

地震保険制度等研究会における議論のとりまとめ（令和2事務年度）

地震保険制度等研究会（以下「研究会」という。）では、地震保険に関する課題について討議を行っており、令和2事務年度においては、以下のとおりとりまとめを行った。本とりまとめに示された方向性を踏まえ、当局及び関係者において、適切な対応が行われることを望みたい。

1. 南海トラフ地震臨時情報に対する地震保険の対応について

地震保険に関する法律（昭和四十一年法律第七十三号）第四条の二において、大規模地震対策特別措置法（昭和五十三年法律第七十三号）（以下「大震法」という。）に規定する警戒宣言が発せられたときは、地震保険の加入制限を行う旨が定められている¹。

他方で、中央防災会議「南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討ワーキンググループ報告」（以下「南海トラフWG報告」という。）（平成30年12月）において、「現在の科学的知見では、南海トラフ地震の発生時期・発生場所・規模を確度高く予測することはできない。…不確実ではあるものの、大規模地震発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まっていると評価される現象が観測された場合には、…この情報を活用して、大規模地震に備えた行動を取ることで被害をできるだけ減らしていくという考え方が重要」とされ、「大震法に基づく現行の地震防災応急対策は改める必要がある」と整理されている。南海トラフWG報告を踏まえ、中央防災会議「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」において、気象庁が南海トラフ地震臨時情報（以下「臨時情報」という。）を発表した場合には、災害応急対策を実施する旨が定められている。

本研究会では、中央防災会議において地震の確度高い予測はできないとされた中で、令和元年度に新たに運用が開始された臨時情報に対する地震保険の対応について検討を行った。

まず、法令上の位置付けとして、警戒宣言は、大震法第九条において内閣総理大臣が気象庁長官から地震予知情報²の報告を受けた場合に閣議にかけて発すると規定されている一方で、臨時情報は気象庁が公衆の利便を増進すると認めるときに発表され

¹ 「保険審議会答申」（昭和54年6月）を踏まえた規定。「警戒宣言は、地震発生についてその発生日（時）、区域及び規模等を予知して発せられるものですから、警戒宣言が発せられた後は保険契約の要素である偶然性がなくなり保険が成立しない」（水谷文彦「地震保険制度の改正について」『損保企画』（106）,P9）というのが答申の考え方である。

² 気象業務法（昭和二十七年法律第百六十五号）第十一条の二

る情報³の一つである。

次に、情報の確度について、警戒宣言は極めて確度の高い地震予知情報⁴に基づくことが想定されていたのに対し、南海トラフ地震については、「現在の科学的知見では、…確度高く予測することはできない」（南海トラフWG報告）とされている⁵。

防災対応について、警戒宣言では、大震法に基づく道路交通規制等の他、中央防災会議「東海地震の地震防災対策強化地域に係る地震防災基本計画」において鉄道の運行停止や船舶の入港制限等も定められている。他方、臨時情報の場合は中央防災会議「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」において定められている災害応急対策（日頃からの地震の備えの再確認等）をとることとされている⁶。

また、過去、地震保険制度に関するプロジェクトチーム（以下「地震保険PT」という。）では、警戒宣言発令に至る前段階で、観測された現象が前兆現象である可能性が高まった場合に発表が想定されていた東海地震注意情報⁷について、加入制限の適用範囲を拡大すべきか検討を行い、「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。」と整理されている（「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）（以下「地震保険PT報告書」という。))。

こうした臨時情報と警戒宣言の法令上の位置付けや情報の確度及び防災対応における相違や、地震保険PT報告書の整理を踏まえると、加入制限の適用範囲を臨時情報に拡大することは慎重に考えるべき⁸である。

³ 気象業務法第十一条

⁴ 「百発百中ということはできませんけれども、やはり二、三回たとえば空振りといえますか、そういうことがあっても、その次には恐らく成功するだろう」（昭和55年5月8日衆議院大蔵委員会、気象庁答弁）

⁵ 研究会の委員からも、臨時情報発表時のリスクの程度は分からないという意見があった。

⁶ 研究会第2回（令和元年5月29日）において、内閣府（防災担当）より「警戒宣言の場合は、社会活動を止めてでも対応するというようなトーンがきつかったと思いますが、今回の呼びかけというのは、可能な限り、国民生活、社会活動については維持をしつつ備えるというトーンで想定はしているところがございますので、厳密に言うと、大震法に基づく警戒宣言発令時の対応と、今回の臨時情報に基づく対応というのは、レベルが落ちるのかなと思っております」という説明があった。

⁷ 気象業務法第十一条に基づく情報の一つ。

⁸ 臨時情報の目的が国民の注意を促すことにあるとするならば、臨時情報発表を機に保険を含めて地震への備えをすることは前向きに捉えることができるのではないかとの意見があった。

他方で、慎重に考えるべきとしても、臨時情報が発表され、一時的に大幅な加入申込みが生じるような場合にも、現場実務として公平・適正・迅速な対応ができる体制を確保することが重要である⁹。また、臨時情報の発表時には、南海トラフ沿いの想定震源域で既に地震が発生している場合がある。このような場合に、保険の対象となる建物や家財に既に損害が発生していないかなど民間保険会社において地震保険加入時に丁寧な確認を行うことが、制度の公正性に鑑みて重要となる。その際には、加入申請者の納得を得られるよう丁寧な説明を行う必要があることに留意すべきである。

また、臨時情報発表時には、厳密な地震発生リスクが不分明な中で加入申込みが大きく増加する懸念もある。他方で、地震保険の既加入者が多いほど臨時情報発表後の駆込み加入者は減ると見込まれる。こうした点を踏まえると、地震保険制度の強靱性に資するとの観点から、平時に強靱性の一層の確保につながるような形で加入促進を図ることが重要である¹⁰。このため、例えば、付帯率の低い地域の加入に力を入れるなど、地域に着目して加入促進を図ることや、関係省庁等や金融機関、不動産関連の事業者や団体等と連携し、多様なチャンネルを通じて幅広い層に対して普及を進めていくことが重要である¹¹。

2. 立地に応じた保険料率の割増・割引（立地割増・立地割引）について

地震保険の保険料率については、地震保険の性格上、できる限り低く、また、リスクを反映するのは当然であるにせよ料率間の差はあまり大きくならない¹²との考え方に基づいて制度設計されている。地震保険PT報告書においても、地震保険は市場原理に基づく「保険」としての側面と社会的な「連帯」の仕組みとの側面を併せ持ち、そ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旨の整理がなされている。

⁹ 大規模な地震発生時など何らかの現象を契機として、一時的に大幅な加入申込みは生じうるため、臨時情報の発表とは関係なく、こうした加入への現場実務の対応について検討すべきとの意見があった。

¹⁰ 臨時情報発表時に地震発生を恐れて駆込み加入者が殺到した場合に、現場実務として対応できない可能性があるため、こうした事態をできる限り避けるべく平時からの加入促進を検討すべきとの意見があった。また、臨時情報は警戒宣言と比べてリスクは低いとされるものの、その発表時において一定程度リスクが高まっていることを踏まえ、平時の加入促進を検討すべきとの意見もあった。

¹¹ この他、臨時情報発表後はリスクが高まっているのであれば、それに対応して保険料を改定すべきではないかとの意見もあった。

¹² 「国が再保険するとしても料率は採算ベースを基とした合理的なものでなければならないが、この保険の性格から…できる限り低いものにするのが望まれる」とされた上で、「料率決定の原則からいえば、地域、地盤、構造に応じて料率に相当の差異が生ずることは当然であるが、この保険の性格上開差はあまり大きくないものとするのが適当」（「地震保険制度に関する答申」（昭和40年4月23日））

他方で、地震保険PTでは、東日本大震災を踏まえ、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状よりも更に保険料率に反映させるべきか検討が行われ、同報告書において、「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」との観点から、立地に応じた保険料率の割増・割引（以下「立地割増・立地割引」という。）の導入が、今後の検討課題とされた。

また、立地割増・立地割引の実施の可否については、「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の議論のとりまとめ（平成27年6月24日）において、損害保険料率算出機構の「リスク算出の信頼性に関する研究」の結果を踏まえて検討するとされた。

本研究会では、当該研究結果も踏まえ立地割増・立地割引について討議を行った。揺れ・液状化、津波、地震火災の各データはそれぞれ一長一短あるものの、津波浸水想定については全国的なデータ整備に向けて一定の進捗がみられる状況にある¹³。こうした中で、研究会では、地震保険にリスクコントロール機能を持たせ災害リスクや被災者の減少に貢献すべきとの意見が示される一方で、居住地を変えることには非常に困難が伴う中で、立地割増・立地割引の導入はリスクの高い地域に住む住民の排除につながりかねないとの意見もあり、現状とあるべき姿とその移行過程に分けて検討する必要があるといった意見が示された。

こうした点やこの他研究会で示された下記の観点等¹⁴や火災保険における水害リスクの取扱いの動向も踏まえながら、近い将来に全国的にデータが揃う可能性が高い災害（津波）に着目し、立地割増・立地割引の具体的な制度の研究を進め、整理すべき課題を抽出していくことが適当である。

- ・ 現状と将来の課題を区別し、ロードマップを描き検討を重ねていくことが重要である。
- ・ 地震保険の性格・国全体の政策の方向性を踏まえ¹⁵、地震保険において立地リスクをどのように取り扱うか、例えば、リスクに応じて負担するとの意味での公平性の観点を重視するのか、立地リスクを示すとの意味でのシグナル機能の観点を重視するのか。
- ・ リスクの把握が可能な災害類型と当面それが困難な災害類型との間での関係をどのように整理するのか。

¹³ 津波の影響を受ける可能性のある40都道府県のうち37道府県（北海道は日本海沿岸）で設定されている。（令和3年3月時点）

¹⁴ 研究会第5回議事要旨参照

¹⁵ 国の施策として安全な地域への居住地の誘導が進められており、その枠の中で今後の地震保険制度をどのように位置付けるかを考えるべきとの意見があった。

- ・ 加入者が災害リスクを十分認識でき、納得感を得られるような説明が可能なものか¹⁶。
- ・ この他、立地割増・立地割引による料率、事務コストなど実務に与える影響、保険料率に反映するリスクの範囲、立地割増・立地割引それぞれの効果の違い等様々な角度からも議論する必要がある。

3. 地震保険におけるデジタル化の取組状況について

政府がデジタル社会の実現に向けて取り組む中、迅速な保険金支払に資するなど顧客の利便性の向上の観点から、地震保険においてもデジタル化の取組を進めることが重要である。

こうした観点から、損害調査に関するデジタル化に向けた取組として、損害保険業界より、

- ・ 地震アプリを活用したモバイル端末での損害調査書の作成、
- ・ 新たなツールによる共同調査のペーパーレス化・効率化、
- ・ 自己申告方式による損害調査の利用普及、

といった業界全体での状況の進展や、被害予測サイトの活用、WEBサイトやSNSアプリによる事故受付及びドローンによる損害調査など個社独自の取組について説明があった。

今後も保険金支払の迅速性及び効率性を更に高めるため、保険料に与える影響も勘案しつつ、取組の普及拡大や新たな取組の検討を進めることが重要である。この点、自己申告方式のオンライン化や官民における多様な主体と連携したデータの共有とその利活用などの検討を求める意見や、個社の優良事例が積極的に横展開されていくことを期待する意見が出された。こうした点も踏まえながら、デジタル化の更なる推進を図ることが重要である。

なお、このようなデジタル化の取組を進めるにあたっては、地震保険の信頼性確保の観点から、顧客に対する分かりやすく丁寧な説明を含めたデジタルデバインド対策や不正防止が重要であることなどにも留意する必要がある。

(以上)

¹⁶ 加入者のリスク認識が不十分な中で立地割増・立地割引を導入した場合、リスクの高い人を事実上排除することにつながるため、事前にリスク認識を高めていく必要があるとの意見があった。