

# 米国テロリズム保険制度の動向

## 目 次

I. はじめに	IV. 米国におけるテロ保険
II. テロの現状	V. 欧州各国のテロ保険
III. TRIA	VI. おわりに

研究員 杉山 優紀

## 要 約

### I. はじめに

米国では現在、企業がテロリスクに備える1つの方法としてテロ保険が販売されており、その損害が一定規模を超えた場合には法律により政府補償が用意されている。2001年9月11日の同時多発テロ当時の米国では、テロ被害に対する補償は企業分野の保険で一般的にカバーされるケースが多く、その付保損害額は約316億ドルという莫大な金額となった。このため9.11後は多くの保険会社がテロを免責としたり、保険料を大幅に引き上げる等の対応を取らざるを得ず、企業の資金手当てが滞り、経済活動全般に大きな支障をきたすこととなった。この事態に対応すべく発効されたのがテロリズムリスク保険法 (TRIA) である。本稿では、TRIAによるテロリズム保険制度の動向を中心に紹介する。

### II. テロの現状

テロは2013年だけで全世界で約10,000件発生し、約18,000人もの人命が失われている。この発生件数のうち6割はイラク、アフガニスタン、シリア、パキスタン、ナイジェリアの5か国が占めるとされるが、OECD諸国にとってもテロは大きな脅威となっている。近年ではテロ組織がメッセージを発信したり、新たな仲間を募るためのツールとしてインターネットやソーシャルメディアが頻繁に利用されており、米国等ではそれらのメッセージに触発された単独犯によるテロも増加している。

### III. TRIA

TRIAは、テロの危険が存在する状況下であっても、予め政府と保険業界が損害を負担し合う仕組みを作ることで企業保険が機能し、企業活動が円滑に進むことを目的として2002年11月に発効された法律である。これに基づき、一定の規模を上回るテロ損害が発生した場合には政府補償が用意されている。TRIAは2005年と2007年に期間延長がなされてきたが、2014年末には法案が成立せず、一旦期限切れとなった。しかし、年明けの2015年1月には改定法が成立し、6年間の期間延長が確定した。

### IV. 米国におけるテロ保険

TRIAではテロ損害に対する補償を保険会社が提供することを必須としているが、テロ保険への加入は基本的に各企業の任意となっている。そのため、テロ保険の加入率はその企業の規模や地域、業種、保険種目によって差がある。米国では都市部に主要機関を持つ教育、医療、金融等といった分野で加入率が高い一方、製造業等では低い傾向にある。また、州単位で見てもニューヨーク等大都市圏を含む北東部の州では高い傾向に、主に西部や中西部の州では低い傾向にある。

### V. 欧州各国のテロ保険

欧州の国々においてもテロの脅威は大きなものであり、多くの国では民間保険業界からの補償だけでなく、政府が支援するテロ保険制度や再保険、資金プールやファンドといったものが運営されている。英国、スペインでは国内問題を背景に古くからテロに対する政府の補償が行われてきている一方、ドイツ、フランスでは9.11をきっかけに制度が発足している。

### VI. おわりに

これまで多くの人命と企業の資産がテロによって失われてきたものの、テロリスクは保険引受が非常に難しいリスクであるとされている。近年ではテロの手法や主体も多様化してきており、その事前察知は困難さを極めていいる。しかしながら、こういった状況下だからこそ、発生を未然に防ぐ対策に加え、万が一発生した場合の手当てをすることが重要になっており、その一つとして保険の役割も増していると考えられる。

## I. はじめに

テロリズム（あるいは、テロという）に対する世界の認識は、後に 9.11 と呼ばれる 2001 年 9 月 11 日の米国同時多発テロを境に大きく変化した。9.11 後も 2013 年 4 月のボストンマラソン爆弾テロ、2015 年 1 月のフランスでの新聞社襲撃テロなど、テロ事件は世界中で後を絶たないが、9.11 は史上最悪のテロ事件となっている。9.11 当時、米国ではテロ被害に対する補償は企業分野の保険で一般的にカバーされるケースが多く、その付保損害額は約 316 億ドル（当時、インフレを反映した 2013 年価格で 427 億ドル。生命保険を含む。）に上った<sup>1</sup>。このうち約 3 分の 2 は再保険会社から支払われることとなった<sup>2</sup>。このような莫大な保険金支払いが発生した 9.11 後は、多くの保険会社や再保険会社がテロを免責としたり、保険引受を拒否、あるいは保険料を大幅に引き上げる等の対応を取ったことで、企業の資金手当てが滞る等、経済活動に大きな支障をきたすこととなった。このような事態に対応すべく、2002 年 11 月に発効されたのがテロリズムリスク保険法（TRIA : Terrorism Risk Insurance Act）である。これにより、米国では公的なテロリズム保険制度（Terrorism Risk Insurance Program）が創設され、一定規模以上のテロ損害が発生した場合には民間保険会社のみでの対応でなく、政府支援が行われることになっている。本稿では、TRIA による米国のテロリズム保険制度の動向を中心に紹介する。

## II. テロの現状

### 1. テロとは

テロ行為とは、我が国の保険実務では「政治的、社会的もしくは宗教・思想的な主義・主張を有する団体・個人またはこれと連帯するものが、当該主義・主張に関して行う暴力的行為」を指すと定義されている<sup>3</sup>が、国や研究者により見解が分かれており、国際的に統一された普遍的な定義はない。各国の政府や政府機関の立場によって定義が異なるため、ある国ではテロとみなされる行為が別の国ではテロに該当しないというケースもありうる。米国の連邦政府でも複数の定義が行われており、その法律の目的によって使い分けられている。例えば、米国連邦規則（CFR）では、FBI の捜査対象となるテロの例示として「政治的または社会的目的の推進を図り、政府、市民を脅迫または強要するために人または財産に対して暴力を違法に利用する行為」を挙げている<sup>4</sup>が、他の法律では別の定義が用いられている<sup>5</sup>。

テロの定義は多方面から行われているが、多くの定義に共通する特徴としては、戦争あるいは軍事的行為（war or warlike operations）ではないこと、政治的あるいは社会的に影響を及ぼす等の目的で行われること、大衆に恐怖を与えること、非国家主体によって行われること、といった点が挙げられる。

<sup>1</sup> Insurance Information Institute, “Terrorism Risk and Insurance”

なお、ここでいう生命保険は団体生命保険を指す。

<sup>2</sup> 同上

<sup>3</sup> 損害保険ジャパン日本興亜の海外旅行保険約款より。他の国内損保でもほぼ同様の表現。

<sup>4</sup> CFR 28, Chapter I, Part0- Organization of the Department of Justice, Subpart P-Federal Bureau of Investigation §0.85

<sup>5</sup> CFR 27, Chapter II, Subchapter B, Part478, Subpart B, Section478.11 や、18 U.S.C. §2331 等

## 2. テロの現状

《図表 1》は今までの世界のテロ事件の中で保険での損害額の大きかった上位 20 件である。2001 年 9 月 11 日のニューヨーク、ワシントン D.C.およびペンシルバニアにおける同時多発テロでは約 3,000 人もの人々が亡くなった。同テロでの付保損害額は 247 億ドル（2013 年価格、生命保険を除く）にのぼり、死者数、付保損害額いずれにおいても史上最悪のテロ事件となっている<sup>6</sup>。

《図表 1》 損害額の大きかったテロ事件

順位	発生日	国	場所	事件	付保損害額 (百万ドル、 2013年価格)	死者数
1	2001年9月11日	米国	ニューヨーク、ワシントンD.C.、ペンシルバニア	ハイジャックされた飛行機が世界貿易センタービルおよびペンタゴン(国防総省)に突入	24,721	2,982
2	1993年4月24日	英国	ロンドン	金融街のナットウエストタワー付近における爆弾の爆発	1,193	1
3	1996年6月15日	英国	マンチェスター	ショッピングモール付近でアイルランド共和軍(IRA)が車に仕掛けた爆弾が爆発	980	0
4	1992年4月10日	英国	ロンドン	金融街における爆弾の爆発	883	3
5	1993年2月26日	米国	ニューヨーク	世界貿易センタービルの地下駐車場における爆弾の爆発	822	6
6	2001年7月24日	スリランカ	コロンボ	反政府軍が定期旅客機3機、軍用機8機を破壊、3機の民間航空機を著しく損傷	525	20
7	1996年2月9日	英国	ロンドン	IRAの爆弾がサウス・キー・ドックランズで爆発	341	2
8	1985年6月23日	北大西洋	アイルリッシュ海	エアインディアのボーイング747機上での爆弾の爆発	212	329
9	1995年4月19日	米国	オクラホマ州オクラホマ・シティ	爆弾を仕掛けたトラックが政府ビルに衝突	192	166
10	1970年9月12日	ヨルダン	ゼルカのドーソン飛行場(砂漠の中で使われなくなった英国空軍飛行場)	ハイジャックされたスイス航空のDC-8、TWAのボーイング707、BOACのVC-10が地上で爆弾により爆発	167	0
11	1970年9月6日	エジプト	カイロ	ハイジャックされたバンナム航空のボーイング747が地上で爆弾により爆発	145	0
12	1992年4月11日	英国	ロンドン	金融街における爆弾の爆発	127	0
13	2008年11月26日	インド	ムンバイ	ホテル2軒およびユダヤセンターへの襲撃	111	172
14	1993年3月27日	ドイツ	ヴァイターシュタット	新築で使用前の刑務所の爆破	93	0
15	2006年12月30日	スペイン	マドリード	バラハス空港駐車場における爆弾の爆発	76	2
16	1988年12月21日	英国	ロッカビー	バンナム航空のボーイング747機上での爆弾の爆発	74	270
17	1983年7月25日	スリランカ		暴動	62	0
18	2005年7月7日	英国	ロンドン	ラッシュ時間帯に地下鉄およびバスにて4件の爆弾の爆発	62	52
19	1996年11月23日	コモロ	インド洋	ハイジャックされたエチオピア航空のボーイング767-260が海上に不時着水	60	127
20	1992年3月17日	アルゼンチン	ブエノスアイレス	ブエノスアイレスのイスラエル大使館への爆弾襲撃	50	24

(出典) Insurance Information Institute より当研究所訳出

再保険ブローカーの Guy Carpenter は、9.11 以降、特にイスラム原理主義組織によるテロはそれ以前のテロとは大きく異なる傾向が出てきているとみている<sup>7</sup>。同社によれば、以前はイスラム原理主義の中心組織であったアルカイダが多額の資金を持ち、中央集権型でリーダーシップを取ることで、情報機関から探知されない状況下で大規模なテロが計画されることが多かった。しかし、9.11 後はその主犯格が取り押えられたことにより組織は周縁化され、テロの脅威はより地域的なものになったとしている。

<sup>6</sup> Insurance Information Institute, "FactBook 2015"

<sup>7</sup> Guy Carpenter, "TENSIONS BUILDING THE CHANGING NATURE OF TERRORISM RISK AND COVERAGE", Dec.2012

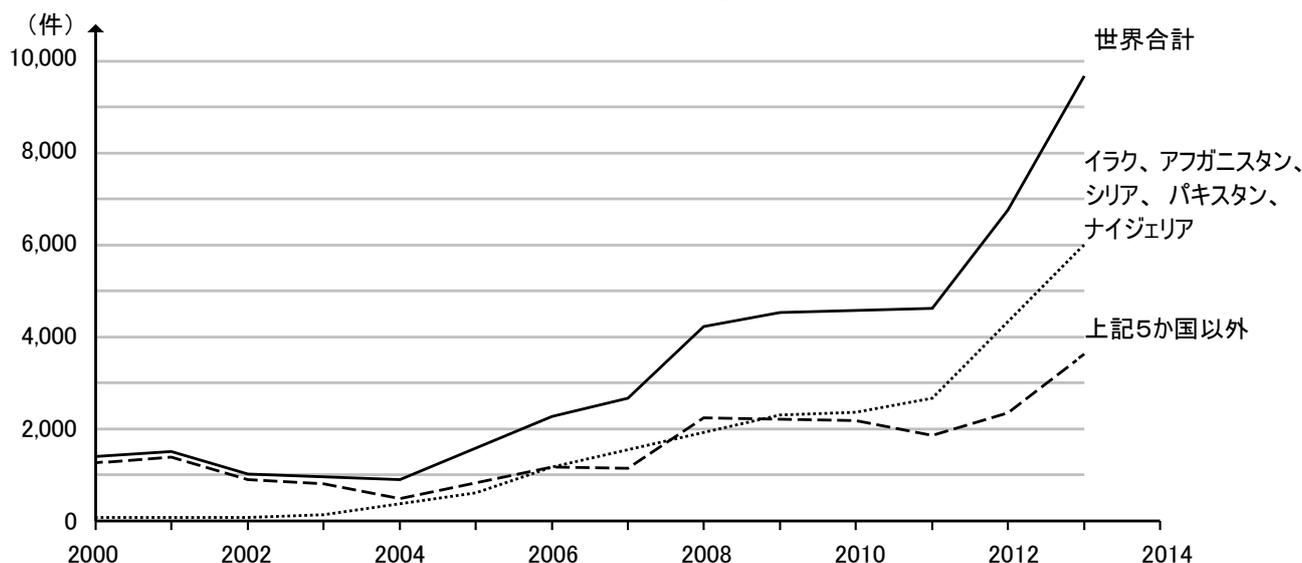
しかしながら、アルカイダはその後同様の思想を持つ組織や個人を支援、トレーニングしており、アフガニスタンやインド、イラク、北アフリカ、インドネシア、スペイン等様々な国や地域でテロを引き起こしている。こうした中、最近特に世界中からそのテロ活動について脅威となっているのがイスラム教スンニ派の過激派組織「ISIL」の存在である。

近年ではテロ組織がメッセージを発信したり、新たな仲間を世界中から募るためのツールとしてインターネットやソーシャルメディアが頻繁に利用されている。リスクコンサルティング会社の Risk Advisory Group では、ここ数年はソーシャルメディアによる急速な情報波及による混乱がリスクを引き上げる一因となっており、例えば 2014 年でいえばトルコやブラジル、ウクライナといった国のテロリスクレーティングを引き上げる直接の要因になっているとしている<sup>8</sup>。

このような流れの中で近年更に脅威を増しているのは、インターネット等を通じ、過激派から発信されたメッセージ等に触発された単独犯が引き起こすテロである。例えば、2014 年 10 月のカナダ国会議事堂での銃乱射事件、2014 年 12 月にオーストラリア・シドニーで発生した人質事件等が挙げられる。こういった単独犯は、そのテロを実行する地元で生まれ育ち、実際にはテロ組織との繋がりはないというケースも多く、仲間同士で連絡を取り合うことがないため情報機関等でも事前に警戒対象として特定されにくいという特徴があるとされる。

シンクタンクの Institute for Economic and Peace (IEP) 発行の Global Terrorism Index 2014 によると、世界のテロ発生件数は 2013 年だけで約 10,000 件（前年比 44%増）、死者数は約 18,000 人（前年比 61%増）に上る。この発生件数のうち 6 割はイラク、アフガニスタン、シリア、パキスタン、ナイジェリアの 5 か国が占めており、IEP ではテロ件数が増加している要因は主にこれらの国でのテロが増加しているからとしている（《図表 2》参照）。世界のテロ発生件数は 2005 年頃から増加傾向にあるが、

《図表 2》 テロ発生件数



(出典) IEP “Global Terrorism Index 2014” より当研究所訳出

<sup>8</sup> Risk Advisory Group, Risk Advisory News Jan.31,2014

2011年から急激に増え、2013年で見ると10年前の約10倍となっている。2000年以降に発生したテロ件数で見ると、OECD諸国が占める割合は約7%であるが、IEPでは、2001年の9.11や2005年のロンドンでの地下鉄・バス爆発等のようにOECD諸国も大きなテロの危険にさらされているとしている<sup>9</sup>。

### Ⅲ. TRIA

#### 1. TRIA 成立の背景

米国における保険事業は主に州法によって規制されており、各保険会社はそれぞれ保険販売を行う州の規制に基づいて保険の提供を行っている。

9.11以前は、企業のテロ損害は一般的にオールリスクカバーの範囲内であり、火災、風災、雹災等による損害と並んで財物保険等の企業保険<sup>10</sup>で引き受けられていた。各州の州法では、契約者保護の観点からいくつかのリスクを保険会社が免責とすることを禁止している。中には、テロが原因で発生した火災であっても免責とすることが禁止されている州もあり、大半の企業保険契約ではテロによる被害も補償の範囲内となっていた<sup>11</sup>。しかし9.11後は、多くの州当局では甚大な保険金支払の保険業界への影響に配慮し、保険会社がテロを免責としたり、保険料を大幅に引き上げることを認めざるを得ない状況となった。

企業が事業活動を行うにあたり、様々なリスクをヘッジするための保険の付保は融資を行う銀行等から必須とされるケースが多い。しかし、テロを免責とする保険会社が急増したことにより、不動産、運送、建設、電力等多くの企業がテロの脅威に対する後ろ盾を失い、必要な融資が受けられず、中には倒産に追い込まれる企業が出るまでの事態となった。このような事態に対応すべく2002年11月にジョージ・W・ブッシュ政権下で発効されたのがテロリズムリスク保険法（以下、TRIA）である。

#### 2. TRIA の目的

TRIA 成立当初の政府の目的は以下の点とされた<sup>12</sup>。

- ① 政府と民間保険会社の間で大規模テロによる損害補償をシェアすることにより、民間マーケットの安定化を図るための暫定的な連邦プログラムをすること
- ② テロリスクに対する保険を消費者が利用可能で購入可能なものとする
- ③ 各州の保険制度と消費者保護を維持すること

TRIA は2002年に成立後数回の改定が行われてきたが、基本的な方針は現在も当初のまま引き継がれている。すなわち、テロの危険が存在する状況下であっても、予め政府と保険業界が損害を負担し合う仕組みを作ること、企業保険が機能し、企業活動が円滑に進むようにすることがTRIAの目的となっている。なお、TRIAでは財務省（the Department of the Treasury）がこの制度を運営することを定

<sup>9</sup> Institute for Economics and Peace, “Global Terrorism Index 2014”

<sup>10</sup> 本稿では、特に断りのない限り、企業向けの財物保険や損害賠償保険等を総称して「企業保険」と呼ぶ。

<sup>11</sup> President’s Working Group On Financial Markets “The Long-Term Availability and Affordability of Insurance for Terrorism Risk”, Apr.2014

<sup>12</sup> Congressional Research Service, “Terrorism Risk Insurance : Issue Analysis and Overview of Current Program”, Jul.23,2014

めている。

### 3. TRIA の補償内容と変遷

#### (1) 補償対象

テロによる被害が発生した場合、TRIA による制度の対象となるのは、以下の要件を満たし、財務長官および国土安全保障省長官<sup>13</sup>が承認した案件のみとなっている<sup>14</sup>。

- ・テロ活動による被害であること
- ・暴力行為、あるいは人命、財物、インフラに危険を及ぼす行為であること
- ・米国内の損害が発生していること、あるいは米国外で米国の航空機や船舶、米国の在外公館において損害が発生していること
- ・米国民を強要するため、あるいは強要により米国の政治や政府運営に影響を及ぼす目的で一個人または複数の個人によって行われること

上記に加え、TRIA では連邦議会によって戦争と宣言された活動に対する被害は補償対象として認めないとしている。

なお TRIA では、米国で企業保険を販売する全ての保険会社（サープラスライン保険会社や州の労災補償基金等を含む）がこの制度に参加し、テロ被害に対する補償を提供することを義務付けている。多くの保険会社では財物保険等の企業保険でカバーするリスクの一部としてテロによる損害への補償を提供している。

#### (2) 制度成立から 2014 年末までの変遷

2002 年に成立した TRIA は 2005 年末までの期限となっていたため、2005 年に追加で 2 年期間延長された。そして 2007 年には Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act（以下、TRIPRA2007）と呼ばれる法律が成立し、更に 7 年間の延長と共に、対象とするテロ犯の範囲拡大等が行われた。2002 年の制度成立から TRIPRA2007 の期限である 2014 年末までの主な変遷内容は「図表 3」のとおりである<sup>15</sup>。

<sup>13</sup> 9.11 の反省から、テロ行為や自然災害から国土の安全を守るため、議会主導で 2002 年 11 月に設立された省である。

<sup>14</sup> 2014 年末までの TRIA では、財務長官、国務長官、司法長官の 3 者が承認することが要件となっていた。

<sup>15</sup> 本稿では特に断りのない限り、2005 年、2007 年、2015 年の期間延長も含め、一連の制度を「TRIA」と称する。

《図表3》2014年未までの TRIA 制度の主な変遷内容

	2002年成立時のTRIA	2005年延長時のTRIA	2007年のTRIPRA
期限	2005年12月31日まで	2007年12月31日まで	2014年12月31日まで
対象となる活動	米国のテリトリーで行われる外国人によるテロ	変更なし	米国のテリトリーで行われる外国人および米国人によるテロ
当該制度で“テロ”として対象とする最低保険損害額	500万ドル超	変更なし	変更なし
対象となる保険商品	企業向け損害保険(超過損害保険、労災を含む)	企業向け損害保険(超過損害保険、労災、D&Oを含む)	変更なし
対象外となる保険商品	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦穀物保険</li> <li>・個人住宅保険</li> <li>・金融保証保険</li> <li>・医療過誤保険</li> <li>・団体生命保険を含む生命保険</li> <li>・洪水保険</li> <li>・再保険</li> </ul>	左記に追加して、以下を対象外とする。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・企業自動車保険</li> <li>・住居侵入盗難保険</li> <li>・保証保険</li> <li>・D&amp;O以外の専門職賠償責任保険</li> <li>・農場経営者保険</li> </ul>	変更なし
制度の適用開始額(トリガー)	500万ドル	(~2006年3月)500万ドル (2006年4月~)5000万ドル (2007年)1億ドル	1億ドル
各保険会社の負担額 (当該保険会社の前年の企業向け保険料に対する割合) ※《図表4》中のA	(2002年)7% (2005年)15%	(2006年)17.5% (2007年)20%	20%
政府の負担割合 ※《図表4》中のC	(2002年~2005年)90%	(2006年)90% (2007年)85%	85%
支払責任の上限額	1000億ドル	変更なし	変更なし

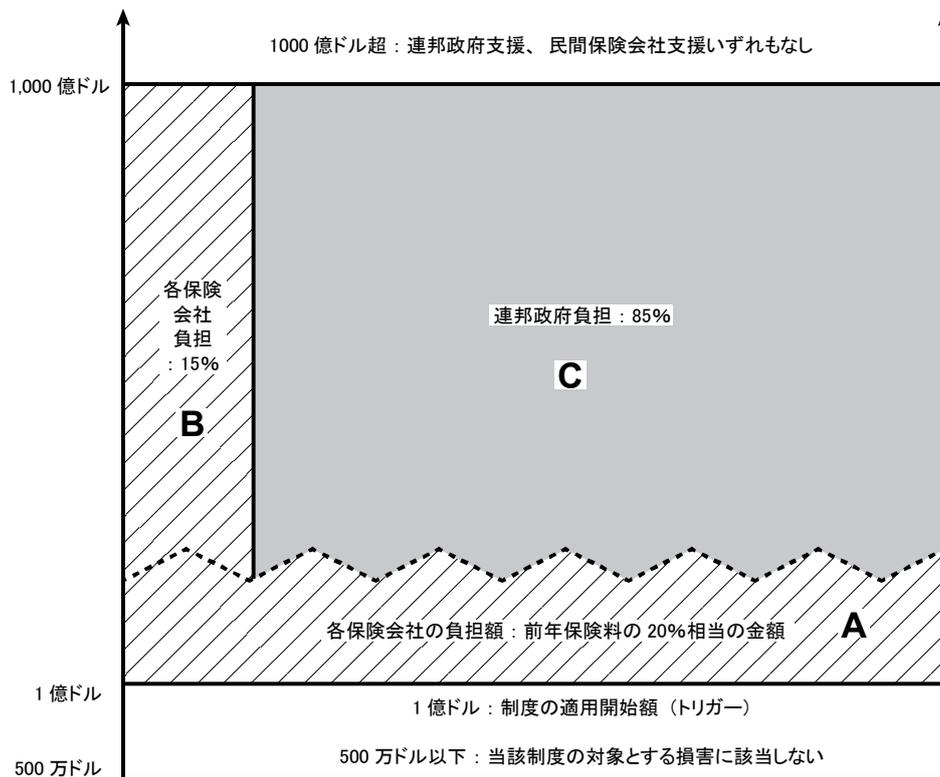
(出典) Marsh、Insurance Information Institute 等より当研究所作成

2002年当初のTRIAでは、制度の対象は米国のテリトリー<sup>16</sup>での“外国人による”テロのみとされたが、TRIPRA2007の成立によって外国人という制限が取り除かれ、“米国人による”テロにまで対象が拡大された<sup>17</sup>。TRIAの補償対象となる保険は制度開始当初から企業分野の損害保険とされており、個人分野の損害保険や生命保険は対象外となっている。また、企業分野の損害保険の中でも、再保険、穀物保険、金融保証保険、洪水保険などは制度開始当初から対象外となっているのに加え、2005年には企業自動車保険、農場経営者保険なども補償対象外に追加されている。

<sup>16</sup> 米国50州およびワシントンD.C.だけでなく、プエルトリコ、北マリアナ諸島、グアム、アメリカンサモア、米領バージン諸島等の海外領、領海、大陸棚も含む。

<sup>17</sup> Congressional Research Service, “Terrorism Risk Insurance : Issue Analysis and Overview of Current Program”, Jul.23,2014

《図表 3》 2014 年末までの TRIA 制度イメージ図



(出典) Congressional Research Service より当研究所作成

《図表 4》は、TRIPRA2007 成立後から 2014 年末までの TRIA 制度における民間保険会社と連邦政府の損害負担を表したものである。政府支援はどんな場合でも行われるというわけではなく、損害額によって支援の有無や割合が定められている。

TRIA はこれまで数回に渡って政府支援の割合や制度の適用開始額（以下、トリガー<sup>18</sup>）の変更がされているが、その都度、民間保険会社の負担割合は拡大し、政府負担は縮小している。例えば、2002 年の制度設立当初のトリガーは、民間保険会社の年間累計支払保険金総額が 500 万ドルを超えた場合とされていたが、2006 年には 5,000 万ドル、2007 年には 1 億ドルを超えた場合にまで引き上げられた。また、各保険会社の負担額（政府支援開始前に負担しなければならない額。《図表 4》の A）も、2002 年には当該保険会社の前年の企業分野損害保険料総額の 7%とされたものが、2005 年に 15%、2006 年に 17.5%、2007 年には 20%まで引き上げられている。

また TRIA では、上記トリガーを超え、各保険会社が前年保険料 20%相当の負担をした場合でも、民間保険業界全体として一定の範囲までカバーすることを義務とし、その額を超えた分の政府負担について契約者からの保険料で埋め合わせる、という規定を設けている。TRIPRA2007（2014 年末まで）では、暦年毎に累計で計算した民間保険業界全体の負担額（《図表 4》の A+B）が 275 億ドル<sup>19</sup>以下となっ

<sup>18</sup> 500 万ドルを超える損害を年間累計で計算する。

<sup>19</sup> 275 億ドルになったのは 2007 年から。制度発足当初は 10 億ドルとされていたが、徐々に引き上げられた。

た場合は、その差額相当を義務的弁済額とし、この額の 133%を保険契約者の保険料に上乗せして政府が回収することになっている<sup>20</sup>。同負担額が 275 億ドルを超えた場合の政府支出への弁済は、財務省の裁量とされ、当該テロ被害の規模、保険業界への影響の大きさ等を考慮し対応決定するとされている<sup>21</sup>。

なお TRIA では支払い上限額が設定されており、民間保険会社と政府支援による年間累計支払総額で 1,000 億ドルを超えた部分については、民間保険会社、政府いずれも支払いの義務はないとされている。

### (3) 2015 年以降の TRIA

TRIPRA2007 が 2014 年末で期限切れとなることから、2013 年から 2014 年にかけては制度延長について多くの議論が交わされた。当初、上院と下院それぞれから出された TRIA の改定法案はいずれも従来の内容に大きな変更を加える点では共通していたが、その内容の折り合いが難しく、議論は難航した。最終的な折り合いをつけた改定法が成立するかに見られたが、ある上院議員から反対意見が出されたことで成立には至らず、2014 年末をもって一旦 TRIA は期限切れとなった。しかしながら、制度延長を熱望する議員らに押される形で 2015 年 1 月には改定法が成立し、6 年間の制度継続が決定した。

この間の経緯を振り返ってみる。2014 年 6 月に米下院金融サービス委員会で可決された法案 (HR.4871) では、①5 年間の制度延長、②NBCR (Nuclear : 原子力、Biological : 生物兵器、Chemical : 化学兵器、Radiological : 放射線) を用いたテロ<sup>22</sup>については、2015 年から 2019 年まで段階的にトリガーを引き上げ、現行の 1 億ドルから 5 億ドルに変更、③政府と保険会社の補償分担割合について、保険会社負担を 15%から 20%に引き上げ (NBCR テロについては 15%のまま)、④小規模保険会社については、州当局に対して財務上引受困難であることを証明できればテロ保険の提供を見合わせる事ができる等の内容が組み込まれていた。しかし、この法案は今後 TRIA 制度そのものを廃止させる意向が強く、保険業界関係者や下院の中でも反対者が多かったために下院議会での投票にこぎつけることはできなかった。

一方、上院議会では 2014 年 7 月に改定法案 (S.2244) が通過した。この法案には、①7 年間の制度延長、②トリガーは現行を維持、③政府と保険会社の分担割合について、政府負担を段階的に 85%から 80%に引き下げ、等という内容が組み込まれていた。

この法案が下院に持ち込まれ審議された結果、①6 年間の制度延長、②トリガーを 2016 年から毎年段階的に引き下げ、1 億ドルから 2 億ドルに、③政府と保険会社の分担割合について、政府負担を 2016 年から毎年段階的に引き下げ、85%から 80%に、④政府負担の埋め合わせ規定について、275 億ドルのバーを 2016 年から毎年段階的に引き上げて 375 億ドルに、更に政府への弁済割合を 133%から 140%に引き上げ、⑤TRIA 適用プロセスで財務長官および国土安全保障省長官の承認を必要とする (従来は財務長官、国務長官、司法長官の 3 者の承認が必要) 等といった内容に修正され、超党派法案として同

<sup>20</sup> ただし、上乗せ額は保険料の 3%を超えない範囲と定められている。

<sup>21</sup> 同脚注 12

<sup>22</sup> NBCR を用いたテロの補償については、2014 年末までの TRIA には特段の定めがなかったが、万が一発生した場合にはその他のテロのケースと同様に補償すると解釈するコメントを財務省が発表している。

The United States Department of the Treasury, "Assessment: The Terrorism Risk Insurance Act of 2002", Jun.30,2005

年12月10日下院議会にて可決された<sup>23</sup>。

2014年末の期限切れを防ぐためにはこの法案が上院で再度可決されることが必須であった。TRIAの制度延長には、保険業界のみでなく建設業界、観光業界等のホスピタリティ産業、NFL等のメジャースポーツリーグ等からも熱望する声が多く挙がっており、その行方には業界の枠を越えて多くの注目が集まった。

ところが、同年12月17日この法案が上院で審議された結果、Tom Coburn 上院議員が出した反対意見により上院では不成立となり、TRIAは一旦2014年12月31日をもって期限切れをむかえることとなった。

一旦制度が期限切れとなることが決定してからは、その結果に失望する声や、今後の企業保険の行方を不安視する声など様々な意見が出されたが、TRIAの継続を望む声は絶えることなく、2015年に入り、議会が再開して間もない1月7日には同一法案が再度下院議会にて承認、翌8日には上院でも承認された。この法案に対し、同月12日、オバマ大統領が署名を行ったことで Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act of 2015 (TRIPRA2015) が成立し、2020年末までの制度延長が決定した(《図表5》、《図表6》参照)。

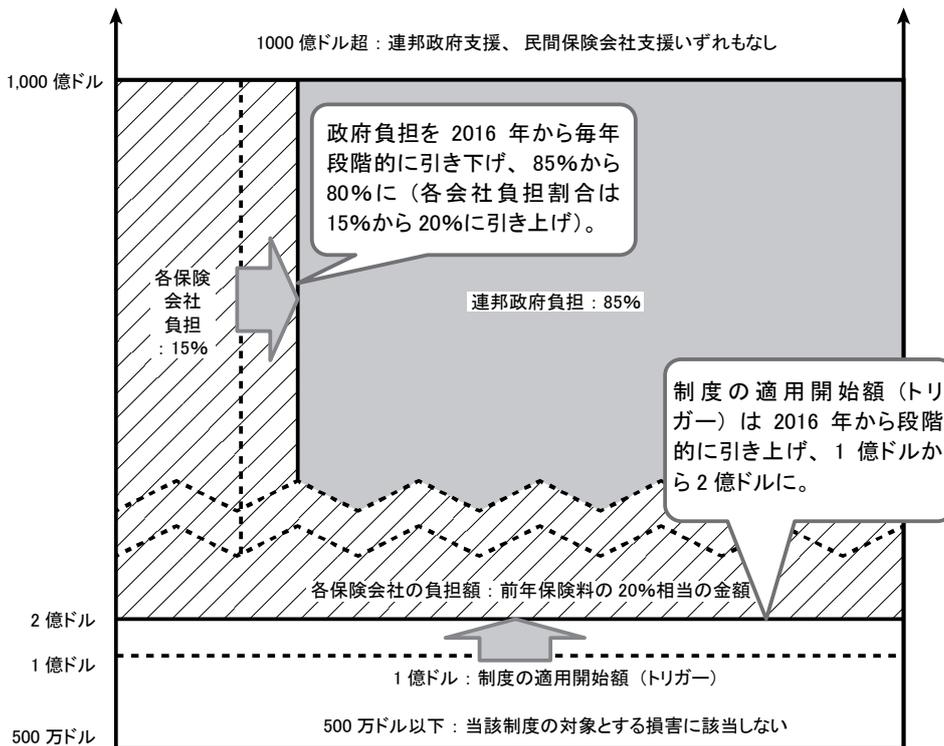
《図表5》2015年のTRIA主な変更点

	2007年のTRIPRA	2015年のTRIPRA
期限	2014年12月31日まで	2020年12月31日まで
制度の適用開始額(トリガー)	1億ドル	2016年から毎年段階的に引き上げ、2億ドルに
政府の負担割合	85%	2016年から毎年段階的に引き下げ、80%に
政府負担の埋め合わせ規定	民間保険会社負担が275億ドル以下の場合には政府負担額の133%を保険料に上乗せ、275億ドル超の場合には財務省の任意の対応	左記の基準を以下のとおり変更 133%→140% 275億ドル→375億ドル(2016年から段階的に引き上げ)
制度適用の承認権限	財務長官、国務長官、司法長官の承認が必要	財務長官、国土安全保障省長官の承認が必要

(出典) Insurance Information Institute、RIMS 等より当研究所作成

<sup>23</sup> なお、この際に下院で可決された法案 S.2244 では NBCR テロに特段の制限を設ける内容が削除され、従来どおり他のテロと区分することなく補償するとされた。

《図表6》2015年以降のTRIA制度イメージ図



(出典) Congressional Research Service 等より当研究所作成

《BOX》2014年のテロ保険市場

2014年はTRIA制度の先行きが不透明であったため、スタンドアロン型のテロ保険（企業保険の一部として提供される保険でなく、テロ補償のみに特化した保険商品）のニーズが増し、取扱いを始める保険会社が増加した。バミューダを中心に国際的に損保事業を展開しているXL Groupでも、2014年12月に米国でのスタンドアロン型テロ保険の販売を発表している<sup>24</sup>。同社で米国のテロや政治的暴力に対する保険の引受を統括しているBen Tucker氏は、XL Groupでは従来のTRIAで補償対象外となる範囲の補償をするだけでなく、多くの場合に対応できるテロ保険を提供するとしている。例えば、2013年のボストンマラソンにおけるテロ事件では約190万ドルの被害が出ているが、前述のとおりTRIA制度下では500万ドルを超えないテロ被害は対象外とされており、制度の適用はされなかった。同氏は、この事実により多くの企業は関心を持っているとし、仮にテロによって10万ドルの損害が出たとしても、適切な保険カバーがなければ多くの企業は持ち堪えるのが困難な状況となるだろうとしている。

ロイズのニューヨーク拠点の一つであるHiscox USAによれば、2014年は引受キャパシティの増加と競争激化により、低リスクの地域の料率は低下傾向にあり、大きいところで40%も低下したという。その一方で、ニューヨークやサンフランシスコといった都市部での引受キャパシティは引き続き逼迫しており、高い料率が維持されているとしている<sup>25</sup>。

<sup>24</sup> XL Group Press Center Dec.1,2014

<<http://xlgroup.com/press/xl-group-introduces-new-standalone-terrorism-insurance-policy>>

<sup>25</sup> Business Insurance Oct.13,2014

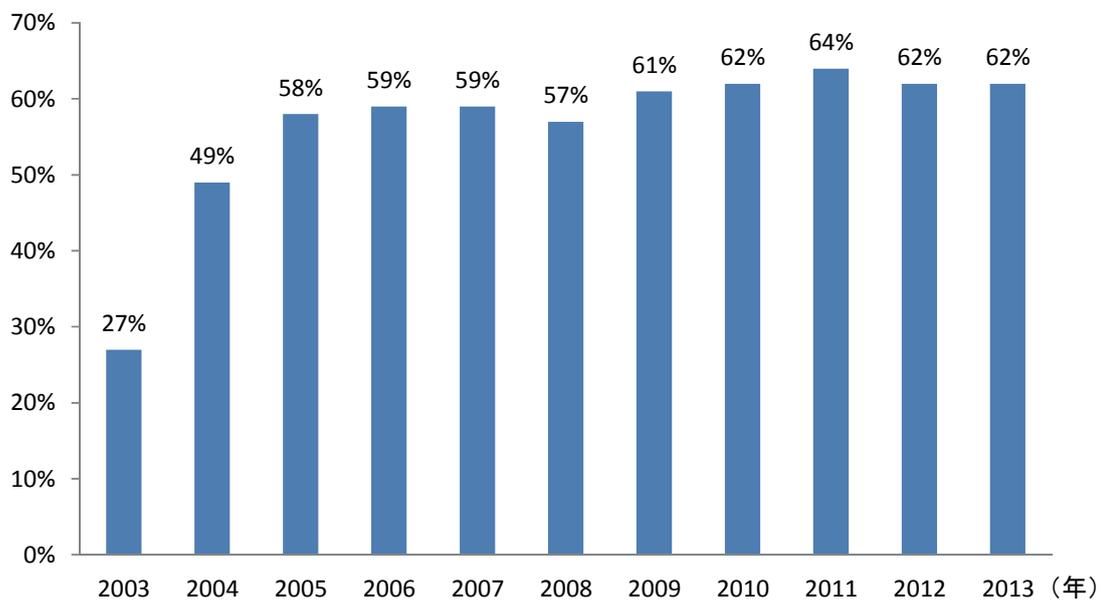
#### IV. 米国におけるテロ保険

##### (1) テロ保険の加入状況

TRIA ではテロリスクに対する補償を保険会社が提供することを必須としているが、企業がテロ保険に加入するかどうかの判断は基本的に各企業の任意となっている<sup>26</sup>。そのため、テロ保険の加入率はその企業の規模や地域、業種、保険種目によって差がある。

例えばテロ保険取扱い大手のブローカーMarsh が作成したテロ保険加入率（企業財物保険の一部としてテロに対する補償が購入された割合）の推移を見ると、2003年は27%であったものが、2004年には49%、2005年で58%まで上昇し、それ以降はほぼ60%前後で推移している<sup>27</sup>（《図表7》参照）。

《図表7》 テロ保険の加入率推移



(出典) Marsh Global Analytics より当研究所作成

また、業種別の加入率でみると、2013年では製造、食品・飲料、建設といった産業は40%台と比較的低くなっている一方、教育分野は最も高く81%、続いて医療機関、金融機関、メディアといった分野で70%以上となっている（《図表8》参照）。Marshではこの理由として、加入率の高いセクターは大都市の中心部に主要な機関や組織を拠点として置いていることが多く、テロの危険性が高いということが考えられるとしている<sup>28</sup>。

<sup>26</sup> 同脚注11

<sup>27</sup> Marsh&McLennan, "2014 TERRORISM RISK INSURANCE REPORT"

なお、Marshでは企業賠償保険の一部としてテロ補償が購入された割合についてはデータを収集していない。

<sup>28</sup> 同上

《図表 8》 テロ保険の業種別加入率

業種	2013	2012	2011
教育	81%	75%	75%
医療	75%	72%	73%
金融機関	74%	75%	79%
メディア	70%	81%	74%
技術・通信	69%	69%	67%
電気・水道等	68%	65%	68%
不動産	68%	69%	75%
交通	66%	66%	73%
公共団体・ 非営利組織	66%	71%	68%
生命科学	64%	59%	63%
小売・卸売	61%	55%	61%
ホスピタリティ・ ゲーム	60%	60%	63%
エネルギー・採鉱	47%	43%	55%
化学	47%	42%	43%
製造	45%	48%	49%
食品・飲料	45%	50%	49%
建設	44%	56%	56%

(出典) Marsh Global Analytics より当研究所訳出

このことは全米の州別の加入状況を見てもわかる。ニューヨーク州（80%）、ニュージャージー州（79%）、マサチューセッツ州（84%）、ワシントン D.C.（79%）など大都市圏を含む北東部の州では加入率が高い一方、オレゴン州（45%）、ユタ州（47%）、インディアナ州（42%）など主に西部や中西部の州では低い傾向にある。

なお、米国では企業の労災保険は州政府や連邦政府ではなく民間保険会社や州基金によって引受られているが、労災のテロ損害に対する補償は州法により強制付保とされているため、加入率は100%となっている<sup>29</sup>。

## （2）テロ保険の保険料

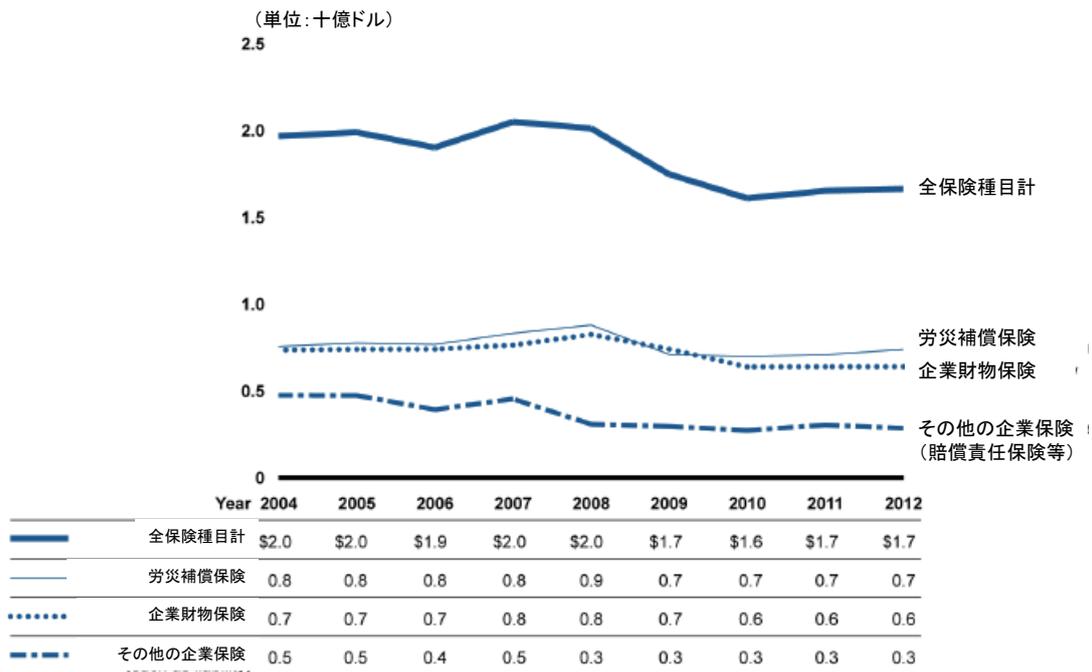
Marshによれば、企業財物保険のテロ補償に対する保険料単価は2006年以降低下傾向にあるという。100万ドルのテロ保険カバーに対する保険料は、TRIAによる制度開始直後の2003年で約56ドル、2004年で約61ドルであったものの、2013年には約27ドルまで低下している<sup>30</sup>。

また、GAO（米国会計検査院）が試算したテロ補償に対する保険料総計の推移（《図表9》参照）を見ると、2007年頃までは上昇傾向にあったものが金融危機を境に2010年にかけて低下し、2011年、2012年はやや上向きという流れにある。概して、企業保険はアンダーライティングサイクル（引受キャパシティや競争環境等の変化によって保険市場がソフト化とハード化を繰り返すサイクル）に影響されるものであるが、テロ保険もこれは同様である。しかしながらテロ保険に関しては、こういった全般的

<sup>29</sup> GAO, “TERRORISM INSURANCE Treasury Needs to Collect and Analyze Data to Better Understand Fiscal Exposure and Clarify Guidance”, May.2014

<sup>30</sup> 同脚注 27

《図表 9》 テロ補償に対する保険料総計（推定）の推移



(出典) GAO より当研究所訳出

な企業保険市場の傾向以外にも、TRIA の延長法案が成立するか否かによって左右されるという不安定要素も抱えているとされてきている<sup>31</sup>。

一般に、ある保険会社の全保険種目の合計保険料の中でテロ保険料が占める割合は非常に小さい。GAO が行った調査対象の保険会社平均では、企業保険の保険料総計に対しテロ保険料が占める割合は2%未満であった<sup>32</sup>ということからも、収益全体に対しテロ保険料が及ぼす影響は限定的であるといえる。また、テロ保険契約は引受キャパシティが大きな保険会社に集中する傾向にあり、保険料ベースで見た場合、全保険会社のテロ保険料総計の約70%は上位10社に集中している（《図表10》参照）。このため、TRIA によって全ての企業保険販売保険会社に対し（特定の保険種目について）テロ補償の提供義務が課されているものの、実際には一部の保険会社でしか購入はされていない。GAO では、2012年時点で800社以上の保険会社でテロ補償は提供されているものの、実際に顧客が保険を購入している保険

《図表 10》 引受保険会社数および割合（2012年）

	保険会社数 (推計)	上位10社が占める 保険料割合(推計)	上位20社が占める 保険料割合(推計)
企業向け損害保険販売 (保険種目問わず)	1,091社	39%	53%
TRIAに係る企業向け 損害保険販売	867社	44%	58%
テロ補償に係る 保険料収入がある	226社	70%	75%

(出典) GAO より当研究所作成

<sup>31</sup> 同脚注 29<sup>32</sup> 同脚注 29

会社は 200 社強と試算している<sup>33</sup>。

### (3) スタンドアロン型テロ保険

前述のとおり、米国で提供されるテロ損害に対する補償は企業保険の一部として付保されるケースが大半であるが、これとは別に、スタンドアロン型のテロ保険（12 ページ《BOX》参照）を販売する保険会社もある。米国保険情報協会（Insurance Information Institute）では、スタンドアロン型テロ保険は TRIA で提供されるテロ保険の重要な代替商品、補完商品であるとしている<sup>34</sup>。スタンドアロン型では TRIA で政府補償がされる部分もカバーする一方、補償対象外となる部分についてもカバーを提供している。しかしながら、スタンドアロン型テロ保険市場は TRIA が存在していることの影響も大きい。TRIA による後ろ盾があることで民間保険会社は安心して補償提供できるからである。Marsh が 2013 年から 2014 年にかけて行った調査では、調査対象保険会社のうち約 48%はもし TRIA がなくなった場合にはスタンドアロン型テロ保険は提供しないと回答している<sup>35</sup>。

以下、スタンドアロン型テロ保険の一例を紹介する。

米大手保険会社 AIG では、グループ会社のサープラスライン保険会社である Lexington Insurance を通して主にグローバル企業向けにワールドワイドに対応するスタンドアロン型テロ保険を提供している。同社の商品は以下のような特徴があるとしている<sup>36</sup>。

- ・政府補償がない範囲のテロ損害についても幅広く補償
- ・国内外のテロ損害を補償
- ・その他のサープラスライン商品と同様、フレキシブルな保険契約形態と保険料設定が可能
- ・各地域の規制や政府プログラムによって保険金額の増額が可能
- ・キャプティブへの出再が可能

また、生物兵器や化学兵器によるテロ損害に関しては BioChem Shield という保険商品でカバー可能としている。この保険は、同社の元々のスタンドアロン型テロ保険から補償範囲を拡大するもので、生物兵器や化学兵器によるテロ損害が発生した場合、その拡散した生物剤や物質の除染にかかる費用補償、テロ後の事業中断損失の補償、テロ後 9 か月以上行政等から当該財物の占有回復が禁止された場合の財物補償などを最高 2,500 万ドルまで行うとしている。

さらに同社では、テロ攻撃後あるいはテロの脅威によって発令された政府命令や軍事命令によって生じる事業中断損失、商品サプライの断絶等についての補償は OpShield という保険商品でカバーしている。この保険では、補償対象物件の所在地で政府命令や軍事命令が出た場合はもちろん、仮に補償対象物件の所在地でなかったとしても、ベンダーやサプライヤー、運送拠点等があるところで命令が出された場合や、補償対象物件から 10 マイル以内で命令が出された場合にも最高 2,500 万ドルまでの補償を行うとしている。こういった補償は、例えば、主要空港がテロ事件の捜査のために閉鎖され、政府命令により使用不可となった場合、近隣のホテルやレストランに事業中断損失が発生することを想定した場

<sup>33</sup> 同脚注 29

<sup>34</sup> Insurance Information Institute, Insurance Topics, Oct.10,2014

<sup>35</sup> 同脚注 27

<sup>36</sup> AIG ホームページ<[http://www.aig.com/overview\\_3171\\_417995.html](http://www.aig.com/overview_3171_417995.html)>

合等に有効であると考えられている。

## V. 欧州各国のテロ保険

当然ながら、米国以外の国々においてもテロの脅威は大きなものであり、欧州では多くの国で民間保険業界からの補償だけでなく、政府が支援するテロ保険制度や再保険、資金プールやファンドといったものが運営されている。以下、欧州各国における制度の概要を紹介する。英国、スペインでは国内問題を背景に古くからテロに対する政府の補償が行われてきている一方、ドイツ、フランスでは9.11をきっかけに制度が発足している。

### (1) 英国

英国では Pool Re と呼ばれるテロ損害に対する補償制度が運営されている<sup>37</sup>。Pool Re は、1990年代前半に北アイルランド問題に絡んでロンドンを中心にイングランド各地でテロが相次ぎ、企業に大きな損害が出たことをきっかけに1993年に開始された制度である。従来、保険会社や再保険会社はテロに対する補償を独自の保険で行っていたが、この時期のテロの多発を受け、従来のやり方ではその後のテロリスクの引受が困難となる事態に陥った。テロ損害に対する補償がないことは英国経済全体に不利益をもたらすと判断から、政府と保険業界の協力により生み出されたスキームが Pool Re である。

この制度は Pool Reinsurance Company Limited (以下、Pool Re Co. Ltd.) という組織により運営されており、制度開始以降2014年12月までに13件のテロ損害に対して6億ポンド以上の支払いを行う<sup>38</sup>一方、約55億ポンドの支払準備金を積み立てている<sup>39</sup>。

Pool Re には、英国内の企業向け損害保険取扱保険会社およびロイズシンジケート、その他多くの海外の保険会社が参加している。Pool Re の補償は Pool Re Co. Ltd. から企業に対して直接販売されるのではなく、各保険会社が提供する企業保険の一部として提供されている (Pool Re のスタンドアロン型のテロ保険はない)。Pool Re では、戦争による損害と、ハッカーやウイルス等によるコンピューターシステムに対するテロ損害は対象外としているが、それ以外のテロ (NBCR 含む) は補償対象となっている。また、Pool Re では一律の保険料設定はしておらず、各保険会社がその保険の目的物の価値、場所、補償内容などに基づいて自由に設定することが出来るとされている。なお、もし企業がテロ損害を被った場合には、企業から保険会社に対し保険金請求を行い、保険会社が Pool Re Co. Ltd. に免責額を上回る部分の保険金支払いを求めることになっている。この際の免責額は各保険会社のテロ保険ポートフォリオによって自由に設定可能とされている。また、Pool Re Co. Ltd. では政府 (英国大蔵省) に対し、各保険会社から集めた年間再保険料の一部を再々保険料として支払っており<sup>40</sup>、これにより、もし Pool Re Co. Ltd. の保険金支払いが嵩み、準備金が不足した場合には政府から Pool Re Co. Ltd. に対し資金提供されることになっている。

<sup>37</sup> Pool Re-Insurance Company Limited ホームページ<<https://www.poolre.co.uk/history.html>>

<sup>38</sup> 同上

<sup>39</sup> Wills Wire Dec.12,2014

<<http://blog.willis.com/2014/12/real-estate-and-the-treasurys-revised-funding-proposals-for-pool-re/>>

<sup>40</sup> Business Insurance Nov.10,2014

なお、再々保険料の額は2014年までは年間保険料の10%とされてきたが、2015年1月からは50%に引き上げられている。

## (2) スペイン

スペインでは、公的機関である **Conorcio de Compensación de Seguros (CCS)** という組織からテロ損害に対する補償が提供されている。CCS では、テロや暴動等社会的政治的イベントによる被害と、地震、洪水、暴風、津波等の自然災害の 2 つを“異常リスク”とみなし、この両方をカバーする異常リスク保険を提供している<sup>41</sup>。CCS の歴史は古く、その設立のきっかけは 1936 年～1939 年のスペイン内戦 (Spanish Civil War) まで遡る。当初はこの内戦の被害者救済のため、民間保険市場でカバーされない損害補償を行う目的で 1941 年に **Riot Risks Compensation Consortium** が組織され、これが発展して 1954 年に CCS は設立された。異常リスク保険では、商業設備の財物保険等の企業保険のみでなく、住宅用火災保険や傷害保険等の個人の財物、人的被害についても補償の対象としており、9.11 をきっかけに生命保険と利益保険が補償対象に追加された。CCS の異常リスク保険は火災保険、傷害保険など法律で定められた特定の保険には強制付帯となっており、異常リスク保険単独で加入することはできない。加入希望者は民間保険会社の提供する保険に加入する際に一定の料率で異常リスク保険の保険料も加算されることになっている。

## (3) ドイツ

同国で政府を含めたテロ損害に対する補償制度が検討されるようになったのは、米国の 9.11 がきっかけであった。ドイツでも、1972 年のミュンヘンオリンピックでのテロ事件等、1970 年代から 80 年代にかけてテロは発生していたものの、従来、企業のテロリスクは一般的な企業保険で補償され、元受保険会社は再保険をかけることで損害をカバー出来ており、同国は比較的テロの危険性が低い国と考えられていた。しかし、9.11 により世界中の再保険会社がテロリスクの引受を制限するようになったことで、元受保険会社としては大企業に対するテロリスクの引受を断らざるを得ない状況に陥った。この事態にドイツの大手メーカーらが緊急事態宣言を行い、ドイツ連邦産業協会 (**Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. : BDI**) がドイツ保険協会 (**Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. : GDV**) と連邦政府に要請したことにより、政府と民間共同のテロ保険プール設立が検討されることとなった<sup>42</sup>。

そうして 2002 年 9 月に設立されたのが **Extremus Versicherungs AG** (以下、**Extremus**)<sup>43</sup>である。**Extremus** は Allianz、Munich Re 等ドイツの主な保険会社および再保険会社 16 社が株主となって創設した会社であり、企業財物および利益において 2,500 万ユーロを超える大規模なテロ損害が発生した場合の再保険を提供している。**Extremus** はドイツの国内テロのみをカバーし、1 契約あるいは 1 企業あたり年間累計 15 億ユーロまでが引受上限額となっている。**Extremus** の再保険スキームは、年間累計 20 億ユーロまでは 1st layer として参加保険会社によるプールが負担することになっている。20 億ユーロを超える 2nd layer はドイツ政府が 80 億ユーロまで負担するとしている。なお、ドイツ国内の保険会社はテロリスクに対する補償を提供することが義務付けられているが、**Extremus** への参加は任意と

<sup>41</sup> OECD “Spanish Terrorism Insurance Program Overview & Recent Evolution”, Jun.1,2010

<sup>42</sup> International Association for the Study of Insurance Economics, Working Paper Series of The Geneva Association “Études et Dossiers”, Jun.2005

<sup>43</sup> Extremus ホームページ <<http://www.extremus.de>>

なっている<sup>44</sup>。

#### (4) フランス

フランスでは1986年以降、保険会社が財物のテロ損害を免責とすることが禁止されている<sup>45</sup>。しかし、9.11をきっかけに、将来のテロで巨額の支払いが発生した場合の補償が困難になることを懸念した保険会社が働きかけを行い、政府支援のある再保険プール設立が検討されることとなった。その結果、2002年1月からGestion de l'Assurance et de la Réassurance des risques Attentats et actes de Terrorisme (以下、GAREAT) と呼ばれる組織により再保険プールが運営されている<sup>46</sup>。

GAREATにはフランス保険協会に属する全ての保険会社とロイズシンジケートがメンバーとして参加しており、2つのセクションに分かれて構成されている。1つは合計2,000万ユーロ以上の保険引受額を抱えるLarge Riskセクション、もう1つは合計引受額2,000万ユーロ未満のSmall and Medium-sized Riskセクションである。GAREATの基本的な考え方は相互扶助に基づいており、再保険の仕組みとしては、損害額4億ユーロまでは1st layerとして各セクションに属する保険会社のプールでカバーする。4億ユーロを超える19億ユーロ部分は2nd layerとして海外の再保険でカバー、そして23億ユーロを超える部分については3rd layerとして政府支援が無制限で行われることになっている<sup>47</sup>。

## VI. おわりに

通常、保険会社があるリスクに対する保険引受を行う際には、過去の経験等からその保険事故の発生頻度、規模、費用等を見積もって保険料の算出を行う。その観点からすると、9.11をはじめこれまで多くの人命と企業の資産がテロによって失われてきたものの、将来を見通すには過去の経験が乏しく、保険引受が非常に難しいリスクであるとされている。近年、リスクモデリング会社は非常に優れたモデリング技術を用いているが、データが少ないことは高いハードルとなっていると見られている。

一方で、世界のテロ被害は年々大きくなっており、ますます人々を脅かす存在となっている。その手法や主体も多様化してきており、近年では過激派等による組織的なテロのみでなく、それらの組織から発信されたメッセージに触発された単独犯によるテロという新たな脅威にもその対策が求められているが、その事前察知は困難さを極めている。

しかしながら、こういった状況下だからこそ、発生を未然に防ぐ対策に加え、万が一発生した場合の手当てをすることが重要になっており、その一つとして保険の役割も増していると考えられる。

米国でTRIAが成立してから13年が経過し、民間保険会社で販売されているテロ保険では207件(2014年7月26日現在)の支払案件が発生し、少なくとも118万ドルの保険金が支払われているが、これまでのところ連邦政府の支払いが発生した案件はない<sup>48</sup>。これは幸いなことであるが、今後いつ大きな被害が出るとも限らない。

<sup>44</sup> Airmic, "Terrorism Insurance Review Report 2013"

<sup>45</sup> OECD, "The Future of Terrorism Risk and Insurance Markets, New Insights into the NBCR Terrorism Modeling -CCR Approach for the French Insurance Market", Dec. 5, 2012

<sup>46</sup> GAREAT ホームページ<<http://www.gareat.com/en>>

<sup>47</sup> 同脚注 44

<sup>48</sup> Insurance Information Institute, "Economic and Insurance Implications of TRIPRA's Non-Renewal", Oct. 10, 2014

日本では今、訪日観光客が年々増加し、国際化が進んでいる。2020年の東京オリンピックでは政治的、宗教的に主義・主張が異なる国の人々が一堂に会することになる。多くの人々が集まり、注目される場所では間違いなくテロの危険性が高まることが予測される。日本としても諸外国の取組みに学ぶところは多くあるものとする。