

## 地震保険制度の諸課題

創価大学 黒木松男

### 東日本大震災と地震保険

#### 1. 東日本大震災による衝撃

東日本大震災は、東北・関東・北海道に及ぶ地震損害・津波損害の巨大性・広域性及び支払地震保険金 1兆 2千億円という巨額性から、政府主導で 1966 年（昭和 41 年）に創設し、その後の改定を繰り返してきたわが国の地震保険制度に対しても大きな衝撃を与えた。それは、政府はもとより損害保険業界に対して、今後も地震保険制度を維持するのかがどうか深刻な課題を提示した。1995 年（平成 7 年）の阪神・淡路大震災の時に提起された議論よりもその深刻さにおいてその時を凌駕する。単なる地震保険制度のマイナーチェンジでは済まされないフルモデルチェンジの問題にまで発展する可能性を秘めている。

#### 2. 財務省の「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」

平成 24 年 4 月 23 日、財務省は、「地震再保険特別会計に関する論点整理に係るワーキンググループ」の議論の成果を踏まえ、「地震保険に関するプロジェクトチーム」（以下「地震保険 P T」という。）の第 1 回会合を開催し、合計 7 回の議論を経て、同年 7 月 6 日、その議論の「中間的整理」を公表した<sup>1</sup>。

### 地震保険 P T の検討課題

「中間的整理」の検討課題は、（ ）総論的課題として、1. 地震保険制度の趣旨・目的、2. 地震保険制度の位置付け・役割、3. 官民負担の在り方、4. 東日本大震災を踏まえた見直し、各論的課題として、1. 地震保険制度の強靱性、2. 地震保険の商品性が列挙されている。

#### （ ）総論的課題

##### 1. 地震保険制度の趣旨・目的

地震保険法第 1 条は、「地震等による被災者の生活の安定に寄与することを目的とする」と規定している。同法の趣旨・目的を「被災者生活安定寄与」と捉えるならば、被災した困難な状況から脱却するための当座の資金提供をすることで十分なはずである。地震保険制度の創設当初の地震保険金額である居住用建物 90 万円、生活用動産 60 万円からすると、まさに当座の臨時費用を支給するだけの保険であった。その後、地震保険制度が改善され、地震保険金額は現在では居住用建物 5,000 万円、生活用動産 1,000 万円に引き上げられ、

<sup>1</sup> [http://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/jisinpt/report/20120706.htm](http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/jisinpt/report/20120706.htm) 参照。

この金額からすると、当座の臨時の費用支出のための金額とは到底思えない。勿論、「生活の安定」という言葉は、かなり広い概念であり、どうすることが「生活の安定」に寄与することになるかということは、一義的に定まるものではない。かなり広い概念と捉えるならば現状に合わせた本条の改正は必要ないことになる。これに対し、現行の地震保険金額に合せて、例えば、「生活の復旧・復興」に寄与するという表現をした方が望ましいと考えるならば本条の改正は必要ということになる。現行の地震保険金額からすると、筆者としては本条の改正が望ましいと考えている。

#### (1) 地震保険の損害填補性

地震保険は費用保険か財物保険かという地震保険の損害填補性については、前述した地震保険金額の引き上げとともに、1980年(昭和55年)7月1日から半損担保が導入され、1991年(平成3年)4月1日から一部損担保が導入した時点で、当座の臨時費用の支出に備える見舞金的な支給と捉えることができない程度まで財物保険化している。しかし、火災保険にあるような「実損害填補の原則」(Principle of indemnity)ではなく、主契約の火災保険金額の30%~50%の付保制限があることがこの問題を複雑にしている<sup>2</sup>。このような地震保険の付保制限からすると、地震保険は制度的な一種の一部保険と考えたとしても損害填補性は認められるのだから損害填補性を認めるべきである。地震保険の損害填補性を認める立場は地震保険を財物保険とみる考え方と親和性がある。現行の地震保険制度の姿からすると、地震保険は財物保険とみるべきであると思われる。当然のことながら、地震保険金額の引き下げや半損担保・一部損担保の廃止をすることは立法政策の問題であるので、仮にそのようにするのであれば、地震保険が費用保険の性格を獲得することはありうることである。

#### (2) 地震保険の保険性・連帯性

地震保険には純粋な「保険」という側面と相互扶助としての「連帯」という側面があるが、どちらに軸足を置くのかという問題は、場合によっては、地震保険の強制加入や地震保険料率の設定の仕方とも関係を持ってくる可能性があるので重要な問題である。すなわち、「連帯」に軸足を置き、「連帯」を強調することは、需要者である国民全体で地震保険制度を支えていくという考え方に連結することになる。しかし、それは程度問題であるので、極端な考え方をすればそうなるが、必ずしも強制加入や地震保険料率の設定に直結するものではない。この点については、各論的課題のところでも再び論述したい。

## 2. 地震保険制度の位置付け・役割

### (1) 地震保険の役割分担

---

<sup>2</sup> この点の考察として、拙著『地震保険の法理と課題』(成文堂、2003年)205頁以下参照。

災害法制という全体的・大局的な見地から、地震保険制度を眺めてみると、被災者を経済的に支援する制度として、被災者生活再建支援制度による支援金の支給<sup>3</sup>、災害復興公営住宅の建設・供給、耐震化・防災・減殺のための施策、民間独自の地震保険の上乗せ商品<sup>4</sup>という他の制度や商品との役割分担の整理をすることは必要である<sup>5</sup>。地震保険だけが地震等の被災者の生活の安定や復旧・復興に寄与しているわけではなく、これらの他の制度も同じ方向を向いているという意味で、地震保険とともに共働して被災者の生活安定・復旧・復興に手を貸すものとして、全体的・大局的視座に立って、整理統合や役割分担の棲み分けを模索することは、歳入が厳しさを増す限られた国家予算の有効活用という点で有意義な事である。

特に、被災者生活再建支援制度が個人住宅という個人資産の形成にも助力するという形になり、また、その内容が更に充実していくということになってくると、地震保険制度との役割分担の整理が重要性を増す。被災者生活再建支援制度は、居住用建物を所有しない被災者も含めて広くその救済範囲が設定されており、地震保険制度と共働して被災者を救済していく制度である。同制度がどこまでその内容を充実していくか、あるいは充実できるかは現在のところ未知数であるが、国及び地方自治体の財源に限りがある以上あまり多くは望めない。地震保険制度の改善を検討する場合、被災者生活再建支援制度の今後の発展を注視する必要がある。

## (2) 地震保険のリスクコントロール機能

地震保険にリスク量を低下させるリスクコントロール機能をどこまで持たせることができるかという点については、巨大地震の発生時の財政負担の軽減と復旧復興資金の効率的・効果的活用資するという観点からすると、地震保険のリスクコントロール機能を高

---

<sup>3</sup> 被災者生活再建支援制度は、自然災害によってその生活基盤に著しい被害を受けた被災者の生活再建に対し、国が2分の1、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用する被災者生活再建支援法人が2分の1の割合で支援金を支給する制度である。同制度については、内閣府の防災情報のページ参照。<http://www.bousai.go.jp/hou/shiensya.html>。同制度は、阪神・淡路大震災を契機として地震保険制度の改革提案の中から平成10年に創設された制度である。前掲注2文献275頁参照。

<sup>4</sup> その代表的なものとして、東京海上日動の「超保険」や日本震災パートナーズの「Resta」がある。「超保険」は、「地震危険等上乗せ補償特約」によって、火災保険金額の100%まで保証があるが、一定の引受条件がある。超保険については以下ホームページ参照。

<http://www.tokiomarine-nichido.co.jp/service/sogo/cho-hoken/about/index.html>、また、「Resta」は、2006年4月の保険業法の改正によって認められた少額短期保険業を行うSBI少額短期保険株式会社（旧社名日本震災パートナーズ）が、現行の地震保険では十分な地震被害による損害を填補できないことに対処するために、地震保険をベースにした場合の不足分についてもこの保険によってカバーできる。「Resta」については以下のホームページ参照。<http://www.jishin.co.jp/>。

<sup>5</sup> 兵庫県が運営するフェニックス共済（兵庫県住宅再建共済制度）も地震保険制度との整理・棲み分けを検討すべき制度である。フェニックス共済の詳細について、兵庫県のホームページ参照、<http://web.pref.hyogo.jp/wd34/phoenixkyosai.html>。

めることは重要である。しかしながら、地震保険にどのような方法でリスクコントロール機能を向上させるかを検討してみると、地震保険料率の高さによって地震対策の必要性に関する警告の伝達、制震や免震の耐震構造を備えることによる保険料率の割引や付保制限の30%～50%の引き上げなどの方法が考えられるが、耐震対策の実施自体に高額な費用がかかることからすると、どこまでリスクコントロール機能を持たせられるか、心もとない面がある。リスクコントロールとしての防災は政府が推進し、リスクファイナンスとしての補償は民間が中心で行うべきであろう。

### 3. 官民負担の在り方

#### (1) 民間と官の負担関係

巨大地震の連続発生のような事態が生じた場合、巨額の支払債務を負担し、債務超過のおそれが生じ、地震保険再保険会社はもとより、元受家損害保険会社が破綻の危機に直面する事態は回避したいと思うことは営利企業である民間からすると当然の事であろう。そこで、地震保険の事業からは撤退して、地震保険責任を民間は負わず、官が全面的に負担する仕組みに変更するか、債務超過の危機を回避するために、民間の保険責任は最小限度にとどめる構造に改めるべきであるという主張が台頭する。保険責任の最小化の手法としては、再保険スキームを民間が負担する保険責任を自動的に縮小する自動改定の仕組みを設けること、巨大地震災害に関しては官に全面的に任せ民間は中小規模の地震災害だけに保険責任を限定すること、または、再保険スキームの3rdレイヤーの保険責任から民間を開放することなどが考えられる。

保険責任を国に一元化して民間は地震保険の販売・査定・支払業務だけに特化することは、極論ではあるが企業破綻を回避することを考えるとあり得ないことではない。しかし、1966年に地震保険を創設し民間がそれにコミットしてきた経緯や企業の社会的責任(CSR)の観点からは望ましくない。

#### (2) 巨大地震災害別枠論

そこで、民間の保険責任を最小化する手法として、巨大地震災害に関しては、国が全面的に保険責任を負担し、民間保険会社は中小規模の地震災害の保険責任に限定する考え方がある。この見解は、地震保険の創設当初から議論され<sup>6</sup>、その後も巨大地震が想定される

---

<sup>6</sup> 1965年(昭和40年)4月23日付保険審議会答申参照。同答申は、巨大地震災害別枠論を採りえない5つの理由として、契約者間の公平を害すること、既存の保険種類には全く例がないこと、損害のすべての査定を終えないと個々の契約者に対する支払が不能になること、支払割合が異なる損害額の境界付近に生じた損害について契約者と保険者との権利関係が微妙になり実際的でないこと、合理的な保険料率を定めることほとんど不可能に近いことを挙げている。なお、1979年(昭和54年)6月14日付答申においてもこの議論が再度なされたが採用されなかった。巨大地震災害別枠論に対する筆者の批判と

南関東に地域限定をした地震保険（第 1 種地震保険と仮称）とそれ以外の地域の地震保険（第 2 種地震保険と仮称）の区分を設けるべきであるという見解も主張された<sup>7</sup>。

### （3）民間保険責任の限定

保険責任の最小化の他の方法として、民間の保険責任を再保険スキームの 1st レイヤーと 2nd レイヤーだけにし、3rd レイヤーの保険責任をなくすべきではないかという見解である。現行の再保険スキームでは、1st レイヤーは地再社が支払地震保険金の 1,040 億円を負担し、2nd レイヤーは、その境界の 6,910 億円までの 5,870 億円を民間と政府が 50% ずつの 2,935 億円を負担、民間負担の最初の 475 億円を元受社が負担、それにつづく 2,460 億円を地再社が負担するという仕組みであり、3rd レイヤーの 6 兆 2,000 億円までの 5 兆 5,090 億円を政府が約 98.4% の 5 兆 4,185 億円を負担し、民間が約 1.6% の 905 億円の最初の 125 億円を元受社、つづく 780 億円を地再社が負担するという仕組みであるが、この民間の 905 億円については、現状では民間準備金の裏付けがないので、この保険責任から民間を開放して 905 億円も政府が負担すべきであるという見解である。このような見解に対しては、3rd レイヤーの民間負担は損害査定を行う民間保険会社のモラルハザード防止の観点から設けられているのでその負担をなくすことは適当ではないとの反対意見がある。

## 4．東日本大震災を踏まえた見直し

東日本大震災を踏まえた地震保険制度の見直しの方向性は、第 1 に、東日本大震災後に後退したという印象を与える見直しはすべきではないこと、第 2 に、フルモデルチェンジではなく、現行の地震保険制度を基本とした更なる改善を志向するマイナーチェンジであること、第 3 に、地震保険の課題には緊急性を有する緊急・短期的課題とそもそも論に関わる中・長期的課題があるのでそれをたて分けて見直しを行うべきことが示されている。

### （ ）各論的課題

#### 1．地震保険制度の強靱性

東日本大震災後に多くの国民が地震対策に向けた安心の拠り所として地震保険への加入を強く望んでいる一方、首都直下地震や南海トラフの巨大地震等が懸念される中、いざというときに確実に保険金が支払われるのかという不安の声もあることから、地震保険の制度的強靱性をどのように堅持するのかという課題である。これはひとえに政府が管理する地震保険特別会計（以下「地震特会」という。）の責任準備金の残高、地再社が管理する民間の危険準備金の残高が常に潤沢であればその強靱性は保たれていることになる。逆に地

---

して、前掲注 2 文献 235 頁以下参照。

<sup>7</sup> 鈴木辰紀「地震災害と保険」『保険の現代的課題』（成文堂、1983）42 頁以下参照。この見解に対する批判として前掲注 2 文献 236 頁以下参照。

再社の危険準備金残高が枯渇し、地震特会の責任準備金残高も枯渇するような事態が生じた場合にはどのように対処するのかという課題と、そもそもこのような枯渇を招来しないための制度変更は可能かという課題、更には、政府はともあれ少なくとも民間の経営破綻を回避するためにどのような仕組みを用意するのかという課題があるように思われる。

#### (1) 地震保険の限界

首都直下地震や南海トラフの巨大地震が発生し、あるいはそれらが連続発生しても地震保険制度は国民の安心の拠り所になりうるかという問題は、1つの巨大地震の発生によって地再社の民間危険準備金が枯渇し、政府の地震特会の責任準備金も枯渇した状態で、更にもう一つの巨大地震が発生する場合であるから、もはや地震保険制度の強靱性という課題を超えた国家的有事の場合であって、政府がこの緊急事態をどう治めるかという問題である。政府としては、国家の存亡をかけて、予算編成を緊急改変し国家予算の付け替えを実施する以外にない。巨大地震の連続発生という事態が生じないことを願う以外にない。

#### (2) 政府による資金支援

現行地震保険法8条は、「政府は、地震保険契約による保険金の支払のため特に必要があるときは、保険会社等に対し、資金のあっせん又は融通に努めるものとする」と規定し、民間の地再社及び元受社の危険準備金残高が枯渇するような状況で民間に地震保険金の支払ができない状況があった場合には、この努力規定を義務規定化することは民間を支援するものとして有意義な事である。さらに、その利子は無利子とすることにすればさらに民間としては頼もしい政府による支援ということができるが、そもそも民間の危険準備金が枯渇した場合にも民間は地震保険金の支払をしなければならないのか、債務超過のリスクを常に背負って事業活動をしなければならないのかという根本的問題に横着する。その意味で、次に論じる再保険レイヤーの自動改訂規定が新設されればこの規定の意味の大半が失われる。

#### (3) 民間の保険責任の限定の自動化

民間の保険責任を例えば危険準備金の限度にする再保険レイヤーの自動改訂規定を地震保険施行令第3条、同施行規則第1条の3に盛り込むことは、民間の危険準備金の枯渇という事態になったとしても地再社及び元受社を債務超過の危険から保護するという点で重要である。しかし、国の予算編成は財政事情・経済情勢など時々々の状況に応じて適時適切に編成し国会の議決を受けるといった財政民主主義と抵触するおそれがある。国会の議決なく予算編成を変更することになるからである。

東日本大震災後、平成24年度から実施するため、速やかに補正予算で弾力的に再保険レイヤーの改訂が行われた<sup>8</sup>。この予算編成の前に巨大地震が発生したならば地再社及び元受

<sup>8</sup> 2011年12月27日・日本経済新聞朝刊7頁参照。

社は以前のままの保険責任から再度多額の出費を余儀なくされることになる。このような民間を破綻させるような最悪の事態を避けるには再保険レイヤーを自動的に改訂する仕組みを制度に組み込む必要があるという見解である。確かに財政民主主義と衝突する懸念があることは問題であるが、民間保険会社にも社会的責任があるとはいえ、連続地震による民間の破綻という恐怖を常に抱えながらいることは企業としての社会的信用度を失いかねない立場に民間保険会社を追い込むことを意味している。国家政策として政府が地震保険の創設を推進してきたことに賛同して関与した民間保険会社にここまでのリスクを負担させていいものか疑問であり、再保険レイヤーの自動改訂に改めるべきであろう。当然のことながら、それだけ政府の財政負担が増大することを覚悟しなければならない。

#### (4) 総支払限度額の設定の仕方

総支払限度額は、地震保険金の削減払いがないように、関東大震災級の被害想定に基づき設定される。文部科学省のもとに設置された地震調査研究推進本部が作成する「確率論的地震動予測地図」に使用されている約 73 万の震源モデルのうち関東大震災の再来のような最も大きな地震被害想定による地震保険金の支払総額を算出する<sup>9</sup>。これが地震保険の総支払限度額である。現在、6 兆 2,000 億円に設定されているが、地震保険の加入者やこれから地震保険に加入しようと思っている消費者にとっては、総支払限度額を超える地震保険金の支払があって比例的に削減払いになるような事態を避けたいと思い、なるべく総支払限度額が高いことを望む。消費者の究極的な願望は、総支払限度額を無制限にすることである。そうなれば削減払いのリスクが消滅するからである。しかし、総支払限度額を無制限にすることの弊害は超長期にわたる世代間のリスク分担も無制限になり、前の世代の時に支払われた巨大地震に対する巨額の支払を後の世代が穴埋めするという世代間の不公平という事態を生じてしまう問題がある。また、逆に、地震保険の強靱性の確保という観点から総支払限度額を引き下げるという選択肢もあるが、地震保険の後退というメッセージを伝えることになり好ましくはない。東日本大震災後の地震保険の加入率の向上を受け<sup>10</sup>、また、被害想定の見直しに関する地震調査研究推進本部の報告を受けて、損害保険料率算出機構がどこまで総支払限度額を引き上げるかが注目される。

#### (5) 「1 回の地震等」の定義 - 72 時間条項の合理性

地震保険法第 3 条第 4 項は、「72 時間以内に生じた 2 以上の地震等は、一括して 1 回の

<sup>9</sup> 地震保険料率の算出方法と地震保険料率算出のための地震被害予測について、損害保険料率算出機構『日本の地震保険』（平成 22 年度 1 月版）65 - 78 頁参照。

<sup>10</sup> 東日本大震災後に平成 23 年度に地震保険の新規契約が増加したが、平成 24 年度になっても依然として増加状況が継続している。2012 年 6 月現在の全国の契約件数は、1,435 万 8,015 件である。2012 年 6 月現在の地震保険保有契約件数・都道府県別推移表【速報値】と地震保険新契約件数・都道府県別推移表【速報値】について損害保険料率算出機構のホームページ参照、<http://www.nliro.or.jp/news/2012/120913.pdf>。

地震等とみなす。ただし、被災地域が全く重複しない場合は、この限りでない」と規定している。東日本大震災の本震が、平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分に発生し、震度 7、マグネチュード 9.0 を記録した。東日本大震災の最大震度の余震は、同年 4 月 7 日 23 時 32 分に発生し、震度 6 強、マグネチュード 7.1 を記録した<sup>11</sup>。本震から 27 日後に大きな余震によって地震被害は更に拡大した。72 時間条項を厳格に解せば、72 時間経過後の余震は別の地震となって、別の地震被害が生じたものとして査定がなされることになる。査定の現場で臨機応変に査定に当たることによっていいように思われるが、厳密には損害の立証責任を含めて困難な問題になることがある<sup>12</sup>。そこで、この 72 時間条項を例えば 30 日間に延長すべきか、財務省地震保険 PT で検討されている。

72 時間条項の変更問題は、保険契約者への影響、総支払限度額の引き上げの必要性、再保険レイヤーの自動改訂に対して影響を与えることになる。まず、保険契約者との関係では、72 時間ではなく 30 日間を経過しないと地震損害が確定しないので査定に着手できず、保険金支払も遅くなってしまふという難点がある。東日本大震災の際に地震保険金の査定業務・保険金支払業務の迅速性が被災者の方々に今後の見通しがつき生きる希望を与えたという顧客満足度の高さからすると、現状の 72 時間条項で妥当のように思われる。つぎに、総支払限度額への影響については、30 日間という時間に生じる余震も視野に入れて総支払限度額を検討しなければならないのでその金額は現状よりも高くならざるを得ない。30 日間にどれぐらいの余震が何回生じるかという地震被害予測は、かなりの不確定要素を取り込まざるを得ないという問題であるため、現在の地震学の科学的根拠・データによって示すことが困難であるならば現状の 72 時間条項のままで良いように思われる。また、前述した再保険レイヤーの自動改訂が制度的に盛り込まれれば、72 時間条項のままだも地再社・元受社の保険責任は自動的に縮減されるのであるから問題はない。自動改訂規定が存在しない現状では、72 時間後の更なる巨大地震の発生に対して国家の議決を採る時間的余裕がないため問題である。

#### (6) 加入制限の適用範囲の拡大

地震保険契約の締結に関する制限として、地震保険法は内閣による閣議決定によって発する警戒宣言によってなされる（地震保険法 4 条の 2）。これは、巨大地震発生後の駆込み加入等、リスク増大時の契約急増は保険収支の均衡を損ない、長く保険料を払ってきた加入者との公平性の問題を惹起させるため、合理的な制限であるが、このような加入制限があることを含め事前に国民に周知徹底する必要がある。そうでなければ消費者保護に反することになり、被災者の生活安定に寄与するという地震保険制度の理念からすると、それに反する結果を招くことになり慎重に警戒宣言は発動されるべきであり、それは大規模地

<sup>11</sup> 2011 年 4 月 13 日・日本経済新聞朝刊 34 頁参照。

<sup>12</sup> 72 時間条項の問題点について、黒木松男「東日本大震災のマンション損害と地震保険法の改正問題」マンション学（民事法研究会、2012 年 5 月）42 号 38 - 39 頁参照。



震対策特別措置法に基づく閣議決定による警戒宣言によってすべきであり、気象庁の注意情報等に緩和することはすべきではない。

#### (7) 地震保険制度の安定性・持続可能性を確保するための保険料率

前述したように地震保険の安定性・持続可能性を確保、すなわち強靱性をもたせるには、地再社・元受社の危険準備金残高と政府の地震特会の責任準備金残高を潤沢にして、いつでもどのような地震が発生しようが、それに対応することができれば間違いなく地震保険制度の安定性・持続可能性も確保できることは言うまでもない。東日本大震災において官・民併せて1兆2,000億円の地震保険金を支払い、それぞれの残高が半減したことを受けて、今後どのようにしてそれぞれの残高を東日本大震災前の状態に復帰し、それぞれの残高を更に上乘せして来たるべき首都直下地震や南海トラフの巨大地震にも対応するのかを考えた場合、今後の地震保険料収入に負うところが大きい。地震保険の加入率は東日本大震災後にはアップしているので、保険料率を上げればそれぞれの残高の復帰とその後の上乘せもスピード感を持って達成できる。東日本大震災発生時の地震保険の全国の保有契約件数は2010年度末である2011年3月時点で1,274万7,680件であったのに対し<sup>13</sup>、2012年6月時点では1,435万8,015件であり、ほんの1年3カ月余りで161万335件の増加があった。今後も首都直下地震、東海地震、南海地震等の地震発生の切迫性がメディア等で報道されればこの増加傾向は依然として継続している。損害保険料率算出機構は、平成24年8月23日、2011年度に締結した火災保険の新規契約のうち地震保険にも加入した割合を示す付帯率が53.7%となり、初めて50%を超えたと発表した<sup>14</sup>。以上のような地震保険の保有契約件数の増加に加えて、地震保険料率自体を上げることになれば地震保険の安定性・持続可能性を向上することができる。しかしながら、地震保険料率の引き上げは、巨大地震の切迫性や東日本大震災の支払保険金を回収するためにすることになり、明確な保険料率の算定根拠を国民に提示する必要があるし、世代間の地震保険料の負担の公平性の観点から問題がある。更なる地震保険の普及を推進することによって地震保険制度の安定性・持続可能性を獲得すべきであり、安易な地震保険料の引き上げは消費者の理解を得られずかえって普及促進のスピードを鈍らせることになるであろう<sup>15</sup>。

<sup>13</sup> 損害保険料率算出機構による地震保険の都道府県別の保有契約件数推移について、同機構ホームページ参照、<http://www.nliro.or.jp/news/2011/110616.pdf>。この推移表によれば阪神淡路大震災前の全国の契約保有件数が396万8,835件であったものが、30万件～100万件の割合で毎年増加してきたことが理解できる。東日本大震災後はそれを凌駕するスピードで契約件数が増加している。

<sup>14</sup> 損害保険料率算出機構のホームページ参照、<http://www.nliro.or.jp/news/2012/120823.html>、2012年8月24日・日本経済新聞朝刊5頁参照。

<sup>15</sup> 平成24年6月29日に日本損害保険協会会長に就任した柄沢康喜三井住友海上火災保険社長は、就任のインタビューの中で、「地震保険料を2～3割上げるとなかなか普及率が上がらない。地震保険の普及率を上げることが必要で、値上げは極力抑えたい」と語った。2012

## 2. 地震保険の商品性

### (1) 商品性を見直す場合の考慮要素

地震保険の商品性を見直す場合の考慮すべき事項は、その見直しが、地震保険の普及拡大に貢献するか（商品魅力の向上につながるか、納得感のある保険料になっているか）、損害査定・保険金支払の迅速性を害さないか、制度全体のリスク量がどこまで増加するか、給付と負担のバランスが取れているか（過度の保険料負担増の回避ができていないか）、耐震化の推進につながるか、非加入者とのバランスは取れているか、ということ念頭に置いて検討・考察すべきであろう。

### (2) 対象物件の拡大

車両・中小企業物件にもその対象範囲を拡大することは、地震保険制度のリスク量や保険料負担の増大を招くことから、対象範囲は拡大すべきではないと考える。自動車保険の特約の追加や中小企業を保護する制度・施策によって、車両・中小企業物件を地震災害から守るべきであろう。

### (3) 付保割合の設定変更の可否

主契約の火災保険金額の30～50%の付保制限は、地震保険金の総支払額を抑制し、地震保険料を低廉化するための重要な中核的構造であり、原則的にはこれを維持し、例外的・限定的にその付保制限の割合変更や制限撤廃も検討すべきであろう。小損害不担保（deductible）によって、アメリカ合衆国のカリフォルニア州の地震保険やニュージーランドの自然災害保険は同様の効果を達成しているが、わが国は、小損害不担保では支払保険金の抑制・地震保険料の低廉化は十分に達成できないので、付保制限という強力な装置を地震保険制度に組み込んだものである。それ故、30%～50%の付保制限は基本的に維持すべきである。

例外的・限定的に付保制限を変更することができる場合として、次の変更が考えられる。

第1に、地震保険PTにおいて「付保割合100%、全損のみ担保」というオプションを導入する提案がなされている。付保制限の30%～50%を原則的に存置した上で、一部損担保や半損担保を選択せず、全損のみ担保を選択した加入者に付保制限を撤廃して火災保険金額100%を補償する地震保険のオプションを新設することは、検討するに値する提案である。東日本大震災における建物・家財の全損の支払件数が4万2,222件の4.9%、半損が20万6,333件の24.2%、一部損が60万4,643件の70.9%であり、建物・家財の全損の支払保険金が2,950億円の24.1%、半損が6,293億円の51.4%、一部損が3,004億円の24.5%から

すると<sup>16</sup>、必ずしも実現不可能な提案とは思えない。その場合の地震保険料率は30%～50%の付保制限を付した通常の地震保険と同じ料率にするのか、あるいは高めに設定するのが問題となろう。

第2に、最新技術を施した耐震建物（マンション）については付保割合を引上げていいのではないかが検討されるべきであろう。最新の制震構造・免震構造のマンションが東日本大震災において制振装置や免震装置が効果的に作動し全く損害を被らなかった仙台市のマンションなど実態調査を通してその威力が検証されるべきである。検証結果が良好であれば、付保制限を変更・撤廃して50%～100%までの付保を認め、さらには地震保険料率の更なる割引も検討されてよいであろう。

#### （4）建物の保険金限度額5,000万円の引下げ

個別の建物の地震保険金額が5,000万円までアップされたのは、阪神・淡路大震災後の改定によって導入された<sup>17</sup>。居住用建物5,000万円は高額すぎないか、被災者の生活の安定に対する寄与という地震保険制度の理念からすると疑問である。しかし、このような高額契約は少ない現状からするとリスク量削減効果は限定的であり、引き下げを必ずしも実施しなくてもよいと思われる。地震保険制度は後退したというマイナスイメージを国民に与えることは得策ではない。

#### （5）損害区分の3区分（全損・半損・一部損）の合理性

##### 損害区分の多段階化

地震保険金が支払われる損害区分については、地震保険法施行令第1条第1項第1号から第3号が、居住用建物の全損、半損、一部損、同第4号から第6号が生活用動産（家財）の全損、半損、一部損を規定している。東日本大震災における地震保険加入者の不満や苦情が、全損、半損、一部損という現行の3段階での損害認定があまりにも硬直的であり、その幅が大きすぎることに向けられた。もう少し段階を多くした損害認定をすべきであるというものである。この変更をすることになれば上記施行令第1条第1項の改正が必要に

---

<sup>16</sup> 第2回地震保険PT資料、日本損害保険協会・日本地震再保険株式会社「安定的な地震保険制度の運営に向けて」3頁（平成24年5月25日）参照、[http://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/jisinpt/proceedings/material/01.pdf](http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/jisinpt/proceedings/material/01.pdf)。今後、全損、半損、一部損の総支払保険金額及び支払保険金割合や「イ構造」（耐火建築物、準耐火建築物及び省令準耐火建築物が入り、マンションはこれに該当）及び「ロ構造」（イ構造以外の建物、木造の戸建てはこれに該当）の総支払保険金額及び支払保険金割合、居住用建物及び生活用動産の総支払保険金額及び支払保険金割合、都道府県別の以上の違いなどのデータを収集し、整理されることを期待している。これらのデータは地震保険制度の改革にとってきわめて重要な情報であり、東日本大震災におけるそれらのデータ収集に時間が掛かったとしてもその把握に日本損害保険協会や損害保険業界は努めるべきであろう。

<sup>17</sup> 建物5,000万円、家財1,000万円のアップとその批判的検討として、前掲注2文献64-65頁参照。

なる。

この損害区分については、地震保険制度が創設された1966年（昭和41年）6月1日の時点では、損害区分は全損のみであった。地震保険によって填補すべき集積損害を極力減少させようとした。ところが、JA共済の建物更生共済が半損や一部損に対しても共済金を支払っていることから批判的になり、1978年（昭和53年）の宮城県沖地震を契機として1980年（昭和55年）7月1日から半損区分が加わり、1987年（昭和62年）の千葉県東方沖地震及び1989年（平成元年）の伊豆東方沖群発地震を契機として1991年（平成3年）4月1日から一部損区分が導入された。したがって、今回の不満や苦情を吸収して一部損と半損の間に1つの損害区分が挿入されることは以上の改正の経緯からすると自然な流れであり、説得力のある見解である。

これに対し、損害保険業界の中では、損害区分の新たな挿入については慎重であるべきだとする見解も根強い。その論拠は、第1に、損害区分の細分化によって巨大地震の際の損害保険会社側の損害査定要員の確保ができるのかという査定能力の限界の問題がある。第2に、査定や地震保険金の支払の迅速性が害される危険性がある。第3に、損害区分の境界線において再査定、再々査定の案件が増大する可能性が高い。居住用建物については、今回は一部損と半損の境界線であった20%をめぐって、また、半損と全損の境界線である50%をめぐって、5度の再査定をしたケースもあり、境界線を増やすことはそれだけ損害査定をめぐるトラブルが増加することになる。第4に、前述した東日本大震災のデータでは、全損4.9%、半損24.2%の支払件数であるのに対し、一部損の支払件数の割合は70.9%に上っている現実からすると、更なる支払地震保険金の増大につながるというものである。

このような損害区分を設けているのは、地震保険制度を有している国の中では日本だけである。CEA (California Earthquake Authority : カリフォルニア地震公社) が運営するアメリカのカリフォルニア州の地震保険や EC (Earthquake Commission : 地震委員会) が運営するニュージーランドの地震保険にはこのような損害区分はない。火災保険と同じように生じた損害に応じて地震保険金が支払われる。カリフォルニア州で発生した1989年10月17日のRoma Prieta地震（通称サンフランシスコ地震と呼ばれている）、1994年1月17日のNorthridge地震（通称ロス・アンジェルズ地震と呼ばれている）、また、ニュージーランドで発生した2011年2月22日のCanterbury地震（通称クライストチャーチ地震と呼ばれている）の地震損害の程度から考えて損害区分を設けなくとも対処できる程度の地震損害ということができよう。したがって、日本独自の損害区分の設定には中規模以上の地震の発生頻度、それによる地震損害の程度を考慮すれば経験則からして合理性がある。それでは更に多段階化へ踏みだすべきかという議論については、慎重派の上述した4つの主な論拠を克服しなければならない。第1、第2及び第3の論拠については、地震損害の査定要員を確保する努力を、損害保険業界を挙げて日常的に取り組み、査定スキルのアップに向けた種々の研修を日常的に課すことによって克服できない問題ではない。それが損害保険業界の社会的な責任や使命の問題に属する以上、絶え間ない努力をする意味は十分に

あるし、そのための予算を保険加入者の地震保険料から組むべきことも吝かではないであろう。第 4 の論拠については、東日本大震災における支払地震保険金の内訳が未だ判明しておらず、憶測で判断せざるを得ない。確かに支払地震保険金の増大につながる可能性が高いが、東日本大震災における苦情や批判を吸収することが地震保険に対する国民の期待に副うからである。

逆に、損害区分の多段階化ではなく、段階を縮小して全損だけにする、あるいは全損と半損の 2 区分にするという先祖がえりの見解もないわけではない。来るべき首都直下型地震、東海地震、南海地震、それらの 2 連動 3 連動の地震の発生という破局的・壊滅的な巨大地震を想定した場合には、損害区分の慎重派からすれば一部損の廃止もあり得るということになるだろう。しかし、半損区分や一部損区分の導入に関する前述した経緯からすると、逆方向に舵を切るとは地震保険加入者の地震保険離れを引き起こしかねない。そんな不完全な地震保険ならば加入する意味はなく、災害救助法や被災者生活再建支援法を頼りに、あとは預金等による自己防衛をした方がましだということになりかねない。

また、地震保険の創設の当初において、地震保険の法的性質は、全損区分のみとし、災害によって当座の生活資金を確保する見舞金的な性格を有する費用利益保険であった。その法的性質が、半損区分及び一部損区分を導入した時点で、火災保険と同じような物保险的性質に転化したということもできよう。そこで、地震保険加入者は、地震保険を火災保険と同じく損害が生じた割合に応じて地震保険金を支払うという実損填補の原則が機能する保険だという誤解を生じさせることがそのトラブルの原因であった。したがって、地震保険加入時の加入者に対する正確な損害区分への理解をどのように普及・定着させるか、政府や損害保険業界の更なる努力や工夫がなされなければならない。

#### 損害査定の透明性の確保

この問題は地震保険 PT において議論されていないが、その重要性があると考え論じることとする。損害査定の透明性の確保に関しては、地震保険法、同法施行令及び同法施行規則には全く規定がないため、損害保険業界の実務の独壇場になっている。損害査定員が査定のマニュアルあるいは手控えに基づいて査定をしたとしても、査定を受けた加入者はただ査定の結論のみに甘んじなければならない状況にある。その結論で納得できた加入者であれば問題はないが、どうしても理解できない加入者や、損害なしでなく一部損だ、一部損ではなく半損だ、半損ではなく全損だと主張したい加入者らは、東日本大震災においても数多くの苦情や不満を査定員に対して主張した。その結果、再査定、再々査定など数度にわたる査定のやり直しを要求した。損害保険会社側としては、数度にわたる査定を繰り返す義務はないが、地震被害にあった加入者の状況に配慮し、また、訴訟に発展することの煩わしさを回避するため、それらの要求に応じ、場合によっては、例外的に査定の結果を書面で回答した例もある。これらの状況をスムーズに解決する手段としては、金融庁による行政指導や地震保険法施行令の中で書面による回答を義務化する方法があろう。

例えば地震損害査定報告書などの書面での回答をしない理由として考えられることは、

第 1 に、巨大地震の場合には査定件数が膨大に上り、1 つの査定に費やせる時間数に限りがあることから、査定員による査定の正確性に万全を期したとしてもすべての査定にその正確性を達成することが困難なこと、第 2 に、住民の方が十分時間をかけてその被害の実態を把握できること、第 3 に、査定に関するトラブルが訴訟に発展した場合、地震損害査定報告書などの書面が書証として証拠方法になり得ることから損害保険会社側を提訴する数が増加し、また、損害保険会社側が敗訴になる危険性があること、第 4 に、前述した損害区分の境界線すれすれの査定がなされた場合、住民によるモラルリスクが惹起される危険性があること、第 5 に、査定の迅速性、保険金の支払の迅速性を害する危険性があることなどが挙げられよう。その意味で査定の透明性確保の問題もきわめて微妙でデリケートな問題である。

以上のような書面による報告をしない理由があるとしても、筆者としては、金融庁による行政指導や地震保険施行令あるいは施行規則の中で義務化に向けた法改正をすべきである。一般に、損害保険会社側は、地震保険加入者である住民に対し、説明義務や情報提供義務を負っている。その義務は地震損害が発生しその査定を行う場面において顕在化し、損害保険会社の査定情報は住民にとって最も知りたい情報となる。たとえ査定のトラブルが訴訟に持ち込まれ査定の誤謬が白日の下にさらされたとしても、それが真実ならば損害保険会社側はそれを甘受すべきであろう。また、住民によるモラルリスクの発生に関しては、モラルリスクの発生による地震損害の拡大を損害保険会社側が挙証することはきわめて難しいが、地震保険加入者は損害の拡大を防止する義務が課せられている以上、損害防止義務違反を主張・立証する方策を損害保険会社側で講じる工夫や努力をすべきであろう<sup>18</sup>。

## (6) 契約方法・契約構造の見直し

### 「地震団信」の創設問題

二重ローン問題を解消するため住宅ローン残高に連動して保険金を支払う地震団体信用保険（以下「地震団信」という。）を創設し住宅ローンに附帯する強制地震保険を導入できないかという提案が、地震保険 PT でなされている<sup>19</sup>。傾聴に値する見解でありその具体化に向けてその実現可能性を検討すべきであろう。この提案のメリットは、第 1 に、住宅購入者の二重ローン問題を解消できることである。二重ローン問題は阪神淡路大震災の時に深刻な問題として、被災者の生活再建の大きな足枷となったが、東日本大震災において

<sup>18</sup> ちなみに、カリフォルニア州の CEA の標準地震保険約款（Basic Earthquake Policy）の Conditions の項目では、地震損害査定に関し損害保険会社側と保険加入者の間で合意に至らない場合には、それぞれが利害関係のない査定者を選定し、それら査定者が査定報告書を提出し、当事者の合意を取り付ける。それでも合意に至らない場合には、住宅所在地のカリフォルニア州地方裁判所の裁判官が任命した審判者が判定するというシステムを取っている。Basic Earthquake Policy, Conditions 8. Appraisal 参照。

<sup>19</sup> 生活設計塾クルーの取締役である清水香氏による提案で、地震保険 PT の第 3 回会議の折に提案された。平成 24 年 6 月 1 日の第 3 回会議資料 1 参照、[http://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/jisinpt/proceedings/material/20120601\\_01.pdf](http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/jisinpt/proceedings/material/20120601_01.pdf)。

も同様の問題が深刻化した。二重ローン問題を解消するために、東日本大震災後、全国銀行協会と日本弁護士連合会などが協力して「個人版私的整理ガイドライン」(被災ローン減免制度)を平成23年8月22日に策定したが、その利用が低迷している<sup>20</sup>。その原因は被災者への周知不足や金融機関が債務を減額又は免除することから消極的で被災者に紹介もしていない実情がある。このような状況を「地震団信」は打開しようとするもので、マイナスからの再出発ではなく、ゼロからの出発を可能にするものである。第2のメリットは、住宅ローンの債権を有する金融機関にとって「地震団信」は住宅ローン債権の焦げ付きを解消できる債権保全の手段になることである。住宅ローンは金融機関にとって重要な資産であり、これが焦げ付くことにより金融機関の財務の健全性が損なわれ、公的資金の投入という問題に発展する。住宅ローンの焦げ付きがなくなることは金融機関にとって大きなメリットになる。第3のメリットは、「地震団信」によって金融機関への公的資金の投入額を減少させることができるので、国の財政負担が減少するメリットがある。第4のメリットは、住宅購入時に強制的に地震保険を付保するので、地震保険の加入率が向上し、保険料収入が全国的に増加し、民間の地再社・元受社の危険準備金と政府の地震特会の責任準備金の積み上げスピードが加速し、地震保険制度の強靱性をもたせることに貢献するメリットがある。「地震団信」の基本的仕組みは、(a)住宅購入時の強制地震保険加入、(b)新耐震基準を満たした建物のみ引受け、(c)全損のみ担保、(d)地震保険金額は住宅ローン残高に連動というものである。

#### マンション被害に適応した地震保険の創設問題

東日本大震災では仙台市を中心にマンション地震被害が多発した。また、千葉県浦安市等ではマンションの周辺土地の液状化によってライフラインの被害(電力・上水・下水・ガス・エレベーターの運用不能)が多発し、分譲マンション等の共同住宅に対応した地震保険の在り方が検討課題になった。

(A) マンションの周辺土地、ライフラインである電力設備、水道管などの埋設管、エレベーター、駐車場、駐輪場、高架水槽、受水槽、浄化槽、階段などの生活継続可能設備等は地震保険金の支払対象に追加すべきか

1966年(昭和41年)6月1日から地震保険制度はスタートして、東日本大震災が発生した2011年(平成23年)3月11日で45年間が経過した。地震保険制度がスタートした時点と比較して、マンションの建設棟数も格段に増加し、高層化がなされた。首都圏の湾岸エリアを中心としてタワーマンションと呼ばれる超高層マンションも林立している。高層

<sup>20</sup> 個人版私的整理ガイドラインは、東日本大震災や福島第1原発事故で被災し、住宅ローンなどの返済が難しい個人を対象に、債務の一部または全額の返済を免除する制度であり、二重ローン問題を解消するためにその利用が期待されたが、このガイドラインの策定から1年余り過ぎてても、当初1万人の利用を見込んでいたが、わずか71人とどまっておろ、その利用が低迷している。2012年9月16日・朝日新聞朝刊36頁、2012年7月25日・日本経済新聞朝刊9頁参照。

化したマンションにおいては、明らかに戸建て住宅の住民とは違う地震被災状況があり、きわめて深刻である。東日本大震災はそのことを如実に物語るものとなった。雨・露を凌げれば良いということだけではマンション住民に生活の大きな支障があることが明らかになった。この問題は、仙台市のマンションだけではなく、液状化の被害を被った浦安市をはじめとする首都圏・関東圏の広域に及んだ。水・電気・ガスが生活に欠かせないことは誰でも想像できる。水の供給がストップすればトイレ・浴室・台所が機能しなくなり、電気の供給がストップすればエレベーターの停止、トイレ・浴室の使用不能、テレビやパソコンによる情報収集不能、夜間の部屋は真っ暗闇ということで、マンションの専有部分における生活ができない。できるとしてもかなりの不便を強いられる。さらに大きな問題としては地震によって損傷したライフラインの復旧に莫大な予算を必要とすることである。ライフラインの復旧が地震保険の補償対象外ということで問題となる。これは戸建て住宅では想像しがたい問題である。

マンションは周知のように経年劣化に備えて修繕積立金を蓄積している。特に、大規模修繕に備えた修繕積立金は来るべき大規模修繕の時期が数年先であれば、とりあえずこの修繕積立金を取り崩してライフラインの復旧の予算とし、数年かけて大規模修繕のための不足した予算を含めて積立をしていけばよいことになる。しかし、修繕積立金の積立状況は個別のマンションによって大きく相違する。修繕積立金の取り崩しができないマンションではマンション住民からライフラインの復旧のための資金の供出を一括あるいは分割で徴収することになる。修繕積立金の取り崩しやマンション住民からの個別徴収は、どちらにせよ、マンション住民に大きな負担となる。この大きな負担を解消するために、地震保険の補償対象に、「主要構造部」だけではなく、マンションの周辺土地及びライフラインの復旧を追加すべきかが議論されるべきである。被災者生活再建支援法に基づく支援金、全国から寄せられた義捐金、被災自治体による復旧支援金などで対応できる場合には問題ないが、マンションの周辺土地の整備やライフラインの水道管などの埋設管の修理費用が多額になる場合には、地震保険の補償対象に追加していくべきであろう。そのためには、地震保険法施行令第1条を改正して、同条第3項の居住用建物の原状回復のための地盤等の復旧費用、同条第5項の床上浸水復旧費用のあとに、マンションのライフライン復旧費用も一部損認定とみなすべきであろう。そうすることが、地震保険法第1条の「被災者の生活の安定に寄与」することに繋がるからである。マンションの地震保険の補償範囲を拡大することは、それだけ手厚い補償を地震保険制度に要求することになるので、マンションの地震保険料をその分アップすることが合理的である。現行の地震保険料率は、例えば4等地の東京都ではマンションの「イ構造」では、年間保険料として保険金額1,000円につき1.69円なのに対し、木造の戸建ての「ロ構造」では、年間保険料として保険金額1,000円につき3.13円になっている。マンションは戸建ての約54%という安い保険料になっているが、この保険料を幾分アップすることも視野に入れなければならない。地震保険料に関してマンションと戸建てとのバランスを加味した調整が必要になるだろう。



(B) マンションの専有部分の個別査定のための「損害認定基準表」を新たに作成すべきか

この問題は地震保険 PT では取り上げられていないが、度重なる地震災害の度に浮上してきた問題である。地震保険標準保険約款には、マンションの専有部分の個別査定を謳いながら、専有部分の個別査定用の「損害認定基準表」が存在せず、建物の損害認定に準拠する方式でマンションの専有部分の個別査定を行っているということが問題であり、その問題を解決するためには、マンションの専有部分独自の「損害認定基準表」を専有部分の重要な構成部分を意識したものを作成する必要がある<sup>21</sup>。ただ、マンションの専有部分の個別査定用の「損害認定基準表」を作成してそれに基づいて査定を行うことはそれだけマンションの専有部分に対する支払地震保険金の総額が増大する可能性を秘めているから、上述した戸建ての地震保険料率とのバランスを加味した調整がこの場合も必要となる<sup>22</sup>。

(7) 保険料率の改定

保険料率一般

(A) 津波被害と液状化被害の保険料率への反映

地震調査研究推進本部で震源モデルの改訂作業が行われ、改訂後の震源モデルに基づき損害保険料率算出機構において地震保険料率の改訂が実施されるが、その際の重要な焦点は、甚大な津波被害と液状化被害（特にマンション周辺土地の液状化被害）をどこまで保険料率に反映するかという点である。

(B) 東日本大震災の震源モデルの追加

東日本大震災の震源モデルが改訂作業で追加されるので、これがどこまで料率を押し上げる要因になるかを見極める必要がある。

(C) 保険料率の信頼性

地震保険料率の信頼性にとって、保険数理に基づく合理的算出方法とノーロス・ノープロフィットの原則が重要になる。

(D) 国民への周知・啓蒙活動

国民が正しく地震リスクを認識し、地震保険を含めて具体的な備えに結びつくような

<sup>21</sup> マンションの専有部分の個別査定用の「損害基準表」の作成が必要であることを主張する論稿として、黒木松男「東日本大震災によるマンション被害と地震保険の課題」マンション学 40 号（民事法研究会、2011 年 10 月 28 日）89 - 93 頁参照。

<sup>22</sup> 地震保険 PT のだい 7 回会議（平成 24 年 9 月 19 日）において、国土交通省住宅局市街地建築課マンション政策室は「マンションの災害対応に関する取組み」というテーマで、マンションに係る地震保険の評価と課題にも触れ、今後の課題として、地震保険への加入の促進、共用部分の対象追加（ライフライン、受水槽等生活継続関連）、損害区分（「半壊」と「一部損」の間で保険金額に差があるため）の 3 項目を挙げている。地震保険 PT 第 7 回会議資料 3、[http://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/jisinpt/proceedings/material/20120919\\_03.pdf](http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/jisinpt/proceedings/material/20120919_03.pdf) 参照。

啓蒙活動が大切である。それによって、国民が地震リスクを適正に評価できれば地震保険料は高いとは言わなくなる。

(E) 保険料負担の国民への説明の必要性

地震保険料率を地震リスクに対して合理的に算出していること、将来世代の負担に関して世代間の公平を考えて設定していることなど、地震保険料の負担について国民に説明することが大切である。

等区分

(A) 「保険」の考え方と「連帯」の考え方

現行の都道府県別の4等地制や更にリスクに応じた細分化を図るかという観点は、「保険」の考え方に軸足を置く立場であり、全国一律でよいという平準化は、国民の「連帯」に軸足を置く立場である。地震保険の基本的な性格論を「保険」の考え方で捉えていくか、または、「連帯」の考え方で把握するのかという問題であるが、現在の地震保険の姿は、この2つの考え方を取り入れた折衷的制度であり、どちらに重点を置くかによって保険料率の設定の仕方も違いが生じてくる。発表者としては、その重点を「保険」の考え方から「連帯」の考え方へ若干シフトして地震保険料率も検討すべきと考える。

(B) 「連帯」の考え方からの保険料率の平準化

「連帯」の考え方から、保険料率を平準化し、全国一律の地震保険料にする、または、現在の4等区分を2~3区分に統合するという見解が地震保険PTでも取り上げられている。その理由は、東日本大震災は、2等地という料率の低い地域で大規模地震が発生しているという現実があること、地震調査研究推進本部が作成する震源モデルの精度に限界があること、日本全国どこにおいても地震リスクは相当程度高いという現状があることである。

発表者としても、地震予知の精度が依然として大雑把な確率論にとどまっている現状からすると、国民を納得させる地震保険料率の決定は不可能であると思われる。そうであれば、「連帯」の観点から同一の料率設定の方がむしろ納得感が得られる。また、日本全国どこでも同じ地震リスクに曝されているというメッセージを国民に対して発することになり、地震から自らの財産を守るという「連帯」の意識も醸成される。この場合に最も困難な問題は、全国一律の地震保険料率はどう設定するのかという問題である。4等区分の1等地と4等地の中間の料率にするのかどうか問題になる。理論的には、中間の料率にすれば良いことになるが、これでは以前の収入保険料の総額との間で相違が出てきてしまうので、以前の全体の収入保険料を全国の地震保険の保有契約数で除して得た金額を個々の契約の保険料にすれば収入保険料の総額とほぼ一致する収入保険料になるので、こちらの方が現実的であろう。そして、日本全国一律の地震保険料を基本として、明確な客観的な基準に基づき、建物や地盤の保険料率の割引要因や割増要因があれば地震保険料を上げたり下げたりすることによって地震保険のリスクコントロール機

能を持たせることができる。

しかし、現行の 4 等区分からすると、同一料率は抜本的な変更になり慎重に今後検討していくべきである。当面は 4 等区分を 3 等区分に、そして、3 等区分を 2 等区分にして最終的に等区分の廃止という暫時的な移行を模索することが妥当であろう。

#### (C) 都道府県別の等区分の合理性

当面の間、等区分を存続させる場合、現在の都道府県別の等区分に合理性があるかどうかを検討されるべきであるが、発表者としては、都道府県別等区分制には合理性がないと考える。その理由は、都道府県というのは単なる行政区分であって地震リスクと対応した区分ではないこと、長野県と静岡県の間境において 2.46 倍もの格差に納得感は得られないこと、同じ東京都や北海道でも都内や道内で地震リスクは同じとすることに抵抗感があることである。とはいえ、地震リスクによる等区分をどのように設定するかという問題は、きわめて困難な作業が伴い、その地震リスク区分を一応策定してその提示を国民にした場合、どの程度の科学的根拠を国民に示すことができるかが大きな課題となる。海洋型地震の場合にはプレート同士の状況の予測、内陸型地震では活断層の今後の活動状況の予測など納得してもらい地震予知学の科学的知見を提示できるかが最も重要である。それができないからこそ便宜的に都道府県別にしたのかもかもしれないが、現在のできる限りの科学的知見に基づいて地震リスク区分を説明することが求められる。

#### (D) 立地による危険度の料率への反映

東日本大震災では、津波による甚大な建物・家財の被害を映像で目の当たりにし、また、液状化したマンションの周辺の敷地が被った損害を見るにつけ、これらを地震保険料率に加えたら、かなりの地震保険料の引上げが予想される。現行の地震保険料率への津波被害の反映が比較的少なく、マンションの周辺土地の液状化は補償対象になっていなかったからである。津波被害を受けやすい地域や埋立地で液状化を生じやすい地域を指定してその地域に対し割増料率を適用するというのであれば、割増料率の適用を回避するために、その地域から他の地域に移転するという立地誘導の契機になり得る。しかしながら、それほど高くない割増料率の適用を避けるためにわざわざ引越しをするものだろうか疑問であり、地震保険のリスクコントロール機能からすると立地誘導にはそれほど効果はない。

#### 構造区分（非木造・木造）・耐震割引

非木造と木造の現行の構造区分は、建物の耐震性に基づくリスク格差に応じたものであるから、現行構造区分は維持した方が望ましい。耐震割引を得ようとして建物を耐震化することは、多額の耐震費用を考えれば耐震化のインセンティブにはならない。これに対し、免震構造・制震構造の建物の居住者は、耐震割引が得られるので、地震保険の加入促進につながる。現行の耐震割引率は最高で 30%の割引であるが、これを更にアップした割引率

にすれば地震保険の加入促進効果は目に見えて上昇するであろう。