HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	法の経済分析研究会(4) : 給付付き税額控除と「税制と社会保障制度の一体化」?
Author(s)	藤谷, 武史
Citation	新世代法政策学研究, 3, 303-332
Issue Date	2009-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43695
Type	departmental bulletin paper
File Information	3_303-332.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

≪法の経済分析研究会(4)≫

給付つき税額控除と「税制と社会保障制度の一体化」？[1]

藤　谷　武　史

序　本稿の目的

本稿は、貧困対策の手法として最近注目されている「給付つき税額控除」について、租税法学の観点から考察を加えるものである。制度設計の具体案や執行上の課題に関しては既に多くの先行業績があり、本稿が付け加えるべき点は乏しい[2]。本稿はむしろ、給付つき税額控除を巡る議論が「税と社会保障の一体化」という言説[3]とともに展開されていることに着目し、その理論的含意を検討することを目的とする。

制度論としての「給付つき税額控除」の目新しさは、元来は私人から国庫への金銭給付をもたらす仕組みである税制（所得税制）を用いて、国庫

---

[1] 本稿は、2009年７月22日開催の北大グローバルCOE法の経済分析研究会（共催：科研費基盤Ａ「経済的・社会的規制における市場の機能とその補正をめぐる法律学的・経済学的検討」（代表・泉水文雄教授））における報告をもとにしている。参加者各位からの有益な質問・コメントに感謝申し上げる。また、草稿に対し、得津晶氏、宮澤信二郎氏から有益なコメントを頂いた。記して感謝申し上げる。

[2] 特に参照、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56頁（2003年）、税研145号特集「給付付き税額控除の概要」所収の各論文。

[3] 例えば参照、東京財団『税と社会保障の一体化の研究―給付つき税額控除制度の導入』(2008)、田近栄治＝八塩裕之「所得税改革―税額控除による税と社会保険料負担の一体調整」季刊社会保障研究44巻３号291頁（2008年）。ただし1.1.にみるように「一体化」の意味は論者により微妙に異なる。

から私人（勤労貧困者や子育て世帯等、公的支援の必要があると評価される者）への（いわば逆向きの）金銭給付を行う点にある。もちろん、これまでにも税制において社会政策的観点から税負担を減免する例は多く見られ（特別人的控除[4]）、税制を通じた国庫から私人への金銭給付も税額還付の制度が存在するなど、前例がないわけではない。しかし、こと国庫から私人への純然たる金銭給付に関しては、税制（租税行政）の埒外とされ、専ら社会保障法（行政）の領分に属するものとされてきたと言えよう。実際、税制と社会保障制度は各々固有の原理に基づいて構築されており、両者の関係は単にキャッシュフローの向きを逆転させただけの「鏡像」とはほど遠い。となれば、異質な両制度を融合させるものとして語られる「給付つき税額控除」が現実に導入された場合、所要の制度的整備にとどまらず、これまで税制と社会保障制度を別個独立のものと考えてきた[5]われわれの思考枠組み自体も何らかの反省を迫られる可能性があるのではないか。あるいは逆に、給付つき税額控除の制度設計は、租税と社会保障給付を別個のカテゴリーとしてきた従来の法学的思考枠組みから何らかの示唆ないし掣肘を受けるのであろうか。本稿はこれらの問いに答えようとする理論的な作業である。

こうした抽象的な問いは具体的な政策論においては無意味に見えるかもしれない。しかし、仮に給付つき税額控除が「当面実現可能な部分から」導入された場合、今後われわれが税制や社会保障制度を考える枠組みにどの程度の影響を与えることになるのか、その理論的射程を見極める作業は必要かつ有益であると考える[6]。

[4] 現行法上は、障害者控除(所税79条)、寡婦(寡夫)控除(81条)、勤労学生控除(82条)が設けられている。参照、吉村政穂「特別人的控除の今後のあり方」税研136号30頁(導入当初から社会保障制度との補完性が意識されていたことが指摘されている)。

[5] 租税と社会保障の交錯領域が意識されてこなかったという趣旨ではない。最低生活費と課税最低限の不一致の問題、社会保険の財源を巡る税方式か保険料方式かの議論、あるいは所得税における社会保険拠出・給付の取扱いの合理性など、数多くの議論がある。しかし、両制度は密接に関連しながらもなお別個・異質のものと考えられてきた（だからこそ相互の補完を語りえた）のも確かである。

[6] 他方でこの問題は、ワークフェア、ベーシック・インカム、アクティベーションなど、福祉政策の根本原理にも関わりうるが、本稿では扱わない。この問題について簡潔に見通しを示すものとして参照、宮本太郎「ベーシック・インカム資本主義の3つの世界」武川正吾編著『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』（法律文化社・2008年）239頁。

本稿の構成は以下の通りである。まず **1.** で給付つき税額控除に関する議論を簡単に整理し、その議論が潜在的に射程に収めているように見える「税制と社会保障制度の一体化」についての原理的問題の存在を指摘する。

次に **2.** で、給付つき税額控除の最初の例である、米国の勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit：以下「EITC」）の制度史を振り返る。給付つき税額控除の1つのモデルとして参照される米国EITCではあるが、導入から30年以上経った今でもその理論的位置づけは曖昧であり、そのことが政策論にも影響を及ぼしていることが示される。

本論である **3.** では、税制と社会保障制度の非連続性を指摘し、「一体化」が容易ではないことを確認するとともに、両制度の相違についての機能主義的な説明を試みる。給付つき税額控除の導入を巡っては、制度の整備に係る技術的な論点に回収されない根本的な問題に向き合う必要があり、その際に法学と政策論の建設的な対話が重要であること、「新世代法政策学」がそのプラットフォームとなるべきこと、を指摘して、結びとする。

1.「給付つき税額控除」をめぐる最近の議論

1.1.「給付つき税額控除」の概要

所得税制に「給付つき税額控除」を導入すべきとの議論が活発である[7]。背後には、「格差」の拡大と少子高齢化の昂進を前に、勤労低所得者層（特に若年層）の社会保険料負担の軽減や子育て負担の緩和が急務との認識がある。従来、所得税制は所得控除（社会保険料控除・扶養控除等）の仕組みでこれらの負担に配慮してきた。しかし、所得控除は適用税率に応じた税額軽減効果を持つので、課税最低限以下（課税所得ゼロ）の者には全く恩恵が及ばない反面、高額所得者に大きな恩恵を与えることが難点とされ

[7] 例えば参照、平成19年度税制調査会答申15-16頁。「所得税法等の一部を改正する法律」（平成21年4月1日公布）附則104条3項1号。民主党税制改正大綱（2007年12月）4頁。

る。そこで、負担軽減の恩恵が適用税率に左右されない税額控除の仕組みを採用し、税額控除可能額が実際の税額を上回った場合には差額を給付する（給付つき＝refundable)、というのがこの議論のエッセンスである。提案の多くは、その際必要となる財源を既存の所得控除（人的控除）の廃止又は減額に求めるとしている。

もっとも、一口に給付つき税額控除と言っても、何を主要な制度目的とするかによって、具体的な制度設計は異なる。例えば、森信教授は、諸外国の事例を参照しつつ、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類型を挙げる[8]。①の場合、勤労促進を目的として、勤労所得・時間等の指標に応じて控除（給付）額も逓増（phase-in）する仕組みを採用するのが一般的であるが、②では扶養児童の定義やその認定が焦点となる反面、就労の有無や程度は控除（給付）額の算定に影響しない。③の場合、控除（給付）は実際には全て社会保険料に充当・相殺され、私人への現実の金銭給付は伴わない。④は「基礎生活費×消費税率」相当額を所得税額から控除（給付）するもので、最も広い人的範囲を対象とする最低生活費保障的な性格を帯びる。

従って、給付つき税額控除による「税と社会保障の一体化」の意味は区々であることに注意が必要である。例えば③は、田近教授・八塩教授が正しく「税と社会保険料負担の一体調整」[9]と言うように、徴収サイドにおける税と社会保険料の一体化を意味するに過ぎない。しかも、当座の社会保険料負担の減免だけが目的であれば社会保険料の免除でも足りるところを、敢えて租税の側で肩代わりする（社会保険料は全額納付扱いとする）のは、「拠出と給付の牽連性」という社会保険の建前をなお維持することに他ならない[10]。さらに、現実の金銭給付を生じない以上、本稿が関心を持つ〈税制と社会保障制度を区別する従来の思考枠組み〉と大きく乖離するものではない、とも言えよう。

他方、①・②・④は所得税制を通じた私人への金銭給付を伴う点で、本稿の関心からは注目される。もっとも、①は賃金補助、②は児童手当と実質的に等価で、税制を用いた積極的給付という面が強いのに対して、④は税制全体での税負担調整のための還付という側面が強い[11]。従って、本稿の関心は①・②の類型（いわば「税制を用いた社会保障給付」）に向かうことになる。

1.2. 議論の概要

給付つき税額控除の利点としては、概ね以下の諸点が指摘されている。

(1) 所得税制を用いて社会保障的給付を行うことで、(ア) 行政コストの面で無駄が少ないと言われる税務行政機構に相乗りすることができ、さらに税務行政機関が広い範囲の私人に関して保有する情報を利用できるので、行政コストが削減できる、(イ) 福祉行政に伴う社会的スティグマや利用者の心理的負担感を回避できる、という利点が指摘される。

(2)「福祉から勤労へ」「ワークフェア」といった近年の福祉政策の潮流を反映して、勤労へのインセンティブを強化する政策が重要であり、給付つき税額控除は（①のような設計をした場合）この観点から望ましい仕組みと評価される。

(3) 所得税制の枠を越えて、公的制度全体として望ましい所得再分配を追求することができる。まず、富裕層に不相当に大きな租税利益を与えている所得控除を税額控除に置き換え、さらに「給付つき」とすることで、所得税の課税ベースを拡大しつつ低中所得者への所得分配を手厚くすることができる。加えて、例えば③は、世代内の貧富の格差是正のみならず、世代間の税負担分配の公平という観点からも肯定的に評価される[12]。また、

[8] 参照、東京財団『税と社会保障の一体化の研究―給付つき税額控除制度の導入』（2008年）10頁以下。

[9] 参照、田近=八塩・前掲注３。

[10] 国民年金保険料免除を受けた場合、当該期間は基礎年金額の算定について３分の１（半額免除の場合３分の２）しか算入されない。参照、西村健一郎『社会保障法』（有斐閣・2003年）247頁。

[11] 性格は異なるが、法人が納税義務を負う所得税について、法人税額の計算上、所得税額控除（法税68条）が認められており、法人税額から控除しきれない税額は還付される（法税78条)。もっとも、上記④の場合、実額による還付は執行上不可能であるから、実際にこの方式を導入しているカナダのように概算額の給付にならざるを得ないと思われる。

[12] 田近=八塩・前掲注３、296頁。

経済学の観点からは、「負の所得税」(Friedman)や「最適所得税論」(Mirrlees)が示すように、給付（国庫→私人）と徴収（私人→国庫）を一体として制度設計を考えるのが一般的である。

このような擁護論に対しては、以下のような疑問が提示されている[13]。

まず、利点（1）に対しては、行政コスト節約のメリットは限定的である反面、我が国に導入する際に考慮すべき執行上の難点が多い、との批判がある。そもそも、課税最低限以下の私人の所得や財産について税務当局は情報を持っておらず、この面で税務当局が社会福祉行政当局に対して特に優位に立つわけではない。特に日本の場合、給付つき税額控除の発祥地である米国と異なり、所得税の納税義務者のうち実際に納税申告する者は一部分にとどまるし、源泉分離課税で課税関係が終了する所得類型も相当存在するので、雇用主の側での事務負担制度の整備や納税者番号制度を導入しての名寄せを行わなければ、適正な執行が確保できない。

また、米国EITCが、資力調査を伴わず定型的な受給要件を設定し、さらに（一般税務行政と同じく）納税者の自己申告に依拠することで、行政コストを節約していることは事実であるが、その分個々の受益者（納税者）の経済的状況（ニーズ）の把握は粗いものにならざるを得ないし、後に見る虚偽・過大請求の問題もある。さりとて、税制でニーズへの細やかな対応や過大給付の抑制を行うことになれば、行政コストは増大する上に、税務官庁が本来得意とする分野からも乖離する。

次に、利点（2）に対しては、勤労促進という政策目的自体は「福祉の罠」への反省から（一般論としては）首肯されうるにせよ[14]、賃金補助だけで他の社会保障政策の機能を代替できるわけではないとの指摘がある。労働市場の取引コストがゼロではない世界では就労支援政策の有用性は否定できず、むしろ両者を連動させた方が効果的である。さらに、職がない者や、就労しても生計維持に十分な所得を得られない者には別途公的支援の仕組みが必要となる[15]。他方、児童税額控除は、勤労所得の多寡とは独立に存在するニーズに対応するものと言えるが、それではなぜ同じく資力調査を行わずに所定の支給事由に基づいて定型的に給付されている社会手当（児童手当等）では駄目なのか、という疑問が生じる。従ってこれは第1の論点に回収されることになる。

最後に、利点（3）に対応する原理的な問題として、租税法律主義を規定し、歳入と歳出を峻別する日本国憲法の下で、租税と給付を無媒介に結合しうるのかについての疑問が提起されている[16]。さらに、給付つき税額控除の提案と密接な関連を持つ「所得分配上の効果に照らして所得控除を税額控除に置き換えるべき」との議論に対しても、租税法学からの有力な反論が存在する[17]。これらは制度論・政策論の前提となる立法裁量自体に一定の憲法的限界があり得ることを示唆するものである。

1.3. 小括

以上に検討した中で、第1、第2の論点については概ね議論も出尽くしており、給付つき税額控除の擁護者も、執行上の問題点や制度整備の必要性に配慮しつつ「できるところから徐々に」という方針を採用している様子である。これに対し、原理的な問題に関わる第3の論点に関しては、なお議論を深める余地があるように思われる。この論点は、公共政策が目指す「帰結」（所得再分配機能の強化、就労・子育て支援等）そのものではなく、政策「手段」選択のレベルにおける立法裁量に関わる問題であり、本グローバルCOEが着目する「プロセス制御」にも関連する問題と言える。

そこで、まずは次節において米国EITCを検討することで、給付つき税

[13] 参照、前掲注2の各論文、渡辺智之「所得税額はマイナスになりうるか―いわゆる「給付つき税額控除」の問題点」租税研究707号82頁（2008年）。

[14] ただし、米国EITCが主要な対象とし実際に成果を挙げている母子世帯の就労促進について、我が国では既に非常に高い就労率にあることから、税額控除による貧困世帯の就労促進の必要性については異論もある（参照、田近=八塩・前掲注9、299頁）。

[15] その場合、補足性の原則を厳格に適用すると再び「福祉の罠」問題を生じるので、例えば給付つき税額控除による給付額は要保護性の認定において「資産」（生活保護法4条1項）から除外するといった措置が必要であろう。

[16] 参照、渡辺・前掲注13、90頁（2008年）、中里実「給付付き税額控除の執行上の問題点」税研145号45頁、48頁（2009年）。

[17] 吉村典久「給付付き税額控除と所得控除」税研145号50頁、53-4頁（2009年）。同様に人的控除の憲法論的位置づけを強調するものとして、参照、谷口勢津夫「人的控除」税研146号86頁、100頁以下（2009年）。

額控除による「税制と社会保障制度の一体化」の具体像に接近することにする。

2. 米国 EITC 制度の制度史・理論的位置づけ

2.1. 制度の概要[18]

米国 EITC の制度紹介については優れた先行業績があるのでそちらに譲り[19]、エッセンスのみを簡単に紹介する。

EITC は、内国歳入法典32条に規定された連邦所得税の恒久的構成要素である。給付つき税額控除（refundable tax credit）であり、所定の額が申告者の負担すべき税額から控除されるとともに、控除しきれない額について実際に現金給付が行われ（2003年には税額控除額の約88％が給付であった）、内国歳入庁（IRS）がその執行にあたる。

その名が示すように、EITC の額は申告者の勤労所得（資産性所得を除く概念で、自営業者の稼得する所得も含む）に対応して決まるため、勤労所得のない者は恩恵を受けられない。勤労所得がゼロから次第に増加するのに伴って、①勤労所得とともに逓増する段階（Phase-In）、②税額控除額が一定額（＝①区間の終点の所得額×控除率）の段階、③勤労所得の増加とともに逓増する段階（Phase-Out）をたどり、勤労所得がある段階に達したところで税額控除額はゼロとなる。

なお、勤労所得と控除率の関係を規定する控除率表（schedule）は、婚姻の有無[20]・扶養児童の数（０、１、２、３人以上）に応じて８種類用意されており、控除額・控除が利用できる勤労所得の範囲等が異なる。これは世帯単位で計測されたニーズの違いに配慮するものであるが、婚姻中立性を害するという副作用を伴う。また、EITC の算定上恩恵を受けられる「適格児童」の定義は複雑で、虚偽ないし過誤請求の主要な原因ともなっている。

手続面では、EITC を利用する者は、特定の書式（Schedule EIC）の提出こそ要するものの、基本的に通常の納税申告と同様の手続を踏む。従って、私人が自ら EITC の適格要件を満たしている旨を申告し（“self-declared eligibility”[21]）、これを受理した内国歳入庁は、計算上の明白な誤りを職権で訂正することを除けば、原則としてそのまま税額控除額を確定する。1990年代に EITC の虚偽・過大請求が問題視されるようになって以来、EITC 申告に対する監査は強化されているが、大部分の申告は現在も税務調査なしに処理されている。この点は、行政当局の審査・決定を介在させる他の福祉プログラムと著しい対照をなす。

2.2. EITC の制度史[22]

EITC は今日、連邦政府による貧困対策措置のうち、最大の予算規模を誇る制度である[23]。2006年には、約2200万世帯が総額412億ドルの税額控除ないし給付を受け、毎年およそ400万人を貧困レベルから救い出している。また、参加率の高さも特筆に値する。1999年の数字であるが、EITC の参加率（実際の受給者／適格者）は80％以上とされ、これは TANF（52％）や Food Stamp（67％）と比べても高い数値である[24]。さらに、費用効率性の高さもしばしば賞賛されている[25]。

[18] 本節については主に Steve Holt, *The Earned Income Tax Credit at Age 30: What We Know* (The Brookings Institution: Research Brief: February 2006) を参照した。

[19] 参照、佐藤・前掲注２。

[20] 通常、婚姻している者は夫婦共同申告と個別申告のいずれかを選択できるが、EITC の利用を希望する場合は共同申告を義務づけられる（個別申告によって EITC を増額できてしまうため）。なお、米国における「婚姻」の意義は同性婚の取扱いを中心に流動的であるが、現在のところ、連邦所得税法上は “a marriage means only a legal union between a man and a woman as husband and wife” であるとされている（さらに共同生活も要件とされる）。See, IRS, Publication 501 (http://www.irs.gov/publications/p501/index.html).

[21] See, Lawrence Zelenak, *Tax or Welfare? The Administration of the Earned Income Tax Credit*, 52 UCLA L. REV. 1867 (2005).

[22] 本節の内容は基本的に Dennis J. Ventry, Jr., “The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income Tax Credit, 1969-99,” *National Tax Journal*, 53(4; pt.2), December 2000, pp.983-1026 に負う。

[23] See, Holt, supra note 18.

[24] もっとも、参加率の分母となる EITC の受給資格の範囲には注意が必要である。例えば、2003年に貧困レベル以下にあった世帯のわずか35％しか EITC の受給資格がなかったとの報告もある。See, Holt, supra, at 8.

[25] See, Zelenak, supra note 21, at 1881（プログラムの総費用に占める行政費用の割

このように成功したプログラムとして評価され、「福祉から勤労へ」の象徴のようにも語られるEITCであるが、当初はごく小規模な制度に過ぎず、その発展も一貫した構想に導かれたものというよりは歴史的な偶然の積み重ねによる部分が大きい。その結果、EITCの性格づけ（税制か社会保障制度か）は今日に至るも曖昧であり、それが政策論にも影を落としている。

EITCの先駆けは1969年のニクソン政権によるFamily Assistance Plan（FAP）提案であるとされる。これは1962年のFriedmanの「負の所得税」提案を基礎に、家族の大きさに応じた最低所得保障（所得の増加に応じて50％でphase-out）を導入しようとするものであり、ベーシック・インカム論に通じる側面も有していた[26]。この提案は当初こそ好意的に受け止められたものの、リベラルからは保障水準が不十分として、保守からは「最低所得保障は怠け者に報奨を与え、勤労意欲を阻害する」として批判され、結局、下院は通過したものの上院で廃案となった。「福祉の罠」が問題視されていた当時、社会政策の改革案にまず求められたのは、貧困層を福祉依存から脱却させる見通しであり、この見通しを示すことに失敗したのがFAP提案の敗因と評価されている[27]。そして、この「勤労促進・福祉敵視」の潮流が、1975年のEITCの導入へと繋がった。そもそも、導入時のEITCの位置づけは、景気刺激策の一環としての1年限りの暫定措置に過ぎず、

合を費用効率性の指標とすることができるが、Food Stampの財政費用は毎年200億ドル前後で、そのうち40-50億ドル（20-25％）は実際の給付には回らない行政費用である。TANFは2001年の財政費用が232億ドル、行政コストが23億ドル（10％弱）。これに対して、EITC（2001年の支出額は333.8億ドル）の行政費用については正確なデータはないが、①EITC執行強化のために議会から特別に割り当てられた予算が1億4000万ドル、②申請者のうち95％はいずれにせよ納税申告をしていたと考えられるので申告処理に要する追加的経費はそれほど大きくない、ということを考え合わせれば、行政費用の割合は0.5％、大きく見積もっても1％に満たない、としている。）

[26] ただし、この提案には勤労・求職要件も課されており、同時に提案されたADFCの受給者に就労を義務づけるワークフェア制度と並んで、（むしろベーシック・インカム論とは逆に）勤労と所得の結びつきを強化する方向性を有している。

[27] See, Ventry, supra note 22, at 989-992.

当時急増していた社会保険税負担の緩和を通じた低所得者層の勤労意欲の促進を意図して導入されたものであり[28]、「支援に値する貧者（deserving poor）」以外の者、例えば勤労所得を得ていない者や子を持たない者には全く恩恵を及ぼさないものであった。

その後、1978年にEITCは恒久化され、1980年代のレーガン政権の福祉予算削減の影響も受けず、1986年の税制改革法ではインフレによる目減り分を補うための控除額の増額と控除額のインフレ・インデックス化が行われた。この時期のEITCは保守・リベラルの両党派からの支持を得ていたと指摘されている。これは、EITCが、リベラルからは貧困層支援の手段として、保守からは勤労促進の手段として好意的に理解されたのみならず、1986年改正の動機として、社会保険税負担が勤労貧困層に重圧となっているとの現状認識の下で「税負担によって低所得者層が福祉に依存せざるを得ない状況を作り出してはならず、EITCは貧困層を過度の税負担から解放する適切な手段である」との考え方が両党派に共有されていたことが大きい。

他方、1990年代の2つの改正は、EITCの性格付けを大きく変更するものであった。まず、1990年には扶養児童が2人以上の世帯について控除額を拡張するとともに、控除率が社会保険税率を僅かながら上回る率に嵩上げされ、社会保険税負担も合算した純額で給付を受ける納税者が初めて登場することになった[29]。これらの措置はいずれも「社会保険税負担の緩和」という制度趣旨では説明ができない要素である。さらに、1993年には、最低賃金でフルタイム働く労働者が自らと家族を養えるレベルの収入を得られること（“Make Work Pay”）を目標とするクリントン政権下で、扶養児童を有する世帯に対する控除額が大幅に拡充された結果、社会保険税率とはさらに乖離し、実質的な給付制度としての性格を強めることになった[30]。

[28] S.Rep.No.94-36, at 11 (1975), reprinted in *1975-1 C.B. 590*.

[29] See, Zelenak, supra note 21, at 1909. ただし、米国EITCにおいて還付・給付は通常は年1回であるのに対して、社会保険税は給与支払いの都度源泉徴収されるから、私人への現金給付自体は当初から行われていた。

[30] なお、扶養児童のない世帯には1993年から7.65％の控除率が認められているが、これは社会保険税の自己負担分と同額である。See, Historical Payroll Tax Rates (http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?Docid=45&Topic2id=50).

この大幅な拡充の結果として1990年代半ばから連邦最大の貧困対策プログラムとなったEITCであるが、皮肉にもそのことがそれまでの超党派的支持を弱める結果となっている[31]。制度の変質と財政コストの膨張は「EITCは税制の隠れ蓑を被った社会福祉制度ではないか」との保守からの批判を招き、さらには虚偽・過大請求によるEITCの誤支給率（error rate）の問題が1990年代以降、注目を集めるようになった。特に2002年にIRSが提出した報告書は、1999年のEITC支給額の27-31.7%が過大支給であったとの推計を示し、大きな衝撃を与えた[32]。これは、他の主要な連邦の福祉プログラムであるfood stamp（8.2%）やAFDC（5.3%）と比較してもかなり高い数値である[33]。これに対しては、その後、EITCの虚偽・過大請求に対する執行強化が進められ、現在では一定の成果を挙げつつあるとのことである[34]。

2.3. EITCの性格付けと評価

以上のような複雑な発展経路を辿ったEITCについて首尾一貫した説明が困難であることは、ある意味で当然のことであろう。同様に、EITCの評価も論者が採用する視点によって区々となる。

まず、保守派は、EITCが勤労所得者に便益を限定する仕組みとなっていることは、福祉から勤労へのインセンティブを与えるものとして肯定的に評価するが、プログラムの膨張には警戒的であり、特に過大請求の問題には厳しい対応を要求することになる。また、1980年代の議論に見られたように、EITCを社会保険税も含めた税制の一部（負担調整措置）と捉える傾向がある。従って、EITCが給付プログラムとしての性格を強めることには批判的である。

これに対して、リベラル派は、EITCの意義は認めつつも社会保障制度としては不完全（ニーズへの即応性・精密さに欠ける）であると考え、伝統的な福祉プログラムを削減しEITC型の給付制度へと移行・統合すべきとの提案には批判的な態度を取る。逆に、受給者にとって負担感の少ない制度であること（＝参加率の高さ）は社会保障プログラムとしてのEITCの利点であると考え、執行強化による萎縮効果を警戒する。

他方、公共経済学の立場からは、「EITCは税制か社会保障制度か」という捉え方自体が無意味であり、全体としての所得移転制度の中で、税・給付（・さらに最低賃金法のような規制プログラム）を連続的・一体的に捉えるべきとされる[35]。特に、EITCのphase-out区間は限界税率を高める結果となり、勤労ディスインセンティブ効果をもたらす。EITCを独立の政策措置と見る立場からは、当該措置の財政コストを考慮し富裕層に無用の便益を与えないためにPhase-Outが必要であると論じられるが、税＋給付の所得移転制度の一部と捉える視点からは、そもそもPhase-Outは必要ないということになる。この考え方を敷衍すれば、必ずしも勤労によって要件を絞る必要もない、ということになろう。限界税率のもたらす勤労ディスインセンティブ効果は、所得移転制度全体として考えるべきことになるからである。

このように、EITCの位置づけは、今日に至るもなお曖昧なままであり、EITCに関する政策論の桎梏ともなっている[36]。しかし皮肉なことに、この曖昧さこそが、政治的に異なる立場の人々の間の「同床異夢」を可能にし、

[31] See, Holt, supra note 18, at 3; see also, Ventry, supra note 22, at 1269.

[32] Internal Revenue Service, Compliance Estimates for Earned Income Tax Credit Claimed on 1999 Returns (Feb 28, 2002)

[33] 標本調査による推計であり、実際にこれだけの過大請求をIRSが捕捉できているわけではない。なお、この推計には方法論的な問題点も指摘されている（Holt, supra note 18, at 19）。その一例が、過大請求と相殺的な関係にある過少な請求の非計上である。これは例えば、Aという子供を本来その資格がないXが自らの適格児童として申告した場合、その申請額は誤支給率にカウントされるが、このAを自らの適格児童として申請することができたはずのYが申請していない場合、本来は過少支給が生じているはずである。ところがこの調査ではこの過少支給を考慮しない結果、より大きな過誤申請額がカウントされることになる。

[34] See, Holt, supra note 18, at 20（2002年にはIRSの法令遵守査察リソースの83%がEITCに投入されたとの指摘）。

[35] See, Daniel Shaviro, *The Minimum Wage, the Earned Income Tax Credit, and Optimal Subsidy Policy*, 64 U. CHI. L. REV. 405 (1997)

[36] See, Anne L. Alstott, *The Earned Income Tax Credit and the Limitations of Tax-Based Welfare Reform*, 108 HARV. L. REV. 533, 557 (1995).

結果的にEITCの政治的成功をもたらしたとの指摘もある[37]。逆に、初めから現在のように、現実の給付を伴う制度として構想されていたら成立し得なかったであろう、との指摘もある[38]。

EITCの制度趣旨の曖昧さに関して興味深いのが、過大請求と執行強化を巡る論点への対応である。1990年代以降、EITCの過大請求が問題となり、IRSによる執行の強化（＋誤りを発見しやすくするための制度の簡素化・情報提出義務の強化）が行われたことは既に述べたとおりである。しかし、Zelenak教授は、EITCの執行は確かに一般の租税行政よりは強化されたが、伝統的な福祉行政よりは遙かに租税行政寄り（緩やか）であることを指摘する（下表参照）。

表１　私人への便益提供プログラムと執行強度の比較

	その他の還付不可の租税利益に係る租税行政	EITCの執行	福祉プログラムの執行
受給資格判定	納税者の申告に依存行政による調査は例外的	同左	行政による受給資格の調査・決定が介在
行政の裁量	極めて限定的	同左	一定の裁量あり[39]
便益実現の時期	納税時（税額の減少）	原則申告後の一定期間内[40]	行政の調査・決定後
過大支払への議会の警戒度	低い	中程度（EITC執行強化のための特別予算配賦）	高い
違反時の制裁	Civil Penalty（加算税）	過大請求の悪性に応じて10年または２年の資格停止[41]	給付減額ないし停止

[37] See, Ventry, supra note 22, at 1272.

[38] Zelenak, supra note 21, at 1910-11

[39] Leslie Book, *Preventing the Hybrid From Backfiring: Delivery of Benefits to the Working Poor through the Tax System*, 2006 Wis. L. Rev. 1103 (2006)

[40] 2003年に、IRSは標本抽出した25,000人を対象とした“precertification”手続を導入した。これは、一般のEITCが納税者の申請によって手続が開始され、IRSのauditが行われない限りはそのまま確定するのに対して、これは申請前に受給資格があることを証明する追加書類を提出させ、それを満足した者に限ってEITCの給付を行うものである。この場合、他の福祉行政に近づくことになる。

[41] 表面上はEITCの制裁の方が福祉行政よりも厳しいが、実際にこの制裁が発動されるのが稀（違反摘発の頻度の低さ）であることを考慮すれば、EITCの執行強度の方が強いとは言えないとされる（Zelenak, supra note 21, at 1895）。

理論的に考えれば、本来100ドルの租税利益（減税）しか得られないはずの納税者Ｘが虚偽の申告によって200ドルの減税を得るのと、本来は公的扶助を100ドルのみ受けるべき状態にあるＸが資産状況を仮装して200ドルの給付を受けるのとでは、国庫に与える損害（適法な状態からの乖離）という意味では同等（100ドルの過大給付）のはずである。また仮に執行上の限界からこの過大給付100ドルの発生が避けられないとすれば、社会厚生の観点（所得の限界効用逓減）からは、貧困層に過大給付が行われる方が（すなわち福祉プログラムにおける過大給付の方が）まだしも許容できるとも言えそうである[42]。ところが現実の執行においては、公的扶助における過大支払いはEITCやそれ以外の租税利益の過大申告よりも遙かに厳しく取り締まられている[43]。

Zelenak教授はこの非対称的な取扱いを不可解な謎とした上で、唯一可能な説明は、立法者や世論が「通俗版自由尊重主義（everyday libertarianism）」[44]に支配されていること、とする。その上で、理論的には両者を等し

[42] See, Zelenak, supra note 21, at 1900.

[43] Zelenak教授は、制度ごとの執行の強度を比較するための指標として、過大給付と過少給付（適格な受益者が何らかの理由で法制度の予定した額に満たない給付しか受けない、あるいは全く給付を受けない状況）の件数比に着目する。この「過大給付：過少給付」の比は、先行研究によると、Food Stampにおいて１：５、租税利益の一つである慈善寄付控除については５：１となっている。なお、EITCについては過少給付数に関する正確なデータがないが、General Accounting Officeの関連する調査結果などをもとに、Zelenak教授はEITCにおける上記比率は２：１から３：１の間と推測している。執行強化によって過大給付が減少することは優に予想されるし、場合によっては加重された手続が正当な受益者を萎縮させ、過少給付を増加させるというシナリオも考えられることから、以上の件数比は、執行の強度において「Food Stamp ≪ EITC ＜ 通常の租税利益」であることを示唆するものと考えられる。See, Zelenak, supra note 21, at 1887-91.

[44] この用語はLiam Murphy & Thomas Nagel, The Myth of Ownership: Taxes and Justice (2002) に従ったものであり、概ね「『税引前所得』は国家とは無関係に稼得されたものであり、租税や社会保障による所得移転はこの前国家的な分配への『介入』である」という広く共有された謬見を指す。こうした発想によれば、減税措置と社会

く扱うべきであるとしつつも、歴史の偶然によってEITCが減税措置であって社会保障ではないと「誤解」され、結果として緩やかな執行を享受しているのであれば、これを奇貨として利用すべき、とのアドバイスをEITC支持者に与えている[45]。

以上の米国EITCの検討から、いくつかの興味深い視点が得られる。第1に、「税制と社会保障制度の一体化」の先進事例と思われた米国EITCにおいても「税制か社会保障制度か」という位置づけの問題は未解決であり、政治的な対立の火種となるとともに、政策論における混乱要因ともなっている。第2に、EITCの性格付けの曖昧さは、まさに米国においても税制と社会保障給付が依然として異質なものと考えられていることに起因している。両制度が異質なものとされる限りは、税制と社会保障制度の中間に位置するEITCが両者を「一体化」することはできない。どちらかの制度に吸収される（しかしその場合、EITCの政治的・政策的妙味は失われる）か、さもなければ中途半端な性格付けのままで両制度の中間領域に漂う（現状はこちらであり、幸運な成功を収めている）か、二者択一を迫られる。そして、第3に、経済学的思考に依拠する論者（前述のZelenak教授もその1人である）からは、両制度の差異を相対化する方向性が示唆されている。これは突き詰めれば「EITCは税制か社会保障制度か」という問い自体を無効化する視点と言えよう。

保障給付、及びそれぞれにおける過大給付は互いに異質なものとして扱われる。Murphy & Nagelの所説について詳しくは増井良啓「税制の公平から分配の公平へ」江頭憲治郎＝碓井光明編『法の再構築［Ⅰ］国家と社会』（東京大学出版会・2007年）63頁を参照のこと。

[45] 確かに行政費用と過大支給額を合計した財政費用においては、EITC（1％＋25％）は他の福祉プログラム（Food Stamp：19％＋8％）と大差ない。しかし、行政費用は経済学的に資源の消費（無駄）であるのに対して、過大支給は貧困層への所得移転であるから、経済学的にはそれ自体は無駄ではない（ただし過大給付が私人の行動の歪みを誘引する場合には厚生損失をもたらす）。従ってEITCはより望ましい、と判断がその背後にはある。See, Zelenak, supra note 21, at 1906.

3. 税制と社会保障制度の「一体化」の可能性？

前節の検討からは、給付つき税額控除による「税制と社会保障制度の一体化」が一筋縄では行かない問題であることが明らかとなった。本節では「一体化」の理論的射程を検討するが、その前に「一体化」がいかなる制度的状況（あるいは抽象的に「制度を捉える際の一定の思考枠組み」）を意味するのかについて整理しておくことが有益であろう。

まず、例えば社会手当と特別人的控除のように、機能的に類似する制度を、税制と社会保障制度の垣根を越えて総合的に評価し、使い分けを検討するという段階がありうる[46]。こうした思考は当然になされるべきであり、法学的観点からも特に異を唱える必要は認められない[47]。

次に、社会保険料と租税を、負担調整の一体化という観点から統合的に捉える視点がある。これは初期のEITCにも通じる考え方であるが、依然として税制と社会保障制度の区別を前提にした上で、一定の政策課題（ここでは社会保険の空洞化の阻止）につき税制の側で対応しようとするものであり、それ自体は本稿の視点からは殊更に問題視されない（1.1.参照）。

従って、以下の検討で「一体化」として考察するのは、専ら税制と社会保障制度の差異を相対化し、さらには両制度を統一的な所得移転制度の副次的部分として捉える思考枠組み、ないしそれに導かれる制度設計、ということになる。

3.1. 政策論（≒経済学）の視点 ―「一体化」の合理性

確かにこのような「一体化」は現実の制度との隔たりが大きく、一朝一夕に実現されるものとは思われないが、以下の理由により、政策論としてかなりの魅力を持つことは否定できない。

第1に、私人（納税者／受給者）の観点からは、租税の減額と給付の増額は同じ限界（marginal）効果を持つのであり、両者を区別する理由はな

[46] 参照、吉村政穂・前掲注4、31頁以下。

[47] 租税支出(tax expenditure)論もこの枠組みで捉え直すことが可能である。See, e.g., David A. Weisbach & Jacob Nussim, *The Integration of Tax and Spending Programs*, 113 YALE L.J. 955 (2004)

い（スティグマや心理的「枠付け」効果の問題は別論）。従って、政策論が私人の行動制御（インセンティブづけ）や、逆に行動に歪みをもたらすことで生じる厚生損失を最小化することに関心を持つ限り、課税所得ゼロ（租税と給付の接続点）のポイントで取扱いを大きく違えることは非効率な結果をもたらす蓋然性が高く、回避されるべきである[48]。

第２に、社会全体の所得再分配を構想する視点からは、最小の費用（行政コスト＋厚生損失）で極力公平な分配を実現することが主眼となるため、同じ所得分配状況をより安価な費用で実現できる手段を排除する理由はない。このような意味で最適な（optimal）所得移転制度を考える際には、所得控除の廃止等による課税ベース拡大・累進税率引き下げと不可分一体の構成要素として低所得者層への給付（これを税制の中で行うか外で行うかは単に行政コストの問題である）を構想するのが、今日の公共経済学の標準的な見解といって差し支えない。

第３に、「最適所得移転」という概念自体が既に「所得」（正確には市場で計測可能な金銭的所得）に着目した現金の再分配を含意しているが、この観点からは、税制と社会保障制度はいずれも「金銭」を扱うものとして一元化に馴染みやすく、そこからは所得に関する包括的な情報を持つ税務当局による一元的な運営が望ましいという結果が導かれやすい。ただし、この議論は全ての社会保障は現金給付に還元しうるという発想に依拠しており、福祉政策論の観点からは所与視できるものではない（**序**に述べたように本稿はこの問題に立ち入らない）。また、公共経済学の側からも、所得税が指標とする「所得（包括的所得）」は、経済的格差の指標として不完全であり[49]、逆に単年度で比較する場合には（各納税者が選択する消費時期の違いによって）水平的不公平をもたらすことが指摘される[50]。

[48] 効率性の観点から、EITC に限らず、租税を用いたインセンティブ政策全般に refundable tax credit を用いるべきとするものとして参照、Lily L. Batchelder, Fred T. Goldberg, Jr., and Peter R. Orszag, *Efficiency and Tax Incentives: The Case for Refundable Tax Credits*, 59 STAN. L. REV. 23 (2006).

[49] 特に資産状況。さらに、日本のように個人単位主義の所得税制では、各個人の経済的状況の測定上重要な世帯単位の情報も十分に捕捉できない可能性がある。

[50] 参照、井堀利宏「社会保障と税制」フィナンシャル・レビュー65号４頁、７－９頁

3.2. 法学の視点 —「一体化」への障壁

他方、実定法制度をざっと眺めるだけでも、税制と社会保障制度は、基本的な設計思想を異にしており、「一体化」は容易ではないことがわかる。交錯領域における相違点を試みに挙げるだけでも以下の各点が指摘できる（ただし、全く網羅的ではない）。

① 基本的な概念の定義における相違。例えば「配偶者」という基本的な概念について租税法と社会保障法は異なる態度を取っている[51]。

② 社会保障給付制度については、憲法25条の趣旨に照らして国の広報・周知義務を論じる余地があるが[52]、租税法上の特別措置に同様の議論が成立しうるとは考えにくい。これは憲法25条の射程範囲の問題とも言えるが、その場合「一体化」された制度の中で憲法25条が及ぶ規定と及ばない規定が存在することになるが、それを説明する論理が要請されよう。

③ 行政の関与の法的効果の相違。申告納税方式の所得税については課税要件の充足によって納税義務は抽象的に成立し、納税者自身による納税申告によって確定するのが原則である。米国 EITC を参照する限り、給付つき税額控除における負の納税義務＝給付請求権も要件充足によって成立し、納税者のイニシアティブ（申告）によって確定させるのが原則となろう[53]。他方、資力調査を伴わないという意味ではこれと実質的に類似す

(2002年)。最適所得移転の標準的なモデルでは、個人間の差異は賃金率（人的資本）のみ（従って資産水準の差異は捨象）で、税目は労働所得税のみが想定される。

[51] 租税法につき、最判平成９年９月９日訟月44巻６号1009頁（所得税法83条にいう「配偶者」は納税義務者と法律婚関係にある者に限られる、と判示）。他方、社会保障法は、健康保険法３条７項、厚生年金保険法３条７項、国民年金保険法５条８項等で、「婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む」としている。なお、租税法における定義の柔軟化の可能性につき参照、金子宏「総説―所得税における所得控除の研究」『所得控除の研究（日税研論集52号）』（2003年）８頁。

[52] 参照、京都地判平成３年２月５日判時1387号43頁（憲法25条の趣旨に照らして国の広報義務違反を認め損害賠償を肯定。ただし控訴審大阪高判平成５年10月５日訟月40巻８号1927頁により否定）。

[53] 還付請求権の例に倣って、確定申告書の提出と同時に請求権が成立し、不当利得返還請求権に関する法理に服することになろう（金子宏『租税法〔第14版〕』631-632

る社会手当（児童手当等）については、受給者の請求に対する行政庁による認定処分が介在するばかりか、給付の始期についても非遡及主義が妥当する[54]。この点、一般的な租税利益の遡及的主張については、（更正の請求の期間制限（税通23条）によって実際上は制限されるものの）少なくとも原理上は遮断されないように思われる。

④ 租税法律主義の「片面性」[55]。租税法律主義の下では納税者が適法な水準を超過する税負担を課されることは許容されない。他方、過少負担については、租税法律主義の一要素として合法性の原則（行政庁は法律の規定によらずに租税の減免をしてはならない）が語られるものの、現実の税務行政には「課税しなくて差し支えない」旨の「緩和通達」が多数存在しており、過少負担の発生はある程度カテゴリカルに許容されている[56]。こうした「少額不追及」の考え方には、行政コストの節約という点のみならず、課税庁による私的領域への過度の干渉を回避するという趣旨を読み込むこともできよう。以上のような租税法律主義適用の片面性は租税法が重視する自由主義的観点からは理解しやすいと言える。

では、税務行政において「給付」が行われる場合の処理はどうなるか。課税の局面と同様、納税者に有利な過誤のみ寛大に扱うのか、それとも適法性の要請を重視して過大給付に対して厳格な態度で臨むのか[57]。この点

頁）。もっとも、純損失・欠損金の繰戻による還付を求める場合のように、税務署長による調査を介在させる方法はありうる（所税142条２項、法税80条６項）。

[54] 参照、西村・前掲注10、431頁。さらに「給付の始期」に着目した行政法ドグマーティクの試みとして参照、太田匡彦「権利・決定・対価（一）～（三）」法協116巻２号185頁、３号341頁、５号766頁（1999年）。

[55] この点については渡辺・前掲注13、90頁に示唆を得た。

[56] 佐藤英明「租税法律主義と租税公平主義」金子宏編『租税法の基本問題』（2007年）55頁、69頁は、合法性の原則をむしろ租税公平主義の系で捉えるべきことを示唆する。

[57] 他方で、一旦認められた授益的な法律効果（税の減免・給付）について、後に過誤が発見された場合の是正については、むしろ租税法の方が厳格な態度を採っているようにも思われる。すなわち、租税法関係における信義則の適用（＝納税者に有利な過誤の宥恕）は、酒類販売業者青色申告事件最高裁判決（最判昭和62年10月30日訟月34巻４号853頁）の枠組みの下では、極めて例外的に認められうるに過ぎな

は上記③の行政の関与の位置づけとも関連するが、制度の性格付けに関わる本質的な問題を含むように思われる。

以上に挙げた相違点について「給付つき税額控除」をどちらの制度に揃えるのか、仮にどちらかに揃えたとしてそれを「一体化」と呼べるのか、という疑問が提起できるように思われる。

3.3. 二つの視点－衝突か対話か？

以上のような指摘に対して、政策論の側からは、従来にない考え方を導入しようとしているのであるから既存の制度やその考え方に縛られる必要はない、との反論が考えられる。しかし、①既存の制度のあり方や棲み分けが何らかの憲法的な価値を反映している場合には当然ながら立法裁量は限定されるし、②憲法規範から直接には導かれない場合であっても、既存の制度のあり方が、政策論的にも有意な何らかの機能を反映したものである場合には、立法政策論の側でも既存の仕組みを直ちに無視するので

い。これに対して、社会保障法関係において類似の利益状況を示す「給付処分の（処分後に発覚した瑕疵を理由とした）事後的な取消の可否」の事案に関する裁判例には、処分の取消によって受益者に生じる不利益と瑕疵ある処分による効果を放置することによる公益上の不利益を比較較量した上で、受益者に不利益を受忍させてもなお是正すべき公益上の著しい不利益が存在しない場合には職権取消は制限される、という枠組みの存在が指摘される（参照、高松高判昭和45年４月24日判時607号37頁〔旧軍人の遺族扶助料に関する事案。ただし結論としては職権取消を是認〕、大阪高判昭和55年11月21日行集31巻11号2440頁〔健康保険被保険者資格取得の確認処分に関する事案。取消は違法と判示〕、東京高判昭和58年10月20日行集34巻10号1777頁〔日本国籍を有しない者に対する国民年金支給裁定に関する事案。支給裁定の職権取消を認めた原判決を取消〕）。

もっとも、こうした違いは、専ら事案ごとの個別的事情の相違、あるいは争われている地位の前提となる法的仕組みの相違（例えば上記昭和58年東京高裁判決は、「特に、拠出制の国民年金制度においては、被保険者の保険料負担と老齢年金等の給付はある程度対価的関係にあるから、この点からも、控訴人の右信頼は法的保護を要請される」と言及しており、注目される）によるものと見ることもできるため、直ちに租税法と社会保障法の原理的な違いを示唆するものとまで言うことには慎重にならざるを得ない。

はなく、むしろそこに内在する論理との関係を明確にしながら検討を進めることが、かえって立法政策の質を高めることを可能にするものと思われる[58]。

① 3.1. で見たように、「一体化」の思考枠組みの下では、政策目的は一元的な所得移転制度の最適化であり、税率構造・課税標準（その構成要素たる人的控除等）はその手段として位置づけられるにとどまる[59]。これに対して、基礎的人的控除に本質的な憲法上の価値を見出す学説は、所得控除と税額控除の違いは本質的なものであって、単に所得分配上の効果の違いのみに着目して取捨選択されうるものではない、と論じる[60]。「低所得者に対しては最低生活費に対する所得控除を認めるが、高額所得者について最低生活費に対する所得控除を認めないというのは、課税標準の持つ〔納税者の担税力を表すことによる〕公平の判断尺度としての機能を著しく阻害し、結果的に租税公平主義が貫徹されない結果を招来する危険性をもたらす」[61]と説くこの学説は、憲法論の問題として、課税標準の設定において立法裁量が制約される反面[62]、税率設定（税額控除もこちらに属する）については広い立法裁量が認められると考える。

課税標準と税率がこのように截然と区別できるかについては疑問の余地もあるし[63]、仮にこの憲法論が適用された場合の政策論的な帰結は、一見するとあまり魅力的なものとは言えないようにも思われる。租税立法者は、高額所得者の基礎的人的控除に手をつけられない以上、再分配の水準を多少犠牲にするか、さらに高い累進税率を課して死重損失を増加させるか[64]、の二者択一を迫られる可能性がある[65]。政策論の観点からは、最終的な税引き後の所得分配について、高額所得者の生存が脅かされるレベルまで課税が及ぶことは考えられない（そのような税制は著しく社会厚生を損なうので、経済学的観点からも推奨されない）にもかかわらず、なぜ人的控除の堅持をかように重視するのか、理解に苦しむ面もあろう。他方で、

58 立法論における法ドグマーティクの役割を強調するものとして、参照、太田・前掲注56（特に(三)）。

59 例えば参照、岡村忠生「所得税改革と課税最低限」税経通信54巻9号17頁。

60 吉村典久教授は「所得控除は課税ベースを侵食し高額所得者に偏った恩恵を与える」との批判は、経済学的に定義された包括的所得概念を基準として初めて成り立つものであり自明ではなく、一定の憲法的価値を考慮した「法的意味における所得」を基準とする場合には、むしろ所得控除（特に人的控除）は公平な課税の尺度たる課税標準の算定上当然に除かれるべき「不可避的な私的支出」の反映であることを指摘する。参照、吉村典久「人的控除の意義について」税研136号16頁（2007年）。

61 吉村・前掲注60、19頁。

62 「人的控除…の機能は、納税が優先されるべきかそれとも一定の私的支出（納税者及びその扶養家族の最低生活を維持するために必要不可欠な私的支出）が優先されるべきかの憲法的価値衡量に基づき、納税者の所得の一部について国家が触れることができない聖域を確保することにより、国家と社会とを峻別し、国家に介入されない社会的市民生活を確保することにある」（吉村・前掲注17、53-4頁）。同様に人的控除の憲法論的位置づけを強調するものとして、参照、谷口・前掲注17、100頁以下。特に、人的控除による課税最低限と憲法25条の生存権（最低生活費）保障を巡る議論の蓄積があるが、本稿では立ち入ることができない。

63 基礎的人的控除を高所得者については徐々に phase-out する消失控除とする改正が行われたとする。この改正前の人的控除を不可侵とする税制の下で等しく課税されていた高所得者Ａ・Ｂは、改正後の制度の下でも等しく課税されるはずである。従って水平的公平の問題は生じず、むしろ、消失控除の範囲外で人的控除を引き続き利用できる中所得者ＣとＡ・Ｂの相対的な関係（垂直的公平）が問題となるのではないか。

64 租税による死重損失の大きさの計測は実は極めて複雑な問題である。例えば労働所得に対する課税は労働供給（時間）に影響を及ぼすだけでなく、人的資本の蓄積度や、報酬支払のあり方（例えば健康保険や年金のように税負担の軽いタイプの便益にシフトが生じる可能性がある）など、様々な要素に影響を及ぼしうるため、その影響を完全に計測することは極めて困難である。See, Alan J. Auerbach & James R. Hines Jr., “Taxation and Economic Efficiency,” in A.J. Auerbach & M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics, Vol.3* (2002), p.1359. 本文中での説明は、税率が2倍になると、いわゆる「Harbergerの三角形」（税による死重損失を図示したもの。例えば参照、柳川隆・町野和夫・吉野一郎『ミクロ経済学・入門』（有斐閣・2007年）284頁）の面積が（単純な仮定の下では）4倍になることを念頭に置いた直感的な議論に過ぎず、常に成立するとまでは言えない。

65 ただし、同様に最低生活費の維持に必要な部分は担税力を持たないと考えて基礎的人的控除の引き上げを提唱する金子教授は、他の所得控除や給与所得控除の整理も加味した場合に、所得控除は累進制を大きく損なうものではなく、性急な議論は避けるべきとする。金子・前掲注51、16-17頁。

法学者の多くは「所得の全額が課税対象とされた上で給付によって最低生活費部分が保障される制度」と「所得の一部分は潜在的にも課税対象とならずに最低生活費が保障される制度」は、最終的な分配状況が等しかったとしてもなお同値とは考えない。政府の暴走の可能性に対する防塁としての「自由」の価値を重視するためである[66]。

ここで法学的思考と政策論的思考の衝突を語ることは容易い。しかし、機能主義的な観点から両者を調和的に説明できる可能性もある。例えば、あえて憲法規範によって立法裁量の自由度を奪うことが、かえって当の立法者にとっても好ましい状況を創出しうる場面が、少なくとも理論上は観念しうる。例えば、極端に大きな政府が実現しやすい政治状況において、国家の課税権に限界があるとの憲法規範が裁判所によって確立・執行されることは、この政治状況下で脅威を感じている富裕層を安心させ、システムにつなぎ止めるためのコミットメントとして機能しうるかもしれない。仮設により民主的代表からなる立法府自身は「富裕層に対する過度の課税権行使を許容する立法はしない」との約束に信頼できる形でコミットできる状況にないため、憲法規範＝裁判所によって外在的な縛りをかけてもらうことが望ましいと言える（プレ・コミットメント論）。もちろん、政策の選択肢を狭めてまでコミットメントを購うことが合理的かどうかは文脈に依存する。このような視点は、裁判所の立法裁量統制が基本権保障のみならず民主主義補完的な観点からも理解可能であることを示唆するようにも思われる。

② **3.2.** で見たように、実定法制度は＜租税＞と＜給付＞という国庫と私人の間での逆方向のキャッシュフローについて必ずしも対称的に扱っていない。**2.3.** で紹介したZelenak論文はこれを非合理な通俗版自由尊重主義の産物として否定的に捉えていた。この点、端的に政治経済学的な説明（すなわち租税制度と関わりを持つ有権者は公的扶助や社会福祉制度の恩恵を受ける有権者よりも数が多いため、前者においては寛大、後者においては厳格な制度運用が選好されるといった論理）も可能であろう。しかし以下では、現行法において＜租税＞と＜給付＞が単なる鏡像として扱われていないことについて、機能主義的観点からの説明を試みよう。

[66] 参照、増井・前掲注44、71-2頁。

ここでの問題は、金銭徴収・給付を伴う行政活動における正確性と執行コストのトレード・オフに関するものである。すなわち、租税徴収や便益の給付においては、法が想定する徴収（給付）額と、現実に実現する金額との間には乖離（過誤）が生じることは避けられないが、この過誤については、執行コスト（＝行政側の事務コスト＋私人側の規制遵守コスト）を投入して徴収・給付行政の正確性を高めることによって、ある程度は小さくすることができる。なお、ここに言う過誤額の大小とは、一件あたりの乖離額の大小ではなく、確率変数としての乖離額についての分散の大きさを意味する。

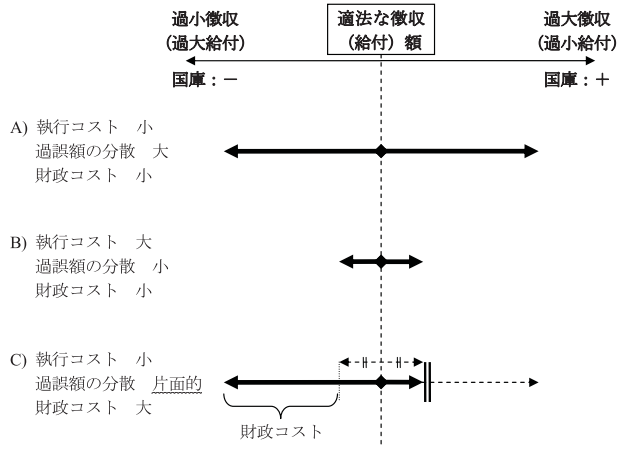

図１　執行コストと過誤額の関係：3つのモデル

このとき、図に示されるような3つのアプローチが考えられる。まず、Aは、執行コストをかけない結果として過誤額の分散は大きくなる、というパターンである。なおこの場合、国庫にとって不利な過誤（図の左側）と国庫にとって有利な過誤（図の右側）がある程度相殺しあうので、財政

コスト（税収減・歳出増）は過誤額の絶対値の総和よりは小さくなる[67]。他方、Bにおいては、執行コストをかけて正確性を高めた結果、過誤額の分散は小さくなる。ただし、財政コストはやはり過誤額の絶対値の総和よりは小さくなる。最後にCは、基本的にはA同様に不正確で執行コストの低い仕組みを採りつつ、私人に不利な過大徴収（過少給付）の発生のみを片面的に抑制するアプローチである。この場合、国庫に不利な過誤が国庫に有利な過誤によって相殺されない分、財政コストはA・Bに比べて増大する。

さて、このような抽象化された枠組みにおいて、**3.2.**でみた税務行政及び社会保障行政の違いを整理できるように思われる。すなわち、税務行政においては、納税申告によって徴収額（あるいは税の減免額）を決定するのが原則であり、行政による調査は例外的にとどまる。これに対して社会保障行政においては、給付の前に行政による調査や決定を介在させる仕組みが一般的である。となれば、かなり大雑把ではあるが、税務行政の基本的な考え方はAに近く[68]、他方で社会保障行政はBに近い、と言えそうである。その上で、**3.2.**で見た租税法律主義の「片面的」な運用においては、①行政は私人の不服申立には全て対応して過大徴収が確認されれば是正

[67] 図では期待値がゼロ（＝法が想定した徴収・給付額）になるかのように書かれているが、もちろんその保証はない。ただ、確かに私人のインセンティブは過少徴収・過大給付の方向のみに働く（うち一部の納税者・受給者は実際に虚偽の申告や申請を行う）ものの、過大徴収・過少給付の場合において、過誤額の回復が行政救済手続を利用するコストに見合わないためにこれを断念する私人も一定数存在することを考えれば、前者の財政コストへのインパクトはある程度は後者によって相殺されるであろう。いずれにせよ、ここでは期待値と適法な徴収・給付額との異同はさして重要ではなく、A・Bの場合に比べてCの場合には余分な財政コストがかかる、ということのみがポイントである。なお、Kaplow, infra note 71, at 64–65 は、同様の議論において期待値をゼロと仮定しても一般性は失われない―― もちろん納税者の行動にはバイアスがかかっているが、期待値＝平均実効税率（による税負担）としてしまえば、そのようなシステマティックな偏りは税制の一部として取り込まれる（従ってそこからの乖離のみを独立に問題にできる）―― としている。

[68] ただし、Aを純粋に制度化すると、反証を認めない推計課税、ということになるであろう。これはもちろん現行税制とは大きく異なる。

を行い[69]、あるいは②低所得者や少額の利得についてはそもそも捕捉を放棄することで過大徴収の可能性をカテゴリカルに排除している（一方で、本来課税すべき部分までも課税しないので、確実に過少徴収は生じている）。この意味で、租税行政はAを基本としつつもCの要素も備えた仕組みと言うことができよう。

では、このようなアプローチの違いはどのように説明できるであろうか。ここでは、個人のリスク回避性による説明を試みたい。

一般に、リスク回避的な私人は、不正確な税制の下で不確実な税負担に直面する状況と、より正確な税制の下で税負担の不確実性が低い状況とでは、後者をより高く評価し、そのためには一定の金銭を支払っても良いと考える（リスク・プレミアムとしての執行コスト）。所得の限界効用逓減の想定によると、同じ大きさの金銭的リスクに対するリスク・プレミアムは所得水準の上昇とともに低下するため、低所得者層の方が同じ大きさ[70]の過大（過少）徴収（給付）リスクを回避することにより高い価値を見出すと考えられる[71]。

社会保障給付の受益者の平均的な所得水準は納税者集団の平均的な所得水準よりも低いであろうから、要請される執行の正確性の程度、あるいは許容されるリスク・プレミアム（＝執行コスト）の大きさは、社会保障給付の方が徴税におけるそれよりも大きいことになり、従って社会保障給

[69] これに対して過少徴収側での是正を行うのが課税処分であるが、もちろん全ての過少徴収が是正されるわけではない。他方で過大徴収についても、救済手続を利用するコストが過誤額を上回る場合には私人から不服申立がなされず、結果的に過大徴収が是正されずに残る可能性はある。

[70] もちろん、所得水準の増大に対応して過誤額の絶対値も大きくなる可能性がある（例えば高額所得者はそもそも税額も大きいので、過誤額も大きくなる）ため、本文の議論は常に成立するわけではない。ここでは、所得水準が増大するほどには過誤税額の絶対値は増大しない、と想定している。この点において、社会保障給付のphase-out段階にある個人の方が高い限界税率に直面している（結果として過誤税額の絶対値も大きくなる）こと（前掲注35に対応する段落の議論を参照）が重要な意味を持つ。

[71] See, Louis Kaplow, Accuracy, Complexity, and the Income Tax; *Journal of Law, Economics, & Organization*, 14(1), pp. 61–83 (1998), p. 66.

付行政において税制よりも高い執行コストをかけて高い正確性を追求するBのアプローチは合理的であると言える[72]。

この考え方からすれば、税制においては納税者集団のリスク許容度は相対的に大きいので、Aのアプローチが採られるはずである。ところが既に指摘したように、税制における過誤への対応は必ずしも対称的ではない（Cのアプローチ）。これは以下のように説明できる。①まず、過大徴収の法的是正については、納税者が自らコストを払って法的救済を求めた場合にのみ行われるが、これは、正確性を高めるための執行コストの一部を私人に担わせている仕組みと言える。②次に、「少額不追及」の考え方は、その便益が低・中所得者層に偏っているならば[73]、納税者のうち過誤リスクに比較的敏感な層について選択的にリスクを排除するものとして理解できる。社会保障制度に比べて、税制が対象とする私人の所得水準のばらつきは大きいので、低所得者層のリスク回避選好に配慮して税務執行体制全体の正確性を高めるとなると、全体としては過大なリスク・プレミアムを払うことになりかねない。そこで、過誤認定リスクの原因となる課税自体を、一定の類型についてカテゴリカルに放棄する、という方策が採られているものと理解できよう。

以上の議論はもとより試論の域を出ないが、少なくとも、一見異質な考え方によっていると思われた税制と社会保障制度が実は同じ論理で説明できる可能性は示唆し得たのではなかろうか。

[72] なお、一見すると、社会保障給付の受益者にとって最も望ましいのは、次に見る税制の場合と同じく「過大給付には寛容・過少給付には厳密」という制度であるようにも思われるが、以下の二つの理由によりこれは正しくない。①受給者は「正確な給付B」と「不正確な過大給付B＋e」のランダムな給付に直面するが、受給者の強いリスク回避的な選好、および社会保障給付の財源に限りがあることを考えれば、むしろ「B＋c」（c＜e）を確実に受け取れる制度を選ぶはずである。②過少給付に厳密に対応しようとすると結局全ての受給対象者に調査を行わなければならず、結局さしたる行政コストの節約にはならない（社会保障給付のパイを増やさない）。

[73] この仮定は自明ではない。特にフリンジ・ベネフィット関係の緩和通達の所得分配上の効果を検証する必要があろう。

上記①・②の検討はいずれも抽象的で極めて大雑把な試論に過ぎないし、他の説明の可能性を排除するものでは全くない。また、以上のような説明がなされたからと言って直ちに政策論上の帰結（「一体化」をどうすべきか）が導かれるわけでもない。むしろここで強調したいことは、政策論（特に経済学）の観点からは一見すると無用の桎梏に映る法学的な思考枠組みが、機能主義的な観点からも説明可能な場合があり得ること（もちろん常に機能主義的に説明可能というわけではない）、さらに言えば政策論のための問題発見的な役割を法ドグマーティクが担いうるのではないか、という見通しである。と同時に、法学の側も、自らの議論の意義を非法律家に了解可能な形で説明する努力を怠るべきではないだろう[74]。

また、政策論との関係で言えば、「どのような立法政策が望ましいか」というレベルの議論に対して、「どのような概念体系や制度を用意しておくと、望ましい立法政策が実現されやすいか」というメタ＝レベルの議論を観念しうる[75]。上記①の議論がどちらかというと制度（特に憲法裁判的統制）を想定するのに対して、上記②は立法論が展開される基盤を提供する概念体系に関わるものである。

結語

本稿は、給付つき税額控除の検討を通じて、それが示唆する「税制と社会保障制度の一体化」の理論的含意について検討した。試論の域を出ない

[74] ただし、このことは、法学的な思考と政策論的思考が完全に融合するという見通しを意味しない。むしろ、両者が異質なものとして緊張関係を保って併存しつつ、対話し続けることによってのみ、「問題発見的」機能を担いうる。なお、法学的思考と他の社会科学的思考との関係については、本号掲載の尾崎論文が極めて示唆に富む。参照、尾崎一郎「トートロジーとしての法(学)？―法のインテグリティと多元分散型統御」本誌191頁。

[75] 中里実「誘導的手法による公共政策」岩村正彦編『現代の法４　政策と法』（岩波書店・1998年）289頁は、「政策目的実現のための制度運営に関する法」としての公法の必要性を説く（なお強調は引用者による）。制度運営という場合には、政策それ自体の設計のみならず、政策形成のプロセスの設計も当然に含むものと考えるべきであろう。

検討になってしまったが、少なくとも以下の2点を論じたつもりである。

第1に、租税（徴収）と給付という逆方向のキャッシュフローは、政策論的観点からは連続的に捉えることに合理性があるとしても、なお両者の無媒介な一体化には警戒を要する。本稿は、現行法制度における両者の非対称的な取扱いについて機能主義的な説明を提示することで、租税と社会保障給付という逆向きのキャッシュフローについて別個の概念を立てることが政策論的観点からもなお無視できない意味がありうることを示唆した。言い換えれば、「一体化」言説が租税と給付の差異を超えようとする場合にはそれなりの理論的備えが必要ということでもある。

第2に、本稿の作業自体が、筆者の理解するところの「新世代法政策学」の具体的なあり方の例証（ただしごく初歩的な段階にとどまる）として位置づけられる。法ドグマーティクと機能主義的な視点に立つ政策論（特に経済学の知見）との間には、相当程度建設的な対話が可能であると考えるし、その際には「望ましい（立法）政策を実現しやすい環境としての概念体系や制度配置」（これが筆者の理解する「プロセス」の意味である）を、既存の法制度及び具体的な政策論との密接な連関において考察していくことが必要であろう、との見通しを示して、本稿の結びとしたい。