

第4章 ニュージーランドの地震保険制度

1. 概況

ニュージーランドは、表 4.1 に示すように、地震をはじめとする数多くの自然災害に見舞われてきた。国の財源にも限りがあることから、国民に対する国の責任を果たし、かつ、国民の財産を守り、災害発生時には被災者に対する住宅の供給、復興の手段として、第二次大戦後地震保険制度を発展させてきた。

ニュージーランドの地震保険制度は、地震委員会（Earthquake Commission、以下 EQC と略す。）が運営する地震保険と民間の保険会社が運営する地震保険とが並存している。EQC が運営する地震保険は、火災保険に自動付帯することが義務付けられた地震・自然災害保険（earthquake and natural disaster insurance：ニュージーランド国内では EQ カバーと呼ばれている。以下「EQC の地震保険」という。）である。民間保険会社が運営する地震保険は、EQC の地震保険の補償を補完する役割を担っており、これは火災保険の特約である、Natural Disaster Damage Extension である。

表 4.1 ニュージーランドの主な地震等災害
「Annual Report (EQC)」および AXCO 資料より作成

発生年	災害の種類	発生場所	規模 (マグニチュード)	損害額 (100 万 NZ ドル)
1846	地滑り	タエボ湖	—	—
1848	地震	ワイラウ	7.5	—
1855	地震	ウェリントン	8.2	—
1886	噴火	タラウエラ山	—	—
1929	地震	マーチソン	7.7	—
1931	地震	ホーク湾	7.8	380.0
1942	地震	ワイララパ/ウェリントン	7.0	120.0
1953	噴火	イナングハウ	—	—
1968	地震	イナングハウ	7.2	2.4
1987	地震	エジカンベ	6.3	135.8
1990	地震	ホーク湾 (南部)	6.7	7.2
1993	地震	ギズボーン	7.0	4.5
1994	地震	アーサーズパス	6.8	5.3
2003	地震	テ・アナウ	7.1	17.1

2. ニュージーランドにおける地震保険制度の沿革

現在の地震保険制度は、第二次世界大戦の最中に創設され、50 有余年をかけて発展してきたものである。現在までの推移を整理するとともに、特に制度が導入された1944 年と制度が大改正された1993 年を中心に、その背景にも触れてみることにする。なお、現在までの制度の推移を表 4.2 に示す。

表 4.2 ニュージーランドにおける地震保険制度の推移

1931 年	ネーピアでマグニチュード 7.8 の地震（損害額 3 億 8,000 万 NZ ドル（320 億円）、死者 256 名）が発生。地震対策として、被災者救済のための基金の設立気運が政府内に高まる。民間の地震保険で救済されたのは損害の 10% にすぎなかった。
1941 年	戦争保険の強制保険化が始まる。 なお、その法律の中に、戦争終了後には地震を含む自然災害の被災者の救済措置について言及されていた。
1942 年	ワイララパ/ウェリントンでマグニチュード 7 の地震（損害額 1 億 2,000 万 NZ ドル（100 億円）、被災家屋数千）が発生。基金がないため補償がなく、復旧が遅れた。
1944 年	Earthquake & War Damage Act 1944 実施。地震・戦争損害基金設立。 地震保険の強制保険化。
1945 年	基金の管理機関として地震および戦争損害委員会が設立される。
1950 年	補償の対象を拡大し暴風雨、洪水も補償する。
1954 年	災害の定義を改め噴火を含める。地滑りを特約で担保（任意）する。
1967 年	補償の対象を拡大し、特約で地熱活動も補償する。
1970 年	地滑りについて任意付帯方式を廃止し、自動担保に改める。
1984 年	暴風雨、洪水補償の提供（新規、更改）を廃止する。 宅地に対する限定的補償の提供を始める。
1988 年	1988 年予算案で地震・戦争損害委員会の再編が謳われる。 基金の管理を行う委員会を政府認可法人（Crown Entity）に衣替えし、基金の運営を委員会の自主運営に任せる。
1993 年	Earthquake & War Damage Act 1944 の全面改正。 非居住物件から撤退し、対象を居住物件に限定する。 補償対象から戦争を削る。
1994 年	新制度を実施する。

3. Earthquake & War Damage Act 1944 の成立

(1) 背景

ニュージーランドの地震保険制度を考えるとときに、影響の大きかった地震がある。表 4.2 にもあるとおり、1931 年にホーク湾（ネーピア/ヘースティングス）で発生したマグニチュード 7.8 の地震と 1942 年にワイララパ/ウェリントンで発生したマグニチュード 7 の地震である。これらの地震が国家財政に与えた影響は大きく、被災者への救済は遅々として進まなかったことから、自然災害の被災者を救済する基金の必要性が強く認識された。このような状況の下、国民に対し地震災害からの復興を確実なものとする措置として、基金の設置と地震保険の火災保険への自動付帯を骨子とする Earthquake & War Damage Act 1944 が成立し、現在と同様に地震保険が火災保険に自動付帯される制度および、自然災害の被災者を救済する基金ができあがった。

(2) Earthquake & War Damage Act 1944 に基づく地震保険制度

Earthquake & War Damage Act 1944 によって導入された地震保険制度の概要は、次のとおりである。

- ① 地震保険の付帯方式は強制付帯である。
- ② 補償する損害は地震、地震火災に直接起因する損害および損害の拡大防止のため当局が採った措置に直接起因する損害とする。
- ③ 保険料率は 100 NZ ドルに対し 5 NZ セント。
- ④ 保険の対象は不動産および動産とする。
- ⑤ 免責金額は損害額の 1%。最低 20 NZ ドル 最高 100 NZ ドル。
- ⑥ 保険金額は時価を基準に設定する。
- ⑦ 保険金の支払限度額はない。

(3) 地震・戦争損害委員会（Earthquake & War Damage Commission）の創設

国民の生活を保全する目的から 1944 年に地震保険の強制化がスタートした翌年の 1945 年、地震・戦争損害基金（Earthquake & War Damage Fund）の管理機構として地震・戦争損害委員会（現在の EQC の前身）が設立された。

この委員会は、政府の一部門（Agency）として設立され、財務大臣が委員長として委員会を管理・運営するものであった。1988 年の地震・戦争損害法の改正で全額政府出資の特殊法人（Agent）に改組され、民間の法人と同様に各種取引の主体となれる法人格が与えられ、自然災害基金（The Natural Disaster Fund）の管理・運営に責任を負うことになった。

4. 1993年の全面改正とEQC（Earthquake Commission : EQC）の成立

(1) 背景

1944年に制度がスタートしてから44年が経過した1988年、社会環境が大きく変化したこともあって、地震保険制度改革のための報告書がまとめられた。この報告書では、当時の地震保険制度に対し、下記問題が指摘された。

- ① 政府の負う責任額が許容限界を超えている。
工場などの損害を含め予想最大損害額（Probable Maximum Loss）が100～200億NZドル（8,400億円～1兆6,800億円）か、それ以上と見込まれている。政府がこのような経済的負担を負うことは、経済的または社会的に混乱が予想され、健全な財政運営が損なわれる。
- ② 現行強制保険制度はその強制力が効果的でない。
地震保険は強制保険であるにもかかわらず、国民の20%は一部保険であり、20%が無保険である。居住物件であるにもかかわらず火災保険に加入しなければ地震保険に加入しなくて済むということは問題である。
- ③ 比較的小さな地震災害時にも十分守られる制度となっていない。
一部保険は、強制保険制度が時価額と再調達価額の差額を補償していないことにある。また必要十分な損害や休業による費用も補償していない。このように現行制度は無保険の部分を残したままであり、制度の目的である被災者の経済的復旧には不十分となっている。
- ④ 現在の地震・戦争損害委員会は政府機関の殻から抜け出していない。
強制保険であるが故に、地震・戦争損害委員会は効率的・革新的であろうとする姿勢に欠けている。保険を提供するのに必要な経費を把握していない。さらに契約保険金額の増加にもかかわらず、再保険手当を怠っている。また、基金の運用が全て政府国債で、災害発生時にはその交換率や運用率のリスクに対して非常に影響を受けやすい状況にある。
- ⑤ 地震危険に見合った保険料となっていない。
現行制度の料率は一律5%で、建物の構造、材質および耐震性、地域別の地震危険度の差等が反映されていない。
- ⑥ 自分で守ることができる人に対しても地震保険付保を強制している。
現行制度は経済的弱者の加入が不十分であるにもかかわらず、自分自身の資産によってある程度の損害に耐えられる企業や個人に対しても自動付帯としている。このような企業、個人は自分自身で危険に対処すべきである。

(2) 改正の概要

1993年1月1日付けで、Earthquake & War Damage Act 1944はEarthquake Commission Act 1993に改正され、翌1994年1月1日から実施された。

強制保険の目的は、できる限り多くの人々に地震保険へ加入してもらうことであることから、この改正では、強制保険の制度は維持し、さらに消費者が不満を抱く補償内容の改善を図り、かつ、地震・戦争損害委員会を効率的、革新的なものとし、併せて、政府の委員会に対する財政的負担の軽減を図っている。下記はその主たる改定項目である。

- ① 強制付帯の対象から非居住物件を除外する^(注5)。
- ② 非居住物件は1996年末までに段階的に撤退する。
- ③ 居住物件は従来どおり火災保険に自動付帯とし、建物は10万NZドル+GST相当額、家財は2万NZドル+GST相当額と引受限度額を設ける。
- ④ 居住物件は新価ベースで引き受け、補償内容を改善する。
- ⑤ 家財のうち、生活必需品以外の、たとえば自動車、美術品等は保険の目的の対象外とする。
- ⑥ 戦争については担保危険から削除する。
- ⑦ 委員会の名称を「地震・戦争損害委員会」から「地震委員会」に改める。

注5：企業物件から撤退して、居住物件に責任を縮小したことについて、対外的には、民間保険会社のキャパシティが充実してきたからとのことだが、実態は企業物件を抱え込みすぎることの危険性があったという説もある。ICNZによるとEQCが企業物件から撤退した理由は住宅物件を優先するべきという当時の政府の考えに従った、とのことである。

5. 現在の地震保険制度

先述したように、現在のニュージーランドの地震保険制度は、EQC の地震保険と民間の保険会社の地震保険とが並存している。それぞれの地震保険の役割について以下に整理する。

(1) EQC の地震保険の役割

EQC は、大規模自然災害後に被災者の経済的復旧をするという政府の社会的使命を果たす目的で創設された。つまり、政府の社会的な義務を保険制度で果たそうとしたものであり、住宅所有者から保険料を徴収することにより、巨大自然災害に対する政府の財政負担の増加を軽減することも目的としている。

以上のような目的のため、EQC の地震保険は法律により民間の保険会社の火災保険への付帯が義務付けられており、住宅建物の所有者が火災保険に加入すると自動的に付帯される。保険の目的は居住用建物、宅地、家財に限定し、担保危険は地震、地滑り、噴火、地熱作用、津波による損害およびこれらによる火災損害を補償する。なお、宅地の場合は、暴風、洪水による地盤損害を補償する。また保険の目的ごとに加入限度額が存在し、この限度額範囲内の損害を補償し、これを超えた額について補償が必要な場合は民間保険会社の地震保険を別途契約する必要がある。また、支払総額が EQC の支払能力を超過するとその超過部分を政府が全額を負担する。EQC の地震保険に関しては第 6 章で詳細を述べる。

(2) 民間の保険会社の地震保険の役割

民間の保険会社が提供する地震保険は、火災保険の特約（Natural Disaster Damage Extension）である。EQC の地震保険の補償を補完する役割を担っているため、保険の目的としては居住物件だけでなく企業物件も扱っている。住宅物件に関しては EQC では補償されないフェンスやプールなども補償される。また、住宅物件においては EQC の加入限度額を超えた部分について補償する。民間の地震保険に関しては第 7 章で詳細を述べる。