

地震保険制度の改定について

野村 寛

特集・地震保険の改定

昨年一二月、大蔵大臣の諮問機関である保険審議会で、「損害保険については、宮城県沖地震を契機に地震保険制度の問題点が指摘されており、全面的に見直しをはかる必要がある。」とされ、地震保険制度の見直しをテーマとして決定した。

じらい、損保部会を七回、小委員会を三回開催し、六月一四日の保険審議会総会で大蔵大臣あてに答申が出された。

以下、この答申の主要内容と討議の過程をまとめて読者の参考にするが、意見にわたる部分は私見であることをお断りしておく。

一 分損担保の導入

今回の改定の最大の問題は、分損を担保するか否かである。審議会でも全委員から何らかの形で分損担保を導入すべきとの意見をいただいた。分損担保を導入

するとすれば、どのような形での分損を担保するかが次の問題である。

現行の地震保険の創設時に、分損を担保しなかったのは、国・民間損害保険会社の負担力、加入者の保険料負担等もさることながら、損害査定困難性の問題である。この査定の困難性を解決しない限り、分損担保の枠組がきまらないこととなる。

参考までに、農協の建物更生共済にお

都道府県名	保 險 (%)	共 済 (%)
京 川	27.6	2.3
東 奈	11.4	4.6
神 阪	8.6	1.8
大 玉	5.9	4.4
埼 知	4.7	7.0
愛 葉	4.4	2.0
千 道	3.9	0.9
北 庫	3.3	3.7
兵 静	2.9	5.3
島 取	0.2	1.2
島 根	0.1	1.1
全 国	100.0	100.0

ける地震の分損担保の現状にふれると、五%免責で五、〇〇〇万円までの被害について、損害の五〇%を個々の被害率に応じて支払うことになっている。農協がこのように個々の損害に応じて査定できる最大の理由は、加入者が地理的に分散していることである。ちなみに、五三年三月末で地震保険と建物更生共済の都道府県別ウエイトをみると(地震保険のウエイトの高い順)上表の通りである。

沖繩を除くと、地震保険では、二七・六から〇・一まで、農協共済では、七・〇から〇・五まで、保険では最も高いウエイトの県が低い県のは二七六倍であるのに対し、農協共済では、それが一四倍で、較差が二〇分の一に縮小されている。

(保有高では、地震保険七・五兆円、農協共済一七兆円) つまみ、地震保険加入者の地域分

布が、各地区に等分されていれば、地震による被害は局地的であるから、地震の損害を個別に査定し、個々の損害率に応じて保険金の支払も可能かもしれない。

しかし、加入者の件数比で全国の四六%、金額比で四九%が、東京・神奈川・千葉・埼玉のいわゆる南関東四県に偏在しており、しかも南関東が過去の統計から地震の最多発地域であることからみて、個々の損害率に応じて保険金を支払うのは不可能であり、かりに、分損担保を導入するとしても、被害の大きな段階に応じて一定率の支払を行う方法以外には考えられない。

次の課題は、どのように損害の段階を設けるかである。この場合にも、過去において最大の被害をもたらした関東大震災が再来しても可能な査定方法を考える必要がある。

そこで思いついたのは、公的機関から発行される罹災に関する証明書の活用である。地震災害の場合には、査定の大量処理、迅速性、公平性が要請されることから、この三条件を一挙に解決できる方法は、罹災証明書の活用である。

この罹災証明書は、昭和四三年に定められた国の被害認定基準にもとづいて、市町村長から発行される建前になっているが、地震災害に当たっての損害の査定は、いまでもなく損害保険会社の任務であり、このような罹災証明書の活用は、一

〇〇年に一回程度の巨大災害の場合のみに限られる。

国の被害認定基準と損害保険会社の損害査定基準とは、現在部分的に喰い違いがあるので、活用するとなれば、この基準の整合性を早急に図る必要がある、損保側で作業がすすめられている。

次に、国の被害認定の基準は何段階になっているかが問題とされるが、現行の基準では、全壊・半壊の二段階で、半壊以下の部分損については残念ながら作成されていない。

以上の説明でおわかりのように、居住用の建物については、現行の全損に加えて、半損まで担保することとし、半損未満の一部損については、今後の検討課題として残された。

審議の過程においても、この半損未満の損害についても、何んらかの給付を行うべきとの議論が多数あったが、この査定の技術的困難性を解決する方途を見出せなかったため、このような結論となった。

現行の全損の基準では、物理的全損に加えて、損害額の保険価額に対する割合が八割以上のものを、経済的全損としており、これらの全損に対しては保険金の一〇〇%が支払われている。今回新たに担保されることになる半損については、契約者の理解がもっとも得られるであろう五〇%を支払うこととした。

つぎに論議されたのは、生活用動産についての分損導入である。生活用動産についても、建物以上に査定に当たっての大量処理は困難であり、地方公共団体の発行になる罹災証明書が、生活用動産については規定されていないことを考えると、分損担保は見送らざるを得ないと思われるが、審議会で強い意向で、生活用動産についても何らかの形の分損担保を導入する方向で案をまとめることになった。

そこで考えられたのは、収容建物の損害の認定に応じて何らかの給付を行う方法である。収容建物については、さきのべたように全壊又は半壊の証明書が出るので、収容建物も全損・半損の場合には、生活用動産について一定率の給付を行うこととなった。

収容建物と生活用動産の損傷度は必ずしも一致するものではないから、ある程度不公平は生じる(例えば、建物より生活用動産が地震の震動に対して、一般的に強いと思われるし、また、同じ生活用動産でも、収容される建物が木造家屋と鉄筋マンションとでは被害が異なると思われる)。このような、被保険者相互間の不公平感を弱める意味からも、一定率の給付を一〇%程度の低率で行うこととした。

二 契約金額の制限

契約金額の制限としては、いわゆる付保割合と付保金額の限度額がある。

地震保険に関する法律第二条第二項第四号で、保険金額は附帯される損害保険契約の保険金額の一〇〇分の三〇に相当する額と規定されている。また、同号を受けて、政令第一条で、建物については二四〇万円、動産については一五〇万円の限度額が定められている。

まず、付保割合については、現行の三〇%ではいかにも低すぎるのと一般の批判が多かったことから、これを引き上げる必要が認められた。他方、国の財政力、損害保険会社の担保力にも限度があることから、五〇%を上限とするのが適当であるとされた。また、三〇%を下限として残したのは、三〇%未満の地震保険金額では、社会的意味が少ないと考えられたからである。従って従来の三〇%一律から、主契約の契約金額の三〇%から五〇%までの範囲内の金額を、契約者は選択し得ることとなった。なお、審議の途中で、事務の簡素合理化から、付保割合を三〇%・四〇%・五〇%の三つの中どれかに選択させるとの議論もあったが、金額に端数が生じること、主契約の細分化がすすみかえって事務が複雑化するとの反論から取り止めとなった。

付保金額の限度額については、まず建物では、九〇万円が発足以来、一五〇万円、二四〇万円と引き上げられており、今回の改正でも五〇〇万円とする案が有力であったが、地震によって損害を受けた建物の復旧に相当程度寄与するものでなければ社会的意味が少ないとの反省から、思いきって一、〇〇〇万円が答申にもられることとなった。

生活用動産は、六〇万円が発足し、二〇万、一五〇万円と増額されてきており、建物の引上げの関連から、五〇〇万円に増額された。農協の建物更生共済が一五〇万円を限度としていることとの比較では、大幅な引上げであるが、地震保険の加入者が都市に多い、いわゆる都市型であることから妥当と思われる。

三 引受方法

現行制度の引受方法が三本建になっているのは、四一年に住宅総合保険・店舗総合保険に自動附帯の方法が発足以降、四七年に、長期総合保険と建物更新保険に原則自動附帯、五〇年に、普通火災保険に任意附帯が追加されたためである。

制度発足に当って、自動附帯としたのは、地震災害の特質から任意独立の保険制度をもってしては保険として成り立ち難く、普遍的に多くの加入者を認める必

ウエイト	加入率
自動附帯	七八・三%
原則自動附帯	八・四%
任意附帯	一三・二%
	一〇〇・〇%
	二三・六%
	七・〇%

要があったからである。現行の自動附帯の方法を踏襲すると、強制附帯の難点が現在より大きくなること、料率引上げの許容範囲が制限され、商品内容の改善があまりできないこと等の問題点がある。他方、すべての家計火災保険に任意附帯すると、逆選択の問題、普及率の低下、保険料収入の子測困難（地震再保険特別会計の歳入として毎年再保険料を予算に計上する必要がある）等の問題点があり、附帯方法をどうするかは、事務当局としては一番悩んだ点である。

結局、分損担保の導入から保険料率の引上げが予想されること、従来の加入者が附帯方法の変更により直ちに契約を解除することも急激かつ大幅にはおこらないであろうとの判断から、任意附帯が望ましいと当初考えられたが、原則自動附帯に落ちついた。

なお、この「原則自動附帯」の名称はわかりにくいとの要望があるので、契約者に対して説明しやすい表現にあらためるよう日本損害保険協会で検討中である。

また、全損のみ担保、分損のみ担保という選択的引受方式の導入も議論されたが、複雑化することにより、引受時、罹災時に混乱を招くおそれがあるとされ、見送られた。

四 保険料率

保険料率については、当初の四〇年答申にあるように、この保険の性格から経費率の圧縮を極力はかる等、できる限り低いものが望まれることは従来どおりである。また、当初はこの保険の性格から地域・地盤・構造等の危険度に応ずる開差はあまり大きくないものが適当とされた。これは、自動附帯の点を考慮したのもと思われるが、引受方法の変更、地震保険制度発足後のデータの集積、地震学の進歩等から、できる限り危険度を料率に反映させる方向で算出されることとなった。したがって、現在地域は三区分であるが、この答申にもとづいて、損害保険料率算定会での作業をすすめており、地域区分が細分化されることとなり、その際、現行の火災保険料率の地域が、住宅物件では八区分になっており、参考とされよう。

また、分損の担保が異なることになったことから、居住用建物と生活用財産とは、当然なことであるが、料率は別体系となる。

大規模地震対策特別措置法（昭和五三年法律第七三号）が昨年一二月に施行され、第三条で、内閣総理大臣は地震防災対策強化地域を指定することになった。近く地域が指定される見込みであり、強

化地域と料率との関連が、今後の検討課題となろう。

五 巨大災害別枠論の取扱い

四〇年になされた「地震保険制度に関する答申」で問題とされた異常巨大な災害の取扱いについて、ふたたび審議会で議論をお願いした。関東大震災のような巨大な地震の再来を前提として、すべての場合に一定率の保険金の支払割合等を設定すると、その基準は当然低く定めざるを得ないので、巨大な災害の場合に比較して通常起こり得べき程度の地震災害の場合には、契約者の保護を厚くする方策について可能かどうか審議された。そのような意見が、昨年の国会での質疑で多く出されたからである。

六 PRの強化と苦情処理機関

たしかに、巨大災害を別枠にすれば、中小地震に対する担保内容を改善しうるし、料率が低くおさえられる等のメリットがある。他方、保険本来の趣旨にもとる、合理的な保険料率が算定できるか、中小災害か巨大災害かの判定をどうするか、募集時に契約者に対する説明が困難である、パンニックの状態の下で契約者を納得させられるか、別扱いにした巨大災害に対して超保険的な国の対応策を前提としうるのか、といった多くのデメリットないし問題点が存在する。

これらをふまえて、現行と同じく、すべての地震を対象とすることを踏襲する結論となった。したがって、法律第四条の保険金の削減規程、いわゆる頭打ちの考え方を同じく踏襲されることとなった。

なお、四〇年答申では「この保険を採用するうえは、少くとも関東大震災程度のもので再来した場合においても支払保険金削減の事態が生じないよう配慮すべきであろう。支払保険金総額の限度は、将来保険の普及が向上し、支払予想額が大きくなるに応じ引き上げる必要がある。」とされている。

昨年六月の宮城県沖地震に際しては、地震保険に関して契約者への説明が十分であるとの指摘が多くなされた。今回の改正では、契約者の選択の余地に任せる事項がさらに多くなることから、業界あげてその周知に全力を尽くすべきであり、特に災害発生後の査定の基礎になる全損、半損の内容については、契約者に十分納得を得るよう説明を行うこととなった。

宮城県沖地震で問題とされたのは、具体的な個々の査定についてである。今回の改正では、公的罹災証明書の活用をはかる、全損に加えて半損についても担保するなどの措置をとったので、従来以上に査定をめぐるトラブルの発生がみこま

れるので、災害発生と同時に機を失せず公正な第三者を含めた苦情処理機関を地方別に設置し得るよう、平常から準備を進めておくこととされた。

七 警戒宣言後の制限

大規模地震対策特別措置法第九条によれば、内閣総理大臣は、気象庁長官から地震予知情報の報告を受けた場合において、地震防災応急対策を実施する緊急の必要があると認めるときは、閣議にかけて地震災害について警戒宣言を発することとなる。

このような非常事態に、地震保険の契約を引き受けることは、保険の本来の趣旨にもとるので、警戒宣言後は引き受けない旨を法令で明記する必要があるとされた。

何分にも、この法律は施行されたばかりであるし、どのような場合に警戒宣言が発せられるのかいまのところよくわからないが、今後十分フォローする必要がある。

保険の契約に関していえば、警戒宣言

後の新規契約は拒否するとしても、満期の場合の継続、増額継続、中途での増額、警戒宣言が解除された場合の措置等、検討を要する事項が多々ある。

八 民間責任限度額

四〇年答申で、民間責任限度額については、「民間の担保力としての程度のものを考え得るかという点は極めて困難な問題であるが、次のような結論に達した。すなわち、損害保険会社としてはこの保険を行うことにより他の既存の保険についての責任を危くすることは避けるべきであるし、地震災害が生じた場合海上保険や企業物件地震保険等による支払の増嵩も考慮しなければならぬが、他面この保険についての社会的要請と損害保険事業の公共性に照らし、できる限りの負担がなされるべきである。……損害保険会社としては当面三〇〇億円程度は担保するよう努力する旨が報告された。……また保険会社の負担限度は、今後その担保力が増加するに依りて、これを引き上げる必要がある」とあり、つぎのように増額されてきた。

変更時	民間負担額	総支払限度額
四一年六月	三〇〇(億円)	三、〇〇〇(億円)
四七年五月	六〇〇	四、〇〇〇
五〇年四月	一、二三五	八、〇〇〇
五三年四月	一、八三七・五	一一、〇〇〇

民間会社としては、公共性の発揮もさることながら、総支払限度額の上昇に応じて、民間の負担額が上昇を続けるのは経営上の問題であり、一定の基準を設けたいとの要望は、経営者としての強い責任感のあらわれと理解できる。

かりに大地震がおきて、地震保険責任準備金の残高(五四年三月末で約八一〇億円)を超える負担となった場合、その赤字はその後の地震保険料の収入によって埋めていくことになるが、それに要する期間が、経営の基盤が危ぶまれることのない範囲内におさまるよう、なんらかの基準に従って、民間責任限度額が定められることが必要であると答申でうたわれた。

どのような基準がよいのか、今後の検討課題として残されている。

つぎに、法律第八条に「政府は、地震保険契約による保険金の支払のため特に必要があるときは、保険会社等に対し、資金のあつせん又は融資に努めるものとする。」とある。大地震の場合には、保有有価証券の暴落、同価値の急激な低下等から金融市場が混乱することもおこり得るので、その場合に国の金融面の援助を期待するとの表現を追加することとなった。

(のむら・ひろし)大蔵省銀行局

保険第二課長

ジュリスト臨時増刊5月20日号(No691)

損害賠償制度と被害者の救済

▶スモン薬害事件、カネミ油症事件等の大量被害者の救済は、その内容・レベルにおいて十分でなく、大きな社会問題となっている。
▶本特集では、不法行為制度・理論の限界、わが国の被害者補償制度の実態、世界の諸制度等を円念に調べ、将来の被害者救済制度のあり方を提言する。学界、実務界待望の書。

B5判 264頁 1100円 有斐閣