

アメリカ洪水保険制度の歴史的検討

島根大学法文学部

嘉村 雄司

1 はじめに

近年の水害の増加を受けて、火災保険水災料率の細分化等、水災補償をめぐる状況は変化しつつある。特に、国が進める流域治水への転換に関する近年の議論において、水災補償が明示的に組み込まれていることは注目される。社会資本整備審議会「気候変動を踏まえた水災害対策の在り方について」（2020年7月）では、水害リスク軽減のための適切な対策の実施に応じた保険料割引を活用することにより、被災者の速やかな復旧・復興が期待できると同時に、あらかじめ個人に浸水対策の実施を促す効果があるため、全国規模での商品開発が進むよう水害リスク情報や被害軽減のための取組等について適切に情報提供を行うべきであると指摘されている。これは、水災補償が水害による損害を填補する機能（リスク・ファイナンス）に加えて、水害リスクの軽減策を実施するインセンティブを与える機能（リスク・コントロール）も提供しうることに着目した政策論を展開するものと思われる。

本報告では、リスク・ファイナンスとリスク・コントロールを結びつけた保険制度を採用する、アメリカの洪水保険制度（以下「NFIP」）について、特にNFIPの創設時の議論やその後の展開に着目した検討を行う。具体的には、NFIPの創設にあたって議論されていた制度趣旨や論点を振り返りつつ、NFIPの展開にあたって負の影響を与えたと考えられる外部要因として、アメリカ合衆国憲法修正第5条に基づく収用法理（takings doctrine）の存在が挙げられることを明らかにしたい。

2 NFIP創設時の議論とその展開

（1）NFIP創設時の議論－制度上の問題

NFIPは、1968年に制定された連邦洪水保険法によって創設された公的保険制度である。一般のホームオーナーズ保険では免責とされている洪水リスクについて、連邦政府が保険者となり補償を提供する。コミュニティが自主的にNFIPに参加し、連邦緊急事態管理庁が定めた氾濫原管理を実施することで、住民が洪水保険に加入できる仕組みとなっている。保険料率は、洪水保険料率マップが定める洪水リスクゾーンに従って算出されるが、コミュニティがより厳格な氾濫原管理を行う場合には割引が適用される。保険金の支払に充てる資金が不足した場合には、財務省から借入れを行うことが可能となっている。

本報告では、NFIP創設にあたって議論された制度趣旨や論点を簡単に振り返りつつ、その内容が実現化できていないのが現状であることを確認する。すなわち、①NFIP創設の理由として、洪水保険の入手の機会を提供することに加えて、洪水予防と救済にかかる連邦政府の財務負担の軽減を図ることも重視されていた一方で、大型ハリケーン等が増加したこ

【令和4年度 日本保険学会全国大会】

第IIセッション（法律系）

報告要旨：嘉村 雄司

とを受けて、NFIP の保険金支払額は増加しており、財務省からの借り入れに頼らざるを得ない状況が続いている、②保険料の軽減料率については、既存の氾濫原の不動産のみを対象にすべきであり、新規の氾濫原の不動産にまで対象を広げることは否定的な見解が有力に主張されていた一方で、実際の保険料には軽減料率が広範に適用されており、NFIP の財務を悪化させる要因となっている、③創設時の想定では、NFIP は恒久的に存続するものではなく、NFIP の氾濫原管理により洪水リスクが軽減され、民間保険会社が洪水リスクを引き受けられるようになるまでの一時的な制度として意図されていた一方で、創設から50年以上が経過した現在においても基本的な仕組みを維持したまま存続している。

NFIP 創設当時の議論は必ずしも活かされているとはいえない。すでに様々な問題点が検討されているが、本報告では、NFIP の氾濫原管理を通じて洪水リスクが軽減されるという点が想定されたとおりに実現されていないことについて、特に収用法理という外部要因との関係に焦点をあてて検討を行うことにより、収用法理はNFIP の依拠する氾濫原管理が有効に機能していない要因となっていることを明らかにしたい。

（2）収用法理が与えた影響－司法上の問題

NFIP の創設とほぼ同時期に収用訴訟が増加しており、同訴訟におけるいくつかの基本判例は氾濫原や沿岸の開発規制を対象としている。本報告では、NFIP との関係で特に重要と思われる2つの判例（First English Evangelical Lutheran Church v. Los Angeles County, 482 U.S. 304(1987)、Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003(1992)）を中心に取扱いつつ、NFIP と収用法理の方向性が根本的に異なるものであることを明らかにする。すなわち、①NFIP は開発から便益を享受できる主体にその費用も負担させることにより費用の内部化を図る一方で、収用法理は政府の規制当局等に費用を負担させることにより費用の外部化を図ることが可能となる、②NFIP は州や地方の土地利用規制を促す一方で、収用法理は補償のない規制（その他の行政措置）の合憲性を争う手段を提供することになる、③NFIP は洪水が発生しやすい土地開発を制限し高リスク地域から開発の撤退を図る一方で、収用法理は補償のない開発制限を審査し違憲判決を下す可能性のあるものである。

収用法理は、氾濫原の開発から生ずる便益を土地所有者に与えるのに対し、洪水リスクの費用を政府や納税者に転嫁する可能性がある。その結果、より多くの人々を危険な地域へと誘う逆インセンティブを生じさせることになり、氾濫原の利用者は自らが全費用を負担する場合よりも多くのリスクを取るようになるかもしれない。最高裁判所が提示した近代的収用法理は、創設間もないNFIP が目指す方向性と相反するものであり、NFIP の依拠する氾濫原管理が有効に機能していない要因となっている可能性がある。

以上