

# 災害リスクと課税

2012年10月14日

一橋大学

渡辺智之

# はじめに(その1)

- 本稿の目的: 災害リスクと税制の関連について、なるべく統一的観点から、一定の見通しを与えること。
- 拙稿「災害と課税」(2008)では、税制の対応を事前の対応(防災インセンティブの付与)と事後の対応(被災者の救済)に分けて、両者間で矛盾した側面がある(事後の救済を約束すると、事前のインセンティブが減る。)ことを指摘した。

## はじめに(その2)

- しかし、拙稿(2008)の議論は、自然現象を原因として生じる災害への税制上の対応のみを考えており、範囲が狭い。
- 本稿では、自然的原因と人為的原因が複合して生じる災害についても、検討の対象に加えるとともに、税制と損害賠償の関連性も含め、「法と経済学」の立場から、より統一的観点から検討を行うことを目指す。

## はじめに(3)

- なお、東日本大震災後の税制上の対応に関しては、拙稿(2011)で言及したが、そこでは、主として復興財源の確保との関連に対象を限定している。
- 震災対応のための税制上の措置には膨大な項目があり、その詳細に立ち入ることは困難。
- 本稿は、災害リスクと税制の関連についての一般的考察に限定している。

# 本稿の構成

- 問題意識と基本的視点
- 一方的事故と自然災害（防災インセンティブ・事後的な被災者支援・損害保険の役割）
- 双方的事故と人為的原因のある災害（加害者の責任の範囲）
- 社会的費用最小化と所得分配の観点
- 事故法の理論を「災害リスクと課税」の問題にどのように適用できるか？

# 災害リスクに関連して指摘される問題点

- 1. 住民による災害への備え（耐震化・地震保険への加入等）が不十分ではないか？
- 2. 企業においても災害時のBCP（事業継続計画）の策定等対策の強化が必要ではないか？
- 3. 地方自治体による対策も不十分であり、災害後の国からの支援をあてにした「災害待ち」の姿勢さえ見られるのではないか。
- 4. 災害復旧のための支出の使い方が必ずしも効果的でなく、被災者救済のための国と民間（例えば電力会社）との責任分担も曖昧ではないか。

# 災害リスクに関連する問題と税制

- 上記のような問題が本当に生じているのかどうかをまず確認する必要があるが、もし、問題があるなら、対応が必要となる。
- その場合、税制が適切な対応手段なのかどうかという点も含め、広い観点から問題を検討するためには、基本的な視点に立ち返ることが必要であろう。
- 本稿は、「基本的な視点」を法と経済学における事故法 (Accident Law) に関する論点を、災害の問題に適用することによって検討することを試みる。

# 基本的視点：事故法の法と経済学

- 災害による社会的費用を最小化するためにどのような仕組みが望ましいか？という観点から検討する。
- 社会的費用には、防災のための費用・災害が生じた場合に発生する費用・行政（運営）費用がある。
- また、純粹な自然災害（加害者である「自然」と被害者である被災者のみが存在する場合）と、被害の発生に人為的原因のある災害（災害を起こした責任を問われる加害者の立場の人が存在する場合）との区別が必要であろうと考えられる。



# 比較のためのイメージ

不法行為

加害者 → 被害者

純粹な自然災害（被害者のみの「一方的事故」）

自然 → 被害者

人為的原因のある災害（「双方的事故」の要素あり）

自然 → 被害者 = 加害者 → 被害者



# 一方的事故と自然災害

- 一方的事故(unilateral accidents)は、事故の社会的費用に影響するのは、加害者の行動のみ(被害者の行動は影響しない)であるような事故である。
- 他方、純粹な自然災害では、被害者のみが存在するから、その社会的費用に関連するのは、被害者の行動(防災活動等)である。
- 防災活動に対して、税制上のインセンティブを与えた方がいいのはどのような場合か？
- 被害者への救済制度の影響は？
- 被害者による保険加入の影響は？

# 例：耐震工事

- 30年間有効の耐震工事を行うと、地震（今後30年間の発生確率10%）が発生した時の家屋（価値は5000万円）の倒壊確率が、50%から10%に減少する。耐震工事費用は150万円。割引率ゼロ、リスク中立的な個人を想定。
- 耐震工事のない場合の社会的費用  
= 5000万円 × 10% × 50% = 250万円
- 耐震工事を行い場合の社会的費用  
= 5000万円 × 10% × 10% + 150万円 = 200万円
- この場合、耐震工事のための補助金（あるいは、税額控除や所得控除）を出すべきである、ということになるだろうか？

# 耐震工事の例で、なぜ補助金が必要になるのか？

- 合理的な個人であれば、自分の被る被害額(の期待値)を下げるべく、耐震工事を行うはずであるから、そのインセンティブを高めるための補助金は不要なはずである。
- 他方、個人が地震の発生確率について、過小評価していた場合には、耐震工事を行わないかもしれない。
- また、震災後の事後的救済や地震保険によって、震災後の保障があれば、地震の発生確率を合理的に見積もっても、耐震工事は行わないかもしれない。

# 災害発生確率の算定の困難

- 例えば、先の耐震工事の例で、地震の発生確率を10%でなく、1%とも積もった場合には、
- 耐震工事のない場合の私的費用見積もり  
=5000万円×1%×50%=25万円
- 耐震工事を行い場合の私的費用見積もり  
=5000万円×1%×10%+150万円=155万円

となって、耐震工事は行わないことが個人にとって合理的な選択となる。(耐震工事に対して、130万円以上の補助金が出れば、工事を行うであろうが。)

# 災害発生確率の算定の困難(続)

- 通常、大きな被害の出る災害の発生確率はそれほど高くないので、確率をほぼゼロと考える人が多いかもしれない。
- 個人の時間的割引率が高い場合も、災害による被害の評価は小さくなりがちである。
- 政策的には、災害マップの作成等、災害発生確率について、より正確な認識を高めるとともに、防災活動に対して一定の補助金を与えることは正当化しうるかもしれない。
- 但し、実効性のある補助金額はかなり大きい。

# 事後的な救済がある場合

- 災害による被害を受けても、事後的な救済(含:生活再建支援金、雑損控除や災害減免法による税負担軽減)があれば、災害の被害による社会的費用は不変でも私的費用は下がるから、防災インセンティブは望ましい水準を下回る。(この状態で、防災活動への補助金を出すのは、同時にブレーキとアクセルをかけること。)
- 事後的救済への期待が行動を歪めることは個人だけでなく、自治体レベルでも存在する。すなわち、公共事業において耐震化を含めた更新投資を行わないことのオプションバリューが正の値であることによる「災害待ち」が生じている可能性が指摘されている。(佐藤・宮崎(2012))

# 災害に関する損害保険の機能

## (地震保険の例)

- もし、保険数理的に公正な保険料で販売されている地震保険があれば(実際の地震保険はそうでない可能性もあるが)、人々がリスク回避的である限り、保険に加入するはずである。
- 他方、もし、災害による被害が事後的に補てんされるなら、それは保険料ゼロの保険として機能するから、地震保険購入のインセンティブは低下する。(地震保険料についての所得控除があっても、保険料ゼロの保険ほどには魅力的なものにならない。)

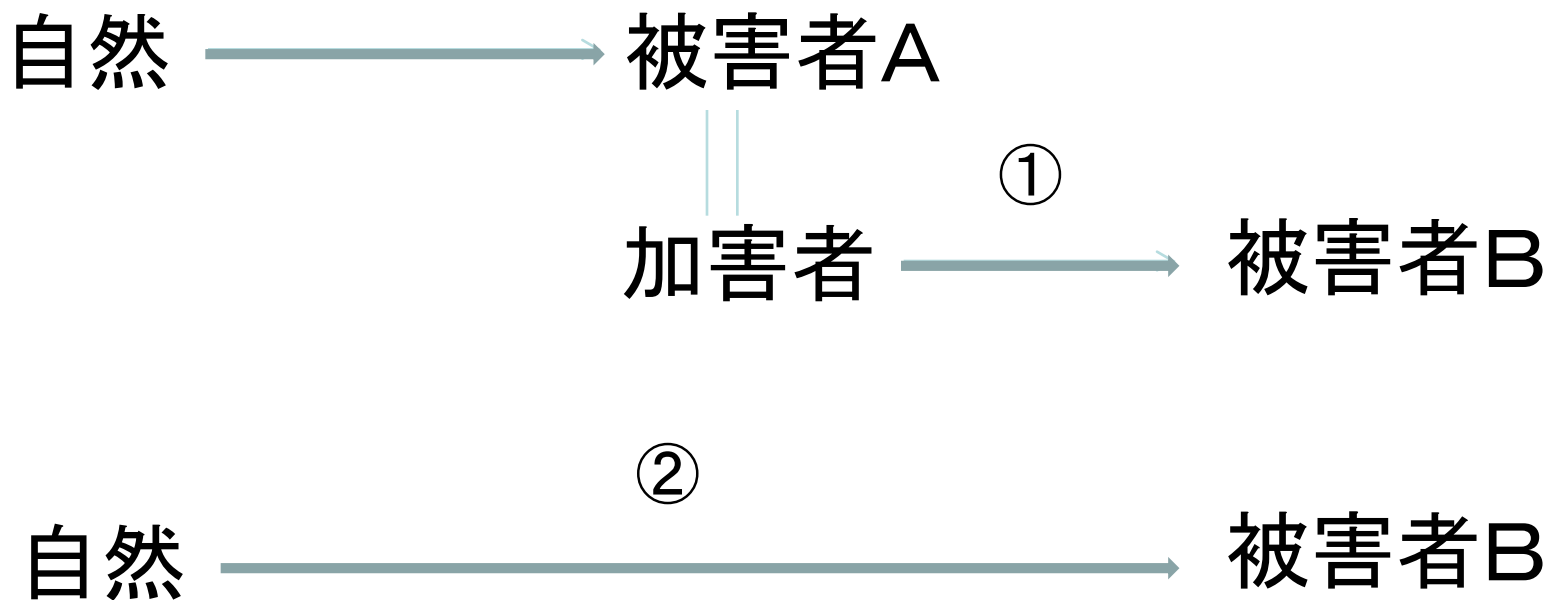


# 人為的原因の災害と双方的事故

- 多くの自然災害は、二次的な被害をもたらし、二次的被害の防止は可能な場合もある。
- 例えば、地震と津波による原発事故は、もともと原因が自然災害であったとしても、災害対策が不十分であったという人為的な原因によって発生したと考えられる。
- このような場合、人為的原因を作った「加害者」が存在することになり、双方的事故(bilateral accidents)に関する法と経済学の理論が適用可能ではないだろうか？

# 人為的原因の災害：イメージ

下記の①と②が複合したもの。次頁以下では①につき検討。



# 加害者の責任の範囲(1)

- 災害発生確率が低いが、発生した場合に極めて大きな被害が生じる(したがって、被害の期待値は無視できない大きさになる。)場合の、加害者の賠償責任は？
- 自然災害の発生自体は、「加害者」の責任ではないが、「加害者」の対策が不十分であったことによる被害の増加分については、「加害者」賠償責任が生じる。発生確率が低かったこと自体は、免責事由にはならない。

# 加害者の責任の範囲(2)

- 加害者に厳格責任を負わせる場合、加害者の行動と損害に因果関係がない範囲までの責任を負わせてはいけない。(加害者による事前の過剰な対応による社会的費用の問題。)
- 被害者側に被害を軽減できる機会がある場合には、最適な賠償額は、[被害者が最適な準備を行った場合に発生したであろう損害額]+[最適な準備のために被害者に生じる費用]である。(常に実際の損害額を賠償される場合の、被害者の不適切な対応による社会的費用の問題。)

# 加害者の責任の範囲(3)

- 被害金額が極端に大きい場合には、加害者の無資力(judgment-proof)の問題が生じるかもしれない。
- この問題に対応するためには、責任保険の適切な規制とともに、代位責任(vicarious liability)のあり方についても検討する必要があるだろう。
- 特に、国等の公的部門による保険や代位責任を考える場合には、税制・財政問題の検討が不可欠になる。

# 災害リスクへと課税問題

## 社会的費用の観点と所得分配

- 災害リスクに対する税制のあり方を考える基準は、「社会的費用最小化」であって、災害に伴う所得分配問題への対応は、税制・社会保障全体の一般的枠組みで対応すべき問題である。
- 所得分配を直接考慮した場合に生じる問題の例：
- 高価値の不動産を持つ高所得者と低価値の不動産を持つ低所得者が震災によって、前者の方が大きな損害を受けている場合の対応？
- 被災しやすい地域に安い価格で家を建てた人と、被災しにくい地域の人で、前者の耐震化を優遇？

# 事故法の理論と「災害リスク・税」

- 災害に関するリスクの軽減（防災等）、リスクの移転（保険等）において、その適正な対応（社会的費用最小化）の観点から、税制のあり方を検討する。
- 加害者にすべての損害を負担させることが困難な状況で、公的観点から被災者を支援するための税制（と財政）のあり方を検討する。
- その際に、税制のみを単独に検討することは適切でなく、歳出・規制・損害賠償のあり方等を含めた総合的アプローチが必要だが、その際の基礎理論として「事故法の法と経済学」は利用可能ではないか。

# 参考文献

- Steven Shavell (2004), *Foundations of Economic Analysis of Law*. (田中亘・飯田高訳『法と経済学』、特にその第II編 事故法)
- Steven Shavell (1987), *Economic Analysis of Accident Law*.
- 佐藤主光・宮崎毅(2012)「政府間リスク分担と東日本大震災の復興財政」『フィナンシャル・レビュー』No.108
- 拙稿(2008)「災害と課税」『フィナンシャル・レビュー』No.91
- 拙稿(2011)「震災復興に関する税制の対応」『ジュリスト』No.1431