

第五一回国会成立法律

地震保険の話

田 辺 博 通

去る五月一八日、「地震保険に関する法律」(法律七三号)と「地震再保険特別会計法」(法律七四号)が公布施行され、

いよいよ六月一日から家計物件を対象とする地震保険が実施に移された。その内容は後述するように極めて制限的ではあるが、明治初期、わが国に近代

的保険制度が輸入されて以来、地震国日本課題として果たし得なかつたものであるだけに、保険界にとっては画期的なことといえよう。

一 地震保険の困難性

現在の火災保険普通保険約款には「原因の直接たると間接たるとを問わず、地震又は噴火によって生じた火災およびその延焼その他の損害については……責任を負わない」旨のいわゆる地震免責条項が存する。

昭和三十一年以来一部の極めて限られた範囲の企業物件については、この免責条

項を打ち消す「拡張担保特約」によって地震危険を担保する途が開かれてはいるが、再保険市場が限定されており、国際的消化力が極めて微々たるものであるため、各保険会社はその引受けを強く規制しており、また契約者にとっては保険料率がかかり高いため、現実の利用状況は甚だ少なく、家計保険分野での利用は行なわれていない。

(1) 地震損害の巨大性

現在に至るまで家計物件を対象とした普遍的な地震保険が実現しなかつた最大の理由は、地震損害が時に異常巨大な額に達し、保険者の担保力が到底これに及ばないからである。

大正一二年の関東大震災当時、火災保険契約の付されていた物件につきいわずに地震免責条項が存しなかつたとすれば、罹災契約高は約一五億九千万円に達したといわれる。当時の損害保険会社全社の資産総額は二億三千万円余であった

から、大地震の被害が保険会社の資力に比していかに巨大なものであるかが分かる。この関係は現在も全く同様であつて、もし関東大震災が昭和三九年に再来したとして、火災保険に付されている普通物件(工場・倉庫物件以外、すなわち住宅、商店、事務所等とその収容動産)の損害額を推算すると約二兆円に達するとされているが、同年度期首の損害保険会社全社の資産総額は約三、七〇〇億円に過ぎないのである。

(2) 平均損害額と予想最大損害額との間の格差が大き過ぎること

右のように一回の事故による損害額が異常巨大な額に達することがある反面、地震災害の全くない年がかなりあるので、相当長期間をとってみても一年間に平均的に予想される損害額と予想される最大損害額との比は、一対一〇〇ないしそれ以上になると考えられるので、保険成立の基本条件とされる大数の法則が働かない。例えば明治初年以降九八年間の地震災害につき、昭和三九年度ベースで推算した普通物件被害総額の八割をただ一回の関東震災が占めているのである。

(3) 逆選択のおそれが大きいこと

過去数百年あるいはそれ以上の記録から見ると、地震国といわれる日本のなかでも比較的地震発生回数が多い地域とそうでない地域がある。また小範囲の地域内でも地盤の良い所と極めて悪い所とが

ある。客観的にそうである以上に、主観的に、例えば土地の古老が数十年来地震の経験がないとか(但馬地方の地震はこの地域的な感覚を覆したといわれる)、逆に松代地震のように特定の地域に地震が多発しているときとかによって影響を受けるように、地域的のみならず時間的な逆選択が起こる可能性が強い。

(4) 地震危険度の測定が甚だ困難であること

地震損害の危険度は、地震の強度、地震の頻度、建物の倒壊率、出火率、延焼度合等によって決まる。

地震の頻度についてはかなりの研究が進んでいる。例えば昭和一二年から二七年までの一六六年間に日本では八万三七一五回の無感地震と二万一四三一回の有感地震があつた。有感地震だけでも年に一三〇〇回を越す割合である。このうち死者を生じた大地震は一回で年に〇・八七回の割合となる。また過去四七〇年間に死者または建物破壊を起こした地震の記録は三七三回あるという。これは記録が整備されてきた明治初年以降九八年間の破壊的地震が七二回であるのとおおむね割合が一致する。これとても地球の歴史に比べれば僅かに一瞬間に相当するような僅少の統計であらうが、大胆に即断すれば、日本全国を単位として考えれば、日本全国を単位として考えれば、〇・八回の割合で起こっていることに

なる。

しかし特定の地域における破壊的地震の頻度を算出することは更に大胆な仮定を必要とする。のみならず、同じ程度の地震であっても、それによって生ずる損害の程度はまちまちである。

或る地点における地震動の強さは、震源におけるエネルギーの大きさ(M<sub>II</sub>マグニチュード)と震源からの距離および地盤の強弱によって決まるとされる。理科年表によると明治以後日本で最大のエネルギーを記録した地震は昭和八年三月三日の三陸沖地震(M<sub>II</sub>・五)で、北海道、青森、宮城ほか被害地域は広範にわたったが、震源が海底の深部であったのと大都市に近くなかったため、被害戸数は関東大震災や濃美地震(明治二四年一〇月二八日)に比べて遙かに少なかった。因みに関東大震災はM<sub>II</sub>・七・九、濃美地震はM<sub>II</sub>・四、新潟地震はM<sub>II</sub>・五である。

すなわち地震による実際損害は、或る強さ以上の地震を受ける地域における建物の周密度(保険事故として考える場合は保険の普及度)によって大きく影響されるが、地震発生の季節、時刻、その土地の建物の構造(耐震性、耐火性)、石油等可燃物の所在の多寡は勿論、人心の緊張度の如何によっても損害額に大きな懸隔が生ずるのである。

## 二 地震保険の設計に至る経緯

普遍的な意味での地震保険の試みは、われわれが調査した範囲でも過去において数回なされている。特に第二次大戦末期には、戦時における民心安定の意味をもつて、「戦時特殊損害保険法」により地震保険が実施されたが、戦争の終結とともに僅か一年半で廃止された。このときの方式は火災保険に強制付帯、国の全額損失補償方式であった。

戦後、昭和二三年福井の大地震を契機として、保険業界は本格的検討に入り、その研究の成果は、前述のように昭和三年、地震危険拡張担保特約の制度として実現した。

昭和三九年六月一六日、新潟地震の発生を機に、家計保険分野を対象とする普遍的な意味での地震保険を実施に移すための研究は急ピッチに進められた。

衆議院大蔵委員会においても、「速かに地震保険等の制度の確立を根本的に検討すべき」旨の決議を行ない、大蔵大臣は七月一三日、保険審議会に「地震災害に際して国民の生活安定に資する制度の確立に対する具体的方策如何」を諮問した。

保険審議会はこのため小委員会を設けて、種々の面からくる地震保険の困難性をどのような方法で排除するかを課題とし、十数回の審議を重ねた結果、昨年四

月二三日、具体案の骨子を正式答申したのである。それは、前述した地震保険の諸問題を解決するための基本的諸条件を明らかにしたものであり、同時に、そのまま法律案の骨子にとり入れられたものである。以下にその概要を紹介する。

### (1) 国が超過損害額再保険を行なうこと

地震損害の巨大性に比して民間損害保険会社の担保力が遙かに及ばないこと、地震損害の確率化は極めて長年月の予想を基としなければならぬこと等から、企業ベースをこえた長期間で収支を考慮する国が、なんらかの形で関与することが必要である。

このための一つの考え方は、国营方式或いは国家補償方式である。民間保険会社の営業組織と実務経験を利用しつつ、経済的には国营に等しいものとする考え方であるが、第一に地震損害といえども通常起り得る規模の地震であれば、現在の損保会社の担保力の範囲で処理しうること、第二に民間の危険負担に一定の限度を設ければ、平均損害額と予想最大負担額との間の格差を縮めることができ、民間ベースの保険として処理し得ること、第三に経済的負担を専ら国に帰属させることはとかく経営に合理性を欠き勝ちとなり、料率の算定や損害の査定もルーズになり易いこと、を考慮するならば、国营方式や国家補償方式は適切では

ない。むしろ、一定額以下の損害については民間の負担とし、これを超える異常災害があった場合に国の負担とする超過損害額再保険方式が最も適当と考えられるのである。

### (2) 各契約ごとの保険金額に限度を設けるとともに、支払保険金の総額にも限度を設けること

地震損害が時に異常巨大な額に達することが地震保険の最大の問題点である。国が再保険を行なうにしても、一回の事故で何兆円もの保険金を支払うことは不可能である。年々の保険料が蓄積された範囲内で支払を行なうのであれば問題ないが、それでは地震災害の性質上保険にはならない。

したがって一回の事故による損害の集積を極力排除する必要がある。それも各契約者に公平になるよう個々の保険金額を制限しなければならない。かくして後述するように主契約に自動付帯することを前提として、主契約の保険金額の三割を地震保険の保険金とすることとされた。ただし主契約の保険金額(すなわち保険の目的たる財産の価額)が如何に巨額でも一率に三割とすることなく、地震保険の保険金は一定額をもって限度とする。

次に各契約ごとの保険金に制限を設けても、異常巨大な地震災害が発生した場合にはその集積額が過大となるおそれが

ある。政府が再保険をするにしても、その負担額にはあらかじめ一定の限度を付して国会の議決を経なければならぬ。そこで、政府が国会の議決を経た金額を超える再保険金の支払を必要とする事故が生じたときは、個々の契約ごとの支払保険金を削減せざるを得ないのである。

昭和四一年度特別会計予算総則において、一回の事故に対する政府の負担限度額は二、七〇〇億円と定められている。

民間損保会社の負担額は、別に一事故三〇〇億円を限度とするように定められているので、合計三千億円が一事故に対する支払保険金の総額である。これは、関東大震災級の震災が昭和四一年度起こったとしても、前述の諸条件によればまず三千億円を下廻るものとの推算があるからである。すなわち、保険金の削減は保険制度として極めて異例のことであり、地震保険実施の目的に照らしても決して好ましいことではないので、削減の事態が生ずるのは超異常のことに属するよう配慮されたわけである。勿論支払総額の推算は、この保険の普及度合如何によって異なってくるので、三千億円という数字も将来修正を要することとなる。

(3) 総合保険に自動的に付帯すること。普通火災保険に任意付帯の途も考慮すること

地震危険の逆選択を防止するための手段としても必要であるが、保険金の制限、

保険料率の算定等、地震保険設計上の基本点となるものは、保険契約高の予想、その分布、事故による支払額の集積予想である。完全な任意独立の契約方式で地震保険を考えるならば、方程式の数よりも遙かに多い未知数を含む算式を解くように、保険の設計自体が不可能となる。

保険設計上最も明確なのは、あらゆる火災保険に自動的に付帯することであるが、すべての保険契約者に地震危険の担保を好むと好まざるとにかかわらず、相対的な保険料負担を強いて付保させることは、妥当ではない。そこで家計保険の分野で「普通火災保険」に「総合保険」とがほぼ折半の形で普及する傾向にあるのを考え、またオール・リスク担保を目標とする総合保険の性格にかんがみ、地震保険は総合保険に自動的に付帯する方式をとることとしたのである。

なお総合保険の付保を好まず、火災のほかは地震危険のみの担保を欲する契約者のために、普通火災保険に任意付帯の途を考慮することとされているが、これは総合保険に自動付帯による地震保険契約の実績を掴んだ後、任意性による料率の検討を行なった上で実施に移すこととなる。

(4) 料率ではできるだけ低廉なものとする。地域等による開差をあまり大きくしないこと

料率は危険率（純保険料率）と事業費

率（付加保険料率）とからなる。危険率については現在可能な限りの算定方法を用いて算出するほかないが、自動付帯を前提とする以上地震保険付帯のための追加保険料があまり高額となつては支障が生ずる。したがって保険会社の事務処理に要する経費及び代理店手数料を極力圧縮して付加保険料を節約することとした。

なお、契約者の保険料負担があまり高額とならないことの要請は、保険金額の制限にも決定的役割を果たす。地震保険の保険金額を主契約のその三割とすることは、損害の集積を過大ならしめないための措置として述べたが、保険金額が大きくなればなる程保険料の額が上がるのは当然で、例えば地震保険の保険金額を主契約のそれと同額とすれば、三割付帯の場合に比し三対一〇の割合で増すこととなる。

また、担保範囲をいわゆる経済的全損を含む全損に限ることとして分損を対象外としたことは、最も議論の沸騰した点であるが、分損をも含めることとすれば、当然に一回の地震による損害予想額が増加し、保険者の負担金額が増嵩して三割自動付帯の基準は再考を余儀なくされるほか、保険料負担の面からも基本的障害を生ずる。そもそも過去の地震災害の統計においても各戸の損傷の度合まで把握されていないし、また損害査定の際

実際面においても分損額の判定は極めて困難な問題があるのである。

### 三 地震保険制度の内容

「地震保険に関する法律」は一定の内容を備えた地震保険責任につき、政府に再保険をなし得る機能を与えることを骨子とするものであり、「地震再保険特別会計法」は、政府の再保険事業の経理を一般会計と区分して行なうため特別会計を設けることを主眼とするものである。

この措置が講ぜられることによつて、損保各社は、六月一日から新たな地震保険を引き受けることとなった。以下にその概要を述べよう。

#### (1) 保険の目的

保険の目的たる物件は、住宅（併用住宅を含む）および生活用動産である。広く企業物件をも含めた制度として、日本経済の地震災害に対する抵抗力を付すべしとの意見もあつたが、これらを含めた損害額の集積を考えると、到底国の財政力をもってしても普遍的な保険制度に乗せることは不可能である。工場倉庫等の企業物件は、現在の純企業ベースによる拡張担保特約の利用、その再保険市場の拡大を図ることを課題として、国の再保険の対象とするのは、国民の生活の最低線を地震から守ることを当面の目的として、住宅及び家財に限った。一つの建物で店舗と住宅とに併用され

ているような併用住宅は、建物全体を保険の目的となし得る。

生活用動産は、損害保険料控除の対象として所得税法に規定される範囲と同一であり、自動車や一点五万円以上の貴金属、骨とう品の類は含まれない。

(2) 保険事故およびてん補される損害  
 保険事故は、地震、噴火およびこれらによる津波（以下「地震等」という。）によって生じた火災、損壊、埋没又は流失である。

例えば、(1)地震のショックによって生ずる倒壊、破損、(2)地震に起因する火災及びその延焼、(3)津波による流失、倒壊、埋没、(4)地震や噴火によって生じた山津波による流失、埋没、倒壊、(5)噴火による焼失、(6)噴火に伴う噴出物や爆風によって生ずる倒壊、破損、埋没、(7)地震によって河川やダム等の堤防が欠壊し、洪水となったために生ずる流失、埋没、倒壊等が考えられる。いずれにしろ地震等と相当因果関係の存することが必要であり、地震等に際して起こった盗難や暴動による放火、破壊は対象としない。地震等によって惹起された原子力災害も免責とされる（原子力災害には別の保険制度が存する）。なお、地震等に際して災害の拡大を防ぐための緊急避難活動による損害は対象となる。

次に、てん補する損害の範囲は全損に限る。ただし経済的全損は対象となる。

例えば、(1)建物が倒壊していなくても、住居としての使用価値がなくなった場合、(2)使用価値を回復するための修理が不可能な場合、(3)修復費用が保険の目的の時価を上廻る場合、(4)特に動産については、収容家財の大部分が使用価値を失った場合等である。

(3) 保険契約の方法

住宅総合保険又は店舗総合保険（専用店舗は除外）契約の締結と同時に自動的に付帯して契約される。総合保険のみ契約することも、地震保険のみ契約することも許されない。この両者は、始期及び終期、したがって保険期間も全く同一とされる。

現在総合保険契約が締結され、期間中途の場合に地震保険の付保を希望するときは、元の契約を更改して新たな総合保険を契約すれば良い。この場合元の契約の保険料は未経過期間に応じ日割計算で返還される。

(4) 保険金額

建物、家財とも、主契約である総合保険契約の保険金額の三〇％相当額が保険金額となる。併用住宅の場合でも、住宅部分とその他部分を分けることなく、建物全体に対する主契約の保険金額の三〇％とする。

ただし、建物については九〇万円、動産については六〇万円を限度とする。すなわち建物の主契約が三〇〇万円をこえ

るとき、動産の主契約が二〇〇万円をこえるときは、三〇％とせず、右の限度額とされる。

なお地震保険の保険料が主契約の保険料の六〇％をこえる場合には、付帯割合を二〇％まで下げることができる。

また月掛の総合保険には月掛地震保険が付帯されるが、毎月払込保険料額の端数をなくすため、保険金額も一定額単位で定められるので、付帯割合には或る程度の幅を生ずることとなる。

(5) 保険料率

全国を三地域に区分し建物の構造を二段階に区分する左の料率が認可された。

建物の構造	一等地	二等地	三等地
□構造 (耐火構造)	〇・六〇	一・三五	二・三五
□構造 (非耐火構造)	二・一〇	三・六〇	五・〇〇

右は地震保険の保険金額千円につき保険期間一年の保険料であるが、主契約の三〇％付帯を前提として主契約の保険金額に対する保険料率は換算すると、右表の料率にそれぞれ〇・三を乗じたものとなる。木造住宅（□構造）の全国平均料率を現在の総合保険の地域別分布により推算すると、主契約の保険金額千円につき、九六銭八厘の料率となる。

(6) 再保険機構

一回の地震等で生じた事故による支払保険金額が一〇〇億円までは損保会社の負担、一〇〇億円をこえ五〇〇億円まで

は政府と民間が五割ずつ負担し、五〇〇億円をこえる部分は政府が全額負担する。したがって損保会社の負担限度は三〇〇億円となる。

なお七十二時間以内に生じた二以上の地震等は、一括して一回の地震等とみなされる。

政府は、この再保険の収入支出を整理するため特別会計を設け、年々の再保険料収入はすべてこの会計に積み立てられ、再保険金支払のため必要があるときはこの会計の負担で借入金とすることができる。

なお損保会社は、再保険制度を利用して地震保険の責任を全額プールし、危険を等質化した上シエアーに応じて分担することとし、日本地震再保険会社を設立したが、政府はこれを相手方として一括再々保険契約を締結している。

（たなへ・ひろみち―大蔵省銀行局保険第二課長）