

災害対策税制

渡 辺 智 之

はじめに

地震等の自然災害がもたらす損失について、税制上どのように取り扱えばよいのか、という問題を扱うことには様々な困難がある。まず、現実の災害対策税制（例えば、2001年の東日本大震災に対応して講じられた様々な特例措置）は極めて複雑で短期間で変化する場合も多く、その全貌を把握することが困難である。また、租税の種類や災害対策税制による特例措置の性質によって、その経済的な効果が異なる。もちろん、災害が発生する事前の税制上の措置と事後的な税制上の措置の意味も異なる。さらに、災害に対応する政策は税制だけでなく、規制や歳出面の措置の役割が大きい。したがって、これらの税制以外の政策と災害対策税制との関連も十分に検討し、災害に対応する政策体系の中で税制の役割を位置づける努力が必要となる。本稿は、災害対策税制という観点から、この問題に対して何らかの足がかりを得ようとする試みである。

一般に、災害に対する政策については、災害発生タイミングとの関係で、

- ・ (近い) 将来に生じ得る災害への対応としての、防災・減災
- ・ 災害発生直後の緊急対応
- ・ 災害後の復興のための政策

の3つに分類することができよう。¹⁾ 但し、これらの三区分は必ずしも絶対的なものではなく、相互に関連している。

税制について関連が深いのは、第一の「防災・減災」と第三の「復興」の類型である。²⁾ 「防災・減災」と「復興」を比較した場合、一般に、

1) 例えば、塩崎（2014）を参照。

2) 災害直後における申告期限・納期限の延長措置についても、基本的には、災害に対する緊急対応と言うよりは、復興の類型に含める方が適切であろう。

- ・防災・減災を行う主体は、個人・各企業
- ・復興を促進する主体は、国・地方自治体

とイメージされる場合が多い。このことから、税制についても、防災・減災に関しては、民間の主体が行う防災・減災活動へのインセンティブの付与手段として用いられている。これに対して、復興に関する税制上の措置としては、被災者等に対する税負担のための軽減措置、復興を後押しするための企業等に対する税制上の優遇措置、復興財源の確保のための増税措置のいずれの場合にも、国・地方自治体が主体になる。但し、田近（2015）が強調しているように、復興の過程での「被災者による主体的な取り組み」は極めて重要であり、税制上の措置がこのような取り組みを阻害するようなことのないよう配慮が必要であろう。さらに、事後的な被災者への対応のあり方が、家屋の耐震化等の事前の災害対策を行うインセンティブを削いでしまう場合もある。

いずれにせよ、災害対策税制に関して、統一的観点からの検討が必要である。その際、税制の特性と税制のみによって災害に対応しようとするものの限界にも留意し、災害への対応のための政策手段としての、規制・歳出・社会保障等との関連も考慮しつつ、災害対策税制を災害に対応する政策の中にもどう位置づけるのかを整理しておく必要がある。災害に対応する税制に関する一般的なレビューと日本の災害税制の性格については、渡辺（2008a）で検討した。また、東日本大震災の復興財源を調達するための税制の役割に関しては、渡辺（2001b）で言及した。本稿では、渡辺（2013）で示した、事前の観点と事後の観点を統一的に把握するという観点は前提として保ちつつも、政策のあり方について、より具体的な検討を行うこととしたい。

本稿の構成は以下の通りである。まず、I.で、2011年の東日本大震災に対応して導入された税制上の措置についてレビューし、次にII.で、I.に述べた税制上の措置の性格と効果を検討する。さらに、III.で、災害対策の中での税制の位置付けについて、財源・所得分配・資源配分・地域政策の観点から考え、IV.で結論を述べる。

I. 東日本大震災への税制上の対応

2011年3月11日の東日本大震災発生後、被災者等の負担軽減のための税制上の措置については、迅速な対応が行われた。すなわち、3月12日には国税庁より、「東北地方太平洋沖地震により多大な被害を受けた地域における申告・納付等の期限の延長の措置について」が公表された。また、広範な震災支援税制措置を盛り込んだ「東日本大震災の被災者等に係る国税関係の臨時特例に関する法律」(以下では「震災特例法」と呼ぶ。)及び「地方税等の一部を改正する法律」の法案が、4月19日に国会に提出され、両法案は4月27日に国会で成立し、同日に公布・施行された。また、12月7日「震災特例法」の一部を改正する法律が成立し(施行は12月14日)、震災支援税制措置の内容が拡充された。³⁾ さらに、11月30日には「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」が成立した(施行は12月2日)。これらの税制上の措置は多岐にわたるが、以下で概要を述べる。

1. 申告・納付期限の延長

災害時の申告・納付等についての期限の延長については、国税通則法11条及び同施行令3条に一般的に定められている。震災直後の3月12日には、国税庁より、申告・納税等の期限を自動延長する地域として「青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県」の5県が指定され、2011年3月11日以降に申告期限が到来するすべての国税について、何らの手続きをとることなく申告・納税等の期限が延長されることになった。その後、延長期限は、青森・茨城県については7月29日、岩手・宮城・福島県については9月30日とされた⁴⁾ が、いずれも個別申請によってさらに延長が可能とされた。

3) 2011年4月に成立した「震災特例法」による税制上の緊急対応を「第1弾」、12月に成立した同法の改正法による対応を「第2弾」と呼ばれることがある。

4) 気仙沼市等宮城県及び岩手県の一部については12月15日、石巻市等宮城県の一部については2012年4月2日とされた。

2. 所得税関連

① 雑損控除の拡充 (1、2)⁵⁾

雑損控除を平成22年分の所得に係る所得税から適用するとともに、雑損失の繰越期間が3年から5年に延長された。

② 被災事業用資産の損失の特例 (1)

被災事業資産についての損失を、平成22年の事業所得等の必要経費に算入することができることとされた。

③ 純損失の繰越控除の特例 (1)

平成23年に生じた純損失につき、その繰越期間が3年から5年に延長された。

④ 純損失の繰戻し還付の特例 (1)

上記②の適用の結果生じた平成22年分の純損失について、平成21年分の所得への繰戻し還付ができることとされた。

⑤ 寄附金控除の拡充 (1)、「義捐金に関する税務上の取り扱いFAQ」

震災関連寄附金を支出した場合に、平成23年から25年までの各年分の寄附金控除の限度額が、総所得金額の40%から80%に引き上げられた。また、特定震災指定寄附金については、2千円を超える金額の40%に相当する金額（所得税額の25%が限度）を税額控除できることとされた。さらに、受け取った義捐金については、所得税・贈与税の対象とならないことが確認された。

⑥ 住宅の再取得に係る住宅ローン控除の特例 (2)

東日本大震災により、住宅ローン控除を受けていた住宅に居住できなくなった場合、残りの適用期間について引き続き住宅ローン控除が利用できるようになった。また、新たに住宅を取得・改築した場合の住宅ローン控除の借入限度額や控除率が引き上げられた。なお、二つの措置の重複適用も可能となった。

⑦ 土地等の譲渡所得の課税の特例 (2)

家屋の敷地の譲渡や家屋等の買換えに関する特例適用の期間が通常よりも延長されることとなった。

5) 項目付された()内の数字は、1が2011年4月に成立した災害特例法に盛り込まれた項目、2が同法の2011年12月改正に盛り込まれた項目であることを示す。

3. 法人税関係

① 震災損失の繰戻しによる法人税額の還付（1）

震災損失金額について、過去2年以内の法人所得への繰戻しにより、法人税額が還付されることとなった。

② 被災代替資産等の特別償却（1、2）

③ 特定の資産の買替えの場合の特例（1）

④ 被災者向け優良賃貸住宅の割増償却（2）

4. 相続・贈与時関係

① 土地等の評価に係る基準日の特例（1）

② 住宅所得資金の贈与の特例措置（1、2）

③ 見舞金等の贈与税非課税（FAQによる確認）

④ 事業承継税制における要件の緩和（2）

5. 消費税・個別消費税等

① 消費税の課税事業者選択届出書の提出に関する特例（1）

② 被災酒類に係る酒税相当額の還付手続に関する特例（1）

③ 被災自動車に係る自動車重量税の特例還付・被災者に対する自動車重量税の免除（1）

④ 被災者が作成する不動産譲渡契約書の印紙税の非課税（1）

6. 地方税関係

① 被災した土地・家屋の固定資産税等（都市計画税・不動産取得税）の減額・免除

② 被災した土地・家屋・償却資産の代替資産についての固定資産税等の減額（農地の場合の不動産取得税の免除）

③ 住宅ローン控除の住民税への適用

東日本大震災により居住できなくなった者に対する住宅ローン控除による所得税の控除しきれなかった額がある場合、残額分を翌年度分の個人住民税から

控除できることとなった。

- ④ 被災時自動車への自動車税の免除・還付
- ⑤ 被災自動車の買い替えの場合の自動車取得税の免除
- ⑥ 住民税の雑損控除・被災事業資産の特例について、国税と同様の措置

7. 東電福島原子力事故関連

- ① 避難指示区域の土地・家屋についての固定資産税等の減額・免除
- ② 避難指示区域の土地・家屋・償却資産の代替資産についての固定資産税等の減額（農地の場合の不動産取得税の免除）
- ③ 持ち出し困難な区域内の自動車（抹消登録等の手続きをしたもの）の自動車税の不課税・自動車重量税の還付
- ④ 持ち出し困難な区域内の自動車の買換えの場合の自動車重量税・自動車取得税の免除
- ⑤ 避難解除域内での事業用設備取得の場合の即時償却・税額控除
- ⑥ 避難解除区域で避難対象となった者を雇用した場合の給与の20%相当額の税額控除

8. 復興特区制度を活用した取り組みへの支援⁶⁾

- ① 復興産業集積区域の新設企業に関する法人税の5年間無税
- ② 復興産業集積区域内の事業用設備の取得についての特別償却・税額控除
- ③ 復興産業集積区域内の研究開発用減価償却資産取得の即時償却
- ④ 復興産業集積区域で被災者を雇用する場合の給与の10%相当額の税額控除
- ⑤ 復興居住区域内での被災者向け新築優良賃貸住宅についての特別償却・税額控除
- ⑥ 特定激震災害地域での被災者向け新築優良賃貸住宅についての割増償却

6) 東日本大震災復興特区法が2011年12月14日に成立した。同法の第37条から第42条にわたって、課税上の特例が定められている。

Ⅱ．東日本大震災への政策的対応における税制の性格と効果

東日本大震災への税制上の対応は大変広範なものに及んでいるが、これらの措置が、被災者の救済や復興の支援にどのくらいの効果を発揮したのかを判定ことは詳細な個別データなしには困難である。しかし、税制上の措置についてのいくつかの特徴を示すことはできる。

第一に、被災者・被災企業への対応については、税制上の措置は他の措置に比べて比較的タイムリーに発動された。表1の通り、震災発生後、比較的短期間で膨大な項目の災害特例法案が作成され、国会に提出され、4月27日に成立している。これは、予算措置や「復興基本法」の成立よりも早い。このような迅速な対応が可能になった一つの背景に、今回の震災特例法が、阪神・淡路大震災の際に制定された震災特例法をもとにしてつくられたものであることがある。⁷⁾ また、執行面で、税務の組織は非常時においても比較的正常に機能したのではないかと考えられる。⁸⁾ このように、制度・執行面で比較的頑強な仕組みである税を、他の手段がうまく機能しない場合に、災害対策として使える可能性はあろう。

第二に、東日本大震災に対応した税制上の措置の項目数は多いが、それらが実際にどのくらいの効果を持ったかどうかは不明である。例えば、表2は、「復興特別地域」に関連した税制上の優遇措置であるが、利用件数がほとんどない措置もある。利用されていない税制上の措置は効果もなかったはずである。また、被災者救済のための税制上の措置がどのくらい効果的な手段であるのかも明らかでない。東日本大震災に対する対応としては、所得税・法人税を中心にほとんどの税目で大きな軽減措置が講じられており、税負担軽減についてそれなりの効果を

7) なお、阪神・淡路大震災においても、1995年1月17日の震災後、速やかに作業が進められ、2月20日には震災特例法が成立している。

8) 震災によって、仙台国税局管内で、3名の職員が死亡、509名の職員の自宅が損壊、2か所の税務署が使用不能となったが、他地域の国税組織等からの業務支援・人的支援も得て、非常時の税務執行（被災者への広報活動や雑損控除等に関する申告相談等）に対応したとされている。上羅（2011、2012）を参照。

表1：震災発生後の対策（＊印は税制関連）

3月11日：災害対策基本法に基づく「緊急災害対策本部」の設置
＊ 3月12日：国税の申告・納付の延長措置について、国税庁より地域を指定
＊ 3月25日：国税庁より「義捐金に関する税務上の取り扱いFAQ」を公表
4月11日：「東日本大震災復興構想会議」設置(6月25日に「復興への提言」提出)
＊ 4月27日：災害特例法の成立
5月 2日：東日本大震災財特法の成立（補助率の引上げ、医療保険料・介護保険料の減免）
第1次補正予算成立（復興経費約4兆円）
6月24日：東日本大震災復興基本法（議員立法）の成立
7月25日：第2次補正予算成立（復興経費約2兆円）
7月29日：「東日本大震災からの復興の基本方針」決定
8月 5日：原発避難者特例法成立
8月26日：各府省の事業計画と工程表のとりまとめ（第1回）
11月21日：第3次補正予算成立（復興経費約9兆円）
＊ 11月30日：復興財源確保法の成立（12月2日施行）
＊ 12月 7日：災害特例法改正法の成立
東日本大震災復興特別区域法成立
12月 9日：復興庁設置法成立（翌年2月10日施行：復興庁の発足）

発揮したものと考えられる。しかし、税負担の軽減によって実益があるのは、課税される所得等がある者に限られる。また、大規模災害時に、多くの納税者の所得が落ち込めば、課税額も自然に小さくなり、たとえ税負担を軽減しても、その効果は限定的かもしれない。さらに、雑損控除の拡充は、限界税率の高い高所得者には大きな効果を発揮するが、その税負担軽減の効果自体には逆進的な面もある。⁹⁾

9) 雑損控除の具体的問題点については、佐藤（英明）（2001）、渡辺（2008a）を参照。

表2：復興特別区域法に基づく課税の特例の指定件数（2014年末時点）

・ 37条（機械等の取得の特別償却・税額控除）	1,825件
・ 38条（被再雇用者雇用の場合の税額控除）	1,404件
・ 39条（研究開発用資産の特別償却）	80件
・ 40条（新規立地促進税制）	6件
・ 41条（被災者向け優良賃貸住宅の特別控除）	3件
・ 42条（地域課題解決の事業を行う会社への出資の所得控除）	1件
合計	3,319件

（出所）復興庁（2015）

第三に、震災後の被災地における税収動向をみることで、租税政策の効果を検討してみたい。表3は震災前（2009年度）の税収と震災該当年（2010年度の税収は申告・納付期限の延長により、2011年度税収となっている場合があるため、2010・2011年度の平均値をとっている）の税収を比較したものである。仙台局（岩手・宮城・福島被災3県の他、青森・秋田・山形県を含む）の税収は、全国ベースに比べて、全体としてはやや伸びが低い。例えば、申告所得税についてみれば、所得水準の下落とともに、税負担軽減上の措置の効果も出ているのかもしれない。しかし、法人税については、全国ベースよりもむしろ伸び率が高くなっている。県別の法人税収の伸び率を見ると、岩手・宮城・山形の3県で120%を上回っている。これは、復興事業のための公共投資等の影響で、建設業を中心に課税所得が増加したためであろうと考えられている。¹⁰⁾ すなわち、法人税収の観点からみる限り、復興促進のための税負担軽減措置の影響よりも、復興事業の影響のほうが強かったと言える。

Ⅲ．災害対策のあり方と災害対策税制の位置付け

災害対策税制の役割としては、事前の防災・減災インセンティブの付与と事後

10) 上羅（2013）参照。

表3：震災の税収への影響

(2010・2011年度平均税収の対2009年度税収)

	仙台国税局	全国
全税目	95.3%	101.6%
申告所得税	92.5%	98.3%
法人税	115.9%	108.0%
消費税	95.7%	97.9%
酒税	66.4%	96.4%
揮発油税	83.7%	98.9%

(出所) 上羅 (2013)

的な被災者の救済・復興の促進があると考えられるが、前述のように、この二つの機能には矛盾する面がある。ファーストベストの観点からは、税制は適切な事前の防災・減災インセンティブを付与する¹¹⁾ことで災害の社会的費用最小化を目指すという資源配分上の役割の一端を担いつつ、被災者の事後的な救済（所得分配の問題）については、社会保障制度の枠組みで対応すべきである、ということになる。すなわち、理論的には、純粋な自然災害(被害者のみが存在する場合)¹²⁾には、最適な防災・減災インセンティブを作り出すためには、災害による損害からの負担自体については、すべて一旦被災者に負ってもらった上で、結果的に生じた貧困等の問題に対しては、社会保障制度を適用すべきであるということになる。¹³⁾

11) また、場合によっては、事前の防災・減災に非協力的な潜在的被災者に税制上のペナルティを課する。

12) 渡辺 (2013) を参照。加害者が存在する災害 (人災の要素がある災害) については後述。

13) なお、渡辺 (2011a) では、社会保障を、各種の原因によって生じる人々の所得獲得能力の低下・喪失リスクに対応する公的な仕組み (リスク・マネジメント) と規定した。ここで、自然災害についても社会保障が対応すべき「各種の原因」の中を含めることができれば、被災者支援を社会保障の枠組みに位置付けることが可能かもしれない。もちろん、自然災害には「地域性」の要素があるが、医療や介護についても地域問題の観点は不可欠である。また、原田 (2015) の、一般的なベーシック・インカム の仕組みで災害の被災者の問題にも対応するというアイデアも検討に値する。

しかし、政治的な状況を考慮すれば、現実の事後的な災害対策においては、そのような理想主義的な主張が通用する余地はほとんどなかろう。一旦災害が起これば、「気の毒な被災者を救うべきだ」という主張に抵抗することは政治的に極めて困難であり、何らかのアドホックな事後的救済が行われることは避けられない。また、事後的な対応として、被災者救済を行うべきであるという価値判断を否定することは、多くの人にとって難しいであろう。そこで、以下、本稿では、事後的救済は行われるという前提で、セカンドベストの観点からどのような事後的救済のあり方が望ましいのかを考える。また、そのような文脈で、災害対策税制に関連するいくつかの論点について検討を行う。

一般に、自然災害は、一定の地域の数多くの人々の物的資産や人的資産を一挙に毀損するという問題を引き起こす。特に、大規模な自然災害が発生した場合には、その事後的対応のために、巨額の財源を必要とする。その財源をどのように調達し、どのように使用するかによって、所得分配・資源配分両面での影響が生じる。また、自然災害によって影響を受けた地域をどう立て直すのか、という地域政策の問題も生じる。以下では、財源・所得分配・資源配分・地域問題の順で検討する。

1. 財源問題

東日本大震災への対応にあたっては、まず被害総額の算定が行われ、2011年3月23日に内閣府から、物的資産の毀損額に関する仮の数字として、16兆円から25兆円という数字が発表された。これは、阪神・淡路大震災の際に用いられた金額をもとに算定された大雑把な数字であった。また、同年6月24日、内閣府より16.9兆円という数字が発表され、この数字がその後の復興予算やその財源を巡る議論の前提となった。この金額が果たして妥当なものであったのかどうかについては大きな問題がある。¹⁴⁾

14) 例えば、原田(2012)は、この数字は、被災者1人当たり4,000万円にのぼり、国民経済計算から計算された国民一人当たりの物的資産966万円(2009年末)と比べて大きすぎると批判している。

復興財源と災害対策税制との関連では、東日本大震災に関して行われた復興増税の問題がある。復興増税は所得税(2013年より25年間、所得税額の2.1%上乗せ)・住民税(2013年より10年間、均等割の増額等)・法人税(2012年より3年間(後に2年間に短縮)、税率上乗せ)の増税によって、合計で10.5兆円の財源を捻出する、というものであった。中長期的に危機的な財政状況¹⁵⁾を考慮すれば、復興財源を増税によって捻出するという政策自体は必要なものであった。¹⁶⁾但し、復興増税によって財源が「別ポケット」から得られるようになったために、予算査定等に緩みが生じて、「無駄な歳出」が生じがちになった可能性はある。¹⁷⁾

次に、被災者救済や復興のための歳出と減税の関係が問題となる。本稿Iでみたように、東日本大震災に際しては、数多くの税負担軽減措置が講じられた。通常の景気浮揚等を目的とした経済対策の規模を表現する場合は、歳出規模とともに減税規模もカウントされることが多い。これに対して、災害に関して、税負担の軽減効果は金額的にカウントされないようである。これは、税負担軽減によって生じる減収額は見積もりが難しいうえに、いずれにせよそれほど大きなものとならず、その効果に限界があることに関連しているのかもしれない。

なお、原発事故が典型例となる、人災の要素がある災害(加害者が存在する災害)については、加害者から被害者への損害賠償の問題がある。損害賠償は、被害者の救済のためというよりも、加害者に事故防止のインセンティブを適切に付

15) 例えば、小笠原・渡辺(2012)を参照。

16) 他の財源調達手段と比較した復興増税の妥当性に関しては、渡辺(2011b)で検討した。

17) どのような歳出が「無駄」なのか、という問題は重要である。いわゆる「復興予算の流用」(復興予算が被災地に直接関連しない分野で使われること)も「無駄な歳出」と考えられるかもしれない。塩崎(2014)は、東日本大震災復興基本法が、その目的を「東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図る」ことに置いていた点に、既に「流用」の原因がある、と指摘している。ただ、そもそもこのような「流用」問題が生じた原因は、復興財源として復興増税を充てていることによるのかもしれない。本稿では、被災地に直接関連して使用されたかにかかわらず、復興予算には「無駄な歳出」が含まれていたのではないかという観点から議論を行う。

与させるために講じられるものである。¹⁸⁾ 損害賠償の財源は、本来は加害者が負担すべきものである。しかし、原発事故のように、損害賠償の金額が加害者の資力を超える場合には、結局、何らかの間接的な形で公的資金が投入されることになり、その財源の問題が生じる。

復興財源として、あるいは原発事故の損害賠償の財源として、財政負担が必要になる場合、その負担者が誰になるのかは、税制（及び公共料金）のあり方等に依存する。ラムザイヤー（2014）は、原発事故に関連して、仮に被害者への損害賠償が最終的に財政負担になるのであれば、累進的な課税税制の下では、被害の賠償責任が少数の有権者（納税者）に集中し、モラルハザードが生じてしまうと指摘している。この問題は、原発事故だけでなく、災害一般についても成立するかもしれない。すなわち、復興のための財政負担を少数の納税者のみが負うと多くの国民が考えていたら、防災・減災へのインセンティブはさらに小さくなってしまう危険性がある。このことは、復興財源としては、多くの国民が負担する課税ベースの広い税が適していることを示唆している。

2. 所得分配問題

防災・減災のインセンティブという観点からは、加害者のいない自然災害によって生じた負担は、すべて被災者に負わせるべきである。しかし、前述の通り、自然災害の被災者を何ら救済しない、という選択肢は政治的に採用不可能であり、たとえ事前のインセンティブの観点からは問題があったとしても、被災者への事後的救済は行われるという前提で考えざるを得ない。

被災者への救済を所得分配問題として捉えた場合、困難な問題がある。税制の観点からは、災害によって私的財産が毀損した場合、それに応じて税負担を軽減することは、「包括的所得課税」に基づく所得概念の観点から一応は正当化でき

18) シャベル（2010）、渡辺（2013）を参照。

るようにみえる。¹⁹⁾ 前述の通り、雑損控除の仕組みには、限界税率が高く、被害を受けた財産の絶対額も大きい高所得者により大きな金額の支援を与えるという側面があるが、このことが直接に問題とされることは少ない。これは、税制上の措置があくまでも税負担の軽減であって、被災者にネットの補助金を与えることでないために「目立たない」ことによると考えられる。

これに対して、歳出面では、少なくとも建前上は被災者への現金給付が抑制的に用いられ、災害救助法には「現物支給原則」が存在している。²⁰⁾ また、「私的財産の形成のための公的支出は行わない」という原則も存在する。²¹⁾ これらの原則は、結果的には、被災者支援に関する所得分配上の厄介な問題²²⁾を糊塗している。しかし、現物給付によって被災者への支援を行うことには限界があり、膨大な資源配分上の無駄を生じている。仮に、被災者への現金給付を行う際に、上記の原則が問題になるのであれば、「給付付き税額控除」の考え方を適用して、被災者への「減税」という名目で現金を給付する方法を検討する価値があるかもしれない。²³⁾ 例えば、自然災害によって家屋が全壊した者にまとまった金額の「給付付き税額控除」を認めることが可能であれば、本稿Iで掲げたような被災者救済のための各種の税負担軽減措置もほとんど不要になるかもしれない。

3. 資源配分問題

災害対策において、税制は、あくまでも金銭的な措置である。また、被災者生活再建支援法による被災者への現金の支給も金銭的な措置であり、制度的にかな

19) 厳密に言えば、問題がある。佐藤（英明）（2001）、渡辺（2008a）を参照。

20) 田近（2015）参照。

21) 但し、田近（2015）の指摘するように、被災者生活再建支援法の拡充によって、この原則は事実上崩れている。

22) 例えば、大きな財産的被害を受けた資産家の被災者に被害に応じた支援を行うことが適切か、あるいは、困窮被災者に対する支援と生活保護との関係をどのように整理すればよいのか、という問題がある。

23) 筆者は、一般論としては、「給付付き税額控除」は租税政策のツールとして望ましいものであるとは考えていない。その論拠として、渡辺（2008b）を参照されたい。本稿では、被災者救済のための直接的な支出を行う際の「方便」として、「給付付き税額控除」の概念が使える可能性があるのではないかと述べているに過ぎない。

り拡充されてきたが、²⁴⁾ それでも、2011年度から2015年度にかけての支出総額は3,000億円程度である。これに対し、2011年度から2015年度までの5年間の「集中復興期間」における、復興のための総事業費は26.3兆円に達している。この多くは、復興・復旧・防災のための公共事業や地方自治体に対する復興交付金等に使われている。公共事業や交付金が一概に無駄なものとはいえず、必要なものが多く含まれているのは言うまでもないが、それでも、膨大な復興予算に占める被災者への直接的な支援の割合は小さい。また、国が2011年度から2013年度までに計上した復興予算約25兆円のうち、約5兆円は支出されずに国庫に残っており、自治体等に支出して「執行済み」となっている約20兆円の中で、約4兆円が実際には使われていないことが会計検査院の調べでわかったと報道されている。²⁵⁾

被災者に対する金銭的な給付が限られたものになっていることは、上述の「現物支給原則」や「私的財産形成のための公的支出回避の原則」からやむを得ない面もあるのかもしれない。しかし、被災者1人当たり数千万円となる規模の予算を用意しながら、その多くが被災者への直接支援ではなく、公共事業等に使われ、かつ、その使い勝手の悪さやニーズ見極めの困難さから、被災者の状況を必ずしも改善せず、かつ、巨額の使い残しがある実態は、復興予算の使い方に大きな無駄があることを示唆している。ここに資源配分上の大問題が存在する、と言わざるを得ない。²⁶⁾

復興過程における被災者支援についての中心的な問題の一つとして住宅問題がある。震災で家を失った人が自宅を再建する場合、住宅ローン控除を重複して適用できるという税制上の措置は、被災者にとって、大きくはなくても、なにがしかのメリットはもたらす。また、被災者生活再建支援制度による加算支援金(200

24) 被災者生活再建支援法の拡充が妥当な政策であったかどうかについては疑問が多い面がある。詳細は田近(2015)を参照されたい。

25) 『読売新聞』2015年3月2日。

26) もちろん、災害で破壊された公共インフラ等を改修するための一定の公共事業は必要であり、復興予算のすべてを被災者への直接支援に充てるべきではない。

万円)を自宅の建設・改修に充てることができる仕組みも、田近(2015)の指摘するように問題点はあるものの、被災者にとってのメリットとなる。

これに対して、1戸当たり600万円以上をかけて建設した(必ずしも快適とは言えない)仮設住宅に数年間住めたとしてもその後の手立てがない被災者²⁷⁾や、そもそも数に限りがある仮設住宅に入れず生活上の支援も受けられなかった在宅被災者²⁸⁾にとって、仮に仮設住宅を建てる代わりに、仮設住宅建設費やその家賃相当分が現金で広く給付され、それによって当面民間賃貸住宅に住みつつ、必要に応じて自宅建設をできたのなら状況はかなり改善されたのではないだろうか。実際、東日本大震災においては、民間住宅を仮設住宅として県が家賃を負担する「みなし仮設住宅」の仕組みが活用された。²⁹⁾現在、日本には約6,000万戸の住宅があるが、そのうち、約820万戸(13.5%)は空き家となっている。³⁰⁾今後の大規模災害に備えて「みなし仮設住宅」の仕組みがより円滑に活用できるよう、ニーズと供給のマッチング情報の整備等事前の準備を具体的に進めておくべきであろう。

災害公営住宅については、復興庁の「住まいの復興工程表」(2014年12月現在)によると、岩手・宮城・福島 の3県において、2014年度までに約1万戸が建設され、今後数年間のうちにさらに約2万戸が建設される計画となっている。災害公営住宅建設の遅れがしばしば批判的になっているが、そもそも、住宅地の造成も含め膨大な予算をかけて公営住宅を建設しても、実際にそこに住む人がどれだけいるかわからない。場所によっては、住宅だけが残って住民がほとんどいないゴーストタウ

27) 一旦建設され、被災者が入居した仮設住宅を計画通り取り壊すことは困難である。東日本大震災で被災3県に建設されたプレハブ仮設住宅約5万3千戸のうち、2015年1月までに取り壊されたのはわずか467戸であったと報道されている(『読売新聞』2015年3月8日)。

28) 在宅被災者の苦境については、岡田(2015)を参照。

29) 「現物給付の原則」の建前があるので、みなし仮設住宅は、県が民間賃貸住宅を借り上げてそれを仮設住宅として提供するという仕組みであった。しかし実際には、被災者が自ら見つけて借りた住宅もみなし仮設住宅として家賃が支払われるようになった。塩崎(2014)を参照。

30) 2013年の住宅・土地統計調査(総務省統計局)による。

ンとなるリスクさえある。³¹⁾ また、仮にそのような問題が生じた場合でも、仙台等の他地域に移住した被災者を非難することは的外れであろう。³²⁾ 災害公営住宅への入居者には高齢者が多く、住宅が長期にわたって利用されるかどうかもわからない。³³⁾ 被災者間で、年齢・家族構成・健康状態・職業・所得水準等に違いがある以上、住居に対するニーズが様々に異なることは避けられない。災害公営住宅建設のための資金を、困窮した被災者への家賃補助等の形で現金給付に回すことができれば、被災者にとっての状況は若干なりとも改善するのではないだろうか。

4. 地域問題

上記3. では、被災者への支援が金銭ではなく現物（特に住宅）に偏っていることから生じる問題点を指摘した。被災者支援が（仮設及び公営）住宅の提供に偏る背景には、「現物支給原則」の他に、被災地からの人口流出を食い止めるために住宅の整備が必要であるとする考え方もあるのかもしれない。³⁴⁾ 被災地の復興においては、「人口流出」³⁵⁾ が問題として指摘されることが多い。しかし、日本全体ですでに人口の減少局面に入っている以上、特に高齢者割合が高い自治体では、人口が急速に減少していく傾向があることは避けられない。人口減少は災害の有無にかかわらずほとんどの自治体が直面する問題であり、災害からの復興を促進する政策によって人口減少自体を食い止めようとしても無理がある。

31) 阪神・淡路大震災後の復興事業の典型的な失敗例として、2,710億円の事業費をかけた新長田駅南地区再開発の教訓を生かす必要があろう。原田（2012）、塩崎（2014）を参照。

32) 憲法22条は「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」としている。一旦、災害公営住宅への入居を希望した被災者が、その後の状況の変化によって他地域に移動し、当該公営住宅に入らなかったために公営住宅に空きができてしまったとしても、その行動が「公共の福祉に反」しているとは言えないであろう。

33) 2015年1月現在、3県で約7,800人が災害公営住宅に住んでいるが、そのうちの36%は65歳以上の高齢者であり、中には、高齢者割合が50%以上となって「限界集落」化している場合もあると報道されている（『毎日新聞』2015年3月1日）。なお、仮設住宅の入居者でも高齢者割合が高く、宮城県では2014年現在、43%に達していると報道されている（『河北新報』2015年3月2日）。

34) この他、住宅業界からの働きかけが効いているという面もあろう。

35) 東日本大震災の直前（2011年3月初）から、2015年2月の間に、被災した3県の42自治体のうち、39自治体で人口が9万2千人（6.7%）減少した（仙台市等3自治体では若干の増加）と報道されている（『朝日新聞』3月9日）。

それにもかかわらず、被災した各自治体が、個々の住民の様々に異なるニーズに的確に対応せず、「コミュニティ」³⁶⁾の維持といった名目で、被災地の再開発や被災者の集団移転等のために大きな費用をかけようとしていることは、個々の被災者から見ると理不尽な場合も多いのではないだろうか。もちろん、「困った時はお互い様」という形のコミュニティの機能は、災害直後の人命救助はもとより、その後の復興過程でも潜在的には大きな役割を果たし得る。しかし、このようなコミュニティが実際に機能するためには、顔見知りの人々が互いに近接して住んでいるだけでは不十分であり、コミュニティの中核となる具体的な世話役の存在が必要である。コミュニティ維持のために必要なのは、住宅再建補助ではなく、むしろこのような世話役が災害後の地域復興の中心となつてフルタイムで働けるよう、彼らを準公務員として雇用し、給与を支払うことかもしれない。

実際には、被災自治体による「災害危険区域」指定を巡る自治体と住民との対立や「防災集団移転促進時事業」における住民間の対立が生じている。³⁷⁾自治体単位で住民の様々なニーズに一举に対応しようとしてもそもそも不可能である。救済すべきは、個々の被災者である。被災自治体がどのような形で存続するかという観点から復興の問題に取り組もうとしても、資金がかかるばかりで被災者のメリットにつながらない恐れが強い。もちろん、特に高齢の被災者にとっては、災害前と同じ近所づきあいを保ちたいというニーズもあるかもしれない。しかし、そのようなニーズに自治体が資金面から支援することはできても、ハード面から支援することは困難なのではないだろうか。³⁸⁾

36) 「コミュニティ」は極めて魅力的な概念であるが、かなりあやふやな概念でもある。デランティ (2006) は、「コミュニティはある意味で、モダニティーによって破壊された何かを探し求めることであり、取り戻せない過去の探求—ジグムンド・バウマンによれば、それはこれまで存在したことがないゆえに、取り戻せないものであるが—の表現である」と述べている。ここで、「モダニティー」という言葉を「災害」に置き換えれば、被災自治体における「コミュニティ」論の性格を表現できてしまう面があるのではないだろうか。なお、コミュニティに関するバウマンの見解については、バウマン (2008) を参照。

37) 岡田 (2015) を参照。

38) 2013年6月に成立した「大規模災害からの復興に関する法律」が、ハード事業に力点を置き、被災者の生活再建の重要性が十分に認識されていないという塩崎 (2014) の問題提起は、今後の災害対策のあり方を考えるうえで重要である。

最後に、災害対策税制を地域問題の文脈で考える場合に、固定資産税が有効な役割を果たし得ることに言及しておきたい。各市町村は、固定資産税を賦課・徴収する過程で、土地・建物に関する情報を得ているはずである。この情報を災害対応のためのデータベース作成に役立て、災害リスクの高い地域やその住民についての情報を整備しておくことが考えられる。さらに、佐藤・小黑(2011)が提案しているような、自治体による災害時の土地買上権(コールオプション)の設定と固定資産税の相殺というアイデアも検討に値するであろう。³⁹⁾ いずれにしても、固定資産税制の活用等を通じて、各自治体が災害の問題に主体的に取り組んでいくことが望まれる。

IV. 結論

災害対策税制に関する本稿の主な結論は以下の通りである。

1. 災害対策において、税制が本来果たすべき役割は、災害の社会的費用最小化を実現するためのインセンティブの付与であり、事後的な被災者救済は理論的には社会保障制度の枠組みで行われるべきである。
2. しかし、実際には、事後的な被災者救済を行わざるを得ないという政治的条件を前提にすると、セカンドベストの政策論を検討し、効率的な復興政策における災害対策税制のあり方を考える必要がある。
3. 災害時には公的機関の経済関係面での迅速な対応自体が困難になる。その場合、制度・執行両面にわたって比較的頑強なシステムである税を活用する余地はあろう。
4. 復興において、公共インフラ修復のための公共事業は必要であるが、被災者の生活支援については、住宅等の現物よりも現金で行うことが被災者の観点から(また、社会全体としての所得分配・資源配分の観点から)望ましい場合が多い。仮に税制の利用が「私的財産形成のための公的資金投入の回避」

39) オプションの行使価格と固定資産税の水準についていくつかのメニューを住民に示して選択してもらうことも可能かもしれない。

に役立つのであれば、「給付付き税額控除」の仕組みを通じて被災者の生活支援を行うことも考えられるかもしれない。

5. 各地方自治体は、自治体自体の存続を目的にして「コミュニティ」論に逃げ込むべきではなく、住民の観点からの災害対策を行う必要がある。その際に固定資産税の仕組みを活用することも検討すべきであろう。

参考文献

- 上西左大信編著（2011）『東日本大震災に対応する税務』税務経理協会
- 上羅豪（2011）「仙台国税局における震災特例法等への取り組みについて」『ファイナンス』2011年10月号
- 上羅豪（2012）「仙台国税局における震災特例法等への取り組みについて（その2）」『ファイナンス』2012年2月号
- 上羅豪（2013）「税務統計から見た震災後の東北の姿」『ファイナンス』2013年2月号
- 小笠原泰・渡辺智之（2012）『2050 老人大国の現実』東洋経済新報社
- 岡田広行（2015）『被災弱者』岩波新書
- 国税庁（2011）「震災特例法等の解説」『ファイナンス』2011年6月号
- 財務省（2011）「平成23年度税制改正の解説」（財務省ウェブサイトに掲載）
- 財務省（2012）「平成24年度税制改正の解説」（財務省ウェブサイトに掲載）
- 佐藤英明（2001）「雑損控除制度：その性格づけ」『所得税における損失の研究』（日税研論集 第47号）日本税務研究センター
- 佐藤主光・小黑一正（2011）『震災復興：地震災害に強い社会・経済の構築』日本評論社
- 塩崎賢明（2014）『復興＜災害＞：阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書
- シャベル, スティーブン（2010；原書2004）『法と経済学』（田中亘・飯田高訳）日本経済新聞出版社
- 政府広報（2012）『税制支援ハンドブック』（平成24年5月改訂）
- 田近栄治（2015）「被災者再建支援のあり方—災害救助法と被災者生活再建支援法をどう改正するか—」（本特集号に掲載）
- デランティ, ジェラード（2006；原書2003）『コミュニティ：グローバル化と社会理論の変容』（山之内靖・伊藤茂訳）NTT出版

- 内閣府 (2013)『被災者支援に関する各種制度の概要 (東日本大震災編)』(平成25年6月30日現在)
- 日本租税理論学会編 (2012)『大震災と税制』法律文化社
- バウマン, ジグムンド (2008:原書2001)『コミュニティ:安全と自由の戦場』(奥井智之訳) 筑摩書房
- 原田泰 (2012)『震災復興:欺瞞の構図』新潮新書
- 原田泰 (2015)『ベーシック・インカム』中公新書
- 復興庁 (2015)「復興の現状と課題」(復興庁ウェブサイトに掲載)
- ラムザイヤー, J.マーク (2014)「累進課税とモラルハザード」金子宏他編『租税法と市場』有斐閣
- 渡辺智之 (2008a)「災害と課税」『フィナンシャル・レビュー』第91号
- 渡辺智之 (2008b)「所得税額はマイナスになりうるか?:いわゆる「給付付き税額控除」の問題点」『租税研究』2008年9月号
- 渡辺智之 (2011a)「リスク・マネジメント・システムとしての社会保障」高橋・渡辺編著『リスク・マネジメントと公共政策』第一法規
- 渡辺智之 (2011b)「震災復興に関する税制の対応」『ジュリスト』第1431号
- 渡辺智之 (2013)「災害リスクと税制:「法と経済学」のアプローチ」『租税法研究』第41号