

増山裕一 著  
『災害税制の研究—米国災害税制を含めて東日本大震災までを振り返る』

実務出版

2016年、340pp.

渡辺智之

Satoshi Watanabe

一橋大学大学院 経済学研究科 /  
教授

本書は、著者の博士論文の内容を取りまとめたものであって、災害税制に関する著者の研究成果の集大成である。我が国において、災害税制に関してこれほど詳細かつ体系的にまとめられた書物はおそらく初めてであろう。

本書ではまず、我が国の災害減税法と雑損控除制度について、歴史的経緯を含め詳細に検討するとともに、雑損控除制度に対応する米国制度との比較研究も行っている。次に、阪神淡路大震災と東日本大震災について制定された法令や通達を丹念にレビューするとともに、日米の大規模災害税制の比較検討を行っている。さらに、大規模災害に対応した事業所得と山林所得の所得税制上の取扱いについても詳細な分析を提供している。

評者もかつて、災害税制のあり方について何度か論文執筆を試みたが、本書は、それらよりもはるかに詳細で内容が豊かなものである。我が国の制度の歴史的沿革や米国の制度の特徴を含め、本書に教えられる点が多かった。以下では個別具体的な論点に言及するのではなく、災害税制の全体に関する基本的考え方について、著者の議論をもとに、若干の検討を試みたい。

終章「災害税制の展望」で、著者は、災害予防・被災者救済・被災地復興についての一貫した対応が可能となるように、災害対応を一元化するとともに、災害税制を大規模災害関連法令の中に一体として整備しておくことを提言している。評者も

筆者の見解に基本的に賛成である。

ただ、この方向で議論を進めていく場合、「災害税制」の問題を他の政策手段と切り離しては論じられない、ということになる。筆者も終章で、「災害税制と補助金及び保険制度等との関係」というセクションを設けており(pp.323-325)、その締めくくりのパラグラフで次のように述べている。

「現在は、災害税制、保険制度や生活再建支援制度などは切り離されているが、保険加入などの自助努力を求めるとともに、保険加入者には補助金や融資などのメリットを付与し、補助金などの支給には給付付き税額控除に近い制度を導入することで、補助金、義援金又は税の減免などの制度を統合し、複数の申請窓口も統一することで、被災者に早期の救済を行うことができる。」

以下では、著者のこのような提言をどのように実現していくのかを考える観点から、「災害の問題に対応する政策手段としての税制」の位置づけについて少し考えてみたい。

まず、災害への対応は、事前の防災・直後の被災者救済・その後の復興と多岐にわたり、様々な政策手段が関係することから、関連行政機関の間の調整に手間取りがちである。したがって、窓口の一本化も含め、行政執行体制の一元化が効率的な対応の前提条件となる。これは、単に、復興庁を設置すればよいといった単純な問題ではない。中央政府と地方自治体の役割分担についてもさら

に検討が必要であろう。しかし、いずれにしても、被災者の観点から災害対応の行政上の仕組みの一元化という方向そのものに異論は出にくいし、原理的な問題は存在しない。(なお、復興庁については、批判的な論評も見られるが、被災者のための行政情報の整理等において一定の役割を果たしてきている。)

これに対して、政策目標と政策手段の間ではジレンマが生じる場合もある。例えば、事後的な被災者支援(生活再建支援制度等)を充実させることは、事前の防災インセンティブに悪影響を及ぼす可能性がある(モラルハザード問題)。著者は、上の引用した部分では、「保険加入者には補助金や融資などのメリットを付与」することを提言しており、モラルハザード問題への対応を考えている。しかし実際には、保険に入っていなかった被災者への補助金や融資を拒絶することは政治的には困難であろう。その困難性を人々が事前に予想すれば、結局、事前の準備(地震保険への加入や建物の耐震化等)が適切に行われなくなる。

税制のみによって災害に対応することは困難である。たとえば、事前の措置として、災害確率の高い場所での建設抑制のために、地価が低い土地であっても固定資産税負担を高く設定する、といった税制を用いた誘導は現実的でない。行うとすれば税制でなく、直接規制によらざるを得ないであろう。

事後的な対応についても税制には固有の限界がある。例えば、もともと経済活動が盛んでなく、税負担額の低かった地域が災害に見舞われた場合、大胆な税制優遇を行っても、効果は限定的である。そのような場合には、結局、補助金で対応するしかないであろう。

税負担の公平性確保と税制による被災者救済充実の間でもジレンマが生じうる。例えば、所得

300万円の時価3000万円の家屋に住むAさんと、所得1500万円の時価1億5千万円の家屋に住むBさんがともに被災して、家屋が全壊したものとする。(所得水準については災害後も変化しないものとする。)AさんにもBさんにも損失の全額(あるいは全額から所得の10%を差し引いた額)を雑損控除として認めることが適切なのであろうか。被害金額はBさんのほうが大きい、災害による困窮度はAさんのほうが大きいかもしれない。それでも、雑損控除を制限なく両者に適用して、両者に被災後10年くらいの課税を免除することが税の公平性から適切なかどうか、微妙な問題であろう。

個人の財産形成への直接的な補助金は望ましくない、という前提があるのなら、雑損控除を税額控除化して、控除額に上限を設けるとともに、給付付きにすることは適切であろうか。仮に、このような雑損控除の税額控除化を行った場合、現行の被災者生活再建支援政策との関連をどのように整理すべきであろうか。また、そのような税額控除の適用において、個人の金融資産保有状況の違いはどのように考慮したらよいだろうか。被災した家屋に関する住宅ローンの有無やその金額は考慮に入れるべきであろうか。

被災者への金銭的支援とは別に、仮設住居や復興住宅の提供といった政策はどのように位置づけられるのであろうか。人口減少・人口移動の問題への適切な対処は可能なのだろうか。今後ますます増加していく空き家等、既存家屋の活用を力を入れて行くほうがよいのだろうか。

「災害税制」の問題を他の政策と切り離して考えることはできない。他方、税制と他の政策との間で整合性を保ち、一体的な災害対策の政策体系を作り上げていくことは至難の業である。本書の成果が、そのような問題を検討するにあたって、有効に活用されることを期待したい。