

---

巨大災害・巨大リスクと法制度 地震保険のあり方について -

北海道大学 山本 哲生

## 1. はじめに

本報告では、巨大災害・巨大リスクに関する法制度のうち、地震保険制度をとりあげ、制度設計をする際にどのようなことが考慮要素となるかを検討する。地震保険制度をどのように仕組むべきかについては、以前から、様々な見地から種々の議論がなされているところ、本報告では、地震保険を社会保険として制度設計するとして（地震保険に社会保険の要素を組み入れるとして）、社会保険としての制度設計が合理的であるのはどのような場合か、社会保険として制度設計するとして、どのようなことを考慮しなければならないかなどの点について検討する。

ところで、地震保険を社会保険として設計する場合を考えるという検討の視角自体に説明が必要であるかもしれない。現在存在している健康保険、年金などの社会保険制度を念頭におくと、地震保険は社会保険とはまったく異なるもののようにみえるかもしれない。ただし、社会保険は社会保障制度の一つであるが、社会保障を最も単純化した理解として、「一定の性格を満たす要保障事由が個人に生じた場合に、当該個人に、統治団体が行う給付」という理解が示されている<sup>1</sup>。地震保険では民間保険会社の保険契約に基づいて給付がなされるのであり、統治団体（国、地方公共団体）が直接給付を行うものではないが、社会保障として行われる給付の具体的提供者として民間保険会社を社会保障制度に組み入れたものという位置づけが不可能であるわけではない<sup>2</sup>。また、社会保険の特徴として、強制加入であることがあげられることがあるが、上記の理解では、強制加入であることは社会保障であることの要件ではない。このような社会保障の基本部分の理解からすれば、地震保険を社会保障制度の一つである社会保険として設計することがありえないわけではないといえよう。

このような広い社会保障の理解のポイントは、統治団体が給付を行うという点であり、要は、市場による交換とは異なる、統治団体が関与する制度により給付を行うということである。

---

<sup>1</sup> 太田匡彦「対象としての社会保障」社会保障法研究1号（2011年）184頁。

<sup>2</sup> 太田・前掲 237頁参照。

## 2. 社会保険としての地震保険についての検討

地震保険を社会保険として制度設計するという視角は、従来の議論にも含まれていたものである。たとえば、地震保険が創設された当時には、地域による保険料格差はなるべく小さくするべきであるとの考え方が示されていた<sup>3</sup>。現在でも、連帯の観点から保険料細分化を徹底する必要はないという意見もある<sup>4</sup>。地震保険制度の改革案として、保険料支払のため低所得者に対して税金により援助するという提案もある<sup>5</sup>。地震保険そのものについてはないが、被災者生活再建支援法による給付の正当化根拠として社会保障が語られることもある<sup>6</sup>。

このように従来から地震保険の制度設計において社会保障的な要素の含まれた提案等がなされることは必ずしも珍しいことではなかった。ただし、地震保険を社会保障的に仕組むのであるとすれば<sup>7</sup>、そもそも地震被害者に対する給付を社会保障制度として設計することが妥当かどうかということが問題となるはずである。この問題は、単に私保険を利用している以上は私保険として仕組むべきであるというようなものではなく（上記のように私保険を利用した社会保障制度もありうる）、より実質的に何を社会保障制度の対象とすることができるかというものである。また、社会保障の対象とすることができるとして、その制度の内容を設計する際にどのようなことを考慮するべきかも問題になる。

本報告では、比較的近時の社会保障法学等における議論を参照しつつ、地震保険の制度設計について若干の検討を行う。

---

<sup>3</sup> 昭和40年保険審議会答申。しかし、その後の、昭和54年の答申、昭和55年の参議院大蔵委員会の附帯決議では、できるだけ地域別に危険度に応じた保険料とする旨が示されている。これらの点につき、損害保険料率算出機構『日本の地震保険』（2010年）159頁以下。

<sup>4</sup> 財務省地震保険制度に関するプロジェクトチーム「地震保険制度に関するプロジェクトチームにおけるこれまでの議論の中間的整理」参照。

<sup>5</sup> 佐藤主光「防災政策が個人の自助努力に与える影響」内閣府経済社会総合研究所「[経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究](http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/hou050/hou044.html)」報告書（2009年）112頁以下（<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/hou050/hou044.html>）。

<sup>6</sup> 伊賀興一「自然災害被災者に対する公的支援法システムの課題」日本社会保障法学会編『講座社会保障法6 社会保障法の関連領域』（法律文化社、2001年）198頁、202頁。

<sup>7</sup> 政府による再保険制度は維持しつつ、地震保険の内容は完全に単なる私保険と同じ設計にするという場合も、前述の社会保障の理解からすれば、これを社会保障と位置付けることもありえるかもしれない。ただし、本報告では、地震保険の内容を私保険とは異なる内容にする場合を主にとりあげる。