

## 地震保険、最近の動向を中心にした一考察

社団法人 日本損害保険協会

竹 井 直 樹

### I. はじめに

地震によって住宅や家財に生じた損害をてん補する家計地震保険（以下、特に断り書きのないかぎり「地震保険」という。）については、1964年に発生した新潟地震を契機として、1966年に、国の積極的な関与のもとに、立法化を含めた制度として誕生した。以来、今年でちょうど40年をむかえることになる。この40年の間も日本列島では大小さまざまな規模の地震が発生し、時には人的、物的被害を与えてきたが、地震保険についても大きな地震が発生するたびに世間の関心を集め、損害に対応した保険金がもらえなかったとか、商品内容の周知が十分にはされていないとか、普及のための取組みが不十分である等の指摘が寄せられている。

地震保険は、これから詳述するその制度的な特徴から、国と民間損害保険会社が社会的な責任を果たしていくことが明示的に求められている<sup>1</sup>。それ故、この高い公共性を有するという観点から恒常的に制度見直しを行うことが強く要請され、これまでの40年の間に、さまざまなきっかけを通じて十数回にのぼる制度改定を実施してきた<sup>2</sup>。

ところで、最近も地震保険をめぐる、その見直しのきっかけになる、あるいはなりそうな、いくつかの動きがある。筆者としては、それらの動きの一つひとつが、今後の地震保険制度の見直し論議にとって、これまでになく、インパクトの大きい、興味深いものであると思っている。

そこで、地震保険をめぐる最近の動きを概観しながら、地震保険の位置付けをこの機会に再考察し、そのうえで課題と将来展望を考えてみたい。

## II. 問題意識

### 1. 地震への備え（地震防災）に関する最近の状況

#### (1) 地震防災の進展

まず、最近の地震そのものに対する国や社会全般の防災を中心とした動きや現状について整理したいと思う。地震保険を考察するに際しては、差し迫ったリスクを示す地震の発生状況のほか、地震防災をめぐる動きや現状も十分に認識しておくことが重要であり、その前提を抜きにした地震保険制度の論議はあり得ないといっても過言ではない。何故、この点を強調するかは後述するが、いずれにしても地震に対する備えとしての防災の問題は、わが国の、恒久的な焦眉の課題であることに間違いはなく、地震保険制度もその大きなフレームのなかにあることを看過してはならない。

さて、1995年に発生した阪神・淡路大震災は、数多くの尊い犠牲のもとに、地震防災のさまざまな分野に対して多くの教訓を与え、また、深い反省を促した。その教訓や反省は、その後、具体的な改善策や対応策として実現されていた。以下、「予防時報」220号<sup>3</sup>で掲載された論稿を中心にその具体例を抽出してみた。

#### ① 法律・制度

(西暦は各法律の公布年を示す。)

- ・「消防法」の改正 — 1996年など
- ・「建築基準法」の改正 — 1998年など
- ・「建築物の耐震改修の促進に関する法律」の創設、改正 — 1995年、2005年など
- ・「被災者生活再建支援法」の創設、改正 — 1998年、2004年
- ・「住宅の品質確保の促進等に関する法律」の創設 — 1999年
- ・「地震防災対策特別措置法」の創設 — 1995年

## ② 国または自治体の体制整備

- ・ 各省庁にまたがっていた防災部門を内閣府に統合
- ・ 首相官邸に危機管理センターを整備し、内閣官房に内閣危機管理監を新設
- ・ 総理府（現・文部科学省）に地震調査研究推進本部を新設

## ③ その他

- ・ マイコンメーターやフレキシブル配管等の開発、設置によるガス関係火災の防止
- ・ 感震ブレーカーや感震コンセント等の開発、による通電火災の防止
- ・ 「災害用伝言ダイヤル」の設置、「iモード災害用伝言板サービス」の実施

以上のとおり、この10年間あまりの間にさまざまな分野において確実に地震防災のレベルが向上してきているが、地震から個人の生命や財産を守るという点では、建物の倒壊をいかに少なくするか、換言すれば建物の耐震化をいかに推進していくかが問題解決のための大きな鍵となる。しかし、この建物の耐震化の推進という課題に対しては、新築建物については建築基準法等の規制強化が図られているが、既存建物については耐震改修の動きが鈍く、なかなか進まないのが実態である<sup>4</sup>。地震保険を運営する側からみても、建物耐震化の状況はリスク評価の上で極めて重要な要素であり、耐震化の推進といういわば国家的命題に関して、地震保険制度がいかなる役割を果たせるのかは、われわれも真剣に考えなければならない問題であろう。

## （2）地震防災のなかの地震保険

ここで、地震防災という大きなフレームの中で地震保険の位置付けを考えるために、以下のとおり、地震災害発生の時系列的経過ごとに、防災の取組み主

体別に図示（例示）した。

対策区分 防災主体	地震発生前の対策 (狭義の防災対策)	地震発生時の対策 (緊急対策)	地震発生後の対策 (復旧・復興対策)
行政 (いわゆる公助)	<ul style="list-style-type: none"> <li>耐震化の推進のための政策</li> <li>津波対策の整備</li> <li>防災基本計画の策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域防災計画の実施</li> <li>被災者緊急支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ライフラインの復旧</li> </ul>
地域社会 (いわゆる共助)	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域コミュニティの連携</li> <li>自主防衛組織の構築</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域救命活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害ボランティア</li> </ul>
個人(*) (自助)	<ul style="list-style-type: none"> <li>家庭内防災対策</li> <li>経済的備え 地震保険など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>家族の救命</li> <li>初期消火</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活復興資金の手当て</li> </ul>

\* ここでは個人の役割を中心に整理したが、企業についても、事業継続計画（BCP）への取組みの推進など、地震をはじめとした自然災害への自主的な取組みが進展しつつある。

これでわかるように地震保険は、個人の自助の一手段に過ぎず、地震防災のさまざまな分野や切り口からの取組みが有機的にコラボレートすることによって地震防災全体の向上が実現するものと考えられる。

### (3) 情報提供活動の進展

最近の地震防災の動きのなかで、平時における国による情報提供活動や啓発活動の活発化が注目される。なかでも、文部科学省が作成、公表した「確率論

的地震動予測地図」<sup>5</sup>は、地震発生確率によって全国を色分けしたもので、それぞれの地域の地震に対する関心を高めてもらって防災対策に役立てようというねらいである。この予測地図はマスコミでも頻繁に取り上げられ、地域ごとに特性があることから、ほぼ全国的に関心を集め、周知されてきている。その影響もあって、阪神・淡路大震災が発生してから数年後、国民の地震に関する関心は一時低下しつつあったが、その後の新潟県中越地震（2004年10月）や福岡県西方沖地震（2005年3月）の発生も寄与して、現在は比較的高レベルを維持しているといえる。

なお、この予測地図作成データは後述する地震保険の料率算出にも使用されることとなった。

## 2. 地震保険をめぐる動き

地震保険は前述したようにその制度的な性格から常に見直しを求められている。地震保険制度が発足して40年の間に、都度、制度改定が行われてきたが、それでも、さらなる商品改善や料率引下げへのニーズは依然根強いと考えられる。

また、建物の耐震化が進むにつれて、保険の目的である建物の構造における保険契約者間の公平性、あるいはリスクの均質化と料率のバランスの要請から、割引制度への期待も高まっている。

そして、国の財政面での要請という点では、行政改革の一環として政府再保険を支える地震再保険特別会計の見直し論議も始まる予定である。

## III. 地震保険の歩み

### 1. 公的保険としての社会的な要請

#### (1) 普及促進の重要性

地震保険が、強制保険ではないにしても公的保険としての性格を持っているということは、この制度を国民が広く利用しなければ社会的な損失になりかねないということであり、そうした事態を招来しないためには普及の促進

を図っていくことがきわめて重要になる。また、地震災害後の住宅復興に係る仮設住宅の建設費負担等の行政支出を抑制するためにも、自助努力による備えとしての地震保険の普及が求められている。

現在、国（財務省）と日本損害保険協会を中心にして普及促進のための活動が続けられている。具体的には毎年8月から9月に実施される「防災週間」に合わせて、テレビやラジオ等のマスメディアを使った広報活動が行われているし、各損害保険会社においても、毎年、火災保険のみ加入している保険契約者宛に地震保険の契約締結を促す、「おすすめはがき」を出状している。

なお、普及促進活動を行っている筆者の立場からすれば、これまでさまざまな場面で地震保険の認知度を実感する機会に遭遇しているが、残念ながら認知度が決して高いとは思えないし、特に地震保険の仕組みそのものに対する世間一般の理解については、きわめて乏しいというのが率直な感想である。このことは制度を運営する側に何らかの問題があるといわざるを得ない。公的保険であればなおさらアカウントビリティを要請されると考えるべきだろう。

## （２）制度改定の歴史<sup>6</sup>

次に、地震保険の制度改定の歴史について概観することにする。まず、創設当初の地震保険制度の内容をまとめる。

### （1966年創設時）

#### ① 保険の目的

住宅（建物）または生活用動産（家財）

#### ② 担保危険とてん補する損害

地震もしくは噴火またはこれらによる津波を直接、間接の原因とする火災、損壊、埋没または流出によって保険の目的に生じた損害のうち全損のみ

③ 加入方法

住宅総合保険または店舗総合保険に付帯する（自動付帯）。

④ 保険金額および加入限度額

住宅総合保険または店舗総合保険の保険金額 30%。ただし、建物 90 万円、家財 60 万円を限度とする。

⑤ 保険料率

構造 等地 <sup>7</sup>	非木造	木造
1 等地	0.60 円	2.10 円
2 等地	1.35 円	3.60 円
3 等地	2.30 円	5.00 円

（注）保険期間 1 年、保険金額 1,000 円につき

⑥ 1 回の地震による保険金総支払限度額

3,000 億円

さらに、制度創設以来 40 年の間に十数回の改定を行ってきているが、これらを上記各項目ごとに概略整理すると次のとおりである。

① 保険の目的

特段改定なし

② 担保危険とてん補する損害

住宅または家財の半損もてん補する改定を行い、その後、一部損もてん補

③ 加入方法

「特定の火災保険契約に自動付帯」から火災保険一般に原則自動付帯に変更

④ 保険金額および加入限度額

- ・火災保険の保険金額の30%から、30%以上50%以下へ引き上げ
- ・加入限度額は建物、家財別に順次引上げが行われ、阪神・淡路大震災後は大幅に引き上げて現在に至る。

⑤ 保険料率

等区分、料率水準、割引の新設などの見直しを過去5回行っている。

⑥ 1回の地震による保険金総支払限度額

後述するが過去10回引き上げられている。地震保険の普及率が顕著に上昇してきたこの10年では、予想最大損害額（PML）が当然増大するため、頻繁な改定が行われている。

これまでどのような制度改定が行われてきたかについて、その概略をまとめたが、最後に、今現在の地震保険の概要を記す。

項目	概要
保険の目的	住宅または家財
担保危険	地震、噴火またはこれらによる津波を原因とする火災、損壊、埋没または流失

加入方法	火災保険一般に原則自動付帯															
保険金額	火災保険等の保険金額の30%以上50%以下															
加入限度額	建物 5,000万円、家財 1,000万円															
てん補する損害	全損 保険金額の100%、半損 保険金額の50%、一部損 保険金額の5%															
保険料率・割引	<table border="1" data-bbox="742 779 1337 1411"> <tr> <td>構造 等地</td> <td>非木造</td> <td>木造</td> </tr> <tr> <td>1等地</td> <td>0.50円</td> <td>1.20円</td> </tr> <tr> <td>2等地</td> <td>0.70円</td> <td>1.65円</td> </tr> <tr> <td>3等地</td> <td>1.35円</td> <td>2.35円</td> </tr> <tr> <td>4等地</td> <td>1.75円</td> <td>3.55円</td> </tr> </table> <p>(注) 保険期間1年、保険金額1,000円につき</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 建築年割引 1981年6月以降の新築建物 10%</li> <li>・ 耐震等級割引 耐震等級3は30%、耐震等級2は20%、 耐震等級1は10%</li> </ul>	構造 等地	非木造	木造	1等地	0.50円	1.20円	2等地	0.70円	1.65円	3等地	1.35円	2.35円	4等地	1.75円	3.55円
構造 等地	非木造	木造														
1等地	0.50円	1.20円														
2等地	0.70円	1.65円														
3等地	1.35円	2.35円														
4等地	1.75円	3.55円														

1 回の地震による保険金総 支払限度額	5 兆円
------------------------	------

## 2. 損害保険会社と国のキャパシティー

地震保険を健全で安定した制度として運営していくためには、巨大な地震リスクを吸収できるキャパシティーをいかに確保するかが重要である。「地震保険に関する法律」（以下、「地震保険法」という）と、地震保険の政府再保険に係る運営ルール定めた「地震再保険特別会計法」では、地震保険に係る収支残を積み立てることが義務付けられている。

これまでの積立残高の推移は下表のとおりであり、直近の 2005 年度末（平成 17 年度末）では、民間損害保険会社が 7,555 億円、国が 1 兆 124 億円で、合計 1 兆 7,679 億円である。しかし、関東大震災が再来した場合や東海・東南海・南海地震が同時発生した場合を想定すると、この水準は十分な金額ではないとされている。

(単位：億円)

年度	民間損保		政 府		政府・民間合計	
	責任限度額	危険準備金	責任限度額	責任準備金	責任限度額	準備金
昭和41	300	13	2,700	6	3,000	19
42	300	41	2,700	24	3,000	65
43	300	74	2,700	44	3,000	119
44	300	111	2,700	66	3,000	176
45	300	149	2,700	89	3,000	238
46	600	187	3,400	116	4,000	304
47	600	239	3,400	143	4,000	382
48	600	298	3,400	183	4,000	481
49	1,225	367	6,775	236	8,000	603
50	1,225	460	6,775	301	8,000	761
51	1,225	563	6,775	386	8,000	949
52	1,837.5	677	10,162.5	496	12,000	1,173
53	1,837.5	812	10,162.5	602	12,000	1,414
54	1,837.5	952	10,162.5	722	12,000	1,674
55	1,837.5	1,133	10,162.5	870	12,000	2,003
56	2,285	1,326	12,715	1,043	15,000	2,369
57	2,285	1,545	12,715	1,221	15,000	2,765
58	2,285	1,753	12,715	1,419	15,000	3,171
59	2,285	1,982	12,715	1,630	15,000	3,612
60	2,285	2,202	12,715	1,855	15,000	4,057
61	2,285	2,406	12,715	2,093	15,000	4,499
62	2,285	2,612	12,715	2,339	15,000	4,951
63	2,285	2,845	12,715	2,590	15,000	5,435
平成1	2,285	3,073	12,715	2,846	15,000	5,919
2	2,285	3,337	12,715	3,115	15,000	6,453
3	2,285	3,573	12,715	3,410	15,000	6,983
4	2,285	3,780	12,715	3,717	15,000	7,496
5	2,742	3,912	15,258	4,038	18,000	7,951
6	2,742	3,393	15,258	4,404	18,000	7,797
7	4,116	3,634	26,884	4,786	31,000	8,420
8	5,025.5	4,032	31,974.5	5,286	37,000	9,317
9	5,025.5	4,468	31,974.5	5,809	37,000	10,277
10	6,108.7	4,926	34,891.3	6,337	41,000	11,263
11	6,108.7	5,399	34,891.3	6,874	41,000	12,273
12	6,108.7	5,762	34,891.3	7,433	41,000	13,195
13	7,473.3	6,087	37,526.7	7,972	45,000	14,059
14	7,473.3	6,560	37,526.7	8,464	45,000	15,024
15	7,473.3	6,934	37,526.7	8,979	45,000	15,913
16	8,778.1	7,098	41,221.9	9,529	50,000	16,626
17	8,778.1	7,555	41,221.9	10,124	50,000	17,679

(注)平成17年度の政府責任準備金額は来年の通常国会で平成17年度決算が承認された時点で確定値となる。

(日本地震再保険株式会社調べ)

#### IV. 地震保険の仕組みに関する実務家から見た特徴

##### 1. 何故、公的保険か

地震保険がいかなる理由で公的保険なのかを法律の規定をキーにして考えてみたい。以下、保険商品を構成するうえで重要な項目ごとに地震保険法等との関わりを整理した。単なる民間保険とはまったく異にする、特異な保険であることがこの表によって理解できると思う。

項目 \ 法律・約款	地震保険法、同法政令および省令など	地震保険普通保険約款
保険契約の定義	法第2条第2項	第1条第1項
保険の目的	法第2条第2項第1号	第3条
てん補する損害および金額	法第2条第2項第2号および政令第1条	第1条第1項および第2項、第4条第1項
加入方法	法第2条第2項および第3項に基づく省令第1条第2項	第23条
保険金額の限度	法第2条第2項および第4項	第4条第2項
政府の再保険	法第3条第1項、第2項および第3項	—
保険金の総支払限度額	法第3条第2項に基づく政令第3条および政令第3条に基づく省令第1条の3	—
一地震の定義	法第3条第4項	第7条
保険金の削減払い	法第4条および政令第4条	第6条

警戒宣言が発令された場合に契約締結の停止	法第4条の2および政令第5条	第10条第2項
保険料率と再保険料率	法第5条	—
国の資金あっせん義務	法第8条	—
保険会社の責任準備金積立義務	法第10条および省令第7条	—
国の責任準備金積立義務	地震再保険特別会計法第8条	—

## 2. 法律制度保険

地震保険が、保険の目的、てん補内容、保険金額、保険料率など、保険商品の基本的な部分を法律の規定に依拠している事実は、法律が保険制度を作っているという意味で、きわめて特異な、いわば「法律制度保険」であるといえる。このことは地震保険に関するさまざまなニーズや見直し要請に対して、その対応を民間損害保険会社の自主性に委ねる仕組みにはなっていないということである。民間損害保険会社が火災保険に付帯して引き受ける地震保険は、火災保険などの他の損害保険とはその仕組みが大きく異なり、主要な見直しにあたっては立法権限を持つ国会、すなわち国民的な合意の手続きが必要であることに留意しなければならない。要するに地震保険を改定して実施していくプロセスはそう簡単ではないということである。

## V. 最近の地震保険をめぐる動向

最近の地震保険をめぐる動向のなかで、筆者が注目する、きわめて重要と思われる動きがある。以下、その内容と重要性について考えてみたい。

### 1. 料率の見直し

#### (1) 基準料率改定の動き

2006年5月19日に損害保険料率算出機構が地震保険の基準料率を改

定する届出を金融庁に行った。この改定は、前述した政府の地震調査研究推進本部が作成・公表した「確率論的地震動予測地図」を活用し、算出手法を全面的に見直したものである。その結果、全国平均では 7.7% の料率引き下げとなった。

この基準料率については、「損害保険料率算出団体に関する法律」の規定に基づいて、同年 6 月 23 日に金融庁の適合性審査を終了し、同年 7 月 7 日に告示された。

## (2) 割引対象の拡大

2006 年 9 月 26 日に損害保険料率算出機構が地震保険の保険料割引について、従来の割引のほか、「免震建築物割引」と「耐震診断割引」を追加する届出を金融庁に行った。現在、金融庁において適合性審査を行っているところである。

## (3) 意義

この数か月の間に立て続けに保険料の改定が行われたことは、今、地震保険が置かれた状況や課題を如実に示したものといえよう。すなわち、一つは料率算出のための基礎データについて、いかに統計的信頼度を高めるかということであり、もう一つは地震リスクに対する保険契約者間の公平性をいかに確保するかということである。

## 2. 保険料控除制度の創設

### (1) 経緯と内容

公的保険としての性格から、地震保険の普及促進は民間損害保険会社と国の義務といっても過言ではない大きなテーマであることは前述したとおりである。日本損害保険協会では普及促進の切り札として、阪神・淡路大震災が発生した 1995 年以来、地震保険の保険料控除制度を創設する税制要望を行ってきたが、永年の念願が叶い平成 18 年度（2006 年度）

税制改正において、2007年からの実施が決定した。具体的には、住宅または家財を保険の目的とする地震等による損害をてん補する保険契約等の保険料等（最高5万円）を所得金額から控除することができるようになる。

## （2）意義

地震保険の保険料控除制度を新たに創設する基本的な考え方は、地震災害に対する国民の自助努力による個人資産の保全を促進し、地域災害時における将来的な国民負担の軽減を図ることである<sup>8</sup>。しかし、一方

で従来<sup>7</sup>の損害保険料控除制度を原則廃止したこととの関係をどのように考えるかという問題がある。従来<sup>7</sup>の制度がその目的を達成したことが廃止の理由のようだが、では地震保険だけをあえて新設した理由は何であろう。それは、前述したように、来るべき地震災害に備えて国民の自助努力を促進するためには地震保険の普及率をさらに向上させる必要があると国が認識したからである。したがって、普及率が一定のレベルに達するまでは民間損害保険会社も国もその向上に向けて鋭意努力していく義務があると言っても過言ではない。換言すれば、地震保険は公的保険でありながら国民に十分利用されているとはいいがたく、このままでは制度を利用する、あるいはできる側にとっても、制度を提供する側にとっても社会的な損失になりかねないという認識に基づくものである。

## 3. 地震再保険特別会計の見直し

政府が行っている行政改革をさらに推進する目的で、2005年12月24日に閣議決定された「行政改革の重要方針」において「地震再保険特別会計については、平成20年度（2008年度）までに、再保険機能の取り扱いにつき検討するものとする」とされた。そして2006年5月には、この重要方針を盛り込んだ「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」

(いわゆる「行政改革推進法」)が成立した。

この法律の第3節特別会計改革では、その第24条で、「地震再保険特別会計において経理されている再保険の機能に係る事務及び事業については、その在り方を平成20年度(2008年度)末までに検討するものとする。」と規定していて、現在、所管の財務省で検討を開始している。

## VI. まとめ

### 1. 地震保険制度のミッションは何か

- ・ 地震リスクの特異性
- ・ 国と民間保険会社の役割分担

### 2. 地震保険の将来展望

- ・ 減災へのインセンティブ
- ・ 自助、共助、公助のバランス

<sup>1</sup> 地震保険は、国と民間損害保険会社はその社会的責任を果たしているという意

味で、今の時流的にはまさにCSR(Corporate Social Responsibility)保険だといえる。

<sup>2</sup> 1965年4月に当時の田中角栄大蔵大臣に答申された保険審議会のとりまとめでは、「本質的に困難な問題を含むこの保険について、当初から理想的なものを望むよりは、まず現実的に可能な案による制度の発足を図ることが急務と思われる。政府および損害保険会社は、今後とも一層の熱意をもってその内容をさらに充実したものとし、社会的要請に応えるよう希望するものである。」とあり、不断の制度見直しを要請している。また、地震保険法案の国会論議でも施行後の改善を求める附帯決議がなされている。

<sup>3</sup> 日本損害保険協会が発行するリスクマネジメント総合誌。220号は、2005年

1

月 1 日に発行した、「阪神・淡路大震災から 10 年」と題する特集号である。

4 国では、1995 年に「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が施行され、建物耐震化の推進を図ろうとしているが、さらにこの取組みを強化する目的で、2006 年 1 月にアクションプログラムの策定等を盛り込んだ改正が行われている。また、平成 18 年度税制から耐震改修促進税制が創設され、耐震改修に要した費用の一部を所得税額控除する措置を講じて、既存建物の耐震改修の促進を目指している。国の目標は、住宅については現在の耐震化率 75%を今後 10 年（2015 年まで）で 90%に引き上げるとしている。

5 この予測地図は、地震防災対策特別措置法に基づいて設置された、文部科学大臣を本部長とする地震調査研究推進本部内の地震調査委員会が 2005 年 3 月に作成・公表したもの。一定の期間内に、ある地域が強い地震動に見舞われる可能性を確率等を用いて示している。

6 損害保険料率算出機構編「日本の地震保険」2005 年 9 月、を参照した。

7 地震保険創設時は、1 等地から 3 等地の三分にわけ、保険料率のいちばん高い 3 等地は、東京都墨田区・江東区・荒川区、神奈川県横浜市鶴見区・中区・西区および川崎市の東海道線以東の地区であった。

8 自由民主党「平成 18 年度税制改正大綱」平成 17 年 12 月 15 日、3 頁を参照した。

以 上

当「レジユメ」の著作権は日本保険学会に帰属します。