

米国連邦洪水保険制度の改正にあたって

目 次

- | | |
|--------------------------|----------------------------------|
| I. はじめに | IV. 被災者支援コストの抑制と損害軽減に
向けた投資促進 |
| II. 制度の概要 | |
| III. 制度改正にあたって考慮すべき6つの視点 | V. おわりに |

主任研究員 佐藤 大介

要 約

I. はじめに

米国における洪水リスクに対する個人向け財産保険は、連邦政府が保険者となる連邦洪水保険制度による引受が一般的である。この制度は根拠法の改正時期を迎えており、議会で新たな根拠法の成立に向けた審議がなされている。本稿ではこの制度改正にあたって、問題視されやすい財政以外の観点も踏まえた検討が必要であることを報告する。

II. 制度の概要

この制度の目的は保険を提供するだけでなく、自治体に氾濫原管理を実行させ洪水リスクを軽減することがある。さらに政府の被災者支援コストを抑制するという目標もある。洪水保険の概要として、保険の入手可能性を考慮して政策的に軽減料率を適用する契約があること、保険募集と保険金支払業務は民間保険会社に委託される方式が主流であること、制度の中に洪水リスク軽減策を盛り込んでいること、などを紹介する。

III. 制度改正にあたって考慮すべき6つの視点

制度の改正にあたって、米国会計検査院は以下の6つの視点を考慮した包括的な改革の検討を議会に推奨している。①膨大な債務、②保険料率、③入手可能性、④低い加入率、⑤民間保険会社の参入に対する障害、⑥レジリエンス（回復力）への取り組み。これらの視点はトレードオフの関係にあるものや、相互に関連するものであり、包括的な検討が求められている。

IV. 被災者支援コストの抑制と損害軽減に向けた投資促進

この制度は洪水後の被災者支援とも関連している。政府には洪水後の被災者支援よりも損害に対する自助努力である洪水保険への加入を促進させる意図があると考えられる。また、この制度には保険料の割引によって自治体に氾濫原管理を強化させ、洪水損害軽減の投資を促進させるインセンティブを与える仕組みがある。

V. おわりに

この制度は、巨額の財政赤字が問題視されがちであるが、制度改正にあたっては、財政面だけでなく、加入促進による洪水後の政府の被災者支援コストの抑制や洪水損害の軽減に向けた投資促進という観点も含め十分な考慮が必要である。

I. はじめに

米国においては、自然災害リスクのうち洪水リスクについては、公営保険による引受がなされている。民間保険会社が提供する、住宅向けの財産保険であるホームオーナーズ保険では、一般的に洪水リスクは免責となっており¹、洪水による損害は、連邦政府が運営する連邦洪水保険制度（National Flood Insurance Program：以下「NFIP」という）により引受が行われている。洪水保険が公営保険となっている理由は、洪水リスクは本来的に壊滅的な被害が発生する性質があり、正確な保険料率の決定が困難であるために、洪水保険が初めて提案された 1950 年代には、民間保険会社では消費者が購入できる保険料水準で洪水リスクへの補償を提供することが出来ないことは明白だったからとされている²。

NFIP は、その根拠法に有効期限が定められている。そのため、有効期限を迎える前に問題点の見直し等の議論を経て、新たな根拠法を議会で制定し、制度を再認可（reauthorize）させている。現在の根拠法の期限は 2017 年 9 月 30 日であったが、新たな根拠法の制定には至っていない。2017 年 11 月には米国議会の下院において議案が承認されたものの、上院での審議は 2018 年 2 月 13 日時点では開始しておらず³、NFIP は短期的な期間延長がなされている。

こうした中、米国会計検査院（Government Accountability Office：以下「GAO」という）が指摘している、制度改正にあたって考慮すべき 6 つの視点を取り上げる。その上で NFIP が持っている社会的な目標である、洪水後の被災者支援コストの抑制と損害軽減に向けた投資促進の観点について見ていく。NFIP の制度改正にあたっては財政の安定化だけではなく、政府の被災者支援コストの抑制や損害軽減に向けた投資促進を含めた幅広い視点からの検討が必要である。

II. 制度の概要

連邦洪水保険制度（NFIP）は、米国連邦政府が保険者となり、ホームオーナーズ保険が一般的には免責としている洪水リスクを補償する公的保険制度である。1968 年 8 月に制定された連邦洪水保険法（National Flood Insurance Act of 1968）によって創設された制度であり、その運営主体は国土安全保障省（Department of Homeland Security）の一部門である連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency：以下「FEMA」という）である。

1. 制度の目的

NFIP には、2 つの相互に関連した政策目的がある。ひとつは、洪水保険へのアクセスを提供すること、それによって財産所有者の金銭的なリスクを連邦政府に移転させることであり、もう一つは、氾濫原（はんらんげん：洪水によって浸水しやすい土地）管理の基準を策定、実施することを通じて、財物損害のみならず人的被害を含めた包括的な国の洪水リスクを軽減することである⁴。

これらの目的を達成するために、NFIP では洪水保険の入手と氾濫原管理基準の採用、施行を結び付

¹ The National Association of Insurance Commissioners ウェブサイト, “A Consumer’s Quick Guide to Home Insurance” (visited Feb. 5, 2018) <http://www.naic.org/documents/consumer_guide_home_booklet.pdf?598>

² U.S. Government Accountability Office, “NATIONAL FLOOD INSURANCE PROGRAM Strategies for Increasing Private Sector Involvement”, Jan. 2014, P. 6.

³ Congressional Research Service, “National Flood Insurance Program: Selected Issue and Legislation in the 115th Congress”, Feb. 2018, P. 3.

⁴ Congressional Research Service, “Introduction to the National Flood Insurance Program (NFIP)”, Jan. 2018, P. 2.

けた構造となっている。つまり、管轄区域の洪水氾濫に関する条例を採択、執行する権限を持つ自治体が NFIP に参加し、FEMA が定める氾濫原管理基準に沿った適切な土地利用および管理措置を採用することで、自治体の住民が NFIP の洪水保険に加入できる仕組みとなっている。自治体は法律等で強制されるのではなく、自発的に NFIP に参加し、氾濫原管理を実施することで、地域住民が NFIP の洪水保険に加入できる仕組みである。

NFIP には増加する洪水損害および災害後の被災者支援コストの上昇に照らして創設された背景がある⁵。そのため、NFIP には社会的な目標として、氾濫原の財産所有者に洪水保険を提供することや、洪水後の政府のコストを削減することが含まれている⁶。NFIP は単に洪水保険を提供するだけではなく、損害発生軽減や洪水後の被災者支援コストの抑制などを実現するための制度となっている。

2. 洪水保険

(1) 制度の規模

NFIP の 2016 年の保有契約数は 508 万件、既経過保険料は約 33 億ドル、支払保険金は約 37 億ドルであった（《図表 1》参照）。

《図表 1》西暦 2000 年以降の保有契約数、既経過保険料、支払保険金の推移

(単位：千件、百万ドル)

暦年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
保有契約数	4,369	4,458	4,520	4,565	4,667	4,962	5,515	5,656	5,684
既経過保険料	1,423	1,518	1,619	1,704	1,819	1,976	2,262	2,555	2,802
支払保険金	252	1,277	434	781	2,232	17,770	641	614	3,490

暦年	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
保有契約数	5,700	5,645	5,646	5,620	5,568	5,407	5,205	5,081
既経過保険料	2,977	3,126	3,241	3,341	3,513	3,543	3,437	3,332
支払保険金	780	774	2,429	9,517	493	380	1,028	3,693

(注) 単位未満は四捨五入。

(出典) FEMA ウェブサイト<<https://www.fema.gov/statistics-calendar-year>>をもとに損保ジャパン日本興亜総合研究所作成。

(2) 保険料率

保険料率の算出にあたっては、洪水リスクのハザードマップである洪水保険料率マップ (Flood Insurance Rate Maps:FIRM) を使用する。洪水保険料率マップは、NFIP に参加する自治体を洪水リスクの程度によって、いくつかの区域 (ゾーン) に分類している。特に、100 年に 1 度以上の確率で洪水が見込まれる区域を、洪水リスクの高い地域である特別洪水危険地帯 (Special Flood Hazard Area : 以下「SFHA」という) と定めている。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、保険料率が定まる仕組みになっている。

保険料率における NFIP の特徴として、軽減料率の存在が挙げられる。軽減料率は、洪水地域の財産所有者が洪水保険を入手できるようにするという NFIP の目標を達成するために政策的にリスク実態よ

⁵ FEMA ウェブサイト (visited Mar.7, 2018) , “Answers to Questions About the NFIP”, Mar. 2011, p. 1. <https://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1438-20490-1905/f084_atq_11aug11.pdf>.

⁶ Congressional Research Service, *supra* note 3, PP. 3-4.

りも低い保険料率を適用しているもので、保険数理的に算出された割引ではない⁷。軽減料率には、当該自治体で洪水保険料率マップ（FIRM）が公表される以前から存在する住宅等に適用される Pre-FIRM 料率（Pre-FIRM Subsidy）や、洪水保険料率マップが改定されリスクの高い料率区分に変更された場合であっても、マップ改定前のリスクの低い料率を適用することができるグランドファザリング料率（Grandfathering Cross-Subsidy）などがある。

また、保険料の割引制度として、自治体評価システム（Community Rating System）がある。これは、NFIP の参加自治体が FEMA の定める氾濫原管理よりも厳格な基準で氾濫原管理を行う場合に、自治体をクラス 1～10 の 10 段階に分類し、保険料がクラスに応じて 0～45%割引となる仕組みである。クラス分けは、①情報公開、②マッピングと規制、③洪水損害軽減、④警告と対応、という 4 つのカテゴリーにわかれた 19 の項目をポイント化して算出している⁸。NFIP に参加する自治体は 22,000 以上あるが、自治体評価システムを適用されている自治体の数はその 5%程度の 1,444 自治体である。しかし保険契約数で見ればこの 1,444 の自治体で約 360 万件の契約があり、NFIP の全契約の 69%以上を占めている⁹。この制度は、保険料の割引をインセンティブにして、自治体の氾濫原管理を強化することで洪水損害の軽減を図る仕組みである。

（3）保険金額

一戸建住宅および 2～4 世帯向け建物の保険金額は 25 万ドルが上限、その他の居住用建物および事業用などの非居住用建物の保険金額は 50 万ドルが上限となっている。建物内に収容される財産に対する保険金額は、居住用財産で 10 万ドル、非居住用財産では 50 万ドルが上限となっている。

（4）保険料以外の手数料

NFIP では加入する際に、保険料以外にも手数料、サーチャージ、リザーブファンドの支払が必要となる。

連邦契約手数料（Federal Policy Fee）は、洪水保険料率マップを作成するための費用などに充当するために 1990 年から導入されている。この手数料は、FEMA が毎年決定するが、SFHA 所在物件の引受に使用される標準約款（Stand Flood Insurance Policies）では 1 契約あたり 50 ドル、SFHA 以外の低～中リスクの地域の所在物件の引受に使用される、優良リスク約款（Preferred Risk Policies）では 1 契約あたり 25 ドル、家財のみの契約の場合は 25 ドルとなっている。

リザーブファンドアセスメント（Reserve Fund Assessment）は、将来のキャットロスによる保険金支払などに充当するために 2012 年の法改正（後述するビガード・ウォーターズ法）で導入され、保険料の 15%相当が課せられる。

HFIAA サーチャージ（HFIAA Surcharge）は、2014 年に成立した、住宅所有者洪水保険入手可能法（Homeowners Flood Insurance Affordability Act of 2014：以下「HFIAA」という）により導入され

⁷ Congressional Research Service, *supra* note 3, P. 6.

⁸ FEMA ウェブサイト (visited Mar.7, 2018)、*“Community Rating System Fact Sheet”*

<https://www.fema.gov/media-library-data/1507029324530-082938e6607d4d9eba4004890dbad39c/NFIP_CRS_Fact_Sheet_2017_508OK.pdf>.

⁹ *ibid.*

た。HFIAAは、2012年に成立したビガート・ウォーターズ法が意図した軽減料率の段階的廃止を遅らせた法律であり、軽減料率が廃止されるまでNFIPの財政の安定を支援するためにすべての契約に課せられている。サーチャージの金額は、建物の種類により定められ、居住用住宅は1契約あたり25ドル、それ以外の建物は1契約あたり250ドルとなっている¹⁰。

(5) 募集方法

NFIPの洪水保険には、2つの販売ルートがある。一つはDirect Service Agentと呼ばれるFEMAの代理店を通じてFEMAと直接契約するルートである。もう一つは、Write-Your-Own制度(以下「WYO」という)と呼ばれる、民間保険会社が保険販売と保険金支払の実務を行うルートである。販売ルートの主流はWYOであり、約88%の契約が67社の民間保険会社により販売されている¹¹。

WYOの引受は、民間保険会社が自社の名前で保険証券の発行を行うが、保険引受リスクはFEMAが負っており、民間保険会社には販売手数料が支払われる。このため、民間保険会社にとっては、民間洪水保険商品を開発して洪水リスクを引受するよりも、WYOによって保険販売や保険金支払の実務を行うことで手数料収入を得るといった選択が可能な事業環境にある。

3. 洪水リスク軽減策

NFIPは、保険の提供だけではなく、洪水リスクを軽減させる取り組みと連携している点が大きな特徴である。保険料、手数料等を原資として行っている代表的な洪水リスク軽減策について見ていく。

(1) リスクマップ

FEMAは米国内の洪水、土砂崩れ、洪水に伴う土地の浸食の危険を有する地域を特定するための調査を行ない、洪水リスクの評価を行っており、こうした調査をもとにFEMAはNFIPに参加する自治体と連携して洪水保険料率マップ(Flood Insurance Rate Maps)を開発している。

この洪水保険料率マップによって、自治体における洪水リスクの区分(ゾーン)が定められており、保険料率設定の基礎となっている。また、この洪水保険料率マップは、自治体がNFIPに参加するために必要な氾濫原の管理基準を定めるための基礎情報にもなっている¹²。洪水リスクの調査に基づいた洪水保険料率マップによって、自治体における土地利用規制、建築基準等が整備され、洪水損害を軽減するための氾濫原管理が行われている。

(2) 規制対応のための増加費用

規制対応のための増加費用(Increased Cost of Compliance Coverage)は、NFIPの洪水保険の標準約款契約に含まれる補償である。洪水の後に再建基準を満たすために必要な費用について3万ドルを限度に支払うものである。この補償が対象とする費用は、建物の1階の高さの引き上げ、建物の移転、建

¹⁰ FEMA ウェブサイト (visited Mar.7, 2018)、*“The HFIAA Surcharge Fact Sheet”*
<https://www.fema.gov/media-library-data/1430491119111-b5f84b752f3a75f9d3e9aed037b22a70/HFIAA_Surcharge_Fact_Sheet_Final2_042015.pdf>。

¹¹ Congressional Research Service, *supra* note 4, P. 12.

¹² Congressional Research Service, *supra* note 3, P. 36.

物の取り壊し、非居住用建物の場合は防水工事という 4 種類となっている¹³。建物の市場価値の 50%以上の損害を受けたことなど、自治体からの決定を受けた物件が対象であり、将来の洪水被害を軽減するために、建物の 1 階の高さを 100 年に 1 度の確率で想定される洪水時の水位以上の高さにする改修工事を行うことが多い¹⁴。建物 1 階の地表からの高さは自治体によって定められており、こうした規制に未対応の高リスク物件が洪水により被災した際には、改修工事に際して自治体の規制に適合させる必要があるため、その費用を洪水保険の保険金から支払うことができるようになっている。

洪水損害を受けた物件に対して、自治体の定める氾濫原の管理基準に対応させることで、将来の洪水損害の発生を軽減させるものである。

(3) 保険料収入を原資とした助成金

洪水保険の保険金支払となる損害を減少させることを目標に、FEMA が NFIP の保険料収入を原資にして NFIP 参加自治体へ助成金を出す制度がある。この助成金は、洪水リスクの高い建物を自治体が個人から買い上げ解体する、建物の 1 階の高さを引き上げる改修工事を行う、洪水の耐性を強化する改修工事を行う、あるいは自治体が洪水損害の軽減計画を策定する活動などに使うことができる。上記 (2) の保険金が支払われる場合には、自治体は保険金を超える費用を負担する。助成金の予算額は毎年議会で決定しており、2017 年度は 1 億 6000 万ドルである。この制度では、反復損害物件 (Repetitive Loss Property)、重大反復損害物件 (Severe Repetitive Loss Property) と呼ばれる、過去に複数回の洪水損害を受け、保険金支払が一定額以上になっている物件のリスク軽減が重点的に実施されている¹⁵。

Ⅲ. 制度改正にあたって考慮すべき 6 つの視点

NFIP においては、保険料収入で保険金の支払ができない場合には、不足資金を財務省から借り入れることが認められている。保険料率が洪水損害のリスクを十分に反映していないため、NFIP には保険金支払の十分な資金がない状態であり¹⁶、2018 年 3 月時点で NFIP は財務省からの借入が約 205 億ドルとなっている。

こうした中、米国会計検査院 (GAO) は、NFIP の支払能力の改善、洪水からの国家のレジリエンス (回復力) 強化のために、議会に対して 6 つの視点を考慮した包括的な改正を検討することを推奨した¹⁷。GAO が指摘した考慮すべき 6 つの視点は、①膨大な債務、②保険料率、③入手可能性、④低い加入率、⑤民間保険会社の参入に対する障害、⑥レジリエンス (回復力) への取り組み、となっている。これらの視点は、トレードオフの関係にあるものや相互に影響するものがあるため、包括的な改革の検討が必要と

¹³ FEMA ウェブサイト (visited Mar. 5, 2018), “Increased Cost of Compliance Coverage brochure” <https://www.fema.gov/media-library-data/1504291364571-8d8f1e5180953be3a274005f1a52d191/Increased_Cost_Compliance.pdf>.

¹⁴ FEMA ウェブサイト (visited Mar. 5, 2018), “Increased Cost of Compliance Coverage Fact Sheet”, <https://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1447-20490-5393/increasedcostofcompliancecoverage_2012.pdf>.

¹⁵ FEMA ウェブサイト (visited Mar.5, 2018), “FY2017 Flood Mitigation Assistance(FMA) Grant Program Fact Sheet”, <https://www.fema.gov/media-library-data/1499793315357-c31fef3839ece1533d9fccfe5caee71d/FMA_FactSheet_FY2017_508.pdf>.

¹⁶ U.S.Government Accountability Office, “FLOOD INSURANCE Comprehensive Reform Could Improve Solvency and Enhance Resilience”, Apr. 2017, P.1.

¹⁷ U.S.Government Accountability Office, *supra* note 16, P. 14.

なっている。

1. 膨大な債務

第一の視点は、現在の年間保険料収入の規模が約 33 億ドル¹⁸に対して、借入金額が 200 億ドル以上という巨額になっていることである。

NFIP は、2005 年に発生したハリケーン・カトリーナ、ハリケーン・リタ、ハリケーン・ウィルマ、2012 年に発生したスーパーストーム・サンディなどによる巨額損害 (catastrophe loss) の発生により、財政が悪化している。NFIP は保険金や費用の支払に充てる資金が不足した場合には、議会から承認された借入権限の範囲内で、財務省からの借入を行うことが認められている。2005 年の大型ハリケーン以降、NFIP の借入額は急増しており返済が進んでいない。2005 年以前の NFIP は、保険料および手数料収入で保険金支払と管理費用を負担できており¹⁹、財政的に自立し、借入が発生しても返済されていた。

しかし、2005 年の巨額損害により 2006 年に約 167 億ドルを借り入れた後は、保険金支払が多かった 2008 年および 2012 年の翌年に、それぞれ約 20 億ドル、約 63 億ドルを借り入れるなど累積債務額がほぼ一貫して増加している (《図表 2》参照)。

2017 年 9 月には、ハリケーン・ハービー、ハリケーン・イルマ、ハリケーン・マリアによる保険金支払のために、借入金額が借入権限の上限である 304 億 2500 万ドルに達し、議会は同年 10 月に NFIP に 160 億ドルの債務免除を行い、これらのハリケーンによる保険金支払を可能にしている²⁰。

《図表 2》NFIP の借入権限と累積債務の推移

(単位：百万ドル)

会計年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
借入額	345	600	50	0	0	300	16,660	650	50
返済額	541	345	640	10	0	75	0	0	225
累積債務	345	600	10	0	0	225	16,885	17,535	17,360
借入権限	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	18,500	20,775	20,775	20,775

会計年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
借入額	1,988	0	0	0	6,250	0	0	0	13,525
返済額	348	500	750	0	0	1,000	0	0	16,000
累積債務	19,000	18,500	17,750	17,750	24,000	23,000	23,000	23,000	20,525
借入権限	20,775	20,725	20,725	20,725	30,425	30,425	30,425	30,425	30,425

(注) 2017 年の返済額の欄に記載した 160 億ドルは債務免除された金額である。

(出典) U.S.Government Accountability Office, “National Flood Insurance Program: Background, Challenges, and Financial Status”, Jul. 2011 および Congressional Research Service, “CRS INSIGHT National Flood Insurance Program borrowing Authority”, Feb.2018 をもとに損保ジャパン日本興亜総合研究所作成。

¹⁸ FEMA ウェブサイト (visited Mar.1, 2018)、“Total Earned Premium by Calendar Year”における 2016 年の既経過保険料、<<https://www.fema.gov/total-earned-premium-calendar-year>>。

¹⁹ U.S.Government Accountability Office, “National Flood Insurance Program: Background, Challenges, and Financial Status”, Jul. 2011, P. 14.

²⁰ Congressional Research Service, *spura* note 4, P. 24.

2. 保険料率

第二の視点は、保険料率についてである。2005年のハリケーン以降、NFIPは過去に例のない規模の累積債務を抱え、財政状況が問題視された。そのため、GAOが保険料率設定のプロセスを調査し、2008年に報告書²¹を公表している。この報告書は、FEMAによるフルリスク料率²²は、料率設定で使用されるデータが古いあるいは不正確であるなど、実際のリスクを正確に反映していない場合がある、と指摘している。

その理由として、同報告書では主に以下の3点を挙げている。第一に、洪水の発生確率を1980年代の古いデータに頼っていることや、損害額の推定が最近のNFIPにおける損害額を十分に反映していないことを挙げている。第二には、グランドファザリング料率などの軽減料率により、リスクの高い財物が低い保険料率で引受されていることを指摘している。グランドファザリング料率とは、リスクマップが改定され、洪水保険の対象となる財物がリスクの高い分類に変更された場合であっても、リスクマップ改定前のリスクの低い料率を適用することができるというものである。第三に、FEMAのレーティング・システムは全米を対象とするもので、一つの洪水ゾーンにいくつもの地形条件の地域が含まれており、個々の保険契約の地形条件を正確に反映しているとはいえないと指摘している。

保険料率がリスク実態を正しく反映していないという問題に対処するため、2012年7月に成立した新たなNFIPの根拠法であるビガート・ウォーターズ洪水保険改革法 (Biggert-Waters Flood Insurance Reform Act of 2012 : 以下「ビガート・ウォーターズ法」という) では、軽減料率の段階的廃止など保険料率の引き上げやリスクマップの改善が進められることとなった²³。

しかし、急激な保険料率の引き上げに対する反発から、2014年には住宅所有者洪水保険入手可能法 (Homeowners Flood Insurance Affordability Act of 2014) が成立し、ビガート・ウォーターズ法が廃止したグランドファザリング料率などの軽減料率が復活することとなった。

この結果、保険料率がリスク実態を反映していないという問題は、現在においても解決されず、2017年4月に発行されたGAOの報告書でも依然として「NFIPの保険料率は損害のすべてのリスクを反映してはいない」と指摘している²⁴。

3. 入手可能性 (Affordability)

リスクベースの保険料率への移行に伴い保険料率が上昇すると、保険契約者には手頃な価格での保険が入手できない、保険料が高くて加入できない、という状況を招き、洪水保険を購入する消費者の数が少なくなるというリスクを引き起こす可能性がある、とGAOの報告書では指摘している²⁵。洪水保険を購入する消費者が減少することは、洪水保険のアクセスを提供するというNFIPの目的に反するため問題となる。

NFIPは、洪水が発生しやすい地域の財産所有者に他からは入手できない洪水保険を提供することを

²¹ U.S. Government Accountability Office, “FEMA’s Rate-Setting Process Warrants Attention”, Oct. 2008.

²² フルリスク料率とは、NFIPにおいて用いられる、キャットロスも含めた予想されるすべての保険金支払の平均値とすべての管理費用を含めた料率を示す用語である。

²³ U.S. Government Accountability Office, *supra* note 16, P. 9.

²⁴ U.S. Government Accountability Office, *supra* note 16, P. 17.

²⁵ U.S. Government Accountability Office, *supra* note 16, P. 23.

第一の政策目標としているため、保険数理的な健全性を求めている²⁶。民間保険会社では利益を出すことが求められるため、保険数理的な健全性を維持することが求められるが、NFIP は洪水保険のアクセスの提供の目的があるため、保険料が政策的に抑えられている。

洪水保険の入手可能性という視点は、前記 2. の保険料率の視点とはトレードオフの関係にある。NFIP の財政改善には、リスクを反映した保険料率への引き上げが必要になるが、一方では政策目標である入手可能性の確保が必要であり、問題の解決を難しくさせている。実際にビガート・ウォーターズ法によって「ほとんどすべての割引保険料の段階的廃止」が FEMA に求められたが、急激な保険料上昇に対する反対の声が強まり、住宅所有者洪水保険入手可能法が成立し、軽減料率などの割引保険料が復活している。

4. 低い加入率

消費者には洪水リスクに対する過小評価があり、NFIP には加入率が低いという問題がある。たとえば、NFIP の洪水保険料率マップで 100 年に 1 回以上の確率で洪水が発生する地域と指定されている特別洪水危険地帯 (SFHA) 以外では洪水リスクがないため洪水保険に加入する必要がないと誤解している、あるいは、洪水後の連邦政府の災害支援を過大評価しており洪水保険に加入していない場合もある²⁷。

NFIP の洪水保険における低加入率を示す事例としては、2017 年のハリケーン・ハービー後に FEMA が災害支援宣言を行い支援プログラムの適用を行ったテキサス州の 41 の郡では、加入率は平均 10% であり、SFHA 内に限定しても 21% でしかなかった²⁸。洪水保険のアクセスを提供することを目的とする NFIP においては、低水準の加入率は問題となる。

現在、連邦政府系の金融機関から住宅ローンを借入れ、高リスク地域である SFHA 内に住宅を取得する場合は、洪水保険の加入義務がある。加入率を高めるために、この加入義務をリスクの高い地域だけではなく、低～中リスク地域にまで拡大することが、洪水保険への加入率を増加させる選択肢として議論されている。しかし、そうした選択肢には加入意思のない人からの抵抗を受ける可能性があることも指摘されている²⁹。

5. 民間保険会社の参入に対する障害

NFIP の財政悪化や保険料率など構造的な弱点が目立ってきたために、NFIP の洪水保険の引受リスクを民間保険部門に移転すべきという意見が議会に出てきた³⁰。また、洪水保険への民間保険会社の参加を増やすことにより、洪水保険市場に多くの消費者を参加させる意図もある³¹。

GAO の報告書によれば、洪水保険市場への民間保険会社の参入に対する障害として、第一には保険料率が軽減料率により政策的に低廉に抑えられていることがある。また、連邦政府系の金融機関から住宅ローンを借りて SFHA 内にある住宅を取得する場合には、洪水保険への加入義務がある。民間保険会

²⁶ U.S. Government Accountability Office, "NATIONAL FLOOD INSURANCE PROGRAM Continued Action to Address Financial and Operational Issues", Apr. 2010, P. 5.

²⁷ U.S. Government Accountability Office, *supra* note 16, P. 29, 31.

²⁸ Congressional Research Service, *supra* note 3, P. 20.

²⁹ U.S. Government Accountability Office, *supra* note 16, P. 33.

³⁰ U.S. Government Accountability Office, "Strategies for Increasing Private Sector Involvement", Jan. 2014, P. 2.

³¹ U.S. Government Accountability Office, *supra* note 30, P. 14.

社の洪水保険が、こうした場合に利用できるかどうかは明確になっていないため、この点も民間保険会社の参入の障害と指摘されている³²。さらには、民間保険会社が NFIP の洪水損害および保険金支払のデータにアクセスできないことを参入の障害と指摘する声もある。民間保険会社がこれらのデータを入手できれば、損害の推定や保険料設定の改善、引受時の危険選択に利用できるからである。

一部の保険専門家や議員は、保険契約者を政府が提供する保険から民間保険に移行させることは、理論的には NFIP の財政赤字を削減することができるかと主張している³³。NFIP の財政改善という問題に対して、民間保険会社の参入が解決策の一つとして挙げられることがあるが、それは妥当とは言えない。米国議会調査局（Congressional Research Service：以下「CRS」という）の資料からは、民間保険会社の元受保険および再保険への参入が NFIP の財政に与える影響を以下の通り整理することができる³⁴。

（１）元受保険に参入

洪水保険市場に民間保険会社が元受会社として参入した場合、消費者は NFIP と民間保険会社の保険料を比較し、より低廉な保険料を選択することができる。NFIP はリスクの高い財物に対しては、軽減料率を適用して政策的に低価格の保険料を設定している。民間保険会社は利益追求企業であり、入手可能性を確保する目的で手頃な保険料設定とする可能性は低い。

NFIP の保険料率体系が不正確であることや、軽減料率によりリスク実態以上に低い保険料率になっている契約については、NFIP の洪水保険が民間保険会社の洪水保険との価格競争に勝利し、それらの軽減料率適用契約の保険料を内部補助するためにリスク実態以上に高い保険料率となっている NFIP の洪水保険は、民間保険会社の洪水保険との価格競争に敗れることになる。この結果、NFIP には保険数理的に不健全な契約ばかりが残ることになる。

民間保険会社による洪水保険の引受が著しく増加すると、NFIP の契約者数は減少し、その結果、NFIP の保険料収入を創出する能力が低下し、NFIP は借入金の返済額が減少する、あるいは、返済に必要な時間が長くなる可能性がある。

その結果、NFIP は長期的には高リスク契約だけを引受する、いわゆる残余市場となっていく可能性が指摘されている。NFIP が残余市場となった場合でも財政的に自立することはできないと考えられており、何らかの形で連邦政府の支援が必要になるといわれている。

このように民間保険会社が洪水保険市場へ参入した場合、リスクの良好な保険契約だけが民間保険会社に引受されることになり、結果的には NFIP の財政を改善することにはつながらないと考えられる。

（２）再保険に参入

NFIP は 2016 年に再保険の試験的な導入を実施し、2017 年 1 月からリスクの一部について民間再保険会社への出再を行っている。FEMA が民間市場から再保険を購入することは、保険金支払のために財務省から借入する必要性を減少させる効果がある。

しかし、FEMA が実施した調査によれば、ハリケーン・カトリーナレベルの損害をまかなうことがで

³² U.S. Government Accountability Office, *supra* note 16, PP. 34-37.

³³ 2017 年 9 月 7 日付 The Washington Post 記事、Daniel Schwarcz, “How to fix America’s broken flood insurance scheme”.

³⁴ Congressional Research Service, *supra* note 3, PP. 25-26.

きる 169 億ドルの再保険の購入には、エクセスロス契約で 78 億ドルを超える 91 億ドルを出再するとしても、20 億ドル超の再保険料が必要となると試算されている³⁵。現在の年間収入が 36 億ドルでそのほとんどが保険金支払に必要となる NFIP にはこうした規模の再保険料の支払余地はない、と CRS の資料では指摘されている。

その資料では、再保険を利用する根本的な利点は、NFIP の長期的な財政悪化を減少させることではなく、リスクを移転して管理することとされている。リスク・マネジメントの観点から、再保険を利用して巨大災害など極端な年の損失をカバーすることは、政府がそうした損失のボラティリティを長期にわたって管理し、削減することに役立つと指摘している。

GAO の調査報告書においても、再保険が有益である理由は、FEMA が洪水リスクを認識することができること、および、事後的に財務省から借り入れるのではなく、事前に再保険料として支払うコストを通じて、再保険に関連するコストを認識できることである、と指摘している³⁶。

再保険は、洪水リスクと再保険コストの認識、洪水リスクのボラティリティの管理・削減、洪水リスクの長期的なリスク分散（時間的なリスク分散）には有益であるが、再保険料の負担が伴うことを考慮すれば、NFIP の財政改善には期待できないといえる。

6. レジリエンス（回復力）への取り組み

洪水保険市場への民間保険会社の参入が増加した場合には、NFIP の保険料収入や手数料収入によって運営されている、洪水保険料率マップの改善・メンテナンスや洪水損害の軽減の取り組みなどの活動資金が減少することが懸念されている。2017 年には NFIP の保険料・手数料収入から、洪水保険料率マップの改善・メンテナンス費用として約 2 億ドル、洪水損害の軽減のための助成金として 1 億 6000 万ドルが支出されている。民間洪水保険市場が拡大し、NFIP の洪水保険から民間保険会社の洪水保険に保険契約が移転した場合には、こうしたレジリエンスへの取り組みのための資金も減少することが GAO の報告書で指摘されている³⁷。

また同報告書では、洪水損害の軽減への取り組み、洪水保険料率マップの作成、自治体による氾濫原管理といったレジリエンスへの取り組みは重要であり、広範囲に利益が及ぶと指摘している。

さらには、同報告書では、洪水損害の軽減への取り組みと保険の入手可能性との関連にも言及しており、入手可能性を確保するために保険料の援助を行うことは、洪水損害の軽減へのインセンティブを減少させると指摘している。一方で洪水損害の軽減への活動を支援することは、高額なコストを先払いする必要のあるものの、損失発生リスクを減少させるため、レジリエンス（回復力）を増加させる、としている。レジリエンスが増加する結果として保険料の援助の必要性も減少する、としている。洪水損害の軽減によって洪水リスクを減少させることは、連邦政府の被災者支援の必要性を減少させ、さらには連邦政府の財政エクスポージャーも減少させると同報告書は指摘している。

³⁵ FEMA, “National Flood Insurance Program Report to Congress on Reinsuring NFIP Insurance Risk and Options for Privatizing the NFIP”, Aug. 2015, P. 171, 78 億ドルを超える 169 億ドルまでのエクセスロス契約として試算している。

³⁶ U.S. Government Accountability Office, *supra* note 16, P. 19.

³⁷ U.S. Government Accountability Office, *supra* note 16, P. 40.

IV. 被災者支援コストの抑制と被害軽減に向けた投資促進

NFIP の問題として財政的な巨額赤字が指摘されているが、ここでは、財政の問題からは離れ、別の観点から NFIP の機能や役割について述べる。NFIP には単に洪水保険を提供するだけでなく、洪水後の被災者支援コストの抑制という社会的な目標がある。

ここでは、NFIP と洪水発生後の被災者支援プログラムとの関係、および洪水損害を軽減するための投資について見ていく。

1. 連邦政府が実施する主な被災者支援プログラム

(1) 連邦中小企業庁のローンプログラム³⁸

中小企業庁 (U.S.Small Business Administration : 以下「SBA」という) の災害ローンプログラムは、大統領による大規模災害宣言がなされた災害で被災した財産を修理または交換するために、企業、非営利団体、住宅所有者および賃借人に直接、貸付を行う長期低利融資制度である³⁹。

このプログラムには、住宅・動産災害ローン (Home and Personal Property Disaster Loans)、事業向け災害ローン (Business Physical Disaster Loans)、経済的災害ローン (Economic Injury Disaster Loans) があり、中小企業庁の制度ではあるが、約 83%は小規模事業者ではなく個人・世帯向けとなっている⁴⁰。

これらの災害ローンは、保険に未加入で補償されない損害、または保険に加入していても十分に補償されない損害を対象としており、損害の額を限度に住宅の修理・建替えて 20 万ドル、家財の修理・交換で 4 万ドルが借入上限額となっている。

住宅ローンの金利は、1.75%と 3.5%の二種類となっており、どちらの金利が適用されるかは SBA が法律の基準である、他の民間金融機関で融資を受けられる資産状況か否か、に照らして決定する⁴¹。他の民間金融機関で融資を受けられないと判断されると 1.75%の金利が適用される。借入期間は法律上 30 年が上限であるが、事業向けのローンで他に融資を受けられる場合は最大 7 年に制限されている。ローンを受けた住宅、家財が洪水保険料率マップで定める SFHA に所在する場合は、融資期間中は洪水保険に加入、継続することが必要とされている⁴²。

ローンを受けるには返済資力を示す必要があり、ローン申請者の約 50%は承認されているが、残りの承認されない大部分はクレジットスコアが低いことによるものである。また、物理的損害に対するローンで 2 万 5000 ドル以上のものと経済的災害ローンで 2 万 5000 ドル以上のものには、不動産担保が求められる。

被災者支援プログラムの一つであるこのローン制度と洪水保険との関係については、このローンが対象としている損害は、洪水保険で補償されない損害とされている。つまり、ローンによる支援よりも、

³⁸ 本項は、U.S.Small Business Administration ウェブサイト (visited Mar.1, 2018)、*“SBA Disaster Loan Program Frequently Asked Questions”* <<https://www.sba.gov/sites/default/files/articles/sba-disaster-loans-faq.pdf>>を参照している。

³⁹ Congressional Research Service, *“Federal Disaster Assistance: The National Flood Insurance Program and Other Federal Disaster Assistance Programs Available to Individuals and Households After a Flood”*, Feb.2018, P.12.

⁴⁰ Congressional Research Service, *supra* note 39, P. 12

⁴¹ FEMA ウェブサイト (visited Mar.1, 2018)、*“Commonly Asked Questions about SBA Low-interest Disaster Loans”* <<https://www.fema.gov/news-release/2017/10/21/4337/commonly-asked-questions-about-sba-low-interest-disaster-loans1>>。

⁴² Congressional Research Service, *supra* note 39, P. 13.

自助努力としての保険加入が先にあるべきという構造になっている。洪水保険は保険料という費用を加入者が負担することで、保険金という受益が可能となる仕組みである。受益者が費用負担しない支援プログラムよりも、洪水保険の方が公平性の高い救済制度である点からも政府が洪水保険への加入を促しているものと考えられる。

(2) FEMA の個人と家族向けプログラム⁴³

NFIP の運営主体でもある FEMA が運営する個人と家族向けプログラム (Individuals and Households Program : 以下「IHP」という) には、災害被害を受けた家族・個人を支援するために、Housing Assistance (住宅支援) と Other Needs Assistance (その他支援) の 2 種類があり、1 家族への支援の上限額は、すべての支援の種類を合計して 34,000 ドルである⁴⁴。この支援は金銭が与えられるものである。このプログラムは保険に加入していないか、加入していても保険から十分な補償が得られない損害を対象として金銭が与えられるものである。この点は前記 (1) の SBA の災害ローンプログラムと同様である。

Housing Assistance の例としては、災害で破壊された居住用住宅の応急修理費用や、被災住宅の修理中に一時的に住宅を賃借するための費用、ホテルなどの短期滞在費用などが支払われる。

Other Needs Assistance の例としては、家具や家電製品などの修理・交換費用、災害によって損害を受けた車両の修理・交換費用、被災した住宅から個人資産を移転・保管費用などがある。Other Needs Assistance の家財の修理交換費用、車両の修理交換費用、移転・保管費用の支援は、前記 1. の SBA の災害ローンプログラムを受けられない個人・家族が対象になっている。つまり、一定の返済能力のある被災者には災害ローンプログラムにより返済義務のある支援を行うが、災害ローンを受けることが出来ない返済能力の低い被災者には、その受け皿として金銭を交付する支援が行われる仕組みとなっている。Other Needs Assistance には、SBA の災害ローンプログラムと無関係の支援もあり、その例としては災害により発生した葬儀費用や医療費などの支援がある。

FEMA の支援プログラムである IHP と洪水保険の関係を整理すると、IHP が支援対象とする損害は、前記 (1) の SBA の災害ローンプログラムと同様、保険に加入していないため補償されない、あるいは保険から十分な補償が得られない損害としている。保険に加入しており、支援を申し込んだ損害に対して保険金が支払われた場合には、支援の応募者は保険金の受領後に FEMA に返済することが定められている⁴⁵。したがって、このプログラムの支援と NFIP の保険金支払が重複することはない。

これは、損害への備えとして、まず洪水保険に加入することを第一とし、次いで保険に加入していない、あるいは、保険金額が不十分などの場合には、支援プログラムを利用するという流れである。支援プログラムの利用にあたっては、受給要件によって他の支援制度との利用順序が決まってくる。まず、支援プログラムの受給要件に他の支援制度との関連のない Housing Assistance が利用できる。次いで Other Needs Assistance のうち、SBA の災害ローンプログラムと無関係の支援 (医療費、葬儀費用な

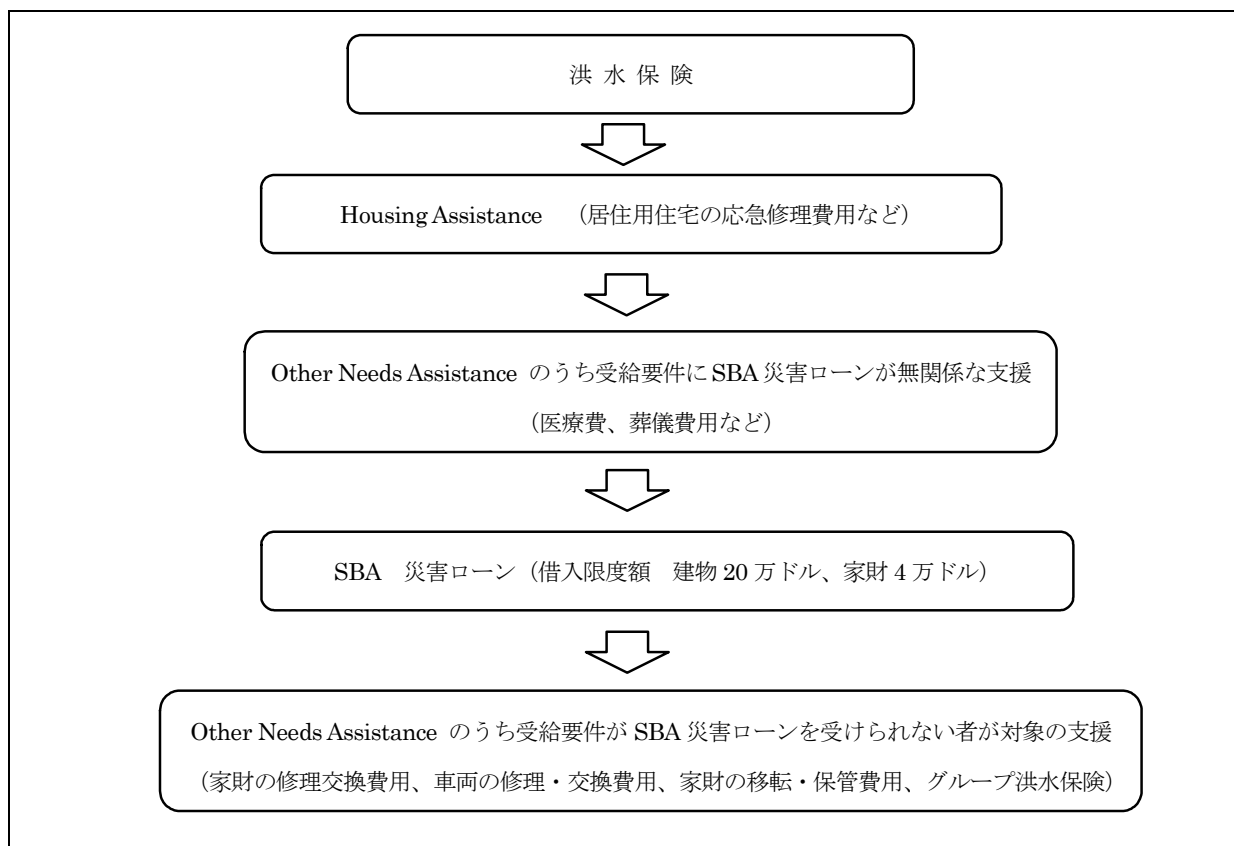
⁴³ 本項は、FEMA ウェブサイト (visited Mar.1, 2018)、*“The Individuals and Households Program Fact Sheet”*, <<https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/24945>>を参照している。

⁴⁴ Congressional Research Service, *supra* note 39, P. 8.

⁴⁵ Congressional Research Service, *supra* note 39, P. 8.

ど) が利用できる。その次に、公的機関である SBA から低利長期の災害ローンが受けられる構造になっている。さらに災害ローンの返済能力がない場合には、Other Needs Assistance として金銭給付が受けられるという仕組みである (《図表 3》参照)。

《図表 3》 保険と被災者支援制度の利用の優先順位



(出典) FEMA ウェブサイト(visited Mar.1,2018)、“*FEMA Region6 Disaster Assistance ESSENTIALS*” をもとに
 損保ジャパン日本興亜総合研究所作成。
<https://www.fema.gov/media-library-data/1484089205962-4a8f91035f0fee296c7f85a52f494741/Region6DisasterEssentials-01102017.pdf>

洪水損害により住宅や家財に対して IHP を申請する場合、その物件が SFHA に所在している場合には、支援の条件として洪水保険への加入と継続が求められる。つまり、洪水リスクの高い住宅等に対して、洪水保険へ加入させることで、当該支援以後の洪水損害については、支援プログラムを利用するのではなく、洪水保険による支払ができるように促しているのである。

このように SFHA に所在している場合には、支援後に洪水保険への継続的加入を求めているが、低所得者向けにはこれをサポートする制度がある。グループ洪水保険 (Group Flood Insurance) と呼ばれる制度である。IHP の Other Needs Assistance で家財の修理交換費用などの支援受給者が対象となる。Other Needs Assistance の受給者は SBA の災害ローンプログラムを受けられない個人・家族であり、

一般的には低所得である⁴⁶。そのため、Other Needs Assistance の一つとして、保険金額を IHP の支援上限額（2017 年の場合は 34000 ドル）とする洪水保険を支援受給者に代わって FEMA が直接購入する。保険期間は 36 か月で保険料は 600 ドルであり、保険料は Other Needs Assistance の一環となっている⁴⁷。

洪水損害による FEMA の被災者に対する支援プログラムは、単に支援だけでなく、洪水保険への加入を促し、将来の洪水発生時に生じる損害に対する補償手段を確保させる仕組みになっている。洪水保険に加入せずとも支援プログラムにより十分な救済を受けられると過大評価されることのないよう、支援は洪水保険の補償が得られない損害を対象にしており、金額規模においても一般的な居住用住宅の洪水保険金額である建物最大 25 万ドル、家財最大 10 万ドルと比較すれば小さくなっている。支援だけでは十分な補償は期待しづらく、洪水保険の加入へのインセンティブを高める仕組みになっていることが、連邦政府が実施する支援プログラムの特徴である。

（3）住宅都市開発省の補助金を原資としたを利用した州政府の支援プログラム⁴⁸

住宅都市開発省には、巨大災害後に議会の裁量によって、州政府および地方政府に対して提供される補助金制度（Community Development Block Grant Disaster Recovery Program）がある。この補助金は、ブロック・グラントといわれる連邦政府の資金援助の一種であり、資金使途は連邦政府が細かく定めるのではなく、補助金を受けた自治体の裁量に任されている補助金である。

この補助金を利用した州政府の支援プログラムの事例を紹介する。2005 年のハリケーンシーズン（カトリーナ、リタ、ウィルマ）の後に、議会は 5 つの州（アラバマ、フロリダ、ルイジアナ、ミシシッピ、テキサス）にブロック・グラントとして 197 億ドルを提供し、特に被害の大きかったルイジアナ州とミシシッピ州にはそれぞれ 134 億ドル、55 億ドルが交付された。

ルイジアナ州の場合、このブロック・グラントを原資に最高 15 万ドルまでの住宅復旧費用を助成した。復旧費用の助成と洪水保険との関係については、この事例でも SBA の災害ローンや FEMA の IHP と同様、助成金額を定める際に住宅の修理・再建費用から、保険金として支払われる金額および FEMA の支援費用は控除された。さらには、住宅が SFHA に所在し、当該自治体が NFIP に参加していた場合において、洪水保険に加入していなかった場合には、助成金の金額が 30%削減されている。

この場合の支援でも、洪水保険の保険金や FEMA の支援費用が支払われた場合は、その金額分は州の助成金から控除されている。さらに、洪水リスクの高い地域に居住し、洪水保険に加入可能であるにも関わらず加入していなかった場合は、助成金が削減払いとなっている。リスクに備えて保険に加入していた場合と、保険に未加入であった場合との間で、被災後の支援に差を設けることで、州政府は洪水保険加入の必要性を発信したものと考えられる。

⁴⁶ Congressional Research Service, *supra* note 39, P. 9.

⁴⁷ FEMA ウェブサイト (visited Mar.1, 2018)、"Group Flood Insurance Policy Fact Sheet", <<https://www.fema.gov/media-library-data/1502391002094-b3fdbde2e8b0f4a715486ba4c587eec0/FACTSHEETGROUP.pdf>>.

⁴⁸ 本項は、Congressional Research Service, *supra* note 39, P. 14-15.を参照している。

2. 洪水損害軽減への投資促進

(1) 洪水損害の軽減投資を促進させる保険制度

NFIPには洪水損害の軽減投資を促進させる機能が組み込まれている。たとえば、前記、「第Ⅱ章 制度の概要」の「2. 洪水保険」の「(2) 保険料率」にも記載したが、自治体評価システム (Community Rating System) と呼ばれる仕組みがある。NFIPの参加自治体が、FEMAの定める氾濫原管理の基準よりも高い基準を自治体で採用している場合に、自治体を10段階にクラス分けして、保険料を5%から最大で45%まで割引している。

自治体評価システムは、土地利用の規制や建築基準といった洪水損害の軽減のための規制強化や投資を行った自治体の住民に対して、保険料の割引というインセンティブが与えられる。保険は本来、事故発生後の復旧費を手配するリスク・ファイナンス手段である。しかし、洪水損害の軽減というリスク・コントロールを積極的に行うことが保険料割引という保険契約者のメリットになっている。保険と洪水損害の軽減を関連付け、リスクを減らす行動が保険料の優遇につながる仕組みは、洪水損害の軽減を実施するインセンティブにもなりうる⁴⁹。このように自然災害損失を軽減させるインセンティブを保険契約に組み込むことは、自然災害を扱う保険において重要であることが指摘されている⁵⁰。NFIPの財政面には問題があるが、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という点は、NFIPの優れた点であり、NFIPの将来の議論において重視されるべき点であると考えられる。

(2) 洪水損害軽減の投資効果

洪水損害軽減のための投資については、費用対効果の調査研究が行われている。アメリカ建築科学会が実施した調査では、河川洪水の損害軽減のための連邦政府の助成金は、建物の被害軽減、洪水保険の保険金等の減少、死亡・傷害・PTSDの回避など、助成金の約7倍相当の損失軽減効果があるとしている。その他、予想される洪水水位よりも建物の1階の高さを1~5フィート高くするなど、既存の建築基準を上回る基準で洪水損害の軽減対策を行う投資について、同様に損失軽減効果が投資額の約5倍から約7倍程度認められるとしており、費用対効果が高いとしている⁵¹。

V. おわりに

NFIPの将来に関する議論では、洪水保険を提供することはNFIPの主要な機能の一つでしかないという事実が見過ごされることがある、とCRSの報告書では指摘している⁵²。同報告書では、NFIPの社会的な目標は、洪水による人的被害と財物損害を包括的に軽減することであり、こうした公共の利益のためにNFIPには保険以外の機能があるとしている。保険以外の機能として、洪水保険料率マップを通じて洪水情報を広める機能、NFIPに加入する自治体に対して、洪水リスクに応じた土地利用の規制や建築基準の採用を求めることにより、洪水後の被災者支援を減少させる機能、洪水後の再建資金を

⁴⁹ Congressional Research Service, *supra* note 3, P. 42.

⁵⁰ 齊藤誠「自然災害リスク・マネジメントにおける市場システムと公的システム」(エコノミクス (3) 2000年秋号、2000年10月)

⁵¹ National Institute of Building Sciences ウェブサイト (visited Mar.1, 2018), “*Natural Hazard Mitigation Saves 2017 Interim Report*”, PP. 50-51. <<http://www.nibs.org/page/mitigationsaves>>.

⁵² Congressional Research Service, *supra* note 3, P. 36.

提供する仕組みにより自治体のレジリエンス（回復力）に貢献する機能、住宅ローンを提供する金融機関を保護する機能、を挙げている。また、NFIP が有する保険以外の機能によりもたらされる利益は、洪水保険の収支や財務実績では評価することはできないため、見過ごされることもあるとも同報告書は指摘している。

NFIP が抱える問題は、GAO が指摘する通り、いくつもの視点が絡み合う複雑な問題である。巨額の財政赤字の解消に向けた取り組みも当然必要であるが、一方では、洪水保険への加入を促進させることで、将来の洪水発生時の社会的損失からの回復力を確保するとともに、政府が行う洪水後の被災者支援コストの削減や洪水損害の軽減に向けた投資促進という観点も十分な考慮が必要である。NFIP の改正は複雑な問題であるが、どのように解決が図られるのか、今後の動向を注視していきたい。