

(はじめに)

保険制度は従来、保険商品供給者の論理が強く、約款での契約が多くなることから、保険加入者のニーズに合わないところがあっても、改善が進みにくいところがあった。しかし順次、例えば、入院保険金の給付要件が、従来の「入院5日以上」から「入院1日以上」に緩和され、認知症保険、先進医療保険が普及してくるなど、利用者サイドのニーズを踏まえた商品提供が進んでいる。この意味で、地震保険についても利用者のニーズに対応するという観点から、ある意味では、改善の余地は相当大きいのではないかとと思われる。しばしば地震保険は、「地震保険に関する法律」(昭和41年法律第73号)第一条の規定により、「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」ことをもって、地震に伴う物的な填補は視野に入っていないとの主張に直面するが、制度が創設された1966年から、50年以上が経過しており、地震災害の巨大性、広域性という他の保険に見られない特殊性があるものの、被保険者の財産上、生活上のリスクの補填という制度本来の目的に照らしてその妥当性を含めて再検討する余地はあると思われる。

9月1日の「防災の日」を挟んで、最近の地震の多発もあり、例年以上に地震災害への対応が議論を呼んでいる。しかし、地震の事前予知、事後の復旧・復興については、いずれも難問山積であり、政策の優先順位、実施のプログラムも明確に定まっているとはいえないのが実情であろう。

こうした中で、いつ巻き込まれるのか全く想定できない大震災に対して、ハード・ソフトの対策が難航を極め、財政上の制約が非常に大きく、当面、十分な対策が実現される見通しが立たない以上、事後救済に位置付けられる地震保険の充実に向けた改善案を考えることが重要な課題になるのではないかと考えられる。

(現行制度の概要)

地震の損害に備える地震保険制度は、政府と保険会社が「地震保険に関する法律」に基づいて共同で運営され、保険の対象は居住用建物および家財とがあり、別々の保険契約が必要になる。居住用建物に係る、①損害の程度に応じた支払保険金額、②損害の認定基準、③地震保険金の巨額性から、民間保険会社が負うべき地震保険責任のうち、一定額以上の巨額な地震損害を政府が再保険することに伴う地震保険金の最高限度額の設定等の概要は図表1-1、2、3のとおりである。

(図表1-1) 居住用建物の損害の程度と支払保険金 (2017年1月1日以降が始期契約の場合)

損害の程度	支払い保険金額
全損	保険金額の100% (時価が限度)
大半損	保険金額の60% (時価の60%が限度)
小半損	保険金額の30% (時価の30%が限度)
一部損	保険金額の5% (時価の5%が限度)

(図表 1-2) 居住用建物の場合の損害の認定基準 (2017 年 1 月 1 日以降が始期契約の場合)

損害の程度	認定基準
全損	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 主要構造部の損害額が建物の時価の 50%以上</li> <li>・ 焼失・流失した床面積が建物床面積の 70%以上</li> </ul>
大半損	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 主要構造部の損害額が建物の時価の 40%以上 50%未満</li> <li>・ 焼失・流失した床面積が建物床面積の 50%以上 70%未満</li> </ul>
小半損	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 主要構造部の損害額が建物の時価の 20%以上 40%未満</li> <li>・ 焼失・流失した床面積が建物床面積の 20%以上 50%未満</li> </ul>
一部損	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 主要構造部の損害額が建物の時価の 3%以上 20%未満</li> <li>・ 建物が床上浸水または地盤面から 45cm を超える浸水を受け、損害を生じた場合で、全損・大半損・小半損に至らないとき</li> </ul>

(図表 1-3) 地震保険金の支払い限度額 (2019 年 4 月 1 日以降が始期契約の場合)

<p>・ 制度概要</p> <p>地震保険では、巨額の保険金を支払う可能性があるため、1 回の地震における保険金の総支払限度を、(支払保険金=各契約で産出された保険金額×11.7 兆円÷各社で算出された保険金の総額)と定めている。1 回の地震による支払いが 871 億円を超える場合、その超過部分について、損害保険会社と政府との間で、超過損害額再保険方式による再保険契約が下表のとおり負担割合で締結されている。</p>			
<p>・ 損害保険会社と政府の責任分担</p>			
超過損害額	871 億円以下	~1,537 億円以下	~11.7 兆円以下
民間負担割合 (%)	100	50	0.12
政府負担割合 (%)	0	50	99.88

### (地震保険の引き受け方法の特徴)

地震保険の引き受け方法には他の保険には見られない特徴がある。そのいくつかを例示すれば以下のとおりである。

- ・ 地震保険は単独で加入できず、火災保険に付帯して引き受けられること。
- ・ 建物、家財ごとに火災保険の保険金額の 30%~50%の範囲内で定められること
- ・ 建物は 1 敷地内・1 被保険者につき 5,000 万円、家財は 1 敷地内・1 世帯につき 1,000 万円が限度であること。
- ・ 損害区分が大括りであること。
- ・ 保険期間は最長で 5 年であること。

### (説明)

よく知られている通り、地震保険は単独では加入できない。火災保険に加入した上で付帯して入る付加保険であり、火災保険に地震保険を付けている人の割合である地震保険付帯率は、損害保険料率算出機構

の調べによると、毎年徐々に上昇しているものの、2018年度の全国平均でも65.2%<sup>1</sup>と必ずしも高いものとは言えない（同機構のアンケート調査によれば、地震保険に加入しない理由として、「保険料が高い」、「保険料が高い割には保険金額が小さい」等が挙げられている）。

地震保険の対象になるのは居住用建物と家財であり、それぞれで保険に加入する必要があるが、地震保険で契約できる保険金額は、火災保険の契約金額の30～50%の範囲内と決められており、限度額が居住用建物では5,000万円、家財では1,000万円と実損に対応できない場合が少なくなく、支払いの基準となる損害区分も「全損（損害額が時価の50%以上）」「大半損」「小半損」「一部損」の4つとかなり大括りであり、しかも、居住用建物の場合、「全損」だと地震保険金額の100%が支払われるが、「大半損」60%、「小半損」30%、「一部損」5%と補償割合の低減が著しい。大地震の襲来を想定すると、保険会社だけではリスクを背負いきれず、国が負担の一部を引き受けるため、商品の画一性が高く、さらに保険金額の上限が必要額に比して低位に釘付けされているのである。このことは、火災保険の場合、被害額は新価（再調達価格）で計算されるのに対し、地震被害の場合は時価評価となり、保険金は経過年後の価値でしか支払われないことにも示されている。例えば、家の価値が新築時の3,000万円から20年後に1,000万円まで落ちてしまっていたとしたら、その半分の500万円が地震による補償額の上限となる。

#### （地震保険制度の改革の方向性について）

第一に、まず、上記に示した地震保険の商品性についての見直しである。現在の地震保険制度は、その付加保険性、地震保険の火災保険への付保割合（上限50%）、損害区分（全損、大半損、小半損、一部損）、保険期間（1年から上限5年）、保険金上限額（居住用建物では5,000万円）、保険料率（耐震割引、立地割増等を含む）等のいずれの面からみても、国、事業者側の受け入れやすい制度設計が優先されており、利用者側のニーズに十分こたえられるものとはなっていない。被保険者は必要があり、見返りの保険金が相応と判断すれば、高い保険金を厭うこともないであろう。地震国日本における安心の拠り所として地震保険をより良いものとするべく、きめ細かい取り組みが望まれる。なお、地震保険の付加保険性とその加入障壁を高めている面もあると考えられることから、制度のデファクトをオプトイン方式（地震保険に加入する意思表示をしない限り地震保険には入れない）からオプトアウト方式（地震保険に加入しない意思表示をしない限り、地震保険に加入する）に改めることも検討課題であろう。最近の行動経済学のリバタリアンパターナリズムの考え方（個人の選択の自由を尊重しつつ、一定の政策的介入を認める考え方）からも是認可能な対応ではないかと思われる。

第二に、今後、リスクに応じた保険料率の設定により、社会全体の地震に対するリスク量（被害額）を低下させるリスクコントロール機能の向上を図るという視点から、地震危険度をAI等を用いて客観的に数値化したうえで、リスクを保険料率に反映させ、例えば、リスクの高い地域に居住する人々について、地震危険度の高い地域から低い地域への移動を促すため、居住用建物敷地の地震危険度や居住用建物の築後年数や居住年数等を踏まえたうえで、地震危険度の高さに応じて、段階的に保険料を上昇させる一方、保険金額の上限は縮減させるなどのインセンティブ保険の仕組みを、国土計画、都市計画や地域のマスタープラン等との連動性にも留意しつつ、数十年の長いスパンの中で緩やかな形で織り込むことを検

<sup>1</sup> 損害保険料率算出機構が公表した「2018年度 地震保険付帯率(速報)」と「2018年 地震保険世帯加入率(速報)」は、それぞれ65.2%、33.2%、2003年度以降16年連続して増加し、過去最高となっている。なお、本データは、居住用建物および家財を対象として損害保険会社に取り扱っている「地震保険」のみの数値であり、各種共済については含んでいないことに留意が必要である。

討できないかということである。保険制度の整備に合わせて、自治体等の移転促進補助金等を組み合わせることも可能であろう。意識の高い自治体等がサンドボックス法に基づく実験を試みようという積極姿勢を示すことも期待される。

なお、地震保険制度の目的を地震被災者の生活の安定から居住用建物および家財の物的損失の補填にその力点を移す検討にあたっては、実損害填補の色彩を強化することに加えて、既存災害税制との関係、災害復旧事業制度や被災者生活支援制度との役割分担などを見直すほか、従来あまり意識されることのなかった居住形態の主流になりつつあるマンションについては、戸建て住宅とは異なる被害の特殊性に対応する制度の在り方も視野に入れるべきであろう。さらに、地震災害の広域性、巨大性及び事後の生活への影響の重大性を考慮し、自動車損害賠償責任保険制度や公的年金制度等に見られる強制保険化の導入の是非についても考える余地はありそうである。

#### （地震保険の特殊性の克服に向けて）

地震リスクは民間だけでは負担しきれないため、民間の負担力を超えるところを国が再保険し、官民で保険責任を分担することで、はじめて地震保険の提供が可能となっているという制度の特殊性があるものの、地震保険制度の災害対策全体における位置づけを再検討する中で、地震保険制度の実損害填補の色彩を強める方向で制度のフレームを再検証することにより、東京直下型地震等で想定される災害規模を視野に入れた「総支払限度額」の拡大を図り、公的サイドの支援に大きな限界があることを認識したうえで、自助・公助の機能の発揮を促すためにも、地震保険制度において、国として、いざというときの備えに配慮している姿勢があることを国民に示すことが重要であろう。

（荒井 俊行）