

災害先進国日本にふさわしい復興の共助システムの提案

Construction of a New Mutual Relief System for Disaster Recovery

○太田敏一*1, 堀江啓*2
Toshikazu OTA, Kei HORIE

1. はじめに

阪神・淡路大震災では、多くの住宅が倒壊し、人々は自らの生活再建の要となる住む場所の復興に非常な努力が必要であった。ローン返済中の住宅が全壊した場合、多くの被災者は、二重ローンを余儀なくされた。あるいは、年齢や年収による制限のため、再建のためのローンそのものが組めない事態も多く現出した。その後、いくつかの地震災害を経て、生活再建の要である住宅の再建に関しては、国の生活再建支援制度で支援できる範囲がある程度広がってきた。しかし、現在、発生が懸念されている東海・東南海・南海地震や首都直下地震のような大震災が生じた場合、国の支援が十分可能であるのかについて疑問の声も上がっている^{例え1)}。

災害からの復興のためには、まず、人々の生活する住宅の再建が必要である。それは、「公助」のみを頼りにしては実現しない。「自助」と「共助」を組み合わせた新しい仕組みの創出が求められている。本論では、保険の仕組みを活用して、国のリーダーシップのもとで、災害先進国日本にふさわしい新しい「共助」の仕組みを創出することを提案する。

2. 研究の意義

2.1 既往研究

(1) 現在の地震保険制度の課題

1995年阪神・淡路大震災以降、地震保険の普及率は高まっているが、2008年度の統計情報²⁾によると、契約件数は1,184万件、火災保険への付帯率は45.0%、世帯加入率は22.4%程度と必ずしも高くはない。普及の阻害要因は、消費者意識調査³⁾の結果によると、保険料が高い割には、住居建物の再築に必要な額の50%までしか補償されないことが挙げられている。したがって、地震保険の普及率の向上を図るためには保険料の引き下げや、補償金額（支払限度額）の引き上げなど、魅力ある商品としての充実化が至上課題となる。このような地震保険制度における課題に対して、これまでにも様々な議論がなされてきた。保険料や補償金額の他には、加入率の地域的分布、政府や民間の担保力強化、地震保険の強制付帯化、免責金額の設定、地震保険の単体販売等である^{例え4),5),6),7)}。

(2) 防災対策の枠組みの再構築に関する議論

地震保険制度単体の課題に加えて、防災対策全体における位置づけの再考を求める研究がなされている^{例え8)}。

^{1),8),9)}。これらの研究では、地震保険を含む被災者支援の各種制度がばらばらに発展してきて、相互の整合性が十分ではないことや、地震保険や各種共済制度の耐震改修・補強のインセンティブとしての機能が不十分であること、また反対に地震保険加入による安心感が耐震補強促進において障害となる可能性から住宅の安全性向上に寄与する点で改善の余地があること、などが課題として指摘されている。

2.2 研究の方法

- ① ここでの「自助」、「共助」、「公助」の定義、および個人と公共の役割を明らかにする。
- ② 巨大地震災害時における被災者生活再建支援制度と地震保険制度の限界と課題を整理する。
- ③ 公的支援を伴う安定的な新しい「共助」の仕組みに必要な要件を整理し提案する。

3. 自助・共助・公助の整理

(1) 復興の構造

大災害からの生活の再建のためには、個人の努力だけでは難しい多くの課題が発生する。林ら¹⁰⁾は、その構造を図1のように説明している。この図に示されているように、個人の生活再建の前提として、まずインフラやライフラインが復興し、さらに経済の復興とまちの復興、そして住宅の復興が成し遂げられなくてはならない。したがって、復興のためには、個人の努力による「自助」だけでは難しく、被災者の協働および、被災者以外の協力による「共助」、そして公的な支援である「公助」がバランスよく組み合わせられる必要がある。

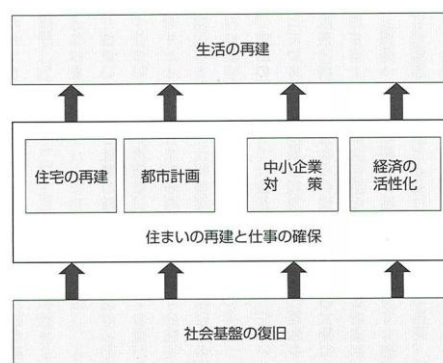


図1 復興の構造

(林春男「いのちを守る地震防災学」より)

*1 神戸防災技術者の会*2 インターリスク総研主任研究員

(2) 個人のリスク処理手法

リスクマネジメントの観点から4つのリスク処理類型と個人の処理手法の関係を位置づけると図2のように示される。この中で保険制度はリスクの移転として表現される。すなわち、個人の持つリスクを他へ移転することで、実際に災害が起こった際に、移転した先からそれに見合う保障を獲得できる。すなわち、被災者以外のリスク引き受け者が存在して初めてこのシステムが成り立つのである。その意味では、「共助」であるともいえる。

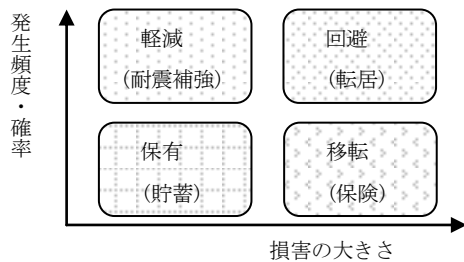


図2 個人のリスク処理手法

(3) 住宅再建を中心とする施策の関係

現在、地震災害における住宅再建にかかる制度としては、被災者生活再建支援法、地震保険、建物更生共済（JA共済）、兵庫県住宅共済制度などがある。西野・大西¹¹⁾は、図3に示す住宅再建対策に焦点を当てた災害対策のトータルフレームを提案して各施策を位置づけている。地震保険や共済は、そもそも個人が保険契約をして保険金を支払わない限り効力を発しないため、この面では「自助」である。しかし、図2において保険や共済は「自助」と「共助」の領域内に示されているように、「共助」と「自助」の両面を持った制度と認識されている。

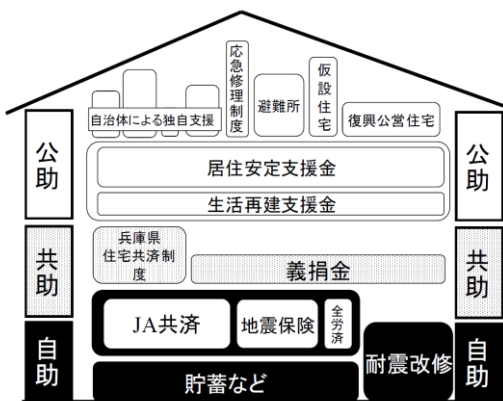


図3 住宅再建支援の3階建てフレーム
(西野・大西¹¹⁾より転載，一部加筆)

一方、前掲の図1に示すように、住宅の再建およびまちの再建は個人の生活再建の基礎となるものである。政府¹²⁾としても地域社会における住宅再建の重要性を鑑み、被災者生活再建支援法における取り扱いにおいて住宅再

建への使途が拡大される変更がなされていった。しかし、被災者生活再建支援法の変遷にみられるように、住宅という個人の資産への公的資金の投入は、非常に議論を伴うテーマでもある（佐藤¹⁾，2009）。

さらに、災害リスクへの対応という目を見た場合、耐震化の高い住宅が占める率の高いまちは、安全性が高い。住宅は倒壊することによって火災の元となることも指摘されている。まち全体が安全性を高めることによって、被害の程度は大きく異なる。そのため政府は、耐震化促進法の改正および基本方針（2006年1月25日）において耐震化の促進のための数値目標を掲げているが、その進捗は十分ではない。個人の努力「自助」および社会全体の協力「共助」、そして国や地方の支援「公助」を連動したシステムの構築が望まれる。

4. 被災者生活再建支援制度と地震保険制度の課題

(1) 巨大地震災害時には被災者生活再建支援制度は十分に機能しない

1998年に成立した被災者生活再建支援制度は、都道府県が相互扶助の観点から、これまでに拠出された計600億円の基金で運営されている。平成22年度末現在までには約38災害に適用され、累計17,217世帯に対して約217億円が支給されており、基金残高は537億円と報告されている¹³⁾。この基金残高では対応しきれない災害が発生したとしても、現制度では支給総額に上限はなく、都道府県は追加資金を負担する必要がある。首都直下地震や東海・東南海・南海地震のような巨大地震災害発生時には、基金が底をつくことが想定されており、都道府県は、「相互扶助の範囲を超える災害は、国が対応すべきと考えられるため、基金での対応ではなく特別立法等による国の別途の対応」を要望している。

(2) 制度の有機的な連携が必要である

地震保険制度と被災者生活再建支援制度を比較した場合、地震保険制度は「自助」、「共助」を理念とした事前対策であり、被災者生活再建支援法は「公助」を理念とする事後補償である。しかし、被災者生活再建支援制度の目的は第1条に示されているように、「この法律は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、・・・(中略)・・・その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする。」とある。地震保険制度の目的も被災者の生活の安定に寄与することであり、その防災対策の中に同じ役割・機能が存在する。佐藤¹⁾は、両者の役割を明確にしなければ、制度が分かりにくいだけでなく、(i)事後補償である被災者生活再建支援制度の充実が、事前対策である地震保険への加入インセンティブ低下要因になりうることや、(ii)事後補償があるにもかかわらず、地震保険加入者への税制上の優遇措置などの実施はその必要性が疑われ、無駄が生じかねないことを指摘している。

(3) 単発型の住宅再建支援には限界がある

地震保険の場合の保険金額は、付帯される火災保険の契約金額の30%~50%の範囲内で、かつ建物を対象としたケースでは5,000万円が上限となるため、住宅を再建するには他の資金を確保する必要がある。また、JA共済のケースでも、地震の場合は原則として実際に生じた損害の50%が支払われる仕組みとなっており、再建に十分な補償を得ることができない。

一方、被災者生活再建支援制度の場合は、制度化された平成16年4月以降の居住関係経費の支給率は28%程度にとどまっている。支給率が低い要因として、住宅本体の建築・補修費が適用対象外となっていることが挙げられている¹⁴⁾。その後、この点での強い要望を受けて、平成19年12月に用途を限定しない定額渡し切りの制度となったが、最高額は300万円であり、この制度だけに依存して住宅を再建することは難しいレベルである。

(4) 過剰な事後補償は自助努力を阻害する

被災者生活再建支援制度の見直しが検討され、居住関係経費の用途範囲や支給金額の拡大など、支給条件の緩和が議論されているが、施策の効果を見極めない無定見な制度拡大は、保険だけではなく耐震補強の促進を阻害することになる。耐震補強を行うと命を失うリスクを軽減できるだけでなく、事後の補償も厚くなるといったインセンティブを働かせていく構図が防災対策推進における望ましい循環を生む。

5. 新しい「共助」のシステムの提案

以上の論点を踏まえて、新しい「共助」の仕組みに必要な要件を整理する。

(1) 自助、共助、公助の3つの視点からバランス良く各種制度を位置づける

包括的にリスクを軽減するためには、ステークホルダーによるリスクのシェアリングが有効となる。一般的なリスク・シェアリングの理念を図4に示す。

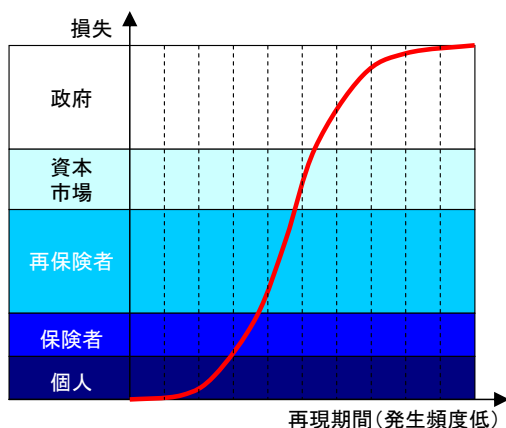


図4 リスク・シェアリングの理念

再現期間が短く、発生頻度が高いが、小さい損害となる領域は個人がリスクを保有することが基本となる。個人だけでは負担しきれない損害レベルでは、保険者や再保険者、資本市場、政府が受け持つ。政府は一時的に莫

大な損失が発生した際に、後年に損失を補填することによって収支バランスを確保していくことができ、また、巨大地震がなければ保険料収入を準備金として積み立てて、必要に応じて政策に運用することもできるため、通常は最も高いレイヤーを引き受ける仕組みが有効となる。したがって、低レイヤーを個人による自助で、高レイヤーを政府による公助でカバーし、その間を共助としての保険による制度設計を基本とする。

(2) 個人の「貯蓄」や「耐震改修・補強」による自助を共助、公助に連動させる

リスクマネジメントの観点から、個人の対策はリスク回避手法としての転居は現実的に難しいことを考えると、「貯蓄」、「耐震改修・補強」や「保険・共済」が主体となる。図4のリスク・シェアリングは「保険・共済」の仕組みそのものである。また、「耐震改修・補強」を促進することにより、リスクそのものを低減することができ、保険料の低廉化や政府負担の軽減化に結びつく。つまり自助が共助、公助と連動して機能するのである。

さらに、自助である個人の「貯蓄」を使って小損害部分のリスクを個人が保有することにより、免責効果が期待できる。その効果は免責方式により異なる。織田⁷⁾は各国の地震保険制度を比較し、アメリカ、ニュージーランド、スペイン、フランス、スイスではディダクタブル方式の免責制度が導入されているのに対して台湾と我が国のみがフランチャイズ方式を導入していると報告している。ディダクタブル方式は一般に防災意識を高めやすく、モラルハザード防止の観点や、保険契約者に一定量のリスクを保有させるため、保険料の引き下げにも貢献する側面で優れていると指摘されている。一方、免責水準が高すぎると、個人のリスク負担増から保険加入率に悪影響を及ぼす恐れもある。したがって、免責効果や免責水準の影響を考慮して「共助」システムの最適化を図る必要がある。

(3) 資本市場を活用し、リスク分散を図る

JA共済がいわゆる「農村型」とよばれているように、共済加入者の都市部への過度な集中はみられない。一方、現在の地震保険は「都市型」と呼ばれるように、保険契約者が都市に集中しており、地方にリスクを分散させることを考える必要がある。JA共済との一本化により、リスクの平滑化が期待できるが、法制度の大幅な改正を伴う点が大きな課題と指摘される。

また、リスク分散の有効な方法の一つには全国を対象として強制保険とすることがある。しかし、自己責任において地震保険を必要とせず、地震リスクを保有すると判断した人や、地震保険以外の方策を求める人の合意が得られるのかどうかは課題となる。また、火災保険への強制付帯については、1978年の宮城県沖地震の経験から、1980年7月に契約者の利便性を考慮して、「原則自動付帯」に改定された経緯が既にあり、現状の契約者ニーズは当時とは変化しているのかどうかを十分に議論する必

要がある。カリフォルニアでは、地震保険の付帯義務をきらって保険会社が火災保険そのものから手を引く動きも報告されている⁶⁾。

他の方法として、前掲の図4に示したように資本市場を制度に参画させる仕組みを考える。この資本市場の活用について、山口⁴⁾は、(i) 国際再保険マーケットの利用、(ii) デリバティブ等の方法による資本市場からの資金調達を提案している。しかし、(i)の案は、巨大な日本の地震リスクに対して海外の引受先が少ないことや、引受先があったとしても再保険料が割高となること、(ii)の案は保険業界以外から資金調達が可能となる点で(i)の案とは異なるが、市場規模が小さく、保険料水準が一般に高くなることが普及を難しくしている。しかし、大災害債権(CAT ボンド)等は日本においても近年マーケットを拡大しつつあり、都市部のリスクを地方に移転できる有効な方法の一つであるが、まだ十分な検討がなされていない分野でもあるため、「共助」システムの主要な構成要素となりうる可能性がある。

(4)被災者生活再建支援制度との連携を強め、相互に役割や機能を補完する

前掲の図4では公助を高レイヤーに設定した。したがって、理想的には公助である被災者生活再建支援制度をこのレイヤーに設置することが望ましいが、前述したように財源が十分に確保されておらず、住宅再建が可能な水準までの補償は期待できない。したがって、被災者生活再建支援制度は「生活再建」を、「共助」システムは「住宅再建」を目的とした制度設計を行うことにより、各制度の役割・機能を明確化する。

一方、支援制度や「共助」システムの運用にあたっての連携を強め、家屋の損害査定(被害認定)などの共通業務を一本化することができれば、事務負担や経費を低減できる効果がある。

(5)耐震改修・補強のインセンティブとして機能させ、住宅再建が可能な水準まで補償する

現行の地震保険制度は、被災者の生活の安定に寄与することを目的とするが、住宅再建が可能な水準までは補償されない課題に対して、新しい制度が提案されている。浅野・野崎¹⁵⁾は、資産を守る耐震化を行った場合に、現行の地震保険では担保できていない領域を補償する新しい地震保険を民間の損保会社主導で開発することを提案している。しかし、官民の役割を考えた場合に、資金調達コストが低い政府資金は、一般に被害が深刻かつ巨額になる高レイヤー部分に投入するのが効率的であるが、提案された制度では民間資金部分を民間が負担しきれのかどうかについて十分な検討が必要となる。

永松¹⁶⁾は、地震保険がカバーしきれない部分を政府が新しい基金を創設して補償する仕組みを提案している。この仕組みでは、住宅再建などの事後補償のための基金の一部を事前対策である耐震補強に投資していくことが併せて提案されており、効率的な資金循環により耐震化

促進に寄与するものとなっている。

耐震化が促進されると、リスクが低減されるため、住宅再建に必要な額に引き上げることも可能となる。今後、魅力ある「共助」制度を確立するために、政府・民間・個人の役割、市場の参画、そして耐震への備えの促進につながる新しい制度の創出に向けて検討し、その実現可能性を検証していく必要がある。そのためには、この問題に対する国のリーダーシップが重要であると考えられる。

参考文献

- 1) 佐藤主光：災害対策体系の整理と提言～被災者支援を中心に～、「経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究」報告、内閣府経済社会総合研究所、pp.15-42,2009.
- 2) 損害保険料率算出機構：損害保険料率算出機構統計集、平成20年度、http://www.nliro.or.jp/disclosure/toukei/toukei_h20_02.pdf (2010年1月参照)
- 3) 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(平成21年度調査)、地震保険研究21, 127P., 2009.
- 4) 山口光恒：現代のリスクと保険、岩波書店、ISBN4-00-026261-0, 280p., 1998.
- 5) 黒木松男：地震保険の法理と課題、成文堂、ISBN4-7923-2437-8, 306p., 2003.
- 6) 平泉信之、小黒一正、森朋也、中軽米寛子：地震保険改善試案、一高まる地震リスクと財政との調和を目指して、財務総合政策研究所、PRI Discussion Paper Series, No.06A-14, 45p., 2006.
- 7) 織田彰久：世界の自然災害保険から見た日本の地震保険制度、内閣府経済社会総合研究所、ESRI Discussion Paper Series, No.178, 47p., 2007.
- 8) 目黒公郎、高橋健：既存不適格建物の耐震補強推進策に関する基礎研究、地域安全学会論文集, No.3, pp.81-86,2001.
- 9) 廣井悠、小出治、加藤孝明：ランダム効用理論に基づく住宅の耐震補強に関する選択行動分析、地域安全学会論文集, No.8, pp.89-97,2006.
- 10) 林春男：いのちを守る地震防災学 岩波書店 119p.,2006
- 11) 西野秀樹、大西一嘉：わが国における地震保険制度の位置付けと課題(都市計画)、日本建築学会近畿支部研究報告集, pp.417-420, 2005.
- 12) 内閣府：被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書, 2000.
- 13) 全国知事会災害対策特別委員会：被災者生活再建支援基金に関する検討状況中間報告, 11p., 2010.
- 14) 内閣府：被災者生活再建支援制度の見直しの方向性について～被災者生活再建支援制度に関する検討会中間報告～, 24p., 2007.
- 15) 浅野憲周、野崎洋之：地震防災対策の現状と課題、～住宅の耐震化と地震保険～、第119回NRIメディアフォーラム資料、野村総合研究所, 2009.
<http://www.nri.co.jp/publicity/mediaforum/2009/pdf/forum119.pdf> (2010年1月参照)
- 16) 永松伸吾、秦康範：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, 2003.