

論文の内容の要旨

論文題目 「統合と国家—国家嚮導行為の諸相」

氏名 高橋 信行

本稿のテーマは、国家嚮導行為の権限配分の問題について、ヴァイマル期¹の国家理論・国法理論にまで遡った上で検討を行うことにある。政治的計画や予算、外交、国防等の諸活動は、国家の進むべき基本方針に関わるものであり、単なる法律の執行を超えた創造的・積極的性質を有すると考えられるが、本稿では、これらの活動を「国家嚮導行為」とカテゴリー化した上で、その遂行に際して国家機関——国会や内閣、行政各部等——がどのような役割を果たすべきか、言い換えれば、国家嚮導行為の権限配分はどのようなものであるべきか、という問題を解明することを試みる。

なお、検討に当たって国家理論にまで立ち戻ることは迂遠な方法であるようにも思われるが、本稿が敢えてこのような方法を採用することは以下のような理由に基づいている。

すなわち、国家嚮導行為に関しては、他の通常的な国家活動とは異なり、権限配分の問題は、単なる技術的な問題にとどまらず、国家のあり方をめぐる根源的問題にかかわるものであると考えられる。より具体的に言えば、国家の本質をどのように理解するかに応じて、国家作用論において国家嚮導行為をどのように位置づけるか、そして、それぞれの国家機関にどのような役割を期待するか、という点も変わってくるのであり、この連関を解明することが不可欠となるのである。本稿での検討から、多元性の中から統一性をいかにして確保するか、という国家理論の最重要課題が国家嚮導行為の理解に大きな影響を与えていることが明らかになるだろう。

以下では、それぞれの章毎に、論文の骨子について説明する。

(1)第一章では、国家嚮導行為、特に予算や政治的計画の策定をめぐる問題状況を分析し、国家嚮導がどのような意義を有するのか、そして、その権限配分について学説上どのような論争が繰り広げられているか、という点を分析する。ここで明らかとなるのは、法律の執行という意味での行政作用とは別に、国家の基本的方針を定めるという意味での執政作用が存在すること、執政作用は、その性質上、一般的・抽象的な法規範の拘束を免れるが、議会の関与が認められる余地があること、国家嚮導行為とはこの執政作用の典型例に当たることの三点である。また、この議会の関与権限のあり方については様々な主張が為されているが、その背後には、議会と政府(内閣+行政機構)の役割分担に関する対立、さらには国家理解・憲法理解そのものに対する対立が潜んでいることが見て取れる。例えば、現代国家の病理を利益集団の跋扈に見い出す見解においては、内閣機能の強化を通じて国家の統一性を回復することが提唱されていたし、逆に、社会の多元的利益を国政に反映させることを重視する見解においては、公開のフォーラムとしての議会の役割を強化することが提唱されていた。

(2)このように、国家嚮導行為をめぐる諸問題は、「国家とは何か」、より具体的には「多元的な社会に対して国家はいかにあるべきか」という根源的な問題と不可分に結び付くと考えられる。そこで、第二章以下では、国家理解・憲法理解にまで遡って検討を進めるために、ヴァイマル期の国法学論争を参照する。ここでの主題は、Hesse や Bäumlin らの唱える動態的国家理解がどのようにして生まれてきたのか、という点であるが、その由来が両者の師に当たる R.Smend の統合理論にあるとの仮説を立てた上で、統合理論の分析が試みられる。

まず第二章では、ヴァイマル憲法をめぐる諸現実——社会情勢や経済情勢、思想史的背景等——を垣間見た後に、Heckel の予算法理論について分析する。Heckel は、従来の古典的な予算理解を排した上で、予算の策定過程が国家の統合をもたらす「国家形成的立法」であると主張し、議会と内閣との協働の重要性を指摘したのであるが、この「統合」という概念が示すように、彼の予算法理論は Smend の統合理論と相互作用を繰り返しつつ展開されたものであると考えられる。

(3)では、Smend の統合理論とはいかなる理論なのだろうか。次の第三章では、Kelsen、C.Schmitt、Smend 三者の国法理論を比較・検討することで、Smend の問題意識や彼の依拠する方法論、統合理論の内容、その意義等を解明することを試みる。

まず、Kelsen の純粋法学の特徴としては、①法秩序の観念的妥当性のみを重視し、法秩序の実際上の実効性や国家の社会的基盤を解明することを放棄したこと、②法段階説に基づき、立法作用と行政作用(執行作用)の関係を垂直的・一方向的なものとして把握した上で、執政作用の存在を否定したこと、そして、その帰結として、③行政府(政府+行政機構)の自由裁量の余地を極限まで縮減したこと、また、政治理論としては、④政治的統一の創出手段として議会における政党間の妥協を重視したこと等が挙げられる。これらの特徴から明らかなように、Kelsen の意図は、議会主義の理念を極限まで推し進めることで新しい共和制のための理論的支柱を構築することにあつたと考えられる。しかし、この純粋法学に対しては、議会主義の理想的側面が強調されるだけで、現実の議会制の機能不全に対処し得ないのではないか、という疑問を抱かざるを得ない。

次に、C.Schmitt の憲法理論の特徴としては、①実定憲法の基礎を実存としての「具体的秩序」に求めること、②この具体的秩序の前提として固定的・静態的な価値体系の存在を認めること、③憲法の法治国的要素と政治的要素の二つを厳格に区別すること、④法治国的要素に関しては、抑制的・消極的な権力分立理解が提示されること、⑤政治的要素については、政治的統一の創出が「自同性」と「代表」の二つの原理に基づくことが主張され、特に私的利益を国家意思へと「精錬」する代表の原理が重視されること、そして、その帰結として⑥政治的統一をその人格において体現するライヒ大統領の地位・役割が強化されること等が挙げられる。ここでの C.Schmitt の意図は、多元主義に侵された議会が「代表」の原理に相応しくないものであることを論証し、ライヒ大統領と内閣の結合による強力な政府の登場を求めることにあつたと考えられる。しかし、彼の憲法理論についても、その前提となる固定的・静態的な価値体系が既に崩壊しており、それゆえに、「喝采」を通じた統一創出は逆に多元的な社会の暴力的破壊に行き着くのではないか、という点が問題となり得る。

これに対して、Smend の統合理論の特質は、①個々人が行動や価値を通じて集団を構築するという「統合

プロセス」に国家の社会的基盤を求め、②この統合プロセスを規定する法秩序を憲法として把握すること、③憲法が精神の価値法則性としての統合法則性に規定されることとして、統合の理念に即した憲法解釈を試みること、④権力分立原理や国家機関の存在意義、執政作用の位置づけ等も全て統合の観点から説明されること、⑤政治的統一の創出は三つの統合類型——人格的統合、客観的統合、機能的統合——を通じて達成されるものであり、特に国家機関間の相互尊重義務が重視されること、そして、その帰結として⑥国家意思形成の局面における議会・内閣・大統領の協働が提唱されること等が挙げられる。一方で、大衆民主主義の発展に対応するために、より直接的な統合手段や経済・社会問題に対する国家の積極的介入の必要性が指摘されながらも、他方で、古典的な機能的統合の手段——議会の討議等——の重要性にも留意されている点が、統合理論の基本的特徴であると結論付けられる。但し、個人の国家への組み込みを旨とする「統合」の理念を重視するあまり、個人の自由保障を旨とする「法」の理念が軽視されたのではないかと、言い換えれば、統合理論が全体主義を促進するという副作用を有していたのではないかと、という疑問や、国家機関間の相互尊重義務の内容や国家作用の配分基準が不明確ではないかと、という疑問が生じるところである。

これらの疑問点をさしあたり置いておけば、国家を統合のプロセスとして理解する統合理論は、従来の民主制理解や権力分立理解に根本的な変化をもたらすものであり、その意味で、今日の動態的国家理解の原型を成すものであると考えられる。第三章の成果は、この思想史的連関の解明にあると結論付けられる。

(4)さらに、第四章では、当時の政治的現実、特に Brüning 内閣の緊急命令統治との関連で、C.Schmitt や Smend の議論がどのように展開したか、という点を分析する。混迷を深めていくヴァイマル共和制は、「闘争内閣」という権威主義的な統治に頼らざるを得なくなり、やがて第三帝国の惨禍を招くに至る。この点、ライヒ大統領のもたらす統合効果が重視されているとは言え、このような権威主義的な政府の出現は必ずしも Smend の望むところではなかったと推察される。それゆえ、若干の方針転換の下、Smend は、国家権力の暴走を防ぐ切り札として、正義ないし法の概念を重視するに至ったと考えられるのである。

(5)最後の第五章では、これまでの検討を基に、国家嚮導行為の権限配分について、一定の結論が導出される。統合理論のうち、特に執政作用や国家機関、権力分立に関する Smend の主張を基に、それぞれの機関が果たすべき役割を明らかにする。

まず、①多元性と形式性を旨とする議会が観念される。議会は討議や表決に基づく機能的統合の場であり、社会内に存在する多様な利益を国政に反映させることに適している。次に、②統一性と能動性を旨とする政府(内閣)が観念される。政府は、多元性に対抗しつつ統一の方針を定める場であり、国家を積極的に嚮導することに適している。最後に、③専門性と(国民からの)近接性を旨とする行政各部(行政機構)が観念される。行政機構は、国民と日々接触しながら、公益の具体化を担う場であり、国民に最も近い存在として種々の公益を汲み上げるのに適した存在である。

以上の基本理解は国家嚮導行為の権限配分を考える際の基準を構成すると考えられる。第 1 章で検討したような計画理論・予算理論は、まさにこの基本理解から派生するものであると言えるだろう。より個別的な検討は今後の課題となるが、本稿で明らかとなった成果はそのための確固たる地盤になると考える。