

給付付き税額控除の検討

中央大学法科大学院教授

森信 茂樹

ポイント

- ① 現在我が国が直面している格差・貧困問題の根本的な原因は、東欧諸国や BRICs 諸国の台頭による低価格製品の輸出が急増するなど、ヒト・モノ・カネの移動の自由化に伴う経済のグローバル化が急速に進展したことにある。
- ② イギリスで導入された給付付き税額控除は、失業手当などの社会保障給付を削減しつつ、勤労を条件として低所得者に現金給付をし、これにより勤労所得を増やそうというインセンティブを働かせる制度である。
- ③ 給付付き税額控除は、(1)勤労税額控除、(2)児童税額控除、(3)社会保険料負担軽減税額控除、(4)消費税逆進性対策税額控除——の4類型に区分される。
- ④ 我が国で給付付き税額控除を導入する場合、一定の所得以下の家庭に、勤労所得に応じた税額控除・給付を行いつつ、子どもの数に応じて給付額を増加させるアメリカのような制度設計を最終目標としてはどうか。
- ⑤ 給付付き税額控除は不正受給が多いという意見があるが、我が国の場合、住民基本台帳をもとに家族情報は管理されており、これをもとにしたマイナンバーと所得情報を組み合わせれば、基本的な不正受給は防げる。

I 消費税率引上げと逆進性対策

社会保障・税一体改革の3党合意を経て修正された、消費税引上げ法案には、低所得者対策として次の二つの方法が書き込まれた。

一つは「給付付き税額控除」で、マイナンバーの「本格的な稼働及び定着を前提に」「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」とされた。もう一つは「複数税率」で、「財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担等を含め様々な角度から総合的に検討する」とされた。

そもそも生涯の負担を考えた場合、消費税の逆進性はなくなるのではないか、あるとしても消費税率が主に低所得者を対象とする社会保障目的の税となる中では、特別な対策は必要ない、という議論もあるが、ここでは政治的に逆進性対策・低所得者対策が必要とされるという前提で議論することとしたい。

なお、平成26年4月とされる消費税率の8%への引上げに際しては、暫定的及び臨時的な措置として簡素な給付措置を実施することが法案に盛り込まれているが、これは消費税導入時や5%への引上げ時に行った、住民税非課税所得者などへの1人当たり1万円の給付金などを参考に決めてられることになるであろう。

II 社会保障・税一体改革に立ち返っての検討

さて、給付付き税額控除か軽減税率かを考えるに当たっては、そもそも社会保障・税一体改革が、何を指しているのか、この原点に立ち返ることが必要である。そこで、まずその問題から議論してみたい。

現在我が国が直面している課題の大きな一つとして、格差・貧困問題がある。一昔まで我が国には、貧困はあっても、「貧困問題」は存在していなかった。それがなぜ急にこのような問題が生じたのだろうか。

それは冷戦終了後、東欧諸国や BRICs 諸国の台頭による低価格製品の輸出が急増するなど、ヒト・モノ・カネの移動の自由化に伴う経済のグローバル化が急速に進展したところに原因がある。我が国など先進諸国の企業は、このようなグローバル競争に、賃金切下げや非正規雇用化による対応を取らざるを得なくなり、若年層を中心に所得格差は拡大し、「貧困問題」が生じてきたのである。

このような問題に対しては、所得再分配機能を持つ税制と社会保障の政策手段を総動員して対処する必要がある。税制としては、所得再分配機能を強化するための所得税率の引上げなどが考えられるが、勤労者だけが負担する所得税を大きく引き上げれば、勤労意欲の低下を引き起こすとともに、高所得者層の税率引上げは、国際的な資金移動が容易な今日、彼らの所得・貯蓄の国外流出を招く可能性があり、安易な税率引上げは避ける必要がある。

では、どのような社会保障政策が有効だろうか。考えつくのは、生活保護を中心とするセーフティネットを充実させることであろう。しかし、生活保護の充実には多くの財源が必要になるだけでなく、モラルハザードを生じさせるという大きな問題がある。サッチャー、メージャーとい

う保守党政権を打ち破ったブレア政権は、「かつての労働党はセーフティネットを張り巡らすことに注力した結果、政府は肥大化し国の活力が損なわれてサッチャー政権にとってかわられたという苦い経験がある。そこで、われわれニューレイバーは、セーフティネットを張り巡らすという政策をやめ、勤労を条件に豊かな老後に備えるための政策として、市場経済への復帰を目指すトランポリン政策を行う。これは、資本主義でもない、社会主義でもない、いわば第3の道だ」という趣旨の演説をした。その結果導入されたのが積極的労働政策とパッケージになった給付付き税額控除である。

この制度は、勤労を条件として低所得者に現金給付をする。これにより、勤労所得を増やそうというインセンティブが働くことになる。同時に、失業手当などの社会保障給付を削減し、勤労すればかえって手取り所得が少なくなるという逆転現象が生じないようにしたのである。

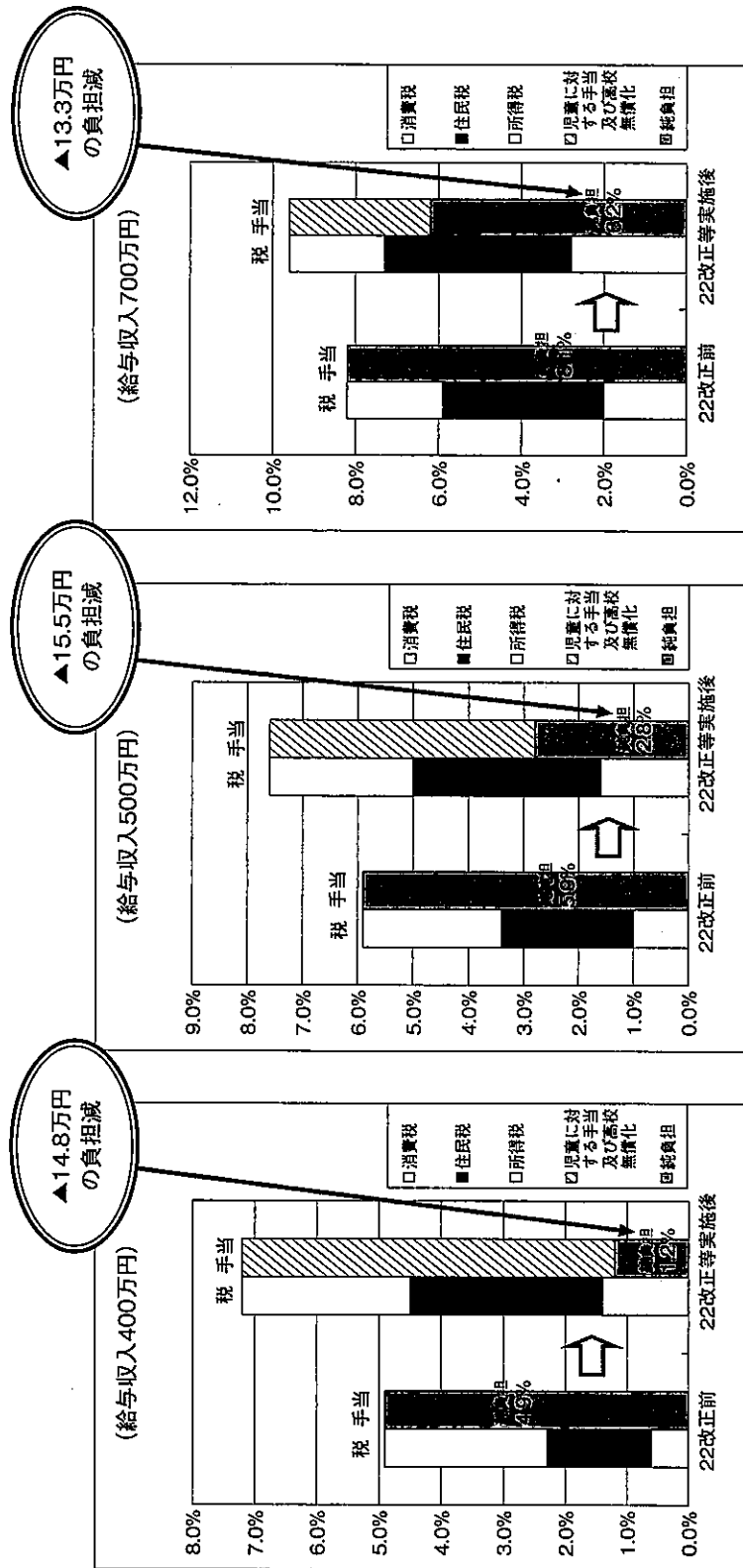
このような、税制と社会保障を一体的に設計する政策は、所得税率の引上げによる勤労意欲への悪影響を抑制しながら、低所得者への分配を厚くすることにより再分配効果を高めることになる。これは、経済の効率性を高めつつ他方で経済の公平性を追求するという政策、つまり「効率」と「公平」の両立を目指す政策であるといえよう。まさに社会保障と税の一体改革にふさわしいものである。

この話を租税政策としてとらえてみよう。「所得控除から税額控除、さらに給付付き税額控除へ、そして給付へ」という流れは、高所得層に有利な所得控除を税額控除や給付に改めることにより、所得再分配機能を強化する効果がある。また、所得税の課税ベースを拡大することにもつながるので大きな意義が認められるのである。

実際、民主党政権では、年少扶養控除や特定扶養控除を廃止・削減し、子ども手当に振り向ける、あるいは高校の授業料を無償化にするという改革がとられてきた。子ども手当はその後児童手当となったが、所得控除から手当へという理念は変わっていない。この結果、高所得者層の税負担は増加し、低所得者層は給付を受けることができ、全体として所得再分配機能は改善された。このことを実証した資料が財務省から公表されている（図表-1）。

このように、所得控除から税額控除や給付付き税額控除へ、という変更は、所得税の課税ベースを広げ所得再分配効果を高めるという点と、税制だけでなく社会保障も一体的にとらえていくという二つの点において、大変効果的・効率的な政策である。

●図表-1 所得控除から給付へ



(注1) 「22改正前」については、手当は旧児童手当(支給対象は小学校修了前の児童で、第1・2子は0.5万円/月、第3子以降は1.0万円/月、3歳未満は第1子から1.0万円/月)を前提としている。

(注2) 「22改正等実施後」については以下の通り。

- ・所得税及び住民税について、年少扶養控除を廃止(実際の施行は所得税が23年1月～、住民税が24年6月～)。
- ・税率構造やその他の控除については現行(平成23年現在)と同じ。
- ・手当については、3歳未満:1.5万円/月、3～15歳:1.0万円/月、16～18歳:1.0万円/月を前提。高校無償化による負担減は、11.88万円/年を前提としている。

(出典) 財務省資料

III まずは逆進性対策から

今回の消費税引上げ法案には、逆進性対策としての給付付き税額控除が書かれたが、給付付き税額控除には、さまざまな類型があり、筆者は、次の四つの類型に分けて議論してきた（図表－2）。

第1類型は、先進国で最も活用されている勤労税額控除で、勤労して所得を稼ぐと所得に応じて一定割合の税額控除が行われる。納税額がないか少なく、税額控除できない低所得者には現金給付が行われる。一定の所得水準に達すると頭打ちになり、そこからは一定の比率で減少し最終的には消滅する。税額控除・給付額を取り出すと、富士山のような形になる。働かなくても一定の給付が受けられる生活保護などのモラルハザードを縮小させ、勤労意欲を引き出す効果を期待する政策である。イギリス・ブレア政権やアメリカ・クリントン政権は、この政策を活用して、若年層の雇用対策に効果を上げた。制度設計に際しての基本的な考え方は、フルタイムで最低賃金で働いていても、相対的貧困に陥る人たち（いわゆるワーキングプア層）に給付をすることにより、その勤労を促進するというものである。

第2類型は、子供の数等に応じて税額控除・給付額を変えることにより、子育て家庭への経済支援を行う児童税額控除である。アメリカでは、家族形態に応じ勤労税額控除の額を増減させるとともに児童税額控除も導入し、イギリスも勤労税額控除と児童税額控除の双方を導入している。

第3類型は、税だけでなく社会保険料とあわせた負担を相殺する（現金給付はしない）形で給付付き税額控除を設計するものである。オランダで導入されており、年金の未納対策に役立つ点が評価されている。韓国の勤労奨励税制も、社会保険料負担とほぼ同額の給付付き税額控除を行う設計となっており、この類型に属するといつてよい。

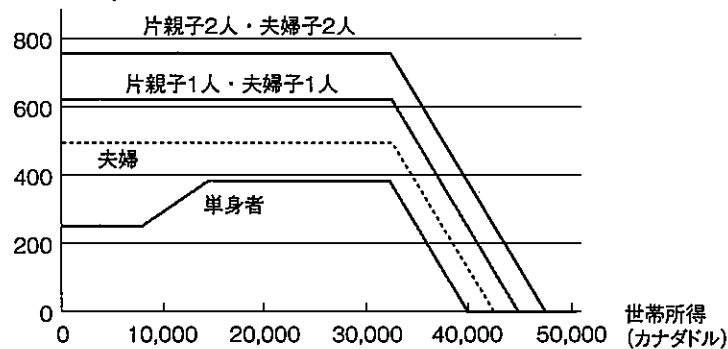
4番目の類型が消費税の逆進性対策である。カナダでは、一定の所得

◎図表－2 給付付き税額控除の4類型

第1類型	勤労税額控除（EITC）	クリントン、ブレアのワークフェア思想。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する。オバマのMWP税額控除。
第2類型	児童税額控除（CTC）	世帯人数に応じた税額控除。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。
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・社会保険料負担を緩和。還付・給付はなし。オランダ。
第4類型	消費税逆進性対策税額控除	消費税率引上げによる逆進性の緩和策として導入。基礎的生活費の消費税率相当分を給付。

●図表-3 カナダの逆進性対策税額控除 (2010年)

控除税額 (カナダドル/年)



以下の家庭に1人当たり2万円程度の給付を行う制度 (GST 控除) が導入されている (図表-3)。なおカナダの制度には、単身者に限って、所得がある水準を超えると給付額が遞増する設計がしており、勤労税額控除の要素が組み込まれている。また児童税額控除も別途併存している。

我が国での進め方としては、まず逆進性対策として給付付き税額控除を導入し、その後本格的な就労促進や所得再分配政策として機能の拡大を行うようにすればよい。さらなる拡充のためには財源が必要となるが、それは、配偶者控除や給与所得控除など諸控除の縮減に加えて、生活保護制度の効率化など社会保障制度の見直しを行うことでねん出することとする。

IV 給付付き税額控除導入に向けての課題

① 政策目的を明確にすること

まず、政策目的をはっきりさせる必要がある。今日の我が国の状況を考えると、若年ワーキングプア層や子育て家庭への経済支援を行うことは、格差・貧困対策、さらには少子化対策につながる。そこで、子育てと勤労促進を組み合わせた次のような設計を今後の目標としてはどうか。一定の所得以下の家庭に、勤労所得に応じた税額控除・給付を行いつつ、子どもの数に応じて給付額を増加させるアメリカのような制度である。

他の社会保障制度との整合性をとる必要がある。まず生活保護との関係が重要である。若年層がひとたび生活保護受給に入るとなかなか抜け出しにくい。そこで、生活保護の受給条件を厳しくするとともに、勤労を行えば、生活保護受給額 (無料の医療や家賃なども加えたベースで) より手取りが多くなるように給付を設計し、将来の保護受給を防ぐ工夫

●図表-4 英米等の給付付き税額控除の予算規模

	米国 (2011)	英国 (2009)	カナダ (2010)
給付付き税額控除の予算額	8.0兆円	3.3兆円	1.1兆円
税 収	91兆円	44兆円	14兆円
税 収 比	9%	8%	8%

(出典) 財務省資料

(注) 減収額と歳出額の合計

をする必要がある。また、ワーキングプア対策ということでは、アメリカのように、「最低賃金でフルタイム働けば貧困ラインから抜け出せる」ことを基本哲学として、最低賃金制との整合性を図りながら導入することも一案だ。いずれにしても、雇用対策と連動させた給付を考えていく必要がある。

英米等を見ると、給付付き税額控除の税収に占める割合はおおむね1割弱である。このあたりを最終目標として導入させていく必要がある(図表-4)。

② 不正受給の防止

第2に、不正受給を防止する必要がある。給付付き税額控除は不正受給が多いという意見があるが、それは国家が家族情報を持たないアメリカや、労働時間で管理するイギリスの例である。カナダやオランダなどでは不正受給の例はほとんど聞かれない。我が国の場合、住民基本台帳をもとに家族情報は管理されており、これをもとにした番号(マイナンバー)と所得情報を組み合わせれば、基本的に不正受給は防げる。

このためには、平成27年から稼働する予定である番号(マイナンバー)を活用し、家族の所得の名寄せを正確に行うことや、課税最低限以下の所得についても地方自治体と連携しつつ、きめこまかく管理する必要がある。

さらには、一定以上の資産・資産性所得がある者には適用から除外できる仕組みを構築することも必要となる。逆進性対策給付付き税額控除は、所得が低い世帯に限定されるので、所得は低いが多額の金融資産を有する者は適用除外する必要がある、資産・資産性所得に関する要件を設ける必要がある。

アメリカでは、投資所得が一定額*1を超える者を対象外、フランスでは、富裕税の課税対象者*2は対象外、韓国では、①5,000万ウォン超の住宅を所有、②住宅を2軒以上所有、③住宅を含む財産の合計額が1億ウォン以上、のいずれかを満たすものは対象外としている。一方イギ

*1 2010年の場合、3,100ドル

*2 2009年の場合、資産が79万ユーロを超える世帯

リスでは、低所得者の貯蓄を阻害することが問題視され、資産要件は導入されていない。

我が国では、利子所得などが源泉分離課税となっているので、名寄せ・把握ができるよう申告分離課税に改める必要がある。年末にかけての政府税制調査会の検討課題だろう。

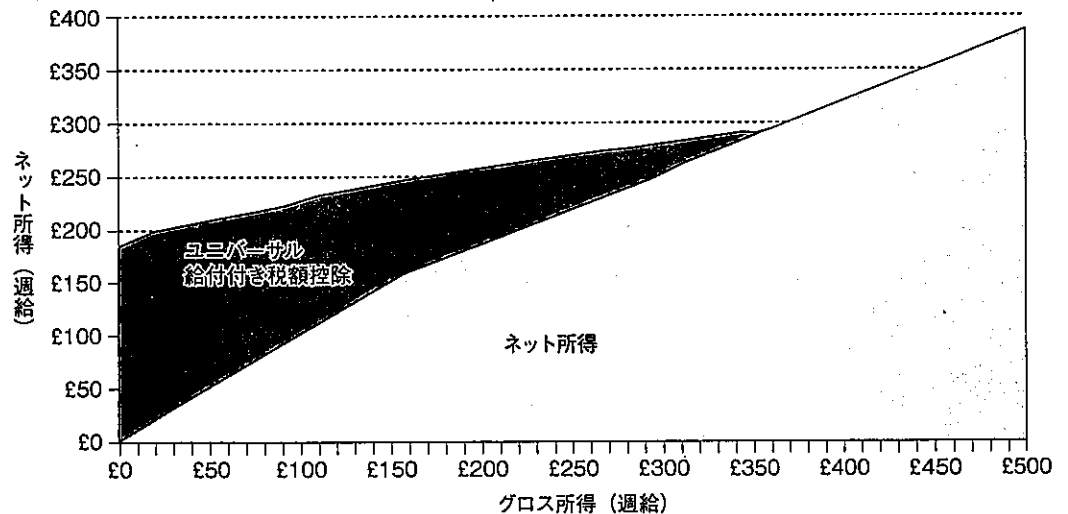
一方で留意すべきは、低所得者の所得の捕捉ができないので給付付き税額控除は導入はできない、という意見に振り回されると、本末転倒になるということである。社会保障は、低所得者層の所得を正確に捕捉するところを前提にして成り立っており、マイナンバーを導入して、正確な所得の捕捉に向けて努力をすることは、大前提である。マイナンバー法の早期成立が望まれる。

③ 執行官庁の問題

もう一つ、どの官庁が執行の責任を持つかという問題がある。先進諸国の例では、徴収の一元化を前提に、給付についても税務官庁が執行している例が多いが、我が国では、税務官庁が給付に関与することについての抵抗が強い。そこで、イギリスの例が参考になる。

キャメロン政権は、ブレア労働党政権の始めた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制度を、2013年の実施に向けて準備中である。基本的な仕組みは、就労時間が増加しても給付は大幅に減額されず、勤労所得に給付を加算したネットの所得が恒常的に緩やかに増加していく内容となっている（図表-5）。低所得者層から給付の範

●図表-5 キャメロン政権のユニバーサルクレジット



(出典) 英国政府資料

困を中所得者にも拡大しているのである。この中で、給付付き税額控除の執行は社会保障官庁（厚生労働省）が一元的に行うとしている。給付付き税額控除の趣旨が勤労促進等であることを勘案すると、我が国でも社会保障官庁が執行を執り行うことが本来の姿であろう。いずれにしても、行政効率を高めるためには、徴収の一元化は大前提とってよい。

また、行政コストを削減する観点から、オランダのように給付はせず、税・社会保険料負担と相殺するという方法も考えられる。さらに、カナダ型も参考になる。カナダでは、おおよそ3万カナダドル以下の低所得者に対して、必要最小限の消費支出に係る消費税相当額を家計調査から計算し、それを、所得税の中で税額控除・給付するものである。

実際の方法は、税務申告時に控除の対象者は「申請」を行い、それに基づきその者が適格かどうかを審査し、所得約3万ドル以下の家庭に、その人数に応じて定額を給付する制度である。これは、所得制限付きの児童手当と基本的には変わらない。シンプルなので、不正受給も少ない。

そこで、この二つを比較検討しながら我が国に適した給付付き税額控除を導入していけばよいと考える。

④ 政治のリーダーシップがなければ導入は無理

これまで我が国には導入されていない制度だけに、抵抗も強い。税研164号で中里東京大学教授と上西税理士が本件について「おとぎ話」、「到底不可能、現場の執行を考えない夢の姿でありえない」と対談している。では、欧米や韓国ではなぜあり得ない制度が実現しているのだろうか。給付付き税額控除は、税・社会保障をつなぐ新たな政策ツールである。本来厚生労働省が前面に出てきて旗を振るべきだが、これまで全くそのような気配は見受けられない。今回は、逆進性対策として導入を検討するという3党の合意があるのだから、それを受け止めればよいと思うのだが、そうならないところに我が国の政策形成の最大の問題点がある。つまり、縦割りで仕切られた霞が関では、省庁横断的な政策の立案は、役所側からは出てこないということである。政治のリーダーシップに期待するしかないわけだが、その政治がおぼつかない状況では、今後具体化に向けての検討はだれがどう進めていくのであろうか。大変気になるところである。

<参考文献>

- ・森信茂樹【給付付き税額控除】（中央経済社、平成20年）
- ・森信茂樹【日本の税制——何が問題か】（岩波書店、平成22年）

【もりのぶ・しげき】