

TC フォーラム研究報告 2025 年 2 号[1.0 稿](2025 年 3 月) 2025.03.12

TC フォーラム研究報告 2025 年 2 号 1.0 稿(2025 年 3 月) © 2025 Koji Ishimura

トランプ 2.0 政権の自国第一課税政策を読む

～「相互関税」の導入と国際デジタル課税枠組みからの離脱

租税法律主義、予算法律主義と大統領令の法的所在
手荒いトランプ政策のインサイド分析を含めて

石 村 耕 治

(TC フォーラム共同代表/白鷗大学名誉教授)

《コンテンツ》

◆プロローグ～トランプ 2.0 政権の自国第一課税政策のインサイド分析

- 【一目でわかる「租税の賦課/租税法律主義と大統領令」争点ポイント】
- 【一目でわかる「連邦予算の執行/予算法律主義と大統領令」争点ポイント】

I トランプ 2.0 政権の自国第一課税政策を検証する

- 1 『アメリカ・ファースト通商政策』(自国第一通商)覚書を読む
- 2 『貿易に関する公正かつ相互計画』覚書【貿易戦争作戦戦術書】を読む
 - (1) トランプ「相互課税」とは何か
 - (2) トランプ全方位関税プラン実施の選択肢
- 3 トランプ 2.0 政権の『OECD グローバル課税取引』覚書を読む

II トランプ 2.0 政権の 2021 国際課税合意から離脱

- 1 国境の存在を前提としないデジタル国際課税問題の所在
- 2 2021 国際課税合意とは
- 3 2021 国際課税合意の展開
- 4 グローバル・ミニマム課税/法人税最低税率 15%の骨子
- 5 トランプ 2.0 政権の 2021 国際課税合意からの離脱
 - (1) トランプ 2.0 政権の DST への対抗策
 - (2) 内国歳入法典 891 条による報復課税とは

III 自国第一通商政策関係の大統領令を支える主な法的典拠の分析

- 1 通商拡大法 232 条
- 2 通商法 301 条

3 国際緊急経済権限法 (IEEPA)

4 通商法 122 条

5 関税法 338 条

6 内国歳入法典 (IRC) 891 条

IV 仕向け地主義の付加価値税/消費税と関税

◆むすびにかえて～トランプ政権が目指すのは権威主義的民主国家？

【資料】大統領令による課税/予算執行と租税法律主義/予算法律主義

* 今回の報告[1.0 稿]では、【資料】なし

【略歴】石村耕治(いしむら・こうじ)

アメリカ・イリノイ大学ロースクール、オーストラリア・モナシュ大学ロースクールをそれぞれ修了。白鷗大学法学部教授、同大学院法学研究科長を歴任。現在、白鷗大学名誉教授(税法専攻)、日本租税理論学会理事長、納税者権利憲章をつくる会/TC フォーラム共同代表、国民税制研究所代表

【著書】『先進諸国の納税者権利憲章(第 2 版)』(中央経済社)、『アメリカ連邦所得課税法の展開』(財経詳報社)、『現代税法入門塾(第 12 版)』(編著・清文社)ほか多数

◆プロローグ～トランプ 2.0 政権の自国第一課税政策のインサイド分析

2016 年および 2024 年のアメリカ合衆国大統領選挙でドナルド・トランプ候補は、「再び偉大なアメリカ/メガ/MEGA (Make America Great Again)」のスローガンを掲げ、勝利した。

このスローガンは、1980 年アメリカ合衆国大統領選挙で、当時のロナルド・レーガン (Ronald Reagan) 候補 (大統領在任:1981 年 1 月 20 日～1989 年 1 月 20 日) が掲げたスローガンをまねたもの。

2025 年 1 月 20 日に、トランプ 2.0 [第 2 次] 政権が発足した。その日、トランプ氏は、次のような就任演説をした。

本日から、わが国は、再び、繁栄し世界から尊敬される。私どもはすべての国の羨望になり、もはや利用されることに甘んじているなどありえない (we will not allow ourselves to be taken advantage of any longer)。トランプ政権におけるどの 1 日も、私は、シンプルに、そしてアメリカを第一にする。

だから、アメリカは、他国への無償の人道援助や軍事支援などはムダ、即停止し、再考する。対外交渉は、弱肉強食、捕食スタイルのビジネス「取引 (ディール/deal)」で行う、が基本です。

トランプ氏は、マッキンリー大統領 (William McKinley/在任:1897 年～1901 年) が「偉大」な人物であるとほめちぎる¹。マッキンリー大統領は、保護貿易主義者で、高い保護関税 (「マッキンリー高関税」) 政策で知られている。

マッキンリー高関税モデルは、平均 45% 強という高関税と、互惠通商条項によって相手国に関税引下げを迫るものである。まさに、トランプ高関税モデルの典拠である。トランプ就任演説では、高関税政策の狙いを、次のように述べる。

他国を豊かにするためにアメリカ市民に課税するのではなく、アメリカ市民を豊かにするために外国に関税や税金を課す (instead of taxing our citizens to enrich other countries, we will tariff and tax foreign countries to enrich our citizens)。

¹ マッキンリー大統領は、ハワイ、スペインの植民地であったプエルトリコ、グアム、フィリピンを併合するなど、植民地主義的な政策を進めた人物。1901 年に暗殺され、副大統領のセオドア・ルーズベルトが引き継いだ。トランプ大統領が、「グリーンランドを買収・領有したい。パナマ運河を返してもら。カナダにアメリカの 1 州になれ。」と、時代錯誤・植民地主義的な発言するところは、マッキンリー大統領を真似ているのではないか。

第二次世界大戦後、GATT(関税および貿易に関する一般協定)【現在の WTO(世界貿易機構/World Trade Organization)の前身】のもとで、関税が大幅に引き下げられた。これにより、関税は、歳入目的ではなく、自国産業保護が主な狙いになった。

ところが、トランプ高関税モデルでは、関税を、国内産業の保護に使うだけでなく、相手国の関税引下げによる輸出振興ツールで使う。さらには、租税と同じ歳入確保のツールに使おうというものである。とりわけ、注目に値するのは。関税収入をアメリカ市民の「連邦所得税や遺産税の減税財源」に充てる提案である。

トランプ大統領は、財務長官に対し、関税その他外国取引関連歳入の徴収を担う「対外歳入庁(ERS=External Revenue Service)」を創設する提案を検討し、25 年 4 月 1 日までに報告するように求めた。

対外歳入庁(ERS)は、現在ある内国歳入庁(IRS=Internal Revenue Service)とは別の組織である。

◆「対外歳入庁(ERS)」の新設

- ・新たに「対外歳入庁(ERS=External Revenue Service)」を創設し、ERS が、関税や個別消費税に加え、外国源泉の所得を徴収する。
- ・現在、連邦は、内国歳入庁(IRS=Internal Revenue Service)が徴収している。しかし、あまりにも長い間、IRS に税の徴収を依存してきた。
- ・現在、関税は、合衆国関税・国境警備局(CBP=U.S. Customs and Border Protection agency)が徴収している。

《「新たに創設される対外歳入庁(ERS=External Revenue Service)が、関税や個別消費税に加え、外国源泉の所得を徴収する。」とは、どういうことか？》

トランプ提案は、新 ERS/対外歳入庁は、現在の CBP や非居住者(外国法人や個人非居住者)から所得税を徴収している IRS の権限を代替するのかどうかについてはふれなかった。財務長官に検討を指示した。

いずれにしろ、大統領令では、新たな ERS/対外歳入庁の創設は不可能である。議会のよる立法が必要である。

トランプ 2.0 政権の自国第一課税政策(America first tax policy)は、2 つの大きな柱からなる。そのうちの 1 つは、「相互関税(reciprocal tariffs)の実施」である。そして、もう1つは「国際課税合意からの離脱」である。

◆トランプ 2.0 政権の自国第一課税政策(America first tax policy)の 2 つの柱

- ①相互関税(reciprocal tariffs)の実施
- ②国際課税合意からの離脱

わが国の国政では、「議員内閣制(parliamentary system)」を採る。これに対して、アメリカの国政(連邦)では、「大統領制(presidential system)」を採る。日米とも、三権分立(regime of separated powers)制のもと、立法は立法府(国会・議会)が担うとされる。

トランプ 2.0 政権の自国第一課税政策は、立法府(連邦議会)による実質的な税制改正がないと実施できない事項も含まれる。にもかかわらず、執行(行政)府のトップである大統領が、各種の大統領令(Presidential directives)を濫発して実施しようとする。

事後審査(議会や司法審査など)でストップがかかったりしたら止めればいい、というスタンスである。私たち日本人からすれば、あまりにも乱暴に映る。

◆一目でわかるアメリカの「大統領令」

大統領権限を行使する重要な「典拠」としては「大統領令」があげられる。ひとくちに「大統領令(Presidential directives)」といっても、さまざまなものがある。とりわけ、トランプ 2.0 政権の各種自国第一政策を読み取るには、次のものが重要である。

大統領令は適切な手続を経て発出した場合には、新たな大統領令、議会の法律、または裁判所で取り消されない限り、法的拘束力を有する²

① **大統領府令(EO=executive order)** 連番あり。憲法や制定法(根拠法)を明記する必要あり。例えば、①EO 14155:WHO からの合衆国の脱退[25 年 1 月 20 日署名]([Withdrawing the United States From the World Health Organization](#))、②EO 14158:大統領府の政府効率化省(DOGE)の創設・執行[25 年 1 月 20 日署名]([Establishing and Implementing the President's "Department of Government Efficiency"](#))。なお、EO 一覧は、連邦官報 Web サイトにアップされている(2025 Donald J. Trump Executive Orders)³

② **大統領覚書(Presidential memorandum)** 番号なし。根拠法を明記する必要なし。例えば、①アメリカ第一通商政策[2025 年 1 月 20 日署名](America First Trade Policy)⁴、②アメリカ第一投資政策[2025 年 2 月 21 日署名](America First

² See, Note, "Powers and duties of President of the United States- Proclamations and executive orders, "91 C.J.S. United States § 47 (Dec. 2024 Update).

³ <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/donald-trump/2025>

⁴ <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>

Investment Policy)⁵。なお、大統領覚書一覧は、大統領府 Web サイトにアップされる⁶。

③**布告(Presidential proclamation)** 連番あり。根拠法を明記する必要あり。例えば、①Proc. 10887: 2021 年議事堂襲撃事件判決・犯罪への恩赦[25 年 1 月 20 日署名]([Granting Pardons and Commutation of Sentences for Certain Offenses Relating to the Events at or Near the United States Capitol on January 6, 2021](#))、②Proc. 10896:合衆国への鉄鋼輸入制限[25 年 2 月 10 日署名]([Adjusting Imports of Steel Into the United States](#))。なお、布告一覧は、連邦官報 Web サイトにアップされる(2025 Donald J. Trump Proclamations)⁷

なお、大統領令は適切な手続を経て発出された場合には、新たな大統領令、議会の法律、または裁判所で取り消されない限り、法的拘束力を有する⁸

アメリカは、三権分立(regime of separated powers)を基本とする連邦憲法体制を敷く。大統領は、執行府(行政)のトップであるはずである。ところが、トランプ氏を含むアメリカの歴代の大統領は、各種の大統領令(Presidential directives)を濫発してきた。議会(立法府)を差し置いて、「即法(instant law)」⁹を作成・交付し、実質的に立法府を軽視できる体制を整備してきたともいえる。立法府権限の弱体化策は、大統領権優位(presidential primacy)体制を堅固にすることにはつながる。しかし、三権分立の連邦憲法体制とぶつかるのではないか。大きな疑問符がつく。

もちろん、大統領令を支える憲法上の典拠としては、次の規定があげられる。

◆**大統領令を支える憲法上の典拠とは**

・連邦憲法の「**執行権はアメリカ合衆国大統領に属する**」(第 2 条第 1 節 1 項)¹⁰

⁵ <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>

⁶ [Presidential Actions – The White House](#)

⁷ <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/proclamations/donald-trump/2025>

⁸ See, Note, “Powers and duties of President of the United States- Proclamations and executive orders,” 91 C.J.S. United States § 47 (Dec. 2024 Update).

⁹ 大統領令は、法律(law/statute)なのか、既存の法律の執行府による公定解釈(providing authoritative interpretations of law for the executive branch, so not for the legislative or judicial branches of government)なのか、見方の分かれるところである。

¹⁰ 加えて、大統領令の内容により、典拠として、1949 年連邦財産・管理サービス法(FPASA=Federal Property and Administrative Services Act of 1949)があげられる。また、1947 年国家安全保障法(NSA=National Security Act of 1947)なども典拠とされる。ちなみに、FPASA は、連邦政府の調達および財産管理の効率化ならびに経済性を改善するために発出される大統領令に典拠を与えることを目的に制定された法律である。

トランプ氏は、トランプ 1.0 政権時の 2019 年に、次のように宣言した¹¹。

憲法 2 条は私のものだ。私には、大統領としてやりたいことは何でもする権利がある(I have an Article II, where I have the right to do whatever I want as president.)

トランプ大統領は「関税男(tariff man)」を自認する。すでにふれたように、トランプ大統領は、2.0 政権での“自国第一通商政策(America First Trade Policy)”では、「相互関税(reciprocal tariffs)」を“売り”にする。

トランプ政権での関税の掛け方について理解するには、次の点を確認しておく必要がある。

◆①**多国間主義**(multilateralism) 対 ②**単独主義**(unilateralism)・**二国間主義**(bilateralism)

諸国の貿易通商政策は、次のような 2 つの対峙する考え方によっている。

保護貿易主義

対

自由貿易主義

* GATT 体制(1948 年～)および後継の WTO 体制(1995 年～)は、自由貿易主義【自由・無差別・多角】を核とする世界貿易通商体制の確立が目標。つまり、①多国間主義がベース。

ところが、自国第一のトランプ政権は、①多国間主義(multilateralism)を嫌う。②単独主義(unilateralism)・二国間主義(bilateralism)を好む。「相互関税(reciprocal tariffs)」は、トランプ政権の好みを反映したもの。

自国第一のトランプ政権

× 多国間主義

○ 単独主義・二国間主義

相互関税

「関税男(tariff man)」を自認するトランプ大統領は、自らが仕掛ける「貿易戦争(Trade War)」、「関税戦争(Tariff War)」を、「大統領令(Presidential directives)」を武器に使い戦い抜こうとする。一方で、連邦憲法は、次のように規定して、課税権を連邦議会(立法府)に付与すると規定する。

¹¹ See, John Kruzell, “‘Unitary executive’ theory may reach Supreme Court as Trump wields sweeping power,” Reuters (February 14, 2025).

◆租税法律主義を支える憲法上の典拠とは

- ・ 連邦憲法の「**租税、関税、輸入税、消費税を賦課して徴収する権限は連邦議会が有する**」との規定(第 1 条第 8 節第 1 項)
- ・ 連邦憲法修正 16 条の「所得にかかる租税を賦課しかつ徴収する権限を連邦議会(立法府)に付与する」との規定

「課税は制定法による創造物である(Taxation is a creature of statutes)」というのが、アングロ・アメリカ法の伝統的な基本原理、租税法律主義(No taxation without statutes/tax legality principle)の原則である。トランプ政権は、こうした大統領令はおおむね、連邦議会から委譲を受けた「**関税諸法(tariff laws)**」、「制定法(statutes)」の規定に基づいている。

だから、政権の大統領令による関税政策の実施は、憲法的にも法的にも障害はないとする¹²。

トランプ 2.0 政権が、貿易相手国に貿易戦争、関税戦争を仕掛けるのに各種の大統領令を使う。とりわけ、自国第一通商政策関係の大統領令を濫発するのに典拠として
いる主な「**関税諸法(tariff laws)**」、「制定法(statutes)」は、次のとおりである。

◆自国第一通商政策関係の大統領令を支える主な**関税諸法**とは

- ① **通商拡大法 232 条**(S.232 of Trade Expansion Act of 1962)
- ② **通商法 301 条**(S.301 of Trade Act of 1974)
- ③ **国際緊急経済権限法**(IEEPA=International Emergency Economic Powers Act of 1977)
- ④ **通商法 122 条**(S.122 of Trade Act of 1974)
- ⑤ **関税法 338 条**(S.338 of Tariff Act of 1930)
- ⑥ **内国歳入法典(IRC)891 条**(S.891 of Internal Revenue Code of 1986)
- ⑦ **その他**

なお、これら「**関税諸法(tariff laws)**」の概要については、後の詳しく解説する。



(Public use)

¹² <https://www.csis.org/analysis/making-tariffs-great-again-does-president-trump-have-legal-authority-implement-new-tariffs>

【一目でわかる「租税の賦課/租税法律主義と大統領令」争点ポイント】

「関税は租税である(Tariffs are taxes)」。とすれば、連邦憲法の租税法律主義 (1 条 8 節 1 項) が適用になる。」

【争点】 執行(行政)府のトップが、法律ではなく、大統領令で関税をかけるのは違憲ではないか？

[立法府]
連邦議会

- ・大統領が、大統領令を濫発するのは、三権分立の原則とぶつかる。
- ・大統領の立法権行使制限立法が必要？

[司法府]
裁判所

[執行(行政)府]
トップ：大統領

【反論 1】 関税諸法の授權を受けて課税している。だから、合憲である。

【反論 2】 大統領令は適切な手続を経て発出された場合には、①新たな大統領令、②議会の法律、または③裁判所で取り消されない限り効力がある。

◆トランプ政権が使う 3 大保守法政理論

トランプ政権の「自国第一」政策は、アメリカにおける保守的な法律・政治理論、考え方に基づいている。

アメリカの法学界保守派のなかには、「ユニタリー・エグゼクティブ・セオリー/Unitary Executive Theory (UET)」¹³、という理論の信奉者がいる¹⁴。

「単一執行府理論/行政権一元化論」などと邦訳できる(以下、本稿では、「ユニタリー・エグゼクティブ・セオリー(UET)」または「単一執行府理論(UET)」ともいう)。

「単一執行府理論(UET)」は、トランプ政権が使う 3 大保守理論の 1 つである。

¹³ 「ユニタリー・エグゼクティブ・プリンスプル/Unitary Executive Principle (UEP)」ともいう。「単一執行府原理/行政権一元化原理」と邦訳できる。本稿では、「UET」に統一して使う。

¹⁴ この理論の民主制などに与える影響を含む実証分析について詳しくは、See, Barry Sullivan, “Expert Knowledge, Democratic Accountability, and the Unitary Executive,” 92 Fordham L. Rev. 575 (2023).

【コラム1】トランプ政権が使う 3 大保守理論とは

トランプ 2.0 政権を率いるトランプ大統領は、予測不可能な行動をとる。この政権の内政政策のバックボーンとなっているのは、次の 3 つの保守的な考え方ではないかと思われる。

【3本柱】①ユニタリー・エグゼクティブ・セオリー/単一執行府理論 (UET)、②原意主義/オリジナリズム、③権力分立回復法(SOPRA)

- ・①・②・③は、いずれも、執行(行政)機関の権限を制限し、政府各部門の間でのチェック・エンド・バランスを回復しようとする面ではそのゴールを同じくする。いずれも、「超小さな政府」を志向し、現代アメリカ政治における超保守主義の考え方を支えるバックボーンとなっている。
- ・とりわけ、①UET は、トランプ 2.0 政権運営を理解するうえで不可欠である。②原意主義は、憲法解釈は憲法起草者(Founding Fathers)が意図した原意に基づいて行うように求める。保守化した現在の連邦最高裁判所判決を理解するうえで不可欠である。③SOPRA では、現代の肥大した行政(執行)部をリストラし、伝統的な三権分立の回復を目指す考え方である。司法(裁判所)には、執行(行政)部の法解釈に礼譲を尽くす(尊重する)ことなしに、独立して法解釈をするように求める。

①ユニタリー・エグゼクティブ・セオリー/単一執行府理論 (UET)

- ・ユニタリー・エグゼクティブ・セオリー/単一執行府理論(UET)は、独立規制機関やあらゆる執行(行政)機関を含む執行(行政)府の機能を大統領に集約し大統領専制を最適とする考え方。
- ・【UET の目的】執行府のトップである大統領に、あらゆる執行(行政)機関の権限を集約することで、執行府に対する効率的かつ団結した指導力を発揮できるようにしようとする考え方。大統領は、政府執行(行政)府の公務員を、自由に雇用したり、解雇することを含む、強力な権限を持つべきとする考え方。選挙で選ばれていないキャリア官僚が政治に口出しし、影響を及ぼすことを排除するためにキャリア制度を廃止する。公務員は、いったん全員を解雇し、大統領が最適者を政治任用するのを原則とする。

《トランプ政権と単一執行府理論 (UET)》

- ・“大統領権限の限界”については、大きく 2 つの見方ある。すなわち、大統領は権限を①合衆国憲法や制定法に定める範囲内で行使できるとする考え方と、②合衆国憲法や制定法で禁止されない限り行使できるとする考え方である。
- ・ユニタリー・エグゼクティブ・セオリー/単一執行府理論(UET)では、執行(行政)権限を集中させ強い大統領にする考え方がある。トランプ政権は、この考え方を採用する。執行(行政)権限を行使するあらゆる連邦公務員は、大統領の直接支配(大統領独裁)のもとに置かれるべきであるというスタンスを取る。

・このスタンスのもとでは、「法律による行政 (administration under law)」ではなく、「大統領による行政 (presidential administration)」が好ましいとなる¹⁵。

②原意主義/オリジナリズム

・「原意主義 (originalism)」とは、憲法裁判における解釈において、裁判官は、憲法起草者 (Founding Fathers) が意図した固定された“原意”に基づいて行うように求める考え方。保守的な憲法解釈論ともいえる。憲法解釈は社会の変化に応じて柔軟に行うべきとするリベラルな「生ける憲法論 (living constitutionalism)」と相対する¹⁶。

Constitutional Interpretation

- ✧ Ideologies
- ✧ Originalism ("The Conservatives")
 - ✧ As it was interpreted at the time of the Founding
 - ✧ Change only through elected branches or Constitutional Amendment
 - ✧ They tend to favor freedom over equality
- ✧ Living Constitution ("The Liberals")
 - ✧ As society evolves, so can our interpretation of the Constitution
 - ✧ It is proper for the Courts to force social changes (14th Amendment)
 - ✧ They tend to favor equality over freedom

(Public use)

・加えて、原意主義者 (originalist) は、憲法の三権分立原則を厳格に維持するように求める。執行 (行政) 府が肥大化した「行政国家」は、権力分立という憲法起草者の“原意”を反映していない、と考える。

・“原意ファースト”を信奉する裁判官の判断は、ケースによっては、右のみならず、左にもスイングするように見える。

《トランプ政権と原意主義》

・トランプ 1.0 政権で、トランプ氏は、超保守的な 3 人 (Justices Neil Gorsuch, Brett Kavanaugh and Amy Coney Barrett) を連邦最高裁判事に政治任用した。いまや最高裁は、保守派、とりわけ原意主義に傾注する裁判官が多数を占める。結果、超保守的な判断が相次ぐ。

・2022 年 6 月 22 日には、人工妊娠中絶を連邦法上の女性の権利と法認したロー対ウェイド判決 [Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973)] を無効にする判決を下したドブス対ジャクソン女性健康機構事件 [Dobbs v. Jackson Women's Health Organization, 597 U.S. 215 (2022)]。

・また、2024 年 6 月 28 日に、連邦最高裁は、判断を下す場合に行政の専門性に配慮し礼譲を尽くし執行 (行政) 機関による合理的な判断を尊重すべきであると

¹⁵ See, Ashraf Ahmed, *et.al.*, "The Making of Presidential Administration," 137 Harv. L. Rev. 2131, at 2132 (2024).

¹⁶ See, Lawrence B. Solum, "Originalism versus Living Constitutionalism: The Conceptual Structure of Greater Debate," 113 Nw. U. L. Rev. 1243 (2019); Lee J. Strang, "Originalism's Promise, and Its Limits," 63 Clev. St. L. Rev. 81 (2014).

した 40 年にわたるシェブロ (Chevron) 判決 [Chevron U.S.A. v. Natural Resources Defense Counsel, Inc. 467 U.S. 837 (1984)] を無効にするローパーブ ライト (Loper Bright) 判決を下した [Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 603 U.S. 369 (2024)]¹⁷。

③権力分立回復法 (SOPRA)

- ・③「権力分立回復法 (separation of powers Restoration act)」は、2 種類ある。それぞれ性格や内容が大きく異なる。
- ・1 つは、①リベラルな法案である。例えば、例えば、後にふれる「世界通商説明責任法 (Global trade accountability act)」である¹⁸。
- ・そして、もう1 つは、②連邦行政手続法 (APA=Administrative Procedure Act of 1946) 第 706 条を改正する法案である。法案は、2016 年から連邦議会下院に上程されている。
- ・例えば、最新法案は「H.R. 288: Separation of Powers Restoration Act of 2023」、通称「SOPRA」である¹⁹。
- ・SOPRA は短く 2 条からなる。第 1 条は、法案の表題である。
- ・第 2 条で改正点を示し、「裁判所は、『あらゆる法律問題について改めて初めから判断する』ものとする。(Courts shall “decide *de novo* all relevant questions of law) 」と規定する。
- ・ここで取り上げるのは、②SOPRA である。

《③権力分立回復法 (SOPRA) とは》

- ・【目的】 裁判所 (司法) に、法律の適用・解釈 (法律問題) が問われた際に、執行 (行政) 機関の法解釈を尊重 (忖度・礼讓) することなく、初心にかえって (*de novo*) 独自の視点から法解釈をするように求めるのが目的。
- ・目的実現のために、次のステップ (a) ~ (d) を踏む。

①連邦執行 (行政) 機関での法の適用・解釈を優先する考え方に歯止めをかけることが目的



¹⁷ See, Mila Sohoni, “Chevrone Legacy,” 138 Harv. L. Rev. F. 66 (2025).

¹⁸ See, William J. Orson, Analysis of H.R. 2655: The Separation of Powers Restoration Act. <http://www.reocities.com/CapitolHill/Lobby/1221/hr2655an.htm> この種の法案は、以前から連邦議会に上程されている。例えば、「下院法案 (H.R.) 2655: To restore the separation of powers between the Congress and the President (1999)」、通称「Separation of Powers Restoration Act」。同法案について詳しくは、石村耕治「大統領令とは何か」『アメリカ連邦所得課税法の展開』(2017 年、財経詳報社) 873 頁以下参照。

¹⁹ 連邦議会には、SOPRA と同じような内容の議員法案 (Private Bills) が複数提出されている。See, Thomas M. Cull, “Chevron under Siege: The Future of Chevron Deference in Congress and the Courts,” 30-MAY S.C. Law. 26 (2019).

⑥このために、裁判所は、執行(行政)機関の法の適用・解釈を尊重(忖度)することなく、独自の視点から法の適用・解釈するように求めること。



③これにより、権力分立をより明確にし、政府の 3 つの部門の権限のバランスを回復させこと。



④このために、現行の連邦行政手続法 (APA) 706 条を改正する。具体的には、「裁判所は、『あらゆる法律問題について改めて初めから判断する』ものとする。(Courts shall “decide *de novo* all relevant questions of law) 」と改正する。

《ローパーブライト(Loper Bright)事件最高裁判決と SOPRA の関係》

- ・前記 2024 年のローパーブライト(Loper Bright)事件連邦最高裁判決により、裁判所は、不明瞭な法律を解釈する場合に、執行(行政)機関の法解釈や解釈通達などを尊重(忖度・礼讓)することなしに、改めて初めから独自の判断(*de novo* review)するように求められることになった。したがって、③権力分立回復法(SOPRA)の出番がなくなったようにも見える。
- ・しかし、③権力分立回復法(SOPRA)推進論者は、判例法が覆ることがないように、法定化(codify)し、予測可能性・法的安定性を高める必要性を説く。とはいっても、賛否は分かれる。そもそも、「法的安定性・予測可能性」は多義的な概念である。多角的な使い方があることに注意しないといけない。

《③権力分立回復法(SOPRA)への賛否》

- ・③権力分立回復法(SOPRA)により、司法(裁判所)が、執行(行政)機関の解釈を優先・尊重しなくともよいことになる。しかし、これは、見方を換えれば、執行(行政)機関による新たな規制の執行に時間がかかることを意味する。規制により影響を受けている企業や個人の立場を不確定にする。
- ・③権力分立回復法(SOPRA)により、執行(行政)機関による法解釈に対しては、司法によるチェックが厳格になる。これは、執行(行政)機関での政策決定がより透明になり、かつ、説明責任の促進につながる。
- ・【個人の権利保護】 ③権力分立回復法(SOPRA)は、執行(行政)機関の処分などの行為が合理的な法解釈に基づき権限内で行使されているかどうかについて、積極的な司法チェックを可能にする。このことは、個人の権利保護には資する。
- ・【透明性と法的安定性につながる?】 ③権力分立回復法(SOPRA)は、執行(行政)機関の法解釈に対する礼讓(deference)を低め、より司法の機能を積極化しようとする考え方である。しかし、法の解釈を幅広く裁判所に委ねることは、裁判所により異なる解釈になることを覚悟しないといけない。このことは、見方を

変えると、環境保護、金融、市場、医療福祉、雇用などにかかわる迅速な政策実施を遅らせ、透明性や効率性を阻害し、法的安定性・予測可能性を低めることにもつながる心配もある。加えて、法令遵守費用(コンプライアンスコスト)を上昇させる。

- ・【訴訟の多発】 ③権力分立回復法(SOPRA)は、執行(行政)機関の行為に対する法的紛争が多発し、規制の実施が遅れることが心配される。
- ・【専門的知見提供の減少】 各々の執行(行政)機関は、豊富な専門的知見を有している。③権力分立回復法(SOPRA)により、これらの機関の法解釈権限を制限されることは、政策を効率的に実施する能力を制限される心配がある。
- ・【過剰司法】 ③権力分立回復法(SOPRA)は、行政(執行)機関での法解釈について裁判所が積極的に司法権を行使することにより、積極司法(judicial activism)を加速させ、かつ、三権分立原則をより強固にすることができる。しかし、その一方で、司法部の機能が必要以上に強固になり、執行(行政)部の機能の浸食につながるかも知れない。

《トランプ政権と③権力分立回復法(SOPRA)》

- ・権力分立回復法(SOPRA)は、執行(行政)機関の法解釈に対して司法の厳格なチェックを求めることにつながる。エリートやキャリア官僚を敵視し、大衆の味方を装い、分断(divide)を煽る手法を取る大衆迎合主義(ポピュリズム)とマッチしやすい。
- ・迅速かつ専門家的な執行(行政)を求める勢力と、執行(行政)機関に対する厳格な司法チェックを求める勢力との間の分断を深める可能性がある。
- ・分断して統治する手法を好むトランプ政権にとり、③権力分立回復法(SOPRA)は便利なツールになるのではないか。
- ・③権力分立回復法(SOPRA)は、②ユニタリー・エグゼクティブ・セオリー/単一執行府理論(UET)とタイアップする形で、執行(行政)機関への司法統制よりは、大統領権限の強化、大統領専制の執行府づくりのツールの使われる心配がある。
- ・③権力分立回復法(SOPRA)は、議会共和党議員が推進する議員立法であることから、トランプ政治の推し活(fandom)の色合いが濃いようにも見える。

トランプ 2.0 政権は、今まさに、②ユニタリー・エグゼクティブ・セオリー/単一執行府理論(UET)に心酔しているのではないか。

◆大統領の「予算執行留保権」の濫用

もう一つ、トランプ 2.0 政権運営で心配されることがある。それは、大統領の「予算執行留保権(presidential impoundment power)」の濫用である。つまり、大統領は、議会

が決めた予算の執行を留保ができる。しかし、現行法上、最長でも 45 日しか認められない。

トランプ大統領は、前バイデン政権下ですでに連邦議会が承認した政策実施に必要な資金の拠出を、予算執行留保権(presidential impoundment power)に基づき、大統領令を使って、次々とストップをかけ出したのである。USAID(アメリカ国際開発庁)による海外援助への資金拠出やウクライナ支援支出の一時停止が適例である²⁰。訴訟になっているケースもある。

【コラム2】 大統領の予算執行留保権の行使と司法統制

- ・年間の「歳入(収入見込み)」と「歳出(使い途)」の予定を示した計画のことを「予算」という。わが国の場合、予算には、「一般会計予算」や「特別会計予算」、「財政投融资」がある。「一般会計」は、租税収入や印紙収入、国債の発行などによる収入を主な財源とし、社会保障や教育、公共事業など一般的な財政活動を行うのに必要な経費に支出される。アメリカの場合、加えて、予算には、「租税歳出(tax expenditures budget)【つまり、租税特別措置で生じる歳入損】」などが加わる²¹。
- ・アメリカ連邦の会計年度は、10 月から翌年 9 月末までである。一方、わが国の会計年度は 4 月 1 日から翌年 3 月 31 日までである。わが国では、予算が法律(law)なのか、そうでない(例えば、決議/resolution)なのか、久しく議論されてきた。
- ・これに対して、アメリカの場合、連邦における予算の権限(the power of the purse)は、立法権(legislative power)である。つまり、「予算法律主義」を採用。これは、連邦憲法(第 1 条第 9 節 7 項)が、次のように定めることから自明。

国庫からの支出は、**すべて法律で定める歳出予算**(appropriations)に従って行われなければならない。すべての公金の支出入に関する正式の報告及び決算は随時公表しなければならない。(第 1 条第 9 節 7 項)

- ・この規定から、「連邦予算を決定するのは、法律をつくる立法府たる連邦議会である。大統領制(Presidential system)は敷くものの、執行(行政)府のトップである大統領ではない。」と読める。

²⁰ See, Ton Hals & Andy Sullivan, “Explainer: Trump's spending pause and its legality,” Reuters (January 29, 2025). [Explainer: Trump's spending pause and its legality | Reuters](#)

²¹ 詳しくは、石村耕治「租税歳出概念による租税特別措置の統制」『アメリカ連邦税財政の構造』(1995 年、法律文化社)所収を参照。

- ・こうした議会ファーストの憲法論は、アメリカが「代表なければ課税なし (No taxation without representation)」の旗頭のもとで大英帝国 (イギリス) から独立を勝ち得た経緯も関係している。憲法起草者 (Founding Fathers) が、予算は法律でありその成立には議会による民主的なチェックが不可欠であると考えたからであろう²²。
- ・とはいうものの、現実のアメリカ連邦の予算審議プロセスは、執行 (行政) 府のトップ (長) である大統領が予算案を議会に提出することではじまる。
- ・ちなみに、わが国の場合は、憲法で、国については内閣に予算提出権があると、しっかり書いてある (86 条)。このことから、「予算案」は、憲法に基づいて行政府のトップである内閣が、財務省の報告をもとに作成し、毎年 1 月に召集される通常国会に提出される。「予算案」は、国会の議決を経て「予算」として成立する。言い換えると、議院内閣制 (Parliamentary system) のもと、政府 (内閣) と与党とが一体となって予算編成を行うことにあまり疑義が生じない。
- ・国の予算制度は「どこの国も日本と同じ」と考えると、アメリカの大統領も、予算編成権を持っているように思える。ところが、アメリカでは、連邦憲法には予算作成・提出に関する大統領の権限については書かれていない²³。このため、議会と大統領は、具体的にどのように権限を行使できるのかしばしば衝突を繰り返してきた。議会ファースト派のなかには、「大統領予算案は、議会が予算編成をする際の参考資料に過ぎない。」とする見方もある。

《憲法上の大統領予算案位置づけと議会の予算法案》

- ・大統領は、毎年初めに、3 大教書 (3 Mager Presidential Messages) を連邦議会に送る。それらは、①一般教書 (State of the Union Message)、②経済報告 (Economic Report)、③予算教書 (Budget Message) である。大統領の「所信表明」とも言われる。



(Public use)

²² ちなみに、イギリスや EU 諸国、カナダなど多くの諸国では、予算法律主義を採る。See, e.g., Cezary Kosikowski, General Budget and Budget Law of the European Union (2008, Temida 2).

²³ ちなみに、わが国の自治体は、首長が住民の選挙で選出されることから、アメリカの連邦と同様の「大統領制」を敷いていると見ることができる。地方自治法 97 条は「普通地方公共団体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない」と規定している。

- ・これらのうち、③予算教書は、アメリカ大統領が議会に提出する翌会計年度の予算案である。
 - ・すでにふれたように、アメリカでは会計年度は 10 月から翌年 9 月となっている。しかし、議会での予算審議には半年ほどかかる。そこで、③予算教書 (Budget Message of the President) は 2 月上旬に出される。
 - ・トランプ政権 1.0 政権では、3 月に裁量的支出に関する部分のみを発表した。年金などの義務的支出、つまり既存の法律に基づいて金額が決められる支出や税制を含む完全な予算教書は 5 月 23 日に提出した。政権次第で、③予算教書の提出時期はまちまちである。【2.0 政権の予算教書提出は 5 月末か？】
 - ・アメリカでは予算は法律である (予算法律説)。このことから、連邦議会は、通常の法律と同じように、予算法案を作成する権限を持つ。
 - ・議院内閣制を採用している日本では、行政府のトップである内閣も法案提出権を持つとされる。憲法には、「国会は、[中略] 国の唯一の立法機関である。」(41 条)と書いてある。にもかかわらず、行政府である内閣も法案提出できる (閣法も OK) との解釈である。
 - ・一方、大統領制を採用しているアメリカでは、大統領は、法案提出権を持たない。予算法案を含め議員立法しかない。しかし、実際に予算を執行するのは執行 (行政) 府である。加えて、執行 (行政) 府のトップである大統領は、年頭に必要と考える政策とその歳入・歳出の見積もりを議会に提示することになっている。これが「予算教書」なわけである。
 - ・連邦議会は予算教書をもとに予算法案の作成に取り掛かる。まずは議会上下両院のそれぞれの予算委員会で大まかな方針を示し上下両院で調整を行う。
 - ・その調整案に基づいて、上下両院それぞれの歳出委員会で具体的な検討を行う。歳出委員会では、農業、国防、労働など分野ごとに設けられた小委員会ごとに公聴会なども開き、予算法案を作成する。その法案を、連邦議会の上下両院の本会議で審議、可決という流れになっている。
 - ・しかし、通例、両院が可決する法案は必ずしも同じではない。日本の場合は、予算について衆議院の優越が定められている。衆議院で可決した予算案が参議院で否決された場合には、再度衆議院に戻されて可決すれば成立することになっている。しかし、アメリカの場合は上下両院で同じ法案を通さないといけないことになっている。このため各院で可決された法案を両院で調整し、調整案を上下両院で審議、可決することが必要になる。
- 《大統領による議会予算法案への拒否権発動とは》
- ・その後、両院を通過した法案は大統領に送られる。大統領が署名した場合に予算法案は成立する。しかし、大統領は、議会の予算法案に大統領の主要政策のための予算が盛り込まれていない場合などで不満があるとする。この場

合は、拒否権を発動することになる。予算法案は議会に送り返される。しかし、こうした事態は、大統領と議会の双方にとり決して好ましいことではない。このため、事前に大統領拒否権発動の可能性を示唆することにより、議会からの譲歩を引き出し、議会との間で調整することもある。

- ・なお、拒否権を発動された法案を、議会上下両院がともに 3 分の 2 の多数で再可決したとする。この場合、大統領はその法案に拒否権を発動することはできない。しかし、両院が 3 分の 2 以上の多数で可決できない場合は、すでにふれたプロセスを大統領が署名するまで繰り返すことになる。当然、会計年度が始まるまでに予算が確定しない事態も生じる。
- ・通常の予算法案が可決されないとする。この場合は、暫定予算を組むことになる。暫定予算法案が通過しないときまたは期限切れになったときには、行政機能が停止することになる。
- ・こうした通常の予算プロセスの他にも、補正予算法案や緊急補正予算法案が作られることもある。

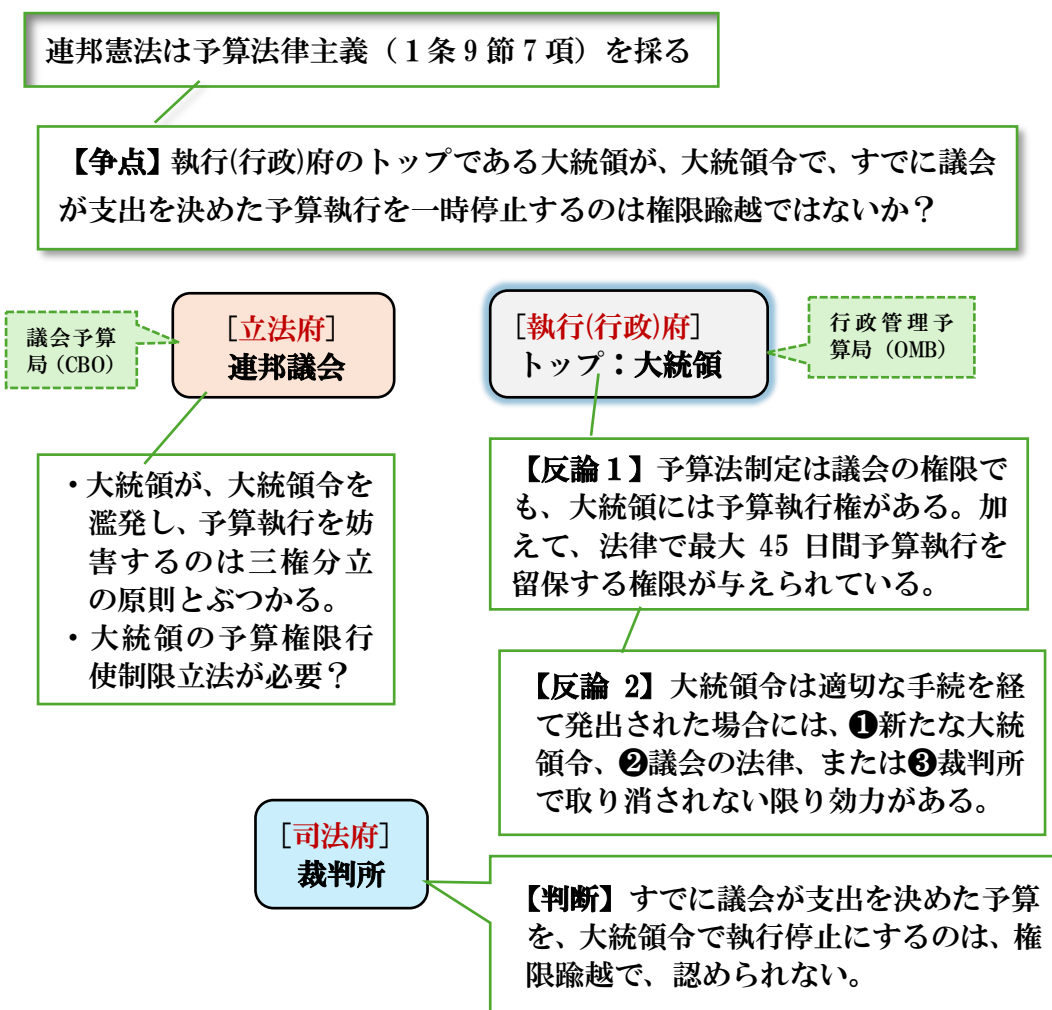
《議会予算の執行留保とその影響》

- ・大統領が予算「執行留保 (impoundment)」権限を行使することは、トランプ政権にはじまったことではない。大統領による予算「執行留保 (impoundment)」権限の濫用は、とりわけニクソン政権で大問題になった。
- ・1970 年代始め、ニクソン政権下では、ベトナム戦争予算などをめぐり大統領と議会が激しく対立した。ニクソン大統領は議会への対抗措置を取り、数 10 億ドル規模の議会予算の執行を留保した。その是非が裁判で争われた。裁判所で、大統領側は、議会予算はあくまで予算の支出上限を議決したものであり、その全額を支出しないといけないわけではないと主張した。しかし、裁判所は、この大統領側の主張を認めなかった。
- ・議会は、三権分立原則への深刻な危機ととらえた。そこで、ニクソン政権末期の 1974 年に、連邦議会は、予算に関する大統領と議会の関係を大きく変更する法律「議会予算・執行留保統制法 (Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)」(以下「予算・執行留保規制法」または 74 年法)を制定した²⁴。この 74 年法は、大統領による議会予算の執行留保権限を制限する規定を置いた。
- ・74 年法が制定される以前から、**大統領府**には、予算案を作成する組織があった。現在の行政管理予算局 (OMB=Office of Management and Budget) である。

²⁴ 連邦予算法の現代的展開について詳しくは、See, Eloise Pasachoff, “Modernizing the Power of the Purse Statutes,” 92 Geo. Wash. L. Rev. 359 (2024).

- ・一方、連邦議会にはこのような組織はなかった。このため、議会は、大統領予算案をベースに議論せざるを得ず、修正を求めるしか手立てはなかった。しかし 74 年法により、議会が自らの予算案を作成し、またその前提となる経済見通しや、現行法制度の下での予算の中長期見通し等を作成する中立的な機関として、議会予算局 (CBO=Congressional Budget Office) が設けられた。議会の予算編成能力が飛躍的に向上した。加えて、予算編成手続の面でも仕組みが整備された。
 - ・加えて、74 年法により、大統領は、予算の執行留保は、最長でも 45 日しか認められないことになった。この統制は、その後久しく、うまく機能してきた。
- 《トランプ政権による「議会予算・執行留保統制法」無力化》**
- ・ところが、トランプ大統領は、「議会予算・執行留保統制法は受け入れない」との姿勢を打ち出し、次々と大統領令を濫発し出したのである。
 - ・それらのうちの 1 つ、USAID (アメリカ国際開発庁) による海外援助への資金拠出一時停止を命じた大統領令は、法廷闘争に持ち込まれた。発展途上国にエイズワクチンを提供している民間援助団体 (AVAC) が原告となり、USAID を所管する国務省を相手 (被告) に訴訟を提起した (Department of State v. AIDS Vaccine Advocacy Coalition (AVAC))。
 - ・原審の連邦地裁 (Amir Ali 判事) は、25 年 2 月 23 日に、大統領令の暫定的執行停止命令を出した。
 - ・国務省は、原審の命令の取消を求め連邦控訴裁判所に控訴したが認められなかった。そこで、連邦最高裁に上訴した。
 - ・連邦最高裁は、25 年 3 月 5 日に、トランプ 2.0 政権の予想に反して、5 対 4 で、原審に差し戻し再審理するように求める決定をした。この決定では、多数派に、リベラル派判事 3 人に加え、保守派の裁判長と原意主義者でトランプ任命の原意主義者の Amy Coney Barrett 判事が加わった。(原意主義者は、トランプ政権の「執行留保統制法」を無視する姿勢は、憲法起草者が構築した伝統的な三権分立ルールとぶつかるのではないだろうか。) 超保守派の Alito 判事が反対 (少数) 意見を書いた。
 - ・連邦最高裁の原審差し戻し判断を受けて、連邦地裁は、25 年 3 月 6 日に、連邦政府に 25 年 3 月 10 日までに AVAC に 20 憶ドルの支払をするように命じた (<https://avac.org/avac-vs-dept-of-state/>)。
 - ・ちなみに、原審の連邦地裁 (Amir Ali 判事) は、前バイデン政権が、DEI 政策に基づき任命したアラブ系 (イスラム教徒) の裁判官である。
 - ・連邦議会には、トランプ派議員から原審の連邦地裁 Amir Ali 判事に対する裁判官弾劾決議案が提出されている (<https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-resolution/174/text>)。[2025 年 2 月 27 日提出]

【一目でわかる「連邦予算の執行/予算法律主義と大統領令」争点ポイント】



◆DOGE/ドージ(政府効率化省)によるキャリア官僚の大リストラ

大統領府のなかに DOGE/ドージ(政府効率化省)を設け、イーロン・マスク氏に連邦キャリア公務員の首切りをさせる政策も尋常ではない。トランプ 2.0 政権は、「少しでも歯向かう者は切り捨てる。容赦しない。」の大魔法が君臨する“権威主義的国家”に急激に変貌している。

ムダの多い民主主義国家をムダのない権威主義国家に改編するには、“創造的破壊 (creative disruption) しかない”というスタンスなのであろう。



(Public use)

【コラム3】またトラ政権で、関税戦争、政府効率化省/DOGE(ドージ)稼働！！

- ・大統領選勝利後、トランプ政権移行チームは、即、政府効率化省/DOGE(ドージ/Department of Government Efficiency)を立ち上げた。DOGE は、直ちに稼働した。DOGE は、当初、仮装空間(ネット空間)に設立された機関であった。原理主義的な「超小さな政府主義者(Freedom Caucus)」であるイーロン・マスク氏ら新興企業経営者らが、ボランティア(無給)で参加・主導する。外部からのボランティア参加するのは、官民間の利益相反を回避するねらいだ。
- ・その後、トランプ大統領は、2025 年 1 月 20 日および 2025 年 2 月 11 日に発出した大統領令(Executive Orders No.14158)で、大統領府内にあった US デジタル庁(USDS=U.S. Digital Service)を、「US ドージ庁(USDC=U.S. DOGE Service)」と改称し、職員を引き継ぎ、ホワイトハウス内の大統領直轄の機関とした。
- ・DOGE は、政府規制撤廃が主なターゲットであるとされる。加えて、トランプ政権が提唱する「連邦減税政策」に沿い、税収の垂流しにストップをかける。このため、「連邦省庁の整理・統合プラン」、「連邦省庁の職員削減プラン/歳出削減プラン」を推進する。
- ・とはいうものの、連邦職員の離職が相次ぐ。トランプ大統領やいまや“影の大統領”と揶揄されるイーロン・マスク氏らは、「法の支配」や「人権尊重」などは大嫌いな人達だ。伝統的な法原則などは、効率的なビジネスの阻害要因になるくらいにしか思っていない。DEI(多様性・公平性・包摂性)のための施策などの廃止を強要する。こうした施策を推進した企業を脅すだけではない。民主党前政権が政治任用または雇用した公務員、さらには 1961 年に当時のケネディ政権が創設した合衆国国際開発局(USAID)のような機関を廃止し、民主党色の払拭、「青刈り(bule parge)」を続ける。これは、かつての赤狩り(red parge)のマッカーシズムの再来に等しい。破壊ありきの荒療治は、失うものも大きい。
- ・バイデン=ハリスのコンビは、真剣に勝てる大統領候補探しをしなかった。慣れ合いでバトンタッチをし、選挙モンスターとの勝負に負けた。今まさに、このことへの“反動の嵐”が世界中に吹きまくっている。ツケは重い。
- ・私たちが知る限りで、これほどアメリカの民主主義が衰退・劣化した時代があったらどうか。議会民主党は、2 年後の連邦議会選挙(中間選挙)で勝利しないといけない。トランプの暴政にストップをかけないといけない。
- ・アメリカの場合、連邦の歳出は、大きく ①裁量的経費支出と、②義務的経費支出に分けられる。DOGE が削減を狙う ①裁量的経費支出削減については、大統領が、大統領令で対処できる。一方、DOGE が削減のターゲットとする社会保障給付などの②義務的経費支出は、削減しようとするれば、立法府が対処しないといけない。ただ、今般の選挙の結果、トリプルレッド(大統領・連邦議会上院・下

院が共和党支配)になったことから、②義務的経費支出削減も比較的スムーズに進むのではないかと？

- ・連邦政府は、200 万人強の職員を雇用している。連邦財務省(DOF)はおおよそ 11 万人を雇用している。うち、課税庁/内国歳入庁(IRS)は、おおよそ 9 万 5,000 人(うち正規職員は 78,000 人程度)【バイデン政権のプランでは、IRS の職員を数年以内に 102,500 人まで増員の計画。一方、トランプ政権は、バイデン政権の IRS 職員増員計画には反対の立場。増員計画の見直しは必至】つまり、トランプ政権は、バイデン民主党政権の税務執行強化による増税政策を、減税＋納税者権利擁護ファースト政策に大きく転換する。
- ・アメリカでは、伝統的に、保守が「減税」＋「納税者の権利擁護ファースト」を強く打ち出す。トランプ 2.0 政権では、DOGE が、IRS 職員を含む連邦公務員を大幅削減するプランを実施の方向。【IRS を排してその業務の州税務当局に移管する計画は未定。連邦公正税(所得課税の廃止および IRS の廃止を盛り込んだ「給付つき連邦一般小売上税法案」、公正税法案(FTA=Fair Tax Act of 2023) 23%の連邦小売上税の導入および賦課徴収業務の州への移管プラン)の実現は、最終的に連邦憲法修正が伴う可能性もあるため不透明】。トランプ大統領は、「連邦教育省(DOE)」を廃止し、その業務を州に移管するための大統領令に署名した。
- ・トランプ 2.0 税制改革では、「減税」が中核となる。2017 年の税制改革(TCJA=Tax Cuts and Jobs Act)で 実施した個人所得税の減税(2025 年までの時限)を延長・継続する。TCJA での法人税率減税(35%の超過累進税率から 21%へのフラット税率)を、さらに国際最低税率の 15%まで引き下げる。[トランプ 2.0 税制改革案を含む最終的な予算教書は、25 年 5 月末に出るのではないかと]

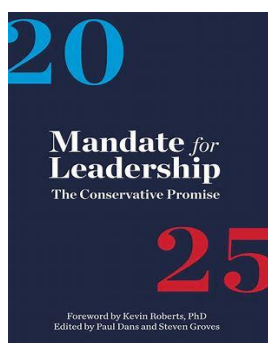
◆トランプ 2.0 政権への指南書『プロジェクト 2025』

トランプ 2.0 政権は、間髪をおかず、大統領令で次々と新たな政策を打ち出す。人々をカオス状態にし、議会には考える時間を与えない。こうしたトランプ 2.0 政権の戦術には、『プロジェクト 2025』という指南書がある。

【コラム4】トランプ 2.0 政権への指南書『プロジェクト 2025』とは

- ・トランプ 2.0 政権は驚くような“創造的破壊(creative disruption)”政策を次々と打ち出す。ただ、その多くはトランプ氏独自のアイデアではない。ヘリテージ財団がまとめた『プロジェクト 2025』という指南書(wish list/夢リスト)、虎の巻による。
- ・ヘリテージ財団(Heritage Foundation Inc.)は、アメリカ合衆国の首都、ワシントン D.C.の本拠を置く、超保守系のシンクタンクの1つである。1981 年にロナルド・レ

ーガン政権が発足する直前に、きたる共和党政権のため政策提言をしたことでも知られる。



(Public use)

- ・ヘリテージ財団は、『プロジェクト 2025 (Project 2025: Mandate for Leadership: The Conservative Promise)』をまとめ上げ、2023 年 4 月に公表した ([2025_MandateForLeadership_FULLL.pdf](#))。
- ・ヘリテージ財団 (Heritage Foundation Inc.) は、内国歳入法典 501 条 c 項 3 号上の免税団体であり、特定の政治候補の選挙支援 (electioneering) は禁止される。
- ・このことから、『プロジェクト 2025』は、特定の大統領候補を支援するために書かれたものではない。しかし、実質的には、トランプ 2.0 政権が誕生した場合に、どのように大統領権限を拡大し、超保守的な政策を強行するか of 視点から書かれた、いわば、トランプ 2.0 政権への分厚い“指南書”である。900 ページを超える。
- ・ヘリテージ財団は、この指南書の作成プロジェクトの 2,200 万ドル拠出した。財団トップは、『プロジェクト 2025』は、保守派が、エリートやリベラルなウオーク系 (Woke/意識高い系) から政府の支配権を奪還するための「戦闘計画 (battle plan)」であると説いている。作成には、トランプ 1.0 政権で大統領顧問を務めた人物を含め、100 以上の保守・共和党系の組織が関わった。
- ・トランプ氏は、選挙期間中は、この指南書の存在を否定したりした。しかし、政権奪取後、この指南書を書いた幾人かを重要ポストにつけた。また、就任後署名した大統領令の多くは、この指南書に沿ったものである。
- ・当時政権を握っていた連邦議会民主党は「2025 年阻止プロジェクト対策本部 (Stop Project 2025 Task Force)」を立ち上げた。ヘリテージ財団に関する内部告発を促す回線 (tip line) まで設置した。
- ・『プロジェクト 2025』の核となる重要な章は、トランプ 1.0 政権の関係者で、キリスト教国家主義者と自称するラッセル・ヴォート (Russell Vought) 氏が書いた。同氏は、共和党全国委員会の 2024 年綱領の責任者 (政策担当) でもある。

- ・ヴォート氏は、トランプ 2.0 政権では再び大統領から指名され、議会上院の承認を得て、6 兆 7500 億ドルの連邦予算を管理する大統領府にある予算管理局 (OMB=Office of Manage and Budget) のトップに就任した。
- ・ほかにも、ジョン・ラトクリフ (John Ratcliffe) 氏 [中央情報局 (CIA) 長官]、ブレンダン・カー (Brendan Carr) 氏 [連邦通信委員会 (FCC) の総監]、トム・ホーマン (Tom Homan) 氏 [トランプ大統領の「国境問題 (border czar) 担当長官」、ポール・アトキンス (Paul Atkins) 氏 [証券取引委員会 (SEC) の委員長] などがある。
- ・指南書である『プロジェクト 2025』は、①政府の制御、②安全の確保、③福利厚生、④経済、⑤独立規制機関の 5 章からなる。その内容は、次の 4 つの柱を基に構築されている。
- ・具体的には、①キリスト教の聖書に盛られた価値観に基づく家族中心のアメリカを復活させる、②行政国家を解体する、③国家主権と国境を防衛する、④神によって生を受けた個人の自由に生きる権利を保障するなど。
- ・これらの多くは共和党綱領やトランプ氏の選挙公約だった『アジェンダ 47 (Trump's Agenda 47 Campaign Manifesto)』など、他の政策文書にも盛られている。
- ・トランプ 2.0 政権は、『プロジェクト 2025』に盛られた政策項目を次々と、大統領令で実施に移している。

●大統領権限の拡大と超小さな政府

- ・『プロジェクト 2025』は、ユニタリー・エグゼクティブ・セオリー/単一執行府理論 (UET) をベースにしている。「行政国家の解体」のタイトルのもと、大統領から独立した権限を持つ独立規制機関も含め、連邦政府の行政機関はすべて大統領の直接統制下に置かれるべきであると提言する。司法省 (DOJ)、連邦捜査局 (FBI)、商務省 (DOC)、連邦通信委員会 (FCC)、連邦取引委員会 (FTC)、国土安全保障省 (DHS) などは解体または再編し、大統領が直接統制・監督する。連邦教育省 (DOE) にいたっては全面廃止を提言する。これは、大統領権限を広く解釈するユニタリー・エグゼクティブ・セオリー/単一執行府理論 (UET)、超保守の政治理論からすれば、当然の帰結である。
- ・『プロジェクト 2025』では、この提言が実現されれば、政策決定の手続きが簡素化され、複数の政策分野において大統領が直接、政策を実行できるようになるとする。
- ・『プロジェクト 2025』はさらに、連邦政府キャリア職員 (公務員) の雇用保障を解除・廃止するよう提言する。キャリア職員にかわりを政治任用職員に入れ替えるように提言する。
- ・実際、トランプ大統領は、『プロジェクト 2025』の提言に従い、就任直後、大統領令を発出し、キャリア公務員の雇用保護を廃止し、連邦支出を凍結する方針を

打ち出した。大統領府 (White House) 内にイーロン・マスク氏が率いる「政府効率化省 (DOGE)」を設けた。トランプ大統領は、マスク氏が、トップや幹部のみならず、中堅のキャリア政府職員に対しても、政治任用 (獵官制) で「国蓄」になるように強要し、かつ、トランプ政権への忠誠度を試す脅しの踏み絵メールを送付するのを放任している。

- ・2025 年 1 月からはじまった 2024 年分の所得税確定申告期のさなか、内国歳入庁 (IRS) の職員のリストラで、申告事務がスタックし始めている。
- ・トランプ 2.0 政権誕生後、新規採用の公務員が「大統領人事データベース (Presidential Personnel Database)」に登録されるためには、イデオロギーに関する複数の質問に答えなければならなくなった。質問の 1 つは、「現存の著名な政治家のなかであなたが尊敬する人物を 1 人挙げるとすれば誰か？ またその理由は？」である。新規採用者のソーシャルメディア (SNS) アカウントも調査されることになった。もはや「思想・信条の自由」を尊重する西欧型の民主国家の体裁をなしていないのではないか。

●人口妊娠中絶と家族のあり方

- ・指南書である『プロジェクト 2025』は、人工妊娠中絶におおよそ 200 回もふれている。政府が、医療としての人工妊娠中絶を明確に拒否するように提言する。緊急避妊薬に対するオバマケア (国民健康保険) の適用を撤廃し、避妊薬や中絶薬の配送を全国的に禁止し、犯罪として処罰できるように提言している。
- ・指南書は、全国的な中絶禁止を求めているわけではない。トランプ氏は選挙運動期間中にそのような禁止法案に自分は署名しないと表明した。
- ・指南書では、中絶に関する新たなデータ収集の取り組みを提案している。加えて、連邦保健福祉省 (HHS) がキリスト教の聖書を根拠にした、社会科学によって強化された、結婚と家族の定義を維持するように提言する。
- ・この点についてトランプ氏は、中絶に関する法律は主に各州に委ねるべきだとする。

●移民対策

- ・『プロジェクト 2025』は、「移民法を徹底的に執行する」ために予算を増やす政策を打ち出すように提言する。
- ・しかし、トランプ氏の「大統領の不法移民の国外追放」公約や政策は、『プロジェクト 2025』ではふれていない。
- ・指南書である『プロジェクト 2025』は、国土安全保障省 (DHS) をいったん解体し、他の移民規制担当省庁と合体し、大規模で強力な国境取締機関に再編すべきであると提言する。
- ・このほか、指南書では、犯罪被害者や人身売買被害者のための特別ビザ (査証) を廃止し、移民申請費を増額するように提言する。その一方で、海外の富裕

層が高額の特別手数料を支払えば、迅速に移民・市民権を申請できる制度導入を提言している。

- ・しかし、トランプ氏が有権者に強く訴え、実施したのは不法移民の大規模な国外追放であった。一方、指南書の提言に沿い、トランプ大統領は、高額の特別手数料で海外の富裕層が永住権(国籍)を買う制度を実施する大統領令に署名した。

●エネルギー、気候変動対策および関税

- ・エネルギー政策では、指南書である『プロジェクト 2025』の提言と、大統領選でのトランプ氏のスローガン「掘れ、ベイビー、掘りまくれ(Drill, baby, drill)」とが一致する。
- ・トランプ 2.0 政権は、化石燃料の生産量を増やす方針で、排出量と地球温暖化の抑制を目指す気候変動に関するパリ協定から自国を脱退させた。
- ・『プロジェクト 2025』は、再生可能エネルギーの研究・投資に対する連邦予算を大幅に削減することを提案した。トランプ 2.0 政権は、この提言を採り入れた大統領令を発出した。
- ・関税について、『プロジェクト 2025』では、2 つの異なる提案をする。次の大統領が、自由貿易を推進するべきなのか、輸入品への関税を引き上げるべきなのか、意見が割れている。
- ・トランプ氏は、政権奪取後、広範な貿易相手国に対して相互関税(reciprocal tariffs)を課す政策を選択し、その旨の大統領令を発出した。
- ・加えて、『プロジェクト 2025』では、トランプ 2.0 政権が誕生した場合、法人税と所得税を削減し、連邦準備制度を廃止し、通貨の金本位制への復帰さえ提言している。就任直後のトランプ大統領は、関税問題に集中しており、この提言に対しては詳しい発信をしていない。

●DEI、教育、性的コンテンツ頒布対策

- ・『プロジェクト 2025』では、リベラル派が持ち上げる DEI(多様性、公平性、包摂性)プログラムやアファーマティブ・アクション(積極的差別解消措置)の廃止を提言する。加えて、同性婚を禁止し、性的指向やジェンダー・アイデンティティに基づく差別に対する法的保護措置を廃止し、司法省(DOJ)に「反白人人種差別」を訴追の対象とするように提言する。
- ・トランプ大統領は、就任直後から連邦政府での DEIプログラムの廃止に動いた。DEI プログラムに参加したキャリア連邦公務員を解雇し始めている。
- ・また、政府機関が認めるジェンダー(性自認)を男と女の 2 つに限定する大統領令を発出した。大統領府のジェンダー政策評議会(Gender Policy Council)は解散される。国勢調査局(Census Bureau)は、保守派のルールに基づき改編される。

- ・加えて、『プロジェクト 2025』では、学校の選択範囲拡大を提言する。これは実質的に、宗教系および私立学校への公的助成を認めるもの。トランプ 2.0 政権は、大統領令を発出し、この政策を推進する旨表明した。
- ・すでにふれたが、『プロジェクト 2025』は連邦教育省(DOE)の廃止を提言する。トランプ氏はこの提言に沿い、DOE 廃止の大統領令に署名した。
- ・このほか、『プロジェクト 2025』は、性的コンテンツ頒布の禁止を提言している。この禁止を守らず、閲覧・入手を可能にする IT 企業や通信企業は業務停止にするように求める。トランプ氏の IT 業界に対する見解は上書きを繰り返しており、性的デジタルコンテンツの規制にはあまり関心がないように見える²⁵。

●ジャーナリズム

- ・『プロジェクト 2025』は、ホワイトハウス記者団に所属するジャーナリストに付与する便宜を再考するように提言する。加えて、公共放送局の PBS と NPR に資金を提供している非営利の公共放送法人(Corporation for Public Broadcasting)への資金提供を打ち切るように提案している。
- ・加えて、NPR の非営利適格を取り消し、FMの帯域を変え、これまで利用していた帯域を宗教放送番組に置き換える提案をしている。“伝統的メディア”に加え SNS やポッドキャスト(Podcast)など“ニューメディア”をホワイトハウス記者団に加えるように提言する。
- ・『プロジェクト 2025』で、ブレンダン・カー(Brendan Carr)氏が、この章を執筆した。
- ・その後、同氏は、トランプ 2.0 政権により連邦通信委員会(FCC)の総監に任命された。同氏は、PBS と NPR に対する行政調査を開始した。

*

*

*

- ・『プロジェクト 2025』は、トランプ氏のにとっては“夢リスト”、“ユートピアづくりの指南書”なのかも知れない。しかし、西欧型の民主主義を愛好するアメリカ市民にとっては、“悪夢リスト”、“アメリカ国家をトランプ個人の道具にするデストピアづくりプラン”である。
- ・『プロジェクト 2025』は、超保守的なユニタリー・エグゼクティブ・セオリー/単一執行府理論(UET)をベースに書かれた指南書である。
- ・当然、法学研究者の多くは、法の支配、権力分立、政教分離、市民的自由を核とするアメリカ憲法体制への挑戦状であると、酷評する²⁶。

²⁵ See, Mike Wendling, Project 2025: The right-wing wish list for Trump's second term (BBC, 14 February 2025).

²⁶ See, News, “What's Project 2025? Unpacking the Pro-Trump Plan to Overhaul US Government,” Snopes (Updated July 24, 2024).

◆トランプ後をにらむ「世界通商説明責任法」の所在

トランプ 2.0 政権の誕生後、貿易相手国に対し、貿易戦争、関税戦争を仕掛け、執行府のトップである大統領令を濫用し、報復関税をかける保護貿易/単独主義 (unilateralism) の勢いがとまらない。

しかし、立法府である連邦議会には、執行(行政)府のトップである大統領の突出した行動にストップをかけようとする動きもある。連邦憲法(憲法 1 条 8 節 1 号)は、課税権を連邦議会に与えている。この憲法の本旨に立ち返って、関税諸法を使った執行(行政)府のトップである大統領の権限行使を抑制する仕組みを導入しようというのである。そのための議員立法が「世界通商説明責任法 (Global trade accountability act)」である。その動きと法案の趣旨は、次のとおりである。

◆「世界通商説明責任法 (Global trade accountability act)」とは

- ・連邦議会上下両院には、政府執行部による保護貿易を志向する単独主義 (unilateralism) に対する議会の監視を強化する法案が提出されている。トランプ 1.0 政権や後継のバイデン政権は、関税の増減、輸入禁止、取引制限のような自由貿易主義とぶつかる国際通商政策を実施した。
- ・「世界通商説明責任法 (Global trade accountability act)」は、関税諸法 (tariff laws) 【関税法・通商法・通商権限拡大法・国家緊急経済権限法など】を典拠に、大統領が単独主義/保護主義的な政策を実施するにあたっては、議会の事前承認を得るように求める法案である。
- ・ただし、大統領は、例外として、国家緊急の必要がある場合に限り、議会に文書でその旨を通告し、最大 90 日まで、連邦議会の事前承認なしで、大統領令で報復関税のみを実施できるものとする。
- ・当初法案は、2019 年に連邦議会上院にマイク・リー (Mike Lee) 議員(ユタ州選出共和党所属)が提出した法案である。²⁷
- ・加えて、2019 年に連邦議会下院にウォーレン・デービッドソン (Warren Davidson) 議員(オハイオ州選出共和党所属)が提案している²⁸。
- ・いずれも、世界通商説明責任法案は、貿易通商権限が大統領に率いられる執行(行政)府に集中することを避けることが狙いである。
- ・権分立原則に立ち返って、連邦憲法 1 条 8 節 1 号に定める議会の権限を尊重することにより、執行(行政)府と立法府(議会)との権限のバランスを保つように求める法案である²⁹。

²⁷ 最新版は、S.1060 - Global Trade Accountability Act of 2023

²⁸ 最新版は、H.R.2549 - Global Trade Accountability Act of 2023

²⁹ See, Note, "The Global Trade Accountability Act and Its Effects on Congressional Power and International Trade," 9 Penn St. J. L. & Int'l Aff. 258," (2020).



(Public use)

トランプ 2.0 政権の誕生により、この「世界通商説明責任法」は、ますます重い意味を持ってきている。とはいうものの、トランプ 2.0 政権は、「法の支配(rule of law)」や「理念」は“二の次”、「金持ち万歳!」、「ビジネス/取引&マネー、ファースト!」。国際協調ゼロで、報復関税を振り回す。連邦議会ではトランプ派が提案する保守的な SOPRA(権力分立回復法)が闊歩する。

民主党だけでなく、共和党内にも虚無主義が蔓延している。現在の政治状況では、アメリカ政治に「正義(justice)」を求めるこの種の法案の行方は不透明である。

I トランプ 2.0 政権の自国第一課税政策を検証する

現時点で、トランプ 2.0 政権の自国第一課税政策(America First Tax Policy)を理解するのに役立つ重要な大統領令(覚書など)は、次のとおりである。

【表1】トランプ 2.0 政権の「自国第一租税政策」関連の大統領令(覚書)一覧

- | |
|--|
| ①《2025 年 1 月 20 日発出の大統領令(覚書)》
覚書表題 『アメリカ・ファースト通商政策』(America First Trade Policy) (「自国第一通商覚書」) ³⁰ |
| ②《2025 年 2 月 13 日発出 の大統領令(覚書)》
覚書表題 『ファクトシート・ドナルド・トランプ大統領発出「貿易に関する公正かつ相互計画」』(Fact Sheet: President Donald J. Trump Announces “Fair and Reciprocal Plan on Trade”) ³¹ |
| ③《2025 年 1 月 20 日の大統領令(覚書)》
覚書表題: 『OECD グローバル課税取引』(OECD Global Tax Deal) ³² |

³⁰ [America First Trade Policy – The White House](#)

³¹ <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-announces-fair-and-reciprocal-plan-on-trade/>

³² [The Organization for Economic Co-operation and Development \(OECD\) Global Tax Deal \(Global Tax Deal\) – The White House](#)

1 『アメリカ・ファースト通商政策』(自国第一通商)覚書を読む

トランプ大統領は、2.0 政権発足当日の 2025 年 1 月 20 日に、『アメリカ・ファースト通商政策 (America First Trade Policy)』と題する自国第一通商覚書 (Presidential Trade Memorandum)を含む、数多くの大統領令 (Presidential actions)に署名した。そのうちの1つ、『アメリカ・ファースト通商政策』覚書(自国第一通商覚書)は、トランプ 2.0 政権の、いわば「貿易戦争宣言 (Declaration of Trade War)」である。次の 5 条からなる。

【表2】『アメリカ・ファースト通商政策』覚書(貿易戦争宣言)の骨子

第1条 背景
第2条 不公正かつ不均衡な通商への対処
第3条 中国との経済および通商関係
第4条 経済安全保障に関するその他の事項
第5条 報告

自国第一通商覚書(貿易戦争宣言)では、まず、商務省(DOC)、財務省(USDT)、連邦通商代表部(USTR)、国土安全保障省(DHS)など連邦の経済諸機関のトップに対して、トランプ大統領が選挙活動中に提起した一連の通商課題についての調査・検査するように求める。次に、その結果を、確認事項・勧告にまとめ、期日(おおむね 25 年 4 月 1 日)までに報告するように指示するもの。

トランプ大統領が発出した自国第一通商覚書が求める内容の骨子を、第2条[不公正かつ不均衡な通商への対処]および第4条[経済安全保障に関するその他の事項]を核にして、分析・紹介すると、次のとおりである。



(Public use)

【表3】自国第一通商政策覚書(第2条、第4条等)の概要

●《第2条[不公正かつ不均衡な通商への対処]関係》
第2条 a 項
[大統領指示事項の概要] 膨大な貿易赤字の原因、経済・国家安全保障への影響を調査し、赤字解消に向けての世界規模での追加関税その他の策を含む適切な措置を勧告すること。
[担当機関]商務長官が財務長官と米国通商代表と協議
[根拠法]

[コメント]

第 2 条 b 項

[大統領指示事項の概要] 対外歳入庁 (ERS=External Revenue Service)」の創設

[担当機関] 財務長官が、商務長官と国土安全保障長官と協議

[根拠法]

[コメント] 関税その他外国取引関連歳入の徴収を担う、現行の内国歳入庁 (IRS) とは別途の組織創設に向けた準備

第 2 条 c 項

[大統領指示事項の概要] 貿易相手国によるあらゆる不公正な取引慣行を調査し、確認したうえで、法令上の適切な対応措置、救済措置を勧告すること。

[担当機関] 米国通商代表が、財務長官、商務長官、大統領府通商・製造担当上席顧問 (Senior Counselor to the President for Trade and Manufacturing) と協議

[根拠法] 連邦憲法、通商法 71 条～75 条、関税法 1337 条・1338 条・2253 条・2411 条、国際緊急経済権限法 (IEEPA) 1701 条、通商協定実施法

[コメント]

第 2 条 e 項

[大統領指示事項の概要] 主要な取引相手国が、不正競争、輸出競争力獲得を目的に、アメリカ通貨 (\$) に対して自国通貨を減価に導く為替操作などを調査し、適切な対応措置、救済措置を勧告すること。

[担当機関] 財務長官

[根拠法] 関税法 4421 条、外交関係・交流法 5305 条

[コメント]

第 2 条 f 項

[大統領指示事項の概要] 現行のアメリカの通商協定や分野別通商協定を点検し、自由貿易協定の相手国との相互かつ互恵的な譲許の一般的な水準を獲得または維持するために必要もしくは適切な規定を勧告すること。

[担当機関] 米国通商代表

[根拠法]

[コメント] トランプ相互関税法 (貿易相手国が課す関税と同率の関税を課す新法) 制定に向けた立法事実の確認

第 2 条 g 項

[大統領指示事項の概要] 合衆国が二国間または分野別の通商協定締結交渉をする諸国においてアメリカ人労働者、農業者、酪農者、サービス提供者その

他の事業者が輸出のために市場アクセスが得られているかを確認し、かつ、協定締結に関する勧告をすること。

[担当機関] 米国通商代表

[根拠法]

[コメント]

第 2 条 h 項

[大統領指示事項の概要] 反単ピング法/補助金相殺関税(AD/CVD)法の適用(国境を越える補助金、コスト調整、関連企業、「ゼロイング」を含む。)に関する政策や規制を調査すること。そして、これらの手続の適切な修正を検討すること。

[担当機関] 商務長官

[根拠法] 関税法 1677 条、AD/CVD 関連法令

[コメント]

第 2 条 i 項

[大統領指示事項の概要] 800 ドル以下の非課税基準額(デミニマス)ルールの運用による関税損失など偽造品やフェンタニルなどの薬物の密輸入に関するリスク評価をし、かつ、違法輸入を防止することにより確実にアメリカの歳入および公衆衛生を保護できるようにルール修正を勧告すること。

[担当機関] 米国通商代表が、財務長官、商務長官、大統領府通商・製造担当上席顧問と協議

[根拠法] 関税法 1321 条

[コメント] 少額の輸入物品にも、追加関税の免税を制限する動き。

第 3 条 j 項

[大統領指示事項の概要] 他国が合衆国市民または法人に対して差別的もしくは域外的を行っていないかどうかを調査すること。

[担当機関] 財務長官が、商務長官と米国通商代表と協議

[根拠法] 内国歳入法典(IRC)891 条[報復課税]

[コメント] 内国歳入法典(IRC)891 条は、合衆国市民または法人に対して差別的もしくは域外的を行っている国の国民や法人に対する税率を 2 倍に引き上げる権限を大統領に与えている。ただし、いまだこの報復課税は発動されたことがない。

第 3 条 k 項

[大統領指示事項の概要] あらゆる通商協定[WTO の政府調達協定(WTO Agreement on Government Procurement)を含む。]を、2017 年 4 月 18 日発出の大統領令 13788 号 [アメリカ製品の購入・アメリカ人の雇用(Buy American and Hire American)] の適用ある連邦調達高を基準に調査し、かつ、これら協定

が外国ではなく、国内の労働者や製造者を優先する形で実施されるようにするための勧告をすること。

[担当機関] 米国通商代表が、大統領府通商・製造担当上席顧問と協議

[根拠法]

[コメント]

【《第 3 条[中国関係]》は省略】

●《第 4 条[経済安全保障に関するその他の事項]関係》

第 4 条 a 項

[大統領指示事項の概要] 国家安全保障の脅威となる輸入を調整する調査を開始するか必要性があるかどうかを評価するために、合衆国の産業・製造基盤に関する経済的かつ安全面での調査を実施すること。

[担当機関] 商務長官が国防長官その他関連機関の長と協議

[根拠法] 関税法 1862 条

[コメント]

第 4 条 b 項

[大統領指示事項の概要] 鉄鋼・アルミに対する関税の適用除外、免除その他輸入調整措置が、国家安全保障への脅威対策として有効に機能しているかを検証・評価し、かつその結果をもとに勧告をすること。

[担当機関] 大統領経済政策補佐官が、商務長官と大統領府通商・製造担当上席顧問と協議

[根拠法] 関税法 1862 条

[コメント]

第 4 条 c 項

[大統領指示事項の概要] 合衆国の輸出管理制度を検証し、かつ、戦略的敵対者や地理的競争者その他関連する国家安全保障や世界的検討事項に対する発展のための刷新を勧告すること。また、この国の技術的優位性を維持・獲得・促進し、かつ、戦略的競争相手である国やその代理を務める国に対して戦略的に重要な物資、ソフトウェア、サービスや技術の移転を阻止するための現行の輸出規制の抜け穴を確認し、かつ、それを封鎖するやり方の勧告をすること。加えて、外国に法令遵守（適切な貿易や国家安全保障対応を含む。）を促すための輸出規制執行政策および慣行ならびに執行体制を検証し、かつ、勧告をすること。

[担当機関] 国務長官と商務長官が輸出管理権限を有する機関と協議

[根拠法]

[コメント]

第 4 条 d 項

[大統領指示事項の概要] コネクテッドビークル (connected vehicles)【* 訳注: 情報通信端末機能を有する自動車】に関する情報通信技術・サービス局 (ICTS=Office of Information and Communication Technology and Services) による規則制定について検証をし、かつ、適切な対策を勧告すること。加えて、ICTS の取引規制を他のコネクテッド製品の数量にも拡大すべきかどうか検討すること。

[担当機関] 商務長官

[根拠法]

[コメント]

第 4 条 e 項

[大統領指示事項の概要] 2023 年 8 月日発出の大統領令 14105 号[懸念国への一定の国家安全保障にかかわる技術や製品への合衆国投資対策]が修正または廃止および代替されるべきかどうかを検証すること。また、[2023 年 8 月 9 日に発出された]大統領令 14105 号を施行する連邦規則[89 Fed. Reg. 90398 (2024 年 11 月 15 日)]に基づき発出された「懸念国への国家安全保障にかかわる技術や製品への合衆国投資の持続に関する規定」と題する最終規則が、国家安全保障への脅威に十分対応できるだけの規制になっているかどうかを評価すること。加えて、検証[対外投資安全保障プログラムへの改正案を含む。]結果に基づき勧告をすること。

[担当機関] 財務長官が商務長官や輸出管理権限を有する機関と協議

[根拠法]

[コメント]

第 4 条 f 項

[大統領指示事項の概要] 合衆国連邦政府調達プログラムにかかる外国政府の寄贈や補助の歪曲的影響および、歪曲的影響対策のガイダンス、規則または法律を検証すること。

[担当機関] 行政管理予算局長 (Director of Office of Management and Budget)

第 4 条 g 項

[大統領指示事項の概要] カナダ、メキシコ、中国その他の地域からの不法移民やフェンタニルの流入を評価し、緊急事態に対処するために必要な貿易・国家案税保障上の措置を勧告すること。

[担当機関] 商務長官と国土安全保障長官

2 『貿易に関する公正かつ相互計画』覚書【貿易戦争作戦戦術書】を読む

次いで、2015 年 2 月 13 日、トランプ大統領は、ファクトシート『ドナルド・トランプ大統領発出の「貿易に関する公正かつ相互計画 (Fact Sheet: President Donald J. Trump Announces “Fair and Reciprocal Plan on Trade) 」』を公表し、政権の自国第一課税政策の 1 つの柱となる「相互関税 (reciprocal tariffs)」導入を目指す大統領覚書に署名した。この大統領覚書は、トランプ「貿易戦争 (Trade War)」作戦の戦術書である。作戦戦術の手順は、次のとおりである。

【表 4】大統領覚書: トランプ「貿易戦争」作戦戦術の手順

✕ 相互関税をかける具体的な国や税率を明記したものではない

○ 貿易相手国がアメリカ物品やサービスに課している関税や非関税障壁 (non-tariff barriers) の調査し、4 月 1 日までに不均衡是正のための包括的計画を練り大統領への提出を指示するもの。

【指示先/担当者】 連邦財務省 (USDT)、連邦商務省 (DOC)、米通商代表部 (USTR) などのトップ



【二国間ディール/交渉の開始】 調査の結果に基づき、25 年 4 月前後からターゲットになった相手国との詰めの二国間交渉/取引 (ディール/関税戦争) を開始

(1) トランプ「相互課税」とは何か

トランプ氏は大統領選挙期間中から、アメリカよりも高い関税 + 非関税障壁 + 付加価値税 (VAT/GST) / 消費税 (以下「高関税国」ともいう。) を課している国は不公平であると批判してきた。調査しターゲットになった高関税国には「相互関税 (reciprocal tariffs)」を課す旨公約に掲げていた。「トランプ相互関税法 (reciprocal-tariff act)」の制定も視野に入れていた。しかし、新法の制定には時間がかかる。トランプ 2.0 政権は、新法の制定を待たずに、大統領令 (覚書など) でターゲットの選定、その後のターゲット国との二国間交渉/取引 (ディール/関税戦争) 開始に踏み切った。

トランプ相互関税プランでは「全方位関税」の実施を目指す。その中身は、次のとおりである。

【表 5】トランプ 2.0 政権が目指す「全方位関税」実施の選択肢

① **世界貿易機関(WTO)に倣った割増関税**

【製品ごとに同じ税率: 中国やインドなど新興国がターゲット】

- ・WTO の関税定率法(6 条)は、不当に追加関税を課された場合には、原則として WTO の承認を受けて、その追加関税率を上限に割増関税を課することを認める。この方法に倣い、アメリカの貿易相手国が、ある製品(物品)について、アメリカがその国からの輸入品に適用しているよりも高い税率をアメリカからの輸入品に適用していると判断したとする。この場合、アメリカが同種の輸入品の税率を引き上げて両者を同じ税率にする方法。
- ・一般に、新興国は国内の産業を育成する観点から、先進国から輸入する製品に高い関税率を課することが容認される。しかし、トランプ 2.0 政権は、「アメリカ・ファースト」のもと、インド、トルコ、ブラジルなど新興国を名指しして等しい関税率を求める。もっとも、アメリカと新興国との間の貿易関係は競争的ではなく補完的である。新興国がアメリカから輸入している製品を、アメリカが当該国から多くは輸入していない傾向がある。
- ・このことから、トランプ政権が相互関税をかけても、その規模は小さく、新興国、さらには世界経済への影響は限定的になるのではないかと推察される。

② **貿易相手国に同等の関税を課する方法**

【関税差分を他の製品に追加課税: 日本などがターゲット】

- ・アメリカの貿易相手国が、ある物品(製品)にアメリカよりも高い関税をかけていると判断されたとする。この場合、アメリカがその国からの別の輸入品に、その分、追加関税を課するという方法。例えば、日本は、農業者を守るためにアメリカ産農畜産物(コメ、牛肉、豚肉など)に高い関税を課している。日本は輸入車には関税をかけていないが、アメリカが日本から輸入する自動車等に現在課している関税(例: 乗用車 2.5%)を引き上げるやり方。

③ **輸入消費税としての全輸入一律関税方法**

【相手国の全輸入品に一律追加課税】

- ・すべての国からの輸入品に 10%~20% の一律関税を課する方法。トランプ氏は大統領選挙期間中から、全輸入一律関税/ユニバーサル・ベースライン関税(Universal Baseline Tariffs/High and Broad-based Tariffs)を導入する旨公約に掲げていた。この方法は、中国、カナダ、メキシコといった特定の国に限らず、全世界からの輸入に対し、一律に一定税率での関税を導入するものである。トランプ氏は、相互関税の検討にあたっては、欧州や日本の「付加価値税(VAT/GST)/消費税も関税とみなす。」と公言している。
- ・また、トランプ 1.0 政権で通商代表部(USTR)トップを務めたロバート・ライトハイザー氏も、「付加価値税/消費税は、自国製品の輸出時に免税/ゼロ税

率とされることから輸出補助金にあたる。一方、輸入国は、他国製品の輸入時に課税(輸入消費税/輸入 VAT)になる。とりわけ、アメリカは、連邦付加価値税を導入していない。このことからアメリカの製造業が不利になる。不利の解消には、全輸入品の一律関税を課し、関税率はアメリカの貿易赤字が解消されるまで毎年引き上げていくべきである。」と主張する(R. E. Lighthizer, No Trade Is Free: Changing Course, Taking on China, and Helping America's Worker, 2023)。

- ・ベッセント新財務長官も、当初 2.5%、最大 20%まで毎月引き上げる案を持っているようである(financial Times Jan. 29, 2025)。
- ・しかし、全輸入一律関税の導入は、貿易相手国からの報復としての相互関税を受ける可能性が高い。輸出に依存する農業者などへの影響は多大である。危ない方法でもある。
- ・トランプ 1.0 政権による 2018 関税で、アメリカは、各国からの報復関税を受けた。酪農者や農業者の痛みを緩和するため、同政権は、610 憶ドルもの緊急救済支出をした。

(2)トランプ全方位関税プラン実施の選択肢

トランプ大統領は自らを「関税男(tariff man)」と称する。全方位に関税をかけて、製造業のアメリカ国内への呼び戻しを狙う。2025 年 2 月 13 日の「相互関税(reciprocal tariffs)」導入を目指す大統領覚書(Presidential Memorandum)や大統領の発言などから判断すると、次のような具体的なプランが見えてくる³³。

【表 6】トランプ全方位関税実施の選択肢 [2025 年 3 月現在/未定稿]

【個別国対応】

- ① **メキシコ/カナダ** アメリカ・メキシコ・カナダ3国間の自由貿易協定(USMCA)
³⁴を無視して、全輸入品へ 25%の関税 [3 月 4 日発動]
- ② **中国** 全輸入品へ 10%の関税+10%追加 [3 月 4 日発動]

³³ See, Erica York, “Trump Tariffs: Tracking the Economic Impact of the Trump Trade War,” Tax Foundation (February 13, 2025 updated).もともと、トランプ関税戦争では、“不確実性”の「戦術」を採る。SNS などを駆使し、アメリカの貿易相手国をターゲットに、“口撃”で“日々上書きすること”を「武器」にしている。このため、確定稿を示しにくい。

³⁴ 1994 年に北米の自由貿易圏を作るためアメリカ・カナダ・メキシコが参加する北米自由貿易協定(NAFTA=North America Free Trade Agreement)が締結された。この自由貿易協定(FTA)は、北米地域内の通商・経済活動を活性化するため関税と貿易障壁の撤廃を目的とする。アメリカ・メキシコ・カナダ協定(USMCA=United States-Mexico-Canada Agreement)は、北米自由貿易協定(NAFTA)に代わって、2020 年に発効した自由貿易協定。

③EU(欧州連合)	全輸入品へ 25%の関税
④その他の諸国	[検討中]
【製品分野ごと対応】	
①鉄鋼・アルミ関税	すべての鉄鋼・アルミ輸入品に 25%の追加関税 [3 月 12 日発動]
②自動車追加関税	25%[4 月 2 日頃から]
③半導体追加関税	[検討中]
④医薬品追加関税	[検討中]
⑤木材その他	[検討中]
【全世界対象】	
①相互関税	貿易相手国に同水準まで関税引上げ [調査指示]
②全輸入一律関税	全輸入品に 10%~20%の一律関税 [検討中]

3 トランプ 2.0 政権の『OECD グローバル課税取引』覚書を読む

すでにふれたように、トランプ 2.0 政権の自国第一租税政策は 2 本の柱からなる。そのうちの1つは、「2021 国際課税合意からの離脱」である。

就任式当日の 2025 年1月 20 日に、トランプ大統領は、「OECD グローバル課税取引 (OECD Global Tax Deal)」覚書 (大統領令) を、財務長官、米国通商代表、米 OECD 常駐代表あてに発出した。

この大統領令は、主要 20 カ国 (G20) や経済開発協力機構 (OECD) がまとめた「2021 国際課税合意からの離脱」を宣言するものである。

具体的には、連邦諸機関のトップに対し、次のような指示をするものである。

【表 7】OECD グローバル課税取引覚書 (大統領令) の中身 (抄訳)

前[* 訳注: バイデン]政権が支持した OECD のグローバル(国際)課税取引 [* 訳注: 2021 国際課税合意]は、アメリカ人の所得への域外課税権行使を認めるだけでなく、アメリカの企業や労働者の利益に奉仕する課税政策を立案するわが国の権限を制限するものである。OECD のグローバル課税取引その他差別的な外国の課税慣行により、アメリカの会社は、合衆国が外国の課税政策目的に従わなければ、報復的な国際課税秩序に向き合わないといけなくなる。この覚書は、OECD のグローバル(国際)課税取引がもはやわが合衆国には効力がない、あるいは合衆国は従わないことを宣言するものであり、これにより、わが国の主権と経済的競争力を取り戻すものである。

第1条 グローバル課税取引の適用

財務長官と米 OECD 常駐代表は、OECD に対して、前政権がグローバル(国際)課税取引に関し合衆国として行ったいかなる取決めも、議会が当該グローバル(国際)課税取引に関する関連条項を採択するための法律を制定していないことから、合衆国内では効力がないまたは従わない旨通知するものとする。財務長官と米通商代表部が、その権限を行使して、この覚書で指示する検証結果に対するあらゆる必要な措置を講じるものとする。

第2条 差別的かつ域外課税措置からの保護の選択

財務長官は、米通商代表部と協議のうえ、アメリカの会社への域外的または不適な影響を及ぼすために、いかなる国が合衆国との租税条約を遵守しない、または、そのための課税ルールを設けているもしくは設けようとしているかどうかを検証するものとする。

加えて、合衆国が不遵守や不当課税ルールに対応する、または採択すべき保護措置その他選択的な対応の一覧を添えて、大統領経済政策担当補佐官 (Assistant to the President for Economic Policy) を介して、大統領にその経過および報告をするものとする。財務長官は、60 日以内に、その検証結果および諮問事項を、大統領経済政策担当補佐官を介して、大統領に提出するものとする。

[以下、邦訳省略]

II トランプ 2.0 政権の 2021 国際課税合意から離脱

1 国境の存在を前提としないデジタル国際課税問題の所在

近年「経済のデジタル化」、「データエコノミー」、「データ資本主義」が急速にエスカレートしている。これに伴い、国際商取引も、国境がある「現実(リアル)空間」から、国境のないインターネットとパソコン(PC)や、スマートフォン、タブレットなどモバイル(移動)端末などで結ばれた、目に見えないグローバルな「ネット(デジタル/オンライン/サイバー/仮想)空間」でのネット取引(デジタル取引/E コマース/電子商取引)に大挙して移行している。

これとともに、国境のないネット空間で事業を展開する IT 企業に対して、所得課税または消費課税の形で、国際協調の精神にたつてどのように国際的ネット/デジタル課税をするのかが、国際課税法上の重い課題になっていた。

国境のないでネット空間で取引をする巨大 IT 企業には、「国家主権」を前提としたこれまでの国際課税ルールはもはや役に立たない。「集団的主権」を前提とした新たな国際課税ルールでないと、対応できない。

【表8】グローバルなデジタル空間を支配するアメリカのビッグテック

GAMAM/ガーマム【グーグル社、アマゾン社、メタ(旧フェイスブック)社、アップル社、マイクロソフト社】、ウーバー社などは、いずれもアメリカ合衆国(アメリカ)系の巨大ネット IT 企業(Tech Giants/Big Tech、以下「ビッグテック」ともいう。)。これらビッグテックは、生成 AI(人工知能)その他先端テクノロジーを開発・駆使し国境のないネット空間にデジタルプラットフォームを構築して、デジタル帝国主義者として君臨する地球規模でのグローバルな事業を展開している。こうしたビッグテックは「プラットフォーマー(platformer)」と呼ばれる。



(Public use)

私たちが PC やモバイル端末を使うと、ロイヤルティ(使用料)が彼らビッグテックを懐に入る。わが国のデジタル赤字は、いまや年 6 兆円(2024 年)を超える。大量のモノや人を動員して獲得した 2024 年の訪日外国人旅行(インバウンド)消費額が約 8.1 兆円ほどだ。

【表9】わが国の年間デジタル赤字額とインバウンド消費額(2024 年度)

デジタル赤字額	6 兆円超円
インバウンド消費額	8.1 兆円

ビッグテックがいかに濡れ手に粟で大金を手になっているかがわかる。デジタル化に遅れてしまったわが国は、生成 AI(人工知能)分野などの巨額投資を急ぐ。だが、すぐには挽回できる状況にはない。

これまでの国際課税法のルールは、国境のある現実(リアル)空間の経済取引を前提にしていた。また、事業所得課税については、消費者がいる進出地国・地域に支店、工場など PE(恒久的施設/物理的拠点)があれば課税できるとするルールであった。しかし、いまやプラットフォーマーは、消費者のいる市場国・地域に物理的な PE を置かなくとも世界中の消費者を相手にネット空間での事業展開が可能である。GAMAM のような巨大プラットフォーマーは、全人類の 8 割を超える膨大なデータを収

集し、グローバルなビジネスを展開し巨額の利益をあげている。にもかかわらず、消費者のいる市場国・地域では、現実(リアル)空間でビジネスを展開する企業に比べると、税金を十分に納めていないことが明らかになった。

2 2021 国際課税合意とは

そこで、2012 年以降、G20 や経済開発協力機構(OECD)が中心になって、「税源浸食と利益移転(ベップス/BEPS=Base Erosion and Profit Shifting)」プロジェクトを開始した。経済のデジタル化・グローバル化に即して、世界規模で利益を上げるプラットフォームに対して応分の税負担を求め、各国に公平な税収配分を行うための国際デジタル課税のルールづくりを進めてきた。

対象となるのは、世界中で商品の販売、映像・音楽・広告の配信といった消費者向けの事業を手がける GAMAM のような巨大 IT 企業(プラットフォーム)である。GAMAM の本拠地はアメリカである。このことから、国際デジタル課税のターゲットは、実質、アメリカの巨大プラットフォームになることから、アメリカは、プラットフォームに絞った国際法人所得課税の適正化に消極的であった。

しかし、2021(令和 3)年 1 月に、アメリカに、国際協調を重視するバイデン政権が誕生した。この政権は、国際協調に親和的である。この政権誕生が後押しとなって、2021 年 10 月はじめに、OECD 加盟国を含む 136 か国・地域は、「経済のデジタル化に伴う課税上の課題に対する国際合意(Mandate of OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS)」(以下「2021 国際課税合意」)に達した。2021 国際課税合意では、次の 2 つの柱からなる国際課税ルールを決めた。

【表 10】2021 国際課税合意の 2 つの柱とは

①第 1 の柱	「国際デジタル課税」ルール: これは、既存の国際課税ルールの見直し
②第 2 の柱	「グローバル・ミニマム課税」ルール: これは、新たな国際課税ルールの創設

3 2021 国際課税合意の展開

2021 年国際課税合意に盛り込まれた 2 つの柱のおおまかな概要は、次のとおりである。

【表 11】 2つの柱からなる 2021 国際課税合意のあらまし

①第1の柱(Pillar 1): 国際デジタル課税/市場国への新たな課税権配分が目的
・多国籍 IT 企業のデジタルサービスの売上に応じ、恒久的施設/物理的拠点 (PE)を置いてない消費者のいる市場国・地域でも課税できるようにする。[したがって、1920 年代につくられた「PE なければ課税なし」の既存の国際課税ルールの抜本的に見直す。]実施は 2024 年以降。 ・デジタル課税の対象となるのは、売上高 200 億ユーロ(約 2.6 兆円)超で税引き後利益率が 10%超の多国籍 IT 企業(資源関連・金融業を除く。)。OECD 推計では、世界で 100 社程度が対象となると見込む。 ・売上高の 10%を超える利益の 25%に課税する権利を、その多国籍 IT 企業が 100 万ユーロ(約 1.3 億円)以上の収益を、物理的拠点を置いてなくとも、デジタルサービスの消費者のいる市場国・地域にその売上に応じて課税権を配分する。 《ビッグテック》 10%までの利益 (通常利益) 10%超の利益 うち 25% A 国 B 国 C 国 D 国 他国 ビッグテックは、物理的拠点を置いてなくとも、消費者のいる市場国・地域に売上に応じて課税権を配分 ・多数国間条約を締結したうえで、23 年以降に課税を実施する計画。 ・この新たな国際デジタル課税の導入に伴い、すでに各国が独自に導入しているデジタルサービス税(DST)[PE 範囲拡張・源泉課税・消費課税・巨大多国籍 IT 企業課税など]は廃止する。
②第2の柱(Pillar 2): グローバル・ミニマム課税/法人税最低税率 15%ルールの導入
・世界各国・地域は自己の国内・地域内に企業を誘致するために法人税率の引下げ競争をしてきた。法人税の実効税率は、わが国が 29.74%、アメリカは 27.98%。これに対して、例えば、アイルランドは 12.5%、ハンガリーは 9%[2021 年時点]。 ・新たな国際課税ルールでは、法人税率の最低税率を 15%に定める(グローバル・ミニマム課税の導入)。軽課税国への所得移転を防止することがねらい。「グローバル税源浸食防止(GloBE=Global Anti-Base Erosion)ルール」ともいう。ただし、これは、例えば、法人税率 9%の国が 15%に引き上げることを強制されるということではない。

- ・多国籍企業[年間収入金額が 7.5 憶ユーロ(2021 年時点での換算で約 1,100 億円)以上。ただし、工場のような有形資産の簿価や従業員への給与支払分の 5%を課税対象から除外する。]が 9%の国に子会社を置き、多額の利益を得たとしても、最低税率との差額にあたる 6%分は親会社のある国で納税することになる。2022 年以降に、各国が国内法を改正して対応する。

4 グローバル・ミニマム課税/法人税最低税率 15%ルールの骨子

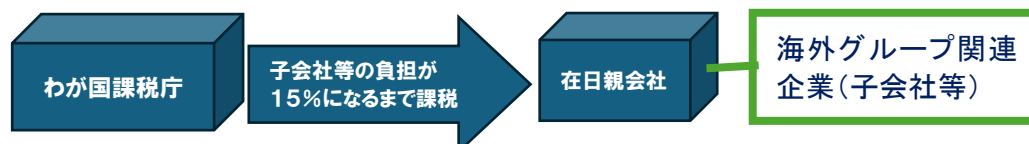
2021 国際課税合意の第2の柱は「グローバル・ミニマム課税」(グローバル税源浸食防止(GloBE=Global Anti-Base Erosion)ルール)である。通称で「第 2 の柱(Pillar 2)」と呼ばれるが、次の 3 つのサブルールからなる。

【表 12】 第2の柱 ②グローバル・ミニマム課税の概要

①所得合算ルール(IIR=Income Inclusion Rule)

軽課税国にある子会社等に帰属する所得について、親会社の居住地国で最低税率まで上乗せして課税する仕組み。すなわち、所得合算ルールとは、子会社等の税負担がグローバル・ミニマム課税の最低税率である 15%を下回る場合、親会社等の同一グループの所在地で 15%に満たすように税負担を課すルール。

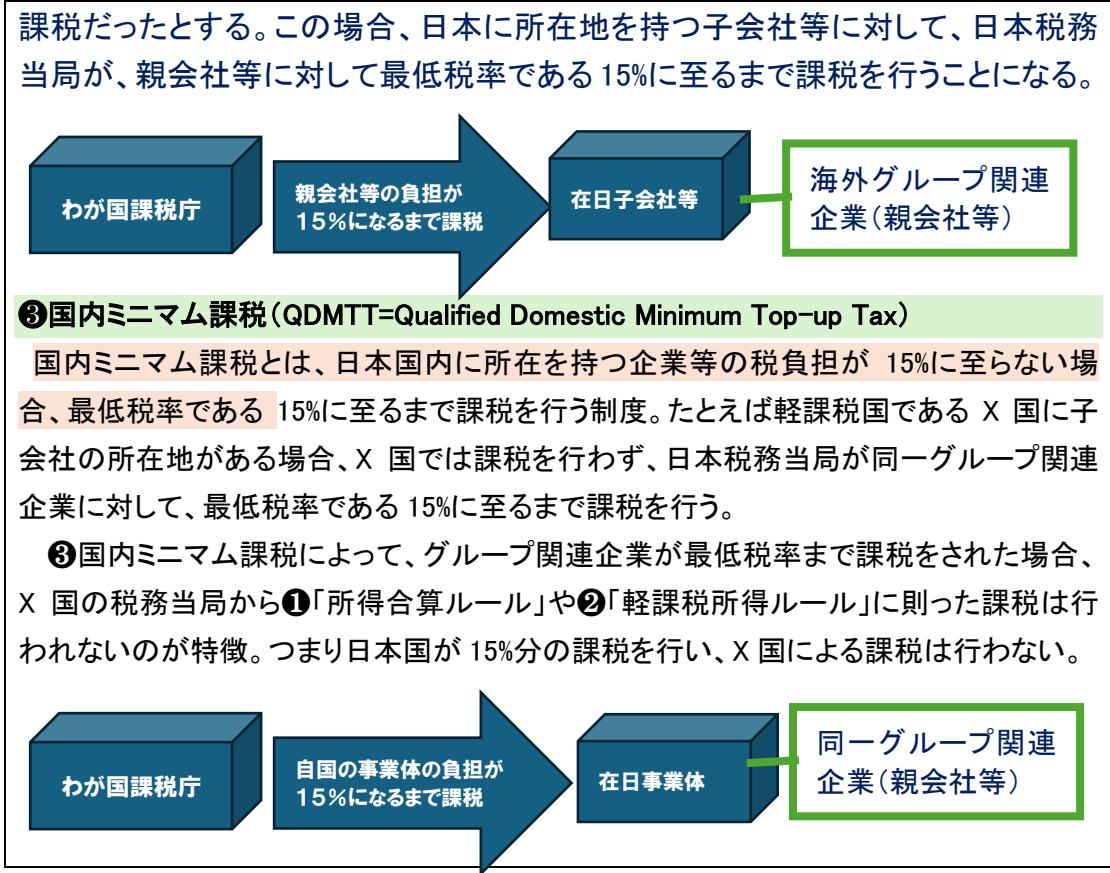
日本では、2026(令和 6)年 4 月 1 日以後に開始する対象会計年度から適用される。具体的には、例えば軽課税国である X 国に子会社の所在地があり、15%未満の軽課税だった場合、日本に所在地をもつ親会社に対して、日本税務当局が 15%に至るまでの課税を行うことになる。



②軽課税支払ルール(URPR=Undertaxed Payment Rule)

②軽課税支払ルール(URPR)は、①所得合算ルール(IIR)を補完し、隙間をふさぐ「バックストップ」ルールである。親会社の居住地国が、IIRを導入していないなど、地方税を含む実効税率が 15%の最低税率まで上乗せ課税していないとする。この場合、軽課税国の親会社等に支払をしている子会社等に対してその支払会社の所在する国で、損金算入の否認等により最低税率まで課税する仕組み。

具体的には、②軽課税所得ルールでは、親会社等の税負担が最低税率の 15%に至らない場合、子会社等の所在地で 15%に至るまで課税を行うルール。例えば、親会社や関連企業が軽課税国である X 国に所在地があり、15%未満の軽



わが国においては、2021 年国際課税合意に基づく第 2 の柱、3 つサブルールのうち、2023(令和 5)年度の改正では①「所得合算ルール」のみが法定化された(各対象会計年度の国際最低課税額に対する法人税等の創設/法税法 4①、6 の 2、15 の 2、82～82 の 10 等)。

次いで、2025(令和 7)年度の改正では、残りの②「軽課税所得ルール」と③「国内ミニマム課税」が法定化される(2025 年度与党税制改正大綱 83～86 頁参照)。

ちなみに、アメリカのトランプ 2.0 政権は、②軽課税所得ルール(UTPR)からの離脱を模索している。そして、UTPR 導入国企業に対する報復を狙いとした「相互関税」を課す方向である。

【表 13】2021 年国際課税合意に基づくわが国での法定化の動向

項 目	法制化時期	適 用 時 期	内 容
①所得合算ルール (IIR)	2023(令和 5)年創設	2024(令和 6)年 4 月 1 日後開始する対 象会計年度	海外子会社等の最 低(実効)税率が 15%未満の場合に、 15%となるまでの差 額相当額を日本親 会社追加して課税

② 軽課税所得ルール (UTPR)	2025(令和 7)年創設	2026(令和 8)年 4 月 1 日後開始する対象会計年度	海外親会社等の最低(実効)税率が 15%未満の場合に、15%となるまでの差額相当額を日本子会社等に追加して課税 * ① IIR が適用できない場合の補助的な課税措置
③ 国内ミニマム課税 (QDMTT)	2025(令和 7)年創設	2026(令和 8)年 4 月 1 日後開始する対象会計年度	日本法人の最低(実効)税率が 15%未満となった場合に、15%となるまでの差額相当額を日本法人に追加して課税 * 他国からの ① IIR、② UTPR の追加課税防止のための措置

① 所得合算ルール (IIR) を導入に伴い、外国子会社合算 (CFC) 税制について、④ 外国子会社合算 (CFC) 税制等の見直し [特定外国関係会社 (ペーパーカンパニー等) の適用免除要件である租税負担割合の引下げ (30% → 27%)]、⑤ 書類添付義務の緩和、⑥ 特定基準法人税額に対する地方法人税の創設などの改正が行われた。これは、CFC 税制が、国際課税上、グローバル・ミニマム課税と同じ系列の仕組みと解されているからである。

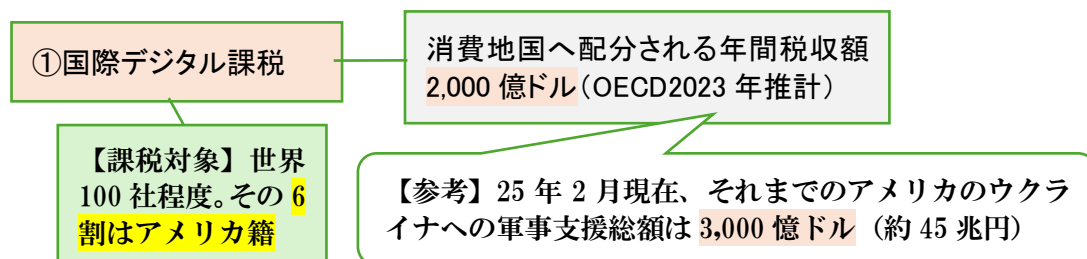
5 トランプ 2.0 政権の 2021 国際課税合意からの離脱宣言

第 1 の柱の国際デジタル課税が実施されれば、OECD の 2023 年の推計で、世界で年間およそ 2,000 億ドル (3.2 兆円) の利益にかかる課税権が、消費地国に配分される計算になる。

第 1 の柱の国際デジタル課税については、多数国間条約を締結したうえで実施する決まりになっている。アメリカを含め 136 か国・地域で詰めの調整を進めてきた。当初の署名期限を延期し、24 年 6 月とした。しかし、難航していた。

かねてから、アメリカのトランプ 1.0 政権や連邦議会共和党は、2021 国際課税合意には懐疑的であった。なぜならば、この国際デジタル課税の対象となるビッグテック（巨大プラットフォーム）は、米グーグル社など世界 100 社程度。そのうちアメリカ企業が 6 割超を占めるからである。

【表 14】一目でわかる国際デジタル課税の損得ポイント



2025 年 1 月 20 日のトランプ大統領の就任式では、自国第一のトランプ税制で恩恵を受け、国際デジタル課税を嫌うアメリカのビッグテックのトップたちがそろい踏みをした。彼らは、できるのなら「OECD の集団主権」の考え方で税を分かち合うには止めたい。同日に発足したトランプ 2.0 政権は、彼らとの取引で注文に応じた。同日、大統領令を発出して、2021 国際課税合意の第 1 の柱である①「国際デジタル課税」交渉からの離脱」(withdrawal from OECD global minimum corporate tax agreement)を宣言した³⁵。

(1) トランプ 2.0 政権の DST への対抗策

このように、トランプ 2.0 政権の誕生で、2021 国際課税合意に基づく①国際デジタル課税の行方はますます不透明になっている。瀬戸際に追い込まれている。

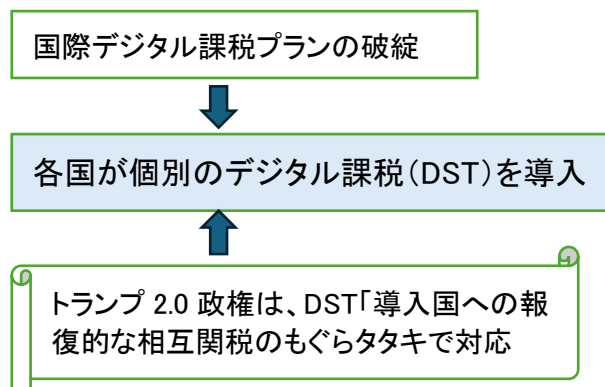
国際デジタル課税プランが頓挫した場合、各国が凍結している個別のデジタル課税 (DST) 導入の動きが復活する可能性もある。トランプ 2.0 政権は、相互関税の適用もちらつかせ、DST 導入国へ圧力をかける方針である。強権的な取引 (ディール) で、DST 導入の動きを封じる構えである。

事実、トランプ大統領は、2025 年 1 月 20 日の国際デジタル課税」交渉からの離脱宣言に続き、2025 年 2 月 21 日に先制攻撃をかけた。DST (デジタルサービス税) 導入国に対し、報復関税をはじめとした次のような対応をとる旨の大統領令 (Directive) を、発出した³⁶。

³⁵ See, “The Latest on BEPS and Beyond,” EY Newsletter: EY Tax Alert I.D. No. 2025-0307 (January 23, 2025).

³⁶ [Fact Sheet: President Donald J. Trump Issues Directive to Prevent the Unfair Exploitation of American Innovation –\]](#)

【表 15】トランプ 2.0 政権の相互関税での DST 対応イメージ



【表 16】2025 年 2 月 21 日発出の大統領令(Directive)

覚書表題 『ファクトシート・ドナルド・トランプ大統領発出「アメリカの技術革新の不正な搾取を防止するための命令」』(Fact Sheet: President Donald J. Trump Issues Directive to Prevent the Unfair Exploitation of American Innovation)

アメリカの経済主権の保護 本日、ドナルド・トランプ大統領は、外国の恐喝からアメリカの会社や技術革新者を保護するための覚書に署名した。

- ・本政権は、外国政府がアメリカの会社に課すデジタルサービス税(DSTs)、制裁、慣行、政策と戦うために関税のような対抗策を講じる。
- ・DSTs(デジタルサービス税)は、一般にアメリカの会社が外国の管轄に属していないにもかかわらず、単にその国の市場に進出している(operate)ことを理由に当該外国政府にアメリカの会社から租税歳入の徴収を認める。
- ・トランプ大統領は、外国政府が、アメリカの課税ベースを自国の利益に充当することは認めない。
- ・この覚書は、米国通商代表部(USTR)に、トランプ 1.0 政権で開始された通商法(Trade Act)301 条³⁷に基づく DST 調査を再度行い、かつ、アメリカの会社を差別するために DST を使う他の諸国を調査するように命じる。
- ・本政権は、欧州連合(EU)またはイギリスにおける法律、政策または慣行が言論の自由または検閲を手段として使うことにより、アメリカの会社の製品や技術開発もしくは利用に影響を与えているかを審査する。
- ・本政権は、外国政府がアメリカ企業に知的財産を譲渡するような手段を講じている場合には、当該外国政府に対抗措置を講じる。

³⁷ 通商法 301 条は、USTR に対し、同法 181 条に基づき提出される「外国の貿易障壁に関する年次報告書(NTE レポート)」に基づき、優先的に取り上げる外国(priority foreign countries)および当該外国の慣行(priority practices)を特定し、4 月末までに議会に報告するとともに特定された慣行について、通商法 301 条調査を開始することを義務付けるもの。

・本政権は、欧州連合 (EU) のデジタル市場法やデジタルサービス法のようなアメリカの会社が消費者と交流するように指示する規則を厳しく調査する。

恐喝からのアメリカの会社の保護 トランプ大統領のこの覚書は、外国政府ではなく、アメリカ政府によって規制されているアメリカ製品やサービスを保護するため、次のような包括的なアプローチをとることに明らかにする。

・外国政府が、自国の会社や労働者の成果に対してではなく、アメリカの会社や労働者の成果に課税をしていないかどうか。

・アメリカ経済が、経済発展に失敗した国の財源に使われてはならない。

・近年、多くの貿易相手国が、アメリカ経済の弊害になるほど自国政府の歳出を賄う歳入を DSTs に求め始めている。

・外国政府は、DSTs の導入で、アメリカの会社から年間数十億ドルを徴収できる。

・こうした搾取をする DSTs は、進出を考えているアメリカの会社の活力を損ない、かつ、追加的な法令遵守費用を負担させる不公正な課徴金、慣行および制裁にあたり、アメリカの世界経済での競争力を低下させる。

・GDP の面から見ると、合衆国のデジタル経済は、近年、オーストラリア、カナダおよび欧州連合 (EU) のほとんどの加盟国を含むほとんどの国の経済総体のよりも拡大している。

・アメリカのデジタル経済の支配的な立場は、最先端のアメリカ IT 会社、アメリカの技術革新、およびそこで働く労働者によって築かれたものである。

アメリカの起業家精神の復活 ドナルド・トランプ大統領には、アメリカの製造業者を保護し、かつ、アメリカの技術革新者や労働者を強化してきた実績がある。

・トランプ 1.0 政権で、トランプ大統領は、日本、さらには米・メキシコ・カナダ協定 (USMCA) では個別に、デジタル貿易に関する通商法 (Trade Act) 301 条に基づく DSTs 調査を開始し、有利な交渉をした。

・トランプ 1.0 政権で、トランプ大統領は、アメリカ経済を強化しかつアメリカに産業を取り戻すために懲罰的措置として関税を使った。

・つい先週、トランプ大統領は、アメリカ通商関係および非相互通商協定の公正さを回復するために、貿易に関する「公正かつ相互計画 (Fair and Reciprocal Plan)」を発出した。

・就任初日に、トランプ大統領は、アメリカ経済を再生するために、「アメリカ・ファースト通商政策 (America First Trade Policy)」を発出した。

(2) 内国歳入法典 891 条による報復課税とは

すでにふれたように、トランプ 2.0 政権は、2025 年 1 月 20 日に『アメリカ・ファースト通商政策 (America First Trade Policy)』と題する通商覚書を公表した。その中で、財務長官、商務長官、通商代表部 (USTR) など連邦機関のトップに、外国がアメリカ企業に対して差別的な域外課税をしているかを調査するように指示した。内国歳入法典 (IRC) 891 条は、「特定外国の市民や法人への 2 倍税率課税 / Doubling of rates of tax on citizens and corporations of certain foreign countries)」のタイトルで、「外国法の下でアメリカ市民またはアメリカ企業が差別的な域外課税を受けたと大統領が判断した場合には、当該外国の国民ないし企業に対する連邦所得税 2 倍にすることを認める条項である。差別的域外課税をしている国の企業に対してアメリカ国内での税率を 2 倍に引き上げる報復措置を定めている。

ちなみに、内国歳入法典 891 条この条項はこれまで一度も適用されたことがない。この条項は、どのように適用・解釈できるかについてはいまだ定かでない。

欧州のみならず、わが国も、対外の火事といっちはいられない。2025 (令和 7) 年度の税制改正大綱で、②軽課税所得ルール (UTPR) 導入に向けた税制改正を進めることを明記しているからである。

Ⅲ 自国第一通商政策関係の大統領令を支える主な法的典拠の分析

すでにふれたように、トランプ 2.0 政権での“自国第一通商政策 (America First Trade Policy)”では、「相互関税 (reciprocal tariffs)」をはじめとしたさまざまな「関税 (tariffs)」を武器に使う。こうした関税は、大統領が署名した各種大統領令 (Presidential Directives) で賦課する。トランプ政権は、これら大統領令は、少なくとも連邦議会から政権が委譲を受けた何らかの法律の規定を典拠としているから、憲法的にも法的にも政策実施の障害にはならないとする³⁸。



(Public use)

トランプ 2.0 政権が掲げる自国第一通商政策関係の大統領令の典拠となる「**関税諸法** (tariff laws)」の条項には、次のようなものがある。

³⁸ <https://www.csis.org/analysis/making-tariffs-great-again-does-president-trump-have-legal-authority-implement-new-tariffs>

【表 17】自国第一通商政策関係の大統領令を支える主な関税諸法とは

- ①通商拡大法(TEA)232 条(S.232 of Trade Expansion Act of 1962)
- ②通商法 301 条(S.301 of Trade Act of 1974)
- ③国際緊急経済権限法(IEEPA=International Emergency Economic Powers Act of 1977)
- ④通商法 122 条(S.122 of Trade Act of 1974)
- ⑤関税法 338 条(S.338 of Tariff Act of 1930)
- ⑥内国歳入法典(IRC)891 条(S.891 of Internal Revenue Code of 1986)
- ⑦その他

以下、これら関税諸法の条項の運用状況について、逐条的に解説する。

1 通商拡大法(TEA)232 条

通商拡大法(TEA)232 条(S.232 of Trade Expansion Act of 1962)は、次のような輸入規制の仕組みである。

【表 18】通商拡大法(TEA) 232 条「大統領による規制」

【TEA232条規制の仕組み】商務長官は、大統領、各機関のトップもしくは関係当事者から、特定の製品等の輸入量が合衆国の国家安全保障(U.S. national security)に脅威があるとの申立てがあるとする(長官自身がそう思う場合も含む)。その場合には、商務長官は調査を開始し、その結果を 270 日以内に報告書にして公表しないといけない。とりわけ、脅威があると判断したときには、その調整方法を大統領に勧告しないといけない。大統領は、商務長官の勧告に同意した場合、大統領令で、その報告から 90 日以内に輸入調整方法と期間を決定し、15 日以内に実施しないといけない。

ちなみに、「国家安全保障(national security)」を法的に定義する規定はない。このことから、大統領は多様な理由や措置で輸入を調整する広範な裁量権限を行使できる。

【トランプ 1.0 政権・2018 年】商務省は、鉄鋼やアルミニウムの輸入量が合衆国の国家安全を侵害する恐れがあると決定調整方法を勧告。そこで、大統領は、大統領令で、すべての国に、鉄鋼の輸入に 25%、アルミニウムの輸入に 10%の関税を賦課。ただし、ブラジル、韓国、カナダ、メキシコおよびアルゼンチンは、輸入割当(TRQ)協定の締結を条件に、この関税は免除された。加えて、オーストラリアは適用除外。

【バイデン政権】トランプ 1.0 政権の政策を継続。ただし、EU、日本およびイギリスとの間では、輸入割当(TRQ)協定を締結。

トランプ 1.0 政権では、通商拡大法 232 条を典拠に、国家安全保障への脅威を理由の輸入関税をできるだけ幅広く適用とする政策を取った。このため、輸入業者との

間で軋轢が生じた。合衆国国際取引裁判所 (U.S. Court of International Trade)³⁹で争われることもある。しかし、国際取引裁判所は、外交および通商政策に関する大統領の権限を尊重する姿勢を崩さない⁴⁰。このため、通商拡大法 232 条関連訴訟は極めて少ない。加えて、国際取引裁判所は、通商拡大法 232 条は、連邦憲法の三権分立原則には反しないとの判断を下している⁴¹。

2 通商法 301 条

通商法 301 条は、アメリカからの輸出を妨げている貿易相手国の輸入規制を排除することを狙いとする法制である。

【図 19】通商法 301 条「大統領による輸入規制」

【通商法 301 条の仕組み】米国通商代表部 (USTR) に、職権または関係当事者からの申立てに基づき、アメリカ製品の輸出を妨げている貿易相手国を特定し、不公正、不合理もしくは差別的な行為、政策、または慣行の有無を調査し、かつ、不公正と判断された貿易相手国とそれを改めるように協議をする幅広い権限を付与。

協議したが、一定期間内に解決できない時には、米国通商代表部 (USTR) は、大統領の指示に従い、通商法 301 条が認める次のような一方的な措置を発動しないといけない。

- ①関税の賦課その他の輸入制限
- ②通商条約上の譲与のはく奪もしくは停止、または、
- ③問題の行為を除去するため、もしくは補償するために外国政府と拘束力のあ
る協定を締結すること。

【問われる WTO ルールとの抵触】通商法 301 条規制は、不公正な貿易政策をとる国を特定し、制裁を振りかざしながら譲歩を迫るための強権的な手段・一方的な措置。こうした一方的な措置は、世界の貿易ルールを定めた WHO のルールとぶつかる。国際的にも強い批判がある。しかし、アメリカ市場は巨大であり、不条理と考えても交渉や譲歩を拒み続けられる貿易相手国は少ない。

【日本への発動ケース】わが国は、1989 年にはじめて、スーパーコンピュータ、人工衛星、木材加工品の 3 分野が「不公正」と特定された。日本政府は反発したものの、結局は交渉に応じ、日本側が譲歩して決着した。2 年の期限付きで制定されたため一時廃止された。しかし、クリントン政権が大統領令で、期限 3 年延長で復活させた。期限が終了し失効するまで継続した。

³⁹ 合衆国国際取引裁判所 (U.S. Court of International Trade) は、相殺関税、反ダンピング関税に関する不服申立事件 (合衆国法典 19 巻 1516 条 a) など一定の関税法違反事件、貿易法上の第一審としての排他的管轄権を有する裁判所 (合衆国法典 28 巻 1581 条、1582 条)。ニューヨークシティに所在する (合衆国法典 28 巻 251 条)。裁判官は、終身任用で、連邦議会の承認を得て大統領が任命する

⁴⁰ See, e.g., UPS Holdings, Inc. v. U.S., No. 21-1726 (Fed. Cir. 2022).

⁴¹ See, e.g., American Institute for International Steel (AIIS) v. U.S., No. 19-1727 (Fed. Cir. 2020).

【トランプ 1.0 政権での発動】トランプ 1.0 政権では、関税を課すときに、この通商法 301 条を典拠に使った。米国通商代表部(USTR)は 6 件の調査を開始した。その結果、2 件に対し関税を課した。1 件は、中国からのアメリカ向け輸出に対してである。中国の技術移転、知的財産および技術革新の政策を理由としたものである。おおよそ 3,700 億ドルの中国製品の輸出に対して 7.5%~20%の関税を課した。そして、もう 1 件は、EU(欧州連合)からのアメリカ向け輸出に対してである。EU の大型民間航空機への多額補助金支出が理由である。おおよそ 75 億ドルの EU 製品の輸出に対して 15~25% の追加関税を課した。

加えて、トランプ 1.0 政権は、通商法 301 条を典拠に、数多くの諸国のデジタルサービス税(DST)、通貨慣行、ベトナムからの木材輸入などの調査を行った。

通商法 301 条は、トランプ 1.0 政権と同様に、トランプ 2.0 政権での全貿易相手国(全世界対象)の「相互関税(reciprocal tariffs)」発動の典拠となるのではないかと見られる。

3 国際緊急経済権限法(IEEPA)

国際緊急経済権限法(IEEPA=International Emergency Economic Powers Act of 1977)は、経済的緊急事態においては、大統領に広範の調査権限を付与している。IEEPA は、次のような運用の仕組みである。

【図 20】国際緊急経済権限法(IEEPA)「大統領による輸入規制」

【IEEPA の歴史】国際緊急経済権限法(IEEPA)は、敵国取引禁止法(TWEA=Trading with the Enemy Act of 1917)の後継の法律である¹。ニクソン政権は、1971 年に、国際収支危機の対処するために、敵国取引禁止法(TWEA)を典拠に、大統領布告(Presidential Proclamation 4074)を発出し、アメリカとの取引相手国への 10%の追加関税(duty surcharge)を課す政策を実施した。

国際緊急経済権限法(IEEPA)は、**大統領が国家緊急事態宣言をする必要など、適用要件が厳格である。**

このことから、大統領が、単にアメリカが抱える巨額の貿易赤字の解消を狙いに国際緊急経済権限法(IEEPA)を使うのは必ずしも容易ではない。

【トランプ 1.0 政権】トランプ 1.0 政権では、関税を課すときに、国際緊急経済権限法(IEEPA)を典拠に使った。2019 年に隣国メキシコが不法難民の流入を阻止しないのなら、輸入産品に 5%の関税を課すと脅した。

国際緊急経済権限法(IEEPA)については、1970 年代に、在米のヨシダ・インターナショナル社が、日本の親会社から輸入したジッパー製品に対し通常の関税加え、「大統領布告 4074 に基づく追加関税の賦課は、大統領に付与された権限を逸脱しており、違憲とする」宣言判決を求め、裁判を起こした。

原審の合衆国関税裁判所 (U.S. Customs Court) は、大統領布告 4074 は附与された権限を逸脱しており、違憲と判断した⁴²。そこで、連邦政府が控訴した。当時の合衆国関税・特許控訴裁判所 (CCPA=U.S. Court of Customs and Patent Appeals) [1909–1982/現・連邦巡回控訴裁判所/ U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit] は、原審判断を覆し、原告事業者側の訴えを退けた⁴³。



(Public use)

4 通商法 122 条

通商法 122 条 (S.122 of Trade Act of 1974) は、「国際収支不均衡 (balance-of-payment) を是正する権限を大統領に付与」している。通商法 122 条は、次のような運用の仕組みである。

【表 21】通商法 122 条「大統領の国際収支不均衡是正権限」* ガラ系

【通商法 122 条の仕組み】大統領は、通商法 122 条を典拠に大統領令を発出して、最大 150 日間、従価で最大 15% の輸入課徴金もしくは輸入割当、または双方の規制措置を講じる権限を行使できる。

通商法 122 条の適用要件は、アメリカの「巨額かつ深刻な」国際収支赤字に対処するため、外国為替市場における米ドルの差し迫った大幅な下落を防ぐため、または国際収支不均衡の是正にあたり他国と協力するために輸入を制限する必要がある場合である。150 日を超える期間の延長には、議会の承認が必要になる。この規定を典拠にすれば、アメリカへの全輸入品に一律に関税を課することができる。ただし、輸入課徴金の上限は 15% である。150 日の期間延長には議会承認が要る。

トランプ 2.0 政権は、トリプルレッド【大統領＋議会上院＋議会下院はすべて共和党・紅組】の政治状況のもとで安定しており、期間延長のハードルは高くない。もっとも、今日まで、通商法 122 条を典拠とした輸入制限を実施したケースはない。



(Pubic use)

⁴² Yoshida International, Inc. v. U.S., 73 Cust. Ct. 1, C.D. 4550, 378 F. Supp. 1155 (1974)

⁴³ U.S. v. Yoshida International, Inc., 526 F.2d 560 (C.C.P.A. 1975)
Court of Customs and Patent Appeals

5 関税法 338 条

関税法 338 条(S.338 of Tariff Act of 1930) は、アメリカの貿易相手国が、他の外国と比べて、アメリカの商業に不利益をもたらす「差別」待遇を採用していると大統領が認定した場合、当該国からの輸入に対して、大統領令で、最大 50%の追加関税を課す、または、追加関税を課しても差別が継続する場合には輸入を停止する権限を与えている。

【表 22】関税法 338 条「差別待遇を理由とする大統領による報復関税」* ガラ系

【通商法 122 条の仕組み】他の外国に比べてアメリカに不利益をもたらす差別待遇を採用していると大統領が認定した場合、当該国からの輸入額に対し最大 50%の追加関税を賦課できる。

【手続】連邦国際取引委員会(USITC=U.S. International Trade Commission)が、関係当事者からの申立てに基づきまたは職権で調査を開始する。大統領は、USITC の調査結果および勧告に基づき、大統領令で対応する。

関税法 338 条は、手続は非公開や聴聞手続もない化石化した規定である。現在まで、適用を検討されたケースはあるが、実際に関税法 338 条に基づき大統領令が発動されたケースはない。発動されれば、WTO の最恵国待遇ルールなどとぶつかることが心配される。

トランプ 2.0 政権は、貿易戦争を続けるために、武器として旧式の法律である関税法 338 条も総動員する意向である。不公正な貿易政策をとる国と認定し、制裁を振りかざしながら譲歩を迫る構えである。

6 内国歳入法典(IRC)891 条 * ガラ系

トランプ政権は、貿易戦争、関税戦争に武器として旧式の法律を総動員していることについてはすでにふれた。内国歳入法典(IRC)891 条(S.891 of Internal Revenue Code of 1986)もその 1 つである。

IRC891 条は「特定外国の市民や法人への 2 倍税率課税/Doubling of rates of tax on citizens and corporations of certain foreign countries)」のタイトルで、大統領に、差別的域外課税をしている国の企業に対してアメリカ国内での税率を 2 倍に引き上げる報復する権限を付与している。このことから、大統領は、内国歳入法典 891 条を典拠に大統領令を発出することも可能である。

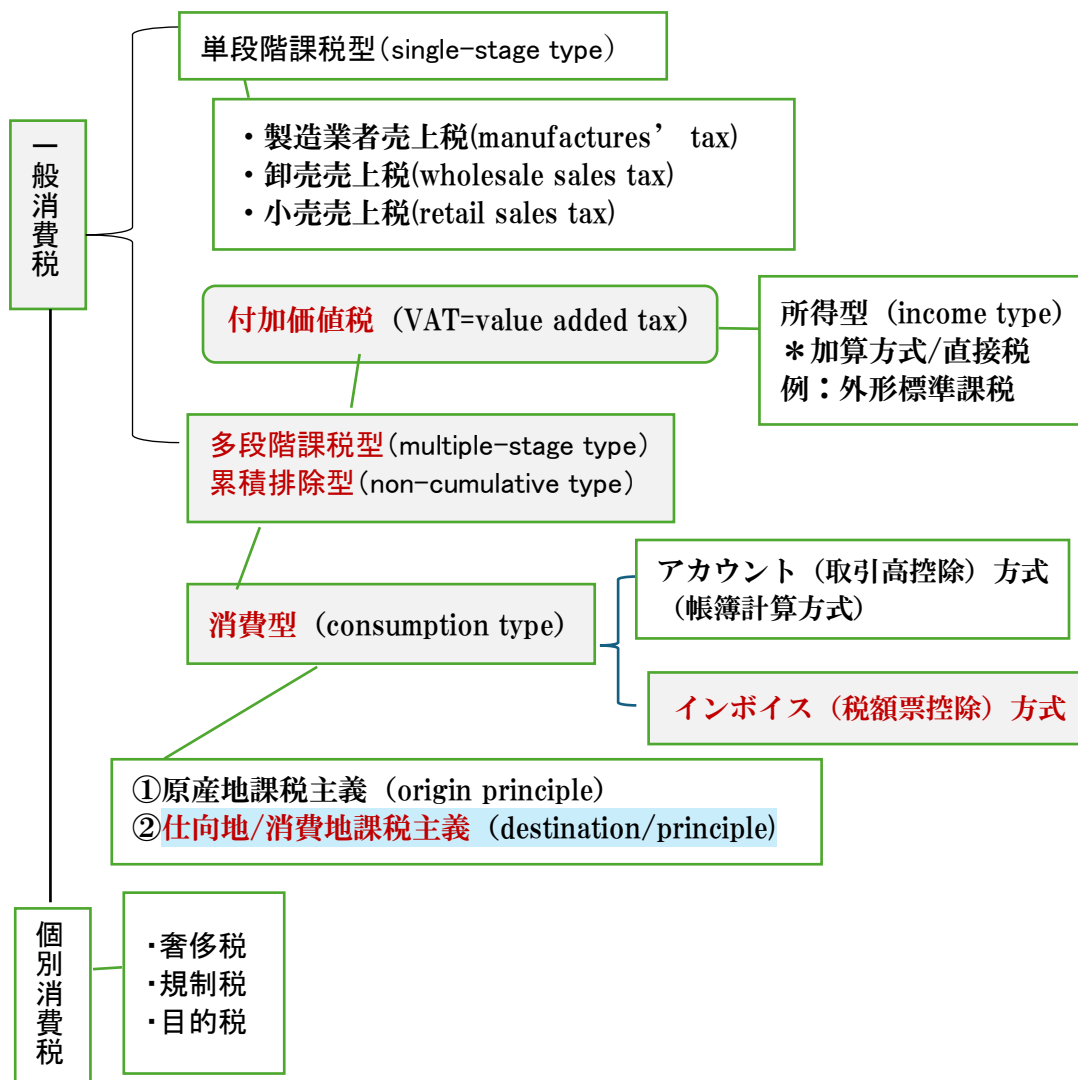
もっとも、内国歳入法典 891 条この条項はこれまで一度も適用されたことがない。この条項は、どのように適用・解釈できるかについてはいまだ定かでない。

IV 仕向け地主義の付加価値税/消費税と関税

トランプ 2.0 政権での貿易相手国に課す「相互関税(reciprocal tariffs)」の調査にあたり、トランプ大統領は、欧州や日本などの消費型「付加価値税(VAT/GST)/消費税も関税とみなす。」と公言している。アメリカは、連邦付加価値税を導入していない。輸入品には、他の外国とは異なり、消費課税ができない。このことは、見方を変えると、廉価に輸入品が押し寄せる、アメリカの製造業が不利になりかねない。

トランプ政権は、不利の解消には、全輸入品の一律関税を課し、関税率はアメリカの貿易赤字が解消されるまで毎年引き上げていくべきであると主張する⁴⁴。

【表 23】わが国の「消費税」の立ち位置



⁴⁴ See, R. E. Lighthizer, No Trade Is Free: Changing Course, Taking on China, and Helping America's Worker, 2023

ベッセント新財務長官も、当初 2.5%、最大 20%まで毎月引き上げる案を持っているようである (Financial Times Jan. 29, 2025)。

トランプ 1.0 政権で通商代表部 (USTR) トップを務めたロバート・ライトハイザー氏も、付加価値税/消費税は、自国製品の輸出時に免税/ゼロ税率とされることから輸出補助金にあたり、輸入国は他国製品の輸入時に税 (輸入消費税/輸入 VAT) を負担することになると見る。しかし、この問題を深掘するには、EU やわが国が現在導入している仕向地/消費地原則 (destination/consumption principle) を採用する消費型の付加価値税の基本を織り込んで考える必要がある⁴⁵。

もともと、本稿は、トランプ 2.0 政権の自国第一租税政策が主題である。そこで、以下に、消費税輸出免税 (輸出ゼロ税率) は「輸出補助金」論争のイメージを掲げておく。

【表 24】 消費税輸出免税 (輸出ゼロ税率) は「輸出補助金」論争のイメージ
《トランプ流の仕向地 (消費地) 課税主義消費税 (VAT/GST) への理解》

■課税物品【自動車など】への消費税課税

《輸出国: 日本》

- ・[日本]国内での消費には 10%で消費税課税
- ・一方、海外消費[輸出]は輸出免税[0%]で課税
つまり、輸出には、0%で課税される (課税取引)
- ・輸出事業者仕入にかかった消費税額は還付
- ・消費税課税は輸入国・消費地国にトスする

《ゼロ%とは》

- ・仕入
 $\text{仕入} \times 10\% = 100$
- ・売上[輸出]
 $\text{売上} \times 0\% = 0$
- ・還付 100



《輸入国: イギリスの場合》

- ・トスを受けて、輸入物品 (国内消費) には 20%で消費税 (VAT) 課税

《輸入国: アメリカの場合》

- ・アメリカには、連邦レベルの消費税はない。輸入物品 (国内消費) には消費税はかからない。その分だけ、国内消費者は輸入物品を安く購入できる。しかし、同様の物品を製造する企業やそこで働く労働者の職を奪う。

- ・トスした他国の消費税を「輸出補助金」とみなして、制裁関税をかけ、アメリカ国内産業とそこで働く労働者を守る。

【批判】確かに「関税は税金である (Tariffs are taxes)」。

制裁関税は、国には税収にはなるにしても、消費者・労働者は、物価高 (インフレ) として返り血を浴びることになる。

【反論】「制裁関税で得た税収をインフレ減税財源として使うこと」で、埋め合わせをするから大丈夫だ。制裁関税などの集金を専門に担うマシンとして「対外歳入庁 (ERS=external Revenue Service) を創設する。

⁴⁵ なお、原産地主義と仕向地主義との違いについては、財政学の視点からの分析が多いが、法学的視点からの分析としては、See, e.g., Mariya Senyk, “The Origin and Destination Principles as Alternative Approaches towards VAT Allocation: Analysis in the WTO, the OECD and the EU Legal Frameworks,” (IBFD Doctoral Series; Vol. 53, 2020).

*

*

*

全国商工新聞 2015 年 2 月 3 日号や 2015 年 3 月 16 日号では、岩本沙弓氏が、「付加価値税は、輸出企業への補助金である」とするフランスの経済学者トマ・ピケティ教授の所説⁴⁶を、次のように紹介している。

[付加価値税は]1954 年にフランスが初めて体系的に採用したといわれています。当時は、第 2 次世界大戦が終わり、戦勝国だった米国が世界最大の貿易大国でした。欧州も戦勝国でしたが、戦地になったので物質的な資産は喪失。その中から自国の経済を盛り立てるためには輸出企業に頑張ってもらうしかないという発想で補助金を出していました。しかし、ガット(GATT)という関税と貿易の協定ができたとき、自国企業だけに補助金を与えるのは自由な貿易に反するとの理由でガットに抵触してしまったのです。

それでも何とかして自国の輸出企業に補助金を与えられないかと、フランス政府が考えたのが付加価値税といわれています。初めから輸出企業を援助するという目的が強い税金でした。現在、140 カ国余りで付加価値税を採用していますが、消費税と言っているのは日本だけです。

フランスの経済学者トマ・ピケティ教授の VAT に関する認識は正鵠を射ているのではないか。アメリカのトランプ 2.0 政権も同じ認識ではないか。アメリカが貿易相手国に課す相互関税のターゲット探しの対象となる EU 加盟各国にとっては、付加価値税(VAT)も関税とみなし加算するという方針は、影を落とす。なぜならば、アメリカよりも関税率が低い国であっても、VAT が加算されると、税率は高くなり相互関税のターゲットなる可能性があるからである。

EU 諸国は、景気に左右されにくい VAT への税收依存を闇雲に高めてきた。この結果、VAT はもはや廃止は困難な税目になっている。2022 財政年度を見てみても、VAT 税收は、平均で GDP の 7.5%を占め、総税收の 18.6%を占める。また、2023 年度で、VAT の平均的な標準税率は 21.5%である。最低はルクセンブルクで 16%、最高はハンガリーで 27%である。国際的に見ても、わが国を含め 175 カ国が VAT(GAT)を導入している。

したがって、国(連邦)レベルで VAT を導入していないのは、主要国ではアメリカくらいである。ちなみに、アメリカは州レベルで小売売上税(0%~11.5%)を導入している。しかし、連邦の輸入消費税とは直接リンクしていない。

ほとんどの国が採用する付加価値税(VAT)は、仕向地課税(destination-based tax)である。つまり、原産地課税(origin-based tax)ではなく、物品やサービスが消費

⁴⁶ トマ・ピケティ著/山形浩生ほか訳『21 世紀の資本』(みすず書房、2014 年)参照。

される国で課税する仕組み(消費地課税)を採用する。これは、WTO の推奨に沿うものである。EU は、もはや、VAT を廃止することはできないし、仕向地課税から原産地課税に変更することも至難である。くわえて、トランプ大統領令では、関税に加え、各種非関税障壁についても調査対象にするように指示している⁴⁷。

アメリカは世界最大の貿易大国である。この国が、相互関税のターゲット探しに「付加価値税(VAT/GST)/消費税も関税とみなす」基準を武器に“貿易戦争(Trade War)”、“関税戦争(Tariff War)”を仕掛けてきた。確かに、いまのアメリカは、「法の支配」は風前の灯、「人権大国」でもなくなってきた。民主主義でも、人権外交でも模範であったアメリカがこのように豹変することに多くの諸国は想定外であったのではない。もっと想定外なのは、貿易戦争、関税戦争で、付加価値税(VAT/GST)/消費税を武器に使いだしたことであろう。

アメリカは、所得課税(直接税)中心で連邦の税財政を運営してきた。わが国の税財政研究者の中には、いずれアメリカも付加価値税(VAT/GST)/消費税を導入せざるを得ないのではないかと预言する人もいる。

アメリカは、経済を活性化させないと税収があがらない所得課税(直接税)中心を貫いてきた。間接税の増徴で福祉中心の過保護国家(nanny state)を支えるといったような考え方には概して抵抗感が強い。とりわけ、共和党支持者は、こうした考え方を社会主義・共産主義に通じると見て嫌悪感を示す。

トランプ 2.0 政権の相互関税のターゲット探しに使う「付加価値税(VAT/GST)/消費税も関税とみなす」戦術は、わが国にとっても人ごとではない。こうした使われ方もあるということを学ばないといけない。安易に仕向地主義の消費税の税率を引き上げる政策にはイエローカードが付く。

わが国の自動車産業などは久しく、政府の「輸出」産業ファーストの政策、輸出免税(ゼロ税率)で、濡れ手に粟、消費税の莫大な額の還付を受けてきた。しかし、この路線の継続は、アメリカの「相互関税」を誘引し国際流通の目詰まりの原因となる可能性も高い。消費税の税率のみならず、輸出免税の仕組みの再考を含め抜本的な対応をしないといけないのではないか。



(Public use)

⁴⁷ See, Inga Fechner, “Reciprocal tariffs are on, but VAT is the bigger elephant in the room,” THINK economic and financial analysis (14 February 2025).

◆むすびにかえて～トランプ政権が目指すのは権威主義的民主国家？

アメリカ製品やサービスに高い関税をかけている貿易相手国に、アメリカも同じ水準の関税を課す。そんな「相互関税」の導入を指示する覚書に、トランプ氏が署名した。世界各国を対象に、アメリカとの貿易の状況を短期調査するという。「付加価値税(VAT)/消費税も関税とみなす」とし、相手国の関税にVAT/消費税を加えて税率を比較する考えを打ち出した。VAT税率の高いEU諸国のみならず、アメリカ製品に対する関税をほとんど撤廃済みの日本も、人ごとではない。アメリカ政府の高官は日本を名指しで「非関税障壁が高い」と批判した。わが国の工業製品の規格や厳しい安全基準、専門職サービスへの政府規制、為替介入などをやり玉に、相互課税のターゲットにする可能性もある。

トランプ氏は25年1月の就任後、まずカナダとメキシコをターゲットに25%の関税をかけると宣言し、発動した。ターゲット国が脅しに応じるとしばし執行を猶予するとし、相手をもてあそぶ。中国には10%+10%の追加関税を発動済みだ。中国は対抗措置として一部の米国製品への関税を引き上げており、すでに報復合戦が始まっている。

トランプ関税の矛先は個別の品目にも向かう。鉄鋼やアルミニウム製品に3月12日から25%の追加関税を課すほか、自動車への関税についても来る4月2日にターゲット国リストを公表するとしている。実際に発動されれば、日本を含む世界経済への打撃は計り知れない。

貿易や関税をめぐる課題は本来、世界貿易機関(WTO)などのルールに基づいて話し合いで解決するのが筋だ。残念ながら、WTOはもはや機能していない。公正な仲裁者がいないなか、アメリカが取引相手国に高関税を振りかざし、自らの要求に従わせる。こんな力ずくの手法が常態化すれば、世界経済秩序は弱肉強食の「ワイルドウェスト(荒野の西部)」になってしまう。トランプ流の報復関税を前面に押し出した保護貿易主義は、時代錯誤なのではないか。このままでは、自由貿易体制は崩壊寸前になる。

各国は「適用除外」という名の“免罪符”をもらうため、王冠をかぶりやりたい放題のトランプ参拝をする構えだ。しかし、各国が、トランプ・チルドレンになり、抱っこしてもらう流儀を広めるのでは、トランプ氏の思うつぼだ。

一方、トランプ氏、G20 と OECD がまとめた「2001 国際課税合意」にも批判的だ。「国際デジタル課税」ルールから離脱する大統領令(覚書)にも署名した。また、グローバル・ミニマム課税ルールのうち、②軽課税所得ルール(UTPR)からの離脱を模索している。逆に、UTPR 導入国企業へも「相互関税」を課するという報復姿勢である。

【コラム5】ひ弱な風見鶏/小市民のオピニオン

- ・トランプ氏は、唯我独尊、協調など大嫌い、原則とか理念などはほとんど眼中にはない裸の大王だ。その場限りのディール(取引)で、自国というよりは自分の短期的な利益を優先するだけの人物である。選挙民に対して「国王万歳(Long Live the King)を叫べ！」とネットで煽り配信をする始末である。
- ・トランプ大王は、世界に繁栄をもたらしてきた自由貿易秩序を根底から覆そうとしているように見える。だが、高関税で保護主義を徹底すれば、利子率を引き上げないと、国内の消費者物価も、うなぎ上りになるのは必至である。利子率を引き上げるとドル高に振れ、アメリカ産品の輸出が至難になる。アメリカ国内生産者が大打撃を受ける…。トランプ大王は、こうした負の連鎖に陥る危機を、「取引(ディール)で乗り切れる」と自信を示す。
- ・アメリカ国内の世論調査では、トランプ大王の権限拡大について 6 割超が危ないと答えている。民主党支持者ではこの懸念が 9 割を超えるという。2 月 28 日の米ウクライナ首脳会談が口論になっていったん決裂した。超大国アメリカとロシアの 2 人の老人がグルになってウクライナの若い指導者をねじ伏せようとする。老害である。この件について、2025 年 3 月 1 日付の有力紙ワシントン・ポストは社説で、トランプ大統領のゼレンスキー大統領に対する振る舞いを厳しく批判した。『『映画』ゴッドファーザーの主人公でマフィアのボス『ドン・コルレオーネ』のようだった』と。
- ・バイデン=ハリスのコンビは、真剣に勝てる大統領候補探しをせずに、慣れ合いでバトンタッチをし、選挙モンスターとの勝負に負けた。今まさに、このことへの“反動の嵐”が世界中に吹きまくっている。議会民主党の責任は重い。
- ・わが国は、対米追従、防衛ただ乗りを正当化する「平和憲法」で、これまで繁栄してきた。石破政権は、相互関税の適用除外を懇願する土下座外交で逃げ切ろうとしているようにも見える。「高関税で、アメリカの 1 つの州になれ！」とトランプ大王に言われれば、「御意のままに！」で、事なかれ主義に徹しようとするのであろうか。「白旗ならぬ、赤旗を掲げて近隣の権威主義国家に屈服するよりはトランプ大王の方が益し！」とは考えてまい。どうだろうか？ いずれにしろ、これまでのような過度なアメリカ頼りでは、ウクライナや台湾と似た運命になりかねない。平和の舵取りは軽々な言葉だけでは語れない。
- ・わが国が先頭にたって他国とスクラムを組み、アメリカに自制を求めなければ、「法の支配」と自由・人権を大事にする世界経済秩序は壊れてしまう。トランプ大王と対峙する気概のある政党、政治家が政権を担当して欲しい。だが、かなわぬ願いなのかも知れない？

(いしむら・こうじ)