

東日本大震災を教訓とした地震損害担保のあり方 —主な地震国の保険制度と公的関与の現状—

(社) 農協共済総合研究所
上席専門職

わた べ ひで ひろ
渡 部 英 洋

目次

はじめに	3. 公的担保制度のあり方
1. リスク度に関して再考	(1) 公的担保制度の意義
(1) 現行の地震保険の純率の設定経過	(2) 公的担保と契約形態
(2) 東日本大震災の教訓	—JAの建物更生共済の制度内容
(3) 地震危険純率と料率設定の課題	4. 今後の補償機能向上のための方向性
2. 諸外国の地震担保制度の現状と比較検証	—地震損害に対しての保険共済による
(1) 加入方式別にみた制度内容の特徴	補てん率を高めるために—
(2) 諸外国の制度の支払い方式	

はじめに

未曾有の被害をもたらした3月11日の東日本大震災は、6月24日内閣府推計によれば、直接損害額が16.9兆円にのぼり、阪神・淡路大震災の9.6兆円の約1.8倍におよぶと見込まれている。福島第一原発周辺地域など、被害把握が遅れている地域も多く、今後、さらに増加することが見込まれる。

世界の自然災害と比較しても、1980年以降の災害のランク付けを行っているミュンヘン・リーによれば、これまで最大であった2005年のハリケーン・カトリーナをも大きく上回る最大規模の経済損害(2,100億ドル)をもたらすこととなった。(表1参照)

保険・共済業界においても巨額の保険金支払となり、一日も早い被災地の復興に貢献できるよう、各社・団体とも、特例措置等の様々

な施策や特別体制を組み、迅速な支払い処理を進めてきた。JA建物更生共済における今回の支払額については、これまでの支払額の多い地震災害を表2に掲載したが、過去最大であった阪神大震災での1,189億円を大きく上回る約6,500億円の見込み額(4月28日時点)となっている。

損害保険・共済の全体の支払総額については300億ドル(2.4兆円)程度となると見込まれており、これはハリケーン・カトリーナに次いで第2位となるが、特徴的なことは、経済損害に対する保険・共済金による補てん割合が、日本の自然災害の場合、(中国を除き)他国の自然災害より著しく低い点である(表1・(B)/(A))。

日本においては地震は巨大リスクであるため、保険料が高額となること等により十分な保険共済を付保できないことが要因となっ

(表1) 1980年以降の世界の10大自然災害(経済損害額による) + 東日本大震災 + クライスト・チャーチ地震

(単位:百万ドル)

被災年	災害名	経済損害 (A)	保険損害 (B)	(B)/(A) %
2011年3月11日	東日本大震災 (日本) * 1	210,000	30,000	14.3
2005年8月25-30日	ハリケーン・カトリーナ (米)	125,000	62,200	49.8
1995年1月17日	阪神・淡路大震災 (日本)	100,000	3,000	3.0
2008年5月12日	四川大地震 (中国)	85,000	300	0.4
1994年1月17日	ノースリッジ地震 (米)	44,000	15,300	34.8
2008年9月6-14日	ハリケーン・アイク (米)	38,300	18,500	48.3
1998年5-9月	長江洪水 (中国)	30,700	1,000	3.3
2010年2月27日	チリ地震・津波	30,000	8,000	26.7
2004年10月23日	中越地震 (日本)	28,000	760	2.7
1992年8月23-27日	ハリケーン・アンドリュー (米)	26,500	17,000	64.2
1996年6月27日~	貴州省洪水 (中国)	24,000	445	1.9
2011年2月22日	クライストチャーチ地震 (NZ) * 2	20,000	>10,000	>50.0

* 1, * 2 東日本大震災、NZ・クライストチャーチ地震の経済損害・保険損害は、ミュンヘン・リー7月12日プレスリリース「2011年上半期の世界の自然災害」による。

資料：東日本大震災・クライストチャーチ地震以外は、ミュンヘン・リー「NatCatSERVICE Significant natural catastrophes worldwide 1980-February 2011」による。

(表2) 主な地震による建物更生共済共済金支払実績(支払額順)(東日本大震災を除く)

(単位:億円)

発成年月	地震名(主な被害地域)	共済金支払額
平成7年1月	阪神・淡路大震災(兵庫・大阪・京都ほか)	1,189
平成16年10月	新潟県中越地震(新潟・群馬・福島ほか)	774
平成19年7月	平成19年新潟県中越沖地震(新潟・長野ほか)	317
平成15年7月	宮城県北部を震源とする地震(宮城ほか)	200
平成13年3月	芸予地震(広島・愛媛・山口ほか)	153
平成17年3月	福岡県西方沖地震(福岡・佐賀ほか)	143
平成19年3月	平成19年能登半島地震(石川・富山ほか)	137
平成12年10月	鳥取県西部地震(鳥取・島根ほか)	80
平成15年5月	三陸南地震(岩手・宮城ほか)	66
平成20年6月	岩手・宮城内陸地震(宮城・岩手ほか)	62
平成21年8月	静岡県駿河湾地震(静岡・長野・山梨)	57
昭和58年5月	日本海中部地震(秋田・青森ほか)	52
平成15年9月	平成15年十勝沖地震(北海道ほか)	40
昭和62年12月	千葉県東方沖地震(千葉・茨城ほか)	32
昭和53年6月	宮城県沖地震(宮城・福島・岩手)	28

資料：ディスクロージャー資料「J A共済連の現状2011」より抜粋

ている面もあるが、保険共済の補償内容や制度設計・公的関与面に問題があることも一因となっていると考えられ、以下、このような視点も含め、地震における担保のあり方について、考察することとしたい。

なお、本稿は、諸外国の制度との比較の視点を中心に日本の地震災害の担保制度の現状と課題を整理したものであり、個人的見解として執筆したものである。

1. リスク度に関して再考

損害保険分野においては、生活用の建物・動産の損害を担保する地震保険・共済の支払いが甚大であり、一災害として過去最多の支払額となるだけでなく、これらの物件の補償のあり方や見直しの議論等が各方面で取り上げられている状況にある。

まず、これまでの経過と現時点での報道等による一般的な課題認識を整理すると以下のとおりである。

(1) 現行の地震保険の純率の設定経過

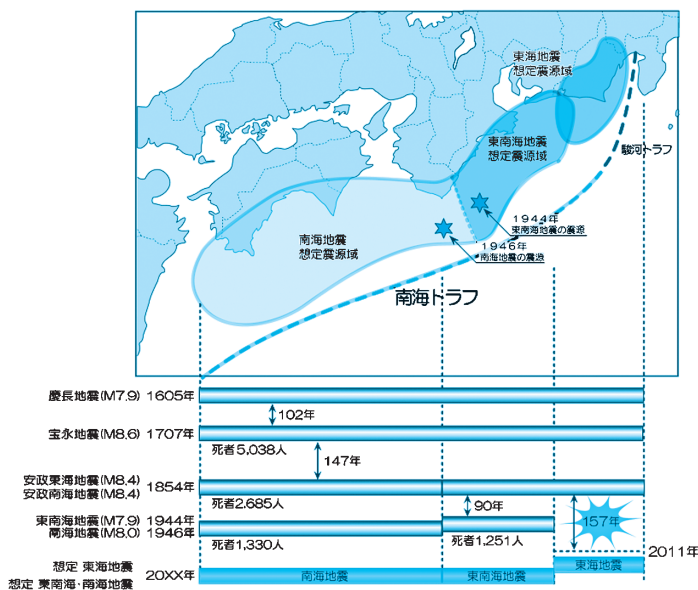
これまで日本周辺の地震リスクのうち、最も警戒かつ注視されてきたのは「東海」地震であり、「東海」「東南海」「南海」という3つの地域におけるプレートが連動して破壊し、大規模地震が発生する可能性も指摘されてきたのは周知のところである。1979（昭和54）年、「大規模地震対策特別措置法」が制

定され、地震観測体制の整備その他地震防災体制の整備に関する事項等について特別の措置を定めているが、この対象となる「地震防災対策強化地域」に指定されているのは現時点で東海地震に限られているというのが現状である。

この「東海地震」を重視する考え方は地震空白域仮説（図1）が流行した1970年代半ばに広まったものであり、過去の記録から発生の直前に予兆の動きが観測されたこともあり、事前余地が可能な地震として（注1）政府の地震調査研究推進本部（以下、推進本部）も、最も重点を置いてきた地域である。これにより当該地区の観測体制整備がさらに進められてきただけでなく、「東海地震」が確度の高いものであることが半ば一般常識化した。

（注1）「現時点の観測体制で地震予知が行い得ると考えられるのは東海沖地震のみ」（気象庁HPより）

（図1）南海トラフから駿河トラフに沿った領域で発生した過去の巨大地震の震源域（気象庁HPより）



※東海地震の震源域に空白域がある。
（1854年以來、157年間発生していない。）

推進本部では、当面推進すべき地震調査研究のテーマの1つとしていた「確率論的地震動予測地図」を防災関係での活用等を目的として作成し、2005（平成17）年3月に公表した。「確率論的地震動予測地図」は、地震が発生したときの地震動（揺れ）の強さとその地震動が起こる確率を予測して積算し、地図上に表示したものであり（図2は直近2010年1月1日基準データによる）、毎年データを検証し、公表している。

この地図に使われた情報はそれまでの理科年表より質・量とも優れているという点から、地震保険では2007（平成19）年10月に純率算出用の基礎データとして用いることとし、保険料率の改定を行った。この際、被害の予測手法も新しいものに改め、同地図は地

震の際の純粋な「揺れ」にかかる確率を示したものであることから、「延焼リスク（主に密集度による）」「津波リスク（標高・海岸部）」も加味し、都市部等の大量損害発生リスク（首都直下・大阪上町断層直下についても発生時には損害規模・支払額が巨大となることが見込まれ、重点地域とされてきた。）も考慮、反映させ、料率の全面変更を行っている。

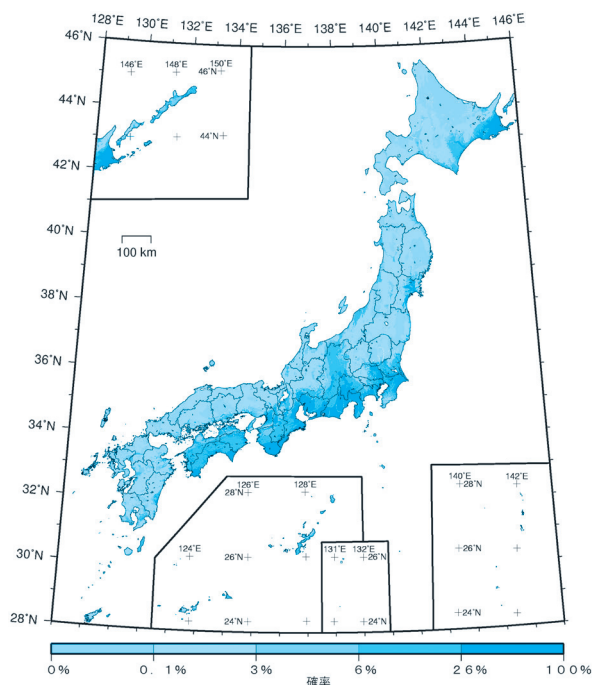
(2) 東日本大震災の教訓

しかしながら、この地震保険料率に用いた基礎データである「確率論的地震動予測地図」（図2）が、「東海地震」等に偏った分布図であったため、今回の東北地方太平洋沖地震の発生により、議論を巻き起こすこととなった（注2）。

（注2）東京大学のロバート・ゲラー教授（地震学）は、英国の科学誌「ネイチャー」（4月13日付）において、「日本政府は、欠陥手法を用いた確率論的地震動予測も、仮想にすぎない東海地震に基づく不毛な短期的地震予知も、即刻やめるべきだ。」「1979年以降に日本で10人以上の死者を出した地震は全て、政府研究が『大地震の可能性は低い』と見なした地域で起きている」という趣旨の指摘をしている。

その他にも様々な議論がなされているが、現時点での方向性としては、6月9日の推進本部「地震調査委員会」において、「30年以内の巨大地震の発生確率を予測する長期評価を大幅に見直す方針を決めた。まず三陸沖から房総沖の海溝寄りで巨大津波を起こす地震の想定規模を従来のマグニチュード（M）

(図2)



確率論的地震動予測地図：確率の分布
今後30年間に震度6弱以上の揺れに見舞われる確率
(平均ケース・全地震)
(基準日：2010年1月1日)

8.2から8.6～9.0に引き上げた。(6月10日・日経記事)」というもので、多くが「結果」に基づいて事後的に理論構築していくのが現在の地震科学の現状である。

本稿では、この「確率論的地震動予測地図」を基礎データとする地震保険の純率設定の妥当性自体を検討するものではないが、問題とすべき点は、少なくとも今回の東日本大震災での被害状況とは著しく乖離した予測が常識化していたために、結果的に最もリスクが低いと位置づけられた1等地(岩手・福島・栃木)で甚大な被害を被ったという事実を、今後の地震担保制度の設計の上でどのように考慮すべきかということにある。

・地震予測の不確実性

まず、地震の発生予測というものが、現在の地震科学の水準では困難であり、日本全土どこでも大地震の発生の可能性はあり得るという認識が日本国民の間で強まることとなったといえるのではないか。

1995(平成7)年の阪神・淡路大震災の際も、その発生まで西日本における大地震の確率はそれほど高くないというのが一般的な認識であったと思われるが、この震災を機に活断層調査が本格化した。その結果、全国に多くの活断層が発見されることとなったが、地表隆起といった活動の痕跡がないものを中心に未だに確認されていない活断層も多いといわれる。(地震研究の先進国とされるニュージーランドにおいても、昨年・今年と2回起きたクライスト・チャーチ近辺の地震については、活断層の存在自体確認されていなかった。

た。)また、今回の東北地方太平洋沖地震についても、この日本海溝のような古いタイプのプレートの沈み込みでは大規模な地震が起こらないというこれまでの定説が覆る結果となり、地震予知科学の水準の現状を露呈する結果となった。

さらに、今回は3つのプレートの連動は起きないものとの偏見があったこと、「確率論的地震動予測地図」を基本とした「揺れによる損壊」被害に重点を置き、これだけの津波被害を過小予測してきたことも想定を上回る規模の被害を招く要因となったといえる。

(3) 地震危険純率と料率設定の課題

料率区分の設定は、言うまでもなくリスク度に応じた保険料設定により収支均衡を図ること、契約者間の公平性・納得感を図ることにあるが、上記のように現在の料率は、今回の地震においては、その趣旨に適うものではなかったといわざるを得ない。

「未知の断層を含めて日本全国どこでも大地震の発生があり得て、その時期は予測が困難」であるという国民の認識が一般化しつつある現状においては、地域区分の妥当性の有無の問題となってくる。加えて、料率は引受事務コスト軽減の観点から、ある程度簡素化が要求されるため、基本的に都道府県別に等級区分を行っている。今回の地震被害において特に津波被害が甚大だったこともあり、海岸沿い・山間部の区分なく同一県内では一律料率であったことへの疑問も結果的に多くなっている。

以上のような地域区分の疑問が顕在化する中で、一般契約者の認識としては、都道府

(表3) 中央防災会議による経済被害の試算と今回の東日本大震災を踏まえた見直し方針

地震名	直接被害	間接被害	経済被害総額	30年以内の地震発生予測（地震調査研究推進本部：算定基準日2011年1月1日）、または発生年月日	地震発生予測の今後の見直し方針
首都直下型	66.6兆円	45.2兆円	112兆円	南関東の地震M6.7～7.2程度、70%程度 (中央防災会議想定：M7.3)	
近畿直下型（上町断層）	61	13	74	M7.5程度、2～3%	
東南海・南海	43	14	57	東南海：M8.1前後、70%程度 南海：M8.4前後、60%程度 同時発生：M8.5前後	
東海	26	11	37	M8.0程度、87%	
東海・東南海・南海連動型			81	M8.7程度	新たに九州・日向灘沖まで延長・拡大、M9クラスを想定。
東日本大震災	16.9	?	?	M9.0、2011年3月11日	最大M9.0程度の想定で見直し。
阪神・淡路大震災	9.6	20～30	30～40	M7.3、1995年1月17日	

注：東日本大震災の見込みは、6月24日時点の内閣府推計。
その他は中央防災会議の直近の試算額。

県単位を基本とした地域区分よりも寧ろ①海岸沿い等の低地（津波リスク）、②密集度（延焼リスク）、③地盤強度（液状化・地盤崩壊リスク）、④建物の耐震強度（崩壊リスク）等をより強く反映させた区分のほうが合理性を備えているという見方も生じてこよう。

このうち④については、地震保険において各種割引を設定しているが、主に「振動」への強度を念頭に置いた割引であり、火災・津波等へのリスクは基本料率における構造区分との相関が高いと考えられる。

しかし、立地条件の面からは、①～③についても、どの程度の標高までが高リスクと考えるのか、どの程度までの密集度を類焼リスクが高いと考えるか等で、線引きが非常に難しい。

・被害想定による現行の料率格差と契約者個々の納得感との乖離

そのように考えると地震保険における地域区分は、やはり東海沖地震等3震源の連動の可能性は低いものではなく（同時連動域を九州・日向灘沖まで延長しての巨大地震を想定する方向での見直しが今後行われる。）、その場合の損害や首都・近畿直下型の損害が今回の東日本大震災を上回る規模となることが否めない以上（表3の中央防災会議の被害想定参照）、また、極端な逆選択を防ぐ必要からも、高めの保険料水準を継続する理屈は通ると考えられる。

しかしながら、今回の東日本大震災のような災害を考慮した場合、地域区分料率の現行のような大きい水準格差に妥当性があるか、また、契約者個々にとっての納得性があるかどうか疑問であり、より簡素化や平準化を含めた再検討が求められてくる可能性がある。

そのような地震保険の事情・背景を踏まえた中で、参考となると思われるのが、各国の制度であり、J A 共済の建物更生共済の現行制度とあわせて比較検証することとする。

2. 諸外国の地震担保制度の現状と比較検証

(1) 加入方式別にみた制度内容の特徴

・付帯方式と料率の傾向

世界各国の制度のうち、地震国とされている主な国々の地震保険制度は「別表（諸外国の地震保険制度）」に概要をまとめたが、本

稿では各国の制度を個別に分析することは割愛し、ポイントとなる点についてその傾向を整理する視点で見えていくこととする。

まず、地震担保の提供方式と料率の設定方法との関連を整理したのが表4である。

表4で傾向として言える点は次の①・②の2区分に分けられることである。

- ① 地震単独でなく、地震以外の他のリスク（火災や台風・洪水等の他の自然災害）の補償との組み合わせを必須としている場合、すなわち火災保険等に自動付

(表4) 主な地震国の保険制度

※「住宅建物」を基本に記述した。

	付帯形式	料率	公的関与等
日本（地震保険）	火災保険に任意付帯	地域別・構造別区分（耐震割引等あり） 0.5～3.13%	政府再保険
米・カリフォルニア（CEA「カリフォルニア地震公社」） 各保険会社はCEA参加と独自保険を選択可。	火災保険に任意付帯	地域別・構造別区分（耐震割引等あり） 0.36～9.00%	政府による保証や責任引受はなし。
ニュージーランド（EQC「地震委員会」）	火災保険（建物は実質強制）に自動付帯	一律0.5%	67億NZドル超の損害は政府が全額保証（上限なし）
ニュージーランド地震特約（民間保険会社の独自保険でEQCの上乗せ保険（大半の住宅が加入））	火災保険に任意付帯（EQCは限度額・免責金額があるため、その補完）	一律。（企業建物は区分あり）	—
トルコ（TCIP「トルコ災害保険プール」（公法人））	地震のみの単独保険（都市部等特定エリア内の住宅は強制加入）	地域別・構造別区分 0.44～5.50%	資金不足の際は政府が支援。
台湾（住宅建物地震保険基金・政府）	住宅建物は強制保険。火災保険に強制付帯。	一律1.2158%	政府再保険
アイスランド（アイスランド自然災害保険会社（政府100%所有会社））	建物は強制。火災保険に自動付帯。	一律0.25%	支払困難となった場合は民間金融機関の融資を政府が保証。
スペイン（CCS・異常リスク保険）	火災保険・マルチリスク保険・傷害保険などに強制付帯	一律0.08%	国営保険会社
日本（J A 建物更生共済）	本体に組み込み（自動付帯）	地域区分なし。構造別で他のリスクとあわせて区分。	なし

注・損害保険料率算出機構「日本の地震保険」（平成22年1月版）、同「地震保険研究」（各国別）等より、引用
・% …保険金額（千）当たりの保険料

帯（または強制付帯）させる方式の場合には、保険料が一律料率が基本となり、何らかの公的担保を受けている。

（表4）網かけ部分

…ニュージーランド、台湾、アイスランド、スペイン（補償水準には相違があり、ニュージーランドは限度額があるが、台湾は全損のみ補償。）

② 地震のみの単独補償の場合、または地震保険の火災保険等への付帯が選択可能な方式では、強制加入・任意加入に関係なく、料率の細分化がなされている。

…米・カリフォルニア州、トルコ、日本の地震保険（→日本の地震保険は火災保険に付帯を選択できる方式で、カリフォルニア州と類似の方式となっている。付帯率が漸く50%を超える水準であり、リスクも大きいために、30%～50%の金額設定で、限度額もある方式としており、相応の料率区分が必要ということである。）

すなわち、①のように他の補償と常にセットとすることを強制化（自動付帯化）する場合は、逆選択の懸念も小さく、地震リスクが相対的に薄まり、リスクに応じた細分化・差別化もそれほど必要はないという考え方を反映していると思われる。

日本におけるJAの建物更生共済の契約団体の特性は後述することとして、日本の地震保険と同様に、料率を一律に設定し、火災保険に自動付帯（必須付帯）とすることについては、日本における地震リスクが相対的に高く、「東海」「東南海」「南海」のプレート

運動破壊や関東直下・大阪直下等が万一起きた場合の被害水準の高さも考慮すれば一律化の課題はあると考えられる。

・自動付帯化の効果

しかし、一律化は困難としても、他国の例にあるように、自動付帯化により平準化され、リスクが高いといわれる地域でも現行より加入しやすい料率水準に設定できるようになることが見込まれる。また、今回のような加入率の低い地域で大規模災害となり、未加入のために住宅再建に苦慮する被災者が大量に発生する問題^(※)も解消できることになる。

(※) 被災者生活再建支援法に基づく支援金の増額等の議論があるが、(勿論被災者の一刻も早い救済のために重要という考え方は理解できるものの) 同支援金の水準は地震という異常災害時の生活再建のためのシビルミニマムのレベルにとどめるべきであり、同法改正の際に議論されたように、本来、私的財産に公費を充てることは望ましいものではなく、他国でも保険方式が基礎にあって、公費は不足する場合の補完として用いられるのが通常である。

損害保険料率算出機構の意識アンケート（平成21年調査）においても、現行の地震保険の料率区分における「地域区分の簡素化」を求める意見が約4割に達しており、今回の低リスクと評価されていた地域での甚大な地震・津波被害により、さらにその意見が強まる可能性があるという。活断層も未発見のものが多くといわれており、また、今回のような列島全体に大きな圧力変化が生じれば新たな

断層が形成されることも考えられ、まさに日本のどこでも発生する可能性があるという意識が高まり、平準化や自動付帯への理解も今回の地震経験から得られやすくなっているといえると思われる。少なくとも現行の1～4等地の大きな料率格差を縮小することにより納得性を高める必要があるという議論はあり得よう。

なお、1978（昭和53）年の宮城県沖地震を受けて1980（昭和55）年7月に自動付帯から原則自動付帯（＝実質任意付帯）となり、契約者が付帯を選択できることとなったが、そのときの保険審議会答申の考え方^{（注3）}にも合致するといえる。

（注3）（1979年（昭和54年）6月の保険審議会答申「地震保険制度の改定について」の趣旨）
「保険料率の地域間の差異等については、これまでは住宅総合保険および店舗総合保険に必ずセットで地震保険にも加入する方法であったことを考慮してその開差があまり大きくならない建前を採っていたが、引受方法の変更（＝付帯しないことを選択可能）に伴い、できる限り地震危険度を料率に反映させる。」

すなわち、必須・強制加入の場合は（契約者間での納得感を損なわない範囲での）一律料率または一律料率に準じた設定が望ましく、任意加入の場合はリスク細分型料率がより馴染むということである。

ただし、簡素化を検討する場合にも、構造別区分や防振対策等は明確に強度・リスクの判断となり得る要素であり、契約者が自己努力可能な点でもあり、防災インセンティブを

高める要素としても考慮が必要であろう。

< J A建物更生共済の現行の自動付帯方式 >

J A共済の建物更生共済においてはすでに地震担保は本体組み込み（自動付帯）であり、掛金率に地域区分はない。まさしく、前述の諸外国の（表4）での①の範疇である。

J Aでの契約では損保物件より低地・密集リスクが比較的小さいこともあるが、自動付帯としていることから全国的な平準化が図られる（低リスク集団も均等に入る）ことで現時点での整理として、一律料率としている。どこで起きるか分からない不確実性が非常に高い地震被害からの救済のため、全契約に担保を組み込ませることにより相互扶助の精神にも合致させているといえる。

しかしながら、建物更生共済が上記の①に属する国の制度と相違しているのは公的担保を受けていない（政府再保険に未参入）ことであり、この点についてはあらためて「3. 公的担保制度のあり方」で述べる。

(2) 諸外国の制度の支払い方式

次に支払いの方式（算式）であるが、表5のように世界的にみても「実損てん補方式」で「ディダクティブ方式（＝一定額（または損害額の一定割合）を損害の額から控除して支払う方式）」を用いているケースが多い。私的財産の修理費用をてん補するという財物保険の性格から、実損害額を基礎額として支払うことを基本とする考え方である。

・日本のランク方式は特異な方式

日本の地震保険では全損・半損・一部損の

3ランクを採用しているが、このようなランク方式は世界にはなく、特異な方式である。地震災害の大量発生という特殊性から、迅速な支払を優先する（＝日本損害保険協会HPより）ために、査定を簡便化して3段階のいずれに該当するかを判断するのみでよいとする整理であるが、全損→半損（1980（昭和55）年）→一部損（1991（平成3）年）と追加する一方で、地震保険金額の上限額を拡大（建物の上限額を1996（平成8）年に1,000万円から5,000万円に拡大）していったために、ランクの境界での差額が高額に拡大したという問題が生じている。（（例）上限の5,000万円に加入した場合には全損・半損の支払い差額は2,500万円、半損・一部損の支払い差額は2,250万円に上る。）これだけの格差があると、査定の際、上のランクに認定するために微調整する等の恣意性が働き、ひいては損害率の悪化という事態を招きかねない。

また、半損の認定は損害割合が20%以上で

あり、支払額は地震保険金額の50%支払であるから最大の50%で地震保険金額を設定していた場合は $50\% \times 50\% = 25\%$ の支払となり、損害割合20%のときには $25 / 20 = 125\%$ の補償割合となって過剰払いとなる制度となっている。

日本損害保険協会では、協会長の交替に際し、地震保険のランク制の細分化を検討する方向であることが一部で報道されているが、格差は縮小するものの、基本的なランク制の問題は残ることとなる。

・損害認定の簡素化は、被害発生規模を踏まえた運用で

一部には支払いの迅速性のために被災者生活再建支援法での簡易な認定基準等を地震保険でも適用すべきという見解もあるが、同法の趣旨とは性格が異なり、地震保険は私的財産の復旧額の査定であるから厳格性を第一にし、ただし、異常発生時には査定体制等と

(表5) 主な地震国の保険制度の支払い方式

	保険金支払い方式	免責方式
日本（地震保険）	3ランク制（保険金額×全損・半損・一部損別の支払割合）	フランチャイズ方式 （主要構造部の損傷割合3%以上の損害が支払対象・3%未満は支払対象外）
米・カリフォルニア（CEA「カリフォルニア地震公社」）	実損てん補	ディダクティブ方式 （保険金額の15（10）%を控除）
ニュージーランド（EQC「地震委員会」）	実損てん補	ディダクティブ方式 （損害額の1%を控除）
トルコ（TCIP「トルコ災害保険プール」）	実損てん補	ディダクティブ方式 （損害額の2%を控除）
台湾（住宅建物地震保険基金・政府）	実損てん補（全損時（50%以上）のみ支払）	フランチャイズ方式 （全損以上支払い）
アイスランド（アイスランド自然災害保険会社）	実損てん補	ディダクティブ方式 （損害額の5%を控除）
スペイン（CCS・異常リスク保険）	実損てん補	ディダクティブ方式 （付帯保険により異なる）
日本（JA建物更生共済）	実損比例てん補（50%縮小てん補）	フランチャイズ方式 （全体の損害割合5%以上が支払対象）

注：引用資料は表4に同じ。

その発生規模等の状況を比較勘案し、適宜、査定面での簡易化（＝認定基準の簡素化）等の運用面での措置を採るという判断が妥当ではないだろうか。

この点に関してはJ Aの建物更生共済については、約款規定上、積み上げた損害割合に直線的に支払額が増加する方式であり、支払割合が50%に縮小はされているものの、恣意性が入りにくく、合理的な方式といえる。修復費用を補てんするという目的に照らして、理想的な方式を先取りしているといえることができる。当初から損害割合を詳細に査定する体制整備に努め、適正・公平な支払を追求してきた結果と考える。

3. 公的担保制度のあり方

(1) 公的担保制度の意義

これまで述べてきたように、地震災害は発生場所・発生時期の予測が非常に困難なリスクであり、発生した場合は今回のように甚大な被害をもたらすため、保険の対象としてはより多くの契約集団によるリスクの平準化が必要であり、再保険等によるリスク移転が不可欠となる。また、プレートが直接・間接的にその発生の原因となっていることから、国別に見た場合、プレート境界近辺に立地しているか否かで地震リスクの大きい国とそうでない国とに区分され、かつ、そのリスクの差が著しく大きいのが特徴である。

このような立地条件によりいわゆる地震国といわれる国では、発生した場合に規模が甚大となり、国民の生活基盤や国の経済活動の健全性維持に支障をきたしかねないことに鑑み、何らかの政府としての公的な担保制度

（公費での支援・国の再保険・優遇融資等）が「国策」として設けられている。このような公的機関（政府）が関与する制度の効果としては、

- ① 損害の規模を勘案した場合の支払い能力の限界を緩和（分散）し、引受能力を高め、国民の保険への加入を容易にする。
- ② 巨大災害を想定した場合、民間の1社に集中することによる保険料高騰を防止する。
- ③ 給付・料率内容、締結方法等を公的機関が関与できるようになり、補償制度を安定的に国民に提供できる。

といった面が挙げられる。

まさに、地震が国民全体の生活基盤を揺るがしかねないリスクを抱える国家としては必須の制度といえよう。

(2) 公的担保と契約形態 — J Aの建物更生共済の制度内容

このような公的担保を行うには、「公共性」を高める必要があり、国民の一律加入や平等性を備えた方式が求められてくる。

この面から言えば、殆どの国が①強制加入または、②火災保険等への加入は自由であるものの加入する場合は地震担保加入必須のいずれかとなっている。（表4）

例外は米カリフォルニア州（CEA）の地震保険、日本の地震保険であり、地震保険の付帯が実質任意であるため、逆選択も考慮し、自ずと料率細分化をとらざるを得なくなる。（米カリフォルニア州は、制度設計に州政府が関与しているのみで、実質的な公的担

保は行われたい。自由主義の米国らしく、民間保険会社各社ごとの判断で、自社開発商品を提供することも可能で、自社開発のシェアが30%程度を占めている。補完的な位置づけで州政府が商品を提供しているに過ぎない。)

J Aの建物更生共済においては③であり、より平準化が図られ、さらに、他のリスクとの一体的な保障により、これまで、低料率化・一律化が可能となってきた。すなわち、地震リスクを他のリスクの中に含めて総体としてみた場合、想定危険率に有意な差を明確には見出しにくいというのがこれまでの建物更生共済であり、特に今回の地震によりこの考え方は理解が得られやすくなった面があるのではないだろうか。

言い換えればいわゆる地震国といわれる国での集団規模の大きい地震保険において、加入への強制方式、または地震補償を他リスクとあわせて補償する自動付帯方式(=リスク分散可能・公共性に馴染む)を採っている場合で、公的担保のない保険制度は稀である、というのが世界の現状である。つまり、建物更生共済は、(地震保険以上に)公的担保の対象に相応しく、政府再保険の対象として馴染む制度ということが言える。

この建物更生共済契約の件数は平成22年度末で1,109万件に達し、損保の地震保険保有契約件数(平成22年度末:1,275万件)に匹敵する規模であるが、このような、リスクが分散化され立地条件を含めて危険率の低い契約集団が、公的担保制度(政府再保険等)に参入することにより、リスクが平準化し、安定的に公的担保制度の提供が可能となるとい

う面を、国民生活安定のための国策として重要視する必要があるのではないだろうか。

この場合に、建物更生共済と地震保険では互いに契約集団の特性、立地条件・危険率の相違や査定体制の相違等、それぞれの事情の違いがあるわけであるが、それによる双方の制度設計の基本思想を継続することは尊重した上で双方の契約集団間の公平性を図ることに配慮した検討が必要であろう。(提供方式・支払い方式(算式)は建物更生共済がより合理性の高い点は前述のとおりである。)

4. 今後の補償機能向上のための方向性 —地震損害に対するの保険共済による補てん率を高めるために—

・生活用資産担保への公的関与が優先

冒頭の表1・世界の主な災害における経済損害と保険支払額の対比表に立ち返るが、日本において地震損害に対する保険・共済による補てん率が非常に低い理由の1つには、地震リスクが他国に比して高いこともあるが、補償がまず優先されるべき国民生活の基本となる住宅物件への地震保険・共済の補てん能力ですら十分でないことにある。すなわち、住宅物件以外の経済損害への補てんを行う余力がなく、業務用物件や企業等の諸リスクは、企業自らのリスク・マネジメントに委ねざるを得ない状況にある。

したがって、その点の解消策として、どこで発生するか想定できない地震において、無保険であったために生活再建が困難となる事態をまず最優先で回避する意味も含めて、住宅物件での地震担保を国民皆保険に近い形態とし、政府再保険の再保険料収入・積立金水

準を高めて収支の安定化を図ること等により、公的担保の寄与度を高めることが優先される必要がある。

※ニュージーランドでは表4にあるように、EQC保険を一律料率・強制付帯する制度であり、個々の契約の一定金額までの支払いは、上限なく国が保証する制度が設定されている。このような公的保険があるからこそ、これに加えて、民間保険会社がEQCの個々の契約の金額上限を超える部分について、任意加入の上乗せ保険を提供することが可能となっている。この上乗せ保険には大半の住宅が加入しているため、全体としての損害額に対する保険による補てん率が高くなっている点が特長である。

・多様なリスクへの担保余力の創出

そのような補てん制度の機能を高めることにより、余力が生まれ、地震の際の業務物件を含めた様々な施設・動産の損害・業務利益損害等が共済・保険でカバーされ、被災地での産業復興やサプライチェーン・雇用の維持に寄与し、国の経済システムの維持に貢献できることになる^(※)。

(※) 我が国は災害時のBCP (= business continuity plan 事業継続計画)の一環としての保険活用が不十分であり、貨物保険や利益保険(特に構外 (= 遠隔地)での地震時の利益喪失を補償する構外利益保険)の付保によるリスクマネジメントがなされている割合が極端に低い現状にある。

たとえば、阪神淡路大震災の直前での神戸

港のコンテナ取扱個数が世界6位であった(1973~78年は世界1位)ものが、2009年には世界49位に下落した。今回の東日本大震災でも国内企業はサプライチェーンの寸断により事業損失が生じた場合の備え(構外利益保険)がほとんど手当されていない実態にある。

J Aの組合員の現状を見ても、兼業化・就業形態の多様化が進行しており、業務用の資産損害や利益損害への地震担保ニーズも高まってくると見込まれる。保険共済団体としてそれらへの対応力強化へ注力できるようにする意味でも、まず、公的担保を受けるにふさわしい建物更生共済の生活用財産の保障に関して、公的な関与の対象とすることが、組合員・地域の生活基盤安定化への第一歩として重要といえるであろう。

以上

参考文献等

- ・NatCatSERVICE Significant natural catastrophes worldwide 1980-February 2011 (ミュンヘン・リー・March 2011)
- ・気象庁ホームページ 「東海地震に関する基礎知識」他
- ・地震調査研究推進本部 地震調査委員会資料
- ・中央防災会議 「地震対策」主要地震の被害想定結果・公表資料
- ・損害保険料率算出機構 「日本の地震保険」(平成22年1月版)
- ・損害保険料率算出機構 「地震保険研究」(各国別)
- ・損害保険料率算出機構 「地震保険研究21」地震危険に関する消費者意識調査(平成21年調査)
- ・織田彰久 「世界の自然災害から見た地震保険制度」(平成19年4月)(内閣府経済社会総合研究所)
- ・内閣府行政刷新会議事業仕分け(地震再保険特別会計)配布資料(平成22年10月30日)

(別表) 諸外国の地震保険制度

国・制度	日本	米・カリフォルニア州	ニュージーランド		トルコ	台湾	アイスランド	スペイン	日本
	地震保険	地震保険	EQCover	地震特約	地震保険	住宅建物地震保険システム	自然災害保険	異常リスク保険	J A建物更生共済
運営主体(国の関与)	民間が元受。民間会社は日本地震再保にすべて出再。地再社は政府と民間会社に再々再保。	CEA(州政府の地震公社)が保険責任を引受。CEAに非加盟社は独自商品販売。	EQC(地震委員会)がEQCの支払能力を超過した場合、政府保証(無責任)	民間の独自保険(個々のEQC契約の限度額)住宅建物ではNZ\$100,000を超える部分の補償	TCIP(トルコ災害保険プール(公法人))が全ての責任引受け、資金不足の際は政府が支援。	TREIF(住宅地震保険基金(政府設立財団法人))と民間が1,680億円まで責任引受。超過分は政府再保。	アイスランド自然災害保険会社(政府100%所有)が独立採算で運営。支払困難の際は民間融資を政府保証。	CCS(保険補償協会)(異常リスクを補償する国営の保険会社)	農協法による独自共済
対象物件(強制・任意)	居住用建物、生活用動産(任意)	住宅、家財(任意)	住宅建物、家財、家財(任意)※住宅建物は90%程度が加入。	住宅建物、家財、家財(任意)※住宅建物は90%程度が加入。	<強制>都市部の建物・公的事業建物<任意>村落の建物、商業建物等	住宅建物(強制)	<強制>建物、公共インフラ(公共インフラは海外の保険可)<任意>動産	建物・収容物、傷害・生命、事業損失(各保険の加入自体は任意)	建物・家財・営業備品等(任意)
付帯方法	火災保険に原則付帯(付帯不可)	火災保険に付帯できる旨説明義務	火災保険に自動付帯(住宅建物は実質強制)	火災保険に任意付帯	火災保険に任意付帯	火災保険に強制付帯	火災保険に強制付帯	火災保険・傷害保険等、法定保険に強制付帯	建物更生共済に担保組み込み
担保リスク	地震・噴火・津波	地震による損壊	地震、地滑り、噴火、地熱活動、津波	地震、地滑り、噴火、地熱活動、津波	地震による物質的損害	地震	地震、噴火、地滑り、雪崩、洪水	地震、洪水、暴風、津波、噴火、テロ、暴動	火災等、自然災害、地震・噴火・津波
料率	等地(4区分)、構造別(2区分)の8区分耐震割引等0.5~3.13%	地域別(19区分)、構造別(8区分)階数耐震割引等0.36~9.00%	一律0.5%	住宅は一律。企業建物は区分あり。	等地(5区分)、構造(3区分)の15区分住宅建物0.44~5.50%	一律1.2158%	一律0.25%	一律0.08%	地域区分なし。
引受限度額・契約上の制限	30~50%建物5,000万円、動産1,000万円	建物：保険価額(限度なし)家財：US\$5,000~100,000	住宅建物：NZ\$100,000家財：NZ\$20,000	EQC物件：保険価額-EQC補償額、その他：保険価額	平均的住宅の再建築費用を上限	120万台湾ドル	引受限度なし	引受限度なし	建物更生共済の限度額：5億円
保険金支払の制限	建物主要構造部損害割合3%(動産10%)以上支払	ダイダクテイブ：保険金額の15%控除方式	建物：NZ\$200を最小に損害額の1%ダイダクテイブ、家財：NZ\$200ダイダクテイブ	EQCの支払で不足する額を支払う。	ダイダクテイブ：損害割合2%控除方式	全損のみでん補(損害割合50%超か取り壊し命令時のみ)	ダイダクテイブ：損害額の5%控除方式	付帯保険による。	全体の損害割合5%以上支払

資料：損害保険料率算出機構「日本の地震保険」(平成22年1月版)、同「地震保険研究」(各国別)に筆者加筆。