

火災保険水災料率の細分化に関する議論の現況

嘉 村 雄 司

島大法学第67巻第1・2号抜刷〔論説〕

2024年3月

火災保険水災料率の細分化に関する議論の現況

嘉 村 雄 司

1 はじめに

防災・減災の観点からは、「自助」「共助」「公助」があるが、被災者の生活再建を支援する観点からは、「自助」「共助」が基本であり、「公助」でそれを側面的に支援するものとされている。自然災害により被害を受けた際の支援制度には様々なものがあるが、本来は個人の資産形成に公的資金を投入しないというのが被災者支援の原則であり、保険等の「自助」により行うことが基本となっている¹。

水害リスクは火災保険の水災補償によってカバーされている。近年、水害を含む自然災害の増加により、損害保険会社は、火災保険料率の引き上げにより保険収支の改善を図らざるを得ない状況となっている。火災保険の水災料率（火災保険料を計算するにあたって水災リスクを保険料に織り込むためのもの）には保険契約者ごとの水災リスクの違いが反映されていない実態があるなか、近年議論されているのが水災料率の細分化である。

金融庁は、2021年6月に「火災保険水災料率に関する有識者懇談会」を設置した（以下「懇談会」）。懇談会では、損害保険会社等における適切な検討を促すため、水災料率の細分化の在り方や、導入に向けた検討を進める上での留意点などについて、学識経験者、消費者問題専門家、弁護士など様々な分野の有識者により議論されている。懇談会は、2022年3月に「火災保険水

1 『『保険・共済による災害への備えの促進に関する検討会』報告』（2017年3月31日）3頁（https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hisaisha_kyosai/pdf/houkoku.pdf）（最終アクセス：2024年1月22日。以下すべて同年月日）参照。

災料率に関する有識者懇談会 報告書」(以下「報告書」)を公表している²。

また、損害保険料率算出機構は、2023年6月に火災保険水災料率の細分化を採用した参考純率の改定を行っている³。新しい参考純率において、細分化する単位は市区町村別とされており、区分数は1等地(保険料が最も安いグループ)から5等地(保険料が最も高いグループ)までの5区分であり、保険料が最も高い地域は最も安い地域に比べて約1.2倍となる。損害保険各社は、2024年度から導入予定であると報道されている⁴。

新しい参考純率において採用された、水災料率の細分化における基礎データの扱い方や料率較差・地域区分の考え方は、基本的には報告書の内容に基づくものである。そのため、新しい参考純率における水災料率の細分化を理解するにあたっては、報告書の内容の分析・検討が肝要となる。そこで、本稿では、火災保険水災補償および水災料率の現状と課題を踏まえつつ、報告書の概要について紹介・分析を行ったうえで、若干の検討を加えることとしたい。

2 火災保険水災補償の現状・課題

(1) 自然災害に対する補償

火災保険は、民間の損害保険会社が販売しており、地震に関する補償を除いて、国等の関与はない。火災保険における自然災害(風災、雪災、水災な

2 「火災保険水災料率に関する有識者懇談会 報告書」(2022年3月31日)(<https://www.fsa.go.jp/singi/suisai/houkokusyo.pdf>) (以下「報告書」として引用)。解説として、矢野雅隆「リスクに応じた水害保険料の地域別細分化に向けた議論：『火災保険水災料率に関する有識者懇談会』の解説」金融財政事情73巻22号(2022年)26頁参照。

3 損害保険料率算出機構「火災保険参考純率改定のご案内」(2023年6月28日)(https://www.giroj.or.jp/ratemaking/fire/202306_announcement.html)、同「住宅向け火災保険参考純率の水災料率を細分化します」(2023年6月)(https://www.giroj.or.jp/ratemaking/fire/202306_announcement_attachment.html)参照。また、同「2023年6月届出 火災保険参考純率改定 都道府県別等別別の改定率の例」(https://www.giroj.or.jp/ratemaking/fire/202306_announcement_attachment2.html)、および、「水災等地検索」(<https://www.giroj.or.jp/ratemaking/fire/touchi/>)も参照。

4 日本経済新聞朝刊2022年3月11日7頁参照。

ど）に対する補償は、1960年代の住宅総合保険に付帯される少額の補償に始まり、その後、1980年代初頭の自然災害の多発を契機として充実が進められてきた⁵。

現在、損害保険会社が提供する火災保険は、火災による損害だけではなく、自然災害を含めた建物、家財等の損害を幅広く補償する保険商品となっている⁶。近年、台風、豪雨等の自然災害が多発、激甚化するなかで、国民の自助による経済的な備えとして重要性が高まっている⁷。

水害は、火災保険上は「水災」として、約款に規定が設けられている。火災保険で補償される水災事故の種類は、損害保険会社によって内容が異なるものの、一般的には、台風、暴風雨、豪雨等による洪水・融雪洪水・高潮・土砂崩れ・落石などの水災によって保険の対象が損害を受けた場合、床上浸水等を条件として、損害の割合に応じて水害保険金を支払うこととされている（住宅総合保険普通保険約款2条6項）。水災事故の種類が多岐にわたることから、損害保険会社は、河川付近等に居住する契約者だけではなく、あらゆる契約者に水災補償を提供する必要があると考えているようである⁸。

また、水災補償の販売方針は、損害保険会社ごとに異なるものの、大きな傾向としては、戸建ての契約者に対しては、河川の氾濫だけではなく、土砂災害や内水氾濫等、多岐にわたりリスクがあることから、多くは原則付帯としている一方、マンションの契約者に対しては、契約者の選択により付帯有無を決める会社が大宗を占めていることが指摘されている⁹。

5 報告書・前掲注2）25頁、矢野・前掲注2）26頁参照。

6 火災保険においては、「住宅総合保険」や「オールリスク型火災保険」が現在の主流となっており、いずれも水災を含む自然災害をカバーしている。拙稿「水害保険の現状と課題」法律時報91巻12号（2019年）60頁以下参照。

7 報告書・前掲注2）1頁、矢野・前掲注2）26頁参照。

8 第1回懇談会（日本損害保険協会作成資料）「火災保険における保険金支払いと収支の状況等」（2021年6月25日）（<https://www.fsa.go.jp/singi/suisai/siryou/20210625/02.pdf>）8頁参照。

9 第2回懇談会（日本損害保険協会作成資料）「保険募集時の水災補償に関する顧客説明の状況等」（2021年10月5日）（<https://www.fsa.go.jp/singi/suisai/siryou/20211005/03.pdf>）3頁参照。損害保険各社による契約者に対する情報提供の現状については、同4

(2) 保険金支払額の増加

火災保険の保険金支払いの面では、大規模自然災害の発生の有無によって、各年度の保険金支払額は変動するが、自然災害の多発、激甚化により保険金支払いが増加傾向にあり、厳しい状況が継続している¹⁰。

とりわけ自然災害による保険金支払額は、ここ10年で増加傾向にあり、特に大型の台風や豪雨被害が多発した2018年度および2019年度は、過去にない水準で保険金支払額が増加している¹¹。さらに、2020年度も引き続き高水準で推移している¹²。

なお、2016～2020年度の主な台風・豪雨と被害を受けた地域は【表1】の通りである。また、2021年度および2022年度においても保険金の支払いが高額となる自然災害が発生している（【表2】参照）。

【表1】2016～2020年度の主な自然災害と被害を受けた地域¹³

	風災・ひょう災、水災（災害と主な地域）	雪災（主な地域）
2016年度	台風9号（関東）、台風16号（九州）	東海・山陰
2017年度	台風18号（九州）、台風21号（近畿）	北海道・甲信
2018年度	平成30年7月豪雨（中国・四国・九州）、台風21号（中部・近畿）、台風24号（関東・中部）	北海道・東北
2019年度	台風15号（関東）、台風19号（東北・関東・甲信）	—
2020年度	令和2年7月豪雨（九州）、台風10号（九州）	北海道・東北・北陸

頁以下参照。

10 報告書・前掲注2）3頁、矢野・前掲注2）26頁、第1回懇談会（日本損害保険協会作成資料）・前掲注8）1頁参照。また、損害保険料率算出機構「2022年度（2021年度統計）火災保険・地震保険の概況」（2023年4月）（https://www.giroj.or.jp/publication/outline_k/k_2022.pdf#view=fitV）（以下「概況」として引用）23頁も参照。

11 報告書・前掲注2）3頁、第1回懇談会（日本損害保険協会作成資料）・前掲注8）2頁参照。

12 概況・前掲注10）24頁参照。

13 概況・前掲注10）25頁参照。

【表 2】 2021～2022年度に発生した主な自然災害による保険金支払い状況¹⁴

	主な自然災害	保険金（見込含む）
2021年度	令和 3 年 7 月 1 日からの大雨、令和 3 年 8 月 11 日からの大雨	累計421億円 (2022年 3 月末現在)
2022年度	令和 4 年台風14号、令和 4 年台風15号	累計1,027億円 (2022年11月30日現在)

さらに、水災リスクにかかる環境変化に伴い、水災による被害は増加、激甚化の傾向にあり、保険金支払額も大きく増加している¹⁵。火災保険の支払保険金に占める水災のウエイトも増加傾向を示している¹⁶。

なお、大規模自然災害による保険金支払額（地震保険を除く）の上位10件のうち、半数にあたる5件（【表 3】 1・2・4・8・9）が2018年と2019年に発生しており、2018年の3災害（【表 3】 1・8・9）の支払保険金合計は約1.6兆円、2019年の2災害（【表 3】 2・4）の合計は約1兆円となっている¹⁷。

14 概況・前掲注10) 25頁参照。

15 概況・前掲注10) 30頁および損害保険料率算出機構「損害保険料率算出機構統計集」（<https://www.giroj.or.jp/publication/statistics/>）参照。なお、第1回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）「参考純率における水災リスクに応じた保険料設定の検討」（2021年6月25日）（<https://www.fsa.go.jp/singi/suisai/siryou/20210625/03.pdf>）6頁では、2010年度～2014年度の水災による保険金の平均支払額は約86億円であった一方、2015年度～2019年度の水災による保険金の平均支払額は約425億円であり、約5倍に増加したと指摘されている。

16 2011年度～2015年度の水災ウエイトの平均は約6.3%であったのに対し、2016年度～2020年度の平均は約10.6%にまで増加している。概況・前掲注10) 30頁参照。

17 第1回懇談会（日本損害保険協会作成資料）・前掲注8）3頁参照。

【表3】大規模自然災害の保険金支払事例（除く地震保険）¹⁸

	災害名	地域	発生年月日	支払 件数	支払保険金（億円）			
					火災・新種	自動車	海上	合計
1	平成30年 台風第21号	大阪・ 京都・ 兵庫等	2018年9月3日 ～5日	857,284	9,363	780	535	10,678
2	令和元年台風 第19号（令和 元年東日本台 風）	東日本 中心	2019年10月6日 ～13日	295,186	5,181	645	—	5,826
3	平成3年 台風19号	全国	1991年9月26日 ～28日	607,324	5,225	269	185	5,680
4	令和元年台風 第15号（令和 元年房総半島 台風）	関東 中心	2019年9月5日 ～10日	383,585	4,398	258	—	4,656
5	平成16年 台風第18号	全国	2004年9月4日 ～8日	427,954	3,564	259	51	3,874
6	平成26年2月 雪害	関東 中心	2014年2月	326,591	2,984	241	—	3,224
7	平成11年 台風第18号	熊本・ 山口・ 福岡等	1999年9月21日 ～25日	306,359	2,847	212	88	3,147
8	平成30年 台風第24号	東京・ 神奈川・ 静岡等	2018年9月28日 ～10月1日	412,707	2,946	115	—	3,061
9	平成30年 7月豪雨	岡山・ 広島・ 愛媛等	2018年6月28日 ～7月8日	55,320	1,673	283	—	1,956
10	平成27年 台風第15号	全国	2015年8月24日 ～26日	225,523	1,561	81	—	1,642

以上のような自然災害による保険金支払額の増加もあり、多くの損害保険会社の火災保険の収支は、大規模災害が発生した年度には大幅な赤字が発生

18 日本損害保険協会調べ（2023年3月末現在）。日本損害保険協会「風水害等による保険金の支払い」（https://www.sonpo.or.jp/report/statistics/disaster/ctuevu000000530r-att/c_fusuigai.pdf）参照。なお、支払件数、支払保険金額は見込みである。また、支払保険金は千万円単位で四捨五入を行い算出されているため、各項目を合算した値と合計欄の値が一致しないことがある。

し、それ以外の年度でも赤字の水準にとどまっており、赤字が常態化している¹⁹。また、これに関連して、再保険に要するコストが上昇しており、さらに、異常危険準備金の残高も枯渇状態にあると指摘されている²⁰。

（３）保険料率の引き上げ

損害保険会社では、火災保険料率の引き上げにより保険収支の改善を図らざるを得ない状況となっている。近年、住宅向けの火災保険参考純率は連続して大きな引き上げが継続して行われている（【表４】参照）²¹。

【表４】火災保険参考純率の動向²²

2014年 6月25日金融庁長官への届出 (2014年 7月 2日適合性審査結果通知受領)	平均で3.5%の引き上げ
2018年 5月21日金融庁長官への届出 (2018年 6月15日適合性審査結果通知受領)	平均で5.5%の引き上げ
2019年10月 7日金融庁長官への届出 (2019年10月30日適合性審査結果通知受領)	平均で4.9%の引き上げ
2021年 5月21日金融庁長官への届出 (2021年 6月16日適合性審査結果通知受領)	平均で10.9%の引き上げ
2023年 6月21日金融庁長官への届出 (2023年 6月28日適合性審査結果通知受領)	平均で13.0%の引き上げ

火災保険料の引き上げにより、契約者の中には、リスクが小さいと判断される補償を除外して保険料負担を少しでも引き下げようとする者が一定程度存在することが考えられる²³。

19 第1回懇談会（日本損害保険協作成資料）・前掲注8）4頁参照。

20 第1回懇談会（日本損害保険協作成資料）・前掲注8）5頁参照。

21 報告書・前掲注2）5頁、矢野・前掲注2）26頁参照。

22 損害保険料率算出機構「火災保険参考純率」（<https://www.giro.or.jp/ratemaking/fire/>）参照。なお、この表は、水災だけでなく、火災、落雷、風災、その他危険などの損害も含んだ料率の推移を示している。

23 第2回懇談会（日本損害保険協作成資料）・前掲注9）13頁参照。なお、内閣府政府広報室「『水害に対する備えに関する世論調査』の概要」（2016年2月）（<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/h27/h27-suigai.pdf>）において、仮に自宅建物・家財の両方を対象とした火災保険や共済に、新たに水害による損害の補償をつけるとした場合、

3 火災保険水災料率の現状・課題

(1) 自然災害に関する保険料率の設定方法

火災保険の保険料率は、建物の火災リスク、台風などによる風災リスクや水災リスク、雪災リスクなどの補償種類ごとに算出された保険料率を合算したのとなっており、保険契約者間の保険料負担の公平性向上の観点から、保険契約ごとのリスクをよりきめ細かく保険料率に反映する方向で見直しが行われてきた。自然災害に対する補償においても、風災や雪災については、都道府県別に建物所在地のリスクの大きさを反映して料率に較差を設ける地域別細分化（個々の保険契約におけるリスクを都道府県単位に集約した上で、リスクの近い都道府県をいくつか統合して設定²⁴⁾）が行われている²⁵⁾。最も保険料率が高い都道府県と低い都道府県を比較した較差は、2.11～3.43倍（建物の構造などによっても異なる）となっている²⁶⁾。

一方、水災補償については、これまで細分化に必要なデータが十分に得られなかったことなど（水災リスクが建物所在地の河川からの距離や地形、河川の治水整備状況等により地域ごとのリスクの高低の差が生じており、都道府県単位での設定が馴染まないことや、都道府県よりも細かい単位での料率に区分するためのデータが不十分であったことなどの理由²⁷⁾）により、地域

年間保険料についての程度までの負担増であれば、水害による損害の補償をつけてもよいと思うか聞いたところ、「1万円以内」とする者の割合が61.9%（内訳は、「1千円以内」が6.2%、「3千円以内」が14.9%、「5千円以内」が18.5%、「1万円以内」が22.3%）となっている。

また、火災保険料の平均価格（1年あたり）における水災補償の価格については、第2回懇談会（日本損害保険協会作成資料）・前掲注9）13頁参照。マンション構造の建物保険料は18,220円、そのうちの水災補償は2,780円、水災保険料の建物保険料に対する構成比は15%となっている。また、耐火構造の建物保険料は17,470円、そのうちの水災補償は3,320円、水災保険料の建物保険料に対する構成比は19%となっている。さらに、その他の構造の建物保険料は32,760円、そのうちの水災補償は6,670円、水災保険料の建物保険料に対する構成比は20%となっている。

24 第1回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）・前掲注15）5頁参照。

25 報告書・前掲注2）6頁、矢野・前掲注2）27頁参照。

26 概況・前掲注10）17頁参照。

27 第1回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）・前掲注15）5頁参照。

別の保険料率を設定しておらず、全国一律の保険料となっている²⁸。これは火災保険参考純率における状況であるが、ほとんどの損害保険会社の住宅向け火災保険商品においても同様の状況となっている²⁹。

なお、全国平均の水災料率の算出方法としては、水災リスクの発生頻度を考慮して、過去日本国内で発生した水害実績等から作成した確率分布（罹災する確率や罹災した場合の被害の程度）等を用いて推定支払保険金総額を推計（なお、過去実績だけでは把握が困難な一部河川の外水氾濫等では、国土交通省の洪水浸水想定区域図等を用いて、支払保険金総額を推定）し、推定支払保険金総額を保険金額で除すものとなっている³⁰。

（2）全国一律の水災料率の弊害

近年、災害発生の増加や、洪水ハザードマップなどの様々な防災情報の充実等により、水災リスクに対する消費者の関心が高まっており、自身を取り巻く水災リスクについても一定の理解が進んでいる。また、低リスク契約者（水災リスクが比較的低い地域に居住する保険契約者）の立場からは、火災保険料の引き上げが続く中で、水災リスクの違いに関わらず全国一律となっている現行の水災料率は、割高感を感じさせるものとなっている。そのため、全国一律の水災料率は、低リスク契約者の納得感が得られにくくなっていると考えられる³¹。

現行は全国一律の保険料のため、低リスク契約者の保険料負担が過大とな

28 報告書・前掲注2）6頁参照。

29 報告書・前掲注2）6頁、矢野・前掲注2）27頁参照。なお、楽天損害保険は、2020年4月から国土交通省のハザードマップを基に水災リスクを計算し、保険料で最大年1万円程度の差を設けると発表している（<https://www.rakuten-sonpo.co.jp/news/tabid/85/Default.aspx?itemid=423&dispmid=753>）。国内損保で初めて建物所在地の水災リスクに応じた保険料制度を導入したものであり、改定商品の販売開始は同年1月からと発表されている。

30 報告書・前掲注2）10頁、第2回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）「参考純率における水災リスクに応じた保険料設定の検討」（2021年10月5日）（<https://www.fsa.go.jp/singi/suisai/siryoku/20211005/02.pdf>）2頁参照。

31 報告書・前掲注2）7頁、矢野・前掲注2）27-28頁参照。

りうる。すなわち、近年の自然災害の激甚化により、高リスク地域の水災リスクが大きく上昇したため、平均保険料は上昇（低リスク契約者が過大に負担している保険料がさらに増加）している。その結果、低リスク契約者の付保取り止めと高リスク契約者（水災リスクが比較的高い地域に居住する保険契約者）の割合の上昇というスパイラルが発生する可能性がある³²。

この傾向はデータでも裏付けられている。住宅向け火災保険における水災補償の付帯率について、2010～2020年の10年間の変化を見ると、洪水ハザードマップ上の浸水深が浅い地域（浸水深0～3メートル）に居住する契約者層で水災補償の付帯率が最大13%程度減少している³³。これは、火災保険の新規加入や更新の手続きの際に、現実に洪水ハザードマップなどを見た上で、水災補償を外して火災保険を契約するケースが増えていることが原因であると推察される³⁴。

もっとも、水災リスクの低い地域の契約者の中には、洪水ハザードマップ等で居住地の水災リスクを認識しつつも、保険料の割高感を理由に付保を取り止める契約者がいる可能性もあり、契約者保護（被害者救済）の観点から対応が必要である³⁵。また、契約者の中には、毎年一定程度発生する内水氾濫のリスク情報等について、必ずしも十分に認識していない者もいる可能性がある³⁶。一方で、水災リスクの高い（浸水した場合に浸水深が深い）地域の契約者の付帯率に大きな減少は見られない³⁷。

32 第1回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）・前掲注15）8頁参照。

33 概況・前掲注10）31頁参照。

34 報告書・前掲注2）6頁、矢野・前掲注2）28頁参照。

35 第1回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）・前掲注15）9頁参照。なお、一般的に、罹災時の浸水深が50cmを超えると、床上浸水となり損害が生じることとなるが、懇談会では、低リスク契約者のうち、浸水深は浅いが床上浸水のリスクのある地域（0.5m～1.0m等）において付帯率が低下するなど、洪水ハザードマップの適切な理解や内水氾濫等のリスクを踏まえたものとなっていない可能性がある旨の意見があったようである。報告書・前掲注2）7頁注3、第2回懇談会・議事要旨及び資料（2021年10月5日）（<https://www.fsa.go.jp/singi/suisai/gijiyousi/20211005.html>）参照。

36 第2回懇談会（日本損害保険協会作成資料）・前掲注9）12頁参照。

37 第1回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）・前掲注15）9頁参照。

なお、全国の水災補償付帯率についても、過去10年間、低下の傾向を示している（【表5】参照）。これは同期間に上昇の傾向を示している全国の地震保険付帯率と対照的である（【表6】参照）。

【表5】火災保険における水災補償付帯率[%]³⁸

2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
76.9	75.2	73.4	71.9	70.5	69.1	67.8	66.6	65.4	64.1

【表6】火災保険における地震保険付帯率[%]³⁹

2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
58.1	59.3	60.2	62.1	63.0	65.2	66.7	68.3	69.0	69.4

以上のようなケースでは、万が一の大規模水災発生時に補償の不足が生じることが懸念される。また、洪水ハザードマップでは、主に想定される最大規模の外水氾濫のリスクが示される一方で、これ以外の水災リスク（内水氾濫、土砂災害、高潮など）を完全に把握しきれない場合もある⁴⁰。

このような問題意識に基づき、損害保険料率算出機構や多くの損害保険会社では、水災リスクに関するデータの網羅性や精度向上なども踏まえて、水災リスクに応じた保険料率の細分化が検討されている⁴¹。

38 損害保険料率算出機構「火災保険 水災補償付帯率」(https://www.giroj.or.jp/databank/attachment_ratio_flood.html) 参照。なお、水災補償付帯率とは、「当該年度末時点で有効な火災保険契約件数のうち、水災を補償している契約件数の割合」のことをいう。

39 損害保険料率算出機構「グラフで見る！地震保険統計速報」(<https://www.giroj.or.jp/databank/earthquake.html>) 参照。なお、地震保険の付帯率とは、「当該年度に契約された火災保険（住宅物件）契約件数のうち、地震保険を付帯している件数の割合」のことをいう。

40 矢野・前掲注2）28頁参照。

41 報告書・前掲注2）7頁、矢野・前掲注2）28頁参照。

4 報告書の概要

(1) 水災料率の公平性と加入のしやすさとのバランス

水災料率の細分化には、保険料負担の公平性の向上によって、低リスク契約者の水災補償離れにブレーキをかける効果が期待される。一方で、保険契約者間の料率較差が拡大することにより、高リスク契約者の水災補償の付帯が困難となり、必要な補償が得られなくなることも懸念される。導入に向けた検討にあたっては、水災補償の普及によって社会全体として水災に対する経済的な備えを高めていくためには水災料率の細分化はどのようにあるべきかという視点に立って、保険の購入可能性と保険料負担の公平性のバランスなどについて、社会的影響、消費者目線なども含めた幅広い観点から検討を行うことが重要となる⁴²。

(2) 水災料率の細分化の方向性

水災料率の細分化の導入には、保険料率はリスク実態に応じて設定されるべきであるという料率算出の大前提に合致することに加えて、①保険料の多寡により顧客がリスクの大小を認識することで高リスク契約者のリスク認識を向上させる効果（保険料のリスクアナウンスメント効果）、②保険料負担の公平性の向上により低リスク契約者の水災補償離れを抑制する効果を通じて、社会全体として水災に対する経済的な備えを高めていくことが期待され、社会にとって望ましい方向性であると整理されている⁴³。

なお、水災リスクは、発生頻度も低く、保険実績のみで全国を網羅的に評価することは難しいことから、損害保険料率算出機構では、水災料率の細分化にあたって、数理的合理性を確保しつつ、外水氾濫・内水氾濫・高潮・土砂災害等の災害形態ごとに統一的・網羅的に評価が可能な指標を用いて、地域別のリスク較差を算出のうえ、水災料率に反映することが必要とされて

42 報告書・前掲注2) 1頁、14頁、25頁、矢野・前掲注2) 28頁参照。

43 報告書・前掲注2) 8頁、矢野・前掲注2) 28頁参照。

いる⁴⁴。

（3）水災料率の細分化にあたっての留意点

報告書は、上記のように整理したうえで、損害保険会社等が検討を進める中で留意すべき論点として次の3つのものを挙げている⁴⁵。

①基礎データについて

地域別のリスク較差の算出に用いる基礎データとして、外水氾濫の評価には洪水ハザードマップの基となる洪水浸水想定区域図を、また、内水氾濫・高潮・土砂災害等の評価には地域特性（標高、地域分類〔扇状地、凹地等〕データ）および水害特性（過去に発生した水害の統計データ）を用いることが想定されている⁴⁶。これらの指標を用いることについては、基礎データとして情報の網羅性・客観性があり、消費者の理解が得られやすいと指摘されている⁴⁷。

その上で、国土交通省において、浸水頻度ごとの浸水範囲を示す水害リスクマップの作成を進めるなど、水災リスク情報の充実を図っていること⁴⁸を

44 報告書・前掲注2）10頁、第2回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）・前掲注30）3頁参照。

45 報告書では4つ目の留意点として「損害保険会社に期待される取り組み」についても言及されている（報告書・前掲注2）18-19頁参照）が、この点は本稿では取り扱わない。

46 損害保険料率算出機構の検討状況については、第2回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）・前掲注30）参照。

47 報告書・前掲注2）10-11頁、矢野・前掲注2）28頁参照。本文の理由に加えて、①外水氾濫の評価に用いる洪水浸水想定区域図は、地域特性を踏まえた工学的シミュレーションに基づくもの（国土地理院の数値標高モデル等に基づき作成した氾濫解析モデルを用いて、想定しうる最大規模の降雨等が生じた場合に想定される氾濫状況を計算し、浸水範囲や浸水深分布等を図示したもの）であり、過去の水害での浸水範囲の実績が浸水想定区域図で示された範囲と概ね一致しているケースもみられるなど、水害リスク情報として信頼できること、また、同区域図は市区町村が洪水ハザードマップとして公表するなど消費者の認知度が高いこと、②内水氾濫・高潮・土砂災害等の評価にあたり、地域特性や過去の水災の発生状況などのデータ（水害統計）に基づきモデルを構築してリスクを評価する手法は一定の合理性があると考えられることも指摘されている。

48 第2回懇談会（国土交通省水管理・国土保全局河川計画課作成資料）「水災リスクデータについて」（2021年10月5日）（<https://www.fsa.go.jp/singi/suisai/siryou/20211005/01.pdf>）参照。

踏まえて、今後、水災料率の見直しを行う際には、こうしたリスク情報の変化を的確に反映することが期待されると指摘されている⁴⁹。

②料率較差について

リスクアナウンスメント効果の観点からは、リスクの差をよりきめ細かく料率較差として反映させた方が良いという考え方もある。一方、水災は局所的に大きな被害が発生することが多く、洪水浸水想定区域図などの水災リスク情報においても高リスクとされる地域が特定の地域に偏る傾向がある。したがって、水災リスク情報に示される地域別のリスク較差をそのまま反映して水災料率の細分化を行うと、水災料率の極端な引き上げにより、高リスク契約者が水災補償を付帯することができなくなり、高リスク契約者の保険の購入可能性を著しく損なうことが懸念される。水災料率の細分化にあたっては、保険料負担の公平性の観点のみならず、高リスク契約者の保険の購入可能性にも配慮した料率体系にすべきであると整理されている⁵⁰。

なお、懇談会では、防災・減災の取り組みを促す観点から、地震保険制度における耐震性割引のように保険契約者の自助努力を保険料に反映させることを期待する意見があった一方で、こうしたインセンティブとなる水災料率の仕組みについては、現状、有効な手段が見いだせないことから、まずはリスク情報の提供に取り組むことが現実的との意見があったようである⁵¹。

49 報告書・前掲注2) 13頁、矢野・前掲注2) 28-29頁参照。

50 報告書・前掲注2) 14-15頁、矢野・前掲注2) 29頁参照。なお、一般的に、地域により保険料率の細分化を行う際には、一定の地域単位（地域区分）でリスクを算出後、リスクの近い地域同士を集約し、全国で複数のグループを構成する。その上で、各グループのリスクに基づき各グループ間のリスク較差を算出のうえ、各グループの保険料率を算出する。火災保険参考純率における水災料率の細分化においても、この手法を用いることが想定されている。また、水災料率の細分化における料率のグループ数については、グループの数が多くなるほど、リスクが最も高いグループとリスクが最も低いグループの間のリスク較差が大きくなり、その結果、料率較差も大きくなる可能性がある。このため、損害保険料率算出機構および損害保険会社において水災料率の細分化を行う際には、高リスク契約者の保険購入可能性が阻害される可能性があることも踏まえて、集約するグループの数を設定することが適当であると考えられている。

51 報告書・前掲注2) 15頁注12、第3回懇談会・議事要旨及び資料（2021年12月6日）

③地域区分について

水災料率の細分化においては、どのような地域区分ごとに料率を設定するかが課題となる。消費者の納得感という観点からは、なるべく細かい地域区分を設定してリスク評価をよりきめ細かく反映した方が納得感は得られやすくなる。一方で、地域区分を細かくし過ぎると、損害保険会社のシステム開発コスト等の増大により保険料全体が上昇するおそれがあることも勘案して、総合的に消費者の利益に資するものとなるよう地域区分を設定すべきであると整理されている⁵²。

そのうえで、具体的な地域区分の設定に関しては、洪水浸水想定区域図やそのほかのリスク情報を踏まえつつ、まずは市区町村などの行政区分を地域区分の単位として活用することが考えられると整理されている⁵³。ただし、このような場合でも、損害保険会社が独自により細分化した地域区分によって水災料率を設定することは可能であると付言されている⁵⁴。

5 若干の検討

（1）水災料率の細分化を検討するにあたっての前提の検討

自然災害一般および水災による支払保険金の増加が指摘されているが、損害保険全体における正味収入保険料や正味支払保険金などをみると、それらが悪化しているわけではない⁵⁵。

また、現状、損害保険会社による水災補償の謝絶も社会的に問題となって

(<https://www.fsa.go.jp/singi/suisai/gijiyousi/20211206.html>) 参照。

52 報告書・前掲注2）16頁、矢野・前掲注2）29頁参照。

53 損害保険会社は保険契約にかかる各種データを損害保険料率算出機構に報告しているが、建物所在地も報告データの一つであり、全社共通の住所コードを使用しており、この住所コードを用いて一定の行政区分等での水災料率の細分化を行うことは、損害保険会社にとってシステム対応が行いやすい方法であると指摘されている。報告書・前掲注2）17頁注17参照。

54 報告書・前掲注2）16-17頁、矢野・前掲注2）29頁参照。

55 日本損害保険協会「日本の損害保険—ファクトブック2023」（2023年9月）(https://www.sonpo.or.jp/report/publish/gyokai/ev7_otb0000000061-att/fact2023_full.pdf) 69-70頁参照。

いるわけではないと思われる。ただし、古い物件や災害の多い地域の住民が火災保険に入れないことが増えつつあることには留意が必要である。たとえば、すでに築30年の住居の保険料が5割引き上げられた地域もあると報道されている⁵⁶。

さらに、保険料率の引き上げ（低リスク契約者の割高感の上昇）と低リスク契約者の付保取り止め（高リスク契約者の割合の上昇）が指摘されているものの、低リスク契約者の付保取り止め自体が問題なのではなく、水災リスクを正確に認識して合理的に判断されているのかどうかの問題とされるべきである⁵⁷。この点、世論調査等が行われているが、明らかとなっていないのが現状ではないかと思われる⁵⁸。

（2）水災料率の細分化が望ましいと考える根拠の検討

保険料のリスクアナウンスメント効果による高リスク契約者の水災に対するリスク認識の向上が指摘されているが、このような効果がどの程度存在す

56 日本経済新聞朝刊2023年4月25日8頁参照。近年の大規模自然災害の多発による火災保険事業の収益悪化に対応するために、火災保険料の全体的な引き上げに加えて、①築年数による料率較差の拡大（古くなればなるほど保険料が上昇すること）、②契約期間の短縮（長期のリスクが引き受けにくくなること）、③保険契約を結ぶこと自体が敬遠されること（一定の条件の下では引き受け不可の取り扱いを始めている損害保険会社が出始めていること）が指摘されている。

57 第1回懇談会・議事要旨及び資料（2021年6月25日）（<https://www.fsa.go.jp/singi/suisai/gijiyousi/20210625.html>）および第2回懇談会・議事要旨及び資料・前掲注35）においてもこの点が問題視されている。

58 内閣府政府広報室「『水害に対する備えに関する世論調査』の概要」（2016年1月）（<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/h27/h27-suigaig.pdf>）、家森信善＝上山仁恵「住宅ローン利用者の自然災害に関する意識と金融リテラシー」神戸大学経済経営研究所 Discussion Paper Series（2022年1月5日）（<https://www.rieb.kobe-u.ac.jp/academic/ra/dp/Japanese/DP2022-J01.pdf>）参照。たとえば、前者の調査では、「自宅建物について水害による損害を補償する火災保険や共済に加入していない理由」として、「自宅周辺では水害は起こらない・被害を受けない」と思うことを理由に挙げている回答が最も多く（合計61%）、次に「保険料が高い」ことを理由に挙げている回答が多いが（17%）、水災リスクを正確に認識して合理的に判断されているのかは判然としないと思われる。この点、第2回懇談会（日本損害保険協作成資料）・前掲注9）11頁も参照。

るのかについても明らかにされていないのが現状ではないと思われる⁵⁹。

また、保険料負担の公平性の向上によって低リスク契約者の経済的負担感を軽減する効果が指摘されているものの、高リスク契約者における保険購入可能性を考慮した料率体系を構築する限りにおいて、高リスク契約者の経済的負担（の一部）が低リスク契約者（の一部）に転嫁される部分は残る。そのため、低リスク契約者（の一部）の納得感が得られない状況は依然として残ることになるが、この点の影響については検討されていない。

（3）報告書の実務的な意義の検討

報告書においては、①水災料率の細分化の導入、②洪水浸水想定区域図・地域特性データ・水害統計データを水災リスク評価の基礎データとして用いること、③高リスク契約者における保険購入可能性と全契約者の保険料負担の公平性のバランスを考慮した料率体系の構築、④市区町村等の行政区分を活用した地域区分の設定が指摘されている。この点、一般的に、保険料率は、「合理的・妥当・不当に差別的でない」という3つの原則に基づいて算出される必要があると考えられている⁶⁰。このような原則の背景には、保険の構成要素と解されている収支相等の原則および給付・反対給付均等の原則がある。加えて、地域別リスクの評価については、（i）保険料負担の公平性と保険購入可能性のバランス、（ii）保険契約者にとっての区分の分かり易さ、（iii）保険会社での保険引受実務、などの様々な観点を踏まえて決定することが必要であるといわれている⁶¹。上記①～④の内容は、このような

59 前掲注58) 引用文献参照。

60 概況・前掲注10) 15頁参照。第1回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）・前掲注15) 3頁も参照。「合理的」とは、算出に用いる保険統計やその他の基礎資料が、客観性があり、かつ、精度の高い十分な量のものであること、および、算出が保険数理に基づく科学的方法によるものであることを意味する。また、「妥当」とは、将来の保険金の支払いに充てられることが見込まれる純保険料率として、過不足が生じないと認められるものであることを意味する。さらに、「不当に差別的でない」とは、危険の区分や水準が、実体的な危険の格差に基づき適切に設定されていることを意味する。

61 第1回懇談会（損害保険料率算出機構作成資料）・前掲注15) 10頁。

保険料率算出に関する一般的な考え方と調和したものであると思われる。もっとも、水災料率の細分化を導入するのであれば、主たる問題は、「どの程度の保険料の較差が望ましいのか」という点になるとと思われるが、この点について具体的な指針は示されていない。

また、水災料率については、高リスク契約者における保険購入可能性のために、高リスク契約者と低リスク契約者の料率較差が極端に大きくなることが懸念されている。この点、一部の地方自治体では、水災補償を付帯した火災保険の加入促進のための助成金を設ける等の対応がなされている⁶²。このように料率による調整以外の方法も考えられるが、報告書では検討されていない。

さらに、防災・減災の取り組みを促すインセンティブとなる水災料率の仕組みについては、有効な手段が見いだせないのが現状であると指摘されている。もっとも、水災に関する防災・減災の取り組みとしては、一般的に、高床式にすること、地盤を高くすること、防水壁で囲むこと、外壁を耐水化することなどが有効なものとして認識されている。そのため、現状、地震保険制度における耐震性評価（住宅性能表示制度など）のようなものは存在しないとしても、防災・減災の取り組みを促すインセンティブとなる水災料率の仕組みについての検討自体は可能であったと思われる⁶³。加えて、近時、国

62 たとえば、宮城県HP「みやぎ水災・地震保険スタートアップ補助金」(<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/densho/szstartup.html>)、熊本県人吉市HP「水災補償を付帯した火災保険の加入促進について」(https://www.city.hitoyoshi.lg.jp/kurashi/bosai_bohan/bosai/37884)、同県八代市HP「八代市坂本町水災補償加入促進補助金を交付します」(<https://www.city.yatsushiro.lg.jp/kiji00317334/index.html>)、同県球磨村HP「水災補償を付帯した火災保険の加入促進について」(<https://www.kumamura.com/gyousei/2021/04/13229/>)、佐賀県武雄市HP「武雄市水災補償加入促進事業」(<https://www.city.takeo.lg.jp/benri/anzen/012115.html>)等の事例を参照。

63 この点、2017年に公表された前掲注1)12頁において、現行の保険等の仕組みからは、地方公共団体による防災・減災の取組が直ちに保険料率等に反映できるものではないが、地方公共団体による防災・減災の効果を評価し、その取組を促進できるよう、将来的には、アメリカ等の海外の事例も参考にしつつ、地方公共団体の防災・減災対策と保険等が連携する仕組みについても検討することが考えられると指摘されていたことも注目に値する。

が進める流域治水への転換において、「水災害リスクの高低に応じた水害保険」の例として、「浸水対策等を実施した場合の保険料……の優遇」が挙げられていることからすると⁶⁴、このような仕組みの検討は必要であったとも考えられる。

また、地域区分の設定について、市区町村等の行政区分を活用することが指摘されている。たしかに、上記4（3）①のような基礎データを用いれば水災料率をより細分化することは可能であろうが、都道府県別で料率が設定されている風災リスクや雪災リスクとの兼ね合いなど、保険料率としての全体のバランスについても何らかの言及をする必要があったのではなかろうか⁶⁵。

（4）報告書の理論的な意義の検討

報告書では、「社会」という文言が複数回使用されており、「社会全体」への影響を重視する姿勢が打ち出されている。これには様々な意味が込められているのであろうが、その重要な一つとしては、現状の水災補償の基本的な仕組みの維持と普及という政策目的の実現があるものと推察される。この点、理論的には、公保険（国、地方公共団体、公企業主体などの政策目的達成手段として国等により運営される保険）と私保険（公保険のように国等の

64 社会資本整備審議会「気候変動を踏まえた水災害対策の在り方について～あらゆる関係者が流域全体で行う持続可能な『流域治水』への転換～ 答申」（2020年7月）（https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouuinkai/kikouhendou_suigai/pdf/03_honbun.pdf）56-57頁。また、同49頁も参照。

65 報告書・前掲注2）16頁注14、第1回懇談会・議事要旨及び資料・前掲注57）参照。また、懇談会においては、たとえば、「細分化による区分設定は、保険料負担の公平性を期すことに重点を置くあまり、地域区分が細かくなりすぎることや、料率区分数が極端に多くなることにより、消費者の理解が得られにくい複雑なものや購入可能性を阻害するようなものとならないよう留意すべき」との指摘（第3回懇談会・議事要旨及び資料・前掲注51）参照）や、WEB調査において、回答数は少ないものの、水災保険料について「違いをつけるべきではない」と回答した理由として、「水災リスクは正確に予想できないから」という理由が5割近く存在しており、料率をあまり細分化してしまうと「正確に予測できない」という問題が深刻化するおそれがあるとの指摘（第3回懇談会〔家森信善作成資料〕「水災保険に関しての意識調査の結果」（2021年12月6日）3頁参照）等もあったところである。

政策目的実現の手段ではなく、経営主体も保険会社などの私法人等により私人間における私的自治の原則に基づいて運営される保険)の交錯問題(公保険と私保険の「限界領域」にある保険)の一つに組み込まれつつあるものとして捉えることができるかもしれない⁶⁶。換言すると、純粋な私保険として捉えられてきた火災保険の水災補償が公保険としての性格を帯びつつある(公保険への接近)という見方も可能になるのかもしれない。

6 むすび

水災料率の細分化にあたっては、高リスク契約者における保険購入可能性と全契約者の保険料負担の公平性のバランスを考慮して、水災補償の普及に資する料率体系を構築することが重要であり、報告書は損害保険会社等が導入に向けた検討を行う際に考慮すべき観点を示す重要な検討材料になると指摘されている⁶⁷。また、損害保険会社ごとの火災保険商品の保険料率の設定にあたっては、自社の経営戦略の中で創意工夫が行われることが期待される一方で、火災保険参考純率については、異なる顧客層、経営環境を有する様々な損害保険会社が参照することを踏まえた利便性の高い料率体系を検討していくことが望ましいという点にも留意されている⁶⁸。

報告書の内容には、様々な検討課題が残るが、水災料率の細分化の導入に際しての最低限度の考え方や基準等を示すものとして位置づけることができよう。また、全国一律の水災料率から地域のリスクに応じた細分化導入への過渡期的な対応方法を示すものとして評価することができよう。

以上

66 従来、簡易生命保険、自動車損害賠償責任保険などが「限界領域にある保険」として認識されてきた(山下友信『保険法(上)』(有斐閣、2018年)5-6頁参照)が、火災保険の水災補償についてはこれに含まれていなかったと思われる。

67 矢野・前掲注2)29頁参照。

68 報告書・前掲注2)8頁参照。

【付記】本稿は、令和2～4年度公益財団法人河川財団河川基金研究助成に基づいて作成した「火災保険における『水災条項』の検討—水災保険料率の地域別細分化に関する議論を中心として—」2020年度河川基金助成事業研究成果報告書（助成番号2020-5211-020）（2023年5月31日）に加筆修正を加えたものである。なお、本研究は、JSPS科研費21K01222およびJSPS科研費21K01146の助成を受けたものである。

