

関税政策にみるドナルド・トランプの国家観 とアメリカの権力分立制

第二次トランプ政権は、2025年1月20日に始まった。この一年は、アメリカの民主主義に対する耐久性テストが行われているかのようであった。一方的な関税政策、行政機構における人事を梃子にした介入、強引な不法移民対策、州兵の派遣、ベネズエラ攻撃など、トランプ大統領による強引な政策の遂行が目立った。

アメリカの政治制度は、政治権力をひとりが独占し、誰もそれを咎めることができないような専制を防ぐべく、建国期に設計された。権力は連邦政府と州政府に分割され、連邦政府内では三権に分かれた。分割された権力を担う機関相互の抑制と均衡、これが、専制への落ち込みを回避するための仕組みであった。

それでは、第二次トランプ政権の一年目に、この仕組みは作動したのだろうか。本稿では、関税政策に焦点をあて、この問いを見極めることにしたい。関税政策を取り上げる理由は、緊急権という大統領権力濫用の新たなパターンがそこに見られるためである。本稿では、大統領権限の行使とその抑制、権力分立制の仕組みの作動という観点から関税政策を取り上げる。第二次トランプ政権における関税政策の詳細については、本号収録の渡邊頼純論文を参照されたい。

1. ドナルド・トランプの国家=企業観

トランプ大統領には、国家財政の赤字が、アメリカが搾取されている証拠だという強い信念がある。この信念は、国家運営を企業運営と同一視する発想と結びついている。すなわち、国家を企業体的一种として理解する発想である。この国家=企業観は、国際関係を取引（ディール）の勝敗として捉え、損得という単純な「勝敗」から理解することを可能にする。

このような発想は、彼が大統領になる遙か以前、1987年9月2日にニューヨークタイムズ、ワシントンポスト、ボストングローブの3紙に出した一面の意見広告に確認できる¹。トランプは次のように言う。

「何十年もの間、日本やその他の国々は米国を利用してきた。」

「長年にわたり、日本人は（米国が無料で防衛してくれる限り）自国の防衛に多額の費用をかける必要がなく、前例のない黒字を計上する強力で活気ある経済を築き上げてきた。」

「アメリカではなく、これらの富裕国に課税すべきだ。巨額の赤字を解消し、税金を減らし、自由を守るための防衛費を容易に支払う余裕のある国々の防衛費に縛られることなく、アメリカ経済を成長させよう。この偉大な国がこれ以上嘲笑されるようなことはあってはならない。」

この意見広告は、日本をターゲットにしていた。80年代の日本批判の一旦をトランプは担っていたのである。ただ本稿では、トランプの国家観に注目する。トランプは、単に貿易赤字を問題視するだけでなく、防衛費の負担についても、アメリカ側が割を食っているという認識であった。この広告からは、関税という手段は明示されていないものの、「富裕国に対する課税」として関税を考えてい

¹ <https://rollcall.com/factbase/trump/transcript/donald-trump-letter-foreign-policy-september-2-1987/>

たのかもしれない。

意見広告が掲載された当日、トランプはABC ニュースから取材を受けている²。このインタビューにおいては、アメリカによる防衛費の負担と、通商上の貿易赤字を混同している、もしくは両者に違いはないと認識していることが確認できる。

トランプは「我々は自由を守る絶対的な義務を負っているが、我々よりもはるかに豊かな国の自由を守る義務は負っていない。この国は年間 2,000 億ドルの損失を出している」と言う。さらに、「私が言いたいのは、自国で防衛費を支払う能力のある他国を防衛するために、私たちが何十億、何千億という巨額の費用を費やしているなら、その費用を償還されるべきだ」と続ける。インタビューから「2000 億という数字は、実際には貿易赤字のことですね」と確認されると、そうであることを認め「それは巨額の貿易赤字であり、企業も国家も、年間 2,000 億ドルの赤字を出し続けて経営を続けることは不可能だ」と答えている。

しかし、防衛費と貿易赤字は無関係であり、国家が計上する貿易赤字と企業の赤字は、経済学的には異なる概念である。企業の赤字は、収益が費用を下回る状態を意味し、持続すれば倒産に直結する。一方、国家の貿易赤字は、国内の投資が国内貯蓄を上回ることを反映するマクロ経済的現象であり、それ自体が破綻を意味するわけではない。むしろ、海外からの資本流入の裏面である。

このような違いを脇にのけて、トランプは「2000 億だ。この国は、それほど単純に損失を出している。これが企業だったら、何年も前に連邦破産法第 11 章の適用を申請していただろう」とインタビューで述べている。ここにおいてトランプは、防衛費負担と貿易赤字を同一視するとともに、国家運営と企業運営を同一視していたと考えることができるだろう。

このインタビューは、トランプが直接記者とやりとりしているという点でも重要である。1987 年には、トランプはトニー・シュウォーツとの共著で Art of Deal という自伝を出版している（日本では、『トランプ自伝』として 1988 年に早川書房から出版）。この本はほぼシュウォーツの手によるものなので、トランプがどのように考えていたのかは、インタビューによって直接的に伝わってくる。トランプの素朴な信念を、ここに見いだしてもいいだろう。そしてこの信念を、第二次政権のトランプ大統領も、一貫して保持しているのかもしれない。

2. 第二次トランプ政権の関税政策：緊急権と国際緊急経済権限法

第一次トランプ政権においても、関税の引き上げはあった。通商法 232 条を根拠にした鉄鋼・アルミニウムについての関税引き上げ、通商法 301 条を根拠にした中国に対する関税引き上げである³。通商法 232 条は、安全保障上の脅威を根拠に大統領が輸入を調整できるとし、その方法の例示として関税(tariff)を明示している。ただし、232 条では商務省による事前の調査を必要とし、即時の関税引き上げはできない。通商法 301 条は、不公正な貿易慣行があると、米国通商代表部が認めた場合に関税引き上げを含む措置をとることができることを定める。この場合、やはり通商代表部による事前の手続きが必要であり、大統領の一存で突然に関税を上げ下げできない。

第二次トランプ政権による関税引き上げは、国際緊急経済権限法に基づいたものであった。この

² <https://rollcall.com/factbase/trump/transcript/donald-trump-interview-abc-news-foreign-policy-september-2-1987/>

³ 梅川健「抑制と均衡？ 第二次トランプ政権の関税政策と大統領権限」佐橋亮・梅川健編『トランプのアメリカ：内政と外交、そして世界』（東京大学出版会、2025 年）。

法律は、大統領の緊急権を定める法律のひとつである。合衆国憲法には緊急権の定めはなく、連邦議会による制定法の形で、大統領の緊急権は法典化されてきた。現在では、大統領が緊急事態を発令すれば使用可能になる緊急権を定める法律は 137 にのぼるとされる⁴。緊急時に発動可能な権限であるので、大統領による命令によって即座に効力を持つ。国際緊急経済権限法による関税引き上げも、そのように行われた。2025 年 4 月 2 日、日本を含む世界中の国に対する「相互関税」が設定された。

大統領による権限濫用が容易に想像できる緊急事態法制の仕組みに、議会はかつて手を打ったことがある。1976 年緊急事態宣言法によって、議会は、大統領による緊急事態宣言を終結させるという仕組みを作ったが、このような仕組み自体（議会が大統領の決定を後から打ち消すという意味で、議会拒否権と呼ばれる）を、連邦最高裁が違憲だと判断したため、今日の議会は大統領による緊急事態宣言に対する制度的な抑制手段を持たない。

そもそも、合衆国憲法は、関税決定権を議会に与えており、大統領には与えていない。20 世紀になって、議会が関税交渉権を大統領に委任することによって初めて、大統領は関税率を他国と交渉できた。このような姿、TPP 交渉における大統領の姿を記憶している我々からすると、第二次トランプ政権による大統領の命令での一方的な関税引き上げは異例だった。

第二次トランプ政権は、このような柔軟な関税引き上げを実施するために、国際緊急経済権限法を使ったが、無理もしていた。同法には、大統領が緊急時に輸入を制限できるとは書くものの、通商法 232 条のように関税を明示することはしていなかった。「輸入を規制する」という文言に関税率の変更も含まれるという拡大解釈を行っていたのである。

この点が問題になった。大統領は、法律によって認められていない権限を行使しているのではないかと、アメリカの輸入業者がトランプ政権を訴えたのである。

3. 「相互関税」訴訟

関税訴訟は連邦地裁から控訴審を経て、最高裁に受理された。2025 年 11 月 5 日に口頭弁論が開かれ、政権側の旗色が悪いことが明らかとなった⁵。現在の連邦最高裁の構成は、9 名の判事のうち、6 名が保守派、3 名がリベラル派である。そのため、トランプ政権は、イデオロギー的には、有利な状況であった。

しかし、保守派のロバーツ最高裁長官、ゴーサッチ判事、バレット判事が、政権の解釈に対して懐疑的な立場を示したのである。ロバーツは政権側のジョン・サウアー訟務長官に対して、関税について「実質的に米国民への課税であり、それは本来常に議会の根幹的な権限だ」と述べている。また、バレットはサウアーに対して、国際緊急経済権限法に基づいて関税が引き上げられた事例はあるのかと尋ねている。そして、ゴーサッチは、議会が大統領に関税賦課の権限を明示的に与えているのか、と踏み込んだ。

ゴーサッチが依拠しているのは、主要問題法理 (major question theory) と呼ばれる、保守的法律家が唱える理論であり、これは、大統領および行政機関は、議会からの明示的な権限授与がない場合に、曖昧な条文を拡大解釈することで、権限があるかのように振る舞ってはならない、という理論

⁴ 梅川健「第二次トランプ政権に見る新しい統治：緊急権の常用と濫用」『UP』2025 年 11 月号(2025 年)。

⁵ Justin Jouvenal, "Supreme Court Appears Skeptical of Legality of Most of Trump's Tariffs," *Washington Post*, November 5, 2025. <<https://www.washingtonpost.com/politics/2025/11/05/tariffs-trump-supreme-court-arguments/>>

である。これまでこの理論は、バイデン政権による学生ローンの帳消しをめぐる裁判などで使われ、リベラル派を攻撃するためのものかと思われていたが、ゴーサッチはトランプ政権による関税政策にも、この理論を適用としようという姿勢を見せていた。

リベラル派 3 名も、トランプ政権による国際緊急経済権限法の解釈が誤っているのではないかと追及した。口頭弁論の段階で、保守派判事の立場が割れており、政権に不利な判決が出る可能性があることが示唆された。

4. 2026 年 2 月 20 日連邦最高裁による違法判決

連邦最高裁による判決が出る時期についてはいろいろな憶測があったが、結局、2026 年 2 月 20 日に判決は下された。最高裁は「国際緊急経済権限法は、大統領に、関税を課す権限を認めていない」と判断した⁶。トランプの政権の敗北であった。

やはり、国際緊急経済権限法に「関税」の文言がないことが問題であった。判決によれば「政府は、「regulate（規制する）」および「importation（輸入）」という文言を、関税政策を定めるという議会の権限を広範に委任するものとして解釈し、これにより、大統領が、あらゆる国からのあらゆる製品について、金額および期間に制限のない関税を課すことを許容するものだと解釈する」が、「その見解は、大統領の関税政策に対する権限の革命的な拡張を示すものである」。

最高裁は、大統領がそのような「革命的な拡張」を正当化するためには、「明確な議会の承認」が必要だとし、かつ、「大統領にはそれができない」ことも指摘している。それゆえに、国際緊急経済権限法に基づいた関税賦課は、違法な行為であった。

判決にはリベラル派 3 名に加え、ロバーツ長官、バレット、ゴーサッチという保守派 3 名が賛成した。口頭弁論の際に示された立場が、判決でも維持されていた。なお、本判決は、国際緊急経済権限法の条文が違憲かどうか、という判断は下しておらず、それゆえ、違憲判決と呼ぶのは適切ではない。あくまでも、政権による条文解釈の間違いを指摘するもので、違法判決と呼ぶ方が適切である。また、本判決は、大統領による緊急事態の判断の是非や、緊急権規定のあり方などにも踏み込んでいない。

それでも、この判決の重要性は極めて大きい。第二次トランプ政権において、大統領は自身の権限がなにもものにも抑制を受けないかのように振る舞ってきた。それに対して、連邦最高裁判所が存在感を示したのである。なおかつ、連邦最高裁の構成は 9 名の最高裁判事のうち、保守派 6 名と、保守有利と見做されているなかでの、政治部から独立した判決であった。また、本判決で確認された主要問題法理は、大統領が曖昧な条文を拡大解釈することで、新たな権限を主張することを難しくするものであり、今後、重要となる可能性は高い。

そして、トランプ政権が最高裁の判決を受け入れたことも肝要である。トランプ大統領自身は、最高裁判事に対して非難の言葉をぶつけたが、判決そのものを無視するという選択肢はとらなかった。大統領が三権分立制のルールを尊重した点は評価してよい。

もっとも、トランプ政権は、国際緊急経済権限法ではなく、他の方法、具体的には通商法 122 条による一律の関税引き上げに乗り出しており、関税政策そのものは大きく変わっていない。連邦最高

⁶ Learning Resources v. Trump, 607 U. S. ____ (2026).

裁判決は、トランプ政権の関税政策そのものは変えていないのである。ひょっとすると、国際緊急経済権限法ではなくとも関税政策を維持できる、という前提があるからこそ、最高裁の判決を、トランプ政権は受け入れることができたのかもしれない。そして、そのような余地があるからこそ、最高裁は、国際緊急経済権限法の解釈の違法性を指摘する判決が下せたのかもしれない。このように考えると、今回の違法判決の重要性を、ある程度割り引いて評価するほうが適切かもしれない。

連邦最高裁にとって、政治部から独立し、毅然とした判決を下すということは機関の重要性を示すために必要だが、それが政治部に無視されてしまうと、よって立つ足場を失うことにもなりかねない。今回、連邦最高裁はこのような難しい道を進んだと言えよう。

関税政策をめぐる、連邦最高裁は意義を示した。ただし、これは第二次トランプ政権による強硬な政策推進の一領域での出来事にすぎない。その他の政策領域において、三権分立制が作動するのか、あるいは、大統領に有利なように統治構造が歪められていくのか、第二次政権の今後、引き続き注目していく必要がある。先行きは、なお見通せない。

(梅川健 東京大学法学部教授)