

## 第9章 トランプ政権にみる大統領の通商権限

梅川 健

### はじめに

アメリカ大統領は通商政策の決定について、どのような権限を持つのだろうか。近年のトランプ大統領による鉄鋼・アルミ製品に対する関税の引き上げや、中国との間での「貿易戦争」を見ると、大統領の権限は強いように思える。他方、オバマ政権時代を思い起こせば、大統領は TPP 交渉に入ることにさえ苦勞していた。このギャップをどのように理解すればよいのだろうか。はたして、通商にまつわる大統領権限は強いのか、弱いのか。

結論を先回りして述べれば、アメリカ大統領は、他国と新しく通商協定を結ぶ際には議会に抑制されるところが大きい。いったん他国との協定が成立した後はその運用について相当の裁量を持つ。つまり、アメリカ大統領の通商権限は、他国との取り決めを設ける段階か、その運用段階かによって大きく異なる。オバマ大統領が TPP 交渉に入るための権限を議会から譲り受けることに苦勞し、トランプ大統領が鉄鋼・アルミ製品の関税引き上げを議会に諮ることなく可能であったのはそのためである。

本稿では、アメリカ大統領と議会の関係が 20 世紀を通してどのように変化してきたのかを概観し、その上で通商権限に焦点をあて、合衆国憲法がどのように定めているのか、20 世紀を通してどのように変化してきたのかを論じる。その後、トランプ政権が通商権限をどのように行使してきたのかを明らかにする。

### 1. 大統領権限の歴史の変遷

アメリカ大統領の権限は、およそ 230 年前に成立した最古の成文憲法典である合衆国憲法によって規定されている。憲法上の大統領権限の規定は変化していないものの、歴史の流れの中で大統領と議会の関係は変化してきた。19 世紀から 20 世紀にかけて、アメリカ政治の重心は議会から大統領へと移り、フランクリン・ローズヴェルトが今日まで続く大統領中心の政治を作り上げた<sup>1</sup>。

ただし、ローズヴェルトの時代と現代では大きく異なる点がある。1930 年代から 70 年代にかけて、大統領と議会は国内的には「大きな政府」という大目標を共有し、対外的には第二次世界大戦と冷戦を共に戦った。両者は時には激しく対立することもあったが、大枠では協調的な関係にあったと言える。

大統領と議会が目的を共有していたこの時代、議会にとっての合理的な方策は、大統領に決定権を委譲することだった。アメリカの政治制度は合衆国憲法の定めるところにより厳格な三権分立制がとられており、いかなるアクターも単独では物事を決定できないように設計された。これは独裁者の登場を防ぐためには効果的な仕組みだったが、権力を分有するアクターが目標を同じくする場合には、決定に時間がかかるという側面が問題視されるようになる。

建国の父祖はあえて「決められない政治」という仕組みを望んだのだが、1930 年代以降、議会から大統領への権限委譲という形で「決められる政治」への転換が図られた。これが、いわゆるニューディールや「偉大な社会」、あるいはリベラル・コンセンサスの時代<sup>2</sup>の政

治である。この政治の仕組みは協調的大統領制とも呼ばれる<sup>3</sup>。

ところが、大統領と議会の長期に渡る蜜月関係は、現代のアメリカ政治的特徴付ける民主党と共和党のイデオロギー的分極化が始まる70年代に終わりを迎える<sup>4</sup>。民主党がリベラルに、共和党が保守の政党へと整序されると、議会内で激しい党派対立が生じるようになり、大統領は議会からの支持を取り付けることが難しくなる。このような中、1972年にウォーターゲート事件が起き、議会は大統領に権限を与えすぎたことを反省し、大統領権限の抑制に乗り出すようになった。議会から、かつてのようには権限が委譲されない中で、人々からの期待を集める大統領がなんとかして政策を実現しようとするのが、今日のアメリカ政治の特徴である。このような政治のしくみは、大統領を単独行動に駆り立てる点を重視し、ユニラテラルな大統領制と呼ぶこともできる<sup>5</sup>。

## 2. 合衆国憲法は通商・関税をどのように定めているか

合衆国憲法は、通商と関税についての権限を、大統領ではなく議会に与えている。合衆国憲法第1条8節1項は関税について、「合衆国の債務を弁済し、共同の防衛および一般の福祉に備えるために、租税、関税、輸入税および消費税を賦課し、徴収する権限」を議会に与えている。さらに、8節3項にて、「諸外国との通商、各州間の通商およびインディアン部族との通商を規制する権限」も議会に与えている。つまるところ、合衆国憲法は大統領に国際貿易について何の権限も与えていない。大統領は、外国政府と通商についての交渉役になることはできても決定権を持たず、あくまでも決定権者は議会であるとされた<sup>6</sup>。

合衆国憲法がこのような仕組みになっている理由は、建国の父祖たちが、通商・関税の決定権を持つ国王が自らの懐具合のためにそれらの権限を濫用した歴史を踏まえたためである。それゆえ、議会が通商・関税について決定権を持つという仕組みが生まれることになった。この仕組みが、今日のアメリカの通商・関税政策のわかりにくさの根本的な原因となっている。

## 3. 20世紀における通商・関税権限の変遷

合衆国憲法は議会に通商と関税の権限を与え、議会は20世紀初頭までのおよそ150年にわたり関税を直接に決定してきたのである。この時代、関税は議員たちの票取引の対象となっていた。それぞれの議員は選出選挙区の産業保護のために高関税を求める。選出選挙区の主要産業が異なる議員たちは、お互いの産業を守るために票を交換し、結果として保護主義的な高関税の体系が作り上げられていった。

1930年に成立したスムート・ホーリー法はこの仕組みの中で生まれた。1929年の大恐慌に対応するために制定されたこの関税法はあらゆる品目について高関税をかけた。この関税法は、その後の世界恐慌の原因となったとも考えられている。スムート・ホーリー法は、選出選挙区の利益を守ろうとする議員たちに関税を直接決定させれば、最終的には保護主義に至るという教訓をアメリカに残した<sup>7</sup>。

この反省の中から、1934年相互通商協定法が制定された。大統領が先頭にたち、それを議会が支えるという協調的大統領制の枠組の中にこの法律は位置づけることができる。相互通商協定法において、議会は大統領に一定の条件のもと、一定の範囲内で関税を引き下げる権限を与えた。大統領は、同法が認める範囲内であれば、議会に諮ることなく、他国

と相互的な関税引き下げを合意することができるようになった。同時に、議会は大統領による交渉に対して異を唱えることはできないとされた。

ただし、この法律によって大統領が通商・関税政策に支配的な地位を築いたわけではなかった。1934年法は時限立法であり、再授權を望む大統領は議会の意図から外れないように他国と交渉する必要があった。時限法の頻繁な更新という形で、議会は大統領に裁量を与えると同時に、その行動をコントロールしようとしたのである<sup>8</sup>。

この仕組みは通商の中心が関税であった時代には機能したものの、1960年代になると問題に直面した。通商交渉において、アンチダンピングや安全性基準といった非関税障壁が議論の俎上に上るようになったのである。非関税障壁については、関税と異なり、何についてどの程度の交渉を認めるかについて事前に法律に書き込むことは難しかった<sup>9</sup>。

そこで、非関税障壁についても対応できるような仕組みが考案された。1974年通商法で定められたファスト・トラック (fast track, 迅速審議手続き) の仕組みである。ファスト・トラックでは、議会は大統領に対して関税と非関税障壁についての交渉権を与える。大統領は授權された交渉権に基づいて他国と協定を結ぶ。大統領は議会に協定案を示し、模擬マークアップと呼ばれる場で議会との折衝を重ねる。その後、大統領は議会に協定案を提出し、議会は協定案に対して承認もしくは不承認の決議を行う。承認の場合には、議会は大統領がとりまとめた協定案に修正を施すことができない。また、不承認の場合には、協定案はそのまま廃案となる<sup>10</sup>。

ファスト・トラックの仕組みでは、議会は事前に広範な交渉権を大統領に与えるが、その内容について最終的に判断する権限を留保する。いわば、議会は後部座席から運転席に座る大統領を操作しようとしているのである。このような仕組みを、一般的に議会拒否権 (legislative veto) と呼ぶ。協調的大統領制での反省から議会在大統領を抑制しようと試みる70年代に、様々な法律分野で導入された仕掛けである。例えば、1973年戦争権限法では大統領による軍隊派遣の後、議会承認が得られなければ撤兵しなければならない、と定められた<sup>11</sup>。1974年通商法は、大統領がアドバンテージを握りすぎているという議会による巻き返しという一連の流れの中に位置づけることができるのである。

ファスト・トラックという名称は、2002年超党派貿易促進権限法 (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002) 以降、貿易促進権限 (trade promotion authority) に改められ、現在は2015年貿易促進権限法のもの有効となっている。2015年法ではこれまでにない規定が盛り込まれ、議会の権限がより強化された。まず、いかなる議員も米国通商代表部にアクセスし、大統領が交渉中の内容についてブリーフィングを受けることが可能になった。また、従来法では大統領が協定案の情報提供などを怠った場合には、上院と下院がともに手続不承認決議 (Procedural Disapproval Resolution) を可決すれば、迅速審議手続きが適用されなくなると規定されていたが、2015年法からはどちらか一院が協議・法令遵守決議 (Consultation and Compliance Resolution) を可決すれば迅速審議手続きが適用されなくなるとされた<sup>12</sup>。

現在、トランプ大統領が新しく他国と通商協定を結ぼうとすれば、2015年法が適用される。この法律は大統領に他国との通商交渉を認めるものの、従来の法律よりも議会による介入を容易にしておき、大統領に議会の意向を尊重するように方向付けている。大統領が新しく他国と通商協定を結ぶ場合には、大統領には裁量はあるものの、議会が重要な権限

を掌握しているといえる。

#### 4. トランプ大統領はどのような権限を行使しているのか？

それでは、いったん他国と協定が結ばれ、通商関係が生じている場合、大統領にはどのようなことを行う権限があるのだろうか。既存の制定法は、かなり広範な裁量を認めている。ここでは、主要な法律である1962年通商拡大法、1974年通商法、1977年国際緊急経済法に焦点をあてながら、トランプ政権の通商政策を見ることにしたい。

1962年通商拡大法の中でも特に232条がトランプ政権で耳目を集めている。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>13</sup>。大統領による関税引き上げを許すこの規定はそもそも、冷戦中に共産主義諸国からのさまざまな輸入を制限するために設けられたものであった。冷戦が終わり30年がたとうとする今でも、有効な法律として合衆国法典に残存しているのである。トランプ政権における鉄鋼製品とアルミ製品についての関税引き上げはこの枠組みの中で行われることになる。

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%の追加関税を設定すると宣言した<sup>14</sup>。この布告では、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た。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>15</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ことは強調しておきたい。

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%の追加関税をかけると宣言している<sup>16</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。

232条の対象として考慮されているのは鉄鋼・アルミ製品だけではない。2018年5月23日には、ロス商務長官は輸入自動車も安全保障上の脅威か調査を開始している。2017年4月の大統領覚書では他に、飛行機、船舶、半導体の調査も示唆している。

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年に制定された通商拡大法は、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。通商拡大法は「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、この法律は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。大統領の権限が相当強く設定されていると言えるだろう。

2019年11月15日、アメリカで通商にかかわる係争を担当する国際貿易裁判所 (Court of International Trade) は 232 条による鉄鋼追加関税について、トランプ政権に不利な判決を下した。トランプ大統領は大統領布告 9772 号によって、トルコからの鉄鋼輸入製品に対して 25% の追加関税を賦課したが、これに対してトルコから鉄鋼製品を輸入している Trance Pacific 社がアメリカ政府を提訴した<sup>17</sup>。裁判所は原告の二つの主張を認めた。まず、大統領布告 9772 号は、トルコからの輸入について追加関税を課すことについて正当化しておらず、合衆国憲法修正第 5 条の法の適正手続き違反だという主張である。次に、大統領布告 9772 号による追加関税の賦課が、232 条の定める期日に遅れているという主張である<sup>18</sup>。

国際貿易裁判所は判決の中で、大統領による 232 条の運用を批判した。「232 条は、大統領に国家安全保障上の危機について言及することを求めているだけでなく、その危機を解消するための措置を実行することを求めている」。すなわち、232 条はただ輸入制限のために用いられるのではなく、危機を解消するために用いられなければならないと裁判所は述べているのである。国際貿易裁判所の判決は鉄鋼製品に関するものであったが、232 条の定める手続期限という制限は、日本の自動車に対する輸入制限をかける際にも同様の問題を引き起こす可能性があるものであり、今後のトランプ政権による 232 条の運用を難しくしたのではないかという指摘もある<sup>19</sup>。

1974 年通商法も、やはり現在有効である。201 条と 301 条が有名だろう。201 条では、特定の輸入品がアメリカ産業にとって深刻な打撃になると国際貿易委員会 (USITC, United States International Trade Commission) が判断した場合、大統領には一時的な関税引き上げが認められる。301 条では、協定国が協定内容に違反していると米国通商代表部が判断した場合、協定の停止もしくは輸入制限など、さまざまな制限をかけることができる。協定違反としては例えば、知的財産権の侵害や不公平な輸入慣行などが挙げられる。トランプ政権は中国との関係で 301 条を用いている。

中国に対して 301 条を適用するというアイディアは、突発的なものではなかった。大統領選挙中の 2016 年 6 月 28 日のペンシルヴァニア州での演説を見ると、トランプ陣営は早くもこのアイディアに行き着いていたと思われる。この演説ではトランプは中国との「不公平な貿易」を批判し、「もし中国が違法な行動を改めなければ、私はすべての合法的な大統領権限を用い」、その方法には「1974 年通商法 201 条、301 条、それに 1962 年通商拡大法 232 条も含まれる」と述べている<sup>20</sup>。

1977 年国際緊急経済法も重要である。これは、大統領が国家緊急事態を宣言することによって、特定国家からの輸入を制限できるという法律である。アメリカには多様な緊急事態法制があるが、その一環である。同法は、2019 年にメキシコとの間で発動される直前の状態にまで至った。トランプ大統領は、メキシコ大統領に対して、不法移民の流入に手を打たなければ緊急事態を宣言するという脅しをかけ、メキシコ側から譲歩を引き出すことに成功している<sup>21</sup>。

これらの法律はいずれも冷戦期に大統領に緊急の対応を可能とするために制定されたも

のである。近年では、時代の異なる現代に、冷戦期の権限が必要なのかという声が議会から上がるようになってきている。ただし、仮に議会が党派対立を乗り越えて権限を縮小する法案を通すことができたとしても、大統領には拒否権の行使が可能であるため、そのような法律の制定はおそらく難しいだろう。

## おわりに

本稿では、アメリカの通商政策に存在する二つの位相について論じ、トランプ大統領がどのように通商に関する権限を行使してきたのかを論じた。ここまで見てきたように、大統領が新しく通商協定を他国と結ぼうとする場合、議会は大きな力を持つ。この構造はトランプ政権でも変わってはいない。トランプ政権は議会との交渉が巧みではない政権であり、ここまでの4年間、基本的には大統領が単独で決定できる領分で積極的に活動してきた。

他方で、通商政策にも議会の協力を必要としない領域が存在する。いったん結ばれた協定を変えることなく、既存の法律が大統領に認める権限を行使する場合、議会は大統領の行動をほとんど抑制することができない。トランプ政権が議会との交渉を苦手とし、保護主義的な通商政策を好むという特徴と相まって、トランプ政権の通商政策の重点は議会の介入が難しい既存の権限の利用に置かれることになった。

議会との協調が難航するというのは、1970年代以降のユニラテラルな大統領制にまつわりつく構造的問題である。ここに、大統領と政権の保護主義的性質が重なり、現在のトランプ政権のような既存権限の活用（あるいは濫用）という現象に結びつく。2020年大統領選挙の結果誕生する次の政権が保護主義的・自由貿易主義的であるかは通商政策に重大な変化をもたらすが、どちらにせよ、議会におけるイデオロギー的分極化が沈静化しなければ、他国と新たな協定を結ぶという形で通商政策を前進させることに、大統領はおそらく苦勞することになるだろう。

## — 注 —

- 1 梅川健「大統領権限の変遷」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』（日本評論社、2018年）、36-38頁。
- 2 待鳥聡史『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、2016年）、73頁。
- 3 梅川健「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』、48頁。
- 4 イデオロギー的分極化とは、民主党がリベラルに、共和党が保守の政党へと整序されることを意味する。民主党は従来、南部保守派を構成要素としていたが、1964年公民権法を民主党のリンドン・ジョンソンが成立させるとその支持を失った。この南部白人層の支持は、共和党のリチャード・ニクソンが南部戦略によって取り込んだ。この結果、共和党は保守的な政党に、民主党はリベラルな政党へと変容していった。梅川「協調的大統領制からユニラテラルな大統領制へ」、50頁。
- 5 同上、51頁。
- 6 Caitlain Devereaux Lewis, “Presidential Authority over Trade: Imposing Tariffs and Duties, *CRS Report*, R44707, (2016), 2.
- 7 Harold Hongju Koh, “Congressional Controls on Presidential Trade Policymaking after *I.N.S. v. Chadha*,” *Yale Law School Legal Scholarship Repository* (1986), 1194.
- 8 *Ibid.*, 1196.
- 9 Ian F. Fergusson and Christopher M. Davis, “Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions,” *CRS Report*, R43491 (2019), 2.

- <sup>10</sup> Fergusson and Davis, “Trade Promotion Authority,” *CRS Report*, R43491 (2019), 25.
- <sup>11</sup> 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）、53頁。
- <sup>12</sup> Fergusson and Davis, “Trade Promotion Authority,” *CRS Report*, R43491 (2019), 25-27.
- <sup>13</sup> 19 U.S. Code § 1862; 商務長官に安全保障上の脅威の有無を尋ねるリクエストは、大統領でなくても、誰でも行うことができる。商務長官はそのようなリクエストがあった場合には必ず調査を実行しなければならないと定められている。
- <sup>14</sup> 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.
- <sup>15</sup> 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>>.
- <sup>16</sup> Donald Trump, “Proclamation 9758 of March 8, 2018: Adjusting Imports of Aluminum into the United States,” *Federal Register*, Vol. 83, No. 51, March 15, 2018, 11619.
- <sup>17</sup> Transpacific Steel LLC v. United States, No. 19-00009 (Ct. Int'l Trade 2019) <<https://www.cit.uscourts.gov/sites/cit/files/19-142.pdf>>.
- <sup>18</sup> *Ibid.*, 6-10.
- <sup>19</sup> 滝井光夫「不可能になった232条による自動車輸入規制」2019年12月5日。 <<http://www.iti.or.jp/flash446.htm>>.
- <sup>20</sup> Full Transcript: Donald Trump’s Jobs Plan Speech,” *Politico*, June 28, 2016 <<https://www.politico.com/story/2016/06/full-transcript-trump-job-plan-speech-224891>>.
- <sup>21</sup> “Escalating U.S. Tariffs: Timeline,” *CRS Insight*, IN10943 (2019).