

るが、判旨 2 の判断には疑問があるので、以下にその検討を行う。

(1) 本判決の意義

本件の主たる争点は、法 27 条に基づく指導指示に対する不服従を理由として法 62 条 3 項に基づき行われた、生活保護の廃止処分の相当性である。この問題が争われた先例として、東京地判昭和 53・3・31 行裁集 29 卷 3 号 473 頁(保護受給中に就労して所得を得た被保護者に対する収入申告書の提出指示と、これに従わなかったためになされた保護廃止処分が適法とされた事例)および大牟田市福祉事務所事件・福岡地判平成 10・5・26 判時 1678 号 72 頁(車の所有および借用を禁じる指示の適法性、指示に従わなかったことを理由とする保護廃止処分の相当性が争われた例)がある。このうち、昭和 53 年東京地判は比例原則について具体的な審査をしていないため、処分の相当性を判断する際の具体的判断枠組みを論じた裁判例としては、本件が 2 例目となる。本判決は、生活保護にかかる今後の裁判実務・行政実務にとって参考になろう。

また、居住実態不明を理由とする保護申請却下処分が争われた裁判例は、これまでに公刊されたものがなく、おそらく本判決が初めての事例である。この点でも、生活保護制度をめぐる学術的議論の展開にとって、本判決は意義を有する。ただし、この点に関する判旨は、後述するように、居住実態不明を理由とする保護廃止はできないとした京都地判平成 5・10・25 判時 1497 号 112 頁との関係でどう理解するかが問題となろう。

(2) 判旨 1 について(指導指示違反を理由とする保護廃止処分の相当性)

(i) 判旨 1 は、被保護者の指示違反が明らかであるにもかかわらず、保護の廃止処分を違法なものとして取り消した。判旨 1 において特に問題となっているのは、本件住宅に居住することについての X の指示違反であるので、ここでの検討もその点に限り、扶養義務者に関する虚偽の申告の点については検討を割愛する。

保護の実施機関は、生活保護の受給者に対して、生活の維持・向上その他保護の目的達成に必要な指導または指示を行うことができる(法 27 条 1 項)²。これら

² 法 27 条に基づく指導指示の処分性については議論の余地があるが、本稿では判例評釈の域を超えるため、詳細な検討は行わない。小山進次郎『改訂増補 生

の指導指示は、漏救(救済漏れ)、濫救の発見、防止、是正、ならびに給付された保護金品が真に最低生活の維持のために利用・消費されることの確保のために、被保護者の生活状態を規整するために行われる³。そして、法 62 条 1 項により、被保護者には、法 27 条に基づく指導指示に従う義務が課されており、被保護者がこの義務に違反したときは法 62 条 3 項によって保護の変更、停止または廃止がなされる。裁判例は、同条の趣旨を、要保護性の有無とは直接には関連なしに保護の不利益決定を行うものであり、不誠実な被保護者に対する制裁であると解している⁴。

しかし、法 62 条 3 項による処分は、指導指示に従う義務の履行がなかったからといって、必ず行わなければならないものではない。保護の不利益変更をするか否か、またどの処分を選択するかは、保護の実施機関の裁量に委ねられている。そこで、指導指示に従わない被保護者に対して制裁的な保護の不利益変更を行う際に、行政の裁量がどのような制約を受けるかが問題となる。

行政の裁量を統制するために用いられる法の一般原則の一つとして、比例原則がある。比例原則とは、達成されるべき目的とそのために取られる手段(措置)との間に合理的な比例関係が存在することを要請する原則である⁵。前掲・大牟田市福祉事務所長事件・福岡地判平成 10・5・26 は、自動車の借用を禁止する指示に従わなかったことを理由として直ちに保護を廃止した処分が相当性を欠く

活保護法の解釈と運用(復刻版)』(全国社会福祉協議会、2005年)415頁によれば、法 27 条に基づく指導指示は法 62 条に基づく制裁という法律的效果を随伴するため、一つの行政処分であることが多い。裁判例では、秋田生活保護費預貯金訴訟判決・秋田地判平成 5・4・23 判時 1459 号 1 頁が、保護の不利益変更(62条3項)という間接強制を通じて法的義務を課す効果を持つものとして、指導指示の行政処分性を認めている。同判決を支持する学説として、高橋滋・判批・判例評論 423 号 2 頁、堀勝洋・判批・季刊社会保障研究 29 卷 4 号 421 頁。太田匡彦「生活保護法 27 条に関する一考察」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革・下巻』616 頁も、27 条の指導指示に処分性を認めている(同・判批・自治研究 71 卷 7 号 111 頁とは理由付けが異なる)。

³ 小山・前掲書 413-414 頁。ただし、27 条 2 項および 3 項は、この指導指示が、被保護者の自由を尊重し必要最小限度のものでなければならず、かつ被保護者の意思に反してできるものではないとし、指導指示が直接強制できるものではない旨を規定する。

⁴ 前掲・京都地判平成 5・10・25。

⁵ 芝池義一『行政法総論講義(第 4 版)』84 頁。

として、比例原則違反によりこれを取り消した。同判決は、法 62 条 3 項による廃止処分の相当性を判断する際の考慮要素として、①被保護者の保護の必要性、②違反行為に至る経緯、③違反行為の内容、等を総合的に考慮すると述べる。同判決の判断枠組みに対して、学説の多くは、生活保護の廃止は被保護者から最低限度の生活を奪う処分であるから、廃止処分の選択に慎重性を要求することは妥当であると評価している⁶。

また、学説には、被保護者の自立助長のためのケースワークの重要性という観点から、法 27 条に基づく指導指示と 62 条 3 項による不利益処分の関係を捉えようとする見解もある。これらの学説は、その立論は異なるものの、保護の廃止を選択する行政の裁量を制限しようとする点で共通点を有する。すなわち、被保護者が指導指示に従わなかったからといって、保護の実施機関は法 62 条 3 項に基づく保護の廃止が当然にできるものではなく、行政は引き続き被保護者に対する継続的なケースワークを試み、保護を続けることを優先しなければならないと解するのである⁷。

(ii) これを本判決について見ると、判旨 1 は、X が Y1 の指導指示に従わなかったことに対し、Y1 が取った保護の廃止処分の適法性を、比例原則に基づいて判断するものである。判旨 1 は、処分の相当性の判断基準として、①被保護者の要保護性の程度、②違反行為に至る経緯や違反行為の内容、③より軽い処分によって被保護者を指導指示に従わせる可能性を総合考慮すると述べる。これは、前掲・大牟田市福祉事務所長事件・福岡地判平成 10・5・26 が一般論を事案に具体的に当てはめる際に考慮した事項と、ほぼ同じである。判旨 1 も延べるように、法 62 条 3 項に基づく保護の廃止は、被保護者が保護を必要とするにもかかわら

⁶ 中益陽子・判批・ジュリスト 1168 号 138 頁、木村茂喜・判批・法政研究 66 巻 1 号 347 頁、菊池馨実・判批・民商法雑誌 120 巻 3 号 155 頁、阿部和光・判批・法律時報 71 巻 6 号 92 頁、福田素生・判批・季刊社会保障研究 35 巻 3 号 303 頁。

⁷ 太田・前掲論文 625 頁、前田雅子「社会保障制度改革における生活保護法の課題」社会保障法第 14 号 46-48 頁、加藤智章他『社会保障法〔第 3 版〕』357 頁（前田雅子執筆分）。前田・前掲論文および同・前掲書はさらに、62 条 3 項に基づく不利益変更は、指導指示違反に対する制裁的措置として用いられるべきではなく、保護の継続が当該被保護者の自立助長に逆行する場合に限定されるとする。

ず最低限度の生活の保障を奪うものであるから、保護の実施機関が保護の廃止を選択する行政裁量は厳格に制限されるべきであろう。行政内部の取扱い基準が、被保護者が法27条の指導指示に従わない場合、原則としてまず保護の停止を廃止に優先して行うこととしている⁸のも、このような法解釈に基づくものと考えられる。また、前述した学説が指摘するケースワークの重要性の観点からも、被保護者に対するケースワークが完全に絶たれる保護の廃止よりも、ケースワークを継続しつつ被保護者の行為態様の改善を求める保護の変更・停止が優先されるべきであると考えられる⁹。したがって、判旨1が掲げる判断枠組みは妥当なものとして評価できよう。

これに対し、判旨1のXの指示違反の程度に関する判断には、やや疑問がある。すなわち、判旨1は、Xの指示違反の程度を判断する根拠として、被保護者に居住地の変動に関する届出義務が課されていること(法61条)を挙げる。しかし、届出義務から直ちに被保護者に届け出た住所に住む義務があると導くことは、難しいと考えられる。法により被保護者たるXに要請されることは、自身の居住地について真正な届出をする義務に尽き、届け出た場所に現実に住むことではないのではないか。とりわけ、本件住宅に居住することを求める本件文書指示は憲法22条による居住の自由を制限するものであるから、本件では争点となっていないが、その適法性を検討する余地もあったと思われる。

しかし、法は、被保護者が資産、能力その他あらゆる者を活用した上で最低限度の生活水準に足りない部分についてのみ保護を行うとし(4条、補足性の原則)、その保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人または世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効かつ適切に行わなければならない(9条、必要即応の原則)、さらに、保護の実施は原則として世帯単位で行う(10条)と定めている。これらの法の原則からすれば、Xに対して保護を実施するにあたっては、その要保護性の有無・程度を正確に把握する必要がある。そして、そのためには、Xの居住地または現在地をY1が把握することは、不可欠である。さらに、要保護者に対する最低生活の保障および自立の支援という法の目的(法1条)を達成するた

⁸ 昭和38年4月1日付社保第34号厚生省社会局保護課長通知「生活保護法による保護の実施要領の取り扱いについて」。

⁹ 停止と廃止の違いについては、前掲・東京地判昭和53・3・31を参照。

めに、Y1 は、X の事情に即した継続的ケースワークを行わなければならない、そのためにも X の居所の把握が必要である。本件においては、X の本件文書指示違反により、Y1 が行う X に対する保護の実施に困難を来たし、ひいては法の目的の達成が困難となったことは明らかである。したがって、本件文書指示の適法性について上述のように疑問の余地がありうるとしても、なお、X の指示違反の程度は重いといえよう。

一方、X は高齢者かつ障害者であり、また通院によるリハビリを受けており、保護を必要とする程度が高かったことは、判旨 1 が述べるとおりである。したがって、Y1 は、口頭および書面による指導指示に X が従わないことを理由に直ちに保護の廃止をするのではなく、まずは保護費の減額あるいは停止といった措置を取りつつ、継続的なケースワークで X との関係の改善を図るべきであったといえよう。

以上の検討により、本件文書指示違反を理由に直ちに X に対する保護を廃止した本件第 1 処分は相当性を欠くものといえるから、これを取り消した判旨 1 の結論は妥当であると考えられる。

(3) 判旨 2 について(居住地不明を理由とする保護申請却下処分の適法性)

(i) 法 19 条 1 項により、生活保護の実施機関は、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者(1 号)、および、居住地がないか、または明らかでない要保護者であってその管理に属する福祉事務所の所管区域内に現在地を有するもの(2 号)に対して、保護を実施しなければならない。学説および裁判例によれば、居住地とは、客観的な人の居住事実の継続性および期待性が備わっている場所、すなわち、人が現に日常の起居を行っており、将来にわたり起居を継続するであろうことが社会通念上期待できる場所を指すとされる¹⁰。これに対し、現在地とは、保護を必要とする状態の現に発生して所在している場所であり、「保護を開始する場合の瞬間的な事象の場所」とされる¹¹。

判旨 2 は、本件第 2 処分の時点で X が本件福祉事務所の所管区域内のどこかで生活していた可能性が伺われるとしつつ、居住地も現在地も明らかではない

¹⁰ 藤木訴訟・東京地判昭和 47・12・25 判時 690 号 17 頁、横山茂晴・判批・自治研究 51 卷 5 号 113 頁。

¹¹ 小山・前掲書 308 頁。

ことから、Xの保護申請を却下した本件第2処分は適法であると判断する。しかし、判旨のこの部分については、判旨1との整合性および判旨2の理由付け自体の、双方に疑問がある。

(ii) まず、判旨1との整合性について検討する。本件においては、Xに保護を行う必要があることは、判旨1で既に認められている。そして、本件第1処分の時点でも、Xの居住地は本件住宅に既になく、現在地も(A宅である可能性が窺われるものの)不明であった。これらの事情が変わらないにもかかわらず、判旨2において、居住実態の不明を理由にXの生活保護申請の却下を認めることは、判旨1との間に矛盾を生じさせよう¹²。判旨2は、判旨1による本件第1処分の取消の後に、Y1が別の理由によって、すなわちXの居住実態不明を理由として保護廃止処分を改めて行うことを、認めるものであるようにも読める。

しかし、この問題については、下級審判決ではあるが先例として、居住実態が不明であること自体は直ちに要保護性の消滅の推定根拠になるものではなく、居住実態不明をもって法26条1項に基づく生活保護の廃止をすることはできないとする前掲・京都地判平成5・10・25が存在する。学説もおおむね、この判決を支持している¹³。被保護者が完全に行方不明となったような例外的な場合を除き、要保護性の消滅と同視することは適切ではないであろう¹⁴。したがって、学説および裁判例に従えば、本件において、第1処分が取り消された後に、Xの居住実態不明を理由として改めて保護の廃止を行うことはできないと考える。

(iii) 次に、判旨2の理由付け自体について検討するに当たっても、前掲・京都地判平成5・10・25が参考となろう。同判決は、既に開始されている保護の廃止

¹² 本判決匿名コメント「福岡地裁平成19年11月15日判決（村田訴訟1審判決）について」賃金と社会保障1459号60頁。

¹³ 堀勝洋・判批・季刊社会保障研究30巻2号207頁、菊池馨実・判批・社会保障判例百選〔第3版〕184頁、関川芳孝・判批・社会保障判例百選〔第4版〕182頁。片桐由喜・判批・賃金と社会保障1131号23頁は、判旨に疑問ありとするが、被保護者の届出義務違反による連絡先不明が法26条による廃止事由にならないことは、認めるものと思われる。

¹⁴ 菊池・前掲判批および片桐・前掲判批。これに対し、関川・前掲判批は、行方不明は26条の問題ではなく、実施責任の存否（法19条）に関わる問題と解する。また、堀・前掲判批は、居住実態不明によって所管の福祉事務所が不明となったとしても、新たに他の福祉事務所が保護を開始するまでは保護廃止をすることは妥当ではないとする。

に関するものであり、新規に保護の開始を求める本件とは事案が異なる。しかし、居住実態の不明が被保護者の要保護性を直接左右するものではないという同判決の考え方は、保護の開始に際して保護の要否を判断する場合にも当てはめることができると考える。

たしかに、前記 2 において述べた法の諸原則からすると、居住地・現在地ともに不明である X については要保護性の有無・程度の認定を行うことが困難である。しかし、保護の実施機関は、常に被保護者の生活の状態を調査し、必要な場合にはすみやかに職権を持って保護の変更を決定しなければならない(法 25 条 2 項)。さらに、保護の実施機関には、保護の決定または実施のために、要保護者の居住の場所に立ち入って調査することができるという、強い調査権限が与えられている(法 28 条 1 項)¹⁵。これらの法の規定に基づく調査の実施およびその程度は行政の裁量に委ねられているが、裁判例には、一定の場合には行政に調査を行うことが義務付けられるとするものがある¹⁶。そして、要保護者にとって不利益な決定を行う前に職権調査義務を尽くすよう裁判例が行政に義務付けてきたことは、学説においても肯定的に受け止められている¹⁷。

このような裁判例・学説の流れに従えば、X の要保護性の継続が推認される本件の事情の下では、本件福祉事務所 X の居住地または現在地についてより積極的な調査を行うべきであったといえよう。そのような調査義務を尽くさずに、X の保護申請を却下することはできないと考えられる。以上の検討より、本件第 2 処分を

¹⁵ 同条の立法趣旨については、小山・前掲書 417 頁を参照。

¹⁶ 例えば、大阪高判平成 15・10・23 賃金と社会保障 1358 号 10 頁は、居宅での生活保護を求めた野宿生活者について申請後短期間で居宅を賃借することができたかどうかを調査する義務が行政側にあったと判断し、その原審である大阪地判平成 14・3・22 賃金と社会保障 1321 号 10 頁も、更生施設からの退寮を希望する被保護者について保護を廃止した場合に被保護者が急迫した状況に陥るおそれがないか等を調査する義務が行政にあると述べる。また、前掲・京都地判平成 5・10・25 は、届出義務を怠った被保護者に対して保護の停止を行う前に、行政が優先的に職権調査を行い居住先を把握しなければならなかったとする。

¹⁷ 嶋田佳宏・判批・社会保障判例百選〔第 4 版〕184 頁、片桐・前掲判批。他、大阪地判平成 14・3・22 に関する評釈として秋元美世・判批・季刊社会保障研究 39 卷 3 号 339 頁、同控訴審・大阪高判平成 15・10・23 の評釈として脇野耕太郎・判批・季刊社会保障研究 43 卷 4 号 402 頁、赤井朱美・判批・賃金と社会保障 1358 号 32 頁を参照。

維持する判旨 2 を支持することは難しいと考える。

(iv) そもそも、判旨 1 によって本件第 1 処分が取り消され、X に対する保護が継続することとなる以上、X の救済は図られるのであるから、本件第 2 処分を取り消す必要はもはや失われたといえる。したがって、判旨 2 は、本件第 1 処分の取消が認められたことにより、本件第 2 処分の取消を求める訴えの利益が消滅したも
のとして、この点に関する X の請求を却下すれば足りたものと解されよう。

(4) 判旨 3 について(損害金に対する住宅扶助支給の可否)

判旨 3 は、X が Y2 に対して支払う損害金について、住宅扶助の支給申請を却下した本件第 3 処分および第 4 処分を適法とするものである。

住宅扶助は、住居およびその補修その他住宅の維持のために必要なものに対する給付であり(法 14 条)、具体的には、家賃・間代・地代のほか、転居に際しての敷金、契約更新時の更新料、家屋およびその付属物の補修費などについて支給される¹⁸。ここに、住宅を不法占有した際の損害金が含まれるかを論じた裁判例または学説は、調べた限りではこれまでのところ存在しないようである。

しかし、一般論としてみると、国が管理運営する公的制度である社会保障給付を、違法な状態を保護するために支給することはできないという考えは、近親婚配偶者の遺族年金受給権を巡る最 1 小判昭和 60・2・14 訟月 31 卷 9 号 2204 頁、最 1 小判平成 19・3・18 民集 61 卷 2 号 518 頁などでも示されている。そして、生活保護はその財源の全額を租税によって賄われる制度であるから、給付対象の適正性が他の社会保障給付よりも厳しく要求されるとも考えられよう。

行政解釈は、賃貸借契約関係の存否が争訟となり、裁判確定によって被保護者が敗訴した場合、賃貸借の終了時以後の不法な居住状態の違法性が低く、かつ当該借家借間の賃借権を主張したことについて相当な理由がある場合には、争訟中に供託した家賃・間代について住宅扶助を支給できるとする¹⁹。一方、タクシー運転手が交通事故により処せられた罰金については、公的扶助の性格と、

¹⁸ 加藤他・前掲書 345 頁(前田雅子執筆分)。

¹⁹ 厚生省社会・援護局保護課監修『生活保護手帳 1993 年版(別冊問答集)』(社会福祉振興・試験センター、1993 年) 152 頁。

その限界からして、生業扶助を支給することはできないとされている²⁰。このような行政実務上の取扱いも、上記と同様の法解釈に基づくものと考えられる。

本件においては、昭和63年に賃貸借契約を解除され、裁判所による家賃の明け渡し命令もなされた後も、長年にわたり X が本件住宅を不法占有してきた。これは、実務の基準によっても、住宅扶助の支給が例外的に認められるような違法性が軽い場合には当てはまらない。したがって、X の不法行為の結果である損害金に対し住宅扶助を支給することは、生活保護の制度趣旨に反するといえる。以上の検討と見解を同じくする判旨 3 は、妥当であると考ええる。

IV 結びにかえて

本件の舞台となった北九州市では、2005年から2007年にかけて、生活保護を支給拒否または廃止された者が餓死または孤独死するという事件が相次いだ²¹。同市では、主要産業であった炭鉱の閉鎖によって大量の貧困者が出、生活保護費の増加によって市の財政が圧迫されたことを受けて、「北九州方式」と呼ばれるほどの厳格な生活保護適正化策を進めていた。本件は、このような背景の下で提起された事案である。

しかし一方、生活保護を巡っては、暴力団関係者による不正受給も後を絶たない。昨年報道された北海道滝川市での保護の不正受給事件²²などを見れば、福祉事務所が被保護者の居住実態等を正確に把握することは、適正な保護の実施のために欠かせないといえる。憲法 25 条に基づく生存権の実現という法の目的の達成と、適正な保護の実施の要請とのバランスを、どう取るかを考えるための一つの素材として、本件は今後の議論の参考となろう²³。

また、本件では指導指示の適法性は争点とならなかったが、前記 2 で触れたように、本件文書指示は憲法 22 条の居住の自由との関係で問題になりうる。法 27

²⁰ 前掲『生活保護手帳 1993 年版（別冊問答集）』228 頁。

²¹ 朝日新聞 2007 年 8 月 15 日朝刊 25 頁参照。

²² 朝日新聞 2008 年 2 月 8 日朝刊 31 頁参照。

²³ もっとも、昨今の不景気の影響で生活保護の申請件数および受給件数が増大し、福祉事務所のケースワーカーの負担が過大になっている状況の中で、本稿 2 および 3 で論じたようなきめ細かな対応を行政に求めることには、事実上無理があろう。福祉事務所の人員体制の強化から取り組む必要があるといえる。読売新聞 2009 年 3 月 3 日朝刊 35 頁参照。

条 2 項により、指導指示は、被保護者の自由を尊重し、また必要最小限度のものでなければならない。生活保護の目的達成のために、被保護者の自由、特に憲法上保護される自由をどこまで制限することが許されるのかという、指導指示の限界についても、今後改めて検討する必要がある²⁴。

²⁴ 生活保護法における自立の意味から指導指示の限界を考察するものとして、河野正輝「生活保護法の総論的課題」社会保障法 7 号 72 頁以下を参照。2005 年度より推進されている被保護者のための自立支援プログラムでは、自治体が作成した自立支援プログラムに被保護者が合理的な理由なく参加しないような場合には、文書による指導指示（法 27 条）の後に最終的には 62 条 3 項に基づく保護の不利益変更も行われうる。この場合の指導指示の適法性も、プログラムへの参加が当該被保護者の自立の促進に資するものであるかという観点から検討される必要があるだろう。

第5章 アメリカの稼得所得税額控除（EITC）

一 社会保障制度としての意義に関する若干の考察

黒田有志弥

1 はじめに

近年の経済不況等に伴い、わが国では低所得者が増大し、いわゆるワーキングプアの問題など貧困が社会的に大きな問題となっている。貧困による生活困窮者に対する施策としてまず挙げられるのは生活保護制度であるが、その受給者も増加の傾向にあり、このような貧困問題に対し抜本的に対処するために、低所得者に対する新たな所得保障施策が求められ、検討されている。

このような中で注目されているのが、いわゆる給付つき税額控除である。給付つき税額控除は、一般的には、税額控除を基本とし、控除額が所得税額を上回る場合は、その超過分を現金で給付するという制度である。したがって、低所得者にとっては事実上の所得保障給付となり、その意味で、社会保障的な機能を有している。

給付つき税額控除については、平成21年の12月22日の閣議決定「平成22年度税制改革大綱——納税者主権の確立へ向けて」においても、各主要課題の改革の方向性として、「所得控除から税額控除・給付つき税額控除・手当への転換」を進めることが掲げられ、所得再分配機能を高めるための選択肢の1つとして「給付つき税額控除」の導入を検討することが掲げられている。

本稿は、給付つき税額控除²⁵について検討するものであるが、特にアメリカの「稼得所得税額控除（Earned Income Tax Credit: EITC）」（以下、「EITC」という）について、その制度の概要、及び、これまで議論されてきた制度上の問題点を紹介し、EITCの社会保障制度としての機能について考察する²⁶。アメリカ

²⁵ いわゆる給付つき税額控除は、現在はアメリカだけでなく、カナダ、イギリス、アイルランド、ニュージーランド、イギリス、オランダ等、他のOECD諸国などでも導入されている。

²⁶ 従来のEITCについての法学研究としては、例えば、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（EITC）について——研究ノートから」総合税制研究11号（2003年）56頁が挙げられる。EITCについて経済学の分野での研究は枚挙に遑がないが、詳細な制度研究として、根岸毅宏「アメリカのEITC（勤労所得税額控除）と所得保障政策」國學院経済学47巻1号21頁（1999年）、同「アメリカのEITC（勤労所得税額控除）の政策的意義と問題点」國學

の EITC は、いわゆる給付つき税額控除制度として、1975 年に当初は時限立法として始まった制度であるが、その後、改正を経ながらも制度の大枠が変更されることなく現在に至っている。その中で様々な議論が蓄積されているが、本稿はそれらについて概観することにより、いわゆる給付つき税額控除の制度上の諸問題の所在を一定程度明らかにすることを目的とする。

また、本稿では EITC の社会保障制度としての意義について検討するものであり、EITC の給付の側面に着目する。そのため、所得の把握等の執行上の諸問題については取り扱わないこととする。

2 EITC の概要

(1) EITC を受けるための要件

第一に、EITC は、沿革的に子供を育てている勤労貧困層に対する所得補助を行う制度であったことから、対象となる納税者は原則として「適格児童 (qualifying child)」を有する者である。1990 年以降は、25 歳以上 65 歳未満で他の納税者に扶養されていない者も、EITC の対象となっているが、税額控除の割合は限定的なものとなっている (後述)。

「適格児童」については、納税者と一定の関係がある 19 歳未満の者 (または 24 歳未満の学生) で、主たる住所が 1 年の半分以上の期間にわたって納税者と同じ者が適格児童とされる。

児童が、納税者との関係で適格児童と認められるためには、納税者の子供かその直系卑属、配偶者の連れ子及びその直系卑属、納税者が扶養している兄弟姉妹、義理の兄弟姉妹、及び、それらの直系卑属、または納税者の適格な里子でなければならない。ただし、以上の要件を満たす者が結婚している場合には、納税者の扶養控除の対象となる者のみが適格である。この規定はアメリカにおける家族構成の複雑さを反映しているとされている²⁷。

EITC を受けるための第二の要件は、納税者の稼得所得以外の所得が一定額未満であることである。すなわち、納税者が、総所得額に算入される利子または

院経済学 48 巻 1 号 35 頁 (1999 年) がある。

²⁷ 佐藤・前掲注 2) 57 頁。2001 年改正前は、納税者の直系卑属、配偶者の連れ子、及び、適格な里子に限られていたが、当該改正により拡大された。

配当、非課税の利子、事業ではない賃料・使用料収入から、明白かつ直接的に対応する費用・利息を除いた金額の合計を「不適格所得 (disqualified income)」と言い、この不適格所得が年間 2,200 ドル以上ある場合には、その納税者の稼得所得は EITC の対象とならない。

第三に、以前に行った納税上の問題行為によって、一定期間、EITC の適用から除外されるという制限がある。すなわち、ある年度に行われた税額控除の請求が「詐偽 (fraud)」によると判断された場合には、その後 10 年間は EITC の適用から除外される。また、ある年度に行われた税額控除の請求が「詐偽」には至らないが、規則等を意図的に無視したこと等に基づく場合には、その後 2 年間は EITC の適用を受けることができないとされている。

(2) EITC の額

前記の要件を満たす納税者は、稼得所得の一定割合に相当する金額の税額控除を受けることができる。稼得所得には被用者としての給与のほか、個人事業主の事業所得に相当する金額も含まれるが、利子・配当などの資産から得られる所得や年金等は含まれない²⁸。

この税額控除は、「還付可能 (refundable)」なものであり、税額控除額が納付金額を超えた場合に、その超過分について還付を受けられる。

具体的な税額控除額の決定の仕組みについては、まず、稼得所得の金額があらかじめ定められた一定額に達するまでの間は、稼得所得の額に一定割合（控除率 (credit percentage)) を乗じた金額が税額控除の金額となる。この場合は、稼得所得の額が増えるほど税額控除の額も比例的に増加する（「逦増区間 (phase in)」）。こ稼得所得の額が一定額（逦増区間の上限所得額）に達すると、税額控除の額は、逦増区間の終点における稼得所得の額に控除率を乗じた額（限界控除額）となり、それ以上は稼得所得の額が増加しても税額控除の額は一定となる。稼得所得の額がさらに増加し一定額（逦減区間の開始所得額）に達すると、稼得所得に一定割合（逦減率 (phaseout percentage) を乗じた額が限界控除額から差し引かれ、稼得所得が増えるにしたがって税額控除の割合は比例的に減少

²⁸ 2001 年改正以降は、これらの所得のうちで所得税の課税所得に含まれるもののみが稼得所得に含まれるとされた。

する（「逡減区間（phase out）」）。

現行法におけるこれらの金額及び割合の数値は、1990年以降、適格児童を何名扶養しているかによって決められている。適格児童1名を有する納税者の場合、逡増区間の上限所得額は6,330ドル、控除率は34%、逡減区間の開始所得額は11,660ドル、逡減率は15.98%である。適格児童2名以上有する納税者の場合、逡増区間の上限所得額は8,890ドル、控除率は40%、逡減区間の開始所得額は11,660ドル、逡減率は21.06%である²⁹。適格児童を有していない納税者の場合、逡増区間の上限所得額は4,220ドル、控除率は7.65%、逡減区間の開始所得額は5,280ドル、逡減率は7.65%である。

婚姻している納税者については、夫婦が別々に所得税の申告をすることによって EITC を増額させる行為を防ぐため、婚姻している男女は共同申告しなければ EITC を受けることはできない。このことが婚姻のインセンティブを阻害していると考えられてること等から、共同申告する夫婦が EITC を利用する場合には、逡減区間の開始所得額が通常の場合に比べて一定額増額される³⁰。

(3) 前払制度

EITC の前払制度は、使用者レベルでなされる給与税・源泉徴収税の調整によって給付がなされる。使用者が支払う追加支給額は、給与から源泉徴収すべき額、及び控除すべき社会保障税、メディケア税と同視される。

有効な受給資格認定証明書を提出した被用者に対して賃金を支払う使用者は、当年分の賃金の支払いに当たって、EITC の前払額に相当する額を追加支給することとされている。受給資格者が受給資格証明書に記入し、使用者に提出することで前払制度の利用が可能とされており、使用者が当該受給資格者の受給資格について内国歳入庁に照会する義務はない。

使用者は、賃金区分法 (Wage Bracket Method) またはパーセント法 (Percentage Method) あるいはこれらと同等の方法を用いて、前払額を計算する。

²⁹ 2009年及び2010年においては、適格児童を3名以上有する者については、控除率が50%となっている。

³⁰ 2007年以降は基本的には3,000ドルであるが、2009年及び2010年においては5,000ドルとなっている。

EITC の前払の受給者は当年の末日に申告することが必要であり、当該前払の支払額は当年分の所得税額に加算される。つまり、当該支給額が当年分の EITC の額を上回る場合には、その超過額を納付しなければならない。

3 EITC の運用状況と問題点

(1) 参加率³¹

2006 年時点で、約 2200 万世帯が EITC の適用を受け、その総額 412 億ドルに及ぶ。このうち 88% が還付金であり、その意味で、EITC は実際上は最大の社会福祉プログラムとして機能している。しかしながら、EITC については、実際の制度の運用上、及び、理論的に様々な問題点が指摘されている。

第一に、利用資格を有するにもかかわらず、EITC を利用していない納税者が少なからず存在することである。具体的には、例えば、1999 年では EITC を利用可能な納税者のうち約 75% の者しか請求していない³²。適格児童が 1 人または 2 人の受給資格者は、それぞれ 96%、93% の請求率であるが、3 人以上の適格児童を有する EITC 利用資格者の請求率は 62.5% であり、適格児童を有しない受給資格者の請求率は 44.7% に過ぎない。補足的食糧支援プログラム (Supplemental Nutrition Assistance Program、旧フードスタンプ) や TANF (貧困家庭に対する一時的扶助) 等、他の所得移転政策と比較すれば、なお高い参加率であると言えるが、約 430 万人の利用資格者が請求していないとされている。

この点に関して、EITC は、納税申告書によってその額が決まるため、他の公的扶助制度等と異なり、資産調査等に伴うスティグマが無いことが比較的高い参加率の要因とされている。他方で、通常、所得税の申告義務の発生しない最貧困層については、申告によることが、EITC の利用を阻害する要因となっていると考えられる。

また、前払制度はほとんど利用されていない。2002 年から 2004 年においては EITC 受給者の 3% が利用しているに過ぎず、その半数が年間 100 ドル以下の

³¹ ここでいう参加率とは、受給資格を有する者のうち、実際にそれを受給している者の割合であるが、1999 年の数値で TANF (旧 AFDC) は 52%、フードスタンプ (現行の補足的食糧支援プログラム) は 67% とされている。

³² U.S. Government Accountability Office “Earned Income Tax Credit Eligibility and Participation” GAO-02-290R, 2001

前払を受けるに過ぎない³³。その要因としては、前払制度の存在があまり知られていないこと、前払金を受け取った結果として超過額の納付が必要となることを恐れていること、分割された給付金よりも一括給付金を好む傾向があることが挙げられる。

(2) 過大請求

第二に、EITC の問題点の 1 つとして指摘されるのは、EITC の過剰な請求が行われていることである。1999 年の過剰な請求額は、全請求額の 27% から 32%、金額にして 85 億ドルから 99 億ドルに及ぶとされている³⁴。これは、EITC が納税申告書に基づく給付であることから生じるものである。通常の所得税の申告とは異なり、EITC には所得を過大に申告するという誘因があるが、内国歳入庁はこの問題に適正に対処できていないようである。また、そのような所得の過大申告が発見された場合でも、それに対応するのに行政上のコストがかかりすぎる。そのような税額修正、徴収手続きを経ても得られる税額は内国歳入庁にとってごくわずかであるからである。

(3) 労働及び婚姻に対するインセンティブの阻害

さらに EITC は、労働と婚姻に対するインセンティブを阻害する可能性があることが指摘されている。労働へのインセンティブに対する効果³⁵については、理論的には、EITC は、それが無い場合と比べて EITC 分だけ所得を増加させるため、EITC 分だけ労働時間を減少させても以前と同程度の消費を可能にし、所得移転によるプラスの所得効果が労働供給を抑制させる。他方、逡増区間では、労働者の所得が増えるに応じて EITC も増えるため、これは賃金上昇と同じ効果を持ち労働時間を増やそうとする効果を有する。しかしながら、一定区間に

³³ U.S. Government Accountability Office “Advance Earned Income Tax Credit: Low Use and Small Dollars Paid Impede IRS’s Efforts to Reduce High Noncompliance” GAO-07-1110, 2007

³⁴ U.S. Government Accountability Office “Earned Income Credit: Qualifying Child Certification Test Appears Justified, but Evaluation Plan Is Incomplete” GAO-03-794, 2003

³⁵ EITC の労働インセンティブに対する経済理論についての邦文による詳細な検討として前掲注 2) 根岸の各論文がある。

においては、労働時間を増やしても EITC は増えないので労働促進効果はなく、逓減区間においては労働者の所得が増えるに応じて EITC は減少するため、賃金の減少や所得税を課すことと同じ効果を持ち、労働時間を減少させようとする効果を有する。したがって、逓増区間では必ずしも労働インセンティブを促進する効果のみがあるとも言えず、他方、一定区間、逓減区間では労働インセンティブを阻害する効果を有するとされる。

婚姻への影響については、EITC が婚姻に対して阻害的または促進的な効果を持つという実証的な結果は得られていないようである³⁶。ただ、前述のように、制度上は、婚姻している男女は EITC を受けるために共同申告しなければならず、その結果、婚姻していない場合の方が、受けられる EITC が増加することがあり、このことが婚姻に対するインセンティブを阻害していると指摘されている。

例えば、2004 年時点の計算によれば、2 人の扶養児童を有し、年間で 15,000 ドルの稼得所得を得ている男性の一人親と、1 人の扶養児童を有し、15,000 ドルの稼得所得を得ている女性の一人親の場合、各自 EITC を利用すれば、それぞれ 4,098 ドルの還付を受けられるのに対し、両者が結婚している場合は、1,149 ドルの税額控除を受けられるに過ぎない。

しかしながら、これらが婚姻の決定に対して影響を与えるかどうかについては統計的な裏付けはなく、議会予算局も、このような影響について、全く無いかほとんど無いとしている³⁷。

(4) 理論的な諸問題

EITC を所得税制という枠組みを用いた所得移転制度として把握した場合の理論的な問題点として以下の指摘がなされている。第一に、EITC を所得再分配制度として把握した場合のその機能についてである。社会保障制度、とりわけ公的扶助制度においては、給付の可否を決定する際に、公的扶助を受けようと

³⁶ 佐藤前掲注 2) 69 頁。

³⁷ ただし、婚姻を数ヶ月程度遅らせる可能性はあると指摘している。

Congressional Budget Office “For Better or For Worse: Marriage and the Federal Income Tax”, 1997

する者が有する資産も重要な考慮要素となっている。これに対して、EITC は、利用者の資産状況は問題にならない。その結果、EITC は、その意義として低所得者の所得保障を、効率的に、また、受給者にスティグマを与えることなく行うことができると主張されている反面、相当程度の資産を有する者までをその対象にするため不合理であると指摘されている。

第二に、伝統的な所得移転制度においては同居している者のほとんどを一世帯とするような広い定義が行われている³⁸のに対し、税制上の扶養家族の定義はそれほど広く解されていないことが指摘されている。他方で、「家計を共同で支えている」という推定を所得税制上取り入れることは非常に困難であって、社会保障制度上望ましいと考えられている家族の定義を所得税制に取り入れることはできないだろうと主張されている。

第三に、所得税においては、所得額は通常1年間を単位として計算されるから、所得税制を用いた所得移転を行う場合にもそれは1年を単位に行われるのが自然である。しかし、社会保障における給付の必要性は、通常、年よりも短期の単位で生じるものであるから、所得税を用いる場合には、ほぼ必然的にこのような、必要性と給付の時間的なずれが生じることになる。

4 考察

以上、アメリカの EITC について主に給付面に着目して制度の概要及び従来なされてきた議論について概観してきたが、以下では、EITC について社会保障の観点から若干の考察を試みたい。

ここで社会保障とは、「個人（場合によっては世帯）に対し、これまでの生活を脅かす事由……が発生した場合に、社会保険料や租税等を財源として、国および地方公共団体あるいはそれらの監督下にある機関が、財貨や役務等の給付を提供する制度」と定義できる³⁹。

³⁸ 例えば事実婚など。わが国においても、社会保障制度では、法律上の婚姻だけでなく内縁の配偶者等であっても保護されるのに対し、税法上は配偶者控除などの対象配偶者は法律上の婚姻関係にある者に限られる（最判平成9年9月9日訴月44巻6号1009頁参照）。

³⁹ 岩村正彦『社会保障法Ⅰ』（弘文堂、2001年）13頁による定義。社会保障の定義に関しては諸説ある。

EITC は、所得税の税額控除の制度であるが、先述のように控除額が所得税額を上回った場合にその超過分を給付する制度であるので、実質的には租税を財源とした給付制度である。また、その対象は低所得者層に限られている。つまり、EITC は、ある個人に「稼得所得が低い」という生活を脅かす事由が発生した場合に、当該個人に金銭を給付する制度であり、その意味で社会保障制度としての性質を有すると言える。

しかしながら、EITC は、稼得所得が低い者に対し給付を提供する制度である一方で、稼得所得が低いという生活を脅かす事由を取り除くことを目的とした制度ではない。なぜなら、稼得所得が限りなく低い場合であっても、稼得所得額に控除率（34%）を乗じた額が給付の上限であるため、稼得所得のみでは到底生計を維持できない個人にとっては、EITC の給付を受けても生計を維持することは困難である。また、EITC は、当年分の所得を基準として税額控除額が決定するものであるため、貧困者の当面の需要に応えるシステムではない。前払制度等も存在するが前年の所得を基準にするものであり、当面の収入状況に対応したものではない。それゆえ、EITC を単独の社会保障制度として評価すると、低所得者の所得保障を提供する制度としては極めて不十分なものと言わざるをえない。

他方で、資産調査等が課される公的扶助制度よりも簡便な手続きで、稼得所得を得ていさえすれば適用される EITC は、低所得者の所得水準を公的扶助制度よりも効率的に一定程度底上げするという機能を有する。これは、EITC がなければ公的扶助制度による給付を受けざるを得ない低所得者層の一部にとっては、公的扶助制度による給付を受給せずに生計を維持できる可能性があることを意味する。さらに逓増区間における労働に対するインセンティブ効果は、そのような者にとって、公的扶助制度による給付を受給せず、稼得所得及び EITC による給付を増やすことによって生計を維持する誘因になると考えられる。さらに 1996 年の福祉改革によって新設された TANF は、生涯受給期間に制限を設定したこと、就労要件をより厳格に課していること等により、貧困者の自立を促進する制度設計となっているが、就労して得た稼得所得を底上げする EITC は TANF の受給者にとっても重要な意義を有していると考えられる。

以上のように、EITC は、社会保障制度としては、他の諸制度を含めて総合的

に評価した場合に、重要な役割を果たしている制度であると言えよう。

5 おわりに

冒頭に述べたように、わが国でもいわゆる給付つき税額控除について多くの議論がなされているが、アメリカの EITC の検討で見たように、給付つき税額控除の制度設計に当たっては、その目的、及び、他の公的給付制度のとの関係等を慎重に吟味すべきであろう。目的としては、低所得者の所得保障を第一義とするのか、就労促進施策として制度設計するのかという点を考える必要がある。それによって、控除率あるいは控除額、世帯の単位、前払制度の仕組み等が異なってくるからである。また、給付つき税額控除は、アメリカの EITC に類似の制度を考えるのであれば、低所得者の所得保障制度として制度単体で機能させることは困難であるとみるべきであろう。

わが国で給付つき税額控除を検討するに当たっては、他の諸制度、特に貧困者の最低生活保障を担う生活保護制度との関係を整備すること、とりわけ、生活保護制度における就労支援施策との連携が不可欠であると考えられる。本稿では抽象的な結論にとどまるが、今後の課題として、いわゆる給付つき税額控除を導入している他の国の制度についても参照し、具体的にどのような制度設計が考え得るか検討する必要があるだろう。