

バイデン政権の経済財政計画 —アメリカ雇用計画と予算要求

京都橋大学教授

高山 一夫



バイデン政権は、3月11日に成立したアメリカ救済プラン法に続き、3月31日には財政規模2兆ドルの「アメリカ雇用計画」(American Jobs Plan)を発表しました^①。同計画は、米国内の雇用拡大とインフラ整備を掲げるとともに、財源調達のための「メイド・イン・アメリカ税制計画」(Made in America Tax Plan)も提案しています。また、これら両計画に続いて、バイデン大統領は、2022会計年度予算のうち裁量的経費に関する予算要求も4月9日に公表しています^②。今回の連載では、これらバイデン政権が企図する経済財政計画について取り上げたいと思います。

1. アメリカ雇用計画の概要

まず、バイデン政権が発表した「アメリカ雇

用計画」について、主な内容を紹介したいと思います(表1)。同計画は、第1に、大規模な物的投資(公的固定資本形成)を柱としています。表1のうち、交通インフラの整備(高速道路・橋梁・港湾・空港)、生活インフラの改善(水道・配電・情報通信)、住宅・各種施設の整備(住宅・商業建築・学校・連邦政府関連施設)などが該当します。交通インフラ整備の6210億ドル(約67兆円)を筆頭に、10兆円を超える項目が目白押しとなっています。

表1 アメリカ雇用計画の概要

項目	投資額
1 高速道路の補修、橋梁の再築、港湾・空港・輸送システムの機能向上	6210億ドル(交通インフラ整備) 500億ドル(強靱化)
2 清潔な飲料水の提供、配電網の更新、高速のブロードバンドを全ての米国民に	1110億ドル(飲料水) 1000億ドル(配電網) 1000億ドル(デジタル網)
3 200万戸超の住宅・商業建築物の建設・保存・修復、学校と児童施設の近代化、退役軍人省病院と連邦政府建物の改築	2130億ドル(住宅等) 1000億ドル(公立学校の新設、うち直接は500億ドル) 120億ドル(コミュニティ・カレッジ) 250億ドル(児童施設) 180億ドル(退役軍人省病院) 100億ドル(連邦政府建物)
4 雇用創出と賃金引き上げ、エッセンシャル・ホーム・ワーカーへの報酬による、米国の対人ケア経済基盤の強化	4000億ドル(ケアギバー)
5 研究・開発投資、製造業の再生と中小企業支援、未来の仕事に向けた米国民の訓練	1750億ドル(各種の研究開発) 3000億ドル(製造業と中小企業) 1000億ドル(労働環境)
6 安全で健康的な労働環境で相応しい賃金を支払う質の高い雇用を創出し、労働者が自由かつ公正に団結し、組合に加入し、雇用主と団体交渉することを保障する	—

出所) 注1の文献より作成。(投資額には重複が含まれる。)

第2に、アメリカ雇用計画は、雇用の創出・ケアワーカーの労働条件の向上、質の高い雇用の創出と労使関係の重視など、労働者の保護を強化することを掲げています。労働者の団結権と団体交渉の保証など労働法制度での対応を図るほか、コロナ禍にあつて居宅ないし地域での保育や介護(Home and community based services)を担った「ケアギバー」(caregivers^③)の労働条件を改善するために、4000億ドル(約44兆円)を充てることにしています。加えて、同計画は、製造業と中小企業支援、国内での研究・開発投資の促進、労働者の職業訓練の重視などを盛り込んでいます。

医療分野については、アメリカ雇用計画では特別の項目として集約されていませんが、いくつか注目される内容があります。ひとつは、連邦政府機関の一つである退役軍人省(US Department of Veteran's Affairs)に属する医療施設の改築です。計画によれば、民間病院の築年数が中央値で11年ほどであるのに対し、退役軍人省病院の場合は58年と極めて長く、老朽化しているとのこと、180億ドルを同省の病院および診療所の近代化のために投資するとしています。いま一つは、ケアギバーの処遇

改善です。ケアギバーの多くが非白人の女性であり、かつ、賃金が平均して時給12ドルとアメリカ国内で最も低い水準にあるため、従事者の6人に1人が貧困状態での生活を余儀なくされています。バイデン政権は、4000億ドルの予算を充てて、医療扶助メデイケイドの制度における在宅および地域での保育や介護へのアクセスを拡大するとともに、ケアギバーの賃金その他の労働条件の改善と労働組合への加入促進を図ることを目指しています。

大規模な公共投資とそれに基づく雇用の創出、またケアギバーを含めて労使関係・労働条件の大幅な改善を企図した点で、バイデン政権が掲げるアメリカ雇用計画は、まさに21世紀のニューディール政策にふさわしいといえます。

2. メイド・イン・アメリカ税制計画による財源調達

財政規模2兆ドル以上のアメリカ雇用計画を実現するには、財源の調達が欠かせません。そこで、バイデン政権は、アメリカ雇用計画と一体的に「メイド・イン・アメリカ税制計画」を公表しました。

メイド・イン・アメリカ税制計画は、1980年代以降の法人減税や近年の国際的な課税逃れを改めることで、向こう15年間で2兆ドル以上の歳入を確保し、アメリカ雇用計画に必要な財源を調達することを掲げています。また、企業の税負担を不当に軽減したとして、とくにトランプ政権下で制定された2017年税制改革法(Tax Cuts and Jobs Act of 2017, P. L. 115-97, TCJA)を廃止することを強調しています。

財務省が2021年4月に公表したレポートおよび関連資料は、①連邦税収に占める法人税の割合は1950年の26・5%から長期的に低落し、2019年には6・6%にすぎないこと、また、②2017年税制改正法によって、GDPに占める法人税収の対国内総生産比は施行前の2・0%から施行後は1・0%へと半減したこと(同じ時期のOECD諸国平均は2・9、3・1%、日本は4・2%)、③タックスヘイブン(租税回避地ないし低課税地域)を活用した課税逃れが2000年代以降に急増しており、TCJAによる後押しもあつて、2019年にはバミューダをはじめとする7大タックスヘイブンで計上された米系多国籍企業の利益が外国での利益の61%、米国の国内総生産対比で1・

表2 メイド・イン・アメリカ税制計画の概要

主な内容	
1	法人税率を28%に引き上げる
2	多国籍企業に対する国際最低課税 (global minimum tax) の強化 ・外国投資による利益の10%非課税措置の廃止 ・国ごとに21%の最低法人税率を適用して課税
3	多国間交渉を通じた国際的な課税引き下げ競争の阻止
4	タックスヘイブンを活用した課税逃れの阻止 ・企業間の吸収・合併による外国法人化に対する規制の厳格化
5	海外での雇用による費用控除の見直し
6	国外源泉無形資産所得 (Foreign Derived Intangible Income) に係る所得控除の廃止
7	大企業の帳簿利益 (book income) に対する15%の最低税率の適用
8	石油産業に対する補助金や税制優遇の廃止
9	国内歳入庁の法人企業監査の強化

出所) 表1に同じ。

5%にも達したこと等を、明らかにしています^④。バイデン政権は、こうした大企業・多国籍企業を優遇する不公平で不効率な税制度を改めることを目指しているわけです。

メイド・イン・アメリカ税制計画の概要を見てみましょう(表2)。税制計画では、第1に、法人税率を現行の21%から28%へと引き上げることとしています。現行の税率はTCJAが定めていますが、TCJA施行以前は、クリ

ントン政権時代の包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, P.L. 103-66) が定めた35% (一部は38%) でした。今回の税制計画は、TCJAによる税率引き下げを見直すとはいえ、引き上げ幅としてはやや穏健な水準です。そのため、今回の税制計画による法人税率引き上げ後も、アメリカの法人税の対国内総生産比は、他のOECD諸国よりもなお低い水準にとどまるようです。

メイド・イン・アメリカ税制計画の第2の柱は、財務省報告が指摘した多国籍企業の多様な課税逃れの防止です。やや専門的な内容になるため各項目の詳細な説明は省きますが、アメリカ一国の取り組みでは不十分であるとして、多国間交渉を通じて、国際的な課税引き下げ競争の阻止や最低法人税率の設定を目指すとして明記した点が、大いに注目されると思います。

その他、今回の税制計画では、脱炭素化の視点から石油産業に対する優遇を廃止し、また、国内歳入庁による法人企業監査を強化することなども盛り込みました。

法人税率の引き上げを穏当にすることで中小企業に配慮しつつ、多国籍企業の課税逃れを規制し、『フォーチュン』誌のグローバル

企業トップ500社のうち91社の法人税額が2018年で0ドルだったとの試算もあります^⑤。社会への応分の負担をもとめる点で、メイド・イン・アメリカ税制計画は、やはり進歩的 (Progressive) な租税政策だといえます。

3. 2022会計年度の予算要求

最後に、バイデン政権が4月9日に上院歳出委員会 (committee on appropriations) に提出した、2022会計年度の裁量的経費に係る予算要求をとりあげます^⑥。裁量的経費 (discretionary spending) とは、毎年の議決が必要な予算項目であり、国防費と非国防費 (教育、公衆衛生、住宅、研究開発など) に分けられます。今回の予算要求で、バイデン大統領は、非国防費として7690億ドル (対前年度比16%増)、国防費で7530億ドル (同1・7%増) を示しました。国防費はトランプ政権時代と同様の水準を計上する一方、新型コロナウイルス感染症対策とアメリカ雇用計画を念頭に、非国防費では大幅に予算額を引き上げています。

じつは、アメリカでは例年1月から2月にかけて、大統領が毎年の予算教書 (Budget

Message) を公表し、それに基づいて議会が予算編成を行うことになっています。しかし、今回(2021年4月末時点)は、予算教書を作成する行政管理予算局(Office of Management and Budget)の長官指名すら共和党の反対でままならず、社会保障など義務的経費(mandatory spending)や連邦債務残高見通しなどを含めた予算の全体を示すことができないという、異例の事態となっています。そのため、バイデン政権は、教育、医学研究、市民の権利向上、ホームレスや移民、先住民等に対する支援の拡充など、政権の方針を示し、かつ緊急性が高いという意味で、裁量的経費に関する予算要求のみをとりまとめ、先に公表したわけです。

紙面の関係で医療に関連した項目だけを取り上げると、①国立衛生研究所(Institute of Health)に、新たに高等研究計画局(advanced research projects agency for health, ARPA-H)を創設(65億ドル)、②オピオイド問題の解決にむけた研究や治療、支援サービスの提供(107億ドル)、③疾病予防管理センター(CDC)に対する予算の増額(87億ドル)などを、指摘できます。

新設されるARPA-Hは、国防のための研究・開発をリードする国防高等研究計画局(DARPA)をモデルにした組織であり、当面はがん、糖尿病、アルツハイマーなどの研究・開発を重視するようです。コロナ禍の先を見通した、公的な医学研究開発投資といえます。他方、現下の新型コロナウイルス感染症、また今後の新興・再興感染症に対処すべく、予算要求ではCDCに対する予算を2年ぶりに引き上げ、すでに成立したアメリカ救済プラン法による投資計画と併せて、公衆衛生行政やデータ収集の改善、設備の近代化、人材養成などに取り組むとしています⁽⁸⁾。

今回取り上げたアメリカ雇用計画とメイド・イン・アメリカ税制計画に対しては、共和党側の抵抗は必至であり、財政調整措置で審議を乗り切ることができたアメリカ救済プラン法と比べて、その成立には大きな困難が伴います。同様に、予算要求についても、そもそも予算教書自体が作成できない状況にあります。ニューデールを彷彿とさせる野心的な経済財政政策が果たして実現するのか、今後の政策論議と政治動向に注目したいと思います。

文

(1) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>
(2) <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/04/FY2022-Discretionary-Request.pdf>

(3) Caregiverは介護従事者だけでなく保育士なども含むため、ここではケアギバーと記載しました。イギリスではケアラー(carer)とよばれるようです。

(4) U.S. Department of the Treasury, *The Made in America Tax Plan*, April, 2021. なお、米国に連邦税収に占める法人税収の数値はOffice of Management and Budget Historical Tables ウェブサイト(<https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/>)、OECD諸国における法人税収の対国内総生産比についてはOECD data, Tax on corporate profitsのウェブサイト(<https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm>)をそれぞれ参照します。

(5) 注1参照。

(6) 注2参照。

(7) アメリカでは、1990年代後半頃より、鎮痛剤オピオイドの過剰処方による健康被害が報告されており、2017年10月にはトランプ前大統領が公衆衛生上の非常事態(public health emergency)を宣言するに至りました。

(8) なお、バイデン政権は、地球環境問題に対応すべくARPA-C(ARPA-Climate)も創設するとしています(<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/11/biden-harris-administration-launches-american-innovation-effort-to-create-jobs-and-tackle-the-climate-crisis/>)。