



安全安心社会研究所ワーキングペーパー

WP-2007-002

2007年10月10日

## 米国同時多発テロと犠牲者補償基金

林 敏彦\*

hayashit@dri.ne.jp

### 要 約

2001年9月11日同時多発テロ発生から11日後、米国議会と大統領は「航空運輸安全および航空システム安定化法」を施行し、それに基づいて「2001年9月11日犠牲者補償基金」を設立した。基金は、33ヶ月間に、犠牲者の97%の家族に総額1兆円を超える補償金を支払い、司法省に最終報告を提出して活動を終了した。

本稿の目的は、数多くの批判点や不整合性は残るものの、米国の政治的リーダーシップは、国民の悲嘆と共感の精神的エネルギーを迅速に法制化し、既に恐ろしい運命を体験した大惨事の犠牲者家族に、金銭的困難が追打ちをかけることを防いだ点は、高く評価されるべきだと論ずることにある。その目的のために、本稿は犠牲者補償基金設立の政治的経緯、補償の実態、基金による最終報告書などの資料を分析する。

安全安心社会ワーキングペーパーは、当研究所の研究成果を速報し、広く社会に問題提起するために公表しています。未定稿ですので、著者の承諾なく引用することはお控えください。また、本稿に示された意見はすべて著者個人のものであり、著者が所属する組織のものではないことにご注意ください。

財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

安全安心社会研究所

---

\* 安全安心社会研究所所長・放送大学教授



The Institute for Safer and Securer Society, Kobe, Japan  
Working Paper-2007-02  
October 10, 2007

## September 11, 2001 and the Victim Compensation Fund

Toshihiko Hayashi\*  
hayashit@dri.ne.jp

### Abstract

Eleven days after the September 11<sup>th</sup> terrorist attacks in 2001, the U.S. Congress enacted “Air Transportation Safety and System Stabilization Act” and authorized to establish the “September 11 Victim Compensation Fund of 2001”. During the 33 months of its existence the Fund awarded more than 70 billion dollars of government money to 97% of the surviving victim families for compensation. The final report is sent to the Department of Justice in 2004.

This purpose of this paper is to argue that despite many shortcomings and inconsistencies with the legal *status quo*, one should appreciate the fact that the political leadership in the U.S. could and did turn the national sense of grief and compassion into a law, and prevented, at least in part, additional economic hardships from being imposed on the victim family’s already horrifying ordeal without a significant delay. To this purpose, the paper explores into the policy making debates in the Congress, the way the actual compensation scheme was administered, and the final report filed by the Special Master.

---

\* Director, The Institute for Safer and Securer Society, and Professor of Economics, The Open University of Japan.

# 米国同時多発テロと犠牲者補償基金

安全安心社会研究所所長

林 敏彦

## はじめに

2001年9月11日、恐ろしい一日が終わったとき、ブッシュ大統領は就寝前の日記にこう記した。

今日21世紀の真珠湾攻撃が起こった。やったのはオサマ・ビン・ラディンだとみんな思っている<sup>1</sup>。

2004年7月26日、10人の委員からなる「合衆国へのテロリスト攻撃に関する国家委員会」（以下、独立調査委員会という）は、9/11同時多発テロの最終報告書を発表した。報告書はテロ攻撃がアフガニスタンに拠点を置くイスラム過激派の19人のアラブ人によって引き起こされたもので、首謀者はオサマ・ビン・ラディンだと断定した。

2001年9月11日午前8時46分、アメリカは一変した。1万ガロン以上のジェット燃料を搭載し、時速何百キロものスピードで航行する一台の航空機がニューヨークの世界貿易センター北タワーに突っ込んだ。9時3分には2台目の航空機が南タワーに激突した。炎と煙が天高く昇り、鉄骨とガラスと灰と人間が落下した。毎日5万人が働いていたツインタワーは、90分後に2棟とも崩れ落ちた。同じ朝9時37分、3台目の航空機がワシントンの国防省西面に突入した。10時3分には、4台目がペンシルバニア州南部の平原に墜落した。この航空機は、アメリカ議会かホワイトハウスを標的にしていたが、アメリカが攻撃されていると知った乗客の勇敢な行動によって、墜落させられた。

世界貿易センターでは2,600人以上の人が犠牲になり、国防省では125人、4台目の航空機では256人が亡くなった。死者の数は1941年12月の真珠湾を超えていた<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> Dan Balz and Bob Woodward, “America’s Chaotic Road to War: Bush’s Global Strategy Began to Take Shape in First Hours After Attack,” *Washington Post*, January 27, 2002.

<sup>2</sup> 独立調査委員会最終報告書（2004）、Executive Summary の冒頭。

## 1. 経済的被害

独立調査委員会が日本軍の真珠湾攻撃になぞらえたように、米国がこの同時多発テロ(以下、9/11 と呼ぶ)から受けた衝撃は大きかった。そこから米国の反応は、政治的、外交的に対テロ対策を旗印に大きく転換していく。しかし、悪意による人為的攻撃であったとしても、罪のない人々が犠牲になり、ローワーマンハッタンを象徴する世界貿易センター(以下、WTC)のツインタワーが崩壊した物的被害は、自然災害からの被害と大きな共通点を持っている。9/11の経済的被害はどのようなものだったのだろうか。

2002年9月4日には、ニューヨーク市監査役のウィリアム・トンプソンが9/11の経済被害に関する報告書を発表した(以後、この報告書の推定をトンプソン推定と呼ぶ)<sup>3</sup>。『1年後』と題された報告書は、9/11がアメリカ経済に及ぼした影響、ニューヨーク市予算に及ぼす影響、復興のための連邦政府支援について分析した。

それによると、9/11のニューヨーク市における経済的被害は、ストックの被害額とその後の雇用および市内総生産の喪失額とから成る。トンプソンによる2001年9月から2004年末までの被害推定額は表1のとおりである<sup>4</sup>。

表1 WTC 攻撃によるニューヨーク市の経済被害

項目とタイミング	小 計	合 計
1. 経済被害総額		10兆円～11.8兆円
2. 失われた資産		3.8兆円
2a. 実物資本	2.7兆円	
2b. 人的資本	1.1兆円	
3. 失われた市内総生産：2001～2004年		6.5兆円～8兆円
3a. 2001年(3か月)	1.4兆円	
3b. 2002年	1.9兆円	
3c. 2003～2004年	3兆～4.4兆円	

出所：Thompson (2002), Table 1, 1 ページ

表1から明らかなように、世界貿易センターへのテロ攻撃がニューヨーク市にもたらした経済被害は、総額で10兆円～11.8兆円と推定されている。偶然にもこ

<sup>3</sup> William C. Thompson Jr., (2002)

<sup>4</sup> 以下すべての金額は、原報告のドル表示額を当該期間の平均的円ドルレートを用いて筆者が換算した数値である。

の経済被害総額の数字は、1995年の阪神・淡路大震災の被害額に相似している。しかし、後の表3に示すように、阪神・淡路大震災の被害総額10兆円は、表1中の「実物資本」項目のみに相当する被害額である。

9/11の経済被害額については、発災直後からいくつかの機関がその推定額を発表している。GAO (Government Accountability Office)は議会からの要請に応じて、2002年5月29日現在で得られた7つの期間の8つの報告をレビューしている<sup>5</sup>。それぞれの推定は、推定方法もカバーした被害の範囲、期間も異なっているため直接比較はできないとしながらも、GAOはニューヨーク市の被害額に関する主な推定として次をあげている。

- ・市監査局は直接・間接被害を11兆円から13兆円と推定<sup>6</sup>
- ・パートナーシップは直接・間接被害を10兆円と推定<sup>7</sup>
- ・州予算局は直接被害、財政負担その他を6.8兆円と推定<sup>8</sup>

これらから見る限り、直接・間接の被害総額に係るトンプソン推定は他の推定と大きくは異なる。

さて、トンプソン推定では、インフラ等実物資本の減失額の内訳を表2のように推定している。

表2 9/11テロ攻撃によるインフラ等資産減失額

項目とタイミング	小計	小計	合計
減失資産価値合計			3.8兆円
A. 物的損失および被害		2.7兆円	
1. WTCタワー（再取得費用）	8,400億円		
2. その他ビル	5,600億円		
3. 地下鉄・電話・電力	5,400億円		
4. 入居者設備	6,500億円		
5. 民間負担のがれき撤去・犠牲者支援費用	1,400億円		
B. 人的損失：労働者の遺失所得		1.1兆円	

出所：Thompson (2002), Table 2, 2 ページ

<sup>5</sup> Government Accountability Office (2002)

<sup>6</sup> City of New York Office of the Comptroller (2001)

<sup>7</sup> New York City Partnership and Chamber of Commerce (2001)

<sup>8</sup> New York Governor and State Division of the Budget (2001)

ここで、1995年の阪神・淡路大震災の直接被害額を想起しておこう。兵庫県が震災直後に推定し、10年後の検証でもその正確さが確認されたた直接被害は表3のとおりである。これと表2を比較してみると、9/11のニューヨークにおける直接的被害（ストックの滅失被害）は、阪神・淡路大震災のおよそ3分の1の規模であったことが分かる。

表3 阪神・淡路大震災の直接的被害の状況

項 目	金 額
建築物	約 5 兆 8,000 億円
鉄道	約 3,439 億円
高速道路	約 5,500 億円
公共土木施設	約 2,961 億円
港湾	約 1 兆 0,000 億円
埋立地	約 64 億円
文教施設	約 3,352 億円
農林水産関係	約 1,181 億円
保健医療・福祉関係施設	約 1,733 億円
廃棄物処理・し尿処理施設	約 44 億円
水道施設	約 541 億円
ガス・電気	約 4,200 億円
通信・放送施設	約 1,272 億円
商工関係	約 6,300 億円
その他公共施設	約 751 億円
合 計	約 9 兆 9,268 億円

## 2. 人的資本の滅失

さて、9/11の被害額推定におけるもう一つの特徴は、人的資本の毀損を失われた資産の一部に計上していることである。トンプソン推定ではそれは1兆円を超えていたとしている。阪神・淡路大震災をはじめ日本の災害被害額推定においては、失われた人命を人的資本の毀損として計上する作業は行われていない。人命を経済価値に換算することへの倫理的抵抗、被災者感情への配慮等がその背景にあると思われる。

しかし、人的被害の推定は2つの重要な意味を持っていた。第1は、本稿の主

題である「犠牲者補償基金」との関連において、連邦政府の財政支出にインパクトを与えた点、第2は、犠牲者の遺失生涯稼得賃金の割引現在価値として算定された人的資本の規模から、その後のニューヨーク市経済に与えた間接的被害総額の予想が立てられたという点である。では、人的資本の被害額はどのように推定されたのであろうか。再びトンプソン推定に戻ってみよう。

言うまでもなく、不測の事態によって突然打ち切られた人生の「費用」は多面的である。人は賃金や報酬を生み出す機械ではない。死者はあり得たかもしれない人生のすべての機会を奪われ、子どもたちは父や母を失い、親は子を失い、夫や妻を失った人々はそれでも生き続けなければならない。遺族は心の内に何十年も癒されない傷を負う。残されたものにとってのそうした精神的苦痛だけでも社会的費用としては計測不可能と言えよう。

しかし、死者が残した空白は、愛する者、残された者に耐えがたい悲しみをもたらすと同時に、社会全体に対しても、その人の働きがあつてこそ生まれていた生産物の減少という経済価値の減失をもたらす。その意味では、失われた人的資本の経済価値を推定することは無意味ではない。

9/11による全国の死者3,043人のうち、2,819人はニューヨーク市内で亡くなった。死者の年齢構成は表4のようである<sup>9</sup>。

表4 WTC犠牲者の平均年齢と残存勤務年数

年齢層	30歳以下	31～40歳	41～50歳	51～60歳	60歳以上	総数
2,819人中	19.5%	36.8%	27.7%	13.0%	3.0%	100%
平均年齢	26.63	35.61	44.83	54.73	65.94	39.85
残存勤務年数	38.37	29.39	20.17	10.27	0.00	25.15

出所：Thompson (2002), Table 4, 7 ページ

これらの死者のうち、2,257人はWTC内に勤務していた人々、415人は救助作業中に亡くなった人々で、失われた人的資本はその合計の2,672名について計算された。人的資本被害額は、これらの人々が65歳と設定した退職時点までに稼得したはずの年収の割引現在価値として推定された。WTCで勤務する労働者の平均年収は13万ドル（1,885万円）とした。2000年におけるマンハッタン全体での平均年収は7万ドル（1,015万円）だが、マンハッタンの金融、保険、不動産部門

<sup>9</sup> 2001年8月末時点。犠牲者には、アメリカン航空11便の88名の乗客乗員、ユナイテッド航空175便の59名の乗客乗員、415名の消防・救急隊員、およびWTCビル群の内部あるいは落下物によって亡くなった人を含む。およそ50名の死者は年齢不詳のため、分っている犠牲者の年齢分布に合わせて分類されている。

の労働者の平均年収は 15 万 6 千ドル (2,262 万円) だったため、この平均年収も控えめな推測値である。2,672 人が残り 25 年間、この平均年収を稼得したものとしてその割引現在価値を求めると 1.1 兆円となる<sup>10</sup>。

ここで、比較のために阪神・淡路大震災によって失われた人的資本の価値額を推定してみる。阪神・淡路の場合には、ニューヨークの同時多発テロの場合と異なって犠牲者の詳細なデータベースは存在しない。そのため、推定は概算にならざるを得ない。

1995 年度の兵庫県の一人当たり県民所得はおよそ 318 万円であった。この値を犠牲者の一人当たり平均年収とする。またその年の兵庫県民の平均年齢は 40 歳であったため、65 歳を退職年齢と想定して、残存就業年数を 25 年とする。そうすると一人当たりの得べかりし生涯年収の割引現在価値は 7,950 万円となる。これに犠牲者数 6,434 人を掛けると、失われた人的資本の総額は 5,115 億円となる。ここでニューヨークと神戸の被害を比較すれば、ニューヨークの WTC 事件は、実物資本の損害においては阪神・淡路の 3 分の 1 だったが、人的資本の損害においては阪神・淡路の 2 倍だったことが分かる。

これは、WTC 事件は地理的に貿易センターの第 1 タワー、第 2 タワーを中心とするローワーマンハッタンの一部に限定されていたのに対し、そこに勤務していた犠牲者は、通称 FIRE と呼ばれる金融 (finance)・保険 (insurance)・不動産 (real estate) 業に属する高額所得者が多かったという事情に依る。

それでは、この人的資本の被害に対して、連邦政府はどのような政策をとったのだろうか。

### 3. 航空運輸安全及び航空システム安定化法

2001 年 9 月 21 日、同時多発テロ事件から 10 日後、下院運輸社会基盤委員会委員長を務めるアラスカ選出のドナルド・ヤング議員が法案 2926 号を下院に提出した。法案は「米国航空運輸システムの継続的存在確保」を目的として、大統領におよそ次のような内容を要請するものだった。

- ① テロ攻撃に使われた航空会社に対して、総額 100 億ドル (1 兆 5,000 億円) を上限とする連邦政府の融資を行う。
- ② 連邦政府の一時的運行停止命令によって被害を受けた航空会社に対して、総

---

<sup>10</sup> この推定値は、犠牲者の年収の年間上昇率と割引率が等しいと仮定すれば、遺失年収は割引率の値にかかわらず一人につき 13 万ドル×25 年=325 万ドル (4 億円) となり、その 2,672 人分と計算すればつじつまが合う。

額 5 億ドル（7500 億円）を補償する。

- ③ 本件に関する財政上の措置は、グラム・ラドマン・ホリングス財政再建法の緊急措置例外条項とする。
- ④ 航空会社に対して、売上税納入期限延期を含む税制上の優遇措置を行う。
- ⑤ テロ攻撃の被災者に対する補償を目的として、法務長官が所管し、スペシャルマスターが運営する補償プログラムを設置する<sup>11</sup>。

議会では、法案に賛成する議員から、米国航空業界に対する緊急支援の必要性が訴えられた。支援の理由とされたのは主として次のような点だった。

- ・ 航空運輸産業は GDP ベースで全産業の 10%を占める基幹産業である。
- ・ 連邦航空局（FAA）が全国の商業航空輸送を停止させた措置は正しい措置であったが<sup>12</sup>、それによる被害に対しては連邦政府の補償が必要である。
- ・ 既に始まった航空会社の従業員整理で職を失う労働者への配慮が必要である。
- ・ 航空輸送が再開されても直ちには旅客数は元にもどらず、航空会社は長期的な経済負担に耐える必要がある。

ヤング議員は訴えた。

「われわれに課された重要な任務は、航空会社の健全性を回復させ、大小すべての地域が航空輸送サービスを受け続けられるようにすることです<sup>13</sup>。」

オーバースター議員も訴えた。

「われわれが今夜ここに集まっているのは、航空史上の大惨事の日があったからです。経営ミスを犯した一つの産業を救うのではなく、アメリカの民主主義、自由、われわれの強大な経済のシンボルとしての航空会社が攻撃されたからなのです<sup>14</sup>。」

反対意見もあった。マクダーモット議員は主張した。

「9 万人以上の労働者が満足なセーフティーネットも与えられていない中で、

---

<sup>11</sup> 米国のスペシャルマスターは通常、特別補助裁判官と訳され、技術的専門知識を必要とする案件などに対して法的な判断を行い、裁判所に報告する。この場合は、司法省長官が 110 億ドルの基金の支給方法の決定と執行を一人のスペシャルマスターに委託し、事業終了後スペシャルマスターは司法省長官に報告することとされた。

<sup>12</sup> 連邦航空局は、9 月 21 日第 1 機が WTC に突入して 22 分後には全米の空港で航空機の離陸を禁止し、40 分後には着陸を含めたすべての空港利用を禁止した。

<sup>13</sup> Avalon Project, House of Representatives, 20 ページ。

<sup>14</sup> Avalon Project, House of Representatives, 21 ページ。

議会は航空会社の役員にゴールデンパラシュートを提供しようとしています。

・・・航空会社がこの状況を脱するための『保釈金』を必要としていることは明白です。しかし、雇用保険、従業員の訓練、退職者への健康保険、安全性などに対するこれまでの航空会社の無責任な姿勢にもかかわらず、なぜ政府は彼らの肩代わりをしなければならないのか。・・・この法案には、将来の市民の安全性を保証するためのお金は1ドルも含まれていません。政府の規制に抵抗し、団体交渉を忌避してきたのは航空会社ではなかったのでしょうか。それを今になって『保釈』しろという。私は良心にかけて、労働者への救済条項を含まないこの法案に賛成することはできません<sup>15</sup>。」

ディファジオ議員も反対した。

「議長、何十億ドルもの金を選ばれた少数の者に与え、何十万人もの人間に対しては将来あいまいな援助を約束するだけの法案に対して、今夜拙速に行動する必要はありません。」

ターナー議員は航空運輸安全および航空システム安定化法の本質的な部分を衝いた。

「この法案で最もよい条項の一つは、この議会がスペシャルマスターを立てて、すべての負傷者、すべての死者の遺族に対して経済的、非経済的被害の完全なる補償を行おうとするとところにあります<sup>16</sup>。」

法案が議会にかけられたのは9月21日午後6時08分。議会での論戦は1時間程度で終了し、評決の結果、賛成356、反対54、棄権18、白票2でこの法案は無修正のまま下院を通過した。同じ法案は上院でも審議された。上院での議論にも賛否があったが、マケイン上院議員はこの法案の本質をこう説明した。

「今夜われわれが投票しようとしている法案は、航空産業に金融的支援を提供するだけでなく、犠牲者補償のための連邦基金を創設し、航空産業の継続的操業を補償するために潜在的な法的責任を限定することによって、この惨劇に対する法的責任の問題に答えようとするものです。」

「最も困難な問題の一つは、もしも裁判所が先週のテロ攻撃によって発生した被害に対して航空会社に不作為や何らかの責任があると判断したとき、航空会社が負う莫大な損害賠償責任の問題です。」

「われわれは次の2つの不満足な帰結に直面しています。1) 損害賠償保険では損害賠償金がまかないきれず、航空会社は解散して資産を売却しなければならない、2) この惨劇で死亡したり負傷したりした犠牲者は何も補償が受けられない

---

<sup>15</sup> Avalon Project, House of Representatives, 26 ページ。

<sup>16</sup> Avalon Project, House of Representatives, 51 ページ。

い。この法案の補償条件は決して完全ではありませんが、これら 2 つの受け入れがたい結果を防止するための第 1 歩なのです。」

「この基金の意図は、この未曾有の、予測不可能な、恐ろしい事件の犠牲者とその家族が、これまで耐え忍ばざるを得なかった恐ろしい苦痛に加えて、金銭的困難まで耐えなくてもよいようにすることなのです<sup>17</sup>。」

両院での議論の中に、自然災害の前例との対比の視点は全く見られなかった。すべての議論は、未曾有の、前例なき大惨事への対応というトーンで貫かれ、公正さに対する考慮としては、事件で困窮する業界は多いのになぜ航空産業だけを支援するのか、なぜ航空産業のレイオフされる従業員ではなくもともと高給を取っている経営者を助けることになる支援策を講ずるのか、といった点に集中した。

これに対して提案した議員は、航空産業は米国の産業基盤をなす特別な基幹産業だと応じ、この法案によって航空会社の役員給与は引き上げられることはない、と答えた。日本での審議なら必ず持ち出されるはずの弱者への配慮という社会福祉的視点は、法案の中にも審議の過程にもまったく登場しなかった。

法案は上院も無修正で通過し、その夜のうちに大統領のもとに届けられた。翌 9 月 22 日、テロ事件から 11 日後に大統領は法案に署名し、直ちに法案は法律 107-42 号「航空運輸安全および航空システム安定化法（Air Transportation Safety and System Stabilization Act、以下 ATS 法という）として発効した。

#### 4. 犠牲者補償基金

2001 年犠牲者補償基金（Victim Compensation Fund of 2001、以下補償基金という）は、上述の「航空運輸安全および航空システム安定化法」を根拠として創設された。その目的は、「2001 年 9 月 11 日のテロ攻撃の直接的結果として、負傷または死亡したすべての個人（死者の場合はその親族）に補償金を支払う」こととされた。

ATS 法が補償基金に課した条件は次のようだった。

- 1) 補償基金は、テロ攻撃犠牲者が、長期間の、不確実な損害賠償訴訟を行わなくてもすむように、連邦政府が代わって補償する制度とする。
- 2) 司法長官が任命するスペシャルマスターが、補償に必要な手続きおよび基本ルールを決定し、実行する。

---

<sup>17</sup> Avalon Project, Senate, 18～19 ページ。

- 3) スペシャルマスターは、具体的な補償要件を決定する。
- 4) スペシャルマスターは、申請者の経済的および非経済的苦痛に基づいて個別の補償額を決定し、受け取った保険金等は補償額から控除する。
- 5) ATS 法は、補償基金の運営に必要な連邦資金の確保を認める。ATSA はすべての申請者に対して支払われるべき補償の総額も、個別申請者に支払われるべき補償の上限も設定しない。

こうして、司法長官はケネス・ファインバーグをスペシャルマスターに任命し、米国史上例を見ない犠牲者補償基金は、33 ヶ月の時限で、2001 年 11 月 26 に発足した。ファインバーグは、年月 3 年足らずの犠牲者補償基金の活動を「最終報告」として司法省に提出した<sup>18</sup>。

## 5. 補償基準

ファインバーグと法務スタッフの最初の仕事は、補償基金の運用細則を決定することだった。ATS 法は、施行時より 90 日以内に、司法省が補償基金の細則を決定するよう求めていた。運用細則の中間報告が行われたのは 2001 年 12 月 21 日、補償基金はその日に窓口を開設し、スペシャルマスターと司法省が最終的に運用細則を決定したのは 2002 年 3 月 13 日だった。運用細則は、補償金の受給要件、補償金の推定方法、補償金から控除されるべき他からの支払い、簡素な申請手続き等を規定した<sup>19</sup>。

### <受給要件>

法の趣旨に沿って、申請できる者は 9/11 テロ攻撃時あるいはその直後に現場にいて、死亡または身体的に負傷を負った者、あるいはその家族とされた。現場で身元が確認された人だけでなく、裁判所が発行した死亡証明も受給資格を満たすとされた<sup>20</sup>。

### <補償金の推定>

経済的損失は、個人の年収履歴とその将来予想とに基づいて推定された。年収は将来にわたって平均的な GDP 成長率と同率で上昇すると想定された。現在価値

---

<sup>18</sup> Feinberg (2004), 3~4 ページ。

<sup>19</sup> 申請者が提出する書式の一部として、補償金の受け取りと引き替えに、航空会社に対するいかなる民事上の損害賠償訴訟にも参加しないという誓約書への署名が求められている。

<sup>20</sup> 2007 年 10 月時点で、DNA 鑑定によっても、なお 1,000 名近くの人の身元は確認されていない。

に割り引く割引率は、長期国債の利率が用いられた。これは基本的に保険の論理である。したがって、犠牲者の中で、比較的年収の低かった消防士などは補償金が小さく、高額年収を得ていたファンドマネージャーは高額補償金を受け取ることとなった<sup>21</sup>。

非経済的損失は犠牲者が被った苦痛に対する補償とされた。補償基金は、この部分については個人別に異なる査定ができないとして、死者一人当たり 25 万ドル (3,750 万円)、犠牲者の配偶者と扶養家族は一人当たり 10 万ドル (1,500 万円) の補償金を決定した。

<控除条項>

生命保険金など他に補償金が得られた人については、補償基金からの支払いはそれだけ控除された。その結果、基金が査定した補償金から平均で 29% が控除され、連邦政府の支出はそれだけ縮小した。33 ヶ月間の補償金支払い総額およそ 70 億ドル (1 兆 500 億円) と控除額との対称は表のようである。

表 5 犠牲者補償基金による補償推定額

種 類	経済的・非経済的損失 推定額	控除額	控除の損失推定額 に対する比率
死 亡	8,461,041,779 ドル	2,464,780,777 ドル	29.13%
負 傷	1,503,401,608 ドル	450,247,073 ドル	29.95%
合 計	9,964,443,387 ドル	2,915,027,850 ドル	29.25%

出所： Feinberg (2004), 10 ページ

こうした補償金の査定方法によって、犠牲者補償基金はテロ攻撃の犠牲者 2,880 人の遺族および 2,680 人の負傷者に対して、総額 70.49 億ドル (1 兆 573 億円) の補償金を支払った。最終的には犠牲家族の 97% が補償金を受け取った。一人当たりでは、死者の遺族は平均 200 万ドル (3 億円)、負傷者は 40 万ドル (6,000 万円) の補償金を受け取った<sup>22</sup>。

ここで死亡補償金を受け取った人の職種を見てみると、最も多いのが金融保険不動産の 1,669 人、次いで消防士 342 人、コンピュータ技術者 130 人、公務員 105 人などとなっている。死亡補償金受取額を犠牲者の職種別に見てみると図 1

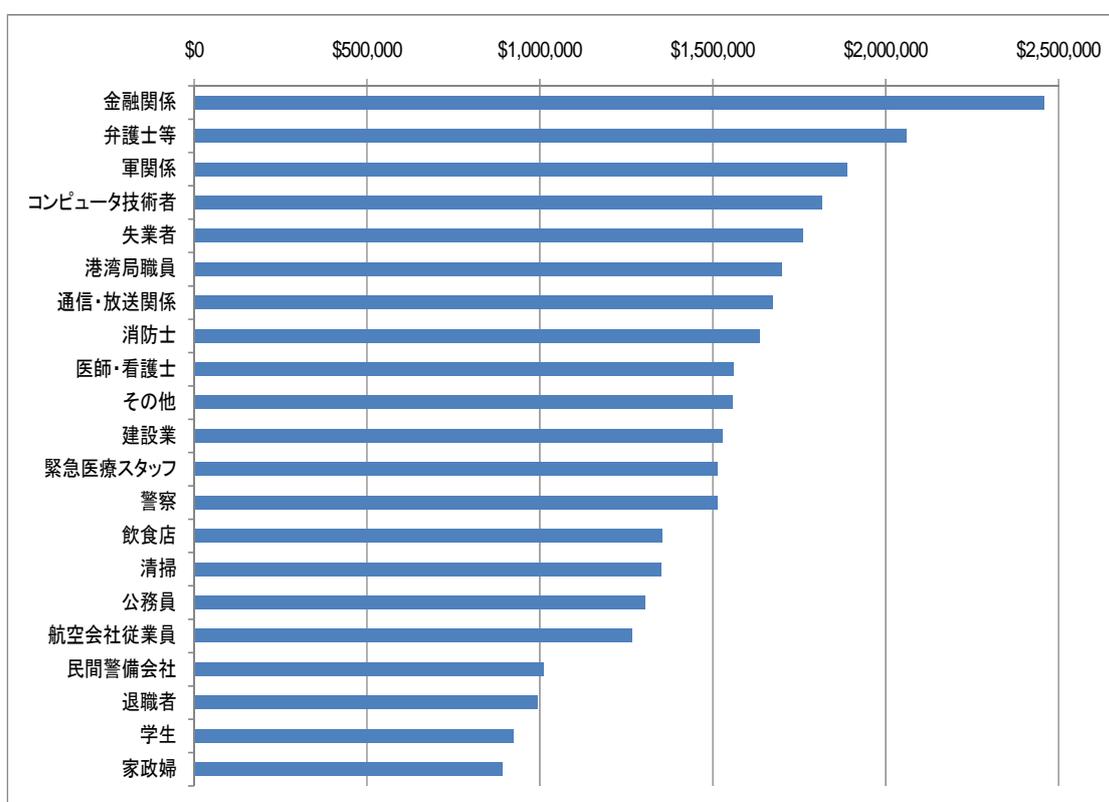
<sup>21</sup> 当然、高額補償金を手にした家族とそれを許した復興基金の補償方法には強い批判が集まった。

<sup>22</sup> 死亡補償金を受け取った人の中には 59 カ国におよぶ外国人も含まれていた。そのうち最も多くの犠牲者は英国の 52 人で、2 番目が日本の 23 人だった。Final Report, 103 ページ、Table No.6 参照。

のようである。平均 200 万ドルと言っても、金融保険不動産関係が一人当たりおよそ 250 万ドル、弁護士等が 200 万ドル超で、あとは 100 万ドルから 200 万ドルの間が多い。負傷者補償も含めた全体では、最高額は一人 860 万ドル（12 億 9 千万円）、最少額は一人 500 ドル（7 万 5 千円）であった。

注目されたのは、救援活動に献身して犠牲になった消防士が一人当たり 160 万ドル、警察関係者が 150 万ドルで、高額所得者との間に大きく差がついたことだった。

図 1 職種別一人当たり死亡補償金



出所：Feinberg (2004), 55 ページのデータを筆者がグラフ化した。

## 6. 犠牲者補償基金の自己評価

33 ヶ月間に 1 兆円を超える資金を配分した犠牲者補償基金は、最終報告書の中で、自らの活動を自画自賛し、成功の理由を次のように分析した<sup>23</sup>。

①代替的手段としての損害賠償の追求には不確実性と時間的遅延が伴う。

<sup>23</sup> Final Report, 1 ページ。

②基金は犠牲者家族に補償金受給について詳細な情報を提供する異例な手段をとった。

③基金は、申請を待つのではなく、犠牲者家族のところに出向いて事情聴取をするといった行動的なアプローチをとった。

④基金は、裁判所での事情聴取に加え、申請者から個人的な思いを聞く機会を設けた。

⑤基金は、遅滞なく明確に補償金を支払い、犠牲者家族はそれによって問題の「終結」を納得することができた。

しかしながら、犠牲者補償基金の残した課題も大きかった。最終報告は「第3章 観察と教訓」で、犠牲者補償基金は正しい政策であったかについて、大きな疑問が3つあるとする総括を行っている<sup>24</sup>。

第一は、なぜ議会は、他に数多く人生の不運に見舞われる犠牲者が存在するにも関わらず、今回少数の者を対象にこれほど大型の補償を行う決定をしたのか。第二は、人口全体の中の少数者に補償することが是認されたとしても、なぜATS法は、犠牲者に個別事情に応じた異なる金額の補償金を認めたのか。そして第三に、今後もし同様のテロ攻撃があったとき、議会は、2001年犠牲者補償基金を前例として同様な基金を設立すべきか、それとも、今回の措置は「前例のない歴史的な事件に対する特殊な対応」とすべきか。

こうした疑問に対して「最終報告」は次のような分析を行っている。第一の点について米国民の多くが想起するのは、オクラホマシティにおけるテロ攻撃や1993年の最初の世界貿易センターへの攻撃である<sup>25</sup>。そのときの犠牲者に連邦政府は補償金を支払わなかった。

この点に関する最終報告書の説明によれば、テロリストが米国籍であるか外国籍であるか、あるいは米国本土における外国籍の人物による攻撃であるかといった点は本質的ではなく、犠牲者補償は「未曾有の歴史的な大事件に対する国民的共感」によって支えられていたという。9/11は米国史上、南北戦争、真珠湾攻撃、ケネディの暗殺といった事件に匹敵する大事件で、「米国民が示し、共感したテロリスト攻撃への悲嘆、恐怖、深い怒り」の集団心理によって支えられていた。

第二の、個人ごとに異なる補償金というやり方にも問題はあった。消防士の未

---

<sup>24</sup> Feinberg (2004), 78~84 ページ。

<sup>25</sup> 1993年WTCの駐車場で車積爆弾が爆発した。首謀者はアルカイダに財政支援を受けたとされるイスラム系の8人で、死者6人、負傷者1,042人の犠牲者が出た。1995年にはオクラホマシティの政府の建物が爆破され、168人が死亡、800人以上が負傷した。犯人は3人の米国人だった。

亡人が「なぜ、英雄として死んだ私の夫の補償金が、103階で鉛筆を使っていただけの証券会社の人より100万ドルも少ないのか」というとき、返す言葉はなかった。個人ごとの補償金の査定も時間がかかり、複雑でなかなか全員が満足にいくことはできない。計画的に生命保険をかけていた家族が政府の補償金から保険金収入を差し引かれ、保険をかけていなかった家族と受け取る補償金の総額が変わらないことも不公平だとされた。

そうした批判からは、全員一律に補償金を支払う方法の方が良かったかもしれないという考え方が浮かぶ。しかし、一律補償金となれば、その水準をどう決めるかが大きな問題となる。個別事情への配慮という声も高まるであろう。この問題について「最終報告」は、将来類似の制度を作るときに考慮に入れるべき重要事項と位置づけている。

第三の、将来のテロリスト攻撃に対する補償金制度の恒久化や前例化について「最終報告」は、将来の議会判断をしばるべきではなく、類似の攻撃が起こらないよう期待するしかない、と述べている。

## 7. 結語

犠牲者補償基金については、今日まで米国では学問的論争が続いている。保守系自由主義者の団体である Federalist Society (2002)は、補償金の受け取りと引き替えに申請者に訴訟権の放棄を求めた基金のやり方を、選択の自由に対する重大な侵害として批判した<sup>26</sup>。ジュリアー二元ニューヨーク市長を支える保守系のシンクタンク Manhattan Institute (2005)は、犠牲者補償基金は、複雑化した米国の損害賠償システムの悲劇的な落とし子だとして、損害賠償法システムの欠陥を指摘した<sup>27</sup>。南カリフォルニア大学法学部の Gillian Hadfield (2005)教授も、同時多発テロが攻撃したのは米国の法制度だったと論評した<sup>28</sup>。

シンクタンクのランド・コーポレーションは Compensation for Losses from the 9/11 Attacks (2004)という報告書を発表し、9/11テロ攻撃の犠牲者補償にかかる「保険」「義援金」「政府資金」「損害賠償」のそれぞれの役割と特徴を詳細に分析した<sup>29</sup>。それによると、個人および企業を対象としたすべての補償制度を通じた補償

---

<sup>26</sup> The Federalist Society for Law and Public Policy Studies (2002), *The 9/11 Victim Compensation Fund: Overview and Comment*, March 27. ([http://www.fed-soc.org/doclib/20070326\\_VictimFund.pdf](http://www.fed-soc.org/doclib/20070326_VictimFund.pdf)).

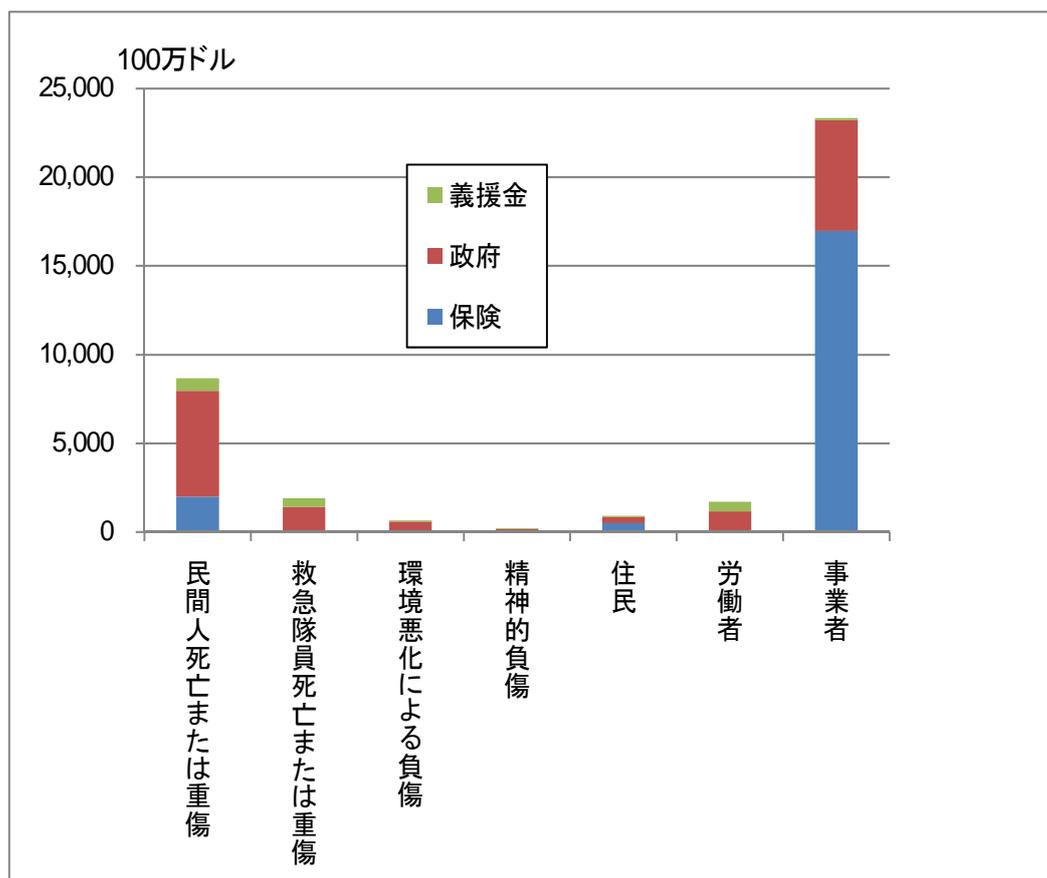
<sup>27</sup> James R. Copland, *Tragic Solutions: The 9/11 Victim Compensation Fund, Historical Antecedents, and Lessons for Tort Reform*, January 13, 2005 ([http://www.manhattan-institute.org/pdf/clpwp\\_01-13-05.pdf](http://www.manhattan-institute.org/pdf/clpwp_01-13-05.pdf)).

<sup>28</sup> Hadfield (2005).

<sup>29</sup> Lloyd Dixon and Rachel K. Stern (2004).

金総額は 380 億ドル (5.7 兆円)、そのうち保険は 196 億ドル (2.9 兆円)、政府 158 億ドル(2.4 兆円)、義援金 27 億ドル (4 千億円) で、損害賠償は事実上 0 だった。補償の全体像を示したのが図である。

図 3 同時多発テロに関連する補償の内訳



出所：Dixon and Stern (2004), Table 8.2, 135 ページのデータをグラフ化

図 3 で注目されるのは、犠牲者補償基金が個人と遺族を対象にしていたのに対し、補償金総額 380 億ドルのうち、最も大きな割合は事業者 (business) に向けられていたこと、事業者は補償のおよそ 3 分の 2 を保険でカバーしていたことである。

学会の反応も、犠牲者補償基金を設立運営した政府の政策よりも、むしろ訴訟大国といわれる米国の損害賠償法システムの批判に向けられた。たとえば、James Harris (2006) は米国の損害賠償法は矛盾だらけで、ルービックキューブのように一面を合わせると他の面が不揃いになるとして、補償に無責任原則を導入するニュージーラン

ド型の総合的社会保険制度の導入が望ましいとした<sup>30</sup>。

また Tinari, Cahill and Grivoyannis (2006) は、犠牲者補償基金は経済的被害を正確に査定していたかを問題とし、補償額は個人ごとに大きな差を示したことから、法廷経済学者とスペシャルマスターが公聴会で得た申請者の印象に左右された可能性が高いとして、公正さの視点から将来への課題を残したと結論した<sup>31</sup>。緊急事態における被害者補償のあり方については、これからも学問的研究が続けられるであろう。

本稿の総括としては、犠牲者補償基金の性格と意味について、次の点に注意しておく必要があると思われる。

- ① 9/11 犠牲者補償基金は、あまりにも複雑で長期間を要する米国の損害賠償法システムを背景として、航空会社の賠償責任を政府が肩代わりすることを主たる目的として設立された。
- ② 9/11 犠牲者補償基金は、未曾有の大惨事に対する国民の精神的エネルギーを政治が代弁する形で立法化され、犯罪被害者補償や自然災害被害補償などの制度との整合性および連邦財政への負荷等の行政的配慮は顧みられなかった。
- ③ 公平性をめぐる多くの議論は、類似の人為的災害との対比においてのみ行われ、規模を問わず自然災害被害への政府の対応については、まったく比較の対象とされなかった。事実、2005年8月23日のハリケーン「カトリーナ」は全米史上5番目のハリケーンで、死者1,836人、経済被害812億ドル（1兆円）の被害をもたらしたが、連邦政府は犠牲者補償基金を設立しなかった<sup>32</sup>。
- ④ 犠牲者補償基金は、被災者の居住用資産・事業用資産を含め、すべての損害を補償しており、日本で議論になったような、公的資金は私有財産の補填あるいは形成に支出できないとする議論は、立法過程においても、犠牲者補償基金への批判においても全く見られなかった。
- ⑤ 当初被災者は、人命を金銭で補償してもらうことへの倫理的抵抗から、犠牲者補償基金の申請を躊躇するところがあったが、最終的には犠牲者家族の97%が補償金の交付を受け入れた。

---

<sup>30</sup> James C. Harris (2006), "Why the September 11<sup>th</sup> Victim Compensation Fund Proves the Case for a New Zealand-Style Comprehensive Social Insurance Plan in the United States," *Northern University Law Review*, vol.100, No.3.

<sup>31</sup> Frank D. Tinari, Kevin E. Cahill and Elias Grivoyannis (2006), "Did the 9/11 Victim Compensation Fund Accurately Assess Economic Losses?" *Topics in Economic Analysis & Policy*, Vol.6, Issue 1.

<sup>32</sup> 学会からはカトリーナ基金を創設する提案があった。たとえば、Mitchell F. Crusto (2006), "The Katrina Fund: Repairing Breaches in Gulf Coast Insurance Levees," *Harvard Journal on Legislation*, Vol.43, No.2 を参照。日本での問題意識については上野山・荒井(2007)を参照。

法政治文化の異なる米国での政策手法をそのまま日本に導入することには慎重でなければならない。しかしながら、国民の高揚した精神的エネルギーを大惨事後わずか11日で立法化し、必要な1兆円以上の規模の財政負担の推定でさえ後回しにして、遅滞なく被害者家族の生存者が経済的打撃で追い打ちをかけられないよう措置した政治のリーダーシップは、十分注目されるべきであろう。

## 参考文献

The Avalon Project at Yale Law School, *September 11, 2001: Attack on America Congressional Record House – Air Transportation Safety and System Stabilization Act; September 21, 2001, Air Transportation Safety and System Stabilization Act – (House of Representatives – September 21, 2001)*

\_\_\_\_\_, *Air Transportation Safety and System Stabilization Act – (Senate – September 21, 2001)*

City of New York Office of the Comptroller (2001), *The Impact of the September 11 WTC Attack on NYC's Economy and City Revenues*, October 4.

Lloyd Dixon and Rachel K. Stern (2004), *Compensation for Losses from the 9/11 Attacks*, Rand Corporation, (<http://www.rand.org>).

Kenneth R. Feinberg (2004), *Final Report of the Special Master for the September 11<sup>th</sup> Victim Compensation Fund of 2001*, Department of Justice, November 22.

Government Accountability Office (2002), “Impact of Terrorist Attacks on the World Trade Center,” May 29.

Gillian K. Hadfield (2005), “The September 11<sup>th</sup> Victim Compensation Fund: ‘An Unprecedented Experiment in American Democracy,’” University of Southern California Legal Studies Working Paper Series, Paper 3.

National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004), *The 9/11*

*Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Department of Justice, July 26, 2004. (独立調査委員会最終報告書)

New York City Partnership and Chamber of Commerce (2002), *Economic Impact of the September 11<sup>th</sup> Attack on New York City*, November 2001, revised February 11, 2002.

New York Governor and State Division of the Budget (2001), *Rebuild New York – Renew America: The World Trade Center Attacks; Current Estimated Cost; and other supporting documents*, October 9.

William C. Thompson, Jr., Comptroller City of New York (2002), “One Year Later: The Fiscal Impact of 9/11 on New York City,” September 4.

上野山智也・荒井信幸 (2007) 「巨大災害による経済被害をどう見るか—阪神・淡路大震災、9/11 テロ、ハリケーン・カトリーナを例として—」内閣府経済社会総合研究所、April