

租税優遇措置

—米国におけるその実態と統制を中心として—

渡 瀬 義 男

- ① 今日、税制上の特別規定は、各国において「租税支出」(tax expenditures)と呼ばれるが、その概念は国際的に統一されているわけではない。わが国では、これに相当するものとして「租税特別措置」が使われている。本稿はこれらを「租税優遇措置」と一括し、それを統制する手段としての租税支出の公表・報告について論ずる。
- ② 主要な13か国における租税優遇措置の公表等の取り扱いを見ると、日本がかなり特異な位置にあることが浮かび上がる。これに対し、租税支出の概念規定、その測定・公表、実態分析と統制をめぐっては、米国が常に先導的役割を果たしてきているので、本稿はとくにこの米国における推移と現状を概観する。
- ③ 米国では、包括的所得に関する学界の蓄積の上に、サリー租税政策担当財務次官補が1967年に租税支出を提唱し、財務省内の検討、議会での活用を経て、1974年の議会予算法がこれを法定した。以後、政府（財務省・行政管理予算局）、議会（合同租税委員会・議会予算局）がともにその概念規定、測定方法、公表形式等にかかわって、幅広い議論の場を提供している。
- ④ 米国会計検査院が政府の基準に従って分析したところによれば、1974年度から2004年度に至るまで、租税支出項目は67から146に倍増し、それによる歳入ロスの金額（2004年価格）は、単純計算で2,430億ドルから7,280億ドルへと3倍に伸びている。これは、政府・議会双方による統制努力を受けながらも、租税支出が常に政策的な必要から維持・新設されてきたことの表れである。
- ⑤ 代表的な租税支出の特徴を、医療関係、年金関係、住宅関係、キャピタルゲイン関係の4領域の中を探ってみると、租税支出が米国の経済・社会にとって必須であること、しかし一方で、高額所得層に受益が偏る等の弊害も免れないことが、議会補佐機関の調査から明らかになった。議会補佐機関はこのように、議会による租税支出論議に不可欠の情報を提供している。

租税優遇措置

—米国におけるその実態と統制を中心として—

財政金融調査室 渡瀬 義男

目 次

はじめに

I 各国における租税優遇措置（=租税支出）の公表・報告

II 米国における租税支出の概要

1 租税支出導入の経緯

2 租税支出の概念と測定をめぐる諸問題

3 租税支出項目の推移と現状

III 米国における租税支出の代表事例

1 医療関係

2 年金関係

3 住宅関係

4 キャピタルゲイン関係

おわりに—米国議会による維持・増設と統制努力—

はじめに

今日、税制上の特別規定は、各国において「租税支出」(tax expenditures)と呼び習わされている。しかし、その定義は国によりまちまちで、国際的に統一された概念は存在しない。その中身自体、tax breaks、tax benefits、tax incentives、tax preferences、tax rebates、tax concessions、tax relief、tax subsidiesとも表記されることから察せられるとおり⁽¹⁾、まさしく、租税における「抜け穴」であり、「給付」であり、「誘因」であり、「優遇」であり、「割戻し」であり、「目こぼし」であり、「救済」であり、はたまた「補助金」である。最後の、実質的な補助金という性格に着目して、disguised (or stealth) spending、すなわち「偽装した支出」もしくは「隠された支出」とする場合も少なくない。わが国では、これに相当するものとして「租税特別措置」が使われている⁽²⁾。これらを一括し、そこに共通する本質を的確に表す言葉として、本稿では「租税優遇措置」を用いる。政策目的のために、課税の公平と税収の確保をある程度犠牲にして、特定の経済活動・部

門・主体に税の減免と繰延べという優遇措置を与えるからである。この租税優遇措置を統制する手段として、租税支出の公表・報告があり、米国を中心にこれを概観するのが本稿の課題である⁽³⁾。

I 各国における租税優遇措置 (= 租税支出) の公表・報告

表1は、主要な13か国における租税優遇措置 (= 租税支出) の公表・報告状況を一覧したものである⁽⁴⁾。これを一瞥する限り、わが国がかなり特異な位置にあることがわかる。

第一に、目的が明確かどうかの物差しを当ててみよう。本来、租税支出の公表・報告を促すのは、財政の透明性強化という共通の理念であると考えられる。しかし、具体的にこの報告の目的として、税制改革・税制論議なり、赤字削減・租税支出(補助金)削減なりの進展を掲げる国がほとんどであるのに対し、フランスと日本の目的はやや拡散したものとなっている。

第二に、法的根拠を持つ国が多いことである。スペインのように憲法上の規定を有する国さえある。法的根拠のない国は日本を含め5か

(1) The Century Foundation Working Group on Tax Expenditures, *Bad Breaks All Around*, The Century Foundation Press, 2002, pp.3-4, 9, 17, 19, 24, 29-30.

(2) わが国の租税特別措置も概念的に曖昧である。それは、「所得税、法人税の本則とは別に創設された」租税特別措置法に「本則の中から政策税制の意味合いの濃いもの」を加えて「租税特別措置」と称しているものの、そこに何が含まれるかは「恣意的判断にならざるをえない」からである(石弘光『現代税制改革史—終戦からバブル崩壊まで—』東洋経済新報社, 2008, p.229.)。ほかに和田八束『租税特別措置—歴史と構造—』有斐閣, 1992, pp.6-7, 11-15参照。

(3) 先行研究として、吉牟田勲「租税特別措置縮減の方法としての租税支出制度の研究」『税法学』412号, 1985.4, pp.30-40; 石村耕治「租税歳出概念による租税特別措置統制の現状—アメリカ法の分析を中心として—」小林直樹・北野弘久編『現代財政法の基本問題』岩波書店, 1987, pp.229-274; 畠山武道「租税特別措置とその統制—日米比較—」『租税法研究(租税特別措置と土地税制)』18号, 1990, pp.1-29; 藤谷武史「米国の租税支出分析(Tax Expenditure Analysis)の動向と示唆」『ファイナンス』468号, 2004.11, pp.45-52; 上村敏之「所得税における租税支出の推計—財政の透明性の観点から—」『会計検査研究』38号, 2008.9, pp.11-24がある。

(4) 14か国を取り上げたOECDの調査からは、日本は説明スタイルが異なるとして除かれている。表1においては、比較のために日本を含む一方、紙幅の都合からアイルランドとポルトガルを割愛した(The Working Party on Tax Policy Analysis and Tax Statistics of the Committee on Fiscal Affairs, *Tax Expenditures: Recent Experiences*, OECD, 1996, p.7.)。なお、最新の調査では、予算文書に租税支出を含む国として韓国が加えられている(P. Posner and C. Park, "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations," *OECD Journal on Budgeting*, Vol.7, No.3, 2007, p.85.)。

国にすぎず、そのうち英国は法律に準ずる1998年財政安定化規律で義務づけられていることを見逃してはならない。

第三に、ほとんどの国が、予算(書)の一部ないし付属文書として公表していることである。このような公表方法を採用しないオーストラリア、カナダ、イタリア、日本は少数派に属している。

第四に、多くの国が1980年前後に公表を始めてのに比して、米国、ドイツ、日本は例外的である。このうち、ドイツはもともと補助金報告の一部として取り上げたもので、「租税支出」として明確な定義の下に行動しているわけではない。一方、米国は後述のように、早くから最も精密な議論を重ね、議会独自の基準を設けるなど、租税支出の概念、その公表と統制において常に先導的役割を果たしてきた。

対する日本は、公表開始時期こそ最も早いものの、それは審議の参考にすぎず、その範囲も租税特別措置法プラス若干の規定ということでもかなり狭いのが実情である。本来あるべき正常な(正規の)税制については、各国それぞれ異なる考え方を採っている。税制が歴史的に形成される以上、その違いは当然のことであろう。問題は、その基準となるべき税構造との対比で優遇措置を取り扱おうとしているかどうかである。この点において、日本と各国との姿勢の違いは歴然といわざるをえない。

推計手法における「歳入ロス」とは、'revenue forgone approach' といわれ、租税優遇措置によって政府が手放した収入、すなわち減収額を計測する手法のことである。ここからの項では、日本も各国と肩を並べている。もちろん、

各国並みをすべて良しとするわけではない。たとえば、対象税目において地方税を含む例外的な国々(オーストリア、フィンランド、イタリア)や、表示方式において受益者類型別をも掲げている少数の国々(オーストリア、フランス、イタリア)は、今後一層の注目を集めるであろう⁽⁵⁾。筆者は、議会の機関によって所得階層別の受益額が項目別に算出・表示される米国に注目している。

なお、表1で用いた世界銀行刊の資料の基は、2002年12月に中国財政部が開催した「国際租税支出フォーラム」における各国報告である。先進諸国の経験と実態に学ぼうとする中国の意欲の賜物といえるかもしれない(同資料には、旧社会主義国ポーランドの実験例も掲載されている)⁽⁶⁾。

II 米国における租税支出の概要

1 租税支出導入の経緯

租税の優遇措置が公平を損ね、課税ベースを侵食するとの懸念・批判は、戦後の1950年代にすでに広がっていた。1954年の内国歳入法典(Internal Revenue Code)制定をめぐっては活発な議論が展開されたし、1959年には、下院歳入委員会において課税ベース拡大に関する大規模な公聴会が開催されている⁽⁷⁾。しかし、それを理論的に分析し、「租税支出」と概念づけ、直接的支出との関連で議会統制の対象にする流れを作り出す学者が、米国には存在した。

その人の名は、故スタンレー・サリー(S. Surrey)ハーバード大学教授である。サリー教授は租税法・租税政策分野における世界的学者

(5) 第169回国会において、民主党の「租税特別措置の整理及び合理化を推進するための適用実態調査及び正当性の検証等に関する法律案」(略称：租特透明化法案)は、参議院で可決されながら衆議院で審査未了となった。同法案は、受益法人の開示を含む適用実態の調査・報告、事後評価を通じた正当性の検証等を義務づける内容を含んでいた(第169回国会参議院財政金融委員会会議録第11号,平成20年5月22日,pp.11-21.)。

(6) H. Brixi et al. ed., *Tax Expenditures—Shedding Light on Government Spending through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies*, The World Bank, 2004, pp. x-xii, 190-226.

(7) 畠山 前掲論文, pp.6, 10; 渋谷博史『現代アメリカ連邦税制史：審議過程と議会資料』(東京大学社会科学研究所研究叢書 第84冊)丸善, 1995, pp.142-213.

表1 各国における租税優遇措置 (=租税支出) の公表・報告

国名	目的	法的根拠	予算(書)との関係	公表機関	公表頻度(初公表年)	定義(注1)	推計手法	対象税目	表示方式
オーストラリア	租税支出の評価 税制の企画 国民の論議	あり (1998年 予算公正 憲章法)	別個の政府 文書(「租 税支出報告 書」)	財務省	毎年 (1986、 発端年は 1981)	正常税からの 乖離を租税支 出と定義	歳入ロス (発生ベー ス)	(連邦政府) 個人所得税 付加給付税 事業税 個別消費税 ほか	経済機能別 納税主体別 基準税目別
オーストラリア	税制の改革 予算過程の 促進	あり (1986年 連邦予算 法)	補助金報告 の一部とし て予算書に 付属	財務省	毎年 (1978)	正常税の例外 として租税支 出(間接補助 金)を定義	歳入ロス (発生ベー ス)	(全政府) 直接税 間接税	税目別 受益者類型 別
ベルギー	税制措置の 影響評価	あり	予算に付属	財務省	毎年 (1984)	正常税からの 乖離による減 収を軸に定義	歳入ロス (現金ベー ス)	(連邦政府) 個人所得税 法人所得税 VAT 個別消費税 ほか	税目別 政策目的別
カナダ	租税支出コ ストの情報 提供	なし	予算への追 加的背景情 報(「租税 支出及び評 価」)	財務省	毎年 (1979)	正常税(基準) を厳密に定義 (優遇措置の 範囲は大)	歳入ロス (現金ベー ス)	(連邦政府) 個人所得税 法人所得税 財貨サービ ス税(GST)	予算機能別 (個人所得 税) 優遇内容別 (法人所得 税・GST)
フィンランド	税制をめぐ る意思決定 の改善 公的部門の 影響・活動 の開示	なし	予算案に付 属	財務省	毎年 (1988)	正常税(構造) からの乖離と 定義	歳入ロス (現金ベー ス)	(全政府) 個人所得税 法人所得税 事業税 VAT ほか	機能別 目的別
フランス	予算過程の 促進	あり (1981年 予算法)	予算法案付 属の歳入報 告の一部	予算・公 会計・公 務員省	毎年 (1980)	正常税との対 比による負担 軽減分と定義	歳入ロス (現金ベー ス)	(中央政府) 個人所得税 法人所得税 VAT ほか	税目別 主要目的別 受益者類型 別
ドイツ	補助金・支 出の削減	あり (1967年 経済安定 成長促進 法)	予算(「補 助金報告」 の一部)	財務省	隔年 (1967、 発端年は 1959)	直接的な補助 金支出と間接 的な租税優遇 とを一括	歳入ロス (現金ベー ス)	(連邦政府) 個人所得税 法人所得税 VAT 営業税 ほか	産業部門別 税目別 減収規模別

国名	目的	法的根拠	予算(書)との関係	公表機関	公表頻度(初公表年)	定義(注1)	推計手法	対象税目	表示方式
イタリア	租税支出の評価・削減	あり	別個の報告書	閣僚委員会	不定期(1992)	租税原則への例外となる優遇措置を租税支出と認定	歳入ロス(発生ベース)	(中央・地方政府)個人・法人直接諸税VAT個別消費税ほか	税目別 主要部門別 目的別 受益者類型別 地域別
オランダ	議会への租税支出コストの提供	なし	予算文書に付属(「年次租税支出報告」)	財務省	毎年(1998)	基準税構造からの乖離による減収・延納と定義	歳入ロス(発生ベース)、納税猶予による利子分の現在価値併記	(中央政府)賃金・所得税法人所得税VAT相続・贈与税社会保障税ほか	納税主体別(直接税)税目別(間接税)
スペイン	租税支出の統制	あり(1978年憲法。予算一般法)	予算書の一部	財務省	毎年(1979)	国税に影響を及ぼす財政上の特典(憲134-2)	歳入ロス(現金ベース)	(中央政府)所得税法人税VATほか	税目別 目的別
イギリス	税制・予算論議の促進	なし(支出委員会の勧告。財政安定化規律)	秋季財政報告付属統計の一部(「租税の早見表及び救済措置」)	財務省	毎年(1979)	特定の個人・活動・産物を奨励し、公共支出を代替する優遇措置	歳入ロス(発生ベース)	(中央政府)個人所得税法人所得税キャピタルゲイン税国民保険税VATほか	税目別 租税支出内容別
アメリカ	税制の改革と赤字の削減	あり(1974年議会予算・執行留保統制法)	予算書の一部(「租税支出予算」)	行政管理予算局議会・合同租税委員会	毎年(1967公表・1969議会提出)	基準税(正常税基準と参照税法基準の2種) ^(注2) への例外規定として定義	歳入ロス(現金ベース)現在価値方式(部分的に限定)	(連邦政府)個人所得税法人所得税相続・贈与税社会保障税	予算機能別 減収規模別(所得税) 所得階層別 受益額
日本	予算審議の参考	なし	予算委員会提出資料	財務省	毎年(1958)	租税特別措置法(本則中の政策税制を含む)による特例	歳入ロス(減収額試算)	(中央政府)すべての国税	態様別 税目別 企業規模別(法人税)

(注1) 租税支出を計測する基となる基準(benchmark, norm)が国によって大幅に異なるため、個々の推計の横断的比較は困難である。

(注2) 財務省・行政管理予算局が参照税法基準、(議会)合同租税委員会・議会予算局が正常税基準を用いている。詳しくは本文で後述。

(出典) H. Brixi et al. ed., *Tax Expenditures—Shedding Light on Government Spending through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies*, The World Bank, 2004; The Working Party on Tax Policy Analysis and Tax Statistics of the Committee on Fiscal Affairs, *Tax Expenditures: Recent Experiences*, OECD, 1996; P. McDaniel and S. Surrey ed., *International Aspects of Tax Expenditures*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1985; 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集(第3版)』有信堂高文社, 2005ほかを基に筆者作成。

であって、日本では、シャープ使節団の一員として活躍したことで夙に知られている。ここで、租税支出導入の経緯に関する教授自身の発言を紹介しよう。

1960年代後半、米国はベトナム戦争と「偉大な社会」計画の進行の中で財政赤字とインフレ圧力に直面していた。ジョンソン大統領は1967年9月、個人・法人所得税への10%付加税を勧告してこれを抑制しようとした。下院歳入委員会はこの当時、政府支出の削減を重視しており、付加税の実現までには難航が予想された。1961年以来財務省租税政策担当財務次官補だった私は、1967年11月15日、ニューヨークの金融関係者を前に「米国の所得税制度—完全なる計上の必要性」という演説を行った。その眼目は、支出の削減・統制が叫ばれながら租税を通じた補助金＝「租税支出」が不問にされている、というものである。これを受けて、財務省スタッフが専門家の助力を得て租税支出予算の作成に取りかかったのが、そもそもの始まりであった。それは、1969年1月議会（合同経済委員会）に提出された「1968年度財務長官年次報告」の中の租税支出予算として結実した。予算機能別に作成された、租税支出の初めての体系的一覧表である（なお、1968年6月には歳入・支出統制法が成立し、さきの10%付加税と69年度支出の削減とが定められている）⁽⁸⁾。

財務省は1970年、1969年度版年次報告において「租税補助金」の用語を用いて一覧を作成した。翌71年には、1971年歳入法を審議する両院協議会において、同データを毎年議会の税制委員会（下院歳入・上院財政の両委員会）に提出すべきことが合意された。これを受けて1972年10月、下院歳入委員会が、「連邦租税支出見積り」（“Estimates of Federal Tax Expenditures”）を公表した⁽⁹⁾。続いて1973年6月にも、同委員会は租税支出一覧を作成した。こうして、租税支出（予算）は、民主党政権下にサリー財務次官補が提唱し、財務省での検討、議会審議におけるその活用を経て、ニクソン共和党政権期に定着したのである。

では、租税支出はどのように定義されたであろうか。実は、これを法定した1974年議会予算及び執行留保統制法（P.L.93-344、以下「議会予算法」）は内容の定義をしていない⁽¹⁰⁾。同法第3条(a)-(3)項において、次のように形態を規定しているのみである。

「租税支出」という用語は、連邦税法上の諸規定によって、総所得からの特別の除外（＝非課税、exclusion）、免除（exemption）、もしくは控除（deduction）が認められるか、又は特別の税額控除（credit）、優遇税率（preferential rate of tax）、もしくは課税繰延べ（deferral）がもたらされることから生ずる歳入ロス（revenue losses）を意味する。…「租税支出予算」とは、このような租税支出の一覧

(8) S. Surrey, *Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures*, Harvard University Press, 1973, pp.1-4. 同書についての紹介は、木村弘之亮「スタンリィ・S・サリー著『税制改革への小径—租税支出の概念』」『法学研究』48巻3号, 1975.3, pp.81-88が詳しい。サリー教授はこれより先の1970年、“Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy—A Comparison with Direct Government Expenditure,” *Harvard Law Review*, Vol.83, No.4, Feb. 1970, pp.705-738を著し、「租税誘因措置」＝「租税支出」の弊害を詳細に説き明かしている（田島裕訳「政府の政策目的の実現のための手段としての租税誘因措置—政府の直接支出との比較—」『租税法研究（現代租税法の諸問題）』1号, 1973, pp.3-54.）。なお、最初の租税支出予算の公表を1967年とする資料もあり、本稿（表1）はこれに拠っている（Office of Tax Analysis, U. S. Treasury Department, “The Tax Expenditure Budget before and after the Tax Reform Act of 1986,” *OTA Paper* 60, Oct. 1988, p.2.）。

(9) Surrey, *op.cit.* (Pathways), pp.4-5.

(10) 議会予算法成立の背景およびその内容の概要は、渡瀬義男「米国議会予算局（CBO）の足跡と課題」『レファレンス』689号, 2008.6, pp.10-12.

表のことである。

この租税支出の概念をめぐっては、サリー教授は経緯に続いて以下の論旨を展開した。この書物が議会予算法の前年に刊行されたことに注意されたい。

連邦所得税の体系は、個人・法人所得税の構造的規定と、政府の財政援助である租税支出制度から成っており、後者は本来の所得税構造（前者）に接ぎ木したものである。租税支出制度は、補助金を支給する方式として所得税の機構を用いる広大な補助金装置（‘a vast subsidy apparatus’）を形作っている。この装置を機能させる特別規定は様々な形態をとる。所得からの除外、免除、控除、税額控除、優遇税率、課税繰延べがそれである⁽¹¹⁾。租税支出予算による吟味が必要な理由は、これを研究し統制しようとする機関が存在せず、行政管理予算局（Office of Management and Budget, 以下OMB）も行政省庁もこれを無視するか無関心のいずれかであり、財務省でさえ新規項目を追加しようとするからである⁽¹²⁾。

サリー教授の語法が、議会予算法の文言に生かされたことは明瞭であろう。しかし、問題はその先にある。租税支出の内容を問うからには、そもそも所得とは何か、所得税の本来的構造とは何か、まず明らかにされなければならない。例外もしくは逸脱である租税支出はそれに照らして、それとの対比で初めて計測できるものだからである。

この点についてサリー教授は、租税支出と

は、現行の所得税ベースが「広く認められた所得概念」や「一般に認められた所得税構造」から乖離している主要箇所を一覧表にしたものであって、それは厳密な純所得概念と異なる規定すべてを網羅的に掲載するものではない、と説明する⁽¹³⁾。さらに、扶養控除等の人的控除、累進構造を体現する複数税率、夫婦所得分割に見られる課税単位の選択などは、支払い能力（＝担税力）に基づく所得税構造の一部と見なすべき項目であって、租税支出に当たらないという⁽¹⁴⁾。すなわち、サリー教授は、エコノミストの多用する「包括的所得概念」—二時点間における個人の純経済力の変化プラス消費で表される（後述）—を用いないわけである。エコノミスト流にあまりに厳格な概念に執着すれば、租税支出分析の有用性を損ねるとの記述は、その何よりの証左であろう⁽¹⁵⁾。しかし、このことによって概念上の曖昧さが生じ、後の論争の種となったことは否めなかった。

とはいえ、租税支出の概念とその有効性に関する論争それ自体を扱うのは本稿の主題ではない。ここでは、租税支出の実態とその統制という本論に必要な範囲で、基幹税としての所得税にまつわる基本的概念の整理を行うこととする。

2 租税支出の概念と測定をめぐる諸問題

(1) 理念的モデルとしての包括的所得

上記の包括的所得概念とは、シャンツ＝ハイグ＝サイモンズ概念とも呼ばれる⁽¹⁶⁾。

まず、19世紀後半に活躍したドイツのシャンツ（G. Schanz）は、所得概念として純資産増加説を提唱したことで知られる（累進税率による総合所得税を設定したミーケル所得税の生みの親で

(11) Surrey, *op.cit.* (Pathways), p.6.

(12) *ibid.*, pp.6-7.

(13) *ibid.*, p.15. サリー教授は例として、通常償却との差を正確に表示できない加速度償却、概念上・実践上の難問を含む持家の帰属家賃、金額的に小規模なものを挙げている（*ibid.*, pp.15-16.）。

(14) *ibid.*, p.16.

(15) *ibid.*, pp.18-19.

もある)。シャンツは、市場を通して形成される賃金等はもちろん、「市場を通さない資産の移転、現物給付、自家生産、さらに資産を所有することによる帰属所得や価値増価を所得として含めた⁽¹⁷⁾」。今日風にいえば、相続・贈与、付加給付、自家消費、帰属家賃、キャピタルゲインすべてが含まれることになる。

この影響を受けたハイグ (R. Haig) とサイモンズ (H. Simons) は、20世紀前半に米国で所得概念を展開した。ハイグが、二時点間における経済力純増の貨幣価値を所得と定義したのに続き、サイモンズは所得税による経済的平等の推進を強調し、そのために明確にさるべき所得を、消費のために行使された権利の市場価値と一定期間内の財産権価値の変化との和であると定義した。すなわち、期中の消費 + (期末資産 - 期初資産) である。単純に数式で表現すれば、

Y (課税所得) = C (消費額) + ΔW (資産純増分) となる。

こうして、サイモンズの所得は、「給料・賃銀等の稼得所得、家賃・利子・配当等の資産所得、持家居住者の家賃相当額・妻の家事労働等の帰属所得、農家の自家用消費等の現物所得、資産値上がり益のキャピタルゲイン、さらに遺贈、贈与までも含む包括的なタックス・ベ-

スとなる⁽¹⁸⁾」。ここで、「所得」と括られる概念が収入金額ではなく、必要経費を除いた「ネット」概念であることに注意を要する。一方、キャピタルゲインは実現分だけでなく、未実現分をも含む (資産・借入にはインフレ調整がなされること、法人所得にあつては株主段階のみの課税がなされることも付け加えておく)。

このように、サイモンズの定義は理想的かつ理念的であった。そのまま税務行政の実際に適用することは難しいとはいえ、後世への影響には測り知れないものがあつた。米国の財政学会において、ヴィックリー (W. Vickrey)、グード (R. Goode)、ペックマン (J. Pechman)⁽¹⁹⁾、そしてサリーと、その流れを汲む錚々たる学者名を列挙するだけで、それは十分に察せられよう⁽²⁰⁾。国際的にも、「カーター報告」(1966年公刊のカナダ王立税制委員会報告書) は、「最も忠実にサイモンズのデザインを再現したもの⁽²¹⁾」として名高い。

(2) より現実的な包括的所得のための修正ポイント

上記の純然たる包括的所得概念に対し、実態的にも実務上も非現実的な部分を修正した概念が新たに必要となる⁽²²⁾。サリー教授が見通し

(16) 神野直彦「所得概念論」金子宏編著『所得税の理論と課題 (二訂版)』(21世紀を支える税制の論理 第2巻) 税務経理協会, 2001, pp.19-44に詳しい。この点をめぐるわが国租税論・租税法研究の蓄積は豊かである。たとえば、小林威「サイモンズとカーター報告—包括的所得税の熱烈な唱道者とその設計図の完成—」大川政三・小林威編著『財政学を築いた人々』ぎょうせい, 1983, pp.525-550; 金子宏「所得税の課税ベース—所得概念の再検討を中心として—」『租税法研究 (所得税・法人税の課税ベース)』17号, 1989, pp.1-25参照。

(17) 神野 前掲論文, pp.22-23.

(18) 小林 前掲論文, pp.531-532.

(19) シャウプ使節団の一員でもあつたヴィックリー教授、塩崎潤・元代議士による訳書 (『個人所得税』1966・改訂1976) のあるグード氏は、わが国にもなじみが深い。また、ブルッキングス研究所のペックマン氏は、同じ包括的所得概念を追求しながら、課税ベースの侵食 (イロージョン) に力点を置いたことで知られる (石弘光『租税政策の効果—数量的接近—』東洋経済新報社, 1979, pp.18-21; ペックマン (石弘光・馬場義久訳)『税制改革の理論と現実』東洋経済新報社, 1988, pp.86-87; ペックマン (坂野光俊監修)『アメリカの租税政策 (第5版)』日本税務研究センター, 1991, pp.58-59.)。

(20) 小林 前掲論文, pp.532-533.

(21) 同上, p.548. ちなみに、足掛け5年にわたるこの委員会の専門委員は、カナダのみならず米英の主要大学の研究者で構成され、報告書作成のための研究会にはシャウプ博士 (C. Shoup) も討議に加わつた (同上, p.535.)。

(22) 以下の各項目は OMB, *Analytical Perspectives, Budget of the U.S. Government*, Fiscal Year 2008, p.295参照 (以下OMB, *op.cit.*, FY2008と引用。他の年次のものも同様とする)。

たように、現実への橋渡しを用意しなければ租税支出の導出・適用それ自体が困難になるからである。

第一は、キャピタルゲインの取り扱いである。理想は未実現の時点でも把握することであるが、実務上それが困難であれば、その実現時点まで、あるいは移転終了時まで課税を延ばすことはやむをえない。一方、インフレ調整は行わない。これはマイナスの租税支出、すなわち増税になりうることを意味する。

第二は、持家の帰属家賃の取り扱いである。これは理論上の所得であり、税務行政上も把握・評価がきわめて困難なことはいうまでもない。

第三は、相続・贈与の取り扱いである。理想は所得に包含し、この種の一時的所得の変動に対して「平均課税」で負担変動を緩和することであろう。しかし、これが困難であれば、相続・贈与を所得から切り離し、別個の税目を立てる方が現実的である。以上の第一から第三までの3項目をまとめるなら、市場取引で実現した所得への課税に徹するということになる。

第四は、法人所得の取り扱いである。理想は法人擬制説に基づいて法人段階では課税せず、株主段階のみで法人所得に課税すべきであろう。しかし、これまた困難であれば、所得税から法人所得税を分離し、個人所得税と並立させることが望ましい。同一配当への二重課税を承認するということになる。

第五は、所得税の基本的な一般ルールの取り扱いである。個人所得に関しては、人的控除・概算控除、複数税率、課税単位選択を認め、事

業所得に関しては必要経費控除を容認するということである。すなわち、これらは基本構造を形成するがゆえに租税支出とは見なさない。

(3) 現実的基準（ベースライン）の設定

米国には、(2)から導かれる現実的な所得概念に相当する基準が二つある。

第一は、政府（財務省租税分析局・OMB）と議会〔合同租税委員会（Joint Committee on Taxation, 以下JCT）・議会予算局（Congressional Budget Office, 以下CBO）〕が、1982年度まで租税支出リスト作成に共同して用い、1983年度からは議会だけが使用する「正常税基準」（‘normal tax baseline’）である⁽²³⁾。ここで、基準となる所得税の正常な構造とは、上記5項目のうち第四番目を除く4つの基本的なルール・要素を含むもので、これに照らして例外的に与えられる便益・誘因（をもたらす現行法の特別規定）を租税支出とみなすわけである⁽²⁴⁾。ちなみに、正常な法人税構造とは、通常かつ必要な経費の控除を含んでおり、後述のようにこれを超過する規定が租税支出とみなされる⁽²⁵⁾。

第二は、政府が、1983年度から正常税基準に代わるものとして導入した「参照税法基準」（‘reference tax law baseline’）である。その名目は、議会予算法が税法の基準線となる規定を明示していないため、例外かどうかの決定は「判断」の問題であり、このように恣意的な正常税基準に基づく租税支出概念の分析的価値は疑わしい、ということにあった⁽²⁶⁾。しかし本音は、租税支出を小さく限定することにあったと考えられる⁽²⁷⁾。実際、新たな参照税法基準は、あ

⁽²³⁾ *ibid.*, p.286; OMB, *op.cit.*, FY2002, p.76; CBO, *The Effects of Tax Reform on Tax Expenditures*, A CBO Study, Mar. 1988, pp.2-3.

⁽²⁴⁾ JCT, *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2007-2011*, Joint Committee Print for the House Committee on Ways and Means and the Senate Committee on Finance (JCS-3-07), Sep. 24, 2007, pp.2-3. この見積りは2007年8月31日現在の制定税法の規定に基づき（延長提案、期限切れ修正案にかかるものは除外）、算定根拠としてCBOの歳入ベースライン（2007年1月）とJCTスタッフ見積り（2006-2011年の個人・法人関係租税支出）を用いている（*ibid.*, p.1）。

⁽²⁵⁾ CBO, *op.cit.*, p.2.

⁽²⁶⁾ OMB, *op.cit.*, FY2002, pp.61, 76.

る規定が、税法の一般規定への「明確な」例外であり、「狭い」納税者集団・取引範囲に適用されるといふ二重の意味で「特別な」場合にのみ、これを租税支出とみなすのである⁽²⁸⁾。当然のことながら、政府リストの項目数はJCTのそれよりも少ない⁽²⁹⁾。

具体的には、政府は2003年度、被支配外国法人からの受取所得の納税猶予、研究・実験費用の即時償却、キャピタルゲインの優遇税率、機械・設備等の加速度償却（3種類）、中小企業投資の即時償却、創業費の償却、法人税における低減税率、奨学金の非課税、公的扶助給付の非課税、計11項目を参照税法の基準に組み込み、したがって租税支出リストから除いている⁽³⁰⁾。これに対してJCTは、たとえば加速度償却について、定額法に定められた償却よりも有利な早期回収（過大引当による利益の圧縮）が租税支出に該当すると認定し、低減された法人税率についても、中小企業への便益ゆえ租税支出に含まれると認定するのである⁽³¹⁾。

(4) 租税支出の測定

では、こうして確定された基準から、租税支出はどのように計測・算定されるであろうか。歳入ロス、すなわち連邦政府が手放した税収を

把握する方式であることは前述した。言い換えるなら、現行法（特別規定）に基づく課税額と、租税支出がなければ徴収されたであろう（ベースラインに基づく）税額との差を見積るわけである⁽³²⁾。具体的には、①非課税・免税・所得控除による損失は、当該所得または所得控除額に限界税率を乗じ、②優遇税率による損失は、本来の税率との税率差に課税ベースを乗じ、③課税繰延べによる損失は、割引現在価値で表した将来時点の税額との差額を求めることによって算出される⁽³³⁾。ただし、この場合、次の点に留意しなければならない。

第一は、個々の項目の計測に当たり、該当する納税者の行動が不変であり、また他の租税との関係も不変であるという前提が置かれることである。税制は相互に関連しており、一部を動かせば必ず他の規定・項目に波及する。ところが、ここでは現実に生ずるであろう事態、言い換えれば関連する総体をひとまず無視して、単独の効果のみを切り離して測定するわけである⁽³⁴⁾。まして、算定の基礎となる経済予測に見込み違いが避けられないことを考えれば、金額的に不確かという性格はいよいよ明白となる。したがって、各項目を積み上げた租税支出総額もまた、数字上の曖昧さに包まれているこ

(27) 藤谷 前掲論文, pp.46-47参照。

(28) 同上, pp.47, 51; CBO, *op.cit.*, p.3.

(29) 政府は一時、JCTの租税支出リストを削除したが、今日では正常税基準による租税支出項目に注を付して統合表示している。形式的にも、①推計期間において、JCTが現年度と次の4会計年度の5年間であるのに対し、政府は前年度、現年度と次の5会計年度の7年間にまたがり、②歳入ロス表示において、JCTが5年間見込みで5,000万ドル未満の規定を除くのに対し、政府は年間500万ドル未満を除く（四捨五入で1,000万ドルは残す）という相違がある（JCT, *op.cit.*, pp.17-19.）。

(30) OMB, *op.cit.*, FY2003, pp.99-105; E. Toder, "Evaluating Tax Incentives as a Tool for Social and Economic Policy," *Bad Breaks All Around*, pp.46-47. 後に比較の対象とする2008年度には、ここからキャピタルゲインと創業費が抜けて、合計9項目の相違が表示されている（OMB, *op.cit.*, FY2008, pp.287-294.）。キャピタルゲイン取り扱いの変更経緯については後述。

(31) JCT, *op.cit.*, pp.6-7.

(32) CBO, *op.cit.*, p.4. 政府はこのほか、支出相当額（outlay equivalents, 直接支出で同等レベルの便益を納税者に与えるのに必要とされる金額）による数値を長らく出し続けてきたが、2007年度からこの方式を打ち切った（*ibid.*, p.5; OMB, *op.cit.*, FY2007, p.286.）。なお、課税繰延べを含む一部の規定には、割引現在価値による税収見積りも行っている（OMB, *op.cit.*, FY2003, pp.98, 109; OMB, *op.cit.*, FY2008, pp.290, 299.）。

(33) 五嶋陽子「アメリカの年金と医療の租税優遇措置」渋谷博史・中浜隆編『アメリカの年金と医療』（アメリカの財政と福祉国家 第3巻）日本経済評論社, 2006, pp.234-235.

とを忘れてはならない。それは、あくまでも「目安」ということである。

第二は、収入効果が直ちに発現しない場合もありうることである。この意味でのタイムラグ以外にも、納税時期、法規の発効年度、1月から始まる課税年度、10月から始まる会計年度に起因するズレは日常的に起こりうる⁽³⁵⁾。大掴みに「目測」するのに便利という位置づけを再度強調しておきたい。

3 租税支出項目の推移と現状

(1) 租税支出項目の推移

租税支出予算が法定化された1970年代半ば以降は、インフレを伴う経済停滞（スタグフレーション）の時代であった。インフレは個人の税率区分を押し上げて所得税負担を高め、（地方）財産税を引上げるばかりではない。企業にとっては、設備の更新に当たり償却不足をもたらす要因である。減税が広く国民的要求となったのも当然であった。それに伴って租税支出項目も増加した。その頂点に位置するのが、レーガン政権下の1981年経済再建税法（P.L. 97-34）である。同法には、機械・設備の加速度償却や投資税額控除の拡大を中心とする諸規定が盛り沢山であった。渋谷博史・東京大学教授の指摘するように、レーガン政権は最優先の個人所得税減税のために、これらの「政治的コスト」をかけざるを得ず、この矛盾が86年税制改革の動因と

なるわけである⁽³⁶⁾。

1986年税制改革法（P.L. 99-514）は、個人所得税の減税（税率削減）を個人・企業関係の課税ベース拡大で賄おうとした画期的なものであった。その改革により、租税支出14項目が廃止され、16項目が縮減された⁽³⁷⁾。課税の公平を求める納税者の声と並んで、優遇措置の存在に照明を当て続けた租税支出予算の役割を、ここでは評価すべきであろう。ただし、この86年改革が、「貯蓄や投資のゆがみの多くを除去したが、決してそのすべてを除去したわけではない⁽³⁸⁾」、ということもまた確かであった。

それを裏づけるかのように、項目数は1990年代以降も増加傾向にある。キャピタルゲインの優遇税率復活のほか、個人退職勘定（IRAsと略される年金貯蓄）の加入資格拡大、勤労所得税額控除（EITCと略される低所得者への給付つき税額控除⁽³⁹⁾）の大幅拡充、高等教育費税額控除と児童税額控除の新設など、社会政策目的の租税支出が超党派的支持によって登場した⁽⁴⁰⁾。

しかも今世紀に入るや、ブッシュ政権下の議会は2001年大減税（経済成長及び租税救済調整法、P.L. 107-16）を制定した。10年間で約2,750億ドル規模の優遇措置の新設・拡張であった⁽⁴¹⁾。ブッシュ減税がその後も連発されたことは周知のとおりである。2004年度までの31年間にわたる政府基準の租税支出を分析した米国会計検査院（Government Accountability Office、以下GAO）

⁽³⁴⁾ Congressional Research Service (CRS), *Tax Expenditures: Compendium of Background Material on Individual Provisions*, Committee Print for the Senate Committee on the Budget, S.Prt. 109-072, Dec. 2006, p.6; 渋谷博史『20世紀アメリカ財政史Ⅲ—レーガン財政からポスト冷戦へ—』東京大学出版会, 2005, pp.79-80. すなわち、「弾力性ゼロの仮定」に基づいている（石 前掲書（租税政策の効果）, p.29.）。

⁽³⁵⁾ CRS, *op.cit.*, p.7; JCT, *op.cit.*, p.21.

⁽³⁶⁾ 渋谷 前掲書（アメリカ財政史Ⅲ）, pp.22-29.

⁽³⁷⁾ 金額的には改革前（86年）対比で、88年の租税支出見積り総額を約1,900億ドル（40%）削減したとされる。内訳は、課税ベース拡大で770億ドル、税率削減で1,150億ドルという（Office of Tax Analysis, *op.cit.*, pp.3, 7-8.）。

⁽³⁸⁾ ベックマン 前掲書（アメリカの租税政策）, p.58.

⁽³⁹⁾ EITCについては、根岸毅宏『アメリカの福祉改革』（アメリカの財政と福祉国家 第9巻）日本経済評論社, 2006, pp.105-140; 森信茂樹「米・英の給付つき税額控除に学ぶ」『国際税制研究』18号, 2007, pp.32-48.

⁽⁴⁰⁾ Toder, *op.cit.*, pp.36, 39-40, 65.

⁽⁴¹⁾ 大統領提案は、30項目以上で4,750億ドルという規模であった（The Century Foundation Working Group, *op.cit.*, pp.3, 10-11.）。

によれば、その項目総数は1974年度の67から2004年度の146へと倍増した。内訳を見ると、当初の67から21項目が消え、新たに143項目が登場（うち43項目はその後に落とされたため純増分は100項目を記録）したという。歳入ロス総額を単純計算で求めれば、1974年度の2,430億ドルから7,280億ドルへと3倍に伸びている（2004年価格）⁽⁴²⁾。これは2004年度連邦歳入見込み額の40%に迫る規模であった。

(2) 租税支出の現況

以下に掲げる表2は、2003年度予算案作成時点、すなわち2001年12月31日現在の現行法に基づく租税支出と、2008年度予算案作成時点、すなわち2006年末の現行法に基づく租税支出とについて、それぞれ見積り金額の上位20項目を並べたものである⁽⁴³⁾。個々の数値が不確実ということは上述のとおりであるが、このランキングをもって大規模租税支出の一覧と見なしても的外れではあるまい。

租税支出が様々な弊害を指摘されながら、なおも存続する姿がここに現れている。それは、市場メカニズムや労使関係を基軸にした民間での福祉・医療を政府が後押しする項目、住宅所有者への利子補助や売却促進という形でアメリカン・ドリームの実現を政府が奨励する項目が、米国社会に深く根づいていることの証明である。

と同時に、表2からは、新たに大規模租税支出の仲間入りをした項目も浮かび上がる。帰属家賃純額の非課税、国内製造活動所得の控除、賃貸住宅の加速度償却がそれである。このう

ち、帰属家賃は後述のように政府基準の改定によるもので、統制努力の一端を示すと解される。

そもそも租税支出は、予算過程において歳出予算ほどの強い統制を受けない⁽⁴⁴⁾。厳格な定期的審査にさらされにくい不透明さ、金額的な不確かさという性格を抱えている。このような弱点ゆえに、政府・議会を問わず各機関による不断の分析と評価は一層の重要性を帯びてくるのである。では、公的機関は実際にどのような対応を見せているであろうか。

まず、政府のOMBは毎年2月、大統領予算書の一部（*Analytical Perspectives*, 前掲注22）において租税支出予算の表示と分析を行っている。内容は、個人・法人所得税を対象に予算機能別、単年度および5か年度間の見積り金額別、一部租税支出の現在価値表示それぞれの一覧表に加え、全項目の簡便な解説、分析的追録から成っている。一方、議会においては、JCTがほぼ毎年（前掲注24。近年では2000年と2004年を除く）、下院歳入委員会と上院財政委員会に5か年度の租税支出見積り報告を行っている。そこには、租税支出の定義、測定法、計測に関する記述に加え、予算機能別の一覧、さらに所得階層別の申告件数および租税支出利用（＝受益）状況が掲げられる。

しかし、それ以上に詳細なのが、前掲注34で紹介した議会調査局（Congressional Research Service, 以下CRS）の大部の報告書である。これは、CRSが隔年で上院予算委員会に提出する「租税支出：個別規定に関する背景資料明細」であり、当該規定の根拠法、制度概要、影響・効果、立法推移および評価について記述したも

⁽⁴²⁾ GAO, *Government Performance and Accountability: Tax Expenditures Represent a Substantial Federal Commitment and Need to Be Reexamined*, GAO-05-690, Sep. 2005, pp.21-23, 25-26. 同じGAOの調査では2006年度の項目数は161へと急伸している（GAO, *21st Century Challenges: How Performance Budgeting Can Help*, Testimony before the Committee on the Budget, House of Representatives, GAO-07-1194T, Sep. 20, 2007, pp.5-14.）。

⁽⁴³⁾ OMB, *op.cit.*, FY2003, pp.107-108; OMB, *op.cit.*, FY2008, pp.296-298.

⁽⁴⁴⁾ 予算案の大枠を定める予算決議においても、支出プログラムに課される機能別限度額は租税支出には設定されない。ただし、ペイゴー・ルールと呼ばれる赤字相殺規律の下にあるため、租税支出を増やそうとすれば、他の租税支出を減らすか、増税を図るか、それとも義務的経費を削減するかの選択を迫られる（The Century Foundation Working Group, *op.cit.*, p.25.）。

表2 2003・2008両年度における租税支出規模別ランキングおよび対歳入比

2003年度			2008年度		
1. 雇用主拠出医療保険の非課税	A	4.8%	1. 雇用主拠出医療保険の非課税	A	6.0%
2. 持家モーゲージ利子の控除	B2	3.2	2. 持家モーゲージ利子の控除	B2	3.4
3. キャピタルゲインの優遇税率*	C	2.9	3. 機械・設備の加速度償却*	B1	2.4
4. 年金401K プランへの拠出・運用益の非課税	A	2.9	4. キャピタルゲインの優遇税率	C	2.0
5. 雇用主年金プランへの拠出・運用益の非課税	A	2.6	5. 雇用主年金プランへの拠出・運用益の非課税	A	1.8
6. 州・地方所得税の控除	B2	2.4	6. 慈善寄付金の控除（教育・医療以外）	B2	1.7
7. 機械・設備の加速度償却*	B1	1.8	7. 年金401Kプランへの拠出・運用益の非課税	A	1.7
8. 慈善寄付金の控除（教育・医療以外）	B2	1.6	8. 住宅販売にかかるキャピタルゲインの非課税	A	1.5
9. 遺贈キャピタルゲインの取得価額改定		1.4	9. 遺贈キャピタルゲインの取得価額改定		1.3
10. 州・地方（公共目的）債利子の非課税	A	1.2	10. 帰属家賃純額の非課税（2006年度新登場）	A	1.3
11. 持家にかかる州・地方財産税の控除	B2	1.2	11. 児童税額控除	D	1.2
12. 住宅販売にかかるキャピタルゲインの非課税	A	1.0	12. 州・地方所得税の控除	B2	1.0
13. 児童税額控除	D	1.0	13. 州・地方（公共目的）債利子の非課税	A	1.0
14. 生命保険貯蓄利子の非課税	A	0.9	14. 生命保険貯蓄利子の非課税	A	0.8
15. 年金IRAs積立の非課税	B1	0.9	15. 公的年金給付の非課税	A	0.7
16. 公的年金給付の非課税	A	0.9	16. 国内製造活動所得の控除(2004年アメリカ雇用創出法)	B2	0.5
17. 被支配外国法人からの受取所得の課税繰延べ*	法	0.4	17. 被支配外国法人からの受取所得の課税繰延べ*	法	0.5
18. 自営業者年金への拠出・運用益の非課税	A	0.3	18. 持家にかかる州・地方財産税の控除	B2	0.5
19. 法人税率の低減*	法	0.3	19. 賃貸住宅の加速度償却*	B1	0.5
20. 労働者災害補償給付の非課税	A	0.3	20. 自営業者年金への拠出・運用益の非課税	A	0.4

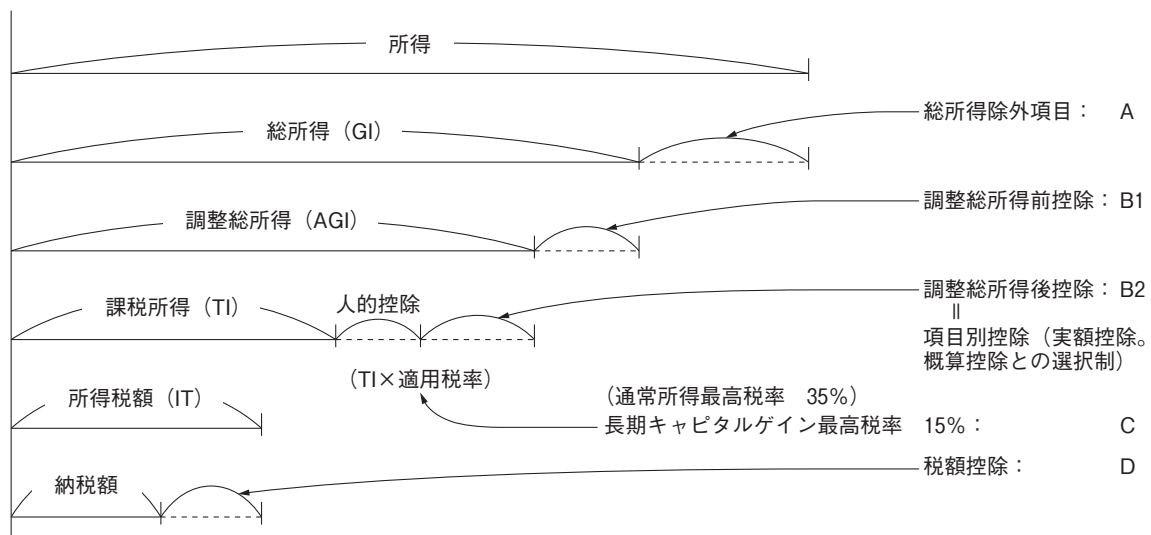
(注1) *印は正常税基準の下での租税支出を意味する。キャピタルゲインの優遇税率の*が2008年度に落ちているのは、2005年度の参照税法基準の改定により、当該優遇税率が部分的に租税支出と認定された（政府・議会の認識が一致した）ためである。

(注2) A, B1, B2, C, Dは参考図・個人所得税算出の各ステージにおける位置を表す。法は法人所得税のみにかかる項目であり、斜体太字は個人・法人双方にまたがる項目である。

(注3) 両年度の右欄は、単純計算で求めた租税支出見積り額の対歳入見込み額（%）である。

(出典) OMB, *op.cit.*, FY2003, pp.107-108; OMB, *op.cit.*, FY2006, pp.317, 339, 348; OMB, *op.cit.*, FY2008, pp.296-298, 305-306; 伊藤公哉『アメリカ連邦税法（第3版）』中央経済社, 2005, pp.40-320を基に筆者作成。

[参考図] 個人所得税算出の各ステージ



(出典) 筆者作成

のである。次章では2006年版のこの資料を参考に、医療、年金、住宅およびキャピタルゲイン各分野の代表的な関連制度を概観することとしよう⁽⁴⁵⁾。取り上げるのは、いずれも表2の2008年度ランキングに名を連ねるか、またはその直下に位置する見積り金額の大きな項目である。

Ⅲ 米国における租税支出の代表事例

1 医療関係

(1) 雇用主提供医療保険への拠出の非課税

これは、雇用主が提供する団体医療保険への拠出を非課税にする制度(前掲表2・No.1)であって、内国歳入法典⁽⁴⁶⁾(第105・106・125条)に根拠をもっている。雇用主の拠出は損金となる一方、被用者は雇用主拠出分について所得税・社会保障税⁽⁴⁷⁾ともに非課税とされる。給与(=現金給付)ではない付加給付という性格上からの便益が与えられるわけである(被用者個人で身を守ろうとすれば、表2・参考図のB2である医療費控除が限定的に適用されるが、保険を自ら購入することが前提となる⁽⁴⁸⁾)。なお、1996年の医療保険移管・説明責任法(P.L. 104-191)により、被用者は雇用主による適格の介護保険拠出についても非課税とされるようになった。

2005年の65歳未満人口2億5,830万人中、64.3%が本制度の該当者である。問題は、すべての被用者が雇用主による医療保険を提供され

ているわけではないことである。無保険の危険性が高いのは、25歳未満者、被用者25人未満の小企業従業員、パートタイマー、低賃金労働者、建設・対人サービス・娯楽・卸売・小売業労働者である。言い換えるなら、加入が高所得者に偏っていることである。貧困線以下の所得階層が加入率18.6%なのに対し、貧困線の2倍以上の所得階層は78.6%という偏在がそれを示している。さらに問題なのは、本制度に加わる雇用主・被用者双方が優遇されるところから、医療サービスの過大要求に歯止めのかからないことである⁽⁴⁹⁾。これが一因となって引き起こされる医療費の高騰が公的医療をも直撃し、米国の財政を持続不可能にする恐れの高いことはよく知られている。

ちなみに、公的医療プログラムには、メディケア(高齢者・障害者・末期腎不全者向けの医療保険)、メディケイド(低所得者向け医療扶助)のほか、連邦公務員医療給付制度、州医療給付制度、現役・退役軍人向け医療制度(TRICARE)、先住民向け医療制度がある⁽⁵⁰⁾。2003年の統計によれば、65歳未満の非高齢者中、この公的医療プログラムへの加入者は17.1%、民間医療保険加入者は69.7%に達している。このうち63.8%が上記の雇用主提供医療保険である(残りは個人医療保険)。民間依存の大きさと租税優遇措置の重さを何よりも雄弁に物語る数字といえよう。同時に着目すべきは、17.6%に上る無保険

(45) 租税優遇措置は他の分野にも広く認められている。たとえば2008年度の場合、民間の資本形成を促進するための機械・設備の加速度償却(表2・No.3, 賃貸住宅分を含めればNo.19も)、民間福祉を奨励するための慈善寄付金の控除(表2・No.6)、勤労と自助を促すための勤労所得税額控除(表中にはないが第25位)などは、米国における租税支出の役割、市場経済と福祉国家との関連を如実に示す項目である。

(46) 1939、1954、1986年と制定された永久的租税立法で、従来の関連規定を統合し法典化したもの。第3次に当たる1986年法が現行法典である(大塚正民『キャピタル・ゲイン課税制度—アメリカ連邦所得税制の歴史的展開』有斐閣学術センター, 2007, pp.8-11, 122.)。

(47) 後述の公的年金とメディケアの財源用に労使折半で拠出する税であって、現在の税率は合計で報酬額の15.3%である。給与税(賃金税)とも呼ばれる。なお、自営業者は合計分を自己負担する。

(48) 自営業者の医療保険拠出については控除制度が別に設けられ、2003年以降その控除率は100%に引上げられている(CRS, *op.cit.*, pp.623, 626.)。雇用主提供医療保険の特徴と役割については、関口智「雇用主提供医療とアメリカ租税政策—雇用主提供年金との比較の視点から(上)(下)」『税務弘報』55巻10号, 2007.9, pp.106-116; 55巻11号, 2007.10, pp.106-115参照。

(49) CRS, *op.cit.*, pp.612-615.

(50) 中浜隆『アメリカの民間医療保険』(アメリカの財政と福祉国家 第7巻)日本経済評論社, 2006, pp.1, 15-31.

者である⁽⁵¹⁾。この無保険者の存在ほど、租税優遇措置を通じた民間福祉の限界を浮き彫りにするものはない。

(2) 医療費の所得控除

これは、医療費・介護費を所得控除する制度（表中にはないが第32位）であって、内国歳入法典（第213条）に根拠をもっている。個人は医療費が調整総所得の7.5%を超えること（項目別控除が受けられること）を納税申告で提示する必要がある。1954年以降、原則3%だったその下限は1982年に5%へと引上げられ、1986年の税制改革法で7.5%とされて今日に至っている。1996年医療保険移管・説明責任法により、介護費・介護保険費も同様の取り扱いと定められている⁽⁵²⁾。

1980年代を通じ、医療費控除の厳格化によって申請数は減り続けた（1980年の1,950万件、申告総数の21%から、1990年の510万件、申告総数の4%）。納税者が概算控除を選択した表れであろうが、その後申告は漸増し、2004年時点で、申告数950万件、申告総数の7%である。特徴的なのは、中低所得者の利用が多いことである。2004年の統計は、医療費控除の61%が調整総所得5万ドル未満の納税者によることを明らかにした。控除は普通、税率の高い高所得者に有利といわれるが、医療費の場合、低所得者ほど雇用主提供医療保険への未加入率が高く、自前の医療費支出が申請ハードルを超えるケースが多くなると考えられる⁽⁵³⁾。

2 年金関係

(1) 雇用主提供年金保険への拠出の非課税

これは、雇用主が提供する被用者年金保険への拠出を非課税にする制度（前掲表2・No.5およびNo.7）であって、内国歳入法典（第401-407、410-418E、457条）に根拠をもっている。雇用主の拠出が損金扱いとなり、被用者が当該拠出について非課税とされるのは、医療保険の場合と同じである。運用益は給付時点まで課税が繰り延べられる。

第一次大戦当時から徐々に形成されてきた制度であるが、1942年規則などを経て、1974年の被用者退職所得保障法（P.L. 93-406、通称ERISA＝エリサ法）に集大成された⁽⁵⁴⁾。続いて1978年には、確定拠出型の401(K)・プランが誕生した⁽⁵⁵⁾。1986年の規制強化の後、2001年経済成長・租税救済調整法は拠出・給付の限度額を引上げ、Roth 401(K)を創設した。推進者(W. Roth 共和党上院議員)の名にちなんだRoth 401(K)は、従来の年金保険とは課税時期が異なり、拠出時課税・給付時非課税という優遇措置をもつ仕組みであって、2006年から実施された（2001年法は2010年末に期限切れを迎えるサンセット法であったが、2006年の年金保護法（P.L. 109-280）によって恒久化されている）。なお、自営業者には1962年の自営業者退職税法（P.L. 87-792）がある。提唱者（E. Keogh 民主党下院議員）の名をとって「Keogh（キーオ）・プラン」と呼ばれ（表2・No.20）、拠出・運用益非課税で引出し時点の課税、すなわち課税繰延べの特典を与えられてい

(51) 連邦政府と州政府を雇用主とする公的医療は民間扱いとなっているため、現実の公的部門はもっと大きい。また、重複加入者がいるので合計は100%を超える。無保険者の数は4,467万人を数えている（同上、pp.37-38.）。

(52) CRS, *op.cit.*, pp.629, 631-633.

(53) *ibid.*, pp.630-631, 633-634.

(54) 財産としての年金受給権を保護し、年金給付保証公庫（PBGC）や個人退職勘定（IRA）を創設したことで知られる（吉田健三「確定給付型の企業年金」渋谷・中浜編 前掲書、pp.42-46.）。

(55) それまでは雇用主拠出による確定給付型が主であった。確定給付型は企業の支払い義務が大きく、しばしば積立て不足問題を引き起こす。とりわけ、2000年の株価下落はPBGCの財務状況に危機をもたらした。これに対して401Kは、被用者拠出を前面に出した（雇用主がこれにマッチングする）貯蓄手段であり、80年代以降急伸する。その背景には、企業の年金選択、雇用の構造、金融の技術・環境をめぐる変化があった（吉田「確定拠出型の企業年金」同上、pp.77-82, 88-92.）。

る⁽⁵⁶⁾。

この制度の特徴は、高所得層に受益が偏ることである。2006年時点において、高齢者の下層40%で年金収入が家計収入の7%未満しか占めておらず、上層40%では年金収入が約20%に達することからも、それは明らかであろう。高所得層の年金カバー率は高い上に、拠出金額が大きく、税率区分も高い（減免効果がそれだけ大きい）ことが、受益格差の要因と考えられる。別の見方をすれば、高所得者は大企業に雇われ、組合に組織化されているがゆえに年金保険でも優位に立つということである⁽⁵⁷⁾。しかし、2001年のエンロン社の破綻は新たな警鐘を鳴らした。いかなる大企業であれ、従業員が401(K)のような確定拠出保険の投資先を自社株に集中させた場合、ひとたび倒産すれば職も年金貯蓄も失われる悪夢が現実になったからである⁽⁵⁸⁾。

(2) 個人退職勘定の非課税

これは、個人退職勘定を非課税にする制度（individual retirement accounts=IRAs、表中にはないが第22位）であって、内国歳入法典（第219・408条）に根拠をもっている。伝統的なIRAsとRoth IRAsとの2種類から成る。伝統的なIRAsは運用益非課税が原則で、退職による引出し時に課税されるタイプである。上記の年金保険に未加入の者に限り、拠出の全額を控除できる（ただし年収制限付き）。一方のRoth IRAsが、拠出時の控除ができない代わりに、引出し時に非課税となることはRoth 401Kと同じである。1974年、加入者・未加入者間の公平確保を目的に年金保険未加入者に限ってIRAsを認めたのが始まりで、1981年経済再建税法が加入者にも門戸を開き、1997年納税者救済法

(P.L. 105-34) が貯蓄促進の名目でRoth IRAsを新設した。その後、2001年法は拠出限度額を引上げている（2006年年金保護法による恒久化は上記保険に同じ）⁽⁵⁹⁾。

この制度の特徴は、受益者がやはり高所得層に偏るということである。2004年の統計によれば、年収75,000ドル未満の中低所得層が全受益額の23%を占めるにとどまっている。年金保険への加入の有無を問わず、公平を確保する手段として導入されたIRAsではあるが、現実には雇用関係の位置を反映する構造が続いているといえよう⁽⁶⁰⁾。

(3) 公的年金給付の非課税

これは、公的年金（鉄道退職を含む）給付を非課税にする制度（表2・No.15）であって、内国歳入法典（第86条）に根拠をもっている。ただし、単身で年25,000ドル、共同申告をする夫婦で年32,000ドルの限度額未満の所得者だけが、公的年金につき全額非課税の恩典を受けられる。限度額を超えた場合、所得額の上昇に伴い、超過額の50%（または受益額の50%とのいずれか低い額）、超過額の85%（または受益額の85%とのいずれか低い額）が課税対象となる。興味深いのは、超過分にかかる税収の行方である。50%課税の税収は、公的年金信託基金（通称OASDI信託基金）と全米鉄道退職投資基金とに繰り入れられ、85%課税の税収は、メディケアの入院保険信託基金（通称HI信託基金）に繰り入れられる。前者は、社会保障改革に関する全米委員会の勧告に基づく1983年社会保障法修正法（P.L. 98-21）の規定によるもので⁽⁶¹⁾、当初は限度額以上につき50%の一段階であった。1993年の包括財政調整法（P.L. 103-66、通称93年OBRA）で後者の85%を上乗せして今日に至ってい

⁽⁵⁶⁾ CRS, *op.cit.*, pp.701-705.

⁽⁵⁷⁾ *ibid.*, pp.702-703.

⁽⁵⁸⁾ *ibid.*, p.705; 吉田 前掲論文（確定拠出型の企業年金）, pp.107-118.

⁽⁵⁹⁾ CRS, *op.cit.*, pp.709, 712.

⁽⁶⁰⁾ *ibid.*, pp.710-712.

る⁽⁶²⁾。高齢化に伴って深刻化する両信託基金の財源難への対応である。

CBOの推計によれば、受領者の約61%が給付にかかる税を納めていないという。また2005年の統計は、この租税支出の受益者の86%が年所得75,000ドル未満の階層に集中していることを示している。公的年金が雇用主提供保険の乏しい中低所得者を支えるシステムであるという構図が、ここからも窺える⁽⁶³⁾。

3 住宅関係

(1) 持家モーゲージ利子の所得控除

これは、持家のモーゲージ利子を所得から控除する制度（前掲表2・No.2）であって、内国歳入法典（第163条）に規定される。モーゲージとは、借手が金融機関等から融資を受ける際に住宅を抵当として返済を約した借入証書のことである。そこで、モーゲージによる貸付を抵当貸付ともいい、住宅ローンを意味する。納税者は、主住宅および第二住宅の100万ドルまでの取得資金、10万ドルまでのホーム・エクイティ借入（住宅の時価と債務との差額をさらに借入れること）につき、当該モーゲージ利子の項目別控除を申請することができる。米国では、1913年の所得税導入の当初から支払い利子の控除を認めていた。1986年の税制改革法以前は、モーゲージ利子の控除額にも控除を申請できる対象家屋数にも制限がなかった。86年法により、ようやく住宅の購入価格（プラス修繕金額）を上限とする等の金額制限が課され、対象家屋も2軒までと制限された⁽⁶⁴⁾。

この制度の特徴は、持家を促進し住宅建設を刺激することにある。所得税法上、賃借人はその家賃の控除を一切できず、家主は賃貸住宅に

かかるモーゲージ利子の控除はできても、賃貸収入についての所得税からは逃れられない。これに対し、持家希望者は控除を通じた所有コストの軽減によって取得を奨励されるわけであるが、過大な住宅支出とそのための借入へと誘われる面は否定できない。すなわち、モーゲージ利子の控除こそ、アメリカン・ドリーム実現の手段であるとともに、すでに崩壊した住宅バブルの土壌をなしているのである。もう一つの論点は、この控除が高所得者に有利なことである。納税者の限界税率が高ければ高いほど、利子控除は大きな利益をもたらす。2005年の統計によれば、控除利用者の実に82%が年所得75,000ドル以上の階層に集中している⁽⁶⁵⁾。

(2) 住宅売却益の非課税

これは、住宅売却にかかるキャピタルゲインを非課税にする制度（表2・No.8）であって、内国歳入法典（第121条）に根拠をもっている。主住宅の売却または交換から生ずるキャピタルゲインは25万ドルまで（共同申告の夫婦の場合は50万ドルまで）非課税となる。直近の5年のうち2年間の居住で要件を満たし、2年に1度の条件付きながら何回も繰り返せるというものである。元来、この売却は優遇措置を受けてきたが、1951年に主住宅売却益の課税繰延べが導入され、1964年には高齢者に1回限りの部分的非課税が認められ、やがて55歳以上のすべての納税者が12万5,000ドルまでの売却益非課税を1度だけ享受できるところまで広げられた。しかし1990年代には、平均的納税者にとっての制度的煩雑さが問題となり、1997年納税者救済法はその制限を大幅に緩めたのであった⁽⁶⁶⁾。

その特徴は、主に中高所得者を利する制度だ

(61) 公的年金（老齢・遺族・障害保険＝OASDI信託基金による年金。米国ではこれをSocial Securityと呼ぶ）の財源危機を打開するために、1981年A. グリーンスパンを委員長として設置され、その勧告の根幹が修正法に生かされた。詳しくは、渋谷 前掲書（アメリカ財政史Ⅲ），pp.110-125。

(62) CRS, *op.cit.*, pp.749-752.

(63) *ibid.*, pp.750-751, 753.

(64) *ibid.*, pp.261-263.

(65) *ibid.*, pp.262, 264.

ということである。しかし同時に、現住居をやむなく売らざるをえない人々、退職期に自宅を売って低価格の家に住み替えようとする高齢納税者にも利益となる点、税務行政の簡易化等にも役立つ点は認めなければなるまい。一方で、他の資産の場合、売却時に原則課税となることを考えれば、住宅所有が差別的に優遇されていることは明白であり、それが誘因となって住宅への過剰な投資が行われがちになることも事実である⁽⁶⁷⁾。21世紀の初頭における金融緩和（とくに2003～2004年の短期政策金利1%）が住宅バブルに拍車をかけたことはもちろんであるが、そのバブルの遠因が97年納税者救済法にあったことは間違いない⁽⁶⁸⁾。

(3) 財産税の所得控除

これは、持家にかかる財産税を所得控除する制度（表2・No.18）であって、内国歳入法典（第164条）に根拠をもっている。1913年の創設以来、連邦所得税の納税に際し支払い諸税は控除を認められてきた。強制的に可処分所得を減ずるとというのがその根拠である。しかしその後、議会は事業経費を除いて控除対象税目を狭めてきた。外された税目は、1917年の連邦所得税に始まり、1934年の相続・贈与税、1943年の内国消費税・輸入税、1964年の州・地方タバコ等消費税、1978年のガソリン税、1986年の州売上税へと続いている。2004年のアメリカ雇用創出法（P.L.108-357）は2004・2005両課税年度に限り売上税控除を復活させたが（代わりに州所得税が控除廃止）、この規定は2006年10月時点ですでに期限切れを迎えている⁽⁶⁹⁾。

この制度が住宅所有への補助金を意味することは、モーゲージ利子控除と同様である。また、それは、直接補助金ほどの効果に乏しいとはいえ、財産税を財源とする州・地方サービス（とくに地方政府と学校区）を実質的に安上がりにし、政府間の税負担を均衡化する（州・地方税が重ければ、連邦所得税の控除が大きくなってその納税額が減り、前者が軽ければ後者が増えるからである）。控除が限界税率の高い所得層に有利な点も変わらない。2005年の統計によれば、財産税の控除による受益の79%が年所得50,000ドル以上の中高所得階層に集中している⁽⁷⁰⁾。

なお、住宅関係では他にも、賃貸住宅の加速償却や、低所得者家賃の税額控除が租税支出として挙げられているが⁽⁷¹⁾、ここでは、持家から生ずる帰属家賃の取り扱い（表2・No.10）について一言しよう。包括的所得税の見地からは帰属所得が含まれることは上述のとおりである。しかしこの所得は長らく、基準となる税構造に取り込まれ、租税支出の範疇には入らなかった。そのため、モーゲージ利子や財産税のような持家関連費用が控除されながら、持家から生ずる帰属分が所得と見なされないという不整合が続いていた。包括的所得をバックボーンにする所得税の基準とそこからの乖離を租税支出とするスキームに、このような弱点があったことは確かで、これこそ租税支出概念の混乱と論争を引き起こす原因でもあった。この状態に対してOMBは、2006年度の予算書において、持家から生ずる純帰属所得（家賃相当総額から減価償却、利子・財産税その他の経費を除いた額）の課税ベース除外を租税支出と認定したのであ

⁽⁶⁶⁾ *ibid.*, pp.273-274.

⁽⁶⁷⁾ *ibid.*, pp.273-275.

⁽⁶⁸⁾ 2008年7月末に成立した住宅・経済回復法（P.L.110-289）は、後述の住宅公社の支援法でもあるが、その中に、この売却キャピタルゲインの非課税限度額を所有期間に占める居住期間の割合で制限する条項が含まれている。住宅バブルの一因として認識されたことの表れと考えられる（CRS, “Housing and Economic Recovery Act of 2008,” *CRS Report for Congress*, RL34623, Aug. 19, 2008, pp.17-18参照）。

⁽⁶⁹⁾ CRS, *op.cit.* (Tax Expenditures), pp.267-269.

⁽⁷⁰⁾ *ibid.*, pp.267-270.

⁽⁷¹⁾ *ibid.*, pp.297, 303.

る。租税支出の認定範囲が議会のそれより狭い政府の基準が、このように拡充されたことの意味は決して小さくない⁽⁷²⁾。

最後に、福祉国家・社会政策研究者として著名なクリストファー・ハワード (C. Howard) ウィリアム・メリー大学教授の指摘を紹介しておこう。アメリカ型福祉国家の特徴が欧州諸国のような社会保険主体ではなく、租税支出や融資保証のような間接的形態にあることを強調するハワード教授は、住宅政策においても多様な手段が用いられていると分析する。そして、1999年の時点で、住宅モーゲージ利子控除に3,000万人の所得税申告者がかかわって530億ドルの減収、財産税の所得控除には3,200万人の持主がかかわって180億ドルの減収、家屋売却キャピタルゲインの非課税では120億ドルの減収がそれぞれ生じ、租税支出が全持家所有者の約半数に受益を与え、それは全住宅の3分の1に及んでいたと論ずる。さらに、低所得者向けの住宅プログラムと持家促進のための連邦融資保証(連邦住宅庁・退役軍人省・農村住宅庁による民間金融への保証)を加えれば、租税支出との重複分を除いても、全住宅の35~40%が政府からの補助を受けている計算になる(すでに完済した人を含めれば全住宅の50~60%に達する)と説き明かす⁽⁷³⁾。ここにはサブプライムで矢面に立つ政府後援企業(ファニーメイとフレディマック

ク)⁽⁷⁴⁾が民間企業ということで含まれていないが、実質的に政府が支援する住宅所有者・住宅産業の規模の大きさを窺うには十分な数字であろう。

4 キャピタルゲイン関係

(1) 長期キャピタルゲインの優遇税率

これは、長期キャピタルゲイン(2003年以降は株式配当を含む)の税率を優遇する制度(前掲表2・No.4)であって、内国歳入法典(第1、631、1201-1256条)に根拠をもっている。米国は分類所得税を採らないが、このキャピタルゲインは通常所得と区分されて、様々な変遷をたどってきた⁽⁷⁵⁾。1913年当初こそキャピタルゲインを通常所得と同率で課税したものの、1921年にはフラットの低税率(12.5%)が導入され、第二次大戦の時期には、6か月未満の短期保有を除くすべての資産の控除率50%、税率25%が定着した。その後、1976年に長期の保有期間が最低1年とされ、1978年には控除率が60%に引上げられて最高税率は28%となった(所得税最高税率70%×課税ベース40%)。1981年経済再建税法で所得税最高税率が50%に引下げられたため、20%(50%×40%)に軽減されたキャピタルゲイン最高税率は、1986年税制改革法の税率削減・課税ベース拡大を受けて再び28%(28%×100%)に引上げられた。これは86年改革の

(72) *ibid.*, p.270; OMB, *op.cit.*, FY2006, pp.317, 339, 348.

(73) Christopher Howard, *The Welfare State Nobody Knows: Debunking Myths about U. S. Social Policy*, Princeton University Press, 2007, pp.20-21. また、ハワード教授の前著(*The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, 1997.)はその名を高からしめた労作である。なお、福祉国家と住宅金融の関係については、井村進哉「日米の住宅金融と変化する政府の役割」渋谷博史ほか編『日米の福祉国家システム一年金・医療・住宅・地域一』日本経済評論社, 1997, pp.139-145参照。

(74) ファニーメイは連邦住宅抵当金庫(FNMA)、フレディマックは連邦住宅貸付抵当公社(FHLMC)の通称である。公的金融の中核を担っているため、民間企業でありながら「住宅公社」と呼ばれることが多い。2007年末時点における全米の個人向け住宅モーゲージ残高11.1兆ドルのうち、両社が保有または保証する住宅モーゲージと同担保証券(RMBS)は4兆9,344億ドル(約45%)に達している。これは、市場向け米国債残高よりも大きい資金が、住宅市場に供給されていることを意味する(わが国のGDPに匹敵する数字でもある)(Office of Federal Housing Enterprise Oversight (OFHEO), *Mortgage Markets and the Enterprises in 2007*, Jul. 2008, pp.22, 34-35.)。2008年9月7日、サブプライムに端を発する金融危機の中で両社は政府の管理下に置かれた。十分な監督体制を伴わない市場化・証券化の破綻である。

(75) 小林秀太「アメリカの不動産キャピタルゲイン課税の理論と制度」海外住宅・不動産税制研究会編著『欧米4か国におけるキャピタルゲイン課税制度の現状と評価』日本住宅総合センター, 2008, pp.26, 36-38.

特質を象徴する増税であった⁽⁷⁶⁾。

その後、1990年OBRA (P.L. 101-508) と93年OBRAが所得税最高税率を31%、39.6%と高める中で、キャピタルゲイン税率は据え置かれることによって優遇された。1997年納税者救済法はさらにこの動きを決定づけた。貯蓄・投資を促進し、ロックイン効果(税率が高いと資産売却が滞る傾向)を抑制するという名目で、最高税率を20%に引下げたのである。「人的資本の強化⁽⁷⁷⁾」に向けた税額控除を拡大する一方で、累進税制の緩和をも取り込もうとするクリントン政権の「抱合せ」といえよう(OMBはこの優遇税率を2005年度予算書から租税支出と認定している⁽⁷⁸⁾)。ブッシュ政権はこれを加速、2003年の雇用・成長・租税救済調整法(P.L. 108-27)により最高税率を15%に引下げ、2006年制定の増税防止調整法(P.L. 109-222)により2010年末までのその延長を定めた(2011年には20%に戻される予定)。配当にキャピタルゲインと同税率を適用したのもこの2003年法である⁽⁷⁹⁾。

その最大の特徴は、高所得層への受益の集中にある。2005年のデータによれば、キャピタルゲイン全受益の95%が年所得10万ドル以上の階層に独占され、配当に関しては81%が同階層に集中している。キャピタルゲインの優遇が、株式市況の好転を通して経済の推進力になることはもちろんである。しかし、その貯蓄増効果については証明されないばかりか、階層別の格差を広げること、大幅な歳入ロスをもたらす恐れがあること、不動産投資に拍車をかけて経済効率を損ねる可能性が高いことを見落としてはなるまい⁽⁸⁰⁾。

(2) 遺贈キャピタルゲインの非課税

これは、遺贈キャピタルゲインの取得価額改定(ステップアップ)を認める制度(表2・No.9)であって、内国歳入法典(第1001、1002、1014、1015、1023、1040、1221、1222条)に根拠をもっている。資産の売却・交換に際し、販売価格と取得原価との差額=増価分に課税するという枠組みの中で、所有者の死亡により、また生前贈与により財産が移転される時は、増価分は非課税(取得原価=移転時の市場価格)とされ、遺産税と贈与税が別途課される扱いとなる(遺産税はさらに廃止をも予定)。これが高所得層に圧倒的に有利な規定であることは明らかである。2005年のデータによれば、全受益の95%は年所得10万ドル以上の階層に独占されている。すなわち、キャピタルゲインの優遇税率と全く同じ構図なのである⁽⁸¹⁾。

おわりに—米国議会による維持・増設と統制努力—

これまで、米国に焦点を絞って租税支出の特徴とその統制努力を紹介してきた。明らかになったことは次の3点である。

第一は、米国の経済社会において租税支出制度が果たしている役割の大きさである。米国の福祉システムは、「市場経済における稼働能力に関連させる形の制度⁽⁸²⁾」を基本とし、その制度の及ばない領域に公的制度で最低限の保障をする構造から成り立っている。まさに「アメリカ・モデル」の福祉国家であり、それはとり

(76) CRS, *op.cit.* (Tax Expenditures), pp.317, 319-320.

(77) 塚谷文武『『ニューエコノミー』と租税政策』中本悟編『アメリカン・グローバリズム—水平な競争と拡大する格差』日本経済評論社, 2007, p.115.

(78) 表2注(1)参照(OMB, *op.cit.*, FY2005, pp.287, 307.)。さきの帰属所得の取り扱いと同じく、財務省・OMBによる現行租税支出の分析・評価がこのように続けられていることは実に興味深い。

(79) CRS, *op.cit.*, pp.317, 320.

(80) *ibid.*, pp.318-319, 321.

(81) *ibid.*, pp.325-327.

(82) 渋谷博史『20世紀アメリカ財政史I—パクス・アメリカーナと基軸国の税制—』東京大学出版会, 2005, p.4.

わけ医療・年金関係の租税支出に見出される。また、住宅・キャピタルゲイン関係の租税支出は、住宅部門と金融部門を支柱とするアメリカ経済の一大補助装置である。このように、中核的な租税支出が米国にとって必要不可欠である以上、制度の根幹はこれからも維持されるであろう。経済が動揺し国民が生活難に見舞われれば、それはむしろ拡大さえすると見込まれる。

第二は、租税支出の示す限界、というよりむしろ弊害である。一部の項目を除き高額所得者への受益の集中が露わになったほか、医療の無保険者の存在も浮かび上がった。住宅関係ではバブルを助長したことも明らかにされた。租税支出の行き過ぎは、課税ベースの侵食、公平性の毀損のみならず、経済の不安定性さえもたらしているのである。今日、優遇措置の根拠、その効果、他の政策とのバランス・代替可能性に関する評価と見直しは、一層強く求められる所

以である。

第三に、これらが明るみになったのも、政府だけでなく議会自身の調査活動があったからである。前掲表1で見たように、租税支出測定のための独自基準を用意しているのは米国の議会だけである。その議会も、個別の優遇措置拡大と財政全体の健全化という両面の世論に押され、租税支出の維持・新設とそのトータルな抑制・整理の狭間に立たされている。この現実政治の只中であって、議会補佐機関（GAO、CRS、CBO）は非党派的で客観的な調査によって議会に判断材料を提供し、JCTスタッフも補佐機関と連携してよくその使命を果たしている。広く公開された精密な税制論議の場がこうして保証されているわけである。これらの機関は、米国の財政民主主義を支える制度基盤とって過言ではない⁽⁸³⁾。

(わたらせ よしお)

83) 横田茂「財政民主主義と予算制度」重森暁ほか編『Basic現代財政学』（有斐閣ブックス）有斐閣、1998、pp.21-44; 廣瀬淳子「立法補佐機関—その意義とわが国の現状」『ジュリスト』1177号、2000.5.1-5.15、pp.51-56参照。