

オバマ政権下の包括税制改革提案を巡る 議論とその特徴

— 第 112 議会における下院歳入委員会提出報告書を題材として —

吉 弘 憲 介

1. オバマ政権下の財政・経済政策の展開

リーマン・ショックの影響などから、当時の与党共和党への批判が高まる中、2008年の大統領選挙は2期ぶりに民主党候補であるバラク・オバマが当選を果たした。当選直後、オバマは「100年に一度」と評された金融危機への対応を迫られた。これに対応するため、2009年1月の就任後、早々に成立させたのがアメリカ再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act of 2009）である。同法の目的は、減税及び租税優遇措置の設置と各種の社会的セーフティーネットの整備を行うことで、雇用を維持し景気を下支えすることにあった。また、2010年にはアメリカで長らく実施困難とされてきた国民皆保険への道を開いた医療保険改革法（オバマケア）を成立させた。

金融危機の問題対応として、高リスク金融商品や金融機関の企業形態に関する規制強化を打ち出したドッド＝フランク法についても、同年2010年に成立させるなど、中間層の回復と所得間格差を是正することが目指された（岡田 2013, 岡本 2011, 片桐 2015）。しかし、これらの比較的大胆な政策が成立したのは、上下両院とも民主党政権が多数派を占めており、オバマ大統領の政策立案に協力が得られたためでもあった（坂井 2012）。2010年夏の中間選挙で共和党が下院での多数派を取り戻すと、オバマ政権にとって有利な

キーワード：税制改革, アメリカ, バラク・オバマ

条件は崩れた。その後のオバマ政権下の財政運営は、ブッシュ政権下の減税と2009年の再投資法での歳出増により膨らんだ財政赤字と累積債務への対応に規定されるようになる。

本稿では、オバマ政権下において、いかなる税制改革案がアメリカ国内で議論されているかを明らかにすることにある。オバマ政権における財政運営については、国内でも、先に挙げた金融規制や2011年予算管理法、2012年納税者救済法、財政の崖問題等を中心に論じた文献は多い（岡田 前掲、岡本前掲、片桐 前掲、坂井2012、2014、廣瀬2010、2013、岩澤2015など）。一方、オバマ政権における「租税政策」を中心に論じた文献は、管見の限り乏しいものとなっている。

オバマ政権は、当初こそ、ブッシュ政権下で実施された減税と、それに起因する所得間格差の拡大に対応することを掲げ、抜本的税制改革を企図していた。しかし、先に挙げた2010年夏の中間選挙を皮切りに下院および上下両院の多数派を共和党が占めたことでねじれ状態に追い込まれる。その結果、大統領予算や、予算案を巡る両党の対立は激化し、実質的増税案が盛り込まれた法案は次々と成立不能に追い込まれていく。このため、後述するが本来であれば必要とされるはずの歳入増加とエンタイトルメント支出の削減という財政再建パッケージを成立させることが極めて困難となった。先行研究において、オバマ政権下の税制改革案を描くことの難しさはまさにこの点にこそあると考えられる。しかし、オバマ政権が抜本的な税制改革を成功させられなかったことが、直接、税制改革そのものの議論がなかったことを示すわけではない。

本稿では、オバマ政権期を中心に、近年のアメリカにおける主たる包括的税制改革提案を2013年の下院歳入委員会において行われた包括税制改革提案を巡る資料を下に明らかにしていく。2013年2月13日に当時の下院歳入委員会委員長である共和党キャンプ議員の発議により、下院歳入委員会において抜本的税制改革を議論する11の部会が設置された。この部会に先立ち、キャンプ委員長の要望により、両院租税委員会により議論のたたき台となる

報告書が2013年5月13日に提出された。この報告書では、連邦税制の現状制度に関する解説及びその問題点などが議論されており、その中に近年、特に取り上げるべきとされた12の税制改革提案の概要が纏められている。

本稿の目的は、この12の税制改革提案を手がかりに、2000年代以降の連邦税制に関する包括的税制改革案が備える特徴を導き出すことにある。議論を先取りすれば、ブッシュ政権を含め2000年代に入り、多くの税制改革はポスト・1986年税制改革法のビジョンを描こうとしている。それは、同税制改革以降複雑化した連邦税制に対する批判でもある。一方、2000年代後半に登場するプランの多くは、財政赤字の削減と財政再建の手段としての側面を強く持つようになる。具体的には、社会保障税や燃料税に関する増税、消費課税ベースの拡充の検討などが含まれるようになってきている。こうした問題は、アメリカが現在置かれている財政状況と無関係ではない。そのため、この点を概括するために、税制改革案の検討を始める前にオバマ政権下で繰り返された財政赤字の縮減とコントロールを巡る一連の動きについてその概要をまとめておきたい。

2. オバマ政権下における財政赤字・累積債務問題

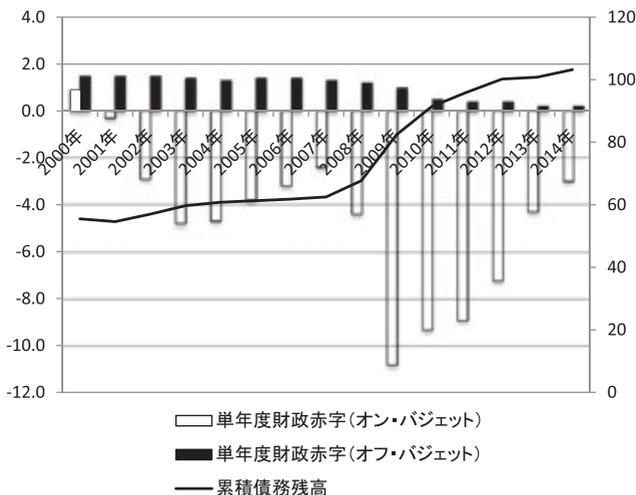
2.1 2010年までの動き

アメリカの財政収支は、1990年代後半に90年代初頭の財政再建と好景気を背景に一時黒字を出すほどに回復した。しかし、2000年代に入り、財政支出に関する主たる規制に関する時限立法が延長されなかったことや、対テロ戦争による軍事費の膨張、相次ぐ減税などによる歳入低下によりアメリカの財政収支は急速に悪化した(図1参照)。

オバマ政権は、当初こそ経済危機の中、財政膨張を含む政策を選択したものの、年々増加する財政赤字と累積債務に関して、政権成立の早い段階から強い問題意識を有していた。また、この解決策の一つとして増税を検討しており、ブッシュJr.政権で行われた2回の減税について、富裕層への課税強化を復活させ税収増と所得間格差の是正を狙っていた。選挙戦当初から、中

中間層の復活を訴えていたオバマとしては、これらの税制改革は優先順位の高い政策の一つであったといえよう。しかし、このブッシュ減税の取り扱いを巡って共和党サイドから極めて強い反対が生じた。当初、富裕層に対するブッシュ減税の優遇措置の停止を打ち出していたオバマ政権は、経済状況の悪化などを考慮しつつ、最終的に共和党に完全に妥協した形で2年間のブッシュ減税の延長を認める「2010年減税・失業保険再認可および雇用創出法 (Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010)」を成立させた¹⁾。

図1 アメリカの財政赤字と累積債務の推移(単位:対GDP比%)



注:累積債務残高は右軸。

出所:Office of Management and Budget, Historical Tables (Web), より作成。

こうした中で、オバマ政権の妥協はこれらの問題解決を遅らせるものと認識できる。また、この妥協の実施により民主党員から、オバマ政権と共和党中心の法案審議を忌避して、政権への支持が低下している。

1) ただし、この際、失業保険等を含めた中間層への恩恵についても拡充しており、政権としてはこの点を成果と強調したとされる(坂井 前掲)。

同時期、財政赤字の急速な膨張を問題視する中で、2010年に設置された超党派の活動として、大統領設置によるNational Commission on Fiscal Responsibility and Reform（財政責任・財政再建国民会議）と、2010年夏の共和党チャンプリス上院議員・民主党ワーナー上院議員らによる財政再建要望書のとりまとめが挙げられる。

このうち、大統領設置の国民会議は、オバマ政権が政権発足当初から財政赤字を極めて重視していたことを現しているといえよう。国民会議では、1) 2015年までに基礎的財政収支を均衡させる（赤字を対GDP比3%までに収束させる）ことと、長期的な累積債務のコントロール可能性を担保すること。2) 18名中14名の賛成を得た合意案を2010年12月1日までに議会に報告することの2点が求められた。また、後述するがこの実現のために、課税ベースの拡大や新規増税を組み込んだ税制改革案が提案されている。ただし、国民会議による提案は、2010年12月3日の決議で賛成11、反対7となり規定の賛成数を得られず議会への報告義務を果たすことができなかった（坂井 前掲）。このため、国民会議の内容はその後の議論に影響をあたえる

表1 今後25年間でのアメリカにおける主たる懸念事項は何か？

	1位	2位	3位
2013年調査	連邦の財政赤字(13%)	経済一般(12%)	環境問題(8%)
2010年調査	連邦の財政赤字(14%)	経済一般(11%)	環境問題(11%)
2008年調査	環境問題(14%)	経済一般(12%)	エネルギー(9%)
2007年調査	環境問題(14%)	社会保障(8%)、健康保険(8%)、エネルギー(8%)	
2006年調査	社会保障(10%)	エネルギー(10%)	環境問題(8%)、経済一般(8%)
2005年調査	社会保障(23%)	経済一般(9%)	環境問題(6%)、健康保険(6%)
2004年調査	経済一般(12%)	社会保障(10%)	環境問題(8%)
2003年調査	経済一般(14%)	環境問題(9%)	エネルギー(8%)
2002年調査	経済一般(12%)	環境問題(10%)	戦争(7%)、人口増(7%)
2001年調査	環境問題(11%)	社会保障(8%)	エネルギー(7%)
2000年調査	環境問題(14%)	倫理・規範意識の低下(8%)	教育(6%)、人口増(6%)、犯罪(6%)

出所:Gallup (2013)より。

ことはあっても、政策上はほぼ無視される結果となった (Palmer & Penner 2012)。

ただし、2010年時における財政赤字への国民的関心は決して低いものではない。Gallupが2013年3月に実施した調査では、アメリカにおいて今後25年間で最も重大な問題として挙げられたのが連邦政府赤字であった。また、こうした傾向は2010年を境に強く現れるようになっている。表1にも示されるとおり、同様の調査を行った2000年から2008年までの間に財政赤字が今後の重大問題として上位3位に登場することは一度もなかった。これは、リーマン・ショック以後のアメリカにおいて行われた財政出動が、改めて人々に財政赤字の問題を認識させたことを反映しているといえる。しかし、国民の感心が大きい分野でありながら財政赤字削減のためのプランとして、増税と歳出削減を行うことは共和党・民主党の両党における先鋭的な層の同意を得ることができず、議論の成熟が阻まれるままであった。

2.2 2011年以降の財政を巡る動き

2011年は年次当初から2012年及び2011年時の暫定予算の期限を巡って政局が混乱した。ブッシュ減税の富裕層に対する適用廃止を組み込んだ2012年予算に、下院与党共和党は強く反対した。その結果、2011年予算は妥協の末に2011年4月に、同年年末まで暫定予算期間の延長が決まった。

さらに、暫定予算を巡る動きよりも、両党対立を深めたのが連邦債務上限の引き上げ問題であった。8月までに同問題が解決されなければ、最悪、連邦政府が機能不全に陥ることも懸念された。

オバマ政権は当初、富裕層向けの減税廃止と歳出削減による財政健全化策と引き換えに、債務上限引き上げを議会に求めた。しかし、下院議長の共和党ベイナーは、いかなる増税も認めず、歳出削減によって財政再建を達成すべきとする強硬な「小さな政府論」を展開した。この両者の提案は、アメリカの財政再建を検討する上で、極めて重要な示唆を含んでいる。Diamond & Zodrow(2015)やPalmer & Penner(2012)が主張するところでは、アメリカの財政再建や中長期的な財政の持続可能性を維持するためには、実際には

この両者をパッケージした改革案が必要とされるからである。

この財政改革パッケージの実態に対して、アメリカ国内の世論の構成は一見、アンビバレントな状態となっている。例えば、2011年4月29日の世論調査において、アメリカの財政赤字の問題点として、歳出が多すぎるのか、十分な税がとれていないからか、という質問に対しては、圧倒的に歳出の多さを指摘する意見が多い（表2参照）。この点は、オバマ政権に好意的なはずの民主党でさえ、歳出の無駄に対する問題点を指摘するポイントが増税という選択肢を上回っている。その一方で、次年度の予算削減を行うべきか否か、という質問に対しては、全体の賛否は拮抗する形となっている（表3参照）。この2つの結果から、アメリカ国民は短期的な形で歳出削減を望まない一方、潜在的な歳出の無駄への批判的意識が保守・リベラルともに強く存在することがわかる。

また、増税に関する意識についても興味深い結果が見られる。例えば、オバマが2012年予算で提案した年収25万ドル以上の富裕層に対して増税すべきか否かという問いに関しては、次年度の予算においてこれを実施すべきとする回答が実施すべきでないを大幅に上回っており、富裕層への増税に関す

表2 財政赤字の主たる原因は何か?(単位%)

	支出が多すぎる	税収が充分でない	意見なし
成人	73	22	5
内共和党	91	7	2
内独立派	73	20	7
内民主党	56	38	6

出所:Gallup (2012 p.154)より。

表3 2012年予算で追加の予算カットを実施すべきか否か(単位%)

	行うべき	行うべきでない	意見なし
成人	45	47	8
内民主党	31	60	9
内独立派	44	48	8
内共和党	64	31	5

出所:Gallup (2012 p.132)より。

る要望が見て取れる(表4)。しかし、再分配を強化するために富裕層への課税を強化すべきか否かという問に関しては、両者は拮抗しており、すべきでないという回答が、すべきとの回答をやや上回っている(Gallup, 2012, p. 195)。税制に関する論点として、最後に包括的税制改革に関する国民世論の傾向を聞いた表5を見ておく。ここでは、包括的税制改革が優先改革順位のトップ3に入っていることがわかる。これは、回答者の政治傾向が何れでもあっても変わらない。一方、ギャラップの分析では、実際には議会が包括的税制改革を提案しても、こうした世論を反映したように提案が通ることはなく、多くの場合、従来の租税支出の削減に対して強い反対が表明されるとし世論調査と実際の政策運営との距離を指摘している²⁾。

このように、世論から、アメリカの財政赤字に対する問題意識が、極めて

表4 2012年度予算で年収25万ドル以上の所得層への課税を強化すべきか否か(単位%)

	すべき	すべきでない	意見なし
成人	59	37	4
内民主党	78	19	2
内独立派	60	37	3
内共和党	37	60	3

出所:Gallup (2012 p.132)より。

表5 議会における活動についての支持率(単位%)

	民主党	独立派	共和党
代替エネルギー法の可決	93	82	75
連邦税制のオーバーホール	74	77	77
アフガニスタンからの撤退	86	72	61
ガス・オイル探索に関するエネルギー法の延長	52	62	83
韓国との自由貿易協定	53	55	50
銃規制の強化の可決	68	47	30
不法移民の子供に対する自動的な市民権付与の拒否	36	44	51
不法移民へのアメリカの公的な地位提供	64	39	27

出所:Gallup (2012 p.44)より。

2) こうした意識の違いは、例えば同じく財政赤字の解消が議論された1990年代初頭と対照的といえる。当時は、財政赤字の削減のためにアメリカ国民が一定の負担を追うことについて世論の比較的高い同意が得られていた(詳しくは吉弘2013)。

アンビバレントな状態となっていることがわかる。税制改革を志向したとしても、実際には受け入れられず、高額所得者への増税も全般的指示を獲得しておらず、直接税中心の連邦税制の中で新規に歳入を増やす新たな政策案は必然的に限られたものとなる。さらに、政府のムダが指摘されながらも、短期的には歳出削減は不人気な政策となってしまっている。こうした、政府と国民との意識的差異により、財政再建に必要な不可欠なはずの包括的税制改革や増税の立案が難しい事態に直面しており、政治的二極化によりアメリカは一種の「租税国家の危機」に瀕しているといえよう³⁾。

しかし、オバマとバイナーの両者は、一時、まさにこの増税と歳出削減という2つの必要政策を含んだ妥協案を構築し、連邦債務上限引き上げの可決を実現しようとしていた。具体的には、オバマ側からの富裕者層増税とバイナー側からのエンタイトルメント支出の削減というパッケージを7月上旬にも提案するという妥協案である。こうした妥協案に対して、何れの身内からも強い批判が表明された。共和党は若手議員を中心に増税に極めて強く反応し、あらゆる増税も認めないと強硬に反対した。民主党サイドもリベラル派を中心にエンタイトルメント支出の削減を提案したオバマ政権を強く避難した。こうして、両者の妥協提案は7月9日に決裂し、連邦財政赤字の債務上限引き上げを巡る動きは再び難航する（坂井 前掲）。

両者のにらみ合いの中で、民主党のリード上院院内総務は、7月下旬に両者の要望のボトルネックを調整する形で新たな債務上限引き上げ合意を目指そうとした。具体的には、新たな増税とエンタイトルメントの削減という政治争点となっている政策を避けつつ、10年間で2.7兆ドルの歳出削減を実

3) ここで用いている「租税国家の危機」は直接の文脈としてはシュンペーター(1918=1983)が用いたものと異なる。しかし、同時にシュンペーターは、徴税は国家権力と不可分であり、税は国家そのものを表すとした。また、国家は共同の困難の克服のために準備されるとしている。その点で、将来的に極めて懸念される問題を解決する手段としてさえ、租税を調達出来ないアメリカの政治状況と社会情勢は、租税国家=国家の危機に直面していると評価できるだろう。しかし、後述するがこれらの租税国家の危機は、金融面の負債と内国支出（主に軍事を中心に）の肩代わりを他国に行わせるという形である意味で「輸出」されている。ここにも、現代アメリカの財政金融が抱えるジレンマが見て取れる。

行する財政赤字削減をまとめた。この提案に、調整時に共和党から示された多段階での債務上限引き上げを組み込み、両党合意が取れない場合の自動的な一律削減（トリガー条項）を盛り込む形で法案が提出された。法案は、両党から多くの反対者が出る中で、特に歳出削減を中心として増税を組み込めなかった不満により民主党サイドから多くの離反者を出す結果となった。

2011年8月2日大統領が署名することで、2011年予算管理法（Budget Control Act of 2011）が成立することとなった。同法は連邦債務の上限の引き上げについて、3段階での分権的な形での引き上げ決定を組み込んでいく。また、2011年12月までに両院合同特別委員会において、新たに両党が財政削減提案を提案できない場合は、規定に従って軍事、非軍事の裁量的経費とメディケイドの一部について法に定められた一定率での強制削減を実施することが取り決められていた。

結局、この合同委員会において新規の提案はまともならず、これらの問題は棚上げされる格好となる。一律削減の発動期限となる2013年1月には、オバマは2013年1月に「2012年アメリカ納税者救済法」を成立させ、ブッシュ減税の富裕者層への強化を条件にブッシュ減税の一部を恒久化することで両党の妥協を計った。富裕層への増税は、当初予定されていた年収20万ドル以上でなく45万ドル以上に引き上げられた⁴⁾。しかし、ここで延長された期限内でも一律削減を停止する法案に関する協議で両党が合意することはできなかった。

その結果、2013年3月1日に予算管理法のトリガー条項の発動により、約853億ドルの一律削減が実施されることとなった。この内、削減率は国防分野の裁量的経費で7.8%、国防分野の義務的経費で7.9%、非国防分野の裁量的経費で5.0%、その他の非国防分野の義務的経費で5.1%、メディケア予算で2.0%となっている。連邦政府はその後も、一律削減を回避するための合意を取ることに難航し、代わりに2013年超党派予算法（Bipartisan

4) 先行研究では、この増税が限定的ながら高額所得者への増税を回復したとして一定の評価を行う岡田（2013）や片桐（2015）などがある。

Budget Act of 2013) によって、2014年度15年度の強制削減額を予算管理法の規定より緩めるという弥縫策を打ち出した。結果的に、強制削減の実施と納税者救済法による増収の影響から、図1にも明らかな通り、連邦財政赤字は縮小しつつある。しかし、社会保険を主たる内容とするオフ・バジェットでは、長らく続いてきた財政黒字が縮小しつつあり、2017年には赤字に転落すると予測されている。また、連邦財政赤字についても、これを根本的に解決する手段について合意がとれているわけではなく、一部、財政再建への道筋が見ついたと評価する向きもある一方で、中長期的な危機は回避されたわけではないとの認識は、連邦政府の財政予測部門の共通した見解となっている（岩澤 前掲）。

このように、オバマ政権では、当初の中間層の回復やアメリカの一体感の回復といったスローガンとは裏腹に、政治的な二極化傾向が強まってきている。さらに、こうした問題はアメリカにおける「租税国家の危機」の解決をより難しくしているといえよう。

ただし、他国が財政赤字の形で外国債を起債するのとは異なり、アメリカにおける外債の発行は基軸通貨特有のアドバンテージを有している。米ドルへの信任が担保されている状態であれば、資本流入を促進する構造を取り続け、財政赤字がファイナンス可能であれさえすれば理屈上、アメリカがデフォルトに陥ることはない。事実、1990年代後半以降、アメリカにおける金融政策と税制は、こうした財政赤字のファイナンスと米ドルの信任の維持という形で構造付けられてきた歴史を有している（関口 2015）。

このような構造は、アメリカにおける「租税国家の危機」の輸出とも言える手段であり、それが可能なのも米ドルが依然、基軸通貨を維持し続けるヘゲモニーを有しているからである。そのため、アメリカの金融関係者にとって、こうした基軸通貨のヘゲモニーの維持は、アメリカ連邦政府の持続可能性と直接リンクする大きな問題となっている。例えばFRB議長を務めたボルカーは、フェルドスタインが2013年に行ったインタビューの中で連邦債務の問題について次の様な感想を述べている。

フェルドスタインは、アメリカがこうした財政赤字の中で米ドルのヘゲモニーを維持できるかについて感心を有している。ボルカーは、社会保障支出の増加により、今後もこうした財政赤字が膨張することを懸念し、かつてブレトンウッズ体制でアメリカが陥った「トリフィンのジレンマ（流動性のジレンマ）」の時代に逆戻りしつつあるのではないかと懸念を示している。また、フェルドスタインは、中国が主たる財政赤字の購入先である事実とともに、中国が持つ貿易収支黒字が、今後も持続的に拡大することについて悲観的な見方を示しており、米国債の買い手であり続けることは難しいのではないかとしている。ボルカーは、この問題について、中国が米国債の集積をやめるとしても、世界には他に多数の国があるとした上で、結局、アメリカの財政赤字が解消しない限り、この種の不安の解決は難しいとしている（Feldstein 2013）。アメリカが膨張する財政赤字の中で、現状のように、租税国家の危機のコストを他国からの資金流入でファイナンスできるかについては、多くの点で懸念を有しているといえる。

このように、直接的なファイナンスの形で租税国家の危機が輸出される事例と別に、アメリカの連邦政府が実施する業務負担の一部を他の政府に肩代わりさせる形で生じる事例がある。かつての財政再建においては、その負担が国内の他の政府、つまり地方政府に対して例えば無財源マニフェストといった形で転嫁されることがあった。

現在、連邦政府の業務は国際的な形での輸出を連想させる。2013年の予算管理法による一律削減により、国防分野の予算は裁量・非裁量併せて一割以上削減されている。行政管理予算局は、この削減により国家安全保障、国内投資、主要な政府機能に深刻な影響がもたらされることを懸念している。

また、ヘーゲル国防長官は、一律削減の結果、アメリカの防衛力、即ち体制に不安定さが生じる懸念を表明している。連邦財政赤字の削減は、2000年代に入り膨張してきたアメリカの軍事費に大きな影響を及ぼしつつあるといえる。

こうした軍事費の削減が、アメリカの安全保障における戦略にも何らかの

影響を及ぼしているとされる。福田（2013）はアメリカの戦略上の特殊性として、常に2箇所以上の有事に即応できる軍備が目指されるとしつつ、一律削減法による軍事費の削減がこうした体制に懸念を生じさせるとしている。また、アメリカが軍事的に重視する地域を欧州からアジア、特に東アジアへと移す中で、こうした有事即応体制のコストを同盟国・連携国との軍事同盟関係強化により乗り切ろうとしていると指摘している。こうした点を考慮すると、アメリカは軍事費の削減という租税国家の危機により生じるコストを、安全保障同盟の強化として、他国に輸出する形をとっているとも見て取れる。ちなみに、アメリカが東アジアで軍事的な対応を迫られるのは、北朝鮮が引き起こす可能性のある軍事的衝突と中国の東アジア地域におけるヘゲモニーの構築に対するカウンターパートである⁵⁾。

国内の財政再建と、包括的な税制改革の成立が難しい中、アメリカにおける租税国家の危機の解消手段としては、このように金融・事務負担を何らかの形で輸出することがもとめられる。一方、こうした構造が持続可能か否かについては、近年の論者の多くが否定的な見解を示している。上記の危機を乗り越えるには、アメリカ国内で達成可能な税制改革の実施が必要とされるわけではあるが、果たしてそれはいかなるビジョンを持つものとなるのか。続く節において、この問題を2013年に下院歳入委員会が行った税制改革の議論において参考とされた近年の12の包括税制改革提案の内、3つの超党派提案の概要とその比較を通じて検討していく。

3. 下院歳入委員会における包括税制改革協議

2013年2月13日に下院歳入委員会の委員長を務める共和党キャンプ下院議員と民主党レビン下院議員の発議により、下院歳入委員会に税制改革を討議する11のワーキンググループが設けられることとなった。この議論の材料として準備されたのが、両院租税委員会がまとめた「租税改革委員会のための

5) 金融面においても、米中二国は近年、強い緊張関係にある。詳しくは大森（2014）を参考。

現行法と論点に関する整理報告書 (Report to the House Committee on Ways and Means on Present Law and Suggestions for Reform Submitted to the Tax Reform Working Groups)」である。同報告書には、現行の連邦税制の概要やそれに関わる議論などが整理されているほか、近年の主たる税制改革提案がピックアップされている。

これらの提案は、議会、議員組織、議員・民間共同組織、シンクタンクなど多岐にわたる組織のものが集められており、近年のアメリカにおける包括税制各提案の姿を知るためのアウトラインといえる。ここでは、3つの超党派提案のそれぞれについて、報告書における内容をもとに、その概要をまとめるとともに、3者の共通点から近年のアメリカにおける税制改革議論の特徴を析出していく。超党派議論に注目するのは、これらが政治的党派対立を乗り越えながら、現実に成立可能なプランについて議論を行っており、その点で3者はリベラルと保守それぞれの税制改革の特徴を妥協的に取り入れていると考えられるからである。

12の提案のそれぞれの概要をまとめたものが、表6であるが、3提案の内容と比較検討を始める前に、それ以外の税制改革の幾つかについても言及しておく。例えば、比較対象とする超党派提案以外にも、2005年のブッシュ政権で実施されたThe President's Advisory Panel on Federal Tax Reformも超党派議論ではあるが、ここではオバマ政権期を検討材料としているため、取り上げなかった。この法案に関しては、すでに、塚谷(2009)や吉田(2009)において、その内容と背景にあるアメリカの経済政策思想に関する分析が加えられている。特に、吉田(前掲)は、ブッシュ政権期の包括税制改革提案を、アメリカにおける福祉国家思想の展開として保守層から示された「オーナーシップ社会」論として読み解いている。

党派性について多少ははっきりしているものとして、3つのリベラル系シンクタンクにおける提案は、それぞれ所得税改革の方向性や課税ベースの整理や控除の拡充などの点で、異なりを見せるが共通点もある。特に、新設の税制として、炭素税についての言及を行うものが多く (Center for American

Progress や Roosevelt Institute など) 税制のグリーン化に関する議論を見て取れる。また、金融取引や金融機関などへの課税強化を打ち出しており、資本取引への抑制を税制により実施しようとする姿勢についても共通したものととなっている。

一方、保守系のシンクタンクなどの提案は、いずれも所得税でなく消費課税ベースを念頭に置いて、その点で他の税制改革と大きく異なる点が多い。ただ、保守系提案の共通点として、歳入拡大への抑制策として、税収を一定の対GDP比の範囲に収めようとする提案が見て取れる。この水準は、ヘリテージ財団では18.5%、American Enterprise Instituteでは19.9%となっている。共和党下院議員のウッドールの提案は連邦小売売上税による単税論であるが、これは税率14.91%分を一般歳出用の財源として固定するとしているため、やはり歳出に対して歳入面から一定のキャップが掛けられていると見ることができる。こうした、歳入を通じての歳出キャップ論は超党派議論でも見て取ることができるが、その理由についてはこの後、それぞれの提案の比較の中で簡単に述べることにしたい。

以下に見ていく超党派提案の幾つかには、これらリベラル、保守の性格を組み合わせたものと読むことができるが、それぞれがどのように両者の性格を取り入れ、あるいはそれ以外の共通点をどのように読み取ることができるのかを続く項において検討していこう。

3.1 財政責任・改革国民会議 (National Commission on Fiscal Responsibility and Reform) による2010年提案

先述したとおり、オバマ政権では2010年に2015年までの基礎的財政収支の均衡化と、長期財政計画の改善を課題とした財政責任・改革国民会議を立ち上げている。この会議は、クリントン政権期のホワイトハウスチーフスタッフのボウルズとワイオミング選出の元共和党下院議員シンプソンの両名が議長を務め、シンプソン=ボウルズ委員会とも呼ばれている。同レポートは、歳出削減についても触れているが、税制改革としては所得税の税率の引

表6 Joint Committee on Taxation整理に基づく包括税制改革案の概要比較

税制改革名	National Commission on Fiscal Responsibility and Reform 2010 Proposal	The Presidents Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005)	
提案団体・個人の 提案団体・個人の 詳細	財政責任・改革国民会議 オバマ政権設置の超党派会議	税制改革検討パネル ブッシュ政権下で設置された超党派会議	
所得 税	ブラケット (税率と所得区分)	17500-59300 \$: 12% 59301-218450 \$: 22% 218451 \$ 以上 : 28%	-78000 \$: 15% 78001-150000 \$: 25% 150001-200000 \$: 30% 200001 \$ 以上 : 33%
	主な所得控除 改革の内容	・項目別控除の廃止（住宅ローン、寄付金控除を除く） ・健康保険非課税措置に上限設定、段階的に廃止	・住宅モーゲージ控除を税額控除に移行 ・項目別控除の寄付金控除を税額控除に移行
	主な税額控除 改革の内容	・勤労所得税額控除と児童税額控除の水準をブッシュ減税の水準で維持	・家族、勤労、扶養関連の税額控除を家族税額控除と就労税額控除の2つに統合
	資産性所得	・配当所得、キャピタルゲインを通常の課税ベースで合算課税	・配当を所得から控除 ・キャピタルゲインは分離軽減税率
	非課税貯蓄	・退職貯蓄勘定関連の複数の優遇貯蓄勘定を一本化	・年金、教育、家族、低所得者向けの非課税貯蓄口座を提案
法人 税	税率	28%	31.5% ※年売上100万ドル以下の企業は個人所得税を適用
	課税ベース に対する改革	・調整加速度償却制度、棚卸資産に関する後入先出法、国内生産物に対する特別控除、低所得向け住宅税額控除等を廃止	・小規模事業者については即時償却を導入 ・減価償却制度は4つの償却率に簡素化
社会保障税 改革案の概要	・所得上限の段階的引き上げ（2050年までに捕捉率90%まで）	—	
遺産贈与税・取得税 改革案の概要	—	—	
消費税 改革案の概要	・ガソリン税の増税 ・雇用主提供健康保険の高額医療費に対する税率の引き下げ	—	
その他	・税収による歳入を対GDP比21%に維持	—	

The Presidents Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005)	A proposal of Debt Reduction Task Force of Bipartisan Policy Center (2010 and 2012)	The President's Economic Recovery Advisory Board (2010)
税制改革検討パネル	Bipartisan Policy Center	大統領経済回復諮問会議
ブッシュ政権下で設置された超党派会議	超党派シンクタンク	オバマ政権下での民間諮問会議
-80000 \$: 15% 80001-140000 \$: 25% 140001 \$ 以上 : 30%	~102000 \$: 15% 102001 \$ ~ : 28% (プラス 15300 \$)	—
—	<ul style="list-style-type: none"> 災害被害免税, 調整粗所得の5%を超過する種々の目的所得控除, 同じく調整粗所得10%を超える医療費支出を除く所得控除は全て廃止 	<ul style="list-style-type: none"> 扶養控除, 基礎控除, 児童税額控除を全納税者が利用可能な家族控除に一本化するなどの簡素化の検討
—	<ul style="list-style-type: none"> 寄付金と居住用住宅モーゲージ利支払いに関する税額控除は20%までを還付可能な形とする 勤労所得税額控除は最初の2万ドルまでは17.5%の還付可能な税額控除を適用, 児童控除は児童一人当たり1600ドルの還付可能な税額控除を適用 	<ul style="list-style-type: none"> 勤労所得税額控除や児童扶養税額控除など還付可能な税額控除の「就労控除」への一本化など簡素化の検討
<ul style="list-style-type: none"> 配当, キャピタルゲイン, 利子所得は源泉分離一律15%課税 	<ul style="list-style-type: none"> キャピタルゲインと配当所得は通常の所得税率をかける。ただし, 最初の1000ドル(単身及び世帯主については500ドル)は非課税 	<ul style="list-style-type: none"> 小規模ビジネスにおける金融性所得に対する優遇措置の検討 それ以外の資産性所得に対する課税ベースへの参入の影響の分析
—	—	<ul style="list-style-type: none"> 複数ある退職貯蓄勘定などへの一本化の検討
30%	28%	<ul style="list-style-type: none"> 名目税率の引き下げの影響を検討
<ul style="list-style-type: none"> キャッシュフロー課税を適用 投資の即時償却を適用 利子払いは非控除, 利子収入は非課税 	<ul style="list-style-type: none"> ほとんどの控除を整理 加速償却制度は維持 	<ul style="list-style-type: none"> 純利子支払の控除許可を制限 企業, 非企業形態について課税に近しい取り扱い 企業その他向け租税支出の削減および減額などの検討
—	<ul style="list-style-type: none"> 所得上限を全所得の90%を網羅するまで段階的に引き上げ 	<ul style="list-style-type: none"> 職業別特例措置の廃止の影響等を検討
—	<ul style="list-style-type: none"> 2009年時点の制度を維持 	—
—	<ul style="list-style-type: none"> 燃料税の増税(1ガロン当たり15セント増税) アルコール, たばこ税の増税 砂糖税の新設 	—
—	—	<ul style="list-style-type: none"> 具体的提案でなく, 各種プランの影響に関する検討

税制改革名	A Proposal of the Economic Policy Institute (2011)	A Proposal of the Center for American Progress (2011)	
提案団体・個人	Economic Policy Institute	Center for American Progress	
提案団体・個人の詳細	リベラル系シンクタンク	リベラル系シンクタンク	
所得税	ブラケット (税率と所得区分) 0~8750 \$: 10% 8751~35500 : 15% 35501~86000 : 25% 86001~179400 : 28% 179401~199350 : 33% 199351~390050 : 36% 399051~500000 : 39.6% 500001~ : 39.6%+5.4% 追加税	0~100000 \$: 15% 100001~150000 \$: 25% 150001~400000 \$: 30% 400000 \$ ~ : 39.6% 富裕層への追加課税の提案	
	主な所得控除改革の内容	<ul style="list-style-type: none"> ・項目別控除の整理廃止の提案 ・寄付金控除と住宅ローン控除の税額控除化の提案 	<ul style="list-style-type: none"> ・基礎控除の税額控除化 ・寄付金、住宅ローン控除等の項目別控除の税額控除化
	主な税額控除改革の内容	<ul style="list-style-type: none"> ・児童税額控除を所得に関係なく実施することの提案 ・勤労所得税額控除の拡充 	<ul style="list-style-type: none"> ・所得控除を含める各種優遇措置の税額控除化の提案 ・勤労所得税額控除の拡充
	資産性所得	<ul style="list-style-type: none"> ・配当所得およびキャピタルゲインについて通常所得に合算することを提案 	<ul style="list-style-type: none"> ・キャピタルゲインについては、通常所得課税の対象し、最高限界税率を28%とする ・配当所得は通常所得課税に含める
	非課税貯蓄	—	<ul style="list-style-type: none"> ・退職貯蓄勘定に対して33%の還付可能な税額控除の創設
法人税	税率	—	—
	課税ベースに対する改革	<ul style="list-style-type: none"> ・金融企業への法人の負債に関する利支払いの所得控除を、25%の支払い後税額控除に切り替える形で制限することを提案 ・外国子会社所得への課税繰り延べを廃止することが提案 	<ul style="list-style-type: none"> ・石油業界を含め、各種の産業界における特別措置の廃止
社会保障税改革案の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用主の上限の撤廃 ・労働者の所得捕捉率を90%に引き上げることを提案 	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用主上限の撤廃などが提案 	
遺産贈与税・取得税改革案の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・200万ドルまでを非課税にし、1000万ドル未満を45%、1000万ドル以上を50%、5000万ドル以上を55% 	<ul style="list-style-type: none"> ・2009年水準の制度を適用 	
消費税改革案の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・燃料税を1ガロン当たり25セント引き上げることが提案 ・一部の石油採掘特別措置の廃止による部分的炭素税の提案 	<ul style="list-style-type: none"> ・たばこ税、アルコール課税の増税 ・インターネットギャンブル課税の創設 ・スーパーファンド法信託基金課税の再建 	
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・金融機関への特別課税の提案 	<ul style="list-style-type: none"> ・500億ドル以上の資産を持つ金融会社へ、金融危機防止を目的として資産の0.15%を徴収する課徴金導入提案 ・金融資産の取引に対して、0.002から0.117程度の%での課税を実施 ・温暖化ガス排出抑制を目的に、輸入オイルに対して1ガロン5ドルの課徴金導入を提案 	

The Budget for a Millennial America prepared by the Roosevelt Institute Campus Network	Bipartisan Tax Fairness And Simplification Act of 2011, Introduced By Senate Wyden, Coats, and Begich
Roosevelt Institute	上院議員
リベラル系シンクタンク	超党派上院議員
0~39536.75 \$: 9.45% 39356.76~65894.60 \$: 15.75% 65894.61~84010.15 \$: 26.25% 84010.46~208668.94 \$: AMT閾値 709679.84 \$ ~ : 36.75%	~75000 \$: 15% 75001~140000 \$: 25% 140001 \$ ~ : 35%
<ul style="list-style-type: none"> ・住宅ローン控除の適用条件を所得 100 万ドルから 50 万ドルに引き下げ ・雇用主提供健康保険の不算入措置の廃止 	<ul style="list-style-type: none"> ・基礎控除の増額 ・項目別控除の整理など
<ul style="list-style-type: none"> ・年収 5 万ドル以下の層に児童扶養税額控除の増額 	<ul style="list-style-type: none"> ・勤労所得税額控除の拡充 ・児童扶養税額控除の拡充 ・高等教育向け優遇措置の一本化
—	<ul style="list-style-type: none"> ・配当, キャピタルゲインは 35% の基礎控除適用後, 通常所得の税率を適用
—	<ul style="list-style-type: none"> ・IRA をロス方式で実施 ・アメリカンドリーム非課税貯蓄の設立
32%	24%
—	<ul style="list-style-type: none"> ・年間の粗受け取りが 100 万ドル以下の企業に対して, 投資と在庫の即時償却を認める ・小規模事業者以外の代替的償却期間を超過した場合の資産の償却を廃止 ・企業の利子控除に対する物価調整の実施 ・企業向けオルタナティブミニマム課税の廃止
<ul style="list-style-type: none"> ・所得上限を引き上げる, 所得捕捉率を 90% としていく 	<ul style="list-style-type: none"> ・メディア税を州地方政府の公務員に貸すことを許可
—	—
<ul style="list-style-type: none"> ・燃料税の廃止 	—
<ul style="list-style-type: none"> ・二酸化炭素 1 トン当たり 23 ドルの炭素税の創設 ・2000 億ドル以上の資産を保有する金融機関の業務に対する 25% の課税 ・金融取引税の新設 	—

税制改革名	Tax Reduction and Reform Act of 2007, Introduced by Representative Rangel	A Proposal for the Heritage Foundation (2013)	
提案団体・個人	Charles Rangel	ヘリテージ財団	
提案団体・個人の詳細	下院民主党議員	保守系シンクタンク	
所得税	ブラケット(税率と所得区分)	<ul style="list-style-type: none"> AMTの代替策として、一定以上の所得に対する追加課税を提案 200000\$以上の所得のある婚姻世帯に4%、500000\$以上については4.6%の追加税率 	<ul style="list-style-type: none"> 歳入を対GDP比18.5%に固定するための任意の税率を選択
	主な所得控除改革の内容	<ul style="list-style-type: none"> 基礎控除を425\$~850\$積み増し 項目別控除は維持、調整後租所得の一定比率を上限とする 	<ul style="list-style-type: none"> 高額教育費、寄付金、住宅ローンモーゲージ以外の所得控除を全廃
	主な税額控除改革の内容	<ul style="list-style-type: none"> 勤労所得税額控除の増額 児童扶養税額控除の増額 	<ul style="list-style-type: none"> 最大2000ドル(単身)3500ドル(婚姻世帯)の低所得者向け健康保険税額控除の創設
	資産性所得	<ul style="list-style-type: none"> 投資ファンド事業者の利子収入を通常所得として計上 	<ul style="list-style-type: none"> 貯蓄不算入
	非課税貯蓄	—	—
法人税	税率	30.5%：C法人	<ul style="list-style-type: none"> 歳入を対GDP比18.5%に固定するための任意の税率を選択 ※現行35%の税率から1%ずつ引き下げ、個人負担と均衡するところで固定
	課税ベースに対する改革	<ul style="list-style-type: none"> 配当所得に対する非課税率を引き下げ 外国子会社所得を別会計として取り扱い、等 	<ul style="list-style-type: none"> 研究開発目的の新設控除以外の全ての控除を全廃 海外所得は不算入
社会保障税改革案の概要	<ul style="list-style-type: none"> S法人株式所有被雇用者に対する優遇措置の制限 	<ul style="list-style-type: none"> 社会保障税は廃止、源泉徴収システムのみ維持 	
遺産贈与税・取得税改革案の概要	—	<ul style="list-style-type: none"> 廃止、移転所得は支出時に課税 	
消費税改革案の概要	—	<ul style="list-style-type: none"> 高速道路基金等特定目的の目的税以外の消費課税は廃止 	
その他	<ul style="list-style-type: none"> 投資ファンドから直接に非課税主体への投資を可能とする 	—	

<p>A Proposal by authors affiliated with the American Enterprise Institute (2011)</p>	<p>The Fair Tax Act of 2013, introduced by Representative Woodall, et al</p>
<p>American Enterprise Institution</p>	<p>Rob Woodall et al</p>
<p>保守系シンクタンク</p>	<p>共和党下院議員</p>
<p>~50000 \$: 15% 50001~100000 \$: 25% 100001 \$ ~ : 35%</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 所得税, 社会保障税, 資産移転税の全てを単一の連邦小売売上税で大体 ・ 2015年の時点で23%の税率を提案
<ul style="list-style-type: none"> ・ 基礎控除廃止 ・ 児童一人につき3000\$の控除 ・ 所得2%までのビジネス支出の控除 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 内14.91%を一般歳入とし、この水準を維持 ・ 残りを高齢障害等社会保障目的と医療費補助目的の二つに振り分け、両者は状況に応じて変動
<ul style="list-style-type: none"> ・ 寄付金, 非還付の児童扶養, 還付付き個人加入健康保険に対する税額控除 ・ EITCは現行制度を維持 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困家庭は、申告により同税率の繰り戻しが措置が行われる
<ul style="list-style-type: none"> ・ 金融性所得は不算入 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 貯蓄は不算入 	
<p style="text-align: center;">35%</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ・ キャッシュフロー法人税提案 ・ 研究開発以外の控除を全廃 ・ クロスボーダー取引は原産地原則を適用 ・ 金融性のキャッシュフローにも35%課税 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 社会保障税は廃止し、個人課税に統合 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 廃止 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 炭素税の導入を提案 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 歳入規模を対GDP比19・9%に固定 	

出所: Joint Committee on Taxation (2013) p.445-489 より作成。

き下げと課税ベースの拡大、個人所得税の簡素化、租税支出の削減による赤字削減といった特徴を有している。直接税としては、法人税、社会保障税についても改革提案を盛り込んでおり、他の特徴として歳入に対GDP比で21%という上限を提案している。

個人所得税では、所得控除のうち、基礎控除の水準は2010年現行法水準を維持することが提案され、勤労所得税額控除と児童税額控除の水準は、ブッシュ政権下の減税により引き上げられた水準を維持するとした。

一方、項目別控除については、住宅ローン控除と寄付金控除以外を全廃することが提案されている。また、州地方債利子の非課税措置についても2012年末以降に発行された債権の利子については課税することが提案されている。

雇用主提供の健康保険の非課税措置についても、上限を設けることが提案されている。同提案では、2014年から2018年の間は、現在認められる非課税措置を75%にし、2019年から上限を徐々に低下させ、2038年に完全に廃止する提案が盛り込まれた。

所得税の名目税率は3段階の累進所得税を採用し、最高限界税率は提案当初の現行法から10%近く引き下げるとされた。一方、配当キャピタルゲインに関する税率は、通常所得として所得課税を課すことで軽減税率を実施したブッシュ減税を事実上廃止することが目指されている。

その他、退職貯蓄勘定に関連する複数の非課税貯蓄制度を一本化するとともに、その上限を年間20000万ドルか年収の20%までに制限することが提案された。代替ミニマム課税に関しては全廃が提案されている。

法人税については、軽減税率等をすべて廃止し、名目税率を28%まで引き下げることが提案されている。また、S法人といったパススルー団体については、個人所得税に統合するとされている。法人・個人事業における課税ベースについても、特別措置を大幅に整理するとされ、そのうち、調整加速度償却制度、棚卸資産に関する後入先出法、国内生産物に対する特別控除、低所得向け住宅税額控除の4つはその停止による影響額が大きいものとして

挙げられている。そのほか、国際課税制度については、現行制度を維持することがうたわれており特段の改革は提案されていない。

社会保障税については、控除の整理は提案されていないが、所得上限を引き上げることで課税対象を広げることが検討されている。この改革提案では、2050年に社会保障税の所得把握率を90%にするとされている。そのほか、社会保障税財源の拡充と支出削減につながる提案が含まれている。

このほかの増税策として、2013年から15年の間にガソリン1ガロン当たり15セントの増税が計画されていた。そのほかの税目に関する大幅な変更はないとされる。

財政責任・改革国民会議提案は租税支出の整理統合等を基軸に、課税ベースの拡大を行い税率引き下げを組み合わせる、ポスト1986年税制改革といえる。一方、あるいは社会保障税についての課税ベースの拡大、燃料税の増税など新規歳入増加を目的とする項目が加わっている。

3.2 両党政策センター債務削減タスクフォースの提案 (A Proposal of the Debt Reduction Task Force of the Bipartisan Policy Center)

両税政策センター債務削減タスクフォースによる財政再建プランは、共和党上院議員のドメニチとリブリン博士らによる纏められたものである。2010年11月に提出され、2012年に更新版のバージョン2.0が公表されている。その骨子は、2022年までに歳出を対GDP比22.1%までに削減し、歳入規模を20.7%まで上昇させることである。この改革により、財政赤字比率を対GDP比1.4%までに削減し、累積債務比率を69%まで減少させることが目指されている。

こうしたゴールを達成するために、裁量的経費と軍事費の削減に加えて、各種の控除の整理と税率引き下げを組み合わせた歳入増加策が提案されている。

個人所得税については、税率構造を大胆に変更し、0~10万2千ドルまでを15%、10万2千ドル以上の所得に対しては28%と15300ドルの追加納税

負担が課されるという2つのブラケットのみで税制が運用される。また、課税開始が0から開始となるのは、同提案が基礎控除等の人的控除を廃止することを含んでいるためである。このため、中間層までの多くの層が単一の比例税率を納めることになるため、税制による所得の再分配効果は弱められることが予測される。この他、オルタナティブミニマム課税については廃止が提案されている。

税率構造においては再分配効果が弱まる危険性があるが、その他の提案においては再分配の調整が主に税額控除を中心に検討されている。特に、勤労所得税額控除は最初の2万ドルまで17.5%の還付可能な税額控除を実施し、児童一人当たり1600ドルの児童扶養税額控除を還付可能な形で実施している。つまり、年収200万ドル以下に関しては無税かつ現金給付が実施される構造となっており、これにより人的控除を代替する方法が取られているといえる。

この点から、同提案は、近年議論される所得再分配の強化策としての所得控除から税額控除への方針転換を人的控除に対しても適用するものといえる。ただし、調整後所得の5%を超える項目別控除や医療費控除などの所得控除は維持するとされる。また、住宅ローン控除や寄付金控除については、年間2万5千ドルに上限を引き上げ、それぞれ20%の還付可能な税額控除へと改めるとしている。ただし、これらの控除も5年掛けてその率を15%まで引き下げるとしており、控除整理の俎上に載せられてはいる。

また、同提案ではキャピタルゲインや配当所得といった金融所得について、現在の分離軽減税率を廃止し、通常の所得税率を掛ける制度に改めることが提案されている。現在のアメリカにおける租税支出の最大項目である同制度を、限界税率を引き下げた状態とはいえ通常所得に参入するという提案には所得再分配の観点から大きな意味があるといえる。

ただし、15%という最初のブラケットでほとんどのアッパーミドルクラスまでを包摂すると考えられる同租税構造の状態では、そうした層の金融所

得に対する負担は殆ど変わらないと考えると、実質的な負担増を受けるのは、総合所得10万ドル以上のアッパークラスの一部に限られる。しかし、アメリカの所得間格差の大きさを考えると、こうした層の増税を盛り込んだ同提案のスタンスは、アメリカ経済を支える金融部門に対するネガティブなインパクトをできるだけ排除しつつ、いわゆる「上位1%」層への負担増を求める提案と読むことができるだろう。

このほか、税制優遇付きの貯蓄勘定に関する改革案として、老齢貯蓄に関する適用上限を所得の20%あるいは20,000ドルまでの選択制で、15%の税額控除方式で実施するとしている。また、28%のブラケットの場合には所得控除を選択可能とする提案がなされている。このように、15%という非課税域を設定し、単純化された租税構造を下に、課税の簡素化を極力図ろうとしている提案であることがわかる。また、年金については、同じく年金所得に対して15%の税額控除を実施することが提案されている。

法人税については、名目税率を35%から28%に引き下げるとともに、複数の控除を廃止し課税ベースの拡大を図るとしている。また、社会保障税については38年間かけて、徐々に所得捕捉率を全所得の90%にまで引き上げることが想定されている。これは、社会保障税のキャップ上限を、現行の水準からおおよそ1.7倍程度にまで引き上げることであり、長期間掛けてこの負担増を実施することが提案されている。

その他、同提案の特徴として、消費課税における燃料税1ガロンあたり15セントの増税と、タバコ・酒税の増税、砂糖飲料税の創設などが提案されている。さらに、消費課税では大きな提案が組み込まれている。それが、National Debt Reduction Sales Taxであり、6.5%の連邦政府による売上税の新設である。これにより、所得税負担を引き下げ、同時に財政再建に必要な財源を確保しようとするプランが提示されている。タスクフォースの提案では、この連邦高売り売上税により年間約5000億ドルの追加税収を得られると計算しており、提案における最大の歳入増項目である租税支出の削減につぐ規模を誇っている。

以上の点から、同提案の特徴は租税構造の大胆な簡素化と、租税支出の整理、それも所得控除から税額控除への見直しを中心としたものといえる。また、新規財源として連邦レベルの売上税の導入が議論されており、所得ベース中心の連邦税制のタックスミックス化を進める提案であるといえる。

3.3 2011年超党派による公平・簡素税制改正案 (Bipartisan Tax Fairness And Simplification Act of 2011)

2011年4月5日に上院のワイデン（民主党）、コーツ（共和党）、ベギッチ（民主党）の3議員により共同提案された税制改革提案は、所得税と法人税の租税構造、税率、課税ベースへの不算入対象項目、所得控除、税額控除の大規模な整理を中心とするものである。基本的な方針は、税率の引き下げと課税ベースの拡大となっている。

個人所得税の構造として、税率を15, 25, 35の3つのブラケットとした累進所得税を提案するとともに、課税ベースの対象額は婚姻世帯に対して単身世帯の2倍を適用することで婚姻によるペナルティの解消を目指したものとなっている。基礎控除の大幅な引き上げ、勤労所得税額控除と扶養控除、児童税額控除を2017年まで継続的に引き上げていくことで所得再分配の強化が打ち出されている。

また、課税ベースの拡大のため複数ある高等教育関係の税制優遇措置を一本にまとめることが提案されている。その他、項目別控除の大幅な削減、複数のカフェテリアプランの整理を行うとしている。

キャピタルゲインおよび配当所得に対する課税制度では、基本的に通常の所得税率を適用するとしている。ただし、両所得に対して35%の一律所得控除を実施するため、実際の各税率は9.75~22.75%までに落ちることになる。利子所得に対しては、一律控除が実施されない。

税制優遇措置付きの貯蓄勘定については、年金積立て基金への拠出金に対する非課税措置を廃止し、ロスIRAへと変更することで給付時の課税を実施しない方式に改めることが提案されている。また、新たな優遇措置付き貯蓄

勘定としてアメリカンドリーム貯蓄会計が提案されており、年間2千ドルを上限にあらゆる使徒に利用できる免税貯蓄会計が提案されている。

この他、オルタナティブミニマム課税については廃止が提案されている。

法人税は、名目税率を24%に引き下げることが提案されている。減価償却制度については、年間売上が100万ドル以下の企業に対しては、投資と在庫の即時消費を認めるものとしている。また、企業の利子控除に対する物価調整を実施することが提案されている。この場合のインデックスはCPIでなくChained CPIを用いるとされており、その狙いとして税務行政上の透明性の向上があるとされる。

この他、社会保障税ではメディケア税を州地方公務員にも課することが提案されている。相続税、贈与税、消費税に関しては特別な提案は含まれていない。

4. 結語

以上、アメリカの財政状況を念頭に置きつつ、これら超党派で作成された3つの提案の特徴を検討していこう。すでに述べたように、財政赤字の膨張および、今後の社会保障支出の増大への懸念から、アメリカにおける財政再建策として、歳出膨張の抑制と歳入増加を可能とする税制改革案が必要とされている。しかし、包括的な税制改革提案を成立させることが政治的に困難な中、実際に取られたのは2012年の納税者救済法による一部の高額所得者に対するブッシュ減税の撤廃という限定的な増税であった。

超党派における提案について見ていくと、共通する点は、こうしたアメリカの財政赤字や累積債務をどのようにコントロールするかという点である。このため、歳出に対する抑制と増収策が組み合わされているが、責任国民会議とタスクフォースの提案では、歳入規模をおおよそ対GDP比20%程度としている。

こうした歳入抑制を前提とした提案は、このほか保守系の団体個人から提案された税制改革でも共通して見られる特徴である。アメリカでは、新規財

源の設定が財政の膨張を招く「money machine」であるとの批判が保守層から一定程度存在する（吉弘 2013）。

超党派提案が、これらの部分に配慮し、財政再建のための増税が無批判に財政膨張を招くものではないとの姿勢を示したものと見える。

ただ、同様の保守層の提案が、歳入の抑制と税率決定を組み合わせている点を考えると、超党派の提案では任意の名目税率が設定されており、税制の中でどのように歳入の抑制を達成するかは定かではない。ただ、2010年から14年までで、連邦税収の規模は徐々に増加しているといえるが、対GDP比15から17%水準であり、3%規模の増加が必要とされることがわかる。このため、財政再建という政策目標の達成のためには、なおしばらくは純粋増税が求められ、抑制の段階はこれらの政策目標達成後であると考えるのであれば、必ずしも矛盾した提案とはいえないであろう。

その増収策として、具体的に示されるものは、いずれも名目税率の増税ではなく、課税ベースの拡大と税率の引き下げを組み合わせた提案となっている。この点から、両党提案がいずれも方向性としては86年税制改革を念頭に置いているのは、以降30年間の中で超党派での包括的な税制改革の成功例が、まさにそれのみであるということと無関係ではないといえる。同時に、30年前に課税ベースの拡大に成功しながらも、整理した租税支出の規模や数はそれ以降も常に増加傾向にあったこともこうした改革の方向性を導き出しているといえる。

アメリカの租税立法構造や、議会におけるコントロールにおいて、租税支出を膨張させやすい傾向があることは、クレインバード（2010a, 2010b）などが指摘する点でもある。超党派提案は、成立可能な税制改革を描くのと同時に、30年間かけて膨張したこれら租税支出を整理し、増収策の実効性を高めることが企図されているといえる。一方、名目税率については所得税を中心に引き下げ一方、社会保障税における課税所得上限（2015年現在で11万8500ドル）を引き上げ、所得捕捉率を90%程度でまで高めることを検討している。

再分配の強化については、何れの提案も勤労所得税額控除に類似した還付可能な税額控除を中心とした提案が取られており、所得控除よりも税額控除による改革を目指しているのも近年の検討における実効的な所得再分配のあり方を目指したものと見える。

その点から言えば、これらの提案はいずれも超党派で議論されたものという側面をもつことで、現実的に成立可能なものを計画しているといえる。そのため、かつて超党派で成立が可能であった1986年税制改革に近傍し、その後には拡充された還付可能な税額控除を再分配の核と据えるような提案となっている。

最後に、包括的な税制改革を必要とする中で、歳入増を目指して議論されたこれら各種超党派の改革案に共通する部分として、近年のアメリカ租税政策の議論の特徴を明らかにして本稿を閉じよう。

第1に、何れの提案も根本的視点として30年近く以前の1986年税制改革法を改革の導きの糸としていることが挙げられる。結局、これは包括的所得税を基礎に据えた改革こそがアメリカの政治状況の中で議論のある程度の共通項となっていることを示している。それは、超党派3提案ともブッシュ政権が実施したキャピタルゲインや配当所得への軽減税率を廃し、姿は違うが通常の累進所得税率を適用しようとしたことから明らかである。

第2に、租税支出の膨張を止めることが、振り返れば極めて困難であったことを示している。トダー(1999)の研究が示すように、86年改革により大幅に整理された租税支出は90年代に社会保障目的として拡充されてきた。さらに、00年代には最大項目として金融所得の軽減措置が加わり、投資の促進や貯蓄奨励などが大きな位置を占めるようになってきている(吉弘2009, 谷・吉弘2011)。

3提案の何れも、86年以降膨張した租税支出の大幅な整理により課税ベースを拡大し、税率の引き下げを図ることで、90年代、00年代に複雑化した税制のリストラクチャリングを目指しているといえる。しかし、それは先にも述べたようにアメリカにおける租税政策上、租税支出が膨張することを抑

制することが極めて難しかったという事実の合わせ鏡でもあるといえる。

第3に、前段の分析でも述べたようにこうした超党派で議論した政策が、結局、それぞれの政治傾向の二極化の影響から成立させることが難しいという事実である。上記の超党派3提案よりも大幅な変更を含まない、オバマ政権などから提出されるブッシュ減税の停止すら合意が取れない中、包括的税制改革は中期的に必要なとされながら、その成立が極めて困難なままいわば放置されている。それは、表5で示したようなアメリカ国民の認識とも無関係でない。公平、中立、簡素な税制のオーバーホールは、常に理想論としては必要とされながら、その実、成立させるためには複数の租税支出に係る利害対立の巢を乗り越える必要がある。

以上のようなジレンマを乗り越えつつ、第1の特徴で見たような包括的所得税を中心に据えた改革が進む目は、さらに現実の改革を見ると難しい。しかし、2012年納税者救済法ではブッシュ減税の一部が恒久化法となってしまうが、キャピタルゲインに対する軽減税率の比率を15%から20%へと引き上げ、配当所得については通常所得税率を適用する形でブッシュ減税により侵食されていた包括的所得税の課税ベースの回復が行われている。

オバマが当初掲げた大胆な形での再分配強化の税制という姿ではないが、オバマ政権下での包括税制改革議論の実態は86年改革を下敷きとした所得税の回復が基調となってきた。同時に、納税者救済法などに結実した実際の改革についても、政治的に難しい中で部分的にでもこれらを達成させてきたことは、オバマ政権下における租税政策の部分的な成功と見ることができるだろう。

参考文献

岩澤聡 (2015) 「アメリカの2011年予算管理法」『外国の立法』2015年3月号, pp.11-31。

大森拓磨 (2014) 『米中経済と世界変動』岩波書店。

岡田徹太郎 (2013) 「21世紀アメリカ福祉国家システムの展開:ブッシュ共和党政権と

- オバマ民主党政権の財政政策」『香川大学経済論叢』85巻4号, pp.459-487。
- 岡本英男 (2011) 「オバマ政権の歴史的的位置」新川敏光編著『福祉レジームの収斂と分岐—脱商品化と脱家族化の多様性』ミネルヴァ書房。
- 片桐正俊 (2015) 「オバマ政権の経済・財政政策の成果と課題」『経済学論纂』55巻5・6号, pp.259-286。
- 坂井誠 (2012) 「オバマ政権下の諸政策に関する政治経済的分析 (3):金融規制改革と財政論争」『恵泉女学園大学紀要』24号, pp.27-48。
- (2014) 「オバマ政権下の諸政策に関する政治経済的分析 (5):連邦財政, 医療制度改革, 移民法改正」『恵泉女学園大学紀要』26号, pp.111-131。
- 関口智 (2015) 『現代アメリカ連邦税制: 付加価値税なき国家の租税構造』東京大学出版会。
- 谷達彦・吉弘憲介 (2011) 「アメリカ型福祉国家」井手・菊地・半田編著『交響する社会 自律と調和の政治経済学』(所収 第8章), ナカニシヤ出版。
- 塚谷文武 (2009) 「アメリカの連邦所得税改革」諸富徹編著『グローバル時代の税制改革』(所収 第4章), ミネルヴァ書房。
- 福田毅 (2013) 「米国に対する唯一最大の脅威は債務?:米国の財政危機とオバマ政権の国防政策」『海外事情』61巻5号, pp.49-73。
- 吉田健三 (2009) 「アメリカにおける消費課税シフトの実態と論理」諸富徹編著『グローバル時代の税制改革』(所収 第6章), ミネルヴァ書房。
- 吉弘憲介 (2009) 「アメリカの近年の資産性所得減税」諸富徹編著『グローバル時代の税制改革』(所収 第5章), ミネルヴァ書房。
- (2013) 「アメリカの消費ベース課税思想—1990年代以降の議論を中心に」宮本・鶴田・諸富編著『現代租税の理論と思想』, 有斐閣。
- 廣瀬順子 (2010) 「【アメリカ】債務上限引上げと財政赤字削減の予算コントロール法成立」『外国の立法』2010年10月号。
- (2013) 「【アメリカ】予算の一律削減の開始」『外国の立法』2013年4月号。
- Diamond, John W. & Zodrow, George R. (2014) *Pathways to Fiscal Reform in the United States*, The MIT Press, Cambridge.
- Feldstein, Martin. (2013) “An Interview with Paul Volcker” *Journal of Economic Perspectives*, Vol.27, No.4, pp.105-120.
- Gallup (2012) *The Gallup Poll Public Opinion 2011*, Gallup.
- (2013) “In U.S., Fewer Mention Economic Issues as Top Problem” Gallup Web Pages.

- Joint Committee on Taxation (2013) *Report to the House Committee on Ways and Means on Present Law and Suggestions for Reform Submitted to the Tax Reform Working Groups*, (JCS-3-13).
- Kleinbard, Edward (2010 a.) "The Congress within Congress: How Tax Expenditures Distort Our Budget and Our Political Processes", *Ohio Northern University Law Review*, 36 (1).
- (2010b.) "Tax Expenditure Framework Legislation", *National Tax Journal* 63(2).
- Palmer, John L. & Penner, Rudolph G.(2012) "The Hard Road to Fiscal Responsibility" *Public Budgeting & Finance*, Vol.32, No.3, pp.4-31.
- Toder, Eric (1999.) "The Changing Composition of Tax Expenditures: 1980-99" *Proceedings of the Ninety-First Annual Conference on Taxation*.

(よしひろ・けんすけ／経済学部准教授／2015年11月24日受理)

Discussions on and Characteristics of
the Comprehensive Tax Reform Plans
under the Obama Administration

— Based on a Report Submitted to the Committee on Ways and
Means of the House of Representatives of the 112 th Congress —

YOSHIHIRO Kensuke

The purpose of this paper is to clarify the characteristics of the tax reform plans that have been discussed during the Obama administration. Although President Obama aimed to restore the vertical equity of the tax system at the start of his administration, he lost the political advantage to carry out fundamental tax reforms when the Democratic Party was defeated at the midterm elections in the fall of 2010, and the actual scale of the tax reforms remained small. However, the discussions over the tax reform plans during this period involved issues related to US federal finances and how tax policies should deal with problems of American society. In this paper I compare the three comprehensive tax reform plans that have been discussed by both the Democratic and Republican parties during the Obama administration and extract the focal point of the tax reform discussions in the United States from the similarities in the plans. As a result, 1) all three plans were modeled on the 1986 tax reforms and aimed to reduce tax rates as well as expand the tax base; and 2) the plans also intended to recover vertical equity by eliminating tax preference for financial income. However, 3) it has become clear that it is difficult to thoroughly discuss such plans in Congress amid polarization of politics in the United States and extremely arduous to pave the way for specific reforms despite the need for fundamental tax reforms.