

2017年3月9日

No.2016-042

## トランプ「国境税」にどう対処するか

調査部 チーフエコノミスト 山田 久

### 《要 点》

- ◆ トランプ米大統領は、海外に出ていく企業や逆輸入を行う企業に「国境税 (border tax)」をかけると発言しているが、その具体的な形態は不明である。そうしたなかで注目されているのは、下院共和党が提唱する法人税改革に「国境調整 (border adjustment)」の仕組みが盛り込まれていることである。「国境調整」とは、現行の所得ベースの課税を「キャッシュフロー・ベース」に切り替え、「仕向地主義」の考えに基づくものに転換することで、商品・サービス・無形資産が米国から輸出される際に課税せず、米国で輸入される際に課税する、という仕組みである。
- ◆ 「国境調整」は、直接的には輸出コストを引き下げる一方、輸入コストを引き上げるため、一見すれば輸出を増やして輸入を減らし、米国の貿易収支を改善させる効果を持つようにみえる。しかし、経済理論的には、瞬時にドル高が進み、税制による効果を相殺するとされる。つまり、「国境調整」は「貿易収支に対して中立である」と理論上は考えられている。にもかかわらず、その導入が検討されているのは、①税収を増やすことで法人税率を引き下げる原資が生まれること、②企業行動を変えることで米国の課税ベースを確保できること、などが指摘されている。
- ◆ もちろん、トランプ大統領はドル高に対して懸念を示す発言をしているため、口先介入や為替操作国の認定などに踏み切り、理論通りにドル高が進まないことは十分にありうる。しかし、個人向けの所得減税のほか、法人税率の引き下げ、インフラ投資などトランプ氏が景気刺激的な政策を掲げている以上、いずれドル高方向に為替相場が動くともみることができると考えられる。そう考えれば、「国境調整」が実施された場合の海外経済へのマイナス影響は一定程度に限定されるのではないかと考えられる。
- ◆ 一方、輸入物価上昇による低所得層への打撃を回避すべく、トランプ政権は、むしろより直接的に、貿易相手国が不公平に国内市場を閉鎖しているなどのロジックのもとで、通商法 301 条を適用して特定品目の関税引き上げに踏み切る可能性も排除できない。そうした場合、当該品目に関わる産業分野でグローバルな生産立地への再編圧力が生じることになる。
- ◆ しかし、関税引き上げによって米国製造業が復活することは見込みがたく、雇用創出を優先するトランプ政権にとって、結局は国内景気対策として財政刺激策を取らざるを得なくなるだろう。中間選挙を意識すれば、議会共和党もそれに協力するとみられる。そう考えれば、トランプ政権が関税引き上げに着手した場合でも、米国経済自体を刺激する政策が講じられることで、基調としてはドル高傾向が維持され、各国が冷静に対処する限り、保護主義が保護主義を呼ぶ最悪の事態は避けられ得ると考えられる。
- ◆ 以上のように、トランプ氏の掲げる政策は基本的にはドル高を結果として惹起する

ものであり、「国境税」がいかなる形で導入されるにせよ、日本企業としては冷静に対応する姿勢が重要である。二国間協定により、安易に妥協し、経済原理を無視して国内生産の海外生産への移管を約束するようなことは回避しなければならない。その一方で、長期的な視点から、トランプ大統領の登場を、既存体制をゼロベースで見直す「好機」として捉える発想も重要である。既存の業界概念を根底から覆しかねない「第4次産業革命」が世界規模で急速に進もうとしていることを勘案すれば、何と云っても世界最大の市場であり、デジタル関連の技術動向・ビジネスモデルで最先端を行く米国市場に足場を設けて事業展開を、戦略的に考えることはむしろ必要である。同時に、国内では人手不足が今後ますます深刻化していくことを見越して、国内拠点の位置づけを大きく変えていくことの検討も始めなければならない。そうした観点から、政官財が密に連携して将来ビジョンを描き、米国とウィン・ウインの関係を戦略的に築いていく取り組みがいま求められている。

**本件に関するご照会は、調査部・山田 久宛にお願いいたします。**

**Tel:03-6833-0930**

**Mail:yamada.hisashi@jri.co.jp**

## 1 はじめに

米国トランプ政権は「自国第一主義」を掲げ、政権発足後には NAFTA（北米自由貿易協定）再交渉の方針を示し、移民の入国を制限する大統領令を発するなど、保護貿易的・排外主義的スタンスを強く押し出している。そうしたなかで懸念されているのは、トランプ大統領が海外に出ていく企業や逆輸入を行う企業に「国境税（border tax）」をかけると発言していることである。それが事実上の輸入関税の引き上げとなるならば、世界の貿易取引の縮小、ひいては戦前のような保護主義の連鎖による世界経済の収縮につながる恐れがある。この「国境税」の具体的な形態は不明なところが多い。そうしたなかで注目されているのは、下院共和党が提唱する法人税改革に「国境調整（border adjustment）」の仕組みが盛り込まれていることである。トランプ氏は共和党案について複雑すぎるとの発言をしたことがあり、技術的にも付加価値税と違ってインボイスのない法人税で実務的に可能なのかを疑問視する声もある<sup>1</sup>。このため、「国境調整」の仕組みがそのまま導入されるかどうかは不透明であるが、念頭に置くべきは米国では税制改革については議会に立法権限があることだ。その意味で、下院共和党案に含まれる「国境調整」の仕組みがベースになる可能性が高いとみられる。そこで、本レポートでは、共和党案に従って「国境調整」の仕組みが導入された場合を中心に、米国での「国境税」導入が米国経済や世界経済にどのようなインパクトが及ぶかを整理し、それを踏まえてわが国がどう対処すべきかについて取りまとめた。

## 2 「国境調整」とは

2016年6月に、ポール・ライアン下院議長らが公表した議会共和党の法人税改革案では、輸出売上には税の還付が行われる一方、輸入には課税が行われるという「国境調整」の仕組みが盛り込まれている。この案では、現行の所得ベースの課税を「キャッシュフロー・ベース」に切り替え、「仕向地主義」の考えに基づくものに転換するもので、生産地を問わず商品・サービス・無形資産が米国から輸出される際には課税は行われられない仕組みである。一方、生産地にかかわらず、商品・サービス・無形資産が米国で輸入される際は課税することになる。こうしたアイデアが出てきた背景には、欧州諸国や日本など、米国以外の主な先進国で導入されている付加価値税（VATs）では、「国境調整」の仕組みが導入され、輸出は免税され輸入は課税されていることがある。米国では連邦政府レベルで付加価値税が導入されていないため、「国境調整」は行われておらず、輸出が不利になっているとの認識がある<sup>2</sup>。

共和党としては、新たな税制の導入にあたり、キャッシュフロー・ベースにすることで、WTOが認める国境調整が適用されると考えているが、税制の専門家からはWTO違反となる可能性が指摘されている。法人税の輸出時の還付が輸出補助金とみなされかねないためである。輸入時の課税についても、国産の場合に認められる経費控除が認められないため、内外無差別条項違反になる可能性を指摘する声もある<sup>3</sup>。もっとも、トランプ政権は、今年3月にUSTR（米国通商代表部）から議会に提出した「通商政策報告書」において、必ずしもWTOの裁定に従わない姿勢を示してい

<sup>1</sup> 森信茂樹（2017）「トランプ政権の法人税改革 国境調整税の導入、難題多く」日本経済新聞・経済教室、2017.1.24

<sup>2</sup> A Better Way our vision for a confident America Tax June 24, 2016  
(<https://abetterway.speaker.gov/assets/pdf/ABetterWay-Tax-PolicyPaper.pdf>)

<sup>3</sup> 森信茂樹（2017）

る。したがって、大統領と議会の間で合意がされれば、米国の税制にも「国境調整」の仕組みが導入されることになる。

### 3 「国境調整」導入で米国の貿易収支は改善するか

以上の説明からわかるように、「国境調整」は、直接的には輸出コストを引き下げる一方、輸入コストを引き上げる効果をもつ。このため、一見すれば輸出を増やす一方で輸入を減らし、米国の貿易収支を改善させる効果を持つようにみえる。しかし、見逃してはならないのはその際に為替相場がどう動くかである。経済理論的には、瞬時にドル高が進み、税制による効果を相殺するとされている。輸出免税はドル需要を増やし、輸入課税はドル供給を減らし、ドル価格を引き上げるからである。つまり、「国境調整」は「貿易収支に対して中立である」と理論上は考えられている<sup>4</sup>。

では、なぜその導入が検討されているのか。独立系の租税政策の非営利機関である Tax Foundation によれば、以下の3点が指摘されている<sup>5</sup>。

第1に、税収が増えることで税率を引き下げる原資が生まれるからである。Tax Foundation の試算では10年間で1.1兆ドルの税収を増やし、法人税率の引き下げに充てることができることとされている。これは米国では現在、税還付のベースとなる輸出よりも、課税ベースとなる輸入が多いからである。

第2に、企業行動を是正することで米国の課税ベースを確保することができる。課税の基準を生産地から販売地に変えることにより、税率の低い国への事業所・本社移転やトランスファー・プライシング（移転価格操作）などの企業行動を是正することにつながる。

第3は、税務処理手続きを簡素化することである。米国企業が、海外売り上げに関わる複雑な税処理のために年間1500億ドル費やしているコストを減らすことができるとする。

### 4 世界経済の収縮リスクはないか

もともと、以上の話はあくまで経済原理に従ってスピーディーにドル高が進むことが前提である。為替相場は様々な要因で決まるものであり、実際にはドル高が進まない可能性もある。とくに、トランプ大統領はドル高に対して懸念を示す発言をしており、口先介入や為替操作国の認定などに踏み切り、ドル高が進まないことは十分にありうる。この場合、輸出は増える一方、安価な輸入が減ることで貿易赤字は縮小する。同時に輸入物価の大幅な上昇を通じて国内物価が上昇することになる。それは一定の雇用を生み出す一方で、大多数の低所得層にとっては生活が苦しくなることを意味し、トランプ氏の支持者である白人中低所得層の不満を増幅しかねない。そうなった場合、政権としては中低所得層の可処分所得を増やす政策を講じることになるであろう。元々、個人向けの所得減税に加え、法人税率の引き下げ、インフラ投資などトランプ氏の掲げる経済政策は積極財政主義であり、財政均衡を重んじる共和党の意向によりその規模は選挙公約から圧縮されるにしても、景気刺激に働く形になるとみてよいだろう。とすれば、米国金利は上昇傾向をたどり、いずれはドル高方向に為替相場が動くともみることができよう。

<sup>4</sup> William G. Gale, 'A quick guide to the 'border adjustments tax'' Brookings Institution ホームページ。

<sup>5</sup> Scott Greenberg, Scott A. Hodge "FAQs about the Border Adjustment" (<https://taxfoundation.org/faqs-border-adjustment/>) Tax Foundation ホームページ

あるいは、短期的に十分なドル高が進む保証がない以上、輸入物価上昇による低中所得層への打撃を懸念して、上院共和党から「国境調整」に異を唱える声が高まり、実現が難しくなるかもしれない<sup>6</sup>。小売業界からはすでに反対の声が上がっている。こうしたことを勘案すれば、税率を小幅にするかもしれない。むしろ直接的な日常品価格の上昇を回避するため「国境調整」の導入は諦め、より直接的に、貿易相手国が不公平に国内市場を閉鎖しているなどとのロジックのもとで、**通商法 301 条を適用して自動車や鉄鋼などの特定品目の関税引き上げに踏み切る可能性も排除できない**。そうした場合、当該品目に関わる産業分野でグローバルな生産立地への再編圧力が生じることは避けられない。なかでも自動車産業の場合、グローバルなサプライチェーンが広範に構築されているだけに影響は大きい。とりわけ、自動車産業をリーディングインダストリーとする日本にとってのインパクトは無視できないものとなる。

しかし、もしそうした事態となった場合でも、わが国も含めて貿易相手国が報復措置として関税を引き上げることは慎重になるべきである。IMFは米国で輸入品に関税がかけられた場合のマクロ経済的影響を試算しているが、そこではドルが上昇して米国の実質GDPが減少することが示されている。さらに報復措置があった場合には、米国も貿易相手国もともに経済が一層縮小することが示されている<sup>7</sup>。

では、仮に米国が事実上の関税引き上げに踏み切り、各国も報復措置を採っていった場合、第二次大戦前のように世界的な関税引き上げ競争から世界経済の急激な収縮につながる恐れはないのか。当時の状況を統計によってみると、1929年の大恐慌発生以降、米国のGNPは減少に転じているが、米国が1930年に「スムートホーリー法」によって関税引き上げに踏み切ることで、貿易量が激減して大幅な経済収縮がみられたことが確認できる（図表1・2）。一方、1933年をボトムにGNPはリバウンドをみせている。これは中央政府の総歳出の急拡大を伴ったものであり、言うまでもなく「ニューディール政策」の開始を受けたものである。この時期、マネーサプライの鈍化がみられ、金融政策の失敗が経済収縮の原因として指摘されているものの<sup>8</sup>、「ニューディール」以前には政府支出は増え始めていたものの抑制気味であったことに着目すれば、実体経済面からみて、**保護貿易主義と財政均衡主義の組み合わせが世界経済の破綻をもたらした**と言えよう。

こうした観点からは、逆説的ではあるが、トランプ氏が大統領であるがゆえに世界的な経済収縮が避けられるということかもしれない。対外的には保護主義的とみられているトランプ大統領の国内政策の基本は積極財政主義であるからだ。もちろん、トランプ氏の保護主義的側面と与党共和党の財政均衡主義が組み合わせられるリスクは排除できない。しかし、関税引き上げによって、大規模な雇用を生み出すという意味での「製造業の復活」は見込みがたい。雇用創出を優先するトランプ政権にとっては、対外保護主義で目的を達成することができなければ、国内的な財政刺激策を強力に取らざるをえなくなるだろう。中間選挙を意識すれば、議会共和党もそれに協力するとみるのが自然である。もちろん、国際会議の場などで日欧が中心となって自由貿易体制の利点をトランプ政権に説得していく努力を続け、米国が極端な保護主義に走らないように働きかけることが重要なのは言うまでもない。ただし、仮にトランプ政権が事実上の関税引き上げに着手した場合でも、米国

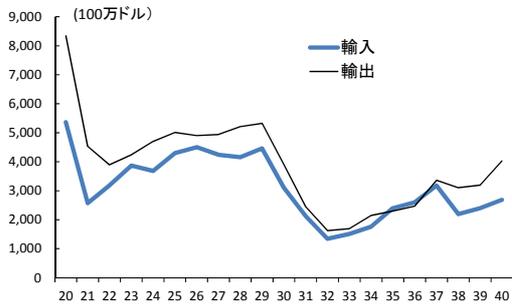
<sup>6</sup> 今村卓「トランプ政権が導入へ動く「国境調整」とは何か」日経ビジネスオンライン（2017.2.19）

<sup>7</sup> モーリス・オブストフェルド「関税賦課の自国への利害、外の方が大」2016.9.8、IMFダイレクト・ブログ  
(<https://blog-imfdirect.imf.org/2016/09/08/tariffs-do-more-harm-than-good-at-home/>)

<sup>8</sup> バーナンキ・前FRB議長が代表的論者。大恐慌の状況と原因についての主な見解について、例えば、秋元英一（2013）「1929年大恐慌再論」（千葉大学『経済研究』第27巻第4号）が整理を行っている。

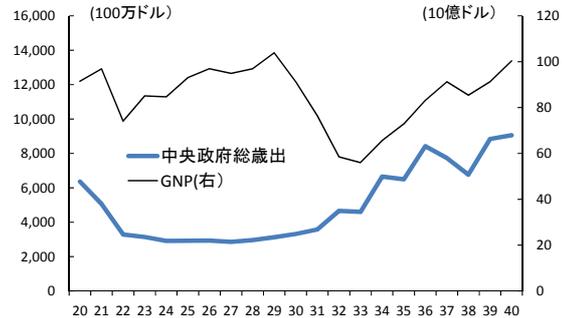
経済自体を刺激する政策が講じられることで基調としてはドル高傾向が予想され、各国が冷静に対処する限り、保護主義が保護主義を呼ぶ最悪の事態は避けられ得るのではないかと。

(図表1) 戦前の米国の輸出入



(資料)『マクミラン新編世界歴史統計(3)南北アメリカ歴史統計:1750~1993』東洋書林 (年)

(図表2) 戦前の米国のGNPと政府歳出



(資料)『マクミラン新編世界歴史統計(3)南北アメリカ歴史統計:1750~1993』東洋書林 (年)

## 5 日本はどう対処すべきか

以上を要約しよう。まず、「国境税」が「国境調整」の形で導入されるならば、その世界経済への影響を過度に悲観視する必要はないであろう。ただし、関税引き上げという形になれば、自動車をはじめとした特定産業に影響が及ぶことになる可能性には十分な注視が必要である。とはいえその場合でも、トランプ氏の掲げる政策は基本的には米国景気を拡大させてドル高を誘発するものであり、日本企業としては冷静に対応する姿勢が重要であろう。関税引き上げ等の脅しに乗って、二国間協定において安易に妥協し、経済原理を無視して国内生産の海外生産への移管を約束することだけは回避しなければならない。

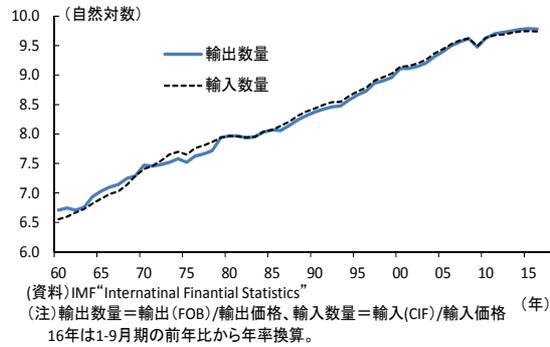
もっとも、トランプ大統領が目指す米国雇用を生み出すための製造業回帰は、必ずしも経済原理を完全に無視したものでもないことにも目配せが必要だと思われる。実は、世界の貿易量の伸びはすでに鈍化しており、近年、「スロー・トレード」というコンセプトが世界的に論じられている(図表3)。この背景には、①リーマンショック後の先進国での固定資本形成の抑制や中国経済の構造調整局面入りに伴う各国のトレンド成長率の低下のほか、②中国をはじめとした新興国の輸入代替の進展やグローバル・サプライチェーンの拡大鈍化、などの影響が指摘されている<sup>9</sup>。こうしたマクロ的な現象の背後では、新興国の人件費上昇による生産地としての魅力低減の一方、デジタル技術の発達を背景とした生産性向上により、先進国企業で「地産地消」型のビジネスが増えていることを見逃せない。

この文脈で考えれば、トランプ大統領の誕生を、未来の視点から現行体制をゼロベースで見直す「好機」として捉える発想も重要であるように思われる。時まさに、デジタル技術の飛躍的な進歩により、シェアリングエコノミーが広がり、「第4次産業革命」が世界規模で急速に進もうとしている。そうした観点からすれば、何といても世界最大の市場であり、デジタル関連の技術動向・ビジネスモデルで最先端を行く米国市場での事業展開を、日本企業が戦略的に進めていくことはむしろ必要である。一方、国内では人手不足が続いており、将来的にも一段の不足が予想される。国

<sup>9</sup> 高富康介・中島上智・森知子・大山慎介「スロー・トレード：世界貿易量の伸び率鈍化」日本銀行調査論文、2016年10月

内拠点における労働生産性の引き上げはいまや至上命題であり、その意味では既存製品分野で残る労働集約的な部分の国内生産工程は極力減らし、開発拠点としての性格を高める方向で、国内拠点の位置づけを大きく変えることの検討も急がねばならない。政官財が密に連携して将来ビジョンを描き、先方の言い分に安易に妥協することなく、米国とウィン・ウィンの関係を戦略的に築く取り組みがいま求められている。

(図表3)世界貿易量の推移



以 上