

地震保険の改革に向けて

—強制・任意の二段階地震保険の提言—

(大学・学部名)	(氏名)
法政大学・経営学部	千浦 克之
	松本 拓也
	松下 健介

## (題名) 地震保険の改革に向けて

### —強制・任意の二段階地震保険の提言—

(応募論文の提言部分の要約<1枚以内>)

地震災害発生の予測困難性と災害に伴う巨額損失の可能性のため、生命保険と異なり、地震保険には「大数の法則」が適用できない。それ故に、民間保険会社のみで保険金を負担することが困難となり、政府がリスクの一部を負担している。しかし、政府の存在は地震保険の商品性を画一化させており、社会構造や人々の生活スタイルの変化に対応した商品設計が実現していない。

本稿では、震災後の災害復旧と長期的な生活基盤としての住宅の再建を可能とする機能を備え、家計のニーズに合った形の地震保険制度を構築することを提言する。これにより、家計に対して現行制度に比べ、より有効かつ実践的な地震に対するリスク転移の手段を提供することが可能となる。具体的には、強制保険部分・任意保険部分からなる地震保険制度を提案する。すなわち、①被災直後の「復旧」に向けた当面の資金の確保のための保険を強制加入保険とし、②その後の「復興」、すなわち長期的な生活基盤となる住居取得のための保険を任意保険とするスキームとした。

強制加入保険は、将来の地震に向けて国民全体で将来の地震リスクに向けて、資金を広く薄く積み立てていくことを企図している。わが国の地震災害リスクは他国と比べても著しく高く、大規模な地震災害が発生した場合、多くの国民の生活に支障をきたす。そこで、公共政策的な側面の強い強制保険を設け、被災後の復旧に向けた当面の費用の工面を目的とした必要最低限度の補償を低負担で強制化する。

任意保険は、各世帯の所得水準やニーズに応じた多様性のある商品設計とする。地震保険の自由度を高めることを通して、加入者は自らにあった商品を選ぶことが可能となる。ただし、高(低)所得者向けの商品ほど、政府のリスク負担割合は小さく(大きく)なり、保険加入者の負担割合は大きく(小さく)なるようなメリハリのある仕組みとする。

**応募論文の本文<5枚以内> (1枚: 35字×35行)**

**1. はじめに**

3月11日に発生した東日本大震災以降、地震保険に対する関心が高まっている。例えば、自動車や液状化に対する新たな補償や審査基準緩和などの補償内容の拡充だけでなく、地震保険制度自体の課題などについても新聞等のマスコミにて広く取り上げられている。

そもそも地震保険制度の創設時、政府は「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」とし、当初から地震保険自体に多くの課題があることを認識していた<sup>i</sup>。本稿では、地震保険の目的と社会的機能を確認し、生活スタイルの多様化など社会的背景の変化を踏まえた地震保険制度の新しい形を提案したい。具体的には、大規模地震に伴う被災からの「復旧」、すなわち生活のために最低限必要な機能の回復部分と、保険契約者毎の選好にあわせて「復興」を企図した保険部分に大別し、それぞれを強制加入部分と任意加入部分の二段階とする制度を提言する。なお、本稿では家計の加入する地震保険に焦点を絞って議論を進めることとする。

**2. 日本の自然災害リスクと地震災害**

わが国は、小さな国土に地震、台風、津波など多くの自然災害が発生する世界でも稀な国である。世界最大の再保険会社であるミュンヘン再保険が2002年に公表した自然災害リスク指数によると、東京・横浜（リスク指数：710）が一位であり、二位のサンフランシスコ（同：167）の約四倍と突出して高い<sup>ii</sup>。さらに、四位には、大阪・神戸・京都（同：92）が入るなど、日本の大都市の災害リスクレベルは国際的にみて非常に高い。経済規模に鑑みると、自然災害が発生した際の経済的損失も極めて大きい。実際、損失額は、阪神淡路大震災で約9.6兆円、東日本大震災では約16～25兆円（内閣府推計）とされる<sup>iii</sup>。

さらに、図表1の通り今後30年間に東海、東南海、南海、首都直下型など人口が密集している経済圏での地震発生リスクが高いと予測されている。特に首都直下型地震（M7クラス）の発生確率は70%と推定され、M7.3を想定した予測では直接被害額66兆円、経済的な被害総額は約112兆円に及ぶと推定される（内閣府：平成17年度版防災白書）。このように、わが国は地震など発生をコントロールすることが不可能な自然災害のリスクが高く、今後も大規模地震による経済的損失を被ることが予想されるため、その危機管理および災害発生後に備える仕組みを整備することが必須である。

### 3. 地震保険とその課題

1964年の新潟地震を契機とし、1966年に創立された地震保険は、数少ない地震発生後を見据えた事前的対策の一つである。個人レベルでの事前的対策としては、①地震リスクの高い地域からの転居、②住居の耐震改修・補強、③個人向け地震保険への加入程度しか選択肢はない。そういった意味で、地震保険は数少ない地震に対する備えとして重要な存在である（平泉他，2006）。

しかし、地震保険は保険商品の中でもある特徴を有していることに注意が必要である。その特徴とは、地震災害発生の予測困難性と災害発生に伴う巨額損失の可能性であり、それゆえに「大数の法則」が十分に機能せず、この二つの特徴が地震保険制度の設計・運営における大きな障害となる。したがって、民間保険会社のみで保険金を負担することが困難となり、他の損害保険に比べ設計・運営が困難である。日本の地震保険制度は、図表2のような日本地震再保険株式会社と民間と政府間での再保険スキームを柱としている。

現行の地震保険の基礎となる制度は50年近く前に「制度の早期実現を優先するために、制度的な不備を抱えた状態で創設された」という経緯がある<sup>iv</sup>。図表3のとおり、経済情勢の変化、数回の大規模震災の経験、保険契約者の需要に対応するため①地震保険を付帯できる保険種目の拡充、②付帯方法の変更、③加入限度額および総支払い限度額の引き上げ、④補償内容の改善・拡充、保険料率の見直しなどの度重なる改編が行われ、現在の制度に至る。

しかし、度重なる改編が行われきた中で、2009年度時点で未だに加入率は23%、付帯率は46%と低く、地震大国におけるリスク転移の手法として広く浸透しているとは言い難い<sup>v</sup>。この背景としては、所得の低下傾向、保険料の割高感が挙げられる<sup>vi</sup>。とくに割高感は、他の保険がアンカーとなり「消費者の合理的な選択」を妨げている可能性も示唆されている<sup>vii</sup>。また、地震保険は官民一体の運営といえども、事実上政府によって主体的に運営されているため、どの保険会社も同内容の商品を販売しており、競争原理が働きにくい。地域や耐震性ごとに保険料は異なるが、補償対象やその範囲が画一的であり、消費者のニーズに即した多様性のある商品設計が限定的な形でしか実現できていない。

1966年の創設以来、社会構造や人々の生活スタイルも変化しており、既に地震保険制度自体が制度疲労を起こしている面は否定できない。東日本大震災を期に、地震保険に対する関心が非常に高まっている中で、地震保険の役割と機能を今一度確認し、地震保険のあり方を見直す好機である。今後、大規模地震の発生が確実である日本において、総合的な地震災害予防および対策を講じていく必要がある。その上で、地震保険制度を構築することは、家計に対して有益な地震に対するリスク転移の手段を提供するものであり、今後のわが国の地

震災対策としても重要である。

#### 4. 新地震保険制度概要

##### 4-1. 新地震保険の役割と目的

本稿では強制加入部分と任意加入部分からなる二階建て保険を提案する。地震保険の役割は、保険契約者の地震災害リスクのヘッジである。ヘッジには、①被災直後の「復旧」に向けた当面の資金の確保と②その後の「復興」、すなわち長期的な生活基盤となる住居の再建または確保の二つの要素が含まれる。現在の地震保険では、両方の線引きはなされておらず、いずれも任意加入となっている。しかし、本稿では①を公共政策的な観点から強制保険として、②を家計毎に区々な住宅および家財に対する選好にあわせて選択する任意保険とすることを提案する。提案の前提として、実行性の観点から地震保険単体での保険制度ではなく、現行制度の再保険スキームと火災保険付帯方式を維持する。見直しは、保険の補償内容部分のみとする。なお、今回は紙幅の都合上、実証的な数値に基づく綿密な提案は難しいため、あくまで方向性を示すにとどめる。

##### 4-2. 強制加入部分

これまで見てきた様にわが国の地震災害リスクは高く、大規模な地震災害が発生した場合、多くの国民の生活に支障をきたし経済的・社会的損失が生じる。そのため、公共政策的な側面の強い強制保険を設ける妥当性は十分あるだろう。住宅が個人資産であることを考慮すると、住宅の再建を目的とするよりも、「被災後の復旧に向けた当面の費用の工面」を目的とした必要最低限度の補償を低負担で強制化するほうが適切であろう。財政が逼迫している中で、政府の支出を抑える効果も期待できる。

先行研究である黒木(2004)では、低補償・低保険料での強制保険を提案している。この考え方に沿いつつ、より具体的に強制保険部分の目的を「被災後の復旧に向けた当面の費用」とする。この目的に鑑み、保険の支払いを震災後の住居や生活を復旧するための最低限度の資金とする。家計の平均年間消費支出である約290万円(平成22年度の家計調査による)を目安に、最大で1年程度の避難生活を想定し、補償上限を単身世帯で150万円、非単身世帯で300万円とする。保険の対象は持ち家世帯、借り家世帯の全てとし、保険の性質から後述の通り地域差以外の部分では各世帯一律の保証とする<sup>viii</sup>。なお、資金の性格上、政府の関与部分を大きめに設定する現行の地震保険と同様の国の再保険割合を維持する。

黒木(2004)によると、強制保険のメリットとしては、①保険加入率の増加、

②逆選択の防止が挙げられる。むろん加入率の増加自体も大切だが、補償内容が保険加入者にとって有効なものであるからこそ、加入率が高まることが望ましい。目的を明確化し、低負担での提供を実現することで、それに資する制度設計としている。また、逆選択の解消についても、公共性を重視しすぎるとモラルハザードの問題が生じやすい。低リスク地域の加入者が高リスク地域の加入者のリスクを完全に肩代わりすることは避けるべきであり、災害リスクと費用とが比例した段階的な保険料設定を行う<sup>ix</sup>。

保険対象を住宅・家財を対象としているにもかかわらず、目的を「被災直後の復旧に向けた当面の費用の工面」としていることは批判の対象となることが予想される。しかし、このモデルは、わが国の財政状態やこれまでの震災後の経済損失の巨大性を鑑み、加入を強制化することで実質的には税金に類似した内容としたことが大きな特徴である。これにより、被災時には財政の負担を抑えつつ、被災者に対して当面の資金を幅広く、円滑に、そして平等に供給する（＝保険料を受け取ること）ことが可能となる。

#### 4-3. 任意保険部分

任意加入保険については、復興に向けた生活基盤となる住居の再建及び確保が目的となる。保険の自由化を通して、ニーズに則した様々な保険を提示することで、加入者は自らにあった商品を選ぶことが可能となる。また、規制緩和により商品の補償内容に合わせて保険料率に保険会社の利潤を織り込む余地を持たせることで、保険会社にインセンティブを与える。さらに、原則、一定額まで国が一律の再保険を行い、それを超える分については保険会社が負担することで、保険会社の負担を減らしつつ、商品の拡充を図るものとする(図表4)。

本稿では、図表5に示された任意保険商品のニーズ別にモデル・ケースの提示を試みた。スタンダード商品(例1)は、一般的な住宅保有者をターゲットとし、保険金額を主契約の火災保険の契約金額と同額まで設定できるようにする<sup>x</sup>。住宅の再建資金として十分な保険金を選択可能にすることで、二重債務の軽減するメリットも有す<sup>xi</sup>。ただし、費用と補償とのバランスを保ち、建物・家財を合わせた保険金額の上限を2000万円にするなど、必要な補償をある程度限定することで加入者の保険料負担を抑える。

高補償商品(例2)は、高い補償を受けたい人をターゲットとする。スタンダード商品同様、保険金額を火災保険の契約金額と同額まで設定できるだけでなく、保険金額の算出において再調達価額を用い、保険金のみでの資産の復元を相当程度、可能とする。また、液状化や延燃など地震による様々な二次的災害への補償オプションや保険支払い金額の上限を1億円程度とすることで、補

償内容を充実させる。ただし、スタンダード商品に比べ、保険料率はかなり高めの設定となり、政府の再保険部分の割合は小さくなる。

低補償商品（例3）この商品は保険金で住宅再建を目的としている前述の二つと異なり、震災後、賃貸住宅を借りるため、保険金を長期的に家賃補助として受け取りたい人をターゲットとする。具体的には、持ち家の再建を望まない単身の高齢者や高い保険料を支払えない低所得者層を主たる加入者層と想定している。例えば、収入保障保険と同様に月々2万円程度を10年間にわたって支払うなど、月々一定の金額を支払っていくことで、被災後の長期的な住居費用の一部を補償する<sup>xii</sup>。スタンダード商品に比べ、保険料率は低めの設定となり、政府の再保険部分の割合は大きくなる。保険金の支払いが一括ではないため、保険会社にとっては、短期間で巨額の保険金を用意する必要がなく、支払い負担が平準化できるというメリットもある<sup>xiii</sup>。

## 5. おわりに

本稿では、新たな地震保険制度として強制保険部分・任意保険部分からなる地震保険制度を提案した。具体的には、①被災直後の「復旧」に向けた当面の資金の確保のための保険を強制加入保険、②その後の「復興」、すなわち長期的な生活基盤となる住居の再建または確保のための保険を任意保険とするスキームとした。前者は将来の地震に向けて国民全体で将来の地震リスクに向けて、資金を薄く広く積み立てていくことを企図している。後者は各世帯の所得水準やニーズに応じた多様性のある商品設計とした。

地震災害に対しては、防災や金融技術によるリスク転移など様々な議論が行われているが、今回は、保険制度の改善についての議論に注力するため、触れなかった。また、保険加入率の伸び悩みに関しては、本稿で扱った制度的な課題や保険商品と需要のズレの他に、認知リスクの問題とそれに対する改善策としての正しい地震リスクの認識の必要性は、消費者を対象とした調査研究からも指摘されており（損害保険料算出機構(2009)、近未来課題解決事業(2009)）、正しい地震保険に対する教育と理解も必要であることを言及しておく。

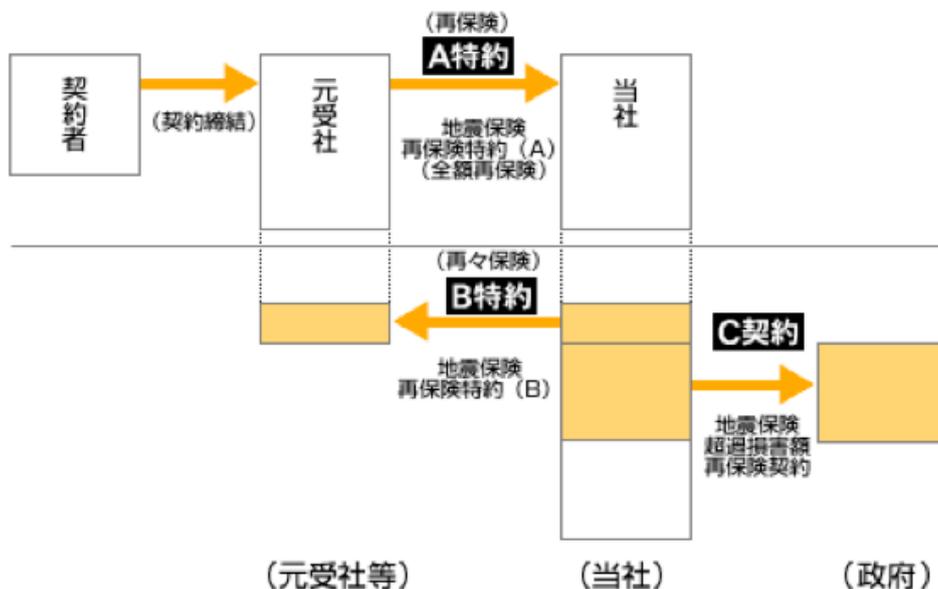
今後も大規模地震の発生が確実であるわが国において、政府は総合的かつ全体整合的視点から地震災害予防および対策に積極的に取り組んで行く必要がある。震災後の災害復旧と長期的な生活基盤としての住宅の再建を可能とする機能を備え、家計のニーズに合った形の地震保険制度を構築することは、家計に対して現行制度に比べ、より有効かつ実践的な地震に対するリスク転移の手段を提供するものである。

<図表 1> 地震発生確率の高い主な地域

地震名	想定地震規模 マグニチュード (M)	今後 30 年以内の地震発生確率
東海地震	8 程度	87% (参考値)
南海地震	8.4 前後	60% 程度
東南海地震	8.1 前後	70% 程度
首都直下型地震	7 前後	70% 程度

(出所)文部科学省地震調査研究推進本部「過去の長期評価結果一覧(2011年1月1日での算定)」のデータにもとづいて筆者が作成。

<図表 2> 再保険スキーム



(出所)日本地震再保険(株)HPより転載

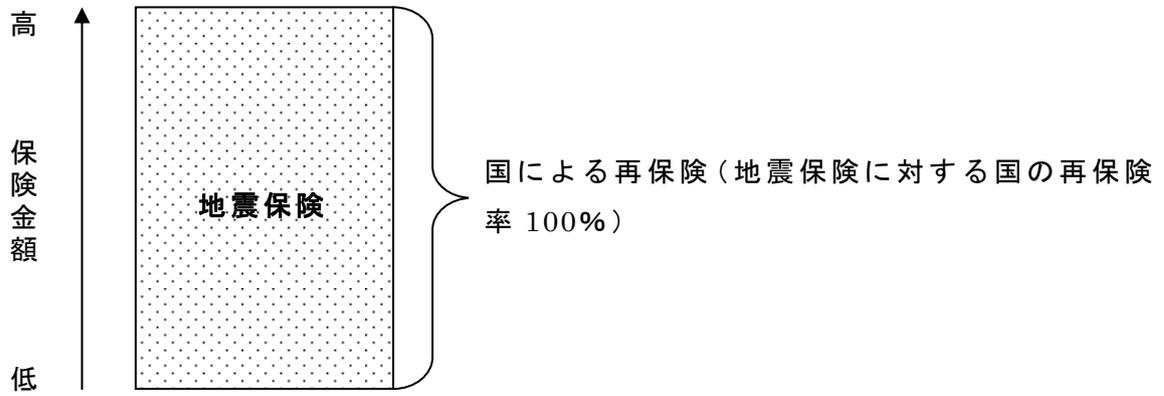
< 図表 3 > 地震保険制度の変遷

実施日	補償条件	保険金の支払い割合 (保険金額に対し)	加入限度	保険金総支払限度額
s41(1966)6	全損	全損: 建物、家財ともに100%	付帯割合: 地震保険が付帯される火災 保険契約の保険金額の30%相当額 限度額: 建物90万円、家財60万円	3000億円 政府: 2700億円 保険会社: 300億円
s47(1972)5	同上	同上	付帯割合: 同上 限度額: 建物150万円、家財120万円	4000億円 政府: 3400億円 保険会社: 600億円
s50(1975)4	同上	同上	付帯割合: 同上 限度額: 建物240万円、家財150万円	8000億円 政府: 6775億円 保険会社: 1225億円
s53(1978)4	同上	同上	同上	1兆2000億円 政府: 1兆162億5000万円 保険会社: 1837億5000万円
s55(1980)7	建物: 全損および半損 家財: 全損および全損に至らない損害 で当該家財を収容する建物が全損ま たは半損となった場合	全損: 建物、家財ともに100% 半損: 建物50%、家財10%	付帯割合: 地震保険が付帯される火災 保険契約の保険金 額の30%以上50%以下相当額 限度額: 建物: 1000万円、家財500万円	同上
s57(1982)4	同上	同上	同上	1兆5000億円 政府: 1兆2715億円 保険会社: 2285億円
H3(1991)4	建物: 全損、半損および一部損 家財: 全損および全損に至らない損害 で当該家財を収容する建物が全損、 半損または一部損となった場合	全損: 建物、家財ともに100% 半損: 建物50%、家財10% 一部損: 建物、家財ともに5%	同上	同上
H6(1994)6	同上	同上	同上	1兆8000億円 政府: 1兆5258億円 保険会社: 2742億円
H7(1995)10	同上	同上	同上	3兆1000億円 政府: 2兆6884億円 保険会社: 4116億円
H8(1996)1	建物: 全損、半損および一部損 家財: 全損、半損および一部損	全損: 建物、家財ともに100% 半損: 建物、家財ともに50% 一部損: 建物、家財ともに5%	付帯割合: 同上 限度額: 建物500万円、家財1000万円	同上
H9(1997)4	同上	同上	同上	3兆7000億円 政府: 3兆1974億円5000万 円 保険会社: 5025億5000万円
H11(1999)4	同上	同上	同上	4兆1000億円 政府: 3兆4891億3000万円 保険会社: 6108億円7000万 円
H14(2002)4	同上	同上	同上	4兆5000億円 政府: 3兆7526億7000万円 保険会社: 7473億3000万円
H17(2005)4	同上	同上	同上	5兆円 政府: 4兆1221億9000万円 保険会社: 8778億1000万円
H20(2008)4	同上	同上	同上	5兆5000億円 政府: 4兆3915億円 保険会社: 1兆1085億円
H21(2009)4	同上	同上	同上	5兆5000億円 政府: 4兆3012億5000万円 保険会社: 1兆1987億5000 万円
H23(2011)5	同上	同上	同上	5兆5000億円 政府: 4兆7755億5000万円 保険会社: 7244億5000万円

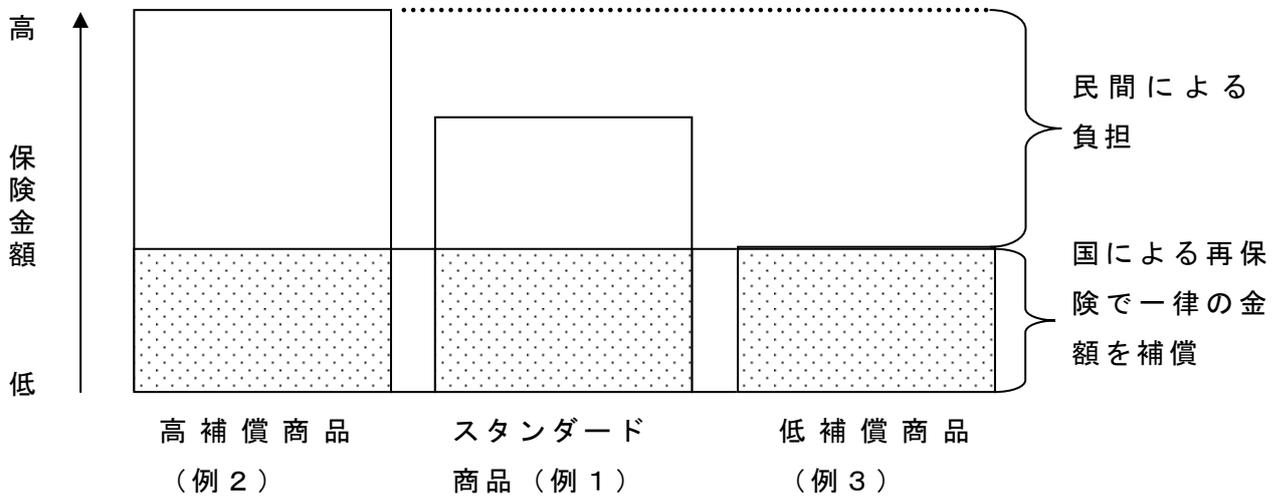
(出所) 損害保険料算出機構「地震保険制度の変遷」から筆者が作成。

<図表 4 >

○現在の地震保険



○任意保険部分における官民の保険金負担イメージ



(出所) 筆者作成

<図表 5> 任意保険商品のニーズ別モデル・ケース

	ターゲット	補償内容	特徴
スタンダード商品	一般的な住宅所有者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保険金額が火災保険の契約金額と同額まで設定可</li> <li>・保険金額の上限が2000万円程度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・二重債務が軽減される</li> </ul>
高補償商品	被災後の手厚い補償を求めている人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保険金額を再調達価額で算出し、火災保険の契約金額と同額まで設定可</li> <li>・保険金額の上限が1億円程度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保険金のみで資産の復元が可能</li> <li>・二次的災害への補償</li> <li>・高額の目的物の補償</li> <li>・保険料が高額</li> </ul>
低補償商品	保険金による住宅再築を目的とせず、地震後の住居費（家賃等）に対する補助を目的とした人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・月々2万円程度を10年間支給</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災後の長期的な住居費の補助を目的とする</li> <li>・保険料が低額</li> </ul>

(出所) 筆者作成

- 
- i 損害保険料算出機構(2010)による。
  - ii ミュンヘン再保険会社アニュアルレポート(2002年)による。自然災害リスクは、自然災害(地震、台風等、水害等)による災害リスクを「①危険発生の可能性、②脆弱性、③危険にさらされている経済価値」の三つの指標に基づき、世界の主要都市について算出したものである。
  - iii 被害地震とは、学術用語として特定の定義はないが、何らかの被害、変化、損失を生じさせた地震を指す。理科年表では、宇佐美(1996)、宇津(1982)の2つの文献を引用して範囲を規定している。
  - iv 損害保険料算出機構(2010)による。
  - v 損害保険算出機構「地震保険の契約件数・世帯加入率の推移」による。
  - vi 近未来課題解決事業(2009)による。
  - vii アンカリングとは、不確実な事象について予測をするとき、初めにある値(アンカー)を設定し、その後で調整を行って最終的な予測値を確定することを指す。この時、初めに設定したアンカーに引きずられて、十分な調整ができないことから予測値にバイアスが生じることがある(平成20年度日本建築学会近畿支部研究報告集より)。本文では、不確実な事象が地震保険、アンカーが他の保険に相当する。
  - viii 基本的には火災保険とセットで加入する現行方式を活用する。ただし、一部の賃貸物件では借家人賠償責任保険への加入を強制としていない。そのような場合には、自動車の自賠責保険と同様に個別での強制的加入を義務づける。なお、加入のインセンティブ付けとして、年末調整の控除対象とすることが考えられる。
  - ix ただし、全国的な強制保険としているため、地震の多寡にかかわらず地域間でリスクシェアリングをしていることにはなる。
  - x 現在の地震保険では、最高でも火災保険の契約金額の50%までしか補償されない。
  - xi 失われた住宅の残っているローンに加えて、新しい住宅を建てる際にローンを組むので、二つのローンを払い続ける必要がある。
  - xii 勤労者世帯の内、2人以上の世帯では住居費用として雇用主から月々20,690円が平均して支払われている(平成22年度、総務省統計局「家計調査」による)ため、これを目安とした。
  - xiii 収入保障保険も、支払いが多期間に亘る死亡保険とすることで、保険料が抑えられている。

---

【参考文献】

- 宇佐美龍夫(1996年)『新編 日本被害地震総覧』東京大学出版会。
- 宇津徳治著(1982年)『日本付近のM=6.0以上の地震および被害地震の表：1885-1980年』東大地震研究所彙報第57巻。
- 近未来課題解決事業(2009)「平成21年度地震保険消費者アンケート調査に基づいた研究」。
- 黒木松男(2004)『地震保険の法理と課題』成文堂。
- 損害保険料算出機構(2009)『地震保険に関する消費者意識調査(平成21年調査)』損害保険料算出機構。
- 損害保険料算出機構(2010)『日本の地震保険 平成22年1月版』損害保険料算出機構。
- 平泉、小黒、森、中軽米(2006)「地震保険改善試案」財務省総合政策研究所。ミュンヘン再保険会社アニュアルレポート、2002年。

【参考 URL】

- 日本損害保険協会「知ってナットク！学んでおトク！そんぼのホント」  
(<http://www.sonpo.or.jp/wakaru/seminar/step1/chapter5.html>) (2011/09/25 アクセス)
- 野村証券「証券用語解説」  
([http://www.nomura.co.jp/terms/english/c/cat\\_bond.html](http://www.nomura.co.jp/terms/english/c/cat_bond.html)) (2011/09/25 アクセス)
- 文部科学省地震調査研究本部「過去の長期評価結果一覧」  
([http://www.jishin.go.jp/main/choukihyoka/ichiran\\_past/ichiran20110111.pdf](http://www.jishin.go.jp/main/choukihyoka/ichiran_past/ichiran20110111.pdf)) (2011/09/25 アクセス)