

# パンデミック不況下における米国の個人・家計向け支援策 —現金給付を中心に—

鈴木 直次

(目次)

はじめに

第1章 パンデミック不況対策の俯瞰

(1) 連邦政府の財政支出の推移

(2) CRFB の Covid Money Tracker

第2章 個人・家計に対する現金給付

(1) 2008年緊急経済対策法による現金給付

(2) CARES法による現金給付 (EIP1)

(3) CRRSA法による現金給付 (EIP2)

(4) ARP法による現金給付 (EIP3)

第3章 現金給付の経済効果

(1) 現金給付とマクロ経済

(2) 現金給付の使途

(3) 現金給付と低所得者支援

むすびに代えて

## はじめに

2020年春に発生した急性的で深刻なパンデミック不況に対し、当時のトランプ政権は巨額の財政支出を伴う救済策に直ちに着手し、連邦準備制度理事会（FRB）もまた、大規模な金融緩和と異例の信用供給策を展開した。こうして20年には5～6兆ドルもの資金が米国経済に投入されたが、その額はリーマン・ショック期の措置を大きく越え、30年代の大不況期の対策を上回ると推定されたほどだった。

連邦政府のパンデミック不況対策は、きわめて広範な対象に向けた多彩な支援策を内包していた。それは、感染症の大流行に加え、都市封鎖などの感染防止策が消費と生産のパターンを大きく歪め、経済活動を停止させることによって、社会のほぼすべての成員に直接間接、大きな経済的損失をもたらしたためであった。なかでも、低所得者層は不釣り合いに大きな打撃を被ったが、これを救済すべきセーフティネットが米国ではぜい弱であったから、失業手当の拡充や病欠の保証、医療費の連邦政府負担増など、一時的ではあれ、それを強化する手段が必要であった。連邦政府は、既存の政策・制度の拡充に加え、新たな方策を迅速に立案し、大規模に展開した。パンデミック危機を背景に、小さな政府を標榜する共和党政権下において、「大きな政府」が出現したのであった。

筆者は、トランプ政権のパンデミック不況対策の実体とその社会・経済的意義を検討する第一歩として、前稿（鈴木 [2023]）において財政出動を可能にした主要な立法を取り上げ、それぞれの成立の経緯と内実を時系列に従って検討した。だがその際、各立法で規定された主要な政策の内容と具体的な展開については十分に論じることができなかったから、今回はそのなかから、わが国でも「特別定額給付金」として実施された、個人・家計への（ほぼ）一律の現金給付を取り上げた。現金給付が救済策全体のなかで最大のプログラムの一つであり、個人・家計向け支援策の中心を占めたこと、同時に、この政策には、パンデミック不況対策全体にも共通することだが、従来の施策には見られなかった新たな試みが盛り込まれていたことに注目した。それゆえ、現金給付策の実態、その成果と限界を検討することによって、不況政策全体の特質の一端を明らかにすることができるように思われた。

以下、まず第1章では、連邦政府の財政支出を手掛かりに、米国のパンデミック不況対策の概要をトランプ時代中心に俯瞰する。主要なプログラムについてごく大まかに描写し、現金給付策の位置を確認することがねらいである。第2章では、主として2020年に実施された現金給付策に焦点を絞り、政策展開の背景や制度設計、運用実態ならびに経済効果について論じよう。

## 第1章 パンデミック不況対策の俯瞰

### (1) 連邦政府の財政支出の推移

最初に、2019～22 会計年度の連邦政府の財政支出の推移から、米国のパンデミック不況対策をトランプ時代中心に俯瞰しよう（第 1-1 表）。まず、歳出総額は 2020 年 3 月以降の救済立法の相次ぐ制定（第 1-2 表）により、20 会計年度（2019 年 10 月～20 年 9 月）には前年度比 50% も激増し、GDP 比で 30% にも達した。ちなみにこの 50 年間の平均は約 20% であった。第 1-1 表の典拠となった議会予算局（Congress Budget Office : CBO）の月報（CBO [2022]）はパンデミックと連邦政府のそれへの対応により、すべての主要なカテゴリーと連邦機関の支出が増えたと述べている。翌 21 年度の総歳出額も、バイデン政権による「米国救済計画」(American Rescue Plan : ARP) の実施などにより高水準を維持した（前年比 4% 増）。だが、救済支出の多くが 1 回限りあるいは期限付きであったこと、また、景気回復により失業が低下したこと等により、多くの項目の支出額は頭打ちとなり、翌 22 年度には大きく減少した。パンデミック不況対策がほぼ終了したことをうかがわせた。歳出総額も久しぶりに前年度を下回った（8% 減）が、それでもなおパンデミック前（19 年度）の水準は大幅に上回った。

第 1-1 表により、支出増の内容を追おう。まず、メディケア、メディケイドなど義務的経費が増えた。これは、CARES 法（正式名称は第 1-2 表参照）などの救済立法により、メディケア・プロバイダーへの前払いなどプログラムが拡大されたり、メディケイドの連邦負担率が引き上

第 1-1 表 連邦政府支出の内訳 (FY2019～22) (10 億ドル)

	2019	2020	2021	2022
社会保障給付	1,033	1,084	1,123	1,206
メディケア	648	773	692	751
メディケイド	409	458	521	592
小計	2,090	2,316	2,336	2,549
還付付き税額控除	140	414	778	291
失業給付	31	476	397	22
中小企業対策	*	577	323	23
コロナ救済基金	0	149	243	106
周波数売却収入	NA	-3	-9	-104
国防省（軍事）	654	690	718	727
教育	NA	204	260	639
公債利払い	423	387	413	534
その他	1,108	1,341	1,363	1,484
合計	4,447	6,554	6,822	6,272

\*0～10 億ドルの間

(資料) CBO. 2022. “Monthly Budget Review: Summary for Fiscal Year, 2022”

第 1-2 表 トランプ政権下で成立した主要なパンデミック不況対策法（2020 年）

成立日	名称	予算規模（ドル）
3 月 6 日	コロナウイルス準備・対策補正予算法 Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act (PL116-123)	83 億
3 月 18 日	家族第一・コロナウイルス対策法 Families First Coronavirus Response Act (PL116-127)	1,930 億
3 月 27 日	コロナウイルス支援・救済・経済安全保障法 Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act : CARES 法 (PL116-136)	2 兆 2,300 億
4 月 24 日	給与保護プログラムおよび医療強化法 Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act (PL116-139)	4,840 億
12 月 27 日	統合歳出法 Consolidated Appropriations Act (PL116-139) の Division M,N として成立したコロナ対策・救済補正予算法 Coronavirus Response and Relief Supplemental Appropriations Act, 2021 : CRRSA 法	9,200 億

（資料）CRFB <https://www.crfb.org/blogs/covid-money-tracker-policies-enacted-to-date>  
「ジェトロビジネス短信」([https://www.jetro.go.jp/view\\_interface.php?blockId=31587239](https://www.jetro.go.jp/view_interface.php?blockId=31587239))

げられたりした（6.2%）結果である。ついで裁量的支出では、20 年度に増加が顕著な項目はまず第 1 に「中小企業対策」であった。その大半は中小企業の雇用維持を主たる目的とする融資ないし補助金（「給与保護プログラム」Paycheck Protection Program : PPP）であり、一般的な経営の救済とは性格をやや異にしていた。<sup>1</sup> PPP は 3 度の立法により支出が延長されるほど人気が高く、21 年春まで集中的に投下された。その後、バイデン政権下では大幅に縮小され、21 年 5 月末には打ち切られた。このため、「中小企業対策」支出も翌 21 年度に大きく減少し、22 年度にはさらに激減した。

支出増がめざましい第 2 の項目は「失業給付」であった。その原因は、20 年 3～4 月における失業者の激増と CARES 法による失業給付金の増額、給付期間の延長および給付対象の拡大にあった。めざましい制度の拡充であり、支出額は 20 年 6～7 月にピークを迎えたが、PPP 同様、期限付きであったため、大統領令や 20 年 12 月の立法により 21 年春まで減額のうえで延長された。バイデン政権下でも ARP 法により同年 9 月まで再延長された。かくて「中小企業対策」と同じく「失業給付」支出も、景気回復による失業者の減少とも相まって 22 年度には激減した。第 3 の支出増加項目は「還付付き税額控除」であった。これは本稿が対象とする個人・家計へのほぼ一律の、直接の現金給付であったが、トランプ政権下で 2 回、バイデン政権になってもさらに大規模に 1 回実施された。この結果、他の多くの不況対策支出が概して 21 年度に減少したのに対し、この項目のみは児童税額控除など新たな施策の追加とも相まって大幅に増えた。

<sup>1</sup> 事実、パンデミック不況政策に関する一部の研究では、PPP を「雇用支援策」（内閣府 [2021]）ないし「雇用の維持等」（国立国会図書館 [2020a]）に分類し、それぞれ「企業向け給付・融資等」「事業者への支援」とは区別している。なお、内閣府（2020）第 2 章第 1 節には、不況対策に関する簡潔な整理がある。

この他、州・地方政府への財政支援である「コロナ救済基金」や連邦政府支援の学生ローン支払い猶予等に関連した「教育」支出も 20 年度には増加した。とくに後者は、ローンの一部返済免除により、公債利払いを除き、22 年度にも例外的に増加している。

CBO は、要約的に、2020 年、21 年の両年に政府支出を大幅に押し上げたプログラムとして、特に還付付き税額控除（とりわけ現金給付）、失業保険の拡充、中小企業向けの給与保護プログラムの 3 つを挙げている。<sup>2</sup> パンデミック対策に直接関連した医療支出が独立して示されていない（「公衆衛生・社会サービス緊急基金」は「その他」に含まれていると断っている）など支出項目の分類に検討の余地は残るが、CBO のレビューからは、トランプ政権下のパンデミック不況対策の中心をなしたのは以上の 3 つであったことが明らかである。

この事実はまた、議会の付属機関で、連邦予算の支出や政府機関の活動を監査する米国政府説明責任局（Government Accountability Office : GAO）が作成した「トランプ政権下のコロナ救済予算と実行額」（第 1-3 表）からも確認できる。GAO は CARES 法により、パンデミックに対する政府の取り組みについて隔月で報告する義務を課せられ、これまで大量のレポート類を発表してきた。この表は財務省のデータをもとに、コロナ救済予算を 8 つの「最大の支出分野」に整理したものであり、GAO（2021）の報告書の中に含まれている。

同表によれば、パンデミック不況対策として、2021 年 1 月 31 日現在、総額約 3 兆ドルの支出が許可され、2 兆 2000 億ドルが発注ないし契約済み（債務）、そして 1 兆 9000 億ドルが支出

第 1-3 表 トランプ政権下のコロナ救済予算と実行額

(2021 年 1 月 31 日現在 10 億ドル)

主要な支出分野	所管官庁	支出承認	債務	総支出
企業融資計画	中小企業庁	830.7	611.3	538.1
失業保険	労働省	651.8	437.8	424.1
現金給付	財務省	455.3	415	415
公衆衛生・社会サービス緊急基金	健康福祉省	280	195	133.9
コロナウイルス救済基金	財務省	150	150	149.5
教育安定化基金	教育省	112.6	100	16.6
災害貸付プログラム	中小企業庁	50.6	26.4	24.7
経済安定化・不況セクターへの支援	財務省	21.2	21.1	19.5
その他		504.3	216.4	194.9
合計		3056.6	2172.9	1916.2

GAO, COVID-19, Sustained Federal Action Is Crucial as Pandemic Enters Its Second Year. GAO-21-387, Mar 31, 2021.

<sup>2</sup> CBO（2021）。なお、CBO（2022）のなかでは、「パンデミック関連支出に含まれる主要なカテゴリー」として、上の 3 項目に「コロナ救済基金」を加えた 4 項目を挙げ、それへの支出増が 20～22 会計年度の歳出を増加させたと図示している。

された。8つの支出分野のうち最大は中小企業庁が管理する「企業融資計画」（大半はPPP融資・補助金）であり、ついで「失業保険」、「現金給付」が並び、この3つが他をやや引き離し、支出許可額の60%（支出では70%）を占めている。以下、「公衆衛生」関係、「コロナウイルス救済基金」（州・地方政府への支援）などの順である。この表には医療関係支出が独立した項目として示されているが、これを考慮しても、上の3項目が不況対策の中心を占めていたという結論は揺るがないように思われる。<sup>3</sup>

## （2）CRFBのCovid Money Tracker

パンデミック不況対策の財政支出に関するきわめて詳細なデータは、The Committee for a Responsible Federal Budget（「責任ある連邦予算のための委員会」、以下、CRFBと略す）のCovid Money Trackerというサイト（<https://www.covidmoneytracker.org/>）から容易に入手できる。CRFBは、財政政策に大きな影響を及ぼす問題について、政策立案者や全米のジャーナリスト、一般市民に情報を提供し、彼らの教育ないし啓発を目的とする超党派の非営利団体であるが、とくに、国の財政と経済状況を改善するための提案と分析を支援している、と自らを紹介している。上下両院の予算委員会、議会予算局、行政管理予算局、政府説明責任局の歴代責任者を含む、米国有数の予算専門家で構成されており、とくに、客観的な政策分析の独立した情報源として、また、信頼できる予算監視機関として権威を確立しているように思われる。

Covid Money Trackerは、パンデミック対策のために制定された立法と行政行為、連邦準備制度理事会の行動に伴う予算措置について、それぞれに含まれる膨大なプログラムを「企業支援」から「所得支持」「医療支出」「直接給付」（現金給付）「州・地方支援」「租税政策」「その他」までの7項目に分類し、その詳細に立ち入って、支出許可額、実行額、そして予想される財政赤字額を推計している。さらに、このデータには「米国救済計画」を代表とするバイデン政権下で成立した立法等も含まれているから、両政権下の救済支出を比較できるという利点もある。法制化当時から現在（本稿が利用できる最新時点は23年5月5日）まで、法律内容の修正や執行状況を踏まえて数値が更新されており、パンデミック政策の分析にとってはきわめて有益な一次資料として多くの研究がこれを参照しているが、本章でも多くを依存した。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> GAO（2023）にはARPを反映した23年1月31日現在での集計数値も掲げられている。そこでは現金給付（8600億ドル）と失業保険（7900億ドル）の支出許可額が大幅に増え、ほぼ不変であった中小企業貸付（8330億ドル）と合わせ、3者で全体の約50%を占めたことが示されている。

<sup>4</sup> 第1-4表は23年3月7日現在の更新分であり、最新版ではない。だが、後にふれるようにパンデミック不況対策の予算はきわめて早期に執行されており、この2か月間に数値はほぼ変わっていない。なお、CRFBより詳細な支出データは連邦政府のホームページ、“The Federal Response to COVID-19”（<https://www.usaspending.gov/disaster/covid-19?publicLaw=all>）にある。筆者にとってCovid Money Tracker利用上のほぼ唯一の不便な点は、更新のたびにデータが上書きされてしまい、つねにチェックしていないと、必要な特定時点の数値が失われてしまうことである。

第1-4表は、Covid Money Trackerに掲げられた立法ごとのきわめて詳細な基本データから5つの立法を取り出し(第1-2表の立法)、それぞれに含まれる目的別に分類された各プログラムの「支出許可額」、「実行額」「財政赤字への影響」を合計して算出したものである。Covid Money Trackerはその発足以後、この目的別分類の名称をたびたび変えている。たとえば、かつての統計では「企業支援」の代わりに「企業融資・補助金」や「中小企業支援」が、「所得支持」の代わりに「失業給付」が用いられた等の例があるが、含まれる内容はほぼ変わらないので、同じものとして計算した。

第1-4表に即して、7つの目的別に分類されたトランプ政権下の5つの主要な立法の予算措置を見ると、金額面(支出許可額・実行額・支出額)での順位は、「企業支援」「所得支持」「医療支出」そして「直接給付」「州地方政府支援」の順で並ぶ。「医療支出」の項目が大きく示されていることを除けば、今までの結果とそう変わらない。しかもこの表では、それぞれの内容が細部にわたって詳細に遡れるので、その点を補足しながら、全体を概観しよう。

まず最大の「企業支援」は他をそうとう大きく上回っている。伝統的に、またコロナ期でも、連邦政府の大企業支援はごく限られたから、その内実は中小企業向けである。この表の細分類を見ると、「企業支援」の90%以上が給与保護プログラム(PPP)と経済的損害災害融資および補助金(Economic Injury Disaster Loan、EIDLおよびEIDL-A)の2つでほぼ占められていた。前者についてはすでにふれたが、後者は、ハリケーンなど特定の宣言された災害によって収入減に直面した中小企業への緊急融資(および補助金)であり、従来から存在した制度だが、これを今回のパンデミックにも適用したものである。さらに、大企業をも含む緊急支援として、

第1-4表 パンデミック不況対策立法(2023年3月7日現在) (億ドル)

	トランプ政権下の立法			「米国救済計画」		
	支出許可額	支出・契約額	財政赤字	支出許可額	支出・契約額	財政赤字
企業支援	14,940	13,710	9,900	855	616	768
PPP	8,270	8,040	8,040	73	73	38
EIDL	5,450	665	665	150	23	150
所得支持	6,929	6,699	6,753	2,900	2,690	2,760
失業給付	5,387	5,387	5,387	1,800	1,670	1,670
栄養計画	979	933	933	557	538	557
州・地方支援	3,798	3,637	3,798	5,240	5,200	5,220
直接給付	4,580	4,400	4,580	4,110	4,060	4,110
医療支出	5,526	4,777	5,516	1,860	1,610	1,850
租税政策	3,896	3,579	2,370	1,890	1,690	1,890
その他支出	2,877	2,090	2,442	2,090	1,670	2,090
合計	42,167	38,657	34,827	18,900	17,500	18,600

CRFB, COVID Money Tracker より作成

航空会社・同関連会社および「国防上重要な企業」への融資制度が設けられた。後者は興味深い、金額は小さい。航空会社にはこのほか、雇用維持を目的とする補助金もあり、際立って優遇されている感がある。なお、これ以外に計上された企業支援策としては、CARES 法による FRB の融資枠設定に対する財務省の支援や税制上の優遇措置、とくに損失控除上限の緩和などがある。ここまで含めると、企業支援の規模はかなり膨らむ。

これに続く第 2 の支出項目は「所得支持」だが、その大半は失業保険給付の大幅な拡充にある。これ以外の支出としては、フードスタンプと呼ばれる低所得者向け食料費補助計画など多くの栄養支援プログラムへ追加資金を提供する「補足的栄養支援プログラム」(Supplemental Nutrition Assistance Program : SNAP) や保育事業者への緊急支援、学生ローンの支払い猶予のための支出が目立つ程度である。第 3 は「医療支出」であり、これには医療機関への財政支援、メディケイドの拡大費用、そして、新型コロナウイルスの検査、接触追跡、ワクチンや治療法の研究開発等、きわめて広範囲にわたって巨額の資金が投じられたことが分かる。そして第 4 が「個人給付」。個人・家計に対するほぼ一律の直接的な現金給付がそのすべてである。続いて、州・地方政府の財政難に対する一般的な支援(「州・地方支援」)、企業の損失控除上限の緩和や児童税額控除の拡大等の「租税政策」(租税優遇措置)が続いた。

以上、CRFB の詳細なデータからも、トランプ政権のパンデミック不況に対する経済対策は医療関係支援をひとまず除くと、「企業支援」(中小企業支援)が最大のウエイトを占め、これと「所得支持」および「直接給付」(現金給付)という失業者・低所得者、個人・家計への支援がほぼ拮抗していたと言えよう。CRFB はこれらを要約して、「パンデミック対策の 3 つの主要な連邦移転プログラム」として、PPP と個人への直接給付そして失業保険給付の増額を上げていた。また、パンデミック不況対策を簡潔に分析した Bi and Gulati (2021) も、「パンデミックに対する最大の財政的な対応を構成し、家計や企業に直接影響を与えた 3 つの政策ツール」として、上の 3 つの施策を上げている。

家計への支援策としてはこのほか、納税申告期限の延長、社会保障税の雇用者分の納税猶予、慈善寄付に対する税額控除など、税制を通じたものもある。Covid Money Tracker によると、上の 3 つの支出許可額は順に 3000 億、1000 億、125 億ドルであったが、前 2 者は納税延期のため実際のコストはきわめて小額に済み、慈善寄付のコストが 20 億ドルを数えたのみであった(23 年 5 月 5 日現在)。ちなみに、この表からは本稿の枠外にあるバイデン政権下の「米国救済計画」ARP との比較も可能であり、そこからはかなり明白な相違が看取できる。数字だけみれば、ARP では、「企業支援」が激減し、「医療支出」と「所得支持」も減少した反面、「州・地方支援」(目的を特定しない補助金)と「個人給付」など民主党好みの支出が大幅に増えていることが分かる。この差は確かに、バイデン政権の成立と議会の民主党支配という政治力学の変化を反映し



たものだが、同時に、新型コロナ感染の広がりや景気情勢の相違（例えば失業者の減少など）による政策課題の変化も影響していたことは疑いない。両政権の不況政策の比較検討は次稿以降の課題である。

## 第2章 個人・家計に対する現金給付

連邦政府は20年3月末に成立した最初の本格的なパンデミック不況対策である CARES 法に基づいて、経済的影響給付金（Economic Impact Payment：EIP および EPI1 と略す）<sup>5</sup> を9割の国民に支払った。パンデミックと州・地方政府を中心とする感染対策によって大きな打撃を受けた個人・家計の生活を速やかに支援することを目的に、所得税の税額控除の前払いとして実施されたものであった。2021年度の『大統領経済報告』（CEA [2021]）はこれを CARES 法の鍵と呼んだ。申請方法や給付金額、対象等に相違はあるが、わが国の「特別定額給付金」や韓国の「緊急災害支援金」をはじめ、香港、シンガポールなどの国々でも、これと同じ趣旨の現金給付が行われた。<sup>6</sup>

その後、20年末に成立した CRRSA 法により21年1月には2度目の現金給付が実施され（EPI2）、さらに3月にはバイデン民主党政権の「米国救済計画」のもとで3度目が支給された（EPI3：これを含む全体の概要は第2-1表参照）。当時は、感染拡大が再燃しつつあったとはいえ、ロックダウンは過去のものとなり、景気回復の兆候も顕在化、経済崩壊の切迫感は薄れていた。それゆえ21年以降の給付には家計の救済に加え、コロナ禍での「巨大な需要ショック」に対する消費および景気刺激策という目的も足された。

景気回復策という視点から見ると、現金給付（ならびに税額控除）は従来からしばしば採用

第2-1表 現金給付の概要

	予算額 (億ドル)	支給額 (十億ドル)	支給件数 (申告単位 : 千件)	申告単位当たり 平均支給額 (ドル)	給付割合 (%)
EPI1	2,924	276	16,194	1,676	93.6
EPI2	1,641	141	14,655	965	91.4
EPI3	4,106	406	16,365	2,385	89

（資料）IRS, SOI Tax Stats-Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act) Statistics, CRFB, Covid Money Tracker による23年1月9日現在の数値より作成。

<sup>5</sup> 「現金給付」を Economic Impact Payment と表記しているのは IRS であり、CARES 法 Sec.6428 では、“2020 recovery rebate for individuals”（個人向け景気回復のための還付金）と表記されている。CRRSA でも同様に、Sec.6428A は、“additional 2020 recovery rebate for individuals”，IRS は Second Round EIP と表現したが、この他、“stimulus check”という呼称も新聞や雑誌の記事等では頻出している。

<sup>6</sup> これらの国々における現金給付の概要については、国立国会図書館（2020b）を参照。

されてきた財政手段の一つであった。最近ではリーマンショック後の不況期に成立した 2008 年緊急経済対策法（Economic Stimulus Act of 2008 : ESA2008 と略す）に基づく個人所得税の戻し減税やアメリカ再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act of 2009 : ARRA）の減税策などがある。なかでも ESA2008 の戻し減税は EPI の制度設計の母体となったから、今回の個人給付の特質を明らかにするためにも、まずこの施策の素描から始めよう。

### （1）2008 年緊急経済対策法による現金給付

リーマンショック後の厳しい不況を克服するために成立した ESA2008 は、個人所得税の戻し減税による現金給付（Individual income tax “recovery rebate”）と企業の設備投資優遇税制を柱とした総額 1680 億ドル（GDP 比約 1.2%、08 年の支出額は 1520 億ドル）規模の財政出動策であった。このうち前者が総額 1170 億ドル（08 年は 1070 億ドル）と過半を占めた。

#### ① 基本設計：給付金額と資格要件

現金給付は、2008 年の連邦所得税に対する一回限りの還付付き税額控除として設計された。内国歳入庁（Internal Revenue Service : IRS）が 2007 年の納税者の確定申告をもとに受給資格を判定し、支給額を算出する。そのため原則として、07 年の確定申告をした人が支給対象となるが、納税申告書を提出する必要のない（所得税の支払いを免除されている）低所得者も、一定の条件を満たせば受給資格を得られた。<sup>7</sup>ただし、この場合も申告書を事前に提出しないと給付は受けられなかった。

支給額は納税申告単位別に異なり、やや複雑だが、原則としては単身者（単身申告者）に対しては 300 ドルから 600 ドル、夫婦世帯（共同申告者）に対しては 600 ドルから 1200 ドルの範囲で支払われた。さらに、17 歳未満の規定を満たした扶養している子供に対しては一人当たり 300 ドルが支給される。大要の納税額と調整済み総所得（Adjusted Gross Income : AGI）に基づき、以下のように給付金額は 4 段階にランク付けされた。これがパンデミック不況下の現金給付と比べ大きな特徴であったが、大部分の納税者は、申告書に記載された納税額と同額を還付（支給）された。

第 1 に、適格所得が 3000 ドル未満の場合は給付対象とはならない。ここでいう適格所得とは、賃金や自営所得などの勤労所得、社会保障や鉄道退職金、退役軍人障害補償金、年金、遺族給付金などを指すが、補足的保障所得（Supplemental Security Income : SSI）は含まれない。第 2 に、適格所得が 3000 ドル以上あるが、納税義務はほとんどない低所得者に対しては、最小

---

<sup>7</sup> 2008ESA の現金給付の基本的な枠組みは IRS（2008a）、IRS（2008b）、Bureau of Labor Statistics, Consumer Expenditure Survey、内閣府（2008）、内閣府（2009）による。米国では個人への戻し減税は 1975 年、2001 年、2003 年にも実施されている。

の給付額（単身者で 300 ドル、夫婦世帯で 600 ドル）が支払われる。第 3 は、そのような適格所得はあるが、納税額がそれぞれの申告単位の最大支給額（単身者で 600 ドル、夫婦世帯で 1200 ドル）を下回る場合は、実際の納税額が支給される。最後に、納税額が各申告単位の最大支給額を上回る場合は、単身者で 600 ドル、夫婦世帯で 1200 ドルが支給される。ただしこの場合、AGI が単身者で 7 万 5000 ドル未満、夫婦世帯で 15 万ドル未満であることが条件になり、もし、AGI がこの閾値を越えた場合には、超過額の 5% が還付額から減額される。その結果、単身者では AGI が 8 万 7000 ドル、夫婦 17 万 4000 ドルに達すると支給額はゼロとなる。

支給を受けるには、今一つ、原則として、各個人が有効な社会保障番号（Social Security Number : SSN）を持っていなければならなかった。問題となるのは、共同申告者（夫婦世帯）のうちのいずれか一人が有効な SSN を持っていない（米国市民ではない）家計である。例えば、5 人家族の家計で片方の親が SSN を持っていない場合は、もう一人の親や米国生まれの適格の子供がこれを持っていても、この家族は全員が現金給付を受けられなかった。言うまでもなく、不法移民およびその家族を現金給付から排除する目的であったが、これによって後にふれるように、多くの米国市民が支給から除外された。

## ② 給付状況

現金給付は、納税者の 2007 年の申告書に預金口座が明記されている場合は銀行振り込み、そうでない場合には小切手（紙製）の送付によって支給された。給付を担当した IRS は、当初の予定より 1 週間ほど早く、法案の成立から 2 か月以上経った 4 月 28 日から銀行振込を、5 月 9 日から小切手の送付をそれぞれ始め、6 月 20 日までに全体の約 6 割（約 708 億ドル）を支給した。7 月中旬までに支払いを完了するとの予定は年末まで延長された。迅速な支給のため、IRS は通常の税還付を受ける予定がない場合でも、確定申告書を提出するときは口座振替を選択するよう推奨した。

支給方法として中心を占めたのは小切手によるもので、全体の 67% が少なくとも 1 回の支払いを小切手で受け取ったと回答した。他方、少なくとも 1 回の支払いを電子送金（振込）によったのは全体の 45% にとどまった。CARES 法の支給方法に比べると、デジタル化の点で隔世の感がある。低所得者ほど小切手によるものが多く、逆に、高所得者になればなるほど、振り込みの割合が高まる傾向があった。家計への平均支給額は全体で 958 ドルであったが、当然のことながら、子供のいない家計（独身者で 508 ドル、夫婦で 979 ドル）よりも子供のいる家計（ひとり親で 872 ドル、夫婦で 1432 ドル）の方が高かった。<sup>8</sup>

## ③ 経済効果

最後に、現金給付の経済効果についてふれよう。まず、給付総額が約 1000 億ドルと 2001 年

---

<sup>8</sup> 支払状況については、Bureau of Labor Statistics, Consumer Expenditure Survey に興味深いデータがある。

の還付プログラムの約2倍にも達する「歴史的規模」であり、しかも、08年夏以降の短い期間に集中的に支給されたことから、これらの期間の所得と支出に少なからぬ影響を与えたことは広く認められている。08年第2四半期の支給額は790億ドル、同四半期の国内総生産GDPの約2.2%あるいは個人消費支出PCEの3.1%に相当したほどだったが、第3四半期にはそれぞれ150億ドル、GDPの約0.4%、PCEの0.6%へと低下した(Parker et al. [2011])。

この巨額の現金はどのように使われ、どの程度の景気刺激効果を発揮したであろうか。これらについては膨大な研究成果があり、限られた筆者の知見によっても、結論にはかなりの幅があるように見える。評価に関して最も積極派と思われるKarger and Rajan (2021)は、現金給付の限界消費性向MPCを33~54%と推計、その上限に近い数値を上げた複数の研究を紹介している。また、大規模な家計調査などをベースにしたParker et al. (2011)でも、家計は給付を受け取った直後の3カ月間に、平均12~30%の金額を非耐久財とサービスに支出したほか、耐久財とくに自動車への支出を大幅に増やし、受け取り後6カ月以内に受取額の平均50-90%程度を支出したと推計された。

しかし他方で、現金給付は一時的な所得の増加であり、また、リーマンショック後の財務状況の悪化にも促され、多くの家計が給付を消費より負債の返済に充てたという指摘も有力である。米労働省の労働統計局の消費者支出調査(Bureau of Labor Statistics [2009])でも、回答者の半数近く(49.1%)が給付金を「主に債務の返済」に、30%が「主に消費」、18%が「主に貯蓄」に使うと答えている。同様に、Sahm, Shapiro and Slemrod (2009)は、ロイター・ミシガンの消費者調査から、給付を主として支出の増加に充てるとしたのは全体の約5分の1に過ぎず、半分以上が負債の返済に充てる予定と回答した、そして1年後のMPCを3分の1と推計した。これは先のKargerらの数値の最下限にあたる。このように現金給付が消費と景気の刺激に及ぼした効果についての評価は分かれており、本稿でも、必ずしも大きくはないが、一定の効果があったと言うにとどめるほかない。

同時に、多くの研究は低所得あるいは資金繰りの苦しい家計の支出比率が高く、支出スピードも速いことを指摘している。今回の税還付が納税義務のない人々にも及んだことによって、低所得者の生活維持に貢献したことは明らかであろう。だが、給付金額が適格所得や納税額によってランク付けされたこと、また、3000ドル未満の低所得者や配偶者の一人でもSSNを持たない家族が支給から排除され、さらに、通常は確定申告を行う義務のない人々も、給付を受けるには事前に申告する必要があるという要件を設けたことにより、少なからぬ低所得者が給付から排除された。<sup>9</sup> これらの問題が、パンデミック不況対策下の現金給付において、どのように取り扱われたかは次節以後の検討課題のひとつである。

<sup>9</sup> この要件により、適格受給者の17%が支給から排除されたという。Murphy (2021)。

## (2) CARES 法による現金給付 (EPI1)

トランプ政権は、当初、個人・家計向けの支援策として給与税の減税を構想していた。だが、この策は現在就業中で給与を受け取っている人にも恩恵をもたらさず、また、一括還付ではなく年間を通じた減税策であったから、緊急の家計支援にはほとんど役立たないという難点があった。そこで政権は3月下旬に、民主、共和両党の一部の議員が提案していた現金支給案の採用へと転換した。<sup>10</sup> ほぼ全員にお金を速やかに配るというシンプルな一時的な措置であれば、不況の痛みが広い層に広がっている時期には、有権者の多くの支持を得られるであろう。それはまた、政策が企業や雇用主の支援に偏っていると非難を防げる一方、貧困者対策とのレッテル張りも回避できる。なにより、政府・議会が国民を守るため速やかに行動しているという証拠にもなる。当初、共和党内部には、この種の政策が労働意欲を低下させるとの伝統的な懸念から反対もあったが、上院ナンバー2 のジョン・トゥーン議員は、現金支援が党内外で給与税減税よりも人気があることを認め、この点での民主党の提案に同意した。<sup>11</sup> 以下まず、制度の基本を据えた CARES 法に即して現金給付の内実をやや詳細に検討しよう。

### ① 基本設計

新たな現金給付案は、ESA2008 の施策を一部手直したうえで策定された。それはまず、2020 年の連邦所得税に対する一回限りの還付付き税額控除として設計されたが、迅速な給付を最優先するため、一部の高所得者を除き、納税申告書を提出したすべての人に一定額を一律に前払する方式をとった。IRS は 19 年の納税申告書に記載された所得（19 年に申告書が提出されていない場合は 2018 年）を基礎に家計への支給額を決定し、必要とあれば 2020 年の所得に基づいてこれを調整した。例えば、2019 年と 20 年の間に所得が減ったり、扶養家族が増えたりしたことによって、前払で給付された金額より多くの還付を得られるようになった場合には、2020 年の確定申告時に不足分の受給を申請できた。だが逆に、より多くの還付金を前払いされた場合には、過払い分を返還する必要はなかった。前払いは自動的に行われ、多くの納税者は特段の手続きを要しない。なかでも、事前に申告書を提出しなければならないという ESA2008 の実質上の低所得者対策は廃止され、今回は給付のために受取口座ないし方法を登録すればよいことになった。<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Rubin and Andrews (2020). 例えば、共和党のロムニー上院議員は成人 1 人 1000 ドル給付を提案し、民主党の数名の議員は一定所得以下のすべての成人と子供に 2000 ドル、失業率が下がるまではさらに四半期ごとの支給を提案した。他にも同様の提案があったが、共和党のコットン上院議員は即時の税金還付または現金給付を当時審議中であった第 2 次対策に含めるべきと主張したという。

<sup>11</sup> Restuccia et al. (2020). なお、保守派のエコノミストの多くもこの政策を支持した。この政策の政治的含意については、IMF (2020) の包括的議論が参考になる。

<sup>12</sup> 政策の概要を簡潔に説明し、必要な統計を網羅したものとして、IRS (2023) がある。また、Bi and Gulati (2020) も参照。

## ② 給付金額

次項で述べる給付要件を満たした単身者に対して1人当たり最大1200ドル、夫婦世帯（共同申告者）には最大2400ドル、子供があれば1人当たり最大500ドルが支給される。子供2人の夫婦世帯には3400ドルが支払われる計算だが、ESA2008では同じ条件の家計に1800ドルが支給されたにとどまった。ちなみに、アメリカ再生・再投資法では、単身者一人当たり最大400ドル（夫婦世帯で最大800ドル）を上限に2年間にわたって、毎月所得税額を減らす方法が取られた（内閣府 [2008]）。

重要なのは、ESA2008の所得および納税額による給付額のランク付けがなくなり、低所得者にも一律の金額が給付されたことである。また、子供については、ESA2008と同様、納税者と半年以上同居し、生活費の半分以上を子供本人が自己負担していない16歳以下の米国市民または米国在住者（グリーンカード所有者）が適格とされた。したがって、17歳以上の大学生など大人や高齢の扶養家族は対象外となる。各扶養家族分の給付は両親または保護者に合計されて計算され、扶養家族の数に上限はない。

## ③ 給付要件

給付を受けるためには、以下の3点の要件をすべて満たす必要があった。第1に、他の納税者により扶養家族として申請されていない米国市民（居住国問わず）および永住権（グリーンカード所有者）または居住権を持つ米国在住者であること、第2に、有効な社会保障番号（SSN）を持っていること、そして第3に、調整後総所得（AGI）が定められた所得以下であること、であった。このうち、第2と第3の要件はのちに変更が加えられるので、やや詳しく見ておこう。

### 1) SSNの保有

現金給付の支給要件としてのSSNの保有は、すでにふれたように、不法移民問題と絡んでややデリケートな内容を含むが、EIP1はESA2008の規定をそのまま採用した。連邦政府は、異なる市民権と移民区分を持っている世帯員を含む家族を「混合ステータス」と分類したが、EIP1は「混合ステータスの世帯は全員に受給資格がない」と結論付けた。すなわち、既婚の共同申告している個人が給付を受けるためには2人ともSSNを持っていなければならない、いずれか一方だけが所有していても、支給額はゼロとなった（ただし、少なくとも片方の配偶者が軍隊に所属している共同申告者については、片方の配偶者がSSNを持てば一人分の支給は得られる）。さらにこの家計に、17歳未満のSSNを持つ扶養家族がいても、この子は給付を受けられない。この措置は2017年の児童税額控除（CTC）の受給資格より厳しく、同規定では、子供がSSNを持っていれば、親がそれを所有しているか否かにかかわらず受給できると定められていた。Migration Policy Institute（移民政策研究所）の推定によれば、CARES法の規定によって混合ス

テータスの家族に属する 1440 万人が現金給付から除外された。とくに問題視されたのは 510 万人の米国市民と合法移民（市民権ないしグリーンカードを持つ 140 万人の配偶者と 370 万人の子供）がこの中に含まれていたことであった。<sup>13</sup> なお後にふれるとおり、EPI2 ではこの規定が緩和され、その施行以降は新たな規定が EPI1 にも遡って適用されるようになった。

## 2) 所得制限

いま一つの重要な給付要件は所得制限であった。もともと、現金給付策に対しては、高所得者にも現金が配られる「バラマキ」との批判が強かったから、ESA2008 と同様の所得制限が設けられ、一定の閾値を越えた個人と家計に対しては支給額が減額ないし停止された。

支給制限が始まる閾値は所得税の申告単位ごとに定められ、単身申告者や既婚者が別々に申告書を提出する場合には、AGI が 7 万 5000 ドル、特定世帯主（扶養家族を持つ単身者）として申告する場合は 11 万 2500 ドル、既婚者で共同申告書を提出する場合、または寡婦として申告する場合は 15 万ドルに設定された。これを越えると、超過した収入 100 ドルにつき 5 ドルだけ給付が減額され、その結果、それぞれ 9 万 9000 ドル、13 万 6500 ドル、19 万 8000 ドルを超えると支給が停止される仕組みになっていた。

## ④ 給付方法

EIP の支払い方法は 3 度とも、納税者の銀行口座に直接振り込まれる「電子的な支払い」と口座情報が得られない適格者に対する「(紙の) 小切手」ならびに「デビットカード」の郵送を通じて行われた。

EPI1 では、2019 年または 2018 年に確定申告を行っていた人に対しては、通常の税還付先として申告された銀行口座に振り込まれた。また、確定申告を行っていない低所得者のうち、社会保障、補足的保障 (SSI)、鉄道退職および特定の退役軍人給付の受給者に対しては、納税申告書の提出を強制せず、財務省がこれらの受取口座へ EIP を自動的に給付する権限を得た。これにより、迅速な現金給付が可能になると同時に、ESA の際には、給付要件として納税申告書を提出しなければならないことを知らなかった等のため、給付を受けられなかった約 350 万人が救われた。

最後に、社会保障等を受給していない数百万の低所得者に対して、IRS は給付のための個人情報登録を求め、オンラインフォームを提供するポータル (IRS gov. で利用可能な無料の Non-Filers ツールを用意) など新しい給付のアプローチを用意した。IRS の推定では約 800 万人がこれらを用いて EIP を請求した。彼らが銀行口座を登録した場合は銀行振込で、それ以外の場合は小切手又はプリペイドカードによって支払われた。政府は速やかな支払いのため電子的

---

<sup>13</sup> Migration Policy Institute (2020), Lahaud (2021). なお Colby (2021) は混合ステータスの家族に 1620 万人が属しているとの全米移民フォーラム The National Immigration Forum の推定を紹介している。

第 2-2 表 支給の方法

(千ドル：%)

	口座振込		小切手		デビットカード	
	金額	比率	金額	比率	金額	比率
EIP1	208,943,801	77.0	56,127,493	20.7	6,350,260	2.3
EIP2	111,958,272	79.1	22,469,442	15.9	7,044,110	5.0
EIP3	333,063,404	85.4	46,562,974	11.9	10,302,546	2.6

(資料) IRS, SOI Tax Stats-Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act) Statistics  
より作成。

な方法を推奨し、非登録者に対し、さまざまな経路を通じて情報の提供を呼び掛けた。ESA 同様、「混合ステータス」に属する家族に加え、17 歳以上の扶養家族は除外されたままだったが、<sup>14</sup> これらの施策により、給付対象者が増加したことは疑いなかった。

支払方法では、いずれの回も、「電子的な支払い」（口座振り込み）が件数および金額ともに全体の 4 分の 3 を越えた（第 2-2 表）。とくに ARP では、その比率が 85% まで上昇したが、これは納税者の口座情報の把握が進んだ結果である。残りの 15~25% は、「(紙の) 小切手」あるいは「デビットカード」の郵送であった。このうち「小切手」は AGI がゼロの層で最も好まれるなど、納税義務のない低所得者向けが多かった。<sup>15</sup> 他方、「デビットカード」は、IRS によれば、納税申告書を提出したものの、銀行口座情報を登録していない特定の納税者向けが多かったが、小切手と違って、AGI 10 万ドルから 20 万ドルの高所得者層で最も多いという特徴があった (York [2021])。

### ⑤ 給付状況

この政策が成功するか否かの最大の鍵は、現金をどれだけ早く個人・家計に届けられるかにあった。このため上で見たように、納税記録や既存の社会保障制度の登録情報が利用され、デジタルツールの最大限の活用が図られた。当初、ムニューシン財務長官は 4 月末までに現金給付を始めたいとの方針を表明していたが、実際にはこれより早く、CARES 法の成立後、約 2 週間の準備期間を経て、IRS は 4 月 15 日から銀行口座への振り込みを始めた。初日に全体の 45% にあたる約 8000 万件が処理され、4 月 17 日までに合計 8950 万件に約 1600 億ドル (予算の 50% 以上) の支払いが行われた。<sup>16</sup> 同日、IRS は銀行口座把握のため、新たに開発した Get My Payment ツールの運用を開始した。さらに、4 月 20 日からは紙の小切手、5 月 18 日からはプリペイドカードの郵送がそれぞれ始まった。給付開始から約 2 か月後の 6 月 3 日までに 1 億

<sup>14</sup> Parrott et al. (2020) によると、今回も技術的な理由で申告できなかった人が 1000 万人あるという。

<sup>15</sup> 細かなことだが興味深いのは、米国人の 10 分の 1、327 万人は IRS が把握できない銀行口座を持ちながら、受け取りを小切手によったことである。その理由として最も説得的なのは、これらの人々は銀行に対する債務返済が焦げ付き、差し押さえ命令などを受けていたため、銀行経由で受け取ると、現金給付が債務返済に充てられることを恐れたためであるという。Murphy (2021)

<sup>16</sup> York (2021) および IRS (2020)



5900 万件（予算の 90%にあたる 2670 億ドル）の給付が完了した。<sup>17</sup> ESA2008 では法案成立から 2 か月以上たって 60%の支給が終わったことと比べると、EIP1 は迅速な支援という目的をかなりの程度まで達成しえたとして、リベラル派からも高く評価された（Cox and Marr [2022]）。もっとも支給を急いだため、死亡者に対し 12 億ドルが誤まって送金され、21 年 2 月末までにその約 60%が回収されたにとどまると GAO は指摘している（GAO [2021]）。

### （3）CRRSA 法による現金給付（EIP2）

#### ① 支給に至る経緯

CARES 法の成立後、政府、民主および共和両党のいずれもがこれに続く本格的な不況対策の立案を望んだ。だが、支出規模や内容をめぐる 3 者の開きは大きく、超党派による解決は絶望かに見えた。事実、5 月に民主党は 3 兆ドル規模の HEROES 法（Health and Economic Recovery Omnibus Emergency Solution Act）を下院において、共和党は 7 月に 1 兆ドル規模の HEALS 法（Health, Economic Assistance, Liability Protection and Schools Act）を上院でそれぞれ可決したが、他の院では否決され、成立には至らなかった。その後、政権も両党指導部もしばしば新たな提案を発表し、交渉を継続したが、大統領選挙前までにはついに成案は得られなかった。個人への現金給付の取り扱いも争点のひとつであった。

当初は、両党とも個人給付に積極的であり、上のいずれの法案にも単身者に 1200 ドル、夫婦世帯に 2400 ドルを支給する案が盛り込まれていた。扶養家族の年齢を 16 歳以上へと拡大する一方、所得制限では CARES 法を踏襲した点も同様だった。扶養家族への支給額（民主党が一人当たり 1200 ドル、共和党が 500 ドル）や混合ステータスの家族の扱いなど重要な相違は残ったが、<sup>18</sup> 意見の対立は他の論点ほど厳しいものではないように見えた。実際、救済立法に関する両党間の最大の対立点は、民主党が主張する州・地方政府への巨額支援と、共和党が主張する、事業再開後の感染等について企業・大学・医療機関を訴訟から免責する規定にあった。だが、共和党内部で支出規模の縮小を主張する財政強硬派が台頭し、彼らの主張を受け入れた指導部が新たに 6000 億ドル程度の法案を提出するに及んで、個人への現金給付案も削られた。

こうして、新たな本格救済法案の成立は大統領選挙後までずれ込んだ。法案成立に大きく貢献したのは、12 月初めに約 50 人の中道派の超党派下院議員からなる問題解決者コーカス The Problem Solvers Caucus と超党派の上院議員グループが共同で発表した 9000 億ドル規模の妥協案であった。当初この提案には個人給付は含まれていなかったが、トランプ政権および民主党

<sup>17</sup> なお、8 月 15 日には 90%、CARES 法が立法化されてから 6 か月後の 9 月 30 日には 1 億 6580 万件、2 億 7470 億ドル、全体の 95%に支給された。Perez-Lopez and Bee (2020)。

<sup>18</sup> Duchren (2020)。なお民主党案では、成員の 1 人が SSN を持っていない家計にも給付を認めたが、共和党案は養育費の滞納者、不法移民を含む世帯は引き続き給付から除外した。

の強い要求を受けて EIP1 よりほぼ半減した 600 ドル給付案が追加され、また、主要な対立点であったパンデミック関連の賠償責任を巡る企業の免責条項と州・地方自治体への支援は両者とも先送りにすることが合意された。かくて、9000 億ドル規模の「コロナ対策・救済補正予算法」(CRRSA 法) が政府の 2021 会計年度の歳出法案 (1 兆 4000 億ドル) と一本化され、統合歳出法の Division M, N として、12 月 21 日に超党派による圧倒的な支持を得て両院を通過した。

ところが法案成立後、トランプ大統領は個人への現金給付を 1 人当たり 600 ドルから 2000 ドル (夫婦世帯で 4000 ドル) に引き上げ、「無駄な予算」を削るよう議会に要求し、署名を拒否した。だが、議員による説得の結果、大統領はようやく 12 月 27 日に法案に署名した。<sup>19</sup> 民主党は一部の共和党議員の支持を得て、下院で個人給付を 2000 ドルに増額する法案を通過させたが、上院共和党指導部の反対により成立せず、この問題は次のバイデン政権に委ねられた。成立した救済策に含まれた 2 度目の個人給付 (EIP2) の大枠は EIP1 に従ったが、いくつかの重要な変更が加えられていた。これを中心に CRRSA における現金給付について紹介しよう。

## ② 基本設計と給付金額

基本的には、EIP1 と同様、2020 年の連邦所得税に対する一回限りの還付付き税額控除として設計され、2019 年の確定申告 (CARES 法は 2018~19 年) に基づく前払いとして実施された。

給付額は予算規模の制約から、大人一人当たり最大 600 ドルと EIP1 より半減した一方、子供一人については同額の 600 ドルへ増額された。子供の定義は EIP1 と変わらず 17 歳未満と定められた。この結果、17 歳と 18 歳の約 500 万人、19 歳から 23 歳の大学生約 400 万人、障害のある 19 歳以上の子供約 40 万人、収入がほとんどなく、子供やその他の親族の扶養家族であると申請された 500 万人以上の成人親族は EIP1 と同様に給付対象から除外された (Cox and Marr [2022])。その解決は、ARP の成立に委ねられた。

## ③ 給付要件

### 1) SSN の保有

EIP2 の重要な変更点のひとつは、混合ステータス家族への支給が寛大となったことにある。EIP1 では、この世帯は給付対象から除外されたが、今回は、いずれかの配偶者が有効な SSN を持っていれば、一人分の給付を受けられ、さらにこの家計に SSN を持つ適格な子ども (17 歳未満の扶養家族) がいた場合は、大人と同額の給付が受けられることになった。これによって 290 万人 (配偶者が 140 万人、子供が 150 万人) が新たに受給適格者と認定された。両親が二人とも SSN を持っていない場合は、従来と同様、適格で SSN を持っている子供にも支給されなかったが、それ以外は、世帯内で SSN を持つ人数に応じて給付が受けられた。<sup>20</sup> 約言すれ

<sup>19</sup> 以上の経緯については、鈴木 (2023) を参照。

<sup>20</sup> ただし、配偶者の一人が軍人で SSN を持っているときには 2 人分が給付される。

ば、米国市民は非合法移民と結婚していても給付は受けられ、その子供が SSN を持っていればまた支給対象となったのである。

混合ステータスの家計への支給の拡大は EIP1 に遡って適用された。その支給から除外された混合ステータスの家族の成員は、既婚者あたり最大 1200 ドル、資格ある扶養子女一人あたり 500 ドルの支払いを新たに請求できるようになった (York and Watson [2020])。

## 2) 所得制限

EIP1 と同じ閾値と減額の算式が採用された。支給額が少なくなったので、支給が停止される所得額も低下した。2019 年の年収 (調整済み所得) が適格な扶養家族がいない単一の申告者で 8 万 7000 ドル、同じく共同申告者で 17 万 4000 ドルを越えると支給が停止されるようになった。これによって受給適格者の数は CARES の 1 億 6000 万人よりわずかに減って 1 億 5800 万人となったと推計された。

## ④ 給付状況

EIP1 よりもはるかに効率的に支給されたのが特徴である。法律 (Sec.6428A) は財務長官に対し、「できるだけ速やかに」「2021 年 1 月 15 日以前」に支払いを行うよう指示しており、ムニューシン米財務長官は、早ければ 12 月 28 日の週に支払いが開始されると述べた。いずれも、トランプ氏の大統領在任最終日が 1 月 20 日であることを意識したものといわれた。実際はこれよりも早く、新法が成立したわずか 2 日後 (12 月 29 日) に全体の 77% にあたる 1 億 1300 万件の銀行振り込みが行われ、翌日には 500 万件の小切手、翌 1 月 4 日にはデビットカード (EI カード) の郵送も始まった。小切手の場合は週に 500~700 万件、EIP カードでは 250 万件程度がそれぞれ送られたと報告された。結局、給付が始まってからわずか 20 日にも満たない 1 月 14 日には、全体で 1 億 330 万件、90% の支給が終わった。EIP1 でこの水準に達するまでには、法律が制定されてから 2 か月半も後だった。IRS が最初のラウンドで支払いを受け取ったすべての人について情報を持っていたことによる (Ackerman et.al. [2020], Murphy [2021])。

## (4) ARP 法による現金給付 (EIP3)

本稿の主たる対象はトランプ政権下のパンデミック不況対策にあり、バイデン政権の「米国救済計画」を一部とする救済・復興・改良政策 (“Build Back Better”) についてはあらためて論じる予定である。そこで以下では、トランプ政策の特徴を浮き彫りにするという視点に限って、EIP3 の概要にふれる (CRS [2021b])。

### ① 基本設計と給付金額

前 2 回同様、連邦所得税に対する一回限りの還付付き税額控除として設計され、今回は 2020 年の確定申告に基づく前払いとして各家計に自動的に支払われた。申告していない人について

も、IRS が取得可能な情報に従って給付する。給付金は非課税、公的な支援を受ける際には所得とみなされないという点も前の 2 回と同じである。

給付金額は前 2 回より大幅に増額され、要件を満たした大人と子供に 1 人当たり同額の 1400 ドルが支給された。しかも重要なのは、17 歳未満という子供に関する年齢制限が初めて撤廃され、あらゆる年齢の扶養家族（子供、若年成人、高齢者の成人の親族を含む）が給付資格を獲得した。これによって大学生や高齢者、特定の障害を持つすべての年齢の扶養子女約 1,350 万～1450 万人が給付対象に加えられた（Colby [2021]）。

## ② 給付要件

### 1) SSN の保有

混合ステータスの家族の取り扱いもさらに寛大になった。EIP2（それを遡及適用した EIP1 も）では、既婚者で共同申告の場合、配偶者が二人とも SSN を持っていない場合は、適格で SSN を持っていないも子供への支給は認められなかった。ARPA はこの規定を緩め、単身者（特定世帯主）が SSN を持っていない場合、さらに既婚の共同申告者のいずれの配偶者も SSN を持っていない場合でも、その世帯に SSN を持つ適格な子供がいればその人数だけ支払いを受け取られるようになった。これによってさらに 220 万人が受給資格を得た（Colby [2021]）。支給から除外されるのは、SSN を持たない本人（個人納税者識別番号を用いて納税を申告する個人）だけということになった。

### 2) 所得制限

ARP 法では支給の減額が始まる閾値は前 2 回と同じだが、支給が停止される上限の金額が引き下げられ、単身者ならびに既婚者が別々に申請する場合は 8 万ドル、世帯主として申告する場合は 12 万ドル、夫婦が共同申請した場合は 16 万ドルと定められた。下院を通過した当初の ARP 法案では、単身者の場合は年収 10 万ドル、共同申告の場合は 20 万ドル以上を給付適用外としていたが、マンチン上院議員（民主党）らの主張により高所得者への支給を厳格化した上院案が作成され、下院がこれを受け入れることによって上の規定が定まった。したがって、減額が始まる閾値を越えた収入に対して給付が減額される割合が従来より高まった。すなわち、収入の超過分が減額の始まる閾値の金額と支給の停止される金額との間の何%にあるかによって、その分だけ支給額が減らされた。例えば、共稼ぎで子供 2 人の家庭の年収が 15 万 5000 ドルであった場合、収入の超過分は減額が始まる閾値 15 万ドルとゼロとなる 16 万ドルとの間の 50%にあるので、本来の支給額 5600 ドルの 50%、2800 ドルとなる。同じ家族の年収が 15 万 7500 ドルであれば、減額される範囲の 75%にあるので 75%（4200 ドル）減額され、1400 ドル

となった。<sup>21</sup>

### ③ 給付状況

EIP2よりは遅れたが、EIP1とはほぼ同程度のスピードで支給された。IRSによれば、連邦政府による3回目の銀行振り込みは21年3月17日から始まり、3月21日から小切手ないしデビットカードの郵送が始まった。開始初日の3月17日には2420億ドルが送金され、1週間後の3月24日には1億2700万件、3250億ドル、3月末には全体の74%が支払われた(CRS[2021a])。4月末までの2か月間に92%の支払いが済んだが、これはEIP1とはほぼ同じペースであった。以後の伸びは緩やかになり、5月26日には3910億ドル、ほぼ予算が使い切られた(CRFB[2021b])。

このように、ARP法における現金給付は、トランプ政権下の立法に比べ、個人への支給額が大幅に増額され、混合ステータスの扱いがさらに寛大になった。高所得者への給付制限がやや強まったことと合わせ、低所得者を中心とした支援という色彩が強まったと言ってよいであろう。

## 第3章 現金給付の経済効果

最後に、トランプ政権による現金給付の経済効果にふれよう。最初に、国民所得や消費、貯蓄などマクロの集計量に即して、その影響を俯瞰する。ついで、その背後にある受給者の行動、すなわち現金給付の使途を従来の調査・研究によりながら素描しよう。

### (1) 現金給付とマクロ経済

まず、国民所得統計(第3-1表)をみると、既述の通り、EIPは20年4~5月、21年1月と3~4月という短い期間に集中的に投下されたが、それは各月の社会保障給付ならびに経常移転受取の増加をリードし、個人所得・個人可処分所得を大幅に膨らませる主因となった。とくにEPI1の効果は劇的だった。20年4月に、パンデミックが引き起こした需給両面の大きなショックによって米国の景気は急下降し、失業率は14%にも急上昇、雇用者報酬など経常移転前国民所得は前月比で実に1兆ドル(年率)も落ち込んだ。だが、この月のEPIの支出増加はその2.5倍にも達し、個人所得ならびに個人可処分所得を3月より12%も増加させた。この伸び率は統計開始以来という大幅なものだった。<sup>22</sup>

<sup>21</sup> CRS (2021a)の説明による。より単純に、Parker et al. (2023)では、閾値を越えた収入100ドルにつき28ドルの給付が適格者1名に対して減額されるとしている。

<sup>22</sup> Weinstock (2020)。この研究では、もし政府の支出がなければ、20年第2四半期の国民所得は前期比30%近く減少したと推計されている。いま一つ、CEA (2021) p.77~78.によれば、パンデミック不況により、政府移転前の実質可処分所得は20年2~4月期に8.7%という2か月としては最大の落ち込みを経験したが、現金給付と失業保険増を中心とする移転後の所得はこの期間に13.1%という2か月としては最大の伸びを示した。うち、現金給付だけで、失われた可処分所得の80%を埋め合わせたという。

第 3-1 表 個人所得に対する EIP の影響 (10 億ドル 季節調整済み・年率)

	EIP1				EIP2			EIP3		
	2020				2020	2021		2021		
	3 月	4 月	5 月	6 月	12 月	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月
経常移転前個人所得	15,472.1	14,464.1	14,705.5	14,986.1	15,881.3	15,909.6	15,997.1	16,227.7	16,402.5	16,550.3
雇業者報酬	11,483.9	10,625.0	10,890.7	11,125.2	11,973.5	12,069.3	12,085.0	12,198.0	12,307.1	12,396.7
経常移転受取	3,291.4	6,597.8	5,478.0	4,958.3	3,795.8	5,779.2	4,198.5	8,192.8	4,816.0	4,253.9
社会保障給付	3,245.7	6,552.0	5,432.2	4,898.0	3,749.4	5,732.6	4,151.6	8,145.8	4,768.8	4,206.5
Economic Impact Payments	0.0	2,588.4	605.8	40.2	0.0	1,660.9	95.9	4,044.2	688.0	128.6
個人所得	18,763.5	21,061.9	20,183.5	19,944.4	19,677.1	21,688.8	20,195.6	24,420.5	21,218.5	20,804.2
個人可処分所得	16,550.1	19,005.4	18,085.7	17,811.6	17,389.8	19,396.9	17,886.1	22,079.6	18,855.4	18,419.1
個人消費支出	13,878.5	12,112.1	13,658.0	14,014.6	14,451.1	14,921.1	14,774.0	15,515.3	15,656.4	15,659.3
個人貯蓄	2,130.7	6,838.3	4,227.7	3,321.9	2,476.0	4,012.4	2,648.8	6,101.2	2,733.2	2,291.4
個人貯蓄率 (% 対個人可処分所得比)	13.1	33.8	24.8	19.3	14.2	20.7	14.8	27.6	14.5	12.4

(資料) US BEA, *Personal Income and Outlays*, August 2020, May 2021.

このように EPII は、景気後退に伴う国民所得の減少を補い、多くの人々の生活を下支えする役割を果たした。他方、パンデミック下の消費者の感染防止行動、ロックダウンによる店舗の閉鎖や操業短縮、さらには感染と不況の先行きに対する不安などを反映して、従来の景気後退の際にも安定していた個人消費は 20 年 4 月には例を見ないほど落ち込んだ。巨額の EIP 給付による可処分所得の増加は、この月には消費の増加には向かわず、むしろ貯蓄の急増につながったように見えた。20 年 4 月に個人貯蓄は、17 年 1 月からパンデミック前（20 年 2 月）までのトレンドから大幅に乖離し、5 兆ドル近く（年率）も増加、個人貯蓄率も 2 月の 8.3%から 4 月には未曾有の 34%へ上昇した（Armantier et al. [2021]）。5 月以降になると EIP の支払額は激減し、個人所得の押上効果も剥落した。他方、経済活動の再開が部分的、段階的に進められるにつれ、個人消費支出はこの積みあがった貯蓄を取り崩しながら緩やかに回復した。が、なおパンデミック以前のトレンドを下回り、個人貯蓄と貯蓄率はしばらくの間、高水準を維持した。

以上の関係は、やや縮小された形で EPI2 と 3 の給付期にも再現された。これらが投下された時期は鋭い景気下降から免れ、雇用者報酬も微増する状況にあったから、EPI の支払いが集中した 21 年 1 月と 3 月には、それを上回る個人所得の増加が起きた。反面、ワクチン接種が始まり、景気回復の兆が明らかになったことから、個人消費もある程度増加した。このため、所得増加分の多くが再び貯蓄に回ったとはいえ、その金額と貯蓄率は EPII を下回った。21 年半ば以降になると、個人消費は増加し、貯蓄率もパンデミック以前の水準に戻った。

このように、EIP（ならびに失業手当の拡充）を中心とする政府の個人・家計向け救済支出は、個人所得の増加に大きく貢献した。CRFB（2021a）によると、パンデミック以前の好況の 3 年間（16～19 年）に、名目可処分所得は年平均 5%増加したが、パンデミック不況が到来した 20 年 4 月以降の 12 か月は、これ以前の 1 年間に比べ実に 10%、1 兆 8000 億ドルも増えた。だが、その消費刺激効果は限られ、実質経済成長への貢献度も他の救済プログラムを下回った。CBO（2020）の推計値から、前章で見た 3 大救済プログラムの貢献度をみると、現金給付は 2020

第 3-2 表 パンデミック関連立法の実質 GDP 押上効果（年率：％）

	2020	2021
給与保護プログラムおよび関連条項	0.8	0.3
失業保険給付の拡充	1.1	0.4
現金給付	0.6	0.3
州地方政府への直接支援	0.5	0.2
その他の歳出条項	1.1	1.1
その他の歳入条項	0.6	0.5
FRB の緊急貸付ファシリティ	0.1	3.1
合計	4.7	3.1

（資料）CBO 2020a.

年に0.6%、21年には0.3%と評価された（第3-2表）。一方、EIPとほぼ同額の「失業保険給付の拡充」「給与保護プログラム」の方がこれを上回る効果を認められている。それぞれの受給者の消費行動の相違に基づくものであろう。

## （2）現金給付の使途

以上のマクロデータからは、EIPが短期的には可処分所得を増加させたが、その増分は消費より貯蓄に向かったことが看取できた。この傾向は人々が現金給付をどのように使ったかという、いわばミクロ面からも確認できる。

現金給付の使途については、EPIIを中心に膨大な調査研究が存在する。だが、調査の時期や対象（母集団）、アンケート調査の場合は設計の仕方に加え、データ収集や分析方法などの相違により、その結論には少なからぬ開きがあるように思われるが、それぞれに立ち入り、その成否を評価することは筆者の手には余る。<sup>23</sup> 以下はごく大まかな俯瞰図である。

使途の調査としてはまず、現金給付を「主としてどのような目的に使ったか（あるいは使う計画か）」を尋ねた国勢調査局（Census Bureau）のアンケート調査（Household Pulse Survey）が基本のデータであろう。これによると（第3-3表）、EPIIでは「大部分を支出する」との回答が75%、「大部分を債務返済に充てる」が14%、そして「大部分を貯蓄する」が11%であった。この時期の家計の窮迫を反映したものだが、EIP2と3では「大部分を支出」との回答は22、19%に激減し、「債務返済」が52、54%、「貯蓄」が26、32%へとそれぞれ大きく上昇した。もっとも同じデータを用いたCEA（2021）（第3-3表の資料②）では、分母に未受領者を加え、EIP1の支出割合を63%程度と算出した。また、とくにEIP3の回答数（受領者）は少ないから、上

第3-3表 現金給付の使途

	資料①				資料②				
	支出	債務返済	貯蓄	計	支出	債務返済	貯蓄	未受領	計
EIP1（第12週：20/7/16-21）	75%	14%	11%	100%	63.9%	12.0%	9.4%	14.7%	100%
EIP2（第22週：21/1/6～18）	22%	52%	26%	100%	13.6%	32.4%	16.2%	37.8%	100%
EIP3（第27週：3/17～29）	19%	50%	32%	100%	5.4%	13.7%	7.6%	73.1%	100%

\*それぞれの使途に現金給付の大部分を使った回答者の割合。

（資料）①分母は受領者のみ。York and Ashe（2021）. 原資料は米国勢調査局による Household Pulse Survey. Census Bureau（2023）②原資料に即して未受領者を分母に加えて算出したもの。CEA（2021）p.82を参照した。

<sup>23</sup> 本稿の脱稿後、EIPの実証分析をレビューした中田大悟（2023）に接した。本稿ではその成果を十分に吸収できなかったが、このテーマについて参照されるべき論考であろう。



の数字の扱いには注意が必要であろう。<sup>24</sup> また、主たる支出対象を複数回答で聞いた同じ調査によると、EIP1 では回答の 71%が「食費」をあげ、「住宅・公共料金」を上げた割合も高かった。パンデミックの初期の数か月間には、食料や生活必需品への支出に EIP の多くが使われたが、その後の給付ラウンドでは貯蓄や借金返済に使われるようになったというのが、この調査の結論だった。

いま一つは、より直接的に、受け取った給付金額のうちどの程度を支出ないし消費したかという、限界消費性向に関わる調査研究である。もっとも頻繁に引用されていると思われる Baker et al. (2020) は、銀行口座の入出金データ（非営利のフィンテックアプリである SaverLife）に基づき、受取後数週間以内に給付金の平均 25～40%が食料など必需品と非耐久財、家賃や住宅ローン、クレジットカードの支払いに支出されたと結論付けた。<sup>25</sup> また、Factus というアプリを用いて、同様に、匿名化された銀行勘定（2 万 2000 人）から EIP 振込後の資金の流れを追った Karger and Rajan (2020) は、EIP1 受取後 2 週間に 546 ドル（46%）が消費に回され、さらに 122 ドル（10%）が債務返済に充てられたと推計している。EIP2 についても同様な方法で検討し、消費支出 39%、債務返済 14%という結果を得た。Karger らは、EIP の限界消費性向に関する従来の研究結果は 38～50%の枠にあり、2008 年の現金給付のケース（33～54%）でもほぼ同様だったから、自らの EIP1 に関する計測結果は妥当なものとしている。しかし、彼らの限界消費性向に関する数値は多数の研究のなかでは最大の部類に属しており、従来の研究の評価についても同様であるように思われた。<sup>26</sup>

さらに、これまたよく引用される、大規模な消費者調査（Nielsen Homescan Panel 調査）に基づいた Coibion et al. (2020) は、限界消費性向を Baker らの研究の上限に近い 42%と算定している。支出は食料、健康品、非耐久財を中心とし、大型の耐久財への支出が少ないのは Baker らの研究と同じだが、残りの 27%は貯蓄、31%は債務返済（住宅ローン、自動車ローン、学生ローンなど）に充てられたとしている。

これに対して、Baker の下限値に近いのは NY 連銀の調査、Armantier et al. (2021) である（第 3-4 表）。これは同行の全米 1300 家計を対象とする消費者期待調査をベースとしたものだが、3

---

<sup>24</sup> いずれも過去 1 週間以内に EIP を受け取った世帯の成人による回答。この数値については York and Ashe (2021) や Perez-Lopez, and Bee (2020) も参照。

<sup>25</sup> なお後出の Coibion et al. (2020) は、この研究のサンプルが平均所得 25,000 ドル、平均口座残高 141 ドルと、低所得で流動性に制約のある世帯に傾斜しており、それが巨額で速やかな支出の一部を説明しているとコメントしている。

<sup>26</sup> Parker et al. (2022) では、MPC のもっとも高い数値の例として、Cooper and Olivei (2021) の 66%を上げている。しかしこれは、現金給付を特に必要としている可能性が高い、低所得で銀行口座を持たないカード所有者に焦点を当てたものであり、他の研究の平均値と比較することはできない。なおこの研究では、非 EIP 支払いに対する MPC の推計値も示され、最初の 1 週間は 20%、その後 16 週間の累積では 46%とされている。

第 3-4 表 現金給付の使途 (%)

	調査時点 (受取済比率)	支出	貯蓄	債務返済	計
EIP1	2020 年 6 月 (89%)	29.2	36.4	34.5	100
EIP2	2021 年 1 月 (68%)	25.5	37.1	37.4	100
EIP3	2021 年 3 月 (32%)	24.7	41.6	33.7	100

(資料) Armantier et al. (2021)

回の EIP の使途 (あるいはその予定) が示されている。EIP1 だけに注目すると、給付の 29% が支出された (ないしその予定) と推計された。内訳は必需品に 18%、非必需品に 8%、寄付に 3%であったが、債務返済と貯蓄はほぼ 35%と拮抗していた。

最後に、米労働省の Consumer Expenditure Interview Survey を用いた Parker et al (2022) は EIP 受取後 3 カ月間での非耐久財とサービスに対する支出を 4.6~15.8%、全体では 25%と推定している。彼らの結論は他の研究より小さいが、それは他の研究が低所得者や現金に余裕のない人々など、支出割合が高く出る人々を多数含む母集団を対象にしたためと評している。

このように EPII に即してやや乱暴に要約すると、現金給付の受取後数か月の間に、家計はその 20~50%程度を消費したにとどまったと言えるであろう。この数値は 2008 年の現金給付や日本の特別定額給付金と比べると、同じかやや高いが、<sup>27</sup> それでも消費の十分な刺激にはつながらなかったという見解が支配的である。その原因については、上であげた研究の多くがふれている。もっとも基本的な要因としては、感染に対する恐怖と政府による感染抑制策が続いている限り、人々が外出し支出する機会も、購入できる商品・サービスの供給も限られたことがあげられた。同時に、EIP は給付額が巨額なため消費に回す金額が減ったこと、EIP 以外の失業保険の拡充や PPP プログラムなどの政府支援により所得がふえ、EIP を貯蓄に回せる家計が増えたこと、逆に、パンデミック中に生活費のため債務を増やした家計では、EIP をその返済に回したため消費が抑制されたという関連など、多面的な要因が指摘された。

### (3) 現金給付と低所得者支援

このように、EIP が大幅に消費を刺激し、景気回復を促進したという効果は必ずしも広く認められているとは言えない。しかし他方で、EIP とくに EIP1 が失業者や低所得層の家計に緊急支援を提供したという点に関しては、かなり高い評価が与えられているように思われる。

<sup>27</sup> わが国の「特別定額給付金」に関する経済効果の評価も米国と同様に分かれており、MPC を 10~30%程度とする見解と 50%程度とする見解がある。服部、宇南山、古村 (2021) および久保田、遠山、大西 (2021)、国立国会図書館 (2020b) を参照。

今回の不況は外食や接客業、医療や実物店舗の従事者など、リモートワーク不可能な概して低所得の労働者に不釣り合いに大きな負担を課し、彼らの所得を大幅に減少させたが、EIP や失業保険給付の拡充がそれをかなりの程度補填したことは多くの研究によって明らかにされている。所得階層別の家計所得に対する EIP の影響を分析した CEA (2021) によると、百分位の下位 10 番目の家計では、救済策がなければ 20 年 4 月の所得はパンデミック前 (20 年 2 月) に比べ 10% 減少したはずだったが、実際には、主として EIP1 により 2.3 倍も増えた。同様に、下位 25 番目では 70%、50 番目では 40% 程度それぞれ 2 月の所得を上回った。ちなみに、高所得者に対する EIP1 の恩恵は小さく、所得百分位上位 25 番目の家計で 4 月に 20% 程度増加したが、上位 10 番目の家計ではその影響はほとんど無視できる程度であった。

以上は政府による分析だが、Watson (2020) の推計もほぼ同様な結果を示している。ここではまず、CARES 法に基づく現金給付が米国全体の税引き後所得を 2.59% 引き上げたとしているが、その効果は低所得層で大きく、所得最下位の 20% の家計では 16.33%、最下位 20~40% の家計でも 6.73% ほど所得を引き上げた反面、90% 以上 (上位 10%) の家計の所得への効果は 1% 未満にとどまった。同様な関係は、Han et al. (2020) によれば、全米所得分布の下位 25% の層でも見られ、後者の所得は 20 年初頭に比べ、パンデミック発生後の 3 か月後の間に 10% 以上も増加したという。

このように EIP により所得を維持した低所得層は、生活を維持するため受け取った給付金を高所得者よりも積極的に支出した。前節でレビューしたデータはいずれも全米の平均値であったが、格差社会を反映して、経済的な属性の異なる家計の間ではその差がきわめて大きいことも上のほぼいづれの研究で指摘されていた。まず、第 3-3 表で上げたのと同じ Census Bureau (2023) のデータによると、年収 2 万 5000 ドル未満の世帯の成人の約 9 割は EIP1 を大部分生

第 3-5 表 現金給付の用途 (家計所得別)

	支出	債務返済	貯蓄
全体	74.9%	14.1%	11.1%
家計所得			
\$25,000 未満	86.1%	10.5%	3.4%
\$25,000 - \$34,999	83.3%	11.8%	4.9%
\$35,000 - \$49,999	80.5%	12.3%	7.2%
\$50,000 - \$74,999	72.4%	16.0%	11.6%
\$75,000 - \$99,999	69.4%	15.6%	15.0%
\$100,000 - \$149,999	63.1%	17.9%	18.9%
\$150,000 - \$199,999	54.6%	19.4%	26.0%
\$200,000 以上	55.7%	13.4%	30.9%

\*EIP1 (12 週のデータ)

(資料) Census Bureau. (2023)

活費に支出（予定も含む）すると答えたが、年収 7 万 5000 ドルから 9 万 9999 ドルの世帯の成人ではその割合は 70%以下に、また、年収 15 万ドル以上では 50%台に低下、反面、主として貯蓄すると答えた割合は、上の年収順に 3%、15%、26%であった（第 3-5 表）。また Armantier et al. (2021) では、年収 4 万ドル未満の家計は現金給付の約 30%を貯蓄したが、年収 7 万 5000 ドル以上の家計では、その比率は 45%に達した。さらに、Baker et al. (2020) では、20 年 1~2 月の所得が 1000 ドル未満の人の MPC は 60%だったのに対し、5000 ドル以上の人では 30%であったとされている。

いま一つ、必ずしも低所得層とは限らないが、これと密接に関連ある属性として、手元流動性の多寡が支出割合を規定する要因であることもよく知られている。これも想定範囲内だが、Baker et al. (2020) によれば、銀行の小切手勘定の残高をとると、100 ドル以下の家計は現金給付の受取後 1 か月内にその 40%を支出したのに対し、4000 ドル以上残高のある家計では 11%にとどまった。ここには低所得層のほか、人口密度の高い都市など生活費が高く現金の必要性がより大きな地域の生活者も含まれる。このように、低所得および流動性の低い家計では、現金給付が受け取り後速やかに、「前倒し」で必需品の購入や家賃・ローンの支払いに支出された。このような点から判断すると、EIP はパンデミック不況下で大きな経済的困難に直面した人々の所得を維持し、生活費や関連する債務返済などを支援する役割を果たしたことは疑いないように思われる (Bi and Gulati [2022])。

さらに EIP はパンデミック下の低所得層の収入を支えることを通じて、貧困の拡大を防ぐうえで少なからぬ役割を果たした。もっとも公式の貧困統計では、20 年の貧困者数は 3720 万人、貧困率は 11.4%と 19 年の 3400 万人、10.5%をかなり上回った。これに対して、公式統計の不備を補うために開発された、補足的貧困指標 Supplemental Poverty Measure (SPM) によると、20 年の貧困率は 9.1% (2980 万人) と前年より 2.6%も低下、統計が作成された 2011 年以来初めて公式の貧困率を下回ったとされている。SPM とは、公式の貧困統計が税引き前の現金収入と食料品価格を基準とした貧困閾値を基準に貧困を判定するのに対し、政府の移転支出（非金銭的なプログラムを含む）や EIP、税額控除などの合計から税金・必需品への支出を差し引いた純収入と食料、医療、住宅、光熱費などの合計からなる貧困閾値との関連から貧困を規定するものである。したがって、SPM に基づくと、EIP が支給されれば純収入は増加し、貧困線以下に落ち込む人の数は減ることになる。事実、国勢調査局の調査では、20 年には失業等によって本来なら約 1170 万人 (320 万人の子供を含む) が貧困層へと陥り、貧困率も約 3.6 ポイント上昇したはずだったが、EIP の支給はこれを未然に防ぐのに成功したとされた (Census Bureau [2022])。

これらは政権が積極的に紹介する研究結果だが、トランプ政権に批判的なりベラル派の

Economic Policy Institute のエコノミスト Zipperer (2020) もほぼ同様の主張を行っている。一部アカデミックな研究や国勢調査局の資料を用いながら、2019 年末から 2020 年 6 月までの間に、失業の急激な増加により貧困者数は本来ならば 1320 万人増加し、4250 万人に達したはずだったが、巨額の政府支援により、年初よりむしろ減少した (2930 万人)。EIP (失業給付の拡充も同様) はパンデミックの初期に、劇的に貧困を削減し、820 万人が貧困層に陥るのを防いだと評価している。

このように、EIP が低所得者に手厚い支援を提供できた要因としては、その制度設計と運用が彼らに有利なように変更されたことがあげられよう。すでにふれたように、EIP の支給にあたり確定申告書の事前提出や最低 3000 ドルの所得基準、十分な所得・納税額がないと最高額を受け取れない等の ESA 2008 の要件は廃止された。さらに、なお不完全ではあったが、これまで除外されてきた非合法移民を含む家計にも支給が拡大された。確定申告書を提出していない人々に対しても、事後的な情報収集を通じて、速やかかつ自動的な給付が図られた。この面に限れば、トランプ政権は意外なほどリベラルであった。

## むすびに代えて

最後に、現金給付策の成果と限界、意義について簡単に要約し、本稿のむすびに代えたい。

トランプ政権のパンデミック不況対策の有力な一角を占めた 2 度にわたる現金給付策は、総額 4000 億ドルを越える巨額の資金を、国民のきわめて広範な層に速やかに支給するのに成功した。政府・議会は ESA2008 の措置を前提にしながら、シンプルな制度を設計し、支給にあたっては、受給者の多くが申請する必要のない「プッシュ型」の方式を実現した。スピーディな計画の立案と実施は現金給付策の大きな特徴のひとつであった。

現金給付は一部の中所得者以上にまで行き渡ったが、最も大きな恩恵を受けたのは失業者や低所得者であった。高所得者への支給制限や稼得所得に対する給付金の割合から言って、これは当然の成り行きであろう。パンデミック不況により職を失った多くの労働者にとって、現金給付は失業保険など既存のセーフティネットが機能し始めるまでの命綱となったし、社会保障や勤労所得税額控除 (EITC)、児童税額控除 (CTC) などの支援から漏れた低所得者にとっては、生活を維持し、貧困層へ陥るのを防ぐ防波堤となった。パンデミック不況の初期に、現金給付金のかなりの割合が消費や債務返済に速やかに使われたのは、その証左と言い得るであろう。このように現金給付策が低所得者に保険 (Parker et al. [2022]) を提供できた原因の一端は、なお限界はあれ、必要な人々に支援を提供しうる制度改革が行われたことに由来する。この点も現金給付のいま一つの特徴であった。

しかし、現金給付策にも少なからぬ問題点が存在した。最も重要なのは、ある程度まで速やかな支給とトレードオフ関係にあったが、一律給付に伴う限界であった。政府と議会は迅速な支給を何よりも重視した結果、時間と経費のかかるスクリーニングを省略し、一部の高所得者を外した以外、支給対象を絞り込まなかった。このため、パンデミック不況下でも所得が大きく減らず、生活難に陥らなかったかなりの家計にも現金が配られた結果、財政支出ならびに財政赤字はいっそう増加した。<sup>28</sup> もし給付が真に必要な人々に限定されれば、費用はより少なくて済んだであろうし、より効率的な支援が行いえたであろう。一律給付で支払われた金額は、生活苦の人々にとって不十分という批判はかなり広く聞かれた (Romer [2022])。<sup>29</sup>

一律給付は景気刺激策としての限界にもつながった。差し迫った支援の要らない人々に配られたお金は、消費されずに貯蓄に回る可能性が高かった。この結果、量的な評価は分かれるが、短期的には、現金給付はそう大きな景気刺激効果を持ちえなかった。しかし長期で見れば、過剰な貯蓄がパンデミックの収束とともに繰延需要として発動し、景気を大きく刺激した面も無視できないであろう。

このように、トランプ政権の現金給付には成果と限界があったが、危機の時代の応急策とは言え、共和党政権下で「巨大な政府」への大胆な一歩が踏み出されたことは注目に値する。とくに、低所得者への支援拡大につながった制度改編は、米政府が所得支持政策に関する長年の慣習を変え、稼得所得と無関係に給付金を全額支給することになったと評価されたほどだった。<sup>30</sup> すなわち、過去 30 年間に実施されてきた低賃金労働者向けの EITC や CTC などの支援は、受益者に一定の収入を得る義務を課し、収入が増えるにつれて給付が一定額まで増える仕組みをとっていた。労働意欲を削がずに、家計を支援することが目的だが、今回はこれらを撤廃し、

<sup>28</sup> たとえば IMF (2020) は、OECD 諸国が 1 人あたり所得の中央値の 5% を 18 歳以上の成人居住者全員に支給した場合、財政負担は GDP 比で 0.7% から 1.9% (OECD 平均で 1.3%) と巨額に達すると推計。米 CARES 法による 1 人あたり 1200 ドル (米国の所得中央値の約 6% に相当) は 1% をやや上回るとしている。他方、OECD 諸国が給付対象を子供 (18 歳未満) と高齢者 (65 歳以上) に絞れば、財政負担は平均で 1.3% から 0.7% へと半減する。すでに確固たる社会的セーフティネットが整っている国 (最先進国) が、対 GDP 比 1.5% の費用のかかる一律給付型措置を実施した場合、既存の社会扶助や失業給付を 75% 増やすのと同程度の負担となる、と評している。

<sup>29</sup> Romer (2021) は、政策全体の評価として、感染防止上からは望ましい政策だが、救済・復興策としてはとくに価値あるものではないと評している。対象が絞り込まれなかったほか、現金給付が総需要の一般的な増加を図ったものであり、それは通常のリセッションなら失業の解消につながるが、今回の失業はパンデミックあるいは政府規制によって閉鎖ないし制限されているセクターの労働者に集中しているから、解消にはつながらないためである。むしろ、旅行や室内のレストランなど感染の拡大を引き起こすようなリスクな分野に EIP が使われ、その産出高と雇用に安全なレベル以上に刺激する潜在的な危険をはらむが、実際には給付金が総需要の大きな刺激につながらなかったと皮肉な関連を指摘している。

<sup>30</sup> Schlesinger (2020)。このような制度改編の背景として、過去 20 年間の中低所得労働者の賃金停滞を受け、かなり以前から所得支持政策の制限緩和をめぐる論議が始まったことが指摘されている。またこの記事には、「これまで異端的、党派的と見られてきた特定の考えが、これほど急に主流派に取り入れられたことは衝撃的だ。これらの道具は今後再び利用されるだろう」というアナリストのコメントが引用されている。

ほぼすべての国民に無条件で所得補償を与えた。保守派はパンデミック対応で打ち出されたこれら緊急の一時的な措置がニューディール期と同様、危機が去った後も政策面の構造的変化として残ることを警戒した。事実、現金給付や失業保険の大規模な拡充などはバイデン政権の「米国救済計画」に受け継がれ、その“Build Back Better”（より良き再建）プログラムの一部をなした。この点に注目すれば、トランプ政権のパンデミック政策は、新政権が標榜する米経済社会改革の先駆をなしたとも評価できるが、しかしこの点については“Build Back Better”の具体的な展開を検討するなかで、あらためて吟味したいと思う。

（2023年5月19日）

## 引用文献

- Ackerman, Andrew, et.al.2020. “What’s in the \$900 Billion Covid-19 Relief Bill”, *Wall Street Journal (WSJ)*, Dec.27.
- Armantier, Olivier, Leo Goldman, Gizem Koşar, and Wilbert van der Klaauw. 2021. “An Update on How Households Are Using Stimulus Checks”, FRB of NY, Liberty Street Economics. April 7. <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2021/04/an-update-on-how-households-are-using-stimulus-checks/>
- Baker, Scott R. R. A. Farrokhnia, Steffen Meyer, Michaela Pagel, and Constantine Yannelis. 2020. “Income, Liquidity, and the Consumption Response to the 2020 Economic Stimulus Payments”, September 15,NBER Working Paper No. 27097. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w27097/w27097.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27097/w27097.pdf).
- Bi, Huixin and Chaitri Gulati.2021. “Fiscal Relief during the COVID-19 Pandemic”, *Economic Review*, July 8, Federal Reserve Bank of Kansas City. <https://www.kansascityfed.org/research/economic-review/fiscal-relief-during-the-covid-19-pandemic/>
- Bureau of Labor Statistics. Consumer Expenditure Survey Results on the 2008 Economic Stimulus Payments (Tax Rebates). <https://www.bls.gov/cex/taxrebate.htm>
- Census Bureau.2022. “Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2021” Press Release, September 13. <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2022/income-poverty-health-insurance-coverage.html>
- Census Bureau. 2023. Household Pulse Survey, 2020~2023. <https://www.census.gov/programs-surveys/household-pulse-survey.html>
- Congressional Budget Office.(CBO) 2020a.“The Effects of Pandemic-Related Legislation on Output”, September. <https://www.cbo.gov/publication/56597>
- CBO. 2020b. “Monthly Budget Review: Summary for Fiscal Year, 2020”. <https://www.cbo.gov/publication/56746>
- CBO. 2021. “Monthly Budget Review: Summary for Fiscal Year, 2021”. <https://www.cbo.gov/publication/57539>
- CBO. 2022. “Monthly Budget Review: Summary for Fiscal Year, 2022”. <https://www.cbo.gov/publication/58592>
- CEA, *Economic Report of the President*, 2021.
- Coibion, Olivier, Yuriy Gorodnichenko and Michael Weber. 2020. “How Did U.S. Consumers Use Their



- Stimulus Payments?”, NBER Working Paper No.27693. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w27693/w27693.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27693/w27693.pdf)
- Colby, Clifford .2021. “Mixed-status families qualify for the third stimulus check. Here's what that means”, CNT, March 11. <https://www.cnet.com/personal-finance/mixed-status-families-qualify-for-the-third-stimulus-check-heres-what-that-means/>
- Cooper, Daniel H. and Giovanni P. Olivei. 2021. “High-Frequency Spending Responses to Government Transfer Payments” Federal Reserve Bank of Boston, Research Department, Working Papers. 21-10. <https://www.bostonfed.org/publications/research-department-working-paper/2021/high-frequency-spending-responses-to-government-transfer-payments.aspx>
- Cox, K., S. Jacoby and C. Marr. 2022. “Stimulus Payments, Child Tax Credit Expansion Were Critical Parts of Successful COVID-19 Policy Response” June 22. <https://www.cbpp.org/sites/default/files/6-22-22fedtax.pdf>
- CRFB. 2021a. Blog, “COVID Relief Lifted Personal Income to Record Levels”, May 6. <https://www.crfb.org/blogs/covid-relief-lifted-personal-income-record-levels>
- CRFB. 2021b. Blog. “COVID Relief Continues to Bolster Personal Income” June 8. <https://www.crfb.org/blogs/covid-relief-continues-bolster-personal-income>
- CRS. 2021a. “COVID-19 and Direct Payments to Individuals: Comparison of the Second Round of “Stimulus Checks” in P.L. 116-260 to the First Round in the CARES Act (P.L.116-136)”, Insight IN11576.January 22. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11576>
- CRS. 2021b. The American Rescue Plan Act of 2021 (ARPA; P.L. 117-2): Title IX, Subtitle G—Tax Provisions Related to Promoting Economic Security, R46680, March. <https://crsreports.congress.gov/product/details?procode=R46680>
- Duehren, Andrew. 2020. “GOP Releases Coronavirus Relief Proposal After Delay”, July 27, *WSJ*.
- Faler, Brian.2020. “Where's my \$600 check? How the latest stimulus checks will flow”. Politico, Dec.21
- GAO. 2021. “COVID-19 :Sustained Federal Action Is Crucial as Pandemic Enters Its Second Year, Report to Congressional Committees”, GAO-21-387; March 31. <https://files.gao.gov/reports/GAO-21-387/index.html#fnref12>
- GAO. 2023. “COVID-19 Relief: Funding and Spending as of Jan.31, 2023” <https://www.gao.gov/products/gao-23-106647>
- Han, Jeehoon, Bruce D. Meyer, and James X. Sullivan.2020. “Income and Poverty in the Covid-19 Pandemic”, NBER Working Paper No. 27729, August. <http://www.nber.org/papers/w27729>.
- IMF. 2020. “Managing the Impact on Households: Assessing Universal Transfers”, April.

- <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-managing-the-impact-on-households-assessing-universal-transfers.ashx>
- Internal Revenue Service (IRS). 2008a. “Fact Sheet, Facts about the 2008 Stimulus Payments”, FS-2008-15, February. <https://www.irs.gov/pub/irs-news/fs-08-15.pdf>.IRS.2008b.
- IRS. 2008b. “Basic Information on the Stimulus Payments”, July 18. <https://www.irs.gov/newsroom/basic-information-on-the-stimulus-payments>
- IRS. 2020. News Release, “Treasury, IRS deliver 89.5 million Economic Impact Payments in first three weeks, release state-by-state Economic Impact Payment figures”. <https://www.irs.gov/newsroom/treasury-irs-deliver-89-point-5-million-economic-impact-payments-in-first-three-weeks-release-state-by-state-economic-impact-payment-figures>
- IRS. 2023. “SOI Tax Stats - Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act) Statistics,” April 4. <https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-coronavirus-aid-relief-and-economic-security-act-cares-act-statistics>
- Ezra Karger and Aastha Rajan. 2020. “Heterogeneity in the Marginal Propensity to Consume: Evidence from Covid-19 Stimulus Payments”. Working Paper, No. 2020-15, May (Revised February 2021). <https://www.chicagofed.org/publications/working-papers/2020/2020-15>
- Lahaud, Raymond. G.2021. “Mixed-Status Families to Finally Receive Stimulus Checks”, Tuesday, January 5.National Law Review, Volume XI, Number 5 <https://www.natlawreview.com/article/mixed-status-families-to-finally-receive-stimulus-checks>
- Migration Policy Institute. 2020. “Mixed-Status Families Ineligible for CARES Act Federal Pandemic Stimulus Checks”, May. <https://www.migrationpolicy.org/content/mixed-status-families-ineligible-pandemic-stimulus-checks>.
- Murphy, Dan. 2021. “Economic Impact Payments Uses, payment methods, and costs to Recipients”, Economic Studies at Brookings. February. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/02/20210216\\_Murphy\\_ImpactPayments\\_Final-3.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/02/20210216_Murphy_ImpactPayments_Final-3.pdf)
- Parker, Jonathan A. Nicholas S. Souleles, David S. Johnson and Robert McClelland.2011. “Consumer Spending and the Economic Stimulus Payments of 2008” NBER Working Paper No.16684, January. <https://www.nber.org/papers/w16684>
- Parker, Jonathan A., Jake Schild, Laura Erhard and David. Johnson. 2022. “Economic Impact Payments and Household Spending During the Pandemic”, NBER Working Paper No.30596, October. <https://www.nber.org/papers/w30596>
- Parrott, Sharon et.al.2020. “CARES Act Includes Essential Measures to Respond to Public Health,

- Economic Crises, But More Will Be Needed”.Mar.27,Center on Budget and Policy Priorities.  
<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/3-27-20econ.pdf>
- Perez-Lopez, Daniel and Charles Adam Bee. 2020. “Majority Who Received Stimulus Payments Spending Most of It on Household Expenses”, June 24. <https://www.census.gov/library/stories/2020/06/how-are-americans-using-their-stimulus-payments.html#:~:text=About%2085.5%25%20of%20respondents%20to%20the%20U.S.%20Census,receive%20an%20Economic%20Impact%20Payment%20or%20stimulus%20check>.
- Restuccia, Andrew, Andrew Duehren and Lindsay Wisen.2020.“U.S. Seeks to Send Checks to Americans as Part of Stimulus Package”, *WSJ*, March 17
- Romer, Christina D. 2021. “The Physical Policy Response to the Pandemic”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring
- Rubin. Richard and Natalie Andrews.2020. “Giving Americans Money to Offset Coronavirus Impact Gains Trump Administration Support”, *WSJ*, March 17.
- Sahm, Claudia R. ,Matthew D. Shapiro and Joel B. Slemrod.2009.”Household Response to the 2008 Tax Rebate: Survey Evidence and Aggregate Implications”. Working Paper 15421, October.  
<https://www.nber.org/papers/w15421>
- Schlesinger, Jacob M.2020. “In Coronavirus Response, Republicans and Democrats Like Big Government”, *WSJ*, April 8
- Watson, Garrett, Taylor LaJoie and Daniel Bunn.2020. “Congress Approves Economic Relief Plan for Individuals and Businesses”, March 30. <https://taxfoundation.org/cares-act-senate-coronavirus-bill-economic-relief-plan/>
- Weinstock, Lida R.2020. ”Personal Income Growth During the COVID19 Pandemic”, November 30, CRS Insight, IN11546. <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=IN11546>
- York, Erica and Garrett Watson. 2020. “COVID-19 Relief Package FAQ”, Tax Foundation Dec.22.  
<https://taxfoundation.org/covid-19-relief-package-faq-covid-relief/>
- York, Erica and Jeremy Ashe. 2021. “Census Data Shows Households Saved Economic Impact Payments” July 13. <https://taxfoundation.org/economic-impact-payments/>
- York, Erica. 2021. “IRS Data Shows Who Benefited from the First Round of Economic Payments”, Tax Foundation, January 27. <https://taxfoundation.org/economic-impact-payments-irs-data/>
- Zipperer, Ben. 2020. “Over 13 million more people would be in poverty without unemployment insurance and stimulus payments”, EIP Blog, September 17. <https://www.epi.org/blog/over-13-million-more-people-would-be-in-poverty-without-unemployment-insurance-and-stimulus-payme>

- nts-senate-republicans-are-blocking-legislation-proven-to-reduce-poverty/
- 服部孝洋、宇南山卓、古村典洋. 2021. 「コロナ禍における現金給付の家計消費への影響」RIETI Discussion Paper Series 21-J-022. <https://www.rieti.go.jp/publications/dp/21j022.pdf>
- 国立国会図書館. 2020a. 「新型コロナウイルス感染症への政策対応—主要国の経済対策の概要—」『調査と情報』No.1111、9月
- 国立国会図書館. 2020b. 田村なつみ「諸外国における家計向け現金給付—コロナショックへの対応—」『調査と情報』No.1121、10月
- 久保田荘、遠山祐太、大西宏一郎. 2021. 「一律10万円の給付金で家計消費は増えたのか」『東洋経済オンライン』5月21日 <https://toyokeizai.net/articles/-/573620>
- 中田大悟. 2023. 「新型コロナ危機における緊急経済対応と評価」財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」第151号 [https://www.mof.go.jp/pri/publication/financial\\_review/fr\\_list8/r151/r151\\_11.pdf](https://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list8/r151/r151_11.pdf)
- 内閣府. 2008. 「世界経済の潮流」2008年I
- 内閣府. 2009. 『世界経済の潮流』2009年I
- 内閣府. 2020. 『世界経済の潮流』2020年I
- 内閣府. 2021. 『世界経済の潮流』2021年I
- OECD. 2020. 「新型コロナウイルス（COVID-19）へのOECD政策対応—コロナウイルス危機下の生活支援：セーフティネットの不足を補う」5月20日 <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-264771d3/>
- 鈴木直次. 2023. 「トランプ政権のパンデミック不況対策」専修大学社会科学研究所『社会科学年報』第57号