

日本租税理論学会シンポジウム

「雇用・教育と税制」

米国における雇用・教育関連の税額控除制度に関する一考察

米国税理士・青山学院大学大学院法学研究科非常勤講師

成田 元男

◆目次

I. 導入

- 1. 問題意識と展開したいこと P. 3

II. 米国における税額控除制度

- 1. 税額控除制度一覧 P. 5
- 2. EITCの歴史・概要・問題点 P. 10
- 3. AOTCの歴史・概要・問題点 P. 21
- 4. ERCの歴史・概要・問題点 P. 29

III. 日本における税額控除制度

- 1. わが国における歴史－所得控除と税額控除 P. 42
- 2. 中小企業向け賃上げ促進税制の概要 P. 43
- 3. 雇用・教育関連の税額控除制度 P. 44

IV. 日米比較とわが国への示唆

- 1. 税額控除制度の歴史の比較 P. 45
- 2. 税額控除制度の現状比較 P. 46
- 3. まとめとわが国への示唆 P. 48

I. 導入

1. 問題意識と展開したいこと

米国では、再分配のために所得税制度にかかる負荷が大きくなっているが、課税単位・税率構造と所得控除による方式から、税額控除による方式へと重心が移ってきた。2019年時点の数字だが、所得控除は対GDP比で0.46%、税額控除は同比1.23%とする研究結果もある。

(Lawrence Zelenak, Giving Credits Where Credits Are (Arguably) Due, 24 Fla. Tax Rev. 51, p59-64, 2020)

この20年ほどで、税と社会保障の一体化の度合いが増し、各種の給付付き税額控除が拡大傾向にあることが、特筆すべき特徴である。

(長戸貴之「米国の所得税と再分配」日税研論集第84巻. P4, 5, 29. 2023)

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。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。

わが国においても、給付付税額控除制度は、2007年に政府税制調査会でその導入の検討が明記されて以降、検討事項として取り上げられており、就労支援、低所得者所得支援対策、消費税の逆進性対策等の観点から、期待されているところは大きいですが、まだ導入されるには至っていない。

米国では、給付付き税額控除制度は多数存在するが、本稿では、その中でもEITC(Earned Income Tax Credit: 勤労所得税額控除)、AOTC(American Opportunity Tax Credit:アメリカ教育機会税額控除)、ERC(Employee Retention Credit:雇用維持税額控除)の三つを、本シンポジウムのテーマである雇用と教育に関連の深い税制として取り上げる。

この三種類の給付付き税額控除制度の歴史と概要を俯瞰することにより、その社会的意義を確認したい。一方、この三制度には共通した問題点が存在するので、それについて指摘、検討する。

その米国における問題点を、わが国において克服可能かどうかとも検討し、その示唆を考えたい。

II. 米国における税額控除制度 – 給付付き税額控除制度を中心に

1. 連邦所得税税額控除制度の一覧

米国連邦所得税法上において、税額控除制度は多数存在する。

以下、Erica York, Summary of the Tax Credits Claimed on the Form 1040, Tax Year 2020 (August 17, 2023) Tax Foundationを参考に、代表的な制度を示す。

①Additional Child Tax Credit (付加子ども税額控除)

- ・ 2001年より給付付きとなる。
- ・ Child Tax Creditの給付付き部分であり、適格子ども一人当たり最大1,400ドル。

②Adoption Credit (養子縁組費用税額控除)

- ・ 1997年開始の制度。
- ・ 養子縁組費用を相殺する、給付のない税額控除制度。
18歳未満の適格子ども一人当たり最大14,300ドル。

③Alternative Fuel Vehicle Refueling Property Credit (代替燃料乗物補給施設税額控除)

- ・ 2005年創設の制度。
- ・ 適格乗物補給施設を導入した納税者に対する、給付のない税額控除制度。
事業施設一ヶ所当たり最大30,000ドル、非事業施設一ヶ所当たり最大1,000ドル。

④Alternative Motor Vehicle Credit (代替自動車税額控除)

- ・ 2005年創設の制度。
- ・ 代替エネルギーを用いる四輪車以上の乗物を購入した費用を相殺する、給付のない税額控除制度。

⑤Child and Dependent Care Credit (子女養育費税額控除)

- ・ 1976年創設の制度。
- ・ 子どもまたは扶養家族の世話費用を相殺する、給付のない税額控除制度。
適格家族一人で最大3,000ドル、二人以上で最大6,000ドル。

⑥Child Tax Credit (子ども税額控除)

- ・ 1998年開始の制度。
- ・ 17歳未満の適格子ども一人当たり最大2,000ドルの納税額を相殺する、給付のない税額控除制度。

⑦Credit for the Elderly and Disabled (老齢・障害者税額控除)

- ・ 1976年創設の制度。
- ・ 65歳以上の老齢者または障害による永久退職者に対する。
一人当たり最大1,125ドルの納税額を相殺する、給付のない税額控除制度。

⑧Credit for Federal Tax on Gasoline and Special Fuels (ガソリン・特殊燃料連邦税税額控除)

- ・ 1956年創設の制度。
- ・ 特定目的のガソリン及び特殊燃料への物品税を相殺する、給付のない税額控除制度。

⑨ Earned Income Credit (勤労所得税額控除)

- ・ 1975年創設の制度。
- ・ 勤労所得のある納税者向けの、給付付きの税額控除制度。
- ・ 適格子ども一人で最大3,733ドル、三人以上で最大6,935ドル

⑩ Employee Retention Credit (雇用維持税額控除)

- ・ 2020年創設の時限制度。
- ・ Covid-19禍で雇用を維持し続ける雇用主を支援する、給付付きの税額控除制度
- ・ 雇用主負担の雇用税を相殺し、一人当たり2020年は5,000ドル、2021年は21,000ドルが上限。

⑪ American Opportunity Tax Credit (アメリカ教育機会税額控除)

- ・ 2009年創設の制度。
- ・ 高等教育機関の学費等を相殺する、給付付きの税額控除制度。
最大2,500ドルまで控除、うち最大1,000ドルは給付可能。

⑫ Lifetime Learning Credit (生涯学習税額控除)

- ・ 1997年創設の制度。
- ・ 適格教育機関の学費や関連費用を最大2,000ドルを相殺する、給付のない税額控除制度。

⑬ Foreign Tax Credit (外国税額控除)

- ・ 1918年創設の制度。
- ・ 外国で支払われた税額を相殺する、給付のない税額控除制度。

⑭ General Business Credit (一般事業税額控除)

- ・ 個別控除により、創設年は異なる制度。
- ・ 最大25,000ドル、超過分はその25%まで控除。20年間の繰越可能。
- ・ 投資税額控除、研究費税額控除、インディアン雇用税額控除、低額所得者向住宅税額控除など。

⑮ Mortgage Interest Credit (住宅ローン利子税額控除)

- ・ 1984年創設の制度。
- ・ 州または自治体政府から適格証明を得た住宅ローン利子を相殺する、給付のない税額控除制度。

⑯ Net Premium Tax Credit (健康保険料税額控除)

- ・ 2014年開始の制度。
- ・ マーケットプレイスを通じて支払った健康保険料を相殺する、給付付きの税額控除制度。

⑰ Qualified Plug-In Electric Vehicle Tax Credit (適格プラグイン電気自動車税額控除)

- ・ 2008年創設の制度。
- ・ サービスに供された適格プラグイン電気自動車購入費用を相殺する、給付のない税額控除制度。

⑱ Recovery Rebate Credit (コロナ給付金税額控除)

- ・ 2020年および2021年に実施された制度。
- ・ 最大2,400ドルまでのコロナ給付金を受領できなかった納税者への、給付付きの税額控除制度。

⑱ Residential Energy Credit (再生エネルギー住宅投資税額控除)

- ・ 1970年初導入、1985年満了、2005年再導入、2032年再度満了予定の制度。
- ・ 太陽光等の再生エネルギーを利用した住宅投資を最大26%相殺する、給付のない税額控除制度。

⑳ Retirement Savings Contributions Credit (退職貯蓄税額控除)

- ・ 2002年創設の制度。
- ・ 一定の適格退職給付制度への拠出を相殺する、給付のない税額控除制度。

いかに米国連邦所得税制において、給付付きのものを含む税額控除が大きな存在であることを示す定量的根拠として、以下の記述が挙げられる。

2020年分の連邦所得税申告においては、159.9 million件の税額控除が請求され、金額ベースでは277.9 billionドル(約40兆円)にのぼる。

1990年には、連邦税務申告書は113.7 million件提出され、25.6 billionドル(2020年換算)の税額控除が請求された。2020年には、前者は164.4 million件の提出(約45%増)であり、後者は277.9 billionドル(約10倍増)であった。

(Internal Revenue Service, Statistics of Income, Table A, Tax Years 1990-2020)

1990年から2020年を通じて平均すると、税額控除のうち約40%が給付のないものであり、約60%が給付付きのものである。

(supra., Erica York, 2023)

2. EITC(勤労所得税額控除)の歴史・概要・問題点

上記の如く、米国連邦所得税法上、税額控除制度、ひいては給付付き税額控除制度は多数存在する。ここで、EITC(Earned Income Tax Credit: 勤労所得税額控除)、AOTC(American Opportunity Tax Credit: アメリカ教育機会税額控除)、ERC(Employer Retention Credit: 雇用維持税額控除)の三つを、本シンポジウムのテーマに関連の深い税制として取り上げる。

* EITC制度とは

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、税額控除額が納税者の所得税額及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。

(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について」総合税制研究11号(2003年)57頁)

勤労所得があることが、EITCを得るための条件であり、一定の所得基準までは、追加の勤労所得に応じてEITCの額が増加するため、勤労へのインセンティブが大きくなる仕組みとなっている。

EITCは、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っている。

(道下知子「給付付き税額控除」の法的意義の一考察, 49頁, 『現代税法と納税者の権利(三木先生古稀記念論文集)』, 法律文化社, 2020年5月)

* EITC制度の歴史

①1975年：(フォード政権) 時限立法として成立

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の引き上げによる低所得者の負担軽減を目的とし、かつ、就労よりも社会保障給付の方が経済的受益が大きかった当時の状況をふまえて、低所得者の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脱却を促進することを目的としたものであった。

②1978年：(カーター政権) IRC明記による恒久化

社会保障税の増税による税負担軽減と、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典IRCに組み込まれた。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、労働インセンティブを与える役割を負うようになった。

③1990年：(H.W.ブッシュ政権) 給付可能となる

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、改正を積み重ねてきた控除税率が、社会保障税率を超えたことで、初めてマイナス分の還付という「給付」を受けることが可能となった。

行政当局による事前の適格性という厳格な認定基準ではなく、税法上の自ら申請する適格性を基準としている点で、低所得者が申請・利用しやすい所得税法の手続きによることができることとなった。これにより、貧困が解消される所得移転制度の中で、税法上の最大のプログラムとなっている。

(道下知子「アメリカEITCのノンコンプライアンスにおける法的問題点-最近の裁判例を検討素材として」

『災害・デジタル化・格差是正と税制のあり方』租税理論研究叢書32(2022年)132頁)

* EITC制度の概要

EITCの中心命題は、子どもを持ち、かつ勤労している中低所得者に、仕事へのインセンティブを向上させることにある。

(成田元男「過誤・不正給付の実態と対応～米国を事例として」『給付付き税額控除具体案の提言』東京財団(2010年) 83頁)

独身や子どもがいない場合でもEITCを受けることができるが、適格子どもがいる場合が基本となる。2022年末の時点で、子ども1人の場合で最大3,733ドル、子ども3人以上の場合で最大6,935ドル、子どもがいない場合で最大560ドルが控除される。

控除額が納税すべき額(tax liability)を超えた場合には、超過金額が還付される(refundable)。「給付付き税額控除制度」と呼ばれる所以である。

* 制度の基本となる、適格子どもがいる場合のEITCの受給条件は、以下の通り

(IRS Publication 596 Earned Income Credit (EIC), 2022 Dec. 20)

①給与または自営事業所得のようなEarned Incomeを稼得しており、調整総所得(Adjusted Gross Income)は、子ども1人の場合で43,492ドル(夫婦合算申告では49,622ドル)未満、子ども3人以上の場合で53,057ドル(夫婦合算申告では59,187ドル)未満であること。(控除できる金額は、もっと低い金額からフェーズアウトが始まる) 投資所得(利子、配当、キャピタルゲイン等)が10,300ドルを超えないこと。

②米国内にある主な住居に、課税年度中6ヶ月間を超えて、適格子どもと同居していたこと。

③既婚者の場合、夫婦合算申告または特定世帯主の申告資格にて申告すること。(夫婦別申告では、EITCを請求できない)

④Schedule EICを、連邦個人所得税申告書Form 1040またはForm 1040-SRに添付すること。
Schedule EICには、子どもの社会保障番号(SSN)を記入する。

⑤納税者自身が、他の人の適格子どもになっていないこと。

⑥納税者および配偶者(既婚の場合)の社会保障番号(SSN)を記入すること。

・「適格子ども」(qualifying child)とは、納税者の子ども、養子、孫などで、2022年末において、19歳未満またはフルタイムの学生をいう。また、何歳であれ、恒常完全な障害者は、適格子どもになりうる。兄弟姉妹や甥姪でも、年齢テストを満たし、6ヶ月間を超えて同居していれば、適格とみなされる。

・ Earned Incomeには、賃金、給与、チップ、報酬、自営業からの利益などが含まれる。

・ 所得による控除可能金額のフェーズアウトのパターンは、夫婦合算申告とそれ以外の申告で大きく異なる。2022年末時点では、夫婦合算申告以外の場合、子どもの数に関わらず、EITCは調整課税所得が20,150ドルからフェーズアウトが始まる。夫婦合算申告の場合は、子どもの数に関わらず、26,300ドルからフェーズアウトが始まる。EITCは、夫婦合算申告以外の場合、調整課税所得が、53,057ドル以上となると消滅する(子ども3人以上の場合)。夫婦合算申告では、59,187ドル以上となると消滅する(子ども3人以上の場合)。

* EITC制度の問題点

EITCは、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っている。

(前掲・道下知子「給付付き税額控除」49頁)

一方で、コンプライアンス違反に対処するためのIRSの努力にもかかわらず、EITCの不適切な給付額は一貫して高い。

Treasury Inspector General for Tax Administration(TIGTA, 財務省税務行政総監)のレポートによれば、FY2020年における不適切な給付額は、以下の通り巨額である。

	EITC	AOTC	ACTC
合計給付額	575億ドル	56億ドル	328億ドル
推測不適切給付率	32%	36%	16%
推測不適切給付額	182億ドル	20億ドル	52億ドル

TIGTA, Fiscal Year 2022 Improper Payment Reporting Requirements Were Largely Met; However, Improper Payments Estimates Are Less Precise. p4. 2023 May 12

この不適切な給付額には、(意図的でない)過誤と、意図的な不正が含まれる。

前者の主な原因として、複雑な税法と米国独自の納税環境、後者の主な原因として、申告代行業者の質が指摘できる。(前掲成田,88頁-91頁)

以下に、これら原因について敷衍する。

☆複雑な税法

IRSによれば、EITCの申請における最もよくあるエラーは、

①適格子どもの条件を満たしていない、②申告資格(特定世帯主など)が正しくない、③収入・費用が過少または過大、④複数者により同一子どもを申請、⑤SSN(社会保障番号)または姓が一致しない、とのことである。

(Nationwide Tax Form 2023, Sailing Through the Rules of Refundable Tax Credits, 2023 July 12, IRS)

特にこのうち①と④は、税法の解釈を巡る納税者側のミスによるものと言える。

適格子どもは、息子/娘などのRelationshipテスト、19歳未満などのAgeテスト、半年超同居などのResidencyテスト、夫婦合算申告していないなどのJoint Returnテストを満たさねばならない。

複数者が同一子どもを申請するケースはよくあり、悩ましい。IRCは、その場合のタイブレーカー・ルールを定めている。(§ 152(c)(4))

タイブレーカー・ルールに関する有名な判決であるグリセル・スマイス事件では、親が適格子どもを申請した場合には、他に主な養育者がいても、最優先の納税者となるというルールが、法文通りに適用された。

看護師のグリセルは、孫を全面的に経済支援しており、その分もEITCを申請したところ、薬物中毒の息子(孫の父)が、先に孫の分のEITCを申請して還付金を受け取り、薬物に使ってしまった。グリセルは主に養育しているのは自分であり、孫は自分の適格子どもであると裁判で主張したが、上記タイブレーカー・ルールにより、息子の適格子どもであると判示された。

(Grisel Smyth v. Commissioner of Internal Revenue, U.S. Tax Court, T.C. Memo. 2017-29)

(前掲・道下「アメリカEITCのノンコンプライアンスにおける法的問題点」)

☆米国独自の納税環境

EITCは、特別な申請書によってではなく、毎年の確定申告時に、連邦所得税申告書(Form 1040)上で申告される。よって米国の確定申告制度の問題点、および関連する納税環境問題点は、そのままEITCの問題点に繋がる。我が国の状況との比較において、以下の点が特徴的と言える。

①年末調整制度の不存在

米国では、源泉徴収制度は存在するが、雇用者による年末調整制度は存在しない。よって、納税者は自らの責任で毎年確定申告書を作成し、IRSに提出しなければならない。一般に、納税者の約40%-50%が自ら市販ソフトウェア等を用いて申告し、約50%-60%がCPAなど第三者に依頼していると言われる。(米テレビC-SPAN2022年2月報道など) 一般納税者が、複雑で頻繁に変更される米国税法を正確に理解するのは困難であり、申告ミスが多発は必然とも思われる。なお、米国では州所得税も納税者が自ら確定申告しなければならず、場合によっては、居住州のみならず、役務提供州に別に申告する義務も負う。

②世帯ごとの申告と個人情報

米国連邦所得税は、課税単位は世帯が基本であり、個人単位との選択性になっている。その上で、我が国でいう戸籍制度や住民票制度が、米国では整備されていないので、世帯の実態は、本人にしか分からない。よって、IRSが、納税者のEITC受給適格性について、雇用者や居住自治体から、必要な情報を提出してもらえない。

(前掲 成田,88頁-89頁)

③スピード重視の還付手続き

米国の連邦所得税確定申告においては、2000年代より電子申告(e-file)が普及し、2017年段階で85%を超えており(第10回政府税制調査会海外調査報告書2頁)、現在では90%を優に超えているものと推測される。IRSにとっては、事務の効率化に資するが、納税者にとっても、郵送申告より迅速に還付金を受け取れるという大きなメリットがある。IRSは、郵送申告の場合は、還付まで6-8週間以内、電子申告の場合は、還付まで3週間以内をその目途としている。

(IRS Website, Tax Season Refund Frequent Asked Questions, 2023. Sep.19確認)

このことにより、IRSの事務処理としては、明らかに誤った申告書をrejectし、明らかに疑わしい申告書は精査するが、それ以外は一旦acceptして払い出してしまふ、という流れになりがちである。

④法令理解力・遵法意識の低い納税者の増加

移民国家である米国では、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増している。こうした納税者に、高い法令理解と遵法意識を持ってもらうのは、至難の業であろう。なお、IRSは、多言語での納税者サービスを提供しており、現在では20ヶ国語で、英語以外の税務情報を提供している。ただし、スペイン語での情報はかなり充実しているが、その他の言語、例えば日本語での情報は僅かである。

(前掲 成田,89頁-90頁, IRS Website, Languages, , 2023. Sep.19確認)

☆申告代行業者の質

・米国の連邦所得税確定申告においては、一般的に申告代行業者が大きな役割を果たしているが、EITC申請では特に顕著で、少なくとも50%は申告代行業者が申告書を作成していると言われる。

一方で、歴史的に、この申告代行業者の質は、問題になり続けている。米国税法上、連邦所得税確定申告書の作成代行は、弁護士(Attorney)・公認会計士(Certified Public Accountant)

・税理士(Enrolled Agent)といった有資格者に限られず、誰でもできるという際立った特色がある。このため、能力不足の、あるいは悪意を持った申告代行業者による、過誤または不正の申告書作成は、大きな社会問題とも言え、連邦議会でも度々議論されてきた。

IRSは、2012年3月に、無資格の申告代行業者を規制するため、Registered Tax Return Preparer (RTRP)の制度を創設したが、財務省規則Circular 230に基づくのみで、連邦法の根拠がないとして訴訟が提起され、最終的に、2013年1月に、コロンビア特別区巡回控訴裁判所は、IRSには、申告代行業者に能力テストと継続教育を義務付ける権限はないとして、同制度は違法と判示し、制度実施の停止を命じた。

(Sabina Loving, et al. v. Internal Revenue Service et al., U.S. Court of Appeals, District of Columbia Circuit. 742 F.3d 1013, 2013 Jan. 18)

この判決を受けて、IRSは、Annual Filing Season Program (AFSP) という能力試験と継続教育からなる任意プログラムを2014年6月に制定した。アメリカ公認会計士協会(AICPA)は、これに対し、事実上の強制登録制度であって違法であるとして、提訴した。最終的には、コロンビア特別区巡回控訴裁判所が、2018年8月に合法と判示し、決着した。

(American Institute of Certified Public Accountants v. IRS, D.C. Cir., No.16-5256, 2018 Aug. 14)

この決着に基づき、AFSP制度は実施され、現在も継続しているが、あくまで任意プログラムであり、現在でも、誰でも、連邦所得税申告書を、有償または無償で、申告代行し得るという根本は変わっていない。

・ EITCの申請と申告代行業者の役割に関する判決として、有名なジョージ・フォックス事件がある。タックス・ドクターを名乗る申告代行業者のフォックスは、納税者から、雇用による16ドルの給与証明(Form W-2)を受け取った際、事業収入があれば、EITCによる還付金が得られると話した。これを聞いた納税者は、直ぐに自動車修理業のライセンスを取得した。このライセンスを基に、事業所得18,288ドルとEITC2,577ドルを計上した2007年連邦所得税申告書が作成・提出された。

IRSは、還付を認めず、フォックスの税務調査に入り、故意または不注意による過少申告書作成により、5,000ドルの民事ペナルティを課したことに對し、フォックスが提訴した。

裁判においては、納税者は、事業を行っていないにも関わらず、フォックスが虚偽の申告書を作成し、EITCを不正請求したと主張した。フォックスは、納税者が取得したライセンスと納税者がまとめた2ページの経費メモを基に、申告書を作成したと主張した。

裁判所は、どちらが事実で、申告代行業者が故意または不注意により過少申告書を作成したか否か(IRC § 6694)については認定せず、申告代行業者としてのデューデリジェンス義務に違反したとして(IRC § 6695)、民事ペナルティを支持した。すなわち、フォックスは、18,288ドル相当の事業について、領収書・帳簿・銀行取引などを確認せず、財務省規則(Treasury Reg. 1.6695-2)の定めるデューデリジェンス義務を意図的に無視した、と判示した。

収入の誤申告と申告代行業者のデューデリジェンス義務違反という、EITCの過誤・不正申告において極めてよく見られる事件に対する判例となっている。

(George Foxx v. United States, U.S. Court of Federal Claims. 130 Fed.Cl.415, 2017 Feb. 6)

(前掲・道下「アメリカEITCのノンコンプライアンスにおける法的問題点」)

* EITC制度に関する小括

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、税額控除額が納税者の所得税額及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。

EITCは、1975年に時限立法により成立して以来、恒久化、還付可能となり、歴代政権の下、民主党・共和党を問わず、その対象や金額を拡大してきた。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っている。

一方で、EITCについては、巨額の過誤・不正給付が問題となり続けており、TIGTAや連邦議会も指摘している。その主な原因としては、①複雑な税法②米国独自の納税環境③申告代行業者の質が指摘できる。①では、適格子どもの要件とタイブレーカー・ルールが複雑であること、②では、年末調整制度の不存在、IRSが世帯に関するアップデートされた個人情報を持っていないこと、還付手続きのスピードが優先されていること、英語を解さない納税者が増加していること、③では、申告代行業者に資格は問われないこと、が特筆される。

逆に言えば、EITCに類した低所得層支援策を我が国に導入したら、という仮説を考える際、ポジティブな理由になり得る。すなわち、我が国では、①これから導入するのであるから、シンプルで分かり易い適格要件を法定できる。②年末調整制度が存在し、国税はアップデートされた個人情報にアクセスしやすい、還付手続きに長めの時間は許容されると思われる、日本語を解さない納税者は比較的少数。③我が国では申告代行は税理士の独占業務であるからである。

2. AOTC(アメリカ教育機会税額控除)の歴史・概要・問題点

* AOTCとは

AOTCは、課税年度中に支払った適格授業料および関連費用に適用される、部分的な給付付き税額控除制度である。(IRC § 25A(i))

AOTCは、高等教育促進を目的とし、低中所得層の家族や学生の教育支出を支援するものである。納税額ゼロの低所得者も給付の対象となる。

* AOTCの歴史

①1997年：HOPE税額控除制度の創設

1965年のジョンソン政権において、高等教育の優遇税制が検討され始めたが、結果として奨学金プログラムが創設された。その後の連邦議会における議論を経て、クリントン政権下の1997年において、先駆的なジョージア州のHOPE(Helping Outstanding Pupils Educationally)奨学金をモデルとして、税額控除制度が創設された。適格教育費を2年間最大1,500ドルまで税額控除できる制度で、給付のないものであった。

②2009年：AOTCとして拡充、給付付きとなる

2009年のオバマ政権の下、American Recovery and Reinvestment Act of 2009において、HOPE税額控除制度を拡充したAOTCが制定され、給付付きの税額控除制度となった。オバマ大統領は2015年にその恒久化を訴え、結果としてトランプ政権下の2017年のTax Cut and Jobs Act of 2017により恒久化された。

(蟹江茂「アメリカにおける高等教育費の税額控除制度」経済学雑誌第121巻第1号,79頁)

税額控除制度としての議論開始から半世紀以上、税額控除制度導入から四半世紀以上経過し、社会に定着した高等教育促進税制と言えるであろう。2013年の数値ではあるが、高等教育機関在学学生2,037.6万人に対し、AOTC税額控除の申請者は1,019万人と、半数を超えている。

(前掲・蟹江茂,75頁)

* AOTC制度の概要

AOTCは、納税者による高等教育費用の負担軽減をはかり、納税者を経済的に支援すると共に、高等教育を促進する、給付付きの税額控除である。

(蟹江・前掲77頁)

AOTCにより、納税者は、本人、配偶者または扶養家族のために支出した学位等の取得のための高等教育機関の学費および教材費について、学生1人当たり2,000ドルまではその100%、2,000ドルを超過する部分についてはその25%相当額(ただし500ドルまで)を、1年あたり最大2,500ドルまで、最長4年間まで税額控除できる。

AOTCの大きな特徴として、その40%部分の金額は還付可能なものであり(給付付き税額控除)、仮に無所得であっても、AOTCの利用により、最大1,000ドルの還付(給付)を受けることができる。

(伊藤公哉「アメリカ連邦税法第8版」(中央経済社, 2021年)386頁)

* 当該控除を受ける条件は、概要以下の通り (2022年分Form 1040申告時)

(IRS 2022 Instructions for Form 8863 Education Credits, および J.K. Lasser's Your Income Tax 2023, 2022.Dec. Wiley)

・控除を取れる適格な学生は：

- ①高等教育機関(postsecondary education)の最初の4年間のうちの1年に登録していること
- ②学位等の証明(credential)に繋がるプログラムに登録していること
- ③暦年1年の中で、少なくとも半分はフルタイム学生の半分は学業に従事していること
- ④納税者と学生の双方が、有効な納税者番号を記載すること
- ⑤州または連邦で禁止された制限物質(薬物等)の保有または配布により起訴されていないこと

- ・控除を取れる適格な費用は、学費、プログラム登録に必須の活動費用、授業に必要な書籍、消耗品、備品である。書籍、消耗品、備品は、登録教育機関から購入したものでなくとも良い。

- ・適格費用は、Pell Grantなど非課税の奨学金や非課税の教育支援金(雇用主からのもの等)を受け取った分だけ減額される。

- ・AOTCは、修正後調整総所得(Modified Adjusted Gross Income: MAGI)の金額に基づくフェーズアウトの対象となる。

夫婦合算申告以外の申告資格では80,000ドル、夫婦合算申告では160,000ドルをMAGIが超えると、フェーズアウトが始まる。夫婦合算申告以外の申告資格では90,000ドル、夫婦合算申告では180,000ドルをMAGIが超えると、完全にフェーズアウトし、AOTCを取ることができない。

* AOTC制度の問題点

AOTCは、納税者による高等教育費用の負担軽減をはかり、納税者を経済的に支援すると共に、高等教育を促進する、給付付きの税額控除である。

一方で、AOTCの不適切な給付額は、合計給付額がEITCの十分の一なので比すれば小さいが、不適切給付率はEITCのそれを上回っている。

TIGTAのレポートによれば、FY2020年におけるAOTCの不適切な給付額は、以下の通りである。

	EITC	AOTC	ACTC
合計給付額	575億ドル	56億ドル	328億ドル
推測不適切給付率	32%	36%	16%
推測不適切給付額	182億ドル	20億ドル	52億ドル

supra, TIGTA, p4

IRSによれば、AOTCの請求における主な誤りは、①適格教育機関でなかった、②適格費用を支払っていなかった、③既に最初の4年間の学業を修了していた、④4年間を超えてAOTCを請求した、の四つである。

(supra, Nationwide Tax Form 2023, p33-34)

EITC制度の問題点において触れた、複雑な税法と米国独自の納税環境、申告代行業者の質の問題は、共通していると言える。

・ AOTCは、適格高等教育機関に、実際に適格費用を支払ったことが一番の条件であり、勤労所得があり、適格子どもがいることが一番の条件であるEITCとは、その点で異なる。未払いの学費を払ったものとして請求する、授業に必要とはいええない書籍、消耗品、備品の費用を請求する、といった過誤・不正は容易に発生し得る。

・ また一方で、Lifetime Learning Credit (LLC, 生涯学習税額控除)と合わせて、教育支出への税制支援そのものへの批判も存在する。具体的には、

- ①納税者間の経済格差を助長する
- ②中所得者層は税制上の支援がなくとも高等教育を受けており、教育機会の再分配機能が弱い
- ③租税上の利益を受ける層がいても、学費等の値上げより吸収されており、効果は高くない
- ④住居費や食費の負担が大きいので、これを対象としない税制支援は不十分である
- ⑤教育により所得への影響を受けるのは学生だが、費用を負担するのは親等であり、別人格であるといった批判である。

(橋本彩「米国における高等教育資金の非課税および税額控除」税法学578. 118-120頁)

・ それでも、クリントン大統領が高等教育支出に対する税額控除制度を創設した際述べた、「低所得や中間所得層の家族および学生が、高等教育の支出をすることを支援する」という考えは、米国社会に受け容れられていると言えるであろう。

(Staff of the Joint Comm. on Taxation, JCT-23-97, General Explanation of Tax Legislation Enacted in 1997. Print 1997)

・最近のAOTCに関する判例としては、2023年1月に判示された、ヴァッシリアアデス事件があげられる。

ヴァッシリアアデス夫妻が、2018年連邦所得税申告書において、ロンドン在住の娘が通うUniversity College of London (UCL)に支払った学費等について、AOTCを請求したが、IRSがこれを否認したことを争ったものである。

2018年、夫妻は学費等を支払うため、何度も英国にある娘の銀行口座に国際送金し、娘を扶養者として税務申告した。しかし、裁判において、夫妻がUCLからの受領書として提示したものは、2017年のものであった。2018年に関しては、UCLからの受領書Form 1098-Tを提示することはできず、自宅が盗難にあったため、関連書類が紛失したと証言した。

合衆国租税裁判所は、夫妻は2018年におけるUCLへの学費等支払いを立証できていないとして、IRSによるAOTC否認の決定を支持した。(Tax Court Rules § 142(a), Deputy v. du Pont, 308 U.S. 488, 493 (1940)に基づく)

(John Vassiliades and Eliza Vassiliades v. Commissioner of Internal Revenue, T.C. Memo. 2023-1, 2023 Jan. 9.)

納税者による適格学費の支払いを立証できなかったというシンプルな案件であるが、AOTCに関する訴訟では多い。

* AOTC制度に関する小括

AOTCは、納税者による高等教育費用の負担軽減をはかり、納税者を経済的に支援すると共に、高等教育を促進する、給付付きの税額控除である

AOTCは、1997年にクリントン政権において創設された高等教育支出への税額控除制度を発展させ、2009年にオバマ政権で給付付きとなった歴史を持つ。大学生数からみて利用率は高く、社会に定着した制度と言える。

一方で、AOTCについては、EITC同様、過誤・不正給付が問題となり続けており、特に不適切給付率の高さを、TIGTAも指摘している。その主な原因としては、EITC同様、①複雑な税法②米国独自の納税環境③申告代行業者の質が指摘できる。特徴としては、適格教育機関でなかった、適格費用を支払っていなかったという、やや安易な事例が目立つ。

また、教育支出への税制支援そのものへの批判も根強く存在することは、注意を要する。
①経済格差を助長する ②教育機会の再分配機能が弱い ③学費等の値上げにより効果が吸収
④住居費や食費を対象とせず不十分 ⑤所得への影響を受ける者と費用負担者が別人格
といった批判である。

それでも、クリントン大統領の述べた、「低所得や中間所得層の家族および学生が、高等教育の支出をすることを支援する」という考えは、米国社会に受け容れられていると言える。

2. ERC(雇用維持税額控除)の歴史・概要・問題点

* ERC制度とは

ERCは、Covid-19の影響で、経済的に厳しい状況下で従業員を雇い続ける雇用主の給与費用の一部を、雇用税の雇用主負担分に対する還付可能な税額控除として、給付する制度である。(Coronavirus, Aid, Relief, and Economic Security Act of March 2020 (CARES Act), § 2301)

ERCは、最初にトランプ政権下のCoronavirus, Aid, Relief, and Economic Security Act of 2020 (CARES Act, 2020年3月成立)によって制定された。その後、Taxpayer Certainty and Disaster Tax Relief Act of 2020(Relief Act, 2020年12月成立)、バイデン政権下のAmerican Rescue Plan Act of 2021 (ARPA, 2021年3月成立)、およびInfrastructure Investment and Jobs Act (IIJA, 2021年11月成立)によって期間延長、制度拡充・縮小がなされてきた。

ERCの対象はビジネス雇用主(法人または事業体)であり、個人は対象とならない。(IRS Website, Employee Retention Credit, 2023 Sep 15)

* ERC制度の歴史

主にIRS Website, Employee Retention Credit – 2020 vs 2021 Comparison Chart, 2023 Sep. 15による

①2020年3月：雇用維持税額控除制度の創設

コロナ禍で経済が痛み、多くの企業が苦境に陥る中、雇用を維持する雇用主を支援するため、トランプ政権はCARES Actを成立させた。

適用賃金期間は、2020年3月13日から2020年12月31日まで。全ての取引又は事業を行う雇用主または非課税組織が対象、但し政府組織は除く。

控除される雇用税は、社会保障税(Social Security Tax)の雇用主負担分。

適格雇用主は、i)Covid-19の影響により政府命令で事業の全部または一部を停止させられたもの、又はii)四半期の売上(Gross Receipt)が、2019年の同四半期より50%超落ち込み、同四半期の売上が80%超まで回復するまでのもの。

控除対象適格賃金は、適格賃金(従業員一人当たり年間10,000ドルまで)の50%。従業員100人以下の場合は、全ての適格賃金が対象。従業員100人超の場合は、休業した従業員に支払われた賃金のみ対象。

最大税額控除額は、2020年の1年間で従業員一人当たり5,000ドル。

②2020年12月：雇用維持税額控除制度を延長、拡充

トランプ政権末期において、Relief Actを成立、同制度を延長、内容も拡充した。

適用賃金期間は、2021年1月1日から2021年6月30日まで延長。一部の政府機関も適格とした。

控除される雇用税は、社会保障税(Social Security Tax)の雇用主負担分(変わらず)。

適格雇用主は、2021年中四半期の売上(Gross Receipt)が、2019年同四半期の80%未満のもの。2019年に存在しなかった雇用主は、2020年の同四半期と比較できる。

控除対象適格賃金は、適格賃金(従業員一人当たり四半期10,000ドルまで)の70%。従業員500人以下の場合は、全ての適格賃金が対象。従業員500人超の場合は、休業した従業員に支払われた賃金のみ対象。

最大税額控除額は、2021年の四半期毎で従業員一人当たり7,000ドル。

③2021年3月：雇用維持税額控除制度を延長、スタートアップ事業に拡充

バイデン政権において、ARPAが成立、同制度を延長、スタートアップ事業に拡充した。

適用賃金期間は、2021年7月1日から2021年12月31日まで延長。適格スタートアップ事業にも適用。

適格スタートアップ事業(Recovery Startup Businesses)とは、2020年2月15日より後に事業を開始し、適用四半期の前3年間に年間売上(Gross Receipt)が1,000,000ドル未満であり、他の適格条件(政府命令事業停止、四半期売上基準)を満たさないものである。

控除される雇用税は、メディケア税(Medicare Tax)の雇用主負担分。

控除対象適格賃金は、基本的にRelief Actと同じだが、2021年第3四半期と同4四半期については、財務的に極めて厳しい事業(Severely Financially Distressed Employers)も適用。財務的に極めて厳しい事業とは、これら四半期の売上(Gross Receipt)が2019年の同四半期と比べて10%未満までおちこんだものである。

最大税額控除額は、Relief Actと同じく、四半期毎で従業員一人当たり7,000ドル。適格スタートアップ事業には、四半期毎50,000ドルまで控除。

④2021年11月：雇用維持税額控除制度を遡及的にスタートアップ事業のみに縮小
バイデン政権において、IIJAを成立、同制度をスタートアップ事業のみ適用とした。
適用賃金期間は、2021年10月1日から2021年12月31日まで。適格スタートアップ事業のみ適用。
(ARPAを遡及的に修正)
控除される雇用税は、メディケア税(Medicare Tax)の雇用主負担分(ARPAと同じ)。
最大税額控除額は、Relief ActおよびARPAと同じく、四半期毎で従業員一人当たり7,000ドル。
適格スタートアップ事業には、四半期毎50,000ドルまで控除。

* ERC制度の概要

ERCは、Covid-19の影響で、経済的に厳しい状況下で従業員を雇い続ける雇用主の給与費用の一部を、雇用税の雇用主負担分に対する還付可能な税額控除として、給付する制度である。(CARES Act), § 2301)

ERCは、適格賃金を、その従業員に、2020年3月13日から2022年12月31日までの間に支払った適格雇用主が請求することができる。

適格条件と控除可能金額は、事業への影響がいつ発生したのかにより、前節で見た通り、複雑である。

☆控除を受ける条件の概要

(IRS Website, Employee Retention Credit, および U.S. Master Tax Guide 2023, 2022.Oct. CCH)

- ・以下のいずれかの条件に当てはまる事業体または非営利組織であること。
- ①2020年中または2021年第1四半期に、Covid-19の影響により政府命令で事業の全部または一部を停止させられたもの
 - ②2020年中または2021年第1～第3四半期の適格期間に、所定の売上下落を経験したもの
 - ③2021年第3または第4四半期に適格スタートアップ事業(recovery startup business)となったもの

- ・ 適格雇用主が、適格賃金を支払い済みであること。
- ・ 適格雇用主が、オリジナル連邦雇用税申告書(Form 941)または修正連邦雇用税申告書(Form 941-X)を期日までに提出すること。
- ・ 同控除には、一定の制限がかかる。典型例として、Covid-19影響下での雇用維持支援策である給与保護プログラム(Paycheck Protection Program: PPP)により、ローン債務免除の対象となった賃金分は、ERCの対象とならない。

☆ERCの社会的影響

- ・ ERCは、Covid-19の影響下で経済対策として緊急に打ち出されたものであり、条件が緩い上に金額が大きい。ERCによる最大控除(給付)額は、一人当たり2020年が5,000ドル、2021年が21,000ドル(7,000ドル×3)なので、計26,000ドルとなる。従業員50人の中小企業であれば、1,300,000ドルを受給できる。日本円換算で、約1億9,000万円という高額となる。
- ・ 適格雇用主は、2020年分のERCは、2024年4月15日まで、2021年分のERCは、2025年4月15日まで、請求できる。よって現在も、多くの納税者(雇用主)が、過去に遡って請求を提出している。

* ERC制度の問題点

ERCは、Covid-19の影響で、経済的に厳しい状況下で従業員を雇い続ける雇用主の給与費用の一部を、雇用税の雇用主負担分に対する還付可能な税額控除として、給付する制度である。

(CARES Act, § 2301)

☆ERC制度の特徴

・ERCは、Covid-19の影響下において、経済的に厳しい状況下で従業員を雇い続ける雇用主を支援するという目的においては、我が国の雇用調整助成金と共通する。(雇用保険法第62条第1項第1号)

また、給付の主な条件が、Covid-19の影響下において、売上が前年同時期より一定以上減少した点になっている点は、我が国の持続化給付金に類似している。(持続化給付金規程第4条三)

・ERCは、その目的を達成するための手段として、特別な申請書を提出させるのではなく、給付付き税額控除を用いていることに特徴がある。かつ、対象税目が個人所得税や法人所得税でなく、雇用税(具体的には、社会保障税とメディケア税)となっていることが、大きな特徴である。

米国では、社会保障税(我が国の公的年金保険料に相当)およびメディケア税(我が国の公的健康保険料の一部に相当)の徴収は、SSA(社会保障局：我が国の日本年金機構に相当)等でなく、IRS(内国歳入庁：我が国の国税庁に相当)が執行していることから、可能な制度といえる。

☆ERC制度の問題点

・ERCは、Covid-19の影響に対応する緊急的な経済対策の一環として打ち出された制度である。「ERC制度の歴史」で見たように、トランプ政権において緊急に創設され、その後延長・拡充され、バイデン政権において縮小された。

同時期には、Covid-19の影響に対応する雇用主の、雇用維持努力を支援する緊急経済対策が次々に打ち出された。

税制としては、例えば、Families First Coronavirus Response Act (FFCRA, 2020年3月成立)に基づく有給家族休暇税額控除(Paid Sick Leave and Family Leave Credit, FFCRA § 7001, § 7003)によって、従業員または家族のコロナ感染または学校閉鎖を理由とする義務的有給休暇の給与分が政府負担となった。

また、FFCRA § 2302に基づき、一定の小規模雇用主は、2020年3月27日から2020年12月31日までの社会保障税の雇用主負担分の納税を、その50%を2021年12月31日まで、残り50%を2022年12月31日まで延長できることになった。

税制以外では、CARES Actに基づく給与保護プログラム(PPP)がある。中小企業(従業員500人未満)の人件費相当額の一部を政府保証融資として融資し、一定期間内に一定の条件(例：給与や賃料等として支払)を満たした金額の返済を免除するものである。

なお、ERCとPPPの間では、相互作用(interaction)がある。すなわち、CARES Act. 成立時には、PPPの融資を受けた場合には、原則ERCは申請できないとされていた。しかし、その後2020年12月に成立したTaxpayer Certainty and Disaster Tax Relief Act (TCDTRA)により、PPPの融資を受けた場合でも、債務免除を受けていない支払金額については、ERCを申請できることとなった。(TCDTRA, § 206、CARES Act成立の2020年3月27日まで遡及適用)

・このような複雑な経緯、法規定により、納税者(雇用主)にとっては、自分がどの制度に
適格であるのか、あるいは、どの制度を利用することが一番有利なのか、判断が困難と
批判されている。この状態は、納税者の申告を代行する専門家の訴訟リスクの高まりも
意味する。

(Nationwide Tax Form 2023, Employee Retention Credit Positions and Audits, 2023 July 11, IRS)

・ERCは、Covid-19の影響に対応する緊急的な経済対策の一環であり、その適用条件は
意図的に寛大なもの(generous)であった。それでも、各種の適格条件があるが、それを満たさない
申告書も非常に多い。例えば、
事業停止には当たらず、テレワークによる役務提供があったもの。
Shelter in Place やCurfewなどの政府命令でなく、自宅待機要請であったもの。
売上下落の基準を満たしていなかったもの。比較期間を誤ったもの。
適格賃金の限度額計算を誤ったもの。
適格従業員の人数を誤ったもの。(2019年に、週30時間以上または月130時間以上勤務した者)

(id., Nationwide Tax Form 2023, p3-p17)

・上記にある悪意のない過誤請求より重大な問題は、悪意のあるプロモーターによる、納税者の
諸条件がERC請求に適格でないことを知りながら、場合によっては関係書類を偽造してまで、
虚偽の申告代行を行うケースが頻出していることである。

これに対応するため、IRSは、以下の対策を講じている。

- ①ウェブサイトやSNSによる納税者・専門家への注意喚起
- ②違法性が疑われるプロモーターをIRSに告発する制度(Form 14242)
- ③税務調査の第一優先

(id., Nationwide Tax Form 2023,p3-p17)

・ IRSは、Covid-19禍の時期、予算削減の影響もあって、現場での税務調査は刑事犯罪に関するもの以外は行わなかった。現在は再開され、予告なしの調査は停止しているが(調査官の安全を守るため)、Inflation Reduction Act of 2022 (IRA, インフレ抑制法)により、10年間で800億ドルの予算増額措置がついたこともあり、積極姿勢に転じている。特に、書面による調査に力点を入れているところが、最近の特徴である。

(id., Nationwide Tax Form 2023, p22-p24)

・ IRSは、ERCの税務調査に関して、納税者および専門家への情報提供として、税務調査時に要求される可能性のある20種類の書類サンプルを公表している。例えば、

申請適格期間のForm 941

申請適格期間のERC計算ワークシート

申請適格期間の賃金台帳(payroll journal)

有給家族休暇を取得した従業員のリストと取得日と支払賃金金額

従業員休暇がCovid-19関連であることを示す書面

適格賃金に含まれる適格健康保険プランの計算方法

申請適格期間の従業員のForm W-2 (源泉徴収票に相当)

申告適格期間の事業所得申告書 (Form 1120など、参考資料)

ERC申請の対象となった従業員のリストと各支払賃金金額

申請適格期間の事業停止の根拠となる政府命令の書面または所定の売上下落を証する書面

申請関係期間の売上明細表

返済免除を含むPPP関係書類およびERCのアロケーション計算

(id., Nationwide Tax Form 2023, p19-p21)

・ERCに関する税務調査において、司法省およびIRSは、詐欺的な申告を取り締まる新しい段階にきたと宣言した。

司法省は、ニュージャージー州在住の申告代行業者レオン・ヘインズ被告人を逮捕した。裁判所資料によれば、2020年11月頃から、ヘインズ被疑者は、クライアントおよび自分の会社向けのERCを請求するため、Form 941を作成し申告した。彼は、クライアントに対し、事業をしていればERC適格であり、これは政府からの恵みであると説明していた。2021年には、あるクライアントにアプローチし、事業をしていれば政府がお金をくれるプログラムがあると説明した。当該クライアントは、従業員がいなかった。10以上の彼のクライアントの証言によれば、彼が作成・申告したForm 941は、従業員の人数や支払賃金について、誤った金額が記載されていた。司法省によれば、クライアント達は、そもそもForm 941に記載されるべき数値に関する関連情報を被告人に提供していなかった。

総計で、被告人は1,387通の虚偽のForm 941を作成・申告し、124,751,995ドル(約180億9000万円)の虚偽の還付(給付)を請求した。ヘインズ被疑者からの申告に基づき、米財務省は、彼の会社のために、合計で100万ドル超の還付金小切手を既に郵送していた。なお、彼の会社には従業員はおらず、Form W-2(源泉徴収票に相当)も発行していなかった。彼のクライアントは、既に少なくとも3,160万ドルの還付金を受け取っていた。司法省によれば、被告人は、クライアントから還付金の約10%を報酬として受け取っていた。

被告人は、虚偽の申告代行8訴因と郵便詐欺1訴因で起訴されている。虚偽申告代行は、1訴因当たり最大で3年間の禁固刑と250,000ドルの罰金、郵便詐欺は最大で20年間の禁固刑と250,000万ドルまたは被害金額の2倍の大きい方の罰金が課せられる。

(Department of Justice (DOJ) Website, Tax Preparer Arrested for seeking over \$124 million in Phony Tax Credits, 2023 September 14)

・ ERC不正受給請求の爆発的な増加を受け、2023年9月14日、IRSのダニー・ワーフェル長官は、少なくとも年末までの間、ERCの新規処理を停止すること(Moratorium)を発表した。「小規模ビジネスオーナーを詐欺から守るため」としている。IRSによれば、これまでに約360万件のERC申請を受け取ったが、IRS-CI(犯罪捜査)部門は、2023年7月31日時点で、Covid-19対策関連プログラム(PPP含む)で、80億ドル超の不正の疑いのある申請を発見した。同部門は、ERCに関して252件の査察調査を行い、28億ドル超分の申請が詐欺の疑いがあるとしている。なお、このうち6件が既に起訴され、4件に判決が下され、平均の禁固刑期が21ヶ月であった。

IRSは、納税者に対して、4種類の対応を示した。

- ①これからERCを請求しようとする納税者は、本当に適格であるか、IRSのERC-FAQサイトで確認するなり、信頼をできる税務専門家(プロモーターでなく)に相談するべきである。
 - ②既にERCを申請し、その適格性に自信のある納税者は、根気よく給付を待つ。IRSは、既に提出された申請は処理する。ただし、慎重に適格性を審査するため、支払までの目標期日が、これまで90日間であったものが、180日間に延びるとしている。
 - ③既にERCを申請し、給付を受け取っていないが、後で不適格と知った納税者には、自主的に申請を取り上げることができる(税務調査中でも)プログラムを開発中であり、近日中に発表する。
 - ④既にERCを申請し、給付を受け取った納税者が、不適格であることを知った場合に、IRSに返還することによりペナルティを避けられる合意策(settlement)を開発中であり、近日中に発表する。
- (IRS Website, Newsroom, To protect taxpayers from scams, IRS orders immediate stop to new Employee Retention Credit processing amid surge of questionable claims; concerns from tax pros, 2023 September 14)

* ERC制度に関する小括

ERCは、Covid-19の影響で、経済的に厳しい状況下で従業員を雇い続ける雇用主の給与費用の一部を、雇用税の雇用主負担分に対する還付可能な税額控除として、給付する制度である。トランプ政権において、Covid-19の影響下における経済対策の一つとして、PPPなど他の政策と共に、緊急に打ち出された。そのために、制度として、①時の経過と共に、新法令による上書きにより適格条件や金額が変更され、納税者にとってコンプライアンスのハードルが高い。②一方で、実際の申請は、以前から毎四半期に提出している連邦雇用税申告書(Form 941)に、基本的には申請控除金額を追記するだけであり、特別な添付書類も必要ないため、極めて簡便な手続きになっている。このことが、納税者から誤った申告書が提出される、あるいは、悪質な業者経由で、詐欺的な申告書が提出される土壌になっていると考えられる。EITCの過誤・不正受給を防ぐために導入された、ワークシートの添付や申告代行者の宣誓といった工夫が活かされていない。

逆に言えば、過誤・不正受給を防ぐには、申請適格期間のERC計算ワークシートや、申請適格期間の従業員のForm W-2を添付させるだけでも、相当な効果を上げられたのではないだろうか。緊急経済対策であったという経緯はあるが、現在のモラトリアム宣言と付随プログラムを巡る騒動を目の当たりにするに、申告時の情報要求が緩すぎたと感じざるを得ない。

これは、給付付き税額控除を用いた雇用支援策を日本に導入したらという仮説を考える際に、考慮すべき重要な視点である。

III. 我が国における税額控除制度

1. わが国における歴史－所得控除と税額控除

わが国の所得税上の控除では、低所得に対する配慮から、もともとは税額控除として導入されたものが多かった。しかし、扶養控除に関しては、シャープ勧告に基づく1950年の改正で、所得の大きな者ほど扶養費が大きくなること、所得計算と納税の簡素化の観点から、所得控除方式となった。また、障害者控除、老年者控除、寡婦控除および勤労学生控除は、国家補助的な性格から所得にかかわらず同額とすべきという観点から1951年以来税額控除とされていたが、簡素化の観点から、1967年に所得控除に改正された。寄付金控除も、寄付の促進の観点から、所得控除に改正された。したがって、現行法上では、殆どの控除が所得控除となっており、一部の税額控除が政策的配慮から認められている形になっている。

(前掲・道下「給付付き税額控除」p53-54)

現在認められている税額控除の主なものは、配当控除、外国税額控除、政党等寄附金特別控除、住宅借入金等特別控除、試験研究を行った場合の所得税額の特別控除、給与等の支給額が増加した場合の所得税額の特別控除などである。

(所法92、93、95、措法10、10の3、10の4、10の4の2、10の5、10の5の3、10の5の4、10の5の6、10の6、41、41の3の2、41の18、41の18の2、41の18の3、41の19の2～41の19の4、旧措法10の2、10の5の2、10の5の5、震災特例法8、10の2～10の5、13、13の2、令2改正法附則58、令3改正法附則26、28)

2. 中小企業向け賃上げ促進税制の概要

政策的配慮からいくつもの税額控除制度が創設されているが、一般納税者にとって最も馴染みが深いのは、(特定増改築等)住宅借入金等特別控除であろう。本シンポジウムのテーマである「雇用・教育」に関する制度といえば、いわゆる中小企業向け賃上げ促進税制のみが該当する。教育に関する税額控除は存在しない。

中小企業向け賃上げ促進税制とは、中小企業者等が、前年度より給与等を増加させた場合に、その増加額の一部を法人税(個人事業主は所得税)から税額控除できる制度である。

(中小企業庁HP, 中小企業向け「賃上げ促進税制」)

2022年4月1日から2024年3月31日までの適用期間内に開始する事業年度が対象となり、3種類の適用要件がある。

- ①通常要件：雇用者給与等支給額が前年度と比べて1.5%以上増加した場合、控除対象雇用者給与等支給増加額の15%を法人税額又は所得税額から控除できる
- ②上乗せ要件1.：雇用者給与等支給額が前年度と比べて2.5%以上増加した場合、税額控除率を15%上乗せできる
- ③上乗せ要件2.：教育訓練費の額が前年度と比べて10%以上増加した場合、税額控除率を10%上乗せできる

法人税額又は所得税額の20%(通常・上乗せ共通)が、税額控除額の上限となる。

3. わが国における雇用・教育関連の税額控除制度

政策的配慮からいくつもの税額控除制度が創設されているが、本シンポジウムのテーマである「雇用・教育」に関する制度では、中小企業向け賃上げ促進税制のみが該当する。教育に関連する税額控除は存在しない。

中小企業向け賃上げ促進税制は、中小企業者等が、前年度より給与等を増加させた場合に、その増加額の一部を法人税(個人事業主は所得税)から税額控除できる制度であり、その目的は賃上げを促すことにより経済成長を目指すものである。低所得者を対象としたものではなく、雇用維持という社会保障目的でもない。

また、わが国には、給付付き税額控除制度そのものが存在しないので、雇用・教育関連の給付付き税額控除制度はもちろん存在しない。

IV. 日米比較と日本への示唆

1. 税額控除制度の歴史の比較

・米国では、再分配のために所得税制度にかかる負荷が大きくなっているが、課税単位・税率構造と所得控除による方式から、税額控除による方式へと重心が移ってきた。2019年時点の数字だが、所得控除は対GDP比で0.46%、税額控除は同比1.23%とする研究結果もある。

(supra, Zelenak, 2020)

この20年ほどで、税と社会保障の一体化の度合いが増し、各種の給付付き税額控除が拡大傾向にあることが、特筆すべき特徴である。

(前掲・長戸, 2023)

・わが国の所得税上の控除では、低所得に対する配慮から、もともとは税額控除として導入されたものが多かった。しかし、扶養控除に関しては、シャープ勧告に基づく1950年の改正で、所得計算と納税の簡素化の観点などから、所得控除方式となった。また、障害者控除、老年者控除、寡婦控除および勤労学生控除は、簡素化の観点から、1967年に所得控除に改正された。寄付金控除も、寄付の促進の観点から、所得控除に改正された。したがって、現行法上では、殆どの控除が所得控除となっており、一部の税額控除が政策的配慮から認められている形になっている。

(前掲・道下「給付付き税額控除」53-54頁)

2. 税額控除制度の現状比較

米国とわが国、どちらも所得税法上の税額控除制度は約20種類あり、政策目的により様々な種類のものが現存する。

日米とも、外国税額控除は、二重課税回避を目的とするもので、共通する。

また、対象内容は異なるが、産業への投資を促進する経済成長を目的とした税額控除制度は、共にいくつも存在する。(例えば、米国の適格プラグイン電気自動車税額控除や日本の高度省エネルギー増進設備等を取得した場合の所得税額の特別控除)

一方で、米国では、社会保障を目的とした税額控除制度が目立つ。低所得家族への勤労インセンティブ付与を目的としたEITCの他、子育て支援を目的とした子ども税額控除と付加子ども税額控除が大きなプログラムとして存在し、それ以外でも、子女養育費税額控除、老齢・障害者税額控除、養子縁組費用税額控除がある。これに対して、わが国では、社会保障を目的とした税額控除制度は存在せず、社会保障は、生活保護などの現金給付、保育園などの現物給付、社会保険料控除などの所得控除によって達せられていると言えよう。

米国では、EITCを筆頭として、給付付き税額控除制度が発達しているが、わが国では存在しない。

さらに、米国では、IRSが、我が国の公的年金保険料にあたる社会保障税や公的健康保険料にあたるメディケア税を徴収することを奇貨として、それらに対する給付付き税額控除という形で、緊急の雇用維持インセンティブを給付した。これはもちろん、現在のわが国ではありえない。

結果として、雇用・教育に関する税額控除制度として、米国では、本稿で取り上げたEITC、AOTCおよびERCという三つの給付付き税額控除の他、給付のない税額控除であるLLCが存在するが、わが国においては、中小企業向け賃上げ促進税制のみが該当し、教育に関する税額控除は存在しない。

3. まとめと日本への示唆

☆これまでのまとめ

- ・ 米国連邦所得税制において、給付付きのものを含む税額控除は極めて大きな存在である。

2020年分の連邦所得税申告においては、159.9 million件の税額控除が請求され、金額ベースでは277.9 billionドル(約40兆円)にのぼる。1990年と比較すると、前者は164.4 million件の提出(約45%増)であり、後者は277.9 billionドル(約10倍増)であった。

1990年から2020年を平均すると、税額控除のうち約40%が給付のないものであり、約60%が給付付きのものである。

- ・ EITC、AOTCおよびERCの三つの給付付き税額控除制度を、本シンポジウムのテーマに関連の深い税制として取り上げた。

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、税額控除額が納税者の所得税額及び社会保障税額の合計額を超えた場合には、その超えた部分一すなわち納付していない税額に対応する部分一を納税者に支払う(還付する)ことを目的とした制度である。

EITCは、1975年に税額控除として時限立法、1978年に恒久化され、2009年に給付が可能な制度となった。これにより、貧困が解消される所得移転制度の中で、税法上の最大のプログラムとなっている。

独身や子どもがいない場合でもEITCを受けることができるが、適格子どもがいる場合が基本となる。2022年末の時点で、子ども3人以上の場合で最大6,935ドルが控除される。

EITCの最大の問題点は、コンプライアンス違反に対処するためのIRSの努力にもかかわらず、不適切な給付額が一貫して高いことである。TIGTAのレポートによれば、FY2020年における不適切な給付額は、以下の通り巨額である。

	EITC	AOTC	ACTC
合計給付額	575億ドル	56億ドル	328億ドル
推測不適切給付率	32%	36%	16%
推測不適切給付額	182億ドル	20億ドル	52億ドル

この不適切な給付額には、納税者または申告代行業者による(意図的でない)過誤と、納税者または申告代行業者による意図的な不正が含まれる。前者の主な原因として、①複雑な税法と②米国独自の納税環境、後者の主な原因として、③申告代行業者の質が指摘できる。

逆に言えば、EITCに類した低所得層支援策をわが国に導入したら、という仮説を考える際、ポジティブな理由になり得る。わが国では、①これから導入するのであるから、シンプルで分かり易い適格要件を法定できる。②年末調整制度が存在し、国税はアップデートされた個人情報にアクセスしやすい、還付手続きに長めの時間は許容されると思われる、日本語を解さない納税者は比較的少数。③わが国では申告代行は税理士の独占業務であるからである。

・ AOTCは、課税年度中に支払った適格授業料および関連費用に適用される、部分的な給付付き税額控除制度である。高等教育促進を目的とし、低中所得層の家族や学生の教育支出を支援する。

AOTCは、1997年にHOPE税額控除制度として創設され、2009年にAOTCとして拡充され、給付付きの制度となった。

AOTCにより、納税者または家族は、支出した学位等の取得のための高等教育機関の学費および教材費について、学生1人当たり年最大2,500ドルまで、最長4年間まで税額控除できる。その40%部分の金額は還付可能。大学生数からみて利用率は高く、社会に定着した制度と言える。

一方で、AOTCについては、EITC同様、過誤・不正給付が問題となり続けており、特に不適切給付率の高さが指摘されている。その主な原因としては、EITC同様、①複雑な税法②米国独自の納税環境③申告代行業者の質が指摘できる。

また、経済格差を助長する、教育機会の再分配機能が弱いなど、教育支出への税制支援そのものへの批判も根強く存在することは、注意を要する。

それでも、クリントン大統領の述べた、「低所得や中間所得層の家族および学生が、高等教育の支出をすることを支援する」という考えは、米国社会に受け容れられていると言えよう。

・ERCは、Covid-19の影響で、経済的に厳しい状況下で従業員を雇い続ける雇用主の給与費用の一部を、雇用税の雇用主負担分に対する還付可能な税額控除として、給付する制度である。

ERCは、2020年3月に雇用維持税額控除制度として創設され、その後2020年12月に延長・拡充、2021年3月にさらに延長・スタートアップ事業に拡充、2021年11月に遡及的にスタートアップ事業のみに縮小された。

ERCによる最大控除(給付)額は、一人当たり2020年が5,000ドル、2021年が21,000ドルなので、計26,000ドルとなる。

ERCは、PPPなど他の政策と共に、緊急に打ち出された。そのために、制度として、①時の経過と共に、新法令により適格条件や金額が変更され、納税者にとってコンプライアンスのハードルが高い。②一方で、実際の申請は、連邦雇用税申告書(Form 941)に、基本的には申請控除金額を追記するだけであり、特別な添付書類も必要ないため、極めて簡便な手続きになっている。このことが、納税者から誤った申告書が提出される、あるいは、悪質な業者経由で、詐欺的な申告書が提出される土壌になっていると考えられる。

ERC不正受給請求の爆発的な増加を受け、2023年9月14日、IRSのダニー・ワーフェル長官は、少なくとも年末までの間、ERCの新規処理を停止すること(Moratorium)を発表した。

・以上のように、EITC、AOTCおよびERCの三つの給付付き税額控除制度は、米国社会で広く受容された制度と言える反面、巨額の過誤・不正受給が共通の問題点となっている。

EITCには低所得者への就労インセンティブ、AOTCには納税者の高等教育費用の負担軽減、ERCにはCovid-19影響下での緊急的な雇用維持支援という明確な目的があり、その効果は連邦議会や国民の間でも評価されている(但し、定量的データは作成されていない)が、巨額の過誤・不正受給は、歴史的に大きくは改善されていない。

(supra TIGTA, p. 2023 May 12)

☆日本への示唆

・米国では、雇用・教育に関する分野で給付付き税額控除制度が活用され、社会で受容されている。我が国には現状存在しない制度であるが、将来的に導入することは可能であろうか。

結論として、筆者は可能と考えている。

給付付き税額控除制度の最大のメリットは、「申請者にとってスティグマのない給付」であり、それを行政機関が効率的に実行できることにある。例えば、低所得勤労者が、特別な行政手続きを申請するのではなく、確定申告書を作成し、必要書類を添付すれば、給付を受けられることになる。該当者はスティグマなく給付を受けられることにより、就労のインセンティブが増し、行政は効率的な運営となる。

・ここで一番懸念されるのが、米国で問題となっている過誤・不正受給のリスクであるが、筆者は、我が国においては、そのリスクは大きくないと考えている。

米国における給付付き税額控除に関する過誤・不正受給の主な原因としては、①複雑な税法 ②米国独自の納税環境 ③申告代行業者の質が指摘される。

しかし、我が国では、①これから導入するのであるから、納税者に分かり易い適格要件を法定できる ②年末調整制度が存在し、国税当局はアップデートされた個人情報にアクセスしやすい、還付手続きに長めの時間は許容されると思われる、日本語を解さない納税者は比較的少数 ③申告代行は税理士の独占業務である、と抗弁しうる。

すなわち、申請者にとってスティグマのない給付を効率的に運営できるというメリットは、過誤・不正受給のリスクを上回ると、我が国では期待できると推測するものである。

・但し、租税歳出(tax expenditures)に関する理論的な批判は、傾聴に値する。すなわち、政府の政策プログラムへの公的資金提供は、できるだけ直接歳出(direct expenditures)によるべきで、税制を通じるべきでなく、もって予算をトータルに把握できるように可視化し、財政の民主的統制を図るべきという考え方である。給付付き税額控除は、通常の課税ベース(normative tax base)から逸脱したものとして、租税歳出に当たるとされる。

(S.S. Surrey, Pathway to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures, 1973, Harvard Univ. Press)

(石村耕治「アメリカ所得課税法の展開～申告納税法制の現状と課題分析～」p564-576, 2017年3月, 財経詳報社)

これに対して、筆者は十分理論的な対応策を提言できないが、議会での法案審議過程において、コントロールされるべきものと考ええる。

・政治的な論点として、米国では社会保障税とメディケア税を徴収するのは、Social Security Administration (SSA, 社会保障局)ではなく、IRSであるという現実がある。我が国においては、徴収も含めて社会保障に関する行政を主管する官庁は厚生労働省であり、給付付き税額控除という税制により、社会保障に関わる政策が実施されることには、政治的な反発が予想される。(2009年に誕生した民主党政権下で検討されたが、その後実現していない)

これに対しては、国民にとって、長期的にどちらが望ましいのかという視点からの、議会における十分な議論を望みたい。

私見であるが、もし我が国で給付付き税額控除制度を導入するのであれば、EITC類似の就労インセンティブを目的としたものより、AOTC類似の納税者の高等教育費用の負担軽減を目的としたものを先にするのも、一つの方法であると考えます。

EITC類似の給付付き税額控除制度は、社会保障を主管する省庁および政治からの反発が強いものと想像される。(長期的には、克服されるべきものと考えますが) その点、納税者の(高等)教育費用の負担軽減を目的としたものであれば、(高等)教育の促進に繋がり、導入しやすいものと考えます。その政策的効果を見極めた上で、社会保障効果を狙う制度を、段階的に導入することも選択肢ではないか。