

## EITC (Earned Income Tax Credit) の就労と 貧困削減に対する効果：文献サーベイから

阿部 彩

### 1. EITCとは

アメリカの稼得所得税控除 (Earned Income Tax Credit、以下 EITC) とは、低所得の勤労世帯を対象とする所得税控除制度である。その特徴は、1) 返還可能な税額控除<sup>1)</sup>であること、2) 子供のある世帯を主な対象としていること<sup>2)</sup>の2点であろう。筆者が、EITC に注目する理由は以下の通りである。第一に、EITC は、主に子供をもつ世帯を対象にしており、少子化の問題を抱える日本にとって子供をもつ世帯をどのように支援していくかについて示唆を与える材料となる。年金を主とする我が国の所得再分配制度においては、再分配を受ける世帯が高齢世帯に偏っており、子供を育成する現役世代への再分配をより拡充する必要性について再検討することは重要課題である。第二に、EITC は、子供をもつ世帯への再分配の方法として税制度を用いていることがあげられる。アメリカにおいては子供をもつ世代が主に便益を受ける税控除制度が充実しており<sup>3)</sup>、その中でも EITC は貧困世帯にむけての再分配機能が高いことで注目されている。日本においては、従来、税制と社会保障制度は別個のものとして扱われてきたが、このような福祉的な性格をもつ税制度の問題と利点を明らかにすることは、今後の日本の税制・社会保障制度に新たな視点を投げかけられると思われる。第三に、EITC は、勤労する低所得者を対象とする点で注目するに値する。日本の生活保護制度の受給者は、基本的には就労能力のない人が多く、勤労する低所得層に対する所得再分配

制度とはなっていない。このような制度は、イギリスの勤労家族クレジットなど他国でも導入されており、その成果と問題点を把握しておくことは重要である。

このような観点から、本稿は、EITC の現状と成果 (就労、貧困軽減) について、主なる文献のサーベイを行い、その結果をまとめたものである。

### 2. 現状

EITC のクレジット (税額控除) 額は、図1のように勤労所得と該当児童数によって決定する。ある一定の所得を超えると徐々に減額されるので、所得制限を越える際に生じる高い限界効果がないように設計されている。該当児童とは、19歳 (学生の場合は24歳) 以下の子供で、扶養条件と居住条件<sup>4)</sup>が課せられる。離婚・再婚世帯が多いアメリカでは、「該当児童」の定義が複雑であり、これがしばしば混乱の原因となっている。EITC を申請することができる納税者は、所得制限はもちろんのこと、そのほかにも非勤労所得要件<sup>5)</sup>、最多所得者要件<sup>6)</sup>等の条件を満たさなければならない。

2000年度において EITC の受給者数は、推計1,850万世帯とされる (USHR、2000)。これを他の低所得者制度と比べてみると、貧困家庭への一時的扶助 (Temporary Assistance to Needy Families、以下 TANF) 受給者733万人 (1999年)、補足的保障所得 (Supplemental Social Insurance、以下 SSI) 660万人 (2000年) と、EITC 受給者数が TANF、SSI 受給者数の3倍近く多い。給付総額をみると、EITC は300億ド

ル(2000年、うち実際に返還された額は261億ドル、USHR 2000)、TANFは226億ドル(1999年、USDHHS 2000)、SSIは300億ドル(2000年、USSSA 2001)となっており、ほぼ同額である。人数・金額ともに、EITCは、TANF、SSIに並ぶアメリカの低所得者政策の3大柱と言える。なかでも、特に子供のいる低所得層においてEITCの果たす役割は大きい。アメリカにおいては、児童手当など普遍的に子供をもつ世帯すべてを対象

とする現金給付制度はなく、TANFにしても主に母子世帯を対象としている。そのため、子供を持つ世帯にとっては扶養控除、児童税控除、EITCなどの税制措置が大きな役割を果たしている。Ellwood & Liebman(2000)は、子供にかかわる税制措置による便益を所得別に推計しており(図2)、これを見ると、低所得層においてはEITCが、高所得層においては扶養控除が、大きな便益を与えていることがわかる。

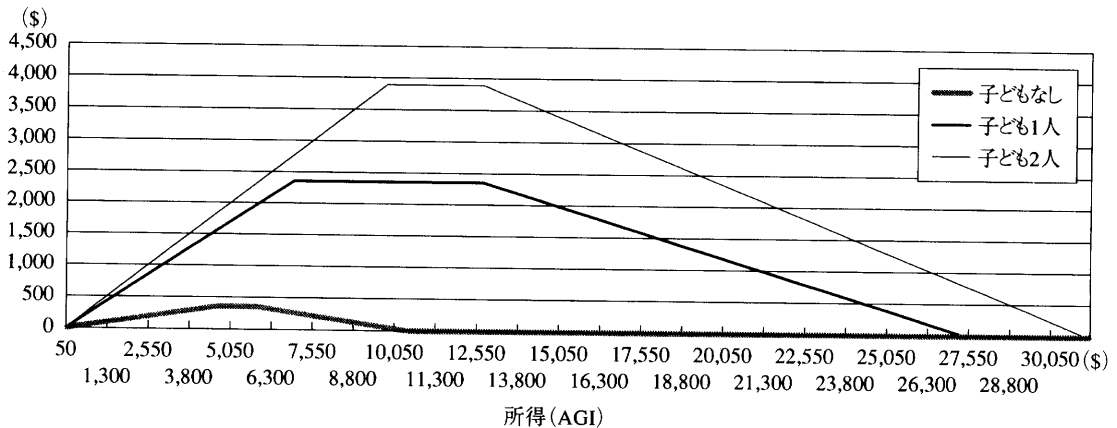
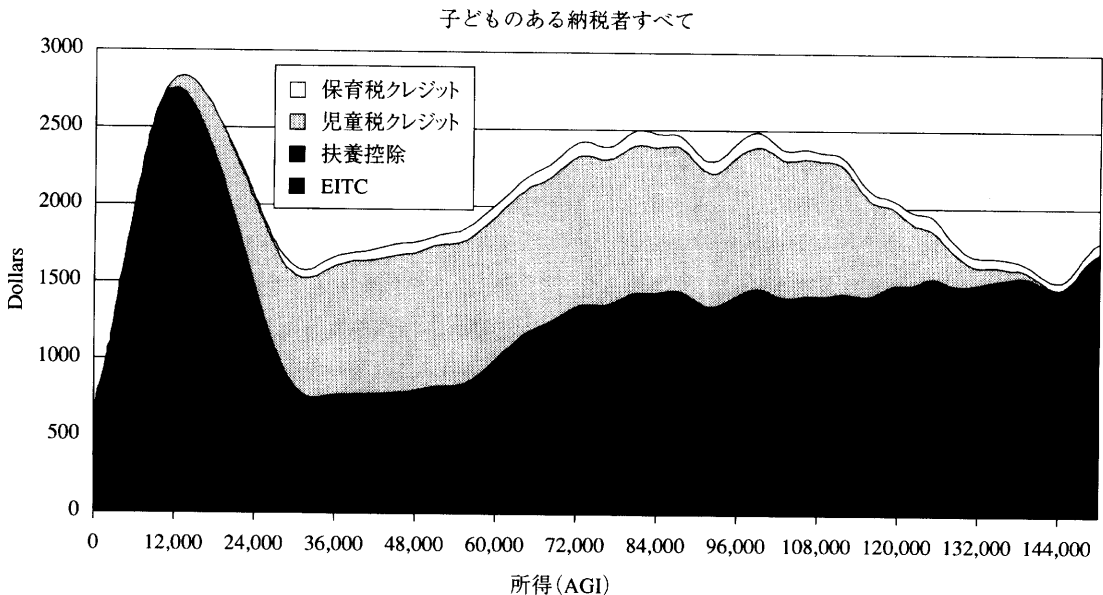


図1 EITC Schedule



出典：Ellwood & Liebman, 2000

図2 子供のための税制度による便益

### 3. EITCの利点と欠点：税制 vs. 社会保障制度

まず、本節では、EITCの制度上の利点と欠点としてあげられているものを紹介する。これらの多くは、EITCが税制という通常のルートと異なるルートで支給されることに起因しており、税制と社会保障制度それぞれの欠点・利点とも繋がるものがある。

まず、EITCの利点としてあげられるのが、その参加率の高さである。White (2001) の推計によると、EITCの対象者は、その75%が補足されている<sup>7)</sup>。これは、EITCが、ほとんどの納税者が提出しなければならない確定申告制度にのっとった制度であるため、対象者が自ら自分を対象と認識しやすい制度であるからであろう。一方、TANF等入り口から低所得者のみを対象にする制度においては、対象層に広くリーチアウトする体制が必要である。第二の利点は、EITCの申請・受給はともに他の税返還と同じ扱いであるのでこれを受給することによるスティグマが全く生じないことである。スティグマの発生は、公的扶助制度につきまとう問題であり、この点でEITCは優れているといえよう。第三に、コストの低さである。EITCの管理はInternal Revenue Service (IRS) が他の税制と一括して行っており、その費用はフードスタンプやTANFの管理費と比べると非常に低い。一方、受給者側からしても、EITC申請のためには、確定申告時に書類を一枚余計に書くだけである。第四に、EITCの就労促進効果である。一般的に、「福祉依存」を生むと批判が多かった要扶養児童家庭扶助 (Aid to Families with Dependent Children、以下AFDC、1996年にTANFに改正) に比べ、EITCは低所得者の就労を促進させると言われている。この点については、多くの実証研究があり、EITCが脚光を浴びる要因でもあるので次節にて詳細に述べる。

しかし、EITCには欠点も多い。まず、EITCの申請が自己申請であり、かつ、それを審査するIRSは福祉のプロでもなければ、該当児童の定義

等の複雑なEITC要件をチェックする体制もない。そのため、EITCの不正受給は深刻な問題となっている。GAO (2001) の推計によると、1997年における給付額303兆ドルのうち93兆ドル (約30.7%) が不正受給であった<sup>8)</sup>。税返還の不正受給はEITCに限った問題ではなく<sup>9)</sup>、EITCが税制で行われる以上いたしかたのない問題であるとの見方もある。第二の問題として、EITCの受給には福祉のプロの関与がないため、さまざまなサービスの提供など現金給付以外の付随的な給付と結びつかないことである。

このように、EITCにはその税制上で行われるという性質から起因する利点と欠点がみられる。これらの中で一番注目を浴びているのが、EITCの就労促進効果と貧困削減効果である。この二つの効果は、EITCとAFDC (TANF) の関係においても非常に重要である。すなわち、EITCがAFDCを代替する機能を持っているのか、または補完する役割であるのかを考慮する上で、この二つの効果を正確に把握することが重要であるからである。そこで、次節においては、この二つの効果について実証分析を行った文献のサーベイ結果を記す。

## 4. EITCの効果

### 1) 就労

EITCの拡大と並行して、AFDCとフードスタンプの受給者は1994年をピークに急激に減少した (Ellwood & Blank 2001)。また、同時期に、母子世帯における母親の就労率が増加していることも確かである (Meyer & Rosenbaum 1999、Eissa & Liebman 1996)。これらをもって、EITCがTANFを代替し、福祉依存から就労による自立へ促進しているとする声も大きい。しかし、この時期はアメリカが稀にみる長期の好景気が続いた時期であり、また、福祉改革が同時に行われた時期でもあるため、これらのトレンドがEITCの拡充によるものかほかの要因によるものか疑問の声も多かった。

近年になって、EITCの就労に対する影響を分析する実証研究が多く発表された(Eissa & Liebman 1996, Meyer & Rosenbaum 1999, Ellwood 1999, Eissa & Hoynes 1998等)。これらの多くは、分析の対象を母子世帯に限っており、例えば、Eissa & Liebman (1996)は、1985年～91年のCurrent Population Survey (CPS)を用いて、子供のある単身女性と子供のない単身女性の違いに注目するDifference in Difference Approachを利用した推計を行い、1986年のEITC額の引き上げによって、子供のある単身女性の就労率が2.8%上昇したとしている。Meyer & Rosenbaum (1999)も、子供のある単身女性とない単身女性の違いを用いて、EITCの拡大が1984年から1996年にかけての子供のある単身女性の就労増加の63%に寄与していると結論づけている。また、Grogger (2001)は、CPSを用いて州ごとのTANFとEITCの違いに注目し、EITCが母子世帯の就労に正に影響し、TANF受給に負に影響するとしている。これらの結果より、EITCはTANF受給者(またはTANF受給予備軍)の就労率を高め受給率を減らす効果を持つと言えるであろう。

しかし、分析対象をひろげて共働き世帯におけるEITCの就労率および就労時間に対する影響を分析した研究においては、EITCは第2勤労者(主に女性)の就労時間に対して負の影響があるとする結果が報告されている(Scholz 1996, Eissa & Hoynes 1999, Ellwood 1999等)。Hotz & Scholz (2001)は、EITCが予算制約線に屈折を生じさせ、その結果として個人が予算制約線上のどの位置にいるのかによって、実効賃金率が変わることを指摘している。個人の所得がEITCが減額される層(フェーズ・アウト部分)にある場合は、EITCの減額分だけ実効賃金率が下がることとなる<sup>10)</sup>。

## 2) 貧困削減

EITCが福祉に依存する世帯を就労による自立

に促す効果を持つとすれば、EITCをAFDC (TANF)に代わる貧困削減の柱と位置づけることは可能であろうか。USHR (2000)によると、EITCの受益者の60%、給付総額の62%が所得が20,000ドル以下の世帯に給付されている。また、受益者の74%は「HHまたは独身者」であり、給付額の98%が子供のある世帯への給付であることも加えると、これらのほとんどが経済基盤の弱い母子世帯への給付と考えられる。CEA (1998, 2000, 2001)は、EITCが410万人(うち18歳以下の子供は230万人、1999年)を貧困から脱却させたとし、EITCを「最も成功した貧困撲滅と就労促進のプログラムの一つ」と謳っている。また、Scholz (1996)は、EITC給付の3分の2は、賃金が全被用者の下25%の低賃金労働者、95%は賃金が中間値以下の低賃金労働者を対象であるとしている。

しかし、これらの数値はEITCがいかに低所得層によくターゲットしているかを示していても、低所得層の中でどれくらいの割合の人がEITCによって貧困から脱却したかを表しているものではない。アメリカの1999年の貧困子供数(18歳以下の子供)は1,211万人(総貧困数は3,226万人)であるので(USCB 2000)、これを上記のCEAの数値と合わせてみると、EITCが貧困脱却させたのは全貧困子供数の19%(総人数では13%)となり、決して高い数値ではない。これに対してTANFの受給子供数は推定530万人余<sup>11)</sup>であり、この全員が貧困から脱却したと仮定すると40%以上の貧困児童がTANFによって救われている。EITCの補足率が75%と高いにもかかわらず、EITCによって貧困から脱却する貧困者の割合が低いのは、EITCが貧困の万能薬とはなりえないことを示唆しており、TANFなどの制度と補完し合いながら実施されるべきであることを示している。

それでは、実際にEITCの給付を受けている世帯においては、収入があがり経済状況が改善されたのであろうか。上記のCEAの数値は、EITCが

ある場合とない場合を比較しているが、実際には就労することによって TANF など他の給付が受けられなくなる可能性がある。EITC の給付額自体は、他の制度の所得制限に含まれないので、勤労収入と EITC 給付の合計は以前の所得 (TANF の支給を含む) を下回ることはないと考えられるが、実際はどのようなであろう。Grogger (2001) は、この疑問に対し CPS の複数年次のデータを用いて実証研究を行っている。Grogger の分析によると、EITC は、母子世帯において以前の勤労収入がゼロであった世帯には、勤労収入に対してプラスの効果があり、特に末子の年齢が高いほどこの影響は強い。しかし、世帯への収入には影響が認められない。Grogger は、この理由として、EITC 受給額がデータの収入の中に換算されていない可能性を指摘しているが、その指摘が正しいとしても、EITC 受給前と後の収入の変化は EITC の受給額のみであり、母子世帯において TANF 受給から卒業し EITC を伴う就労についての場合においても、勤労から得られる収入は、TANF 給付額とあまり変わらず、収入の上昇が認められるとすれば、それは国からによる EITC 給付のみであるということである。

また、Newmark & Wascher (2000) は、CPS の複数年次の世帯をマッチし、2 時点における貧困脱却のモデルの推計を試みている。彼らによると、子どもがいる世帯において、ある年から違う年にかけて貧困から脱却する確立 (税前勤労所得ベース) は、EITC に影響されるが、その影響は年 1 に勤労者がいなかった世帯の就労率を増やすことからの影響のみである。

これらの分析に TANF に付随する現物給付を加えると、EITC による世帯の経済状況への影響はさらに不明確となる。Ellwood & Blank (2001) は、フードスタンプやメディケイドの受給資格は、AFDC/TANF の受給資格に連携していないのに、AFDC/TANF の元受給者の間においてこれらの受給率がきわめて低いことを指摘している<sup>12)</sup>。現物

給付を含めた貧困世帯の経済状況を考慮すると、TANF から EITC に卒業した世帯の経済状況が向上したかどうかは不明である。

## 5. まとめ

本稿は、アメリカの EITC についての研究動向をまとめたものであり、EITC のように福祉的性格を持つ税制度の問題と利点を明らかにすることを目的とする。文献サーベイの結果、AFDC など従来の福祉制度に比べ、EITC の利点は、その参加率の高さであり、また勤労者がいない母子世帯における就労、福祉依存脱却を促す効果である。しかし、一方で、EITC には不正受給が多く、その貧困軽減効果は AFDC ほど高くない。実際に TANF から EITC に移行した世帯についても、収入の上昇はさほど検証されてない。これらの結果から、EITC は福祉に依存していた母子世帯を就労に促し福祉を卒業させる効果はあるといえるが、貧困削減に関しては、TANF など福祉制度の機能を代替することはできず、福祉政策と補完し合いながら実施されるべきである。

(平成 14 年 7 月投稿受理)

(平成 14 年 7 月採用決定)

## 注

- 1) 返還可能な税控除とは、その納税者の所得税額が EITC 額より低い場合は、その差額が納税者へ返還される制度である。
- 2) EITC は、1978 年の設立当時は子供のある世帯のみを対象としていたが、1994 年に子供のない世帯もその対象に加えられた。
- 3) アメリカでは 1997 年の税制改革において税制における子供に関する控除制度が拡充され、現在、子供のある世帯に対する税制による所得再分配制度としては、EITC のほかに児童税控除 (Child Tax Credit, 2001 年度より返還可能)、HOPE, Lifetime Learning Tax Credit (ともに教育費控除)、扶養控除などがある。すべての制度には、所得制限がある。
- 4) 「該当する子」は、1 年のうち少なくとも 6 カ月 (養子の場合には 12 カ月) は納税者と同居していなければならない。

- 5) EITCを申請するには、納税者の非勤労所得が、\$2,350以下でなければならない。
- 6) 世帯の中で1人以上納税者がいる場合、EITCの申請権は一番所得が高い人のみに与えられる。
- 7) 1990年のEITC参加率も、75%～90%と推測されており、AFDCの参加率62～72%、フード・スタンプ参加率54～66% (1986, 1987年)に比べると、歴史的にみてもEITCの参加率は高いといえる (Scholz, 1996)。
- 8) これら不正受給は、納税者が単なる「間違い」で申請し、それをIRSがチェックすることができなかったものも多い。不正の多くは、該当児童の定義の間違いであり、この問題に対して、IRSは、EITC申請の際に子どもの社会保障番号の提示を求めるなどの対策を取り始めている。
- 9) IRSとGAOのデータによると、EITCにおける不正受給はIRSの所得税全体の不正受給の5%に満たなく、その発生率も所得税の他の措置に比べ低い (Center on Budget and Policy Priorities, 1998)。
- 10) EITCのフェーズ・アウト部分の高い限界税率の問題は、他の制度の所得制限重なることさらに重大な問題となる。Ellwood & Blank (2001)によると、所得税の課税、フードスタンプ給付の減少などを勘案すると、多くの低所得労働者が、50%にもなる限界税率に面していると指摘している。この問題を、ブッシュ大統領は「中流階級への料金支払い所 (Toll-gate to the middle class)」と呼んだ。
- 11) TANF受給世帯数が267世帯であり、平均1世帯あたり2児童であるのでそれをかけたもの。
- 12) Ellwood & Blank (2001)は、AFDC/TANFの受給がうち切られることによって、他のプログラムの「窓口」がなくなり、他のプログラムの現物給付を失うこととなるケースが多いとしている。

#### 参考文献

Council of Economic Advisers. 1998. "Good News for Low Income Families: Expansions in the Earned Income Tax Credit and the Minimum Wage." An Council of Economic Advisers White Paper (<http://clinton4.nara.gov/media/pdf/eitc.pdf>).

Council of Economic Advisers. 2000, 2001, 2002. *Economic Report of the President 2000, 2001, 2002* (<http://w3.access.gpo.gov/eop>).

Eissa, Nada, & H. W. Hoynes. 1998. "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples." NBER Working Paper No.6856.

Eissa, Nada, & J. B. Liebman. 1996. "Labor Supply Responses to the Earned Income Tax Credit." *Quarterly Journal of*

*Economics*, May 1996, 605-637.

Ellwood, D. 1999. "The Impact of the EITC on Work and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements," mimeo, Kennedy School of Government.

Ellwood, D., & R. Blank. 2001. "The Clinton Legacy for America's Poor." JFKennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Paper Series. (RWPO1-028), July 2001.

Ellwood, D., & J. Liebman. 2000. "The Middle Class Parent Penalty: Child Benefits in the U.S. Tax Code." NBER Working Paper 8031.

General Accounting Office. 2001. "Federal Taxes: Information on Payroll Taxes and Earned Income Tax Credit Noncompliance." Statement of Michael Brostek, Director, Tax Issues, GAO-01-487T.

Grogger, J. 2001. "The Effects of Time Limits and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-Headed Families." NBER Working Paper 8153.

Haaga, J., & R. Moffitt. 1998. *Welfare, the Family, and Reproductive Behavior: Report of a Meeting*. National Research Council, Committee on Population Board on Children, Youth, and Families.

Hotz, V. J., & J. K. Scholz. 2001. "The Earned Income Tax Credit," NBER Working Paper 8078.

Hotz, V. J., C. Mullin & J. K. Scholz. 2001. "The Earned Income Tax Credit and Labor Market Participation of Families on Welfare." NBER Summer Institute, Boston, 2001.

Meyer, B. D., & D. Rosenbaum. 1999. "Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers." NBER Working Paper 7363.

Neumark, D., & W. Wascher. 2000. "Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage." NBER Working Paper 7599.

Scholz, J. K. 1996. "In-Work Benefits in the United States: The Earned Income Tax Credit." *The Economic Journal*, Vol.106, Issue 434, Jan. 1996, 156-169.

Scott, E. K., K. Edin, A. London, & J. M. Mazelis. 2001. "My Children Come First: Welfare-Reliant Women's Post-TANF Views of Work Family Trade-Offs and Marriage." In *For Better and For Worse: Welfare Reform and the Well-Being of Children and Families*, edited by Duncan & Chase-Landsdale. New York: Russell Sage Foundation.

U.S. Census Bureau. 2000. *Poverty in the United States 2000*. Washington D.C.: US Census Bureau. (<http://www.census.gov/hhes/www/poverty00.html>).

U.S. Department of Health and Human Services. 2000. *Third Annual Report to Congress*. (<http://www.acf.dhhs.gov/programs/opre/annual3execsum.htm>).

U.S. House of Representatives. 2000. *Green Book*,

*Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means.*  
Washington: GPO, 2000.

U.S. Social Security Administration. 2001. *SSI Annual Statistical Report 2000.*

White, James. 2001. "Earned Income Tax Credit Eligibility and Participation." A letter to The Honorable William J. Coyne, Ranking Minority Member, Subcommittee on Oversight, Committee on Ways and Means, House of Representatives dated December 14, 2001, GAO-02-290R

Earned Income Tax Credit Participation, GAO.

本稿は、厚生科学研究補助金政策科学推進研究事業「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」(主任研究者：後藤玲子)の一環として行われたものである。本稿の執筆にあたっては、上記研究の分担研究者、研究協力者の方々に多くのコメントをいただいた。ここに記して感謝申し上げたい。

(あべ・あや

国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第二室長)