Weekly

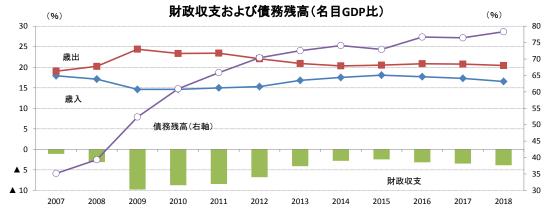
予算編成、「税制改革 2.0」の動向

-19 年度は暫定予算で一旦政府閉鎖回避。税 制改革第2弾が下院を通過も実現は困難。

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

- 1. 18 年 9 月に終了した 18 年度は、減税や歳出拡大の影響により、財政赤字(名目GDP 比) が▲3.9%と前年度(同▲3.5%) から増加、6年ぶりの高水準となった。
- 2.19年度予算審議は、中間選挙後の12月7日を期限とする暫定予算が成立し、会計年度 始からの政府閉鎖を一旦回避。積み残した歳出法案の審議では、トランプ大統領が求め る「国境の壁」予算を巡る攻防が激化する見通し。トランプ大統領が強硬な姿勢を維持 した場合には政府機関の一部閉鎖の可能性。
- 3. 来年からの新議会で審議される20年度予算編成は中間選挙結果が左右。トランプ大統領 が目指す税制改革第2弾やインフラ投資の動向に加え、20年度予算審議では財政規律ル ールに基づく歳出上限引き下げや、3月に期限を迎える債務上限への対応も注目点。
- 4. 一方、2017 年税制改革法で 25 年末までの時限措置となっていた個人所得減税の恒久化 などを目指した税制改革第2弾「税制改革2.0」の法案が下院共和党から提出され、9月 下旬に下院で可決された。「税制改革 2.0」は今後 10 年間に財政赤字を 6,600 億ドル、 その先10年で5兆ドル増加させる見込み。
- 5. 「税制改革 2.0」は中間選挙後に現議会上院で可決される可能性は低い。また、新議会 でも、民主党の反対、財源問題などから実現は困難な見込み。





(注)名目GDP比。18 年度財政収支は議会予算局(CBO)の月次報告(18年9月)ベース。債務残高はdebt held by public、財務省の月次報告(18年9月)の残高と CBOの名目GDP予想(18年8月)からニッセイ基礎研究所が試算。 (資料)財務省、CBOよりニッセイ基礎研究所作成

はじめに 1.

10月1日から新会計年度(19年度)がスタートした。先月までの歳出法案審議では、トランプ 大統領が「国境の壁」に関する予算を盛り込むことに拘わり、政府閉鎖も辞さない姿勢を示してい たことから、年度始からの政府閉鎖リスクが高まっていた。しかしながら、議会は審議が難航しそ うな歳出法案を中間選挙後に先送りし、12月7日を期限とする暫定予算を成立させたため、一旦政 府閉鎖は回避された。もっとも、歳出法案審議の動向によっては 12 月以降に政府機関の一部閉鎖 リスクは燻っている。

一方、下院共和党は9月下旬に税制改革第2弾となる「税制改革2.0」の法案を可決した。「税制 改革 2.0」では 2017 年税制改革法で 25 年末までの時限措置となっていた個人所得減税の恒久化な どを盛り込んでいる。中間選挙によって上院での審議は見送られているものの、現議会上院での可 決はほぼ不可能とみられている。

来年2月に発表が見込まれる予算教書で20年度予算審議がスタートする。トランプ大統領は税 制改革第2弾やインフラ投資計画を予算案に盛り込むことが予想されるものの、20年度の予算編成 は中間選挙を経た新議会で審議されるため、中間選挙結果がこれらの動向を大きく左右することが 予想される。

本稿ではこれまでの予算審議の動向と、「税制改革2.0」も含めた今後の予算審議見通しについて 論じている。結論から言えば、新議会では下院で野党民主党が過半数を獲得する可能性が高いこと や、上院共和党の議席数が議事妨害を阻止するのに必要な60議席に達しないとみられることから、 トランプ大統領が実現したい予算編成、財政政策の実現は益々困難が見込まれると言うものだ。

予算編成の動向 2.

(18年度実績): 財政赤字(名目GDP比)は6年ぶりの水準に拡大

9月末で終了した18年度の財政赤字は、7,790億ドルと前年度に比べて17%増加した(図表2)。 歳出入の内訳をみると、歳入が前年度に比べて横這いとなった一方、歳出が+3.2%増加した。

歳入では法人所得税が▲31.1%減少した 一方、個人所得税は+6.1%増加した。個人所 得税は、今年から実施されている減税にも係 わらず増加したものの、議会予算局(CBO) によれば、税制改革前の税率が適用された 4 月の個人所得税の増加が大きいようだ。

歳出では、国防(前年比+5.3%)や社会保 障(+4.5%)の伸びが大きかったほか、利払 い費が+23.6%の大幅な増加となった。これ はインフレ加速に伴う物価連動債の元本増 加や金利上昇の影響が大きい。

(四衣 2) 連邦政府歳出入実	(単位:億ドル)			
		18年度	(18年度→17年度)	
	17年度		変化幅	変化率
歳入	33,149	33,287	139	0.4
個人所得稅	15,871	16,835	964	6.1
社会保障給与税	11,619	11,707	88	0.8
法人所得税	2,970	2,047	▲ 923	▲ 31.1
その他	2,688	2,698	9	0.4
歳出	39,807	41,077	1,270	3.2
国防	6,313	6,647	333	5.3
社会保障	9,449	9,878	429	4.5
メディケア	5,973	5,887	▲ 86	▲ 1.4
利払費	2,627	3,247	620	23.6
その他	15,445	15,419	▲ 26	▲ 0.2
財政収支	▲ 6,658	▲ 7,790	▲ 1,132	17.0

(資料)財務省最終月次報告(18年9月)よりニッセイ基礎研究所作成

一方、CBOの試算によれば 18 年度の財政赤字拡大幅(▲1,132 億ドル)のうち、減税の影響が ▲1,640 億ドル¹、2018 年超党派予算法²に基づく歳出上限引き上げの影響が▲680 億³となっており、 これらを除けば5,470億ドルと前年度から縮小していたようだ。

次に、財政赤字の名目GDPは 18 年度が▲3.9%(前年度:▲3.5%)と経済規模との比較でも 前年度から増加したほか、赤字幅は 13 年度(▲4.1%)以来の水準となった(前掲図表 1)。財政赤 字は金融危機後の09年度に一時▲9.8%まで拡大したが、その後の景気回復などもあって15年度 には▲2.4%まで縮小していた。これで、財政赤字は3年連続の拡大となった。

最後に債務残高(名目GDP比)は、財務省が発表した18年9月末時点の債務残高を元に試算 すると、18 年度が 78.3%と前年度(同 76.5%)から増加したとみられる。債務残高は、金融危機 前の30%台半ばに比べて倍以上の水準になっている。

(19 年度予算審議): 一旦政府閉鎖は回避も、12 月以降の審議は難航を予想

12月7日を期限とする暫定予算が成立したことで、年度始からの政府閉鎖は一旦回避された。19 年度予算編成では12本の歳出法案のうち、5本は既に通年の予算が成立しており、残り7本分が暫 定予算となっている(図表3)。 (図表 3)

暫定予算のうち、中間選挙後の 審議で難航しそうなのが国土安 全保障省などに対する予算であ る。これは、「国境の壁」建設の ための予算を 19 年度分として 16 億ドルに留めたい民主党に対し、 トランプ大統領は55億ドル盛り 込むことを要求しており、盛り込 まれない場合には一部政府閉鎖 も辞さない姿勢を示しているた めだ。

今後、予算額の調整が見込まれ るが、議席数が均衡している上院 19年度歳出法案審議状況(10月19日時点) (単位:億ドル) 歳出法案 18年度 19年度 (2)-(1)成立日 ① 農業 233 234 商務·司法·科学 635 39 ③ 国防総省 6,065 170 9月28日 5,895 ④ エネルギ - * 水資源 432 446 14 9月21日 ⑤ 金融サービス、一般政府 **4** 234 230 ⑥ 国土安全保障 477 480 3 内務·環境保護 **▲** 1 353 352 9月28日 ⑧ 労働・保険社会福祉・教育 1771 1 781 10 9 立法府 47 48 9月21日 9月21日 ⑩ 軍事建設・退役軍人等 920 971 ⑪ 外交 国務等 420 420 **▲** 0 ① |運輸·住宅都市開発省(HUD) 703 708 歳出合計 12.080 12,371 291 海外緊急事態作戦費用(OCO)等 2.130 ▲ 1.227 903 歳出合計(OCO等を含む) 14,210 13,273 **▲** 937

(注)単位は億ドル。支出授権ベース。歳出法案成立日の記載がない歳出法は12月7日 期限の暫定予算

(資料)CBOよりニッセイ基礎研究所作成

では民主党の意向を一定程度盛り込まない限り法案成立が難しいため、とくに上院で難航が予想さ れる。このため、中間選挙後の予算審議次第では、12月以降に政府閉鎖に追い込まれる可能性も否 定できない状況である。

(20 年度予算審議):中間選挙の結果が大きく左右、3 月に債務上限の期限到来

20 年度の予算審議は中間選挙によって選出された新議会が担うことになる。通常の予算編成プ ロセスでは、来年2月にトランプ大統領が議会に対して予算要求を行う予算教書によって20年度 予算審議がスタートする。

トランプ大統領は、税制改革第2弾や、今後10年間で1.5兆ドル規模のインフラ投資のほか、「国 境の壁」建設費用を予算教書に盛り込むことが予想される。

https://www.cbo.gov/system/files?file=115th-congress-2017-2018/reports/53651-outlook.pdf (p.129)

 $^{^2\ \}text{Public Law No.115-123}\ \underline{\text{https://www.congress.gov/115/bills/hr1892/BILLS-115hr1892enr.pdf}$

³ https://www.cbo.gov/publication/53556 (p.1 義務的経費と裁量的経費の合計、p.7 災害救済費用の合計)

ただし、予算審議は議会主導で行われ、予算案は上下両院で可決する必要があるため、中間選挙で民主党の下院で過半数を獲得する場合には、民主党の意向を無視して下院で法案を可決することが不可能となる。このため、予算案にはこれまで以上に民主党の意向を反映せざるを得なくなるだろう。

一方、20 年度の歳出のうち、裁量的経費は予算管理法に基づく財政規律ルールによって、国防関連、非国防ともに歳出上限が200 億ドル弱引き下げられることになっている(図表 4)。

もっとも、議会は歳出上限を引き上げる 法律を策定することで、上限の再引き上げ は可能である。実際、11年に予算管理法が 策定されて以降、議会は超党派で歳出上限 の引き上げを繰り返しており、財政規律ル ール通りの財政運営がされたことはない。 (図表 4)

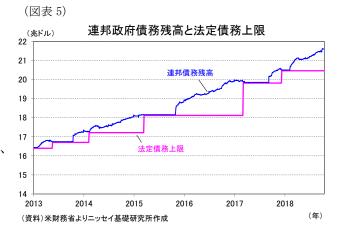
裁量的経費の歳	(単位:億ドル)			
		19年度(1)	20年度(2)	(2)-(1)
予算管理法(BCA)	国防関連	6,160	6,300	140
	非国防	5,660	5,780	120
	合計	11,820	12,080	260
強制歳出削減等 調整額	国防関連	▲ 539		539
	非国防	▲ 357		357
	合計	▲ 895		895
18年超党派予算法	国防関連	849		▲ 849
	非国防	667		▲ 667
	合計	1,515		▲ 1,515
超党派予算等 調整後	国防関連	6,470	6,300	▲ 170
	非国防	5,970	5,780	▲ 190
	合計	12,440	12,080	▲ 360

(注)裁量的経費の支出授権ベース、OMBレポート(18年8月)の試算 (資料)OMBよりニッセイ基礎研究所作成

一方、20 年度予算は、次の大統領選挙が行われる 20 年にかかる年度となるため、その時の経済 動向は大統領選挙結果に影響するとみられる。このため、大統領選の思惑も絡んで歳出上限の審議 は難航しよう。

さらに、超党派予算法によって国債発行額の 上限を定めた法定債務上限が時限措置として、 17年12月から不適用となっており、その期限 が19年3月に到来するため、議会には20年度 予算編成作業と並行して、債務上限への対応が 求められる(図表5)。

新議会は期限までに債務上限を引き上げるか、 または債務上限の不適用期限を延期しない場合 には、3月の期限到来時点の連邦債務残高が新 たな法定債務上限となり、それを超える新規の 国債発行が不可能となる。



仮に、期限切れで債務上限が設定されても、財務省が国債発行額を抑制するための緊急オペレーションを実施することで、数ヵ月程度は債務上限の抵触を回避することが可能とみられている。もっとも、審議が長期化し、政府の資金が枯渇する場合には、米国債がデフォルトしてしまう可能性もあるため、米経済への影響が大きい。

3. 「税制改革 2.0」(税制改革第 2 弾)の動向

(法案の概要): 17 年税制改革法で時限措置となっていた個人所得減税の恒久化が柱

トランプ大統領はかねてから、中間選挙対策もあって 17 年税制改革法で多くが 25 年末までの暫定措置となっていた個人所得減税について恒久化したい意向を示してきた。これに対し、下院歳入

委員会のブレイディ委員長(共和党)によって「税制改革 2.0」と名付けられた税制改革第 2 弾と なる3本の税制改革法案が9月上旬に示された。

これらの法案は、個人所得減税を恒久化する「家族と中小企業を守る減税法」(Protecting Family and Small Business Tax Cuts Act、H. R. 6760)、年間 2,500 ドルを上限に汎用貯蓄口座(Universal Savings Account、USA) を新設する「家族貯蓄法」(Family Savings Act、H. R. 6757)、起業負担な どを軽減する「米国イノベーション法」(American Innovation Act、H. R. 6756)からなる (図表 6)。

(図表 6)

「税制改革2.0」の概要(9月28日下院可決ベース)

法案概要	歳入への影響 (19~28年度累計)
①家族と中小企業を守る減税法 (Protecting Family and Small Business Tax Cuts Act、H.R.6760)	▲6,309億ドル
・個人所得税率の引き下げ、基礎控除の増額、代替ミニマム税の控除額の引き上げなど25年末まで 置を恒久化。	でとなっていた時限措
・医療費控除の閾値(7.5%)の適用を20年末まで2年延期。	
・パススルー事業体所得に対する課税に一定の制限を設けた上で所得の20%控除を認める25年末久化。	までの時限措置を恒
②家族貯蓄法 _(Family Savings Act、H.R.6757)	▲210億ドル
・払い戻し時に非課税となる年間上限2,500ドルの汎用貯蓄口座(Universal Savings Accout、USA)	を新設。
・学資貯蓄制度(529プラン)の払い出し時の非課税対象を職業訓練などに拡大。	
・退職口座から7,500ドルを上限に出産や養子縁組費用の引き出しを可能に。	
・ ③米国イノベーション法 (American Innovation Act、H.R.6756)	▲54億ドル
・起業前の準備費用(startup expense)や、会社設立費用(organaizational expenditures)の税額控係ら合計20,000ドルに引き上げ。	余額を各々5000ドルか
・新興企業のオーナー交代時に、一定の基準を満たした場合に買収先企業に新興企業の損失を引	き継ぐことが可能に。
①~③合計	▲6,574億ドル

(注)歳入効果は合同税務委員会試算

(資料)各種報道、合同税務委員会からニッセイ基礎研究所作成

これらの法案は 9 月下旬に下院本会議で投票が行われ、「家族と中小企業を守る減税法」が賛成 220 対反対 191、「家族貯蓄法」が 240 対 177、「米国イノベーション法」が 260 対 156 で、いずれも 可決された。一方、中間選挙を控えていることもあって、上院では審議されていない。

(財政への影響): 26 年度以降の財政収支・債務残高が大幅に増加

合同税務委員会は、「税制改革 2.0」に伴う歳入減少見込み額を、今後 10 年間でおよそ▲6,600 億ドルと試算している(図表 6)。とくに、「家族と中小企業を守る減税法」が▲6,300億ドル超と 大宗を占めていることが分かる。

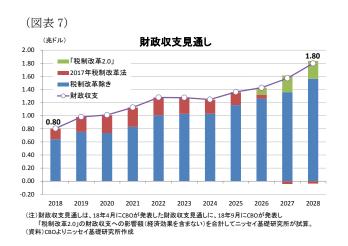
同委員会の試算を基に「税制改革 2.0」を含めた財政収支見通しをみると、財政赤字は 18 年度の 0.8 兆ドルから 28 年度には 1.8 兆ドルヘ増加が見込まれる (図表 7)。このうち、「税制改革 2.0」 による26年度の財政赤字拡大幅は0.3兆ドル弱である。ここで注意すべきは、「税制改革2.0」に よる財政赤字拡大が 26 年以降の個人所得減税などの恒久化に伴い、今後 10 年間でも 26 年度から 28 年度の 3 年度に集中していることである。このため、29 年度以降はさらに財政赤字を拡大させ る可能性が高い。

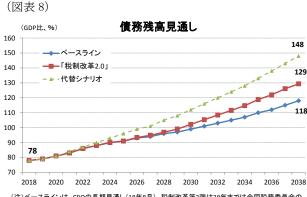
合同税務委員会は 29 年度以降の試算を公表していないが、米シンクタンクの「責任ある連邦予算委員会」(CRFB)は「税制改革 2.0」に伴い、29 年度からの 10 年間で財政赤字の拡大幅は利払い費も含めて 5 兆ドルに上ると試算している⁴。

このCRFBの試算とCBOの長期見通し(18年8月)から債務残高(名目GDP比)を推計すると、債務残高は18年度の78%から現在の予算関連法に基づく(ベースライン)予測では28年度に96%、38年度に118%まで増加するのに対して、「税制改革2.0」によって28年度は97%、38年度では129%までの増加となる見通しだ(図表8)。とくに、38年度ではベースラインと10%ポイント以上の開きになるなど、先にゆくほど「税制改革2.0」による債務残高の増加ペースが加速していることが分かる。

さらに、「税制改革 2.0」に加えて 20 年度以降の歳出上限の引き下げが回避される代替シナリオでは、債務残高は 38 年度に 148%まで増加する見込みである。

トランプ大統領は、19年度の予算教書で減税にも係わらず28年度にかけて債務残高を削減させる方針を示していたが、ベースラインですら大幅に増加する見通しとなっており、「税制改革2.0」やインフラ投資の財源を確保するのは困難だろう。





(注)ベースラインは、CBOの長期見通し(18年8月)。税制改革第2弾は28年までは合同税務委員会の 財政収支への影響試算額、38年までは「責任ある連邦予算委員会」(CRFB)の利払い合計5兆ドル を基にベースラインに上乗して試算。代替シナリオは、17年税制改革法の時限措置延長に加え、 裁量的経費の上限額が20年度以降に削減されないなどの前提によってCBOが試算(18年8月) (資料)CBO、CRFBよりニッセイ基礎研究所作成

(今後の見通し): 現議会での上院可決は困難、新議会での実現はより困難な見込み

「税制改革 2.0」は、中間選挙後に上院で審議される可能性はあるものの、現議会でこれらの法案が可決される可能性は低い。とくに、「家族と中小企業を守る減税法」についてはほぼ不可能だろう。

現議会で上院共和党は 50 議席を占めるに過ぎず、議事妨害(フィリーバスター)を避けて法案可決に必要な 60 議席を大幅に下回っている。また、共和党議員の一部からは債務残高を大幅に悪化させる減税案について反対する意向が示されており、上院で可決するのは難しくなっている。このため、現議会で「税制改革 2.0」を実現するのは困難である。

また、中間選挙では民主党が下院で過半数を獲得する可能性が高くなっているほか、共和党が上院で 60 議席の確保は困難とみられており、新議会では、税制改革第 2 弾を共和党議員だけで実現することは困難とみられる。

さらに、共和党議員の中にも債務残高の増加に対する危機感が強まっていることから、将来の混乱を回避するために個人所得減税の恒久化は実現したいものの、何らかの財源確保なしにこれ以上の減税策を実現することについては、共和党議員からも充分な支持を得るのは難しいだろう。

⁴ http://www.crfb.org/blogs/tax-cut-extensions-would-cost-657-billion