

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

# 目次

はじめに	1
1. 総論	1
(1) 地震保険制度の目的	1
(2) 地震保険制度の役割	2
(3) 官民負担のあり方	3
(4) 東日本大震災を踏まえた見直し	3
2. 強靱性	4
(1) 民間準備金枯渇後の対応	4
(2) 総支払限度額	5
(3) 「1回の地震等」の定義	6
(4) 加入制限	6
3. 商品性	6
(1) 対象物件	7
(2) 付保割合	7
(3) 保険金限度額	8
(4) 損害区分（全損、半損、一部損）	8
(5) 契約方法	10
(6) マンション問題	10
4. 保険料率	11
(1) 等地區分	12
(2) 立地割増、立地割引	13
(3) 耐震割引	13
おわりに	14
図表	15
参考	17

## はじめに

平成 23 年3月 11 日、東日本大震災が発生した。この未曾有の災害に際し、地震保険制度において、78 万件、1兆2千億円を超える巨額かつ膨大な件数の保険金が被災された保険契約者の方々に迅速に支払われた。このことは、地震保険に関する法律(以下「地震保険法」という。)第1条に規定する「被災者の生活の安定に寄与すること」との目的を一定程度達成できたと評価し得るものである。

他方、かかる巨額の保険金支払いにより、民間準備金は激減し、民間負担力が低下するとともに、今後も首都直下地震や南海トラフの巨大地震等の発生が懸念され、地震保険制度の強靱性向上が求められることとなった。また、震災後、被災された保険契約者等から地震保険の商品性等に対する様々な意見が寄せられている。

こうした状況の中、平成 24 年1月 24 日に閣議決定された「特別会計改革の基本方針」において、「地震再保険特別会計については、東日本大震災の発生を踏まえ、今後も巨大地震の発生が懸念される中で、国民の安心感を確保することが喫緊の課題となっている現下の状況に鑑み、国以外の主体への移管は行わず存続させるものとする。なお、今回の震災を踏まえ、総支払限度額及び官民保険責任額について早急に改定を行うとともに、地震保険の商品性についても検討を行うものとする。」とされた。これを受け、本年4月、財務省に「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」(以下「PT」という。)を設置し、4月 23 日以降 12 回の議論を重ねてきた。具体的な検討課題は地震保険制度の根本に関わる全体像(総論)のほか制度の強靱性、及び地震保険の商品性である。

PTにおいては、まず検討を行う必要のある論点を網羅的に洗い出した。PTには、関連各分野の専門家・有識者がメンバーとして参画しており、検討課題ごとに様々な角度から議論を行った。メンバーからは様々な意見が出されたが、地震保険制度の見直しは国民の関心も高いことから、本年7月6日に、それまでの議論の中間的整理を行い、公表した。PTにおいては、メンバー・オブザーバー以外にも、危機管理に携わる外部の有識者、国土交通省や全国銀行協会といった関係省庁・団体からもヒアリングを行い、東日本大震災の被災地・被災者の実情を踏まえつつ、また、保険契約者や消費者の声も充分参考にしながら、精力的に討議を行ってきた。本報告書は、こうした討議の成果を取りまとめたものである。

## 1. 総論

地震保険制度の見直しについて検討するにあたっては、課題ごとの検討結果を全体として整合性の取れたものにする必要がある。このため、PTにおいては各論についてのみ議論するのではなく、制度の目的や役割といった総論についても議論を行い、考え方の整理を行った。

### (1)地震保険制度の目的

昭和 41 年の制度創設以来、地震保険制度の目的は、「被災者の生活の安定に寄与すること」とされている。地震保険の見直しを検討するにあたり、まず、制度創設当初の目的が現在においてもなお妥当であるかについて検討を行った。

沿革的にみれば、地震保険は、創設当時は保険金限度額が住宅について 90 万円に抑えられるなど、「被災者の生活の安定に寄与する」ための資金を支給する費用保険としての性格が色濃いものであった。その後、補償内容が拡充され、現在では損壊した財産の回復を図るための財物保険としての性格が増してきている<sup>(注)</sup>。

他方、住宅購入に際し、多額の住宅ローンを借りることが一般化してきており、地震で住宅を喪失すればローンを返済しつつ生活再建を図らなければならない、消費者の抱える地震リスクは従来以上に重いものとなってきている。

地震保険制度の見直しについて検討するにあたっては、こうした時代に応じた変化を考慮する必要がある。他方、地震保険制度は、制度創設以来、上記目的の下これまでの確に運営されてきており、国民の間に広く定着してきている。実際、東日本大震災においても、地震保険制度は有効に機能したと評価し得る。法律上の目的を変えることなく変化に対応していくことは十分可能である。

(注) 保険用語としては、通常、財物を保険の対象とするものを財物保険、被保険者が支出する費用を補償するものを費用保険という。この定義からすると、住宅及び家財という財物を対象とする地震保険は財物保険ということになるが、PTにおいては、地震保険制度の目的に係る議論の明確化を図るため、損壊した財産の回復を図るための財物保険と「被災者の生活の安定に寄与する」ための資金を支給する費用保険という形で、目的に着目して用語を整理した。

## (2)地震保険制度の役割

地震保険は、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」であるが、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「連帯」の仕組みとして提供しているものと捉えることができる。このように、地震保険は、「保険」としての側面と「連帯」としての側面を併せ持っている。

「保険」の側面からは、例えば、リスクに応じた保険料率の設定により、社会全体の地震に対するリスク量(被害額)を低下させるリスクコントロール機能の向上を図るという視点が重要である。他方、リスクをそのまま保険料率に反映させると、リスクの高い地域に居住せざるを得ない人々を地震保険から排除することにもなりかねず、「連帯」の観点からは、社会全体でリスクを分担することが必要となってくる。地震保険の制度設計にあたっては、いずれかに偏ることなく、「保険」、「連帯」双方のバランスをとることが重要である。

また、地震保険は国の信用力の裏付けがあって初めて成り立つ保険である。そうである以上、国の信用力を毀損させるようなものであってはならない。このことに留意した上で首都直下地震や南海トラフの巨大地震が懸念される中、地震保険の果たすべき役割としてどこまで求めるのか、被災者生活再建支援制度等、他の施策や民間独自の上乗せ商品との役割分担も図りながら、地震保険の制度設計を考える必要がある。

さらに、防災・減災の観点からは、「自助」、「共助」、「公助」のうちの「自助」として地震保険を位置付けることができる。地震保険(自助)、地震リスク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・被災者支援策(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。地震保険の制度設計にあたっては、防災・減災の観点から、他の関連

施策も視野に入れつつ、全体として整合性の取れたものにしていく必要がある。

### (3) 官民負担のあり方

地震リスクは民間だけでは負担しきれないため、民間の負担力を超えるところを国が再保険し、官民で保険責任を分担することで、はじめて地震保険の提供が可能となる。東日本大震災により民間準備金が激減し、民間の負担力が低下する一方、我が国財政は先進国中最悪という深刻な状況にある。国の信用力にも限界がある中、国民が安心して加入できる制度設計は何かという観点から官民負担のあり方について検討を行った。

地震保険における官民負担のあり方については、民間保険会社は販売・査定・保険金支払を担当し、保険責任は国に一元化するとの考え方もあり得る。しかし、地震保険はこれまで民間の負担力を超えるところを国が再保険するという官民共同の保険として十分その機能を発揮し、国民の間に広く定着してきている。したがって、民間も負担可能な範囲で保険責任を負うという現行制度の基本的枠組みを維持した上で、必要な見直しを行うことが適当である。

具体的な官民保険責任額の構造(レイヤー)<sup>(図1参照)</sup>については、現行において、比較的規模の小さな地震は全額民間(第1レイヤー)、規模の大きな地震は官民半々(第2レイヤー)、巨大地震は基本的に国が負担するが民間も一部負担する(第3レイヤー)こととされている。この第3レイヤーについて全額国の負担とすべきか検討した。この点については、民間保険会社が行う損害査定や保険金支払いに規律を働かせるため、第3レイヤーについても一定程度民間保険会社も保険責任を負うこととするのが適当である。但し、その責任の大きさは損害査定等に規律を働かせるために必要な程度のものであればよく、それを超えて過大なものとすれば、巨大地震発生時に金融市場における連鎖的な信用危機を惹起するリスクがあることに留意しなければならない

### (4) 東日本大震災を踏まえた見直し

地震保険は、これまで大規模な地震が起こる度に拡充されてきている。こうした中、東日本大震災を踏まえた今回の見直しにおいては次の点に留意する必要がある。すなわち、地震保険が地震国日本における安心の拠り所である以上、見直しで制度が後退したと受けとめられ、国民が不安を感じたり、次の巨大地震が発生したときに混乱を招いたりする状況を作り出すことは避けるべきである。他方、これまでの拡充が制度に過度な負担を強いていないか検証することも重要であり、見直しにあたっては、制度に与える負荷についても慎重に見極める必要がある。

現行制度は、総じて東日本大震災でも有効に機能したと評価し得るものである。現行制度の基本的枠組みは維持しつつも、安心の拠り所としてより良いものとなるよう所要の見直しを行うべきである。

## 2. 強靱性

地震保険制度については、地震国日本における安心の拠り所として、地震に際し迅速・確実に保険金が支払われることが重要であり、万一巨大地震が発生しても持続可能性が損なわれることのない強靱なものとして、制度に対する信頼性を確保しなければならない。東日本大震災により、民間準備金が激減する一方、今後も巨大地震の発生が懸念される中、地震保険制度の強靱性向上が喫緊の課題となっている。特に、巨大地震の発生により民間準備金が枯渇すれば、その後の保険金支払いに支障が生じるとともに、引き続き巨大地震が発生した場合、金融市場における連鎖的な信用危機を惹起しかねない。PTにおいては、こうした事態を回避するための方策をはじめ、総支払限度額や加入制限等、強靱性に関わる論点について網羅的に検討を行った。

### (1) 民間準備金枯渇後の対応

#### (民間準備金枯渇後、補正予算までの間をつなぐ方策)

地震保険における官民保険責任額の構造(レイヤー)は、地震再保険特別会計予算や地震保険法政省令等で定められており、巨大地震発生後、民間準備金が枯渇した場合には、補正予算や政省令改正等によりレイヤーを改定し、民間保険責任を減額する必要がある。しかし、次の巨大地震が連続的に発生して補正予算が間に合わなければ<sup>(注)</sup>、民間保険会社は準備金の裏付けのない多額の保険金支払義務を負うこととなり、保険金支払いに支障が生じるとともに、民間保険会社は巨額債務を抱え、金融市場における連鎖的な信用危機を惹起するリスクがある。

こうした事態を回避するため、巨大地震発生から補正予算によるレイヤー改定までの間をつなぐ方策が必要である。例えば、民間準備金が枯渇した場合に補正予算によらない自動的なレイヤー改定により民間責任を減額する方法が考えられる(図2参照)。これが困難とすれば、当初のレイヤーの段階から準備金の水準よりも民間責任額を低く設定して、巨大地震の発生により、民間準備金が減少しても次の巨大地震に対応できるよう保険金の支払能力に余力(バッファー)を持たせておくという方法も考えられる(図3参照)。連続地震に備え、国会による予算統制を確保しつつ補正予算までの間をつなぐ方策について早急に検討すべきである。

なお、このような方策は補正予算までのつなぎとして位置づけられるべきものであって、民間責任を準備金の範囲内に限定する趣旨のものではない。準備金枯渇後においても、民間保険会社は過度な負担とならない範囲で保険責任を負うこととし、損害査定等に規律を働かせる必要がある。

(注) 東日本大震災においては、震災後最初の補正の機会であった第一次補正予算においてレイヤー改定が行われたが、それでも補正予算の成立は3月11日の発災から約1ヶ月半経過した5月2日であった。

#### (民間準備金枯渇後の保険料収入の官民配分のあり方)

保険契約者から収納される保険料は、官民の保険責任割合に応じて国と民間に配分

される。民間準備金枯渇後に民間保険責任を大幅に減額すると民間に配分される保険料収入も激減し、民間準備金の積み上がりペースが落ちてしまう。このため民間責任額も増えず、民間保険料収入も増えないという悪循環に陥る。地震リスクを官民バランスよく負担し合うことによって地震保険制度の強靱性向上を図るため、民間準備金枯渇後の保険料収入の官民配分のあり方について、民間準備金の積み上がりペースを高める方策を検討する必要がある。例えば、一定期間後に第2レイヤー（官民半々負担）までの範囲内で一定規模の地震に対応できる水準となるまで民間準備金を回復させるとの目標を立て、これに向け毎年必要額を積み上げる、といった方策が考えられる。

#### （政府による資金支援）

民間準備金枯渇後に巨大地震が連続的に発生した場合でも保険金支払いに支障が生じないようにするための方策として、政府による資金のあっせん・融通に係る現行努力規定（地震保険法第8条）の義務規定化等、政府による資金支援について措置することも考えられる。しかし、こうした措置により資金繰りがついても民間保険会社が巨額債務を抱えることには変わりなく、抜本的解決にならない。民間準備金枯渇後の対応としては、前に述べた補正予算までの間をつなぐ方策を導入することが先決である。このような方策を講じれば、政府による資金支援について新たな措置を講じる必要性も減じられる。

#### （2）総支払限度額

地震による損害は時に巨大なものとなり、官民の負担力にも限界があることから、地震保険制度においては、「1回の地震等」あたりの保険金支払いに限度を設け、これを超える損害が発生した場合には支払保険金額を削減して支払うことができる仕組みとなっている。ただし、こうした事態は極力回避するとの観点から、総支払限度額は、制度創設以来、単発の地震として想定し得る最大の被害地震である関東大震災の再来を前提として設定されてきた。この総支払限度額の前について見直すべきか検討を行った。

強靱性向上の観点からは、制度に対する過大な負荷を抑えるべく総支払限度額を引下げることが考えられる。しかし、この場合、保険契約者の安心感を大きく損ないかねず、また、総支払限度額の前については、契約時点で保険契約者に説明されており、その不利益変更は契約者の理解は得られないと考えられる。逆に、保険契約者の安心感を増すためには、総支払限度額を引上げるか撤廃することが考えられる。しかし、この場合、想定を超える巨大地震が発生した場合に制度に過大な負荷がかかり、強靱性を損ないかねない。よって、総支払限度額の前については、現行どおりとすることが適当である<sup>(注)</sup>。

（注）文部科学省の下地震調査研究推進本部（以下「地震本部」という。）が作成した震源モデルの中で、地震保険の予想支払保険金が最大となるのは関東大震災の再来に当たる震源モデルである。なお、「地震本部」においては、現在、南海トラフの見直しを含め震源モデルの改定作業中であり、改定結果によっては、総支払限度額算定の前提とする地震について、現在の関東大震災の再来から別の地震に変更する必要性が出てくる可能性もある。

### (3)「1回の地震等」の定義

地震保険制度においては、「72 時間以内に生じた2以上の地震等」を一括して「1回の地震等」とみなし、「1回の地震等」ごとに損害査定を行い、保険金を支払うこととしている。現行 72 時間基準では本震による損害か 72 時間を超えた後の余震による損害か判別困難となるケースがあるので、これらの損害をまとめて査定できるよう、基準とする時間を一定程度拡大すべきか検討を行った。

72 時間基準を拡大すると、拡大された期間が経過するまで保険金支払額が確定せず、保険契約者にとって不利益になる側面がある。また、東日本大震災においても、72 時間基準の下、現行制度は有効に機能したと評価し得るところであり、これをいたずらに変更すると、次の巨大地震が発生したときに却って混乱することが懸念される。

以上を踏まえれば、「1回の地震等」の定義については、現行どおりとするのが適当である。

### (4)加入制限

巨大地震発生後の駆け込み加入等、リスク増大時の契約急増は、保険収支の均衡を損ない、長く保険料を払ってきた加入者との公平性の問題を惹起する。こうしたことへの対応として、現行地震保険法において東海地震警戒宣言発令時に限定されている加入制限の適用範囲について、これを拡大すべきか検討を行った。

加入制限の適用範囲の拡大は、消費者にとって明らかな制度後退と受けとめられる懸念がある。地震国日本における安心の拠り所を国民に提供するという制度本来の趣旨からすれば、加入制限の適用範囲は、地震予知にある程度の確度が認められる場合など極めて限定的なものとするべきであり、適用範囲の拡大には慎重に対応すべきである。ただし、制度の強靱性を確保する観点から、リスク増大時の契約急増を回避する方策の意義は認められるので、地震予知の体制も含め、防災に係る制度の整備状況を踏まえつつ、今後の課題として引き続き検討していく必要がある。

## 3. 商品性

東日本大震災後、地震保険の商品性について様々な意見が寄せられている。PTにおいては、被災地・被災者の実情を踏まえつつ、また、保険契約者・消費者の声も充分参考にしながら検討を行った。

もとより商品性については、地震保険の普及拡大を図る観点から、消費者のニーズに合ったものとしていくことが重要であることは言うまでもない。しかし、一方で強靱性の向上が喫緊の課題となっている中、制度全体のリスク量が増大しないように留意する必要がある。また、地震保険料率の基礎となる震源モデルについて、東日本大震災をもたらした東北地方太平洋沖地震が新たに織り込まれる等、保険料の増加要因が見込まれる中、可能な限り保険料負担を抑えることへの配慮も必要となる。さらに、耐震化促進などリスクコントロール機能の向上や損害査定・保険金支払いの迅速性に及ぼす影響等、様々な角度から総合的に検討を行う必要がある。



商品性に関しては、損害区分の見直しを含む多様化にはメンバーの多くから慎重な意見が出された。その理由としては、地震保険に対する消費者の理解が未だ不十分という認識や、優先すべきは現行制度の強靱性の確保及び地震保険への加入促進にあることが挙げられる。多様化自体を排除するものではないが、そのためには、制度に対する信認を損なうことなく実行可能とするための前提条件が確保される必要がある。

商品性は保険料率と一体であり、その見直しは震源モデルの改定結果を待って、料率改定と同時に行う必要があるが、本報告書においては、見直しの方向性や大枠について示すこととした。

#### (1) 対象物件

地震保険の対象物件は、制度創設以来、生活の基盤となる住宅及び家財とされているが、自動車や中小企業物件(工場等)にも対象範囲を拡大すべきか検討を行った。

地震保険は「被災者の生活の安定に寄与すること」を目的として、国の関与の下、運営されている社会的「連帯」の仕組みである。このような制度の趣旨に鑑みれば、その対象範囲については、すぐれて生活基盤に関わる物件を基本として、ある程度限定的に捉える必要がある。また、対象範囲の拡大は、制度全体のリスク量や保険料負担の増大を招くことについても留意しなければならない。

自動車や中小企業物件については、民間単独の保険商品として地震リスクを担保する特約が取り扱われている。また、中小企業物件については、日本政策金融公庫の災害復旧貸付等、その再建を支援する施策が別途用意されている。

以上を踏まえれば、現行の対象範囲を維持することが適当である。

#### (2) 付保割合

地震保険においては、リスク量や保険料負担の増大を抑制するため、付帯する火災保険金額の50%を上限とする付保割合の制限がかけられている。これにより、地震保険金だけでは損壊した財産の全面的な回復を図ることは困難であり、付保割合を上げるべきか検討を行った。

付保割合の引上げについては、制度全体のリスク量や保険料負担の増大に直結するため、一方で強靱性向上が喫緊の課題となる中、単純にこれを行うことは適当ではない。

##### (「付保割合100%、全損のみ補償」オプションの導入)

リスク量や保険料負担の増大を回避しつつ、付保割合を上げる一方策として、「付保割合100%、全損のみ補償」というオプションの導入について検討を行った。これについては、補償を「全損のみ」に限定することで、リスク量や保険料負担の増加を回避することができ、また、従来商品と並存するオプションとして導入することで、住宅ローンの存在等、消費者自身の置かれたリスク状況に応じニーズにあった商品を選択することが可能になると考えられる。

しかし、このようなオプションの導入は、消費者に選択困難なものの選択を迫ることになりかねない。実際に地震被害を被ったとき、全損でなければ一切保険金が支払われないこと

が、訴訟等のトラブルの原因となることも懸念される。新たなオプションの導入が損害査定や保険金支払いの現場を混乱させる懸念もある。

以上を踏まえると、「付保割合 100%、全損のみ補償」というオプションの導入については、なお慎重であるべきと考える。このようなオプションを導入するにあたっては、適切なリスクコンサルティングが必要であり、そのような環境整備を進めることを前提に、今後の課題として検討されるべきものとする。

### (3) 保険金限度額

地震保険においては、リスク量や保険料負担の増大を抑制するため、付保割合の制限に加えて、現行、住宅について5千万円、家財について1千万円を上限とする保険金限度額が設けられている。こうした中で、仮に付保割合を上げる場合、これに伴うリスク量の増大を相殺する必要があることから、そのための対応として、保険金限度額を引下げるについて検討を行った。

地震保険契約における住宅の保険金額は平均で1千万円程度という実態にあり、高額契約は少ない。このため、保険金限度額引下げのリスク量削減効果は限定的であり、付保割合の引上げとセットしてもリスク量の増大は回避できない。加えて、限度額の引下げは消費者にとって商品魅力の後退となる。したがって、保険金限度額の引下げは行わないことが適当である。

### (4) 損害区分(全損、半損、一部損)

地震保険においては、膨大な件数の損害査定を迅速に処理するため、地震による損害を全損(主要構造部の損壊割合 50%以上)、半損(同 20%以上 50%未満)、一部損(同3%以上 20%未満)の3つに大括りにして、全損は保険金額の全額、半損は 50%、一部損は 5%を支払うこととしている。その結果、僅かな損壊割合の差で保険金に大きな格差がつくことがあり、保険契約者の不満の原因になっているとの指摘もある。このため、保険金支払割合の格差縮小を図る方策について検討を行った。

#### (損害区分の細分化)

保険金支払割合の格差縮小を図るためには、現行の3区分を細分化し、例えば4区分とすることが考えられる。しかし、損害査定迅速性の観点から現行3区分に大括りしており、その細分化が迅速性に及ぼす影響が懸念される。特に、件数の膨大な一部損部分に新たな区分を設けることは迅速性を大いに損なうので適当ではないと考えられる(図4参照)。また、保険契約者の不満は、損害区分の境界周辺で多く発生すると考えられるので、境界が増えると却って不満も増加しかねない。さらに、境界周辺の損害は上位区分に認定されがちではないかと考えられ、区分の増加は保険金支払額の増加を招き、強靱性を損なう恐れもある。

損害区分を細分化することについては、その実効性を確保するために、まずは、これらの課題について克服可能かどうか見極めることが先決である。そのうち損害査定迅速性については、具体的な対策として、後に損害査定方法の見直しにおいて述べる、首都直下地

震等の巨大地震にも対応できる特別な査定方法(オプション)などが挙げられる。このような手法が実施できれば、細分化に伴う査定の迅速性等の課題を克服できる可能性が開けるものと期待できる。

#### (一部損の見直し)

損害区分の細分化に代えて、保険金支払割合の格差縮小を図るための方策として、一部損の支払割合を上げることが考えられる。この場合、迅速性を損なうことはないが、件数の多い一部損の補償を厚くすることで、リスク量や保険料負担が大きく増大する。これを避けるためには、半損の支払割合の引下げや一部損と半損の境界となる損壊割合の引上げなど、他の部分における補償水準の引下げが必要となる。しかし、このような見直しは、一部損のような小損害の救済を手厚くするために、より深刻な被害を被っている被災者への補償を縮小するものであり、適当ではない。

なお、一部損については、家計でやりくりできる程度の損害であるにもかかわらず、その膨大な件数から多額の保険金支払負担や事務負担をもたらしているため、これを廃止ないし定額の「見舞金」等に簡素化することも考えられる。しかしながら、一部損の廃止は商品の魅力を大きく後退させるものであり、保険契約者の理解は得がたいと思われる。また、「見舞金」についても、損害を確認した上で支払うものとするならば、査定の手間が省けるものではない。

以上のことから、一部損の支払割合の引上げまたは廃止・「見舞金」化については、適当ではない。

#### (損害査定方法の見直し)

首都直下地震や南海トラフの巨大地震においては、東日本大震災の数倍の件数の損害査定が必要となると見込まれ、従来の手法では査定の迅速性が確保できない可能性がある。

この点については、巨大地震とそれ以外の多くの中小規模地震とで、損害査定方法等において異なった取扱いとすることが考えられる。異なった取扱いを義務付けることは、両者の間の線引きが困難なため適当ではないが、通常取扱いでは対応できないような事態が生じた場合のオプションとして特別な査定方法を用意しておけば、いざというとき対応不可能となるような事態は回避できると考えられる。実際、東日本大震災に際しては、航空写真による損害査定が行われた。この他のオプションとして、例えば、まずは写真判定を含む簡便な査定方法に基づいて仮払いを行っておき、最終的な保険金の額は精査の上確定させるというような手法が考えられる。このような手法が実施できれば、査定の迅速性の課題に対応できる。

首都直下地震等の巨大地震に際しても査定の迅速性を確保できるよう、損害保険業界において、東日本大震災の経験も踏まえて、巨大地震を想定した新たな損害査定の手法について速やかに検討することを求めたい。

## (5) 契約方法

### (火災保険への付帯)

地震保険は火災保険に付帯して販売されているが、営利の火災保険とノーロス・ノープロフィットの地震保険を一緒に取り扱うことが民間保険会社の合理的経営の支障となっているのではないかと指摘がある。このため、地震保険を火災保険から分離し、単独の保険として取り扱うことについて検討を行った。

民間保険会社にとっては、火災保険に付帯させることで、利潤を生まない地震保険を販売するインセンティブになっているとともに、付加保険料を低く抑えることが可能になっており、火災保険から切り離せば料率上昇につながる懸念がある。火災保険に付帯して販売するという現行の契約方法は、これを維持することが適当である。

とはいえ、地震保険が損壊した財産の回復を図るための火災保険に付帯されて販売されていることが、「生活の安定に寄与すること」を目的とする地震保険本来の制度趣旨に対する誤った認識を生んでいるとの指摘もある。地震保険を火災保険と切り離し、独立したものとして取り扱うことについて、今後の課題として引き続き議論する必要があるものと考えられる。

### (住宅ローンへの付帯)

住宅購入資金は住宅ローンで調達することが一般化している。しかし、地震で住宅を喪失しても住宅ローンは残る。このため、被災者は、ローンを返済しつつ、新たな住宅の手当てを含む生活再建を図らなければならないという深刻な事態(いわゆる「二重債務問題」)に陥ることとなる。このようなリスクに備えるものとして、地震で家が全壊した場合に住宅ローン残高に連動した地震保険金が支払われ住宅ローンを完済する仕組み(以下「地震団信」という。)を創設し、住宅ローンに付帯して販売することについて検討した。この場合、地震リスクは民間だけでは負担できないので、国が関与する地震保険制度の中で「地震団信」を創設することになるが、住宅ローンを完済し得るものとするには付保割合を100%まで上げる必要がある。付保割合の引上げについては、上述のとおり慎重に対応すべきであり、「地震団信」の創設についても同様と考える。現行の付保割合でも地震保険に加入していれば住宅ローンを抱える被災者の負担を緩和する一助になる。

そもそも「二重債務問題」は住宅ローンの債務者が、住宅ローン契約時に、ローンに伴うリスクについての的確な認識のないまま地震保険に加入しないでいることが問題の根幹にある。したがって、住宅ローン契約時に、金融機関から債務者に対してローンに伴うリスクについてきちんと説明がなされることが重要である。金融機関、損害保険会社及びその代理店たる宅建業者が連携して、住宅ローン債務者に対して地震保険への加入を促していくことが求められる。

## (6) マンション問題

### (共用部分の加入促進)

マンション等の共同住宅の再建には、区分所有部分と共用部分が一体として再建される必要がある。共用部分の復旧工事にはマンション管理組合の意思決定が必要であるが、そ

のためには復旧費用を賄う財源の目処が立っていることが重要である。マンション等の再建を資金面から支えるため、マンション管理組合が共用部分について地震保険に入っていることが望ましい。

しかしながら、現状では、共用部分の地震保険への加入状況は低水準(火災保険に対する地震保険付帯率約30%)に留まっており、損害保険会社とマンション管理業者が連携して、マンション管理組合に対して共用部分の地震保険への加入を促していくことが求められる。

#### (附属物の損害査定)

地震保険においては、迅速性の観点から、主要構造部を対象として損害査定が行われている。マンション等は主要構造部が頑丈なため損害が生じにくいのに対し、ライフラインやエレベーター等の附属物に損害が生じると居住継続が困難になるという特性がある。このため、マンション等の損害査定において、ライフライン等の附属物を対象に加えるべきか検討を行った。

マンション等についてのみライフライン等を査定対象に加えると、戸建住宅との公平性が問題となる。他方、戸建住宅のライフライン等を査定対象に加えれば、査定の迅速性に甚大な影響を及ぼすと予想される。したがって、ライフライン等の附属物を査定対象に加えることについては慎重であるべきと考える。

ただし、例えば、高層マンションのエレベーターは戸建住宅にはないマンション等に固有のものと考えられる。そのようなマンション等に固有のものと同様に認められる附属物に限り、査定対象に加えることも考えられる。東日本大震災を受け、損害保険業界においては、現在、査定対象も含め損害査定基準の見直しについて検討作業を行っているところであり、本件の可能性についても、戸建住宅との公平性や査定の迅速性に配慮しつつ、適切な検討がなされることを期待する。

なお、マンション等と戸建住宅とでは、地震保険が引き受けるリスクの性質に異なるところがあるとも考えられるので、将来的には戸建住宅とマンション等で別建ての商品体系・料率体系とする可能性も含め、今後の課題として引き続き検討していく必要がある。

## 4. 保険料率

地震保険の保険料率は、「地震本部」の作成する震源モデルを基礎として算出されている。震源モデルについては、現在、東北地方太平洋沖地震を新たに織り込むとともに、南海トラフの再評価を行う等の改定作業中である。地震保険料率については、新たな震源モデルを待つ、それに基づき改定することとなる。現時点で新たな震源モデルの影響を見通すことは困難であり、不確定要素もあるが、本報告書においては、保険料率体系やリスクに応じた割引制度等の大枠について、保険料率の等区分における料率格差の平準化を図る一方、耐震割引のめりはりを効かせるようにすべきなど、基本的な考え方を示すこととした。なお、東日本大震災による準備金の減少は料率引上げの理由とはならない。保険料率はあくまでも将来の地震リスクに基づくものでなければならない。料率改定にあたり、料率改定の理由について、加

入者への十分な説明が必要となる。

## (1) 等地區分

### (料率格差のあり方)

地震保険料率については、震源への近接性等、リスクに応じて都道府県を現行、4つの等地(同一保険料率のグループ)に区分して料率格差を設けている。この料率格差のあり方について検討を行った。

東日本大震災をはじめ、近年、保険料率の低い等地で大きな被害の地震が頻発しており、短期的に見れば、等地區分は被害の実態と必ずしも合致していない。震源モデルの精度に限界がある中、料率格差のみ精緻にしても合理性に欠ける。また、現在、最大3倍以上ある料率格差が、南海トラフの再評価により、さらに拡大する可能性がある。しかし、社会的「連帯」の仕組みとしての役割も期待される地震保険において、極端な料率格差は適当ではない。これらのことから、今回の料率改定にあたっては、料率格差については、合理的な説明のつく範囲で平準化を図る方向で見直すべきである。ただし、この料率格差の平準化は、耐震割引など耐震化への誘因づけや地震保険への加入促進と一体的に考える必要がある。

### (等地區分の統合)

料率格差の平準化を図る方法として、現行4区分を3区分にする等、等地區分の統合が考えられる。この場合において、現在保険料率の低い等地の料率は統合後に上がることとなるが、料率の上昇率には上限があることに留意する必要がある。すなわち、地震保険では、保険料率の急激な上昇を避けるため、上昇率 30%を上限とする激変緩和措置が取られており、区分統合に伴う料率上昇が上限にかかると統合後の区分の料率がそのまま適用できず、意図したとおりに区分数を減らせない可能性がある。また、等地本来の保険料率と異なる料率が適用される都道府県が増えれば、料率体系がわかりにくくなり、保険料率の持つリスク情報伝達機能が低下するという問題が生じることに留意しなければならない。

(注) 現行の4等地區分においても、料率改定時の激変緩和措置により、実際に適用される保険料率は8通りに分かれている(図5参照)。

### (全国一律負担割合の増加)

料率格差の平準化は、等地區分を統合せずに行うことも可能である。地震保険の料率算出においては、「日本国内は、どこでもある程度の規模の被害を伴う地震が発生する危険性がある」との「地震本部」の見解を踏まえ、最大震度が震度6弱以下となる地震に相当するリスク量(全地震のリスク量の約 30%)については全国一律に負担を求めることとしている。この全国一律負担割合を、合理的な説明のつく限り、現行における全リスク量の 30%からさらに引上げることによって料率格差の平準化を図ることも可能である。

以上のことから、料率改定にあたっては、震源モデルの改定結果を待って、料率格差の平準化を図るとの観点から、等地區分の統合や全国一律負担割合の引上げ等について検討を行い、料率改定の具体的内容を詰めていく必要がある。

## (2) 立地割増・立地割引

地盤特性による揺れや液状化のリスク、沿岸部における津波のリスクといった立地におけるリスクの相違を現在よりもっと保険料率に反映させるべきか検討を行った。

津波等のリスクの高い地域から安全な地域へと人々を誘導し、地震保険制度のリスクコントロール機能の向上を図るためには、立地リスクの相違をできる限り保険料率に反映させることが適当である。このような観点からは、立地リスクの特に高い地域を対象とした立地割増や特に低い地域を対象とした立地割引の制度を導入することが考えられる。

この点については、後述の耐震性については料率格差により耐震化促進を図ることが期待できるのに対し、立地については、たとえリスクが高くても、そこに住まざるを得ないような事情もある中で、例えば、津波リスクを忠実に保険料率に反映させると、沿岸部の住民を地震保険から排除することにならないか懸念される。また、境界線上では、同一都道府県内の隣り合った家同士で料率格差が生じることになるが、保険契約者がそのような格差を納得感を持って受け入れることができるかどうか懸念がある。

立地割増や立地割引の導入については、立地による料率格差について保険契約者の納得感が得られるまでにリスク算出の信頼性を高めることができるか、という点も含め、今後の課題として引き続き議論していく必要があるものとする。

## (3) 耐震割引

### (割引率の見直し)

地震保険には建物の耐震性に応じた割引制度があり、現行、建築年割引、耐震等級割引、耐震診断割引、免震建築物割引の4つが設けられている。地震保険制度のリスクコントロール機能向上の観点から、耐震割引制度のあり方について検討を行った。

現行耐震割引における最大の割引率は30%であるが、専門的知見によると、耐震性の低い建物と高い建物のリスク格差は30%では収まらないとの指摘があった。現行の割引率では、耐震性の高い住宅に住む人の地震保険への加入意欲を減退させ、保険財政の健全性を損なうとともに、耐震化のインセンティブとして大きな効果を期待できない懸念がある。

首都直下地震や南海トラフの巨大地震が懸念される中、震災発生時の被害を最小限に抑制するためには、地震保険制度のリスクコントロール機能の向上を図ることが重要である。耐震割引については、耐震化促進に資するよう、もっとめりはりを効かせたものにすべきである。耐震等級割引や免震建築物割引については、耐震性を的確に反映させ、割引率を拡大させる方向で見直すことが適当である。他方、耐震化の努力に関わりなく建築年によって適用される建築年割引についても必要な見直しを行うべきと考える。

なお、具体的な割引率の設定においては、保険料率算出の合理性を確保するとともに、保険契約者に対して納得のいく説明ができるようにする必要があり、耐震性と損害の因果関係に係る実証的なデータ分析が必要と考えられる。

### (手続きの簡素化)

現行耐震割引は、建築年割引を除いて、あまり活用されていない状況にある。これは、割引を適用するために用意しなければならない証明書の取得に費用や手間がかかることが

要因となっていると考えられる。制度の活用を促進するため、割引適用に係る手続きの簡素化について、損害保険業界における実務的検討を求めたい。

## おわりに

最後に、地震保険制度の見直しについては、①喫緊の課題、②速やかに対応すべき課題、③引き続き議論すべき課題と、段階に分けて考える必要があるという点について付言しておきたい。

まず、喫緊の課題としては、東日本大震災により民間準備金が激減する一方、今後も巨大地震の発生が懸念されることが挙げられる。地震保険制度の強靱性向上に係る見直しは早急に行うべきである。

次に、喫緊の課題よりはやや時間を要するものの速やかに対応すべき課題として、保険料率及び商品性に関する見直しが挙げられる。既に述べたとおり、地震保険の保険料率の算出の基礎となる「地震本部」の震源モデルについては、現在、改定作業中であり、保険料率についても新たな震源モデルに基づき改定する必要がある。現時点では、新たな震源モデルの影響を見通せる状況にはなく、不確定要素もあるが、本報告書においては、保険料率及び商品性について、見直しの方向性や大枠を示した。今後、震源モデルの改定を待って、本報告書を踏まえ、料率改定や商品性の見直しに具体的に取り組んでいく必要がある。

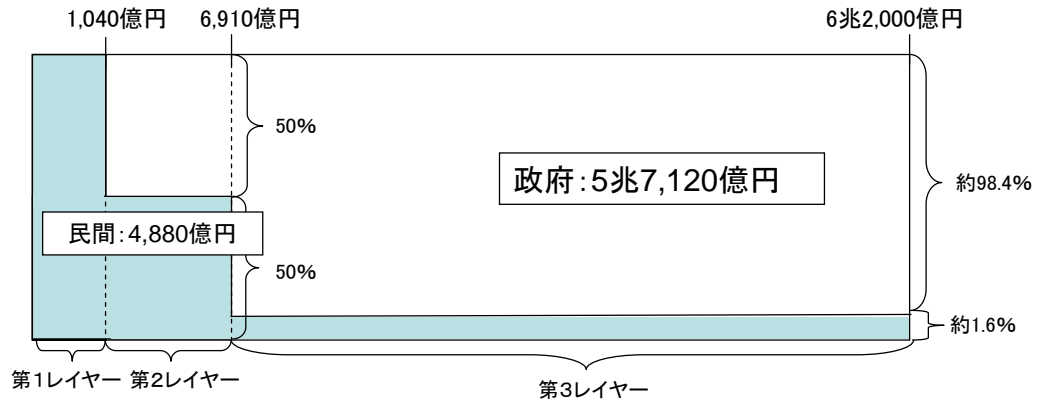
PTにおいては、喫緊の課題として、民間準備金枯渇後の対応について、補正予算までの間をつなぐ方策を早急に検討すべきとし、速やかに対応すべき課題として、保険料率の等区分における料率格差の平準化を図る一方、耐震割引のめりはりを効かせるようにすべきとするなど、地震保険制度の見直しについて、一定の方向性を示すことができた。しかしながら、「付保割合 100%、全損のみ補償」オプションの導入や立地割増・割引等については、今後も引き続き議論すべき課題として位置づけている。

本報告書を踏まえ、政府において、地震国日本における安心の拠り所として地震保険をより良いものとするべく鋭意取り組まれることを求める。また、地震保険制度の見直しを行うにあたっては、地震保険の普及拡大を図る観点から、制度本来の趣旨・目的も含め、丁寧な説明を行い、国民の理解が得られるよう、官民挙げて最大限努めるよう求める。

(以上)

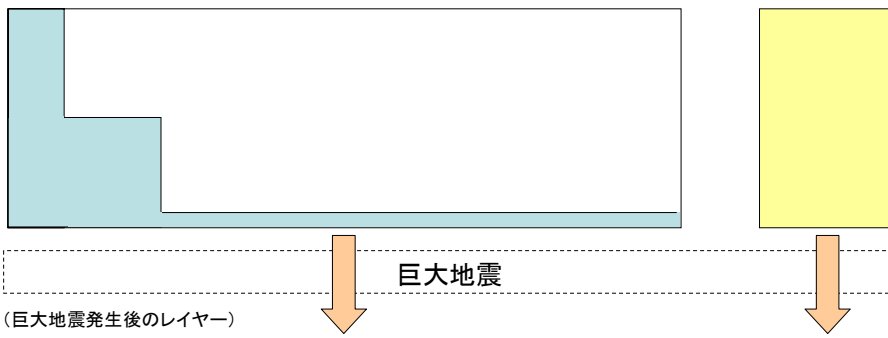


【図1】平成24年度官民保険責任額の構造（レイヤー）



【図2】レイヤーの自動改定による方法

(当初予算におけるレイヤー)



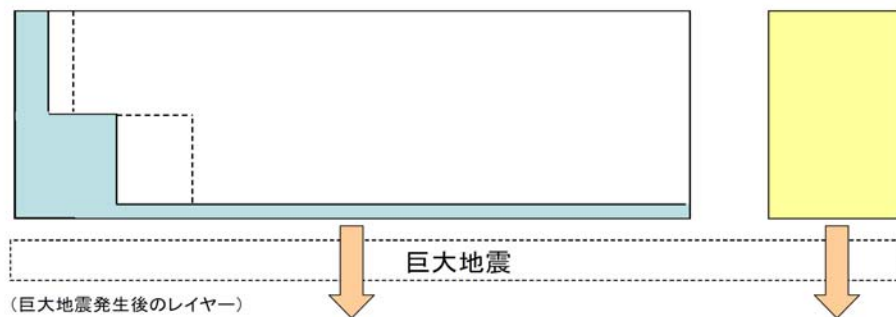
(巨大地震発生後のレイヤー)



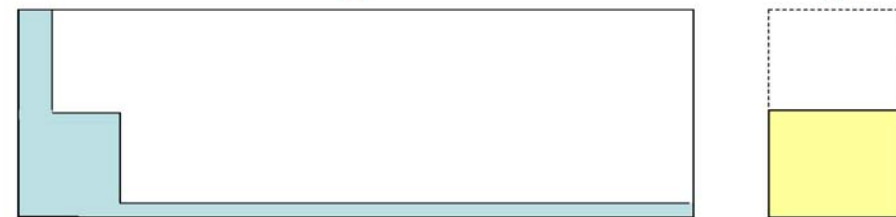
□ 政府責任額      ■ 民間責任額

【図3】保険金の支払い能力に余力を持たせておく方法

(当初予算におけるレイヤー)



(巨大地震発生後のレイヤー)



□ 政府責任額      ■ 民間責任額

【図4】東日本大震災における損害区分別の支払状況

		全損		半損		一部損		合計	
		構成比	構成比	構成比	構成比	構成比	構成比		
支払件数 (件)	建物	28,232	3.3%	96,942	11.4%	466,173	54.6%	591,346	69.3%
	家財	13,990	1.6%	109,391	12.8%	138,470	16.2%	261,852	30.7%
	合計	42,222	4.9%	206,333	24.2%	604,643	70.9%	853,198	100%
支払保険金 (億円)	建物	2,502	20.4%	4,503	36.8%	2,712	22.1%	9,717	79.3%
	家財	448	3.7%	1,790	14.6%	292	2.4%	2,531	20.7%
	合計	2,950	24.1%	6,293	51.4%	3,004	24.5%	12,248	100%

(注1) 1契約で建物・家財の双方を契約していた場合で、建物と家財それぞれに保険金を支払った時には、それぞれ1件として計上している(保険金も分けて記載)。  
(注2) 平成24年3月末時点。日本損害保険協会調べ。

【図5】現行の等地區分

等地區分	都道府県	保険料 (保険金額1,000万円あたり)	
		イ構造	ロ構造
1等地	岩手、秋田、山形、福島、栃木、群馬、富山、石川、福井、鳥取、島根、山口、福岡、佐賀、長崎、熊本、鹿児島	5,000円	10,000円
2等地	北海道、青森、宮城、新潟、長野、岐阜、滋賀、京都、兵庫、奈良、岡山、広島、大分、宮崎、沖縄	6,500円	12,700円
3等地	埼玉、大阪	10,500円	18,800円
激変緩和①	香川	6,500円	15,600円
激変緩和②	茨城、山梨、愛媛	9,100円	18,800円
4等地	東京、神奈川、静岡	16,900円	31,300円
激変緩和①	徳島、高知	9,100円	21,500円
激変緩和②	千葉、愛知、三重、和歌山	16,900円	30,600円

(注) 改定による引き上げ率を最大30%とする激変緩和措置により、同じ等地であっても適用される料率が異なる府県が存在する。

## 【参考】

### 「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」の構成メンバー

#### (委員)

市川 眞一	クレディ・スイス証券(株) チーフ・マーケット・ストラテジスト
大谷 孝一	早稲田大学名誉教授
瀨瀬 一起	東京大学地震研究所教授
(座長) 佐藤 主光	一橋大学経済学研究科教授
清水 香	ファイナンシャルプランナー (株)生活設計塾クルー取締役)
清水 涼子	関西大学大学院会計研究科教授
高梨 晃一	東京大学名誉教授
丹野 美絵子	公益社団法人 全国消費生活相談員協会理事長
畠中 誠二郎	中央大学総合政策学部教授
堀田 一吉	慶應義塾大学商学部教授
目黒 公郎	東京大学教授 (都市震災軽減工学、防災マネジメント)
山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
柚木 道義	財務大臣政務官

#### (オブザーバー)

日本損害保険協会、外国損害保険協会、日本地震再保険(株)、損害保険料率算出機構  
金融庁

## 「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」の開催実績

- |                 |   |
|-----------------|---|
| 第1回(平成24年4月23日) | プロジェクトチームの検討課題、討議   |
| 第2回(同年5月25日)    | 業界ヒアリング、討議 <ul style="list-style-type: none"><li>・日本損害保険協会</li><li>・日本地震再保険(株)</li><li>・外国損害保険協会</li><li>・損害保険料率算出機構</li></ul>                |
| 第3回(同年6月1日)     | 有識者ヒアリング、討議 <ul style="list-style-type: none"><li>・清水香取締役 (PTメンバー)</li><li>・堀田一吉教授 (PTメンバー)</li><li>・田中淳 東京大学総合防災情報研究センター教授 (外部有識者)</li></ul> |
| 第4回(同年6月15日)    | 検討課題別討議   |
| 第5回(同年6月22日)    | 検討課題別討議   |
| 第6回(同年7月6日)     | これまでの議論の中間的整理   |
| 第7回(同年9月19日)    | 業界・有識者ヒアリング、討議 <ul style="list-style-type: none"><li>・日本損害保険協会</li><li>・丹野美絵子理事長 (PTメンバー)</li><li>・国土交通省</li></ul>                            |
| 第8回(同年10月5日)    | 業界・有識者ヒアリング、討議 <ul style="list-style-type: none"><li>・目黒公郎教授 (PTメンバー)</li><li>・損害保険料率算出機構</li><li>・全国銀行協会</li></ul>                           |
| 第9回(同年10月25日)   | 報告書の取りまとめに向けた討議   |
| 第10回(同年11月9日)   | 報告書の取りまとめに向けた討議   |
| 第11回(同年11月22日)  | 報告書の取りまとめに向けた討議   |
| 第12回(同年11月30日)  | 報告書(案)について  |