

平成期の自然災害を振り返る

—保障のあり方概念をも激変—

専門職 渡部 英洋

目次

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| 1. はじめに | 3. 意識の変化に応じた保障方式 |
| 2. 契約者の災害保障への意識の変化 | (1) 相対的な自然災害保障リスクの増加 |
| (1) 建物更生共済の自然災害保障と昭和期 | (2) 複合・二次的な災害での包括保障 |
| (2) 発生地域の不確実性に関する意識変化 | 4. おわりに |
| (3) 全般的な災害リスクの上昇への意識 | |

1. はじめに

平成という時代の総括が様々な立場から語られているが、常にとり上げられるのは大きな自然災害が頻発したことである。

甚大な被害が生じるたびに、災害や災害を引き起こす現象に関して、昭和期までは一般に馴染みのなかった表現が、マスコミ等によって広まることとなった。代表的なものだけでも「火砕流」「土石流」「活断層」「深層崩壊」「河道閉塞」「線状降水帯」「記録的短時間大雨情報」「南岸（爆弾）低気圧」などが挙げられるが、これらの用語が広く注目されたことは、発生した災害・現象が従来みられなかった規模・態様であったために、いかに衝撃が大きいものであったかを物語っているといえよう。

このような自然災害が頻発した平成期にあって、今後の発生リスクや防災対策の議論が多方面で行われることとなったが、共済・保険分野においても契約者の一般的な意識の変化とともに、保障のあり方の概念にも大きな変化をもたらされたと考えられる。本稿では令和期を迎え、保障のあり方を検討する際に引き続き考慮すべき視点として、この平成期の概念の変化について、これまで記してきた拙稿を総括しつつ、振り返ることとしたい。

2. 契約者の災害保障への意識の変化

(1) 建物更生共済の自然災害保障と昭和期

J A共済において自然災害を保障する建物更生共済は、全国的に仕組みを統一（北海道を除く）した昭和32（1957）年当時は自然災害が未保障であったものの、昭和34（1959）年の伊勢湾台風の甚大な被害等を契機に改善要望が高まり、昭和36（1961）年から自然災害の保障が開始された。当初は自然災害によって受けた実際の損害額に対して、保障水準（共済金の支払割合）は10%程度と低かったが、担保力の充実を図りながら、段階的に保障水準を拡充し、現在では基本的に（地震等を除き）実際の損害額を支払う方式を採用するに至っている。

この自然災害の保障は地震等を含み、当初から、主契約の保障範囲に組み込まれ、包括的な保障となっている。このことは、建物更生共済に加入していれば火災等だけでなく、万一自然災害が生じても必ず保障されるという仕組みの訴求点として特徴づけられてきたものであるが、同時に、過去に大きな自然災害が起きてこなかった地域を中心に、特約化すべきというニーズを強めた側面がある。

特に昭和期においては、建物更生共済の普及率が伸長途上期でもあった上に、台風や地

震等の規模の大きい被害の発生状況に地域的な偏りがあって、保障による恩恵が全国の契約者間に広く浸透していなかった事情から、掛金の低廉化を優先すべきとするニーズが強かったことが背景にある。

(2) 発生地域の不確実性に関する意識変化

平成期に入り、昭和期にはみられなかったような規模・態様の災害が頻発化したことにより、契約者の意識が大きく変化することになった。その代表的な災害を個々にみると以下のようなものが挙げられる。

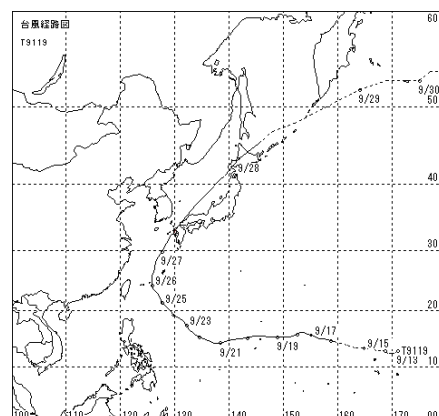
ア. 台風19号（りんご台風）の全国的被害

昭和期までは台風被害、特に強風による大きな被害は、西日本の南岸に多い傾向にあるというのが一般的であった。この考え方を覆したのが平成3（1991）年9月の台風19号で、長崎県に上陸したのち、日本海上を速い速度で進み、強い勢力を保ったまま北海道に上陸し（図1）、記録的な強風や高潮によって日本列島各地に甚大な被害をもたらした¹。

この台風は、進路・速度によっては広域に被害をもたらすこととなる風台風の脅威をまざまざと見せつけるものとなった。この台風による被害は、台風被害に普段慣れていない地域を含めてほぼ全国に及んだこともあり、建物更生共済の共済金支払額を災害ごとに集計すると、現在でも平成23（2011）年の東日本大震災に次いで、2番目に多い支払額となっている（後掲（表3）参照）。

これ以降、風害・水害の保障に関して特約にすることは保障漏れとなる問題を引き起こすという契約者の意識を強くした面がある。

（図1）平成3（1991）年台風19号進路



（出典）気象庁HP

イ. 地震発生に関する意識－活断層の脅威－

(7) 平成初期までの東日本中心の発生状況

地震に関しても、昭和期には発生地域に偏りがあるという認識が強い傾向があった。

建物更生共済の地震保障開始後、損害保険においても、昭和39（1964）年の新潟地震を契機に地震保険制度が昭和41（1966）年に創設され、地震保障が本格開始された。

それ以降、昭和の終期までの、建物更生共済の支払額の大きい地震を挙げると、

- ①昭和53（1978）年宮城県沖地震（宮城・福島・岩手）（支払額：2,761百万円）
- ②昭和58（1983）年日本海中部地震（秋田・青森他）（同：5,221百万円）
- ③昭和62（1987）年千葉県東方沖地震（千葉・茨城他）（同：3,237百万円）

があり、この他にも伊豆大島三原山・三宅島噴火や伊豆大島近海・伊豆半島沖地震等が目立った活動として挙げられ、その発生分布の偏りから「（当面は）地震は東日本や北日本を中心に発生するもの」という固定観念が浸透したのが昭和期であったといえる。

昭和53（1978）年に制定された「大規模地震対策特別措置法」においても、静岡県下を中心とした東海地震を想定し、当初はその地

1 青森のりんごの収穫期に深刻な被害をもたらす等、台風被害に脆い北日本に大きな被害をもたらす、過去の被災経験の乏しい地域の脆弱性が浮き彫りとなった台風であった。

域周辺を「地震防災対策強化地域」に設定していたのが象徴的である。

平成の初期においても、伊東市沖群発地震や平成5（1993）年の奥尻島に甚大な津波被害をもたらした北海道南西沖地震などが発生し、同年に従来被災が少なかった北陸地方で能登半島沖地震が発生したものの、基本的には東日本での発生という傾向が継続した。

(イ) 阪神・淡路大震災による意識変化－活断層概念－

この認識を一変させたのが平成7（1995）年の阪神・淡路大震災であり、東日本や伊豆地方だけでなく、西日本でも起こりうること、また大都市直下型の地震の脅威をも顕在化させた地震であった。特に、「活断層」の概念が国民に浸透し、各地に多数存在することが報道され、その後、中国・四国地方や福岡等でも規模の大きい地震が起こったこともあり、予知の困難性ととも、日本全国どこでも地震リスクに晒されていることが広く意識されるようになった。

表1に、主な地震災害（噴火災害を含む）にかかる建物更生共済の支払実績を掲げた。これによると昭和期までは発生の地域的偏りがみられたが、平成期からは西日本でも明らかに地震災害が多発している。

(ウ) 実態との乖離と予測困難性－活断層型の課題認識－

その後の平成28（2016）年の熊本地震や平成30（2018）年の大阪北部地震等での大きな災害により、西日本でのリスク認識が高まっているが、いずれも事前に予想されていた発生確率からは乖離していたのが現実である。

例えば平成28（2016）年熊本地震では、4月14日と16日の2度にわたって大きな揺れが

生じ、それぞれ異なる活断層の動きによるものだったが、地震直前における各活断層帯ごとの30年以内の地震発生確率をみると不明またはほとんど0に近い数値であった（74頁（表2）参照）。一方で、九州南部・九州中部というように当該活断層帯を含む「区域」というように広い範囲で発生直前の地震発生確率をみると、（表2）の右欄のようにある程度高い数値が算出されていた。

このように活断層を個々にみると数千年～数万年といった長周期で活動するため、今後30年間といった短い期間での発生確率は非常に低い数値となる。将来の地震確率を表す地図として多用されているのは、地震調査委員会が原則年1回公表する確率論的地震動予測地図で、特に今後30年以内に震度6弱以上の揺れに見舞われる確率の分布図が採り上げられるが、30年間という短い期間のため、同地図の上では活断層型地震は小さな確率値として全国に薄く広く分布することになり、結果的に低いリスクの地域と位置付けられてしまう²（74頁図2）。

しかしながら、活断層によって大きな被害を生じた地震を日本全体で調べると、平均で10年に1回程度の頻度で日本のどこかで発生しており³、地域を広げてみれば、どれか一つの活断層が活動する確率は高くなるということになる。その震源が地上に近ければマグニチュードは小さくても局地的に甚大な損害となる。

また、一回り小さい規模を想定すれば、発生確率は大幅に高まり、その真上では甚大な被害が生じるという面も明らかになってきた⁴。

さらに、昨年のおおさか北部地震・北海道胆振東部地震とも、主要な活断層として把握されていなかった場所が震源であったため、未知

2 （出典）地震調査委員会「全国地震動予測地図2014年版」公表での解説（2014年12月19日）より

3 地震調査委員会「全国地震動予測地図2014年版」解説等による。

4 平成26（2014）年11月の長野県神城断層地震について、当該断層を含む構造線に関して、地震調査研究推進本部の評価では1,000年から2,400年程度の間隔でマグニチュード7.7程度の地震が発生すると推定されていた。同年の地震はマグニチュード6.7と小さい規模の地震にも拘らず地表に近い震源であったため、最大深度6弱を記録し、250棟以上の住宅に全半壊の被害が生じたが、この地震の断層を調査した結果、約300年前にもずれ動いた痕跡があり、1714年に甚大な被害をもたらした「小谷地震」の痕跡の可能性があることが分かった（平成27（2015）年度日本地理学会）。

(表1) 主な地震・噴火災害におけるJA建物更生共済・損保地震保険の支払実績

※ 網かけの地震・噴火災害は近畿地方以西で発生した災害。建物更生共済は本体に組み込み保障のため、昭和期から支払いが多い。地震保険は阪神・淡路大震災以降、地震保険付帯率増加・制度改定により飛躍的に増加した。

(単位：件、百万円)

	発生年月	災害名(主な被害地域)	建物更生共済		(参考)地震保険	
			支払件数	支払額	支払件数	支払額
昭和 ↓ 平成	昭和43年2月	えびの地震(宮崎・鹿児島)	956	13		
	43年5月	十勝沖地震(北海道・青森・岩手)	4,180	113		
	49年5月	伊豆半島沖地震(静岡)	1,306	119		
	53年1月	伊豆大島近海地震(静岡)	6,456	972		
	53年6月	宮城県沖地震(宮城・福島・岩手)	21,103	2,761	190	262
	58年5月	日本海中部地震(秋田・青森ほか)	10,209	5,221	703	650
	58年10月	三宅島噴火(東京)	106	213		
	59年9月	長野県西部地震(長野ほか)	606	441		
	61年11月	伊豆大島三原山噴火(東京)	84	52		
	62年12月	千葉県東方沖地震(千葉・茨城ほか)	11,107	3,237	88	169
	平成元年7月	伊東市沖群発地震(静岡)	1,510	669	48	134
	3年6月	雲仙普賢岳噴火(長崎)	299	1,131		
	4年8月	普賢岳火砕流・土石流(長崎)	146	295		
	5年1月	釧路沖地震(北海道・青森ほか)	572	1,453	3,627	989
	5年2月	能登半島沖地震(石川ほか)	1,873	669		
	5年4月	雲仙土石流(長崎)(注1)	393	2,409	216	1,134
	5年6月	雲仙火砕流(長崎)	176	556		
	5年6月	雲仙土石流(長崎)	538	2,770		
	5年7月	北海道南西沖地震(北海道・青森・秋田ほか)	1,250	2,169		
6年10月	北海道東方沖地震(北海道ほか)	561	1,241	4,103	1,333	
6年12月	三陸はるか沖地震(青森・岩手ほか)	4,566	1,845	4,172	1,237	
7年1月	阪神・淡路大震災(兵庫・大阪・京都ほか)	101,535	118,887	65,427	78,346	
7年4月	新潟県北部地震(新潟)	3,093	1,748			
9年3月	鹿児島県北西部地震(鹿児島・熊本)	4,498	1,744			
9年6月	山口県地震(山口・広島・福岡)	1,157	321			
12年3月	有珠山噴火(北海道)	60	205			
12年6月	三宅島地震・噴火(東京)	1,057	1,960			
12年10月	鳥取県西部地震(鳥取・島根ほか)	16,717	7,986	4,079	2,869	
13年3月	芸予地震(広島・愛媛・山口ほか)	35,937	15,334	24,453	16,942	
15年5月	三陸南地震(岩手・宮城ほか)	12,690	6,612	2,970	1,918	
15年7月	宮城県北部を震源とする地震(宮城ほか)	16,799	20,042	2,543	2,172	
15年9月	平成15年十勝沖地震(北海道ほか)	1,123	4,009	10,553	5,990	
16年10月	新潟県中越地震(新潟・群馬・福島ほか)	87,641	77,358	12,608	14,897	
17年3月	福岡県西方沖地震(福岡・佐賀ほか)(注2)	19,189	14,271	22,066	16,973	
17年4月	福岡県西方沖地震(福岡・佐賀ほか)			11,337	6,429	
17年8月	宮城県沖を震源とする地震(宮城・福島ほか)	3,576	2,180	2,793	1,551	
19年3月	平成19年能登半島地震(石川・富山ほか)	15,936	13,691	3,308	2,734	
19年7月	平成19年新潟県中越沖地震(新潟・長野ほか)	32,136	31,666	7,870	8,249	
20年6月	岩手・宮城内陸地震(宮城・岩手ほか)	8,054	6,137	8,276	5,545	
20年7月	岩手県沿岸北部地震(岩手・宮城・青森ほか)	2,080	1,145	7,756	3,973	
21年8月	静岡県駿河湾地震(静岡・長野・山梨)	10,174	5,464	9,529	5,178	
23年3月	東日本大震災(注3)	592,018	841,605	854,130	1,323,615	
23年6月	長野県中部地震(長野)	4,616	4,405	2,982	3,332	
25年4月	淡路島付近を震源とする地震(兵庫他)	9,943	6,218	2,954	2,346	
26年11月	長野県神城断層地震(長野他)	7,752	7,781			
28年4月	熊本地震(熊本・大分・福岡他)	93,206	147,913	206,278	382,360	
28年10月	鳥取県中部地震(鳥取・岡山他)	13,141	9,048	6,528	5,191	
30年4月	島根県西部地震(島根)	4,151	2,700			
30年6月	大阪北部地震(大阪・京都)	39,417	47,000	144,029	103,320	
30年9月	北海道胆振東部地震(北海道)	4,052	7,000	46,596	33,823	

(注1) 損保の数値は地震保険の支払のみ(土石流は「水災」として火災保険本体で支払うため、数値に含めていない)。
建物更生共済は主契約で「火砕流」・「土石流」とも「自然災害共済金」で支払うため、数値は両者を含む。

(注2) 建物更生共済の数値は17年4月発生分を含む。

(注3) 東日本大震災に係る地震保険の支払額は3.11東北地方太平洋沖地震、3.15静岡県東部を震源とする地震、4.7宮城県沖を震源とする地震および4.11福島県浜通りを震源とする地震を合計した値

(出所) ※建物更生共済の実績は平成30年度を除きディスクロージャー資料「JA共済連の現状2011」および「JA共済連の現状2018」による。平成30年度は12月7日のニュースリリースによる12月5日時点での総支払見込額。

※損保の地震保険の実績は、平成5年1月の釧路沖地震以降は「日本地震再保険の現状(2011~2018年)(日本地震再保険株式会社)各号掲載の「支払額上位20」に掲載された数値による。

それ以前の災害は、建物更生共済の支払が大きいもの、地震保険改定の契機となったものを掲載。

30年6月大阪北部地震および30年9月北海道胆振東部地震の値は日本損害保険協会調べ(平成30年12月11日現在)

(表2) 熊本地震(4月14・16日)の発生直前の当該断層帯および当該断層帯を含む区域での発生確率の比較

熊平 本成 地28 震年	地震日時・規模	断層帯名	当該断層帯の地震発生直前時点での30年以内の地震発生確率	当該断層帯を含む区域での地震発生直前時点でのM6.8以上の発生確率
	4月14日 M6.5	日奈久断層帯	不明	九州南部：7~18%
	4月16日 M7.3	布田川断層帯	(M7.0程度) 0~0.9%	九州中部：18~27%

(出所) 平成28年(2016年)5月13日 地震調査委員会資料より筆者加筆

の活断層が全国に多く存在する可能性があらためて指摘されている。そのような未解明な点が多いことから、地震予知の難しさとともに、地震は日本のどこでも起こり得るという認識が一般化してきた。

ウ. 地域性が減少した保障ニーズ

こうして、従来比較的自然災害が少なく、建物更生共済での自然災害保障の不承担を可能とする特約の設定の要望が強かった地域(特に日本海側の一部地域や内陸地域等)でも、前述の平成3(1991)年台風19号や平成5(1993)年の能登半島沖地震などの発生を受けて、自然災害の包括的保障へのニーズは高まったといえる。さらにその傾向を決定づけたのが平成7(1995)年の阪神・淡路大震災であり、これを契機に、損保においても地震保険の付帯率が西日本を含めて全国的に高まることとなり、表1のとおり、同震災以後、地震保険金支払額が大きく増加することとなった。

(3) 全般的な災害リスクの上昇への意識

地域性の減少とともに、全般的な自然リスク上昇への認識が強まったことも平成期の特徴であるが、具体的には次のような点である。

ア. 温暖化を主因としたリスクの高まり

(7) 記録的豪雨と土砂崩れ被害の深刻化

地球温暖化を主因として、平成期終盤にかけて記録的豪雨が観測されるようになり、多くの洪水・土砂崩れ災害が発生した。

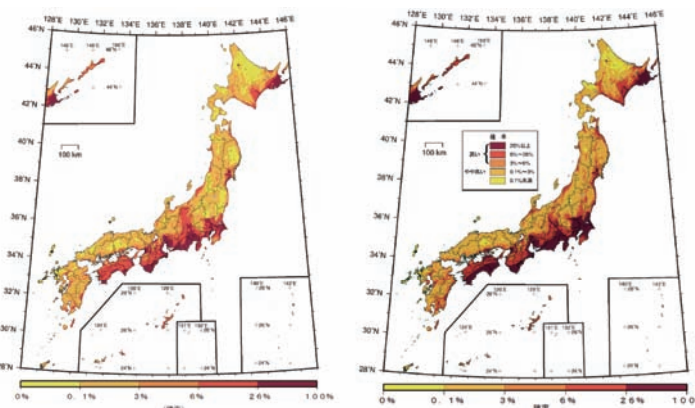
特に土砂災害が増加しており、国土交通省公表の最新の土砂災害発生件数推移(図3)で分かるように、昭和期にも長崎水害等の大きな被害が生じたが、平成期には明らかに増加傾向にある。特に平成30(2018)年の土砂災害件数(3,459件)は集計を開始した昭和57(1982)年以降、最も多い件数を記録した。

(図2) 地震調査委員会「確率的地震動予測地図」(今後30年間に震度6弱以上の揺れに見舞われる確率)

※ 東日本大震災前の2010年版と比較し、2018年版では、東日本大震災の想定されなかった地震規模を踏まえての海溝型地震の再評価や、首都圏等の評価時点の見直し⁵等により、確率が引き上げられている傾向にある。一方で、内陸や海洋沿岸等の活断層型地震では、薄く広く分布し、全体的な傾向としては大きい変化はみられない。

(2010年版)

(2018年版)



5 首都直下地震対策検討WGでの最終報告(平成25(2013)年12月19日)でM7クラスが30年以内に70%の確率で南関東で起きるとされている。

我が国は火山灰に覆われた脆い地盤で形成されており、これまでの防災基準としていた降雨量水準であれば持ちこたえていたものが、昨今の温暖化によって限界値を超える降雨量となり、安全と思われていた地域での被害が増加する。

最近の事例をみると、山の表面の土壌部分だけが崩れ落ちる「表層崩壊」でなく、平成23(2011)年紀伊半島大水害などのように、深部から岩盤ごと崩壊する「深層崩壊」の多発化が懸念される。深層崩壊により流出する土砂量は大量であるため、その発生に伴う土石流や河道閉塞(天然ダム)の形成及び決壊による下流域への甚大な二次的被害が懸念される。

また、「線状降水帯」による局地的な短時間集中豪雨の被害も深刻化しており、平成26(2014)年8月豪雨による広島など警戒地域に未指定の地域での土砂災害や平成27(2015)年9月関東・東北豪雨による鬼怒川堤防決壊・土砂災害などの被害が生じている。

このような温暖化を主因とする集中豪雨の頻発化・雨量の増加が、昨今の地盤の弱い地域への宅地造成という人的要因と絡んで、土砂災害を引き起こすリスクの増大を各地にもたらしている。

(イ) 積雪等前例のない地域での脆弱性

異常気象がこれまで起きなかった地域にも発生し災害を引き起こす傾向にある。代表的なものとして平成25(2013)年度雪害があげられ、建物更生共済でも多額の支払となり、平成期で6番目に多い支払額を記録している(次頁表3)。

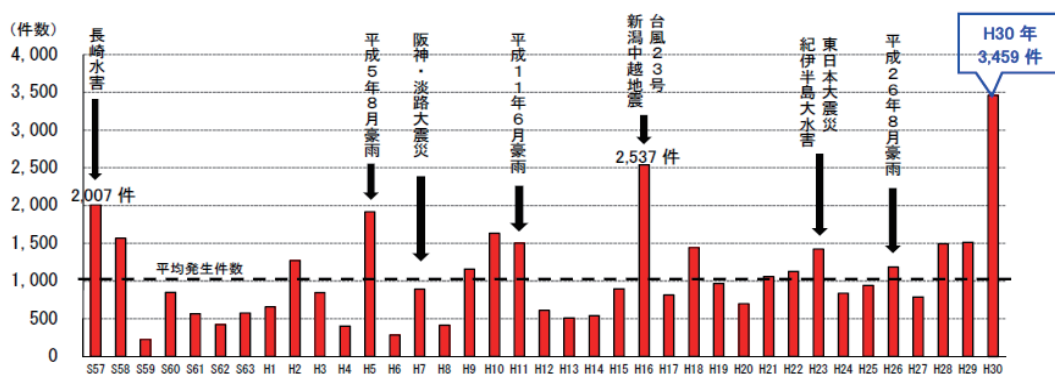
防災対策が不十分な地域で自然現象への耐性が脆弱であるために大きな被害をもたらす典型例であり、温暖化による気候変動は全般的なリスク上昇をもたらし、どこでも災害が起こりうるという意識を高める要因となっている。

イ. 噴火災害の脅威

20世紀は火山活動が異常に静かな世紀といわれた。しかしながら、平成終盤期になると御嶽山や草津白根山等、まったく予知されていなかった火山が突然噴火し、あらためて死火山(昭和54(1979)年の御嶽山の水蒸気爆発で使われなくなった用語)の概念の不合理性が明らかになり、予知の難しさとともに、巨大なカルデラ噴火等も起こりえない現象ではないとの認識が高まっている状況にある。

多岐にわたる課題等について詳細は別稿⁶

(図3) 土砂災害発生件数の推移(昭和57年~平成30年)



(出典) 国土交通省HP (平成31(2019)年3月28日)

6 拙稿「噴火広域災害と保障の課題~降灰被害を中心に~」『共済総研レポート』No.137(2015年2月)

(表3) 平成の自然災害における建物更生共済の共済金支払実績(支払額順)

…地震(噴火を含む)
 …平成30年度の災害→※支払額は平成30年12月5日時点での総支払見込額
 その他の年度は「JA共済連の現状2018」より

支払額 順位	発生日月 (平成)	災害名(主な被災地域)	支払件数 (件)	支払共済金の額 (百万円)
1	23年3月	東日本大震災(宮城・福島・岩手他)	683,433	936,797
2	3年9月	台風19号(全国)	438,406	148,821
3	28年4月	熊本地震(熊本・大分・福岡他)	93,206	147,913
4	7年1月	阪神・淡路大震災(兵庫・大阪・京都他)	101,535	118,889
5	16年9月	台風18号(山口・熊本・福岡他)	284,560	108,333
6	25年11月	平成25年度雪害(山梨・埼玉・群馬他)	173,742	81,469
7	30年9月	台風21号(大阪・愛知・和歌山他)	140,313	80,000 ※
8	16年10月	新潟県中越地震(新潟・群馬・福島他)	87,659	77,364
9	11年9月	台風18号(熊本・山口・鹿児島他)	180,030	63,829
10	30年7月	7月豪雨(岡山・広島・愛媛他)	29,009	55,000 ※
11	30年9月	台風24号(静岡・宮崎・愛知他)	92,108	50,000 ※
12	30年6月	大阪北部地震(大阪・京都)	39,417	47,000 ※
13	16年10月	台風23号(兵庫・岡山・京都他)	78,518	40,476
14	27年8月	台風15号(熊本・福岡・鹿児島他)	100,478	38,860
15	19年7月	新潟県中越沖地震(新潟・長野他)	32,335	31,782
16	17年9月	台風14号と前線による大雨(宮崎・鹿児島・大分他)	40,007	29,371
17	10年9月	台風7号(奈良・三重・和歌山他)	84,757	27,056
18	18年9月	台風13号(福岡・長崎・佐賀他)	75,154	26,503
19	23年12月	平成23年度雪害(北海道・山形・青森他)	40,787	22,239
20	16年8月	台風16号(宮崎・鹿児島・兵庫他)	54,977	21,480
21	17年12月	平成17年度雪害(岐阜・広島他)	60,343	21,235
22	5年9月	台風13号(全国)	64,224	21,055
23	23年9月	台風15号(静岡・神奈川・福島他)	54,107	20,996
24	29年10月	台風21号・22号(福井・三重・千葉他)	63,093	20,181
25	15年7月	宮城県北部を震源とする地震(宮城他)	16,800	20,043
26	23年9月	台風12号(和歌山・三重・兵庫他)	12,842	19,589
27	22年12月	平成22年度雪害(北海道他)	33,848	16,763
28	24年6月	台風4号および梅雨前線(福岡・熊本・静岡他)	20,354	16,110
29	29年1月	平成28年度雪害(三重・兵庫・鳥取他)	48,228	15,357
30	13年3月	茨予地震(広島・愛媛・山口他)	35,947	15,339
31	24年4月	低気圧(秋田・山形・富山他)	46,161	15,336
32	17年3月	福岡県西方沖地震(福岡・佐賀他)	19,302	14,337
33	19年3月	能登半島地震(石川・富山他)	16,059	13,737
34	26年12月	平成26年度雪害(北海道・長野他)	22,454	12,338
35	12年9月	台風14号・17号に伴う集中豪雨(愛知・三重)	8,800	11,904
36	25年1月	平成24年度雪害(北海道・青森・秋田他)	21,120	11,587
37	25年9月	台風18号(京都・愛知・静岡他)	16,742	9,990
38	29年7月	台風3号・九州北部豪雨(福岡・大分・熊本他)	7,368	9,178
39	28年10月	鳥取県中部地震(鳥取・岡山他)	13,141	9,048
40	21年10月	台風18号(愛知・三重・静岡他)	21,898	8,814
41	27年9月	台風18号(茨城・宮城・栃木他)	7,094	8,638
42	16年9月	台風21号と秋雨前線に伴う大雨(鹿児島・愛媛・三重他)	13,531	8,141
43	26年10月	台風18号・19号(静岡・鹿児島・千葉他)	22,618	8,097
44	12年10月	鳥取県西部地震(鳥取・島根他)	16,720	7,991
45	26年11月	長野県神城断層地震(長野他)	7,752	7,781
46	28年1月	平成27年度雪害(群馬・埼玉・東京他)	18,892	7,763
47	2年7月	7月集中豪雨(佐賀・熊本・福岡他)	9,507	7,728
48	16年7月	新潟・福島・福井豪雨(福井・新潟・福島)	4,938	7,496
49	2年9月	台風19号および秋雨(全国)	16,036	7,485
50	28年9月	台風16号(鹿児島・宮崎・愛知他)	19,122	7,367
51	30年9月	北海道胆振東部地震(北海道)	4,052	7,000 ※
52	10年1月	雪害(山梨・長野他)	31,178	6,891
53	29年9月	台風18号(大分・愛知・北海道他)	18,426	6,800
54	26年8月	台風11号・12号(高知・徳島他)	16,203	6,793
55	15年5月	三陸南地震(岩手・宮城他)	12,690	6,612
56	25年4月	淡路島付近を震源とする地震(兵庫他)	9,943	6,218
57	20年6月	岩手・宮城内陸地震(宮城・岩手他)	8,112	6,171
58	24年9月	台風17号(鹿児島・静岡・沖縄他)	13,231	5,993
59	21年8月	静岡県駿河湾地震(静岡・長野・山梨)	10,791	5,795
60	18年7月	豪雨(鹿児島・島根他)	2,949	5,658

に記しているが、何千年というスパンの巨大噴火の周期に対し、文明の発達、先端科学技術の進歩に伴う社会の複雑化・高度化はあまりにも短期間で進行し、そのような現代社会での大規模噴火、特に火山灰の影響が未知数な部分が非常に多く、内閣府⁷において引き続き検討されている状況にある。

とりわけ富士山は1707年の宝永噴火以来、長い静穏期にあり、エネルギーが蓄積されている可能性が指摘され、首都圏を含む広域に降灰がおよぼす影響が懸念されている。

また、桜島についてもマグマの上昇が観測されるなど、日本列島全体が活動期を迎えているとの見方が広まっている。

3. 意識の変化に応じた保障方式

(1) 相対的な自然災害保障リスクの増加

平成期の自然災害の頻発化に伴い、リスクの比重は従来の火災から自然災害に移行することにより、物保障分野のニーズは、自然災害保障が中心となり、これによって一体保障のニーズとともに、料率見直しの合意形成が図りやすくなるともいえる。ただし、災害の種類によっては極端なリスク差が明確となることの不公平感をどう解消していくか、合理的な納得感を高める説明が今後の課題となってくると考えられる。

課題はあるものの、自然災害保障の組み込みがなければ加入の実効性が低まるとの契約者の意識が強まり、自然災害の包括保障方式の訴求点はより高まってくるといえる。

(2) 複合・二次的な災害での包括保障

複合・二次的な性格の災害が多発したことも平成期の特徴であった。

例を挙げると、平成初期には平成3（1991）年の奥尻島の津波で大規模火災が発生し、訴

訟ともなったが、規定解釈上は問題ないとの判断がなされたものの、保障拡充、地震保障付帯の重要性を認識させる結果となった。

また、雲仙普賢岳の火砕流・土石流、北海道胆振東部での大雨の後の地震による土砂崩れ、中越地震での翌年の豪雪・大雨での複合災害や広島宅地造成地での土砂崩れのような人為的要素も絡む複合損害等、災害の態様が複雑・多岐にわたるとともに、被災期間が長期に及ぶ形態から、包括保障の合理性が鮮明となってくる。

さらに、特に噴火での課題（塩害と同様、導電性による停電の問題等）が典型であるが、今後、現代社会のリスクとして、物理的直接的損害以外に波及・二次的損害の頻発化も想定され、これらにどう対応していくかが令和期に向けての継続課題となると考えられる。

4. おわりに

平成期は以上のように、規模においても被害の態様においても未曾有の災害を経験し、多くの災害が発生直後は「想定外」とされ、不可抗力とされてきた面がある。

しかしながら、同時に、今後の温暖化の進行や地震・火山活動が活発期に差しかかっている段階であることを考慮すれば、「想定外」と済ますことは許されず、あらゆる事態を想定する必要性を教訓として残したのが平成期であったといえる。

自然災害の保障を包括的に長年に亘って提供してきた共済として、これまで蓄積した経験を踏まえて今後さらに増大するリスクを予測し、実効性の高い保障仕組みとリスク軽減の情報を提供する使命は大きいといえよう。

（令和元年5月10日 記）

⁷ 内閣府「大規模噴火時の広域降灰対策検討ワーキンググループ」が第3回（平成31（2015）年3月22日）まで開催されており、富士山の噴火を中心とした議論がなされている。