

アメリカの災害税制と東日本大震災（上）

増山裕一

目次

はじめに

1. 米国の防災制度
 2. 米国の災害税制
 - 2.1 米国所得税の概要
 - 2.2 災害損失控除制度の概要
 - 2.3 一般的な災害による災害損失控除
 - 2.4 大統領が大規模災害と宣言したときの災害損失控除
 3. 甚大な大規模災害時の特別措置法（以上、本号）
 4. 日本の災害税制
 5. 日米の災害税制の比較
 6. 今後の災害税制の在り方
- おわりに

はじめに

米国は広い国土のために気候も極めて多様であり、メキシコ湾岸や大西洋岸南部の集中豪雨やハリケーン、中央部の平原に多い竜巻、地震や山火事、五大湖や東海岸の大雪など自然災害もこれまで数多く生じてきた。従来、連邦政府は災害による被災者に税制上の支援を行ってこなかったが、多くの自然災害、原子力発電所の事故災害やテロなどの国家的危機を経験することで、税制による支援制度が幾度も見直されてきた結果、現在では充実した制度となっている。

我が国の所得税法の雑損控除の規定は、戦後、シャープ勧告に基づき米国税法をモデルに創設されたものである。また、2011年3月11日の東日本大震災後、同年4月27日に東日本大震災の被災者等の負担の軽減等を図るため、第一弾の震災特例法が成立、12月には第二弾の震災特例法が成立し、2012年には原子力災害による特例法が成立して災害関連税制がすべて整ったが、阪神淡路大震災や東日本大震災時に成立した震災特例法も米国税法を一部参考にしたものである。我が国では諸外国における災害税制の研究がほとんどなされてこなかったが、阪神淡路大震災に引き続き東日本大震災の震災特例法では米国における災害特例が取り入れられたこともあり、これから諸外国の災害税制への関心が高まることが予想される。

本稿は、我が国よりも早くから災害損失控除制度を導入し、数多くの制度改正を重ねて

きた米国の災害税制を分析することによって、我が国の今後の災害税制の在り方について示唆を得ようとするものである。

1. 米国の防災制度

米国では、1803年に災害対応に関する最初の連邦法が制定され、その後、災害発生ごとに制定された様々な救援法は1950年の災害救援法の創設で体系化されたが、その後の大規模な自然災害に対応することができず1974年にひとつにまとめられ、数多くの改正を経て、現在は、ロバート・T・スタフォード災害救助及び緊急援助法が基本法となっている。災害に対する行政の役割分担は、従来から各州で対応することが基本とされ、連邦政府が州政府に取って代わって指揮権を発動することはなく、連邦政府はあくまで災害に対し補助的な立場とされてきたが、1969年8月ハリケーン・カミールの被害を契機に国内事前防衛庁が創設され、1979年3月28日のペンシルベニア州スリーマイル島で発生した原子力発電所の事故後に大規模災害や緊急事態に対する危機管理の一元的行政機関として連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency、以下「FEMA」という。）に引き継がれた。

1.1 スタフォード法と FEMA

現在の米国における災害対応・復興の体系は、ロバート・T・スタフォード災害救助及び緊急援助法に規定されている。この法律は、大統領が宣言する大規模災害や緊急事態に関し、その緊急事態対応から復旧、復興そして事前準備や被害軽減に至るまで、体系的な緊急事態対応を定めた法律であり¹⁾、米国連邦政府による自然災害対策は FEMA が一括して担当している。

1.1.1 スタフォード法の制定経緯

1774年に建国された米国では、ポーツマスでの大火を受けて、1803年に被災者に関税の支払期限を延長するという災害対応に関する最初の連邦法が制定された。1930年代までハリケーン、地震、洪水などの自然災害に応じて災害後の救援や補償のために特別法は100回以上も制定され²⁾、連邦政府レベルにおける自然災害への対応は充実していったが、災害の度に制定される特別法に基づく救済措置では連邦の行政機関間の協力を欠くことも多く、大統領に対して行政機関の活動を調整する権限を与えるというような新たな法の制定が促された。このような中で、1950年に議会が社会基盤・公共施設の再建のための地方自治体支援を目的とした最初の大惨事支援プログラムである災害救援法（Disaster Relief Act of 1950）を制定したことで、州・地方政府が連邦の救援を要請できる標準的なプロセスが規定され、本格的に包括的で体系的な災害対応が始まった³⁾。

1) 青山公三（2009）「米国における災害対応・復興の法システム」『法律時報』1012号，p. 53

2) 村上芳夫（2006）「米国・緊急事態管理庁の組織再編とその影響」『先端社会研究』5号，pp. 109-110

3) 林春男ほか（2006）「ハリケーン『カトリーナ』による広域災害に対する社会対応」『京都大学防災

1960年代以降は、1962年ハリケーン・カーラ、1965年ハリケーン・ベッツィ、1969年ハリケーン・カミール、1972年ハリケーン・アグネス、また、1964年アラスカ大地震、1971年サンフェルナンド地震が相次いで発生し、これら一連の災害が発生する度に災害救援法は毎年のように修正が加えられたが、1974年の大改正によって大統領宣言（Presidential Declaration）の手續過程が確立され、ひとつにまとめられた⁴⁾。

その後さらに改正が行なわれ、1988年には、大統領の災害宣言に基づき、災害と緊急事態に対応するための諸権限を連邦政府に与え、その災害対応の権限を FEMA に委任すると改正され、この法案の成立に尽力したロバート・シオドア・スタフォード（Robert Theodore Stafford）の名にちなんで、ロバート・T・スタフォード災害救助及び緊急援助法（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act、以下「スタフォード法」という。）と改称された。

1.1.2 スタフォード法の概要

スタフォード法は、1章で認定、宣言及び定義、2章災害の準備及び緩和のための援助、3章大規模災害及び緊急事態援助管理、4章大規模災害援助プログラム、4章A緊急事態援助プログラム、4章B緊急事態準備、5章その他（規則等の制定）の7つの項目から成り立っており、自然災害を対象とする大規模災害（Major Disaster）と、核攻撃やテロ等自然災害以外の緊急事態（Emergency）とを区別する。

大規模災害又は緊急事態が生じた場合、大統領は大規模災害宣言又は緊急事態宣言を発令するが、その発令には、州知事の要請が必要とされる（スタフォード法5170条（大規模災害援助プログラムの宣言手續）、5191条（緊急事態援助プログラムの宣言手續））。他方、大統領は、自ら自然災害以外の緊急事態が発生したと認める場合には、州知事の要請を受けることなく、緊急事態宣言を発令することもできる（スタフォード法5191条(b)）。

大規模災害とは、ハリケーン、竜巻、暴風雨、高潮、波浪、高波、津波、地震、火山噴火、地すべり、土石流、吹雪又は干ばつ等の異常な自然現象又は原因にかかわらず火事、洪水若しくは爆発であって、その深刻さと規模において、それによって引き起こされる被害、損失、苦難又は困難を緩和しようとする州、地方政府及び災害救助組織の取組み及びその調達可能な資源を補う大規模災害援助を正当化するに足る被害が生じると大統領が認めるものであり、緊急事態とは、大統領の判断によって、生命を救い、財産並びに公衆の健康及び安全を保護し、又は合衆国内における大異変の脅威を低減又は回避するための州政府及び地方政府の取組み及び能力を補うために連邦の援助が必要とされる場合又は事例である（スタフォード法5122条）⁵⁾。

研究所年報』第49号A、p.13

4) Lindsay, B. R & Murray, J. (2010), “Disaster Relief Funding and Emergency Supplemental Appropriations” CRS Report for Congress, p. 4

5) 井樋三枝子（2012）「米国の連邦における災害対策法制」『外国の立法』251号、p. 4

大規模災害の対応の方がより長期的で、緊急事態の方が短期的な対応と解釈される。ただし、実質的な対応自体にさほどの違いはない。

これらのほか、スタフォード法は機関統合対策本部の設置（同法5134条）、情勢要件の免除（同法5154条）、被災公共物の修復に関する連邦政府と州の予算分担の方法（同法5172条）、瓦礫の除去（同法5173条）、仮設住宅等の援助（同法5173条）、失業給付（同法5177条）や補助金（同法5177a条）などについても詳細に規定している⁶⁾。

1.2 FEMA の成立経緯と役割

米国において大規模災害や緊急事態に対する危機管理の一元的行政機関としては、1979年に創設された FEMA が、スタフォード法に基づき重要な総合調整の役割を果たしている。国土安全保障省（U. S. Department of Homeland Security: DHS）に属し、洪水、ハリケーン、地震及び原子力災害など大統領の災害宣言が発令されるような大規模災害発生時に、連邦機関、州政府、その他の地元機関との防災業務の調整を行い、救助・救援、被災地の復旧、復興時における資金の支援、防災の研修・訓練や被害軽減のための基準作成などの業務を実施している。

米国では、1950年に災害救援法を制定するまで災害支援の中心は州などの地方政府と米国赤十字や救世軍などの非政府組織が中心で、連邦政府は資金拠出のみで積極的な関与をしていなかった⁷⁾。そのため、FEMA 創設以前は、連邦政府が用意した多くの公的災害支援プログラムは、個々の事業・活動が調整されることもなく分断され、災害支援に対する責任が様々な省庁に移管・分散されることによって、誰が災害救助の責任者であるのか分からない状態に陥っており、結果的に100以上の連邦機関が災害、危険、緊急事態に関係し⁸⁾、省庁による分散所管による機能低下や非効率性等の弊害が指摘されていた。

転機となったのは、1969年8月カテゴリ5の巨大ハリケーン・カミールによるバージニアの被害である。カミールの災害後、1969年に米国議会は災害救援法を改正し、1972年に危機管理の中心的役割を担う国内事前防衛庁（Defense Civil Preparedness Agency）を設立した。1978年には再建計画（Reorganization Plan No. 3 of 1978）に基づき FEMA 構想が提案され、1979年3月28日のペンシルベニア州スリーマイル島で発生した原子力発電所の事故の政府と地方自治体の対応のまずさの批判もあり、1979年3月31日のジミー・カーター大統領による大統領令（Executive Order）12127号「連邦緊急事態管理庁（FEMA）」及び7月20日の12148号「連邦緊急事態管理（Federal Emergency Management）」の発令によって、どのような災害であっても一元的に対応できる連邦政府機関として、連邦保険局、連邦消防局、全米災害気象局、連邦調達局の災害準備庁、住宅・都市開発省の連邦災害救援庁及び国防省の国内事前防衛庁の6機関を統合して FEMA は創設された⁹⁾。

6) 植月猷二・廣瀬淳子（2012）「合衆国法典第42編第68章 災害救助（スタフォード法）（抄）」『外国の立法』251号、pp.19-64

7) 第二次世界大戦後の米国の防災行政は、東西冷戦に端を発しており、ソ連の核攻撃から如何にして国民を保護するかが最重要課題であり、防災の主担当機関は州軍が指定されていた。

8) 岡村光章（2012）「米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）と我が国防災体制との比較論」『レファレンス』平成24年5月号、p. 6

FEMA は、連邦、州及び地方の政府が緊急事態に効果的に対応することができるように、緊急事態発生前の準備 (Preparedness)、発生時の対応 (Response)、被害の緩和 (Mitigation)、その後の復旧 (Recovery) という事態の推移に即した対策を講じることを任務とし¹⁰⁾、災害発生時には、関係27省庁、州及び地方自治体の危機管理関連機関、軍並びに米国赤十字 (ARC) などとの調整役として効率的かつ効果的な災害対応活動を展開し、1994年のノースリッジ地震などでは優れた災害対応体制が評価され、その仕組みは世界の災害対応のモデルとして考えられるほど実績をあげてきた。

2001年の9・11同時多発テロ以降は、自然災害を中心とする防災体制からテロリズム対策を中核に据え、連邦機関がより効率よく機能するよう、大がかりな組織再編が行なわれ、2002年11月に約17万人を擁する国土安全保障省が創設され、2003年に FEMA は国土安全保障省内に統合された¹¹⁾。

2005年のハリケーン・カトリーナの際には対応が大幅に遅れ、国内で厳しい批判を受けた。ハリケーン・カトリーナ災害対応の失敗の根本原因については、FEMA が国土安全保障省の傘下に組み込まれたことで十分に機能を発揮できなかったこと、テロ対策に偏重した危機管理体制に問題があったという反省を踏まえ、2006年に制定されたポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法 (Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006) により、FEMA の組織機構が再編されて国土安全保障長官と FEMA 長官の直接的な指揮監督関係が明確にされ、FEMA 長官には米国の緊急事態管理に関するあらゆる問題についての主たる助言者としての役割も与えられ、連邦議会に対して緊急事態管理に関する勧告を独自に行うことが認められた。さらに、大統領は自然災害、テロ行為又はその他の人為的災害が生じたときは、FEMA 長官を閣議の一員に加えることも認められた¹²⁾。これらの危機管理対策の見直しが行われた結果、2007年のカリフォルニア南部山林火災や2011年8月27日にノースカロライナ州に上陸したハリケーン・アイリーンなどでは適切な対応が行なわれたと再評価されている¹³⁾。

1.3 日米の災害対応組織と防災計画

我が国の2012年9月6日版中央防災会議の「防災基本計画」は、約600ページもの膨大

9) 岡村光章 (2012), p. 6

10) 土屋恵司 (2007) 「米合衆国の連邦緊急事態庁 FEMA の機構再編」『外国の立法』第232号, p. 10

11) 国土安全保障省は、テロ対策の中核を担う機関として、国土安全保障局、沿岸警備隊、シークレット・サービス、税関、帰化移民局、連邦緊急事態管理局 (Federal Emergency Management Agency=FEMA) 等の既存の22の政府機関を統合したものである。このため、その所掌事務は、米本土の安全保障問題全般に及び、具体的には、①テロ関連情報等の収集・分析 (FBI 及び CIA との情報共有)、②大量破壊兵器への対策、③国境及び運輸機関の安全対策、④テロ攻撃、自然災害等を含む緊急事態への対処等の活動を行うこととされている。

12) 土屋恵司 (2007) 「全米緊急事態管理 (2006年ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法による改正後の2002年国土安全保障法第V編)」『外国の立法』232号, pp. 17-33

13) 岡村光章 (2012), pp. 8-10

なもので16編で構成され、各編は自然災害や事故災害などの災害別に災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興という共通の章立てとなっている。災害対応は、災害対策の基本法である災害対策基本法を中核として、災害救助法や消防法等の災害応急対策に係る制度¹⁴⁾、被災者生活再建支援法や災害弔慰金の支給等に関する法律等の被災者への救済援助措置に係る制度¹⁵⁾、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法や被災市街地復興特別措置法等の災害復旧・復興に係る制度¹⁶⁾、地震保険に関する法律や農業災害補償法等の保険共済制度¹⁷⁾や個別の災害事象ごとの災害対策に係る制度もあり、風水害、地震、火山、原子力災害など災害の性格に応じた対応策が用意されている。これらの法律に基づき中央防災会議の下、国における防災関係機関として、2011年度末現在24の指定行政機関、58の指定公共機関、そして全国の地方公共団体が担っており¹⁸⁾、それぞれの機関が自らの災害対応予算を管理し、一元的管理されていない分離・独立型の複雑な組織運営となっている。

一方、米国連邦政府による自然災害対策は、1988年に制定されスタフォード法に基づきFEMAが一括して担当し、FEMAは米国災害救済基金(U. S. Disaster Relief Fund)を管理し、米国の政府機関が災害応急対応の諸活動で支出した経費を精算管理しており、関係当局全体が一つの組織として命令・統制型のシステムが構築されている。米国では、我が国における災害対策基本法のような基本法は存在せず、緊急事態における政府の対応は国土安全保障省が所管する2009年公表の国家対応枠組(National Response Framework: NRF)で定められている。国家対応枠組は、1999年公表の連邦対応計画(Federal Response Plan: FRP)と、その後2003年公表の国家対応計画(National Response Plan: NRP)を改正したものである。連邦対応計画は災害の発生時にどのように地方、州、連邦、それぞれの政府が対応するか定め、自然災害や原子力災害に加え、テロ攻撃への対処も含めた災害の防止、準備、対応及び復旧計画を一つの計画に統合したもので、スタフォード法に基づき制定されたものであった。オバマ大統領は就任直後の2009年3月に、FEMAなどの権限を強化し、プロセスを単純化して国家対応枠組を設けたが、いずれも公式手引書(ガイドライン)であり、これ自体は法律ではない。特に災害時における各機関の対応を定めた文書は、全米被害管理システム(National Incident Management System: NIMS)と呼ばれており、国家対応枠組と併せて用いられている¹⁹⁾。全米被害管理システムでは、どのような規模の危機であろうと、どのような原因で発生した危機であろうと一元的で包括的な危機対応を可能にする組織運営の在り方を示したICS(Incident Command System)を適用することが定められている。

14) 災害救助法、水防法、消防法、自衛隊法、警察法等

15) 被災者生活再建支援法、住宅金融公庫法、災害弔慰金の支給等に関する法律等

16) 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法、公立学校施設災害復旧費国庫負担法、被災市街地復興特別措置法等

17) 地震保険に関する法律、農業災害補償法、森林国営保険法等

18) 岡村光章(2012)、pp.15-16

19) 和田 恭(2011)「米国の災害対策におけるITの役割」『ニューヨーク便り』4月号、p.1
情報処理推進機構 HP <http://www.ipa.go.jp/about/NYreport/index_2011.html> 2013.2.1 参照

ICSは、米国で開発された災害現場・事件現場などにおける標準化されたマネジメント・システムで、事実上世界の危機対応の標準となっているものである。1970年代に「緊急時対応組織の構造が多様である」、「権限の境界がはっきりしていない」、「さまざまな機関の間で計画を連携させる構造がない」などの問題点を背景として²⁰⁾、従来の作業では鎮火できない森林火災に対する組織運営システムとして関係行政機関の特別チームが作成したFIREScope (Firefighting Resources of California Organized for Potential Emergencies) を改良したものである。ICSの特徴は、危機対応に必要な機能として、指揮調整 (Command)、実行部隊 (Operation)、計画情報 (Planning)、後方支援 (Logistics)、財務・総務 (Finance/Administration) の5つの機能が設けられ、どのような規模の危機であろうと、どのような原因で発生した危機であろうと一元的で包括的な危機対応を可能にする組織運営の柔軟性にある。

1.4 災害と民間支援団体の関係

米国の防災は、防災に関わる地方自治体の強力な権限、州兵をはじめとする多彩な救済手段の保有に加え、非常に強力な民間支援団体の存在があることも特徴である。軍隊の関与は、第二次世界大戦後の米国の防災行政は東西冷戦に端を発しており、ソ連の核攻撃から如何にして国民を保護するかが最重要課題であり、防災の主担当機関として州軍が指定された歴史的経緯にある²¹⁾。

スタフォード法では、大統領は連邦政府の機関、民間組織、州政府及び地方政府による警戒的避難及び復旧を含むすべての災害救助援助（ボランティアの援助を含む。）を調整することができ（スタフォード法5170a条（一般連邦援助））、米国赤十字社²²⁾、救世軍、メノナイト災害奉仕団並びにその他の救助及び災害援助組織の災害救助活動について連邦調整官と協定締結する権限を与えている（スタフォード法5152条（救助組織の利用及び調整））。また、連邦政府は、州政府、地方政府、米国赤十字社、救世軍、メノナイト災害奉仕団その他の救助及び災害援助組織を通じて、被災者に医薬品、耐久医療機器、食糧その他の消耗品、その他の役務及び援助を分配し又は貸与することができる（スタフォード法5170b条（不可欠な援助））とされており、政府や企業と並んで、民間支援団体が社会にしっかりと定着し、保険医療、社会福祉、人権、環境、教育、文化などの様々な分野で重要な役割を果たしている。

このように米国の民間支援団体の活動が重要な位置を占めている理由は、米国赤十字、救世軍及びメノナイト災害救援隊などの世界有数の災害NPOのほかにも小規模なNPO

20) 近藤民代・永松伸吾（2007）「米国の地方政府における Incident Command System の適用実態—ハリケーン・カトリーナ災害に着目して—」『地域安全学会論文集』第9号，p. 2

21) 岡村光章（2012），pp. 8-10

22) 米国赤十字社は、スタフォード法5134条（機関統合対策本部）で、機関統合対策本部の構成員と規定されており、米国赤十字社と FEMA との関係は、パートナーシップで対等的な関係である。災害対応に当たって相互の協働関係を明確にするため、両者間で書面をもって協定を締結している。

や教会など、災害救援を活動領域とする NPO は約 7 万 5 千団体もあり、災害に関する豊富な知識と経験をもっていることにある。民間支援団体の多さは連邦政府成立以前から、市民自らが道路、学校、消防署などコミュニティに必要な施設や仕組みを作り上げていった歴史もあるが、その背後にあるのは「米国人に深く浸透している伝統的個人主義と中央集権的な機関に対する根深い反感²³⁾」ともいわれる。このため米国では伝統的に行政の役割を民間に大きく委ねる政策が生み出され、地域社会の問題は市民の自己責任と自己決定で解決しようとする風土が醸し出されてきた。このような歴史的、社会的背景が災害 NPO を米国の社会に根付かせる大きな理由ともなっている²⁴⁾。

2. 米国の災害税制

米国の所得税は南北戦争の戦費調達のため1862年に創設されたが、この税は一時的なものでその後廃止され、1913年に合衆国憲法への憲法修正第16条²⁵⁾によって、議会に所得税に関する立法権限が与えられ、恒久制度とする現在の所得税が創設された。最初に災害損失控除が規定されたのは1867年で、特別な事情のある納税者の租税負担を軽減させるため²⁶⁾、火災・難破から発生した損失を控除することが認められた²⁷⁾。1870年には洪水から発生する損失を追加し、1894年には火災、暴風雨及び難破と文言を修正し、1913年に恒久的な法令として所得税が規定されると、火災、暴風雨若しくは難破に基因する損失のみを控除の対象にし、1916年には事故災害と盗難を追加した。また、1964年の税制改正で災害1件につき一律100ドルの制限規定を創設し、1982年には10%制限規定が追加されている。

1962年には、大統領の大規模災害宣言時に税制上の特例が設けられ、甚大な自然災害やテロなどの国家危機時にはカトリーナ緊急減税法、メキシコ湾岸特区法やテロ被害者減税法などの特別法も創設されている。このように、米国の災害税制は、①内国歳入法に基づく基本的な災害損失制度、②内国歳入法に基づく大規模災害時の災害損失制度、③甚大な災害時に創設された特別法による災害損失制度という三段階の特例で構成されており、米国所得税法の中で最も複雑な制度になっている。

2.1 米国所得税の概要

米国個人所得税では、あらゆる所得を総所得に算入することを原則としているが、贈与、相続、死亡保険金や損害賠償金など一定の総所得除外項目 (Exclusions from Gross Income)²⁸⁾ は除外して総所得 (Gross Income: GI) が算出される。総所得から調整総所得前

23) Lester M. Salamon (入山 映翻訳) (1994)『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社, pp. 4-5

24) 中村 太・小柳順一 (2003)「自衛隊と災害 NPO のパートナーシップ—アメリカの災害救援をてがかりに—」『防衛研究所紀要』第5巻第3号, pp. 9-13

25) Sixteenth Amendment to the United States Constitution Revenue Act of 1913

26) General Accounting Office Report (1979), “The Personal Casualty and Theft Loss Tax Deduction Analysis and Proposals for Change”, p. 1 <<http://www.gao.gov/products/GGD-80-10>> 2013.2.1 参照

27) Revenue Act of 1867, ch.169, § 13, 14 Stat. 478.

控除 (Deductions for Adjusted Gross Income, above the line deductions) を控除して調整総所得 (Adjusted Gross Income: AGI) を算出し、更に調整総所得後控除 (Deductions from Adjusted Gross Income, below the line deductions) を差し引くという2段階の控除項目が設けられている。

調整総所得前控除は、事業等の必要経費、個人退職金積立口座 (IRA) の掛金、慰謝料・養育費、転勤費用、自営業者の健康保険料などであり、調整総所得後控除は、医療費、諸税、支払利息、寄附金、災害盗難損失及び雑控除などである。調整総所得後控除には、項目別控除 (Itemized Deductions) と標準控除 (Standard Deduction) があり、いずれか有利な一方を選択して控除することができ、その選択は年度ごとに変更することができる。項目別控除は実額控除とも呼ばれ、医療費控除、諸税控除、住宅や投資の支払利子控除、寄附金控除、災害盗難損失控除、雑控除などがある。このうち、医療費、災害及び盗難損失、雑控除項目 (一部を除く) については、調整総所得 (AGI) の一定額を超えた場合に限り、超過部分のみを控除できる。

その後、人的控除 (Personal Exemption) として、基礎控除、配偶者控除及び扶養控除があるが、納税者が高額所得者の場合は、一定額が減額される (内国歳入法151条)。そして、課税標準である課税所得 (Taxable Income) に超過累進税率 (Tax Rate) を適用して所得税額 (Income Tax) が算出される。

2.2 災害損失控除制度の概要

災害や盗難などによる損失を控除する方法には、標準額控除方式と項目別控除方式の2種類の方法があり有利な方を選択して申告できる。

標準額控除方式は1944年に採用されたもので、具体的な経費項目を挙げて支出額を立証しなくても一定概算額による控除が認められる簡易な制度で、低額所得者の税額計算の簡素化と申告にかかる行政コストの削減のために設けられている²⁹⁾。標準控除金額は、独身者申告 (Single)、夫婦合算申告 (Married Filing Jointly)、夫婦個別申告 (Married Filing Separately) などの納税者の申告の区分や高齢者・障害者等により異なる³⁰⁾。

項目別控除は、医療費控除、諸税控除、住宅や投資の支払利子控除、寄附金控除、災害盗難損失控除 (以下「災害損失控除」という。) 及び雑控除の6種類があり、各控除項目の金額を積上計算する実額控除制度で、災害損失控除は内国歳入法165条 (Losses) に定められている。

28) 主な総所得控外項目は、内国歳入法101条から140条に限定列挙されている贈与、相続、死亡保険金、損害賠償金、州債・地方債の利息やカフェテリア・プランなどである。

29) 水野忠恒 (2009) 『租税法』有斐閣, pp. 274-275

30) 我が国でも1955 (昭和30) 年に低額所得者の負担軽減と税制の簡素化を図る観点から、租税特別措置法で創設されたが、わずか2年で廃止された。

2.3 一般的な災害による災害損失控除

項目別控除の災害損失控除は、事業用以外の個人資産が災害又は盗難などにあった場合に控除の対象となる。災害における控除は、個人の住居、家財道具などを、突然の非日常的な出来事である災害、嵐、難破やその他の原因により、財産を失った場合や財産の価値が著しく下落したときに損失控除の対象となる（内国歳入法165条(h)(4)）。

災害とは、内国歳入庁（IRS）の解釈によれば「突然で、予期せぬ、または、通常でない性質のできごと」で、具体的には、ハリケーン、地震、竜巻、洪水、暴風雨、地すべり、噴火などの自然現象、火災、自動車事故、暴動又は動乱などであり³¹⁾、盗難とは、不法行為による強盗、窃盗、横領、恐喝、誘拐犯への身代金支払までも広く含む。また、控除の対象となる資産とは、業務又は営利を目的として保有している資産以外の資産（非事業用資産）であり、生活に通常必要でないと考えられる奢侈品、贅沢品の類を除外する規定はなく、宝石や美術品等、自動車を広く含むが、共同申告を行う夫婦を除き、納税者自身の所有する資産でなければならない³²⁾。

災害及び盗難損失として控除できる災害損失控除額は、ひとつの災害等から生じた損失につき100ドルを控除した金額から調整総所得（AGI）の10%を差し引いた金額である（内国歳入法165条(h)）。

(1) 1件につき一律100ドルの制限規定

災害1件につき一律100ドルの制限規定は1964年の税制改正で設けられたが、この条項の採用に当たって、議会は、この災害損失控除を所得の定義を精密にするというよりも、むしろ執行上の問題を緩和する規定と考えていた。下院歳入委員会は、その意図するところは、「二度と起こらないような異常な損失で、大抵の納税者が日常の生活で受ける平均的な、または普通の損失の程度を超えており」、しかも「その大きさが連邦所得税を支払う個人の能力に著しい影響を及ぼすような損失だけについて控除を認めようとする」とあると述べている³³⁾。したがって、日常生活で通常発生される些細な災害損失の控除申告を排除し、税務執行面の混乱を排除するための配慮である。

100ドル基準が設けられるまでは損失の全額を控除できたが、1949年のシャープ使節団日本税制報告書では、「合衆国において普通与えられている救済の形式は、火災、盗難のようなものによって蒙ったある種の個人損失の控除を認めている。しかし、この結果は、多数の小さな種目の控除が行われて税務行政にはなはだしく手間をかけるが、それを認めて公平が増加するというにはなっていない。したがって、損失を受けた納税者で、かれの純所得（その損失を差し引かないで計算した）の10%を超過する損失を蒙ったものに限る、その限りにおいて損失の控除を認めることを勧告する。こうすれば、納税者は、特

31) 災害は、突然の破壊力によって生じたものでなければならず、家屋の浸食、腐食、シロアリ浸食のように、自然的に一定期間を経て生じた損害は控除の対象にならない。

32) 米国の雑損控除には、日本の所得税が規定する「生活に必要な資産」という区分は設けられていない。

33) Richard Goode（塩崎 潤訳）（1966）『個人所得税』日本租税研究協会，p. 173

別の措置を税務署から受けるため陳情することをしないで、かれのはっきりした申請をして、減免を与えられることになろう。同時に税務行政の職員は、少額の控除申請にわずらわされないのであろう。』³⁴⁾と述べているから、相当以前から最低金額制限の必要性は認識していたようである。

(2) 調整総所得（AGI）10%の制限規定

損失が保険金等でカバーされない場合には、損失額がその年分の調整総所得（AGI）の10%を超える部分だけが所得から控除できる（内国歳入法165条(h)(2)）。すなわち、先に100ドルを控除した後の金額が調整総所得の10%を超える場合にのみ、災害損失の控除が認められる。

10%制限を定めた1982年租税公平と財政負担法（Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982）は、その立法に際して、上院財政委員会で「当該控除が、記帳、内国歳入庁の個人への税務調査といった複雑な問題を創設している故に、この尺度は、この複雑な控除を利用する者を減少させる。」、次に「事故災害損失控除の下限は、近年のインフレに拘らず、1964年以来引き上げられていない。さらに、当該控除は、損失額の高い割合を低所得区分層よりも高所得区分層に対して相殺する。仮に、低所得区分層が損失を回避するために保険に加入する能力が余りないし、また、おそらく当該経費に対する扶助が必要ないとしてもある。最後に、100ドル制限は、個人の租税支払い能力に影響を与える故に、租税制度によって考慮されるべき異常な災害損失を認識するには適切な尺度ではない。」と、2つの理由を掲げて、100ドルの定額基準方式には問題があり、高額所得者を含めた公平性を図るために10%基準は導入された³⁵⁾。

(3) 災害損失控除額の計算方法

災害及び盗難損失の税法上の損失額の計算は、以下の①と②の金額のうちいずれか少ない金額から、受領した保険金等を差し引いて計算する（内国歳入法165条、規則1.165-1(c)）。

① 災害及び盗難によって低下した財産の公正な市場価額（Fair Market Value: FMV）

② 災害及び盗難直前の時点における、その財産の調整税務基準額（Adjusted Basis）

災害及び盗難損失によって低下した財産の公正な市場価額とは、被災前の財産の市場価額から被災後の財産の市場価額を差し引いたものであり、いわゆる時価である。また、災害及び盗難直前の時点におけるその財産の調整税務基準額とは、資本的支出等による調整が行われていない限り取得価額である。つまり、財産の取得価額から減価償却費等を控除した金額である（内国歳入法1011条、1016条）。

例えば、①の災害及び盗難によって低下した財産の公正な市場価額（損失額）は、被災前の公正な市場価額（被災前の時価）が3000ドルとすれば、被災後の公正な市場価額（被災後の時価）1000ドルを差し引くことにより、実際に受けた経済的な損失額は2000ドルということになる。また、②の被災前の調整税務基準額は、取得価額から減価償却費を控除

34) 福田幸弘（1985）『シャウプの税制勧告』霞出版社、p. 127

35) 小川正雄（1985）「米国連邦個人所得税における事故災害損失控除の研究」『龍谷法学』17巻第4号、pp. 450-451

表1 災害損失控除額の計算

順序	区 分	3月の自動車損失	11月の家財損失
1	損失	1800 ドル	2100 ドル
2	1災害当たり100ドルを控除	100 ドル	100 ドル
3	100ドル控除後の損失額	1700 ドル	2000 ドル
4	損失額の合計		3700 ドル
5	調整総所得2万5000ドルの10%		2500 ドル
6	災害損失控除額		1200 ドル

出所：IRS ホームページ〈<http://www.irs.gov/>〉

した金額であり、被災前の未償却残額が2500ドルとすれば、災害損失額は2000ドルと2500ドルの少ない金額である2000ドルということになる。もちろん、保険金等を受領した場合³⁶⁾には、その分だけ減算する。

また、2回以上の災害で被害を受けた場合の計算は、例えば、3月の災害で自動車の損失1800ドル、11月の災害で地下室の家財の損失2100ドルが生じ、調整総所得は2万5000ドルとすると、表1のとおり、まず各災害損失から100ドルを控除し、全体の損失額から調整総所得の10%である2500ドルを控除した金額の1200ドルが災害損失控除の金額として控除できる。

(4) 申告方法

災害損失は、災害が生じた課税年度の申告で控除する（内国歳入法165条(e)）。申告に際しては、①災害の種類、②損失は、災害に直接的に基因していること、③被災した資産の所有者であったということ。また、被災した資産が賃借物であった場合には、災害による損失を法的に賠償しなければならないこと、などを証明しなければならない。

内国歳入庁（IRS）のホームページでは、災害を被る前の状況を示す写真、損失状況を示す写真、災害の報道記事、警察署への被害届、消防署の報告書、購入時の領収証、保険会社へのレポート、修繕費の領収証、鑑定士、建築家などの専門家の鑑定書等を損失の証拠書類として保管しておく必要があると説明している³⁷⁾。

2.4 大統領が大規模災害と宣言したときの災害損失控除

災害が発生すると、郡や市町村の行政当局が被害の軽減や人命救助などの対策を行い、

36) 受領した保険金等の総額が、被災した財産の税務基準額を超えた場合には、利得が実現されることになるが、この保険差益は、非自発的理由による買換え（involuntary conversions）として、原則2年以内に被災した資産の代替資産を購入した場合は、保険差益を将来に繰り延べることができる（内国歳入法1033条）。なお、日本の所得税法では、災害に基づく保険差益は非課税とされており取り扱いが異なる（所得税法9条①十七）。

37) 盗難による損失は、盗難があった年分ではなく、それによる損失が発見された年分の所得から控除される（内国歳入法165条(e)）。

表2 大規模災害及び非常事態宣言の状況

年	大規模 災害宣言	非常事態 宣言	年	大規模 災害宣言	非常事態 宣言	年	大規模 災害宣言	非常事態 宣言
	件	件		件	件		件	件
2012	47	16	2002	49	—	1992	45	2
2011	99	29	2001	45	11	1991	43	—
2010	81	9	2000	45	6	1990	38	—
2009	59	7	1999	50	20	1989	31	—
2008	75	17	1998	65	9	1988	11	—
2007	63	13	1997	44	—	1987	23	1
2006	52	5	1996	75	8	1986	28	—
2005	48	68	1995	32	2	1985	27	—
2004	69	7	1994	36	1	1984	34	4
2003	56	19	1993	32	19	1983	21	1

出所：FEMA ホームページ〈<http://www.fema.gov/>〉

州の支援が必要な場合は州知事による州の緊急事態宣言があり州の要員が出動するが、州では対応が困難で連邦政府による援助を行うべき大規模災害が生じた場合は、スタフォード法に基づき大統領が大規模災害の宣言をすることによって、FEMA が中心となり各行政機関、軍隊やボランティア団体と連携して救助活動が実施され、同時に税務上の特例が適用される。

2.4.1 大統領が大規模災害と宣言した災害

大統領が大規模災害宣言を発表する手続きは、1950年に議会が最初の大惨事支援プログラムである災害救援法を制定したときからであり、スタフォード法5170条（宣言手続）によれば、災害が州及び被害を受けた地方政府の能力を超え、かつ、連邦の援助が必要なほど激甚かつ大規模であるときは、被災した州知事による要請によって、大統領による大規模災害宣言を行うこととされている³⁸⁾。

FEMA のホームページには1953年から大規模災害宣言及び非常事態宣言の件数が表2のとおり公表されているが、1996年頃から多くなっており、2010年は81件、2011年は99件、2012年は47件の大規模災害宣言がされている³⁹⁾。

2.4.2 大規模災害時に適用される特例

大統領によって大規模災害と宣言された大規模災害地域内で発生した災害損失には、内

38) 大統領宣言 (Presidential Declaration) には、大規模な自然災害時の支援を機能させるための大規模災害宣言 (Major Disaster Declarations)、緊急性を要する支援を機能させるための緊急事態宣言 (Emergency Declarations) のほか、火災による災害支援宣言 (Fire Management Assistance Declarations) がある。

39) 災害地域の情報も FEMA (連邦緊急事態管理局) のホームページに掲載されている。
〈www.fema.gov/news/disasters.fema〉 2013.3.1 参照

国歳入法で災害損失を前年の申告所得から減額できるなど、被災者の救済という社会政策的理由により、一般の災害損失より有利な取り扱いが1962年から定められている⁴⁰⁾。

(1) 前年分での災害損失の申告

大統領によって大規模災害と宣言された災害地域内で発生した災害損失は、災害発生の年分として本来の申告をすることも、前年に生じたものとしても申告できる（内国歳入法165条(i)(1)(2)⁴¹⁾）。

ただし、前年分で申告した場合には、その選択の日（実質的には申告書を提出した日）から起算して90日以内に限り選択を取り消すことが認められるが、それ以降は取り消すことはできない（財務省規則1.165-11(e)）。

(2) 損失の繰越控除と繰戻し還付

事業から生じた純損失は、原則として、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、その期間の所得から控除できる（内国歳入法172条(b)(1)(A)）。純損失はそれが生じた年度の2年前の年度に繰り戻し、さらに純損失が残る場合に1年前の年度に繰り戻し、過年度に納付した税額の還付を受けることができ、この繰戻し手続きによっても、まだ純損失が残る場合には、翌年度以降に繰り越すことで翌年度の所得から控除できるが、繰戻しをせずに繰越しのみを選択することも可能である。

災害損失控除の対象となる災害又は盗難などのうち、災害損失のみは純損失額の計算に含まれ、2年間の繰戻しと20年間の繰越しすることができる。なお、大統領によって大規模災害宣言された地域内で被災した災害損失は、3年間の繰戻し還付が認められる（内国歳入法172条(b)(1)(F)）。

このように、繰戻し還付を優先する理由は、突然の大規模災害に遭遇し、財政的に窮地に立たされた被災者の当面の運転資金や生活資金の確保など財政基盤に対する配慮、家計破綻を回避するという社会政策的な機能にある⁴²⁾。

(3) 破壊命令等による損失

大規模災害の指定地域に存在する家屋について、州又は地方自治体から120日以内に取り壊すか移転するよう命令を受け、これに従ったことにより生じた損失は、大規模災害による災害損失として取り扱われる（内国歳入法165条(k)）。

例えば、嵐によって引き起こされた土砂崩れで危険であるとして破壊命令が出され、家屋を取壊し又は移転させた場合などである。

(4) 課税の繰延

不動産が収用、破壊、盗難等の非自発的理由により、不本意ながら代替資産取得した場

40) Teefy, J. (2006), "Permanent Tax Relief Provisions for Disaster Victims as Presented in the Internal Revenue Code" CRS Report for Congress, pp. 2-9 <www.fas.org/sgp/crs/homesec/R41884.pdf> 2013.2.1 参照

41) 1962年に大統領の大規模災害宣言が行われた地区内における災害損失は、前年の申告所得から減額できるとする特例が設けられた。

42) 伊藤公哉（2009）『米国連邦税法』中央経済社，p. 226

合は、実現された利得の一部又は全部について、一定の期間内に類似資産又は代替資産を取得すれば課税の繰延べが認められる（内国歳入法1033条(a)(1)）。一定の期間とは、原則として、利得が実現した課税年度の終了後2年以内の期間をいい（内国歳入法1033条(a)(2)(B)）、収用された場合は3年以内とされている（内国歳入法1033条(g)(4)）。ただし、連邦政府によって宣言されている大規模災害で、その大規模災害地域内で被災した場合には、4年以内とされている（内国歳入法1033条(h)）。

3. 甚大な大規模災害時の特別措置法

大統領が大規模災害と宣言した災害地域内の損失には、災害損失控除の特例が設けられているが、1994年のノースリッジ地震、2001年の9・11同時多発テロ、2005年のハリケーン・カトリナ、2008年のハリケーン・アイクなどの災害等が連続し、テロ被害者減税法、カトリナ緊急減税法、メキシコ湾岸特区法や中西部とハリケーン・アイク救援減税法などの特別措置法が設けられ、充実した災害税制に発展してきた。

従来、連邦政府は災害による被災者に税制上の支援には消極的で、1989年のハリケーン・ヒューゴの被害総額70億ドルといわれる損害が生じた災害では特別な減税措置は行なっておらず⁴³⁾、1995年阪神淡路大震災の前年、1994年1月17日午前4時半頃、ロサンゼルス市北西部のノースリッジ地区を震源地とするマグニチュード6.8のノースリッジ地震では、高速道路やアパートなどの建物が崩壊したほか、ロサンゼルス市内だけで100件を越す火災が発生し、死者61人、負傷者約8千人、被災9万2千棟以上、200億ドル以上の経済的損失をもたらしたが、税制上の特例は州税に関するものが中心で⁴⁴⁾、連邦政府は10%の制限規定を除外し、超過欠損金の5年間の繰越しを認め、さらにこの5年間で終了した後でも繰越し損失が残っている場合には、その残額の半額をその後10年間繰越しすることなどを認めたにすぎない。

転機となったのは、2001年9月11日の同時多発テロと2005年8月末に米国メキシコ湾岸地域を襲い米国災害史上最大の被害となったハリケーン・カトリナに対するカトリナ緊急減税法が制定されてからである。同年9月にはハリケーン・リタ、10月にはハリケーン・ウィルマといった一連の巨大ハリケーンによる被害が発生したこともあり、同法に追加的な減税措置を盛り込み統合したメキシコ湾岸特区法が2005年12月に成立し、被災者救済から被災地復興まで多くの特例が設けられた。これらの国家的災害や危機から連邦政府は積極的に関与する姿勢に転じ、その後の大規模災害における特例制度の基本型になっている。

43) Tolan, Jr. P. E. (2007), "The Flurry of Tax Law Changes Following the 2005 Hurricanes: A Strategy for More Predictable and Equitable Tax Treatment of Victims" *Brooklyn Law Review*, Vol. 72(3), p. 813

44) 山内 進 (2008) 「災害税務に関する日米比較：阪神・淡路大震災とロサンゼルス・ノースリッジ地震を比較して」『福岡大学商学論叢』第52巻第3・4号, p. 36

3.1 2001年9月11日テロ被害者減税法

テロ被害者減税法 (Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001) は、2001年12月20日米国議会で可決され、その後2002年1月23日大統領署名により成立した。同法は、2001年9月11日の世界貿易センターをはじめとする合計4機の航空機テロ、同年9月11日から12月31日までの間の炭疽菌テロ、1995年オクラホマ市爆破事件の死亡者及びその家族の税金を軽減又は免除するものである。

テロ攻撃で死亡した合計4機の旅客機の搭乗客、搭乗員、地上被害者、消防団員、そのほかの救助隊員は、死亡年度と少なくともその1年前の年度の所得税が免除され、被害者の死亡が負傷年度の翌年以降の場合は、負傷の前年から死亡年度まで免除されるから、免除期間は3年又はそれ以上となる。

所得税免除は最低限度1万ドルで、納付済と取り扱われるから、死亡者の納付済の所得税は全額還付され、対象年度の除外所得の税金の合計額が1万ドル以下の場合、例えば2001年の死亡者の税金免除額が2000年2000ドル、2001年1000ドル、合計3000ドルの場合は、7000ドルが還付され、死亡者が米国で申告提出義務のない非居住外国人も還付請求することにより1万ドルが支払われた。また、テロの被害者及び9月11日以降の戦闘地帯で戦死した軍人には、遺産税の特別軽減税率なども設けられた。

また、2002年の雇用創出と労働者支援法 (Job Creation and Worker Assistance Act of 2002) では、ニューヨーク被災地の支援として、雇用機会税額控除の適用対象となる従業員の定義を拡大し、ニューヨーク被災地又は被災地から市内の他地域に移転した事業者に対して、従業員給与の40% (従業員1人当たり2400ドルを限度) の税額控除や復旧目的の免税債発行を認めている。

なお、9・11同時多発テロでは、米国航空運輸産業に対する支援を目的とした航空運輸安全及び航空システム安定化法 (Air Transportation Safety and System Stabilization Act) と、負傷又は死亡者遺族に対する補償金を支払うことを目的とした2001年犠牲者補償基金 (Victim Compensation Fund of 2001) も成立した。犠牲者補償基金はテロ攻撃の犠牲者2880人の遺族及び2680人の負傷者に対して、総額70.49億ドル (1兆573億円) の補償金が支払われたが、一人当たりでは、死者の遺族は平均200万ドル (3億円)、負傷者は40万ドル (6000万円) の補償金であった⁴⁵⁾。

3.2 2005年ハリケーン・カトリーナ緊急減税法

2005年8月末に米国メキシコ湾岸地域を襲ったハリケーン・カトリーナは広域にわたる強風・降雨・高潮により死者1420人、国連国際防災戦略 (ISDR) 事務局の発表では1250億ドルという甚大な被害をもたらした。市街地の8割が水没したニューオーリンズ市を中心に100万人規模の被災者が発生し、40万人という大量の市民が避難生活を送り、そのうち

45) 林 敏彦 (2007) 「米国同時多発テロと犠牲者補償基金」『安全安心社会研究所ワーキングペーパー』, p. 11

表3 主要災害被害額等

発生年	災 害 名	損害額（億ドル）
1900	ハリケーン・ガルベストン	7
1906	サンフランシスコ地震	95
1929	ミシシッピ大洪水	28
1964	アラスカ大地震・津波	3
1965	ハリケーン・ベッツィ	14
1969	ハリケーン・カミール	14
1974	大竜巻災害	10
1978	ラブ・キャナル事件	4
1980	セントヘレンズ山噴火	10
1989	ロマ・プリータ地震	100
1989	ハリケーン・ヒューゴ	70
1992	ハリケーン・アンドリュー	270
1994	ノースリッジ地震	200
2001	9・11同時多発テロ	426
2005	ハリケーン・カトリーナ	1480
2008	ハリケーン・アイク	193

出所：Considerations for a Catastrophic Declaration: Issues and Analysis, p 10 の表を筆者加工

27万人は他州へ広域避難した。米国立ハリケーンセンター（National Hurricane Center）によれば、1851年から2004年までに米国を襲ったハリケーンの総数は273個ある。ハリケーンの勢力は category 1 から最大の category 5 までに区分けしているが、category 5 に達したハリケーンは、カトリーナ以前には、1933年のレイバー・デイ、1969年のカミール、1992年のアンドリューの3つしか記録されておらず⁴⁶⁾、表3のとおり、1900年以降の災害のなかでも損害額が最大である⁴⁷⁾。

被災地であるメキシコ湾岸では、米国で消費される石油の3分の1、天然ガスの4分の1が生産されており、一時的に石油精製の95%、天然ガス生産の88%が停止するなどの影響で石油価格が最高値を更新し、米国全体への影響が懸念された。連邦政府は、補正予算で623億ドルの追加財政支出に加えて、同年9月21日に、カトリーナ緊急減税法（Katrina Emergency Tax Relief Act of 2005）を上下両院で可決し、23日にブッシュ大統領の署名により成立、減税規模は5年間で61億ドル（うち当初2年間で59億ドル）とされた⁴⁸⁾。

なお、同法案の主な内容は以下のとおりである⁴⁹⁾。

46) 林 春男ほか（2006）、p. 9

47) Lindsay, B. R., & McCarthy, F. X. (2006) “Considerations for a Catastrophic Declaration: Issues and Analysis” CRS Report for Congress, p. 6 <www.fas.org/sgp/crs/homsec/R41884.pdf> 2013.2.1 参照

48) 坂本成範（2006）「欧米主要国における最近の税制改正の動向」『財政金融統計月報』第648号、p. 2

- ① 災害損失控除については、100ドルと10%の2種類の控除制限規定は適用せず、災害年又は前年分で全額控除できる。
- ② 被災者の2005年の申告において、勤労所得税額控除 (Earned Income Tax Credit) 及び児童税額控除 (Child Tax Credit) の還付部分の計算のための「勤労所得額」は、2004年の勤労所得額を用いることができる。
- ③ 住居に被災者を無償で60日以上住まわせた場合、その被災者1人当たり500ドル (最大2000ドル) の所得控除を与える (2005年分又は2006年分の選択)。
- ④ 被災地に居住していた者を、次の期間内に雇用した場合、この者に対する当初1年間の給与の40% (被用者1人当たり最大2400ドル) を税額控除できる。
 - ・被災地内で雇用する場合、2005年8月28日から2年間
 - ・被災地外で雇用する場合、2005年末まで
- ⑤ 被災を受けた従業員数200人以下の事業主が、被災地で雇用した従業員に支払った給与の40% (被用者1人当たり最大2400ドル) を税額控除する。
- ⑥ 個人の寄附金は、原則として、調整総所得 (AGI) の50%を限度に控除でき (内国歳入法170条(b)(1)(A))、控除制限超過額は翌年以降5年間繰り越すことができるが、被災に関する寄附金は全額控除を認め、法人の寄附金控除の上限も撤廃する。
- ⑦ 個人が赤十字などの適格組織の活動のために自分の車両 (マイカー) を利用した場合は、実費又は簡便法による金額 (1マイル当たり14セント) を寄附金として控除できる (内国歳入法170条(i)) が、1マイル当たりの単価を最大48.5セントまで認める。
- ⑧ 年金の前払いを受ける際には、通常は10%減額されるが、被災者には減額せずに支給する。

このような各種の税制上の特例が設けられた理由は、ハリケーン・カトリナの甚大な災害、米国経済に与える影響の大きさと景気対策としての減税政策にある。当時を振り返ると、ブッシュ大統領は2000年の大統領選挙において、所得税の税率の引き下げ、税による離婚へのペナルティの解消、児童税額控除の拡大や遺産税の廃止などを公約し、2001年6月に経済成長と減税調整法 (Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001) を成立させた。2003年5月に成立した2003年雇用と成長のための減税調整法 (Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003) は、2003年から2013年の11年間で総額3500億ドルの減税を行うものであり、米国史上最大の81年レーガン減税 (総額1.51兆ドル)、第2位の2001年ブッシュ減税 (総額1.35兆ドル) に次ぐ規模である。減税項目は、①配当課税軽減、②キャピタルゲイン税軽減、③2001年ブッシュ減税の前倒し実施 (所得税率引き下げ、最低所得税率対象者の拡大、児童税額控除額の増額、共働き世帯向け減税)、④AMT (最低代替税) 控除枠の拡大、⑤主に中小企業向け投資減税及び⑥州政府への援助から構成されている。このとき、特定資産の取得年度に50%の特別償却を行なう特例、欠

49) Lunder, E. (2005), "Katrina Emergency Tax Relief Act of 2005" CRS Report for Congress, pp. 1-6
 <fpc.state.gov/documents/organization/53686.pdf> 2013.2.1 参照

損金の繰戻し年数を2年から5年に延長、従業員給与の40%の税額控除算入を認める雇用機会税額控除の特例、復旧目的の免税債発行権限の認可の特例なども設けられた。このように、ブッシュ政権が立て続けに、経済対策のための減税法を立法したことが、その後の多様な災害救済制度の始まりになっている。

3.3 2005年メキシコ湾岸特区法

2005年は、8月のハリケーン・カトリーナに引き続き、9月にはハリケーン・リタ、10月にはハリケーン・ウィルマといった一連の巨大ハリケーンによる被害が発生したこともあり、これらの被災者を対象にして、カトリーナ緊急減税法に追加的な減税措置を盛り込み統合したメキシコ湾岸特区法（The Gulf Opportunity Zone Act of 2005）が2005年12月成立し、減税規模は5年間で78億ドル（うち当初2年間で68億ドル）とされた⁵⁰⁾。

メキシコ湾岸特区法は、カトリーナ緊急減税法における被災者負担軽減措置をハリケーン・リタ、ウィルマによる被災者に拡大する内容であり、カトリーナ緊急減税法で認められた被災者に対する住居提供者の所得控除は認められなかったが、被災地の経済復興支援を促進するために企業の立地・投資を促す包括的な税制優遇措置が新たに導入された⁵¹⁾。

(1) 被災者のための特例

被災者に対する税制上の支援策は、次のとおりである。

- ① 災害損失控除については、100ドル制限と10%の2種類の控除制限規定は適用せず、全額控除できる。
- ② 災害損失控除の申告は災害年又は前年分の申告ができ、提出期限を延長する。
- ③ カトリーナ被災地内の資産に係る被災損失は、繰戻し還付の対象期間を通常2年間で5年間に延長する。また、2007年末までの間に企業（新規に特区に進出した企業も対象）が負担した従業員の移転・仮設住宅居住に係る会社負担経費や特区内で稼働させた資産の償却額についても、5年間の繰戻し還付ができる。
- ④ 被災者の2005年の申告において、勤労所得税額控除及び児童税額控除の還付部分の計算のための「勤労所得額」として、2004年の勤労所得額を用いることができる。
- ⑤ 年金の前払いを受ける際には、通常は10%減額されるが、被災者には減額せずに支給する。
- ⑥ 大学1、2年生の学費を税額控除できるホープ税額控除は、原則学生1人当たり最高1500ドルであるが、倍増して最大3000ドルとする。
- ⑦ 大学・大学院など高等教育機関の学位取得プログラム、若しくは職業技能の獲得・

50) 坂本成範（2006），p. 3

51) IRS ホームページ，“Publication 4492 (1/2006), Information for Taxpayers Affected by Hurricanes Katrina, Rita, and Wilma”〈<http://www.irs.gov/publications/p4492/index.html>〉2012.8.26 参照

内閣府（2007）「既往の大規模水害時の状況について（ハリケーン・カトリーナ災害における予防、復旧・復興期）」『平成19年1月29日第3回大規模水害対策に関する専門調査会資料』p. 8
〈<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/suigai/3/index.html>〉2012.8.26 参照

向上を目的とする学費を税額控除できる生涯学習税額控除は、原則納税者1人当たり1万ドルまでの教育費の20%（総額最大2000ドル）であるが、これを40%に倍増（総額も最大4000ドルに倍増）する。

(2) 被災地域の復旧支援のための特例

被災地域の産業振興等のため、次の特例が設けられた。

- ① 低所得者用賃貸住宅を新規に建設し又は大規模に改修した事業者が、15年以上は低所得者用賃貸住宅として使用することを条件に、連邦の補助を住宅建設に際して受けていないときは最大90%（現在価値で約70%）、受けているときは最大40%（現在価値で約30%）の低所得者用賃貸住宅税額控除（Low Income Housing Tax Credit: LIHTC）を10年間受け取れる。なお、2008年末までの時限的措置として税額控除の割合を3割増す措置を行う（従って、現在価値ベースで最大で91%又は39%の税額控除が可能である。）。また、適格住宅は地域における平均収入金額の6割未満の住民用の居室を4割以上確保することが本来要件とされているが、地域平均ではなく全国平均によって適格性を判断する。さらに、州ごとの税額控除の総枠は、人口に1.9ドルをかけた額とされているが、特区については1人当たり18ドルとして総枠を約10倍に拡大する。
- ② 低所得者居住地域内で商業施設を建設（80%以上が非居住用）したときは、新市場税額控除制度（New Markets Tax Credit）において、当初3年は5%、後の4年は6%の合計39%を税額控除できる。
- ③ 被災地域内で支払った解体費用、瓦礫除去及び清掃費用の50%を経費に算入できる。
- ④ 被災を受けた事業者が被災地で労働者を雇用しているときは、雇用継続税額控除（Employee Retention Tax Credit）として、被災後に従業員に支払った給与の40%（被用者1人当たり最大2400ドル）を税額控除できる。
- ⑤ 被災地内で新規に取得した動産、不動産、ライフライン施設等は取得初年度に50%の特別償却ができる。
- ⑥ 林業経営者が行う再植林費用を通常より増額して年間最高2万ドルまで控除することができる。
- ⑦ 歴史的建造物の修復に係る費用を補助するための歴史的建造物税額控除制度（Historic Tax Credit）を20%から26%に拡大する。
- ⑧ 利子が非課税扱いとなる湾岸特区債（Gulf Opportunity Bonds）を被災3州（ルイジアナ、ミシシッピ、アラバマ）又はその下部の公的機関は発行できる。この債券発行で得た資金は被災地内の商業施設、低所得者向け賃貸住宅又はライフライン施設の取得、建設又は修繕への融資に95%以上充てることが要件とされており、被災者は通常より1.5～2%程度低い利率で利用できる。

(3) 被災者支援のための特例

被災者を救済するために寄附やボランティア活動を行なう者に対する税制上の特例は、次のとおりである。

- ① 個人の寄附金の上限規定を撤廃し全額控除を認め、法人についても寄附金控除の上限を撤廃し全額損金算入できる。
- ② 食料品（栄養食品等）の提供や学校の図書の寄附に対して特例が設けられた。

3.4 2008年中西部とハリケーン・アイク救援減税法

2008年のハリケーン・アイクは、米国中西部や米国東海岸に被害をもたらし、ハリケーン・カトリーナ、アンドリューに次いで、大西洋北部で史上3番目の被害額となった。当時、2007年のサブ・プライム・ローン問題に端を発した金融危機に対処するため、2008年9月29日に緊急経済安定化法案が米国下院議会に提出された。しかし、金融機関保護のために国家資金を投入することに対する反対多数により、いったん法案は否決された。この法案否決を受けて、ニューヨーク株式市場は混乱し、ニューヨークダウは前日より777ドル安と史上最大の下落をし、他の国の株式市場にも下落は波及し世界的な連鎖をもたらすことになった。このため、再度、法案は手直しの上、2008年10月1日に米国下院議会で可決がなされ、10月3日にブッシュ大統領の署名によって、緊急経済安定化法（Emergency Economic Stabilization Act of 2008）は成立した⁵²⁾。この緊急経済安定化法は、3つの区分からなっており、DIVISION A は2008年緊急経済安定化法（Emergency Economic Stabilization Act of 2008）、DIVISION B は2008年エネルギー改善・拡大法（Energy Improvement and Extension Act of 2008）、DIVISION C は課税延期・代替最小課税救済法（Tax Extenders and Alternative Minimum Tax Relief Act of 2008）からなっている。

課税延期・代替最小課税救済法は、2008年5月20日から7月31日までの中西部の各州での嵐・竜巻・洪水などの自然災害による被災者に対する減税等を目的とした中西部とハリケーン・アイク救援減税法（Heartland and Hurricane Ike Disaster Relief）と、2008年と2009年に大統領が大規模災害と宣言した災害の被災者に対する特別の減税措置等である大災害援助法（The National Disaster Relief Act of 2008）で構成されている。

中西部とハリケーン・アイク救援減税法では、災害損失控除については100ドルと10%の2種類の控除制限規定は適用せず損失全額控除を認め、また被災者へ住居提供したときは所得控除が認められるなど、カトリーナ緊急減税法及びメキシコ湾岸特区法の特例を多数引用している。また、大災害援助法では、災害損失控除の100ドル制限は、2009年は1件につき一律500ドルに引き上げられたが、大統領宣言された地域の災害損失に対しては、10%の控除制限規定は適用せず、欠損金の5年間の繰戻還付などの特例が設けられた。

なお、9.11テロ被害者減税法から大災害援助法までの法律を比較すると、表4のとおり、2005年カトリーナ緊急減税法及びメキシコ湾岸特区法における特例がその後の災害でも適用されている。

52) 進藤直義（2009）「米国2008年緊急経済安定化法」『税務弘報』第57巻第2号，p. 62

表4 災害特別措置法の比較

区 分	9・11テロ被害者減税法	カトリーナ緊急減税法	メキシコ湾岸特区法	中西部とアイク救援減税法	大災害救助法
災害損失の全額控除等		適用	適用	適用	適用
5年間の繰戻還付			適用	適用	適用
勤労所得税額控除等の特例計算		適用	適用	適用	
年金の早期受給の特例		適用	適用	適用	
教育費の税額控除		適用	適用	適用	
低所得者用賃貸住宅税額控除			適用	適用	
新市場税額控除			適用		
解体・瓦礫除去費用の経費算入			適用		適用
雇用機会税額控除	適用	適用			
雇用継続税額控除		適用	適用	適用	
特別償却の特例	適用		適用		適用
食品・学校図書館の寄附金適用		適用			適用
再植林費用控除			適用		
歴史的建造物税額控除			適用	適用	
税金免除の債券発行	適用		適用	適用	
寄附金の全額控除		適用	適用	適用	
ボランティア活動に係るマイル計算		適用		適用	
住宅の無償提供の所得控除		適用		適用	
従業員の家賃負担の特例			適用	適用	

出所：各法律から筆者作成

3.5 2010年メキシコ湾岸原油流出事故

2010年4月20日夜、世界最大の沖合掘削請負会社トランスオーシャン社が管理するルイジアナ州ベニス沖の石油掘削施設ディープウォーター・ホライズン (Deepwater Horizon) で、技術的不手際から掘削中の海底油田から逆流してきた天然ガスが引火爆発し、海底へ伸びる5500メートルの掘削パイプが折れて大量の原油がメキシコ湾へ流出した。

この事故では、大統領の大規模災害や緊急事態の宣言も行われておらず、被災者に対して、災害損失に伴う減税や支援税制については、当時、メキシコ湾原油流出減税法 (The Oil Spill Tax Relief Act of 2010)、メキシコ湾岸貯金法 (The Gulf Coast Access to Savings Act of 2010)、メキシコ湾原油流失回復法 (The Gulf Oil Spill Recovery Act of 2010) などの法案が提出されたが、いずれも成立していない。

この事故の責任は、民間企業であるBP (英国)、アナダルコ (米国)、三井石油開発の米国子会社、トランスオーシャン (スイス)、ハリバートン (米国) などの各企業に責任があり、また、自然災害ではなく人為的なものである。損害を受けた者は、責任ある当事者から補償を受けることができるため⁵³⁾、自然災害において被災者がその被害を負担する

ものとは異なり，一方で補償を受け取りながら税金を減額することでは公平が保てないからである⁵⁴⁾。

（以下，次号掲載）

53) 2012年8月31日現在で約88億ドルを支払っている。〈<http://www.bp.com>〉 2012.10.8 参照

54) Molly F. Sherlock, et al. (2006), “Tax Issues and the Gulf of Mexico Oil Spill: Legal Analysis of Payments and Tax Relief Policy Options” CRS Report for Congress, pp. 13-14
〈www.fas.org/sgp/crs/misc/R41323.pdf〉 2012.12.20 参照