

給付付き税額控除の新たな展開¹



東京財団政策研究所研究主幹 森信 茂樹

はしがき 本稿は令和7年3月4日開催の会員懇談会における、東京財団政策研究所研究主幹 森信 茂樹氏の「給付付き税額控除の新たな展開」と題する講演内容を取りまとめたものである。

1. 新たなセーフティネットと給付付き税額控除

わが国経済停滞の原因については、労働人口の減少の中で、日本型雇用制度の下で雇用の流動化などがすすまないことや、アニマルスピリッツの欠如などからくる生産性の低迷が指摘されてきた。筆者は、加えて、少子高齢化が進み、社会保障の持続可能性への信頼が揺らぎ、国民の将来不安が消費の低迷につながっていることが大きな要因であると考えている。若者を中心とした結婚や子育てなど将来設計への不安が消費を抑え、社会の活力を失わせてきたということである。さらにAIやロボットの急速な発達雇用を抑え、所得階層の2極化を加速させ、SNSでの過激な発信などを通じて社会を分断させるリスクも現実化しつつある。なかでも、働き方改革などで増加したフリーランスや、プラットフォームで単発の仕事を得るギグワーカーは、正規雇用者に比べて手薄なセーフティネットの下で貧困問題の温床となりさらには少子化の要因にもなっている。

このような状況を打破するには、リスクリングや学び直しにより勤労者の人的資本を向上させ一人当たりの労働生産性を高め賃上げにつなげる政策が求められる。「雇用の流動化」と「人的資本の向上」をパッケージとした政策で、それにより企業も労働者も、成熟分野から成長分野へとスムーズに移動し、生産性の向上を通じて継続的な賃上げが可能になる。欧州諸国には、失業や休業中の労働者に職業訓練を義務付け個人のスキル向上により再び労働市場に復帰させる政策（積極的労働政策）を経済面で支える制がある。それが給付付き税額控除である。

わが国では、収入が一定額を超えると税や社会保険料が増え、本人や家族ベースでの手取りの減少を招くので、パート主婦（以下単純化のため妻がパート配偶者とする）が就業調整をすることが「年収の壁」として大きな問題となっている。「年収の壁」という概念は科学的なものではなく多くの誤解も多く含まれているが、税制や社会保険制度の課題を投げかけた点は評価できる。

諸外国ではこの問題は、働き始めて所得を得ると税や社会保険料がかかるので勤労インセンティブが低下するポバティートラップ（貧困の罠）としてとらえられており、その対応として給付付き税額控除が活用されている。つまり給

¹ 本稿は、財務省財務総合研究所発行のフィナンシャルレビュー令和6年第3号「ベーシックインカムと給付付き税額控除—デジタル・セーフティネットの提言」を加筆修正したものである。

付付き税額控除は、勤労しても貧困ラインを抜け出せないワーキングプアへの対策としても機能している。

設計にあたっては、デジタル技術の活用による情報連携インフラの整備が不可欠である。英国のユニバーサルクレジットは、所得情報（税や社会保障負担も含む）が給付と連携されるインフラの上に構築されており、わが国でもマイナンバーによる個々人の所得把握が進み、制度的なインフラ、デジタル基盤の整備が進みつつあるので、デジタル技術を活用した、「デジタル・セーフティネット²」ととらえて設計することが必要である。

2. 給付付き税額控除の概要

給付付き税額控除 (refundable tax credit) とは、減税（税額控除）と給付を組み合わせ、勤労インセンティブを刺激し、自助努力による生活水準の向上を図るという思想（ワークフェア）のもとで、多くの先進国で導入されている制度である。

勤労しても所得が貧困ライン（所得の中央値の半分未満）を越えない場合（いわゆるワーキングプア）や、勤労を始めると税負担や社会保障料負担が生じその分手取りが減ってしまう場合（いわゆるポバティートラップ）に、国が税金の還付や給付を行うことにより、貧困ラインを抜け出せるようにして勤労インセンティブを供与する制度である。国によってその制度設計は多少異なっているが、基本的に勤労（あるいは求職活動）を条件としており、生活保護制度とは一線を画している場合が多い。もっとも英国のユニバーサルクレジットでは、様々な社会保障制度と集約化・統合されている。

米国の給付付き税額控除の仕組みは、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一定になる定額 (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) 段階の3つで、図に直すと台形になる。納税者の税務申告により適用されるため、申告時に還付される。英国では、申請、審査を経て実行される制度となっており、ユニバーサルクレジットという名称で、「給付一本」で実施されている。

筆者は、先進諸国の給付付き税額控除について勤労税額控除 (EITC)、児童税額控除 (CTC)、社会保険料負担軽減税額控除、消費税逆進性対策税額控除の4類型に分類をしてきた³。(図表1)

3. 英国のユニバーサルクレジット⁴

英国では、「第3の道」を標榜する労働党のブレア政権時に、勤労を通じて生活の向上を図るというワークフェア思想に基づき社会保障と税制の統合が進められ、1999年に給付付き税額控除が導入された。2003年からは、低所得者の就労促進策と児童を有する中低所得の世帯への支援とに役割分担され、就労要件付きの就労税額控除 (Working tax credit) と、就労要件のない児童税額控除 (Child tax credit) に組み替えられた。

労働党政権の下で貧困・ワーキングプア対策や失業対策として成果を上げたことから、保守党・自由民主党連立のキャメロン政権のもとで、ユニバーサル・クレジット (Universal Credit) として拡充され、税額控除部分は雇用年金省からの給付に一本化された。2010年の「Universal

² 「デジタル・ガバメント実行計画」に「⑦マイナポータルをハブとしたデジタル・セーフティネット構築（民間情報と電子申請等の連携、税（所得情報）と社会保障の連携等）の検討」が明記され、その後「利用者目線の行政サービス実現に向けたトータルデザインとマイナンバー法の検討について」（デジタル庁 2022年5月13日）でトータルデザインを通じた「デジタル・セーフティネット」の一層の強化の必要性が説かれている。

³ 森信 (2008) p.18

⁴ Department for Work and Pensions (2013), 同 (2016)

図表1 給付付き税額控除の4類型

第1類型—勤労税額控除 (EITC)	勤労により自助努力で生活能力を高めていくことを支援。ポバティ トラップ対策。英国ブレア、米国クリントンのワークフェア思想。 英国ではトランポリン型社会保障として積極的労働政策と組み合わ され活用。英国(ユニバーサル・クレジット) やドイツなどでは「給 付」になっている。
第2類型—児童税額控除 (CTC)	世帯人数に応じ税額控除・給付。母子家庭の貧困対策・子育て支援 による少子化対策に有効。米国・英国・カナダなどで導入。勤労税 額控除より高い所得水準まで適用されている。
第3類型—社会保険料負担軽減税額控除。	低所得層の税負担・社会保険税負担を緩和。社会保険料と相殺するので、 還付・給付はなし。 オランダで導入(韓国も考え方はこの類型)。
第4類型—消費税逆進性 対策税額控除。	消費税の逆進性緩和策として導入。基礎的生活費の消費税相当分を所 得税額から控除、実際は給付。カナダ、ニュージーランドなどで導入。

(筆者作成)

Credit : welfare that work⁵」において制度概要が公表され、2012年に成立した社会保障改革法に基づき、2013年4月から導入が始まり720万人が対象(2024年10月)となっているが、完全移行はなされていない。

旧制度の所得要件のついた児童税額控除、住宅手当、所得補助、求職者給付、雇用支援給付、勤労税額控除の6種類の給付を統合し、リアルタイムで把握した税・社会保険料負担後の手取り所得と後述する基準額の差額を給付する仕組みで、雇用年金省が所管する「給付措置」となっている。

雇用年金省の説明では、導入目的は、福祉コストのコントロール(定常状態で旧制度よりも36億ポンド削減)、効果的なセーフティネットの供給(最も必要な人に合わせたサービスの提供)、完全雇用の実現(20万人の雇用の創出)、給付に係る詐欺やミスの削減(約13億ポンドの詐欺・ミスの削減)、簡素化・自動化による効率性向上(約3億ポンドの管理コストの削減)とされている。

具体的には、世帯の状況に応じて「基準手当」

(standard allowance) が決定され、これに子供の数などに応じた加算と、収入額から単一通減基準(singletaper)を用いた調整(減額)が行われ、一定所得の世帯水準までユニバーサル・クレジットとして給付が行われる。「基準手当」は、世帯員の人数や年齢が基礎となるが、障害、介護責任、住居費用、児童を理由とした加算が行われる。

給付の要件は、①18歳から年金クレジット受給年齢までであること、②保有する資産が16,000ポンド以下であること(所得補助の基準と同額)、③週当たりの収入が一定額以下であること(世帯状況や障害の有無などによって異なる)、④申請者およびその配偶者は求職等にかかる条件(conditionality)を満たさなければ停止されることとなっている。

資力要件の具体的内容は、貯蓄、ISAにおける投資額、ビジネスへの投資額、所有し居住していない不動産などの資力が6,000ポンド以上の場合、超過部分250ポンドにつき、4.35ポンド分受給額が低減し、16,000ポンドを超える場合は給付資格なしとなっている。この点に関し

⁵ <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7a269ae5274a34770e49dd/universal-credit-full-document.pdf>

て厳しすぎるので上限を引き上げるべきという意見がある⁶。

この制度の基本となるのは、受給者の所得をリアルタイムで把握するReal Time Information (RTI) と呼ばれるシステムである。2013年4月から導入され、月次で情報が更新される歳入関税庁のコンピューターシステムである。

雇用主は歳入関税庁に対するリアルタイムでの情報提供を義務付けられ、給与額、税額、控除額等を各給与期間ごとに報告する必要がある。受給者のRTIの情報は1日4回自動的に歳入関税庁から雇用年金省に対して転送がなされている。

自営業者など給与所得者以外のユニバーサル・クレジット受給者は、自ら所得情報の変動を、毎月雇用年金省に報告することで給付に反映される。Minimum Income Floorを下回っても週35時間分の収入があったとみなす下限がある。

ユニバーサルクレジットの国民の評価は手放しで高いとは言えない。導入目的が、福祉コストのコントロールや給付事務の効率化にあるため、この制度により福祉が充実したという実感が得られないことが背景にあると考えられる。また、システムエラーが頻発し完全移行時期もたびたび延期され、当初の予定からすでに7年以上が経過しているがいまだ完全移行にはいたっていない⁷。

最大の政策目的の一つである完全雇用の実現に関連しては、雇用年金省が2019年に実施した調査⁸では、就労インセンティブが働きやすくなったとポジティブな評価がなされている。一方で受給条件である職探しや職業訓練受講への強制参加については、合意内容に違反した場合に制裁が課されるなどの厳格な執行状況への批

判がある。

ジョンソン政権は、このインフラを活用して、困窮者やフリーランスに直接迅速かつプッシュ型でコロナ対策給付を行ったことから国民の評価は上がっている⁹。批判的立場に回ることの多い市民団体や議会も、その理念や目的には共感しており制度維持を求めている。

4. わが国における検討の経緯¹⁰

給付付き税額控除は、社会保障と税を一体的に運営する制度として、わが国でもたびたび議論され、法律に書き込まれてきた。以下、森信(2022)の記述に沿って述べてみたい。

福田内閣時の2007年11月の税制調査会答申「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」には、「いわゆる『給付つき税額控除』（税制を活用した給付措置）の議論」という項目を設け、以下の記述がなされた。

「近年、アメリカ、カナダ等の諸外国では、給付と組み合わされた税額控除制度が導入されているが、我が国でもこうした制度の導入を検討してはどうかという議論がある。…若年層を中心とした低所得者支援、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性対応といった様々な視点から主張されている。…国民の安心を支えるため…議論を行っていくことには意義がある」としつつ、課題として「正確な所得の捕捉方法」を上げ、今後「議論が進められていく必要がある」と記している。

さらに、実際の政策現場でも議論が行われた。筆者は、2007年に与謝野馨氏が会長を務める自民党政調会・財政改革研究会で給付付き税額控除の話をするよう依頼を受け出席議員と議論を行った。2008年9月には、リーマンショック後

⁶ UK A joint report (2022)

⁷ HOUSE OF LORDS Economic Affairs Committee (2020)

⁸ Department for Work and Pensions (2019)

⁹ YouGov (2021a), YouGov (2021b)

¹⁰ 森信 (2022) 第9章

の経済対策で、自民党は定率減税を、公明党は定額減税を主張し議論が続いていたが、自民党税制調査会幹部の柳澤伯夫先生から、減税と給付を組み合わせた制度（給付付き税額控除）が考えられないかと相談を受けた。与党内で給付付き税額控除の検討が行われたが、当時は所得を把握するツールとしての番号制度が導入されておらず正確な所得把握ができないという理由から、国民全員に配布する定額給付金になった。

一方、その後策定された平成21年度与党税制改正大綱（2008年12月12日）には、税制抜本改革の全体像として、「個人所得課税については、格差の是正や所得再分配機能の回復の観点から、各種控除や税率構造を見直す。最高税率や給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除の検討を含む歳出面もあわせた総合的取組みの中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討する」（下線、筆者）と記述された。

このような政府税調や党の議論を踏まえて、社会保障・税一体改革のスタートとなる2009年の所得税改正法附則第104条3項に、「給付付き税額控除（給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものをいう。）の検討」が書き込まれた。

その後自公政権は民主党政権へと交代したが、民主党は選挙マニフェストに「所得控除から給付付き税額控除へ」と書きこんで選挙を戦ったこともあり、2012年6月の三党合意を踏まえた税制抜本改革法第7条（税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置）に、消費税の逆進性対策の一つとしてとして「給付付き税額控除（給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものをいう。）等の施策の導入について、所得の把握、

資産の把握の問題、執行面での対応の可能性等を含め様々な角度から総合的に検討する」と書きこまれた。この間の与野党のやり取りについては、森信（2022）に詳しい。

その際の課題も「正確な所得の把握」であったが、2016年に再度の政権交代後の自公政権の下で番号制度（マイナンバー）が導入され、正確な所得把握の条件は整った。政府部内では給付付き税額控除の本格的な議論はなされていない¹¹が、国民民主党や立憲民主党は公約に掲げている。また、2024年に行われた「定額減税」は減税額の不足分を給付で行うとしたことから、給付付き税額控除の先駆けともとらえることができる。一方システムが整っておらず、減税不足分である調整給付の計算など地方自治体に多大なコスト負担を与えた。

5. 必要なインフラとデジタル・セーフティネット

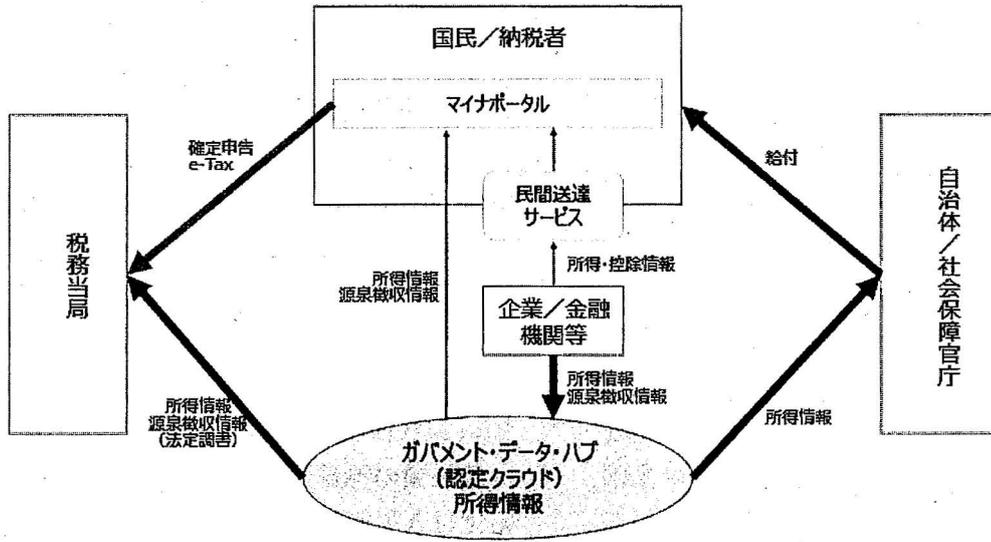
給付付き税額控除は、所得に応じて減税・給付額が変動するので、社会保障・税番号（マイナンバー）制度を活用した正確な所得の把握と給付との情報連携のシステムが必要となる。

第1に、所得（収入）情報の迅速な把握である。英国では、給与所得者について、企業が毎月の給与、源泉徴収税、社会保険料等を、支払と同時に税務当局に報告するリアルタイムインフォメーションが導入されていることは前述した。

働き方改革などで増加したフリーランスやプラットフォームで単発の仕事を得るギグワーカーにも適用するには、フリーランスの場合には、フリーランスに発注・支払いをする発注者（企業）から、ギグワーカーの場合には、仲介プラットフォーム事業者から、税務当局に所得情報

¹¹ その理由としては、安倍政権が、民主党時代の政策を全否定する対応を行い、霞が関で給付付き税額控除をとりあげ議論することが難しくなったという事情が挙げられる。なお2022年11月2日の経済財政諮問会議に提出された「マイナンバーの利活用拡大による国民の利便性向上に向けて 参考資料」には、「米国の子育て世代対象給付制度（2021年米国救済計画法）～所得や世帯の状況に応じ給付額が変化～」として米国の給付付き税額控除の例が紹介され、議論されている。

図2 税（所得情報）と社会保障給付の連携（イメージ）



※企業/金融機関等は、法定調書の対象となる情報はガバメント・データ・ハブに記録、それ以外の情報は民間送達サービス経由で提供する

出所：筆者作成

を知らせる仕組みを構築する必要がある。支払調書制度の拡充による対応が望ましい。

第2に、そこで得られた所得情報をタイムリーに自治体・給付官庁に情報連携する仕組みの構築である。

デジタル庁では、2025年度をターゲットに、自治体側の住民データの標準化とガバメントクラウドを活用した情報連携の基盤整備（公共サービスメッシュ）に向けた作業が進められており、国のガバメントクラウドで、個人の所得データと給付等のサービスを連携させることが可能になる。納税者の所得情報の入手と情報連携にむけてのインフラは進みつつある。

残る重要な課題として、守秘義務の問題がある。国税当局が入手した所得情報を給付に連会させる場合に国税の守秘義務をどう取り扱うかという問題であるが、セーフティネットの内容を定める法律で定め給付を受ける者が同意すれば問題は少ない。

筆者の考える方法は以下のとおりである。わが国では、ワンスオンリー原則の下で、企業が各行政機関に提出する各種資料を民間提供のクラウドに保存し、各行政機関にそれへのアクセス権を付与する仕組みについての法整備がなさ

れてきた。2024年1月に始まった新NISAでは、国税庁が認定する民間クラウドサービスを活用して、金融機関から提供される情報を国税庁が名寄せして非課税保有限度額の管理に活用している。

この仕組みを活用し、企業から民間クラウドサービスに提出された所得情報を、国税庁と自治体・社会保障官庁の双方が活用できるガバメント・データ・ハブを作ることで、所得情報と給付の連携が図れる。国税当局が収受した情報の二次利用ではなく、生の電子データへのアクセスなので、守秘義務の制約は少ないのではないか。

令和2年12月に閣議決定された「デジタル・ガバメント実行計画」（令和2年12月25日閣議決定）には、マイナンバーを基本としたデジタル技術を活用して所得情報を社会保障などの給付に結び付ける「デジタル・セーフティネット」の検討が明記されている。

6. 給付付き税額控除導入の課題

わが国での導入に向けての課題を考えてみたい。

第1に、政策目的の明確化である。筆者は、わが国の喫緊の課題が労働市場改革であること、他方でギグワーカーなど所得の不安定な者が増加し所得の二極化・格差拡大が指摘されていることを踏まえると、勤労インセンティブを与え積極的労働政策を支える制度（いわゆるワーキングプア対策）としての導入することが望ましいのではないかと考える。

第2に、制度の簡素化、不正防止である。給付付き税額控除の課題としては、制度の複雑性から来る誤還付や不正給付が指摘されている。米国はこの制度を納税申告時に適用しており、本人の申告に基づき一定の算式に基づいて還付を行うため不正が多いという特殊事情がある。一方英国では、基本的に低所得者の申請に基づき、適格性などを審査したうえで、税金の還付という形ではなく、社会保障給付として行うので、その分不正は少ない。わが国への導入に当たっては、英国型の制度にすべきである。

第3に、資産要件の加味である。一定以上の資産・資産性所得がある者を適用除外するためには、銀行預金付番の義務付けが必要である。一方それができるまでの間は、資産性所得を給付要件とすることが考えられる。

第4に執行体制である。先進諸国の例をみると、徴収の一元化を前提に税務官庁が執行する国（米国・韓国）と、情報連携により社会保障官庁が一元的に取り扱う国（英国）の2つがある。英国キャメロン政権は、これまでの多重な給付付き税額控除を整理統合したユニバーサル控除を雇用年金省に統一して2013年から実施している。わが国では、国が制度・システムを作り、地方自治体が給付の実務を追うという体制で開始しつつ将来的には国が直接給付することが望ましい。

最後に財源である。この問題は、どのような制度設計をするかによって大きく異なってくる。かつて軽減税率導入議論の際、代替案として、低所得者対策として給付付き税額控除を導入す

る案が国会などで議論された¹²。その際、4,600億円の財源で世帯収入300万円未満の世帯全員に3万円、300万-400万円の世帯全員に1.5万円の給付が可能（年金受給者は除く）という試算が議論された経緯がある。英国は前述のように、児童税額控除、住宅手当、所得補助、求職者給付、雇用支援給付、勤労税額控除の6種類の所得要件のついた給付を統合し社会保障全体を効率化しつつ導入した。

わが国では、社会保障の効率化、歳出改革による財源ねん出を基本としながらも、まずは政策目的に応じて既存の社会保障財源を活用することから始める必要がある。さらに充実する場合には、受益と負担の議論を通じて、消費税の活用も考慮に入れ、わが国にふさわしいセーフティネットの構築を検討をしていく必要がある。いずれにしても、政治の強いリーダーシップが求められる。

参考文献

拙著

森信茂樹（2008）「給付つき税額控除」（共著 中央経済社）

同（2008）「税と社会保障の一体化研究－給付つき税額控除制度の導入－」（政策提言 東京財団）

同（2010）「日本の税制 何が問題か」（岩波書店）

同（2022）「日本の消費税 社会保障・税一体改革の経緯と重要資料」（中央経済社）

拙稿

東京財団政策研究所 政策提言（2008）「税と社会保障の一体化研究－給付つき税額控除制度の導入－」

同 政策提言（2010）「給付付き税額控除 具体案の提言～バラマキではない「強い社会保障」実現に向けて」

同 政策提言（2012）「社会保障・税一体改革身の丈に合った社会保障の充実を求めて」

¹² 森信（2022）p.1122

同 政策提言 (2017) 「ICTの活用と税・社会保障改革」

同 政策提言 (2023) 「マイナンバーを活用したデジタル・セーフティネット－ガバナメント・データ・ハブの構築とその課題」(全世界型の社会保障の構築に向けての提案)

同 (2021) 「デジタルセーフティネット－「迅速」で「公平」な給付のためのインフラとは－」東京財団政策研究所連載コラム「税の交差点」第83回)

以上、東京財団政策研究所のホームページ (<https://www.tkfd.or.jp/>) から入手可能
デジタルエコノミーと税制研究会報告書「デジタルエコノミーと税制－デジタル・セーフティネットの基盤整備」(2022年11月), <http://www.japantax.jp/>から入手可能)

鎌倉治子「諸外国の課税単位と基礎的な人的控除－給付付き税額控除を視野に入れて－」国立国会図書館調査及び立法考査局 レファレンス 2009年11月号

外国文献

OECD Economics Department Working Papers (2013) “Work Incentives and Universal Credit” Jon Pareliusseni

Department for Work and Pensions (2013) “Universal Credit pathfinder evaluation: in-

terim results from the Universal Credit claimant survey, wave 1” November 2013

Department for Work and Pensions (2016) “Universal Credit Evaluation Framework” July 2016

Department for Work and Pensions (2019) “Universal Credit full service omnibus survey”

YouGov (2021a) “Britons are split on whether the government should end universal credit top up”

YouGov (2021b) “Britons want to keep £20 Universal Credit uplift, at least for now”

UK parliament (2020) “Universal Credit isn't working: proposals for reform”HOUSE OF LORDS Economic Affairs Committee 2nd Report of Session 2019-21 HL Paper 105

UK Social security advisory committee (2021c) “Jobs and benefits: the COVID-19 challenge” Analysing the impacts of Universal Basic Income in the changing world of work: Challenges to the psychological contract and a future research agenda

UK A joint report (2022) “Jobs and benefits: the COVID-19 challenge” the Institute for Government and Social Security Advisory Committee