

基礎研 レター

気候変動 保険活用への影響

保険の“3つのA”はどのような影響を受けるか？

保険研究部 主席研究員 篠原 拓也
(03)3512-1823 tshino@nli-research.co.jp

1—はじめに

気候変動問題が世界中で議論されている。地球温暖化は、ハリケーン、豪雨、海面水位上昇、大規模な干ばつなど、様々な形で地球環境に影響を及ぼしつつある。こうした気候変動リスクへの対応として、洪水保険や火災保険等の活用が考えられる。ただし、気象災害の頻発化、激甚化を受けて、保険の“3つのA” — アベイラビリティ(Availability)、アフォーダビリティ(Affordability)、アデカシー(Adequacy)に、さまざまな影響が及びつつある。その結果、アメリカでは、リスク対応としての保険活用が制限される事態が増えてきている。気候変動リスクが大きい地域ほど、こうした制限にかかりやすいことから、保険活用の可否によって、リスク格差が拡大する状況も生じている。

アメリカのアクチュアリー会(SOA)は、この問題について議論を進めている。2024年10月には、論点や議論の方向性をまとめたレポート(以下、単に「レポート」と呼称)¹が発行されている。本稿では、その内容を見ながら、気候変動問題が保険活用に与える影響について考えてみることにしたい。

2—保険の“3つのA”

まず、保険が提供する保障を評価する上で重要な要素となる、“3つのA”から見ていこう。

1 | 保険は利用可能性、負担可能性、保障十分性の3つが重要

一般に、人間社会のリスク管理に保険を役立てるためには、次の3つが機能することが重要とされている。

(1) Availability — 利用可能性

保険サービスが利用可能かどうかを指す。例えば、保険商品が市場に存在するか、その地域で保険加入ができるか、必要な保険へのアクセスが法令や社会制度で担保されているか、といったことを指す。

気候変動問題で言えば、気象災害に対応する火災保険や洪水保険、農業生産への影響を補償する農

¹ “Availability, Affordability, and Adequacy of Insurance in Areas Impacted by Climate-related Risks” Peter J Souseounis 著(SOA Research Institute, Oct 2024)

業保険、熱中症などの病気への備えとなる医療保険などが、利用可能かどうか問題となる。

(2) Affordability — 負担可能性

保険料が経済的に支払える範囲内にあるかどうかを指す。例えば、保険料が個人や企業の予算内であるかどうか、個人の収入に対する保険料の割合が過度に高くないか、政府等の補助金や保険料の割引制度があるかどうか、といったことを指す。

気候変動問題で言えば、加入したい火災保険や洪水保険などの保険料が手頃な水準で経済的に支払い可能かどうか問われる。

(3) Adequacy — 保障十分性

保険が提供する保障の内容が被保険者のニーズに対して十分かどうかを指す。例えば、保険金の支払額が災害による損害や病気・ケガによる医療費を十分にカバーするか、保障範囲は想定されるリスクに対して適切か、保険契約条件(免責額、支払限度額等)が妥当か、といったことが該当する。

気候変動問題で言えば、住宅保険の風水災補償で洪水時の浸水被害は保険金で十分にカバーできるか、補償の対象外となる災害が多くはないかといった点がこれに相当する。

これらの要素がバランスよく機能することで、保険制度が効果的に社会のリスク管理をサポートすることとなる。²

2 | 気候変動問題の課題では、保険業界が気づいているものと気づいていないものがある

人々が生活の中で抱えるリスクは、短期や中期のものが多い。例えば、目先のインフレの動向、病気やケガにより就業不能となる恐れなどだ。これに対して、気候変動問題では、今世紀末までや来世紀以降までをも含む、長期的なリスク対応が必要とされることが一般的だ。気候変動の科学者は、今世紀末や来世紀中頃までといった長い時間軸で気候シナリオを設定して、温暖化の影響や、適応策・緩和策の有効性などを検討している。

保険業界も、気候変動に関するさまざまな長期のリスクを検討している。ただし、遠い将来におけるリスク発現の可能性や、発現した場合の影響度の予測は、大きな不確実性を伴う。レポートでは、保険会社が気づいている課題と、気づいていないかもしれない課題に分けて、議論が紹介されている。

(1) 保険業界が気づいている気候変動に起因する課題

保険会社は、異常気象が発生する確率をよく理解し、今年の保険料の設定に使用した大災害モデルは来年や再来年に有効であるかどうか、といった点の検討を進めている。その際、保険料率が過去の長期平均を反映していて、将来の見通しにはあまり役立たないかもしれないことを危惧している。

(2) 保険業界が気づいていないかもしれない課題

気候変動問題に関するリスクには、適切な保険手段が存在せず、それを提供する組織も存在しないという利用可能性についての根本的な懸念がある。その最たる例が洪水であり、アメリカでは、基本的に民間保険だけではカバーされていない。アメリカでは、保険会社や気候変動を懸念する人々の大半は、最大の経済的損失として洪水を挙げている。ただし、人々間のリスクの認識は一律ではない。今日の気候変動の中で、保険の価格設定や提供にどのように対処するかという問題を解決しようとする

² 「保険の Availability, Affordability, Adequacy の違いを教えて」との問いに対する ChatGPT の回答をベースに、筆者がまとめた。

る保険業界で働く人々と、実際に極端な現象によって被害や大きな影響を受けている住民との間にはある種の断絶が存在しているとされる。

保険業界が抱えているもう一つの課題は、将来どれだけ気候変動問題が悪化するかを完全には把握できないことである。保険会社は気象災害について、大規模災害モデルを構築して予測を行うことが一般的だ。そのモデルの中に、適切な気候変動の要素が組み込まれていない場合、そのことが重大な未知の問題となる恐れがある。³

3—アメリカにおける“3つのA”への影響

次に、レポートをもとに、アメリカでの“3つのA”への影響を見ていく。

1 | 負担可能性の点で、住宅所有者の懸念が高まっている

インフレ率と比較した場合、保険料率は大幅に上昇しており、住宅所有者の懸念が高まっている。消費者が支払う金額と、保険会社が必要と考える金額との間には大きなギャップがある。⁴ 2019年から2024年の間に、住宅保険の保険料が50%以上上昇した州もあり、全米平均でも37.8%の上昇となっている。

図表 1. アメリカ各州の住宅保険の保険料上昇率（上位10州）ランキング（2019年から2024年にかけて）

1	アリゾナ州	62.1%
2	ネブラスカ州	59.9%
3	イリノイ州	56.9%
4	ユタ州	54.6%
5	テキサス州	54.5%
6	コロラド州	50.7%
7	サウスダコタ州	49.7%
8	カリフォルニア州	48.4%
9	ミネソタ州	45.2%
10	モンタナ州	44.3%
-	全米平均	37.8%

* 2019年から2024年3月までの累積の上昇率

※ “State of Home Insurance in 2024: Rates Up 37.8% Cumulatively Since 2019” Maggie Davis 著、Dan Shepard 編 (lendingtree, May 28, 2024) をもとに、筆者作成

保険会社にとっては、保険が利用可能な地域で保険料を引き上げて、その高料分を、本来であれば保険に加入できないと判断される地域での保険引受に充てることで、リスク調整を行うことが考えら

³ 米国とカナダの規制当局は、保険会社のための気候ストレステストをまだ最終決定していない。保険会社がどのように高額な保険料を設定できるか、新規制がどれだけ厳格化されるか等は不明となっている。

⁴ 消費者がリスクを軽減し、その軽減を保険会社が個々の住宅所有者または地域全体、さらにはより大きな地域で展開することによって、価格の手頃さを向上させることができる。保険会社が消費者のリスク軽減行動に対して一定の割引を行うことが、不可避と見られた保険料上昇と相殺されることにより、価格の手頃さをもたらすためだ。なお究極的には、消費者の観点から最も望ましい状況は、保険を必要としないところまでリスクを軽減することであるが、それは保険業界にとって最善の最終目標ではない。

れる。この調整は、もし実現可能ならば、消費者の間の経済的な格差を縮小する効果を生むものとなる。ただし、本来のリスクを超える保険料を支払う契約者と、リスクより過少な保険料で保障を受ける契約者の間で、不公平が生じているとみることにもできる。保険会社は、リスク区分とそれに応じた保険料率の設定を、いかに公平・公正なものとし、契約者にとって納得感のあるものにするか、という困難な問題に直面することとなる。

2 | 保険会社の撤退事例が発生しており当局が確認中

利用可能性にも地域間のギャップがある。具体的には、規制や消費者の保険料負担可能限度が異なるために、保険会社が必要と考える保険料を確保できない地域がいくつかある。こうした地域からは、保険会社は撤退せざるを得ない状況となっている。

図表 2. 保険会社の撤退の例

フロリダ州：1992年に発生したハリケーン・アンドリューによって11社の保険会社が支払不能に陥り、しばらくの間、保険の利用可能性の問題が広がった。同様の保障ギャップは2007年にも発生した。これは2004年と2005年の非常に厳しい保険市場と、差し迫った経済危機によるものとみられている。

ルイジアナ州：2020年に3度のハリケーンの上陸に見舞われた。また、2021年にはハリケーン・アイダが襲来し、件数約100万件、金額250億ドル近くに及ぶ保険金の支払いが行われた。その結果、ルイジアナ州から一部の保険会社が撤退した。

カリフォルニア州：近年、毎年のように壊滅的な山火事が発生している。(2025年1月7日には、ロサンゼルス近郊で大規模な山火事が発生。) 続発する山火事を受けて、2023年には一部の保険会社が火災保険の新規契約の取り扱いを停止した。

※ 注記1の資料等を参考に、筆者がまとめた。

上記図表以外の州でも、知られていない事例がある可能性が高いとみられている。全米保険監督官協会 (NAIC) と州当局は、保険会社の撤退事案と、それがどこで起こっているかについてデータを収集している。ただし、それらのデータとその分析結果は現在のところ一般向けには利用可能とされていない模様である⁵。

3 | 米国財務省は保険の“3つのA”について調査を開始

米国財務省は、住宅保険等に関して、連邦や州の規制当局と協力して、保険コストの上昇と保険適用範囲の減少を調査している。通常、住宅保険では、保険の利用可能性と負担可能性の問題が、不動産価格に影響を与える。ある研究⁶によると、指定された火災危険度の高い地域で山林火災リスクの開示義務のある住宅は、開示義務のない住宅よりも平均4.3%低い価格で販売されていたとされる。住宅価格の下落は、銀行等の住宅ローン保険料率や融資実務に影響を及ぼす。

さらに、利用可能性の問題が深刻化すれば、住民が居住している地域を離れざるを得なくなる事態も生じる。これは、コミュニティの課税ベースを損なうことを意味し、公共サービスの低下にもつながる。最終的には、コミュニティ間の社会的不平等を悪化させる恐れがある。

⁵ NAICは、保険セクターに対する気候関連の金融リスクをよりよく理解するための共同作業の一環として、2024年後半に米国財務省の連邦保険局 (FIO) とデータを共有する予定としている。

⁶ “Risk Disclosure and Home Prices: Evidence from California Wildfire Hazard Zones” Lala Ma, Margaret Walls, Matthew Wibbenmeyer, Connor Lennon (Resources for the Future, Working Paper 23-26, June 2023)

図表 3. Treasury' s Housing Agenda の住宅保険関連の記載 (抜粋)

Fourth, we are working with federal and state regulators studying rising insurance costs and decreasing insurance coverage so that we can understand the impact of lack of affordable insurance on housing supply in different parts of the country. In part due to the frequency of climate-related disasters, we know that some homeowners are facing rising insurance costs or decreased coverage. Today, we lack granular data about where homeowners have been hardest-hit, and where and to what extent insurers are pulling back from certain markets. That's why Treasury's Federal Insurance Office is advancing an effort to collect data on homeowners insurance. Beyond a challenge to today's homeowners, we also know that these insurance issues can strain operators of multifamily housing. Building on a convening we held last week, we intend to continue monitoring these impacts in close coordination with states, who are the primary regulators of the insurance industry.

(試訳)

第四に、私たちは連邦および州の規制当局と協力して、保険コストの上昇と保険適用範囲の減少について調査している。これにより、手頃な価格の保険の欠如が国内のさまざまな地域の住宅供給に与える影響を理解できるようになる。気候関連の災害が頻発していることもあり、一部の住宅所有者が保険料の上昇や補償範囲の縮小に直面していることがわかってきている。現在、住宅所有者が最も大きな打撃を受けている地域や、保険会社が特定の市場からどこまでの程度撤退しているかについての詳細なデータが不足している。そのため、財務省連邦保険局は住宅所有者保険に関するデータを収集する取り組みを進めている。今日の住宅所有者への課題を超えて、これらの保険問題が集合住宅の運営者に負担をかける可能性があることもわかっている。先週開催した会議に基づき、保険業界の主要な規制当局である州と緊密に連携して、これらの影響を引き続き監視するつもりだ。

※ "Treasury' s Housing Agenda" Wally Adeyemo (Deputy Secretary of the Treasury) (March 5, 2024) をもとに筆者作成

4—アメリカでの“3つのA”に対する取り組み

続いて、こうした“3つのA”に対する政府や保険業界の取り組みについて見ていこう。

1 | リスク軽減策を保険料割引や補助金支給等のインセンティブとして用いることも

アメリカでは、消費者が負担可能と考える保険料水準と保険会社が必要と考える保険料水準の間の大きなギャップを埋めるための方法として、保険料割引や補助金支給等がリスク軽減策のインセンティブとして用いられている。

(1) 連邦レベルの保険料割引のインセンティブ

一般に、リスクの軽減を地域全体で取り組むことによって、負担可能性を高めることができる。取り組む地域が広いほど、負担可能性を向上させることができる。

連邦洪水保険を例にとる。洪水保険には、コミュニティ・レーティング・システムと呼ばれるコミュニティ単位で保険料の割引を行う制度がある。コミュニティの参加は任意だが、最大で45%の割引が受けられるため、1500以上ものコミュニティがこのシステムに参加しているという。このシステムでは、さまざまなリスク対策がポイントとして評価される。例えば、「氾濫原のマッピング」として、洪水保険調査で詳細にマッピングされていない地域について、新しい洪水の標高、水路の描画、波高、またはその他の規制上の洪水ハザードデータを作成する。より制限の厳しいマッピング規準を設定する。」といったリスク取り組みを行うと、最大で850ポイント(平均78ポイント)が付与される。そして、ポイントの合計が500ポイント増えるごとに保険料の割引が5%ずつ高まる。コミュニティは、リスク対策をとればとるほど保険料が割り引かれることとなり、有効なインセンティブとなっている。

(2) 州単位での補助金支給等のインセンティブ

これとは別に、州単位でインセンティブを設定しているケースもある。レポートによれば、次表の

ような、極端な気象現象に対する住宅のレジリエンス(回復力)を高めるためのインセンティブがいくつかの州で提供されている。筆者の私見ではあるが、補助金等を支給する代わりに、その財源を洪水リスク保険等の保険料の一部に充てることも考えられる。

図表 4. 州レベルで行われているインセンティブの例

カリフォルニア州：山火事の軽減、エネルギー効率、節水に焦点を当てた数多くのプログラムを提供している。プログラムには、耐火建築材料、エネルギー効率の高い住宅のアップグレード、節水装置などがある。

フロリダ州：My Safe Florida Home プログラムを通じてインセンティブを提供している。このプログラムでは、無料の風の検査と、ハリケーンに対する住宅の回復力を高めるための住宅改修に対する助成金を提供している。

テキサス州：Texas Windstorm Insurance Association (TWIA) のようなイニシアティブがあり、暴風による被害軽減対策に資金援助を行っている。

ルイジアナ州：自然災害による将来の被害リスクを軽減するプロジェクトに資金を提供する Louisiana Hazard Mitigation Grant Program を提供している。

ニューヨーク州：The NY Rising プログラムを通じて、将来の洪水や暴風に対する住宅の再建と回復力を高めるための資金援助を住宅所有者に提供している。

ノースカロライナ州：沿岸コミュニティが回復力・プロジェクトを計画・実施するのを支援する North Carolina Resilient Coastal Communities Program を提供している。

ニュージャージー州：将来の洪水リスクを軽減するために洪水になりやすい土地を購入する Blue Acres Buyout program と、回復力・イニシアティブを支援する NJ Coastal Resilience Plan がある。

マサチューセッツ州：気候変動の影響に備えるためにコミュニティに助成金と技術援助を提供する MVP (Municipal Vulnerability Preparedness) プログラムがある。

ロードアイランド州：洪水リスクを軽減するための住宅改修に助成金を提供するロードアイランド・回復力・プログラムを提供している。

オレゴン州：「オレゴン・回復力・プラン」があり、自然災害に対する回復力を高めるために、耐震補強やその他の対策に対するインセンティブが含まれている。

※ 注記1の資料を参考に、筆者がまとめた。

2 | 建築基準の改正の検討や危険地域からの撤退も進められている

(1) 建築基準の改正

通常、建築基準の変更は、建物の再設計を行ったり、建築に異なる材料を使用したり、異なる施工方法を適用したりするなど、建設会社に追加の費用負担を求める形となる。そしてそれは、将来的には消費者に転嫁されるものと考えられる。

一般に、何らかの理由で、基準の変更に反対する声が地域住民から出てくる。そのため、実際には、変更を地方や州レベルで可決させることは難しいことが多い。仮に、「いまはまだ生じていないが、気候変動問題によって将来起きるかもしれない被害を、未然に防いだり軽減したりするために建築基準を変更する」といった取り扱いを行うとなれば、この問題はより困難さを増すものとみられる。

(2) 危険地域からの撤退

コミュニティが、自ら率先して住民の撤退プログラムを求めているケースがある。有名なものとして、ニュージャージー州で行われている「ブルーエーカープログラム」が挙げられる。これは、河川

の氾濫原地域に住む住民から土地を買い取って、オープンスペースとして市民のレクリエーション等に役立てる。ハリケーン等により河川の氾濫リスクが高まった場合には、この土地がリスクの緩衝の役割を果たす。土地買取りの促進のために、連邦政府から資金提供などが行われている⁷。

また、連邦政府の再建政策にも変化が生じている。FEMA(米国連邦緊急事態管理庁)は、繰り返しの損失や 50%以上の損傷を受けた家を再建するための資金を提供しないようになっている。家の所有者が FEMA や HUD(住宅都市開発省)の資金を使って撤退した場合、残された土地に建設することはできず、自然に戻さなければならない、とされている。

5—おわりに

本稿では、アメリカでの保険の“3つのA”をめぐる動きを中心に、気候変動による自然災害への対応について概観した。

さまざまな取り組みが行われており、保険業界でも保険を通じてその取り組みに協力することが求められている。

このような動きは、今後日本でも広がっていく可能性がある。引き続き、アメリカをはじめ、各国の取り組みに注意していくことが必要と考えられる。

(参考資料)

“Availability, Affordability, and Adequacy of Insurance in Areas Impacted by Climate-related Risks” Peter J Sousounis 著(SOA Research Institute, Oct 2024)

「保険の Availability, Affordability, Adequacy の違いを教えて」との問いに対する回答 (ChatGPT)

“State of Home Insurance in 2024: Rates Up 37.8% Cumulatively Since 2019” Maggie Davis 著、Dan Shepard 編(lendingtree, May 28, 2024)

“Risk Disclosure and Home Prices: Evidence from California Wildfire Hazard Zones” Lala Ma, Margaret Walls, Matthew Wibbenmeyer, Connor Lennon (Resources for the Future, Working Paper 23-26, June 2023)

“Treasury’s Housing Agenda” Wally Adeyemo(Deputy Secretary of the Treasury)(March 5, 2024)

“New Jersey Blue Acres Buyout Program” (ニュージャージー州ホームページ)

⁷ 不動産の売り手には譲渡料、不動産税、不動産業者への手数料はかからない等、コスト面のメリットも設定されている。