

## 第5章 アメリカの連邦制と新型コロナウイルス

梅川 葉菜

2021年1月20日にアメリカ合衆国大統領に就任したジョー・バイデンは、かねてより前政権のコロナ禍への対応を非難しており、自らが政権に就いた際にはコロナ禍に対応するためにあらゆる措置を講ずることを公言していた。実際、バイデン新政権は政権発足当初より新型コロナウイルス対策に積極的に取り組み、トランプ前政権との違いを鮮明にしている。2021年1月20日の行政命令では連邦政府施設内でのマスク着用義務付けを<sup>1</sup>、翌21日の行政命令では公共交通機関および空港や駅などの交通関連施設内でのマスク着用義務付けを求める<sup>2</sup>など矢継ぎ早に対策に乗り出したことはその象徴であった。

アメリカを観察する上で注意しなければならないのは、「あらゆる措置」という言葉から想起されがちな意味内容と実際のそれとのギャップである。というのも、連邦政府は連邦制という強いかせに縛られているため、連邦政府が講じうる措置は一般に想起される範囲と比べると極めて限られているからである。例えば、日本においては中央政府が公衆衛生の観点から外出禁止令、マスク着用義務、ワクチン接種義務などを国民に課すことは可能である。他方で、アメリカの連邦政府は公衆衛生に関する権限を有さないため、これらの措置を講ずることは基本的には難しい。「あらゆる措置」を講ずると公言していたバイデン政権が、国民全体にマスク着用を義務付けるのではなく、特定の条件下でのみ義務付けたことが好例である。とはいえ、連邦政府がコロナ対策に重要ではないかという点、そういうわけでもない。後述するように、特にワクチンがコロナ対策に最も有効な手段である現在においては、連邦政府の重要性は否定し難い。

以下では、アメリカの連邦制という視点から新型コロナウイルス対策について考察していく。なお、コロナ禍に対応するための諸々の経済政策もまた新型コロナウイルス対策として重要な論点ではあるが、字数の都合上、本論は公衆衛生に範囲を絞ることとする。

### 日米の中央・地方関係の違い

日本では、中央政府が公衆衛生に関する権限を有し、それをもとに地方自治体と連携して公衆衛生を担っている。日本国憲法第25条第2項に「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と定められており、また同第41条に「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と定められていることなどから、中央政府に公衆衛生の権限が委ねられていると解され、地方自治体は国会の立法などによって中央政府から役割や権限を付与されて初めて行動に移ることができる。

翻ってアメリカにおいては、建国以前から現在まで、州（建国前は邦）が自らのポリス・パワーに基づいて公衆衛生を担ってきた。ポリス・パワーとは、人々の健康、安全、道徳、その他一般の福祉の保護や向上のために各種の立法を制定・執行する権限を指す。合衆国憲法には、連邦政府の権限として公衆衛生はもちろんのことポリス・パワーに関わる規定は明示されていない。また合衆国憲法第10修正により、合衆国憲法に列挙されていない全ての権限は州政府に留保される。これらのことから、ポリス・パワーは連邦政府ではなく

州政府が有する固有のものと解され、裁判所の判例でも幾度となく確認されてきた<sup>3</sup>。

言い換えると、アメリカの州政府は連邦政府から授権された権限に基づいて公衆衛生を担うのではなく、州政府由来の固有の権限に基づいて公衆衛生を担っている。そのため、州政府は連邦政府から何らかの措置を講じるよう命じられることはなく、連邦政府からの授権なしに公衆衛生のための政策に着手できる。

したがって、アメリカの新型コロナウイルス対策の鍵を握るのは州政府である。州政府は自らの固有の権限に基づいて制定された州法などを根拠に緊急事態宣言、外出禁止令、州外からの移動の制限、集会の制限、学校閉鎖、マスク着用義務付けなどの措置を講じている。州政府がコロナ対策の主体であることは、アメリカのコロナ対策が州ごとに大きく異なることも意味している。例えば、マスク着用の義務付けに関して、外出時の着用を義務付ける州、建物内や公共空間での着用を義務付ける州、特定の産業の従事者に限定して着用を義務付ける州、そしてそもそも着用義務付けがない州など多岐にわたっている。こうした州間の政策の違いに関して、コロナ禍の深刻度、州経済の構造、そして州政府の党派性によって説明できるとする分析がある<sup>4</sup>。すなわち、コロナ禍が深刻であり、観光業や売上税に依存しておらず、民主党が強い州ほどコロナ対策に積極的だという。

当然ながら、ワクチン接種対象の優先順位の決定権も州政府にある。2020年12月3日に米国疾病対策センター（CDC）が優先接種対象に関する指針を公表したものの、州政府が従う義務はない<sup>5</sup>。CDCの指針によれば、最優先接種対象は医療従事者や介護施設の入居者であり、次に新型コロナウイルスの感染リスクの高いエッセンシャル・ワーカーや75歳以上の者、その次に65歳以上の者や16歳以上で新型コロナウイルスのハイリスク群に位置づけられる者やその他のエッセンシャル・ワーカーとなっている。ところが、医療政策を専門とする非営利団体のカイザー・ファミリー財団の調査によると、この指針に完全に従っているのは3州に限られ、その他の州は独自に接種対象の優先順位を定めている<sup>6</sup>。なお、判例において州政府はポリス・パワーに基づいてワクチン接種を州民に義務付けることも認められている<sup>7</sup>ので、今後、新型コロナウイルスに効果のあるワクチンの接種を州民に義務付ける州政府が現れる可能性は十分に考えられる。

ただし、新型コロナウイルスのような感染症は州境とは無関係に広がってしまうので、全国で統一的・画一的な対策を講じることができないことはアメリカ全体としても各州としても大きな足かせにもなる。そこで、州政府同士が独自に近隣州と連携する動きも進んでいる。コロナ禍が拡大しつつあった2020年4月に、全米で3つの地域連合が形成された。それらは東海岸地域7州（コネティカット、デラウェア、マサチューセッツ、ニュージャージー、ニューヨーク、ペンシルベニア、ロードアイランド）、西部地域5州（カリフォルニア、コロラド、ネバダ、オレゴン、ワシントン）、中西部地域7州（イリノイ、インディアナ、ケンタッキー、ミシガン、ミネソタ、オハイオ、ウィスコンシン）の地域連合であり、以上の地域連合に暮らす人々は全米総人口の半数以上を占めている。いずれも、ソーシャル・ディスタンスの確保やマスク義務付けなどといったウイルス拡大の抑制のための施策の足並みを揃えることに加え、経済の再開計画の立案と実施、医療物資の融通、情報共有などに関して現在までそれぞれの地域で重要な役割を果たしている。

## 連邦政府が関わる余地

アメリカのコロナ対策が複雑なのは、連邦政府がコロナ対策に関わる余地が全くないわけでもないという点である。確かに公衆衛生を担うための権限であるポリス・パワーは州政府固有のものであり連邦政府は有さない。しかしながら、連邦政府は連邦政府固有の権限に基づいてコロナ対策を講じている。その手段は大別して4つある。それぞれについて簡単に紹介する。

第1に、合衆国憲法第1条第8節第1項に定められる支出権限に基づく関与である。連邦議会は、共同の防衛や一般的福祉のために備える支出権限を有する。そのため、連邦補助金を通じてコロナ対策に関連する活動を方向付けたり、促進させたりすることができる。連邦政府は、州政府がPCR検査やワクチン接種を含むコロナ対策のために行っているさまざまな活動の支出の多くを肩代わりすることに加え、ワクチンや薬の開発のために製薬企業に資金を援助するなど幅広く役割を果たしている。例えば、1988年スタッフォード災害救援・緊急支援法は、州政府や地方政府が食糧、医療品、追加の緊急支援物資やサービスを含む緊急救援活動に関連して支出する費用の75%を肩代わりするものであり、州政府にコロナ対策を促す役割を担っている。なお2021年2月2日、バイデン政権はコロナ禍が始まった2020年1月まで遡って連邦政府が肩代わりする比率を100%にまで引き上げた<sup>8</sup>。また、50州間で結ばれ連邦議会が承認した州間協定である1996年危機管理援助協定は、50州および連邦政府が、人的・自然由来の災害にあっている州を救済すべく人員、物資、その他サービスを支援するものであり、州政府間でのコロナ対策の協調を促している。それから、2020年12月27日に成立した2021会計年度歳出法や2021年3月11日に成立した新型コロナウイルス経済対策法などには、ウイルス検査やワクチン接種に必要な活動への資金の拠出が含まれ、財政難に苦しむ州政府の大きな助けとなっている。連邦政府はワクチン開発のための資金援助にも重要な役割を果たしており、ニューヨーク・タイムズ紙の報道によれば、連邦政府はモデルナのワクチン開発と購入に25億ドルの資金を支出したという<sup>9</sup>。

第2に、合衆国憲法第1条第8節第3項に定められる州際通商権限に基づいたものである。連邦議会は、州間の通商に関わる権限を有する。そのため、州を越えて流通する医薬品の認可や規制権限を有すると解され、新型コロナウイルスに有効とされる薬やワクチンを認可する権限を有しているとされる。連邦政府はこの権限に基づき、2021年3月上旬時点で3種類のワクチンの緊急使用を許可している。すなわち、製薬会社のファイザーとビオンテックの共同開発したワクチン（2020年12月11日認可）、モデルナの開発したワクチン（2020年12月18日認可）、ジョンソン・エンド・ジョンソンの開発したワクチン（2021年2月27日認可）である。

実はこの緊急使用の認可権限は、ワクチン供給に関して極めて重要である。緊急使用が認められたワクチンに関して、州政府が直接、製薬会社から購入することはできず、連邦政府を介してのみ入手できるとされているからである<sup>10</sup>。実際、連邦政府からのワクチン供給が不十分だとしてニューヨーク州知事アンドリュー・クオモがファイザーにワクチンの販売を求めたところ、緊急使用の認可を受けたことを理由に拒否されている<sup>11</sup>。ワクチン供給に関して連邦政府が州政府に優越する立場にあることは、州間でのワクチンの奪い合いを防止し円滑に全米にワクチンを供給するという点で重要である。

それと同時にこの点は、連邦政府と州政府の間のコロナ対策をめぐる関係性を大きく変更するという意味でも注目に値する。連邦政府のワクチン供給に関する優越的な立場は、現在までのところワクチンこそがコロナ対策に最も有効な手段とされている点を鑑みれば、コロナ対策において連邦政府が重要な役割を担うようになったことをも示唆しているからである。

また、州際通商権限に基づき、連邦政府は州間での感染症の拡散を防止するための措置を講じる権限も有すると解されている。バイデン政権は、1944年公衆衛生サービス法第361条がCDCにその権限を授権しているとして、公共交通機関および空港や駅などの交通関連施設内でのマスク着用義務付けを実施したのだった<sup>12</sup>。

ただし、バイデン政権のこのマスク着用義務付けに関しては、権限の逸脱だとして訴訟が提起され、白紙となるリスクもあることには注意したい<sup>13</sup>。近年の判例において州際通商権限は、州のポリス・パワーを妨げうる場合に制約を受けるとされ<sup>14</sup>、また同権限の対象となる行為の性質が「経済的活動」であり、それが州際通商に対し相当の関係を持つか、または相当の影響を及ぼすものでなければならぬとされており<sup>15</sup>、一定の制約下に置かれているからである。

第3に、出入国管理権限に基づく関与である。出入国管理権限は憲法において連邦政府の権限として明記されていないが、国家として固有の権限であるとする判例が積み重ねられてきた<sup>16</sup>。この権限に基づき、連邦政府はコロナ禍が始まってから、特定国に滞在歴のある外国人の入国禁止措置や一部非移民ビザの発給制限措置、陰性証明の義務付けなどを実施している。

最後に、連邦政府が自らを縛る形での関与である。連邦政府機関や職員に対して感染症対策を義務付けたり、連邦政府が企業に事業を委託する要件に感染症対策を加えることなどでコロナ対策を進めることが考えられる。バイデン政権が実施している、連邦政府所有の建物内でのマスク着用義務付けはその好例である。

以上みてきたように、アメリカの新型コロナウイルス対策はアメリカの連邦制という特異な制度のもとで展開されている。特に連邦政府の権限が合衆国憲法上限られているという特徴は、コロナ対策に積極的なバイデン政権にとっては大きな制約になる。今後も、バイデン政権が限られた権限の中でどのような手段を講じるのかが注目される。

— 注 —

- 1 Joe Biden, January 20, 2021, “Executive Order on Protecting the Federal Workforce and Requiring Mask-Wearing,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-the-federal-workforce-and-requiring-mask-wearing/> (2021年3月8日アクセス)。
- 2 Joe Biden, January 21, 2021, “Executive Order on Promoting COVID-19 Safety in Domestic and International Travel,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/21/executive-order-promoting-covid-19-safety-in-domestic-and-international-travel/> (2021年3月8日アクセス)。
- 3 Medtronic, Inc. v. Lohr, 518 U.S. 470, 475 (1996) など。
- 4 Jonathan T. Rothwell and Christo Makridis, September 17, 2020, “Politics is Wrecking America’s Pandemic Response,” <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/09/17/politics-is-wrecking-americas-pandemic-response/>

- response/ (2021年3月8日アクセス) .
- 5 Centers for Disease Control and Prevention, December 11, 2020, “The Advisory Committee on Immunization Practices’ Interim Recommendation for Allocating Initial Supplies of COVID-19 Vaccine — United States, 2020,” <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/mm6949e1.htm> (2021年3月8日アクセス) .
  - 6 Kaiser Family Foundation, “State COVID-19 Vaccine Priority Populations,” <https://www.kff.org/other/state-indicator/state-covid-19-vaccine-priority-populations/?currentTimeframe=0&sortModel=%7B%22colId%22:%22Location%22,%22sort%22:%22asc%22%7D> (2021年3月8日アクセス) .
  - 7 Jacobson v. Massachusetts, 197 U.S. 11 (1905) など。
  - 8 Joe Biden, February 2, 2021, “FACT SHEET: President Biden Announces Increased Vaccine Supply, Initial Launch of the Federal Retail Pharmacy Program, and Expansion of FEMA Reimbursement to States, February 3, 2021,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/02/fact-sheet-president-biden-announces-increased-vaccine-supply-initial-launch-of-the-federal-retail-pharmacy-program-and-expansion-of-fema-reimbursement-to-states/> (2021年3月8日アクセス) ; Federal Emergency Management Agency, “FEMA Statement on 100% Cost Share,” <https://www.fema.gov/press-release/20210203/fema-statement-100-cost-share> (2021年3月8日アクセス) .
  - 9 Denise Grady, November 16, 2020, “Early Data Show Moderna’s Coronavirus Vaccine Is 94.5% Effective,” *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/11/16/health/Covid-moderna-vaccine.html> (2021年3月8日アクセス) .
  - 10 Tucker Higgins, January 24, 2021, “White House says U.S. states can’t directly purchase Covid vaccine under emergency use authorization,” *CNBC*, <https://www.cnn.com/2021/01/24/white-house-says-states-cant-purchase-covid-vaccine-directly.html> (2021年3月8日アクセス) .
  - 11 Lauren Feiner, January 18, 2021, “New York Gov. Cuomo asks to buy Covid vaccine directly from Pfizer amid dose shortages,” *CNBC*, <https://www.cnn.com/2021/01/18/covid-vaccine-new-york-gov-cuomo-asks-to-buy-directly-from-pfizer.html> (2021年3月8日アクセス) .
  - 12 Centers for Disease Control and Prevention, “Legal Authorities for Isolation and Quarantine,” <https://www.cdc.gov/quarantine/aboutlawsregulationsquarantineisolation.html> (2021年3月8日アクセス) .
  - 13 この点についての議会調査局 (CRS) による報告書は下記参照。Wen W. Shen, August 6, 2020, “Could the President or Congress Enact a Nationwide Mask Mandate?,” *CRS Report*, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10530> (2021年3月8日アクセス) ; バイデン政権によるマスク着用義務付けに関する法の専門家たちの意見として、例えば下記など。Robert Storace, December 10, 2020, “What’s the Law Surrounding Biden’s Proposed Mask Mandate?,” *Connecticut Law Tribune*, <https://www.law.com/ctlawtribune/2020/12/10/whats-the-law-surrounding-bidens-proposed-mask-mandate/> (2021年3月8日アクセス) .
  - 14 *Lewis v. BT Investment Managers, Inc.*, 447 U.S. 27 (1980).
  - 15 *United States v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995).
  - 16 *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304 (1936) など。