

保険・共済による災害への備えの促進に関する検討会(第2回) 議事概要

1. 検討会の概要

日 時：2017年1月20日(金) 13:00~15:00

場 所：中央合同庁舎第8号館3階災害対策本部会議室

出席者：

【学識委員】 佐藤座長、恩藏委員、中川委員、増島委員

【行政委員】 岡田委員(金融庁)、日置委員(財務省)、山本委員(厚生労働省)、
小林委員(農林水産省)、東出氏(黒川委員(国土交通省)代理)、
本多氏(佐谷委員(内閣府)代理)、池田委員(内閣府)

【オブザーバー】清水委員(日本損害保険協会)、小野委員(外国損害保険協会)、
武田委員(日本共済協会)

【外部有識者】 渡部氏(JA共済総合研究所)

【内閣府】 加藤政策統括官、緒方官房審議官、後藤企画調整官 ほか

2. 議事概要

(1) 諸外国の保険制度について

- ドイツ等では、公的な事後救済が保険加入率向上の妨げになっているとのことだが、その救済措置は大きな災害について特別・個別に対応がとられたのか、日本のように事後的な救済が一般的に用意されているのか。また、ドイツ保険協会による「自然災害が発生したら連邦政府、州、地方自治体からの救済支援を受けることができる」と多くの人が考えているとの調査結果は、ドイツの法制度に対する正確な認識なのか、事後的に連邦政府に救済してもらえるとの不確実な予測に基づいてのコメントなのか。また、ドイツの公的救済の実施主体は州政府か、連邦か。
 - 日本の被災者生活再建支援制度のように一般化して法制度化されているものではないのではないか。そのため、後者の調査結果もあくまで感覚的な国民の意識と考えられる。実施主体については、州政府がまず対応し、連邦政府が補てんするという仕組み。日本の被災者生活再建支援制度と同様という認識。
 - 事後的救済について制度的に確立しているものかアドホックなものか、また日本では鳥取県中部地震の際には鳥取県が主体となって救済措置を行ったように、国が行うか自治体が行うかも論点整理として重要。
 - 2002年のエルベ川洪水の際には連邦政府が給付し、2008年のバイエルン州の洪水については州政府が給付しているなど、給付主体は災害ごとに異なっている。
- アメリカの連邦洪水保険制度(NFIP)で実施されている、自治体による自発的な防災・減災努力に応じて、各自治体の住民が保険料の割引を受けられるという、自助努力を自治体にも促す試みは非常に面白いと感じる。具体例としてはどのようなものがあるのか。
 - コミュニティ(自治体)単位でそれぞれが制度に加入して減災に向けた努力を行うと、10段階、最大45%の保険料割引がある。
 - まずコミュニティが参加表明をして、そのコミュニティの住民だけが加入するか選択できるということで、加入プロセスが2段階になっている。

(2) ガイドライン（案）及びパンフレット（案）について

- 保険・共済商品の販売にあたって配慮すべき内容が既に法令で定められているものがあるが、ガイドラインについてはどのような内容を想定しているか。業界団体と合意して、厳密な意味での強制性はない、記載内容を参考に現場で実務に生かしていくという位置づけか。
 - ガイドラインは、所管省庁で作成されているものは前提としつつ、自然災害などのリスク啓発に向けて文書としてまとめるイメージ。それをもとに普及促進のためのパンフレットを作成する2段階の予定。各省庁所管の法令があることは承知しており、ガイドラインの内容については内閣府防災として災害リスクなどの観点で作成する予定。
- 保険の募集プロセスを考えると、契約者の意向確認時に情報提供を行うことになっている。その上で、現状では申込者が「地震保険に加入しなくてよい」と判断した場合に加入しないという流れになっており、加入率が上がっていない。実務的には、既存のガイドライン等の補完として、実際の募集の側面でパンフレットを活用して需要喚起する活動をすることが目的となると考えてよいか。
 - 実際の募集の場面で、申込者が地震リスクを認識されていないこともあり得る。また、熊本地震のように地震リスクがこれまで意識されていない地域で地震が発生することもあるので、リスク認識をきちんと持っていただくために実際の現場で活用いただきたいと考えている。
 - もしパンフレットを提示しなければ保険の募集にあたって違法になるという体系だと、規制としてかなりハードになってしまう。今回のパンフレットはそういった規制とは切り離して、保険業界の社会的な役割として、地震保険という商品や災害リスクを知ってもらうために必要に応じて活用してもらうという位置づけだと考えている。また、様々な保険がある中で、地震保険のみ取り出してリスク啓発するという場合は、その理由を整理する等考えるべき事項が多くあるだろう。
 - 消費者のためのパンフレットでもあるが、説明する側のためのパンフレットという考え方もある。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、網羅的・制度横断的に行政機関の役割など保険制度の周辺の情報についても説明するよう言われると困るのではないか。また、保険を販売するタイミングだけでなく、住宅ローンを組成する際の金融機関向けにも使えるかもしれない。いくつか選択肢は持っていたほうがよい。
 - 個別の契約や保険商品販売に付随する話なのか、一般的な啓蒙時点で使用するものかでパンフレットの内容や活用方法は異なる。また、実際に販売を行う代理店の形態も一般的な代理店だけではなく金融機関など含め幅広いため、誰が活用するかによってもパンフレットの提示の仕方も変わる。

(3) 現状と課題について

- 被災者の円滑な生活再建を進めるという観点で、実際に地震保険の支払は早く、支援金は遅いという事実を踏まえ、支援金だけでは円滑な生活再建につながっていないといったロジックがあってもよい。また、公助に限界があるとしているが、限られた財源の中で、中越地震の例のように仮設住宅やインフラの再建の優先順位が高くなり、個人の十分な財産復活支援に関しては限界がある、という説明をすべき。エビデンスや実績に基づいてロジックを組み立てていくべき。
 - 公費をどこに使うか、という点については、中越地震の対応の場合、インフラ再建や住宅再建は支援金の19倍に上るというデータを示した。支援金については、毎年発生している災害による支払金額がボディーブローのように効いてくるのではないかと指摘を前回いただいたが、10年程度で見ると、熊本地震によるものが支給額の大半を占めている。さらに東日本大震災では

熊本地震の約 10 倍となっている。南海トラフでは 8 兆円以上になるという試算もあり、住宅関連・インフラを含めると非常に大きな額となる。こうした情報をもとにパンフレットに情報を入れ込むとよいと考えている。

- ポータルサイトでハザードマップや過去の土地利用等の情報を提供しているので、そうした情報もご活用いただきたい。また、市町村ごとに前提となる災害の想定が異なるという指摘もあったが、最近では想定最大降雨でどのように氾濫するかも徐々に出し始めており、活用すれば各種のリスクがわかりやすくなると考える。
 - ハザードマップの前提となる災害の想定を統一するという方向に向かっているということか。現在は想定がばらばらだが、ハザードマップを作成する前段階として、災害リスクを示した浸水区域図などを作成しており、その前提となる災害は想定最大降雨に統一されてきている。
- 地盤と保険は一つのテーマである。立地に関して報告書で言及する際に、何が保険の給付事由となるか、地盤沈下・隆起等について留意いただきたい。
 - 地盤損害については免責としていることもあるかもしれないが、留意する必要があるというご指摘はそのとおりである。なお、家計地震保険の場合は、液状化による損害を認定している。

(4) 報告書の作成に向けて

- 保険・共済を災害対策の中でどう位置づけるか明確に認識すべき。災害対策はインフラ整備等も含む形で実施するので、他省庁の施策を内閣府として横断的にみて、総覧性を持たせてほしい。インフラ整備である程度リスクを低減することが出来るが、全国すべての地域で安全度を上げることは出来ない。安全性を確保できない地域ではリスクコントロールやセルフプロテクションとして、自分で危険な地域に住まない・耐震性能を上げるといったことが求められ、それでもカバーできない部分を保険・共済でカバーしていくという、インフラと自らのセルフプロテクションと保険・共済制度が絡むような形で災害に対するリスクを低減していく取組が必要。そういう災害対策の総覧性を持たせたいという見せ方は内閣府が一番よくできると考える。その際に重要な視点としては、住民は自分の置かれているリスクを過小に認識している方も多いと考えられ、ドイツの例を考えると、日本でやるべきことは、インフラ部分でどの程度リスクが軽減され、又は軽減されていないのか、またセルフプロテクションを通してどのくらいリスクを低減できるのか、また被災者生活再建支援制度や災害復興公営住宅などいろいろな事後的救済制度でどの程度リスクが保険以外の部分でカバーされているか、数値化して統一的な基準を示すことは困難だとしても、表現の仕方を工夫することによって自身がどの程度の災害リスクにさらされているかはある程度は見せられるのではないか。個人的には全国一律に保険・共済に加入いただくのは非効率であり、インフラやセルフプロテクションでカバーできない方に加入いただくのが効率的だと考えている。その意味でもリスク認識を正確なものとしてもらう取組をしてほしい。
- 現状の地震保険も水害保険もリスクに応じた料率設定がなされているが、料率設定についてどこまできめ細やかにするのか、あるいは細分化しすぎないほうがいいのかには議論の余地がある。自治体の減災対策を加味するといった内容や、自助・公助・共助による減災の取組に応じたインセンティブの付与、といった書きぶりについて、リスクに応じた料率設定を超えて、自治体における減災対策を促すための施策誘導、インセンティブとまで踏み込んでいると理解されるとすれば行きすぎだと考える。毎年保険料率を検証しているので、きちんと水害対策や建物の耐震化をして災害リスクが下がれば、結果として保険料率が下がっていくと思うが、それを超えて減災の取組を促すとすると、インセ

ンティブという言葉のイメージだと思うが、政策金融的なものにまで踏み込むものと誤解されるおそれがある。日本の水害保険は民間においてリスクに応じた料率設定がなされているが、諸外国では政府が関与しているものもあるので、分けて考えるべき。地震保険は一定程度国が再保険に関与しているが、基本的には地域ごとのリスクに見合った料率になっているという認識である。

- これまでの議論では、自治体が抜けていた。何らかの形で自治体の防災努力を促したいが、現時点で保険のスキームと自治体の防災努力がかけ離れており、両者を近づけるべきなのか、といった点は論点として整理すべき。アメリカの場合はコミュニティが制度に参加したうえでコミュニティ内の住民保険に加入するという2段階構成なので、自然とコミュニティの防災努力が反映される一方、日本は自治体に参加表明をするわけではない。海外事例を学ぶという点は排除しないが、制度や状況の違いも踏まえて考えるべきである。
- 今後のあり方について、自由な商品開発を妨げるような書き方にしていただく必要がある。
- 今の枠の中でできることと、議論を要することと色分けをして報告書に盛り込んでいただきたい。議論を要することとすれば、賛否両論記載することが可能なので、濃淡をつけて記載してほしい。また、報告書のまとめ方について、共通部分を記載したうえで水害・地震それぞれに特有の内容を記載するか、最初から水害・地震を分けて記載するか、どちらの方法を考えているか。
 - 全体について触れたうえで、地震に特有のもの、水害に特有のものに触れる形になるものと考えている。
- 全国的にすべての地域で保険・共済に加入するという政策の組み方ではないと考える。災害リスクが高いところと低いところ、インフラや自助努力で対応できるところとできないところなどあるため、リスクへの対応の仕方に応じて、保険・共済で対応することが効率的な地域がある。自然災害リスクの構造は変化しており、それに対応することは必要だが、全国どこでも災害が起きるという点は強調しすぎないほうがよい。
 - 現在リスクが低いところでもそれなりに気を付けていただきたいということは盛り込みたいと考えている。ただし、地震は活断層があるため全国どこでも発生する可能性があると言えるが、水害は高層階など明らかにリスクのない方もいるため、どこでも発生するとは言いにくく、整理が必要。
- 「全国どこでも」と言われると、中長期的課題に相当する「地域再編成」に関する話と言える。危ないところに住まなければいいという、一種のリスクコントロール、立地の見直しという議論になろう。いわゆるコンパクトシティや地域再編成という課題であろう。あまり全国全国というと、全国にみんなが住んでいることを前提に制度を組むのかという話になるので、その点は留意いただきたい。

以上