

# 給付付き税額控除制度の今日的意義と デジタル・セーフティネット

森信茂樹 ● 東京財団政策研究所研究主幹

## I 新たなセーフティネットの 必要性

低迷する賃金の伸びに象徴されるわが国経済停滞の原因については、日本型雇用制度の下で雇用の流動化が進まないことや、人口減少の中で経営者のリスクをとるアニマルスピリッツが欠如していることなどから、生産性が低迷してきたことが指摘されている。

筆者は、それらの要因に加えて、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も一因であると考えている。若者を中心として結婚や子育てなど将来の人生設計に不安があり、それが消費を抑え経済の活性化を阻み、社会の活力を失わせてきたのではないかということである。近い将来を見据えると、AIやロボットの急速な発達が、雇用を抑え所得階層の2極化を加速させ、社会を分断させる可能性も生じてきている。とりわけ、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結婚に踏み出せず、少子化につながっている。

最近では、勤労者の人的資本を向上させるべく、リスキリングや学び直しの重要性が指

摘されている。賃上げの必要性が求められる中、継続的な賃上げのためには、1人当たりの労働生産性を高める必要があり、そのためには、「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を進めていくことが必要となる。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ていくことにより経済成長につながり、継続的な賃上げが可能になる。このように、「人的資本の向上」と「雇用の流動化」は、停滞を続けるわが国経済を活性化させる方法として「骨太の方針2023」にも明記されている。

デジタル化やDXが普及・発達し産業構造の転換・高度化が生じる中で、知識が古くなった労働者がリスキリング、能力開発を行うことで自らの人的資本を高める。雇用の流動化が進んでいけば、成長産業への移動が進み生産性が向上し、それが継続的な賃上げにつながっていくという道筋である。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）とそれを支える制度として給付付き税額控除が導入されている。

## II 給付付き税額控除とは

給付付き税額控除は、勤労者に減税（税額控除）と社会保障給付（還付）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考え方（ワークフェア）のもとに英国や米国で導入された。

基本的な仕組みは、「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、所得が低く控除し切れない場合には還付・給付する。税額控除額は、所得の増加とともに増加するが、一定の所得で頭打ちになり、それを超えると逓減し最終的には消失する」という制度である<sup>(1)</sup>。

①稼得所得が増加するにつれて控除額も増加する逓増（phase-in）段階、②所得が増加しても控除額が（最高）控除額で一定となる定額（flat）段階、③所得の増加に伴い控除

額が減額される逓減（phase-out）段階の3つに分けられる。この基本形は、各国の事情に応じて変化しているが、重要なことは、申告時に還付という形で行われている米国を除き、原則、一定の要件を満たした場合に給付措置として行われているということである。したがって、給付付き税額控除という翻訳はややミスリーディングである<sup>(2)</sup>。

筆者は、下表のとおり、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類型に分類してきた<sup>(3)</sup>。

思想の原点としては、米国経済学者のフリードマン教授が唱えた「負の所得税」が挙げられる。この思想をもとに、米国フォード政権下で1975年、低所得者の社会保険料負担軽減を目的に勤労税額控除（Earned Income Tax Credit：EITC）が導入され、特に、子どもをもつ低所得層が対象とされた。

その後クリントン政権下の1994年から1996

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。ポバティートラップ対策。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せられ活用。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・社会保険料負担を緩和。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

(1) 森信（2008）18頁

(2) Refundable tax creditを筆者が財務省勤務時代に給付付き税額控除と翻訳した経緯がある。

(3) 森信（2008）、森信（2010）

年に、福祉受給者の就労インセンティブを促す目的で、社会保障給付の抑制とセットで大幅に拡充された。具体的には、「最低賃金でフルタイムで働いた者がEITCを受ければ、その（社会保障税）課税後所得が貧困ラインを超えていること」が目標とされた。

一方英国では、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、その一環として給付付き税額控除が導入・拡充された。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を行い、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。貧困・ワーキングプア対策、さらには失業対策として大きな成果を上げたこともあり、保守党政権に交代しても制度は拡充され、現在では、リアルタイムで把握した所得情報を給付につなげるユニバーサル・クレジット（Universal Credit）として英国の社会保障制度の根幹をなしている。

なお、ベーシックインカムとの関連が議論されることがあるが、勤労を条件としているかどうかという点で基本的に異なる制度である。

諸外国で導入されているのは第1類型の勤労税額控除で、その目的は、勤労しても低所得で貧困ライン（所得の中央値の半分未満）を超えない場合（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険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（米国）や給付（欧州諸国等）を行うことにより、最低賃金でフルタイムで働けば貧困ラインを抜け出せるようにすることで、勤労

にインセンティブを供与する制度である。勤労者の職業訓練の義務付けとセットなど、積極的労働政策の一環として導入されてきた。

英国では、ブレア政権時に導入された給付付き税額控除がその後の保守政権により、ユニバーサル・クレジット制度として拡充された。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種類の給付が統合され、月々の給付額が毎月の所得金額により調整され、貧困対策・子育て支援として家族単位で給付が行われている。給与所得者については、企業が毎月の給与、源泉徴収税、社会保険料等を、支払と同時に歳入関税庁に報告するリアルタイムインフォメーションの下で、ユニバーサル・クレジット受給者の所得情報は直ちに雇用年金省に情報連携され、月々の給付額に反映される。給与所得者以外の受給者は、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。実施主体は雇用年金省に統合されている。

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なコロナ対策給付を行った。国民の所得情報をほぼリアルタイムで把握するインフラが整っているので、原則申請をしなくても、政府が対象者を見つけ出して口座に給付金を振り込むプッシュ型の対応が行われたのである。なお米国トランプ政権とバイデン政権でも、IRS（米国歳入庁）の還付システムを利用しコロナ給付金（Economic Impact Payment）をプッシュ型で迅速に給付している<sup>(4)</sup>。

(4) 森信 東京財団政策研究所コラム（2021年2月22日）

### Ⅲ わが国における 検討の経緯<sup>(5)</sup>

社会保障と税を一体的に運営する制度である給付付き税額控除については、これまでわが国でもたびたび議論され、法律にも書き込まれてきた。以下、「日本の消費税<sup>(6)</sup>」の記述に沿って述べてみたい。

初めて公に議論されたのは麻生内閣時で、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、「給付付き税額控除の議論について」以下の記述がある。

「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。与党内で検討されたが、所得を把握するツールがない(マイナンバー制度が導入されていない)ので正確な所得把握ができないという理由で採用されなかった。

その直後に策定された平成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。金融所得課税の一体化を更に推進する」と記述されている。

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もいえる2009年の所得税法等改正法附則第104条第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」が書き込まれたのである。

その後政権交代した民主党政権下では、選挙マニフェストに「所得控除から給付付き税額控除へ」と書き込んで選挙を戦ったこともあり、三党合意を踏まえた社会保障・税一体改革法に、消費税の逆進性対策の1つとして給付付き税額控除が書き込まれた。その際の課題も、「正確な所得の把握」であった。しかしその後2016年にマイナンバー制度が導入され、正確な所得把握の条件は整ったが、政権交代後の自公政権は、今日まで給付付き税額控除の議論をすることはなかった。

その理由としては、安倍政権が、民主党政

(5) 森信(2022)

(6) 森信(2022)

代の政策の多くを否定するという対応をし、霞が関で給付付き税額控除を検討することが難しくなったという事情が大きい。もう1つの理由は、正確な所得を給付に結び付けるインフラ、システムの欠如である。給付付き税額控除は所得によって税額控除（給付）額が変動するので、正確な所得の把握とそれを給付に結び付けるインフラが必要となるが、そのためにはマイナンバー制度の導入に加えて、国・自治体のシステム統合・情報連携が必要となる。

当時所得情報は、国税庁と地方自治体に分散し、給付付き税額控除が対象とする中低所得者層（給与支払額500万円以下）の所得情報は自治体が所有しており両者の所得情報の連携の必要性が指摘された。現在これらの問題は、マイナンバー制度の創設、国・地方の情報連携等により解決されつつあることについては後述する。

現在経済財政諮問会議では、マイナンバーの利活用促進策が検討されており、2022年11月2日の会議に提出された「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～<sup>(7)</sup>」として米国の給付付き税額控除の例が紹介され議論が続いている。また本年6月に公表された「わが国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方」（政府税調中期答申）は、英国のUniversal Creditに触れている。

## IV マイナンバーを活用したインフラの整備—デジタル・セーフティネット<sup>(8)</sup>

給付付き税額控除は所得情報と給付を結び付けるので、ITインフラの整備が必須となる。この点デジタル庁は、政府共通のクラウドサービスの利用環境であるガバメントクラウドの構築や自治体基幹業務システムの統一・標準化を進めており、2025年度を目標に、国・自治体間の情報連携の基盤（公共サービスメッシュ）が構築される予定である。これが整えば、ガバメントクラウド上で、自治体で保持している住民データを給付等のサービスに円滑に活用することが可能になる。同庁は、マイナンバーを活用したセーフティネットを「デジタル・セーフティネット」と称して「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤の抜本的な改善に向けて」（令和2年12月11日マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ）に「マイナンバーの利活用の促進」として別図を示し、所得と給付を結び付けるインフラの構築に向けた検討を続けている。

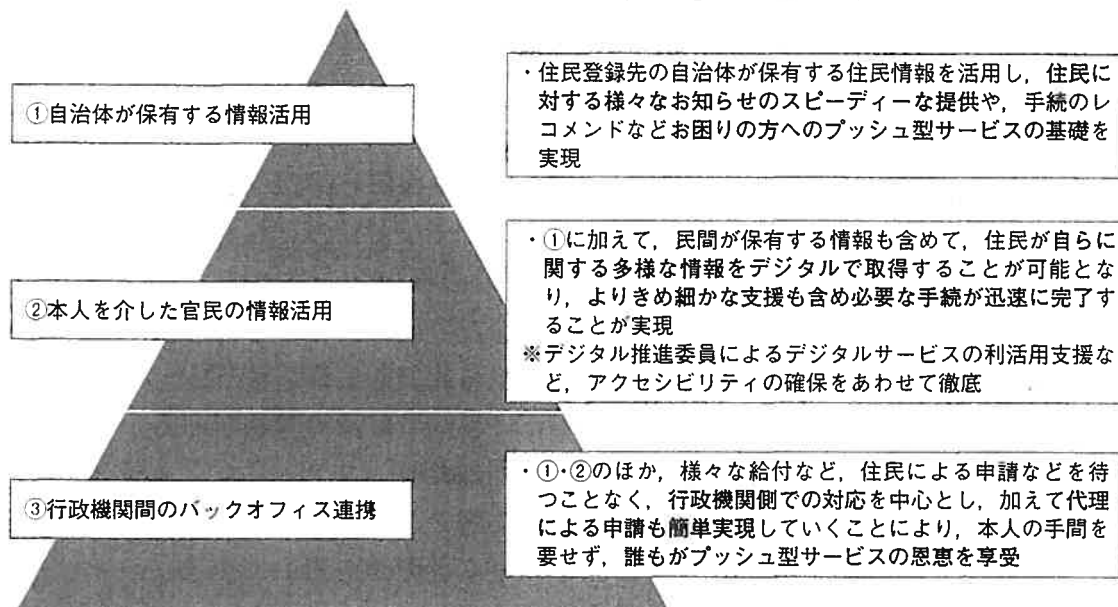
筆者はさらに、国、地方の各行政機関、日本年金機構、民間企業等がそれぞれデータを管理しつつ、給付官庁が必要に応じ給与や報酬などの支払データを利用できる仕組み（「ガバメント・データ・ハブ」）の構築をデジタル庁の有識者会議の場などで提案している<sup>(9)</sup>。このような仕組みの構築のためには、納税者個人個人の所得が正確に把握されることで、必要なセーフティネットが構築される、という認識を政府がPRし、国民がメリット

(7) [https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2022/1102/shiryo\\_03-2.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2022/1102/shiryo_03-2.pdf)

(8) 東京財団政策研究所 政策研究

(9) 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）

## 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



これらが包括的に実現することにより、利便性の高いデジタルサービス実現と同時に、

正確な情報にもとづき、支援を必要とする方に手が差し伸べられ、また適切な支援等が迅速に受けられる環境整備となり、デジタル社会における「デジタル・セーフティネット」としての機能も一層強化。

(※) デジタル庁「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」29ページより抜粋。

を認識することが重要だ。

## V 給付付き税額控除の今日的な意義と課題

先述のように「骨太方針2023」は、「リスクリングによる能力向上支援」「職務給の導入」「成長分野への労働移動の円滑化」を三位一体の労働市場改革として明記した。しかし雇用の流動化は、20年も前から政府や有識者の間で共有されてきたにも拘わらず進んでいない。その理由として、わが国では、終身雇用制度の下で判例による厳しい解雇規制がある上、雇用者は賃上げよりも安定した雇用を望み、労働組合も正規雇用者の雇用継続を優先させ、「雇用の流動化」には大きな抵抗があることが挙げられる。

「雇用の流動化」をスムーズに進めていくためには、新たな職を求めての自己資本を高めるための時間の確保やその間の所得を国が保障し、安心してリスクリングや能力開発を

受けることができる新たなセーフティネットの構築が必要だ。それは、貧困層を国が丸抱えで支援するものではなく、本人の能力開発や労働努力を支援することに重点を置く制度とする必要がある。このモデルとなるのが英国のユニバーサル・クレジットである。

2016年に導入されたマイナンバー制度を活用しながら、英国のユニバーサル・クレジットをモデルとした制度をわが国に導入することの今日的な意義は大きい。「第2のセーフティネット」として、離職や求職中で収入がない者を主な対象とし、リスクリングなどを条件に一定額を給付する制度である。雇用保険の対象外のフリーランスやギグワーカーなど自らスキルアップをしたいと希望する者に広げることも視野に入れる必要がある。

税・社会保障調整後のネット所得をスムーズに英国の制度は、パート主婦が一定時間以上働くと社会保険料負担が生じるので働き止めをする「106万円の壁」の問題解決にも活用できる。ここにも給付付き税額控除

の今日的な意義があると考える。

課題も多くある。第1に、生活保護や最低賃金制度など既存の社会保障制度との整合性を考える必要がある。第2に、不正受給を防ぐための制度的な工夫である。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。英国や欧州諸国の採用している制度では、基本的に中低所得者の申請に基づき、適格性などを審査した上で給付を行うので、その分不正は少ない。また制度の簡索性も不正給付を防ぐ意味で重要である。

なお将来的には、一定以上の資産性所得がある者を適用除外することも必要で、預貯金

口座付番の義務付けが課題となる。

第3に、執行の課題である。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・カナダなど）の2つがある。わが国では、国（社会保障官庁）が制度・システムを作り、地方自治体が給付事務を行うという英国型が現実的であろう。

最後に財源の問題がある。この点は、どこまでのセーフティネットを構築するかという問題で、消費税や所得税などを幅広く考えていく必要がある。

\*

\*

\*

#### 〔参考文献〕

##### 拙著

- ・「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（2008年）
- ・「日本の税制 何が問題か」岩波書店（2010年）
- ・「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（2022年）

##### 拙稿

- ・東京財団政策研究所 政策研究「全世代型の社会保障の構築に向けての提案」（2023年4月）（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4224>）
- ・東京財団政策研究所連載コラム「税の交差点」第83回（2021年2月22日）「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」（<https://www.tkfd.or.jp/>

[research/detail.php?id=3686](https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3686)）

- ・同 第92回（2021年11月29日）「『新しい資本主義』とブレア『第3の道』 求職者支援制度の抜本改革と勤労税額控除の導入で人的資本の向上を」（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3853>）

##### その他

- ・デジタル庁「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」第5回会合（令和4年8月25日）（<https://www.digital.go.jp/councils/mynumber-degital-basis-wg/72b46e0b-fbce-43a6-bd27-f0420b5064a2/>）
- ・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）