

経済産業研究所（RIETI）

BBL セミナー
配付資料

2011年4月7日

「復興財源として災害復興所得税の創設」

佐藤主光

<http://www.rieti.go.jp/jp/index.html>



緊急提言

復興財源として災害復興所得税の創設

佐藤主光（もとひろ）

一橋大学政策大学院

東北関東大震災は死者・行方不明者 2 万人以上に上るなど、東日本の広範囲に渡って甚大な被害をもたらした。内閣府（平成 23 年 3 月 23 日）はインフラ・施設などへの直接（第 1 次）被害額は阪神淡路大震災の 10 兆円を大きく上回り、16 兆～25 兆円と試算している。これに加えて、立地企業の被災による全国的な（一部は海外にまで及ぶ）生産活動の低下（サプライチェーンの断絶）、福島県の原因事故及び首都圏の電力不足に伴う企業活動・市民生活の混乱など震災の「第 2 次」被害が続いている。経済の立て直しが遅れば企業の被災地外・国外への移転、国内投資の低迷（地震リスクを忌避する海外投資家を中心とした資金の流出）、国際市場における競争力の低下（市場の喪失）などの「第 3 次」被害が拡大しかねない。

政府は被災地の復旧・復興に向けて大型の平成 23 年度補正予算を組む方針を打ち出している。阪神淡路大震災における国の震災関連予算は平成 6、7 年度合計で 3.4 兆円だったが、今回は、その規模から所要額は 5 兆円から 9 兆円になるともいわれる（日本経済新聞（平成 23 年 3 月 23 日））。被災の大きさから、向こう 5 年間の国・自治体の支出額は 18 兆円に上るとの試算もある（林敏彦同志社大学教授）。原因事故の補償、被災者生活再建支援制度の上積みの可能性（日本経済新聞（平成 23 年 3 月 21 日））など未だ定かではない支出もあるが、いずれにせよ、相当規模の復旧・復興財源を安定的かつ迅速に確保することを要するものと考えられる。

この財源としては、(1) 復興国債の起債、(2) 国の歳出の見直し（平成 23 年度予算の組み替え）、(3) 臨時増税があり得る。国債の増発については日銀引受けを求める向きもある。しかし、既に国内総生産の 2 倍近くまでに累積した政府債務（国・地方）を抱えた我が国にとって、（日銀引受を含めて）無原則に借金を積み重ねることは国債に対する市場からの信認を損なうリスクを伴う。我が国は財政赤字をコントロールできない、財政規律は弛緩しており再建の見通しが無いとの「シグナル」（メッセージ）を送ることになりかねない。結果、（将来の金利上昇を見越した市場の裁定条件を通じて）金利が上昇するなど、復興国債のみならず、借換債等、他の国債の消化にまで支障をきたす恐れがある。

無論、迅速に資金を確保する観点からも平成 23 年度補正予算の多くを復興国債で賄うこと

はやむを得ない措置といえる。しかし、ソブリン・リスクに繋がる事態を避けるためには、既存の公的債務とは切り離して、その元利償還費の財源を予め明確にしておく必要がある。将来の財政悪化に繋がらないことが担保されていれば、(将来の金利上昇を見越した市場の裁定取引による)現在の金利増は抑えられるはずだ。具体的な財源として挙げられるのが、後述する「災害復興所得税」である。

震災という「危機」は、歳出・税制など既存の制度を見直す「機会」でもある。震災に便乗するものとの批判があるかもしれないが、換言すれば、現行制度の不備を放置したままで迅速な復旧・復興が難しいということだ。このうち歳出の見直しの一つとして、やり玉に挙がっているのが、子ども手当や農家戸別所得補償、高速道路の無料化といった民主党のマニフェスト関連予算である。「予算編成の前提となる経済社会の状況が、大震災で一変してしまった」以上、「今は被災地復興にできるだけ多くの財源を回すためにも、削れるものは大胆に削るとき」というわけだ(朝日新聞社説(平成23年3月19日))。日本経済研究センターは予算の予備費に加え、子ども手当(2.2兆円)等マニフェスト関連予算を廃止することで5兆円の財源を確保できるとしている。政府(厚生労働省)も子ども手当の見直しには理解を示してきた。ただし、削減対象を、3歳未満の子どもへの上乗せ給付など平成23年度予算の拡充項目に限るならば、子ども手当から浮く財源は2千億円に留まる。

筆者は子ども手当を支持する立場にはない。しかし、子ども手当の削減ありきの歳出見直し論には疑問を呈さざるを得ない。バラマキであれば、子ども手当以外にもあるはずだ。地方交付税は今年度、「別枠の加算」措置として1兆3千億円余りが上乗せされている。世代間格差が顕著な年金はどうだろうか?被災地以外の公共事業にも非効率なものが残っているはずだ。公務員の人件費の抑制に対する切り込みも不十分なままである。交付税や年金等高齢者向け社会保障、公共事業などは堅固な既得権益によって守られてきた。今回やり玉に挙がっているのは、子ども手当を典型に新規の政策のため未だ既得権益が形成されていない項目である。

加えて、公平にも適っていない。子ども手当の廃止・縮減は育児世帯に対して(給付削減分の)増税を行ったことに相当する。しかし、育児世帯にはまだ若く、所得の低い世帯が多く含まれるだろう。このため、復旧・復興の負担は逆進的、かつ若年世代に偏った(世代間で不公平な)ものになりかねない。こうした世帯が負担を多く強いられるべき理由は何もない。現行の子ども手当を是としているわけではない。しかし、これは災害復旧・復興政策としてではなく、少子化(育児世帯支援)対策の在り方を見直す中で改善を図るべきものであろう。

これを契機に真の歳出改革を断行して、優先順位に基づくメリハリのある(効率的な)予

算配分を目指すならば、そこに「聖域」を設けるべきではない。政治的に削りやすいところを削る安易な手段を講じることは望ましくない。

歳出の見直しに加え、臨時増税も議論されている。大和総研（平成 23 年 3 月 18 日）は「東日本大震災復興基金」の創設した上で、復興基金債を起債して当面の財源を調達、その償還財源として 3～5 年間消費税率を 1%引き上げる「復興連帯税」を提言している。同様に一定期間の消費税増税を主張しているのが、関西経済同友会（「災害復興支援税(仮称)」）、林敏彦教授（「復興消費税」）である。他方、日本経済研究センターは平成 24 年度以降を目的とした石油石炭税を含む化石燃料課税の強化を謳っている。ただし、揮発油税等現行のエネルギー関税諸税の税収（国税分）は 3 兆 6 千億円（平成 23 年度予算ベース）に留まる。提言にある 5 兆円規模の財源にはこれらの税の税率を 2 倍にしても足りない。

消費税については、1%の税率引き上げから 2 兆 5 千億円余りの税収が見込めること、負担が国民全体に広く薄く行き渡るという利点がある。ただし、消費税の増税は被災地の住民にも及ぶことに留意が必要である。（理論上の議論はあっても）我が国では地域間で異なった消費税率を設ける仕組みにはなっていない。被災者が（被災地内外から）購入する財貨・サービスの価格も他地域同様、一律に上がることになる。増税幅にもよるが、彼等の生活再建の妨げになりかねない。負担軽減措置としては、逆進性対策として挙げられる「給付付き税額控除」などの手当てがありうるが、こうした制度が整っていないのが現状だ。

消費税を巡っては政治的にも厄介なことがある。現在、「取らぬ狸の皮案用」の感はあるものの）消費税増税を巡って、財政再建を重視する財務省、社会保障予算の充実を図る厚生労働省、地方財源の拡充を求める地方自治体（及び総務省）との間で既に三つ巴の対立構造ができています。いずれも増税自体には協同歩調をとっていても、その使途については「同床異夢」の状態だ。たとえ、臨時とはいえ復興財源向けの消費税増税がこれに加わることで利害対立は更に混迷化するかもしれない。消費税の「社会保障目的税」としての性格との整合性や政治的駆け引きに振り回される間、速やかな増税は実現しにくい。

本稿は、復興債の元利償還費、及び復旧・復興事業の財源として、時限付きの「災害復興所得税」の創設を提言したい。所得税であるが、課税対象所得は大幅に控除を縮小することで、現行よりも拡大する。税率はフラットとして幅広く国民に負担を求める。被災者は対象としない。

具体的な制度設計は次のようになる。課税対象所得は、原則、給与・年金等現行の所得税において総合課税されている所得とする。通常、課税所得は人的控除のほか給与所得控除・公的年金等控除、社会保障料控除など政策的配慮も反映して手厚い控除が施されてきた。

結果、課税所得が「著しく浸食された」との批判も多い。平成 22 年度予算ベースでみると、給与収入等「課税対象となる収入」が 240 兆円に対して、所得控除後の「課税所得」は 100 兆円に留まる（出所は政府税制調査会資料）。広く薄く負担を共有する観点から、災害復興所得税は収入（ただし事業所得については必要経費を差し引いた所得ベース）から基礎控除・配偶者控除等の人的控除及び、給与所得者には最低限の給与所得控除（65 万円）のみを認めた「拡大課税所得」を課税ベースとする。人的控除の総額は 30 兆円である。給与所得控除は雇用者数 5460 万人（平成 21 年度労働力調査）から 35.5 兆円（＝65 万円 X 5460 万人）と概算される。これらを差し引いた拡大課税所得の総額は約 175 兆円に上る。これに関連して田近・八塩（2010）は社会保険料を除く全ての所得控除を廃止することによる個人住民税の増収、負担の変化を検討している。

災害復興特別税の税率は 1.5%と低率に抑える。それでも 2 兆 6 千億円程度（＝1.5% X 175 兆円）の税収が見込まれる。これは消費税約 1%分にあたる。厳密に言えば、このマクロ（総額ベース）からの算出はマイナスの課税所得（例えば、年収 90 万円の給与所得者の課税所得はマイナス 13 万円）も含んでおり、これらを除くと（課税所得が負のときは税額をゼロとする）、税収は更に多くなる。他方、被災による収入減があるため実際の税収はこれを下回るだろうが、なお相当額となるはずだ。

まとめ：災害復興所得税

課税対象	給与・年金、事業所得等総合課税所得
課税ベース	拡大課税所得 ＝収入－人的控除－給与所得控除（65 万円） 注：給与所得控除は給与所得者のみ適用
税率	1.5%
施行期間	平成 24 年度から 5 年間（延長あり）
対象	居住地が被災地以外の納税者
税収	約 2.6 兆円（平成 22 年度予算ベース）

同税の施行は平成 24 年度とする。適用期間は災害復旧・復興に要する 5 年間と定め、必要に応じて延長措置を講じる。税収は復旧・復興事業関連経費に用途を限定した上で、復興国債の元利償還に優先的に充てる。同国債への市場の信認を確保するためである。納税者に対しては被災地との連帯・「助け合い」であるとともに、被災地地域の回復が日本経済の復興に不可欠である旨を実証（エビデンス）と論理（ロジック）を持って国が「説明責任」を果たすものとする。

執行上の困難の一つは課税対象から外れる「被災者」の定義であろう。一つは震災時（平成23年3月11日）に激甚災害法の指定を受けた地域に住所を有していた者とする事だ。あるいは、災害復興所得税の課税ベースから被災による損失を雑損控除として認めれば、家・家財を失った被災者（その多くは収入も減っているはず）は自ずと課税対象から外れよう。また、課税期間（例えば5年）と復興国債の償還期間（例えば10年）が必ずしも一致している必要はない。将来の償還に備えて災害復興所得税の一部を基金として積み立てても良い。

控除が人的控除に限定されること、税率がフラットであることから、災害復興所得税は累進性に乏しいという指摘もあろう。しかし、消費税のような逆進性はない。前述の通り、負担が被災者に及ぶことも抑えられている。そもそも、同税の意図は所得格差の是正ではなく、（日本全体が享受するという意味で）「公共財」としての災害復旧・復興の（直接、あるいは復興国債の元利償還費としての）財源確保であることから累進性を重視する必然性はない。無論、従来、所得税を殆ど納めてこなかった納税者からすれば、1.5%とはいえ増加「率」で見れば、納税額は以前と比べて大きくなるだろう。（もっとも納税者の負担感には所得税、住民税、社会保険料、消費税などの間で区別されているわけではないだろう。世帯の所得に対するこれらの税・保険料の合算額の比率の変化で見れば、災害復興所得税の増税効果は希釈されるはずだ。）とはいえ、この税の趣旨は広く国民が復興の費用を分担することにある。その分担はこれまで所得税を多く納めてこなかった所得層にも当てはまる。無論、政府にはその負担の趣旨を説明する責任がある。説明責任を負わないまま、税は「取り易いところから取る」という手法は転換が迫られているのだ。

配慮すべきは負担が（子ども手当の縮小・廃止がそうであるように）特定の、特に担税力の乏しい世帯に偏った形で帰着させないことである。また、税率が低いため、勤労意欲や租税回避等、納税者の誘因に及ぼす負の効果も抑えられているはずだ。給与所得者や年金生活者については既存の所得税と合わせて源泉徴収する仕組みを整えれば、徴税コストを高めることもない。

所得税増税の他の代替案としては、所得税の最高税率（現行40%）の引き上げ、あるいは所得税に対する定率増税（加算課税）があり得るかもしれない。しかし、拡大課税所得へのフラット税に比して多くの税収効果は見込めない。最高税率を1%引き上げることによる増収は350億円に過ぎない。たとえ、税率を10%上げたとしても3500億円に留まる。他方、定率増税についても平成22年度の所得税収は11兆2千円（予算ベース）であることから、2兆6千億円規模の税収を確保するには増税率を約25%におく必要がある。一部の納税者に多額の負担が偏る上、勤労や納税に係る誘因を大きく損ねかねない。

続いて、中期的な所得税制度の改革についても言及したい。災害復興所得税は原則、金融所得税等、分離課税対象の所得を含まない。給与・年金等とのバランスを取る観点からすれば、金融所得課税の税率を現行の10%から本則20%に戻すことが一案だろう。税率が低いとはいえ、所得の低い納税者への配慮が求められるというならば、現行の所得税の中で、新たに「給付付き税額控除」を導入するのが、抜本的税制改革に繋がる前向きな対応であろう。（この点は、復旧・復興を消費税の増税で賄う場合も同様である。）合わせて、所得税の所得控除を（オランダの税制改革同様）税額控除に切り替えることで、現行の課税所得を災害復興所得税の課税ベースに一致させていく。「課税所得の拡大」という積年の所得税の課題が、災害復興所得税をきっかけに達成されることになる。無論、（給付付き）税額控除を通じて所得税としての再分配機能も担保できる。

迅速な財源確保が要請される中、新たな課税ベース（拡大課税所得）に対する新税の創設については悠長との批判もあるだろう。しかし、上述の通り現行の制度の不備をそのままに現在の危機に対処することには無理がある。復興財源の確保には、今後のこの国の在り方、税財政の在り方を含めた思想=ビジョンが求められる。さもなければ、納税者や市場の理解は得られない。災害復興所得税は災害復旧・復興という新たな課題に応じた新たな手段であり、抜本的な税制改革への端緒と位置付けられよう。

本稿の主張をまとめよう。復興財源としては（1）復興国債の起債、（2）歳出（予算配分）の見直し、（3）災害復興所得税等の臨時増税がある。即効性のある対応は、やはり歳出の見直しであろう。ただし、その見直しにおいて聖域を設けることは公平に反する。いずれにせよ、当面の復旧・復興経費の全てを歳出カットだけから捻出することは、所要財源の規模（5兆円以上）からしても現実的ではない。国債の増発と増税は不可避だろう。復興国債については災害復興所得税を元利償還財源に充てることを明確にして、財政リスクに対する市場の懸念を払しょくする必要がある。災害復興所得税は拡大された課税所得に対するフラット税として、広く薄く国民の負担を求める。復興国債の元利償還及び復旧・復興事業の財源とする。歳出の見直しや臨時増税は対症療法（辻褄合わせ）としてではなく、我が国の税財政制度の構造改革に繋げていくことが、今後の日本経済・財政を見据える視点から不可欠といえるだろう。

仮に復興が遅れたり、あるいは（安易に流れた）誤った政策判断がなされたりするならば、震災の被害は「第4次」に及ぶだろう。震災危機が経済危機、財政危機への連鎖することからの最大の「被災者」は将来世代となる。