

偕行現代考

トランプの切り札

「大統領令」

編纂委員会

トランプ米大統領が、就任早々から「大統領令」を連発している。行政を担うトップとして公約実現への姿勢を示すとともに、トランプ米大統領反対の声に対抗して大統領の存在感を示したい意欲の表れのようなのである。

ただ、今回の「イスラム圏7カ国からの入国などを制限する大統領令」を巡っては、内容に異義を唱えた訴訟が全米各地で相次いでおり、ワシントン州のシアトルの連邦地裁は、効力の一部差し止めを命じた。これに対して、トランプ政権は即座に取り消しを求め、対抗措置を取った。

強い批判や混乱を巻き起こしている「大統領令」の実態を紹介してみたい。

●大統領令とは

大統領令と呼ばれるものには、大統領命令(Executive Order: EO)と大統領覚書(Presidential Memorandum)がある。

前者は、対象の法律名を示し、番号を振った上で連邦官報に掲載しなければならぬが、後者はその必要がなく、

対象の法律があいまいでもよい。二つの効力は同じとされるが、一般的には、手続きが厳格な前者が格上と言われている。ちなみに、トランプ米大統領が署名した大統領命令は、「オバマケアの財政負担の抑制」、「メキシコ国境の壁の建設」、「入国審査の厳格化」と120日間の難民受け入れ停止」などであり、大統領覚書は、「環太平洋経済連携協定(TPP)からの離脱」、「人工妊娠中絶関連施設への補助金の支出禁止」、「国家安全保障会議(NSC)の機構改革」などがある。

どちらもアメリカ合衆国大統領が、連邦政府や軍に対して、議会の承認を得ることなく、行政権を直接行使することにより発令されるアメリカ合衆国の行政命令である。

●大統領令の歴史

大統領令は、君主国や立憲君主国における勅令に相当し、法律と同等の効力を持つが、アメリカの大統領令の場合、権限の制限範囲はアメリカ合衆国憲法で明確に規定されているわけではない。

アメリカ合衆国大統領は、1789年以降、行政官による任務遂行の命令に助言するために大統領令を発してきた。大統領令は連邦議会の制定する法律に従い、その法律による大統領への

委任を受けて発することもあり、その場合、法的強制力が付与される。

1907年から大統領令に番号が振られ始め、リンカーン大統領が1862年に発令した「奴隷解放令」まで遡って番号を振っている。日本で有名なものに1942年2月19日付けのフランクリン・ルーズベルト大統領による「大統領令9066号」がある。

これは軍が国防上の必要があると認めた場合には強制的に立ち退きさせることを認めたもので、これが大規模な日系人の強制収用の根拠となった。

大統領権限が拡大し、大統領令が注目されるのは、1929年の大恐慌以降である。連邦議会が有効な手立てを打ち出せない中、大統領が大統領令を駆使して対策を講じていった。

それ以来、大統領は憲法上の権限は変わらないものの、国民から絶大な期待を寄せられることになった。その期待に応えるために、大統領が即効性のある手段として大統領令を駆使してきた。特に1970年代以降は、連邦議

会で共和党と民主党の対立が激化し、常に議会内で強力な反対派を抱えることになった大統領は、自らの政策を押し進めるために大統領令を多用する傾向が強まっている。

なお、大統領令の権限は無制限ではなく、連邦最高裁判所の違憲判断や、

連邦議会が反対する法律を作ることによつて、それに対抗することができる。

少し変わった大統領令もある。ホワイトハウスでは、毎年、感謝祭の前日に料理のために用意された七面鳥を放免する儀式（恩赦式）が行われる。2014年、バラク・オバマ大統領は、この恩赦を下す命令を大統領令として表現している。

● 大統領令の法的根拠

いかにも強力な武器に思える大統領令は、どのような根拠に基づき、どの程度の効力を持つだろうか。

大統領令とは、行政府の長である大統領が連邦政府機関（軍を含む）に対して発する命令のことである。米政府の資料サイト（This Nation.com）によれば、大統領令を出す権限の根拠は合衆国憲法第2章第1条の執行権「行政権は大統領に属する」という記述の拡大解釈だと理解されている。ただし、権限の範囲が憲法で明確に定められていないわけではない。

● 大統領令の効力

大統領令に議会の承認は必要ないが、議会が成立させる法律とほぼ同等の効力を持つている。むしろ法律のように時間がかからないため、大統領がすぐに政策を実行できる便利な手段で

ある。

アメリカの連邦議会が新たな法律を作るには、調整のために早くて半年、通常2年かかると言われており、行政府を即座に動かすことのできるこの手段をトランプ米大統領が活用しているといえる。

ともかく、議会が通した法案を拒否できる「大統領拒否権」と並んで、大統領の強力な武器であることは確かである。ただし、前述の「法的根拠」にあるように、命令は連邦政府機関に対するもので、その効力は連邦政府内に留まるとされる。

また、入国禁止の大統領令はすぐさま実行に移されたが、例えばメキシコ国境の壁は誰の負担でどのように建設するのか。予算案を議会が承認しないことには実現しないだろう。

また、マスコミの中には、「大統領令そのものが新政権の主要な政策を前進させる見込みは薄い。具体的な政策というより、トランプ・メッセージを発信して新政権の方向性を示すものにすぎない」という見方もある。

● 大統領令の数

初代大統領のジョージ・ワシントンから第45代のトランプまで、すべての大統領が大統領令を活用してきた。連邦官報に記載されている大統領令

は、1862年のリンカーンによる「奴隷解放宣言」（大統領令）からの通し番号で、現在までに約1万5千件と言われる。内容は、連邦政府職員の仕事に関するものから軍事命令まで幅広い。

フランクリン・ルーズベルト大統領が出した大統領令は、先の「第2次大戦中、日系人の強制収容を可能にする大統領令」を含めて、歴代最多の3721本であった。その他、有名な大統領令を挙げると、アイゼンハワーは公民権運動の高まりの中で、学校内での人種差別を阻止する大統領令を出した。ブッシュは9・11テロを受け、テロ組織が国内に持つ資産を凍結する大統領令を出した。

バラク・オバマ前大統領も2014年には、共和党が下院で多数を占める状況で政策を押し進めるべく、大統領令を活用する方針を一般教書演説で明らかにしていた。このオバマ大統領が出した大統領命令は276件であり、前任者のブッシュ大統領の291件、クリントン大統領の364件に比べると少ない。

数を見てもトランプだけが乱発しているわけではないが、選挙戦を経てアメリカ社会が分断している状況下で、賛否両論のある公約を実現すべく次々と出しており、それが今回、大統領令

が目立っている要因である。

●大統領令を無効にする方法

報道によれば、トランプの入国禁止の大統領令に対し、人権団体に加え、ワシントン、ニューヨーク、マサチューセッツの3州が憲法に違反するとして無効を求めて提訴した。不法移民に寛容な「サンクチュアリ・シティ」（聖域都市）の一つであるサンフランシスコ市は、聖域都市への連邦交付金を削減するという別の大統領令に対して、1月31日に訴訟を起こしている。

もしも大統領令に反対だったり、従いたくなくなったりした場合、他に方法はないのだろうか。何しろ議会での議論のプロセスを経ていないのに、法律と同程度の効力を持つ大統領に逆らうのは簡単ではない。

マスコミの記事を見ると、大統領令が無効になる方法は、四つある。

一つ目は、大統領令で命じられた行政措置に議会が予算を認めないやり方である。アメリカでは、予算も法律とみなされており、大統領は議会が決議した予算を丸のみするか拒否権行使するしかない。もし拒否権行使すれば、行政が止まる。かつて予算案が通らず、国の行政機関が無給状態になり行政がストップしたことがあった。

今回のメキシコ国境沿いの壁の建設に関する大統領令は、実現のためには議会で予算や法律を通すことが必要不可欠であり、議会による阻止の可能性はある。

二つ目は、司法によるものである。裁判所が「違法」「違憲」という判決を出すことである。今回の入国阻止騒ぎのように司法の判断で大統領令が阻止されることである。

大統領令が連邦最高裁判所で「違憲」とされたことは、過去に2回ある。最初の例は、ハリ・S・トルーマン大統領が朝鮮戦争時にストライキをしていたオハイオ州の製鉄工場を強制接収した大統領令10340号である。

2回目が、クリントン大統領が1995年に政府機関に対し、ストライキ中の労働者に代わる労働者を雇った事業主との契約を禁じた大統領令12954である。これは、控訴審で「違憲」と判断され、クリントン大統領が撤回した。

三つ目は、議会が大統領令を無効あるいは修正する法律を通すことである。

ただし、議会可決後に大統領が署名しなければ、法律は成立しない。つまり、認めたくない法律に対しては、大統領は大統領拒否権という権限を有している。大統領が拒否権により法案を

差し戻した場合、議会は3分の2以上の多数で再可決しなければならぬ。四つ目は、大統領自身が大統領令を無効にしたり修正したりすることである。

実際に2月1日には、入国禁止の大統領令を巡り、永住権保有者は入国に際して今回の措置適用の免除を申請する必要はないとの見解をホワイトハウスが示した。

しかし、大統領令が無効になることは、現実には非常に難しい。めったに起こらないことが、今回どれだけ起こるのか。司法に訴えるという反乱はすでに始まっている。

(文責 井上廣司)

参考・・「トランプ大統領が2週間で署名した大統領令」

●大統領命令(8件)

- ・オバマケアの財政負担抑制(1・20)
- ・インフラ整備のための環境評価の要件緩和(1・24)
- ・不法移民の強制送還に非協力的な自治体への補助金停止(1・25)
- ・メキシコ国境に壁を建設(1・25)
- ・入国審査の厳格化と120日間の難民受け入れ停止(1・27)
- ・政府職員の離職後5年間のロビー活動禁止(1・28)

- ・新たな規制を導入する際は、既存の2つの規制を撤廃(1・30)
- ・銀行の業務を制限する金融規制の緩和を指示(2・3)

●大統領覚書(12件)

- ・政府による新規規制の導入手続きを凍結(1・20)
- ・政府機関への新規人員採用を凍結(1・23)
- ・環太平洋経済連携協定(TPP)から離脱(1・23)
- ・人工妊娠中絶関連施設への補助金の支出を禁止(1・23)
- ・ダコタ・アクセス・パイプライン建設計画を推進(1・24)
- ・パイプラインの鉄鋼を可能な限り米国製にすることを推進(1・24)
- ・国内製造業に対する承認や規制の緩和(1・24)
- ・米軍の再構築(1・27)
- ・30日以内に「イスラム国」壊滅に向けた計画の素案を策定(1・28)
- ・国家安全保障会議(NSC)の機構改革(1・28)
- ・企業年金を運用する機関投資家などに課せられるルールの見直し(2・3)