

森林保険制度に関する検討会 ― 論点整理と検討の基本方向 ―

平成 22 年 10 月の行政刷新会議事業仕分けにおいて、森林保険特別会計については、「廃止（国以外の主体へ移管）（早急に、移管する主体を検討。それまでの間、暫定的に区分経理を維持）」との評価結果が出された。

この評価結果を受け、損害保険会社の森林保険への参入に当たっての課題を検討し、その対応策を整理するため、林野庁は、平成 23 年 2 月に「森林保険制度に関する検討会」を設置し、途中、東日本大震災により中断したものの、これまで計 4 回にわたり検討を行ってきた。この検討の中では、社団法人日本損害保険協会及び一般社団法人外国損害保険協会会員会社を通じてヒアリングへの協力依頼等を行い、損害保険会社 7 社*に出席いただいてヒアリングを実施した。また、損害保険会社からのヒアリングの場で課題として指摘された自然災害に係るリスク分析について、学識経験者からのヒアリングを実施した。

この「論点整理と検討の基本方向」は、これらのヒアリングを受け、これまでの検討の中で論点となった事項について整理し、併せて今後の検討方向を示したものである。

1 純保険料の算定

（１）純保険料の算定方法

（論点）

森林国営保険における純保険料の算定は、過去 30 年間の平均事故率をもとに算定しているが、森林国営保険と同様に過去の損害査定データ等によって純保険料を算定することについて、損害保険会社の考え方は次のとおりであった。

- 頻度・規模が急速に増大しつつある気象災、発生間隔が極めて長くかつ巨大災害となりうる噴火災は、30～40 年程度の過去の実績のみによって純保険料を算定できるものではない。
- 過去の実績を用いて行う統計学的手法は、データ把握と現在ベースへの修正に問題点が多いこと、観察期間を超える再現期間を持つ災害の評価は不十分であることなどから適当とは言えない。

* あいおいニッセイ同和損害保険株式会社、共栄火災海上保険株式会社、株式会社損害保険ジャパン、東京海上日動火災保険株式会社、日本興亜損害保険株式会社、富士火災海上保険株式会社、三井住友海上火災保険株式会社

（検討の基本方向）

移管先となる損害保険会社においては、将来の損害予測を通じて純保険料を算定する必要があり、そのためには、自然災害に係るリスク分析を行うことが必要である。

（２）自然災害に係るリスク分析と将来の損害予測

（論点）

１の（１）で述べた将来の損害予測について、損害保険会社の考え方は次のとおりであった。

- 森林保険の純保険料率を算定するためには、気象災、噴火災ともに、樹種、林齢、地域等の区分ごとに、発生事故の態様及び損害発生状況に関する長期間にわたるデータを確保した上で、気象災、噴火災と樹種、林齢、地域等との相関関係等进行分析するとともに、将来の損害予測や最大損害額の試算等を行うことが必要である。
- 森林保険の引受けに必要な信頼性の高いリスク分析手法が確立されていないため、適正な料率水準・料率区分や引受け可否の判断基準の設定、リスク量（将来の損害額）の定量化が困難な状況である。
- 現在、森林に対する想定損害額算出モデルは日本に存在しておらず、また、新たな開発にも困難を伴うと推測する。

さらに、森林の自然災害に係るリスク分析等について、学識経験者からヒアリングしたところ次のとおりであった。

- 日本の複雑な地形では、狭いエリアの予測モデルはある程度できても、その解像度を保ったまま全国に広げることは膨大な労力を要することから、現実的には対応が困難である。また、森林被害に係るデータの蓄積が乏しいことから、作成したモデルの信頼性について検証することも現時点では困難である。
- 風害、雪害以外の森林国営保険の対象となっている気象災害（水害、凍害、干害、潮害）については、まだ災害の発生メカニズムの研究段階であって、予測するまでには至っていない。

（検討の基本方向）

移管先となる損害保険会社において森林の自然災害に係る信頼性の高いリスク分析が

できるよう、自然災害に係る損害データの蓄積を行うことが必要である。その際には、現在の科学的知見と損害保険会社が求める信頼度のリスク分析とのすり合わせを行いながら、自然災害に係る損害データをどのように蓄積すべきかなどの検討を併せて行うことが必要である。

2 再保険制度

（論点）

昨年10月の行政刷新会議事業仕分けでの「とりまとめ内容」では、「国の再保険機能をどのように維持していくのかも検討課題としたい。」とされているところである。再保険制度の必要性について、損害保険会社の考え方は次のとおりであった。

- 気象災・噴火災は、年ごとの損害発生状況に変動があり、ときに大規模損害が生じる危険もあると考えられ、安定的な制度運営の上では再保険制度が必要である。
- 民間の再保険市場は、状況により「再保険を十分に手当できない」、「再保険料が高騰している」などの事態が発生することも想定され、安定的な再保険の措置という観点では課題があるため、国による再保険が必要である。
- 巨大自然災害への対応に備えて、一定額を超える損害について国が補償するような再保険制度が必要である。

（検討の基本方向）

森林保険に係る再保険制度について、国の関わり方のあり方等を含めて更に検討を進めるべきである。

3 森林保険業務の実施体制

（論点）

森林国営保険では、国は、森林組合等に対し、保険料の領収保管や国庫への納付等の事務を委任しているところである。自然災害を対象とした森林保険を取り扱うための実施体制の整備について、損害保険会社の考え方は次のとおりであった。

- 引受時の物件の実情調査が必要であり、また、森林損害に関する事故発生日の特定、事故原因の確認、損害認定・損害額算出等を行うため、専門性を有した社員の配置が必要となる。

- 豊富な経験と知見を有する森林組合と連携するため、森林組合に代理店業務の委託を行うことが必要となる。
- 損害査定体制を構築する際、森林組合の支援を受けることも、一つの選択肢である。
- 損害保険会社が、査定実務を行う森林組合に代理店を委託することは、損害調査の公平性を阻害するおそれがあるとみなされ、現実的には困難である。

(検討の基本方向)

損害保険会社と森林組合等との連携方策等について、柔軟な考え方の下、更に検討を進める必要がある。

4 森林保険のマーケット規模

(論点)

森林保険のマーケット規模について、損害保険会社の考え方は次のとおりであった。

- マーケットの規模は大きくなく、今後も成長が見込めない、むしろ縮小傾向ではないかと考えている。
- 安定的な制度運営のためには、マーケット規模は大きいほどよく、例えば保険料で100億円程度あるようなマーケット規模が望ましい。
- 現在のマーケット規模は、必ずしも大きいとは言えないが、地球温暖化対策や森林・林業再生等により、森林の価値が向上すれば拡大する可能性はある。

(検討の基本方向)

「森林・林業再生プラン」の進展に伴い、森林資源の持続的・循環的な利用が進むと、森林保険の役割も高まると考える。このような現状で考え得るマーケット規模を検討し、損害保険会社が安定的な制度運営を図ることが出来るよう、森林保険への加入が増加へ転じるような方策について検討する必要がある。

5 森林保険事業の永続的かつ安定的な運営等

(論点)

昨年10月の行政刷新会議事業仕分けでは、森林国営保険の国以外への主体への移管に

当たっては、農林水産省は「永続的かつ安定的に保険事業が運営されること」、「森林所有者（被保険者）の負担が今以上に増えないこと」が前提条件であるとした。この点について、損害保険会社の考え方は次のとおりであった。

- 民間保険会社は適正な利潤を確保しなければならないため、保険契約の損害率等に応じて保険料水準を引き上げたり、加入を断る場合がある。また、将来的には、当該保険商品の引受け方針を変更したり、販売を停止したりすることもあり得る。
- 株式会社としては、株主に対して利益を還元し責任を果たしていくことも必要であり、商品の見直し、保険料率の引上げ・引下げ、場合によっては撤退も視野に検討することが必要となる。
- 将来的に「商品内容の変更」や「販売保険料の見直し」、更に「商品販売の停止」等を行わない約束はできず、農林水産省が示した2つの前提条件（「永続的かつ安定的に保険事業が運営されること」、「森林所有者（被保険者）の負担が今以上に増えないこと」）の下で森林保険の販売に参入することは困難である。

（検討の基本方向）

農林水産省が示した前提条件については、国が再保険制度等を措置することにより、一定程度、担保出来ると考えられることから、純保険料の算定方法や森林保険の加入率の向上とともに再保険制度等について検討する必要がある。なお、「森林所有者（被保険者）の負担が今以上に増えないこと」という前提条件については、①森林国営保険においても保険料の見直しは定期的に行っているところであり、損害保険会社への移管に伴い、保険料が大幅に上がることが無いようにとの趣旨であるとともに、②損害保険会社としては、保険料の水準を将来の損害予測等を通じて算出した上で、さらに適正な利益を確保する必要があるとの認識であることも踏まえて検討することが必要である。

6 今後の検討に当たっての留意点

今後の検討に当たっては、以下の森林の自然災害に係る保険適用の困難性や森林保険の役割も踏まえて検討することが重要である。

（1）大数の法則の適用困難性

損害保険会社では、一般に“大数の法則”を用いて純保険料率の算定が行われており、すなわち、大量のデータを収集し、それらを統計手法により解析することで適正かつ安

定した保険料率を求めている。対象となる保険事故について見ると、例えば、建物出火件数は、近年、年間 3 万件前後で推移し、年々の建物出火件数はほぼ一定値になることが知られている。また、交通事故件数も、建物出火件数と同様なことが言える。

一方、森林国営保険においては、填補対象として、風害等の気象災が追加された昭和 36 年からこれまでの約 50 年間を見てみると、例えば、風害の年間の填補件数は、最多の年度で約 9 千件程度、最少の年度で 3 件と、非常に大きなバラツキがある。また、風害に係る過去約 50 年間の填補件数を合計したとしても、約 5 万件程度と建物出火件数等に比べて非常に小さい。

このように、森林の自然災害に係るリスクは、データを収集しても統計的に予測しにくく、“大数の法則”が十分に機能しない種類のリスクであると言える。

(2) 巨額となる損害

大規模な台風が上陸した場合等はその被害地域は広範囲に及び、森林に係る損害額も巨額となることがある。例えば、平成 3 年度には、3 個の台風が相次いで上陸、接近し、九州地方を中心に 30 都道府県の森林で被害が発生し、民有林における損害額は 1,300 億円にまで及んだ。

地球温暖化が進んだ場合、夏季の降水量及び大雨の日数、非常に強い台風の数が増えることなどが予想されている。このため、森林の自然災害に係るリスクは、将来的には一層大きくなり、森林の自然災害に係る損害が巨額となる可能性がある。

(3) 森林の生立^{せいりゅう}の判断に係る専門的判断

樹木は生物であることから、被害を受けた場合、枯死はしないまでも再び生立できなくなる「生理的生立不能」になる場合がある一方、倒木起こし等通常の林業的手段により、生立が維持される「復旧可能」な場合もある。前者の「生理的生立不能」な場合は損害填補の対象となるが、後者の「復旧可能」な場合は当然ながら、損害填補の対象除外となる。このため、森林の損害認定等にあたっては、森林・林業の専門的知識を踏まえた判断が必要となる。

(4) 森林保険の役割

平成 21 年 12 月に策定した「森林・林業再生プラン」を踏まえ、今年度を「森林・林

業再生元年」として、4月には森林法の改正、7月には森林・林業基本計画の変更が行われ、これまでの施策を抜本的に見直し、新たな取組が開始されている。これらの取組が進展することにより、今後、森林の価値は高まることが期待される。また、今般、東日本大震災、その後相次いで集中豪雨や台風の災害に見舞われたところであり、さらに、地球温暖化が進めば今後これまでに発生したことがないような異常気象による森林被害の発生も危惧されている。

森林は、国土の保全、水源の涵養、地球温暖化防止等の多面的機能の発揮を通じて、国民が安心して暮らせる社会の実現や、木材等の林産物の供給源として地域の経済活動と深く結びつくなど、我が国が有する貴重な再生可能資源である。また、林業は、適切な生産活動を通じて、森林の有する多面的機能の発揮や山村地域における雇用の創出に大きな役割を果たしている。

森林保険は、林業生産活動を継続的に実施していく際のセーフティネットとして森林所有者自らが災害に備える災害対策の一手段であり、今後、「森林・林業再生プラン」を踏まえた取組の進展等によりその役割が一層重要になるものと考えられる。

森林保険制度に関する検討会設置要領

平成 23 年 2 月 28 日
林 野 庁

第 1 目的

森林保険特別会計については、平成 22 年 10 月の行政刷新会議事業仕分けにおいて、「廃止（国以外の主体へ移管）（早急に移管する主体を検討。それまでの間、暫定的に区分経理を維持）。その際、国の再保険機能をどのように維持するか、検討課題」と評価されたことを受け、損害保険会社の森林保険への参入に当たっての課題を検討し、その対応策を整理する。

第 2 委員の選定

学識経験者等から選定し委嘱する。

第 3 運営

1. 座長

検討会に座長を置き、委員の互選により選任する。座長は、検討会の議事を運営する。

2. 検討会の公開

検討会の議事は、原則公開とする。

3. 事務局

検討会の事務局は林野庁に置き、検討会の庶務は森林整備部研究・保全課において行う。

4. 検討会の委員には、旅費及び謝金を支払う。

5. 雑則

前各項に定めるもののほか、検討会の運営に関し必要な事項は、座長が検討会に諮って定める。

「森林保険制度に関する検討会」委員名簿

こうろき 興梠	かつひさ 克久	国立大学法人筑波大学大学院生命環境科学研究科准教授
こじま 児島	ひろたか 廣隆	全国森林組合連合会常務理事
ごとう 後藤	げん 元	国立大学法人東京大学大学院法学政治学研究科准教授
(座長) し が 志賀	かずひと 和人	国立大学法人筑波大学大学院生命環境科学研究科教授

(敬称略、五十音順)

ヒアリング出席社等

(損害保険会社)

あいおいニッセイ同和損害保険株式会社

共栄火災海上保険株式会社

株式会社損害保険ジャパン

東京海上日動火災保険株式会社

日本興亜損害保険株式会社

富士火災海上保険株式会社

三井住友海上火災保険株式会社

(学識経験者)

齊藤 哲 独立行政法人森林総合研究所 植物生態研究領域 育成林施業担当チーム長

検討会の開催状況

第1回 平成23年3月7日

- ・損害保険会社の森林保険への参入に当たっての課題について

第2回 平成23年9月30日

- ・損害保険会社からのヒアリング

第3回 平成23年10月28日

- ・学識経験者からのヒアリング
- ・共同保険等について
- ・中間とりまとめに向けた検討の基本方向

第4回 平成23年12月8日

- ・論点整理と検討の基本方向