

労働政策の手法としての給付付き 税額控除

藤谷 武史

(北海道大学准教授)

近年、所得税制を通じて低所得者層への社会政策的給付を行う手段としての給付付き税額控除への関心が高まっている。給付付き税額控除は、貧困層支援や子育て支援等、様々な社会政策目的に利用可能であるが、低賃金労働者に対する生活支援・就労促進策としても重要であり、英米をはじめとして導入の実績もある。労働供給に対する課税のインセンティブ効果に着目する経済学（最適課税論）の観点からは、労働所得に対する課税と給付は限界税率に着目して連続的に把握されるため、給付付き税額控除も、税制と社会保障を包摂する広義の「課税＝所得移転（tax-and-transfer）制度」の一部として位置づけられる。他方、これを政策手段として捉える場合には、支援ニーズ測定の単位（個人か世帯か）・時間的幅、給付の時期・頻度など、様々な制度設計上の考慮が必要となる。加えて、租税法・社会保障法の既存の仕組みとの調整が必要となる場面もある。したがって、給付付き税額控除の議論には、経済学的な裏づけを前提としつつも、法律学的観点からの検討が欠かせない。本稿は、2010年のMirrlees Reviewに現れた英国の議論などを参照しながら、給付付き税額控除を労働政策の手法として用いる際の法的・制度論的課題につき、多角的に検討を加える。特に、制度設計それ自体の合理性のみならず、法政策決定プロセスにおいて、給付付き税額控除が他の手段との比較でいかなる特質を有するか、にも留意した議論の重要性を示唆する。

目次

- I はじめに
- II 給付付き税額控除の概要
- III 給付付き税額控除の制度設計——労働政策の手法としての位置づけ
- IV 給付付き税額控除の制度設計上の留意点——法律学の観点から
- V 結びにかえて

I はじめに

近年、「給付付き税額控除」と呼ばれる仕組みが注目を集めている¹⁾。これは、租税制度（特に個人所得税）の枠内で、貧困世帯・子育て世帯・低賃金勤労世帯への支援など、伝統的に社会保障

制度が担ってきた様々な社会政策目的を追求する仕組みである。その意味で、給付付き税額控除は税制と社会保障を融合させる新たな仕組みという側面を持つが、このことは同時に、元来は異質な2つの制度を接合することに伴う様々な難点をも内包することを意味する。

本稿は、労働政策（特に、低賃金の勤労者への財政的な支援策）の手法として捉えた場合の、給付付き税額控除の意義と課題につき、多角的に検討を加えることを目的とする。以下では、まず給付付き税額控除の概要について確認した上で（II）、経済学の議論を参照しつつ制度設計上の論点を概観し、労働政策手段として捉えた場合の利点と課題を指摘する（III）。最後に、法律学の観点から、制度設計論に関わる留意点を指摘して（IV）、考

察の結びとする。

II 給付付き税額控除の概要

1 基本的な考え方

日本の租税制度は、これまでも、社会政策的な要素に配慮してこなかったわけではない。特に個人所得税の枠内で²⁾、各納税者個人につき、扶養親族・医療費負担・心身の障害等、租税を負担する経済的能力(担税力)を左右すると考えられる要因に着目して、課税所得の算定上、所定の金額を控除する(所得控除)という形で(その結果、税負担が減少する)、一定の配慮は示されてきた³⁾。しかし、租税の本質的機能は公的財政需要を充たすために私人から国庫に強制的に金銭を移転することにあるため、「税負担を軽減させる」以上の措置を行うことは税制には困難である。つまり、課税最低限⁴⁾以下の所得しか得ておらず、もともと所得税負担を負わない者に対する支援の手段としては、税制は無力である⁵⁾。もちろん、所得税の課税最低限以下の個人がすべての税負担から免れているわけではないが(例えば消費税)、消費税などの「物税」は、その構造上、個人や家計の経済的状态に配慮を加えることが困難である。かくして、税制が及ばない低所得者層への支援は専ら社会保障の任務とされてきた。これに対して、還付(refund)の仕組みを用いて、租税制度の枠内で国庫から私人への(逆向きの)金銭給付を実現しようとするのが、「給付付き税額控除」の考え方である⁶⁾。

2 制度の基本構造

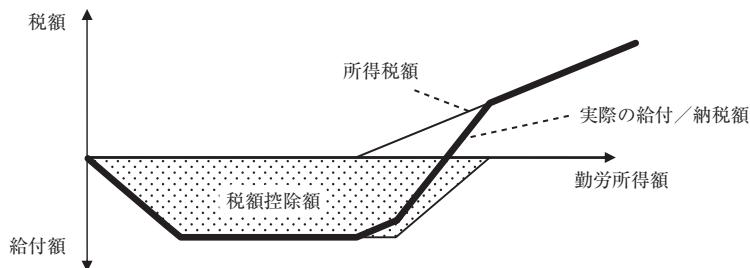
以上の考え方はどのように具体化されるのか。次項に述べるように、給付付き税額控除は様々な政策目的のために用いることが可能であり、それにより制度の詳細も異なる。ここでは、給付付き税額控除の中で最も古い歴史を持つ米国の勤労所得税額控除(Earned Income Tax Credit:EITC)を例に取り、制度の基本構造を確認しておこう。

EITCの主眼は、低所得の「勤労」世帯を金銭的に支援することである。したがって、勤労所得を全く得ていない者にはその恩恵は及ばず、勤労所得は少額だが資産所得ないし資産の取り崩しで生活できる者も対象から除外されている⁷⁾。税額控除(tax credit)額は、勤労所得の額に応じて算定されるが、この額は支払うべき所得税額から控除することができ、控除額が支払うべき税額を上回る場合には差額が国庫から給付される(refundable)。したがって実質的には、EITCは賃金への補助金としての性格を有している。

このEITCの額は一定ではなく、①勤労所得がゼロから増加するにつれて税額控除額(給付額)も増大する段階(Phase-In)、②一定額の段階、③勤労所得がさらに増加するにつれて税額控除額(給付額)が通減し消失するまでの段階(Phase-Out)、を辿って変動する(図参照)⁸⁾。

そして、税額控除/給付の手続は、通常の租税行政手続に組み込まれている。すなわち、この制度の恩恵を受けようとする者が、税務官庁に対して、通常の所得税の納税申告書類に特定の書式を添付して提出し、これを受理した税務官庁の側では、計算上の明白な誤りを職権で訂正する以外

図 給付付き税額控除の基本構造



は、基本的にそのまま税額控除／給付額を確定させる（全ての申請書類について調査を行うリソースを税務当局は持たず、ごく一部についてのみ事後のなチェックがなされるにとどまる）。この仕組みは、行政費用が節約でき、納税者の負担感も小さい⁹⁾反面、虚偽・過誤申告による不正受給のリスクが高いことを意味する。

3 多様な政策目的——制度設計との関連

以上が給付付き税額控除の基本的な仕組みであるが、これは米国 EITC のような勤労世帯支援に限らず、様々な社会政策の手段として用いることのできる仕組みである。先行研究は、諸外国における給付付き税額控除の導入目的を、①賃金への補助金（勤労税額控除）、②子育て支援（児童税額控除）、③社会保険料負担の軽減、④消費税の逆進性の緩和、に分類している¹⁰⁾。もちろん、これらは理念型であって現実の制度が複数の目的を併有することはありうるし、米国 EITC のように、制度改正に伴って政策目的が徐々に変遷していく例もある¹¹⁾。重要なことは、政策目的によって制度設計の詳細が異なりうるという点である。以下ではその概観のみを示しておこう。

①勤労税額控除——米国の EITC や英国の就労税額控除（Working Tax Credit）が典型であるが、税額控除を通じて賃金（勤労所得）への補助金を与えることによって、低所得勤労者（世帯）への金銭的支援を行うことを目的とする仕組みである。貧困対策としての特徴は、勤労促進による貧困層の経済的自立を目標とする点である（“Welfare to Work”）。その政策目的が反映されているのが、より多く働いて勤労所得が増えるごとに給付額が増える Phase-In の仕組み（米国 EITC）や、所定の時間を超えて働いた場合に初めて給付が得られる仕組み（英国 WTC¹²⁾）などの制度設計である。

②児童税額控除——子育て世帯への経済的支援は、児童手当のような直接給付も含めて、今日の先進国において一般的な政策と言えるが、その実現のために給付付き税額控除の仕組みを用いる国も少なくない¹³⁾。制度趣旨からは、所得によらず児童の数に応じて一定額の税額控除／給付を与える

のが妥当である。ただし、多くの国では世帯所得が一定水準を超えると税額控除額が通減・消失する仕組みが採られている。

③社会保険料負担の軽減——先進国の勤労所得者の大半にとって、最大の負担は、所得税ではなく、勤労所得を基礎に算定される（さらに給与と所得者の場合には賃金から天引きされる）社会保険料（税）である。これは比例税率であり課税最低限の仕組みもないため、特に低所得勤労層における負担感が大きく、また使用者側からも雇用に伴う主要なコスト要因として認識される。その結果、今日わが国で深刻な問題となっているように、社会保険料負担の増大が社会保険加入率の低下や非正規雇用への逃避を誘発しかねない。この問題への対応策としても、給付付き税額控除は利用される¹⁴⁾。米国 EITC も導入当初はこの目的で説明されていたが、今日この考え方を顕著に示すのが、オランダの労働所得税額控除（Labour Income Tax Credit: LITC）である¹⁵⁾。その特徴は、①と同様に勤労所得の増加に伴って所得税からの税額控除額が増加する（なお、一定水準を超えて増加しないが、通減することなく一定額が維持される）ものの、その額が社会保険税額を超えない点にある。その結果、形としては「給付」付き税額控除であるものの、所得税と社会保険税の合計額で見た場合には国庫から私人への金銭移転（給付）は行われないことになる。ただし、国庫と私人のやり取りの純額において給付（国庫→私人への金銭移転）がないことは、必ずしも現実の給付がないことを意味しないことに注意を要する（Ⅲ2で述べる給付のタイミングの問題）。

④消費税の逆進性の緩和——やや特殊なのが、カナダの GST（Gross Sales Tax：日本の消費税に対応する）税額控除である。これは、消費税負担が低所得者層に対して逆進的に作用することを緩和するために、家計調査から計算した基礎的生活費の7%（消費税分）を所得税額から控除し、控除し切れない分については還付するという制度である。控除額は世帯単位で算定され、世帯年間所得が一定額を超える場合には通減し、最後には消失する仕組みによって、制度の利益を低所得者層に限定している。

以上のように、一口に給付付き税額控除と言っても、多様な政策目的を盛り込むことが可能であり、それに伴って具体的な制度設計も異なることは留意されるべきである。すなわち、単に「税制を通じて給付を行う仕組み」という理解では不十分であり、税額控除／給付額の算定方法・対象者の範囲は当然のこと、所得税制の枠内で運用される仕組みであるために、受給資格の判定や給付を行う頻度（所得税は通常は年1回の申告と納税である）やタイミング（所得税は過年度の所得に基づいて納税額が算定される）が、政策目的との関係で適切と言えるか、別途考慮されねばならない。

Ⅲ 給付付き税額控除の制度設計——労働政策の手段としての位置づけ

1 税制・社会保障制度の一部としての「給付付き税額控除」?

経済学的観点からは、租税政策の中心課題は、効率性と公平というトレードオフ関係にある二つの要請をいかに高いレベルでバランスさせるか、という問題に集約される。所得再分配は社会厚生観点から望ましい効果をもたらすが¹⁶⁾、同時に効率性の損失を伴う可能性が高い。具体的には、①課税がその対象となる中・高所得者層の労働供給や起業意欲を損なう可能性が高く、②所得再分配（社会保障給付）が受益者の労働意欲を損なう可能性が高い¹⁷⁾。所得は経済活動の成果であり、労働はその中核的な生産要素であるから、課税と再分配による労働供給の減少は結局、再分配可能な所得をも減少させることになる。したがって、望ましい租税制度は、効率性と公平の二兎を追わなければならない。

このトレードオフを最適化（社会厚生最大化）問題として定式化したのが、Mirrleesの1971年の論文を嚆矢とする最適（所得）課税論である。その詳細は他の論文に譲るが、本稿の主題との関係でも、最適課税論は有益な思考枠組みを提供するものであり、言及に値する¹⁸⁾。

まず、最適課税論の下では、税制と社会保障制度は、所要の税収を挙げながら最適な所得再分配を実現する制度の構成要素として一体的に把握さ

れる。また、最適課税論が注目する労働供給に対するインセンティブ効果に関しては、限界税率が重要な要素となる反面、課税か給付かは本質的な区別ではない。例えば、より長時間（より勤勉に）働き、労働所得が100円増加した結果として税負担が30円増加する場合と、同じく労働所得が100円増加したことに伴って（所得の増加に伴い減減する仕組みの）給付が30円減少する場合、限界税率はいずれも30%で等しい。したがって、他の条件が同じであれば、労働供給に与える影響も等しいはずである。最適課税論が示唆する最適課税＝所得移転制度（tax-and-transfer system）の下では、一定の所得水準を下回る層には国庫からの純移転（給付）が行われることになるが、課税から給付に転じる所得水準において限界税率が急に変化することは労働供給に不必要な歪みを与え、非効率性をもたらす可能性が高い¹⁹⁾から、最適な所得税制の下での限界税率は、課税／給付の区別によらず、連続的な形で設定されるべきである、ということになる。この意味で、上に見た給付付き税額控除の基本的な発想は、最適課税論の枠組みの下では課税＝所得移転制度の一部として位置づけられる可能性が高い。

さらに、給付付き税額控除の議論が主な対象とする低所得者層における労働供給と税制の関係を考える上では、典型的な最適課税論のように、労働供給が限界税率に対応して連続的に変化すると考えるよりも、労働市場に参加するか否かの判断がある程度不連続的に行われることを踏まえたモデルの方が適切である、との指摘がある²⁰⁾。確かに、現時点で就労せず公的扶助を受けている個人が、労働所得に対する限界税率の変化に対応して僅かに労働供給を増やす（例：1時間だけ働く）というのは非現実的であり、公的扶助に留まるより働いた方が有利になる或る一定水準の勤労所得が得られる段階になってはじめて就労を選択すると考えるのがもっともらしい。この場合に、租税理論の観点から重視されるのは、限界税率ではなく、租税に加えて他の社会保障給付の（所得増加に伴う）減少を加味した「（労働市場）参加税率（participation tax rate）」²¹⁾である²²⁾。そして、最適課税論にこの視点を織り込むことで、最も低い所

得層について参加税率がマイナスになるように、給付付き税額控除の仕組みを通じて賃金に補助金を与えることが、最適所得税の一部になる可能性も指摘されている²³⁾。

他方、このように給付付き税額控除が一般的な税制＝社会保障制度の構成要素として位置づけられる場合には、「当該政策の財政コストの観点から貧困層に受給資格を限定すべき」という発想自体が相対化されることになり、例えば米国 EITC のような Phase-Out 部分は不必要である、という評価も導かれることとなる²⁴⁾。

2 社会保障給付と給付付き税額控除の相違点

また、必ずしも最適課税論の枠組みによるものではないが、主に効率性の観点から、様々な社会保障給付を整理して一般的な給付付き税額控除の仕組みに統合すべきだとの提言がなされることもある²⁵⁾。もっともこれに対しては、以下のような制度設計上の問題点が指摘されている。

①まず、様々な社会保障給付の前提として、国家は「ニーズ」を把握する必要があるが、計測の指標および単位は、(給付付き税額控除が前提とする) 所得税制における税負担能力測定の指標・単位とは異なるのが通常である²⁶⁾。例えば、生活保護制度は、世帯単位で要保護性を判定し(生活保護法 10 条)、所得のみならず資産状況も考慮する仕組みとなっている(同法 8 条)。これに対して日本の所得税法は、(比較法的にみても) 相当程度、個人を課税単位とする考え方を徹底した税制であるし、そもそも課税標準となる「所得」には、資産状況や稼得能力は加味されない。したがって、給付付き税額控除における税額控除／給付額の算定が課税所得に基礎づけられるならば、真に支援を必要とする者に給付が行われず、実は支援を必要としない者に給付が行われるという事態を招きかねない。これを避けるためには何らかの形でミーンズ・テストの要素を取り込む必要があるが、そのことは給付付き税額控除の利点とされる行政コストの低廉性を損なうであろう。

②次に、給付のタイミングと頻度の問題がある²⁷⁾。困窮状態にある個人や世帯の消費能力を補完することを目的とする社会保障給付は、即応的に(少

なくとも事前に) 行われる必要がある(低所得者層にとってはとりわけ流動性制約は深刻な問題である)。しかるに、所得税の申告納税は原則として 1 年に 1 回であり、そのままでは受給者の経済的状态の急変に対応できない²⁸⁾。また、所得税は前年の所得を基準に税額を算定・納税する仕組みであるため、これに伴って給付付き税額控除の便益が算定・給付されるならば、それは必然的に時機に遅れたものとなる²⁹⁾。対策として、米国 EITC には選択制の前払制度(advanced payment system) が用意されているが、結果的に過払いとなった場合に過払い部分を国庫に返還する義務が生じることが忌避され、現実にはほとんど利用されていない³⁰⁾。また、英国の児童税額控除・勤労税額控除は前年分の所得額を基準として毎月または毎週支給額の振込みを行う仕組みであるが、多数の過払いの発生とそれを補正するための事後的な徴収が大きな混乱をもたらした。社会保障給付に求められる短期的な状況変化への即応性は、正確な所得把握という要請とは相対立するものであり、これらを両立させるためには大きなコストが必要となる。

③最後に、給付付き税額控除は社会保障制度よりも低い行政コストで運営できるという議論も、慎重な検討を要する。この問題は上に述べた 2 つの点にも関わるが、仮に、所得税と同じ基準・タイミングで給付額の算定と実際の支払を行うとしても、制度の受益者となる低所得者層について、税務官庁は十分な情報を持っていない可能性が高い³¹⁾。加えて、現行の所得税の執行コストの低さは源泉徴収制度による面が大きいとすれば、単純に基礎年金番号等を税務官庁が利用できるようにすれば直ちに行政コストが下がるという保証もない。

以上の検討から、貧困対策の手法として給付付き税額控除に過大な期待をかけることには、慎重にならざるを得ないと言えよう³²⁾。

3 労働政策の手段としての「給付付き税額控除」

もっとも、多様な社会保障給付制度を税制に統合するという野心的な制度改革としてではなく、より限定的な労働政策の手段としてならば、給付

付き税額控除に積極的な位置づけを与える余地はあるように思われる。この場合の政策目標は、最適課税論の意味での社会厚生を最大化ではなく、より中間的な政策指標（失業率や貧困率の低下など）の実現ということになるであろう³³⁾。

まず、低所得勤労層への賃金補助金として捉えた場合には、かえって失業率を高める可能性の大きい最低賃金規制よりも、賃金に上乘せする形で国庫から財政支援を行う給付付き税額控除の仕組みの方が、より広い範囲に恩恵を及ぼす可能性が高い³⁴⁾。また、勤労所得に着目した仕組みでミーンズ・テストを必要としないため、スティグマの問題も比較的小さいであろう。

さらに、低所得勤労層の多くは給与所得者であると思われるため、源泉徴収の仕組みを用いることで、毎回の給与額を算定基準として用いて、給与支払いにその都度上乘せする形で³⁵⁾給付することが可能となり³⁶⁾、前項で挙げた問題②・③の大部分は解決できるように思われる³⁷⁾。

他方、問題①は、労働所得への補助金であると割り切ることによって一応は回避可能であるが、失業者にはこの制度の恩恵が直接には及ばないほか、世帯単位での精緻なニーズの測定は不可避的に大きな行政コストを伴うためにこの仕組みの中では行えない。したがって、労働所得に依存しない形での社会保障給付の制度は引き続き必要となるものと思われる³⁸⁾。ただしその場合には、昨今の厳しい財政状況の下、賃金補助金としての給付付き税額控除と、他の支援策との関係をどう整理するのか、という問題が生じるであろう。

なお、労働政策の手法として捉えた場合にも、給付付き税額控除が万能の政策ツールではないことは明らかであろう。例えば、労働市場における需要と供給のミスマッチが情報の非対称性や調整コストに起因する場合には、給付付き税額控除による賃金への補助金だけでは問題は解決しない。したがって、積極的労働市場政策の必要性を代替するものではなく、むしろ補完するものとして位置づけられるべきであろう。

IV 給付付き税額控除の制度設計上の留意点——法律学の観点から

法律学の観点からは、制度設計の実体的帰結のみならず、それが実現される過程や手続にも関心が寄せられる。これは、望ましい制度設計を検討するという（Ⅲにおける）議論に対して、いわばメタ＝レベルの関係に立つ問題である。以下では、給付付き税額控除と補助金の比較を念頭に、①執行手続、②予算編成過程、③政治過程に関して述べることにする。

1 執行手続との関係

執行手続の面からみた給付付き税額控除の特徴は、税額控除による税の軽減に留まらず、給付作用までも税務官庁に担当させる点にある。これが果たして論者の期待するような行政コスト節約効果をもたらすかについては、（納税者番号制度の導入の成否にも関わるが）税務官庁が、給付対象となる低所得者層の情報をどれだけ保有しているかに依存することは既に述べた³⁹⁾。しかし、これに加えて、行政の仕組みという点からも、税務官庁に給付作用を担当させることには法的な問題が伴うように思われる。

給付行政においては、制度が予定する受給適格者と実際の受給者とが一致することが望まれる。資格のない者が不正に受給することは問題であるが、資格のある者が受給を受けられないことも、行政の失敗と評価される。そこで、例えば生活保護法は、申請に基づく保護を原則としつつも（同法7条）、必要に応じて実施機関に職権による保護の開始を義務づけている（同25条）。他方、税務官庁は、所得税の申告納税制度を前提としつつ、課税の適正を確保するために、提出された申告に対する更正（国税通則法24条）、及び、納税申告書を提出する義務があるにもかかわらず申告書を提出しなかった者に対する決定（同25条）の権限を与えられている。では、給付付き税額控除の有資格者（特に給付の対象となる者）は、国税通則法25条にいう「納税申告書を提出する義務があると認められる者」に該当するのであろう

か。確定申告を行わなかった者が、過払いとなった源泉徴収税額の還付を求める場合に行う還付申告（所得税法122条）が納税者の選択に委ねられていることと平仄を合わせるならば、有資格者に納税申告書を提出する「義務」があるとは考えにくい。しかしそうなると、現行法上、税務官庁には、職権で、給付付き税額控除の有資格者であるにも関わらず申告手を怠っている者に給付を受けさせるための行動を起こす権限がない、ということになる。補助金交付や還付申告と同様、申請してきた者に限って給付を行えば足りる、という考え方はあり得るが⁴⁰⁾、これは社会保障給付行政の考え方とは緊張関係に立つであろう。

確かにこれは立法的に措置すれば足りる問題かもしれないが、むしろ本来異質な行政の仕組みを無理に接合させようとするに伴う問題という理解の方が適切ではないか。また、あえてそのような立法措置をとった場合、これは租税行政の側に根本的な変更を迫る可能性も秘めているように思われる⁴¹⁾。

2 予算編成過程との関係

社会保障制度は人々の生活や人生設計に関わるため、他の政策領域と比較しても一層の安定性・信頼性が重要であるはずである。しかし、その原資となるべき一般会計予算は毎年度の予算編成過程における様々な攪乱要因に晒されている。この点、社会保険は保険料も財源としつつ特別会計によって隔離することで一定程度の安定性を購っているが、そのような仕組みのない給付プログラム、たとえば「子ども手当」の財源と給付水準を巡る混乱は記憶に新しいところである。また、近年では、生活保護費の急増が各地方自治体の一般会計を圧迫しているとの報道もある。したがって、税収の急激な落ち込み等の要因いかんによっては、社会保障給付といえども安泰ではない。

他方、税制の一部として法定化（憲法84条参照）された措置は、租税特別措置など時限条項が付されたものもあるが、基本的には法改正が行われるまでは存続する。特に、給付付き税額控除が税制の基本的構成要素として位置づけられた場合には、毎年度の予算編成過程や租税特別措置の見

直し論議の埒外に置かれる結果、制度の安定性はかなり高まることになる⁴²⁾。

これは、社会保障給付へのコミットメントという面では望ましい面もあるが、他の財政需要との関係で、特定の政策のみを特権的な地位に置くことが、財政統制の観点から望ましいといえるかについては、疑問の余地もあるように思われる。

3 政治過程との関係

最後に、制度の安定性に関しては、どれだけ広い範囲の有権者の支持を得られるかという政治的要素も重要である。政治的には給付対象・要件が選別主義的に構成された制度よりも、普遍主義的に構成された制度の方が支持を得やすい可能性がある。給付付き税額控除は実際の制度設計においてはむしろ（普遍主義的なベーシック・インカムと対比される）選別主義的な仕組みであるが、税制の一部という位置づけによって、普遍主義的な印象を与える可能性もある。この点は、上記1, 2項で述べたこととも関わる。税制と社会保障給付制度の中間に位置する給付付き税額控除制度について、給付プログラムとしての性格をどの程度重視し、それに沿った制度設計を行うかによって、政治的な受容可能性が左右されるとすれば、制度設計にあたっての考慮要素となりうるように思われる⁴³⁾。

V 結びにかえて

給付付き税額控除は、単純に税制と社会保障制度を融合させた仕組みではない。また、多様な政策目的に用いられ、具体的な制度設計もそれに左右される。本稿は、給付付き税額控除を最適課税論の枠組みに位置づける可能性を検討した後、労働政策手法としての給付付き税額控除の利点と課題について検討を加えた。その結果、低所得勤労層に対する金銭的支援の仕組みとして限定的に捉えた場合には、給付付き税額控除には積極的な位置づけを与え得る可能性が示唆された。また、本稿は、給付付き税額控除の制度設計を論じる上で、その実体的な政策目的が実現される過程や制度的背景にも留意した分析が有益であることを示

峻した。

- 1) 参照, 「平成 22 年度税制改正大綱——納税者主権の確立へ向けて」(平成 21 年 12 月 22 日閣議決定)。東京財団『税と社会保障の一体化の研究——給付付き税額控除制度の導入』(2008 年)。もっとも、なぜ給付付き税額控除が他の仕組みと比較して望ましいのかについて、必ずしもコンセンサスがあるわけではない。例えば鶴光太郎「税・社会保障一体化改革における給付付き税額控除導入意義」前掲『税と社会保障の一体化の研究』7 頁は、「歳出である給付(社会保障支出)と税額控除を組み合わせることにより、税制と社会保障との一体運営が可能となり、政策が効率的、効果的に行われること」を利点として挙げるが、税制と社会保障制度を一体的に制度設計すべきこと(この点については経済学者を中心に広範なコンセンサスがある。II (1) 参照)と、低所得者への給付を行う上で「給付付き税額控除」という特定の仕組みを用いるべきことは、区別して論じられるべき事柄であるように思われる。
- 2) 他にも、例えば消費税法において、車椅子等の身体障害者用物品の譲渡は非課税取引とされる(消費税法 6 条・別表第一、十)など、一定の社会政策的配慮は窺われるが、例外的な位置づけに留まる。
- 3) 吉村政徳「特別人的控除の今後のあり方」税研 136 号(2007 年) 30 頁は、現行所得税法における障害者控除(所税 79 条)、寡婦(寡夫)控除(81 条)、勤労学生控除(82 条)の「特別人的控除」につき、導入当初から社会保障制度との補完性が意識されていたことを指摘する。
- 4) もっとも、課税最低限が必ずしも生存権保障の意味での最低生活費とリンクしないことに注意を要する。課税と最低生活費保障の関係について包括的に検討を加えた業績として参照、高橋祐介「貧困と税法(一)・(二・完)」民商法雑誌 142 巻 2 号 139 頁, 3 号 259 頁(2010 年)。
- 5) 加えて、所得税の累進税率構造の下では、同額の所得控除(例えば扶養親族 1 名につき 38 万円が所得金額から控除される: 所得税法 84 条)に異なる適用税率が適用される結果として、実際に得られる税負担軽減の利益はむしろ高い税率の適用を受ける富裕層に偏っている、との批判が伝統的になされてきた。この問題は所得控除から税額控除(または手当)に移行すべき、との提言として「給付付き税額控除」導入論の一部となっている。なお、一概に所得控除よりも税額控除が優れていると言えるかは、議論の余地がある。参照、瀧圭吾「平成 22 年度税制改正を読む」ジュリスト 1397 号(2010 年) 21 頁(26 頁)、吉村典久「給付付き税額控除と所得控除」税研 145 号(2009 年) 50 頁。
- 6) なお、給付付き税額控除は、制度の発祥の地である米国では refundable tax credit(直訳すれば「還付可能な税額控除」と呼ばれている。ただし、日本語の「還付」は、通常は「納税者が払った税金を返す」という意味で用いられており(参照、国税通則法 56 条)、課税最低限以下でもともと納税していない者に対する給付とは区別すべきだとの議論があり、「給付」付き税額控除という名称が一般的となっている。
- 7) 具体的には、利子・配当・キャピタルゲイン等の不適格所得(disqualified income)が 2200 ドル未満であることが、EITC の受給資格要件となっている。I.R.C. Sec. 32(i)。
- 8) なお、実際には、扶養する子供の数と婚姻の有無によって異なる逓減・逓増率や最高額(一定となる水準の額)が定められており、全部で 8 種類の控除率表がある。
- 9) その 1 つの徴表が、プログラムへの参加率の高さである。EITC の参加率(実際の受給者/制度上の適格者)は 80%以上とされており、これは EITC と並ぶ連邦レベルでの代表的な社会福祉プログラムである貧困家庭に対する一時的扶助(TANF)の参加率(52%)を大きく上回る。See, Lawrence Zelenak, *Tax or Welfare? The Administration of the Earned Income Tax Credit*, 52 UCLA L. Rev. 1867 (2005), at 1881.
- 10) 東京財団『税と社会保障の一体化の研究——給付付き税額控除制度の導入』(2008 年) 10 頁以下。
- 11) 米国 EITC は、1975 年に暫定措置として導入された当初はむしろ③の性格が強かった(税額控除額は、社会保険税額を超えない額に設定されていた)が、その後、1990 年代に、扶養児童数に応じて税額控除/給付額を増加させ、社会保険税率を超える控除率(これは③では説明ができず、②の要素が強い)が導入された。もちろん、前項でみた EITC の Phase-In の仕組みには①の要素も含まれている。EITC の歴史的経緯について参照、藤谷武史「給付付き税額控除と「税制と社会保障制度の一体化」?」新世代法政策学研究 3 号(2009 年) 303 頁(311-314 頁)。
- 12) 参照、東京財団・前掲注 10)、12-13 頁、橋本恭之・呉善充「給付付き税額控除について——英国の事例を参考に」税研 145 号(2009 年) 39 頁。米国 EITC との相違点は、税額控除額が労働所得ではなく労働時間に連動することと、Phase-In の代わりに最低労働時間(週 16 時間)までの給付額がゼロで、週 16 時間に到達すると満額給付が与えられる仕組みとなっていることである。
- 13) 山下篤史「所得税による子育て支援——児童税額控除の課題」(ESRI Discussion Paper Series No.190)によると、米国・英国・オランダ・カナダ・オーストラリア・ドイツがこの仕組みを採用している。
- 14) わが国でも、この点を強調する論者は少なくない。例えば参照、田近栄治・八塩裕之「所得税改革——税額控除による税と社会保険料負担の一体調整」季刊社会保障研究 44 巻 3 号 291 頁(2008 年)。
- 15) 東京財団・前掲注 10)、15 頁。
- 16) 貧困からの脱却による本人の厚生改善に加えて、治安の改善や、教育された質の高い労働供給の増加等も社会の便益となる。さらに、再分配の恩恵を直接には受けない中・高所得者層にとっても、良く整備された再分配システムは、自分が失業などで低所得者になった時の保険として(少なくとも部分的には)利益をもたらしている可能性がある。
- 17) 現実の労働供給の増減は、所得効果と代替効果のどちらが大きく作用するか左右されるため、理論モデルからは一概には言えない。
- 18) 最適課税論の理論モデルは、人口における所得稼働能力の分布や課税に対する労働供給の弾力性などの実証的なデータと、どのような所得分配が望ましいと社会または政府が考えるかという嗜好を前提として、その前提の下で「最適な」税率構造を導くものであるから、考え方の枠組みと呼ぶのが適切であろう。See, Robert A. Moffitt, *Commentary*, in ADAM ET AL (EDS.), DIMENSIONS OF TAX DESIGN: THE MIRRLEES REVIEW (Oxford U.P., 2010) [以下, “MIRRLEES REVIEW”], at 193.
- 19) See, e.g., John J. Infranca, *The Earned Income Tax Credit as an Incentive to Report: Engaging the Informal Economy through Tax Policy*, 83 N. Y. U. L. Rev. 203(2008), at 235-6.
- 20) See, Mike Brewer, Emmanuel Saez, and Andrew Shephard, *Means-testing and Tax Rates on Earnings*, in MIRRLEES REVIEW, at 116.

- 21) これは「1-(労働所得-税額-給付削減額)/労働所得」で定義され(これは社会保障給付を加味した平均税率ということもできる)、この税率が高いほど、労働による金銭的利得のうち多くの割合が税制および社会保障制度によって取り去られる(その分、就労の魅力が低下する)ことを意味する。See, Brewer *et al.*, *supra* note 20, at 97-98.
- 22) なお、この二つの税率概念の区別に対応して、低所得者が直面する高い参加税率を「失業の罠」、高い限界税率を「貧困の罠」として区別することも可能である。See, Stuart Adam, James Browne, and Christopher Heady, *Taxation in the UK*, in MIRRLEES REVIEW, at 40.
- 23) See, Brewer *et al.* *supra* note 20, at 118. この結果は、一般的な最適課税論において、マイナスの限界税率は最適な税率構造の一部となり得ない(Id., at 105) こととは対照的である。
- 24) See, Daniel Shaviro, *The Minimum Wage, the Earned Income Tax Credit, and Optimal Subsidy Policy*, 64 U. CHL. L. REV. 405(1997), at 463. Phase-Out 一部分の限界税率はその前後よりも高くなるが、これが最適な税率構造の一部である保証はないからである。
- 25) 古くは Milton Friedman の「負の所得税」構想がこの考え方を説いた(ミルトン・フリードマン(村井章子・訳)『資本主義と自由』(日経BP社, 2008年[原書初出は1962年])). より一般的に、各種の補助金プログラムを給付付き税額控除に置き換えるべきとする主張として参照, Lily L. Batchelder, Fred T. Goldberg, Jr., and Peter R. Orszag, *Efficiency and Tax Incentives: The Case for Refundable Tax Credits*, 59 STAN. L. REV. 23 (2006).
- 26) See, Anne L. Alstott, *The Earned Income Tax Credit and the Limitations of Tax-Based Welfare Reform*, 108 HALV. L. REV. 533, 557(1995).
- 27) 以下の記述は、吉村政穂「給付付き税額控除導入に伴う執行上の問題——給付のタイミングを中心に」ジュリスト1397号(2010年)37頁に負う。
- 28) 逆に、個人の非合理性(コミットメント問題)の観点から、1年に1回の給付を「貯蓄を強制するための仕組み」として肯定的に捉える余地もある(See, Brewer *et al.* *supra* note 20, at 132 (fn. 42)). 実際、EITC 給付を耐久消費財購入に充てる例も多いという。参照、佐藤英明「アメリカ連邦所得税における稼得所得税額控除(EITC)について——研究ノートから」総合税制研究11号(2003年)56頁(69頁)。
- 29) 吉村・前掲注27)論文37頁は「本来ならば給付が必要な期間が過ぎ去った後に、ようやく給付に向けたプロセスが動き出すことを意味する」と指摘する。
- 30) See, U.S. Government Accountability Office, *Advance Earned Income Tax Credit: Low Use and Small Dollars Paid Impede IRS's Efforts to Reduce High Noncompliance* (GAO-07-1110).
- 31) この点で、不正受給および過誤受給の問題が重要であるが、本稿では立ち入らない。米国の状況につき、藤谷・前掲注11)論文314頁、英国の状況につき、吉村・前掲注27)論文41-42頁。
- 32) 例えば、Brewer *et al.* *supra* note 20 は、英国の現在の児童税額控除・勤労税額控除に代えて、統合的な家族支援制度(Integrated Family Support: IFS)を導入すべきと主張するが、この提案は、給付付き税額控除とは異なり、ミーンズ・テストを踏まえた家族の所得に応じて決定される受給資格に応じて、毎月または毎週、政府から対象者に直接給付を行いつつ、月々の所得が一定額を超えた場合の給付の回収(withdrawal)を、所得税および国民保険料(National Insurance Contribution)の源泉徴収の仕組みで行うものとされている。なお、最低生活費保障の観点から、「全員に定額の現金給付を事前に行い、それを課税所得に算入した上で、個々人の経済的状况に応じて納税にて回収する…という、ベーシック・インカム類似の制度」の利点を指摘するものとして参照、高橋・前掲注4) (民法雑誌142巻3号307頁)。
- 33) むしろこの方が政府にとって現実的な想定と言えるかもしれない。See, Brewer *et al.* *supra* note 20, at 130.
- 34) Shaviro, *supra* note 24, at 414 は、理論的には最低賃金規制は低賃金労働者を雇用する使用者に対して課税を行い、その税収を低賃金労働者に再分配する仕組みにほかならず、このような課税と同様の死重損失(=使用者は低賃金労働者の雇用を減らす)を生じている分、EITC(これは一般財源によって低賃金労働者に補助金を与えるものであり、その分だけ死重損失は小さい)よりも効率性において劣る制度であると指摘する。
- 35) 低所得者のみを雇用する使用者でなければ、毎月の源泉徴収による納付が発生するので、この納付額の一部と給付額の相殺を認めることで、国庫から使用者への実際の支払いなしに、使用者の源泉徴収段階で税額控除/給付を行うことができよう。
- 36) その際には、毎月の給与額を税額控除/給付額算定の基礎とするのが簡便であろう。ここに年末調整類似の仕組みを要求することは、使用者に大きな事務費用を生じさせるのみならず、過払いの際の追徴リスクをもたらし、受給者の地位を著しく不安定化させるため、好ましくない。利益の過払いの問題(例えば、1~11月の給与を意図的に低く抑えて制度の適用要件を満たして給付を受け取りつつ、12月にまとめて高額な給与を受け取って制度の適用から外れる、というプランニングが考えられる)に対しては、一定額の過払額までは無視し、それを超えた場合の徴収にも限度額を設けるというイギリスの新しい制度が参考になろう(参照、吉村・前掲注27)、42頁)。
- 37) その前提として、雇用主の側で源泉徴収に係る事務が適正に行われているか(特に源泉徴収票の交付)が問題とされよう。もっとも、雇用形態の多様化・流動化もあり、従来のような精緻な源泉徴収と年末調整の仕組みを今後も維持すべきかどうかには、議論の余地がある。参照、佐藤英明「日本における源泉徴収制度」税研153号(2010年)22頁。
- 38) なお、他の社会保障給付制度を存続させる場合、勤労所得+給付付き税額控除による補助分が収入としてカウントされると高い「参加税率」(前掲注21)参照)による労働供給阻害効果を生ずるのではないかと、との懸念もありうるが、日本の生活保護は、補足性の原則のゆえにかなり強力な就労促進効果を有しているとの指摘もあり(阿部彩他「就労支援と生活保護」同他『生活保護の経済分析』(東京大学出版会, 2008年)), この点は現実にはあまり問題とならないかもしれない。
- 39) 米国の文脈ではあるが、租税行政と社会保障給付行政を統合することが効率性の観点から正当化される条件について理論的な分析を加えたものとして参照, David A. Weisbach and Jacob Nussim, *The Integration of Tax and Spending Programs*, 113 YALE L. J. 955(2004).
- 40) 補助金交付行政であれば、受給希望者の申請に委ねることで足りる(参照、確井光明「公的資金助成法精義」(信山社, 2007年))。
- 41) 例えば、すべての個人に(最終的な納税義務の有無にかかわらず)確定申告を義務づける、といった制度である。中里

実「給付付き税額控除の執行上の問題点」税研 145 号（2009 年）45 頁（48 頁）は、この可能性を示唆する。

- 42) 国会が望めば法律改正を行えるのであるから制度の安定性には大差ない、という理解は正しくない。審議時間が稀少資源である国会運営においては、潜在的に賛成者の多い法律改廃案が実際に審議過程に載せられて可決される保証はなく、その場合には現行法が存続する。また、衆参の不一致の場合にも、予算のような自動成立の定めはない（参照、憲法 59 条・60 条）。予算の場合には年度内に必ず成立させなければならないという制約があるため、必ず一度は審議に晒されることになり、税収の急激な落ち込み等によっては譲歩を迫られる可能性がある。

なお、興味深いのが、給付付き税額控除の「給付」部分の扱いである。この部分については、国庫からの財政支出を伴うので、やはり法律に基づく義務的経費として予算に計上することになると思われる。（財政法 14 条は、「歳入歳出は、すべて、これを予算に編入しなければならない。」と定める（総計予算主義）。ここに、歳出とは「一会計年度における一切の支出」（同法 2 条 4 項）を、「支出」とは「国の各般の需要を充た

すための現金の支払」（同条 1 項）をそれぞれ意味するから、給付付き税額控除による「給付」が実際の現金の支出を伴う以上に、ここにいう「支出」として「歳出」を構成し、総計予算主義の縛りがかかると考えるべきであろう）。補助金であれば予算を使い切った段階で申請受理を打ち切ることができるし、生活保護費については（望ましいことではないが）実施機関の裁量によってある程度支出を絞ることが可能であり、かつ現に行われている。しかし、給付付き税額控除については、租税法の一部として施行されるのであれば、租税行政官庁には要件裁量も効果裁量もほとんど認められないものと思われるため、支出額に歯止めが利かない可能性がある。

- 43) このような政治的位置づけが重要であることにつき、Zelenak, supra note 9 を参照のこと。

ふじたに・たけし 北海道大学大学院法学研究科准教授。
最近の主な論文に「市場介入手段としての租税の制度的特質」金子宏編『租税法の基本問題』（有斐閣、2007 年）3-22 頁。租税法専攻。