

住宅ローン付帯世帯に対する 地震保険加入の義務化による保険料の低減効果に関する一試案 Effect of Reducing Earthquake Insurance Premium by Making Earthquake Insurance Compulsory for All Mortgaged Homeowners

○奥見 文¹、矢代晴実²、河田 恵昭³
Aya OKUMI¹, Harumi YASHIRO² and Yoshiaki KAWATA³

¹ 関西大学大学院 社会安全研究科 防災・減災専攻
Graduate School of Safety Science, Kansai University

² 防衛大学校
National Defense Academy

³ 関西大学
Graduate School of Safety Science, Kansai University

In this paper, the current earthquake insurance system that still has plenty room for improvement such as low participation rate (26.01%), high premium and surrounding conditions (insurance mechanism, coverage) are focused, and a new approach on its improvement is introduced by reviewing issues that prevent homeowners from participating. As a specific result, the average annual premium for 10 million yen insurance coverage could be reduced from 11,760 yen to 8,878 yen if all mortgaged homeowners participate in the earthquake insurance like fire and group credit life insurance when financing house loan.

Keywords : earthquake insurance, earthquake insurance premium, post-disaster early recovery

1. はじめに

大規模地震災害によって引き起こされる甚大な被害は、人の生命を奪うだけではなく、公共インフラや家屋などの財産を破壊することにより、被災者の生活復旧・復興に深刻な悪影響を与えている。

一般的に、被災者が被災からの復興感を感じるようになるのは、①職（安定的な生活費）の確保、②住居（継続的な居住地）の確保、③周辺地域（地域コミュニティ）の復旧であるといわれているが、近年、法制度や景気低迷のあおりを受けて、住居の確保、特に個人による住宅再建が困難となっている被災者が増えており、その解決が重要な課題のひとつとなっている。

被災者の住宅再建にあたっては、公的支援である住宅再建支援策や義援金による多額で多数の善意による支援も期待できるが、例えば、新潟県中越地震では216万円/世帯（総額88億6,889万円）、普賢岳噴火災害では3,219万円/世帯（総額230億円）、阪神・淡路大震災では40万円/世帯（総額1,791億円）とまちまちで、被災前と相応の住宅を十分に再建できるケースもあれば、頭金にすらならないケースもある等、住宅再建支援策としては、安定性を欠いている。

そこで、被災後の住宅の再建を支援する仕組みの一つである現在の地震保険制度を強化・改善し、被災者自らによる、個人の事情・希望に添った住宅復旧・復興を迅速に推進することにより、被災者・被災地域の早期復旧・復興に加え、大量の公的住宅の建設や、仮設住宅との二重インフラ投資（阪神・淡路大震災で削減できたと考えられる震災復興住宅関連費：約330～525億円）の解消を進める必要がある。

本研究では、現行の制度内で、すべての関係者が利益を受ける方策を検討する。具体的には、地震保険の加入

率向上による保険料の低減やリスク分散、支払準備金の十分な確保に向けた新たな取り組みを提案するとともに、その取り組みに必要な手続きや施策等について考察する。

2. 既往研究

被災者の住宅再建や地震保険制度に関する改善策についてはさまざまな研究がなされている。目黒ら¹は、地震を原因として発生する火災のみを補償対象とし、地震動（揺れ）による建物被害は免責として補償の対象から除くといった、新しい形の地震保険を提案している。また、地震動による建物被害については、「行政によるインセンティブ制度」を提案し、耐震診断の結果、改修の必要のない住宅や耐震改修をおこなった住宅に対しては行政による優遇支援が受けられる仕組みを提案している。

永松ら²は、地震災害に限らず災害時に補償を受けることができる「生活再建支援制度のための基金」の創設を提案し、全世帯の加入を義務付け、その基金の一部を事前対策のために投資できる制度により、モラルハザードを相殺するインセンティブを与えることができるだけでなく、事後補償の必要額を減少させ、国の災害被害を軽減することが可能になる制度の仕組みを提案している。

廣井ら³は、地震保険の魅力向上と危険準備金の有効活用の両者に焦点を絞り、地震保険継続時の最適な保険料割引率の試算と加入者を対象とした耐震補強への助成に関する考察をおこなっている。

これらの研究は、地震保険の補償内容を変更することや制度自体のあり方の見直しを提案する等、現行の地震保険制度を抜本的に見直したものであり、効果は高いが、実現に向けて、制度の改正、関係者の理解の促進等一定のハードルが存在する。

3. 現行の地震保険制度の現状と課題

東日本大震災で支払われた地震保険金額は、2012年3月末時点で約71万件、約1兆1,954億円(損害保険会社:約6,552億円、政府:約5,402億円)であったため、損害保険会社による支払準備金は著しく減少し、震災前の水準をはるかに超える積立不足の解消には約20年間を要すると報告されている。そのため、1回の地震災害の保険金総支払限度額6.2兆円のうち、民間の負担額は7,244億5千万円から4,880億円に見直された。総支払限度額の引き上げについては、近い将来発生する可能性がある大規模地震災害を踏まえると必要なことだが、その負担のほとんどが政府によるものであるという状況は住民の自助努力に欠き、公的支援に対する依存を助長するため、必ずしも健全なものとはいえない。

現行の地震保険制度は、「地震保険に関する法律(地震保険法)」において、被災者の生活の安定に寄与することを目的としており、住宅再建を目的としていない。

基本的な補償額は「残存評価額」であり、被災者が被災前と相応の住宅を再建するための資金補償としてはこころもとない。

今日、国民の地震保険への加入率は、年々向上はしているものの、東日本大震災後の2012年3月時点でさえ、26.01%に留まっている。さらに、住宅ローン付帯世帯の非加入率は39.9%であり、地震災害に見舞われた地域全体の復興や、被災者の大部分の生活再建を公的な支援金・義援金に代わって支える制度であるとは未だに言いえない。つまり、現在の加入者の状況では、民間損害保険会社による支払準備金は十分ではなく、政府の負担、強いては国民全体の負担が大きくなる可能性が極めて高い。したがって、地域的なバランスも踏まえた地震保険への加入率の向上が、制度の維持・運営を含め、被災地の迅速な復興を成し遂げる上で重要なポイントである。

損害保険料率算出機構が2009年に行った「地震危険に関する消費者意識調査」によると、国民が地震保険に加入しない主な理由として、①住民側における、地域や住宅の危険性に関する認識の欠如、②地震保険の内容への不満(保険料が高額、住宅再建資金としては補償額が低い等)、③支援金・義援金といった公助・共助への過度の依存・期待、④ローンが終了している等により住宅が倒壊しても直ちに生活に支障が出ない等の回答がある。

つまりこれらの結果は、地震保険を販売する側(民間の損害保険会社のインセンティブの問題)と加入側である住民の防災、特に地震災害に対する認識や自助努力が十分でないことを示しているといっても過言ではない。

4. 制度の改善に関する試案

保険料が高額であるから入れない(あるいは、入らない)というのは、地震保険制度の致命的な問題である。

本研究では主に地震保険の内容への不満(保険料が高額、住宅再建資金としては保険金(補償額)が低い等)の課題に対する改善策を地震保険非加入の住宅ローン付帯世帯に対する義務化をはかり、低減される保険料を示すことによって提案を行っていきたい。

地震保険モデルの設定や、国民の希望する保険料の試算については、本来、地域、年齢層、居住年数等のバランスを考慮した大規模アンケート等による国民の意向調査が必要であるが、ここでは、筆者において試算モデルを設定し、現行の平均保険料率と比較することにより、改善の方向性を見つけていくこととし、次の項において詳細に分析を行う。

5. 試算モデルの設定

5.1 ローン付帯世帯と地震保険加入者数

財務省の地震保険制度に関するプロジェクトチーム第3回議事要旨(平成24年6月1日)によると、わが国全体で地震保険に加入している持ち家・住宅ローン世帯は6割である。つまり持家世帯57,585,900世帯のうち、住宅ローンを設定しているのは19,004,725世帯、そのうち、地震保険に加入しているのは11,402,835世帯に過ぎない。本研究では、住宅ローンを組みながら、地震保険に加入していない世帯の全てを保険加入させることで、どの程度、地震保険料が低減できるかを検討する。

5.2 保険補償金額

地震保険では一般的な住宅1戸の補償金額について、全壊1,000万円、半壊500万円として計算する。なお、住宅の規模が大きい場合や、豪華であるなど、保険加入者が、再建資金に2,000万円や3,000万円の補償が必要と考える場合は、算定する保険料の2倍、あるいは3倍の掛金を払うことで加入が可能とする。柔軟な制度とすることにより、1件の高額保険への加入で、2件、3件の加入と同様の効果が期待できる。

5.3 地震の発生確率等

地震の発生確率については、海溝型地震については、発生間隔・確率の評価が確立されている政府の地震評価推進研究本部のデータを使用する(表3)。活断層型地震については、未知の活断層等、現在の調査や科学では解明されていない断層への対応の問題等、未だに、発生間隔・確率の評価が十分に確立していないことから、過去100年間の発生実績をデータとして使用する(表2)。

5.4 被害想定

被害想定については、内閣府の行った被害想定を基本に、季節、時間で被害の様態に幅のあるものについては、その平均値を使用する。

5.5 世帯動態および、建物動態

今後100年間を見る時に、世帯数や建物の動態がその基礎となるが、100年間を試算した信頼性の高いデータがない。内閣府の高齢社会白書(平成24年版)の我が国の人口の見通しによると、2060年には8,674万人と約4,000万人が減少するが、その人口減少率を、そのまま世帯数の減少率や建物の減少率に適用できるとは限らない。また、世帯数や建物数が減少することにより、全建物に占める保険加入建物数(ローン付帯世帯)が増える可能性もある等、将来予測が非常に困難である。そこで、本研究では現時点の世帯数や建物数を積算基礎として試算を行う。

5.6 物価等

物価上昇率および、運用利率については今後100年間を試算した信頼できるデータがないことから、本研究では考慮しない。

なお、物価上昇率と住宅所有者が必要と考える補償金額の上昇率は正比例する事が容易に想定されることから、物価上昇は、今回の試算の結果に大きな影響を与えないものと考えている。

5.7 地震の危険性の差や耐震強度等により保険料を割引

地域による地震の危険性の差や、建物の構造種類によ

る耐震強度等により保険料を調整する「危機細分化保険」の設定が必要だと考えるが、試算モデルの単純化のため本研究においては考慮しない。

5.8 棟数と世帯数

阪神・淡路大震災の被災世帯数は、建築物被害の実績では被災建物棟数の1.8倍である。東京都では、復興マニュアル復興施策編のなかで、被害世帯数をこの換算率を使って算出している。ただし地域によって、集合住宅の多い地域や、一戸建てが多い地域、事業用建築物が多い地域等の地域性を考慮する必要があり、全ての地域にこの値が適用できるわけではない。例えば、静岡県では0.9倍、高知県では0.6倍をそれぞれの被害想定で適用しているなど、災害の発生地域ごとの棟数と世帯数の換算率を把握・適用する必要がある。

本研究の試算では、おおむねの換算率として、元禄型関東地震、首都直下東京湾北部地震および阪神・淡路大震災の試算に1.8倍、その他の地震に1.0倍を使うこととする。

5.9 試算

今後100年間に、地震によりどの程度住宅被害（戸数、程度）が生じるかを積算し、住宅全体に占める地震保険加入者の割合から、地震保険加入者所有の建物の被害戸数、程度を割り出し、全壊1,000万円、半壊500万円を掛けて、必要保険金積立額を積算する。

表1 過去100年間に発生した地震

年	地震	規模	タイプ	全壊棟数	半壊棟数
1900	宮城県北部地震	7	断層型	44	2
1905	芸予地震	7.3	断層型	64	125
1914	秋田仙北地震	7.1	断層型	640	575
1914	桜島地震	7.1	断層型	120	195
1923	関東大震災	7.9	海溝型	109,713	102,773
1924	丹沢山塊地震	7.3	断層型	-	-
1927	北丹後地震	7.3	断層型	27,330	9,539
1930	北伊豆地震	7.3	断層型	2,240	5,516
1933	三陸沖地震	7.9	海溝型	16,335	-
1938	福島県東方沖地震	7.5	海溝型	20	71
1940	神威岬地震	7.5	海溝型	26	7
1944	東南海地震	7.9	海溝型	35,349	61,068
1946	喜界島近海地震	8	海溝型	-	-
1948	福井地震	7.1	断層型	40,035	11,816
1952	十勝沖地震	8.2	海溝型	926	1,324
1964	新潟地震	7.5	断層型	1,960	6,640
1968	十勝沖地震	7.9	海溝型	646	2,885
1978	宮城県沖地震	7.4	海溝型	1,183	5,574
1978	伊豆大島近海地震	7	断層型	56	460
1983	日本海沖中部地震	7.7	海溝型	929	1,616
1993	釧路沖地震	7.8	海溝型	53	254
1994	三陸はるか沖地震	7.6	海溝型	72	429
1995	兵庫県南部地震	7.3	断層型	111,942	144,274

地震：理科年表（平成25年第86冊）の過去100年間の被害実績を基に作成
全壊・半壊：各被災都道府県ホームページの被害想定を基に作成

① 断層型地震

全壊 275,185 世帯×1,000 万円＋半壊 294,561 世帯×500 万円
＝ 4,224,655,000 円

② 海溝型地震

(全壊 1,388,385 世帯×1,000 万円＋半壊 1,804,121 世帯×500 万円)
×100/各地震の発生確率
＝ 46,900,955,806,200 円

表2 (断層型) 今後100年間の地震による住宅被害実績

地震名	規模	全壊世帯数	半壊世帯数
宮城県北部地震	7	44	2
芸予地震	7.3	64	125
秋田仙北地震	7.1	640	575
桜島地震	7.1	120	195
丹沢山塊地震	7.3	1,200	-
北丹後地震	7.3	27,330	9,539
北伊豆地震	7.3	2,240	5,516
福井地震	7.1	40,035	11,816
新潟地震	7.5	1,960	6,640
伊豆大島近海地震	7	56	460
兵庫県南部地震	7.3	201,496	259,693
合計		275,185	294,561

地震：理科年表（平成25年第86冊）の過去100年間の被害実績を基に作成
全壊・半壊：各被災都道府県ホームページの被害想定を基に世帯率をかけて算出

表3 (海溝型) 今後100年間の地震による住宅被害想定

地震名	規模	発生間隔	全壊世帯数	半壊世帯数
東海・東南海地震	8～8.6	112～3	405,310	557,403
三陸沖から房総沖-津波	8.6～9	103	-	-
三陸沖から房総沖-正断層	8	525	-	-
三陸沖北部地震	8	97	8,900	12,240
宮城県沖地震	7.0～7.3	32	21,000	28,880
三陸沖南部地震	7.9	109	-	-
福島県沖地震	7.7	206	4,891	7,726
茨城県沖地震	6.9～7.6	26	16,153	22,214
十勝沖・根室沖地震	7.1	72	9,100	12,515
根室沖・釧路沖地震	7.9	72	5,000	6,876
色丹島沖地震	7.8	72	700	963
択捉島沖地震	8.1	72	300	413
色丹島沖・択捉島沖地震	7.1	11	-	-
千島海溝（浅）	8.2	83	-	-
千島海溝（深）	7.5	27	-	-
安芸灘・道後水道地震	6.7～7.4	67	-	-
日向灘北部地震	7.6	200	14,367	30,199
日向灘南部地震		24	22,644	45,924
与那国島周辺地震	7.8	100	-	-
元禄型関東震災	8.2	2,300	332,280	456,924
首都直下東京湾北部地震	7.3	24	547,740	622,800
合計			1,388,385	1,804,121

地震：文部科学省地震調査研究推進本部「海溝地震の長期評価の概算
海溝型地震の今後10、30、50年以内の地震発生確率」を基に作成
全壊：被災が予想される各自治体の被害想定を基に世帯率をかけて算出
半壊：阪神・淡路大震災時の全壊数と半壊数の割合をかけた値を基に算出
注：「-」は被災が予測される自治体において被害想定が公開されていない

③ 保険加入者にかかる必要積立金額 (今後100年間の想定払出保険料金)

(①+②)×想定保険加入世帯数(従来保険加入世帯14,088,665世帯＋
地震保険未加入ローン世帯7,601,890世帯)/全世帯57,585,900世帯
＝ 19,257,194,436,494 円

この結果を、保険加入者数で除し、100年で割れば、
1年あたりの保険料が算出できる。

19,257,194,436,494 円/保険加入世帯21,690,555世帯/100年
＝ 8,878 円/年

現在の保険料の平均は、11,760 円/年であるから、ローン設定時に地震保険への加入を義務付けるだけで、従来より25%低減された保険料率を設定することが可能となることが明確になった。

6. 住宅ローン付帯世帯の地震保険加入の義務付け、および義務付けを制度化するために必要な施策

わが国の住宅ローン貸付残高は 174.6 兆円(2009 年時点)である。この額は、金融機関全体の貸付残高の 40% を占めている。

住宅ローンを組む際には団体信用生命保険、火災保険、債務返済支援保険等への加入の強制が一般的である。しかしこの加入の強制には法的根拠はない。それにも関わらず、こうした状況が長きに渡って定着している理由として考えられるのは、住宅再建にかかる費用および焼失した住宅のローンを債務者が返済し続けなくて良いからである。つまり、これは金融機関が貸付金を回収し損じること防ぐ対策という位置づけである。

そこで、地震保険の加入についても同様の考え方の下、義務化を制度化できないだろうか。

現在、地震保険に加入していない住宅ローン付帯世帯は約 40% もあり、単純に計算するとその額は約 69.84 兆円にも及んでいる。つまり、この 69.84 兆円は地震災害には全くの無防備であり、金融機関にとっては貸付残高の 1/5 を占める額が回収不可能になる可能性にさらされている。

阪神・淡路大震災では、自宅を再建できず負債のみが残った、あるいは、仮に再建したものの二重ローンの支払能力がなく自己破産した住民が数多くいた。この教訓から、東日本大震災では、被災ローン減免制度が創設された。これは被災者の状況に応じて、震災前の住宅ローンを中心とした債務の免除、または一定の割合で減額や約定返済停止等を行っている。約定返済を一時停止している住宅ローンの債務者は 525 人、その債権額は 77 億円に及んでいる。また、震災後住宅ローンの条件変更契約を正式に締結した住宅ローン債務者は 6,541 人、その債権額は 925 億円になる。この制度によって貸付金が戻らなくなった金融機関に対しては、税金面での優遇、および経営安定のために 2,310 億円の公的資金が投入される等の支援策が講じられている。

被災ローン減免制度が適応される主な地域は、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県である。それらの地震保険の加入率は、青森県(14.53%)、岩手県(12.29%)、宮城県(32.46%)、福島県(14.06%)、茨城県(18.70%)であり、必ずしも高い水準とは言いがたい。東日本大震災では、住宅ローンを組み、家屋が全壊・半壊した世帯の大半が地震保険(自助努力)による補償ではなく、被災ローン減免制度や各被災自治体による二重住宅ローン支援事業等の公的支援によって、住宅再建までとはいえないが、一定程度救済されているといえる。

東日本大震災では、迅速な復興を成し遂げるために多額の公的資金が投入されている。しかしながら、わが国の経済・財政状況は深刻な状態にあり、近い将来発生が懸念されている首都直下地震、東海・東南海・南海地震等の復興においても同様の策が適用可能とは限らない。また、私有財産の形成となる公的支援はしないという従来の政府の方針を鑑みると、東日本大震災時以上の支援策の拡充は期待が薄い。

そのためにも、住民は日ごろから災害に備えて自助努力を高め、災害発生後、個々が速やかに生活再建を実行できるようリスクの分散をはかることが重要である。

特に住宅ローン付帯世帯の地震保険加入の義務付けに関しては、貸付を行う金融機関側にしても火災保険同様、債権の未回収を防ぐ観点からみても十分合理的な根拠がある。この義務付けを公平に実施するためには、貸付を

行う全ての金融機関が足並みをそろえる協定もしくは枠組の構築か、法整備や行政指導を講じる必要がある。

7. まとめ

本研究においては、大規模災害における住宅の早期復興を上位目的に、被災者の早期住宅再建を推進するための方策を検討してきた。

すでに、早期復興・被災者の早期生活復興に関してさまざまな提言がなされているが、積極的な地震保険の活用やその改善に言及したものは少ない。保険制度については、14 世紀にはじまった海上保険制度からすでに約 600 年余りの歴史があり、保険業者を中心に様々な工夫が講じられているが、地震保険については、住宅所有者のうち、加入者が 26.01% と十分な広がりをもっていない。

本研究では、十分に地震保険が普及していない主な理由を「高額な保険料」であるとの前提に立ち、保険料の低減のため、地域的なバランスを踏まえた保険加入率の向上を推進する方策を検討した。その方策は、ローン設定時に地震保険への加入を義務化するものであり、それにより規模の利益が成立し、従来の保険料を 2.5 割程度低減できることが試算により明らかにした。

地震保険料が低減することにより、住宅ローンを付帯していない住宅所有者にとっても地震保険の魅力が増し、新規保険付保者が期待できる。本研究の試算では、保険料を 2.5 割程度も低減可能であることから、相当数の新規保険付保者数が増加可能と考える。

ただし、ローン設定時に地震保険を義務化するためにはいくつかの課題をクリアする必要がある。

大きな課題の一つとしては、ローンを設定する金融機関による履行の担保である。これは、地震保険に加入することにより、地震により住宅が滅失した際にも、住宅所有者の再建の支えとなるとともに、貸付金融機関にとっても、債務不履行による損失がないことから、双方の利益になる点を強調し、政府による法整備や行政指導を提案したい。

参考文献

- 1) 目黒一郎、吉村美穂、國吉隆博(2005)：既存不適格建物の耐震補強を促進させるための新しい地震保険制度の検討、生産研究 357、57 巻 4 号、pp.169-172
- 2) 永松伸吾、秦康範(2003)：住宅被害の軽減策の推進と事後補償の充実～両立可能な制度の提案～、地域安全学会論文集 No. 5、pp.353-362
- 3) 廣井悠、小出治、加藤孝明(2009)：地震保険の割引率とその影響分析、地域安全学会梗概集、No.24、pp.13-16
- 4) 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会『伝える 阪神・淡路大震災の教訓』(ぎょうせい、2009 年)
- 5) 黒川松男著『地震保険の法理と課題』(成文堂、2004 年)
- 6) 損害保険協会「損害保険に関する全国調査報告書 2001 年」
- 7) 高橋康文著『地震保険制度』(金融財政事情研究会、2012 年)
- 8) 松島恵著『損害保険入門』(成文堂、2008 年)
- 9) 損害保険料率算出機構「日本の地震保険(2012 年)
http://www.nliro.or.jp/disclosure/q_of_japan/index.html (2012 年 12 月 20 日確認)
- 10) 損害保険料率算出機構「地震危険に関する消費者意識調査報告書(H.11 年、16 年、21 年)」
- 11) 日本地震再保険株式会社「日本地震再保険の現状」
<http://www.nihonjishin.co.jp/disclosure/index.html> (2012 年 12 月 20 日確認)