Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-08

帝王的大統領制と共和主義の危機

田邉, 俊明

(Degree)
博士（政治学）
(Date of Degree)
2016-03-25
(Date of Publication)
2017-03-01
(Resource Type)
doctoral thesis
(Report Number)
甲第6548号
(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1006548

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。

学位請求論文審査結果報告要旨

博士学位論文

論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	田邉　俊明
学位の種類	博士（政治学）
学位授与の条件	神戸大学学位規程第５条第１項該当
学位論文の題目	帝王的大統領制と共和主義の危機
審査委員	主査　教　授　土佐　弘之
	教　授　アレキサンダー・ロニー
	准教授　安岡　正晴

論文内容の要旨

アメリカ合衆国憲法の起草者たちは、「絶対君主は、たとえ国家としては何ら得るところがない時にでも、軍事的栄光へのあこがれ、私怨に基づく復讐、野望、あるいは自己の一族郎党の勢力を拡大するために結ばれた私的な契約といったごく個人的な目的のために、戦争を引き起こすこともまれではないのである」（『ザ・フェデラリスト』第４編）とする認識から、従来は国王の権限であった宣戦布告の権限を議会に移すなど、共和主義の観点から「戦争という犬に鎖をかけ」るための制度をデザインした。それにも関わらず、第２次世界大戦以降、大統領に対して立憲主義的なチェックを及ぼそうとする試みは、これまでほとんど常に失敗してきたのであり、ジョージ・W・ブッシュ政権の強権的な「テロとの戦い」も、その例外ではなかった。

では、なぜ憲法起草者たちの共和主義的な理念に支えられた憲法は、大統領の権限濫用を食い止めることができないのだろうか。本論文はまず第１章で、その最も根本的な原因として、過剰な国家機密の問題について取り上げたい。多くの法学者が指摘しているように、公開性の原則や情報の自由な流通は、あらゆる立憲主義の土台となるものであり、大統領（執行府）が自分に都合の悪い情報を隠し通すことが簡単にできるようになれば、国民や議会による監視の眼が行き届かなくなり、権力分立や「法の支配」といった仕組みだけでなく、大統領選挙や世論などによるチェック機能も全てその効力がなくなってしまうであろう。

それにも関わらず、第２次世界大戦以降、歴代の大統領は執行命令だけを根拠として、巨大な国家機密システムを構築し、自らを厚い「秘密のヴェール」で覆ってきたのであり、彼らはこのヴェールを利用したり、あからさまなウソをつくによって、何度も国民を戦争へと動員してきた。そこで本章では、まずアメリカの国家機密システムが成立した政治的背景と、それに対抗するために議会が制定した情報公開法の限界を簡単に見た後、過剰な国家機密がもたらす弊害を具体的に示すため、ベトナム戦争の発端となったトンキン湾事件、イラン・コントラ事件、イラク戦争の３つの事例を見て行くことにしたい。こうした事例研究から浮かび上がってくるのは、「秘密のヴェール」は、国民を欺くのみならず、大統領やその側近をイデオロギーの虜にすることによって、正常な判断能力を狂わせてしまうという逆説である。

では、議会や国民はこうした国家機密システムの弊害を是正するために、一体何をしてきたのだろうか。1970 年代以降、議会は上院のフランク・チャーチ委員会による調査を嚆矢として、大統領が行なう諜報活動や秘密工作にもメスを入れ、それを法的に規制する試みを行なってきたが、こうした試みはレーガン政権に入る頃までには、「強い大統領」を求める国民自身の「民主主義」的な要求によって妨げられ、大きな成果を挙げるに至っていない。本章ではこの点について見た後、執行府内部からの公益目的での情報漏洩（リーク）を、「秘密のヴェール」に覆われた大統領の権限濫用をチェックする最終手段として位置づける立場から、この分野で最もよく知られたペンタゴン文書事件判決を批判的に検証したい。

ところで、こうした大統領中心の国家機密システムを支えているのは、「外交や防衛は大統領の専権事項であるから、議会や国民が口を出すべきではない」とする「帝王的大統領制」のイデオロギーである。第２次世界大戦以降、大統領やその側近、司法省の高官、保守派の議員、連邦最高裁の一部の判事などによって唱えられたこの理論によると、アメリカの大統領は憲法第２条によって授けられた執行府の長ないしは陸海軍の最高司令官としての権限に基づき、国家機密システムを構築することはもちろんのこと、議会の事前承認を伴わない戦争とともに、

諜報活動や秘密工作を行なうことが許される。つまり、憲法が大統領による権限濫用を食い止めることができないもう１つの原因は、こうした「帝王的大統領制」の支持者たちが、権限濫用を権限濫用と見なしていないことに求められるのである。

そこで第２章では、この「帝王的大統領制」のイデオロギーを正面から否定した戦争権限決議を巡る長年に渡る論争を検証して行くことを通じて、彼らが一体いかなる根拠によって、大統領に外交や防衛の権限を独占させるべきだと主張しているのかを考えて行きたい。1970 年代にこの論争が開始された当初、戦争権限決議に反対する「帝王的大統領制」の論者たちは、これまでアメリカの大統領が 100 回以上に渡り、議会の事前承認を得ることなく武力行使を行ってきたとされる歴史や、国際法上認められているとされる対外的国家主権などを自説の論拠としていたが、レーガン政権以降、大統領の執行権や最高司令官としての権限の解釈を、18 世紀のイギリス国王の執行権をモデルとして解釈するべきだとする見解が、政権を支えた法律顧問たちを中心に主張されるようになってきた。

この新たな「帝王的大統領制」の論者たちは、自分たちの憲法解釈が正しいことを示すために、アメリカ憲法起草者たちの間で、ジョン・ロックの『市民政府二論』、モンテスキューの『法の精神』、ブラックストーンの『英法釈義』が共通のテキストして読まれており、これらの政治・法理論の権威が、当時のイギリスの慣習を背景として、戦争、和平、外交の権限を国王の執行権の中に含めていたことを強調する。また、司法省法務局の法律顧問として、ブッシュ政権の「テロとの戦い」を法理論の面から支えた法学者のジョン・C・ユーも、同じくイギリス国王をモデルとしながら、大統領は最高司令官としての権限を根拠として、議会の宣戦布告や事前の承認がなくても、戦争を単独で開始できるのだと論じた。

だが、トマス・ペインがイギリス国王を「専制政治の遺物」として一蹴していたことからも分かるように、独立戦争によって共和主義の洗礼を受けたアメリカ憲法起草者たちが、イギリス国王の執行権の概念をそのまま受け入れたとは考えにくい。本章では、歴史学者のＪ・Ｇ・Ａ・ポーコックにならい、アメリカ憲法を共和主義の系譜に位置づける立場から、こうした反革命主義者たちの議論への反論を試みたい。

続く第３章では、「帝王的大統領制」のイデオロギーが、単にアメリカ国内における立憲的なチェックを骨抜きにするのみならず、ジュネーブ条約に代表される戦時国際法の蹂躙すら正当化することを示すために、ジョージ・W・ブッシュ大統領が「テロとの戦い」の一環として、タリバン、アルカイダなどの「敵性戦闘員」に対する拷問を公式に認めた経緯と、それを支えた「帝王的大統領制」の論者たちの法理論を検証して行きたい。

ブッシュ大統領は、「テロとの戦い」が始まって間もなく、大統領命令だけで軍事委員会を設立し、そこで「テロとの戦い」で捕えた「敵性戦闘員」を裁くことを決定したが、この軍事委員会は、自国の兵士を裁くための軍法会議と比較しても、はるかに被告人の手続き的保障が乏しく、「裁判」というよりは、むしろ「処刑」に近いものであった。また、ブッシュ大統領とその側近は、「敵性戦闘員」をキューバのグァンタナモ基地に収容し、テロリストの潜伏先などを自白させるために、軍の担当者が「水板責め」をはじめとする拷問に近い手法を用いて尋問を行なうことを容認したが、これらは明らかに、ジュネーブ条約をはじめとする数多くの国際法に違反する措置であった。

現代の国際法では、ニュルンベルクや東京国際軍事裁判以降、戦争それ自体の違法化が進展していると言われるが、こうした大きな流れに照らしたとき、戦争が行なわれることを前提として、戦争捕虜の取り扱いなどのルールを定めたジュネーブ条約は、戦争が外交政策の１つの手段として正式に認められていた無差別戦争観時代の遺物であるとすら言えるかもしれない。それにも関わらず、ブッシュ大統領はこの時代ですら認められていた戦時のルールに違反することで、国際社会における「法の支配」を、100 年以上も前に逆戻りさせたのである。

では、ブッシュ大統領やその側近は、一体いかなる理由に基づいて、こうした戦時国際法に違反する措置が正当化できると考えたのだろうか。本章では、アメリカ市民自由人権連盟が行なった「拷問情報公開キャンペーン」の結果公表された司法省法務局の一連のメモランダムやその他の政府の内部文書を系統的に分析することを通じて、司法省法務局によるジュネーブ条約の解釈に潜む問題点を指摘するとともに、ブッシュ大統領とその側近たちが、結局のところ「帝王的大統領制」のイデオロギーを国際法にまで拡大適用して、ジュネーブ条約のような強行規定を含む条約すら自由に破る権利があると考えていたことを示したい。

では、こうした「帝王的大統領制」の権限濫用を食い止めるためには、一体何が求められるのだろうか。これまで、ジョン・ハート・イリィに代表されるリベラル・リーガリストたちが行なってきた問題への取り組みは、あくまで戦争権限決議のような「枠組み立法」の「抜け穴」を塞ごうとするものであった。だが、議会がこれまで大統領に対して戦争権限決議の遵守を求めるための行動を起こさず、決議が完全に「死文化」していることからも分かるとおり、リベラル・リーガリストたちの試みが失敗してきた根本的原因は、戦争権限決議の「抜け穴」にあるわけではなく、法を１つの完結した体系と見なし、その外部にある政治的ダイナミズムを考慮に入れることができない法学専門家たちの「リーガリズム」的思考の限界にある。

つまり、「帝王的大統領」を「法の支配」の下に置くためには、単に議会が「枠組み立法」を制定するだけでは足りないのであって、そうした「枠組み立法」が常に執行府の監視を怠らない国民の批判的な討議によって支えられていなければならない。哲学者、社会学者のユルゲン・ハーバーマスの言うとおり、現代国家でも「法の支配」を断念する必要はないが、そのためにはハンス・ケルゼンのように「法」を１つの自己完結したシステムと見なすのではなく、国民の批判的な討議が生み出す「コミュニケイション権力」が「法」というコードに変換されたものと見なす必要がある。

そこで第４章では、ブッシュ政権の「テロとの戦い」以降、アメリカの憲法学者、政治学者の間で再び関心が高まりつつあるカール・シュミットの「委任独裁」論を手がかりとしながら、新たな視点からこの問題について取り組むことにしたい。シュミットの言う「委任独裁」制は、戦争、テロ、内乱、経済恐慌などの国家存亡の危機に際し、議会などの憲法上の機関が、一時的に独裁的な権限を「独裁官」に委任し、憲法によって保障された基本権を一時的に棚上げにしてでも、現行の憲法秩序を守るべきだとする考え方である。

アメリカのリベラル・リーガリストたちがこの「委任独裁」制に注目したのは、「帝王的大統領制」が大統領の一方的な権限の行使を認める点において、「委任独裁」ですらなかったことから、むしろこの「委任独裁」制を徹底することによって、大統領を法治国家の枠内に押し戻すことができると考えたからである。事実、ジャクソン判事のヤングスタウン判決、大統領の権限行使に議会の授権を要求した 1970 年代の「枠組み立法」、さらにはブッシュ（子）大統領による「敵性戦闘員」の取り扱いを違法として退けたハムダン判決など、リベラル・リーガリストが賞賛する判例や立法措置は、全てこの「委任独裁」のカテゴリーに分類することができるのである。

だが、「委任独裁」を提唱していたシュミット自身が、後にナチスによる一党独裁を容認したことに示されているように、「委任独裁」には構造的な弱点があり、常に自己崩壊する危険と隣り合わせである。すなわち、緊急事態が断続的に生じるにつれて、統治構造における「行政国家」化、「兵営国家」化が進み、執行府の権限が強くなりすぎると、今度は議会や裁判所がそれを「法の支配」の下に置くことがきわめて難しくなり、「委任独裁」が成り立つための前提となる法治国家的規制が弱くなってしまうのである。

また、「行政国家」化、「兵営国家」化の進展によって、大統領がますます大きな権限を掌握するようになると、国民の間で大統領を一種の「救済者」として見なす風潮が強まり、大統領の手を縛るような議会立法や裁判所の介入が、事態に迅速に対処することを妨げる障害と見なされるようになる。こうして、言わば政治的な「正当性」が「合法性」を圧倒することにより、「委任独裁」の法治国家的な規制が、その効力を発揮できなくなるのである。

それにも関わらず、アメリカでは第２次世界大戦後に「立憲独裁」論を唱えたクリントン・ロシターや、ブッシュ（子）政権の「テロとの戦い」に際して、「緊急権憲法論」を唱えたブルース・アッカーマンをはじめ、シュミットの「委任独裁」と同じ論法に頼ろうとする論者は跡を絶たない。そこで本章では、こうした論者の議論を批判的に検証したうえで、改めて「帝王的大統領制」による権限濫用を抑制するには、一体どのような統治モデルが必要なのかという問いを提起したい。

この点について、「テロとの戦い」の後、カナダの法学者のディヴィッド・ダイゼンハウスは、A・V・ダイシーのコモン・ローの概念に依拠しながら、「委任独裁」を容認して「法の支配」に穴を開けることは、シュミットに対する譲歩であって、緊急事態でも平時と同じく裁判所を中心とした「法の支配」を徹底すべきだと論じた。これに対して、法学者のエリック・ポズナーとエイドリアン・バーミュールは、法的現実主義の立場から、私たちはすでに執行府中心の政府の下に暮らしているのであって、「法の支配」や権力分立によって大統領の権限濫用を食い止めようとすることは、現実的にもはや不可能であり、仮にこうしたリベラル・リーガリズムの試みを断念したとしても、大統領選挙や国民の世論などの「民主主義」の仕組みを活用すれば、十分に大統領の権限濫用を食い止めることができると反論した。

本章ではまずこの論争について、両者ともにシュミットの言う「合法性」と「正当性」の区別を前提にして議論しているのであり、この２分法を乗り越えない限りは、問題の根本的な解決を望めないことを指摘したい。そのうえで、権力分立と「法の支配」を、理性的な討議によって国民が自治を行なってゆく仕組みと捉える共和主義的な憲法構想に基づき、「法の支配」から切り離された「民主主義」ではなく、「法の支配」と内的に連関した「民主主義」を構築して行くこと、これこそが問題に取り組むための鍵になってくることを示し、まとめに代えたい。

審査結果の要旨

本論文は、特に二〇〇一年の九・一一事件以降の、ジョージ・W・ブッシュ政権による対テロ戦争の文脈における過剰な安全保障国家化または兵営国家化の問題について、主としてアーサー・シュレジンガー・Jr.の帝王的大統領制（imperial presidency）という分析概念を軸に多角的に検討したものである。具体的には、過剰な国家機密保護の問題（第一章）、大統領による戦争権限に対する民主的コントロールの欠如の問題（第二章）、対テロ戦争、特に緊急事態を理由とする（ジュネーブ条約をはじめとする数多くの国際法に違反するような）拷問を正当化する動き（第三章）、同様に緊急事態を理由とする委任独裁論の問題（第四章）を、それぞれに関連する研究資料を広範かつインテンシブに渉猟、精査しながら批判的に考察を深めたものである。全ての章を通じて、特にジョン・ユーなどに代表される、帝王的大統領制を正当化しようとする法学者らの議論を緻密に追いつつ、その問題点を鋭く剔出しながら、対テロ戦争の進行に伴う兵営国家化による権限濫用または法の支配の空洞化を明快に指摘しているところに、本論文の強さを認めることができよう。対テロ戦争の進行に伴う法の支配の空洞化現象、いわゆる例外状態の常態化の問題は、しばしば指摘されることではあるが、法学的な問題を政治学的に批判的に検討・考察したものとしてユニークであり、特に日本語論文では、これほど広範に関連論文を渉猟し整理したものは殆どないこと、またその議論の明快さからも、本論文の意義は明らかであろう。また、一つの章は日本平和学会での報告をもとに書かれたものであり、それを含む二つの章は既に『国際協力論集』に掲載・公刊され、学会などにおいて一定の評価を受けることからも、本論文の学会などへの貢献・意義も認められよう。

しかし、このような本論文も幾つかの問題を抱えている。第一は、構成上の問題である。論集という性格が強いために、全体的統合が不十分である。たとえば、事実上の最終章に当たる第四章において、民主的なコントロールや法の支配を実質的に回復させる道筋、つまり合法性と正当性を再び結び合わせる道筋として、理性的な討議を核心とする民主主義の力の活性化を提示しながら本論文を終えているものの、形式上の最終章、結論がないために、その最後の議論の展開が不十分なままで終わっている。それぞれの章における丹念で緻密な検証の水準を考えれば、共和主義の危機を克服する道筋についての政治理論的考察をより深く丹念に行う事で、本研究はより大きな学問的価値を持ち得るものであり、その点が提出された論文の中で十分になされなかったことは、本論文の弱点の一つというべきであろう。

第二に、分析視角の曖昧さとその狭さという問題点が挙げられる。帝王的大統領制の概念が、プロセスを記述するものとして想定されているのか、それを正当化するイデオロギーとして提示されているのか、また両者であるのであれば、その相互の関係性はどうなっているのか、論文を読む限りでは十分に説明されているとは言い難く不明確である。また帝王的大統領制による安全保障政策における例外状態の常態化という問題を分析する際に、法学的議論だけに集中した結果として、帝王的大統領制の進行を促した要因についての、より広い文脈に即した政治学的分析が不十分に終わってしまった感があるのは否めない。たとえば、ジェフリー・A・ウィンターズらによる「デモクラシーのオリガーキー化」の議論や、T・ポグントケ＝P・ウェブらによる「デモクラシーの大統領制化」の議論などがあるが、そうした政治学的な議論と絡めて帝王的大統領制化の議論を展開させれば、帝王的大統領制の問題を、より広い文脈に位置

づけて的確に捉えることができたのではないかと思われる。三権分立による統治の中での大統領の優位は、第二次世界大戦、そして冷戦でアメリカが果たした国際的役割を遂行する過程で初めて定着していったという、ウェブらの議論に即して言えば、対テロ戦争の進行のように、対外的な軍事・安全保障政策のウェイトが大きくなるのに比例する形で、帝王的大統領制は肥大するということになり、本論文で詳細に検討した法学者（ジョージ・W・ブッシュ政権のいわゆる御用学者）たちの議論は、あくまで、そうした政治的ダイナミクスによる帰結であり、法学者の議論に帝王的大統領制化の原因を求めることは本末転倒であるという批判も想定すべきであろう。

第三は、第二の問題とも関連するが、本論文の主題を、デモクラシーの危機とはせず、あえて共和主義の危機としたにもかかわらず、Ｊ・Ｇ・Ａ・ポーコックの『マキャヴェリアン・モーメント』以降の「共和主義の伝統」についての批判的検討・考察が十分に行われているとは言えないだけではなく、ポーコックの共和主義の伝統・連続説という思想史研究の知見をただ援用した上で、共和主義の観点に立てば大統領制の軍事独裁を阻止するという考え方が自然に導出できるとしているのは（第２章）、例えば共和主義と戦争、帝国、アメリカ例外主義との関係性についての批判的考察に欠けていると言わざるを得ないであろう。共和主義の系譜が想定していた脅威の一つが「多数による暴政」だとすれば、単に共和主義を帝王的大統領制化に抗する思想的根拠とするのは、特にアメリカ政治の文脈においては、まさにデモクラシーのオリガーキー化または少数エリート（ブッシュ・ファミリー等）による支配と共和主義との親和性といった問題を等閑視した見方といった批判を免れないものと言える。また、報道の自由などについて論じながら、アメリカ政治におけるリベラリズムのロック的モーメントについても全く触れないのも、アメリカ研究の観点からすれば、当然批判される点であろう。

第四は、先に挙げた問題点とも関連するが、関連する先行研究に対して十分なフォローがされていないことも挙げられる。法学的な問題を政治学的に考察するというユニークさは、逆に数多くの文献に当たる必要性を生じさせることになるが、例えば、富井幸雄『海外派兵と議会』（成文堂、二〇一三年）など、憲法学において当たるべき先行研究の幾つかが落ちている。

また、他にも、表現・表記上のミスなど、細かく見ていけば他にも多くの批判が出てこようが、そうした諸々の問題点は、本論文の本筋の議論また本論文の本質的な学問的価値を大きく損なうものではない、と思われる。それぞれの問題点は、筆者が更なる研究を積むことにより解決されていくことが期待されるものであり、そのための知識・研究能力は十分に備わっているものと判断される。

したがって、所定の口述試問の結果と上記の論文評価に鑑み、審査委員は、本論文の著者である田邊俊明氏が博士（政治学）の学位を授与されるに十分な資格を有するものと認定する。

平成28年3月2日

主査　土佐弘之

副査　ロニー・アレキサンダー

副査　安岡正晴