

地震保険の歴史と 今後の課題について

大臣官房信用機構課長 日置 重人

2016年、地震保険制度は創設50周年を迎えた。地震保険制度は1964年6月に発生した新潟地震を契機に1966年に創設されたものであり、民間損害保険会社が運営する火災保険では免責となる地震、噴火またはこれらによる津波を原因とする建物や家財の火災や損壊などを補償するための保険として、被災者の生活再建に役立てられてきた。その最大の特徴は、政府が民間の資力を超える保険責任部分を補完するという、官民共同で運営する制度であるということだろう。昨年9月には、地震保険制度創設50周年を記念して、損害保険協会の主催により、「地震保険制度創設50周年記念フォーラム」が開催され、財務省からは木原副大臣が来賓の挨拶を行った。

ご承知の通り、日本は世界有数の地震大国であり、昨年4月に発生した熊本地震も記憶に新しいところであるが、もちろん、この熊本地震においても被害に遭われた地震保険契約者の方々に対して保険金が支払われている。

このように、創設から50年が経過した現在も、多くの被災者の方々の生活再建に役立てていただいている地震保険であるが、地震は発生頻度や規模を統計的に把握することが困難であり、その被害は時には巨大なものとなる可能性があるという地震リスクの特異性を克服するため、その創設には多くの苦難を伴った。そして現在も、最新の科学を駆使して地震リスクを可能な限り正確に把握し、制度をより充実したものにするための改善が続けられている。そこで、地震保険制度創設50周年という節目を迎えたことを機に、その50年の歩みを振り返るとともに、今後の課題についてここにまとめてみることにしたい。なお、文中の意見にわたる部分は、筆者個人の見解によるものであることを申し添える。



1. 地震保険制度の創設

(1) 制度導入に向けた議論

地震保険制度の導入に向けた議論は、1878年にドイツ人のマイエット教授が国営での地震保険制度創設を提唱したところから開始されたが、当時は自由主義的な思想や制度が取り入れられた時期だったこともあり、同制度は否決された。そして、1890年に公布された旧商法に、民間の保険会社を取り扱う火災保険の補償範囲には地震リスクも原則として含まれると規定されることとなった。

しかし、地震リスクは、①地震の発生頻度や、被害の大きさを統計的に把握できず、保険制度の前提である「大数の法則」^(注)が成り立たない、②一度地震が起きれば損害保険会社が抱えきれないほど巨大な損害額になる可能性がある、③地震が発生するリスクの高い地域の人だけが加入するという「逆選択」が起きるおそれがあるなど、民間のみでは保険化が極めて困難なリスクとなっている。そのため、当時の保険会社は保険約款において地震を免責しており、旧商法における規定は事実上有名無実となっていたことから、1899年の商法大改正時に民間保険の補償範囲から地震リスクは削除された。

制度創設前に発生した最大の地震は関東大震災である。関東大震災は1923年9月1日に発生し、

死者・行方不明者10.5万人、建物の全半壊21.1万棟、また地震後の火災による住宅の焼失は21.2万棟と、甚大な被害をもたらした。その後も、北丹後地震（1927年）、北伊豆地震（1930年）、昭和三陸地震（1933年）が発生するなど、我が国は繰り返し大規模な地震に見舞われた歴史がある。しかし、いずれも火災保険による保険金の補償はなされなかったため、地震保険の必要性が改めて強く認識された。

これを受けて、政府は1934年に「国営」及び「火災保険への強制付帯」を骨子とする地震保険制度要綱案を取りまとめたが、強制付帯であることに難色を示す動きがあり、法案提出には至らなかった。更に、終戦後も、1948年に発生した福井地震を契機に政府が地震保険要綱案を取りまとめたが、これも同様の理由から法案提出には至らなかった。

(2) 地震保険制度の創設 ～1966年6月～

このように、何度もその創設の試みと挫折が繰り返された地震保険制度であるが、1964年6月に発生した新潟地震を契機に、その導入に向けた議論が本格的に開始され、2年後の1966年6月に「地震保険に関する法律」が施行され、官民共同で運営する地震保険制度がついに誕生した。

(注) 大数の法則とは、ある特定の個人について事故が発生するか、またそれがいつ起こるかを予測することはできないが、同様のリスクを持つ集団の大量な統計データを分析することで、事故の発生確率の予測が可能となるというもの。

制度の創設にあたり、前項で地震保険を制度化することが困難な理由として挙げた3点については、以下の解決策が講じられた。まず1点目の「大数の法則が成り立たない」という点については、一定規模以上の保険金支払が生じた場合、政府が関与することにより、通常の企業がカバーできるよりも長期間の収支相償を実現することで解決した。2点目の「巨額の損害の可能性」については、民間だけでは負担できない保険責任を政府が再保険として引き受けることで、巨額の損害が発生した場合でも、総支払限度額（一回の地震等に対する政府と民間を合わせた保険金支払額の上

限）の範囲内での保険金支払を担保できる仕組みとした。なお、この総支払限度額は、1923年に発生した関東大震災クラスの地震が仮に再度発生した場合にも、保険金支払が担保できる金額に設定された。3点目の「逆選択のおそれ及び強制性の緩和」については、①地域・地盤等に応じた地震リスクを保険料率に反映させる等地区分を採用することで逆選択を防止し、また②総合的に損害を補償するという当時の保険商品の国際的な趨勢を考慮し、住宅総合保険・店舗総合保険への自動付帯（現在は火災保険への原則自動付帯）とすることで、強制性を緩和した。

2.地震保険制度の見直し

(1) 主な商品性の改善

地震保険制度は、大きな地震に見舞われるたび、加入者の声などを踏まえて商品性の改善を図ってきた。例えば、地震保険制度創設当初の加入限度額は、地震リスクの特異性に加え、保険料収入を原資とする危険準備金も積立開始直後の状態であったことから、建物90万円・家財60万円と限定的な補償内容となっていたが、いくつかの段階を経て現在は建物5,000万円、家財1,000万円まで拡大している。また、付保割合についても、制度創設当初は火災保険の保険金額の30%を上限としていたが、1980年以降30%~50%の範囲まで拡大を行っている。

(2) 加入率向上に向けた取組

地震保険制度の変遷の歴史の中で、特に大きな地震の一つとして阪神・淡路大震災がある。

阪神・淡路大震災は住家の全半壊が24万棟以上、一部破損は39万棟以上に達するなど、非常に災害の規模が大きいものであった。しかし、それを受けて支払われた保険金の額は783億円と、制度開始以来最高金額ではあったものの、被害規模に比べると少額であった。これは、震災前の1994年3月末の地震保険への世帯加入率は全国平均において7.0%と過去最低水準であり、更にその中でも兵庫県は2.9%と非常に低かったためであると考えられる。このような背景から、地震

保険の普及促進を図るために、まず地震保険の補償内容を魅力的なものにすべく、加入限度額の引上げ等の商品性の改善を行ってきた。それに加えて、まず民間損害保険業界において、商品性の向上をはじめとする地震保険に関する広報活動を開始するとともに、政府においても政府広報を実施するなど、政府と民間が協力して地震保険制度の周知を図ってきた。これらの効果もあり、2015年度においては、世帯加入率は29.5%、付帯率は60.2%まで上昇している。

(3) 東日本大震災を踏まえた地震保険制度の抜本的見直し

2011年3月11日に発生した東日本大震災は地震保険制度創設以来、支払保険金及び支払件数の観点から最大の被害をもたらした地震である。今までに官民あわせて1兆2,706億円、件数にして80.1万件（2016年3月末時点）の保険金が支払われているが、その支払いは現在もなお続いている。

東日本大震災を受けて、財務省において2012年に「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」（以下「プロジェクトチーム」という。）を、2013年～2015年にかけて「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」フォローアップ会合を開催し、地震保険制度の抜本的な見直しを行った。ここでは、主な見直し内容についていくつか紹介したい。

① 保険料率の見直し

地震保険は、地震調査研究推進本部が公表する「確率論的地震動予測地図」の震源モデルに基づいて支払保険金額を推計し、保険料率等を定めている。この震源モデルの見直しに伴い、2014年7月には全国平均で15.5%の保険料率の引上げが行われたところであるが、更なる震源モデルの改定を受け、2017

年1月以降に複数段階で引上げを行うこととされた。その第1段階として、2017年1月には、全国平均で5.1%の引上げを実施したところである。

② 損害区分の見直し

損害区分については、これまでは全損、半損、一部損の3区分であったが、わずかな損害割合の差で保険金に大きな格差がつくことがあり、保険契約者の不満の原因になっているとの指摘もあった。そこで、損害の実態に照らした保険金支払割合に近づけるため、2017年1月より半損を小半損と大半損に分けて、全損、大半損、小半損、一部損の4区分に見直した。

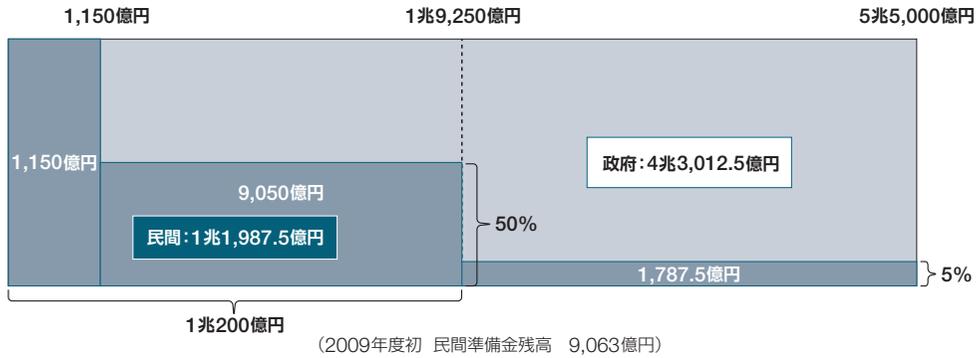
③ 官民責任負担額の見直し

前述した通り、地震保険制度は、民間だけでは負担できない保険責任を政府が再保険として引き受けることで、巨額の損害が発生した場合に備えている。具体的には、小規模地震の損害に対しては民間が全額補償し、中規模、大規模地震と損害の金額が増加するにつれ、政府が補償する金額が増加する仕組みとなっており、官民それぞれが負担する補償金額を官民責任負担額という（一回の地震等に対する負担額のイメージは図1参照）。東日本大震災では多額の保険金支払が生じ、民間における準備金残高が減少したことから、民間責任額を減額する見直しを行った。

まず、2011年度補正予算スキーム（図1-②）では、震災発生直後の2011年5月の補正予算において、民間責任額を約1兆2,000億円から約7,000億円まで縮減した。更に、2013年度スキーム（図1-③）では、プロジェクトチームにおける議論を踏まえ、民間の保険金支払能力に余力を確保するべ

◆ 図1：官民責任負担額の変遷

① 2009～2011年度スキーム(2009.4.1～2011.5.1)



② 2011年度補正予算スキーム(2011.5.2～2012.4.5)



③ 2013年度スキーム(2013.5.16～2014.3.31)



く、民間責任額を減額する見直しを行った。2016年4月に発生した熊本地震においても、同様の見直しを行っている。

④損害査定の簡素化

東日本大震災における被害は甚大であり、当初は損害査定を行う鑑定人の数が不足していた。しかしながら、地震保険に関する法律1条に定める「被災者の生活の安定に寄与」するために、迅速な保険金の支払いが必要不可欠である。このため、日本で初めての取組

みとして、航空写真や衛星写真を用いた損害調査が行われた。

これを踏まえて、プロジェクトチームにおいて、損害保険業界に対し、今後発生しうる巨大地震に際しても査定の迅速性を確保できるよう、新たな損害査定の手法について速やかに検討することが求められた。損害保険業界はこれを受けて損害査定の簡素化について検討し、モバイル端末による調査などの取組みを進めているところである。

3. おわりに

ここまで、地震保険制度の創設から直近の制度の見直しまでの歴史を駆け足で振り返ってきた。ここからわかることは、地震リスクの特異性から創設は困難と思われた地震保険制度が、国民からの必要性の高まりを受け、幾多の困難を克服して誕生したこと、そして大きな地震が発生する度、加入者の声を踏まえた制度の見直しを行うという不断の努力を経て、現在の姿になっているということである。前述したように、昨年4月に発生した熊本地震においても地震保険制度は多くの被災者の助けとなったと考えられる。

今後とも、世界有数の地震発生国である日本の国民生活に資するよう、地震保険制度をより良いものにしていきたいと考えている。

