

投稿論文

アメリカ 2017 年減税・雇用法（いわゆる トランプ減税）の企業課税，国際課税面 の意義と課題*

立命館大学経済学部 河音 琢郎**

要旨

2017 年 12 月に成立をみた減税・雇用法（いわゆるトランプ減税）の画期性は，法人税率の大幅引き下げと国際課税改革にある。本稿では，同法の内容を，アメリカ産業の知識集約型への転換とグローバル化への税制の対応過程として捉え，そのルーツが 2010 年代前半の議会における超党派での政策議論にあり，トランプの支持基盤の要求とは異なるものであることを示す。その上で同法成立に果たしたトランプの役割とその政治的意義を峻別して明らかにする。

キーワード：トランプ減税，税制改革，国際課税，法人税

* 本稿は科研費（課題番号 18K11827 研究種目基盤研究 (C) 『『チャイナ・トレード・ショック』とアメリカ製造業：労働・中間層対策・通商・地域』の助成を受けた研究成果の一部である。また，本稿は，2019 年 9 月 29 日に開催された日本国際経済学会第 78 回全国大会の企画セッション「アメリカ・トランプ政権誕生の背景と政策の検証」における研究報告を基にしている。上記企画セッションにおいて座長を務め，企画運営にご尽力いただいた山縣宏之教授（立教大学）及び報告に対して貴重なコメントをいただいた萩原伸次郎教授（横浜国立大学）に対して，記して感謝申し上げます。

** E-mail: kawane31@fc.ritsumeai.ac.jp

1. はじめに

2017年12月に成立をみた減税・雇用法（The Tax Cuts and Jobs Act of 2017, 以下TCJAと略）は、トランプ政権、共和党多数派議会統一政府下において、内政面での最大かつ唯一の立法成果である。TCJAは個人所得課税の改革をも含む広範囲にわたるものだが、その最大の主眼は、法人税率の大幅引き下げ（最高税率35%→21%比例税率）と国際課税改革にある。TCJAが、レーガン政権期の1986年税制改革法以来の大規模税制改革立法と評されるゆえんもこの点にある¹⁾。

それゆえ、本稿では、法人税、国際課税改革に焦点を絞ってTCJAの特徴づけを行い、知識集約化とグローバル化が進むアメリカ経済において、本税制改革がどのような問題意識をもって制定されるに至ったのか、その政策形成過程を分析し、TCJAがアメリカ経済および多国籍企業、さらには国際的な租税システムにとってもつ意義について考えたい。

TCJAの国際課税改革がこれまでのアメリカの国際課税ルールに対して抜本的な転換を迫るものであったこと、およびその構想はトランプ政権に先立つ、オバマ政権期の連邦議会における超党派的な議論を引き継いだものであったことは、Shaheen, Graetz, Kysar and Morse (2019), 吉弘 (2018) などにおいてすでに明らかにされている。しかしながら、こうした2010年代の議会における法人税、国際課税改革構想がなぜトランプ政権において立法化に至ったのか、またその異同はいかなるものなのかについては十分な検討がなされているとは言えないのが現状である。

それゆえ、本稿では、TCJAの政策形成過程について上記の先行研究の到達点を基にトレースし直すと同時に、TCJA成立において果たしたトランプ政権の役割についても検討を行い、同法がトランプ政権の支持基盤にとって有する政治経済的意味についても明らかにしたい。

¹⁾ TCJA全体の概要については、さしあたり、Avi-Yonah, Kamin, et al. (2019), 瀬古(2019), を参照されたい。

叙述は以下のように進める。第 1 に，TCJA の法人税改革，国際課税改革の特徴について，その経済的背景を踏まえて概観する。第 2 に，TCJA の国際課税改革のひな型となったとされる 2014 年税制改革法案とそれ以降の政策論争をトレースし，TCJA の諸規定と対比した形で検討する。そのことにより，TCJA において実施された法人税率引き下げと国際課税改革が，知識集約型産業構造への転換，多国籍企業のグローバルな展開といった諸課題に 대응するための超党派的な性格をもつものであったことが明らかとなるであろう。第 3 に，TCJA 立法過程におけるトランプ政権の役割について検討する。そのことにより，トランプの支持基盤の利害に反する性格を有する TCJA がなにゆえに成立を見たのか，また TCJA 成立に果たしたトランプ政権の役割は何であったのかをその政治的含意という側面から明らかにする。

なお，本稿執筆時点（2019 年 11 月）においては，TCJA がアメリカ多国籍企業及びアメリカ経済に及ぼした経済的帰結については，後述する 2018 年に限定して実施されたアメリカ多国籍企業海外子会社の留保所得の本国還流に対する軽減課税措置をはじめとした特殊的要因があることから，短期的な視点からの評価にとどまらざるを得ない。それゆえ，本稿においては，TCJA が及ぼした経済的インパクトを 2018 年の経済パフォーマンスにおける短期的側面と，構造的，中長期的側面とに区別し，前者についてはアメリカ商務省のマクロ統計によりその検証を行うと同時に，後者の評価については仮説的に提示するにとどめる。

2. TCJA の法人税改革，国際課税改革の特徴²⁾

TCJA の法人税改革の最大の目玉は法人税率の大幅引き下げである。TCJA は，1993 年以來手をつけられることがなかった法人税率（15%，25%，24%，34%，35%の累進税率）を比例税率 21% に大幅に引き下げた。トランプが大統領選挙時に公約した 15% には及ばないものの，きわめて大幅な

²⁾ 以下に述べる TCJA の法人税，国際課税改革の概要については，河音（2019b）をもあわせて参照されたい。

税率引き下げ、減税であることに変わりはない。

TCJA に盛り込まれた国際課税改革は以下 4 点にまとめることができる。

第 1 は、アメリカ企業に対する全世界所得課税から領域主義課税への転換である。一般にクロス・ボーダーの所得課税のルールは、納税者が居住者であることを基準とし、納税者が世界中のどこで稼いだ所得であるかを問わず、当該納税者のすべての所得を課税対象とする全世界所得課税と、所得の発生した源泉地を基準として、国内で発生した所得のみを課税対象とする領域主義課税とに分かれる³⁾。欧州諸国や日本など他の先進諸国では領域主義課税が支配的となっているが、アメリカにおいては、国内居住者に対しては全世界所得課税を、アメリカに所在する海外居住者に対しては領域主義課税を原則とするという、ハイブリッド方式が採用されてきた。

全世界所得課税といっても、アメリカ企業の海外子会社が稼いだ所得について捕捉することは困難であるから、原則としてアメリカの課税当局は海外子会社が本国会社にその所得を還流させる時点で課税する以外にすべはない。それゆえ、アメリカ多国籍企業は、アメリカ本国に所得を還流させず、海外子会社に利益を留保し続け、このことがアメリカ国際課税上の大きな課題とされてきた。第 1 表は、アメリカ企業の事業活動において本来課税に服すべき金額を租税支出として定義し、その推移を見たものである。機械設備等に対する加速度償却措置などの伝統的な租税優遇措置に伴う租税支出に比して、21 世紀に入り、海外子会社に所得が留保されて課税が繰り返延べられている租税支出額が大きな比重をなしてきていることが分かる。

こうしたアメリカ多国籍企業の海外に留保された所得に対して、TCJA は、これまでの全世界所得課税から領域主義課税へ転換し、海外子会社から本国へ還流される配当に対する課税権の放棄を宣言した。

第 2 は、知的財産権、研究開発費、顧客情報等のマーケティング資産をは

³⁾ 一般に、領域主義課税においては国外源泉所得を免除する（国外所得免除方式）ことにより、全世界所得課税においては外国税額控除により、国際的三重課税を排除することとされている。

第 1 表 主な事業活動に対する租税支出の現在価値：単位 10 億ドル

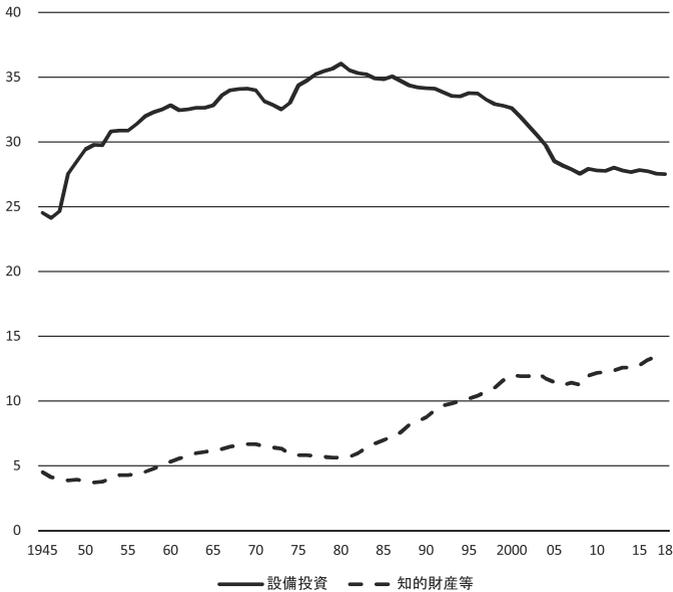
	1995	2000	2005	2010	2015	2017
海外子会社所得の課税繰延	1.7	6.4	10.0	23.3	44.6	63.6
研究・実験支出の費用計上	2.5	1.7	2.4	2.8	3.0	3.4
生命保険契約の課税繰延	—	21.2	19.6	19.2	13.9	—
賃貸住宅の加速度償却	1.8	4.5	16.1	6.6	14.8	14.1
その他建物の加速度償却	0.4	0.5	16.0	-13.5	-11.3	-5.3
機械設備の加速度償却	18.7	35.8	64.3	15.2	12.1	27.2
特定少額投資の費用計上	1.2	1.1	1.1	0.0	0.6	1.3
適格学費プランの課税繰延	—	—	—	8.5	3.8	4.0
低所得者住宅投資税額控除	2.4	2.5	4.0	5.9	5.8	9.1
私的年金の所得控除	53.1	131.4	200.0	229.2	103.6	121.9
州・地方債所得控除	25.3	24.8	26.5	26.3	16.6	20.8

出所) OMB, “Tax Expenditure,” *Budget of the U.S. Government: Appendix*, various issues, より作成。

はじめとした無形資産に対する優遇税制の導入である。知識集約産業への産業構造の転換が進むに伴い，企業の無形資産投資の比率は高まる傾向にあり（第 1 図を参照），これに伴い企業活動の所得源泉としての無形資産もまたその意義が増している。また，無形資産は設備等の有形資産に比してモビリティが高く，多国籍企業のグローバルな租税戦略と密接に結びついている。近年，こうした無形資産の重要性の高まりに対応して，欧州諸国等では，無形資産に派生する所得に対する課税を優遇し，無形資産を自国に囲い込もうとするパテント・ボックスと呼ばれる租税政策を採用することが支配的となっている。

こうした他先進諸国の動きに対抗するために，TCJA では，グローバル無形資産に対する低税率での課税措置（Global Intangible Low Tax Income，以下 GILTI と略）と，アメリカ国内所在の無形資産に依拠して海外への輸出で稼いだ所得に対する軽減課税措置（Foreign Derived Intangible Income，以下 FDII と略）という 2 つの制度を設けた。GILTI は，アメリカ企業の海外所在無形資産から派生する所得を対象としたもので，これらに対しては全世界所得課税の原則を適用し，アメリカの法人課税の対象とする一方で，GILTI に

第1図 民間固定資本投資の構成比の推移：1945～2018年：単位%



出所) BEA (2019), *Investment in Fixed Assets*, Table 2.1. Current-Cost Net Stock of Private Fixed Assets, Equipment, Structures, and Intellectual Property Products by Type, issued on Aug. 8, より作成。

対しては50%の所得控除を認めることで軽減課税するというものである。これに対して、FDIIは、アメリカ国内に所在する無形資産から派生する所得のうち、海外輸出により稼がれた所得を対象とするもので、GILTIと同じく50%の所得控除により軽減課税される。GILTI、FDIIいずれも、無形資産に派生する所得に関しては、全世界所得課税の原則を堅持する一方で、軽減課税措置をとることにより、無形資産を本国に囲い込むことを企図している⁴⁾。

⁴⁾ FDIIについては、直接税である法人課税において仕向地主義原則を採用していることから、WTO協定に違反しているとの批判がある (Avi-Yonah, Kamin, et al. (2019), pp. 1499–1503)。これに対して、TCJAの立法推進者は、GILTIとFDIIとが一体のものであるとの理解に立脚し、WTO協定には抵触しないとの見解を示している。

ただし，企業所得が通常の事業活動から得られたものなのか，無形資産に由来するものなのかの区別については，GILTI，FDII はともによりシンプルな制度設計となっている。すなわち，GILTI，FDII とともに，企業の有形資産に対する 10% を超える所得を超過利潤として無形資産から派生した所得と見なし，これらの所得に対して軽減課税する。この点は，無形資産に依拠した所得を厳密に峻別するという，欧州諸国において支配的なパテント・ボックス課税とは相当異なる制度設計となっている⁵⁾。

第 3 は，上記のような国際課税の対策を講じてなお生じうる多国籍企業の税源浸食行動を抑止するためのミニマム課税の創設で，税源浸食・租税回避防止税（Base Erosion and Anti-Abuse Tax，以下 BEAT と略）と呼ばれる。BEAT の対象となるのは総収入 500 万ドル以上の巨大多国籍企業で，当該企業が税源浸食による海外への移転所得を有していると見なされた場合，当該所得を国内所得と合算した上で 10% のミニマム税率で課税される。すなわち，多国籍企業に対して，BEAT に依拠してミニマム課税を選択するか，BEAT 所得を放棄して国内法定税率での課税に服するかの選択肢を迫り，これによって多国籍企業の税源浸食行動を抑止しようというものである。

第 4 は，TCJA 施行前に海外子会社に留保された過去の所得の本国還流を促すための一時的な軽減課税措置である。これらの海外留保所得が 2018 年の 1 年間にアメリカ本国に還流された場合，8～25% の税率で軽減課税される。これは 2005 年に G.W. ブッシュ政権時に実施された措置と同じものであるが，海外子会社からの本国還流をより促進するために，8 年間の分割納税を認めるものとなっている。なお，この一時的軽減課税措置がいかなる経済的インパクトをもたらしたかについては，後の節で検討を加えたい。

⁵⁾ TCJA の無形資産課税と欧州諸国におけるパテント・ボックス課税との課税方式の違いは，プラットフォーム企業をはじめとした多国籍企業のデジタル・コンテンツから派生する所得に対する課税，すなわちいわゆるデジタル課税のあり方についても重要な論点を提起しているが，本稿では詳述しない。デジタル課税をめぐる議論については，さしあたり篠田（2019），河音（2019a），を参照されたい。

3. 過去の法人税・国際課税改革と TCJA の比較検討

TCJA の法人税、国際課税改革がアメリカ経済や多国籍企業の行動様式にいかなる影響を与えるのかについて、現時点で評価するのは時期尚早である。そこで、本稿では、TCJA 成立に先立つ 2010 年代における法人税、国際課税改革をめぐる連邦議会、オバマ政権内での政策議論をトレースし、それらと TCJA とを対比することにより、TCJA の政策的含意を検討してみたい。なお、政策論点をより明確にするために、以下では、a) 法人税率引き下げ、b) 全世界所得課税から領域主義課税への転換、c) 無形資産から派生する所得に対する課税の取扱い、d) 税制改革に伴う代替財源の確保、の 4 つの論点に絞って検討する。

TCJA の諸規定の事実上のひな型となったのは、2014 年に連邦議会下院歳入委員会委員長のデイブ・キャンプ (Dave Camp, 共和党, ミシガン州) がとりまとめた 2014 年税制改革法ディスカッション・ドラフト (U.S. Congress, House, Committee on Ways and Means (2014)) であったと言われている (Cary and Holmes (2019))。同ディスカッション・ドラフトは、当時オバマ政権下の分割政府では成立の見込みがないことを前提に、上程すらされることなく終わったものの、その包括性ゆえに、議会、政権、及び各種のシンクタンクにおいて活発な議論が展開された。

2014 年ディスカッション・ドラフトの法人税、国際課税改革の課題意識は以下のようなものであった。欧州諸国をはじめ各国が法人税減税、領域主義課税への転換、パテント・ボックス課税といった形で改革を進めているのに対して、アメリカの税制改革は旧態依然で遅れをとっている。このことが、アメリカ企業の国際競争力の相対的地位低下を招くとともに、多国籍企業の海外子会社への所得留保傾向を阻止できず、そのためにアメリカ国内経済への投資を低迷させ、企業の租税回避を助長し、アメリカの租税システムは制度疲労を起こしている⁶⁾。

このような課題意識の下、2014 年ディスカッション・ドラフトは、以下

のような法人税，国際課税改革を提起した。第1に，法人税の最高税率を当時の35%から25%に引き下げる。第2に，アメリカ多国籍企業の海外子会社からの本国への配当還流に対して95%の所得控除を適用し，実質的に全世界所得課税から領域主義課税へ転換する。第3に，欧州諸国のパテント・ボックス課税に対抗するため，有形固定資産の10%を超える所得を無形資産から派生する所得と見なし，これら所得に対して50%の所得控除で軽減課税する。いずれも，TCJAに盛り込まれた内容と軌を一にする提案である。

上記のようなキャンプ歳入委員長の提案を受けて，翌2015年には，ロブ・ポートマン（Rob Portman，共和党，オハイオ州），チャック・シューマー（Chuck Schumer，民主党，ニューヨーク州）を共同議長とする国際課税改革に関する超党派作業グループが上院財政委員会に設けられ，当時のオバマ政権，財務省を含めた政府関係者，シンクタンク，業界団体等に対するヒアリングを経て国際課税改革に関する最終報告書がとりまとめられた。その概要はおおむねキャンプの2014年ディスカッション・ドラフトにおける提起を肯定的に評価したものであった（Portman and Schumer (2015)）。

このような超党派での法人税，国際課税改革の動きに対して，当時のオバマ政権と財務省は，現行税制からの転換に対して以下のような懸念を表明した（The White House and the Department of Treasury (2016)）。すなわち，第1に，アメリカの法人税率が国際的に高い水準にあることは認めつつも，州・地方政府も含めた実効税率ベースでみれば法人税率は極端に高いわけでない。第2に，アメリカ企業に対する現行の全世界所得課税は，各国との企業情報の共有の強化により，多国籍企業の租税回避行為に対する課税を強化することで対応可能であり，課税権を放棄すべきではない。第3に，欧州諸国で進行しているパテント・ボックス課税にアメリカが対抗して算入することは，国際的な課税レジームの効率性を損なう可能性が高く，現行の租税制度で実施

⁶⁾ 以上のような2014年税制改革法案ディスカッション・ドラフトの国際課税改革の課題認識については，Pomerleau and Lundeen (2014)，Portman and Schumer (2015) pp. 56–67，を基に整理した。

されている R&D 投資に対する税額控除で対応する方が望ましい。総じて、オバマ政権と財務省のスタンスは、現行の法人税、国際課税システムの改変が、他の先進諸国が展開している「底辺への租税競争」にアメリカもまた一国主義的に参画することを懸念し、国際的な租税協調を導くアメリカのリーダーシップを保持し続けるべきという現状維持的なものであった。

以上のような、2010年代の政策論争と TCJA との対比を整理したものが第2表である。同表からは、第1に、2014年のキャンプによるディスカッション・ドラフトがひな型となって TCJA の法人税、国際課税改革に継承されていること、2016年のオバマ政権、財務省のレポートは、TCJA につながるアメリカの法人税、国際課税改革のトレンドの傍流、守旧派に位置する存在で

第2表 法人税・国際課税改革に関する2010年代の諸提案と TCJA の比較

	2014年税制改革法 ディスカッション・ ドラフト	2016年オバマ・ 財務省レポート	TCJA
法人税率	最高税率を段階的に 25%に引き下げ	最高税率を28%に 引き下げ	比例税率21%
海外子会社からの 配当還流に対 する課税	海外子会社からの配 当の95%を所得控除	領域主義課税への転換 には反対 ミニマム課税による海 外留保所得への課税へ の対応を提案	領域主義課税へ転換し、 海外子会社からの配当 還流を課税対象としない
無形資産に対す る課税	有形固定資産の10% 超の所得を無形資産 から派生する所得と 見なして50%の所得 控除で課税	パテント・ボックス課 税を「底辺への競争」 を促進するとして批判	有形固定資産の10%超 の所得を無形資産から 派生する所得と見なし て50%所得控除で課税
歳入中立原則	歳入中立原則を維持	歳入中立原則を維持	歳入中立原則を放棄 (10年間で1.5兆ドルの 赤字を前提とした改革)

出所) JCT (2014), The White House and the Department of Treasury (2016), Avi-Yonah, Kamin, et al. (2019), より筆者が作成。

あったことが読み取れる。

しかしながら，第2に，同表からは，2010年代の政策論争と TCJA とで大きな相違点があったこともまた確認できる。すなわち，前者が「歳入中立」，代替財源の確保を前提とした税制改革を構想していたのに対して，TCJA がその立場を放棄しているという点である。法人税率の引き下げ，海外子会社の留保所得に対する課税権の放棄（領域主義への転換），パテント・ボックス課税に対抗する無形資産への優遇措置，これらはいずれも大幅な歳入減をもたらす政策であり，その代替財源の展望が示されることなしには実現困難な課題であった。言い換えれば，TCJA 以前の政策論争において，法人税，国際課税の抜本的な転換が構想されながらも実現に至らなかったのは，オバマ政権の抵抗もさることながら，その代替財源の確保をめぐる超党派での一致をみるのが適わなかったからであった。

4. TCJA 立法化への道程とトランプ政権の役割

歳入中立原則，代替財源確保という論点を一気に吹き飛ばしたところ，TCJA 成立へ導いたトランプ政権の貢献であった。この点を以下，TCJA 成立に至る道程をトレースすることでみていこう。以下では，トランプの大統領選挙立候補から TCJA 成立までにおいてなされた各提案をまとめた第3表を参照されたい。

トランプが大統領選挙に立候補した時点での税制改革の公約は，以下2点に要約できる，きわめてシンプルなものであった。第1は，法人税率の15%への大幅引き下げである。法人税減税によりアメリカ企業の競争力が高まれば，アメリカ経済は成長し，雇用が生まれ賃金は上昇する。トランプはきわめてシンプルなトリクル・ダウン理論を展開した。第2に，トランプの支持基盤となった中間層減税とラスト・ベルト地域の主力産業への大胆な設備償却減税である。いずれの減税公約も，代替財源は，無駄な財政支出の削減と減税による経済成長によって確保されるとされた（Trump (2015), pp. 151–158）。

予備選挙においてトランプが共和党エリートの意に反して大統領候補へと

第3表 TCJAに至る法人税・国際課税改革に関する各立法提案

	2016年大統領選時のトランプの公約 2015年9月	Ryan and Brady: A Better Way 2016年7月	2017年4月のトランプ政権の政策提案 2017年4月26日	TCJA 2017年12月21日 成立
法人税率	比例税率15%に引き下げ	比例税率20%に引き下げ	比例税率15%に引き下げ	比例税率21%に引き下げ
海外子会社からの配当還流に対する課税	言及なし	全世界所得課税から領域主義課税に転換	領域主義課税に転換	領域主義へ転換し、海外子会社からの配当還流を課税対象としない
無形資産に対する課税	言及なし	欧州のпатент・ボックス課税に対抗する優遇課税を実施	言及なし	有形固定資産の10%超の所得を無形資産から派生する所得と見なして50%所得控除で課税
国境調整税の導入	言及なし	国境調整税を導入	言及なし	なし
歳入中立原則	無駄な財政支出削減と減税による経済成長によって確保	国境調整税により代替財源確保	経済成長と所得控除の削減で実現可能	歳入中立原則を放棄（10年間で1.5兆ドルの財政赤字を前提とした改革）

出所) Trump (2015), Ryan and Brady (2016), The White House (2017), Avi-Yonah, Kamin, et al. (2019), より筆者が作成。

登りつめたことにより、共和党はトランプが投じた「減税爆弾」への対応を迫られた。その役を担ったのが、ポール・ライアン下院議長（Paul Ryan, 共和党, ウィスコンシン州）とケヴィン・ブレディ下院歳入委員長（Kevin Brady, 共和党, テキサス州）によって作成された、2016年大統領選挙における共和党の政策綱領，“A Better Way”であった（Ryan and Brady (2016)）。A Better Wayは、トランプの公約からは若干上方修正した20%への法人税率引き下げ、アメリカ多国籍企業に対する領域主義課税への転換、アメリカ版パ

テント・ボックス課税創設による無形資産優遇税制を盛り込む一方で，その代替財源として，国境調整税（Border Adjustment Tax，以下 BAT と略）の導入を提案した。

国境調整税とは，法人税を消費地である仕向地ベースに転換させることを意味する。仕向地ベースの法人税は，理論的には法人税の消費税化であるが，ライアン，ブレディが政策的に意図したのは，輸入大国アメリカにおいて BAT が導入されるならば，大幅な増収が見込め，トランプが提起した法人税率引き下げに伴う税収減の代替財源を確保できるからであった（河音，篠田（2018），12-13 頁）。トランプの大統領就任が確定した段階で，議会共和党指導部は，BAT 導入へと本腰でとりくみはじめた⁷⁾。

しかしながら，議会共和党指導部による BAT 導入の試みは，短期間で潰えることになる。BAT 導入が棄却されたのは，ウォルマートなど小売業をはじめとした輸入品を扱う国内市場依存企業からの反発もさることながら，最終的にはトランプ政権の BAT 否定が決定打となった（DeBonis and Werner (2017)）。トランプ政権は，2017 年 4 月 26 日にたった 1 ページの税制改革プランを提示したが（The White House (2017)），そのペーパーに BAT の文字はなかった。A Bette Way の建て前では，BAT はトランプの掲げたアメリカ貿易赤字の削減を実現するツールであったが，BAT はそもそもその仕組みが分かりにくく，トランプの支持基盤には届かない。貿易赤字削減には関税引上げが最もシンプルかつ効果的に自身の支持基盤に訴えることができる。トランプはこのような考えから，議会共和党指導部の BAT 構想を一蹴で却下し，関税引上げによるアメリカ・ファーストの貿易政策への道を切り開いた（Cary and Holmes (2019)）。

議会共和党指導部は，BAT がトランプによって否定されたことにより，

⁷⁾ 議会共和党指導部が代替財源策として BAT を選択した背景には，他先進国に比してアメリカのみが中央政府レベルでの付加価値税を有していないことによる，税制上の競争劣位があるとの認識があった（Ryan and Brady (2016), p. 28）。この点についてより詳しくは，河音，篠田（2018）11-12 頁を参照されたい。

代替財源のプランの涸渇に横着した。その結果彼らは、歳入中立の原則を投げ捨て、大幅な財政赤字拡大を前提とした税制改革プランを策定することとなった。両院議会共和党指導部は、2017年9月に向こう10年間で1.5兆ドルの財政赤字拡大を容認する予算決議を、党内の反対をなんとか押し切って採択させ、TCJAの策定への隘路を切り開いた（Cary and Holmes (2019)）。

歳入中立の原則が放棄されると、底が抜けたように個別減税を求める動きが議会共和党内で活発化した。議会共和党指導部はその舵取りに難渋したが、この局面でも実を取ったのはトランプであった。トランプは、当初から公約していた中間層減税を個人所得税の一律減税として、さらにはラスト・ベルト産業への租税優遇である設備投資に対する即時償却（いずれも時限立法）を、1.5兆ドルの赤字予算の枠内に盛り込むことに成功し、自身の支持基盤への喧伝の果実を手にした。

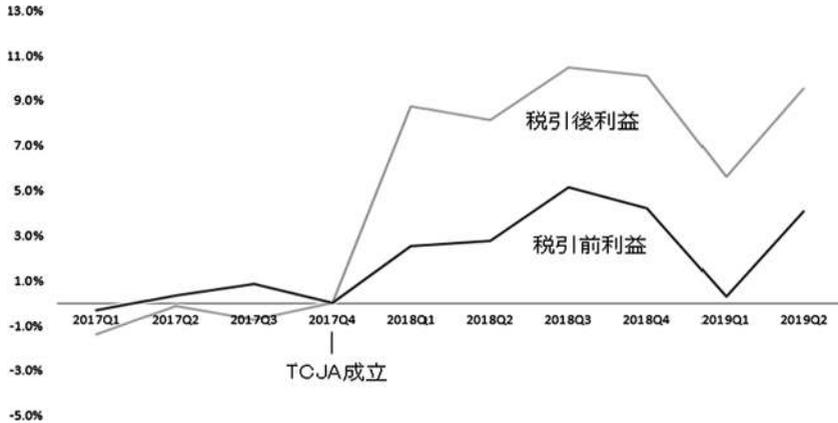
5. TCJAの経済的インパクト——短期的な帰結

ここで視点を換え、TCJAがアメリカ経済にもたらしたインパクトについて、アメリカ商務省経済分析局のマクロ統計によりみておこう。ただし、第2節において説明した通り、2018年については当該年に限った海外子会社留保所得のアメリカ本国還流に対する軽減課税措置という特殊要因が働いているため、現段階でのTCJAの経済的インパクトの評価は短期的な側面にとどまらざるを得ない。

第2図は、アメリカ企業利益の伸び率を、四半期ベース、対前年同期比でみたものである。一見して明らかなおおりに、TCJA成立を起点として企業利益が大幅に改善していることが分かる。企業利益伸び率の増加において税引き後利益率が突出していることから分かるとおり、2018年以降の企業利益の改善は、もっぱら法人税率の引き下げが大きく作用していると考えられる。

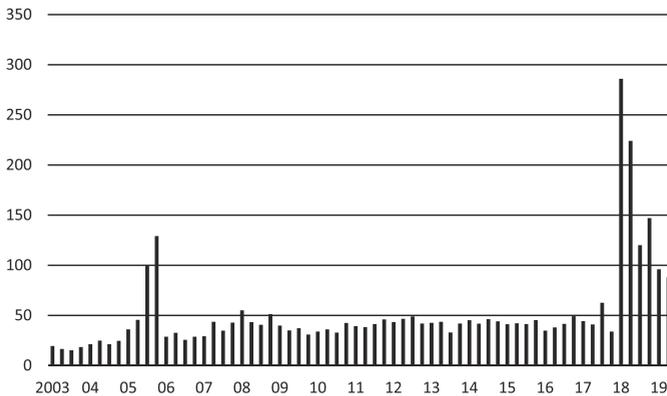
第3図は、アメリカ多国籍企業の海外子会社から本国への配当還流額を見たものである。一見して明らかなおおりに、2018年に巨額の配当還流があったことが分かる。2018年の海外子会社からの配当還流は7,770億ドルにの

第 2 図 TCJA 成立前後のアメリカ企業利益の対前年四半期比伸び率の推移：
2017～2019 年：単位%



出所) BEA (2019), *National Income and Products Accounts*, Net effects of Changes in the Tax Treatment of Depreciation on Selected Measures of Corporate Profit, issued on Sept. 26, より作成。

第 3 図 アメリカ企業の海外収益の本国還流：単位 10 億ドル

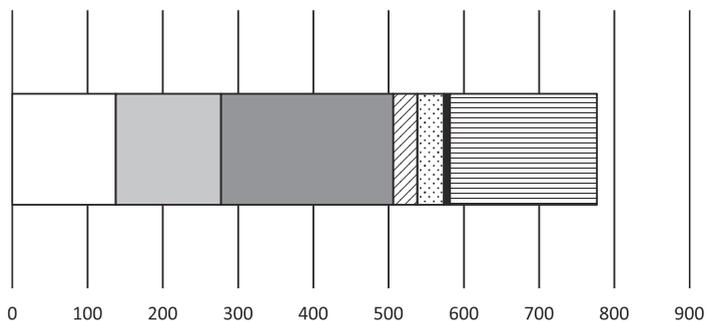


出所) BEA (2019), *U.S. International Transaction*, Table 4.2. U.S. International Transactions in Primary Income on Direct Investment, issued on Sept. 19, より作成。

ぼった。この数値をどのように評価するのは本稿の課題を超えるが、一般にストックレベルでアメリカ多国籍企業が海外に留保している所得が3~5兆ドルと推計されていることと対比すれば、TCJAの一時軽減課税措置により相当額の海外留保所得がアメリカに還流したことになる。また、第4図より、2018年の還流の国、地域別内訳を見ると、バミューダ、アイルランド、オランダといった欧州諸国での事業活動を源泉としてタックスヘイブン諸国に留保されていた所得の還流が大きな割合を占めていることが分かる。

このうちどの程度が2017年以前の過去の留保所得の還流であるのかは不明だが、Setser (2019) の推計によれば、少なくとも総額の半分以上が過去の留保所得の一時的還流であった。第3図によれば、2018年ほどではないにしても、2019年以降も海外子会社からの本国還流は一定の規模で継続し

第4図 2018年のアメリカ海外子会社からの還流の国別構成：単位10億ドル



□アイルランド	137
□オランダ	140
■バミューダ	229
▨スイス	32
▤シンガポール	36
■香港	8
□その他	195

出所) Setser (2019), BEA (2019), *U.S. International Transaction*, Table 4.2. U.S. International Transactions in Primary Income on Direct Investment, issued on Sept. 19, より作成。

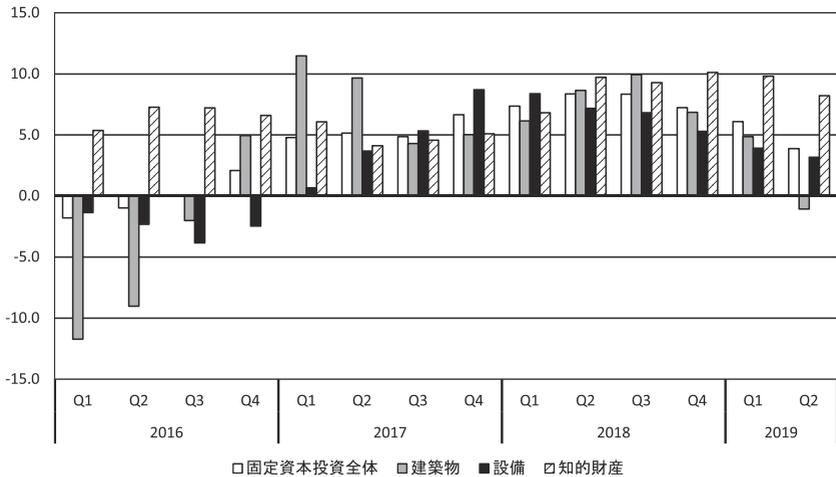
ていることから，2018 年に限った一時的軽減課税措置のみならず，TCJA の領域主義課税への転換をはじめとした国際課税改革が，アメリカ多国籍企業の行動様式に変化をもたらしている可能性も否定できないが，この点についての評価は時期尚早であろう。

今一度短期的視点に立ち戻れば，次に，こうした海外子会社からの還流資金がアメリカ経済にどのようなインパクトを与えたのかという論点が検討されなければならない。この点でまず明らかなことは，海外子会社からの還流配当の大半が，アメリカ親会社の自社株買いに向かったと言うことである (Smolyansky, Suarez and Tabova (2019))。2018 年の還流資金は自社株買いにより株価を高め，高株価経営に貢献した。

このことから TCJA はアメリカの株主至上主義経営に貢献しただけであるとの評価もあるが，事態はそれほど単純ではない。第 5 図は，企業の固定資本投資の伸び率をみたものだが，どこまでが TCJA に起因するものかはともかく，2018 年以降，アメリカ企業の投資活動が活発化していることが分かる。設備投資に関しては，TCJA の有形資産即時償却措置がインセンティブを与えている可能性も踏まえて評価する必要があるだろう。とはいえ，設備投資の伸び率は 2019 年に入って鈍化してきていることから，即時償却の効果は想定以上に短期的なものに終わっている可能性が高い。これに対して，知的財産等は高い伸び率を維持しており，こうした無形資産投資と TCJA との関連が注目される。いずれにせよ，海外子会社からアメリカに還流した資金は，高株価経営を支えたのみならず，高株価を介して間接的にアメリカ企業の投資ブームを招来していることを確認することができる。

ここからさらに問われるべきは，TCJA 以降の企業利益の向上，高株価の持続，無形資産をはじめとした投資ブームといった現状が，短期的なインパクトにとどまるのか，それともアメリカ多国籍企業の行動様式の構造的変化を一定程度なりとも反映したものであるのかどうかということである。この点の評価については，今後の研究に委ねざるを得ない。

第5図 非住宅民間固定資本投資の対前年同期比伸び率の推移：単位%



出所) BEA (2019), *Investment in Fixed Assets*, Table 5.3.5. Private Fixed Investment by Type, issued on Sept. 26, より作成。

6. 結論——政策内容の超党派性とトランプにとっての政治的インプリケーション

以上、TCJAの政策形成過程を、2010年代の法人税、国際課税改革をめぐる政策論争とトランプ登場以降の立法過程とに分けて分析してきた。そこから得られる結論は、以下2点である。

第1に、TCJAに結実したアメリカの法人税、国際課税改革は、アメリカ及び世界経済の知識集約化、グローバル化という21世紀に進展した事態を反映し、それに対応するための超党派的合意に基づいた改革であった。法人税率の大幅引き下げ、領域主義課税への転換、無形資産に対する優遇課税制度の創設に典型的に示されるTCJAに盛り込まれた改革は、アメリカの税制がこれまでの、消費大国であるがゆえに法人税の相対的高税率を保持し、全世界所得課税により多国籍企業のグローバル展開に対応するという「覇権国

型」の税制⁸⁾から，欧州諸国をはじめとした他の先進諸国と「対等に」競合し合う「一国主義的」税制への転換を企図したものである。この点で，TCJA が創設したアメリカ税制の新たな枠組みに対して，多国籍企業のグローバル戦略がどのように対応，反応するのか，さらには欧州諸国をはじめとした先進各国や，国際的な課税ルールを主導する OECD が，TCJA に対していかに対応するのかが，TCJA の中長期的，構造的インパクトを評価する上で注視すべき最大の課題である⁹⁾。

第 2 に，TCJA の法人税，国際課税改革は，もっぱら知識集約型産業，グローバル多国籍企業を念頭に置いたものであって，トランプ政権が政治的支持基盤としてきたラスト・ベルトの産業，労働者の経済的利害を反映したものとはいえない。それにもかかわらず，TCJA の立法過程においてトランプ政権が蚊帳の外に置かれていたのかといえそうではない。既にみたように，アメリカ税制改革のエリートにとって法人税，国際課税改革の方向性は超党派でおおむねの合意を得ていたのであるが，その最大の障壁は税制改革遂行における歳入中立，代替財源をいかに担保するかであった。この歳入中

⁸⁾ ここで「覇権国型」というのは，さしあたり飯田（2013）の以下のような経済的覇権の定義を念頭に置いている。飯田は，コヘイン（1998）に依拠して，軍事的覇権とは区別された概念として経済的覇権を，原材料，資本，市場，高付加価値財生産などの物質的資源の圧倒的優位性を有する国のことを指すとしている（8 頁）。そのうえで，覇権とはこうした物質的資源の優位に依拠して国際経済秩序のリーダーシップをとろうとする行動様式あるいは状態であるとしている（4 頁）。

⁹⁾ OECD は，2019 年 10 月に，いわゆるプラットフォーム企業をはじめとした国境を越えたデジタル・コンテンツから得られる収益に対する課税について，国際的に統一された課税ルールの創設を提唱した（OECD (2019)）。ここで提唱されている統一ルールの内容は，プラットフォーム企業のみならず全多国籍企業の対外活動を対象としていること，さらにはその超過利潤を無形資産から派生する所得と見なしてこれを統一ルールに服する課税対象とすることとされており，TCJA の GILTI に酷似している。このような国際的な統一課税ルールがどのように収斂するのかは今後の展開を待つしかないが，TCJA の国際課税改革が，本国アメリカのみならず，国際的な課税システムに多大なインパクトを与えている点は注目されるべきであろう。なお，OECD の国際統一課税ルールに対する TCJA のインパクトについて，より詳しくは，河音（2019a）を参照されたい。

立原則を取り払い、財政赤字拡大を前提とした税制改革＝減税政策に大きく舵が切られることにより、TCJAは立法化に至った。それゆえ、歳入中立原則を打破したという点にこそ、TCJA成立に果たしたトランプ政権の最大の役割がある。また、政策議論の土台を、歳入中立ありきから赤字財政の容認へと転換させたことにより、トランプ政権はTCJAに自身の支持基盤に対する利益誘導措置を、時限立法であるとはいえ、盛り込むことに成功した。こうしたTCJAの短期的成果が、近年の株高、投資ブームというアメリカ経済の高パフォーマンスにつながっている。この点で、TCJAの法人税、国際課税改革はトランプやその支持基盤の要求を反映したものではないものの、短期的、政治的にはトランプの再選戦略に沿ったものであるといえよう。

参考文献

- Avi-Yonah, R., D. Kamin et al. (2019), “The Games They Will Play: Tax Games, Roadblocks, and Glitches Under the 2017 Tax Legislation,” *Minnesota Law Review* 103(3), pp. 1439–1521.
- Bureau of Economic Analysis (BEA) (2019), *BEA Data*, issued on Sept. (<https://www.bea.gov/data>).
- Cary, P. and A. Holmes (2019), “The Secret Saga of Trump’s Tax Cuts,” *The Center for Public Integrity*, Apr. 30 (<https://publicintegrity.org/business/taxes/trumps-tax-cuts/the-secret-saga-of-trumps-tax-cuts/>).
- DeBonis, M. and E. Werner (2017), “How Republican Pulled off the Biggest Tax Overhaul in 30 Years,” *The Washington Post*, Dec. 20.
- Edsall, T.B. (2017), “You Cannot Be Too Cynical about the Republican Tax Bill,” *The New York Times*, Dec. 21.
- Gale, W.G., H. Gelfond, A. Krupkin, M.J. Mazur and E. Toder (2018), *Effects of the Tax Cuts and Jobs Act: A Preliminary Analysis*, Tax Policy Center, June 13.
- Grubert, H. and R. Altshuler (2013), “Fixing the System: An Analysis of Alternative Proposals for the Reform of International Tax,” *National Tax Journal* 66(3), Sept., pp. 671–712.
- Herzfeld, M. (2017), “The U.S. Congress Does BEPS One Better,” *Tax Notes International* 88(8), Nov. 20, pp. 715–719.
- 飯田敬輔 (2013), 『経済覇権のゆくえ——米中伯仲時代と日本の針路』中公新書。
- 片桐正俊 (2018), 「米国2017年減税・雇用法（トランプ減税）の政策効果および法人課税改革の検討」篠原正博編著『経済成長と財政再建』中央大学出版部, 147–188頁。
- 河音琢郎 (2019a), 「トランプ税制改革（2017年減税・雇用法）の特徴と課題——企業課税、国際課税の側面を中心に」租税理論学会編『租税理論研究叢書29：税制改革

- の今日的課題』財経詳報社，117-133 頁。
- 河音琢郎（2019b），「トランプ政権の減税政策——大規模税制改革のねらいと影響」『経済』第 280 号，1 月，57-67 頁。
- 河音琢郎，篠田剛（2018），「国境調整税の理論と政策」立命館大学経済学会『立命館経済学』第 67 卷，第 2 号，7 月，1-18 頁。
- コヘイン，ロバート（1998），『覇権後の国際政治経済学』晃洋書房。
- Nicholas, P., R. Rubin and S. Hughes (2017), “Over Golf and an Airport Chat, Trump and GOP Hashed out a Historic Tax Plan,” *The Wall Street Journal*, Dec. 20.
- Office of Management and Budget (OMB), “Tax Expenditure,” *The Budget of the United States Government: Appendix*, various issues.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019), *Public Consultation Document: Secretariat Proposal for a “Unified Approach” under Pillar One*, Oct. 9.
- Pomerleau, K. (2018), “A Hybrid Approach: The Treatment of Foreign Profits under the Tax Cuts and Jobs Act,” Tax Foundation, *Fiscal Facts* 586, May.
- Pomerleau, K. and A. Lundeen (2014), “The Basics of Chairman Camp’s Tax Reform Plan,” *Tax Foundation*, Feb. 26 (<https://taxfoundation.org/basics-chairman-camp-s-tax-reform-plan/>).
- Portman, R. and C. Schumer (2015), *International Tax Reform Working Group: Final Report*, U.S. Senate, Finance Committee, July 7.
- Ryan, P. and K. Brady (2016), *A Better Way: Our Vision for a Confident America: Tax*, June 24.
- 瀬古雄祐（2019），「トランプ政権下のアメリカにおける 2017 年税制改革の概要及び影響」国立国会図書館調査及び立法考査局『21 世紀のアメリカ——総合調査報告書（調査資料）』3 月 19 日，41-56 頁。
- Setser, B.W. (2019), “\$ 500 Billion in Dividends out of the Double Irish with a Dutch Twist: With a Bit of Help from Bermuda,” Council on Foreign Relation, *Follow the Money*, Aug. 12 (<https://www.cfr.org/blog/500-billion-dividends-out-double-irish-dutch-twist-bit-help-bermuda>).
- Shaheen, F., M. Graetz, R. Kysar and S. Morse (2019), “The Future of the New International Tax Regime: Panel 1,” *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, 24(2), pp. 242-279.
- 篠田剛（2019），「デジタルエコノミーと課税——プラットフォーム企業と国際課税レジーム」立命館大学経済学会『立命館経済学』第 67 卷，第 5・6 号，3 月，118-129 頁。
- Smolyansky, M., G. Suarez and A. Tabova (2019), “U.S. Corporations’ Repatriation of Offshore Profits: Evidence from 2018,” *FEDS Notes*. Washington D.C.: Board of Governors of the Federal Reserve System, Aug. 6 (<https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/us-corporations-repatriation-of-offshore-profits-20190806.htm>).
- Toder, E. (2017), “Territorial Taxation: Choosing among Imperfect Options,” *AEI Economic Perspectives*, Dec., pp. 1-8.
- Toder, E. and A.D. Viard (2016), *A Proposal to Reform the Taxation of Corporate Income*, Tax

- Policy Center, June.
- Trump, D.J. (2015), *Great Again: How to Fix Our Crippled America*, Simon & Shuster.
- U.S. Congress, House, Committee on Ways and Means (2014), *Tax Reform Act of 2014*, (<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/1>).
- U.S. Congress, Joint Committee on Taxation (JCT) (2017a), *Estimated Revenue Effects of the Chairman's Modification to the Chairman's Mark of the 'Tax Cuts and Jobs Act,'* Scheduled for Markup by the Committee on Finance, Nov. 15, JCX-57-17.
- U.S. Congress, Joint Committee on Taxation (JCT) (2017b), *Background and Selected Policy Issues on International Tax Reform*, Sept. 28, JCX-45-17.
- U.S. Congress, Joint Committee on Taxation (JCT) (2014), *Technical Explanation of the Tax Reform Act of 2014, a Discussion Draft of the Chairman of the House Committee on Ways and Means to Reform the Internal Revenue Code: Title Four: Participation Exemption System for the Taxation of Foreign Income*, Feb. 26, JCX-15-14.
- U.S. Congress, Senate, Committee on Finance (2010), "Tax Reform Lessons from the Tax Reform Act of 1986," *Hearing before the Committee on Finance*, 111th Congress, 2nd Session, Sept. 23.
- The White House (2017), *2017 Tax Reform for Economic Growth and American Jobs*, Apr. 26.
- The White House and the Department of Treasury (2016), *The President's Framework for Business Tax Reform: An Update*, Apr.
- 吉弘憲介 (2018), 「連邦法人税の構造変化——国際課税ルールとその抜本的改革を中心に」日本財政学会第75回全国大会『企画セッション：アメリカにおける財政政策の構造変化』10月21日，於：香川大学。
- 吉弘憲介 (2016), 「オバマ政権下の包括税制改革提案を巡る議論とその特徴——第112議会における下院歳入委員会提出報告書を題材として」桃山学院大学『桃山学院大学経済経営論集』第57巻，第3号，3月，67-99頁。

* 本参考文献で記した Web リンクはすべて2019年11月4日時点においてアクセス，確認済みである。

Summary

Implications of the Tax Cuts and Jobs Act of 2017 to Business and International Taxation

Takuro Kawane (College of Economics, Ritsumeikan University)

The one of the main goals of the Tax Cuts and Jobs Act of 2017, TCJA, focuses on the business and international tax reforms, while it has various definitions around comprehensive areas, including income taxation. Summarizing the characteristics of TCJA's business and international tax definitions, I make clear the bipartisan characteristics of the TCJA's business and international tax reform through suggesting the similarity with the antecedent bipartisan policy debates in the Congress and the White House during 2010's. Then, I articulate the role of Trump and the political implication for his administration on the enactment of TCJA.