

ており、0歳から5歳の場合は60%相当額、6歳から13歳までは70%相当額、14歳から17歳までは80%相当額となっている<sup>15</sup>。

### Ⅲ. 最低生活保障に関する違憲判決とその後の改正

#### 1. 基準給付をめぐる違憲判決

ドイツ連邦憲法裁判所は、2010年2月9日、求職者基礎保障の基準給付の算定方式が基本法に反するとして、違憲判決を下した<sup>16</sup>。判決では、基本法20条1項に定める社会国家原理に関連して基本法1条1項から導き出される人間の尊厳に値する最低生活保障に関する基本的権利は、身体的な生存及び社会的、文化的、政治的な生活への最低限の参加に不可欠な物質的前提があらゆる要扶助者に保障されねばならないこと、具体的な基準額の決定は社会の発展状況や実際の生活条件によるため立法者の裁量に委ねられていること、請求権の範囲を定めるに際して、立法者は生活に必要なすべての支出を透明かつ実情に即した手続、包括的な統計手法を用いた信頼のおける算定方法に基づいて行わなければならないこと、立法者は典型的な需要に対して固定額をもって最低生活保障をすることはできるが、それに加えて継続性のある特別な需要について、追加的に給付請求権を付与しなければならないといった判断が示された。そして、本件で問題となった子どもの基準給付額における減算処理については、子ども特有の需要が考慮されていないとし、子ども特有の事情や必需品について再度調査すべきであることが判示された。

#### 2. 主な改正内容<sup>17</sup>

連邦憲法裁判所は、前述した違憲判決の中で、遅くとも2010年12月31日までに違憲とされた規定の見直しを立法者に求めていたが、連邦議会と連邦参議院におけるねじれ状態が影響し、2011

---

15 Budesagentur fuer Arbeit, SGB II Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, 2010.3,S.24、戸田典子「失業保険と生活保護の間—ドイツの求職者のための基礎保障—」レファレンス709号24頁。

16 BVerfG, Urteil vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09,1 BvL 3/09,1 BvL 4/09。連邦憲法裁判所において違憲判決が下される以前の基準給付の在り方に対する司法判断の動向については、嶋田佳広「ドイツ求職者基礎保障における保護基準—社会裁判所の違憲決定を受けて」賃金と社会保障1489号17頁以下参照。

17 BMAS ホームページ (<http://www.bmas.de>) 2011年2月25日付プレスリリース参照。

年2月25日になって改正法が成立した。そのため、改正法は2011年1月1日に遡及して適用されることとなった。主な改正内容は次の通りである。

基準給付額については、月額5ユーロ引き上げられ、月額364ユーロとされた。さらに2012年1月1日からは、賃金・物価変動に基づく調整以外に、さらに3ユーロ引き上げられる。したがって、これまでより8ユーロの引き上げが決定されたことになる。

子どもの基準給付額については、次回調整の2012年1月1日まで据え置かれた結果、0歳から5歳までは月額215ユーロ、6歳から13歳までは月額251ユーロ、14歳から17歳までは287ユーロのままである。他方で、子ども特有の需要に対応するため、新たに「教育パッケージ(Bildungspaket)」が導入されることとなった。対象者は約250万人といわれている。

導入された教育パッケージによって、保育所などの昼食代や補習費用、通学定期代のほか、文化・スポーツ活動等に月額10ユーロ、遠足・課外活動や学習用具のために年額100ユーロが支給されることになる。

### 3. 実施主体をめぐる違憲判決

ハartz改革以前、職業紹介や失業給付・失業扶助は労働局(Arbeitsamt)が、社会扶助は地方自治体が管轄していた。ハartz改革では当初、労働局を新たに雇用エージェンシーと改組し、これが求職者基礎保障制度の実施主体となることと想定されたが、失業扶助と社会扶助を統合・再編した関係から、これまで社会扶助行政を担ってきた地方自治体を実施主体とすべきとの見解が強く主張された<sup>18</sup>。結果、地方自治体単独実施が認められることとなった。最終的に、①地方自治体の単独(69の地方自治体に限定)、②雇用エージェンシーと地方自治体が協同して設立する協同組織(Arbeitsgemeinschaft)が実施主体とされたが、実際の運用の中で、③雇用エージェンシーと地方自治体が協同組織化されず、双方が分離して管轄する分離モデルが生じた<sup>19</sup>。

そもそも実施主体をめぐる議論は、財政負担の在り方と密接に関連しており、求職者基礎補償費

---

18 武田公子「ハartzIV改革とドイツ型財政連邦主義の行方」金沢大学経済学部論集27巻2号151頁参照。

19 根本到「第3章失業扶助制度と社会扶助制度との統合—ハartzIV法による失業給付II制度の創設」労働政策研究・研修機構『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望—』(労働政策研究報告書No.69)2006年、32頁。

用を基本的に連邦負担とすることで、それまで社会扶助費用の負担に苦しんでいた地方自治体の財政状況を改善することがハartz改革の大きな目的であった<sup>20</sup>。議論の末に、住居費<sup>21</sup>・暖房費を地方自治体が負担し、その他の就労支援に関する費用や基準給付等の生計扶助給付の大部分を連邦が負担することになったが、このような財政の負担関係が業務分担にも影響し、協同関係がうまく機能しないところでは分離モデルを生じさせることとなったといえよう。

紆余曲折を経て、雇用エージェンシーと地方自治体の協同組織という新たな実施主体のモデルが創設されたにもかかわらず、この組織は、地方自治体が自己の責任において事務を処理する権利を侵害するものとして、2007年12月20日に連邦憲法裁判所によって違憲と判断され<sup>22</sup>、2010年末までに法改正することが求められていた。

#### 4. 改正内容

難産の末に創設された協同組織は、「一つの手による求職者基礎保障の実施」との観点からメリットの大きいものとして受け止められた結果、組織廃止ではなく存続させるために、基本法が改正され、協同組織は基本法上適法なものとなった。

### IV. 考察

#### 1. 最低生活保障制度の二分化

ドイツで導入された社会扶助と求職者基礎保障という最低生活保障の二分化体制は、最低生活保障制度のあり方を考える上で1つの可能性を提示している。

そこで注目すべきは、制度適用対象者を「稼得可能性」という要扶助者の稼得能力に基づいて区分した点である。これは、就労による自立を促すべき対象者が抽出されることを意味し、多様な状態にある要扶助者が混在するそれまでの最低生活保障制度に比べ、就労支援など特定の目標に適合する制度構築を容易にしたと考えられる。たとえば、失業給付Ⅱでは、個別需要への配慮がなされ

---

20 武田公子「ハartzⅣ改革とドイツ型財政連邦主義の行方」金沢大学経済学部論集 27 巻 2 号 150 頁以下参照。

21 住居費に関する地方自治体と連邦の費用負担関係については、武田公子「ハartzⅣ改革とドイツ型財政連邦主義の行方」金沢大学経済学部論集 27 巻 2 号 161 頁以下参照。

22 BVerfG, Entscheidung vom 20.12.2007 Az 2 BvR 2433/04 und 2434/04

ていない点が問題とされたが、その一方では、種々の経費を含む包括的な給付として設計されていたことを背景に、生計扶助よりも受給者の給付に対する利用自由度を高める効果を有していた点は興味深い。これは、自立を促すためには、給付利用の自由度を上げる必要性があることと適合的であったといえよう。その点、社会扶助では、補足性の原則などに鑑みると最低生活保障給付に多くの自由を認めることは困難であり、社会扶助と切り離れた求職者基礎保障としたからこそその利点が見いだせるように思われる。同様のことは、求職者基礎保障において、就労意欲を高める観点から資産・収入認定など保有可能財産の範囲を社会扶助よりも拡大させる点などからも窺える。

多様な状態にある要扶助者に対し適切な支援をするためには、ドイツのように稼得能力といった点から要扶助者を再編し、制度自体を分ける選択肢も一考の余地があろう。ドイツの求職者基礎保障は、単に社会扶助対象者の中から稼得能力のある者を取り出したというだけにとどまらず、労働市場にうまく参入できずに失業保険からの給付を受給できない失業者や、いわゆるワーキングプア層のセーフティネットにもなっている点で注目に値する。

## 2. 最低保障給付の基準額算定

前述したように、求職者基礎保障の基準給付額の算定に関して、立法者は生活に必要なすべての支出を透明かつ実情に即した手続および包括的な統計手法を用いた信頼のおける算定方法に基づいて行わなければならないことが要請された。その結果、連邦労働社会省では、そのホームページ上において詳細なデータの公表を行っている。このような情報公開のあり方は、日本においても参考になろう。

また、特別な需要の存在が排除されない最低生活保障給付体制を整備することが要請された点や、新たに導入された「教育パッケージ」は、「子どもの貧困」問題との関係で注目に値する改正内容といえよう。

## 3. 実施主体

前述したように、「一つの手による」制度の実施体制を維持するために基本法改正という選択をしたドイツの例は、縦割り行政による連携の問題点が指摘される日本において、管轄を超えた連携のあり方に関する1つのモデルを提示するものと思われる。

福祉的な給付を受給する立場から、就労し自立するまでの過程を支援するには、支援する側の体制整備のあり方が重要であり、日本での職業安定所と自治体との連携などを考える上でも示唆に富むものといえよう。

## V. おわりに

ドイツの最低生活保障制度は、ハルツ改革によって劇的な変貌を遂げ、さらに近時の連邦憲法裁判所による違憲判決を受けたことによる変更が加えられ、息を継ぐまもなく変化し続けている。違憲判決による改正は、求職者基礎保障制度が最後のセーフティネットと位置づけるには問題とされていた個別需要への配慮や子どもの貧困問題に対処する内容となっており、2つの制度による最低生活保障体制が、実を伴って確立したといえよう。

なお、求職者基礎保障は、「求職者」全般のセーフティネットとして、失業者対策の観点からもその内容は大いに参考になろう。

## 第4章 アメリカの稼得所得税額控除 (EITC)

### —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・国立社会保障人口問題研究所研究員

#### 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加し、いわゆるワーキングプア問題など貧困が社会的に大きな問題となっている。わが国において貧困による生活困窮者に対する扶助制度としてまず挙げられるのは生活保護制度であるが、その受給者数も増加傾向にあり、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検討されている。

このような中で注目されているのが、給付つき税額控除である<sup>1</sup>。給付つき税額控除は、一般的には、所得税等の税額控除の仕組みを用いて、控除額が所得税額を上回る場合は、その超過分を金銭で支払う制度であり、効率的な所得再配分を可能とすると考えられている。

本稿では、給付つき税額控除を、低所得者に対する金銭給付制度としての側面に着目して検討する。まず、既に他の複数の国で導入されている同様の制度<sup>2</sup>のうち、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

---

1 わが国の政府内でも、平成21年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、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示されている。

2 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。

て、制度の概要とこれまでなされてきた議論とを簡単に紹介する<sup>3</sup>。EITC は、1975 年に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は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、それらを概観することにより、いわゆる給付つき税額控除の制度設計上の問題の所在を一定程度明らかにできると考えるからである。

続いて、アメリカの他の社会福祉プログラムと EITC の関係から、EITC の位置づけについて考察し、最後に、わが国において給付つき税額控除を導入するにあたっての課題を示すこととしたい。

本稿は EITC の社会保障制度としての意義を検討するところから、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。

## 2 EITC の概要

### (1) EITC を受けるための要件

EITC を受けるための第一の要件は、対象となる納税者が原則として「適格児童 (qualifying child)」を有することである。これは、EITC が、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による。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 の対象であるが、税額控除の割合は適格児童を有するものと比較して限定的である (後述)。

「適格児童」と認められるためには、当該児童が、(i)納税者と一定の関係があり、(ii)19 歳未満 (または 24 歳未満の学生) で、(iii)主たる住所が当該課税年度 1 年の半分以上の期間にわたって納税者と同じであることが必要である (Internal Revenue Code: IRC (内国歳入法典) §32(c)(3)、IRC§152(c))。

---

3 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」國學院経済学 48 巻 1 号 35 頁 (1999 年) がある。

上記(i)の納税者との間の一定の関係とは、以下のいずれかをいう。すなわち、①納税者の子供かその直系卑属、②配偶者の連れ子及びその直系卑属、③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④納税者の適格な里子である。ただし、これらに該当する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児童とされる。

EITC を受けるための第二の要件は、納税者の「不適格所得 (disqualified income)」が一定額未満であることである (IRC§32(i))。不適格所得とは、所得税算定の基礎となる総所得額に含まれるもののうち、①利子または配当、②非課税の利子、③賃料・使用料収入 (ただし事業として営んでいないもの) から、明白かつ直接的に必要な費用及び利息を除いた金額、を指す。この不適格所得の合計額が年間 3,100 ドルを超える (2010 年現在) 場合には、その納税者は稼得所得を得ていたとしても EITC の対象とならない。

第三に、ある課税年度に行われた税額控除の請求が「欺罔行為 (fraud) <sup>4</sup>」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「欺罔行為」には至らないものの、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、EITC の適用を受けることができない (IRC§32(k))。

## (2) EITC の額

前記の要件を満たす納税者は、稼得所得 <sup>5</sup> 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。

具体的な税額控除額の決定の仕組みは、以下のとおりである (図 1 参照)。まず、稼得所得の金額が所定の額 (逡増区間の上限所得額) に達するまでは、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額となる。この場合は、稼得所得が増えるほど税額控除の額も比例的に増加する (「逡増区間 (phase in)」)。稼得所得

---

4 悪質な虚偽の申告によって過大な給付を受けようとする行為のことを指すと考えられる。「詐偽」という訳もある (例えば、佐藤・前掲注 2) 58 頁等)。

5 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・配当など資産から得られる所得や年金等は含まれない。



額が逡増区間の上限所得額に達すると、税額控除の額は、逡増区間の上限所得額に控除率を乗じた額（限界控除額）となり、稼得所得の額が増加しても税額控除の額は一定となる（定額区間）。稼得所得の額がさらに増加し一定額（逡減区間の開始所得額）に達すると、稼得所得に一定割合（逡減率（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額は比例的に減少する（「逡減区間（phase out）」）。

現行法におけるこれらの額及び割合は、納税者の世帯構成（配偶者の有無、扶養する適格児童の数）別に決められている（IRC§32(b)）（図 2、図 3 参照<sup>6</sup>）。金額はインフレ調整の対象となる（IRC§32(j)）ため、課税年度ごとに調整される。

### (3) 前払制度<sup>7</sup>

EITC は、所得税制の枠内の制度であり、通常、前年分の所得を元に計算された税額控除額の確定後に支給される。それゆえ、所得が低い等の理由で生活に困窮する現実の状況に応じてその都度支払われる性格のものではない。ただし、課税年度の中途において、EITC を事前に受給する前払制度が用意されている（IRC§3507）。

EITC の前払制度とは、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を行う仕組みのことである。この制度を利用するには、被用者は、使用者への受給資格認定証明書（Form W-5: Earned Income Credit Advance Payment Certificate）の提出を要し、かつ、それで足りる。前払制度の利用は、当該課税年度において EITC を 1 人以上の適格児童を有する者として利用可能と見込まれる被用者に限られる（IRC§3507(b)）。

使用者は、証明書の提出を受けた場合、当年分の賃金の支払いに当たって、EITC の前払額（本来的な EITC の給付額の 60%）に相当する額を上乗せ支給する（IRC§3507(c)）。EITC の前払を受給した者は当年の末日に申告が必要であり、当該前払の支払額は当年分の所得

---

6 ただし、ここから社会保障税等が差し引かれる。

7 アメリカの EITC の前払制度、イギリスの児童税額控除（child tax credit）及び勤労税額控除（working tax credit）の過払問題について給付時期の観点から執行上の課題について検討する論稿として、吉村政穂「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 1397 号 37 頁。

税額に加算される。

### 3 EITC の運用状況と問題点

#### (1) 実受給率<sup>8</sup>

2006年時点で、約2200万世帯がEITCの適用を受け、その総額は412億ドルに及ぶ<sup>9</sup>。このうち88%が還付金である。事実上、EITCは、アメリカにおける低所得者に対する最大の金銭給付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、制度上、あるいは、理論上の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。他の社会福祉プログラムと比較すれば、なお高い実受給率である<sup>10</sup>が、約430万人のEITC利用資格者が請求していない<sup>11</sup>。

EITCの高い実受給率は、他の社会福祉プログラム等と異なり、資産調査等に伴うステイグマが無いこと等がその要因とされている<sup>12</sup>。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、申告が必要なことがEITCの利用を阻害する要因となっている。とりわけ、適格児童を持たない納税者は、EITCが適用される稼得所得額の上限が低く、また、EITCの額それ自体も低いため、このことが低い実受給率の原因となっている

---

8 ここでのいう実受給率とは、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。

9 Internal Revenue Service Statistics of Income, various years for EITC

10 1999年の数値でTANF(旧AFDC)は52%、フードスタンプ(現行の補足的食糧扶助プログラム)は67%とされている。

11 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。1人または2人の適格児童を有する利用資格者の請求率は、それぞれ96%、93%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。U.S. Government Accountability Office “Earned Income Tax Credit Eligibility and Participation” GAO-02-290R, 2001

12 Alstott, The Earned Income Tax Credit and The Limitations of Tax-based Welfare Reform, 108 Harv. L. Rev. 533 (1995), at 535.

(図2、図3参照)<sup>13</sup>。

逆に、1人または2人の適格児童を有する納税者の実受給率は高く、そのような納税者にとってはEITCは大きな役割を果たしていると言える。

他方、前払制度はほとんど利用されていない。2002年～2004年ではEITC受給者の3%が利用したに過ぎず、その半数が年間100ドル以下の前払を受けるに過ぎない<sup>14</sup>。その要因として、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後日必要となる場合を恐れていること、分割された給付よりも一括給付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の過剰な請求が問題となっている<sup>15</sup>。EITCには遡増区間においては所得を過大に申告し、定額区間及び遡減区間においては所得を過小に申告してEITC受給額を増加させる<sup>16</sup>誘因がある。しかし、多大な行政コストをかけ、税額修正及び徴収手続きを経ても増加する税額はごくわずかであることから、EITCの過剰な請求に対し適切に対処できていないとされる。

## (3) 労働及び婚姻に対するインセンティブの阻害

EITCについて、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

---

13 GAO, supra note 14

14 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

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

16 定額区間では、所得を過小申告してもEITCの受給額は変わらないが、それにより社会保障税等が減少するため、実際の受給額は増加する。

摘されている。労働インセンティブに対する効果<sup>17</sup>については、理論的には、EITC は、それが無い場合と比べて所得をその給付分だけ増加させるため、稼得所得をその分減少させても以前と同程度の消費が可能となることから、賃金の時間単価が一定であれば、常に労働時間を減少させる効果を有する。この効果は、程度の差こそあれ、逡増区間であっても逡減区間であっても生じる。

ただ、逡増区間では、稼得所得の増加に伴う EITC 給付の増額が実質的に賃金上昇と同じ効果を持つため、稼働所得を増やそうとする効果もある。

定額区間においては、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い。また逡減区間においては労働者の稼得所得が増えるにしたがって EITC は減少するため、同区間では、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。

このように EITC は、逡増区間では労働インセンティブの促進効果があるとは言い切れず、他方、定額区間、逡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<sup>18</sup>。婚姻している男女は EITC を受けるために共同申告する必要があることから、婚姻していない場合の方が、EITC による給付額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する可能性も指摘されている<sup>19</sup>が、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の統計的な裏付けはない

---

17 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。

18 佐藤・前掲注 2) 69 頁。

19 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。

<sup>20</sup>。また、結婚している男女の場合、遡減区間の開始所得額が同人数の適格児童を有する一人親の場合よりも高く設定されているため、少なくとも婚姻を抑制する効果が生じない場合もあると考えられる。

#### (4) 理論的な諸問題<sup>21</sup>

EITC を所得税制の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ある。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。EITC は、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<sup>22</sup>。

第二に、伝統的な所得移転制度では同居者のほとんどを一世帯とするような広い定義が採用されている<sup>23</sup> 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

---

20 議会予算局 (Congressional Budget Office) は、このような影響はほとんど無いとしている。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

21 以下は、前掲注 16) の Alstott 論文に依拠している。本論文は、1993 年の EITC の拡充の際に、EITC を擁護する立場、及び、批判する立場からなされた様々な議論を総括して、EITC の限界を批判的に論じたものである。なお、佐藤・前掲注 2) がこの論文の内容を紹介している。

22 Id., at 571.

23 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)。

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考えられている<sup>24</sup>。

第三に、所得税制では、所得額は通常1年間を単位として計算されるから、それを用いた所得移転は1年を単位に行うのが自然である。しかし、現実の困窮状態に対する給付の必要性は、通常、より短期の単位で生じるから、ほぼ必然的に金銭給付に対する必要性と実際の給付との時間的なずれが生じる。

#### 4 考察

##### (1) EITC の社会保障制度としての意義

以上、EITC について主に給付面に着目して制度の概要及び従来の議論を概観したが、以下では、EITC について社会保障<sup>25</sup> の観点から若干の考察を試みたい。

EITC は、税額控除額が所得税額等を上回る場合にその超過分を支給する制度であるので、この点に着目すれば実質的には租税を財源とした金銭給付制度である。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と考えられる事由が発生した場合に、当該個人に金銭を支給する制度であり、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<sup>26</sup>。

他方で、EITC は、稼得所得が低いという事由の除去を目的とした制度ではない。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を乗じた額が給付額であるため、稼得所得のみでは到底生計を維持できない個人は、EITC の給付を受けても生計を維持す

---

24 Alstott, *supra* note 27, at 576.

25 アメリカでは、租税等を財源とした生活困難者に対する給付制度全般を社会福祉 (Social Welfare) と呼称するが、ここでの「社会保障」は、アメリカにおける“Social Security”ではなく、わが国における概念とし、アメリカにおける社会福祉の概念を含むものとする。

26 EITC は、アメリカにおいても、租税制度の仕組みを用いた社会福祉 (Social Welfare) プログラム、所得移転 (income-transfer) プログラムと把握されている。例えば、1993 年になされた EITC の拡大は、クリントン政権の福祉改革の重要な柱と位置付けられており、また、前掲注 16) の Alstott 論文も EITC を所得税制を用いて低所得労働者に金銭給付を行う制度と位置付けている。

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まるため、低所得者の当面の需要に応えるシステムではない。前払制度も、EITC の本来的な給付額の 60%が上限であり、困窮した生活状況に対応していない。それゆえ、EITC が持つ低所得者に対する所得保障制度としての機能は極めて限定的である。

また、「稼得所得が低い」という事由が必ずしも生活を脅かすとは限らない。稼得所得以外の所得を一定程度以上得ている場合は、EITC の対象とはならないが、資産調査を伴うものではない以上、金銭給付が不要な者にも支給されている可能性がある。

さらに、EITC は、稼得所得に控除率を乗じた額であるから、稼働能力を有せず、当該課税年度に実際に稼得所得を得ていない高齢者や障害者、あるいは、1 年を超える長期の失業者は EITC を利用できない<sup>27</sup>。いわゆるベーシックインカムやわが国の生活保護制度のような普遍的な生活保障制度ではない。

ただ、EITC は、資産調査等が課される社会福祉プログラム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ため、低所得者の所得水準を効率的に一定程度底上げするという機能を有する<sup>28</sup>。これは、EITC がなければ他の社会福祉プログラム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、それら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。また逓増区間における稼得所得の増加に比例した給付の増額は、一般的に低所得者に対する労働促進効果を有するとまでは言えないが、可処分所得の増加によって生活水準を向上させようとする低所得者（特に適格児童のいる者）にとっては就労インセンティブにつながると考えられる。

## (2) 他の社会福祉プログラムとの関連

アメリカでは、EITC のみが低所得者に対する所得保障施策ではなく、各種の社会福祉プログラムが存在する。稼働能力を有する低所得者に対する主要な制度としては、貧困家

---

27 低所得の高齢者及び障害者については、連邦の社会福祉プログラムである補足的保障所得（Supplemental Security Income: SSI）が金銭給付によって生活保障の役割を担っている。

28 ただし、図 2 及び図 3 が示すとおり、低所得者に対する所得水準の引き上げ幅はそれほど大きなものではない。

庭のための一時的扶助 (Temporally Assistance of Needy Families: TANF) と補足的食糧扶助プログラム (Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP) が挙げられる。また、その他にも、住宅扶助 (Housing Subsidy)、児童扶助等の制度がある。

TANF<sup>29</sup> は、連邦の包括補助金 (Block Grant) を利用して州が運営する貧困家庭に対する金銭給付制度である。連邦法の枠組みの中で、州は制度を自由に設計できるが、金銭給付の生涯受給期間の上限設定、厳格な就労要件等によって、稼働能力を有する貧困者の自立を強く促進する仕組みとなっている。制度内容は州によって異なるが、多くの場合、TANF の金銭給付は、貧困線 (poverty threshold) の半分の水準に至る程度の給付を行うにとどまる<sup>30</sup>。

SNAP は、2008 年にフードスタンプ (Food Stamp) の名称が変更されたものである<sup>31</sup>。  
①世帯 (household) が、原則として 2,000 ドルの資産 (土地、家屋を除く) を有しないこと、②世帯の月額収入総額及び所定の金額が控除された後の所得金額が一定額以下であ

---

29 1990 年代の一連の福祉改革で 1996 年に AFDC (要扶養児童家庭扶助) に替わって導入された制度である。42 U.S.C. §601 以下に規定されている。TANF の概要については、根岸毅宏『アメリカの福祉改革』(日本経済評論社、2006 年)、拙稿「アメリカ合衆国における個人の責任と福祉の理念—1996 年個人責任及び就労機会再調整法の分析・評価を中心として—」本郷法政紀要 10 号 193 頁 (2001 年) 等参照。

30 TANF については、給付期間の上限等の制約から実受給率が低い、その結果、貧困線の半分の水準以下で生活する世帯も多い。U.S. Government Accountability Office “TEMPORARY ASSISTANCE FOR NEEDY FAMILIIES: Fewer Eligible Families Have Received Cash Assistance Since the 1990s, and the Recession’s Impact on Caseloads Varies by States” GAO-10-164, 2010

31 フードスタンプからの名称の変更等は 2008 年食糧栄養法 (the Food and Nutrition Act of 2008) によってなされた。SNAP については、7 U.S.C §2011 以下に規定されている。



ること<sup>32</sup>、③稼働能力を有する者は一定の就労を行うこと、を要件として、食糧を購入可能な電子カードが支給される。給付額は、世帯人数別に設定されている最大給付額から、各種控除後の所得金額に 0.3 を乗じた額を差し引いた額である。用途は食糧購入に限られる。SNAP は、申請から 30 日以内に給付の可否が判断される等、申請者の必要に応じて現物給付を行う社会福祉プログラムとして設計されている。

これらの社会福祉プログラムと EITC との関係は、以下のように規定されている。まず、EITC の額は、稼得所得を基礎に給付額が決定されるため、基本的に他の社会福祉プログラムの受給の有無に関係しない。また、EITC の給付は、各種住宅扶助及び SNAP に基づく給付に関して、収入に算入しない (IRS§32(l))。それ以外の社会福祉プログラムでは、その支給額等の決定の際に、EITC の給付額を考慮する場合もある。特に、TANF の金銭給付の額は、EITC の給付を含めた所得を基準に決定される場合が多く、その受給によって、SNAP 等の給付額が減少する仕組みも採用されている<sup>33</sup>。

このような EITC と他の社会福祉プログラムとの関係、とりわけ、金銭給付制度 (TANF) と現物給付制度 (SNAP、各種住宅扶助) における EITC 給付の扱いの違いに着目すると、EITC と他の社会福祉プログラムとを総体的に捉えた場合のアメリカの公的扶助制度の大凡の全体像は以下のように考えることができる。すなわち、アメリカの公的扶

---

32 当該世帯の月額総収入が貧困基準 (Poverty Guidelines (保健福祉省が公的扶助等の資格認定のために発表している貧困ライン。連邦統計局が発表する貧困線とは別の基準)) の 130%以下であること、各種控除後の所得金額が貧困基準の 100%以下である必要がある。

33 その結果として、TANF の受給の有無は、ある程度の稼得所得を得ている者の総収入額にはそれほど影響しない。例えば、GAO の試算によれば、イリノイ州で適格児童を 2 人有し、月額 632 ドルの収入を得ている 1 人親の場合、TANF の受給しない場合の総収入月額は 1,743 ドル (稼得所得 632 ドル、児童扶助 (Child Support Payment Income) 100 ドル、EITC を含む税額控除 213 ドル、非金銭給付 (SNAP、住宅扶助等) 798 ドル) であるのに対し、TANF (月額 185 ドル) を受給した場合の総収入月額は 1,796 ドル (稼得所得 632 ドル、児童扶助 (Child Support Payment Income) 50 ドル、EITC を含む税額控除 213 ドル、非金銭給付 (SNAP、住宅扶助等) 716 ドル、TANF185 ドル) である。GAO, *supra* note 36.

助制度は、貧困者の最低限の生活維持のための施策として、厳格な要件の下での金銭給付（TANF）、及び、日々の食事、住居ための補助、最低限の養育のための現物給付（SNAP等）を用意し、その上で、稼得所得の低い者に対して EITC が金銭給付を行うという構造である。

このような構造からすると、EITC は、貧困者の日常の最低所得保障ではなく、低所得者の所得水準を一定程度嵩上げする？役割を担い、他の福祉プログラムへの依存からの自立させ、また、他の福祉プログラムへの依存に陥らせないための制度と位置づけられる。

### (3) 給付付き税額控除の制度設計

以上の考察を前提とすると、低所得者に対する所得保障制度として給付付き税額控除、とりわけ EITC 類似の制度の導入を検討する場合、以下のような考慮が必要となろう。

第一に問題となるのは、給付付き税額控除の位置づけである。給付付き税額控除は、所得税制の枠組みを用いた制度であり、基本的に1年ごとの所得税額の決定時に給付額も決定すること、また、EITC の前払制度があまり機能していないこと、を考慮すると、低所得者の所得保障のニーズに完全に対応した制度設計の実現は難しいと思われる。アメリカでも EITC のみで最貧困層の所得保障を図るのではなく、TANF や SNAP 等、最低生活の維持を實際上担っている諸制度の上に EITC が位置づけられるように、給付付き税額控除は他の公的給付制度の存在を前提として、低所得者の所得水準を一定程度引き上げる制度として位置づけるべきであろう。

第二に、給付水準の設定も重要な問題である。低額の稼得所得以外に収入が無く、生活に困窮する者を基準として、その者が一定水準の生活を営むための給付を想定するとすれば、稼得所得に一定割合を乗じた額の給付では（当該割合を相当程度高くしなければ）所得保障としては不十分である。低所得者に対し十分な所得保障給付を提供するとすれば、例えば、稼得所得に比例した給付と定額部分の給付とを組み合わせた給付等も考えられる。しかし、稼得所得が少ない者に対する一定額以上の金銭給付の支給は明らかに労働に対するインセンティブを阻害しよう。また、稼得所得額のみを基礎とした給付額の決定は、資産を有する者とそうでない者との間に不公平を生じさせることとなる。しかし、全ての低所得者に対し、所得税制の枠内で資産調査を行うことは現実的ではない。

結果として、給付付き税額控除を所得保障制度として制度設計する場合、一定類型の低所得者ないし低所得世帯をターゲットとして想定して、所得水準を一定程度引き上げるこ

とを主たる目的とする制度を構想することになる。そして、所得の適確な捕捉等のための行政上のコスト、あるいは、本来、所得保障の必要のない者に対して給付がなされるコスト、事後的なコントロールのためのコスト等を想定し、そうしたコストをかけてもなお社会的な合意を得られる給付水準等を決定する必要がある。さらに、低所得者の労働のインセンティブを阻害しない給付水準であることも求められる。このように、給付のレベルに限っても様々な要因を考慮した上で制度を設計しなければならない。

#### (4) 生活保護制度との調整

わが国で給付付き税額控除を制度設計する場合に具体的に問題となる1つは、生活保護制度との関係である。わが国の生活保護制度は、生活困窮者に対し、生活扶助、住宅扶助等、それぞれ基準に基づいて算定された額の金銭が一括で支給される。生活扶助以外は実費の範囲にとどまるが、生活扶助は、居住地及び世帯構成によって所定の金額が給付される。その結果、生活保護受給者（世帯）は、一定の生活水準が金銭給付によって保障され、その範囲内で基本的に自由に当該金銭を費消できる。

生活保護制度の枠組みを変更せずに、給付付き税額控除を導入した場合、補足性の原則（生活保護法4条）から、給付付き税額控除による給付は、収入認定<sup>34</sup>されると考えられる。前払制度を考慮しない<sup>35</sup>とするならば、前年分の稼得所得に応じた税額控除によ

---

34 収入認定の除外及び必要経費の控除として例外的に保有が認められるものもあるが、限定的なものとなっている（「生活保護法による保護の実施要領について」昭和36年4月1日発社123号参照）。

35 前払制度に基づく給付は、本来の給付額と乖離する可能性がある。それゆえ、EITCでも前払額と本来の給付額との調整が予定されている。前払制度を導入するとすると、前払の給付水準等、制度設計上の問題とともに、生活保護法上、前払制度を利用することが求められるのか否かが問題となる。これらについては、紙幅の関係上、問題の指摘に留めることとする。

る金銭給付は、一定額の利用可能な資産を得ることを意味する<sup>36</sup>。その額によっては、生活保護は停止もしくは廃止されることになる。

給付付き税額控除による金銭給付が生活保護制度上このように扱われるのであれば、生活保護受給者にとっては、給付付き税額控除を導入したとしても稼得所得を得るインセンティブはあまり生じないと考えられる。同じ金銭給付であれば、生活扶助費であっても給付付き税額控除による給付であっても大きな違いはないからである。したがって、生活保護受給者の自立をも目的として給付付き税額控除を設計するためには、生活保護制度自体の再検討、少なくとも生活保護制度における就労支援施策の強化、及び、扶助体系とその水準の見直しが不可欠といえよう。

また、生活保護を受給していない低所得労働者に対する所得保障施策として給付付き税額控除を設計するとしても、その生活水準が、給付付き税額控除の導入によって、どの程度向上するのか、あるいは、させるべきかを検討するにあたって、生活保護費の水準とのバランスの考慮は必須であろう。

## 5 おわりに

わが国で給付付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。本稿では抽象的な結論にとどまるが、今後の課題として、いわゆる給付付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慎重に検討する必要がある。

---

36 例えば、子ども手当（「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律（平成22年3月31日法律第19号）」に規定されるもの）は収入認定されるが、児童養育加算において子ども手当相当分が加算される（「生活保護法による保護の基準」昭和38年4月1日厚生省告示158号、平成22年3月31日厚労省告示143号）ため、実質的には収入認定されていない。このような手法で、給付付き税額控除による給付を実質的に収入として算入しないこともありうる。しかし、実質的に収入として取り扱わないとすると、非保護世帯との均衡を著しく害すると思われる。