

関東大震災の火災保険問題について

—近代日本の被災者支援の問題点—

伊藤匠(中央大学)

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災のあと、被災者たちが頭を悩ませた問題の一つがお金にかかわる問題であった。^{ふくしま みやぎ いわて}福島・宮城・岩手の被災三県で、日本弁護士連合会が対応した法律相談の件数は、一年間で約3万8000件にのぼる¹。その中でも多くの割合を占めたのが、借家やローンなど住宅に関する相談や支援金制度に関する相談であった。

この支援金制度について、現在日本では様々な法律が制定され、被災者に対する支援が明示されている。これらの法律の中で、被災者へ直接金銭を支給する形での支援を定めているのが、「災害弔慰金の支給等に関する法律」(以下、「災害弔慰金法」という。)である。

しかし、「災害弔慰金法」が成立したのは1973年であった。それまで自然災害の被災者に対する金銭支給による支援は行われていなかったのである。その根底には、自然災害による個人への被害は、個人の自助努力によって対処するべきであるという考えが存在していた²。

約100年前の1923年(大正12年)、その年の9月1日に関東大震災が発生した。この地震による死者・行方不明者数は10万5385人、住宅被害件数は37万2659棟に及ぶ³。ただし、「災害弔慰金法」のような金銭支給制度は存在せず、また、個人の自助努力が暗黙の裡に求められていたため、被災者は自力で生計の立て直しや家屋の再建を行わなければならなかった。そこで、関東大震災からの生活再建のための費用を被災者たちは火災保険金に求めたのである。

ただし、当時の火災保険契約には、地震免責条項と称される規約が存在した⁴。この条項では、「原因の直接と間接とを問はず地震又は噴火の為に生じたる火災及び其延焼其他の損害」に対して、会社側は損害補填の責任を持たないと定めている。しかし、関東大震災という大災害を前に、政界や財界、大多数の被災者が地震免責条項を無視して、保険金の支払を求めたのである。その結果、火災保険問題と呼ばれる社会問題および政治問題へと発展するのである。

東日本大震災と同じように、関東大震災においても、被災者たちは金銭支給による支援を求めている。その受け皿となる制度が存在しなかったために、火災保険問題は生じた。本報告では、この火災保険問題を通じて、当時の政府や損害保険会社の対応から、金銭支給による被災者支援の制度の意義を考える。

2. 火災保険問題の発生と経過

保険業を監督する農商務省は、関東大震災による被害に対する火災保険の罹災契約金高の総計を23億8000万円と算定した⁵。この罹災契約金高に対し、日本国内で経営する損害保険会社全社合計の資産額は2億7000万円であった。損害保険会社全社が全力を尽くしたとしても、保険金を全額支払うことは到底できない状況であった。

農商務大臣の^{でんけんじろう}田健治郎は、1923年9月5日の閣議で、地震免責条項や資産額をふまえて、損害保険

会社には法的な支払責任や保険金支払いの負担能力が無いと報告している⁶。

しかし、実業界の有力者は保険金支払の督促を政府に求め、被災者の中からも火災保険金請求^{かさいほけんきんせいきゅうかくく}各区^{れんごうかい}聯合会が結成されるなど、保険金支払に向けた組織的な活動が始まった。9月10日に開かれた^{かんだく}神田区^{めいよしよくきょうぎかい}名誉職協議会^{めいよしよくきょうぎかい}は、保険金支払を被災者の生活再建と金融の回復に必要であるとして、東京市の各区に行動を起こすことを訴えている⁷。

そうした状況で、政府は9月12日に詔書を、9月16日に内閣告諭号外を出した。詔書では、会社が「利益保障ノ為ニ多衆災民ノ安固ヲ脅ス」ことの無いように求めている⁸。内閣告諭号外では、「保険事業ノ如キハ其ノ性質上社会公衆ノ安固ヲ目的トスルモノ」なので、被災者の「信頼ニ負カサルヤウ犠牲ノ精神ヲ發揮」するように求めている⁹。

政府は詔書や内閣告諭号外を通じて、損害保険業の役割を「社会公衆ノ安固」であるとして、保険金支払の実施を求めたのである。こうした政府の姿勢は、地震免責条項に抵触するはずの保険金支払請求に正当性を持たせることになったのである。

一方、損害保険会社側は、震災発生当初、地震免責条項に基づいて保険金支払は行わないという姿勢を示していた。しかし、被災者たちから保険金支払を求める声が挙がり、政府も詔書や内閣告諭号外を出したことから、損害保険会社側には危機感が募っていた。

9月14日、政府は火災保険問題について、まず損害保険会社側が被災者に対して保険金を支払い、そのうえで政府が損害保険会社側に「何程カノ補償」を行うことで、問題解決を目指すという姿勢を示した¹⁰。そうした政府の対応を受けて、損害保険会社側は被災者へ支払う保険金額について議論を行いつつ、支払いに対する補償などについて政府と交渉を始めた。この交渉は11月31日に妥結するが、関西に拠点を置く損害保険会社が交渉から離脱するなど損害保険会社側の分断を引き起こした¹¹。

交渉の結果、損害保険会社側は罹災保険金高の一割を見舞金という名目で支払い、政府は損害保険会社に対して低利で長年賦の貸付を行うことが決定した。見舞金とは、損害保険会社が被災者に金を支払うという行為が、地震免責条項に抵触することを避けるためのレトリックである。この決定を受けて、政府は損害保険会社に貸付を行うための法案の成立に取り組むこととなる。その法案が「保険会社に対する貸付金に関する法律案」（以下、「保険会社貸付金法案」という。）である。

3. 保険会社貸付金法案の審議過程

保険会社貸付金法案が、閣議に初めて提示されたのが1923年10月24日である。その際、田健治郎農商務大臣は、損害高の一割贈与を前提とする損害保険会社への低利長年賦の貸付を、国庫の支出によって実施すると説明した¹²。農商務省は、大蔵省と協力して保険会社貸付金法案の作成に取り組み、11月5日に保険会社貸付金法案の草案が完成する¹³。

ただし、この法案について、大蔵省側はいくつかの問題点があると指摘している¹⁴。大蔵省側は見舞金支払いによって、損害保険会社が廃業しないための方法を模索する必要性を指摘している。また、見舞金の支払い対象が「一部被保険者（大部分ハ有産階級ナリ）」に集中し、「保険契約ナキ罹災者（大部分ハ貧民ナリ）」との間で不平等が生じることや、貸付が多額かつ長期になるため「財源上ノ負担ハ相当長年月ニ亘ルモノ」になることを指摘している¹⁵。

このように大蔵省は、法案には損害保険会社への配慮の欠如や、被災者支援の不平等性があることなどを指摘している。これに対する農商務省側の反応を確認することができない。これらの問題点は

解消されないまま、保険会社貸付金法案は12月5日の閣議決定を経て、12月11日に開院した第四十七回臨時帝国議院に提出されることになる¹⁶。

保険会社貸付金法案の通過には、衆議院の第一党である政友会^{せいゆうかい}の賛成が必要であった。田健治郎農商務大臣は政友会の協力を得て法案通過を目指していたが、12月22日の衆議院保険法案委員会で政友会に反対されてしまい、法案は決議延期となった¹⁷。田健治郎農商務大臣は、法案不成立の責任を取って12月23日に大臣を辞職している。

政友会は保険会社貸付金法案に対する反対陳述書を作成している¹⁸。政友会は法案について、政府の援助で支払われる見舞金^{けんせいかい}の内、七割は少数の高額契約者の手に渡り、大多数の少額契約者に行き渡らないとして、その不平等性を指摘している。

一方、衆議院の憲政会^{けんせいかい}や革新倶楽部^{かくしんくらぶ}は保険会社貸付金法案に賛成している。二つの政党は、法案の問題点を承知しているが、法案を不成立にすれば被災者は「失望落胆、動モスレバ自暴自棄」になるとして、火災保険問題の解決を優先して法案を成立させるべきだと主張している¹⁹。

このように、衆議院における議論は、不平等性の観点から法案を問題視する政友会と、被災者の心理的側面を重視する憲政会・革新倶楽部に二分された。政友会の指摘は大蔵省の指摘に通ずる内容であり、その一方、憲政会・革新倶楽部の主張は、内閣告諭号外など政府の従来^{しゅうらい}の主張に通ずるものがある。議会における論戦は、火災保険問題に対する政府の従来^{しゅうらい}の姿勢と、法案の性質が矛盾していることを浮き彫りにしていたのである。

4. おわりに

火災保険問題における政府の姿勢は、保険金支払の責任を回避することで一貫していた。そして、政府は、損害保険会社の代わりに被災者へ金銭支給による支援を行うという考えを持つことはなかった。被災者の意識が火災保険金に向けたことで、政府はその金銭支給による被災者支援の役割を損害保険会社へ実質的に押しつけたのである。

また、損害保険会社による見舞金支払いが決定したことを受けて作成された保険会社貸付金法案も、被災者支援という点において不平等な内容であり、その点を政府内部や政党からも批判されていた。また、貸付であることから、見舞金支払いに応じた損害保険会社に対する補償にもなっていない。最終的に法案は成立しなかったが、保険会社貸付金法案は支援を受けるべき被災者にとっても、見舞金支払いを余儀なくされた損害保険会社にとっても、不都合な法案であったと捉えることができる。

保険会社貸付金法案の不成立を受けて、被災者たちは損害保険会社だけでなく政府に対しても支払いを求める行動を起こした。その結果、1924年5月より政府の貸付を受けた損害保険会社によって見舞金支払いが始まり火災保険問題は収束する。ただし、政府からの貸付金は損害保険会社の大きな負担となる。関東大震災では損害保険会社も被災していたことが、政府にも被災者たちにも忘れられていたのである。

火災保険問題の発生は、金銭支給による被災者支援の制度が存在しない場合に起こり得る事態を明示している。被災者たちは、自身にとってより身近な存在（関東大震災の場合は民間の火災保険事業）に金銭支給による支援を求め、政府は被災者たちの動きを後押しする立場に回るということである。被災者支援に対する政府の責任回避を予防し、支援を求める被災者たちの受け皿になることが、金銭支給による被災者支援制度の存在意義である。

大規模災害の被害を受けた被災者にとって、生活再建のための金銭が必要になることは、今も昔も変わらない。その金銭を誰が支給支援するのが定まっていなと、関東大震災の火災保険問題が生じるのである。被災者たちの切実な求めに応じるためにも、まずは政府が被災者支援の制度を打ち立てる必要がある。

-
- ¹ 岡本 正 「東日本大震災相談分析結果の報告」(『法律のひろば』ぎょうせい、2011 年 9 月)。
 - ² 藤原 崇 『災害援護資金の貸付制度とその立法的解決』(第一法規、2020 年) 7 頁。
 - ³ 北原糸子 『関東大震災の社会史』(朝日新聞出版、2011 年) 5 頁。
 - ⁴ 井口武三郎 『火保助成金の真相と善後処置』(火保研究社、1932 年) 74～75 頁。火災普通保険約款第十七条第五項。本報告ではこの条項を便宜上地震免責条項と表記する。
 - ⁵ 時事新報社経済部編 『大震災経済史』(日本評論社出版部、1924 年) 254～255 頁。なお、関東大震災で保険関係の統計資料が焼失したため、罹災契約金高の算定は 1921 年の情報を基にしており、必ずしも正確ではない。
 - ⁶ 尚友倶楽部・季武嘉也編 『田健治郎日記 5』(芙蓉書房出版、2015 年) 1923 年 9 月 5 日条、487～488 頁。以下、『田日記』と省略する。
 - ⁷ 火災保険金請求各区联合会編 『大震火災火保問題類末録』(火災保険金請求各区联合会、1932 年) 2 頁。
 - ⁸ 「詔書」(『官報号外』第十二号) 1923 年 9 月 12 日。
 - ⁹ 「告諭」(『官報号外』第十七号) 1923 年 9 月 16 日。
 - ¹⁰ 甲南学園平生鈆三郎日記編集委員会編 『平生鈆三郎日記 第六卷』(甲南学園、2012 年) 1923 年 9 月 14 日条、424 頁。平生鈆三郎は東京海上火災保険株式会社の専務取締役である。
 - ¹¹ 『田日記』1923 年 11 月 30 日条、540～541 頁。なお、11 月 30 日の会談について田健治郎農商務大臣は、「関西会社は徳義を顧みず、唯我が利を主張するの事情を報告し、此等会社を排除し、関東会社を糾合、予定の義捐を遂行せしむる事」と閣議にて報告している。
 - ¹² 『田日記』1923 年 10 月 24 日条、518 頁。なお、財源の不足から、後に国庫から公債へと財源を変更する。
 - ¹³ 「保険会社に対する貸付金に関する法律案」(国立公文書館所蔵「昭和財政史資料第二号第八二冊」、請求番号：平 1 5 財務 00249100)。
 - ¹⁴ 「保険会社に対する貸付金に関する法律案について」(国立公文書館所蔵「昭和財政史資料第二号第八二冊」、請求番号：平 1 5 財務 00249100)。
 - ¹⁵ 同上。
 - ¹⁶ 『田日記』1923 年 12 月 5 日条、544 頁。
 - ¹⁷ 『田日記』1923 年 12 月 22 日条、553 頁。
 - ¹⁸ 「火保貸付金法案政友会反対理由陳述書」(国立公文書館所蔵「昭和財政史資料第五号第一七六冊」、請求番号：平 1 5 財務 00726100)。
 - ¹⁹ 「第四十七回帝国議会衆議院 保険会社ニ対スル貸付金ニ関スル法律案外一件 委員会議録(速記) 第六回」(衆議院議員事務局、1923 年 12 月 27 日)。