

## 第10章 危機と大統領権限：トランプ大統領と国境の壁

梅川 健

### はじめに

2019年2月15日、ドナルド・トランプ大統領は国家緊急事態を宣言した（「緊急事態」は「非常事態」とも訳されることがある）。アメリカの南部国境において安全保障上の危機が生じているという理由であった<sup>1</sup>。ひとたび緊急事態が宣言されれば、大統領は危機に対応するための軍事建設プロジェクトを実行することが法制上可能となる<sup>2</sup>。トランプ大統領は緊急事態に使用可能となる大統領権限を用いることで、大統領選挙戦から主張してきた南部国境における壁建設を推し進めようとしている。

現在の議会は下院の多数派を民主党が占めるが、2018年中間選挙以前の両院の多数派を共和党が占めていた時期でさえ、トランプ大統領が求めた建設予算を認めなかったことを考慮すれば、緊急事態宣言による壁建設は、大統領による単独行動主義的な振る舞いが一線を越えたように見える。

ただし、トランプ大統領が議会を迂回するように政策を実現しようとしたことは初めてではない。むしろ、議会の協力を必要としない形での政策実現は、トランプ大統領が政権に就いてからの一貫した戦略とさえ言える。特に、アメリカ連邦法には、大統領が国益の侵害や安全保障上の脅威、あるいは緊急事態を認定することによって使用可能になる大統領権限が膨大にあり、それらの活用がトランプ政権では目立つ。

本稿では、トランプ大統領がどのようにそれらの権限を活用してきたのかについて論じるとともに、危機における大統領権限が、アメリカの統治構造にどのような特徴をもたらしているかを明らかにする。議論は、2017年の入国禁止令、2018年の鉄鋼・アルミ関税引き上げ、2019年の南部国境における壁建設へと進む。

### 1. 「国益にとって有害」：入国禁止令

2017年1月27日、トランプ大統領は就任式からすぐに、イスラム教徒が多数を占める特定7カ国からの入国の一時禁止と世界中からの難民受け入れの一時停止を定める行政命令13769号を出した<sup>3</sup>。いわゆる入国禁止令であり、政権1年目の騒々しい幕開けとして記憶されている。この入国禁止令はこの後2回修正版が出されているが、いずれも、大統領が特定の外国人の入国を制限できる根拠は、1972年移民国籍法に求められた<sup>4</sup>。

同法の212条(f)項には、特定の外国人の入国がアメリカの国益に有害であると大統領が認める場合には、大統領が必要だと判断する期間において、入国を禁止することができると定められており、これがトランプ大統領による命令の根拠だった。

ここで重要な点は、特定の外国人の入国がアメリカの国益にとって有害であるかどうかの認定方法を、移民国籍法はなんら定めておらず、一度なされた認定に対して議会が異を唱える手続きも用意されていないということである。そもそも移民国籍法が念頭に置いていたのは冷戦期の状況であり、大統領が迅速に国益の侵害の認定し、対抗措置をとれるようにすることに注意が払われていたといえる。冷戦は過去のものとなったが、大統領に与えられた裁量は今日まで継続している。

入国禁止令をめぐる訴訟は最終的に 2018 年 6 月 26 日の最高裁判決によって決着しているが、この中で最高裁は、移民国籍法 212 条 (f) 項が広範な裁量を大統領に与えており、大統領はその裁量の範囲内で合法的に入国を制限していると判断した<sup>5</sup>。すなわち、国益にとって有害であるかの認定、それに対応するための入国制限はいずれも移民国籍法が大統領に認めた権限の行使であることについて、連邦最高裁判所はお墨付きを与えたのである。過去の法制は現在の大統領に、何が国益にとって有害かを単独で認定する権限と、入国制限についてほぼ自由に決定する権限を与えているのである。

## 2. 「安全保障上の脅威」：鉄鋼製品とアルミ製品への高関税

2018 年 3 月 8 日、トランプ大統領は大統領布告 9705 号において、「鉄鋼製品の輸入がアメリカの安全保障を脅かしている」とし、1962 年貿易拡大法 (Trade Expansion Act of 1962) 232 条に基づいた輸入制限を実施するために、輸入鉄鋼製品に対して 25% の関税を設定すると宣言した<sup>6</sup>。

1962 年貿易拡大法 232 条は、輸入品が安全保障上の脅威であると商務長官が認識した場合、商務長官は大統領に輸入制限についての提案をし、大統領はその提案を受け入れるか決定すると定める<sup>7</sup>。先の布告では、ウィルバー・ロス商務長官からの報告と提案を受け入れて命令するという形式を取っている。なお、ロス商務長官は突然、鉄鋼についての報告書を大統領に提出したわけではなく、トランプ大統領は 2017 年 4 月の大統領覚書によってロスに鉄鋼製品がアメリカの安全保障にとって脅威となっているかの調査を命じている<sup>8</sup>。就任間もない頃から、安全保障上の脅威の認定による大統領権限の発動に、トランプ政権が注目していたと言えよう。

アメリカが輸入している鉄鋼製品の多くは同盟国や友好国からのものであることを考えれば、それがアメリカの国家安全保障を危うくしているというトランプ大統領の主張は奇妙な響きをもつが、布告にはその理由も示されている。アメリカでは大量の鉄鋼製品の輸入によって国内の鉄鋼生産施設が閉鎖に追い込まれ、将来起こりうる緊急事態に対応するのに必要な鉄鋼製品を国内で生産する能力が失われつつある。この状況こそが安全保障にとっての脅威だという論法である。

なお、アルミニウム製品についても同様の内容の布告 9704 号が出されており、こちらには 10% の関税をかけると宣言している<sup>9</sup>。2018 年には鉄鋼とアルミ製品に対する関税に関する布告が繰り返し出されているが、後に出される布告には特定の国を例外扱いするという規定が盛り込まれている。安全保障上の脅威を認定することによって使用可能となる権限が、他国との通商交渉をめぐるトランプ流の「ディール」に用いられたと言える。

さて、同盟国や友好国からの鉄鋼・アルミ製品への高関税設定はそれ自体として重大な出来事だが、ここでの大統領権限の用いられ方もやはり特徴的である。1962 年に制定された貿易拡大法は、冷戦に対応するための法制であった。ある輸入製品がアメリカの安全保障にとって脅威だと大統領が認定した場合にはただちにその規制を可能とする。この方式は、先に挙げた移民国籍法と似通っている。移民国籍法が「国益にとって有害」と大統領が認定した場合に一定の権限行使を可能としているのと同様、貿易拡大法は「安全保障上の脅威」を大統領が認定した場合に、特定の権限行使が可能になるという仕組みである。さらに、どちらの法律も大統領による認定と対応に対して、議会による対抗措置を

定めていない点でも共通している<sup>10</sup>。

### 3. 「緊急事態」と大統領権限：南部国境の壁

#### (1) 緊急事態法制の歴史的背景

トランプ政権は1年目に移民国籍法の手続きにある「国益にとって有害」な状況を認定し、2年目には貿易拡大法にある「安全保障上の脅威」を認定し、議会の同意を必要とすることなく、自らの望む政策の実現を試みた。こういった大統領が危機を認定することで、権限行使が可能となるという法律群の一翼に、緊急事態法制がある。

緊急事態は、政府が行使できる権限をあらかじめ定め、制限する立憲主義と難しい関係にある。政府の権限は制限され、その濫用は防がねばならないが、同時に政府には体制が崩壊しかねない危機に対応できるだけの十分な権限がなければならない。将来起こりうる危機は、予想がつかないからこそ重大な危機になるわけで、事前に憲法典に対応のための権限を列挙することはできない。それではと、あらゆる危機に対応できるよう政府に無制限の権限を与えたとすれば、憲法典はもはや権力を制限できない。

憲法典に平時の政府権限と緊急時の政府権限を別々に書き込むという対応をとる国もあるが、アメリカ合衆国憲法には緊急時の包括的な政府権限は定められていない<sup>11</sup>。それではアメリカ大統領は危機に際して無力であったかということ、そうではない。議会は建国期から緊急事態において大統領が行使できる権限を制定法の形で個別に定めてきた。適当な制定法が存在しない場合には、大統領は憲法典に列挙されている明示的な権限を行使するため、ならびに憲法典に認められている職務を遂行するために、黙示的な権限が認められていると主張し、行動することもあった<sup>12</sup>。

20世紀初頭には、大統領が布告によって緊急事態を宣言すると、それまでに定められている緊急事態に関するあらゆる権限の行使が可能になるとされた<sup>13</sup>。第二次世界大戦から冷戦期にかけて、緊急事態に対応するための権限を大統領に授権する法律の数は増えていき、1970年代には470を数えるほどになっていった<sup>14</sup>。このような、大統領が巨大な権限を行使して緊急事態に対処するという図式は、1970年代に限界を迎える。

#### (2) 1976年国家緊急事態法の制定

1972年のウォーターゲート事件以降、アメリカでは大統領への権限集中を見直す動きが生まれ、議会による大統領権限の抑制が始まった。いわゆる「復権する議会」の時代の到来である。1973年戦争権限法や1974年執行留保統制法といった重要立法の後に、1976年国家緊急事態法が続いた。これらの法律には共通した仕組みが存在する。戦争権限法では、大統領が行う軍事行動に対して、議会は両院共同決議（concurrent resolution）によって撤兵を命じることができるとされた。両院共同決議とは上院と下院の過半数の投票によって成立する決議であり、大統領には送付されず、署名も必要としない。議会だけの決議で、大統領の決定を覆すことができるのである。戦争権限法は議会に軍事政策における強い権限を与えることを目的としていた<sup>15</sup>。

執行留保統制法は、大統領による予算の不執行に対して、議会に対抗措置を与えた。この法律は、大統領が既に決定している予算を執行しない場合には、議会に通知するよう義

務づけ、議会は投票によって執行を求めることができるようになった<sup>16</sup>。

戦争権限法と執行留保統制法には、大統領の行動を議会が投票によって取り消す手続きが設けられている。これを議会拒否権と言い、ウォーターゲート事件以降、大統領権限を抑制するために頻繁に用いられるようになった。

国家緊急事態法は、それまでの緊急事態法制を整理するとともに、議会拒否権の規定を設けていた。国家緊急事態法はまず、1976年当時に継続していた緊急事態を2年以内に終了させるものとした。次に、国家緊急事態法は、大統領に緊急事態を宣言する裁量を与えるが、宣言の中で具体的にどの法律のどの条文の権限を行使するかを明示しなければならないとした。同法以前には、緊急事態を宣言すればありとあらゆる緊急事態法の権限を行使できたが、これを制限したのである。また、国家緊急事態法は、緊急事態が基本的には1年で終了するものとした（ただし大統領は1年の延長を繰り返し宣言できる）。最後に、議会は6ヶ月毎に存続する緊急事態を終了させるべきかについて投票を行わなければならないとされた。この票決は両院共同決議の形式をとり、大統領の同意を必要とせず、上下両院の過半数の票によって緊急事態の終了が可能となった<sup>17</sup>。

1976年国家緊急事態法は、戦争権限法に始まる一連の法律の流れの中に位置づけられる。それゆえに、これらの法律に共通する議会拒否権に対する1983年の連邦最高裁判所の違憲判決（チャダ判決）の影響を被ることになった。この判決では議会拒否権規定は実質的な立法であるにもかかわらず、大統領への送付を伴わないために違憲であるとされた<sup>18</sup>。これを受けて、大統領の同意を必要としない両院共同決議を用いるとする条文の多くが、大統領署名を必要とする両院合同決議（joint resolution）へと書き換えられた。国家緊急事態法もやはり両院合同決議に修正されている。

チャダ判決以前は議会が上下両院で過半数の票さえ取りまとめられれば大統領の決定を覆せたのに対し、違憲判決以降は大統領による同意が必要になったのである。さらに、これは通常の立法と同じ手続きなので、大統領には拒否権の行使が可能となる。議会には大統領拒否権を乗り越えることも可能だが、それには両院で3分の2の特別多数が必要となる。国家緊急事態法の場合も同様で、大統領の宣言した緊急事態を終了させるためには、大統領署名か、もしくは3分の2の特別多数の票が必要となった。70年代の立法の多くが議会拒否権規定を失うことで大統領権限の抑制に失敗したのと同様の経路を、国家緊急事態法も辿ったのである。

1976年国家緊急事態法が制定されてから59の緊急事態が宣言され、そのうち32が今日まで継続している。2019年のトランプによるものを除くと、緊急事態は平均して9.6年持続し、25の緊急事態は10年以上継続している。最長は1979年に宣言されたイランに対するもので、39年間継続している<sup>19</sup>。

2019年2月現在、緊急事態における大統領権限について規定する連邦法は123にも及ぶ。内容は多岐にわたっており、軍事施設の建設、公有地の利用、公衆衛生・貿易・農業・輸送・電信の規制、さらには公務員への給与支払いスケジュールの調整なども大統領が行使可能な権限として見つかる<sup>20</sup>。

1976年に制定された国家緊急事態法は、現在も緊急事態法制の要である。ただし、大統領の緊急事態宣言に対する議会による抑制手段としてではなく、大統領が自由に緊急事態に関係する権限を行使するための手続き規定としての役割を果たしており、大統領が緊急

事態権限という工具箱にアクセスするための経路となっている。

### (3) トランプ大統領の緊急事態宣言

トランプ大統領は2019年2月15日に緊急事態を宣言した。大統領就任後、継続している緊急事態の延長については行ってきたが、新たな緊急事態の宣言は初めてだった。トランプ大統領によれば、南部国境は「犯罪者、ギャング、麻薬の侵入地点」であり、南部国境を越えようとする「膨大な非合法移民 (unlawful migration) は長く続く問題」である。このような状況は「国境の安全にとって危機であるばかりでなく、人道上の危機でもあり、国家安全保障の核心的利益を侵害しており、緊急事態を構成している」<sup>21</sup>。

トランプ大統領はこのように緊急事態を認定した後に、緊急事態において発動可能となる二つの権限の行使を宣言する。一つは合衆国法典第10編12302条に定める予備役を動員する権限<sup>22</sup>であり、もう一つは第10編2808条の定める軍事施設の建設を命じる権限<sup>23</sup>である。2808条は緊急事態に際して、「国防長官は他の法律の条項を参照することなしに、軍事施設の建設に着手してもよい」とするとともに、予算については既存の軍事予算の中から用いることができるとする。すなわち、壁建設を用途としない国防総省予算の流用が可能となる。

アメリカにおいて予算の決定は議会の専権事項であり、大統領は法案の形で送付される予算案に署名をすることしかできない。予算流用についても制限がかけられている。そのような中で、緊急事態を宣言することによって、軍事施設建設を用途とする予算を、議会が意図していない壁建設に流用することが可能になるのである。

2019年2月のホワイトハウスの資料では、トランプ政権は総額で81億ドルを壁の建設に充てられるとしているが、緊急事態によって可能となる予算流用が賄うのは、そのうちの36億ドルである。2019年初頭の35日にわたる政府閉鎖の後、議会はトランプ大統領による壁建設予算の一部を認めており、これが13.75億ドルになる。残りの31億ドルについて、トランプ政権は緊急事態宣言とは無関係の、通常法律の二つの規定の運用によって捻出しようとしている。まず、合衆国憲法第10編284条の規定であり、これは他の省庁からの依頼があった場合に、麻薬密売ルートを遮断するためのフェンスと電灯設備の建設を米軍に認める規定で、これには麻薬対策予算の25億ドルが流用可能だとする。次に第31編9705条であり、これは財務省没収基金 (Treasury Forfeiture Fund) からの6億ドルの供出である。これらはいずれも緊急事態を宣言することなく運用可能な資金である<sup>24</sup>。

トランプ大統領による非常事態宣言と壁建設プロジェクトに対しては、既にいくつかの訴訟が起こされている。カリフォルニア州のハビア・ベセラ州司法長官を中心に16州による訴訟、国境地帯の土地所有者を原告とする差止訴訟などである。トランプ大統領は、緊急事態を宣言するというスピーチの中で、訴訟の可能性にも言及し、下級審では負けるだろうが最高裁では勝つだろうと自信をのぞかせている<sup>25</sup>。今後は、裁判所の判断が壁建設の進展に大きな影響を及ぼすことになるだろう。

### (4) トランプ大統領の緊急事態の宣言はどこが新しいのか

壁を建設するための予算流用を目的としたトランプによる緊急事態の宣言は、これまでの大統領による緊急事態の宣言とどのような違いがあるのだろうか。国境の壁を軍事施設

だと見なせば、2001年から2013年にかけてトランプ大統領が行使したのと同様の権限によって18の建設プロジェクトが実行されている<sup>26</sup>。トランプ大統領は南部国境の状況を緊急事態だと認定することで緊急事態のハードルを下げたのではないかと考えられるが、バラク・オバマ大統領は新型インフルエンザの大規模感染に対して緊急事態を宣言している<sup>27</sup>。

トランプ大統領による緊急事態宣言は、やはり議会に認められなかった予算を無理矢理に捻出しようとしているところに特徴がある。選挙キャンペーン中から訴えていた壁の建設は、2018年中間選挙前の共和党が両院の多数派を占める議会によっても、下院多数派を民主党が奪還した議会にも十分には認められなかった。1976年国家緊急事態法が制定されてからこれまで、どの大統領も、議会が否決した特定の政策の資金捻出のために、緊急事態を宣言したことはなかったのであり、この点でトランプ大統領は従来の大統領の先例から一步を踏み出したと言える。

### おわりに

今日のアメリカの統治構造の特徴は、大統領が議会の協力が得られなくとも単独で政策を実現しようとするユニラテラルな大統領制にある。大統領の行政命令や覚書、布告、あるいは署名時声明といった道具がそのような大統領単独での政策形成を助けていることが、既に指摘されている<sup>28</sup>。

本稿では、それらの道具に加えて、大統領が危機を認定することによってアクセス可能になる権限が膨大に存在することを指摘した。移民国籍法では「国益の侵害」を、貿易拡大法では「安全保障上の脅威」を認定することで、大統領は議会から事前に授けられた権限を行使した。これらの危機の認定と対応する大統領権限については、法制上十分な整理がなされておらず、今後、その全体像の把握が必要である。

他方、より重大な危機である緊急事態については、1976年国家緊急事態法の制定により整備された。本来は、議会が大統領による緊急事態の宣言を抑制するための法律だったが、そのための仕掛けである議会拒否権が1983年の最高裁判決で違憲だと認定されたことによって性質を変え、大統領が緊急事態によって惹起される権限にアクセスすることを円滑にする仕組みへと変容した。

現在では123を数える法律が緊急事態における大統領の権限を準備しており、大統領はどのような状況が緊急事態か、どの権限を用いるかを、議会からの制限なく認定し、決定することができる。議会は、緊急事態において大統領が制約なく動くことのないように、詳細な権限を定めてきたものの、それがかえって大統領による恣意的な権限行使を助けるという皮肉な結果になっている。

トランプ大統領は就任直後から、危機を認定することによって議会の同意を取り付けることなしに政策実現を試みてきた。この傾向は、トランプ大統領の個性にも理由を求めることができるかもしれないが、アメリカの統治構造がそのような大統領の振る舞いを可能にしているという点も忘れてはならないだろう。

## — 注 —

- 1 Donald Trump, “Proclamation 9844 of February 15, 2019: Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States,” *Federal Register*, February 20, 2019, Vol. 84, No. 34, 4949.
- 2 10 U.S.C. § 2808.
- 3 Donald Trump, “Executive Order 13769: Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States,” *Federal Register*, February 1, 2017, Vol. 82, No. 20, 8977.
- 4 入国禁止令の変遷については、梅川葉菜「州司法長官たちによる訴訟戦略と大統領」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）が詳しい。
- 5 Trump v. Hawaii, 585 U.S. \_\_\_\_ (2018).
- 6 Donald Trump, “Proclamation 9705 of March 8, 2018: Adjusting Imports of Steel Into the United States,” *Federal Register*, Vol. 83, No. 51, March 15, 2018, 11625.
- 7 19 U.S. Code § 1862.
- 8 Donald Trump, “Memorandum on Steel Imports and Threats to National Security,” April 20, 2017 <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700259/pdf/DCPD-201700259.pdf>>.
- 9 Donald Trump, “Proclamation 9704 of March 8, 2018: Adjusting Imports of Aluminum Into the United States,” *Federal Register*, Vol. 83, No. 51, March 15, 2018, 11619.
- 10 大統領が関税引き上げに用いることが可能な法律として、1974年貿易法（Trade Act of 1974）が存在する。同法は輸入品がアメリカの安全保障を害すると大統領が認定する場合、150日以内に限り15%の関税引き上げが可能となるが、150日の経過後は議会からの承認が必要とされている。また、国際緊急経済権限法（International Emergency Economic Powers Act of 1977）も大統領に関税の引き上げを認めているが、それには緊急事態の宣言が必要となる。緊急事態の宣言を必要とせず、議会からの制約も受けないという点で、貿易拡大法232条はトランプ大統領にとって都合のよいものであった。
- 11 例外的に、緊急時において人身保護令状の発出を停止する権限が明示されているが、これは大統領ではなく議会に与えられている。
- 12 “National Emergency Powers,” *CRS Report*, 98-505, (2019), 4. <<https://fas.org/sgp/crs/natsec/98-505.pdf>>
- 13 Ibid, 5.
- 14 Bruce Ackerman, “The Emergency Constitution,” *Faculty Scholarship Series*. Paper 121 (2004), 1078.
- 15 梅川健「大統領の戦争権限」『アメリカ大統領の権限とその限界』、164-165頁。
- 16 梅川健『大統領が変え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）、51頁。
- 17 Ackerman, “The Emergency Constitution,” 1080.
- 18 チャダ判決と議会拒否権については、梅川健『大統領が変えるアメリカの三権分立制』、第3章を参照。
- 19 Brennan Center for Justice, “A Guide to Emergency Powers and Their Use,” (2019). <[https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legislation/Emergency%20Powers\\_Printv2.pdf](https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legislation/Emergency%20Powers_Printv2.pdf)>.
- 20 注19の資料では、緊急事態における大統領権限を定める123の全ての法律についてリスト化されている。
- 21 Donald Trump, “Proclamation 9844 of February 15, 2019: Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States,” *Federal Register*, February 20, 2019, Vol. 84, No. 34, 4949.
- 22 10 U.S.C. § 12302.
- 23 10 U.S.C. § 2808.
- 24 The White House, “The Funds Available to Address the National Emergency at Our Border,” February 26, 2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/funds-available-address-national-emergency-border/>>.
- 25 David A. Graham, “Trump’s Bizarre, Rambling Announcement of a National Emergency,” *The Atlantic*, February 15, 2019. <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/02/trump-emergency-declaration/582904/>>.
- 26 The White House, “The Funds Available to Address the National Emergency at Our Border”.
- 27 オバマ大統領による緊急事態宣言は、患者の権利やプライバシーを守る連邦法の規定を一時的に適用除外にするために必要だったとされる。Jackie Calmes and Donald G. McNeil Jr., “H1N1 Widespread in 46 States as Vaccines Lag,” *New York Times*, October 24, 2009.
- 28 梅川健「大統領権限の変遷」「協調的大統領制からユニラテラルな大統領制へ」『アメリカ大統領の権

限とその限界』を参照。