

「憲法の危機」

—アメリカ立憲主義の来歴と憲法の現在—

中野 勝郎

法政大学法学部教授

憲法の危機？

二期目のトランプ政権発足後から矢継ぎ早に繰り出されている大統領令にたいして、法学者たちが「憲法の危機」を唱えるようになってきている¹。ある世論調査においても、半数の国民がトランプ政権は「憲法の危機」を引き起こしていると回答している²。日本においても、「憲法の危機」は、これまでいささか無批判的に受け入れてきたアメリカ合衆国（USAという国名は、「アメリカ合衆国」とも「諸邦連合」とも訳す）の立憲主義やデモクラシーの伝統とはなじまない現象として戸惑いをもって受け止められているようにみえる。

しかしながら、「憲法の危機」は新規な出来事ではない。すでに、ジョン・アダムズ政権時の1798年に制定された「外国人法・治安法」は、トマス・ジェファソンやジェイムズ・マディソンを中心に結成されていた共和派からは、憲法からの逸脱だとみなされ

た。また、南部諸邦の連邦からの離脱や南北戦争、時代が下って、ウォーターゲート事件、ビル・クリントン大統領の弾劾裁判、2000年の大統領選挙などについても、憲法学者や歴史家は「憲法の危機」という観点から論究している。

現在発生している事態は、これまで発生したとされる「憲法の危機」とおなじような性質をもつのだろうか。それとも、アメリカ社会が直面したことのない危機なのだろうか。本稿では、連邦憲法が制定された時期に遡って憲法の特質を捉え直し、アメリカ史のなかで育まれていった立憲主義の伝統をたどることによって、現在の「憲法の危機」を考察する視点を定めてみたい。

憲法の制定

連邦憲法は、27の修正条項が付加されてきているが、1787年に起草され88年に発効して以来、その本文は改正されることなく現在まで効力をもっている。その意味では、世界でもっとも古い成文憲法である。その効力の持続性ゆえであろうか、憲法制定百周年の年には、詩人のジェイムズ・ラッセル・ローウェルは、発表したエッセイにおいて、憲法は、人びとが関心をもたなくても、永続的に作用しつづける「自働する機械(a machine would go of itself)」と謳い上げている。憲法制定者たちの私的利益が憲法制定の動機であることを論じたチャールズ・ビーアットの『連邦憲法の経済的解釈』が1913年に

なかの かつろう

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。法学博士（東京大学大学院）。専門分野は、アメリカ政治史・政治思想史。放送大学助教授、北海道大学法学部助教授・教授を経て、2000年より現職。

著書に『アメリカ連邦体制の確立』（東京大学出版会、1993年）、『ワシントン 共和国最初の大統領』（山川出版、2022年）など。

公刊されたとき、前大統領のウィリアム・タフトは、同書を焚書に処すべきであると唱えている。

これらの例を引くかぎり、連邦憲法は、すでに、制定から百年後には、「不磨の大典」とはいわなくても、祀られた文書になっていたかのようにみえる。1916年には、以後歴代の大統領たちが使いつづけることになる「建国の父祖」という名称(敬称といってもよいだろう)が憲法制定者たちについて用いられるようになった。しかし、憲法制定の政治過程をみると、連邦憲法の船出は前途多難であったといえよう。

連邦憲法は、1781年に批准された連合規約(起草は1777年)の改正案として作成された文書である。フィラデルフィアで開催された会議は、「フィラデルフィア会議」もしくは「連邦会議(Federal Convention)」と呼ばれ、新たな憲法の制定ではなく、連合規約のもとで設立されていた、各邦(本稿では、「state」を「邦」と訳す)の代表から構成される会議体である連合会議の機能不全を匡正すべく、より強力な統轄的な権限をもつ中央政府の設立のための規約改正が、その主要な目的であった。それは、各邦で蔓延している「デモクラシーの行きすぎ」、邦間の対立、対外的な地位の不安定さを解消するための方策であった。しかし、他方、植民地時代の経験は、権限を限定されない権力、とりわけ、執行権力は、自由や権利を蹂躪する危険性をもつという権力への不信観をアメリカの人びとに植えつけていた。権力の強化と権限の限定をともに求めた結果、君主がもっていた大権(たとえば、軍隊や戦争にかんする権限)の多くは立法権である議会に移管され、大統領は、議会が制定した法律の執行権者となり、司法権は執行権から独立した。大統領制とよばれているが、憲法第1条が立法権にかんする規定であり、首都ワシントンが連邦議会(キャピトル・ヒル)を中心に建設された街であることにも示されているように、連邦憲法によって設立された連邦政府は、議会を中心に設計された。

連邦会議に常時参加しながら憲法案に署名しなかった三名のうち一人であるジョージ・メイソンは、憲法で設立されるのは、邦の自律性を保証す

る政府ではなく、慣習や風俗の異なる諸邦を専制的に統治することを可能にする中央集権的な政府であると批判した。また、各邦ごとにおこなわれた批准会議や批准をめぐって新聞に掲載された連邦憲法反対論でも、「アンティ・フェデラリスト」と呼ばれることになる人びとは、中央政府は邦政府の権限を篡奪しながら強大な権限をもつようになる一方で(大統領制は君主政の偽装であると糾弾された)、間接選挙による大統領の選出、邦議会で選出される元老院(上院)、終身任期の判事などは人民の意思を無視している、多くの邦憲法では設けられている「権利の章典」(自由・人権の保障)を欠いているのは、その証左であると論じた。前文に「われわれ人民」が作成したことを謳った連邦憲法は、それが「人民」の意思に基礎づけられてはいないと主張する人びとからその正統性を疑われつつ、新体制を発足させたのであった。

のちに、ジェームズ・マディソンやジョン・ジェイ(初代最高裁判事)らと『ザ・フェデラリスト』としてまとめられた憲法批准の論稿を発表することになるアレグザンダー・ハミルトンは、君主政のような強力な権限を執行権に与えていない連邦政府案に危機感をもっていた。

初代大統領になるジョージ・ワシントンは、連邦憲法のもとでの諸邦連合は30年もたないと語っていたし、パリ駐在中のトマス・ジェファソン(ワシントン政権では国務長官)は、憲法案を送ってきたマディソンに宛てて、「地上は生ける者たちに属するのであって……死者はそれにたいして権力や権限をなんらもたない」と書き送り、世代ごとに憲法を作りかえるべきであると説いている。政権担当者たちにもまた、連邦憲法の正統性の確保、すなわち、憲法の制定目的に掲げられた「より完全な連邦」、「国内の平穩」、「共同の防衛」、「全体の福祉」、「自由の確保」を達成することへの不安もしくは確信の欠如があったのである。

憲法政治

連邦憲法は、権限を限定した文書であるといわ

れる。たしかに、それは、成文化された規範(成文憲法)で「法の支配」を制度的に保証しようという試みであった。連邦憲法やそれに先立つ邦憲法に由来する成文憲法が近代立憲主義の根幹をなしていることはいうまでもない。日本国憲法もそれに倣っている。しかし、日本国憲法は、権力を制限しているとはいえ、たとえば、国会は「国権(国家権力)の最高機関」と定められているものの、その権限についての明示的な規定はない。それにたいし、連邦憲法の第1条第8節には、「郵便局および郵便道路を建設する権限」など、連邦議会が行使できる権限が18だけ列挙されている。憲法の起草者たちが、「国家」ではなく、「政府」を創設したと論じられてきたゆえんである。起草者たちが、当時の文書や書簡でもっぱら使っているのも、「政府」という言葉である。

社会に主権をもつ権力が存在することが自明視されていたヨーロッパの君主政国とは異なり、発足したばかりの合衆国では、中央の権力およびそれを正統化する憲法への不信感が根強かった。ワシントン大統領以降の歴代政権および連邦議会は、マディソンの厳格解釈の立場からであれ、ハミルトンの類推解釈の立場からであれ、「条約」として理解されがちであった(連合規約では、諸邦連合は主権をもつ邦間の「友好同盟」と規定されていた)連邦憲法を、連邦政府の存在の有効性および安全性(『ザ・フェデラリスト』の諸論稿が試みている説得はこれに集約される)を証明することによって、連邦に根づかせようとしてきた。1803年の「マディソン対マーベリー事件」の連邦最高裁での判決で、違憲立法審査権が確立した(「憲法の番人」としての連邦最高裁の正統性の確立)といわれている。しかし、憲法批准論争におけるアンティ・フェデラリスツの憲法反対論、治安立法に反対して出された1798年のヴァージニア決議とケンタッキー決議、米英戦争に反対して開催された1814年のハートフォード会議、1830年代前半の南部諸邦による「無効論(nullification)」(邦政府は、連邦憲法にもとづいて連邦法を無効にできる)、南北戦争前夜の南部諸邦の連邦からの離脱などで唱えられた、連邦憲法は邦間の条約であり、その最終的な解释权をもつのは

各邦であるという州権論などは、連邦憲法はその正統性を認められつつも、それがなお「より完全な連邦」を達成できないでいたことをうかがわせる。

複数形の名詞であったUSAが単数形として使われるようになるのは南北戦争後である。邦の連合体である諸邦連合が、統一国家的な性質を帯びていくのは、その変化と連動していたといえよう。集権性を想起させるために避けられていた「nation」や「national」という言葉が肯定的に使われるようになるのも、この時期からである。しかし、ウッドロウ・ウィルソンが『議会と政府』のなかで嘆いたように、19世紀後半の連邦議会は、地方的利益の追求に奔走する議員たちによって占められており、大統領は、イギリスの議院内閣制のものと同様の首相のような、国全体の利益を追求する制度的保障を欠いていた。大陸横断鉄道が開通し、事実としては、諸邦は国内市場へと統合が形成されつつあったものの、国家統合にむけて連邦憲法を運用する権力主体は不在だったのである。

現代の憲法体制

連邦憲法が連邦政府の権限拡大を正統化する規範となるのは、20世紀になってからである。修正第1条から第10条までの「権利の章典」との関係でいえば、連邦政府はそれを侵害する危険性をもつ権力としてではなく、それらの諸権利を保障する権力として受けとめられるようになった。しかし、いうまでもなく、権利や自由の保障は、権力の強大化を招きやすい。フランクリン・ローズヴェルト政権期に、経済と軍事の危機に直面したアメリカ社会は、連邦政府、とりわけ、大統領への権力の大幅な授権を、権限を限定したといわれている憲法の枠組みのなかでおこなった。連邦憲法の第1条第8節に列挙されている権限には、「通商」と「軍事」にかんする権限が挙げられているし、同節第17項には、それらの権限を行使するために「必要にして適切すすべての法律を制定する」権限が定められている。第2条第2節には、大統領が軍の「最高司令官」とあるという規定がある。20世紀中期以降に成立した憲

法体制を見ると、連邦憲法は、連邦政府の権力を無限に増大させることを可能にする文書でもあった。そのような事態がそれまでアメリカ史をとおして起こらなかったのは、連邦政府が対応すべき一国経済や対外的な安全保障の問題が恒常的には存在しなかったからである。南北戦争時の奴隷解放宣言や第一次大戦時の「デモクラシーのための戦い」を遂行するための国内での治安立法や経済活動の管理・規制などは、連邦憲法体制の「確立」に向けた動きともいえるが、「憲法の危機」として捉えることもできるだろう。ハミルトンは、『ザ・フェデラリスト』第23篇で、「国民の安全を脅かすような事情は限りなく存在する。そえゆえ、国民の安全の任を委ねられている権能に、憲法上の拘束を設けることは、賢明なやり方とはいえない」と論じている。萌芽的かつ一時的であった連邦政府の「国家化（「国家理性」や「国家の必然性」という非立憲的な属性をもつ権力体）」は、F.ローズヴェルト政権期に常態として確立したといえるだろう。

連邦政府の市民生活への介入を限定的に捉える司法消極主義が連邦最高裁の判断の支配的傾向となったことがある。1980年にレーガンが唱えた「保守主義」は、小さな政府論（あるいは、反連邦政府感情）としてこんにちまで共和党支持者たちのあいだで支持されているようにみえる。しかし、「豊かさ」と「安全」とを求める声が連邦政府の「国家化」を推し進めるという体制は不動である。レーガン保守主義の後継者であることを名乗ったブッシュ・ジュニア政権下で、「9・11テロ」以降生じた、連邦議会と連邦最高裁による大統領への権力の無限定の授権と市民的自由の抑圧を想起しよう。

憲法の危機

デモクラシーが、デモクラシーを否定するような「国家」の出現を招来させる。それは、アメリカ国民が「市民であること（自分たちにかかわる事柄に参加し、決定すること）」よりも、連邦政府の施策の受益者であることを余儀なくされたためともいえるし、そうであることを選択した結果であるともいえる。人びと

が憲法を「自働する機械」として放置しつづけるならば、すなわち、憲法を作動させる作為を怠るならば、連邦憲法は、国家権力の拡張を抑制することはできないだろう。

第二期トランプ政権は、憲法を無効化しかねないこのような20世紀後半以降の非立憲主義的な動きのなかで誕生した。「憲法の危機」は、政権誕生以前からすでに起こっていたのである。ペンス元副大統領から「みずからを憲法の上に位置づける者は、けっして、アメリカの大統領になるべきではない」と指弾されたトランプ大統領は、その奔流に棹さしている。大統領令が「緊急事態」や「非常事態」の名のもとに出され（それは、ワイマール憲法体制を解体させた）、連邦議会の多数党がそれを承認し（F.ローズヴェルト大統領の連邦最高裁改革案を連邦議会は受け入れなかったことと対比しよう）、副大統領が、「判事は、大統領の正統な権力を抑制することは許されない」と主張する事態は、憲法が「権力の篡奪」（『ザ・フェデラリスト』）を防ごうとして設けた権力の分立が無効化されていることにほかならない。

マディソンは、「権力の篡奪」を防ぐ手立てを憲法はさらに二つ講じていると論じている。邦による抑制（連邦制）と人民による抑制である。前者についていうならば、アンティ・フェデラリストによって最初に説かれた州権論の伝統は、憲法が、肥大化し社会を同質化し、そうして、自由を失わせる権力を正統化する文書に陥らないように、連邦政府への対抗権力としての邦の存在、すなわち、「異質性」「多元性」の契機を政治にもちこむ役割を果たしてきた。マディソンが、憲法論議に役立てるべく、未公開であった私家版のフィラデルフィア会議議事録を公開したとき、同時に訴えたのは、連邦憲法の解釈については、アンティ・フェデラリストの議論も参照すべきであるということであった。トランプ政権にたいする州政府の対応は、この伝統に照らして考察されるべきだろう。

人民主権を謳った連邦憲法は、すでにのべたように、諸邦連合の創設をデモクラシーに基礎づけてつつ、同時に、その危険性を回避しようとした。任期の長い連邦上院、終身制の連邦最高裁判事の職と

ともに、任期制限のない大統領(現在は2期8年)は、「民主クラシーの行きすぎ」を抑制するための装置であった。憲法制定者たちは、人民主権が招きかねない専制の形態、すなわち、扇動的な専制者の登場を防ぐために、人民投票ではなく大統領選挙人によって大統領を(副大統領とともに)選出する制度を創出した。人民の一時的な感情や地域的な偏見ではなく、見識をもち熟慮による判断ができる人びとの選出を企図していたことは、第2条第1節第2項で、選挙人が(独自の意思で)「二名を選挙し(そのうちの一人は、選挙人とおなじ邦に居住しない者)」、過半数を得たものがない場合(おそらく、ワシントン以外に、過半数を得るものはいないと考えられていた)、「邦を単位として……下院が大統領を選任する」という規定として表現されている。

20世紀になって、大統領が、連邦議会を越えて直接国民に訴えかけるようになったとき、人民が大統領を抑制できない危険性が生まれたといえよう。憲法が予定していた政治的実績のある人物の選出ではなく、人民に人気のある人物が大統領になる可能性が生まれたといいかえようか。かつては、連邦政治の経験者である国務長官と上院議員が大統領候補者に求められた経歴であった。やがて、邦知事職(ワシントン政治の未経験者=墮落・腐敗していない人)も大統領への前段階となった。そうして、現在では、大統領一期という以外に連邦政治に関わったことのなかった人物が大統領を務めている。かれがウリにするのは、大統領としての四

年間の経験・実績ではなく、人民との近さ・人民との一体感である。

民主クラシーは、公的な事柄を自己決定するためのさまざまな異議申し立てが認められることによって成立する政治である。「選挙」に回収されない民主クラシーの伝統が合衆国には存在してきた。1960年代の対抗文化運動以降、ストリートで展開される意見の表明(「ストリート・民主クラシー」(政治理論家シェルドン・ウォリンに倣うなら、「瞬間の民主クラシー」)は、民主クラシーのもう一つの形態として定着し、連邦憲法が人民投票的大統領制の装置として「自働する」ようになるのに抗してきた。しかし、こんにちでは、それは、「ラッグライト」=憲法という自働する機械の破壊者とみなされかねない。そうして、ストリートで表明される意見が、大統領への「歓呼」^{アクラマシオン}となるならば、憲法は、人びとの手から自由を奪っていく機械として作動しつづけるだろう。■

《注》

- 1 Adam Liptak, Trump's Action Have Created a Constitutional Crisis, Scholars Say *York Times*, Feb.12,2025<https://www.nytimes.com/2025/02/10/us/politics/trump-constitutional-crisis.html>
- 2 『ザ・エコノミスト』と世論調査会社『ユーガブ(YouGov)』共同世論調査
<https://today.yougov.com/politics/articles/51651-donald-trump-government-plans-priorities-elon-musk-doge-russia-ukraine-war-february-16-18-2025-economist-yougov-poll>

