

# アメリカ合衆国における災害に対する税制上の対応について

メタデータ	言語: ja 出版者: 公開日: 2024-02-20 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高浜, 智輝 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://tohoku-gakuin.repo.nii.ac.jp/records/2000115">https://tohoku-gakuin.repo.nii.ac.jp/records/2000115</a>

〈論 説〉

# アメリカ合衆国における災害に対する 税制上の対応について

高 浜 智 輝

目次

- I はじめに
- II アメリカ合衆国における災害対応システム
- III アメリカ合衆国における災害に対する税制上の対応
- IV 若干の考察
- V おわりに

## I はじめに

わが国では、2011年に発生した東日本大震災をはじめとする多くの自然災害が発生している。わが国における災害情報等については、内閣ホームページ<sup>1</sup>により公開されている。租税の面における災害への対応については、国税庁ホームページ<sup>2</sup>において公開されている。

ところで、アメリカ合衆国はわが国と同じく災害が多発している国である。アメリカ合衆国では、特にハリケーンや山火事といった自然災害が発生している<sup>3</sup>。このような自然災害に対し、アメリカ合衆国では、連邦緊急

<sup>1</sup> 内閣府ホームページ、災害情報：防災情報のページ、<https://www.bousai.go.jp/updates/>、(最終アクセス日 2023年11月20日)

<sup>2</sup> 国税庁ホームページ、災害関連情報、<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/saigai/index.htm>、(最終アクセス日 2023年11月20日)

<sup>3</sup> たとえば、アメリカ合衆国における近年の大規模な自然災害としては、2017年のハリケーン・ハーヴェイ、イルマ、マリアや同年にカリフォルニア州で生じた山火事がある。詳細については、FEMA, Historic Disasters, <https://www.fema.gov/disaster/historic>、(最終アクセス日 2023年11月20日)を参照されたい。また、2023年11月20日現在、連邦緊急事態管理庁により2023年中に災害と認められた数は109個存在する。FEMA, Declared Disasters, <https://>

事態管理庁（Federal Emergency Management Agency：以下 FEMA）を設立し、災害対応を行っている。

そこで、本稿ではわが国と同じく自然災害が多いアメリカ合衆国における災害対策税制について検討することにより、その対応措置と課題を整理し、わが国への示唆を得ることを目的とする<sup>4</sup>。なお、本稿では未曾有の危機である新型コロナウイルス感染症に係る政策は検討対象としない。

本稿の構成は、まず、IIにおいてアメリカ合衆国における災害対策に係るルールであるスタッフォード法<sup>5</sup>（Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act）の仕組みおよび FEMA の災害対応プログラムについて概観する。次に、IIIにおいてアメリカ合衆国における税制上の災害対応措置について恒常的措置と個別立法による一時的措置に区分して整理を行う。そして、IVにおいて若干の考察を行い、Vにおいてまとめと今後の課題を述べる。

## II アメリカ合衆国における災害対応システム

### 1 スタッフォード法に基づく災害対応の仕組み<sup>6</sup>

1930年代まで、アメリカ合衆国では、大規模災害に応じて災害後の救援や補償のために特別法を制定する形で対応がなされてきた<sup>7</sup>。しかしなが

---

[www.fema.gov/disaster/declarations](http://www.fema.gov/disaster/declarations), (最終アクセス日 2023 年 11 月 20 日)

<sup>4</sup> わが国においてアメリカ合衆国における災害税制について検討した文献として増山裕一『災害税制の研究』（実務出版、2016年）がある。この文献では、2013年頃までの法令等が整理されている。そのため、本稿では、個別立法の節において同書で取り扱われているものについては一括して整理し、同書で検討されていないものについては個別に取り上げることとする。

<sup>5</sup> Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, P.L.100-707

<sup>6</sup> スタッフォード法における災害対応の仕組みについて述べたわが国の文献として、牧紀男「災害発生時における危機対応システム—米国の事例に学ぶ—」『海外社会保障研究』188号、4-14頁（国立社会保障・人口問題研究所、2014年）および増山（2016）、前掲注4、第4章を参照。このほか、井樋三枝子「アメリカの連邦における災害対策法制」『外国の立法』251号4-64頁（国立国会図書館調査及び立法考査局、2012年）等がある。

<sup>7</sup> 村上芳夫「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』第5号（関西学院大学大学院社会学研究科 21世紀 COE プログラム「人類の幸福

ら、災害の度に制定される特別法に基づく措置では連邦行政機関間の協力を欠くこともあり、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ような新たな法律が求められた<sup>8</sup>。そこで、1950年に最初の災害軽減法（Disaster Relief Act of 1950）が登場した。この救援法の制定により、州政府が連邦政府の救援を要請できる標準的なプロセスが規定されることとなった<sup>9</sup>。

1966年の災害軽減法により、大規模災害（major disaster）が定義され、その後、1969年、1970年において災害や補償プログラムの範囲について若干の改正が行なわれた後、1974年のDisaster Relief Act<sup>10</sup>により、災害関連の法規定が整えられた。そして、1988年に改正され、スタッフォード法（Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act）となり、アメリカ合衆国における災害対策に係る法整備が体系的に行われた。アメリカ合衆国における現在の災害対策は、スタッフォード法に基づいて実施されている<sup>11</sup>。

スタッフォード法は、災害の定義、災害の準備および被害軽減のための支援、大規模災害に係る支援プログラム、緊急事態に係る準備および支援プログラム等を定めている。

具体的に、スタッフォード法では、大規模災害または緊急事態が生じたとき、州知事の要請により、大統領は大規模災害宣言または緊急事態宣言を発令する<sup>12</sup>（U.S.C. 第 5170 条， 5191 条）。ただし、連邦政府が一義的

---

に資する社会調査」の研究，2006年），110-111頁

<sup>8</sup> 同上

<sup>9</sup> 同上

<sup>10</sup> Disaster Relief Act of 1974, P.L. 93-288

<sup>11</sup> スタッフォード法には、わが国における災害対策基本法が規定する緊急対応にかかわる枠組みと災害救助法が規定する応急対応についての内容が含まれているとされる。牧（2014），前掲注 5，5頁。スタッフォード法における1953年から2016年までの宣言状況等を分析した文献として，CRS，“Stafford Act Declarations 1953-2016：Trends, Analyses, and Implications for Congress”，R42702, (2017), pp.1-35. がある。

<sup>12</sup> 増山（2016），前掲注 4，186頁

アメリカ合衆国における災害に対する税制上の対応について

な対応責任を負うべき緊急事態が発生したと認められる場合、州知事の要請なく緊急事態宣言を発令することができる（U.S.C. 第 5191 条（b））。

そして、大規模災害をハリケーン、竜巻、暴風雨、高潮、波浪、高波、津波、地震、噴火、地すべり、土石流、吹雪または干ばつ等の異常な自然現象または原因に関わらず火事、洪水若しくは爆発であって、その深刻さと規模において、それにより引き起こされる被害、損失、災難または困難を軽減しようとする州政府および災害救助組織の取り組みおよび調達可能な資源を賄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るとされる<sup>13</sup>。

さらに、緊急事態について、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および安全を保護し、または合衆国内における大異変の脅威を低減若しくは回避するための州政府の取り組みおよび能力を補うために連邦の援助が必要とされる場合または事例であるとする（U.S.C. 第 5122 条）。

加えて、自然災害を対象とする大規模災害と核攻撃やテロ等自然災害以外の緊急事態を区別しているとされる<sup>14</sup>。このような背景には、FEMA が 2001 年の同時多発テロを契機に 2002 年に設立された国土安全保障省（Department of Homeland Security）の一部となり、自然災害以外の人為災害にも目を向けた支援が要求されるようになったことが考えられる。

最後に、災害が発生した時、アメリカ合衆国では、わが国と同様に第一義的には市や郡等の自治体が対応する。連邦政府の支援は、大統領による災害宣言が発せられて初めて実施されることになる。すなわち、災害に応じて上部組織が自治体を支援する形を採用している<sup>15</sup>。

わが国との違いとして、連邦政府が災害対応業務を担う場合、連邦政府

---

<sup>13</sup> 同上

<sup>14</sup> 増山（2016）、前掲注 4、186 頁

<sup>15</sup> 牧（2014）、前掲注 6、5 頁

機関が直接業務を担当することにある<sup>16</sup>。そして、この災害対応の指揮は FEMA により行われる。したがって、災害対応時には FEMA がすべての政府機関を指揮し、災害対応予算も管理している。すなわち、FEMA により統一的な災害対応が実施される。

従来、アメリカ合衆国は災害発生後の対応に重点を置いた災害対策が進められてきた。ところが、1980年代後半から90年代にかけて巨大地震やハリケーンが頻発し、復旧・復興に巨額の費用がかかることとなった<sup>17</sup>。このような状況を受け、被害を未然に防ぐための対策も重視されるようになった。たとえば、1997年にはProject Impact<sup>18</sup>と呼ばれるコミュニティ形成プログラムが実施された。これにより、自然災害に因る被害を軽減し、災害に強い地域社会を構築することが目的とされた。そして、2000年の災害軽減法<sup>19</sup> (Disaster Mitigation Act of 2000) により、スタッフォード法を改正し、州、地方、部族、準州政府が、一定の非緊急災害支援 (non-emergency disaster assistance) を受けるために、災害軽減計画に取り組む枠組みを創設した<sup>20</sup>。

その後、2001年の同時多発テロ後はテロ対策が危機管理の中心となった。2002年にはあらゆる脅威から国土の安全を守る国土安全保障省が創設された。FEMAは、この一機関となった。

2005年、ハリケーン・カトリナが発生した際、連邦政府の対応に批

---

<sup>16</sup> 同上、5-6頁

<sup>17</sup> たとえば、1989年のロマ・プリータ地震、1989年のハリケーン・ヒューゴ、1992年のハリケーン・アンドリュー、1994年のノースリッジ地震がある。

<sup>18</sup> 災害に強い地域社会を築くためのステップとして、パートナーシップの形成、リスクの評価、ニーズの優先順位付け、および地域の様々な組織とのコミュニケーションを挙げている。詳細については、Impact Project: Building a Disaster Resistant Community, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED 422712.pdf> (最終アクセス日 2023年10月17日) を参照されたい。

<sup>19</sup> Disaster Mitigation Act of 2000 Pub. L. 106-390

<sup>20</sup> <https://www.fema.gov/emergency-managers/risk-management/hazard-mitigation-planning/regulations-guidance>. (最終アクセス日 2023年10月17日)

判が集まった<sup>21</sup>。そこで、2006年にポスト・カトリナ緊急事態管理改革法（Post-Katrina Emergency Management Reform Act）により、全米復興戦略<sup>22</sup>（National Disaster Recovery Strategy）および全米住宅再建戦略<sup>23</sup>（National Housing Recovery Strategy）を策定することが決定された。そして、2008年に代替の対応計画である国家対応枠組み（National Response Framework：NRF）が策定された。

その後、2012年のハリケーン・サンディによる被害を救済するために連邦上認められた部族が直接大統領宣言を求める改正がなされたほか、2017年のハリケーンおよび山火事が頻発したことを受け2018年に制定された災害復興改革法<sup>24</sup>（Disaster Recovery Reform Act of 2018）により、FEMAの行政上の複雑さを軽減する取り組みに焦点が当てられ、FEMAの権限がより拡大することとなった<sup>25</sup>。

---

<sup>21</sup> Shannon Collins Schroeder, “Does America’s New Disaster Relief Law Provide the Relief America Needs?” 56 Hous. L. Rev. 1177 (2019), p.1182

<sup>22</sup> この戦略は、2011年にNational Disaster Recovery Frameworkとして公表されている。この枠組みでは、復興中核能力開発と復興支援活動の指針となる8つの原則、復興調整者（coordinator）とその他の利害関係者の役割と責任、すべての利害関係者間のコミュニケーションと協力を促進する調整機構、災害前後の復興計画のための指針、および地域社会がより強く賢く安全に再建する機会を活用するための全体的なプロセスについて述べており、災害復興管理者が統一的かつ協力的な方法で活動できる柔軟な構造を提供している。詳細については、[https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-06/national\\_disaster\\_recovery\\_framework\\_2nd.pdf](https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-06/national_disaster_recovery_framework_2nd.pdf)（最終アクセス日2023年10月17日）を参照されたい。

<sup>23</sup> これに関し、たとえば、フロリダ州では2012年にState Disaster Housing Planningが公表されている。State Disaster Housing Planning Florida Strategy for Disaster Housing Planning and Operations, <https://www.floridadisaster.org/globalassets/importedpdfs/state-strategy-may-2012-final.pdf>（最終アクセス日2023年10月17日）

<sup>24</sup> 厳密に言えば、災害復興改革法は、2018年の連邦航空局再授權法（Federal Aviation Administration Reauthorization Act of 2018, P.L.115-254）の一部として署名されたものであり、同法の1204条乃至1246条が災害復興改革法に当たる。FEMA, Disaster Recovery Reform Act of 2018, <https://www.fema.gov/disaster/disaster-recovery-reform-act-2018>,（最終アクセス日2023年11月20日）

<sup>25</sup> より詳細なFEMAの歴史的経緯についてはFEMA, History of FEMA, <https://www.fema.gov/about/history>,（最終アクセス日2023年11月19日）を参照されたい。

このように、アメリカ合衆国では自然災害および人為災害を含むあらゆる災害に対する総合的な仕組みが構築され<sup>26</sup>、多くの大規模災害の経験を踏まえた法改正を経てその仕組みが整えられている。

## 2 FEMA による災害対応<sup>27</sup>

FEMA は、災害対応を緊急事態管理の 4 つの段階、すなわち被害軽減、準備、対応、復旧であることを認識している。減災と準備には、災害による被害を防止または軽減するための措置および災害に対する訓練、教育、計画のための措置が含まれる。対応措置は災害の直後に行われ、より長期に及ぶ復旧作業も含まれる。

FEMA は、災害前の減災と備えのために災害による被害を軽減するための対策に資金を提供している。すなわち、2018 年の災害復興改革法制定前まで、減災対策はスタッフォード法第 203 条で認可された事前減災（Pre-Disaster Mitigation：PDM）補助金プログラムによって賄われていた。同法の制定により、PDM は Building Resilient Infrastructure and Communities（BRIC）プログラムへと取り替えられ、州政府等が「災害や自然災害から直面するリスクを軽減するために災害軽減プロジェクトを実施する」ことを支援する形となった。

FEMA の復旧・復興支援には、主に 3 つの種類がある。まず、政府および民間の非営利団体には、公共支援（Public Assistance）が設けられている<sup>28</sup>。すなわち、地方自治体、学校、電力会社などの申請者に補助的

<sup>26</sup> 本来であれば、アメリカ合衆国における危機管理の考え方である Incident Management System 等にも触れる必要があるが、筆者の能力と論文の焦点と異なるため、本稿では割愛する。

<sup>27</sup> 本節については、Gabriella Wirasakti, “When Disaster Strikes: An Analysis of the Widening Socioeconomic Disparities Caused by Federal Relief Efforts”, 14 J. Animal & Env’t L. 83 (2023), pp.86-90, pp.96-104 に負うところが大きい。

<sup>28</sup> 公共支援の詳細な内容については、FEMA, Public Assistance Program & Policy Guide (PAPPG), [https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema\\_pappg-v4-updated-links\\_policy\\_6-1-2020.pdf](https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_pappg-v4-updated-links_policy_6-1-2020.pdf), (最終アクセス日 2023 年



アメリカ合衆国における災害に対する税制上の対応について

な資金を提供することにより、地域社会が災害に迅速に対応し復旧できるようにする。次に、個人および家族向けには、個人支援（Individual Assistance：IA）がある<sup>29</sup>。IAは、申請者がその必要性に応じて利用できる多くのサブプログラムで構成されている。マス・ケア／緊急支援、個人・世帯プログラム（Individuals and Household Program：IHP）、災害ケア・マネジメント（Disaster Care Management：DCM）、危機相談支援・訓練プログラム（Crisis Counseling Assistance and Training Program：CCATP）、災害法律サービス（Disaster Legal Services：DLS）、災害失業支援（Disaster Unemployment Assistance：DUA）、自発的機関の調整（Voluntary Agency Coordination）などがある。このほか、中小企業局（Small Business Administration）と連携し、企業、非営利団体、住宅所有者、および賃貸者等に低金利の融資を行っている。

そして、危険軽減（Hazard Mitigation）では自然災害やその被災者の財産に係る長期的なリスクを軽減または排除するために実施される持続的な対策が含まれるとされる<sup>30</sup>。2005年5月1日以降、緊急事態以外の危険軽減支援を受けるためには、州は州軽減計画（States Mitigation Plan）を提出することが義務づけられた。危険軽減支援を受ける州は、特に、高危険地帯における財産の取得や移転、洪水に見舞われやすい構造物の高層化、山火事に対する構造物の強化などに資金を使うことが認められる<sup>31</sup>。

---

11月19日）を参照されたい。

<sup>29</sup> 個人支援に係る詳細な内容については、FEMA, Individual Assistance, <https://www.fema.gov/assistance/individual>,（最終アクセス日2023年11月19日）を参照されたい。

<sup>30</sup> 詳細な内容については、FEMA, Hazard Mitigation Assistance Program and Policy Guide, [https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema\\_hma\\_guide\\_08232023\\_v1.pdf](https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_hma_guide_08232023_v1.pdf),（最終アクセス日2023年11月19日）およびFEMA, Hazard Mitigation Assistance Grants, <https://www.fema.gov/grants/mitigation>,（最終アクセス日2023年11月19日）を参照されたい。

<sup>31</sup> Shannon(2019), *supra* note21, pp.1188-1189.

### 3 FEMA が抱える課題<sup>32</sup>

スタッフォード法は、連邦政府の災害救援活動を合理化するために制定されたが、近年、災害救援のための連邦政府の支出を確保し、災害救援システムを管理することが困難になっている問題が指摘されている<sup>33</sup>。1で先述したように、連邦政府は長年にわたり、連邦災害救済制度に内在する多くの課題を、その引き金となった災害により生じた問題の解決のために設けられた立法により対応している。

特に、2018年改正以前の災害対応については、2019年のShannon氏の研究によりいくつかの課題が指摘されていた。まず第1の課題として、災害軽減支出（Disaster Relief Spending：DRF）に係る完全かつ正確な記録が欠けていることが指摘されている<sup>34</sup>。2016年まで、災害支援支出に係る十分な記録が残されていなかった。そのため、年間の災害支援ニーズを正確に予測することは事実上不可能であり、結果的に、連邦政府による災害援助に係る必要額が常に過小に評価されることになる問題が生じていた<sup>35</sup>。

次に第2の課題として、資金の非効率性が指摘されている<sup>36</sup>。FEMAと行政管理予算局は、次年度に必要な災害支援援助を見積もる際、損害額が5億ドルを超えるいわゆる「壊滅的（catastrophic）」災害に対する資金を意図的に計上していないとされている<sup>37</sup>。すなわち、DRFは比較的小規模な事象が発生した場合にのみ利用されることが想定されているといえる。したがって、大規模な災害が発生した場合は、緊急補正予算が必要とな

<sup>32</sup> FEMAが抱える課題については、Shannon(2019), *supra* note 21, pp.1190-1199. およびWirasakti(2023), *supra* note27, pp.88-90. に負うところが大きい。

<sup>33</sup> *Id.* p.1190 参照。Shannon氏は、ハリケーン・マリア、カリフォルニアの山火事、およびヒューストンのハリケーン・ハーヴェイ等の災害は、災害救援の枠組みの深刻な不備を前面に押し出していると述べる。

<sup>34</sup> Shannon(2019), *supra* note21, pp.1191-1192.

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> *Id.* pp.1193-1194.

<sup>37</sup> *Id.*

る<sup>38</sup>。ゆえに、補正予算を通すことができない限り、多額の財政支援等を受けることは困難となる。さらに、災害支援を受けるにあたり、必要な援助額を正確に予測することは難しい。この評価の問題は、先の第1の課題と関連するものであるといえる。

そして第3の課題として、FEMAによる裁量の問題について指摘されている<sup>39</sup>。すなわち、災害の被災者は、これまで直面したことのない状況であるにもかかわらず、援助を受けるために必要な書類を作成する必要がある。そのうえ、災害による肉体的、感情的、精神的負担に圧倒されているような時に、連邦政府から受ける援助を申請しなければならない。しかしながら、FEMAは被災者の申請に基づき、その裁量で援助を与え、申請者が連邦政府の援助を受ける資格がないと判断した場合、申請者は援助を拒否するという決定を記した書面を受け取ることになる。

すなわち、被災者が手続上の要件に従った場合においても、FEMAには誰が連邦政府から援助を受けるか、またその額を決定する裁量権を有している。したがって、被災者は多くの面における負担を強いられつつ作成した書面を申請し、FEMAから書面を受け取るまで援助を受けられるかどうか明らかでないまま日々の生活等を過ごすことになることが問題視されている<sup>40</sup>。

最後に、第4の課題として政策的・政治的問題がある<sup>41</sup>。すなわち、選挙対策として災害対応を実施され得るという問題である。この点につき、

---

<sup>38</sup> *Id.* このような点から、Shannon氏は、「その結果、アメリカ史上最悪の暴風雨に見舞われた市民が救済を受けられるのは、選挙で選ばれた議員が会期中であるか、呼び戻される可能性があり、問題となっている災害のために特別に資金を承認する法案を可決する政治力がある場合に限られる。」と批判している。

<sup>39</sup> *Id.* p.1194

<sup>40</sup> *Id.* p. 1196 参照。Shannon氏は、「このような複雑な官僚機構を、必要な書類も援助もなしに、被災者に押し付けるのは愚の骨頂である。さらに、支援金が支給された後でも、FEMA 職員の実ミスにより、支援金の返済を求められた被災者もいる」と批判する。

<sup>41</sup> *Id.* 同文献では、上記で取り上げた課題のほか気候変動についても課題として挙げていますが本稿では割愛する。

Shannon氏は「ここ数年カリフォルニア州を直撃している山火事や、フロリダ州やテキサス州のような大選挙区を直撃しがちなハリケーンは、被災者を利用し、本当に救済を必要としない人たちに大金を与え、救済を必要としている人たちを置き去りにする」と批判している<sup>42</sup>。

大統領は、要請を行った知事が再選を目前にしており、大統領の支持政党に所属している場合、知事の要請を認める可能性が高くなることから、大統領が大規模災害や緊急事態を宣言するには、事態の深刻さと範囲が重要であることは間違いないが、政治的な役割がますます重要になり得ることが指摘されている<sup>43</sup>。

以上のように、スタッフォード法に基づく災害対応には多くの側面において課題が残されており、2017年に発生したハリケーン・ハーヴェイ、イルマおよびマリア等の災害を経て、2018年の災害復興改革法におけるスタッフォード法の改正が行なわれることとなった。

#### 4 2018年の災害復興改革法による改正の概要

2018年の災害復興改革法（Disaster Recovery Reform Act）では、将来の大規模災害に備えるためにスタッフォード法の改正が行なわれた<sup>44</sup>。具体的には、(1) 危機軽減に係る改正、(2) 個人支援プログラムの改善、(3) 宣言要素の改善、(4) 報告義務等の改善等がある。同法では、特に(1)の改正に焦点が当てられた。以下、順に概観する。

(1) について、従来、FEMAは災害用に食料や飲料水等を備蓄する対応が行なわれていた。しかしながら、それだけでは差し迫った災害に備えるには不十分だった。FEMAは、災害軽減のために危機軽減助成プログ

---

<sup>42</sup> *Id.* p. 1197 参照。Shannon氏はスタッフォード法がこの傾向に影響を与えていると推察している。

<sup>43</sup> *Id.*

<sup>44</sup> 同改正に関する詳細な内容については、FEMA, DRRRA Annual Report, [https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema\\_DRRRA-annual-report\\_2019.pdf](https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema_DRRRA-annual-report_2019.pdf), (最終アクセス日 2023年11月20日) を参照されたい。

ラム（Hazard Mitigation Grant Program：HMGP）、事前災害軽減プログラム（Pre-Disaster Mitigation Program：PDM）および洪水軽減支援プログラム（Flood Mitigation Assistance Program：FMA）の3つのプログラムを使用している。

HMGPは、FEMAが大災害または緊急事態宣言の直後にのみ援助を提供するものである。HMGPでは、個人が直接資金援助を申請することはできず、地方自治体、州、部族、または民間の非営利団体を通じて資金援助を受ける必要があった。被害軽減のための援助を受けるためには、災害が発生する前に、被災した財産が州および地方の適用されるすべての規範と基準を満たしていなければならない。この制度で資金援助を得るためには、民間非営利団体を除くすべての団体がFEMAにより承認された減災計画（Mitigation Plan）を有していることが必要とされた。PDMの下では、資金はFEMAから年単位で提供され、大幅に変動する可能性がある。PDMにおいても、HMGPと同様の制限が課されている。言い換えれば、災害軽減プログラムにおける資金援助が十分に行われていなかった状況であった。

そこで、災害復興改革法では、HMGPとPDMの双方に係る資金援助を大幅に増加させた。具体的には、3つの方法により拡大を図っている。第1に、災害軽減資金が利用できる状況の種類を大規模災害や緊急事態だけでなく、山火事、暴風、地震といった災害にまで拡大した（第1204条、1205条、1233条）。第2に、同法の下、大統領は各大規模災害に関し、災害支援基金から大規模災害に対する交付金の見積総額の6%に相当する額を積み立てることが認められた<sup>45</sup>（第1234条（i）（1））。第3に、災害

---

<sup>45</sup> ただし、この規定はDRFからの6%の積み立てを義務付けるものでも、自動的に積み立てるものでもない。あくまでも、大統領が選択した場合に積み立てる権限を与えるものであることには注意が必要である。加えて、「大規模」でない災害はこの資金の対象とはならないため、災害が大規模であるかどうかという判断が問題となり得る。そして、Shannon(2019), *supra* note 21, p. 1202では、この規定が個々の信条や行政府の政治的意思に左右される可能性がある

復興改革法は建築基準法および氾濫原管理条例の管理・施行のために、FEMA が州および地方政府を支援することを認めた（第 1206 条）。この規定の機能として、Shannon 氏は「連邦政府資金を追加雇用のための賃金支払いに使用することを認めることにより、減災資金を受け取る建物が、将来の悪天候（severe weather）による壊滅的な被害に対して適切な備えがなされていることを保証する一助となる。」と述べている<sup>46</sup>。

(2) について、第 1 に、災害復興改革法第 1216 条 (a) および第 1216 条 (b) に基づき、FEMA による誤りに基づいて追加支援が与えられた。そして、個人または世帯に過失がなく、その支援額を取り戻すことが「衡平と良心（equity and good conscience）」に反する場合、個人または世帯は払い戻しから一定の範囲において保護されることとなった。さらに、第 1211 条は、FEMA が州や部族に対して、仮設住宅や恒久的な住宅建設を直接管理するための補助金を提供し、一定の条件において費用対効果の高い対策を実施した州や地方政府に払い戻しを行うことを認めている。

(3) について、政治的考慮を回避するために、災害復興改革法は、災害宣言プロセスにおける政治的考慮を排除または最小限に抑えるための措置を設けた。具体的に、第 1239 条 (a) において大規模災害宣言の申請を評価する際に考慮される要素、特に支援にかかる見積費用を検査することが要求された。現在の考慮要素には、①支援に係る見積費用、②地域的な影響、③有効な保険、④危機軽減、⑤最近の複数の災害、および⑥他の連邦政府の援助プログラムが含まれている。これらの要素について 1 人当たりの要素を再評価することにより、FEMA は災害の実態をより適切に反映した宣言基準（standard for declarations）を作成する機会を得る

---

ことを指摘する。

<sup>46</sup> *Id.* p. 1203 参照。もっとも、Shannon 氏は政府会計検査院（Government Accountability Office）が連邦政府は気候変動に係る財政支出にさらされていることを指摘していることから、災害復興改革法による改正によったとしても、危機軽減および回復に係る資金提供を行なうためにはより多くの対応が行われる必要があることを述べている。

こととなったとされる<sup>47</sup>。

(4) について、報告義務によりいくつかの改正が実施された。第 1223 条により、議会は FEMA 長官に対し、2019 年 10 月 5 日までに「災害援助申請者および被助成者からの情報収集を、申請者および被助成者にとって負担が少なく、重複がなく、時間がかからないように、変更、合理化、迅速化、効率化、柔軟化、統合、簡素化するための調査を実施し、計画を策定する」よう、他の機関と調整することを要求した。同時に、FEMA に対し、実施された支援に関する情報収集およびウェブサイトを通じた情報公開を行うこととされた。すなわち、この改正では、FEMA を含めた行政機関における改善点の把握、行政負担の簡素化および国民に対する情報公開の促進が図られた<sup>48</sup>。

## 5 小括

アメリカ合衆国では、1930 年代以前は災害に対し個別立法による対応のみが実施されており、各行政機関の協力が不十分という問題が生じたことから、1950 年に災害軽減法が制定された。この法律により、州政府が連邦政府の救援を要請できる標準的なプロセスが規定された。その後、1974 年改正により災害に関する法規定が整えられ、1988 年にスタッフォード法 (Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act) となり、アメリカ合衆国における災害対策に係る法整備が体系的に行われた。スタッフォード法に基づき、FEMA が設立された。

アメリカ合衆国では、FEMA により、公共支援、個人支援および危機軽減プログラムが実施され、財政支援等が行われている。他方で、2016 年以前の FEMA が実施する災害対応には、支援等に係る支出が不明確で

---

<sup>47</sup> *Id.* p.1205

<sup>48</sup> *Id.* この点につき、Channon 氏は、省庁横断的な調査・調整により災害支援プログラムの有効性を検証し、FEMA や他の政府機関が改善できる点を浮き彫りにするものであると述べている。

あること、FEMAにより災害を認定する裁量権が与えられていること、支援に係る資金の非効率性、および政策利用の問題等があることが指摘されていた。

これらの課題を踏まえ、2018年の災害復興改革法では、災害支援に係る資金等の拡大や資金の積立、政治的関与の排除および支援情報の把握・公開等が行われ、今日に至っている。次章では、税制の観点においてどのような対応がなされているかを概観する。

### III アメリカ合衆国における災害に対する税制上の対応

#### 1 概観

アメリカ合衆国では、災害に対し①内国歳入法典（以下、I.R.C.とする）において定められた災害損失等の恒常的措置、および②大規模災害時に創設される個別立法による一時的な措置によって対応がなされている<sup>49</sup>。

具体的には、①として、災害に対する租税法の恒常的な措置として、主に災害損失について定めたI.R.C. 165条および被災者に対する補助金等の支払を総所得に含めないことを定めたI.R.C.139条等がある<sup>50</sup>。

②の例として、2001年のテロ被害者減税法（Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001）<sup>51</sup>、2005年のハリケーン・カトリーナ緊急減税法（The

---

<sup>49</sup> 増山（2016）、前掲注4、192頁参照。なお、わが国と同じく災害が生じたとしても個別の対応措置が設けられない場合もある。たとえば、2011年のハリケーン・アイリーンや2012年のハリケーン・サンディは個別の対応措置が設けられていないとされる。CRS, “Tax Policy and Disaster Recovery,” R 45864 (2021), p.6

<sup>50</sup> このほか、事業から生じた純損失に関するI.R.C. 172条、災害地域に所在する低所得者向け住宅税額控除に係るI.R.C. 42条等があるが、本稿では割愛し、I.R.C.165条および139条のみを取り上げる。

<sup>51</sup> Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001, P.L. 107-134 参照。なお、文献によっては、2002年の雇用創出および労働者支援法（The Job Creation and Worker Assistance Act of 2002）も災害等に係る一時的免除措置を定めた立法として説明している。CRS(2021), supra note49, p.1



Katrina Emergency Tax Relief Act of 2005)<sup>52</sup>, 同年のメキシコ湾岸特区法 (The Gulf Opportunity Zone Act of 2005)<sup>53</sup>, 2008 年のハートランド災害減税法 (Heartland and Hurricane Ike Disaster Relief Act of 2008)<sup>54</sup>, 同年の国家災害救済法 (The National Disaster Relief Act of 2008), 2017 年の減税と雇用法<sup>55</sup> (Tax Cuts and Jobs Act: 以下 TCJA とする) 災害減税および空港・航空路延長法 (Disaster Tax Relief and Airport and Airway Extension Act of 2017), 2018 年の超党派予算法<sup>56</sup> (Bipartisan Budget Act) 等がある。

本章では、①および②について順に整理する。なお②については、これまでの先行研究において説明がなされている 2001 年から 2010 年までの個別立法による対応についてはまとめて整理を行い、2017 年以降の対応については個別に整理することとする。

## 2 災害に係る恒常的措置<sup>57</sup> — I.R.C.165 条および I.R.C.139 条の取扱い —

### (1) I.R.C.165 条

#### (1)-I.R.C.165 条の基本的な取り扱い

I.R.C. 165 条は、納税者の意思によらない災害等によりもたらされた災

---

<sup>52</sup> The Katrina Emergency Tax Relief Act of 2005, P.L. 109-73

<sup>53</sup> The Gulf Opportunity Zone Act of 2005, P.L. 109-135

<sup>54</sup> Heartland and Hurricane Ike Disaster Relief Act of 2008, P.L. 110-343, この法律は、ハートランド法とも呼ばれている。

<sup>55</sup> 同法については、わが国においても TCJA と称されることが一般的であるため、本稿においても同法については TCJA として表記する。

<sup>56</sup> Bipartisan Budget Act of 2018 P.L. 115-123.

<sup>57</sup> 本節の記述は、Boris I. Bittker and Lawrence Lokken, *Federal Taxation of Income, Estates and Gifts*, (WG&L, 2023) 第 34 章 および Boris I. Bittker, Martin J. McMahon Jr., Lawrence Zelenak and Bruce A. McGovern, *Federal Income Taxation of Individuals* (WG&L, 2023) 第 24 章の記述に負うところが大きい。アメリカ合衆国における災害損失（雑損控除）について検討したわが国の文献として、佐藤英明「雑損控除制度—その性格付け」『日税研論集』47 号（日本税務研究センター、2001 年）、29 - 63 頁、および増山（2016）、前掲注 4 第 2 章等がある。なお、本稿では基本的取り扱いおよび災害の定義についてのみ整理を行うこととし、窃盗（Theft）および控除額の具体的な計算方法等については検討しない。

害損失 (Casualty Loss) の控除を認める規定である<sup>58</sup>。この規定は、1954年改正により導入され、1964年、1965年、1972年、1982年、1984年、1986年、1997年、2000年、2008年、2010年、2014年、および2017年に改正がなされ現在に至っている。

I.R.C. 165条 (a) は、一般的なルールとして「課税年度中に被ったあらゆる損失」は、保険その他で補填されない限り控除することができるように定めている。しかしながら、第165条 (c) により、この広範なルールが制限されている。すなわち、個人の納税者は、事業または営利を目的とした取引で発生した損失を控除することができるが、その他の財産の場合は、その損失が「火災、暴風雨、難破、その他の災難、または盗難」によって生じた場合に限られる<sup>59</sup>。個人的な損害および盗難による損失は、100ドルを下回る場合控除対象外とされ<sup>60</sup>、100ドルを超える損失に対する控除を、その合計が調整後総所得 (adjusted gross income : AGI) の10%を超える額を上限とし<sup>61</sup>、納税者がI.R.C. 63条 (e) に基づき項目別控除 (itemizes deduction) を行う場合にのみ控除が認められる<sup>62</sup>。

このような仕組みは、被害の乏しい災害損失の申告により税務行政上の負担が過剰になることを避ける目的があると考えられる。実際、シャープ勧告により、わが国において雑損控除の規定が整備されるにあたり、10

---

<sup>58</sup> I.R.C. 165条は、わが国における雑損控除に相当する規定であると考えられている。もっとも、その規定の適用範囲は異なっている。

<sup>59</sup> この点につき、Manolakas教授は「重要な点は、営利を生じる事業または取引から生じる災害損失の控除可能性は災害事象 (casualty event) の種類によって制限されない」と指摘する。Christine Manolakas, "The Tax Law and Policy of Natural Disasters", 71 *Baylor L. Rev.* 1 (2019), p.8

<sup>60</sup> この100ドルの閾値は1963年改正により設けられた。

<sup>61</sup> この文言は、1982年改正により追加されている。

<sup>62</sup> I.R.C. 165条 (c) の制限につき、Bittkerらは、*Blackman v. Commissioner*, 88 T.C. 677(1987) および *Mazzei v. Commissioner*, 61 T.C. 497(1974) を参照し、「裁判所は、165条 (c) に暗黙のうちにある更なる制限、すなわち、控除が明確に定義された公序良俗 (public policy) を妨げる場合には、雑損失はいかなる部分においても認められないという制限を発見した」と述べている。

Bittker and Lokken (2023), *supra* note57, ¶ 34.1

万円以下の雑損失を認めないとする閾値が設けられた。この説明として、税務行政の過剰な負担を避けることが述べられていた。そうすると、アメリカ合衆国においても一定の閾値の存在には同様の理由があると考えることが可能である。

ただし、TCJAにより、2018年から2025年の期間において、連邦政府から宣言された災害（federally declared disaster）に起因する範囲においてのみ、一般的に個人の災害損失が認められることとされた<sup>63</sup>。ただし、連邦政府から宣言された災害に起因しない個人的な雑損失が発生した納税者は、当該損失を個人的な雑利益と相殺することが認められているとされる<sup>64</sup>。

事業用および営利目的の財産に起因する損失は、その原因の如何にかかわらず、I.R.C. 165条(c)(1)または同条(c)(2)により控除することができるため、同条(c)(3)により認められている災害損失の主な意義は、個人住宅、自家用車、宝石類、家庭用品、その他個人納税者が所有し、個人的な目的で使用する財産を包含していることであるとされる<sup>65</sup>。これらの財産は、納税者が所有している間は減価償却費控除の対象とはならず、このような財産の売却損も控除対象とはならない<sup>66</sup>。

災害損失を認める理由として、Bittkerらは「例えば、1,000ドルを泥棒に盗まれて失っても、納税者がその1,000ドルを稼がなかった場合と比較して、担税力は増加しない。所得税の課税標準は消費に純資産を加えたものであるべきであり、偶発的な損失は納税者にとって（意味のある意味での）消費でも貯蓄でもないというのが、控除を支持する論拠である。」

---

<sup>63</sup> I.R.C.165条(h)(5)

<sup>64</sup> Bittker et al.(2023), supra note57, ¶ 24.1

<sup>65</sup> Bittker et al.(2023), supra note57, ¶ 24.1

<sup>66</sup> Treas. Reg. § 1.165-9参照。ただし、Bittkerらによれば、不慮の事故により財産が損傷または破壊されたことにより生じた損失は165条(c)(3)に基づき控除することが認められているとされる。Bittker and Lokken(2023), supra note57, ¶ 34.1

と説明している<sup>67</sup>。すなわち、納税者の意図しない資産の喪失は担税力が増加せず、かつ消費にも純資産の増加にも該当しないことから、包括的所得概念の所得を構成するものではないため当該喪失部分を所得から控除するべきであると解されていると考えられる。

もっとも、この災害損失を認めることに對し、当該控除は部分的な損害保険として機能するため、納税者の保険加入意欲を削ぐという批判があるとされる<sup>68</sup>。たとえば、Bittkerらは「たとえば、40%の税率により課税される納税者が10万ドルの絵画を所有しているとする。この絵画が盗難に遭ったり、破壊されたりした場合、税額を控除できるのは4万ドルである（1回の損害につき100ドルという制限とAGIの10パーセントという下限は無視する）。したがって、絵画に10万ドルの保険をかけても、6万ドルの追加補償にしかならず、もし納税者が損害保険料控除のために保険加入を見送った場合、その控除は、控除がない場合よりも納税者をリスクにさらすという逆効果をもたらす」と説明する<sup>69</sup>。

I.R.C. 165条(c)(3)は、「財産上の」損失に限定されており、人身事故や同様の個人的な不幸に起因する損失、結果的損害<sup>70</sup> (consequential damages)、住宅所有者や個人用の自動車保険料を控除することは認められていない。財産の損失があったとしても、その損失項目が正当な方法で受領されていたのであれば所得に含まれていた場合（例えば、代理人によって横領された著者の印税）には、控除は認められないとする。同様に、棚卸資産の破損や盗難についても、その費用は売上原価に含まれるため、控除は認められないことになる<sup>71</sup>。

---

<sup>67</sup> *Id.*

<sup>68</sup> Bittker et al. (2023), *supra* note 57, ¶ 24.1

<sup>69</sup> *Id.*

<sup>70</sup> *Id.* Bittkerらは、この例として個人の住居が火事で焼失した場合に発生するホテル代を挙げている。

<sup>71</sup> Treas. Reg. § 1.165-7 (a) (4) および 1.165-8 (e) 参照。この点について言及した文献として、Bittker and Lokken (2023), *supra* note 57, ¶ 34.1

個人の事業用または投資用の財産が個人使用のために所有されている財産において、I.R.C. 165 条 (c) (3) に基づく控除を生じさせるような種類の災難によって損壊または破壊された場合、当該事象は閉鎖的な (closing) 取引であり、その結果生じる損失は I.R.C. 165 条 (c) (1) または同条 (c) (2) に基づく控除が認められる<sup>72</sup>。すなわち、個人使用目的で保有する財産に起因する災害損失の控除は、個人的、生活的、家族的経費の控除を否定する一般的なルールの例外であると評価されている<sup>73</sup>。

最後に、その損失は損害を受けた資産に起因するものでなければならない<sup>74</sup>。したがって、瓦礫の撤去費用は控除の対象となるが、被災した地域の不動産を購入することへの一般市民の抵抗を反映し、被災していない不動産の価値が全般的に下落した場合の費用や、フェンス、ダム、その他の保護装置の費用も控除できないとされている<sup>75</sup>。

通常、災害損失に対する控除は、被害を受けた財産の所有者に帰属するが、その財産を管理する者 (例えば、借主やテナント) が損害を補修しなければならない場合、所有者の損失は I.R.C. 165 条 (a) の意味における保険その他により補填されるものであるため、所有者は控除を受ける権利を有しないとされている<sup>76</sup>。このような状況では、修理または交換をしなければならない者が損失を被ることから、控除を受ける権利がある。

---

<sup>72</sup> *Id.* Bittker らは、納税者が 165 条 (c) の適用を受けない法人である場合、財産の損害は、165 条 (a) の控除を認めるに十分な決定的なものであるとする。

<sup>73</sup> *Id.*

<sup>74</sup> もっとも、担税力に関する言及にかかわらず、この控除は納税者の資力を減少させる損失に限定されるものではないと解されている。Bittker and Lokken (2023), *supra* note 57, ¶ 34.1 では、「災害損失を被った個人の経済的困窮が、当該損失を控除する制度設計の動機の一つであったことは間違いない。しかし、法令、規則、判例法は、個人の納税能力や私的な損失が損金算入の前提となっていない。さらに、財産の損害が修理または修復可能であることも、納税能力の低下を証明することも要求されていない。」と述べている。

<sup>75</sup> Bittker et al. (2023), *supra* note 57, ¶ 24.1

<sup>76</sup> *Id.* 所有者の損失は 165 条 (a) にいう保険等により補償されるからである。Bittker らは、この場合、損失を被るのは財産の所有者ではなく修理または交換をしなければならない者であり、これらの者が控除を受ける権利があるとす。

同様に、過失により他人の所有物を損壊して損害賠償金を支払った個人は、その経費がその個人の商売や事業に関連したものでない限り、その経費を控除することはできない。この点は、損害賠償という性質のものに控除を認めると、不法行為を行うほど当該行為をした者の納税額が減るという現象が生じてしまうため、これを防止する意味があると考えられる。

#### (1)-2.I.R.C.165 条における災害について

I.R.C.165 条 (c) (3) では、損金に算入される納税者の損失は「火災、暴風雨、難破、その他の災害、または盗難により生じたもの」でなければならないとする。ただし、同条に明示された用語に限定されるものではなく、I.R.C. 165 条 (c) (3) は「財産の損失」を意味していると解されている<sup>77</sup>。この点につき、租税裁判所は「偶然の事故によって損害を受けた財産の所有者のみが、その財産に生じた偶然の事故による損失を控除する権利を有する」と判断している<sup>78</sup>。したがって、納税者が損害を被った場合の賠償金の支払については、当該支払が判決に基づくものであろうと和解に基づくものであろうと、控除は認められないとされている<sup>79</sup>。

この裁判所のアプローチについて、Bittker らは、「法令解釈の規範である “ejusdem generis” と、通常の損耗や時間の経過による財産の劣化等といった『ほとんどの納税者が日常生活で被る平均的または通常的な損失を超える』『臨時の、非経常的な損失』に控除を制限するという立法方針を反映したものであり、どんなに突発的であろうと、または予期せぬこ

---

<sup>77</sup> *Id.*

<sup>78</sup> *Alphonso v. Commissioner* 136 T.C. 247(2011) 参照。この事件は、共同住宅法人のテナント株主である Alphonso が当該住宅に係る擁壁の崩壊に伴う修繕費用について雑損控除として計上したが、IRS はこれを認めず更正処分等を行ったことから争われた事案である。ただし、控訴審では Alphonso が当該財産から雑損控除を受けるに足りる十分な利益を得ていることを認め、租税裁判所に差し戻した。なお、控訴審は Alphonso が主張した損失が偶発性によるものかどうかについては判示していない。

<sup>79</sup> *Bittker and Lokken* (2023), *supra* note 57, ¶ 34.2

アメリカ合衆国における災害に対する税制上の対応について

とであろうと物的損害とは無関係の市場原理による単なる価値の目減りは、物的損害には該当しない。」ものであると述べている<sup>80</sup>。

このように「不慮の災難」を定義することにより、日常生活における通常の使用による財産の劣化を除外することを明らかにしている。

1972年の歳入庁個別通達（Revenue Ruling）において、内国歳入庁（Internal Revenue Service）は「不慮の災難（casualty）」の本質的要素について「裁判所は、『その他の災害（Other Casualty）』は、火災、暴風雨、または難破に類似した損害に限定されるという内国歳入庁の立場を一貫して支持してきた。内国歳入庁の見解は、不慮の災難とは、突発的（sudden）であり、予想外（unexpected）かつ、異常な特徴（unusual nature）を有するの特定可能な出来事によって生じた財産の完全または部分的な滅失（destruction）であるとしている。『突発的』であるためには、その出来事は迅速かつ急激なものでなければならず、徐々に進行するものであってはならない。『予想外』の出来事であるためには、損失を被る者の意図によらずに発生する、通常予期されない出来事ではなければならない。『異常』であるためには、その出来事が異常で非定期的なものであること、破壊や損害が発生したときに納税者が従事していた活動中に通常発生しないものであること、納税者の日常生活の中で通常発生しないものであることが必要である。」と説明している<sup>81</sup>。

この内国歳入庁の説明に対し、Bittkerらは「これらの基準が曖昧であること、そして人間が抱える様々な苦悩を考えれば、『結果、理論、言語において』和解が難しいのは当然のことであろう」と述べている<sup>82</sup>。

そして、突発的かつ異常な災難と、徐々に進行する災難を区別することにより地震、洪水、落雷、昆虫の「集団攻撃」は「災害」に分類される一方、さび、腐食、およびオランダニレ病は「災害」から除外されることと

<sup>80</sup> *Id.*

<sup>81</sup> Rev. Rul. 72-592

<sup>82</sup> Bittker and Lokken (2023), *supra* note57, ¶ 34.2

なった<sup>83</sup>。

このほか、ある事象により生じた被害の突発性が問題となる場合がある。主な例として、干ばつによる被害がある。具体的には、干ばつによる樹木や灌木の枯死は、たとえ異常に長引いたとしても、同条の対象となる損害には該当しないが、干ばつによる地盤沈下は損害に該当すると解されている<sup>84</sup>。いずれの場合も発生する損害は甚大であると考えられるが、「突発的」であるのは後者の場合のみである。

既に述べたように、損金算入のためには、その損失額が甚大である必要はない。ただし、1964年に制定された損金算入が可能となる閾値である100ドルを超える必要がある。一方、損失額の規模は、当該額の規模が予期せぬ出来事であるかどうかに関係するかもしれないとの指摘もある<sup>85</sup>。

I.R.C. 165条(c)(3)がまだ黎明期であった頃、内国歳入庁はその適用範囲を暴風雨のような自然の力に起因する損害に限定しようとした。しかしながら、ある納税者が運転手の運転中に自動車を損傷したという損害賠償請求を受けた際、控訴裁判所は、法令が「暴風雨」だけでなく「火災」

---

<sup>83</sup> *Id.* 同書によれば、I.R.C. 165条(c)(3)が救済を提供しないとされた多くの不運(misfortune)の中には、洪水と同じ年に破裂した台所のパイプ、不凍剤を使わずに運転した車のエンジンプロックのひび割れ、納税者の飼ひ猫が割った花瓶、および毛皮のコートの蛾の被害があるとされている。なお、シロアリ被害の適切な取り扱いについては、控訴裁判所の間で見解が分かれたことから、1963年、科学的証拠に基づき当該損害はI.R.C. 165条(c)(3)の控除を受けるのに十分なほど突発的なものではないというRev. Rul. 63-232が公表されたことが述べられている。

<sup>84</sup> *Id.*

<sup>85</sup> *Id.* Bittkerらは、100ドルの閾値が設けられる以前であっても、台所の床にカップとソーサーを落とした納税者は、その損失を控除する権利が認められなかったが、ピカソの陶磁器を扱う際の同様の不手際は、控除を受けることが認められる可能性があるとして述べている。Bittker and Lokken (2023), *supra* note 57, ¶ 34.2 参照。なお、この点に関連する事件として、White v. Commissioner 48 T.C. 430 (1967)がある。この事件は、White氏の不注意により自家用車のドアを閉めた際、White夫人の手に当たり、同夫人の婚約指輪に付属していたダイヤモンドが砕け修復不能になった。そこで、White氏は当該ダイヤモンド相当額をIRC 165(c)(3)における雑損控除として申告したが、IRSはこれを雑損控除には当たらないとして処分等を行ったことから、処分の取消を求めて争われた事案である。



や「難破」にも言及していることを指摘し、「自然的原因」という限定を真っ向から否定した<sup>86</sup>。つまり、裁判所は「casualty」という用語を限定的に解すべきではないという立場を採用した。

IRSはこの判決を受け入れ、現在の個別通達では、「納税者の故意または未必の故意（willful negligence）に起因する」場合を除き、他の自動車に起因する場合だけでなく、納税者自身の誤った運転に起因した自動車の損失をもカバーする取り扱いとなっている。ただし、I.R.C.165条（c）（3）に基づき損金算入が認められる「不慮の災難」の定義は、納税者の過失の結果、第三者に支払われた損害賠償金には及ばないことには変わらない。

故意と過失の区別に関し、White v. Commissionerにおいて、租税裁判所は「言うまでもなく、納税者は、承知のうえで（knowingly）、あるいは故意に（willfully）、自己の財産が損害を被ることを黙って見過ごしたり、損害を与えたりするとはいえない。」と判断している<sup>87</sup>。

また、Heyn v. Commissionerでは、地すべりの発生要因を確認し「IRSは、地すべりは、（a）申立人の所有地である不安定な土壌条件の急斜面の土地に建物を建てる際に予想された危険、および（b）請負業者が提供した支保工の欠陥によるものに過ぎないため、I.R.C. 165条（c）（3）の意味における『災害』ではないと主張する。我々は、この見解は法令を不当に狭く捉えていると考える。…問題となる地すべりの物理的特徴は、明らかに通常の災害と同じであった。地すべりは、大規模な土塊の突然の激しい移動を伴うもので、その性質は激変的であり、火災、暴風雨、難破に類似していた……この地すべりが予見されたかもしれないこと、あるいは請負業者が十分な注意を払うことによって防げたかもしれないことは、この地すべりを災害として分類することを否定する必要はないと考える要因

<sup>86</sup> Shearer v. Anderson 16 F.2d 995 (1927) および Bittker and Lokken (2023), supra note 57, ¶ 34.2

<sup>87</sup> White v. Commissioner 48 T.C. 430(1967), p.435

である。」とし<sup>88</sup>、内国歳入庁が災害の定義を限定的に解することを否定し、地すべりの物理的特徴が火災や暴風雨等の通常の災害と同様の災害と解すべきとした。

さらに、災害損失控除を受けるための判断要素につき、租税裁判所は「予見可能性は、特定の出来事が死傷事故であるかどうかを判断する際に考慮されるべき事情かもしれない。しかし、予見可能性だけでは決定的ではない。気象予報は、接近するハリケーンに対して防護策を講じるよう、用心深い不動産所有者に警告を与えるかもしれないが、それでもなお、その結果生じた損害は、法の意味における暴風雨または偶発的損害となりうる。また、過失は決定的な要因ではない。自動車事故は、おそらく今日最も身近な死傷事故であろう。しかし、損害を受けた自動車の所有者は、その過失が災難の一因となった可能性があるというだけで、災害損失控除を受けることはできない。」とし<sup>89</sup>、たとえ予見可能であったとしても、災害損失の損金算入を認めている。すなわち、災害の予見可能性は決定的要素ではなく、あくまでも考慮要素の1つであることを明らかにしている。

また、営利を目的とした取引や商売に使用するために保有する資産から発生する災害損失は、I.R.C. 1231 条の適用対象となる。納税者が、その年に個人的な事故による純損失を計上した場合、個人的な不慮の災難による利益と損失は控除可能な範囲に限り、通常所得 (ordinary income) として扱われる。しかし、個人的な不慮の災難による利益が損失を上回った場合、その災難が I.R.C. 1222 条の意味における「売却または交換」に該当しないとしても、両者は資本資産の売却または交換による利益および損失として扱われる。このような場合、I.R.C. 63 条 (e) の項目別控除を選

---

<sup>88</sup> Heyn v. Commissioner, 46 T.C. 302, p.308 参照。この事件は Heyn が所有する土地においてアパート等の建設に伴い、当該土地の開発を進めていたところ、掘削作業等により地すべりが生じたことから、Heyn は地すべりによる被害を雑損控除として申告したところ IRS はこれを認めなかったことから争われた事案である。

<sup>89</sup> *Id.*

択しない納税者であっても、I.R.C. 62 条 (a) (3) に基づき、総所得から損失を控除することができる。

したがって、利益が発生した場合にはキャピタルゲインとして扱う一方、損失は通常所得の損失として扱うことにより、不慮の災難に遭った納税者が課税上有利な扱いを受けることが認められていると考えられる。

I.R.C.165 条 (k) に基づき、大統領により認定された災害による損失は、前述の定義に当てはまらない場合であっても、災害損失として認められる可能性がある。

この規定は、(1) 納税者の住宅が、スタッフォード法に基づき連邦政府による援助が必要であると大統領が決定した地域にある場合、(2) 災害により住宅が住宅として使用するのに危険な状態になった場合、(3) 大統領の決定後 120 日以内に、州政府または地方政府が納税者に住宅の取り壊しまたは移転を命じた場合に適用される。この規定の対象について、合同租税委員会は、住宅が物理的な被害を受けず、一般的な規定では災害損失控除の対象とはならないが、「さらなる破壊の恐れがある、または、災害により居住が不可能となった」納税者を対象としていると説明している<sup>90</sup>。

ここで、災害によって住居が危険になったという要件を満たすには、災害後、その住居が災害前よりも著しく危険でなければならず、その危険は、災害から生じる将来の破壊の危険性を著しく増大させるものでなければならぬとされている<sup>91</sup>。たとえば、暴風雨の被災地において、住宅が近くの土砂崩れによって安全でなくなったという認定に基づく取り壊しや移転命令による損失は、I.R.C.165 条 (k) に基づき災害損失として扱われる。他方で、既存の危険な状況<sup>92</sup>に起因する住宅の価値の下落は、災害損失と

---

<sup>90</sup> Joint Committee on Taxation, *General Explanation of the Revenue Provisions of the Deficit Reduction Act of 1984*, JCS-41-84, p.1165

<sup>91</sup> *Id.* p.1166

<sup>92</sup> *Id.* 具体例として、合同租税委員会は歴史的に暴風雨の多い地域にあること等を

はならない。同条が適用される場合、住居の損失だけでなく災害により納税者が被った全ての損失は、災害損失として扱われる<sup>93</sup>。

なお、2023年の自然災害減税法（Natural Disaster Tax Relief Act）では<sup>94</sup>、適格災害地域で発生した個人的な損害について適格災害地域の定義を拡大し、スタッフォード法第401条に基づき、2020年1月1日から本提案の制定日の60日後の日付までの期間中に、大統領により大規模災害が宣言された地域（災害の発生期間が2019年12月28日以降、本提案の制定日以前である場合）を含むこととされた。したがって、同法の制定日以降、制定日までに発生した大災害に起因する特定の災害に関連する控除は、同法に基づく適格災害に関連する控除と同じ扱いとなる。

加えて、適格山火事救援金として受け取った金額について、総所得からの除外を規定するものである。適格な山火事救援金とは、適格な山火事災害<sup>95</sup>の結果として発生した費用または損失に対する補償として、個人によって、または個人に代わって受領される金額である。適格山火事救援金には、保険やその他の方法で補償された費用や損失に対する支払いは含まれないこととされた。

## (2) I.R.C.139 条

I.R.C. 139 条は、特定の災害等により被害を受けた者に対して支払われる金員を所得計算から除外する規定である。すなわち、災害支援金（disaster relief payments）は総所得に含まれないものとするものである。この規定は、2001年のアメリカ同時多発テロ事件を受けて制定されたテロ被害者減税法（Victims of Terrorism Tax Relief Act）において新たに

---

挙げている。

<sup>93</sup> Bittker and Lokken (2023), supra note57, ¶ 34.2

<sup>94</sup> 詳細な内容については、Joint Committee on Taxation, *Description of H.R. 5863, The “Federal Disaster Tax Relief Act of 2023”*, JCX-46-23, pp.3-5 を参照されたい。

<sup>95</sup> 適格な山火事災害とは、第165条(i)(5)(A)に定義され、2014年12月31日以降、森林火災または山火事により、連邦政府によって宣言された災害をいう。

設けられた規定である<sup>96</sup>。

制定から今日に至るまで、規定の文言は、わずかに修正がなされたものの、内容等の変更はなされていない。加えて、学術的な検討もあまりなされていないことが推察される<sup>97</sup>。

I.R.C. 139 条の対象となる支払は、(1) 適格災害 (qualified disaster) に関連した個人、家族、生活または葬儀費用の払い戻しまたは支払、(2) 適格災害に対応した個人住宅の修理 (またはその家財の修理または交換) 費用の払い戻しまたは支払、(3) 適格災害による死亡または人身傷害を理由とする一般運送業者による支払、および (4) 適格災害に関連して連邦政府、州政府、または地方自治体によって行われる一般福祉給付金の 4 種類の適格災害支援金を認めている<sup>98</sup>。ゆえに、その範囲は非常に広範であると解されている<sup>99</sup>。ただし、この規定は他の規定による除外を防止するものではないとされている<sup>100</sup>。

規定により認められる除外は、当該支払によって補償される経費が他の方法 (たとえば保険) で補填されない範囲にのみ適用される。さらに、合同租税委員会は、所得代替の性質を持つ支払いには免除は適用されないと説明している<sup>101</sup>。

I.R.C. 139 条の対象となる適格災害には、「テロ行為または軍事行動」

---

<sup>96</sup> I.R.C. 139 条の詳細な内容については、Joint Committee on Taxation, *Technical Explanation of "the Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001"*, JCX-93-01, pp.14-19. を参照されたい。

<sup>97</sup> たとえば、Bittker and Lokken *supra* note57, では、本稿で取り上げた I.R.C.165 条については 1 つの章を設けて詳細に説明がなされているものの、同 139 条については、第 16 章「個人的費用に係る弁済の除外」の параグラフの 1 つとしてわずか 1 頁程度の記述がなされているのみである。また、Bittker et al. *supra* note57, も同じように災害損失については第 24 章において詳細な記述がなされているものの、同 139 条については、第 9 章「その他の項目」において 1 頁弱ほどの記述がなされている程度である。以上の点から、アメリカ合衆国においてあまり注目されていない規定であると考えられる。

<sup>98</sup> I.R.C.139 条 (b)

<sup>99</sup> Bittker et al. *supra* note57, ¶ 9.17

<sup>100</sup> Joint Committee on Taxation (2001), *supra* note96, p.15

<sup>101</sup> *Id.* p.16

による災害，大統領布告による災害（federally declared disaster），一般輸送機関の事故による災害，その他内国歳入庁（Internal Revenue Service：以下 IRS）が壊滅的な（catastrophe）性質を有すると判断した事象による災害，および政府当局が政府援助を正当化すると判断した災害が含まれるとされる<sup>102</sup>。近年では，FEMAが適格災害であると判定したことから，COVID-19も適用対象とされた。

支払額が「発生した費用に見合うものであると合理的に期待できる」限り，支払を受ける者は，除外の資格を得るために実際の費用を計上する必要はないとされる<sup>103</sup>。また，納税者は除外された適格災害支援金を「その支出に関して」控除することはできないとされる<sup>104</sup>。

2023年の自然災害減税法では，東パレスチナの脱線事故による支払いは，I.R.C. 139条（b）項における適格災害救援金として扱われることとされた<sup>105</sup>。その結果，この支払いは総所得金額から除外され，給与や自営業からの純収入に対する雇用税の除外（I.R.C. 139条（d））や二重給付の禁止（I.R.C. 139条（h））など，適格災害救援金に適用される他の現行法の規定の対象となる。

これに伴い，東パレスチナの列車脱線事故による損失，損害，費用，不動産価値の損失，不動産に関わる決算費用（不動産業者への手数料を含む），または不便（不動産へのアクセスを含む）の補償として，連邦，州，または地方政府機関，ノーフォーク・サザン鉄道，またはノーフォーク・

---

<sup>102</sup> I.R.C.139条（c）

<sup>103</sup> Bittker et al. (2023) supra note 57, ¶ 9.17 参照。I.R.C.139条（f）では，航空輸送の安全およびシステム安定化法（Air Transportation Safety and System Stabilization Act）に基づき，9月11日の同時多発テロの犠牲者が受け取った金額も除外が適用されるとする。

<sup>104</sup> I.R.C.139条（h）および Bittker and Lokken (2023), supra note 57, ¶ 16.2 参照。同文献では，具体例として住宅ローンの利子や住宅の固定資産税は，その利子や税金が適格災害支援金によって支払われた場合，あるいは利子や税金を支払うためにそのような支払を受けた場合には，控除することができないことを挙げている。

<sup>105</sup> 詳細な内容については，Joint Committee on Taxation (2023), supra note 94, p.5を参照されたい。

サザン鉄道の子会社、保険会社、代理店、または関連者から提供された金額を、個人が受け取った、または個人に代わって受け取った金額と定義された<sup>106</sup>。

### 3 災害に係る個別立法による一時的措置の概要

#### (1). 2000年代における個別立法による対応

アメリカ合衆国では、2001年から2010年までの間に大きく3つの個別立法による対応がなされている<sup>107</sup>。具体的には、先述した①2001年のテロ被害者減税法<sup>108</sup>、②2005年のハリケーン・カトリーナ緊急減税法<sup>109</sup>、③2005年のメキシコ湾岸特区法<sup>110</sup>がある。

まず①では、航空機テロ攻撃等で死亡者およびその家族の租税を軽減または免除するものであった。その主な内容は、テロ攻撃で死亡した搭乗客、搭乗員、地上被害者、消防・救急隊員は死亡年度および前年度の所得税が免除されるもの、被害者の死亡が負傷年度の翌年以降の場合、負傷の前年から死亡年度まで免除されるものであった。加えて、テロの被害者および9月11日以降の先頭地帯で戦死した軍人には、遺産税の特別軽減税率などが設けられたとされる<sup>111</sup>。

次に②では、主に以下の措置が設けられた。具体的に、第1の措置と

---

<sup>106</sup> *Id.*

<sup>107</sup> この記述については、増山 (2016)、前掲注 4、197-207 頁および CRS (2021)、*supra* note 49, pp.12-22 等に負うところが大きい。

<sup>108</sup> Victims of Terrorism Tax Relief Act of 2001, 107 P.L. 107-134

<sup>109</sup> The Katrina Emergency Tax Relief Act of 2005, P.L. 109-73 参照。なお、同法について検討した文献として、Meredith M. Stead, “Implementing Disaster Relief through Tax Expenditures: An Assessment of the Katrina Emergency Tax Relief Measures”, 81 N.Y.U. Rev. 2158 (2006) がある。

<sup>110</sup> なお、2010年のメキシコ湾岸原油流出事故については、大統領宣言も行われず、被災者等に係る減税等の支援税制は成立していない。この理由として、当該事故は民間企業により人為的に生じたものであることから、損害を受けた者は席になる当事者から補償を受けることができるため、自然災害とは異なり、補償を受け取りながら税額免除等の支援を与えることは公平性を欠くことが述べられている。増山 (2016)、前掲注 4、207 頁

<sup>111</sup> 同上、197-198 頁

して、災害損失控除について災害発生年または前年で全額控除することが認められた。

第2の措置として、被災者の2005年の申告において、勤労所得税控除および子供税額控除（child tax credit）の還付部分の計算において、2004年の勤労所得額を用いることが認められた。

第3の措置として、被災者を無償で60日以上住ませた者に対し、被災者1人当たり500ドルの所得控除が与えられた<sup>112</sup>。

第4の措置として、被災地に居住していた者を雇用した際、当該者に対する1年間の給与の40%を税額控除することが認められた。

第5の措置として、被災を受けた従業員数200人以下の事業者が被災地で雇用した従業員に支払った給与の40%を税額控除することが認められた<sup>113</sup>。

第6の措置として、本件被災に対する個人および法人の寄附に係る寄附金控除の上限が撤廃され、全額控除が認められた。

第7の措置として、個人が赤十字等の組織の活動のために自身の車両等を使用した場合は、一部の費用を寄附金として控除することが認められた。

最後に第8の措置として、被災者に支払われる前払年金については、10%の減額をせずに全額支給するとされた<sup>114</sup>。

このように、ハリケーン・カトリーナが与えた甚大な被害により米国経済には大きな影響もたらされることから、災害への救済という側面だけでなく、景気対策の側面も踏まえて上記の減税政策が実施されたとされる<sup>115</sup>。

最後に③は、ハリケーン・カトリーナに引き続き発生した2005年9月

---

<sup>112</sup> ただし、この控除額には最大2000ドルの上限が設けられている。

<sup>113</sup> ただし、被用者1人当たり最大2400ドルの上限が設けられている。

<sup>114</sup> 増山（2016）、前掲注4、201頁

<sup>115</sup> 同上



のハリケーン・リタ、同年10月のハリケーン・ウィルマ等の一連の巨大ハリケーンによる被害に対し、カトリーナ緊急減税法に追加的な減税措置を盛り込む形で同年12月に成立した。したがって、メキシコ湾岸特区報法は、上記の措置法をリタやウィルマによる被災者にも適用することが主な内容であった。異なる点としては、カトリーナ緊急減税法では認められた住居提供者への所得控除が認められなくなったこと、および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等が新たに導入されたことが挙げられるとされる<sup>116</sup>。

メキシコ湾岸特区法において新たに設けられた復興支援に係る特例措置として、主に次のものがある。

第1の措置として、低所得者用賃貸住宅を新規に建設し、また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とし、低所得者用賃貸住宅税額控除を10年間受け取ることが認められた。

第2の措置として、低所得者居住地域内で商業施設を建設した場合、新市場税額控除制度において初めの3年は5%、後の4年は6%の合計39%の税額控除が認められるとされた。

第3の措置として、被災地域内で支払った解体費用、瓦礫除去および清掃費用の50%を経費に算入できるとされた。

第4の措置として、被災を受けた事業者が被災地で労働者を雇用している場合、被災後に従業員に支払った給与の40%を税額控除することが認められた。

第5の措置として、被災地内で新規に取得した動産、不動産、およびライフライン施設等は、取得初年度に50%の特別償却が認められることとなった。

第6の措置として、林業経営者が行う再植林費用の控除額が最高2万

---

<sup>116</sup> 同上、202頁

ドルに引き上げられた<sup>117</sup>。

これらの措置に加え、被災者を救済するための寄附については寄附金控除の上限額を撤廃する特例や食料品等の提供や学校図書館の寄附にも寄附金控除が認められる特例が設けられた。この特例により、被災者救済に係る寄附やボランティア活動の促進が企図された。この後に発生した災害に対する個別立法による対応は、上述したカトリナ緊急減税法およびメキシコ湾岸特区法において新たに設けられた特例等を基礎として構成されている<sup>118</sup>。

以上の措置をまとめると、2010年以前の災害に対して設けられた税法上の一時的措置には、主に費用化（expensing）、繰越欠損金の繰戻、臨時償却、債務免除、税額控除・非課税扱いとなる債券発行の認可、住宅に係る税額控除等が設けられていることが見受けられる<sup>119</sup>。このほか、被災者に係る教育費の控除や雇用機会創出のための税制優遇措置等も設けられており、損失の使用や課税の減免だけではなく被災者の資力回復や支援を意図した措置も加えることで、被災者の救済を行うことが意図されていることが窺える。なお、これらの措置は2010年以降の措置にも含まれているとされる<sup>120</sup>。

## (2). 2017年の TCJA

アメリカ合衆国では、2017年に災害減税に係る措置がパッケージ化された。具体的には、(1) 災害控除の強化、(2) 退職年金基金へのアクセスの拡大、(3) 寄附控除限度額の拡大、(4) 従業員維持税額控除、(5) 勤

---

<sup>117</sup> このほか、歴史的建造物の修復に係る費用の補助に係る特例や、利子が非課税となる湾岸特区債の発行に係る特例が設けられた。

<sup>118</sup> たとえば、増山(2016)、前掲注4、205頁では、2008年の中西部およびハリケーン・アイク救援減税法では、カトリナ緊急減税法およびメキシコ湾岸特区法の特例等が多数引用されていることが指摘されている。

<sup>119</sup> CRS(2021), *supra* note49, pp.12-25.

<sup>120</sup> *Id.*

アメリカ合衆国における災害に対する税制上の対応について

労所得税額控除および子供税額控除の計算に係るルックバック・ルールの5つが2017年以降の災害に対する措置として設けられることとなった。

TCJAでは、2016年に生じた連邦上宣言された災害<sup>121</sup>である適格災害に対する追加的な租税減免措置が提供された。TCJAの措置について、Manolakas教授は「TCJAは、連邦政府によって宣言された災害および、2016年に発生した連邦政府によって宣言された災害に対してのみ、税制上の優遇措置と経済的インセンティブを提供した」と述べている<sup>122</sup>。

具体的に、まずTCJAは、退職年金からの早期引き出しに対する10%の追徴課税について、2016年の適格災害分配金<sup>123</sup>10万ドルまでは課税対象外とした。次に個人は、適格災害分配に起因する所得を、分配を受けた課税年度から3年間にわたって按分して含めることができるとされた。そして、非課税乗換として扱われ、2016年の適格災害分配金は、分配された金額が分配日から3年以内に再分配された場合、個人の所得に含まないとされた。また、適格退職年金制度には、個人退職年金口座と個人退職年金が含まれている。

2016年および2017年の課税年度において、個人が2016年の適格災害の結果である正味災害損失を計上した場合、個人的な災害関連利益を上回る災害関連損失が控除対象となった。ここで正味災害損失額の計算において、100ドルの下限が500ドルに引き上げられ、調整後総所得の10%という基準は一時的に排除された。

---

<sup>121</sup> 2016年当時、災害として宣言された自然災害の種類は、激しい嵐、洪水、竜巻、地滑り、土石流、暴風、暴風雪、山火事、ハリケーン・マシューおよびハーミン等がある。FEMA, Declared Disasters, <https://www.fema.gov/disaster/declarations> (最終アクセス日2023年11月19日)

<sup>122</sup> Manolakas(2019), *supra* note59, p.46

<sup>123</sup> 2016年適格災害分配金とは、2016年に災害地域に主たる住居を有し、当該地域が連邦政府により災害宣言されたことを理由とする経済的損失を被った個人に対して、2016年および2017年に行われた適格退職年金からの分配金であると説明される。Manolakas(2019), *supra* note59, p.47

### (3). 2017年の災害減税および空港・航空路延長法

災害減税および空港・航空路延長法は、ハリケーン・ハーヴェイ、イルマおよびマリアによって壊滅的な打撃を受けた個人および企業に対し、税制上の救済措置および経済的優遇措置を与えるものであるとされる<sup>124</sup>。

適格退職年金からの早期分配に対する10%の追加課税は、最高100,000ドルまでの適格ハリケーン分配には適用されない。ハリケーンによる適格分配とは、主たる住居が被災地内にあり、3つのハリケーンによって経済的損失を被った個人に対する分配である。分配金を受け取った課税年度の所得に含めることを選択しない限り、適格ハリケーン分配金を3年間にわたって均等に所得に含めることができる。適格ハリケーン配分後3年以内の返済は、適格退職年金への非課税ロールオーバーとして扱われる。適格退職年金は、I.R.C. 408条(c)(8)(B)に定義され、個人退職口座と個人退職年金を含む。

個人の正味災害損失控除額は、100ドルの下限が500ドルに引き上げられたが、調整後総所得の10%という下限は設けられなかった。

慈善寄付を奨励するため、同法は個人の調整後総所得の50%、法人の課税所得の10%という制限を停止した。

所得控除と子供税額控除の額を決定するには、直前の課税年度の所得控除額を使用することが認められた。最後に、ハリケーンのため操業不能となった事業主には、従業員維持税額控除が認められた。この控除額は、ハリケーン被災地に主たる勤務先を持つ従業員に支払われた賃金の40%に相当し、従業員一人当たり最高6,000ドルまでとされた。

連邦上宣言された災害につき、行政手続的側面から租税軽減等の支援を行った立法対応として、2017年のハリケーン・ハーヴェイ、イルマ、マリアに適用された歳入庁手続(Revenue Procedure) 2018-9等がある<sup>125</sup>。

---

<sup>124</sup> Manolakas (2019), supra note 59, p.48

<sup>125</sup> Rev. Proc. 2018-9

#### (4). 2018年の超党派予算法

2018年の超党派予算法<sup>126</sup>では、2018年3月23日までの連邦政府への資金供給を継続決議することに加え、カリフォルニア州の山火事に見舞われた個人や企業に対し、減税措置と経済的インセンティブを提供した。

具体的な主な措置として、まず、退職年金からの早期引き出しに関して、適格退職年金からの10万ドルを上限とする適格山火事分配金<sup>127</sup>の早期引き出しに対する10%の追加課税の例外が規定された。加えて、適格災害分配金の所得への算入は、3年間にわたって按分することができる。ただし、適格分配金が分配後3年以内に適格退職年金に返済された場合、その返済は適格乗換(rollover)分配金として扱われるため、個人の所得には含まれない。

次に、個人が災害関連の災害損失の控除を認めたことである。すなわち、個人の正味損失額の計算において、100ドルの下限が500ドルに引き上げられ、調整後総所得の10%という基準が一時的に排除された。

そして、山火事の前年に所得が少なかった場合、所得控除と子供税額控除を決定するために、直前の課税年度の所得を使用することを選択することができることとされた。

さらに、カリフォルニア州の事業者に対し、山火事により営業ができなくなった雇用主には、従業員維持税額控除(employee retention tax credit)が認められた。この控除は、カリフォルニア州の山火事被災地に主たる勤務地がある従業員に支払われた賃金の40%(1人当たり最高6,000ドル)に相当するとされる<sup>128</sup>。

最後に、慈善寄附(charitable giving)に関しては、超党派予算法によ

---

<sup>126</sup> 同法の説明として、Manolakas(2019), supra note59, pp.43-46.

<sup>127</sup> 適格山火事分配金とは、主たる住居が山火事被災地にあり、カリフォルニア州の山火事により経済的損失を被った個人に対する適格退職年金からの分配金と定義された。なお、この措置の適用対象となる退職年金制度には、個人退職口座と個人退職年金が含まれる。

<sup>128</sup> Manolakas(2019), supra note59, p.46

り、個人については調整後総所得の50%、法人については課税所得の10%という制限が排除された。このように、2018年の超党派予算法における措置は、2017年のTCJAおよび災害減税および・空港・航空路延長法において実施された税制優遇措置および経済的支援措置と類似した措置が設けられている。ゆえに、災害の規模や種類等に依拠する部分があるとしても、近年の自然災害に対する個別立法における一時的措置の内容等について概ね共通する対応が固まりつつあると考えられる。

#### (5) 税の確実性および災害減税法

なお、特定の災害に対する個別立法ではないが、2019年に税の確実性および災害減税法が制定された。同法では、期限満了規定の延長措置、エネルギー生産、グリーン経済における雇用等に係るインセンティブ措置および大規模災害の被害を受けた特定地域に係る減税措置が提案されている<sup>129</sup>。

そして、新型コロナウイルス感染症に係る大規模な経済支援対策<sup>130</sup>の1つとして、2020年には税の確実性および災害減税法が改正された<sup>131</sup>。2020年改正では、「災害関連個人損失」（適格災害の発生期間の初日以降に適格災害地域で発生した個人損失で、当該適格災害に起因するもの）に関する特別規定が設けられた。当該損失は、正味損失の合計が納税者の調整後総所得の10%を超えるかどうかに関係なく控除され、一度の災害につき500ドルを超えない範囲で損金算入が認められることとされた。そ

<sup>129</sup> 詳細については、Joint Committee on Taxation, Description of H.R. 3301, The “Taxpayer Certainty and Disaster Tax Relief Act of 2019”, <https://www.jct.gov/publications/2019/jcx-30-19/>, (最終アクセス日 2023年11月13日)を参照されたい。

<sup>130</sup> 新型コロナウイルス感染症に係る政策としては、大きく3つの法律が立法された。新型コロナウイルス感染症に係る税制上の対応については、別稿において検討を行いたい。

<sup>131</sup> この法律は Relief Act とも呼ばれている。2020年改正では、新型コロナウイルス感染症への対応措置である CARES Act において導入された雇用維持控除の延長等も行われた。

アメリカ合衆国における災害に対する税制上の対応について

のほか、雇用機会税額控除（Work Opportunity Tax Credit）、エンパワーメント・ゾーン雇用インセンティブ（Empowerment Zone Hiring Incentives）、インディアン雇用控除（the Indian Employment Credit）および 2019 年法の措置の延長等の改正が行なわれた。

#### （6）. 行政上の措置

上述した特別法における優遇措置が受けられるかどうかにかかわらず、連邦政府が宣言した災害の被災者は、財務省が提示する行政上の減税措置を受けることが認められている<sup>132</sup>。財務省や内国歳入庁は、歳入庁手続、歳入庁通達、通知、公告、ニュースリリースなど、様々な形で税制上の優遇措置を公表している。

たとえば、2018 年には歳入庁手続 2018-8 が公表され<sup>133</sup>、災害による個人的な損失額を決定する際に生じる困難を緩和するためのセーフハーバーが明示された。具体的には、個人が個人用の居住用不動産や個人所有物によって被った損害額を決定するために使用できるセーフハーバーを提供している。

その他の対応として、内国歳入庁は納税者に対し 2. において先述した I.R.C. 165 条に基づく災害損失の請求を認めている。加えて、内国歳入庁は I.R.C. 7508 A 条により与えられた権限を行使することにより、個人の申告・納付期限の延長等の措置を実施している<sup>134</sup>。

このように、アメリカ合衆国では、法令による対応だけでなく通達等を通じ連邦上宣言された災害の被災者に税制上の援助が実施されている。

---

<sup>132</sup> Manolakas (2019), supra note 59, p.52

<sup>133</sup> Rev. Proc. 2018-8 参照。なお、2017 年に連邦上宣言された災害として認定されたハリケーン・ハーヴェイ、イルマおよびマリアに対し、これらの災害にのみ適用される Rev. Proc. 2018-9 が公表された。

<sup>134</sup> 各災害等に適用される申告・納付期限の延長等の具体的な内容については Internal Revenue Service, Tax relief in disaster situations, <https://www.irs.gov/newsroom/tax-relief-in-disaster-situations>, (最終アクセス日 2023 年 11 月 19 日) を参照されたい。

もつとも、その支援内容はすべての災害において一様ではなく、災害によって異なり得る<sup>135</sup>。

#### 4 小括

以上のように、アメリカ合衆国では、恒常的措置として I.R.C. 165 条および I.R.C. 139 条等があり、大規模災害ごとに制定された個別立法により、一時的措置が設けられた。I.R.C. 165 条では、一定の閾値を上回る災害により生じた損失を所得から控除することが認められている。この規定においては、災害の定義が問題となり、その判定においては突然性や予見可能性等の要素が考慮されている。そして、I.R.C. 139 条では、被災者に対して支払われる金員等を所得計算から除外するものである。すなわち、被災者支援に係る補助金等の効果を低減しないことが目的とされている。もつとも、この規定については議論があまりなされていないことを確認した。

個別立法による税制上の対応措置では、2010 年以前は、2005 年に制定されたハリケーン・カトリナ緊急減税法により実施された対応措置が 1 つの基盤となり、以降の対応措置については、これらの措置に追加的措置を加える形で各種の災害や被害状況等に則した一時的措置が設けられることになった。その後、アメリカ合衆国では、2017 年改正により災害対策税制がパッケージ化され、以降の個別立法における一時的措置が固まったと考えられる。これらの措置では、税額控除等による支援にとどまらず、被災者等に経済的支援を実施する措置が設けられており、単なる税負担軽減だけではなく、被災者等を経済的に支える対応が実施されているといえる。

加えて、行政上の手続的対応として、申告・納付等の期限の延長や、特別措置を受けるために必要な申請書類等の作成に係るガイダンスの公表等

---

<sup>135</sup> Manolakas 教授は、2012 年のハリケーン・サンディと 2017 年のハリケーン・ハーヴェイ、イルマおよびマリアにおいて実施された行政上の対応に相違があることを指摘する。Manolakas(2019), *supra* note59, pp.55-59.



アメリカ合衆国における災害に対する税制上の対応について

を実施し、被災者等への事務的負担の軽減が図られていることが明らかとなった。次章では、わが国への示唆を得るために若干の考察を行う。

#### IV 若干の考察

II および III において、アメリカ合衆国における災害対応および災害に対する税制上の措置について整理を行った。IV では、それらの整理を踏まえ、わが国への示唆を得るために若干の考察を行うこととする。

わが国では、災害対策基本法等に基づいた災害への対応がなされている。租税に関しては、1947年に制定された災害減免法により所得税等の減免措置を受けることが可能となっている。しかしながら、当該減免措置の効果については疑問視されることも多く、所得税法においては雑損控除を適用する方が効果的であることが指摘されていた<sup>136</sup>。すなわち、災害減免法における税制上の対策措置は十分に機能していない状況にあった。

その後、災害税制に関する大きな動きとしては、平成29年度税制改正において、災害減免法等の措置に加え、新たに災害対策税制の仕組みが整理されたことが挙げられる<sup>137</sup>。具体的には、すべての災害に対し、①住宅ローン減税の適用の特例、②財形住宅・年金貯蓄の非課税措置の特例、③災害損失の繰戻しによる法人税額の還付、④中間申告における所得税額の還付、⑤住宅取得等資金の贈与税の特例措置に係る居住要件の免除等、⑥山林に係る相続税の納税猶予等の規模拡大要件の緩和、⑦法人税・消費税の中間申告書の提出不要、⑧被災酒類に係る酒税相当額の還付方法の簡素化が常設化された。

そして、被災者生活再建支援法の対象となる災害、特定非常災害特別措

---

<sup>136</sup> 増山（2016）、前掲注4、63-68頁

<sup>137</sup> 金子宏『租税法（第24版）』（弘文堂、2021年）、74頁は、平成29年度税制改正において災害対策税制という1つのジャンルが形成されつつあると評価する。詳細な改正の内容については、財務省ホームページ、平成29年度税制改正の解説、[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2017/explanation/index.html](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2017/explanation/index.html)（最終アクセス日2023年11月13日）を参照されたい。

置法の対象となる災害に適用される特例等が設けられた<sup>138</sup>。このように、近年では、わが国においても災害減免法等の規定に加え、税制上の対応措置の整備が進められている。したがって、災害への税制上の対応として、わが国もアメリカ合衆国と同様、恒常的措置および個別立法における一時的措置により対応を実施している。そして、これらの対応を支える形で行政上の対応も実施されていると考えられる。

先述したように、アメリカ合衆国における災害対策は、FEMAにより一元化した対応がなされている。税制上の対応もFEMAにより実施される災害対応に連なるものである。アメリカ合衆国においても、災害が生じた際には恒常的措置として、災害損失（Casualty Loss）が存在する。しかしながら、わが国に比べ、その対象は広いことが確認される。一方で、I.R.C. 139条のように、補助金等の額を総所得から除外することにより経済支援等の機能を高める規定が常設化されている点は参考になると思われる。そして、個別立法における対応には損失控除だけでなく、雇用維持や経済支援等の対応が実施されている点は、東日本大震災以降、わが国において制定された個別立法による対応措置と共通する点であると考えられる。

また、アメリカ合衆国はFEMAに災害対策を一任している。この点について、統一した災害対応が実施される点では有益であると考えられる。加えて、災害支援等に係る情報開示が促進されることは望ましいと考える。しかしながら、II.3.において挙げた多くの課題についてどのように対処すべきかを検討する必要がある。アメリカ合衆国が実施した災害復興

---

<sup>138</sup> 被災者生活再建支援法の対象となる災害に対する措置として、①住宅の再取得等に係る住宅ローン減税の特例、②被災した建物に係る登録免許税の免税、③被災者が取得した住宅取得等資金に係る贈与税の特例、④建築工事の請負に関する契約書等の印紙税の非課税、および⑤被災自動車に係る自動車重量税の特例還付が常設化した。特定非常災害特別措置法の対象となる災害に対する措置として、①買換え特例に係る買換え資産の取得期間等の延長、②被災代替資産等の特別償却、③特定地域内の土地等の評価に係る相続税・贈与税の基準時の特例等、および④消費税の課税事業者選択届出書の提出等に係る特例が常設化した。

改革法による対応措置がわが国においても有効といえるかは明らかではない。

したがって、わが国においては、FEMAのような組織を設立し、災害対応を一元化し管理するよりも、むしろ災害対応を適切に執行するための体系的なネットワークを官と民が一体となって構築し、かつ一時的措置を実施するにあたってはこのネットワークの構築者の一員として財務省や国税庁といった機関が積極的に関与することが望ましいと考える。同時に、被災者等を支える非営利団体等の設立や活動を促す政策を充実させ、社会的なコミュニティ形成を進展させることにより、国家にただ依存するのではなく「民」による自助の基盤作りを進めることが重要であると考えられる。

最後に、アメリカ合衆国における災害に対する税法の規定は、ほとんど設けられていないとの指摘がある<sup>139</sup>。すなわち、アメリカ合衆国においても災害に対する税制上の恒常的な措置は十分に整っているわけではない<sup>140</sup>。先述したように、わが国では平成29年度改正により複数の規定が常設化され災害対策税制の基盤が整えられたものの、多くの大規模災害が想定される現状においては、将来に備えて経済政策や社会保障政策等と密接に連携した法整備をさらに進める必要があるだろう。

## V おわりに

本稿では、アメリカ合衆国における災害対策税制を整理し、わが国への示唆を得ることを目的とした。アメリカ合衆国では、スタッフォード法に基づき FEMA を中心とした災害対応がなされている。財務省および内国

---

<sup>139</sup> Manolakas (2019), *supra* note59, p.61

<sup>140</sup> Manolakas (2019), *supra* note59, p.62 において、Manolakas 教授は、アメリカ合衆国の災害対応の現状においては恒常的な災害対応措置がほとんどなく、かつ FEMA により災害に該当するかどうかの判断がなされることを問題とし、議会は災害の規模や犠牲者の数にかかわらず、自然災害の影響を受けたすべての個人、コミュニティおよび事業に対し、迅速にかつ意味のある公平な税負担軽減措置および経済的インセンティブ措置を提供すべきであると述べている。

歳入庁による税制上の対応措置もこれに伴うものである。アメリカ合衆国における税制上の措置には、恒常的措置と個別立法による一時的措置が存在している。恒常的措置の場合には災害損失控除および補助金等の支払を非課税とする扱いが設けられており、一時的措置には追加的な損失控除等に加え、寄附金控除や事業者に対する従業員雇用維持に係る税額控除等も認めている。そして、財政支出等の措置も時限的に実施されている。さらに、歳入庁手続等により、申告・納付等の延長等も認められている。

このような制度を俯瞰すると、実施されている制度の内容は、わが国における税制上の災害対応と類似している面も多いことが明らかとなった。大きな相違点としては、FEMAのような災害対応を司る行政機関の存在の有無であろう。もっとも、FEMAによる対応には複数の批判も存在していることから、わが国も同様にFEMAのような組織を設立し、災害対応を一元化すべきとまでは言い切れない。いずれにしても、災害対応にあたっては、地方公共団体による自助努力を促し、かつ官と民がより一体となったネットワークが構築され、このネットワークの構築を促進するために税制が関わることを求められると考えられる。また、災害減税法による税額控除等の措置がより機能するようなものとなるような改正が望まれる。

本稿の課題として、まず本稿は、各規定の取り扱いについて基本的な部分について整理したにとどまるため、より詳細な検討を行う必要がある<sup>141</sup>。次に、実務における対応について検討が行えていない<sup>142</sup>。そして、本

---

<sup>141</sup> たとえば、I.R.C. 165条および139条に係る財務省規則の取り扱いや裁判例についても十分に触れられていない。

<sup>142</sup> この点につき、たとえば、内国歳入庁はホームページにおいて災害状況における課税の減免についての説明や個人・法人に対する災害支援および緊急救済に係る対応について述べているが、本稿では検討することができていない。例示した箇所における具体的な内容については、Internal Revenue Service, Disaster Relief Resource Center for Tax Professionals, <https://www.irs.gov/tax-professionals/disaster-relief-resource-center-for-tax-professionals>, (最終アクセス日2023年11月19日)を参照されたい。また、内国歳入庁は災害損失等に関連するPublication(547,584,584B,2194,および3833)を公開している。

アメリカ合衆国における災害に対する税制上の対応について

稿では世界中を危機にもたらした新型コロナウイルス感染症に係る税制上の対応について検討ができていない。また、わが国への示唆についても立法論等を含めた十分な検討が行えていない。このように、本稿で残された多くの課題については、今後の研究課題としたい。