

# アメリカの被災者支援税制の分析

～日米の税財政法上の課題の検証を含めて

石 村 耕 治

はじめに

## 第1部 日米被災者支援税制の比較検討

### I わが国の被災者支援税制の概要

- 1 通常の被災者支援税制の概要
- 2 特定地域対象の緊急・臨時的措置【特別の被災者支援税制】の概要
- 3 被災者救済寄附金への控除特例の適用
- 4 被災者救援のための「二重ローン」問題対策

### II アメリカの災害時における危機管理体制の概要

- 1 アメリカにおける被災者支援の仕組み
- 2 大統領の大規模災害宣言とFEMAによる対応と復興
- 3 連邦小規模企業庁の災害融資
- 4 災害時食糧費支援プログラム (D-SNAP)
- 5 農業被害への支援プログラム
- 6 受取保険金による補てん
- 7 非営利公益災害支援団体や指定寄附金による災害支援
- 8 被災者支援にかかるFEMAの人権擁護プログラム
- 9 被災者に対する税務支援

### III アメリカの連邦被災者支援税制の概要

- 1 連邦個人所得税制における被災納税者支援措置の所在
- 2 総所得金額とは
- 3 所得調整控除、調整総所得
- 4 総所得金額からの課税除外 (非課税)
- 5 保険金にかかる非課税取扱
- 6 災害失業支援給付金は課税
- 7 災害時食糧費支援プログラム (D-SNAP)給付への課税取扱
- 8 連邦所得税上の損害災害盗難損失控除制度

### IV 連邦の「特別の被災者支援税制」の概要

- 1 特別の被災者支援税制の展開
- 2 時限被災者支援立法のもとでの課税特例の具体的分析

## 第2部 アメリカの被災者支援法制と税制の検証

～わが国での課題への対応のヒントを探る

- 1 広域災害への対応のための中央集権化と連邦主義のあり方
- 2 各種災害関連給付金への課税取扱と社会保障プログラムへの負担格差
- 3 被災者支援は租税歳出によるべきか直接歳出によるべきか

- 4 被災者支援税制における予測可能性と公平性確保の課題
- 5 市場メカニズムと復興特区活用の評価
- 6 災害債券、震災債券とは何か
- 7 災害保険排除問題と国民災害保険制度の是非
- 8 被災者支援のための住宅担保ローン問題対策
- 9 被災者支援・復興対策支出の財政法統制・透明化
- 10 被災者支援に資する公益寄附金税制のあり方  
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<sup>(1)</sup>、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。）である。

政府の被災者支援税制は、第一弾、第二弾からなる。第一弾は緊急・当面の対応で、現行税制への特例（震災国税特例法および震災地税法<sup>(2)</sup>）措

---

(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](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](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/hosei230705.htm)。

(2) 正式には、東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律（平成23年法律第29号）および同法施行令（平成23年政令第112号）、同施行規則（平成23年財務省令第20号）、ならびに、地方税法の一部を改正する法律（平成23年法律第30号）および同法施行令（平成23年政令第113号）、同法施行規則（平成23年省令第44号）。具体的には、個人に対する、雑損控除／災害減免法、住宅ローン控除、雑損失の繰越控除、純損失の繰戻還付、大震災関連寄附金控除などの特例の実施。法人に対する、震災損失の繰戻、買換資産の取得期間、被災代替資産等の償却などの特例を実施した。さらに、個人・法人に対する、各種納期限の延長、自動車関連諸税、固定資産税等、不動産取得税などの減免税・非課税特例の実施。また、民主党政権が導入したいわゆる「トリガー条項」〔揮発油価格高騰時における揮発油税・地方揮発油税・軽油引取税の税率の特例規定の適用停止措置〕（租税特別措置法89条、地方税法附則12条の2の9）も当面凍結とした。ちなみに、本稿執筆時、第二弾は、成立していない。

置を講じること、そして第二弾は、震災復興・投資を促すための税制の制定することである。第二弾として具体的には、住宅ローン控除の特例や被災地に工場進出した企業への法人税の減免などを想定している。

こうした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対しては、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）を通じて行うべきか、あるいは予算措置（直接歳出）を通じて行うべきかなどを含め、財政憲法（fiscal constitution）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。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）〕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、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。

わが国において、現段階では、「東日本大震災の税務取扱」といった実

務的な視点から同じような内容の解説記事が税界に氾濫している<sup>(3)</sup>。これはこれできわめて有益である。しかし、被災者支援や復興のための税制上の措置の意義やあり方については、税財政法学の視点から理論的に精査する必要がある<sup>(4)</sup>。

そこで、本稿では、わが国の被災者支援税制を検証するための資料を提供することも兼ねて、アメリカの連邦被災者支援税制および各界で展開されている議論を検証する<sup>(5)</sup>。本稿は、あくまでも、問題提起(論点整理)をねらいとしたものである。今後の専門学会などでの議論展開の手掛り(clues)となれば幸いである。

## 第1部 日米被災者支援税制の比較検討

緊急・当面の対応措置としての被災者救援税制は、大きく、①被災者に対する各種の税制上の支援措置と、②被災者の救援にあたる非営利の民間災害救援団体(DROs=Disaster relief organizations)や被災者支援プログラムに納税者が支出した寄附金にかかる税制上の支援措置に分けて論じることができる。

わが国はもちろんのことアメリカにおいても、大規模な巨大災害(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

---

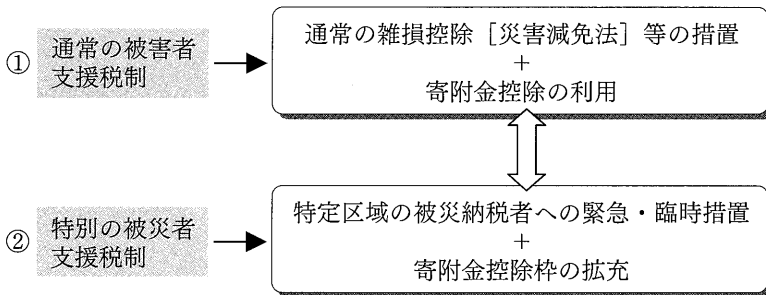
(3) 例えば、緊急特別企画「東日本大震災の税務」税務弘報2011年6月号所収論文。特集「突発的な災害と税理士事務所の事前・事後対応」税理2011年6月号、同2011年6月号臨時増刊号所収論文、特集「東日本大震災をめぐる税務対応」税経通信2011年6月号所収論文、藤曲武美「東日本大震災の税務」(中央経済社、2011年)、その他国税庁のホームページ(HP)「東日本大震災により被害を受けた場合の税金の取扱いについて」などを参照。

(4) 田中治「災害の発生と税務における対応」税理2011年6月号参照。

(5) 本稿では、アメリカの制度については、連邦の被災者支援法制の基本的な仕組みなどを含めて紹介・分析する。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連邦レベルのものと、②州レベルのものと、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。本稿における分析は、①連邦レベルのものを中心にしている。

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①「通常の被害者支援税制」と、②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）」に分けられる<sup>(6)</sup>。

〔図表 I - 1〕被災者支援税制の枠組み



第1部では、被災者支援税制上の諸問題に関する理論的な検証をするに先立ち必要となる基礎知識を提供することをねらいに、わが国とアメリカの被災者支援税制を分析しその概要を紹介する。

(6) 後に詳しくふれるように、アメリカでは、大規模広域災害（激甚災害）が発生した場合には、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。その沿革については、本稿第1部III参照。See, IRS, Tax Law Changes Related to National Disaster Relief. Available at: <http://www.irs.gov/irs/article/0,,id=203056,00.html>.

## I わが国の被災者支援税制の概要

わが国において、被災納税者に対する税制上の緊急支援措置は、①「通常の被害者支援税制」と②「特別の被災者支援税制」を活用できるかたちで実施されている。②「特別の被災者支援税制」とは、①「通常の被害者支援税制」の拡大またはそうした措置に追加するかたちの特定地域を対象とした緊急・臨時的措置である。

### 1 通常の被害者支援税制の概要

通常の被害者支援税制の範囲は、分析の仕方にもよるが、多岐にわたる。被災納税者に認められる典型的な課税取扱をあげると、次のとおりである。

〔図表 I - 2〕 主な通常の被害者支援税制の例

<p>所得税法上の措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・雑損控除（所得税法72条）</li> <li>・災害減免法による減免（災害減免法2条）</li> <li>・損失の繰越控除・繰戻還付（所得税法70条、同140条）</li> <li>・特定事業用資産買換えの場合の譲渡所得の特例（租税措置法37条など）</li> <li>・申告・納付期限の延長（国税通則法11条）</li> </ul>
<p>法人税法上の措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害による欠損金の繰戻還付（法人税法80条1項）<sup>(7)</sup></li> <li>・受取保険金・損害賠償金等に関する圧縮記帳（法人税法47条、法人税法施行令84～86条・93条）<sup>(8)</sup></li> </ul>

(7) 現在、資本金1億円以下の中小法人を除き、原則として適用を停止している。

(8) 「圧縮記帳」とは、法人税において資産の譲渡益などに対する課税を一定の要件のもとに繰り延べる仕組みをさす。法人税における圧縮記帳では、収益をいったん認識したうえで、それに見合う一定額以下の損金算入を認める仕組みになっている。圧縮記帳の仕組みは、本法に定めるもののほか、租税特別措置法に定めるものがあり、その内容は多岐にわたっている。これに対して、法人税法における圧縮記帳と同じような所得税法における課税繰延特例においては、収入そのものを総収入金額に算入しないこととすること（所得税法42条など）、譲渡そのものをなかつたものとみなす課税取扱がある（所得税法58条など）。

- ・資産（棚卸資産<sup>(9)</sup>、固定資産<sup>(10)</sup>）の評価損としての損金計上（法人税法施行令68条1項1号イ、同68条1項3号イ）
- ・耐用年数の短縮（法人税法施行令57条）
- ・特定資産買換えの場合等の譲渡所得の特例（租税措置法65条の7以下）
- ・申告・納付期限の延長（国税通則法11条）

以上の課税取扱に加え、被害納税者にとっては、損害賠償金の受取時、各種保険金の受取時の課税取扱が、重い課題となる<sup>(11)</sup>。

### （1）損害賠償金の受取時の課税取扱

被害納税者が、損害賠償金を受け取った場合には、所得税および法人税上の主な課税取扱の概要は、次のとおりである<sup>(12)</sup>。

- 
- (9) 災害により著しく損傷したことにより棚卸資産の価額がその帳簿価額を下回ることとなった場合。
  - (10) 災害により著しく損傷したことにより固定資産の価額がその帳簿価額を下回ることとなった場合。
  - (11) 損害賠償金受取時の課税取扱に加え、損害保険、生命保険、所得補償保険をはじめとした各種保険金の受取時の課税取扱はきわめて複雑である。とりわけ、被災した個人および企業納税者にとり、保険金にかかる課税取扱は重い意味を持つ。しかし、本稿では、紙幅の都合上、課税取扱実務に関する分析については他者の論考に譲る。各種保険金受取時の課税取扱実務については、小田満「保険金等に関する所得税の取扱いについて」『所得税重要項目詳解〔平成23年度版〕』（大蔵財務協会、2011年）所収、毛利修平ほか「法人編：地震・火災等の災害に備えた保険の活用」税理2011年6月号臨時増刊56頁、68頁以下、三輪厚二『生命保険・損害保険の活用と税務〔平成22年12月改訂〕』（清文社、2010年）参照。
  - (12) 損害賠償金受取時の課税取扱実務について詳しくは、田中豊・岡本勝秀『損害賠償金をめぐる税務』（大蔵財務協会、2010年）参照。

〔図表 I - 3〕 損害賠償金受取時の課税取扱の概要

<b>所得税法上の措置</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 身体の損傷を理由に受け取った賠償金、休業補償金、災害見舞金などは、原則として非課税である（所得税法9条1項17号）<sup>(13)</sup>。</li> <li>・ 棚卸資産（商品等）が損害を受けたことを理由に受け取った損害賠償金等は、事業所得の計算上収入金額に算入するが、損害額も必要経費に算入する（所得税法施行令30条本文）。</li> <li>・ 事業用資産（店舗、車輛等）が損害を受けたことを理由に損害賠償金等を受け取った場合で、（i）損害額が損害賠償額より大きいときには、その差額を必要経費に算入する。一方、（ii）損害賠償額が損害額より大きいときには、その差額は非課税となる（損害額の金額を収入金額と必要経費に計上する）。</li> <li>・ 事業用の資産について損害を受けた場合で、業務の休止・転換・廃止により収益補償金を受け取ったときには、その金額を収入金額に計上し、損害額を必要経費に算入する。</li> </ul>	
<b>法人税法上の措置</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法人が損害賠償金を受け取った場合には、損害賠償金額を益金に算入し、損害額を損金に算入する（法人税法22条2号）。</li> <li>・ 建物等のような固定資産が損害を受けたことを理由に損害賠償金（損害保険金等を含む。）を受け取り損害賠償金の額が損害額（帳簿価額）を上回り差益金が生じる場合で、その損害賠償金により代替資産を取得または改良したときには、課税を避けるために圧縮記帳等を行うことができる（法人税法47条、法人税法施行令84条～86条、93条）。</li> </ul> <p>(i) 差益金の計算</p> $\text{差益金} = \boxed{\text{損害賠償金（損害保険金等）}} - \boxed{\text{資産の滅失等にかかる支出経費}} - \boxed{\text{帳簿価額または損害額}}$	

(13) 所得税法9条1項17号は、「『損害賠償金（これに類するものを含む。）で、心身に加えられた損害又は突発的な事故により資産に加えられた損害に起因して取得するものその他の政令で定めるもの』を非課税とする。ここで非課税とされる心身に対する損害賠償金には、「勤務又は業務に従事することができなかったことによる給与又は収益の補償として受けるもの」を含む（所得税法施行令30条1号括弧書）。また、心身または資産に加えられた損害に対して支払われた見舞金も、原則として非課税である（所得税法施行令30条3号）。



(ii) 圧縮記帳の方法

- a) 圧縮記帳（賠償金等を受け取った事業年度内に代替資産を所得した場合）

$$\text{差益金} \times \frac{\text{賠償金等のうち代替資産の取得に充てた額}}{\text{賠償金－滅失による支出経費}} = \text{圧縮限度額}$$

- b) 特別勘定処理（賠償金を受け取った事業年度の翌事業年度から2年以内に代替資産を取得する見込みである場合）：上記 a) と同様の計算による圧縮限度額に相当する金額を特別勘定に計上し、損金処理をする。

(2) 資産損失の適用対象と要件

わが国の所得税法は、個人が有する多種多様な資産について損失が生じた場合には、その損失のうち特定の資産損失のみをその個人の所得課税面に反映させて負担の軽減免除を図る各種の制度を設けている。これらの資産損失に関する課税取扱は、資産の種類ないしその利用形態、損失の発生原因などに応じ、極めて複雑である<sup>(14)</sup>。

おおまかにまとめてみると、資産損失に関する課税取扱は、①「業務用資産」と②「生活用資産」とに大別し、さらに①「業務用資産」を(a)「事業用動産（山林を除く。）と(b)「事業以外の業務用資産（山林および生活に通常必要でない資産を除く。）に分けて規定している。一方、②「生活用資産」については、(a)「生活に通常必要な資産」と(b)「生活に通常必要でない資産」に分けて規定している。

これら資産損失にかかる主な課税取扱を簡潔に図説すると次のとおりである。

(14) 小田満「資産損失の必要経費算入等について」『所得税 重要項目詳解〔平成23年度版〕』（大蔵財務協会、2011年）所収参照。

〔図表 I - 4〕 資産損失にかかる所得税上の主な課税取扱の概要

	種類	損失原因	損失にかかる課税取扱
固定資産	事業用固定資産（事業所得、不動産所得または山林所得を生ずべき事業にかかるもの）	取壊し、除却、滅失（損壊による価値の減少を含む。）その他損失の原因を問わない（災害、不法行為、納税者の任意の原因によるものも含む。）	損失が生じた年分の各所得金額の計算上、必要経費に算入する（所得税法51条1項、所得税法施行令140条）。必要経費に算入される損失の金額は原価ベースの価額（簿価）により計算する。固定資産の場合は、「損失の金額」（保険金、損害賠償金等により補てんされる金額等を除く。）その固定資産の所得に要した金額ならびに設備費および改良費の合計額から減価償却費の累計額を控除した金額。
	事業以外の業務用固定資産（不動産所得、雑所得を生ずべき事業以外の業務にかかるもの）	災害、盗難、横領以外の原因	事業用固定資産の取扱に準ずる。ただし、必要経費に算入する金額は、損失が生じた年分の不動産所得の金額または雑所得の金額（その損失を控除しないで計算したこれらの所得の金額）を限度とする（所得税法51条4項）。
		災害、盗難、横領が原因	雑損控除（所得税法72条）の対象となる。損失の金額は時価ベースである。すなわち、被災直前の時価－被災直後の時価－廃材価格－保険金、損害賠償金等により補てんされる金額等の算式で計算する。
	生活に通常必要な固定資産	災害、盗難、横領が原因	雑損控除（所得税法72条）の対象となる。損失の金額は時価ベースで計算する。
	生活に通常必要でない固定資産	災害、盗難、横領が原因	損失が生じた年分、その翌年分の譲渡益から順次控除する（所得税法62条）。損失の金額の計算は、事業用固定資産の取扱に準ずる。
棚卸資産		損失が生じた原因を問わない。	売上原価を通じて事業所得の計算上必要経費に算入する（所得税法37条）。なお、資産の損害を原因に受け取った保険金や損害賠償金などは原則非課税である（所得税法施行令30条）。しかし、棚卸資産の損害を原因に受け取ったものについては課税とされ、事業所得の収入金額に算入される（所得税法施行令94条）。

山林	災害、盗難、横領が原因	損失が生じた年分の事業所得の金額または山林所得の金額の計算上必要経費に算入する。損失の金額は原価ベースで計算する（所得税法51条3項）。
----	-------------	--

（3）雑損控除と災害減免法の選択適用

わが国においては、被害納税者は、生活に通常必要な動産と居住用不動産について損害を受けた場合、その損害の種類や程度等により、所得税法上の雑損控除（72条）あるいは災害減免法（正式名称は「災害被害者に対する租税の減免徴収猶予等に関する法律」）のいずれかを選択して、適用を受けることができる<sup>(15)</sup>。双方の適用要件等を、比較して図説すると次のとおりである。

【図表 I - 5】 雑損控除と災害減免法の適用要件の比較

	所得税法（雑損控除）	災害減免法
損失の発生原因	災害、盗難、横領（災害等）	災害のみ
減免方式	所得控除	税額の減免
所得控除額の計算／所得税の軽減額	生活に通常必要な動産および居住用不動産のみ（生活に通常必要でない資産、棚卸資産、山林や事業用固定資産・繰延資産、山林は除く）。損失の金額（保険金や損害賠償金等により補てんされる部分の金額を除く。）災害等直前の時価ベースで計算する。 次の (i) か (ii) のうちいずれか多い方の金額 (i) 差引損失額－所得金額の10分の1 (ii) 損失額のうち災害関連支出金額－5万円	損失額が住宅または家財に「甚大な被害」（価額の2分の1以上）である場合。 (所得金額)(所得税軽減額) ・500万円以下 全額免除 ・500万円超750万円以下 50%軽減 ・750万円超1000万円以下 25%軽減

(15) 詳しくは、野中孝男「住宅・家財等の損壊と雑損控除」、上原剛「雑損控除と災害減免法の選択判断」税理2011年6月号所収参照。

証明資料等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・源泉徴収票</li> <li>・罹災証明書</li> <li>・災害関連支出額の領収書</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・源泉徴収票（適格要件：原則として損害を受けた年分の所得税額が100万円以下）</li> <li>・罹災証明書</li> <li>・損失額明細書の添付</li> </ul>
-------	--	---

所得税法は、その年において生じた雑損失の金額がある場合には、その雑損失の金額をその年分の所得金額から控除する（所得税法72条1項）と定める。これを「雑損控除」という。雑損控除には、特記すべき特徴がある。まず、この控除の対象となる資産が、生活に通常必要な動産と居住用不動産に限定されていることである。また「災害直前の時価」をベースに損失額の基礎となる価額を計算することになっていることである。このため、控除額の計算においては、その譲渡損益（キャピタルロス）が計算の枠外に置かれる。この結果、対象となる資産に未実現の利得（ゲイン）が発生していたとしても、そのゲインを含めて損失控除の対象となることである。加えて、「雑損失」というネーミング、あるいは、担税力の減少を考慮してつくられた制度であるにもかかわらず、控除の対象となる損失の発生原因が「災害、盗難、横領」に限定されていることも一つの特徴と見ることができる。

## 2 特定地域対象の緊急・臨時的措置【特別の被災者支援税制】の概要

わが国では、これまでも、平成7年の阪神・淡路大震災の際にも、緊急の被災者支援措置を講じている。政府は、今回の東日本大震災（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）による被災者支援や復興に向けても、現行税制に特例措置を講じるねらいで震災国税特例法および震災地税法を成立させ、同法関連政省令とともに、平成23年4月27日に公布、原則として公布の日から施行した。

その概要は、図説すると、次のとおりである。

〔図表 I - 6〕 震災国税特例法などに盛り込まれた主な措置の概要

国税	概 要
個人・法人共通 の取扱	<p>《申告・納付等の期限延長》①今回の震災で指定地域〔青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県の5県〕において被災した納税者については、地震発生日の3月11日以後に到来する国税のすべての申告等の期限が自動的に延長される。延長期間は、法令上は、災害が止んだ日から2ヵ月とされる。しかし、被害が甚大な状況を勘案して、当面、期限は定めない方針である。②また、指定地域以外でも、災害などを理由に、期限内申告・納付等が困難と認めるときには、所轄税務署長に申請して2ヵ月以内を限度に申告・納付等の延長を求めることができる（国税通則法11条、平成23年3月15日国税庁告示8号）。</p>
	<p>《被災した事業者に対する消費税の特例》被災した事業者を対象として、消費税課税事業者請選択届出書の提出時期〔本来の提出後であっても、指定日までに提出した場合には、本来の提出時期までに提出されたものとみなす〕などの特例の適用がある（震災国税特例法49条）。</p>
所得税関係	<p>《雑損控除または災害減免法による所得控除または免除》損害を受けた自宅や自家用車、家財の損害を平成22年分の所得から控除可能とする（震災国税特例法4条）。繰越可能期間は5年（通常3年）に延長する（震災国税特例法5条）。なお、この控除に代えて災害減免法による軽減免除を受ける場合にも、平成22年度の所得から控除できる（震災国税特例法49条）。</p> <p>《雑損控除の簡易計算方法》被災者は、雑損控除を受ける場合に損失額の簡易な計算方法を活用できる。</p>
	<p>《予定納税額の減額申請・源泉所得税の徴収猶予》雑損控除または災害減免法による所得控除または免除は、最終的には、翌年の確定申告で精算されるが、被災後に納期限が到来する予定納税や給与所得者の源泉所得税などは、確定申告前に減額または徴収猶予などを受けることができる（国税通則法11条、46条1項など）。</p>
	<p>《住宅ローン控除の特例》震災で住宅などが滅失しても、住宅ローン控除を継続して適用できる（震災国税特例法13条）。</p>

	<p>《財形貯蓄等の遡及課税の特例》被災者が財産形成住宅(年金)貯蓄の大震災に伴う目的外の払戻を求めた場合にも、利子等の遡及課税を行わない(震災国税特例法10条)。</p> <p>《被災事業用の資産にかかる必要経費の取扱》事業所得者等の有する棚卸資産に加えて、事務所、店舗、漁船、農機具など被災した事業用資産の損失(以下「事業用資産の震災損失」という。)については、これを平成22年分の必要経費に算入することができる(震災国税特例法6条)。</p> <p>《繰戻》平成21年度から青色申告をしている被災納税者は、純損失が生じた場合には、事業用資産の震災損失額を含め、繰戻還付請求ができる(所得税法140条、国税震災特例法6条)。</p> <p>《純損失の繰越控除》純損失のうち事業用資産の震災損失額を有する被災納税者は、その額について5年間繰越控除を受けることができる(震災国税特例法7条)。</p> <p>《被災代替資産等の特別償却》被災により滅失または損壊した事業用資産に代わるこれらの資産を取得等して事業の用に供した場合には特別償却ができる(震災国税特例法11条)。</p> <p>《特定事業用資産買換え等の場合の譲渡所得の特例(租税措置法37条など)》個人事業者が対象期間〔平成23年3月11日～平成28年3月31日までの期間〕に被災区域内から区域外またはその逆の事業用資産の買換え等をした場合には、譲渡益を超えるときを除き譲渡所得がなかったものとする(震災国税特例法12条)。</p>
法人税関係	<p>《法人に対する震災特例の概要》被災した法人納税者は、法人税について、前記所得税の事業所得者に対する特例の場合と同様に、①震災損失(欠損金)の繰戻による法人税額の還付、欠損金の繰越控除、被災代替資産等の特別償却の特例、特定資産の買換え等の場合の課税の特例などに加え、仮決算の中間申告による所得税額の還付の特例、申告期限の延長に伴う法人税の中間申告の提出にかかる特例などの適用がある(震災国税特例法15条以下)。</p>

消費税関係	《被災した事業者に対する消費税の特例》①被災した事業者を対象として、消費税課税事業者選択（不適用）届出書または消費税簡易課税制度選択（不適用）届出書の提出時期などについて、特例の適用がある。②申告期限の延長に伴う消費税の中間申告書の提出にかかる特例の適用がある（震災国税特例法42条以下）。
登録免許税関係	《被災した建物等を再取得した場合の登録免許税の免除特例》平成23年4月28日から平成33年3月31日までに、被災した建物・船舶・航空機（以下「建物等」という。）に代替する建物等を再取得した場合には、その所有権の移転の登記等において、登録免許税が免除される（震災国税特例法39条以下）。
自動車重量税関係	《被災自動車にかかる自動車重量税の還付》自動車車検証の交付等を受けた自動車のうち、車検証の有効期間内に被災を原因として廃車したものについては、車検の残存期間に応じた金額の還付を受けることができる（震災国税特例法45条）。 《被災自動車の使用者が取得する自動車にかかる自動車重量税の免除》被災自動車の使用者が自動車を買替える場合には、震災の日（平成23年3月11日）から平成26年4月30日までの間、最初に受ける自動車重量税が免除される（震災国税特例法46条）。
揮発油税関係	《揮発油価格高騰時における揮発油税・地方揮発油税の税率の特例規定の適用停止措置〔いわゆる「トリガー条項」〕（租税特別措置法89条）の停止》2011年4月27日より東日本大震災の復旧および復興の状況等を勘案し別に法律で定める日までの間、その適用を停止する（震災国税特例法44条）。
印紙税関係	《特別貸付にかかる「消費貸借に関する契約書」の非課税》地方公共団体または政府系金融機関が、被災者に対し、他に比して有利な条件で行う貸付（以下「災害特別貸付」という。）にかかる消費貸借に関する契約書については、印紙税が非課税とされる。ただし、平成23年3月11日から平成26年4月30日までの間に作成するものに限る（震災国税特例法47条・48条）。

	<p>《被災者が作成する「不動産の譲渡に関する契約書」等の非課税》被災者が代替不動産を取得する場合等において、被災者が作成する「不動産の譲渡に関する契約書」や「建設工事の請負に関する契約書」については、印紙税が非課税とされる。ただし、平成23年3月11日から平成26年4月30日までの間に作成するものに限る（震災国税特例法48条）。</p>
相続税・贈与税関係	<p>《申告・納付等の期限延長、納税の猶予》①被災地域に納税地を有する納税者は、申告・納付等の期限が延長される。②また、指定地域以外でも、災害などを理由に、期限内申告・納付等が困難と認めるときには、所轄税務署長に申請して申告・納付等の延長を求めることができる。③震災により財産に相当の損失を受けた場合や、一時に納付することが困難な場合には、所轄税務署長に申請して納税の猶予を受けることができる（国税通則法11条、国税通則法施行令3条1項、平成23年3月15日国税庁告示8号、震災国税特例法36条、平成23年4月27日財務省告示145号、震災国税特例法49条）。</p> <p>《財産評価》震災前に財産を取得し、震災後の申告期限が到来する場合でも、震災後の評価額で相続財産を計算できる（震災国税特例法34条・35条）。</p>
地方税	概 要
個人住民税関係	①雑損控除の特例（震災地税法42条）、②被災事業用資産の特例、③住宅ローン減税の適用の特例（震災地税法45条）、④財形住宅・年金貯蓄の遡及課税非課税の特例（震災地税法46条）
事業税・法人住民税関係	①個人事業税の損失の繰越控除の特例（震災地税法50条）②法人事業税および法人住民税の減免措置（震災地税法48条）、③申告期限の延長における法人事業税の中間申告納付の省略（震災地税法49条）
固定資産税・都市計画税関係	①津波により甚大な被害を受けた区域内の土地および家屋に対する平成23年度分の課税免除（震災地税法55条）、②被災住宅用地の特例、③被災代替住宅用地の特例、④被災代替家屋の特例、⑤被災代替償却資産の特例（以上、震災地税法56条）
不動産取得税関係	①被災代替家屋の取得にかかる特例、②被災代替家屋の敷地の用に供する土地の取得にかかる特例（震災地税法51条）



自動車取得税関係	被災代替自動車の取得の非課税（震災地税法52条）
自動車税・軽自動車税関係	被災代替自動車の取得の非課税（震災地税法57条）
軽油引取税関係	《揮発油価格高騰時における軽油引取税の税率の特例規定の適用停止措置〔いわゆる「トリガー条項」〕（地方税法附則12条の2の9）の停止》2011年4月27日より東日本大震災の復旧および復興の状況等を勘案し別に法律で定める日までの間、その適用を停止する（震災国税特例法44条）。
地方消費税関係	消費税課税事業者選択（不適用）届出書または消費税簡易課税制度選択（不適用）届出書の提出にかかる特例、②消費税の中間申告書の提出にかかる特例* * 国税である消費税に対する措置に伴い自動的に影響を受けるもの。

### 3 被災者支援寄附金への控除特例の適用

東日本大震災の被災者支援のための寄附金税制特例は、次のいずれかの視点から分析できる。一つは、被災者支援のために支出した寄附金（義援金）にかかる税制特例の視点〔寄附者の視点〕からである。そしてもう一つは、支援を実施する機関（団体・法人）にかかる税制特例の視点〔募金団体の視点〕からである。ここでは、震災国税特例法および個人住民税上の寄附金（義援金）特例を、寄附者の視点から精査してみる。

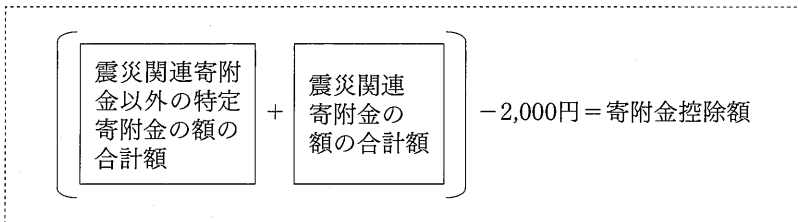
被災者支援のために支出した寄附金（義援金）にかかる税制特例は、大きく個人の場合と法人の場合に分けて精査することができる。

#### （1）個人が寄附金（義援金）を支出した場合の国税特例

個人が寄附金（義援金）を支出した場合には、その寄附金が国または被災自治体に対する寄附金、認定NPO〔特定非営利活動〕法人、公益社団法人・公益社団法人（以下「公益社団法人等」という。）その他の公益増進法人、さらには財務大臣が指定する寄附金（指定寄附金）など一定のも

のであるときには、「特定寄附金」にあてはまり、所得税上の寄附金控除の対象となる (所得税法78条1項・2項)。

〔図表 I - 7〕 特定寄附金を支出した場合の寄附金控除額の算定方法



この場合、震災関連寄附金以外の特定寄附金の合計額のうち、所得金額の40%相当額が限度となる。また、震災関連寄附金以外の特定寄附金の額と震災関連寄附金の額の合計額は、所得金額の80%相当額が限度となる。

① 「震災関連寄附金」とは

寄附金控除の対象となる「震災関連寄附金」とは、次の図表に掲げる寄附金 (義援金) をいう (震災国税特例法8条1項)

〔図表 I - 8〕 震災関連寄附金の範囲

①個人が、平成23年3月11日から平成25年12月31日までの期間 (以下「指定期間」という。) 内に、国に対して直接支出した寄附金 (義援金)
②指定期間内に「著しい被害が発生した地方公共団体」 (以下「被災自治体」) に対して直接支出した寄附金
③日本赤十字社の「東日本大震災義援金」口座へ直接支出した寄附金 (義援金)、新聞・放送等の報道機関に対して直接支出した寄附金 (義援金) 等で最終的に国または被災自治体に拠出されるもの
④社会福祉法人中央共同募金会の「東日本大震災義援金」として直接支出した寄附金 (義援金)

⑤社会福祉法人中央共同募金会の「災害ボランティア・NPO活動サポート募金」として直接支出した寄附金（義援金）
⑥認定NPO法人に対し、東日本大震災の被災者支援活動に特に必要な費用に充てるために行った寄附金（ただし、募金の際に国税局長の確認を受けたものに限る。）（平成23年3月15日財務省告示84号、平成23年4月27日財務省告示143号）
⑦公益社団法人等に対し、東日本大震災の被災者支援活動に特に必要な費用に充てるために行った寄附金（ただし、募金の際に、その法人の公益認定を行った行政庁（内閣総理大臣または都道府県知事）の確認を受けたものに限る。）（平成23年3月15日財務省告示84号、平成23年5月20日財務省告示174号）
⑧公共法人・公益法人等・特例民法法人、認定NPO法人（以下「公共・公益法人等」という。）に対し、東日本大震災により滅失または損壊をした建物等（収益事業以外の事業の用に専ら供されていたものに限る。）の原状回復に要する費用に充てるために行った寄附金（ただし、募金の際に、当該公共・公益法人等にかかる主務官庁の確認を受けたものに限る。）（平成23年3月15日財務省告示84号、平成23年6月10日財務省告示204号）
⑨全国商工会連合会に対し、東日本大震災により被害を受けた地域を地区とする商工会又は都道府県商工会連合会が全国商工会連合会の策定した計画に基づき行うその地区における商工業に関する施設の復旧及び経済の早期の復興を図る事業に要する費用に充てるために行った寄附金（平成23年3月15日財務省告示第84号、平成23年6月24日財務省告示第209号）
⑩日本商工会議所に対し、東日本大震災により被害を受けた地域を地区とする商工会議所が日本商工会議所の策定した計画に基づき行うその地区における商工業に関する施設の復旧及び経済の早期の復興を図る事業に要する費用に充てるために行った寄附金（平成23年3月15日財務省告示第84号、平成23年6月24日財務省告示第209号）
⑪公益財団法人ヤマト福祉財団に対し、東日本大震災により被害を受けた地域における農業若しくは水産業その他これらに関連する産業の基盤の整備又は生活環境の整備により当該地域の復旧及び復興を図る事業に要する費用に充てるために行った寄附金（平成23年3月15日財務省告示第84号、平成23年6月24日財務省告示第209号）

## ②特定震災指定寄附金特別控除額の算定

個人納税者は、前記〔図表Ⅰ－8〕に掲げる⑤と⑥の寄附金（義援金）

について、「特定震災指定寄附金」として、所得控除方式の寄附金控除との選択により、税額控除の適用を受けることができる（震災国税特例法8条2項）。

〔図表 I - 9〕 特定震災指定寄附金を支出した場合の税額控除額の算定方法

$$\left[ \begin{array}{|c|} \hline \text{特定震災指定} \\ \text{寄附金の額の} \\ \text{合計額} \\ \hline \end{array} \right] - 2,000円 \times 40\% = \text{特定震災指定寄附金特別控除額}$$

この場合、特定震災指定寄附金の額の合計額は、所得金額の80%相当額が限度である。ただし、その年中に「特定震災指定寄附金以外の寄附金の額」がある場合には、所得金額の80%相当額から特定震災指定寄附金以外の寄附金の額を控除した残額が限度となる。

ちなみに、平成23年度税制改正において、パブリック・サポート・テスト（以下「PST」という。）の要件を充たした認定NPO法人または認定NPO法人と同様の要件を充たす公益法人等（公益社団法人・公益財団法人・学校法人・社会福祉法人および更生保護法人）に対する寄附金については、税額控除制度が採用された。これらの法人に対する寄附金については、この税額控除の適用を受けることができる（租税特別措置法41条の18の2、同41条の18の3第1項）。すなわち、その年に支出した特定寄附金の合計額が2,000円を超える場合には、所得税額の25%を限度に、その限度を超える40%相当額の税額控除の適用を選択できる。ただし、所得控除を適用する部分と税額控除を適用する部分とに分けて申告することはできない。

## （2）法人が寄附金（義援金）を支出した場合の国税特例

法人が寄附金（義援金）を支出した場合には、その寄附金が国または被災自治体に対する寄附金、さらには財務大臣が指定する寄附金（指定寄附金）など一定のものであるときには、法人税上の「国等に対する寄附金」、「指定寄附金」にあてはまり、全額損金算入できる（法人税法37条3項）。一方、公益法人等（特定公益増進法人）および認定NPO法人などに対する寄附金については、一般寄附金〔期末の資本金等の額の1000分の2.5と所得の金額の100分の2.5の合計額の2分の1〕と別枠で損金算入限度額まで割増で損金算入できる（法人税法37項4項、法人税法施行令73条1項、租税特別措置法66の11の2第1項、租税特別措置法施行令40条の3）。

### ①国等に対する寄附金（義援金）の範囲

法人が支出した寄附金（義援金）で、全額損金算入となる「国等に対する寄附金」の範囲は、図説すると、次のとおりである。

#### 〔図表 I - 10〕 国等に対する寄附金（義援金）の範囲

①法人が、指定期間内に、国または地方公共団体（以下「国等」という。）に対して直接支出した寄附金（義援金）
②日本赤十字社の「東日本大震災義援金」口座へ直接支出した寄附金（義援金）、新聞・放送等の報道機関に対して直接支出した寄附金（義援金）等で最終的に国等に拠出されるもの
③社会福祉法人中央共同募金会の「東日本大震災義援金」として直接支出した寄附金（義援金）
④支出した寄附金（義援金）が、確認募金団体を通じて、最終的に国等に拠出されることが明らかなもの（国税庁「国等に対する寄附金又は災害義援金等に関する確認事務について」（事務運営方針）（平成14年2月25日 課法2-3ほか）

### ①「指定寄附金」に該当する寄附金（義援金）の範囲

法人が支出した寄附金（義援金）で、全額損金算入となる「指定寄附金」

の範囲は、図説すると、次のとおりである。

〔図表 I - 11〕 指定寄附金に該当する寄附金（義援金）の範囲

①法人が、指定期間内に、社会福祉法人中央共同募金会の「災害ボランティア・NPO活動サポート募金」として直接支出した寄附金（義援金）（平成23年3月15日財務省告示84号）
②認定NPO法人に対し、東日本大震災の被災者支援活動に特に必要な費用に充てるために行った寄附金（ただし、募金の際に国税局長の確認を受けたものに限る。）（平成23年3月15日財務省告示84号、平成23年4月27日財務省告示143号）
③公益社団法人等に対し、東日本大震災の被災者支援活動に特に必要な費用に充てるために行った寄附金（ただし、募金の際に、その法人の公益認定を行った行政庁（内閣総理大臣または都道府県知事）の確認を得たものに限る。）（平成23年3月15日財務省告示84号、平成23年5月20日財務省告示174号）
④公共法人・公益法人等・特例民法法人、認定NPO法人（以下「公共・公益法人等」という。）に対し、東日本大震災により滅失または損壊をした建物等（収益事業以外の事業の用に専ら供されていたものに限る。）の原状回復に要する費用に充てるために行った寄附金（ただし、募金の際に、当該公共・公益法人等にかかる主務官庁の確認を受けたものに限る。）（平成23年3月15日財務省告示84号、平成23年6月10日財務省告示204号）
⑤全国商工会連合会に対し、東日本大震災により被害を受けた地域を地区とする商工会又は都道府県商工会連合会が全国商工会連合会の策定した計画に基づき行うその地区における商工業に関する施設の復旧及び経済の早期の復興を図る事業に要する費用に充てるために行った寄附金（平成23年3月15日財務省告示第84号、平成23年6月24日財務省告示第209号）
⑥日本商工会議所に対し、東日本大震災により被害を受けた地域を地区とする商工会議所が日本商工会議所の策定した計画に基づき行うその地区における商工業に関する施設の復旧及び経済の早期の復興を図る事業に要する費用に充てるために行った寄附金（平成23年3月15日財務省告示第84号、平成23年6月24日財務省告示第209号）
⑦公益財団法人ヤマト福祉財団に対し、東日本大震災により被害を受けた地域における農業若しくは水産業その他これらに関連する産業の基盤の整備又は生活環境の整備により当該地域の復旧及び復興を図る事業に要する費用に充てるために行った寄附金（平成23年3月15日財務省告示第84号、平成23年6月24日財務省告示第209号）

### （3）被災者支援のための住民税上の寄附金控除の活用

道府県民税と市町村税をあわせて「住民税」と呼ぶ。住民税は、大きく個人住民税と法人住民税とに分けることができる。一般に住民税上、公益寄附金控除が問題になるのは、個人住民税だけである<sup>(16)</sup>。

個人住民税上の寄附金は、原則として寄附者が住所を有する地方団体や寄附者は居住する都道府県にある共同募金会、日本赤十字社の支部などに限定している（地方税法37条の2、同314条の7）。「ふるさと納税」は、寄附者が住所を有する地方団体に納めるべき住民税の一定割合を上限に、寄附者の「ふるさと」の地方団体に納められるようにしたものである。実質は、納付ではなく、寄附するものである。寄附先が地方団体である場合には、寄附者は、寄附をした翌年の確定申告期に所得税の寄附金控除を受けるとともに、住民税の寄附金税額控除を受けることができる。これは、地方団体に対する寄附金制度が、2008年4月から、所得控除方式から税額控除方式に変更されたことによる。

#### ①個人住民税の公益寄附金の仕組み

個人住民税上の公益寄附金の仕組みを図説すると、次のとおりである。

---

(16) この背景には、個人住民税と法人住民税の税額計算の仕組みの違いが関係している。すなわち、個人住民税は、市町村（都道府県）に住所を有する個人に対して、均等割額と所得割額の合計額で課税される。均等割額は、道府県民税は1,000円、市町村税では3,000円である。一方、所得割額については、前年中の収入等について、国税である所得額と同様の所得区分に従い所得金額を計算したうえで、個人住民税独自の所得控除額を差し引いて算出した所得割の課税所得金額に税率をかけて税額を出し、必要な税額控除をして算出される。これに対して、法人住民税は、法人が申告納付することになっている。会社などの法人住民税の額は、均等割額と法人税割の合計額である。つまり、法人所得割額ではなく法人税割であることから、国税である法人税額を基準に計算することになっている。このため、法人の場合は国税上支出した各種の公益寄附金は損金の額に含まれ、おのずから住民税の額に反映される仕組みになっており、各地方団体が公益寄附金を自在にアレンジ（条例化）できない。地方税上の公益寄附金控除について各自治体がアレンジできるのは個人住民税に限られる理由である。

〔図表 I - 12〕 個人住民税の公益寄附金の仕組み

寄附の種類
・ ふるさと納税：都道府県、市区町村に対する寄附金（寄附先は、寄附者（納税者）の住所地かどうかは不問。国への寄附金は対象外【税額控除】
・ 寄附者の住所地にある都道府県共同募金会への寄附金など【税額控除】
・ 寄附者の住所地にある日本赤十字社都道府県支部への寄附金【税額控除】
・ 都道府県、市町村が認定した公益団体に対する寄附金【税額控除】
寄附金控除額の計算
地方団体に対する寄附金のうち適用下限額（5,000円）を超える部分について、一定限度（50％）まで所得税とあわせて全額控除 【税額控除の計算方式】 アとイの合計額の税額控除
ア（地方団体に対する寄附金－5,000円）×10％ イ（地方団体に対する寄附金－5,000円）×（90％－〔0％～40％・寄附金に適用される所得税の限界税率〕）
ただし、イの上限額は個人住民税所得割の10％（道府県民税4割、市町村民税6割） 【適用対象限度額】 次の①か②のいずれか少ない方の額－5,000円
①その年中に支出した控除対象寄附金額の合計 ②総所得金額等の30％

①ふるさと納税で被災自治体へ寄附金（義援金）を支出した場合の控除額の計算実例

ふるさと納税の仕組みを使いさいたま市に住所を有するAは、岩手県に10万5,000円の寄附金（義援金）を支出した。Aの所得税の課税所得は150万円で、所得税率は5％、住民税率は10％である。この場合、Aの控除額は、次のように算定される。



## 〔図表 I - 13〕被災自治体へ義援金を支出した場合の控除額計算実例

## 《住民税の税額控除額》

$$(10万5,000円 - 5,000円) \times 10\% = 1万円$$

## 《所得税の税額軽減額》\* 所得税上の適用下限額は2,000円

$$(10万5,000円 - 2,000円) \times 5\% = 5,150円$$

## 《ふるさと納税の減額》

$$(10万5,000円 - 5,000円) \times (100\% - 10\% - 5\%) = 8万5,000円$$

## 《所得税、住民税控除額の合計》

$$1万円 + 5,150円 + 8万5,000円 = 10万150円$$

## 《実質的な寄附金（義援金）支出額》

$$10万5,000円 - 10万150円 = 4,850円$$

東日本大震災にかかる寄附金（義援金）については、地方団体が直接募金をしている場合に加え、報道機関や日本赤十字社などさまざまな団体が募金を行っている。これらの募金団体は、必ずしも納税者から集めた寄附金（義援金）を被災した地方団体へ拠出するとは限らない。したがって、寄附者は、ふるさと納税のかかる控除を含めすべての寄附金控除特典を享受するためには、寄附先が集められた義援金を地方団体に拠出することになっている募金団体かどうかを確認したうえで寄附する必要がある。

## 4 被災者支援のための「二重ローン」問題対策

東日本大震災の被災者が抱えるいわゆる「二重ローン」問題を解決するために、2011年6月に政府がとりまとめた「二重債務問題への対応方針」を受け、金融機関、商工団体等の関係者のほか、学識経験者、法曹界、行政等の代表者により構成された「個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会」（座長 高木新二郎）（以下「ガイドライン研究会」という。）が7月に発足した。この研究会は、2回の研究会の論議を経て、7月15日に指針として「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）<sup>(17)</sup>を取りまとめた。

(17) <http://www.fsa.go.jp/news/23/20110819-1/01.pdf#search='個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会'>

ガイドラインは、東日本大震災の影響により、住宅ローン等の債務を返済できなくなった債務者が、破産手続等の法的倒産手続によらずに<sup>(18)</sup>、債権者との合意に基づいて、債務の全部または一部を減免することを内容とする債務整理を公正かつ迅速に行うための指針(準則)として作成された。債務者の債務整理を円滑にすすめることによって、債務者の自助努力による生活の再建を支援し、ひいては被災地の復興・再活性化に資することを目的としている。

住宅ローンなどの借入金を軽減(免除)するための私的整理手続は、「ガイドライン」に盛り込まれた次の7つの条件のすべてを満たす者が申立てできる(ガイドライン3)。

- (1) 住居、勤務先等の生活基盤や事業所、事業設備、取引先等の事業基盤などが東日本大震災の影響を受けたことによって、住宅ローン、事業性ローンその他の既往債務を弁済することができないこと又は近い将来において既往債務を弁済することができないことが事実と見込まれること。
- (2) 弁済について誠実であり、その財産状況(負債の状況を含む。)を対象債権者に対して適正に開示していること。
- (3) 東日本大震災が発生する以前に、対象債権者に対して負っている債務について、期限の利益喪失事由に該当する行為がなかったこと。ただし、当該対象債権者の同意がある場合はこの限りでない。
- (4) このガイドラインによる債務整理を行った場合に、破産手続や民事再生手続と同等額以上の回収を得られる見込みがあるなど、対象債権者にとっても経済的な合理性が期待できること。
- (5) 債務者が事業の再建・継続を図ろうとする事業者の場合は、その事業に事業価値があり、対象債権者の支援により再建の可能性がある

---

(18) 債権者は、債務整理を行った事実その他の債務整理に関する情報(代位弁済を行った事実を含む)を信用情報登録機関に報告、登録しないこととされるなど、法的倒産手続を行った場合の債務者の不利益を回避することが目的となっている。

こと。

（6）反社会的勢力ではなく、そのおそれもないこと。

（7）破産法第252条第1項（第10号を除く。）に規定される免責不許可事由がないこと。

これら7つの条件のうち被災者にとり高いハードルになる条件は、ガイドラインによる私的整理を行った場合に「破産手続や民事再生手続と同額以上の回収を得られる見込みがある」（ガイドライン 3.（4））など貸し手（金融機関）側にとっても経済的な合理性（メリット）が期待できない点である。すなわち、法的な自己破産をした場合よりも多く貸手側に借金が返済されるケースでなければ、このガイドラインを利用した私的整理は行えないことになっていることである。この“自己破産をした場合よりも多く貸手側に借金が返済される”とは通例、被災者が職業に就いていて将来にわたって一定の収入が見込まれ、住宅ローンなどの借金をある程度きちんと返済できる見込みがあること求められる。震災により職を失った被災者や収入が途絶えてしまった被災者の場合、この条件を満たすことは難しい。

国税庁は、ガイドライン研究会からの取引等に係る税務上の取扱い等に関する照会（同業者団体等用）を受けて『個人債務者の私的整理に関するガイドライン』に基づき作成された弁済計画に従い債権放棄が行われた場合の課税関係について<sup>(19)</sup>を発した。その骨子は、（1）対象債権者については、貸倒れとして損金算入ができる。（2）対象債務者については、債務免除益を収入金額に算入しないことである。「対象債権者」とは、「震災の影響で既存債務を返済できない、または近い将来に返済できないことが確実と見込まれる個人」をさし、具体的には、①勤務先が被災し解雇・減給になった人、②取引先が被災し売り上げが減った個人事業者を例示し

---

(19) Available at: <http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/bunshokaito/hojin/110816/index.htm>.8

ている。

## II アメリカの災害時における危機管理体制の概要

メディアがグローバル化した今日、私たちは、自国の災害のみならず、世界中の災害を瞬時に知ることができる。アメリカで起きた災害についても、ほぼリアルタイムで見聞きできる態勢にある。

わが国での東日本大震災に起因した福島原発事故との対比において取り上げられるのは1978年3月に起きたスリーマイル島原発事故(Three-Mile Island nuclear power plant accident)災害である。世界的に報道されたことから、いまだ私たちの記憶に新しい。また、2001年9月11日のニューヨーク市などで起きた同時多発テロ事件も世界中に大きな衝撃を与えた。10年あまりを経た今日でも、人々に与えた傷は癒えないままである。さらに、2005年8月末にアメリカ南東部を襲い、1300人を超える死者と750億ドルを超える被害をもたらしてアメリカ史上最大級のハリケーン・カトリーナ(Hurricane Katrina)も、被災地にいまだ大きな後遺症を残している。2010年4月に起きたメキシコ湾原油流出事故(Deepwater Horizon oil spill)も、海洋汚染の恐ろしさをまざまざと見せつけた大きな災害といえる。さらに、2011年8月26日に襲来したハリケーン・アイリーン(Hurricane Irene)は、ニューヨークをはじめとする北東部州に大きな被害をもたらした。ハリケーンのみならず、竜巻(トルネード/tornadoes)や山火事(wildfires)のような、さまざまな天災(natural disasters or catastrophe)や人災(man-made disasters or catastrophe)が、毎年のようにアメリカ各地域で起き、大きな被害をもたらしている。

アメリカにおける災害(人災や天災)時に備えての危機管理(災害防止)、災害時の対応(被災者支援)については、大きく「地方団体(local governments)」レベル、「州(state governments)」レベルおよび「連邦(federal

government)」レベルのものに分けてとらえることができる。

アメリカ合衆国憲法（以下「合衆国憲法」、「連邦憲法」または「憲法」という。）が描いた統治制度のもとでは、連邦は憲法で明示的または黙示的に付与された権限のみを行使でき、残りの権限は州に留保されている（連邦憲法修正10条）。合衆国憲法は、前文で「共同の防衛に備え(providing for the common defense)」、「一般の福祉を増進 (promoting the general welfare)」する権限について定めており、州は、具体的には、州民の健康や安全、富や幸福その他一般の福祉を保護しかつ増進するための立法を行い、それを執行する権限を有している。こうした州の権限は、「ポリスパワー (police power)」と呼ばれる<sup>(20)</sup>。

州は、災害が起きた場合に、連邦憲法の定めるところに従い、ポリスパワーを行使して、自己の領域内で状況に応じ被災者支援など必要な対応ができる。ところが、連邦には、こうした州の警察権に相応する一般的な権限が明示的に付与されているとは解されていない。したがって、連邦政府が災害関連支援を行うことについては憲法解釈上疑義がないわけではない。また、連邦憲法は、自然災害 (natural disasters) をはじめとした国家的危機 (national emergencies) に関する事項については特段の定めを置いていない。それにもかかわらず、今日、災害関連支援において連邦が積極的な役割を果たしているのは、連邦憲法前文に定める「共同の防衛に備える (provide for the common defense)」権限は連邦にも黙示的に付与されていると解されているからである。

連邦が定めた各種の災害支援法では、一般に、州の業務を、連邦機関が代替するのではなく、補充する権限を行使するかたちが取られている。すなわち、連邦機関は、「災害時に必要に応じて被災州の作業を支援する (to assist the efforts of the affected States in disaster situations is necessary)」こととされている。

---

(20) 「警察権限」、「福祉権限」とも邦訳されるが、本稿では「ポリスパワー」としておく。

一方、連邦が災害(人災や天災)時に備えての危機管理(災害防止)のための対策をとることについては、憲法の州際通商条項(Interstate Commerce Clause)(1条8節3項)と歳出の権限(1条8節1項)に基づいて認められることからあまり大きな問題にはならない。

このように、わが国などと比べると、州・地方団体の“自治権(state and local autonomy)”が強いアメリカにあっても、近年、災害時においては、その規模や影響が広域に及ぶかどうかなどに応じて、地方団体、州、連邦が連携・協力して対応にあたる態勢ができてきている。この背景には、合衆国憲法が認めた統治制度の中央集権化を是認する法解釈が広まっている現実がある<sup>(21)</sup>。

広域災害時に地方団体、州、連邦が連携・協力する制度は、1950年代に強化された。このための準拠法として、1950年災害支援法(Disaster Relief Act of 1950)や1951年民間防災法(Civil Defense Act of 1951)が制定された。これらの法律はしばしば改正され、1974年の大改正(Disaster Relief Act of 1974)により、ほぼ現在のかたちとなった。その後、こうした災害救助法制を引き継ぐかたちで1988年にロバート・スタッフォード災害救援・緊急支援法(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act on 1988、以下「スタッフォード法」または「1988年災害救助・緊急支援法」ともいう。)が制定され、法律名称も変更された<sup>(22)</sup>。この1988年災害救助・緊急支援法は、2000年の改正(災害防止法/Disaster Mitigation Act of 2000)を経て、現在、連邦が広域災害時における災害救助・緊急支援を実施する際の基本的な準拠法となっている。スタンフォード法は、大統領に指揮権を付与しているが、実務は、連邦緊急事態管理

---

(21) 詳しくは、本稿第2部1参照。

(22) See, FEMA, Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Public Law 93-288, 42 U.S.C. 5121-5207, as amended by Public Law 106-390, October 30, 2000, Available at: <http://www.ncrhomelandsecurity.org/ncr/downloads/staffordact.pdf>.

庁（FEMA=Federal Emergency Management Agency）が担当することになっている。2001年9月11日の同時多発テロ事件を契機に、2001年国土安全保障法（Homeland Security Act of 2001）が制定され、国土安全保障省（DHS=Department of Homeland Security）が創設された。それまで独立行政機関であったFEMAは、2003年3月に新設されたDHSに吸収され、DHSの一機関となった。

このように、今日、アメリカにおいては、広域災害時に、連邦政府はスタッフォード法に基づいて「連邦対応計画（FRP=Federal Response Plan）」を立て、地方団体、州、連邦が連携・協力する態勢で被災者支援を効率的に実施する仕組みになっている。

## 1 アメリカにおける被災者支援の仕組み

アメリカにおける被災時および復興時の被災者支援は多岐にわたる。第一セクター（政府部門）による支援（以下「政府支援」という。）が最も重要な役割を演じていることは言うまでもない。政府支援は、被災地域の広さにもよるが、第一次的には、地方団体や州が持つポリスパワーに基づく支援が中心となる。一方、被災地域が広域に及び被害が重大である場合には、「大統領災害宣言（Presidential disaster declaration）」（「連邦災害宣言（Federal disaster declaration）」ともいう。）が発せられ、連邦が直接長期的な支援に乗り出す<sup>(23)</sup>。この場合、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が災害対策および復興の現場で指揮を執ることになる。また、連邦が直接支援に乗り出した場合には、支援のメニューは多彩である。

こうした政府支援を除けば、被災時や復興時において被災者は、民間の損害保険会社や州の災害保険公社などから支払われる保険金が、自らの経済的損失を補う重要な資金源となっている。加えて、民間の非営利公益団

---

(23) わが国の災害対策基本法に基づく「激甚災害指定」（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）に類似すると見てよい。

体や信仰団体などからの被災者救援も、極めて重要な役割を果たしている。

### (1) 地方団体、州、連邦レベルでの対応

アメリカの被災者支援税制の立ち位置を理解するには、まず、被災時における地方団体、州、連邦レベルでの対応(危機管理の仕組み)を知っておく必要がある。以下、その基礎的な仕組みを簡潔に説明しておく。

#### ①地方団体レベルでの対応

連邦国家の仕組みをとるアメリカにおいて、災害が発生した場合には、原則として、第一次対応機関(first responders)は、各州の地方団体(カウンティ、シティ、タウンなど)である。すなわち、災害発生地を管轄する地方団体の警察・消防などが、当該団体の長および執行機関に被災状況を報告することになっている。報告を受けた地方政府は、被災状況に応じて地方災害対策本部(Local emergency operation center)を設置する。しかし、地方団体レベルでは対応が困難と思われる場合には、州知事に支援を要請する。

ちなみに、ニューヨーク市その他の主要な大都市と連邦政府の間では、国防省(DOD=Department of Defense)や連邦国土安全保障省(DHS=Department of Homeland Security)所管の特別「連携対応プログラム(DPP=Domestic preparedness program)」が組まれている<sup>(24)</sup>。例えば

(24) 1996年大量破壊兵器対策法[Defense Against Weapons of Mass Destruction (WMD) Act of 1996 (Public Law 104-201)]は、連邦機関に、大量破壊兵器によるテロ攻撃に対応する州や地方団体の緊急事態管理要員の訓練および技術的支援するための資源を提供することを認めている。「連携対応プログラム(DPP=Domestic preparedness program)」は、連邦・州・地方団体の担当機関の間での相互協力対応体制を敷くのがねらいのプログラムである。国防省(DOD=Department of Defense)が、DPPをすすめる指定機関になっている。現在、50あまりの主要都市と連携がはかられている。Available at: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1091>。なお、9.11同時多発テロ事件以降、新たに連邦機関としてDHSが創設され、DHSも連携対応センター(CDP=Center for Domestic Preparedness)を設け、同様のプログラムを組んでいる。Available at: <http://www.fema.gov/prepared/train.shtm>。



2001年の9.11同時多発テロ事件においては、DODの連携対応プログラム（DPP）に従って、ニューヨーク市が連邦政府に対して直接支援を要請した。

## ②州レベルでの対応

州知事は、地方政府からの支援要請があった場合、州災害対策本部（State emergency operation center）を設置する。被害が州内の広域に及ぶ場合、州知事は、州緊急事態宣言（State of emergency declaration）を発令する。そのうえで、州をあげて対策を講じる。具体的なシステムは、州により異なる。

## ③連邦レベルでの対応

災害が発生し被害が広域に及び、災害が自州の対応・復興能力を超える判断し、連邦の支援を仰ぎたいとする。この場合、州知事が、大統領へ支援を要請することになる（スタッフォード法401条、同501条a項）。実際の手続においては、州知事が、災害発生の現状を、連邦国土安全保障省（DHS=Department of Homeland Security）に置かれている連邦緊急事態管理庁（FEMA=Federal Emergency Management Agency）の地域事務局長（Regional Director）を通じて大統領に報告する。この報告を受けて、被災地域を所管するFEMA地域事務局長が、FEMA本部へ被災状況を報告する。この報告を得て、大統領は、FEMA本部と協議したうえで災害宣言を発することになる。

「大統領災害宣言（Presidential disaster declaration）」は、大きく二つに分けられる。一つは、「大規模災害宣言（Major disaster declaration）」である（スタッフォード法401条以下）。これは、連邦による長期的な復興支援を可能にするねらいで発せられる。そして、もう一つは、「緊急事態宣言（Emergency declaration）」である（スタッフォード法501条以下）。

これは、大規模災害宣言のうちのいくつか連邦復興プログラムを、緊急支援のかたちで実施するねらいで発せられる。双方は、一括して「連邦災害宣言 (Federal disaster declaration)」とも呼ばれる<sup>(25)</sup>。

「大統領災害宣言 (連邦災害宣言)」は、スタッフォード法 (1988年 災害救助・緊急支援法)、さらには大統領令12148号「連邦緊急事態管理 (Federal Emergency Management)」や大統領令12656号「緊急事態準備の責任分担 (Assignment of emergency preparedness responsibilities)」などに準拠して手続がとられる。

大統領は、連邦災害宣言を発令した場合、被災した州や地方団体に、装備や機材はじめとした連邦の資源や医療、人員の派遣ならびに物資の供給をする権限を行使できる(スタッフォード法403条 a 項、同502条)。また、大規模災害宣言が発せられている場合には、国防省 (DOD=Department of Defense) に対して、災害直後の影響から生命や財産を保護するのに必要な緊急作業をするための資源を派遣するように命じることができる (スタッフォード法403条 c 項)<sup>(26)</sup>。

## 2 大統領の大規模災害宣言とFEMAによる対応と復興

大統領が長期的な連邦支援を可能にするために「大規模災害宣言 (Major disaster declaration)」(スタッフォード法301条以下)あるいは「緊急事態宣言 (Emergency declaration)」(スタッフォード法501条以下)を発したとする。この場合、連邦対策調整官 (Federal coordinating officer) を任命する (スタッフォード法302条 a 項)。連邦対策調整官は、被災地域にどのような支援が最も必要なのかを評価し、必要に応じて被災地に現地対策事務所 (Disaster field offices) を開設する (スタッフォード法302条

---

(25) これまでの連邦災害宣言の発令年と場所についてはFEMAのホームページ (HP) で確認できる。Available at: <http://www.fema.gov/news/disasters.fema>.

(26) See, DHC, National Response Framework (2008 National Resource Center) at 30, 35. Available at: <http://www.fema.gov/emergency/nrf/aboutNRF.htm>.

b 項 1 号・2 号)。また、連邦対策調整官は、連邦政府と州、地方団体さらには非営利公益団体との業務の連携体制を確立する（スタッフォード法 302 条 b 項 3 号）大統領は、統領が必要と思う場合には、州知事に対して州対策調整官 (State coordinating officer) を任命するように求める（スタッフォード法 302 条 c 項）。

一方、大統領は、数人のスタッフからなる緊急支援対策班 (Emergency support and response teams) を立ち上げ、連邦対策調整官の支援にあたらせる（スタッフォード法 303 条 a 項）。緊急支援対策班においては、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) 長官が大統領に代わり、緊急支援のレベル、必要な人員や対応策などを策定する（スタッフォード法 303 条 b 項）。

被災現場での救援および復興業務は FEMA が担っている。FEMA は、緊急支援および復興についての連邦対応計画 (FRP) を立て、それを実施する。FEMA の職員は、被災地を訪問し、また、被災地域に復興センター (Recovery centers) を開設する。さらに、FEMA の全米電話登録センター (National teleregistration centers) が稼働し、支援登録を行った被災者や被災企業が無料電話番号を利用できるように準備する。指定地域の適格被災者は、救援を受ける資格を得るために、指定された期間内に登録をするように求められる<sup>(27)</sup>。

大統領の大規模災害宣言が発せられた地域において、電話等で FEMA に被災者登録した人は、医療支援を受けられる。また、被災者は、避難所で休息をとり、最低限の必需品を受け取れる。また、精神衛生面でのカウンセリング・サービスを受けられる。FEMA は、数日内に検査官を被災者のもとに派遣し、被災家屋の検査を実施する。被災者は、検査後 7 日から 10

---

(27) 登録は電話ででき、登録に際しては、氏名・生年月日・社会保障番号・住所・メールアドレス・電話番号・保険・世帯の総所得の情報を提供するように求められる。登録にかかる時間は、15分から20分程度である。登録申請者で、家屋に損害を受けている場合には、FEMAの支援が受けられるように検査官の現場訪問の予約手続をとる必要がある。3003年のカリフォルニア州で起きた山火事では、2004年1月9日の締切までに38,296人が登録をした。

日以内に、連邦小規模企業庁(SBA=Small Business Administration)の災害支援局(Office of Disaster Assistance)<sup>(28)</sup>から融資申請書ならびに保険で補てんされない仮住宅および家屋修繕に必要な費用に充てる小切手の送付を受ける。ただし、被災者は、SBAの融資要件を充たさない場合、保険金の補てんされないあるいは補てんされても十分でないときには、必要な生活資金について現金支給(IHP=Individuals and household programからの支援)を受けることができる。ただし、こうした各種連邦の被災者支援プログラムを通じて受け取る総額は、IHP支援について、一人あたり総額で29,900ドルを上回ってはならない。

また、被災者が災害を理由として失業した場合、他の救済手段が適用にならないことを条件に、最大で26週間、失業給付を受けることができる。

さらに、被災者は、自らが住宅、動産、事業上の損失などを対象に損害保険ないし災害保険に加入している場合、民間保険会社ないし州災害保険公社などから補てんを受けることができる。

以上が被災者支援の仕組みのあらましである。これらの仕組みをもう少し具体的に分析してみる。

### (1) 個人および世帯に対する連邦の支援

個人および世帯に対する連邦の支援は、住宅、事業所、動産、生活に必要な金銭、保険で補てんされない必需品などに及ぶ。こうした支援は、大統領が大規模災害宣言(Major disaster declaration)を発令し指定した地域で登録した被災者や被災事業者に限られる(スタッフォード法403条)。なお、緊急事態宣言(Emergency declaration)が発せられた場合には、大規模災害宣言発令の場合とは異なり、被災者に提供される支援メニューは限定される。このことから、FEMAなど支援にあたっている機関が、災害支援の規模は十分でないと判断することもある。この場合には、義援金の支

---

(28) Available at: <http://www.sba.gov/about-offices-content/1/2462>.

給や連邦小規模企業庁（SBA=Small Business Administration）からの低利融資なども考慮される。

ちなみに、被災した住宅等についてFEMA等に対して災害支援を申し込む場合で、当該被災者が民間損害保険や公的災害保険などに加入しているときには、不実記載を問われないためにも申請書に保険請求に関する証拠資料を必ず添付しなければならない。

## （2）個人および世帯プログラム（IHP）

連邦緊急事態管理庁（FEMA）の支援は、どちらかというところ、災害発生後の緊急支援を目的としている。大規模災害宣言が発せられ、指定された被災地域に住所または居所を有する被災者登録をした個人が、連邦小規模企業庁（SBA=Small Business Administration）に融資を申請したが認められず、しかも保険で補てんされない損害を受けているとする。この場合、個人被災者は、FEMAから「個人・世帯プログラム（IHP=Individuals and household program）」を通じて緊急の支援を受けることができる（スタッフォード法408条）。なお、このIHP支援は、大規模災害宣言ではなく緊急事態宣言（Emergency declaration）が発せられている場合には対象とならないこともある。

IHPは、大きく、（a）「住宅支援（HA=Housing assistance）」（スタッフォード法408条b項～d項）と（b）「他の緊急支援（ONA=Other needs assistance）」（スタッフォード法408条e項）に分かれる。

HA実施のための資金は、100%を連邦が負担する（スタッフォード法408条g項1号）。一方、ONA実施のための資金は、75%が連邦、残り25%が被災州および地方団体が負担する（スタッフォード法408条g項2号）。また、各被災者または世帯に提供するIHP支援は、総額で25,000ドルを超えることはできない（スタッフォード法408条h項）。なお、被災者および被災世帯は、IHP支援で得た金銭は、これを返還する必要がな

い。また、連邦所得課税に対象とはならない(スタッフォード法312条d項)<sup>(29)</sup>。ちなみに、連邦は、被災州と協定を結び、26週間を超えない範囲で、スタッフォード法以外の法律に基づき被災者支援をねらいとした失業支援(DUA=Disaster unemployment assistance)プログラムを実施できる(スタッフォード法410条)。この場合、DUA通じて給付される金銭は、連邦所得課税上原則として非課税とされない。

FEMAから支援を受けた被災者は、支援金の支出について報告を求められる。目的外支出は詐欺として告発の対象になる。

#### ①FEMAによる住宅支援(HA)

住宅支援(HA)は、大規模災害で住宅を失った被災者が安全に住む場所の確保をねらいとするプログラムである。住宅支援は、財政支援(financial assistance)すなわち住居費用の提供(ホテル、モーテルなどに関連する費用弁償を含む。)か、または、現物給付(direct assistance)すなわち仮住居の提供のかたちで行われる(スタッフォード法408条c項1号)。住宅支援は、最長18ヵ月間提供できる。また、被災者が主たる住居に戻り安全かつ衛生的、機能的に居住できるように、保険で補てんされない修繕(repairs)費用を給付することを含む(スタッフォード法408条c項2号)。5,100ドルまで支援が認められる。FEMAは、被災家屋の検査を終えてから7日から10日以内に被災者へ小切手の送付ないし電子的振込(電子資金移転)をする。

さらに、状況により、被災者は、被災した主たる住宅を交換する(replacement)費用の給付を受けることができる。ただし、被災地域の住宅所有者に強制洪水保険加入が義務づけられているのにもかかわらずそれに

---

(29) See, スタッフォード法312条d項〔所得にあたらぬ支援(Assistance not income)〕は、「本章の下で個人および世帯へ給付された連邦大規模災害支援および緊急支援、ならびに、州、地方団体および災害支援団体が給付する同等の災害支援〔中略〕は所得とみなさないものとする。」と定める。

加入していない被災者は、この限りではない（スタッフォード法408条c項3号）。

これらに加え、住宅支援（HA）は、具体的には、次のような内容からなる。

〔図表 I - 14〕 FEMAの住宅支援（HA）の概要

<p><b>仮住居</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 賃貸不動産または賃貸不動産が利用できるまでの仮住居に要する資金</li> <li>・ 資金は、小切手または電子資金移転の手段で供する。</li> <li>・ モビールホームまたは旅行用トレーラーのような現金以外の支援を受けすることができる（スタッフォード法408条c項1号）。</li> </ul>
<p><b>修理費</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 主たる住宅所有者に対して保険で補てんされない損害を修理する資金が給付される（スタッフォード法408条c項2号）。資金は、申請に基づいて、次のような目的に対する支出に認められる。             <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) 自宅に戻り、安全、衛生的に、かつ、機能的に居住できるように住宅を修理すること</li> <li>(ii) 住宅が洪水危険地域にあり、住宅所有者が洪水保険プログラムに加入しなければならないこと</li> <li>(iii) 住宅所有者は、連邦小規模企業庁（SBA）の低利融資に応募できること</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>交 換</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 損壊した自宅を交換・再建するための資金の給付</li> <li>・ 住宅が洪水危険地域にあり、住宅所有者が洪水保険プログラムに加入が義務づけられている場合には、そのプログラムに加入していることが前提（スタッフォード法408条c項3号）。</li> </ul>
<p><b>修理と交換</b></p>
<p>修理・交換資金は次のような目的に提供される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) 構造部分（基礎、外壁、屋根）</li> <li>(ii) 窓、ドア、床、壁および天井</li> <li>(iii) 汚水処理・下水施設</li> <li>(iv) 暖房、換気、空調設備</li> <li>(v) 利用設備（電気、ガス、水道など）</li> <li>(vi) 入口および出口</li> </ul>

<b>災害法務</b>
<p>・FEMAは、被災者に法務サービスを提供する(スタッフォード法415条)。具体的には、アメリカ法曹協会青年法律家部(YLD, ABA=Young Lawyers Division, American Bar Association)と協定を結び、大規模災害で被災し、十分に法務支援を受けられない低所得の被災者を対象に法務支援を無償で行っている。次のような法務が提供される<sup>(30)</sup>。</p> <p>(i) 保険請求の支援</p> <p>(ii) 法的資料の修復・交換</p> <p>(iii) サービス契約締結の支援</p> <p>(iv) 大家と店子間での賃貸問題</p>
<b>災害失業支援 (DUA)</b>
<p>災害失業支援(DUA=disaster unemployment assistance)プログラムは、大統領の大規模災害宣言が発せられた災害を契機に失業し、かつ、通常の失業補償保険プログラムで補てんされない個人に対して週単位で災害失業支援給付金(以下「DUA給付金」という。)の支給を行うものである。DUA給付金は、大規模災害で失業した日から給付され、大統領の大規模災害宣言の日から最大で26週間まで更新できる(スタッフォード法410条)<sup>(31)</sup>。</p>
<b>緊急相談支援・研修プログラム (CCP)</b>
<p>緊急相談支援・研修プログラム(CCP=Crisis Counseling Assistance and Training Program)は、FEMAにより実施される(スタッフォード法416条)。CCPは、連邦が、大統領の大規模災害宣言が発せられた地域が関係する州や地方団体が被災者に対して短期の緊急カウンセリング・サービスを行うための資金を提供することがねらいである。このプログラムにおいて、州や地方団体は、連邦政府から追加資金を得て、災害発生から9ヵ月間、検査、診断、相談、地域社会への奉仕や教育などを通じて、被災者の精神衛生面でのカウンセリング・サービスを提供する。緊急相談員(crisis counselors)は、災害復興センターに常駐し、被災者の精神衛生面でのカウンセリングにあたる<sup>(32)</sup>。</p>

(30) See, Memorandum of Agreement between the FEMA and ABA Regarding Disaster Legal Services (2007). Available at: [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/disaster/docs/fema\\_aba\\_agreement\\_11\\_07.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/disaster/docs/fema_aba_agreement_11_07.authcheckdam.pdf).

(31) 詳しくは、本稿第1部 III 6参照。

(32) 例えば、2003年のカリフォルニアでの山火事災害において、CCPに基づいて、FEMAが、州や地方団体に対して、84万4,025ドルの資金給付を行っている。Available at: [http://www.fema.gov/pdf/media/factsheets/2009/dad\\_crisis\\_counseling.pdf](http://www.fema.gov/pdf/media/factsheets/2009/dad_crisis_counseling.pdf).



②FEMAによる他の緊急支援（ONA）

FEMAが所管する「他の緊急支援（ONA=Other Needs Assistance）」において被災者は、自己申請して、医療、歯科治療、葬儀・埋葬、動産、移動手段、転居、保管その他政府が認める損害を含む必要な経費や差し迫った窮乏に充てるための現物や現金の給付を受けることができる（スタッフォード法403条、同412条以下）<sup>(33)</sup>。

ONAは、次のような内容からなる。

〔図表 I - 15〕 FEMAの「他の支援（ONA）」の概要

<b>動 産</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 保険で補てんされない損壊した動産の修理または交換のための資金</li> <li>・ 必要な経費や差し迫った窮乏に充てるための支援</li> <li>・ 例えば、衣類、家財道具、特定の道具、義務教育用品、清掃用品など動産の修理または交換に必要なものをさす。</li> </ul>
<b>移動手段</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個人が災害関連損失により利用できなくなった本来の移動手段の修理もしくは交換、または、公共移動手段を利用しなければならなくなったことによる増加した費用に充てるための資金</li> </ul>
<b>他の費用</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ チェーンソーなどの燃料費、移動および保管費、全米洪水保険プログラムへの加入費、その他の費用に充てる資金</li> </ul>
<b>医療費および歯科治療費等</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個人が災害で受けた被害の治療に要した医療費および歯科治療費ならびに医療用具の購入に要した費用に充てるための資金</li> </ul>
<b>葬儀費および埋葬費等</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害原因の死亡に関して個人が葬儀、埋葬その他の儀式に支出するための資金</li> </ul>

（3）FEMAへの支援申請拒否処分の主な理由

被災者がFEMAに対しIHP支援の申請を行ったとする。この場合、

(33) See, FEMA, Apply for Assistance. Available at: <http://www.fema.gov/assistance/index.shtm>.

FEMAは、できるだけ速やかにその申請の処理をすることになっている。しかし、要件を充足できない場合、FEMAはその申請を認めない。申請を拒否する場合の理由としては、主に次のようなことがあげられる。

〔図表 I -16〕 主な支援申請拒否理由

- ・被災者である申請人の損害はほぼ保険金で補てんされている。
- ・申請人の損害は連邦小規模企業庁（SBA）からの融資その他の資金源で補てんできる。
- ・申請人は強制洪水保険<sup>(34)</sup>に加入していないといけなのに、未加入あるいは加入後継続していない。
- ・申請者の他の世帯員がすでに申請をしている。
- ・申請者の住宅ないし動産が要件を充足するほど損壊をしていない。
- ・申請者が、災害で損害を受けたことを証明するに十分な情報を提供していない。
- ・申請者が申請した住宅が主たる住宅ではない。
- ・申請者が合衆国市民ではない。

申請の拒否された場合、申請者は当該拒否処分について不服申立てする権利が認められている（スタッフォード法423条）。不服申立ては、処分を通知された日から60日以内に、FEMAのIHP（Individuals & Households Program）の全米処理サービス・センター（National Processing Service Center）へ行く必要がある。不服申立人は、同センターが申立てを受理してから、原則として30日以内に裁決を文書で得ることができる<sup>(35)</sup>。

(34) アメリカでは、従来から民間の損害保険会社は、洪水被害を損害保険の対象から除外してきた。この分野では、連邦政府が直接実施している「全国洪水保険プログラム（NFIP=National Flood Insurance Program）」がある。NFIPは、FEMA内に置かれている「連邦保険防災部（FIMA =Federal Insurance and Mitigation Administration）」が所管する任意加盟のプログラムである。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や建築基準を制定することを条件に、これら加盟地方団体に居住する住宅所有者、住宅賃貸人、事業用資産保有者に対し連邦が担保する強制加入の洪水損害保険サービスを提供する仕組みになっている。詳しくは、本稿第2部7（3）参照。

(35) FIMA, I Want to Have My Case Reviewed Again. Available at: [http://www.fema.gov/assistance/process/case\\_review.shtml](http://www.fema.gov/assistance/process/case_review.shtml).

#### （４）問われるIHPの不正申請、ムダ遣い

近年、FEMAの「個人・世帯プログラム（IHP）」の不正申請、ムダ遣い、濫費が問題になっている。連邦政府検査院（GAO=Government Accountability Office）が、2005年に起きたハリケーン・カロリーナとハリケーン・リタ（Hurricanes Katrina and Rita）の被災者支援・復興活動におけるIHPの不正申請、ムダ遣い、濫費を調査した。GAOが、2007年1月に公表した報告書によると、IHPの不正申請、ムダ遣い、濫費は総出費の16%、総額で10億ドルを超える<sup>(36)</sup>。

### 3 連邦小規模企業庁の災害融資

連邦小規模企業庁（SBA=Small Business Administration）は、被災者の復興支援向けの低利融資プログラムを組んでいる。このプログラムは、原則として、大統領が大規模災害宣言（Major disaster declaration）」を発し指定した被災地域で登録した被災者個人や被災事業者（ただし、小規模事業者に限らない。）が対象である。保険やFEMAの支援では被害が十分補てんされない場合で、災害で受けた物理的および経済的損失を克服したいときに、低利・長期融資を受けることができる。SBAの災害支援局（ODA=Office of Disaster Assistance）を通じて申請する。SBAが組んでいる主な低利・長期融資プログラムは、次のとおりである<sup>(37)</sup>。

---

(36) See, GAO, Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Prevention Is the Key to Minimizing Fraud, Waste, and Abuse in Recovery Efforts: Testimony before the Committee on Homeland Security and Government Affairs, U.S. Senate (GAO-07-418T: January 29, 2007) . Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d07418t.pdf>. なお、詳しくは、本稿第2部 8参照。

(37) Available at : <http://www.sba.gov/category/navigation-structure/loans-grants/small-business-loans/disaster-loans/types-disaster-loans>.

〔図表 I -17〕 SBAの災害融資の概要

<p><b>住宅および動産融資 (Home and personal property loans)</b></p>
<p>この融資は、事業者に限らない。住宅所有者 (homeowners) や借家人 (renters) なども申請することができる。被災した住宅所有者の不動産の修理に充てるため20万ドルまでの低利融資が受けられる。加えて、店子や住宅保有者が蒙った動産の損失等に充てることのできる4万ドルの融資が受けられる。どこからも融資を受ける適格を有しない人については4%以下、それ以外 (受取保険金やFEMAなどの支援では十分でない) 人については8%以下の利率が適用される。返済期間は最長で30年間に設定できる。</p>
<p><b>事業用有形資産災害融資 (Business physical disaster loans)</b></p>
<p>この融資は、事業者、私人、非営利団体などが、被災した財産を修復する資金が必要ときに申請することができる。最高200万ドルまで融資が受けられる。</p> <p>対象は、不動産、機械、設備、定着物、棚卸資産、賃貸用物件の改善、交換等の費用に充てる資金である。利率は4%以下、返済期間は最長30年である。</p>
<p><b>経済的損失災害融資 (Economic injury disaster loans)</b></p>
<p>この融資は、小規模企業、私人、非営利団体、物理的損害はないものの、経済的損失を被り、運転資金が必要ときに申請できる。融資限度額は最高200万ドル、利率は4%以下、返済期間は最長30年である。</p>

SBAの融資プログラムは、どちらかというと、災害発生後の「長期復興支援 (Long-term recovery assistance)」を目的としている。したがって、例えば被災後の住宅の緊急修理をするためにFEMAの住宅支援 (HA) を申請し資金を得て仮に住めるように修理した後に、当該住宅の本格的な再建のためにSBAの住宅および動産融資に申し込むこともできる。

SBAは、被災者や被災企業から融資申請があった場合、その必要性をはじめ適格性の判断にあたっては、FEMAと密接な情報交換を行うことになっている。FEMAに登録があった場合、被災者や被災企業にSBAの融資申請情報が配布される。

#### 4 災害時食糧費支援プログラム（D-SNAP）

大統領の大規模災害宣言が発せられた地域において、連邦は、必要に応じて、被災者に対して政府支給食券や食糧品の配布をすることになっている（スタッフォード法412条）。しかし、連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、食糧支援は行っていない。災害時直後の被災者向けの緊急食糧支援は、州や地方団体、さらには民間の非営利公益団体（NPO）が行っている。また、災害復興時における低所得の被災者向けの食糧費支援は、連邦農業省（USDA=U.S. Department of Agriculture）が所管している。

USDAは、州を通じて、低所得者の生計費を補うための「補足的食糧費支援プログラム（SNAP=Supplemental nutrition assistance program）、いわゆる「フードスタンプ（政府支給食券/ Food stamp）」プログラム、を実施している<sup>(38)</sup>。この事務は、USDAの外局である食糧栄養庁（FNS=Food and Nutrition Service）が所管している。

また、食糧栄養庁（FNS）は、「災害時補足的食糧費支援プログラム（D-SNAP=Disaster supplemental nutrition assistance program）（以前は「緊急フードスタンプ・プログラム（Emergency food stamp program）」と呼ばれた。）事務を所管している<sup>(39)</sup>。

スタッフォード法は、大規模災害宣言が発せられ、指定被災地域の小売店で食糧品購入が可能である場合に、連邦農業省（USDA）長官に対して、被災者が栄養のある食糧を購入できるようにその購入費を支給するためのD-SNAPを実施する権限を付与している（412条以下）。この権限に基づき、指定被災地域を所管する州知事から要請があれば、連邦農業長官は、被災

---

(38) 「補足的食糧費支援プログラム（SNAP=Supplemental Nutrition Assistance Program）の名称は、2008年10月1日に、「フードスタンプ・プログラム（Food Stamp Program）」から改められたものである。

(39) See, Food and Nutrition Service, United States Department of Agriculture, USDA Foods Program: Disaster Manual (April, 2011). Available at: <http://dpi.wi.gov/fns/pdf/commoditydisastermanual.pdf>.

州の指定被災地域でD-SNAPの実施を許可する<sup>(40)</sup>。

D-SNAPは、被災時に、申請に基づいて、被災者に対し食糧購入費(食糧費)を支給することが内容のプログラムである<sup>(41)</sup>。D-SNAPにおける受給対象は、大規模災害宣言の発布に伴い、FEMAの被災者登録をした個人や世帯である。受給者登録には、州内の指定被災地域に被災日(期間)に居住または雇用されていたことや、住宅が被災し、食糧が欠乏状態、失職状態にあることなどを証明するように求められる。

ちなみに、今日、D-SNAP適格受給者には、電子支給(EBT=Electronic benefit transfer)システムを活用するかたちで食糧購入費が支給されている<sup>(42)</sup>。

## 5 農業被害への支援プログラム

被災者が、農業生産者(営農者)であり、穀物収穫、家畜や畜産物、農場の設備や農具などに損害を受けたとする。この場合、被災者は、連邦農業省(USDA)の農場サービス庁(FSA=Farm Services Agency)が農業生産者(営農者)向けに実施している特別の災害支援・復興プログラムを活用できる。

---

(40) See, e.g., South Carolina Department of Social Services, Disaster Supplemental Nutrition Assistance Program (DSNAP) : Manual Vol. 3 (July, 2010). Available at: <https://dss.sc.gov/content/library/manuals/dsnap.pdf>.

(41) ちなみに、D-SNAPで支給された食糧購入費で購入できるものは、食料品および自給用食糧を得るための耕作用種苗に限定される。マグドナルドやピザハットのようなフード店で調理された食品(hot and prepared food)、たばこや酒類、化粧品、ペットフード、家庭用雑貨品、医薬品は購入できない。

(42) かつては、対象者に紙媒体のフードスタンプ(政府支給食券)が配布されていた。食券が薬物取引の対価支払に使われ問題となり、また、取扱事務や濫用統制に多くの手間を要した。事務の合理化・効率化をねらいに、電子支給カード(EBT card)システムが導入された。手続的には、受給を望む人は、銀行にD-SNAP専用の口座を開設する。次に、D-SNAPを州に申請し、EBTカードの交付を受ける。D-SNAP受給者の口座に、法定支給額が振り込まれる。受給者は、EBTカードを使って小売店やスーパーマーケットなど(事業者)で食料品を購入する。すると、事業者には、翌日までに受給者の口座から購入金額が振り込まれる。

FSAが実施している主なプログラムには、次のようなものがある。緊急保全プログラム（ECP=Emergency conservation program）、家畜補償プログラム（ECP=Livestock indemnity program）、家畜・養蜂・養魚緊急支援プログラム（ELAP=Emergency assistance for livestock, honeybees and farm-raised fish program）、保険非加入者災害支援プログラム（NAP=the Noninsured disaster assistance program）および所得補償支援支払（SURE=Supplemental revenue assistance payments）プログラムなどである<sup>(43)</sup>。

## 6 受取保険金による補てん

アメリカにおいて、被災者（被害者）が損害を受けた場合に、それを補てんする最も重要な資金源は、受取保険金（insurance payments）である。多くの場合、不動産は、ローンを組んで取得されており、被災者（被害者）が所有する不動産が災害で損害を受けた時には、保険金で補てんを受ける。不動産に加え、車の所有者や賃貸住宅居住者が有する主要な動産などについても、保険金で補償を受けられることも多い。このように、被災者（被害者）は、自己が加入する各種損害保険で救済を受けられることが多い。

すでにふれたように、被災者（被害者）は、各種損害保険に加入している場合には、FEMA等に対し災害支援を申し込む際に、保険請求に関する証拠資料を添付するように求められる。

## 7 非営利公益災害支援団体や指定寄附金による災害支援

被災時や復興時において政府支援を除けば、被災者は、保険会社や保

---

(43) Available at: <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=diap&topic=landing>. Also, 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).

険公社などから受け取った保険金は、自らの経済的損失を補う重要な資金源となる。加えて、被災時、さらには復興時には、民間の非営利公益団体や信仰団体など<sup>(44)</sup>からの救援が、極めて重要な役割を果たす。これらの団体は、「非営利公益災害支援団体 (nonprofit charitable disaster relief organizations, or, nonprofit charitable organizations providing disaster relief)」(以下「民間災害支援団体」ともいう。)と呼ばれる。これら民間災害支援団体は、真っ先に被災地を訪れその地に最後まで留まり献身的に被災者支援に携わる。

これら民間災害支援団体が積極的な被災者支援に携わるには、潤沢な原資や物資はもちろんのこと、大量のボランティアを含む人的資源がいる。言い換えると、これらの団体は、被災者支援活動に必要な金銭や資産の寄附、人手を確保するには、政府や助成機関からの直接助成(補助金等)の受入はもちろんのこと、寄附を奨励する税制上の支援措置が要となる。なかでも、公益寄附金控除・損金算入対象の寄附金受入団体の拡大、さらにはボランティアが自己負担した奉仕活動参加諸経費(unreimbursed out of pocket expenses in giving services)への寄附金控除の適用が重い意味を持つ。公益寄附金税制は、的確に言うと、大きく連邦所得税上の制度<sup>(45)</sup>と、所得税を導入している諸州のタックス・チェックオフ(指定寄附金)制度とに分けられる。

### (1) 民間災害支援団体による被災者支援

アメリカにおける代表的な民間災害支援団体としては、アメリカ赤字(American Red Cross)、ルーテル教会災害救援隊(Lutheran Disaster Response)、メノー派教徒災害サービス(Mennonite Disaster Services)

(44) See, e.g., Church World Service, Emergency Response Program. Available at: <http://www.churchdisasterhelp.org/files/manuals/Cooperative%20Faith-Based%20Disaster%20Recovery.pdf>.

(45) 連邦の公益寄附金税制について詳しくは、本稿第1部III 3(2)①(f)参照。



などをあげることができる。これらの団体は、被災時および復興時において、募金活動、救援物資の収集・配布はもちろんのこと、ボランティアの役務提供においても、とりわけ低所得世帯、高齢者、地域被災者などの支援に不可欠な存在となっている。FEMAは、長期復興委員会（LTRCs=Long-Term Recovery Committees）<sup>(46)</sup>を立ち上げ、これら非営利公益の民間災害支援団体と州、地方団体との橋渡し役を演じている。民間災害支援団体は、地方団体などと連携して、避難所の開設・運営、給食支援などにあたるとともに、FEMAの被災地域復興センターに対して被災者情報の伝達業務を担当する。ちなみに、こうした復興業務は5年に及ぶこともまれではない。

民間災害支援団体、すなわち非営利団体や信仰団体に加え、数多くの被災地域のコミュニティ団体、市民ボランティアが、救援物資の収集・配布、乗用車の相乗り支援、仮設住宅、衣類の調達、瓦礫の撤去、地滑り防止、堤防の再建などに携わる。

## （2）州所得税上のタックス・チェックオフ（指定寄附金）制度

アメリカの場合、連邦（国）が定めた枠法（わが国の地方税法）がない。各州、さらにはその下位にある地方団体は、連邦の租税政策に拘束されることなく、州憲法や州制定法、さらには地方団体条例を定めて課税を実施することができる。このため、州によっては、所得税を導入していないところもある。また、州所得税を導入している州と導入していない州がある。まさに、「タックスミックスにおける自由競争が当たり前」の考え方のもとにある。

所得税を導入している州においては、公益寄附金税制を実施しているところが多い。アメリカ諸州の公益寄附金税制では、個人納税者（一部の州

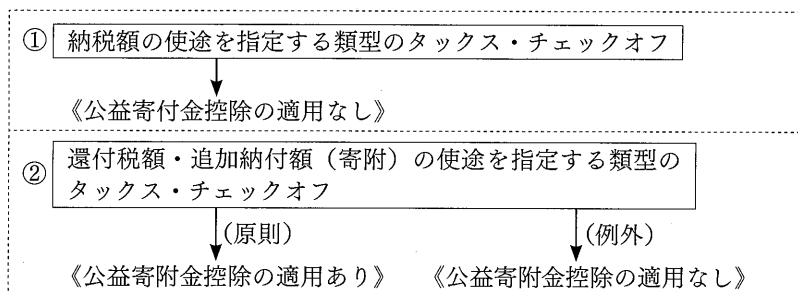
---

(46) See, about FEMA's LTRCs. Available at: <http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=52481>.

ないし地方団体に法人も含めて所得税を課すところでは法人納税者を含む場合もある。)を対象とした「タックス・チェックオフ(指定寄附金)」制度を設けているのが特徴である<sup>(47)</sup>。納税者は、州が関与する機関が指定した各種公益活動のうちから寄附先を選択・指定したうえで、寄附金を支出できる仕組みになっている。寄附金の支出方式は、州所得税の確定申告で、“自分の還付税額”ないしは還付税額がないときには指定した分の“追加納付額”を、実質的に“寄附”をするかたちが取られている。

こうした“追加納付額”ないしは実質的な“寄附”支出額に対しては、連邦所得税上の公益寄附金控除(公益寄附金税制)に加え、州所得税の公益寄附金控除(公益寄附金税制)の適用がある場合が多い。

〔図表 I - 18〕 タックス・チェックオフの類型と公益寄附金税制の適用の可否



### (3) 諸州のタックス・チェックオフ(指定寄附金)制度の概要

アメリカ諸州のタックス・チェックオフ(指定寄附金)プログラムは、実に多様である。統計は少々ふるいが、2002年現在で、41州およびワシントンD.C.で採用している。これらの州の多くは、複数のプログラムを導

(47) 拙論「日米におけるタックス・チェックオフの展開：わが国での用途選択納税制度・受配者指定寄附制度の展開」白鷗法学12巻1号、拙論「日米での非営利公益団体支援のためのタックス・チェックオフの展開(1)～(4)」公益法人34巻4号～7号参照。

入しており、総計で220にのぼる。較的多くの州が採用している①政治献金、②野生生物、③児童虐待、④乳がんの主要4分野のプログラムと、⑤その他の特色のあるプログラムとに分けて、一覧にすると、次のとおりである<sup>(48)</sup>。

〔図表 I - 19〕 全米のタックス・チェックオフ・プログラム一覧（2003年）

X = 制度あり

州	政治献金	野生生物	児童虐待	乳がん	その他
・アラバマ	X	X	X	X	1、2、3、 4、5、6、 7、8、
・アリゾナ	X	X	X		8、9、10、 11、12、13
・アーカンソー					14、15、16、17
・カリフォルニア		X	X	X	1、18、19、 20、21、22、 23、24
・コロラド		X	X		3、9、14、 25、26、27、 28、29
・コネチカット		X		X	30、31、32
・デラウェア		X	X	X	3、14、31、 33、34
・ジョージア		X	X	X	
・ハワイ	X				35
・アイダホ	X	X	X		
・イリノイ		X	X	X	18、36、37、38
・インディアナ		X			
・アイオワ	X	X			39、40
・カンザス		X			41
・ケンタッキー	X	X	X		3、42
・ルイジアナ		X	X	X	43
・メイン	X	X	X		44

(48) See, Federation of Tax Administrators, 2003 Survey of State Income Tax Checkoff Program (2003). Available at: <http://www.taxadmin.org/fta/rate/Checkoff03.html>.

・メリーランド	X				45
・マサチューセッツ	X	X			14、31、46
・ミシガン	X				
・ミネソタ	X	X			
・ミシシッピ		X			10、47、48
・ミズリー			X		1、3、49
・モンタナ		X	X		50
・ネブラスカ	X	X			
・ニュージャージー	X	X	X	X	3、31、51、52、53
・ニューメキシコ	X	X			3、52、54
・ニューヨーク		X	X	X	14、18
・ノースカロライナ	X	X			12
・ノースダコタ		X			54
・オハイオ	X	X			55
・オクラホマ		X		X	3、16、31、56、57
・オレゴン		X	X		3、18、27、34、46、58、59、60、61、62、63
・ペンシルバニア		X		X	14、31、53
・ロードアイランド	X	X			14、31、52、68、69
・サウスカロライナ		X	X		1、3、52、60、70、71
・ユタ	X	X			10、31、36、72
・ヴァーモント	X	X	X		
・バージニア	X	X	X		1、2、14、33、45、54、55、73、74、75、76、77
・ウエストバージニア			X		

・ウイスコンシン	X	X			81
・ワシントン D・C					52

〔備考〕1. 高齢者サービス、2. 芸術基金、3. 退役軍人、4. 金銭信託基金、5. アメリカ原住民児童、6. 里子の世話、7. 精神衛生、8. 隣人の互助、9. 特殊オリンピック、10. 教育、11. 家庭内暴力、12. 政党、13. 公正な選挙、14. オリンピック基金、15. 疾病救済基金、16. 盲学校、17. 聾学校、18. アルツハイマー症、19. 高齢市民基金、20. 殉職消防士追悼、21. 殉職警察官追悼、22. 緊急食料、23. 皮膚結核基金、24. 喘息・肺病、25. ホームレス、26. 児童の世話、27. 愛玩動物の去勢、28. 市民擁護、29. 水流の保護、30. エイズ、31. 生体移植、32. 安全網の確立、33. 住宅基金、34. 糖尿病教育、35. 校舎の補修、36. ホームレスの社会復帰、37. 前立腺がん、38. 動脈硬化、39. 州の共同催事場、40. きれいなアイオワ運動、41. 穀物の食事、42. カントリー音楽、43. 前立腺がん、44. 白血病、45. チャサピーク湾の保護、46. エイズ基金、47. ボランティア活動、48. 消防士やけどセンター、49. 州兵、50. 学校における農業教育、51. USS ニュージャージー、52. 薬物濫用対策、53. 朝鮮戦争・ベトナム戦争退役軍人追悼、54. 森林再生、55. 自然地域の保護、56. 生活困窮者の世話、57. 空襲追悼、58. 家庭内暴力、59. 人間らしい生活場所の提供、60. 貧困な就学前の児童の支援、61. 海岸水族館、62. 遅れた児童への初期の読み書き能力開発、63. 河川の清掃、64. 聖ヴィンセント・デュ・パウル協会支援、65. 自然環境保全、66. 子供病院、67. 救世軍、68. 芸芸・旅行、69. 子供の疾病、70. 生命維持のための臓器の贈与、71. 南北戦争の遺跡保存、72. 大学の図書館、73. 自警活動、74. 歴史的遺産、75. 保険未加入者医療基金、76. 人道・公共政策、77. 政府研究センター、78. 法と経済センター、79. ジェームスタウン・ヨークタウン、80. アメリカ人の明るい展望、81. パッカーフットボール競技場

アメリカ諸州のタックス・チェックオフ・プログラムは、州により大きく異なる。州によっては、納税者は、災害が起きた場合、ボランティア活動、救世軍プログラムなどを選択・指定したうえで、寄附金を支出できる。また、災害が大規模な山火事の場合には、納税者は、森林再生プログラム、自然環境保全プログラムなどを選択・指定したうえで、寄附金を支出できる。

## 8 被災者支援にかかるFEMAの人権擁護プログラム

どの被災者も、政府の各種被災者支援プログラムに公平にアクセスし、かつ、給付を受ける権利を保障される必要がある。大統領が大規模災害宣言 (Major disaster declaration) を発し指定した地域を管轄する州や地方団体そのた民間災害支援団体(NPO)などは、連邦緊急事態管理庁(FEMA)が立てた緊急支援および復興の連邦対応計画 (FRP) に従って、連邦政府から資金の提供を受ける。それら州や自治体は、直接あるいは被災者との契約に従って、支援を行うことになる。ただ、その際に、1964年市民権法 (Civil Rights Act of 1964) の定めるところに従い、人種、肌の色、宗教、国籍、性別、年齢または経済状態などに基づいて被災者を不合理に差別的な取扱をすることは禁止される (スタフォード法308条)。この点は、被災事業に加わるNPOも同様である (スタフォード法309条)。当然、FEMA自身も、連邦対応計画の実施にあたり、被災者を不合理に差別することは禁止される。

こうした問題に対応するために、FEMAは「人権擁護プログラム (Civil rights program)」を組んでいる<sup>(49)</sup>。このプログラムでは、高齢あるいは障害のある被災者を差別的に取扱ったり、被災者が不快な思いをしないように、あらゆる場面を想定したマニュアルの作成、被災現場スタッフの研修などの仕組みを構築している。また、被災者からの苦情処理 (Complaints resolution) 制度を整備している。

被災者は、連邦資金に基づく各種支援プログラムにおける給付、支援または権益の付与にあたり、不合理な差別的取扱があったと感じたとする。この場合、被災者は、FEMAの平等権擁護官 (ERO=Equal Rights Officers) に対して、口頭、電話、メール等で苦情申立てをすることができる。苦情申立てがあると、EROは、調査を開始し、差別的な取扱の事実が確認された場合には、申立人との話合などを重ね、その処理にあたる。

(49) Available at: <http://www.fema.gov/oer/crp.shtm>.

苦情処理がうまくいかなかったときに、被災者は、原則として差別的取扱があった日から180日以内に、申告者の詳細、その状況の詳細、担当者などを記した署名入りの文書で、EROの事務局あてに不服申立てができる。不服申立てがあり、それを受理した場合、FEMAは正式な調査を開始する。差別的な取扱が確認されたときには、被災者との話合でその解決策を探る。話合がうまくいかなかったときには、強制的な審査手続に入る<sup>(50)</sup>。

また、被災者が、連邦資金に基づく各種支援プログラムにおける給付、支援もしくは権益の付与にあたり、現場の担当者と不和がありそれが原因で報復を受けたと信じる時、あるいは、現場の担当者からセクチュアル・ハラスメントを受けたと信じる時、英語力不足を理由に不利な扱いを受けたと信じる時などには、FEMAのEROの事務局へ苦情申立てができる。

## 9 被災者に対する税務支援

被災者が一連の給付金、補てんを受けた場合、後日、さまざまな課税上の問題を抱えることになる。災害発生時には、税務・課税は緊急の問題ではないものの、大規模災害においては、復興時に被災納税者にとり、極めて複雑かつ深刻な問題になる。事実、多くの被災者にとり、複雑な税務処理が重くのしかかり、世帯の再建よりも悩ましい問題と化している。税務支援が求められ、その需要もおびただしい数にいたる。

すでにふれたように、FEMAは、アメリカ法曹協会青年法律家部と協定を結び、被災者向けの法務支援を無償で提供している。これには税務支援も含まれる。ただ、市民ボランティアによる確定申告時の税務支援（Tax aids）とは異なり、災害関連税務支援業務ではかなり複雑な税務相談に応じるように求められることから、ボランティアでは対応が難しい。税務専

---

(50) Available at: <http://www.fema.gov/oer/index.shtm>.

門職の動員が必要になる。

こうしたことから、FEMAとは別途に、内国歳入庁 (IRS) が、被災者向け税務支援を行うため、次のような専門職団体と提携を行っている。これにより、被災者に対して、税務専門職による税務相談や申告書の作成支援に応じている<sup>(51)</sup>。

〔図表 I -20〕 内国歳入庁災害支援提携先

- ・アメリカ法曹協会 (ABA=American Bar Association)
- ・アメリカ公認会計士協会 (AICPA=American Institute of Certified Public Accountants)
- ・ラテンアメリカ系財務会計専門職協会 (ALPFA=Association of Latino Professionals in Finance and Accounting)
- ・全米黒人会計士協会 (NABA=National Association of Black Accountants, Inc.)
- ・全米会計士協会 (NSA=National Society of Accountants)
- ・全米登録税務士協会 (NAE=National Association of Enrolled Agents)

ちなみに、内国歳入庁は、税務専門職に対しても、災害関連税務に関する情報提供および税務処理に対する質問に応じるべく、サイバースペースに「税務専門職向け災害支援情報センター (Disaster Relief Resource Center for Tax Professionals)」を開設し、対応している<sup>(52)</sup>。

### III アメリカの連邦被災者支援税制の概要

アメリカにおける災害 (人災や天災) の際に適用される被災者支援税制は、大きく「通常の措置」と「特別 (緊急・臨時) の措置」とに分けることができる。また、「連邦」レベルのものと「州」レベルさらには「地方団体」

(51) アメリカの税務支援制度について詳しくは、拙論「開かれた税務支援のあり方を日米比較で検証する (1) ~ (5)」税務弘報55巻5号~10号参照。

(52) Available at: <http://www.irs.gov/taxpros/article/0,,id=150578,00.html>.



レベルのものに分けることができる。アメリカの場合は、州・地方団体の「自治権」が強く、わが国の地方税法に匹敵するような「枠法（model tax code）」を定めて、連邦の下位に位置する統治団体を縛る仕組みは存在しない。このため、諸州・地方団体の税制はまちまちであり、当然、特別の被災者支援税制も千差万別となる。また、人災や天災によっては、連邦のものよりも、州や地方団体の特別の被災者支援税制の方が重い意味を持つ場合も少なくないものと考えられる。しかし、時間的な制約もあり、本稿では、とりあえず、連邦レベルでの被災者支援税制に的を絞り、所得税上の「通常の被害者支援税制（措置）」に加え、遺産税などにも及ぶ「特別の被災者支援税制（措置）」を精査することにした。

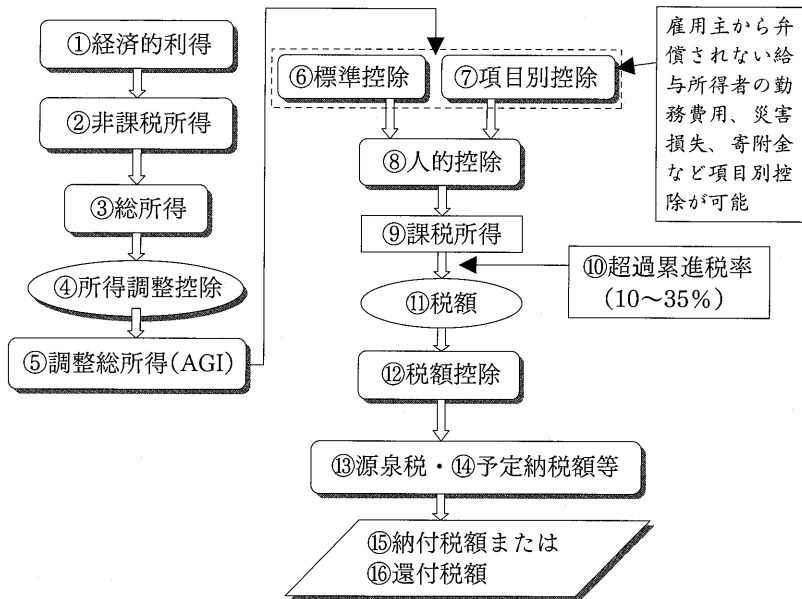
## 1 連邦個人所得税制における被災納税者支援措置の所在

連邦税法は、被災納税者支援目的で、各種給付金に対する非課税取扱や課税繰延などを認めている。また、わが税法に定める雑損控除に相当する「損害災害盗難損失控除（casualty, disaster and theft loss deduction）」を組み込んでいる。そこで、まず、連邦の被災者支援税制を理解するに先立ち、連邦個人所得税制<sup>(53)</sup>における「被災者支援措置」の所在を確認しておく。

---

(53) 連邦所得税法の体系的な分析書は多数出版されている。アメリカのロースクールで使用されている典型的な教科書としては、See, e.g., Klein, Bankman & Shaviro, *Federal Income Taxation* (13th ed., ASPEN, 2003). また、実務家も使用する体系書としては、CCH, *2010 U.S. Master Tax Guide* (CCH, 2010) が有益である。邦文のものとしては、伊藤公哉『アメリカ連邦税法 [第4版]』（中央経済社、2009年）、金児昭・長岡和範『アメリカの連邦税入門 [第2版]』（税務経理協会、2006年）参照。

〔図表 I - 21〕 アメリカ連邦個人所得税の課税の仕組み



〔備考〕 ①経済的利得 (economic gains)、②非課税所得 (exclusions)、③総所得 (GI=gross income)、④所得調整控除 ('above the line' deductions)、⑤調整総所得 (AGI=adjusted gross income)、⑥標準控除 (定額控除/standard deductions)、⑦項目別控除 (実額控除/itemized deductions)、⑧人的控除 (deductions for personal exemptions)、⑨課税所得 (taxable income)、⑩超過累進税率 (progressive tax rates)、⑪税額 (income tax)、⑫税額控除 (tax credits)、⑬源泉税 (withhold tax)、⑭予定納税 (estimated tax)、⑮納付税額 (tax payment)、⑯還付税額 (tax refund)

## 2 総所得金額とは

連邦個人所得税は、総所得総算入方式 (all-inclusive approach) を基本としている。言い換えると、原則として所得の種類別に課税する方式は採っていない。このことから、所得税を計算する場合には、計算の基礎となる「総所得 (GI=gross income)」を算定する必要がある (IRC 1条、63条)。

この場合、手順としては、まず、①経済的利得を集積し、そのなかか

ら、②非課税の所得項目（exclusions）〔例えば、被用者が従業者に負担した一定の福利厚生費、奨学金、一定の離婚・別居手当、子どもの養育費など〕を除外する（IRC 101条～139条のA）<sup>(54)</sup>。これにより、計算の基礎となる③総所得（gross income）を算出する。

連邦税法は、総所得に含まれる所得項目として、15の類型を例示する<sup>(55)</sup>。①人的役務提供に対する報酬（手当、手数料、給与外給付およびこれらに類するものを含む。）、②事業から生じる総所得、③資産の取引から生じる利得（ゲイン）、④利子、⑤賃貸料、⑥権利使用料（ロイヤルティ/royalties）、⑦配当、⑧扶助料および別居手当（alimony and separate maintenance payments）、⑨年金（annuities）、⑩生命保険および養老保険契約からの所得、⑪退職年金（pensions）、⑫債務免除に起因する所得、⑬パートナーシップ総所得の持分に応じた分配、⑭被相続人に係る所得、ならびに、⑮遺産財団または信託財産（trust）の権利からの所得である。

### （1）連邦個人所得税申告書、法定資料等からみた総所得の意味

ちなみに、一般にアメリカ居住者は、年分の確定申告にあたり、様式1040「連邦個人所得税申告書（Form 1040: U.S. Individual Income Tax Return）」<sup>(56)</sup>に、各種所得の金額および所得合計額を記載する。その際に、所得によっては、その計算にあたって、必要経費（expenses）、取得費等、

(54) 非課税所得項目（exclusions）は、その金額が総所得（gross income）には算入されないものをさす。したがって、総所得から差し引かれる所得控除項目（deductions）とは異なる。ちなみに、租税裁判所は、非課税所得項目は、立法的配慮（legislative grace）により納税者に付与された恩典であり、その適用にあたっては狭く解釈されるべきであり、かつ、その挙証は納税者側が担うとの判断を示している。See, A.J. Hackl, Jr., 118 TC 279, Dec. 54,686 (2002), *aff'd*, CA-7, 2003-2 USTC ¶ 60,465, 335 F3d 664 (2003).

(55) 連邦税法（IRC）は、課税の対象となる「総所得（gross income）」を「別段の定めがある場合を除き、別掲する各所得項目を含む（ただし、それらに限定されない。）あらゆる源泉からのすべての所得」と定義する（IRC 61条）。

(56) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f1040.pdf>.

雇用主から弁償されない給与所得者の勤務関連費 (employment related expenses) などの計算明細ないし内訳を明らかにした別表C「事業収支計算明細書 (Schedule C: Profit or Loss From Business)」<sup>(57)</sup>や別表D「譲渡損益計算明細書 (Schedule D: Capital Gains and Losses)」<sup>(58)</sup>、様式2106「従業者勤務費内訳書 (Form 2106: Employee Business Expenses)」<sup>(59)</sup>などに詳細を記載したうえで提出する必要がある。また、様式W-2「給与所得の源泉徴収票 (Form W-2 & W-3: Wage and Tax Statement and Transmittal of Wage and Tax Statements)」<sup>(60)</sup>や、源泉徴収税額が記載された様式1099-INT「受取利息の法定調書 (Form 1099-INT: Interest Income)」<sup>(61)</sup>などの法定資料を添付する必要がある<sup>(62)</sup>。

様式1040「連邦個人所得税申告書」に盛られた具体的な所得項目 (添付を要する調書ないし記載を要する別表を含む。)は、次のとおりである。

〔図表 I - 22〕 連邦個人所得税申告書に盛られた具体的な「総所得」項目

7	賃金・給与・チップ等 (Wages, salaries, tips, etc.) [様式W-2の添付が必要]
8 a	受取利息 (Taxable interest) [別表Bの添付が必要な場合あり]
8 b	非課税利息 (Tax-exempt interest) [ただし8 aの金額は含まない]
9 a	受取配当 (Ordinary dividends) [別表Bの添付が必要な場合あり]
9 b	適格受取配当 (Qualified dividends)
10	州所得税・地方団体住民税の還付金等 (Taxable refunds, credits, or offsets of state and local income taxes)
11	受取離婚手当 (Alimony received)
12	事業所得・損失 (Business income or (loss)) [別表CまたはC-EZの添付が必要]

(57) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f1040sc.pdf>.

(58) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f1040sd.pdf>.

(59) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f2106.pdf>.

(60) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/fw2.pdf>.

(61) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f1099int.pdf>.

(62) 個人納税者が各人の所得に応じて確定申告時に提出すべき法定調書は異なる。その一覧は、Available at: <http://www.irs.gov/businesses/page/0,,id=23108,00.html>.

13	譲渡益・譲渡損（Capital gain or (loss)）〔別表Dの添付が必要な場合あり〕
14	その他の損益（Other gains or (losses)）〔様式4797の添付が必要〕
15 a	個人退職金口座（IRA）分配金（IRA=Individual retirement account distributions）
15 b	IRA分配金のうち課税部分（Taxable amount）
16 a	年金・退職年金（Pensions and annuities）
16 b	年金のうち課税部分（Taxable amount）
17	不動産賃貸料・ロイヤルティ・パートナーシップ・Sコーポレーション・信託等からの所得（Rental real estate, royalties, partnerships, S corporations, trusts, etc.）〔別表Eの添付が必要〕
18	農業所得（損失）（Farm income or (loss).）〔別表Fの添付が必要〕
19	失業補償給付金（Unemployment compensation）
20 a	社会保障給付金（Social security benefits）
20 b	社会保障給付金のうち課税部分（Taxable amount）
21	その他の所得（Other income）〔その種類および金額〕
22	合計所得金額〔7から21に該当する項目〕

## （2）総所得を構成する主な所得の特徴

連邦税法は、個人所得課税において総所得総算入方式（all-inclusive approach）を基本としている。このことから、課税対象つまり申告の対象となる所得類型は多岐にわたる。これらのうち、わが税制と比較する場合に重要と思われるいくつかの所得類型の特徴をあげてみる。

### ①給与所得

給与所得者（wage or salary income earner）は、人的役務提供に対する報酬（手当、手数料、給与外給付およびこれらに類するものを含む。）を得た場合、それを総所得に算入するように求められる（IRC 61条a項1号）。

のちに詳しくふれるように、項目別控除を選択している場合には、勤務関連費用等（employment-related expenses, employee business expenses, job expenses）の実額控除が認められる。言い換えると、給与所得者にも、

勤務費用について実額控除が認められる。

この場合、⑤調整総所得 (AGI=adjusted gross income) から勤務関連費用等の控除を求める給与所得者は、様式1040「連邦個人所得税申告書 (Form 1040)」に、様式2106「従業者勤務費内訳書 (Form 2106: Employee Business Expenses)」<sup>(63)</sup>を添付して申告する必要がある。

## ②事業所得

事業所得者 (business income earners) の場合、費用または損失は、大きく (a) 事業活動から生じた費用または損失 (IRC 162条) と (b) 主に投資活動から生じた必要経費 (IRC 212条) とに区分できる。事業所得の計算において、(a) 事業活動関連損益については、⑤調整総所得 (AGI) 以前の段階で控除する。手続的には、様式1040「連邦個人所得税申告書」を提出する際に、総収入金額 (gross receipts or sales) から通常必要な各種費用 (ordinary and necessary expenses) を差し引くなどして作成した別表C「事業収支計算明細書 (Schedule C: Profit or Loss From Business)」<sup>(64)</sup>を提出し、これにより実際にかかった事業上の諸経費を控除する。一方、(b) 投資活動関連損益については、原則として⑦項目別控除の「雑控除 (Miscellaneous deductions)」で差し引くことになる<sup>(65)</sup>。

## ③譲渡所得

納税者が所有する「資産の売却その他処分 (sale or other disposition of property)」、すなわち資産の売却はもちろんのこと、交換、被災等による非自発的な買換えなどの「処分」で実現され、かつ、認識された利益は、原則として、課税され、実現した時点での総収入金額に含まれる

---

(63) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f2106.pdf>.

(64) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f1040sc.pdf>.

(65) ただし、賃貸収入やロイヤルティ収入を稼得するために生じた必要経費は、④所得調整控除 ('above the line' deductions) として控除する (財務省規則 § 1.62-1T(c))。

（IRC1001条c項）。

### （a）通常損益と資本損益

連邦税法は、資産の取引から認識される損益を「資本損益（capital gains and losses）」と「通常損益（ordinary gains and losses）」に分けて課税取扱をしている。「資本損益」とは、資本資産（capital assets）を処分した場合に認識することになる特別な損益をさす（IRC 1222条）。これに対して、「通常損益」は、資本損益以外のあらゆる取引をさす（IRC 64条および65条）。

こうした構図にあることから、双方の資産を区分するには、どのような資産が「資本資産」にあたるのかが問われてくる。ただ、連邦税法は、「資本資産」「納税者が保有する（ただし、事業に関連するかどうかを問わない。）、以下の資産を除く資産」と、消極的に定義している（IRC 1221条a項）。法が資本資産から除外する旨の定めの内容について、図説すると次のとおりである。

#### 〔図表 I - 23〕 連邦税法で明示的に「資本資産から除外する資産」

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 棚卸資産：課税年終了時に納税者が保有していたならば棚卸資産に含まれるものとみられる在庫その他の資産、または、納税者の通常の事業遂行過程において顧客に販売することを主たる目的して保有される資産</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業用の固定資産：事業用の資産のうち、税法上の減価償却の対象となる資産または不動産</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 著作権者保有の権利：著作権または執筆、作曲、作詞をはじめとしたその他の類似する権利（資産）のうち、その権利（資産）を個人的な努力で創作した者（納税者）により保有されているもの。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業上の受取債権：納税者の通常の事業遂行過程（棚卸資産の譲渡または役務提供）にかかる受取債権</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ その他：収集品的価値のある連邦政府機関刊行物、商品先物取引のような派生商品等</li> </ul>

以上のように、連邦税法は、「資本資産」とは何かについて積極的・直接的に定義していない。しかし、一般的には、「資本資産」とは、不動産や個人口座で保有する株式・公社債、美術品や古い通貨をはじめとした収集品 (collectibles) など投資目的で保有する資産 (investment property) や、住宅や家財など個人的な利用目的で保有する資産 (personal-use property) など多岐にわたる。

これら資本資産を処分したときに発生する資本損益は、長期 (保有期間が1年未満) か短期 (保有期間が1年以上) かの基準で分けられる (IRC 1222条)。長期資本損益 (long-term capital gain or loss) については、通常損益から分離したかたちで計算される。また、一定の長期保有資産の資本資産の処分から生じた利得 (capital gains) には優遇税率が適用されている。一方、短期資本損益 (short-term capital gain or loss) に対しては、通常の累進税率 (限界税率) で課税される。

ただし、連邦税法は、個人納税者の自宅や車輛のような個人使用目的資産の処分にかかる損失 (losses) については、原則としてそれを調整総所得 (AGI) から控除することを認めない (IRC 165条c項)。例外として、損害災害盗難損失については、項目別控除 (実額控除) を選択する納税者 (itemizers) に限り、一定額を調整総所得 (AGI) から控除することを認めるに過ぎない (IRC 165条h項)。

#### (b) 譲渡所得金額計算の基礎

資産の譲渡または交換などの処分により実現される利得 (gains) または損失 (losses) が認識される (recognize) 場合には、原則として、その利得には課税され、その際に損失は控除できる。すなわち、資産の処分により「実現される利得または損失 (realized gains or losses)」額は、実現金額 (amount realized) からその資産の税務上の簿価 (taxpayer's basis of the property/以下「税務簿価」という。) を差し引くことにより算出する



（IRC 1001条 a 項、財務省規則 § 1.1001-1 (a)）。算出された額がプラスの数値になる場合には「利得 (gains)」となり、原則として総所得金額に算入され、課税対象となる（IRC 61条 a 項 3 号）。一方、マイナスになる場合には「損失 (losses)」となり、税法が認める場合にはその額を控除できる。なお、資産の処分過程で生じた「譲渡費用 (selling expenses)」は実現金額の計算にあたり、これを控除することができる。

以上のように、連邦税法は、資産の処分による実現金額からその資産の税務簿価を差し引いて算出された差額を、利得または損失として認識 (recognize) する仕組みにある。このことから、資産の税務簿価が重要になる。原則として、資産の取得価額が税務簿価となるが、贈与や相続により取得した資産については、特例が定められている。

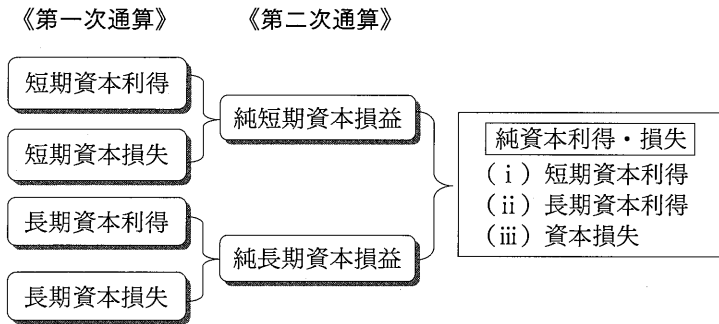
連邦税法は、一定の交換取引について、特例として利得または損失を認識せず、非課税とする。このため、交換により利得または損失を実現しても、当該利得は交換時点では課税されず次の売却その他の実現の機会 (realization event) まで引き継がれ、また、損失は交換時点では控除できない。これは、交換により取得した資産が、交換により相手方に譲渡された資産と同一の資産であるとみなされ、課税が繰り延べられるためである。

### （c）譲渡損益の通算

1 課税年度内に、複数の資本資産の処分があり、それぞれの処分につき損益が生じた場合、その損益を相殺（通算）することになっている。処分（譲渡）損益の通算は、大きく 2 つの段階に分けて行われる。第一次として、短期資本資産と長期資本資産ごとの処分にかかる利得と損失とを通算する。そして、第二次として、純短期資本損益と純長期資本損益とを通算する。

損益通算のルールを簡潔に図示すると、次のとおりである。

〔図表 I - 24〕 資本資産の処分損益通算のルール



二段階の通算の結果生じた純資本利得・損失に対しては、課税上次のように取り扱われる。

〔図表 I - 25〕 資本資産の処分損益への課税取扱

(i) 純資本利得・損失が、短期資本利得の場合 短期資本利得は、他の所得（通常の所得）と総合して、通常の累進税率で課税される。
(ii) 純資本利得・損失が、長期資本利得の場合 長期資本利得は、優遇税率で課税される。
(iii) 純資本利得・損失が、短期・長期資本損失の場合 資本損失のうち、最高3,000ドル（夫婦個別申告の場合は各々1,500ドル）まで調整総所得（AGI）から控除できる。控除し切れない資本損失は次年度以降に繰り越してできる。

(d) 長期資本利得に対する優遇税率

すでにふれたように、保有期間1年以上の長期資本利得（long capital gains）に対しては軽課税率が適用される。ただし、当該利得に対する税率が通常の所得に課される限界税率（累進税率）よりも高くなる場合には、低い方の税率が適用される。

現行（2008年～2010年）の各種長期資本利得に対する税率は、図示すると、次のとおりである。

〔図表 I - 26〕 各種長期資本利得に対する税率表

長期資本利得の種類	最高税率
・ IRC 1202条にいう適格小規模企業株式の売却益の課税対象部分	28%
・ 美術品や古い通貨をはじめとした収集品の売却から得た純資本利得	28%
・ IRC 1205条にいう不動産の売却益から定額法に基づく原価償却額等を差し引いて算定された純資本利得	25%
・ その他の資本資産の売却から得た純資本利得（通常所得税率25%以上の部分）	15%
・ その他の資本資産の売却から得た純資本利得（通常所得税率25%未満の部分）	5%

譲渡利得、または控除対象となっている譲渡損失（Capital gain or (loss)）について、納税者は、様式1040「連邦個人所得税申告書（Form 1040）」に、別表D「譲渡損益計算明細書（Schedule D: Capital Gains and Losses）」<sup>(66)</sup>を添付するように求められる。

（e）損害利得（casualty gains）と損害損失（casualty losses）の課税取扱  
すでにふれたように、連邦税法は、資本資産（capital assets）と定めた資産を譲渡（transfer）または交換（exchange）したときに生じた利得または損失は、キャピタルゲイン（capital gains）またはキャピタルロス（capital losses）として課税取扱をする。そして、一定のキャピタルゲインに対しては優遇税率を適用する。

また、連邦税法は、原則として事業用資産を資本資産から除外する。しかし、事業に使用される資産の譲渡または交換を促進し、かつ、経済的誘

(66) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f1040sd.pdf>.

因を与える目的で、一定の事業用資産については例外的にキャピタル資産として取扱い、その譲渡益に対しては、キャピタルゲインと同じ優遇税率を適用する。

#### (i) 損害を受けた場合の資産の非自発的な買換え

災害などで資産が滅失した場合、金銭その他の資産を保険金や賠償金などのかたちで受け取り、その資金を使って一定の期間<sup>(67)</sup>内に類似の資産に買い換えたときには、連邦税法上、納税者自身の意思によらない非自発的な理由による資産の買換え (Involuntary conversion) であると認識される。このときには、滅失した資産の税務簿価を上回る保険金や賠償金等を受け取っているとすると、原則として利得が実現しているとされる<sup>(68)</sup>。ただし、以下の要件を充たす場合には、その実現した利得の全部または一部の課税が繰り延べられる (IRC 1033条 a 項 2 号の A および B)。

納税者本人の意思によらない非自発的な理由による資産の買換えにあてはまり、受取保険金や賠償金等の実現金額が、損壊した資産の税務簿価を上回った場合には、その差額が実現利得になる。その際に、受取保険金や賠償金等の金額のなから買換資産を取得するために支出されなかった金

(67) 原則として、非自発的な買換えがあったとされ、納税者が保有する損壊した資産の税務簿価 (取得価額) を超える金額 (利得) の実現があったとされる課税年終了から2年以内である (IRC 1033条 a 項 2 号の B)。ただし、大統領災害宣言が発せられている場合には、4年以内である (IRC 1033条 h 項 1 号の B)。ちなみに、現実には、被災時において4年では期間が短すぎるとの指摘もある。このことから、被災納税者は、所轄の税務署長 (district director of the Internal Revenue) に対して、利得の実現があったとされる課税年の所得税申告において、署長の許可を得て、期間の延長をすることができる (財務省規則1.1033 (a)-2 (c)(3))。もっとも、課税庁は、一般に個別の期間延長には厳格であり、納税者には、保険請求訴訟の確定まで時間がかかったといったような相当な理由を明示するように求める。ただし、2008年ハートランド災害支援税法 (Heartland Disaster Tax Relief Act of 2008) のような時限被災者支援立法のもとでの課税特例では、買換え期間は自動的に5年に延長された。詳しくは本稿第1部IV 2 (2)③参照。

(68) 納税者が保有する損壊した資産の税務簿価 (取得価額) を超えた金額を得た場合には、それと同時に利得が実現される (IRC 1001条 a 項)。

額には、実現利得の範囲内で、税法上認識し課税される（実現利得のうち、受取保険金や賠償金等の実現金額が買換資産の取得価額を上回った金額を税法上認識する）。言い換えると、課税される認識利得は、実現利得が、受取保険金や賠償金等の実現金額から買換資産の取得価額を差し引いた金額のどちらか少ない方の金額となる。

買換資産の税務簿価は、買換資産の取得価額から、実現されたか、認識していない利得を差し引いた金額となる。（実現されたが認識していない利得に対しては、その買換資産を将来譲渡するときまで課税は繰り延べられる）。

#### （ii）滅失した資産へ支払われた保険金・賠償金等にかかる課税取扱

保険をかけていた資産が災害により滅失し、当該資産の所有者である被災者は、滅失した資産を補償する保険金の支払を受ける権利を得たとする<sup>(69)</sup>。この場合、損害保険契約に基づいて、被災者が受け取った保険金は非課税とはならない。また、災害等により原因者からの賠償金の支払があり、被災者がその賠償金を受け取った場合も同様である。

連邦税法は、「資産の取引から生じた利得（gains derived from dealings in property）」を総所得に含めると定める（IRC 61条 a 項 3 号）。被災者が受け取った保険金や賠償金等は、「資産の取引（dealing in property）」ないし「実現の機会（realization event）」として取り扱われる。実現の機会があったとなると、被災者の所有する損壊した資産の調整税務簿価（adjusted basis of the property）を基準に、利得（gains）または損失（losses）を認識することになる。

受け取った保険金や賠償金等の額が、滅失した資産の調整税務簿価を超える場合には、被災者は、その差益を「利得」として総所得に算入し、申

---

(69) 住宅について損害保険契約を結んでいる場合、被災者は、被災後すみやかに受けた損失について保険金の支払を請求する必要がある。

告する必要がある。一方、当該保険金や賠償金等の額が当該調整税務簿価を下回る場合には、その差額は「損失」となる。実現された損失が、滅失した居住用資産や個人用の資産から認識されている場合には、損害災害盗難損失控除を受けることができる(IRC 165条)。

ちなみに、原則として<sup>(70)</sup>、いかなる資産の取引その他実現したとされる出来事・機会(realization vent)による利得または損失も、それを認識しないとする規定(non-recognition provisions)の適用がない限り、認識しなかつ総所得に含めなければならない(IRC 1001条c項)。

### (iii) 損害関連利得への課税繰延規定の適用

すでにふれたように、純資産利得(net capital gains)に対しては、他の通常所得(ordinary income/IRC 64条)よりは優遇された税率で課税される。しかし、被災時に被災者が実現した損害利得(casualty gains)が認識されるとすれば、損害の後処理に追われ少しでも多くの復旧費用が必要な被災者にとっては、まさに「寝耳に水」、極めて過酷な課税に映るに違いない。こうした事情を考慮して、連邦税法は、被災者に対して、一定の要件を充足できれば、実現した損害利得の全部または一部を認識しないものとみなし、課税延期を選択できることにしている(IRC 1033条a項2号)。連邦税法は、納税者が資産を非自発的に処分・現金化し<sup>(71)</sup>、かつ、一定期間内に適格交換資産を購入した場合には、この取引については利得を認識しないものとしている。ただし、損失が発生した場合には当該損失は認識

---

(70) 未実現利得を実現したものとみなす場合(例えばIRC 1259条)など、例外的な課税取扱がある。

(71) 納税者自身の意思によらない「非自発的な交換(involuntary conversion)」とは、資産の全部もしくは一部の損壊、盗難、差押、取用または接収などを原因する交換を含む(IRC 1033条a項)。例えば、トルネード(竜巻)で滅失した家屋に隣接する土地の売却により実現した利得は認識しないものとされる(Private Letter Ruling 9334007)。火災で滅失したビルの区分所有物の売却により実現した利得は、認識しないものとされる(Private Letter Ruling 9143056)。

される（IRC 1033条 a 項 2 号の A および B）。この資産交換取引にかかる非認識取扱は、不意の災害で被災した者が損壊した資産を処分し、実現した利得を原資にして新たな代替資産を購入しようとする場合に、大きな恩恵になる。

ただ、注意しなければならないこともある。それは、当該資産の処分で実現され、現時点では認識されない利得を新たな購入した資産の税務簿価から差し引くまで、課税が繰り延べられるだけである点である（IRC 1033 条 b 項 2 号）。

すなわち、被災者たる納税者がこの課税繰延べを選択し、災害で滅失した資産を処分し実現した利得（ローン額を含む）を新たな代替資産に再投資したとする。この場合、当該納税者が購入した代替資産の税務簿価は増加する。他方で、当該納税者が実現しているが認識されていない利得にかかる税務簿価は減少する（財務省規則 § 1.1033 (a)-2 (c)(12)）。言い換えると、実現した利得は、税務簿価において減少する。また、次の売却その他の実現の機会（realization event）に認識される。

被害者が滅失した資産を処分し現金を受け取り、代替資産を借入金で取得し、かつ、その現金の全額ないし一部を他の目的に費消したとする。この場合には、利得があったと認識されない（Revenue Ruling 68-642, 1968-2 C.B. 337）。これに対して、被害者が、滅失した資産にかかる保険金や賠償金等を受け取り、当該保険金や賠償金等の全額を法定期間内に適格資産に再投資しなかったとする。この場合、差額分（差益金）は、利得と認識されることになる（IRC 1033条 a 項 2 号の A）。言い換えると、課税を受けないためには、受取保険金等の全額を再投資することになるように、取引にあたっては緻密なタックス・プランニングを要する。

多くの場合、被災者は、滅失した資産にかわる代替資産を取得して生活の再建をはかろうとする。しかし、損害関連利得への非認識規定の要件を完全に充足するのは難しい。すでにふれたように、仮に、損害関連利得へ

の非認識規定の要件を充足することができないとしても、当該利得（ゲイン）に対しては優遇税率の適用がある（IRC 1001条、61条 a 項 3 号、63条）。

（iv）損害関連利得への課税繰延規定適用のための選択

損害関連利得への非認識規定の適用は納税者の選択によることになっている（IRC 1033条 a 項 2 号の A）。言い換えると、被災者は、損害関連利得を課税除外とするには、購入価額、税務簿価、購入時期などを含め損害関連利得への非認識規定の要件を充足できるように、緻密なタックス・プランニングをする必要がある。もっとも、納税者が損害関連利得への非認識の選択を申告しなかったとしても、事情によっては、非認識の選択があったとみなされる場合もある（財務省規則 § 1.1033 (a)-2 (c)(2)）。なお、納税者が損害関連利得への非認識規定適用の選択をした場合、この適用にかかる更正処分について最大 3 年間の延長に同意するように求められる（IRC 1033条 a 項 2 号の C）。

納税者は、法定期間内に適格代替資産を取得できないと判断する場合には、選択をやめることができる。この場合、納税者は、実現したが認識されなかった損害関連利得を総所得金額含めるべく修正申告をするように求められる。この場合、増差税額に加え、法定の附帯税の納付が求められる（財務省規則 § 1.1033 (a)-2 (c)(2)）。

（v）主たる住宅関連利得にかかる非課税特例

損害により滅失した資産がその納税者（被災者）の主たる住宅（principal residence, main home）であるとする。この場合、被災納税者は、実現した利得の全部または一部を課税除外とすることを選択できる（IRC 201条）。この選択的課税特例は、実現した利得のうち25万ドル（夫婦合同申告書を提出している場合には50万ドル）を総所得金額に含めないことを認めることが内容である。ただし、この特例の適用を受けるには、被害納



税者が過去5年間のうち2年以上当該住宅を所有しかつそこに居住していなければならない。また、売却または交換について2年に一回限り認められる（IRC 201条 a 項、b 項）。

この課税特例は、非自発的な交換により実現した利得を再投資するまで課税繰延べするという措置（carry-over basis/取得価額の引継ぎ規定/IRC 1031条 d 項、1091条 b 項、1032条 b 項など）とは異なり、一定額までの実現した利得を非課税（基礎控除）する措置である。したがって、代替資産の取得価額には影響を及ぼさない。

### 3 所得調整控除、調整総所得

本題である個人の所得税の計算に戻るが、③総所得金額から④所得調整控除（“above the line”deductions）〔転居費用、退職年金基金への拠出、自営業税や自営業の医療保険料、教育ローンの利子控除など〕を差し引いて、⑤調整総所得（AGI）を算出する。

所得調整控除は、後述の標準（定額）控除、項目別（実額）控除のいずれを選択する納税者も利用できる控除である。言い換えると、③総所得金額から④所得調整控除を差し引いて算出された⑤調整総所得（AGI）は、課税所得を計算する前の段階で⑥項目別控除（実額控除／itemized deductions）をするか、あるいは⑦標準控除（定額控除/standard deduction）をするかを定める際の基礎となる。

様式1040「連邦個人所得税申告書」に盛られた具体的な所得調整控除項目は、次のとおりである。

〔図表 I - 27〕 連邦個人所得税申告書に盛られた具体的な「調整控除」項目

23	教育者費用控除 (Educator expenses)
24	特定事業経費 (Certain business expenses of reservists, performing artists, and fee-basis government officials) [様式2106または2106-EZの添付が必要]
25	HSA勘定の控除 (Health savings account deduction) [様式8889の添付が必要]
26	引越費用 (Moving expenses) [様式3903の添付が必要]
27	2分の1自営業者税 (One-half of self-employment tax) [別表SEの添付が必要]
28	自営業のSEP、SIMPLE、適格プランの控除額 (Self-employed SEP, SIMPLE, and qualified plans)
29	自営業者健康保険控除 (Self-employed health insurance deduction)
30	定期預金早期引出しにかかる違約金 (Penalty on early withdrawal of savings)
31 a	支払離婚手当 (Alimony paid)
31 b	受取人の社会保障番号 (Recipient's SSN)
32	IRA控除額 (IRA deduction)
33	学生奨学ローン利子控除 (Student loan interest deduction)
34	授業料控除 (Tuition and fees) [様式8917の添付が必要]
35	国内生産活動控除 (Domestic production activities deduction) [様式8903の添付が必要]
36	項目23 から31a および項目32から35を加算
37	項目36から項目22.を差引きあなたの調整総所得を算出

## (1) 標準控除 (定額控除) と項目別控除 (実額控除)

⑦項目別 (実額) 控除の対象となる項目 [医療費、一定の州・地方団体の税、支払利子、公益寄附金、損害災害盗難損失控除 (casualty, disaster and theft loss deductions)、雇用主から弁償されない給与所得者の勤務費用等およびその他の雑控除など (IRC 63条 d 項、IRC 161~219条)] を積み重ねた金額が、⑥標準 (定額) 控除 [例えば、2011年について、独身の場合には5,800ドル、夫婦合同申告の場合には、11,600ドル] の金額に

満たない場合には、⑥標準（定額）控除を適用することになる（IRC 63条 b 項1号およびc項）。

#### ①標準控除（定額控除）

連邦税法に定める標準控除（定額控除/standard deductions）（IRC 63条 c項）とは、納税者の申告資格（filing status）に応じて、あらかじめ税法で定められている一定額を所得控除できる制度である。すでにふれたように、⑥標準（定額）控除〔例えば、2011年について、独身の場合には5,800ドル、夫婦合同申告の場合には、11,600ドル〕の金額に満たない場合などが、この控除を選択する要件になっている。もっとも、夫婦個別申告を選択している場合で、他方の配偶者が項目別控除を選択しているときや、1暦年に満たない短期課税年の申告する場合などには、定額控除ができない。項目別控除（実額控除）を用いて課税所得（taxable income）を算定しなければならない（IRC 63条 c 項6号）。

標準控除（定額控除）は、標準基礎控除額（basic standard deductions）と標準加算控除（additional standard deductions）からなる（IRC 63条 c 項1号のAおよびB）。後者の標準加算控除は、65歳以上の高齢者、目の不自由な人に限り認められる。その額は、該当納税者1人につき標準基礎控除額に、単身者／夫婦個別申告および世帯主申告の場合は1,450ドル、夫婦合算申告／適格寡婦（夫）申告に場合は1,450ドルを加えた額である。

ちなみに、2010課税年の納税資格別の標準基礎控除額は、次のとおりである<sup>(72)</sup>。

---

(72) Available at: [http://www.irs.gov/publications/p501/ar02.html#en\\_US\\_2010\\_publink1000247612](http://www.irs.gov/publications/p501/ar02.html#en_US_2010_publink1000247612).

〔図表 I - 28〕 納税資格別の「標準基礎控除額」(2011年)

納税資格	控除額
・ 単身者／夫婦個別申告 (Single or married filing separately)	5,800ドル
・ 夫婦合算申告/適格寡婦 (夫)(Married filing jointly or qualifying widow (er))	11,600ドル
・ 世帯主 (Head of household)	8,500ドル

## ②項目別控除 (実額控除)

連邦個人所得税総申告数に占める項目別控除 (実額控除) を選択する納税者の割合は、30%前後で推移している<sup>(73)</sup>。見方を換えると、多くの個人納税者は、標準控除 (定額控除) を用いて確定申告をしているといえる。この背景には、低所得者層の増加、標準控除 (定額控除) 申告者 (non-itemizers) の方が還付申告に手間がいらぬなどの事情もある。

### (2) 具体的な項目別控除 (実額控除) 項目

連邦所得税における項目別控除申告者 (itemizers) は、確定申告の際に、様式1040「連邦個人所得税申告書」に加え、別表A「項目別控除明細書 (Itemized Deductions)」の提出を求められる。別表Aに盛られた具体的な実額控除項目は、次のとおりである。

〔図表 I - 29〕 連邦個人所得税申告書に盛られた具体的な「項目別控除」項目

医療費 (Medical and dental expenses)
納付税額 (Taxes you paid)
支払利子 (Interest you paid)
公益寄附金 (Gifts to charity)
災害および盗難損失 (Casualty and theft losses)

(73) See, Eric J. Toder and Carol Rosenberg, "The Share of Taxpayers Who Itemize Deductions Is Growing", Tax Notes (February 12, 2007) at 695.

勤務関連費用その他一定の雑控除 (Job expenses and certain miscellaneous deductions)
その他の雑控除 (Other miscellaneous deductions)
総項目別控除額 (Total itemized deductions)

### ①公益寄附金控除

アメリカにはさまざまな非営利公益団体 (non-profit charitable organizations) が存在する。これらの非営利公益団体は、一般に、収益事業（非関連事業）以外には課税されない。すなわち、本来の事業は法人税が原則課税除外である。しかし、その一方で、納税者が、これらの団体に対して支出した寄附金が一律、所得控除（寄附者が法人の場合には「損金算入」となる。以下同じ。）になるわけではない。適格公益団体 (qualified charitable organizations) に対して支出した寄附金に限り、一定の限度枠まで項目別控除で所得控除ができる (IRC 170条)。言い換えると、寄附者たる納税者は、控除対象となる寄附金の受入れができる団体に寄附してはじめて、法定比率まで控除できる。納税者は、適格公益団体以外にも寄附金を支出できるが、この場合には税引き後 (after tax) の所得から支出することになる<sup>(74)</sup>。

#### (a) 課税除外となる非営利公益団体と控除対象寄附金受入適格団体一覧

連邦税法や財務省規則は、公益団体の本来の事業から生じる「利益のいかなる部分も私的持分主または個人の利益に供されることがないこと」を条件に課税除外となる団体 (entities) を例示している。また、それら団体にうち、控除対象となる寄附金の受入れができる団体とできない団体とを一覧にすると、次のとおりである<sup>(75)</sup>。

(74) See, e.g., Vada W. Lindsey, "The Charitable Contribution Deduction: A Historical Review and a Look to the Future", 81 Neb. L. Rev. 1056 (2003).

(75) アメリカの非営利公益法人法制と税制について、See, Bruce R. Hopkins, *The Law of Tax-Exempt Organizations* (8th ed., Wiley, 2003). また、邦文による先駆的な研究

〔図表 I - 30〕 アメリカの免税団体の種類と連邦公益寄附金税制の概要

内国歳入法典〔条文〕	団体の種類	団体の目的(活動)	免税申請様式	年次報告書提出の有無	公益寄附金受入適格
501条c項1号	公共法人	合衆国の機関	なし	なし	○
501条c項2号	免税団体関連権原保有法人	免税団体の権原の保有	1024	990	×
501条c項3号	宗教団体、教育機関、公益(慈善)団体、公共安全試験機関、虐待防止団体、アマチュアスポーツ団体など	一般的公益(慈善)活動	1024	990 990-PF	○
501条c項4号	市民団体、社会活動団体など	コミュニティの福祉増進活動: 慈善・社会教育・レクリエーションなど(ロビイング〔政治〕活動ができる)	1024	990	×
501条c項5号	労働団体、農業団体、園芸団体など	労働条件の改善、品種改良、啓蒙活動など	1024	990	×
501条c項6号	商工会、商工会議所、事業者団体など	経営環境の改善、業界活動など	1024	990	×
501条c項7号	親睦団体	娯楽、レクリエーション、社交活動	1024	990	×

としては、拙著『日米の公益法人課税法の構造』(成文堂、1992年)、拙著『ボランティアの活性化と税制』(朝日大学、1993年)、雨宮・石村ほか『全訳カリフォルニア非営利公益法人法: アメリカNPO法制・税制の解説付』(信山社、2000年)参照。

501条c項8号	友愛団体	もっぱら会員のために宿泊施設を運営し、かつ、会員の死亡・疾病・事故の際に給付またはその他の福利を提供する活動	1024	990	○(ただし、501条c項3号に相当する目的を有する団体)
501条c項9号	任意従業者共済団体	加入者の死亡・疾病・事故の際に給付またはその他の福利を提供する活動	1024	990	×
501条c項10号	宿泊施設利用型友愛団体	もっぱら会員に宿泊を提供することをねらいに運営を行っており、かつ、本来の事業から生じる余剰金は501条c項3号目的に費消されること。ただし、会員の死亡・疾病・事故の際に給付またはその他の福利の給付をしていないこと。	1024	990	○(ただし、501条c項3号に該当する目的を有する場合)
501条c項11号	地方教員退職基金	退職後の福利給付を目的とした教員団体	なし	990	×
501条c項12号	地方共済生命保険団体	100%地域単位の共済生命保険団体の活動など	1024	990	×
501条c項13号	共益埋葬・霊園法人	共益・非営利法人形態のものに限る	1024	990	○
501条c項14号	州認可信用組合・相互信用組合	組合員への貸付	なし	990	×
501条c項15号	小規模相互保険会社・組合	会員への保険給付	なし	990	×
501条c項16号	農業協同組合、農業団体関連穀物取引金融法人	農協等の組合員の穀物取引活動にかかる金融取引活動	なし	990	×

501条 c項17号	失業補償給 付信託	失業補償給付信託を 目的としたもの	1024	990	×
501条 c項18号	従業者積立 年金信託	従業者の年金積立を 目的としたもの	なし	990	×
501条 c項19号	軍人団体		1024	990	△
501条 c項21号	炭塵肺給付 基金	炭塵肺による死亡・ 機能障害者に対する 補償に備え炭鉱経営 者が積み立てる基金	なし	990-BL	×
501条 c項22号	退会負担金 補償基金	雇用主複合年金基金 から退会する雇用主 の負担金を補償する 目的の基金	なし	990	×
501条 c項23号	退役軍人団 体(1880 年以前に創 設されたも の)	退役軍人への保険そ の他の給付を行う団 体	なし	なし	△
501条d項	宗教生活共 同団体	信仰に基づき、事業 活動、日常生活を行 う団体	なし	1065	×
501条f項	教育機関関 連協同組合 方式サービ ス団体	教育機関に投資サー ビスを行う協同組合	1023	990	○
501条k項	子ども保護 団体	子どもの保護にあた る団体	1023	990	○
521条a項	農業協同組 合団体	農産物などの取引・ 買入を行う団体	1028	990-C	×

[備考] ○=フル適用、△=一部適用、×=不適用

### (b) 主な非営利公益団体

これら各種非営利公益団体を整理し、主なものを掲げると、次のとおりである。



## 【図表 I - 31】 内国歳入法典に盛られた主な非営利公益団体の種類

- |  |
|--|
| ① 「公共法人」〔合衆国の機関〕（501条c項1号）<br>② 「宗教団体、教育機関、慈善団体、学術団体、公共安全試験機関、文芸団体、子どもまたは動物虐待防止団体、アマチュアスポーツ団体」〔一般的公益活動〕（501条c項3号）<br>③ 「市民団体、社会活動団体、地域従業者団体」〔コミュニティの福利増進活動〕（501条c項4号）<br>④ 「商工会、商工会議所、事業者団体など」〔経営環境の改善、業界活動〕（501条c項6号）<br>⑤ 「親睦団体」〔娯楽、レクリエーション、社交活動〕（501条c項7号） |
|--|

法典501条c項3号は、「公益団体」として、具体的に「もっぱら宗教、慈善、学術、公共安全の検査、文芸もしくは教育目的で、または子供もしくは動物虐待防止の目的で設立されかつ運営されている法人およびあらゆる地域共同募金体、地域共同体基金もしくは地域共同体財団」を列挙している。すなわち、「宗教団体」、「慈善団体」、「学術団体」、「公共安全検査団体」、「教育団体」、「スポーツ競技団体」、「子供・動物虐待防止団体」および「地域共同募金体、地域共同体基金、地域共同体財団」を掲げている。

## （c）公益増進団体と私立財団

内国歳入法典(IRC)は、さらに、これらの団体を、その公益度に応じて、「公益増進団体 (public charities)」と、「私立財団 (private foundations)」に分類している<sup>(76)</sup>。

「公益増進団体」にあてはまる501条c項3号団体に支出する寄附金限度額を高く設定している。一方、「私立財団」にあてはまる501条c項3号団体に支出する寄附金限度額を低く設定している。これにより、差別化をはかっている。

内国歳入法典 (IRC) は、「公益増進団体」と「私立財団」とを具体的

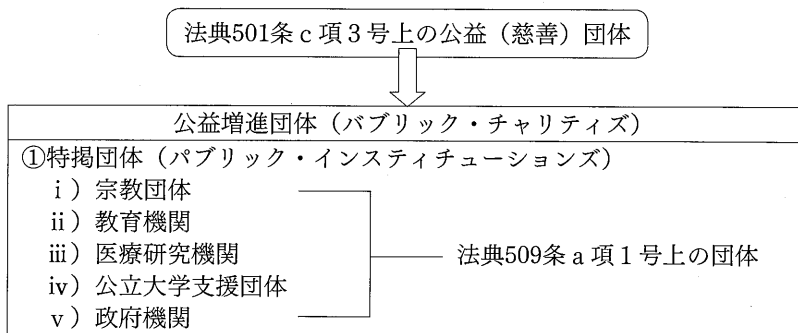
(76) See, generally, Bruce R. Hopkins & Jody Blazek, *Private Foundations* (2nd ed., 2003, Wiley).

に定義していない。単に、「私立財団」とは、「公益増進団体」以外の団体と消極的に定義するにとどまる。一般に「私立財団」カテゴリーに該当する501条c項3号団体の典型としては、特定企業の支配色の濃い“企業財団”や特定家族が支配する“家族財団”などをあげることができる。「私立財団」カテゴリーに該当する501条c項3号団体に対しては、その投資収益ないし不適切な投資活動などを対象に一定の規制税(intermediate sanctions)が課される。また、この規制税は、団体内部者の自己取引などにも課される<sup>(77)</sup>。

内国歳入法典 (IRC) は、「私立財団」カテゴリーに該当する501条c項3号団体を、さらに、「事業型私立財団 (private operating foundations)」と「助成型私立財団 (private non-operating foundations)」に区分する。

この区分は、「私立財団」のうち、公益性が高くみずから積極的に公益事業を推進しようという意欲のある“事業型”と、そうでない“助成型”とを差別化することにねらいがある。事業型と認定されることの最大のメリットは当該団体に対して支出された寄附金が優遇されることにある。

〔図表 I - 32〕 公益増進団体と私立財団の区分



(77) See, generally, Bruce R. Hopkins & D. Benson Tesdahl, *Intermediate Sanctions: Curbing Nonprofit Abuse* (Wiley, 1997).

②第一種公的出捐団体 ②～a 地域共同体財団 (地域共同体信託)	法典509条 a 項 1 号上の団体
③第二種公的出捐団体	法典509条 a 項 2 号上の団体
④公益増進団体後援団体	法典509条 a 項 3 号上の団体
⑤公共安全試験団体	法典509条 a 項 4 号上の団体

公益増進団体 (①～⑤) に該当しない場合)

私立財団 (プライベート・ファウンデーション)	
①事業型私立財団 (プライベート・オペレーティング・ファウンデーション)	②非事業型私立財団 (プライベート・ノンオペレーティング・ファウンデーション)
法典4942条 j 項 3 号上の区分	

(d) 寄附金控除・損金算入限度額のあらまし

公益増進団体ならびに事業型私立財団および非事業型私立財団に関する連邦税法上の寄附金控除・損金算入限度額のあらまきは、図示すると、次のとおりである。

〔図表 I - 33〕 連邦税上の「公益増進団体」および「私立財団」への寄附金控除・損金算入限度額

項目	種類	公益増進団体		私立財団	
		事業型	助成型	事業型	助成型
個人の寄附金控除 (現金) (評価性資産) 遺贈への控除		50%まで 原則30%まで 全額		50%まで 原則30%まで 全額	30%まで 20%まで 全額
法人寄附金損金算入限度額 (現金)		課税所得の10%まで  課税所得の10%まで (ただし、代替ミニマム税の適用ある場合もあり)		同左  同左	同左  同左

投資収益課税	なし	2%	2%
公益性確保のため の各種規制税	あり	あり	あり

〔備考〕\*公益増進団体 (public charities) に支出した寄附金にかかる控除・損金算入は、公共安全試験団体 (IRC 509条 a 項 4号) には適用なし。

\*\*個人の寄附金控除は、調整後総所得 (AGI=Adjusted Gross Income) をもとに計算される。

### (e) 非営利公益災害支援団体による被災者支援活動

アメリカでは、災害が起きると、いわゆる「民間災害支援団体 (disaster relief organizations)」が真っ先に被災地を訪れその地に最後まで留まり献身的に被災者支援に携わる。これらの団体は、課税取扱上「非営利公益災害支援団体 (nonprofit charitable disaster relief organizations, or, nonprofit charitable organizations providing disaster relief)」とも呼ばれる。しかし、実際には、このような特定団体があるわけではなく、その多くは、法的には内国歳入法典501条 c 項 3号に該当する団体である。

通例、民間災害支援団体による被災者支援は、①既存の団体を活用する方法<sup>(78)</sup>と②新規に災害支援団体を設立して課税庁 (IRS) から免税資格を得る方法とがある。

既存の団体は、IRSから事前の承認なしに被災者支援活動プログラムを立ててそれを実施することができる。ただし、この場合には、その団体の年次報告書 (annual return) にその活動の詳細を記してIRSに提出する必要がある。一方、9.11同時多発テロ事件 (9/11 Terrorist Attack) が発生したときには、「9.11被災ニューヨーク消防士救済基金 (New York Firefighter's 9-11 Disaster Relief Fund)」、「ニューヨーク・タイムズ困窮者基金 (The New York Times Neediest Cases Fund)」のような新規の団体が組織されている<sup>(79)</sup>。

(78) Available at: <http://philanthropy.com/stats/giving/911corp.htm>.

(79) See, Robert A. Katz, "A Pig in a Python: How the Charitable Response to September 11 Overwhelmed the Law of Disaster Relief", 36 Ind. L. Rev. 251 (2003). Also, see,

非営利公益の民間災害支援団体が積極的に被災者支援に携わるには、潤沢な原資や物資、大量のボランティアを含む人的資源が要る。言い換えると、これらの団体にとり、被災者支援に必要な金銭や資産の寄附、人手を確保するには、政府そのた助成機関からの直接助成（補助金等）の受入はもちろんのこと、税制上の支援措置が要となる。なかでも、所得控除・損金算入対象の寄附金受入適格、さらにはボランティアが自己負担した奉仕活動参加諸経費（unreimbursed out of pocket expenses in giving services）への寄附金控除の適用基準の拡大・明瞭化が重い意味を持つ。

その一方で、非営利公益の民間災害支援団体が被災者支援活動の一環として税制上のインセンティブ（寄附金控除・損金算入措置）を活用して資金や物資を集め、それらを目的外に利用するのを防止することは重要である<sup>(80)</sup>。事実、過去の大震災に関し民間災害支援団体が被災者に提供した資

---

M. Ann Wolfe, "Report for Congress: Homeland Security: 9/11 Victim Relief Funds" (Congressional Research Service, The Library of Congress, March 27, 2003). Available at: <http://www.law.umaryland.edu/marshall/crsreports/crsdocuments/RL31716.pdf>.

- (80) 非営利公益の民間災害支援団体が募金活動をする場合には、募金場所となる州や地方団体によっては、募金主体に募金活動をするに先立っては法律や条例（fundraising regulations）により、州法務長官（Attorney General）そのた規制機関に届出や報告を義務づけるかたちで警察規制を行っている場合もある。これらの法律や条例は、募金に先立ち、調達した資金の使途目的を明確にするように求め、目的外利用があれば制裁を課す仕組みになっている。したがって、こうした州では、団体が集めた寄附金を勝手に被災者支援目的に転用することは、目的外流用にあたり、制裁の対象となるおそれも出てくる。もっとも、こうした募金規制を実施している州法や地方団体の条例では、災害時においては、例外的に募金額を当初の目的から離れて被災者救援のために利用すること（例外的目的外利用）を認める規定を置いていることが多い。See, generally, Bruce R. Hopkins, *The Law of Fundraising* (4th ed., Wiley, 2009). 一方、連邦課税庁（IRS）は、250ドル以上を支出した寄附者に対し領収書を発行するように募金団体に義務づけている。なお、パーティ形式で寄附金を募る場合には、飲食代を差し引いた額が、寄附金額となる。寄附者は、連邦所得税の計算にあたり寄附金控除を受けようとする場合で、一回の寄附額が250ドルを超えるときには、寄附を受ける団体からその旨の「確認書（written acknowledgement）」を受け取るように求められる。また、団体は、寄附者の一回の支払が75ドルを超える金額と交換に物品ないしサービスを提供する場合には、「内訳書（written disclosure）」を渡すように義務づけられている。したがって、例えば、団体が100ドルのパーティ券で寄附金を募る場合で、飲食代と記念品で30ドル、残り70ドルは寄附金控除の対象となるとする。この場合、実質的な寄附金額は75ドル以下で

金や物資などの私的流用、横流し等を防止することや、緊急の必要性がなくなっているにもかかわらず被災者の家事目的に消費されたりした例は数多く報告されている<sup>(81)</sup>。アメリカの場合、民間災害支援団体が被災者向けに提供した資金や物資の目的外利用を防止し、適正配分や公益的な費消などの面からのコンプライアンスを確保するための政府規制については、連邦課税庁 (IRS) がその任にあたっている。また、IRSによるコンプライアンス状況を監視する任務を連邦政府検査院 (GAO=Government Accountability Office) や連邦議会 (U.S. Congress) が担っている<sup>(82)</sup>。

#### (i) 被災者支援と民間災害支援団体の免税適格維持要件

非営利公益の民間災害支援団体が被災者支援活動を行う場合、内国歳入庁 (IRS) は、民間災害支援団体が適正に被災者支援活動を実施できるようにとの配慮から、さまざまな公的刊行物 (publications) を公表している。これらを読めば、民間災害支援団体が、支援活動にあたって順守すべき積極要件や消極要件、基準などが分かる。これら公的刊行物に記された要件

---

あっても、寄附者の1回の支払が75ドルを超えることになるので、内訳書を発行し、パーティ券の購入者 (寄附者) へ手渡さなければならない。See, IRS, Charitable Contributions: Substantiation and Disclosure (Publication 1771). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p1771.pdf>.

(81) See, generally, Note, "Compassion without Competence: Mandating a Financial oversight Committee in New Disaster relief Nonprofit organizations", 74 Brooklyn L. Rev. 1253 (2009). Also, see, Government Accountability Office, Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Continued Findings of Fraud, Waste, and Abuse: Testimony before the Committee in Homeland Security and Government Affairs, U.S. Senate (AGO-07-252T, December 6, 2006). Available at: <http://biotech.law.lsu.edu/katrina/govdocs/GAO-07-252T.pdf>. Government Accountability Office, Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Prevention Is the Key to Minimizing Fraud, Waste, and Abuse in Recovery Efforts: Testimony before the Committee in Homeland Security and Government Affairs, U.S. Senate (AGO-07-418T, January 29, 2007). Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d07418t.pdf>.

(82) GAOによる連邦緊急事態管理庁 (FEMA) や同庁が所管する国民洪水保険プログラム (NFIP=National Flood Insurance Program) に対する検査報告について詳しくは、本稿第2部8参照。

や基準などを簡潔にまとめて図説すると、次のとおりである<sup>(83)</sup>。

〔図表 I - 34〕 民間災害支援団体の被災者支援と寄附金受入適格維持要件

<p>非営利公益の民間災害支援団体（以下「団体」）が個人被災者を支援する場合の基準</p>
<p>団体が個人被災者を支援する活動は、原則として、公益活動にあたるものとする。その理由は、被災者支援は、人間を困窮状態から救出する活動であるからである。団体は、公益増進の視点から支援を必要とする人たち、すなわち「公益的支援対象集団（charitable class）」に対し公平かつ適切に支援活動を推進しなければならない。ここでいう「公益的支援対象集団」とは、団体から支援を受ける資格があるグループとしての個人をさす。したがって、団体が提供する公的支援から利益を享受する被災者は、自治体、州全体におり、個々に特定できない場合もあり得る。しかし、団体が、災害発生以前に、災害発生時に支援の対象とする個人の集団を特定している場合、例えば一企業が出捐して設立した団体がその企業に雇われている従業員やその家族のみを対象とした災害支援プログラムを策定しているような場合には、公益目的に資する活動とはいえない。また、火災に伴う特定少数者を対象とする支援活動も同様である。言い換えると、団体が救済の対象とする個人集団は、不特定多数者であるように求められる。</p> <p>被災者支援は、その時点でのその被災者のニーズや困窮度についての客観的な評価基準（needs or-distresses based test）に基づいて提供しなければならない。IRSによると、ここでいう「ニーズ・困窮度評価基準」とは、「緊急」時における「常識」と「同情・共感」を優先して適用するルールとされる。</p>
<p>団体は被災した個人に自動的に支援を提供してはならない</p> <p>個人が特定災害の被災者であり、かつ、緊急のニーズ・困窮度基準を充たしているとしても、自動的に支援を受ける権利を有すると解してはならない。すなわち、団体は、水害で損壊した保険を掛けていない住居を再建するため、あるいは、失業した所得を補てんするためなどのかたちで被災者に対し緊急に支援を実施する場合には、被災した事実に即して自動的に支援を受ける権利を与えることとしてはならない。これは、とりわけ、支援に費消する資金が、被災者支援に必要な額を超えている場合には、重い意味を持つ。団体は、資金を配分・費消するにあたり、</p>

(83) Available at: <http://www.irs.gov/charities/charitable/article/0,,id=149908,00.html>. IRS, Disaster Relief, Providing Assistance through Charitable Organizations (Publication 3833). Available at: <http://www.irs.ustreas.gov/pub/irs-pdf/p3833.pdf>.

団体を設立した公益目的、その公益増進活動、および、各被災者の特別のニーズや財政力などを勘案しなければならない。

#### 団体が被災者を支援することができる種類の支援とは

団体は、被災者に対して、短期(緊急)支援に加え、長期支援を行うことができる。この場合、被災者に対しては、必要不可欠なもの、例えば、食糧、衣類、住居、移動手段、医療支援(精神カウンセリングを含む。)を提供することができる。支援は、現金や物品、サービス交換券のかたちで提供することもできる。短期(緊急)支援の場合には、被災者の家計や財政状態にかかわらず支援をすることができる。一方、長期支援については、被災者の預貯金の引出し可能性、給与、保険金などを考慮して提供しなければならない。

#### 団体は被災した営利企業を支援できるか

団体は、次のような被災者に対する支援を行う場合には、公益目的に資するものとされる。①災害により財政的に困窮その他被災した個人事業主を支援する場合、②悪化した地域社会を復興する場合、③政府の責務の緩和につながる場合。

このことから、団体が被災した営利企業に対する支援を行う場合、公益目的に資するものと判断されるためには次のような要件にあてはまる必要がある。①その支援が公益目的を遂行する合理的な手段であること、および、①私益の増進が、公益目的の遂行に付随する程度のものであること。この場合において、被災した企業が、存続能力を回復できている、または、新規の企業を自力で誘致できるようになっているときには、団体からの支援は不適切とされる。したがって、団体は、企業の支援を行う場合には、どの時点で支援を打ち切るべきなのか、事前に具体的な基準と手続を策定するように求められる。

【事例】竜巻(トルネード/tornadoes)の通過に伴い、商業地区の中心部が大きな被害を受けた。この場合、団体が、その地区の道路、歩道、公園、下水道、水道など社会基盤の補修・再建のための資金を提供して支援できる。なぜならば、こうした支援は、コミュニティの再建に努めるといふ団体の公益目的に資するものと考えられるからである。この場合、この被災した商業地区の企業に対する利益は、公益目的の遂行に付随する程度で供与されるものといえるからである。

#### 団体は支援活動にかかる資料を適切に保存しなければならない

団体は、他の団体へ被災者支援資金を提供する場合、または、自己が被災者支援活動を実施する場合には、原則として①実施した公益的な支援活動の種類や内容と被災者のニーズとの評価、②支援対象の選定基準や支援者に氏名や所在地、③支援者と執行役、理事もしくはその他の幹部従業員または主要寄附者との関係、④支援額や日時、⑤支援対象者を選定する委員会の構成を含む、必要かつ適切な情報を資料(appropriate



documentation) として保存しなければならない。ただし、団体自らが被災者支援活動を行う場合で、それが短期(緊急)支援であるときには、実施した公益的な支援活動の種類や内容、対象者数など簡潔な資料の保存で足りる。

団体は、支援活動を年次報告書に記載しなければならない

団体は、被災者支援活動を行った場合、連邦税法上の公益増進団体 (public charity) にあたるか私立財団 (private foundation) にあたるかを問わず、連邦課税庁 (IRS) に年次報告書 (annual return) を提出するように求められる<sup>(84)</sup>。

## (ii) テロリズム犠牲者支援税法による被災者支援特例

2002年1月23日に、2001年テロリズム犠牲者支援税法 (VTTRA=Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001) (以下「2001年」ともいう。) が、当時のブッシュ大統領の署名を経て、発効した。2001年法は、本来、9.11同時多発テロ事件の被災者に対する緊急支援、さらには被災者の闘病や死亡を支援することがねらいである<sup>(85)</sup>。その後、連邦税法典(IRC)に139条〔災害支援給付金 (Disaster relief payments)〕として挿入され、2001年9月11日以後の終了する課税年から適用された。139条は、雇用主が後援した災害支援団体 (employer-sponsored charities) その他災害救援目的の法人等が被災者支援のための各種給付を行う場合の課税取扱ルールを大きく変えた。

139条に盛り込まれた被災者支援のための課税取扱特例の多くは、9.11同時多発テロ事件の被災者のみならず、広く適格災害の被災者にも適用される。したがって、民間の災害支援団体、寄附者などは、この課税取扱特例を理解しておく必要がある。

(84) Form 990, Return of Organization Exempt from Income Tax, Form 990-EZ, Short Form Return of Organization Exempt from Income Tax, or Form 990-N, Electronic Notice (e-Postcard) for Tax-Exempt Organizations Not Required To File Form 990 or 990-PF. Private foundations file Form 990-PF, Return of Private Foundation or Section 4947(a)(1) Nonexempt Charitable Trust Treated as a Private Foundation.

(85) See, Ellen P. April & Richard Schmalbeck, "Post-Disaster Tax Legislation: A Series of Unfortunate Events", 56 Duke L.J. 51 (2006).

2001年法の制定以前から、民間災害支援団体は、その公益性を維持するためには、被災直後の緊急対応時を除き、被災者の経済的ニーズ (economic needs) に対応する活動に専念するように求められてきた。

この面について、2001年法の特徴は、民間災害支援団体が、被災者の経済的ニーズに加え、特例として精神的ニーズ (psychological needs) も含む広範な支援を提供できるように後押しした点にある。したがって、民間災害支援団体は、公益に資する活動の一環として、①小さな子どもを持つ生存配偶者が家庭に留まれるように必要な給付 (支援) を行うこと、②子どもが被災前と同等の教育環境を維持できるように必要な学費の給付 (支援) を行うこと、③住宅担保つきローンにつき支払の支援を行うこと、または、④被災家族の精神的衝撃を防止するために車のローン支払の支援を行うことなどが認められる。これらの活動は、従来、私的で家事的な支援を行うことにつながることから、公益に資する活動に専念するように求められる民間災害支援団体には認められないことであった。

精神的ニーズに基づく課税取扱特例の適用にあたり、給付 (支援) を行う適格災害支援団体 (以下「適格支援団体」という。) は、次の要件を充足するように求められる。

〔図表 I - 35〕 精神的ニーズに基づく課税取扱特例の適用要件

<p>適格支援団体が「善意 (good faith)」であること</p>
<p>「善意」とは、適格支援団体が公益目的を遂行するための最大限の努力を払ったうえで、この特例を適用することをさす。</p>
<p>適格支援団体が「合理的かつ客観的で恒常的に適用される基準 (a reasonable and objective formula that is constantly applied)」を適用すること</p>
<p>適格支援団体は、許容できないような私益供与が行われないように、分配額を含むあらゆる関連する事情を勘案して策定された客観的な分配基準を用いなければならないことをさす。</p>

なお、適格支援団体は、こうした課税取扱特例基準に適合するかたちで被災者に給付（支援）を行った場合、その団体の公益目的に資する支払として取り扱われる。もっとも、適格支援団体は、この特例基準を適用するように義務づけられていない。したがって、従来からの基準に基づいて被災者支援活動を行うことができる。

この課税特例は、適格支援団体が連邦税法上の公益増進団体（public charity）にあたるか私立財団（private foundation）にあたるかを問わず、一律に適用される。このことから、特定企業が自らの従業者やその関係者を対象に給付（支援）を行うことをねらいに、雇用主が後援した私立財団にあてはまる適格支援団体も、この課税取扱特例を享受できる。言い換えると、こうした適格支援団体が利害関係者に対して給付（支援）を行ったとしても、私立財団の適格を有する災害支援団体の自己取引（self-dealing）に対する規制税（excise tax/IRC 4941条）を課されることはない<sup>(86)</sup>。

一方、IRC139条〔災害支援給付金〕は、雇用主から特定災害で被災した個人への支援給付金（特定災害関連経費への支払金）を非課税とし、かつ、雇用税および源泉税の対象から除外する旨を規定している。その一方で、雇用主は、当該支払金を所得計算上費用として差し引くことができる旨を規定している。この点については、後に詳しく述べる<sup>(87)</sup>。

#### （f）役務提供に伴い負担した費用

救貧プログラム、被災地での災害救援などのボランティア活動に参加するとする。この場合、ボランティア活動にかかる役務提供（無償労働）の金銭評価相当額（value of time and services）は所得控除の対象とはならない。なぜならば、税法理論上、無償行為（volunteer services）は課税ベースに含めないことになっているからである。

---

(86) See, generally, Bruce R. Hopkins & D. Benson Tesdahl, *Intermediate Sanction: Curbing Nonprofit Abuse* (Wiley, 1997).

(87) 本稿第2部8参照。

しかし、ボランティア活動参加者は、自らの役務提供に関して、その額はともあれ、さまざまな自己負担が強いられる。例えば、自宅から活動先までの往復の交通費、旅費、食事費、宿泊費、参加用被服費その他の自弁の奉仕活動参加諸経費（unreimbursed out of pocket expenses in giving services）が典型といえる。連邦税法は、この種の自弁の費用で実費弁償（支払精算）されないものについては、参加しているボランティア・プログラムを組んだ団体が公益寄附金控除の対象となる寄附金の受入れが認められている公益団体（以下「適格ボランティア団体」ともいう。）であるときには、当該費用を適格ボランティア団体に対する寄附金の支出とみなして、参加している納税者が寄附金控除を受けることを認める。すなわち、適格ボランティア団体のプログラムに応じるかたちで参加し、その結果自己負担することになった費用について、当該参加納税者は、自己の所得税確定申告の際に、調整総所得（AGI）の公益寄附金の適用上限額（50%または30%）まで控除することができる（財務省規則 § 1.170A-1(g)）。ただし、寄附金控除が項目別控除選択者（itemizer）にしか認められないことから、標準控除（定額控除）を選択する参加納税者には適用がない。

(i) 自弁の奉仕活動参加諸経費項目が所得控除対象となる要件

自弁の奉仕活動参加諸経費が所得控除対象となるには、当該費用が、次の要件を充たす必要がある。

〔図表 I - 36〕 自弁の奉仕活動参加諸経費項目が所得控除対象となる要件

・ 適格ボランティア団体から実費弁償（支払精算）を受けていないこと
・ 役務の提供に直接関連する費用であること
・ 当該費用は納税者が提供した役務に必要なものに限定されること
・ 当該費用には、個人的（家事的）なものでないこと

## （ii）主な経費項目にかかる所得控除対象額の計算

自弁の奉仕活動参加諸経費は、ボランティア活動の種類により異なる。ここでは、ボランティア活動に共通して生じる主要な経費（費用）、すなわち「旅費・交通費（Travel and transportation expenses）」、「車輦関連費用（Car expenses）」、「制服・作業着購入費（Expenses for work cloths and uniforms）」に的を絞って、その計算について、図説する。

### 〔図表 I - 37〕 主な経費項目にかかる所得控除対象額の計算

**旅費・交通費（Travel and transportation expenses）**：ボランティア活動参加者である納税者（以下「納税者」という。）は、原則として、適格公益団体のプログラムに応じて役務提供をするために自宅から離れる（出張の）間に生じる旅費や交通費は、自己の所得税申告にあたり、寄附金として控除できるものとする。ただし、この場合、その出張は、レクリエーション、レジャー、休暇が主たる目的のものであってはならない。言い換えると、出張にある程度の遊行為伴っていてもそれが著しい程度のものでなく、ボランティアの役務提供が実質的かつ本来の任務であることが明らかであるとすれば、否認されることはない。また、出費は、納税者が直接支出したものはもちろんのこと、間接的に支出したものでよい。間接的に支出したものは、納税者がいったん公益団体へ支出し、当該公益団体が必要な支払をするかたちをさす。なお、納税者が、適格公益団体のプログラムに応じてボランティアの役務提供を行う際にベビーシッター（子守）を雇ったとしても、その出費は寄附金控除の対象とならない。

《旅費・交通費の範囲》例えば、次のような出費が、該当する。①飛行機代、電車代、バス代、②自家用車輦関連費用、③空港または駅と宿泊するホテルとの間で支払ったタクシー代などの交通費、④宿泊代、および、⑤食事代など。ただし、注意すべきことは、これら自弁の奉仕活動参加諸経費は、給与所得者の勤務関連費用（business related expenses）と同じ基準ではないことである。

**車輦関連費用（Car expenses）**：納税者は、適格公益団体のプログラムに応じた役務提供にあたり、自己の車輦を利用する場合、自己の所得税申告にあたり、次のいずれかの方法で算出した費用を控除できる（IRC 170条 j 項）。①実際にかかった燃料費（actual expenses）または②簡便な標準マイルレッジ・レート（SMR=standard mileage rate）〔1 マイルあ

たり14セント] (IRC 170条 i 項)。ほかに、駐車料金が控除の対象となる。しかし、一般的な修理・維持費・原価償却費・登録費・タイヤ購入費・保険料は、寄附金控除の対象とならない。

**制服・作業着購入費 (Expenses for work cloths and uniforms)** : 納税者は、適格公益団体のプログラムに応じた役務提供にあたり、制服・作業着・安全靴・ヘルメットなどを着装するように求められる場合、その購入および維持管理にあたり自己負担した費用を、所得税の申告において寄附金として控除できる (財務省規則 § 1.170A-1(g))。ただし、日常生活において着るような衣服の購入費は、寄附金控除の対象とならない。

**里親関連費 (Costs of being a foster parent)** : 納税者は、収益を得るのがねらいではなく、適格公益団体の里親プログラムに応じ、里親世話人 (foster care provider) として親族でない子女 (里子) を自宅に受け容れ世話をし、これに関連して負担した一定の費用については、自己の所得税申告にあたり、寄附金として控除できる。この場合、里親プログラムを実施している適格公益団体は、納税者が受け容れる里子を決定することになっている必要がある。納税者が負担した里親関連費を寄附金として控除するには、次の要件を充たすように求められる。①里子の食費、衣類代および世話に支出した自弁の費用であること、②当該出費は、主として適格公益団体の利益に奉仕していること。

これらの要件が課されることから、例えば、納税者が養子縁組を念頭に置きながら里子の世話人となっている場合には、自己利益をはかることがねらいと見られ、「適格公益団体の利益に奉仕していること」の要件を充足できない可能性が出てくる。なお、納税者が里子世話人として支出した費用が寄附金控除の対象とならない場合には、納税者の扶養家族として扶養控除 (dependency exemption) を受ける選択もあり得る (IRC 151条 c 項)<sup>(88)</sup>。

**捨てられた愛玩動物里親関連費 (Costs of being a feral pet foster parent)** : 2011年6月2日、連邦租税裁判所 (U.S. Tax Court) は、ジャン・バン・ダッセン 対 内国歳入長官事件 (Jna Van Dusan v. Commissioner of Internal Service) 判決<sup>(89)</sup>において、遺棄された動物保護を目的とするカリフォルニアに所在する適格公益団体 (IRC 501条 c 項 3号) に該当す

(88) See, IRS, Exemptions, Standard Deduction, and Filing Information (Publication 501, 2010). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p501.pdf>.

(89) Available at: <http://www.ustaxcourt.gov/InOpHistoric/VanDusen.TC.WPD.pdf>.

る団体)である「捨て猫去勢支援団体(Fix Our Ferals)」<sup>(90)</sup>の要請に応じ、70匹の捨て猫(feral cats)の里親世話人(feral pet foster care provider)となって活動してきた納税者が、捨て猫を自宅に受け入れ世話をし、これに関連して負担した一定の費用について、自己の所得税申告にあたり、寄附金として控除できると判示した。この判決によれば、震災その他飼い主の都合などで捨てられた猫や犬のような愛玩動物を支援する適格公益団体の要請に応じて里親世話人となり、自弁のペットフード代その他の養育費、シェルターの維持管理費、動物の移送代、治療費などは、自己の所得税申告にあたり、寄附金として控除できることになる<sup>(91)</sup>。

### (g) 評価性資産の寄附

納税者は、控除対象となる寄附金の受入れができる団体(適格公益団体)に寄附してはじめて、法定比率まで寄附金控除ができる。この場合、納税者が支出する寄附金は、現金(cash)である場合が多いが、必ずしも現金であるとは限らない。不用な衣類や家財、有価証券や土地・建物、古美術品などの有形の評価性資産、さらには、特許権や著作権のような知的財産権などの無形の評価性資産(appreciated property)である場合も少なくない。

このように、納税者が、適格公益団体に対し、含み益(含み損)のある現物資産(property)ないし評価性資産を寄附金として支出した場合に

(90) もっとも、愛猫団体であるFix Our Feralsは、捨て猫の里親になりたいボランティアを募集しているが、正規の捨て猫里親世話人プログラムを実施していない。このことから、捨て猫里親世話人となったボランティアが起こした自弁の里親世話費に関する寄附金控除をめぐる訴訟にかかる費用の支援はしない旨の方針を明らかにしている。Available at: <http://fixourferals.org/home/?p=725>.

(91) ただし、納税者が自分の責任で飼育する愛玩動物(resident pets)がいる場合には、費用を、飼い主がおらず引き取り世話をしている愛玩動物(foster pets)にかかる分と仕分けする必要がある。なぜならば、控除対象となるのは、引き取り世話をしている愛玩動物分に限られるからである。See, Amy Rossi, "Ammonal foster parents can now claim expenses for their pets". Examiner.com (June 16, 2011). Available at: <http://www.examiner.com/animal-welfare-in-philadelphia/great-news-for-animal-foster-parents-have-you-heard-about-this?render=print#print>.

は、所得控除の対象となる金額の計算にあたり当該資産の評価が問題となる。おおまかにいうと、原則として、1年以上保有した含み益のある株式や不動産などについては、「公正な市場価額 (fair market value)」を基に計算することになっている。一方、保有期間が1年未満の含み益(含み損)のある株式や不動産、さらには衣類や家財 (clothing and household items)、美術品などについては、その資産の税務上の簿価 (taxpayer's basis of the property/以下「税務簿価」という。)か、公正な市場価額のいずれかいずれか低い方の価額で評価することになっている。

#### (i) 現物資産の寄附にかかる評価の特例

納税者が現物資産を寄附した場合の税法上の評価方法は、寄附した現物資産の種類、寄附した資産に一部利害を有するか否か、適格公益団体の類型などにより異なる。連邦税法は、現物資産の評価基準を、次のような要因に基づいて設定している。

〔図表 I - 38〕 現物資産の寄附にかかる評価特例適用要因

**衣類や家財 (Clothing or household items) の寄附**：納税者は、衣類や家財を寄附しても、自己の課税所得の計算にあたり、原則として、その評価額を寄附金として控除できない。ただし、利用状態が良いものについてはその限りではない。ここで「家財 (household items)」とは、家具や備品、電化製品、器具、リンネル類などをさす。ただし、食料品、絵画、古物その他の技芸品、宝石や宝物、収集品などを含まない。

**車輜、船舶、航空機の寄附**：①控除額が500ドル超の場合：納税者は、適格公益団体へ適格車輜〔主として公道を走行する目的で製造された車輜〕を寄附し、かつ、控除額が500ドル超になる場合、(i) 当該車輜を受領した団体がその売却から得た総収入金額または (ii) 当該車輜を寄附した日の公正な市場価額 (ただし、当該車輜の公正な市場価額が税務簿価 (taxpayer's basis of the property) を超えるときに限る。) のいずれか低い方を評価額とする。②控除額が500ドル以下の場合：納税者は、適格公益団体へ適格車輜を寄附し、かつ、控除額が500ドル以下に



なる場合、(i) 500ドルまたは (ii) 当該車輛を寄附した日の公正な市場価額（ただし、当該車輛の公正な市場価額が税務簿価を超えるときに限る。）のいずれか低い方を評価額とする。

**剥製物 (Taxidermy property) の寄附**：納税者は、適格公益団体へ適格剥製物を寄附した場合、その税務簿価または公正な市場価額のいずれか低い方を評価額とする。税務簿価には、当該資産の作製、詰物、表装等にかかった費用のみを計上することができる。したがって、移送費や旅費は含めることができない。また、動物の捕獲・殺害等必要とした装備の購入費、さらには動物の捕獲や剥製にかかった役務提供（無償労働）の金銭評価相当額 (value of time and services) も、税務簿価に含めることはできない。なお、「剥製物」とは、①動物の全身もしくは一部を複製または保存する技芸作業 (work of art)、②動物の一つ以上の特性を再生するための作製、詰物、表装にかかる技芸作業、および、③死んだ動物の体の一部が入った技芸作業をさす。

**負担付資産 (Property subject to a debt) の寄附**：納税者は、適格公益団体へ担保ローンのような負担付き資産を寄附した場合、その公正な市場価額から、次の①・②の金額を差し引いた額を評価額としなければならない。①寄附後の期間に納税者に帰属し支払う（もしくは支払った）課税所得の計算上控除が認められる利子控除額、ならびに、②その資産が債券 (bond) のときには、(i) 寄附後の期間に納税者に帰属し支払う（もしくは支払った）課税所得の計算上控除が認められる利子控除額、または、(ii) 寄附前に納税者に帰属し受け取り（もしくは受け取ることになっており）、かつ、納税者の会計処理の都合上いまだに納税者の所得に含めていない利子額（債券割引額を含む。）の、いずれか低い方の額。これらの課税取扱は、負担付き資産に寄附において、課税所得の計算上控除が認められる利子控除と寄附金控除との二重控除を防ぐことがねらいである。

**財産権の一部 (Partial interest in property) の寄附**：納税者は、自己の保有（所有）する財産権の一部を寄附した場合には、当該権利の評価額について、原則として自己の課税所得の計算にあたり、寄附金として控除できない。したがって、例えば、納税者が10階建の事務所ビルを所有し、適格公益団体に対しその最上階の利用権 (right to use property) を寄附したとする。この場合、納税者は、当該ビルの所有権を維持していることから、当該権利の評価額について、自己の課税所得の計算にあたり、寄附金として控除できない。ただし、残余権 (remainder interest / リメインダー・インタレスト) 寄附スキームのような例外もある。すなわち、残余権寄附スキームにおいては、取り極めにより、寄附者（設

定者)である納税者が適格公益団体に現物財産を譲渡した後も、当該団体がその寄附者その配偶者その他の法的受益者に対し、生涯にわたり、引き続きその資産を利用させたり、年金額 (life income) を支払うことに同意するものである。寄附者は、寄附をした年に当該寄附財産について税務簿価と実勢価額 (公正な市場価額) の差額について譲渡所得課税を受けないメリットが享受できる。また、寄附者たる納税者は、自己の所得税の計算上、残余権の評価額について、寄附金として控除できる<sup>(92)</sup>。寄附者の死後あるいは特定された期間 (ただし、20年を超えてはならない。) 経過後、残余権は、公益団体に譲渡される<sup>(93)</sup>。

**有形動産の断片的な権益(Fractional interest in tangible personal property)の寄附**：納税者は、自己の保有 (所有) する有形動産の断片的な権益を寄附した場合には、当該権益の評価額について、原則として自己の課税所得の計算にあたり、寄附金として控除できない。なお、納税者が、有形動産の断片的な権益の寄附をした後に、追加的に残りの権益を寄附した場合などは別である。ここで、有形動産の断片的な権益の寄附とは、例えば、不可分の1枚の絵画について、毎年、3ヵ月間だけ、適格公益団体に該当する美術館が保有するというかたちの寄附などをさす。

**適格環境保全目的 (Qualified conservation contribution) の寄附**：納税者は、自己の所有する不動産の権益を、環境保全目的で活動する適格公益団体に寄附した場合には、当該権益の評価額について、原則として自己の課税所得の計算にあたり、寄附金として控除できる。適格環境保全目的の寄附は、適格団体へ支出されることが要件である。この場合、「適格団体 (Qualified organization)」とは、①政府機関、②公的に支援を受けた慈善、宗教、科学、技芸、教育等を目的とする団体、または、③専ら政府機関もしくは公的に支援を受けた団体の支配のもとにあり、かつ、その機関もしくは団体の利益増進のために活動する団体をさす。また、この種の団体は、寄附の目的である環境保全活動に参加しており、かつ、

(92) また、当該団体に寄附した当該資産の評価額は寄附者の個人財産に含まれないため、遺産税の義務が回避でき、遺産課税分の負担も軽減される。

(93) 日米とも、被相続人や相続人が重荷を回避する意味もあって、現金のよる単年度限りの単独寄附 (single gift) が最も一般的である。継続的・計画的寄附 (planned gifts) や生涯寄附 (lifetime charitable gifts) はいまだ発展途上にある。もちろん、この背景には、計画的寄附手続の複雑さに加え、老後への不安を含め将来への懸念などから継続的な寄附行為に対する躊躇もあることも否定できない。たとえ納税者に、子孫に美田は残したくない、あるいは自己が保有する資産を寄附して公益団体またはその活動に役立てたいという意思があるとしても、生前に自己の資産を寄附してしまうことは自己の現在の生活基盤を揺るがしかねず、素直に積極的になれない厚い壁があるのも事実である。アメリカにおける継続的・計画的寄附について詳しくは、See, e.g., Craig C. Wruck, *Planned Giving in a Nutshell* (2nd ed., FTE Services, 2010).

こうした責務を果たすに必要な力量を備えていなければならない。次に、「適格不動産権益 (Qualified real property interest)」とは、①納税者が有する鉱業権以外の不動産にかかる権益、②残余権益 (remainder interest) などをさす。さらに、「環境保全目的 (Conservation purposes)」とは、①一般大衆を対象とした戸外のレクリエーション、教育目的の土地の保全、②魚類、野生動物、植物の自然生息地それに類似するエコシステムの保全、③一般大衆が景観を楽しめないし連邦・州・地方政府の環境保全政策のもとで著しく公益の増進につながる農地や森林地など空間地の保全、④歴史的に重要な地域ないし認定された歴史的建造物の保全をさす。

**動産将来権益 (Future interest in tangible personal property) の寄附**

：納税者は、自己の所有する動産将来権益を、適格公益団体に寄附した場合には、当該権益の評価額について、原則として自己の課税所得の計算にあたり、寄附金として控除できる。

**棚卸資産 (Inventory) の寄附**：納税者が棚卸資産 (自己の事業において販売している資産) を寄附したとする。この場合、納税者が寄附金として控除できる金額は、納税者が寄附をする日の公正な市場価値か当該資産の税務簿価のいずれか低い方の額までである。

**特許権その他知的資産 (Patents and other intellectual property) の寄附**

：納税者は、自己の所有する特許権その他知的資産を、適格公益団体に寄附したとする。この場合には、当該資産の評価額について、原則として自己の課税所得の計算にあたり、公正な市場価値または税務簿価のいずれか低い方の評価額を、法定限度まで寄附金として控除できる。

**②勤務関連費等の控除**

アメリカの場合、給与所得者 (wage or salary income earners) は、給与所得の計算にあたり、自弁の出張旅費や交際費などの「勤務関連費用等 (Employment-related expenses, employee business expenses, job expenses)」を「勤務関連費用その他一定の雑控除 (Job expenses and certain miscellaneous deductions)」として実額控除することができる (財務省暫定規則 § 1.67-1T (a)(1)(i))。ただし、実額控除は、⑦項目別控除を選択できる給与所得者に限られ、⑥標準 (定額) で申告する給与所得者は選択できない。

すでにふれたように、事業所得者 (business income earners) の場合は、利益を稼得する活動から生じた費用または損失は、大きく (a) 事業活動から生じた費用または損失 (IRC 162条) と (b) 主に投資活動から生じた必要経費 (IRC 212条) とに区分し、(a) 事業活動関連損益については、⑤調整総所得 (AGI) 以前の段階で控除する。

これに対して、給与所得者は、事業所得者とは異なり、⑤調整総所得 (AGI) を算出する以前の段階で差し引くことはできない。言い換えると、給与所得者は、勤務関連費用について調整総所得 (AGI) から差し引くかたちで実額控除が認められる。すなわち、雇用主から実費弁償 (支払精算) されない職務遂行に通常必要とされる旅費交通費、教育訓練費、交際費、その他従業者が自弁の諸経費を、調整総所得 (AGI) から実額で差し引ける。ただし、当該経費の合計額のうち、納税者の調整総所得 (AGI) の2%適用下限額を超える部分が実際の控除の対象となる。

手続的には、給与所得者は、様式1040 (Form 1040) 「連邦個人所得税申告書」に、別表A「項目別控除明細書 (Itemized deductions)」の記載項目の一つである「勤務関連費用その他一定の雑控除 (Job expenses and certain miscellaneous deductions)」の欄に控除額を記載し、その計算を証明する様式2106「従業者勤務費明細書 (Form 2106: Employee business expenses)」<sup>(94)</sup>を添付して申告する必要がある。

#### (a) 控除対象となる勤務関連費用等の範囲

アメリカの場合、給与所得者は、⑦項目別控除を選択できる場合に限られるが、雇用主から弁償 (支払精算) されない職務遂行に通常必要とされる旅費交通費、教育訓練費、交際費、その他従業者負担の諸経費を「勤務関連費用等」として、調整総所得 (AGI) から実額で差し引ける。

(94) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f2106.pdf>. なお、雇用主から支払精算を受けていない場合には、簡易な様式2106-EZを用いることができる。

わが国の特定支出控除制度では、法令で限定列挙した特定項目について生じた経費が、定額の給与所得控除額を超えた場合に限り、給与収入から実額で当該経費額の控除を認める仕組みをとる（所得税法57条の2第2項）。

この点について、アメリカ税法では、実額（項目別）控除の対象となる「勤務関連費用等」は、限定列挙方式を採っていない。その具体的内容は、時代の要請を織り込むかたちで課税実務や裁判所の判断などを通じて明確にされてきている。例えば、最近では、給与所得者は、携帯電話その他の通信端末の自弁の利用料は、それらを保有することが雇用主の都合や雇用の条件となっていなくとも、雇用主が弁償（支払精算）しない限り、家事使用分の多寡に斟酌することなしに、勤務関連費用等として控除できることとされている<sup>(95)</sup>。

項目別控除を選択した給与所得者が調整総所得（AGI）から実額で差し引ける自弁の勤務関連費用等は、それぞれの職業により異なることから、きわめて多彩である。

「自弁の職務上の飛行機代（Airfares）」、「自動車故障救援団体会費（Auto club membership）」、「自動車関連出費（Auto expenses）」、「勤務関連図書（Books used on the job）」、「勤務先への貸付の焦げ付き（Business bad debt）」、「職務用に自弁で購入した携帯電話の償却費（Cell phone）」、「携帯電話料金の職務用負担分（Cell phone service）」、「自動車損害保険料（Car insurance premiums）」、「清掃代（Cleaning costs）」、「業界団体会費（Commerce association dues）」、「通勤費（Commuting costs）」、「自弁で購入し50%以上を職務用に使用するコンピュータの償却費（Computers）」、「外部会議旅費（Convention trips）」、「職務上必要な通信教育課程参加費（Correspondence courses）」、「雇用契約違反を原因とする損害賠償金

---

(95) IRS, Miscellaneous Deductions: For use in preparing 2010 Returns (Publication 529, 2010). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p529.pdf>.

(Damages paid to a former employer)」、「職務上必要な教育費(Educational expenses)」、「就職支援機関への支払費用 (Employment Agency fees)」、「設備費 (Equipment)」、「交際費 (Entertainment expenses)」、「職務上の海外渡航費 (Foreign travel costs)」、「事務用家具 (Furniture)」、「車庫賃貸料 (Garage rent)」、「燃料費 (Gasoline)」、「燃料税 (Gasoline tax)」、「贈答品費 (Gifts)」、「在宅勤務費 (Home office expenses)」、「宿泊費 (Hotel costs)」、「住宅探し費用 (House hunting costs)」、「事務用品費 (Instruments)」、「労働組合費 (Labor union dues)」、「洗濯代 (Laundry)」、「法務費 (Legal expenses)」、「出張先での交通費 (Local transportation)」、「滞在費 (Lodging)」、「雑誌購入費 (Magazines)」、「職業賠償保険掛金 (Malpractice liability premiums)」、「会費 (Membership dues and fees)」、「モーテル費 (Motel charges)」、「職務上の転勤費 (Moving expenses)」、「駐車料金 (Parking fees)」、「勤務上の出張に使用する旅券発給費 (Passport fees for business travel)」、「定期雑誌購入費 (Periodicals)」、「防護服購入費 (Protective clothing)」、「電車代 (Rail fares)」、「Reimbursed expenses」、「安全帽(Safety helmets)」、「安全靴(Safety shoes)」、「電話代 (Telephone calls)」、「通行料 (Toll charges)」、「工具類 (Tools)」、「出張旅費 (Travel expenses)」、「交通費 (Transportation expenses)」、「制服 (Uniforms)」、「組合費 (Union dues)」、「作業着購入費 (Work cloths)」など。

これら多様な勤務関連費用等をめぐっては、いわゆる「家事関連費 (mixed business and personal expenses)」について、勤務関連費用と家事費 (個人的な費用) の混在、的確な仕分けが税務執行上の課題となっている<sup>(96)</sup>。

---

(96) See, Thomas D. Griffith "The UCLA Tax Policy Conference: Efficient Taxation of Mixed Personal and Business Expense", 41 UCLA L. Rev. 1769 (1994).

### （b）主要な勤務関連費用等

実額控除の対象となる主要な「勤務関連費用等」としては、次のような費用項目があげられる。

〔図表 I - 39〕 主な勤務関連費用等の項目

・ 出張旅費 (Travel expenses)
・ 交通費 (Transportation expenses)
・ 交際費 (Entertainment expenses)
・ 贈答品費 (Business Gift expenses)
・ 労働組合費 (Union Dues)
・ 職業団体会費 (Membership fees and dues)
・ 専門誌、文具等

### （3）人的控除

納税者は、⑨課税所得 (taxable income) の算定にあたり、⑧人的控除 (allowance of deductions for personal exemptions) を差し引くことができる (IRC 63条 b 項 2 号、151条)。

人的控除には、納税者本人の控除 (exemption for the taxpayer) と、納税者の配偶者の控除 (exemption for the spouse) がある。また、納税者は、扶養家族、すなわち納税者の適格子ども (qualifying child、養子、継子、適格里子、兄弟姉妹、継兄弟姉妹およびこれらの者の直系卑属)、納税者の適格親族 (qualifying relative) についても、扶養控除 (dependency exemption) も差し引くことができる (IRC 152条 a 項)。

控除額は、毎年物価調整することになっている (IRC d 項 4 号)。2011 年について、一人あたり 3,700 ドルである。この額は、本人、配偶者、扶養すべての控除に共通である。

## (4) 税率、税額控除など

⑨課税所得に金額に応じて⑩超過累進税率を掛けて⑪税額を算定する(IRC 1条)。ちなみに、2011課税年について、⑩税率は次のとおりである。

〔図表 I - 40〕 2011-2012課税年の連邦個人所得税率表 (単位: ドル)

独身	夫婦合同申告	通常所得 / 短期資本 本利得	長期資本 本利得
《所得金額》	《所得金額》		
5,800以下	11,600以下	定額控除	
0~8,500以下	0~17,000以下	10%	5%
8,500超~34,500以下	17,000超~69,000以下	15%	5%
34,500超~83,600以下	69,000超~139,500以下	25%	15%
83,600超~174,400以下	139,500超~212,300以下	28%	15%
174,400超~379,150以下	212,300超~379,150以下	33%	15%
379,150超	379,150超	35%	15%

## (5) 税額控除、申告

算定された⑪税額から、各種⑫税額控除 (tax credits) [外国税額控除、老齢・障害者税額控除、子ども世話費税額控除、勤労所得税額控除 (EITC)、子ども扶養税額控除などの人的税額控除 (IRC 21条~35条)] を差し引き、さらに⑬源泉税額 (withholding income tax) や⑭予定納税額 (estimated tax payment) を差し引き、⑮納付税額または⑯還付税額を確定し (IRC 6401条 b 項、6402条)、原則として翌年の4月15日までに、自主的に確定申告をする<sup>(97)</sup>。

(97) 通常の所得税に加えて、納税者によっては、代替ミニマム税 (AMT=Alternative minimum tax) を申告・納付する必要がある。AMTは、当初、1986年に、納税者が非課税の所得項目や所得控除、税額控除など、いわゆる「租税優遇」につながる措置を利用して過大な節税につながる場合に、追加的に課税するねらいで、「追加ミニマム税 (add-on minimum tax on tax preferences)」として導入された。1986年に課税ベースが拡大され、現在にいたっている。個人に加え、法人、遺産財団、信託等も納税主体となる。個人の場合、一般に高所得者が対象となる。この租税導入の政策目的および課税の仕組み、課税ベース拡大 (改革) 動きに伴い、中・高所得層向けの個別の所得課税と化していることへの批判を含め、詳しくは、See, e.g., Gabriel Aitsebaomo, "The Individual Alternative Minimum Tax and the Intersection of the Bush Tax Cuts: A Proposal for Permanent Reform," 23 Akron Tax J. 109 (2008).



アメリカの連邦所得税制においては、税額控除（tax credits）は、大きく2つの類型に分けることができる。一つは、納税者が税額控除額を自己の税額の範囲内で差し引くことのできる仕組み（タイプ）のものである。したがって、この場合、その範囲を超える額はなかったものとされる。一般に「非還付（非給付）型の税額控除（nonrefundable tax credits）」と呼ばれる。もう一つは、税額控除額が自己の税額の範囲を超える場合、納税者は、この超えた額の還付（現金給付）を受けることができる仕組み（タイプ）のものである。一般に「還付（給付）型の税額控除（refundable tax credits）」と呼ばれる。ちなみに、非還付（非給付）型か還付（給付）型かを問わず、納税者の事業性の所得に関連する種類の税額控除を除いて、総称で「人的税額控除（personal tax credits）」と呼ばれる。

【図説 I - 41】アメリカ連邦個人所得税上の主な人的税額控除の類型

<p>①非還付（非給付）型の税額控除（nonrefundable tax credits）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・子どもおよび扶養税額控除（Child and dependent care credit）〔IRC 21条〕</li> <li>・老年および障害者税額控除（Credit for elderly and the disabled）〔IRC 22条〕</li> <li>・養子縁組費用税額控除（Credit for adoption expenses）〔IRC 23条〕</li> <li>・子ども税額控除（Child tax credit）〔IRC 24条〕</li> <li>・住宅ローン利子税額控除（Home mortgage interest credit）〔IRC 25条〕</li> <li>・生涯教育税額控除（Lifetime learning credit）〔IRC 25条のA第b項〕</li> <li>・その他新規市場開発税額控除（New market tax credit）〔IRC 45条のD〕、投資税額控除（Investment credit）〔IRC 46条〕、建造物再生税額控除（Rehabilitation credit）〔IRC 47条〕をはじめとした各種産業界向けの税額控除</li> </ul>
<p>②還付（給付）型税額控除（refundable tax credits）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・追加的子ども税額控除（Additional child tax credit）〔IRC 24条d項〕</li> <li>・アメリカ人機会向上税額控除（AOTC=American opportunity tax credit）〔IRC 25条のA第c項〕*</li> <li>・過払社会保障税額控除（Credit for overpayment of social security taxes）〔IRC 31条b項〕**</li> </ul>

- ・ 勤労所得税額控除 (EITC=Earned income tax credit) [IRC 32条] \*\*\*
- ・ その他

〔備考〕 \* 旧「HOPE奨学金税額控除/HOPE教育費税額控除 (Hope scholarship credits)」。ただし、AOTCは、2009年アメリカ人再生・再投資法 (American Recovery and Reinvestment Act of 2009) において時限措置 (2009~2010課税年) として導入された。その後、2010年12月に成立した2010年租税救済・失業保険再延長・雇用創出法 (Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010) 2012課税年まで継続・延長された。

\* \* こうした税額控除は、純粋に人的税額控除というよりも、たんなる税額の調整措置とみてよい。過払税額控除 (Tax credit for overpayments of tax) [IRC 36条] などと同じである。

\* \* \* EITCのほかにEIC (Earned income credit) の略称も使われる。

#### 4 総所得金額からの課税除外 (非課税)

国内歳入法 (IRC) は、増加につながる課税所得はすべて、納税者に総所得 (gross income) に加えることになっている。したがって、総所得はきわめて広く定義されている。その源泉を問わず、税法が特別に課税除外 (非課税) と規定する場合を除き<sup>(98)</sup>、あらゆる所得が総所得に加えられる。言い換えると、被災者が受け取る所得についても、税法やスタッフォード法その他被災者支援関連個別法でそれが課税除外とされていない限り、総所得金額に加えなければならない。現行税法は、被災者が受け取る一定の適格災害支援給付金 (qualified disaster relief payments) を、総所得から除外する旨を定めている (IRC 139条)<sup>(99)</sup>。

(98) 非課税所得の概要について詳しくは、IRS, Taxable and Nontaxable Income (Publication 525, 2010). Available at: <http://www.irs.gov/publications/p525/index.html>.

(99) 被災者が受け取る災害支援支払・給付が所得税の課税対象から除外されるとする。この場合、同時に、給与所得者にかかる雇用関連税 (payroll taxes, employment taxes) や、いわゆる「自営業〔従業者でなく連邦税法上も「給与」の稼得者ではない者〕にかかる自営業税 (self-employment tax)、さらには当該支払・給付にかかる源泉税もかからない。ちなみに、自営業税は、一般に、「社会保障・メディケア税 (social security and Medicare taxes)」と呼ばれる。正式には、連邦の高齢者 (退職者)、遺族および障害者保険 (OASDI=Old-Age, Survivors, and Disability Insurance) プログラムならびにメディケア (MHI=Medicare Health Insurance/高齢者・障害者向け健康保険) の保険料 (税) である。一方、雇用関連税とは、社会保障・メディケア税・失業税/保険料 (unemployment tax) の総称である。

このように、連邦税法は、あらゆる富の増加 (all accessions to wealth) は、それを除外する別段の取扱がある場合を除き、「所得 (income)」を構成するという原則を維持している (IRC 61条)<sup>(100)</sup>。その一方で、困難な状況に陥っている個人を支援するための政府からの福祉関連給付金 (general welfare payments) は、伝統的に「一般福祉の増進 (promotion of the general welfare)」、「公共の福祉の増進 (promotion of public welfare)」あるいは「社会福祉給付 (social welfare benefits) にあたる」との理由から、これを原則非課税とする原則を維持している<sup>(101)</sup>。したがって、災害関連支援に伴う被災者への給付が課税対象となるかあるいは非課税と取り扱われるかは、“一般的福祉目的”、“公共の福祉目的”があるかあるいは社会福祉給付にあたるかが基本的な判断基準となる<sup>(102)</sup>。

例えば、災害支援給付金 (disaster relief payments) は、一般的福祉に資するものであることを理由に非課税となっている (IRC 139条 a 項)。もっとも、課否取扱が時代により変遷する例もみられる。例えば、失業補償保険給付金 (unemployment compensation) が適例である。失業補償保険給付金は、当初、非課税となる福祉関連給付金あるいは社会福祉給付の性格を有するとして非課税とされた。ところが、1979年以降課否取扱が変更され、1987年以降、連邦税法は、所得を代替する (replacement for income) 性格を有するとして、全面的に課税対象に含めることになった (IRC 85条 a 項)<sup>(103)</sup>。このため、スタッフォード法 (1988年災害救援・

(100) See, *Commissioner v. Glenshaw Glass Co.*, 348 U.S. 426, at 431 (1955).

(101) 社会保障給付を連邦所得課税上どのように取り扱うべきかを含めて、See, Jonathan Barry Forman, “The Income Tax Treatment of Social Welfare Benefits”, 26 U. Mich. J.L. Reform 785 (1993).

(102) もっとも、こうした根拠・基準をもとに社会保障給付金を広く非課税とすることに対しては、かねてから課税ベースの侵食であるとの理由から批判のあるところである。See, e.g., Joseph A. Peckman, “Erosion of the Individual Income Tax”, 10 Nat'l Tax J. 1, at 13 (1957).

(103) See, Office of the Secretary, U.S. Dep't of Treasury, *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth: The Treasury Department Report to the President 54* (1984); The White House, *The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth, and Simplicity 49-56* (1985).

緊急支援法)などに基づく被災者支援目的での失業補償保険給付金も課税対象となる。失業補償保険給付金は、原則として、源泉所得課税の対象となっていない。このため、一定額以上の給付金を受領した者は、四半期ごとに予定納税 (estimated tax payments) するように求められる (IRC 6654条d項)。もっとも、納税者が求めれば任意で源泉所得課税 (voluntary withholding request/Form W-4V) を選択できる。

失業補償保険給付金とは対照的に、業務上の傷病 (personal injuries or sickness in the course of employment)、職業病 (occupational injury or sickness) を原因とする従業者に対する傷病補償給付金 (workers' compensation) については、1918年以来、これを非課税としている (IRC 104条a項1号)。しかし、従業者が受け取った年金 (annuity) や退職年金 (retirement pension) は、たとえ業務上の傷病が原因であるとしても、非課税取扱されない (財務省規則 § 1.1041(b))。

(1) 被災者向け災害融資、低利融資 (帰属利子) にかかる非課税取扱  
すでにふれたように、連邦個人所得税を計算する場合には、まず、①経済的利得を集積し、そのなかから、②非課税の所得項目 (exclusions) を除外する。これにより、計算の基礎となる③総所得 (gross income) を算出する。

ヘイグ・サイモン (Heig-Simons) の所得概念のもとでは、個人の所得とは、二つの時点における納税者の富の純増加額または純累積額 + 消費増加額としている<sup>(104)</sup>。

融資 (ローン) で入手した経済的利得について、債務者である納税者

---

(104) See, Robert M. Haig, *The Concept of Income: Economic and Legal Aspects* (Columbia University Press, 1921) at 1-28; Henry Simons, *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy* (University of Chicago Press, 1938) at 49; Boris I. Bittker, "A 'Comprehensive Tax Base' as a Goal of Income Tax Reform," 80 *Harv. L. Rev.* 925 at 932 (1967).

は、将来的には貸し手（債権者）に返済しなければならない。納税者は、融資に相応する経済的利得を増加させる一方で、返済義務の発生に伴う債務増加につながることから、その納税者の富の純増加につながらない。融資に伴う経済的利得の増加について、連邦税法は、それを総所得から除外する特段の規定を置いていないが、融資に伴う経済的利得は、法典（IRC）に幅広く定義された「総所得」の範囲から当然に除外される。

ほとんどの個人被災者向けの融資は、連邦が当該融資を支援し低利(low interest)で行われる。

融資に伴う経済的利得は、「総所得」の範囲から当然に除外されることから課税所得を構成しないのとは異なり、優先利率、低利適用の結果得られた通常市場利率との差額（帰属利子/imputed interest）は、原則として「総所得」に当たる（IRC7872条）。ただし「連邦、州（コロンビア特別区を含む。）または地方団体政府（またはその機関もしくは関連団体）が支援し、一般大衆を応募対象とした融資プログラム」から生じた帰属利子は、総所得から除外される（財務省暫定規則 § 1.7872-5T(b)(5)）。

## （2）被災者が受け取った受贈物のかかる非課税取扱

被災時、さらには復興時には、民間の非営利公益団体や信仰団体は、被災者向けに義援金の配布、救援物資の配布、食事に提供などに大きな力を発揮している。また、数多くのコミュニティ団体、市民ボランティアが、被災者に対して救援物資の配布、食事の提供、乗用車の相乗り支援、仮設住宅の提供、などに携わる。

このように、被災者が、民間の非営利公益団体や信仰団体、数多くのコミュニティ団体、市民ボランティア、篤志家から給付を受けた救援物資や現金（受贈物/gift）は、課税所得を構成するかどうかが問題になる。連邦税法（IRC）は、被災者が支援のかたちで受け取った現金や資産（物資）の価額は、課税対象となる「総所得」から除外している（IRC

102条 a 項<sup>(105)</sup>。「受贈物 (gift)」とは何かについて、法典 (IRC) も財務省規則 (Treasury Regulations) も、具体的に定義するところがない。この点、連邦最高裁判決では、受贈物であることの本質的な要素の一つとして、「私心のなく (detached) 利害を超えた高潔さ (disinterested generosity) ・ ・ ・ ・、人間愛、高配、称賛、慈善のような衝動にかられた行動」からの供与であることをあげている<sup>(106)</sup>。したがって、受贈物は、それが「総所得」に該当せず非課税として取り扱われるためには、条件付きであるとか、あるいは、対価の支払を期待して行われるものであってはならない<sup>(107)</sup>。

ちなみに、受贈物にかかる非課税措置は、雇用主から提供されたものは含まない (IRC102条 c 項)。ただし、当該受贈物が、非課税となる最低量の給与外給付 (*de minimis fringe benefit*) にあてはまる場合 (IRC74条 c 項)、あるいは従業者表彰金員 (IRC132条 c 項) にあてはまる場合は別である。また、会社・従業者の支配に服していない非営利公益団体 (public charity) から従業者に直接支払われた義援金 (給付金) は、非課税となる (Private Letter Ruling 2003-07-084)。

### (3) 災害支援給付金にかかる非課税取扱

従来から、アメリカでは、連邦議会が<sup>8</sup>、広域災害が起き大統領災害宣言が発布されたときには、特定地域を対象とした個別の緊急・臨時的措

(105) See, Danshera Cords, "Charitable Contributions for Disaster Relief: Rationalizing Tax Consequences and Victim Benefits", 57 Cath. U.L. Rev. 427 (2008).

(106) See, *Commissioner v. Duberstein*, 363 U.S. 278, at 285 (1960).

(107) 連邦租税裁判所の判決では、「支出者が反対給付を期待しないで出した義援金は、受贈物にあたる」と判示する (See, *RonyOn v. Commissioner*, T.C. Memo, 1984-623)。また、被災者支援団体から公正な市場価格を超える価額で物品を購入した場合、その差額は、支払者の寄附 (贈与) となる (See, *Veterans of Foreign Wars, Department of Michigan v. Commissioner*, 89 T.C. 7, at 42 (1987))。さらに、友人が人間愛、隣人愛の視点から提供した義援金は、非課税の寄附 (贈与) となる (See, *Kavoosi v. Commissioner*, T.C. Memo 1986-190)。

置〔特別の被災者支援税法の制定〕を講じてきた。例えば2001年の9.11同時多発テロ事件発生後に、連邦議会は、2001年テロリズム犠牲者支援税法 (VTTRA=Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001) を制定し、2001年9月11日以後の終了する課税年から適用した<sup>(108)</sup>。その後、2001年法に規定された改正点は、連邦税法典 (IRC) に139条として盛り込まれた。現在、IRC139条のもと、一定の「適格災害支援給付金 (qualified disaster relief payments)」は、被災者の課税所得から除外される (Revenue Ruling 2003-12)<sup>(109)</sup>。

#### ① 「適格災害支援給付金」の範囲

国内歳入法典 (IRC) 139条〔災害支援給付金〕は、「適格災害支援給付金 (qualified disaster relief payment) として個人が受領した金額は、総所得に算入しないものとする。」と定める。すなわち、適格災害支援給付金は非課税となる。非課税となる適格災害支援給付金の範囲は、次のように極めて広い (IRC139条b項1号～4号)。

#### 〔図表 I - 42〕 非課税となる「適格災害支援給付金」の範囲

・ 適格災害の結果生じた相当かつ必要な個人的、家族の、生活もしくは葬式の費用としての補てん金または給付金 (1号)
・ 適格災害に起因する個人住宅の修繕もしくは再建、または、当該修繕、再建もしくは交換に必要な範囲においてその内部の修理もしくは交換に要した相当かつ必要な費用としての補てん金または給付金 (2号)
・ 適格災害の結果生じた死亡もしくは身体的障害を理由に運輸事業者として交手段の提供または販売 (3号)、または、
・ 一般的な福祉を増進する目的で適格災害に関して、連邦、州または地方政府またはその機関もしくは関連団体が支払った金員 (4号)

(108) See, IRS Tax Relief for Victims of Terrorist Attacks (Publication 3920, February, 2002) : Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p3920.pdf>.

(109) Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-drop/rr-03-12.pdf>.

ちなみに、被災者は、実際に発生した費用について記帳義務を負わない。ただし、受領した支給給付金を当該災害の結果生じた負担に合理的に充当するように期待されている。

この非課税取扱は、重複支払を受けている場合ないし保険金で補てんされているのにもかかわらず支払を受けている場合などにおいては、否認される。また、この非課税取扱は、連邦司法長官がその災害の原因者（例えば、テロ攻撃や山火事的首謀者あるいは共謀者等）であると確認した個人に対しては適用がない（IRC139条e項）。

一方、失業補償あるいは事業上の損失を補てんするねらいで受領した給付金は、受領した課税年の総所得に算入しなければならない。

## ②「適格災害」の範囲

被災者は受け取る支援金が非課税となるには、「適格災害 (qualified disaster)」にかかるものでなければならない。「適格災害」の範囲は、次のように極めて広い（IRC139条c項1号～4号）。

### 〔図表 I - 43〕 非課税となる「適格災害」の範囲

・テロ行為もしくは軍事行為を原因とする災害 [692条c項2号で定義] (1号)
・大統領災害宣言関連災害 [1033条h項3号で定義] (2号)
・運輸事業者が関係する事故等を原因とする災害 (3号)、または、
・連邦、州または地方政府またはその機関もしくは関連団体が支援を保障することを決定した災害 (4号)

#### (4) 特定テロ災害による死亡に伴う所得に対する非課税取扱

2001年テロリズム犠牲者支援税法 (VTTRA) は、「特定テロリスト犠牲者 (specified terrorist victim)」として死亡した従業者（自営業者を含む。）に対して雇用主が支払った金銭（一回払かどうかは問わない。）を、その



者の総所得（GI）に含めないものとし、非課税措置を定める（IRC 101条 i 項）。

なお、非課税取扱となる「特定テロリスト犠牲者」とは、1995年4月19日のオクラホマシティ爆弾テロ、2001年9月11日に同時多発テロ、または、2001年9月11日から2002年1月日までの炭疽菌攻撃で死亡した従業員をさす（IRC 692条 d 項 4号）。ただし、この非課税措置については、適用対象を特定していない。このため、生存配偶者のような当該支払を受け取った者にまで適用あるのか疑問の残るところである。また、この非課税措置は、これら特定テロリスト犠牲者に限り適用あることから、他の災害犠牲者には適用されない。

ちなみに、この非課税取扱は、軍務に就き戦闘地域で死亡した者が稼得した所得を非課税とする措置（IRC 2201条 a 項・b 項）<sup>(110)</sup> にならって設けられたものである。

## 5 保険金にかかる非課税取扱

被害者（被災者）が保険会社等から受け取る保険金にかかる課税取扱は、（a）損害時（被災時）の生計費保障を目的とする保険契約、（b）住宅所有者との損害保険契約、（c）事業上の遺失利益・損失資産の補てんを目的とした保険契約のように、その種類により異なる。

### （1）生計費の補てん金

損害を受けた場合の生計費保障を目的とする保険契約が、主たる住宅が火災、悪天候その他の災害で損壊した場合、または、行政機関が損壊もしくは損壊のおそれがあることを理由にその主たる住宅に住むのを禁止した場合で、当該住宅への居住もしくは利用ができないことが原因で納税者も

---

(110) ちなみに、IRC 2201条は、2003年軍属家族支援税法（Military Family Tax Relief Act of 2003）により設けられたものである。See, IRS, Highlights: Military Family Tax Relief Act. Available at: <http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=118104,00.html>.

しくはその世帯に発生する生活費を保障もしくは補てんする目的で結ばれているとする。この場合、契約に基づいて支払われた保険金額は、原則として総所得から除外され、非課税取扱となる(IRC 123条 a 項)。ただし、その世帯の通常的生活水準の維持に必要となる額よりも過大な支払が行われるときには、当該過大部分は、その限りではない(IRC 123条 b 項)。一般に、非課税となる生計費とは、損害に起因して直接追加的に発生する費用である。例えば、仮住まいの住宅の賃料、自宅で食事をすることができないための通常その世帯で調理される程度の食事をとるために発生する外食費、その他被害者であるために必要となる出費である(財務省規則 1.123-1(a)(2))。

## (2) 損壊した資産へ支払われた保険金

損害保険 (causality insurance)<sup>(111)</sup> ないし災害保険 (disaster insurance, catastrophe insurance)<sup>(112)</sup> をかけていた資産が損害ないし災害により損壊

(111) 連邦議会予算局 (CBO=Congressional Budget Office) の解説によると、「損害 (causality)」と「災害 (disaster)」と分けてとらえている。したがって、厳密に言うると、例えば、「損害保険業者 (P&C insurer=Property and causality insurer)」は経済的損失を補償する損害保険 ((causality insurance) のサービス提供を業とする者であり、必ずしも天災 (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。2011年の9.11同時多発テロ (激甚人災) の際の保険金支払のときに問われた。See, CBO The Market for Property Insurance (September, 2002). Available at: <https://www.cbo.gov/doc.cfm?index=3787&type=0>.

(112) アメリカにおいては、相次ぐ激甚災害に、民間の損害保険会社 (P&C insurer) はハイリスクの住宅災害保険 (disaster insurance, catastrophe insurance) から次々と撤退している。住宅災害保険の無保険住民の急増 (catastrophe insurance exclusion) 対策のため、カリフォルニア、フロリダ、ルイジアナをはじめとした激甚災害発生が相次ぐ州を中心に、州関与の公的災害保険を導入している。また、リスクが高い洪水保険 (flood insurance) には、民間保険会社はほとんどタッチしていない。この間隙を埋めるねらいから、連邦所管の大規模洪水災害保険として「全国洪水保険プログラム (NFIP=National Flood Insurance Program)」がある。また、農業災害に特有の公的保険として「穀物保険プログラム (FCIP=Federal crop insurance program)」がある。したがって、被災納税者は、こうした公的性格の受取保険金も視野に入れて、保険金課税の取扱を精査する必要がある。この種の公的性格の強い災害保険制度について詳しくは、本稿第2部7参照。

し、当該資産の所有者である被害者ないし被災者が、損壊した資産を補償する保険金の支払を受ける権利を得たとする<sup>(113)</sup>。この場合、損害保険契約に基づいて、被害者ないし被災者が受け取った保険金は非課税とはならない。

連邦税法は、「財産の取引から生じた利得（gains derived from dealings in property）」を総所得に含めると定める（IRC 61条 a 項 3 号）。被害者ないし被災者が受け取った保険金は、「資産の取引（dealing in property）」ないし「実現の機会（realization event）」として取り扱われる。実現の機会があったとなると、被害者ないし被災者の所有する損壊した資産の調整税務簿価（adjusted basis in the property）を基準に、利得（gains）または損失（losses）を認識することになる。

受け取った保険金額が、損壊した資産の調整税務簿価を超える場合には、被害者ないし被災者は、その差額を「利得」として総所得に算入し、申告する必要がある。一方、当該保険金額が当該調整税務簿価を下回る場合には、その差額は「損失」となる。実現された損失が、損壊した居住用資産や個人用の資産から認識されている場合には、損害災害盗難損失控除を受けることができる（IRC 165条）。

ちなみに、連邦税法上、原則として、いかなる資産の取引で実現された利得または損失も、それを認識しないとする規定（non-recognition provisions）の適用がない限り、認識しかつ総所得に含まなければならない（IRC 1001条 c 項）。

### （3）事業上の遺失利益・損失資産補てん金

被害者である自営業者等が、事業上の遺失利益ならびに不動産および動産の損害を補てんする保険契約に基づいて補てん金の支払を受けたとす

---

(113) 住宅について損害保険契約を結んでいる場合、被害者は、被害後すみやかに受けた損失について保険金の支払を請求する必要がある。

る。この場合、被害者は、実際に被った損失額 (adjusted basis) を算定し<sup>(114)</sup>、その額を控除したうえで差額を、原則として、現課税年に総所得金額に算入しなければならない<sup>(115)</sup>。

## 6 災害失業支援給付金は課税

災害失業支援 (DUA=disaster unemployment assistance) プログラムは、大統領の大規模災害宣言を契機に失業し、かつ、通常の失業補償保険プログラムで補てんされない個人に対して週単位で災害失業支援給付金 (以下「DUA給付金」という。)を支給するものである。失業した日から給付され、大統領の大規模災害宣言の日から最大で26週間まで更新できる (スタッフフォード法410条)。大規模災害の直接の影響で失業した従業者 (自営業者も含む。) で、通常の失業補償保険給付が受けられない者が適用対象である。適格災害失業者となる要件は、図説すると、次のとおりである。

### 〔図表 I - 44〕「適格災害失業者」の範囲

- |  |
|--|
| ①被災地域に居住していた、その地域で働いていた、または、働く予定であった個人   |
| ②仕事もしくは就労場所がない個人、就労場所まで通勤ができない個人、就労場所が被災し働くことができない個人、または、災害による傷病で就労できない個人。なお、世帯主が災害で死亡したために、新たな世帯主となった者が仕事を求めている個人も、DUA給付金の適格者となる。 |

DUAは、連邦労働省 (U.S. Department of Labor) が、連邦緊急事態管理庁FEMAの協力を得て所管するプログラムである。連邦の負担で

(114) 土地以外の償却資産 (従業者としての職務を遂行するために使用する資産を含む。) の税務調整簿価 (adjusted basis in the property) は、当該資産の購入価額に改善価額を加算し、減価償却累積額および残存価額を減算して算出する。

(115) 受け取った保険金は、非自発的資産の買換要件を充足する場合など状況によっては、課税繰延べができる (IRC1033条、1031条)。

実施されている。連邦労働長官と被災州との間での協定に基づき、被災州の基金にDUA給付金が振り込まれ、州の失業保険担当機関 (State Unemployment Insurance agency) が被災した適格災害失業者へ支給する。

週あたりの最高給付額は、被災地域が所在する各州の通常の失業補償保険給付金の平均給付額の50%以内までで、具体的支給額については当該州の失業保険法の規定に基づいて決定される<sup>(116)</sup>。一般に、各州の失業補償保険給付金制度は、加入者本人の所得を基準にするプログラム (income-tested benefit programs) となっていることから、適格災害失業者へ支給されるDUA給付金額も異なる。

適格災害失業者は、DUAプログラムに従って受け取った給付金について、それを受け取った課税年の総所得に含めて連邦所得税の確定申告をしなければならない。なぜならば、連邦税法上、通常の失業補償保険給付金は、非課税ではなく、総所得に含め課税する取扱になっているからである (IRC 85条 a 項)。したがって、州は、UDA給付金を支給した場合、受給者と連邦課税庁 (内国歳入庁/IRS) に対して課税年において支給した総額を記した支払調書を送付する。

また、UDA給付金は、通常の失業補償保険給付金と同様に、原則として、源泉所得課税の対象となっていない。このため、一定額以上の給付金を受領した者は、四半期ごとに予定納税 (estimated tax payments) するように求められる (IRC 6654条 d 項)。もっとも、納税者が求めれば任意で源泉所得課税 (voluntary withholding request/Form W-4V) を選択できる。この場合、UDA給付金の受給者は、州に失業補償保険請求者所得税源泉プログラム参加届出書 (Notice of Unemployment Insurance Claimants Income Tax Withholding Program) [ただし、州により届出書類は異なる。] を提出する必要がある。こうした届出があると、州は、受給者に対

---

(116) See, U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, Disaster Unemployment Assistance (DUA). Available at: <http://workforcsecurity.doleta.gov/unemploy/disaster.asp>.

する各週のUDA給付金の支給の際に、支給額の15%を源泉徴収したうえで残りの額を給付することになる。

## 7 災害時食糧費支援プログラム(D-SNAP)給付への課税取扱

連邦農業省(USDA)の食糧栄養庁(FNS=Food and Nutrition Service)は、「補足的食糧費支援プログラム(SNAP=Supplemental nutrition assistance program)」<sup>(117)</sup>および「被災時補足的食糧費支援プログラム(D-SNAP=Disaster supplemental nutrition assistance program)[2008年9月30日までは「緊急フードスタンプ(政府支給食券)プログラム(Emergency food stamp program)」と呼ばれた。]事務を所管している。D-SNAPは、被災時に、被災者の申請に基づいて、食料品購入費(食料費)としてフードスタンプ(政府支給食券)を支給することがねらいのプログラム(FSP=Food stamp program)である。電子支給(EBT=Electronic benefit transfer)システムを活用するかたちでフードスタンプが支給される。

連邦所得税上、SNAPおよびD-SNAPで支給された食糧購入費は、非課税である。したがって、被災者は、確定申告にあたり総所得に含める必要がない。

多くの州では、売上税(sales tax)を導入している。通例、SNAPおよびD-SNAPで支給されたフードスタンプを使って購入できる課税物品やサービスについて売上税は非課税となる。ちなみに、D-SNAPで支給されたフードスタンプでは、嗜好品などは購入できない。購入できるのは食料品および自給用食糧を得るための耕作用種苗に限定される。

## 8 連邦所得税上の損害災害盗難損失控除制度

現1986年内国歳入法典(IRC=Internal Revenue Code of 1986)165条

---

(117) フードスタンプの沿革について、See, FNS, A Short History of SNAP. Available at: <http://www.fns.usda.gov/snap/rules/Legislation/about.htm>.

は、実額控除のできる個人に対して「火災、悪天候、難破その他の損害又は盗難（fire, storm, shipwreck, or other casualty, or theft）」から生じた損失（losses）について、所得から控除することを認める（IRC 165条 h 項）。加えて、大統領災害宣言が發布された大規模「災害から生じた損失（disaster losses）」についても所得から控除することを認める（IRC 165条 i 項）<sup>(118)</sup>。

この連邦税法に盛り込まれた「損害災害盗難損失控除（casualties, disasters, and thefts loss deduction）」措置に基づいて、納税者は、各損失項目について適用下限額100ドルを超える部分につき損失控除でき、さらにその納税者の調整総所得（AGI）の適用上限額10%を超えない部分の損失額について所得控除を受けることができる。（165条 h 項）<sup>(119)</sup>。

(118) 財務省や内国歳入庁（IRS）は、現1986年内国歳入法典（IRC=Internal Revenue Code of 1986）165条の規定を「損害災害盗難損失控除」とし、「損害損失（causality losses）」（IRC 165条 h 項）と「災害損失（disaster losses）」（IRC 165条 i 項）を含めてとらえている。一方、連邦議会予算局（CBO=Congressional Budget Office）の解説によると、「損害（causality）」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、例えば、「損害保険業者（P&C insurer=Property and causality insurer）」は経済的損失を補償する損害保険（causality insurance）のサービス提供を業とする者であり、必ずしも天災（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。2011年の9.11同時多発テロ（激甚人災）にかかる保険金支払で問題となった。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、アメリカにおいては、相次ぐ激甚災害に、民間の損害保険会社（P&C insurer）はハイリスクの住宅災害保険（disaster insurance, catastrophe insurance）から次々と撤退している。住宅災害保険の無保険住民の急増（catastrophe insurance exclusion）対策のため、カリフォルニア、フロリダ、ルイジアナをはじめとした激甚災害発生が相次ぐ州を中心に、州関与の公的災害保険を導入している。詳しくは、本稿第2部7参照。また、日米の雑損控除制度との比較分析について、佐藤英明「雑損控除～その性格づけ」日税研論集47号所収参照。

(119) 内国歳入法典（IRC）165条〔損害盗難損失控除〕はm1916年歳入法（Revenue Act of 1916）756条および759条を継受したものである。ちなみに、事業者が被災した災害損失にかかる課税取扱について詳しくは、IRS, Disaster Losses Kit for Business (Publication 2194-B (Rev. 8 -2010)). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p2194b.pdf>

## (1) 損害災害盗難損失控除制度の沿革

この被害納税者に対する連邦税制上の支援措置は、沿革的には1789年まで遡る<sup>(120)</sup>。その後、この措置は、1913年法に継受された。当初、損失項目は「火災、悪天候、難破」に絞られていたが、1916年には「その他の損害」および「盗難」が加えられた。さらに、1964年には、一つの損失項目について100ドルの適用下限額が設けられた。その後、1997年に大統領が大規模災害宣言を発した〔わが災害対策基本法に基づく「激甚災害指定」(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)に類似するとみてよい。]特定指定地域の被災納税者向けの「災害損失」(IRC 165条i項)規定が盛られた。次いで1982年には10%の適用上限枠が設けられ、現在にいたっている。

連邦税法に盛り込まれた「火災、悪天候、難破その他の災害」により生じた「損失(losses)」が適用対象にある「損失控除」措置は、一般に「通常の被災者支援税制(措置)」とも呼ばれる。これは、特定の大規模災害(激甚災害)に絞って租税立法上の対応がとられ、適用される「特別の被災者支援税制(措置)」と区別するためである。

1997年以降、大統領による災害宣言(Presidential disaster declaration)が発令され大規模災害(激甚災害)指定されれば、納付期限の延長のように、一定の税法上の措置が自動的に適用になることになっている(IRC 7805条のA)<sup>(121)</sup>。その他、支援金の給付などに加え、一定の災害関連所得の課税除外や課税延期措置が適用になる<sup>(122)</sup>。すなわち、納税者が連

(120) See, Michele L. Landis, "Let Me Next Time Be 'Tried By Fire': Disaster Relief and the Origin of the American Welfare State 1789-1874", 92 Nw. U. L. Rev. 967, at 978-79 (1998).

(121) 1997年納税者救済法(Taxpayer Relief Act of 1997)で導入され、現在、IRC 7805条のAとして規定されている。

(122) ちなみに、現行の緊急対策システムの淵源は、1988年の制定されたスタッフフォード災害救済・緊急支援法(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act) 5121条~5197条である。1988年法は、前法〔1969年災害救助法(Disaster Relief Act of 1969)などに優先する。また、1988年法は、その後、2000年災害対策法(Disaster Mitigation Act of 2000)などで改正されている。



邦の人災や天災に遭った場合に利用できる税制上の支援措置は、大きく「通常の被害者支援税制」（「損害盗難損失控除（casualty and thefts loss deduction）」措置）<sup>(123)</sup>と「緊急の被災者支援税制」（「災害損失控除（disaster loss deduction）」措置）に分けて精査することができる。

## （２）損害災害盗難損失控除の概要

連邦税法は、「火災、悪天候、難破その他の損害又は盗難（fire, storm, shipwreck, or other casualty, or theft）」から生じた損失（losses）について、所得から控除することを認める（IRC 165条 h 項）。被災納税者と課税庁（IRS）との間でしばしば紛争になるのは、「その他の損害（other casualty）」という不確定な文言についてである。裁判所は、「同類解釈（*ejusdem generis*）」、すなわち「同じ種類または類型則」として知られている法理に基づいてこの文言を解釈している<sup>(124)</sup>。こうした点についての裁判所による一連の判断を含めて、連邦納税者が被災した場合に受けられる「通常の被害者支援税制」（「損害災害盗難損失控除（casualty and thefts loss deduction）」）の概要を図説すると、次のとおりである（IRC 165条）。

(123) See, IRS, Casualties, Disasters, and Thefts (Publication 547, Jan 06, 2011). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p547.pdf>.

(124) 同類解釈（*ejusdem generis*）の法理を適用した「その他の損害（other casualty）」の文言についての判例の動向について詳しくは、See, Brian Lester, “Dedication to Joseph M. Butler the Casualty to Taxpayers from a Misapplied Application of Internal Revenue Code Section 165 (c)(3) : The Need for an Objective Approach”, 48 S. D. L Rev. 52 (2003).

## 〔図表 I -45〕 連邦の「通常の被害者支援税制」(「損害盗難損失控除」)

## の概要

適用要件	概 要
対象資産	あらゆる個人資産 (personal property) で、事業 (trade and business) 用または営利の取引に供される以外のもの。しかし生活に通常必要でない資産、例えば宝石や美術品なども広く含む。また、乗用車なども含む。ただし、共同申告 (joint return) を提出する夫婦の場合を除き、納税者自身の所有する資産でなければならない。したがって、わが国の場合のように、納税者と「生計を一にする配偶者その他の親族」の有する資産をも対象とするのは異なる。
対象となる「損失」の範囲	<p>損害損失控除の対象となるには、「火災、悪天候、難破その他の損害または盗難から生じた損失 (losses arising from fire, storm, shipwreck, or other casualty, or from theft)」である。</p> <p>以上に加えて、自動車事故 (car accidents)、地震 (earthquakes)、洪水 (flood)、政府の命令に基づき災害により安全に利用できなくなった住宅の解体もしくは転居、鉱山の陥没 (mine cave-ins)、航空機騒音 (sonic booms)、ハリケーンや竜巻、暴雨、暴雪を含む悪天候 (storms)、テロ攻撃、落書き器物破損行為 (vandalism)、火山噴火 (volcanic eruptions) に伴い生じた損失を含む。</p> <p>ただし、日常的なガラス器や陶器のような物品の過失による損壊、家族の愛玩動物、自己または他人に依頼した放火、故意または他人に依頼した偽装自動車事故、および経年劣化 (progressive deterioration) などに伴い生じた損失は除く。</p>
「損害」の意味	<p>「損害 (casualty)」とは、「特定できる①突発的で、②予期できない、または、③異常な出来事 (an identifiable event that is sudden, unexpected, or unusual)」をさすと解されている。これらを原因に発生した財産の損傷、破壊または損失 (damage, destruction or loss of property) が、災害損失の対象となる。</p> <p>①「突発的出来事 (sudden event)」とは、即座な (swift) 出来事をさし、漸新的 (gradual) または連続的 (progressive) な出来事は含まない。</p>

	<p>②「予期できない出来事 (unexpected event)」とは、常に予知できず (ordinarily unanticipated) かつ故意でない (unintended) 出来事をさす。</p> <p>③「異常な出来事 (unexpected event)」とは、日常的に生じない出来事および納税者が行った行為に特有ではない出来事をさす。</p>
<p>「盗難」の意味</p>	<p>「盗難 (theft)」とは、金銭または財産を、その所有者である納税者の意思に反して奪取されたことから生じた損失をさす。当該財産の奪取は、それが生じた州の法律の下で違法とされなければならない、かつ、罪を犯す意思で行われなければならない。納税者は、当該窃盗の有罪を証明する必要はない。</p> <p>ちなみに、盗難にかかる損失控除については、盗難にあった年分ではなく、その事実が発覚した年分の調整総所得から控除される (IRC 165条 e 項)。</p> <p>金銭または財産の奪取とは、例えば、次の手段を通じた場合をさす。脅迫 (blackmail)、不法侵入 (burglary)、横領 (embezzlement)、恐喝 (extortion)、身代金目的の誘拐 (kidnapping for ransom)、窃盗 (larceny)、強盗 (robbery)。</p> <p>また、詐欺 (fraud) や不正表示 (misrepresentation) により金銭または財産を奪取された場合、州法または地方団体の条例等でそれを違法としているときには、盗難による損失として控除できる。</p>
<p>損失の証明</p>	<p>損害または盗難に伴う控除を受けるため、納税者は、災害または盗難にあったことを証明しなければならない。</p> <p><b>損害にかかる損失証明 (casualty loss proof)</b> : ①損害の種類 (自動車事故、火災、悪天候等) および発生日、②当該損失が損害の直接的な結果として生じたこと。③納税者が当該財産の所有者であること。ただし、納税者は、当該資産を他人から賃貸して場合には、損害が生じた場合その所有者に対して契約上責任を負うことになっていること。④原状回復への相当の期待があるという理由から補償を求めることができるかどうか。</p> <p><b>盗難にかかる損失証明 (theft loss proof)</b> : ①自己の財産が紛失したことを知った日時、②自己の財産が盗まれた事実、③自己がその財産の所有者であること、④原状回復への相当の期待があるという理由から返還を求めることがで</p>

	<p>きるかどうか。</p> <p>なお、損失を証明する記録を有していることが、この控除を受ける際に重要な要件になる。</p>
損失額の計算	<p>まず、納税者は、調整総所得 ((AGI=adjusted gross income) 金額をチェックする【損害損失控除 (casualty loss deduction) を受けるには、その納税者の調整総所得 (AGI) 金額が、例えば2011年について、独身の場合には5,800ドル、夫婦合同申告の場合には、11,600ドルの金額を超えていなければならないからである】。次に、損害または盗難に伴う控除を受けるため、納税者は、損害または盗難に伴い生じた損失額を算定しなければならない。</p> <p>損失額算定の手順は、次のとおりである。①損害または盗難にあった資産について、当該損害または盗難前の調整基準額 (adjusted basis) を算定する。次に②損害または盗難にあった資産の公正な市場価格 (FMV=fair market value) に基づいて価額を算定し差し引く。さらに③保険その他の補てん措置で納税者が収受できるまたはできると期待する額を差し引く<sup>(125)</sup>。なお、補てん額が当該財産の調整基準額を超え、納税者が利得 (gain) を収受することになるときは、原則として当該利得には課税される。事情によっては課税繰延べが認められる。</p>
控除限度額	<p>納税者は、①自己の従業者財産【従業者として役務を提供するために使われる自己の財産】および②個人用資産が、損害または盗難に遇い損失が生じた場合、損害損失控除を受けることができる。ただし、この損害損失控除には、限度額が定められている。</p> <p>納税者は、①自己の従業者財産については、2%適用上限額が適用になる。一方、②個人用資産については、100ドル適用下限額および10%適用上限額が適用になる。</p> <p>事業用資産 (従業者財産を除く。) および所得を生じる財産 (income producing property) には、これらの制限は適用にならない。ただし、損害または盗難に伴う損失が、事業用に供している自宅や賃貸用の住宅に関わる場合には、一定の限度枠が適用になる。</p>

(125) なお、IRSは、被災納税者が保険に加入している場合で、災害損失控除を受ける時には、事前に必ず保険金の請求をするように求めているが、必須要件とは解されていない。See, Ann-Catherine Blank, Case Note: An Insures Taxpayer is not Required to Seek Reimbursement before Claiming Casualty Deduction under Section 165-Miller v. Commissioner, 733 F.2d 399 (6th Cir. 1984) 53 U. Cin. L. Rev. 1125 (1984).

	<p>【2%適用上限額】納税者が、<u>自己の従業者財産</u>について損害または盗難に伴う損失控除を受けるとする。この場合、調整総所得 (AGI) の2%までに制限される。</p> <p>【100ドル下限額】納税者が、<u>個人用資産</u>について損害または盗難に伴う損失控除を受けるとする。この場合、損害または盗難1件につき損失総額のうち適用下限額100ドルを超える部分につき損失控除を受けることができる。</p> <p>【10%適用上限額】納税者が、<u>個人用資産</u>について損害または盗難に伴う損失控除を受けるとする。この場合、前記損失総額のうち適用下限額100ドルを超える部分で、さらにその納税者の調整総所得 (AGI) の適用上限額10%を超えない部分について損失控除を受けることができる。</p> <p>《事例》個人用資産にかかる災害損失控除制限計算の事例</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td>調整総所得 (AGI)</td> <td style="text-align: right;">40,000ドル</td> </tr> <tr> <td>災害損失額</td> <td style="text-align: right;">10,100ドル</td> </tr> <tr> <td>保険補てん額</td> <td style="text-align: right;">-5,000ドル</td> </tr> <tr> <td>適用下限額</td> <td style="text-align: right;">-100ドル</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><hr/></td> </tr> <tr> <td>損失額</td> <td style="text-align: right;">5,000ドル</td> </tr> <tr> <td>10%適用上限額</td> <td style="text-align: right;">-4,000ドル (40,000ドル×10%)</td> </tr> <tr> <td>災害損失算出額</td> <td style="text-align: right;">1,000ドル</td> </tr> </table>	調整総所得 (AGI)	40,000ドル	災害損失額	10,100ドル	保険補てん額	-5,000ドル	適用下限額	-100ドル	<hr/>		損失額	5,000ドル	10%適用上限額	-4,000ドル (40,000ドル×10%)	災害損失算出額	1,000ドル
調整総所得 (AGI)	40,000ドル																
災害損失額	10,100ドル																
保険補てん額	-5,000ドル																
適用下限額	-100ドル																
<hr/>																	
損失額	5,000ドル																
10%適用上限額	-4,000ドル (40,000ドル×10%)																
災害損失算出額	1,000ドル																
種類	《特殊な損失》「その他の損害」の意味																
株式の市場価格の下落にかかる損失	「株式の市場価格の下落にかかる損失」は、例え当該下落が当該株式発行会社の粉飾決算、役員等の不正行為などを原因としているとしても、盗難による損失として控除することはできない。この場合において、損失は当該株式の譲渡所得の計算において譲渡損 (キャピタルロス) として差し引くことになる。																
忘れ物や紛失物	「忘れ物や紛失物 (misaid or lost property)」は、単純な金銭または財産の不明は、盗難にあたらぬ。しかし、故意でない財産の損失または不明は、特定できる突発的、予期できないまたは異常な出来事の結果である場合には、控除対象となる「損害 (casualty)」にあたる。																
ネズミ講投資スキームからの損失	「ネズミ講投資スキームからの損失 (losses from Ponzi-type investment schemes)」は、控除の対象となる <sup>(126)</sup> 。この場合において、被害者である納税者は、当該損失が分かった年の納税申告書において、所得を生じる財産にかかる損失を盗難として申告する。																

(126) See, Revenue Ruling 2009-9, 2009-14 I.R.B. 735. Revenue Procedure 2009-20, 2009-14 I.R.B. 749.

預金にかかる損失	「預金にかかる損失 (loss on deposits)」とは、銀行や信用組合その他の金融機関が破たんしに伴って生じた損失をさす。この種の損失については、次のいずれかによって処理できる。①損害損失控除 (casualty loss)、②通常の損失 (ordinary loss)、または③非事業上の貸倒損失 (nonbusiness bad debt)。
----------	---

## (2) 損害盗難損失控除の適用

損害保険をかけた資産が損壊した場合、当該資産の所有者である被災者は、損壊した資産を補償する保険金の支払を受ける。連邦税法は、「財産の取引から生じた利得 (gains derived from dealings in property)」を総所得に含めると定める (IRC 61条 a 項 3号)。被害者が受け取った保険金は、「資産の取引 (dealing in property) ないし「実現の機会 (realization event)」として取り扱われる。実現の機会があったとなると、被害者の所有する損壊した資産の調整税務簿価 (adjusted basis in the property) を基準に、利得 (gains) または損失 (losses) を認識することになる。

受け取った保険金額が、損壊した資産の調整税務簿価を超える場合には、その差額を「利得」として総所得に算入し、申告する必要がある。一方、当該保険金額が当該調整税務簿価を下回る場合には、その差額は「損失」となる。

原則として、いかなる資産の取引で実現された利得または損失も、それを認識しないとする規定 (non-recognition provisions) の適用がない限り、認識しかつ総所得に含まなければならない (IRC 1001条 c 項)。

## IV 連邦の「特別の被災者支援税制」の概要

すでにふれたように、連邦の税制上の緊急支援措置は、大きく①「通常の被害者支援税制」と、②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）」に分けて精査することができる。これまで、①「通常の被害者支援税制」を中心に分析を行ってきた。これからは、②「特別の被災者支援税制」の分析に入る。

## 1 特別の被災者支援税制の展開

沿革的にみると、連邦における特定災害を対象とした緊急・臨時的納税緩和措置は、1989年のハリケーン・ユゴー（Hurricane Hugo）あたりから本格化した。しかし、この当時は、時限的被災者支援租税法のかたちは取られていない。連邦議会が、大統領のよる災害宣言（Presidential disaster declaration）発令後に、特定地域を対象に緊急・臨時的納税緩和措置を講じたのは、1992年のハリケーン・アンドリュー&アイニケ（Hurricane Andrew and Inike）にいたってからのことである。しかし、この天災に対しても、個別の時限的被災者支援租税法は行われていない。連邦議会がはじめて精緻な時限的被災者支援租税法を行う契機となったのは、2001年9月11日に起きた同時多発テロという不幸な人災であった。2001年テロリズム犠牲者支援税法（VTTRA=Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001）の制定である。

### （1）特別の被災者支援税制の沿革

連邦における災害に対しては久しく、その規模を問わず、損害災害盗難損失控除のような通常の被災者支援税制が活用された。しかし、その後、災害の規模など個別の状況を勘案し、「特別の被災者支援税制」を実施する緊急の時限的な立法が行われるようになっていった。

主な激甚災害（天災/natural disasters、人災/man-made disasters）に対して講じられた「特別の被災者支援税制」を沿革的にまとめ図説すると、次のとおりである。

## 〔図表 I - 46〕 連邦の「特別の被災者支援税制」の沿革

<p><b>1989年：ハリケーン・ユゴー (Hurricane Hugo)</b></p> <p>連邦議会による個別の時的限的被災者支援租税立法はなし。ただし、IRS (内国歳入庁) は、告示で、被災地域の納税者に対して申告・納付期限の延長、期限後申告への附帯税の免除などを実施 (IRS, Notice 89-136, 1989-2 C.B. 451-52; Notice 89-137, 1989-2 C.B. 445)。議会は、この災害については、主に直接歳出による被災者支援を実施。</p>
<p><b>1992年：ハリケーン・アンドリュー &amp; アイニケ (Hurricane Andrew and Nike)</b></p> <p>限定的範囲ながら、連邦議会による時的限的被災者支援租税立法あり。大統領災害宣告が発令された (1991年9月1日) 大規模災害により住宅が損壊し、4年以内に非自発的買換えを行った場合には、実現されたが認識していない利得は、当該資産を将来譲渡するときまで課税繰延ができるなどの措置を実施。被災納税者が受取ったあらゆる保険金額を、利得が発生していても認識せず非課税とするなど保険金に対する各種税制特例を実施。加えて、IRSは、告示で、被災地域の納税者に対して申告・納付期限の延長、期限後申告への附帯税の免除などを実施 (IRS, Notice 92-40, 1992-2 C.B. 371; Notice 92-44, 1992-2 C.B. 373)。</p>
<p><b>1994年：ノースリッジ (ロスアンゼルス) 地震 (Northridge (LA) Earthquake)</b></p> <p>連邦議会による個別の時的限的被災者支援租税立法はなし。IRSは、告示等で、被災地域の納税者に対して、申告・納付期限の10日間延長、徴収・税務調査の2週間延期などをした程度 (IRS, News Release 1994 WL (Jan, 19, 1994)。また、被災者支援を目的に新たに緊急に組織されたNPO (非営利公益の民間災害支援団体) の免税資格承認手続迅速化の検討を約束 (IRS, Notice 1994-7 I.R.B. 54, 1994-1 C.B. 337)。</p>
<p><b>2001年：9.11同時多発テロ事件</b></p> <p>連邦議会は、2001年テロリズム犠牲者支援税法 (VTTRA=Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001) (以下「テロ税法」という。) を制定。この法律は、アメリカではじめての<sup>人</sup>災に対する個別の時的限的被災者支援租税立法。犠牲者 (納税者) への「支援税制 (tax relief)」と「ニューヨーク自由特区税制特例 (tax benefits for the New York liberty zone)」創設からなる。</p> <p>《支援税制》①所得税減税 [最低10,000ドルの所得控除] (テロ税法101条/現IRC 692条)、②遺産への非課税 (テロ税法102条/現IRC 101条)、③遺産税減税 (テロ税法103条/現IRC 2201条)、④災害支援給付金 (disaster relief payments) の非課税 (テロ税法128条/現IRC139条)、⑤一定の債務免除益の非課税 (テロ税法105条/現IRC 108条)、⑥NPO、とりわけ非営利公益災害支援団体 (nonprofit charitable disaster relief</p>



organizations) から犠牲者が受取った金員の非課税 (テロ税法104条/現IRC 501条)、⑦被災納税者 (人災・天災を含む。) への申告・納付期限等の1年間延長権限のIRSへの付与 (テロ税法112条/現IRC 7508条のA)。〔ちなみに、テロ税法112条および7508条のAの特例の適用対象となる「被災納税者 (affected taxpayers)」に、4機のハイジャックされた航空機の乗組員や搭乗者ならびに損壊したビル内および近隣での直接の犠牲者のみならず、ボランティアを含む救助活動にあたった者を含むことにした (IRS, Notice 2001-64, 2001-2 C.B. 305)。〕

《ニューヨーク自由特区〔復興特区〕税制》「ニューヨーク自由特区」とは、ニューヨーク市のマッハタン区の指定地域をさす (IRC 1400条のL第h項)。また、「自由特区事業」とは、9.11テロ攻撃を受けた地域および攻撃で被災しニューヨーク市の他の地域に移転した事業者で、200人を超えない従業者を雇用しているものをさす (IRC 1400条のL第a項2号のおよび同h項)。①雇用主税額控除 (Employment tax credit) の拡大 (IRC 1400条のL第a項) [その後再編し、現在、雇用機会税額控除 (WOTC=Work opportunity tax credit) として存続。雇用主が法定の従業者を雇い適格給与を支払った場合に、適格給与総額の一定割合まで税額控除が認められる (IRC 51条)]、②適格自由特区資産に対する割増償却 (IRC 168条k項)、③ニューヨーク自由特区債の受取利子の非課税 (IRC 1400条のL第d項および同f項)、④テロ攻撃により自由特区内に所在する資産が損壊し、5年以内に自由特区内に所在する資産に非自発的買換えを行った場合には、実現されたが認識していない利得は、当該資産を将来譲渡するときまで課税繰延べ (IRC 1400条のL第g項)。

2004年：ハリケーン・アイバン、チャーリー、フランシス、ジャーニー (Hurricanes Ivan, Charley, Frances, and Jeanne)

連邦議会による個別の時的限的被災者支援租税立法はなし。ただし、IRSは、告示等で、被災地域の納税者に対して、申告・納付期限を延長 (IRS, News Release IR-2004-108, News Release IR-2004-115, News Release IR-2004-118)。IRC 1031条の下での同種間資産の交換取引にかかる損益認識 (課税繰延べ) 期間の特例 (IRS, Notice 2005-3, 2005-1 C.B. 447) などを実施。

2005年8月：ハリケーン・カトリーナ (Hurricane Katrina)

《支援税制》連邦議会は、2005年8月25日に大統領災害宣言をしたハリケーン・カトリーナで被災した納税者を救済するために、2001年のVITRA (テロリズム犠牲者支援税法) をモデルに、2005年カトリーナ緊急支援税法 (KETRA=Katrina Emergency Tax Relief Act of 2005) を制定。KETRAは、ハリケーン被災納税者への幅広い税制特例を盛り込んだのはじめての個別の時的限的被災者支援租税立法。KETRAの中核は、①個人退職口座 (IRA=Individual retirement account) 等の運用益の復

興資金への転用特例、②雇用主税額控除の特例、③NPOとりわけ非営利公益災害支援団体(Nonprofit charitable disaster relief organizations)関連税制の特例、④勤労所得税額控除(EITC)および子ども税額控除の課税特例、⑤教育費関連税額控除(HOPE scholarship tax credit〔現AOTC=America opportunity tax credit〕, Life Learning tax credit)の特例、⑥カトリーナを理由とする債務免除益の非課税特例。

《復興特区税制》さらに、2005年12月15日に、2005年ゴルフ湾特区法(Golf Opportunity Zone Act of 2005/GO Zone Act/以下「GOゾーン法」という。)を制定。GOゾーン法は、「カトリーナの中核的被災地域」を「ゴルフ湾特区(Golf Opportunity Zone)」あるいは「GOゾーン(GO Zone)」と命名し、特区税制特例を実施するのがねらい<sup>(127)</sup>。GOゾーン法の中核は、①災害で資産が損壊したことで受け取った保険金等で他の資産に非自発的買換えを行った場合で、実現されたが認識していない利得は、当該資産を将来譲渡するときまで課税繰延ができる。ただし、買換え期間について、通常は2年であるが(IRC 1033条a項2号のBのi)、この買換え期間について、特区に所在する他の資産に買換えした場合には5年に延長、②純損失(欠損金/NOL=Net operating loss)の繰戻しは通常2年であるが(IRC 172条b項1号のAのI)、この期間を5年に延長、④従業者継続雇用税額控除、⑤雇用主支給現物住宅税額控除、⑥特区資産に対する割増償却、⑦取壊しおよび瓦礫撤去費用控除など。加えて、⑦被災企業の非課税災害債券(tax-exempt disaster relief bonds)による債券金融(復興資金調達)制度〔通称「GOZA債」〕の導入<sup>(128)</sup>。

2005年9月～10月：ハリケーン・リタ、ウイルマ(Hurricanes Rita, Wilma)

《支援税制》KETRA(カトリーナ緊急支援税法)に盛り込まれた支援措置は、ハリケーン・リタおよびハリケーン・ウイルマの被災納税者に拡大適用。

《特区税制》GOゾーン法に盛り込まれた事業者向けの課税特例は、ハリケーン・リタ(Rita GO Zone)およびハリケーン・ウイルマ(Wilma GO Zone)の被災納税者にも適用。

2008年：国家災害支援法(National Disaster Relief Act of 2008)

2008年国家災害支援法(2007年12月31日～2010年1月1日まで時限適用)は、大統領が連邦災害宣言を発令した大規模災害の場合、指定被災地域の被災者には一律に適用。

(127) See, IRS Information for Taxpayers Affected by Hurricanes Katrina, Rita and Wilma (Publication 4492, 2006). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4492.pdf>.

(128) 詳しくは、本稿第2部5参照。

### 2008年：ハートランド災害支援税法（Heartland Disaster Tax Relief Act of 2008）

2008年ハートランド災害支援税法は、2008年5月20日から同年7月31日までの期間について大統領が連邦災害宣言を発令した「中西部被災地域（Midwestern disaster areas）で起きた大規模災害の被災納税者に対する支援税制を盛った法律。

連邦議会は、2001年9月11日に起きた同時多発テロという不幸な人災に対して特別の被災者支援税制を適用するために2001年テロリズム犠牲者支援税法（VTTRA=Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001）を制定した。VTTRAでは、「被災納税者支援税制」に加え、「復興特区税制」が盛られたのが特徴といえる。「被災納税者支援税制」と「復興特区税制」の双方が盛り込まれた包括的な支援税制の仕組みは、2005年カトリーナ緊急支援税法（KETRA=Katrina Emergency Tax Relief Act of 2005）の制定においても取られた。しかし、近年は、大規模災害が起きた場合に、時限的被災者支援租税立法には復興特区税制は盛られていない。がいして復興特区税制は、連邦議会スタッフが被災地域を選挙区とする議員の意を汲んで作文し、こしだめの成果予測をふんだんに盛り込んだものが多い。企業家にも特区税制の上澄みだけをすくう姿勢が強く、その効果に大きな疑問符がついているためである<sup>(129)</sup>。

一方で、時限的被災者支援租税立法に盛られたさまざまな課税特例は、適用条件の均等化などの見直し・整備をしたうえで、その後できる限り国内国歳入法典（IRC）に挿入されている。この背景には、被災納税者が税制上の支援措置を利用する際の税法の適用・解釈において、法的安定性や予測可能性を高めるねらいがある<sup>(130)</sup>。大統領が連邦災害宣言をした激甚災害とそうでない災害との被災納税者の水平的公平を確保するためである。こ

(129) 復興特区税制の分析については、本稿第2部5参照。

(130) 詳しくは、本稿第2部4参照。

のため、2008年国家災害支援法(National Disaster Relief Act of 2008)などの時限的被災者支援租税立法においては、必ずしも真新しい被災納税者救済措置が見いだせなくなっている。

これは、2011年8月に北東部州や米自治連邦区の大きな被害をもたらしたハリケーン・アイリーン(Hurricane Irene)の被災者に対する一連に税制支援措置を見ても同じである。8月31日に、オバマ大統領は、大規模災害宣言(Major disaster declaration)を発令した。これにより、コネチカット、マサチューセッツ、ニューハンプシャー、ニュージャージー、ノースカロライナ、ペンシルバニア、プエルトリコ、ヴァーモントに所在する指定「被災地域(disaster areas)」の650万人を超える被災者に対するFEMAをはじめとした連邦機関による緊急支援および長期的な復興支援が可能になった。連邦課税庁(内国歳入庁/IRS)も、連邦議会による個別の時限的被災者支援租税立法を待つことなしに、告示等で、被災地域の納税者に対して、申告・納付期限の延長など一連に税制上の支援措置をアナウンスした<sup>(131)</sup>。

## (2) 時限的被災者支援措置の一般化

このように、1997年以降、大統領災害宣言、すなわち、大規模災害宣言(Major disaster declaration)ないし緊急事態宣言(Emergency declaration)、が発令されれば、指定被災地域には、時限的被災者支援租税立法が行われなくとも、課税庁(IRS)の裁量で申告・納付期限の延長の特例などが自動的に適用になるようになっている。さまざまな緊急・臨時的納税緩和措置が「通常の被害者支援税制(措置)」に盛り込まれるスピードが増しているためである。

こうした構図は、災害損失控除〔損害災害盗難損失控除〕のような課税

---

(131) See, IRS, Tax Relief in Disaster Situations. Available at: <http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=108362,00.html>

取扱にまで及んでいる。災害損失控除〔損害災害盗難損失控除〕（IRC 165 条 i 項）を例にして、その概要を図説すると、次のとおりである。

〔図表 I - 47〕「災害損失控除の各種特例」の概要

適用要件	概 要
災害損失控除時期の特例	<p>納税者は、原則として、災害損失控除については、それが発生した年に控除しなければならない。しかし、連邦政府が公的支援もしくは私的支援または双方を保障した災害宣言（federally declared disaster）地域（以下「指定被災地域」ともいう。）において発生した災害損失については、当該課税年の確定申告において、または、災害が発生した課税年の前年の申告に対する更正の請求をすることで、控除することができる。前年の申告に対する更正の請求をするかたちで災害損失控除を受けた場合、当該損失は前年に発生したものととして取扱う。</p>
家財にかかる災害損失	<p>納税者は、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が公的支援もしくは私的支援または双方を保障した指定被災地域に居住する場合、家財にかかる損失については、当該課税年の確定申告において、または、災害が発生した課税年の前年の申告に対する更正の請求をすることで、災害損失控除を受けることができる。前年の申告に対する更正の請求をするかたちで災害損失控除を受けた場合、当該損失は前年に発生したものととして取り扱われる。</p>
災害で安全でなくなった住宅	<p>納税者の住宅が指定被災地域に所在し、かつ、州または地方政府が当該被災住宅がもはや安全に居住できないとして取壊しまたは移転を命じたとする。この場合、納税者は、当該住宅の価額について災害損失控除を受けることができる。ただし、州または地方政府が、連邦災害宣告が発せられてから120日以内に取壊しもしくは移転を命じたときに限られる。災害控除の基礎となる損失額は、災害直前の住宅の公正な市場価格（FMV=fair market value）である。</p> <p>ちなみに、安全でない住宅（unsafe home）とは、①災害後、災害前に比べ自己の住宅が実質的により危険となり、かつ、②当該災害により、その危険が実質的に将来の崩壊の可能性の増加につながることで、二つの要件を充足する必要がある。したがって、災害前に当該住宅がすでに危険な状態にある場合には、災害損失控除の対象にはならない。</p>

## 2 時限被災者支援立法のもとでの課税特例の具体的分析

連邦議会は、連邦災害宣言(Federal disaster declaration)を発した大規模災害があった場合に、アドホックに時限立法のかたちで個別の被災者支援租税立法を行い、指定した「被災地域(disaster areas)」に課税特例を適用するかたちで、被災者等の支援にあたることが多い<sup>(132)</sup>。こうした時限被災者支援租税立法は、指定被災地域の納税者(指定被災地域で支援活動をする民間災害支援団体へ寄附金を支出する納税者や当該団体が組んだ被災者支援プログラムに参加してボランティア活動をする納税者等を含む。以下、同じ。)に対して、自動的に適用となる既存の税法上の「緊急・臨時的措置」【**特別の被災者支援税制**】を拡充ないし当該措置に優先して適用される。時限的被災者支援立法(税法)は、立法の回を重ねるごとに、“本当に必要とされる支援の提供と支援措置の濫用統制”とのバランスを熟慮したソフィスティケイテッド(洗練)された内容になってきている<sup>(133)</sup>。至近の時限的被災者支援立法(税法)のいくつかを取り上げて、ア

(132) 2001年9月11日の同時多発テロに関して、連邦議会は、「テロリズム犠牲者支援税法(VTTRA=Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001)」を通過させ、犠牲者(被災者)である個人やその家族、企業などを対象とした個別の税制支援(減税)措置を講じている。See, IRS, Tax Relief for Victims of Terrorist (Publication 3920, 2002). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p3920.pdf>. もっとも、「同情」や「緊急」を根拠に、こうした税制支援を政治的に拡張することについては、所得税制が一種の「裏口保険」を提供するに等しくモラルハザードを引き起こすのではないかとの異論もある。See, Terrence Chorvat & Elizabeth Chorvat, “Income Tax as Implicit Insurance Against Losses from Terrorism”, 36 Ind. L. Rev. 425 (2003). また、2005年8月25日に大統領が連邦災害宣言をしたハリケーン・カトリーナについては、2001年のVTTRAをモデルに、2005年9月21日に、大統領の署名を得て連邦議会は「カトリーナ緊急支援税法(KETRA=Katrina Emergency Tax Relief Act of 2005)」を発効させている。同法は、アラバマ、フロリダ、ルイジアナ、ミシシッピ州を「ハリケーン・カトリーナ被災地域(Hurricane Katrina disaster area)」に指定し、被災した個人および企業に対して61億ドル相当額の各種の税制支援(減税)を講じることを内容としたものである。See, Laura Rosiecki, “Tax Relief & Hurricane Katrina”, 25 Ann. Rev. Banking & Fin. L. 166 (2006).

(133) 各種時限被災者支援税法のもとでの課税特例については、IRS, Tax Relief in Disaster Situations. Available at: <http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=108362,00.html>.

アメリカの支援税法の特徴を探ってみる。

### （1）2008年国家災害支援法のもとでの課税特例

2008年に制定された「国家災害支援法（National Disaster Relief Act of 2008）」は、2007年12月31日から2010年1月1日までの期間に限定して適用ある、いわゆる「時限的被災者支援租税法」である。

2008年国家災害支援法は、大統領が連邦災害宣言をした指定被災地域の被災者に対して一律に救済が適用になる<sup>(134)</sup>。その法律を通じて被災者である納税者等に対し適用ある税制上の特例（課税特例）措置の概要は、次のとおりである。

#### 〔図表 I - 48〕 2008年国家災害支援法上の課税特例の概要

- ・【損害損失控除（casualty loss deduction）】「通常の被害者支援税制」においては、損害損失控除は、項目別控除（実額控除/itemized deductions）を選択できる納税者にしか認められない。これに対して、国家災害支援法の税制特例では、標準控除（定額控除/standard deduction）で申告をする納税者を含め、調整総所得（AGI）の額に関係なく、すべての納税者に対して「災害損失控除（disaster loss deduction）」が認められる。
- ・【100ドル適用下限額の適用除外】納税者が、個人用資産について災害または盗難に伴う損失控除を受けるとする。この場合、損失総額のうち適用下限額100ドルを超える額（2008年12月31日以降に始まる課税年に限り500ドルに引き上げられる。）について損失控除を受けることができる。これに対して、国家災害支援法の税制特例では、適用下限額は適用されない。

(134) See, IRS, Tax Law Changes Related to National Disaster Relief. Available at: <http://www.irs.gov/irs/article/0,,id=203056,00.html>. 2008年国家災害支援法に定める救済は、大統領が連邦災害宣言の発令した場合、指定被災地域の被災者に対して一律に適用になる。見方を変えると、指定被災地域内での公平は確保されるが、同じ程度の被災者であっても、大統領が連邦災害宣言の発令をした指定被災地域の被災者は優遇され、そうでない被災者は逆差別を受ける。不公平税制が堂々とまかり通ることとなる、との批判もある。

- ・【10%適用上限額の適用除外】納税者が、個人用資産について災害または盗難に伴う損失控除を受けるとする。この場合、損失総額のうち100ドル控除限度を超える部分について、その納税者の調整総所得(AGI)の10%を上限に損失控除を受けることができる。国家災害支援法の税制特例では、この10%適用上限額は適用されない。
- ・純損失(NOL=Net operating losses)の繰戻し(carry back)は通常3年のところを、適格自然災害損失については5年間にわたり繰戻しを認める。
- ・被災した事業所得者は、その所得計算上、一定の適格災害瓦礫撤去費用の控除が認められる。
- ・被災した事業所得者は、その所得計算上、適格資産について通常認められる減価償却費に加えて50%増しの償却が認められる。
- ・内国歳入法典(IRC)179条は、一定の事業用資産について、一定額まで、減価償却が費用として控除するかいずれかの選択を認める。国家災害支援法の課税特例では、この限度額を引き上げる。

## (2) 2008年ハートランド災害支援税法のもとでの課税特例

2008年に制定された「ハートランド災害支援税法(Heartland Disaster Tax Relief Act of 2008)」は、「中西部被災地域(Midwestern Disaster Areas)」で起きた激甚災害の被災者やその支援者である納税者に対して課税特例を講じることを目的とした法律である<sup>(135)</sup>。大統領が連邦災害宣言を発令した大規模災害対策およびその後の復興を目的とした「時限的被災者支援租税立法」のひとつである<sup>(136)</sup>。原則として2008年5月20日から同年

(135) 2008年10月3日に成立した「2008年緊急経済安定化法(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)」デビジョンC「課税延期、代替ミニマム税救済(TAX EXTENDERS AND ALTERNATIVE MINIMUM TAX RELIEF)」1条以下、および、同法デビジョンCタイトルVII「災害救済(DISASTER RELIEF)」、サブタイトルA「ハートランドおよびハリケーン・アイカ災害救済(Heartland and Hurricane Ike Disaster Relief)」701条〔簡易名称(Short Title)〕において、「2008年ハートランド災害支援税法(HDTRA=Heartland Disaster Tax Relief Act of 2008)」という名称が使われている。See, U.S. Library of Congress Thomas, PUBLIC LAW 110-343—OCT. 3, 2008 122 STAT. 3765. Available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ343/pdf/PLAW-110publ343.pdf>.

(136) See, IRS, Tax Law Changes Related to National Disaster Relief (FS-2009-8, January 2009). See, IRS, Tax Law Changes Related to National Disaster Relief (FS-2009-8, January 2009). Also, IRS, Information for Affected Taxpayers in the Midwestern Disaster Areas (Publication 4492-B, rev. January 2010). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4492b.pdf>.



7月31日までの期間に適用ある。

この法律では、「中西部被災地域」、すなわち、アラスカ・イリノイ・インディアナ・アイオワ・アーカンソー・ミシガン・ミネソタ・ネブラスカ・ウィスコンシン州で起きた暴風雨、トルネード（竜巻）、洪水などによる被災者およびその被災者を支援する納税者（以下「適格被災納税者」ともいう。）に対して、一定の税制上の特例措置（税制特例）を適用するかたちで救済をはかる。

また、ハートランド災害支援税法では、新たに、被災した私企業が州の金融行政規制機関の介在を受けて“非課税災害債券（tax-exempt disaster bonds）”を発行して復興資金の調達をするための債券金融（bond finance）制度を導入した。この被災した私企業が災害復興資金調達のために非課税災害債券を発行する仕組みは、「中西部被災地域債（MDAボンド/MDA bonds =Midwestern disaster areas bonds）」と呼ばれる。復興資金調達をねらう被災企業を支援するためのMDAボンドを購入した者（投資家）は、州や地方団体が自己の資金調達をねらいに発行する地方債の場合と同様に、連邦税法上、受取利子について非課税取扱が受けられる（IRC 103条 a 項）。

このように、2008年ハートランド災害支援税法は、適格被災納税者やそれを支援する納税者を対象としたさまざまな税制特例（課税特例）を盛り込んでいる。その適用方法は、若干複雑であるが、〔図表 I - 49〕に掲げるとおりである。すなわち、「表第 1（Table 1）」および「表第 2（Table 2）」は、適用災害期間（applicable disaster dates）ならびに被災州の指定カウンティ（郡/affected counties）を指定・列挙しており、これらの要件にあてはまるものが課税特例の適用ある適格納税者となる。

【図表 I - 49】 2008年ハートランド災害支援税法【表第1 / 表第2】(抜粋)

【表第1】次に列挙されたカウンティには、法に盛り込まれたすべての措置を適用

適用災害期間(2008年)	州	指定カウンティ:中西部被災地域
5月2日～5月12日	アーカンソー	アーカンソー、ベントン、クレバーン、コンウェイ等
6月1日～7月22日	イリノイ	アダムス、カルホーン、コールズ、クロフォード等
5月30日～6月27日	インディアナ	アダムス・・・・・・・・・・
5月10日～5月11日	ミズリー	バリー・・・・・・・・

【表第2】次に列挙されたカウンティには、法に盛り込まれた一部措置を適用。

適用災害期間(2008年)	州	指定カウンティ:中西部被災地域
6月1日～7月22日	イリノイ	グルーネ、マデソン、モンロー、パイク等
5月30日～6月27日	インディアナ	ベントン、ブーネ、フォンタイン、フランクリン等
5月25日～8月13日	アイオワ	キャロル、チェロキー・・・・・・・・
5月22日～6月16日	カンザス	バーバー・・・・・・・・

この法律が定める適格納税者等に適用ある課税特例の概要は、次のとおりである。

#### ①公益寄附金関連の課税特例

(a) 寄附金控除・損金算入限度額の一時的撤廃【表第1】

《個人の場合》個人納税者が、内国歳入法典 (IRC) 501条 c 項 3 号に該当する「非営利公益災害支援団体 (nonprofit charitable disaster relief organizations, or, nonprofit charitable organizations providing disaster relief)」(以下「適格災害支援団体」という。)に対して現金(小切手等を含む。)で寄附金を支出した場合で、当該適格災害支援団体が、公益増進

法人（public charities）にあてはまるときには、その納税者は、調整後総所得（AGI）の50%を適用上限に寄附金として所得控除ができる原則となっている（前記〔図表 I - 32〕参照）。この公益寄附金に対する50%適用上限額は、次の3要件を充足している場合には適用しない。①2008年5月1日から2009年1月1日前に支出されたこと、②寄附金が中西部被災地域の一箇所以上の救済を目的としていること、および、③当該寄附金を受領する中西部被災地域の一箇所以上で救済活動をしている適格災害支援団体が情報資料を作成・保存していること。ちなみに、納税者が、この中西部被災地域課税特例の適用ある寄附金以外にも、公益寄附金を支出しているとす。この場合、納税者は、自己の所得税確定申告においては、限度額の適用がない前者の寄附金と、それ以外の50%上限額の適用のある寄附金とに仕分けして、計算する必要がある。なお、寄附先である適格災害支援団体が、私立財団（private foundation）にあてはまる場合（前記〔図表 I - 32〕参照）には、この2008年法上の課税特例は適用がない。したがって、寄附者である納税者は、50%（事業型）か、30%（助成型）の上限額の原則に基づいて自己の所得税額を計算することになる。

《法人の場合》法人納税者が、適格災害支援団体に対して現金（小切手等を含む。）で寄附金を支出した場合で、当該適格災害支援団体が、公益増進法人（public charities）に当てはまるときには、当該納税者は、課税所得の10%を上限に寄附金として所得控除ができる原則となっている（前記〔図表 I - 32〕参照）。しかし、当該法人納税者が、寄附金を受領する中西部被災地域の一箇所以上で救済活動をしている適格災害支援団体（ただし、私立財団に当たるものを除く。）に支出しており、かつ、前記3要件を充足している場合には、この公益寄附金に対する10%限度額の適用はない。

(b) ボランティア活動参加に要した車輛関連費用への寄附金控除特例  
【表第1】

納税者は、適格災害支援団体の被災者支援プログラム（ボランティア活動）に参加し役務提供をするにあたり、自己の車輛を利用し発生した費用について実費弁償（支払精算）を受けていない場合、自己の所得税申告にあたり、次のいずれかの方法で算出した費用を適格災害支援団体に公益寄附金として支出したものとみなして控除できる（IRC 170条 j 項）。①実際にかかった燃料費（actual expenses）または②簡便な標準マイレッジ・レート（SMR=standard mileage rate）〔1 マイルあたり14セント〕（IRC 170条 i 項）（前記〔図表 I -37〕参照）。納税者が、2008年法に定める中西部被災地域の一箇所以上で救済活動をしている適格災害支援団体の被災者支援プログラム（ボランティア活動）に参加し自己の車輛を使用して役務提供にあたったとする。この場合、車輛関連費用の計算において標準マイレッジ・レート（SMR）を選択しているときには、次のような特別のSMRを適用できる。①2008年6月30日までに発生した災害の支援活動に参加する場合には、走行距離1マイルあたり36セント、②2008年7月1日から同年12月31日までに発生した災害の支援活動に参加する場合には、走行距離1マイルあたり41セントである。

(c) ボランティア活動参加で発生、弁済を受けた車輛関連費用非課税特例【表第1】

納税者は、被災日から2008年12月31日までの期間に暴風雨、トルネード（竜巻）または洪水で被災した人たちを救援する適格災害支援団体の被災者支援プログラム（ボランティア活動）に参加し役務提供をするにあたり、自己の車輛を利用し発生した費用について、当該団体から、簡便な標準マイレッジ・レート（SMR=standard mileage rate）に基づいて計算した額の実費弁済（支払精算）を受けたとする。この場合に納税者が当該適格

災害支援団体から受領した実費弁済額は課税除外となる。納税者は、この課税除外となった金額については、自己の所得税の計算において、所得控除ないし税額控除することはできない。納税者は、運転距離、時間、場所、用途等についての記録を保存しなければならない。なお、納税者は、ボランティア活動に参加し役務提供をした期間に発生した車輛関連費用について、次に掲げる標準マイルレッジに基づいて計算した金額を超えて課税除外の取扱を受けてはならない。①被災日から2008年6月30日までの期間については1マイル当たり50.5セント、②2008年7月1日から2008年12月31日までの期間については1マイル当たり58.5セント。

## ②損害災害盗難損失控除関連の課税特例【表第1】【表第2】

### （a）100ドル適用下限額と10%適用上限額の適用除外

通例、納税者は、個人用資産について災害または盗難に伴う損失控除を受けた場合、損失総額のうち100ドルを超える額について損失控除を受けることができる【100ドル適用下限額】。また、通例、納税者が、個人用資産について災害または盗難に伴う損失控除を受けた場合、損失総額のうち100ドル控除限度を超える部分について、その納税者の調整総所得（AGI）の10%を上限に損失控除を受けることができる【10%適用上限額】。「中西部被災地域」で起きた災害の被災納税者等に対しては、損害災害損失控除額の計算において、特例として、これら100ドル適用下限額および10%適用上限額は適用除外とされる。

### （b）災害損失の繰戻控除の特例

通例、納税者は、損害災害盗難損失控除額の計算において、損害もしくは災害が発生したまたは盗難が発見された年の所得から損失額を控除することになっている。「中西部被災地域」で起きた災害の被災納税者は、前年の所得から損失額を控除することを選択できる。

### ③災害による資産の非自発的な買換え期間の自動延長【表第1】【表第2】

納税者が、災害などで資産を滅失した場合で、金銭その他の資産を保険金や賠償金などのかたちで受け取り、それを資金に使用して一定の期間内に類似の資産に買い換えたときには、連邦税法上、納税者自身の意思によらない非自発的な理由による資産の買換え (Involuntary conversion) であると認識される。この場合の買換え期間は、通例、譲渡した課税年終了から2年以内 (IRC 1033条 a 項 2 号の B) である。一方、大統領災害宣言が発せられた場合には、4年以内となる (IRC 1033条 h 項 1 号の B)。

連邦税法は、災害による資産の非自発的な買換えにあたる場合、滅失した資産の税務簿価を上回る保険金や賠償金等を受け取ったとすると、原則として利得が実現しているとされ、かつ、納税者が保有する損壊した資産の税務簿価 (取得価額) を超える金額 (利得) の実現があったとされ、当該差額を譲渡所得として申告しなければならない。言い換えると、災害による資産の非自発的な買換えの場合、利得がないときはもちろんのこと、利得があったとしても2年または4年間は利得として認識されないことから、申告する必要がない。この点、「中西部被災地域」で起きた災害の被災納税者に対して、特例として、この2年または4年の買換え期間は、自動的に5年に延長される。

### ④純損失 (欠損金) の繰戻しと繰越しの特例：適格災害復興支援損失【表第1】【表第2】

原則として、納税者は、所得税の計算に当たり、純損失 (欠損金/NOL=Net operating loss)<sup>(137)</sup> を2年間の繰戻し (carry back) と20年間の

(137) 連邦所得税法上、純損失 (欠損金/NOL=Net Operating Loss) とは、各年または各年度に総所得から差し引き切れなかった金額をさす (IRC 172条 c 項)。理論的には、1歴年ないし1課税年度内に納税者が実質的に遂行している経済活動 (事業活動/trade or business) から生じた経済的損失 (事業損失) の金額をさす。連邦納税者は、所得税の計算において、純損失 (NOL) を、原則2年間の繰戻し (carry back) と20年間の繰越し (carry forward) をすることで、実質的に計22年の期間に

繰越し（carry forward）をすることで、当該期間の所得から控除できる（IRC 172条 b 項 1 号の A）。ただし、個人納税者の純損失のうち「適格災害復興支援損失（Qualified disaster recovery assistance loss）」にあたる部分については、3年間の繰戻し控除ができる。この点、「中西部被災地域」で起きた災害の適格被災納税者には、適格災害復興支援損失にあたる部分について、特例として5年間の繰戻し控除が認められる。

ちなみに、「適格災害復興支援損失（Qualified disaster recovery assistance loss）」とは、①災害復興支援災害損失額（qualified disaster recovery assistance casualty loss）、②被災日に納税者である個人の主たる住宅が「中西部被災地域」にあるが、被災しその住宅に住むことができないことから、納税者の雇用のために転勤をしたことに伴い被災日から2011年1月1日前までに生じた費用、③「中西部被災地域」に主たる仕事場を持つ納税者の従業者に住居を提供するために、被災日から2011年1月1日前まで生じた仮設住宅費、④被災年に使用中の適格災害復興支援資産に認められる特別償却費、および、⑤「中西部被災地域」に所在する資産につき、被災日から2011年1月1日前までに生じた修理費（瓦礫の

---

わり総所得から控除できる（IRC 172条 b 項 1 号）。このように、純損失の繰戻しや繰越し控除を制度化しているのは、厳格な年次ベースの所得課税原則に修正を加え、納税者の経済活動の不確定性に配慮したことによる。営利法人（会社）の場合は、一般に、あらゆる事業について生じた費用または損失が欠損金となる。これに対して、個人の場合は、事業以外のさまざまな活動を営むことから、課税所得の計算上、事業活動から生じた費用または損失（IRC 162条）、投資活動から生じた損失（IRC 212条）、その他私（家事）的性格の費用または災害盗難などから生じた損失（IRC 165条）を控除することが認められる。もっとも、純損失（NOL）の計算は、原則として事業活動から生じた費用または損失額がベースに、それ以外の活動にかかる費用や損失額を加算して行うことになる。手続的には、まず、純損失が生じた年の前2年間に繰戻し、過年に納付した税額の還付を受けることになる。この繰戻し手続を経ても純損失が残る場合には、さらに20年先の年まで繰り越すことができる。純損失の課税取扱において、繰戻し還付を優先させている政策的な理由は、大震災等で巨額の損失が生じていても、過年納付分の税額の還付を受けることで、納税者の事業や生活の再建につなげることができることに配慮してのことである。ちなみに、過年納付分の税額があったとしても、納税者が望めば、繰戻し控除を放棄し、繰越控除を選択することができる。ただし、納税者は、一端この選択を行った場合には、当該課税年においては撤回することができない（IRC 172条 b 項 3 号）。

撤去費を含む。)などをさす。

### ⑤個人退職口座 (IRAs) そのた適格プランにかかる特例

個人納税者が、退職後に備えて私的年金の受給や貯蓄をしたいとする。この場合、さまざま「適格退職プラン (qualified retirement plan)」を活用できる<sup>(138)</sup>。適格退職プランは、いくつかの種類があるが、いずれも退職後の資産形成がねらいの貯蓄奨励制度である。代表的なプランの一つは、銀行や生命保険会社、証券会社などの金融機関に「個人退職口座 (IRA=Individual retirement account)」を開設するものである。いわゆる「企業年金」プランである。一般に、新興のIRAと区別する意味で「伝統的なIRA (Traditional IRA)」と呼ばれる。IRAでは、通例、従業員の拠出金と雇用主が同意すればマッチング拠出をするというパターンが多い。従業員である納税者は、IRAなど連邦税法上の一定に要件を充たした適格退職プランに拠出した場合、当該拠出金のうち一定額まで所得調整控除 (“above the line” deduction) として、総所得金額から差し引くことができる。所得調整控除は、標準控除 (定額控除)、項目別控除 (実額控除) のいずれを選択する納税者も利用できる (IRC 408条)。控除額は、納税者本人、配偶者分として、各5,000ドル、計10,000万ドル、また、50歳以上の場合には、さらに1,000ドルの追加控除が認められる (IRC 219条b項5号のAおよびB)。IRAを開設し所得調整控除ができるのは、賃金、チップその他の報酬、すなわち勤労所得 (離婚扶助手当を含む。) を得ている70.5歳以

(138) アメリカの社会保障制度 (social security system) は、広く官民で支えられている。「年金」についても同様である。官すなわち政府 (公的) 制度としては、連邦の高齢者 (退職者)、遺族および障害者保険 (OASDI=Old-Age, Survivors, and Disability Insurance) プログラムがある。一方、民間の年金・貯蓄プラン (employment-based pension plans) としては、個人退職口座 (IRA=individual retirement account) などがある。See, generally, Stephen Abramson & Sheila Nero, Guide to Qualified Retirement Plans: A Plain Language Primer (International Foundation of Employee Benefit, 2005); U.S. Congress House of Representatives, Individual Retirement Accounts (IRA's) in the Retirement System (Bibliogov, 2010).



下の納税者に限られる。勤労所得（earned income）を得ているという意味において自営業者も含む（Revenue Procedure 91-18）。言い換えると、利子や配当など投資所得や年金所得しかない納税者にはIRA開設の意味はない。このため、主に給与所得者に幅広く活用される。IRAから分配を受けた時点で元本および収益（果実）双方が総所得金額に算入され、課税される（IRC 408条 d 項および e 項 1 号）。したがって、在職中の所得を退職後に繰り延べて課税されることになる。

この場合、通例、退職後の所得は低くなることから、累進課税制のもとでは、租税負担軽減効果が期待される。また、果実部分も引き出すまで複利で増加するメリットも享受できる。なお、納税者が、59.5歳になる前に分配を受けた場合には、原則として通常の所得税に加えて10%の早期分配規制税（10% early distribution penalty）が課される（IRC 72条 t 項）。ただし、転職等が原因で、他のIRAへ加入するために現在加入しているIRAから新たなIRAへ加入するために拠出額等を引き出す必要がある場合などには、「無税の引継ぎ（tax-free rollover）」ができる。

一方、こうした伝統的な個人退職口座（Traditional IRA）に加えて、新たな適格退職プランとして1997年に導入されたのが、いわゆる「ロス個人退職口座（Roth IRA）」である。ロスIRAは、70.5歳を超える納税者も開設可能である（IRC 408条のA第c項4号）。ロスIRAに拠出できる金額の制限は、伝統的なIRAの場合と同様であり、納税者がロスIRA伝統的なIRA双方に拠出している場合には、原則として限度額は双方をあわせた額となる（IRC 408条のA第c項3号のA）。

ロスIRAは、伝統的なIRAとは逆に、拠出した時点では、所得調整控除は認めないが、将来、退職後の引出しの際に元本および収益（果実）双方が総所得金額から除外され、非課税となる（IRC 408条のA）。なお、納税者が、59.5歳になる前に分配を受けた場合には、原則として通常の所得税に加えて10%の早期分配規制税（10% early distribution penalty）が課さ

れる (IRC 72条 t 項 2号)。ただし、納税者が、死亡し遺産管理に移った場合、身体障害者になった場合、最初の住宅購入費用に充てられる場合 (IRC 408条のA第d項2号)、その他高等教育を受ける費用に充てられる場合 (財務省規則 § 1.408A-6, Q&A-5) には、その限りではない (IRC 72条 t 項 2号)。

これら「伝統的な個人退職口座 (Traditional IRA)」や「ロス個人退職口座 (Roth IRA)」の他に、「シンプル退職プラン (SIMPLE [Saving incentive match plan for employees] retirement plan) のような適格退職プランがある (IRC 408条 p 項)。加えて、拠出金 (元本) と運用益 (果実) に対する課税が、引出し時まで延期される、通称で「401k (フォー・ゼロ・ワン・ケー) プラン」と呼ばれる、確定拠出型適格年金プランがある。ちなみに、条文の正式なタイトルは「即金または後払い取決め (Cash or deferred arrangement)」プランである (IRC 401条 k 項)。さらに、「適格年金プラン (Individual retirement annuity, qualified annuity plan)」 (IRC 408条 b 項) や「簡易従業者年金 (SEP=Simplified employee pension)」のような年金プログラムもある (IRC 408条 k 項)<sup>(139)</sup>。

一般に、被災者である納税者は、被災後の復興には、住宅の購入などに資金が必要である。この場合、適格退職プランあるいは適格年金プラン (以下、双方あわせて「適格プラン」ともいう。) に加入していれば、適格プランに積み立ててきた拠出金からあみ出される運用益を、復興資金に活用するのも一案である。しかし、現実には、運用益の目的外引出しに対する規制は厳しい。また、納税者が、59.5歳になる前に運用益等の分配を受けた場合には、原則として通常の所得税に加えて早期分配規制税が課される。

「中西部被災地域」納税者に対する課税特例を盛ったハートランド災害支援税法では、こうした規制を緩和し、これら適格プランからあみ出され

(139) 各種適格プランについて批判的に分析したものとして、See, generally, Twila Slesnick & John C. Suttle, IRAs, 401 (k) s & Other Retirement Plans: Taking Your Money Out (9<sup>th</sup> ed., Nolo, 2009).

る運用益を、「中西部被災地域」で起きた災害の被災者である納税者の復興資金の活用できるようにするねらいで定められたのが、適格プランにかかる課税特例である。

「中西部被災地域」納税者に対する課税特例の骨子は、次のとおりである。まず、適格被災納税者が復興資金に活用できる①「適格災害復興支援分配金（Qualified disaster recovery assistance distribution）」の使途の範囲（適格目的）を明確（定義）にする。そのうえで、②適格災害復興支援分配金が適格目的に使途された場合の課税取扱、とりわけ、早期分配規制税の免除、さらには③適格災害復興支援分配金を3年以内に口座に返済した場合の課税取扱、④主たる住宅の購入または建築に充てた適格災害復興支援分配金を口座に返済した場合の課税取扱、⑤適格プランから融資を受けた場合の課税取扱である<sup>(140)</sup>。

#### （a）「適格災害復興支援分配金」の定義（範囲）

「適格災害復興支援分配金（qualified disaster recovery assistance distribution）」（以下たんに「適格分配金」ともいう。）とは、次のような要件を充足する納税者が適格プランから受け取る分配金である。（1）2010年1月1日前までの災害適用日に受け取った分配金であること、（2）被災日に納税者の主たる住宅が中西部被災地域に所在していたこと、（3）納税者が暴風雨、トルネード（竜巻）または洪水に遇い、かつ、被災日に納税者の主たる住宅が中西部被災地域に所在していたことから経済的損失を被ったことである。ちなみに、この場合の経済的損失とは、例えば、（a）火災、洪水、略奪、破壊行為、盗難、暴風雨等が原因で受けた不動産もしくは動産に対する損失、損害または崩壊、（b）納税者の住宅の撤去にかかる損失、または、（c）一時的もしくは永久解雇に伴う生活

(140) ちなみに、わが国でも、東日本大震災の復興特区制度にかかる一措置として、私的年金である「確定拠出年金」を中途脱退して一時金として受け取る要件を、東日本大震災が原因で失職したり、自宅が損壊した加入者に限り、緩和した。

上の損失をさす。

納税者は、前記(1)から(3)の要件を充足する場合には、原則として、適格プラン〔伝統的IRAプラン、401kプラン、適格年金プラン、SEPプログラム、SIMPLEプラン、ロスIRAなど〕からの分配金は、適格災害復興支援分配金に該当する。この場合、納税者は、各種適格プランからの適格災害復興支援分配金として受け取れる額は、10万ドルに限定される。納税者は、IRAや401kなど複数の適格プランから10万ドルを超える適格分配金を受け取ることになる場合には、10万ドル以内になるように適格分配金を受け取る適格プランを選択することができる。

(b) 適格災害復興支援分配金が適格目的に使用された場合の課税取扱  
【表第1】【表第2】

連邦税法(IRC)によると、納税者は、所得の計算にあたり、受領した適格災害復興支援分配金を分割して、3年間にわたって課税所得に含めなければならない。ただし、単年においてすべての分配金を課税所得に含めて申告することができる。この点、適格災害復興支援分配金に該当する場合には、原則として、通常の所得税に加えて課される10%(IRAプランなどの場合)または25%(SIMPLEプランの場合)の早期分配規制税(early distribution penalty)は免除される。ただし、10万ドルを超えて適格分配金を受領している場合において、過大受領額についてはその限りではない。

(c) 適格災害復興支援分配金を3年以内に口座に返済した場合の課税取扱  
【表第1】【表第2】

適格被災納税者(生存配偶者以外の受益者が適格分配金を受領している場合には当該受益者を含む。)は、適格プランから適格災害復興支援分配金を引出し受領したから3年以内にその適格プランにその全部または一部を返済することができる。この場合、法定要件を充たすことを条件に、返

済部分について「無税の引継ぎ (tax-free rollover or conversion)」<sup>3</sup>ができる。

(d) 主たる住宅の購入または建築に充てた適格災害復興支援分配金を口座に返済した場合の課税取扱【表第1】【表第2】

適格被災納税者が、適格プランから適格災害復興支援分配金を引出し受領し、中西部被災地域に主たる住宅を購入または建設したとする。この場合、納税者は、法定要件を充たすことを条件に、被災日から2009年3月3日までに当該分配金の全部または一部を返済することができる。返済部分については無税の引継ぎ (tax-free rollover or conversion) <sup>4</sup>ができる。ただし、2009年3月4日前までに返済されなかった適格分配金部分については早期分配規制税が課される。

(e) 適格プランから融資を受けた場合の課税取扱【表第1】【表第2】

今日、ほとんどの適格プランにおいては、その加入者に融資をする「プランローン (plan loan)」の仕組みを取り入れている。適格プランの加入者は、原則として、50,000ドルか加入者の口座バランスの50%かいずれか少ない額まで融資を受けることができる。個人が暴風雨、トルネード（竜巻）または洪水に会い、かつ、被災日に納税者の主たる住宅が中西部被災地域に所在していたことから経済的損失を被ったとする。この場合で、当該個人が適格プランの加入者であるときには、プランローンの限度額は、10万ドルか加入者の口座バランスの100%かいずれか少ない額まで引き上げられる。ただし、この課税特例は、2008年10月3日から2009年12月31日までに受領したプランローンに限られる。また、被災日以降に未払いとなっているプランローンの返済については、適格プランの管理者の裁量で1年間猶予することができる。この猶予を受けるには、返済日が被災日から2009年12月31日に到来するものでなければならない。

## ⑥個人に対する追加的税制支援措置 (Additional tax relief for individuals)

### (a) 勤労所得税額控除および子ども税額控除の課税特例【表第1】【表第2】

連邦所得税は、勤労所得 (earned income) を得ている個人納税者で、調整総所得 (AGI) が法的限度以下である場合に適用になる「還付 (給付) 型の勤労所得税額控除 (EITC=refundable earned income tax credit)」を導入している (IRC 32条)<sup>(141)</sup>。納税者は、調整総所得 (AGI) が勤労所得かのいずれか大きい方が法定額以下であり、かつ、投資関連所得が一定額 [2011課税年は3,150ドル] 以下であるなどの要件を充足する場合には、この税額控除を利用して法定範囲までの税額の還付 (現金給付) を受けることができる。また、納税者は、課税年終了時に17歳以下である1人以上の扶養する適格子どもを有する場合には、調整総所得 (AGI) 額に応じて、子ども一人あたり最大で1,000ドルまで [2011課税年] 「子ども税額控除 (nonrefundable child tax credit)」(以下「通常の子ども税額控除」という。) が認められる (IRC 24条 a 項)。子ども税額控除は、原則として非還付 (非還付) 型の税額控除 ((nonrefundable tax credit) である。しかし、納税者の勤労所得のうち一定額を超える金額の15%部分について「付加的子ども税額控除 (refundable additional child tax credit)」の適用・還付(ただし、通常の子ども税額控除の未利用金額の限度内まで) を受けることができる (IRC 24条 d 項)。このように、付加的子ども税額控除は、還付 (給付) 型の税額控除の仕組みになっているわけである。

納税者が、2008年5月19日から同年8月1日までに発生した暴風雨、トルネード (竜巻) または洪水に会い、かつ、被災日に納税者の主たる住宅が中西部被災地域に所在していたことから経済的損失を被ったとする。この場合、当該納税者は、特例として、2008年の所得税申告の際に、

(141) 拙論「給付 (還付) つき税額控除と納税者サービス：アメリカの『働いても貧しい納税者』の自発的納税協力問題を検証する (1~6)」税務弘報56巻9号~57巻5号参照。

勤労所得税額控除（EITC）、付加的孩子も税額控除の還付額の算定において、有利な場合には、2008年の勤労所得額に代えて2007年の勤労所得額を選択できる<sup>(142)</sup>。

（b）災害で住宅から放り出された個人に対する割増人的控除の特例

【表第1】【表第2】

連邦税法（IRC）は、各種人的控除（personal exemptions）を認めている。したがって、納税者は、自己の所得税の計算において、本人への基礎控除、配偶者控除、扶養控除として各人について一定額を控除することができる（IRC 63条b項2号、151条）。控除額は、毎年物価調整することになっている（IRC 63条c項4号）。2011年について、一人あたり3,700ドルである。この額は、本人、配偶者、扶養すべての控除に共通である。

納税者が、中西部被災地域で発生した暴風雨、トルネード（竜巻）または洪水により被災し、主たる住宅から放り出されているとする。この場合、当該納税者は、特例として、2008年の所得税申告の際に、各世帯2,000ドルを限度に一人あたり500ドルの割増人的控除（additional personal exemptions）を差し引くことができる。ただし、代替住宅ないし家賃支援等を受けているときは除く。

（c）教育費税額控除の特例【表第1】

連邦所得税は、納税者が、所得税の計算にあたり、本人、その配偶者または扶養家族のために支払った適格教育費のうち一定額を税額控除（教育費税額控除／HOPE scholarship tax credit〔現行の還付型AOTC=American opportunity tax credit〕 and Life time learning tax credit）することを認め

(142) EITCは、“働いても貧しい”納税者が適用対象である。このことから、災害で失業し被災年に所得がまったくないとすればEITCの適用が受けられなくなる。この場合、前年に勤労所得があれば、その所得をEITCの適用基準として選択できるようにする趣旨で取られる課税特例である。

る(IRC 25条のA第b項・同第c項)<sup>(143)</sup>。この税額控除は非還付(非給付)型である<sup>(144)</sup>。“教育費税額控除”は通称であり、①「HOPE奨学税額控除」〔現在、2012課税年までは還付型の「アメリカ人機会向上税額控除(AOTC)」として時限的に導入されている。〕と②「生涯学習税額控除」からなり、納税者はどちらかを選択できる<sup>(145)</sup>。前者①は、高校卒業後、学位取得目的で大学学部<sup>(146)</sup>に在学する最初の2年間に支払った授業料をはじめとした適格教育費が対象である。2008年は一人あたり1,800ドル(1,800ドル×適格者数)が上限であった<sup>(146)</sup>。一方、後者②は、学位取得目的の有無とは関係がなく大学学部、大学院または職業専門学校等で支払った適格教育費が対象である。2008年以降は、納税者が支払った総適格教育費10,000ドルの20%相当額がこの税額控除の対象となる。ただし、既婚者で夫婦個別申告をしている場合や高所得〔2011年課税年においては調整総所得が90,000ドル(夫婦合同申告で180,000ドル)を超える〕者は、この税額控除を受けられない。また、納税者の調整総所得額により遡減する。さらに、①と②の双方について控除を受けることはできない。

納税者が、中西部被災地域で発生した暴風雨、トルネード(竜巻)または洪水による被災者である場合、2008年または2009年の所得税申告にお

(143) 拙論「求められる能力開発投資支援税制の整備」税務弘報2005年6月号参照。

また、教育費税額控除のあり方の議論については、See, e.g., Sean M. Stegmaier, “Tax Incentives for Higher Education in the Internal Revenue Code: Education Tax Expenditure Reform and the Inclusion of Refundable Tax credits”, 37 Sw. U. L. Rev. 135 (2008); Deborah H. Schenk\* and Andrew L. Grossman, “The Failure of Tax Incentives for Education”, 61 Tax L. Rev. 295 (2008).

(144) したがって、納税者は、自己の税額がゼロになるまで控除することができるが、控除しきれない税額があっても還付を求めることができない仕組みである。

(145) See, generally, IRS, Tax Benefits for Education (Publication 970, 2010). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p970.pdf>.

(146) 現行の還付型のアメリカ人機会向上税額控除(AOTC)のもとでは、2010年申告において、一人あたり4,000ドル以上の教育費等を支払った場合には2,500ドルを上限に、そのうちの最初の2,000ドルまでは100%、残りの2,000ドルの25%相当額を税額控除できる。控除しきれない税額があっても還付(現金給付)を求めることができる。



いては、①HOPE奨学税額控除については、上限を一人あたり通常の控除額（1,800ドル）の倍額3,600ドル（3,600ドル×適格者数）に引き上げ、そのうちの2,400ドルまでは100%、残りについては50%として計算し税額控除を受けることを認める。一方、②生涯学習税額控除については、納税者が支払った総適格教育費10,000ドルまでの40%相当額（通常20%）を税額控除できる。

（d）連邦が助成した適格不動産担保住宅改善融資の場合の再計算不要額の引上げ特例【表第1】【表第2】

納税者が、市場金利（6.25%を法定）より低い金利で融資が受けられる連邦不動産担保融資助成（Federal mortgage subsidy）プログラム〔非課税QMB=Qualified mortgage bond、MCC=Mortgage credit certificateなど〕を使って不動産担保ローン（mortgage loan）を受け自己の住宅を取得・修繕等した後に、その住宅を売却その他の処分をしたとする。この場合、連邦税法（IRC）のもと、納税者は、当該住宅を取得から9年以内に処分することになるとすれば、その期間に応じて、原則としてそのプログラムにより得た金利（利子）差益の全部または一部につき取戻課税（recapture tax）のための再計算が必要となる（IRC 143条m項）<sup>(147)</sup>。すなわち、当該部分にかかる差益は間接的な税制上の助成金（indirect tax subsidy）であるとされ、処分益がある場合そのなかから一部を処分した年の自己の課税所得に含めて再計算し、申告する必要がある。取戻税額は、ローン（融資）元本の金利（利子）と6.25%（法定金利）との差額である。ただし、処分益の50%を超えてはならない（IRC 143条m項1号）。

ただし、納税者が、一定額以下の所得（調整適格所得／Adjusted

(147) See, generally, IRS, Selling Your Home (Publication 523, 2010). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p523.pdf>; IRA Instructions for Form 8828 (Recapture of Federal Mortgage Subsidy, 2010). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i8828.pdf>.

qualifying income) よりないとき、当該住宅を取得から9年以内に処分するとき(IRC 143条m項2号のA)、処分が納税者の死亡によるとき〔ただし単独所有の住宅に限る。〕(IRC 143条m項2号のB)、処分の結果譲渡損が生じたとき、処分が離婚等〔IRC 10411条／配偶者間または離婚を原因とする資産の移転(Transfers between spouses or incident to divorce)〕であり、かつ、いかなる譲渡益も譲渡損も生じていないときなどには、再計算は必要とされない。また、災害で住宅が損壊し損壊した場所から2年以内に移住したとき、納税者が受けたローンが適格住宅改修融資(QHIL=Qualified home improvement loan)でありかつ融資額が15,000ドル以内であるとき(IRC 143条k項4号)にも、取戻課税のための再計算は必要とされない。

住宅中西部被災地域で発生した暴風雨、トルネード(竜巻)または洪水による被災者であり、かつ、2011年までにその地域に現存する納税者自身が居住する住宅の改修等を目的に適格住宅改善融資を受けた場合には、再計算が必要とされない融資額は15万ドルに引き上げられる。

(e) 暴風雨、トルネードまたは洪水を理由とする債務免除益への非課税特例【表第1】

連邦税法(IRC)のもと、納税者は、債務免除になった場合には、所得税の計算にあたり、原則として、その債務免除益(income from discharge of indebtedness)を総所得に算入しなければならない(IRC 61条a項)。ただし、①破産した場合、②債務超過(insolvent)の場合、③適格農家(営農者)の債務超過の場合、④適格不動産事業債務の場合などには、総所得から除外される(IRC 108条)。

納税者が、西部被災地域に主たる住宅を有し2010年1月1日までに発生した暴風雨、トルネード(竜巻)または洪水による被災者で、生活上(non-business)の経済的損失を受けかつ当該損失について債務免除を受

けたとする。この場合、特例として、当該債務免除益は総所得から除外され非課税となる。この場合の債務免除の対象となった経済的損失とは、例えば、(a) 火災、洪水、略奪、破壊行為、盗難、暴風雨等が原因で受けた不動産もしくは動産に対する損失、損害または崩壊、(b) 納税者の住宅の撤去にかかる損失、または、(c) 一時的もしくは永久解雇に伴う生活上の損失をさす。なお、納税者が西部被災地域以外で被った経済的損失について債務免除を受けたとしても、その債務免除益は非課税とならない。

### ⑦企業に対する追加的税制支援措置 (Additional tax relief for businesses)

#### (a) 従業者継続雇用税額控除【表第1】

納税者が、西部被災地域において暴風雨、トルネード（竜巻）または洪水により被災した積極的事業を営む適格雇用主である場合には、従業者継続雇用税額控除 (employment retention credit) を求めることができる。税額控除は、各適格従業者あたり適格給与最高額（6,000ドルまで）の40%まで認められる<sup>(148)</sup>。

ここでいう「適格雇用主 (eligible employer)」とは、①被災日前の課税年の各事業日に平均で200人以上の従業者を雇用していたこと、②西部被災地域における被災日に積極的事業を営んでいたこと、および、③2009年1月1日の被災日以降に暴風雨、トルネード（竜巻）または洪水により損害を被ったことが原因で事業を停止していること、の要件を充たすものをさす。

また、「適格従業者 (eligible employee)」とは、被災日に西部被災地域に主たる雇用場所を有していたものをさす。ちなみに、従業者であっても、暴風雨、トルネード（竜巻）または洪水により雇用機会向上税額控除 (work opportunity credit) の適格者として取り扱われた者については、従

(148) See, more information, Form 5884-A [Credits for Affected Midwestern Disaster Area Employers] Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f5884a.pdf>.

業者継続雇用税額控除の適格者に該当しない。

さらに、「適格給与 (qualified wages)」とは、納税者が適格従業員に対して、被災により西部被災地域にある雇用主の主たる雇用場所での事業がはじめて停止したときからその場所での実質的な事業が再開に至るまでの期間について2009年1月1日までに各従業員に支払ったまたは発生した給与のうちの6,000ドルまでの金額をさす。「適格給与」には、業務上の病気または事故による怪我に伴う医療費または入院費として納税者が支払った金額を含む。ただし、納税者の配偶者または家族に支払った給与などは含まない。

ちなみに、適格給与とは、被災日以降に支払わなければならなかったまたは発生した部分に限られる。

#### (b) 雇用主支給現物住宅税額控除【表第1】

納税者が、西部被災地域において暴風雨、トルネード (竜巻) または洪水により被災した積極的事业を営む適格雇用主であり、2008年11月1日から2009年5月1日までの期間に適格従業員 (その配偶者および扶養者を含む。) に現物で住宅を支給した場合、雇用主支給現物住宅税額控除 (Employer housing credit) を求めることができる。税額控除は、各適格従業員あたり月600ドル限度額の30%相当額まで認められる<sup>(149)</sup>。一方、適格従業員は、雇用主から支給された現物住宅について、連邦税法上は非課税となる。ただし、連邦失業税法 (FUTA=Federal Unemployment Tax Act) など他の法律のもとでは課税除外とはならず、課税ベースに含まれる。

#### (c) 取壊しおよび瓦礫撤去費用【表第1】

納税者は、適格災害復興支援において被災日から2011年1月1日まで

---

(149) See, more information, Form 5884-A [Credits for Affected Midwestern Disaster Area Employers] Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f5884a.pdf>.

支払ったまたは発生した建造物の取壊し、不動産、瓦礫撤去費用を、繰延べする代わりに、その50%を控除できる。ただし、当該建造物や不動産を納税者自らが事業に使用していたかもしくは所得の稼得のための保有していたこと、または、通常の事業遂行において本来的に棚卸資産もしくは販売用として保有していなければならない。ちなみに、当該費用は、西部被災地域における暴風雨、トルネード(竜巻)または洪水に起因し発生し、かつ、取壊しおよび瓦礫撤去に必要な費用に限られる。

#### （d）建造物復旧税額控除の増額特例【表第1】

納税者は、西部被災地域において被災日から2011年1月1日までに適格建造物の復旧目的で支払ったまたは発生した費用について、次のように割増で建造物復旧税額控除（Rehabilitation credit）が認められる（IRC 47条）<sup>(150)</sup>。①1936年以前の建造物（ただし、登録歴史建造物を除く。）については、税額控除率は10%から13%に引き上げられる。②登録歴史建造物については、20%から26%に引き上げられる。

#### ⑧被災企業復興資金調達のための非課税災害債券（中西部被災地域債） 発行

ハートランド災害支援税法では、被災した私企業が復興資金調達のために“非課税災害債券（tax-exempt disaster bonds）”を発行できる制度を導入した。「中西部被災地域債（MDA債/MDA bonds=Midwestern disaster area bonds）」と呼ばれる<sup>(151)</sup>。

(150) 建造物復旧税額控除については詳しく分析する余裕はないが、問題点を含めて、See, e.g., Carolyn Ells Cheverine & Charlotte Mariah Hayes, Rehabilitation Tax Credit: Does It Still Provided Incentives?, 10 Va. Tax Rev. 167 (1990) ; Roberta F. Mann, “Tax Incentives for Historic Preservation: An Antidote to Sprawl,” 8 Wid. L. Symp. J. 207 (2002).

(151) ちなみに、連邦税制特例（債権投資家への受取利子非課税措置/IRC 103条 a 項）を適用した災害債券の発行は、中西部被災地域債（MDA債）がはじめてではない。

この復興資金調達のため債券金融の仕組みでは、被災州の金融行政規制機関が発行名義人 (issuer on a “conduit” basis) となる。このことにより、債券購入者 (投資家) は、州や地方団体が自己の資金調達をねらいに発行した地方債の場合と同様に、連邦税法上、受取利子について非課税取扱が受けられる (IRC 103条 a 項)。MDA債の発行期限は、2013年1月1日までである。

MDA債の発行手続は、州により異なる。例えば、中西部激甚災害の被災州のひとつであるアイオワ州では、州金融庁 (IFA=Iowa Financial Agency) が発行名義人 (issuer on a “conduit” basis) となっている。被災企業から発行申込があると、IFAの委員会 (Board) が法令等に従って適格審査をする。その審査結果を参考にして、州知事が許可する。州に責務はここまでである。実際の資金調達実務は、被災企業が有償の専門業者の支援を得て、債券の販売先 (引受人) の確保から、長期の元利返済まですべてについて責任を負う。MDA債の償還期間は、10年から30年にわたる。個々の企業の債券発行による資金調達額は、適格資産の購入等や経営資金確保などが目的でなければならない。また、適格資産の修繕や購入の場合であっても、耐用期間や償却額などに応じた制限がある<sup>(152)</sup>。

---

例えば、2005年ゴルフ湾特区法 (Golf Opportunity Zone Act of 2005/GO Zone Act/GOゾーン法) は、「ハリケーン・カトリーナの中核的被災地域」を「ゴルフ湾特区 (Golf Opportunity Zone)」あるいは「GOゾーン (GO Zone)」と命名し、特区内での税制特例を実施するとともに、当該特区内に所在する被災企業が非課税災害債券 (tax-exempt disaster relief bonds) [通称「GOZA債」] を発行し債券金融 (bond finance) にアクセスする途を拓き、低利の復興資金調達ルートの多様化に努めた。See, Frank D. McPhillips, “Gulf Opportunity Zone Act of 2005,” 67 Ala. Law. 192, at 193 et seq. (2006).

(152) 民間企業は発行する「災害地域債 (disaster area bonds)」,さらには「災害債券 (CAT bonds=catastrophe bonds)」について詳しくは、本稿第2部6参照。

## 第2部 アメリカの被災者支援法制と税制の検証

### ～わが国での課題への対応のヒントを探る

わが国の被災者支援税制については、さまざまな解説書が発行されている。一方、アメリカの被災者支援法制や税制について、わが国ではあまり詳しく紹介されていない。こうした状況を勘案して、第1部では、わが国の被災者支援税制の骨子に加え、アメリカの被災者支援法制と税制について、連邦の制度の焦点を絞って、詳しく紹介・分析した。分析にあたっては、連邦税制の仕組みを含め、通常の被災者支援税制と特別の被災者支援税制に分けて検証した。

第2部では、アメリカの被災者支援法制と税制に関するさまざまな課題を個別的に取り上げ、詳しく分析する。とりわけ、大規模災害（広域災害／激甚災害）への対応をめぐる中央集権化の高まりと連邦制度のあり方から、災害関連給付金への課税特例と社会保障給付への影響、被害者支援における直接歳出と租税歳出（課税特例）の選択の課題、被災者支援税制における予測可能性と公平性の確保、市場メカニズムと復興特区活用の功罪、災害保険排除問題と国民災害保険制度の是非、被災者支援のための住宅担保ローン問題対策、被災者支援・復興対策支出の税制法統制・透明化、被災者支援に資する公益寄附金税制のあり方まで多岐にわたる。

これらの分析では、わが国ではあまり深く論じてこれなかった論点に踏み込んで精査してみた。被災者支援の緊急の必要性和財政規律、被災者の自己規律とモラルハザード問題、市場メカニズムを織り込んだ国民災害保険制度の構築など、今後、わが国でも真摯に検討すべき税財政上の課題がおぼろげながら見えてくることを期待している。

#### 1 広域災害への対応のための中央集権化と連邦主義のあり方

アメリカにおける災害（人災や天災）時に備えての危機管理（災害防止）、災害時の対応（被災者支援）については、「地方団体（local

governments)』レベル、「州 (state governments)』レベルおよび「連邦 (federal government)』レベルのものに分けてとらえることができる。

広域災害 (大規模災害/激甚災害) へ効果的に対応するには、連邦が災害の防止から被災者支援に積極的にかかわるべきであるという主張も少なくない。その一方で、災害対策の中央集権化は、合衆国憲法が想定している連邦主義にぶつかることはないのかなど異論もある。

### (1) 連邦による災害支援・対応の合憲性

1788年に制定された合衆国憲法 (以下「連邦憲法」ともいう。) は、「前文」で、次のように規定する。

「われら合衆国の人民は、より完成された連邦をつくり、正義を樹立し、国内の平穏を保障し、共同の防衛に備え (providing for the common defense)、一般の福祉を増進し (promoting the general welfare)、われらとわれらの子孫のうえに自由の選択を確保するために、ここに合衆国のために、この憲法を制定し確立する。」<sup>(153)</sup>

(153) 前文の邦訳については、野坂泰司訳「アメリカ合衆国憲法」〔初宿正典・辻村みよ子編〕『新 解説 世界憲法集』(三省堂、2006年) 所収、60頁以下参照。ちなみに、合衆国憲法の前文 (Preamble) は、一般に単なる形式的な精神的宣言・理念の表明ではなく、法規範性があると解されている。また、前文を含む合衆国憲法条項を解釈する場合、1776年の独立宣言 (Declaration of Independence) が重要な役割を演じている。独立宣言は、憲法の直接的な法源にはならないものの、合衆国憲法制定にあたり一定の指導原理を明らかにする意味を有している。独立宣言は、不正義を封じ込めるために「生命、自由および幸福追求 (life, liberty, and the pursuit of happiness)」といった「自然法上の譲渡不可能な人たる権利 (natural unalienable rights of man)」、 「固有・天賦の権利 (inherent right)」をアメリカ憲法に制度的に保障するうえで重要な意義を有している。独立宣言がいう「幸福追求 (pursuit of happiness)」とは、「集約的な公福 (collective happiness)」のみならず「各人の私福 (individual happiness)」を含むと解されている。しかし、一方で、合衆国前文に記された「一般の福祉 (general welfare)」文言は、独立宣言にうたわれた「幸福追求 (pursuit of happiness)」との関連においては、社会の「公財 (public goods)」ないし「公福 (public happiness)」〔=コミュニティの永劫的かつ集約的利益 (the permanent and aggregate interests of the community)〕を意味すると解される。したがって、必ずしも「私福 (private happiness)」〔個人の自然権の保護 (protection of the natural rights of individuals)〕～各個人がそれぞれの思うところに従い自己の



アメリカの統治制度のもとでは、連邦は憲法で明示的または黙示的に付与された権限のみを行使でき、残りの権限は州に留保されている（連邦憲法修正10条）。前記のとおり、連邦憲法は、前文で「共同の防衛に備え（providing for the common defense）」、「一般の福祉を増進（promoting the general welfare）」する権限について定めており、州は、具体的には、州民の健康や安全、富や幸福その他一般の福祉を保護しかつ増進するための立法を行い、それを執行する権限を有している。こうした州の権限は、「ポリスパワー（police power）」と呼ばれる。

連邦憲法は、自然災害（natural disasters）や同時多発テロ（人災）をはじめとした国家的危機（national emergencies）に関する事項については特段の定めを置いていない。

州は、災害が起きた場合に、連邦憲法の定めるところに従い、ポリスパワーを行使して、自己の領域内で状況に応じた必要な対応ができる。ところが、連邦には、こうした州の警察権に相応する一般的な権限が明示的に付与されているとは解されていない。連邦政府が災害関連支援を行うことについては憲法解釈上疑義がないわけではない。このことから、各種の連

---

生を追及する権利を保護すること」とは同義に解されていない。See, Scott Douglas Gerber, *To Secure These Rights: The Declaration of Independence and Constitutional Interpretation* (NYU Press, 1995), at 62. なお、国民の幸福追求権に対する政府の責務の範囲については、「幸福を追求しようとする国民の権利を保護すること」にあるとする見解から、もっと積極的に「国民に幸福を供給すること」にまで及ぶとする見解まである。前者の見解が支配的であるが、この場合、「幸福を追求しようとする国民の権利を保護すること」とは、幸福を追求しようとしている国民が他者から妨害を受けているときには、政府はその妨害を排除する責務を負うことも含む。また、政府は、すべての国民を幸福にする責務を負っているとはいえなくても、国民に対して幸福になる機会を保障し、かつ、幸福になりたい国民を積極的に支援する責務をも含む。とりわけ、政府は、国民の最低限の幸福追求に対するニーズに答えなければならない。大規模災害の発生に伴い生活基盤を喪失した被災者に対し、政府が、その基盤回復をねらいに直接、間接の支援を行う場合、その支援が正義（justice）にかなうものであるのかどうかの判定においては、合衆国前文に記された一般の福祉ないし独立宣言に盛られた国民の幸福追求権に対する政府の責務の視点から精査する必要がある。See, Linda M. Keller, "The American Rejection of Economic Rights as Human Rights & the Declaration of Independence: Does the Pursuit of Happiness Require Basic Economic Rights?," 19 N.Y.L. Sch. J. Hum. Rts. 557 (2003).

邦災害支援法では、州の業務を、連邦機関が代替するのではなく、補充する権限を連邦機関に与えるかたちが取られている。すなわち、連邦機関は、「災害時に必要に応じて被災州の作業を支援する (to assist the efforts of the affected States in disaster situations is necessary)」こととされている。しかし、州の行為を補充するかたちであっても災害支援の役割を連邦政府が担うのを認めることは、州の救済能力を超える国家的緊急事態があることを認めることにつながる。

憲法的な制約があるにもかかわらず、今日、連邦が災害関連支援において積極的な役割を担っている。こうした現実を追認し、連邦憲法前文に定める「共同の防衛に備える (provide for the common defence)」権限は連邦にも黙示的に付与されているとする中央集権化を是認する解釈が広がりを見せている。もちろん、こうした権限を連邦に黙示的に認めることは直ちに連邦にポリスパワーを付与することにつながらない。とは言っても、連邦に対して、大規模(広域激甚)災害や同時多発テロ災害など国家的危機 (national emergencies) に対応する権限を認めてことにはつながる<sup>(154)</sup>。

一方、連邦が災害防止のための対策をとることについては、憲法の州際通商条項 (Interstate Commerce Clause) (1条8節3項) と歳出権限 (1条8節1項) に基づいて認められる。したがって、例えば、洪水被害防止のための多州間を流れる河川の流域に堤防建設することなどに連邦が歳出を行うことは問題がない<sup>(155)</sup>。

(154) See, Rebecca M. Kahan, "Constitutional Stretch, Snap-Back, and Sag: Why Blaisdell Was a Harsher Blow to Liberty Than Korematsu", 99 Nw. U. L. Rev. 1279, at 1283, 1286.

(155) See, e.g., Bayou Des Familles Dev. Corp. v. U.S. Corps of Eng'rs, 541 F. Supp. 1025, at 1041 (E.D. La. 1982); Tex. Landowners Rights Ass'n v. Harris, 453 F. Supp. 1025, at 1030-31 (D.D.C. 1978). Tex. Landowners Rights Ass'n v. Harris, 453 F. Supp. 1025, 1030-31 (D.D.C. 1978).

## （2）広域災害支援における中央集権化と連邦主義の所在

2005年8月末にアメリカ南東部を襲った超大型のハリケーン・カトリーナ（Hurricane Katrina）被災者への連邦の支援・復興計画の迅速化や効率性に大きな疑問符が付いた<sup>(156)</sup>。連邦政府関係者は、広域災害への緊急対応が難しい背景には、伝統的あるいは二重連邦主義（traditional or dual federalism/連邦政府と州・地方団体政府とは、それぞれの固有の権限を行使する存在であるとする考え方）<sup>(157)</sup> が大きな障壁となっていることを要因の一つとしてあげる<sup>(158)</sup>。災害が広域化し、緊急かつ効率的な対応を行うには、連邦レベルでの対応を重視する意見も強くなりつつある。万難に備えた防止策の立案はもとより効率的な復興のためには、協調的連邦主義（co-operative federalism/連邦政府と州・地方団体政府とは本質的に協調的なパートナーとしての存在であるとする考え方）の必要性を強調する声もある<sup>(159)</sup>。この考え方のもとでは、連邦政府は、連邦法や規則（regulations）で全国的な最低基準を定め、州に対してこの基準の範囲内で一定の裁量権を認める手法がとられる。典型例として、メディケイド（Medicaid/連邦政府と州政府が共同で運営する低所得層向けの医療扶助制度）プログラムをあげることができる。諸州間にある程度の競争原理

---

(156) See, e.g., Terry M. Neal, "Why, Oh Why?," Wash. Post, (Sept. 6, 2005). Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/09/05/AR2005090500482.html>; Articles in opinions, "The Hurricane and Accountability", N.Y. Times (Sept. 5, 2005). <http://www.nytimes.com/2005/09/05/opinion/105krugman.html>.

(157) 合衆国憲法が想定する連邦主義は、唯一「二重連邦主義」である、とみる理論もある。See, e.g., Michael S. Greve, "Against Cooperative Federalism," 70 Miss. L.J. 557, 561 (2000).

(158) See, e.g., Scott Shane *et al.*, "After Failures, Government Officials Play Blame Game", N.Y. Times (Sept. 5, 2005). Available at: <http://www.nytimes.com/2005/09/05/national/nationalspecial/05blame.html>.

(159) See Philip J. Weiser, "Towards a Constitutional Architecture for Cooperative Federalism", 79 N.C. L. Rev. 663, 668 (2001).

を働かせる意味で、協調的連邦主義の考え方を評価する意見もある<sup>(160)</sup>。1988年に制定されたスタッフード法も、まさしくこうした考え方を反映した連邦法のひとつといえる。

「人の振り見て我が振り直せ」ということわざがあるように、災害救助・緊急支援プログラムにある種の競争原理の必要性を強調する考え方<sup>(161)</sup>がある。その一方で、災害救助・緊急支援プログラムには、競争原理は必要ないのではないかとの主張もある。近時、協調的連邦主義では不十分とし、中央集権的連邦主義 (centralized federalism) の立場から、災害救助・緊急支援におけるより強固な中央集権化 (greater centralization of authority) を唱える意見も台頭してきている<sup>(162)</sup>。しかし、その一方で、「緊急」「非常時」などを理由に、伝統的に州や地方団体が享受してきた自治権をなし崩し的に弱体化させることには批判的な意見も少なくない<sup>(163)</sup>。どの時代にあっても、災害への第一次的対応は、あくまでも被災地域の地方政府や州政府が主体となつてきめ細かく実施することの必要性は変わらない。被災地域の地方政府や州政府が主体となった対応は、救援活動に地域住民の主体的な参加を促し、ひいては政府の対応策の透明性や説明責任の所在を明確にすることにつながる<sup>(164)</sup>。

それにもかかわらず、連邦政府の国土安全保障省 (DHS) が策定する緊急事態準備の責任分担プランなどにおいては、しきりと全国基準・国家

(160) See, e.g., Joshua D. Sarnoff, "Cooperative Federalism, the Delegation of Federal Power, and the Constitution," 39 Ariz. L. Rev. 205, 205-06, at 213 (1997).

(161) See, e.g., "Philip J. Weiser, Federal Common Law, Cooperative Federalism, and the Enforcement of the Telecom Act," 76 N.Y.U. L. Rev. 1692, at 1701-2 (2001).

(162) See, Frances Fragos Townsend, *The White House, The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned* 66 (The White House, 2006). Available at: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/>.

(163) See, e.g., Christina E. Wells, "Katrina and the Rhetoric of Federalism," 26 Miss. C. L. Rev. 127 (2006 / 2007).

(164) See, e.g., Joshua D. Sarnoff, "Cooperative Federalism, the Delegation of Federal Power, and the Constitution," 39 Ariz. L. Rev. 205, at 213 (1997).

的普遍性を強調する。その負の側面として、災害の現場で陣頭指揮にあたる被災地域のリーダーシップを無視し、柔軟性を欠いた内容になっていることなどの弊害が指摘されている<sup>(165)</sup>。「緊急」「非常時」などをキーワードにすすめられる全国的・国家的な対応は、協調的連邦主義とは程遠い中身になりがちで、内実は理念なき中央集権的連邦主義そのものであると批判されている。

こうした批判を招く根底には、それまで災害救助や復興に専念していた連邦緊急事態管理庁（FEMA）が、2001年9月11日の同時多発テロ事件を契機に、テロや国家安全保障が専門の国土安全保障省（DHS）に吸収され、DHSの一機関となった事情がある。すなわち、DHSが専門とするテロ対策や国家安全保障とは本来全国的・国家的な課題であり、FEMAのような災害救助や復興のような地域的・局所的な課題に対処する機関をDHSの傘下に置くことは最適な政策選択ではないのではないかとの疑問である。広域災害や緊急事態への対応を、テロ対策<sup>(166)</sup>や自然環境保全<sup>(167)</sup>などと同次元でとらえ、全国的・国家的対応をすすめることには異論が絶えない。

このように、大規模な広域災害の防止や復興計画を迅速かつ効率的にすすめる、透明性や説明責任を高める政策のあり方をめぐっては、伝統的ある

(165) ハリケーン・カトリーナ被災者への連邦の支援・復興計画の失敗については、連邦議会の特別委員会でも検討された。この委員会では、現行法制下においても、連邦政府には、被災者への連邦の支援・復興計画を効率的に推進する十分な権限が付与されているが、問題は、大震災が起きた時にそれらの権限を十分に使いこなせないことにあったことが指摘された。See, *e.g.*, Select Bipartisan Comm. to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, 109th Cong., Final Rep.: A Failure of Initiative, 2d Sess., at 131-46 (2006). Available at: [http://www.911dispatch.com/reference/katrina comms only. pdf](http://www.911dispatch.com/reference/katrina%20comms%20only.pdf).

(166) See, *e.g.*, Philip J. Weiser, “Federal Common Law, Cooperative Federalism, and the Enforcement of the Telecom Act,” 76 N.Y.U. L. Rev. 1692, 1695 (2001).

(167) See, Benjamin K. Sovacool, “The Best of Both Worlds: Environmental Federalism and the Need for Federal Action on Renewable Energy and Climate Change”, 27 Stan. Envtl. L. J. 397 (2008).

いは二重連邦主義と、協調的連邦主義、さらには中央集権的連邦主義の見解が交差し、学問的には評価が分かれる<sup>(168)</sup>。

## 2 各種災害関連給付金への課税取扱と社会保障プログラムへの負担格差

今日、アメリカの社会保障プログラム (social security, entitlement programs) は多彩なものになっている。これら連邦の社会保障給付のための財源は、さまざまな法律に基づいて賦課された保険料 (負担金)・保険税などを原資としている場合が多い。また、給付の可否および可とする時の給付額のみならず、保険料 (負担金)・保険税の料率などは、加入者たる納税者本人の所得を基準にするプログラム (income-tested benefit programs) である場合も多い。こうしたことから、各種災害関連給付金に関する課税取扱が、被災納税者に社会保障プログラムへの保険料 (負担金)・保険税へ影響を及ぼすこともある。真摯に精査すべき被災者支援税制上の課題の一つである。

### (1) アメリカの社会保障負担の仕組み

アメリカの社会保障制度 (social security system) は、官民で支えられている。例えば「年金」について見てみると、官すなわち政府 (公的) 制度としては、連邦の高齢者 (退職者)、遺族および障害者保険 (OASDI=Old-Age, Survivors, and Disability Insurance) プログラムがある。一方、民間の年金・貯蓄制度 (employment-based pension plans) としては、個人退職口座 (IRA=individual retirement account) などがある。

また、健康保険制度について見てみても、アメリカには、わが国のような国民皆保険制度はない。オバマ政権下において国民健康保険制度

(168) Ronald M. Jacobs, "Defining the Line Between State and Federal Governance", 69 Geo. Wash. L. Rev. 135 (2001). ちなみに、協調的連邦主義は、中央集権的連邦主義の考え方との関係では、伝統的あるいは二重連邦主義の考え方の中間に位置するとみてよい。

(Obama's National Health Insurance Plan) 導入が重い政治課題となつてはいる。しかし、わが国の国民健康保険（国民保険法、1958〔昭和33〕年法律192号）のような連邦直営の公営災害保険制度をめざしているのではない。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、大きな政府に対するアレルギーが強く、遅々としてすすんでいない<sup>(169)</sup>。

こうした状況のもと、すでにふれたように、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。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もある。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

---

(169) アメリカでは、「小さな政府」、「個人の自由」、「減税」を掲げる「ティーパーティー運動 (Tea Party protests)」が盛んである。「ティーパーティー」は、独立前のアメリカの宗主国であったイギリスの増税法〔茶法 (Britain's Tea Act)〕に抗議、反旗を翻した1773年のボストン茶党 (Boston Tea Party) に由来する。「お茶」が原義の「Tea」は「もう増税はご免だ」(Taxed Enough Already)とのゴロあわせ文字だ。もともと、今日のティーパーティーは、新税の創設に反対するというよりは、税金の“無駄遣い (pork barrels)”を批判、ムダな支出をするなら、その分を減税に回して「小さな政府」をめざそうという運動になってきている。「税財政的に保守、社会的に自由主義 (fiscally conservative and socially liberal)」のスタンスを維持している。「進歩的保守 (progressive conservatives)」、つまり、「より小さな政府、より低い課税 (a smaller government and lower taxes)」をモットーに活動している。この運動では、教育、保健介護、食品安全、エネルギー政策をはじめとした各種社会、経済政策において、必要以上の政府の介入なしに、民力をバネに展開するように求めている。アメリカの政党は、議会採決での党議拘束はゆるい。このため、従来から法案作成段階から超党派で協議することも少なくなかった。しかし、ティーパーティーの台頭は、こうした慣れ合いモードに大きな変革をもたらしている。議会ではティーパーティー団体の集票支援を受けるウイングが急速に発言力を増してきている。わが国では、参議院が法案を否決しても、同じ法案を衆議院が3分の2以上で再可決すれば成立する。これに対して、アメリカの連邦議会では、上院と下院は対等である。どちらかの院の優越は認められていない。こうした制度も、政権の政策の舵とりを一層難しくしている。See, e.g., John M. O'hara, *A New American Tea Party* (Willy, 2010).

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、4,420万人にものぼ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。

連邦政府の「社会保障 (social security)」とは、本来、連邦の高齢者(退職者)、遺族および障害者保険 (OASDI=Old-Age, Survivors, and Disability Insurance) プログラムをさす。法律で強制される「義務的施策 (entitlement programs)」である。1935年社会保障法 (Social Security Act of 1935) が典拠となっている。しかし、今日、連邦がカバーする社会福祉や社会保険プログラムも拡大してきている<sup>(170)</sup>。伝統的なOASDIに加え、失業補償給付 (unemployment benefits)、貧困家族一時扶助 (TANF=temporary assistance for needy families)、メディケア (Medicare/高齢者・障害者向け健康保険)、メディケイド (Medicaid/医療支援プログラム実施のための州への交付金)、州子ども健康保険プログラム (SCHIP=State Children's Health Program)、補足的所得補償 (SSI=Supplemental Security Income/生活保護) プログラム<sup>(171)</sup>、患者保護・応能看護法 (Patient Protection and

(170) アメリカの社会保障の基本原則およびあり方について、See, Kathryn L. Moore, "The Future of Social Security Principles to Guide Reform", 41 J. Marshall L. Rev. 1061 (2008).

(171) 補足的所得補償 (SSI) プログラムは、1974年に従前の連邦・州成人支援プログラム (federal-state adult assistance programs) を改変して制度化された。貧困者にベーシックな食料・衣服・救護施設費に充てる金額を支給することを目的とした連邦社会保障庁 (SSA=Social Security Administration) が所管するプログラムである。連邦社会保障法 (Social Security Act) タイトル14に基づいて、SSAが申請者を審査し受給者を決定する。受給申請資格は、65歳以上または目が不自由もしくは障害のある成人や子どもで働かず勤労所得がなく、金融資産や実物資産保有額 (現金・預金・株式・不動産・高価な宝石等。ただし、住居用住宅や時価4,500ドル以下の車輛、葬儀費用等も保障する受取保険金額が1,500ドル以下の生命保険契約などは含まない。) が、単身の場合は各月2,000ドル、夫婦の場合は各月3,000ドル未満である者である。



Affordable Care Act) の分野にまで及んでいる。

これら連邦の社会保障給付のための財源は、さまざまな法律に基づいて賦課された保険料（負担金）・保険税などを原資としている場合が多い。これらのうち重要なのは、①OASDIプログラムと②メディケア（MHI=Medicare Health Insurance/高齢者・障害者向け健康保険）である。これらの財源は、連邦保険掛金法（FICA=Federal Insurance Contributions Act）【現在、内国歳入法典（IRC）に編入、3101条以下】、通称で「雇用関連税（payroll taxes, employment taxes）」と呼ばれる法律、に基づいて確保されている。現在、雇用関連税は、①OASDIプログラム分について、給与所得者の場合には、保険料（負担金）・保険税を、従業者と雇用主が半分ずつ負担する。従業者負担分について、雇用主は給与支払時に天引き徴収する（IRC 3102条）。天引き徴収される保険料（負担金）・保険税は、社会保障給与基準（2011課税年は106,800ドル）を上限に、総給与所得金額（gross wage amount）の6.2%〔ただし、2011課税年は4.2%〕である。雇用主負担分は、従業者と同率〔ただし、2011課税年は6.2%〕である。次に、②メディケア分について、従業者は総給与所得金額〔上限なし〕の1.45%を雇用主が天引き徴収・納付、残り1.45%を雇用主が負担することから、合計で2.90%を負担する。したがって、給与所得者の場合は、①と②との合計15.30%〔従業者7.65%、雇用主7.65%〕が掛金（負担額）である。ただし、2011課税年は合計で13.30%〔従業者5.65%、雇用主7.65%〕である。

一方、自営業者〔従業者でなく、連邦税法上も「給与」所得の稼得者ではない。〕場合には、連邦自営業者掛金法（Self-Employment Contributions Act of 1954）【現在、内国歳入法典（IRC）に編入、1401条以下】は保険料（負

---

2011年の支給額（FBR=Federal benefit rate）は一人あたり月674ドル、夫婦1,011ドルである。支給する全額を連邦が負担している。カリフォルニア州のように州独自のプログラムを実施している州もある。この場合、全額を州が負担している。全米で約800万人がSSIプログラムのもとで給付を受けている。

担金) 全額を自己負担する。通称で「自営業税 (self-employment tax)」あるいは「社会保障・メディケア税 (social security and Medicare taxes)」とも呼ばれる<sup>(172)</sup>。2011年の掛金額は、「純自営業収益 (net earnings from self-employment)」の15.30%である。すなわち、給与所得者の場合の雇用主負担分7.65%と従業者負担分7.65%の双方を納付するように求められる。ただし、その半分 (雇用主負担分7.65%) は、所得税の計算において控除することができる (IRC 164条 f 項)。

社会保障庁 (SSA=Social Security Administration) が、暦年ごとに掛金 [雇用税額] を賦課することになっている。従業者は、1課税年に複数の仕事に就くあるいは転職などにより負担額が過大になった場合には、翌年の行う確定申告で還付 [過払社会保障税額控除 (Credit for overpayment of social security taxes)] を受けることができる。ただし、雇用主は過大になった負担額の還付を受けることができない。ちなみに、州・地方公務員に固有に年金制度加入者、低所得者、聖職者などは、雇用関連税の負担が免除される。

個人所得税とは異なり、雇用関連税は、従業者には累進税率で課税されていない。このため、逆進的との批判もある<sup>(173)</sup>。賦課徴収された金額は、各種の基金に蓄えられる<sup>(174)</sup>。

これらに加え、雇用関連税の一つとして失業補償保険給付金制度がある。管理運営は、連邦および各州である。失業補償保険給付の財源は事業主に課される連邦失業税および州失業税 (保険料) である。連邦失業税は、連邦失業税法 (FUTA=Federal Unemployment Tax Act) 【現在、内

(172) See, IRS, Self-Employment Tax (Social Security and Medicare Taxes). Available at: <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=98846,00.html>.

(173) See, Deborah A. Geier, "Integrating the Tax Burdens of the Federal Income and Payroll Taxes on Labor Income", 22 Va. Tax Rev. 1, at 14 (2002).

(174) Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund, Federal Disability Insurance Trust Fund, Federal Hospital Insurance Trust Fund, Federal Supplementary Medical Insurance Trust Fundなどである。

国歳入法典（IRC）に編入、3301条以下】に基づいて雇用主が負担することになっている。税率は、各従業員の年給与所得金額（gross wage amount）7,000ドル未満の場合、年給与総額の6%〔ただし、従業員の年給与総額が7,000ドル以上の場合、雇用主は税負担なし。雇用主は給与支払額が7,000ドルに達した時点で当該従業員分の失業税の納付を止めることができる。〕である（IRC 3301条）。なお、雇用主には、支払連邦失業税には、5.4%の税額控除が認められることから、実質負担率は0.6%となる（IRC 3302条）。原則として四半期ごとに内国歳入庁（IRS）へ納付する。ただし、小規模事業者〔主たる従業員への四半期の給与支払総額が20,000ドル未満または20週以上の期間に10人以上の主たる従業員を雇用している〕場合や家族従業員などについては税負担を免除される。

徴収された失業保険税額は、基金（Trust Fund）へ蓄えられる。失業補償保険給付対象者〔従業員負担のない制度になっていることから、雇用主側都合退職のみが対象であり、自己都合退職を除く。〕は、週25ドルの給付を受ける。給付期間は州により異なる。最大26週が多いが、59週まで可能とする州もある。給付額については、年2,400ドルまで非課税である。

2008年6月30日に、連邦労働省（U.S. Department of Labor）は、新たに「緊急失業補償給付金（EUC=Emergency Unemployment Compensation）」プログラムを実施した。EUCプログラムは、通常の失業補償保険給付が切れ、他の社会保障プログラムを使えない人たちを対象としている。全額連邦財源で賄われる。EUCプログラムは、同年12月17日に成立した2010年支援税制・失業保険再承認・雇用創出法（Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010）〔以下「2010年支援税法という。〕で、2012年1月3日まで延長された<sup>(175)</sup>。

---

(175) See, U.S. Department of Labor, Emergency Unemployment Compensation (EUC) Extended to January 3, 2012. Available at: [http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/supp\\_act.asp](http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/supp_act.asp).

## (2) 災害関連給付金非課税取扱正当化の根拠

内国歳入法(IRC)は、増加につながる課税所得はすべて、納税者に総所得(gross income)に加えることを原則としている(IRC 61条)。したがって、総所得はきわめて広く定義されているといえる。その源泉を問わず、税法が特別に課税除外(非課税)と規定する場合を除き<sup>(176)</sup>、あらゆる所得が総所得に加えられる。言い換えると、被災者が受け取る所得についても、税法でそれを課税除外とされていない限り、総所得金額に加えなければならない。その一方で、現行税法は、被災者が受け取る一定の適格災害支援支払・給付(qualified disaster relief payments)を、総所得から除外する旨を定めている(IRC 139条)<sup>(177)</sup>。

このように、連邦税法は、あらゆる富の増加(all accessions to wealth)は、それを除外する別段の取扱がある場合を除き、「所得(income)」を構成するという原則を維持しつつ<sup>(178)</sup>、一方で、困難な状況に陥っている個人を支援するための政府などからの福祉関連給付金(general welfare payments)を非課税とする取扱をしている。福祉関連給付金を非課税とする取扱は、伝統的に合衆国憲法前文に定める「一般の福祉に資する(promoting the general welfare)」、「公共の福祉に資する(promoting the public welfare)」あるいは「社会福祉給付(social welfare benefits)にあたる」というのが正当化の根拠である<sup>(179)</sup>。このことから、災害関連支援に伴う被災者への給付が課税対象となるかあるいは非課税と取り扱われるか

(176) 非課税所得の概要について詳しくは、IRS, Taxable and Nontaxable Income (Publication 525, 2010). Available at: <http://www.irs.gov/publications/p525/index.html>.

(177) 被災者が受け取る災害支援支払・給付が所得税の課税対象から除外されるとする。この場合、同時に、自営業税(self-employment tax)、雇用税(employment tax/社会保障・メディケア・連邦失業税)、さらには当該支払・給付にかかる源泉税もかからない。

(178) See, *Commissioner v. Glenshaw Glass Co.*, 348 U.S. 426, at 431 (1955).

(179) 社会保障給付を連邦所得課税上どのように取り扱うべきかを含めて、See, Jonathan Barry Forman, "The Income Tax Treatment of Social Welfare Benefits", 26 U. Mich. J.L. Reform 785 (1993).

は、“一般の福祉目的”、“公共の福祉目的”があるかあるいは社会福祉給付にあたるかが基本的な判断基準となる<sup>(180)</sup>。もっとも、この考え方に対しては、被災者支援は、“純粋な福祉 (pure welfare)”とは別次元の問題ではないか、すなわち、被災者支援には、貧富の差などを問うてはいけない、との異論もある。

（3）災害関連給付金への課税取扱と社会保障プログラム負担への影響  
連邦税法（IRC）上、被災納税者が災害支援給付金（disaster relief payments）のかたちで受取った金額は、一般の福祉に資するものであることを理由に、原則として非課税となる（IRC 139条 a 項 4号）。この点について、内国歳入法典（IRC）139条〔災害支援支払〕は、「適格災害支援支払（qualified disaster relief payment）として個人が受取った金額は、総所得に算入しないものとする。」と規定している。すなわち、適格災害支援支払にあてはまることを前提に、受取った金額は非課税となる。

また、フードスタンプ（政府支給食券）プログラム（FSP=Food stamp program）から被災者が災害支援のかたちで受け取った現金や資産（物資）（disaster relief payments）の価額は、課税対象となる「総所得」から除外される（IRC 102条 a 項）。

さらに、連邦の補足的所得補償（SSI=Supplemental Security Income/生活保護）プログラムは、65歳以上または目が不自由もしくは障害のある成人や子どもで働けず勤労所得がなく、「金融資産や実物資産保有額（income and resources limits）が法定額（単身の場合は各月2,000ドル、夫婦の場合は各月3,000ドル）未満である者に対してベーシックな食料・衣服・救護施設費に充てる金額を支給することを目的としたものである。こ

(180) もっとも、近年、こうした根拠・基準をもとに社会保障給付金を広く非課税とすることに対しては、課税ベースの侵食であるとの理由でかねてから批判のあるところである。See, e.g., Joseph A. Peckman, “Erosion of the Individual Income Tax”, 10 Nat'l Tax J. 1, at 13 (1957).

のSSIプログラム申請者の受給資格審査の際の金融資産や実物資産保有限度額算定において、災害支援給付金(disaster relief payments)は、勤労所得税額控除(EITC)の還付(給付)金などとともに、その金額に含めないことにしている。

ところが、災害失業支援給付金の課税取扱は異なる。災害失業支援(DUA=disaster unemployment assistance)プログラムは、大統領の大規模災害宣言が発せられた場合に限り、災害を契機に失業し、かつ、通常の失業補償保険プログラムで補てんされない個人に対して週単位で失業給付を行うものである。失業した日から給付され、大統領の大規模災害宣言の日から26週間まで更新できる。大統領の大規模災害宣言の日から最長で26週間にわたり災害失業支援(DUA)プログラムに従って被災者へ支払われた失業補償給付金は、それを受け取った課税年の総所得に含めて申告しなければならない。なぜならば、連邦税法上、失業補償給付金は、非課税ではなく、総所得に含め課税する取扱をしているからである(IRC 85条a項)<sup>(181)</sup>。

この背景には、失業補償保険給付金(unemployment compensation)課税取扱の変遷が関係している。当初、失業補償保険給付金は、福祉関連給付金あるいは社会福祉給付の性格を有するものとして非課税とされた。ところが、1979年以降課税取扱が変更され、1987年以降、連邦税法は、所得を代替する(replacement for income)性格を有するとして、全面的に課税対象に含めることにした(IRC 85条a項)<sup>(182)</sup>。この失業補償保険給付金に対する課税取扱の変更に伴い、スタッフォード法(1988年災害救援・緊急支援法)や災害失業支援(DUA)プログラムなどに基づく被災者支

(181) 詳しくは、本稿第1部III6参照。

(182) See, Office of the Secretary, U.S. Dep't of Treasury, Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth: The Treasury Department Report to the President 54 (1984); The White House, The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth, and Simplicity 49-56 (1985).

援目的での失業補償給付金も課税対象となった<sup>(183)</sup>。

失業補償保険給付金は、原則として、源泉所得課税の対象となっていない。このため、一定額以上の給付金を受領した者は、四半期ごとに予定納税（estimated tax payments）するように求められる（IRC 6654条 d 項）。ただし、納税者が求めれば任意で源泉所得課税（voluntary withholding request/Form W-4V）を選択できる。

こうした課税取扱から見限りでは、被災納税者は、受取った災害支援金や現物給付については、それを受領したとしても、原則として、社会保障プログラムにかかる負担金・掛金などには影響が及ばない仕組みになっている。ただし、こうした取扱は、大統領が大規模災害宣言（Major disaster declaration）を発令した特定災害〔激甚災害〕で被災した納税者に限られる。言い換えると、特定災害の被災納税者でない場合には、所得として認識され、社会保障プログラムにかかる負担金・掛金などには影響が及ぶことになる。これに対して、災害失業支援給付金を受け取った被災納税者は、政府の社会保障プログラムについての負担金・掛金などに影響が及ぶ仕組みになっている。

このように、同じ程度の被害を受けても、特定災害の被災納税者であるかどうか、あるいは受ける社会保障給付の違いにより、負担金・掛金などで被災納税者間に格差が生じる。どのような根拠に基づいて、こうした格差が正当化されているのか不透明である、との指摘がある。

---

(183) 失業補償保険給付金とは対照的に、業務上の傷病（personal injuries or sickness in the course of employment）、職業病（occupational injury or sickness）を原因とする従業者に対する補償給付金（workers' compensation）については、1918年以来、これを非課税としている（IRC 104条 a 項 1号）。しかし、従業者が受け取った年金（annuity）や退職年金（retirement pension）は、たとえ業務上の傷病が原因であるとしても、非課税取扱されない（財務省規則 § 1.104-1(b)）。

### 3 被災者支援は租税歳出によるべきか直接歳出によるべきか

連邦議会は、2005年8月25日に大統領災害宣言を発したハリケーン・カトリーナで被災した納税者を救済するために、2005年カトリーナ緊急支援税法(KETRA=Katrina Emergency Tax Relief Act of 2005)を制定した。KETRAは、ハリケーン被災納税者に対する包括的な租税救済措置を盛り込んだはじめての個別の時的限的被災者支援租税立法であった。KETRAは、連邦が大規模災害(激甚災害)の救済・復興に税制上の措置、いわゆる「租税歳出(tax expenditures)」、を積極的に活用するさきがけとなった。その後、ハートランド災害支援税法(Heartland Disaster Tax Relief Act of 2008)のような時的限的被災者支援租税立法が続くことになる<sup>(184)</sup>。しかし、被災者支援にあたり、災害給付金(現物給付を含む。)のような「直接歳出」ではなく、包括的な被災者支援税法を制定するかたちで「租税歳出」を傾斜的に積極活用することに対しては異論がある。被災者救済における高所得者優遇につながる、あるいは所得のない者を救済の枠外に放置することにつながりかねないからである<sup>(185)</sup>。

#### (1) 包括的所得概念への回帰と租税歳出の所在

アメリカで考案された「租税歳出(tax expenditures)」論ないし概念の核心は、政府の施策(プログラム)実施のための公的資金提供は、できるだけ直接歳出(direct expenditures)によるべきであり、したがって税制を通じて行うべきではないとする点にある<sup>(186)</sup>。

従来から、連邦政府は、施策(プログラム)を実施するにあたり、歳出予算を組んで支出する方法に加えて、税制上の特別措置を定め租税を減免

---

(184) 詳しくは、本稿第1部IV2参照。

(185) 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).

(186) See, S.S. Surrey, Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures (Harvard U.P., 1973).



することにより支出を行う方法が幅広く選択してきている。アメリカの学者は、こうした税制を通じた支出に「租税歳出（tax expenditure）」という名称を付してその統制のための議論を展開してきてきた<sup>(187)</sup>。

### ①租税歳出論の沿革と展開

この概念の発案者であるサリーは、「租税歳出」の概念を定義し、「通常の課税ベース（normative tax base）」から逸脱したものが租税歳出にあたるとする。人的な所得控除、非課税、税額控除などは、通常の課税ベースのカテゴリーに入るとされ、かつ、“善玉”の直接歳出と同じとみなすことができるとする。その上で、連邦予算のなかでは、“悪玉”の租税歳出が十分に透明化されておらず、予算の規模も過少に見積もられる結果となっていることを批判した。そして、「租税歳出予算」を組んで、こうした租税歳出項目についても、直接歳出との対比においてトータルに把握できるように可視化をすすめる必要性を説いた。

サリーが拓いた租税歳出概念による財政統制の理論は、幅広い支持を得て、今日ではアメリカ税財政法学界では幅広い支持を得るにいたっている。

1974年議会予算・留保規制法（Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974/以下「1974年議会予算法」という。）は、連邦財政基本法とも呼ばれてきた1921年予算会計法（Budget and Accounting Act of 1921）に修正を加えることをねらいに制定された法律である。1974年議会予算法は、議会には、実質的に二種類の歳出手続があることを法的に認めた。すなわち、一つは、歳出権限（予算授權）法（authorization

(187) 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』（法律文化社、1995年）所収参照。

acts)と歳出(予算充当)法(appropriation acts)を通じて国庫から支出されるものである。そして、もう一つは、議会の税制委員会による租税の軽減免除などを通じて支出されるものである。後者を「租税歳出(tax expenditures)」と呼んだ。1974年議会予算法は、連邦議会にはこの二つの歳出手続があることを認めたとうえで、租税歳出を直接歳出と同等に取扱い、租税歳出予算(tax expenditures budget)に計上するための規定をおいた。

1974年議会予算法は、3条a項3号で、「租税歳出」および「租税歳出予算」を定義し、次のように規定する。

「『租税歳出』とは、連邦税法に規定する総所得からの特別の非課税、免除もしくは控除または特別の税額控除、特恵的な税率もしくは課税繰延から生じる歳入の損失をいう。また、『租税歳出予算』とは、先に定義された租税歳出の一覧表をいう。」

すなわち、1974年議会予算法3条a項3号は、総所得からの「特別のまたは特恵的な(special or preferential)」各種課税軽減免除等の措置をあげ、これから生じる歳入の損失額が租税歳出に該当するとする。したがって、純所得の算定にあたっての総所得からの通常必要あるいは一般的な経費控除を認める措置などは、原則として租税歳出に該当しないことになる。もっとも、具体的にいかなる措置が「特別のまたは特恵的な」もの、逆に言うと税制本来の「通常の(normal or normative)」措置、にあたるのかについては規定していない。したがって、租税歳出の判断基準および租税歳出項目一覧の具体的策定作業については、予算作成権限を有する機関に一任するというのが立法意思と解される。

このため、例えば、ある所得控除項目ないし税額控除項目が“通常の課税ベース”のカテゴリーに入るとされれば、租税歳出と分類されないこと

になる。逆に、そのカテゴリーから外れると租税歳出に分類されることになる。こうした“善玉”、“悪玉”二分論に対しては、包括的課税ベース（CTB）論者から、その判定の不透明さなどに対して批判がないわけではない<sup>(188)</sup>。

## ②租税歳出論に対する賛否

いずれにしろ、サリーが拓いた租税歳出理論によると、社会的ないし経済的施策実施のための税制上の措置を通じて公的資金の提供（歳出）をする場合には、直接歳出との対比において十分に精査するように求める。また、租税歳出により公的資金の提供を行うことは、結果的に課税庁がカネの管理を仕切ることになり、議会の財政的なコントロールが弱くなってしまふことを認識するように求める<sup>(189)</sup>。さらに、政策実現に租税歳出を活用することにより、教育分野が専門でもないのに、課税庁が教育政策に関与することになったり、被災者支援分野が専門でないのに課税庁が被災者支援政策に関与することになるのでよいのかといった疑問も投げかけられている。従来の縦割り政府組織論者からの批判も当然ありうる。したがって、租税歳出を通じて、政府の「課税」部門が、「福祉」政策や「労働」政策、「教育」政策まで含めて実施するのは適切なのかは今一度点検する必要がある<sup>(190)</sup>。

一方で、とりわけ、「市場の失敗（market failures）」あるいは「市場の

(188) See, B.I. Bittker, “Accounting for Federal ‘Tax Subsidies’ in the national Budget,” 22 National Tax J. 244, at 244-45 (1969); T.L. Hungerford *et al.*, “Tax Expenditures: Trends and Critiques,” CRS Report for Congress (2006, Library of US Congress)

(189) See, P.R. McDaniel, “Institutional Procedures for Congressional Review of Tax Expenditures,” 8 Tax Notes 659, at 660 (1979).

(190) See, David A. Weisbach & Jacob Nussim, “The Integration of Tax and Spending Programs”, 113 Yale L.J. 955 (2004). この論文では、税制を通じた「非税制プログラム（non-tax program）」、とりわけフードスタンプ（政府支給食券）プログラム（FSP=Food Stamp Program）と還付（給付）つき勤労所得税額控除（EITC）、を raising 上げて、租税歳出論の視角から精査している。

欠陥」という現象が見られる場合に、税制上の支援措置の方が効率的であると、租税歳出を擁護する立場もある。この考え方のもとでは、「市場の欠陥」という現象が見られる場合に、不完全な市場にゆだねるだけでは不十分であり、政府による介入が要請される。この場合、政府は、市場の欠陥を補うさまざまな仕組みをつくり、その監視にあたることになる。直接給付（直接歳出）に加え、税制上の措置（租税歳出）による所得の再分配（redistribution of income）も、市場の欠陥を補うための政府の効率的な手法のひとつとみる。

とりわけ、2001年9月11日の同時多発テロ事件のよる重大災害や2005年8月25日に大統領が大規模災害宣言を発令したハリケーン・カトリーナによる広域災害のように、市場メカニズムで運営されている損害保険などの救済システムでは十分な救済ができない場合、さらには、被害の重大さや広域性などから、州や地方団体ではなく、連邦が主体となって直接介入することが必要な場合に、直接給付（直接歳出）に加え、税制上の措置（租税歳出）の活用が正当化されている。言い換えると、こうした重大災害や大災害の場合には、連邦が民間保険などを代替する施策として直接給付や租税歳出（税制特例を通じた歳出）をすることを正当化し、支持する見解がある<sup>(191)</sup>。一般に、こうした考え方は、「市場の失敗論を根拠とする税制上の奨励策正当化論（market failure justification of tax incentives）」と呼べる<sup>(192)</sup>。

もっとも、こうした考え方に対しては必ずしも“効率的ではない”という批判もある<sup>(193)</sup>。また、憲法上のルールを遵守し、政府の直接介入を防

---

(191) See, Jane G. Gravelle, “Tax Policy Options after Hurricane Katrina”, CSR Report for Congress (Congressional Research Service, The Library Congress, September 16, 2005) at 11. Available at: <http://fpc.state.gov/documents/organization/53669.pdf>.

(192) See, Edward Yorio, “Equity, Efficiency, and the Tax Reform Act of 1986”, 55 Fordham L. Rev. 395, at 413 (1987).

(193) See, Edward A. Zelinsky, “Efficiency and Income Taxes: The Rehabilitation of Tax Incentives”, 64 Tex. L. Rev. 973 (1986).

ぐためには、直接歳出（補助金等）ではなく、租税歳出（非課税等）を選択せざるをえない場合も少なくないとの意見もある。こうした意見に配慮して、どうしても税制を政策実現につなげる施策に活用せざるをえない場合には、税法にサンセット（日切れ・時限）条項を挿入するなどして、議会での税制法案審議手続を通じて一定のコントロールをおよぼす工夫が必要であるとの声もある<sup>(194)</sup>。

また、個人の自主納税申告（voluntary self-assessment）を前提とする税制下において、自発的納税協力を仰ぐためには、税制はできるだけ簡素化する必要がある。ところが、政策実現に向けた施策実施に必要な公的資金の提供を税制上の支援措置を通じて行うことは、税制をいたずらに複雑にする。助成金の支給などをみてもわかるように、直接歳出の方が簡素であることから租税歳出の拡大を疑問視する向きもある<sup>(195)</sup>。

こうした批判があることを前提に、それでおおかつ公的資金の提供にあたり税制上の支援措置を選択するとする。この場合に求められるのは、できる限り租税歳出と直接歳出とが等しい条件になるようにアレンジすることである。

## （２）租税歳出論から見た被災者支援税制の位置

すでにふれたように、租税歳出は、包括的課税ベース（CTB）論からみると、あるべき課税ベースを侵食し、課税の基本原則である水平的な公平（horizontal equity）、垂直的な公平（vertical equity）ないし累進性（progressivity）を阻害する大きな要因であると映る。

ただ、租税歳出のかなりの部分は、社会保障関連にかかわるものであるのも事実である。社会保障・福祉にかかる施策（entitlement programs）、すなわち「社会保障・福祉プログラム」は、大きく個人の生活の改善に

---

(194) See, Surry & McDaniel, *supra* note187, at 54-65.

(195) See, Surry & McDaniel, *supra* note187, at 93.

かかわるものと、家族の生活の改善にかかわるものに分けられる。その範囲は、教育、健康、住宅、生活補償など政府の幅広い政策プログラムにまで及ぶ。こうした施策の多くに対しては租税歳出を通じて公的資金が給付されている。この種の租税歳出は「社会的租税歳出 (social tax expenditure)」とも呼ばれる。勤労所得税額控除 (EIC, EITC= Earned Income Tax Credit) は、まさに、その典型である (IRC 32条)。この働いても貧しい家族 (working poor) を支援する仕組みとして制度化されているETICに対する評価は分かれる<sup>(196)</sup>。

### (3) 租税歳出を通じた給付と直接歳出を通じた給付との対比

すでに触れたように、一般に、財政民主主義、あるいは歳出の議会統制の強化という視座からは、直接歳出の方が好ましいとされる。しかし、実際には、社会保障・福祉プログラム (entitlement programs)、さらにはこうしたプログラムを活用・上乗せ給付するかたちの被災者支援措置は、直接歳出のみならず、多様な租税歳出を通じて実施されている。

#### ①給付の選択肢

一般に、社会保障・福祉プログラム (entitlement programs) や被災者支援をねらいに公的資金を給付する場合、大まかに分けると、選択肢は3つある。

---

(196) See, V.J. Hotz *et al.*, Examining the Effect of the Earned Income Tax Credit on the Labor Market Participation of Families on Welfare (National Bureau of Economic Research Working Paper No. 11968, 2006). なお、ETICに対して批判的な論文としては、See, A.L. Alstott, "The Earned Income Tax Credit and the Limitations of Tax-based Welfare Reform," 108 Harvard L. Rev. 533 (1995). この論文を紹介した邦語の研究ノートとして、佐藤英明「アメリカ連邦所得税における勤労所得税額控除 (EITC) について～研究」総合税制研究11号56頁 (2003年) 参照。

### （a）現金給付：直接歳出

一つは、「現金支払（cash payments）」、すなわち“直接歳出”を通じて給付する方法である<sup>(197)</sup>。伝統的に、社会保障・福祉にかかる施策の実施には、この現金給付方法が広く用いられてきた。

### （b）現物給付

二つ目は、「現物給付（benefits in kind）」を通じて実施する方法である。1939年に連邦政府がはじめたフードスタンプ（政府支給食券）プログラム（FSP=Food Stamp Program）が典型である。すでにふれたように、FSPは、連邦農務省（USDA）の食糧栄養庁（FNS）の「補足的食糧費支援プログラム（SNAP）」および「被災時補足的食糧費支援プログラム（D-SNA）事務を所管している。合衆国内に居住する低所得の人たちが日常生活に必要な食料を購入できるようにクーポン券（バウチャー）を支給する現物給付プログラムである<sup>(198)</sup>。今日では、かつての紙媒体での支給にかえて、電子給付振込（EBT=Electronic Benefit Transfer）カードが活用されている。給付事務は各州が担当している。

また、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も、典型的な現物給付型の社会保障・福祉プログラムである<sup>(199)</sup>。わが国は医療保険について国民皆保険制度を維持している。これに対して、アメリカの医療保険制度は、基本的には個人が、自身または雇用先を通じて、民間の保険に加入して、必要な医療費の給付を受ける仕組みとなっている。したがって、メディケイドやメディケアのような公的健康保険は、低所得、高齢・障害・難病などが

---

(197) See, Daniel Shaviro, “The Minimum Wage, the Earned Income Tax Credit, and Optimal Subsidy Policy,” 64 U. Chi. L. Rev. 405 (1997).

(198) See, M.J. Trebilcock *et al.*, “Government by Voucher,” 80 Boston U.L. Rev. 205 (2000).

(199) See, generally, CCH, Medicare & Medicaid Benefits 2011 (CCH, 2011).

理由で、こうした民間の保険に加入できない人たちを対象としている。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いる。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などを対象とした制度である<sup>(200)</sup>。こうした現物給付も、広い意味では、現金給付と同様に、直接歳出のカテゴリーに入ると見てよい。

ちなみに、2008年度の統計を取ってみると、公的健康保険の対象者を除けば、雇用先を通じて民間の保険に加入して必要な医療費の給付を受けている人口は、約1億6,380万人で、全体(公的健康保険の対象者を除く)

---

(200) メディケアへの加入資格は、①65歳以上で、アメリカ居住5年以上の者(アメリカ市民権または永住権保持者)、②65歳未満の身体障害者で、一定の資格を充たす者、または③末期の腎臓病またはLou Gehrig病(筋萎縮性側索硬化症)を患っている者である。メディケアには4種(パート)の保障がある。①パートA:入院費用をカバーするもの、②パートB:入院以外の外来医療サービスをカバーするもの、③パートC:メディケア・アドバンティジとも呼ばれ、HMO(Health Maintenance Organization)[多くの中産階層はHMOという格安の民間保険会社の健康保険に加入している。このHMOとは保険会社が家庭医(かかりつけ医)と病院を管理する方式である。HMOの仕組みでは、治療行為を発生させなければ、それだけ保険会社が支払う保険料を削減したということで、保険会社から医師に対して奨励金を支払うルールになっている。このことから、内実は「医師は治療をしなければならないほど儲かる」仕組みといえる。]などのネットワークを通して、メディケアパートAとパートBを含めた医療保険を、民間の保険会社が代行して提供するもの、ならびに④パートD:外来の処方薬剤費用をカバーするもの(2006年1月に導入)。パートDへの加入は、民間保険会社を通して行う。ちなみに、パートAは、社会保障受給資格者(10年以上の納税者)か、政府機関で働き、社会保障税を支払った者などには無料である。10年以上の納税をしていない人は、年数に応じて、有料となる。パートBとパートDは有料である。パートCは保障プランにもよるが、パートCに加入するには、パートAとBに加入していることが前提条件である。すでに、社会保障給付を受けている者には、65歳になると、自動的にメディケアのパートAとパートBのIDカードが送付され、パートBの保険料は社会保障給付額から差し引かれる。適格者は、65歳に達する3ヵ月前から社会保障事務所に向うて、社会保障の受給、メディケアAとBの申請手続きをする必要がある。AとBの手続きを終えるとメディケアを取り扱っている保険代理店にて、パートC、または、パートD、メディケア・サプリメント保険などに申請することができる。メディケアでカバーする医療サービスには限度額があり、残りは自己負担する必要がある。これらのギャップをカバーするための保険が、メディケア・サプリメントとか、メディギャップと呼ばれる保険である。



の61.8%を占める。また、無保険者は4,420万人で、全体の16.7%を占める<sup>(201)</sup>。

### （c）人的税額控除：租税歳出

三つ目は、税制、すなわち「租税歳出」を通じて給付する方法である。各種「給付（還付）型の人的税額控除（refundable personal tax credits）」、すなわち、税額控除額が自己の税額の範囲を超える場合に納税者はこの超えた額の還付（現金給付）を受けることができる仕組みを通じて給付するやり方である。例えば、1975年に連邦所得税に導入された勤労所得税額控除（EIC, EITC=earned income tax credit）が典型である（IRC 32条）。

### ②国庫からの支出と歳出予算充当手続（法案）との関係

現金支払（cash payments）のかたちを取るにしろ、現物給付（benefits in kind）のかたちを取るにしろ、国庫からの直接歳出により社会保障・福祉プログラム（entitlement programs）やこうしたプログラムを活用・上乗せ給付するかたちでの被災者支援措置を実施する場合には、国庫支出金にかかる議会法【歳出権限法（authorization acts）、歳出（予算充当）法（appropriation acts）】の統制に服する。

連邦の国庫支出金は、大きく①省庁の事務運営費や個別の施策（プログラム）への支出と、②義務的経費支出とに分けることができる。いずれの場合にも、個々の（a）歳出権限法があれば、それを根拠に支出が認められる。

ただ、①省庁の事務運営費や個別の施策（プログラム）に支出が認められるには、根拠として、（a）歳出権限法（authorization acts）に加えて、

---

(201) See, Joint Committee on Taxation, Hearing before the Senate Committee on Finance, Tax Expenditures for Health Care (July 31, 2008) at 9. Available at: <http://www.jct.gov/x-66-08.pdf>.

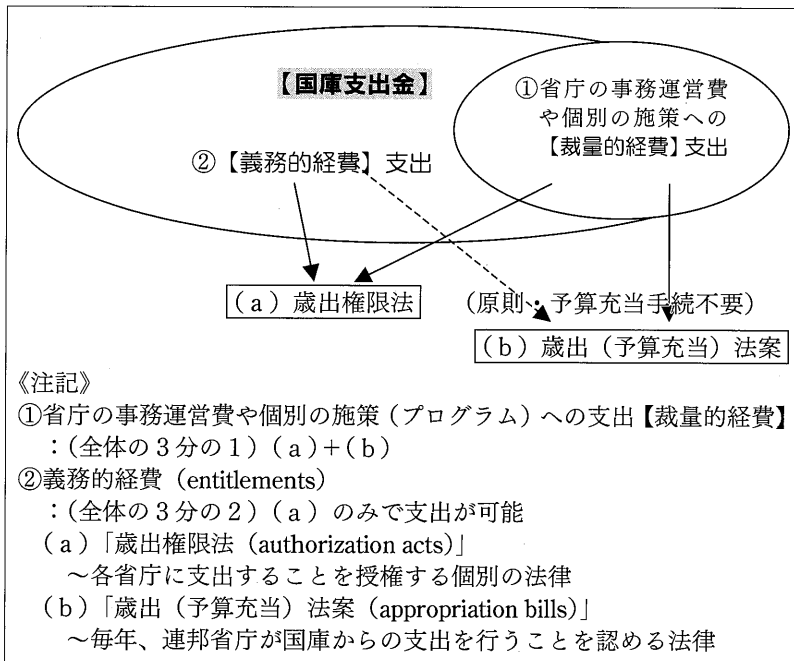
(b) 歳出 (予算充当) 法 (appropriation acts) があることが必要である。

一方、メディケアやメディケイドのような社会保障上の「②義務的経費支出」については、必ずしも毎年の (b) 歳出予算充当法の成立は必要とされない。

ちなみに、連邦の国庫支出金全体の3分の2は、この種の②義務的経費支出である。

こうした仕組みを図説すると、次のとおりである。

〔図表Ⅱ-1〕国庫からの支出と歳出予算充当手続 (法案) との関係



ふつう、予算法とか歳出法とはいうのは、(b) 歳出 (予算充当) 法 (appropriation acts) の方をいう。通例、上院歳出委員会 (Committee on Appropriations) と下院歳出委員会 (Committee on Appropriations) が、

11～13（現在12）の小委員会（subcommittees）で、11～13本の歳出（予算充当）法案（appropriation bills）を作成することになる。

もう少しわかりやすくいえば、アメリカの場合、予算は複数の本数の法律として成立する。しかも、歳出には「裁量的経費」と「義務的経費」がある。「裁量的経費」は、毎年成立する11～13本の“歳出（予算充当）法”で認められる。一方、「義務的経費」、つまり社会保障関連支出とかは、一度、“歳出権限法（authorization acts）”が定められれば、原則として毎年自動的に認められる。

以上のような仕組みにあることから、フードスタンプ（政府支給食券）プログラム（FSP）、メディケアやメディケイドのような社会保障・福祉目的での「②義務的経費支出」については、必ずしも毎年の（b）歳出予算充当法の成立は必要とされない。このことは、この種の支出は議会統制が必ずしも厳しくないことを暗示している。

### ③勤労所得税額控除（EITC）と政府支給食券プログラム（FSP）

1939年にはじまったフードスタンプ（政府支給食券）プログラム（FSP）は現物給付のかたちを取る社会保障・福祉プログラム（social security or entitlement programs）である。これに対して、1975年に連邦所得税に導入された勤労所得税額控除（EIC, EITC）は、租税歳出のかたちで給付を行う社会保障・福祉プログラムである。双方は、現在、アメリカで最大の社会保障・福祉プログラムとなっている。

FSP、EITCは、本来、被災者か否かに関係なく給付を行う連邦の社会保障・福祉プログラムである。しかし、災害時には、こうしたプログラムに上乗せ給付するかたちで被災者支援措置に活用されている。EITCの被災者支援への活用として具体的には、被災納税者が給付（還付）つき勤労所得税額控除（EITC）の適用を受けて確定（還付）申告をする際に、有利な場合には、被災年の勤労所得額に代えて前年の勤労所得額を選択でき

る課税取扱がある。これは、EITCは、“働いても貧しい”納税者が適用対象であることに起因する。すなわち、災害で失業し被災年に所得がまったくないとすればEITCの適用が受けられなくなる。この場合、前年に勤労所得がありかつ投資所得も限度額内でありEITCの適用基準を充たすとすれば、現年基準に代えて前年基準を選択できるようにする趣旨で取られる措置である。

被災者支援措置にFSP、EITCを活用することにはさまざまな課題がある。どのような課題があるのかについて以下に探ってみたい。

#### (a) EITC申告特有の課題

アメリカの勤労所得税額控除(EITC)は、負の所得税(negative income tax)の考え方をベースとしている。働いても貧しい納税者を対象とし税制を通じた福祉としての役割を担っている。また、還付(給付)つき税額控除の仕組みを有することから、EITCの適用を受けるためには、確定申告(還付申告)をすることが必要となる。

EITCについては、伝統的な福祉とは異なり、恥辱感を伴いがちな申請が不要である点が、直接給付(直接歳出)とは異なるメリットとされる。しかし、これは、アメリカでは、全員確定申告を前提とする申告納税制度を採用しており、大半の国民が、所得税の確定申告を行うことについて、差ほど苦痛を感じないことにもよる。逆に、わが国のように、大半の給与所得者に確定申告をさせないようにし、雇用主に年末調整を義務づけている国の場合には、異なる反応が出るかもしれない。手続的には福祉の申請の方が簡素、確定申告をするのはかなわないとの反応が出る可能性も否定できない<sup>(202)</sup>。

世帯の勤労によって得た所得に対して適用されるEITCは、一般的に控

---

(202) 詳しくは、拙論「給付(還付)つき税額控除をめぐる税財政法の課題」白鷗法学15巻1号参照。

除額が所得税額を上回る場合に還付申告すれば超過分が政府から現金支給される仕組みになっている。まさに、働いていても文化的な水準でくらしでいけるほどの所得に達しない人たちに対し給付金を交付する制度として機能しているわけである。また、税額控除を低所得層から中所得層にかけて、増額領域・定額領域・減額領域と段階的に設定することで、控除が定額領域にいたるまでは所得誘因が働くことになり、働こうとする意欲が高まる仕組みになっている<sup>(203)</sup>。

EITCは、勤労所得のある人に限られるが、当初は①「子どもと同居する世帯」のみを対象とした（IRC 32条c項1号のAのi）。1994年以降、②「子どものいない成人（ただし、各年の末日現在で25歳から65歳の者）」も対象となっている（IRC 32条c項1号のAのiiのII）。一方で、EITCにかかる還付申告についてはその40%近くが疑問のある申告との報告もある。このため、内国歳入法典（IRC）は、「失念（reckless）」で過大還付を受けた場合には2年間、「不正還付申告（fraudulent claim）」をした場合には10年間還付を受けることができなくなる制裁措置を定めている（IRC 32条k項1号のB）。

働いても貧しい人たちの場合は一般に、非正規雇用就いて転職回数も多い。また、小規模な店舗を構え細々と自営している人や、移動販売などで額に汗して駆けずりまわっている零細事業者には、記帳もままならないケースが多い。こうした人たちでも、所得税の確定申告をしないと的確な所得や税額が確定できない。しかし、現状では、こうした人たちが確定申告（還付申告）をしていないことも少なくない。とりわけ非正規雇用就いている人の場合では、そのほとんどは源泉所得税を取られっぱなしに

---

(203) もっとも、還付（給付）をねらいに限界まで働くにとどめておこうとする人たちも出てくるわけであり、勤労継続の奨励（work incentives）という面で、EITCに対して、その効果の限界を指摘する声もある。See, Stacy Dickert et al., “The Earned Income Tax Credit and Transfer Program: A Study of Labor Market and Program Participation,” in *Tax Policy and the Economy* (James M. Poterba ed., MIT Press, 1995) at 1-50.

なっている。こうした税金に対する無知を放置することは、税収減を招かないという意味では、行政サイドには都合がよいのかも知れない。しかし、こうした認識のままでは、いかに給付（還付）型の勤労所得税額控除（EITC）の効用を説いてみても、絵に描いたもちと化すおそれもある<sup>(204)</sup>。したがって、課税庁が、こうした人たちを対象とした納税者教育や申告支援に積極的でないとすれば、新制度の導入は働いても貧しい人たちの暮らしの改善にはつながらない<sup>(205)</sup>。

一方で、給付（還付）付きの勤労所得税額控除（EITC）の仕組みでは、還付申告手続次第で“給付”額を操作することも可能である。いわゆる「過大還付申告（overclaims）」、つまり給付を多く受けようということで、いわゆる“つまみ申告”や投資所得額制限（IRC32条k項）違反をはじめとしたさまざまな虚偽申告が多発するおそれも出てくる。したがって、勤労所得者も税務調査の対象となりうる。また、社会保障・福祉プログラムの申請に慣れていない行政庁である課税庁が、税額控除対象者に関する適格審査をする必要が出てくる。

---

(204) Stephen D. Holt, “Keeping it in Context: Earned Income Tax Credit Compliance and Treatment of the Working Poor,” 6 Conn. Pub. Int. L. J. 183 (2007) ; L. Lederman, “The Interplay between Norms and Enforcement in Tax Compliance,” 64 Ohio St. L. J. 1453 (2003), L. Book, “The Collection Due Process Rights,” 41 Houston L. Rev. 1145 (2004). とりわけ、わが国の場合、働いても貧しい人たちの多くは、年末調整の枠外に放置され、しかも、確定申告も奨励されておらず、還付申告権は積極的に保障されていない状態にある。こうした現状で還付付きの勤労所得税額控除（EITC）を導入しても、働いても貧しく納税知識にたけていない納税者層は、課税庁による税務調査と控除適用停止（実質所得補償ゼロ状態の招来）などの制裁措置の犠牲になりかねない。

(205) とりわけ、わが国では、給与所得者を課税庁（税務署）へ確定申告に寄せ付けないために“年末調整”を維持してきている。これが、還付（給付）付きの勤労所得税額控除を導入するとのことで、今度は還付申告のために原則全員課税庁へ来いとする政策に転換することは、まさに“気まぐれ”であり、大きな矛盾をはらんでいる。その結果、この人たちを、実質的に“切捨て、福祉ゼロ状態”に導くことになりかねない。したがって、まずやるべきことは、働いても貧しい人たちを含め、もっと積極的に確定申告をさせる政策に転換することである。それができないのであれば、むしろ、“福祉”と“税制”は、「調和すれども分離しておいた方が社会的セーフティネットになる」といえる。

アメリカでは、連邦課税庁（IRS）が個人所得税に関して実施する税務調査の約44パーセントがEITC関連であるとの報告もある。もちろん、税務調査が過剰なまでに実施されている背景には、IRSが連邦議会から過大還付申告に執行段階で積極的に対応するようにとの強い圧力を感じていることがある<sup>(206)</sup>。

### （b）EITCの過大還付申告の原因と対策

アメリカの勤労所得税額控除（EITC）の執行上の問題が山積している。連邦の課税庁である内国歳入庁（IRS）長官が、連邦議会公聴会証言で語ったように、EITCは、アメリカで「最も成功した貧国対策プログラムの一つ」であると同時に、「過大還付申告」の解消が執行面での重い課題になっている<sup>(207)</sup>。

過大還付申告の原因は、さまざまである。もちろん「故意」を原因とするケースが多い。その一方で、「過失」のケースも少なくない<sup>(208)</sup>。税法上

(206) See, Nina Olson, National Taxpayer Advocate, IRS, “Tax Fairness: Policy and Enforcement,” Testimony before U.S. House of Representatives Appropriations Subcommittee on Financial Services and General Government, (March 5, 2007), available at [http://www.irs.gov/pub/irs-utl/nta\\_testimony\\_houseapprovs\\_030507\\_v7.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-utl/nta_testimony_houseapprovs_030507_v7.pdf).

(207) See, IRS Commissioner Mark Everson, Testimony before the Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee, March 9, 2006, available at [http://hsgac.senate.gov/\\_files/030906Everson.pdf](http://hsgac.senate.gov/_files/030906Everson.pdf).

(208) 近年の家族の居住形態の多様化も、EITC手続複雑化の大きな要因である。すでにふれたように、例えば、EITCは、半年以上同居し扶養する子どもを持つ親が還付申告で適用を受けることができる。しかし、夫婦の離婚ないし別居により、子どもと同居していない親が誤って申告でEITC適用をうけていることが多々ある。この場合で、同居していない親が子どもの養育費を支出しているときには、手続がもっとややこしくなる。この事例では、子どもと同居していないが離婚の際の協定などで養育費を負担することになっているとすれば、その親は、確定申告の際に、その子ども分の扶養控除や子女税額控除（Child Tax Credit）の適用を受けることができる。こうした事例では、親が、扶養控除や子女税額控除に加え、誤って勤労所得税額控除（EITC）の適用を求めて還付申告をしていることも多々あるのが実情である。また、アメリカでは、夫婦は、通例、夫婦合同申告書（joint return）を提出する。しかし、別居している場合には、それぞれが個別申告をすることが少なくない。この場合、子どもと同居する親がEITCの適用を求めて還付申告をしようとする際には

の手続が複雑過ぎるからである<sup>(209)</sup>。EITCにかかる税法上の手続が複雑化する背景には、連邦議会が予算に占めるEITC関連租税歳出の緊縮をねらいに、課税庁の現業部門に対するEITC制度のさらなる効率化をすすめるようにプレッシャーをかけている事実がある。

アメリカの勤労所得税額控除(EITC)は、扶養する子どもがいる世帯を主な対象としている。このため、家族関係のめまぐるしい変更は、なおさら手続を複雑にしている。ただ、こうした複雑さからくる誤り(多くの場合、過大還付申告)が、EITCの“還付(給付)つき(refundable)”という特徴的な仕組みが大きな原因となっているとの確証はない、との報告もある<sup>(210)</sup>。

### (c) 現物給付(FSP)を通じた支援措置の課題

フードスタンプ(政府支給食券)プログラム(FSP)は、低所得の人たちに対し、日常生活に必要な食料を購入できるようにクーポン券(バウチャー)を支給するものである<sup>(211)</sup>。“直接歳出”の方法によっている。FSPが選択・活用されるのは、緊急性(emergency)を考慮してのこととされる。つまり、FSPは低所得者の救済・支援という意味では給付(還付)

---

きわめて複雑な規則が適用される。例えば、その親は、配偶者と当該課税年度中の6ヵ月以上にわたり別居し、かつ、一方で適格者である子どもと同様の期間同居していなければならない。また、その親は、申告時に世帯主の地位になければならない。つまり、「世帯の維持基準(household maintenance test)」の要件を充足するように求められる。この基準は、きわめて複雑で難解である。このため、例えば、夫と別居はしているが、いまだ離婚していない低所得のシングルマザーが、誤ってEITCの適用を求めて還付申告する事例が数多く出てくる原因ともなっている。

(209) 例えば、適格証明にあたり、還付申告をする人は、世帯支出の半分以上の額を自己の所得から負担していること、また、その場合の所得の計算にあたっては子ども向けの収受した養育費や公的扶助プログラムからの給付金は、たとえ世帯支出に充当されているとしても、差し引いて金額を算定することなど、手続はきわめて煩雑である。

(210) See, J. McCubbin, “EITC Noncompliance: The Determinants of the Misreporting of Children,” 53 National Tax J. 1135 (2000).

(211) 詳しくは、本稿第1部II4参照。



つきの勤労所得税額控除（EITC）と同様の目的を有しているが、EITCのような税制を通じた福祉システムでは、確定申告が完了してはじめて還付（現金給付／キャッシュバック）が受けられる。こうしたシステムでは、支援に時間がかかり、支援が緊急に必要とされる時に対応が難しい<sup>(212)</sup>。こうしたところに、FSPが税制から自立した制度としてデザインされている大きな理由がある。実際、FSPは、申請者が業務時間内に窓口で申請したその日に給付を受けられる<sup>(213)</sup>。

もっとも、こうした「応答性（responsiveness）」を前面に押し出したかたちでの理由付けには批判がないわけではない<sup>(214)</sup>。問われるべきは、むしろ、食料支給券受給者のおおよそ3分の2が受給後4ヵ月以内に平均で20%程度収入が落ちている点ではないかとの指摘もある<sup>(215)</sup>。

また、FSPでの救済期間は短く、通例、個人ないし世帯を短期間救済することをねらいとしている。したがって、EITCのような税制を通じた福祉システムとは異なり、長期的視点にたった個人ないし世帯の生活改善をねらいとした仕組みではない。

給付について、即応性ないし緊急性が求められる場合には、わが国の制度に即していえば、自主的な申請を原則とした失業保険給付、生活保護給付といった直接支出の方がすぐれているといえる。これは、災害等にあった場合の対応を例にとってみれば、よくわかる。損害災害盗難損失控除（IRC165条）【わが国の雑損控除に相応】（所得控除）のような税制上の措置よりも、現金給付のような直接支出の方が即応性ないし緊急性があることから自明のところである。

(212) See, A.L. Alstott, "The Earned Income Tax Credit and the Limitations of Tax-Based Welfare Reform," 108 Harvard L. Rev.533 (1995).

(213) See, 7U.S.C. 2020 (e) (2) (B) (iii).

(214) See, D.A. Weisbach *et al.*, *supra* note 190 at 1017.

(215) See, Philip Gleason *et al.*, U.S. Dep't of Agriculture, The Dynamics of Food Stamp Program Participation in the Early 1990s (1998) at 35-40. available at <http://www.fns.usda.gov/oane/menu/Published/fsp/files/Participation/dynamics.pdf>

FSPのような直接支出を運用する行政コストが、勤労所得税額控除(EITC)のような税制を使った制度よりも格段に高いのは自明のところである。しかし、即応性ないし緊急性という要請を織り込んで考えると、とりわけ災害時には、税制に取り込めない社会保障ないし福祉にかかる給付があることがわかる<sup>(216)</sup>。

(d) 使途非限定型 対 使途限定型、一括給付型 対 定期的給付型

給付(還付)つきの勤労所得税額控除(EITC)の場合、給付金に対しては、使途制限がない。したがって、被災者支援のような使途制限があった方がよい場合には問題になる。例えば、フードスタンプ(政府支給食券)プログラム(FSP)において、クーポン券(バウチャー)で(現実には現在はポイントカード)で購入できる物品やサービスは限定される。酒類やたばこなどの嗜好品は購入できない。

また、EITCの場合は所得税の還付申告で給付される所得補償の仕組みであり、還付額は年1回、一括給付(lump sum payment)される。これに対して、FSPの場合は、定期的給付を原則とするが、被災者支援のような緊急の場合は一括給付も可能である。

使途制限がなく、一括給付されるEITCの場合、受給者は給付金を証券投資や教育投資に回してもいい。使途目的に縛りがないことや一括給付されることで、受給者は収受した給付金を、知恵を絞ってある程度長期的な視点にたつて自在に消費・投資できる。つまり、受給者は“結果責任”を問われることになるが、自己の経済行動を変える機会を与えられることにもなる<sup>(217)</sup>。このように、EITCは、平常時にはメリットが多いようにも見える。しかし、被災者支援のような、緊急時に特定目的でEITC適用要件に特例〔例えば、EITCの還付額の算定において、有利な場合には被災し

(216) See, V.J. Hotz *et al.*, *supra* note196, at 191.

(217) See, T.M. Smeeding *et al.*, “The EITC: Expectation, Knowledge, Use, and Economic and Social Mobility,” 53 *National Tax J.* 1189, at 1202 (2000).

た課税年の勤労所得額に代えて前課税年の勤労所得額を選択できるとする措置]を設ける場合には、逆にこうしたEITC特性が裏目に出る可能性もある。被災者救援目的での施策の実施においては、緊急性、使途制限等の性格を有するFSPが、EITCよりも有用とする意見も理解できる。

（e）EITC、還付（給付）つき税額控除の被災者支援への活用の可能性  
平時の低所得者対策としての給付（還付）つきの勤労所得税額控除（EITC）と、緊急時の被災者支援にも使えるフードスタンプ（政府支給食券）プログラム（FSP）とは、そもそも役割が異なる。したがって、双方は分けて考えるべきであるとの指摘も一理ある。

しかし、問題は、政府がいかに被災者支援税制を整備したとしても、現行税制を前提する限り、最も救済が必要な多くの低所得層の被災納税者には、その恩恵がほとんど及ばないことである。なぜならば、これらの被災納税者は、わずかな所得税あるいはまったく所得税を支払っていないからである。したがって、被災者支援にFSPのような直接給付（直接歳出）ではなく、あくまでも税制（租税歳出）を活用するとなると、低所得の被災納税者に対しては、EITC、あるいは、その名称はともあれ、還付（給付）型の税額控除（refundable tax credit）の仕組みを使わないかぎり、被災者支援税制における垂直的公平（vertical equity）の確保は難しいといえる。このことから、後に詳しくふれるように、災害時の緊急の低所得者対策としての「還付（給付）型の災害損失税額控除税額控除（refundable disaster loss tax credit）」のような仕組み活用の途を拓くのも一案である。

もっとも、この提案に対しては異論があり得る。この被災納税者支援措置が、還付（給付）型の税額控除を使い、しかも地域や期間を限った性格の措置であることから、税務執行上の難題を抱えることになりかねないからである。

#### 4 被災者支援税制における予測可能性と公平性確保の課題

被災納税者にとっては、予めさまざまな被災者支援税制のメニューが用意され、自己が遭遇した災害に最適な措置を選択し復興に向けて活用できるようになっているのが望ましい。この意味では、災害が起きるたびに新たに特別の被災者支援租税立法で対応するのは好ましいとはいえない。同じ程度の災害で被災した納税者であっても、救済措置の適用において不公平になるおそれがあるからである。

被災者支援税制における被災納税者の法的安定性 (legal stability) と予測可能性 (predictability) の確保、さらには被災納税者間での公平性 (victim equity) 確保は重い課題になる<sup>(218)</sup>。

##### (1) 法的安定性と予測可能性の確保

納税者が、被災した場合に、どのような被災者支援税制を適用できるのか予め知ることができるようになっていくことは、法的安定性 (legal stability) と予測可能性 (predictability) を確保する上できわめて重要である。

アメリカにおいては、大統領が大規模災害宣言を発令した広域災害が起きるたびに、新たに特別の被災者支援租税立法が制定されてきている。2001年テロリズム犠牲者支援税法 (VTTRA=Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001)、2008年ハートランド災害支援税法 (Heartland Disaster Tax Relief Act of 2008) など、災害ごとの対応およびその後の復興を目的とした時限被災者支援租税立法が典型である。しかし、こうした時限被災者支援租税立法に盛られた被災者の救済措置のうち普遍性があり

---

(218) 一般に、公平な課税 (tax fairness) とは、水平的公平 (horizontal equity) と垂直的公平 (vertical equity) が確保された税制を指す。連邦最高裁における「公平な課税とは何か」をめぐる判例の動向について、See, Richard J. Wood, "Supreme Court Jurisprudence of Tax Fairness", 36 Seton Hall L. Rev. 421 (2006). ちなみに、ここでの論点は、復興財源確保のための増税あるいは課税の平準化 (増税時期、世代間負担等) について、財政論の視点から検証することを意図するものではない。

有益なものは、その後、適用要件などを整備し、できるだけ内国歳入法典（IRC）に編入する手続が取られている。これは、被災納税者の予測可能性を確保するとともに、法的安定性を確保し、タックス・プランニングを容易にするためである。時限被災者支援租税立法では、災害発生と立法手続が完了するまでのタイムラグが生じ、被災納税者に緊急に必要な救済措置を早急にとるのが難しい現実を考慮してのことである。

## （２）被災納税者間での公平性の確保

時限被災者支援租税立法に盛り込まれた被災者の救済措置を内国歳入法典（IRC）に編入するとする。この場合、等しい被災状況にある納税者は、等しい救済を受けられるようにする必要がある。租税立法にあたっては、「水平的公平（horizontal equity）」を確保するように求められるからである<sup>(219)</sup>。言い換えると、等しい被災状況にある納税者を異なる取扱をする場合には、そうした差別的取扱いを正当化するための根拠を明らかにするように求められる。したがって、天災や人災が起こるたびに制定される時限的被災者支援租税立法が、同じ被災状況にある被災納税者を、特段に根拠を示すことなく、異なった救済措置を取っているとすれば、水平的公平の原則に反する。とりわけ、大統領が大規模災害宣言を発令した広域災害とそうでない災害とでは、被災納税者に対する救済の幅が大きく異なる。また、州や地方団体により、支援対象の選択やその方法も異なる。さらに、放火や落雷などによる被害・損失などは一般に公的救済の対象になっていない。一般に、こうした差別的あるいは選別的な公的救済を正当化する根拠は不透明である。

こうした家事的損失については、民間会社の損害保険ないし連邦所得税上の損害災害盗難損失控除（IRC 165条c項）を利用すべきであるとの趣

---

(219) See, David Elkins, “Horizontal Equity as a Principle of Tax Theory”, 24 Yale L. & Pol’y Rev., 43, at 43 (2006).

旨かも知れない。しかし、税金を払う余裕のない被災者は、こうした自助努力による対応をとるのは難しい。

また、租税立法にあたっては、所得水準の異なる被災納税者間での「垂直的公平 (vertical equity)」を確保するようにも求められる。垂直的公平とは、一般に、高い所得の納税者は低い所得の納税者よりも多くの税負担をすべきであるとする「応能負担 (ability to pay)」の原則と理解されている<sup>(220)</sup>。所得課税における累進課税を正当化する根拠とされている。しかし、被災し生活基盤を喪失した時点において、被災者支援租税立法における垂直的公平の確保とは、具体的にどのような意味なのか必ずしも定かではない。

#### ①被災者支援租税立法における水平的公平の確保

例えば、2008年ハートランド災害支援税法 (Heartland Disaster Tax Relief Act of 2008) を取り上げてみる。同法のもとで、納税者が自己の車輛を利用し適格被災者団体 (NPO) の被災者支援プログラム (ボランティア活動) に参加し、役務提供をしたとする。しかも、自己の車輛を利用したことから発生した車輛関連費用実費弁済 (支払精算) を受けていないとする。この場合、納税者は、車輛関連費用の計算において標準マイルレージ・レート (SMR) を選択しているときには (IRC 170条 j 項)、SMRの計算特例を認められる<sup>(221)</sup>。このことは、裏返すと、同じ程度の災害救援のためのボランティア活動に参加したとしても、この2008年時限租税立法に定めるSMR計算の特例が適用になる災害の場合とこれ以外の災害の場合とは異なる課税取扱となることを意味する。しかし、こうした差別的課税取扱をすることを正当化する根拠は明らかにされていない。課税取扱における水平的公平の確保が問われている。

(220) See, John A. Miller, "Equal Taxation: A Commentary", 29 Hofstra L. Rev. 529 (2000).

(221) 本稿第1部IV2(2)①(b)参照。

また、毎年洪水災害が多発するフロリダ州やルイジアナ州のように、洪水による被災者救済について、州が災害保険公社を設立し、民間の保険会社が市場メカニズムでは運営が難しい「災害保険（catastrophe insurance）」分野をカバーしている<sup>(222)</sup>。しかし、州民に対して水害多発地帯に住宅建設を認めておいて災害が起きれば、災害保険を適用し保険金を支払って補償救済する。公社保険が赤字になれば、公的資金（税金）を投入し救済をする。さらに、水害多発地帯に住宅を持つ納税者は、損害災害盗難損失控除（IRC 165条）をはじめとしたさまざまな連邦税法上の支援措置でも救済される。こうした論理展開を受け容れていけば、モラルハザードを引き起こす。しかも、自己規律で水害に強い地域へ住宅を建設した納税者とそうでない納税者間の税負担における水平的公平が確保されているのかどうか問われてくる。自分で自分の危険を引受ける（自己責任）ルールを確立すべきではないかとの意見もある<sup>(223)</sup>。

## ②被災者支援租税立法における垂直的公平の確保

一方、被災者支援租税立法における垂直的公平の確保も、重い課題である。なぜならば、最も救済が必要な多くの低所得層の被災納税者はわずかな所得税を支払うかないしはまったく所得税を支払っていないからである。いかに支援措置が垂直的公平に資する内容であったとしても、その恩典はこれら最も救済を必要とする被災納税者には及ばない。逆に、多額の所得税を支払っている高所得の被災者に恩典が厚く及ぶ可能性が高い。したがって、問題は、政府がいかに被災者支援税制を整備したとしても、税制を使った支援（租税歳出）を前提する限り、最も救済が必要な多くの低所得層の被災納税者には、その恩恵がほとんど及ばないことに対して、ど

(222) 詳しくは、本稿第2部7（1）参照。

(223) See, Matthew D. Ekins, “Large-Scale Disasters Attacking the American Dream: How to Protect and Empower Homeowners and Lenders”, 30 W. Eng L. Rev. 351, at 376 (2008).

のように対応するかである。

あくまでも税制を使った支援に固執したいとする。この場合、低所得の被災納税者に対しては、その名称はともあれ、還付(給付)型の税額控除(refundable tax credit)の仕組みを使わないかぎり、被災者支援税制における垂直的公平(vertical equity)の確保は難しいといえる。つまり、災害時の緊急の低所得者対策としての還付(給付)型の税額控除の仕組みの活用の途を拓くのも一案といえる。もっとも、この提案に対しては強い異論があり得る。還付(給付)型の税額控除の仕組みを使った被災納税者支援措置が、直接給付(直接歳出)とは異なり、確定申告を前提とした仕組みであることから、被災時と申告時との間にタイムラグを考えると、緊急に必要な当面の資金給付には必ずしも向いていないと思われるからである。(もちろん、復興資金としては大きな意味をもっている。)しかも、還付(給付)型の税額控除の仕組みを、地域や期間を限って活用することは、税務執行上も難題を抱えることになりかねない。

さらに、税額控除の仕組みを使った被災納税者支援措置を導入しても、還付つきの勤労所得税額控除(EITC)の例に見られるように、働いても貧しく納税知識にたけていない被災納税者は、課税庁による税務調査と控除適用停止<sup>(224)</sup>(実質支援ゼロ状態の招来)などの制裁措置の犠牲になりかねない。その結果、この人たちを、実質的に“切捨て、支援ゼロ状態”に導くことになりかねないことも織り込んで考える必要もある。

### (3) 遡及的還付(給付)つき災害損失税額控除

現行の所得控除方式の損害災害盗難損失控除(IRC165条)は項目別控除(実額控除/itemized deductions)を選択する納税者に限り認められる<sup>(225)</sup>。

(224) EITCでは、失念による過大還付の場合は2年、偽りその他不正行為による過大還付の場合には10年間適用が停止になる。

(225) 標準控除(実額控除)の対象となる項目〔医療費、一定の州・地方団体の税、支払利子、公益寄附金、損害災害盗難損失控除(casualty and theft loss deductions)、雇用主から弁償されない給与所得者の勤務費用等およびその他の雑控除など(IRC



ところが、連邦個人所得税総申告数に占める項目別控除（実額控除）を選択する納税者の割合は、30%前後で推移している<sup>(226)</sup>。多くの個人納税者は、標準控除（定額控除／standard deductions）を用いて確定申告をしている。この背景には、低所得者層の増加、標準控除（定額控除）申告者（non-itemizers）の方が還付申告に手間がいらぬなどの事情もある。

大統領災害宣言に伴い連邦議会が定めた被災者支援租税立法のなかでは、しばしば時限的に標準控除（定額控除）申告者も損害災害盗難損失控除ができる旨の特例を置く対応が取られる。また、現行の損害災害盗難損失控除には、3つの適用制限が付されているが、これについても緩和措置が取られる。すなわち、①100ドル適用下限額、②10%適用上限額、および③2%適用上限額の要件について、①や②については、大統領災害宣言に伴い定められた被災者支援租税立法のなかで、しばしば時限的に適用除外とされる。しかし、いかに適用制限の緩和や適用除外措置を講じたとしても、所詮、低所得の被災者にとっては、損害災害盗難損失控除は縁遠い存在であることには変りがない。適用制限の緩和や適用除外措置を講じたとしても、現行の所得控除型の損害災害盗難損失控除では、本当に支援が必要な低所得世帯には利用価値は低い。逆に、適用制限の緩和や適用除外措置は、高所得の納税者に大きな減税となる。これでは、逆進的（regressive）で、「垂直的公平」にも反する。

さらに、同程度の被害を受け、所得水準も同じ程度の納税者であっても、適用制限の緩和や適用除外の特例措置が講じられたかたちで損害災害盗難損失控除を利用できる者と、そうでない者との間の「水平的公平」をどう確保するのかも問われてくる。「緊急」や「同情」のキーワードは正

---

63条d項、IRC 161~219条〕を積み重ねた金額が、⑦標準控除（定額控除）〔例えば、2011年について、独身の場合には5,800ドル、夫婦合同申告の場合には、11,600ドル〕の金額に満たない場合には、⑦標準控除（定額控除）を適用することになる（IRC 63条b項1号およびc項）。

(226) See, Eric J. Toder and Carol Rosenberg, “The Share of Taxpayers Who Itemize Deductions Is Growing”, Tax Notes (February 12, 2007) at 695.

当化の根拠にはならない。現行の所得控除型の損害災害盗難損失控除に代えて還付(給付)型の災害損失税額控除(あるいは損害災害盗難損失控除。以下、“災害”損失税額控除として議論をすすめる。)を導入してはどうかと注目される見解もある。

災害時における緊急の低所得者対策としての還付(給付)型の税額控除の仕組みの活用については、賛否両論がある。賛成論者は、執行上の難点を織り込んだうえで、被災者支援租税立法における垂直的公平の確保を最優先させる視点から、現行の所得控除方式の損害災害盗難損失控除(IRC165条)を、還付(給付)型の税額控除方式に改めて、「遡及的還付(給付)つき災害損失税額控除(retroactive refundable disaster loss tax credit)」を導入すべきであると提案する<sup>(227)</sup>。

還付(給付)型の災害損失税額控除の仕組みを導入し、例えば、適用所得税率10%の被災納税者も、30%の被災納税者も一律、損害災害損失控除適用上限額を、単身の場合は1,000ドル(世帯の場合には2,000ドル)に設定するとする<sup>(228)</sup>。このような簡素な仕組みでは、適用所得税率10%の被災納税者も、適用所得税率30%の被災納税者も、均等に発生した災害損失を適用上限額まで、自己の算出所得税額から控除できることになる。所得が低く実際の災害損失額が自己の算出所得税額を超える場合には、災害損失控除適用上限額まで還付(給付)、すなわち現金給付、が受けられる。一方、所得が高く実際の災害損失額が高い自己の算出所得税額を超える場合であっても、控除適用上限額までに制限される。したがって、この場合、災害損失にかかる税額控除は受けられるが、還付(給付)はない。高所得で災害に遇った場合に多額の損失が想定される納税者は、民間の損

---

(227) See, Patrick E. Tolan, “The Flurry of Tax Law Changes Following the 2005 Hurricanes: A Strategy for More Predictable and Equitable Tax Treatment of Victims”, 72 Brooklyn L. Rev. 799, at 848 (2007).

(228) もちろん、災害損失控除適用上限額を勤労所得額等の高さに応じて逡減させる仕組みも一案である。しかし、この場合は、適用上限額を一律とする方が、簡素な税制の理念に資するものと思われる。

害保険でカバーできるように自己規律でもって対応すればよい<sup>(229)</sup>。加えて、有利な場合には、被災年の所得額（税額）に代えて、前年の所得額（税額）を適及的に選択できるようにするのも一案である。

## 5 市場メカニズムと復興特区活用の評価

大統領が大規模災害宣言を発した広域災害に対処するねらいで時限立法として定められる特別の被災者支援税制、さらには被災地域復興のための経済特区構想では、指定された被災地域に対して、さまざまな税制上の特別措置がとられる。しかし、完成度の高い市場経済のもとにおいて、指定地域の被災納税者のみを対象に税制上優遇措置を設けることは、イコールフットイング（競争条件の均等化）という視点からは問題なしとはしない。租税立法にあたっては、「水平的公平（horizontal equity）」と「垂直的公平（vertical equity）」が確保された公平な税制であることが求められるからである。

しかし、「市場の失敗（market failures）」とか「市場の欠陥」とかの現象が見られる場合に、市場メカニズムが正常化するまでの間、公平な税制の理念をある程度犠牲にしても、連邦政府が所得の再分配（redistribution of income）の視点から直接給付（直接歳出）や税制上の措置（租税歳出）などの手段を使って介入することが認められるという考え方も根強い。

---

(229) 現行の所得控除型の損害災害盗難損失控除の対象額の計算においては、納税者が保険金その他の補てん措置で相殺できる額を差し引くことになっている。この結果、災害に対処する目的で誠実に保険に加入していると、災害損失控除を受けても、受取保険金額分だけ控除額が減ることになる。これは、損害保険に加入し原則課税となる保険金を受け取るよりも、非課税の各種の災害支援給付金を受け取った方が得であるとする考え方にも結びついてくる。損害災害盗難損失控除のような被災納税者救済措置というセーフティネットは、そのあり方によっては、被災納税者が自己規律を失うことにもつながりかねないとし、モラルハザード（租税倫理の欠如）を指摘する声もある。

(1) 条件不利地域での入札特区と被災地域復興のための入札特例

1997年に連邦議会は、低所得、高い貧困率、高い失業率の「歴史的に不活性事業地域(HUBZone特区/UBZone=Historically Underutilized Business Zone)」プログラムを実施する法律を成立させた<sup>(230)</sup>。HUBZoneプログラムは、連邦小規模企業庁(SBA)が条件不利地域(disadvantaged areas)をHUBZone特区に指定し、その地域で事業を営む一定の消極基準を充たす小規模企業に「認定証(HUBZone certificate)」を与えて、「連邦調達(Federal procurement)」における特別枠を確保し、入札価額などで優先して取り扱うのがねらいである<sup>(231)</sup>。

認定申請の具体的基準は、①北アメリカ産業分類システム(NAICS=North American Industry Classification System)に定める企業規模であること、②事業の51%以上が合衆国市民に所有されかつ支配されていること、③企業の主たる事務所がHUBZone内に所在すること、および④企業の総労働力の35%以上がHUBZone内に居住していることなどである。

2009年を例にして見ると、連邦政府は、HUBZone認定企業向けに総額131億ドルの調達契約枠を確保し、うち34億ドルをHUBZoneプログラムを通じて配付した。連邦の一般財源から支出されるSBAによるこのプログラムの運営コストが1億1,700万ドルかかり、費用対効果の面から疑問符がついている。しかも、GAO(連邦政府検査院)による検査で、不正が報告された<sup>(232)</sup>。このため、連邦議会筋からは、このプログラムを廃止すべきとの声も出ている。

---

(230) See, HUBZone Act of 1997. Title VI of the Small Business Reauthorization Act of 1997. Available at: [http://www.sellintoarmy.info/uploads/small\\_business.pdf](http://www.sellintoarmy.info/uploads/small_business.pdf).

(231) SBA, HUBZone. Available at: <http://www.sba.gov/content/hubzone>.

(232) See, HUBZone Program: SBA's Control Weaknesses Exposed the Government to Fraud and Abuse (GAO-08-964T July 17, 2008). Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d08964t.pdf> Also, see, GAO, HUBZone Program; Fraud and Abuse Identified in Four Metropolitan Areas (GAO-09-440, March 2009). Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d09440.pdf>.

実は、1970年災害救助法（Disaster Relief Act of 1970）204条およびその後継法である1988年スタッフォード法307条〔地元企業および個人の活用（Use of local firms and individuals）〕<sup>(233)</sup>は、早くから連邦緊急事態管理庁（FEMA）などの災害支援活動に必要な資材調達の入札にあたっては、大統領が災害宣言を発令した指定被災地域の地元企業を優先する仕組みを取り入れている。このスタッフォード法に盛られた連邦調達における地元小規模企業特例は、HUBZone特区構想における地元優先調達制度の手本になった。

ちなみに、スタッフォード法に盛られた連邦調達における地元小規模企業特例は、連邦調達規則（FAR=Federal Acquisition Regulation）に基づいて実施されている。とりわけ、連邦の調達官（CO=Contracting Officers）は、「主要な災害または緊急事態により影響を受ける地域に居住するかまたは事業を営んでいる民間機関、企業もしくは個人」を優先する募集枠の設定を認められている（スタッフォード法307条a項1号）。

しかし、こうしたFEMAなどの災害支援活動における地元企業優先特例（local preference）は、市場至上原理に修正を加え、調達手続を通じて被災地域での雇用の確保、キャッシュフローの促進など一定の社会政策を実施することがねらいである。この特例は、調達手続における一種のアフーマティブ・アクション（affirmative action）とも解されるが、問題がないわけではない。例えば、被災地域の企業が別枠とされた調達に応札できるだけの人材や資材、技能などが備わっていないことも多い。言い換えると、大企業の下請けとなって災害復興業務などに参加した方が仕事量を確実に確保できる場合も少なくない。また、その地域で企業自らが被災して、従業者が他の地域に移住していることも多い。災害支援・復興事業の私化、入札への地元企業優先特例については、効率性、地元企業の技術力などの面での問題も少なくない。競争を阻害することによるコスト高を招

---

(233) 当初、310条として規定され、1988年に、307条となった。

き、品質管理に不安を残す可能性も否定できない<sup>(234)</sup>。

## (2) 被災地域復興のための経済特区の活用実例分析

一般に、経済特区構想では、特定地域振興のために、規制緩和(deregulations)措置に加え、民間活力を動員するためにさまざまな税制上の奨励策(tax incentives)がとられる。こうした特区構想は、被災地域復興の手段としても用いられている。

わが国でいう「経済特区」は、アメリカにおいては、「Opportunity Zone」、「Liberty Zone」、「Empowerment Zone (EZ)」、「Enterprise Communities (EC)」、「Renewal Community (RC)」といったような、さまざまな名称が使われている。

### ① ニューヨーク自由特区税制特例の概要

すでにふれたように、連邦議会は、9.11同時多発テロ事件の犠牲者を救済する目的で、2001年テロリズム犠牲者支援税法(VTTRA=Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001)を制定した。この法律は、アメリカではじめての人災に対する個別の時限的被災者支援租税立法である。VTTRAには、犠牲者(納税者)への「税制支援(tax relief)」に加え、被災地域復興のための「ニューヨーク自由特区(復興特区)税制特例(tax benefits for the New York liberty zone)」も盛り込まれた。

「ニューヨーク自由特区」とは、ニューヨーク市のマッハタン区の指定地域をさす(IRC 1400条のL第h項)。また、「自由特区事業」とは、9.11同時多発テロ攻撃を受けた地域および攻撃で被災しニューヨーク市の他の

---

(234) 政府調達手続を通じた地元小規模企業の優先の論理、アフアーマティブ・アクションのあり方については本稿の射程外であるので、この程度の分析にとどめたい。See, generally, Jillian L. Morrison, "Post-Disaster Contracting: An Examination of the Costs Associated with the Stafford Acts Local Contracting Preference and Implementation Proposals to Maximize Community Revitalization", 37 Pub. Cont. L. J. 687, at 701 *et seq* (2008).

地域に移転した事業者で、200人を超えない従業者を雇用しているものをさす（IRC 1400条のL第a項2号のおよび同h項）。

税制特例の概要は、次のとおりである。①雇用主税額控除（employment tax credit）を拡大（IRC 1400条のL第a項）する〔現在、雇用機会税額控除（WOTC=work opportunity tax credit）に再編・存続。雇用主が一定の従業者を雇い適格給与を支払った場合に、適格給与総額の一定割合まで税額控除を認める（IRC 51条）〕。②適格自由特区資産に対する割増償却を認める（IRC 168条k項）③ニューヨーク自由特区債の受取利子への非課税措置を講じる（IRC 1400条のL第d項および同f項）。④テロ攻撃により自由特区内に所在する資産が損壊し、5年以内に自由特区内に所在する資産に非自発的買換えを行った場合には、実現されたが認識していない利得について当該資産を将来譲渡するときまでの課税繰延べを認める（IRC 1400条のL第g項）。

## ②ガルフ湾特区（GOゾーン）税制特例の概要

連邦議会は、2005年8月25日に大統領災害宣言を発したハリケーン・カトリナの被災納税者を救済するために、2001年のVTTRAをモデルに、2005年カトリナ緊急支援税法（KETRA=Katrina Emergency Tax Relief Act of 2005）を制定した。KETRAは、ハリケーン被災納税者への幅広い税制上の救済措置を盛り込んだはじめての個別の時限的被災者支援租税立法である。さらに、連邦議会は、2005年12月15日に、2005年ガルフ湾復興特区法（Gulf Opportunity Zone Act of 2005/GO Zone Act/GOゾーン法）を制定した。GOゾーン法は、「カトリナの中核的被災地域」を「ガルフ湾特区（Gulf Opportunity Zone）」あるいは「GOゾーン（GO Zone）」と命名し、その地域で復興特区税制特例を実施するのがねらいである。

GOゾーン法の概要は、次のとおりである。①災害で資産が損壊したことで受け取った保険金等で他の資産に非自発的買換えを行った場合で、実

現されたが認識していない利得は、当該資産を将来譲渡するときまで課税繰延べを認める。ただし買換期間は通常2年である (IRC 1033条 a 項 2 号の B の I)。この買換期間について、特区に所在する他の資産に買換えした場合には5年に延長される。②純損失 (欠損金/NOL=Net Operating Loss) の繰戻しは通常2年であるが (IRC 172条 b 項 1 号の A の I)、この期間は5年に延長される。④従業者継続雇用税額控除の適用要件を緩和する。⑤雇用主支給現物住宅税額控除の適用要件を緩和する。⑥特区資産に対する割増償却を認める、⑦取壊しおよび瓦礫撤去費用控除を設ける<sup>(235)</sup>。

GOゾーン法は、さらに、被災した州および地方団体が、内国歳入法 103条に定める免税の公的「災害債 (disaster bonds)」を発行することを認めている。<sup>(236)</sup>

### (3) 被災地域再生のための復興特区の活用

一般に、復興特区を含む経済特区では、さまざまな税制上の奨励策 (tax incentives) がとられる。こうした特区制度は、ひとり被災地域復興の手段としてだけでなく、条件不利地域の産業振興などにも用いられている<sup>(237)</sup>。

条件不利地域の産業振興をねらいとした法律は、連邦法の場合もあれば、州法の場合もある。ただ、連邦税制上の奨励策を盛り込んだ内容であるためには、連邦法で制度化する必要がある。

---

(235) See, IRS Information for Taxpayers Affected by Hurricanes Katrina, Rita and Wilma (Publication 4492, 2006). Available at: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4492.pdf>.

(236) See, Frank D. McPhillips, "Gulf Opportunity Zone Act of 2005", 67 Ala. Law. 192 (2006).

(237) See, Jennifer Forbes, "Using Economic Development Programs as Tools for Urban Revitalization: A Comparison of Empowerment Zones and New Markets Tax Credits", 2006 U. Ill. L. Rev. 177.



## ①2000年地域社会再生租税救済法（CRTRA）の骨子

2000年地域社会再生支援税法（CRTRA=Community Renewal Tax Relief Act of 2000）は、人口20万人以下の条件不利地域に産業振興をねらいとした特区（Renewal Community, Empowerment Zone, Enterprise Zone）を設定し、一定の指定期間（2002年1月1日～2009年12月31日）にわたり税制特例を実施するための連邦法のひとつである<sup>(238)</sup>。この法律の名称からも分かるように、税制上の支援措置を講じることで、貧困、失業、経済不況にあえぐ指定された地域社会を再生しようとするものである<sup>(239)</sup>。

CRTRAに盛られた事業者向けの主な税制上の支援措置は、図説すると

(238) See, U. S. Congress, Joint Committee on Taxation, Summary Provision Contained in H.R. 5662: The Community Renewal Tax Relief Act of 2000 (JCX-112-00, December 15, 2000). Available at: <http://www.jct.gov/x-112-00.pdf>. 沿革的に見ると、CRTRAは、連邦議会が特区制度活用をすすめた第三ラウンドの法律にあたる。第一ラウンドの法律は1993年包括的予算調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993）である。そして、第二ラウンドの法律は、1997年納税者救助法（Taxpayer Relief Act of 1997）である。その後、2007年割増償却延長法（Bonus Depreciation Extension Act of 2007）〔上院法案827号/H.R. 827〕が連邦議会上院に提出されたが、成立しなかった。ちなみに、この法案は、内国歳入法典（IRC）168条k項4号〔一定の資産の50%割増償却〕の適用期限や、一定の30%割増償却対象資産の期限（IRC 168条k項2号）を2年間延長することをねらいとしたものである。その後、2010年9月27日に発効した2010年小規模企業雇用法（SBJA=Small Business Jobs Act of 2010）は一部、廃案となった2007年割増償却延長法案に盛られた割増償却期限を遡及的に復活させる内容を含んでいる。

(239) なお、条件不利地域に産業振興をねらいとした経済特区を設定し税制特例を実施する「特区モデル」は、これを推進したテキサス選出のビル・アーチャー（Bill Archer）下院議員が考えたような成功の途をたどったとは言い難い。企業は、税制支援だけを期待して条件不利地域に進出するわけではなく、犯罪発生率や熟練技術者の存在などを含めて、進出を決断する。また、営利企業は儲からないと早急に撤退して行く。税制特例に特化したかたちでの特区モデルの不毛性に対しては批判も少なくない。特区モデルについての連邦政府検査院（GAO=Government Accountability Office）による評価については、See, GAO, Report to Congressional Committees Community Development: Federal Revitalization Programs Are Being Implemented, but Data on the Use of Tax Benefits Are Limited (GAO-04-306, March, 2004). Available at: [http://www.novoco.com/new\\_markets/resource\\_files/reports/GAO\\_EZECRC\\_030504.pdf](http://www.novoco.com/new_markets/resource_files/reports/GAO_EZECRC_030504.pdf)

次のとおりである。

〔図表Ⅱ－2〕 CRTRAに盛り込まれた事業者向けの主な税制上の支援措置

税額控除関係
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業者は、再生対象とした40の経済不況にあえぐ指定地域社会 (RC=Renewal Community) の居住者を新たに雇いかつ雇用を継続することを条件に、雇用主税額控除 (employment tax credit) を受けることができる。RCに居住するもしくはRCで働く新規または既存の従業者一人あたり1,500ドルを税額控除できる。</li> <li>・ 事業者は、伝統的に失業率が高いグループの人たちまたは特別に雇用が必要な人たち (例えば、RCに住む若者) を従業者として雇った場合には、ひとりあたり2,400ドルを税額控除できる。</li> </ul>
所得控除関係
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業再生所得控除 (CRD=Commercial Revitalization Deductions) のもと、事業者は、一箇所以上のRCで事業を営んでいる場合には、その業務を提供する商業的もしくは産業用の建物を建てた支出額の年500万ドルまで、または、当該500万ドル枠を10年間に繰り延べて控除することができる。</li> <li>・ 適格RC事業者は、内国歳入法典179条 [一定の事業用資産にかかる減価償却費の選択] のもと、2002年から2009年までのRC指定期間にわたり各年に取得した設備や機械のような適格償却資産については、35,000ドルまでの追加的な償却費を控除できる。</li> <li>・ 指定地域社会のひとつであるブラウンフィールドで事業を営む事業者は、適格浄化費用を、環境浄化費として控除 (Environmental Cleanup Cost Deductions) できる。</li> </ul>
キャピタルゲイン (資本利得) 非課税関係
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業者が、RCで事業を営み、RC指定期間内に資産もしくは資産上の権益を取得し、かつ、最低5年間それを保有した場合、その処分から生じたキャピタルゲイン (資本利得) に対しては、0%で課税する。</li> </ul>

## ②2010年小規模企業雇用法、支援税法の骨子

2010年9月27日に、2010年小規模企業雇用法 (SBJA=Small Business Jobs Act of 2010) は、オバマ大統領の署名を得て発効した。その後、同年

12月17日に、2010年支援税制・失業保険再承認・雇用創出法（Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010）〔以下「2010年支援税法」という。〕が成立した。2010年支援税法は一部、SBJAで制定した内容の改正を含んでいる。貧困、失業、経済不況脱却をめざすものであるが、特区モデルは採用していない<sup>(240)</sup>。その概要を図説すると、次のとおりである。

〔図表Ⅱ－3〕 SBJA、2010年支援税法に盛り込まれた主な税制上の支援措置

SBJA上の税制支援
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 小規模企業株式から生じた利得の非課税取扱〔IRC 1202条関係〕：納税者が2010年9月27日から2011年1月1日前に取得した適格小規模企業の株式売却から生じたキャピタルゲイン（資本的利得）に対する100%非課税取扱の適用を、2012年1月1日前までの取得に期限を延長する。納税者は2015年までこの100%非課税取扱の適用を受けることができる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一般事業税額控除額の繰戻し〔IRC 39条 a 項関係〕：適格小規模企業に該当する納税者が1年間利用できる一般事業税額控除額（general business credits）の繰戻しを5年間に延長する。この特例は、2009年12月31日後にはじまる最初の課税年から適用する。この特例は、2010課税年にのみ適用する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一般事業税額控除額の算出にあたり代替ミニマム税を加算しない措置〔IRC 38条 c 項関係〕：一般事業税額控除額は、通常所得税額に代替ミニマム税額を加え、一定の非還付型の税額控除額を減じた金額から、暫定税額（tentative tax）、または通常所得税額に一定の非還付型の税額控除額を加えた金額のうち25,000ドルを超える部分の25%のいずれか大きい方の金額を、減じて算出した金額を限度とすることになっている。2009年12月31日後にはじまる最初の課税年について、一般事業税額控除額は、通常所得税額に代替ミニマム税額を加えないで算定する特例措置をとる。この特例は、2010課税年にのみ適用する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ その他<sup>(241)</sup></li> </ul>

(240) SBJAや2010年支援税法は、2000年地域社会再生支援税法（CRTRA）で導入されたような効果が怪しい「特区モデル」を採用していない。

(241) IRS, Small Business Jobs Act of 2010 Tax Provisions. Available at: <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=230307,00.html>.

2010年支援税法上の税制支援措置
・雇用関連税 (Payroll taxes, Employment taxes) の雇用主負担分 2 % 引下げ [IRC 1111条関係] <sup>(242)</sup>
・緊急失業補償給付 (EUC=Emergency unemployment compensation) 期間の2012年1月3日までの延長 <sup>(243)</sup>
・還付 (給付) 型の追加的子ども税額控除 (Additional child tax credit) における3,000ドルの還付基準額の継続 [IRC 24条d項関係]
・還付 (給付) 型の勤労所得税額控除 (EITC=Earned income tax credit) における現行の控除率 (credit percentage) の継続 [IRC 32条 a 項1号関係]
・教育費関連税額控除 [還付型のアメリカ人機会向上税額控除 (AOTC=American opportunity tax credit) と非還付型の生涯教育税額控除 (Lifetime learning tax credit) からなる。] のうち、還付 (給付) 型のAOTC [負担した適格教育費のうちの4,000ドルまでについて、所得額の高さに応じて遞減するかたちで最大で2,500ドル税額控除を受けられる] 課税取扱を2012課税年まで継続・延長 [IRC 25条のA関係]
・その他 <sup>(244)</sup>

2010年9月の2010年小規模企業雇用法 (SBJA=Small Business Jobs Act of 2010) や、12月の2010年支援税法の成立に先立ち、オバマ政権は、2010年3月18日に2010年雇用回復雇用促進法 (HIREA=Hiring Incentives to Restore Employment Act of 2010) を成立させている。HIREAでは、雇用関連税の雇用主負担分の全額免除および新規雇用継続税額控除 (New hire retention tax credit) を実施した。

(242) 現在、雇用関連税は、OASDIプログラム分について、給与所得者の場合には、保険料 (負担金) / 保険税を、従業者と雇用主が半分ずつ負担する。従業者負担分について、雇用主は給与支払時に天引き徴収する (IRC 3102条)。天引き徴収される保険料 (負担金) / 保険税は、社会保障給与基準 (2011課税年は106,800ドル) を上限に、総給与所得金額 (gross wage amount) の6.2% [ただし、2011課税年は4.2%] である。雇用主負担分は、従業者と同率 [ただし、2011課税年は6.2%] である。つまり、4.2%に戻すという趣旨である。

(243) 連邦労働省は、2008年6月30日に新たに通常の失業補償給付が切れ、他の社会保障プログラムを使えない人々を対象とした財源は全額連邦持ちの時限的な「緊急失業補償給付金 (EUC)」プログラムを実施した。このEUCプログラムを2012年1月3日まで延長するものである。

(244) 詳しくは、See, IRS, Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010. Available at: <http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=233907,00.html>

この税制特例は、2011課税年に限り適用がある。事業者が、指定期間（2010年3月2日～2011年1月1日前）に、新規に適格従業者を雇い入れ、最低1年（52週）間その雇用を継続した場合、1人あたり最大で1,000ドルまでの税額控除を認める。税制特例の適用要件は、①新規の従業者であること、具体的には、雇用開始の日までの60日の間、失業していたかまたは40時間に満たない雇用に従事していた者であること、②雇用開始の日から最低52週その雇用を継続しており、後期26週の支払給与総額が最初の26週の支払給与総額の80%相当額以下ではないこと、および、③新規に雇用した従業者が事業者の親族その他その事業の持分の50%以上を保有する者でないことなど<sup>(245)</sup>。

仕事をつくり出し、就労できれば税金を「もらう側」から「払う側」になる。真の政治主導が求められるアメリカにおいて、「増税」を嫌う大多数の有権者の声に応じて、政権は、経済不況に伴う失業、そして貧困という負の連鎖を断ち切るために、特区構想をはじめとして効き目のありそうな政策を総動員するように求められる。経済の舵取りの悪さなどによる“広域経済災害”の被災者救済にも、租税歳出（税制特例）を用いた政策が広く使われている。また、租税歳出を用いた政策は、すでに見てきたように、テロのような人災も含む“広域自然災害”の被災者救済にも広く使われている。増税をせずに経済そのものを成長させ、雇用や税収を確保する政策が実りあるものになるようにとのことで、双方の被災者救済に広く租税歳出の手法を使って実施するのは「政策の選択」の問題とすることもできる。最終的な評価は有権者の手にゆだねられるとしても、その効果がいまいちで、疑問符が付いているのも事実である。“広域経済災害”の被災者救済と、“広域自然災害”の被災者救済のあり方を、どのような基準で評価し、どう改善につなげていくべきなのかについては、もう少し真摯

---

(245) 詳しくは、See, IRS, HIRE Act: Questions and Answers for Employers. Available at: <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=220745,00.html>.

な議論が必要である。

### (3) 被災納税者救済手段としての復興特区活用正当化の根拠

市場メカニズムのゆだねていた結果あるいは市場メカニズムゆだねておいては経済的な「効率性」が達成されていない現象を、「市場の失敗 (market failures)」あるいは「市場の欠陥」という。こうした現象が見られる場合に、不完全な市場にゆだねるだけでは不十分であり、政府による介入が要請される。この場合、政府は、市場の欠陥を補うさまざまな仕組みをつくり、その監視にあたることになる。財政出動、すなわち直接給付 (直接歳出) や税制上の措置 (租税歳出) などによる所得の再分配 (redistribution of income) も、政府の効率的な介入方法のひとつとみる考え方があ

る。2000年地域社会再生支援税法 (CRTRA) のような連邦法は、「資本の論理」で動いている営利企業セクターに「資本の倫理」を一方向的に熱望するに等しいとの批判もあり、その効果には疑問が投げかけられている。いずれにしろ、この連邦法は、あくまでも条件不利地域での産業振興・民間活力を動員するために、経済特区に対する税制支援措置を講じるものである。したがって、テロ災害からの復興をねらいとした2001年のニューヨーク自由特区〔復興特区〕税制特例 (tax benefits for the New York liberty zone) や2005年のハリケーン災害からの復興をねらいとしたガルフ湾復興特区 (GOゾーン) に対する税制支援措置と同列で論じられるのか今一度精査する必要がある。特定地域の被災者支援のために税制特例を活用した復興特区制度は、「グランド・ゼロ (Ground Zero)」と呼ばれる程の荒廃をもたらした2001年の9.11同時多発テロ攻撃のような特別に重大な災害や広域の災害に絞られるべきである。

被災納税者に対しては損害災害盗難損失控除制度がある (IRC165条)。被災納税者間での水平的公平 (horizontal equity) を確保するためには、

できるだけ一律に適用ある平時の制度を活用する政策を維持すべきである。既存の損害災害盗難損失控除制度が不備であるとすれば、改善・効率化をすればよい。しかし、被害の重大さや広域性などから、被災者支援に連邦の財政出動が必要になった場合には、直接給付や租税歳出(税制特例)で対応することが正当化されうる<sup>(246)</sup>。

このように、「市場の失敗論を根拠とする税制上の奨励策正当化論」に立てば、特定地域の被災者支援のために税制特例に傾斜するかたちでの復興特区制度の活用は、あくまでも時限的のものとして正当化される。市場メカニズムが正常化するまでの間、公平な税制の理念をある程度犠牲にしても、連邦政府が所得の再分配 (redistribution of income) の視点から直接給付(直接歳出)や税制上の措置(租税歳出)などの手段を使って介入することが認められると解される。

もちろん、こうした考え方に対しては、原理主義的な租税歳出統制論の視角から、必ずしも“効率的な考えではない”という反論が予想される<sup>(247)</sup>。

## 6 災害債券、震災債券とは何か

すでにふれたように、2005年ガルフ湾特区法 (Gulf Opportunity Zone Act of 2005/GO Zone Act/GOゾーン法) は、「ハリケーン・カトリーナの中核的被災地域」を「ガルフ湾特区 (Gulf Opportunity Zone)」あるいは「GOゾーン (GO Zone)」と命名し、特区内で被災者および当該被災者を支援する納税者のための一連の税制特例を実施した。その一環として

(246) See, Jane G. Gravelle, "Tax Policy Options after Hurricane Katrina", CSR Report for Congress (Congressional Research Service, The Library Congress, September 16, 2005) at 11. Available at: <http://fpc.state.gov/documents/organization/53669.pdf>.

(247) See, Edward A. Zelinsky, "Efficiency and Income Taxes: The Rehabilitation of Tax Incentives", 64 Tex. L. Rev. 973 (1986). なお、ゼリンスキー批判に対するヨリオの反論として、See, Edward Yorio, "The Future of Tax Reform: A Rejoinder to Professor Zelinsky", 55 Fordham L. Rev. 899 (1987).

当該特区内に所在する被災企業が、非課税災害債券 (tax-exempt disaster relief bonds) を発行し、債券金融 (bond finance) にアクセスする途を拓いた。この災害債券は、「適格ガルフ湾特区債 [GOZA債/ qualified GOZA (= Gulf Opportunity Zone) bond]」と呼ばれる。また、2008年ハートランド災害支援税法でも、GOZA債制度の経験を生かし、被災した私企業が復興資金調達のために“非課税災害債券 (tax-exempt disaster bonds)”発行できる制度を導入した。「中西部被災地域債 [MDA債/MDA (=Midwestern Disaster Area) Bonds]」と呼ばれる。

ここでは、MDA債を中心に、債券金融の手法を使い被災企業が私債として非課税災害債券を発行し、災害復興資金を調達する仕組みを中心に分析する。

#### (1) 災害復興資金調達における「災害債券」の所在

アメリカの有権者は、わが国のような「復興貢献特別税」とか銘打って成長を阻害する安易な増税策を絶対に受け入れない。こうした政策を唱える指導者は確実に政治の世界から退場させられる。経済を成長させ、税金をもらう人を減らし、仕事をつくり出し、税金を払う人を増やす明快な戦略が求められる。2011年9月初旬に、次回の大統領再選をにらんでオバマ政権が打ち出した「2011年4,440億ドルアメリカ人雇用法 (\$447 billion American Jobs Act of 2011)」は、こうした戦略に基づくものである<sup>(248)</sup>。

激甚震災が起き被災者支援や復興に一時の財政出動(直接歳出+租税歳出)が増える。これを補うために増税をすれば、企業は投資に消極的になり、個人は消費を控え、経済は悪循環に陥る。財源が不足した場合には、長期の「災害復興債券 (disaster relief bonds)」を発行し、復興特需を梃子に雇用の拡大と経済成長を促し、税収を上げる戦略が求められる。

(248) See, The White House, Office of the Press Secretary, The American Jobs Act (September 08, 2011). Available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/08/fact-sheet-american-jobs-act>.



しかも、公的な災害復興債券よりももっと優先して取り組まなければならない課題は、被災企業が「災害復興債券（disaster relief bonds, disaster recovery bonds）」を債券金融（bond finance）の手法を使って低利で復興資金を調達できるような仕組みづくりである。

ひとくちに「災害債券（disaster bonds）」といっても、的確に言えば、国債や地方債のような公共債もあれば、民間債もある。民間債としての災害債は、大きく次の二つに分けられる。一つは、民間（私）企業が災害復興に必要な資金を調達するために発行する「災害復興債券（disaster relief bonds, disaster recovery bonds）」がある。そして、もう一つは、民間（私）企業が地震や洪水など震災に備えて発行する「震災債券／キャット債券（CAT bonds=catastrophe bonds）」がある。

## （２）私企業が発行する災害債券に対する非課税特例の意義

連邦税法は、州や地方団体がガスや水道、ごみ処理施設建設のようなさまざまな公共事業プロジェクトを実施するに際して、非課税債券（tax-exempt bonds）を発行して、広く投資家に募集する方法で、その資金を調達する方法を認めている（IRC 103条 a 項）。したがって、こうした非課税州債・地方債（非課税公債）を購入した投資家は、受取利子について連邦所得税上の優遇を受けることになる。一般に、この非課税特例の効果は、公共企業体（public entities）が、実質的に民間（私）企業よりも低いコストで資金調達（借入）ができることである。アメリカにおいて、銀行その他の金融機関を使わず、州や地方団体が非課税債券を発行し、独自に低コストの資金調達をする実務は広く行われてきた。

一方、民間（私）企業も、社債など「民間債（private bonds）」を発行して、一般投資家に広く募集する方法で、債券金融（bond finance）を活用してきている。しかし、通常、公共債と民間債とでは、次のように、課税特例適用の幅が異なる。

〔図表Ⅱ-4〕 通常の債券の種類に応じた投資家への課税特例の範囲

非課税特例の概要	公共債	民間債
受取利息への非課税特例適用の有無	○	△
代替ミニマム税 (AMT) 適用課税ベースからの除外の有無	○	×

〔備考〕 ○=フル適用、△=一部に適用、×=不適用

アメリカにおいては、私企業が民間債を発行して資金調達をする場合には、課税債券 (taxable bonds) を発行するのが原則である。したがって、「非課税民間債 (tax-exempt private bonds)」の発行は、例外的に認められるに過ぎない。例えば、極めて資金調達が難しい事業プロジェクトについて、厳しい資金利用基準を遵守することを条件に発行が認められる「適格小額債券 (qualified small issue bonds)」がある。また、実質的に私的利用に供される波止場や埠頭、固形廃棄物処理場、適格賃貸用住宅建設であつてもある程度公的役割が強い限定列举されたプロジェクトについては資金調達借入コストの低下をねらいとした (to lower the borrowing costs of private industry serve a public purpose) 非課税民間債としての「施設建設債券 (facility bonds)」の発行が認められる<sup>(249)</sup>。

通常の所得税に加えて、納税者によっては、代替ミニマム税 (AMT=Alternative minimum tax) を申告・納付する必要がある。AMTとは、納税者が非課税の所得項目や所得控除、税額控除など、いわゆる「租税優遇 (tax preference)」につながる措置を利用して過大な節税につながる場合に、追加的に課税する租税である<sup>(250)</sup>。公共債からの受取利子は、

(249) See, Clayton P. Gillette, "Fiscal Federalism and the Use of Municipal Bond Proceeds," 58 N.Y.U.L. Rev. 1030 (1983).

(250) AMTは、当初、1986年に、納税者が非課税の所得項目や所得控除、税額控除など、いわゆる「租税優遇」につながる措置を利用して過大な節税につながる場合に、追加的に課税するねらいで、「追加ミニマム税 (add-on minimum tax on tax preferences)」として導入された。1986年に課税ベースが拡大され、現在にいたっている。個人に加え、法人、遺産財団、信託等も納税主体となる。個人の場合、一

AMTの課税ベースとなる租税優遇項目から除外される。これに対して、適格小額債や施設建設債のような民間債からの受取利子はAMTの課税ベースとなる租税優遇項目からも除外されない。

一般に、高所得の投資家が公共債を購入する動機は、受取利子に対する所得課税の非課税に加え、受取利子がAMTの課税ベースとなる租税優遇項目からも除外されることが魅力的であることが理由とされる。言い換えると、民間債として私企業は発行する災害債券について、購入者(投資家)にとっては、受取利子を非課税としても、AMTの課税ベースとなる租税優遇項目からの課税除外としない限り魅力に欠けるわけである。

こうした弱点(魅力不足)を補うねらいから、2005年ガルフ湾特区法に基づいて導入した「GOZA債」や2008年ハートランド災害支援税法により導入した「中西部被災地域債(MDA債)」の仕組みでは、これら私債から投資家が受け取った利子をAMTの課税ベースとなる租税優遇項目からも除外する租税特例(non-AMT bonds)を設けた(ただし法人に対するAMTの場合を除く。)ことが特徴である。

〔図表Ⅱ－５〕GOZA債、MDA債(災害債)購入個人投資家への課税特例の範囲

課税特例の概要	災害債
受取利息への非課税特例適用の有無	○
代替ミニマム税(AMT)適用課税ベースから除外の有無	○*

〔備考〕\* 法人投資家には不適用(受取利子額はAMTの課税ベースに加算)

### (3) 被災企業による復興資金調達のための非課税災害債券の発行

“役所が主役”のわが国では、激甚災害が起き、復興財源が必要とな

---

般に高所得者が対象となる。AMTについて、その批判を含め、詳しくは、See, e.g., Gabriel Aitsebaomo, “The Individual Alternative Minimum Tax and the Intersection of the Bush Tax Cuts: A Proposal for Permanent Reform,” 23 Akron Tax J. 109 (2008).

り、それをあみ出すための「災害復興債券」の発行という、政府セクターの建直しのための国債や地方債の発行が課題になる。これに対して、アメリカでは、被災した民間企業セクターの建直しが優先課題となる。連邦議会は、被災企業が復興プロジェクト資金調達のために金融市場へ容易にアクセスできるように、債券金融(bond finance)活用の途を拓く災害復興対策を実施する。被災企業が事業を再建し仕事をつくり出せない限り、いかに多額の公的資金を投入しても被災した地域の経済を建直すのは難しいことが分かっているからである。連邦議会は、被災企業が一種の非課税災害債券(tax-exempt disaster bonds)を発行し復興資金をできるだけ低利で調達できるように債券金融の途を拓くことに尽力する。

債券金融によるプロジェクト資金調達では、満期一括償還のため、満期時に償還額が多額となるが、一方で債券金融には、銀行その他金融機関からの長期借入金と異なるいくつかの長所がある。ひとつは、長期(20年～25年)の安定的な資金調達ができることである。また、債券の金利は固定金利(変動金利の場合もある。)が一般的なので将来の金利負担の把握が容易であり、将来の金利変動に左右されないこともある。

一方、短所としては、実質的な発行体である借手(債務者/Borrower)が、災害債券の発行・募集・販売などの事務を自力で行うのは難しいことがあげられる。ほとんどの場合、実際の起債に伴う資金調事務は、借手(債務者)である被災企業が有償の専門業者(受託者/受託会社、引受者/引受会社など)の手を借りて行うことになる。これらさまざまな手数料は、受託者(trustee)、引受者(Underwriter)に対するものだけでなく、債券法律顧問(Bond counsel)、引受者法律顧問(Underwriter's counsel)、保険業者(Insurer)に対する費用などにまで及ぶ。

このように、被災企業が災害復興プロジェクトを実施する場合には、一般の銀行その他非銀行系金融機関などから資金調達をするのと、債券金融(bond finance)活用した非課税災害債発行による資金調達との、コスト

面での比較も極めて重要である。税制上のメリットに加え、資金調達コスト要因を精査することを忘れてはならない<sup>(251)</sup>。

### ①2005年ガルフ湾復興特区法によるGOZA債の発行

2005年ガルフ湾特区法（GOゾーン法）は、ハリケーン・カトリーナの「中核的被災地域」を「ガルフ湾特区（Gulf Opportunity Zone）」あるいは「GOゾーン（GO Zone）」と命名し、特区内で被災者および当該被災者を支援する納税者のための一連の税制特例を実施した。その一環として当該特区内に所在する被災企業が非課税災害債券（tax-exempt disaster relief bonds）を発行し債券金融（bond finance）にアクセスする途を拓いた。この災害債券は、「適格ガルフ湾特区債〔GOZA債/ qualified GOZA (= Gulf Opportunity Zone) bond〕」と呼ばれる。GOZA債関連規定は、その後、連邦税法（内国歳入法典）に盛り込まれた（現行IRC 1400条のN第a項2号）<sup>(252)</sup>。

#### （a）GOZA債の概要

連邦税法上、GOZA債は、非課税設備債券（exempt facility bond）または適格抵当債券（qualified mortgage bond）として取り扱われる（IRC 1400条のN第a項1号）。GOZA債の購入者（個人投資家）が受け取った利子は、非課税（exclusion）とされることから、連邦所得税の申告にあたり、総所得（GI=gross income）に含めなくてよい。また、いわゆる「AMT課税除外債券（non-AMT bonds）であることから、代替ミニマム税（AMT）の課税ベースとなる租税優遇項目からも除外される。GOZA債の発行期間

(251) 非課税債券金融（tax-exempt bond finance）は、プロジェクトに対する適格審査基準が厳格で、課税債券金融（taxable bond finance）と比べて、資金調達コストが低いとは断定できない。See, Anoop K. Bhasin, “Tax-Exempt Bond Financing of Sports Stadiums: Is the Price Right?”, 7 Vill. Sports & Ent. L.J. 181 (2000).

(252) See, Frank D. McPhillips, “Gulf Opportunity Zone Act of 2005,” 67 Ala. Law. 192, at 193 *et seq.* (2006).

は2005年12月21日から2011年1月1日前までである(IRC 1400条のN第a項2号D)。

GOZA債は、アラバマ、ルイジアナ、ミシシッピ州およびこれらの州内にある統治団体(カウンティ等)のみがGOZA債を発行できる(IRC 1400条のN第a項2号B)。各州は、最大で総額面額としてGoゾーンの人口[2005年8月28日前に国勢調査局が公表している最新の居住人口推計をもとに算出した人数]に一人あたり2,500ドルを掛けて算出した額を超えない範囲までGOZA債と指定できる(IRS 1400条のN第a項3号A)。

〔図表Ⅱ-6〕被災州におけるGoゾーンの人口数

アラバマ州	869,544人
ルイジアナ州	3,153,293人
ミシシッピ州	1,968,283人

## ②2008年ハートランド災害支援税法：西部被災地域債(MDA債)

ハートランド災害支援税法<sup>(253)</sup>では、被災した私企業が復興資金調達のために“非課税災害債券(tax-exempt disaster bonds)”発行できる制度を導入した。「中西部被災地域債〔MDA債/MDA(=Midwestern Disaster Area Bonds)〕』と呼ばれる(HDTRA 702条d項1号、現IRC 1400条のN第a項)。

(253) 2008年10月3日に成立した「2008年緊急経済安定化法(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)」デビジョンC〔課税延期、代替ミニマム税救済(TAX EXTENDERS AND ALTERNATIVE MINIMUM TAX RELIEF)〕、タイトルVII〔災害救済(DISASTER RELIEF)〕、サブタイトルA〔ハートランド及びハリケーン・アイカ災害救済(Heartland and Hurricane Ike Disaster Relief)〕701条〔簡易名称(Short Title)〕において、「2008年ハートランド災害支援税法(HDTRA=Heartland Disaster Tax Relief Act of 2008)」という名称が使われている。See, U.S. Library of Congress Thomas, PUBLIC LAW 110-343—OCT. 3, 2008 122 STAT. 3765. Available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ343/pdf/PLAW-110publ343.pdf>.

この復興資金調達のため債券金融の仕組みでは、被災州の金融行政規制機関が“名義発行体（issuer on a “conduit” basis）”となる。これにより、債券購入者（投資家）は、連邦税法上、州や地方団体が自己の資金調達をねらいに発行した地方債の場合の受取利子非課税取扱（IRC 103条 a 項）と同様に、受取利子について非課税取扱が受けられる。また、MDA債は、いわゆる「AMT課税除外債券（non-AMT bonds）」であることから、MDA債の個人の購入者（投資家）が受け取った利子は、代替ミニマム税（AMT）の課税ベースとなる租税優遇項目からも除外される<sup>(254)</sup>。一方、州によっては、MDA債を発行して調達した資金を使ったプロジェクト実施に伴い購入した資産やサービスには州売上税（sales tax）を免除するところもある。MDA債の発行期限は、2013年1月1日前までである<sup>(255)</sup>。

#### （a）中西部被災地域債（MDA債）起債要件

MDA債は、特定目的事業収入を償還財源としていることから、いわゆる「レベニュー債（revenue bonds）」の特徴を有している<sup>(256)</sup>。債券は、中西部被災地域で被災した私企業が、特定目的事業用の資産を購入・改善しかつ運営するプロジェクトのための資金を調達するために発行する。MDA債が、連邦税法（IRC）上、投資者が受け取る利子が非課税となる災害債（tax-exempt disaster bonds）に該当するためには、債券発行調達資金が特定目的事業（the bond finance project）に供されることなど一定の適格要件を充足する必要がある。

---

(254) IRS, Notice 2010-10 [Tax-exempt bonds in certain disaster areas]. Available at: <http://apps.irs.gov/pub/irs-drop/n-10-10.pdf>.

(255) See, Internal Revenue Bulletin: 2008-50 Notice 2008-109 [Midwestern and Hurricane Ike Disaster Areas and Population Estimates] (December 15, 2008). Available at: [http://www.irs.gov/irb/2008-50\\_IRB/ar10.html#d0e4039](http://www.irs.gov/irb/2008-50_IRB/ar10.html#d0e4039).

(256) See, Randle B. Pollard, “Who’s Going to Pick up the Trash? Using the Build America: Bond Program to Help State and Local Governments’ Cash Deficits”, 8 Pitt. Tax Rev. 171 (2011).

〔図表Ⅱ－7〕MDA債の適格要件の骨子

《調達資金の「特定目的事業」への適格費消の範囲》
<ul style="list-style-type: none"> <li>・調達資金は、低所得者用の多世帯賃貸住宅建設プロジェクトに充当する費用でなければならない。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・調達資金は、非居住者用資産の取得、建設、再建または新装（定着物を含む。）に充当する費用でなければならない。〔具体例〕製造設備、小売事業、車の販売事業、レストラン、農業設備やその改善など。逆に、ゴルフ場、カントリークラブ、賭博場施設、酒類販売施設、その他豪華娯楽施設などの取得やそうした施設の改善には費消不可</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・公益事業用資産の修繕または再建に充当する費用である。ただし、当該公益事業用資産を利用して事業を営みかつ災害で損失を被った者、または、プロジェクトが損失を被った事業者に代わり事業を営む者として州知事が指定した事業者に生じる費用でなければならない。</li> </ul>
《その他の主要な要件》
<ul style="list-style-type: none"> <li>・MDA債は、原則として、被災前に負っていた負債を返済するの目的で発行することはできない。ただし、その負債が悪天候を原因に発生した損害を回復するための支出を賄うことにある場合には、現存する負債を返済する目的での債券の借換えにMDA債を活用できる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・MDA債は、州金融庁（SFA）から発行枠を認められてから5ヵ月以内に発行しなければならない。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・MDA債の発行が、現存する被災建造物の取得が目的である場合には、資金の借手（債券発行による資金調達事業者）は、取得後2年以内に、当該建造物の改修に取得費の50%以上を支出しなければならない。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・MDA債の発行で調達した資金の25%を超える額を土地の取得に費消してはならない。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・MDA債の発行で調達した資金の2%を超える額を債券発行関連費（法務費用、保険料、引受料、割引費用等）として費消してはならない。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・MDA債の発行で調達した資金を動産や定着していない施設のための資金として費消してはならない。</li> <li>・アイオア州へのMDA債発行割当総額は26億ドルで、申請順に配賦する。配賦先は、アイオア州の78カウンティに所在する被災企業で申請が州知事に承認された者に限る。</li> </ul>



## (b) アイオア州でのMDA債にかかる各種の手続

中西部被災地域債（MDA債）の発行枠の認可、発行、募集・販売などの手続は、州により異なる。例えば、中西部激甚災害の被災州のひとつであるアイオア州では、州金融庁（IFA=Iowa Financial Agency）がMDA債の名義発行体（issuer on a “conduit” basis）となっている。

MDA債の適格要件を充足できる借手（債務者／債券金融で復興資金を必要とする被災企業）またはその代理人は、MDA債の名義発行体でありかつ州知事の指名代理人であるアイオア州金融庁（IFA）に、既定の手数料〔起債額100万ドルあたり200ドル〕をそえて、様式（Form）A〔MDA債申請書（Application for Midwestern Disaster Area Bonds）〕を提出する。申請書記載事項は、次のとおりである。

## 〔図表Ⅱ－8〕MDA債申請書記載事項

①MDA債発行申請額、②プロジェクト名、③借手（資金調達者）の名称、④連絡先、⑤プロジェクトの所在地、⑥プロジェクトの概要、⑦申請企業は2008年の洪水または風水で損失を被ったのか、⑧そうである場合には、その詳細の記述、⑨MDA債で調達した資金の使途、⑩発行者、⑪MDA債法律顧問（ただし選任している場合）、⑫申請代理人の氏名・住所等

被災企業から発行申込があると、IFAの委員会（board）が連邦や州の法令等に従い公聴会を開くなどして適格審査を実施する。こうした審査を必要とするのは、個々の被災企業の緊急的の必要に応じた的確な起債枠を決め、債券発行による資金調達額は適格資産の購入に充てられることになっていなければならないし、適格資産の修繕等の場合であっても耐用期間や償却額などに応じた制限があるからである<sup>(257)</sup>。IFAが審査結果を出せばそ

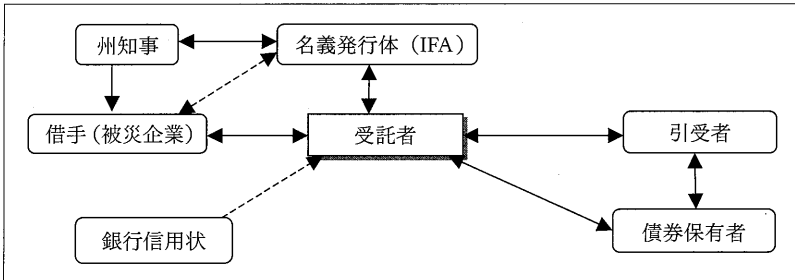
(257) See, Iowa Finance Authority (IFA), Midwestern Disaster Area Bonds. Available at: [http://www.iowafinanceauthority.gov/en/economic\\_development/midwestern\\_disaster\\_area\\_bonds/](http://www.iowafinanceauthority.gov/en/economic_development/midwestern_disaster_area_bonds/).

これを参考にして、州知事がMDA債の発行額を認可する。州に責務はここまでである。したがって、MDA債の発行、募集・販売およびそれらに関する手続の瑕疵、債務不履行などについての投資家（債券保有者）対する州による保証は一切ない。

実質的なMDA債は、私募発行（privately placed）でも公募発行（publicly offered）でもよい。また、債券の金利は固定金利でも変動金利でもよい。とは言っても、実質的な発行体である借手（債務者/Borrower）が、MDA債の発行・募集・販売などの事務を自力で行うのは難しい。ほとんどの場合、実際の資金調理事務は、借手（債務者）である被災企業が有償の専門業者（受託者/受託会社、引受者/引受会社など）の手を借りて行うことになる。MDA債の償還期間は、10年から30年にわたる。したがって、受託者/受託会社（Trustee）が、債券の発行から長期の元利返済まで長期にわたり業務担当する。また、引受者/引受会社（Underwriter）が、MDA債の募集・販売などの業務を担う。

ちなみに、投資家に販売されるMDA債は、特段の制限が付された私募発行の場合を除き、転売流通が自由であることを前提する有価証券である。したがって、とりわけ、公募発行する場合には、実質的な発行者である被災企業に知事の認可した発行総額、発行価格、発行日申込期間、利率などの発行条件をあらかじめ投資家に明示して募集・販売しなければならない。

〔図表Ⅱ－９〕 アイオワ州でのMDA債発行プロセス例



〔備考〕

- ・ **名義発行体 (Issuer)**：MDA債においては、州金融庁 (IFA=Iowa Financial Agency) である。
- ・ **借手 (Borrower)**：債券金融で復興資金を必要とする被災企業である。MDA債においては借手被災企業が実質的な発行体である。借手被災企業が、MDA債を自力で直接発行し募集する (以下「直接発行」という。) は理論的に可能である。しかし、実際には、被災企業が独自で債券を発行したうで不特定多数の投資家に売りさばくのは難しい。そこで、他の専門家に依頼して起債し募集・販売する (以下「間接発行」という。) 方法が採られる。債券の間接発行においては、債券の起債・管理事務を代行する「受託者 (受託会社)」と、募集・販売を引受ける「引受者 (引受会社)」が介在している。
- ・ **受託者 (Trustee)**：債券を間接発行する場合、借手被災企業の依頼を受けて発行事務の代行と債券の管理を行う会社である。契約書の作成、払込金の授受など募集発行に必要な一連の業務 (以下「委託募集業務」という。) を担当する。加えて、受託者は、通例、実質的な発行体である借手被災企業が債券の償還ができなくなった場合には、担保権を実行する業務 (以下「担保業務」という。) も担当する。これらの業務を引受けてもらう手数料として受託者に支払われるのが「受託手数料」である。
- ・ **引受者 (Underwriter)**：MDA債を一般の投資家へ販売し (marketing)、売れ残った場合にはそれを引受ける会社である。引受会社に販売を委託する際に支払うのが「引受販売手数料」である。
- ・ **債券保有者 (Bondholder)**：MDA債を保有する投資家 (プロジェクト資金の貸手) である。
- ・ **銀行信用状 (L/C=Letter of credit bank)**：銀行が発行する支払不履行となった場合に元利を保証する信用状である。起債の際にこれを求めることがある。

#### (4) 震災債券、いわゆる「CATボンド」とは何か

近年注目を浴びている別の種類の災害債券がある。それは「震災債券 (CAT bonds=Catastrophe bonds)」、通称では「CATボンド」、である。「CATボンド」とは、直接企業が発行体となりあるいは受託会社・引受会社が発行・募集・販売業務を担当し、地震や津波、広域の風水害など大規模な震災時の損失に備えて発行する債券である。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、債券発行体である企業は、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 (債券保有者) 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子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、一般の債券と異なり、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 (risk hedge/リスクを減少させるための代替策) として投資家に好まれる。

企業側からみると、CATボンドは、震災リスクを債券保有者である投資家に移転する手法ともいえる。企業のファイナンス面からのリスク管理の手段としても有用である。また、「債券 (bonds)」というよりは「保険 (insurance)」の一種と見ることもできる。この場合、保険会社は保険商品 (Catastrophe insurance) として構成できる。アメリカでは、CATボンドを「銀行業 (business of banking)」あるいは「保険業 (business of security)」いずれの枠内で政府規制を受けるべき金融商品なのかが問われている。

CATボンドについては、債券保有者 (投資家) が受け取る利子を非課税とすれば、CATボンド購入を奨励することができるとする意見がある。投資家へのインセンティブになるばかりではなく、CATボンドの発行体

(issuer)、さらに受託会社 (trustee) は、災害リスクを投資家に肩代わりしてもらえる機会も増える。また、引受会社 (underwriter) はリスクの高い震災債券の販売により積極的になる、という論法である。しかし、これには異論がある。CATボンドは、いわゆる「ハイリスク、ハイリターン」債券であり、政府がこうした債券の購入の後押しするために投資家に税制支援するのは正道ではないとする反論である。

### ①CATボンドの所在

一般に、企業が、地震や洪水のような自然災害やテロのような人災に備えたリスク管理およびリスク分散を考える場合には、大きく物理的な「リスクコントロール」の面と「リスクファイナンス」の面とに分けて検証することができる。前者は、具体的には、建造物の耐震補強などで対応することになる。一方、後者については、従来からリスクファイナンスの典型である保険でカバーする努力が続けられてきている。しかし、自然災害、とりわけ洪水や台風などによる災害は規模も大きく、毎年のように起きることから、市場メカニズムを基礎とした従来の保険商品で対応するのは難しくなっている。こうした現実を見据え、金融工学を駆使し、資本市場を活用し、新商品、新戦略をつくり出す努力が続けられてきている。

こうしたニーズに応えた金融商品として登場し、普及しているのが「デリバティブ (derivatives)」である<sup>(258)</sup>。デリバティブとは、債券・株式など本来の金融商品から派生した金融取引である。例えば、営農者の収穫予想や損失予測を補償する金額を基準に保険業者が保険料を受け取り、洪水、干ばつ、虫害などで収穫予測を下回った場合や予測した損失が出た場合に、保険業者が補償する。逆の結果になった場合には、被保険者である営農者は保険料失う。このような従来型保険商品を延長し相対取引を前提

---

(258) リスクの証券化 (Securitization of risk)、保険デリバティブ、または、代替的リスク移転 (ART=Alternative risk transfer) などとも呼ばれる。

とした天候保険をうまく活用すれば、営農者は、リスクを最小化できる。

もう一步すすめて、天候デリバティブを組み入れた農産物関連先物取引の仕組みを活用する途もある。すなわち、営農者は、作付け時に、バイヤーと収穫物の価格を一定額に設定する先物取引契約をすれば、収穫物の価格が下落しても一定の所得は保証される。一方、バイヤーも、収穫時に価格が高騰していても、作付け時に設定した価格で収穫物を購入することができる。効率的なリスクヘッジとリスク管理を行うことができる。

こうした天候デリバティブに加え、一般企業が地震や洪水など大規模(激甚)災害を想定しリスクヘッジとリスク管理を目的に起債する「震災債券(CATボンド/CAT bonds=Catastrophe bonds)」が注目を浴びている。災害債券の発行体(issuer)である企業は、実際に災害が起きた場合には元本の償還が免除されることから、債券保有者である投資家にリスクを移転できる。このため、効率的なリスクヘッジとリスク管理方法として注目を集めている。

## ②CATボンドの沿革と活用方法の広がり

アメリカにおいて、「自然災害リスクを債券化しよう」、あるいは「気候関連大災害(Weather-related catastrophe)をビジネスにしよう」という考え方は、1992年8月24日のハリケーン・アンドリュー(Hurricane Andrew)での160億ドルにも及ぶ被害、その2年後の1994年1月17日のノースリッジ(ロスアンゼルス)地震(Northridge(LA) Earthquake)で115億ドルにも及ぶ被害の後に、活発に議論されるようになった<sup>(259)</sup>。

こうした議論を経て生まれたのが「CATボンド」である。先にふれたように、CATボンドは、本来、企業が独自に、地震や洪水など大規模(激甚)災害に備えてリスク管理目的で発行し、災害に遭遇した場合に復興資金を

---

(259) See, Geoffrey Klimas, "Developments in Banking and Financial Law: 2006-2007: XXII Financial Effects of Disasters", 26 Ann. Rev. Banking & Fin. L. 203 (2007).

ねん出するための仕組みとして開発された。

これに加えて、CATボンドは、保険会社が大規模自然災害に対する伝統的な再保険の代替策として活用することが多くなってきている<sup>(260)</sup>。損害保険会社は、従来から大規模災害の発生により支払不能に陥ることを防ぐために再保険に加入し危険分散をしてきた。しかし、この場合、損害保険会社は、再保険加入に代えて、CATボンドを発行することにより投資家にリスクを移転する方法も選択できる。CATボンド発行を選択する場合、まずSPV（特別目的会社/ Special Purpose Vehicle）を設立し、SPVが発行体になり投資家を対象としたCATボンドを発行・募集・販売することになる。CATボンドは、特段の制限が付された私募発行の場合を除き、転売流通が自由であることを前提する有価証券である。したがって、とりわけCATボンドを公募発行する場合、SPVは、募集に際しては、あらかじめ自然災害の種類や発生する地域、期間、さらには発生規模や被害額などのトリガー（発動）条件に加え、発行総額、発行価格、発行日申込期間、利率などの発行条件を明示して募集・販売しなければならない。債券の金利は固定金利でも変動金利でもよい。特定した期間にハリケーンなど自然災害が襲来しなければ、CATボンドを購入した投資家（債券保有者）は元本に加え、相当額の利子を手にすることができる。逆に、ハリケーンなど自然災害に遭遇した結果被害が生じ、CATボンドのトリガー条件を充たした場合には、投資家に元本の償還をする必要はなくなる。保険会社はSPVを発行体にして得た資金を災害保険契約者への保険金の支払に充てることになる<sup>(261)</sup>。

---

(260) See, Alberto Monti, "Climate Change and Weather-related Disasters: What Role for Insurance, Reinsurance and Financial Sectors?", 15 *Hastings W.-N.W. J. Env. L. & Pol'y* 151 (2009).

(261) See, Todd V. McMillan, "Securitization and the Catastrophe Bond: A Transactional Integration of Industries: Through a Capacity-Enhancing Product of Risk Management," 8 *Conn. Ins. L.J.* 131 (2002). なお、本稿第2部7（4）参照。

### ③企業の災害リスク対策への利用の実情と課題

地球の気象変動の影響もあってか大規模自然災害が頻発し損害保険市場の引受能力は限界にきている。これは、わが国でも、今般の東日本大震災の発生に伴い、保険業界は地震関連保険の新規募集を停止したことから例証できる<sup>(262)</sup>。こうした状況を踏まえると、企業は自らが発行体となり、社債を発行するのと同じように、災害債券を発行し金融市場へ自然災害リスクを移転する自助努力が求められている。また、損害保険会社が従来の再保険の代わりに広く災害(震災)債券を起債し活用することについても、真摯に検討する必要がある。自然災害リスクを保険市場より規模が大きな金融市場に移転できれば、合理的なコストでリスクヘッジが可能となる。その結果、損害保険会社の引受能力も飛躍的に拡大できる可能性も高まる。

わが国でも、1997年、続いて2006年に、東京海上火災がCATボンドの活用を積極化して以降<sup>(263)</sup>、元受保険会社や再保険会社が保険市場から金融市場へのリスク分散の手法として関心を強めている。一方、事業会社がCATボンド活用した事例としては1999年に発行されたオリエンタルランドの地震債券がよく知られている<sup>(264)</sup>。これらの事例では、海外にSPV(特別目的会社)を設立しCATボンドを発行した。とりわけ、オリエンタルランドの事例では、震災による施設自体の被害に加えて、営業停止や需要減少に伴う営業損失も対象としている点で、既製の保険商品ではカバーできない注文も実現できている。

しかし、一方では、保険の証券化(insurance securitization)、CATボン

---

(262) 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。

(263) 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=1997年に、東京海上火災がCATボンド>

(264) 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>



ドの活用により、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ということに対する批判もある。すなわち、たんなるリスク移転あるいはリスク拡散がねらいで、結局は金融市場での投資家リスク増大に跳ね返ってくるだけではないかとする見方である。また、政府規制を回避するねらいで、CATボンドを、タックスヘイブン（租税回避地）を経由させてオフショア発行する事例も多くなってきていることも問題視されている。アメリカでは連邦議会を中心に、投資家保護や租税回避対策をねらいに、CATボンドに対する規制主体をより明確にし、適正な規制を求める声も強い<sup>(265)</sup>。まさに、気候関連災害リスクの債券化をめぐる企業倫理のあり方が問われてきている<sup>(266)</sup>。

## 7 災害保険排除問題と国民災害保険制度の是非

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）<sup>(267)</sup>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

(265) See, Catastrophe Bonds: Spreading Risk (Serial No. 107-86) Hearing Before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the Committee on Financial Services U.S. House of Representatives (October 8, 2002). Available at: <http://financialservices.house.gov/media/pdf/107-86.pdf>.

(266) See, Evan Mills, "The Role of U.S. Insurance Regulators in Responding to Climate Change," 26 UCLA J. Envtl. L. & Pol'y 129 (2007).

(267) 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、厳密に言うくと、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）」をめぐり、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。

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。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、財政規律も問われかねない。

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<sup>(268)</sup>。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

---

(268) 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).

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」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きた。

### ①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”<sup>(269)</sup>としている。

---

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

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。

## ②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<sup>(270)</sup>。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<sup>(271)</sup>。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

---

(270) 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](http://www.citizens-insurance.com/insurance-quotes/lp.php?n=quotes&src=msn_nsu&keyword=citizens%20insurance%20florida).

(271) 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。

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とは必ずしも両立せず、しばしば選挙の争点になっている。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<sup>(272)</sup>。

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。

---

(272) 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>.

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<sup>(273)</sup>。

### ③ルイジアナ州での税制通じた災害保険排除への対応

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<sup>(274)</sup>。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

(273) 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。

(274) ルイジアナ・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://app1.la.state.la.us/PublicReports.nsf/C717CB9DF18B2240862573670051D067/\\$FILE/000016C4.pdf](http://app1.la.state.la.us/PublicReports.nsf/C717CB9DF18B2240862573670051D067/$FILE/000016C4.pdf).

(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(Hurricanes 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、被災加入者への保険金支払が膨らみ、LAシチズンズは欠損を抱えた。LAシチズンズの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。こうした事実を考慮して、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)型の所得税額控除(refundable income tax credit for the LA Citizens assessments)」を導入した(LA Revised Statute 47:6025)<sup>(275)</sup>。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守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。

## (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

---

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

ルは、テキサスなど他の州<sup>(276)</sup>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は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

---

(276) 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)。



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)」<sup>(277)</sup> 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<sup>(278)</sup>。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<sup>(279)</sup>。

### ②テロ危険保険

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

---

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

(278) 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](http://www.usda.gov/documents/FEDERAL_CROP_INSURANCE.pdf).

(279) 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).

で制定された。テロ災害を市場メカニズムのなかで運営している民間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ことによって、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<sup>(280)</sup>。

### 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)」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<sup>(281)</sup>。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、

(280) 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).

(281) 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を受ける者に、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](http://assets.opencrs.com/rpts/RS22945_20080905.pdf).

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<sup>(282)</sup>。

#### （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（building 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<sup>(283)</sup>。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

---

(282) 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ために制定された。

(283) 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のと批判があるところである。

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。

#### (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、加盟地方団体が定める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<sup>(284)</sup>。

---

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

### (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つき込まれている。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<sup>(285)</sup>。

### (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、本来、時限法 (日切れ法) である。しかし、次々と延長されてきた。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

---

(285) 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. Envtl. Aff. L. Rev. 365 (2010).

通過させた<sup>(286)</sup>。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NFIP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<sup>(287)</sup>。

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月に、NFIPの5年間 (2016年9月30日まで) の延長を決めた<sup>(288)</sup>。

#### (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

---

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

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

(288) 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>.

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）、連邦議会図書館の議会調査局（CSR=Congressional Research Service）<sup>(289)</sup>、NFIPを所管する連邦緊急事態管理庁（FEMA）<sup>(290)</sup>、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。

---

(289) 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](http://assets.opencrs.com/rpts/R40650_20100408.pdf).

(290) 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](http://www.dhs.gov/ynews/testimony/testimony_1299855117667.shtm).

(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 Potions for Changing the Federal Role in Natural Catastrophe Insurance)』を公表した<sup>(291)</sup>。

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)、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。

---

(291) See, GAO, Natural Disasters: Public Policy Potions 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](http://search.yahoo.com/search;_ylt=AiNkgaTiIWOU1xG6A3YVgxSbvZx4?p=GAO%2C+Natural+Disasters&toggle=1&cop=mss&ei=UTF-8&fr=yfp-t-701).



〔図表Ⅱ－10〕 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
<p>〔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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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障しかつ強制加入の災害保険制度。</li> <li>・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。</li> <li>・全種類の災害を保障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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>
<p>〔選択肢2〕 州の災害保険基金に対する連邦再保険</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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に緩和にも資する。</li> <li>・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。</li> <li>・大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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>

<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"> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。連邦納税者に対し、貸付はいずれは返還されるという安心感を与える。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>
<p>〔選択肢4〕 民間保険会社災害留保金</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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べができる制度。</li> <li>・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になる。</li> <li>・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など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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保険会社に限って課税繰延べ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恵を認めるに等しく、経済効率を害する。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>
<p>〔選択肢5〕 住宅所有者災害貯蓄口座</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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たちへのインセンティブになるだけなのではないか。</li> </ul>

	<p>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することから無保険者の減少につながるができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul> <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ものを非課税とする。</p>
<p>〔選択肢6〕 震災債券 (CATボンド) への租税優遇 措置</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・震災債券（CATボンド=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、一般的な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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・この措置が、保険会社が広く災害保険市場に参加、リスクに応じた保険料率の設定または市民に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。</li> <li>・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</li> </ul>

	<p>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<sup>(292)</sup>。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・保険会社は、リスクを投資者に肩代わりしてもらることから、リスクの高い災害保険の販売により積極的になる。</li> </ul>	<p>は、特定の保険会社を利することになる。</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"> <li>・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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦税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。</li> <li>・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。</li> <li>・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</li> </ul>

(292) See, Ivan Zelenko *et al.*, Catastrophe Bonds: Government Use of Capital Markets As Insurance Against Natural Disasters (World Bank, 2011).

	<p>とができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>	<p>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。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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、効率的かどうかは疑問が残る。</li> </ul>
--	---	--

（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<sup>(293)</sup>。

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、次のような提案している<sup>(294)</sup>。

(293) See, News, “NAMIC Calls For NFIP; Opposes Privatization” Property Casualty 360 (December 30, 2010). Available at: <http://www.propertycasualty360.com/2010/12/30/namic-calls-for-nfip-opposes-privatization>.

(294) 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](http://www.reinsurance.org/files/public/RAA_ABIR%20Press%20Release%20on%20Privatization%20of%20NFIP.pdf)

〔図表Ⅱ－11〕 RAA/ABIRのNFIP私化案の概要

<ul style="list-style-type: none"><li>・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。</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>・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を使い競争を認めること。</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>・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。</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>・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。</li></ul>

(5) 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<sup>(295)</sup>。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<sup>(296)</sup>。

①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

(295) 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).

(296) 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).

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よいという認識で、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<sup>(297)</sup>。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なども、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）、さまざまな議論がある。

NFIPの私化（privatizing NFIP）は、すでにふれたように、再保険業界から提起されている。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<sup>(298)</sup>。

---

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

(298) 2011年7月9日に、第112回連邦議会へ共和党ジュディ・ピガート（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>.

## ②「大きな政府」につながらない国民災害保険制度は可能か

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。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一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かたが付く、というのとは国民性が異なる。

したがって、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（privatizing NFIP）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<sup>(299)</sup>。地震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と、大震災の影響でリスクの一部を転嫁するための掛ける再保険の料率が上がることが重い要因である。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が問わ

---

(299) 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。

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、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査院(GAO)<sup>(300)</sup>とは異なり、政策評価や国会(議会)へ提言もできない組織である。

## 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

---

(300) アメリカのGAOは、議会活動を支援するねらいで、議場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。

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<sup>(301)</sup>は、地震・噴火または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、国民災害保険の制度を

---

(301) 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](http://www.mof.go.jp/financial_system/earthquake_insurance/jisin.htm),

精査する際に参考になるのではないか。

国民災害保険では、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。

### ③災害損失に対する自己規律向上の課題と「かくれた増税」への懸念

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、支払保険料は、国民の租税負担率との兼ね合いにおいて精査が必要である。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ればよい。所得のない人には保険料を免除すればよい。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」の導入も一案である。

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）の存在やあり方についても

今一度検討する必要がある。

さらに、とりわけ、国民災害保険制度が国の役人の天下りの巣くつとなる懸念も強く、役人主導の政治から乳離れできない国柄では必ずしも正鵠を射た提案とはいえないかも知れない。したがって、制度導入にあたっては、民間重視、真に「小さな政府」の視点からの精査が必要である。

## 8 被災者支援のための住宅担保ローン問題対策

大規模（激甚）災害に襲われ、不動産担保ローンを組んで購入した住宅などが被災したとする。この場合、被災者が、新たに担保ローンを組んで住宅を購入するとなると、損壊した住宅のローン残高もあることから、いわゆる「二重ローン」で苦しむことになる。こうした場合に、被災者に対してどのような救済策を講じたらよいかは、重い課題である。対応の仕方次第では、他の災害による被災者との間で不公平が生じ、モラルハザードにつながることも懸念される。こうした問題を含め、アメリカにおける被災者支援のための住宅担保ローン問題への法的対応状況について、わが国の対策との比較において検証する。

### （1）わが国での「二重ローン」問題対策

すでにふれたように、東日本大震災の被災者が抱えるいわゆる「二重ローン」問題を解決するために、2011年6月に政府は、「二重債務問題への対応方針」をとりまとめた。これを受けて、各界代表者により構成された「個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会」（座長 高木新二郎）（以下「ガイドライン研究会」という。）が7月に発足した。この研究会は、7月15日に指針として「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）<sup>(302)</sup>を取りまとめた<sup>(303)</sup>。

(302) <http://www.fsa.go.jp/news/23/20110819-1/01.pdf#search=> 個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会'

(303) 住宅ローンなどの借入金を軽減（免除）するための私的整理手続が開始された。「ガイドライン」に盛り込まれた7つの条件の全てを満たす人はガイドラインによる私的

ガイドラインは、東日本大震災の影響により、住宅ローン等の債務を返済できなくなった債務者が、破産手続等の法的倒産手続によらずに、債権者との合意に基づいて、私的に債務の全部または一部を減免することを内容とする債務整理を公正かつ迅速に行うための指針(準則)として作成された。債務者の債務整理を円滑にすすめることによって、債務者の自助努力による生活の再建を支援し、ひいては被災地の復興・再活性化に資することを目的としている<sup>(304)</sup>。

国税庁は、ガイドライン研究会からの取引等にかかる税務上の取扱等に関する照会(同業者団体等用)を受けて『『個人債務者の私的整理に関するガイドライン』に基づき作成された弁済計画に従い債権放棄が行われた場合の課税関係について』を発した<sup>(305)</sup>。その骨子は、(1)対象債権者については、貸倒れとして損金算入ができる。(2)対象債務者については、債務免除益を収入金額に算入しないことである。「対象債権者」とは、「震災の影響で既存債務を返済できない、または近い将来に返済できないことが確実と見込まれる個人」とし、具体的には、①勤務先が被災し解雇・減給になった人、②取引先が被災し売上げが減った個人事業者を例示している。

## (2) アメリカにおける被災者の住宅担保ローン問題への対応

アメリカにおいては、大規模(激甚)災害により被災者に短期的に住宅

---

整理の申立てができる(ガイドライン3(1)~(7))。7つの条件のうち被災した債務者にとり高いハードルになる条件は、ガイドラインによる私的整理を行った場合に「破産手続や民事再生手続と同等額以上の回収を得られる見込みがある」など貸手(債権者/金融機関)側にとっても経済的な合理性(メリット)が期待できなければならない点である。本稿第1部I 4参照。

(304) 債権者は、債務整理を行った事実その他の債務整理に関する情報(代位弁済を行った事実を含む)を信用情報登録機関に報告、登録しないこととされるなど、法的倒産手続を行った場合の債務者の不利益を回避することが目的となっている。

(305) Available at: <http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/bunshokaito/hojin/110816/index.htm>.8

担保ローンの支払能力がなくなった場合に、被災債務者が活用できるいくつかの救済方法がある。また、現行の救済システムが必ずしも十分でないという実情を考慮して、実効的な法的救済方法の実現に向け真摯な議論が展開されている。

#### ①連邦住宅局による被災時担保権実行手続の延期措置

アメリカの住宅金融市場は公的セクターに支えられている部分が多い<sup>(306)</sup>。連邦都市住宅開発省（HUD=Department of Housing and Urban Development）所管の連邦住宅局（FHA=Federal Housing Administration）は、住宅担保ローンの貸主（金融機関/債権者）が有する債務を保証する政府機関である<sup>(307)</sup>。FHAは、住宅ローンの貸主（金融機関/債権者）が、住宅ローンを出し出す際に、ローンの借主である債務者が債務不履行となった場合に、債務者に代わり、これを保証する（住宅ローンの債務保証）業務を行う。したがって、災害が原因で住宅抵当ローンの支払不能になった被災債務者を救済することになる場合には、災害支払不能保証保険（disaster default insurance）業務を行う公的機関となる。住宅ローンの貸主（金融機関/債権者）は、FHAの認定を受け、借主（債務者）は認定貸主（2008年現在、全米約3,300）から融資を受ける場合には住宅ローンの

---

(306) 例えば、市中銀行から不動産担保ローンを買取ることで、市中銀行がより積極的に不動産融資をすすめ、国民の住宅保有を奨励するために設立された不動産金融会社がある。一つは1938年の創設された「連邦住宅抵当公社/ファミリーメイ（Fannie Mae/FNMA=The Federal National Mortgage Association）」である。Available at: <http://www.fanniemae.com/portal/index.html>。もう一つは、1970年に創設された「連邦住宅貸付抵当公社/フレディマック（Freddie Mac/FHLMC=Federal Home Loan Mortgage Corporation）」である。Available at: [http://www.freddiemac.com/corporate/about\\_freddie.html](http://www.freddiemac.com/corporate/about_freddie.html)。現在のアメリカの住宅担保ローンは80%以上がファミリーメイやフレディマックが関係しており、両公社なしではアメリカの不動産市場は立ち行かなくなるといわれている。

(307) FHAは、大恐慌で住宅市場が崩壊した1934年に創設された。現在、世界最大の住宅ローンの債務保証機関である。Available at: [http://portal.hud.gov/hudportal/ HUD?src=/federal\\_housing\\_administration](http://portal.hud.gov/hudportal/ HUD?src=/federal_housing_administration)。

債務保証をする保険に入るという仕組みになっている<sup>(308)</sup>。

大規模(激甚)災害が起き大統領が連邦災害宣言を発したとする。この場合、FHAは、FHA認定金融機関から住宅担保ローン(融資)を受けている借主(債務者)である被災者救済をねらいに、住宅ローンの債務保証を開始する。また、債務不履行に陥ったとしても、FHAの保険適用担保住宅に対しては、借主(債務者)に対し90日間支払を猶予し担保実行手続(foreclosure)を延期するかあるいは支払猶予(forbearance)に応じるように求める。また、FHAは、借主(債務者)に対し被災した住宅ローンの借主に対する返済延滞金の支払を免除するように求める<sup>(309)</sup>。

## ②破産裁判での裁判官の住宅担保ローン組み直し権の制度化

連邦破産法チャプター13〔定期的収入のある個人〕は、個人債務者が債務者へ一定額を返済するために債務を再編成し弁済計画を立てる場合に活用できる手続である。この手続では、債務者の収入と毎月の支出を考慮したうえで、不動産担保ローンの元本(および利子)を減額する内容の債務再編成の弁済を実行する計画を立て、債権者に対して一定の支払額を提示することになる。債権者などとの合意が得られ、チャプター13の弁済計画を実行する場合、債務者は、支払を可能にするに十分に確実かつ定期的な収入がなければならない。ただし、その収入源は問わない。

この計画は、債権者に対して一定額の支払計画を提示するものである。チャプター13の弁済計画は、債権者の協力が得られず差押や担保権実行がはじまってしまった場合でも、遅れを取り戻す機会を与えてくれる。通

---

(308) ちなみに、FHAは、いわゆる「サブプライムローン(信用度の低い個人向け住宅ローン)」問題に連座し、2008年には、FHAが保証した住宅ローンの約2割が債務不履行となった。

(309) See, e.g., HUD Foreclosure Prevention Programs. Available at: [http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/topics/avoiding\\_foreclosure](http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/topics/avoiding_foreclosure).



例、弁済計画の実行期間は3年から5年である<sup>(310)</sup>。

（a）裁判官の不動産担保ローン元本組み直し権の住宅担保ローンへの拡大  
　　チャプター13のもとでの債務を再編成する弁済計画において、裁判官は、契約上の債務者の不動産担保ローン元本の価額が不動産の実勢価額を超える場合には、当該債務元本を減額することができる。こうした調整(modifications)は、「組み直し/条件変更(cramdowns)または「圧縮(strip down)」と呼ばれる。この調整が行われると、正式に担保が設定された特定資産のうち債務不履行にかかる圧縮された分は、担保が設定されていない資産として取り扱われることになる。こうした裁判官の「不動産担保ローンの元本の組み直し権限に関する規定(cramdown provision)」は、1978年の破産法改定により挿入された。

　　こうした調整は、とりわけサブプライムローン問題で担保付き不動産の価格が急激に下落した時期、さらには自然災害で担保付き不動産が被災した場合には有用な仕組みに映る。なぜならば、こうした状況のもとでは、多くの不動産の実勢価額がローン設定時の価額よりも著しく低下しており、債務者保護に資するからである。

　　ところが、チャプター13に基づく弁済計画における裁判官の不動産担保ローンの元本組み直し権限に関する規定は、対象となる不動産が債務者の「主たる住居(principal residence)」である場合には“適用除外”となっている(連邦破産法1322条b項2号)。このため、債務者が、自己の居住用の住宅についてチャプター13に基づく弁済計画を申請した場合には、債務者と債権者との話し合いにおいて、裁判官は担保ローンの元本の組み直しを進言することはできない。すなわち、担保付不動産ローンが“住宅ローン”債権にあたる場合には、破産裁判を担当する判事は、担保対象と

---

(310) See, United States Courts, Chapter 13. Available at: <http://www.uscourts.gov/FederalCourts/Bankruptcy/BankruptcyBasics/Chapter13.aspx>.

なっている資産を実勢価額に近づけるための元本の組み直しをすることができないわけである。

これに対して、債務者が投資用資産として所有する住宅や、セカンドハウス(別宅)として所有する住宅などについて債務不履行に陥った場合の手続において、裁判官は担保付き不動産ローンの元本の組み直しをするように求めることができる。

#### (b) 裁判官の住宅ローン組み直し権制度化への動き

破産裁判では、債務者からチャプター13に基づく弁済計画の申請があった場合、手続的には、通例、住宅ローン債務者と債権者あるいは債権回収会社(servicers)との間で債務額減額の合意に向けた話し合いが行われる。しかし、この話し合いにおいて、担当判事が担保付住宅ローン元本の組み直しを強いる権限を有していないのでは、合意に導くのはなかなか難しい。

元来、破産法上の救済は、債務者が所有する担保付資産に関し、チャプター13に基づく弁済計画申請があった場合、債務者について金融面での崩壊(financial meltdown)を回避し再生の機会を確保することが大きなねらいの一つである。こうした法の趣旨からすれば、担保付“住宅ローン”債務に対する債務者からのチャプター13に基づく弁済計画申請があった場合には、判事による元本組み直しを認めないとするのは、問題なしとはしない。サブプライム問題に苦しむ低所得者、さらにはハリケーンやトルネード(竜巻)のような自然災害に遭い住宅の実勢価額が低下してしまったために住宅ローンが重荷になった被災者などには過酷に映る。破産法を改正し、“主たる住宅にかかるローン”についても、チャプター13に基づく弁済計画手続において、裁判官に元本組み直し権限を認めるべきであるとの主張が強くなってきている<sup>(311)</sup>。

---

(311) See, Marjorie B. Maynard, Mortgage Cramdown in Bankruptcy as a Necessary Incentive to Encourage Modifications, 14 N.C. Banking Inst. 275 (2010).

### （c）頓挫したオバマ政権の「組み直し法案」

オバマ政権は、チャプター13に基づく弁済計画において、裁判官に住宅担保ローン元本の組み直し権限を与えることに賛成の立場を鮮明にした<sup>(312)</sup>。アメリカは、政府立法は認められないことから、議員立法一辺倒の国である。連邦議会上下両院において民主・共和両党の議員から、こうした権限の賛否を盛り込んだ連邦破産法改正案が提出された<sup>(313)</sup>。

2009年2月23日に、議会下院へ民主党議員が「下院法案1106号：2009年破産手続で家族が自らの住宅を護ることを支援する法案（H.R. 1106: Helping Families Save Their Homes in Bankruptcy Act of 2009）」を提出した。同法案は、①ホームレスの支援に加え、②債務者から連邦破産法チャプター13に基づく弁済計画申請があった場合、住宅担保ローン債権に対する判事による元本の組み直しを認めるための法改正をめざす法案である。紆余曲折を経て、3月5日に、議会下院は、下院法案1106号を可決し、3月11日に上院へ送られ、上院所管委員会での審査がはじまった。4月27日に、共和党上院議員が、上院所管委員会に対し、並行法案（companion bill）として、「上院法案896号：2009年ホームレス緊急支援・住宅供与迅速化法案（S. 896: HEARTH=Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing Act of 2009）」を提出した。この上院法案896号は、下院法案1106号に盛られた②債務者からチャプター13に基づく弁済計画申請があった場合に住宅担保ローン債権に対する判事による元本の組み直しを認める条項が削除された内容になっている。代わりに、上院法案896号には、債務者が債権者による担保権実行手続が開始された場合

---

(312) See, Moe Bedard, “Cram Down Nation: Do Lenders Fair Obama?”, Loan Calculator (January 14, 2009). Available at: <http://loanworkout.org/2009/01/cram-down-bankruptcy-mortgage/>.

(313) See, Public Law 111-22: An Act to Prevent Mortgage Foreclosures and Enhance Mortgage Credit Availability. Available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ22/content-detail.html>.

に債務者の保護を強化・支援する規定が盛り込まれている。5月6日に、議会上院は上院法案896号を可決した。続いて、5月19日に、下院は、上院法案896号に修正を加えて可決した。翌5月20日、にオバマ大統領の署名を得て成立した<sup>(314)</sup>。

このような経過から分かるように、オバマ政権がめざした「裁判官に対して不動産担保ローンの元本を組み直しする権限を付与する試み」は、頓挫した。この背景には、こうした権限の“住宅ローン”への拡大に、住宅抵当ローン業界からの強い反対があったことがある。反対の理由としては、債務者に住宅担保ローン債務額を調整・引き下げのためのローン元本組み直しが広く認められるようになると、その近隣の住宅の価額評価の低下、ひいては住宅市場価格への影響が大きいことがあげられた。また、破産手続を通じて債務者に対し住宅担保ローンの元本の圧縮が容易に認められるようになれば、結局、その損失を穴埋めするために、住宅抵当ローン業界はローン金利とローン支払額を引き上げざるを得なくなることも危惧されたことにある。共和党は、住宅抵当ローン業界のロビー（立法陳情）を受けて平行法案（上院法案896号）を提出し、実質的にオバマ政権の「破産裁判での判事への住宅担保ローンの元本組み直し（圧縮）権限付与」のための連邦破産法改正案を葬り去ったのである。

### ③その他の被災者の住宅担保ローン問題対策

アメリカにおける被災者支援をねらいとした住宅担保ローン問題対策としては、これまで見てきたような「連邦住宅局による被災時担保権実行手続の延期措置」や「破産裁判での裁判官の住宅担保ローン組み直し権の制度化」の動きが大きく注目される。これらに加えて「自然災害時返済一時免除特約ローン」や「州知事、大統領のよる指定被災地域への支払猶予命令制度」の整備、導入などが被災者支援措置として検討されている。

---

(314) Available at: <http://www.hudhre.info/hearth/>.

災害が起き住宅担保ローンの債務者が被災した場合には、被災債務者は債権者と話し合いをすることになる。この場合、担保に供されている住宅が、担保ローン契約時と比べて格段に評価価額が低下しているときには、被災した住宅の時価をもとに元本と利子を設定し直し新たな住宅担保ローン契約を結ぶことも考えられる。また、被災時の資金不足を考慮してローン支払を一定期間猶予してもらい必要も出てくる。ただ、被災しパニックに陥っている債務者にとり、こうした事項を、組織力と専門知識にたけた債権者（金融機関など）と粘り強く個別の交渉を重ね、新たな契約に結び付けることは容易ではない。こうした状況に対応するために提案されるのが、「住宅担保ローン標準約款（Standard home mortgage loan contract）」で、債務者が被災した場合の保護事項を定型化することである<sup>(315)</sup>。こうした約款に、①災害時における一時的支払猶予期間（forbearance）の明示、②被災債務者への債権者による担保権実行（foreclosure）の一時停止、③支払遅滞情報の信用情報機関への報告禁止（credit reporting hold）などの定型条項を挿入し、住宅担保ローン契約の締結時に活用することを奨励する方策である。また、消費者保護の観点から、債権者に対し、住宅担保ローン債務者は災害時にどのような救済が受けられるのかを、事前に告知するのを義務づけることも重い意味を持つ<sup>(316)</sup>。

## 9 被災者支援・復興対策支出の財政法統制・透明化

災害が発生すると、被災地域が局所的であるか広域に及ぶのかどうか

(315) See, Jason S. Johnson, “The Return of Burgain: An Economic Theory of How Standard-Forn Contracts Enable Cooperative Negotians Between Business and Consumers”, 104 Mich. L. Rev. 857 (2006).

(316) なお、こうした課題の検討は本稿の射程外であるので、ここでは概括的な記述に留めておく。詳しくは、See, Matthew D. Ekins, “Large-Scale Disasters Attacking the American Dream: How to Protect and Empower Homeowners and lenders”, 30 W. New Eng. L. Rev. 351 (2008) ; A. Brooke Overby, “Mortgage Foreclosure in Post-Katrina New Orleans”, 48 B.C. L. Rev 851 (2007).

にかかわらず、被災者支援、復興に向けての緊急の歳出が必要になる。この場合の「歳出」・公的資金の投入には、「直接歳出 (direct spending, direct expenditures)」はもちろんのこと、「租税歳出 (租税特例/tax expenditures)」のかたちでとられる各種の課税緩和措置 (被災者支援税制) も含まれる。

こうした歳出・公的資金の投入については、「緊急」というキーワードが独り歩きし、とかく「同情・共感」先行の環境下で決定されがちである。政策を総動員しうかに大量の公的資金を投入すべきかが先行する。こうした環境下で財政規律を声高に主張するのは容易ではない。議会統制がゆるくなり、大盤振舞いで、不正、浪費、濫費等の防止を呼び掛けるのは至難である。この結果、歳出の効率性 (effective governance) や透明化 (transparency) などを含め財政規律の問題が後回しにされる。しかし、被災者支援・復興対策の支出が不正、浪費、濫費の温床になり、それが不問に付されることは、そうした支出 (歳出) を担った納税者の意思に明らかに反する<sup>(317)</sup>。いずれにしろ、大規模 (激甚) 災害が起きたときに、被災者にできるだけ素早く対応するには直接歳出が欠かせない。このことは、その歳出の適正性を精査するための事後検査 (事業監査など) は欠かせないことを意味する。

---

(317) すでにふれたように、被災者支援に租税歳出、すなわち税制を通じて支援 (歳出) を行うことについて賛否両論がある。否定論者は、直接歳出の方が厳しい環境下で苦しんでいる被災者には即必要な資金が行き渡る。これが、租税歳出では、納税申告をしてはじめて被災者は必要な資金を手に行けるわけで「即応性」に欠けると批判する。これに対して、擁護論者は、租税歳出による被災者支援は「即応性」を欠くきらいはあるものの、「効率性」に資するのではないかと反論する。すなわち、被災者支援・復興対策の支出が災害支援給付金という直接歳出のかたちで行われることが不正、浪費、濫費の温床につながっており、事後検査を必要とすることになる、とみる。この点、租税歳出では過去の納税実績に基づいて必要な資金が給付されるわけで正義に資すると主張する。したがって、むしろ問われるべきはうかに租税「歳出の可視化 (visibility of spending)」をすすめるべきかにかかってくる。こうした「見える化」の課題を解決するために、アメリカでは、さまざまな租税特別措置 (租税特例) を通じて間接的に支出された歳出を「租税歳出 (tax expenditures)」と呼び、「租税歳出予算 (tax expenditure budget)」のかたちで予算に計上する仕組みを整備している。いずれにしろ、被災者支援に租税歳出が適切なのかあるいは直接歳出が適切なのかについて、双方の主張には大きな隔りがある。

アメリカの場合、一般に、連邦歳出の財政法統制については、議会の超党派の特別委員会 (Select Bipartisan Committee)<sup>(318)</sup>や、議会内のある政府検査院 (GAO=Government Accountability Office) が重い役割を担っている。とりわけ、災害関連支出の事後検査およびその不正、浪費、濫費等の防止等のための検査についても、GAOの存在意義は大きい。わが国の場合、会計検査院は、憲法上は独立した組織であり、性格的には行政機関の一つに分類される。これに対して、アメリカの連邦GAO (政府検査院) は、独立しているが、立法府に置かれ、行政機関の業務検査、立法支援など連邦議会活動を支援する機関である<sup>(319)</sup>。

GAOは、これまでもさまざまな視点から災害関連支出について検査してきている。ここでは、FEMAの職員に発行されている「物品購入カード・プログラム (P-card=Purchase card program)」の不適切な利用や、FEMA (連邦危機管理/Federal Emergency Management Agency) の「個人・世帯プログラム (IHP=Individuals and household program)」を通じた災害関連給付金、さらにはFIMA内の保険防災部 (FIMA =Federal Insurance and Mitigation Administration) が所管する「国民洪水保険プログラム (NFIP=National Flood Insurance Program)」を通じて被災者へ支払われた保険金、についての検査結果を取り上げて、分析・紹介する。

(318) See, e.g., Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, A Failure of Initiative: Final Report of the House Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, H. R. Report No. 109-396, at 16 (2006). Available at: <http://katrina.house.gov/>.

(319) 政府検査院 (Government Accountability Office) は、旧会計検査院 (General Accounting Office) を2004年7月7日に改称したものである。改称は、GAOが、各政府機関に対する説明責任 (accountability) を求める機関に衣替えることがねらいである。すなわち、GAOの中核的な業務である検査 (review) においては、検査対象とする行政機関 (政府機関) に、説明を求め、報告書にまとめ、立法府に提出する機関を目指したものである。連邦政府検査院について、民間の公金使途監視団体との対比において詳しくは、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号参照。

### (1) 連邦政府検査院による災害関連歳出の検査

2005年のハリケーン多発期には、ハリケーン・カトリーナなど歴史に残る大型ハリケーンがガルフ湾岸地域を襲い、大きな被害を受けた。FEMAの被災者支援業務は多忙を極めたが、これに伴う制度の不適切な利用や濫用も目立った。連邦政府検査院(GAO)は、議会の要請を受けて、災害関連支出にかかるアカウントビリティ確保の観点からFEMAの各部門における業務検査を実施した。

#### ①FEMA職員による物品購入カード(Pカード)の不適切な利用事例

FEMA「物品購入カード・プログラム(Pカード・プログラム/Purchase card program)」では、FEMA職員が災害支援業務を遂行するために必要な物品を購入できるようにとの配慮から、「Pカード(P-card)」が配付されている。このPカードでは、支援作業中に至急に必要でありかつ原則2,500ドル以下の物品を現場の裁量で購入することができる。

2005年のハリケーン多発期には、FEMAの災害支援業務は多忙を極めた。一方で、一連の支援業務における職員によるPカードの不適切な利用がマスメディアをにぎわした。政府検査院(GAO)と連邦国土安全保障省(DHS)の監察総監室(OIG=Office of Inspector General)がこの問題の検査と業務監査を実施した。2006年7月に、連邦議会では、GAOがPカードに関する検査結果を報告した。その後、GAOとDHSのOIGは、2006年9月28日に、共同で、報告書『購入カード：不正、不適切かつ濫用的な行為に付け入る大きなすきを与えているDHSの統制の弱点(Purchase Cards: Control Weakness Leave DHS Highly Vulnerable to Fraudant, Improper, and Abusive Activity)』を公表した<sup>(320)</sup>。その内容は、2005年6月から11月までの災害支援業務におけるPカード利用実態を検査し、Pカードの不正、不適切かつ濫用的購入および利用実態、DHSの内部率

(320) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d061117.pdf>.



制システムなどについてである。当時、現場で災害支援業務にあっていた職員は、Pカードを使って、大型テレビ、自家ビール製造機、ゴルフやテニス用具などを購入していた実態が暴かれた。また、激甚震災に指定されたハリケーン・カトリーナの支援作業に使うということで購入した100台を超えるパソコンが紛失あるいは他の目的へ流用されている実態が明らかになった。GAOは、職員の職業倫理教育の欠陥、購入手続の透明化・厳格化、購入後の資産の適正管理、モニター制度改善の必要性などを勧告した。

連邦議会に対する検査報告や改善勧告を受けて、連邦国土安全保障省(DHS)の監察総監室(OIG)も、『災害購入カード・プログラム(Disaster Purchase Card Program)の改善策(Improving FEMA's Disaster Purchase Card Program)』を検討・公表し<sup>(321)</sup>、直ちに実施に移した。

## ②適切な個人・世帯支援プログラム(IHP)からの支払

FEMAの被災者支援のための「個人・世帯プログラム(IHP)」は、大きく、(a)住宅支援(HA=Housing assistance)と(b)他の緊急支援(ONA=Other needs assistance)に分かれる。HA実施のための資金は、100%を連邦が負担する。一方、ONA実施のための資金は、75%を連邦、残り25%を被災州および地方自治体が負担する。また、各被災者または世帯に提供するIHP支援は、総額で29,900ドルを超えることはできない。

GAOは、FEMAの「個人・世帯プログラム(IHP)」についても一連の検査を実施した<sup>(322)</sup>。これらのうち、2006年6月14日に、報告書『ハ

(321) See, Department of Homeland Security Office of Inspector General, Improving FEMA's Disaster Purchase Card Program (OIG-10-91, May 2010). Available at: [http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmttrpts/OIG\\_10-91\\_May10.pdf](http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmttrpts/OIG_10-91_May10.pdf).

(322) リストアップすると、Expedited Assistance for Victims of Hurricanes Katrina and Rita: FEMA's Control Weaknesses Exposed the Government to Significant Fraud and Abuse (GAO-06-403T, Feb 13, 2006) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d06403t.pdf>, Expedited Assistance for Victims of Hurricanes Katrina and Rita:

リケーン・カトリーナおよびハリケーン・リタの災害支援：不適切かつ潜在的に不正な個人支援支払推定額は、6億ドルから14億ドルにのぼる (Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Improper and Potentially Fraudulent Individual Assistance Payments Estimated to Be Between \$600 Million and \$1.4 Billion)』<sup>(323)</sup>と、2007年1月29日に、『ハリケーン・カトリーナおよびハリケーン・リタの災害支援：防止対策が復興事業における不正、浪費、濫用をなくす鍵になる (Hurricanes Katrina and Rita Disaster: Prevention Is the Key to Minimizing Fraud, Waste, and Abuse in Recovery Efforts)』<sup>(324)</sup>を精査してみた。

ハリケーン・カトリーナおよびハリケーン・リタへのFEMAのよるIHP

---

FEMA's Control Weaknesses Exposed the Government to Significant Fraud and Abuse (GAO-06-403T, Feb 13, 2006) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d06403t.pdf>, Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Improper and Potentially Fraudulent Individual Assistance Payments Estimated to Be Between \$600 Million and \$1.4 Billion (GAO-06-844T, June 14, 2006) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d06844t.pdf>, Individual Disaster Assistance Programs: Framework for Fraud Prevention, Detection, and Prosecution (GAO-06-954T, Jul 12, 2006) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d06954t.pdf>, Hurricanes Katrina and Rita: Unprecedented Challenges Exposed the Individuals and Households Program to Fraud and Abuse; Actions Needed to Reduce Such Problems in Future (GAO-06-1013, Sep 27, 2006) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d061013.pdf>, Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Continued Findings of Fraud, Waste, and Abuse (GAO-07-252T, Dec 6, 2006) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d07252t.pdf>, Response to a post hearing question related to GAO's December 6, 2006 testimony on continued findings of fraud, waste, and abuse associated with Hurricanes Katrina and Rita relief efforts (GAO-07-363R, Jan 12, 2007) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d07363r.pdf>, Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Prevention Is the Key to Minimizing Fraud, Waste, and Abuse in Recovery Efforts (GAO-07-418T, Jan 29, 2007) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d07418t.pdf>, Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Continued Findings of Fraud, Waste, and Abuse (GAO-07-300, Mar 15, 2007) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d07300.pdf>.

(323) (GAO-06-844T, June 14, 2006). Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d06844t.pdf>.

(324) (GAO-07-418T, Jan 29, 2007) at 3 *et seq.* Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d07418t.pdf>.

（Pカード関連も含む。）関連災害支援業務にかかる不適切かつ潜在的に不正な個人支援支払推定額（2006年現在）10億ドルが生じている。その主な原因をあがると、次のとおりである。

〔図表Ⅱ－12〕 IHP（Pカード関連も含む。）の不正受給の主な理由

<ul style="list-style-type: none"> <li>・偽の被災財産の住所、無効な共通番号（社会保障番号／SSN）によるまたは重複した被災者登録</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・発行されていない共通番号または故人の共通番号を使った被災者登録</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ハリケーン襲来中に、連邦または州の刑務所に収監中の個人の共通番号を使った被災者登録</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・登録被災者が、仮住まい用の現金給付を受けると同時にホテルなどの住居の現物給付の受領</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ハリケーン・カトリーナとハリケーン・リタについてそれぞれに給付申請をした二重給付</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・留学生など登録対象外の個人に対する違法な給付</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・不正な身元や住所を使った被災者登録</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害発生後1年間に、災害支援のためにFEMAがPカードを使って購入した品目の34%があるべき場所への不存在（紛失または盗難の可能性）</li> </ul>

以上、FEMAが被災者に不適切な支払をした主な原因である。多くは、共通番号（社会保障番号／SSN=Social Security Numbers）を使った不正、成りすまし（identity thefts）が原因になっている<sup>(325)</sup>。GAOは、一連の報告書の中で、DHS、FEMAができるだけ迅速に被災者支援を実行しようとするのが裏目に出ているきらいがあることに理解を示している。しか

(325) わが国でも、民主党政権は共通番号を導入すれば、被災者支援に役立つとしている（政府の「社会保障・税番号大綱」〔2011年6月30日〕35頁） Available at: <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/pdf/110630/honbun.pdf#search=社会保障・税番号大綱>。しかし、謬論であろう。逆に、共通番号を過信した災害時行政により、不正受給や成りすまし問題を深刻にするのではないか。拙論「共通番号制の悪夢」世界2011年9月号297頁、同「共通番号構想の行方（上）（下）」税務弘報2011年10月号、11月号参照。

し、財政規律やモラルハザードに陥らないように実効的な対策を講じないと連邦の災害支援制度が納税者の信頼を失い立ち行かなくなることに警鐘を鳴らしている。DHS、FEMAが、不正な登録データを使った被災者登録の防止・発見・調査・告発システムの確立、職員がPカードで購入後の資産の適正管理およびモニター制度改善の必要性などを勧告した。

## (2) FEMAのNFIPのガバナンス

GAOは、DHFの外局であるFIMAが所管する「国民洪水保険プログラム(NFIP)」についても、早くからさまざまな観点から検査を実施してきている。1994年3月21日に、報告書『洪水保険：将来的に発生するであろう損失額に見合うに十分でない財源 (Flood Insurance: Financial Resources May Not Be Sufficient to Meet Future Expected Losses)』、2005年4月14日に、『国民洪水保険プログラム：保険証券および保険請求の概要 (National Flood Insurance Program: Oversight of Policy Issuances and Claims)』、2007年9月に、『国民洪水保険プログラム：改善されるべきFEMAの保険会社の管理およびサービスに対する支払の概要 (National Flood Insurance Program: FEMA's Management and Oversight of Payments for Insurance Company Services Should Be Improved)』<sup>(326)</sup>、2008年10月に、『洪水保険：注目すべきFEMAの保険料設定手続 (Flood Insurance: FEMA's Rate-Setting Process Warrants Attention)』<sup>(327)</sup>を公表している。

「国民洪水保険プログラム (NFIP)」についても、リスク管理 (public risk management) のあり方を含め、財政法上の統制、すなわち“効率的なガバナンス (effective governance)”について精査されてきている。FIMAは、全米で5,600万世帯が加入しているNFIPを200人程度の人員

---

(326) (GAO-07-1078, September 2007) Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d071078.pdf>

(327) (GAO-09-12, October 2008). Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d0912.pdf>.

で運営されているなど、適正な管理が難しい実情にメスを加えている。NFIPの運営方式、その問題点などについてはすでにふれた。

いずれにしろ、2006年以降、GAOは、NFIPを、FEMAの不適切が管理運営と深刻な基金不足を理由に「ハイリスク」プログラムにあげ、早急な改革の必要性を議会へ説いている。

## 10 被災者支援に資する公益寄附金税制のあり方

アメリカにおいては、規模の大きい災害が起きると、さまざまな非営利公益目的で組織された「民間災害支援団体（disaster relief organizations）」が真っ先に被災地を訪れその地に最後まで留まり被災者支援に携わる。これら民間災害支援団体が積極的な被災者支援に携わるには、潤沢な原資や物資はもちろんのこと、大量のボランティアを含む人的資源がいる。言い換えると、これらの団体は、被災者支援活動に必要な金銭や資産の寄附、人手を確保するには、政府や助成機関からの直接助成（補助金等）の受入はもちろんのこと、寄附を奨励する税制上の支援措置が要となる。なかでも、公益寄附金控除・損金算入対象の寄附金受入団体の拡大、さらにはボランティアが自己負担した奉仕活動参加諸経費（unreimbursed out of pocket expenses in giving services）への寄附金控除の適用が重い意味を持つ<sup>(328)</sup>。

### （1）民間災害支援団体に公益寄附金を支出することの意義

大規模災害が起きると、市民は、直接被災地を訪れてボランティアとして被災者支援活動を行うことができる。一方、さまざまな事情で被災地を訪れることはできないが、一納税者として、寄附金を支出して被災者支援活動をサポートしたいと願う人も多い。この場合、寄附金は、わが国の場合には国や被災自治体へ支出することもできるし、あるいは、被災者支援

---

(328) 詳しくは、本稿第1部III3(2)①(f)参照。

に携わる目的で組織された非営利公益目的で組織された民間災害支援団体や特定災害指定寄附金に支出することもできる。アメリカの場合には、民間災害支援団体に支出することもできるし、所得税を導入している諸州のタックス・チェックオフ (指定寄附金) プログラムに支出することもできる<sup>(329)</sup>。

このように、納税者は、被災地支援に積極的に関わる公共法人や非営利公益団体、特定災害指定寄附金 (タックス・チェックオフ・プログラム) に寄附金を支出した場合、所得税や法人税の計算において、支出した寄附金に対して一定の寄附金控除や損金算入を認められるが、このことの意義や根拠については、さまざまな視点から検証されている<sup>(330)</sup>。

公益寄附金にかかる税制上の支援措置 (控除・損金算入) を設けることの目標が、「効率的な公的資金の配分」<sup>(331)</sup>や、「マイノリティへの公的資金の傾斜的配分」<sup>(332)</sup>などの要素を加味したうえで定立された清廉性 (正義) を奨励することにあるとする有力な主張がある。この考え方によると、公益寄附金控除・損金算入措置は、まず、納税者に寄附を通じて非営利公益活動への参加を促すことにあると評価する。さらに、寄附先の選択といったプロセスを通じ、各納税者に、自己の意思に基づいて特定の非営利公益団体に寄附金の支出を奨励することにつながると評価する。加えて、政府に、実質的に「組み合わせ助成金/マッチンググラント」を支給させるこ

(329) アメリカ諸州のタックス・チェックオフ (指定寄附金) プログラムについて詳しくは、本稿第1部II 7 (2) 参照。

(330) See, Daniel Halperin, "A Charitable Contribution of Appreciated Property and the Realization of Built-In Gains," 56 Tax L. Rev. 1, at 4 (2002).

(331) See, e.g., Mark P. Gergen, The Case for a Charitable Contributions Deduction, 74 Va. L. Rev. 1393, at 1396 (1988).

(332) 現在の議会における多数決原理に基づく歳出決定方法では、公的資金の配分において社会のマイノリティに対する十分な配慮が行われないことも少なくない。この点、納税者が自己の選択によりマイノリティを支援する非営利公益団体へ寄附金を支出しかつ政府が税制を通じて当該団体にマッチンググラントを交付することになることは、実質的にマイノリティへの公的資金の配分を増やすことにつながる。

とになることを評価する<sup>(333)</sup>。言い換えると、政府は、納税者が寄附金を支出する場合に、浄財を支出した寄附者の意思に沿うかたちで当該寄附者が選んだ災害支援などを行う民間団体に投資（マッチンググラントを交付する/公的資金を投下）するスタンスに立つことになる。このことは、公益寄附金控除・損金算入措置は、税制を通じた政府の公的資金の配分メカニズムの私化、あるいは災害関連財政の配分メカニズムへの納税者の参加を促す仕組みと見ることもできる<sup>(334)</sup>。

## （２）個人寄附優遇か、法人寄附優遇か

すでにふれたように〔図表Ⅰ-33〕、アメリカの場合、公益寄附金については、個人を優遇するかたちになっている。すなわち、個人が現金で支出した寄附金に対しては調整後総所得（AGI）の最大50%まで所得控除が認められる。一方、法人が支出した寄附金に対する損金算入限度額は課税所得の10%までである。

2011年3月11日に起きた東日本震災に対応すべく、わが国でも、個人が「震災関連寄附金」として支出した寄附金（義援金）に対する控除枠の拡大がはかられた。従来からわが国の公益寄附金制度は法人優遇の仕組みとなっている。すなわち、わが国の所得税法は、国や被災自治体、特定震災指定寄附金に対し、個人が支出した寄附金（義援金）について寄附金控除の限度額を定めている（所得税法78条2項）。一方、法人税法は、同じく国や自治体、特定震災指定寄附金に対し、法人が支出した寄附金（義援金）については損金算入限度額を定めていない（法人税法37条3項1号）。法人がこの種の公益寄附金に対し支出した寄附金は全額損金算入できる。

(333) もちろん、こうしたマッチンググラントは租税歳出の一種と見ることができる。

See, e.g., Paul R. McDaniel, *Federal Matching Grants for Charitable Contributions: A Substitute for the Income Tax Deduction*, 27 Tax L. Rev. 377, at 396-413 (1972).

(334) 拙論「非営利公益団体課税除外制・公益寄附金税制の根拠をさぐる～日米における所得課税上の分析を中心に」〔日本租税理論学会編〕『市民公益税制の検討〔租税理論研究叢書20〕』（法律文化社、2011年）所収参照。

こうした公益寄附金税制に対する法人優遇の構図に対しては、さまざまな正当化のための根拠が示されている。わが国における個人の寄附意識の希薄さをその根拠にあげる意見もある。その根拠として、個人については、カネやモノの寄附はもとより、ボランティア（無償の役務提供）のかたちの寄附が奨励されて然るべきであるとの意見もある。

この公益寄附金における法人優遇の仕組みについて、ある個人が、個人についても支出した寄附金については全額所得控除されるべきであるとして争った事案がある。理由は、個人に対する限度額設定は、個人と法人とを著しく差別し不合理であり、憲法14条1項や84条〔租税法主義〕にも反し無効というものである。裁判所は、具体的な租税法規の立法について、その政策的・技術的判断は立法府にゆだねられており、税法上異なった取扱をする立法に正当な理由がある場合、著しく不合理なものであることが明白でない限り、司法は介入すべきでないとした。いわゆる“立法裁量論”を梃子にして、寄附金税制における個人と法人との区別は、「それなりに正当な理由あるものと考えられる」として合憲とした<sup>(335)</sup>。

このような消極司法の姿勢には異論もあり得る。この点はさておき、裁判所が言うように、具体的な租税法規の立法について、その政策的・技術的判断は立法府にゆだねられているとするならば、その立法府に、被災者支援税制の活性化の視点から積極策を講じて欲しいことがある。それは、ボランティア活動に伴い負担した自弁の費用を寄附金控除の対象にするための税制改正である。

---

(335) 東京地裁平成3年2月26日判決・判例時報1379号67頁、東京高裁平成4年3月30日判決（控訴棄却）・判例タイムス803号74頁、最高裁平成5年2月18日（上告棄却）・判例時報1451号106頁。今回の震災関連寄附金に対する課税取扱においても、法人寄附金優位の政策が露呈するにいたっているが、再考の余地がありそうである。租税立法と立法裁量論については、石村耕治編『現代税法入門塾〔第5版〕』（清文社、2010年）86頁以下参照。



### （3）自弁の奉仕活動参加諸経費を寄附金控除できる仕組みの必要性

市民が、災害救援にボランティアとして参加するとする。この場合、ボランティア活動にかかる役務提供（無償労働）の金銭評価相当額は、所得税の計算にあたり、寄附金として控除できない。これは、無償行為（volunteer services）は、課税ベースに含めないことになっていることが理由である<sup>(336)</sup>。しかし、私たち市民がボランティア活動（無償の役務提供）をする場合、その額はともあれ、さまざまな自己負担を強いられる。例えば、自宅から活動先までの往復の交通費、旅費、食事費、宿泊費、参加用被服費その他の自弁の奉仕活動参加諸経費が典型といえる。

アメリカ連邦税法は、ボランティアが負担したこの種の費用で実費弁償（支払精算）されないものについては、参加しているボランティア・プログラムを組んだ団体が公益寄附金控除の対象となる寄附金の受入れが認められている公益団体（適格ボランティア団体）であるときには、当該費用を適格ボランティア団体に対する寄附金の支出とみなして、参加している納税者が寄附金控除を受けることを認める<sup>(337)</sup>。すなわち、適格ボランティア団体のプログラムに応じるかたちで参加し、その結果自己負担することになった費用について、当該参加納税者は、所得税の計算にあたり、調整総所得（AGI）の公益寄附金の限度額（50%または30%）まで控除することができる（財務省規則 § 1.170A-1(g)）。

残念ながら、わが所得税法や政省令ではこうした課税取扱をしていない。もちろん、わが国でも、公益増進法人の適格を有する被災者支援団体や特定震災指定寄附金に対し個人が寄附金（義援金）を支出した場合には、現行税法下でも法定限度額まで寄附金控除が適用になる。しかし、ボランティア活動に伴い負担した自弁の費用は寄附金控除の対象にならない。アメリカ並みの課税取扱のための税制改正は急務である。

(336) 原則として、所得課税や消費課税においては、無償行為や家事労働などを金銭的に換算し課税ベースに含めないことになっている。

(337) 詳しくは、本稿第1部Ⅲ3（2）①（f）参照。

市民が災害時などにボランティアとして、公共法人、公益社団法人・公益財団法人を含む公益法人等、特例民法法人、認定NPO法人など税法上の特定公益増進法人の適格を有する被災者支援活動プログラムに参加したとする。この場合、自己負担した費用を、本人が確定申告をする際に、公益寄附金として控除できる仕組みが求められている。こうした仕組みをつくることは、個人については、カネやモノの寄附はもとより、ボランティア(テマ・ヒマ/役務提供)のかたちの寄附が奨励されて然るべきであるという考え方にも資する。

### むすび

大規模災害ないし激甚災害発生後には、特定地域の被災者に対する緊急・臨時の措置として、金銭ないし現物の直接給付(直接歳出)に加え、税制特例(租税歳出)が講じられる。税制特例を使った被災者支援(租税歳出)は、直接歳出よりも連邦の負担が低いように見られがちである。しかし、「隠れた歳出(hidden spending)」と揶揄されるように、実際はそうではない。的確なコスト試算ができるようにするためには、「租税歳出予算(tax expenditures budget)」あるいは予算計上時に減収額としてディスタロージャーする仕組みが要る。

さらに、被災者や被災者を支援する納税者向けの税制特例、すなわち租税歳出は、税金を支払う能力のある人に傾斜的に有利に働く。これは、「災害による資産の非自発的な買換え期間の自動延長」、「純損失(欠損金)の繰戻しと繰越しの特例」、「個人退職口座(IRAs)そのた適格プランの被災者特例」、「公的寄附金特例」などを見れば分かる。そもそも税金を支払う能力のない人には、被災して苦しんでいても、租税歳出では実効的な救済にはつながらない。租税歳出よりも直接歳出(各種被災者支援給付金)を通じた被災者支援策の方が好ましい。

一般に、被災者支援立法では、利他主義(altruism)が強調されがちで

あり、立法時には批判がゆるされないような環境下で時限法として制定される。すなわち、こうした給付措置（直接歳出）や税制特例（租税歳出）は時間をかけて精査されずに、短時間のうちに仕上げられ、強い反対もなく成立するのが常である。このため、この種の立法には、しばしば特定被災者の特殊利益や産業利権が盛り込まれていることもある。また、同じ程度の被災者であっても、大統領災害宣言が発布された場合ないし激甚災害指定された場合とそうでない場合とでは、救済幅に大きな不公平が生じることがある。したがって、緊急・臨時的な措置として設けられた給付措置（直接歳出）や税制特例（租税歳出）は、時限経過後にできるだけ速やかに水平的公平、垂直的公平、ないし経済的効率性などの基準に基づいて検証される必要がある。その結果に基づき、不要と判断された措置は、時限経過後に速やかに廃止すべきである。逆に、恒久化すべきと判断された措置は通常の被災者支援法制や税制に盛り込み、公平に資すべきである。

アメリカの場合、各種政策の実施状況について、議会上下両院の各種委員会は、公聴会を開き、関係機関や関係者を呼んで検証できる。また、議会は、政府検査院（GAO）や連邦議会調査局（CRS）など手足となる機関に検査、調査、評価などの権限を与え、報告を求めるとして所管の行政機関が実施した施策に対し常に目を光らせている。これは、各種被災者支援機関が実施した支援策についても例外ではない。その範囲は、緊急・臨時に実施した税制特例はもちろんのこと、連邦緊急事態管理庁（FEMA）による国民洪水災害保険事業（NFIP）にかかる連邦政府補償制度や個人・世帯プログラム（IHP）にかかる直接歳出、さらには被災地域復興のための地元事業者優遇入札制度などの検証にまで及んでいる。検証の結果、費用対効果面から見てあまりにも非効率、不適切な運営実態が発見された場合には、市場メカニズムの活用、私化(民営化)の可能性にまでふれて、議会に報告する。場合によっては、議会に対して機敏な対応をするように勧告する。

この点、わが国では、行政府が仕上げた閣法が大手を振って闊歩し、国会の行政機関を監視する機能もすこぶる弱い。公聴会なども形骸化してしまっている。このため、行政が実施する被災者支援や復興支援の効率性や災害歳出の適正性などはほとんど問われることはない。憲法の定めに従い設けられている会計検査院は行政機関のひとつとされ、アメリカ議会（立法院）に設けられているGAOとは異なり、被災者支援立法の執行状況を検査し、国会へ必要な立法的対応を勧告する強い権限もない。

ある者は、被災者支援のための法制や税制特例を民間市場が供給しない災害に対する一種の国家保険と誤認している。しかし、日米を問わず、被災者支援法制や税制がどのようにあるべきかの基本理念ははっきりしておらず、こうした現状では、反論は難しい。例えば、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、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（国からの実質的な“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。しかし、この点についてわが国では深く問われたことはない。

アメリカにおける災害支援や復興支援事業においては、常に、市場メカニズムとどのように向き合ったらよいかを問われる。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。その結果、販売の停止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には、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。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、財政規律も問われかねない。

国民に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。被災者支援活動や復興事業において、災害に備えて国民の自己規律を高めるためには、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。

激甚災害が起き被災者支援や復興に一時の財政出動（直接歳出＋租税歳出）が増え、財源が不足すれば、しっかりした使い途や成長戦略も明示せずに「復興貢献特別税」などで増徴するのでは安易すぎる。アメリカならこうした成長を阻害する安易な増税策は受け入れられまい。徹底した政府歳出削減に加え、当面は長期の復興債などを発行し、復興特需を梃子に雇用の拡大と経済成長を促し、税収を上げる戦略が求められている。また、市場メカニズムを活用した私企業の災害債券（disaster bonds）ないし震災債券（catastrophe bonds）発行に税制支援をすることの是非を検討するなど、災害復興資金調達に民間活力を引き出すための政策不在も問われている。

（本学法学部教授）