

給付つき税額控除から生活支援政策を考える

知原 信良

1. はじめに

給付つき税額控除については、既に導入している欧米での経験をもとに低所得者支援に有効な仕組みとして、2000年代の初めから我が国においても導入の議論が高まった。これを受け、政府の税制調査会においても検討を進める方針が示されたものの、意見がまとまることなく経過した。また、消費税率引上げに伴う逆進性対策としても大きく注目を集めたものの軽減税率の採用となり、議論は収束した。2020年に新型コロナウイルス感染症が拡大する中で、特定定額給付金が配布されたこともあり、生活支援の方法として、ベーシック・インカムとともに給付つき税額控除に再び注目が集まった。本稿は、給付つき税額控除について租税政策の観点から、生活支援に役立つ仕組みとすることに焦点を当てて論点を改めて検討するとともに政策的含意を明らかにすることを目的とする。

具体的には、既に採用している欧米諸国における経験から学べることを整理し、日本での導入をめぐるこれまで議論されてきた肯定論、慎重論を吟味することなどを通じて、今日の日本において直面している生活支援政策に資する論点を検討していきたい。

2. 給付つき税額控除とは

給付つき税額控除は、1990年代以降、世界的に見て注目される政策手段となっている。実際に、児童を扶養する勤労者や所得の少ない勤労者に支援する目的で米国や英国のほか多くの国で実施されている¹⁾。

そもそも給付つき税額控除とは、所得税において特定の目的のために税額控除を行うとともに、税額が少ないために税額控除しきれない分を、納税者に給付するという仕組みである。税額控除を通じた所得税計算と一定額の給付を組み合わせた仕組みといえる。

日本では税額控除をめぐる先行研究として欧米諸国の事例を参考に具体的な提言を行ってきたものが多いが²⁾、消費税率上げの議論が活発になるのを受けて、特に消費税の逆進性対応の施策に注目が集まった³⁾。結局、消費税の逆進性対応策としては、消費税に軽減税率を導入することが選択され、2019年10月の税率上げと同時に実施された。この議論の中で所得税制における給付つき税額控除は、消費税逆進性対策として注目を集めただけに、その後は関心が遠のいてしまった。一方で、欧米諸国では現実に税額控除を生活支援策として活用するとともに、数多くの改善策が施されてきた。まずは、これらを整理するとともに、肯定論と慎重論の論点について順を追って検討していくことにする⁴⁾。

給付つき税額控除は、次のような3つの要素によって特徴づけられた制度である。

第一に、税額控除という所得税制の中に位置づけられる制度を基本にしている。税負担の軽減手法として、わが国では、課税所得を算出するうえで項目ごとに差し引いていく所得控除を用いることが多いが、ここでは税額算出の最終段階において直接に一定税額を減少させる税額控除の手法を用いるということである。

第二に、支払う税額が十分でないか、ゼロとなる低所得者に対して、控除しきれない部分を選付・給付するという制度である。これは減税の恩恵が行

き渡らない者に対してもその効果が及ぶようにしようとするもので、税制と社会保障制度をつなぐことにより連続して対応できるようになっている。

第三に、税額控除・給付の条件として、一定時間・一定所得以上の勤務または子どもの存在を結び付けようとするものである。これにより、勤労所得を増やしても給付額が減ることなく増えていくので、勤労意欲を促すことができる。さらに、世帯における子どもの数が増えれば給付額を増加させることができるので子育て支援に役立つ。このように生活支援のための多様な政策目的の実現を図ることができる。

ここで、こうした給付つき税額控除が世界的に導入された事情をみると、租税政策の面から所得再分配効果の強化が要請されたことと、社会保障政策の面から児童の貧困解消や低所得者の勤労促進が要請されたことの二つの流れが重なりあっていたことが指摘される。この背景には1980年代以降において税制改革の世界的潮流として、所得税における税率構造のフラット化と課税ベースの拡大が進み、税制全体の累進度が低下していたこと、一方、税負担に占める付加価値税の比重が高まるとともに、逆進性の高い社会保障負担も高まっていたことがあった。

こうした二つの政策的な流れの中で、税負担を通じて所得再分配機能を強化する方向で、所得控除から税額控除へ、という流れが生まれていた。また、社会保障の給付においては、従来の手厚い社会保障制度が人々の勤労意欲を損ねて、結果として、給付依存から抜け出せない「貧困の罠」が問題になっていた。これを解消する格好の施策として税制度と社会保障制度を融合した仕組みである給付つき税額控除が選択され相次いで導入されることとなった⁵⁾。

3. 給付つき税額控除の類型と実践事例

(1) 給付き税額控除の4類型

諸外国の動向をみると、10を超えるOECD加盟国で勤労税額控除を導入しているという。これに加えて児童のいる世帯に特化した児童税額控除を採用している国もある⁶⁾。そこで給付つき税額控除類型を4つのパターンに整理してそれぞれの特徴をみていく⁷⁾。

第一類型としては、多くの国で勤労税額控除とよばれるもので主として低所得者の就労・勤労意欲の促進をねらいとしたものである。インセンティブを効果的に働かせるため、税額控除を逡増または逡減させる仕組みを導入している。一般的な制度設計として、一定以上の勤労所得のある世帯に対して、勤労を条件に税額控除（減税）を与え、所得額が少なく控除しきれない場合には還付（社会保障給付）をする制度である。ただし、勤労へのインセンティブの与え方で2つの方法に大別される。一つは、米国の制度であり、税額控除額が所得の増加に合わせて逡増、定額、逡減の3つの段階を通じて調整するものである。すなわち税額控除額は、第一段階で所得の増加とともに増加する（逡増）が、第二段階として一定の所得水準を上回ると一定額で変化しなくなり、第三段階としてこれを超えると逡減していき最終的には消失するという制度を合わせて持っている。もう一つは、英国の制度であり、第一段階の逡増段階を設けない代わりに勤労時間の要件を設けることでまとまった時間の労働を促すものである。いずれも、単純に一定額の給付がもらえるのではなくて、働けば働くほど手取り額が増える仕組みになっている⁸⁾。

第二の類型は児童税額控除であり、少子化対策として母子家庭の貧困対策や子育て世帯への経済支援を強化するものである。世帯内にいる一定年齢以下の児童の数が多くなるほど税額控除額を増やす仕組みをとる。米国および英国の児童税額控除（Child Tax Credit : CTC）がこの類型に入る。

第三の類型は、社会保障負担軽減税額控除である。所得税負担とともに社会保障負担も税額控除の対象として負担軽減を行うものである。オランダで

は、社会保険料を所得税に統合して一元的に徴収していることから、税額控除の対象が両負担の合計額にまで及ぶものとしたのであるが、控除しきれない分については給付は行われぬ。

第四の類型が、消費税逆進性対策税額控除であり、カナダやシンガポールにおいて消費税がもつ逆進性を緩和するための仕組みとして導入されている。カナダの場合、基礎的生活費の消費税相当分を所得税額から控除し、なお控除しきれない分は還付（給付）するという仕組みになっている。

(2) 米国における経験

ここからは、こうした給付つき税額控除を現実に導入している国における経験事例をみていく。

まずは米国であるが、その個人の連邦所得課税では、課税所得の算出のときに本人や配偶者の人的控除を所得控除により行う。これに加えて行う税額控除の主なものとして第一の類型にあたる勤労税額控除（Earned Income Tax Credit：EITC）、第二の類型にあたる児童税額控除（Child Tax Credit：CTC）などが導入されている。

EITCはフォード政権下の1975年に時限的措置として小規模なものとして導入された。社会保障税負担の引上げに伴う税負担の軽減と就労の促進がねらいであり、特に子供をもつ低所得者層に焦点を当てた措置として形成されていった。第一次石油危機後の不況対策として控除額を順次拡大した後、政策目標の重点が次第に貧困削減に移っていった⁹⁾。クリントン政権下では、福祉受給者の就労を促すとともに社会保障税負担の抑制につながるよう1994年からEITCを大幅に拡充した。この改正の背景には、最低所得保障と福祉受給者の自立支援という2つの理念があり、これに向けてEITCは扶助の受給期間の制限と職業教育・訓練の義務付けをセットにして推進するものとなった。こうして導入当初は少額の給付つき税額控除であったものが、今日では資力調査付きの最大貧困対策プログラムと変貌した¹⁰⁾。

EITCの特徴は2点にある。1つは対象を中低所得者に絞り込むために税

額控除額に逦増・定額・逦減の各段階を設けていることである。もう一つは適格な子どもの数に応じて税額控除額を大きく増やしていることである。またEITCは確定申告により所得税額から税額控除され、税額控除しきれない分は給付される。執行は内国歳入庁が行う。ただし、受給者には一定の勤労所得があることが求められるが、高所得者であっても勤労所得が少なれば受給可能になってしまう濫用受給が問われるようになった。そこで1996年の改革により、利子・配当、賃料などの投資性所得を非適格所得として、これが一定額以下であることを受給要件に加えた。濫用防止のために、定型的であるが資力調査がつけ加えられることになった¹¹⁾。

CTCについては、1998年に子供をもつ世帯の負担を軽減するために導入された。これは適格な子ども1人当たり年に1000ドルの税額控除が与えられている。CTCは主に中所得者を対象とする制度であったことから所得制限が下限と上限の両方に設けられている。所得が3000ドル以下のものには適用されず所得が一定額を超えると超過分につき5%の割合で減額される。CTCは確定申告時に所得税額から控除され、控除しきれない分は一定の要件に従って給付される。執行は内国歳入庁が行う¹²⁾。

これら給付つき税額控除の執行上の課題等としては、EITCについて支給額の2-3割に及ぶ過誤・不正受給の存在である。背景には制度の複雑さに起因する過誤申請や、不正申請（代行業者による組織的なもの¹³⁾も含む）等があるといわれる。1件あたりが少額であっても申請件数が膨大であり、申請から給付までの期間が短期であることから、全体として巨額の過誤・不正受給が生じている¹⁴⁾。不正受給対策として、納税者番号を利用した所得情報の補足、保健福祉省を通じた子どもの数の確認、ペナルティの導入などが行われている¹⁵⁾。

EITCのもう一つの課題は利用率が低いということである。GAOの推計によれば、利用可能と推定される世帯のうち75%しか利用していない。これを受け内国歳入庁は制度の周知による利用拡大に努めているが、顕著な利用率の向上にはつながっていない¹⁶⁾。

(3) 英国における経験

英国では、ブレア労働党政権の下で「第3の道」という政治思想を反映して「福祉から就労へ」とのスローガンを掲げて社会保障と税制の統合が進められてきた。まず1999年に米国の制度等を参考にして就労世帯税額控除(Working Family Tax Credit: WFTC)を導入した。それまでの社会保障給付である家族控除を給付つき税額控除に仕組みを変更して設けた。これを2003年に給付なしの児童税額控除とWFTCを組み替えて、就労税額控除(Working Tax Credits: WTC)と新たな児童税額控除(Child tax credit: CTC)を設けた。これによりWTCには就労要件があるが有子要件がなく、CTCには就労要件がないが有子要件があると整理された。低所得者の就労促進と児童をもつ中所得世帯への支援とに役割分担が図られたことになる。この改革の後には英国において片親世帯の就業率が大幅に高まったことが確認されている。就労要件を満たす場合に税額控除が認められるが、子どもの数に応じて税額控除が加算されたり就労要件が緩和されたりする。

WTCの特徴は米国のEITCと異なり逡増段階がないことと就労時間に関する要件があり、フルタイムの就労を促す仕組みになっている。WTCは、米国のEITCと比べて就労促進と福祉による支援を結び付ける共通要素を持つものの、就労促進よりも再分配の方に軸足を置いている¹⁷⁾。CTCは家族の人数に応じて決まる家族要素部分と児童の人数に応じて決まる児童要素部分からなるが、一定所得水準を超えると家族要素部分が逡減する。英国の所得税は個人を課税単位としているが、WTCの申請にあたっては、夫婦の場合に共同で行う必要がある。WTC, CTCいずれも執行機関は内国歳入庁(当時)であるが、税額控除と所得税額の相殺は行われず税額控除は全額給付される¹⁸⁾。

その後、英国ではキャメロン保守・自由民主連立政権に替わりさらなる制度改革が進められた。2012年福祉改革法により、新たに創設されたユニバーサル・クレジット(Universal Credit)に順次統合することとなった。

WTCやCTCはじめ既に導入されていた6つの給付措置や税額控除制度を一元化して給付管理業務を従来の内国歳入庁から雇用年金省にまとめて移し替えられた。ただし、各措置の新制度への移行は、順次進めることとなっているため、旧制度利用のままの者も依然として多いという（2019年末¹⁹⁾。このように制度移行に手間どっている一方で批判も目立つようになってきた。例えばこの新制度の目的は就労インセンティブの強化と簡素化を図ることであったが、実際は就労の条件化と義務違反に対する制裁強化であったために、就労促進に有効でなく求職活動へのインセンティブ効果にも寄与していないという。このような福祉支援の要件強化は、受給者の就労促進に至る前にこの仕組みから離脱させてしまい、特に社会的に脆弱な人々の社会的排除につながっているとの評価も現れている²⁰⁾。

新制度への移行は、政治理念の違いによる政権交代の影響が大きい。制度改善のために改革は必要であるが、度重なる改革が公的サービスの品質低下を招かないことを期待したい。

(4) オランダにおける経験

オランダでは2001年税制改革において基礎控除など所得控除をすべて税額控除に変更するという抜本的な改革を行った。そのうえで、31.7%という比例税率の社会保障税が所得税と一括徴収されることになった。この結果低所得層では社会保障税負担を合わせた税負担が急増することになり、これを緩和するために勤労所得税額控除が設けられた。ただし、この税額控除は、所得税を超えた税額控除となるものの、あくまで社会保障負担の範囲内の控除なので、還付・給付は伴わない²¹⁾。税額控除の類型でいえば第三のものに当たる。

このオランダにおける抜本的な税制改革に結びつく背景事情をもう少し詳しくみてみよう。2001年税制改革における所得控除の税額控除への移行は時間をかけて準備され実現したものである。1990年に改革が行われオランダの社会保険料は所得税に統合された。社会保険料と所得税というその制度

原理が異なるものを統合するためには意識の変化や準備のための各種の制度改革が背景にあって功を奏したとみられる。オランダでは1980年代から雇用の多様化が進んだが、労働者派遣における税や社会保険料負担の派遣先による不正逃れなどから大規模ストライキに発展したこともあり、税と保険料の納付を雇用関係者が連帯して責任を負うことが徹底されるようになった。さらに1986年から納税者番号を導入し、税・社会保障の共通番号に整備して運用してきた。また社会保険料を統合にあたり被保険者負担化をしたが、被保険者の大幅な負担増に配慮して、約10年経過措置として実質的緩和措置を講じるとともに、その恩典を2001年の税額控除に周到に引き継いだ。改めて留意すべきことは、社会保険料と租税を成功裏に統合するためには政府のコミットメントと相応の準備と時間が必要になることである²²⁾。

(5) 消費税の逆進性対策

消費税の税率引上げにあたっては逆進性対策の対策が必要であるとの声が高まり、給付つき税額控除が有力な対策として議論されたが、軽減税率の採用でひとまず決着した。筆者としては、軽減税率の採用が最善の策とは考えていない。ここではこれ以上立ち入らないが、給付つき税額控除との関連で若干議論を付しておきたい。

今日の日本の消費税は、同じものの消費には誰に対しても同じ課税を行う方式であることから、水平的公平については所得税に比べて優れているとして導入された。しかし公平性の指標としてもう一つの垂直的公平からみればもとからその役目を果たすものではない。むしろ税制全体で考えるべきであって、その中に所得税があるのならば所得税にその役目を任せるのが自然である。実際に日本の所得税は累進税率構造を有しており、まずは所得税と合わせた税制全体として消費税の逆進性についての対策を検討すべきである。

マーリーズレビューにおいてクロフォードは、税制全体又は政府による一般に税制を構成している個々の税目が分配面にもたらす影響はすべての財政的介入によってもたらされる分配面の影響ほど重要でなく、たとえ特定の逆

進的な税目から低所得者に影響が及んだとしても累進性を伴った別の税目によってそれが相殺されていれば問題はない²³⁾、と述べている。

これを踏まえて、逆進性対策を検討するならば、所得税も含めた税制全体の中で仕組む余地がある中で、消費税という一つの税目の中で無理やり完結させる必要はないことは明らかである。

(6) 所得控除から税額控除への議論について

給付つき税額控除の論点として、「所得分配上の効果に照らして所得控除を税額控除に置き換える」ことが挙げられる。この所得控除の意義は給付つき税額控除にとどまらず、所得税制全体を展望する上でも重要な論点であるので²⁴⁾、検討を加えておきたい。

所得税においては、従来から、「家族構成等の納税者の個々の事情に関し、納税者の担税力の減少に配慮するという考え方から、一定額を所得から差し引く所得控除による対応を基本」としてきた。

税額控除については、2003年の政府税制調査会の答申「少子・高齢化における税制のあり方」(2003年6月)において、扶養控除の仕組みとして所得控除から税額控除に転換することを検討課題とするものとしている。

2007年の政府税制調査会の答申「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」(2007年11月)においては、個人所得課税の所得控除を改組して税額控除を導入することや給付つき税額控除について議論を進める必要を示した。さらに2009年民主党政権の下で、個人所得課税において所得控除から税額控除・給付つき税額控除・手当へ転換を進める方針が示された²⁵⁾。

所得控除とは所得税における税率適用所得金額である課税総所得金額を算出するために、課税標準である総所得金額から控除される一定の控除項目のことである²⁶⁾。所得控除には、世界各国の所得税に共通の基礎控除等の人的控除のほかに、わが国の所得税においては多様な所得控除を定めている。

これらは、その性質によって概ね次の6つのカテゴリーに大別できる。すなわち、

- ① 基礎的人的控除（基礎控除、配偶者控除、扶養控除）、
- ② 特别人的控除（配偶者特別控除、障害者控除、老年者控除、寡婦（夫）控除、勤労学生控除、同居特別障害者控除・老親特別扶養控除）、
- ③ 担税力調整控除（雑損控除、医療費控除）、
- ④ 強制保険料等控除（社会保険料控除、小規模企業共済等掛金控除）、
- ⑤ 保険奨励控除（生命保険料控除、地震保険料控除）、
- ⑥ 寄付奨励控除（寄附金控除）、である。

基礎的人的控除は納税者本人、納税者と生計を一にする配偶者や扶養親族の最低限度の生活を維持するために必要な部分は担税力を持たない、という理由に基づくものであり、憲法25条の生存権の保障の租税法における現れであるといわれる²⁷⁾。

現行の所得税制度においては、課税所得の金額が所得控除の合計額以下であれば、その者には所得税が算出されず、申告等の手続きが不要とされている。所得控除の意義は、このようにして課税の有無についての分岐点を示すとともに、納税者の事務負担を軽減する効果を持っていると指摘できる。これはまた申告を行う者の数を抑制することにもつながり、税務行政の側からみても徴税コストの縮減に寄与している²⁸⁾。

所得控除の問題点としては、超過累進税率を採用する所得税において、所得控除は、高所得者の税負担を軽減する効果が大きいことから、所得分配に支障を来しているとの指摘がある。

他方、税額控除の意義は、所得の多寡にかかわらず一律に税負担を軽減するものであり、政策税制として租税特別措置法にいくつかの制度が置かれている。税額控除の場合には、高所得者ほど軽減額が大きいという所得控除の問題点が解消されるため、所得再分配が所得控除よりも促進されるという利点がある。控除額が画一的であるので、納税者からみれば税負担の軽減額が明瞭になるという利点もある。

想定される税額控除の問題点としては、税額を算出したあとに税額控除を適用することになるために税額の有無を申告要否の判定基準とした場合に、

申告件数が増加する。その結果、徴税コストが増大するほか納税者と税務行政の双方において事務負担が増大する、といった問題が生じる。

こうした議論を経て、人的控除の見直しは、一連の税制改正により行われた。2017年度税制改正では女性の就業促進の観点も踏まえて、配偶者控除の見直しが行われたほか、2018年度税制改正で多様な働き方を支援するため給与所得控除や公的年金等控除の一部を基礎控除に振り替えるなど、小ぶりながら各種控除の適正化が実施された。税額控除化の議論も含めてこれで懸案であったすべての課題が片付いたわけではない。引き続き働き方や所得再分配に配慮して諸控除の見直しを検討していく必要がある。

筆者は扶養控除をはじめとする人的控除についても、その他の各種控除と同様に、目的にかなわなくなったものは整理していくべきと考える。その意味で形式から入る「所得控除から税額控除へ」のスローガンには賛成できない。政策目的に照らして必要な支援であれば、税額控除ではなく、むしろ歳出面で手当とする給付として対応すべきと考える。税制の中に組み込まれる税額控除よりも、給付のほうが透明性が高く硬直化を招くことを回避しやすいからである²⁹⁾。

4. 給付つき税額控除導入の肯定論

給付つき税額控除の肯定論を簡単に整理すると、第一は、所得税制を用いて社会保障給付を行うことにより、社会保障給付業務を税務執行官署に統合すれば税務執行官署が保有する私人に関する広範な情報が利用できることで、行政経費が節減できるという指摘である。

第二には低所得者には、現行の生活保護を受けるためには、資力調査（ミーンズテスト）受ける必要があり、この評価にしたがって、給付額が決定されることになっている。給付を受ける潜在的対象者の中には、社会的なメンツなど心理的側面からこの手続きをちゅうちょするものが多い（スティグマ）ので、納税額があるなしにかかわらず税務申告書の提出で給付を受け

ることになれば、これを回避できるとするものである³⁰⁾。

第三は、「福祉から勤労へ」、「ワークフェア」といった近年の福祉政策の潮流を反映して、勤労へのインセンティブを促進するために望ましいと考えられている仕組みである。

第四は、給付を伴うことで所得税制の枠を超えた公的制度全体として望ましい所得再分配を追求できる。さらに所得税制において、所得控除を税額控除に置き換えることで中低所得者の所得分配を手厚くすることができる。

第五に勤労所得控除に焦点を当てた指摘であるが、米国はじめ多くの諸外国と同様に日本でも勤労世代の貧困層の多くは、疾病、怪我または失業といった要因で一時的に生活困窮に陥っている人々ではなく、半永久的に貧困またはその周辺に位置する人々だという。一時的な困窮であれば、社会保険によってある程度は対応できる。しかし貧困が固定化する中では、恒常的な所得保障も必要となる。ある程度市場機能に任せるのであれば、就労支援と公的補助のセットの措置が求められるが、給付つき税額控除はこの要請を満たした仕組みである³¹⁾。

5. 給付つき税額控除に対する慎重論

これに対して次のような問題点が指摘されている。

第一の行政上の効率化については、行政経費節減の効果は限定的であり、日本における導入にあたっては執行上の難点が多いといわれる³²⁾。税務執行官署は課税最低限を下回る低所得者の資産や所得をめぐる情報の把握は従来から手薄であったので、税務執行官署で統一的に執行することになるのであれば、職員の増員、組織体制の整備、資料情報の拡充が求められる³³⁾。個人の所得情報の把握にあたっては、米国では基本的にすべての個人が確定申告を行うのに対して、日本においては、年末調整で完結するために確定申告をしないで済む人が多いという根本的な相違がある。また、源泉分離課税で課税関係が終了する所得類型が数多くみられる³⁴⁾こともあり、日米の間

には税務執行官署は保有するこうした情報に著しい格差がある。したがって、この制度を導入したとしても申告される所得情報だけで直ちに的確な給付を行うことが可能になるわけではないという³⁵⁾。

またマイナンバー制度については、導入されれば情報が自動的に税務執行官署に集まってくるように考えられがちだが、課税最低限付近より少ない所得層の情報は依然として乏しい。時間がかかるが少しずつ拡充していくしか方法はない。

第二の資力調査を回避できる点については、米国EITCにおいては、定型的な受給条件を設定し、納税者の自己申告に基づくことにより、行政経費を節約しているのは事実である。しかし、その分、納税者（受給者）のニーズなど経済状況の把握は粗いものになっており、長年にわたり虚偽・過大請求が対処すべき大きな課題となっているのはその表れといえる。

第三の勤労へのインセンティブを促進する点については、異論のないところであるが、目標を明確にし、それにふさわしい制度を設けることが重要である。米国EITCでは就労時間の増加よりも主たる目標であった母子世帯の就労促進において成果を上げているといわれるが、日本の母子世帯については既に就労率が高いものとなっており税額控除による就労促進の必要性には異論が示されている³⁶⁾。

第四の税制と社会保障の統合については、経済学の観点からは、M.フリードマンの「負の所得税」やマリズの「最適所得税論」が示すように、国庫から私人への給付と私人から国庫への徴収を一体として制度設計をするのが好ましいといえる。

これに対して、租税法学の立場からは次のような難点が示されている。まず、憲法にかかわる問題として、日本国憲法の下では歳出と歳入を峻別しており、特に租税については租税法律主義を規定し行政の裁量を厳しく制限している。これを現行の法制度において税制に社会保障給付の機能を結び付けようとすることは税制全体を劣悪化させてしまうという³⁷⁾。

6. 生活支援政策のあり方に向けた考察

給付つき税額控除をめぐる肯定論、慎重論は生活支援政策を考える上で有益な示唆を多数含んでいる。ここでは生活支援政策を進めていく上で、重要な論点を考察したい。

行政の効率化については、租税と社会保障給付を一元化すれば行政の効率化が進むと考えるのは分かりやすい論理であるが、現実にはそうならないことは言うまでもない。制度を統合することには多大なエネルギーと内部に生じる反作用的なコストを覚悟しなければならない。まずは組織内部、つぎに省庁組織間で協力連携を強化・徹底することが地味ではあるが実利的であろう。制度の統合は簡素でわかりやすい手続きにつなげていけるならば、利用者利便の向上として歓迎できる。このためには、相応の組織改革と職員の意識を変えていくことは勿論、税務執行官署がこれまで容易に入手できなかった所得情報なども周到に準備して障害を取り除いていかなければならない。

資力調査抜きで給付をすることは、普遍的な給付に近づくとして重要な道筋を拓くことになるが、従来からの生活保護制度を全廃するわけではないので、引き続きスティグマを緩和する対応を工夫していかなければならない。普遍的な給付を行うため生活保護を全廃して財源を確保するという極端な考え方もあるが、生活保護には、一人ひとりのニーズを細かく把握し、それに応じて給付額が決定されるという特有の機能を果たしているので、何らかの形で存続が必要となる³⁸⁾。勤労へのインセンティブを確保しながら、生活を支援する福祉給付が可能になることは歓迎であるが、最もニーズの高い給付対象者に的確に給付できるように、有効な実態把握を行い優先順位を適切に判定していかなければならない。このためには、政策目標と政策手段選択の根拠を明確にするとともに、実態を把握できる情報を整備して公開していく必要があり、その上で政策評価に役立つようにしていくべきである。米国において、実証研究が盛んにおこなわれた結果、EITCをはじめ施策の改善が進んだことを先例として我が国においてもならいたい。所得税制の枠を超

えて公的制度全体として望ましい所得再分配を追求するためには、まず全体像と各政策手段の役割を明確に示すが必要になるが、そのためには社会保障と税の一体的な改革に向けた真の意味での国民的な議論が必要になる。

基礎的な人的控除を存置するのか、税額控除に転換するのかをめぐっては、可処分所得論を担税力の根拠と考える立場と、経済学的な包括的所得をよりどころと考える立場は相いれることが難しい。ただ藤谷が割り切るように、人的控除は最低生活費を精確に実現するためのものというより、所得税制度の簡素化による執行コストの節約にあると考えるなら、核になる人的控除については所得控除を維持することに問題がないと考える³⁹⁾。もっともそれ以外の各種の所得控除についてはその政策的役割も見直して整理する方向で検討すべきと考える。

憲法にかかわる別の問題として社会保障給付と租税の法的意義がある。租税法律主義の原則として「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」と規定されている（日本国憲法84条）。これにつき強制的に徴収されている社会保障の負担は租税といえるのかという論点は法律の専門家の間でも意見が分かれている。国民健康保険法によれば、その保険料の附加・徴収に関する事項は条例で定めることとされる（同法81条）が、市町村の選択により被保険者である国民に保険税を課すこともできる（同法76条）とされている。「保険税」については租税法律主義が適用されるとの判例⁴⁰⁾があるが、「保険料」については、保険給付を受け取る地位との牽連性は立ち切られておらず、反対給付としての性格は失われていないとの判決⁴¹⁾がある。「保険料」は厳密な意味での「租税」ではないがその性質を色濃く有するものとされ、日本では区別が明確でない。

この問題は、国際的に見渡すと、さらに注意を要するものになる。諸外国においては租税と社会保険料の区別を明確にしている事例がみられる。ドイツの年金制度では、所得再分配機能が排除されていることなどから「保険料」と認識されており、スウェーデンも世代内の所得再分配機能を排除し、

租税との役割の違いを明確にした。英国では逆に、国民保険料が租税との認識に立ち1999年の改革に低所得労働者に保険料負担軽減策をとる対応を行った。一方米国では、公的年金の負担は強制徴収であることなどから社会保障税と名付けられている。フランスでは保険料は従来租税ではないとされてきたが、1996年の憲法改正により予算法案と並ぶように議会の関与を強化した⁴²⁾。

このように、税制と社会保障の関係は国によってまちまちであることから、他国で良好に機能しているからといって直ちに我が国にも導入できるものではない。先にみたようにオランダにおける統合の経験から学べることは地道に対応していけば道が拓く可能性があるということであろう。

生活支援政策において給付の頻度とタイミングは受給者にとって死活問題である。信用制約が大きいと想定される低所得の受給者にとって給付のタイミングは重要である。米国では受給資格者は一定の手続きにより当年分の給付分について前払制度の適用が可能となるが、手続き・仕組みが複雑で資格要件の状況次第で事後返還のリスクがあることなどから利用が低水準にとどまっている。英国では受給者の環境変化に対応しながら週ごと又は月ごとに所定額が振り込まれるが、職員の不慣れやシステムの問題などから大量の過誤払いが生じて混乱が生じた。これも年を追うごとに収まっていったが、給付額の調整に執行上多くの資源を必要としながら受給者の経済的地位安定に余り貢献していないため、即応性の後退を余儀なくされた。なお、実証研究によれば税額控除よりも社会保障給付のほうが家計支出の変動を減少させることに注目すべきである⁴³⁾。

以上のように筆者としては、給付つき税額控除をわが国に導入することについて、諸外国で成功裏に運用されている事例があるものの、指摘されている困難や課題を乗り越えてなお余りある果実が得られるとは考えられないことから、なお慎重な立場をとる。

しかし、単純に退けるのではなく、社会福祉の立場からより適時に的を射た生活支援を行うために、税制や税務当局が今から始めて貢献できることが

あると考える。新型コロナウイルス感染症の流行を経験して、個人にとって所得の急激な減少が誰にでも起こりうることを実感して、平時からの生活困窮者に対するセーフティネットの構築が重要であることを認識させられた。個人情報保護など法制度の課題にも対処していかなければならない。その中で、納税者一人一人の所得情報が得られる税務執行の立場から、貢献できる連携があると考えられる。今後、行政のデジタル化は早急に進めていくことになるので、社会保障と納税者の共通番号であるマイナンバー制度を活用する下地は整ったと考えられる。これらを通じて諸外国における給付つき税額控除の経験や教訓を生かすことができるものとする⁴⁴⁾。

7. まとめ

給付つき税額控除から今後の生活支援のあり方を考えてきたが、給付つき税額控除を導入している各国とも、社会経済政治の情勢変化をうけて課題対応に試行錯誤を続けている。各国の経験をみても、給付つき税額控除を導入さえすれば何事も解決できるというわけではない。特に各国とも新型コロナウイルス感染症の流行に直面して、現行の生活支援措置や行政の執行態勢に様々な困難を経験した。特にわが国でも緊急事態において普段からの準備不足に悔やまれることが多い。まだ感染症の収束には至っていない中で、今後私たちに降りかかるリスクについても予想できないことが多い。具体的な個々の措置への対応は社会経済的な事実説明が進むにつれ速やかに議論していくべきである。

現時点で考えられる対応は限定的であるが、生活支援の最優先課題には死活問題であるので早急に対応していかなければならない。租税政策の立場からは、税務における所得情報などを生活支援に活用することにより、各家計の生活支援に必要な多種多様な課題に経済、法律、社会福祉の各分野の連携対処していくことができる。これが異質なものを結合しようとする給付つき税額控除の経験から得られる教訓である。コロナ後の生活を支える政策の検

討は、できることから速やかに進めることが肝要と考える。

-
- 1) 諸富 (2013) 145 頁。鎌倉 (2009)、同 (2010)、同 (2017) が英米以外の実施状況にも詳しい。
 - 2) 森信 (2006)、同 (2007)、同 (2008)、同 (2009a)、田近＝八塩 (2006)、同 (2007a)、同 (2007b)、同 (2008)、同 (2009)、同 (2010)。
 - 3) 森信 (2009b) 11-26 頁、佐藤主光 (2011) 59-72 頁。民主党政権下の「税制改革大綱」においては給付つき税額控除を消費税の逆進性対策の有力政策手段と位置付けている。
 - 4) 佐藤英明 (2003)、田近＝八塩 (2007)、藤谷 (2009)。
 - 5) 鎌倉 (2009) 106 頁、鎌倉 (2010)。
 - 6) 鎌倉 (2017) 107 頁。
 - 7) 例えば森信 (2008) において4類型に分けて詳しく論じている。
 - 8) 鎌倉 (2017) 107 頁。
 - 9) このころ内国歳入庁に管理業務を任せられた理由として、福祉部局と違い資力調査のような煩雑な行政手続きを導入することを避けたい政治勢力に支持されたからの指摘がある (Crandall-Hollick 2018, p.5)。
 - 10) 鎌倉 (2009)、同 (2017)、Crandall-Hollick(2018).pp.1-11。
 - 11) Crandall-Hollick(2018).pp.7-8。
 - 12) 鎌倉 (2009) 3-4 頁。
 - 13) EITC は低所得者を対象としているものの、申請者の4分の3は多くの費用を払って専門家に依頼している (鎌倉 (2009) 124 頁)。
 - 14) 過誤支給や不正受給の割合は行政コストとトレードオフの関係にあるといわれる。EITC は過誤割合や不正受給がの割合が高い一方で審査にかかる行政コストが控除額の1%未満と低いという (税制調査会「海外調査報告 (アメリカ、カナダ)」2016年5月16日総会資料、3頁)。
 - 15) 鎌倉 (2009) 4 頁。
 - 16) 栗原 (2012) 102 頁。
 - 17) 鎌倉 (2017) 112 頁。
 - 18) 鎌倉 (2009) 125-126 頁、同 (2017) 109-112 頁。
 - 19) 土橋 (2020a)、同 (2020b)、諸富 (2013)。
 - 20) 阪野 (2019)。
 - 21) 森信 (2008)、鎌倉 (2010)。
 - 22) 島村 (2014)、柴 (2014)。

- 23) Crawford (2009) 327頁。
- 24) 吉村典久 (2007)、吉村典久は、担税力の指標として包括的所得概念を唯一の基準とする経済学的な立場ではなく、法的価値判断による可処分所得課税の立場から、本人または扶養家族のための人的控除は生存のために不可避である支出のためのものであって政策的優遇措置ではない、として存置を主張する。谷口 (2009)、ここで谷口は、人的控除の今後の方向として基礎控除中心に簡素・集約化し、一定の状況では扶養控除の存置も是認するとしている。なお給付つき税額控除については慎重な立場をとっている。
- 25) 「政府税制改正大綱～納税者主権の確立へ向けて～」(2009年12月), 13-17頁。
- 26) 金子 (2010) 545-547頁。
- 27) 金子 (2019) 208頁。
- 28) 日本税理士会連合会税制審議会 (2010) 「所得税における所得控除と税額控除のあり方について」1頁、日本税理士会連合会税制審議会 (2018) 「個人所得税における控除方式と負担調整のあり方について」5-9頁。
- 29) 知原 (2016) 52頁。
- 30) スティグマを回避するために米国の先例にならうのであれば、定型的な税務申告により選択的給付につなげることも可能である。
- 31) 阿部 (2010) 214頁。
- 32) 栗原 (2012)、中里 (2009)、渡辺 (2008) などを参照。
- 33) 実際、韓国において2009年に勤労奨励税制を導入した際に、各種の所得情報把握のための措置を講じたうえで、職員を10%増員するなど体制整備を図った (栗原 (2012) 108-109頁)。荒井 (2012)。
- 34) 源泉分離課税の利子所得のほか、申告不要が適用され源泉徴収だけで課税関係が終了する利子所得、配当所得など資本性所得に数多くみられる。
- 35) 藤谷 (2009) 308頁。
- 36) 田近 (2008) 299頁。國枝 (2008) 63-66頁。
- 37) 中里 (2009)、藤谷 (2009)。経済学の立場からではあるが、不完全な情報のもとで人々のインセンティブを考慮して財政制度が運用されている現実においては、税制においてネットの視点を重視するとかえって意図する所得再分配が行えなくなると指摘する (渡辺 (2011))。
- 38) 阿部 (2020b)。
- 39) 藤谷 (2014)、藤谷は、シャープ勧告が指摘したように累進性の問題は税率構造の操作や消失控除の利用によって対応可能である。この中で人的控除は概算額により控除を与える仕組みは厳密な意味での担税力ではなく、人々の公平感に訴えることに意味を持つ。したがって、個別事情に配慮することを重要として税額控除に移すべきというのなら、コストをかけてでも精度の高い直接給付により対応すべき、という。

- 40) 秋田市国民健康保険税訴訟(仙台高秋田支判昭57.7.23行集33巻7号1616頁)。
- 41) 旭川市国民健康保険条例事件(最大版平成18.3.1民集60巻2号578頁)、渋谷(2007)572-573頁、佐藤幸治(2011)531-532頁、藤谷(2016)8-9頁。
- 42) 山田(2004)5-6頁。なおフランスの1996年の憲法改正は、社会保障財政の悪化が著しかったことと、1999年に予定されていた欧州連合条約に基づくユーロ参加条件を満たすために公共部門の財政赤字の改善が急務であったことという事情が背景にあった。
- 43) 吉村政穂(2010)。
- 44) 新型コロナウイルス感染症が流行するただなかの2020年秋に東京都税制調査会において行われた議論および「2020年東京都税制調査回答中」(2020年11月)がヒントになった。

参考文献

- 阿部彩(2002)「動向 EITC (Earned Income Tax Credit) の就労と貧困削減に対する効果: 文献サーベイから」『海外社会保障研究』140号、79-85頁。
- 阿部彩(2004)「アメリカの福祉改革の効果と批判」『海外社会保障研究』147号、68-76頁。
- 阿部彩(2006)「アメリカにおける社会保障改革と財政」『フィナンシャル・レビュー』第85号、3-30頁。
- 阿部彩(2008)「給付つき税額控除の具体的設計: マイクロ・シミュレーションを用いた検討」『給付つき税額控除—日本型児童税額控除の提言』中央経済社、57-90頁。
- 阿部彩(2010)「公的扶助と最低生活保障」『社会保障と経済2 財政と所得保障』東京大学出版会、195-219頁。
- 阿部彩(2020a)「財源規模は小さい生活保護 貧困高齢者の議論が不可欠(特集ベーシックインカム入門)」『週刊エコノミスト』2020年7月21日号。
- 阿部彩(2020b)「生活保護の本質 ベーシックインカムにはないニーズに応える制度設計」『週刊エコノミスト』2020年8月25日号。
- 荒井英夫(2012)「税制の円滑な実施に大きな影響を与えている要因についての概論」『税大ジャーナル』第19号、99-117頁。
- 井堀利宏(2009)『誰から取り、誰に与えるか: 格差と再分配の政治経済学』東洋経済新報社。
- 金子宏(2010)『租税法理論の形成と解明 上巻』有斐閣。
- 金子宏(2019)『租税法 第23版』弘文堂。
- 鎌倉治子(2009)「諸外国の課税単位と基礎的な人的控除—給付つき税額控除を視野に入れて」『レファレンス』59(11)、103-130頁。
- 鎌倉治子(2010)「諸外国の給付つき税額控除の概要」『調査と情報』第678号、1-12頁。
- 鎌倉治子(2017)「諸外国の就労促進・子育て支援等のための税制上の措置: 所得課税に関連して」『レファレンス』第67巻4号、103-119頁。

- 神吉知郁子（2011）「イギリスの給付つき税額控除制度とユニバーサル・クレジット構想」『ジュリスト』第1435号、115-121頁。
- 國枝繁樹（2008）「公的扶助の経済理論Ⅰ：公的扶助と労働供給」阿部彩ほか編『生活保護の経済分析』東京大学出版会、53-80頁。
- 栗原克文（2012）「給付付き税額控除制度の執行上の課題について」『税大ジャーナル』第18号、97-118頁。
- 黒田有志弥（2010）「所得保障制度としての給付付き税額控除の意義—アメリカの稼得所得税額控除（EITC）」『ジュリスト』第1413号、44-52頁。
- 小塚真啓（2016）「所得控除方式の在り方」『税研』第186号、43-49頁。
- 阪野智一（2019）「イギリスにおける福祉コンディショナリティの展開と影響」『日本労働研究雑誌』第713号、52-66頁。
- 佐藤幸治（2011）『日本国憲法論』成文堂。
- 佐藤主光（2011）「所得税・給付つき税額控除の経済学—「多元的負の所得税」の構築」『フィナンシャル・レビュー』第102号、73-103頁。
- 佐藤主光（2013）「学者に聞け！ 視点争点 消費税逆進性対策は給付付き税額控除」『エコノミスト』2013年3月12日号、52-53頁。
- 佐藤英明（2003）「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』第11号、56-75頁。
- 柴由花（2014）「所得控除から税額控除への変更による効果—海外事例研究 オランダ所得税改正の影響—」『フィナンシャル・レビュー』第118号、141-165頁。
- 渋谷秀樹（2007）『憲法』有斐閣。
- 島村玲雄（2017）「「オランダモデル」と財政改革」『財政研究 第13巻』有斐閣、198-217頁。
- 島村玲雄（2020）「学者が斬る 視点争点 格差是正に給付付き税額控除」『エコノミスト』2020年2月4日号、40-41頁。
- 瀧川裕英（2007）「生計の保障」『現代租税法講座 第2巻』日本評論社。
- 田近栄治、花井清人（2020）「韓国勤労奨励税制（EITC制度）の運営と残された課題」『経済研究所年報』第33号、55-73頁。
- 田近栄治、八塩裕之（2006）「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、85-110頁。
- 田近栄治、八塩裕之（2007a）「巻頭論文 格差拡大への税制の対応—還付可能な税額控除の活用」『税経通信』第62巻5号、17-29頁。
- 田近栄治、八塩裕之（2007b）「還付可能な税額控除をどう執行するか—欧米の経験」『税経通信』第62巻8号、25-39頁。
- 田近栄治、八塩裕之（2008）「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』第44巻3号、291-306頁。
- 田近栄治、八塩裕之（2009）「格差是正と税額控除制度—税と社会保険料負担の一体調

給付つき税額控除から生活支援政策を考える

- 整』『税研』第145号、32-38頁。
- 田近栄治、八塩裕之（2010）「税収の確保と格差の是正 給付つき税額控除制度の導入」土居丈朗編『日本の税をどう見直すか』日本経済新聞出版社、59-87頁。
- 谷口勢津夫（2009）「人的控除」『税研』第146号、86-119頁。
- 知原信良（2016）「人的控除の役割とそのあり方」第186号、50-56頁。
- 鶴田廣巳（2010）「給付つき税額控除をめぐる論点」『立命館経済学』第59巻6号。
- 土橋康人（2020a）「各国の動向 英国におけるユニバーサル・クレジット（Universal Credit）の導入（Ⅰ）」『社会保障研究』第4巻4号、533-535頁。
- 土橋康人（2020b）「各国の動向 英国におけるユニバーサル・クレジット（Universal Credit）の導入（Ⅱ）」『社会保障研究』第5巻1号、140-143頁。
- 中里実（2009）「給付つき税額控除の執行上の問題」『税研』第145号、45-49頁。
- 野辺英俊（2011）「子育て世帯に対する手当と税制上の措置—諸外国との比較」『調査と情報』第704号、1-12頁。
- 橋本恭之（2010）「消費税の逆進性とその緩和策」『会計検査研究』第41号、35-53頁。
- 橋本恭之（2013）「消費税の逆進性緩和策について」『租税研究』第768号、143-156頁。
- 橋本恭之、呉善充（2009）「給付つき税額控除について—英国の事例を参考に」『税研』第145号、39-44頁。
- 林宏昭（2009）「所得税改革の方向性」『大阪大学経済学』第59巻3号、42-54頁。
- 林宣嗣（2012）「消費税増税における逆進性緩和策と給付つき税額控除を考える」『租税研究』第754号、273-294頁。
- 藤谷武史（2009）「法の経済分析研究会（4）：給付つき税額控除と「税制と社会保障制度の一体化」？」『新世代法政策学研究』第3号、303-332頁。
- 藤谷武史（2010）「労働政策の手法としての給付つき税額控除」『日本労働研究雑誌』第605号、18-27頁。
- 藤谷武史（2014）「人的控除のあり方—所得税制および財政制度との関係において」『税研』第177号、54-60頁。
- 藤谷武史（2016）「租税法主義における租税の意義」『租税判例百選 6版』有斐閣、8-9頁。
- 森信茂樹（2006）「格差問題と税制—給付つき税額控除の検討を」『租税研究』第685号、100-111頁。
- 森信茂樹（2007）「米・英の給付つき税額控除に学ぶ」『国際税制研究』第18号、32-48頁。
- 森信茂樹（2008）「給付つき税額控除の4類型と日本型児童税額控除の提案」『国際税制研究』第20号、24-34頁。
- 森信茂樹（2009a）「先進国の標準税制としての給付つき税額控除」『税研』第145号、22-31頁。
- 森信茂樹（2009b）「消費税の逆進性対策を考える」『会計検査研究』第40号、11-26頁。
- 森信茂樹（2010）「給付つき税額控除の具体的設計」『税経通信』第65巻4号、33-41頁。

- 諸富徹 (2009) 「グローバル化による貧困の拡大と給付付き税額控除」諸富徹編著『グローバル時代の税制改革—公平性と財源確保の相克』ミネルヴァ書房、203-223頁。
- 諸富徹 (2013) 「給付付き税額控除か「ベーシックインカム」か」宮本太郎編『生活保障の戦略』岩波書店、145-170頁。
- 八塩裕之 (2012) 「給付付き税額控除をどのように仕組みか：税務執行の視点から」『租税研究』第758号、70-83頁。
- 八塩裕之 (2015) 「日本の勤労所得課税の実態—スウェーデンとの比較をもとに」『会計検査研究』第52号、27-44頁。
- 八塩裕之 (2016) 「所得税・住民税改革：所得控除縮小と給付付き税額控除導入で役割分担の明確化を」『租税研究』第795号、64-73頁。
- 山下篤史 (2007) 「所得税による子育て支援：児童税額控除の課題」内閣府経済社会総合研究所。
- 山田邦夫 (2004) 「財政制度の論点」国立国会図書館調査及び立法考査局。
- 吉村典久 (2007) 「所得控除の意義について」『税研』第136号、16-21頁。
- 吉村典久 (2009) 「給付付き税額控除と所得控除」『税研』第136号、50-55頁。
- 吉村政穂 (2010) 「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』第1397号、37-43頁。
- 渡辺智之 (2008) 「所得税額はマイナスになりうるか？—いわゆる「給付つき税額控除」の問題点」『租税研究』第707号、82-109頁。
- 渡辺智之 (2011) 「移転支出と税：ネットの視点とグロスの視点」『フィナンシャル・レビュー』第103号、48-64頁。
- Crawford, Ian, Michael Keen, and Stephen Smith (2010) “Value added tax and excises.” in Mirrlees, J. A., & Adam, S.(eds.) *Dimensions of tax design: the Mirrlees review*, Oxford University Press, pp. 275-362.
- Austin Nichols and Jesse Rothstein (2015). “The earned income tax credit.” in Robert A. Moffitt (ed.) *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States, Volume I*. University of Chicago Press, pp.137-218.
- Crandall-Hollick, M. L. (2018). “The Earned Income Tax Credit (EITC): A Brief Legislative History”. *Congressional Research Service*.
- Congressional Research Service. (2018). “The Earned Income Tax Credit (EITC): An Economic Analysis” 2020.11.14 参照。(https://fas.org/sgp/crs/misc/R44057.pdf)
- Congressional Research Service. (2020). “The Earned Income Tax Credit (EITC): How it works and who receives it” 2020.11.14 参照。(https://fas.org/sgp/crs/misc/R43805.pdf)