

〈論 説〉

熊本地震と地震保険の3つの課題

黒 木 松 男

目 次

はじめに

1. 地震保険料率の改定は適切か
 2. マンション型地震保険の創設は必要か
 3. 罹災証明の被害認定基準と地震保険の損害査定基準の統一は可能か
- おわりに

はじめに

(1) 熊本地震の発生・被害状況

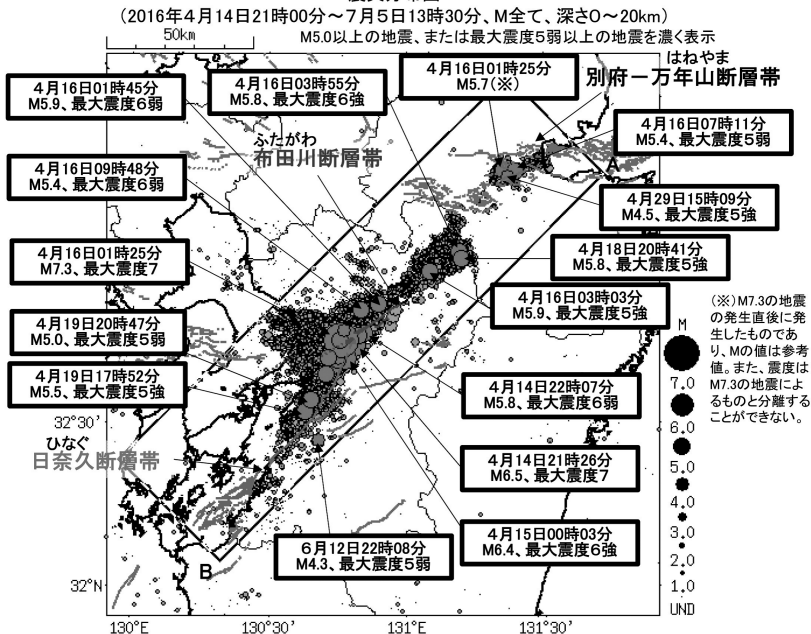
平成28年4月14日（木）午後9時26分に発生したM6.5の震度7を益城町で記録した地震は、熊本地震の余震とされ、2日後の同年4月16日（土）午前1時25分に発生したM7.3震度6強を熊本市や南阿蘇で記録した地震が熊本地震の本震とされた。

熊本地震の特徴は、平成16年10月23日17時56分に新潟県中越地方を震源として発生したM6.8の直下型の地震である新潟中越地震と酷似し、ある程度の規模を持った余震が布田川断層帯に沿って数多く発生した地震であった（図表1参照）。

建物の倒壊で圧死した死者が多く死者は49人、震災後に死亡した震災関連死の疑いのある死者は18人であった（平成28年5月7日現在）。熊本県と大分県における全壊・半壊・一部損壊家屋は合計で6万3283棟に達した（平成28年5月7日現在¹⁾）。分譲マンションの被災マンションも全壊19棟、大規模半壊21棟、半壊52棟の被害を生じた（平成28年12月10日現在²⁾）。

【図表1】(日本地震再保険株式会社「日本地震再保険の現状2016」37頁)

「平成28年(2016年)熊本地震」
熊本県から大分県にかけての地震活動の状況(7月5日13時30分現在)
 震央分布図



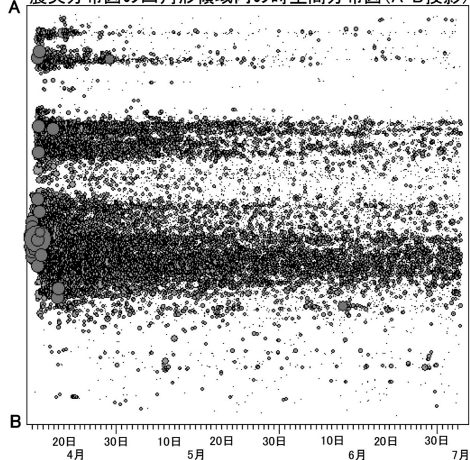
震央分布図中の青・緑・茶色の各線は、地震調査研究推進本部の長期評価による活断層を示す。

震央分布図中の青・緑・茶色の各線は、地震調査研究推進本部の長期評価による活断層を示す。

最大震度5強以上の地震、4月16日07時11分の大分県中部の地震(最大震度5弱)、4月19日20時47分の熊本県熊本地方の地震(最大震度5弱)、6月12日22時08分の熊本県熊本地方の地震(最大震度5弱)に吹き出しを付けている。吹き出し内の記載は暫定値。

横軸は時刻、縦軸のA・Bは震央分布図の四角形領域の両端のA・Bに対応する。

震央分布図の四角形領域内の時空間分布図(A-B投影)



<資料の利用上の留意点>

- ・表示している震源は、自動処理による結果です。ただし、M5.0以上、または最大震度5弱以上の地震は、手作業により精査した震源を表示しています。
- ・M5.0未満の震源には、発破等の地震以外のものや、震源決定時の計算誤差の大きなものが表示されることがあります。
- ・個々の震源の位置や規模ではなく、震源の分布具合や活動の盛衰に着目して地震活動の把握にご利用ください。

(2) 支払地震保険金額

平成28年10月末日現在で、熊本地震における地震保険の支払件数は23万6,067件、地震保険金支払金額は3,621億円に達した。この数字は、昭和41年の地震保険制度創設後2番目の金額に当たる。

第1位は、東日本大震災の1兆2,706億円、第3位は、阪神淡路大震災の783億円である。第1位の東日本大震災が飛び抜けた数字となったが、熊本地震が第3位の阪神淡路大震災を凌駕した理由は、平成7年に発生した阪神淡路大震災のときの世帯加入率より熊本地震のときの世帯加入率の方が格段に高いことが挙げられる。平成7年1月17日の阪神淡路大震災の発生以前の平成6年10月の時点の世帯加入率は、全国で7.19%、兵庫県の世帯加入率は2.99%と低かったのに対し、平成28年4月16日の熊本地震の発生以前の平成27年度の世帯加入率は、全国で29.5%、熊本県の世帯加入率は29.8%まで増加していた⁷⁾。これは阪神淡路大震災を契機にして、地震保険の付帯率⁸⁾や世帯加入率が急速に上昇し、東日本大震災を経て更に増加し続けてきた結果である。今後も、地震保険の付帯率や世帯加入率は全国的に伸び続けている現状がある⁹⁾。

熊本地震における地震保険加入者の被災率については、【図表2】にあるように、当然のことながら、布田川断層帯に沿って全損・半損・一部損の被害が集中している。全損は震度7を記録した益城町及び西原町において顕著である。

1) 朝日新聞平成28年5月7日朝刊1頁（西部本社）。

2) 朝日新聞平成28年12月10日朝刊9頁（熊本全県）。

3) 日本損害保険協会のお知らせ、平成28年9月30日現在の地震保険支払件数・金額、http://www.sonpo.or.jp/news/information/2016/1610_06.html

4) 日本地震再保険株式会社『日本地震再保険の現状2016』50頁。

5) 平成27年度（2015年度）の世帯加入率は、2016年1月1日時点の住民基本台帳に基づく世帯数を分母に、平成27年12月末時点で有効な地震保険契約の件数を分子として算出した値である。

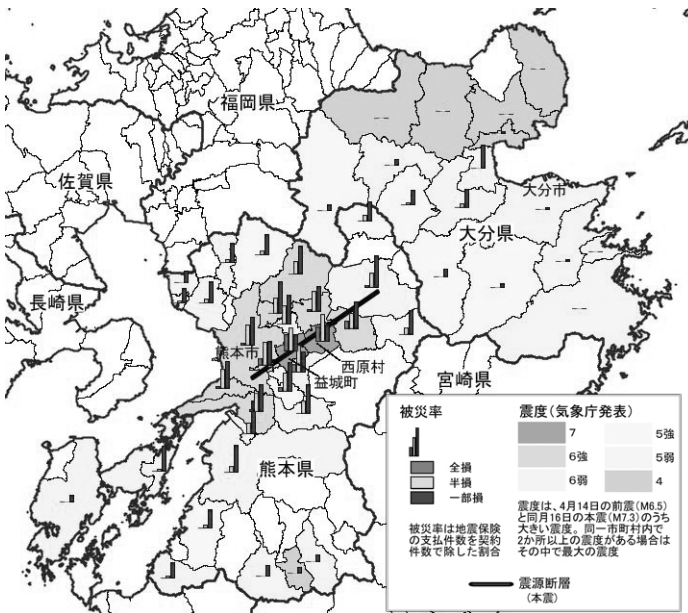
6) インシュランス第3640号（平成7年（1995年）1月26日）14頁。

7) 損害保険料率算出機構の統計資料「地震保険 都道府県別 付帯率・世帯加入率の推移」、<http://www.giroj.or.jp/mame/qa03/futairitsunado.pdf>。

8) 付帯率とは当該年度中に契約された火災保険契約（住宅物件）に地震保険が付帯された割合である。

9) 注7参照。

【図表 2】2016年熊本地震による地震保険の被災率（損害保険料率算出機構のHP）¹⁰⁾



（3）熊本地震における地震保険の利便性

熊本地震において地震被害の損害査定やその支払は迅速に進められた。被災者の地震保険加入者の大半は、第1次査定からおよそ2週間程度で地震保険金の支払がなされ、被災者の生活再建の一助となった。これは、東日本大震災の教訓を生かし、全国から損害査定員が応援動員され、迅速な対応が図られたためである。¹¹⁾

（4）熊本地震における地震保険制度の課題

熊本地震において、地震保険制度に対して問題提起された課題・教訓は種々

10) 損害保険料率算出機構 https://www.giroj.or.jp/databank/e_damage_ratio.html 参照。

11) 損害保険協会『ファクトブック2016日本の損害保険』10頁。

存在するが、本稿では、その中でも特に課題として今後の地震保険制度の在り方に示唆を与える問題点について考察したい。すなわち、第一に、地震保険料率の改定は適切か、第二に、マンション型地震保険の創設は必要か、第三に、罹災証明の査定基準と地震保険の査定基準の統一は可能かという3つの課題について本稿では検討したい。

1. 地震保険料率の改定は適切か

(1) 地震保険料率と震源モデル

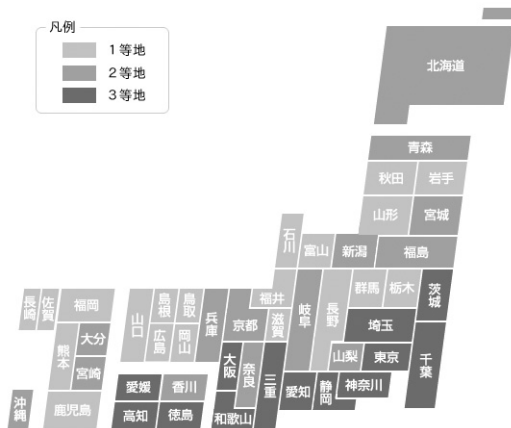
東日本大震災における津波被害と液状化被害を保険料率へ反映するべきかという問題に対し、文部科学省の地震調査研究推進本部で震源モデルの改訂作業が行われ、改訂後の震源モデルに基づき損害保険料率算出機構において地震保険料率の改訂が実施されるが、その際の重要な焦点は、甚大な津波被害をどこまで保険料率に反映するかという点である。東日本大震災の震源モデルが改訂作業で追加されるので、これがどこまで料率を押し上げる要因になるかを見極める必要がある。また、地震保険料率の信頼性にとって、保険数理に基づく合理的算出方法とノーロス・ノープロフィットの原則が重要であり、極力料率を低めに抑えることが重要である。さらに、国民への周知・啓蒙活動に関しては、国民が正しく地震リスクを認識し、地震保険を含めて具体的な備えに結びつくような啓蒙活動が大切である。それによって、国民が地震リスクを適正に評価できれば地震保険料は高いとは言わなくなる。保険料負担の国民への説明が必要であり、地震保険料率を地震リスクに対して合理的に算出していること、将来世代の負担に関して世代間の公平を考えて設定していることなど、地震保険料の負担について国民に説明することが大切である。

(2) 4等地区分と全国一律化

現行の都道府県別の4等地制や更にリスクに応じた細分化を図るかという観点は、「保険」の考え方に軸足を置く立場であり、全国一律でよいという平準化は、国民の「連帯」に軸足を置く立場である。地震保険の基本的な性格論を「保険」の考え方で捉えていくか、または、「連帯」の考え方で把握するのかという

問題であるが、現在の地震保険の姿は、この2つの考え方を取り入れた折衷的制度であり、どちらに重点を置くかによって保険料率の設定の仕方も違いが生じてくる。筆者としては、その重点を「保険」の考え方から「連帯」の考え方へ若干シフトして地震保険料率も検討すべきと考える。

「連帯」の考え方から、保険料率を平準化し、全国一律の地震保険料にする、または、現在の4等地区区分を2〜3区分に統合するという見解が地震保険PTでも取り上げられている。その理由は、東日本大震災は、2等地という料率の低い地域で大規模地震が発生しているという現実があること、地震調査研究推進本部が作成する震源モデルの精度に限界があること、日本全国どこにおいても地震リスクは相当程度高いという現状があることである。



- (イ) 免震建築物割引 割引率：50%
- (ロ) 耐震等級割引 割引率：耐震等級3 50% 耐震等級2 30%
耐震等級1 10%
- (ハ) 耐震診断割引 割引率：10%
- (ニ) 建築年割引 昭和56年6月以降に新築された建物またはその建物に収容された家財 割引率：10%

筆者としても、地震予知の精度が依然として大雑把な確率論にとどまっている現状からすると、国民を納得させる地震保険料率の決定は不可能であると思われる。そうであれば、「連帯」の観点から同一の料率設定の方がむしろ納得感が得られる。また、日本全国どこでも同じ地震リスクに曝されているというメッ

セージを国民に対して発することになり、地震から自らの財産を守るという「連帯」の意識も醸成される。この場合に最も困難な問題は、全国一律の地震保険料率はどう設定するのかという問題である。4等地区分の1等地と4等地の中間の料率にするのかどうか問題になる。理論的には、中間の料率にすれば良いことになるが、これでは以前の収入保険料の総額との間で相違が出てきてしまうので、以前の全体の収入保険料を全国の地震保険の保有契約数で除して得た金額を個々の契約の保険料にすれば収入保険料の総額とほぼ一致する収入保険料になるので、こちらの方が現実的であろう。そして、日本全国一律の地震保険料を基本として、明確な客観的な基準に基づき、建物や地盤の保険料率の割引要因や割増要因があれば地震保険料を上げたり下げたりすることによって地震保険のリスクコントロール機能を持たせることができる。

しかし、現行の4等地区分からすると、同一料率は抜本的な変更になり慎重に今後検討していくべきである。当面は4等地区分を3等区分に、そして、3等地区分を2等区分にして最終的に等地区分の廃止という暫時的な移行を模索することが妥当であろう。

当面の間、等地区分を存続させる場合、現在の都道府県別の等地区分に合理性があるかどうかを検討されるべきであるが、筆者としては、都道府県別等区分制には合理性がないと考える。その理由は、都道府県というのは単なる行政区分であって地震リスクに対応した区分ではないこと、長野県と静岡県県の県境において2.46倍もの格差に納得感は得られないこと、同じ東京都や北海道でも都内や道内で地震リスクは同じとすることに抵抗感があることである。とはいえ、地震リスクによる等地区分をどのように設定するかという問題は、きわめて困難な作業を伴い、その地震リスク区分を一応策定してその提示を国民にした場合、どの程度の科学的根拠を国民に示すことができるかが大きな課題となる。海洋型地震の場合にはプレート同士の状況の予測、内陸型地震では活断層の今後の活動状況の予測など納得してもらい地震予知学の科学的知見を提示できるかが最も重要である。それができないからこそ便宜的に都道府県別にしたのかもしれないが、現在のできる限りの科学的知見に基づいて地震リスク区分を説明することが求められよう。

また、立地による危険度の料率への反映について、東日本大震災では、津波

による甚大な建物・家財の被害を映像で目の当たりにし、また、液状化したマンションの周辺の敷地が被った損害を見るにつけ、これらを地震保険料率に加えたら、かなりの地震保険料の引上げが予想される。現行の地震保険料率への津波被害の反映が比較的になく、マンションの周辺土地の液状化は補償対象になっていなかったからである。津波被害を受けやすい地域や埋立地で液状化を生じやすい地域を指定してその地域に対し割増料率を適用するということであれば、割増料率の適用を回避するために、その地域から他の地域に移転するという立地誘導の契機になり得る。しかしながら、それほど高くない割増料率の適用を受けたいということでわざわざ引越しをするものだろうか疑問であり、地震保険のリスクコントロール機能からすると立地誘導にはそれほど効果はないと考える。

さらに、構造区分（非木造・木造）・耐震割引について、非木造と木造の現行の構造区分は、建物の耐震性に基づくリスク格差に応じたものであるから、現行構造区分は維持した方が望ましい。耐震割引を得ようとして建物を耐震化することは、多額の耐震費用を考えれば耐震化のインセンティブにはならない。これに対し、免震構造・制震構造の建物の居住者は、耐震割引が得られるので、地震保険の加入促進につながる。現行の耐震割引率は最高で30%の割引であるが、これを更にアップした割引率にすれば地震保険の加入促進効果は目に見えて上昇するであろう。

2. マンション型地震保険の創設は必要か

東日本大震災では仙台市を中心にマンション地震被害が多発した。また、千葉県浦安市等ではマンションの周辺土地の液状化によってライフラインの被害（電力・上水・下水・ガス・エレベーターの運用不能）が多発し、分譲マンション等の共同住宅に対応した地震保険の在り方が検討課題になった。そして熊本地震は、東日本大震災以上に、マンションへの被害が多かったことから、この問題は深刻化した。

(1) マンションの付属設備（エレベーター・受水槽・高架水槽・ライフラインである電力設備、水道管などの埋設管）の査定対象にすべきか

1966年（昭和41年）6月1日から地震保険制度はスタートして、東日本大震災が発生した2011年（平成23年）3月11日で45年が経過した。熊本地震は、2016年（平成28年）4月16日で、地震保険を創設して50周年を迎えた年であった。

地震保険制度がスタートした時点と比較して、マンションの建設棟数も格段に増加し、高層化がなされた。首都圏の湾岸エリアを中心としてタワーマンションと呼ばれる超高層マンションも林立している。高層化したマンションにおいては、明らかに戸建て住宅の住民とは違う地震被災状況があり、きわめて深刻である。東日本大震災や熊本地震はそのことを如実に物語るものとなった。

①地震後のマンションでの生活の困難性

雨・露を凌げれば良いということだけではマンション住民に生活の大きな支障があることが明らかになった。この問題は、仙台市のマンションだけではなく、液状化の被害を被った浦安市をはじめとする首都圏・関東圏の広域に及んだ。水・電気・ガスが生活に欠かせないことは誰でも想像できる。水の供給がストップすればトイレ・浴室・台所が機能なくなり、電気の供給がストップすればエレベーターの停止、トイレ・浴室の使用不能、テレビやパソコンによる情報収集不能、夜間の部屋は真っ暗闇ということで、マンションの専有部分における生活ができない。できるとしてもかなりの不便を強いられる。さらに大きな問題としては地震によって損傷したライフラインの復旧に莫大な予算を必要とすることである。ライフラインの復旧が地震保険の補償対象外ということで問題となる。これは戸建て住宅では想像しがたい問題である。

②修繕積立金の積立金額の多寡による相違

マンションは周知のように経年劣化に備えて修繕積立金を蓄積している。特に、大規模修繕に備えた修繕積立金は来るべき大規模修繕の時期が数年先であれば、とりあえずこの修繕積立金を取り崩してライフラインの復旧の予算とし、数年かけて大規模修繕のための不足した予算を含めて積立をしていけばよいことになる。しかし、修繕積立金の積立状況は個別のマンションによって大きく相違する。修繕積立金の取り崩しができないマンションではマンション住民か

らライフラインの復旧のための資金の供出を一括あるいは分割で徴収することになる。修繕積立金の取り崩しやマンション住民からの個別徴収は、どちらにせよ、マンション住民に大きな負担となる。この大きな負担を解消するために、地震保険の補償対象に、「主要構造部」だけではなく、マンションの周辺土地及びライフラインの復旧を追加すべきかが議論される必要があった。被災者生活再建支援法に基づく支援金、全国から寄せられた義捐金、被災自治体による復旧支援金などで対応できる場合には問題ないが、マンションの周辺土地の整備やライフラインの水道管などの埋設管の修理費用が多額になる場合には、地震保険の補償対象に追加した方が良い。そのためには、地震保険法施行令第1条を改正して、同条第3項の居住用建物の原状回復のための地盤等の復旧費用、同条第5項の床上浸水復旧費用のあとに、マンションのライフライン復旧費用も一部損認定とみなすことが考えられる。そうすることが、地震保険法第1条の「被災者の生活の安定に寄与」することに繋がるからである。

③地震保険PT及びフォローアップ会合における議論

マンションの損害査定対象は、主要構造部（柱・はり・土台等）であるが、その査定対象をライフライン（電気・ガス・上下水道）、エレベーター及び受水槽・高架水槽などマンションに特有な附属設備も加えるべきか、「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。）の会議及びそのフォローアップ会合において議論されたことがある。

同プロジェクトチームの結論は、否定的なものであった。この課題が議論の俎上に上った切っ掛けとその後の議論の経緯は、平成24年9月19日の地震保険PTの有識者からのヒアリングの中で国土交通省住宅局が問題提起し議論した¹²⁾ことである。平成24年11月に公表された「地震保険制度に関するプロジェクトチーム報告書」において本課題を今後の課題として引き続き検討していく必要があることを確認し、¹³⁾平成26年1月23日のフォローアップ会合の第3回会議に

12) 国土交通省住宅局からのライフライン・付属施設への地震保険担保の是非について、議事要旨（第9回会議）、https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/jisinpt/proceedings/outline/20120919.html、国土交通省住宅局市街地建築課マンション政策室「マンションの災害対応に関する取組み」について、https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/jisinpt/proceedings/material/20120919_03.pdf参照。

において日本損害保険協会から「『マンションの付属物の損害査定』に係る検討状況について」¹⁴⁾の発表がなされ、議論¹⁵⁾されている。平成27年6月24日に、「フォローアップ会合の議論のとりまとめ」において、マンションのライフラインや付属物は従来どおり査定対象に追加しないことになった¹⁶⁾。査定対象に追加しない主な理由は、第1に、ライフラインについては、マンションについて査定対象とすると、戸建て住宅との公平性の観点から同じように査定対象にすると、査定件数が一挙に増加し査定の迅速性に反するので望ましいことではないこと、第2に、エレベーターの査定はエレベーターに関する専門的知識を有する査定員（メーカー・保守会社・施工会社の技術者）が必要になるが、メーカー等の保守点検や修理の機会に同行して保険会社の損害保険鑑定人が損害査定するのが火災保険における火災事故の査定方法であったが、この立会調査と同じような査定方式を取ると、数ヶ月間の査定期間が必要となり、査定の迅速性に反する事態が生じること、第3に、水槽査定については、受水槽・高置水槽・ポンプ・水道メータ・配水管等が査定項目になるが、それぞれの部位の亀裂や破損を調査するには相当な時間を要し、こちらも査定の迅速性に反する結果になること、第4に、ライフライン、エレベーター、水槽設備に一部損等がある場合は、主要構造部にも一部損が生じている例が多く、主要構造部に損害がない場合には付属物には損害が生じていないという相関関係があることが調査によって実証されているので、主要構造部の一部損等の査定をするだけで十分であること¹⁷⁾などが挙げられている。

13) 「地震保険制度に関するプロジェクトチーム報告書」10頁以下、https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/jisinpt/proceedings/material/20120919_03.pdf 参照。

14) 日本損害保険協会の「『マンションの付属物の損害査定』に係る検討状況について」、https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/jisinpt_fu/proceedings/material/ptfu260123/ptfu26012303.pdf

15) フォローアップ会合第3回の議事要旨について、https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/jisinpt_fu/proceedings/outline/ptfu_gijiyoushi260123.html 参照。

16) 「フォローアップ会合の議論のとりまとめ」7頁以下、

17) ライフライン・エレベーター等の付属物を査定対象に追加しない理由について、注27の日本損害保険協会の報告書参照。

④地震保険PT及びフォローアップ会合の結論に対する反論

以上の日本損害保険協会の見解には合理性と説得力がある。しかし、査定対象への追加の要望は、被災マンションの住民からのもので、過去の地震でもそうであったように、今後の地震についても同様な苦情や不満の聲が挙がることが予想される。マンションと戸建て住宅との査定が同一でなければならない必然性はなく、生活継続困難という点ではマンションの方が深刻であり、マンションのオプション特約として設定することや、査定員の研修や査定方式を改善する業界の努力が望まれる。

⑤補償範囲の拡大によるマンションの地震保険料のアップ

マンションの地震保険の補償範囲を拡大することは、それだけ手厚い補償を地震保険制度に要求することになるので、マンションの地震保険料をその分アップすることが合理的である。現行の地震保険料率は、例えば4等地の東京都ではマンションの「イ構造」では、年間保険料として保険金額1,000円につき1.69円なのに対し、木造の戸建ての「ロ構造」では、年間保険料として保険金額1,000円につき3.13円になっている。マンションは戸建ての約54%という安い保険料になっているが、この保険料を幾分アップすることも視野に入れなければならない。地震保険料に関してマンションと戸建てとのバランスを加味した調整が必要になろう。

(2) 地震保険未加入のリスク

マンションの建設が本格化したバブル期を経てマンションの着工戸数は現在に至るまで急速にその数を増加させ、40年前後の経年劣化したマンションは全国に相当数存在し、特に1981年（昭和56年）6月1日以降に建築確認を受けたマンションには、建築基準法の改正による新耐震基準が適用されているので、比較的地震に強いが、これ以前のマンションは旧耐震基準で地震に対する強度は弱く、阪神・淡路大震災以降の地震で大きな被害を出しているマンションは

18) 平成29年末時点の全国のマンションストック総数は約644.1万戸であり、マンションの居住人口は約1,533万人と推計され、国民の約10%がマンションに住んでいて、旧耐震基準のマンションストック数は約104万戸と推計できる。国土交通省のホームページ、<http://www.mlit.go.jp/common/001235972.pdf>参照。

旧耐震基準のマンションである。区分所有法制の未成熟や国土交通省の住宅局の行政指導も行き届かなかった時代に建設されたマンションは、マンション管理を行う住民の自治組織である管理組合自体がなく、あっても形だけあって機能していないマンションが相当数存在し、地震などの大規模災害が発生したときにその後の復旧などの対応ができないマンションもある。このようなマンションは、当然のことながらマンションの躯体・廊下・階段・ホールなどの共用部分に対して地震保険に加入していない。住民の高齢化も進んでいるので新たな資金調達もできないことから、マンションは公費で解体され、区分所有土地の売却金を分配して新たなアパートに引越しせざるを得ない。東日本大震災及び熊本地震で見られた光景である。

（3）地震後の解体売却か、再建かの合意形成ができないリスク

地震の発生によってマンションの全部が滅失し、または重大な被害を受けた（その価格が2分の1超に相当する部分が滅失した）場合に、その損害を被ったマンションに突きつけられる問題は、①マンションの敷地を売却するのか（敷地売却決議）、②マンションとともに敷地を売却していくのか（マンション・敷地売却決議）、③マンションを解体して敷地の売却をしていくのか（マンション取壊し決議と敷地売却決議）、④それとも解体した後にマンションを再建していくのか（マンション取壊し決議と建替え決議）、という問題である。被災マンション法の適用があれば（東日本大震災・熊本地震で適用）、どの決議も5分の4の多数決決議で実行可能である（被災マンション法4条、5条、9条、10条、11条）。

ところが、その合意形成が困難である。マンション取壊し決議の場合、マンション住民の中にはそのマンションから親族等の家に転居して生活をしている者等、所在不明になってしまった人もいて、5分の4の決議要件を充足することができない場合もある。どうにか所在を突き止めたとしても、今度は敷地売却をするのか、マンションの建替えをするのか、その5分の4の合意形成が困難である。マンション共用部分の地震保険金の支払があっても、再建のために居住者個人に更なる資金需要（金銭の抛出）がある場合、マンション住民の経済的状況が様々、特に高齢者で資金需要に応じることができないマンション住

民は建替えに難色を示し、5分の4要件をクリアできない場合がある。さらに、マンションの建替え資金がいくらかかるのか、建替え資金が人手不足や建設資材の高騰から時間の経過によって増額されることもあり、その事が建替え決議の合意形成を難しくしている¹⁹⁾。合意形成のリスクは、被災者が住居地を定めることができず、被災者の今後の生活基盤を不安定なものとしてしまうため、法整備を更に進める必要がある。

(4) マンションの専有部分の個別査定のための「損害認定基準表」を新たに作成すべきか

この問題は地震保険PTでは取り上げられていないが、度重なる地震災害の度に浮上してきた問題である。地震保険標準保険約款には、マンションの専有部分の個別査定を謳いながら、専有部分の個別査定用の「損害認定基準表」が存在せず、建物の損害認定に準拠する方式でマンションの専有部分の個別査定を行っているということが問題であり、その問題を解決するためには、マンションの専有部分独自の「損害認定基準表」を専有部分の重要な構成部分を意識したものを作成する必要性がある。ただ、マンションの専有部分の個別査定用の「損害認定基準表」を作成してそれに基づいて査定を行うことはそれだけマンションの専有部分に対する支払地震保険金の総額が増大する可能性を秘めているから、上述した戸建ての地震保険料率とのバランスを加味した調整がこの場合も必要となる²¹⁾。

19) 熊本地震の被災マンションの解体決議・建替え決議の困難性に関する新聞記事として、朝日新聞平成29年4月16日朝刊2頁参照。

20) マンションの専有部分の個別査定用の「損害基準表」の作成が必要であることを主張する論稿として、黒木松男「東日本大震災によるマンション被害と地震保険の課題」マンション学40号（民事法研究会、2011年10月28日）89-93頁参照。

21) 地震保険PTの第7回会議（平成24年9月19日）において、国土交通省住宅局市街地建築課マンション政策室は「マンションの災害対応に関する取組み」というテーマで、マンションに係る地震保険の評価と課題にも触れ、今後の課題として、地震保険への加入の促進、共用部分の対象追加（ライフライン、受水槽等生活継続関連）、損害区分（「半壊」と「一部損」の間で保険金額に差があるため）の3項目を挙げている。地震保険PT第7回会議資料3、http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/jisinp/pt/proceedings/material/20120919_03.pdf参照。

3. 罹災証明の被害認定基準と地震保険の損害査定基準の統一は可能か

さらに、東日本大震災や熊本地震において被災者側から出される、罹災証明の被害認定基準と地震保険の損害査定基準とは統一できないのかという苦情や不満に対処することも今後検討していくべきである。罹災証明が大規模半壊なのに地震保険の査定は一部損、逆に罹災証明は大規模半壊なのに地震保険は全損というように相違する認定がなされる場合に、被災者から苦情や非難がなされる。²²⁾これは熊本地震の地震被害を受けた各市町村から出された罹災証明にかかの一連の手続・制度の見直しの提案である。

(1) 財務省等・日本損害保険協会の否定的見解

①財務省の見解

保険会社と自治体の調査基準を統一について、地震保険の損害認定基準は、主要構造部の被害のみに着目する、再査定の際に同一対象の再調査をしない、などの簡素化が図られている。これは、多額の公金の支給要件となるため詳細な調査が必要になる罹災証明に対し、民民の契約に基づき迅速な保険金支払いを目的とする地震保険の特性によるものであり、このように、被害認定基準・手法の違いが大きい中、地震保険の損害認定基準を、より複雑な罹災証明の被害認定基準に統一することは、損害査定や保険金支払いの迅速性に大きな影響を及ぼす可能性があり、被災者である契約者の理解が得られない。さらには、支払い保険金や損害調査費用を含む保険料の額に大きな影響を及ぼし、地震保険の普及を妨げる要因となるほか、地震保険制度の強靱性を確保できなくなる可能性²³⁾がある。

また、両者の調査の一本化については、調査結果の相互活用をしていくと

22) 内閣府防災情報のページに、平成29年度の熊本地震の被災地の市町村からの提出された提案（保険会社と自治体の調査基準の統一、調査結果の相互活用、調査実施の連携）に対する財務省や日本損害保険協会の回答は、デメリットや課題が多いことを指摘して実現不可能であるとする。http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianboshu/2017/h29fu_kekka.html 参照。

23) 前注参照。

ると、罹災証明の発行は災害対策基本法に基づき自治体の責任で行われるものであり、民衆の契約による地震保険の損害調査の結果を活用する場合、調査結果の責任の所在が不明確となり、認定結果に対する不満や混乱の結果、地震保険の保険金支払いや、罹災証明に基づく公的支援の遅延につながるものが危惧され、被災者の理解が得られない。さらに、調査実施の連携について、地震保険は地震保険契約者だけの損害調査をするだけでいいのに、ある一定のエリアの損害認定もしなければならないとなると、認定業務が増大することになり査定の迅速化や保険金支払いの迅速性に反する結果になってしまうかも知れず、これに対し、自治体は、地震保険契約者を含めすべての住民の被害認定をしなければならないのに、地震保険契約者とそれ以外の被災者との区別をするような査定になる可能性があり、被災者間で損害認定の制度や結果の乖離に関する疑問や不信感を惹起する可能性があり、被災者の理解が得られない。²⁴⁾金融庁も財務省と同様な理由をあげている。

②日本損害保険協会の見解

日本損害保険協会は、迅速な査定及び地震保険金の支払は難しくなり、東日本大震災では地震発生後3ヶ月で55万件、約1兆円の保険金の支払いや、熊本地震では地震発生後2ヶ月で19万件、約3,000億円の保険金を支払った実績があり、被害認定基準を統一することになればこのような迅速な査定や支払いは出来なくなること、また、仮に地震保険の認定結果に関するデータを自治体に提供する場合、個人情報開示の同意を地震保険契約者全員からもらう必要があるが、これは相当困難であること、損害保険会社が実施した罹災証明の被害認定結果に対して、被災者への説明は一義的に自治体が担うことになるが、被害認定を実際に担当した保険会社に対して照会や苦情、更に再立会の要請が来ることが往々にしてありうることからすると、損害保険会社がそれへの対応をして、国民への説明責任を果たすことは損害保険会社には過重な負担となり、本来の地震保険金の支払の遅延が生じてしまう。²⁵⁾

24) 注22参照。

25) 日本損害保険協会の見解について、http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/doc/tb_29_ko_ka1_05_1_fsa_a.pdf参照。

(2) 否定的見解に対する反論

上記の財務省や日本損害保険協会の見解には、合理的な理由や説得力のある理由があることは理解できる。しかしながら、当初から到底無理だと諦めるより、巨大地震を想定した場合、両者の立会調査員の数に限界がある以上、罹災証明の被害認定基準と地震保険の損害査定基準を長い時間をかけて可能な限りすり合わせ、再立会の苦情やトラブルは、罹災証明は行政に、損害査定は損害保険会社に任せ、責任を持った回答をしていく体制を整備していくことを今後も検討していくべきである。そうでなければ、地震が起こる度にこの問題は再燃し続けることになるからである。

おわりに

本稿において、地震保険料率の1本化、マンション型地震保険の創設、罹災証明の被害認定基準と地震保険の損害査定基準の統一の問題を考察してきたが、どれ一つをとっても一夜にして解決できる問題ではない。地震保険制度は50年の月日を経て徐々にその様相を変化させてきた。同じように、この3つの課題も議論を継続していく中で変貌していく可能性を秘めた課題であり、その事を期待するものである。

※なお、本研究論文は、文部科学省の平成29年度採択、課題名「地震保険制度の再構築」の科学研究費補助金の助成を受けて執筆した論文である。

