

米・英の給付付き税額控除に学ぶ

日本租税総合研究所所長
中央大学法科大学院教授

森信茂樹

SHIGEAKI MORINOBU

政策税制としての税額控除

所得税は、担税力という概念をもとに構築されており、担税力が低下するような一定の事情があるときには、所得税の負担を調整することになる。その場合の方法として、所得から一定額を控除する所得控除制度と、納税者の税額そのものを差し引く税額控除制度の2つがある。わが国の現行所得税では、もっぱら前者により負担の調整が行われており、基本的な人的控除である基礎控除、配偶者控除、扶養控除等については所得控除制度がとられている。他方で、わが国では、税額控除は、所得税と法人税との二重課税を調整する配当税額控除制度、国際的二重課税を調整する外国税額控除制度、住宅取得の借入金にかかる税額控除制度、租税特別措置のいわゆる優遇措置等に限定適用されている。

わが国所得税の歴史を見ると、昭和初期に扶養控除について税額控除方式が導入されたが、昭和25年のシャウプ勧告で、次の3つの理由から、扶養児童に対する配慮は、税額控除方式より所得控除方式が望ましいとされた。第1に、所得控除である基礎控除との整合性、第2に、高額所得層における大世帯と小世帯の税負担の公平なバランスをとるためには、税額控除より所得控除

の方が優れていること、第3に、住民税が、所得税申告書記載の所得額をそのまま付加標準として採用することができるので、手間が省け便利であることである。税額控除の場合には、改めて住民税の課税標準を計算する手間が必要となるが、所得控除の場合にはその必要はない。また、所得控除が税額控除に比べて、高額所得者に有利となるという問題については、税率で調整すればよいとされ、扶養控除は再び所得控除に戻ることもあったのである⁽¹⁾。

このような事情に加えて、税額控除は補助金的性格を持ち政策税制としての色彩が濃いこともあって、わが国所得税の歴史の中で税額控除は縮小されてきた。所得控除は担税力の減殺で、税額控除は政策税制という大まかな役割分担がなされているといえよう⁽²⁾。

他方、先進諸国の税制を見ると、これから述べるように、各種政策目的へのインセンティブ税制としてさまざまな税額控除制度が導入されている⁽³⁾。最も一般的なものとして、低所得者の貧困対策や就労インセンティブの拡大を目的とする、勤労税額控除制度 (Earned Income Tax Credit: 以下EITC) と児童税額控除がある。このような税制は、米国、英国、フランス、オランダ等先進国一般に見られるもので、税制と社会保障を一体的に運営するという政策

目的から来ているものである。そしてその背景に、所得再分配機能の強化という経済思想がある。

わが国でも、最近の経済社会状況の変化は、税額控除制度のメリットを認識させてくれる。平成14年6月の政府税制調査会答申「あるべき税制の構築に向けた基本方針」は、人的控除の基本構造のさらなる見直しとして、「児童の扶養について税額控除を設ける」こと等3つの案を提示しており、今後少子化対策税制として税額控除制度の活用が議論され始めている。

このような、所得税制における税額控除制度へのプライオリティの移行、あるいは再評価の背景としては、どのようなことが考えられるのであろうか。

第1に、課税ベースの侵食（大・小）に関わる問題である。先進諸国は、政策的・社会的・政治的配慮から、さまざまな所得控除措置が導入された結果、課税ベースの侵食に悩まされていた。そこで、一定の所得以下の納税者・世帯だけを対象に、所得控除を税額控除にすることで、課税ベースの侵食を限定することが可能となったのである。

第2に、所得再分配政策の効果の問題である。所得控除は、累進税率のもとでは、高所得者の税負担をより多く軽減することになるので、結果的に、高所得者を優遇する逆進的な効果を持つ。そこで、課税最低限に近い層をターゲットとする所得再分配を考える場合、税額控除の方がより大きな効果を発揮する。この背景には、経済のグローバル化等を背景にした世界規模での所得格差の広がり、ワーキングプア問題の深

刻化等の事情が挙げられよう。

第3に、税額控除制度は、単に低所得者層の所得を保証するだけでなく、労働による稼得行為と直接リンクさせることにより、労働インセンティブを高める政策が可能になる。1993年に誕生したクリントン政権、97年に誕生した英国ブレア政権は、これまでのセーフティネットを重視する政策が社会保障の肥大化を招いたという反省から、市場メカニズムを前提として政府の役割を強化し個人のインセンティブを引き出し生活能力を高めるという考え方を取り入れたが、その際給付付きの税額控除が大きな役割を果たしたのである。

米国では、貧困対策として、公的扶助政策や最低賃金制度を補完する観点から、「一定の所得以上の勤労所得のある個人あるいは世帯に対して一定額の税額控除を与え、控除しきれない額は還付（社会保障給付）する。所得が増加するにつれて税額控除額は逡減し、一定の所得額に達すると廃止される（消失型）。」という給付（還付）付きの勤労税額控除制度（Earned Income Tax Credit：EITC）が1975年に導入され、クリントン政権の、Work Makes Payという思想のもとで、その大幅な拡充が行われてきた。

英国ブレア政権は、弱者の生活を保障する「セーフティネット」の再構築ではなく、弱者を再び市場に送り出す支援策である「トランポリン」（「スプリングボード」とも呼ばれる）政策により、個人の市場における競争力を高め、経済力をつけ、失業問題や貧困問題、さらには少子化への対応を図るという考え方を押し出した。「勤労を通

じて経済的に自立し貧困から脱出する」
「教育により個人の市場対応力を高め、機
会の平等を確保する」という基本思想は、
アングロ・ソーシャル・モデルと呼ばれて
いるが、その具体的政策として、給付付き
税額控除が導入された。2003年以降、これ
までの制度を再構築した就労税額控除
(Working Tax Credit) と児童税額控除
(Child Tax Credit) が大きな政策効果を上
げている。

このような給付付きの勤労税額控除の持
つ意義を検証するとともに、わが国への導
入が可能かどうか検討してみたい。

米国の勤労税額控除(Earned Income
Tax Credit:以下EITC)と児童税額控除
(Child Care Credit:以下CTC)⁽⁴⁾

1 制度の趣旨と背景

米国では60年代から70年代にかけて、貧
困(working poor)対策として、EITCと
負の所得税が議論されたが、負の所得税は、
財政規模が大きく受給者の就労に結びつか
ないことや受給メリットが不十分とされ、
①雇用等労働市場に与える歪みが小さいこ
と、②家族構成に合わせた給付を設定でき
ること、③就労インセンティブを喚起でき
ること等のメリットがあるEITCが導入さ
れることとなった。70年代に社会保障税
(payroll tax)が引き上げられたことを契
機に、その負担軽減策として、75年に一時
的措置として導入され、78年に内国歳入法
に恒久措置として位置付けられた。本制度
の目的は、低所得層の所得税・年金(社会

保険税)負担の軽減を図ることと、低所得
層の労働供給の促進を図り経済的自立を促
すことの2つであり、それを通じて貧困問
題の解消を目指すことにある。

その後86年に、インフレによる目減り分
の調整として大幅な拡充が実施されるとと
もに、控除額を物価上昇に合わせて引き上
げるインデクセーションが導入された。91
年には、OBRA90で最大控除額の引上げと
ともに、子供2人以上の者に対する措置が
追加され、最大控除額は1,235ドルに定め
られた。

93年に始まるクリントン政権下では、反
'poverty despite work'政策のもとで、
「年間フルタイムで働く人々が貧困者でい
るべきではない」という最低所得保障の基
本的考え方を受けて、福祉受給者の自立を
強力に促す方針が示された結果、94年に成
立したOBRA93により大幅な拡充が実施さ
れた。具体的には、①96年の福祉改革(社
会保障給付改革)を通じて扶助の受給期間
の制限及び職業教育・訓練の義務付け、②
94~96年にかけてのEITC拡充、の2つの
施策が推進された。目標として、「最低賃
金でフルタイムで働いた者がEITCを受け
れば、その課税後所得は貧困ラインを超え
る」ことが設定された。逆に言えば、所得
水準や家族構成によって、最低賃金水準に
よる勤労世帯の所得が貧困ライン
(poverty line)を下回る場合には、本制度
が課税後手取り所得を押し上げる所得補助
の役割を果たしたといえよう。特に2人以
上の子供を有する者への控除を拡大(最大
控除額1,511ドルから3,556ドルへ)する一
方、小規模ながら子供のいない者への控除

図表 1

1960-70年代	カテゴリカルな貧困対策でない制度として脚光をあびるが、成立に至らず。
1975年	NITの代替案として浮上。実験的に導入される。
1978年	正式に成立。先払い制度 (Advance Payment Option) を導入。
1986年	Indexingがされていなかったため価値が下がったEITCを元の額に戻す。
1990年	増税に伴い、低所得者への再分配手法としてEITCに引き上げられる。
1993年	クリントン大統領が低所得勤労者対策と位置づけ、さらに拡充。
1994年	子供のない世帯も対象となる。

出典：阿部 (2002)

も創設された。EITCの拡充は社会福祉改革の中で行われたため、全体としての政府の財政負担は減少した⁽⁵⁾。

2 制度の概要と問題点

適用の要件 (2002年現在) として、①稼得所得が10,710 ドル未満であること (子供1人の場合28,281ドル未満、子供2人以上の場合32,121ドル未満)、②社会保障番号を持つ米国民、あるいは米国の居住者、③夫婦個別申告でないことが挙げられる。

控除額は、子供の数と所得額により変化する。適用対象となる子供は19歳未満 (学生の場合は24歳未満) である。

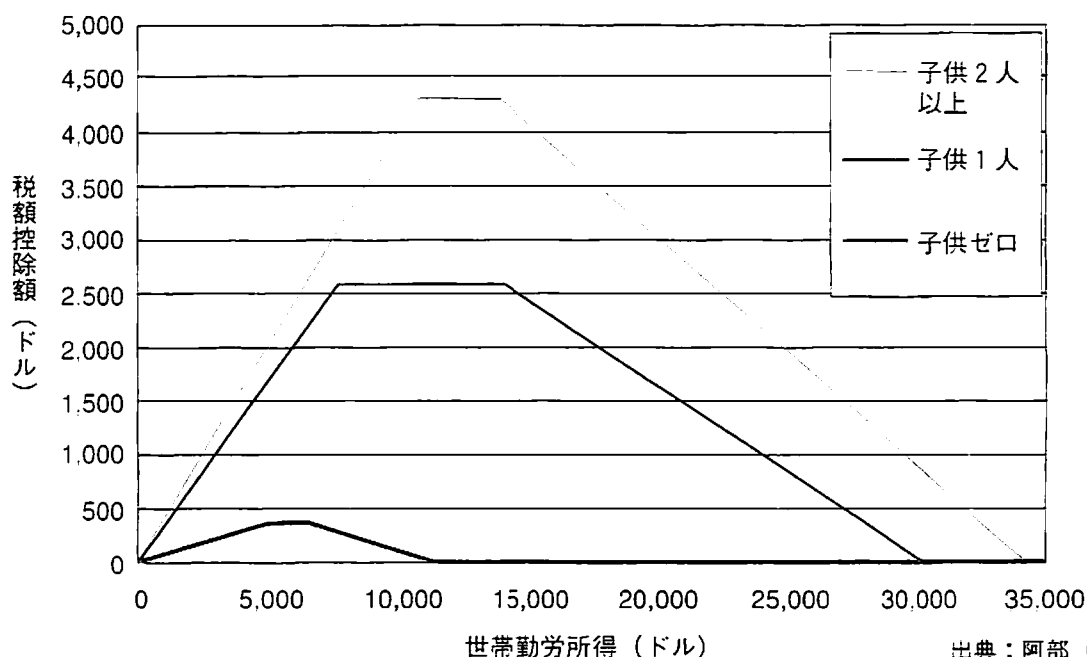
米国の制度は、その形が台形になっていることが特徴的で、次の3つの段階に区分できる。①稼得所得が増加するにつれて控除額も増加する逡増 (phase-in) 段階、②所得が増加しても控除額が (最高) 控除額で一定の定額 (flat) 段階、③所得の増加に伴い控除額が減額される逡減 (phase-out) 段階である。つまり、EITCは、フェーズイン、フェーズアウトの傾き (税率)

と、最高税額控除額の3つの要素で決まるといってよい。世帯構成及び所得による控除額の変化をグラフで表したのが図表2で、課税最低限の水準はEITCの逡減段階に位置している。

控除を受け取るためには就労することが必要で、逡増段階では稼得所得が増加するほど控除額が大きくなり、課税額を上回る控除額分は還付されるので、より就労することが経済的に有利になるように設計されている。一方、逡減段階ではより働くほど控除額が減額されるため、ディスインセンティブが発生するという問題がある。既に働いている人、共稼ぎ (とりわけ夫婦共同申告の場合の片方) には就労調整のインセンティブが働くことが指摘されている。

限界実効税率は、逡増段階では概ね $\Delta 22\%$ 程度とマイナスの税率 (政府からの受取超過となり、所得が1単位増加すると手取り所得が約1.22増加する。内訳としては、EITCで $\Delta 40\%$ 、低所得層に対する連邦所得税率 (15%) 及び州税率 (3%程度) を合わせて概ね $\Delta 22\%$ 程度)。定額段階では

図表2 米国EITCの概要



所得が上昇しても控除額が一定、限界実効税率は上昇する（18%程度）。逡減段階になると、EITCの控除額の減少に伴う限界税率は概ね21%で、これに連邦所得税15%及び州所得税（3%程度）が加わると、実効税率は概ね40%前後となる。

EITCに加えて、子供1人当たり1,000ドルの税額控除が行われるCTC（児童税額控除）と呼ばれる制度がある。子供を持つ中低所得世帯の税負担軽減が目的で、1998年に創設され、2001年改革により還付部分と控除額が拡大され、所得再分配機能を強めることとなった。

これらの制度の結果、主として中高所得層には、基礎的な人的控除（所得控除）、中低所得者層には、勤労所得税額控除（EITC）や児童税額控除（CTC）を適用するという住み分けが行われている。子供を持つ世帯への所得移転価格税制制度において、この制度の果たす役割は大きいといわ

れている。

執行・管理はIRS（内閣府入庁）が行っており、受給者側も税務申告の際に子供の社会保障番号（SSN、納税者番号）を記入した書類を書くことにより行われるので、制度の複雑さは別として、それほど大きな執行コストはかからないといわれている。

本制度は、幅広い超党派的支持を得た制度で、その給付実態を見ると、給付額の98%が子供のある低所得世帯となっており、貧困撲滅に大きな役割を果たしているといえる。他方、2000年の貧困世帯率は11.3%、2001年時点でも1,230万人が、働いても貧困状態から脱け出せずにいる‘working-poor’世帯を構成しており、依然米国では貧困問題が大きな課題となっている。つまり、EITCといえども、貧困の万能薬ではなく、他の貧困対策制度と補完しながら実施していくべきであるとされている。

なお、2005年11月のブッシュ大統領税制

改革諮問委員会報告書は、制度の複雑性、不正還付(給付)の問題⁽⁶⁾が指摘されているところから、制度の改革(簡素化)を提言している。

英国の勤労税額控除(Working Tax Credit:WTC)と児童税額控除(Child Tax Credit:CTC)⁽⁷⁾

1 制度の趣旨・背景

英国では、1988年に就労と税額控除をセットにしたFamily Credit (FC) が導入されたが、就労所得が増えると給付額が7割削減される制度であったことから、就労インセンティブが働きにくく、社会保障に依存し働かないモラルハザードを招いていた。1997年に18年ぶりの政権交代を果たしたブレア労働党政権は、財政再建目標を導入し財政健全化を目指す一方で、社会保障制度の改革を政権の目玉とした。当時の最優先課題は、失業者の増大と彼らの社会保障給付への依存、Lone Parent (片親) 世帯の貧困問題であり、具体的な就労促進政策と育児支援の拡大が求められたブレア政権は、FCの改革を行い、1999年のWFTC導入、

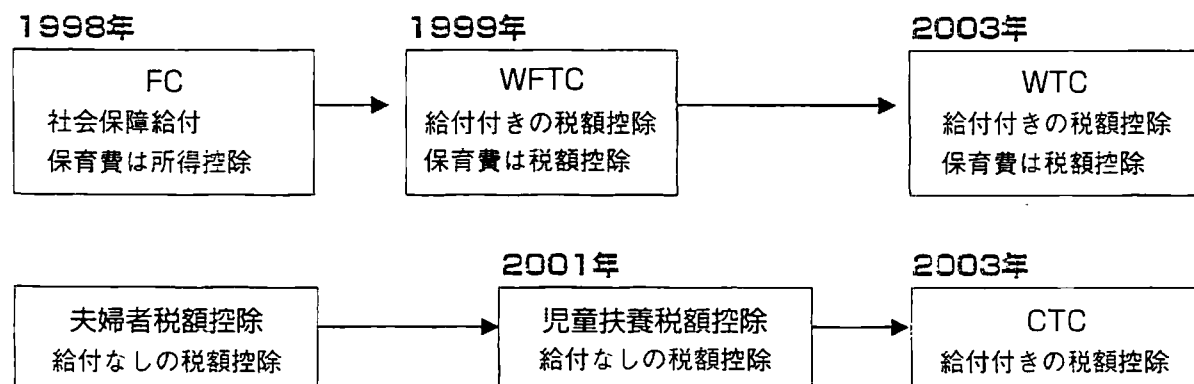
2001年の児童扶養税額控除(CTC)の創設、2003年のWTC導入とCTCの拡充等の改革を行っていったのである⁽⁸⁾。

まず1999年に、低所得層に対する支援を、これまでのFC(社会保障支出)から、給付付きの税額控除という方式の、勤労世帯税額控除Working Families Tax Credit(WFTC)制度に変更した。WFTCでは、就労所得の増加に対して、55%しか給付を減らさないようにし、就労インセンティブが働くようにした。また、就労に当たり必要となる保育園の費用について、所得控除となっていたため課税最低限以下の所得層では効果がなかったFCを改め、給付付きの税額控除とし、課税最低限以下の所得層にも給付を受けることができる変更を行った⁽⁹⁾。

他方で、2001年に所得税の基礎控除の1つである夫婦者税額控除を児童扶養税額控除に変更、さらに2003年には給付付きの税額控除であるCTCに改め、低所得世帯のLone Parent (片親) 世帯に焦点を当てつつ就労促進を図った。

これら改革の一連の流れは、「所得控除から税額控除(給付なし)、さらに歳出から給付付き税額控除へ」という変遷と捉え

図表3



ることができる。

2 制度の概要

WFTCは、週16時間以上就労し、19歳未満の学生等扶養児童を有する世帯、及び25歳以上の子供のいない世帯に対して税額控除を与えるもので、税引後所得を押し上げ勤労意欲を高める効果を持っており、世帯の所得を支給基準とするので方稼ぎと共稼ぎとの間の不公平がないことが評価されてきた。税額控除しきれなかった分の給付実務は社会保障官庁ではなく税務官庁によって運営され、社会保障と税制の一体運営が確保されている点は米国と同様である。

2003年に、複雑になっていた子供に対する支援策を整理し、子供のいる世帯への経済的支援を一元的に行うことを目的とした、就労税額控除 (Working Tax Credit) に発展的改組された。

同時に、WFTCの一部であった児童1人当たり単位の定額部分と、児童扶養税額控除の世帯当たり単位の定額部分を統合し、新しく給付付きの児童税額控除 (Child Tax Credit: CTC) を導入した。CTCは子供さえいれば働いていなくても受給でき、年収58,000ポンド程度の世帯まで受給できる。この結果、中間層を含めて多くの世帯がWTCやCTCを受給することになり、現在約600万世帯がTCを受けている (うち子供のいない世帯は1/3百万世帯)。多くの世帯が対象となるので、WFTCのようなStigmaがなくなったといわれている。

WTCでは、子供のいる世帯のみしか対象となっていなかった制度を改め、障害者や高齢者、子のない世帯にまで対象を拡大

すると同時に、これまでミーンズテスト (8,000ポンド未満の金融資産でなければならぬ) があったため、貯蓄に対して負のインセンティブが働いていたので、これを廃止し制度を簡素化した。

2005年にさらなる改革が行われ、所得の変化や児童の誕生などに対応してより迅速に給付することとされるとともに、企業の事務煩雑さを避けるため、企業経由とされていた支払いを内国歳入庁 (歳入部局) が直接給付するよう改正された。

2006年4月より、WTC還付金を雇用主が支払う制度から内国歳入庁が直接銀行口座に払い込むように変更した理由は、雇用主負担の軽減と行政コストの軽減 (内国歳入庁が直接振り込んだ方が行政コストが低い) である。WTCは毎月もしくは毎週、誰にどれだけの給与を支払ったかを企業が内国歳入庁に報告する必要があり、雇用主はこのような複雑なシステムを敬遠、給付は郵便局を通じて行われることとされたが、2003年以降は、全課税世帯の銀行アカウントを登録させ、2006年4月からは、すべてそこを経由して給付を受ける制度となっている。子供のいない世帯は25歳以上でなければ受給者になれないので、制度の焦点は若年層というよりLone Parent、女性、高齢者、パートタイム労働者といえる。

3 受給要件・受給額

両制度の受給要件を整理すると次の通りである (数値は2005年度)。

WTC受給要件は、①就労所得があること、②4週間以上働く予定であること、③以下4項目のうち、少なくとも1項目に当

てはまることである。

- ・16歳以上で、子供が1人以上いて、週16時間以上働くこと
- ・16歳以上で、障害があり、週16時間以上働くこと
- ・50歳以上で、6ヶ月以上Income Support (生活保護)等の給付を受けていた者が、Income Supportの受給を止めて、週16時間以上働くこと
- ・25歳以上で、週30時間以上働くこと

なお、前制度のWFTCでは、必ず子供がいること、資産が8,000£以下であることも条件とされていたが、障害者、高齢者にまでターゲットを広げること、貯蓄を促進させたいこと等を理由に廃止された⁴⁰⁾。

CTCの受給条件は、①16歳未満の子供がいること、②16-19歳のnon-advanced school⁴¹⁾の学生か、16-17歳の職業訓練中の子供がいることである。19歳までの若者の場合、本人に子供がいなければWTCの受給権はないが、その両親は若者が教育を受ければCTCの受給権が発生するので、若者は低スキルで低賃金の職に就くよりも、教育に残った方がよいというインセンティブが働く制度となっている。

次に、WTC、CTCの実際の給付額をみると、図表4の通りである。CTCは、就労と直接リンクしておらず、子供がいれば給付を受けることができる。一方、WTCは、週16時間以上就労することが条件とされており、また週30時間以上就労する場合には給付額の上乗せが行われる。Income Supportと呼ばれる生活保護制度は、就労16時間未満というのが給付条件となっており、週16時間就労のところで、生活保護制

度から税額控除に代わることになる。具体的なイメージは図表5の通りで、年間所得が5,220ポンド(B点)を超えると37%の限界控除縮小率(所得増加分の37%を給付から削減)が適用される。

この結果、例えば子供2人世帯の、週の就労時間16時間の場合の給付(限度)額は、適格保育費に対する給付を除くと「 $545 + 1690 \times 2 + 1620 + 1595 = 7140$ ポンド」となる。

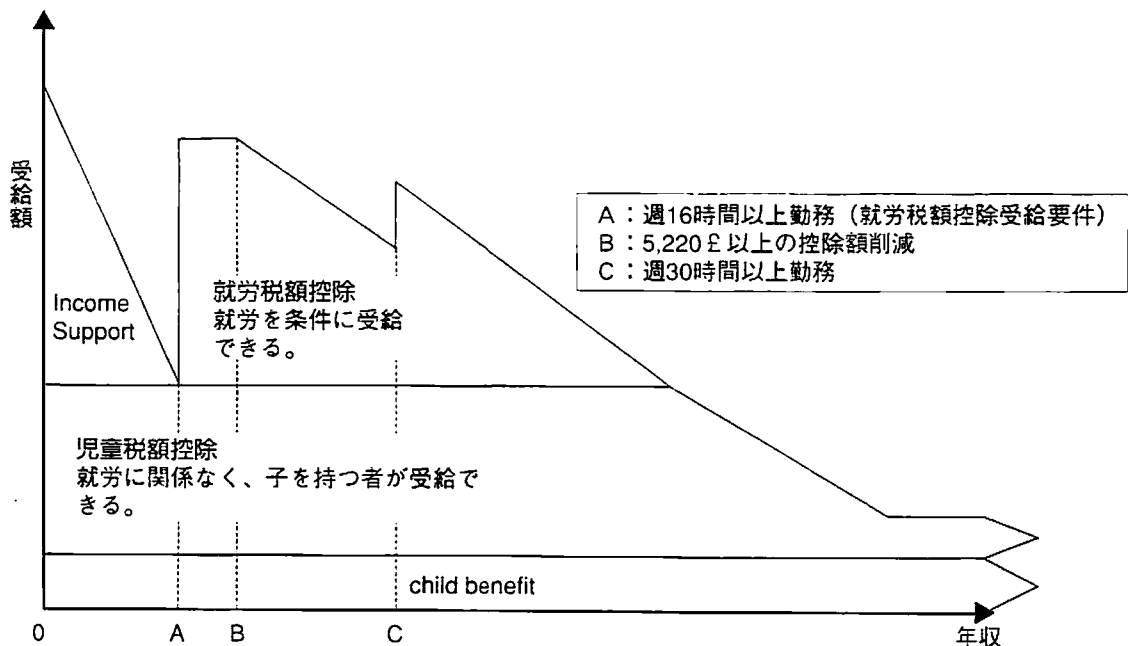
また、子供2人世帯の、週の就労時間30時間の場合の給付(限度)額は、本来、「 $545 + 1690 \times 2 + 1620 + 1595 + 660 = 7800$ ポンド」となるが、年間所得が5,220ポンドを超えると37%の限界控除縮小率が適用されるので、前述の子供2人世帯で、就労30時間、年間所得が7,590ポンド(2005年最低賃金4.85ポンドで週30時間就労、1年間は52週とする)のケースでは、「 $545 + 1690 \times 2 + 1620 + 1595 + 660 - (7590 - 5220) \times 0.37 = 6923$ ポンド」となる。

上述の仮定のもとで、子供2人のケースを図示すると、図表6のようになる。週16時間の就労(最低賃金で計算すると4,040ポンド)を超えると7,140ポンドの税額控除が支給され、その後稼得所得に応じて税額控除額は逡減するが、週30時間就労(最低賃金で計算すると6,923ポンド)の時点で給付額は7,800ポンドにかさ上げされ、その後稼得所得の増加に応じて給付額は逡減する。その結果、課税最低限は、6,000ポンドから18,000ポンドに引き上げられる一方で、限界控除縮小率(37%)が適用される5,220ポンドから24,000ポンドまでの所得に対する所得税の累進度は、税率と限界控除縮小率の和になり高まることになる。

図表4 2005年度給付額

児童税額控除額	Family Element	545ポンド
	子供1人当たり	1,690ポンド
就労税額控除額	Basic Element	1,620ポンド
	単身・子供なし以外への上乗せ給付	1,595ポンド
	就労30時間以上の世帯への上乗せ	660ポンド
	適格保育費に対する給付	子1人週175ポンド
	: 実額 (上限あり) の70%	子2人以上週300ポンド

図表5 英国WTC、CTCの概要



出所：Treasury HPより作成

図表7は、子供2人のケースの税額控除を考慮した後の限界税率の一覧であるが、税額控除額に限界控除縮小率が適用され始める5,220ポンドで限界税率が急増する。その後24,000ポンドまでは限界税率が一定になる。

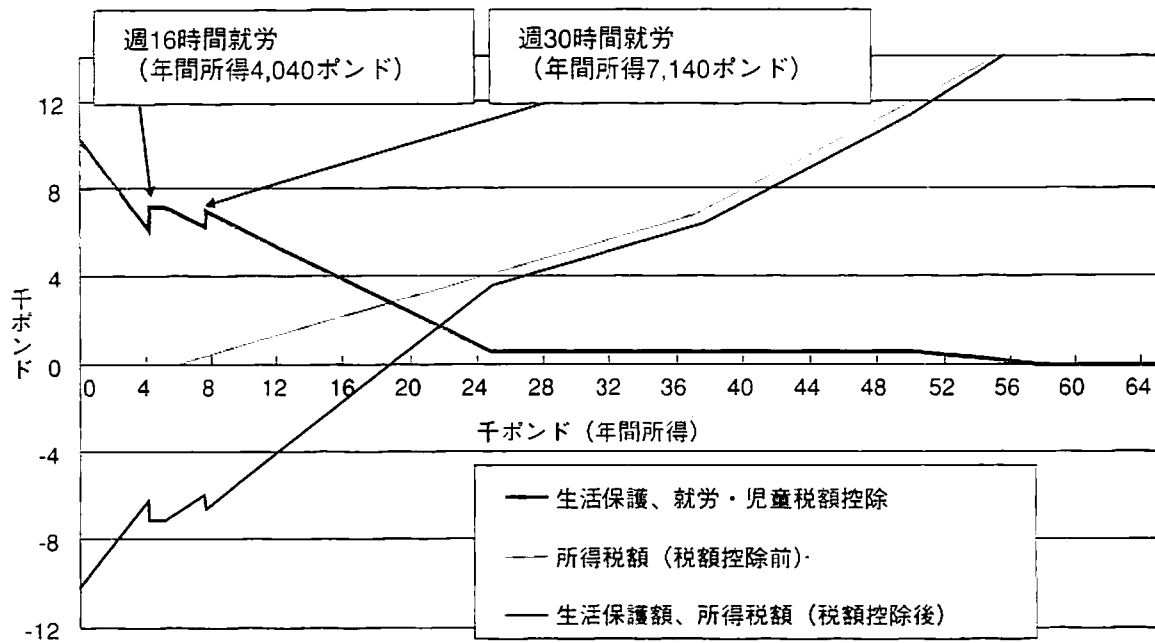
英国の制度を整理すると、以下のようになる。

- ① ある一定の時間(週16時間と週30時間) 勤労するか否か、子供が何人いるか、さ

らには保育費にいくらかかったかという3つのメルクマールにより税額控除(給付)を与え、勤労所得が増加するに従い一定の(37%)の縮小率を乗じて給付額を減少させることにより、全体としての所得再分配度合いを高める(ただし所得制限あり)。

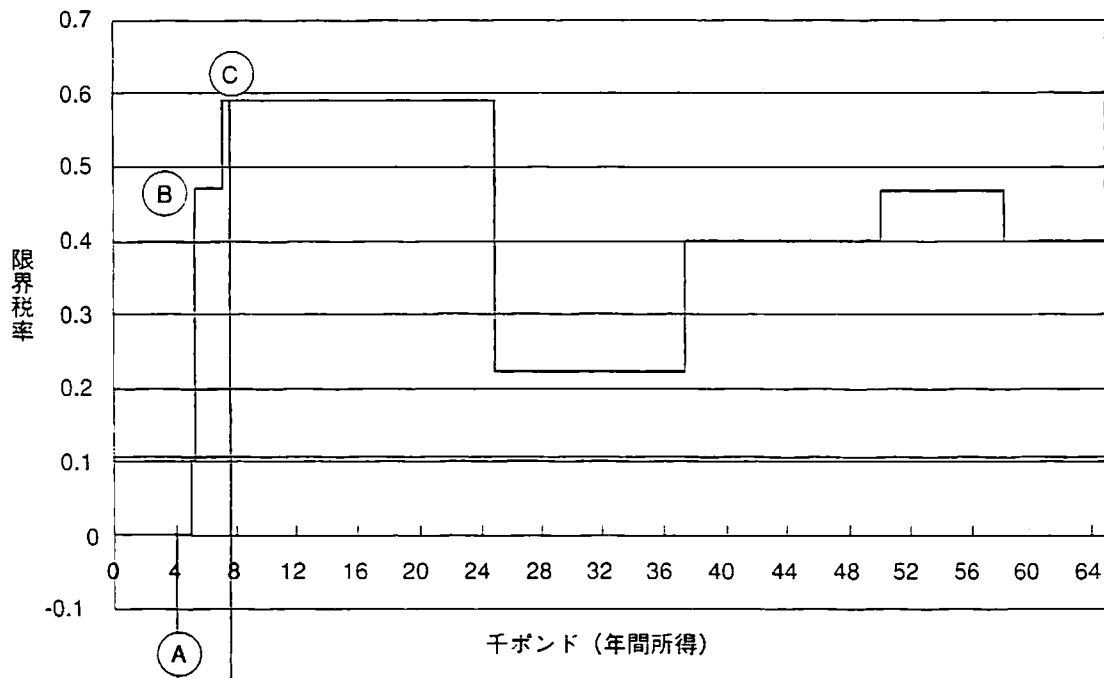
- ② 生活保護費については、一定時間(週16時間)の就労までは、稼得による追加所得部分を減じる一方、一定時間労働達

図表6 就労・児童税額控除額と所得税額（子供2人のケース）



出典：財務総合政策研究所研究部（生活保護給付を入れ込んだ図）

図7 税額控除を考慮した場合の限界税率（子供2人のケース）



出典：財務総合政策研究所研究部

成により一定額の給付（税額控除）を与え、そのレベルまでの就労インセンティブを確保する。週30時間労働時にも同様のインセンティブが与えられる。

給付方法は、世帯単位での給付である。イギリスの所得税は個人単位であるため、税額控除の適用を受けるためには、世帯単位で内国歳入庁の出先機関に申請手続を行い、個人情報、子供情報、労働情報、受取人氏名、受取銀行口座を記入して税務当局に提出する。当局は、各児童に割り振られた番号、社会保険番号などによって給付の管理を行っている。

個人情報：夫婦両方分記入

・氏名、住所、生年月日、国民保険No.

子供情報

・子供氏名、育児開始日（同居開始日）、児童手当No. (Child Benefit Reference Number)

児童手当 (Child care costs)

・保育者氏名、住所、週平均保育費用

労働情報

・勤め先、労働時間、雇用主名、Employer's reference、payroll No.tax reference

収入詳細

・社会保障給付No.

※木原・櫛山 (2006)

4 評価

本制度の主眼は、子供のいる低所得世帯について、親の労働を促すとともに、生産力を高めて所得を増加させることとされている。税額控除額（財政負担額）が大きいので、労働供給には大きなインパクトがあったと評価されている。特に子供のいる家

庭、Lone Parentの受給額が大きく、働くインセンティブが高く、Lone Parentの就業率が45%から55%になるなど労働促進効果があったといわれている。また、子供がいれば、週16時間労働で有資格となるので、パートタイム労働についても給付資格が得られるため、Lone Parentにとって極めて重要な制度となっている。

これらの結果、貧困人口は減少したといわれている。英国の最低賃金は欧州水準と比べて高く、また1997年以降、600万世帯（うち子供のいない世帯は30万世帯）が受給者になり、財政支出も600万ポンドを超え、限界手取り所得が高まり、労働市場に良い影響を与えるとともに、2001年から2002年の景気後退期でも就業率が下がらなかったこともあり、working povertyの減少には成功した、といわれている。

他方、世帯単位であるため、働き手が1人の家庭には効果的であるが、共働き家庭では妻の就労意欲をそいでしまうという問題、つまり世帯の中での2人目の働き手の労働供給に対する悪影響（あるいは就労調整）が課題となっている。

その他の課題として「超過支払い」(Overpayment) と不正受給の問題がある。WTCは、所得や子供の年齢、人数により給付額が変わる制度であるため、受給者からの給付に関する報告が遅れると、超過支払いが起きやすいという問題がある。これまで企業を通じた給付だったため比較的少なかったが、今後は直接支給となるので、より大きな問題が出てくるのではないかと懸念されている。また、個人事業者の所得の捕捉が難しいこと、カップルかどうかの

判断が困難なこと（低所得者のカップルが、Lone Parentのふりをして受給するインセンティブがある）、子供の数や所得がパートによるものかどうかの確認等、家庭の環境変化に応じて給付額が変化するので、この調整が大変であること等の問題がある。政府としては正確な金額を正確な時期に給付することを目的としているが、これには申請者の責任も伴う。米国のようにすべての者が確定申告を行う制度とはなっていないので、申請者には正直に申請する義務感を持たせる必要があるとされている。

また、2005年に、配偶者が働き始めたことにより急に所得が増えても、給付額を減らさない額（Income disregard）を2,500ポンドから25,000ポンドへと上げ、当年は給付額を下げず、所得額の資料が出てくる翌年以降対応することで、支払い超過に対応することにした。これは、パートタイム労働からフルタイムの労働への移行など、就労形態の変更に伴う給付額の急激な変動を避け、安定的な給付を確保するとともに、迅速な対応を行うものである。所得が落ちた場合には、センターに電話することにより2～3日後には給付を受け取れるが、減額の場合には、所得が上がってもしばらくは給付額を変えないというものである。

英国の制度を米国のEarning Income Tax Creditと比較すると、米国では通常年1回、ボーナス程度の額を受け取るのに対して、英国では、毎月より大きな金額を600万世帯に渡す極めて寛容な制度となっている点に特色がある。アメリカではsecond earnerの就労インセンティブをそぐという問題が指摘されていることと並ん

で、イギリスでは、TCが一世帯の第2の稼働者の就労インセンティブ削減効果は小さいとの研究結果が出ている。

なお、同様の制度はオランダ¹²⁾、フランス等欧州諸国では一般的に導入されている¹³⁾が、それぞれの国情に応じて、異なる内容となっていることが興味深い。

わが国へのEITC導入の意義と課題

1 導入の意義

OECDによると、わが国の相対的貧困率（中位所得の半分以下の所得者の比率）は15.3%で、OECD平均の10.7%を超え、米国（17.0%）、アイルランド（15.4%）に次ぐ高水準であるという¹⁴⁾。平均所得水準が高いほど相対的貧困率は高く算出されるという所得分布の特殊性を割り引いても、これまで貧困問題など無縁であったわが国にとっては、十分衝撃的なニュースである。あわせて、子供の貧困の問題も重要な政策課題である。

また、わが国でとりわけ問題とされるのは、若年層の格差問題で、この背景として、ここ数年にわたる、正規雇用者と比べて賃金格差のあるフリーターの増加（さらには勤労していないニートの増加）が指摘されている。正規・非正規賃金格差については、労使間の話し合いや市場原理の中での解決を図るべき性格の問題であるが、若年層の格差が進み、低所得で年金も未納な若年層が増加していけば、最終的には生活保護というかたちで歳出増加・税負担の増加につながってくる。そうでなくても、現在高齢

者層を中心に、生活保護受給世帯の数が急増している¹⁰⁾。また、若年層の格差拡大(貧困化)により、経済的理由からの未婚化が進めば、少子化が一層促進されるということにもなりかねない。このような事態が社会の階層化(下流化)につながれば、社会の停滞を招く構造的な問題となる。

これら問題の要因としては、経済の不況、単身高齢者の貧困、母子家庭の増加、若年層の二極化、非正規労働者の激増、最低賃金制度の未成熟¹¹⁾等が考えられ、貧困の背景が多様なだけに、その対応もさまざまな政策を総動員することが必要となるが、所得再分配をその最も重要な機能とする租税政策としても、応分の政策を考えることが必要である。

貧困問題の先進国ともいうべき欧米では、労働による稼得行為と直接リンクさせるとともに給付と組み合わせ、就労拡大効果、貧困対策をあわせ行う「給付付き税額控除制度」を導入し、効果を上げていることを見てきた。そこで、わが国にもそのような制度を導入することが考えられる。

米英の給付付き税額控除制度の利点を改めて整理すると、次のとおりである。

第1に、歳出行為である給付(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になる。

所得控除は、累進税率のもとでは、高所得者の税負担をより多く軽減する逆進的な効果を持つと同時に、課税ベースを大きく縮小させ財源調達機能を損わせる¹²⁾という問題点を抱えている。そこで、課税最低限近くの層をターゲットとする政策税制とし

ては、課税ベースの侵食を限定的にし、より税負担軽減効果(再分配効果)の大きい税額控除の方が有効である。さらに、税額控除額以下の税負担しかしていない者や、課税最低限以下の所得者層をもその対象とするために、不足分は還付(給付)するという制度設計を行えば、より有効性が高まる。

わが国の所得税を見ると、累次の所得税減税で、課税最低限は高くなっており、主として中堅所得者層以上の中での再分配機能を果たしていると考えられる。さらに、消費税の導入、引上げの中で、税制全体としての所得再分配機能は低下しつつある。

他方で年金の所得再分配機能は上昇しているが、そもそも社会保険制度は、社会全体のリスクのプールを主たる機能とするもので、所得分配自体が目的ではないこと¹³⁾、また賦課方式のもとで、富裕高齢者に対する現役勤労世代からの所得移転も行われており、年金制度の所得再分配機能に大きく依存することは望ましい姿とはいえないであろう。

他方で、生活保護給付こそ受けていないが、その所得水準は生活保護手当とほぼ同様の層の若者が多く存在しており、いわゆるパラサイトをしていることによって、貧困の問題の背後に隠れているが、今後家族の相互扶助機能が低下していく中で、彼らが表に出て行かざるを得なくなる状況も十分考えられる。このように、これらの人々が貧困に落ちることを防ぐことが今後の政策課題となるべきである。

その際に、これまで分離・独立して設計されてきた社会保障制度と課税最低限¹⁴⁾を含む所得税制との整合性をとっていけば、

所得の再分配機能を高めることができると同時に、社会保障給付を受けるために、所得を低く抑えるというような労働供給行動の抑制という非効率な行動も抑制される²⁰。2005年11月のブッシュ大統領税制改革諮問委員会報告書の中では、所得控除から税額控除への変更が提案されているが、その背景は、所得控除による課税ベースの浸食の防止と所得再分配機能の向上である²¹。

第2に、低所得者層の所得補償を行うことにより貧困の問題に対処するとともに、労働による稼得行為（労働所得）と控除額をリンクさせることにより、労働インセンティブを高め、就業率の拡大につなげる効力を持つ。他方で、働かなくても給付が受けられるという給付依存のモラルハザードを縮小させ、「勤労を通じて所得を得る」という基本原理（セーフティネットからスプリングボードへ）のもとでの勤労する低所得者層への支援策を確立することができる。さらに、子供の数に応じた経済支援が可能となり、これまで高齢者に偏っていた財政支援を現役世代に再分配する機能を持たせることができる²²。

このように、導入のメリットは数多く考えられるものの、実際の制度設計に当たっては、米英とわが国との就労形態、経済状態等の差異に十分な留意を払いつつ、日本型の制度にしていく必要がある。

2 導入に向けての課題

次に、制度設計に当たって留意すべき点を挙げてみると、次の諸点が考えられる。

第1に、何を政策目標に掲げ、誰をターゲットにするのか、明確にする必要がある。

本稿では、若年層を中心としたワーキングプアと呼ばれる人たちや母子家庭に対する就労を通じた経済支援を念頭において検討した。

就労促進に目的をおく場合、特定の所得を超えるに従って給付額が減少していく（つまり限界税率が上昇していく）消失型にならざるを得ない本制度のもとでは、一時的にせよ、就労を抑制する効果を持つことに留意する必要がある。米英と異なり、わが国の母子家庭の就業率は高く（平成10年：85%）、EITC制度が就労調整につながりかねない点に留意する必要がある。子供を持つ二親世帯についても、経済支援につながる点での効果は期待できるが、母子家庭の場合と同様、就労調整につながる可能性は排除できない。

次に生活保護との関連では、現行制度のもとでは90%近くになっている限界税率を緩和できれば、就労促進が期待できる一方で、被保護世帯の大部分は、高齢者世帯・傷病・障害者世帯等の不稼働世帯（85%）であることから、彼らに対しては、就労促進効果は期待できないことに留意する必要がある。

また、国民年金の未納問題に対しても、本制度の活用が検討課題となる。低所得者層の年金保険料の未納問題は、さまざまな要因があるものの、基本的には所得要因が大きいと考えられ、一方的に年金免除を行うことが大きな問題となったが、所得税制度と一体化することによって還付という形での軽減が可能となる²³。これは、オランダにおける給付付き税額控除制度の導入理由である。もっともこのためには、年金制度と税制を整合的に設計し直すという大作

業が必要となるが、今後のわが国税・社会保障制度のあり方としては、避けて通れない課題である。

少子化対策としては、子育て家庭への経済的な支援としての税額控除（たとえば、一定の所得以下の家族に、児童1人当たりいくら、という支給）を組み合わせる場合、比較的低所得の乳幼児家庭を対象とするのか、中高生を持つ比較的高所得時代もカバーするのか（どのような子育て期をターゲットとするのか）を明確にする必要がある。

第2に、政策効果を十分詰めておくことである。とりわけ就労インセンティブの拡大策は、所得アプローチであり、財源の使い方として効率的・有効的であるか（バラまきにならないか）十分検証する必要がある。低所得就労者の給与に連動して給付することがかえって低所得への依存を招かないか、企業側がその分の賃金引下げを行うことはないか等々詰めるべき点がある。

第3に、不正給付（還付）問題をどのように防止するかという点である。給付（還付）に伴う公平性を確保するためには、導入当初の英国のように、給付（還付）事務を会社レベルで行う制度設計にすれば、企業の事務負担は増加するものの、給与所得者の不正防止が期待できる。

他方で、クロヨンと呼ばれる事業者の所得の正確な捕捉が必要となるが、それへの対応としては、必ずしも万能ではないものの、納税者番号制度の導入が課題となる。しかし、英国等欧州諸国では、納税者番号制度なしに導入しており、その経験を学ぶことが重要である。現行の年金受給番号等を活用しつつ、IT技術を駆使した新たな

制度作りを行う必要がある。

第4に、税務当局が社会保障給付も行うことになるので、その体制作りが必要となる。税務当局は、課税最低限以下の人についての所得情報を持っておらず、社会保険事務所や地方自治体から情報提供を受ける必要がある。また、本制度の趣旨からして、家族全体の所得をベースに設計しており、その限りにおいて、世帯単位での所得の捕捉を前提とした仕組みにする必要があり、複雑な税制となるおそれがある。個人単位のもとで厳格な定義の行われている配偶者、扶養家族と、社会保障制度との整合性を保つ必要性もある。また、分離課税となっている金融所得のことを考慮に入れなくてよいのかという問題点もある。

おりしも、社会保険庁と国税庁の間での年金未納者についての協力が検討されており、さらなる協力を進める必要がある。将来的には、現在の霞ヶ関の縦割り行政を見直すことが必要となる。

第5に、最も重要な点であるが、児童手当、児童扶養手当、生活保護等の現行社会保障給付、配偶者控除をはじめとする各種所得控除、最低賃金制度のあり方を根本的・総合的に見直すことにより、制度設計することが必要である。ちなみに米国では、「最低賃金でフルタイムで働いた者がEITCを受ければ、社会保障税引後所得が貧困ラインを超えること」が目標とされた。実際の導入に当たっては、プライオリティをつけた段階的な導入にならざるを得ないであろう。

最後に、現在行われている「歳出・歳入一体改革」と整合性をとる形で、つまり所

得控除の削減等による財源を確保しつつ、
 税込中立、さらには歳出面も含めた「財政
 中立」という考え方のもとでの制度設計を
 する必要がある。

さらには、これまで家族や地域共同体が
 行ってきた相互扶助機能は低下してきてい
 るが、そのことは、所得再分配機能が、単
 に所得移転効果だけではなく、介護・医療
 等の現物給付サービスを含めた全体として
 設計し直す必要性をわれわれに突きつけて
 いると考えられる。

- (1) 藤本 (2005)
- (2) もっともこの点を明確に述べた書物はない。
- (3) 注目すべきは、最近の米国大統領税制改革諮問
 委員会報告書で、基礎的な所得控除としての人
 的控除や概算控除についても、所得分配的観点
 から税額控除に変えることを打ち出している。
 さらには住宅ローン利子控除についても、わが
 国のように税額控除化する案を打ち出しており、
 全体として、「所得控除から税額控除へ」という
 大きな流れが見取れる。この背景にあるのは、
 所得税の累進機能の強化という哲学である。
- (4) 以下の記述は、主として内閣府 (2002) と阿部
 (2002) に基づく。
- (5) 連邦政府の行うEITCに加えて、州政府も独自の
 EITC制度を設けている例が多い。
- (6) 1997年の不正受給率は30.7%といわれているが、
 その大部分は該当する子供 (qualifying child) の
 定義の間違いであるといわれている。
- (7) 英国の制度の記述は、基本的に木原・櫛山
 (2006) に拠った。また、森信 (2006(a)) も参照
 した。さらに、木原・櫛山両氏が英国財務省等
 に出張した際の情報をヒアリングし参考にした。
- (8) 米国クリントン政権の制度が影響しているとい
 われている。
- (9) その他にWFTCでは、それまで個人ベースであ
 った英国の税制をこの制度に限り世帯ベースと
 した。また、給付に関しても雇用主が従業員に
 支払うという形をとったことから、政府の補助
 というより賃金のように受け止められた。
- (10) 英国財務省でのヒアリングより。

- (11) GCSE (中学卒業試験) のAレベルや、職業資格
 NVQ3を取得するまで。
- (12) 田近・小塩 (2006) に詳しい。オランダでは、
 所得税と社会保障税が一括徴収され、税額控除
 による社会保障税との相殺が認められるが、還
 付は行われない。
- (13) 内閣府 (2002)
- (14) OECD 「Income Distribution and Poverty in
 OECD Countries in the Second Half of the 1990's」
- (15) 1995年：60万世帯、2005年：105万世帯
- (16) 橘木 (2006)
- (17) 森信 (2006(a))
- (18) 貝塚 (2005)
- (19) 現行税制のもとでの独身の給与所得者の課税最
 低限度額は114万円 (社会保険料控除を含む)、
 夫婦では157万円となっている。
- (20) 現行の生活保護制度では、勤労所得がある場合、
 生活保護費からその90%程度の減額が行われてい
 る一方で、勤労所得に係る課税最低限との連動
 がなく、全体として低所得者層の勤労インセン
 ティブを高めるような制度設計にはなっていな
 いという問題がある。
- (21) 米国において税額控除の拡充が提唱される背景
 としては、森信 (2006(b)) 参照。
- (22) 阿部 (2002)
- (23) 佐藤 (2003)

【参考文献】

- ・森信茂樹「ワークシェアリングは税額控除と一体
 で」【ヌーベル・エポーク5号】(2001.12)
- ・同【わが国所得税課税ベースの研究】(日本租税研
 究協会、2002)
- ・同「税と社会保障」【租税研究】(2002.6)
- ・同【日本が生まれ変わる 税制改革】(中公新書ラ
 クレ、2003)
- ・同「格差問題と税制—勤労税額控除制度の提言」
 【経済格差の研究】貝塚啓明・財務省財務総合政策
 研究所編著 (中央経済社、2006(a))
- ・同「米国の税制改革議論から学ぶ」【国際税制研究
 No.16】(2006(b))
- ・内閣府「海外諸国における経済活性化税制の事例
 について」【政策効果分析レポートNo.12】(内閣府
 政策統括官、2002.8)
- ・木原隆司・櫛山順子「イギリスの雇用政策・人材
 育成政策とその評価」【転換期の雇用・能力開発支

援の経済政策」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編著（日本評論社、2006）

なお、両氏から英国出張の概要をヒアリングさせていただいたことに深く感謝する。

- ・阿部彰「アメリカのEITC（Earned Income Tax Credit）の歴史と現状」『海外社会保障研究No.140』（国立社会保障・人口問題研究所、2002.9）
- ・田近栄治・小塩隆士「税制を通じた所得再分配」

『日本の所得分配』（東京大学出版会、2006）

- ・藤本徹也「扶養控除の『税額控除化』」『中央ロー・ジャーナル第2巻第2号』（2005.9）
- ・貝塚敬明「税制改革・社会保障改革と所得再分配政策」『フィナンシャルレビュー』（2005）
- ・橋本俊詔『格差社会』（岩波新書、2006）
- ・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について」『総合税制研究No.11』（2003.1）

Summary

What We Should Learn from EITC (Earned Income Tax Credit) of U.S. and U.K

by Shigeki MORINOBU

In most developed countries including U.S. and U.K., Earned Income Tax Credit is introduced, and has been effective to cope with working poverty problem. So called “make work pay policy” is necessary in current Japan which starts to suffer such issues as working poor or single mother. I pointed out several problems when we introduce EITC in Japan. It is definitely necessary to start to study EITC to cope with current problems.

米・英の給付付き税額控除に学ぶ（要約）

近時、政策税制としての税額控除、それも控除しきれない場合には給付まで行う税制が米国、英国等の先進諸国で導入されている。これは、社会保障制度と税制を統一的・効率的に運営しようという制度で、その狙いは、貧困対策を就労促進と併せて行うという思想に基づくものである。米国と英国における同様な制度の概要、問題点、評価を見るとともに、あわせてわが国に導入する場合の課題も論じてみたい。

わが国で導入する場合の意義として、次の3点が考えられる。

第1に、若い世代に向けた所得再分配機能の強化である。税制の所得再分配機能が低下してきているが、格差の拡大（ジニ係数の増大）の懸念される20代、30代の勤労所得に焦点を当てつつ、再分配機能を強化する必要がある。

第2に、勤労へのディスインセンティブの除去である。勤労を通じて個人が経済力を高めていくことが必要で、今後の労働政策目標を、「失業率の低下」から、「就業率の上昇」に代えていく必要がある。そのためには、家庭の主婦や若年層が本格的に働き始めたときの税負担の急増を緩和し、勤労へのディスインセンティブを軽減することが必要となる。

第3に、財政の一体的運営による効率化である。厳しい財政事情の中、財政の効率化を進めるためには、歳入・歳出を一体的に捉らえていく必要がある。そのためには、別個に設計されている税制（歳入）と社会保障（歳出）の整合性を取りながら見直しを進めていく必要がある（例、扶養控除、児童手当、児童扶養手当）。