

Weekly エコノミスト・ レター

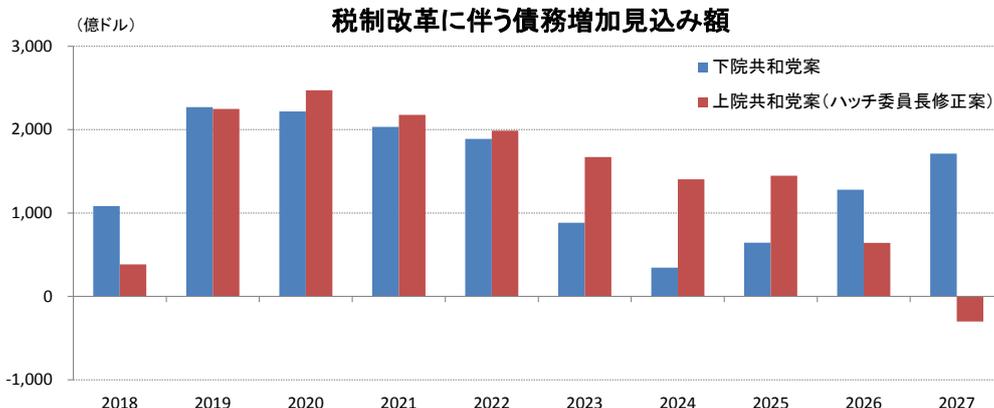
税制改革実現は依然不透明

— 下院共和党案は本会議で可決も、税制改革実現は上院の動向が鍵

経済研究部 主任研究員 窪谷 浩
(03)3512-1824 kubotani@nli-research.co.jp

1. 上下院過半数の支持だけで税制改革を可能にする、財政調整指示を盛り込んだ18年度予算決議が可決したことを受けて、上下院共和党主導で税制改革案の策定作業が進んでいる。11月16日に下院は税制改革案を本会議で可決した。上院は財政委員会での修正作業を進めており、11月下旬の感謝祭明けから本会議で議論することを目指している。
2. 上下院の税制改革案は、9月下旬にトランプ政権が発表した税制改革の統一枠組みを基本的に踏襲し、減税規模も1.5兆ドルの枠内に収める内容となっている。しかしながら、両院案には様々な相違がみられている。とくに、上院案では法人税率の引き下げ開始時期を19年と下院に比べて1年先延ばしにするほか、個人所得減税などを25年末までの時限措置とする点などで大きな違いがある。
3. 一方、税制改革に伴い今後10年間で大幅な債務残高の増加が見込まれており、これまで共和党が主張してきた歳入中立での税制改革は実現しない見込みである。さらに、税制改革は、企業や富裕層に減税効果が大きいとみられており、トランプ大統領がこれまで主張してきた中間層に厚く、富裕層にメリットの無い税制改革とはほど遠い内容となっている。
4. 現状、上院案では過半数の支持を確保するのが難しくなっているほか、仮に上院で可決しても、上下院の統一案は見通せない状況である。さらに、税制改革実現のためには、財政規律を回避するための法案を野党民主党の協力を得て成立させる必要がある。このため、残りの審議日数を考慮するとトランプ政権が目指す年内実現は不可能だろう。

(図表1)



(注) 下院案は歳入委員会可決ベース、上院案は13日のハッチ上院財政委員長提案ベースを元にした議会両院税制合同委員会(JCT)の試算。減税による経済効果や、債務残高の増加に伴う利払い費の増加などは織り込んでいない。

(資料) JCTよりニッセイ基礎研究所作成

1. はじめに

前月の当レポート¹で指摘したように、今後10年間で1.5兆ドルの減税を可能とする、財政調整指示を盛り込んだ18年度予算決議が可決したことで、上下院共和党主導で税制改革案の策定作業が進んでいる。11月16日に下院が税制改革法案を本会議で可決したほか、上院は財政委員会で法案の修正作業を進めており、11月23日の感謝祭明けから本会議で審議することを目指している。

両院案ともに、9月下旬にトランプ政権が発表した税制改革の統一枠組みを基本的に踏襲し、減税規模も1.5兆ドルの枠内に収める内容となっている。しかしながら、両院案には様々な相違もみられている。とくに、上院案では同院だけに適用される財政規律に関する法律を遵守するために、法人税率の引き下げ時期を下院の18年に対して1年遅らせたほか、個人向け減税の大部分が25年末までの時限措置とする点などで大きな違いがある。さらに、上院案ではオバマケア廃止に向けた項目が盛り込まれたことが、一部上院共和党議員も含めて物議を醸している。

本稿では、現在策定作業が進められている上下院の税制改革案の概要、及び今後の税制改革の見通しについて説明している。結論から言えば、上院案の可決や、その後の下院との一本化作業、財政規律を回避するための法案成立など、今後も紆余曲折が見込まれるため、トランプ政権が掲げる年内成立は困難というものだ。当研究所では、上院で法案を通過させるために野党民主党を取り込んで超党派の動きが加速し、民主党の要求を一定程度盛り込む形で税制改革が来年実現すると予想していた。しかし、ここに来て上院が税制改革案にオバマケア廃止のための項目を盛り込むなど、足元では寧ろ党派的な動きが強まっているため、税制改革実現の可能性について依然として慎重に見極める必要がある。

2. 議会共和党（上下院）税制改革案の概要

（個人向け）上院案はほとんどの減税措置が25年末までの時限措置

個人向けの税制改革案では、両院案ともに基礎控除が現行法から倍増されるほか、人的控除や、代替ミニマム税の廃止で一致している（図表2）。

一方、個人所得税率区分は、現状の7区分（最高税率39.6%）から、下院案が4区分（同39.5%）、現在財政委員会で修正審議が行われているハッチ委員長案では7区分（同38.5%）の案が示されている。

また、項目別控除では両院案ともに多数の控除が廃止される計画となっているが、上院案では医療費や教育費控除を現行法のまま維持する一方、州や地方税（SALT）の一定額を連邦所得税から控除できる仕組みについては、全て廃止するとしており、州財産税の一部を残すとしている下院案と異なっている。

次に、子供税額控除では、現行の17歳未満の子供一人当たり1,000ドルから上院が2,000ドルに倍増するとしているのに対して、下院案では1,600ドルと幾分緩やかな増加となっている。もともと、下院案では子供税額控除とは別に300ドルの家族税額控除を22年までの時限措置として新設する方針を示している。

¹ Weekly エコノミストレーター（2017年10月27日）「税制改革実現に財政調整指示を盛り込んだ予算決議が可決。税制改革実現に一步前進も、紆余曲折を予想」<http://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=56975?site=nli>

(図表 2)

税制改革案比較(個人向け)

	現行法	下院共和党案 (本会議可決ベース)	上院共和党案 (財政委員長修正ベース) 【2025年までの時限措置】
個人所得税率	7区分(10%、15%、25%、28%、33%、35%、39.6%)	4区分(12%、25%、35%、39.6%)	7区分(10%、12%、22%、24%、32%、35%、38.5%)
基礎控除額	6,350ドル(単身世帯) 12,700ドル(共働き世帯) 9,350ドル(世帯主)	12,200ドル(単身世帯) 24,400ドル(共働き世帯) 18,300ドル(世帯主)	12,000ドル(単身世帯) 24,000ドル(共働き世帯) 18,000ドル(世帯主)
項目別控除	医療費控除、税金控除、 住宅ローン利息控除、 寄付金控除、教育費控除 災害・盗難損失控除、雑控除等	住宅ローン利息(新築で50万ドル上限)、寄付控除は維持。 州財産税は1万ドルを上限に維持 教育費控除は一部を除いて廃止 その他は、州・地方税額(SALT)控除を含めて全て廃止	住宅ローン利息(新築で100万ドル上限)、寄付、医療費、教育費控除は維持 その他は、州・地方税額(SALT)控除を含めて全て廃止
人的控除	1人当り4,150ドル 金額は物価連動	廃止	廃止
家族税額控除	-	扶養家族1人当り300ドルを新設 (2022年までの時限措置)	-
子供税額控除	17歳以下1人につき1,000ドル (所得制限あり)	17歳以下1人につき1,600ドル (所得制限あり)	17歳以下1人につき2,000ドル (所得制限あり) 【2025年までの時限措置】
キャピタルゲイン 配当税	23.8% (20%+3.8%純投資所得税)	変更なし	変更なし
代替ミニマム税	26%と28%の2段階の税率によって 計算した税額と通常の所得税額を 超える分(代替ミニマム税)を納税	廃止	廃止
オバマケア 保険加入義務	個人に最低限の保険に加入することを義務付け、違反者に罰金 低所得者には補助金を支給	変更なし	個人保険の加入義務を廃止
遺産税 世代飛越移転税	遺産税・世代飛越移転税の税率 (18%~40%)までの10段階、基礎 控除(549万ドル、2017年)	最高税率を35%に引き下げ 基礎控除を11万ドルに引き上げ 2025年以降に廃止	税率(18%~40%)は維持 基礎控除を11万ドルに引き上げ

(資料)議会両院税制合同委員会、Tax Policy Center、Tax Foundation、ジェトロ等よりニッセイ基礎研究所作成

さらに、日本の相続税に該当する遺産税については、富裕層を優遇しているとの批判が強いが、両院ともに現行法で5百万ドル超と高額になっている基礎控除額をさらに倍増させる方針を示した。また、上院案が遺産税を維持するとの対し、下院案は25年以降に廃止する方針である。

一方、ハッチ委員長は11月14日に発表した修正案で、個人向けのほとんどの税制改革を25年末までの時限措置にすると発表した。これは、財政調整で規定された期間(27年度までの今後10年間)を超えて赤字が拡大することを禁止している「バード・ルール」を遵守するためである。なお、「バード・ルール」は上院だけに適用される。当初の上院案では、27年度でも税制改革に伴う債務増加が見込まれていたことから、「バード・ルール」を遵守するためには、28年度以降の債務増加を回避する必要があった。今回、個人向けを時限措置とすることで、最終年度での債務削減が見込まれているため、同法を遵守できるほか、法人減税を恒久化することが可能となった(前掲図表1)。

また、同委員長は修正案にオバマケアで定められている個人保険の加入義務を削除することを盛り込んだ。保険加入義務は、個人に対して最低限の保険に加入することを義務付けており、違反した場合に罰金が課される一方、低所得者に対しては補助金がでる仕組みとなっている。同委員長は

廃止理由を、今後 10 年間で 3,300 億ドルの財政収支改善が見込めるためであると説明している。しかしながら、これは明らかに税制改革に名を借りたオバマケア廃止の動きに他ならない。議会予算局（CBO）は、加入義務の廃止に伴い無保険者が 1,300 万人増加すると試算²しており、法人税を削減するために、これまで補助金が支給されていた中低所得層を犠牲にしたとみられても仕方ないだろう。野党民主党は、オバマケア廃止に向けた措置を盛り込んだことを痛烈に批判している。さらに、複数の上院共和党議員も今回の修正案に懐疑的な見方を示しているため、2 人以上の共和党議員の反対で過半数割れとなる上院で、過半数確保に向けて不透明感が高まっている。

（法人向け）法人税率を 20%に引き下げ。ただし、上院案は実施時期を 1 年先延ばし

法人向けの税制改革に関しては、個人向けに比べて両院案の差は少なく、法人所得税の税率を現行法の 15%～35%までの 8 段階から 20%に一本化することや、代替ミニマム税廃止の方針で一致している（図表 3）。また、課税ベースを現行法の全世界所得課税から源泉地主義に変更し、既に海外に保留している利益を米国に資金還流させる場合に一度限りの低税率を適用するなどの方針にも違いはない。

もっとも、法人所得税の引き下げ時期については下院案が 18 年からとしているのに対して、上院案は 19 年と 1 年先送りにする方針を示しており、大きく異なっている。また、パートナーシップなどのパススルー事業体に適用される税率についても、下院案が所得の 30%に対しては現行法の 39.6%から大幅な引き下げとなる 25%を適用するとしているのに対して、上院案では基本的に個人所得税の最高税率案 38.5%を適用するものの、新たに 17.4%の所得控除を導入することで結果的に、最高税率を 31.8%まで引き下げる案を提示しており、両院案で制度設計に相違がみられる。

（図表 3）

税制改革案比較（法人向け）

	現行法	下院共和党案 （本会議可決ベース）	上院共和党案 （財政委員長修正ベース）
法人所得税率	15～35%（8段階）	20%のみ	20%のみ （19年から適用）
パススルー事業体の税率	最高税率39.6% （個人所得税率と同様）	基本的に所得の30%にのみ最高税率25%を適用 （所得15万ドルの場合、最初の7.5万ドルには9%を適用）	最高税率31.8% （基本的に個人所得税率と同様だが、17.4%の所得控除の適用が可能） 【2025年までの時限措置】
設備投資の減価償却	購入した課税期間に一定の限度額を上限として即時償却を認める	一定の条件を満たした設備投資について即時償却を認める （23年までの5年間）	同左
支払利息控除	法人の事業活動に関連する支払利息は原則として、全額損金参入が認められる	事業利益（除減価償却費）の30%に制限 受取利息25万ドル以下は除外	事業利益（除減価償却費）の30%に制限 受取利息15万ドル以下は除外
課税ベース	全世界所得課税 （海外子会社配当等も米国内課税所得に含む）	源泉地主義 （海外子会社配当等は米国内課税所得に含まない）	同左
海外保留利益の資金還流（時限減税）	-	現金・現金同等に対して14% 非流動資産に対して7% の税率を適用	現金・現金同等に対して10% 非流動資産に対して5% の税率を適用
代替ミニマム税	代替課税率（定率20%）で計算した税額と通常の法人所得税額を超える部分を納税	廃止	廃止

（資料）議会両院税制合同委員会、Tax Policy Center、Tax Foundation、ジェットロ等よりニッセイ基礎研究所作成

² CBO 試算 <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53300-individualmandate.pdf>

3. 税制改革案の評価

(債務残高見通し)：債務残高（GDP比）は今後10年間で90%台後半に上昇

議会両院税制合同委員会（JCT）は、税制改革を実施した場合の今後10年間の債務増加幅を下院案が1.44兆ドル、上院ハッチ委員長案が1.41兆ドルと試算³しており、両院案ともに財政調整指示で規定された1.5兆ドルの枠内に収まっていることを示している。なお、同委員会の試算には減税に伴う経済効果や、債務残高の増加に伴う利払い費増加の影響は盛り込まれていない。

一方、債務増加幅の年度毎の推移は両院案で大きく異なっている（前掲図表1）。これは、両院で家族税額控除、遺産税、個人向け減税などに対する時限措置の扱いが異なっているほか、ハッチ案では法人税率引き下げ時期を遅らせている影響が大きい。とくに、27年度で下院案が1,700億ドル近い債務増加を見込んでいる一方、ハッチ案は300億ドルの債務減少を見込んでおり、開きが大きくなっている。下院は税制改革案を本会議で可決したものの、上院には「バード・ルール」があるため、上院が下院案をそのまま受け入れることは出来ない。

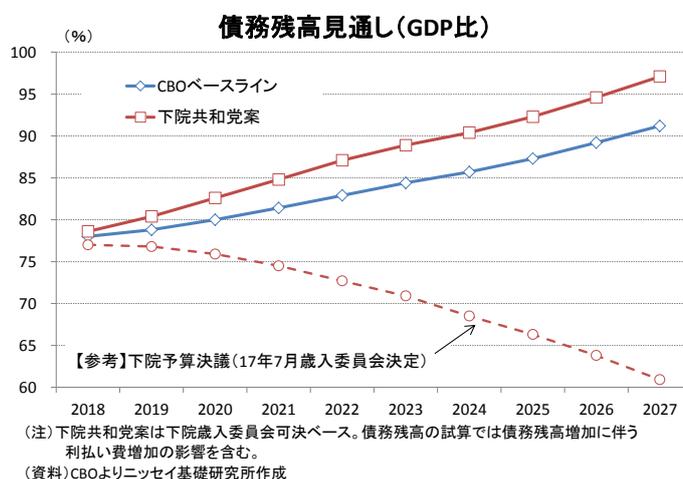
次に、債務残高の増加に伴う利払い費増加も含めた債務残高（GDP比）については、CBOが試算を公表している。もっとも、本稿執筆時点（11月17日）では、ハッチ修正案については、未だ公表されていない。このため、下院案のみについてみると、債務残高は27年度にかけて1.67兆ドル増加し、年度末の債務残高（GDP比）は97.1%となることが示されている（図表4）。これは、17年度実績の同76.3%や、税制改革を行わない場合（CBOベースライン）の同91.2%を大幅に上回っていることが分かる。

ちなみに、下院では18年度予算決議で上院案を丸呑みする前には、独自案として27年度の債務残高を同6割程度に削減することを目指していたため、債務残高に対する大幅な方針転換と言えよう。下院共和党議員の中では、減税に伴う経済成長によって債務残高の増加は抑制されるとの主張もみられるが、以下のように非現実的だろう。

(経済押し上げ効果) 試算には開きも、債務残高抑制には不十分な水準では一致

税制改革に伴うGDPへの影響については、シンクタンクの間で試算に開きがある。タックス・ファンデーションは、下院案を基に今後10年間でGDPが3.5%押し上げられるとの試算⁴を示している。なお、同試算には債務増加に伴う経済への悪影響は考慮されていない。一方、債務残高増加の影響を加味したペン・ウォートンモデルでは、同押し上げ幅を0.4%から0.9%と試算⁵してお

(図表4)



³ 下院案：<https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5034>

上院案：<https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5038>

⁴ <https://files.taxfoundation.org/20171115144820/Tax-Foundation-SR239-HOUSE-TCJA1.pdf>

⁵ <http://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2017/11/13/the-house-tax-cuts-and-jobs-act-amended-11917-the-dynamic-effect-on-the-budget-and-the-economy>

り、両者には大きな開きがある。とくに、ペン・ウォートンモデルではGDPの押し上げ効果は年間平均0.04~0.09%と、税制改革に伴う経済への影響は極めて限定的とみているようだ。

このように、GDPへの影響についてはシンクタンクによって予測の幅があるものの、いずれも今後10年間で債務残高が増加するとの見方では一致しており、成長率を高めることで減税に伴う歳入減を補えるとの共和党の主張は説得力に乏しいと言えよう。

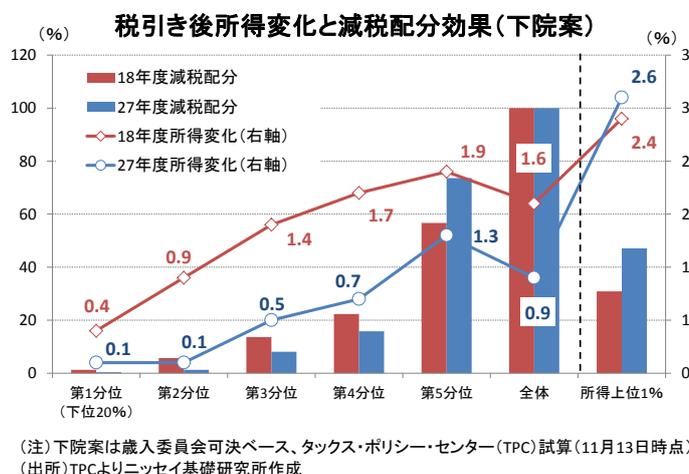
（所得階層別減税効果）富裕層に減税効果が集中、10年後にはより顕著に

次に、税制改革の効果として所得階層別に税引き後所得の変化と、全体の減税額に占める減税配分効果を確認する。タックス・ポリシー・センター（TPC）は下院案に基づく試算で、税引き後所得の変化率は、18年度が所得階層全体では+1.6%となっているのに対して、変化幅は所得階層が上位になるほど大きくなっていることを示しており、所得上位1%では+2.6%としている（図表5）。また、所得変化は家族税額控除などの時限措置が終了することもあり、所得階層全体で+0.9%と、27年度には全般的に変化幅が低下している。しかしながら、所得上位1%では、逆に+2.6%と低下幅が上昇するとしている。

さらに、減税配分効果は所得上位1%に18年度で30.9%、27年度では実に47.1%と、富裕層にその恩恵が集中していることが分かる。所得上位1%で10年後に所得の伸びや減税効果大きくなっているのは、遺産税廃止の影響が大きいとみられる。

これらの結果をみると、遺産税の扱いも含めて下院案が、トランプ大統領が主張する中低所得層に厚く、富裕層に恩恵がない税制改革と不整合になっていることが分かる。

（図表5）



4. 今後の見通し

これまでみたように、下院共和党が税制改革案を本会議で可決したことで、税制改革実現への期待が高まっている。もっとも、税制改革実現には今後も上院を中心に紆余曲折が予想される。上院では、前述のように、オバマケア廃止に関連する項目が盛り込まれたことで、過半数確保が不透明である。さらに、12月12日に予定されているアラバマ州の上院補欠選挙で共和党候補として指名されたムーア氏に過去の未成年暴行疑惑が持ち上がっており、民主党が補欠選で勝利する可能性がでてきていることも、状況を複雑にしている。

また、仮に上院で税制改革法案を可決させることが出来たとしても、その後の下院案との一本化作業は難航が予想される。前述のように、個人向け減税の時限措置、法人税率の引き下げ開始時期など両院案には大きな違いが存在するほか、「バード・ルール」など上下院で制約条件が異なるからだ。

さらに、今回の税制改革案では「複数年に亘る赤字を増加させる税制や義務的支出の如何なる法改正も、それを相殺させるような他の法改正を伴わない限り認めない」とする2010年ペイ・アズ・

ユー・ゴー法に抵触するため、その対応が必要である。実際、CBOは11月14日に同法によって18年度だけで1,360億ドル分が強制歳出削減の対象となることを警告している⁶。同法を適用しない旨の法律を成立させることで大幅削減を回避することは可能であるが、それには上院で60票以上の賛成が必要となるため、再び上院がネックになりそうだ。上院で法案を成立させるためには、野党民主党を含めた超党派で取り組む以外に手はない。

このように考えると、税制改革実現は容易ではなく、残された審議日数を考慮すると、トランプ政権が目指す年内の成立は困難だということが分かる。当研究所は12月上旬に迫った暫定予算の処理もあり、野党民主党の意向を一定程度取り入れる形で、来年に超党派での税制改革を実現することをメインシナリオとしている。しかしながら、足元では逆に党派性を強める動きとなっており、税制改革実現には超党派での政策協調が不可避であることを考えると、その実現可能性については慎重に見ざるをえない。

⁶ <https://www.cbo.gov/publication/53319>