

## CBO の財政推計をどう読むか

### ～ CBO の財政推計の特徴とそれを巡る議論 ～

#### [要 旨]

1. CBO のベースライン推計は、今後 10 年間の米国財政の「予測」と誤解されることが多い。しかし、ベースライン推計は「現状の政策が今後も継続する」ことを前提として淡々と計算されるものであって、将来の財政状況の「予測」ではない。ベースライン推計には、既に施行された政策のみがベースライン推計に含められる。このため、多くの場合、その財政見通しは現実的妥当性からみて不完全な政策の後追いの性格を帯びる。CBO のベースライン推計を正しく解釈するためには、同推計の前提になっている政策を踏まえ、それらの継続性の意味や推計方法の限界を念頭に置いておくことが大切である。
2. CBO の財政コスト推計を巡る動きのなかで近年新たな進展をみせたのが「ダイナミックスコアリング」に関するものである。「ダイナミックスコアリング」とは、CBO が行う財政コスト推計（のスコア）を静学的（スタティック）な推計から動学的（ダイナミック）な推計に変更しようとする試みである。2003 年より、CBO と JCT は大統領の予算要求に関して従来の静学推計に加えて、動学モデルによる推計値を公表するようになった。動学推計の結果は、採用されるモデルや推計の前提によってばらつきがあるとの結論になったものの、こうした取り組み自体は、米国の財政コスト推計の改善に資するものとして一定の評価がなされた。

経済調査部 主任研究員 鈴木 将寛

Tel : 03-3201-0527

E-Mail : masaaki.suzuki@mizuho-ri.co.jp

## [目 次]

1. はじめに .....	3
2. CBO の財政推計 .....	4
(1) ベースライン推計とは何か .....	4
(2) ベースライン推計の修正 .....	7
a. 政策要因が大きいベースラインの修正 .....	7
b. 財政調整法と 2001 年以降のブッシュ減税 .....	8
c. 2003～2005 年におけるベースライン修正の背景 .....	13
(3) 代替政策を実施した場合の財政収支 .....	15
3. ダイナミックスコアリングの議論 .....	18
(1) ダイナミックスコアリングとは何か .....	18
(2) CBO による動学分析 .....	20
a. モデルの概要 .....	20
b. サプライサイド効果 .....	25
c. 推計結果 .....	27
(3) JCT によるダイナミックスコアリング .....	28
a. 下院が採用した正式な動学推計値 .....	28
b. JCT の動学モデルとその前提 .....	29
c. 推計結果 .....	30
4. おわりに .....	32
【補論】 2001 年以降の米国の税制改正 .....	33

## 1. はじめに

議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO) は、米国議会の審議に必要な財政見通し推計や政策コスト推計を行う議会独自の調査機関として、その活躍の場が広い。日本では、オーソライズされた財政見通しが皆無に近いのに対して、米国では行政サイドでは行政管理予算局 (Office of Management and Budget, OMB) が、議会サイドでは CBO がそれぞれ財政見通しを発表する。そして、議会における法案審議は、CBO が試算した数値に基づいて進められる。近年、米国の財政状況が悪化するなかで、CBO が提供する財政推計に対する注目度が更に高まっているようにも見受けられる。

しかし、CBO の財政推計はマスコミ等での注目度が高いわりには、その意味するところが正しく理解されていない。例えば、2005 年 1 月に発表された定例財政推計におけるベースラインでは、米国の財政赤字が今後 10 年間で改善する見通しが示されたことから金融市場が好感を示したという。その後、3 月に大統領予算案の財政推計が公表され、そのなかで米国の財政見通しが大きく下方に修正されると、今度はその解釈を巡って多少の混乱が生じたようである。こうした状況は、CBO のベースライン推計の推計手法を整理して考えると奇異に映る。なぜなら、CBO の財政推計 (ベースライン推計) 自体は、一定のルールに従って行われる極めて安定的なもので、その修正によってサプライズが生まれる余地がほとんどないからである。

本稿では、こうした CBO の財政推計について、その種類やそれらの位置づけ、そしてベースライン推計の特徴を具体的に説明し、CBO の推計が意味するところを明らかにしたい。

また、2003 年に進展がみられた「ダイナミックスコアリング」と呼ばれる CBO の財政コスト推計を巡る試みも併せて紹介する。「ダイナミックスコアリング」を巡る議論は、日本ではほとんど知られていないが、米国ではより適切な財政推計に向けた動きとしてその進展が脚光を浴びた。第 3 章では、動学分析による財政コスト推計の重要性を示すとともに、CBO や両院税制委員会 (JCT) のモデルの概要を説明し、それらに対するホワイトハウスや議会の反応・評価について述べる。

## 2. CBO の財政推計

CBO は、74 年予算法（Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974）の下に設置された機関で、議会独自の調査機関として主に法案審議に欠かせない経済・財政情報を議会に提供することを役割とする。74 年予算法では、米国議会における予算作成の過程が根本的に見直され、議会機能の強化が行われたが、CBO の設置はそれらの一環として実施されたものである。現在、CBO は立法府において財政推計や政策論議をするうえで欠かせない政策コスト推計を議会から一任されており、その調査機能に対する期待は大きい。

米国では、財政見通しについて、行政管理予算局（Office of Management and Budget, OMB）も同様の推計を行う。しかし、そもそも米国議会は、少なくとも形式的には行政側が提出する OMB の数値を全く信用しない。行政側は自らの政策を実現するために、都合のよい数値を提示してくる可能性があるからである。これに対して、CBO は議会の機関であるから、CBO の数値は絶対の信頼をもって取り扱われる。CBO は政治中立的な機関とされ、CBO が算出した数値は、ある意味で「天から降ってくる数値」として捉えられる。議会の政策議論は CBO の数値に基づいて行われ、政策コストの推計値として OMB や民間シンクタンクが試算した数値が用いられることはない。これによって、議会の政策論争が多数党と少数党で異なるコスト計算結果を基に相手を批判するという泥仕合に陥る危険が回避されている。このように、CBO がはじき出した数値を議会が政治中立的なものとして受け入れる点は議会の審議運営上、非常に重要である。また、議会が CBO の数値を OMB のそれと明確に区別するやり方は、米国の三権分立の典型的な姿勢を示すものと考えられる。その意味で、74 年予算法以前には OMB しか計算することができなかった包括的な財政見通しや政策コスト推計を議会側が独自に推計できることになったことの意義は大きい。

以下では、CBO の推計手法やその修正状況を丁寧に追うことで、その推計の特徴を把握してみよう。

### (1) ベースライン推計とは何か

74 年予算法に従って、議会予算局（CBO）は定例的に財政推計を行う。基本となる財政推計は、毎年 1 月末に公表される定例財政推計（The Budget and Economic Outlook）である。ここで行われる財政収支の将来推計は金融市場にも大きな影響を及ぼすため、必ず新聞報道でも取り上げられる。定例推計は、財政推計の全体像とその前提となる経済見通し部分、歳出推計の詳細部分、歳入推計の詳細部分等に分けられる。歳入推計については、両院税制委員会（Joint Committee on Taxation, JCT）の数値が用いられる。

CBO の財政推計の基本はベースライン推計と呼ばれるもので、これは「現在の政策が今後も継続されることを前提にして」計算される財政収支の見通しである。これは事前の意味で政策コストを計測するのではなく、政策変更のコスト計算を行うための基準値を提供するものである。政策コストの計算は、政策が変更された場合の財政収支とベースライン

財政収支の差として求められる。

ベースライン推計は、1月の定例推計発表後に実施された政策や景気動向の変化を踏まえて、8月の年央財政推計（The Budget and Economic Outlook : An Update）で全面的な見直しが行われる。そして、そのベースラインが翌年1月の定例財政推計で再び改訂が行われるという半年毎の改訂サイクルとなっている（図表 1）。

図表 1 : CBO の予算関連の主要公表資料と公表時期

公表時期	公表資料	(参考) OMB 公表資料
1 月末	定例財政推計 (The Budget and Economic Outlook)	
2 月初め		予算教書 (大統領予算案)
3 月	大統領予算の財政コスト推計 (An Analysis of the President's Budgetary Proposals)	
7 月		年央財政推計 (Mid-Session Review)
8 月	年央財政推計 (The Budget and Economic Outlook : An Update)	
12 月 (数年 間隔)	長期財政推計 (The Long-Term Budget Outlook)	

CBO のベースライン推計で注意が必要なのは、CBO は (今後 10 年間の) 財政収支を「予測」するわけではないことである。CBO は、74 年予算法で定められた推計手法<sup>1</sup>によって淡々と将来財政の推計作業を行うに過ぎない。その推計の原則の 1 つは、「現在実施されている政策のみを推計に含める」というものである。こうした前提に従ってベースライン推計を行うと、議会の審議状況からみて十中八九可決されるであろうとみられる法案であっても、それがまだ成立していなければベースライン推計には含まれない<sup>2</sup>。共和党と民主党がともに賛成しており、その成立時期までほぼ特定される法案があったとしても、それがベースライン推計に含まれることはない。CBO がベースライン推計に用いるのは、あくまで施行済みの法律のみである。また、ベースライン推計では、逆に 1 回きりの巨額の補正歳出が永続的に続くと仮定されることがある。緊急補正歳出は現実には翌年にゼロになるかもしれない、同額の歳出が継続する蓋然性は高くないと考えられる状況もあろうが、その場合でも CBO のベースライン推計ではその年の歳出額が永続的に続くとの仮定の下で推計作業が行われる。

<sup>1</sup> CBO の推計手法は、85 年の GRH 法、97 年の財政均衡法 (BBA) により修正されている。

<sup>2</sup> 正確に言えば、その法案が議会を通過していても、大統領署名の前であれば、ベースライン推計には含まれない。

CBO のベースライン推計がこのような窮屈な推計になっているのは、CBO による恣意的な推計を防ぎ、CBO の政治中立的な立場を貫くことにあると考えられる。しかし、CBO の推計は恣意的な推計を回避する努力がなされている反面、発表時期によってはそのベースライン推計が何ら政策的インプリケーションを示さなくなることに注意する必要がある。

CBO が全く「予測」をしないわけではない。財政収支のベースラインを推計するためには、その前提となる経済見通しが必要であるため、経済見通し部分については CBO が OMB や民間調査機関と同様に、GDP 成長率やインフレ率、失業率等について「予測」を行う。すなわち、財政推計部分については推計作業が一定のルールに従って淡々と行われるのに対して、経済見通し部分については CBO の恣意性が排除されていない。実質 GDP 成長率やインフレ率は財政赤字の大きさに決定的な影響を及ぼすため、その取り扱いには慎重でなければならない。しかし、経済見通しはどんなに精緻にやろうとしたところで限界があり、かつ刻々と変わる世界経済情勢のなかでは予測時点の前提が後に大きく変化して予測値がブレることは避けられない。このため、CBO は自らの経済予測が大きく外れて議員からクレームがつけられることを恐れて、OMB やブルーチップと呼ばれる民間調査機関の平均値を CBO の経済予測と並べて資料に提示して、経済予測が外れたときのリスクをヘッジする<sup>3</sup>。

CBO は、ベースライン推計のほか、通常 3 月に大統領の予算要求（予算教書）の財政コスト推計（An Analysis of the President's Budgetary Proposals）を行う。大統領予算案の財政コスト計算は、OMB が予算教書で披露した大統領予算案の財政コスト計算を CBO がもう一度やり直す作業である。こうした作業は一見すると二度手間では貴重な人的資源の無駄遣いのようにも見える。しかし、前述のとおり、米国では三権分立が徹底しており、議会は行政府ではなく、立法府に属する CBO が提示する数値でなければ納得しない。このため、予算教書の数値も議会側が再計算し直さなければ、大統領予算案の数値として正式に受け入れられないのである。ちなみに、予算教書の財政コスト推計の際にも、法律の制定状況等を踏まえてベースライン推計が修正される<sup>4</sup>。

また、CBO は上下両院の予算委員会を筆頭として、歳出委員会や上院の財政委員会、下院の歳入委員会等からの要請を受けて、個別政策の財政コスト推計を実施するという重要な業務（スコアリング）を負っている。また、CBO の作業として優先順位は下がるけれども、個別議員による政策コスト推計の要請に応えることもある。このなかには、将来の税制改正をより現実的と思われる前提に直した場合のコスト推計や民間シンクタンクの研究者による公的年金改革案に関するコスト推計等が含まれる。

CBO が公表するその他の財政推計としては、毎月公表される月次財政推計（Monthly Budget Review）がある。これは、米財務省の統計をもとに CBO が毎月の歳出・歳入実績を公表するものであるが、この資料の冒頭にほんの 1～2 行だけ当年度の財政収支の実績

<sup>3</sup> OMB の財政推計（予算教書、年次財政推計）でも同様の比較がなされる。ブルーチップのような民間調査機関の数値が行政府や立法府の資料に頻繁に登場するのも米国の政策決定過程での特徴である。

<sup>4</sup> 但し、通常 3 月には経済見通し部分の改訂は行われない。

見込みが提示される。財政赤字の注目度が高い時期には、この財政赤字見込みの数値が公表後まもなくマスコミによって報道されることがある。

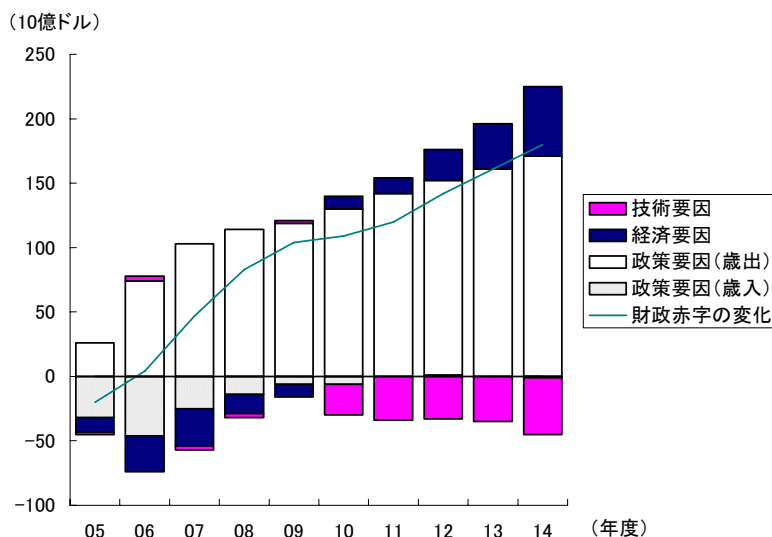
## (2) ベースライン推計の修正

### a. 政策要因が大きいベースラインの修正

では、2005 年 1 月の CBO のベースライン推計を例にとりて、その修正パターンの特徴をみてみよう。CBO は、ベースライン変更の背景にある要因を政策要因、経済要因、技術要因に分けている。政策要因は、議会で新たに制定され大統領の署名を経て施行した法律が財政収支に及ぼす影響を示す。経済要因は、CBO が行う経済見通しが変更されたことによって生じる財政収支への影響である。技術要因は、政策要因と経済要因以外の要因が全て含まれ、キャピタルゲイン税収の見込み違いや義務的経費の将来支出予測等の変更によって生じる影響等が含まれる。

図表 2 は、財政収支のベースラインを歳出と歳入それぞれに関する政策要因と経済要因、技術要因に分解したものである（経済要因と技術要因は歳出部分と歳入部分を合計した）。これをみると、2005 年 1 月の財政推計におけるベースラインは、歳出の政策要因によって大きく改善している。これは、後述するように、2005 年度の補正歳出が同推計に考慮されなかったことで、財政収支のベースラインが大きく押し上げられたからである。一方で、2005～09 年度までの歳入の政策要因は、労働者向け減税法（WFTRA）の成立を反映して財政収支の悪化要因として作用している。

図表 2：2005 年 1 月のベースライン推計の変更要因（2004 年 9 月のベースライン対比）

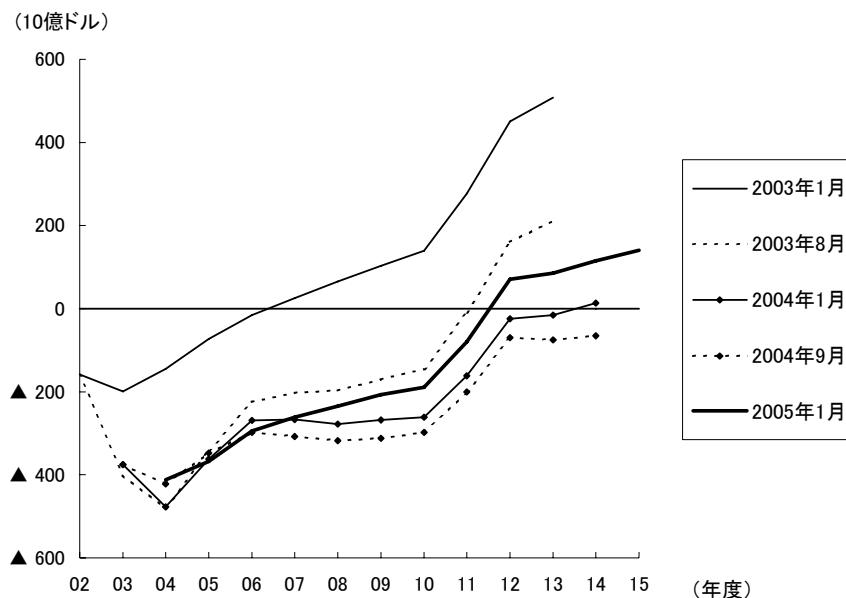


(資料)CBO, "The Budget and Economic Outlook"

次に、近年のベースライン修正のパターンと歳出・歳入に関わる重要法案の成立の推移を比較することにより、近年のベースラインの大きな変更が政策要因によってもたらされていることをみよう。

**図表 3**は、2003～05 年におけるベースライン推計の修正状況を示したものである（3 月の大統領案のコスト推計におけるベースラインは省略している）。これをみると、2003 年 1 月の定例財政推計から同年 8 月の年央財政推計にかけての大きな下方修正がみられたのに対して、2004 年 1 月の定例財政推計から同年 9 月の年央財政推計にかけては小幅の下方修正にとどまった。その後、2005 年 1 月には上方修正がなされた。

**図表 3 : CBO 財政収支のベースライン推計の修正**



(資料)CBO, "The Budget and Economic Outlook",  
"Analysis of the President's Budgetary Proposals"

財政収支見通しの修正の特徴をみる前に、まず近年のベースライン推計では年度が遠くなるほど財政収支が改善する見通しになっている点を指摘したい。この理由は、主に 2001 年に実施された減税（EGTRRA）やそれを加速した 2003 年の減税（JGTRRA）や 2004 年の減税（WFTRA）がいずれも 2010 年末に期限切れになることである。そして、これら減税法が 2010 年に期限切れになるのは、これら減税法が財政調整法という形式をとっているからである。

#### b. 財政調整法と 2001 年以降のブッシュ減税

ここで、財政調整法と 2001 年以降に行われたブッシュ減税について簡単に説明しよう。まず、米国議会の審議のなかで、財政調整法を用いる審議手法は財政調整措置（reconciliation process）と呼ばれる。財政調整措置は 74 年予算法で確立した手続きで、



財政赤字を削減する法案を成立させることを目的として、審議のプロセスに制約を課してその迅速な成立を促す仕組みである。具体的には、増減税の実施や義務的経費の変更に關して、予算決議<sup>5</sup>のなかで各委員会に対して歳入法案や義務的経費の削減法案を作成するように財政調整指示が出され、予算決議成立後に財政調整法が作成される。財政調整措置は、1980 年に初めて実施されて以来、2004 年まで 17 回用いられた<sup>6</sup>。近年では、財政赤字を削減するという本来の目的からはずれて、減税の成立を目指すために財政調整措置が用いられるようになり、現在ブッシュ政権の減税実現のための有力な手段として欠かせないものになっている。

財政調整措置の最大の特徴は、その審議時間が 20 時間に限られているため、上院本会議の審議においてフィリバスター<sup>7</sup>を回避できる点である。このため、上院本会議で 60 票を得ることができなくても、財政調整法を用いることで過半数の支持によって減税案を成立させることが可能である。また、財政調整法案の審議は、一般の法案審議と異なり、法案の主旨とは関係ない（extraneous な）修正案を提出することができない等の審議を早める仕組みもある<sup>8</sup>。

一方で、財政調整プロセスを用いるには制約がある。第 1 に、予算決議を成立させる必要があることである。財政調整指示は予算決議のなかで出されるため、予算決議が成立しないと財政調整法も作成されない。このため、例えば多数党が減税案を成立させようとする場合、過半数で成立させるためには減税規模を妥協してでも予算決議を成立させる必要がある。第 2 に、財政調整法が予算決議の対象期間内（budget window）に限られる時限立法である点である。予算決議の対象期間が 5 年であれば財政調整法の適用期間も 5 年となる。2001 年に行われたブッシュ減税が 2010 年末に期限切れとなるのは、同減税が対象期間を 10 年間とする 2002 年度予算決議の下で作成された財政調整法であるからである<sup>9</sup>。

次に、2001 年以降に行われたブッシュ政権の減税策の概略を説明しよう。2001 年以降に行われたブッシュ政権の減税策の中心は、2001 年の経済成長のための財政調整法（Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001, EGTRRA）とその前倒しを図った 2003 年の雇用・成長のための財政調整法（Jobs and Growth Tax Relief

<sup>5</sup> 予算決議等の米国の予算審議プロセスについては、鈴木(2005a)を参照されたい。

<sup>6</sup> うち 3 回は大統領が拒否権を発動。

<sup>7</sup> 上院では、議員の演説時間が決められておらず、理論的には体力が可能であれば何時間でも話し続けることができる。しかし、多くの法案を抱える議会において、このような各議員の自由な発言権は、法案審議を長引かせ迅速な採決を妨げる要因になる。これを意図的に実施すれば、議事進行妨害が可能になる。これが「フィリバスター(Filibuster)」(議事進行妨害)といわれる状況である。フィリバスターは、クローチャーという手続きによって回避される。クローチャー動議が可決されると、30 時間以内に当該法案の採決を行わなければならないため、フィリバスターに終止符が打たれる。クローチャー動議を可決するためには 60 票の賛成票が必要であるため、上院における通常の法案審議では可決に必要な得票数が実質的に 60 票になっている。

<sup>8</sup> これはバード上院議員が提案したことから、バードルールと呼ばれる。“extraneous”の定義については、Keith(2004)を参照。

<sup>9</sup> 税制変更は暦年単位で行われるため、2002 年度予算決議における 2011 年度までの税制措置は、2010 年末まで有効となる。

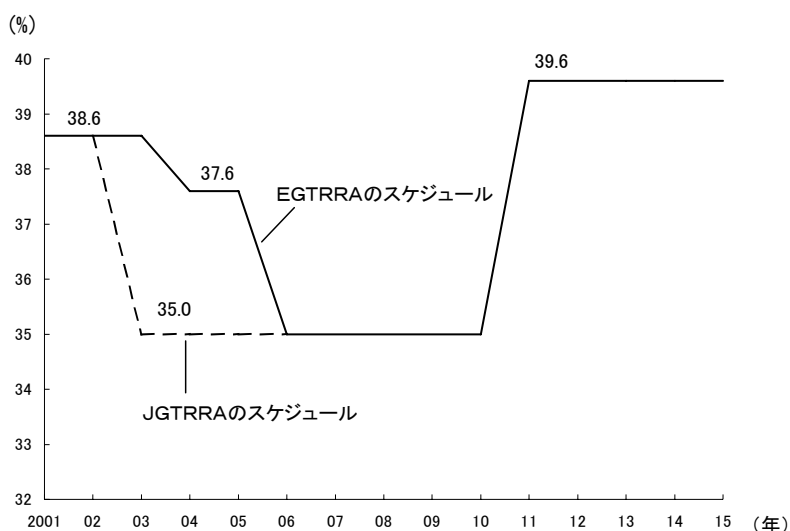
Reconciliation Act of 2003, JGTRRA) と労働者向け減税法 (Working Families Tax Relief Act of 2004, WFTRA) である。

まず、EGTRRA ではブッシュ政権の目指す減税の雛型が示された。その内容は、個人所得税率の引き下げ、同 10% 税率の創設、結婚ペナルティーの解消、子女税額控除の拡大、個人代替ミニマム税 (AMT) 減税、相続税の段階的廃止・贈与税率引き下げ等であり、減税規模は 2002～2011 年度で 1.3 兆ドルとなった。ここで重要な点は、EGTRRA の減税項目の多くが段階的に実施され、当初の小規模な減税幅が年を追うごとに拡大されて 7～10 年後に完成する点と、これら減税が財政調整法という形式で実施されたことから、2011 年 1 月 1 日には全ての減税がそれ以前の元に戻る仕組みになっている点である。

例えば、EGTRRA において、個人所得税の最高税率の引き下げはそれまでの 39.6% が 2001～03 年度は 38.6%、2004～05 年度は 37.6%、2006 年度以降は 35% と段階的に引き下げられ、2011 年には EGTRRA 以前の 39.6% に戻るというスケジュールであった。しかし、ブッシュ政権はこのような段階的な減税スケジュールでは飽き足らず、その後も減税の前倒しを行う提案を幾度も行った。

その具体化が JGTRRA と WFTRA の実施であった。EGTRRA の前倒しを狙った第一弾の減税が 2003 年の JGTRRA である。JGTRRA は、EGTRRA では実施されなかったキャピタルゲイン・配当減税のような目新しい項目を若干含むことを除けば、基本的には EGTRRA で行われた主要減税スケジュールを加速する性格を持つ。JGTRRA は 2003～2013 年度で 3500 億ドルの規模であり、EGTRRA と同様に財政調整法であることから 2013 年 1 月 1 日には全ての減税が元に戻る (EGTRRA 以前の税制に戻る)。JGTRRA では、EGTRRA において 38.6% となっていた最高税率が 2003 年から一気に 35.0% まで引き下げられ、これが 2005 年度まで続くことになった。これによって、個人所得税の最高税率は、EGTRRA のスケジュールと合わせて 2003～2010 年まで 35% となった (図表 4)。

図表 4：個人所得税の最高税率引き下げスケジュール

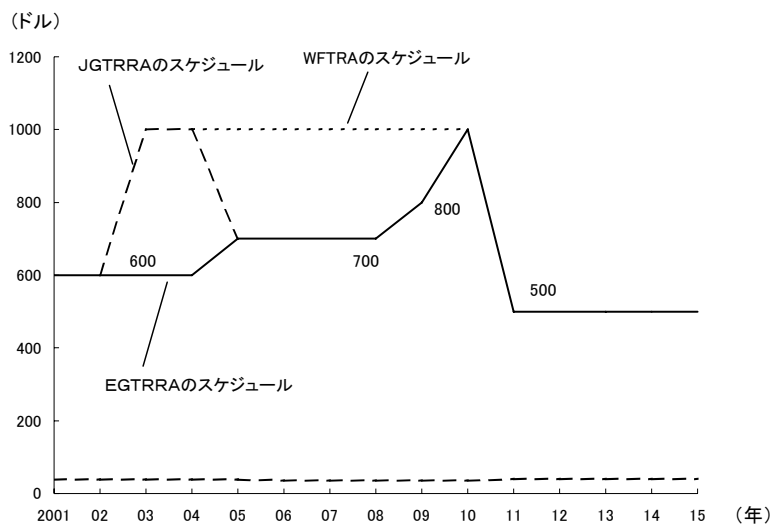


しかし、JGTRRA は当初の大統領要求の 7,260 億ドルから最終的に 3,500 億ドルに減税額が縮小されたため、新たな減税やその他の減税前倒しの期間が 1～2 年に限られ、中途半端な結果になった<sup>10</sup>。例えば、個人所得税の 10% 税率ブラケットの適用拡大範囲や結婚ペナルティーの解消、子女税額控除、個人 AMT 減税については 2003～04 年の 2 年間（2003 年は遡及減税）のみの減税前倒しとなり、このままでは翌年に減税法が失効し増税となるため、それを回避するために再び EGTRRA や JGTRRA の減税スケジュールの前倒しを行うことが必要になった。

こうした状況を受けて成立したのが労働者向け減税法（WFTRA）である。WFTRA は 1,460 億ドルと減税規模が小さいものの、個人所得税の 10% 税率の適用、結婚ペナルティーの解消、子女税額控除を EGTRRA における最終的な減税目標まで拡大・延長した点でその役割は大きかった。

例えば、子女 1 人当たりの税額控除額は、EGTRRA のスケジュールでは当初は 600 ドル、2005～08 年が 700 ドル、2009 年が 800 ドル、2010 年が 1,000 ドルであったのに対して、JGTRRA によって 2003～04 年が 1,000 ドルになり、WFTRA によって 2005～09 年まで 1,000 ドルが維持されるようになった（図表 5）。これによって、EGTRRA のスケジュールと合わせて、子女税額控除額は 2003～10 年まで継続的に 1 人当たり 1,000 ドルとなった。但し、この減税は時限立法であるため 2011 年以降には適用されず、2011 年以降の子女税額控除額は EGTRRA 以前の 500 ドルに戻る。

図表 5：子女税額控除の拡大スケジュール

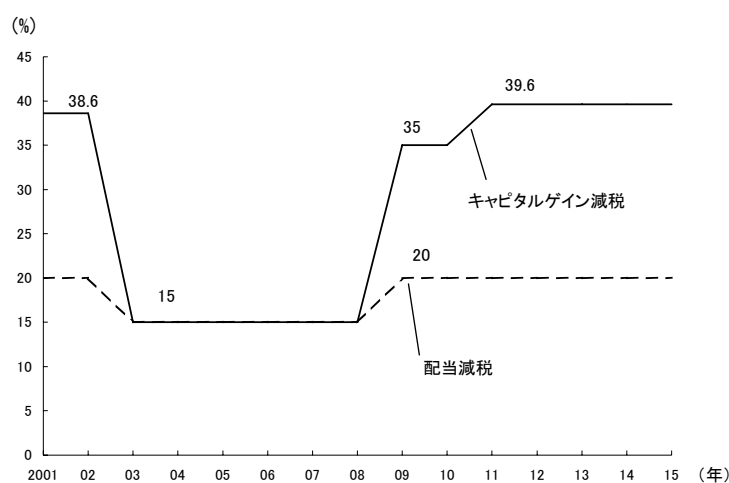


また、JGTRRA では、二重課税を防ぐ目的から配当・キャピタルゲイン減税が行われた（図表 6）。キャピタルゲイン減税は、保有期間が 1 年超の資産に関して、キャピタルゲ

<sup>10</sup> この経緯については、鈴木(2005a)参照。

イン税率が 20%と 10%（10%税率の適用は所得税率ブラケットが 10%、15%の所得に対してのみ）から 15%と 5%（同）に引き下げられた。また、配当減税は、多くの人が個人所得税の最高税率 38.6%（JGTRRA 以前）が適用されていたのに対して、キャピタルゲイン課税と同様に、15%と 5%に引き下げられた。両減税ともに 2008 年までの時限的措置で、2009 年以降は現行制度に戻る。これら減税の結果、投資家（所得税の最高税率適用者）が直面する配当税率は、2003～08 年まで 15%で 2009 年以降は 20%となった。キャピタルゲイン税率は、2003～08 年まで 15%で 2009 年以降は個人所得税の最高税率に合わせて 35%から 39.6%まで上昇する。

図表 6：配当・キャピタルゲイン税率



(注) 所得税の最高税率適用者。

この他、2010 年までに延長が必要とされる他の減税としては、個人 AMT 減税がある。個人 AMT 減税はそもそも EGTRRA で 2001～04 年までとなっていたのが、JGTRRA では 2003～04 年の AMT 基礎控除額がさらに拡大され、その後は WFTRA においてそれが 2005 年末まで延長された。しかし、2006 年度予算教書では個人 AMT 減税の延長は示されておらず、ブッシュ政権はこの問題をより根本的な税制改革<sup>11</sup>の流れのなかで捉え直すとしている。

以上が 2001 年以降のブッシュ減税の大きな流れであるが、EGTRRA と JGTRRA、WFTRA 以外の減税としては、2002 年の雇用創出及び勤労者支援法 (Jobs Creation and Worker Assistance Act of 2002, JCWAA) が 9.11 同時テロ後の企業・労働者支援を目的として実施され、そのなかで総額 400 億ドルの減税が行われた。また、2005 年には雇用創出法 (American Jobs Creation Act of 2004) により、WTO 違反となった米国の FSC/ETI

<sup>11</sup>ブッシュ政権は現在ファンダメンタル・タックスリフォームを検討する委員会を設置し、そこで米国の税制のあり方を見直している。一定の結論が 2005 年 7 月に発表される予定である。ファンダメンタル・タックスリフォームの議論は、鈴木(2003)を参照。

制度が撤廃されると同時に、法人減税（1,360 億ドル）が行われた<sup>12</sup>。

### c. 2003～2005 年におけるベースライン修正の背景

話を元に戻すと、CBO のベースライン推計では、現行の税制が継続すると仮定されるため、2010 年末に失効する現行の税制スケジュールが推計の前提とされる。つまり、この推計の前提となっているのは 2011 年以降の大増税であり、それによって財政収支が急速に改善すると見込まれているのである。また、2005 年 1 月のベースラインにおいて 2006～10 年度に財政収支がやや改善するのは、個人 AMT 減税の 2005 年末での失効や、JGTRRA によって追加された配当・キャピタルゲイン減税の 2008 年末での失効が反映されている。仮に、これら減税が 2010 年末まで延長された場合、2005 年 1 月のベースラインにみられるような 2010 年度にかけての緩やかな財政収支の改善も危うくなる可能性がある。

図表 7：CBO の財政推計スケジュールとその間の主な政策変更

財政推計の発表時期	政策変更
2003 年 1 月 29 日 (定例推計)	2003 年 2 月 3 日 2004 年度予算教書の提出 2 月 20 日 2003 年度オムニバス歳出法の成立
同年 3 月 7 日 (大統領案推計)	4 月 16 日 2003 年度戦時補正歳出法の成立 5 月 28 日 雇用・成長のための財政調整法 (JGTRRA) の成立
同年 8 月 15 日 (年央推計)	9 月 30 日 2004 年度国防歳出法の成立 11 月 6 日 2004 年度戦時補正歳出法の成立
2004 年 1 月 26 日 (定例推計)	2004 年 1 月 23 日 2004 年度オムニバス歳出法の成立 2 月 2 日 2005 年度予算教書の提出
同年 2 月 27 日 (大統領案推計)	8 月 5 日 2005 年度国防歳出法の成立
同年 9 月 7 日 (年央推計)	10 月 4 日 労働者向け減税法 (WFTRA) の成立 10 月 22 日 雇用創出法の成立 12 月 8 日 2005 年度オムニバス法の成立
2005 年 1 月 25 日 (定例推計)	2005 年 2 月 7 日 2006 年度予算教書の提出

(注) 法成立の日付は大統領署名時。

では次に、財政収支のベースライン推計の修正に及ぼす政策変更の影響を詳しくみてみよう。これらを理解するには、各推計時点の間に起こった法の制定とその施行時期を押さえておくことが大切である。2003 年以降の財政推計の日程とそれらの間に生じた主な政策変更をまとめた図表 7 を踏まえて、2003 年 1 月から 2005 年 1 月までのベースライン推計の修正要因を考えると、以下の(i)～(iv)のようになる。

<sup>12</sup> これらを含めた 2001 年以降のブッシュ減税の詳細については、補論参照。

(i) 2003 年 1 月から同年 8 月への修正要因：2003 年度補正歳出、JGTRRA

図表 4 に書かれた政策は、いずれも大なり小なり CBO のベースラインの修正に影響を及ぼしたが、このなかで 2003 年 1 月の定例財政推計から同年 8 月の年央財政推計にかけての修正に大きな影響を及ぼしたのは、4 月に成立した 785 億ドルの 2003 年度戦時補正歳出法と 5 月に成立した 3,500 億ドルの雇用・成長のための財政調整法 (JGTRRA) であった。これら 2 つの政策によって歳出・歳入両面から財政赤字を拡大させることになった。2003 年 8 月の年央財政推計では、2004 年度の財政赤字が同年 1 月の定例財政推計の▲2,000 億ドルから▲4,800 億ドルに拡大した。

(ii) 2003 年 8 月から 2004 年 1 月への修正要因：2004 年度補正歳出

2003 年 8 月の年央財政推計から 2004 年 1 月の定例財政推計にかけては、2003 年 11 月に成立した 875 億ドルの 2004 年度戦時補正歳出法を背景に財政赤字が拡大した。2004 年 1 月の定例財政推計では、2005 年度の財政赤字が 2003 年 8 月の年央財政推計の▲3,410 億ドルから▲3,620 億ドルに拡大した。

(iii) 2004 年 1 月から同年 9 月への修正要因：重要法案の成立なし

2004 年 1 月の定例財政推計から 2004 年 9 月の年央財政推計にかけてベースラインの修正が小幅にとどまった最大の原因は、前年とは異なりこの期間に減税法が成立しなかったことである。

(iv) 2004 年 9 月から 2005 年 1 月への修正要因：WFTRA、補正歳出の消滅

2004 年 10 月の労働者向け減税法 (WFTRA) の成立は、2004 年 9 月の年央財政推計から 2005 年 1 月の定例財政推計にかけて、ベースラインを赤字方向に押し下げるように作用した。加えて、2004 年 12 月に成立した 2005 年度オムニバス歳出法<sup>13</sup>によって、歳出面からみても 2005 年 1 月の定例推計で財政収支に下押し圧力が加かった。

しかし、2005 年 1 月の定例財政推計における 2006～10 年度のベースラインは、これら政策が実施されたにもかかわらず、2004 年 9 月の年央財政推計における同年度のベースラインよりも上方に位置している。すなわち、この期間については、財政収支を悪化させる政策が新たに実施されたにもかかわらず、財政収支が改善するという推計になっている（そして、この最大の理由が図表 2 でみたように政策要因である）。

このあたりが CBO の財政推計の理解しにくい部分である。CBO の推計では、現行の政策が将来も永続的に続くとの仮定が置かれるため、2004 年 8 月の年央財政推計のベースラインでは 2004 年度以降 875 億ドルの戦時補正歳出が続くと仮定して計算された。イラク

<sup>13</sup> オムニバス歳出法とは、複数の歳出法案が統合されて 1 つの法案として可決されたもの。鈴木(2005a) 参照。

情勢が今後徐々に落ち着きをみせて、その軍事・復興コストが少なくなることが予想される場合でも、CBO の推計では 2004 年度の補正歳出のレベルがその後も続くとして計算される。

これに対して、2005 年 1 月時点では 2005 年度分についてはまだ補正歳出が成立していなかった。それどころか、当時ホワイトハウスがまだ議会に法案作成の要求すら出しておらず、それゆえ 2005 年 1 月の定例財政推計ではベースラインに 2005 年度補正歳出が盛り込まれなかった。つまり、2004 年度に行われたのと同程度の戦時補正歳出が 2005 年度にも実施されることがほぼ確実であるにもかかわらず、それがまだ実施されていないという理由で、2005 年度以降の戦時補正歳出がゼロと計上された。これによって、2005 年 1 月時点の推計では財政赤字が縮小したのである。一方で、現実にはホワイトハウスが 2005 年 2 月 11 日、予定通り 810 億ドルにのぼる 2005 年度戦時補正歳出法案の作成を議会に要求し、議会は 5 月 10 日に同法案を可決した（総額 820 億ドル）。その翌日、大統領が同法案に署名し、2005 年度戦時補正歳出法が成立した。

このように、CBO のベースライン推計は、計算の前提を考慮せず、表面的な数値に基づいて判断すれば、その意味するところを誤って解釈する危険性があるため十分な注意が必要である。

### (3) 代替政策を実施した場合の財政収支

ベースライン推計は、現行の政策が先延ばしされた際の効果のみを示すものであるが、過去に実施された政策だけを取り入れた、ある意味で後ろ向きな推計だけでは CBO の財政推計があまりに味気ないものになる。そこで、CBO は現行政策の先延ばしとは異なるいくつかの仮定の下で財政収支を計算し、それらをベースラインと比較している。

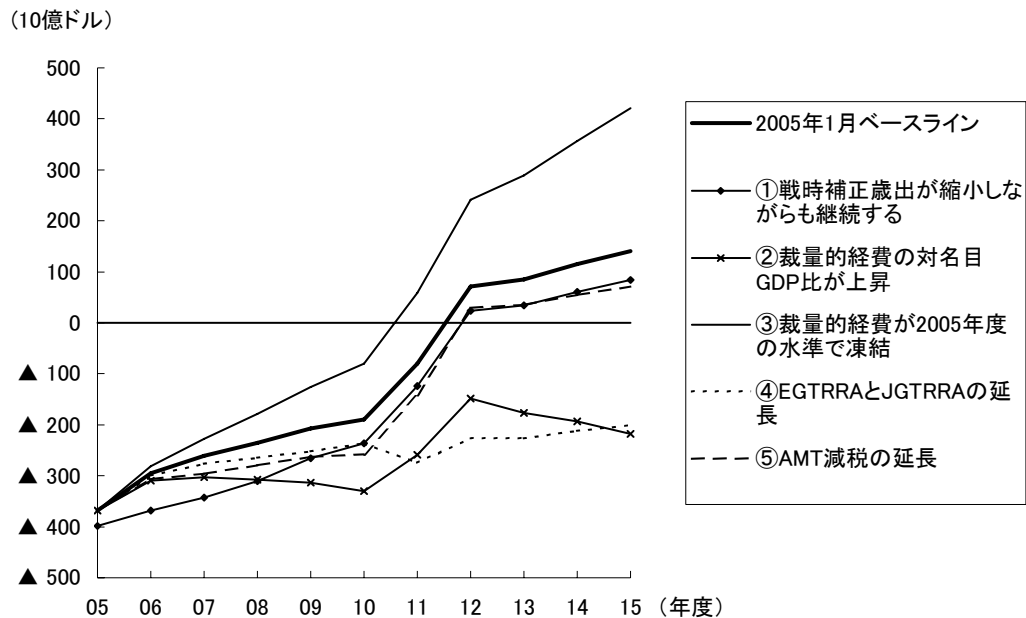
例えば、2005 年 1 月の財政推計では、①戦時補正歳出が縮小しながらも継続する、②裁量的経費の対名目 GDP 比が上昇、③裁量的経費が 2005 年度の水準で凍結、④EGTRRA と JGTRRA が延長される、⑤個人 AMT 減税の延長の 5 つ代替政策が示された（図表 8）。このうち、③の裁量的経費の水準を凍結したケースでは、2010 年代に財政黒字幅が大幅に改善するという結果が得られたものの、それ以外のケースでは 2005 年 1 月のベースラインを下回る結果となった。

これら代替政策のなかで注目されるのは、④の EGTRRA と JGTRRA を延長するケースである。このケースはまさに現在ブッシュ政権が掲げている政策を継続した場合であるが、このケースでは 2015 年度まで相当程度の財政赤字が続く。つまり、現在ブッシュ政権が望む減税策を実施すると、財政収支が④の代替政策のようになることが今年 1 月の定例推計の公表時点で予想されていた。換言すれば、CBO は毎年 3 月に大統領の（今後 10 年間<sup>14</sup>の）予算案に関する正式な財政コスト推計を行うが、今年はこの際推計される財政収支ベース

<sup>14</sup> 2006 年度予算教書の対象期間は、2010 年度までの 5 年間であった。

ラインが 1 月の定例推計のような改善を示さないことが 3 月の推計を待たずして予想できたのである。

図表 8：代替政策を実施した場合の財政収支



(資料)CBO, "The Budget and Economic Outlook"

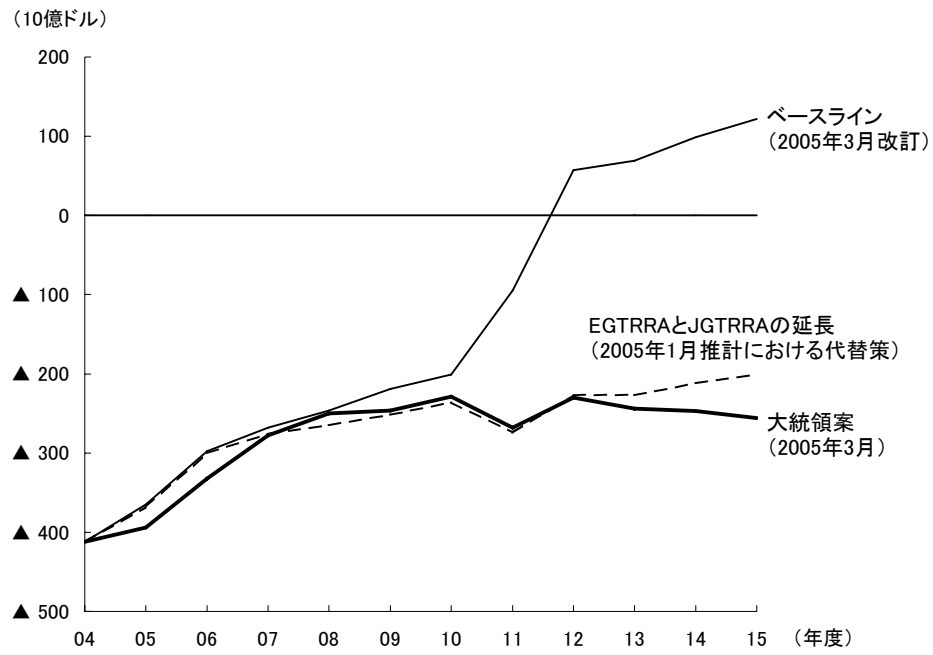
果たして、2005年3月に公表された2006年度大統領予算案の財政コスト推計をみると、2005年1月の定例財政推計における④の代替政策と相当程度似通った結果になった(図表9)。2009年度までの財政収支については、予算教書と同じように2004年度の財政赤字が半減する<sup>15</sup>見通しになったものの、その後は2015年度まで財政赤字が全く縮小しないという結果が示された。こうした結論は、CBOの1月の「定例推計」公表時点では財政収支ベースラインではなく、代替政策の財政収支に注目しなければ全く予想できなかったことであるが、逆に1月時点で代替政策ベースラインに着目しさえすれば、その様子を定量的にも相当程度予測することが可能であった。

こうした状況をみると、今年の1月時点における財政収支ベースラインの改善は、米国財政収支の現実的な見通しに対して、何ら有益なメッセージを示すものではなかったといえよう。このように、CBOのベースライン推計は、表面的な数値を真に受けるとその解釈を決定的に誤る恐れがある。CBOのベースライン推計を正しく理解するためには、同推計の前提になっている政策を踏まえ、その意味するところを適切に判断することが肝要である。

図表 9：CBO による大統領案の財政コスト（収支）推計

<sup>15</sup> 大統領の公約時における2004年度の財政赤字である5,210億ドル(2005年度予算教書の値)との比較。





(資料) CBO, "Analysis of President's Budget Proposals "

### 3. ダイナミックスコアリングの議論

#### (1) ダイナミックスコアリングとは何か

CBO の重要な推計としては、ベースライン財政推計のほか個別法案の財政コスト推計がある。CBO によるこうした作業は「スコアリング」と呼ばれる。この「スコアリング」と呼ばれる作業について、近年その計算手法の改善を求める声が高まり、2003 年に入り新たな進展がみられた。

CBO の推計は、基本的に全て静学的（スタティック）な分析になっている。これは、ある政策が行われたときに GDP などのマクロ変数が変化しないと考える分析である。静学的な分析では、減税を行っても GDP が増えないから、減税のコストは減税額そのものとなる。これに対して、経済学的に考えれば、ある政策の実施に伴って家計や企業の行動が変化し、GDP などのマクロ変数も同時に変化すると考えられる。例えば、減税の実施は、労働供給の増加や新たな資本蓄積を促すことで、経済の潜在成長力を高めると考えられ、これによって減税による税収減少分の幾分かは経済成長により回収されるはずである。こうした効果を含めた分析は、動学（ダイナミック）分析と呼ばれる。

政策コストの推計を行う際に動学的な経済効果を含めるべきだとの議論は、数十年も前から存在した。80 年代米国における経済政策の支柱となったレーガノミクスでは、過激派サプライサイダーが減税による税収増効果を主張したが、この主張の前提となっていたのが減税の動学的な経済効果であった。80 年代半ばに急拡大した米国の財政赤字をみると、こうした主張の現実的妥当性には疑問が投げかけられるが、減税が家計や企業の行動変化を促して経済成長をもたらすという論理自体は、経済学の常識的な考え方の範疇に属する。減税の動学効果の大きさについては、実証分析結果に差異があるためコンセンサスが得られていないものの、静学分析だけでは減税の経済効果を正確に計ることができないという認識にはコンセンサスがある。近年、減税を推進するブッシュ政権によって、減税の経済効果を含めた動学分析の要請が高まり、CBO の財政コスト推計を動学モデルで行う「ダイナミックスコアリング」が脚光を浴びることになった。

CBO の「スコアリング」とは、議会の政策論議の前提となる財政コスト推計を行うことであるから、そこではじき出される数値はその性質上、唯一のものでなければならない。よって、「ダイナミックスコアリング」とは、動学モデルによる推計値を CBO（や JCT<sup>16</sup>）の財政コスト推計の公式な数値として採用することを意味する。つまり、CBO が動学モデルを用いた分析を行うこと自体は「ダイナミックアナリシス」であって、「ダイナミックスコアリング」ではない。「ダイナミックスコアリング」というのは「ダイナミックアナリシス」の結果をスコア（参考値ではなく、正式な唯一の値）として利用するということである。共和党指導部が求めていたのは、CBO の従来の公式な財政推計値をダイナミックモデルによる推計値に置き換える「ダイナミックスコアリング」の導入である。これに対

---

<sup>16</sup> 歳入部分は JCT が推計する。

して、動学推計の難しさや不安定さから「ダイナミックスコアリング」に慎重な態度をとる民主党議員や同エコノミストは、「ダイナミックアナリシス」を試みとして実施することはいかに結構だけでも、「ダイナミックスコアリング」には反対するというものであった。これは、動学分析から導かれた推計値を議会の政策論議の前提となる唯一の数値として利用するのではなく、あくまで参考値として扱うのが望ましいという立場である。

ダイナミックスコアリングの議論は、議会に特別な委員会を設けて数年間にわたって議論が続けられてきたが、2003 年ついに CBO や JCT の財政コスト推計において、動学モデルによる推計結果が公表された。また、下院では第 108 議会（2003～04 年）の議事規則において、税制関連法案の審議等で JCT に動学推計値の提出を要請することができるようになった。

ところで、CBO や JCT が行ってきた従来の財政コスト推計は、基本的には静学的な手法に基づいて行われるものの、動学的な効果が全く考慮されていないわけではない。税制変化によって取引のタイミングが変化したり、企業と非企業の所得移転や機械投資と建設投資のシフト、相対価格のようなミクロの行動変化は捉えられている。例えば、キャピタルゲイン税率引き下げが行われた場合、JCT の推計では、個人がキャピタルゲインを実現するタイミングを早めるため、（推計期間内の）キャピタルゲイン税率引き下げによる直接的な影響が緩和されると仮定される<sup>17</sup>。また、税制上のビジネスランチの控除額が縮小されれば、外食産業の雇用者が減少して、その分だけ他の産業（小売業等）の雇用者数が増加するとの前提が置かれる。これらを計算する際には、実証分析から得られた様々なパラメータが利用され、また信頼できるデータが不足する場合には経済理論や経験的事実に基づいてパラメータが設定される。

これに対して、減税を実施した場合の動学的な効果が考慮されていないという意味は、減税を実施した場合に、全産業ベースの雇用者数や設備投資、GDP、金利、物価等のマクロ変数が変化しないということである。減税によって経済活動のタイミングの変化や資源配分の変化が生ずるのみならず、減税によってマクロ変数が影響を受けることを考慮に入れた分析が動学分析である。

ちなみに、JCT は税制変更の効果を試算する上で、それがマクロ経済変数に及ぼす影響を数値化することが難しい理由として、(i)多くの税制変更はマクロの予測モデルよりも一層ブレークダウンしたものであること、(ii)税制変更に伴う財政・金融政策の変化を考慮することなく、税制変更のマクロ経済への影響だけを考えても無意味なこと、(iii)実証研究では税制変更の経済成長、設備投資、貯蓄、生産性、金利に対する影響について不確定な部分が多いこと等を挙げている。

<sup>17</sup> Joint Committee on Taxation(2005)。

## (2) CBO による動学分析

2003 年 3 月、CBO は大統領の予算要求に関する財政コスト分析のなかで、通常の静学分析に加えて、動学モデルによる推計結果を公表した。長らく待たれていた動学推計値の初めての公表である。続いて、5 月には JCT が下院本会議の減税法 (JGTRRA) の審議において、同減税法案に関する動学推計値の提出を要請され、議会の法案審議のなかで初めて正式に動学推計値が登場した<sup>18</sup>。

CBO や JCT の動学モデルは、ラムゼイモデルや OLG (Overlapping Generations) モデルのような経済学の標準的な動学モデルを精緻化したものである。まず、CBO の動学モデルの内容をみてみよう。

### a. モデルの概要

CBO の動学モデルは、大きくテキストブックモデル (ソローモデル)、ライフサイクルモデル (OLG モデル)、無限視野モデル (ラムゼイモデル) の 3 種類に分けられる<sup>19</sup>。

CBO がテキストブックモデルと呼んでいるのはいわゆるソローモデルで、CBO が通常潜在成長率の推計に用いるモデルである。ソローモデルでは、GDP が労働投入と資本投入、TFP の 3 つの要因で説明されるが、CBO は動学分析のために個人所得税率が労働投入に及ぼす影響等を別の計算から求め、それを生産関数のなかに組み込むことでテキストブックモデルにおける動学的効果を求めた。

ライフサイクルモデル (OLG モデル) と無限視野モデル (ラムゼイモデル) は、ともにフォワードルッキングな個人の行動を織り込んだ一般均衡モデルである。OLG モデルは有限視野をもつ個人が重なり合う経済を前提としているのに対して、ラムゼイモデルでは個人が永久に生き続ける経済を前提としている点が両者の相違点である。

CBO のモデルが想定する動学モデルの特徴をみる前に、比較的単純化されたモデルを用いて減税の税收フィードバック効果の理論値がどのように計算されるかを捉えてみよう<sup>20</sup>。ここでは、ラムゼイモデルと有限視野モデルである Blanchard(1985)を用いた減税の税收フィードバック効果を考える。

まず、標準的なラムゼイモデルをみてみよう。

家計部門では、家計は制約条件の下で無限の将来にわたる効用の最大化を行う。労働力

<sup>18</sup> Congressional Record (2003/5/8)。

<sup>19</sup> CBO の動学モデルに関する詳しい説明は、CBO(2003a)を参照。

<sup>20</sup> 以下の説明は、基本的には Mankiw and Weinzierl(2004)による。同論文は、多様なモデルの最適化問題を解いた後、それに現実的なパラメータを代入して、税收のフィードバック効果の理論値を計算した。しかし、同論文には最適化モデルの枠組みが明示されていない。このため、本稿では Mankiw and Weinzierl(2004)が想定したであろう最適モデルの提示とその最適解を求める作業を行う。記号の使い方は、読者に馴染み深いと思われる Barro and Sala-i-Martin(1995)と出来るだけ同じにした。また、本稿の以下の説明では、有限視野モデルとして連続時間型 OLG モデルである Blanchard(1985)のモデルを用いた説明を行っているが、CBO によって採用された OLG モデルは Auerbach and Kotlikoff(1987)を出発点とする離散型の OLG モデルに不確実性を導入した複雑なモデルである。同モデルの詳細については Nishiyama(2003)を参照されたい。

が一定の場合、家計の最適行動は(2)式の下で(1)式を求めることで得られる。但し、 $u(c)$  を各人の効用関数、 $\rho$  を時間選好率、 $a$  を 1 人当たり資産、 $w$  を 1 人当たり賃金、 $c$  を 1 人当たり消費、 $r$  を金利、 $\tau_n$  を賃金税率、 $\tau_k$  を資本所得税率とする。

$$\text{Max } U = \int_0^{\infty} u(c)e^{-\rho t} dt \quad (1)$$

$$\text{s.t. } \dot{a} = (1-\tau_n)w + (1-\tau_k)ra - c \quad (2)$$

消費の効用関数が相対的危険回避度一定 ( $\theta$ ) である場合<sup>21</sup>、(2)式の下で(1)式を解くと、

$$\frac{\dot{a}}{c} = \frac{1}{\theta}((1-\tau_k)r - \rho) \quad (3)$$

となる。これが家計の最適消費である<sup>22</sup>。

次に、企業部門では、一次同次の生産関数を  $Y = F(K, AL)$  ( $Y$ : 生産量、 $K$ : 資本、 $AL$ : 効率労働) として、効率労働あたりに直してハット付の小文字で表せば ( $\hat{k} = \frac{K}{AL}$ 、 $A = e^{xt}$ 、 $x$  は技術進歩率を表す)、 $\hat{y} = f(\hat{k})$  (但し、 $\hat{y} = \frac{Y}{AL}$ ) と書ける。企業が最適な資本投入と労働投入を行うとき、限界生産物が要素価格に等しいから、

$$f'(\hat{k}) = r \quad (4)$$

$$[f(\hat{k}) - \hat{k}f'(\hat{k})] = \hat{w} \quad (5)$$

となる。

政府部門は、労働所得税と資本所得税により効率労働当たりの税収 ( $R$ ) を得て、それを全て lump-sum transfers の形で家計に戻す<sup>23</sup>。効率労働当たりの税収 ( $R$ ) は、

$$R = \tau_k r \hat{k} + \tau_n \hat{w} \quad (6)$$

と表される。

閉鎖経済を考えると、均衡条件は(2)式において  $a = k$  となり、(3)、(4)、(5)式を利用すると、

<sup>21</sup> CRRA 型関数。例えば、 $u(c) = \frac{c^{1-\theta} - 1}{1-\theta}$ 。

<sup>22</sup> 横断面条件は、 $\lim_{t \rightarrow \infty} [a \cdot u'(c) \exp(-\rho t)] = 0$ 。

<sup>23</sup> 無限視野モデルでは、税収を家計に還付するタイミングは家計の消費行動に影響しない (リカードの中立命題)。後述する有限視野モデルでは、政府は税収の回収後にそれを直ちに家計に還付すると仮定される。

$$\dot{\hat{k}} = f(\hat{k}) - x\hat{k} - \hat{c} - \hat{g} - \tau_n [f(\hat{k}) - \hat{k}f'(\hat{k})] - \tau_k \hat{k}f'(\hat{k}) \quad (7)$$

$$\frac{\dot{\hat{c}}}{\hat{c}} = \frac{1}{\theta} [(1 - \tau_k)r - \rho] - x \quad (8)$$

が得られる。ここで、定常状態を考えると、(8)式において  $\dot{\hat{c}} = 0$  より(9)式が得られる。

$$(1 - \tau_k)r = \rho + \theta x \quad (9)$$

(4)、(5)、(6)、(9)式は、定常状態における金利、効率労働当たりの賃金、効率労働当たりの資本、効率労働当たりの税収という4つの内生変数の動学を示している。

ここで、 $\hat{y} = f(\hat{k}) = \hat{k}^\alpha$  として、資本所得税率が低下した場合の影響を調べると、まず静学分析では(6)式において  $\tau_k$  について微分して、

$$\left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static} = r\hat{k} = \alpha\hat{y}$$

となる。これに対して、動学分析の場合は、資本所得税率が変わると(9)式より金利が変化し、同時に(4)式、(5)式より資本ストックや賃金が増加する。このため、資本所得税率が低下した場合の動学的効果は、(4)、(5)、(6)、(9)式を全て全微分してまとめることで得られる。すなわち、

$$\left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{dynamic} = \left[ 1 - \frac{\alpha\tau_k + (1 - \alpha)\tau_n}{(1 - \tau_k)(1 - \alpha)} \right] \cdot \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static}$$

となる。ここで、過去の経験から得られる妥当なパラメータとして、 $\tau_k = \tau_n = 0.25$ 、 $\alpha = 0.33$  を代入すれば、

$$\left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{dynamic} = 0.5 \cdot \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static}$$

となる<sup>24</sup>。このように、以上のラムゼイモデルでは、資本所得税率を引き下げた場合の動学的な税収へのインパクトは静学分析の半分となる。言い換えれば、動学的な効果を含めて考えれば、減税を行った場合の税収減は、CBO や JCT の従来の静学推計の半分にとどまるという結論が導かれる。

同様のことは、有限視野を持つ個人を想定したモデルを用いても行うことができる。Blanchard(1985)は、ラムゼイモデルに死亡確率を導入することで有限視野を持つ個人のモ

<sup>24</sup> 個別のパラメータと税収のフィードバック効果の計算は、Mankiw and Weinzierl(2004)による。

デルを考えた。賃金税、資本所得税が存在する場合、Blanchard モデルの家計部門は以下のように表される（前述のラムゼイモデルに現れた変数については、説明なしで同じ記号を使う。企業部門、政府部門の記述は、ラムゼイモデルと同じである。）。

Blanchard(1985)モデルでは、家計（個人）が単位時間当たり  $p$  の確率で死亡すると仮定される。このとき、 $t$  期時点での（将来時点） $v$  期における生存確率は  $e^{-p(v-t)}$  となる。よって、 $c(j, v)$  を  $j$  期に生まれた家計の  $v$  期の消費、 $\log[c]$  を家計の効用関数とすると、 $t$  期における将来の期待効用は、

$$E_t U = \int_t^\infty \log[c(j, v)] \cdot e^{-(\rho+p)(v-t)} \quad (10)$$

と表される。Blanchard モデルでは、個人は遺産を残さず、代わりに生命保険会社と死亡後の資産を担保とする利率  $p$  の年金契約を結ぶ。このとき、賃金が年齢に関係しないとすれば、家計の予算制約は、

$$\frac{da(j, v)}{dv} = [(1 - \tau_k)r(v) + p] \cdot a(j, v) + (1 - \tau_n)w(v) - c(j, v) \quad (11)$$

となる。家計は、(11)式の制約の下で(10)式を最大化する。1 階の条件は、

$$\frac{dc(j, t)/dt}{c(j, t)} = (1 - \tau_k)r - \rho \quad (12)$$

横断面条件は、

$$\lim_{v \rightarrow \infty} [e^{-(1-\tau_k)r+p}(v-t)} \cdot a(j, v)] = 0 \quad (13)$$

ここで、(11)と(13)より、生涯期間の予算制約式を求めると、

$$\int_t^\infty c(j, v) e^{-(1-\tau_k)r+p}(v-t)} dv = a(j, t) + (1 - \tau_n)\tilde{w}(t) \quad (14)$$

但し、 $(1 - \tau_n)\tilde{w} = \int_t^\infty (1 - \tau_n)w(t) e^{-(1-\tau_k)r+p}(v-t)} dv$ 。これは賃金の現在価値を示す。

さらに、(12)より  $c(j, v) = c(j, t) \cdot e^{-(1-\tau_k)r+p}(v-t)}$  だから、これを(14)式に代入して、

$$c(j, t) = (\rho + p)[a(j, t) + (1 - \tau_n)\tilde{w}(t)] \quad (15)$$

が導かれる。

ここで、マクロの消費、資産を考える。人口が一定（ $L(t) = 1$ ）の場合、各時点で誕生する世代の規模は  $p$  となり、 $j$  期に生まれた個人が  $t$  期に生存している確率は  $e^{-p(t-j)}$  となるから、 $j$  期に生まれた世代の  $t$  期における消費合計は、 $c(j, t)pe^{-p(t-j)}$  となる。よって、

マクロの消費は

$$C(t) = \int_{-\infty}^t c(j, t) p e^{-p(t-j)} dj \quad (16)$$

となる。同様に、

$$A(t) = \int_{-\infty}^t a(j, t) p e^{-p(t-j)} dj \quad (17)$$

ところで、(15)式は消費性向  $(\rho + p)$  が個人が生まれる時期  $j$  に依存しないことを示しているので、マクロの消費は、(18)式のように表される。

$$C(j, t) = (\rho + p) [A(t) + (1 - \tau_n) \tilde{W}(t)] \quad (18)$$

$$\text{これより、} \mathcal{C}(j, t) = (\rho + p) [A(t) + (1 - \tau_n) \tilde{W}(t)] \quad (19)$$

賃金が年齢に関係しないので、雇用者所得（賃金の合計）の現在価値は

$$(1 - \tau_n) \tilde{W}(t) = \int_t^{\infty} (1 - \tau_n) w(v) e^{-[(1 - \tau_k)r + p](v-t)} dv \quad (20)$$

(17)式、(20)式を  $t$  に関して微分すると<sup>25</sup>、

$$\dot{A} = (1 - \tau_k)r(t)A(t) + (1 - \tau_n)w(t) - C(t) \quad (21)$$

$$(1 - \tau_n) \dot{\tilde{W}} = [(1 - \tau_k)r(t) + p] \cdot (1 - \tau_n) \tilde{W}(t) - w(t) \quad (22)$$

が得られる。

(19)、(21)、(22)式より、

$$\frac{\mathcal{C}}{C} = (1 - \tau_k)r(t) - \rho - p(\rho + p) \frac{A(t)}{C(t)}$$

1 人当たりに直して、

$$\frac{\mathcal{C}}{c} = (1 - \tau_k)r(t) - \rho - p(\rho + p) \frac{a(t)}{c(t)}$$

$\mathcal{C}/c = 0$  のとき、 $r(t) = \frac{1}{1 - \tau_k} \left[ \rho + p(\rho + p) \frac{a(t)}{c(t)} \right]$  となる。

<sup>25</sup> ライプニッツの公式を用いた。

$$F(c) = \int_{a(c)}^{b(c)} f(c, t) dt \text{ として、} \frac{dF(c)}{dc} = \int_{a(c)}^{b(c)} f_c(c, t) dt + f(c, b[c]) \cdot b'(c) - f(c, a[c]) \cdot a'(c)$$



この式に閉鎖経済の均衡条件の 1 つである  $a=k$  を代入して、 $k$  と  $c$  を  $\hat{k}$  と  $\hat{c}$  に変えると、以下の(23)式が得られる。

$$r = \frac{1}{1-\tau_k} \left[ \rho + p(\rho + p) \frac{\hat{k}}{\hat{c}} \right] \quad (23)$$

他の式は、ラムゼイモデルと変わりなく、定常状態における金利、効率労働当たりの賃金、効率労働当たりの資本、効率労働当たりの税収の動学は、(4)、(5)、(6)、(23)式で表される。ここで、定常状態における動学推計値と静学推計値を比べて、

$$\left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{dynamic} = \left\{ 1 - \left( \frac{\alpha}{1-\alpha} \right) \cdot \frac{[\alpha\tau_k + (1-\alpha)\tau_n]2p(\rho + p)}{\rho^2 + 4p(\rho + p)\alpha(1-\tau_k) - \rho\sqrt{\rho^2 + 4p(\rho + p)\alpha(1-\tau_k)}} \right\} \cdot \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static}$$

これに現実的なパラメータを与えると、

$$\begin{aligned} \text{(i) 死亡確率が 0.02 (すなわち平均的に 50 年の生涯) のときは、} & \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{dynamic} = 0.45 \cdot \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static} \\ \text{(ii) 死亡確率が 0.05 (すなわち平均で 20 年の生涯) のときは、} & \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{dynamic} = 0.39 \cdot \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static} \end{aligned}$$

となる<sup>26</sup>。このように、モデルを無限視野から有限視野に変更しても、税収のフィードバックは安定的であり、家計の視野の長さに関係なく動学的な効果が得られる<sup>27</sup>。つまり、理論的な枠組みのなかで減税が税収に及ぼす影響を計算すると動学推計値と静学推計値には大きな違いがみられる。こうした理論的な背景があるからこそ、ダイナミックスコアリングはその推計手法に問題を抱えつつも重要性が繰り返し強調され、根強い人気を誇っているのである。

## b. サプライサイド効果

以下、verbal な説明に戻るが、減税が行われた場合、それによって家計の労働意欲が増し、資本蓄積が進むことが期待される。CBO はこうした効果をサプライサイド効果と呼んでいる。一般に、サプライサイド効果は、労働供給と資本蓄積の 2 つの経路を通じて現れる。

### (i) 労働供給に及ぼす影響

所得税率引き下げが労働供給に及ぼす効果は、税引き後の追加的な労働報酬が増加する

<sup>26</sup> Mankiw and Weinzierl(2004)参照。

<sup>27</sup> Mankiw and Weinzierl(2004)は労働供給が変化するケースや不完全競争市場のケースなど、様々なモデルを用いて同様の計算を行い、その頑健性を確認した。

分だけ人々の勤労意欲を高め、労働供給を増やすと考えられる。しかし、一方で、より少ない労働時間でこれまでと同じ賃金をもらえるなら、人々は労働供給を減らそうと考える可能性もある。これら相反する2つの効果の差し引きでネットの効果が決まる。実証研究によれば、減税は主に第二次所得取得者としての主婦層の労働参加を促すという理由で、労働供給を増加させるとの結果が得られている。

(ii) 資本蓄積に及ぼす影響

資本減税が資本蓄積に及ぼす影響は、実証研究で意見が分かれている。まず、税率引き下げが資本に及ぼす影響としては、限界税率の引き下げが貯蓄を追加的に1単位増加させた場合の収益率を高めるため、家計の貯蓄意欲を促し、同時に投資を増加させる。一方で、平均税率の引き下げは貯蓄ストック収益率の上昇をもたらすため家計の貯蓄意欲を殺ぎ、投資を減少させる効果がある。

また、配当減税が企業の内部資金による設備投資に及ぼす影響には2つの考え方がある。伝統的な見方 (traditional view) では、配当減税は新たな株式発行や内部留保でファイナンスされる投資コストを低下させるため、設備投資を促す。一方で、新しい見方 (new view) では、配当減税は同投資コストを低下させず、その代わり株式の価値を高め、消費インセンティブを促進する。

(iii) 将来期待の影響

家計の将来期待の変化もその行動に影響を及ぼす。例えば、減税を行った場合、財政赤字が大きく増加するかもしれない。その結果将来増税か政府支出の減少が必要となるかもしれない。このとき、仮に人々が将来増税を予想すれば、彼らは税率が上昇する前により多く働こうとすると考えられ、労働供給が増加する。また、労働に対する税率が上昇するかどうかに係らず、単に将来増税が行われるという予想や年金等の給付が減少するという予想が強い場合には、人々は貯蓄を増やそうとするであろう。このような人々の勤労意欲や貯蓄行動に影響を及ぼす「将来への期待」を確定することは実際には困難である。CBO の推計では、人々がどのくらい先まで将来を見据えて行動するかについては、いくつかの異なる前提のモデルを推計することで処理された。

(iv) 国際資本移動の有無

海外からの資本流入の有無によっても、推計結果が異なる。財政赤字の拡大によって政府と民間が国内資金を奪い合うようになれば、クラウドアウトが生じると考えられるが、海外からの投資資金を利用できれば、そうした制約が緩められる（しかし、海外からの資本流入は国内投資にプラスに働く一方で、投資リターンが多くが外国の投資家に向かうことになる）。

## (v) 減税が必要に及ぼす影響

CBO の推計では、サプライサイド効果に加えて、計量モデルを用いた需要への効果も検討された。計量モデルとして MA (Macroeconomic Adviser) モデルと GI (Global Insight) モデルという 2 つの外部機関のモデルが採用され、それにサプライサイド要因を加味した分析が行われた(2004～08 年度分のみ)。減税が必要に及ぼす効果は、政策発動時の稼働率の状況や FRB の反応によっても変化する。もし、経済が潜在成長率に近く、減税がインフレにつながりやすい状況にあれば、Fed (中央銀行) は金利を引き上げて需要を抑制しようとする。

## c. 推計結果

CBO の動学分析では、上述のテキストブックモデル (ソローモデル)、ライフサイクルモデル (OLG モデル)、無限視野モデル (ラムゼイモデル) の 3 種類のモデルに閉鎖経済、開放経済、2013 年度以降の政府支出削減、同増税を組み合わせた 7 種類の推計と 2 つの計量モデルによる推計の合計 9 種類の推計が行われた (図表 10)。

図表 10：動学推計による財政赤字の削減率 (対ベースライン財政赤字比)

	(%)	
	2004～08 年度	2009～13 年度
テキストブックモデル (ソローモデル)	▲6	▲11
閉鎖経済・ライフサイクルモデル (OLG モデル)		
2013 年以降に政府消費削減	▲6	▲15
2013 年以降に増税	+7	+5
開放経済ライフサイクルモデル (OLG モデル)		
2013 年以降に政府消費削減	▲10	▲5
2013 年以降に増税	+6	+8
無限視野モデル (ラムゼイモデル)		
2013 年以降に政府消費削減	+3	▲4
2013 年以降に増税	+15	+17
MA モデル (計量モデル)	▲9	—
GI モデル (計量モデル)	+29	—

(注) プラスは財政赤字縮小、マイナスは財政赤字拡大を示す。2004 年度大統領予算案の推計。

(資料) Congressional Budget Office, “An Analysis of the President’s Budgetary Proposals for Fiscal Year 2004”

その結果、サプライサイド効果を考慮に入れた 2004～08 年度の推計では、従来の推計と比べて、GI モデルでは財政コストが 29%縮小するとの結果が得られる一方で、開放経済ライフサイクルモデルではそれが 10%拡大する等のばらつきがみられた。また、2009～13 年度の推計では、同財政コストが無限視野モデルで 17%縮小する一方で、閉鎖経済ライフサイクルモデルでは 15%拡大した。

OLG モデルやラムゼイモデルのような一般均衡モデルでは、人々が減税を将来どのようにファイナンスすると期待するかによって結果に差異が生じた。2013 年以降に増税が行われると予想される場合は、増税の前に労働供給を増やすインセンティブが生まれ、減税の財政への悪影響が緩和された。一方で、2013 年以降に政府消費の削減が行われると予想される場合には、財政赤字がベースラインよりも悪化すると結果になった。また、2013 年以降に増税が予想される場合の財政悪化を緩和する効果は、無限視野のラムゼイモデルの方が有限視野の OLG モデルよりも大きく現れた。OLG モデルにおける開放経済と閉鎖経済の比較では、2009～13 年度において開放経済の方が閉鎖経済よりも財政に及ぼす悪影響が小さい（または好影響が大きい）という結果となった。しかし、国内の資本蓄積の不足を海外資金で調達する場合、最終的に利益が海外へ流出するため、GNP が GDP よりも小さくなることには注意が必要である（閉鎖経済では  $GDP = GNP$ ）。MA モデルと GI モデルという 2 つの計量モデルによる分析では、前者が財政に及ぼす影響が（ベースラインと比べて）マイナス、後者のそれはプラスと結果が逆になった。両者の違いの多くは、減税実施に対する Fed の反応関数に依存すると考えられる。

全体的にみれば、大統領予算案の推計結果にばらつきが出た背景には、それが労働供給への影響については財政赤字を減らす方向に働くものの、資本蓄積への影響が不透明であることが挙げられる。このため、CBO の結論は、大統領案の財政コストが従来の推計と比べて大きくもなり小さくもなるため、サブライサイド効果を考慮した場合の財政コストについては明確なことは言えないという歯切れの悪いものになった。これは、減税を推進していた共和党には残念な結果であった。

### (3) JCT によるダイナミックスコアリング

#### a. 下院が採用した正式な動学推計値

CBO による予算教書の動学推計に対して、保守派として知られる元大統領経済諮問委員会（CEA）委員長のハバード教授（コロンビア大学）は、CBO の推計で動学分析と静学分析の違いが明らかにならなかったのは、予算教書が減税のみならず歳出増を含んでおり、それゆえ CBO の計算に歳出増の効果が反映されたからだと主張し、減税の税収フィードバック効果を擁護した（2003 年 3 月 26 日, AEI）。そして、減税のみを取り出せば、動学推計による財政コストが静学推計のそれよりも小さくなるはずだと指摘した。同様の主張は米主要紙でもみられ、JCT による減税部分のみを取り出した動学推計値の公表が待たれることになった。

JCT は CBO とは異なる独自の動学モデルによって、当時議論されていた 2003 年の減税案（HR2, JGTRRA）の財政コスト推計を行った。そして、その結果が 2004 年 5 月 9 日、下院本会議における同法案審議のなかで初めて明らかにされた。JCT による 2003 年の減税案の正式なコスト推計値は静学推計値である 3,500 億ドルのままであるから「ダイナミックスコアリング」が採用されたわけではないが、JCT による動学推計値が議会の法案審議の材料として正式に用いられたことは財政コスト推計の大きな前進であった。

## b. JCT の動学モデルとその前提

JCT の動学モデルも CBO の動学モデルとその本質は変わらないため、細かい点は割愛して概要と前提のみ示したい。

JCT はダイナミックモデルとして、①マクロ均衡モデル (The Macroeconomic Equilibrium Growth Model、以下 MEG モデル)、②計量経済モデル (GI モデル)、③オーバーラッピング・ジェネレーションモデル (Overlapping Generations Life Cycle Model、以下 OLG モデル) の 3 種類を用いた。これに FRB の反応や財政赤字のオフセット方法で場合分けして全部で 5 種類の動学推計を行った。

MEG モデルは、ソローモデルの応用モデルで CBO が用いた 9 種類のダイナミックモデルのなかではテキストブックモデルに相当する。但し、MEG モデルは単純な新古典派モデルとは異なり、需要と供給が瞬時に一致せず、タイムラグをもって均衡する仕組みになっている。この点で、MEG モデルは計量経済モデルに似ている。一般均衡モデルでは、CBO が将来の期待を織り込んだモデルとして、OLG モデルとラムゼイモデル (無限視野モデル) を用いたのに対して、JCT はラムゼイモデルによる推計は行わなかった。計量経済モデルは、CBO が Macroeconomic Adviser (MA モデル) と GI (Global Insight) モデルを用いていたのに対して、JCT は後者のみを用いた。後者を選択した理由は明らかにされていないが、後者の方が政策発動に対する金利反応関数が適切であると判断されたためではないかと思われる。

JCT モデルの主な前提は、以下のとおりである。

### (i) 税率引き下げが資本に及ぼす影響

(貯蓄に対してプラスに働く) 限界税率の引き下げ効果が (貯蓄に対してマイナスに働く) 平均税率の引き下げ効果を上回ると仮定した。

### (ii) 配当減税

企業の半分が traditional view に従い、残り半分が new view に従うと仮定した。

### (iii) 海外からの資本流入

海外からの資本流入を認めるものの、それは政府の借り入れ増を部分的に賄うにとどまるものと仮定した (MEG モデルと GI モデル)。OLG モデルでは海外からの資本流入はないものと仮定した。

### (iv) 労働供給

低所得の第一次所得獲得者、その他の第一次所得獲得者、低所得の第二次所得獲得者、その他の第二次所得獲得者の 4 つに分けて計算した。

(v) 需要への影響

MEG モデルにおいて、FRB が政策による需要喚起効果を完全に相殺するケースと、FRB が同効果を見做するケースに分けて推計した。GI モデルでは、同効果が部分的に相殺されるケースを仮定した。

c. 推計結果

推計結果は、以下のようになった（図表 11）。

(i) GDP への影響（ベースラインとの比較、以下同じ）

下院の減税案が名目 GDP に及ぼす影響は、2003～2008 年は+0.3～+1.5%、2009～2013 年は+0.2～+1.2%となった。同案が実質 GDP に及ぼす影響は、2003～2008 年が+0.2～+0.9%、2009～2013 年が▲0.2～0.0%となった。すなわち、減税により、前半期間は実質 GDP が増加するものの、後半期間は減少することになった。

(ii) 設備投資への影響

同案が企業資本ストックに及ぼす影響は、2003～2008 年は+0.1～+1.5%、2009～2013 年は▲0.8～+0.6%となった。後半期間のマイナスの影響は、減税による財政赤字拡大によって国民貯蓄率が低下することによる。

一方で、住宅ストックは、2003～2008 年は▲1.0～▲0.2%、2009～2013 年は▲1.5～▲0.1%となった。配当課税や一時的な一括償却制度の拡大等によって、企業の設備投資が刺激される一方で、資本が住宅から非住宅にシフトし、住宅ストックにマイナスの影響が出る。

(iii) 労働市場への影響

同案が雇用者数に及ぼす影響は、2003～2008 年は+0.2～+0.8%、2009～2013 年は▲0.4～0.0%となった。

(iv) 税収のフィードバック効果（対静学推計比、%）

減税が経済成長につながれば、所得が増加し税収が増加するフィードバック効果がある。JCT はこの効果を実質ベースで計測した（名目ベースでは政策発動が引き起こすインフレによって、同効果が過大に計測される恐れがあるため）。財政収支へのフィードバック効果は、スタティック推計による税収との対比で 2003～2008 年は+5.8～+27.5%、2003～2013 年は+2.6～+23.4%となった。多少のばらつきはみられるものの、最大 3 割にも及ぶ税収のフィードバック効果は小さい。

以上の結果から読み取れる結論は、減税（JGTRRA）は一定の税収のフィードバック効果が期待できる一方で、長期間で考えれば潜在成長力を低下させるというものである。減税は

勤労意欲、設備投資、個人消費を増加させるインセンティブを与えるため、政策発動直後に経済刺激効果が現れるが、この効果は時とともに減少する。そして、最終的には財政赤字増加に伴う国民貯蓄減少のマイナス効果がそのプラス効果を上回るというものである<sup>28</sup>。

図表 11：JCT による 2003 年ブッシュ減税の財政コスト

	2003～2008 年	2009～2013 年
実質 GDP	+0.2～+0.9%	▲0.2～0.0%
企業資本ストック	+0.1～+1.5%	▲0.8～+0.6%
住宅ストック	▲1.0～▲0.2%	▲1.5～▲0.1%
雇用者数	+0.2～+0.8%	▲0.4～0.0%
税収のフィードバック (静学推計比、%)	+5.8～+27.5%	+2.6～+23.4%

(資料) Congressional Record(2003/5/8)

JCT の動学分析の全体的な印象としては、CBO の推計と同様に、モデルによる推計値のばらつきは否めなかった。また、推計値のばらつきに加えて、財政赤字増加に伴う国民貯蓄減少のマイナス効果が推計期間の後半に大きく現れるという結果は必ずしも共和党の思惑どおりの結果ではなかったように思える。しかし、JCT 推計結果について、トーマス(共、カリフォルニア州) 下院歳入委員長は、「重要な第一歩(major milestone)」であると評価した。彼は、JCT の推計結果が他の機関が行った同様の推計よりも経済成長への影響が小さいと思われる部分があるものの、それらは JCT が特定のモデルにより偏った分析を行うのを避けようとした結果であると評価し、JCT の政治中立的な作業を称えた。

<sup>28</sup> こうした結論は、海外からの資金の借り入れに対する制約の仕方が大きく影響していると思われる。

#### 4. おわりに

以上、CBO の財政推計の特徴や新たな推計手法を巡る議論をみてきたが、これらが日本に与えるインプリケーションを考えると、次の 2 点が挙げられよう。

第 1 に、日本では第 2 章でみた CBO のベースライン推計の特徴を議論する以前に、CBO に相当する機関が存在しないことである。米国には CBO のように制度的に誰からも信頼される機関が財政推計や個別の政策コスト推計を行っており、政治中立的な CBO がコスト推計を行うから誰もがその数値を政策論議に利用することができる。

日本では、まだ行政府内でさえ米国のような個別の政策コスト推計が十分に行われておらず、政権が自ら推進する政策のコスト計算が必ずしも明示されていない。米国では、古くから OMB がホワイトハウスの主張する政策の詳細なコスト計算を行っていることを考えれば、日本はまず OMB の政策コスト推計機能を行政府内に整備することから始める必要があるのかもしれない。しかし、米国が示唆するところは、行政府が政策コスト計算を行うだけでは十分ではなく、誰もが納得する政治中立的な機関による推計値の提示が必要であるということである。その機関はおそらく立法府に設置されるのが望ましく、具体的には日本版 CBO の設立ということになろう。日米両国の現状を見比べれば、財政コスト計算に関する彼我の差は大きいと言わざるを得ない。

第 2 に、米国ではダイナミックスコアリングの議論でみたように、CBO の財政推計をより良いものに変えていこうという努力が続けられていることである。これは議会の要請もさることながら、議会を取り巻く民間シンクタンクや CBO エコノミストを含むタックスエコノミストと呼ばれる人達の存在も見逃せない。彼らは陰に陽に経済政策に関して真剣な議論を繰り返し、その結果として一定のコンセンサスが形成される。また、ワシントンの政策論議では、しばしばノーベル賞級の実力を持つ経済学者らが積極的に議論に参加し、CBO などの実務的な立場にあるエコノミストらに対して助言を行っている。こうした点に着目すれば、CBO の推計を巡る議論についても、米国におけるエコノミスト層の厚さとネットワークがその推進力の背景にあったと言っても過言ではない。米国の政策論議は、異なる立場にいるエコノミスト達がそれぞれの強みを生かし、経済学という共通の土台に立って、前向きに議論を重ねるのが特徴である。ある経済政策の提示に対して批判のための批判などが行われることはなく、あくまで建設的な議論が積み重ねられる。感情的かつ感情的な経済論議が横行する日本が大いに参考すべき点は、ワシントンにおける経済政策論議の広がりとその開放性にあるとも言える。



### 【補論】2001 年以降の米国の税制改正

以下では、2001 年以降に行われた米国の税制改正における主要な減税項目のスケジュールを紹介する。税制は暦年単位で変更が行われるため、以下では暦年単位での制度変更を紹介する。予算教書等では財政年度単位で公表されるため、2011 年度(2010 年 10 月～2011 年 9 月)まで減税策が続くように表示されている場合、その減税は 2010 年末までで失効する(実際、予算教書の財政コスト計算表では、2011 年度の減税額が前年の 4 分 1 程度になっている)。

#### (1) 個人所得減税

##### ①EGTRRA

- ・ 10%税率ブラケットの創設(2001 年 1 月まで遡及して実施)。単身者は 6,000 ドルまでは 10%(2008 年以降は 7,000 ドルに拡大)、世帯主は 10,000 ドルまでは 10%、夫婦共同申告者は 12,000 ドルまでは 10%(2008 年以降は 14,000 ドルに拡大)。
- ・ 28%以上の税率の引き下げ(2001 年 7 月より実施)。28%、31%、36%、39.6%がそれぞれ段階的に 25%、28%、33%、35%(2006 年度)に引き下げられる。

図表 A-1 EGTRRA の個人所得税率引き下げスケジュール(夫婦共同申告者の場合)

	2001		2002	2003	2004	2005	2006～
	改正前	改正後					
～1 万 2000 ドル	15	10	10	10	10	10	10
～4 万 5200 ドル		15	15	15	15	15	15
～10 万 9250 ドル	28	27	27	27	26	26	25
～16 万 6500 ドル	31	30	30	30	29	29	28
～29 万 7350 ドル	36	35	35	35	34	34	33
29 万 7350 ドル～	39.6	38.6	38.6	38.6	37.6	37.6	35

##### ②JGTRRA

- ・ 10%税率ブラケットの適用拡大(EGTRRA における 2008 年以降のスケジュールを 2003、2004 年に適用)。単身者は 7,000 ドルまでは 10%、夫婦共同申告者は 14,000 ドルまでは 10%。
- ・ 28%以上の税率の引き下げ(EGTRRA における 2006 年以降のスケジュールを 2003～2005 年にも適用)。28%、31%、36%、39.6%がそれぞれ一気に 25%、28%、33%、35%に引き下げられる。

##### ③WFTRA

- ・ 10%税率ブラケットの適用を 2010 年末までとする。

## (2) 子女税額控除の拡充

### ①EGTRRA

- ・ 17 歳未満の扶養子女 1 人当たり 500 ドルの子女税額控除を段階的に 1,000 ドル (2010 年) に引き上げる。

図表 A-2 子女税額控除額

年	子女税額控除額
2001～2004	\$ 600
2005～2008	\$ 700
2009	\$ 800
2010	\$ 1,000

### ②JGTRRA

- ・ 2003 年と 2004 年の子女税額控除を 1,000 ドルにする。
- ・ (2002 年の情報に基づいて計算された) 2003 年分の同控除拡大分 (最大 400 ドル) については、2003 年 7 月に還付。

### ③WFTRA

- ・ 子女税額控除の 1000 ドルを 2009 年末まで維持する。
- ・ 子女税額控除の還付条件の緩和。

## (3) 婚姻によるペナルティの解消

### ①EGTRRA

- ・ 夫婦共同申告者の概算控除額(basic standard deduction)を単身者の概算控除額の 2 倍 (2009 年) とする。
- ・ 夫婦共同申告者の 15%ブラケットの上限所得額を単身者の 2 倍 (2008 年) とする。

図表 A-3 夫婦共同申告者の概算控除額 (対単身者、%)

年	対単身者
2005	174%
2006	184%
2007	187%
2008	190%
2009 年以降	200%

図表 A-4 夫婦共同申告者の 15%ブラケットの上限所得額（対単身者、%）

年	対単身者
2005	180%
2006	187%
2007	193%
2008 年以降	200%

②JGTRRA

- ・ 2003 年と 2004 年の夫婦共同申告者の概算控除額を単身者の 2 倍とする。
- ・ 2003 年と 2004 年の夫婦共同申告者の 15%ブラケットの上限所得額を単身者の 2 倍とする。

③WFTRA

- ・ 結婚ペナルティーの解消を 2008 年末まで延長する。

## （４）代替ミニマム税（AMT）の軽減

①EGTRRA

- ・ 代替ミニマム税（Alternative Minimum Tax）は、高所得かつ各種税控除により課税額が極端に少なくなる者に対して一定の負担を求める制度。通常の方法で計算した所得税額が仮 AMT 税額を下回る場合に、その差額が AMT 税額として課税される。
- ・ 計算方法：AMT 税額＝仮 AMT 税額－通常税額  

$$= (\text{AMT課税所得} - \text{基礎控除額}) \times \text{税額} - \text{通常税額}$$
- ・ 代替ミニマム税の計算に用いられる基礎控除は 45,000 ドル（夫婦共同申告者）又は 33,750 ドル（独身者）であるが、2001 年から 2004 年までの時限的な措置として、当該控除額を 49,000 ドル（夫婦共同申告者）又は 35,750 ドル（単身者）に引き上げる。

②JGTRRA

- ・ 2003 年と 2004 年における代替ミニマム税の計算に用いられる基礎控除を夫婦共同申告者で 58,000 ドル、単身者で 40,250 ドルに拡大する。

③WFTRA

- ・ 個人 AMT における基礎控除額の拡大を 2005 年末まで延長する。

## （５）相続税の段階的廃止・贈与税率の引き下げ

①EGTRRA

- ・ 相続税（遺産税）・贈与税の最高税率を 55% から 45%（2007 年）に段階的に引き下げる（2002 年に 5% の付加税と 50% を超える遺産税が廃止される）。
- ・ 相続税は 2010 年に廃止し、相続試算の税務簿価は（ステップアップせずに）引継ぎを

原則とする（従来ステップアップにより課税されていなかった相続時未実現評価益は、相続後に売却等によって実現した時にキャピタルゲイン課税を行う）。

- ・ 贈与税は 2010 年に最高税率を（個人所得税率と同じ）35%に引き下げる。

**図表 A-5 遺産税と贈与税の控除額と最高税率**

年	遺産税の控除額	遺産税と贈与税の最高税率
2002	100 万ドル	50%
2003	100 万ドル	49%
2004	150 万ドル	48%
2005	150 万ドル	47%
2006	200 万ドル	46%
2007	200 万ドル	45%
2008	200 万ドル	45%
2009	350 万ドル	45%
2010	なし	相続税廃止、贈与税のみ (最高 35%)

## （6）法人税減税

### ①JCWAA（雇用開発と労働者援助法 2002）

- ・ 初年度 30%特別償却（3 年間の時限措置）。同時テロ発生より 3 年以内に取得した減価償却対象動産について、初年度に 30%の特別償却を認める。
- ・ 欠損金繰戻し年数の延長（2 年間の時限措置）：2001 年及び 2002 年に終了する年度に発生した欠損金について、繰り戻し期間を 5 年間（通常は 2 年間）に延長する。

### ②JGTRRA

- ・ 初年度 50%の特別償却（50% Bonus Depreciation）。JCWAA により実施された 30%の特別償却制度を 50%に引き上げる。2004 年末までの限定措置。
- ・ 中小企業の即時償却制度の拡大（"Section 179" Expensing）。2003～2005 年において、中小企業が即時償却できる金額を 2 万 5000 ドルから 10 万ドルに拡大する。即時償却が適用される設備(qualifying property)の限度額を 20 万ドルから 40 万ドルに引き上げる。また、既成のソフトウェア製品を償却対象に含めることにする。

### ③雇用創出法

- ・ 中小企業の即時償却制度拡大の 2007 年までの延長。
- ・ 法人課税所得 9%の控除（法人税率 35%→32%に相当）。

## (7) キャピタルゲイン・配当減税

### ①JGTRRA

- ・ キャピタルゲイン減税。保有期間が 1 年超の資産に関して、キャピタルゲイン税率を 15%と 5% (5%税率の適用は所得税率ブラケットが 10%、15%の所得に対してのみ) に引き下げる (現在は、保有期間が 1 年以上 5 年以内の資産に関して、20%と 10% (同) の税率が適用されている)。2008 年までの時限的措置で、2009 年以降は現行制度に戻る。また、5%の軽減税率は、2008 年に一年間に限りゼロになる。
- ・ 配当減税。配当税率をキャピタルゲイン税率と同様に、15%と 5% (同) に引き下げる (現在は多くの場合、個人所得税の最高税率 38.6%が適用されている)。減税期間や 2008 年の課税撤廃についてはキャピタルゲインと同じ。

[参考文献]

- 鈴木将覚「税制改正で誰の負担が増えるのか～所得税改革による税負担構造の変化～」  
（『みずほリポート』2003年1月）
- 「米国の予算審議プロセス（Ⅰ）～米国予算決議案と歳入・歳出法案の審議～」  
（『みずほリポート』2005a年6月）
- 「米国の予算審議プロセス（Ⅱ）～CBOの財政推計と財政ルール～」（『みずほリポート』2005b年6月）
- Auerbach and Kotlikoff, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, 1987
- Barro and Sala-I-Martin, *Economic Growth*, MIT Press, 1995
- Blanchard, Oliver, “Debt, Deficits and Finite Horizons,” *Journal of Political Economy*, vol.93, pp223-47, 1985
- Bach, Stanley, “Filibusters and Cloture in the Senate,” *CRS Report*, RL30360, January 17, 2001
- Congressional Budget Office, *How CBO Analyzed the Macroeconomic Effects of the President’s Budget*, July 2003a
- , *The Budget and Economic Outlook*, January 2003 ～ January 2005
- , *The Budget and Economic Outlook: An Update*, August 2003～September 2004
- , *The Analysis of the President’s Budget*, March 2003～ March 2005
- Joint Committee on Taxation, “Overview of Revenue Estimating Procedures and Methodologies Used by the Staff of the Joint Committee on Taxation,” *JCX-1-02*, February 2, 2005
- Keith, Robert, “The Budget Reconciliation Process: The Senate’s Byrd Rule,” *CRS Report*, RL30862, February 19, 2004a
- Mankiw, Gregory and Matthew Weinzierl, “Dynamic Scoring: A Back-of-the-Envelope Guide,” *NEBR Working Paper*, No. 11000, December 2004
- Nishiyama, Shinichi, “Analyzing Tax Policy Changes Using a Stochastic OLG Model with Heterogeneous Households,” *Congressional Budget Office Technical Paper*, 2003-12, December 2003