

保険・年金 フォーカス

アメリカ洪水保険の浸透

加入率の向上には何が必要か？

保険研究部 主任研究員 篠原 拓也

(03)3512-1823 tshino@nli-research.co.jp

1—はじめに

日本では、代表的な自然災害として、地震が挙げられる。日本の国土は、環太平洋造山帯に属しており、1995年の阪神淡路大震災や、2011年の東日本大震災をはじめとして、地震が多発している。震災発生時に向けたさまざまな対策とともに、地震による損害を填補(てんぽ)するために、火災保険に付帯する形で、地震保険が損保会社で取り扱われている。地震保険には、民間では対応できないような巨大地震でも、保険金を確実に支払えるよう、政府による地震再保険制度が導入されている。これは、公的支援のもとで、自然災害に備える仕組みと言える。

一方、アメリカでは、洪水が最も大きい自然災害とされる。ルイジアナ、ミシシッピ、フロリダなどの南部諸州では、秋口に、ハリケーン¹の襲来が見られることが多い。ハリケーンが上陸して北上すると、ミシシッピ川の沿岸地域に、甚大な洪水被害をもたらしかねない。アメリカでは、洪水による損害に対応するために、公的な洪水保険制度が導入されている。洪水保険は、約半世紀に渡り、徐々に加入者の数を増やしてきた。ただし、2005年のハリケーン・カトリーナによる洪水被害では、巨額の保険損失が生じる結果となった。この損失は、国庫借入れとして、いまま残存しており、毎年少しずつ保険料で償却している。本稿では、アメリカの洪水保険制度の実態を、紹介することとしたい。

2—アメリカ洪水保険制度の概要

まず、洪水保険制度について、創設の経緯や、仕組みについて概観しよう。

1 | ミシシッピ川の沿岸の被害をきっかけに、洪水保険制度の検討が始まった

アメリカでは、北部のミネソタ州を源流として、メキシコ湾に注ぐ、ミシシッピ川が中央部を貫いている。この川はミズーリ川やオハイオ川など、多くの支流を抱え、広範な地域の水系をなしている。

大西洋西部のカリブ海やメキシコ湾では、秋口に、ハリケーンが発生することが一般的となっている。ハリケーンの中には、北上して、アメリカ南部諸州に上陸するケースも見られる。その結果、ミシシッピ川沿岸で、甚大な洪水被害にみまわれることもある。

¹ 暴風雨を伴う強い熱帯低気圧で、最大風速が毎秒33メートル以上のものをいう。

ミシシッピ川については、ダム開発が進むとともに、堤防を整備するなど構造物による対応が図られてきたが、洪水の発生は防ぎきれていない。1950年代に発生した洪水被害による損失を受けて、保険制度創設の検討が始まった。検討を重ねた結果、1968年に国営の洪水保険制度(National Flood Insurance Program, NFIP)が導入された。この制度には、大きく2つの目的がある。1つは、連邦政府の補助を通じて、洪水が懸念される地域の住民が、手頃な保険料で保障を得られるようにすること。もう1つは、加入者に、氾濫原の適切な土地利用を課すことにより、氾濫原管理規制を強化すること、である。

2 | 洪水保険には、政府からの保険料支援がある

NFIPには、洪水多発地域を中心に、地方自治体(コミュニティー²)が、任意に参加する。2015年の時点で、参加コミュニティーの数は、22,000以上に上っている。連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency, FEMA)は、コミュニティーごとに、氾濫の危険性を特定している。危険性が高いコミュニティーでは、NFIPへの参加が進んでいる³。

NFIPに参加したコミュニティーに居住する住民は、原則として任意に、NFIPに加入する。NFIPは連邦政府を保険者とし、FEMAが運営する。住民への保険の募集やサービスの提供は、国家洪水保険協会(National Flood Insurance Association, NFIA)の免許を受けた、代理店やブローカーによって行われる。NFIAは、100あまりの民間保険会社が連合して設立した組織である。

加入者が支払う保険料は、住所地の洪水危険度により異なる。洪水危険度は、コミュニティーが作成する洪水保険料率地図(Flood Insurance Rate Map, FIRM)により定まる。2012年には、FEMAがデジタル版のFIRM(DFIRM)を公表しており、詳細な洪水危険度に基づいた保険料設定が行われている。

保険料率は、河川の洪水での出水の可能性や、高潮による浸水の可能性などに応じて、細かく分類されている。住居地が、高度危険地域や、高度危険湾岸地域とされた住民は、NFIPへの加入が強制される。加入しなければ、住宅ローンの設定で不利益を被ることとなる。

コミュニティーが洪水での損害を軽減したり、NFIPの普及に取り組んだりしている場合等には、コミュニティー保険料率制度(Community Rating System, CRS)により、保険料の割引が行われる⁴。このCRSに、政府からの保険料支援が加わり、加入者が手頃な保険料の支払いで済む仕組みとなっている。

保険の対象は、建物または家財、もしくはその両方となる。契約時に保障の上限額が設定され、その上限額が高額な契約ほど、保険料も高くなる仕組み。設定できる上限額は、居住用の建物は25万ドル、家財は10万ドル。商業用では、建物、家財とも50万ドルまでとされている。なお、保険は、加入後30日間の免責期間を経た後に、保障が開始される。

3——洪水保険制度の状況

NFIPは、アメリカの社会に、どの程度浸透しているのだろうか。ここでは、これまでの制度の普及の様子や、収支状況などを見ていくこととしたい。

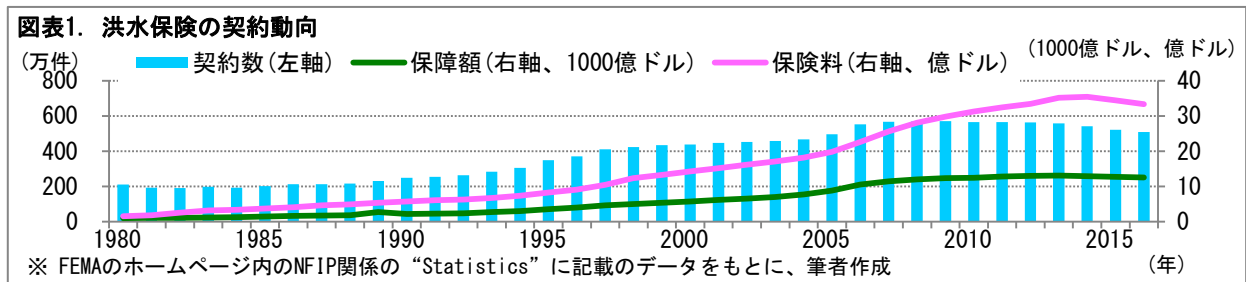
² 一般的には、市(city)、町(town)、郡(county)、自治町村(borough)、村(village)、部族(tribe)といった地域単位を指す。

³ コミュニティーは、NFIPに参加することで、土地の買収や、建物の建設に際して、連邦からの金融支援を享受できるメリットがある。このメリットにより、参加率が高水準になっているものと見られる。

⁴ 具体的には、住民への洪水危険情報等の伝達、住民へのNFIPの加入勧奨、建物の氾濫原外への移転、堤防やダムの安全対策など、19の評価活動をもとに、特別洪水危険区域では0~45%、それ以外の区域では、0~10%の割引率が設定される。

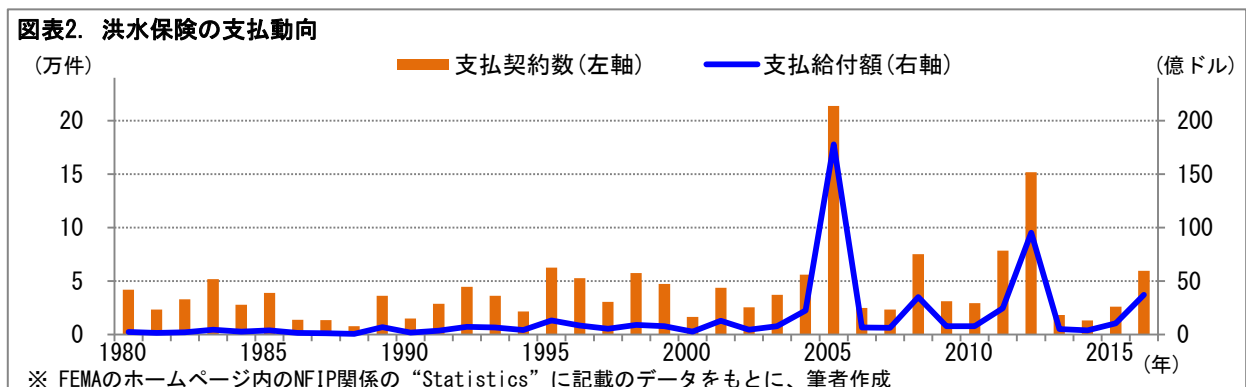
1 | 2010年代以降、普及がやや停滞している

1968年のNFIPの導入から、もうすぐ半世紀が経とうとしている。これまでの制度の普及の様子を、見てみると、毎年の契約数、保障額、保険料は、いずれも2010年頃までは、徐々に増加してきた。しかし、2010年代以降は、普及がやや停滞している。



2 | 2000年代以降、支払給付額の年ごとの変動が大きい

支払契約数、支払給付額を見ると、2000年代以降、年ごとの変動が大きい。これは、近年、洪水被害が多発した年と、あまり発生しなかった年があったことを表している。特に、2005年は、支払契約数、支払給付額が突出している。これは、8月に襲来したハリケーン・カトリーナによる甚大な被害に伴って、163億ドルもの巨額の給付支払が発生したことによる。



3 | 2000年以降、数年間隔で巨大なハリケーンが襲来している

2005年のハリケーン・カトリーナ以後も、数年間隔でハリケーンが襲来し、大きな損害をもたらしている。その結果、数年ごとに、数十億ドルの洪水保険金の支払いに至っている。

図表3. アメリカを襲った洪水被害 [2016年までに発生した被害で、20億ドル以上の支払給付額に至ったもの]

	時期	支払契約数	支払給付額
ハリケーン・カトリーナ	2005年8月	16.8万件	163億ドル
ハリケーン・アイク	2008年9月	4.7万件	27億ドル
ハリケーン・サンディー	2012年10月	13.2万件	87億ドル
ルイジアナ激甚暴風・洪水	2016年8月	2.7万件	24億ドル

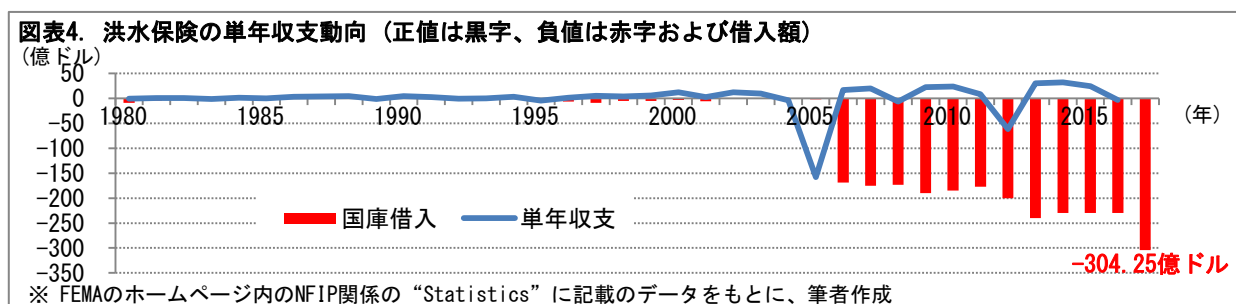
※ FEMAのホームページ内のNFIP関係の“Statistics”に記載のデータ (Last Updated 2017.11.16)をもとに、筆者作成

なお、2017年は、8月にハリケーン・ハービー、9月にハリケーン・イルマが襲来した。その結果、1月～9月までで、13万件を超える支払いが発生しており、大きな給付支払いとなる見込みである。

4 | 2005年以降、国庫借入れが増し、財政は逼迫している

単年の収支を見てみよう。2004年までは、毎年収支が均衡していた。2005年のハリケーン・カトリーナによる巨額の支払給付により、150億ドル超の赤字となった。その後、数年ごとに襲来した大型

ハリケーンに伴う洪水被害により、2008年、2012年、2016年に赤字となっている。赤字額は、国庫からの借入で賄われ、黒字の年の収益で返金する仕組みとされている。しかし、近年、借入額は増えている。2017年9月には、NFIPは国庫から新たな借入れを行った。その結果、国庫借入の残高は、過去最大の304.25億ドルに達しており、財政は逼迫した状態に陥っている⁵。



4—洪水保険の制度改革

度重なる大型ハリケーンの襲来により、NFIPの収支は厳しくなっている。この中で、財政の立て直しに向けた制度改革が進められてきた。しかし、制度普及と財政健全化の両立は、容易ではない。

1 | 保険料の引き上げができるようにした

NFIPは、数年ごとに見直しが行われてきた。これは、減災のための措置や、保険の普及状況を見ながら、制度の変更を行うためであった。

既に見たように、2000年代前半までは、安定した財政運営であった。しかし、2005年以降、NFIPの財政は逼迫した。このため、制度の見直しが検討され、2012年に保険料を実際の洪水危険度を反映して引き上げられるようにした。

2 | 国庫借入の上限額が引き上げられてきた

併せて、国庫からの借入れ上限も引き上げられてきた。2005年に、15億ドルから185億ドルまで引き上げられた。その後も、上限額は引き上げられ、2013年には304.25億ドルとされた。2017年に、借入れは、上限額に達している。なお、現在のNFIPは、2017年12月8日に満了し、何も手当てをしなければ、上限額は15億ドルに下がる見込みであった。見直し法案は、連邦議会の下院を11月に通過。しかし、上院では、保険料水準(被災しやすい地域の保険料率を引き上げるべきか)、民間保険会社への市場開放(民間保険会社は収益の上がる契約を選んで、取り扱うのではないか)など、諸点の審議が進まなかった。現行のNFIPは、12月22日まで満了時期が延長され、審議が続いている⁶。

3 | 加入者拡大のために、保険料の引き上げに制限が設けられた

加入率が低迷したことなどを受けて、過去の支払給付による債務の償却のために、保険料が上昇することに制限を設けた。保険料の引き上げによる保険財政の健全化と、手頃な保険料による加入者の拡大という、相反する目標の実現のために、適正な保険料水準の模索が進められている。

4 | 再保険の活用によるリスク管理が始まった

保険のリスク担保力の強化の面で、2017年1月1日から再保険を開始している。これは、NFIPとし

⁵ CRS INSIGHT (National Flood Insurance Program Borrowing Authority, September 22, 2017) (IN10784) による。

⁶ NFIPは、2010年5月～7月にかけて失効したことがある。このときは、住宅販売が減少するなどの影響が生じた。

て、初めて取り扱う本格的な再保険である。今後は、複数年の再保険契約の締結に向けて検討を進めていくことが表明されている。

図表 5. 再保険のスキームの概略

FEMA は 25 社の民間再保険会社に対して、1.5 億ドルの再保険料を支払う。
1 回の洪水で生じる損害に対し、40 億ドル～80 億ドル部分の損害額の 26%（最大 10.42 億ドル）を、再保険会社が補填。
再保険期間は、2018 年 1 月 1 日までの 1 年間。

⇒なお、2017 年 8 月に襲来したハリケーン・ハービーによる損害額は、85～95 億ドルに達すると見積もられており、そのうち、10.42 億ドルが再保険で補填される見通しとされている。

※ FEMA のホームページ内の NFIP 関係の再保険に関する情報などをもとに、筆者作成

5—洪水保険制度の課題

NFIP は、契約数が増えているものの、アメリカ全体の世帯加入率は、4.3%にとどまっている。世帯加入率が高い州は、洪水被害が発生しやすいミシシッピ川沿岸地域や、海岸沿いの地域（ハワイ州を含む）などとなっている。ただし、最も高いレイジアナ州でも、加入率は 20%台半ばに過ぎない。日本の地震保険の世帯加入率（全国平均で 29.5%（2015 年度））と比べると、低い水準にとどまっている。

図表 6. 世帯加入率が高い州 [5%以上]

州	地域	契約数（万件）	世帯加入率
レイジアナ	南部	45.5	26.2%
フロリダ	南東部	184.6	24.7%
ハワイ	北太平洋	6.0	13.5%
サウスカロライナ	南東部	19.9	10.7%
デラウェア	東部	2.7	7.7%
ニュージャージー	東部	23.7	7.4%
テキサス	南部	59.1	6.3%
ミシシッピ	南部	6.7	6.1%
アメリカ全体	—	511.2	4.3%

※ 世帯加入率は、FEMA のホームページ内の NFIP 関係の “Statistics” に記載の 2015 年 9 月の契約数を、U. S. Census Bureau の 2015 American Community Survey 1-Year Estimates の世帯数で除して、筆者が計算した

6—おわりに（私見）

今後、地球温暖化が進むと、洪水被害が増加するとの予想がある⁷。現在よりも勢力の強い、スーパーハリケーン、スーパー台風の襲来による自然災害の発生も懸念されている。ダムや堤防等の構造物による治水を高める努力は必要だが、それでも、損害を完全に封じ込めることは難しい。自然災害の発生時に、一定規模の損害が生じることは、リスクとして想定しておく必要があるだろう。

自然災害の損害を財務的に担保するために、公的な保険制度が果たす役割は大きくなる。再保険の導入などにより、長期間のリスク移転、グローバルなリスク分散のための、制度改革が必要となろう。

一方で、保険制度は、加入者が増えていかなければ、そのメリットを享受する人が限られてしまう。NFIP の現在の世帯加入率を見ると、大規模な洪水災害が生じた場合に、被災者の生活を再生させるだけの加入規模には、達していないものとみられる。今後、防災・減災に向けた取り組みを、社会全体で広げる一方、防ぎきれない損害を保険制度でカバーすることについても、周知を進め、加入率の引き上げを図ることが求められよう。このことは、日本の地震保険にも、あてはまるものと思われる。

引き続き、日本の地震保険、アメリカの NFIP の動向に、注意していくことが必要と考えられる。

⁷ 「アメリカにおける河川洪水による年間損害額は、現在およそ 20 億ドルである。排出シナリオや経済成長率にもよるが 2100 年までに年間損害額は 70 億ドル～190 億ドルへ増加することが予測されている（参考 IPCC AR5 WGII Chp26 p. 1457）」（「IPCC 第 5 次評価報告書の概要 -第 2 作業部会（影響、適応、及び脆弱性）-」（環境省，2014 年，p31）より抜粋）