

より良い官民保険プログラムを通じ、 拡大するプロテクションギャップに 取り組む

調査研究概要 | 2026年2月

Hélène Schernberg, Director Public Policy & Regulation, Geneva Association

自然災害と人為的災害を含む各種災害によって発生する経済的損失のうち、保険で補償されていない部分の割合を「災害プロテクションギャップ」といいますが、このギャップが拡大を続けています。1980年から2024年までの期間を見ると、自然災害が引き起こした物的損害は概算で6.9兆米ドルに達しており、その約3分の2が保険未加入による損失でした。保険で補償されない損失が生じることは、経済成長を阻害するだけでなく、政府・地方自治体(以下「政府等」)にとっても、災害後の救援や復興に時間を要し、対応の見通しを立てにくくし、財政を圧迫しかねない不安定な状況をもたらします。

リスク低減への投資(損失を未然に防ぎ、被害を低減し、復旧や適応を支援する各種対策)は、多くの場合、被災後に再建するよりも費用対効果が高いといわれています。加えて、保険に加入していれば、災害で発生した損失のうち自己負担部分を小さく抑えることができ、さらに事前に準備された資金を迅速に受け取ることで、企業等は事業を継続し雇用を維持することができます。その結果、災害後の財政支援に対する政府の負担も低減できます。

しかし、地域やリスクの種類によっては、民間の市場メカニズムだけでは十分なリスク低減や保険加入が進まない場合があります。こうした状況では、政府の関与により、災害プロテクションギャップを効率的かつ社会的に許容できる水準まで縮小することが可能になります。

プロテクションギャップを引き起こす要因

市場の機能を阻害する要因には以下の三つがあり、それらがプロテクションギャップを拡大させています。

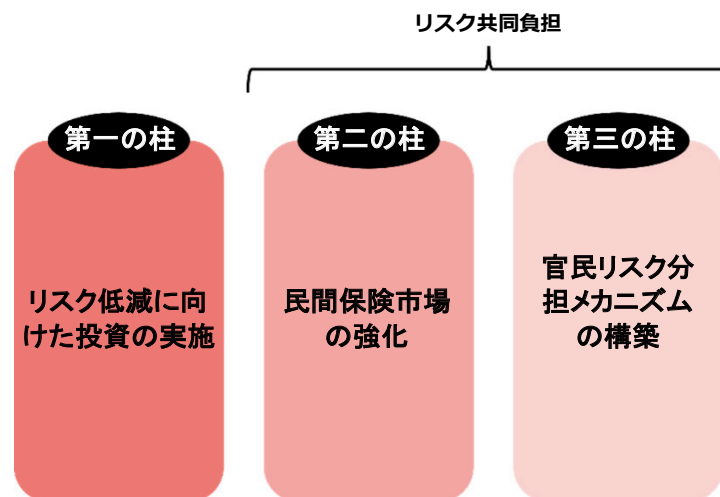
- A. **損失の増加:** 気候変動の進行と技術の発展に伴い、災害が一段と激甚化する一方で、都市への人口集中に加えて社会のデジタル基盤への依存が高まることで、リスクに晒される度合い(エクスポージャー)は確実に増大しています。さらに、インフラの老朽化や不十分な建築基準、リスク低減に向けた投資不足が脆弱性を一層高めています。
- B. **保険需要の不足:** 人々は稀な出来事が実際に起きる可能性を過小評価しがちであり、また「最終的に政府が救済してくれるだろう」と期待する傾向もあるため、保険の必要性を感じにくくなっています。さらに、低所得者層にとっては保険料が高額となり、加入が難しい場合もあります。加えて、金融リテラシーの不足や保険会社への信頼の低さも、保険需要を押し下げる要因となっています。
- C. **供給側にとっての不確実性:** 多数の保険契約者が同時に被害を受ける大規模災害など、損害発生に強い相関性がある場合や、損害額や発生確率の予測が困難なリスクを引き受けると、政府は保険会社に対してより厳格な自己資本要件を求めることとなります。その結果、保険会社は保険料の大幅な値上げや引受・補償の拒否を余儀なくされます。これに、インフレ圧力や料率規制が重なることで、保険会社の収益性が低下し、最終的には保険の供給そのものが失われていくおそれがあります。

三つの柱から成る戦略

この報告書では、災害プロテクションギャップの縮小を目的とする、三つの柱から成る積極的な戦略を提案しています。

1. **第一の柱: リスク低減に向けた投資の実施。** 政府等は、インフラ整備への投資に加え、土地利用計画の策定や建築基準の見直しなどリスク低減を促す政策を講じるとともに、財政支援や必要な情報提供を行うことができます。
2. **第二の柱: 民間保険市場の強化。** 対象を絞った政策措置—例えば、啓発キャンペーンの実施、保険加入の義務化、加入を促す規制の導入など—は、市場を歪めることなく、民間部門の取り組みを後押しし、保険需要の拡大を促進することができます。
3. **第三の柱: 官民リスク分担メカニズムの構築。** 特定の地域で甚大な災害が発生した場合には、再保険・保険業界と公共部門が連携して対応することにより、より効率的なリスク分担が可能になります。多くの場合、こうした官民連携は、「官民保険プログラム (Public-Private Insurance Partnership、以下 PPIP)」の形で実施されています。

図1: 三つの柱によるリスク低減とリスクの共同負担を軸に、政府等との連携を通じた積極的な戦略を推進。



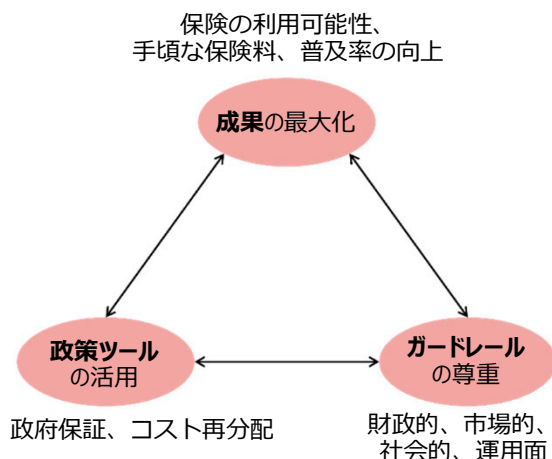
出典: Geneva Association, adapted from Zurich Insurance Group

PPIP: 概念的枠組み

PPIP においては、保険の利用可能性の確保、手頃な保険料水準の実現、そして保険普及率の向上という三つの領域で成果を上げることを目指します。政策決定者は、主として二つのツールを活用して制度を設計・運用していきます。第一に、保険の利用可能性を確保するための**政府保証**。第二に、保険料の負担軽減や加入拡大といった需要面を支えるための**コスト再分配の仕組み**(保険加入義務化、支払い能力に応じた保険料設定など)です。これらの政策ツールを適切に機能させるため、PPIP の制度設計にあたっては、以下の四つのガードレール(制約)を満たすことが求められます。

- **財政的ガードレール:** 公共部門に過大で長期的な財政負担が発生しないよう、財政リスクを適切に抑制します。
- **市場的ガードレール:** 民間の活力を損なわず、市場競争やイノベーションを阻害しないよう配慮します。
- **社会的ガードレール:** 低所得層でも手頃な保険料で加入できるよう、社会的な公平性を確保します。
- **運用面のガードレール:** 迅速な保険金支払い体制を整備するとともに、変化するリスク環境と市場状況への適応力を保険会社に求めます。

図2: PPIPの制度設計は最適化問題の一つです。



出典: Geneva Association

政策ツールによっては、一つ以上の制約が当初想定していた範囲を大きく超えて政府等に負荷を強いる可能性があり、その結果、難しい政策的なトレードオフ(取捨選択)を迫られる可能性があります。支払い能力に応じた保険料設定モデルを活用し、社会的ガードレールを強化すると、保険料が手頃になることから保険に加入できる人々が増え普及率は向上しますが、リスク増大の兆候があっても過小評価してしまう可能性があり、市場が本来果たすべき市場的ガードレールの役割に疑念が生じる恐れがあります。リスクが低減されない場合には、時間の経過とともに、財政的ガードレールへのストレスが高まり、政府等に多大な財政的負担が発生する可能性があります。同様に、政府保証は民間の再保険会社や保険会社を市場から締め出すことになり、市場的ガードレールが意図するイノベーションや競争を阻害する可能性があります。

PPIPの典型例:プロテクションギャップに対応するソリューションのカスタマイズ化

本報告書では、自然災害と人為的災害(テロリズム)を対象とする14の既存のPPIPを分析しています。これらのPPIPは、以下に述べるように、二つの典型的な手法で政策トレードオフのバランスを取っています。

- **市場安定化型 PPIP** は、供給側に焦点を当てています。不確実性が極めて高い状況においては、政府保証を活用することで、民間市場の供給能力の回復・維持に取り組んでいます。政府が不足分を補うことで、民間保険会社が市場から撤退することなく、引き続きリスクを引き受けられるよう促す狙いがあります。例としては、米国のカリフォルニア州地震保険機構(CEA)やテロリスク保険プログラム(TRIP)、英国のプール・リー(Pool Re)などがあります。
- **補償拡大型 PPIP** は、プロテクションギャップの需要側に焦点を当てています。通常、政府保証とコスト再分配を組み合わせることで、需要を創出すると同時に、高リスク地域の保険料率を引き下げる取り組みが行われています。例としては、フランスの再保険公庫(CCR)、スペインの保険補償協会(CCS)、英国のフラッド・リー(Flood Re)、ニュージーランドの自然災害委員会(NHC)などが挙げられます。

成功例と課題

市場安定化型 PPIP は、保険の選択肢の拡大と保険料率の安定化をもたらしますが、保険会社等の自主的な参画とリスクベースの料率設定に依存しています。その結果、災害プロテクションギャップが縮小せず大きいまま残る可能性があります。例えば、英国の中小企業の内、テロリスク保険に加入しているのはわずか4%に過ぎません。さらに、一部の PPIP は、サイバー脅威や無形資産の損失といった現代的なリスクには対応できていないのが実情です。

補償拡大型 PPIP は、強制加入と支払い能力に応じた保険料設定を組み合わせることで、フランスやスペインのように90~95%の加入率を実現できる可能性があります。一方、任意参加型プログラムは、米国連邦洪水保険制度(NFIP)で見られる高い不加入率・離脱率が示す通り、必ずしも成功しているとは言えません。

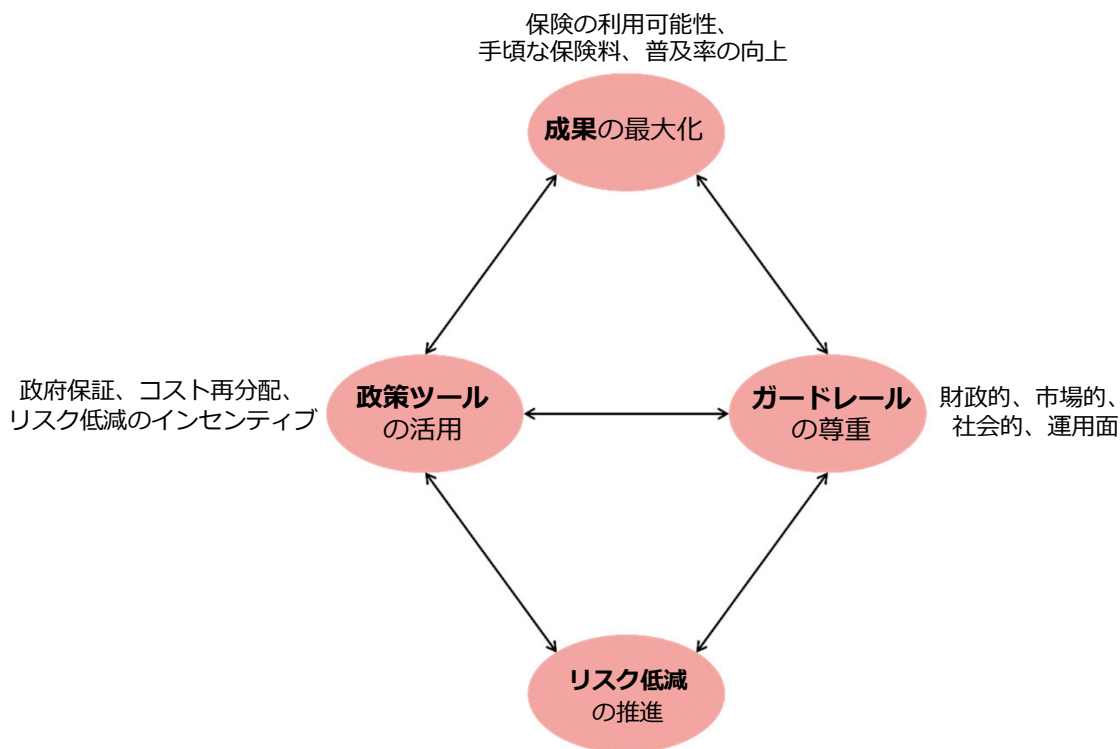
PPIP の多くでは、一つまたは複数のガードレールがすでに限界まで引き上げられています。具体的には、近年の干ばつを受けたフランスの CCR、巨額の債務負担に直面する米国の NFIP、複数の震災を経験したニュージーランドの NHC などが、深刻な財政的制約に苦慮しています。フランスの事例のように、PPIP が民間の引受能力を締め出すと、市場に歪みが生じることになります。さらに、定額保険料の採用は、高リスク地域に住む富裕層世帯を優遇してしまう可能性がある一方、米国 NFIP によるリスクベース保険料への移行案は政治的反発を招いています。一部の制度では、オーストラリアのサイクロン再保険プールで最近みられるように、損害率が高止まりしています。

リスクの共同負担からリスクの低減支援へ

第三の柱である PPIP による介入は、第一の柱であるリスク低減戦略に先行して実施されたり、場合によってはその代替として機能したりすることが少なくありません。英国の Flood Re は、政府による洪水対策の先送りを許したとして批判されており、一方で米国 NFIP の保険料補助は、高リスク地域における人口増加を結果的に助長していると指摘されています。

政策決定者は、PPIP を独立した財政メカニズムとしてではなく、より広範なレジリエンス(強靱化)戦略の一部として位置づける必要があります。PPIP は、災害後の損失を共同で負担するだけでなく、リスクエクスポージャーや脆弱性の低減を目指す官民の連携を阻害することなく、支援していく必要があります。PPIP が補助金などを通じて民間の取り組みを促すことができる一方で、インフラ投資など政府が行う取り組みはリスク低減という観点で最大の効果をもたらします。このことは、政府が PPIP と継続的に対話しながら政策を決定していくことがいかに重要であることを示しています。

図3: PPIP は、補償面での成果の最大化(第三の柱)をもたらすだけでなく、その制度設計が民間と政府によるリスク低減に向けた取り組み(第一の柱)を確実に後押しするものでなければなりません。



出典: Geneva Association

意思決定プロセスと設計原則

PPIP の運営にはコストがかかり、さらに仕組み自体も複雑です。PPIP の必要性和その潜在的な役割は、以下の四つのステップで評価することができます。

1. プロテクションギャップと、その背景にあるリスク・供給・需要の各側面を左右する要因を明らかにします。
2. 民間市場を歪めることのないリスク低減(第一の柱)と民間保険市場の強化(第二の柱)を、政府の介入を伴うPPIP(第三の柱)に先立って優先的に取り組みます。
3. PPIP が対象とすべきペリル(危険種別)とエクスポージャーについて合意し、残存するプロテクションギャップが社会的に許容可能な範囲に収まるようにします。
4. 政府による介入の財政的根拠を明確に示します。

いくつかの主要な原則が、PPIP を設計または改革する際の指針となり、財政的、市場的、社会的、そして運用面でのガードレールを逸脱することなく、レジリエンス向上に貢献する余地を提供します。これらの原則は、次の点に関するものです。

- **戦略的整合性とガバナンス:** PPIP を国家のリスク低減戦略に組み込み、明確な目標とガードレールを設定します。あわせて、各ステークホルダーが効果的に関与できるガバナンス体制を確保し、リスクデータとリスクモデリングに投資し、変化する環境に適応するための計画を策定します。
- **金融メカニズムと市場規律:** 政府は、最後の砦となる再保険者としての役割を果たしつつ、民間市場では引き受けが困難なリスクに限定して補償を提供します。また、政府保証が民間の取り組みを阻害することなく、むしろ呼び込むような枠組みを構築します。さらに、保険普及率の向上が求められる分野・地域においては、政府の強制力を戦略的に活用します。
- **保険料設定とインセンティブ:** リスクベースの保険料設定を基本とし、リスクの高まりに関するシグナルを明確に発信できるようにするとともに、リスク低減行動を促します。広範な保険料統制ではなく、的を絞った透明性の高い補助金制度を活用し、手頃な保険料を実現します。そして、保険商品と保険金請求プロセスを工夫することで、リスク低減行動が経済的に報われる仕組みを構築します。

新興リスク: サイバーリスクおよびパンデミック関連の事業中断リスク

この枠組みを、PPIP 創設への要請が高まっている二つの新興リスクに当てはめると、どの領域において検討が必要となるのかが明確になります。

- **サイバーリスク.** サイバーセキュリティの強化(第一の柱)や民間サイバー保険の拡充(第二の柱)には取り組む余地があるものの、ピーク時のサイバーリスクを十分にカバーすることは依然として困難です。政府が支援するPPIP(第三の柱)を活用すれば、サイバー攻撃などによって発生し得るテールリスク(潜在的な巨大損失)の不確実性を踏まえ、財政的および市場的ガードレールを逸脱することなく、引受容量(キャパシティ)を拡大することが可能になります。
- **パンデミック関連の事業中断リスク.** PPIP は、中小企業(SME)向けに、支援期間と支援額を限定した政府による流動性支援制度を提供することができます。この枠組みにおいて、保険会社は販売および管理を担う一方、実際に負担するリスクはごく一部にとどまります。ただし、この種のPPIP は、政府による本格的な財政支援や、より広範な経済レジリエンス戦略に取って代わるものではありません。

結論

PPIP は、多くの場合、災害リスクの引受可能性(インシュラビリティ)を維持するうえで不可欠な手段であり、その設計と運営は、予防的なリスク管理戦略の一部として位置づけられます。政府は、リスク低減を積極的に主導すべき立場にあります。PPIP は、リスクエクスポージャーへの補助ではなく、リスク低減行動にインセンティブを与える方向で設計・再設計する必要があります。将来の災害に備え、レジリエントな社会を構築するという共通の目標を実現するためには、官民双方が方向性を共有し、協調して取り組むことが前進の鍵となります。