

論 説

給付付き税額控除制度の執行上の課題について

税務大学校研究部国際支援室長

栗原克文

◆SUMMARY◆

給付付き税額控除制度は、税制の仕組みの中に社会保障の機能を組み入れ、一定の場合には納税額の還付だけでなく給付まで行うものであり、諸外国でも導入されている。日本において本制度は、低所得者支援、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性是正対応等の観点から議論されているが、導入される場合には、いかに円滑かつ適正に執行していくかについての十分な検討が必要である。

本稿は、アメリカ、イギリス、オランダ、韓国及びカナダにおける制度と執行状況を概観し、それらから得られる執行上の課題と対応の方向性を整理したものであり、今後、給付付き税額控除制度のあり方を議論していく際の参考となるものである。

(税大ジャーナル編集部)

目 次	
I	はじめに 98
II	諸外国の制度と執行状況 99
1	アメリカ 99
2	イギリス 105
3	オランダ 106
4	韓国 107
5	カナダ 108
III	日本における給付付き税額控除制度の執行上の課題と対応の方向性 108
1	不正受給の防止 108
2	世帯単位の所得の算定 110
3	資産性所得の合算及び資産要件 110
4	執行方式と関係機関における情報共有のあり方 112
5	制度の簡索性 114
6	小括 115
IV	おわりに 115

I はじめに

近年、若年層を中心に非正規雇用やワーキングプアが増加し、格差拡大が社会問題化している。格差問題に対して、税制は所得再分配の機能を通じた是正機能を有しているが、所得税に関して、最高税率の引下げを含む税率の引下げや各種所得控除の拡充等、1987年以降累次の減税により相当の負担軽減が図られてきた結果、所得税による所得再分配機能が低下してきている。近年において、年金控除や配偶者特別控除の見直しなど税負担を増加させる改正が行われているものの、所得再分配機能の回復は十分なものに至っていない。

こうした中、若年層を中心とした低所得者支援、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性是正対応等の観点から給付付き税額控除制度の導入の意義が議論されている¹⁾。政府・与党の社会保障改革本部で決定された社会保

障と税の一体改革素案（2012年1月6日）では、消費税率の引上げに伴う逆進性の対策として、2015年度以降の番号制度の本格稼働・定着後の実施を念頭に、関連する社会保障制度の見直しや所得控除の抜本的な整理とあわせ、総合合算制度や給付付き税額控除等、再分配に関する総合的な施策を導入するとし、それまでの暫定的措置、臨時的措置として簡素な給付措置を実施するとされている。

給付付き税額控除制度は、限界税率の高い高所得者に減税効果がより大きくなる所得控除から、低所得者に対してより手厚い税額控除に、さらには控除される税額が納付すべき税額を上回る者、あるいは税を納付していない課税最低限以下の所得の者に対しては現金を給付する仕組みである。これは、財源を確保する税制の仕組みの中に、給付という社会保障の機能を組み入れるものといえる。また、税額控除額が所得の増加に伴い増加する仕組

みを組み入れることにより、勤労を奨励する効果を持たせることも可能となる。

給付付き税額控除制度はこうした利点を有する一方、この制度が導入される場合、いかに円滑かつ適正に執行していくかについて、十分な検討が必要である。日本においては、一旦納付された税額の一部または全部を納税者に還付することは行っているものの、納税義務のない者に対する給付は行っていない。制度の信頼性確保のためにも不正受給は確実に防止する必要があるが、日本の国税当局は課税最低限以下の者の所得や世帯に関する情報は有しておらず、関係機関が有する情報の保有及び活用体制が課題となる。また、給付を世帯単位とするか、資産性所得を含めた所得による所得制限を設けるか、給付に資産要件を付すかなどの給付付き税額控除制度の仕組みにより、執行上の諸課題は異なってくる。

給付付き税額控除制度には多様な仕組みがあり、既に導入されている国における仕組みも様々である。本稿では、日本で給付付き税額控除制度が導入される場合に発生し得る執行上の課題と対応について、諸外国の経験を参考としつつ検討する⁽²⁾。第II章では、アメリカ、イギリス、オランダ、韓国及びカナダにおける制度と執行状況を概観し、それから得られる教訓を検討する。第III章では、日本で給付付き税額控除制度を導入する際の執行上の論点について、不正受給の防止、世帯単位の所得の把握、資産性所得の合算及び資産要件、執行方式と情報共有のあり方、制度の簡索性について検討する。

II 諸外国の制度と執行状況

1 アメリカ

アメリカにおいては、基礎控除等の所得控除に加え、勤労所得税額控除 (Earned Income Tax Credit: EITC)、児童税額控除 (Child Tax Credit: CTC)、家族扶養控除

(Child and Dependant Care Tax Credit: CDCTC)、Making Work Pay 税額控除⁽³⁾等の税額控除がある。特に EITC は 1975 年に導入され長い経験があるが、その執行については議会や会計検査院 (Government Accountability Office: GAO) 等から問題点が度々指摘され、内国歳入庁 (Internal Revenue Service: IRS) はその改善に努めてきた。以下では EITC と CTC の仕組みを概観し、執行上の問題点と IRS の対応状況から得られる示唆を検討する。

(1) 勤労所得税額控除 (EITC)

EITC は、低所得の勤労世帯の就労を促しつつ所得再配分効果を高めることを目的とする税額控除制度であり、就労し所得があることが一つの要件になっており、これにより貧困世帯の就労を促進する効果が期待されている。子供のいる世帯の方が税額控除額が多いが、単身者や夫婦のみの世帯も利用可能である。EITC は、所得が増大すると税額控除額も増大する段階と、所得増大につれて控除が減少する段階があり、控除増大段階においては働くほど控除額が増加することから貧困世帯の就労を促す効果を有するとともに、控除減少段階を設定し税額控除の対象を所得が一定以下の世帯に限定することにより所得再配分効果を持つ。

IRS が公表した EITC の利用状況によると、2008 年に約 2,400 万人の納税者が約 480 億ドルの EITC を受け取り、最高の控除額は、2 人以上の子供を持つ家族で 4,824 ドル、1 人の子供を持つ家族で 2,917 ドル、子供なしの家族で 438 ドルであり、平均の EITC の額は 2,000 ドルである⁽⁴⁾。

なお、連邦の EITC と並行して、現在約 20 州が低所得者層一般を対象にした州独自の EITC を導入している。州の EITC の対象要件は連邦に準じており、控除率や控除額を独自の基準としている例が多い⁽⁵⁾。

(2) 児童税額控除 (CTC)

CTCは1998年に導入され、17歳未満の児童1人当たり年間1,000ドルの税額を控除するものである。納税者が扶養している同居の実子、継子、養子、里子、兄弟姉妹、孫等の適格児童がいる場合に受け取ることができる税額控除である。所得制限があり、調整総所得金額が夫婦合算申告で110,000ドル、個別申告で55,000ドルまでであれば満額を控除できるが、それを超えると控除額が逡減する。控除額が算出税額を上回るときには給付が行われる。

CTCは2001年の改革で控除が認められる範囲が大幅に拡張され、税額控除も拡大されたため、給付による低所得者への再分配機能を併せもつようになった。

(3) EITCの問題点

IRSは、EITCの支給を確定申告後8-10日以内に小切手の送付により行っており、過誤支給・不正受給を防止するためには短時間のうちに申請内容の確認を行う必要がある。IRSは、雇用主や金融機関から、給与、利子、配当等の申請者の所得情報を入手し、社会保障番号を通じて、申請者の確定申告情報とのマッチングを行うとともに、家族情報のうち、申請者と子供の親子関係等については、保健福祉省のデータベースを通じて確認を行っている⁽⁶⁾。しかし、EITCについては、不正受給、制度の複雑性からくる申告誤り、低い利用率等の問題点が議会やGAO等から多く指摘されている。

(a) EITC ノンコンプライアンス

EITCに関する最大の問題点は不正受給(EITC ノンコンプライアンス)であり、IRSはその内容について詳しく分析している⁽⁷⁾。1999年申告分のEITC ノンコンプライアンスは、313億ドルのEITC控除申請のうち、85-99億ドル(全体の27.0-31.7%)が適正な控除額を超える請求であった。その内容とノ

ンコンプライアンスに占める割合は、以下のとおりである。

- ①子供の同居要件(暦年の半分以上の同居)を欠くなど、扶養児童の適格要件の誤り：24.9%
- ②所得の過少申告：21.4%
- ③1人の子供を複数人で重複して控除：17.2%
- ④申告状況の誤り(夫婦合算申告をすべきところ夫婦個別に申告を行い別世帯として受給等)：10.7%

2002-2004年度及び2005年度にもIRSによる実態調査が行われており、同様のノンコンプライアンス事例が示されている⁽⁸⁾。

IRSは、個人所得税の調査の43%においてEITCの調査を同時に行っている(2005年)⁽⁹⁾。EITCの申請に対する調査割合は2.4%であり、議会は数年来、IRSに対してEITC調査に適正な事務量を投下するよう要請してきた。その結果、高所得者に対する調査率は、1997年には2.74%だったが、2006年には1.67%と低下してきている⁽¹⁰⁾。また、自営業者は所得の11-19%しか申告していないという推計があり、特に現金収入の除外がEITCの過大請求につながっているという⁽¹¹⁾。現金収入の捕捉の困難性は、アメリカに特有の問題ではなく、各国の所得税調査において顕在化しているところであるが、現金収入の除外がEITCの過大請求につながるというアメリカの状況は、給付付き税額控除の適正性のチェックの困難性を示している。給付付き税額控除制度においては適正性のチェックの対象件数が大幅に増加するからである。

扶養児童の適格要件の誤りが多いが、仮に子供の同居要件を課すとしても、個々の家族の状況は多様であり、制度設計に当たっては、同居か否かを判断するための要件の明確性が求められよう。

EITCのノンコンプライアンスに対して、ペナルティがほとんど科されていないことも、

ノンコンプライアンスが減少しない一因との指摘がある⁽¹²⁾。アメリカでは、不正申告の抑制のために、EITC に関して、単純な故意又は過失の場合には更正処分を受けてから2年間、偽りその他不正な行為の場合には課税処分を受けてから10年間はこの控除を受けることができないが⁽¹³⁾、不正申告の十分な減少には至っていない。

GAOによると、受給者の50%が控除額100ドル以下であり、コンプライアンスレベルに関しては受給者の79%が何らかの要件を満たしていなかったという⁽¹⁴⁾。EITCのノンコンプライアンスには、制度の複雑性等から生じる単純な申請誤りと、受給要件を満たしていないのに満たしたように申請する意図的な不正受給とに分けられる。扶養児童の適格要件誤りのうち少なくとも28%は意図的に過大受給を試みたものであり、残りの72%が不注意からくる単純な誤りとする分析があるが⁽¹⁵⁾、両者を見分けるのは容易ではない。一例として、恒久的同居が児童の適格性の要件である場合に、子供が一年間のうち父親と5.5ヶ月同居、祖父と残りの期間同居し、生活費はすべて父が支給している場合、祖父とは一時的同居となるか恒久的同居となるかといった例が示されているが、これらが意図的なものかどうかは判別不能である⁽¹⁶⁾。EITCノンコンプライアンスに対するIRSの取り組みについては後述する。

日本で給付付き税額控除制度が導入される場合、高所得者と低所得者に対する調査の割合のバランスをどのように図っていくかが課題となる。アメリカにおいて、EITC調査への適正な事務量の投下が要請され、EITCの調査率が一般の調査率を上回っている状況を見ると、適正な執行には十分な体制が必要で

ある。その手当てがされないままに不正受給を防止するために低所得者に対する調査を拡充すれば、高所得者への調査が手薄になりかねない。税額控除制度のノンコンプライアンスは所得税のノンコンプライアンスと密接に関連しており、所得税のノンコンプライアンスを含めた全体の中で対応を考えていくべきであろう。

(b) 制度の複雑性

アメリカにおける高いノンコンプライアンスの背景には、制度の複雑性の問題がある。EITCと並んで、CTCは控除額の計算が非常に複雑で、控除可能か控除不能かの境界が不明確という問題点が指摘されている⁽¹⁷⁾。複数の制度が並存し、それぞれの扶養児童の要件が少しずつ異なることが、誤りが多くなる原因となっている。

制度の複雑性から、申告書の作成を代行業者に依頼する者の割合が多い。EITC申告の71%（2003年）は申告書作成業者によるものであり⁽¹⁸⁾、作成業者へ支払う手数料により控除の恩恵が半減している。

複雑性からくる誤りが多いために、修正申告の割合が高い。EITCは子供のいない勤労所得のある世帯にも一部適用になるが、適用対象者の多くは子供と同居する世帯である。EITC適用対象者の「子供との同居」証明にかかるコンプライアンスについて、IRSは2005年にサンプル調査を実施した。有償の申告書作成業者に依頼した場合、無償の税務支援プログラムを利用した場合、本人申告の場合別の「修正申告」と「申告是認」の数値が公表されている⁽¹⁹⁾ [表1]。

[表 1] 申告書作成者別にみる EITC の「同居」要件をめぐる申告是認・否認の割合【サンプル調査】

EITC 還付申告書の作成者	還付申告件数	修正申告	申告是認
有償の申告書作成業者	7,860	2,400	5,460
無償の税務支援プログラム	106	19	87
本人申告	2,376	585	1,793
計	10,344	3,004	7,340

全体の約 3 割が修正申告となっており、中でも有償の申告書作成業者の修正申告の件数が多いことが分かる。一方、無償の税務支援プログラムの利用は少ない。導入から 35 年以上を経過するアメリカで、依然としてこれほど多くの誤りが存在することを考慮すると、日本において導入する場合には、控除要件等について分かりやすい制度設計とし、申告者及び税理士等税務専門家への十分な周知が必要となる。また、国税庁ホームページの確定申告書作成コーナーの有効な活用が制度定着の重要な要素といえよう。

アメリカにおいて、簡素化を図るべきという提案はこれまで多くなされ、改正も行われてきた。例えば、複数の制度で扶養児童の適格性の定義が異なることから、2005 年の大統領諮問委員会報告では EITC、CTC 等の控除制度の簡素化が提案され、2006 年の改正で EITC、CTC、CDCTC の各制度の適格児童の規定を統一するなど一定の改善がなされたが、複雑性は依然として残っている⁽²⁰⁾。一方、2009 年 2 月に成立したアメリカ再生・再投資法では Making Work Pay 税額控除という新制度が創設され⁽²¹⁾、簡素化とは逆行する改正が行われている。

公平性を求めるあまり、適格要件が厳格で複雑になってきたといえ、今後日本で制度を設計していく場合にはこれらを教訓とし、公平性とバランスを考えつつ、扶養児童の要件を明確にするとともに、関連する社会保障制度や所得控除で重複するものは整理統合し、簡素な仕組みとすべきである。

(c) 低い利用率と AEITC

GAO の推計によると、EITC の利用が可能と想定されるすべての世帯のうち、75%しか EITC を利用していない⁽²²⁾。IRS は制度の周知による利用拡大に努めているが、利用率の顕著な増加にはつながっていない。

EITC の利用率を高めるために早期の給付を図る Advance Earned Income Tax Credit (AEITC) という仕組みが導入されていた。AEITC は、EITC を対象年の翌年にまとめて受給することに代えて、分割で対象年中に受け取ることができる制度であり、一定以下の所得で 1 人以上の適格児童を有する者が、雇用主に様式 W-5 を提出することにより、毎月の給与支払いに EITC の額が加算される。しかし、AEITC の利用件数は EITC 申請者のうち 2%未満と少なく、利用を申請した者の 79%が要件を満たしていないなど高いエラー率であった⁽²³⁾。

GAO は、IRS の長年にわたる努力によっても、AEITC のノンコンプライアンスが多く、また、利用が増加しないことを問題視している⁽²⁴⁾。AEITC のノンコンプライアンスは、①2002-2004 年分では申請の約 20%が非適格、特に無効の社会保障番号を使っているものが多い、②申請の 40%が必要とされる税務申告を行っていない、③申請の 60%は税務申告を行ったがその 3分の 2 が給付額を誤っていた、というものである。そこで GAO は IRS に対して、AEITC の誤申請者、利用可能者及び雇用主に案内を送付し、特に雇用主には AEITC を適用する従業員の申請につ

いて社会保障番号を確実に確認するよう勧告した。しかし、その後の IRS の利用促進の努力にもかかわらず効果は現れず、AEITC は 2010 年の税制改正により廃止された。

(4) EITC ノンコンプライアンスへの対応

(a) 執行改善イニシアティブ

IRS はこうした EITC の問題点に対して、EITC プログラム室を設置して対応に取り組んでいる。EITC のノンコンプライアンスを分析し、それを防止するためのイニシアティブを実施し、EITC を啓発する日 (EITC Awareness Day) を設けて広報に努めるなど、EITC 利用者数の増加に努めてきた。それらのイニシアティブ自体は納税者擁護官や GAO から一定の評価がなされているものの⁽²⁵⁾、依然としてノンコンプライアンスの問題は深刻である。

1997 年に議会は IRS に対し 5 年間で 7.16 億ドルの予算を計上し、EITC の納税者サービス、広報活動、執行強化、過大請求や誤申請に関する状況調査を要請した。IRS は EITC に関する執行の改善を図り、その状況に関する報告書を作成した⁽²⁶⁾。1998 年には、IRS は所得状況や扶養家族の状況から EITC の受給資格があると認められる 19.4 万人、低所得の単身者 68 万人に EITC の適用が受けられる可能性がある旨の通知を行い、前者の約 3 分の 1、後者の 45% が EITC の申請を行った⁽²⁷⁾。1999 年には、100 件以上の EITC の申請書作成業者に対する大規模なアウトリーチ・プログラムを実施し、職員が個別にそれらの者を訪問して EITC の適正申告を指導した⁽²⁸⁾。

また、IRS は、EITC のコンプライアンス向上を目的として 2003 年に実施したイニシアティブに対する評価を行った⁽²⁹⁾。この評価は 3 年にわたって 3 つの調査を行うものであり、第 1 に適格児童同居証明調査、第 2 に EITC 申請状況調査、第 3 に自動過少申告調

査 (Automated Underreporter Study : AUR 調査) である。

第 1 の適格児童同居証明調査は、同居証明に関し、① EITC 申請額 (誤申請額を含む)、② 児童の人数、③ 納税者の参加率、④ 納税者の負担、⑤ 受給要件を満たしていない者への誤支給を同居の証明書により防止できた額、の 5 つの事項を調査した。その結論として、① 証明を要件に加えることは、誤申請を防止する効果がある一方で、その防止効果は翌年以降低下する、② 継続して EITC を申請する納税者にとっては、証明書添付は非適格申請者への誤支給を防ぐことができる、③ 3 年目の調査結果をみると、テストグループの非適格割合が低下しており、この手続により誤支給が防止されたと推定している。

第 2 の EITC 申請状況調査は、申請資格を欠く、あるいは申請額が過大と考えられる者に焦点をあてた調査である。婚姻状況の確認を行い、本来結婚していると申請すべきところ独身の世帯主としていないかを調査した。世帯主として申告した者に世帯主の要件を満たしているかを実証するよう求めたところ、多くが単身者としての申請に変更した。

第 3 の AUR 調査は、所得税申告書 (様式 1040) と雇用者から提出される給与及び源泉徴収税額の情報 (様式 W-2) とを自動照合し、EITC 申請書記載の所得金額の誤りを検出するものである。AUR 調査は、所得の申告誤りによる EITC の過大請求者、所得が EITC の要件を超過しているために非適格となっている者を対象としたものである。調査の 2 年目においては、5 億ドル超の追徴課税と EITC 還付の減少をもたらした。IRS は、2004 年に従来の EITC コンプライアンスプログラムに AUR 調査を追加した。

IRS はこうした努力を続けているものの、問題は依然として多く残っている。GAO は、2010 年における EITC の不適切支給は 169 億ドルと推計し、その主要因は、要件を超え

る所得、制度の複雑性、不正申請であるとしている⁽³⁰⁾。

最近においても、納税者擁護官が上院議会ヒアリングにおいて、以下のような提言をしており、これらのうち、①及び②は改善が開始され、他の項目は今後の検討項目とされている⁽³¹⁾。

① 申告書作成業者への規制：有料の申告書作成業者数は 90 万人から 120 万人程度と推定され、EITC 申請の約 3 分の 2 が有料の作成業者により作成されているところ、これらの作成業者に専門性のテスト、継続的な研修、相当の注意を払う義務等、作成業者への規制を提言し、2010 年に IRS はそれらの作成業者に対するイニシアティブ（作成業者の登録、研修の実施、職業倫理規範、作成業者に対する調査等）を発表し対応を始めた⁽³²⁾。

② EITC 給付を担保としたローン（Refund Anticipation Loans:RAL）の規制：RAL は低所得者向けに EITC 給付の一部により返済される仕組みのローンであるが、不当に高利のものもあり、また、統計上ノンコンプライアンスと結びついているものが多いため、RAL への規制を提言している。

③EITC の過大申請に対するペナルティの引上げ

④第三者情報の活用（雇用者から提出される様式等とのマッチング）による審査の促進

⑤IRS の使命への社会保障給付プログラムの執行の追加

⑥就労に関する EITC と、扶養親族に関する EITC との分離（分離による簡素化により不正の減少が見込まれるため）

また、納税者と IRS の間の問題解決のために IRS 内に独立の機関として設置されている納税者擁護サービス（Taxpayer Advocate Service : TAS）は、EITC の改善、特にノンコンプライアンスの減少を目的として、IRS と共同して、EITC ノンコンプライアンスの

原因分析を行い、①適格児童に関する第三者による供述書の活用、②給与・投資局及び小規模事業者局と共同での確認プロセスの改善といった試行プログラムを実施している。

TAS はこの試行結果を踏まえて、2004 年に作成した提言を 2012 年に改訂する予定としている⁽³³⁾。

以上のように、EITC の長い歴史を持つアメリカにおいて、IRS はその利用拡大やノンコンプライアンスの防止のために執行改善イニシアティブを実施し相当の努力を行っているものの、問題は多く残っており、抜本的な問題解決には至っていない。制度の適正な執行には、情報のマッチングや税務専門家への働きかけ、広報等多様な取り組みが必要となることが分かる。

(b) EITC ノンコンプライアンスに対する調査

1980 年代の EITC のエラー率について、IRS によるコンプライアンス測定プログラム（Taxpayer Compliance Measurement Program）による調査によると、1982 年、1985 年、1988 年の各年において、それぞれ 29%、37%、34%の金額が控除の要件を満たしていなかった。1999 年においても、支給された額全体の 27-32%（84-99 億ドル）が要件を満たしていなかった。誤請求額の割合は 31-36%であったが、誤支給額の割合は 27-32%であり、この差は、支給前に誤りを発見したものであり、IRS の執行努力によるものであるという⁽³⁴⁾。

IRS は EITC に関する調査を拡充した結果、一般の調査よりも EITC に対する調査割合が高くなった。2005 年度における個人所得税の調査割合は 0.9%であるのに対し、EITC 申請に対する調査割合は 2.4%であった⁽³⁵⁾。これに対して、納税者擁護官の報告書において、低所得者に対する調査よりも高所得者に対する調査により重点をおいて実施すべきと指摘されている⁽³⁶⁾。IRS は EITC の事後調査件数を年間最大 50 万件にするという上限を設け

ている(適用件数約 2,300 万件の約 2%)⁽³⁷⁾。

IRS による EITC 審査は、ほとんどが郵便による照会となっており⁽³⁸⁾、照会しても 30% から回答がこない状況であるという⁽³⁹⁾。多数の申請があり、その適正性の確認、誤りがあった場合の是正には相当の事務量を要することが分かる。

日本で給付付き税額控除制度が導入される場合、適正性の確認に要する事務量、課税最低限以下の者に対する調査事務量は相当大きいものとなり、高所得者と低所得者との調査バランスについての検討が不可欠になる。

なお、ノンコンプライアンスへの対応として、1986 年に EITC 申請書に扶養家族の社会保障番号を記載するようにしたところ、700 万人の扶養家族が減少したという⁽⁴⁰⁾。日本においても「社会保障・税に関わる番号制度」が導入される場合には、扶養家族の番号を申告書に記載すべきであろう。

2 イギリス

イギリスでは、子供を有する世帯への現金給付である Family Credit が、1999 年 10 月から税制上の税額控除である勤労世帯税額控除 (Working Family Tax Credit: WFTC) に改められ、さらに、WFTC は 2003 年 4 月、社会保障制度の公的扶助に相当する Income Support と失業給付に相当する Income-based Job Seeker's Allowance を統合した上で、勤労税額控除 (Working Tax Credit: WTC) 及び児童税額控除 (Child Tax Credit: CTC) の 2 つに改められた。2003 年 3 月までの WFTC は、子供を持つ世帯の育児支援と親の勤労促進を目的としたものであったが、2003 年 4 月導入の WTC は、子供のいない低所得世帯や障害者にも対象を拡大した。WTC は就労を要件とし就労支援 (Make Work Pay) 政策の一環として、勤労意欲を高め就業を促進する目的で導入され、受給要件に一定時間以上の就労時間が含まれ

ている⁽⁴¹⁾。

WTC では週 16 時間以上の就労が義務付けられ、就労時間が週 30 時間以上になった場合は給付額が加算される。年間所得が一定額を超過すると超過額の 39% が削減される。一方、CTC は就労を要件としておらず、社会保障給付である児童手当の上乗せとして給付される。CTC と児童手当における児童の定義は同一で、ともに 16 歳未満 (学生の場合は 19 歳未満) となっている。これらの税額控除の額は、世帯構成、就業時間、年齢、政府登録・認定の保育サービスの利用の有無等各人の状況に応じて決定される。

WTC や CTC は世帯構成や育児費用といった状況変化に対応して控除額が変動する一方、毎週又は 4 週間毎の振込による給付は仮払い的な性質を有し、年度末に総額を調整する。この複雑性から、過大給付が大きな問題となっている (2006 年度の推計額は 14 億ポンド)。この過大給付の分析によると、不正受給の規模は極めて小さく、問題なのは過誤受給であり、これは所得や世帯状況の変化が報告されないことがあり、年末に総額を調整する必要があることから生じる⁽⁴²⁾。歳入関税庁は、申告に対して、児童手当制度や所得税申告書等其他のデータと照合するなどの対策を実施している。2003 年度から 2006 年度にかけてのサンプル調査では、過誤による過大給付は税額控除給付額の 9.2% から 7.6% に、不正によるものは 0.6% から 0.2% に減少したという⁽⁴³⁾。

下院議会は、WTC と CTC について、①利用率の低さ、②複雑さ、③過大・過少給付、④低所得者の限界的な負担率の高さという 4 つの問題点を指摘している。利用率は、人数ベースで CTC は有資格者の 82%、WTC は 62% であり、金額ベースではそれぞれ 91%、82% となっている (2005 年度)⁽⁴⁴⁾。所得や家族情報の変化等を給付額に随時反映させる仕組みになっているものの受給者の申請を当局が精査できていないことや、コンピュー

タ・システムの不完全性が巨額の過大給付の原因となっていると批判され、また、申請書類が 30 頁に及び大きな事務負担を課していることも問題視されている⁽⁴⁵⁾。コンピュータ・システムの不完全性については、大規模な制度であり複雑なシステムとなることが原因であり、以前はインターネットによる申請を受け付けていたが、組織犯罪の対象になったことがありインターネット申請は閉鎖されたという⁽⁴⁶⁾。

WTC の導入当初は、給与の源泉徴収の仕組みを通じて、雇用者が税額と相殺の上で給付する仕組みであったが、この仕組みは後に雇用者の負担を考慮して廃止された⁽⁴⁷⁾。WTC は勤労促進を目的とした制度であり就労時間が支給要件に加わっているが、日本での制度設計として就労時間を給付の要件に加える場合、就労時間の定義、その算定及び確認方法といった制度の複雑化や実施上の負担をもたらすため、就労時間を要件に勘案するような仕組みは避けるべきと考える。仮に、就労時間を要件に加える場合には、会社等給与の支払者による手続としない限り執行は困難であろうが、税額控除を給与所得者に限定するといった議論は日本においては行われていない。また、所得や世帯状況の変化により控除額が細かく変動すると過誤が生じやすくなるとともに、システム設計、維持、改修も困難になることに留意する必要がある。

3 オランダ

オランダは、2001 年の改革で、低所得者の税負担を軽減するために、人的所得控除を含めすべての所得控除を廃止して税額控除制度を導入した。この税額控除制度は各人の支払う税と社会保障料の範囲内で税額控除を行い、控除後の税額がマイナスになっても給付は行われない仕組みである。

執行方式については、2006 年に税と社会保障料の徴収事務が統合され、税務当局が徴収

する社会保険料の範囲が拡大された。また、所得税申告とは別の申請によって課税庁が医療費手当、住宅手当等の給付を行う所得関連スキームが導入され、2008 年現在、医療費手当は約 500 万人、住宅手当は約 110 万人、基礎的児童手当は約 45 万人、付加的児童手当は約 107 万人が給付を受けている。課税庁には、所得データにアクセスする権限やデータ処理を執行する権限が付与されている。この所得関連スキームの適用にあたり、公的機関、特別法により法人格を与えられた法人、主として国の政策を執行する機関及びすべての者は必要なデータを無償で課税庁に提供しなければならないとされている。オランダでは、資産に関し資本所得として申告義務があり、居住者は国外にある資産についても情報申告する義務があり、国外資産について正しい申告を促すために、資産隠蔽による不正申告に対しては税額の 300%相当額の行政罰が課されるなどの措置が講じられている⁽⁴⁸⁾。税額控除の対象となる児童は、児童が住民登録システムにおける両親の住所で登録されている場合のみとなっている⁽⁴⁹⁾。

オランダの例をみると、日本で同様の仕組みを構築する場合には、個々人の所得データや社会保障負担の額を迅速に課税当局が関連する機関から入手できる仕組みが必要となるとともに、オランダにおいて控除対象児童の要件の明確性や不正申告に対する行政罰が不正受給の防止に役立っていることは参考とすべきである。

また、オランダでは、すべての官公庁において個人を識別する番号である市民サービス番号がデータ連絡に活用されており⁽⁵⁰⁾、日本でも「社会保障・税に関わる番号制度」の活用により、税額控除申請に対して所得や世帯の情報が確認できるよう効果的な情報連携の検討が重要になる。

4 韓国

韓国は、2008年にアメリカのEITCに類似した勤労奨励税制を導入した⁽⁶¹⁾。一定以下の所得かつ一定以下の資産を有する、子供が2人以上の勤労世帯を対象として、最高で80万ウォンの給付が行われるものである。勤労奨励金の申請要件は、①18歳未満の子供を1人以上扶養、②夫婦の合計所得額が1,700万ウォン未満、③無住宅者又は5,000万ウォン以下の小規模住宅のみ1軒所有、④小規模住宅を含む財産の合計額が1億ウォン未満、の4つの要件をすべて満たす勤労者の世帯である⁽⁶²⁾。

韓国における所得税の課税単位は個人単位であるが、勤労奨励税制は世帯単位で運営される。韓国政府は、出生時に付与される住民登録番号により、国民の所得だけでなく、財産に関する情報の入手、情報収集の権限を有している。この住民登録番号は13桁の統一的な番号で、金融取引等の際にこの番号を明記しなければならず、この番号を基に資産、所得等の情報を政府が把握できる仕組みとなっている。

本制度の導入に当たっては、次のような措置が講じられている⁽⁶³⁾。第1に、所得把握体制の整備である。①日雇労働者に対する支給明細書の提出の義務化、②長期貯蓄性保険の保険差益の支給明細書の提出の義務化、③非課税・分離課税される利子・配当所得の支給明細書の提出の義務化、④公共機関が保有している所得資料を国税庁が活用可能にする根拠の確立、⑤消費者相手の業種に対する現金領収証加盟店の加入の義務化、⑥無申告、過少申告に対する加算税の強化、⑦既存の個人単位所得・財産資料の世帯単位への再構築などである。第2に、税務行政の執行体制の整備である。本税制の施行に伴い、これまで管理対象外だった低所得者層が管理対象者となるため、国税庁の職員を約10% (1,798人) 増員し、本税制の企画・施行 (846人) 及び

所得の把握 (952人) に努めることとし、国税庁に勤労奨励税制関連業務を担当する勤労所得支援局を設置した。

勤労奨励税制の適用対象は就労者に限られ、事業者は対象外である。これは、勤労奨励税制を適正に運営するためには、正確な所得の把握が最も重要な課題であるためであり、所得の捕捉率がある程度高くなっている勤労者を対象に施行し、事業者については所得の把握水準を高める措置を講じた後に施行する計画である。

韓国の勤労奨励税制では、適用対象が勤労者に限られており、正確な所得把握の点から比較的問題が少ないが、日本においては給付付き税額控除制度の適用対象者を給与所得者に限定するという提案はみられない。所得を低く申告するノンコンプライアンスに対して、税務当局はこれまで以上に正確な所得把握に努める必要があるが、低所得者まで管理対象になるため、体制の整備が必要である。韓国では世帯ごとに構成される住民登録番号が整備されており、アメリカのように扶養児童の重複等の申告誤りの懸念は少ない。また、自営業者は本税制の対象外、自営業者の家族に対する給与は所得計算上ないものとして取り扱う、保有財産・預貯金等に対する確認可能なシステムが整備されているなど所得把握の観点から執行しやすい体制を整備している。

韓国の勤労奨励税制では、申請資格に資産要件を採用していることが大きな特徴である。韓国では、国税庁が保有財産を確認できる権限を有し、住民登録番号を活用した所得や資産に関する資料のマッチングを行っているため、資産要件を課すことが可能であった。執行上の基盤なしで資産要件を採用しても適正な執行は困難であり、資産要件を課す場合には税務当局による資産に関する情報収集権限のあり方を含め、その必要性、範囲及び方法を韓国の取り組みも参考にしつつ検討していく必要がある。

5 カナダ

カナダにおいては、児童を対象とした複数の支援制度とともに、付加価値税の逆進性は正を目的とした Goods and Services Tax (GST) 控除が導入されている。

児童手当 (Canada Child Tax Benefit: CCTB) は 18 歳未満の児童を適用対象とし、基礎手当 (Basic Benefit) と低所得者向けの児童手当補助 (National Child Benefit Supplement: NCBS) からなる。CCTB の金額は、子 1 人当たり最高で、第一子、第二子の場合年額 1,339.92 ドル (カナダドル。以下同じ) であるが、世帯所得が 38,832 ドルを超えると金額が逓減する。低所得者には NCBS の加算があり、加算分を合わせると夫婦子 2 人の場合で最高、年額 6,593 ドルが支給される⁽⁵⁴⁾。CCTB の支給はカナダ歳入庁の所掌事務で、毎月支給される。これらのほか、6 歳未満の子供に月 100 ドル給付される Universal Child Care Benefit、障害児童への給付である Child Disability Benefit⁽⁵⁵⁾、2007 年に導入された Working Income Tax Benefit) がある。

また、付加価値税である GST が単一税率であることから生じる逆進性の問題に対処するため、税額控除制度を利用した GST 控除が 1991 年に導入された⁽⁵⁶⁾。控除の判断は世帯ごとの収入で行われ、配偶者の有無、子供の人数、税務申告による所得額を基礎として給付額が決定される。世帯の所得が 30,000 ドル以下は控除額が一定となっており、30,000 ドルを超えると控除額が逓減する。その執行には社会保険番号が活用され行政コストの削減に役立っている。給付の申請は税務申告書の中の「控除を申請する」旨の欄にチェックを記入するだけの簡便な方法となっている。

カナダの GST 控除に関して執行上の問題が少ない理由として、低所得水準では概ね世帯構成のみに依拠した定額払いであることが

あげられ⁽⁵⁷⁾、執行の確実性の面からは一定の所得水準までは控除額を定額とすることが有効である。また、社会保険番号の活用や簡便な手続は日本で類似の制度を導入する際の参考となるであろう。

Ⅲ 日本における給付付き税額控除制度の執行上の課題と対応の方向性

日本で給付付き税額控除が導入される場合、所得税の課税最低限を下回る者への税額控除の正確な給付は、執行上、それらの者の情報が確実かつ迅速に確認できるといった執行上の基盤が整っていない状況の下では容易ではない。

給付付き税額控除制度を何のために導入するのか、つまり、低所得者支援か、子育て支援か、就労支援か、消費税の逆進性対策かといった導入目的により、対象者の範囲や制度設計が大きく異なってくる。例えば、導入目的が、低所得者支援であれば資産性所得を合算して受給要件を設ける仕組みが考えられ、子育て支援であれば子供一人当たり一定額の給付とする仕組みが考えられる。就労支援であれば、所得に応じて給付額が変動する仕組みが考えられ、消費税の逆進性対策であれば、所得の大小に関わらず各人に一定額を給付する仕組みが考えられる。給付付き税額控除制度の具体的な仕組みは、その導入目的を含めて、今後多様な観点から検討がなされるであろうが、以下では執行上の課題と対応の方向性について、①不正受給の防止、②世帯単位の所得の算定、③資産性所得の合算及び資産要件、④執行方式と関係機関における情報共有のあり方、の項目に分けて検討する。

1 不正受給の防止

現在、国税の還付金については、6 週間以内の還付処理割合が国税庁の実績の評価における業績指標とされているように、税務当局は迅速な審査及び還付に努めている。給付付

き税額控除の執行においても、少額の給付が多いことや誤給付の取戻しが煩雑となることを勘案すると給付前に重大な誤りをチェックできる機能が必要である。同時に給付後に所得の状況、扶養親族や世帯状況を確認し、誤りがある場合には確実に是正できる仕組みを、システムによるチェック機能を含め構築していく必要もある。税額控除の要件を如何に設定するかは重要であり、客観的で容易に確認できる要件が望ましい。

(1) 扶養親族の適格性

扶養親族の適格性については、現行の配偶者控除、扶養控除における誤りや不正が大きな問題となっていないことからすると、給付付き税額控除制度の下においても大きな混乱はないと思われる。ただし、適格要件の設計によっては、海外在住の児童や養子の存在を利用した不正申告が懸念される。2010年度に開始された子ども手当では、タイに554人の養子がいる韓国人男性からの申請があったという⁽⁵⁸⁾。適正な執行の観点からは、海外居住の扶養者の確認の困難性も考慮し、扶養の事実を確実に確認できる仕組みが必須である。扶養児童の二重控除に対しても確認可能性が確保されている必要がある。

子ども手当では、年2回以上子どもと面会、4ヶ月に1度の生活費送金、来日前の同居等が要件とされているが⁽⁵⁹⁾、面会回数（渡航履歴だけで確認可能か）、生活費の送金の確認（送金記録だけで確認可能か）について、執行上の不確実性も否定できない。韓国では、原則として同居家族が控除の対象であり、直系卑属は同居要件はなく、養子には同居要件がある（就学や療養等の場合の例外あり）。居住者の扶養児童が他の居住者の扶養児童に該当する場合には、いずれかの居住者の扶養児童とすることとされ⁽⁶⁰⁾、扶養児童の重複の誤りは少ない。オランダでは税額控除の対象となる児童は、住民登録システムで両親

の住所に登録されている場合に限定され明確化されている。日本でも確実に確認できる明確な要件とすべきである。

扶養親族を重複して控除するエラーについては、扶養親族が同時に他の受給資格者の控除対象者となっていない旨を申告する仕組みとし、世帯情報を有する市町村との連携によるチェックを行っていくべきである。

(2) 所得の過少申告

給付付き税額控除制度が、一定以下の所得水準において所得の増加に伴い税額控除額が遡増する仕組みであると所得の過大申告の可能性も想定されるが、アメリカでは過大申告のケースは僅少であるとの分析もあり⁽⁶¹⁾、やはり所得の過少申告による税額控除の不正受給への対応が大きな課題となる。所得の過少申告は給付付き税額控除制度特有の問題ではない。ただし、これまで税務当局は課税最低限を上回る納税者を調査の対象としてきたが、給付付き税額控除制度が導入されると、課税最低限を下回る低所得者層も確認対象となり、確認対象者の範囲が大幅に拡大する。

税務当局がカバーする対象者と、社会保障がカバーする対象者は異なっているため、税務当局が課税最低限以下の者の情報を含めて情報を集約し管理する仕組み、あるいは地方自治体や社会保障関係機関との情報連携の仕組みが不可欠となる。

給付付き税額控除制度を適正に執行するためには、韓国で職員の増加、組織体制の整備、資料情報の拡充を行ったように、十分な準備が不可欠である。「社会保障・税に関わる番号制度」が導入されれば、扶養親族の番号を申告書に記載するなど、その活用を促進すべきであろう。ただし、番号により所得把握が完全になるものではないことに留意が必要である。

2 世帯単位の所得の算定

給付付き税額控除制度を個人単位とするか、世帯単位とするかで、その執行上の課題は異なってくる。個人単位の場合、例えば、夫が高所得者で妻が無収入の場合に、妻に給付を行うことには消極と考えざるを得ないが、一方で、世帯全体での所得を合算することの執行可能性を吟味する必要がある。

世帯単位での合算所得を把握して税額控除額を計算するには、個人別の所得申告に加えて世帯単位の所得申告を追加する、あるいは所得税の申告そのものを世帯単位での申告とするなど、世帯所得の申告が必要となる。しかし、世帯単位の申告については、理論上、①累進税率による課税、②婚姻の有無に対する課税の中立、③世帯所得が同一の世帯には同一の負担、という3つの要件を同時に満たすことはできない。そこで、所得税に関して個人単位課税は現行どおりとし、別途、税額控除の計算のみ世帯単位での所得の集計計算を追加的に行うことが考えられる。韓国では、所得税の課税単位は個人単位であるが、勤労奨励税制は世帯単位となっている。

世帯単位での所得の確認を行うためには、個々の納税者の申告所得と世帯情報とを結びつける必要があるが、どのように結びつけるかが課題となる。税務当局は世帯情報を有していないため、世帯情報を地方自治体から速やかに入手し、番号制度を活用して所得情報を世帯別に集計・整理することとなろうが、迅速・確実な集計、さらには申告所得とのマッチングによる確認は容易ではない。世帯の構成員の所得が課税最低限以下の場合や多額の分離課税の所得を有する場合に、世帯合計所得の確認の難しさが増加する⁽⁶²⁾。

世帯の定義も問題になる。例えば、いずれも勤労している父、母、子の世帯全体では世帯合計所得が大きくなり給付を受けられないが、子を別世帯に分割すれば子は給付を受けられるといったケースが考えられる。アメリ

カにおいて、世帯を分割して別世帯とする不正が問題となっており⁽⁶³⁾、様々な世帯分割の余地が考えられる⁽⁶⁴⁾。しかし、世帯の判定について税務当局が実質を見て判断することは困難であり、世帯区分の地方自治体への届出内容を尊重しつつ、世帯の明確な定義付けが必要である。

さらに、世帯単位での合計所得の算定の時期が問題となる。例えばWTC導入当初のイギリスのように給付付き税額控除の給付事務を雇用者（給与の支払者）が年末調整により行うこととした場合、世帯主である被雇用者の年末調整時に世帯単位での合算所得の集計が可能か懸念される。つまり、年末調整時に、被雇用者（夫と仮定）は扶養親族（妻と仮定）の所得情報を正確に雇用者に伝える必要がある。例えば、夫は妻の年収見込み額を11月に雇用者に提出するが、妻の年収は概算の見込額である。妻の所得に連動して夫の税額控除額が決定される場合、年末調整の申告の際に、扶養に該当するか否かだけでなく、確定値に近似した額の申告が必要となる。妻の所得に応じて夫の税額控除額が細かく連動すると、扶養親族の年収の見込額と実績とが異なる場合に、確定申告により税額控除を修正していくこととなろうが、給与所得者の確定申告をする負担、税務当局の確定申告数増加への対応、確定申告をしなかった者への対応等、負担の増加が想定されるため、扶養親族の所得の変動に税額控除があまり細かく連動しない方が執行の観点からは望ましい。

以上のように、世帯単位での仕組みとすると、世帯をどのように定義し、世帯情報をどのように集約・管理するかといった課題が生じる。この点については、国と世帯情報を有する地方自治体との情報共有のあり方にもつながるものであり、第4項で検討する。

3 資産性所得の合算及び資産要件

給付付き税額控除制度について、分離課税

となっている金融資産から生じる所得を含めた所得に基づいて税額控除額を決定する場合や一定額以上の資産保有者に対して給付を制限する場合には、分離課税となっている所得の合算や保有資産の把握等執行上の困難性は高まる。金融資産を含めた資産の把握、さらには海外資産の把握は容易ではない。オランダでは海外資産の申告の義務付け、韓国では保有資産及び所得の情報提出義務の拡充がなされているように、執行の基盤づくりが欠かせない。一義的には自主申告によるコンプライアンスに委ね、不正受給は事後的にチェックする方法が考えられるが、分離課税や海外資産を含めた資産の把握、保有資産情報の申告書とのマッチングといった基盤整備が必要となる。

(1) 資産性所得の合算

現行の上場株式等の取引で利用される特定口座制度は、特定口座を通じて売買された株式等の譲渡益は源泉徴収のみで納税が完了し、事実上の源泉分離課税となっている。したがって、申告所得あるいは給与所得の水準は低い、多額の株式譲渡益や利子・配当等の資産性所得を得てそれらが分離課税になっている者に対して、給付付き税額控除による給付が行われる場合が問題となる。

仮に資産性所得を合算する場合、分離課税されている金融資産から生じる所得を申告情報と合算するには、特定口座の金融所得や利子所得等の法定調書が提出され、かつ、番号制度を活用してそれらの名寄せが迅速、正確に行われることを前提に、特定口座の株式等譲渡益や配当、源泉分離課税の利子所得を申告書に記載し、申告分離課税として、資産性所得を合算した所得を記載する必要がある。なお、申告分離課税による申告とする場合には、税額を再計算するのではなく、金融機関から申告者へ送付された金融所得の金額を転記するのみといった負担が小さい方法が考え

られる。ただしこの際、金融機関から申告者への金融所得情報の送付に伴うコストについて十分勘案する必要がある。

申告書に資産性所得を合算した所得を記載するとしても、法定調書の提出期限が1月末であり、還付申告は2月16日の確定申告期間開始前から行われていることからすると、申告内容の確認は事後的なものにならざるを得ない。金融機関による資産性所得に関する法定調書の提出は統一された形式での電子データで行うなどの確認の迅速化の工夫が必要となろう。

イギリスでは、所得の変動に応じて迅速に給付額を再計算する仕組みが、システムエラー等多くの問題を生じた⁽⁶⁵⁾。資産性所得を合算して給付額を計算する場合、複雑な仕組みは避けなければならない。

(2) 資産要件

各年の所得のみで税額控除額を決定すると、各年の所得は僅少だが多額の資産を有する者に対して給付（税額控除）が行われてしまう。一方で、一定額以上の資産保有者には給付を行わないとする資産要件を設ける場合、税務当局による保有資産の確認の確実性、資産評価の困難性、資産の範囲といった問題があり、仮に資産要件を設けるとしても、資産の範囲は執行可能性を考慮しつつ限定すべきであろう。

保有資産を申告する仕組みとする場合には、特定口座の金融資産残高及び銀行からの元本額と金融所得情報の通知に基づく申告とするなど、コンプライアンス・コストが最小化される仕組みが望ましく、他の資産は執行方式の基盤構築の状況に応じて段階的に要件の対象としていくのが現実的であろう。

資産要件を設ける場合に資産の評価が問題となる。評価については、相続税計算の際の評価方法を用いることも考えられるが、給付付き税額控除の申告では毎年評価することと

なることを考慮すると、より簡便な方法として土地、建物等は固定資産税評価額を用い、評価の適正性の確認は税務当局が市町村と連携するという方法が考えられる。

資産の範囲を限定し、評価方法を簡便なものとしても、資産要件の適正な執行にはなお困難を伴うことが予想される。例えば、相続の分割協議が未確定、あるいは確定していても変更登記が未済であるなど、固定資産の名義を変更しないケースも見受けられ、故人である親名義のままで子供が土地を所有している場合、相続人である子供に給付が行われる可能性もあるが、実質的な所有者をその都度判断していくのは困難である。また、住宅ローンにより土地・住宅を購入した者のように、土地・住宅を有するが同時に借入金を有する者も多いが、資産要件の適用に負債の状況を加味すると、要件の設定はより複雑になる。

また、国内資産のみを資産要件の対象とすると、投資の内外中立性に反する。資産要件を設ける場合には、海外資産を含む資産情報の申告を義務付け⁽⁶⁶⁾、番号制度により名寄せして、申告情報とマッチングし、申告漏れが判明した場合には事後的に是正していく仕組みも検討する必要がある。ただしこの際にも、海外資産の評価の困難性の問題は残ることになる。

番号制度により分離課税の金融資産の名寄せが効率的に行われるとしても、資産の状況をすべて把握するのは困難であるため、仮に、資産保有の状況を適用要件に加える場合には、その対象範囲は明確にし、仮に申告漏れが判明した場合に確実に是正できるような仕組みを検討していくべきであろう。

4 執行方式と関係機関における情報共有のあり方

国税当局はこれまで納税義務のない者に対する給付事務を行っておらず、課税最低限以下の者の所得の申告情報や年末調整で課税が

完結する個々の給与所得者の情報を保有していない⁽⁶⁷⁾。現在、生活保護や子ども手当など地方自治体が給付主体となっているものが多数あり、税制の中に給付事務を組み入れるとなると、地方自治体と各種データをいかに連携して共有するかが課題となる。

例えば、オランダ方式のように税と社会保険料負担の範囲内で給付するという仕組みであれば、個人別（あるいは世帯別）の社会保険料負担の情報を社会保障官庁から税務当局が入手する仕組みが必要となる。「社会保障・税に関わる番号制度」が導入され、その番号による正確な名寄せが可能になればオランダ方式のような仕組みも執行可能だが、それにはまず、社会保障分野での正確な個人別情報の整理が前提となろう。社会保障分野においては、50の制度において90の番号が使用されており、付番されている延べ人数は約3億770万人であるという⁽⁶⁸⁾。重複付番あるいは付番のないケースが存在することが問題となっており、必要となる情報を番号により各人ごとに名寄せできるようにすることが課題となる。

給付付き税額控除制度の執行方式の如何により情報の共有方法は異なってくる。検討の視点としては、情報集約の程度、確認の確実性と迅速性、申請者のコンプライアンス・コスト、会社など給与の支払者による年末調整の事務コスト、税務当局や地方自治体の執行コスト、開発・運用・改修を含めたシステム対応の可能性といった点が挙げられる。執行方式に関して、

- ①申請資格のある者全員が申請するか、給与所得者は年末調整により申請不要とするか。
- ②申請の適正性の確認及び税額を控除額が上回ったときの給付事務は国税当局が行うか、地方自治体（市町村）が行うか。

との論点が考えられ、これらについて検討する。

①については、納税者及び行政双方のコス

トの観点から、給与所得者に関しては年末調整の仕組みを活用していくべきであろう。現在、所得税の申告者数は2,315万人(2010年分)であるが⁽⁶⁹⁾、給付付き税額控除制度が導入される場合に、これまで申告の必要がなかった課税最低限以下の者の申告が大幅に増加する。また、給与所得者について年末調整の中で税額控除が行われず、給付付き税額控除のために申告する仕組みとすると、納税者(申請者)の申告の負担、行政の申告書の処理、内容確認等の負担は大きなものとなる。

導入当初の英国のWTCのように、給付事務を年末調整時に会社等給与の支払者が行う仕組みとすれば、給与の支払者の事務負担は増加するものの、給与所得者の大部分の者が税務当局への申請なしに適用を受けられることになり、給与所得者及び行政のコストは抑制されるとともに、給与所得者の申請の過誤防止が期待できる。ただし第2項で述べたように、現在年末調整のために給与所得者は11月時点で扶養親族の年間見込み所得を申告しているが、見込みと実績値に差が生じる場合の調整方法に留意が必要である。被扶養者の所得の見込みと実績の額とが異なった場合に税額控除額を確定申告で調整する仕組みとなると、確定申告件数が急増することが懸念される。イギリスでは、世帯の状況や所得の変化により控除額が細かく変更されることにより、ミスが多発した。所得の変動や扶養親族の所得額に応じて税額控除額が細かく変動するような仕組みを避けるほうが、納税者及び行政の双方のコストを抑えることができるとともに誤りも少なくなる。現行の年末調整のスケジュールで対応可能な仕組みとすべきである。

②の申請の適正性の確認については、国税当局が給付を行う場合、国税当局は課税最低限以下の者の所得情報を保有していないため、市町村から情報提供を受ける必要があるが、システムを活用してどのように情報連携して

いくかが課題となる。また、世帯単位の所得を前提とした仕組みとする場合には、世帯情報をどのように各人の所得情報と結びつけるかが課題となる。

国税当局が課税最低限以下の者の所得情報や世帯情報等すべてを集約管理して給付していくとなると、一元的な情報集約の懸念、集約した情報による申請の適格性の確認を迅速に行って給付していくことが可能かといった課題が生じる。

2011年6月30日に決定された「社会保障・税番号大綱」では、情報の国家管理(一元管理)への懸念や集積・集約された個人情報の漏えい等の危険性への懸念が示されており、情報連携の仕組みは、複数の機関において管理している同一人の情報を「番号」により紐付け(リンケージ)し、紐付けられた情報を活用する仕組みとされ、情報をすべて一元的に集約するのではなく、番号を通じた情報連携とされている。情報を一元化した巨大なデータベースを国が保有するよりも、番号を通じたデータの連携を国税当局、地方公共団体、社会保障担当部局等が適切に行っていくことが効率的である。

イギリスでのシステム障害の経験からすると、情報連携をリアルタイムで行うことは困難を伴うため、課税最低限以下の者の所得情報や世帯に関する情報を国に集中化するよりも、確認のための情報を有しているところで確認していく仕組みが適当である。

低所得者の場合には、一件当たりの給付額が少額であり、給付後の調査による是正は、費用対効果の観点からは効率性が低い。誤支給や過大支給の後には是正するのではなく、適正性の確認は給付前に情報を保有する機関が行うことが望ましく、世帯情報や課税最低限以下の者の所得情報を有する機関によるチェックが迅速性、正確性及び効率性の面から望ましい。

日本では2011年からe-TaxとeLTAXの連

携が開始されており⁽⁷⁰⁾、eLTAXによる国から地方へのデータ連絡が開始されている。これを活用し、給付となる者の適正性の確認は市町村が行っていく仕組みも考えられよう。課税最低限以下の者を含めた所得情報や世帯情報を一元化することへの懸念や、個人情報の世帯情報との紐付けなどの準備作業を勘案すると、所得情報をeLTAXを活用して地方自治体に連絡して、世帯確認を行った上で給付するというものである。なお、地方自治体との連携を図っていく際には、税額控除額が国税から控除しきれない場合に、その部分は地方税から控除することも論点となろう⁽⁷¹⁾。

以上のように、過誤申請や不正受給を防止する観点から、年末調整の仕組みの活用や市町村による世帯情報や所得が課税最低限を下回る者の所得情報等の確認を含めて、納税者別に分けて対応していくことが考えられる。すなわち、①給与所得者については給与の支払者が年末調整の手続の中で給付や税額控除事務を行う、②事業者等で所得が課税最低限を超える者については国税当局が確定申告書の処理において税額控除を行う、③所得が課税最低限を下回り給付となる者については、市町村が事前に世帯情報や扶養者の重複等の確認を行った上で給付するという仕組みから始めることが現実的と思われる⁽⁷²⁾。

給付付き税額控除の制度設計が複雑になりすぎるとシステムも複雑となり、システム障害のリスク、システム構築やその後の運用及び改修に要する費用、期間が膨大なものとなることに十分留意し、簡素で明確な制度及びシンプルなシステムとすべきである。イギリスにおけるコンピュータ・システムの不完全性は、大規模な制度であり複雑なシステムとなることが原因とされている。地方自治体との役割分担を明確にし、国と地方自治体との間で必要最小限の情報のやりとりを行う効率的なシステムを築いていくことが肝要である。

なお、①及び②の論点に加え、資産性所得

の合算や資産要件を設ける場合には、情報連携のあり方等執行方式のバリエーションはより拡大することにも留意する必要がある。また、イギリスのWTCは就労時間が一定時間以下になると給付が打ち切られる就労時間要件を設けているが、就労にインセンティブを与えるために就労時間を給付の要件とする場合には、就労情報の確認方法も検討課題となる。

5 制度の簡索性

アメリカにおいて制度の複雑性が多くの問題を生じさせているように、制度の普及、過誤防止、コンプライアンス・コスト及び執行コストの最小化の観点から、簡素な制度は必須である⁽⁷³⁾。カナダのGST控除が比較的問題が少なく執行されているのは、一定の所得水準までは定額払いという簡索性にある。執行上の基盤が整うまでは、資産性所得の合算や資産要件は留保するなど、公平性が若干損なわれる面が生じるとしてもやむを得ないのではないか。こうした仕組みを組み入れるのは、執行基盤の整備状況を勘案しつつ、次のステップとすることも一案であろう。

2011年6月30日の政府・与党社会保障改革検討本部決定の「社会保障・税一体改革案」では、「給付付き税額控除については、所得把握のための番号制度を前提に、関連する社会保障制度の見直しと併せて検討を進める。」とされており、社会保障制度の各制度の効果を明確にし、税制上の所得控除を含め、役割を分担しつつ簡素な制度を目指すべきであろう。現在、社会保障の各種手当や税法上の各種控除が存在しているが、給付付き税額控除制度が導入される場合には、子ども手当、児童扶養手当、生活保護等の社会保障給付、税法上の配偶者控除、扶養控除等の各種所得控除のあり方を整理していくことが望ましい。

制度の普及や過誤防止のためには、執行当局は、国税庁ホームページの確定申告書作成

コーナーを活用して容易に申告ができる環境を整備するとともに、広報による十分な周知を行っていくべきであるが、その前提として簡素な仕組みは不可欠である。

6 小括

上記のとおり、今後給付付き税額控除制度の仕組みを検討していく際には、執行上の課題を勘案し、以下の点に十分留意していく必要がある。第一に、コンプライアンス・コスト及び執行コストの低い簡素かつ明確な制度とすべきことである。第二に、国税当局と市町村等社会保障関係事務を実施している機関との連携である。国税当局は課税最低限以下の者の情報を有しておらず、低所得者に関するすべてのデータを市町村等から移管することは即時性、正確性及びコストを勘案すると現実的でない。情報を有する部署で申請の適正性をチェックして給付いくような執行体制を検討すべきであろう。第三に、システム構築に関して、巨大なデータベースを構築するよりも情報連携とすべきである。情報連携の際には番号制度の活用を図っていくべきである。第四に、年末調整の仕組み、eLTAXによる国と地方税当局とのデータ連携、市町村の社会保障関係事務における所得や世帯状況の確認ノウハウ等、現行の執行方法で活用できるものを最大限活用することから始めるべきである。

IV おわりに

本稿は、日本に給付付き税額控除制度が導入される場合における執行上の諸課題について、アメリカ、イギリス、オランダ、韓国及びカナダの経験を参照しつつ検討した。給付付き税額控除制度は、その導入目的により対象者の範囲や制度設計は異なってくるが、制度が適正に執行されるには、不正受給の防止、世帯単位の所得の算定、資産性所得の合算及び資産要件、執行方式と情報共有のあり方等

多くの課題があり、今後執行の観点を含めた検討が深まっていくことが期待される。

執行しやすい制度の下で年末調整、eLTAX等現在ある仕組みで活用できるものは活用し、不足する部分は番号制度の活用等により補っていくことから開始し、執行上の基盤整備に伴って制度を改善していくのが現実的であろう。いずれにせよ今後給付付き税額控除の仕組みを構築していく際には、コンプライアンス・コスト、執行可能性や執行コストを考慮しつつ、執行上の諸課題を一つずつ解決していく必要がある。

-
- (1) 給付付き税額控除制度については、平成20年度政府税制調査会答申では、「課税最低限以下の低所得者に対して、税額控除できない分を給付するという仕組みであり、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。また、税と社会保障を一体的に捉え、社会保険料負担を軽減する観点から本制度を利用している国もある。国民の安心を支えるため、持続可能で安心できる社会保障制度の構築とそのための安定的な財源の確保が重要な課題となっている中、このような視点から議論を行っていくことには意義がある。」とされている。
 - (2) 執行上の課題に焦点を当てた研究として、中里実「給付付き税額控除の執行上の問題」税研2009年5月(No.145)45-49頁、田近栄治・八塩裕之「還付可能な税額控除をどう執行するかー欧米の経験ー」税経通信2007年6月25-39頁等がある。
 - (3) 2009-2010年の時限的措置として導入された。勤労所得の6.2%(最高400ドル)が社会保険税から控除され、給付は行われぬ税額控除制度である。
 - (4) IRS, "IRS and Partners Mark EITC Awareness Day with Nationwide Events; EITC Could Mean Bigger Refunds for Millions of Taxpayers," IR-2009-008, 2009 (<http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=203140,00.html>).
 - (5) 石村耕治「給付(還付)つき税額控除と納税者

サーブスーアメリカの『働いても貧しい納税者』の自発的納税協力問題を検証する [第 2 回] 税務弘報 2008 年 10 月 88 頁。

- (6) 「税制調査会海外調査報告 (アメリカ、カナダ)」政府税制調査会第 5 回スタディ・グループ資料 2009 年 8 月 6 日 4 頁。
- (7) IRS, "Compliance Estimates for Earned Income Tax Credit Claimed on 1999 Returns," February 2002.
- (8) 2004 年度では、EITC の過大還付は金額ベースで 23-28% に上る (IRS, "IRS Earned Income Tax Credit Initiative, Report on Fiscal Year 2005 Tests," January 2007. (石村前掲注 5、87 頁に引用。))
- (9) Stephen D. Holt, "Keeping it in Context: Earned Income Tax Credit Compliance and Treatment of Working Poor," Connecticut Public Interest Law Journal, Vol.6:2, 2007, pp.184-203.
- (10) *Id.*, p.190.
- (11) *Id.*, p.195.
- (12) *Id.*, p.192.
- (13) 石村前掲注 5、88 頁。
- (14) 2002-2004 年の数値。GAO, "Advanced Earned Income Tax Credit, Low Use and Small Dollars Paid Impede IRS's Efforts to Reduce High Noncompliance," GAO-07-1110, August 2007.
- (15) Janet Holtzblatt and Janet McCubbin, "Complicated Lives: Tax Administrative Issues Affecting Low-Income Filers," p.170, in Henry Aaron and Joel Slemrod, "The Crisis in Tax Administration," Brookings Institution Press, 2004.
- (16) Holt, *supra* note 9, p.197.
- (17) Katherine D. Black and Sheldon R. Smith, "The Refundable Child Tax Credit: Now You See It, Now You Don't," Tax Notes, December 11, 2006, pp.1015-1020.
- (18) Holt, *supra* note 9, p.199.
- (19) IRS, *supra* note 8, p.32. (石村耕治「給付 (還付) つき税額控除と納税者サーブスーアメリカの『働いても貧しい納税者』の自発的納税協力問題を検証する [第 5 回]」税務弘報 2009 年 3 月 154-155 頁に引用。)

(20) 2006 年以降適格児童の定義の統一を表面的には図ったが、依然として相当の相違が残っているとの指摘がある (Holt, *supra* note 9, p.198)。

- (21) 前掲注 3 参照。
- (22) GAO, "Earned Income Tax Credit Eligibility and Participation," GAO-02-209R, 2001, cited in Steve Holt, "The Earned Income Tax Credit at Age 30: What We Know," Brookings Institution, February 2006, p.11.
- (23) IRS 2004 Data Book による 2003 年分の数値。
- (24) GAO, *supra* note 14.
- (25) National Taxpayer Advocate, "National Taxpayer Advocate 2009 Annual Report to Congress," December 31, 2009, p.118, and GAO, "Earned Income Tax Credit, Implementation of Three New Tests Proceeded Smoothly, But Tests and Evaluation Plans Were Not Fully Documented," GAO-05-92, December 2004. GAO は、3 つのテストはスムーズに実施されたが、評価プランのドキュメント化が不十分と指摘している。
- (26) IRS, "Earned Income Tax Credit (EITC) Program Effectiveness and Program Management FY2002-FY2003," August 8, 2003.
- (27) Leonard E. Burman, Comment to Holtzblatt and McCubbin, in Aaron and Slemrod, *supra* note 15, p.190.
- (28) Leonard E. Burman, "Tax Evasion, IRS Priorities, and the EITC: Statement of Leonard E. Burman before the United States House of Representatives Committee on the Budget: On Waste, Fraud, and Abuse in Federal Mandatory Programs," Tax Policy Center, June 9, 2003 (<http://www.taxpolicycenter.org/publications/url.cfm?ID=900641>).
- (29) Treasury and IRS, "Earned Income Tax Credit (EITC) Initiatives," 2008 (http://www.irs.gov/pub/irs-utl/final_eitc_initiatives_report_final_121708.pdf).
- (30) GAO, "Improper Payments: Recent Efforts to Address Improper Payments and Remaining Challenges," GAO-11-575T, April 15, 2011 (<http://www.gao.gov/htext/d11575t.html>).
- (31) Nina E. Olson, "Written statement of Nina

- Olson, National Taxpayer Advocate, Hearing on Improper Payments in the Administration of Refundable Tax Credits before the Subcommittee on Oversight Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives,” May 25, 2011, pp.20-24 (http://waysandmeans.house.gov/UploadedFiles/Olsen_Testimony.pdf).
- (32) IRS, “Return Preparer Review,” Publication 4832, December 2009.
- (33) Taxpayer Advocate Service, “National Taxpayer Advocate Fiscal Year 2012 Objectives, Report to Congress,” June 30, 2011 (http://www.irs.gov/pub/irs-utl/fy2012_ntaobjectives.pdf).
- (34) IRS, “Compliance Estimates for Earned Income Tax Credit Claimed on 1999 Returns,” 2002, cited in Holt, *supra* note 9, p.185.
- (35) Written Statement of Nina E Olson, “National Taxpayer Advocate before the Subcommittee on Financial Services and General Government Committee on Appropriations U.S. House of Representatives on Tax Fairness: Policy and Enforcement,” March 5, 2007, p.10 (http://www.irs.gov/pub/irs-utl/nta_testimony_houseapprovs_030507_v7.pdf).
- (36) National Taxpayer Advocate, *supra* note 25, p.110.
- (37) 「税制調査会海外調査報告（アメリカ、カナダ）」前掲注 6、14 頁。
- (38) Holt, *supra* note 9, p.191.
- (39) National Taxpayer Advocate, “The National Taxpayer Advocate’s Fiscal Year 2004 Objectives Report to Congress,” 2003, p.23.
- (40) Michael Graetz, “The Decline (and Fall?) of the Income Tax,” W. W. Norton and Company, 1997, cited in Burman *supra* note 27, p.189.
- (41) 英国の WTC の詳細は、橋本恭之・呉善充「給付付き税額控除について—英国の事例を参考に」税研 2009 年 5 月 (No.145) 39-44 頁参照。
- (42) 「税制調査会海外調査報告（ドイツ・イギリス・オランダ）」税制調査会第 5 回スタディ・グループ資料 2009 年 8 月 6 日 18 頁。
- (43) 同上 17 頁。
- (44) 同上 18 頁。
- (45) 同上 4 頁。
- (46) 同上 18 頁。
- (47) 同上 17 頁。
- (48) 柴由花「ヨーロッパ所得税制と税務行政の動向—オランダの議論からの一考察—」租税法研究第 39 号 2011 年 6 月租税法学会 50-51 頁。
- (49) 「税制調査会海外調査報告（ドイツ・イギリス・オランダ）」前掲注 42、27 頁。
- (50) 永田理絵「オランダの共通番号制度と電子政府」税務事例 2011 年 10 月 (Vol.43 No.10) 31-32 頁。
- (51) 韓国の状況については、金今男「韓国の給付つき勤労税額控除制度の概要」森信茂樹編著『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 年第 6 章 121-151 頁に詳しい。本稿の韓国の状況についての記載の多くはこれによっている。
- (52) 鎌倉治子「諸外国の給付付き税額控除の概要」調査と情報第 678 号、国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 678、2010 年 4 月 22 日、11 頁。
- (53) 金前掲注 51、130-131 頁。
- (54) 鎌倉前掲注 52、9 頁。
- (55) 金子洋一「カナダの GST 控除の概要」森信前掲注 51 第 7 章 166-167 頁。
- (56) 同上 161-162 頁。
- (57) 佐藤主光「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 2011 年第 1 号 97 頁。
- (58) 日経新聞 2010 年 5 月 10 日では、「兵庫県尼崎市では、韓国人男性が『妻の母国タイに 554 人の養子がいる』と多額の手当を申請した。3 月 31 日、長妻昭厚生労働相ら同省首脳は支給のルールづくりに追われた。海外にいる子どもや養子も対象になるので不正申請が出かねない。年 2 回以上子どもと面会、4 カ月に 1 度は生活費を送金、など急ごしらえの要件を自治体に通知したのはその夜。」と報じられている。
- (59) 厚生労働省ホームページ「子ども手当について 一問一答」(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/osirase/100407-1.html>)
- (60) Bernhard Zaglmyer, Paul Schoukens and

Danny Pieters 「欧州における社会保障機関と税務機関の連携」 IBM センター2005 年4月 142-143 頁。

- (61) Holt, *supra* note 22, p.21.
- (62) 前者の例として、夫は給与所得者で会社による年末調整によって源泉徴収され、妻は給与所得が103万円以下で夫の扶養家族となっている場合、世帯の合算所得をどのような仕組みで確認するかである。
- (63) 田近栄治・八塩裕之「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 2007年6月 32 頁。
- (64) 例えば、夫婦と高齢の親の世帯は、一世帯であれば受給できないが、親世帯と夫婦世帯の二世帯であれば親世帯は受給可能となるケースが考えられる。
- (65) 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 (No.1397) 2010年4月1日 41-43 頁。
- (66) 平成 24 年度税制改正大綱においては、5,000万円超の国外財産を有する居住者は「国外財産調査」を提出しなければならないこととされている。
- (67) 給与等の支払者による給与等の源泉徴収票の税務署への提出は、給与等の金額が年500万円超のものに限られている。
- (68) 厚生労働省「社会保障・税に関わる番号制度に係る社会保障分野の現状について」平成 22 年2月 22 日第 2 回社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会（資料 3）2 頁。
- (69) 国税庁「国税庁レポート 2011」52 頁。
- (70) eLTAX（エルタックス）は地方税ポータルシステムの呼称で、地方税における手続をインターネットを利用して電子的に行うシステムである。2011 年より確定申告の電子データが、国税庁より eLTAX 経由で各地方自治体に分配されている。
- (71) 所得税（国税）から住宅ローン税額控除を控除しきれなかった額がある場合には、住民税（地方税）から控除できることとされた例（平成 19 年度税制改正）がある。なお、給付付き税額控除と地方税との関係について、『地方分権』に伴う『地方財源』をどのように国との関係で位置づけるのかという大きな問題が横たわる。（占部裕典「給付付き税額控除の導入と地方税のとるべきスタンス」税 2010 年1月 43 頁）とされているよう

に、地方財政の面からの議論も欠かせない。

- (72) 森信茂樹氏は、「体制が整うまでは、全体の制度設計・税額計算は税務当局が行ったうえで、『減税（税額控除）部分は税務当局で、給付部分については地方公共団体で行う』という仕事の仕分けを行うことで対応してはどうか。現行制度の下では、税務当局は課税最低限以下の人についての所得情報を持っていないので、社会保険事務所や地方自治体から情報提供を受ける必要がある。例えば、受給者が市町村に申請を行い、給付を受けるための審査を経て、その証明書を確定申告に添付して税額控除を受け、控除しきれない部分については、市町村から支給を受けるという暫定的な制度も考え得る。」と提案している（森信茂樹「給付付き税額控除の4類型とその課題」税理 2009年4月 82 頁）。
- (73) ただし、消費税率が引き上げられる場合にも、複数税率よりは定額の税額控除の方が望ましいものの、税額控除よりは社会保障や税制全体の中で逆進性の是正を図っていく方が望ましいと考える（逆進性の緩和方策及び複数税率の問題点については、拙稿「消費税制度に関する一考察—複数税率、仕入税額控除方式を中心として—」経営と経済第 87 巻第 2 号長崎大学経済学会 2007 年9月 23-27 頁参照）。社会保障・税一体改革成案（2011 年6月 30 日政府・与党社会保障改革検討本部決定）においても、消費税について、「いわゆる逆進性の問題については、消費税率（国・地方）が一定の水準に達し、税・社会保障全体の再分配を見てもなお対策が必要となった場合には、制度の簡素化や効率性などの観点から、複数税率よりも給付などによる対応を優先することを基本に総合的に検討する。」とされている。