

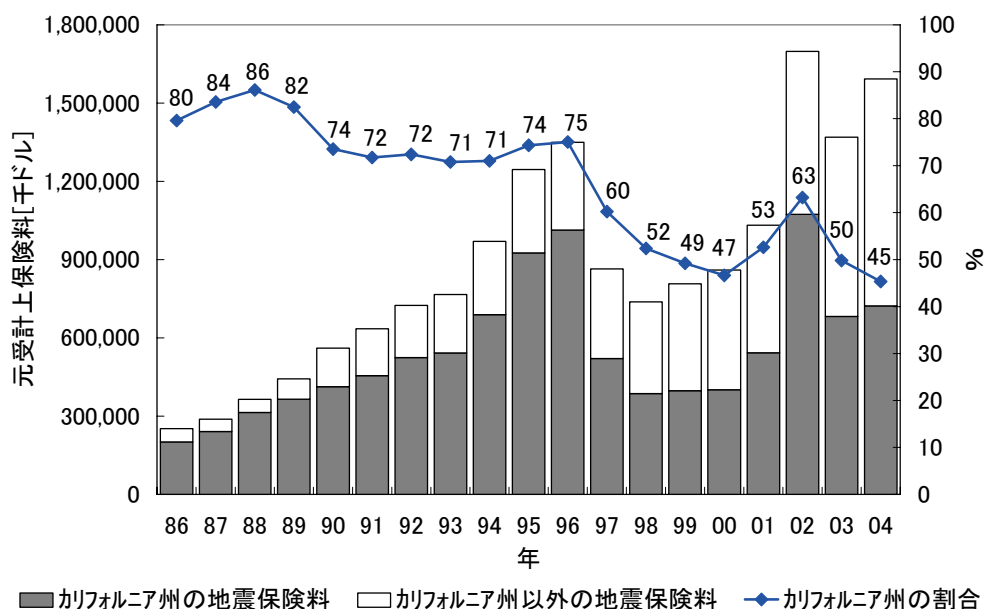
第2章 カリフォルニア州における地震保険の沿革とCEAの設立

1. カリフォルニア州の地震保険の概況

カリフォルニア州は、全米で最も地震保険が普及しており、米国の地震保険制度を理解する上で、カリフォルニア州における地震保険制度の経過・歴史を細かく俯瞰することは必要不可欠である。図2.1に全米の地震保険料に対するカリフォルニア州の地震保険料の推移を示す。カリフォルニア州の地震保険料は、1996年頃まで全米の71～86%を占めていたが、ノースリッジ地震による大規模損害の結果発生した保険危機(2節(9)を参照)を境に減少した。その後、1996年に設立されたCEA(California Earthquake Authority=日本名カリフォルニア地震公社*)と呼ばれる組織が同年12月より地震保険の引受けを開始し、2002年に再度63%まで回復するが、再び減少し、2004年には45%程度になっており、同州における地震保険契約は減少傾向にある。このCEAは1994～1995年の保険危機に際し、縮小した住宅保険市場の回復のため、地震保険の販売・引受けの機関として1996年に創設された保険長官が管理する公社である。現在、同州ではCEAおよび民間の保険会社の地震保険制度が運営されている。

最初にCEAが設立されるプロセスを含めて、カリフォルニア州の地震保険制度の歴史的発展経過を見てみる。

* CEAを地震公社としたのは、文献での表記が「Agency」とあり、このAgencyは欧米では政府系機関と扱われている。また保険長官の下で運営されることから公社とした。



※ 元受計上保険料とは、保険会社が契約者から集めた保険料の合計で、再保険取引前のもの

図2.1 米国における地震保険料の推移 (1986～2004年)

出典:ザ・ファクトブック アメリカ損害保険事情(米国保険情報協会 損保ジャパン総合研究所/訳)を元に作成

2. カリフォルニア州における地震保険の沿革

(1) 地震保険の発売

1906年のサンフランシスコ地震後、地震災害に対する補償制度の社会的なニーズの高まりもあったが、10年後の1916年末になってようやくカリフォルニア州で地震保険が発売された。この当時の地震保険料率は「The Board of Fire Underwriters of the Pacific」という機関によって算出されたが、基礎となる統計資料が存在しない中で、かなり大ざっぱに算出されたと言われている。

(2) 地震保険制度の確立

当時の地震保険は地震の損壊危険のみを補償する単独商品で、原則として3年契約で引き受けられていた。なお、単独ポリシーによる引受けであったため、火災保険の引受会社と地震保険の引受会社が異なるケースが少なくなく、実際に地震による損壊被害と地震火災被害との分担を巡って保険会社間の争いが生じるケースが多かった。このため1932年地震保険は火災保険の特約条項として引き受けられる方式に改められた。また、地震保険の料率は発売後15年間に、地震被害についても詳細な調査が行われた結果、リスク区分の細分化、免責金額の引上げ等の改定が行われ、より数理的な根拠に基づく料率体系ができあがってきた。

(3) 地震保険への関心の高まり

1950年代以降、地震保険の収入保険料は横ばいで推移していたが、1971年のサンフェルナンド地震以後消費者の地震保険に対する関心が高まり、契約件数も著しく伸長し収入保険料も倍増した。

カリフォルニア州保険庁は、消費者保護の観点から保険会社の支払能力を監視する体制を整え、業界全体のPMLを把握するため情報収集を始めた。地震保険のPML評価制度の必要性については、全米保険長官会議(NAIC)でも検討され、カリフォルニア州ではその結果を踏まえて、1978年から本格的な評価制度をスタートさせた。州保険庁は、カリフォルニア州における家計物件、企業物件に係る地震保険契約について保険庁への報告を毎年行うことを全保険会社に義務付けた。

(4) 地震損害の因果関係の明確化

1982年、連邦控訴審でホームオーナーズ保険のクレームについて「Concurrent Causation(併存的原因)」の原則が適用され、損害が担保危険と免責事由との競合によって発生した場合には、原因の中に1つでも有責原因があれば保険会社は保険金の支払責任を負うとの判断が示された。この判決の影響は大きく、特に1983年のコーリング地震では被害者がこの原則により支払を請求するケースが相次ぎ、保険

会社はその対策に苦慮することになった。その後も地震特約を付帯しないホームオーナーズ保険でもこの原則に基づき地震損害が補償されるとの判決が相次いだため、保険会社はその対応のため地震免責を明確にする約款改定を行ったが、より広く約款を解釈する裁判官の判断には対抗できなかった。

(5) 地震保険法の成立

この問題は、州議会でも取り上げられた。それは、この原則の適用により、地震特約が付帯されていないホームオーナーズ保険でも地震損害が担保されることになると、大地震が発生した場合、保険会社の多くが倒産・支払い不能に陥ることが懸念されたためである。州議会は急遽、州保険法に地震保険法を追加して対応することになった。対応の概要は、①地震損害は、地震保険によってのみ補償され、地震を免責とする約款では担保されないことを明確にするとともに、②保険会社に地震保険のオファーを義務づけて消費者の注意を喚起することであった。なおこの改正法(AB2865)は1985年1月より施行された。

(6) 地震保険契約の増加と保険会社の対応

この法律の施行後、地震保険の契約件数が著しく増加した。これはPMLの増加となったことから、保険会社は保険料率の引上げ、免責金額の引上げ(5%→10%)を行いPMLの圧縮に努めるとともに、断層に近い住宅、古い住宅の引受けに慎重になった。

(7) 行政の監督強化

1986年に発生した数回の地震の際、保険会社の一部が地震保険の引受制限を行ったことから消費者と州議会の反発を招き、州議会は1988年地震保険契約の更改拒否・解約を禁止する立法措置をとった。また同年11月に住民投票により「Prop.103」が成立し、保険約款・料率の届出不要制から事前認可制に移行した。これにより、保険長官が消費者に不利益をもたらすと判断した認可申請については、公聴会に諮った上で認可・不認可の決定が下されることになった。この結果、当局の監督が強化されることになった。

(8) 新たな地震補償制度の創設と廃止(1990~1993)

① 1989年10月に発生したロマ・プリエータ地震は、1906年のサンフランシスコ地震以来の大きな被害(損害額60億ドル)をもたらした。保険金の支払額も過去最大の額(9億6,000万ドル)となった。

② ロマ・プリエータ地震当時、地震保険は保険としての魅力に乏しかった。その理

由の一つに、免責金額のバー（10%が一般的）の問題があった。地震による損害額が免責金額のバーに至らないケースが多く、10%という免責額のバーは高すぎる（州内の住宅の平均価格は約14万ドルで、10%の免責金額は1万4,000ドル程になる。）との認識が被害者間に広まった。

- ③ 1990年4月、当時のカリフォルニア州知事であった George Deukmejian は、より入手しやすい地震保険を提供するという目的で California Residential Earthquake Recovery Program(以下「CRER」という。)制度を提案し、州議会もこれに賛同した結果、この制度が立法化され、California Residential Earthquake Recovery Fund（地震復興基金制度）が創設された。
- ④ CRER 制度は、州が免責金額部分に対して保険を提供する制度であった。保険金支払いのための財源は、住宅物件の火災・ホームオーナーズ保険契約者に対する保険料(賦課金)を新設して充てる計画であった。更に、保険金支払いに資金不足が生じた場合には、10億ドルを限度とする債権を発行して賄う予定であった。発足した制度の概要は表 2.1 に示すとおりである。

表 2.1 CRER制度の概要

引受の対象	住宅建物(家財は対象外)のみ
加入方法	火災保険契約時に自動適用
補償する損害	地震により生じた建物の損害
支払限度額	15,000 ^{ドル}
免責金額	0.5%。ただし1,000~3,500 ^{ドル}
保険料(*)	所在地・構造により1戸当たり12~60 ^{ドル} (平均55 ^{ドル})

* 関係文献では「surcharge=拠出金」と記述されている。本章では「保険料」とした。

- ⑤ 1992年1月からこの制度がスタートし、保険料の徴収が開始された。1992年4月に発生したユカバレー地震では4,270万ドルの保険金が支払われた。
- ⑥ 制度発足後、欠陥が明らかになった。保険料未払いの加入者に対する罰則規定がなかったため、期待した保険料が集まらず、また、加入率も見込みを下回った。このため、現実に徴収できる金額は年間約2億ドルにとどまり、予定していた3億ドルにとどかなかった。
- ⑦ 都市部に大地震が発生した場合に CRER 制度が債務超過に陥ることは確実であった。その場合に債権を発行しても購入者がいるとは考えられないからである。
- ⑧ このような事情から、1991年に就任した Pete Willson 知事と John Garamandi 保険長官は前政権時代に成立した CRER 制度には当初から反対であったことと

も相まって、1992年には州議会に CRER 制度の廃止法案が提出され、一度否決されたものの最終的に成立し、1993年1月をもって廃止されることが決定した。制度の存続期間は、発足からわずか1年間にすぎなかった(この間 5,560 万ドルの保険金が支払われた。)

(9) ノースリッジ地震と保険危機の発生

- ① 1994年のノースリッジ地震は史上最大規模の損害(220億ドル)をもたらした。保険会社は巨額の保険金支払い(153億ドル)により財務状況を悪化させたとされている。(消費者団体は、巨額の保険金の支払いがあっても保険会社の資産状況からは危機的状況になかったと分析している。)
- ② 保険会社は、1995年から翌年にかけて地震保険料率の引き上げ・免責金額の引き上げの申請を行った。Quackenbush氏が保険長官就任後の1997年までの間の地震保険に係る申請料率の認可実態を見てみると、50%未満の引き上げが55件、50%以上100%未満の引き上げが36件、100%以上の引き上げが36件でそのうち400%以上の引き上げも2件あった。この結果、住宅・地震保険市場の縮小が一段と加速した。
- ③ 保険会社は料率の引上げを図ったほか、地震危険の引き受けを縮小した。このためホームオーナーズ保険の新規引受の停止、既存契約の更改拒否が行われたことから、ホームオーナーズ保険・地震保険の入手ができない保険危機といわれる状況を呈し、この危機状態が最悪に達した1996年夏には、ホームオーナーズ保険市場の95%が新規引受けの完全停止、又は厳しく制限することとなった。特にState Farm社など大手3社は、CEAができるまで、ホームオーナーズ保険および地震保険の引き受けを停止した。この結果消費者からの苦情が保険庁に殺到した(図2.2を参照)。

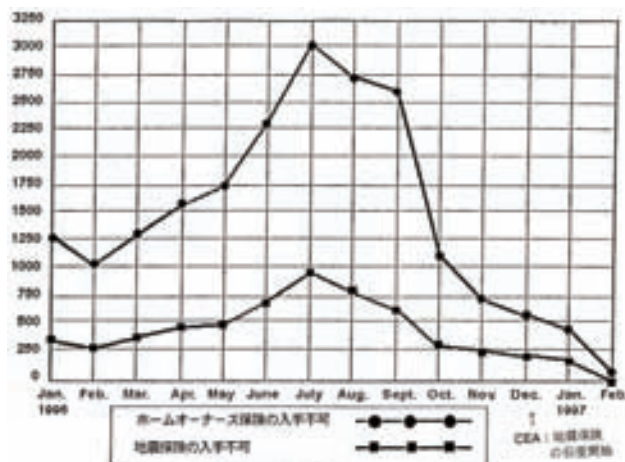


図2.2 カリフォルニア州保険庁 消費者ホットラインに寄せられたホームオーナーズ保険・地震保険の苦情件数 1996-1997

- ④ 当時の Garamendi 保険長官は、まずこの市場の縮小を回復すべく the California Fair Access to Insurance Requirements (FAIR) Plan^(注2) (以下、FAIR Plan) の活用を図った。だが、1995 年に就任した Quackenbush 保険長官は 1996 年 5 月、「無秩序な FAIR Plan の拡大を認めることは、地震発生時に自社の契約者に対する保険金の支払に、また FAIR Plan の基金に対する拠出に支障をきたす保険会社が出現しないともかぎらず、FAIR Plan を創設した行政当局の意図に反する」として、1996 年 6 月以降の FAIR Plan の適用を停止した。
- ⑤ 地震危険の引受責任を軽減するため住宅保険市場からの撤退を行うなどの措置を採った保険会社は、「保険危機の原因は地震保険のオファー義務にある。地震保険オファーを義務付ける法律は、保険会社を財政上の危機に直面させることはもとより、保険会社が市場から去ることを強制している。根本的な解決はこの法律を廃止することである。」と主張した。
- ⑥ 業界の意向を受けて 1994 年 12 月、地震保険のオファーを定めた法律の廃止法案が議会に提出された。業界は、知事、保険長官をはじめ州議会議員に多額の献金を行い、この法案の成立を図ろうとした。また業界から献金を受けていた保険長官もこの法案を支持した。しかしながら、消費者保護とならないこと、また保険危機の抜本的な解決策ともならなかったため、この法案は廃案となった。

3. CEA の設立

1994 年のノースリッジ地震に端を発した保険危機では、多数の保険会社がホームオーナーズ保険市場からの撤退、引受制限を行った結果、住宅の購入者はホームオーナーズ保険が買えないため住宅購入資金の融資が受けられず、住宅購入をあきらめざるを得なかった。特に、金融機関がローン契約の際に火災保険の付保、地震保険の付保を求めていたため、保険の手配ができないことはローンを組んでの住宅購入もできなくなり、州経済に対する影響ははかりしれないものがあった。そこで民間の地震保険を専門に引受け、縮小したホームオーナーズ保険市場の回復を図るための対策として州保険庁と保険会社は、新たな地震補償制度である CEA を創設し、縮小地震保険の発売によって民間保険会社の地震危険の引受責任の圧縮を行い、また地震保険制度の抜本的改革を目指したのである。

この制度は、1995 年 10 月設立に関する法案が承認され、1996 年 12 月に実施された。

注2：FAIR Plan は、1960 年代の大規模森林火災とそれに伴う暴動を契機に、1968 年にカリフォルニア州議会により設立された。市場から火災保険の購入が困難（主に、森林火災の危険に曝されており、自助努力ではその危険を回避できない地域）の人々向けの保険プールであり、運営は保険業界が行っている。カリフォルニア州内で営業する保険会社にマーケットシェアに応じて賦課金を課すため、同プランの肥大化は、同州における引受を控える保険会社がでてくる可能性がある。FAIR Plan による地震保険の引受けは、1994 年のノースリッジ地震後、州全域に拡大され、その引受け期間は 6 ヶ月ごとに延長されていた。1996 年 3 月からは同年 5 月末まで延長されていた。