

# 住宅瑕疵保険制度のセーフティネットに関する検討会

## 報 告 書（案）

平成 30 年 3 月

## 目 次

はじめに	1
I. 通常は想定されない巨額の保険金支払いリスクへの対応	2
1. 故意・重過失による巨大損害への対応（3号保険）について	2
(1) 現状	2
(2) 課題	3
(3) 講ずべき対策の方向性	4
2. 故意・重過失以外の巨大損害への対応について	4
(1) 現状	4
(2) 課題	5
(3) 講ずべき対策の方向性	6
II. 保険法人の破綻リスクへの対応	6
1. 破綻の事前防止	6
(1) 現状	6
(2) 課題	7
(3) 講ずべき対策の方向性	8
2. 破綻時等の対応	8
(1) 現状及び課題	8
(2) 講ずべき対策の方向性	9
III. その他	10

## 住宅瑕疵保険制度のセーフティネットに関する検討会

### 委員名簿

(敬称略・委員は五十音順)

- (座長) 大塚 英明 早稲田大学大学院法務研究科教授
- (委員) 碓井 誠人 公認会計士、新日本有限責任監査法人
- 川端 宏明 (一社) 日本損害保険協会
- 小林 道生 静岡大学人文社会科学部法学科教授
- 錦野 裕宗 弁護士、中央総合法律事務所
- 家森 信善 神戸大学経済経営研究所教授

### (開催実績)

第1回検討会	平成29年6月30日
第2回検討会	平成29年7月7日
第3回検討会	平成29年8月30日
第4回検討会	平成29年12月5日
第5回検討会	平成30年1月29日
第6回検討会	平成30年2月28日

## はじめに

いわゆる欠陥住宅の問題が社会問題化する中、平成12年4月に「住宅の品質確保の促進等に関する法律」が施行され、住宅事業者が新築住宅の構造耐力上主要な部分等について10年間の瑕疵担保責任を負うこととされた。しかしながら、平成17年の構造計算書偽装問題の際には、新築住宅の売主等が十分な資力を有さず、瑕疵担保責任が十分に履行されなかったため、多数の住宅取得者が極めて不安定な状態に置かれた。

この問題を踏まえ、瑕疵担保責任の実効性を確保するため、平成19年5月に「特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律（以下、「住宅瑕疵担保履行法」という。）」が制定され、平成21年10月に全面施行された。同法において、住宅事業者が負う新築住宅に係る瑕疵担保責任の履行の確保を図るための資力確保措置として、保証金の供託又は保険法人が提供する住宅瑕疵担保責任保険<sup>※1</sup>への加入のいずれかの措置を講じることが義務付けられた。

このような経緯からも明らかなように、住宅取得者の利益の保護を図るためには、住宅事業者による瑕疵担保責任の履行確保が不可欠であり、住宅瑕疵保険<sup>※2</sup>制度はその中核をなすものである。したがって、本制度の機能が阻害される事態は最大限に回避すべきであり、通常は想定しえない事態においても本制度のセーフティネットが有効に機能するか検証を行い、問題がある場合には制度の改善を行う必要がある。

2019年10月には、住宅瑕疵担保履行法の全面施行から10年を迎える。10年の保険期間が満了した契約の実績を踏まえた各種の商品・制度の見直しを行う必要があるが、これらの見直しのタイミングを捉え、住宅瑕疵保険制度のセーフティネットに関する制度についても必要な見直しを行うべきである。

このような観点から、本検討会においては、通常は想定されない巨大損害の発生時や保険法人の破綻時等においても、住宅瑕疵保険制度が有効に機能するか現行制度の点検を行い、改善を要する事項については講ずべき対策の方向性について検討を行った。

今回の検討では、住宅瑕疵担保履行法施行10年を見据えた対策の方向性を中心に提言を行っているが、直ちに改善に取り組むことができる事項についても取り上げているところであり、今後、提言の具体化に向けさらに検討が進められていくことを期待している。

※1 住宅瑕疵担保履行法第19条第1号に定めるものをいう。以下同様とする。

※2 住宅瑕疵担保履行法第19条第1号から第3号までに掲げる保険の総称をいう。以下同様とする。

## I. 通常は想定されない巨額の保険金支払いリスクへの対応

住宅瑕疵保険制度では、保険法人は一部のリスクのみ自社で保有し、大部分のリスクは損害保険会社による再保険に出再している。

ただし、故意・重過失による損害は損害保険会社による再保険の対象外となるため、保険法人間の再保険（3号保険<sup>※</sup>）により、キャパシティの確保を図っている。

損害保険会社による再保険や3号保険によっても対応できない巨大損害が発生した場合には、不足分について住宅保証基金から無利子貸付を行うことにより保険金の支払原資が確保される。住宅保証基金が巨大損害発生時の支払余力を補完することにより、制度利用者（住宅事業者・住宅取得者）に過度の負担を強いることなく、制度の継続的・安定的な運営が可能となっている。

※住宅瑕疵担保履行法第19条第3号に基づく業務であり、「3号保険」という。以下同様とする。

### 1. 故意・重過失による巨大損害への対応（3号保険）について

#### （1）現状

#### ① 住宅瑕疵保険における故意・重過失損害の取扱い

通常の損害保険においては、保険契約者・被保険者の故意・重過失は免責事由とされており、これに起因する損害は保険金の支払対象とはならない。住宅瑕疵保険においても保険契約者・被保険者である住宅事業者の故意・重過失による損害は原則として免責としているが、住宅事業者が倒産等により相当の期間を経過してもなお瑕疵担保責任を履行しないときには免責とせず、住宅取得者の直接請求により保険金を支払うこととしている<sup>※1</sup>。

これは、住宅瑕疵保険は住宅事業者を保険契約者・被保険者としているものの、最終的には住宅取得者の利益の保護を目的とするものであり、住宅事業者の故意・重過失の有無に関わらず住宅取得者の利益は保護されるべきという考えに基づくものである。（住宅瑕疵担保履行法の国会審議においても、住宅購入者等の保護・救済に欠けることのないよう十分な対応を図ることが求められている<sup>※2</sup>。）

※1 故意による事故招致は、統計数理に基づく保険システムにおいて事故率計算を狂わせるとともに、保険契約者・被保険者に保険金を不正に取得させてしまうおそれが高いために免責とされる。しかし、賠償責任保険型の住宅瑕疵保険では、その利益を最終的に享受する住宅購入者の保護は、これら保険契約者・被保険者レベルの免責の趣旨とは切り離して考慮する必要がある。さらに公的性質の強い同保険では、保険法的な免責ルールを厳格に維持することは望ましいことではない（例えば自賠責保険でも故意免責は緩和されて運用されている）。

※2 特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律案に対する附帯決議（平成19年4月26日参議院国土交通委員会）（抄）

3 住宅瑕疵担保責任保険の内容の基準が住宅購入者等の保護のため十分なものとなるよう定める

とともに、住宅瑕疵担保責任保険法人制度創設の趣旨を踏まえ、保険対象住宅の検査の徹底を期すること等により、被保険住宅及び被保険業者に対する信頼と高い評価が確保されるよう努めること。

また、被保険業者に故意・重過失がある場合においても、住宅購入者等の保護・救済に欠けることがないように十全な対応を図ること。

特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律案に対する附帯決議（平成19年5月23日衆議院国土交通委員会）（抄）

- 2 万一、故意・重過失による瑕疵事件が発生した場合でも、住宅購入者等の保護・救済に欠けることのないよう十分な対応を図ること。また、住宅購入者等を救済する基金については、その運用について透明性と合理性を十分に確保すること。

## ②故意・重過失損害に対する再保険

住宅瑕疵保険制度では、大部分のリスクは損害保険会社への再保険に出再されているが、故意・重過失による損害は損害保険会社による再保険の対象外となるため、故意・重過失による巨大損害発生時にも耐えうるキャパシティの確保を保険法人間で行う必要がある。そのため、各保険法人が引き受けた故意・重過失リスクを3号保険により1つの保険法人に集約することにより、キャパシティの最大化を図っている。

具体的には、いわゆる「ノーロス・ノープロフィット」の考えに基づき、将来の故意・重過失損害による保険金支払いに備えるため、3号保険の保険料のうち事務費及び保険金支払いに充てる額を除いた全額を責任準備金（住宅購入者等救済基金）として積立てを行うこととされている。

また、責任準備金が十分に積み上がる前に故意・重過失による巨大損害が発生することも想定されるため、その場合には3号保険の引受保険法人が住宅保証基金から無利子貸付を受けることにより、再保険金の支払原資を確保するよう制度設計されている。

## （2）課題

### ①住宅保証基金の機能の制限

住宅瑕疵保険制度は、故意・重過失による巨大損害発生時には必要に応じて住宅保証基金から3号保険の引受法人への無利子貸付が行われることを前提として制度設計がされているが、この貸付額が3号保険の引受法人の純資産額を超えると当該法人が債務超過の状態となってしまうことが問題となる。

一般的に企業にとって債務超過のデメリットは大きく、営利企業である保険法人は当然債務超過を回避しようとするため、債務超過となる額を貸し付けることは困難である。その結果、貸付額が抑えられ必要額を下回る場合には、住宅保証基金の残高は十分に確保されているにもかかわらず保険給付が制限されるという事態が発生してしまうこととなる。

### ②他のリスクの影響等

保険法人では区分経理を行い、3号保険とその他の業務とを厳格に区分して

会計処理を行っているが、これには倒産隔離の機能はなく、3号保険の責任準備金は引受保険法人が抱える他のリスクからは切り離されていない状態にある。仮に、3号保険の引受保険法人が3号保険以外の業務（住宅瑕疵保険の元受業務や保険以外の業務）で大きな欠損が生じて経営破綻した場合、本来3号保険の責任準備金のために確保していた現預金等も他の資産と同様の取扱いとなり、3号保険の責任準備金の毀損が生じる可能性がある。

また、3号保険の責任準備金への繰入額に課税され、責任準備金の積み上がりが遅いという課題もある。

### （3）講ずべき対策の方向性

無利子貸付時の債務超過の問題（前記（2）①）については、住宅保証基金を運営する団体が3号保険を引き受けることとすれば、住宅保証基金勘定から3号保険勘定への無利子貸付は同一法人内の勘定の貸借となり、債務超過の懸念は完全に払拭されることとなる。

また、住宅保証基金を運営する団体においては、住宅瑕疵保険の元受業務等は行っておらず、住宅保証基金の管理のほか、住宅の瑕疵に関する調査研究等の非営利事業のみを行っているため、他のリスクからの影響はほぼ考えられず、特定の保険法人にリスクが集中するという課題も解決することとなる。

したがって、住宅保証基金を運営する団体を新たな3号保険の引受主体とし、当該団体に3号保険事業を譲渡することが適当である。このため、国土交通省において、新たな保険法人指定、事業譲渡に関連する関係者との調整等の対応を急ぎ、早急に譲渡を実現すべきである。

## 2. 故意・重過失以外の巨大損害への対応について

### （1）現状

#### ①再保険・超過損害プールの概要

住宅瑕疵保険制度では、保険法人は一部のリスク（中小企業コースの修補金額50万円以下の部分）のみ自社で保有し、その他のリスクは損害保険会社への再保険に出再している。したがって、巨大損害発生時にも耐えうるキャパシティの確保は、基本的には損害保険会社の有するキャパシティに依存している。

再保険を引き受ける損害保険会社は共同で再保険プール（超過損害プール）を設け、再保険で引き受けたリスクのうち、一連の事故による損害が4億円を超える部分を超過損害プールに再出再している。超過損害プールでは、どの会社が引き受けた物件であるかを問わず、前年度の引受シェアに応じた割合で分担して保険金支払いを行うため、超過損害プールの存在により各社間のリスクの平準化とキャパシティの最大化が図られている。

ただし、損害保険会社の有するキャパシティも有限であり、これを超える損害が発生することも想定されるため、この場合には住宅瑕疵保険の元受保険法人が住宅保証基金からの無利子貸付を受けることにより、保険金の支払原資を確保するよう制度設計されている。

### ②制度創設時に想定された損害の規模

制度創設時は当時の最大級のタワーマンションの存在を踏まえ、最大で200億円程度の損害が発生することを想定していた<sup>※1</sup>。損害保険業界において確保可能なキャパシティ（125億円）までを損害保険会社による再保険で対応し、これを超える損害に対しては住宅保証基金による無利子貸付で対応するよう制度設計が行われた。

現状においては、最大級のタワーマンションは資力確保措置において供託が選択される傾向にあるが、300～500戸程度の大規模共同住宅の引受けが複数行われており、最大では800戸弱の引受けも行われている<sup>※2</sup>。後述のとおり、巨大損害に対する支払限度額は1棟でなく、複数棟に渡る事故や複数の事故を通算して適用されることも考慮すれば、200億円という水準は現時点においても妥当であると考えられる。

※1 当時の最大級のタワーマンションは1棟約1,000戸であり、これに1戸当たりの保険金額2,000万円を乗じて算出（1,000戸×2,000万円＝200億円）

※2 複数棟からなる団地型の共同住宅で同一時期に分譲されたものを含む。

### ③住宅瑕疵保険における支払限度額

住宅瑕疵保険の約款において、住宅瑕疵保険の支払限度額として、1戸当たりの限度額（2,000万円）に加えて、巨大損害に対応するため以下の限度額も設定されている<sup>※</sup>。

一連の事故	同一の原因により生じた一連の瑕疵による事故に対して適用される限度額。
事故発生年度ごと	同一事業年度に発生した事故による損害を合算して、適用される限度額。
引受年度ごと	同一事業年度に保険責任が開始した契約の損害を合算して、適用される限度額。

※仮に支払限度額を超過する損害が発生した場合は、事故報告順に保険金の支払いが行われるものとされており、限度額超過後に事故報告が行われた契約については、保険金の支払いが行われなくなる。

## （2）課題

住宅瑕疵保険制度は、巨大損害発生時には必要に応じて住宅保証基金から元受保険法人への無利子貸付が行われることを前提として制度設計がされているが、前述の3号保険と同様、この貸付額が元受保険法人の純資産額を超えると



当該法人が債務超過の状態となってしまうことが問題となり、債務超過となる額を貸し付けることは困難であると考えられる。しかしながら、損害の規模が想定内のものであるにもかかわらず保険給付が制限されるという事態が発生することは避けるべきである。

また、支払限度額の適用方法により個別の契約の保険金受取額が異なる場合もあるため、全体の給付水準と併せて検討を行う必要がある。

### (3) 講ずべき対策の方向性

無利子貸付時の債務超過の問題については、前述の3号保険と同様、住宅保証基金による無利子貸付が円滑に機能するよう制度の見直しを図るべきである。具体的には以下の方向性で制度の具体化に向け検討すべきである。

○住宅保証基金を運営する団体を引受主体とする新たな再保険を創設し、当該再保険に損害保険会社による再保険で対応できる範囲を超えるリスクを集約する。

○責任準備金が十分に積み上がる前に巨大損害が発生し、必要額が責任準備金の残高を上回る場合は住宅保証基金からの無利子貸付を受け、再保険金の支払原資とする。(住宅保証基金勘定から再保険勘定への無利子貸付は同一法人内の勘定の貸借となり、債務超過の懸念は存在しない。)

上記の制度の具体化の検討に当たっては、現在の再保険スキームにおいて引き受けるべきリスクの水準が適当か併せて検討すべきである。

また、支払限度額の適用ルールについては、支払限度額を超過する損害が発生した場合の支払順位のあり方等を含め、住宅取得者の利益の保護の観点から適切なものとなっているか検証を行い、必要に応じて見直しを行うべきである。

## II. 保険法人の破綻リスクへの対応

### 1. 破綻の事前防止

#### (1) 現状

##### ①経営の健全性の確保

保険法人をとりまくリスクとしては以下のものが想定されるが、住宅瑕疵保険制度では安全性を第一に考え、保険法人の抱えるリスクを極力抑える方向で制度設計を行っている。

保険リスク	<p>○基本的に再保険でリスクを転嫁しており、保険法人は大きなリスクを保有していない。</p> <p>○中小企業コースの保有分については、住宅保証基金と各保険法人の責任準備金により、支払余力の確保を保証している。</p>			
資産運用リスク				
<table border="1"> <tr> <td>価格変動等リスク</td> <td rowspan="2">○資産運用の手段を安全性の極めて高いものに限ることにより、リスクを最小限としている。</td> </tr> <tr> <td>信用リスク</td> </tr> </table>	価格変動等リスク	○資産運用の手段を安全性の極めて高いものに限ることにより、リスクを最小限としている。	信用リスク	
価格変動等リスク	○資産運用の手段を安全性の極めて高いものに限ることにより、リスクを最小限としている。			
信用リスク				
子会社等リスク	○毎年度の事業計画・収支予算を認可制にすることにより、子会社等への過剰な投資等が行われないようにしている。			
再保険リスク、再保険回収リスク	<p>○保険法人業務規程の認可基準において「適切に安全の確保された再保険」とすべき旨規定している。</p> <p>○現状、再保険の引受けは国内市場で行われており、引受会社のソルベンシー・マージン比率はいずれも、「保険金等の支払能力の充実の状況が適当である」とされる 200%を大きく超過している。</p>			
経営管理リスク	○毎年度の事業計画・収支予算を認可制にすることにより、リスクの高い施策の実施を防止している。			
住宅瑕疵保険以外の業務の波及リスク	○住宅瑕疵保険以外の業務も認可制にすることにより、リスクの高い業務の実施や過度な規模での実施を防止している。			

また、事業年度ごとの事業計画・収支予算の認可や四半期ごとのモニタリングの実施により、各保険法人の実態が上記と乖離していないか確認を行う機会が設けられている。

## ②情報公開

住宅瑕疵保険制度においては、保険業法に定めるような業界独自の情報公開義務はなく、会社法に定める一般的な規定が適用される。会社法においては計算書類の要旨を官報等により公告することが求められている。

## (2) 課題

### ①経営の健全性の確保

住宅瑕疵保険制度においては、生命保険会社、損害保険会社におけるソルベン

シー・マージン比率のような包括的な指標は存在しないものの、想定されるリスクごとにそれに応じた適切な対応が行われていると考えられる。また、事業計画・収支予算の認可及び四半期ごとのモニタリングにより、保険法人の実態がルールに即したものとなっているか確認する機会が設けられている。したがって、現状においては特段の課題は存在しないものと考えられる。

## ②情報公開

保険法人は損害保険会社と同様、公共性が高く安定的な経営が求められるが、官報により公告するのみでは、住宅事業者等が情報にアクセスする際の利便性が高いとは言えず、十分な情報公開がされているとは言えないと考えられる。

### (3) 講ずべき対策の方向性

#### ①経営の健全性の確保

住宅瑕疵保険制度は、その公共性の高さから安全性を第一に考えて制度設計を行うべきであり、保険法人の保有するリスクを極力抑えるという方向性は、今後も維持されるべきと考える。

今後、制度見直しを検討する場合においては、保険法人の抱えるリスクが適切に抑制、コントロールされるものとなるよう十分留意すべきである。

#### ②情報公開

住宅事業者が健全な保険法人を選択することは、ひいては住宅取得者の利益の保護にもつながるため、可能な限り情報公開に取り組むべきである。しかしながら、住宅瑕疵保険の状況を見ると、損害保険会社と同等水準の情報の開示を求めることは保険法人に過大な負担を強いるものと考えられる。このため、会社法で定める計算書類の要旨の情報について、複数年度の経緯を把握可能とする方策を講じるとともに、これ以外の情報についても積極的に公開するよう努めるべきである。

## 2. 破綻時等の対応

### (1) 現状及び課題

#### ①国土交通省による監督

保険法人は事業年度毎に事業計画及び収支予算を作成し、国土交通大臣の認可を受けている。認可に当たっては、当該計画の実現可能性とともに計画通りに事業が遂行された場合の当該法人の経営成績、財務状況等について審査が行われている。また、これに加え、四半期毎に収支予算の遂行状況及び財務状況のモニタリングが実施されている。

契約者保護を図るためには、保険法人破綻時のセーフティネットの制度構築

を検討するのみでなく、保険法人の財務状況の悪化を早期に把握し、責任準備金等に大規模な毀損が発生する前に健全な保険法人へ契約を移転させるなど、必要な措置を早期に講じることが重要である。

## ② 破綻時のセーフティネット制度

保険法人の破綻により業務の全部の廃止の許可又は指定の取消しがされる場合は、当該破綻保険法人の保険等の業務の全部を国土交通大臣が指定する保険法人に引き継ぐものとされている<sup>※1</sup>が、損害保険における保険契約者保護機構制度のような、経営破綻時における契約者保護のためのセーフティネット制度は構築されていない<sup>※2</sup>。

住宅瑕疵保険は、

- ①住宅取得者の利益の保護を図るために設けられた公共性の高い保険であり、制度に対する高い信頼性を確保する必要がある
- ②保険期間が比較的長期に渡る
- ③他契約への乗換えが原則としてできない

という特徴があるため、破綻リスクについて保険契約者の自己責任とすることは適切でなく、保険法人が破綻した場合におけるセーフティネットの具体的な仕組み・ルールの整備は十分でないと考えられる。

また、保険法人が多額の前払いの保険料、検査料を抱えているという通常の損害保険と異なる特徴もあるため、これに対応できる仕組み・ルールとする必要がある。

※1 住宅瑕疵担保履行法第31条第1項は、「その保険等の業務の全部を、…承継するものとして国土交通大臣が指定する保険法人に引き継がなければならない」とし、保険法人破綻の場合に国土交通大臣が強い命令権を有することが定められている。一方、保険業法第256条第1項では、保険会社破綻時に内閣総理大臣が「当該破綻保険会社が合併等に係る協議をすべき相手方として他の保険会社又は保険持株会社等を指定」できるものの、「当該他の保険会社又は保険持株会社等にその協議に応ずるよう勧告することができる」とされ、大臣の権限は勧告権にとどまる。この違いは、住宅瑕疵保険が、住宅取得者の利益の保護を図るために設けられた公共性の高い制度であることから生じるものであり、妥当なものである。

※2 保険法人における唯一の破綻事例である、たてもの株式会社の破綻の際には、残存の保険法人が責任準備金、前払いの保険料、検査料の毀損分について資金援助を行い、破綻後の保険金支払いについても全額の支払いを保証した。

住宅瑕疵保険は、保険契約の加入申込み（住宅着工時点）から保険証券発行（住宅引渡し時点）までの期間が長く、その間には保険加入のための建物の検査も行われる。このため、保険法人は多額の前払いの保険料、検査料を前受金として計上し、その総資産に対する割合は3割程度の水準にも及んでいる。

## （2）講ずべき対策の方向性

### ①国土交通省による監督

モニタリング等の着実な実施を通じて可能な限り早期に財務状況の悪化の兆候を把握し、保険法人の協力を得つつ、早期の契約移転等必要な対応を行うよう

努めるべきである。

## ② 破綻時のセーフティネット制度

保険法人の破綻時に、責任準備金、前払いの保険料の毀損分や検査料等引継後に発生するコスト等を補填することにより保険契約者<sup>※</sup>及び住宅取得者の保護を図る仕組みについて以下の方向性で制度設計を進めるべきである。

- 各保険法人が複数年度に渡って負担金を拠出し、
- 基金等の積上げ完了前に破綻法人が発生し、資金不足が生じる場合は、予めルールを定めた上で残存の保険法人が負担を行う。

なお、制度の具体化に当たっては、前記Ⅰの巨額の保険金支払いリスクへの対応を踏まえて、これと調和を図るとともに、保険法人の負担にも配慮しつつ、検討を進めるべきである。

※住宅引渡し前の保険証券発行前契約の申込者を含む。

## Ⅲ. その他

住宅瑕疵保険は住宅事業者を保険契約者・被保険者としているものの、最終的には住宅取得者の利益の保護を目的とするものである。

このため、セーフティネット制度構築の検討と併せ、住宅取得者の利益の保護を図る観点からも対策を検討すべきである。

具体的には、住宅取得者が自己の住宅が保険付き住宅であるか、どの保険法人の保険に加入しているのか確認できる仕組みや、住宅事業者の付保状況に関する情報を把握できる仕組み等、住宅取得者の利便性の向上に資する仕組みの実現に向けて今後検討を深めるべきである。