

第8章 トランプ大統領の権限：何ができるか、限界はどこか

梅川 健

はじめに

2016年1月20日、ドナルド・トランプ（Donald Trump）が大統領に就任した。自分ならアメリカを再び偉大にできる。選挙中、そう言ってアメリカ国民の期待を煽った。果たして、トランプに投票した人々の期待はかなえられただろうか。経済状況は上向きであり、トランプ大統領もそれを誇っている。ニール・ゴースッチ（Neil Gorsuch）最高裁判事の任命は保守派を喜ばせた。12月の税制改革は大きな立法成果だった。

しかし、トランプが実現すると約束した政策課題のほとんどは、就任1年を過ぎても未だに成し遂げられていない。就任100日目までに成立させるとした10の法案に限っても、税制改革1つだけが300日を超えてようやく成立したのみである。トランプ大統領にとって、歯がゆい1年だっただろう。なぜ大統領の自分が命じたことが実現しないのか、疑問に思ったかもしれない。

トランプ大統領の就任は2つのことを明らかにした。1人の大統領によって政治が混乱状況に陥るというアメリカ政治の脆弱性と、とはいえ大統領の専制にはいたらないという統治構造の頑強性である。トランプ大統領が引き起こした政治の混乱については他に譲るとして、本稿では統治構造からみる大統領の権限について論じたい。

大統領の権限は憲法上どのように規定され、どのような形態で行使されるのか。そして、大統領はどのように権限を失うのか。

1. 憲法が定める大統領権限の限界

アメリカ大統領の権限は合衆国憲法第2条で規定されている。1節1項は「行政権は1人の大統領に属する」と定め、3節は「大統領は法が誠実に執行されることに責任を持つ」とする。すなわち、大統領は法執行の責任者である。

強い権限のように見えるが、注意が必要である。アメリカの大統領は法律の制定については限られた権限しか持たない。大統領は教書の形で議会に政策課題を提示することはできるが、日本の首相のように法案を提出することはできない。大統領には上下両院を通過した法案に署名もしくは拒否をする権限が憲法上与えられている（署名時声明¹という例外的方法もあるが）。

大統領は法執行の責任者だが、執行すべき法の内容は議会が決める。憲法制定者たちは1人の掌中に権限が集中することのないように連邦政府を設計したのである。それゆえ、行政長官としての大統領は、立法による政策実現を目指す場合には、議会との協調関係が必須となる。

外交と戦争についても、大統領は議会と権限を分有している。2条2節1項は大統領の最高司令官としての地位を定め、1条8節11項は議会に戦争を宣言する権限を認めている。また、2条2節2項では、大統領は他国と条約を締結できるが、上院議員の3分の2の同意が必要だと定める。つまり、大統領の専権事項だと思われがちな外交と戦争についても、やはり大統領は議会の協力を必要とするという仕組みとなっている²。

合衆国憲法は、1人ですべてを決めることのできる存在が生まれぬように設計されたのである。もしも歴代の大統領の権限が強く見えたとしたら、それは、大統領が議会に後ろから支えられていたからである。三権分立制という抑制と均衡の仕組みは、大統領を強くも弱くもする。

それでは、トランプ大統領はそのような仕組みの中で、どのように振る舞ったのだろうか。次節では、就任直後に彼が用いた「大統領令」に焦点を当てることにしよう。

2. 大統領令の仕組み

(1) 3種の大統領令

大統領は、法が誠実に執行されることに責任を持つ。ただし、大統領が議会の意図通りに、いわば機械的に法律を執行することにはならない。議会が法案を審議し、大統領に送付するとき、法執行の方法が具体的に定められているとは限らない。例えば、専門的な事柄については、議会で条文を詰めずに、行政組織が判断できるようにすることがある。あるいは、議会内で議論がまとまらないときには、多数派形成のために、条文を曖昧にすることもある。議会は意図的、あるいは結果的に、行政に裁量を与えるのである。

この裁量の範囲内で法律が執行されるよう、大統領は行政組織を監督する。大統領自身が、具体的な執行方法を行政官に命じることもある。この命令を「大統領令」と言う。大統領の命令は、基本的に行政組織に向けて発令されるものであり、アメリカ市民の権利や義務を変更するものではない（それには立法が必要となる）。大統領令には、行政命令（executive order）、大統領覚書（presidential memorandum）と布告（proclamation）がある。

行政命令は、最も典型的な大統領の命令形式である。例えば、トランプ大統領が2017年1月27日に出した入国禁止令も行政命令だった³。行政命令は、「1935年連邦官報法（Federal Register Act of 1935）」によって、連邦官報への記載が義務づけられた（ちなみにこれ以前、連邦政府に官報はなかった）。行政命令には番号が振られ、記録される。効力は命令を下した大統領の退任後も継続する。撤廃するには、新しい行政命令が必要となる。

行政命令の形式と発令手続きについては、1962年にジョン・F・ケネディ（John F. Kennedy）大統領の行政命令11030号が定めた。これにより、行政命令には根拠となる条文の明示が必要とされた。発令手続きは、行政管理予算局が起草し、司法長官が合法性を審査し、連邦官報局が形式を確認し、最後に大統領が署名するものとされた。この手続きは基本的に今日まで同一である⁴。

なぜ、行政組織による執行方法を、わざわざ大統領自身が命令するのか。各省庁で決めればよいではないか。このような疑問が浮かぶかもしれない。ここには、アメリカの「行政手続法（Administrative Procedure Act）」が関係している。通常、省庁で執行方法を新しくする場合には、利害関係者に対する通知と意見募集が必要になる。他方で、行政命令は行政手続法の対象にならず、迅速に実行に移せる。これが行政命令の利点である。

ただし、大統領の行政命令が必ず効力を持つとは限らない。法律の認める裁量の範囲を、大統領が不注意にも、あるいは意図的に踏み越えることもありうる。その場合は、新しい執行方法によって被害を受ける者が、裁判所に申し立てることができる。裁判所は、行政命令を差止めることができるし、その違法性・違憲性を判断することもできる。

議会にも行政命令への対抗手段はある。裁量の根拠となっている法律を修正・撤廃してしまえばよい。手続きとしては新しい立法の制定となり、大統領署名が必要となる。大統領は拒否権を行使することができるので、自らの裁量を失うような法案には反対するだろう。つまり、議会が大統領の裁量に手を入れようとするれば、予想される拒否権を覆すために上下両院で3分の2の議員の連合を形成しておく必要がある。実際のところ、立法による行政命令への対抗のハードルは高い。

大統領覚書は、バラク・オバマ（Barack Obama）大統領が好んで用いるようになった形式である。行政命令に行政権濫用のイメージがつくようになり、代替手段として覚書を用いたのである。覚書も、行政命令と同じく、行政組織に命令を下すものだが、連邦官報に記載する必要はない。番号も振られない。根拠法を示す必要もない。にもかかわらず、行政命令と同じ効力だとされる。この点で、大統領にとって使いやすい道具といえよう。ただし、覚書の場合は行政手続法の対象になるようである⁵。また、覚書も行政命令についてと同様の手段を用いて、裁判所と議会は対抗できる。

布告は大統領がアメリカ市民に向けたメッセージで、多くは儀礼的なものである。ただし、憲法もしくは制定法が許す場合には、大統領は市民に実質的な影響を与える。最も有名な布告は、エイブラハム・リンカーン（Abraham Lincoln）大統領による「奴隷解放宣言」である。これは、最高司令官としての地位を根拠に発令された⁶。

(2) トランプ大統領の大統領令

トランプ大統領の就任後、「大統領令の乱発」という言葉をよく目にした。本当だろうか。ロナルド・レーガン（Ronald Reagan）以降の大統領を対象に、就任1年目について計測してみると、表1のようになる。1月と2月には、トランプ大統領の行政命令の数は確かに多いが、オバマ大統領と並んでいる。就任直後に行政命令を多用するのは、オバマと共通した特徴だといえよう。オバマも就任直後に行政命令を多用した大統領であったことは記憶されてよい。

表1 就任年の行政命令数

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
レーガン	2	7	6	3	1	6	4	3	8	5	1	4
G・H・W・ブッシュ	1	1	4	5	0	1	6	4	4	1	2	2
クリントン	2	4	3	4	4	3	2	4	11	5	8	7
G・W・ブッシュ	2	5	1	4	6	4	2	1	4	6	5	14
オバマ	9	7	2	1	1	1	1	0	2	5	4	6
トランプ	7	8	8	10	3	3	3	3	3	3	0	4

(出所) American Presidency Project より筆者作成。

トランプ大統領がオバマ大統領と異なるのは3月と4月も継続的に行政命令を用いた点である。就任から4ヶ月の間をみると、たしかに大統領令の「乱発」という状況が生じていたといえよう。ただ、5月以降についてはそれまでの大統領との差はみられなくなる。

行政命令は立法と異なり、議会に相談する必要がない。法律が認める範囲内とはいえ、執行方法を変えることで政策を変更できる。就任後、すぐに成果が欲しい大統領にとって、行政命令は魅力的である。とくに、政権交代後の大統領は、前政権による行政命令の修正・撤廃に意欲を燃やす。これに一段落付けば、傾向に変化が生まれてもおかしくはない。また、トランプ政権の場合、後に述べるように、入国禁止令という肝いりの政策で行政命令の脆さを実感したことも関係しているかもしれない。

トランプ大統領の行政命令の中には重大な政策的影響を伴うものもあった。政権1年目を象徴する入国禁止令を取り上げておきたい。

2017年1月27日に発令された行政命令13769号⁷は、イスラム教徒が多数を占める7カ国⁸の国籍保持者の入国と、あらゆる国からの難民受け入れを停止した。入国管理のオペレーションを司る国土安全保障省との事前の調整が上手くなされず、大きな混乱を引き起こしたことは記憶に新しい。

なぜ大統領はあのような混乱を引き起こせたのだろうか。大統領権限から考えてみたい。そもそも、大統領には特定の属性をもった人物の入国を禁止する権限はあるのだろうか。実は、合衆国憲法上の権限は議会にある。その権限を、「1952年移民国籍法」で大統領に授権しているという構造である。同法212(f)項に、「大統領が必要と認める場合には…(中略)…大統領が必要と認める期間につき、入国を停止することができる」と定められている⁹。つまり、トランプ大統領は形式的には、議会から過去に授権された権限を行使したに過ぎない。

ただし、大統領に権限があるからといって、それがただちに効力を持つわけではないということが、入国禁止令をめぐる一連の流れでよく示された。ここで簡単に経緯をまとめておきたい。先の行政命令13769号による入国禁止措置は、2月7日に連邦控訴審によって差止められた。それを受けて、トランプ大統領は新しく行政命令13780号を3月6日に発令した¹⁰。これによって入国禁止対象国を、特定6カ国に限定¹¹するも、3月29日にハワイ州連邦地方裁判所に差し止められた。

トランプ政権はこの差止めを不服として裁判所に申し立てた。6月26日、最高裁は入国禁止令の差止めを解除し、限定的な執行を認めた。具体的には、特定6カ国の国籍保持者であり、かつ、アメリカと「真正な関係」にない者の入国が禁止されることになった¹²。

9月24日、トランプ大統領は三度目の入国禁止令を出し¹³、入国禁止の対象国を変更した¹⁴。この入国禁止令についても差止め訴訟が起こされたが、12月4日、連邦最高裁が差止めを認めず、ついに執行される運びとなった。これにより、6月の最高裁判断は更新され、対象国の者は「真正な関係」がアメリカとあろうとも入国できないこととなった¹⁵。

ただし、この最高裁の判断は、差止めの可否についてのものであり、入国禁止令そのものの合法性を判断したものではない。最高裁は、控訴審に早急に合法性判断をするようにも求めている。2018年中に最高裁に上訴され、入国禁止令についての最終的な判断が下される可能性が高い。

入国禁止令の一連の流れからは、法律によって大統領に授権されている権限の行使であっても、反対する者による対抗が可能だというアメリカの政治の特徴が浮かび上がってくる。入国禁止令では厳格な三権分立制の作動が確認されたといえよう。

3. 大統領が権限を失うとき

(1) 弾劾制度

アメリカ大統領は、弾劾によってその地位と権限を失う。合衆国憲法2条4節は、「大統領、副大統領および合衆国のすべての文官は、反逆罪、収賄罪その他の重大な罪または軽罪につき弾劾の訴追を受け、有罪の判決を受けたときは、その職を解かれる」と定める。1条2節5項は、連邦議会下院に訴追権限を与え、同条3節6項は、上院に弾劾裁判を行う権限を与えている。下院が起訴し、上院が裁くという仕組みであり、有罪には上院出席議員の3分の2の同意が必要とされる。つまり、近年の党派対立が激しい議会状況にとっては、高いハードルとなっている。

これまでの歴史で、弾劾裁判を受けた大統領は2名いる。アンドリュー・ジョンソン（Andrew Johnson）とビル・クリントン（Bill Clinton）である。ジョンソン大統領は、人事に関する法律違反、議会侮辱などの理由で起訴されるも、上院で無罪とされた。これらは反逆罪でも収賄罪でもないので、仮にジョンソンが有罪となっていた場合、「重罪および軽罪」の適用による大統領弾劾の先例となり、容易に大統領が弾劾されるようになっていたかもしれない¹⁶。

クリントン大統領は、モニカ・ルインスキー事件をきっかけとした大陪審での偽証と司法手続きの妨害を訴因として起訴された。偽証も司法妨害も重罪にあたる。結果的に、どちらの訴因についても有罪に必要な3分の2には届かず、無罪となった。このとき上院は共和党55議席、民主党45議席という状況であった。

訴追されながらも弾劾裁判前に辞任した大統領としてリチャード・ニクソン（Richard Nixon）がいる。ニクソン大統領は、下院に訴追された後、上院での有罪が確実視されたために辞任し、有罪判決を逃れた。

弾劾について、憲法は大統領側に対抗手段を用意していない。大統領には恩赦権があるが、弾劾の対象者には用いることができないとされる（合衆国憲法2条2節1項）。ニクソン辞任後に大統領に昇格したフォードは、ニクソンが大統領の職にあった全期間を対象に「完全な恩赦」を与えているが、既にニクソンは大統領ではなかった¹⁷。もっとも、この恩赦のおかげで、ニクソンは退任後、職務中の行為について連邦法違反で訴追されることを免れた。

就任1年目のトランプ大統領は、上下両院を共和党が占めるという統一政府状況にあった。FBI長官ジェームズ・コミー（James Comey）の罷免や、ロシア疑惑が弾劾すべき「反逆罪、収賄罪、重罪および軽罪」にあたるのかどうかは、2018年の中間選挙以降に明らかになるのかもしれない。

(2) 憲法修正25条4節：職務遂行不能な大統領の解任

実は、弾劾の他にも、大統領を解任する方法が用意されている。これまでに一度も使われたことはないが、憲法修正25条4節は、大統領が身体的もしくは精神的に職務を執行できない状態にあるときにその任を解くための手続きを定めている。この手続きは1967年の憲法修正で成立した。ケネディ暗殺や冷戦がその背景にあった。大統領が職務を執行できない状態に陥ると、国家の危機に直結する可能性があったのである。政治的な理由で大

統領を解任するための手段として設けられたわけではないが、憲法条文はこれまで何度も、導入意図とは異なる目的で運用されてきたことも忘れてはいけない。

同条4節1項は、「副大統領に加え、行政各部の長の過半数もしくは連邦議会が法律で定める機関の長の過半数が、上院の臨時議長および下院議長に対し、大統領がその職務上の権限および義務を遂行できない旨を書面で通告したときは、副大統領は、直ちに臨時大統領として、大統領職の権限および義務を遂行するものとする」と定める。

具体的な手続きは明らかではないが、大統領が職務遂行できないと閣僚の過半数が判断した場合には、副大統領に大統領の権限が委譲されるという仕組みである。寝室でテレビを見ながらツイッターをする大統領の職務遂行能力に、不安を覚える閣僚もいるかもしれない。

修正25条は興味深いことに、職務不能と判断された大統領と閣僚の間に意見の対立がある場合には、議会が最終的に判断するという手続きまで設けている。「大統領が上院の臨時議長および下院議長に対し、職務遂行不能状態は存在しない旨を書面で通告したときは、大統領はその職務上の権限および義務を回復する」が、これに対して、「副大統領に加え、行政各部の長の過半数もしくは連邦議会が法律で定める機関の長の過半数が、4日以内に、上院の臨時議長と下院議長に対し、大統領がその職務上の権限および義務を遂行できない旨を書面で通告したときは、この限りでない」。このときには、連邦議会は上下両院での3分の2の票決をもって、大統領の職務遂行不能を決議することができる。

この規定は、未だに用いられたことはない。もし仮にこの手続きによって大統領が罷免されるとしたら、アメリカの政治制度が議院内閣制に少し近づくのかもしれない。

おわりに

トランプ大統領の1年目は、騒々しいものであった。「アメリカ・ファースト」を唱え、TPPとパリ協定から背を向けた。人種差別的な言動を繰り返し、特定のメディアを「フェイクニュース」と呼んで攻撃した。これまでの大統領には見られないような行動が繰り返された。アメリカ大統領職の威信は大きく傷つけられた。

他方で、言動や振る舞いの特異性に比べると、トランプ大統領による権限行使は、従来の大統領からそれほど逸脱しているわけではない。入国禁止令には、議会が大統領に与えた権限の行使という側面もあった。その他の行政命令も、オバマ大統領による政策変更に対するさらなる変更というものもあった。オバマ大統領が大統領権限によって実現した政策を、トランプ大統領は巻き戻しているのである。

トランプ政権はまだ1年目であり、今後どのような道をたどるかはわからない。ワシントンのアウトサイダーであったトランプとその側近たちが、だんだんとその仕組みに馴染んでいくのかもしれない。トランプ政権は大統領権限を拡張する新しい手法を見つけ出すかもしれない。そうなれば、トランプ大統領はアメリカの統治構造そのものに大きな影響を与えることになるだろう。

参考文献

- 阿川尚之. 2013. 『憲法で読むアメリカ史（全）』ちくま学芸文庫。
 ————. 2017. 『憲法で読むアメリカ現代史』NTT出版。
 梅川健. 2015. 『大統領が変わるアメリカの三権分立制：署名時声明をめぐる議会との攻防』東京大学出版会。
 ————. 2016. 「大統領制」山岸敬和・西川賢編『ポスト・オバマのアメリカ』大学教育出版。
 斎藤眞. 2017. 「アメリカ大統領職の変質 素描（I）」『ポストモダンの大統領の登場？』古矢旬・久保文明監修『アメリカを探る』みすず書房。
 中林美恵子. 2017. 『トランプ大統領とアメリカ議会』日本評論社。
 待鳥聡史. 2016. 『アメリカ大統領制の現在：権限の弱さをどう乗り越えるか』NHK出版。
 松本俊太. 2017. 『アメリカ大統領は分極化した議会で何が出来るか』ミネルヴァ書房。
- Cooper, Phillip J. 2002. *By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action*. University Press of Kansas.
 Halstead, T.J. 2006. “An Overview of the Presidential Pardoning Power,” *CRS Report for Congress*, RS20829.
 Howell, William. 2003. *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton University Press.
 Jacobson, Gary. 2017. “The Triumph of Polarized Partisanship in 2016: Donald Trump’s Improbable Victory,” *Political Science Quarterly*, Vol 132, No 1.
 Love, Margaret Colgate. 2010. “The Twilight of the Pardon Power,” *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 100. Issue. 3.
 Lowande, Kenneth S. 2014. “After the Orders: Presidential Memoranda and Unilateral Action,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol.44.
 Mayer, Kenneth. 2001. *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*. Princeton University Press.
 Rottinghaus, Brandon and Adam L. Warber. 2015. “Unilateral Orders as Constituency Outreach: Executive Orders, Proclamations, and the Public Presidency.” *Presidential Studies Quarterly* Vol 45, No 2.

一注一

- 1 署名時声明（signing statement）とは、大統領が法案に署名しつつも、その一部について執行拒否を宣言する文書である。カーター政権期から発展し、継続的に用いられてきた。トランプ大統領も用いている。詳しくは、梅川健『大統領が変わるアメリカの三権分立制：署名時声明をめぐる議会との攻防』（東京大学出版会，2015年）を参照。
- 2 もっとも、アメリカの歴史を紐解くと、宣戦布告によって始まった戦争は5つしかなく、武力行使容認決議などで代替されてきた。外交については上院の批准を必要としない行政協定が用いられ、制憲者の意図通りには統治構造が機能していない。ただし、これらの憲法外の方法についても、議会の承認や黙認が必要とされるという点では、やはり大統領と議会の協調関係が前提となっていると言える。
- 3 Donald J. Trump, “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,” January 27, 2017, *Federal Register*, Vol. 82, No. 20, 8977-82.
- 4 Phillip J. Cooper, *By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action* (University Press of Kansas, 2002), 17. ただし、トランプ大統領は行政命令で根拠法を明示しなくなっており、この手続きから逸脱するようになっている。
- 5 梅川健「大統領制」山岸敬和・西川賢『ポスト・オバマのアメリカ』（大学教育出版、2016年）。
- 6 阿川尚之『憲法で読むアメリカ史（全）』（ちくま学芸文庫、2013年）222頁。
- 7 Donald J. Trump, “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,” January 27, 2017, *Federal Register*, Vol. 82, No. 20, 8977-82.
- 8 イラク、イラン、リビア、ソマリア、スーダン、シリア、イエメン。
- 9 Section 212 (f); 8 U.S.C. 1181.

- 10 Donald J. Trump, “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,” March 6, 2017, *Federal Register*, Vol. 82, No. 45, 13209-19.
- 11 行政命令 13769 号からイラクを除外し、イラン、リビア、ソマリア、スーダン、シリア、イエメンの国籍保持者の入国を禁止した。
- 12 トランプ政権は「真正な関係」を狭く解釈し、アメリカに両親、配偶者、婚約者、子ども、子どもの配偶者、きょうだいがいる者としたが、その後の裁判所判断により、祖父母や孫、おじ、おば、甥、姪などにも拡張された。梅川葉菜「トランプ政権と州司法長官の対立：入国禁止令を事例に」東京財団アメリカ大統領権限プロジェクト
<https://www.tkfd.or.jp/research/america/7e40uo#_ednref15>2018年1月28日アクセス。
- 13 Donald Trump, “Presidential Proclamation Enhancing Vetting Capabilities and Processes for Detecting Attempted Entry Into the United States by Terrorists or Other Public-Safety Threats,” September 24, 2017. <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-enhancing-vetting-capabilities-processes-detecting-attempted-entry-united-states-terrorists-public-safety-threats/>>, accessed on January 28, 2018.
- 14 スーダンを除外し、イラン、リビア、ソマリア、シリア、イエメンに、チャドと北朝鮮を加えた。さらに、ベネズエラの政府職員の一部についても入国が禁止された。
- 15 ただし、実際の運用は入国を希望するものの属性によって異なる。例えば、イラン国民は学生としては、厳格なスクリーニングを受けることになるが入国できるとされた。Adam Liptak, “Supreme Court Allows Trump Travel Ban to Take Effect,” *New York Times*, December 4, 2017.
- 16 アメリカの歴史の中で、弾劾手続きは 62 回を開始され、19 回の弾劾裁判に至った。その内訳は、連邦裁判所判事 15 名（内 1 人は最高裁判所判事）、陸軍長官が 1 名、上院議員が 1 名、大統領が 2 人である。阿川尚之『憲法で読むアメリカ現代史』（NTT 出版、2017 年）210 頁。
- 17 Gerald R. Ford, “Proclamation 4311: Granting Pardon to Richard Nixon,” September 8, 1974. *American Presidency Project*.
<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4696>>, accessed on January 28, 2018.