

アメリカEITCのノンコンプライアンス問題とその対応 －給付付き税額控除の導入を視野に入れて－

Is It Possible to Incorporate the Earned Income Tax Credit into Japan:
Noncompliance Problems Happened to the Earned Income Tax Credit in the
United States and the Government's Response

道下 知子*

要約

近年、経済不況等に伴い非正規雇用や働いても十分な収入が得られないワーキングプアという社会階層が増加し、所得格差の拡大や貧困問題が深刻化している。このような問題に対して、税制は何ができるのだろうか。その税制にできる効果的な方法の一つとして、「給付付き税額控除（Refundable Tax Credit）」の導入をめぐる議論が、世界的に活発化している。我が国においても、2007年の政府税制調査会で「税制を活用した給付措置」としてその導入の検討が明記されて以降、各年度の「税制改正大綱」において具体的検討事項として取り上げられるようになってきた。2013年の政権交代後においても、低所得者支援、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性は正対策の観点から、給付付き税額控除は個人所得税の改革方法として、社会保障政策や租税政策上、これからの重要なテーマとなるだろう。

そのテーマの議論のひとつとして、この制度の母国であり、導入後35年以上にわたって続いている、アメリカにおける勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit：EITC）の現状と課題を比較検討することは、我が国におけるこの制度の理念と内容を検討する際に、大変有意義であろうと考える。しかし、このEITCの制度を概観すると、執行上の様々な問題点と課題が挙げられる。その中で特に問題となっているのが不正受給問題—すなわち、故意または故意でないにかかわらず、租税法を遵守せずに誤って申告し、その結果過誤の支給をうけるといふノンコンプライアンス問題であり、現在EITCの最大の問題点となっている。では、我が国に導入した場合でも、アメリカと同様に、本当にこうしたノンコンプライアンス問題が生じるのであろうか。

本稿は、このような問題意識の下、我が国への給付付き税額控除の導入を視野に入れて、アメリカにおけるEITCのノンコンプライアンス問題の実態とその対応及び課題を整理し、我が国でもこうしたノンコンプライアンス問題が生ずるか否かの可能性を検討することを目的とする。

第1章では、EITC制度の導入の背景や経緯、そしてその後の変遷を概観する。第2章では、現行制度の概要を概観し、EITCの現状と問題点を整理する。第3章では、EITCの最大の問題点であり、国家的に問題視されているノンコンプライアンスの実態を、数値実績を参照に確認し、それに対する現行の法規制がどのように機能しているのかを探る。第4章では、EITCのノンコンプライアンスに対しIRSがどのような分析をして対策を講じたのか、2つの目標をもとに対策を講じた経緯と結果、今後の課題を整理する。第5章では、そもそものアメリカの確定申告制度の特徴と問題点を、このノンコンプライアンス問題と関連づけて整理して、我が国の確定申告制度と比較検討する。そのうえで、結びに代えて、最終目的である我が国でのノンコンプライアンス問題の発生の可能性を検討する。結論としては、我が国においては不正受給という大きなノンコンプライアンスの発生の可能性は低いと論証する。

我が国において給付付き税額控除を導入する場合には、逆にEITCのノンコンプライアンス

* 青山学院大学大学院法学研究科ビジネス法務専攻博士課程院生。

問題を教訓に、このような問題が起こる可能性の少ない、より簡素で納税者が理解しやすい制度設計を策定するべきであろう。最後に、我が国において、給付付き税額控除の導入により、低所得者層における租税や社会保障の負担を軽減し、その効果を税制上の課税最低限を下回り納税がない者にも及ばせ、社会保障との統合を行いながら、税制ができる貧困対策を実現することが重要であろうことを主張する。

【目次】

はじめに

第1章 EITC の歴史的展開—導入の経緯とその後の変遷—

第1節 導入の経緯

第2節 その後の変遷

第3節 EITC —歴史上の幸運の産物—

第2章 EITC 制度の概要

第1節 給付付き税額控除の理論的起源—負の所得税—

第2節 制度の仕組み

(1) 制度の流れ

(2) 要件

(3) EITC の額

第3節 EITC の現状と問題点

第3章 EITC のノンコンプライアンスの実態— EITC の最大の問題点—

第1節 ノンコンプライアンスへの従来への対応と数値実績

第2節 ノンコンプライアンスに対する現行の法規制

(1) 現行の法規制

(2) 法規制は機能しているのか？

第3節 小括

第4章 EITC のノンコンプライアンスに対する対策

第1節 背景—不正受給の原因—

第2節 IRS の2つの長期目標とその対策

(1) 未受給者対策

(2) 不正受給対策

第3節 IRS の対策後の分析と課題

(1) 2009 年報告

(2) 2013 年報告

(3) 小括

第5章 アメリカの確定申告制度の特徴と問題点

— EITC のノンコンプライアンスとの関連性—

第1節 アメリカの確定申告制度とノンコンプライアンスとの関連性

第2節 アメリカの確定申告制度の特徴と問題点

第3節 小括

おわりに 日本におけるノンコンプライアンスの発生の可能性

— 給付付き税額控除の導入を視野に入れて—

はじめに

近年、経済不況等に伴い非正規雇用や長い労働時間と低い賃金で暮らす人々というような、働いても十分な収入が得られない「ワーキングプア」という社会階層が増加し、所得格差の拡大や貧困問題が深刻化している。このような問題に対して、税制は何ができるのだろうか。これは、現在の租税政策に対して投げかけられた大きな課題であろう。

その税制にできる効果的な方法の一つとして、「給付付き税額控除（Refundable Tax Credit）」の導入をめぐる議論が、世界的に活発化している。

この給付付き税額控除は、所得税の税額控除の仕組みをベースに、給付措置という社会保障の機能を取り入れるものである。その目的が、低所得者への勤労意欲の促進を支援する目的であるならば、勤労によって得た所得に対して一定率の所得税額を軽減し、その税額水準に達しない人に対しては、その下回る差額を給付金（還付金）として支給する仕組みである。給付付き税額控除は、低所得者層における租税や社会保障の負担を軽減するものであり、その効果は、税制上の課税最低限を下回り納税がない者にも及ぶ。この点に、給付付き税額控除が注目され、諸外国が導入している理由がある。

実際、この制度は就労の促進や子育て支援、所得再分配の強化等を目的として、アメリカから始まって諸外国で世界的に広がっている。

従来、所得税は課税最低限以下の所得層に対して非課税とする以上の対応を行うことができなかったが、「給付付き税額控除」の導入によって、社会保障との統合を行いながら課税最低限以下の者に対しても所得情報に基づいて給付を行い、貧困対策のための政策手段として機能させる途が開かれたのである¹⁾。

我が国においても、2007 年の政府税制調査会で「税制を活用した給付措置」としてその導入の検討が明記されて以降、各年度の「税制改正大綱」において具体的検討事項として取り上げられるようになってきた。2013 年の政権交代後においても、低所得者支援、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性は正対策の観点から、個人所得税の改革方法として「日本版給付付き税額控除」の制度化の可能性は根強く存続しており、社会保障政策や租税政策上、これからの重要なテーマとなるだろう。

制度設計の具体案や執行上の問題点は課題が多く、すでに多くの先行研究がある。ここでは、この制度の母国であり、導入後 35 年以上にわたって続いている、アメリカにおける勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit（以下「EITC」という。））制度の現状と課題を比較検討することは、我が国におけるこの制度の理念と内容を検討する際に、大変有意義であろう。

同制度は、低所得者への勤労意欲の促進を支援することを目的とし、勤労によって得た所得に対して一定率の所得税額を軽減し、その税額水準に達しない人に対しては、その下

1) 諸富徹「はじめに」諸富徹編『グローバル時代の税制改革』（ミネルヴォア書房、2009）xi 頁。

回る差額を給付金（還付金）として支給する仕組みである。

しかし、この EITC の制度を概観すると、執行上の様々な問題点と課題が挙げられる。その中で特に問題となっているのが不正受給問題—すなわち、故意または故意でないにかかわらず、租税法を遵守せずに誤って申告し、その結果過誤の支給をうけるというノンコンプライアンス問題である。

内国歳入庁（Internal Revenue Service（以下「IRS」という。））の推計によれば、2012 年度では支給額のうち、116 億ドルから 136 億ドル（約 21～25%）が不正受給額となっており、2003 年度から 2012 年度までの 10 年間で合計約 1,100 億ドルから 1,326 億ドルもの金額が誤って又は不正に支給されている²⁾。このノンコンプライアンス問題こそが、EITC に関する最大の問題点となっているのである。

アメリカ税法における個人所得税の税額控除のうち還付を伴う制度は EITC 以外にも存在するが、不正受給の規模については EITC が最も多く³⁾、IRS をはじめとするアメリカ連邦機関は長年の苦勞の末、その改善のために様々な対処をしているが、大きな改善は出来ていない⁴⁾。IRS は、いままでのコンプライアンス方法に代わる代替方法によって、不正受給を大きく減少させなければならないという課題が、財務省税務行政監察総局（Treasury Inspector General for Tax Administration（以下「TIGTA」という。））から長年にわたり要請されている、というのが実情である⁵⁾。

現在我が国での同制度の導入がうたわれている中で、アメリカにおけるこのノンコンプライアンス問題の多さに着目して、我が国への導入を否定的に論ずる主張も存在する⁶⁾。では、我が国に導入した場合でも、アメリカと同様に、本当にこうしたノンコンプライアンス問題が生じるのであろうか。そもそも、その可能性があるのか、きちんと検討する必要があるのではなかろうか。このような問題意識を基に検討し、その検討結果をもって、我が国への導入議論に何らかの示唆があたえられることはできないだろうか。

本稿は、我が国への給付付き税額控除の導入を視野に入れて、アメリカにおける EITC のノンコンプライアンス問題の実態とその対応及び課題を整理し、我が国でもこうしたノンコンプライアンス問題が生ずるか否かの可能性を検討することを目的とする。

本稿では、まず、EITC の制度の導入の背景や経緯、現行の制度の概要を概観する。そして、EITC の最大の問題点であるノンコンプライアンスの実態を確認し、それに対し IRS がどのような分析をして対応したのか、その結果、現状の課題はどうなっているのか

2) Treasury Inspector General For Tax Administration, The Internal Revenue Service Is Not in Compliance With Executive Order 13520 to Reduce Improper Payments (2013), p6, <<http://www.treasury.gov/tigta/auditreports/201340084fr.pdf>>.

3) 成田元男「アメリカ EITC について—不正受給の実態—」東京財団給付つき税額控除具体化 PT 第 4 回研究会（2010）7 頁（<<http://www.tkfd.or.jp/admin/files/20100209.doc>>）。

4) TIGTA, supra note 2), p5.

5) TIGTA, id., p6.

6) 成田元男「過誤・不正受給の実態と対応～米国を事例として～」東京財団『給付付き税額控除 具体案の提言～ばらまきではない「強い社会保障」実現に向けて～』（2010）83 頁。

アメリカ EITC のノンコンプライアンス問題とその対応 ―給付付き税額控除の導入を視野に入れて―

を語る。更に、そもそものアメリカの確定申告制度の特徴と問題点を、このノンコンプライアンス問題と関連づけて整理して、我が国の確定申告制度と比較検討する。そのうえで、本稿の最終目的である我が国でのノンコンプライアンス問題の発生の可能性を検討し、論じることとする。

以上、このようにアメリカ EITC の最大の問題点をきちんと整理しておくことは、我が国へ給付付き税額控除の導入を検討する場合の検討材料を提供することになる。

第1章 EITC の歴史的展開―導入の経緯とその後の変遷―

第1節 導入の経緯

EITC は、低所得者に対して勤労所得額の一定割合の税額控除を与え、税額控除の額がその納税者が負う所得税額および社会保障税額の合計額を超えた場合には、その超えた部分―すなわち納付していない税額に対応する部分―を納税者に支払う（還付する）ことを目的とした制度である⁷⁾。

EITC は 1975 年にフットノート（Footnote）のような扱いで時限立法として最初に成立した⁸⁾。これは、当時 1973 年のオイル・ショック後に長期化したスタグフレーションに直面していた中で、公的年金制度の財源を確保するための社会保障税（payroll tax）の引き上げが低所得者に与える影響を軽減するとともに、就労よりも社会保障給付の方が経済的受益がより大きかった当時の状況をふまえて、低所得者に就労インセンティブを付与することによって、社会保障制度への依存からの脱却を促進することを目的としたものであった⁹⁾。

導入から 1 年後の 1976 年には EITC の低賃金労働に対する強い労働インセンティブ効果が明らかとなり、1978 年には社会保障税の増税（税率は 11.7 パーセントから 12.1 パーセント）による税負担の軽減と、労働インセンティブ効果を理由に時限立法から内国歳入法（Internal Revenue Code（以下「IRC」という。））へ組み込まれた。これにより、EITC は恒久的に、低所得者への社会保障税負担を軽減し、その範囲内で労働インセンティブを与える役割を負うようになったのである¹⁰⁾。

その後幾度の改正を経つつも、今日に至るまで、EITC はアメリカの連邦所得税制の仕組みを用いた所得保障システムという形で存在し続けている。

7) 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）57 頁。ここでの「還付」とは、以前に支払った税金が戻ってくるという意味ではなく、マイナス分の給付を受け取れるという意味である。

8) 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」国学院経済学 47 巻 1 号（1999）27 頁。

9) 望月爾「給付付き税額控除の現状と課題～アメリカの EITC の経験を踏まえて～」『租税理論研究叢書 20 巻：社会保障と税制』（2010）76 頁。

10) 根岸・前掲注 8）27-28 頁。

第2節 その後の変遷

導入後の変遷のなかで注目すべきは、1990年代における EITC の控除額の大幅な引き上げである。

1990年代に入り、EITC の性格は大きく変わっていった。1980年代に最低賃金の実質価値が著しく低下したため、EITC は最低賃金の引き上げに代わる代替案として議論されるようになり、その水準は社会保障税の税率を初めて超えたのである¹¹⁾。ここで重要なのは、当初は社会保障税負担軽減の減税措置として導入されたが、後に社会保障税率を超えたことで、EITC 制度によって、初めてマイナス分の還付額という「給付」を受けることが可能となったということである。このような大幅な引き上げの結果、EITC はアメリカの主要な所得保障政策のひとつに成長したのであった。

具体的な政策としては、ブッシュ政権は1991年に最大控除額を引き上げ、子供2人以上の場合の措置を追加し、その最大控除額を1,235ドルに定めた。この改正にあたり、EITC の充実よりも最低賃金を引き上げるべきか否かという議論があったが、ブッシュ政権は低所得者層への所得保障として EITC の重要性を支持することで制度の拡充を行った¹²⁾。

1994年にはクリントン政権の「Mark Work Pay」のスローガンの下で福祉依存をなくすと同時に、就労する者の所得水準を引き上げるために EITC の大幅な拡充が行われた。子供のいる場合、勤労所得の26.3%（1人）まで還付を可能とする税額控除を認め¹³⁾、子供がいらない単身者でも EITC を適用できることになった¹⁴⁾。1991年に引き続き EITC を拡充したのは、税制改正全体の累進性を高め、収入が貧困線以上の世帯についても制度の恩恵をいきわたせるためであった¹⁵⁾。

そして、更に受給期間の制限により福祉受給者の自立を強力に促す1996年の福祉改革と、年間フル・タイムで働く者は貧困者でいるべきではないという最低所得保障の両者を実現させるために、1994年から1996年にかけて EITC を大幅に引き上げた¹⁶⁾。

こうして、EITC は税制を通じた所得保障であるがゆえに、すでに就労し勤労所得をもつ貧困者（ワーキングプア）に対して福祉受給者としてのスティグマ（恥辱）を負わず、安価な行政費用で所得保障を実施できたのである¹⁷⁾。この結果として、税制上の基準に基づき、社会保障制度よりもスムーズに国からの「給付」を受けることができ、いわゆる貧

11) 根岸・前掲注8) 30頁。

12) 塚谷文武「アメリカの連邦所得税改革—所得税批判論の展開と大統領税制改革諮問委員会提案を中心に—」諸富徹編『グローバル時代の税制改革』（ミネルヴォア書房、2009）115頁。

13) 塚谷・前掲注12) 116頁。

14) 望月・前掲注9) 77頁。

15) 塚谷・前掲注12) 116頁。

16) 根岸毅宏「アメリカの EITC（勤労所得税額控除）の政策的意義と問題点—税制を通じた社会保障（Tax-Base Transfer）の具体例として—」国学院経済学 48 巻 1 号（1999）72頁。

17) 根岸・前掲注16) 72頁。

困の罨にはまることなく、就労意欲を促すことができるという所得保障政策として、EITC はアメリカの租税制度において欠くことのできない存在になったのである。

そして現在のオバマ政権でも、アメリカ復興再投資法 (American Recovery and Reinvestment Act (以下「ARRA」という。)) により、2009 年以降、児童税額控除 (Child Tax Credit (以下「CTC」という。)) とともに EITC の拡充を図っている¹⁸⁾。

なお、租税型の執行を伴う所得移転プログラム、すなわち所得税法上の還付を伴う税額控除は EITC に限られないが、これらの紹介は本稿の射程範囲を超えるため、ここでは割愛させていただく。

第3節 EITC — 歴史上の幸運な産物 —

この節で論じておきたいのが、EITC は税制を通じた歴史的偶然の産物であり幸運の制度である、ということである。第2節の終わりでも述べたように、EITC は導入当初は所得税法上の減税措置として制度化されたものの、歴史的偶然—経済状況の変化に伴う政策変更などによる改正の積み重ね—を伴ったのちの結果として、「給付」を伴う税額控除としての性格をもつこととなった幸運な制度といえよう。なぜなら、現在 EITC は一般的な事前証明要件がなく、すなわち行政当局による事前の適格性の認定基準ではなく、税法上の自ら申請する適格性を基準としている点で、貧困撲滅のための所得移転プログラムの中で唯一のプログラムとなっているからである。

EITC は、受給者側からみれば、再証明要件という追加的要件の存在や多くの不正受給問題があるという課題はあるものの¹⁹⁾、税制の仕組みにより、社会保障制度よりもスムーズに、かつスティグマも感じることなく、国からの「給付」を受けることができ、貧困の罨にはまることなく、就労意欲を保つことができるというメリットがある。また国側からみれば、社会保障制度の下で給付対象となっている人々の数を就労支援により削減し、給付自体を減らすことで、財政健全化を果たし、所得税制上の規定とすることで安価な行政費用のみで所得保障政策を実施できるメリットがある。

以上のことを、この章で認識しておくことは、今後の我が国への給付付き税額控除の導入を検討する際に、大きな意義があるであろう。そして、このような認識を持つにあたり、参考となろう以下の見解がある。

もともと給付付き税額控除は、「税と社会保障の一体化」の議論とともに展開しており、この議論はこの制度設計を考えるうえで重要な論点の一つとなっている。その内容とは、この制度が税制によるものか、社会保障制度によるものか、という根本的な問題にかかるものである。

18) 望月・前掲注9) 77 頁。

19) ここでは、不正受給問題という最大の課題はあるものの、EITC 制度を他の社会保障制度と比較すれば、それ以上の受益がある制度である、との比較論を論じているのであり、本稿が射程とする根本的な不正受給問題とは、別の論点である。

EITC においてもこの問題にかかる評価は様々であるが、その中で Zelenak 教授はこの問題について、以下のようにまとめている²⁰⁾。

まず、EITC は「税制か社会保障制度か」という捉え方をせず、EITC はひとつの独立した制度であり、税制と社会保障制度の両側面のハイブリッドな性格をもつものと指摘する。

そして、この制度の執行の厳格性に焦点をあて、制度の適用要件や執行上の調査の頻度、刑事訴追及び民事訴追の頻度や制裁措置のあり方、不正受給への対応といった多くの側面から、EITC の各々の側面における執行の厳格性について、一般の税制の執行の厳格性と社会保障制度の執行の厳格性と比較し検討している。

結果として、EITC の執行レベルは一般の所得税の執行の緩やかなレベルと社会保障制度の厳格なレベルの中間に位置するが、その執行の考え方は、この制度が内国歳入法の中で規定されているがゆえに、所得税の方に近いものであると結論付けている。そして、ここで重要なのは、EITC の執行における「給付」は、支給前に行政当局が適格性を判断するのではなく、一般の税制における自己の判断による、自己申請に基づいた適格性を基準として、国からの「給付」をよりスムーズに受けることができるという点を指摘する。

最後に、EITC は当初減税措置として制度化されたものの、歴史的偶然を伴って結果として「給付」を伴う税額控除としての性格をもつこととなったものであり、税制を通じた偶然の産物であり幸運の制度であるがゆえに、この税制と社会保障制度が融合した制度を温存し、利用すべきと評価している。

このように Zelenak 教授は、EITC という給付付き税額控除制度は、事前証明という追加的要件の存在や多くの不正受給問題があるといった課題はあるものの、税制上の基準にもとづき社会保障制度よりもスムーズに国からの「給付」をうけることができる「happy」な制度として重宝すべきと評価している²¹⁾。このような見解を、この章で認識しておくことは、繰り返しとなるが、今後の我が国への給付付き税額控除の導入を検討する際に大きな意義があるであろう。

以下、Lawrence Zelenak 教授の論拠を検討してみよう。

Zelenak 教授によると、アメリカの貧困撲滅のための所得移転プログラムでは、EITC を除き、政府は単に自己申請した適格性に基づき誰かに所得移転による支給をすることはほとんどない²²⁾。一般に申請者は、実際に給付を受ける前に追加的な事前証明要件に基づき支給をうけるからである。

その一方で、同じく納税者が税制上の基準によって、自己申請に基づいて自己の所得税

20) Lawrence A. Zelenak, Tax or Welfare – The Administration of the Earned Income Tax Credit, 52 UCLA L. Rev. 1867 (2005), pp1867-1916.

21) ローレンス A. ゼレナック (道下知子訳)「税制か社会保障制度か? — 勤労所得税額控除制度の執行 — Tax or Welfare? The Administration of the Earned Income Tax Credit」青山ビジネスロー・レビュー 3 巻 1 号 (2013 年) 127-128 頁。

22) See, Zelenak, supra note 20), pp1906-1907.

納税義務額を減らす所得除外、所得控除及び税額控除を申告することは、法律上当然に認められている。所得移転による支給と税の軽減のこのように異なる取り扱いはほとんど意味をなすものではなかろうが、それは福祉と租税の一般的な考え方や立法上の考え方、執行実務の中に深く植え付けられている²³⁾。

ここで特筆すべきは、政府は一般的には租税型の執行を伴う（特に自己申請に基づく適格性基準を伴う）所得移転プログラムの考えを受け入れようとしなかったこと、そして EITC の発展の特異な状況― EITC というプログラムが歴史的な偶然の積み重ねにより現在の制度に発展していったという経緯は、その他のプログラムの場合では起こらないであろう状況―のために、政府は EITC の場合のみ、このようなプログラムを生み出した²⁴⁾、ということである。すなわち、EITC が所得税法上の自己申請した適格性に基づいて行われる唯一の主要な所得移転プログラムとして固有の位置を占めたのは、EITC がたまたま歴史的に発展していった道における偶然の結果によるものであり、今後同じような制度が創設されることがないであろうから、貴重な制度となっているのだ、ということである。

その歴史的背景をみてみよう。EITC の制定当初、上院金融委員会（Senate Finance Committee）は、低賃金労働者に課される社会保障税負担を軽減するものとして「税額控除は、従業員は雇用主の社会保障税の両方によって労働者に課された追加負担におおむね相当するために 10 パーセントで設定する。」と、税額控除を概念化した。当初の税額控除は勤労所得の最初の 4,000 ドルの 10 パーセントで設定された―この率は社会保障税の当時の実行税率の 9.9 パーセントとほぼ一致するものであり、9.9 パーセントの社会保障税率と 1.8 パーセントのメディケア給付（Medicare）に関する税率を合計して設定された社会保障税負担の当時の実効税率の 11.7 パーセントより若干低い²⁵⁾。

すなわち、税額控除額は税額控除適用者の社会保障税負担を決して超えることはない（又はまったく同額でさえない）ため、EITC は導入当初は、本当は還付を伴うものではなかった。当初の EITC は正式に所得税の一部であるが、本当は還付を伴うものではないと議会は考えていたようであったため、かつ EITC を所得移転プログラムとしてというより実質的には租税優遇措置としてとらえていたため、議会は当然に、租税優遇措置のための基準である、自己申請に基づく適格性基準を規定したのである²⁶⁾。逆に言えば、最初から自己申請に基づく適格性を基準とした数十億ドルの所得移転プログラムを、議会は制定したであろうということは、ほぼありえなかったであろう²⁷⁾。議会は当初、自己申請に基づく適格性を基準とした EITC という所得移転プログラムを、所得移転プログラムでなく事実上の税の軽減として考えていたために、初めてこの自己申請に基づく適格性を基準とする

23) Zelenak, id., p1907.

24) Zelenak, id., p1911.

25) Zelenak, id., p1907.

26) Zelenak, id., pp1908-1909.

27) Zelenak, id., p1911.

所得移転プログラムを認容したこと、そしてその後年月を経て、議会がこのプログラムの自己申請に基づく適格性基準の側面になじんできたので、議会が数々の改正を積み重ね、EITC を本来の「給付」を伴う真の所得移転プログラムに変えたとき、自己申請に基づく適格性基準を反射的（あるいは無意識に²⁸⁾）に維持したこと、というこの過去 20 年間の発展なしに、現在の EITC という制度に達することはできなかったのである²⁹⁾。

そもそも、受給者に対し、貧困撲滅のための所得保障政策をいかにスムーズに実施することができるのか、ということを念頭におくならば、EITC は税制を通じた偶然の産物であり幸運の制度であるがゆえに、この制度を温存し利用すべきとの Zelenak 教授のような見解を把握しておくことは、EITC の制度を概観するうえで、意義があろう。

第2章 EITC の概要

第1節 給付付き税額控除の理論的起源―負の所得税―

世界的に所得格差の拡大や貧困問題が深刻化している中で、このような貧困救済のために、税制に何ができるのだろうか。これが、本稿でのはじめの問いかけであった。そして、税制にできる効果的な方法の一つとして、「給付付き税額控除」があろうと掲げた。今、現実に各国で導入が進みつつあるのが、労働と給付を結びつけるタイプの「給付付き税額控除」である。就労意欲を促進することを目的とするタイプの給付付き税額控除は、低所得者の就労意欲を促すよう労働時間の増加とともに手取り所得（勤労所得＋給付額）が増加するように設計された給付制度となっている³⁰⁾。

この制度は 1975 年にアメリカで導入後、1990 年代以降、イギリスなどをはじめとして世界各地に広がったが、もともとこの制度が世界的に普及している背景には、旧来の福祉国家が「貧困の罠」や「失業の罠」を生み出しているという批判がある。そのため、これらの問題を解決しながら低所得者の就労意欲と所得保障を両立させる給付の在り方として、ミルトン・フリードマンの「負の所得税」構想に起源をもつ「給付付き税額控除」が構想されたというわけである³¹⁾。

そこで、まず EITC 制度を概観するまえに、そもそもの給付付き税額控除の理論的起源をたどっておこう。

今世界各国で導入されている給付付き税額控除の理論的起源が、ミルトン・フリードマンの「負の所得税」構想にあることはすでに述べた。フリードマンは、従来の所得税制の枠にとらわれずに所得格差の拡大や貧困化問題に対応できる手法として、その構想を示し

28) 議会はそもそも、現在も一般的には租税型の執行を伴う（特に自己申請に基づく適格性基準を伴う）所得移転プログラムの考えを受け入れようとしないことは変わっていないものと思われるため、ここでの表現は筆者によるものである。

29) Zelenak, *supra* note 20), p1911.

30) 諸富・前掲注 1) x 頁。

31) 諸富・前掲注 1) x 頁参照。

たといわれる。この構想は労働インセンティブを高めながら低所得者に対して給付を実施できる制度として多くの経済学者から支持されてきた³²⁾。

フリードマンによれば、「負の所得税」は、所得が基礎控除等を下回る場合に、その者は負の所得税を支払う。負の所得税を支払うとは、補助金を受け取ることである³³⁾。そして、負の所得税率を正の所得税率と同じく累進性にするなどして、この仕組みを用いれば、「どんな場合でも、所得（ここでは当然ながら受け取った補助金を含む）がこれ以下にならないという最低基準を設定することができる³⁴⁾」ことになる。この方法は、貧困の救済のみを目的としていること、だれにとってもいちばん使い勝手のいい形、すなわち現金で補助すること、汎用的であることなどの明らかなメリットがあるとし、貧困対策として機械的に運用できるという点で最も望ましいものとして提案された³⁵⁾。

そして、「行政手続き上の問題はあれこれあるだろうけれども、デメリットとしては大したことはなく、この方式なら現行の所得税と一体的に運用でき、現行制度は所得がある人全員をカバーするまでにはいたっていないが、負の所得税の導入で全員をカバーすることになる³⁶⁾」とする。

以上を踏まえると、労働と給付を結びつけるタイプの給付付き税額控除の理論的起源がこの「負の所得税」構想にあるということは、首肯できる。

もっとも、この構想のもとで「負の所得税」が総体として労働供給を増やすかどうかは定かではなく、不確かなもの³⁷⁾との指摘もある。ただし、この構想によれば、税制を用いた仕組みとすることで、ある就労所得を得て、その所得のうち基礎控除などの控除額を下回った分を補助金として受け取ることにより、就労インセンティブを刺激することとなることは想定できよう。

したがって、給付付き税額控除はまさに、このフリードマンのアイデアを実際に制度化しようとしたものだといえる³⁸⁾。更に言えば、この「負の所得税」を税額控除の仕組みを利用して具体化したのが、アメリカの EITC に代表される給付付き税額控除なのである³⁹⁾。

これによって、従来は所得税は課税最低限以下の所得層に対して非課税とする以上の対応を行うことができなかったが、この EITC という給付付き税額控除の導入によって、アメリカは、社会保障との統合を行いながら就労を促し、課税最低限以下の人々に対しても所得情報に基づいて給付を行うことができ、根強い貧困対策を解決する途が開かれたとい

32) 諸富徹「グローバル化による貧困の拡大と給付付き税額控除―イギリス所得税制の経験から何を学べるか―」諸富徹編『グローバル時代の税制改革』（ミネルヴォア書房、2009）206 頁。

33) ミルトン・フリードマン（村井章子訳）『資本主義と自由』（日経 BP 社、2008）347 頁。

34) フリードマン・前掲注 33) 348 頁。

35) フリードマン・前掲注 33) 347-348 頁参照。

36) フリードマン・前掲注 33) 348-349 頁。

37) 諸富・前掲注 32) 209 頁。

38) 諸富・前掲注 32) 209 頁。

39) 望月・前掲注 9) 71 頁。

えよう⁴⁰⁾。

第2節 制度の仕組み

次に、EITC 制度の仕組みを概観し、EITC の現状と問題点を確認しよう。

(1) 制度の流れ

EITC は、I.R.C § 32「勤労所得 (Earned Income)」の中に規定されている。還付を伴う給付付き税額控除であり、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小切手による現金給付が行われ、IRS がその執行にあっている⁴¹⁾。

手続的には、EITC 申請者は、税務申告書に一定の金額の税額控除の適格性を記載して(適格児童がいる場合には EIC の別表 (Schedule EIC) を添付して) 政府から小切手が届くのを待つだけで EITC を受ける⁴²⁾。つまり、基本的に通常の納税申告と同様の手続きを踏んで、税法上の基準により自己申請した適格性基準に基づき租税利益をうける。I.R.C § 6213(b)(1) に基づいて、IRS が「申告書で見受けられる計算上の誤り又は誤記 (a mathematical or clerical error appearing on the return)」の結果として、申請された還付金額が過大に申告されている限度で小切手を発行しない「数字の誤謬審査権 (math error authority)」⁴³⁾ によって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が確定することとなる⁴⁴⁾。

(2) 要件

EITC の制度は、控除対象となる勤労所得の範囲や要件が詳細に規定され、税額控除額も婚姻の有無⁴⁵⁾ や子供の数に応じ計算されるため、納税者の世帯環境により控除額が異なっている。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、その内容は経済状況等に応じて毎年改正されており、その結果、大変複雑な制度となっている。

ここでは、制度のエッセンスを簡単に紹介しよう。

中心的な規定としては、主に以下の3つが定められている。

第1に、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。この制度が沿革的に子供を育てている勤労貧困層に対する措置であったことから、対象となる納税者は原則として「適格児童」を有する者である。ただし、1990 年以降は所得を有する貧困層全体に対する措置の性格を強め、25 歳以上 65 歳未満でほかの納税者

40) 諸富・前掲注 1) xi 頁参照。

41) 藤谷武史「給付付き税額控除と「税制と社会保障制度の一体化」？」新世代法政策学研究 3 号 (2009) 310 頁。

42) Zelenak, *supra* note 20), p1876.

43) Zelenak, *id.*, p1876.

44) 藤谷・前掲注 41) 311 頁。

45) EITC の申請する場合、既婚者は夫婦合算申告しなければならない (I.R.C § 32(d))。

の扶養親族となっていない者も、この制度の適用対象とされた⁴⁶⁾。しかし、後にみるように、税額控除の割合は、適格児童を有する者と比較すると限定的である。これは、この制度が沿革的に子供を育てていることに重点をおくものであったことに由来する性格を色濃く残しているものと考えられる⁴⁷⁾。

「適格児童」とは、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ことが必要である。年齢制限を満たしていなくても課税年度を通じ身体障害のために働くことができなかった者も適格である。（I.R.C § 32(c)(3), I.R.C § 152(c)）。なお「適格児童」については、詳細な定めが置かれているが、この定義は複雑であり、虚偽ないし過誤請求の主要な原因ともなっている⁴⁸⁾。

第 2 に、納税者に勤労所得（earned income）があることである（I.R.C § 32(c)(2)）。EITC の額は納税者の勤労所得に応じて決まるため、勤労所得のない者はそもそも恩恵を受けられない⁴⁹⁾。勤労所得には給与賃金等の労働により稼得された所得と個人事業主の事業所得に相当する金額も含まれるが、利子や配当などの資産から得られる所得や年金、社会保障や失業給付等はこれに含まれない⁵⁰⁾。

第 3 に、納税者の非適格所得（disqualified income）が一定金額以下であることである（I.R.C § 32(i)）。利子や配当、ロイヤリティ、純キャピタル・ゲイン、受動的純所得などが含まれる。2013 年では、非適格所得が年間 3,300 ドルを超えている場合には、EITC の適用を受けることは出来ない。

そのほか、納税者本人及び配偶者、子供が社会保障番号（SSN）を有していること（I.R.C § 32(c)(1)(E),(c)(3)(D),(m)）、課税事業年度が 12 か月未満でないこと（I.R.C § 32(e)）、外国源泉所得として総所得から除外した金額がないこと、調整総所得（adjusted gross income:AGI）の金額が一定以下であること⁵¹⁾、などがある。

(3) EITC の額

EITC の額の算定の仕組みは 1978 年以来基本的に変化していない⁵²⁾。それは I.R.C § 32(b) により、次のような方法である。

まず、勤労所得金額が所定の額（逡増区間の上限所得額）に達するまでは、勤労所得の額に一定割合（credit percentage：控除率）を乗じた金額が税額控除の額となる。この場合は、勤労所得金額が増えるほど税額控除の額も比例して増加する（phase in：逡増区間）。

46) 佐藤・前掲注 7) 57 頁。

47) 佐藤・前掲注 7) 57 頁参照。

48) 藤谷・前掲注 41) 311 頁。

49) 藤谷・前掲注 41) 310 頁。

50) 黒田有志弥「所得保障制度としての給付付き税額控除の意義―アメリカの稼得所得税額控除（EITC）」ジュリスト 1413 号（2010）45 頁。

51) See, IRS, Publication 596, Earned Income Credit (EIC) (2012), p5.

52) 佐藤・前掲注 7) 59 頁。

勤労所得が逡増区間の上限に達すると、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、勤労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）。勤労所得の額がさらに増加し一定額（逡増区間の開始所得額）に達すると、勤労所得に一定割合（phaseout percentage：逡減率）を乗じた額が限界控除額から差し引かれ、勤労所得が増えるにしたがって税額控除の額は比例して減少する（phase out：逡減区間）⁵³⁾。

これらの額および割合は、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。金額はインフレ調整の対象となる（I.R.C § 32(j)）ため、課税年度ごとに調整される⁵⁴⁾。

以上のように税額控除の金額の計算は、婚姻の有無、適格児童の数（0,1,2,3人以上）に応じているため、相当複雑であるが、実際に税額控除を適用する場合には、上記の計算に代えて、IRS が公表している早見表⁵⁵⁾ から税額控除金額を算出する仕組みとなっている⁵⁶⁾。

なお、2012 年では、以下の通りとなる。

適格児童数	控除率	EITC の上限金額	勤労所得金額の適用可能限度額
3 人以上	45%	5,891 ドル	夫婦合算申告：50,270 ドル シングル：45,060 ドル
2 人	40%	5,236 ドル	夫婦合算申告：47,162 ドル シングル：41,952 ドル
1 人	34%	3,169 ドル	夫婦合算申告：42,130 ドル シングル：36,920 ドル
0	7.65%	475 ドル	夫婦合算申告：19,190 ドル シングル：13,980 ドル

出典：IRS Publication596(2012) より作成

このように税額控除額の算出パターンは、婚姻の有無・適格児童の数に応じて、8つのパターンとなっており、納税者の世帯環境により控除額が異なる。これは、低所得者層の就労促進という目的のために、対象者それぞれの生活環境を配慮する必要から、低所得者のあらゆる条件を反映させようとした結果、逆に税制の複雑化をもたらすこととなった⁵⁷⁾ものといえよう。

現在 EITC は、事実上、アメリカ所得税制上の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⁵⁸⁾。その一方で、現在のアメリカ議会における所得税に対する批判として根強く議論されているのが「税制の複雑化」であり、その中で、EITC の「税制

53) 黒田・前掲注 50) 45-46 頁。

54) 黒田・前掲注 50) 46 頁。

55) See, IRS, *supra* note 51), 2012 Earned Income Credit (EIC) Table, pp37-53.

56) 成田・前掲注 3) 8 頁。

57) 塚谷・前掲注 12) 124 頁。

58) 黒田・前掲注 50) 46 頁。

の複雑化」が今問題視されている⁵⁹⁾。この点も踏まえて、次節では、EITC の現状と問題点をみていこう。

第3節 EITC の現状と問題点

前述したように、EITC は低所得者に就労インセンティブを付与し、就労を通じた社会保障制度への依存からの脱却を促進する目的で導入された税額控除制度であり、現在アメリカにおいて低所得者に対する最大の給付プログラムとして政策的意義を持つ。

IRS の統計によれば、EITC 申請納税者数は創設された 1975 年の 620 万件（受給金額 12 億ドル）から、2006 年には 2,240 万件（受給金額 437 億ドル）にまで、大幅に増加した⁶⁰⁾。

その一方で、EITC は後に述べる様々な原因から、不正受給といった EITC のノンコンプライアンスが問題となっている。IRS の統計によれば、1999 年度では 313 億ドルの受給額のうち、85 億から 99 億ドル（27%～32%）が不正受給額、2004 年度では 413 億ドルの受給額のうち、96 億から 114 億ドル（23%～28%）が不正受給額と推計された⁶¹⁾。簡単に言えば、2006 年度で 150 万人（おおよそアリゾナ州のフェニックス市の人口）の納税者が支払った連邦所得税が、この EITC の不正受給額に使われている状況であったという⁶²⁾。2012 年度でも、受給額のうち 116 億から 136 億ドル（21%～25%）が不正受給額と推計されている⁶³⁾。この不正受給額は、日本円で換算しても 1 兆から 1.3 兆円に相当する額であり、いかに巨額な額が誤って又は不正に支払われてしまったのかが伺える。

前述したが、2003 年度から 2012 年度までの 10 年間で合計約 1,100 億ドルから 1,326 億ドルもの金額が誤って又は不正に支給されているという IRS の統計も出されており⁶⁴⁾、マスメディアも厳しく批判している。アメリカ所得税法における個人の税額控除のうち還付を伴う制度は EITC 以外にも存在するが、不正受給額の規模については EITC が最も多い⁶⁵⁾。更に、会計検査院（General Accounting Office（以下「GAO」という。））は、全ての連邦プログラムのうち、不正受給額が二番目に高いプログラムとして EITC をあげており⁶⁶⁾、現在アメリカ政府は、EITC の不正受給額のあまりの大きさに対して危機感を抱い

59) 塚谷・前掲注 12) 123-124 頁参照。

60) Treasury Inspector General For Tax Administration, The Earned Income Tax Credit Program Has Made Advances; However, Alternatives to Traditional Compliance Methods Are Needed to Stop Billions of Dollars in Erroneous Payments (2009), p1, <<http://www.treasury.gov/tigta/auditreports/2009reports/200940024fr.pdf>>.

61) TIGTA, id., p1.

62) TIGTA, id., p2.

63) TIGTA, supra note 2), p6.

64) TIGTA, id., p6.

65) 成田・前掲注 3) 7 頁。

66) Treasury Inspector General For Tax Administration, Reduction Targets and Strategies Have Not Been Established to Reduce the Billions of Dollars in Improper Earned Income Tax Credit Payments Each Year (2011), p1, <<http://www.treasury.gov/tigta/auditreports/2011reports/201140023fr.pdf>>.

ている。

そのため、IRS はもちろんのこと、多くの機関が調査を行い、その対策を打ってきたが、大きな改善は出来ていないのが現状である⁶⁷⁾。

以上、このように、このノンコンプライアンス問題こそが、EITC に関する最大の問題点となっているのである。

では、一体なぜこのような問題が起こるのであろうか。どうしたら不正受給を減らすことができるのか。

次章では、まずこのノンコンプライアンス問題の実態を数値実績もふまえて概観し、これに対して現行の法制度がどのように規制し、どのような抑止力をもっているのかなど、現行制度におけるノンコンプライアンスの現状を確認しよう。

第3章 EITC のノンコンプライアンスの実態— EITC の最大の問題点—

第1節 ノンコンプライアンスへの従来の対応と数値実績

EITC は、所得や家族構成に応じて受給額が決定され、また適用の際の審査事務がほぼ自動化されているため、誤った情報に基づいた過誤・不正受給が発生しているのが現状となっている。

税務調査により過誤・不正受給を把握することは可能であるが、税務調査に要する費用と比べて、一件あたりの過誤・不正受給の金額が少額であるため、行政事務として効率的でないことから、税務調査による事後的な是正にはなじまない⁶⁸⁾。

また、低所得者への迅速な給付のために、目標ベースで確定申告後8日から10日以内に小切手の送付により給付を行っているが、給付後に受給者を実際に見つけ出すことは難しく、更に低所得者の場合には、受給額をほとんど即座に使ってしまうため、返還を求めることは非常に難しい。

したがって、給付前に過誤・不正受給を捕捉して、これを防止することが重要な課題となっている⁶⁹⁾。ただし、確定申告から給付までの期間が短時間のため、限られた時間の中で防止策を講ずる必要がある。

IRS はこの過誤・不正受給の防止策として、申請者の所得情報を確認するために、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随時入手し、納税者番号(社会保障番号: SSN)を通じて、申請者の自己申告情報とのマッチングを実施している。また、申請者と子供の親子関係については、保健福祉省(HHS)のデータベースである「Federal Child Registry」を通じて確認を行っている。ただし、すべての過誤・不正受給について給付前に捕捉できるわけではない。自営業者の事業所得を完全に把握することは

67) TIGTA, *supra* note2), p5.

68) 政府税制調査会「政府税制調査会海外調査報告(アメリカ、カナダ)」(2009)4頁、13頁参照。

69) 政府税制調査会・前掲注68)13頁。

不可能であり、家族構成にかかる様々な要件が定められているが、実際の婚姻状態や同居状態など、要件を満たしているのかについては、給付前では確認できていない状況である⁷⁰⁾。

一方、申告書作成の代行者による不正受給問題もある。EITC の適用要件が複雑であるため、申告件数の約 70% (2009 年) は申告代行者によっているが、その一部の申告代行者が組織的に不正申請を行ったケースもあった⁷¹⁾。この問題は、EITC 導入当初には予測しなかった問題であり、ノンコンプライアンス問題を調査する中で明らかとなったものである。この防止策として、申告代行者に対し、教育プログラムなどの実施や EITC の適格性判断のための 20 項目につき質問する義務を課し、怠った場合罰則対象とするなどで対応するほか、申告代行者に対する免許・登録制の規制強化策が検討されている⁷²⁾。

なお、かつて早期の給付を図って EITC の利用率を高めるために、課税年度の中途において EITC を事前に受給するという前払制度が存在した。しかし、利用率は申請者の 2% 未滿と少なく、申請者の 79% が要件を満たしていないなど、この規定自体にノンコンプライアンスが発生することが多く⁷³⁾、不正受給の温床となっていたため、オバマ政権の 2010 年税制改正により廃止された。

このように、IRS はノンコンプライアンス問題の防止に向けて、申請者や申告書代行者に対する対策や前払制度の廃止による対策など、執行改善イニシアティブを進めてきたにもかかわらず、抜本的な防止や削減をすることができていない。このことは、IRS の推計による以下の 2003 年度から 2012 年度の 10 年間の不正受給率及び不正受給額の数値実績から明らかである。

70) 政府税制調査会・前掲注 68) 4 頁参照。

71) 政府税制調査会・前掲注 68) 14 頁。

72) 政府税制調査会・前掲注 68) 14 頁。

73) 栗原克文「給付付き税額控除制度の執行上の課題について」税大ジャーナル 18 (2012) 102 頁参照。

2003 年度から 2012 年度までの EITC の不正受給（単位：10 億）

会計年度	不正受給率（最低）	不正受給率（最高）	不正受給額（最低）	不正受給額（最高）
2003	25%	30%	\$ 9.5	\$ 11.5
2004	22%	27%	\$ 8.6	\$ 10.7
2005	23%	28%	\$ 9.6	\$ 11.4
2006	23%	28%	\$ 9.8	\$ 11.6
2007	23%	28%	\$ 10.4	\$ 12.3
2008	23%	28%	\$ 11.1	\$ 13.1
2009	23%	28%	\$ 11.2	\$ 13.3
2010	24%	29%	\$ 15.3	\$ 18.4
2011	21%	26%	\$ 13.7	\$ 16.7
2012	21%	25%	\$11.6	\$13.6
Total			\$ 110.8	\$ 132.6

出典：TIGTA ,The Internal Revenue Service Is Not in Compliance With Executive Order 13520 to Reduce Imprper Payments(2013)

この数値実績のとおり、直近の 10 年間では、不正受給問題に著しい改善はみられない。IRS は従来のコンプライアンス方法以外の代替方法を打ち出さないと、不正受給を大きく減らすことはできないといわれている⁷⁴⁾。

そもそも、このノンコンプライアンス問題に対する現行の法規制はどのようになっているのだろうか。連邦所得税の申告書上でなされた不正申告に適用される法規制において、EITC の過誤・不正受給には、所得税法上比較的厳しい罰則が設けられているとされている⁷⁵⁾。それなのになぜ、こうした現行の法規制においても不正受給問題は大きく改善されることもなく、根強く発生しているのだろうか。

次に、現行の法規制を概観し、このような法規制がノンコンプライアンス問題に対し機能しているのか否か、そうでないならば、それがこの問題に対する十分な抑止力になっていない原因を探ろう。

第2節 ノンコンプライアンスに対する現行の法規制

(1) 現行の法規制

EITC の過誤・不正受給は、合わせて「Erroneous Payment」とよばれ、税法上、比較的厳しい罰則が設けられている⁷⁶⁾。

- ① 納税者が「詐欺的 (fraud)」に EITC を請求したという最終決定がおりると、その納税者は 10 年間 EITC の給付を受ける資格を失う (I.R.C § 32(k)(1)(B)(i))。納税者の EITC 請求が「規定や規則の故意又は過失による無視 (reckless or intentional disregard of rules and regulations)」に基づくものであったという最終決定がおりる

74) TIGTA, supra note2), p6.

75) 成田・前掲注 6) 84 頁参照。

76) 成田・前掲注 6) 84 頁。

と、その納税者は2年間 EITC の給付を受ける資格を失う (I.R.C § 32(k)(1)(B)(ii))。

- ② 申告代行者 (preparer) が、不注意 (reckless) または故意 (willful) により不正な EITC 請求の申告書を作成した場合、最低 5,000 ドルの罰金が科せられる。更に、EITC の請求を2年間または10年間禁止される可能性もある (I.R.C § 6695(g), I.R.C § 6694(b))。また IRS の電子申告プログラムへの参加停止または排除の可能性もある⁷⁷⁾。

また、EITC には再証明要件 (recertification) が課せられている (I.R.C § 32(k)(2))。ある課税年度において、納税者の EITC 申請が IRS によって計算上の誤りまたは誤記以外の理由で (全部または一部) 否定されたならば、納税者は IRS が認める適格性を証明するまでは、翌期以降の年度において EITC を受ける資格はない。再証明するためには、納税者が適格児童に関し、その関係、住所、学校または日々のケアを含む詳細な情報を記載し、様式 8862 を申告書に添付しなければならない⁷⁸⁾。様式 8862 が添付された申告書は、調査を受けるために自動的に抽出され、申請者が調査官の満足のいく適格性を示さない限り、EITC の還付は凍結される⁷⁹⁾。

一方で、連邦所得税の申告書上でなされたその他の不正申告に適用される類似した制裁措置はない。EITC の特別な制裁措置は別として、ある年度の申告書で所得除外、税額控除または所得除外に関する不正請求をしたならば、納税者は翌年に同じ租税利益を請求する資格を失う。ただし、その請求したことがいかに有責であったとしても、納税者が実質的要件を満たすその後の年度においては、所得控除や所得除外を請求することは妨げられない⁸⁰⁾。

このことから、EITC 以外の不正な所得税申告書を提出したことについて、所得税法上、厳格な EITC の制裁措置と同様の制裁措置がないことは、政府がその他の所得税にかかる不正な租税利益を受けることよりも、EITC を不正に受けることのほうが、不当なものと考えていることがわかるだろう⁸¹⁾。

(2) 法規制は機能しているのか？

このように、EITC の法規制は一般に適用される所得税の法規制よりも、厳格に制定されている。このような罰則があるものの、不正受給の十分な減少には至っていないため、EITC のノンコンプライアンス問題は根本的に解決されていない。一体なぜなのだろうか。

制定法から実際の執行実務に目を転じると、EITC の2年間と10年間の資格停止措置が課されることはとても少なかった。

2003 年度では2年間の資格停止命令が 8,600 人の納税者に課され、2003 年 7 月では 2

77) 成田・前掲注 6) 84 頁。

78) See, IRS, Publication 596, supra note 51), p31.

79) Zelenak, supra note 20), p1877.

80) Zelenak, id., p1894.

81) Zelenak, id.

年間の資格停止命令が約 1 万 8,000 人の納税者について実施された⁸²⁾が、1 万 8,000 件という 2 年間の資格停止命令数は、2003 年では EITC を請求する 1,900 万人の納税者数の 0.1% 未満にすぎず⁸³⁾、非常に少ない。

EITC の制裁措置は、納税者が詐欺的又は過失により申告した場合—特に EITC の調査の大多数が通信により行われているために—IRS の調査官が不正に EITC を請求した納税者の心理状態を判断することは難しいという考えを基礎に置く⁸⁴⁾。すなわち、IRS の調査官が何千マイルも遠く離れた納税者が申告書を提出した時の意図を見抜くことは不可能であり、こうした心理的隔たりのために、この罰則を適用する判断が難しいのである⁸⁵⁾。

加えて IRS は、結論的には、納税者が適格性を証明するために、通信調査の過程で成される書類提出の要求に応じない（又は不適切に対応する）という事実からは、EITC を請求することに詐欺又は過失があったと推定することはできないとした⁸⁶⁾。すなわち、上記のような事実があっても、この罰則を課す根拠とはならない⁸⁷⁾ため、2 年間および 10 年間の資格停止措置は、現実には機能していないのである⁸⁸⁾。

このような状況を踏まえ、TIGTA は、IRS の調査官は常に一貫した方法で正しくこの罰則を適用しているわけではなく、コンピュータープログラムが停止されている 2 年間の間にも、常に EITC が停止されていなかったわけではなく、IRS も常に十分な罰則の情報を納税者に伝えてこなかった、としてこの罰則が効率的に正しく適用されることを確実にするような改善が必要だとしている⁸⁹⁾。具体的には、ガイドラインを改良し、納税者に通知する前に EITC の明らかな濫用のケースを特定してサンプリングし、資格停止措置の適用の見落としを改良することが必要であり、加えて無申告や期限後申告を加味する資格停止措置のプログラミングを改定し、納税者への通信方法や教育も改善する。その結果、適正な期間が資格停止となり、納税者も罰則の適用や回避が容易に行えるだろうと TIGTA は期待している⁹⁰⁾。

第3節 小括

このように、EITC のノンコンプライアンス問題の実態を数値実績も併せてみると、不正受給問題の著しい改善はみられていない。しかも、現行の法規制では不正受給問題に

82) Treasury Inspector General For Tax Administration, Application of the Earned Income Credit Two-Year Ban Could Be More Consistent, Accurate, and Clear to Taxpayers (2004), p1, <<http://www.treasury.gov/tigta/auditreports/2005reports/200540015fr.pdf>>.

83) Zelenak, *supra* note 20), p1896.

84) See, Leslie Book, The Poor and Tax Compliance: One Size Dose Not Fit All, 51 Kansas L. Rev. 1145 (2003), pp1182-1183.

85) Book, *id.*, p1183.

86) IRS, Pub. No. 200245051, Service Center Advice (2002), p2

87) Book, *supra* note 84), p1184.

88) Book, *id.*, p1182.

89) TIGTA, *supra* note 82), p2.

90) TIGTA, *id.*

対して十分な抑止効果はうかがえない。

では、どうしたら不正受給を減らすことができるのだろうか。これが二番目の問いかけであった。

次章では、このノンコンプライアンス問題の解決のためにこれまで IRS や連邦機関がとってきた様々な対策を検証し、それによってどのような解決がなされたのかを把握して、今なお残っている課題をあげ、今後改善すべき点をきちんと整理しよう。

第4章 EITC のノンコンプライアンスに対する対策

アメリカ政府は、EITC の政策的意義を認めつつも、EITC のノンコンプライアンス問題にかかる金額の巨大さに対して危機感を持っており、これまで、IRS や連邦機関などが数々の調査を行い、その対応策を提言している。

以下、EITC のノンコンプライアンスに関する最近の包括的な報告書として、TIGTA の 2009 年 4 月の報告書 (The Earned Income Tax Credit Program Has Made Advances; However, Alternatives to Traditional Compliance Methods Are Needed to Billions of Dollars in Erroneous Payments) および 2013 年 8 月の報告書 (The Internal Revenue Service Is Not in Compliance With Executive Order 13520 to Reduce Improper Payments) を主な材料として、IRS が講じてきた EITC のノンコンプライアンス問題に対する最近の対策をみていこう。

第1節 背景―不正受給の原因―

2009 年 11 月にオバマ大統領がサインした大統領命令 13520 (Executive Order 13520)⁹¹⁾ は、誤り、浪費、詐欺、濫用といった不正受給を減らすよう、各連邦機関の責任を強化する一方で、それらのプログラムが意図する受益者がきちんとアクセスすることを確実に続けることを目的に、各連邦機関に対し、不正受給額が高い連邦プログラムにおける不正受給を特定し、それを減らすための詳細な情報を提出するように要求している⁹²⁾。これに従い、IRS は、年ベースで EITC 支給に関する特別な情報を TIGTA に対し提出するよう要求されている。そして TIGTA は、受けた情報を精査したのち、EITC プログラムに関するリスクレベルを評価し、EITC の不正受給を減らすための IRS 計画を改善するための提言をするよう、要求されている⁹³⁾。連邦議会の承認を経ずに法律と同じ効果をもつ大統領命令によって、EITC の不正受給を減らすよう要求されているという事実からも、

91) The White House, Executive Order 13520-Reducing Improper Payments and Eliminating Waste in Federal Programs (2009), <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-reducing-improper-payments>>.

92) The White House, id., p1.

93) TIGTA, supra note2), p3.

EITC の不正受給額があまりにも多く、アメリカ政府から問題視されていることが伺える。

もともと IRS は、2003 年度の行政管理予算局（Office of Management and Budget（以下「OMB」という。））による業績評価に基づき、二つの長期目標を設定した。一つが EITC の申請者を増加させるという未受給者対策、もう一つが EITC の不正受給を減少させるという不正受給対策である。このミッションを達成するため、IRS では、申告書処理、広報、電子申告、コンプライアンスなどについて、各部門と協力して努力している⁹⁴⁾。このような対策を長年講じている中、更に大統領指令 13520 によっても、このミッションを達成する必要がでている、という流れとなっている。

このような改善努力がなされている中、何ゆえ、第 3 章で述べた巨額の不正受給が発生してしまうのだろうか。TIGTA は、以下 6 つの原因を指摘している。

すなわち、①議会から「数字の誤謬審査権（math error authority）」という権限を得るほどの税法の複雑さ、② EITC の構造、③適格性を有する申請者間の混乱、④適格性を有する申請者の入れ替えがはげしいこと（高いターンオーバー）、⑤不道德な申告代行者、⑥詐欺、である⁹⁵⁾。

まず、EITC の適格性判断基準が複雑であり、個々人の状況によって、法律を解釈して適用するために納税者に誤りを生じさせている。申告納税制度である以上、納税者が自分で適格性を判断しなければならないのは当然であるが、全米納税者擁護官室（National Taxpayer advocate）は、特に低所得者層の税法知識が乏しく、扶養者（Dependent）にあたるか、特定世帯主（Head of Household）にあたるか、などの正しい判断ができていない、と指摘している⁹⁶⁾。

また、EITC を申請する納税者が変わってしまうことも、IRS が EITC のコンプライアンスを改善することを難しくしている。IRS は、EITC を受ける納税者がどのように入れ替わるのか、ということに関する 2003 年から 2006 年までの調査を行った。その調査によれば、EITC 申請者の約三分の一が毎年入れ替わっている⁹⁷⁾。ここでいう新たな受給者とは、以前受給していたものがいったん受給をやめ、再び受給を開始した納税者と、全く初めて受給した納税者の、両者を含んでいる⁹⁸⁾。このような入れ替わりは、EITC に関するルールが毎年変更されていることも関係しているが、IRS としては毎年、膨大な数の新規申請者を啓蒙しなければならない状態なのである⁹⁹⁾。

ただし、財務省（Department of the Treasury）はこの 6 つの原因が EITC の不正受給を引き起こしている主な原因というわけではなく、適格納税者が給付を受けることを確実にする必要性とのバランスをとる一方で、このような原因が相互に作用するために、不正受

94) TIGTA, supra note60), p1.

95) TIGTA, supra note2), p2.

96) 成田・前掲注 6) 85 頁。

97) 成田・前掲注 6) 85 頁。

98) TIGTA, supra note60), p7.

99) TIGTA, id., p8.

アメリカ EITC のノンコンプライアンス問題とその対応 – 給付付き税額控除の導入を視野に入れて –
給を解決することを非常に難しくしているのであると指摘している¹⁰⁰⁾。

第2節 IRS の2つの長期目標とその対策

第1節で述べたように、IRS にとって、EITC の申請者を増加させることと、EITC の不正受給を減少させることの2つが、長期の大きな目標となっている。以下、この目標のために、IRS がどのような対策をし、その結果、どういった改善がみられたのかみてみよう。

(1) 未受給者対策

IRS は、不正受給を減らすための戦略プログラムとともに、教育やアウトリーチといったバランスしたプログラムを行ってきた。2002 年から 2006 年の調査では、新規受給者は増加傾向にあった¹⁰¹⁾。また、IRS の推計によれば、2003 年から 2006 年の EITC の新規受給者の数値実績は以下の通りである。

新規の EITC 受給者（2003 課税年度から 2006 課税年度）

課税年度	総受給者数(単位：100 万)	新規受給者数(単位：100 万)	新規受給率
2003	21.4	6.9	32.2%
2004	21.7	6.9	31.8%
2005	22.1	7.0	31.7%
2006	22.4	7.2	32.1%

出典：TIGTA ,The EITC Program Has Made Advances; However, Alternatives to Traditional Compliance Methods Are Needed to Stop Billions of Dollars in Erroneous Payments(2009)

そして、2012 年度では、以下の努力をしてきた¹⁰²⁾。

すなわち、① EITC を受けていない人々を対象とした、EITC を啓発する 6 周年記念日 (EITC Awareness Day) の開催、② 180 万人以上の納税者に向けた英語とスペイン語での巡業、③ 140 万以上の部数の英語とスペイン語での紙媒体での会議電話、④ 1,000 個以上の市場にわたる英語とスペイン語でのラジオインタビュー、などである。

IRS によれば、EITC 適格者による受給率は、78%～80%となっており、TIGTA も、IRS は適格者による受給を確実にするステップを取り続けているとの評価をしている¹⁰³⁾。

(2) 不正受給対策

IRS によれば、TIGTA への 2012 年度レポートにおいて、EITC 申請の正確さを確かめて不正受給を防ぐ又は取り戻すための適切な方法として、下記方法を示し実行して

100) TIGTA, supra note2), p2.

101) TIGTA, supra note60), p7.

102) TIGTA, supra note2), p12.

103) TIGTA, id., p11.

いる¹⁰⁴⁾。

① 「数字の誤謬審査 (math error)」

誤記や無効な納税者番号など、ある一定の条件に該当する場合、EITC 申請を体系的に否定する自動化されたシステムであり、IRS によれば、これにより年間 3,200 万ドルの誤った支給が守られているという。

② 「給付前審査 (Prerefund Examinations)」

EITC の小切手を発行する前に EITC 申請の正当性を決定するために行われる。IRS は潜在的に誤った EITC 申請を特定し、選択した EITC 申告書を審査に廻すために、複雑なフィルターを用いている。ひとたび申告書が審査のために選択されたら、その EITC 請求が正当であると決定されるまで、給付を据え置く。IRS によれば、毎年 500,000 件の EITC 審査のうち、70%がこの給付前審査の対象となっており、2012 年度では EITC 給付の約 16 億ドルが守られたという。

③ 「書類照合 (Document Matching)」

IRS の自動化された所得の過少申告プログラムは、EITC 申請者が所得を過少申告した場合を特定するため、申告書上の所得と第三者情報との照合を行う。もし申請した所得と報告された所得との違いが発見されれば、IRS は納税者の所得を修正し、EITC の金額を再計算し、誤って支払われた EITC の金額を取り戻す。2012 年度では、これにより EITC 申請の 16 億ドルが守られたという。

④ 「給付後審査 (Post-refund Examinations)」

申告書が提出され、小切手が発行された後に行われる。給付前審査と類似し、納税者の EITC 申請の正当性を審査する。もし EITC 申請が正当でないと決定されたならば、IRS は誤って給付した EITC の金額を計算し、正しい金額を決定する。2012 年度では、これにより EITC 給付の 5 億ドルが守られたという。

⑤ 「有償の申告代行者のコンプライアンス推進 (Paid Tax Return Preparer Compliance Initiatives)」

IRS は、すべての EITC 請求の約三分の二は有償の申告代行者の補助により提出されていると推計している。IRS は EITC 申請を正しく代行するように、申告代行者を教育・促進するアウトリーチプログラムや、誤った EITC 申請を繰り返す申告代行者を対処するプログラムを展開した。その結果、2012 年度では 7,000 件以上の申告代行者のノンコンプライアンスを対処することができた。あるプログラムでは、660,000 件の申告書を代行した 1,500 者の申告代行者を特定し、EITC 給付の 1 億 8,300 万ドル以上が守られたという¹⁰⁵⁾。

その他、IRS は従来から、電子申告された申告書を受ける前に、一定の情報が正しいか

104) TIGTA, id., p19.

105) TIGTA, id., pp19-20.

どうかを確認する「電子申告フィルター (Electronic Filing Filters)」, EITC を申請した申告書には、まず出生証明書情報と裁判所情報の集合体である扶養者データベースとの突合が行われる「扶養者データベース調査 (Dependent Database Audits)」, いったん税務調査の中で EITC の適格性を否定された納税者には、IRS に対してその適格性を証明できる証拠を示さない限り、再び EITC を申請できない「EITC 再証明調査 (Recertification Audits)」も取り入れてきた¹⁰⁶⁾。

IRS は、2007 年から 2013 年の間、EITC の不正受給を減らすために、このような努力の結果として、以下の税収を守ることができたと主張している¹⁰⁷⁾。

EITC の守られた税収 (2007 年度～2013 年度)

	守られた税収 (単位: 10 億ドル)							2007-2013 合計
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
税務調査	1.49	2.00	2.15	1.97	2.04	2.05	2.05	13.75
数字の誤診審査	0.41	0.44	0.40	0.41	0.35	0.32	0.28	2.61
書類照合	1.29	1.23	1.17	1.43	1.32	1.55	1.55	9.54
修正申告	-	0.07	0.07	0.06	0.04	0.04	0.04	0.32
合計	3.19	3.74	3.79	3.87	3.75	3.96	3.92	26.22

出典: TIGTA, The Internal Revenue Service Is Not in Compliance With Executive Order 13520 to Reduce Improper Payments(2013)

これらの諸対策により、IRS は税収減が防止されたと主張する一方で、IRS は現在でも毎年 116 億ドルから 136 億ドルの EITC の不正受給があると見積もっている¹⁰⁸⁾。

長年、IRS はこのノンコンプライアンス問題に対して、EITC プログラム室を設置しその対応に取り組んできた。その歴史は、1997 年から始まる¹⁰⁹⁾。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 を啓発する記念日を設けて広報に努めるなど、EITC の利用者数の増加にも努めてきた。それらのイニシアティブ自体は全米納税者擁護官室や GAO から一定の評価がなされているものの、依然としてノンコンプライアンス問題は深刻である¹¹⁰⁾。

その一方で、不正受給に巨大な資金が使われ続けているのに、そのようなコストを勘案してもなお、EITC 制度が存在し続けているのは一体なぜだろうか。

この点について、やはり EITC の適用の際の審査事務がほぼ自動化しているため、執行コストが適用額の 1% 以下 (2009)¹¹¹⁾ という非常に低い執行水準を保っていること、そして貧困撲滅のための所得移転プログラムの中で、税法上の自ら申請する適格性を基準とし

106) TIGTA, supra note60), p9.

107) TIGTA, supra note2), p20.

108) TIGTA, id., p6.

109) 栗原・前掲注 73) 103 頁参照。

110) 栗原・前掲注 73) 103 頁。

111) 政府税制調査会・前掲注 68) 15 頁。

ている点で唯一のプログラムとなっていること、これらのことが、EITC が就労を促しつつ、低所得者対策をするためのアメリカの政策目標にかなっているプログラムとして、メリットを持ち続けているという理由であろう。そのため、不正があるからといって議会で直ちに制度自体を廃止すべきという議論にはならず、制度を存続させるべき対策として、制度全体の費用対効果を総合的に勘案する必要があると考えられてきたのだろう¹¹²⁾。

しかし、長い間巨額の資金が不正に流れているのは現実である。IRS がこのように時間をかけてきた対策の後、今現在この根強く存在するノンコンプライアンスの実態について、IRS および TIGTA はどのように分析し、評価しているのだろうか。そして、更なる課題をどう考えているのだろうか。将来、抜本的な不正受給削減の可能性があるのか、次節で検討しよう。

第3節 IRS の対策後の分析と課題

(1) 2009 年報告

このように深刻となっている EITC のノンコンプライアンス問題に対し、2009 年での TIGTA の報告書では、データベース手続きによって多くの潜在的な EITC 不正申請が特定されているのに、実際に調査されたのはごく一部であり、かつ IRS のコンプライアンスのための資源は限られ、代替的な手法が確立していないために、このような潜在的な EITC の不正申請の大部分が、誤って支払われている状態となっている、との分析がなされている¹¹³⁾。更に 2005 年からは、所得税に限らない全税制分野に、IRS の調査資源（人員、資金）を高額納税者に注いでいる状況である¹¹⁴⁾。

ここで注目すべきなのが、IRS 自体が、税務調査による不正受給の削減には限界があると認識している点である¹¹⁵⁾。その理由として、IRS 長官は、IRS という組織が十分なコンプライアンスをもって調査を行い、かつ執行努力の改革をするという必要性を感じているとは信じがたい¹¹⁶⁾、と述べている。加えて EITC プログラム対策室も、IRS は単純な申告書調査によっても、EITC のノンコンプライアンスに十分に対応できていないため、従来のコンプライアンス努力に代わる方法を追求しなければならない、とする¹¹⁷⁾。

しかし、こうした IRS 側の従来のコンプライアンス方法では、EITC の不正受給を大きく減らすことは不可能である、との認識に対し、TIGTA は次のように結論付けている。

今後不正受給を減らすために、租税政策担当財務副長官（Assistant Secretary of the Treasury for Tax Policy）と協力し、納税者が適格児童基準や住居基準を満たさないことを判断する有用なデータを用いて、新たな手法を確立すべきであり、そのための権限

112) 政府税制調査会・前掲注 68) 15 頁参照。

113) See, TIGTA, *supra* note 60), pp1-2.

114) TIGTA, *id.*, p2.

115) TIGTA, *id.*, p11.

116) TIGTA, *id.*

117) TIGTA, *id.*

を得るべきであり¹¹⁸⁾、そのためには、法改正を必要とすることもあると述べている¹¹⁹⁾。そして、他の連邦機関との情報共有を改良し、納税者の適正な申告を確実にしていくべきであると締めくくっている¹²⁰⁾。このような抽象的で隔靴搔痒な表現によって、IRS が現状、いかに有効なノンコンプライアンス対策を打ち出せていないか、TIGTA の焦燥感が伺える。

(2) 2013 年報告

IRS は 2009 年報告での提言を受け同意したが、その後、第 4 章で述べたように 2009 年 11 月に大統領命令 13520 が同じ目的で出されたものの、結論からいえば、EITC のノンコンプライアンス問題は、根本的に改善されていないままである。

2013 年での TIGTA の報告書では、IRS は不正受給を減らすための戦略プログラムと併せて教育やアウトリーチといったバランスの取れたプログラムにより、EITC の適格者による受給率を確保し続けている¹²¹⁾ との評価であったものの、やはり不正受給に関しては、否定的な分析である。

詳細としては、まず IRS は大統領命令 13520 を守っていないことを挙げる¹²²⁾。大統領命令 13520 は、IRS が年ベースで TIGTA に、四半期ベースで TIGTA および監察総監評議会 (Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (以下「CIGIE」という。)) に対し、EITC の不正受給にかかる特別な情報を報告するよう要求している¹²³⁾。

年ベース報告では、IRS はこの命令で要求されたすべての情報を報告しておらず、「EITC の不正受給を減らすための削減指標にかかる計画と分析」を TIGTA に出していない状況であった¹²⁴⁾。IRS は、なぜ不正受給の削減指標を確立することが相当困難であり、その結果実行できなかったのか、ということについての理由として、EITC プログラムの複雑さと、EITC の受給をなお納税者に推奨し続ける一方で、不正受給を減らすこととのバランスをとらねばならない必要性もあること、という 2 つの主な理由をあげている¹²⁵⁾。

そして最終的に、IRS は OMB とともに、不正受給の削減指標を確立するかわりに、コンプライアンスとアウトリーチ努力の効果を正確に測定する手段を確立する、と述べた。しかし、その代替りの手段が何時示されるのかについては述べてられていない¹²⁶⁾。

この IRS の見解は、注目に値するだろう。すなわち、2009 年度報告について述べたように、2009 年時点では、IRS は税務調査による¹²⁷⁾不正受給の削減には限界があると認識し、

118) See, TIGTA, id., pp13-14.

119) TIGTA, id., p2.

120) TIGTA, id., p3.

121) TIGTA, supra note2), p11.

122) TIGTA, id., p7.

123) TIGTA, id., p8.

124) TIGTA, id., p10.

125) TIGTA, id., p11.

126) TIGTA, id.

127) 波線は、筆者によるものである。

TIGTA により、これに代わる代案の確立が提言された。しかし、2013 年度報告で IRS は、不正受給の削減という対策自体¹²⁸⁾がこれ以上不可能であり、限界があることを示したからである。長い間不正受給対策として、その削減方法を探ってきた IRS が、不正受給の削減という切り口でなく、コンプライアンスとアウトリーチの観点から、EITC の制度を良くしていこう、と手段を切り替えようとしているものとも考えられる。

このように、IRS が EITC という低所得者対策のために、何とか必死に打開策を講じようとしている背景には、現オバマ政権の民主党の低所得者保護という政府の政策理念を反映させようという意向が伺える。

四半期ベース報告については、本稿の射程範囲の内容ではないが、参考程度に記しておこう。四半期ベースでは、IRS は TIGTA および CIGIE に対し、報告書自体を提出していない。これは、I.R.C § 6103(a) のプライバシーに関する法律によって、IRS が納税者の氏名や税額情報を含む納税者の一定の情報を、法が特別に認めていない第三者に提供することを禁じている¹²⁹⁾ためである。これにより、IRS は大統領命令が要求する高額な不正受給 (5,000 ドル以上) の情報 (氏名と高額な不正受給を取り戻すためにとった計画や行動および高額な不正受給が将来生じないための対策リスト) を提出することができなかった¹³⁰⁾。

そこで TIGTA は、2009 課税年度で IRS が大統領命令の要求する不正受給を行ったか否かを決定するために、IRS が申告書を調査して修正した EITC の額が 5000 ドル以上の EITC 申請 60,793 件のうち、245 件の妥当なサンプルを統計的に分析した。その結果、TIGTA は 2009 年度中に、IRS は大統領命令が TIGTA に要求するこのような高額不正受給は 10,400 件以上で、合計 5,280 万ドル以上の高額な不正受給を、IRS が潜在的に行ったと見積もったのである。これらの高額な不正受給は、大統領命令が要求する四半期報告で、IRS が報告すべきであった、と TIGTA は批判している¹³¹⁾。

また TIGTA は、確かに法律で納税者の特定の情報を CIGIE に提供することが禁じられているけれども、IRS は四半期の報告要件に応じることができるだろうとも指摘している。例えば、高額な不正受給額の総額は報告できるだろうから、OMB とともに、大統領命令の要求に沿った高額の不正受給に関する代わりの報告内容を確認すべきだと言及した¹³²⁾。これに対し、IRS は高額な不正受給の要約データしか報告できないとしている¹³³⁾。

報告書の文面の端々から、TIGTA はこのような IRS の対応に手を焼いているようにも思われるが、裏を返せば、IRS にとって、EITC のノンコンプライアンス問題は相当複雑で、その解決が難しいということなのであろう。

128) 波線は、筆者によるものである。

129) TIGTA, supra note 2), p13.

130) TIGTA, id., p12.

131) TIGTA, id., p13.

132) See, TIGTA, id., pp13-14.

133) TIGTA, id., p14.

結局のところ、TIGTA による 2013 年報告の結論としては、2009 年の分析と変わらず、従来のコンプライアンス方法ではなく新しい方法を確立しなければ、もはや EITC の不正受給を大きく減らすことは難しいため、その代替方法を確立せよ¹³⁴⁾との提言であった。これは 2009 年で TIGTA が提言した内容と同様の提言となっており、IRS が現状いかに有効な不正受給削減策を生み出せていないかが伺える。これは、第 3 章で示した過去 10 年間の不正受給にかかる数値実績からも明らかである。

すでに述べたように、IRS は、「不正受給の削減」という対策自体がこれ以上不可能であり、限界があるとして、「不正受給の削減」という方法でなく「コンプライアンスとアウトリーチの観点」から、EITC の制度をよくしていこう、との考えを示したものの、申告書を調査するだけでは EITC のノンコンプライアンスを十分に対処することはできないこと、および従来のコンプライアンス方法の代替案を探索しなければならないことは認識している¹³⁵⁾。

そして、TIGTA は、IRS が上記の提言に基づいて、新たな方法を確立するためになした成果を審査することを予定している¹³⁶⁾。

このような TIGTA の提言に基づき、今後 IRS はどのように新たな不正受給の削減対策を打ち出すことができるのか。もしくは、EITC の制度自体を改善するために、どういった切り口でその改善策を確立することができるのか。いずれにしろ、現時点において、EITC の制度そのものの改善のために新たな手段の確立が必須であるものとして、注目すべき時期にきているのであろう。

(3) 小括

以上のように、EITC のノンコンプライアンス問題は、長い年月を経て対応策を講じ、相当の改善努力をしつつも、依然として深刻な問題となっており、抜本的な解決には至っていない。

考えられうる原因は第 1 節で述べたが、アメリカ財務省の指摘の通り、適格納税者が給付を受けることを確実にする必要性とのバランスをとる一方で、前述した原因が相互に作用するために、不正受給を解決することを非常に難しくしているのであろう。しかも、現行の法規制もほぼ機能していない。

ただし、これまで述べてきたように、EITC は 1975 年に導入されてから、35 年以上もの長い間、アメリカの政策目標にかなっており、貧困撲滅のための所得移転プログラムの中で、税法上の自ら申請する適格性を基準としている点で唯一のプログラムとなっている。こうした深刻なノンコンプライアンスが発生する中でも、比較考量すれば、EITC はアメリカ政府にとってメリットがあるものと重宝されている制度なのである。

したがって、このような EITC の制度を存続させるためには、制度自体を簡素化し、納

134) TIGTA, id., p5.

135) TIGTA, id., p7.

136) TIGTA, id.

税者にわかりやすくするという方向性を視野に入れながら、今後とも多岐面にわたって多様な取り組みが必要であろう。そして、根強い検証のうえ新たな代案が確立し、最大の問題点であるこのノンコンプライアンス問題が解決されることが望まれる。

第5章 アメリカの確定申告制度の特徴と問題点 — EITC のノンコンプライアンスとの関連性—

第1節 アメリカの確定申告制度とノンコンプライアンスとの関連性

以上により、アメリカ EITC のノンコンプライアンス問題は依然深刻であり、数々の原因がからまって相当複雑なものとなっており、根本的な解決がなされていないことがわかった。

EITC は、給付付き税額控除として、確定申告時に税務申告書に一定の金額の税額控除の適格性を記載して、確定申告と同時に申請する制度である¹³⁷⁾。この制度は、所得税における自己申請に基づく適格性を基準とした所得保障プログラムという特徴をもつ。すなわち、福祉のように行政が適格性を認めて、ようやく給付を受けるというものではなく、自らの意思に基づいて法律の定めに従い「適正な申告」をし、それに基づき給付をうける。つまり、「コンプライアンス」が履行されてはじめて正しく機能する仕組みである。したがって、EITC の「ノンコンプライアンス」問題は、「コンプライアンス」を求める確定申告制度そのものの問題点といえよう。我が国において給付付き税額控除の導入を検討する際は、この点を踏まえて議論することが重要であろう。

給付付き税額控除の歴史の長い母国アメリカでも、EITC のノンコンプライアンスが最大の問題点となっている。では、我が国に導入した場合でも、アメリカと同様に、このようなノンコンプライアンス問題が生じるのであろうか。そもそも、その可能性があるのだろうか。確定申告制度の問題から派生するノンコンプライアンスの問題は、表裏一体ともいえるため、アメリカの確定申告制度の問題点およびアメリカ独自の納税環境を我が国の制度と比較して考察することにより、ノンコンプライアンスの実態を把握するとともに、最後に我が国におけるノンコンプライアンスの発生の可能性の有無を検討しよう。

第2節 アメリカの確定申告制度の特徴と問題点

アメリカの所得税確定申告制度は、我が国の制度と比較すると、EITC の問題点も併せて、主に以下の特徴と問題点が挙げられる

(1) 申告という納税制度と制度の複雑性

アメリカでは、全国民の確定申告を前提とする申告納税制度を採用している。我が国の場合、雇用主による年末調整制度があるため、給与所得者の多くは確定申告書の提出を必

137) Zelenak, supra note20), p1876.

要としないが、アメリカの場合には、雇用主による年末調整制度が存在しないため、給与所得者であっても、納税者自身による確定申告が必要となる¹³⁸⁾。

すでに述べたように、EITC の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 の適用要件が相当複雑であるため、申告件数の約 70% (2009 年) は申告代行者によっているが¹³⁹⁾、一般の納税者自身で申告するにしても、複雑な法律を適正に理解し適用することは至難の業であり、申告漏れや申告ミスが多発している状況である。

なお、EITC に関して言えば、修正申告の割合が高い。2005 年のサンプル調査では、EITC 申請件数のうち、約 30% が修正申告となっており、中でも有償の申告代行者の修正申告の件数が多くなっている¹⁴⁰⁾。EITC の導入から 35 年以上経過するアメリカでも、依然としてその誤りは多い。

またアメリカの場合、我が国とは対照的に、「税務書類の作成」や「税務相談」といった申告代行業務が税理士などの税務専門職の独占業務とはなっていない。したがって、原則として有償・無償を問わず、誰でもできる¹⁴¹⁾。このため、不道德な申告代行者による故意または過失による不適切な申告が社会問題となっており、一部の申告代行者が組織的に不正申請を行っていた¹⁴²⁾ ケースもあった。このため、IRS は 2000 年から 2002 年までの 3 年間、納税者個人ではなく、申告代行者を対象に、「疑いのある還付プログラム (questionable refund program)」に基づき 196 件の査察をしたが、そのうち 129 件の EITC の査察が告発されおり¹⁴³⁾、EITC の高い告発率が示されている。この防止策として、申告代行者に対し、教育プログラムなどの実施や、適格性の判断に必要な事項を納税者に質問する義務を課し、怠った場合罰則対象とするなどで対応するほか、申告代行者に対する免許・登録制の規制強化策が検討されている¹⁴⁴⁾。しかし、2013 年 1 月にワシントン D.C. 地方裁判所が IRS が申告代行者に規制要件を強制することを禁じたため、これによって 2013 年現在、申告代行者に対する新たな規制が確立する可能性は見えず、その問題解決に本質的なインパクトをもつことはなさそうであり¹⁴⁵⁾、申告代行者のノンコンプライアンス問題は根強く存在し続けることとなるだろう。

(2) 州税の申告義務

我が国では、個人に対する道府県民税と市町村民税は、地方税法に基づき市町村（又は特別区）が一括して賦課徴収する制度となっているが、アメリカでは、連邦個人所得税を IRS に申告すれば、その申告情報が自治体に廻って、居住自治体が住民税を賦課課税する、

138) 伊藤公哉『アメリカ連邦税法』第 4 版 (中央経済社、2009 年) 349 頁参照。

139) 政府税制調査会・前掲注 68) 14 頁。

140) 栗原・前掲注 73) 102 頁。

141) 石村耕治「給付（還付）つき税額控除をめぐる税財政法の課題～アメリカの「働いても貧しい納税者」対策税制を検証する」白鵬法学第 15 巻 1 号 (通巻第 31 号) (2008) 70 頁。

142) 政府税制調査会・前掲注 68) 14 頁。

143) Zelenak, *supra* note 20), p1891.

144) 政府税制調査会・前掲注 68) 14 頁。

145) TIGTA, *supra* note 2), p11.

という制度にはなっていない。納税者は州個人所得税を、連邦税とは別に自分で申告しなければならない。役務提供地が居住地と異なれば、個人でも複数の州に申告しなければならない場合すらある¹⁴⁶⁾。異なる地域への複数の申告書作成は、個人納税者にとって相当の負担となっている。

(3) 申告資格 (Filling Status)

1950年のシャープ税制以降、基本的に個人単位課税を一貫して採用してきた我が国と異なり、アメリカでは、基本的には世帯単位と個人単位の選択制となっている¹⁴⁷⁾。夫婦であれば、夫婦合算申告と夫婦個別申告のいずれかを選択することができる。ただし、EITCの申請をするためには、合算申告をしなければならない¹⁴⁸⁾。

そして、我が国でいう戸籍や住民票がアメリカには整備されていない。EITCは社会保障番号を通じた所得のマッチング等により機能しているが¹⁴⁹⁾、その番号申請については、従来よりは厳しくなったものの簡単に取得でき、虚偽申請も多く社会問題ともなっている。

このように、そもそも国家が家族の情報を基本的に把握していない下で、アメリカ独自の離婚、別居、養子等受給者の家族形態の多様化の中で、制度が複雑になってきたことが大きなノンコンプライアンスの原因と考えられよう¹⁵⁰⁾。そしてこれに関連し、アメリカの所得税確定申告では、家族の規模や形態によって申告資格も異なっている。その申告資格に応じて課税金額が変わるが¹⁵¹⁾、この申告資格の判断も複雑であり、申告ミスにつながっている。

(4) 給付手続き

EITCでは確定申告後、目標ベースで8日から10日以内に小切手を送付しているため、IRSは短期間で申請内容の審査を済ませなければならない¹⁵²⁾。ただし、現実には郵便ベースでは6週間から8週間、電子申告であれば通常2週間後に送付されている¹⁵³⁾が、いずれにしろ精査する時間は限られている。したがって、明らかに誤った又は疑わしい申告書を拒否する以外は、一旦受け入れて、EITC申請が含まれていれば小切手を送付する、という流れになりがちである¹⁵⁴⁾。

イギリスやカナダの給付付き税額控除制度は、確定申告とは別個の「申請」に基づき、当局の審査を経て支給を受ける制度設計となっているため¹⁵⁵⁾、申請者の適格性について時

146) 成田・前掲注6) 88頁。

147) 成田・前掲注6) 88頁。

148) 根岸・前掲注8) 45-46頁。

149) 政府税制調査会・前掲注68) 4頁。

150) 森信茂樹「日本での給付付き税額控除導入に伴う諸課題と検討」東京財団『給付付き税額控除 具体案の提言～ばらまきではない「強い社会保障」実現に向けて～』(2010) 32頁。

151) 伊藤・前掲注138) 313頁。

152) 政府税制調査会・前掲注68) 4頁参照。

153) 成田・前掲注6) 89頁。

154) 成田・前掲注6) 89頁。

155) 森信・前掲注150) 32頁。

間をかけて審査することができるが、アメリカでは確定申告と同時申請のため、申請者の適格性を審査する時間が限定されている。

また、小切手を送付後、受給者を実際に見つけ出すことは難しく、さらに、低所得者の場合には即座に受給資金を費消する傾向が強いため、取り戻すことは非常に困難となっている¹⁵⁶⁾。こうした事情から、ノンコンプライアンスにつながりやすくなっている。

以上、アメリカでは、こうしたそもそもの確定申告制度自体の問題点によるノンコンプライアンス問題に加えて、以下のアメリカ独自の納税環境ゆえのノンコンプライアンス問題点がある。

(5) 複雑かつ毎年改正される法律

アメリカ税法、特に所得税関連は、きわめて複雑である。2010年2月の報道において、IRS長官であったダグラス・シュルマン氏自身が、税法規定が複雑すぎて、自力で作成することができないと認める¹⁵⁷⁾ほどである。

更に、EITCに限っても、関連税法は毎年変更されており、申告時期直前に改正されることも珍しくない。控除可能金額、控除逡減（Phase-out）開始金額および終了金額は、毎年改正されている。特に肝心の扶養者（Dependent）の定義も頻繁に変更され、それによって適格児童の数が控除額に与える影響算式も変更される、というひも付きの変更もあり¹⁵⁸⁾、このような改正が、毎年の制度の適用を更に複雑にしている。

(6) IRSによる事務処理ミス

米国税理士の成田元男氏によれば、IRSの事務処理ミスについて、定量データにより我が国と比較することは困難ではあるが、実体験に基づいても、IRSの事務処理能力は、平均すればかなり低いものと思われ、IRS担当者の事実誤認、税法解釈の誤り、事務処理ミスは頻繁であり、平均的事務職員の意欲と能力は、日本の国税当局とは比べものにならない¹⁵⁹⁾ほど低いとのことである。現実には、IRS職員の簡単なミスは非常に多いとのことで、実体験に基づいた見解として参考となろう。

(7) 移民国家による民族性

移民国家であるアメリカでは、近年とみに中南米等からの移民が増加しており、特に低所得者層に、英語を解さない納税者が激減している¹⁶⁰⁾。IRSは、英語以外でスペイン語、中国語、韓国語、ロシア語、ベトナム語の5か国語の納税者サービスを提供しているが（納税者の手引きの作成など）、英語と同程度レベルの内容とはなっていないようである¹⁶¹⁾。こうした背景から、ノンコンプライアンスにつながりやすくなっていることが伺える。

156) 政府税制調査会・前掲注68) 13頁。

157) 成田・前掲注6) 89-90頁。

158) 成田・前掲注6) 90頁。

159) 成田・前掲注6) 90頁。

160) 成田・前掲注6) 90頁。

161) 成田・前掲注6) 90頁参照。

第3節 小括

以上、第5章では、アメリカの確定申告制度に基づく問題点およびアメリカ独自の納税環境を、我が国の制度と比較して考察することにより、そこから派生するノンコンプライアンスの実態を確認した。

そして本稿では、結論的には EITC のノンコンプライアンス問題は、国家的に長い年月を経て対応策を講じ、相当の改善努力をしつつも、いまだ抜本的な解決には至っておらず、依然として深刻な問題となっていること、そしてなお、現在のアメリカにおいて EITC のノンコンプライアンス問題は根強く存在し、EITC の最大の問題点となり続けていることを論じた。更にこの問題は、そのままアメリカの確定申告制度そのものの問題につながっていることも確認した。

アメリカの確定申告制度は、我が国の確定申告制度と異なるところが多く、この相違を検討することによって、我が国においても、実際にノンコンプライアンス問題が生ずるのか否かを検証することができよう。

以上を踏まえ、おわりに代えて、本稿の最終目的である我が国でのノンコンプライアンス問題の発生の可能性を検討し、論証することで、結びとする。

おわりに 我が国におけるノンコンプライアンスの可能性 —給付付き税額控除の導入を視野に入れて—

本稿で示してきたように、アメリカでは、確定申告制度に基づく問題点に加えて、EITC 独自の納税環境から、長年続いている巨額な不正受給の発生という EITC のノンコンプライアンス問題が生じていることがわかった。

我が国で給付付き税額控除を導入した場合、同じような巨額の不正受給が発生するだろうか。すなわち、ノンコンプライアンス問題は生じるだろうか。

確定申告制度にかかるアメリカの大きな問題点は、そもそも家族の情報を国家が持っていないことであった。EITC の適用にあたっての土台となる家族情報を基本的に把握していない下で、アメリカ独自の家族形態の多様化ゆえに、制度設計が複雑になってしまっていることが最大の原因と考えられた。

一方、我が国では、精密な年末調整制度に基づき、雇用者が被雇用者の世帯実態を毎年きちんと把握していることに加えて、戸籍制度と住民票制度が完備されているため、国家が家族情報を把握・管理しているため、税務当局が毎年の世帯実態を調査することは、比較的容易であろう¹⁶²⁾。2016年1月から利用可能となるマイナンバー制度により、更に効率的かつ精密に所得情報等のマッチング等の審査が可能となり、ノンコンプライアンスの発

162) 成田・前掲注6) 90頁参照。

生を防止することができるだろう。

そして給付手続については、我が国の給付付き税額控除がどのような制度設計になるかを決定する際に、アメリカのような確定申告時期と同時の申請制度をとらないことにより、ノンコンプライアンスの発生を効率的に防止することができると考える。先に述べたイギリスやカナダの給付付き税額控除のような、確定申告とは別個の「申請」に基づき、税務当局の審査を経て支給をうける制度とすれば、事前審査の時間を十分とることが可能となるだろう。加えて、給与所得者については、年末調整で事前審査を行う形にすれば、会社事務の負担は増加するものの、税務当局に行き渡る前に、一旦雇用者側で審査・確認作業が可能となり、手続きが効率よく運べば、結果としてノンコンプライアンスの発生の防止につながるだろう。すなわち、効率よく適切な制度設計をすることにより、ノンコンプライアンスの発生自体を未然に防止することが可能となるものと考えられる¹⁶³⁾。

また、申告代行者については、我が国では、申告代理は税理士の独占業務となっているため、一般納税者以上のある程度十分な税法知識と能力は備わっていることから、申告漏れや申告ミスによる不正受給を防止することができよう。更に、税理士法により、税理士は「独立した公正な立場」という使命を負っており、その理念は高い。アメリカのように、不道德な代行者がはびこっているような社会問題がおこるとも考えにくい。

そして、確定申告制度以外の納税環境についても、我が国における税法規定はこれから策定するのであり、適格性の要件を明確にし、社会保障制度や所得控除で重複する部分は整理統合するなどによって、シンプルな仕組みとすれば、納税者も理解しやすくなり、結果として、ノンコンプライアンスの発生を防止することができよう。

いずれにしても、ノンコンプライアンスの問題は、我が国においては制度設計そのものにつながるものと思われるため、なるべく簡素でわかりやすい制度設計とすることが重要であろう。

なお、税務当局の事務処理についても、我が国税当局における平均的事務職員の意欲と能力は、IRS のそれとは、比べものにならないほど高いものと思われる¹⁶⁴⁾。当然、事務処理ミスはありうるだろうが、ノンコンプライアンス問題という議論に影響するほどの問題にはなりにくいと思われる。

以上を踏まえると、アメリカにおける確定申告制度に基づく問題点および EITC という独自の納税環境から起因するノンコンプライアンスの発生原因は、我が国には当てはまらず、そのような大きな問題として発生する必然性はきわめて低いものと考えられる。逆に、我が国において、ノンコンプライアンス問題が起こる必然性がないような、より簡素で効率的な制度設計を策定するために、アメリカにおけるこのノンコンプライアンスという大きな問題点を、自国の修養の助けとなる他国の誤った言行として、教訓とすべきである

163) 成田・前掲注 6) 90 頁参照。

164) 成田・前掲注 6) 90 頁。

う。

最後に、本稿の流れをまとめよう。

EITC のノンコンプライアンス問題は、EITC 独自の納税環境も起因するとともに、その大部分がアメリカの確定申告制度そのものの問題点に大きく起因していた。そこでアメリカの確定申告制度に基づく問題点および EITC 独自の納税環境を考察し、そこから派生するノンコンプライアンスの存在を確認した。

そして、本稿の最終目的であった我が国でのノンコンプライアンス問題の発生の可能性は、両国の確定申告制度や納税環境との比較を踏まえて考察すると、我が国においては、ノンコンプライアンスという大きな問題の発生の可能性は低いであろうという結論に至った。

EITC のノンコンプライアンス問題は、国家的に長い年月を経て対応策をうち、相当の改善努力をしつつも、いまだ抜本的な解決には至っておらず、依然として深刻な問題となっている。我が国においては、逆にこの教訓を、ノンコンプライアンス問題が起こる可能性のない、より簡素で納税者が理解しやすい制度設計の策定のために参考とするべきであろう。

そしてこの考察が、我が国で給付付き税額控除の導入を検討する議論に、多くの示唆を与えてくれることを望みたい。

21 世紀の今日、経済不況等に伴い非正規雇用やワーキングプアという社会階層が増す中で、所得格差の拡大や貧困問題が深刻化している。このような問題に対して、税制ができることは何だろうか。これが根本的な問題意識であった。我が国では、その一策として、給付付き税額控除を導入することによって、低所得者層における租税や社会保障の負担を軽減し、その効果を税制上の課税最低限を下回り納税がない者にも及ばせ、社会保障との統合を行いながら、税制ができる貧困対策を実現させることができるだろう、ということ主張して、本稿を終えたい。