

2017年減税雇用法（トランプ減税）の経済効果と分配効果

片 桐 正 俊

はじめに

- I 米国の「見える福祉国家」・「隠れた福祉国家」と所得格差の拡大
 - 1. 米国の「見える福祉国家」および「隠れた福祉国家」の存在
 - 2. 所得格差拡大を抑えられない2つの「福祉国家」と中間層の衰退
 - II トランプ政権の主張とは違う実施結果となった2017年減税雇用法（TCJA）
 - 1. 議会調査局（CRS）の報告書「2017年税制改正の経済効果：予備的観測」の要点
 - 2. 議会合同租税委員会（JCT）の報告書「公法115-97号（TCJA）の租税負担配分効果」の要点
 - III 2017年減税雇用法（TCJA）下の個人所得租税支出の分配効果と最大の非事業租税支出の特徴および便益の分布
 - 1. 2017年減税雇用法（TCJA）下の個人所得租税支出の分配効果
 - 2. 最大の非事業個人所得租税支出の特徴および便益の分布
- むすびにかえて：経済格差是正の諸方策
- 1. 2018年家族・中小企業保護減税法（PFSBTCA）の概要と減税効果
 - 2. 最低賃金引上法案の下院での可決
 - 3. 6つの連邦税額控除提案

はじめに

本論文は、米国トランプ政権下の2017年12月22日に成立し、2018年1月1日から実施されている、減税雇用法（TCJA）の経済効果と分配効果を検証することを目的としている。

2017年減税雇用法の減税規模は約1.5兆ドルと見積られている。同法の内容は、次の通りである¹⁾。企業課税の改革として最高法人税率を35%から21%に大きくかつ恒久的に引き下げ、利子控除の制限を含め企業優遇措置を縮小しつつも、機械や設備の加速度償却を期限付きで認めて、費用化規定の臨時的な拡大を図っている。また、国際課税の改革としては、本国送還配当課税の廃止（領土主義課税への移行）、低税率国に留保されている無形動産利益への新規の最低限課税、税源侵食濫用防止税、強制みなし配当課税を含め、多国籍企業の海外活動税制の大改正を行っている。

1) 片桐（2019）、66-68頁。

さらに、個人所得税の改革としては、人的控除の撤廃、法定税率引下げ、州・地方税控除の制限や住宅ローン控除の縮小等による項目別控除の制限、代替ミニマム税の控除額引上げ等を行う一方、標準控除や児童税額控除を大幅に拡大している。加えて、パートナーシップ、S法人、LLCのような通り抜け（パススルー）事業体の所有者の事業所得には、20%の控除が認められている。

これまでに、片桐（2018b）では、2017年減税雇用法（TCJA）の政策効果予測および法人税改革内容の検討を行っている。この論文で明らかにしたのは次の2点である。第1に、トランプ政権の大型減税は共和党のトリクル・ダウン経済学に拠った伝統的減税政策²⁾なので、その先行実験たるレーガン政権とブッシュ（子）政権の大型減税の経済実績を、①経済成長、②財政再建、③所得再分配の観点からまず検証した。その上で、いくつかの官民の研究機関がトランプ政権の大型減税について、その経済効果予測を行っているので追跡し、同じく①～③の観点から何が言えるかを明らかにした。第2に、トランプ政権の最重点は法人減税なので、まず法人税率引下げを喫緊の課題としなければならないほど、米国法人の租税負担が国際競争上不利な状態にあるのか、その実態を明らかにした。その上で、TCJAの法人課税改革内容の主項目、国際課税改革の主項目、通り抜け事業体所得に対する20%の所得控除を取り上げ、特に減税の恩恵が大企業、多国籍企業、それら企業の株主、富裕層に大きく及ぶ可能性などの問題を明らかにした。

また、片桐（2019）では、TCJAの経済・財政・減税便益効果と個人課税改革の検討を行っている。この論文で明らかにしたのは、次の3点である。第1に、トランプ政権下の経済諮問委員会が示した「実質GDP成長率は2018年には3.1%に上昇し、それから2020年までは3%を超える状態が続き、実質GDP累積額が1.1兆ドルになる」といったTCJAの経済効果予測や2019年度政府予算案で示された今後10年間（2018-27年度）で実質GDP成長率年平均2.98%という経済効果予測は実現しそうにない。第2に、議会予算局（CBO）の今後10年間の予測によると、連邦財政赤字の大幅拡大の見通しは、歳出増に歳入増が全然追いつかないからであり、歳入増の緩慢さはTCJAによる大幅税収減を景気浮揚効果による税収増が全然埋め切れないと予想されるところに原因がある。第3に、TCJAはトランプ政権が強調するような「中間層減税」では決してなく、最富裕層に租税便益の大半が帰着する著しく経済格差拡大的な減税である。かくして、トランプ減税の短期的な景気浮揚効果までは否定しないが、米国が直面する経済成長力低下問題、財政再建問題、経済格

2) 1980年代のレーガン政権期に供給サイドの経済学を唱導しレーガン大減税に導いた、A.ラッファーは、『ウォール・ストリート・ジャーナル』の元編集局長であったS.ムーアとともにトランプ政権の経済諮問委員会の委員となり、共著『トランポノミクス』（Moore and Laffer（2018））を出版し、トランプ政権の経済政策を推進している。これに対し、N.グレッグリー・マンキューは「トランプ政権のいかさま経済学—間違った予測と大言壮語」と題した論文を発表し、次のように批判している。「経済をもっと急速に成長させれば、あらゆる問題への解決策になるようだし、この経済成長は減税措置と規制緩和によって必然的に実現すると確信しているようだ。それが可能なら素晴らしいが、これは希望的観測である可能性が高い。」と述べている。（マンキュー（2019）、62-68頁）

差問題を解決できないばかりか、かえって悪化させる恐れがあると結論づけた。

しかし、トランプ減税の経済効果（経済・財政・減税便益効果）予測と企業・個人課税改革を検討した片桐（2018b）、片桐（2019）は、2018年の前半期末までに執筆したもので、利用したのは各種の官民研究機関の独自モデルに基づく予測データに止まった。TCJAが実施に移されて1年半余り経過した現時点において、TCJAによる経済効果の実績データやその分析研究も次第に公表されるようになってきているので、本論文では、実績データやそれに基づく研究を踏まえて、米国の経済格差拡大・中間層の衰退問題を大きな問題意識としつつ、改めてTCJAの経済効果や分配効果を検証することとした。

そのために、第Ⅰ節では米国には「見える福祉国家」と「隠れた福祉国家」が存在するにもかかわらず、所得格差拡大を抑えられず、中間層が衰退している現実をまず正確に把握する。第Ⅱ節では、TCJAの実施結果が、トランプ政権の主張とは違ったものになってしまったことを、議会調査局（CRS）や議会合同租税委員会（JCA）の報告書をもとに明らかにする。第Ⅲ節では、TCJA実施後の個人所得租税支出の分配効果と最大の非事業租税支出の特徴および便益の分布を明らかにする。最後の「むすびにかえて」では、TCJAを恒久化しようとするトランプ政権と共和党の動きと経済格差是正の諸方策を打ち出している民主党の動きを検討し、その意義を考える。

I 米国の「見える福祉国家」・「隠れた福祉国家」と所得格差の拡大

1. 米国の「見える福祉国家」および「隠れた福祉国家」の存在

福祉国家を経済学的に「所得再分配国家」と定義するならば、アメリカも福祉国家化している。連邦政府の所得再分配機能は、大きくは社会保障制度を軸とした福祉体系を支える広義の福祉歳出予算と累進税制度に組み込まれている福祉関連の租税支出予算を通して発揮される。福祉国家の前者の側面は、「見える福祉国家」と言われ、後者の側面は、「隠れた福祉国家」と呼ばれる。

CRS（2019）の報告書は、連邦政府の活動分野を8つの主要分野に分け、それぞれの分野の2019年度予算における主な歳出と租税支出のプログラムを明らかにしている³⁾。8つの主要分野とは、①国防と国際関係、②一般科学、宇宙、テクノロジー、天然資源、環境、③商業、住宅、地域開発、交通、④教育、職業訓練、雇用、社会サービス、⑤メディケアを含めた医療、⑥所得保障、⑦社会保障と退役軍人給付、⑧司法、一般行政、のことである。

この8つの分野のうち、④、⑤、⑥、⑦の歳出と租税支出を、連邦政府の広義の福祉関連の主要な歳出と租税支出のプログラムとして選び出し、2019年度予算におけるその金額と構成比を示したのが表1である。

3) CRS（2019）。

表1 連邦政府の広義の福祉関連の主な歳出と租税支出のプログラム（2019年度予算）

歳出プログラム	歳出額	租税支出プログラム	租税支出金額
1. 教育、職業訓練、雇用、社会サービス			
初等・中等・職業教育（裁量的支出）	41.3 (0.9)	児童・その他扶養家族税額控除	121.2 (8.2)
高等教育（裁量的支出）	36.9 (0.8)	カフェテリアプラン給付の非課税	40.1 (2.7)
高等教育（裁量的支出）	28.8 (0.7)	教育・医療以外の慈善寄付金控除	30.5 (2.1)
その他	33.6 (0.8)	その他	68.3 (4.6)
小計	140.6 (3.2)	小計	260.1 (17.5)
2. メディケアを含む医療			
メディケア（裁量的支出）	630.3 (14.3)	医療、医療保険料、長期医療保険料雇主負担非課税	164.1 (11.1)
医療サービス（裁量的支出）	516.3 (11.7)	医療保険エクステンジ購入補助金	53.2 (3.6)
医療研究・研修（裁量的支出）	36.6 (0.8)	医療・長期療養費控除	7.4 (0.5)
その他	36.7 (0.8)	その他	29.6 (2.0)
小計	1,219.9 (27.7)	小計	254.3 (17.1)
3. 所得保障			
その他所得保障（裁量的支出）	172.0 (3.9)	年金拠入金・年金収入の純非課税	235.8 (15.9)
連邦職員退職・障害（裁量的支出）	149.6 (3.4)	勤労所得税額控除	71.4 (4.8)
食料・栄養扶助（裁量的支出）	89.6 (2.0)	個人退職勘定	26.2 (1.8)
その他	105.2 (2.4)	その他	40.5 (2.7)
小計	516.4 (11.7)	小計	373.9 (25.2)
4. 社会保障と退役軍人給付			
社会保障（裁量的支出）	1,037.6 (23.5)	非課税の社会保障・鉄道退職給付の非課税	36.9 (2.5)
退役軍人のための所得保障（裁量的支出）	98.5 (2.2)	退役軍人障害補償の非課税	7.4 (0.5)
退役軍人のための病院・医療（裁量的支出）	74.7 (1.7)	退役軍人生活調整給付の非課税	1.4 (0.1)
その他	29.6 (0.7)	その他	0.1 (0.01)
小計	1,240.0 (28.1)	小計	45.8 (3.1)
2019年度連邦歳出	4,407.0 (100.0)	2019年度租税支出総額	1,485.0 (100.0)

出所：CRS (2019), pp. 1-2, pp. 10-12より作成。

表1をみると、2019年度連邦歳出4兆4070億ドルのうち、広義の福祉関連の歳出（4つの主要歳出合計）は3兆1169億ドルで全体の70.7%にもなる。中でもメディケアを含む医療の歳出規模は大きく、1兆2199億ドルで全体の27.7%にもなる。米国の「見える福祉国家」は、想像以上に大きい。

次に2019年度の租税支出の規模は、1兆4850億ドルで連邦歳出の3分の1程度であるが、連邦歳出中の裁量的支出の規模が1兆3300億ドルなので、それをはるかに上回っており、この「隠れた福祉国家」の存在の大きさも米国の福祉国家化の大きな特徴となっているのである⁴⁾。租税支出の中では、所得保障なかつく年金拠出金・年金収入の非課税が2358億ドル（全体の15.7%）と目立って規模が大きい。

2. 所得格差拡大を抑えられない2つの「福祉国家」と中間層の衰退

上述のような米国における「見える福祉国家」と「隠れた福祉国家」の発展によって所得再分配機能が強化され、分厚い中間層が形成され続けていると思うものがあるとするならば、それは間違いで、現実とは全くの逆である。それを決定的に暴露したのが、Piketty and Saez (2007)であり、日本語訳のあるピケティ (2014) である。これらにおいて、アメリカの所得上位1%層の総所得のシェア拡大を明らかにした。これはクズネッツの逆U字型仮説を覆した点で大きな学問的貢献であった。

しかし、ピケティとサエズの研究には3つの難点がある。第1に、所得上位1%層に焦点を当てるあまり、経済格差の他方の極にある貧困層の分析が欠けている。第2に、税務調査に基づく経済格差拡大論になっているが、今日の福祉国家において市場所得の世帯間格差を緩和するのに累進税制だけでなく、社会保障制度を通じた所得再分配機能が極めて大きな役割を果たしているにもかかわらずその分析がない。第3に、税制の累進性問題に焦点を当てているが、課税ベースを侵食する租税支出の分析がない。租税支出もそれ自体再分配効果を持つので経済格差分析には不可欠の分析対象である。

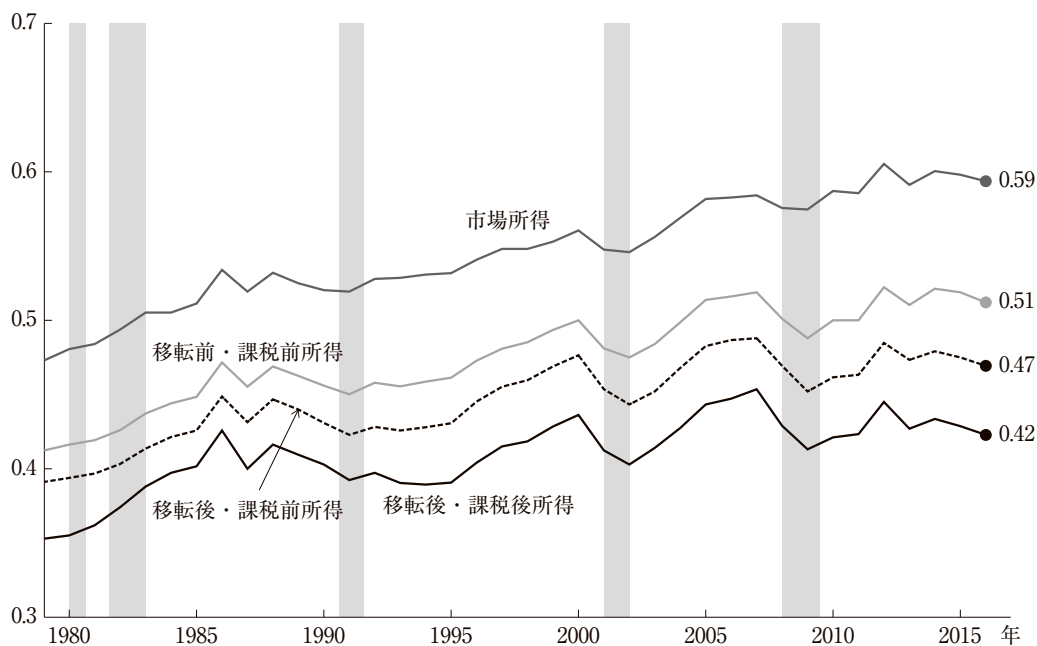
ここから言えることは、米国の経済格差の動向を知るためには、社会保障制度と税制の所得再分配効果を測るデータが必要だということである。この要請に最もよく応えてくれるのがCBO (2019b) の報告書である。その中で、米国の1979年から2016年までの家計所得の不平等度の推移が図1のようにジニ係数の変化グラフとして示されている。

図1の4つの折れ線グラフは、市場所得、移転前・課税前所得、移転後・課税前所得、移転後・課税後所得という4つの種類の所得の不平等度をジニ係数の推移で示したものである。そこでまず、これら4つの種類の所得について説明しておこう⁵⁾。

4) トランプ政権までの米国の租税支出の展開については、片桐 (2012)、片桐 (2017) 226-232頁、片桐 (2018a) 168-173頁参照。

5) CBO (2019b), p. 1.

図1 ジニ係数でみた米国の所得不平等（1979-2016年）



出所：CBO (2019b), p. 22.

市場所得は、労働所得、事業所得、キャピタル・ゲインを含む資本所得、過去の仕事に対して退職時に受け取る所得、その他非政府からの所得を含んでいる。

移転前・課税前所得は、市場所得に社会保険給付（社会保障年金、メディケア、失業保険、労働者災害保険からの給付を含む）を加えたものである。

移転後・課税前所得は、市場所得に社会保険給付を加え、さらにミーンズ・テスト移転を加えたものである。ミーンズ・テスト移転とは、連邦、州、地方政府の公的扶助プログラムを通して提供される現金給付と現物給付のことである。そのような移転給付を受けるための資格は、主に所得をもとに決められるが、一定の所得制限がある。

移転後・課税後所得は、市場所得に社会保険給付とミーンズ・テスト移転を加えた所得から連邦税を差し引いたものである。連邦税には、個人所得税、給与税、法人税、個別消費税が含まれている。

さて、米国の経済成長は1970年代から鈍化し始め、家計所得の格差も広がっていった。高所得層の所得は力強く増大し続けたが、中・低所得層の家計所得の伸びは著しく鈍化した。図1の市場所得の折れ線グラフをみてみよう。1979年のジニ係数は、0.472であったが、2016年には0.595になり市場所得の不平等が大きく拡大していることが確認できる。

この市場所得の不平等を、連邦政府の社会保障制度と税制の所得再分配機能によってどの程度縮

めることができたのか。1979年の移転後・課税後所得の不平等をジニ係数で見ると、0.352なので、同年の市場所得のジニ係数0.472を0.12縮小させたことになる。この場合の再分配係数は、計算すると25.4%となる。次に、2016年の移転後・課税後所得の不平等をジニ係数で見ると、0.423なので、同年の市場所得のジニ係数0.595を0.172縮小させたことになる。この場合の再分配係数は、計算すると28.9%となる。図1の市場所得の折れ線グラフと移転後・課税後所得の折れ線グラフとの間の幅がオバマ政権期（2009年以降2期8年間）特に2013年からの第2期に拡大していることが見て取れるが、これは、オバマ政権が経済格差是正のために中間層重視の経済政策をとった結果であるといえることができる⁶⁾。だが、トランプ政権下で成立した2017年 TCJA の実施実績をみると、再び経済格差が拡大していることが後段で明らかになる。

いずれにせよ、「見える福祉国家」と「隠れた福祉国家」の再分配効果によって、市場所得の格差拡大を平均20数%程度は緩和しているものの、移転後・課税後所得の格差拡大傾向はなお続いている。

II トランプ政権の主張とは違う実施結果となった2017年減税雇用法（TCJA）

1. 議会調査局（CRS）の報告書「2017年税制改正の経済効果：予備的観測」の要点

この CRS の報告書は、TCJA 実施1年目すなわち2018年におけるその経済効果を分析している。1年経過後に利用できるようになったデータに照らして、TCJA の経済効果の起こりうる帰結について論じている。以下、同報告書の要点について述べる⁷⁾。

（1）経済成長、投資、賃金への TCJA の影響

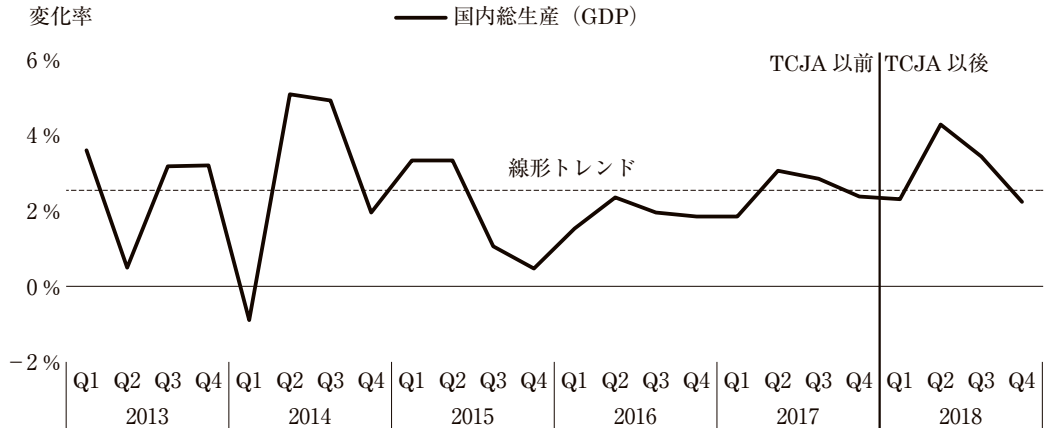
1) 経済成長への影響

2018年の実質経済成長率は TCJA 成立前の2017年に CBO が公表した予測とほぼ同じの2.9%であった。2018年の2.9%という成長率は、2017年の成長率2.2%、2016年の成長率1.6%よりは高い。過去2015年には2.9%、2014年には2.5% 経済が成長している。かくして、2018年の成長率は、図2に示されるように、2013-18年期の成長率のトレンドと同程度のものである。しかも2018年の経済成長には、TCJA の影響だけでなく、2018年統合歳出予算法や2018年超党派予算法による歳出増の刺激が幾分かあった。全体として言えば、TCJA の1年目の経済効果は相対的に小さなもの（GDP 成長率0.3%）に止まっている。

6) 詳しくは、片桐（2018a）参照。

7) Gravelle and Marples（2019）, pp. 1-18.

図2 実質国内総生産（GDP）の伸び（2013年第1四半期から2018年第4四半期まで）



出所：Gravelle and Marples (2019), p. 4

2) 投資への影響

TCJAの主唱者たちは2018年の投資は7%増加すると述べていたが、CRSの報告書は、TCJAはそれと関係なかったことを明らかにしている。投資の最大の増加は2018年の前半期に起こったが、それはTCJAの効果というよりも2017年末にTCJAが成立する以前に企業が多くの新規投資を計画していたことの結果であることを示唆している。2018年の全期間を通しての投資の伸びは、知的財産が7.7%と最も大きく、設備が7.5%、建造物は5.0%となっている。このように投資は大きく伸びたが、設備、建造物、知的財産の投資の伸びとTCJAのインセンティブ効果との間に相関はないと述べている。このことから果たしてTCJAからどの程度大きな経済成長が生じるのか疑問に思えるとする。

3) 賃金への影響

2018年の実質賃金の伸びは、GDPデフレーターで調整して2.0%で実質GDPの伸び2.9%よりずっと緩慢であった。生産・非管理職労働者の実質賃金はわずか1.2%の伸びにすぎなかった。2017年末から2018年初めにかけて会社が従業員に支払ったボーナスは、「税の公平を目指すアメリカ人」という団体の調べでは、合計44億ドルであった。米国の雇用は1億5700万人なので、労働者1人当たりのボーナスは28ドルとなる。この金額は法人減税の2～3%にすぎない。またTCJAの結果、米国に還流した資金のごく一部にすぎなかった。

(2) 連邦税収への影響

CBOは、2018年度に連邦税収が全体で約1630億ドル減少すると予想していた。CRSの報告書では、連邦税収はそれより減少額が90億ドル増えて1720億ドルの減少となったと計算している。トランプ政権は繰り返し、TCJAによる大規模減税で経済成長が加速化され、それに伴って減税額を上

回る税収がもたらされると約束してきた。しかし、現実には、TCJAの大規模減税が目立って経済成長を促すということはほとんどなく、TCJAの自償性が失敗したことをCRSの報告書は示唆している。

この連邦税収の減少に特に大きな影響を与えたのは法人減税で、当初のCBOの見積りでは、940億ドルの減収であったが、実際にはそれよりさらに約400億ドル多い減収となった。

（3）実効税率への影響

連邦法人税の法定税率は、TCJA前は35%であったが、TCJA下では21%になった。TCJAによって課税ベースも変化したが、それも入れて計算した結果、法人税の平均実効税率は2017年には23.4%であったが、2018年には12.1%に低下した。法定税率の下落は40%だが、平均実効税率の下落はそれを上回る48%であった。

個人所得税の最高法定税率は、TCJA前は39.6%であったが、TCJA下では37.0%に引き下げられた。実効所得税率（個人所得に対する連邦所得税の割合）は、2017年の9.6%から2018年の9.2%へとわずかに低下しただけである。

（4）国際課税への影響：配当の本国還流とその投資先

TCJAは、海外子会社から米国の親会社に支払われる配当の課税を免除し、これまで非課税の海外所得のみなし配当金に21%の新しい法人税率より低い税率で課税し、また無形資産所得に最低限の課税をすることになった。その結果、2018年に、本国への配当金の送還が顕著になった。2015-2017年の3年間の配当金送還額は1440億ドル～1580億ドルであったのに、2018年には6640億ドルになった。しかし、海外から流入した資金によって米国内で再投資が顕著になったというデータはないようである。減税や還流収入のいずれかから自社株買いが顕著になったことを示すデータはあるが、労働者へのボーナス支払いに充てられたというデータはあまりない。

2. 議会合同租税委員会(JCT)の報告書「公法115-97号(TCJA)の租税負担配分効果」の要点

このJCTの報告書は、連邦議会の議員が租税政策を評価するのを助けるためにJCTが用意したものである。いかに租税政策の変更が幅広い所得階層の納税者に異なった影響を与えるのかを示した表を作成している⁸⁾ので、ここではその表を利用して、TCJAによる所得階層別の租税負担配分の変化を明らかにする。

表2をみてみよう。この表は各所得階層のTCJAによる総租税負担軽減の程度を示している。連邦税合計でみた場合、2万ドル～5万ドルの中・低所得層では連邦税負担の軽減率が10%を超えていて他の所得階層より高い。しかし、連邦税負担軽減の便益の多くは、個人課税と企業課税とともに10万ドル以上の高所得層に帰属している。では、全所得階層を通じてTCJAとTCJA前の税

8) JCT (2019), pp. 1-30.

表2 減税雇用法 (TCJA) の租税負担配分への影響 (2019年) 単位: 1000件, 100万ドル, %

所得階層	納税件数 (1000件)	連邦税負担の変化						平均税率		
		連邦税合計		個人課税		企業課税		TCJA 前 の税法	TCJA	TCJA 前後の差
		金額 (100万ドル)	変化率 (%)	金額 (100万ドル)	変化率 (%)	金額 (100万ドル)	変化率 (%)			
10,000ドル未満	19,260	-396	-5.6	-127	0.1	-269	0.3	9.1	8.6	パーセントポイント
10,000~20,000ドル	20,566	-1,792	*	-1,206	0.7	-586	0.7	-0.7	-1.2	0.5
20,000~30,000ドル	21,510	-2,982	-13.5	-2,279	1.3	-703	0.9	3.9	3.4	0.5
30,000~40,000ドル	16,011	-5,416	-11.5	-4,469	2.5	-947	1.2	7.9	7.0	0.9
40,000~50,000ドル	12,841	-6,728	-10.0	-5,533	3.1	-1,195	1.5	10.9	9.9	1.0
50,000~75,000ドル	27,393	-23,046	-8.7	-18,887	10.5	-4,158	5.2	14.8	13.5	1.3
75,000~100,000ドル	17,835	-22,437	-8.0	-17,279	9.6	-5,158	6.5	17.0	15.6	1.4
100,000~200,000ドル	30,667	-70,372	-7.5	-51,409	28.5	-18,964	23.9	20.9	19.4	1.5
200,000~500,000ドル	9,152	-65,485	-9.0	-47,008	26.1	-18,476	23.3	26.4	23.9	2.5
500,000~1,000,000ドル	1,147	-23,947	-9.4	-16,031	8.9	-7,916	10.0	30.9	27.8	3.1
1,000,000ドル以上	572	-36,853	-5.9	-15,871	8.8	-20,983	26.4	32.5	30.2	2.3
合計 (全納税者)	176,955	-259,454	-8.0	-180,100	100.0	-79,354	100.0	20.7	19.0	1.7

注: ① JCT は元表作成に当たっては、「拡大所得」概念を使っている。「拡大所得」とは、調整総所得、免税利子、医療保険や生命保険の雇主拠出金、給与税の雇主負担分、労災保険拠出金、非課税社会保険給付、支払保険料超過のメディアケア給付分、代替ミニマム税優遇措置分、企業課税の個人負担分の合計額から海外在住の米国民の所得を除外したものである。

② ここでいう「連邦税」には、個人所得税 (還付つき税額控除の支出部分を含む)、給与税従業員負担分、内国消費税 (消費者負担分)、法人所得税が含まれている。

③ 平均税率は、①で定義した「拡大所得」で、②で定義した「連邦税」を除いたものである。

④ *印の注釈: 10,000ドルから20,000ドルの所得階層の納税申告書については、連邦税は -2兆4120億ドルから -4兆2040億ドルへ減少するであろう。

出所: JCT (2019), p. 5 Table 1, p. 9 Table 2 より作成。

表3 減税雇用法（TCJA）による租税負担変化の規模別申告割合（2019年） 単位：%

所得階層	申告割合（%）					
	租税負担減		100ドル未満の 税負担の変化	租税負担増		
	500ドル以上	100～500ドル		100～500ドル	500ドル以上	小計
10,000ドル未満	0.7	3.5	95.6	0.1	0.1	0.2
10,000～20,000ドル	5.6	38.9	52.4	0.4	2.7	3.1
20,000～30,000ドル	17.2	30.5	47.1	1.0	4.1	5.1
30,000～40,000ドル	30.1	32.0	32.4	1.9	3.7	5.6
40,000～50,000ドル	51.2	21.7	20.2	2.8	4.2	7.0
50,000～75,000ドル	67.7	14.7	10.2	2.8	4.6	7.4
75,000～100,000ドル	77.8	10.4	4.1	3.0	4.8	7.8
100,000～200,000ドル	87.0	4.1	1.7	2.0	5.1	7.1
300,000～500,000ドル	93.0	1.8	0.6	0.9	3.7	4.6
500,000～1,000,000ドル	93.5	0.3	0.1	0.3	5.9	6.2
1,000,000ドル以上	85.3	0.3	0.2	0.3	13.8	14.1
合計（全納税者）	48.3	17.2	28.9	1.7	3.8	5.5

注：JCTは元表作成に当たっては、「拡大所得」概念を使っている。「拡大所得」概念の定義は、表2と同じである。
出所：JCT（2019）、p. 7 Table 2-A に加筆修正。

法とを比較した場合、平均税率でみて連邦税制の累進度はどう変わったのか。みての通り、TCJAにおいてかなり低下している。特に20万ドル以上の富裕層の平均税率の低下が顕著である。要するに、トランプ政権と共和党がわざわざ中間層のための減税と断って実施したTCJAではあるが、実際は租税便益の大半が富裕層のものとなり、その結果連邦税制の累進性が弱まってしまったのである。

次に表3をみてみよう。表3は所得階層別にみた、TCJAによる租税負担変化の規模別申告割合を2019年についてみたものである。この表によって水平的公平性の達成度を知ることができる。表3をみて分かるように、大多数の納税者は租税負担を減らすと予想されるが、各所得階層には租税負担増を経験する納税者も何人かは出てくるものと予想される。所得階層が上がるにつれて、租税負担減の申告割合が減り、逆に租税負担増の申告割合が増えてくるが、特に100万ドル以上の所得階層において、500ドル以上の租税負担増となる納税申告の割合が13.8%と最も高くなっている。ただ、TCJAの下で最富裕所得層において大きな租税負担減の恩恵を受けている中で、一部の納税者に租税負担増となる割合が他の所得階層より高くなるがあっても、連邦税が累進性を取っている以上問題はない。

以上、超党派の議会調査局（CRS）と議会合同租税委員会（JCT）の各報告書の要点をみてきたが、TCJAは経済成長、投資、賃金にほとんど効果がなく、したがって自償的にならずに財政赤字を拡大した。そして大規模減税の恩恵は、中・低所得世帯にあまり回らずに、もっぱら大企業や富裕な世帯にいてしまい、経済格差は一層拡大した。つまり、トランプ政権や共和党が主張したトリクル・ダウン経済は実現しなかった。

第 I 節で述べたように、経済格差問題を分析しようと思えば、連邦政府の広義の福祉関連歳出すなわち「見える福祉国家」の側面と広義の福祉関連の連邦租税支出すなわち「隠れた福祉国家」の側面をみなければならないが、本論文はトランプ減税である2017年 TCJA を分析対象としているので、次の第 III 節では、TCJA 後の連邦租税支出の再分配効果について、主に租税政策研究所 (TPC) の最新の2つの報告書を参照しつつ、検討することにする。2つの報告書とは、D. バーガー・E. トダー著『2017年減税雇用法後の個人所得租税支出の分配効果』と F. サンマルティノー・E. トダー著『最大の非事業租税支出とは何か』のことである⁹⁾。

III 2017年減税雇用法 (TCJA) 下の個人所得租税支出の分配効果と最大の非事業租税支出の特徴および便益の分布

1. 2017年減税雇用法 (TCJA) 下の個人所得租税支出の分配効果

(1) タイプ別個人所得租税支出の規模と租税便益の分布

まず TCJA 下2019年現在の個人所得租税支出の規模を表4で確認しておこう。表4の最左欄に掲載の各タイプの租税支出による収入喪失額を加算すると、2019年の総コストは1兆1419億ドルとなる。この金額は、税法上の租税支出規定の相互作用のない場合の全コストである。もし税法上の租税支出規定の相互作用を考慮した場合には、すべてのタイプの租税支出の総コストは1兆1942億ドルとなり、相互作用のない場合より4.6%増加する。

租税支出規定の相互作用のある場合で見ると、租税支出のタイプ別に見て、一番規模の大きいのが「非課税」で、その総コストは5363億ドルになる。「非課税」の中で規模の大きいのは、医療保険料雇主拠出金非課税、適格退職年金プラン発生所得非課税である。二番目に規模の大きな租税支出は、「キャピタル・ゲインと適格配当の軽減税率」で、その総コストは3295億ドルである。これには、死亡時移転キャピタル・ゲインや持家住宅のほとんどのキャピタル・ゲイン等の免除も含まれている。三番目に規模の大きな租税支出は、「還付つき税額控除」で、その総コストは1802億ドルである。還付つき税額控除の中で規模が大きいのは勤労所得税額控除、児童税額控除、医療費適正化法に基づく医療保険料税額控除である¹⁰⁾。

次に、表5で2019年のタイプ別個人所得租税支出の租税便益の分布をみてみよう。表5のA表は、課税前所得に対する租税便益の割合の現金所得階層別分布を、B表は租税便益の現金所得階層別分布を、個人所得租税支出のタイプ別にみたものである。

まず、すべてのタイプの個人所得租税支出の現金所得階層別分布を表5Aと表5Bでみると、いずれの表においても、上位20% (五分位法では第5五分位) 所得層とりわけトップ1%の富裕層に

9) Berger and Toder (2019), pp. 1-23および Sammartino and Toder (2019), pp. 1-23.

10) Berger and Toder (2019), p. 3.

表4 非事業租税支出による租税負担減の推計に及ぼす税法規定の相互作用の影響（2019年）

単位：10億ドル，%

租税支出の税法規定のタイプ	税法規定の相互作用のない場合の総コスト		税法規定の相互作用のある場合の総コスト		税法規定の相互作用による総コストの変化
	金額 (10億ドル)	割合 (%)	金額 (10億ドル)	割合 (%)	変化率 (%)
非課税	537.8	47.0	536.3	44.9	-0.3
調整総所得前控除	13.1	1.1	13.0	1.1	-0.5
キャピタル・ゲインと適格配当の軽減税率	251.3	22.0	329.5	27.6	31.1
項目別控除	97.4	8.5	70.2	5.9	-27.9
非還付つき税額控除	9.1	0.8	9.5	0.8	4.8
還付つき税額控除	177.0	15.5	180.2	15.1	1.8
種々の規定	56.3	4.9	55.1	4.6	-2.2
全タイプの総額	1,141.9	100	1,194.2	100	4.6
全税法規定の合計（*）	1,141.9		1,200.5		5.1

注：*印の注釈：財務省が推計しているある種の租税支出は除外してある。

そのうちの最も顕著なものは、持家住宅の帰属家賃所得の非課税である。

出所：Berger and Toder (2019), p. 4 より作成。

表5 タイプ別個人所得租税支出の租税便益分布（2019年）

単位：%

A. 個人所得租税支出諸タイプの課税前所得に対する租税便益の割合の現金所得階層別分布								
現金所得階層	非課税	キャピタル・ゲインと配当の税率軽減	項目別控除	調整総所得前控除	非還付つき税額控除	還付つき税額控除	その他	全てのタイプの個人所得租税支出
第1五分位	0.8	0.0	0.0	0.0	0.1	5.9	0.0	7.1
第2五分位	2.7	0.2	0.0	0.1	0.1	3.6	0.0	6.7
第3五分位	3.5	0.4	0.1	0.1	0.1	1.4	0.1	5.4
第4五分位	3.6	0.5	0.2	0.1	0.1	0.8	0.1	5.3
第80-90パーセンタイル	4.0	0.8	0.3	0.1	0.1	0.6	0.2	5.9
第90-95パーセンタイル	4.1	1.0	0.5	0.1	0.0	0.4	0.3	6.2
第95-99パーセンタイル	3.6	1.4	0.7	0.1	0.0	0.2	0.5	6.3
トップ1パーセント	1.8	5.7	1.1	0.1	0.0	0.0	1.1	9.8
合計	3.2	1.5	0.4	0.1	0.1	1.0	0.3	6.5
B. 個人所得租税支出諸タイプの租税便益の現金所得階層別分布								
第1五分位	0.9	0.1	0.0	1.1	4.5	22.3	0.1	4.3
第2五分位	7.1	0.9	0.7	7.0	16.8	29.2	0.8	8.6
第3五分位	15.0	3.4	3.7	18.5	22.4	18.4	2.6	11.6
第4五分位	22.9	7.2	11.2	24.7	26.5	15.8	6.5	16.7
第80-90パーセンタイル	17.9	7.5	11.4	15.3	13.2	8.8	7.7	13.0
第90-95パーセンタイル	12.7	6.6	10.8	9.4	6.9	3.4	7.5	9.3
第95-99パーセンタイル	14.5	12.1	21.7	14.1	6.1	1.8	19.3	12.4
トップ1パーセント	8.9	62.1	40.4	9.9	3.5	0.0	55.4	24.1
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：各タイプの個人所得租税支出を全部足し合わせても、租税支出規定間の相互作用があるために「全ての税法上の租税支出規定」欄の数値とは合わない。

出所：Berger and Toder (2019), p. 7 Table 2, Table 3 より作成。

高い比率の租税便益分布がみられる。

では、表4で見た個人所得租税支出の中で規模の大きな3つのタイプについて、表5Aと表5Bで租税便益の現金所得階層別分布をみてみよう。規模の一番大きい租税支出タイプ「非課税」において表5Aでも表5Bでも租税便益の分布比率が第3五分位、第4五分位、トップ1%を除く上位20%（五分位法では第5五分位）所得層において高い。このことは雇主提供医療保険（ESI）や退職貯蓄のような雇主提供給付の租税便益の分布を反映している。「非課税」タイプの租税支出は中所得階層・高所得階層の世帯にとっては比較的重要である。トップ1%層の租税便益の分布比率が低いのは、適格退職貯蓄プランに拠出できる金額に法的制限があるためである¹¹⁾。

規模の二番目に大きい租税支出タイプ「キャピタル・ゲインと配当の税率軽減」において表5Aでも表5Bでも、トップ1%層の租税便益の分布比率が非常に高い。逆に低所得層の租税便益の分布比率は低い。

規模の三番目に大きい租税支出タイプ「還付つき税額控除」において表5Aでも表5Bでも、低所得層である第1五分位、第2五分位の租税便益の分布比率が非常に高い。

（2）TCJAの租税支出のコストと分布への影響

まず表6Aで、2019-27年度期の租税支出の全費用へのTCJAの影響をみてみよう。2019年度の租税支出の総額はTCJA施行前の1兆6090億ドルからTCJA施行後の1兆3800億ドルへ大きく減少している。GDP比では7.6%から6.5%へ低落している。2019-25年度期の租税支出の総額は、TCJA施行前の推計では12兆8990億ドル（GDP比7.7%）であったものが、TCJA施行後の推計では、10兆6550億ドル（GDP比6.4%）に減少している。TCJAの個人所得税関連のほとんどの部分が期限切れとなった後の2027年度には、予想租税支出総額はTCJA施行前の水準2兆3380億ドル（GDP比8.1%）から2兆1100億ドル（GDP比7.3%）へ減少している。

次に、2019-25年度期の主要な租税支出へのTCJAの影響について、表6Bを見てみよう。租税支出額がTCJA施行前から施行後に大きく減少したものを順に挙げて、変化の原因をさぐることにする¹²⁾。

非事業州・地方所得税、小売売上税、財産税（SALT）の控除額が1兆1878億ドル（施行前の87.2%）減少した。その原因は何か。TCJAはSALT控除額を1万ドルに制限したので、個人が請求できる額を直接的に減らした。またTCJAは、標準控除額をほぼ2倍にしたので、SALT控除を請求する人の数とそれを請求し続ける人にとっての租税便益を減らした。さらにTCJAは、個人所得税の限界税率を引き下げたので、SALT控除を請求し続ける人の租税便益を減らした。これらの影響は、高所得納税者には代替ミニマム税の免税額が引き上げられたので部分的に相殺され

11) Berger and Toder (2019), p. 6.

12) Berger and Toder (2019), pp. 10-11.

表6 租税支出の全費用および主要な租税支出への減税雇用法（TCJA）の影響

単位：10億ドル，%

A. 租税支出の全費用への減税雇用法（TCJA）の影響（2019-27年度）				
年度	2019	2025	2019-25	2027
租税支出の総額（10億ドル）				
TCJA 施行前	1,609	2,130	12,899	2,338
TCJA 施行後	1,380	1,657	10,655	2,110
租税支出の対GDP比（%）				
TCJA 施行前	7.6	8.0	7.7	8.1
TCJA 施行後	6.5	6.2	6.4	7.3
B. 主要な租税支出への減税雇用法（TCJA）の影響（2019-25年度）				
租税支出額の減少（2019-25年度）			金額 （10億ドル）	変化率 （%）
非事業州・地方所得税，小売売上税，財産税（SALT）の控除			-1,187.8	-87.2
海外子会社の能動的所得に対する税率軽減（これまでは繰り延べ）			-739.6	-76.9
持家住宅のローン利子控除			-423.7	-62.6
医療保険料や医療費に対する雇主負担の控除			-361.2	-17.6
寄附金控除			-170.6	-30.6
租税支出額の増加（2019-25年度）			金額 （10億ドル）	変化率 （%）
児童および扶養家族税額控除			505.7	136.1
一定の通り抜け（パススルー）事業体の適格事業所得の20%控除			454.3	減税雇用法による新規定
機械・設備の加速度減価償却			295.2	803.5
死亡時キャピタル・ゲインの自動的増額取得価額			109.8	38.0

注：① A表の租税支出額は、2017年10月と2018年10月の財務省推計による。

GDPは2018年8月の議会予算局（CBO）の経済推計による。

② B表は、2017年10月と2018年10月の財務省租税支出推計を比較したものである。

租税支出の変化はほとんど減税雇用法によるものであるが、経済予測の変化も反映している。

出所：Berger and Toder（2019），pp. 8-9より作成。

た。つまり、代替ミニマム税の免税額の引上げはSALT控除を認めていない代替ミニマム税を払わざるをえない納税者の数を減らしたからである。

海外子会社の能動的所得に対する税率軽減（これまでは繰り延べ）額が7396億ドル（施行前の76.9%）減少した。その原因は何か。TCJAは、本国送還利潤課税を廃止し、代わりに国外無形資産低課税所得（GILTI）への新たな年間ミニマム税を設けた。国外無形資産低課税所得とは、有形固定資産の減価償却額の10%収益を超える外国源泉所得と定義される。TCJAは、企業に国外無形資産低課税所得の50%の控除を請求できるようにした。この新しいルールの下での収入不足は、外国源泉所得に新しい法人税率を完全に適用課税した場合と比較して、租税支出にカウントされる。このコストは、以前の還流繰り延べ課税のコストより少なくなる。

持家住宅のローン利子控除額が4237億ドル（施行前の62.6%）減少した。その原因は何か。TCJAは、控除請求できる住宅ローンの債務額の上限を100万ドルから75万ドルに引き下げ、家の改築に

は使えない住宅・エクイティ・ローンの控除を廃止した。しかし、住宅ローン利子控除のコスト減は、大きくは TCJA の標準控除引上げ、SALT 控除の制限、限界所得税率の軽減によって生じたものである。

同じ間接的影響によって、寄附金控除額は1706億ドル（施行前の30.6%）減少した。TCJA は、2018年に項目別控除件数を納税件数の約26% から約11% に減らした。

医療保険料や医療費に対する雇主負担の控除額が3612億ドル（施行前の17.6%）減少した。その原因は何か。雇主提供医療保険（ESI）非課税額の減少は、大体は限界所得税率の軽減によるものである。

今度は、表 6 B から租税支出額が TCJA 施行前から施行後に大きく増加したものを順に挙げて、変化の原因をさぐることにする¹³⁾。

児童および扶養家族税額控除が5057億ドル（施行前の136.1%）増加した。その原因は何か。TCJA は、児童税額控除を児童 1 人当たり1000ドルから2000ドルに倍増し、加えて通常の児童税額控除の資格のないその他の扶養家族や子供に新たに500ドルの税額控除を設けた。また TCJA は、税額控除が消失控除する所得水準を相当引き上げ、税額控除額が個人所得税負担を超えると還付金として請求できる税額控除額を増やした。しかし、TCJA が人的控除を廃止したために、児童税額控除の増加は、TCJA がどれほど子供のいる家族の恩恵になっているかを誇張することになる。財務省も JCT も人的控除を租税支出としてよりも通常の税制の一部と考えている。

機械・設備の加速度減価償却が2952億ドル（施行前の803.5%）増加した。その原因は何か。TCJA が5年間のボーナス償却制度を制定したことである。この制度の下では、企業はそのコストを資本化し、資産価値が下がるにつれ、一定期間それらを控除する代わりに、適格の機械や設備への投資コストを即時控除できる。2022年以降、ボーナス償却は1年に20%の比率で消失していく。これは、企業が2023年に適格投資の80%を、2024年に60%を、2025年に40%を、2026年に20%を即時控除できることを意味する。

TCJA で新たに導入された大きな租税支出は、適格事業所得について20%の控除を認めるものである。この租税支出は、2019-25年度間に4540億ドルに達する見通しである。この控除は、適格事業所得にかかる最高所得税率を37%から29.6%に減らす。この租税支出には、単身者申告については157,500ドル以上の課税所得のある納税者に、夫婦合算申告については315,000ドル以上の課税所得のある納税者に様々な制限が課せられている。

最後に、非事業租税支出の租税便益の分布結果の変化を表 7 によってみておこう。表 7 はタイプ別個人所得租税支出の「租税便益の課税前所得割合」の変化を2015-19年度期についてみたものであるが、同表最右欄の「すべてのタイプの個人所得租税支出」をみて分かるように、ほとんど

13) Berger and Toder (2019), pp. 11-12.

表7 タイプ別個人所得租税支出の「租税便益の課税前所得割合」の変化（2015-19年度）

単位：%

現金所得階層	非課税	キャピタル・ゲインと配当の税率軽減	項目別控除	調整総所得前控除	非還付つき税額控除	還付つき税額控除	その他	全てのタイプの個人所得租税支出
第1五分位	0.0	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.3
第2五分位	0.0	-0.2	-0.1	0.0	-0.1	-0.4	0.0	-0.8
第3五分位	0.0	-0.2	-0.3	0.0	0.0	-0.1	0.1	-0.5
第4五分位	0.3	-0.4	-0.5	0.0	0.0	0.2	0.1	-0.3
第80-90 パーセンタイル	0.0	-0.5	-0.9	0.0	0.0	0.3	0.1	-1.0
第90-95 パーセンタイル	-0.3	-0.4	-1.0	0.0	-0.1	0.4	0.2	-1.2
第95-99 パーセンタイル	-0.7	-0.5	-1.0	0.0	0.0	0.2	0.4	-1.6
トップ1 パーセント	-0.9	-1.6	-1.0	0.0	-0.1	0.0	0.8	-2.8
合計	-0.2	-0.6	-0.7	0.0	0.0	0.1	0.2	-1.2

出所：Berger and Toder (2019), p. 12.

TCJA が原因だが、全体的には所得階層の中でトップ1%の下落率が2.8%と一番大きく、第1五分位層だけが0.3%上昇している。以下その原因を検討する¹⁴⁾。

トップ1%層の租税支出の「租税便益の課税前所得割合」の2.8%下落を牽引しているのは、「キャピタル・ゲインと配当の税率軽減」の1.6%下落、「項目別控除」の1.0%下落、「非課税」の0.9%下落である。そして「租税便益の課税前所得割合」の下落を決定的にしているのが、個人所得税率の引下げで、「キャピタル・ゲインと配当の軽減税率」がそのままでもそれからの租税便益を減少させ、また「非課税」や「項目別控除」からの租税便益も減少させている。トップ1%層の「項目別控除」からの租税便益は、SALT 控除に制限が設けられたために下落した。これらの租税便益の下落は、「その他」カテゴリーの0.8%の租税便益の増加によって部分的には相殺されている。「その他」カテゴリーの0.8%の租税便益の増加は、主に適格事業所得の新たな20%控除を反映している。

「項目別控除」の租税便益は第80～第90パーセンタイル層において約1%下落しているが、これも大きくは SALT 控除の制限と標準控除の引上げを反映している。「還付つき税額控除」の租税便益は、第1五分位層において増加しているが、これは大体は児童税額控除の還付部分の増加を反映している。

結論的には、次のような点を指摘できる¹⁵⁾。第1に、租税支出の便益分布は、TCJA 制定後やや逆進性が緩和されているけれども、租税負担配分はやや累進性が低下している。法人税率および個人所得税率の軽減と代替ミニマム税控除の引上げは、低所得の納税者より高所得の納税者に対所得

14) Berger and Toder (2019), pp. 12-13.

15) Berger and Toder (2019), p. 13.

比で見た租税便益の拡大をもたらした。税率引下げと標準控除の引上げはまた、最富裕層に租税便益を与えていた租税支出の価値を低下させた。

第2に、納税者はすべての所得階層において、ある程度租税支出の便益を受けているけれども、租税支出の税法上の規定は、他の所得階層の納税者に対してよりも、最も高所得の納税者に気前の良いものとなっている。トップ1%の所得階層は、キャピタル・ゲインや配当の軽減税率、死亡時に移転される財産利得の免税、項目別控除、通り抜け（パススルー）事業所得に対する新たな20%控除から最大限便益を得ている。中所得階層、中所得上位層の納税者は「非課税」から、特に個人退職勘定所得非課税や ESI 非課税から最大限便益を得ている。第1五分位と第2五分位の低所得層の納税者は還付つき税額控除から最大限便益を得ている。

次の2. では主な非事業個人所得租税支出の特徴と便益分布について、より詳細な分析を行う。

2. 最大の非事業個人所得租税支出の特徴および便益の分布

(1) 最大の非事業個人所得租税支出の特徴

財務省租税分析局(OTA)と議会合同租税委員会(JCT)は毎年租税支出推計のリストを公表している。2017年減税雇用法(TCJA)が完全に適用されるようになる会計年度は2019年度で、JCTがより最新の租税支出推計を出しているのは2022年度である。したがって、2019-22年度期に関するOTAとJCTの非事業個人所得租税支出リストの中から主なものを選び出して、一覧表にしたのが表8-1と表8-2である。この2つの表には、規模の大きい順に10部類の租税支出項目が掲載されている。

最大10部類の非事業個人所得租税支出の総額は、JCTによると、2019-22年度で約4兆8000億ドルになる。これら10部類で全非事業租税支出の約95%になる。OTAの10部類の租税支出推計合計も約4兆6000億ドルなので、JCTの数値と近い。しかし、OTAの推計は、医療への租税支出ではJCTの推計より高く、退職諸貯蓄への租税支出ではJCTの推計より低くなっている¹⁶⁾。以下では、表8-1と表8-2に掲げた10部類の租税支出のうち規模の大きな上位5部類について、その概要を説明する¹⁷⁾。

1) 退職諸貯蓄への租税支出

退職貯蓄租税優遇措置は、租税支出の部類の中で単独で最大のものであり、JCTによれば2019-22年度期に1兆1411億ドルになる。この部類の中の最大の租税支出項目は、確定拠出年金制度と確定給付年金制度の年金拠出金と投資収益を非課税所得とするものである。JCTのデータでは、前者は5225億ドル、後者は4307億ドルになる。自営業者にも自営業者年金制度（キーオプラン）があ

16) Sammartino and Toder (2019), p. 1-2.

17) Sammartino and Toder (2019), p. 5, pp. 7-13.

表8-1 主な非事業個人所得租税支出（2019-22年度）

単位：10億ドル

租税支出10部類とその中の項目	合同租税委員会 (JCT)	財務省租税分析局 (OTA)
1. 退職諸貯蓄への租税支出		
年金拠出金と年金収益の純非課税	1022.7	757.5
確定拠出年金制度	522.5	348.2
確定給付年金制度	430.7	296.1
自営業者年金制度（キーオプラン）	69.5	113.2
個人退職勘定（IRAs）	113.6	95.5
伝統的 IRAs	78.7	NA
ロス IRAs	34.9	NA
退職貯蓄拠出金税額控除	4.8	4.7
合計	1,141.1	857.7
2. 医療への租税支出		
非課税（課税所得から除外）	731.3	896.4
従業員医療保険料，医療費，長期療養保険料に対する雇主拠出金	723.5	885.2
民間非営利病院施設のための民間適格活動債	7.8	11.2
税額控除	244.5	174.7
ACA（医療費適正化法）市場を通して購入される保険のための補助金	244.5	174.7
控除	68.1	63.4
自営業が支払う医療保険料	34.2	32.8
医療費および長期療養費	33.9	30.6
医療貯蓄勘定	24.1	35.1
合計	1,068.0	1,169.6
3. キャピタル・ゲインと配当への租税支出		
配当および長期キャピタル・ゲインに係る税の税率軽減	518.1	533.1
死亡時未実現キャピタル・ゲインの非課税	167.0	211.6
不動産投資物件のキャピタル・ゲイン課税繰り延べ	27.1	8.0
贈与に係るキャピタル・ゲインの繰り延べ	9.0	11.8
一定の小規模企業株式利得の非課税	6.7	5.8
合計	727.9	770.5
4. 児童・扶養家族への租税支出		
児童・その他扶養家族税額控除（CTC）	491.4	491.4
児童・扶養家族養育税額控除（CDCTC）および雇主提供育児非課税	18.6	21.1
一定の養育費非課税	2.1	2.1
養子縁組税額控除と雇用の養子縁組給付の非課税	1.2	2.8
合計	513.3	517.8

注：原資料はJCT（2018）、JCX-81-18とOTA（2018）。

出所：Sammartino and Toder（2019）、p. 5, p. 7, pp. 10-11より作成。

り、雇主提供確定拠出年金制度と同様に、拠出金と投資収益にかかる税は、引き出しまで繰り延べされる。自営業者退職年金制度の予想される租税支出は、JCTによると695億ドルである。

個人は自分の個人退職勘定（IRAs）を開設できる。これには、伝統的な IRAs とロス IRAs の2つのタイプがある。ほとんどの401（k）プランと同様に、伝統的 IRAs は、納税者にその時点の限度額まで、拠出金の控除を認めている。逆に、ロス IRAs やロス401（k）は拠出金を控除できないが、退職者への分配金（累積投資所得を含めて）は非課税である。その他、低・中所得労働者は、

表8-2 主な非事業個人所得租税支出 (2019-22年度) (続)

単位：10億ドル

租税支出10部類とその中の項目	合同租税委員会 (JCT)	財務省租税分析局 (OTA)
5. 所得保障への租税支出		
勤労所得税額控除 (EITC)	293.6	299.8
視覚障害者および高齢者に対する標準控除の追加	23.5	21.9
非課税	63.6	52.6
団体定期生命、事故および傷害保険	33.5	13.3
労働者災害補償給付	30.1	39.3
その他	7.6	5.8
合計	388.3	380.2
6. 持家住宅への租税支出		
主たる住居売却に係るキャピタル・ゲインの非課税	151.8	126.1
持家住宅のローン利子控除	129.4	191.5
合計	281.2	317.6
7. 州・地方政府への租税支出		
公共目的の州・地方債利子の非課税	97.5	95.9
アメリカ建設債	3.6	14.4
州・地方政府の非企業税の控除	94.7	87.3
合計	195.8	197.7
8. 慈善寄附金への租税支出		
教育・医療目的以外の慈善寄附金控除	128.1	159.6
教育施設に対する慈善寄附金控除	30.4	16.0
医療機関に対する慈善寄附金控除	13.5	17.8
合計	172.0	193.4
9. 社会保障への租税支出		
課税されていない社会保障給付や鉄道退職給付の非課税	162.1	127.4
10. 教育への租税支出		
税額控除	79.7	85.2
中等後教育（主に大学）のため授業料の税額控除	76.5	80.4
学校再建・改修事業債税額控除	3.2	4.9
非課税（課税所得から除外）	41.4	35.3
奨学金、特別研究員奨学金	14.0	12.2
適格教育積立金制度収入	5.8	10.2
雇主提供教育支援金および授業料減額	7.0	3.9
カバーデル教育貯蓄口座	0.4	0.2
一定の学生ローン債務の免除で生じる所得	0.8	0.4
教育施設や学生ローンのための民間活動債の利子	13.4	8.6
控除	10.3	8.9
学生ローン利子	9.5	8.2
教員のクラス担当手当	0.8	0.8
合計	131.4	129.5

注：原資料は JCT (2018), JCX-81-18と OTA (2018).

出所：Sammartino and Toder (2019), pp. 13-14, p. 16, p. 18, pp. 20-21より作成.

IRAs やその他退職年金プラン拠出金の50%まで非還付つき貯蓄者控除を請求できる。なお、TCJA は、退職貯蓄租税支出に重大な変更を加えることはなかった。

2) 医療への租税支出

第2部類の医療への租税支出は、JCTによれば2019-22年度に推計合計1兆680億ドルになる。この部類の中で最大の単一租税支出項目は、従業員医療保険料、医療費、長期療養保険料に対する雇主拠出金の非課税であり、そのコストは2019-22年度ではJCTによれば7235億ドルにもなる。雇主はこれらの拠出金を事業経費として控除できるけれども、これらの拠出金は従業員の総所得から除外（非課税）される。

医療費への雇主拠出金の非課税は、給与税収を相当減らす。もっともそのインパクトは公式の租税支出推計には含まれていない。財務省租税分析局（OTA）は、医療費の雇主拠出は2019年度から2022年度までに5856億ドル給与税収を減らすと推定している。

次に大きな項目は、医療費適正化法（ACA）の下で医療保険取引所を通じて医療保険を購入するための補助金である。補助金は、雇主提供医療保険か公的医療保険に資格のない人々に利用可能である。TCJAは、医療保険のない人にかかる課徴金を廃止することによって、それ故に補助金付医療保険を購入することが予想される人々の数を減らすことによって補助金の全体コストを減らした。

適格高額控除医療保険制度に加入する個人は、適格医療費を支払うため医療貯蓄口座を開設できる。雇主も従業員もともに医療貯蓄口座（HSA）に拠出金を出すことができる。雇主が出す拠出金額は連邦所得税と給与税が免除される。HAS口座所有者は連邦所得税のかかる所得から彼らの拠出金額を控除できる。HSA積立金で得られた所得には税金がかからない。また適格医療費支払いのためのHSA口座からの引出し金にも税はかからない。適格でない費用に充てるための引出し金には所得税とそれに加えて20%の罰金がかかる。しかし罰金は、HAS口座所有者が障害者か65歳以上か死亡したかのいずれかであれば、撤回される。未使用のHSA口座残金は限度なしで繰り延べ可能である。その他に主な租税支出項目としては、自営業者のための医療保険料控除や、患者自己負担医療費・医療保険料控除がある。納税者は、調整総所得の10%を超える患者自己負担医療費・医療保険料について、項目別控除を請求できる。

3) キャピタル・ゲインと配当への租税支出

第3部類のキャピタル・ゲインと配当への租税支出は、JCTによると、2019-22年度期には推計7279億ドルのコストがかかる。この部類の租税支出の中で最大の項目はキャピタル・ゲインと適格配当に対する軽減税率制度である。これによって、通常は10~37%の個人所得税率が適用されるのに、0~20%の軽減税率によって課税される。

死亡時未実現キャピタル・ゲインの非課税とは、故人の死亡時に移転された資産について故人の生存中に発生した未実現のキャピタル・ゲインが恒久的にすべて非課税となる租税支出で、JCTによれば1670億ドルのコストとなる。

キャピタル・ゲインは、連邦所得税史のほとんどの期間を通じて通常の所得より低い税率で課税されてきた。2003年以来、適格配当もまた同様に低い税率で課税されてきた。低い税率を適用する

理由には、法人段階で既に支払われた税を相殺すること、経済を刺激すること、リスクを取り起業するのを促すこと、インフレの影響を打ち消すこと、資産を売却しようとしなない封じ込め（ロック・イン）を防ぐこと、所得税の下で貯蓄にかかる租税ペナルティを緩和することを含んでいる。税率軽減の提唱されている経済的恩恵の中には議論の余地のあるものもあるが、キャピタル・ゲインへの軽減税率の適用は、賃金や給付のような通常所得をキャピタル・ゲインに転換するために洗練されたテクニックを使う多くのタックス・シェルターの要となっている。このような調節が行われてしまうと、資源の効率的配分を低下させ、その結果経済成長を阻害することになる。

4) 児童・扶養家族への租税支出

第4部類の児童・扶養家族への租税支出は2019-22年度期には、JCTによると、合計5133億ドルに達する見込みである。この部類の租税支出の中で最大の項目は、児童・その他扶養家族税額控除（CTC）である。TCJAはCTCのコストを著しく引き上げた。TCJAはCTCを適格児童1人当たり2000ドルにし、最大還付税額控除限度額を1400ドルに引き上げ、税額控除が消失し始める所得を夫婦合算申告の場合には40万ドル（単身者申告の場合には20万ドル）に引き上げ、新たに非児童扶養家族に500ドルの税額控除を導入した。同時に、TCJAは、納税者とその扶養家族のための人的控除を廃止した。

児童・扶養家族養育税額控除は、13歳以下の児童あるいは自立が身体的にも精神的にもできない扶養家族に対して、共稼ぎの両親に児童養育費の20%~35%に相当する金額の控除を認めるものである。認められる児童養育費は、扶養家族1人につき3000ドル（2人以上の扶養家族がいる場合は6000ドルまで）に制限されている。少ない調整総所得しかない家族には、高い控除率が適用される。税額控除は非還付つきなので、負担を負う所得税を相殺するのに使われるだけで、税額を超える超過税額控除というものはない。

5) 所得保障への租税支出

第5部類の所得保障への租税支出は、2019-22年度期にJCTによれば3883億ドルになると見積もられている。そのコストのうち2936億ドル（75.6%）は勤労所得税額控除（EITC）のコストである。EITCは、子供のいる低所得と中所得の勤労世帯に主に便益を与えるものである。2019年度の最大税額控除額は3人の資格のある児童のいる家族では6557ドルで、児童1人の家族では3526ドルの範囲にある。資格のある子供のいない25歳から65歳までの勤労者には、もっと少ない税額控除（最大529ドル）が使える。税額控除は収入があれば受けられるようになるが、収入が一定額を超えると消失していくようになっている。この税額控除は、完全に還付つきである。もし税額控除額が所得税負担額を超えるならば、納税者は内国歳入庁（IRS）からの支払いとして超過税額控除を受けられる。税額控除予算費用のほとんどは、所得税負担額を超える部分から生じる。

EITCに加えて、所得保障への租税支出の部類には、視覚障害者や65歳以上の納税者に利用できる追加標準控除や種々の雇用関連給付の非課税措置も含まれている。

（2）最大の非事業個人所得租税支出の便益の分布

表9は、主な租税支出の租税便益が2018年にどの所得階層に帰着したのか、その分布をみたものである。第5五分位（最富裕層）に租税便益のシェアが集中している租税支出項目を順に挙げると、「長期キャピタル・ゲインと適格配当への軽減税率」：93.2%、「慈善寄附金項目別控除」：91.5%、「住宅ローン利子項目別控除」：79.3%、「州・地方税項目別控除」：75.2%、「退職貯蓄奨励」：62.5%、「雇主提供医療給付非課税と自営業者医療保険料控除」：45.8%となっている。中でもトップ1%層の租税便益のシェアが高いのが「長期キャピタル・ゲインと適格配当への軽減税率」：75.0%と「慈善寄附金項目別控除」：56.4%の2つである。さらにトップ0.1%層の租税便益のシェアが高いのも「長期キャピタル・ゲインと適格配当への軽減税率」：56.7%と「慈善寄附金項目別控除」：35.0%の2つである。

租税便益のシェアが低所得層の第1分位と第2分位に集中しているのが「勤労所得税額控除」で、両分位合せたシェアは88.1%になる。租税便益のシェアが低・中所得層の第2分位と第3分位に集中しているのが「社会保障給付の部分非課税」で、両分位合せたシェアは81.4%になる。「児童税額控除」と「教育税額控除および学生ローン利子控除」は、租税便益が比較的分位間で分散している。

こうして、表9の主な租税支出の租税便益の分布を眺めての結果をまとめていけば、次のようになる。第1に、主な租税支出全体としては、富裕層に大変有利に租税便益が配分されている。第2に、最富裕層に特段に有利に租税便益が配分されているのが、「長期キャピタル・ゲインと適格配当への軽減税率」と「住宅ローン利子」、「州・地方税」、「慈善寄附金」の3つの項目別控除である。第3に、「退職貯蓄奨励」や「雇主提供医療給付非課税」のような規模の大きな租税支出も、富裕層に租税便益が多く配分されているには違いないが、第3分位や第4分位の中所得層にも租税便益の恩恵がかなり及んでいる。第4に、完全に低所得層向けの租税支出項目といえば、「勤労所得税額控除」に限定される。

次に、表9の主な租税支出項目の租税便益の配分について、順に解説していくことにする¹⁸⁾。

1) 退職貯蓄奨励の租税便益

退職貯蓄奨励の租税支出の便益のほとんどが高所得納税者のものとなる。これは、彼らが雇主提供退職制度を利用しやすく、提供される年金プランやIRAsに拠出金を出し、（限界所得税率が高いために）拠出金1ドルごとに中所得・低所得の納税者より大きな租税便益を受け取ることになりそうだからである。もっともトップ1%層やトップ0.1%層の租税便益のシェアが小さくなっているのは、適格確定拠出年金プランに拠出できる金額や適格確定給付年金プランから得られた退職所得の金額に法律で定められた制限が課されているためである。租税優遇退職貯蓄口座は人気がある。

18) Sammartino and Toder (2019), pp. 6-7, p. 9-10, pp. 12-13, pp. 16-17, pp. 19-20, p. 22.

単位：ドル，%

表9 主な租税支出の租税便益 (2018年)

拡大現金所得階層	退職貯蓄奨励		雇主提供医療給付非課税と自営業者医療保険料控除		長期キャピタル・ゲインと適格配当への軽減税率		児童税額控除		勤労所得税額控除		住宅ローン利子項目別控除		州・地方税項目別控除		慈善寄附金項目別控除		社会保険給付の部分的非課税		教育税額控除およびおよび学生ローン利子控除	
	租税便益のシェア (%)	平均租税便益額 (ドル)	租税便益のシェア (%)	平均租税便益額 (ドル)	租税便益のシェア (%)	平均租税便益額 (ドル)	租税便益のシェア (%)	平均租税便益額 (ドル)	租税便益のシェア (%)	平均租税便益額 (ドル)	租税便益のシェア (%)	平均租税便益額 (ドル)	租税便益のシェア (%)	平均租税便益額 (ドル)	租税便益のシェア (%)	平均租税便益額 (ドル)	租税便益のシェア (%)	平均租税便益額 (ドル)	租税便益のシェア (%)	平均租税便益額 (ドル)
第1五分位	0.4	20	0.5	20	0.1	極少額	6.5	180	43.6	630	0.1	0	0.0	0	0.0	0	6.1	30	13.2	60
第2五分位	3.7	180	7.6	350	0.4	20	19.0	640	44.5	760	0.7	10	1.0	10	0.3	極少額	38.1	240	20.2	110
第3五分位	10.9	600	19.4	980	2.0	80	24.5	900	11.2	210	4.3	40	5.2	30	1.6	20	43.3	300	24.1	150
第4五分位	22.5	1,470	26.7	1,610	4.0	200	25.9	1,140	0.3	10	15.6	160	18.6	140	6.5	90	11.8	100	28.3	200
第5五分位	62.5	4,840	45.8	3,270	93.2	5,410	23.9	1,250	0.0	極少額	79.3	960	75.2	650	91.5	1,490	0.6	10	14.2	120
全体	100	1,100	100	1,010	100	820	100	740	100	380	100	170	100	120	100	230	100	140	100	120
補遺																				
(上位20%)	19.9	2,990	19.2	2,660	3.1	350	13.8	1,390			17.1	400	19.6	330	8.0	250			13.6	230
80-90パーセンタイル	16.6	5,200	11.2	3,250	3.9	910	6.3	1,330			15.8	770	17.1	600	8.5	560			0.5	20
90-95パーセンタイル	19.4	7,880	11.7	4,400	11.3	3,440	3.8	1,050			29.7	1,890	26.1	1,190	18.6	1,590			0.1	極少額
95-99パーセンタイル	6.6	10,950	3.7	5,630	75.0	93,730	0.0	10			16.7	4,370	12.4	2,320	56.4	19,810			0.0	0
トップ1%	0.6	10,080	0.4	5,420	56.7	698,290	0.0	極少額			1.8	4,710	1.4	2,630	35.0	121,070			0.0	0
トップ0.1%																				

注：原資料は Urban-Brookings Tax Policy Center Microsimulation Model (version 0718-1), October 2018.

出所：Sammartino and Toder (2019), p. 6, p. 8, pp. 11-12, pp. 14-15, p. 17, pp. 19-20, p. 22より作成。

勤労成人の半分は雇主提供年金プランに加入しており、また労働者の約30%はIRAsを持っている。しかしながら、それらの口座が退職貯蓄全体にとって大きな効果があるのかどうかははっきりしない。

2) 雇主提供医療給付と自営業者医療保険料控除の租税便益

医療保険料の非課税や控除は課税所得を減らすために、低所得層の納税者より高所得層の納税者により多くの価値がある。また給与税や州・地方所得税も節税できるので、それが医療保険の課税後コストを引き下げる。

雇主提供医療保険加入の高い見込みや高所得労働者にとっての高い保険料と相俟って、保険料1ドル当たりの補助の増加で「非課税」による租税便益は所得階層の上位層に傾くことになる。

租税政策研究所（TPC）は、医療向け租税支出の便益の45%以上が高所得層の納税者に配分されていると推計している。しかし課税後所得に対する平均租税便益の割合は第5五分位より第3五分位、第4五分位の方が高い。ある所得水準を超えると、医療支出は所得の上昇に合せて増えることはない。だから所得に対する租税便益の割合は、中所得世帯や上位中所得世帯よりも最高所得層でずっと低くなる。

医療保険料に対する租税優遇措置は、勤労している年代の成人に医療保険加入を広げるのに貢献した。19歳～64歳の勤労している成人の約80%は雇主や組合を通して医療保険に加入している。

医療費適正化法（ACA）は、一定限度を超える雇主提供医療保険に内国消費税を課した。この「キャデラック税」は、もともと2018年から効力を持つ予定であったが、法律で二度延期され、現在は2022年から効力を持つようになると予定されている。医療給付の非課税に直接制限を課すものではないが、「キャデラック税」はそれと同様の効果を持つと思われる。いずれにせよ、限度を超える医療給付は課税されることになる。

3) 長期キャピタル・ゲインと適格配当への軽減税率適用による租税便益

「長期キャピタル・ゲインと配当への軽減税率適用による租税便益」のほとんどは最高所得層の納税者に発生している。TPCは、租税便益の75%がトップ1%所得層の納税者に発生していると推定している。その租税便益は、トップ1%所得層の納税者にとって平均で課税後所得の5.9%になる。また、トップ0.1%所得層の納税者にとって平均で課税後所得の9.3%になる。

修正調整総所得が一定金額（単身者申告の場合20万ドル、夫婦合算申告の場合25万ドル）を超える納税者には、3.8%の追加純投資所得税が配当、キャピタル・ゲイン、その他投資所得にかけられる。それは、通常の税率より高い特別税率である。JCTは、その純投資所得税を負の租税支出として扱い、それは2019-22年度期に1298億ドルの追加収入を生み、長期キャピタル・ゲインと配当への軽減税率適用にかかるコストの幾らかを相殺するとの推計を出している。

4) 児童税額控除（CTC）の租税便益

TCJAが始まる前は、CTCが消失控除を始める所得水準は、夫婦で11万ドル、単身者で7.5万ド

ルとずっと少なかった。TCJAはこの限度額を引き上げることによって、CTCの租税便益を高所得の納税者にも拡大した。今や租税便益が中・高所得階層である第3五分位、第4五分位、第5五分位それぞれに約4分の1ずつ配分されている。

5) 勤労所得税額控除 (EITC) の租税便益

EITCは、低所得の勤労家族・単身者を支援することを意図しているために、租税便益のほとんど(88%)は下位の2つの分位(第1五分位と第2五分位)の家計に配分されている。下位2つの所得分位の全家計の約4分の1だけがEITCを受け取るけれども、TPCはそれら所得階層の子供を持つ家計の約80%がEITCから租税便益を得ているとの推計を出している。またEITCが単身者や夫婦のうちの主たる稼ぎ手が労働力市場に参加するのを促進していることを明らかにしている。

6) 住宅ローン利子、州・地方税、慈善寄附金の項目別控除の租税便益

①住宅ローン利子

現在の持家住宅に対する租税支出はおそらく自宅所有をほとんど増やしていない。米国の持家率は、そのような租税支出のないオーストリア、カナダ、イギリスのような他の多くの先進国より低い。米国の租税支出の便益の大半は、何であれ住宅を持ちそうな中所得層や高所得層の家計に配分されている。そのため、これらの補助は単に、大きな住宅、セカンド・ハウス、多くの不動産低当債の取得を促進しているだけである。加えて、そうした租税便益は住宅コストを引き上げ、項目別控除をせず住宅ローン利子や財産税の控除を請求できない家計の約90%に対して住宅所有のコストを引き上げているという証拠がある。

②州・地方税 (SALT)

州・地方税 (SALT) 控除はほとんど高所得の納税者に租税便益を与えているとしても、その控除の州予算への影響を考える時には、話はずっと複雑になる。多くの州は、低所得・中所得の家計に大きな便益を与える州のプログラム財源調達のために、高所得の住民が支払う州・地方税に大きく依存している。SALT控除による租税便益(補助)がなければ、高所得住民はそれらの税に反対し、そのために州政府支出への政治的支持を危うくしそうである。

③慈善寄附金

高所得の個人は高い限界税率が適用されるために、また項目別控除を多く行う傾向があり、節税手段も利用しているために、低所得の個人よりも慈善事業に寄付することによってより多くの税を節約する。TPCは、慈善寄附金控除による租税便益の90%以上は高所得階層(第5五分位)に回り、租税便益の56%がトップ1%所得層にいくと推計している。TCJA以前には、租税便益の83%が高所得階層(第5五分位)の納税者にいき、また租税便益の38%がトップ1%所得層の納税者にいていた。

7) 社会保障給付の部分的非課税、教育税額控除および学生ローン利子控除

社会保障給付の部分的非課税と教育税額控除および学生ローン利子控除の租税便益は、主に五分

位法で第2分位、第3分位、第4分位に分配されており、広義の中間層向けの租税支出になっている。しかし、これらの租税支出の規模はさほど大きくはない。

むすびにかえて：経済格差是正の諸方策

本論文で検証してきたように、トランプ政権と共和党による2017年減税雇用法（TCJA）の大規模減税の実施は、政権側の期待や喧伝とは裏腹に、さしたる経済成長を生まず、財政赤字は拡大し、わざわざ中間層のための減税と銘を打ったにもかかわらず、租税便益のほとんどは富裕層と大企業に帰着し、中間層や低所得層にはあまり配分されず、経済格差はかえって拡大した。しかも、今後経済成長は一層鈍化し、財政赤字は一層累積し、経済格差はさらに拡大することが予想されている。要するに、トランプ政権と共和党は、レーガン政権、ブッシュ（子）政権に次ぐ3度目の大減税によるトリクル・ダウン経済学を試みているのであるが、前の2つの政権と同様に早くも失敗の歴史を積み重ねているのである。

しかし、それにもかかわらず、トランプ政権と共和党は、2017年減税雇用法（TCJA）の延長に乗り出している。まだ下院の多数派であった共和党は、2018年9月末に「税制改革2.0」という名前で3つの租税法を成立させている。9月27日には「2018年家族貯蓄法」と「米国技術革新法」を成立させている。9月28日に成立させた「2018年家族・中小企業保護減税法（PFSBTCA）」は、2017年TCJAの個人減税条項を恒久化することを狙いとしている。2017年TCJAでは、法人税減税や国際課税に関わる条項は恒久的な税制改革となっていたのに、個人減税にかかわる条項のほとんどは2025年までの時限立法となっているからである。ただ、同年11月の中間選挙で共和党は下院の多数派の地位を失い、2019年から民主党が多数派となったこともあり、PFSBTCAは議会上下両院で、一致して承認される見通しは全く立たなくなっている。

以下1.では、PFSBTCAの概要を紹介し、それが実施された場合の連邦税負担配分の変化について述べる。2.と3.では、下院で多数派となった民主党で経済格差是正のために成立させようとしている、最低賃金引上法案と新しい税額控除提案について検討する。

1. 2018年家族・中小企業保護減税法（PFSBTCA）の概要と減税効果

（1）2018年家族・中小企業保護減税法（PFSBTCA）の概要¹⁹⁾

1) 税率軽減と租税構造の変更

最高所得税率39.6%から37%への引下げ。標準控除の引上げ、児童・扶養家族税額控除の引上げ。人的控除の廃止。

19) CRS (2018), pp. 1-2.

2) SALT 控除の1万ドル制限やその他所得控除・非課税の制限

州・地方税（SALT）控除額1万ドルに制限。住宅ローン控除額75万ドルに制限。一定のホーム・エクイティ・ローン利子控除廃止。ほとんどの災害・盗難控除の廃止。寄附金控除上限の50%から60%への引上げ等。

3) 通り抜け事業体事業所得控除、非法人事業損失控除制限

パートナーシップベースで課税される自営業者、パートナーシップ、S法人を含めて法人税ではなく個人所得税が課せられる事業には、適格通り抜け（パススルー）所得の20%控除を認可。夫婦合算申告の場合50万ドル、単身者申告の場合25万ドルを超える非法人事業の損失控除の制限。

4) 代替ミニマム税の緩和

代替ミニマム税の控除額を夫婦は86,200ドルから109,400ドルへ、単身者は55,400ドルから70,300ドルへ引上げ。

5) 遺産税控除

遺産税の控除額を2倍化。控除額は1118万ドルで、物価調整される。

(2) 2018年 PFSBTCA の連邦税収への影響²⁰⁾

2018年 PFSBTCA は、JCTによれば2019年度から2028年までの10年間に連邦税収を6310億ドル減らすと予測されている。またTPCは、2029-38年度期に連邦税収を3兆1500億ドル減らすとの推計を出している。

(3) 2018年 PFSBTCA の経済成長への影響²¹⁾

TPCは、この法案は2025年までは経済にほとんど影響を与えないが、2026年に約0.5%、2028年に0.4%、2038年に0.1%GDPを増やすと予測する。産出量の増加は主に2025年以降現行法と比べて、労働所得と資本所得にかかる税率が下がるからだという。こうした変化が、勤労や貯蓄への意欲をかきたて、GDPを増大させるが、こうした前向きの影響は、時間とともに財政赤字の拡大が民間投資を押し出すにつれ、相殺されていくとする。

(4) 2018年 PFSBTCA の分配への影響²²⁾

表10は、2018年 PFSBTCA による連邦税変化の配分を見たものである。税は平均的に見て、五分位のどの拡大現金所得階層でも低下している。しかし、連邦減税のシェアで第5五分位層（高所得層）は63.0%、トップ1%は16.2%を占めている。課税後所得に対する平均減税額の割合も高所得階層は高い。しかし、すべての納税者が減税となるわけではない。納税者の3分の2は平均約2930ドルの減税の恩恵を受け、約9%が平均約3810ドルの増税となる。それは主に、人的控除の喪

20) Rohaly et al. (2018), p. 2.

21) Rohaly et al. (2018), p. 3.

22) Rohaly et al. (2018), p. 4.

表10 2018年家族・中小企業保護減税法による連邦税変化の配分（2026年）

単位：ドル，%

拡大現金所得階層	減税となるあるいは増税となる課税単位				税引後所得の変化率 (%)	連邦減税のシェア (%)	平均的な連邦税の変化 (ドル)	平均連邦税率	
	減税となる場合		増税となる場合					パーセントポイント変化	同減税法下 (%)
	課税単位の割合 (%)	平均的な減税額 (ドル)	課税単位の割合 (%)	平均的な増税額 (ドル)					
第1五分位	32.2	-360	1.6	810	0.5	1.6	-100	-0.5	3.2
第2五分位	67.7	-770	6.2	840	1.0	6.3	-470	-1.0	8.2
第3五分位	81.4	-1,380	11.4	1,270	1.3	12.3	-980	-1.1	13.2
第4五分位	84.4	-2,430	14.4	1,870	1.4	18.8	-1,780	-1.2	16.7
第5五分位	85.2	-10,050	14.2	10,020	2.1	63.0	-7,140	-1.5	24.4
全体	66.2	-2,930	8.6	3,810	1.6	100.0	-1,610	-1.3	19.0
補遺									
80-90パーセンタイル	84.0	-3,670	15.4	2,450	1.4	12.4	-2,710	-1.1	19.5
90-95パーセンタイル	84.7	-5,870	14.7	2,750	1.7	10.1	-4,570	-1.3	21.2
95-99パーセンタイル	91.1	-16,910	8.4	7,960	3.3	24.4	-14,730	-2.4	24.0
トップ1%	77.6	-80,000	21.6	101,860	2.0	16.2	-40,180	-1.3	31.3
トップ0.1%	64.2	-405,730	34.7	447,830	1.1	4.3	-105,320	-0.8	32.6

出所：Rohaly, et al. (2018), p. 4.

失、州・地方税控除やその他の控除の制限のためである。

2. 最低賃金引上法案の下院での可決

2019年7月18日に、民主党が多数を占める下院は、労働者の最低賃金を2025年までに時給15ドルに倍増させる法案を可決した。連邦政府の最低賃金は2009年に7.25ドルになって以来引き上げられていない。この法案は、それを段階的に引き上げ、2025年には時給15ドルにすることを狙いとしている。

現在29州とワシントン D.C. が連邦最低賃金水準を超える最低賃金を設定しているが、連邦最低賃金水準に準拠している州は多くあり、米国全体での底上げを期待してのものである。ただし、トランプ政権や上院多数派の共和党は、コスト増につながるとして同法案に不賛成で、成立の見通しが立っておらず、2020年の大統領選挙での争点の1つになると思われる。

CBO は、連邦最低賃金を時給、10ドル、12ドル、15ドルと2025年までに引き上げた場合に、雇用と世帯所得にどのような影響が出るかを、以下のように推計している²³⁾。2025年に平均的な週において、時給15ドルになったケースでは、これまで時給15ドル未満の稼ぎしかなかった1700万人の労働者の賃金が上がると推定する。また、時給15ドルをわずかに超える1000万人の労働者も同様に

23) CBO (2019c), pp. 1-5.

賃金上昇の可能性がある。しかし、CBOの中位の推計によれば、その他130万人の労働者が職を失いそうである。雇用の変動がほぼゼロと370万人の労働者の減少との間になる可能性が3分の2ある。年間所得が2025年の貧困線により下の人の数が130万人程減少するであろう。

3. 6つの連邦税額控除提案

トランプ政権と共和党が2017年 TCJA を実施し、さらに2018年 PFSBTCA のような形でその恒久化を図ろうとしているのに対し、民主党の議員達は、このまま何もしなければ経済格差はますます広がるとの危機感から TCJA ではあまり光の当たらない低・中所得層に租税便益が配分されることを狙った税額控除案を次々に発表している。それを一覧表にしたのが表11である²⁴⁾。

生計費還付金法は、勤労所得税額控除 (EITC) の拡大を目指している。米国家族法は児童税額控除 (CTC) を拡大しようとしている。勤労家族租税負担軽減法は、EITC と CTC のゆるやかな拡大を図ろうとする。中間層引上法と税額控除引上案は、新しい税額控除の創設を提案している。

これらの税額控除案の中で、コスト規模が大きいのが、中間層引上法 (2709億ドル) と税額控除引上案 (2505億ドル) の2つである。経済的移動法はコスト規模が小さく614億ドルである。

表11の「税額控除による租税負担の所得階層別割合」欄を見てみよう。ここに掲載されている数値は、租税・経済政策研究所 (ITEP) が自己のモデルを使って試算したものである。同表の最右覧にある2017年 TCJA の租税便益の分布を見ると、租税便益の72%が上位20% (五分位法では第5五分位) 所得層つまり富裕層に、とりわけ上位5%の最富裕層に租税便益の51%が配分されている。これに対し、新しい税額控除案ではいずれも、低・中所得層に租税便益の大半が帰属している。勿論夫婦で子供がいるかどうか、また何人子供がいるのか、単身者であるのかどうか等によって、いずれの税額控除案でも租税便益に差が設けられているが、ここではその詳細を論じない。

以上見てきたトランプ政権と共和党が2017年 TCJA の恒久化を目指している「2018年家族・中小企業保護減税法」も、民主党が低・中所得層の経済力の底上げを狙う「最低賃金引上法」や新しい税額控除提案も、連邦議会上下両院で成立する見通しは立っていない。

トランプ政権の関税政策の影響もあって米国の景気は後退局面に入っており、経済格差も拡大してきている中で、経済成長と経済格差是正、それに財政健全化を目指す政策が、トランプ政権と共和党の減税政策を中心としたこれまでのトリクル・ダウン経済学の推進で達成できるのか、それとも民主党が最低賃金引上法や新しい税額控除提案で示した、トリプル・アップ経済学あるいはボトム・アップ経済学の推進で達成できるのか、2020年大統領選挙に向けて、アメリカ選挙民とりわけ、中間層の人々の判断が問われてくる²⁵⁾。

24) Wamhoff, et al. (2019), p. 1, p. 9; Wamhoff (2019), p. 2.

25) 格差と経済成長の関係を考察したものとして、深澤 (2015) を参照。

表11 新しい税額控除案による租税便益の変化（2020年）

所得階層	所得の範囲 (1000ドル)	平均所得 (1000ドル)	生計費還付金法				米国家族法		勤労家族租税 負担軽減法		中間層引上法		税額控除引上案		経済的 移動法		2017年 減税雇用法	
			上院議員 シャローツト・ アラウン	上院議員 ミツチエル・ベ ネット	上院議員 シャローツト・ アラウン	上院議員 ベ アラウン	上院議員 ネット	上院議員 シャローツト・ アラウン	上院議員 ベ アラウン	上院議員 シャローツト・ アラウン	上院議員 ベ アラウン	上院議員 シャローツト・ アラウン	上院議員 ベ アラウン	上院議員 シャローツト・ アラウン	上院議員 ベ アラウン	下院歳入 委員会	共和党 トランプ政権	
第1五分位	24.3未満	14.4	36	31	48	29	32	49	1									
第2五分位	24.3~43.5	33.8	36	24	27	29	31	20	4									
第3五分位	43.5~69.8	55.6	22	19	15	24	23	11	9									
第4五分位	69.8~119.0	90.9	5	19	8	16	12	8	15									
次の富裕15%	119.0~263.5	167.6	1	8	3	1	1	6	21									
次の富裕4%	263.5~639.0	381.7	0	-6	-5	0	0	1	24									
最富裕1%	639.0以上	1,951.6	0	0	0	0	0	0	27									
全体		94.4	100	100	100	100	100	100	100									
			158.5	105.2	99.2	270.9	250.5	61.4	324.2									
			税額控除コスト（2020年、10億ドル）															
			税額控除による租税便益の所得階層別割合（%）															
			税額控除案の内容															
			勤労所得税額控 除（EITC）の 大きな拡大	児童税額控除の 大きな拡大	勤労所得税額控 除・児童税額控 除の緩やかな拡 大	現行の税額控除 に加えて新規の 税額控除	勤労所得税額控 除に代わる新規 の税額控除	勤労所得 税額控除	現行の 税額控除									

出所：Wamhoff, et al. (2019), p. 1, p. 9; Wamhoff (2019), p. 2 より作成。

引用・参考文献

- 片桐正俊 (2012), 「アメリカの租税支出の実態と改革の方向—2000年代ブッシュ政権期を中心に—」『経済学論纂 (中央大学)』第52巻第4号, 3月.
- 片桐正俊 (2017), 「米国の所得・資産格差拡大, 中間層の衰退とオバマ政権の中間層経済学—ブッシュ政権・オバマ政権を中心に—」『経済学論纂 (中央大学)』第57巻第3・4合併号, 3月.
- 片桐正俊 (2018a) 「オバマ政権の経済再生・財政健全化・経済格差縮小政策の成果と課題」『経済学論纂 (中央大学)』第58巻第3・4合併号, 3月.
- 片桐正俊 (2018b), 「米国2017年減税・雇用法 (トランプ減税) の政策効果予測および法人課税改革内容の検討」篠原正博編『経済成長と財政再建』中央大学出版部, 9月.
- 片桐正俊 (2019), 「米国2017年減税・雇用法 (トランプ減税) の経済・財政・減税便益効果と個人課税改革の検討」『経済学論纂 (中央大学)』第59巻第3・4合併号, 1月.
- ピケティ, トマ著 / 山形浩生・守岡桜・森本正史訳 (2014), 『21世紀の資本』みすず書房.
- 深澤映司 (2015), 「格差と経済成長の関係についてどのように考えるか」『レファレンス』2月号.
- マンキュー, N・グレゴリー (2019), 「トランプ政権のいかさま経済学—間違った予測と大言壮語」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』3月号.
- Berger, Daniel and Eric Toder (2019), *Distributional Effects of Individual Income Tax Expenditures after the 2017 Tax Cuts and Jobs Act*, Tax Policy Center, Urban Institute & Brookings Institution, June 4.
- Congressional Budget Office (CBO) (2019a), *The 2019 Long-term Budget Outlook*, June.
- Congressional Budget Office (CBO) (2019b), *The Distribution of Household Income, 2016*, July.
- Congressional Budget Office (CBO) (2019c), *The Effects on Employment and Family Income of Increasing the Federal Minimum Wage*, July.
- Congressional Research Service (CRS) (2018), “Tax Reform 20: The Ways and Means Tax Proposals,” *In Focus*, October 4.
- Congressional Research Service (CRS) (2019), “Spending and Tax Expenditures: Distinctions and Major Programs,” *CRS Report*, R44530, Updated July 9.
- Gravelle, Jane G. and Donald J. Marples (2019), “The Economic Effects of the 2017 Tax Revision: Preliminary Observations,” *CRS Report for Congress*, R45736, May 22.
- Institute on Taxation and Economic Policy (ITEP) (2018), “More of the Same: Tax Cuts 2.0 Will Benefit the Rich,” *Press Release*, September 10.
- Joint Committee on Taxation (JCT) (2018), “Estimate of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2018–2022,” JCX–81–18, October.
- Joint Committee on Taxation (JCT) (2019), *Distributional Effects of Public Law 115–97*, JCX–10–19, March 25.
- Moore, Stephen and Arthur B. Laffer (2018), *Trumponomics: Inside the America First Plan to Revive Our Economy*, St. Martin’s Press.
- Piketty, Thomas and Emmanuel Saez (2007), “How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective,” *Journal of Economic Perspectives*, 21 (1), Winter.
- Rohaly, Jeffrey, Joseph Rosenberg, Benjamin R. Page, and Daniel Berger (2018), *Analysis of the Protecting Family and Small Business Tax Cuts of 2018*, Tax Policy Center, Urban Institute & Brookings Institution, September 12.
- Sammartino, Frank and Eric Toder (2019), *What Are the Largest Nonbusiness Tax Expenditures?*, Tax Policy Center, Urban Institute & Brookings Institution, July 17.

Tax Policy Center (TPC) (2019), "How did the TCJA affect tax expenditures?," *Briefing Book*, June 7,
The White House (2019), "President Donald J. Trump's Historic Tax Cuts Are Delivering Real Savings
and Creating More Opportunity for All Americans," *Briefing- Statesment: News: Economy &
Jobs*, April 15.

U.S. Department of the Treasury, Office of Tax Analysis (OTA) (2018), "Tax Expenditures", October
19.

Wamhoff, Steve, Jessica Schieder and Meg Wiehe (2019), "Understanding Five Major Federal Tax
Credit Proposals," *ITEP Report*, May 19.

Wamhoff, Steve (2019), "New ITEP Data Shows the House Ways and Means Bill to Expand EITC and
Child Tax Credit Would Benefit Low and Moderate Income People and Families," *ITEP Report*,
June 20.

(中央大学名誉教授 経博)