

## 第10節　納稅者番号制度及び阪神・淡路大震災対応

この第10節では二つのテーマを扱う。一つは納稅者番号制度の導入議論、もう一つは平成7年1月17日の早朝に発生した阪神・淡路大震災における税制対応である。1で納稅者番号制度について検討し、2で震災対応を議論する。

### 1 納稅者番号制度

我が国ではこれまで、不公平税制是正の観点から利子・株式譲渡益の総合課税化が叫ばれ、そのために必要な制度として納稅者番号制度の導入が議論されてきた。第2章で述べたように、昭和63年度と平成5年度税制改正の二度にわたり、政府税制調査会などで検討が行われたが、その後もこの問題は議論され続けた。結局、プライバシーの侵害を懸念する国民の理解が十分に深まらなかったことなどが壁となり、制度の導入には至らなかつたが、その後の展開にはいくつかの進展も見られた。以下ではそれについて説明する。

第2章で述べたように先の政府税制調査会の議論では、納稅者番号制度を導入する場合に、どの番号を用いるべきかが論点となった。具体的には基礎年金番号を用いる方式と住民基本台帳を用いる方式が有力となつたが、依然残された問題も大きく、番号形式の決定には至らなかつた。しかし、その後の展開で、その際に論じられた問題のいくつかは改善しており、まずはこの点を説明する。

平成5年度改正の政府税制調査会での議論などを機に、その後、基礎年金と住民基本台帳の番号整備が進展を見せた。<sup>1)</sup> まず、基礎年金番号はそれまで年金制度ごとにバラバラだったが、厚生省がその統合を表明、平成9年1月にそれは実現して統一的な番号体系がとられることとなつた。一方、住民基本台帳の改善も自治省で検討がなされ、住民基本台帳ネットワークシステムの導入が平成11年8月に「住民基本台帳法の一部を改正する法律」(平成11年法律第133号)の成立で決定(平成14年8月にスタート)、全国の市区町村がネットワークで結ばれ、台帳に登録されている個人に11ケタの住民票コードが割り当てられた。従来、住民基本台帳方式に対しては、納稅のための番号を新たに割り当て

ることへの反発が予想されたが、既に立ち上がった住民票コードを使えば新たな番号は不要となる。<sup>2)</sup> 当時の報道はこれらの出来事を、納税者番号制度の導入に向けた環境整備という側面からも大きく報じている。<sup>3)</sup>

ただし、二つの方式には依然、課題も残されており、問題が完全に解決したわけではなかった。平成12年の政府税制調査会の中期答申「わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と選択—」は、基礎年金番号方式と住民基本台帳方式を表3-10-1で比較しつつ、残された課題を整理している。このように、用いる番号の問題が解決したわけではなかったが、番号制度の整備の進展は少なくとも導入推進の立場からは大きな一歩といえる。

表 3-10-1 納税者番号として検討する場合の個人付番方式の比較

	年金番号方式（基礎年金番号）	住民基本台帳方式（住民票コード）
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国民に受益を伴う行政分野で利用されているので、税務の分野での利用も比較的円滑に受け入れられるのではないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 外国人を除く居住者すべてが対象であり、住所異動を正確に把握できる。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 基礎年金番号の民間利用について規制はなく、納税者と相手方（金融機関等）との自己証明・本人確認の場面においても活用可能である。 (← 他方、民間における個人情報保護の問題について検討が必要。)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 住民票コードについて法律上の根拠がある（住民基本台帳法で規定）。</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 年金非対象者等については自主申請とならざるを得ないことから全国民に自動的に付番することができず、二重付番、付番漏れが生じ得る（注）。</li> </ul> <p>(← 公的年金制度に加入していない者についても、自動的に番号を取得することを促す仕組みを作ることなどによって番号制度の枠組みに取り込めるのではないか。)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 住民票コードの民間利用が禁止されているため、納税者と相手方（金融機関等）との自己証明・本人確認の場面では活用できない。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 基礎年金番号について法律上の根拠がない（厚生省令で規定）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 住民票コードについては、今後の整備、定着・活用の状況等に十分留意する必要があるのではないか。 (← 身近な市町村の住民票の記載事項であるため、受け入れやすいのではないか。)</li> </ul>

(注) 基礎年金番号は、公的年金加入者等（外国人を含む）が対象であり、住所の変更は本人の届出による。

(出所) 税制調査会「わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と選択—」（平成12年7月）361ページ。

納税者番号に関する議論のもう一つの進展は、利子・株式譲渡益課税の総合課税との関係である。第2章で述べたように、日本では納税者番号制度の導入問題は常にこの問題と一体で論じられてきた。しかし、昭和末期に導入された利子や株式譲渡益の分離課税制度が定着するにつれて、これを総合課税に変えるべきとする要求も次第に弱くなっていた。「第3節 所得税その2」で論じたように、政府税制調査会は平成9年12月に「金融課税小委員会中間報告」を発表したが、そこでは総合課税とのかかわりに触れつつ、納税者番号制度について次のように論じている。<sup>4)</sup>

納税者番号制度と言うと直ちにすべての所得の総合課税化をイメージする向きがあるが、同制度は分離課税あるいは源泉徴収制度と相容れないものではなく、適正・公平な課税の実現の観点から意味がある、さらに、金融システム改革に伴う金融資本取引の自由化、グローバル化の進展に対する適正・公平な課税の確保のため、何らかの番号を利用した資料情報制度の充実が不可欠である、との議論がなされた。これらを踏まえて、検討を進めていく必要がある。

すなわち、納税者番号制度の意義を総合課税問題とは切り離した上で、金融取引の自由化・グローバル化の観点からその捕捉体制を整備すべきとの観点で導入意義を強調している。その上で、先に述べた番号制度の整備の進展やカード利用の増加なども踏まえて、導入に向けた議論を進めるべきと主張している。<sup>5)</sup>

納税者番号制度をめぐる環境は新しい局面を迎えており、税制調査会において、国民の受け止め方を十分に把握しつつ、より具体的かつ積極的な検討を行わなければならない時期に来ている。

「金融課税小委員会中間報告」では、こうした認識を基に、納税者番号制度の導入を今後の課題と位置付けた。これを受けて政府税制調査会会长の加藤寛は記者会見で、金融ビッグバンが完了する平成13年までに番号制度の導入について結論を得る考え方を示したという。<sup>6)</sup>

これらの動きを踏まえて、政府税制調査会はこれ以降の税制改正答申（平成

11年度及び平成12年度、並びにその後の中期答申)で納税者番号制度の導入の重要性を主張し続けたが、結局、その動きが本格化することはなかった。理由の一つは、プライバシーの問題に対する国民の理解がどれほど進んだかが不透明なことにあったと思われる。国民の理解を得るためにには以前から「相当の努力を要する」とされていたが、<sup>7)</sup> アンケート調査などでも導入に弾みをつけるような結果は得られず、結局、問題をクリアできないままであった。この問題は、平成25年の「行政手続における特定の個人を識別するための番号利用等に関する法律」(平成25年法律第27号)(いわゆる「共通番号(マイナンバー)法案」)の成立で一定の進展を見るが、それについては機会を改めて検討を行う。

#### [注]

- 1) 納税者番号による活用をにらんで厚生省と自治省が検討を加速させた側面もあったと考えられる。例えば『日本経済新聞』平成7年3月2日朝刊は「『納番制』で主導権争い」といった見出しで両省の動きを報じている。
- 2) ただし、住民票コードには利用制限があるため、税務で利用するためには法改正が必要であり、この段階で反発が起きることも考えられる。
- 3) 『日本経済新聞』平成8年3月29日朝刊及び平成7年9月13日朝刊。
- 4) 税制調査会「金融課税小委員会中間報告」(平成9年12月)15ページ。
- 5) 同上。
- 6) 『日本経済新聞』平成9年12月4日朝刊。
- 7) 税制調査会「納税者番号等検討小委員会報告」(昭和63年12月)16ページ。

## 2 阪神・淡路大震災における税制対応

平成7年1月17日早朝、兵庫県の淡路島を震源とするマグニチュード7.2の大地震が発生した。この地震で神戸市や淡路島の一部では震度7を記録、この結果6400名を超える尊い人命が失われ、鉄道や高速道路も寸断、港湾機能は麻痺、住宅の全壊は10万棟を超えるという甚大な被害が発生した。政府は即日からその対応に追われたが、この問題は当然のごとく税制の在り方にも大きな影響を及ぼした。当時、重要な問題は次の2点である。第一に被災者に対する緊急的な負担軽減措置をどうするべきかという問題、第二に被災地の復興に必要な歳出を賄うための増税問題であり、以下でこれらを順番に論じる。

### (1) 被災者に対する緊急的な負担軽減措置の実施

まず被災者の負担軽減については、被害が極めて大きかっただけに、思い切った措置をとることで大きな異論は出なかつたようである。これに関して、当時の主税局長である小川是は次のように述べている。<sup>1)</sup>

いずれにしましても、この地震に対する対応として税としてはあらゆることをやる。それは税金というのは納めるときは納めるけれども、どうにもならない、特に個別の地震や災害は実は災害減免法なんかで対応できるようになつていますけれども、これだけ面的広がりがある、しかも非常に大きく、巨大で同時に起きていると、周辺の人の善意や何かで地震の後の傷をいやすとか、ちょっとした手当てができるというものではない。したがつて相当大がかりにしなければいけないということで…（中略）…

災害被害者に対する負担軽減措置としては、上記で小川も述べているように既存の「災害減免法」が存在し、更に所得税における雑損控除の規定があった。「災害減免法」は、住宅や家財の価額の2分の1以上に被害を受けた個人に対し所得税や相続税などの減免を認める法律（詳細は後述）であり、所得税の場合は雑損控除との選択適用とされた。なお、雑損控除（平成7年度の制度）は、災害や盗難などで損害を受けた場合、以下の①と②のいずれか大きい額の所得控除を認める（3年間の繰越しも認める）制度である。<sup>2)</sup>

- ① (災害損失の金額 + 災害関連支出の金額) - (年間所得金額 × 10%)
- ② 災害関連支出の金額 - 5万円

しかし、小川の言にあるように、被害が極めて大きかつたため、政府はこれらの既存の法律だけでは不十分と判断、今回の震災のための新法「震災税特法」を制定することを決定した。ただし、後述のように、既存の「災害減免法」についても併せて拡充することとなった。

既存の法律だけでは不十分とされた理由の一つは、個人の所得税や相続税の減免を定めた「災害減免法」だけでは、企業の税（法人税など）の減免などができなかつたことが挙げられるが、更にもう1点、そのタイミングの問題が

あった。震災は平成7年1月に起きたため、従来の法律ならば負担軽減は平成7年分、すなわち翌平成8年2月の確定申告で処理されるが、被害の大きさを考えるとそれでは遅すぎると判断された。そこで平成6年分での処理を認める特例を創設することが考えられたが、一方でその確定申告が2月16日から開始されるため、法律制定をそれに間に合わせる必要があった。そこで政府は、急ぐ必要のある法律を取り急ぎ第1弾として国会に提出し、その後、生活や事業活動の復興のための負担軽減措置を定める法律を第2弾として国会に提出した。具体的には、第1弾の法律を震災1か月後の2月17日に国会提出・成立、2月20日公布・施行で対応し、第2弾をその1か月後の3月24日に国会提出・成立、3月27日公布・施行のスケジュールで処理した。

次にその具体的な内容を述べるが、上記に述べたように対応は2段階で行われたため、説明も分けて行う。まず第1弾であるが、先に述べたように、平成6年分の確定申告で負担軽減を可能にすることが、その重要な目的であった。そこで「震災税特法」を創設し、従来の「災害減免法」や所得税の雑損控除による負担軽減を本来の平成7年分ではなく平成6年分の確定申告で処理することを認めた。加えて震災による事業用資産の損失も（本来の平成7年ではなく）平成6年の必要経費として事業所得から控除することを認めた。

第1弾におけるもう1点の重要な措置は、「災害減免法」の拡充であった。先に述べたように、「災害減免法」は個人の所得税や相続税の減免措置などを定めるが、この時の法改正で所得税の減免措置が表3-10-2のように大きく拡充された。従来の制度では、所得税の減免が認められるには合計所得が600万円以下である必要があったが、改正でこれを1000万円に引き上げ、更に減免に関する所得区分のブレケットも表のように改めた。これによって所得が平均程度（500万円）でも所得税の全額が免除され、より幅広い所得階層に負担軽減措置が及ぶこととなった。

次に、これと1か月遅れで国会に提出された第2弾の内容を説明する。第2弾は、被災企業に対する税の減免や生活・事業活動の復旧等への対応が盛られたが、先にも触れたように、「災害減免法」に規定がない税目、すなわち住宅や土地関係の所得税、法人税、地価税などにまで負担軽減措置を広げた点がポイントであった。法律的には、先に成立した「震災税特法」を改正する形で対応がとられており、例えば法人税における震災損失の繰戻し還付や被災した資

表 3-10-2 災害減免法の改正による所得税減免の拡充

区分	改正前	改正後
所得税の全額が免除	合計所得金額が300万円以下の場合	合計所得金額が500万円以下の場合
所得税の2分の1が軽減	合計所得金額が450万円以下の場合	合計所得金額が750万円以下の場合
所得税の4分の1が軽減	合計所得金額が600万円以下の場合	合計所得金額が1000万円以下の場合

(出所)『改正税法のすべて』(平成7年版) 164ページ。

産の代替資産に対する割増償却を認めること、地価税や相続税、登録免許税の軽減などが行われた。詳細は『改正税法のすべて』(平成7年版)に示されているが、以下ではそのうち、国税に関して大まかに内容をまとめた部分を整理する。<sup>3)</sup>

- ① 被災者・被災企業の被害に対する早急な対応として
  - ・ 法人税における震災損失の繰戻し還付
  - ・ 相続税・贈与税における被災土地への配慮
  - ・ 地価税の減免 など
- ② 被災地における生活・事業活動の復旧等への対応として
  - ・ 被災従業員への低利融資に係る所得税の特例
  - ・ 被災者向けに優良賃貸住宅を提供した場合の割増償却
  - ・ 被災代替資産等に対する特別償却
  - ・ 特定の事業用資産の買換え特例
  - ・ 被災市街地復興特別措置法に係る土地譲渡益課税の特例
  - ・ 登録免許税や印紙税の特例 など

これらの第1弾及び第2弾の措置による税収ロスはそれぞれ530億円、1200億円(平成7年度)と見積もられた。<sup>4)</sup>

一方で、こうした法律的な対応以外にも、国税庁による税務執行上の各種対応が行われた。例えば、被災者に対しては納税申告の期限(通常は3月15日)が延長され、ほかに所得税の雑損控除の計算簡素化や法人税の損金算入の規定の緩和など(復旧に係る修繕費や従業員への対応、自社製品の被災者への提供など)

も行われた。<sup>5)</sup> これまで述べてきた法律の制定なども当然重要であったが、それ以上に、こうした国税庁並びに税務署による窓口対応は更に重要であり、また苦労の絶えないものであったと推察される。確定申告の開始を翌日に控えた当時の雰囲気を伝える新聞記事を、一つ引用しておく。<sup>6)</sup>

〔平成7年2月〕16日から始まる所得税確定申告に向け、阪神大震災の被災地を抱える税務署が準備に追われている。被災したサラリーマンらが税の減免措置の適用を受けようと還付申告に殺到することが予想されるためだ。しかも税務署が相談窓口として借用していた金融機関などが被災して使えないケースが多く、相談場所の確保に四苦八苦している。

…（中略）…

人手も不足しそうだ。大阪国税局は、数百人の応援派遣を検討しているものの、「職員の通勤事情などを考えると、応援もすぐには送れない」（同局）。

阪神大震災では様々な特例措置が94年〔平成6年〕分の課税から適用されるが、同国税局は「還付申告は5年以内ならいつでも可能。急がずに申告してほしい」と呼びかけている。

## （2）復興財源捻出のための増税問題

税に関して当時議論されたもう一つの問題は、その復興に必要な財源をどう捻出するかであった。鉄道や高速道路などの修復には建設国債の発行で対応できたものの、ほかに仮設住宅の供給や物資輸送などに関して多額の出費が発生することは不可避であった。一方で、震災による経済活動の停滞などで税収の落込みも予想され、このままでは平成2年度から取りやめていた赤字国債の再発行は避けられない情勢であった。そこで取りざたされたのが「復興増税論」であり、最後にこの問題を述べる。

まず、当時の財政状況であるが、既に本書で述べたように、この数か月前によく、自社さ連立村山政権の下で所得税の2階建て減税（制度減税+特別減税）と消費増税による税制改革が決定したばかりであった。この税制改革は、厳しい景気状況に配慮して所得税減税をまず先行させるが、その財源を後の消費税増税で賄うこととして、つなぎ国債は発行するものの財源の当てのない赤字国債の発行だけは何とか避ける苦肉の策であった。こうした税制改革の経緯

もあり、政権内部にも赤字国債発行だけは何とか避けたい、との思いがあったようである。これが復興増税論の大きな根拠となっていた。

政府は必要な対策を早急にまとめ、補正予算を編成する必要に迫られていたが、そうした中でも増税論はくすぶっていた。例えば、地震から約2週間後の新聞に次のような記事が報じられている。<sup>7)</sup>

復興財源として増税論が浮上してきた背景には、10兆円とも言われる巨額の費用をめぐり、建設国債や赤字国債といった将来へのツケ回し議論が先行していることへの連立与党の一部や大蔵省の危機感がある。夏の参院選などを控え、政治的に今すぐ増税論議に踏み込むのは困難との見方が強いものの、中期的に重くのしかかる財政負担を「どういう形で国民が分かち合うべきか、増税も含め幅広く検討するのは当然だ」(与党税調幹事の一人)と問題提起する意味もある。

「あらゆる財源の可能性を求める」——武村藏相は国会答弁や記者会見で、こう繰り返している。迅速かつ十分な財政措置を取るため赤字国債発行に踏み切る覚悟を示唆する一方、歯止めのない発行は避けたい考えから償還財源を確保する増税にも含みを持たせた周到な表現だ。

新聞報道によると、具体的な増税項目として、所得税の特別減税の取りやめやたばこ増税、消費税増税の前倒しなどが伝えられている。<sup>8)</sup>

しかし、まずは緊急対応による補正予算の取りまとめが最優先の状況下で、被害の全貌やその財政に与える影響がはっきりしないうちから、増税論議を進める状況にないことは明らかだった。そこで、当座の補正予算で発生する不足財源は赤字国債で対応し、その償還財源についてはこの年の秋ごろまでに検討するという方針が連立与党内で固まったという。<sup>9)</sup> 償還財源のはっきりしない赤字国債の発行には強く反対していた大蔵省も、震災直後の補正予算の段階で財源問題まで論じるのはさすがに難しいと考えていたようである。<sup>10)</sup>

政府は、震災発生後約40日の平成7年2月24日に平成6年度の第2次補正予算案を国会に提出（2月28日成立）、更に震災前に編成した平成7年度当初予算を当初案どおりで3月下旬に可決後、5月15日に平成7年度補正予算案を国会に提出した（5月19日成立）。その概要を述べると、まず平成6年度第2次補正では、歳出増加の約1兆円と6000億円の税収減少を盛り込み、それを賄うため

に約1兆6000億円の国債発行を計上した。このうち建設国債が8000億円で、残りの8000億円は赤字国債であった。一方、平成7年度補正予算では歳出が2兆7000億円、税収の減少も1400億円計上され、それを賄うために2兆8000億円強の国債発行が予定された。そのうち建設国債が2兆2000億円以上を占めたが、赤字国債も5000億円を超える規模で発行された。この結果、平成元年度以降、約5年ぶりに（償還財源の充てがない）赤字国債が発行されることが決定した。

こうして、復興財源問題は検討課題として残った形になったが、一方でその対応としての増税については、低迷する景気状態への配慮が必要との声も大きかった。政府税制調査会の加藤寛会長と財政制度等審議会の豊田章一郎会長（日経連会長）が増税反対の立場を相次いで表明、一方で夏に参議院議員選挙を控えて、連立与党内でも増税を求める声は急速に弱まっていったようである。<sup>11)</sup> 結局、「復興増税」が実施されることはないかった。

この後、阪神・淡路大震災の復興関連の歳出は各年度の予算（補正も含む）で計上され続け、総額5兆円を超える規模（平成11年度第2次補正予算までの総計（国費ベース））となった。<sup>12)</sup> その一方で、震災から10か月後である平成7年11月には、武村蔵相が平成8年度当初予算での赤字国債の大量発行が避けられないとする「財政危機宣言」を発表、財政状態の悪化が一層鮮明となる。これを受けて橋本内閣における財政構造改革が開始され、新たな展開へとつながっていったことは既に述べたとおりである。

### [注]

- 1) 小川是・元主税局長口述記録。
- 2) 『改正税法のすべて』（平成7年版）429ページ。
- 3) 同上 16ページ。
- 4) 同上。
- 5) 同上。
- 6) 『日本経済新聞』平成7年2月15日朝刊。
- 7) 『日本経済新聞』平成7年2月1日朝刊。
- 8) 同上。
- 9) 『日本経済新聞』平成7年2月3日夕刊。
- 10) 『日本経済新聞』平成7年2月3日朝刊。
- 11) 『日本経済新聞』平成7年5月16日朝刊。
- 12) 財務省『日本の財政関係資料』（平成23年9月）12ページ。