

米国の洪水保険制度の概要(案)(1)

(1)洪水保険制度創設経緯

1968年まで、洪水に関する連邦政府の活動は、主に重大な洪水への対応であり、結果としての洪水管理のための施設による対策であった。1920年代、1930年代に発生した大洪水災害並びに1936年施行の洪水管理法(Flood Control Act of 1936)により、人命・資産を洪水から守るための防災施設であるダム・堤防等の整備に連邦政府は多額の投資を強いられることとなった。当時一般に洪水被災者を財政的に支援する手立ては被災者援助(disaster assistance)のみであった。連邦政府による洪水対策施設プロジェクトへの何十億ドルもの投資にもかかわらず、洪水による人命・資産の損失と被災者援助額は増大を続けた。

早くも1950年代には、洪水保険提供の可能性について最初の提案がなされるとともに、民間保険会社が利潤を確保しつつこのような補償高を手頃な価格の洪水保険で提供することは不可能であることが明らかになった。この主な理由は、洪水災害が有する壊滅的な特性と、洪水に暴露された資産のリスクを適切に反映した保険料率の枠組みを開発することが出来なかったことにある。連邦議会は1956年連邦保険法(Federal Insurance Act of 1956)を制定し、民間セクターによる洪水保険提供の実現可能性を示すために設計された実験的なプログラムを提案したが、同法が適用されることはなかった。

引き続き増大する洪水被害及び災害復旧費用を踏まえ、洪水対策に関する連邦政府の政策・手法の再定義が1960年代に大きく進んだ。1965年に連邦議会は南東ハリケーン災害救済法(Southeast Hurricane Disaster Relief Act)を制定した。同法はハリケーン・ベッツィによるメキシコ湾沿い各州における大災害を受けて制定された。同法は洪水被災者の財政支援を提供するとともに、国家洪水保険プログラム(National Flood Insurance Program、以下NFIP)の実現可能性調査を承認した。同実現可能性調査の報告書は「洪水被災者援助のための保険及びその他のプログラム」(Insurance and Other Programs for Financial Assistance to Flood Victims)と題された。このすぐ後に、1966年連邦予算局洪水対策タスクフォース(Bureau of the Budget Task Force on Federal Flood Control in 1966)が下院文書第465号「洪水被害管理のための統合国家プログラム」(A Unified National Program for Managing Flood Losses)における洪水氾濫原開発の文脈での洪水対策に関する広範囲の観点について主唱した。下院文書第465号は次の5つの主要目標を含んでいる。

- ・洪水の危険(flood hazards)に関する基礎知識の向上
- ・氾濫原における新規開発の調整・計画
- ・技術サービスの提供
- ・洪水保険に関する実際的な国家プログラムへの移行
- ・堅実な基準と変化するニーズへの連邦洪水管理政策の順応

下院文書第465号と前述の実現可能性調査報告書が1968年国家洪水保険法(National Flood Insurance Act of 1968)の基礎を提供した。同法によるNFIP創設の主要目的は次のとおりである。

- ・保険を通じた個人の洪水被害に対する補償
- ・州及びコミュニティ(※)による氾濫原管理規制を通じた将来の洪水被害の低減
- ・災害援助及び洪水対策のための連邦政府の支出削減((FEMA 2002)1-2頁)

* FEMA (Federal Emergency Management Agency) Federal Insurance and Mitigation Administration 2002: National Flood Insurance Program Program Description, pp. 1 - 2.

米国の洪水保険制度の概要(案)(2)

(1)洪水保険制度創設経緯(続)

※NFIPにおけるコミュニティの定義:州、州内の区域又は政治的区画、先住民又は公認の部族組織、アラスカ土着集落又は公認の土着組織であり、当該管轄区域内において氾濫原管理規制を採用し施行する権限を有するもの((FEMA 2002)12頁)

上記1968年法の1315節は鍵となる規定であり、同法1361節(c)に一致する氾濫原管理基準に合致又はより厳しい氾濫原管理規制をコミュニティが採用し施行しない限りFEMAに洪水保険提供を禁じている。同氾濫原管理基準は第44連邦規制法典(44 Code of Federal Regulations、44CFR)の第60編の土地管理・利用基準(Criteria for Land Management and Use)に含まれている。NFIPにおける氾濫原管理要件の強調は、洪水が発生しがちな区域内の人命への脅威と潜在的資産被害の低減を目的とするものである。((FEMA 2002)2頁)

NFIPが導入された頃、保険料への連邦政府補助がなければ、既存(コミュニティがNFIPに参加する前に建築された)建物の保険は法外に高価となるだろうと連邦議会は認識した。連邦議会はまた、洪水にあいやすい建物の大部分は、洪水の危険について情報に基づき決定を行うには十分な知識を持たない個人により建てられたものであると認識した。NFIPにおいて既存建物は一般に「洪水保険料率地図前建物」(Pre-FIRM(Flood Insurance Rate Map) buildings)と呼ばれる。これらの建物は、洪水リスクが知られコミュニティの洪水保険料率地図上で定義される前に建てられた。現在(2002年資料)有効の430万の洪水保険契約の約26%が洪水保険料率地図前建物の補助された契約である。なお、1978年の同比率は70%であった。

既存建物への補助された保険の提供の代わりに、コミュニティの氾濫原管理条例の採用と施行を通じた新規建築物及び大規模に改良された建築物の防御がコミュニティに課せられた。上記1968年法は、コミュニティの最初の洪水保険料率地図(Flood Insurance Rate Map)が有効になった日又は1974年12月31日の翌日の遅い方以降に建築された建物又は大規模改良された建物に完全な洪水リスクを反映した全保険料率を課することを求めている。これらの建物は一般に「洪水保険料率地図後建物」(Post-FIRM buildings)と呼ばれる。

本プログラムの歴史の初期に、既存建物への補助された洪水保険の提供は、コミュニティが自発的にNFIPに参加し個人が洪水保険を購入するのに十分なインセンティブを与えないと連邦政府は認識した。1972年に東海岸の広範囲の河川で洪水を生じさせた熱帯暴風雨アグネスにより、鑑定済みの氾濫原内の家屋所有者のほとんどが洪水保険契約をしていなかったことが明らかになった。本暴風雨に係る災害援助額はそれまでの災害で最大となった。全国では、数千コミュニティのみがNFIPに参加しており、9万5千の保険契約のみが有効であった。

この結果、連邦議会は1973年洪水災害防御法(Flood Disaster Protection Act of 1973)を制定した。本1973年法は連邦機関に対して、1975年7月1日まで、又は洪水が生じがちな地域であると鑑定されてから1年以内にNFIPに参加しないコミュニティの氾濫原内の建物の獲得・建築に関する財政援助の提供及び同氾濫原内での一定の災害援助を禁止した。

さらに上記1973年法は、連邦機関及び連邦政府が保証又は管理している融資業者に対し、NFIPに参加しているコミュニティの特別洪水危険区域(Special Flood Hazard Areas)内の建物の獲得・建築のための全ての授与及び貸付けにおいて洪水保険を要件とするよう求めた。本要件は「洪水保険必須購入要件」(Mandatory Flood Insurance Purchase Requirement)と呼ばれる。上記特別洪水危険区域とは、氾濫原内の年確率1%以上の洪水(一般に100年洪水(100-year flood)と呼ばれる)による浸水区域のことである。

米国の洪水保険制度の概要(案)(3)

(1) 洪水保険制度創設経緯(続)

特に、洪水保険必須購入要件の結果、その後年々NFIPに参加するコミュニティ数は劇的に増加した。1973年には2,200強のコミュニティがNFIPに参加していた。その後4年間で、約15,000のコミュニティがNFIPに参加した。これは、有効な洪水保険契約数の劇的増加につながった。1977年時点で約120万の洪水保険契約が有効であったが、これは1973年12月に比べ有効保険契約数が約90万増加したものである。((FEMA 2002)2~3頁)

1994年に連邦議会は上記1968年法及び同1973年法を改正する国家洪水保険改正法(National Flood Insurance Reform Act)を制定した。同1994年法には例えば、家屋に対する将来の洪水被害を低減するための州やコミュニティによる防災計画策定や対策実施を支援するための洪水対策援助授与プログラム(Flood Mitigation Assistance grant program)の創設が含まれている。((FEMA 2002)4頁)

※連邦危機管理庁(FEMA):Federal Emergency Management Agency。1979年設立の大統領に報告する独立した連邦庁。使命は「災害に関する準備、防衛、対応、復旧について米国を先導する」ことである。((FEMA 2002)1頁)

(2) 洪水保険制度の概要

NFIPは連邦議会による1968年国家洪水保険法(National Flood Insurance Act of 1968)の可決をもって創設された。NFIPは、将来の洪水被害を低減するための州・コミュニティによる氾濫原管理規制を条件として、当該コミュニティ内の家屋所有者が洪水被害に対する保険を購入できるようにする連邦プログラムである。NFIPへの参加はコミュニティと連邦政府との合意に基づく。氾濫原への新規建築の将来の洪水被害を低減するための氾濫原管理条例をコミュニティが採択し施行した場合、洪水被害に対する財政的保護として、連邦政府は当該コミュニティ内の洪水保険を利用可能とする。本保険は建物及び家財の洪水被害からの復旧費用の上昇を低減するために、被災者支援のための保険選択肢を提供するために設計されている。((FEMA 2002)表紙裏)

現在19,700を超えるコミュニティが国家洪水保険プログラムに参加しており、これらは重要な洪水の危険を有するコミュニティのほぼ全てを含んでいる。((FEMA 2002)の2頁より)

洪水保険を提供するとともに氾濫原管理規制により洪水被害を低減するだけでなく、NFIPは全国の氾濫原を見極め、地図に描く。洪水の危険を地図に描くことは、洪水の危険の共通認識を創造するとともに、氾濫原管理プログラム及び洪水保険のための新規建築の保険料率設定に必要なデータを提供する。((FEMA 2002)2頁)

NFIPは、上記1968年法により国庫に設立された国家洪水保険基金(National Flood Insurance Fund)から資金を提供されている。集められた保険料は本基金に納められ、損害、運用・管理費用が基金から支払われる。これに加えて、NFIPは国庫から15億ドル(1ドル120円として1,800億円)まで借りることができる。当該借金は利子付きで返済する必要がある。

1991年より、NFIPに関する給与、支出、対策費用を賄うために連邦契約料(Federal policy fee)(当初25ドル(1ドル120円として3千円)、1995年に30ドル(同3,600円)に増額)がほとんどの洪水保険契約に上乘せされている。((FEMA 2002)4頁)

米国の洪水保険制度の概要(案)(4)

(2)洪水保険制度の概要(続)

NFIPは次の3つの基本要素から構成されている。

- ・洪水が生じがちなコミュニティの鑑定と地図上での表示
- ・コミュニティによる氾濫原管理規制の採択と施行の要求
- ・洪水保険の提供

以下、項目ごとに概要を簡潔に述べる。

1)洪水危険性の鑑定とリスク評価

FEMA長官は法令により、全国の洪水が発生しがちな区域を鑑定し地図に描くとともに当該区域内に洪水リスク区域を設定することを求められている。洪水危険地図は、15億ドル(2001年価値で28億ドル、1ドル120円として約3,360億円)を超える費用をかけて19,200を超えるコミュニティについて発行された。現在(2002年当時)約15万平方マイル(1マイル1.6kmとして約38万4千km²)の氾濫原区域(筆者注:我が国の国土面積約37万8千km²(2012年10月1日現在(総務省統計局web))とほぼ同じ面積)を描いた洪水地図が公表されている。

FEMAの洪水危険地図(flood hazard maps)は、州及びコミュニティの氾濫原管理規制、洪水保険料率の計算、家屋所有者が抵当付き借金、又は連邦又は連邦関連の財政援助を得るための法令に基づく条件としての洪水保険を取得する必要があるかどうか決定するために、概算で毎年1,500万回利用されている(2002年時点)。FEMAの洪水危険地図はまた、州やコミュニティにより危機管理及び土地利用・水資源計画のために利用されるとともに、氾濫原内の又は氾濫原に影響する連邦活動の提案に係る大統領令第11988号(Executive Order 11988)「氾濫原管理」のために連邦機関により利用されている。

①100年洪水基準(The "100-year" Standard)

洪水被害を低減するリスク管理(氾濫原管理)なしには、NFIPは手頃な値段で保険を提供することができない。洪水リスクを評価・管理するために全国基準が必要であった。広範囲の研究及び連邦・州機関との調整の後、年超過確率1%洪水(1-percent-annual-chance flood)(別名100年洪水(100-year flood)又は基準洪水(Base Flood))がNFIPの基準として推奨された。

年超過確率1%洪水は、家屋所有者に過度に厳しい要求又は法外の費用負担をさせずに、より高い防御水準を与えるものとして選択された。年超過確率1%洪水(1-percent-annual-chance flood)(または100年洪水(100-year flood))とは、どの年においても超過確率が1%である洪水の大きさと頻度を表す。

年超過確率1%洪水は連邦機関及び大部分の州が氾濫原管理プログラムを施行する際の規制基準として用いている。年超過確率1%洪水基準はNFIP開始以来用いられ、洪水危険地図を発行済みの19,200の参加コミュニティの全てにおいて氾濫原管理の目的のために用いられている。

②洪水氾濫しがちな区域の見極めと地図化(Identifying and Mapping Flood-Prone Areas)

各洪水氾濫しがちなコミュニティ内の洪水リスクを正確に評価するための調査が実施されるように、前出の1968年法は次の2つを要求している。

- ・氾濫原内のうち、特別な洪水危険性(special flood hazard)を有する全ての区域の見極めと公表(5年以内)
- ・上記区域内全ての洪水リスクゾーン(flood-risk zones)の設定(15年以内)((FEMA 2002)5頁)

米国の洪水保険制度の概要(案)(5)

(2) 洪水保険制度の概要(続)

上記のために、各コミュニティは洪水保険調査(Flood Insurance Study)を行うが、NFIP運用当初、洪水保険調査の実施をNFIP参加の要件とすると、コミュニティのNFIPへの参加が大幅に遅れることが明らかになったため緩和措置がとられた。つまり、1969年住宅建設及び都市開発法(Housing and Urban Development Act of 1969)により、洪水保険調査が完了していなくてもNFIPに参加できる(ただし家屋所有者が契約できる洪水保険額に制限あり)道が開かれた。

洪水保険調査が実施されるまでは、概略手法によりコミュニティの特別洪水危険区域(special flood hazard areas)を描いた洪水危険境界地図(Flood Hazard Boundary Maps)が用意された。本手法では、概略ではあるが、年超過確率1%氾濫原(1-percent-annual-chance floodplain)を見極めるが、基準洪水水位(Base Flood Elevations: 100年洪水水位)※、浸水深、洪水流下範囲(floodways)の決定は行わない。洪水危険境界地図は氾濫原の開発管理についてコミュニティを支援するとともに、当該区域における洪水保険契約が得策であるかどうかを保険代理店・家屋所有者が見極める際に両者を支援することを意図している。

その後、NFIPに参加している大部分のコミュニティに関し洪水保険調査が行われた。洪水保険調査は水文学的・水力学的な詳細な解析を使用して基準洪水水位を設定し、氾濫原内の開発された区域に関する洪水流下範囲及びリスクゾーンを指定する。さらに詳細なリスクデータがコミュニティに示されると、コミュニティは通常プログラムに移行することができ、これによりコミュニティはより総合的な氾濫原管理要件の適用を求められ、建物の所有者はより高額な保険を購入することができるようになる。

洪水保険調査の実施・更新について、FEMAは代表的な2つ(概略と詳細)の調査手法の組合せを用いてコミュニティの洪水危険性を鑑定している。詳細手法では典型的に工学的モデルを用い、少なくとも基準洪水水位又は浸水深及び洪水流下範囲の決定に至り、これらは洪水保険料率地図上に示される。一般に、どちら(概略か詳細か)の調査手法を用いるかの判断は、氾濫原内及び氾濫原近傍で現在及び将来見込まれる開発によっている。開発済み又は開発中の区域に影響する洪水原因に係る洪水危険情報(flood hazard information)は、可能な限り詳細手法に基づかななくてはならない。詳細手法よりも厳密でない概略手法は基準洪水水位又は洪水流下範囲を定めないものであり、未開発又は低密度に開発される区域において利用可能である。

洪水保険調査では一般に次の洪水危険情報を得る。

- ・洪水時の氾濫水の表面の標高又は洪水氾濫流の地表面からの平均水深として表された基準洪水水位
- ・10年(年超過確率10%)、50年(同2%)、100年確率(同1%)及び500年(同0.2%)洪水時の氾濫水の表面の標高(water-surface elevations)
- ・100年洪水の流下域の規制境界(boundaries of the regulatory 100-year floodway): 基準洪水水位を1フィート(約30cm)より超過することなく基準洪水(100年洪水)を流下させるために、占拠等してはいけない流路及び隣接する氾濫原の範囲
- ・100年及び500年洪水の氾濫原の境界(100年洪水の氾濫原は特別洪水危険区域(前出)と呼ばれる)

洪水保険調査の結果は地図上に示され、洪水保険料率地図(Flood Insurance Rate Map)と呼ばれる。河川沿いの区域の特別洪水危険区域は洪水保険料率地図上で最初に「Aゾーン」(A Zones)と呼ばれる(筆者注:Aゾーンは特性に応じてAEゾーン等に更に区分される)。(FEMA 2002)5~7頁)

* FEMA (Federal Emergency Management Agency) Federal Insurance and Mitigation Administration 2002: National Flood Insurance Program Program Description, pp. 5 - 7.

米国の洪水保険制度の概要(案)(6)

(2) 洪水保険制度の概要(続)

※基準洪水位(Base Flood Elevations): 基準洪水(年超過確率1%洪水)時に達することが見込まれる計算水位。基準洪水位と建物の高さとの関係により保険料が決まる。(FEMA 2014)

③ NFIP地図上での堤防システム及び洪水防御壁システムの描写

FEMAは堤防システム又は洪水防御壁システムの設計・建設・資金提供、認可(approve)を行わない。しかし、洪水保険料率地図上で年超過確率1%の洪水からの防御を提供するシステムとして描写されるために満足すべき厳重な基準を明らかにしている。NFIP規制の基準を満足すれば、堤防又は洪水防御壁背後の年超過確率1%氾濫原内の資産はFEMAにより当該氾濫原外にあるものとして取扱われる。堤防又は洪水防御壁システムのFEMAによる調査は、NFIP地図におけるリスクゾーンの決定のみを目的とするものであり、構造物又はシステムが洪水時に機能発揮するかどうかをFEMAが決定又は保証するものではない。上記基準は第44連邦規制法典(44 CFR)の§ 65.10に規定されている。(洪水位以上の最低限の余裕高(freeboard)の確保等)((FEMA 2002)8頁)

2) 氾濫原管理(Floodplain Management)

1968年国家洪水保険法(既出)の1315節は同法1361節(c)に定める権限による氾濫原管理基準をコミュニティが採用し施行しない限りFEMAに洪水保険提供を禁じている。同氾濫原管理基準は第44連邦規制法典(44 Code of Federal Regulations)の§ 60.3のNFIP規定により確定されている。コミュニティは最低限のNFIP基準に一致又はこれを上回る氾濫原管理条例を採択しなくてはならない。

地元の氾濫原管理条例の管理にFEMAが直接関与することはない。土地利用権限は連邦政府にないため、NFIPは、土地利用管理の連邦権限ではなく、憲法下の連邦政府の権限に基づいている。

① NFIPの最低限の氾濫原管理要件(Minimum NFIP Floodplain Management Requirements)

NFIPでは、コミュニティが採択しなくてはならない最低限の氾濫原管理要件は、コミュニティがFEMAから提供を受けた洪水リスクデータのタイプ(基準洪水位を含む詳細な洪水保険調査及び洪水保険料率地図又は基準洪水位が含まれない概略のAゾーン及びVゾーン※)によっている。NFIPの規定によれば、NFIP参加コミュニティは特別洪水危険区域内の全ての開発※を規制することが求められている。

一般に、NFIPの最低限の氾濫原管理規制規定によれば、Aゾーン内の新規建築物又は大規模改良又は大規模に破損した既存建物の最も低い(地下室を含む)床高さは基準洪水位以上としなくてはならない。Aゾーン内の非居住用建物については、かさ上げ又は洪水に耐えうる(dry-floodproofed)構造とすることが可能である。((FEMA 2002)12~13頁)

NFIPにより新規建築物(洪水保険料率地図後の建物)の潜在的年平均洪水被害は大幅に減少した。NFIPの被害経験によれば、新規建築に関するNFIPの氾濫原管理規定により、毎年10億ドル(約1,200億円)の洪水被害が避けられている。NFIP基準に基づき建築された構造物は被害の頻度とひどさの低減により、80%減の被害を経験している。

* FEMA 2014: Base Flood Elevation, <https://www.fema.gov/national-flood-insurance-program/base-flood-elevation>, viewed on 16 Jan. 2014.

* FEMA (Federal Emergency Management Agency) Federal Insurance and Mitigation Administration 2002: National Flood Insurance Program Program Description, pp. 8, 12 - 13, 15.

米国の洪水保険制度の概要(案)(7)

(2)洪水保険制度の概要(続)

大幅な改良をされた(substantially improved)又は大幅な被害を受けた(substantially damaged)建物はNFIPの最低限の要件を満たさなければならない。大幅であるかどうかを決めるのはコミュニティの責任である(例えば、改良費用が建物の市場価値の50%以上であれば「大幅な改良」、復旧費用が建物の市場価値の50%以上であれば「大幅な被害」と定める)。(FEMA 2002)15頁)

※Vゾーン(V-zone):年超過確率1%洪水時の氾濫原のうち、海岸沿い(along the coast)にあり、水深等の条件から少なくとも3フィート(約90cm)の高さの波が想定される区域((FEMA 2002)7頁)

※開発(development):改良された又は改良されていない土地の全ての人為的変更。建築物、その他構造物、採鉱、浚渫、うずめる、緩勾配化、舗装、掘削又は穴開け工事、又は装置又は材料の貯蔵を含み、これらに限定しない。(FEMA 2002)13頁)

洪水保険料率地図公表前の多数の建築物(Pre-FIRM structures)は繰り返し洪水被害を受け、NFIPにとって重要な問題を示している。NFIPにおける「繰り返し被災資産」(Repetitive Loss Properties)とは一般に10年間に千ドル(約12万円)以上の被害を2回以上受けた資産のことである。現在、全国で約4万5千の繰り返し被災資産が保険契約されている。これらの建物は全国洪水保険基金の深刻な流失につながっており、全支払い被害の1/3近くを占めている。(FEMA 2002)16頁)

②条例の採択(Ordinance Adoption)

洪水氾濫しがちであると知らされてからNFIPの最低限の要件以上の氾濫原管理条例の採択をしそこなった又は維持しそこなったコミュニティについて、FEMAはNFIPの適用を一時中止できる。NFIPが一時中止されたコミュニティ内では、家屋所有者は洪水保険を利用することができない。

さらに、前出の1973年法の202節(b)に、連邦が規制している融資機関に対して、特別洪水危険区域内の改良された不動産の購入者又は賃借者に、当該資産がローンの設定、増額、延長又は更新のために使われる際に、連邦災害援助が利用可能かどうか知らせることを求めている。(FEMA 2002)16~17頁)

③コミュニティの要件満足状況のモニタリング(Monitoring Community Compliance)

FEMA又はFEMAの代わりとしての州は、コミュニティ支援訪問(Community Assistance Visits)及びコミュニティ支援問合せ(Community Assistance Contacts)を行い、コミュニティの氾濫原管理プログラムをモニタリングしている。これらに加えて、FEMAは地図更新書簡(Letter of Map Revision)の過程を通じてコミュニティによる氾濫原管理実施状況をモニタリングできる。

④コミュニティが氾濫原管理を実施しない場合の対処(Actions Against Communities For Failure to Enforce)

コミュニティの氾濫原管理プログラムにおける欠陥又は地元の条例の違反は、一般にNFIPの要件の理解不足、技術的なわざの不足、NFIPの要件の背後の原理の理解しそこない、又は保険意義及びその他決定による結果の認識不足によっている。認識された問題の大部分は、コミュニティ支援を通じて解決される。解決不能な場合に、FEMAはコミュニティの要件を満足させるための手段を持っている。コミュニティが氾濫原管理規制を適正に施行しない場合には、NFIPの一時停止(suspend)又は執行猶予(probation)が行われる。

米国の洪水保険制度の概要(案)(8)

(2) 洪水保険制度の概要(続)

執行猶予は洪水保険の利用可否に何の影響も与えないが、最低1年間、保険契約ごとの保険料に50ドル(約6千円)が上乗せされる。

NFIPが一時停止されると、洪水保険はもはや利用できない。また、コミュニティに対する連邦の金融支援も制限される。

コミュニティが規定に従う主な理由は、洪水保険の潜在的喪失を伴う不動産市場の混乱を避けるためである。((FEMA 2002)17~19頁)

⑤ 個別建物が規定に従わない場合の対処 (Actions Against Individual Properties For Failure to Comply)

ある保険対象建物がコミュニティの氾濫原管理条例に違反していると見極められた場合、FEMAは当該建物の保険会社に対して当該情報を再調査し、恐らく当該建物のリスク増大を反映した保険料率を再設定させることができる。

⑥ 州の氾濫原管理上の役割

州もまたNFIPにおいて役割があり、多くの州が州氾濫原管理プログラムを創設している。各州は、NFIPの連絡窓口としてNFIP州調整機関(NFIP State Coordinating Agency)を任命している。

多くの州で氾濫原管理法令・規制を採択し、独自の氾濫原管理プログラムを創設し予算化している。

⑦ 被災後の評価

FEMAの連邦保険・緩和行政部(Federal Insurance and Mitigation Administration, FIMA)及び地方事務所(Regional Offices)は、大きな洪水被害の後、NFIPの氾濫原管理要件がいかに機能発揮したか評価するための現地調査を実施する。

本評価結果は洪水被害評価報告書(Flood Damage Assessment Reports)及び建物機能発揮評価チーム(Building Performance Assessment Team, BPAT)報告書としてFIMAが文書化し広く配布する。

⑧ 技術的援助の提供

FEMAは、氾濫原管理プログラムの施行に責任を負う地元・州職員の広範囲の訓練を実施している。FEMAは危機管理研究所(Emergency Management Institute, EMI)において1週間の期間の居住氾濫原管理コース(Resident Floodplain Management Course)を年何回も実施している。((FEMA 2002)19~21頁)

3) 洪水保険

有効な洪水保険証券数は、1973年洪水被害防御法(Flood Disaster Protection Act of 1973)前の約9万5千から、1989年の220万、現在の430万へと増加してきている。有効な洪水保険補償範囲は、2002年3月31日時点で6,060億ドル(1ドル120円として約73兆円)を超えている。

全国洪水保険基金(National Flood Insurance Fund, NFIF)はNFIPに対する連邦政府の財政上の責務を果たすための手段である。2001会計年度においてFIMAは、主に保険料及び保険契約又は更新時に保険証券ごとに上乗せされる30ドルの連邦政策料により、約15億ドル(同約1,800億円)を歳入として得た。連邦政策料による歳入により、ほとんど全ての洪水地図作成及び洪水緩和援助(Flood Mitigation Assistance)プログラムを含む氾濫原管理活動が支えられている。

米国の洪水保険制度の概要(案)(9)

(2)洪水保険制度の概要(続)

①洪水保険の販売(Sale of Flood Insurance)

FEMAは保険業界と密接に連携し、洪水保険証券の販売及びサービスを促進している。NFIPの洪水保険はNFIP参加コミュニティ内の資産の所有者に次の2つの手法により販売される。

- ・州の免許を受けた、FEMAと直接取引する資産・生命保険代理店・仲介人を通じて販売
- ・1983年に創設されたプログラム「Write Your Own, WYO」により私的保険会社を通じて販売((FEMA 2002)22頁)

WYOプログラムは、私的保険業界の販売網及び既存保険契約を活用して洪水保険を販売し、NFIP契約数と契約の地理的分布を拡大するために開始された。現在NFIPの洪水保険契約の約95%はWYOプログラムを通じて締結されている。

NFIPは洪水保険の唯一のよりどころではない。企業は「Difference In Conditions」(※筆者注:詳細略)に基づく洪水保険をいくつかの保険会社から長年に渡り購入可能である。居住家屋所有者のための洪水保険補償を私的保険市場で得ることはより困難であった。しばしば壊滅的となる洪水の特性が、NFIP外の大部分の保険者が当該保険補償を行うことを妨げてきた。

②洪水保険証券(Flood Insurance Policy)

標準洪水保険証券(Standard Flood Insurance Policy, SFIP)には、保険者であるFEMA又はWYOの会社と被保険者との間の保険契約の期間及び条件が詳細に記される。NFIPのコミュニティの被保険者には、所有者、賃借人、建築中の建物の建築者、分譲マンションの組合、分譲マンションの区分所有者が含まれる。

SFIPにおける洪水の定義は次のとおり。

「通常乾いている2エーカー(約8千m²)以上の土地又は2以上の資産(少なくともこれらのうちの1つはあなたの資産)が、内陸水又は海水の氾濫(overflow)、異常な急激な集水又は何らかの流出源からの表面水の流出又は土石流により、部分的又は完全に浸水する全般的で一時的な状態。」

③適格建物(Eligible Structures)

1968年法の1305節に洪水保険プログラムの適格建物の範囲が規定されている。1968年法は、洪水保険がまず最初に1~4家族用居住建物、小規模企業、及び教会で利用可能であることを求めた。その他居住用資産、その他企業用資産、農業資産、私的な非営利組織が占有する資産、州又は地元政府が所有する資産への洪水保険の拡大については調査後認めることとした。現在、これら全ての資産タイプ及び一部例外を除く家具等についての保険が利用可能である。NFIPコミュニティ内の資産所有者は、建物又はその家具等が氾濫原内であろうとなかろうと洪水保険を購入できる。

完全に水上にある又は主に地下にある建物、ガス・液体の貯蔵タンク、動物、鳥、魚、飛行機、埠頭、棧橋、遮断壁、生育中の作物、低木、土地、家畜、道路、屋外の機械又は装置、及び一般的に自動車両は洪水保険の対象にならない。

米国の洪水保険制度の概要(案)(10)

(2)洪水保険制度の概要(続)

④待機期間(Waiting Period)

ほかの資産保険とは異なり、NFIPの下で保険証券を書いた代理店は保険の補償範囲の義務を負わせることができない。洪水保険の購入者は、申込の完了及び保険料提出日から保険証券が有効になるまで30日間待たなければならない。1994年全国洪水保険改革法の一部として待機期間の5日間から30日間への変更が含まれた。これは、大河川流域に資産を持つ個人が、何マイルも上流で洪水が発生するまで保険補償範囲の購入を待つことができる問題に対処するためである。

⑤保険補償範囲

NFIPにおいては、緊急プログラム(Emergency Program)と通常プログラム(Regular Program)で各保険補償範囲の上限がある。コミュニティの洪水保険調査完了前の緊急プログラムでは、保険料率計算によらない、連邦が補助する保険料率で限定された保険補償範囲が利用可能である。洪水保険料率地図及び洪水保険調査の形でより詳細なリスクデータが提供された後、コミュニティは通常プログラムに移行し最大補償範囲が利用可能となる。((FEMA 2002)23~25頁)

⑥その他の補償(Other Coverages)

建物及び個人所有物の補償範囲に加え、標準洪水保険証券(SFIP)はその他水害ゴミの除去・被害回避対策のための補償範囲を提供する。また、住宅型(Dwelling Form)のSFIPでは、マンション区分所有を対象とする場合マンション被害評価(Condominium Loss Assessments)を補償範囲とする。SFIPは洪水を原因とする場合汚染被害(Pollution Damage)を補償範囲として含む。

SFIPの全ての3つの型は、法令遵守のための増加費用(Increased Cost of Compliance, ICC)を補償範囲に含む。

⑦保険料率の設定(Ratemaking)

上記1968年法は洪水保険料率の設定法を2つ(補助された料率(subsidized rates)と保険計算上の料率(actuarial rates))に区分した。連邦議会は、1974年12月31日(同日を含む)又は最初の洪水保険料率地図が発効する日の遅い方の日より前に建設された既存建物に補助された料率(保険計算上の料率よりも少ない料率)でNFIPが保険証券を提供することを認めた。FEMAによる評価によると、これら既存建物では、建物の長期間に見込まれる洪水被害に用意するための全リスクに対応した保険料の平均35~40%のみを支払っている。

洪水保険料率は、洪水保険料率地図上に示された洪水リスクゾーン、最も低い床高さが基準洪水位を上回っているか下回っているか、建物の種類(type)、階数、地下室又は囲いの存在を含む多数の異なる要素を考慮している。洪水リスクゾーンと基準洪水位は、地域の様々な区域の洪水リスクを区別する独特の要素である。

コミュニティの氾濫原管理規制に適合した建物が支払う保険料の洪水保険料率は、たいていの場合、洪水保険料率地図発効前からの既存(Pre-FIRM)建物に課せられる補助付き料率よりもかなり低い。しかしながら、コミュニティの氾濫原管理条例に違反して建築された建物はかなり高い料率を支払い、必要な標高よりかなり低い建物では何千ドルにもなる。((FEMA 2002)26~27頁)

米国の洪水保険制度の概要(案)(11)

(2) 洪水保険制度の概要(続)

⑧ 請求(Claims)

2001年会計年度において、NFIPは洪水被害に係る43,525件の請求に対して、1件当たり平均26,079ドル(1ドル120円として約313万円)を支払った。

NFIPの想定年平均支払額は約7億ドル(同約840億円)である。

NFIPの基準に従って建築された建物は、洪水頻度及び損失のひどさの低減により、被害が80%低減している。NFIPの氾濫原管理要件は、年10億ドル(同1,200億円)の被害を低減していると評価されている。((FEMA 2002)27~28頁)

⑨ マーケティング(Marketing)

潜在的な洪水保険市場に関する正確な数を得ることは難しい。控えめな見積りによると、特別洪水危険区域(SFHA)の1/3~1/2のみが洪水保険補償範囲に該当している。過去数年間の数々の洪水災害では、特別洪水危険区域内の被災者のたった10~20%が洪水保険の補償範囲に該当していた。残りの80~90%は、税金による連邦災害援助(Federal disaster assistance)(これは極めて限られている)、借金(返済が必要)、税金の免除、復旧を助ける貯金に依存しなければならない。

NFIPの開始以来洪水保険販売における主要機能である保険業界は、洪水保険販売上の鍵は国家規模での社会認識であると繰り返し言明している。

消費者を教育し、認識を高め、保険代理店の仕事をより容易にするよう、保険業界と協力しつつFEMAは洪水保険の広告と促進活動の洗練を計画し継続している。((FEMA 2002)29頁)

⑩ 洪水保険購入要件(Mandatory Flood Insurance Purchase Requirement)

1968年から1973年洪水災害防除法採択まで、洪水保険の購入は任意であった。残念ながら、洪水保険購入に関する全国的反応は熱心なものではなかった。1972年時点の有効な洪水保険証券数はたった95,000超であり、同年襲った熱帯暴風雨アグネスの被災者のごくわずかしが洪水保険を購入していなかった。1973年法は多くの資産について洪水保険補償範囲を要件とした。中西部における1993年の何十億ドル(何千億円)もの洪水被害を受けて、議会は国家洪水保険改革法(National Flood Insurance Reform Act of 1994)を制定した。1994年法の目的の一つは、融資者、債権回収会社、転売市場での購入者によるNFIP購入要件の遵守を向上することである。同法は融資業者を規制する連邦機関に対して、洪水保険の購入・維持がされていない適用可能資産について貸付けの設定、増額又は更新をしないよう連邦規制融資業者(federally regulated lenders)を指導するための規則を制定するよう求めている。((FEMA 2002)29~30頁)

(3) その他のNFIP活動

① コミュニティ等級付けシステム(Community Rating System)

NFIPのコミュニティ等級付けシステム(CRS)は、NFIPの最低要件を上回る氾濫原管理プログラムを創設したコミュニティ内の洪水保険料を割り引くものである。CRSでは、洪水にさらされやすい建物のより厳しい規制、獲得、移転又は洪水耐性の付与(floodproofing)、空地の保全、洪水被害を低減する又は氾濫原の自然資源及び機能を保護するその他方策により、コミュニティはクレジット(credit)を得る。

CRSは、コミュニティによるNFIP最低基準を超える氾濫原管理活動を認め、奨励するために1990年に導入された。CRSにおいて、洪水保険料率はCRSの下記3つの目的に合致するコミュニティ活動により低減された洪水リスクに応じて調節される。

米国の洪水保険制度の概要(案)(12)

(3) その他のNFIP活動(続)

- ・洪水損失の低減
- ・正確な保険料率の促進
- ・洪水保険の認識の増進

((FEMA 2002)31~32頁)

① コミュニティ等級付けシステム (Community Rating System) (続)

CRSには10の等級がある。等級1は最も多くのクレジット点が必要であり、最大の保険料割引がある。等級10には保険料割引はない。CRSの保険料割引は、等級9コミュニティでの5%から、等級1コミュニティの45%までである。CRSにはクレジットを与えうる18の活動があり、4種類(公的情報(Public Information)、地図化と規制(Mapping and Regulations)、洪水被害低減(Flood Damage Reduction)、洪水事前準備(Flood Preparedness))に分類される。

現在(2002年資料)、900を超えるコミュニティが、NFIPの最低要件を超える地元緩和策、出前講座及び教育的活動の実施に基づき、洪水保険料の割引を受けている。((FEMA 2002)32頁)

② 洪水緩和援助プログラム (Flood Mitigation Assistance Program)

洪水緩和援助(FMA)プログラムは、州及びコミュニティが洪水緩和計画を成し遂げ、建物への将来の洪水被害の低減対策を実施するための資金を提供する。本プログラムは、1994年法により認可された。本資金は災害発生前に使用可能である。

FMAプロジェクト補助金の目的は、NFIPが保険対象としうる建物に対する洪水被害のリスクを低減するための洪水緩和プロジェクトの州及びコミュニティによる実施を支援することである。適格のプロジェクト種類の例には、NFIPの保険対象である建物及びその下の不動産の獲得、獲得又は制限された不動産上のNFIPの保険対象である建物の除却などが含まれる。※現在(2002年資料)約45,638の繰り返し被災資産(repetitive loss properties)がNFIPの契約対象となっている。これらの建物は、保険請求ベースで年2億ドル(約240億円)の費用をNFIPに負担させていると見積られている。建物価値の4倍以上の損失を出している建物が8,753、同2~3倍が1,160ある。((FEMA 2002)33~34頁)

(4) その他のFEMAプログラム

① 危険緩和補助金プログラム (Hazard Mitigation Grant Program)

危険緩和補助金プログラム(HMGP)は1988年にRobert T. Stafford災害救援及び危機援助法(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)の第404節(その後1993年危険緩和及び移転援助法(Hazard Mitigation and Relocation Assistance Act of 1993)、2000年災害緩和法(Disaster Mitigation Act of 2000)により修正)により創設された。HMGPは大災害の宣言後、全ての種類の災害に対する長期的な危険緩和対策の実施について州及びコミュニティを援助する。HMGPの重要な目的は、災害後の復旧・復興において、将来の災害から生命・財産を守るための重要な緩和方策を講じる機会を失わないようにすることである。

HMGPにおける適格な対策には、洪水にさらされがちな建物の獲得又は除却、かさ上げを含む。

米国の洪水保険制度の概要(案)(13)

(4) その他のFEMAプログラム(続)

洪水の危険への対応について、FEMAは基本的に構造物以外(nonstructural)の危険緩和方策を重視している。構造物以外の方策には、洪水被害を受けた又は洪水にさらされがちな建物の獲得・除却、移設、かさ上げ又は洪水耐性の付与(floodproofing)を含む。

本プログラムの開始以来2001年9月までに、FEMAはリスクにさらされた25,801の建物について、構造物以外の方策により、将来の洪水被害を永久的に削減又は大幅低減した。同内訳は22,564資産の獲得、733資産の移設、2,504資産のかさ上げである。これら対策の連邦支出の合計は826,943,785ドル(約992億円)である。((FEMA 2002)34～35頁)

②2000年災害緩和法(Disaster Mitigation Act of 2000)

2000年災害緩和法(DMA)は1988年Robert T. Stafford災害救援及び危機援助法(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988)を修正した。DMAは州・地元・部族政府に対する補助金の支出について、災害前(pre-disaster)の緩和プログラムの作成を認定する。災害の宣言時点で、規則に定められた基準に合致する州の緩和プログラムがFEMAに認定され有効である場合、州はHMGP資金を割り増し(15%から20%へ)で受け取る。

③計画の先制(Planning Initiatives)

FEMAと米国計画協会(American Planning Association, APA)は共同で、災害後の復興過程においてより安全でより持続可能なコミュニティに資する計画道具の使用を奨励する文書「災害後の復旧・復興のための計画」(Planning for Post-Disaster Recovery and Reconstruction)を作成した。同文書は1998年に発行された。((FEMA 2002)35～36頁)