

トランプ大統領令とそのゆくえ

京都橘大学教授

高山 一夫



本連載の第1回(本誌8月号)でも紹介したように、新型コロナウイルス感染症がもたらした経済の危機的状況に対処するため、トランプ政権とアメリカ議会は2020年3月から4月にかけて、4つの経済対策立法を可決しました。

しかし、それら一連の経済対策の柱の一つである失業給付の上乗せ支給(週600ドル)が7月31日をもって期限切れとなり、9月末には苦境にある航空旅客業向けの支援も期限を迎えます。いまだ本格的な景気回復が見通せず、新たな経済対策の策定が急がれる状況であるにもかかわらず、米議会では、3兆円規模の新たな経済対策を求める民主党と、1兆円規模の対策でよいと主張する共和党との間で、折り合いがついていません。与野党の議論が膠着するなか、トランプ大統領は、8月8日に4つの大統領令(presidential action)を公布し、ホワイト

ハウス主導で新たな経済対策を実施する姿勢を明確にしました。今回は、やや医療分野からは離れるかもしれませんが、最新の経済対策というべきこれら大統領令の主な内容とその背景について、紹介したいと思います。

トランプ大統領令について

2020年8月8日にトランプ大統領が表明した大統領令は、以下の4本からなります。①「新型コロナウイルス感染症に関連した大規模災害宣言のためのニーズ支援プログラムの認可に関する覚書」(ONAに関する覚書)、②「現在進行中の新型コロナウイルス感染症の災害に留意して給与税の納税義務を猶予することに關する覚書」(給与税猶予に関する覚書)、③「新型コロナウイルス感染症パンデミックにお

ける学生ローン支払救済制度の継続に関する覚書」(学生ローン支援に関する覚書)、そして④「賃借人と住宅所有者に支援を提供することで新型コロナウイルス感染症の拡大と戦うことに関する行政命令」(住宅支援に関する行政命令)です。

今回の4つの大統領令のうち、3つは「覚書」(Memorandum)であり、「行政命令」(Executive Order)は1つです。覚書と行政命令は、法的な効力の点では同等とされていますが、覚書の場合、その指示の法的な根拠を明確に示す必要はなく、また、官報(Federal Register)で告示する義務も課せられていません^⑤。実際、今回の大統領令で官報に掲載されたのは、4つ目の住宅支援に関する行政命令だけです。覚書はオバマ前大統領も多用しましたが、議会の立法権や歳出権(予算法案の審議)

を侵害するとして、問題となることも珍しくありません。今回のトランプ大統領令に対しても、とくに「ONAに関する覚書」と「給与税猶予に関する覚書」に対して、民主党は強く反発し、法廷闘争に持ち込むことも示唆しています。

大統領令の主な内容(1) ―災害救助法に基づく失業給付の上乗せ

今回の大統領令のうち、失業給付の延長問題に関するトランプ大統領の指示を示したものが、一つ目の「ONAに関する覚書」です。ONAとは、災害救助におけるニーズ支援プログラム (Other Needs Assistance Program) の略称で、アメリカの災害救助に関する基本法のひとつであるロバート・スタッフフォード災害救助・緊急事態支援法 (the Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, P.L. 93-288) の第408条に規定されています。同法は、大規模災害等の被災者に対して、主として住宅支援を行うとともに、住宅以外のさまざまなニーズに対しても、ONAの枠組みで支援を提供することを定めています。トランプ大統領は、ややアクロバティッ

クですが、2020年3月13日の大統領宣言9994 (新型コロナウイルス感染症の流行に係る国家非常事態宣言) を根拠に、スタッフフォード法の第408条を援用するかたちで、失業給付の上乗せ支給を継続しようとしたわけです。ここで、アメリカの失業給付制度について、簡単にまとめておきます。アメリカの失業給付は、各州が管理運営する失業保険 (Unemployment Insurance) を通じて、失業者に支給されています。失業保険は、F・ルーズベルト政権下で成立した1935年社会保険法によって創設された社会保険制度です。失業保険制度の管理運営は当初より州政府が担うこととされてきたため、詳細は州ごとに異なります。基本的には、すべての被用者が対象であり、また、

表 2020年8月8日の大統領令の概要

1. ONAに関する覚書
- 失業給付の上乗せ (週400ドル、うち連邦負担300ドル) を12月まで継続 - 財源は、CARES法が割り当てた新型コロナウイルス救済基金 (CRF) の未執行分 (800億ドル) と、国土安全保障省の災害救済基金 (DRF) の積立金 (700億ドル) の一部を充当する - スタッフフォード法の408条 (e) (2) が定めるONAプログラムとして実施する
2. 給与税の猶予に関する覚書
- 給与税 (payroll tax) の納税を12月31日まで延期 - 対象となる被用者の範囲は、年収換算で10万4000ドル以下まで
3. 学生ローン支払救済制度の継続に関する覚書
- 学生ローン支払救済制度を12月31日まで延長 1965年高等教育法の455条 (f) (2) (D) が根拠
4. 住宅支援に関する行政命令
- 保健福祉省長官とCDCは新型コロナの感染拡大を防ぐうえでモラトリアムが必要であるかを検討する - 財務省長官と住宅・都市開発庁長官は住宅支援のために使える連邦政府基金を調査する - 住宅・都市開発庁長官は、強制退去や立ち退きを防ぐよう努める - 連邦住宅金融局長は、強制退去や差し押さえを防止しうる権限や資源を調査する

出所) 大統領令に基づき著者作成。

雇用主の都合により解雇や離職した者に対して、26週まで失業手当を支給します。失業保険の財源である失業保険税は、給与税 (payroll tax) として、社会保障税 (年金保険料) およびメディケア保険料と一括して源泉徴収されます。ただし、失業保険税については、雇用主側の理由による解雇等が対象であるため、全額を雇用主が負担します⁽⁶⁾。

失業給付の額は、州により異なりますが、労働省・雇用訓練局の調査によれば、2020年1月時点での全米平均は州385ドルです⁽⁷⁾。この給付に加えて、連載第1回で紹介した「コロナウイルス支援・救済・経済保障法」(CAREES法)により、週600ドルが上乗せされました。CAREES法では、さらに受給期間を13週延長するとともに、本来は失業保険が適用されない自営業者等にも失業給付を支給することとしました。ただし、同法は、失業給付への上乗せは7月末までとし、受給期間の延長と受給対象者の拡大は2020年12月末を期限に定めていました⁽⁸⁾。

8月以降の失業給付の上乗せ支給をめぐっては、議会では共和党が200ドルへの引き下げを主張する一方、民主党は現行600ドルの維

持を求めるなど、対立が続いていました。そこで、トランプ大統領は、ON Aに関する覚書において、「民主党議員が2度にわたり補足的失業給付の一時的延長を阻んだ」と非難したうえで、上乗せ額を400ドルに削減する一方、期限を12月(または後述する財源が枯渇するまで)延長することを命じました。

問題はその財源です。新たな予算立法は連邦議会の権限に属するため、トランプ大統領は、既存の連邦政府予算の組み換えによる財源調達を試みました。まずは、①CAREES法で新設されたコロナウイルス救済基金 (Coronavirus Relief Fund) に割り当てた1500億ドルのうち、未執行分800億ドルを活用するとともに、②国土安全保障省が管理する災害救助基金 (Disaster Relief Fund) の積立金700億ドルのうちの440億ドル(250億ドルはDRFに残しておく)と、③その他の連邦予算(スタッフフォード法に基づく88億ドルの緊急事態支援金)を、失業給付の上乗せに転用することとしたのです。失業給付の上乗せが災害救助の法律に基づく理由は、ここにあります。

しかし、失業給付の上乗せを継続するにしても、7月までの実績(毎月約450億ドル)を

考えると、週400ドルに減額したとしても毎月300億ドルの支出が見込まれるため、今回用意した財源では、12月までの4カ月間をぎりぎり賄える水準です。仮にハリケーンなどの被害対応のため、DRFに予想外の支出が必要になった場合、そちらの財源の工面に困ることになります。

また、今回の覚書では、州政府に対しても、上乗せ額の25%(週100ドル)の拠出を求めています。しかし、州政府の拠出に関して、覚書ではとくに具体的な財源や連邦政府の補助は示されておらず、各州において、失業保険プログラムのための基金も含めて、どの基金を使うのかを確認するよう求めているだけです。州政府の拠出を義務付けてもいないため、州によって、失業給付の上乗せ金額が異なることも予想されます。

大統領令の主な内容(2) ―給与税の納税猶予、その他

失業給付以外の大統領令も整理しましょう。

トランプ大統領は、2つ目の「給与税猶予に関する覚書」において、さきほども登場した給与

税について、納税期限を9月1日から12月31日まで延期（課税の繰り延べ）することを命じました。ただし、賃金や俸給が年収換算で課税前所得10万4000ドルを超える被用者に対する給与税については、納税猶予の対象外とします。この覚書については、法的な根拠はとくに示されていません。

3つ目の「学生ローン支援に関する覚書」は、学生ローン支払救済制度の継続に関するものです。じつは、コロナ禍により大学も閉鎖を余儀なくされた3月20日、アメリカ教育省長官は、連邦学生援助 (Federal Student Aid) を通じて、連邦学生ローンの支払いおよび滞納処分の停止、60日間のローン利率の0%固定などを命じました。これらの学生ローン支払救済制度は、3月27日に成立した CARES 法により、9月30日まで延長されています。

覚書は、1965年高等教育法の455条 (f) (2) (D) が定める困窮学生支援の規定を根拠として、学生ローン支援制度をさらに12月31日まで延長することを示しました。

4つ目の「住宅支援に関する行政命令」は、住宅の差し押さえや強制退去に対する猶予（モラトリアム）を継続することを、関係機関に命

令したものです。3月の段階で、住宅・都市開発省 (Department of Housing and Urban Development) の長官は、連邦住宅局が保証している単身世帯向けの住宅抵当権に対して、モラトリアムを適用することを決定しました。それにあわせて、連邦住宅金融局 (Federal Housing Finance Agency) もまた、連邦住宅抵当公庫および連邦住宅金融抵当公庫に対して、60日間のモラトリアムを指示しました。CARES 法もまた、特定の条件下でのモラトリアムを定めました。ただし、これらモラトリアムに関する措置は、いずれも失効しています。トランプ大統領は、住宅の差し押さえや強制退去の猶予を防止するために、関係する各機関に対して、調査や検討、また具体的な行動を命じています。

なお、行政命令としては珍しく根拠法が明確には示されておらず、代わりに、「議会が失敗したため、わが政権は、今回のパンデミックのただ中で弱い立場の人々 (vulnerable people) が自宅に住み続けることができるよう、あらゆる努力をする」「強制退去はマイノリティ、とりわけ黒人とラティーノで深刻である。議会とは異なり、私はその状態を黙認し、弱い立場にある困窮したアメリカ人の支援を拒否することは

できない」などと、議会すなわち民主党を痛烈に批判する文言が、官報にもそのまま掲載されています⁹⁾。

トランプ大統領令のゆくえ

今回の大統領令について、第1に、その柱をなす失業給付の上乗せの継続については、議会での法案審議が膠着した状況のもとでは、一定評価すべきかと考えます。2020年7月の雇用は176万3000人の増加（非農業労働者）で、失業率は前月の11・1%から10・2%に低下しました。春先の予想よりは好調と言えますが、コロナ禍で失業した2200万人と比較すれば、いまだ4割ほどしか回復を見ておらず、失業問題は依然として深刻です。なお、ヘルスケア分野は12万6000人の雇用増で、歯科診療所4万5000人、病院は2万7000人、医科診療所2万6000人などとなっています。他方、ナースングホームと入居者施設は2万8000人の減少となっており、介護分野では引き続き雇用が減少しています。ヘルスケア全体でも、2月時点との比較では79万7000人の雇用減であり、いまだ回復途上にあると

いえます⁽¹⁰⁾。

第2に、給与税の納税猶予（課税繰り延べ）について、トランプ政権は企業と家計を支援する対策だと喧伝していますが、全米商工会議所をはじめ30超の経済団体は、今回の覚書が課税の免除ではなく、単なる納税の猶予であるならば、翌年度以降に大幅な追納義務が発生してしまうとして、租税負担を軽減する法律の策定を求めています⁽¹¹⁾。

第3に、9月末に航空旅客業に対する支援が期限を迎えるなか、新たな支援方策がまとまらなければ、航空旅客業での大規模なリストラが懸念されます。すでに、10月1日以降、アメリカン航空は1万9000人のレイオフを、またデルタ航空は2000名のパイロットを一時休業させることを、公表しています。議会での審議が進まなければ、航空旅客業などに対する支援に関する新たな大統領令が出されることとなりますが、その場合、財源調達の問題がさらに厳しさを増すことは避けられません。その意味では、11月の大統領選挙と同時に実施される議会議員選挙（下院は全議員、上院は定数の3分の1）の動向にも、大いに注目すべきだと言えます。

文

- (1)Memorandum on Authorizing the Other Needs Assistance Program for Major Disaster Declarations Related to Coronavirus Disease, August 8, 2020.
- (2)Memorandum on Deferring Payroll Tax Obligations in Light of the Ongoing COVID-19 Disaster, August 8, 2020.
- (3)Memorandum on Continued Student Loan Payment Relief during the COVID-19 Pandemic, August 8, 2020.
- (4)Executive Order on Fighting the Spread of COVID-19 by Providing Assistance to Renters and Homeowners, August 8, 2020.
- (5)覚書や行政命令については、東京財団政策研究所監修、久保文明・阿川尚之・梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界—トランプ大統領はどこまでできるか』日本評論社、2018年に詳しい。
- (6)ペンシルベニア州など一部の州では、従業員自身にも課税しています。なお、連邦失業保険税は年7000ドルの課税標準に対して基本税率は6%ですが、州の失業保険税（税率は上限5.4%）が賦課される場合は控除されます（州税が5.4%の場合、連邦税は0.6%）。
- (7)<https://oui.doleta.gov/unemploy/claimssum/5159report.asp>（2020年8月31日最終アクセス、以下、同じ。）
- (8)https://wdr.doleta.gov/directives/attach/UIPL/UIPL_23-20.pdf
- (9)*Federal Register*, Vol. 85, No. 158, August 14, 2020, 49935-49937.
- (10)<https://www.bls.gov/news.release/pdf/empsit.pdf>
- (11)https://www.uschamber.com/sites/default/files/200818_coalition_payrolltax_eo_mcconnellpelosimnuchin.pdf

投稿募集

本誌では、厚生連・農協にかかわるさまざまな領域からの投稿を募集しています。

- ①〇〇厚生連や〇〇農協のニュース
- ②読者論壇……医療や厚生連にかかわること、農業や農協にかかわること、その他、社会全般に対しての、意見・提言等を、論旨を明確にお書きください。
- ③実践報告
- ④研究発表
- ⑤その他

1 頁1100字を目安にしてください。データは jouho@bunkaren.or.jp までお送りください。
筆者顔写真を1点添付してください。
郵送の場合は、〒151-0053 渋谷区代々木2-5-5 新宿農協会館 文化連情報編集部
(電話03-3370-2529) まで。
掲載の採否は編集部で行い、掲載した方には本誌規定の原稿料をお支払いします。