

<書評>

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.

松田有加

本書は、私の知る限り、災害税制について学術的かつ体系的にまとめられた最初の書籍である。我が国では、地震、台風、火事、火山などの災害が頻発しているにもかかわらず、これまで災害税制に関する研究は、ほとんどなされてこなかった。こうした状況は2011年の東日本大震災を契機に一変した。災害税制に関するノウハウ本ないし実務本は多数出版され、学術論文も見られるようになった。しかし、学術的検討はまさに始まったばかりで、災害税制研究の重要性を認識しつつも、研究実績のほとんどない分野だけに、分析手法が定まっておらず、なかなか踏み込んだ分析が進んでいないように見受けられる。こうした状況において、筆者は国税庁職員として阪神淡路大震災に携わった実務経験を基に、税制は災害時にどのような役割を果たすことができるかという問題意識から書かれたのが本書である。ゆえに、本書の特徴として、納税者に寄り添った現実的な改正案が提案されていることが挙げられる。

本書の目的は、米国災害税制との国際比較研究を行うとともに、我が国の災害税制について包括的で体系的な研究を行い、今後の災害税制の在り方を考察することにある。各章の主な内容と特徴は次の通りである。

第1章では、明治維新以降を中心とする我が国の災害税制の変遷を明らかにするとともに、日本の災害税制の始まりと言える災害減免法について検討している。まず、明治維新から現在に至るまでの災害税制の変遷を歴史的に考察した研究は他に見たことがない。これだけ見ても、本書の希少性は明らかであろう。とくに、備荒儲蓄法は興味深い。備荒儲蓄法は、国と地方が

支出する災害救援金や、地租の延納を許可したことによる減収分について、事前に基金として積み立てて準備しておこうとするもので、明治14年1月1日に施行された。ところが当時、水害や地震が相次いで発生し、備荒儲蓄法により積み立てられた基金による運用益では賄いきれず、基金の元金まで支出し尽くしてしまったため、同法は明治32年に廃止されてしまう。備荒儲蓄法は短期間で失敗に終わったが、明治期においてこのような試みがなされたことは興味深く、現代においても震災対応財源の確保に関して、歴史の教訓に学ぶことができるのではないか。

また、第1章における分析より、災害税制が実効性ある恒久法として成立することが歴史上難しかったことがわかる。明治維新後、個々の災害ごとに特別法を制定して、その都度臨時的に税制上の対応が行われてきた。途中、先に触れた備荒儲蓄法が試みられるが失敗に終わり、特別法による対応が続いた。大正12年9月1日の関東大震災のときには、政権の混乱もあり特別法が成立したのは大正13年7月と震災後10か月も経過しており、そのため、被災状況の確認に困難を来とし、救済に遅れが生じたことを契機として、恒久法化が求められた。そこで、昭和14年に恒久法として災害減免法が創設された。しかし、災害減免法の規定は具体的な適用対象者などを定めていないなど不十分なもので、実効性に乏しかった。そのため、災害減免法創設後においても、特別法による税制上の対応が継続されたのである。

その後、災害減免法のそうした不十分さを改善するために幾度か改正が行われ、現在では被

災時において、災害減免法と、所得税法における雑損控除とを、納税者が選択適用する制度となっている。では、阪神淡路大震災と東日本大震災のときのこれらの利用状況はどうだったのか。それは、阪神淡路大震災では、災害減免法を適用した被災者が約1割、雑損控除を適用した被災者が約9割であり、また、東日本大震災では、災害減免法の選択者は1%にも満たなく、いずれの場合も災害減免法の利用はともなわず少なかったことが示されている。税制の利用実態を踏まえた税制改正論が当然のことながら必要であるが、こうしたデータを用いた先行研究はほとんどなく、本書は貴重なデータを提示していると言えよう。

第2章は、我が国と米国の雑損控除制度について比較し、もって我が国の雑損控除制度の問題点を分析するとともに、その在り方を検討している。本章も歴史的検証がしっかりしている点の特徴的である。例えば、明治20年3月19日に我が国で初めて所得税法が創設されたところから始められており、当時の所得税法はわずか29か条しかなかったにもかかわらず天災等によって所得が減少するとき所得税を減額する救済規定が設けられていたことが詳らかにされている。

第3章は、主として阪神淡路大震災と東日本大震災それぞれの特別措置法と災害通達とにおける大災害時の税制上の取り扱いを比較分析している。先に述べたが、そもそも災害税制に関する研究は少なく、また、ほとんどは1つの災害を対象とするのみであり、複数の災害税制を比較した先行研究は非常に限られていることから、この点において本章の意義は大きい。また、災害時に雑損控除と災害減免法および災害減免条例などの制度が併存したため、制度が複雑化して、納税者がその適用にあたってどれを選択すれば良いか混乱し、減免税額に有利不利が生じる原因になったことを明らかにしている。こうした状況への対応策を検討する中で、税制は被災者に有益で公平であるべきだという筆者の

思いが伝わってくる。

さらに、注目すべきは、災害通達による災害損失額を簡易に計算する方法等を具体的に検討している点である。災害通達まで踏み込んで災害税制を検討している研究は他には見られない。しかしながら、実際には通達により税制上の措置が取られていることから、これを分析することは公平な災害税制を構築していくために不可欠な作業であろう。雑損控除の災害損失額は、被災直前の時価から被災直後の時価を控除した金額であることから、被災者自身が住宅や家財について時価を算定する必要があるが、これが困難であることは容易に想像できる。そこで、阪神淡路大震災では大阪国税局から、東日本大震災では国税庁から災害通達が出され、住宅の時価額を簡易表によることを認めた。また、この簡易表より算出した住宅の時価額に被害割合を乗じて、災害損失額を計算できるとされたことから、災害通達によりその被害の程度を「全壊」なら100%、「一部損壊」なら20%ないし5%などというように被害割合の簡易計算も認めている。なお、時価額および被害割合については、阪神淡路大震災と東日本大震災に加えて、平成3年の雲仙岳噴火災害時の福岡国税局からの通達や、平成16年台風23号被害時の大阪国税局からの通達など他の災害通達についても比較検討されており、災害間で住宅等の時価額の算出方法および被害割合が必ずしも統一されておらず、納税者に有利不利が生じる不公平な現状が白日の下に晒されている。こうした状況が生じる要因の1つは、各地の国税局レベルで出される通達で災害に対処しているからだとし、ゆえに、現行の特別措置法ではなく、恒久法として大災害時の災害税制を創設するよう主張している。

第4章において、我が国と米国の大規模災害税制の国際比較を行い、日本で取り入れるべき災害税制を検討している。米国を取り上げる理由は、米国が我が国よりも早い時期から災害税制を導入し、整備が進んでいるからであり納得

できる。なお、日本では、災害税制に関して国際比較した先行研究もほとんどない。こうした観点からも、本書は貴重な研究となっている。

第4章では、米国史上最大規模の被害をもたらしたハリケーン・カトリーナに対する2005年ハリケーン・カトリーナ緊急減税法や、2005年メキシコ沿岸特区法、2008年中西部とハリケーン・アイク救援減税法などが主として取り上げられている。大災害といえども政府の財源は限られており、したがって、民間投資を活用した住宅や商業施設の建設など地域経済の再生を支援するきめ細やかな税制が設けられていることを筆者は評価している。具体的には、被災時にとくに生活に支障を来すのは低所得者である。そこで、低所得者用賃貸住宅税額控除を拡張し、民間事業者が一定の要件を満たした場合、新たに建設された住宅については住宅建設費の70%の税額控除を認めることにより民間投資を促進し、復興を図った。また、米国では、雇用の回復こそが生活再建の近道との考えがあり、事業主が従業員に支払った給与の40%を2年間税額控除することができる雇用機会税額控除などが実施されたが、日本でもこうした措置を参考とすべきと述べられている。さらに、行政による対応には限界もあることから、ボランティアなど民間団体の支援を促進することが必要で、そのため米国における適格公益団体の受け入れたボランティア活動に伴って支出した旅費交通費、食費および宿泊費などに対する寄付金控除を、我が国でも事前に準備しておくよう求めている。

第4章までのところで、生活用資産に係る災害税制について検討している。そして、次に、事業用資産に係る災害税制に関して考察している。事業所得、不動産所得および雑所得について第5章で、そして、山林所得について第6章で分析している。これにより、所得税について一通り検討されていることになる。したがって、本書は包括的で体系的であると言えよう。

さて、これまで見てきたように、本書は大変

貴重な研究であるのだが、ないものねだりで欲を言えばということであるが、やはり最後に若干の要望を申し述べたい。まず、筆者は本書において、減税はあくまでも納税しなければならぬ納税者の負担軽減にしかならず、納税しない低所得の納税者にとっては減税の効果が及ばないことに触れている。この指摘は、災害税制について書かれた学術論文等で多く指摘されている点である。そこで、筆者には、災害時における減税は、災害支援金など他の政策とどのように役割分担をすべきか、換言すれば、災害税制は、災害対策政策全体の中でどのように位置づけられるべきか、明らかにして欲しい。また、筆者は、米国における災害税制を検討して、雇用回復に資する税制の創設や、ボランティア活動増進のための寄付金税制の整備などを主張されているが、日本において具体的にどのような税制を導入すべきか必ずしも明示されていない点はやや残念である。今後、日本の実情に鑑みた具体的な提案がなされることを期待したい。

末筆ながら、筆者は、災害が発生してから事後的に特例法や災害通達などで対応するのではなく、事前に恒久法化して対処することを提案されていた。被災者間の公平性や法的安定性などから考えて極めて重要な指摘である。これについては、平成29年度の税制改正で、災害時の救済規定が一部恒久法化されたことを明記しておきたい。今回の恒久法化にあたって本書の貢献は小さくはないのではないかと推察される。しかも、第1章で触れたように、日本の歴史上、実効性ある災害税制の恒久法化はなかなか実現しなかった事実がある。本書が社会に貢献したことは間違いない。筆者には災害税制の研究の歩みをここで止まるのではなく、さらなる災害税制の整備にご尽力いただきたいと切望する。