

# 研究要旨

## パンデミックリスクについての官民連携

### 事業機会や課題とトレードオフ



ジュネーブ協会 副専務理事兼リサーチ&フォアサイトヘッド Kai-Uwe Schanz

新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) を封じ込めるために多くの政府が採用した封鎖措置により、世界経済は第二次世界大戦以来最悪の景気後退に陥りました。この混乱によって、事業継続リスク分野において大きなプロテクションギャップ (経済損害と保険でカバーされる損害の差) の存在が顕在化しています。パンデミックの影響を含む 2020 年の世界 GDP 損失推計 4.5 兆ドルのうち、保険でカバーされる見込みがあるものは 1% 未満に過ぎません。これは、新型コロナウイルス流行以前の保険適用除外・制限条項の存在、また事業中断 (BI) 保険が世界の損害保険市場の 2% 未満というニッチな保険であった特色を反映しています。<sup>1</sup>

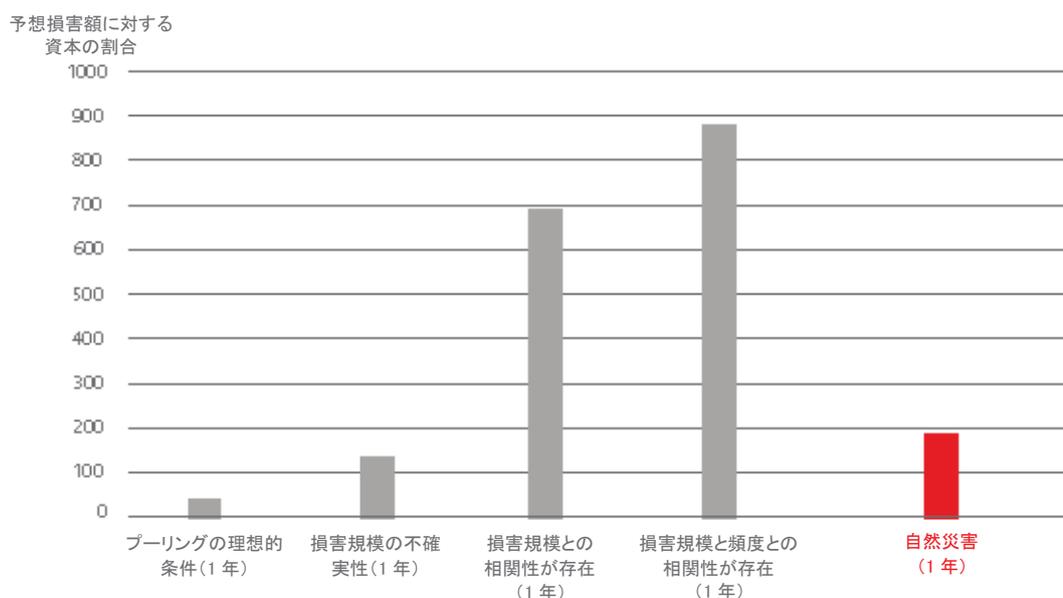
企業保険を扱う保険会社は、自然災害や賠償責任制度の変更といった新たに発生する重大なリスクに対して革新的で実行可能なアプローチ、例えば代替的リスク移転 (ART) を開発することによって、常に保険の付保可能性を拡大させるべく努力してきました。

パンデミックによる事業継続リスクはそもそも民間部門がカバーすることは不可能であり、もともとカバーすることを意図していませんでした。

パンデミックによる事業継続リスクはそもそも民間保険市場がカバーすることは不可能であり、もともとカバーすることを意図していませんでした。

これはパンデミック発生の頻度と規模をより局地的なものとして過小評価していた需要側の事情に一定程度起因しています。しかしながら、供給の不足は主として大きな内在リスクが原因となっています。パンデミックによる事業中断損害の頻度と規模における深い相関性のため、信頼度の高い保険カバーを提供するためには、とてつもなく高額の資本が必要となります。このため、意味のある保険限度額でパンデミックによる事業継続リスクをカバーすることは、あまりにも高額な資本が必要となるため、民間保険市場では引き続き不可能なままでしょう。

図1: 様々な仮定の下での資本要件 (対予想損害額%)



(出典)ジュネーブ協会、Hartwig et al.2020 の数値例を使用

1 ジュネーブ協会 2020 著者: Kai-Uwe Schanz

政府は「最後の保険の引き受け手」として関与する必要があります。保険会社とのパートナーシップから独立した立場まで、パンデミックリスクの分担を促進・支援するために政府が採用できるアプローチは多岐にわたります。公共部門は、パンデミックへの備えと強靱性の構築（例えばリスク評価、リスク軽減、保険金請求管理など）において保険会社のリスクを負担しない部分での貢献を評価する必要があります。そして、課税と借入を通じて、経済的に実行可能なリスク移転を長期的に形成できる公共部門特有の役割を担うべきです。

このような背景から、パンデミックのリスクスキームにおける公共部門の関わり方を典型的な4つの形態に区分することができます。

### 1. 政府が提供し民間保険会社が管理する、強制または任意の元受保険

政府系保険事業者は保険料を徴収するだけでなく、保険料支払いが累積保険料を超過した場合には資金を借り入れることができます。政府系保険事業者は、独自の販売経路を確立するか、既存の政府系機関（例：緊急事態を管理する省庁）を通じて提供する必要がありますが、保険契約者に直接保険を販売したり、代わりに銀行、保険会社、仲介業者のような第三者を通じて、保険を販売したりすることができます。保険金支払いについても、同様の基本的な選択肢を活用できます。<sup>2</sup>

### 2. 強制または任意の民間保険補償を支える政府再保険

パンデミック発生前に事業者へパンデミック補償保険を販売している保険会社に対して、政府は再保険を提供することができます。この再保険は、一定の基準値を超え、かつ決まった限度額までの損害に対して適用されます。上記1.の元受保険の選択肢に関しては、大規模なパンデミックが発生した場合、政府は資金調達のための借入に加えて債務返済のために課税する必要が生じるでしょう。

政府は「最後の保険の引き受け手」として関与し、課税と借入を通じて、経済的に実行可能なリスク移転を長期的に形成できる公共部門特有の役割を担う必要があります。

### 3. 強制社会保険

社会保険の特色は強制加入であることです。加えて、より高い水準での連帯と、より均一でリスクベースではない保険料設定がその特色に含まれます。パンデミックリスクの観点で言えば、保険加入者は例えば特別税の徴収などを通じて、事故発生前の支払いが必要となるでしょう。こうしたスキームからの保険金支払は、比較的控えめな損害額に抑えられ、国民の幅広い層に適度な補償を提供するという社会保険の典型的な目的に沿ったものとなるでしょう。

### 4. 事故発生前は何ら手当を行わない、事故発生後の財務的な救済

このアプローチの下では、政府はパンデミックの影響を受けた人々にその都度臨時的な安全網を提供します。事故発生前の資金調達や、資金がどのように配分されるかの事故発生前の取り決めはされません。これらの資金は借入で調達され、現在および将来の納税者に費用負担が転嫁されます。新型コロナウイルスの対応においては、ほとんどの政府はこの事後対応型の保護政策を採用しています。<sup>3</sup>

パンデミックのリスクスキームにおいては、保険業界は重要な役割を果たすことができます。すなわち、限定的にリスクを吸収する役割、保険販売や保険金請求管理を専門的に担う役割、そしてリスクの評価・軽減・防止の専門家としての役割です。

これらの典型的な関与形態は、以下の7つの具体的な公共政策目標を達成する上での相対的な強みと弱みに照らして評価することができます。すなわち、1) 最大限の補償範囲、2) 公共部門の限定的な損害、3) ニーズに見合った資金、4) リスク軽減のためのインセンティブ（動機付け）、5) コスト効率の高いリスク移転、6) 運営効率、そして7) マクロ経済効果です。事故発生後に現金を分配することは、おそらく最も効果的ではないアプローチであり、事故発生前のリスク軽減及び準備措置から何ら恩恵が得られません。

この一般的な制度上の観点は、パンデミックリスクが実際にどのように対処されているかに焦点を当てた、より細分化されたリスク志向の視点によって補うことができます。世界中の官民連携（PPP）は、主に（商業）市場から巨大リスクを取り除くか、あるいはすべての保険契約者にリスクを再分配することのどちらかに重点を置いています。リスクを取り除くシナリオでは、保険会社は保険契約者から保険料を受け取ることができ、保険証券の発行とサービス提供を確実に実施しますが、リスクを保有しません。

表1: パンデミックリスクの財政支援における4種類の典型的な政府関与の比較評価<sup>4</sup>

政策目標／政府関与の種類	元受保険	再保険	社会保険	事故発生後の補償
補償範囲	低～中 (強制加入としない場合)	低 (保険提供と保険料設定への保険会社の関与による)	高 (ただし補償は比較的控えめ)	中～高 (効果的な販売チャネルの有無による)
公共部門の損害	中～高 (保険料でカバーできない損害をすべて公共部門が吸収する)	中～高 (保険会社の免責額を超える損害をすべて公共部門が吸収)	中 (税金や積立金で賄われない損害はすべて公共部門が吸収)	高 (全ての損害を公共部門が吸収)
資金とニーズのマッチング	中 (限定的な補償範囲で一元的に設計されている場合)	高 (公的な再保険の補償がある任意の民間保険の場合)	低 (大きな損害を被った事業者の場合)	低 (時間的な制約下で設計されるため、場当たりの性質)
リスク軽減の動機付け	中 (引受基準が政治的な目的に影響される可能性が高い)	高 (引受メカニズムが機能する)	低 (保険料と補償が差別化されない)	低 (事業者側が単なる救済を望む場合)
リスク移転のコスト効率	中～高 (保険プールの規模による)	中 (保険プールの規模による)	高 (大規模な保険プールの場合)	低 (リスクは市場から除外される)
運営効率	低 (販売コストが発生)	中 (民間保険会社との取引コストが発生)	高 (既存構造の活用)	中 (不確実性が伴う)
マクロ経済効果	中 (加入率が不透明なため)	中 (加入率が不透明なため)	高 (広範囲に及ぶため)	中 (場当たりの性質のため)

民間保険会社の役割	保険証券の発行及び販売 保険金支払い 保険料設定支援(該当する場合)	低いレイヤーの限定的リスクを引き受け リスクベース料率の設定 リスク軽減に対する動機付けの設定	なし	資金を配分してニーズとマッチングさせる補完的役割
-----------	--	---	----	--------------------------

出典: ジュネーブ協会、引用資料より編集・評価

- 高水準の政策目標達成
- 中水準の政策目標達成
- 低水準の政策目標達成

4 評価基準の重要度は同じではありません。例えば、議論の余地のあるマクロ経済効果とリスク軽減の動機付けは、コスト効率や運営効率よりも全体的にはより重要度が高くなります。

2 Hartwig et al. 2020; Paudel 2012

3 Alpert 2020

米国の国家洪水保険制度(National Flood Insurance Program)やカリフォルニア地震保険機構(California Earthquake Authority)などが例としてあげられます。一方で、リスクの再分配は、損害の発生可能性が高い比較的少数の保険契約者グループのリスクについて、課税を通じて、損害の発生可能性が可変的であるより幅広い保険契約者のプール全体で共有することを指します。

政府関与において想定できる全ての選択肢について考慮すべき重要な点は、補償が強制的か任意のかという点です。これによって、リスクプールの規模が決定され、その結果、公正なリスク再分配の範囲が決定されます。政府はパンデミック保険の加入者たちを下支えしますが、保険に加入していない「フリーライダー(ただ乗り)」も支援しなければなりません。パンデミックによるシステムリスクをカバーするためには政府の全面的な保証が必要になるので、事業者の強制参加が最も適切でしょう。被災後の救済という選択肢を除き、いずれの場合においても、保険業界が重要な役割を果たすことができます。すなわち、限定的にリスクを吸収する役割、保険販売や保険金請求管理を専門的に担う役割、そしてリスクの評価・軽減・防止の専門家としての役割です。

### 参考資料

Alpert, G.2020.Here's What Countries are Doing to Provide Stimulus and Relief. Updated 16 January 2021.  
<https://www.investopedia.com/gentice-stimulus-eves-to-fight-the-covid-19-crisis-4799723#germany>

Hartwig, R., Niehaus, G. and J. Qiu. 2020. Insurance for Economic Losses Caused by Pandemics. *The Geneva Risk and Insurance Review* 45:134-170.

Paudel, Y. 2012. A Comparative Study of Public—Private Catastrophe Insurance Systems: Lessons from current practices. *The Geneva Papers on Risk and Insurance—Issues and Practice* 37:257–285.

The Geneva Association. 2020. *An Investigation into the Insurability of Pandemic Risk*. Author: Kai-Uwe Schanz. October.

