研究報告

被災住宅再建にかかる公的支援と民間共済保険の役割について

（社）農協共済総合研究所
上席専門職　渡部英洋（わたべ ひでひろ）

目次

はじめに
1. 住宅再建への公的支援制度の経過と課題
（1）被災者生活再建支援制度を巡る議論
（2）被災者生活再建支援法の成立と経過
（3）東日本大震災発生により顕在化した課題
（4）福祉的性格の生活再建支援金と民間共済保険との関連
2. 将来的な住宅再建に関する公的支援・民間の役割
（1）効率的な税負担のための公的支援の方向性
（2）民間地震共済保険分野のあり方
（3）民間地震共済保険のイメージ
3. 現行枠組みを前提とした公的支援を受ける地震担保の要件
4. 共済と保険の特性と公的支援
おわりに

はじめに

災害リスクの大きいわが国においては、被災者に対する支援策として、様々な公的支援制度が導入・拡充されてきている。「災害救助法」による仮設住宅の供与などの現物支援などに加え、「災害弔慰金支給法」による弔慰金（生計維持者死亡時500万円）・障害見舞金（生計維持者重度障害時250万円）、住宅の被害程度・再建方法に応じて支給する「被災者生活再建支援制度」などの現金支援が導入されてきた（**図1**に自助・共助部分を含めた全体像）。

しかし、東日本大震災においては、被害が広範囲に及び、支援・支給規模が立法当時の想定を大きく上回るものとなり、特例的な予算立法措置等が採られている状況にある。

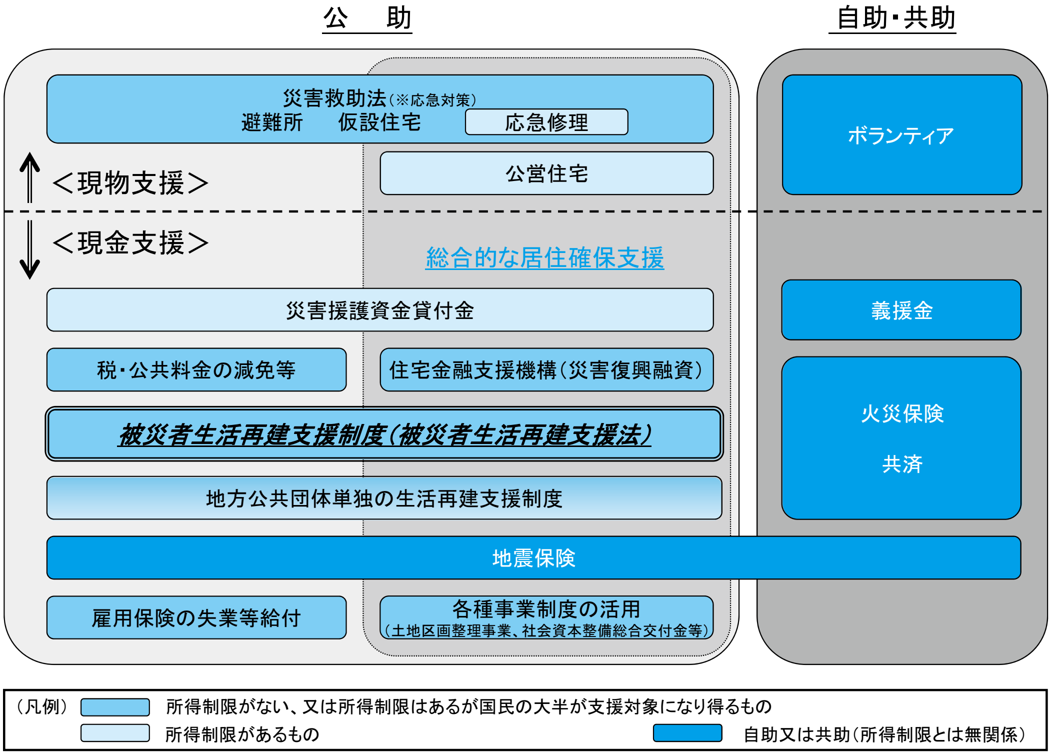
とりわけ、「被災者生活再建支援金」については、都道府県と国の負担を折半とする原則に基づく第1次補正予算では対応できず、平成23年7月29日公布・施行の第2次補正予算で国の補助率を80％に引き上げ、3,000億円を措置したところである。

これらが被災者の災害復旧に大きな支援となることが望まれるが、将来的な視点から考慮した場合、巨大地震の発生の可能性等が議論されている中で制度論的な観点からの冷静な検討が必要となろう。また、公的支援が強まることで、地震による住宅損害を保障する民間の共済・保険への加入や耐震化という事前の自助努力を阻害することにならないかという問題がある。これらの視点から本稿では被災者生活再建支援制度を中心とした公的支援制度と民間共済保険の関わり方を考えることとしたい。

なお、本稿は、被災者の生活再建に関して

社団法人 農協共済総合研究所
（http://www.nkri.or.jp/）

（図1）自然災害による被災者への支援の全体像



（出典）被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会（第１回）平成23年２月３日　資料より

公的支援・民間の役割という観点から、「将来的なあり方」として考えられる方向性も示しており、その他にも意見の記述部分があるが、いずれも個人の責任として執筆したものである。

１．住宅再建への公的支援制度の経過と課題

（１）被災者生活再建支援制度を巡る議論

「被災者生活再建支援制度」の現状・課題を考えるにあたり、まず制度の発足経過を概観することとする。

当制度は、1995（平成７）年の阪神淡路大震災に端を発する。それまでは仮設・公営住宅等の現物給付による被災者支援が中心であったが、同震災では「手持ち資金不足から自宅再建できず遠隔地の公営住宅にしか住居を確保できない被災者が多く発生した」とされ、現金給付の拡充を求める動きが出てきたという事情にある。

当初、政府としても、私有財産に関しては、「私有財産制のもとでは、個人の財産が自由かつ排他的に処分し得るかわりに、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則」（1995（平成７）年10月４日参院本会議村山総理答弁）としていた。一方で、「被災者が求めているのは生活基盤の回復であって失われた財産の回復ではないことから支援金は政府による個人の財産形成への補助には当たらない」という意見や「大規模災害時の住宅再建の支援は、対象となる行為そのものに公共の利益が認められること、あるいはその状況を放置することにより社会の安定の維持に著しい支障を生じるなどの公益が明確に認

められるため、その限りにおいて公的支援を行うことが妥当である。」という提言もなされている（2000（平成12）年12月「被災者の住宅再建支援のあり方に関する検討委員会」報告書）。

「防災体制の強化に関する提言」（2002（平成14）年７月中央防災会議）では、「行政としては、（中略）真に支援が必要な者に対し、（中略）総合的な居住確保を支援していくことが重要」とした上で、「生活様式の多様化等を踏まえて、現物支給について支給内容の充実・多様化、現金制度の活用」など多様な支援施策を提示するべきとした。あわせて同提言では、「私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本」としている。

（２）被災者生活再建支援法の成立と経過

以上のような議論がなされる状況下において、1998（平成10）年に「被災者生活再建支援法」が成立した。経済的理由等により自立再建が困難な者に対して支給されるものであり、①自然災害によって住宅が全壊、倒壊防止等のために解体が必要になった世帯、②災害が継続し、長期に亘って居住不可能な状態が継続することが見込まれる世帯に対して、年収に応じて最大100万円が支給されることとなった。

「個人補償（住宅再建支援）はしない」との原則は維持されたことになるが、附則において住宅再建支援のあり方については総合的見地から継続的に検討することとされた。しかし、国の議論の結論を待たず、被災した自治体を中心に住宅再建費用を補てんする独自の支援制度を設定する動きが広がることとなった。

このような流れを受け、2004（平成16）年に被災者生活再建支援法が改正された。年齢・年収要件は継続し、全壊に加えて「大規模半壊」も対象とし、住宅の解体費・生活必需品の購入費などの実費を最高300万円まで支給するものであった。

しかし、前述の原則から住宅本体の建築・修理費は支援対象からはずされ、実費精算手続きの煩雑さとともに、「制度目的を達成するための機能が発揮されていない」などの不満が全国知事会などから多く出されることとなった。

このため、2007（平成19）年に改正され、①実費精算方式が「渡し切り」方式に改められ、住宅本体の再建を含め使途を制限しない、②支給額は住宅の損壊程度と再建方法のみでの定額、③年齢・年収要件の撤廃が行われ、現在に至っている。

この改正後も、各方面から支給限度額の引上げや半壊世帯の対象化が実現されなかったことへの意見が出され、改正時の付帯決議でも、「支援金の支給限度額については、被災者の住宅再建に対する意欲に十分応えうるよう、今後の実績等を踏まえ、引き続き検討すること」、「本法施行後四年を目途として、

＜被災者生活再建支援制度の現行内容（概要）＞
① 支援の対象となる自然災害
…住宅全壊被害世帯数が市町村・都道府県単位で一定数以上となること等の要件あり
② 対象となる被災世帯と支給額
（基礎支援金）※住宅の被害程度に応じて支給
ⅰ 住宅が全壊…100万円
ⅱ 住宅が半壊等により解体…100万円
ⅲ 住宅が居住不能で長期避難…100万円
ⅳ 住宅が半壊し大規模補修要…50万円
（加算支援金）※住宅の再建方法に応じて支給
ⅰ 建設・購入…200万円
ⅱ 補修…100万円
ⅲ 賃借（公営住宅以外）…50万円
③ 基金と国の補助
被災者生活再建支援法人（財団法人都道府県会館）が、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用し、支援金を支給。
基金が支給する支援金の1／2に相当する額を国が補助。

（資料 筆者作成）

対象及び負担のあり方を含め、制度の見直しなどの総合的な検討を加えること」とされている。

一方で、国・地方の財政の逼迫状況下での税金を財源とする制度の是非論や、事前対策・自助努力を損なうこと、耐震対策の有無・建物強度に関係なく被害状況に応じた定額払いを行うことの不公平性等が指摘されてきたことも事実である。

（3）東日本大震災発生により顕在化した課題 －支払の巨額化と支援対象の妥当性－

上記の付帯決議を受けた検討を行うため、内閣府において「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」が設置され、2011（平成23）年2月3日に第1回が開催された。その直後に東日本大震災が発生し、その被災状況を踏まえた議論を行う必要から、第2回が再開されたのは同年12月22日となった。

まず東日本大震災での支援金の支給総額が、平成23年7月時点で4,400億円程度（注1）に達すると見込まれた。全都道府県が拠出した基金残高が平成21年度末で538億円であり、国との負担が折半という原則に基づき、23年度第1次補正予算で520億円を手当てした。さらに、東日本大震災に限り、国の補助率を80％とする特例措置を設け、第2次補正予算において3,000億円を追加計上することとなった。

さらに、「その上で、なお地方負担となる880億円について、国が特別交付税で手当てすることが決まっている342億円を除き、残りの538億円（基金残高分）も政府が95％を実質的に負担する。全国知事会の求めに応じた。」（平成23年7月21日・朝日）とされ、実質ほぼ全額を国が負担することとなった。

このように、都道府県の脆弱な基金残高規模から、支払額のほとんどを国庫負担とするという特別措置が講じられた結果、制度の目的が安定的に機能し、被災地域の復旧に多大な貢献ができていることは大いに評価できる点といえる。

その一方で、今回の未曾有の災害を教訓として、今後の巨大災害発生時の損害規模については、**表1**の数値により、従来の想定より

（注1）地方自治体における諸手続きが遅延せざるを得ない状況や、未だに仮設住宅等での避難生活者が多く、移転計画も未定のため、再建方法が未確定であること等によって、額の確定にはなお時間を要する。

（表１）東日本大震災と今後発生が見込まれる地震との建物被害の比較

地震名	建物被害（全壊）	地震の概要（発生日時等、被害想定の前提条件）	出典
東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）	約12万棟	発生日時 ・H23.３.11㈮14:46 震源及び規模（推定） ・三陸沖、深さ24km、Mw9.0	※１
首都直下地震（H17.２月被害想定）	約85万棟	被害想定の前提条件 ・東京湾北部地震、Mw7.3 ・冬夕方18時、風速15m/s	※２
東海・東南海・南海地震（H15.９月被害想定）	約94万棟	被害想定の前提条件 ・想定東海地震、東南海地震、南海地震の震源域が同時に破壊される場合、Mw8.7 ・冬夕方18時、風速15m/s	※３

※１　『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について』緊急災害対策本部
※２　中央防災会議　首都直下地震対策専門調査会　第15回資料
※３　中央防災会議　東南海・南海地震等に関する専門調査会　第14回資料

（出典）「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」（第２回・平成23年12月22日）資料

相当に大きく見積もられ、今回のように国庫の負担での対応が可能か懸念される状況にある。

表１の全壊建物想定件数によれば、仮に、首都直下・三連動地震が同時期に発生した場合、給付要件・内容が現行のままという前提で、東日本大震災の179万棟／12万棟＝約15倍を想定する必要があり、被災者生活再建支援金は数兆円の支給規模となる計算である。

※本年８月29日の内閣府の公表によれば、南海トラフ沿いで起こりうる最大規模の地震・津波が、冬の午後６時の時間帯に起きる最悪のケースを想定すると、（減災対策が取られない場合）238万棟が全壊・焼失するという試算であり、その場合は10兆円水準の支給規模となる。

このような給付の巨額化の問題に加え、東日本大震災において特に顕在化した点としては、生活再建支援の給付が「住宅建物」の損壊程度と再建の面に偏っている点にある。すなわち、東日本大震災では特に（以前の災害でも課題となってきたものであるが）避難が長期に亘る場合の生活費の負担とともに、生業など就労機会の喪失なども深刻な問題となった。

東日本大震災以降、災害対策にかかる各検討会で様々な議論がなされているが、このように、住宅の復旧等に重点が置かれた現行の支給方式を再検討し、より支援が必要な分野・段階を体系的に整理する必要性が提言されている（注２）。これは、「日本の災害対策制度は、制度上各省庁の法律がばらばらに組み入れられており、災害対策全体の調整が不十分なまま、災害のたびに新たな救済制度が拡充してきた。」（注３）ことも一因と指摘されている。

以上のような支払の巨額化の懸念や、総合的・体系的な支援制度の構築が必要な現状か

（注２）
・「被災者への救難・救助から生活再建・自立までの支援を実施することを目的として、災害対策基本法等で各段階における支援内容を体系的に提示することが必要ではないか。なお、～被災者生活再建支援法においては、住宅の復旧を念頭に置いた規定となっている。」（内閣府「災害対策法制のあり方に関する研究会－中間論点整理－平成23年12月６日」抜粋）
・「現行の災害対策基本法においては、被災者に対する応急、復旧、復興の各段階における支援内容が、応急段階の一部を除き～、規定されていない。～また、被災者生活再建支援法は、居住する「家」に着目して支援を行うものとなっている。しかしながら、本震災を踏まえれば、被災者に対して、就労面なども含めた幅広い「生活」支援が必要とされているといえる。」（内閣府「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会中間整理」（平成24年３月）抜粋）
（注３）内閣府経済社会総合研究所「経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究」報告（平成21年３月）（佐藤主光・宮崎毅ほか）（以下「佐藤ほか報告書」）Ｐ.137より抜粋

ら、前回改正時の付帯決議に基づく「限度額引上げ」や「対象損害の拡大（半壊等）」等の支出増につながる議論は慎重に検討すべきと考えられる。特に災害が巨大化するほど国の負担が（特別交付税等の形で）増加し、東日本大震災では実質全額を国が負担することとなり、「結局、政府が助けてくれる」というシグナルを人々に送り、事前の自助努力（地震共済保険加入・住宅の耐震化等）の誘因を損ねかねない(注4)。

この点は、本来の制度の根幹（都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金による支援制度であり、国庫による補助は１／２まで）が変質することになり、都道府県の防災努力の阻害要因（＝災害時の損害の巨大化要因）ともなる。他の災害時の見舞金的性格を持つ支援金との比較でも少ない額ではなく、「定額渡し切り」方式では支援の必要度の低い人々（自己再建が可能な富裕層等）に対しても支払うこととなる側面もある。

結果的に国・地方自治体トータルとしての災害対策費が膨れ上がる結果も想定され、財政面からの社会保障費負担や電気料金の増嵩など個々人の税負担等が増していく中で、一般税の負担による個人資産再建への給付の妥当性が従来以上に慎重に議論される必要があろう。

（４）福祉的性格の生活再建支援金と民間共済保険との関連

前述したように、被災者生活再建支援制度は、阪神淡路大震災に端を発する。当時、「地震保険」の火災保険への付帯率は低く、震災前年度（平成５年度）末の全世帯における地震保険の加入率は約７％（全国計）と地震保険発足以来最低水準となっていた。このため、多くの被災者が無保険者であったことが制度発足への動きを強めることとなった。（その後も地震保険の普及が十分に進まず、地震発生の都度、各地方自治体独自で住宅再建の見舞金制度が設定され、全国統一制度としての被災者生活再建支援制度の改定の誘因となったのも前述のとおりである。）

このような民間地震共済保険の保障内容は復旧額の全額をてん補できる水準ではなく、また、保険料負担の関係等から、これらを補完する位置づけとして被災者生活再建支援金が機能することの意義は肯定できるものである。また、個人資産の復旧が目的であっても生活再建に最低限必要な水準の給付は、一般税からの捻出といえども生活保障論の立場から、法律論的にも了解されるというのが一般的な考え方である。同支援金は一般税から積み立てる基金を原資とするいわば福祉的な性格の給付であり、所得の再分配機能を持つと解することもでき、地域復興施策の一環としての役割も持つといえる。

しかしながら、個人資産の損害の保障は、税金を拠りどころとする制度でなく、事前の共済保険加入による自助努力が基本であることはいうまでもない（<他国の制度の現状>参照）。

<他国の制度の現状>－保険方式が大勢－

以下のとおり、諸外国においても、保険方式でなく、わが国の被災者生活再建支援制度

（注４）佐藤ほか報告書Ｐ．６

と同様、全額、税負担による補償方式が設けられている場合があるが、給付対象には条件がある。（※参考文献：高橋康文著「地震保険制度」（平成24年１月刊））

- メキシコ「自然災害基金」…民間の自然災害保険に加入できない低所得者および公共物を対象とした国家補償制度
- ノルウェー「自然災害支援国家基金」…民間の自然災害保険の対象となる範囲の被害や被害額については、保険加入の有無にかかわらず補償されない。

このように、給付には条件があり、わが国のように一定規模の災害における全ての被災者に対し、民間共済保険への加入の有無に関係なく、税金を財源に定額で給付する制度を法定化している国は主要国では見られない。

また、アイスランドにおける「自然災害保険」は、過去の大災害において一時的な国家による基金の創設で行われていたものを、保険方式の方が持続可能であるとして創設されたものである。

このほかに、大災害において政府が支払を保証（一部は無限）する制度を設けている国があるが、政府出資法人等に再保険が前提であるか、保証料の拠出を国が受けているか、自然災害リスクが僅少である国のいずれかである。

保険理論に即し、建物の価額や構造・強度に応じて保障金額を個別に定め、共済掛金・保険料を予め負担し、罹災時に共済保険金を受け取る原則が優先であり、一定の自助努力が認められる場合に、それを条件として必要最小限の福祉機能として被災者生活再建支援制度の適用を受けられるようにするなどの方策が考えられよう。それによって、「災害にあっても国が面倒を見てくれる」というモラルハザードを防止でき、トータルコストの抑制も可能となる。

この考え方をとれば被災者生活再建支援制度と地震共済保険制度との棲み分けが可能となるが、両者については、保障水準の低さから（損害てん補の観点から言えば）重複による過剰給付の問題は実質生じない。しかし、民間の住宅用の共済保険（ＪＡの建物更生共済や損保の主力タイプの住宅火災保険など）は地震以外の自然災害（風・雪・水害等）についても保障しており、しかもこれらの災害は直近では実損てん補（損害額の100％保障）型で、復旧・修理費以外の諸費用も保障するケースが多くなっている。その意味で、被災者生活再建支援制度を「家」の再建に比重を置く位置づけを継続する限りにおいては、同制度を地震保障に特化する（あるいは地震以外の給付を削減する）ことにより財源問題を緩和する方向性もあり得るであろう。

２．将来的な住宅再建に関する公的支援・民間の役割

現時点では各検討会等で、被災者支援制度、地震保険のあり方が議論されており、中間的な整理として、当面の方向性を整理するための論点等が公表されている段階である。

ここでは、東日本大震災等の巨大災害を教訓とし、抜本的な制度変更を含めた将来的な方向性・あり方について、試論として整理することとしたい。

（１）効率的な税負担のための公的支援の方向性

「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」中間整理（平成24年３月）においては、被災者に対する支援金のあり方について、前述のように住宅被害のみを支給要件とするのでなく、就業機会の喪失や生活費の保障など、真に被災者の自立支援、生活再建につながるよう、体系的に見直していくことも考えられるのではないかとしている。また、今後発生すると言われる巨大地震に対応するための膨大な費用の負担が最終的に国民負担（税負担）となることも念頭に置かなければならないとも指摘している。

また、被災者生活再建支援金の支払にあたっては、地方自治体の罹災証明および被害認定事務に基づいているが、自治体職員による対応負荷の限界や、各自治体ごとの認定のばらつきが生じていることや、民間団体の共済保険での査定基準との相違も指摘されているところである。

これらの点から、現行の被災者生活再建支援金については、個人資産である住宅の損壊程度に着目しての再建支援としての性格を無くすか、あるいは弱めて、真に必要な分野への配分の移行も将来的な方向として検討すべきではないだろうか。その上で、住宅再建保障は、基本的に、住宅所有者の拠出する掛金・保険料を原資とする民間の地震共済保険分野に委ねる方向にすることも考えられる。

公・民のいずれが実施主体となるべきかについて、査定の実務等の事務の煩雑さを伴う分野は、民間への一元化が効率的であるという面も考慮すべきであろう。

（２）民間地震共済保険分野のあり方

現行の被災者生活再建支援制度は国民すべてが対象となり得る制度であるため、この制度の現行機能を民間の地震共済保険に委ねる場合には、多くの者が加入できる（注５）ような制度設計とする必要があり、そのためには以下の点を要件とすることの検討が必要と考えられる。

㈠ 掛金・保険料が低廉であり、契約者間の納得性（公平性）が高いこと
㈡ 基礎的な水準の保障金額から加入できること
㈢ 民間での独自再保険等による担保力強化が望ましいが、大規模災害時における支払の確実性を担保するため、公的関与を制度化すること
㈣ ㈢の担保を各契約間で同一水準とするなど、契約間の公平性を確保すること（たとえば㈡の基礎的水準の額の部分についての支払の確実性を担保することなど）

なお、㈢の公的関与を強化すれば財源の問題が生じることとなるが、現行の被災者生活再建支援金が全額、一般税からの捻出である

（注５）無支給者を生じさせないためには皆保険（強制保険）が望ましいが、一般の住宅向けの地震以外を保障する共済保険への加入自体が自由・任意であり、義務化は難しい面がある。ただし、住宅向け共済保険に加入する契約者の場合には、保険付保意識の強い契約者であり、一定額については自動・強制付帯とすることも異論は出にくいと考えられる。これは他のリスクと一体的な保障方式とすることによるリスク平準化と料率低廉化につながるというメリットをもつことにもなる。（例えばＪＡの建物更生共済は自動付帯でリスク分散を図っている。）国民的合意が条件とはなるが、大震災後の連帯意識が高まっている状況下で、検討すべき課題であろう。

のに対し、それを代替する位置づけで地震共済保険を設定するのであり、現行の地震再保険特別会計で可能な一般会計からの借入れのような機能の強化などの施策であれば、財源規模面からも可能と考えられる。

（３）民間地震共済保険のイメージ

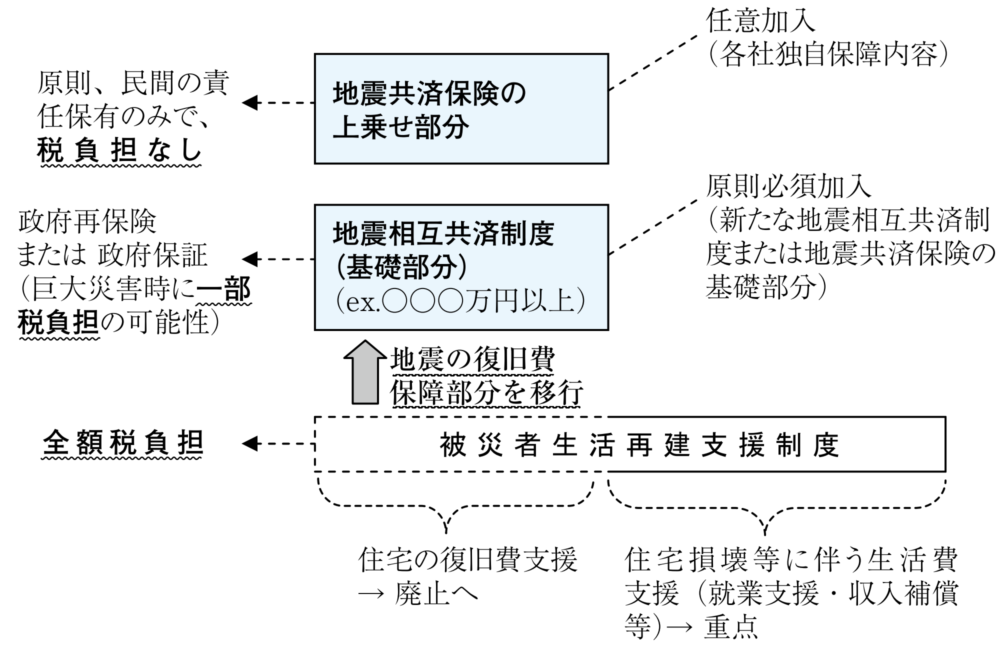
以上の要件を充足する視点から制度をイメージすると、以下のような体系が一つの案として考えられる。（図２に概念図）

① 基礎部分としての地震相互共済制度（注６）を設定し、住宅所有者（利用者）は○○○万円（または住宅価額の○○％のいずれか低い額）～○○○万円の契約に原則加入。（極力低い額から加入できるようにし、負担感を緩和する。）

② ①の部分については、大規模災害時の政府再保険等による公的支払保証部分とし、支払に要する積立金が不足する場合の一般会計からの無利息借入れ等の形で、税負担ができるようにする。（現行の地震再保険制度のような高額部分も公的支援とすると、高額契約者（現行5,000万円まで可能）への再分配（＝低額資産保有者から高額資産保有者への富の逆移転）となる問題がある。）

③ ①の基礎水準の額を超える部分について

（図2） 災害時の住宅再建保障を現行の全額税負担から将来的に保険方式へ移行する一例のイメージ図（※）



（※）このイメージは、「生活再建支援制度の見直しに対する意見（永松伸吾）」（2007（平成19）年５月28日・被災者生活再建支援制度に関する研究会（内閣府）第３回資料）の提言が、【基礎保障分】＋【任意保障分】の枠組みとしているのを参考にしたものである。なお、同提言では「基礎保障分」を生活再建支援制度によって保障するとしているが、前述のように今回の震災で同制度の課題が顕在化したため、本稿では共済保険方式の「地震相互共済」を基礎保障分の位置づけとした。
また、「自動車損害賠償責任共済・保険（ＪＡ共済等も実施し、共同プールに参加する必須保険である。）」＋「上乗せの任意自動車共済・保険」の方式と類似の体系である。

（注６）地震相互共済制度としての新規の形態が困難な場合には、現行の地震保険・ＪＡの建物更生共済や各種共済について、各々の独自性を継続しつつ、それぞれの契約個々の一定額部分までを政府再保険対象とする方法も考えられる。

は、民間共済保険団体が独自に任意加入の保障上乗せの商品を設定し、契約者の判断で契約する部分とする。この上乗せ部分については高額資産保有者が恩恵を受けることとなることを回避する意味で、（担保力検証の上）基本的に政府再保険無しの各団体自己責任保有部分とする。（現行の地再社が継続する場合は地再社の保有のみとする方法もあり得る。）

なお、ニュージーランドにおける制度は、民間の火災保険加入時に、一定額部分までについて政府認可法人のEQC（地震委員会）の地震保険を強制付帯させ、政府がEQCに対して無限支払保証しているものであるが、民間がさらに上乗せ保険を広く提供しているという面で、図２も類似の方式であり、基礎部分を政府認可法人に一元化しているという点と合わせて、同国の制度は参考になると考えられる。

３．現行枠組みを前提とした公的支援を受ける地震担保の要件

図２のイメージは将来的に抜本的に制度を組み替える場合の一つの方向性を示したものであるが、現在、財務省「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」で東日本大震災を踏まえた当面の地震保険制度の強靭性・商品性を高めるための検討が進められている。本年７月に中間整理が公表されているが、特別会計の事業仕分けを受けたワーキンググループの論点整理も踏まえ、現行の地震保険制度の枠組みについては、政府再保険を含めて基本的に維持する方向を前提に、今後さらに議論されていくようである。現行の地震保険のような公的支援の継続が当面必要ということであれば、それを前提に「損害保険」という範ちゅうでなく、一般概念として地震損害の保障のあり方はどのようにあるべきかを考えることとしたい。

公的支援（税負担）を受けるには制度上、以下の点が充足されるべきと考えられる。

① 支払対象の範囲の広さ

保障漏れとなる被災者を生じさせないよう、提供する共済保険は自動付帯等、皆保険制を基本とすることが適切と考えられる。また、財源の制約を考慮の上、被災者が幅広く救済されることが望ましく、これは日本の地震保険法の「目的」（「～保険会社等が負う地震保険責任を政府が再保険することにより、地震保険の普及を図り、もって地震等による被災者（＊）の生活の安定に寄与すること」）にも合致する。

＊被災者の範囲を特定していない。

（なお、ＪＡの建物更生共済は導入当初（昭和36年）から損害割合５％以上から支払とするとともに、地震を自動付帯としている。）

② 相互扶助意識が醸成される制度

地震という巨大災害時における国内での（他地域を含む）生活基盤全体・経済秩序への影響の大きさや、いつ、どこで、どんな災害が起きてもおかしくない状況下で、自己所有財産の損害有無・大小に拘らず、より困っている人に助けの手を差しのべるという相互扶助理念により設けられているという意識が醸成される制度内容であるこ

とが望ましい。

③　保険料体系の納得性・公平性

日本は複数のプレートが複雑に入り組み、全国いたるところで様々な圧力が生じる立地であり、大地震がどこで起きてもおかしくない状況が特に強い。特に今回の東日本大震災や平成７年の阪神淡路大震災で、その意識は強まり、料率均一化（またはそれに準じた簡素化）の理解は得られやすい状況にある。→リスクの平準化のために他の災害や火災事故との一体提供によるリスク分散・低廉化が望ましい。（ニュージーランド方式やＪＡの建物更生共済方式）

※ニュージーランドにおいては、日本ほどのプレートの入り組みの複雑さがなく、発生リスクの地域的格差が比較的明確であるにも拘らず、強制加入部分（EQC）・任意上乗せ部分（住宅契約）ともに全国一律料率となっている。社会保障意識に関して両国国民の相違はあるとしても、日本ではこのような地域別リスクの不確実性等から地震対応への相互扶助意識は特に根付きつつあり、均一化は理解が得られやすいと考えられる。

※その他諸外国を見ると、トルコ災害保険・米国加州地震保険等の場合は、極端な料率格差があり、危険とされる地域が（強制加入制度という名目であっても）加入困難となる。その結果、災害発生時に未加入者問題が生じ、財政出動機会が大きくなることから、結果的にトータルとしての財政負担が軽減され難くなる問題が想定される。

④　制度としての納得性（財産共済保険）－支払の簡便化は運用で－

これまで地震保険に加入している者は支払時の公平性・納得性も期待している。火災保険に付帯する契約形態であることから損害額を適正に評価し、それに見合う水準の支払がなされるものと解しているのが通常と思われる。実際に１％刻みの積み上げ方式の査定基準が設定されているにも拘らず、支払の際に３段階に区分する現行方式はほとんどの加入者にとって理解できる制度とはいえないと考えられ、再考の必要があるのではないだろうか。

３段階の区分は支払の迅速化のためとされているが、それは大規模地震時の「運用」としてなされるべきで、大多数の件数を占める中小規模の地震では査定の正確性を加入者は求めると考えられる。迅速な支払と適正な査定のいずれがより優先されるかが、発生規模、罹災契約分布・集中度、災害の甚大性等に応じて柔軟に判断されることは、被災者の立場からも理解できる部分であろう。

また、仮に地震保険が「物保険」（＝物の損害の復旧費を補てんする保険）でなく「費用保険」（＝罹災時の諸費用を補てんする保険）であり、精緻な損害額の査定は必須でないとする考え方も一理あるという見方もあり得るであろうが、その場合、企業物件向けの地震拡張担保特約が実損害額を基本に支払うのに対し、住宅物件においては地震罹災時に損害額に比例して直線的に支払う損害保険が存在しないことが明確になることを意味し、これも保険のあり方と

して問題となるのではないだろうか。

（地震保険と同額を上乗せで支払うことにより100％補償を標榜している損保商品があることとも矛盾するのではないか。

なお、ＪＡ建物更生共済は１％刻みで損害割合を算出して支払う点で、基本的に「物共済」の性格である。）

⑤　共済保険数理面での妥当性

地域的・時間的な不確定性が非常に強く、大数の法則が成り立ちにくく、民間のみでの責任保有が明らかに困難なリスクであることの合意形成が必要である。

また、構造的に耐震基準を満たす建物等への掛金・保険料優遇等、明らかにリスクが異なる部分の料率の差別化は必要と考えられ、防災インセンティブともなり得る。このことにより、トータルコスト削減につながることは考慮すべきであろう。

４．共済と保険の特性と公的支援

最後に、組合員の間での相互扶助理念を基盤とする共済と、不特定多数を対象とする保険とでは、公的支援の取扱いが異なってくるかという点を考察する。

＜公的支援は契約集団を特定しないことにより本来の目的を実現＞

公的支援とは、現在の地震保険制度でいえば、特別会計での積立金等による支払が１地震6.2兆円の支払上限額に対応できない場合に、一般会計からの無利息借入れを実施し、その利息相当分（返済不可能な事態が生じればその元本も）が税負担となるということを意味する。

災害での公的支援の目的は、今回の東日本大震災のように損害規模が甚大となり、国民生活全般に影響を及ぼす状況において、国策として、日常生活・経済活動を早期に正常な状態に回復させることにある。加入が共済契約か保険契約かによって、仮に公的支援の取扱いを変えるとすれば、そのような巨大地震の場合の社会全体としての秩序維持の目的が果たせなくなることを意味する。

例えば、ＪＡの建物更生共済の加入者であれば、地震保障が自動付帯され、かつ、均一掛金率という簡明な仕組みとなっていることなどに魅力を感じて加入しているものと思われ、損保の地震保険の目的である「地震等による被災者の生活の安定」のために加入しているという意味では何ら異なる点はないと考えられる。基本的に組合員であることから加入しているという利便性に基づいているに過ぎない。

＜共済と保険の利用者保護としての同質性＞

また、昨今、共済と保険を「契約」としては同等に見なす考え方が一般化してきており、平成22年４月施行の保険法でも両者を同等の位置づけで適用している。同法の目的は、主に契約者（利用者）の権利を保護することにあるとされており、このような面からの共済と保険の同質性には疑義を挟む余地はないと思われる。その概念からも、巨大地震発生時の共済契約上の支払を万全なものとするという「利用者保護の趣旨からの公的支援」を共済契約にも適用することは、全く理に適った取り扱いといえよう。

<損保・共済の不均衡状態の解消を>

参考となる制度として、自動車損害賠償責任共済・保険があるが、（政府再保険は廃止となったものの）損保・共済の区分なく共同プールとなっている。これは「被害者救済」という国策の実現のためには、集団の特定・不特定の区分は無関係という概念に基づいていることによると思われるが、共同プールの目的は「リスクの平準化・収支の均衡」にあり、地震災害においては、時間的・地域的変動の大きさ・予測困難性から、より必要度が高いといえよう。

平成23年度末において、損保の地震保険保有契約件数が約1,409万件であるのに対し、ＪＡ建物更生共済の保有契約件数は約1,087万件に達しており、この双方の契約実態の現状を勘案すると、損保のみが政府再保険の形で公的支援を受けていることは国民経済全体の視点からも著しく不均衡な状態となっているといえよう。他の共済を含めて共済と保険を同等の取扱いとする（注７）ことが被災時の社会秩序維持の点から、必要と考えられる。

※　ＪＡ建物更生共済が、たとえば政府再保険へ参入すればリスク分散効果などにより、長期的には保障の安定化につながるなどの利点がある。（拙稿「東日本大震災を教訓とした地震損害担保のあり方」（「共済総合研究№63」（2011年10月））ほか）

また、今回の東日本大震災ほど国民の間に助け合いの精神が浸透した災害は過去に例がないと思われる。まさに共済の相互扶助と同様の理念が、地域復興により日本再生に貢献するという形で、全国に行き渡りつつあるともいうことができよう。特に、統一料率・自動付帯方式を基本とするＪＡ建物更生共済の思想は、利用者の多くから共感を得られているようにも思われ、この点からも巨大地震の際の公的支援の趣旨に合致しているといえるのではないだろうか。

おわりに

国や地方公共団体が、私有財産制の下でも、災害により財産に損害を被った個人に対してその再建に支援金を給付することは、憲法上許されないとする考え方は見当たらない。特に巨大災害において、共済・保険団体としては、自ら提供する共済・保険によって自己責任により直ちに実損害額を保障することは担保力から難しい面もあり、国が被災者住宅の再建を支援するための現金給付を行うことは補完的位置づけとして政策的にも望まれるものであったと考えられる。

しかしながら、今後起こりうる巨大災害を念頭におけば、財政負担を前提とした現行の被災者生活再建支援制度は破綻をきたす懸念がある。国家財政の健全性を高めていくことが求められている状況下にあることに加え、わが国の場合には、近い将来起きる可能性が指摘されている３連動型地震や首都圏直下型地震対策という課題を抱えている事情もあるため、なおさらである。このような国の負担による支給を安易に行なうことは、結果的に個々人の税負担となってはね返ってくるので

（注７）仮に、同一の保障内容とすることが条件となるのであれば、図２のように、現行の地震保険に代わる新たな保障制度として基礎部分のみの保障（地震相互共済）を設定し、上乗せ部分を各団体独自提供とすることも考えられる。

社団法人 農協共済総合研究所
（http://www.nkri.or.jp/）

ある。そのような意味で、民間団体の共済・保険による保障を国民に広範に提供できるよう民間の担保力を充実させる政策が急務と思われる。民間団体は大規模罹災時の住宅の査定実務等の対応力を備えており、迅速な支払が可能となる面もある。

各国の制度でみたように、当初は災害発生時の住宅再建支援として、特例的に税金から財源を捻出していたが、現在ではこの適用を最小限の範囲に縮小し、安定的な保険方式へ移行させているのが世界的な趨勢である。

基本的に「保険方式」で事前自助努力インセンティブを付与しながら個人財産を保障する方向の強化が、最終的な災害時のコストを最小化でき、最小限の税負担・健全な財政を維持できる点を重視すべきであろう。

この点を踏まえ、抜本的制度変更を含めた幅広い議論がなされることを期待したい。

(平成24年９月11日 記)

(参考文献・資料) ※公表・発行順

・ 黒木松男「地震保険の法理と課題」2003年11月成文堂
・ 佐藤主光「災害時の公的支援に対する経済学の視点」2005年９月会計検査研究№32
・ 被災者生活再建支援制度に関する検討会(内閣府)「被災者生活再建制度見直しの方向性について－被災者生活再建支援制度に関する検討会中間報告－」2007年７月 ※その他各回会議資料・議事録
・ 永松伸吾「生活再建支援制度の見直しに対する意見」2007年５月28日被災者生活再建支援制度に関する検討会(内閣府)第３回資料
・ 堀田一吉「地震リスクと地震保険」2008年３月保険学雑誌600号
・ 佐藤主光・宮崎毅ほか「経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究報告書」2009年３月内閣府経済社会総合研究所研究会報告等№44
・ 損害保険料率算出機構「地震保険研究」(各国別)2007～2009年
・ 損害保険料率算出機構「日本の地震保険」2010年１月版(2012年１月一部差替版)
・ 鈴木 亘「社会保障改革の視点(上)「負担と給付の関係、明確に」」日本経済新聞経済教室2010年12月22日
・ 渡部喜智「大規模災害の復興対策と地域(財政)運営－東日本大震災復興への公的支援のあり方－」農林金融2011年８月
・ 中川秀空「被災者の生活支援と雇用対策の現状と課題」レファレンス2011年９月号
・ 内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要」2011年10月
・ 渡部英洋「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－」2011年10月共済総合研究№63
・ 野崎洋之「東日本大震災を踏まえた地震保険制度の再構築」2011年11月NRI Knowledge Insight Vol.21
・ 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(財務省)「地震再保険特別会計に関する論点整理」2011年11月
・ 災害対策法制のあり方に関する研究会(内閣府)「中間論点整理」2011年12月６日
・ 佐川果奈英「ニュージーランドの地震保険」2012年１月損保総研レポート第98号
・ 高橋康文「地震保険制度」2012年１月金融財政事情研究会
・ 大塚英明「自助としての地震保険・共済と公助のあり方」2012年３月10日日本保険学会関東部会特別シンポジウム(東日本大震災と保険)資料
・ 被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会(内閣府)「中間整理」2012年３月 ※その他各回会議資料・議事録
・ 田近栄治「震災時の生活支援について」2012年３月９日被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会(内閣府)第４回資料
・ 宮地朋果「巨大災害時における協同組合・共済の役割」2012年５月生活協同組合研究Vol.436
・ 江澤雅彦「東日本大震災における保険と共済の取り組み」2012年５月生活協同組合研究Vol.436
・ 甘利公人「公開研究会を終えて－残された検討課題－」2012年５月生活協同組合研究Vol.436
・ 内閣府「平成24年版防災白書」2012年６月
・ 損害保険料率算出機構「地震保険保有契約件数(2011年度末)」2012年６月18日
・ 地震保険制度に関するプロジェクトチーム(財務省)「地震保険制度に関するプロジェクトチームにおけるこれまでの議論の中間的整理」2012年７月 ※その他各回会議資料・議事録
・ 堀田一吉「地震リスクと保険理論－地震災害補償をめぐる官民役割分担の在り方を中心に－」2012年６月１日地震保険制度に関するプロジェクトチーム(財務省)第３回資料
・ 中央防災会議防災対策推進検討会議(内閣府)「最終報告」2012年７月31日
・ 全国共済農業協同組合連合会「ＪＡ共済連の現状2012」2012年８月