

「保険・共済による災害への備えの促進に関する検討会」報告

はじめに

我が国は風水害や地震災害など自然災害の多い国土であり、発生後 6 年を迎えた東日本大震災をはじめ、近年でも平成 27 年の関東・東北豪雨、平成 28 年の熊本地震や 8 月以降の度重なる台風など、甚大な被害をもたらす災害が頻発している。その際、必ず課題となるのが、被災者がいかに住宅再建・生活再建を成し遂げていくかであり、被災者の生活再建とその前提ともなる住宅再建は、被災地の復旧・復興において欠かせないものである。

国においても、こうした被害に対し、被災者生活再建支援制度をはじめとする公的支援により被災者の住宅再建・生活再建を後押ししてきたが、一方で公的支援には限界もあり、被災者の生活再建を円滑に進めるためには、自然災害による損害を補償する保険・共済への加入を一層促進することが重要な課題である。

このため、甚大な被害をもたらす自然災害が、全国どこでも起きる可能性があることも踏まえ、住宅再建等における保険・共済の役割や、保険・共済の普及にあたっての課題や今後の取組の在り方について論点整理を行うため、有識者、関係省庁及び関係団体の協力の下、平成 28 年 12 月より「保険・共済による災害への備えの促進に関する検討会」を開催し、検討を行った。

1. 我が国を取り巻く災害の状況と課題

日本は、地理的、地形的、気象的諸条件から、地震や津波に加え、台風、豪雨、豪雪等の自然災害が発生しやすい国土となっており、1985 年から 2015 年の各国における人口当たりの自然災害被害額を比較すると、日本は 3,385 ドルと他の国に比べ高い水準にある¹。

風水害・土砂災害リスクに関しては、日本は、台風や前線活動等の気象条件、急峻な地形や急勾配の河川等の地勢条件、都市の多くが沖積平野に位置し、洪水、内水氾濫、土砂崩れ、高潮、暴風雨等が発生しやすい国土となっている。

広島市三入^{みいり}で観測史上最大の降水量を記録し、土砂災害等により大きな被害をもたらした「平成 26 年 8 月豪雨」、多数の線状降水帯の発生により広い範囲で浸水被害が発生した「平成 27 年 9 月関東・東北豪雨」は記憶に新しい。また、平成 28 年の、北海道への年間 2 個（再上陸を含めると 3 個）の台風上陸、東北太平洋側への台風上陸は、いずれも気象庁

¹ EM-DAT、UN Data、OECD FACTBOOK2015-2016 等を基に、地震や風水害被害の大きな主な国について内閣府が推計し比較。アメリカ 2,336 ドル、イギリス 580 ドル、ドイツ 674 ドル、フランス 1,004 ドル、中国 333 ドルなど、ニュージーランド 5,912 ドルを除き主な国よりいずれも日本の方が人口当たり被害額が大きい。

が1951年に統計を開始して以来、初めてのことであった。

また、将来、温室効果ガスの排出量がどのようなシナリオをとったとしても、21世紀末に向けて、世界の平均気温は上昇し、気候変動の影響のリスクが高くなると予測されている²。地球温暖化の進行により、短時間強雨や大雨の頻度増加、強い台風の増加、従来の想定を超える豪雨の高頻度化などの影響があるものと考えられており、これらにより住宅への深刻な被害も懸念される場所である。

ただし、水害リスクは必ずしも全国どこでも同様ではなく、台風常襲地域のような地域的特性に加え、河川からの距離や標高差などの地理的条件によってリスク度合いは大きく異なるほか、同じ場所でも建物の階数によってリスクは異なるため、各世帯の置かれた状況を正しく認識する必要がある。なお、浸水被害の他にも豪雨等に伴う土砂災害も想定されるため、急傾斜地やその近傍ではこうしたリスクにも留意する必要がある。

一方、我が国は地震、火山活動が活発な環太平洋変動帯に位置し、世界の0.25%という国土面積に比較して、地震の発生回数の割合（マグニチュード6以上の地震回数18.5%³）や活火山の分布数の割合（7.1%⁴）は極めて高いものとなっている。地震リスクに関しては、近い将来の発生の切迫性が指摘されている大規模な地震として以下のものがある⁵。

【海溝型地震】

○南海トラフ地震：30年以内にM8～9クラスの大規模な地震が発生する確率：70%程度

○相模トラフ沿いの海溝型地震：30年以内に大正関東地震タイプなどM8クラスの地震が発生する確率：ほぼ0～5%

○日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震：根室沖で30年以内に地震が発生する確率：60%程度など様々なケース

【直下型地震】

○首都直下地震：南関東地域で30年以内にM7クラスの地震が発生する確率：70%程度

○中部圏・近畿圏直下地震

なお、これらの大規模な地震以外にも、日本にはわかっているだけで約2,000の活断層が存在し、平成7年（1995年）兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）や平成28年（2016年）熊本地震のように、それまで地震被害のリスクは小さいと考えられていた地域においても、大きな地震被害が発生するケースがある。このことから、地理的条件や地盤の状態などにより被害の可能性に差はあるものの、基本的には地震被害は全国どこでも発生する可能性があるものとして事前に備える必要がある。

また、平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）のように、地震に伴って津波が発生するケースがあり、特に沿岸部においては津波被害のリスクも認識する必要がある。なお津波は昭和35年のチリ地震津波のように、地震そのものの直接的な影響が

² 気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第5次評価報告書（2014年）

³ 2004～2013年の10年間でM6.0以上の地震回数は世界では1,629回、うち日本では302回。

⁴ 世界の活火山数は1,551、うち日本は110（2014年現在）。

⁵ 確率は、地震調査研究推進本部による。

ない遠隔地においても被害をもたらす場合がある。

このように、自然災害がこれまで発生していないところで発生したり、激甚化している現状においては、国民一人ひとりが、高まる災害の危険性（リスク）に向き合い、「備え」を確かなものにする必要がある。

2. 被災者の住宅再建・生活再建における保険・共済の役割

防災・減災の観点からは、「自助」「共助」「公助」があるが、このうち保険・共済は「自助」として位置付けることができる⁶。保険・共済（自助）、自然災害リスク⁷に晒されている国民・住民同士の支え合い（共助）、行政による防災・減災対策や被災地・被災者支援（公助）の3つが適切な連携を図り、限られた資源・資金を効率的に活用して最大限の効果をあげるようにすることが重要である。

これまでも、例えば国の地震保険制度に関しては、地震保険⁸の役割として、地震被害を補償する保険金を保険料で賄うという形で地震リスクに備える「保険」としての側面と、市場原理に基づく「保険」の論理だけでは負担しきれない地震に対する備えを、国の関与の下、社会的な仕組みとして提供する「連帯」としての側面の双方のバランスをとることが重要、また他の施策や民間独自の上乗せ商品との役割分担を図ることが必要、「自助」「共助」「公助」の適切な連携を図り限られた資源・資金を効率的に活用して最大限の効果をあげることが重要、といった整理がなされている⁹。

また、保険・共済には、経済損失の補てんによる早期の生活再建、契約者間の相互扶助といった役割があるほか、リスクコントロールの促進¹⁰や「公助」の負担軽減¹¹に有効であるとの指摘もあり、防災・減災の観点からの役割は大きい。

一方、「自助」「共助」「公助」の関係については、これまで被災者の生活再建を支援する観点からは、住宅の再建等、居住の確保については、保険、共済等の「自助、共助」が基本であり、「公助」でそれを側面的に支援するものとされている¹²。自然災害により住宅に被害を受けた際の支援制度には様々なものがあるが、本来は個人の資産形成に公的資金を投入しないというのが被災者支援の原則であり、住宅再建は「自助」により行うことが基本となる。ただし、それでは被災地の復旧・復興が迅速・円滑になされないことから、間接的にこれを支援する制度が用意されているが、例えば、住宅が全壊した世帯等を対象とする被災者

⁶ 保険・共済には、多数の加入者でリスクを分散し支えあうという「共助」の側面もあるが、各加入者に着目すれば、任意に加入し自らリスクに備えるという点では「自助」と整理できる。

⁷ 住宅に関する自然災害リスクには主に立地に起因するリスクと建物構造に起因するリスクがあり、一般に、水害に関しては前者が、地震に関しては後者が重要である。

⁸ 地震保険は、居住の用に供する建物又はそれに収容される家財を対象とする民間の損害保険会社が提供する火災保険に付帯して契約するもの。

⁹ 「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」報告書（平成24年11月30日）

¹⁰ 例えばアメリカでは保険料率を通じ洪水被害軽減の取組が図られる仕組みとなっている。

¹¹ 例えば災害公営住宅の建設数の軽減がある。

¹² 「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律の施行について」別紙1「被災者生活再建支援制度の拡充について」（平成16年4月1日府政防第361号内閣府政策統括官（防災担当）通知）

生活再建支援制度は見舞金的な性格を有し、支給額は最大 300 万円であり、住宅を新たに建築するには十分なものではない。また、公的支援ではないが、国内外からの善意による義援金も被災住宅の再建等への活用が可能だが、集まった義援金を被災世帯数等に応じて分配することとなるため、被害が広範囲になるほど 1 世帯当たりの分配額は少なくなる傾向があり、大規模災害時には住宅再建には十分な額とならないことが多い。

特に、30 年以内に 70% 程度の確率で発生すると想定されている南海トラフ地震や首都直下地震といった大規模災害時には膨大な住家被害が想定されており、こうした「公助」「共助」には限界があることから、住宅再建・生活再建のためにはまず各世帯が保険・共済により事前に備えることが重要であり、「自助」「共助」「公助」の適切な役割分担により被災者の住宅再建・生活再建が迅速・円滑に行われることが必要である。

なお、各項では保険と共済を一律に扱っているが、保険と共済は根拠法が異なり、また、各商品の設計は事業者ごとに異なるため、それぞれの指摘が必ずしも保険・共済全てに該当するわけではないことに留意が必要である。

3. 保険・共済に関する加入状況と意識

自然災害による住宅や家財の損害は、これらの損害を対象とした保険・共済により補償されるため、各世帯においてこうした保険・共済に事前に加入しておくことが望ましい。このうち、保険の場合は、水害に対しては、水害に対する補償（水災補償）を含む火災保険に加入することで補償される。一方、地震（地震に起因する津波や、火山噴火を含む。）による被害はこうした保険の補償対象外となっているため、別途地震保険を付帯する必要があり、大規模震災時の巨額の保険金支払いにも対応できるよう政府による再保険が制度化されている。なお、共済の場合は、一般に住宅被害を対象とした共済において、これら風水害や地震災害による被害をあらかじめ補償対象としている場合が多い。

持家世帯の保険・共済の加入率（建物のみ）は、内閣府の推計によれば、2015 年度で火災補償のあるものは約 82% だが、水災補償まで付帯しているものは約 66%、地震補償まで付帯しているものは約 49% と推計される¹³。全ての住宅に自然災害リスクが一樣に存在するものではないが、大半の住宅で加入している火災補償に比べ、水害や地震のリスクに対する保険・共済の加入は低い状況にある。

ただし、地震保険に関しては、阪神・淡路大震災や東日本大震災といった大規模震災を契機として加入が進む傾向にあり、各都道府県の地震保険世帯加入率の推移を見ると、1991 年度から 2015 年度までの間に全ての都道府県で 11 ポイント以上増加しており、全国では 22.3 ポイント増加して 29.5% となっている¹⁴。特に阪神・淡路大震災の後は被災地周辺以外でも加入率の上昇が見られる。これは、それまで地震リスクを強く感じていなかった地域を含め

¹³ 損害保険料率算出機構資料、（一社）日本共済協会資料、総務省「平成 28 年 1 月 1 日住民基本台帳人口・世帯数」、総務省「平成 25 年住宅・土地統計調査」、「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」フォローアップ会合第 2 回（平成 25 年 12 月）資料等を基に内閣府推計。

¹⁴ 損害保険料率算出機構による。

全国的に地震リスクが意識されたものと考えられる。

水害に対する保険・共済（水災補償）については世論調査を実施しており¹⁵、これによれば、加入していない理由として「自宅周辺で水害は起こらない」や「自宅周辺で起こっても自宅建物は被害を受けない」と回答している者が多い一方、「保険料が高い」「保険・共済の存在を知らなかった」等の意見もある。この調査結果からは、住民に災害リスクを正しく認識していただくためのリスク情報の提供や、保険・共済の補償内容、保険料・共済掛金等の仕組みの周知など、丁寧に普及啓発を行うことが望ましい。

なお、共同住宅（マンション）の共用部分については、各世帯が個々の専有部分について加入する保険・共済とは別に、共同住宅の管理組合が保険・共済に加入することが一般的である（保険・共済によっては、共用部分への補償を対象とした商品がない場合がある）。アンケート結果によれば、地震保険加入者では約 8 割、地震保険非加入者では約 6 割が、共同住宅の共用部分について保険加入が「必要だと思う」と感じており、「必要ないと思う」の比率を大きく上回ったが、一方で、そもそも「加入しているのかわからない」者が半数以上を占めているという実態が明らかになっている¹⁶。実際の加入率を見ると、共用部分に関する地震保険付帯率は平成 27 年度で 38.1%（平成 27 年度）となっており、近年は上昇傾向にあるものの、各世帯の地震保険付帯率（専有部分）の 71.9%（平成 27 年度）に比べると付帯率は低い状況にある¹⁷。

4. 諸外国における自然災害保険の仕組みと動向

諸外国においても風水害や地震等に対する各種の保険制度が形成されている。自然災害リスクは地理的条件により様々であり、また各国の経済・社会的条件が異なるため、一概に我が国に導入できるものではないが、保険・共済の在り方を検討する上では参考となるため、諸外国における保険制度の一例を紹介する¹⁸。

¹⁵ 「水害に対する備えに関する世論調査」（平成 28 年 1 月）

¹⁶ 「住まいの損害保険及び共済の加入状況アンケート」（平成 26 年 8 月損害保険料率算出機構）

¹⁷ （一社）日本損害保険協会による損保大手 4 社調べ

¹⁸ 海外事例は以下の文献等を参考に内閣府においてまとめたもの。

「諸外国の主な自然災害保険制度の現状について」2017.1.20（一社）JA 共済総合研究所（第 2 回検討会資料）

「共済総合研究第 63 号」2011.9（社）農協共済総合研究所

「諸外国の自然災害に対する保険制度の実態」2013.3（公財）損害保険事業総合研究所

「損保総研レポート第 115 号」2016.5（公財）損害保険事業総合研究所

「全米国家洪水保険の現状と諸課題」2013.6 黒木松男 生命保険論集（183）

「諸外国の自然災害保険に関する研究～ドイツ・スイスの事例を中心に」国土交通政策研究所

「イギリス、ドイツ、フランスの損害保険市場の動向」2015.3 損保ジャパン日本興亜総研レポート

Swiss Re 資料

米国 FEMA ホームページ

英国 Flood Re ホームページ

Munich RE(2016) “Flood insurance covers – Government and insurers need to work together”

NNA ASIA(2013) “洪水保険未加入、4 軒に 1 軒”

○保険制度と連携して地域の自助努力によるリスクコントロールを促進する仕組みの例（アメリカ）

1965年のハリケーン被害を契機として1968年に創設されたアメリカの連邦洪水保険制度（NFIP）は、洪水被害の軽減を目的とする都市計画、河川計画、海岸計画等の施策と連携して制度化されている点に特徴がある。自治体に相当するコミュニティ毎にNFIPに参加することができるが、連邦政府が洪水保険を提供する代わりに、コミュニティは、アメリカ連邦危機管理庁（FEMA）が定めた基準に適合する氾濫原管理規制を施行することが義務化されている。また、参加申請したコミュニティの住民のみ加入することが可能だが、住民の加入は自由であり、加入による住宅ローン金利メリット等で加入促進が図られている。

また、コミュニティに対しても、参加した場合には金融支援が得られることで参加促進を図るとともに、地域が洪水被害軽減の取組を行った場合の掛金割引制度（コミュニティ自身が独自に洪水による損害軽減の取組を行い、FEMAから認可された場合には、最大で45%の保険料割引がある。）を設けるなど、損害リスク自体の低下につなげる（＝リスクコントロール）制度設計となっている。なお、保険料率はリスクを反映したものとなっている。

加入率は2011年時点で全米の住宅所有者の約14%であるが、特別洪水危険地帯内の建物の49%に付加されている一方、それ以外は1%とされる。

○官民の協力により減災対策と保険加入の促進を図る仕組みの例（イギリス）

イギリスでは、2008年に政府とイギリス保険協会が、政府が洪水リスクの促進に取り組むことを条件に保険協会が補償を提供することを約束する合意（洪水保険の原則書）を行っており、この合意を基に2000年以降個人向けの洪水補償が住宅保険の基本補償として提供されるようになった。なお、保険料率はリスクを反映したものとなっている。住宅保険自体は民間保険会社が運営し、加入は自由だが、加入率は建物90%、家財70%程度（2013年）となっている。

○民間保険への自由加入だが加入率が大幅に上昇した例（オーストラリア）

オーストラリアは洪水被害が多い国だが、洪水に関する保険は自由加入であり、政府の関与としては、保険会社が適切な掛金・補償内容を設定できるよう、洪水に関する地図情報等を提供している程度である。元々は加入率が低かったが、2011年の国内東部の洪水被害を契機として、政府が洪水関連情報への一元的なアクセス提供及び洪水リスクの意識啓発を行うとともに、保険会社・業界団体等が営業活動を行ったことにより、当初10%程度の加入率が77%（2015年）に大幅に上昇したとされている。

一方で、洪水危険地域内に限ると加入率は低迷しており、その原因として、保険料率は洪水発生危険度に基づいて保険会社各社が設定するため、洪水危険地域内では洪水単体の保険料が非常に高額であることが指摘されている。

○保険加入強制化の仕組みの例（フランス）

フランスでは、1981年に大きな被害をもたらした洪水災害を契機に巨大自然災害保険制度（Cat Nat）が創設された。同制度は、政府が異常・巨大な自然災害と認定した洪水・地震等による対象財産の物理的損失を補償する制度で、保険料率（全国一律）や補償内容はフランスの経済・財務省が決定しており、財産保険・自動車車両保険・事業損失保険に強制付帯している。

Cat Nat が強制付帯される住宅保険等の財産保険の加入率は、強制であるためほぼ全加入（95%～98%（2013年））とされる。

○火災保険に強制付帯する地震保険の仕組みの例（ニュージーランド）

ニュージーランドには、民間保険会社の火災保険に加入する場合に地震保険が強制付帯される地震保険制度（EQC）があり、政府はEQCの約定補償額に対して無制限の支払保証をしている。一律の保険料率であり、加入率は90%（2013年）。

○政府による手厚い公的支援が保険加入率の低下を招いた例（ドイツ）

ドイツでは洪水に関する保険は自由加入であり、政府の関与は薄く、連邦政府・州政府による洪水保険への直接的な関与や財政負担はない。一方で、2002年のエルベ川洪水の際に、連邦政府が全被災者に対して損害額の100%の公的支援金を給付するという手厚い支援策を採ったため、住民の自然災害保険加入意識が低下したこと等から、強制加入の検討や、公的支援金給付範囲の制限導入が行われている。また、バイエルン州では、2008年の洪水を受け、州・保険協会で「自然災害保険加入者の保険引受対象外財物に損害が発生した場合のみ、公的支援金を給付」することを決定している。

なお、加入率は約32%（2012年）である。

○公的支援制度から保険加入への移行の例（韓国）

韓国では以前から自然災害の災難支援金制度が存在したが、支援額は復旧に必要な額の30～35%に過ぎず被災者は支援水準に満足していない状況だった。一方で、国民の間に国が支援してくれるとの意識が生じ、保険加入率が低く普及していなかった。2003年の台風「マミエ」による被害をきっかけに、2006年に自由加入の風水害保険制度を法制度化し、2008年から本格実施しており、災難支援金制度から保険による自助の促進への移行を図っている。リスクを反映した保険掛金のうち、最大86%まで国からの手厚い支援があるものの、自由加入であり、加入率は約10%（2009年）にとどまっている。

5. 保険・共済の加入促進に関するこれまでの取組と今後の方向性等

（1）加入促進のための普及啓発の取組方法

保険・共済の加入促進を図る上では、国、地方公共団体、業界団体、各損保会社、各共済

団体等がそれぞれの特性を生かし、加入促進に向けた仕組みの検討、相互の情報共有・連携強化等の取組を進めていくことが望ましい。

平成 27 年の関東・東北豪雨を契機として中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」による「水害時の避難・応急対策の今後の在り方について（報告）」（平成 28 年 3 月 31 日公表）においても、災害時の住宅等の復旧には保険・共済への加入が必要であり、居住地の水害リスクや、保険・共済への加入の必要性についての理解を促進することが重要であるとされている。

保険の加入促進については、これまでも国、地方公共団体、業界団体、各損保会社等がマスメディアを通じた広報活動、キャンペーン実施、セミナー開催・講師派遣等、様々な手段により実施している。特に、近年は分かりやすさの向上という観点から情報提供方法等の見直しが行われており、パンフレット等の作成に際しては、消費者の読む意欲を失わせない程度の情報量にとどめ、消費者に読んで理解してもらえるものにするに主眼が置かれている。共済の加入促進についても、これまでも各共済団体や業界団体により、防災や補償の状況の点検、広報活動、イベントやセミナーの開催等、組合員等への情報提供の取組がなされている。こうした従前の取組を踏まえつつ、さらに保険・共済の加入を促進していくための官民連携した対応が必要である。

実際に住宅に関する保険・共済を販売するチャンネルは、専業代理店のほか不動産業、建築・建設業、金融業等の副業代理店が主と考えられ、これらの代理店は保険業界だけで 7 万 3 千店程度である¹⁹。保険・共済加入は住宅販売や住宅ローン契約等のタイミングでなされることが多いため、これらのチャンネルも十分活用して幅広く情報提供を行うことが考えられる。また、代理店が保険を販売する際に、保険制度そのものだけでなく、リスク情報を提供することが有効であり、加えて、公的支援だけでは住宅再建・生活再建の備えとして十分ではないことを周知する観点から、必要に応じて公的支援の内容など保険制度の周辺情報について紹介することも加入促進の上で有効と考えられる。

また、具体的な加入促進に際しては、セグメント（世代等）毎に説明の重点を変えるなど、よりきめ細かい普及啓発、広報等の取組を必要に応じ実施することが効果的と考えられる²⁰。

マンションの共用部分についても、例えば地震保険では専有部分に比べ加入が進んでいないことから、加入を一層進める必要がある。特にマンションの多い都市部では、共用部分への保険・共済の普及が進まないと、被災時にマンションの再建が困難になる可能性があり、個々の被災者の住宅再建はもとより地域全体の復興にも影響を与える可能性がある。

一般消費者（共済にあつては組合員。以下同じ。）への自然災害に関する住宅の保険・共済の加入促進やそのためのリスク情報の提供等に際しては、これまでも関係省庁や業界団

¹⁹ （一社）日本損害保険協会資料による専業代理店、副業代理店（不動産業、建築・建設業、金融業）の合計

²⁰ 例えば、世論調査（平成 28 年 1 月）では、「20～29 歳」「30～39 歳」で加入率が平均より低くなっており、その理由として、前者では「賃貸に住んでいる」「相談先がわからない」、後者では「保険料が高い」「賃貸に住んでいる」等が相対的に高くなっている。

体による既存のガイドライン等に規定されている事項に基づいて実施されているが、これらに加えて、水害、地震などの自然災害に対する住宅の保険・共済の情報提供の在り方に関して配慮すべき事項について充実を図るため、以下の取組を行うことが考えられる。

○内閣府が、関係省庁及び業界団体の協力を得て、関係機関等の役割及び自然災害に関する住宅の保険・共済の加入促進に際して配慮すべき事項について取りまとめ、周知する。

○上記の取りまとめを踏まえ、内閣府において、保険・共済の加入促進のため自然災害リスクや保険・共済の必要性等を整理した普及促進パンフレットを作成し、地方公共団体や損保会社・共済団体等を通じて一般消費者・住民にパンフレットやウェブサイトを活用して情報提供を行う。

また、地方公共団体は、住民が自ら自然災害リスクを認識し、それに対する事前の備えとして保険・共済に適切に加入するよう、例えば町内会等の地縁による団体を通じ、必要に応じ上記の普及促進パンフレットを活用する等して、(2)に後述するハザードマップ等のリスク情報を住民に示しつつ加入を呼びかけていくことが望ましい。

さらに、事業者における自然災害に対するリスク管理体制を高めることを目的として内閣府において開催された「激甚化する大規模自然災害に係るリスクファイナンス検討会」では、有志の事業者や金融機関、地方公共団体等多様な主体により活動の指針を作成するとともに、防災を広く普及する会議・イベント等を活用し、社会全体の自然災害リスク認識を高める取組を実施していくことが提案されており、こうした動きとも連携して、一般消費者・住民に対する自然災害リスクの啓発とそれによる保険・共済への加入促進を図っていくことが望ましい。

(2) リスク情報の提供手法

これまでも保険・共済の販売に際しては、各損保会社・各共済団体等の取組として、地震や水害などの自然災害リスクに関する情報提供がなされてきた。火災保険等に付帯される水災補償については、各損保会社において、水害リスクや、浸水被害のみならず土砂崩れ等による損害に備える必要性等を説明するなどして、基本的に全ての一般消費者に加入を勧めてきている。地震保険については、各損保会社において、一般消費者に対し、阪神・淡路大震災を受けた神戸市等、熊本地震の熊本県等のように、リスクが高いとされていなかった地域で大規模な地震が発生していることを政府の地震調査研究推進本部のデータ等を用いて紹介し、代理店向けセミナー等を通じて代理店に情報提供・注意喚起している。

こうした取組をさらに充実させていくためには、国・地方公共団体等がよりきめ細かいリスク情報の提供を行っていくことや、そうした情報をリスク啓発や保険・共済の販売の場で活用していくことが望ましい。

このため、現在国や地方公共団体等が公開している地震、洪水、火山噴火など自然災害のリスクに関するハザードマップや被害想定等について、地域の危険性に応じきめ細かく情報提供すること等を必要に応じさらに進めることにより、個人単位で適切にリスクを認識

できるような環境を整えることが重要である。

また、国土交通省の「ハザードマップポータルサイト」では、各地方公共団体等が作成している各種災害のハザードマップに容易にアクセスできるようになっているほか、過去の土地利用等、自然災害リスクを考える上で必要となる各種の情報提供を行っており、こうした情報を活用し、各損保会社・各共済団体において、全国一律ではなく、危険度の高いエリア、最近災害に遭った地域等の高リスク地域を中心に周知を働きかけていくことも考えられる。

ただし、「全国どこでも危険」といった説明は、かえって一般消費者・住民のリスク感度を損なうおそれもあるため、国内のいずれにおいても一定の自然災害リスクに晒されている点のみを強調し過ぎないように留意する必要がある。

なお、前述のように保険の加入促進に際しては、住宅販売を行う不動産業者等の副業代理店の販売チャンネルが活用されており、その際に、既存の不動産情報システム等を活用して災害リスク情報を提供することが考えられる。

アメリカでは、MLS (Multiple Listing Service) と呼ばれる不動産業者向けの不動産情報システムに地域の不動産情報が集約されており、MLS 会員企業は、このシステムを通じて、物件に関する属性情報を一元的に集約している不動産物件・履歴情報システム (Realist) を活用することが可能となっている。このシステムには、FEMA が作成した洪水マップ (洪水の発生確率等を示した地図) の情報も掲載されている。

また、日本では、国土交通省において、不動産に係る情報について宅地建物取引業者が消費者に対し一覧性をもって提供できるよう、宅地建物取引業者が効率的に情報収集できるシステム (不動産総合データベース) を構築することを検討している。各情報保有機関から集約した物件情報や周辺地域情報を一覧性をもって表示することとしており、災害リスクに関する情報として、国や地方公共団体が作成したハザードマップ、浸水想定区域等を情報項目として扱うことを検討している。

(3) 加入促進の際の留意点

加入率向上に取り組むにあたっては、保険・共済の販売現場が過度の販売競争に陥らないよう、数値目標を設定して販売現場を督励するといった形式的な手法によらず、現場の創意 (見せ方の工夫等) での具体的な工夫の積み重ねにより、適正な環境下で普及が進む仕組みを検討することが重要である。

防災・減災を進めるという観点からは、よりリスクの高い層の保険・共済加入を促進する必要がある。リスクが高い層の加入率を上げるためには、低廉な保険料・共済掛金を設定することが効果的であるが、そのためには、リスクの高い層が本来負担すべき保険料・共済掛金の一部を加入者全体で負担する設定になるものと考えられる。一方で、リスクに応じた料率・掛金率設定は保険・共済の根幹的な仕組みでもあり、このような設計によって、リスクの高い層の加入だけが增加した場合、結果として、全体の保険料率・共済掛金率も引き上が

ることになる等の問題が生じると考えられるため、リスクの低い層を含め薄く広く加入を促進して裾野を広げ、リスク分散を図ることが重要である。また、このような面から、一般消費者等に対し、それぞれの層がリスクを過小評価せず魅力ある商品と認識できるよう、ポイントをついた「見せ方」の工夫を行うこともひとつの課題である。

保険・共済の販売を行う上では、当該商品の補償内容等について分かりやすく示すことも大切である。情報提供の在り方に関しては様々な考え方があるものの、検討会では次の事例が挙げられた。

- ・地震や水害に伴う地盤沈下・隆起・液状化によって建物が損害を受けた場合に支払対象となるケースがあること
- ・保険金支払までに要する期間については、平成 28 年熊本地震の地震保険の支払は、発災後 1 か月までに支払件数割合は 70%を超え、半年後にはほぼ終了していることから、地震保険が被災者の速やかな生活再建に役立っていること

また、一般に大きな災害の発生後は保険・共済への加入意欲が高まるものと考えられ、実際に阪神・淡路大震災や東日本大震災の後には地震保険加入率の大幅な上昇が見られる。この点について、災害直後は被災者への保険金・共済金の支払業務が優先されるものの、例えば、被災者感情に留意しつつも、災害後の一定の段階でリスク啓発とそれによる保険・共済の加入促進を積極的に進めることもひとつの方法であるとの考え方もあり得る。

6. 保険・共済の仕組み等に関する中長期的課題（論点整理）

今回、加入促進に関する取組に加え、保険・共済の仕組み等に関する中長期的課題についても検討会において議論を行った。なお、ここで提示している中長期的課題は、委員等の意見も基に賛否両論あるなかで論点を抽出するために列記したものもあり、必ずしも検討会の総意ではない。

（1）減災対策や公的支援と連携した保険・共済

2. で前述したとおり、自然災害が発生した場合、住宅再建・生活再建については、保険・共済等の「自助、共助」が基本であり、「公助」でそれを側面的に支援するということが基本的な考え方である。地震保険に関しても、生活再建のためには、自助、共助、公助の3つが適切な連携を図り、限られた資源・資金を効率的に活用して最大限の効果をあげるようにすることが重要であるとの指摘がなされている²¹。

被災後の住宅再建・生活再建に関しては、「公助」としては被災者生活再建支援制度や災害復興住宅融資制度等、様々な公的支援制度が準備されている。また、「共助」としても、国内外からの善意による義援金は被災世帯の住宅の被災程度に応じて分配されることが通例である。これらの「公助」「共助」と「自助」の取組を効果的に組み合わせることにより、住宅の被害軽減と再建資金の確保を実現し、円滑な住宅再建・生活再建を図ることが可能と

²¹ 「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」報告書（平成 24 年 11 月）

なる。

災害による住宅等の被災リスクを考慮すれば、一般には保険・共済により事前に備えることが経済的にも合理的である。他方、防災・減災の観点からは、耐震性促進などのリスクコントロール（自助努力によるリスク低減）が重要であるため、こうした自助努力がより積極的に行われるよう、例えば、地震保険の耐震割引制度などリスク軽減効果を反映した保険料割引制度を周知していくことも有効と考えられる。なお、加入促進のための仕組みとして、保険加入と被災後の公的支援制度を連携させてインセンティブを付与しているドイツのバイエルン州の事例がある。

また、現行でも都道府県別などの災害リスクに応じた保険料率等が設定されているものの、水災補償に関しては、よりきめ細やかに自然災害リスクを的確に反映することが考えられる。地域全体のリスクを低減していくには、適切な土地利用へ誘導することも有用と考えられる（ただし、こうした政策誘導のためには、現在の民間による保険商品等の提供の枠組みとは異なる新たな公的な仕組み等抜本的な枠組みの見直しを要することとなる。）。このため、ハザードマップの前提となる災害の想定が地方公共団体により異なること等に留意しつつも、こうした視点から保険等に係る新たな公的な仕組みについて検討することも一考である。その際、現行の保険等の仕組みからは、地方公共団体による防災・減災の取組が直ちに保険料率等に反映できるものではないが、地方公共団体による防災・減災の効果を評価し、その取組を促進できるよう、将来的には、アメリカ等の海外の事例も参考にしつつ、地方公共団体の防災・減災対策と保険・共済が連携する仕組みについても検討することが考えられる。ただし、海外の事例では、リスクに応じて保険料率を細分化した場合、高リスク地域において保険加入が不可能になるほどに料率が高くなることがある。なお、保険料負担に対する公的な措置としては、新潟県で導入されているように²²保険料への補助といった財政的な補完措置等の公的環境を整えている例もある。

さらに、そもそもの被災リスクを軽減する方法として、堤防建設などのインフラ投資があるが、全国すべての地域でインフラ投資により安全度を上げることは困難であることから、リスクコントロール・自己防衛として、危険な場所に住まない、耐震性能を上げるといった自助努力も求められ、それでもカバーしきれない部分を保険・共済でカバーしていくといったような、インフラ整備、自己防衛、保険・共済制度が相互に補完し合う形で災害に対するリスクに備える取組も必要である。その際、重要な視点として、住民は自らの置かれているリスクを適切に評価していない場合が多いものと考えられるため、インフラ整備、自己防衛、保険・共済を通じてどの程度のリスク軽減が図られているかの情報提供を行うことも1つの手法として考えられる。

（2）財政負担との関係

²² 新潟県では、耐震化されていない古い木造住宅に住む高齢者又は障害者を含む世帯に対し、地震保険料（共済掛金）と部分補強等工事費用をセットで補助している。

保険・共済の制度を検討する上では、我が国が置かれている地理的、地形的、気象的諸条件等から、想定される南海トラフ地震や首都直下地震、大都市圏が広範囲で浸水する可能性のある大規模水害など、インフラの復旧や被災者支援など復旧・復興のために膨大な財政支出が発生することが想定される大規模な災害を念頭に置く必要がある。

例えば、住宅が全壊した世帯等大規模な住家被害を受けた世帯に支給される被災者生活再建支援金は、東日本大震災による支給額は平成 29 年 1 月末までで 3,311 億円であり、仮に、全壊棟数が東日本大震災の約 20 倍と想定される南海トラフ巨大地震が発生した場合、総計約 8 兆 4 千億円の支給額と試算され、巨額の財政負担が予想される。なお、発災初年度の平成 29 年 1 月末時点の熊本地震の支援金支給額は 243 億円であることから、支援金の支給ベースでは熊本地震は東日本大震災（平成 23 年度の支援金支給額 2,100 億円）の 1/8 程度の規模と予想される。

地震保険に関しては、地震保険に関する法律（昭和 41 年法律第 73 号）により政府の再保険制度が確立している。それにより、大規模災害時の総支払限度額は、関東大震災クラスの地震と同等規模の巨大地震が発生した場合においても保険金の全額払いが可能となるよう設計されており、現在は 11 兆 3,000 億円までの保険金支払が可能となっている。

一方、国や地方公共団体は、災害からの復旧・復興に向け、応急仮設住宅や災害公営住宅の建設等の住宅関連事業に加え、道路、河川、鉄道、港湾等のインフラや、学校、病院等の公共施設の再編整備等を行う使命がある。平成 16 年新潟県中越地震では、道路などの公共事業だけで 1,130 億円の公費を投じており、被災者生活再建支援金の支給額（74 億円）の 15 倍に達している。

南海トラフ巨大地震の経済損失額は約 220 兆円と想定されており、これは新潟県中越地震（約 3 兆円）の 70 倍超であることから、国・地方公共団体が担うインフラ等の復旧・復興事業には極めて大きな支出が発生することは想像に難くない。一方で、住宅は個人資産であり、そもそも「公助」による被災者への支援には一定の限度があることを念頭に置く必要がある。また、ドイツや韓国で見られるように、公的支援制度が保険加入率の低下につながる例もある。これらのことから、前述した保険・共済の加入促進を一層進めるとともに、普及状況を踏まえて、被災者生活再建支援制度など公的支援制度との適切な連携・役割分担も必要となる。

（3）保険料率・共済掛金率と加入方法

保険・共済の加入の促進に当たっては、保険・共済に加入していない世帯の中には、被災により住宅再建が困難になるリスクが物理的・経済的に相当程度低い世帯もあることから、必ずしも全ての世帯が加入する必要はないとも考えられる。実際に、災害リスクの高さや、安全な立地や耐震化等のリスクコントロールで対応可能な度合いなどリスクへの対応の仕方に応じて、保険・共済の必要性の度合いは異なるため、地域や建物構造等により保険・共済加入率には差が生じている。このため、保険・共済加入率の向上を図る上では、全国の加

入率を高めるのみならず、地域別・建物構造別の差にも着目して対応することも考えられることから、地域別・建物構造別の加入率の情報など検討の前提となる基礎データを幅広く整備することも有用であると考えられる。

次に、我が国の保険・共済は、現行では主に建物の構造や都道府県別等のリスクに応じた保険料率・共済掛金率が設定され、各世帯が個々のリスク状況等に応じ任意に加入するものである（任意加入方式）が、加入を大幅に促進するための方策として、フランス、ニュージーランド等で採用されているように、一律の保険料率により財産保険等に強制付帯する方式（強制付帯方式）や、そもそもの保険加入を義務付ける方式（強制加入方式）を採ることも考えられるとの意見がある。

このため、今回内閣府において、海外の事例も参考にしつつ、両方式のメリット・デメリットを次のように整理し、今後の検討に資してはどうかと考えている。

- ・任意加入方式の場合は、強制加入方式に比べ加入率は低く、また全体の保険料率・共済掛金率が高めになる可能性があるものの、一方で、自分の意思で加入を決定することとなるため、リスクを認識している者においては、保険料負担の納得感を得やすく、また、逆選択を防ぐ等の観点からリスクに応じた保険料率・共済掛金率を設定することとなる場合が多いため、リスクと保険料率・共済掛金率が連動し、このことが住宅を所有する上でのリスク軽減のインセンティブとなりうる。さらに、任意の加入であるため運営主体や販売者の労力は相対的に小さい。
- ・強制付帯方式又は強制加入方式の場合は、リスクの認識にかかわらず加入することとなるため、加入率は高い水準となることが期待でき、また逆選択が発生しにくい。一方で、リスクの低い者も加入することとなるため、リスクを低く認識している者は、不必要な負担を強いられていると感じることとなり、強い不満が残る可能性がある（なお、強制付帯方式の場合は、一定の加入率上昇は見込めるものの、元となる財産保険等自体の加入が任意であるため限度がある）。また、リスクと保険料率・共済掛金率が連動しないため、耐震改修や危険度の低い場所への立地等によるリスク軽減のインセンティブが働きにくくなることが考えられる。特に強制加入方式の場合には、ルールを無視した未加入者の存在により不公平感が高まるため、これを是正するための全加入に向けた取組を行う必要に迫られ、運営主体や販売者の労力は相当に大きくなるものと考えられる。さらに、強制加入とした場合、加入者の納得感が得られるよう保険料率・共済掛金率の低減等の負担軽減策を求められ、自然災害によるリスクをカバーできないおそれがある。
- ・以上から、強制付帯方式及び強制加入方式は任意加入方式に比べ加入率の向上等の一定のメリットが見込まれるものの、加入者の負担感・納得感やリスク軽減へのインセンティブ等の観点からは弊害も大きい。したがって、加入方法については、メリット・デメリットを比較した上で、幅広い議論を要するものであり、以下の点にも留意しつつどのような方式を採用するかは慎重な検討が必要と考えられる。
- ・地震保険の加入方法に関しては、昭和 55 年の地震保険に関する法律改正時に「契約者の

意向を十分に尊重し、仮にも強制にわたることのないよう行政指導に万全を期すること。」との附帯決議がなされているなど、過去の議論の中で、私有財産に対する補償について選択の余地を与えないことの問題認識等から、強制付帯化は望ましくないと整理されている。

- ・水災補償の加入方法に関しても、地震保険以上に地域・立地等によるリスクの大きさはまちまちであり、住宅ごとに必要性の幅が大きいことから、強制付帯化にはなじみにくいものと考えられる。