

博士學位論文

内容の要旨
および
審査結果の要旨

乙第11号

2003

創価大学

本号は学位規則(昭和28年4月1日文部省令第9号)第8条の規程による公表を目的として、平成16年3月19日に本学において博士の学位を授与した者の論文内容の要旨および論文審査の結果の要旨を収録したものである。

学位番号に付した乙は、学位規則第4条2項(いわゆる論文博士)によるものである。

創価大学

氏名(本籍)	黒木 松男(東京都)
学位の種類	博士(法学)
学位記番号	乙第11号
学位授与の日付	平成16年3月19日
学位授与の要件	学位規則第4条第2項該当 創価大学大学院学則第17条第5項 創価大学学位規則第3条の3第4項該当
論文題目	地震保険の法理と課題
論文審査機関	法学研究科委員会
論文審査委員	主査 小室金之助 法学研究科教授 副査 金澤 理 法学研究科教授 副査 三井 哲夫 法学研究科教授

黒木松男氏学位申請論文審査報告書

創価大学法学部教授、黒木松男氏は、2003年5月19日、その論文「地震保険の法理と課題」を創価大学大学院法学研究科に提出して、博士（法学）の学位を申請した。後記の委員は、右研究科の委嘱を受け、この論文を審査してきたが、2004年1月9日、審査を終了したので、ここにその結果を報告する。

1.【本論文の構成と内容】

本論文は、地震の発生とその対策としての地震保険の法理論的・実務的側面を考察し、今後の課題を検証することによって、新たな地震保険の在り方を探求しようとするものである。すなわち、市民の生活基盤として最も重要な居住用建物および生活用動産を、地震による損害リスクからどのように守るのか、国民が被った地震損害に対する保険的保護としてはどのような形態が望ましいか、さらには、その改善のための将来的な展望という課題の克服を試みている。その考察方法として、地震保険の歴史的考察と将来の展望を縦軸とし、地震保険の比較法的考察を横軸にすえて考察している。

以上の考察方法にしたがい、本論文の構成は、序論、第1編「地震保険の創設と改善」、第2編「地震保険の比較法的考察」、第3編「地震保険の特質と課題」、結論より構成されており、まず、本論の第1編を地震保険の歴史的考察にあて、第2編において、その比較法的考察を行い、第3編および結論では、地震保険の新たな在り方を検討するというものである。以下、編別に沿って、その内容の要旨を述べる。

第1編「地震保険制度の創設と改善」－地震保険の歴史的考察－

第1編「地震保険の創設と改善」は3章より構成されている。著者は、まず第1章「地震保険前史」において、わが国に近代的な欧米の保険制度を導入しようとした明治期に遡り、地震保険が創設される前の地震保険前史に触れつつ、わが国で損害保険事業を開始しようとした段階で、地震をどのように位置づけるべきかについて、どのような議論が展開されたかという点を取り上げている。特に、わが国における損害保険事業の導入に多大な功績のあった、ドイツ人のパウル・マイエツト（Paul Mayet）が、日本において、地震をどのように捉え、火災保険の中で地震はいかなる地位を占めるべきかを論じた「日本家屋保険論」および「災害救済論」を中心に考察している。

次に、第2章「地震保険の創設」においては、地震保険制度を創設する直接的機縁となった1964年（昭和39年）の新潟地震を取り上げ、この地震の後に、わが国に地震保険制度を創設するとすればどのような地震保険の仕組みにすることが望ましいかという国

会における論争に触れている。

さらに、第3章「地震保険の実績と改善」および第4章「阪神大震災による衝撃と改善」において著者は、地震保険の創設後に日本で発生した多くの地震によって、同制度の改善の必要性についてなされた論議に触れつつ、それによっていかなる改善が実施されたかという、地震保険制度の改善史について考察している。特に、1978年（昭和53年）に発生した宮城県沖地震および1995年（平成7年）の阪神・淡路大震災（以下阪神大震災という）が、その地震被害の程度の深刻さから、地震保険の改善の大きな原動力となったという史実を検証している。

第2編「地震保険の比較法的考察」

本編第1章「アメリカ合衆国における地震立法」で著者は、アメリカ合衆国における地震および洪水に関する地震立法史を俯瞰している。

また、第2章「カリフォルニア州における地震保険」においては、アメリカ合衆国の中で最も深刻な地震被害を経験している、カリフォルニア州における地震保険制度を取り上げている。カリフォルニア州における1989年のRoma Prieta地震および1992年のNorthridge地震が、衝撃的な地震災害となり、それらの地震が、カリフォルニア州における地震保険制度にどのような影響を与えたのかという問題を考察し、カリフォルニア州地震公社（California Earthquake Authority：CEA）を中心とする現在の地震保険制度を批判的に検討している。すなわち、この2つの地震が、それぞれSan FranciscoおよびLos Angelesという大都市を襲い、きわめて深刻な人的・物的両面にわたる被害を齎したことによって、カリフォルニア州の地震保険制度は抜本的な改革の波にさらされたことに触れ、Roma Prieta地震を契機に、それまで地震の集積損害による支払保険金を抑制する手段であった小損害不担保（deductible）の部分を強制地震保険によってカバーしようとする前向きな努力や試行錯誤がなされたが、Northridge地震によって、それらの努力も一瞬にして泡と消え、地震保険制度の後退という方向に転換せざるを得なかったことを検証している。さらに、1996年のカリフォルニア州地震保険法の改正によって設立されたCEAを中核とするカリフォルニア州の地震保険制度の現状と課題を検討している。

第3章「ニュージーランドにおける地震保険」において著者は、日本やカリフォルニア州と同じく、環太平洋地震帯に属し、地震危険の脅威に曝されているニュージーランドにおける強制地震保険制度を取り上げている。第2次世界大戦を契機として、ニュージーランドは、世界でその類をみない強制地震保険制度を創設したが、本編において著者はニュージーランドにおけるEarthquake Commissionを中心とする地震保険制度を批判的に考察している。

第3編「地震保険の特質と展望」

第3編「地震保険の特質と展望」の第1章「地震保険の特質と課題」において著者は、わが国の地震保険制度とカリフォルニア州の地震保険、ニュージーランドの地震保険、農協の建物更生共済の自然災害担保、企業物件地震危険担保特約および水害保険などの諸制度と比較検討することによって、地震保険の特質を明確にしようとしている。また、地震保険の基本構造を理解する意味で、その損害填補契約性、被保険利益、保険事故および担保損害をどのように解すべきかという地震保険の法的構造の問題について考察している。さらに、地震保険の強制保険化の問題、その発生地震損害の規模や巨大地震の発生が予想される地域を限定して、それらに応じて地震保険金の支払金額を区別していく方法の合理性や妥当性に言及している。

第2章「地震免責約款の新たな展開」で著者は、最近の地震において、地震免責約款の解釈が従来の解釈と違って、新たな方向性を指し示す展開がなされているが、特に、奥尻島地震津波災害事件における地震免責約款の有効性を争う論争、また、阪神大震災における裁判闘争の中で、地震免責約款の因果関係を争う論議などを取り上げ、これらの地震免責約款に関する解釈の新たな展開は、以前の約款解釈に一つの波紋を投げかけるものであることを指摘している。

第3章「阪神大震災以後の地震保険の改革提案」および「結論 新たな地震保険制度の構築に向けて」において著者は、阪神大震災以後に主張された地震保険の改革提案や提言を取り上げ、それぞれの改革・改善内容のメリット・デメリットを分析しながら、わが国にふさわしい地震保険の姿を浮彫りにしようと試みている。その前提として克服しなければならない諸課題を列挙し、その課題の解決方法を模索している。そして、新たな地震保険制度の再構築に向けて、新たな地震保険制度のあるべき姿を提唱している。その提唱の骨子は、地震保険料の引き下げ、地震保険の強制保険化、政府がその支払責任に 대응する個々の地震保険金の支払限度額の引き下げ、強制地震保険と任意地震保険の2階建方式による担保範囲の拡大を目指すことなどを主張している。そして、巨大地震から逃れられないのが日本の宿命である以上、この宿命を真摯に真正面から受け止め、市民を巨大地震から守り、万が一巨大地震が発生したとしても、日本沈没のような最悪の事態を回避できるような、信頼のできる理想的な地震保険制度という安全装置を構築する必要性を主張している。結論として著者は、そのために、実際に発生した巨大地震に対処するためだけの近視眼的・場当たりの対応ではなく、長期的な視座に立って未来を志向する抜本的な解決の方途を見出すことの重要性を強調している。

2.【本論文の評価】

・ 全体的評価

本論文は、著者が、1995年1月に発生した阪神大震災の際に露呈されたわが国の地震保険制度の欠陥に強い衝撃を受け、その後、1997年に創価大学在外研究員として、Harvard Universityにおいて研究に従事していた際に巡り合ったアメリカの地震保険関係の学者の著書・論文に触発され、2002年にはNew Zealandにおける地震保険の運営主体や Victoria University における調査研究などを踏まえて研究を重ね、新しい地震保険制度の提唱を試みた労作である。また、その論述の技法は、地震保険の歴史的考察を縦軸に据え、外国の地震保険制度を検証する比較法的研究を横軸に取った、これまで多くの研究者が選択して成功を収めている正統的で堅実、かつ、このテーマに最もふさわしいものである。さらに、その執筆の姿勢は、丹念に仕上げられ、かつ、熱意をもって読者を説得しようとする意欲あふれるものであると評価できる。

・ 個別的评价

第1編「地震保険制度の創設と改善」 - 地震保険の歴史的考察 -

第1章「地震保険前史」では、著者の関心は、明治初期のお雇外人の1人であるドイツ人パウル・マイエット (Paul Mayet) の「日本家屋保険論」(1878年)および「災害救済論」(1891年)に注がれ、その詳しい紹介が行われている。「日本家屋保険論」は、地震、暴風、洪水及び戦乱をも火災保険の基本的担保に組み込んだ家屋の国営強制保険の提唱であり、そこでは、各種の統計や年報を駆使して具体的な損害率や保険料算定をも綿密に行っている。この提案は、時の大蔵卿大隈重信の目に止まり、大蔵省の中に火災保険取調掛が設置され、家屋保険法草案まで作成されたが、内務省の反対に日の目を見ることができなかった。濃尾地震に触発された「災害救済論」においても、家屋保険料の具体的な算出方法、公立家屋保険局の組織などが詳細に語られている。両論文の内容の中心的部分は、後述する本書の結論である「新たな地震保険制度の構築に向けて」の中に昇華しており、極めて大きな影響を与えている。これは、先駆者マイエットに対する著者の強い傾倒を伺わせるものである。

続いて著者は関東大震災後に発生した、火災保険における地震保険約款をめぐる論争、火災保険国営間遠等について、著者の見解を交えつつ、詳細に紹介している。

第2章「地震保険の創設」では、1964年6月の新潟地震を契機として、住宅物件を対象とした地震保険制度に対する一般大衆の要請が高まり、1965年4月の保険審議会答申を経て、地震保険料率については損害保険料率算定会による大蔵大臣に対する認可申請、事業方法書、保険約款等の基礎書類については個社による同大臣に対する認可申請が行われ、これらが認可された1966年6月に、損保全社から地震保険が発売されるに至った経緯が述べられている。創設当時の地震保険においては、地震損害の過度の集中によ

る危険を分散するために、全損のみ担保、填補額に限度を設定、住宅物件に限定、地再社による再保険制度の導入等の措置が採られたが、十分ではなかったこと、また、逆選択を回避する手段として、住宅総合保険等には地震保険を自動付帯させ、普通火災保険には任意付帯としたが、後に全て原則自動付帯方式に統一されたことを指摘している。

第3章「地震保険の実績と改善」および第4章「阪神大震災による衝撃と改善」では、前述の本論文の構成と内容で紹介されているように、地震保険制度の改善についての史的考察を試みている。

第2編「地震保険の比較法的考察」

第1章「アメリカ合衆国における地震立法」で著者は、アメリカ合衆国における地震および洪水に関する立法史を詳細に紹介している。その翻訳に尽くした努力は認めるけれども、本論文ではこの部分は傍論に過ぎず、しかも記述は冗長であり、めりはりの利いた要約を行う必要があったように思われる。

第2章「カリフォルニア州における地震保険」は、著者が最も力を注いだ個所の一つである。カリフォルニア州の地震危険および地震立法から説きおこし、同州保険法中の地震保険に関する規定および地震保険制度について、火災保険証券の拡張担保である地震損害担保特約を中心として、具体的な事実に基づいた検証を行っている。特に、「カリフォルニア州における強制地震保険（ミニ地震保険）の創設と挫折」の項においては、前述の本論文の構成と内容で紹介されているように、同州政府の考案した強制地震保険制度が1年も持たずに廃止された状況について、続いて「1996年のカリフォルニア州地震保険法改正法」の項では、1994年に発生したNorthridge地震の衝撃により追打ちを掛けられ、それを機に同州保険法の改正により新たな地震保険制度が創設された事情とその制度内容、特にカリフォルニア州地震公社（CEA）の役割と仕組みについて、詳細な検証を行っている。章末の同州の地震保険制度に対する批判的検討の項では、その後は大地震による脅威を免れているために順風に恵まれているCEAの進むべき方向について、著者の鋭い批判的検討が展開される。即ち、（1）CEAの提供する地震保険商品は、担保内容が不十分であるのに保険料が高いため加入者数が低迷しているので、改善の必要があること、（2）小損害不担保の割合を引き下げ、被保険者や過去の被災者の不満を取り除く必要があること、（3）制度破綻に備え、州政府および連邦政府による再保険を立ち上げて財政基盤を磐石にすることが望ましいことを提言している。この制度改善に付いての提言は、地震保険に対する著者の学識と熱意を示すものといえよう。

第3章「ニュージーランドにおける地震保険」では、著者は、日本と同じく環太平洋地震帯に属し、地震災害の脅威にさらされているニュージーランドの強制地震保険制度の沿革、特徴および現在検討されている諸課題について詳しく紹介したうえで、制度の批判的検

討を試みている。特に、(1)この保険の運営主体が Earthquake Commission という政府認可特殊法人 (Crown Agent, 会社形態に潜在的にはなりうる法人) であり、(2)火災保険に強制付帯する方式を採用し、また、(3)集積損害による支払保険金の累積をセーブする対策として支払保険金の制限を行い、(4)保険料の画一性と低廉性を追求するなどの点に強い関心を持ち、(1)(2)については支持、(3)(4)については批判的見解を述べている。著者はこの場面を借りて、その提唱しようとするわが国の新地震保険制度構想への伏線を張っているように思われる。

第3編 地震保険の特質と展望

第1章「地震保険の特質と課題」では、わが国の地震保険制度の再構築を提唱する準備作業として、アメリカ、ニュージーランドの地震保険や、JA 共済の建物更生共済、損保の企業物件地震危険担保特約、および水害保険との本質的相違点について、必要な整理を行っている。つぎに、同様な目的で、同じく損害保険とはいっても、既に社会に定着し完熟期にある伝統的な種類に属する保険とは異なり、いわば発展途上にあり、しかも社会政策的な色彩の濃厚な地震保険の法的構造を理解するための検証がなされている。ただし、「地震保険における担保損害」の項は、第1編第3章の記述と重複があり、単行本にまとめる際の整理が不十分であったとの印象を否めない。著者の最も得意な分野である「強制保険化の問題」の項では、財産権の侵害性、火災保険への強制付帯のメリット、デメリット問題点について、具体的な場面や施策を想定しつつ突っ込んだ検討を行っており、読みごたえがある。もっとも、小損害不担保 (免責歩合) と地震保険料の割引率をリンクさせる提案は面白いが、支払が短期に集中する地震保険の査定の迅速化には妨げになるという難点もあり、実現は難しいと思う。また、「巨大地震と中小地震の区分問題」の項において第2の見解が妥当であるとされているが、著者の論証後もなお疑問が払拭しきれない部分が残る。

第2章「地震免責約款論の新たな展開」において、著者は、火災保険における地震免責条項をめぐる論争を時系列的に追跡し、地震保険制度実施後の奥尻島地震津波災害に関する学説・判例における約款解釈論の新たな展開について詳細な検討を行い、新しい解釈の可能性を指摘している。すなわち、従来の地震免責条項の規範性をめぐる論争のほか、保険者に地震免責条項および地震保険の情報開示説明義務を課するかどうかおよびその義務違反の効果をめぐる論争が生じたこと、また、阪神大震災のいわゆる「通電火災」に関する大阪高裁判決において、地震と通電火災をめぐる相当因果関係の認定と地震免責条項の適用の判断を分離した解釈が行われたことなどを取り上げ、学説・判例の分析と新解釈の主張を行っている。もっとも、地震免責条項に関する大阪高裁平成13年10月31日判決 (判例時報1782号124頁) においては、消費者保護法10条 (消費者の利益を一

方的に害する条項の無効)の視点が判決理由に盛り込まれているので、本書でもこの視点からする検討が加えられることが望ましかったと思われる。

第3章「阪神大震災以後の地震保険の改革提案」では、著者は、新しい地震保険制度再構築の素材として、阪神大震災以後に提起された兵庫県や各政党等の改革提案を取り上げ、いずれも一長一短があるとの批判的検討を加えている。

結論 - - 新たな地震保険制度の構築に向けて

この項は、地震保険制度の法理と課題について論述し検討した著者の見解をまとめ、新たな地震保険制度の構築に向けて凝縮させた核心の部分である。この項において著者は、わが国が環太平洋地震帯に属するという宿命を真正面から受け止め、市民を巨大地震から守るという要請に応えるべく、政府が責任をもって運営する強制地震保険を支柱とした安全装置を構築する必要性を、強く主張している。そして、日本が、法理論の面でも洗練され、保険実務の面でも使い勝手のよい地震保険制度を実現することができれば、日本と同様に地震災害に苦しむ環太平洋諸国にとっても、理想的なニューモデルの提供という国際貢献にもつながるとの抱負を語っている。

まず、地震保険制度改革の方向性としては、(1) 現行制度のマイナーチェンジ、(2) 現行制度の再構築・フルモデルチェンジ、(3) 完全民営化の3つがあるとし、この3つの方向性を念頭におきながら、比較法的観点も視野に入れつつ、克服すべき諸問題を整理してゆく。ここでは、著者の意図と問題の切り口が明確に示されており、論旨のスムーズな展開を期待させる。

克服すべき諸問題としては、(1) 保険方式と税法式を選択、(2) 運営主体 (3) 強制保険化、(4) 保険料率の低廉化、(5) 支配保険金の限度額、(6) 総支払限度額の問題があるとし、これらを順次検討して歯切れ良く結論を導いている。すなわち、(1) については保険方式の堅持する。(2) については政府(具体的には「日本地震[保険]公社」=特殊法人)とするが、保険料の徴収、損害査定、保険金支払等については損保会社が担当する。(3) 強制保険化は、火災保険契約への地震保険の強制付帯の方式で行う。(4) 保険料率は、現行の地震危険度に応じた段階的料率設定を維持するが、(5) の支払保険金限度額を居住用建物の全損で500万円程度に押さえることによって、低廉化を図る。(6) 総支払限度額は、政府が無責任を負うことが理想であるが、現時点では、あらゆる地震保険請求金額が総支払限度額の中に収まるよう制度設計すべきであるとする。著者がここでモデルとしているのは、自動車保険における自賠責保険と任意対人賠償保険のような関係であり、第1層部分を政府の強制地震保険が、第2層部分を損保会社の任意地震保険が担当するという、地震保険の2層構造が想定されており、著者がたんなる理想論に走ることなく、地に足のついた実現の可能性を秘めた提言を目指していることが好感される。

・ 総括的評価

著者は、本書において地震災害および地震保険に関するあるゆる問題点を網羅し、かつ、これに関する学説・判例や多くの文献を渉猟しつつ検討し、また、アメリカのカリフォルニア州およびニュージーランド等の地震および地震保険立法や実務との比較法・比較文化的考察の中で、鋭い分析力を駆使して、既存の制度や学説を整理しつつ、適切かつ独自の見解を述べることにより、研究者としての高い資質を示している。

保険法の中でも、自動車保険や火災保険等の伝統のある分野と異なり、邦語文献のみならず外国語文献も比較的乏しい地震保険というテーマに取り組んで、新しい地震保険制度を提唱するためには、創造力が求められるだけではなく、批判的立場からする反論を予想して、それからの攻撃に対する周到な防御線を張り、それを説破する論理を用意する必要がある。著者は、パウル・マイエットに始まるわが国における地震保険をめぐる論争や、アメリカ、ニュージーランド等における比較法的研究の中から予想される反論を抽出し、自説の正当性について説得力ある論証を進めており、その真摯な努力は十分に評価できる。

以上要するに、本書は、著者の今日までの高い水準の研究成果を示すもので、理論的にも、立法論としても、わが国の保険法および保険学の学界、実務界に多大の貢献をするものとして、高く評価することができる。ただ、本書で展開されている著者の提案は、将来のわが国における地震保険制度についての粗削り私案に止まるものであるから、今後さらに精緻なものに仕上げる作業が残されているように思う。

本書は、まさに著者の将来の不断の研鏡の一里塚ともいうべきものであり、今後益々の精進を期待してやまない次第である。

3.【結 論】

以上の審査の結果、後記の委員は、本論文の提出者が博士（法学）の学位を受けるに値するものと認める。

2004年1月9日

審査委員

主査 創価大学教授 法学博士（早稲田大学）

小室 金之助

創価大学教授 法学博士（早稲田大学）

金澤 理

創価大学教授 博士（法学）（筑波大学）

三井 哲夫