

第4章 アメリカ大統領と「国家緊急事態宣言」

梅川 健

はじめに

日本では新型コロナウイルス対応のために、2020年4月7日から5月25日にかけて1度目の緊急事態宣言が、2021年1月8日から3月21日にかけて2度目の緊急事態宣言が発令された。新型コロナウイルスの感染拡大に対処するため、目的と地域と期間を限定する形で緊急事態宣言が発令された。

他方で、アメリカでは2021年3月現在、39もの緊急事態宣言が効力をもっている。最も古いものは、1979年にカーター大統領がイラン政府を対象に発令したもので、その期間は40年にも及ぶ。その他にも、クリントン大統領が1994年に発令した核拡散についての緊急事態宣言は四半世紀を超えて存続している。トランプ大統領によって出された13の緊急事態宣言もバイデン政権においても有効なままである。アメリカの緊急事態宣言は期間が限定されているようには見えない。なぜ、アメリカの緊急事態宣言は長期にわたって継続するのだろうか。

本稿では、アメリカにおける緊急事態宣言が、日本とは異なる運用をされている理由を、緊急事態における大統領権限の発展という観点から明らかにしたい。日米において緊急事態宣言という同じ言葉をあてはめられる政府の命令には、相当に異なった運用の実態が存在する。

1. アメリカにおける緊急事態法制

アメリカ合衆国憲法は平時と戦時についての規定を置いており、平時から戦時への転換は、議会による宣戦布告によってなされる。他方で、他国との戦争状態にはないものの平時でもない危機の状況については特別の規定を置いていない。それでは、アメリカは危機にどのように対応してきたのだろうか。18世紀と19世紀には、大統領の危機対応を事後的に議会が追認することがよく見られた。例えば、リンカーン大統領は南北戦争に際して、軍隊の召集、南部港湾の封鎖、人身保護令状停止といった議会の承認を必要とする事項を、議会が休会中だったことを理由に単独で実行し、事後的に議会からの追認を得ている¹。

20世紀になると、議会による事後的な追認に加え、法制化によって大統領の緊急時の権限が整備されていった。第一次世界大戦ではウッドロー・ウィルソンの希望により、戦時の大統領権限について法制化が進んだが、この一部が緊急時に拡大されたのである。第一次世界大戦にあたり、議会は大統領に食料の生産と輸送についての許認可権を与え、工場や鉱山の接収、さらには物価統制の権限も認めた。他にも、鉄道、港といった交通インフラ、電信、電話などの通信インフラ、水道などの生活インフラに対する統制権限も与えた²。

大統領の戦時権限を定める法律の多くは第一次世界大戦後に失効したが、戦時に限り大統領に対外的な経済制裁の権限を認める敵対貿易法（Trading with the Enemy Act of 1917）は1933年に緊急銀行法（Emergency Banking Act）に修正され、フランクリン・ローズヴェルト大統領の緊急時の権限の源泉となった。

敵対貿易法によって、大統領は戦時に限り、「アメリカと戦争状態にある国家に所属、も

しくは居住する個人、集団（ここには企業も含まれる）」と「アメリカ国外に住みつつ、アメリカと戦争状態にある国に所属、もしくは居住するものと商取引をするもの」という「敵」を対象とする外国為替取引、金貨・銀貨・地金等の輸出や信用取引について調査し、規制し、禁止することができる」とされた。同法に基づいて、アメリカは第一次世界大戦中に米国内のドイツ資産を接収したが、接収財産の処分は戦後になってもなかなか進まず、戦時の大統領権限を定めた法律が戦後に廃止されていくなかで、財産接収の根拠法となっていた敵対貿易法は廃止されずに存続した。

1929年に始まった大恐慌による経済危機に対応するために、ローズヴェルト大統領は就任するとすぐに敵対貿易法を根拠として、銀行業務の一時停止、金輸出と外国為替取引の停止を命じた。ローズヴェルト大統領は大恐慌を戦争に匹敵する事態だとし、戦時に限定されていた権限を行使したのである。このときアメリカは戦争状態になく、停止された取引は「敵」を対象にしたものではなく、取引の多くは国内で完結していた。ローズヴェルト大統領による明らかな権限濫用を、しかし議会は追認した。

議会は個別的な追認にとどまらず、敵対貿易法を修正し緊急銀行法を成立させた。緊急銀行法では、敵対貿易法で戦時にのみ発動が認められていた先述の権限が、「戦時もしくは大統領の宣言する緊急事態において」行使できるものと修正された³。

緊急銀行法の意義は大きかった。この法律は、大統領に緊急事態の存在について判断し、存在するとすれば宣言することも認めた。平時から戦時への切り替えが議会による宣戦布告が必要であるという点で、大統領単独では不可能であったのに対し、緊急事態については大統領の独断でよい点で大統領権限は強まった。緊急銀行法は、ニューディール期に生じた議会から大統領へのアメリカの政治体制の重心移動の一部を構成する重要法であったと言える。

2. 議会による制限の試み

大恐慌、第二次世界大戦、冷戦と危機の中で大統領権限は強化されていったが、ベトナム戦争とウォーターゲート事件が流れを切り替える出来事であった。議会は、大統領による権力濫用という問題に向き合い、緊急事態宣言も議論の俎上に載せた。

まず議会は、緊急事態宣言から「緊急性」が失われていることを問題視した。1970年代になっても、1933年の国家緊急事態宣言が未だに有効であった。大統領が緊急事態を宣言すれば行使可能になる権限を定める法律は1970年代当時に470もあり、緊急事態の宣言によって大統領に膨大な権限が委譲されることを議会は憂慮した⁴。

次に議会は、緊急事態宣言の開始と終了の手続きの不在も問題視した。国家緊急事態を宣言するにあたり、大統領には議会との協議や報告の義務などは課されていなかった。また、ひとたび宣言された緊急事態には期限を設ける必要がなく、議会が審査するメカニズムもなく、議会が緊急事態を終わらせる規定もなかった。

そこで、議会は1976年国家緊急事態法を成立させた。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。それまで、緊急事態宣言は大統領が終了させない限り継続するものとされており、いったんすべての緊急事態宣言を終結させることとした。次に同法は、大統領に緊急事態を宣言する裁量を認めつつ、具体的にどの法律のどの権限を発動するかを宣言の中で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した。この票決は両院共同決議（concurrent resolution）の形式をとり、大統領の同意を必要とせずに、上下両院の過半数の票によって緊急事態を終了させられるものであった⁵。

最後の部分が特に重要で、国家緊急事態法では、議会は上下両院のそれぞれの過半数の同意によって、大統領の認定した緊急事態を終了させることが可能であった。このように、大統領による決定を議会が覆すことのできる規定を議会拒否権（legislative veto）といい、1970年代に大統領権限を抑制する方法として広く用いられた⁶。

しかしながら、1983年の連邦最高裁判所判決は、議会拒否権を違憲だと判断した。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の規定は、大統領署名を必要とする両院合同決議（joint resolution）へと条文が修正された。両院合同決議の場合、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、大統領自身が同意して署名するか、もしくは3分の2の特別多数の票が必要となった。1970年代以降の議会では、共和党と民主党の間で政策についての考え方が分かれつつあり、超党派での合意は難しく、結局のところ大統領の意に反して国家緊急事態を終結させようという試みの実現可能性は相当低いものとなった。国家緊急事態法は、議会拒否権という支柱を失ったことで大統領権限の抑制という役割を果たせなくなった。

1970年代から今日にかけて、議会拒否権の喪失は大統領権限の強化をもたらしてきたが、緊急事態宣言にかかわる大統領権限も、同じパターンをたどったと言える。国家緊急事態法が成立した後も緊急事態宣言が長期的に継続する理由は、この制度的な抑制手段の欠如に求めることができる。

3. 緊急事態宣言と経済制裁

それでは、アメリカの緊急事態宣言はどのような目的のために発令されているのだろうか。図は、1979年から2021年3月現在までのアメリカで発令された合計62の緊急事態宣言の一覧であり、矢印の期間、緊急事態宣言は存続している⁷。実は、62のうち、54の緊急事態宣言では1977年国際緊急経済権限法（International Emergency Economic Power Act）という同一の法律が引かれている。この法律は、大統領が緊急事態において経済制裁を発動する権限を認める法律であり、アメリカの緊急事態宣言のほとんどは、経済制裁のために発令されているのである。

国際緊急経済権限法は、国家緊急事態法の翌年に制定されており、議会による緊急事態法制の整備の一環であった。同法は、敵対貿易法で戦時において認められていた権限を一部修正し、大統領が宣言する緊急時において使用可能とするものであった。具体的には、「アメリカの安全保障、外交政策、経済に対して、全部もしくはその一部がアメリカ国外で生じた、普通ではない、異常な脅威に対処するために」、外国為替取引、金融機関取引、通貨または有価証券の輸出入について調査、規制、禁止することができる。次に大統領は、国

外アクターが関心をもつ、米国が管轄を有する資産の取得、使用、移転、輸出入等について、調査、差し止め、規制、取り消し、禁止をすることができる。最後に、アメリカが交戦状態にある場合、もしくは国外アクターによって攻撃をされている場合には、大統領はそれらのアクターが米国内にもつ資産を没収し、アメリカの利益のために保持、使用、売却することができる⁸。

国際緊急経済権限法に言及のない緊急事態宣言は、図の濃い灰色の矢印で示されたわずか8にとどまる。この8つの中に、トランプ大統領による南部国境での壁建設のための緊急事態宣言や、新型コロナウイルス対応のための緊急事態宣言が含まれている。すなわち、国内的な危機対応（南部国境の壁を必要とする危機があったかは別として）を理由とした緊急事態宣言は、アメリカの歴史において限定的であったと言える。

4. トランプ大統領による緊急事態宣言

トランプ大統領は緊急事態宣言を、これまでの大統領と同様に経済制裁を発動するために用いるとともに、国内的危機対応のためにも用いた。ただ、その用い方は特徴的であったので、ここでは3つの事例を取り上げておきたい。

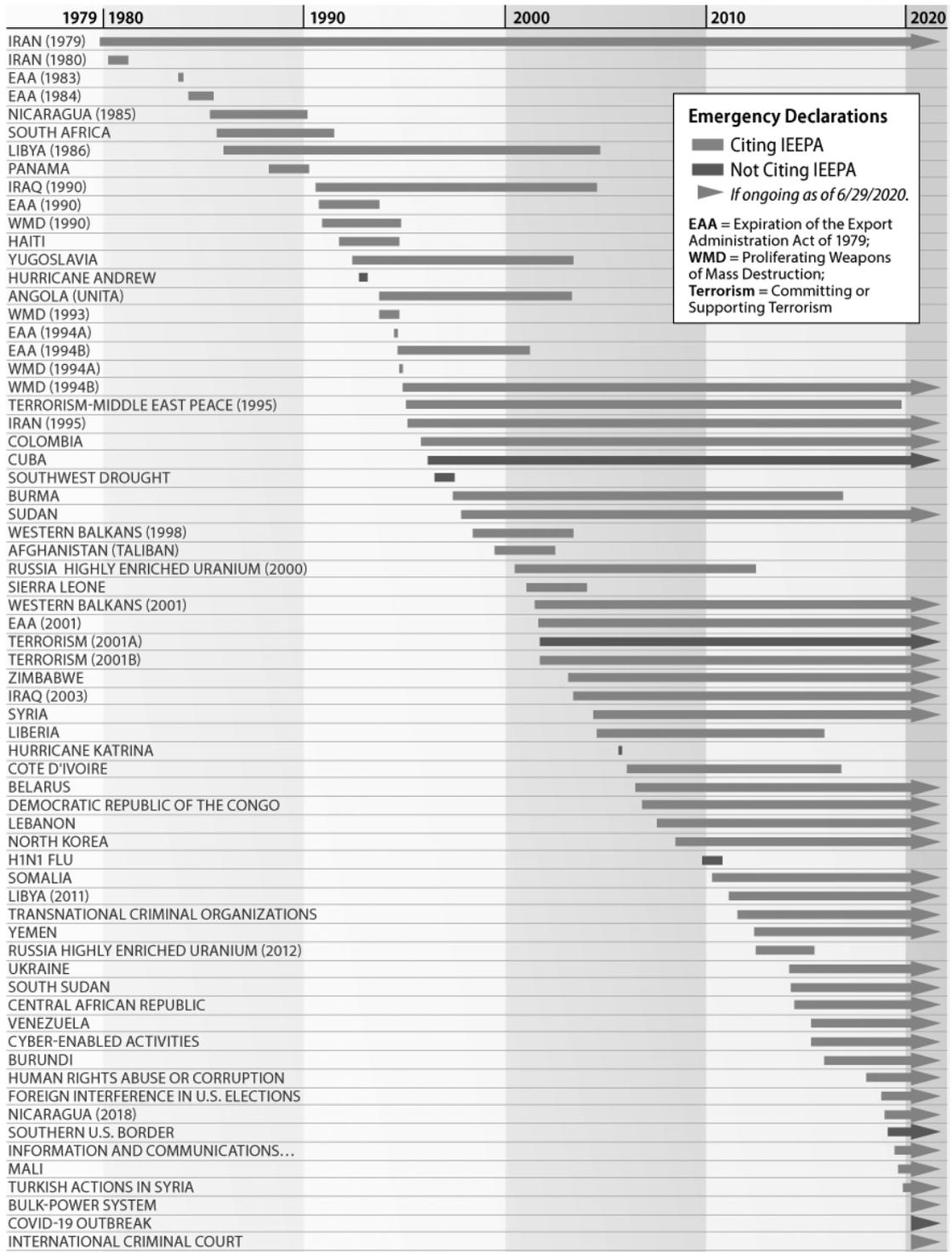
まず、南部国境の壁建設にかかわる2019年2月15日の緊急事態宣言である。これはトランプ大統領が就任後に初めて発令する緊急事態宣言であった。トランプ大統領によれば、南部国境は「犯罪者、ギャング、麻薬の侵入地点」であり、南部国境を越えようとする「膨大な非合法移民 (unlawful migration) は長く続く問題」である。このような状況は「国境の安全にとって危機であるばかりでなく、人道上の危機でもあり、国家安全保障の核心的利益を侵害しており、緊急事態を構成している」⁹。

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2つの権限の行使を宣言する。1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であり、もう1つは第10編2808条の定める軍事施設の建設を命じる権限である¹⁰。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。

この緊急事態宣言は、大統領がいかなるにも危機を認定できることを物語っている。同時に、その「危機」対応のために、既存の法律を自由に適用することができることも示している。アメリカでは予算は議会の専権事項であり、南部国境の壁建設のための予算を議会は認めていなかった。そのような中で、議会の意図に反するような予算流用を緊急事態宣言によって可能にしたという点で、従来の緊急事態宣言の運用から逸脱したと言える。

トランプ大統領のこの緊急事態宣言に対して、議会は終結を求めた。2019年2月26日、民主党が多数を占める下院は245対182で終結のための合同決議 (H.J. Res. 46) を可決した。3月14日には共和党が多数を占める上院も59-41でこの決議を可決した。もしも1983年に議会拒否権が違憲とされていなければ、この時点で南部国境の壁建設にかかわる緊急事態宣言は終結していた。しかしながら、合同決議には大統領署名が必要となる。トランプ大統領は3月15日、拒否権を行使した。差し戻された下院で5月26日に再投票が実施されたが、結果は248対181と、3分の2の票には足りなかった¹¹。この緊急事態宣言は、

図 国家緊急事態法制定以降の国家緊急事態宣言



出典：“The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use,” *CRS Report for Congress*, R45618 (2020), 16.

バイデン大統領によって2021年1月20日に終結が宣言されるまで有効であり続けた¹²。
次の事例は、コロナ対策のための2020年3月13日の緊急事態宣言である。この緊急事

態宣言で具体的に言及された権限は社会保障法 1135 条である。この条項は、メディケア、メディケイド、および州児童医療保険事業について州が従うべき特定の要件を一時的に免除する権限を連邦の保健福祉長官に与える。ここで免除される要件の多くは平時においては患者の権利を守るためのものであり、医療機関は通常の手続きを省略して患者に対応できるようになる¹³。

国家緊急事態宣言によって、大統領はさまざまな緊急時の権限の発動が可能になるが、トランプ大統領は上述の権限のみを発動した。国家緊急事態宣言という言葉からは、国民の私権制限や外出禁止命令などを想起するが、実際には限定的な効果しかもたない宣言であった。

最後に、経済制裁にかかわる事例も挙げておきたい。トランプ大統領は 2020 年 6 月 11 日、行政命令 13928 において、国家緊急事態を宣言した。アフガニスタン戦争に関連した米軍および米情報機関による行為が国際刑事裁判所による調査、訴追の対象になっていることを理由に、トランプ大統領は国家緊急事態を宣言し、国際刑事裁判所の調査などに関係する者の米国内資産の凍結を決定した¹⁴。

アメリカはながらく国際刑事裁判所によってアメリカ市民が裁かれることを忌避しており、国際刑事裁判所に関するローマ規程の一員でもない。トランプ大統領は、アメリカが国際刑事裁判所の管轄を受け入れないという立場をこの行政命令で改めて表明した。ただし、それだけにとどまらず、「国際刑事裁判所による軍と情報機関関係者に対する調査、逮捕、抑留、起訴の試み」が、「アメリカの安全保障と外交政策にとって、普通ではない異常な脅威を構成している」として、トランプ大統領は国家緊急事態を宣言した。

この行政命令では、国家緊急事態の宣言によって使用可能となる国際緊急経済権限法を用いて、「国際刑事裁判所による、アメリカ市民についての調査、逮捕、抑留、起訴などのあらゆる試みに加担する者」の「資産の凍結」を決定している。

近年、国際緊急経済権限法は外国政府だけでなく特定のアクターを対象に経済制裁を課すために用いられるようになってきているが、テロ組織や犯罪集団ではなく、国際組織である国際刑事裁判所の関係者を対象にしたという点で異例であったといえる。アメリカの意に沿わない国際組織に対する制裁手段として、国際緊急経済権限法が使われうるということをこの事例は示している。

おわりに

本稿では、アメリカにおける緊急事態宣言がなぜ長期にわたって継続するのかを論じた。18 世紀と 19 世紀には、緊急時に大統領が法的根拠なく事態に対処することに対して、議会による追認が一般的であった。20 世紀になると、大統領による突発的な事態への対処の追認に加え、緊急事態についての法制化が進んだ。1970 年代には、議会が大統領権限の抑制に乗り出す際、大統領に緊急事態を宣言する権限を認めるかわりに、議会がそれを取り消すことのできる議会拒否権を導入した。これが 1976 年国家緊急事態法の骨子だった。

しかしながら、1983 年の連邦最高裁判決によって議会による取り消しが実質的に不可能になると、大統領による国家緊急事態宣言を抑制する手段は失われ、大統領による緊急事態宣言は長期化するようになった。

トランプ大統領による南部国境の壁建設にかかわる緊急事態宣言に対しては、上下両院

は過半数の議決によって合同決議を可決するも、大統領の拒否権を覆すことができなかった。大統領の緊急事態における権限は相当に広いものとなっている。

しかしそれだけに、新型コロナウイルス対応のような真の緊急事態においては、どの権限をどう使うかという政治的技量が大統領に求められる。トランプ大統領による新型コロナウイルス対応の緊急事態宣言はわずかな権限に言及されるのみであり、十分な対応に失敗したと言わざるを得ない。今後、バイデン大統領が緊急事態に伴う権限をどのように活用していくのが注目される。

— 注 —

- 1 阿川尚之『憲法で読むアメリカ史（全）』（筑摩書房、2013年）、205頁。
- 2 “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use,” *CRS Report for Congress*, R45618 (2020), 3.
- 3 *Ibid.*, 5.
- 4 Bruce Ackerman, “The Emergency Constitution,” *Faculty Scholarship Series*, Paper 121 (2004), 1078.
- 5 *Ibid.*, 1080.
- 6 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）
- 7 “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use,” 16.
- 8 50 U.S. Code § 1702.
- 9 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.
- 10 10 U.S.C. § 2808.
- 11 “National Emergency Powers,” *CRS Report for Congress*, R98-505 (2021), 20.
- 12 Joseph Biden, “Proclamation on the Termination of Emergency with Respect to the Southern Border of the United States and Redirection of Funds Diverted to Border Wall Construction,” January 20, 2021. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/proclamation-termination-of-emergency-with-respect-to-southern-border-of-united-states-and-redirection-of-funds-diverted-to-border-wall-construction/>>.
- 13 平川幸子「日本と米国の公衆衛生緊急事態対応の比較分析」『公共政策志林』第6号、2018年。
- 14 Donald Trump, “Executive Order 13928: Blocking Property of Certain Persons Associated with the International Criminal Court,” *Federal Register*, Vol 85, No. 114, June 15, 2020.