

国家緊急事態を法的基盤とする大統領の制裁権限

I. 三権分立制からの乖離と大統領主導で動く制裁政策

三権分立による相互の「抑制と均衡」を基盤とする合衆国憲法

合衆国憲法は外交に影響する権限を大統領府と議会に配分している。憲法第二条は大統領を米陸海軍総司令官とし、戦争遂行権限、大使任命権、条約締結権など、外交に影響する権限を付与。他方、米上院には大統領が任命した大使の承認権限、締結された条約の批准権限が与えられている。更に議会には歳出入権限、対外通商の管理権など、外交政策を大きく左右する権限が与えられている。合衆国の外交に影響しうる権限を行政と立法に配分することで外交の総責任者を敢えて指定していない内容だ。外交の運営で大統領と議会の摩擦を意図した設定、即ち行政、立法、司法の三権分立による相互の「抑制と均衡」(checks and balances)を考慮した憲法制定者の設計と一般的に理解されている。

“The Constitution, considered only for its affirmative grants of power capable of affecting the issue, is an invitation to struggle for the privilege of directing American foreign policy.”

Edward S. Corwin, The President, Office and Powers, 1787-1957¹

外交に影響しうる権限は行政、立法それぞれに配分されており、外交の総責任者は明白にされていない

その外交を実施する上で主に「外交」「経済圧力」「軍事介入」の3分野について憲法は、「外交」と「軍事介入」は大統領の領域だが、制裁は憲法第一条に含まれる「通商条項」“commerce clause”の一部(議会の「対外通商の規制権限」が明記されている憲法第一条第八節)であり、議会の領域と設定されている。第一次世界大戦を節目に米外交で頻用されるようになった「経済制裁」は“commerce clause”で保証される議会の権限ということになる。

¹ Corwin, Edward S. The President, Office and Powers, 1787-1957. New York, New York University Press, 1957. P. 171.

制裁権限は憲法で保障される議会権限。それを大統領に委譲した議会

しかし、近年では大統領の独断的な判断で制裁が実施されることから、憲法に基づく大統領権限で実施されているとの誤解を招くこともある。勿論、憲法上、行政権を持たない議会が単独で制裁を実施することは違憲だが、制裁措置を制定する権限は憲法で保障される議会の通商条項の一環であり、連邦法により制裁を行使するよう議会が大統領に命じる、或は議会が制裁権限を大統領に委ねない限り、大統領が独断的に制裁を実施することはできない。制裁を講じる大統領令の冒頭にその権限を裏付ける法律が必ず明記されているのはこのためである。

第一次大戦後、大統領の緊急権限は次第に拡大

第一次世界大戦に成立した“Trading With the Enemy Act of 1917”による戦時中の大統領権限の拡大から、大恐慌に対応すべく平時の大統領権限を拡大した同法の修正（1933年）、拡大し過ぎた大統領権限の「抑制」を目的としたが結果的に大統領権限を更に拡大してしまった“International Emergency Economic Powers Act”（1977年）などを背景に、議会の制裁を制定する権限を付与され、独自の行政権でそれを独断的に導入できる枠組みが成立したというのが現状であり、近年の米国制裁もこの枠組みに沿って実施されている。本稿では、こうした現状の背景を説明した上で、制裁に関する現在の行政・立法のバランスとその方向性を参考に今後の制裁政策の見通しを考えてみた。

II. 大統領の緊急事態権限の背景

大統領の意向に応じた議会の立法作業

相手国の行動に変化を来す米外交の手段として長く活用されてきた経済制裁。米国初期の代表的な経済制裁法である“Embargo Act of 1807”では、ナポレオン戦争の一環で1803年から敵対していた英仏両軍による中立国だった米国の商船に対する臨検・没収や、英国による米船員の強制徴用（impressment）などを背景に米議会は米国籍船による海外の港への寄港を禁じる（事実上の禁輸措置）権限が 대통령に付与された。

その後も米外交史で、議会が通商規制を大統領に命じた事例が複数見られた。しかし、第一次世界大戦中に入ると米議会では、中央同盟国（ドイツ、オーストリア、ハンガリー）を経済的に封じ込める目的で「戦時中」に對外通商を調整する権限を大統領に付与する“Trading With the Enemy Act of 1917”（TWEA）が成立した。特定の措置を命じた過去の制裁法と異なり、戦時中に限定

戦時中における大統領
の絶対的な権限を確立
した TWEA

して大統領に敵対国との通商を規制する広範な権限を付与する内容であった。

しかし、戦時中に限定して発生するはずであった大統領権限は、複数の修正を経て、大統領が緊急事態を宣言することで平時でも活用できるようになった。その切欠となったのが大恐慌である。当時の取り付け騒ぎに応じてルーズベルト大統領は就任（1933年3月4日）の翌日、TWEAの§5(b)に基づき、緊急事態に応じるために国内全銀行の強制休業と金融取引の停止を命令。即ち、「戦時中」に限定され、対外的な措置を取るために設けられた権限を「平時」の「国内問題」に対応するために一方的に TWEA を発動したことになる。現在も議論されているが、明らかな違法行為というのが素直な解釈だろう。

“It is to be hoped that the normal balance of executive and legislative authority may be wholly adequate to meet the unprecedented task before us. But it may be that an unprecedented demand and need for undelayed action may call for temporary departure from that normal balance of public procedure.”

President Franklin D. Roosevelt, Inaugural Address, March 4, 1933

憲法の設計からの一時
的な乖離

緊急事態であれば平時でも同法を活用できるという米政府の都合な解釈に基づく違法行為であり、ルーズベルト大統領も十分認識した上で遂行した計画である。上記の就任演説にもあるが、大恐慌という非常事態に対応するための「公的な手続きからの一時的な離脱」をルーズベルト大統領はあからさまに宣言していた。

戦時中だけでなく平時の
緊急事態に対応すべく、
大統領の権限を拡大

議会は3日後に銀行営業停止命令を承認すると共に、TWEAの緊急権限を戦時中だけでなく、大統領が定めた国家緊急時でも活用できるよう TWEA を修正した“Emergency Banking Act”を可決。詰まり議会は TWEA に関するルーズベルト政権の法解釈（議会の通商権を、戦時中だけでなく平時でも大統領に委ねる方針）を成文化したということになる。

迅速に動けない議会、
大統領の緊急権限を拡大

その後、1940年4月、ドイツによるデンマークとノルウェーの侵攻に応じて TWEA を根拠に、米国内のデンマークとノルウェー

**第二次大戦以降、歴代
大統領は TWEA を発動
して様々な制裁措置を
実施**

**司法のお墨付きを得た
大統領の緊急権限**

の資産を凍結した大統領令 8389²を発令した際、それまでは TWEA による規制は銀行間の送金のみ適用されると解釈されていたが、それに反してルーズベルト大統領令は両国主体が所有する株式の取引をも凍結。大恐慌の全銀行強制休業命令と同様に、大統領の独断的な法解釈に基づく行動だが、議会は大統領権限の「抑制」ではなく、逆に TWEA で株取引を凍結できるよう同法を修正。詰まり、議会の方針（連邦法）に従って大統領が政策を実施するのではなく、（合法的かどうかは兎も角）先行する大統領の政策に応じて、事後に議会が法律を修正するという流れ、即ち「公的な手続きからの離脱」が標準化しつつあった。憲法（三権分立の維持）よりも迅速な対応が優先される戦時中・緊急時における米国政治の特徴だが、制裁行使権限をはじめ、緊急時における大統領の権限は段階的に拡大していく結果となった。

その後も、第二次世界大戦中の対日制裁、冷戦期の制裁（北朝鮮、中国、キューバ、ベトナム、カンボジア）など、TWEA に基づく緊急時の権限を基盤とした制裁政策が続き、米国は次第に「制裁大国」に変化していった。また、純粋な「外交」だけでなく、米政権の保護政策を実施する上で、TWEA が活用されるようにもなった。1960 年代のベトナム戦争による財政赤字、国際収支の赤字幅拡大、インフレ、金・ドル本位制の維持の困難化を背景に、当時のニクソン大統領が打ち出した 10% の輸入課徴金（ニクソン・ショックの一環）も TWEA に基づく国家緊急事態³を法的根拠とした。

この輸入課徴金の被害者であった日本企業の米子会社“Yoshida International”がニクソン大統領を起訴し、下級審で勝訴（関税権限は議会にあり、大統領による輸入関税は憲法違反→徴収された課徴金の払い戻しを命令）したものの、控訴裁判所が審理した結果、議会は TWEA を通じて緊急時の権限を大統領に付与したと判断⁴し、輸入課徴金の合法性が確立された。（主要先進国が為替レートの是正に応じたことで、ニクソン大統領は輸入課徴金制度を同年 12 月、僅か 4 か月弱で撤回。）

² <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-8389-protecting-funds-victims-aggression>

³ ニクソン大統領が 1971 年 8 月 15 日に発令した Proclamation 4074 に明記される法的根拠は、Tariff Act of 1930 と Trade Expansion Act だが、事実上の法的基盤は TWEA である。昭和天皇との会談を配慮して原文では TWEA に触れなかったと言われている。

⁴ <https://casetext.com/case/united-states-v-yoshida-intern-inc>

長期に渡る戦争の収束と共に、三権分立制への回帰に関する議論が開始

しかし、大恐慌や世界大戦といった実存的リスクが遠い昔の記憶となった 70 年代に突入すると、国民と議会の注目は次第に大統領の独裁化するリスク、(国際秩序を前提とした) 外交手段とした制裁の利用価値などに移り始めた。また、その時点でルーズベルト大統領が大恐慌時に宣言した国家緊急事態を含む 4 つの国家緊急事態が継続されていたことも判明し、国家緊急事態の発令権を見直す方向で議論が進められていった。

III. 1970 年代における、大統領の緊急権限の見直し

大統領による緊急事態発令権限の監督と、緊急権限の抑制を試みた議会

議会による緊急時における大統領権限の見直しは、大きく分けて (1) 大統領による国家緊急事態宣言に関する議会の監督、(2) 国家緊急時に発生する大統領権限に対する規制と監督を目的とした。前者の手続きで成立した国家緊急事態法 (National Emergencies Act of 1971 : NEA) では、既存の国家緊急事態の解除と、将来的に大統領が国家緊急事態を宣言する場合に適用される報告義務や条件が設定された。同法により、大統領が宣言した国家緊急事態は 1 年で時限失効するようになった (大統領が毎年更新で継続可能)。

戦時中の緊急権限を TWEA, 平時の緊急権限を IEEPA に分別

次に、緊急時に発生する大統領権限の見直しの結果、1977 年に “P.L. 95-223” が成立した。同法の「タイトル 1」は、TWEA § 5 (b) に基づく大統領権限の使用許可を「戦時中」に限定することを定めた⁵。「タイトル 2」は、「平時」において「海外で発生する異常な脅威」に対応するために大統領が国家緊急事態を発令した場合に発生する特別権限を設けた国家緊急経済権限法 (International Emergency Economic Powers Act: IEEPA) である。但し、他国資産を没収、国内取引の規制、金取引の規制、情報・記録の没収など、TWEA では許可されていた権限は IEEPA から除外された。第一次政界大戦から拡大していた大統領権限を初めて抑制したということになる。

結果として IEEPA は無制限とも言える緊急権

しかし、IEEPA を巡るその後の訴訟や修正は本稿では省略するが、結果的に無制限とも言える強力な緊急権限を大統領に付与する法律として現在も活用されている。同法が成立した 1977 年以

⁵ 但し「タイトル 1」は、TWEA § 5(b)の権限で継続中であった一連の措置を例外とし、継続を許可した。例外になったのは、「北朝鮮、カンボジア、ベトナム、キューバに対する制裁措置」、「チェコスロバキア、東ドイツ、リトアニアに対する資産凍結措置」、「輸出規制法の継続」。

限を大統領に付与し、
現在に至る

降、米大統領は 54 回 IEEPA・NEA に基づく国家緊急事態を発令しており、あらゆる問題に関する制裁措置を実施している。

“Any authority granted to the President by section 1702 of this title may be exercised to deal with any unusual and extraordinary threat, which has its source in whole or substantial part outside the United States, to the national security, foreign policy, or economy of the United States, if the President declares a national emergency with respect to such threat.”

[US Code Title 50 Ch.35 International Emergency Economic Powers § 1701](#)

IV. 2017 年に成立した CAATSA で大統領権限の抑制を図る議会

大統領の制裁権限を大
幅に縮小した CAATSA

“For decades, Congress has slowly and irresponsibly ceded its authorities to the executive branch, particularly as it relates to foreign policy. Today marks a significant shift of power back to the American people’s representatives. With passage of this legislation, the Senate reasserts congressional authority...”

Bob Corker, Former Senator & Chairman of the Senate Foreign Relations Committee
June 2015

上記はロシア、北朝鮮、イランを対象とした制裁法、“Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act” (CAATSA) が上院を 98-2 で通過した後に、当時の上院外交委員長だったボブ・コーカー上院議員の声明から抜粋した文章である。同法に含まれるロシア制裁法“Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act of 2017” (CRIIEA) に基づき、これまで大統領の権限で制定されていた対ロ制裁措置を成文化すると同時に、大統領が対ロ制裁の撤回、解除、調整、免除する場合、米議会の承認を必要とする新たな枠組みが設定された。

トランプ大統領の就任前後から騒がれていたロシア疑惑、就任後にトランプが連発した親口発言などを背景に、「異例」のトランプ政策を黙認してきた共和党議員による「類稀な譴責」(a rare rebuke) というのが当地でよく見られた解説だった。暴走するトランプ外交の「ガードレール」として議会は同法を可決したというナラティブだ。しかし、大統領が議会全般だけでなく、独自の

歴代大統領は大抵、外交の素人

政党から非難されることは、特に外交政策に関して言えば、トランプ政権に限ったことではない。

そもそも大統領は、元州知事（レーガン、クリントン）、ピーナッツ農家（カーター）、元役者（レーガン）、コミュニティ・オーガナイザー（オバマ）など、米中国交回復後の初代北京大使、CIA 長官、副大統領を歴任したジョージ・H.W. ブッシュ（第 41 代）を除けば大抵「外交の素人」であり、長く外交政策を牛耳ってきたワシントンの外交エスタブリッシュメントと衝突するのは当然である。

外交エスタブリッシュメントと密着する議会の長老

党内幹部、外交委員長、軍事委員長など、任期制限のない議会の長老を中心に冷戦時代から受け継がれている米国の外交原理主義（foreign policy fundamentalism）と、限られた時間（4～8 年）で世界を変えようとする外交素人の大統領が衝突する構図は長年続いているということである。

米外交原理主義から乖離する素人外交の是正

例えば、1980 年代に問題になっていた南アフリカ政権の「アパルトヘイト」（人種差別思考の政策方針）に生温い非難しかしなかったレーガン大統領の意向に背反して、議会は対南ア制裁法案の“Comprehensive Anti-Apartheid Act”を可決。レーガン大統領は同法に拒否権を発動したものの、議会は両院で 2/3 以上の賛成票で大統領の拒否権を覆し、法案は成立した。また、テロ行為に関与した外国政府に対し、米法廷で起訴する権限を被害者・遺族に与える法案、“Justice Against Sponsors of Terrorism Act”（JASTA）は、主に 9/11 に関与していたとされるサウジ政府に対し、犠牲者の遺族に訴訟権限を与える目的で提案され、圧倒的多数で可決された。しかし、米司法制度における外交特権の捉え方を変えることで、他国民が報復（米国民を海外で起訴）すると懸念した当時のオバマ大統領は同法案に拒否権を発動したが、議会両院は 2/3 以上の大多数で拒否権を覆し法案は成立した。暴走する素人外交に対する議会の「抑制」はこの通り、必要に応じて機能している。

V. 最後に

大統領の緊急権限は米外交の重要な枠組み

緊急時に要される迅速な対応能力を設けるために、三権分立制という憲法の設計を連邦法で一時的に調整してきた枠組みは、米外交を支えてきた重要な要素である。ただ、過度に暴走するトラン

三権分離への回帰は考えられないが、個別案件では大統領の脱線に備えて議会が介入することが予想される

プ外交を背景に、三権分立制への回帰（大統領の緊急権限の縮小）に関する議論の再燃も伺えるが、こうした議論が果たして大統領の緊急権限の縮小（TWEA や IEEPA の包括的な見直し）に結び付くだろうか。

勿論、前述のコーカー元外交委員長が主張するように、CAATSA の成立は「長年大統領に委譲してきた権限の奪還」の意味合いを伴うが、大統領の緊急権限の撤回という規模の話ではない。逆に、三権分立制への純粋な回帰は米国の安全保障に支障をきたすため、混沌とする国際情勢に応じて大統領にある程度のフレキシビリティを与えることは最早、米外交原理の基本理念として捉えるべきなのかもしれない。短期的には、中国、ロシア、サウジなどの「個別制裁案件」、更に言えば緊急権限による一方的な関税政策など、大統領の過度な脱線に応じて議会がどのように介入するのか、注意深く見守る必要がある。

以上／上原

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。