

白紙に戻る米税制改革

当初と比べればシンプルかつ控え目な減税に活路

欧米調査部首席エコノミスト

小野 亮

03-3591-1219

makoto.ono@mizuho-ri.co.jp

- オバマケア代替法案の下院採決見送り（3月24日）は共和党内の分裂を露呈し、税制改革をほぼ白紙状態に押し戻す事態を招いた。
- 税制改革の今後の動向を占う上で重要な点は、トランプ大統領は税制改革だけで財政中立にしようとしていないことと、複雑な税制改革を行うつもりはないとみられることである。
- トランプ大統領は、25%への法人税率引き下げ、35%への個人所得税引き下げ、子育て減税の拡充といった、当初の公約と比べてシンプルかつ控え目な減税に活路を見いだせるだろう。

1. オバマケア代替法案採決見送りが浮き彫りにした共和党内の分裂

「トランプ案なら10年間で6兆ドル、共和党案でも3兆ドル」（共にTax Policy Center試算¹）と言われた大規模減税の行方が混とんとしている。オバマケア代替法案（American Health Care Act of 2017, H. R. 1628）の下院採決見送り（3月24日）が、保守強硬派と穏健派の対立という共和党内の分裂を浮き彫りにしたためである。

議会共和党は当初、2017年度予算決議（S. Con. Res. 3、1月13日成立）に基づいてオバマケア代替法案を早期に可決・成立させ、その後、税制改革の法案化に進む計画であった。しかし、後知恵ではあるが、オバマケア代替法案は、その誕生以前から成立が困難なことを運命づけられていたようだ。2017年度予算決議の上院採決では、共和党は1人を除く全員が賛成したが、民主党が1人の棄権を除き全て反対に回ったため、賛成51票、反対48票と僅差であった。下院採決（賛成227票、反対198票）も、上院採決と同様に民主党からの賛成票は全く得られず、また9人の共和党議員が反対に回った。下院で反対に回った共和党議員の多くは、財政問題に敏感な保守強硬派のフリーダム・コーカス（自由議員連盟）のメンバーだったと言われている。

2017年度予算決議には、「医療保険に関する法律は財政中立」という指示があるものの、財政収支全体は赤字が続き、10年間で10兆ドル近く連邦債務が膨らむことになっていた（図表1、次頁）。共和党保守強硬派にはそれが野放図な財政運営に思えたわけである。保守強硬派にとって望ましいオバマケア代替法案は財政中立ではなく、財政赤字や連邦債務の削減に寄与するものでなければならなかった。こうした保守強硬派のプレゼンスは、2017年度予算決議採択後、下院共和党指導部が予想する以上に高まり、3月24日のオバマケア代替法案撤回につながるようになった²。

一方、チューズデー・グループと呼ばれる下院共和党の穏健派議員らもオバマケア代替法案に反対していた。オバマケア代替法案が成立すれば、中間選挙のある2018年に1,400万人の無保険者が生まれ

てしまうことを、議会予算局（CBO）が明らかにしたためである（3月13日公表の推計及び法案修正を受けた23日公表の再推計）³。

2. 財政中立的な税制改革に拘ってはいないトランプ大統領

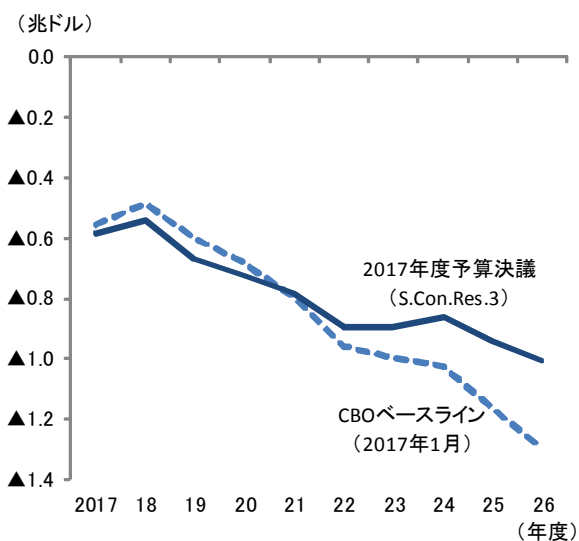
今後予想される、新たに衣替えしたオバマケア代替法案や、税制改革あるいはインフラ投資促進策の成否は、トランプ大統領が「何を重視するのか」、換言すれば「何を重視しないのか」に大きく左右される。トランプ大統領の公約に財政健全化の文字はない。税制改革を進める上で、それがトランプ大統領に政策の自由度を与えるだろう。トランプ大統領は財政中立的な税制改革への拘りが無い。

オバマケア代替法案の撤回は、30～40名のフリーダム・コーカスと、約50名のチューズデー・コーカスという両極から反対を受けるような法案である限り、いかに共和党が与党であっても成立させるのが困難であるという、厳しい政治的現実を露わにした。議会共和党指導部とトランプ大統領が政策を実現するためには、いずれかに妥協しなければならない。そこで重要になってくるのは、トランプ大統領は、オバマケア撤廃・代替や税制改革と共に財政健全化を最重要課題にするとは言っていない点である。

2016年10月22日公表の『有権者のための契約』（Contract for the voter）⁴では、「最初の100日間」で立法化を目指す10分野の中に、税制改革法（Middle Class Tax Relief and Simplification Act）が掲げられている。その説明は次の通りである。

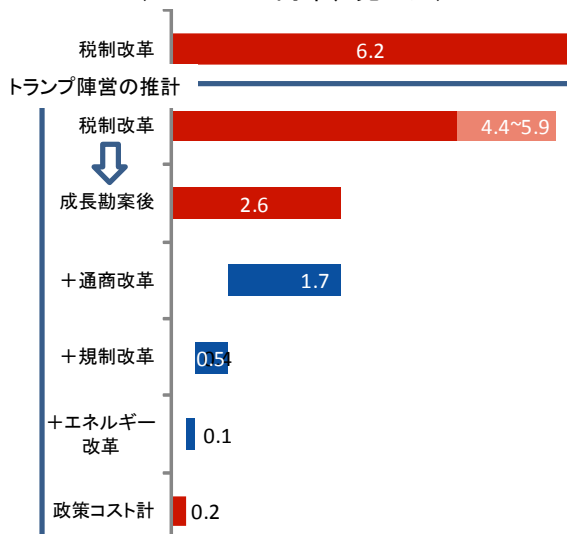
「大規模減税と簡素化を通じ、通商政策の見直し、規制緩和、エネルギー規制の撤廃と相まって、年4%の成長と2,500万人の新規雇用を創出。最大の減税は中間層向け。2人の子供がいる中間所得世帯は35%の減税となる。税率ブラケットは7段階から3段階になり、税制は相当簡素化される。法人税率は35%から15%に引き下げ、海外に眠る数兆ドルの米企業の資金は10%の税率によって還流させることができる。」

図表1 2017年度予算決議の財政収支



(資料) CBO、米国政府印刷局より、みずほ総合研究所作成

図表2 トランプノミクスの収支尻 (2017-2026 円年、兆ドル)



(注) 赤は財政赤字、青色は各政策の増収を表す。
(資料) ロス=ナヴァロ・レポート等より、みずほ総合研究所

同じくオバマケア廃止法 (Repeal and Replace Obamacare Act) の説明は次の通りで、やはり財政健全化の文字はない。

「オバマケアを完全に廃止し、医療積立口座 (HAS)、州を超えた健康保険の購入によって置き換え、メディケイド基金の管理を州が管理する。FDAの官僚主義を止め、特に生命にかかわる医薬品の認可をスピードアップしたい。」

選挙中、トランプ陣営は、大型減税による財政赤字は経済成長と他の政策による税収増によってほぼ解消される主張していた (図表2)。トランプ陣営は、税制改革だけで財政中立するとは言っていないのである。

Tax Policy Centerによれば、トランプ大統領の減税は10年間で6.2兆ドル、トランプ陣営に近いTax Foundationの推計では4.4~5.9兆ドルと巨額である。しかし、ロス商務長官とナヴァロ大統領補佐官 (通商・製造政策担当、国家通商会議議長) が選挙中にまとめたロス=ナヴァロ・レポート⁵によれば、減税による経済成長促進によって税収が増え、トランプ大統領の大型減税の財政コストは10年間で2.6兆ドルに縮小する⁶。さらに同レポートは、通商改革が生み出す税収1.7兆ドルを中心として、規制改革とエネルギー改革が組み合わさることによって、トランプ政権の経済政策全体として財政中立的になると解説している。

3. 単純な税率引き下げなら3兆ドル弱

議会共和党内に財政赤字拡大への懸念が燻る中では、トランプ大統領が目指す税制改革は結局、公約と比べるとシンプルかつ控え目 (規模が小さい) 減税になるのではないかと思われる。

今年に入って注目を集めてきたのは、共和党案に基づく税制改革、特に法人税制改革である。同案では、グローバル化への対応という観点から「仕向地主義のキャッシュフロー課税」 (Destination-based Cash Flow Tax, DBCFT) という野心的な改革が目指されている。しかしDBCFT化のメニューに含まれた国境調整 (Border adjustments) が輸入企業への大きな負担を生むとして、議会共和党や支持者の間から強い批判が起きており、オバマケア代替法案撤回と合わせ、税制改革の議論がとん挫している要因になっている。

Tax Policy Centerによれば、DBCFT化を目指す共和党の法人税改革案は、10年で8,900億ドルの減税となり、それは国境調整による1.2兆ドルの税収増を含んでいる。巨額の貿易赤字を抱える米国が国境調整 (輸出を課税ベースから控除し、輸入による仕入は経費として認めないという税務処理) を導入すれば大規模な増税になるわけで、その負担はひとえに輸入企業が負う。一方、この国境調整が無ければ、共和党案の法人税減税コストは倍増し、さらには法人税制の仕組みとしても、当初目指したDBCFTから大きく遠ざかることになる。

このように注目されるDBCFTではあるが、トランプ大統領がDBCFTに強い拘りを持っているとは思えない。トランプ案には、設備投資の償却方法と純支払利子控除の見直しという点で共和党案に類似する措置が盛り込まれており、キャッシュフロー課税への改革という性格を持つものの、国境調整を含む法人税のDBCFT化というほどの野心はうかがえない。これまでの発言を踏まえると、トランプ大統領が法人税減税で目指しているのは何にも増して税率の引き下げであり、DBCFT化などは二の次だろう。

一方、個人所得税制については、トランプ案と共和党案は税率引き下げとフラット化という点で共

通しつつ、トランプ案は子育て費用減税やキャリート・インタレスト課税の優遇廃止等、ポピュリス卜的色彩が濃いものとなっている⁷。特に子育て費用減税は、長女イバンカ・トランプの「押し」が強いようだ⁸。

以上を踏まえると、税制改革でトランプ大統領が譲れないアイテムは、①法人税の税率引き下げ、②個人所得税の税率引き下げとフラット化、及び③子育て費用減税の3つ、とすることが出来る。このうち、①と②の財政コスト（10年間の減税額）をみたものが図表3である。トランプ案と共和党案のほか、ジェブ・ブッシュ案とマルコ・ルビオ案に関するTax Policy Centerの推計値も利用している⁹。

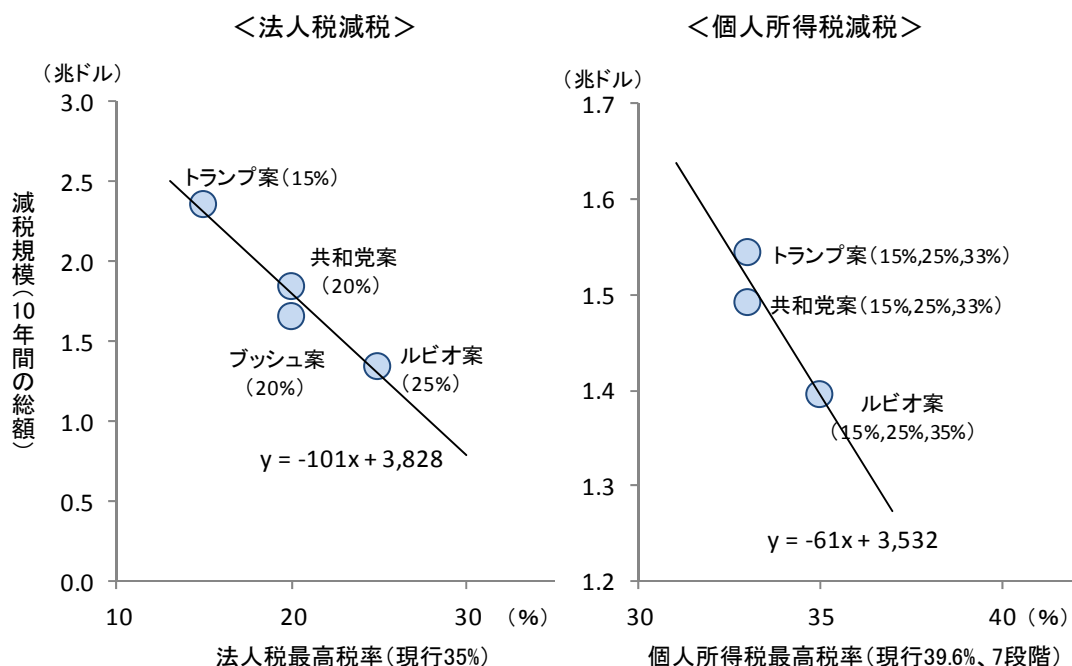
例えば、法人税の最高税率を現行の35%から20%まで下げた場合、10年間で1.8兆ドルの減税（財政コスト）、25%とすれば1.3兆ドルの減税となる。また個人所得税の税率構造を現行の7段階から3段階にフラット化し、最高税率を35%に引き下げる場合（他の税率は15%と25%）、減税規模は1.4兆ドルになる。25%への法人税減税と合わせると減税規模は3兆ドル以下に抑えられる。なお法人税減税、個人所得税減税いずれも、代替ミニマム税の撤廃を含む数字である¹⁰。

4. 子育て減税の拡充は 150 億ドル～5,000 億ドル

トランプ大統領が譲れない3つめのアイテム、子育て減税（Child Tax Credit）は現状、次のような仕組みとなっている（図表4の左側、次頁）。

課税所得3,000ドル以上に対し、3,000ドルを超過する所得の15%相当を税額控除できる。ただし対象となるのは17歳未満の子供を扶養する世帯であり、子供1人あたり1,000ドルが限度である。この結果、課税所得3,000ドルから10,000ドルの間の世帯は所得が増えるほど控除額が増える仕組み

図表3 法人税率と個人所得税率の引き下げ等と減税規模の関係



(注) 法人税、個人所得税共に、代替ミニマム税の撤廃分を含む。
個人所得税減税には、グラフに示した数値の通り、税率構造のフラット化（3段階化）を含む。
(資料) Tax Policy Centerより、みずほ総合研究所作成

(phase-in) となっており、勤労インセンティブが働くようになっている。さらに世帯の状況に応じて片親世帯は75,000ドル、二親世帯は100,000ドル以上になると、その閾値を超えた分の5%が控除額から減額される。

Tax Policy Centerでは、子育て減税の拡充策として7つのオプションと10年間の減税額を示している(図表4、右側)¹¹。もっとも減税規模が小さいのは、控除が受けられる最低所得制限を撤廃するオプション1で、10年間で148億ドルである。最も減税規模が大きいオプション7では、控除限度額を1,000ドルから2,000ドルに倍増する政策で、5,110億ドルの規模である。これはイヴァンカ・トランプ氏が議員らとの会談で要求したとされる金額(5,000億ドル)とほぼ同じである¹²。

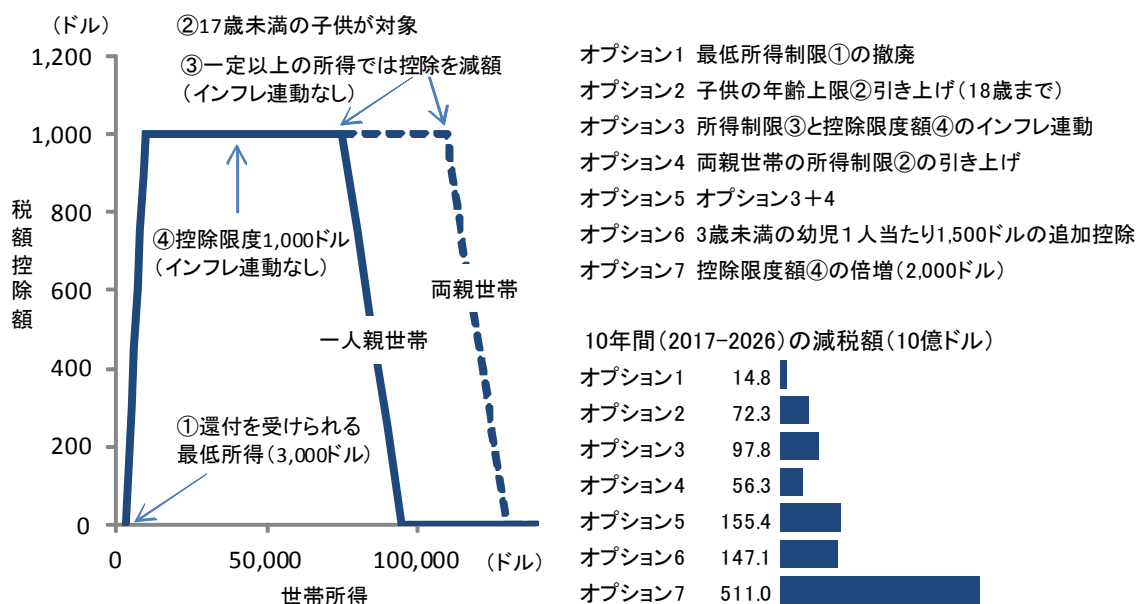
5. 3兆ドル強のシンプルかつ控え目な減税に活路

以上を整理すると、仮に法人税の最高税率を25%に引き下げ、個人所得税の最高税率を35%に引き下げ、税率構造を3段階(15%、25%、35%)にフラット化し、子育て減税の控除額を倍増した場合、10年間の減税総額は3.2兆ドルとなる。

これは元々の共和党案の減税規模3.1兆ドルとほぼ変わらず、財政への影響という点では共和党内の反対は少ないかも知れない。また、共和党案の子育て減税は3,255億ドルであるが、上述したオプション7はそれを上回り、よりリベラルな政策として民主党の賛同を得られる可能性がある。つまり、財政中立に拘らなければ、この案は多くの賛同が得られ、懐が大きく痛む人もいない、いわゆる「キャンディ・オプション」になる¹³。

実際の税制改革がどのような中身になるのか、今後の推移を見守る必要があるものの、トランプ大統領(及び長女)がやりたいこと、共和党が財政赤字をどれだけ許容できるのか、民主党の賛同を得られるかどうか等々を考えると、上述したキャンディ・オプションが実現しても不思議ではない¹⁴。トランプ大統領は、当初の公約と比べるとシンプルかつ控え目な減税に活路を見いだせよう。

図表4 子育て減税の仕組みと拡充策の例



(資料) Tax Policy Centerより、みずほ総合研究所作成

¹ Nunns, Jim, Len Burman, Ben Page, Jeff Rohaly, and Joe Rosenberg(2016) “An Analysis of Donald Trump’s Revised Tax Plan,” Tax Policy Center, October 18; Nunns et al.(2016)“An Analysis of the House GOP Tax Plan,” Tax Policy Center, September 16.

² オバマケア代替法案の財政推計によれば、メディケイドの縮小とオバマケア補助金の削減等により 10 年間で 1.1 兆ドルの歳出削減が行われる。一方、高所得者を対象とした増税や医療保険会社に課した手数料等の撤廃と、新たな医療保険税額控除の創設により 1 兆ドルの減収（減税）になる。オバマケア代替法案を歳出削減のみとして成立させ、同法案に盛り込まれていた減税分は（2018 年度予算として）本来の税制改革に組み込んだ場合、トータルの減税規模を一定に保とうとすれば、トランプ大統領や議会共和党指導部は医療保険制度改革に伴う減税 1 兆ドル分の財源を新たに見つけるか、本来やりたかった減税を諦めなければならない。

なお 1974 年議会予算法に対する上院の解釈によれば、予算決議では歳出、歳入、債務上限の 3 項目につき指示でき、それを 1 本もしくは複数の財政調整法（reconciliation bill）にできる。ただし、3 項目はそれぞれ 1 年につき 1 本の法律にしか書き込めない。つまり、財政調整法は最大で年間 3 本（歳出、歳入、債務上限ごとの法律）となる。したがって、もし最初の財政調整法が金額の多寡に依らず歳出と歳入に関わる内容であれば、残る財政調整法では 1 本となり、連邦債務に関する規定しか書き込めないことになる（Center on Budget and Policy Priorities の解説）。したがって、新たなオバマケア代替法案が歳出面のみを規定することになれば、2017 年予算決議の指示に基づく財政調整法として税制改革を進めることもできる。ただしその金額は、すでに 2017 年予算決議に記された各年度の歳入額に従う必要があり、トランプ大統領や議会の選択肢からは「減税の規模」は消えることになる。

最近のインタビューで「医療保険制度問題が片付く前に、税制改革の指針を発表するか」と問われたトランプ大統領は「いや。医療保険制度が先だ」と述べている（WSJ、4 月 13 日）。しかし、同日に別途行われたインタビューで、行政管理予算局（OMB）のマルバニー局長は「税制改革とオバマケア撤廃・代替を並行して進めているところだ」と発言しており（WSJ、4 月 13 日）、オバマケア代替法案と税制改革の議論をどう進めるかについては、高い不透明感がある。

³ CBO(2017) “American Health Care Act,” *Cost Estimate*, March 13.; Hall, Keith(2017) , *Letter to Honorable Paul Ryan*, March 23.

⁴ https://assets.donaldjtrump.com/CONTRACT_FOR_THE_VOTER.pdf

⁵ Navarro, Peter and Wilbur Ross(2016)“Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts,” September 29.

⁶ 同レポートが参照している 2.6 兆ドルという財政コストは Tax Foundation の推計に基づく。Alan Cole(2016) “Details and Analysis of the Donald Trump Tax Reform Plan,” Tax Foundation, September.

⁷ みずほフィナンシャルグループ（2017）『トランプ政権の誕生～米国は何をしようとしているのか、日本はどうすべきか』みずほ One シンクタンクレポート、No.7、1 月 23 日。p34 を参照。

⁸ Bloomberg(2017)“Inside Ivanka Trump’s Campaign for a \$500 Billion Child-Care Plan,” February 23 等。

⁹ Burman, Len, Bill Gale, John Iselin, Jim Nunns, Jeff Rohaly, Joe Rosenberg, and Robertson Williams(2015) “An Analysis of Governor Bush’s Tax Plan,” Tax Policy Center, December 8.; Maag, Elaine, Robertson Williams, Jeff Rohaly, and Jim Nunns(2016) “An Analysis of Marco Rubio’s Tax Plan,” Tax Policy Center, February 11.

¹⁰ 代替ミニマム税（Alternative Minimum Tax, AMT）は、各種控除を利用した税逃れを回避するために設けられたもので、標準的な計算で求められた納税額と、AMT に基づく納税額のうちいずれか大きい額を納税させる仕組みである。

¹¹ Maag, Elaine and Elena Ramirez(2016) “Reforming the Child Tax Credit,” Tax Policy Center, October.

¹² Bloomberg(2017)“Inside Ivanka Trump’s Campaign for a \$500 Billion Child-Care Plan,” February 23 等。

¹³ 2018 年度予算決議に盛り込むなら、収支が均衡する財源を見つけて恒久減税とするか、10 年後には失効するサンセット条項を付ける形になる。

¹⁴ 本稿で詳しく論じなかったレパトリ減税は、10 年間で 1,478 億ドル（トランプ案、Tax Policy Center）の税収を生み、インフラ投資の財源などとしても期待されている。トランプ陣営の株式税額控除を用いたインフラ投資促進策（借入 5、株式 1 の比率で資金調達し、株式の 82%を税額控除の対象とするもの）なら、この税収で 1 兆ドル（1,478 億ドル×6÷0.82）のインフラ投資を支えられる計算になる。トランプ陣営のインフラ投資促進策については、Ross, Wilbur and Peter Navarro(2016) “Trump Versus Clinton on Infrastructure,” October 27.