

# 特別会計の聖域なき改革に向けて

## —地震再保険特別会計見直しの新たな考え方—

前予算委員会調査室 吉田 博光

### 1. はじめに

平成 18 年 5 月 26 日、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（行革推進法）が参議院本会議で可決・成立した。これは、17 年 12 月 24 日に閣議決定された「行政改革の重要方針」を確実に実施するために制定されたものである。その内容は多岐にわたり、特別会計改革についても個別具体的な進め方が規定されており、特別会計改革は実行段階に向けて少しずつ動き出した。

例えば、特別会計の大きな問題点のひとつとして指摘されてきた特定財源では、「特定財源制度に係る税の収入額については、一般財源化を図ることを前提とし、平成 19 年度以降の歳出及び歳入の在り方に関する検討と併せて、納税者の理解を得つつ、具体的な改正の案を作成するものとする」（行革推進法第 20 条第 3 項第 3 号で規定された基本方針）とされた。他方、地震再保険特別会計を取り上げるならば、「地震再保険特別会計において経理されている再保険の機能に係る事務及び事業については、その在り方を平成 20 年度末までに検討するものとする」（第 24 条）との規定にとどまり、大きな改革が実施されるとは考えにくい。ところが地震保険制度については、必ずしも特会による再保険が必須とは言えないとして、特会の廃止を含めた見直しの方向性が国会で議論される状況にあり、20 年度末までの検討では制度の根幹部分を含めて徹底的に議論する必要がある。本稿では、地震再保険特会の実態を概観しつつ、新たな見直しの方向性について検討を加える。

### 2. 地震保険の概要

#### 2-1. 地震保険における特会の役割

地震再保険特会は、その名の通り、地震保険制度のうち再保険を引き受ける役割を果たしている。地震保険とは住宅などが地震等によって損害を受けた際、その損失を填補するための保険である。地震災害による被害の規模は失火による火災などと比べて巨額に上るため、国が相応の保険責任を引き受けることで制度の構築を図っている。

具体的には、保険契約者が民間保険会社と火災保険の契約を締結する際、これに附帯する形で地震保険が契約される(図表1)。損保会社が引き受けた地震保険は、一端、日本地震再保険株式会社(以下、地再社という。)に全額再保険され<sup>1</sup>、さらに地再社が特会や各損保会社と再々保険契約を締結するほか、地再社自らも保険責任の一部を保有する。地震災害等が発生すると、それぞれの保険責任に応じて再々保険金や再保険金を負担し、保険契約者が保険金を受け取る仕組みである。このときに特会から支払われる再々保険金の限度額については毎年度特別会計予算総則に記載され、国会の議決を受けることとなっている。

図表1 地震保険の全体像



(出所) 地震保険に関する法律、地震再保険特別会計法等

## 2-2. 国が再保険を引き受ける地震保険創設の経緯

昭和39年6月に発生した新潟地震を受け、国会では「速やかに地震保険等の制度の確立を根本的に検討」すべきとの附帯決議がなされた<sup>2</sup>。そして保険審議会での審議を経て、当時の大蔵省は第51回国会に「地震保険に関する法律案」及び「地震再保険特別会計法案」を提出、昭和41年5月11日に参議院本会議で可決・成立し、18日の公布ののち地震保険が開始された。

国による再保険を前提とした制度が創設された理由であるが、地震災害で生

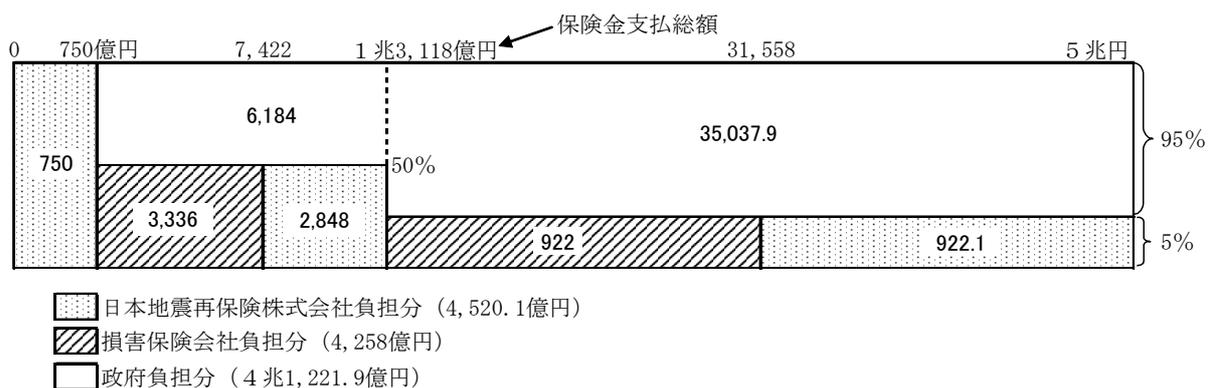
<sup>1</sup> 契約者から支払われた保険料のうち、損保会社の事務取扱費などに充てられる付加保険料については、地再社への再保険料に含まれない。

<sup>2</sup> 第46回国会衆議院大蔵委員会議録第55号(昭和39年6月19日)10頁。

ずる可能性のある巨額に上る保険金の支払いリスクを正確に予測することができず、民間保険会社のみではこれを負担することができないからである。保険を制度設計する場合、保険金の支払い対象となる事案の発生確率等から保険料を算出するが、地震災害ではそのような計算が非常に困難であり<sup>3</sup>、純粋に民間が運営する保険としての設計ができなかったのである。他方、速やかなる制度の確立を求める民意もあり、保険金の支払いが巨額となるリスクを国が引き受ける再保険制度を用いて地震保険が確立された。

このような背景もあり、保険金の支払総額が巨額となった場合には国が大部分を負担する一方、少額の場合には民間で賄うスキームが構築されている。現在のスキームは、地震保険の保険金支払総額が 750 億円までは地再社がすべて負担し、支払金額が 750 億円を超え、1 兆 3, 118 億円までは国が 50%を負担、1 兆 3, 118 億円を超えると、国が 95%を負担することとなっている（図表 2）。

図表 2 保険金の負担スキーム



(出所) 日本地震再保険株式会社「日本地震再保険の現状 2005」

### 2-3. 増加する地震保険の契約

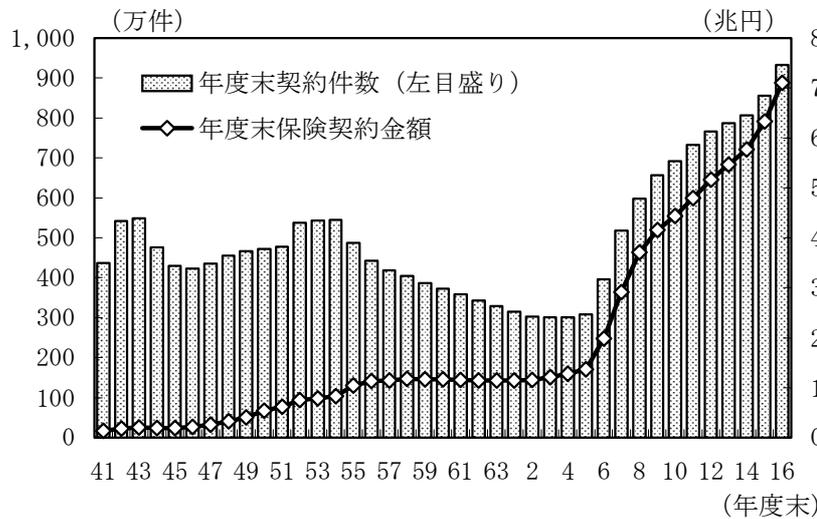
制度発足当初からの契約状況を見ると、昭和 50 年代中頃から低迷期が続いたが、阪神・淡路大震災が発生した平成 6 年度から契約件数、金額ともに大きく増加している（図表 3）。ただし世帯加入率<sup>4</sup>を見ると、最近上昇傾向にあるものの（16 年度末時点で 18.5%）、昭和 41 年度当時の 16.6%とあまり変わらない状況にある（図表 4）。このような中、18 年度税制改正では個人所得課税の損害保険料控除が改組され、地震保険料控除が創設されることとなった<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 日本は地震災害の多発国であるが、1 年間に 3 万件以上発生する建物火災と比べると情報量が乏しく、偶然と思われる災害の発生に一定の法則性を見出す「大数の法則」が適用できない。

<sup>4</sup> 地震保険契約件数を住民基本台帳に基づく年度末世帯数で除したものの。

<sup>5</sup> 地震保険料控除の対象となる保険料は地震再保険特会への再保険が実施されている保険に限

図表3 地震保険契約の状況



(出所) 財務省「決算の説明」等

図表4 世帯加入率の推移

(単位:%)

年度末	全国	東京都
昭和41	16.6	28.6
平成6	9.0	17.9
7	11.6	20.7
8	13.1	22.6
9	14.2	23.7
10	14.8	24.2
11	15.4	24.7
12	16.0	24.9
13	16.2	24.6
14	16.4	24.2
15	17.2	24.8
16	18.5	26.0

2-4. 阪神・淡路大震災でも少額にとどまった保険金の支払い

地震保険制度創設後40年間で保険金の支払額が最多となった阪神・淡路大震災においても、保険加入の状況といった要因から、保険金支払額は783億円にとどまり(図表5)、関東大震災の再来で想定される保険金額(現在のスキームで約5兆円)と比べると少額となっている<sup>6</sup>。特に特会からの支出に限定すると、

図表5 保険金支払額の多い災害

(平成17年3月31日現在)

地震名等	発生日	マグニチュード	契約件数(件)	支払保険金(百万円)	特会からの支出(百万円)
平成7年兵庫県南部地震	H7.1.17	7.3	65,427	78,346	6,173
平成13年芸予地震	H13.3.24	6.7	24,437	16,933	—
平成16年新潟県中越地震	H16.10.23	6.8	11,672	14,005	—
平成15年十勝沖地震	H15.9.26	8.0	10,458	5,907	—
平成12年鳥取県西部地震	H12.10.6	7.3	4,076	2,867	—
宮城県北部を震源とする地震	H15.7.26	6.4	2,529	2,156	—
宮城県沖を震源とする地震	H15.5.26	7.1	2,936	1,900	—
平成6年北海道東方沖地震	H6.10.4	8.2	4,103	1,333	—
平成6年三陸はるか沖地震	H6.12.28	7.6	4,172	1,237	—
雲仙普賢岳噴火	H5.4.28	—	216	1,134	—

(注) H17.3.20 発生の福岡県西方沖地震では17.7.31 現在で12,930百万円が支払われた。

(出所) 日本地震再保険株式会社「日本地震再保険の現状 2005」

定するものではない。

再保険金の支払額は62億円であり<sup>7</sup>、その他の災害についての支払実績はない。地震多発国である我が国では、毎年保険金の支払いが多数発生しており、16年度の支払実績を見ても総件数は1万4,636件に上る(図表6)。しかし、巨大災害での支払リスクを負担する特会からの支出が阪神・淡路大震災に限られていることから分かる通り、これまでの40年間に限定するならば、地震再保険特会に頼らなければならない事態には至っていない状況となっている。

図表6 平成16年度における保険金の支払状況

地震名等	発生日	マグニチュード	契約件数(件)	支払保険金(百万円)	特会からの支出(百万円)
平成16年新潟県中越地震	H16.10.23	6.8	11,672	14,005	—
紀伊半島沖・東海道沖を震源とする地震	H16.9.5	7.4	637	617	—
釧路沖を震源とする地震	H16.11.29	7.1	1,126	590	—
平成15年十勝沖地震	H15.9.26	8.0	514	302	—
根室半島南東沖を震源とする地震	H16.12.6	6.9	276	121	—
その他	—	—	411	350	—
合計	—	—	14,636	15,987	—

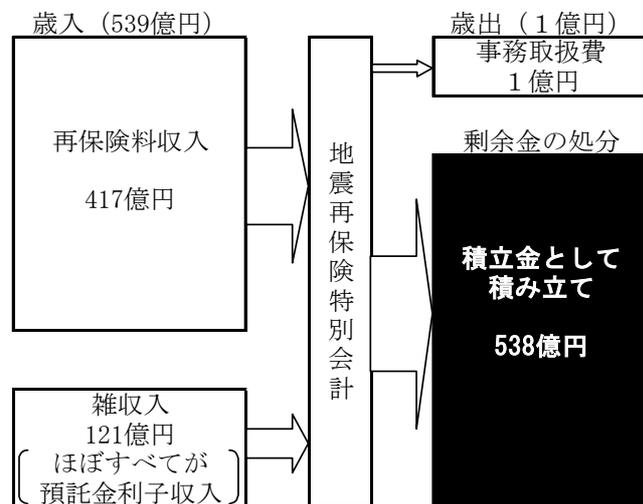
(出所) 日本地震再保険株式会社「日本地震再保険の現状 2005」

### 3. 特別会計の現状

#### 3-1. 平成16年度決算で見た資金の流れ

地震再保険特会の資金の流れを16年度決算で見ると、再保険料収入が歳入の77.5%を占めている(図表7)。このほか、雑収入の大部分を構成する預託金利子収入も全体の2割以上に上るが、これは、積立金の規模が歳入規模と比べて非常に大きいことに起因する。他方、歳出は再保険金の支払いがなかったために事務取扱費の1億円のみとなっており、歳入の99.8%を占

図表7 資金の流れ(平成16年度決算)



(出所)「決算書」

<sup>6</sup> なお、当時の契約状況では関東大震災の再来で想定される保険金額は2兆円弱であったため、現在のスキームと単純に比較することはできない。

<sup>7</sup> 阪神・淡路大震災での負担スキームは現在と異なっており、支払保険金額のうち660億円を超える部分について特会が50%を負担し、3,360億円を超えた場合は特会が超過分の95%を負担する内容となっていた。

める 538 億円の剰余金が発生し積立金として積み立てられた。

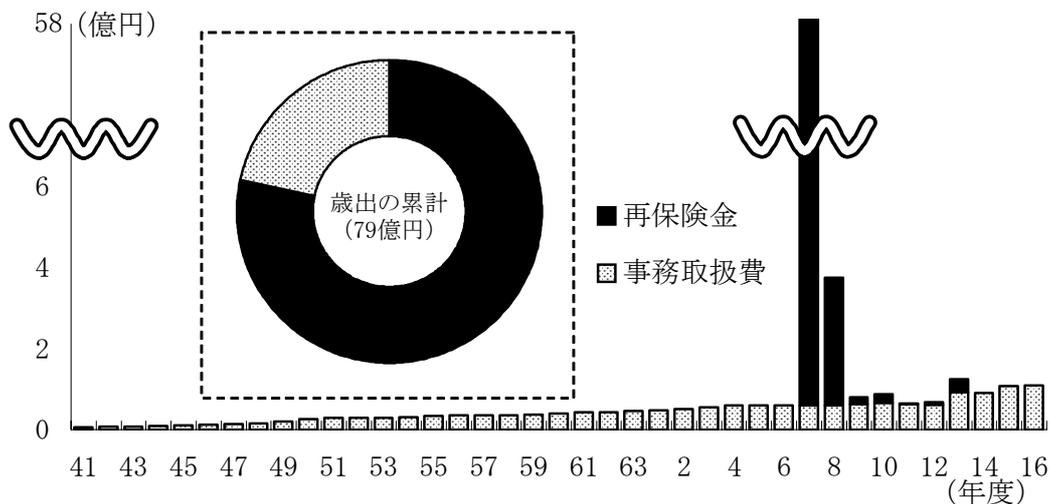
### 3-2. 歳出の推移で見る高コスト構造

特会の歳出は再保険金と事務取扱費から成るが、再保険金の支払いは阪神・淡路大震災のみとなっており、支払いのなかった年については、制度の維持に伴う事務コストのみが計上されている（図表 8）。その上、阪神・淡路大震災での再保険金支払額が 62 億円にとどまっていることから、歳出累計額のうち事務取扱費の割合が全体の 2 割を超えている<sup>8</sup>。勿論、不幸にして巨大災害が発生し、多額の再保険金が支払われればその割合は低下することとなるが、それまでの間は必然的に高コスト構造の様相を呈している。

さらに、地震保険制度全体について見ると、各損保の事務費は地再社に再保険料が支払われる段階で差し引かれていることから、地震保険制度全体としての事務費負担は大きくなっている。地震保険の性質上、非常に長いスパンで制度を設計しており、関東大震災のような巨大災害が発生するまでは事務費負担が大きくなる点はやむを得ない側面はあるものの、特会が存在しなければ特会におけるコストが発生することもない。

地震保険における保険料の内訳は他の保険制度と同様に純保険料と付加保険

図表 8 歳出の推移と内訳



(注) 平成 7～13 年度の再保険金支払いは、すべて、阪神・淡路大震災に係るものである。  
(出所)「決算書」

<sup>8</sup> 災害がないために被害も発生しないことは望むべきところであることは言うまでもない。

料から成り<sup>9</sup>、付加保険料が少なければ保険契約者が負担する保険料は低く抑えられる。つまり、制度を簡素にするほど負担は少なくなる。ところが、現行制度は損保各社が保険を販売したのち、再保険会社が一端すべての保険責任を引き受けて、これを特会などに再（々）保険しているという多層構造となっており、見直しの余地があるのではないか。

### 3-3. 増え続けても不足する積立金

これまでに特会から支払われた再保険金が少額にとどまったこともあり、特会歳出の累計額は79億円に過ぎない。他方、歳入の累計額は9,519億円であり、9,440億4,158万円の歳計剰余金が発生した。これは基本的に積立金として積み立てなければならず、翌年度の歳入に繰り入れられた総額79万円を除く9,440億4,079万円が積立金として積み立てられており（16年度末現在）、その規模は歳入規模に比べて非常に大きくなっている。ただし、関東大震災の再来を想定すると、現在の積立金の水準では3兆円を超える資金が不足することも事実である。地震保険は長期間での収支均衡を制度の根幹としていることから、どのような時点で巨大災害が発生しても、巨額の資金不足（負債）、あるいは、巨額の積立金が発生する可能性が高いのである<sup>10</sup>。

## 4. 特会见直しの考え方

### 4-1. 地震保険の存在と特別会計の存在を分ける必要性

地震保険制度は、地震頻発国の我が国にあっては維持すべき制度であると考えられる。他方、巨大災害発生時の保険金支払リスクは民間のみで完結できる状況にないことも事実であろう。従って、地震保険の存続には何らかの政府の関与が必要であり、特会での再保険の引受けと結びつけられてきた<sup>11</sup>。しかし本来、保険制度維持のための政府関与の必要性と特会の必要性とは分けて考え

---

<sup>9</sup> 純保険料とは、保険契約者が被災したときに保険会社が支払う保険金に充てられるものであり、付加保険料は契約の事務処理等に係る保険会社の費用や代理店手数料、損害が発生したときの損害調査に係る費用等に充てられるものである。

<sup>10</sup> 約500年での収支均衡を図る現行制度においては、数年後に関東大震災級の地震など巨大災害が発生すると仮定すれば、その時点で巨額の資金不足が生じ、その後400年といった長期間債務の返済が完了しない可能性がある一方、今後400年間このような災害が発生しないと仮定すれば、積立金の金額は巨額となる。また、中間である250年目で発生したとしても、それまでに積み立てた積立金は巨額となる一方、資金不足額が発生する可能性もある。

<sup>11</sup> なお、全国労働者共済生活協同組合連合会（全労済）の「自然災害保障付火災共済」や全国共済農業協同組合連合会（JA共済）の「建物更生共済」などは、外国の再保険会社と契約するといった方法により危険分散することで、国の関与なしに地震保険類似の制度を維持している。

る必要がある。つまり、特会は今でも十分な積立金を保有しておらず、政府の信用力をもって制度の信頼性を高めている状況にあり、大規模災害が発生すれば、特会が外部から資金調達しなければならないのである<sup>12</sup>。つまり、関東大震災級の巨大災害に対応できる巨額の積立金が蓄積できない間は、政府の信用力をもって借入れを行うことが地震保険制度の前提となっていると言えよう。換言すれば、特会を代替する制度によって政府の信用力を確保できれば、必ずしも特会が再（々）保険を引き受ける必要性はないのではないか。もし特会が廃止できれば特会で費やしてきた事務コストを保険金の支払いや保険料率引き下げの原資にすることができる。特会廃止の可能性については、予算委員会において2つの方策が指摘されており<sup>13</sup>、この内容を参考にしつつ想定される新たな制度を紹介する。

#### 4-2. 政府保証借入の活用

地震再保険特会は地再社から再々保険を引き受けており、制度の実態から見れば再々保険特会となっている。地再社がすべての保険責任を引き受けた上で保険責任を分散しており、地再社が政府の信用力を背景に借入れを行うことで特会の役割を代替することができれば<sup>14</sup>、特会なしに現行制度と同様の地震保険を提供することができる<sup>15</sup>。国による政府保証は、当該機関が政府保証を受けるための法律上の規定があれば可能であることから、特会廃止法をもって地震保険に関する法律に新たな規定を設ければ実施できると考えられる。

また、現在特会が保有している積立金については、例えば、一般会計に引き継いだ上で、全額地再社に出資すれば（あるいは、特会から地再社に出資した

---

<sup>12</sup> この場合の調達先は財政融資資金特別会計など地震再保険特会以外の会計からの借入れが想定されるが、本特会以外からという点で、外部からの資金調達に変わりない。特に、財政融資資金特会がこのときの資金を財投債の市中発行によって賄えば、結果として政府外からの資金調達となる。なお、政府は保険制度に固執しており、特例法の制定により税金で補填する可能性は低いものと考えられる。

<sup>13</sup> 第164回国会参議院予算委員会会議録第17号（平成18年3月27日）31頁及び32頁における内藤正光議員の質疑。

<sup>14</sup> なお、地震保険制度は、法律上の要件を満たしたものであれば、全労済やJA共済などの共済事業も排除するものではないが、現時点では、特会とこれらは再保険契約を行っていない。もし、特会廃止後にこれらが地震保険制度への参加を希望した場合、共済が地再社に出資していないといった関係上、想定する制度の対象から漏れる可能性があるが、この点については、共済等が地再社と再保険契約を結ばなければならない制度としておくなど簡単な法改正で解決できよう。

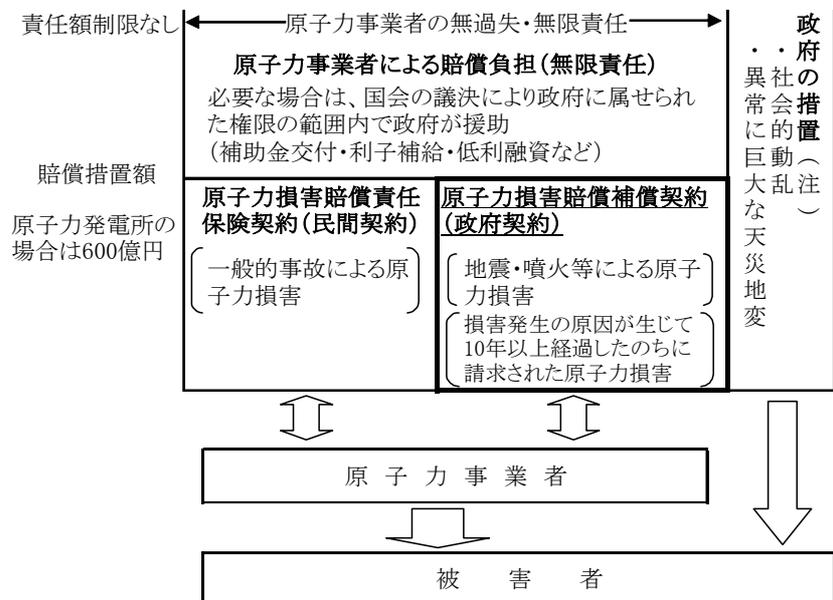
<sup>15</sup> 現行でも地震保険に関する法律第8条では「政府は、地震保険契約による保険金の支払のため特に必要があるときは、保険会社等に対し、資金のあつせん又は融通に努めるものとする」と規定している。

のちに出資による権利を一般会計に引き継げば)、これまでの保険制度をすべて承継することができる。必要に応じて、地再社に対する損保各社の出資も国が引き継ぐことで、地再社が政府による全額出資会社となれば、特会の存続と非常に似た制度となる。つまり、全額政府出資とする際、新たに地再社の設立法を整備することで地再社を特殊会社（あるいは独立行政法人等）に改組すれば、財政投融资による貸付を受けることができるようになる。これにより、特別会計と同様、必要に応じて政府から直接的に借り入れることができるのである。

### 4-3. 補償制度の創設

政府が実施している制度のうち、地震保険に類似の制度として原子力損害賠償制度における政府の補償契約がある。原子力損害賠償制度とは、原子力事業者が負担しなければならない各種の損害について、民間の保険によって担保する部分と政府による補償制度を並立させるものである。このうち、民間保険は一般的な事故による原子力損害を対象とする一方、政府契約は地震や噴火等による原子力損害などを対象としている。例えば電力事業者が運転する原子力発電所など熱出力が1万キロワットを超える原子炉を例に見ると、民間保険や政府の補償制度の限度額は600億円となっており、この範囲内で補償の対象となる(図表9)。この場合、政府による補償料は1件当たり年額3,000万円となっている。地震保険における再保険の引受けと大きく異なるのは、同制度が保険ではなく補償として実施していることから積立

図表9 原子力損害賠償制度の概要



(注) 異常に巨大な天災地変及び社会的動乱による原子力損害については、事業者は免責されるが、政府が被害者の救済のために必要な措置を講ずることとなっている。

(出所) 財団法人原子力安全技術センターホームページ資料より作成

金を保有していないという点である<sup>16</sup>。本事業は一般会計で実施しており、政府が各事業者から毎年補償料を受け取ることで掛け捨てタイプの損害保険を引き受けていると見ることができる。地震保険において同様の制度を実施すれば、特会の事業を一般会計が引き継ぐ改革となり<sup>17</sup>、多額の積立金が不要となる。もし、積立金なしに制度を維持することができれば、財政融資資金への預託の必要性もなくなることで財政投融资の入口部分の引き締めにつながるほか、簡素な制度の構築にも寄与すると考えられる<sup>18</sup>。これは、現在実施されている制度を参考としている点で、政府保証の導入より実現可能性が高い手法と考えられる。

## 5. まとめ

特会改革の議論の中で、地震再保険特会はこれまで中心的存在にはなっていないと言えよう。この要因は、地震保険制度の維持には特会が必須であるという国民の意識が最も影響したのではなかろうか。しかし、聖域なき改革によって効率的な政府を実現するためには、パラダイムの転換も必要である。地震再保険特会が果たす役割は、地震保険制度のうち民間でカバーできない支払リスクを政府の信用力によって補うことにある。従って、この点について代替する措置があるならば、地震保険を存続しつつ特会を廃止することも可能であろう。

特別会計の改革に当たって、見直しのための選択肢が多様であればあるほど、効率化のために採りうる多様な手法の中から様々な議論によって新たな制度の構築を図ることができる。再保険制度を存続するという選択肢のほか、政府保証や補償契約といった選択肢があれば、それぞれについてメリットとデメリットを比較することで、最も望ましい制度を考え出すことができる。地震保険制度を考え出した当時は特会の設置が最良の選択肢であったとしても、これが将来にわたって最良であり続けるものではなく、状況の変化に応じた見直しは絶えず行っていく必要があるだろう。特別会計の見直しが進んでいる今こそ、そのための絶好の機会であると捉えることができる。この好機を逃さぬためにも、政府は新たな手法を模索することが必要であろう。

---

<sup>16</sup> 政府が再保険を引き受けるのではないため、限度額の範囲内ですべての補償責任を政府が引き受ける。

<sup>17</sup> 国で発生する事務取扱費は継続して生じてしまう点において、地再社による政府保証借入よりコストがかかってしまう。

<sup>18</sup> 積立金の存在の是非については様々な解釈があろう。地震保険制度における特会の積立金についても、必要であるとする意見と廃止すべきであるとする意見が存在すると考えられる。