

## 書評：高橋康文『地震保険制度』

金融財政事情研究会、2012年1月、はじめに2 + 目次5 + 本文  
224 + 資料27 + 事項索引3 = 261頁

小川 浩 昭

### 1. 本書を採り上げる意義

東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）から1年が経過した。地震リスク、津波リスク、原子力リスクという複合リスクが顕在化した未曾有の大震災である。地震保険の点からも未曾有の大震災である。これまでの地震保険金の最高支払額は阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）の783億円であるが、東日本大震災は2012年3月1日現在で1兆<sup>2,167</sup>億円と桁違いである（日本損害保険協会調べ）。それにもかかわらず、阪神・淡路大震災、あるいはもっと遡った宮城県沖地震（1978年）等と比べて地震保険が大きな問題とされていない。これまでの大地震の際の地震保険に対する批判、それを受けた改正、特に阪神・淡路大震災後の大幅な量的拡大によって地震保険が改善され、不満が出なくなったということであろうか。

残念ながら、地震保険の改善によって大きな問題が指摘されなくなったということではないであろう。それは、地震保険の改善はほとんど量的改善に過ぎず、財産保障にならず生活再建に不十分な保障水準という質的問題は何ら解決していないからである。地震保険に対する不満が噴出していないのは、既に国民の地震保険への理解が高まっているのか、もしくは、震災発生から約1ヶ月後に俄に地震保険が注目されたとき、損害保険関係者等の地震保険に関する説明が適切で、国民に地震保険は生活再建に不十分な保険であるとの理解が浸透したためか、あるいは、原子力発電事故への関心はるかに大きく、原発問題で地震保険の問題がかき消されたためであろうか。この点はいずれ検証が必要とされるが、未曾有の地震保険金の支払いによって、今こそ地震保険を抜本的

に見直す必要がある。本書はそのように時期に、地震保険に関して議論すべき事柄が全て網羅されていると言っても過言ではないくらい見事に諸問題が整理された大変タイムリーな書物である。本書を手にして、一人でも多くの国民が地震保険について考えてほしいものである。本書を採り上げる所以である。

## 2. 要約

本書は震災後のタイムリーな時期に出版されてはいるが、必ずしも震災をフォローすることが目的ではなかったようである。そもそもは、民主党政権に移行し、2010年10月に実施された「事業仕分け」で地震再保険特別会計について廃止（国以外への主体への移管）とされ、同年11月の行政刷新会議で所管の財務大臣において事業の他の主体への移管について論点を整理した上で討議することとされ、2011年1月に「地震再保険特別会計に関する論点整理に係るワーキンググループ」が設置され、その作業に関心をもって見守っていたことにある。そのような中、同年3月に東日本大震災が発生したため、特別会計の廃止の検討に留まらず、今後の防災を考える一助になればということでもとめられた（本書「はじめに」p.1）。筆者は、大蔵省に入省し、現在（出版時）内閣官房審議官である。いわゆる官僚であるが、上記のワーキンググループ等とは関係せず、あくまでも個人的な関心からまとめたとのことである。

本書の内容を要約しよう。

「1 地震とその被害」では、地震の発生確率について考察したあと、地震による被害について考察する。さまざまな資料等を使った具体的な考察である。

「2 地震保険と保険数理」では、保険数理一般について確認した上で地震被害の特徴から地震リスクが保険化しにくいことが明らかにされ、地震保険の導入経緯や特徴を考察する。さらに、本書の直接的な考察対象である国が関与する地震保険以外の地震保険や共済、再保険市場等、海外の自然災害保険・補償制度を採り上げる。再保険やCATボンドの利用により、保険化困難な地震リスクへも対応可能となる面があるが、その利用は限定的であり、損害保険会社が地震保険を提供するには何らかの国の関与が必要であるとする。

「3 地震保険制度」では、地震保険の概要が示される。制度発足当初から

仕組みは変わっていないものの、加入限度額、付保割合、総支払限度額等で頻繁に改訂がなされていることが示される。続いて、会計について説明され、それを踏まえて具体例を使って地震が発生し巨額な支払いにより借入れが生じた場合の返済可能性（独立採算）、収支均衡について考察する。結論として、「地震保険制度の問題は、税負担が生じた場合の公平性に配慮したうえでの保険数理を徹底し独立採算を維持する最大限の努力を行う必要があるにもかかわらず、独立採算と錯覚して税負担の覚悟なく保険内容等を改正することであり、逆に最後は税負担になるのだからとして地震保険の経理をあいまいにするなど独立採算の維持・税負担の回避をする努力を行わないことである」（同p.74）との指摘は、非常に鋭い。

「4 地震保険制度をめぐる論点」では、特別会計、積立金、総支払限度額、保険料率、普及、保険金支払の負担、地震が発生した場合の対応、地震保険制度と災害対策を論点として採り上げる。本書の中心となる章である。

「特別会計」では、国の関与の必要性を確認した上で、国の関与の仕方を考察する。そこでは、「地震保険制度は世代間の相互扶助である」（同p.88）、「地震保険は実質的には掛け捨て保険ではなく、超長期に経理される世代間での積立保険と考えるべきものである」（同p.88）との驚くべき見解も披露される。国会審議も採り上げられ、官僚ならではの目配りの効いた論述になっているが、この国会審議や上記の驚くべき見解から、官僚、国会議員の保険に対する理解度が心配になる。

「積立金」では、積立金（危険準備金、責任準備金）の水準、必要性について議論する。単年度収支（純保険料収入 支払保険金）が赤字になったのは東日本大震災を除いて1度しかなく、しかも民間負担の範囲内であったため特別会計の積立金を取り崩していないので過去積立金の取り崩しが無いということもあり、不必要な積立を行なっているのではないかと指摘もあるが、積立金は現在の保険金支払のみならず将来の保険金支払いのためにも必要なので、必要な積立金額という考え方に馴染まず、また、世代を超えた相互扶助の仕組みであることから世代間の公平を図るためにも積立金を積み立てることが好ましいとする（同p.98）。

巨額の積立金に対する批判として、(イ)国が無駄遣いするのではないか、(ロ)いつ保険金支払いが必要になるか分からず長期に積立金を管理するよりも支払いが必要になったとき一般会計で対応することにすれば積立金は不要である、(ハ)霞ヶ関埋蔵金ではないか、(ニ)積立金が過剰で少なくすれば保険料率が下がるのではないか、(ホ)積立金を耐震化に活用すれば再保険金の支払いも減少するのではないか、を採り上げ、それらに対する反批判を展開する(同pp.103 - 104)。概ね筆者の反批判に賛同するが、(イ) (ホ)の批判の水準の低さに驚かされる。もっとも、霞ヶ関埋蔵金などは、このような疑いを持たれてもしょうがないほどの不祥事続きであったことからすれば、止むを得ない面もある。ただ、必要とされる本質的議論からすれば、あまりに水準が低く、保険制度をめぐるこのような状況について保険研究者は深刻に受け止めるべきであろう。

最後に、損害保険会社の積立金に言及するが、損害保険会社の破綻、地震保険取り扱い廃止の場合を中心に考察する。

「総支払限度額」では、まず現在5.5兆円となっている総支払限度額の設定の是非、水準について考察する。総支払限度額は、地震保険が独立採算を維持し、継続するために合理的であり、止むを得ないものとする(同p.107)。水準については、最大の損害が予想される関東大震災級の地震による予想最大損害額(Probable Maximum Loss:PML)を上回る水準なので十分であるとしつつも、積立金の状況とは無関係に計算されるものなので、持続可能性への配慮が必要になるとする(同pp.107 - 109)。さらに、1回の地震、連続する巨大地震の支払限度額について考察する。

「保険内容」では、保険料をなるべく低く抑えるとともにPMLを抑制することを重視して保険内容が抑制されてきたことから保険内容が不十分となり、そのため自助努力をしない(地震保険に加入しない)理由となって地震保険の普及の妨げになったり、自助努力に限界があるとして公的支援の拡充を求めることにつながることは適当ではないとの問題意識のもとに、保険内容の見直しを考察する。保険内容として、付保割合(上下限)、保険の目的、保険金額、時価と再調達価額、保険金支払割合、保険事故を採り上げ、被災後の生活再建に

十分な保障水準とする一方で保険料、PMLへの影響に配慮して最低限必要な水準になるよう見直すべきとする。やや控えめに主張するが、PMLが上昇しても加入限度額を引き下げて付保割合を100%にすべきとする（同p.124）。なお、加入限度額の考察において、地震保険を自助の手段とし（同p.123）、災害対策の考察のところでも「保険制度は、保険事故が発生した場合のリスクを少額の費用で回避する手段であり、地震被害に対する自助の手段・リスクを回避する手段」（同p.200）としており、これは繰り返し述べてきた地震保険は世代間の相互扶助制度とするということと矛盾しないか。

「5 おわりに」は、まとめの章である。「6 資料」が続くが、参考文献等の資料なので本章が最終章である。まとめとして、これまで提案された見直し案が列挙され、筆者自身の見解として、「独立採算性を高め、税負担をなるべく回避する制度とするとともに、万一税負担が生じた場合であっても税負担の公平性が保たれる制度とする必要がある」（同p.224）とし、2011年1月財務省に設置された「地震再保険特別会計に関する論点整理に係るワーキンググループ」でのバランスのとれた議論に期待を寄せる（同p.224）。ただし、「はじめに」の追記に記載されているように、ワーキンググループにおける議論は2011年11月30日に終了し、現行制度の方が、安心感・信頼性がより確保されるとの意見が多かったとされる。

### 3. 今後の課題

およそ考察すべきものはすべてカバーされており、議論するテーマについて、複数の意見を紹介してその一つ一つを吟味した上で筆者の見解が示される。しかも、考察が統計資料等を使った具体的なものなので、読者は現実的な重みを感じながら、各々の問題について考えることができる。これらの点から、大変優れた書物である。

ただ残念なのは、基本的な保険理論やリスクマネジメント論に対する理解が今一つの点である。たとえば、「2 地震保険と保険数理」で採り上げられる「給付・反対給付均等の原則」の理解が誤っている（同p.20）。おそらく、保険の原理である給付・反対給付均等の原則、収支相等の原則という保険の二大原

則について理解できていないと思われる。また、リスクマネジメント論については、リスク移転手段である保険をリスク回避手段とする誤りを犯している(同pp.79 - 80)。こうした基本理論の誤解は、保険そのものへの理解、ひいては地震保険への理解を次のように危うくさせている。本書での保険または地震保険の本質ないし性格に関わる論述を引用してみよう。

- (1)「地震保険への国の『関与』は公的支援(税負担)を意味するものではなく、時間的リスク分散を国の信用力を利用して行おうとするものである」(同p.23)
- (2)「地震保険制度は世代間の相互扶助制度である。」(同p.88)
- (3)「地震保険は実質的には掛け捨て保険ではなく、超長期に経理される世代間での積立保険と考えるべきものである。」(同p.88)
- (4)「地震保険が自助の手段であり・・・」(同p.123)
- (5)「民間がリスクを負わず、損失が発生しない仕組みとすれば国営保険と同じである。ノーロス・ノープロフィットの原則を規定するとされる地震保険法5条1項は、『保険料率は、収支の償う範囲内においてできる限り低いものでなければならない』とあるが、民間に損失を負わせないとするものではない。」(同175)
- (6)「民間が最大限にリスクを負担することを前提としてはじめて残余のリスクを国が負担することが認められると考えられる。」(同p.175)

前後の文脈を踏まえて(1)は、地震保険への国の関わりは、民間企業では困難な超長期的なリスク分散を民間企業が行えるように地震再保険という形で国の信用力を使うというものであろう。したがって、(3)のように地震保険は掛け捨て保険ではなく、積立保険となり、その積立の仕組みを(2)のように「世代間の相互扶助制度」とする。しかし、(4)では自助とされるので、明らかに(2)と(4)は矛盾する。

その地震保険を経営する損害保険会社は、ノーロス・ノープロフィット原則に従うものの(5)のように、それは損害保険会社がリスクを負わないという

ことを意味するのではなく、リスクを負っているので地震保険は実質的に国営保険ではないとする。むしろ、リスクの負担の仕方としては、安価な政府という一般の経済原則に従い(6)のように、民間がまず最大限のリスクを負担し、残余を国が負担するというものである。しかし、(1)は保険の限界と関わり、地震リスクが保険化困難なリスクでそこに保険を成立させるために国が介入しているという構図ではないか。市場と政府という捉え方からすれば、市場の限界を政府が介入して克服しているとなろう。それではなぜそのようなことが行われるのかと言えば、それは政策的に地震保障の制度を用意したい政府の意向により、政策性を帯びた、その点で公的性格を帯びた、通常の保険とは異なる変則的な保険として地震保険がつけられたと考えるべきではないか。だから、変則的なノーロス・ノープロフィット原則が採られているのだろう。そうであれば、(6)のような安価な政府観を適用できないのではないか。したがって、(1)(5)と(6)は矛盾する。なお「掛け捨て保険」という用語は使用すべきではない。

出発点として地震保険の性格を規定すべきであるが、それは政策性を帯びた経済政策保険であるということである。それはまた、民間企業が提供する経済政策保険という点で、公的性格と私的性格が混合した半公的・半私的保険というのが地震保険の性格ではないか。地震リスクは保険の限界を超えるから保障が存在せず、そのために保障制度が未整備な状態に対して、政府が地震国日本には地震に関わる保障制度が必要であると考え、その手段を保険に求め、政府が超過損害再保険方式で再保険者としてバックにつくことにより、いわば保険の限界を超えさせた。しかし、政府をバックにつけながらも政府の資力も無尽蔵ではないので、保険の限界を超えるにあたって保障水準を圧縮した。そのことにより、本書が言うように生活再建には不十分な保障となっている。正に、この中途半端な保障しか提供できていないという点に地震保険の問題の核心がある。

本書もこの問題の核心を正しく捉えている。しかし、本書の議論は地震保険の性格を誤って把握した議論となっている。いわば、税負担回避イデオロギーに基づいた政府と損害保険会社の関係が逆立ちした議論となっている。それで

は、なぜこのような議論になってしまったのか。その原因の一つは、保険学無視の姿勢にあると考える。地震保険の性格規定には、保険の本質、保険の二大原則、保険の分類といった保険学の基礎理論が必要であるが、もっぱら経済一般、実務一般の議論である。したがって、本書の課題は、保険学、リスクマネジメント論を適用した転倒した議論の克服である。

保険学サイドとして本書から得られる教訓として、保険学の特殊性と一般性の関係から一般性重視の傾向が本書に当てはまるということである。保険学の過度な一般性追求が保険学の没個性化を通じて保険学の危機的状況をもたらしているが、本書はそのような状況を裏打ちしている。本書を読んで改めて保険学の再生が求められると感じる。