

《論 説》

税財政規律と国民災害保険制度の是非 ～アメリカでの大震災被災者支援と税財政規律論議

石 村 耕 治

◆はじめに

- 1 災害保険市場の失敗と州の災害保険サービスへの参入の意義
 - (1) カリフォルニア州での災害保険排除問題への対応策
 - (2) ルイジアナ州での税制通じた災害保険排除問題への対応策
 - (3) フロリダ州での災害保険排除問題への対応策
- 2 州による災害保険排除問題への対応の限界
- 3 現行の連邦災害保険制度の分析
 - (1) 穀物保険プログラム (FCIP)
 - (2) テロ危険保険プログラム
 - (3) 国民洪水保険プログラム (NFIP)
- 4 災害保険排除問題への連邦対応の是非
 - (1) 国民災害保険制度とは何か
 - (2) 税財政規律と国民洪水保険の私化の視点
- 5 わが国での災害保険排除問題、国民皆災害保険制度の是非
 - (1) 税財政規律と災害保険排除問題への認識の欠如
 - (2) 国民皆災害保険制度の可能性

◆むすび

◆はじめに

2011年3月11日に発生した未曾有の東日本大震災（東北地方太平洋沖地震およびこれに伴う原子力発電所の事故による災害）に対する政府の被災者支援や復興に向けての緊急対応措置は多岐にわたる。税財政面での対応に限って見て

も、一つは補正予算措置¹⁾、そしてもう一つは被災者および当該被災者を支援する納税者向けの税制上の支援措置（以下「被災者支援税制」ともいう。）が講じられた²⁾。

こうした被災者支援税制面での立法府の機敏な対応は、当然評価されてよい。しかし、実質的には行政主導ですすめられる被災者等に対する税制支援については、大きな疑問符が付いている。なぜならば、期間限定で集中的に講じられる多様な税制上の支援措置の多くは、税制特例（租税歳出）を基礎としたものであるからである。すなわち、税金を納める能力がある者をターゲットにしたものであることから、納税額の多いものあるいは課税対象資産の多いものに対して傾斜的に多くの税制上の恩恵が及ぶことになるからである。したがって、被災者支援や復興については、税制上の措置（租税歳出／tax expenditures）を通じて行うべきか、あるいは予算措置（直接歳出／direct spending）を通じて行うべきかなどを含め³⁾、「税財政規律(fiscal governance)」の原点に立ち返って精査するように求められる。また、「同情」、「緊急」をキーワードに迅速に取られる措置、膨らむ財政出動（直接歳出＋租税歳出）に対し、立法府は、そ

-
- 1) 第一次補正予算は、全会一致で、平成23年5月2日に成立した。財務省、平成23年度補正予算（第1号）Available at: http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/sy230422press.htm。〔以下、本稿におけるホームページ（HP）閲覧は、すべて2011年10月1日現在〕第二次補正予算は同年7月25日に成立した。財務省、平成23年度補正予算（第2号）Available at: http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/hosei230705.htm。東日本大震災の本格復興策費9兆円超を盛り込んだ2011年度第三次補正予算（総額12兆円超）は23年11月21日に可決、成立した。Available at: http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/hosei231021.htm。
 - 2) 例えば、緊急特別企画「東日本大震災の税務」税務弘報2011年6月号所収論文。特集「突発的な災害と税理士事務所の事前・事後対応」税理2011年6月号、同2011年6月号臨時増刊号所収論文、特集「東日本大震災をめぐる税務対応」税経通信2011年6月号所収論文、藤曲武美『東日本大震災の税務』（中央経済社、2011年）、その他国税庁のホームページ（HP）「東日本大震災により被害を受けた場合の税金の取扱いについて」などを参照。

のチェック機能を十分に発揮しているようには見えないことも問題である。

わが国と同様に、アメリカ合衆国（以下「アメリカ」）においても、さまざまな人災や天災を機に多様な税制上の緊急支援措置が講じられてきている⁴⁾。大規模災害（激甚災害／mega-catastrophe）が起きた際に、被災者支援や復興をねらいに緊急かつ臨時的に税制上の各種措置が講じられてきている。こうした税制上の緊急支援措置は、大きく二つに分けられる。一つは、損害災害盗難損失控除（casualties, disasters, and thefts loss deduction）（内国歳入法典／IRC=Internal Revenue Code165条）をはじめとした「通常の被害者支援税制」である。そして、もう一つは、特定災害を対象とした緊急・臨時的納税緩和措置である「特別の被災者支援税制（tax relief for specific disaster）」である⁵⁾。

アメリカの税財政法学界においては、これら被災者支援や復興をねらいに緊急に取られる税制上の支援措置〔緊急の被災者支援税制（=Emergent catastrophic disaster relief through tax measures）〕、すなわち特別の被災者支援税制、については、税制における公平性や市場メカニズムを活かした効率性の確保、税財政規律、納税者の自己規律の確保などを含め、憲法学や税法学さらには財政法学の視点から幅広く検証されてきている⁶⁾。

市場メカニズムで運営される民間保険会社が販売する損害保険（災害保険）⁷⁾では、大規模災害が発生し、被災加入者に対する保険金支払が膨らみ、経営が難しくなると、販売の停止に動くのは理解できる。一方で、災害保険の仕組み

3) See, e.g., Meredith M. Stead, "Implementing Disaster Relief through Tax Expenditures: An Assessment of the Katrina Emergency", 81 N.Y.U.L. Rev. 2158 (2006). ちなみに、租税歳出の概念形成にあたっては、財政学者スタンリー・サリーの貢献によるところが大きい。See, Surry & P.R. McDaniel, Tax Expenditures (Harvard U.P., 1985). 租税歳出概念について、邦文の分析として、拙論「租税歳出概念による租税特別措置の統制」(石村耕治)『アメリカ連邦税財政法の研究』(1995年、法律文化社) 所収参照。

4) なお、連邦国家であるアメリカの被災者支援法制および税制は、大きく①連邦レベルのもの、②州レベルのもの、③各州内にある地方団体（カウンティ、シティなど）レベルのものに分けられる。

が被災者に対するしっかりしたセーフティネットとして機能していないという現実、被災時さらには復興時における政府の巨額の財政出動（直接歳出＋租

-
- 5) アメリカでは、大規模広域災害（激甚災害）が発生した場合に、大統領が連邦災害宣告（Federal disaster declaration）を發布し、連邦議会が、個々の広域災害の状況を勘案し、必要と判断した場合に、特定地域を対象とした緊急・臨時的措置として時限的な「特別の被災者支援税法」を制定してきている。こうした時限の被災者支援税制がより体系的に整備される契機となったのが、2001年の9.11同時多発テロ発生時に連邦議会が制定した2001年テロリズム犠牲者支援税法（VTTRA = Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001）である。2001年VTTRAが、後続の2008年国家災害支援法（National Disaster Relief Act of 2008）（2007年12月31日から2010年1月1日までの時限立法）など時限の「特別の被災者支援税制」活用の途を拓いた。また、2008年国家災害支援法が、大統領が連邦災害宣言の発令した場合に、指定被災地域の被災者に対して税制上の救済措置が均一に適用になるような仕組みを組み込む発端となった。See, IRS, Tax Law Changes Related to National Disaster Relief. Available at: <http://www.irs.gov/irs/article/0,,id=203056,00.html>.
 - 6) 詳しくは、拙論「アメリカの被災者支援税制の分析」白鷗法学18巻2号参照。
 - 7) 連邦議会予算局（CBO = Congressional Budget Office）の解説によると、「損害（casualty）」と「災害（disaster）」と分けてとらえている。したがって、厳密に言うところ、例えば、「損害保険業者（Property and casualty insurer）」は経済的損失を補償する保険サービス提供者を業とする者であり、天災（natural disaster）や人災（man-made disaster）を補償する「災害保険（Disaster insurance）」を販売する事業者ではないとしている。2001年の9.11同時多発テロ事件で発生した「災害（人災）」をめぐる、当時、損害保険が想定する「損害」にはあたるのかどうかについて議論があった。See, CBO, The Market for Property Insurance (September, 2002). Available at: <https://www.cbo.gov/doc.cfm?index=3787&type=0>. ちなみに、2002年11月26日に、連邦議会は、2002年テロ危険保険法（TRIA = Terrorism Risk Insurance Act of 2002）を制定した。この法律は、テロ行為による災害保険請求を連邦が肩代わり補償することをねらいとしている。議会は、テロ災害に対する損失補償は当面市場メカニズムでは解決が難しいとの事情を勘案してこの法律を制定した。当初は、民間の保険業界が2005年末までテロ行為関連災害保険商品を開発に努めるようにとのことで時限法とした。しかし、その後、更新、再更新され、2014年12月31日まで延長されている。

税歳出)につながる。国民に普段から災害損失に備え自己規律を高めるように求めず、被災時や復興時に政府が大判振る舞いの財政出動をし、それを“災害保険”代わりに使うことを黙認するだけの政治姿勢には大きな疑問符がつく。長期的に見れば、ただ乗り者 (free rider) 増加やモラルハザードを防ぎえないことになる。また、税財政規律 (fiscal governance) も問われかねない。

2005年8月25日に大統領災害宣言を発したハリケーン・カトリーナや同年9月のハリケーン・リタによる大規模災害(天災)では、市民の雇用や生活の基盤となっている住宅などに甚大な被害を与えた。市場メカニズムで運営されている民間の損害保険(災害保険)のよる救済システムはもちろんのこと、州主導で州民に提供されている公的災害保険でも、十分な救済ができないことが例証された⁸⁾。新たなセーフティネットとして大規模災害にも適用あるナショナルな災害保険制度に向けて「連邦の出番」との声も高まっている。

1 災害保険市場の失敗と州の災害保険サービスへの参入の意義

地球温暖化や気象変動などの影響もあってか、近年、アメリカでは、全米各地で大規模な自然災害が猛威をふるっている。被災後市民が普段のくらしを取り戻すに一番に必要なのは、住む場所、すなわち「住宅」の確保・再建である。しかし、民間保険会社の多くは、連続する激甚災害に伴ううなぎ登りの保険料支払に悲鳴をあげ、保険金支払リスクがあまりにも高い住宅損害保険から次々と撤退している。しかし、大量の無保険者の出現は、災害支援さらには復興時における政府の財政出動の額を膨らます。住宅さらには対物損害保険「市場の失敗 (market failure)」に対応するために、いくつかの州では、州主導で激甚災害時にも市民に保険金支払がある公的災害保険制度を強化する動きを強めて

8) 事実、ハリケーン・カトリーナの被災者に対する巨額の保険金支払で、民間保険業界では経営不振に陥る保険会社が続出した。連邦議会は、損害保険を扱う保険会社に対する税制上の支援措置を強化して、民間保険市場の建直しに努めた。See, Christine L. Agnew, "Come Hell and High Water: Can the Tax Code Solve the Post-Katrina Insurance Crisis?" 11 Lewis & Clark L. Rev. 701 (2007).

きている。

(i) カリフォルニア州での災害保険排除問題への対応策

カリフォルニア州では、民間保険会社が相次いで損害保険分野から撤退して行った時代がある。繰り返し起きる自然災害に伴う保険金支払リスクの高まりに嫌気をさしたことが原因である。この結果、無保険者の増大が政治問題化し、早くから州独自の対策が講じられた。

カリフォルニア州は、1994年のノースリッジ（ロスアンゼルス）地震（Northridge (LA) Earthquake）で、民間の地震保険基盤の脆弱さが露呈した。州議会は、地震保険基盤を確立するために、1996年に地震基金（earthquake fund）である非営利の「カリフォルニア地震公社（CEA = California Earthquake Authority）」を設立した。CEA設立以降、同州において、民間保険会社は、個人向けの居住用家屋を対象とした災害保険証券について、独自の資金を基に売り出してもよいし、あるいは、CEAに加盟しCEAが保険金支払を担保するかたちのCEA災害保険を販売してもよいことになった。現在、同州の民間保険会社全体のおおよそ三分の二は、CEA災害保険を販売している。

CEAは、約90億ドルの保険金請求への払能力を有している。CEAの基金は、加入者の保険料、加盟保険会社の拠出金、借入金、再保険料、投資果実などからなる。州の資金は一切投入されていない。CEAは、“連邦法人所得税については人的非課税であることから、その分を保険金支払に振り向けることができる”⁹⁾としている。このことは、住宅損害保険「市場の失敗」を受けて、CEAというタックス・フリー（無税）の公共法人が、実質的に連邦〔および州〕からの租税歳出（財政支出）で住宅災害保険市場の構築に参加していることを意味する。CEAは、いまや世界一の規模の保険会社になっている。

9) CEA, Claims-Paying Capacity. Available at: <http://www.earthquakeauthority.com/index.aspx?id=33>.

(2) ルイジアナ州での税制通じた災害保険排除問題への対応策

ルイジアナ州は、2003年に、深刻化していた災害保険排除問題への対応策を実施した。民間保険市場から災害保険サービスの提供を受けられない貧困層を対象に、居住用および事業用の資産に損害保険を提供する目的で非営利の「財産保険公社 (Louisiana Citizens Property Insurance Corporation)」を設立した¹⁰⁾。同公社は、通称で「LAシチズンズ (LA Citizens)」と呼ばれる。

LAシチズンズ加入者は、大災害による損害保険金の支払が発生しない年には、通常の保険料 (insurance premium) の支払だけで済む。しかし、大災害があり巨額の損害保険金の支払が発生した場合には、追加保険料 (assessment recoupment surcharge) を支払うように求められる。2005年8月のハリケーン・カトリーナ (Hurricane Katrina) や同年9月のハリケーン・リタ (Hurricane Rita) では、ルイジアナ州の損害額だけでも12億ドルを超えた。LAシチズンズは、被災した加入者への保険金支払が膨らみ、巨額の欠損を抱えた。欠損の一部を埋めるために、LAシチズンズは、加入者に追加保険料の支払を求めた。

“皆で支え合う” という趣旨で追加保険料の支払を求められたLAシチズンズの保険加入者は、民間保険からはじかれた低所得層である。追加保険料支払は、まさに“寝耳に水” の話で、支払の工面に苦勞する加入者が続出した。こうした事態を考慮して、2006年12月に、州議会 (LA Legislature) は、州所得税制に、ハリケーン・カトリーナおよびハリケーン・リタに関してLAシチズンズ加入者が「LAシチズンズに支払った追加保険料に関する還付 (給付) 型の所

10) LAシチズンズには、公的資金が注入されているが、公社特有の乱脈経理、法人定款に反して経営改善のために本来民間保険市場で扱う保険商品を売り出すなどの問題も指摘され、2007年に州議会が監査を実施した。See, Legislative Audit Advisory Council, Louisiana Legislature, Compliance Audit: Louisiana Citizens Property Insurance Corporation, Property Insurance Association of Louisiana, and Louisiana Automobile Insurance Plan (September, 26, 2007). Available at: [http://appl.la.state.la.us/PublicReports.nsf/C717CB9DF18B2240862573670051D067/\\$FILE/000016C4.pdf](http://appl.la.state.la.us/PublicReports.nsf/C717CB9DF18B2240862573670051D067/$FILE/000016C4.pdf).

得税額控除 (refundable income tax credit for the LA Citizens assessments)」を導入した (LA Revised Statute 47:6025)¹¹⁾。この「負の所得税」の理論を応用した税制支援措置は、いわゆる“働いても貧しい人たち”の救済がねらいである。被災者ではないものの思わぬ災害で新たに波及的な追加保険料の負担を強いられた州民が対象である。働くために必要な生活用住宅あるいは所得を得るに必要な限られた事業用資産を護るための保険を掛け続けることを奨励する一方で、その結果予想外に生じた追加保険料相当額の全部または一部を、州所得税の還付申告で給付しようというものである。

(3) フロリダ州での災害保険排除問題への対応策

フロリダ州の住民は、久しく自然災害に苦しめられてきた。同州が、北米のハリケーンやサイクロン銀座に位置するためである。民間保険会社の多くは、高い保険金支払リスクを嫌って住宅損害保険から次々と撤退して行った。このため、同州では、激甚災害が起きた場合にも適用ある保険制度が不在となり、災害保険排除 (catastrophe insurance exclusion) 問題が深刻化して行った。

かねてからフロリダ州議会は、激甚災害時にも適用ある保険が消えて住宅災害関連の無保険者が続出している実情を重く見ていた。2002年に、保険金支払リスクが高く住宅災害保険排除にあっていた市民が容易に住宅災害保険に加入できるようにするために、非営利の「フロリダ財産保険公社 (Citizens Property Insurance Corporation)」を設立した¹²⁾。同公社は、通称で、「フロリダ市民保険 (Citizens Insurance Florida)」と呼ばれる。フロリダ市民保険は、災害に遇いやすいハイリスク地域に建つ住宅 (home insurance) や、その地

11) See, Louisiana Department of Revenue, Louisiana Citizens Insurance Tax Credit. Available at: <http://revenue.louisiana.gov/sections/general/calac/default.aspx>.

12) Citizens Property Insurance Corporationは、FRPCJUA (=Florida Residential Property and Casualty Joint Underwriting Association) とFWUA (=Florida Windstorm Underwriting Association) を統合してつくられた公社である。Available at: <http://www.citizens-insurance.com/>; http://www.citizens-insurance.com/insurance-quotes/lp.php?n=quotes&src=msn_nsu&keyword=citizens%20insurance%20florida.

域で所有する自動車 (auto insurance) などを対象とした災害保険商品をそろえている¹³⁾。民間損害保険会社から加入を断られた市民を含め、支払が可能な程度の保険料率で災害保険サービスを提供することを使命としている。

しかし、フロリダ市民保険の“生活者が第一”の使命と経営の健全化方針とは必ずしも両立せず、しばしば選挙の争点になってきている。2006年の州議会選挙後、2007年に開かれた州議会は、2010年1月1日まで保険料の凍結を決めた。2011年3月29日に開かれた州議会上院銀行保険委員会 (Senate Banking and Insurance Committee) では、「かりに今世紀最大級のサイクロンないしハリケーンがフロリダ州を襲うとすると、損害に対する保険金支払額は2,400億ドルを超える試算になる。しかし、現在のフロリダ市民保険の支払能力は150億ドル程度である」との証言がなされた。この証言を呼び水に、州議会は、法律を改正 (2011年州上院法案1714号を可決) し、フロリダ市民保険の経営の悪化の回避もかねて、2012年1月1日から100万ドルの価額を超える住宅のフロリダ市民保険への加入を認めないことにした。この加入制限額は、2016年からは50万ドルに引き下げられる¹⁴⁾。

フロリダ市民保険は、フロリダハリケーン災害基金 (FHCF = Florida Hurricane Catastrophe Fund) で再保険する仕組みになっている。FHCFは、2006年にフロリダ市民保険に発生した保険金支払額160億ドルの90%を補償した。フロリダ市民保険は公的団体なので、利子課税の対象となる災害防止債券 (taxable prevent bonds) に加え、利子非課税の災害対策債券 (tax-exempt post event bonds) を発行して市場金利よりも低い利払いで資金調達ができる。2007年1月に、フロリダ市民保険10億ドルの利子非課税の災害対策債券を発行した。大災害が頻発し保険金支払が膨らむなか、経営の健全化のための災害保険の料率引上げや適用範囲制限強化はしばしば政治問題化する。“生活者が第

13) フロリダ市民保険は、災害保険でのリスク補てん、経営の安定化をねらいに、健康保険 (health insurance) や生命保険 (life insurance) も販売している。

14) See, News, “Proposal to shrink Citizens Property Insurance Corp. moves through Florida Senate committee”, Lake City Journal (April 1, 2011). Available at: <http://lakecityjournal.com/main.asp?SectionID=13&SubSectionID=73&ArticleID=7277>.

一”を掲げたフロリダ州主導の災害保険排除対応モデルも決して安泰ではない。

2005年5月に、フロリダ州議会は、ハリケーン貯蓄口座 (Hurricane savings accounts) 制度を創設した。この災害貯蓄口座は、口座保有者がハリケーン、洪水、風水害など自然災害保険の保険料に充てる資金を積み立てる目的のものである。差押禁止生活用資産 (homesteads) の保険料支払に充てる原資を蓄えるという趣旨から、州法により信用債務取立てや破産手続などからは保護されている。しかし、連邦所得税上の利子非課税措置の適用などはない¹⁵⁾。

2 州による災害保険排除問題への対応の限界

官民が支え合う、あるいは民がカバーできない貧困層を対象に官が民間保険市場に参入し保険サービスを提供するかたちの災害保険排除対応モデルは、テキサスなど他の州¹⁶⁾でも採用する動きが広がり、新たなセーフティネットとして永続するかに見えた。しかし、2005年8月のハリケーン・カトリーナ (Hurricane Katrina) は、このモデルに大きな衝撃を与えた。あまりにも巨額の保険金支払が発生し、州によっては、災害保険公社が多額の赤字を抱え込

15) See, Florida Laws: FL Statutes Title XV Homestead and Exemption Section 222.01 Designation of homesteads by owner before levy. Available at: <http://law.onecle.com/florida/homestead-and-exemptions/222.22.html>. この種の災害貯蓄口座 (disaster saving account) 制度は、ウエストバージニア州、サウスカロライナ州などフロリダ州以外でも制度化の動きがある。

16) 各州における公的災害関連保険を取扱う組織は、次のとおりである。カリフォルニア州 (California Earthquake Authority)、フロリダ州 (Florida Citizens Property Corporation)、ルイジアナ州 (Louisiana Citizens Property Insurance Corporation)、ミシシッピ州 (Mississippi Windstorm Underwriting Association)、テキサス州 (Texas Windstorm Insurance Association)、アラバマ州 (Alabama Insurance Underwriting Association)、ジョージア州 (Georgia Underwriting Association) サウスカロライナ州 (South Carolina and Hail Underwriting Association)、ノースカロライナ州 (North Carolina Insurance Underwriting Association)、フロリダ州 (Florida Hurricane Catastrophe Fund)。

み、保険料の大幅引上げに加え、多額の公的資金をつぎ込まざるを得ない事態に追い込まれた。

こうした背景には、いくつかの理由がある。一つは、災害保険排除問題に対応するために制度化された州関与の大規模（激甚）災害保険は、強制加入ではなくあくまでも任意加入であることである。二つ目は、被災体験のない住宅所有者の多くは激甚災害の深刻な現実を直視しながらないことである。三つ目は、保険料の引上げはしばしば政治問題化することから経営の健全化が後回しにされがちなことである。さらには、“生活者が皆で支え合う”というこの種の災害保険の趣旨が十分に理解されていないこと、あるいは逆に保険に加入していても実際に支払われた保険金額では満足のいくセーフティネットにはなり得ないことを熟知していることなどである。

民間保険会社が撤退した災害保険分野に州が肩代わりし、肩代わりした州も持てあまし気味の現状に、「連邦の出番」とする声も高まっている。

3 現行の連邦災害保険制度の分析

連邦所管の大規模洪水損害保険、災害保険としては、穀物保険プログラム（FCIP = Federal crop insurance program）」と、テロ危険保険（TRI = Terrorism Risk Insurance）、全国洪水保険プログラム（NFIP = National Flood Insurance Program）」などがある。

(1) 穀物保険プログラム（FCIP）

連邦農業省（USDA = U.S. Department of Agriculture）の危機管理庁（RMA = Risk Management Agency）が所管する「連邦穀物保険公社（FCIC = Federal Crop Insurance Corporation）」¹⁷⁾が提供する各種災害による穀物への損失を補償する「穀物保険プログラム（FCIP = Federal crop insurance program）」がある¹⁸⁾。このプログラムでは、16の民間穀物保険会社を通じて適格生産者に保険サービスが提供されている。適格生産者負担保険料の一部を補助するとともに、民間保険会社への事務経費の補助を行うかたちで運営され

ている。リスクはすべてRMAが負う。全生産者の約80%が、このプログラムに加入している¹⁹⁾。

(2) テロ危険保険プログラム

2001年の9.11同時多発テロ事件発生後、2002年11月26日に、2002年テロ危険保険法 (TRIA = Terrorism Risk Insurance Act of 2002) が連邦議会を通過した。この法律は、損害保険市場の混乱を防止するための、テロ行為にかかる災害保険請求と一般の損害保険請求とを区別し、ハイリスクのテロ災害関連保険請求については連邦が補償 (再保険保証) するとの趣旨で制定された。テロ災害を民間市場メカニズムのなかで運営している保険会社が引き受けるのは当面は難しいとの判断から制定された。損害保険料の安定化がねらいである。民間の保険会社がテロ行為に関連する損害保険 (テロ災害保険) 商品を開発するまでの期間、連邦が危険負担をするとのことで、当初、2005年末までの時限法とされた。しかし、その後、保険業界のロビイストのよる議会への働きかけにより、2007年末まで更新された。さらに、2007年12月26日に、「テロ危険保険プログラム期限延長法 (Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act of 2007)」の制定により、2014年12月31日まで延長されている²⁰⁾。

(3) 国民洪水保険プログラム (NFIP)

伝統的に、アメリカにおいて最もリスクの高い自然災害が「洪水 (floods)」

17) USDA, Federal Crop Insurance Corporation. Available at: <http://www.rma.usda.gov/fcic/>.

18) 連邦穀物保険プログラム (FCIP = Federal crop insurance program) は、1938年連邦穀物保険法 (Federal Crop Insurance Act of 1938) に準拠して実施されている。詳しくは、See, USDA, Federal Crop Insurance. Available at: http://www.usda.gov/documents/FEDERAL_CROP_INSURANCE.pdf.

19) See, Christopher R. Kelley, "The Agricultural Risk Protection Act of 2000: Federal Crop Insurance, the Non-Insured Crop Disaster Assistance Program and the Domestic Commodity and Other Farm Programs," 6 Drake J. Agric. L. 141 (2001).

である。このため、民間の損害保険会社は、「洪水損失 (flood losses)」を損害保険の対象から除外してきた。市民が洪水氾濫リスクの高い地域に住宅ローンを組んで住宅を建設あるいは購入しようとする場合、金融機関は洪水災害保険に加入するように求めてくる²¹⁾。この場合、市民は、民間保険を使うとすると、唯一、高額の保険料を支払って洪水特約の付いた住宅損害保険に加入するよりなかった。このような民間洪水保険市場の失敗 (flood insurance market failure) 状況を改善するために、連邦議会が動いた。1968年に国民洪水保険法 (National Flood Insurance Act of 1968) を定めて、「国民洪水保険プログラム (NFIP = National Flood Insurance Program)」を導入した²²⁾。

(a) 国民洪水保険プログラム (NFIP) の仕組み

国民洪水保険プログラム (NFIP) は、連邦危機管理庁 (FEMA = Federal Emergency Management Agency) 内の「保険防災部 (FIMA = Federal Insurance and Mitigation Administration)」が所管する洪水災害保険プログラ

20) このように、議会に対するロビー活動により「日切れ法」の度重なる延長を働きかけ、危険負担をいつまでも政府に押し付け、公的支援依存からの脱却を渋る民間保険業界の姿勢には強い批判がある。See generally, Anne Gron & Alan O. Sykes, “Terrorism and Insurance Markets: A Role for the Government as Insurer?” 36 Ind. L. Rev. 447 (2003); Saul Levmore & Kyle D. Logue, “Insuring Against Terrorism - and Crime”, 102 Mich. L. Rev. 268 (2003).

21) 1973年以来、連邦の法令は、年間の洪水氾濫の可能性が1% (100年氾濫) の地域に所在するあらゆる建造物に洪水保険を掛けるように義務づけている。また、1994年以来、一定の洪水災害支援受ける者に、罰則付きで将来の洪水損失に備えて洪水保険を掛けかつ継続するように求めている。See, Edward C. Liu, Flood Insurance Requirements foot Stafford Act Assistance (CRS Report RS22945, September 5, 2008). Available at: http://assets.opencrs.com/rpts/RS22945_20080905.pdf.

22) アメリカ合衆国憲法は、連邦議会が国の経済成長を推進するために、「一般福祉 (general welfare)」および「州際通商 (interstate commerce)」条項に基づいて、その責任を果たすように求めている。国民洪水保険プログラム (NFIP) は、連邦議会がこれらの条項に基づいた責務を果たす趣旨で制定された。

ムである。NFIPは、地方団体がその住民に対して洪水対応住宅の建設・改善、建設地の指定などを義務づけるためにFIMAが定めた基準に従った洪水対策条例(土地利用圏域設定条例/land use zoning ordinances)および建築基準(bulding code standards)を制定することを条件に、これら加盟地方団体の指定氾濫地域(floodplain)、特定洪水危険地域(SFHA=Special flood hazard areas)、に居住しかつ他の洪水保険に加入できない住宅所有者、住宅賃貸人、事業用資産保有者(以下「適格住民」という。)に対し、連邦が補償する洪水損害保険サービスを提供する仕組みになっている。NFIPに加盟するかどうかは各地方団体の任意(opt-in)である²³⁾。ただし、1973年の法改正(1973年洪水災害防止法/Flood Protection Act of 1973)により、NFIP加盟地方団体の適格住民は強制加入となった。

連邦は、全米約90の民間損害保険会社と特約を結び、これら特約保険会社またはそれらの代理店が適格住民に保険サービスを提供する。したがって、NFIP加盟地方団体の指定氾濫地域に住む適格住民は、特約保険会社またはそれらの代理店と交渉し、洪水損害保険に入ることになる。また、洪水で被災した場合にも、これら特約保険会社または代理店に対して保険金の請求をすることになる。住宅の場合、最高25万ドルまで請求できる。

連邦は、契約保険会社に補助金を与えかつリスクを引受けている。また、各州は、FIMAのNFIPに加盟した州内の地方団体とのリエゾン事務を担当する部局として、州氾濫地域管理局(State Floodplain Management Office)を置いている(名称は州により異なる)。州氾濫地域管理局は、模範洪水対策条例(Model Flood Mitigation Ordinance)、洪水保険請求ハンドブック(Flood Insurance Claims Handbook)などを発行し、州民の便宜も図っている。

23) ただし、大統領災害宣言で大規模(激甚)災害に指定があつてから被災自治体が6ヵ月以内に加盟すれば、住民はNFIPの補償を受けることができる(42 U.S.C. § 5172(a))。この遡及適用は“ただ乗り者(free riders)”をゆるすことにつながる、との批判があるところである。

(b) NFIPの利用実態

地方団体のNFIPへの加盟は任意である。NFIPには、アメリカ全土の2万を超える地方団体が加盟している。毎年洪水の多発に悩まされているフロリダ州を例にすると、同州内の全地方団体の97%がNFIPに加盟している。2010年12月31日現在、同州のNFIP加入者は200万件を超える。全国では550万件超の加入者がいることから、同州のシェアは約37%を占める。

FIMA当局は、洪水対策条例により年10億ドル程度の災害関連支出の削減につながっており、効率的な災害保険制度として機能しており、有効なセーフティネットであるとしている²⁴⁾。

(c) 赤字が膨らむNFIP

国民洪水保険プログラム (NFIP) は、水害多発地域の住民が、民間保険会社の窓口を通じて政府補償の水害保険を購入する仕組みである。民間保険会社は、加入者の支払った保険料から手数料を確保できる。水害のない地域の住民も加入して皆で支え合う仕組みでないことから、収支トントンにはならず赤字が膨らむ。このプログラム運営の現実には厳しい。

連邦議会は、当初、NFIPを保険料で運営する方針であった。しかも、大規模（激甚）災害の発生で加入者への保険金支払が膨らんだ場合には国庫からの借入で賄い、借入金は利息つきで国家へ返済される方針であった。しかし、これらの方針は貫徹されず、2004年から年間約2億ドルの公的資金がたぎ込まれている。大統領災害宣言の発布により大規模（激甚）災害指定を受けた2005年のハリケーン・カトリーナ (Hurricane Katrina) は、巨額の保険金支払につながり、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) は180億ドルの赤字を抱えた²⁵⁾。

(d) 時限法の恒久化

国民洪水保険プログラム (NFIP) の準拠法である1968年国民洪水保険法は、

24) See, FEMA, The National Flood Insurance Program. Available at: <http://www.fema.gov/about/programs/nfip/index.shtm>.

本来、時限法（日切れ法）である。しかし、再々延長されてきた。最近では、2010年に、2011年9月末まで延長された。その後、2011年8月に議会下院は、NFIPの再更新（reauthorization）のための改正法（下院1309号：2011年洪水保険改正法／Flood Insurance Reform Act of 2011）を通過させた²⁶⁾。しかし、連邦議会の上下両院のねじれ現象も加わって、議会上院での再延長法案の審議は遅々としてすすまなかった。議会上院で多数を占める共和党は、オバマ政権が導入をめざす国民健康保険ないし医療保険制度（Obama's National Health Insurance Plan）はもとより、大赤字のFIMAの再延長には、「小さな政府」の視点から、賛成しかねるからである。NFIPについては、「市場の失敗（Market Failure）」策であると同時に「政府の失敗（Governmental Failure）」策であるとの見方もある²⁷⁾。

しかし2011年8月末に大西洋岸北東部を襲ったハリケーン・アイリーン（Hurricane Irene）による広域災害で状況は一変し、NFIPの再更新（reauthorization）を後押しする契機となった。広域洪水災害（見積被害額70～130億ドル）に苦しむ選挙民にすばやく対応しようということで、連邦議会上院銀行委員会（Senate Banking Committee）は、国民洪水保険法の改正法上院（2011年洪水保険改正・現代化法／Flood Insurance Reform and Modernization Act 2011）の成立に向けて、その姿勢を転換した。2011年9月

25) とりわけ、2005年のハリケーン・カトリーナでの被災者による保険金請求のときに、厳格に「水害」だけが保険の補償対象になるのか、「風害」および「風害による洪水」も保険の補償適用になるのかが、被災者と保険会社の間で争われた。連邦議会は、その後、「風害」および「風害による洪水」も保険の補償適用となるとの改正を行った。しかし、この改正は、選挙民への人気取りで、NFIPの抱える赤字幅を膨らまし、連邦の税財政規律を悪くするとの批判も強い。See, Michael A. Brown, "Anything But a Breeze: Moving Forward Without NFIP Wind Coverage", 37 B.C. Env'tl. Aff. L. Rev. 365 (2010).

26) Available at: <http://www.gop.gov/bill/112/1/hr1309>.

27) See, Adam F. Scales, "A Nation of Policyholders: Governmental and Market Failure in Flood Insurance", 26 Miss. C.L. Rev. 3 (2006).

に、NFIPの5年間(2016年9月30日まで)の延長を決めた²⁸⁾。

4 災害保険排除問題への連邦対応の是非

大規模(激甚)災害が発生した場合にはいつも、民間損害保険、さらには州関与の住宅災害保険が被災者に対するしっかりしたセーフティネットとして機能していないことが浮き彫りになる。連邦補償の国民洪水保険プログラム(NFIP)は洪水災害に限定したものであるが、災害保険としてみます重みを増している。なぜならば、アメリカにおける自然災害の多くが水害という現実があるからである。しかし、このままのかたちで連邦補償のNFIPを継続していけば、巨額の公的資金投入が避けられないのではないかとの不安がある。連邦議会には、連邦が水害保険を優先し、地震や山火事といった他の自然災害を軽視するあるいは州の対応に任せるといった姿勢でよいのかといった疑問もある。いずれにしろ、どのようなかたちにしろ、災害保険制度がしっかりしていないと、その跳ね返りとして、被災時さらには復興時における連邦政府の財政出動の額を膨らますことになることだけははっきりしている。

(1) 国民災害保険制度とは何か

こうした負の連鎖を断ち切ろうということで、大規模(激甚)災害が起きた場合にもセーフネットとして機能する保険制度の確立に向けて、「国民災害保険制度(National catastrophe insurance scheme)」の導入を求める主張がある。現行の国民洪水保険プログラム(NFIP)を改変して新たな国民災害保険制度を立ち上げる構想、NFIPを廃止して新たに民間主導で新制度を立ち上げる構想をはじめとしてさまざまな提案がある。また、国民災害保険制度のあり方については、連邦政府検査院(GAO=Government Accountability Office)、連邦

28) See, News, "Senate Committee Passes Federal Flood Insurance Reform Legislation", Insurance Journal (September 8, 2011). Available at: <http://www.insurancejournal.com/news/national/2011/09/08/214022.htm>.

議会図書館の議会調査局 (CSR = Congressional Research Service)²⁹⁾、NFIPを所管する連邦緊急事態管理庁 (FEMA)³⁰⁾、さらには民間の再保険業界 (Reinsurance associations) など、各界から提案が出されている。ここでは、GAO提案と再保険業界の提案を中心に分析・紹介する。

(a) GAOの国民災害保険に関する提案

連邦政府検査院 (GAO) は、議会の要請を受けて、災害保険排除問題への対応策として連邦関与の災害保険制度のあり方を探るべく、自然災害についての各州や連邦の現行損害保険制度やその運用の実態を調査した。そして、2007年11月に、報告書『自然災害保険における連邦の役割を変更するための公共政策の選択 (Public Policy Options for Changing the Federal Role in Natural Catastrophe Insurance)』を公表した³¹⁾。

GAOは、この報告書のなかで連邦関与の災害保険制度についていくつかの選択肢を示している。それらは、①あらゆる種類の災害へ対応する住宅所有者保険 (All-perils homeowners insurance policy)、②州の災害保険基金に対する連邦再保険 (Federal reinsurance for state catastrophe funds)、③州の災害保険基金に対する連邦貸付金 (Federal lending to state catastrophe funds)、

29) See, Rawle O. King, National Flood Insurance Program: Background, Challenges, and Financial Status (CRS Report for Congress, 7-5700, July 1, 2011). Available at: http://assets.opencrs.com/rpts/R40650_20100408.pdf.

30) See, Testimony of Administrator Craig Fugate, Federal Emergency Management Agency, Before the United States House Committee on Financial Services, Subcommittee on Insurance, Housing and Community Opportunity, "Legislative Proposals to Reform the National Flood Insurance Program". Available at: http://www.dhs.gov/ynews/testimony/testimony_1299855117667.shtm.

31) See, GAO, Natural Disasters: Public Policy Options for Changing the Federal Role in Natural Catastrophe Insurance: Report to the Ranking Member, Committee on Financial Services, House of Representatives (GAO-08-7, November, 2007). Available at: http://search.yahoo.com/search;_ylt=AiNkgaTiiWOU1xG6A3YVgxSbvZx4?p=GAO%2C+Natural+Disasters&toggle=1&cop=mss&ei=UTF-8&fr=yfp-t-701.

④民間保険会社災害留保金 (Insurance company catastrophe reserving)、⑤住宅所有者災害貯蓄口座 (Homeowner catastrophe saving accounts)、⑥災害債券 (CATボンド) への租税優遇措置 (Favorable tax treatment for catastrophe bonds)、および、⑦連邦所得税上の所得控除と州資産税賦課税額を保険料支払に活用した民間保険 (Property tax assessment for private insurance with federal deductible payment)、である。なお、これらの選択肢ではいずれも、わが国の国民健康保険制度のような官直営の公営災害保険制度をめざしているのではない。民間保険会社が基本的な災害保険業務を担うとの前提で展開されている。また、これらの選択的制度の骨子、それぞれの制度を導入した場合の、主な利点および欠点を図説すると、次のとおりである。

〔図表 1〕 自然災害保険における連邦の役割変更の選択肢にかかる主な利点と欠点

	制度の概要・利点	欠 点
〔選択肢 1〕 あらゆる種類の災害へ対応する住宅所有者保険	<ul style="list-style-type: none"> ・民間保険会社が、連邦が再保険を引受けることを前提に、加入者の住宅の自然災害への危険度に応じて料率を決定する方式で、あらゆる種類の災害を保証しかつ強制加入の災害保険制度。 ・この方式では無保険の住宅所有者をなくすることができる。 ・全種類の災害を保証しかつ強制加入する方式は、保険適用の有無を個別に精査する必要がなく、住宅所有者の不安を解消することに資する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・強制加入方式で全種類適用型災害保険を扱う民間保険会社は、保険料を現行よりも著しく高く設定することになる。市場メカニズムにはそぐわないおそれもあり、必ずしも公正とはいえない。 ・低所得者対策に保険料の助成が要る。その結果、一般納税者の税負担増につながる。
〔選択肢 2〕 州の災害保険基金に対する連邦再保険	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦が、州の災害保険基金および再保険基金の再保険を引き受けることを前提に、大規模(激甚)災害に限定して民間保険会社が住宅災害保険サービスを提供する制度。 	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦再保険制度は民間保険会社の経営安定には資するものの、不要な競争を招き、程度の低い災害なども救済されるなどモラルハザードを招く。

	<ul style="list-style-type: none"> ・民間保険会社の参入の拡大を含め、加入者の保険の選択幅や加入条件の緩和にも資する。 ・リスクベースまたは競争入札方式の再保険料にすれば、連邦は、加入者である州や民間保険会社に負担を転嫁でき、公的資金投入はさほど膨らまない。 ・大規模（激甚）災害で連邦の再保険の支払が手持ちの基金額を超える場合には、連邦は災害復興債の発行で対処できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦再保険料率がリスクベースで決められるとすれば、被災率の高い州には補償が回らなくなる。その結果、ハイリスク地域の住民には不利に働く。地域により自然災害リスクが異なることから、災害保険排除をなくすという本来の趣旨に反する。
<p>〔選択肢3〕 州の災害保険基金に対する連邦貸付</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦が、大規模（激甚）災害発生時に、州の災害保険基金および再保険基金に貸付をする制度。 ・連邦貸付制度は、激甚災害時に必要な資金を州の災害保険基金に供給するのに役立つ。 ・この制度は、大規模（激甚）災害時には、連邦が州の返済能力など審査する余裕がないため、民間保険業界はそのリスクを連邦に転嫁できる。 ・この制度は、大規模（激甚）災害時に発生する州や民間保険リスクテイクの時期をずらすことができる。貸付は、いずれは返還されることから、連邦納税者に対し安心感を与える。 	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦貸付制度は、大規模（激甚）災害時には実質無審査となり、州が借入を返還できない場合の信用リスクを連邦納税者が負うことになる。 ・連邦貸付機関の設置が要る。政府機能拡大のおそれがある。 ・連邦貸付機関が、州や民間保険会社に対し加入者の経済状態などを反映させた保険料を設定するように求めるのは難しい。 ・民間資本市場よりもより優先的な条件で連邦貸付をするようにとの政治的な圧力が高まるおそれがある。
<p>〔選択肢4〕 民間保険会社災害留保金</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・留保金とは、民間保険会社が将来の保険金支払に備え連邦税上保険料の課税繰延ができる制度。 ・民間保険会社は、住宅損害保険加入を積極的に受け入れること 	<ul style="list-style-type: none"> ・保険会社に限って課税繰延のできる留保金勘定を認めることは、特定事業に優先的な租税特惠を認めるに等しく、経済効率を害する。

	<p>になる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 保険会社は保険料収入を留保金勘定に繰入可能になることで、州の保険規制当局は、リスク基準の保険料率での保険商品を承認するようになり、民間保険会社には有利になる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保険会社が、留保金勘定を濫用した場合、各課税年の所得のフローが不透明になる。 ・ 留保金制度は、現行の税制改正を必要とするだけでなく、連邦税収の減少につながり、連邦政府の負担が大きいの。
<p>〔選択肢5〕 住宅所有者災害貯蓄口座</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害保険に加入した住宅所有者が将来の災害関連費用の支出に備えることをねらいとした災害資金口座制度。現行の健康保険貯蓄口座（HAS、IRC223条）に類似する。この制度では、納税者が金融機関等に設けた口座に積み立てた一定金額を総所得に算入せず、口座にある金額については利息を含め適格災害関連費用として引き出した金額には課税しないというもの。非課税となる適格災害関連費用としては、保険適用外災害損失、洪水被害、住宅の防災対策費などを想定。口座積立年間上限額がある。口座は災害保険に加入した住宅所有者が保有できることから無保険者の減少につながる事ができる。 ・ 適格災害関連費用として、住宅の防災対策費が認められることから災害対策を積極化させる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ この種の口座を制度化したとしても、災害保険加入へのインセンティブにはならない。むしろ、すでに災害保険に加入している人々へのインセンティブになるだけなのではないか。 ・ 現行税制の改正を必要とするだけでなく、連邦税収の減少につながる。 <p>《注記》2007年6月に、サウスカロライナ州は、災害貯蓄口座（Catastrophe savings accounts）制度を創設した（Omnibus Coastal Property Insurance Reform Act of 2007, South Carolina Act No. 78）。この災害貯蓄口座では、州民が積み立てた金額から引出し加入している自然災害保険の保険料に充てた分を、その利子を含め州所得税上非課税として取り扱う。</p>

<p>〔選択肢6〕 震災債券への 租税優遇措置</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・震災債券 (CAT bond = Catastrophe bond) とは、保険会社 (ないし直接企業) が、大規模な災害時の損失に備えて再保険に代えて発行する債券。あらかじめ自然災害の種類や発生する地域、さらには発生規模などの条件を設定し、実際に自然災害が発生した場合、保険会社などの債券発行者は、既定の金額をCATボンドから受け取ることができる。一方、CATボンドを保有する投資家は、償還元本や利息の一部もしくは全部を失う。逆に、既定の規模の自然災害が発生しなかった場合、CATボンドの投資家は、一般の債券よりも高い利回りで定期的な利息を受け取ることができる。また通常の債券と同様に、満期時には償還元本を受け取ることができる。CATボンドは、一般的な債券と異なり、景気や株価、金利変動と相関性が低いため、他の金融商品のリスクヘッジとして投資家に好まれる。CATボンド投資家が受け取る利子を非課税とすることで、CATボンド購入を奨励することができる³²⁾。 ・震災債券に対する租税優遇措置は、保険会社の資本市場へのアクセス能力 (資金調達能力) を高める。 ・保険会社は、リスクを投資者に肩代わりしてもらえることか 	<ul style="list-style-type: none"> ・この措置は実質的に政府規制により新たな保険事業者の創設につながるにも等しく、好ましくない。 ・CATボンドは、オフショアで発行されることも多く、CATボンド投資家への非課税措置がアメリカ国内の再保険会社の利益にはつながるのか疑問である。 ・この措置が、保険会社の災害保険市場への広範な参加、リスクに応じた保険料率の設定または市民の災害保険加入のインセンティブにつながるかどうかは定かではない。 ・近年、再保険に代替するねらいでのCATボンドの発行は、二大保険会社の寡占状態にあり、こうした状態が解消されない限りCATボンド投資家への租税優遇措置は、特定の保険会社を利することになる。 ・CATボンドの活用は、保険の証券化 (insurance securitization) につながり、災害保険リスクを保険市場からもっと規模が大きな金融市場に移転できることを意味する。しかし、これは、見方を変えると、たんなるリスク移転ないしはリスク拡散がねらいで、結局は金
-------------------------------------	--	--

	<p>ら、リスクの高い災害保険の販売により積極的になる。</p>	<p>融市場での投資家へのリスク増大として跳ね返ってくるだけである。</p>
<p>〔選択肢7〕 連邦所得税上の所得控除と州資産税賦課税額を保険料支払に活用した民間保険への強制加入</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・この制度では、州内に主たる住宅を所有する住民の強制加入および各所有者は被害を受けた場合には自己の住宅価額の10%相当額までを自己負担することを前提に、州が全州民の居住用資産を賦課課税し、その評価総額の一定割合を保険料に充当し民間保険会社が販売する全種類の災害を補償対象とするタイプの災害保険に加入することになる。住宅所有者は、連邦税の申告において、州に賦課徴収された固定資産税額を項目別控除のひとつとして控除できるので(IRC 164条 a 項)、実質的に州が代行して支払った保険料を取り戻すことができる。 ・この制度は、不要な“官の膨張”を防ぎ、市場メカニズムを活用して全住宅所有者が災害保険に加入することを可能にし、かつ、大規模(激甚)災害セーフティネットとして有用である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦所得税の確定申告で州の固定資産税額を控除できるのは、項目別(実額)控除利用者に限られる。低所得で標準(定額)控除を選択した住宅所有者は、州が代行支払した保険料を取り戻すことができず、不公平である。公平にするのは、連邦税法の改正を要するが、きわめて難しい。 ・住宅を所有する納税者のみが州税と連邦税双方で二重に優遇されることになり、不公平税制の最たる例になりうる。 ・表面的には、固定資産税の賦課額に変化はないともいえるが、州は負担した保険料を住宅所有者へ転嫁に意欲的になるはずで、固定資産税の増税として跳ね返ってくる可能性が高い。 ・この制度が、「費用対効果」を織り込んで考えた場合には、連邦政府にとり、効率のかどうかは疑問が残る。

(b) 再保険業界からの国民災害保険に関する提案

新たな国民災害保険制度あるいは現行の国民洪水保険プログラム (NFIP) の改革、私化 (民営化) に対しては、民間の再保険業界、すなわち再保険会社協会 (Reinsurance associations) から、これを推進する提案が出されている。逆に、全国共済保険会社協会 (NAMIC = National Association of Mutual Insurance Companies) などは保険料率の急激な引上げにつながることから私化に反対の意思表示をしている³³⁾。

再保険業界は、連邦が補償する現行のNFIPでは、納税者の負担が大き過ぎること、この負担を減らすために、市場メカニズムを通じた災害保険制度へ大胆に移行すべきであると提案している。

アメリカ再保険協会 (RAA = Reinsurance Association of America) は、バミューダ保険業者・再保険業者協会 (ABIR = Association of Bermuda Insurers and Reinsurers) と共同で、次のような提案をしている³⁴⁾。

32) See, Ivan Zelenko *et al.*, *Catastrophe Bonds: Government Use of Capital Markets As Insurance Against Natural Disasters* (World Bank, 2011). ちなみに、わが国でも CAT ボンドを活用する企業や保険会社が出てきている。東京海上日動火災保険株式会社「日本国内における台風リスクの証券化」(2006年8月8日) 参照。Available at: <http://www.tokiomarine-nichido.co.jp/j0201/pdf/20060808160040.pdf#search>. また、ニュース「究極のリスク回避法『地震債券』とは～オリエンタルランドが世界初の導入」日経BPネット (1999年6月1日) 参照。Available at: <http://www.nikkeibp.co.jp/archives/072/72200.html>.

33) See, News, "NAMIC Calls For NFIP; Opposes Privatization" Property Causality 360.

34) See, RAA/ABIR, *Support Privatizing Options for the National Flood Insurance Program* (December 2, 2010). Available at: http://www.reinsurance.org/files/public/RAA_ABIR%20Press%20Release%20on%20Privatization%20of%20NFIP.pdf

〔図表 2〕 RAA/ABIRのNFIP私化案の概要

<ul style="list-style-type: none"> ・民間再保険業界および保険業界は、保険業者が投下資本のコストに見合う実際のリスクがしっかりと反映した保険料率で標準的な住宅保有者保険の一部として洪水保険を引き受けるように奨励されることになれば、保険を提供している連邦の役割を停止あるいは大幅に小さくするために、洪水保険を引き受けることができる。
<ul style="list-style-type: none"> ・保険業者がNFIP保険証券を引受けることを奨励するために、民間洪水保険の適用にあたり、州の保険料率規則を適用除外とするか、あるいは、連邦法により連邦規模で決定された洪水リスクに基づく保険料率率を使い競争を認めること。
<ul style="list-style-type: none"> ・民間保険業者を補償するために民間再保険業者のコンソシアム（企業連合）を認めること。
<ul style="list-style-type: none"> ・民間再保険と資本市場に対するリスクを拡散する確固たる戦略を練り、NFIPにリスク度合に応じた保険料率を適用すること。

(2) 税財政規律と国民洪水保険の私化の視点

FEMAの国民洪水保険プログラム（NFIP=National Flood Insurance Program）のような公的災害保険を拡充して、「市場の失敗」あるいは「市場の欠陥」を連邦が補うべきであるとする主張がある³⁵⁾。その一方で、NFIPのような官製の仕組みは非効率であり、もっと私化（民営化）すべきであるという主張がある³⁶⁾。

35) See, Symposium, "After the Tempest: How the Legal Community Recovers: Tax and Insurance Consequences of Major Disasters: Weathering the Storm", 31 Nova L. Rev. 487 (2007).

36) See, Robert J. Rhee, "Catastrophic Risk and Governance after Hurricane Katrina: A Postscript to Terrorism Risk in a Post-9/11 Economy", 38 Ariz. St. L.J. 581 (2006).

(a) 公的災害保険制度の肥大化と自己規律

国民に普段から災害損失に備え自己規律を高めるように求めず、被災時や復興時に政府が大判振る舞いの財政出動をし、それを“災害保険”代わりに使うことを黙認するだけの政治姿勢には大きな疑問符がつく。長期的に見れば、ただ乗り者 (free rider) 増加やモラルハザードを防ぎえないことになる。これは、たんに氾濫地域 (floodplain)、特定洪水危険地域 (SFHA = Special flood hazard areas) に居住する住民のみならず、そこが洪水危険地域であることを知りながら、災害が起きたら公的支援に頼ればいいという認識で、そうした地域で住宅開発をする事業者などにも問われる³⁷⁾。また、特定洪水危険地域 (SFHA) に住宅を建てるための住宅ローンを申請する際に、金融機関が法令に従いNFIPに加入していることを条件としていることも、逆にハイリスク地域への住宅建設の奨励につながっているのではないかとの批判もある。しかし、一方で、代々洪水危険地域に居住せざるを得ない人たちの多く、言い換えるとNFIPに頼らざるを得ない人たちの多く、は低所得者であることにも注目する必要がある。高所得者は、NFIPが信頼性に欠けるとすればこれに依存せず、洪水危険地帯を避けてあるいは高台に住むことが可能であるからである。

NFIPは、連邦からの公的資金の投入を生命維持装置にして存続し続けている。このように巨額の血税をつぎ込んで、特定洪水危険地域に住む人たちに保険金給付をし続ける政策を続けるのがよいのか、あるいは、できるだけ公的資金投入を削減すべく洪水安全地帯に移り住むことを条件とした洪水保険ないし高台 (安全地帯) に住む住民を対象とした連邦補償の洪水保険に改変すべきなのか (elimination of subsidies for bad risks) など、さまざまな議論がある。

「NFIP私化 (privatizing NFIP)」は、すでにふれたように、再保険業界からも提起されている。また、議会共和党からも具体的な議員立法が示されている³⁸⁾。

37) See, John K. Warren, "Restoring Responsibility and Accountability in Disaster Relief", 31 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 893 at 909 (2007).

(b) 「大きな政府」につながらない国民災害保険制度は可能か

国民災害保険制度の構築に関するどの選択肢をみても、連邦が露骨に全国民を束ねるといったかたち（公営）の仕組みのものはない。それは、市場メカニズムに強く依存する国柄からして、連邦政府機関が直接制度を担うあるいは新たに特殊法人をつくるなどで連邦（官）が前面に出る提案に対しては、議会や国民が強いアレルギーを示すのが分かっているからである。前記の国民洪水保険プログラム（NFIP=National Flood Insurance Program）が、このことを例証してくれている。健康保険ないし医療保険制度改革の必要性は認めながらも、国民皆健康保険、公的医療保険制度導入については、たとえそれが民間主導のものであったとしても、各界が強い異議を唱える現実を見れば容易に想像できる³⁹⁾。こうした官がからんだ仕組みはいったんそれを認めると、いずれは一般納税者の犠牲による膨大な公的資金の投入が不可避であり、連邦の税財政規律をゆがめることになるのは目に見えているからである。この辺は、わが国のように政産官学が丸丸となって官製の仕組みを増殖させ運転資金が足りなくなれば増税で片付く、というのとは国民性が異なる。

このように、国民洪水保険プログラム（NFIP）を検討するにしても、めざす制度は、「連邦（federal）」ではなく「国民（national）」が主役でなければならない。しかも、あくまでも民間が核となり、州が主体的に参加でき、連邦は黒子に徹する仕組みにしてはじめて実現に一筋の光が見えてくる。連邦が主導する仕組みでは賛成は得られまい。加えて、租税歳出（税制特例）に傾斜するかたちの仕組みでは、租税歳出統制の視角からの抵抗もある。

いずれにせよ、連邦議会の求めに応じて作成されたGAOの「国民災害保険制度（National catastrophe insurance scheme）」に関する報告書は、現行の水害に特化した国民洪水保険プログラム（NFIP=National Flood Insurance Program）を全災害に対応できる総合型の災害保険制度に拡充することを含め

38) 2011年7月9日に、第112回連邦議会へ共和党ジュディ・ビガート（Judy Biggert）下院議員が提出した下院1309号：2011年洪水保険改正法/Flood Insurance Reform Act of 2011. Available at: <http://www.gop.gov/bill/112/1/hr1309>.

総体的に検証し、いくつかの方策を示したものである。また、このGAO報告書が、わが国の国民健康保険のような官製の保険制度の確立をねらっているのではないことも分かる。しかし、現行の「NFIPの私化」を含めた連邦規模での総合型の民間災害保険制度の創設を示唆するものなのかどうかは定かではない。

5 わが国での災害保険排除問題、国民皆災害保険制度の是非

わが国でも、東日本大震災以降、大手の損害保険会社が自動車保険の地震特約や企業向け地震保険など地震関連の損害保険の新規募集を停止した⁴⁰⁾。地震

39) アメリカには、わが国のような国民皆保険制度はない。このため、アメリカでは、雇用主提供の健康保険に加入するか、民間健康保険を自費で購入するのがふつうである。ただし、低所得者や高齢者などに絞ったかたちの、1965年にスタートした「メディケイド (Medicaid)」や「メディケア (Medicare)」のような公的医療保険制度はある。メディケイドは、連邦・州が共同で公的資金を提供し州が運営しており、一定の要件を充たす低所得者および一定の疾患の患者を対象とした制度である。州により、給付内容や条件等が異なる。一方、メディケアは、連邦政府が運営する高齢者および一定の障害者を対象とした制度である。ちなみに、1998年から実施されている州子ども健康保険プログラム (SCHIP=State Children's Health Insurance Program) がある。これは、メディケイドの受給対象外の低所得家庭の子どもが対象となる。一方、メディケア (Medicare) は、高齢者・障害者向けの公的健康保険制度である。こうした仕組みのもと、2008年統計によると、アメリカには、4,420万人にもよる民間の健康保険にも公的健康保険にも加入していない無保険者がいる。こうした状況にあって、オバマ政権がめざす国民健康保険制度 (Obama's National Health Insurance Plan) 導入は重い政治課題となっている。ただ、オバマ政権がめざす制度は、わが国の国民健康保険 (国民保険法、1958〔昭和33〕年法律192号) のような官営 (連邦直営) の仕組みではない。あくまでも、連邦が再保険で補償するかたちで民間保険会社が基本的な保険業務を担うとの前提で展開されている。それでも、「大きな政府」につながるとして国民のアレルギーが強く、遅々としてすすんでいない。See, Kathryn L. Moore, "The Future of Social Security Principles to Guide Reform", 41 J. Marshall L. Rev. 1061 (2008).

関連保険に対する需要は急増しているものの、保険金支払リスクが大き過ぎること、大震災の影響でリスクの一部を転嫁するために掛ける再保険の料率が上がることが主な要因である。個人向けの居住用の建物と家財（生活用動産）を対象とした地震保険については、大災害で民間の保険会社に巨額な保険金支払が生じた場合には国が保険金支払の一部を補てん（再保険）する仕組みがある。これ以外の企業向けの地震保険などについては国の再保険はない。自動車保険については、加入者が地震や津波などによる損害については特約を付ければ補償の対象となる。しかし、企業向けの地震保険と同様に地震特約付き自動車保険についても国の再保険はない。損害保険会社は、民間の再保険には頼れるものの、保険金支払能力を超える過大なリスクを引き受けるおそれもある。市場メカニズムで運営されている民間損害保険会社が自動車保険の地震特約や企業向け地震保険の新規募集に慎重になるのは当然である。

(1) 税財政規律と災害保険排除問題への認識の欠如

こうした事実からも分かるように、今まさに、わが国でも、大規模災害が起きた場合にも適用ある保険制度の確立に向けて、災害保険排除（catastrophe insurance exclusion）問題にどのように対応するのかが問われている。損害保険が被災者に対するしっかりしたセーフティネットとして機能していないという現実には、災害時の救援さらには復興対策における政府の財政出動の額を膨らませるからである。わが国の政治は、こうした負の連鎖に対する認識に欠けている。負の連鎖を断ち切るための具体的策を示す必要性も感じていないようにも見える。「緊急」「同情」というキーワードに踊らされ「ザルに水を注ぐ」が如しの財政出動（直接歳出＋租税歳出）をすれば問題は解決に向かうという姿勢である。テロや原発事故のような人災は別としても、自然災害については国民の自己規律向上意識も政府の税財政規律も不在ともいえる。さらに、わが国の場合、会計検査院がこうした緊急の財政出動の中身を機敏に精査するのが難しい組織であることもこの問題をより深刻にしている。アメリカの連邦政府検

40) 記事「地震関連保険の募集停止」日本経済新聞2011年6月3日朝刊参照。

査院 (GAO)⁴¹⁾とは異なり、政策評価や国会 (議会) へ提言も難しい組織である。

(2) 国民皆災害保険制度の可能性

異論のあることを織り込んだうえで、あえて提言すれば、強制加入の公的「国民皆災害保険」(仮称。以下同じ。)を導入するのも一案である。この場合、あくまでも民間主導で、地方団体が主体的に参加でき、国はリスクテイクのための再保険に参加するなど黒子に徹する国民皆災害保険制度であるべきであろう。大規模(激甚)災害は複数の都道府県に被害が及ぶことが多く、特定の広域災害を国民全員で支え合うという趣旨からすれば、強制加入が望ましい。これは、ただ乗り者 (free rider) やモラルハザードを防ぐためでもある。制度化にあたっては、わが国の現行の個人向け地震保険モデルや自賠責保険 (自動車損害賠償責任保険) モデル、さらには、アメリカの州の実例や連邦での議論などを参考に構築すればよい。

ちなみに、現行の任意加入の個人向けの地震保険⁴²⁾は、地震・噴火または

41) アメリカのGAOは、議会活動を支援するねらいで、議会に設置された独立した機関である。GAOの業務は、議員ないし議会の委員会 (委員長や野党長老議員を含む) から検査 (review) 依頼 (諮問) に基づいて、各政府機関の監査 (audits)、施策評価 (プログラム評価/program evaluation) ないし実績評価 (パフォーマンス評価/performance evaluation) を実施し、勧告 (諮問/recommendation) を織り込んだ検査報告書 (report) の作成を行うことが中心である。加えて、GAOは、制定法上の義務としてあるいは議会委員会報告書による求めがあれば、検査を実施しなければならない。「施策評価 (プログラム評価)」とは、各政府機関の政策の経済性とか、効率性とかのチェックである。また、議会各種委員会公聴会での証言 (testimony) にも立っている。さらに、GAOの法制局 (Office of the General Counsel) は、連邦の公金の使途およびそれに関連する事項にかかる法的判断や見解表明を行っている。加えて、立法の補佐などの業務もこなしている。拙論「アメリカにおける民間の公金使途監視団体の活動」白鷗法学17巻2号5頁以下参照。

42) 財務省「地震保険制度の概要」参照。Available at: http://www.mof.go.jp/financial_system/earthquake_insurance/jisin.htm,

これらによる津波を原因とする火災・損壊・埋没または流失による損害を補償する地震災害専用の保険である。地震保険の対象は居住用の建物と家財（生活用動産）である。地震保険は、地震等による被災者の生活の安定に寄与することを目的として、民間保険会社が負う地震保険責任の一定額以上の巨額な地震損害を国が再保険する構図になっている。国は、再保険料の受入れ、管理・運用のほか、地震再保険特別会計を設け、民間のみでは対応できない巨大地震発生の際に再保険金の支払を行うために区分経理をしている。なお、地震保険に関しては、2007年1月に、地震災害損失に備えた納税者の自己規律を向上させるねらいから、従来の損害保険料控除を改組し、地震保険料控除が創設された。納税者は、所得税（国税）が最高50,000円（所得税法77条）、住民税（地方税）が最高25,000円（地方税法34条、同314条の2）を総所得金額等から控除できる。

一方、現行の強制加入の自賠責保険は、1955年に制定された自動車損害賠償補償法に基づく強制加入の対人保険制度であり、対物補償制度ではない。加入を強制することで、交通事故が発生した場合に被害者は最低限の損害賠償金を受け取ることができるようにするのが目的である。自賠責保険は、国が補完する、いわゆる政府保障事業である。

以上のような既存の保険制度の構造的な特徴は、国民皆災害保険の制度を精査する際に参考になるのではないか。

国民皆災害保険では、まず、どのような「災害」を補償の対象とするのかが問われてくる。この点、災害対策基本法では、「災害」を「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」と広く定義している（2条1項）。次に、どの程度の災害を補償の対象とするのか（適用最低限）も問われてくる。災害対策基本法に基づいて内閣総理大臣が中央防災会議の意見をきいて政令で指定する「激甚災害」（激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律2条）を対象とするのも一案である。この場合、制度の名称は、「国民激甚災害保険」とするのも一案である。

◆むすび

アメリカにおける災害支援や復興支援計画においては、常に、市場メカニズムとどのように向き合ったらよいか問われる。市場メカニズムで運営される民間保険会社が販売する損害保険（災害保険）では、大規模（激甚）災害が発生し、被災加入者に対する保険金支払が膨らむと経営が難しくなる。再保険制度などがしっかりしていないと、保険商品の販売停止などに動くのは理解できる。しかし、その一方で、災害保険の仕組みが被災者に対するしっかりしたセーフティネットとして機能していないという現実、被災時さらには復興時における政府の巨額の財政出動（直接歳出+租税歳出）につながることも忘れてはならない。

こうした財政出動を恒常化して行くと、被災者支援のための法制や税制特例（特別の被災者支援税制）を民間市場が供給しない災害に対する一種の「国家保険（national insurance）」との誤認する傾向も強くなる。身近な例で見ると、本来、家事的な損失は保険契約に加入し備えることで対応すべきであろう。ところが、現行税法は、損害災害盗難損失控除ないし雑損控除を制度化し、実質的に税制を通じたある種の公的保険給付を実施している。しかも、納税者は、自己規律として誠実に損害保険に加入し保険金を受け取ると、その分だけ税負担の軽減額（受取保険金額）は少なくなる。これでは、「災害と自己規律」のルールがますます不透明になる。

国民に普段から自己規律をもって災害時に備えて保険に加入することを奨励せずに、直接または税制特例による公的被災者支援を拡大し、過保護国家（nanny state）の途をあゆむ政策はベストな選択とは思えない。災害に備えて国民の自己規律を高めることを織り込んで、やはり損害保険ないし災害保険への加入を推奨すべきである。そのための仕組みづくりをすすめるべきである。

仮に国民災害保険が強制加入となれば、この種の保険料は、国民の税外負担の増加につながる。実質はいわゆる「かくれた税金（hidden tax）」でありながらも、形式的には税金とカウントされない矛盾がある。したがって、支払保

保険料は、国民の租税負担率との兼ね合いにおいて精査するように求められる⁴³⁾。現行の地震保険料控除を改組して国民災害保険料も所得控除できるようにするのも一案である。あるいは所得のない人には保険料を免除するのも一案である。強制加入となれば、低所得者対策も重い課題となる。働いても貧しい人たち（ワーキング・プア）対策をかねて、前記ルイジアナ州の制度を範として、所得税に「国民災害保険料に関する還付（給付）型の税額控除」を導入するのも一案である。

また、「費用対効果」、すなわち、自己規律に基づき国民に災害損失に対するどの程度の保険料負担を求めた場合に、災害時および復興時に政府が行う財政出動（直接歳出+租税歳出）の負担がどの程度削減できるのかのバランス・シートも用意する必要がある。この場合、現行の雑損控除や災害減税法などを通じた税制支援（租税歳出）のあり方についても今一度検討する必要がある。

43) 拙論「使途選択納税と租税の法的概念」獨協法学80号参照