

Robert Barros,

*Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution.*Cambridge: Cambridge University Press,  
2002, xviii+349pp.やす い しん  
安 井 伸

本書は、チリ軍事政権（1973～90年）による1980年憲法制定の意義を、新しい一次資料を丹念に精査することにより問い直した意欲的な研究である。1980年憲法は、ピノチェ將軍の大統領在位期間を89年までと定めるとともに（国民投票の結果いかんでは、さらに8年間の延長を可能としていた）、民政移管後にも軍の政治への介入の余地を残す内容となっていた。同憲法は民政移管にあたって一部修正が加えられたものの、軍の政治への影響力を留保する一連の憲法規定により民主化遂行への「足かせ」となってきた。

このような経緯から、従来チリの1980年憲法は、独裁権力の掌握に成功したピノチェ（Augusto Pinochet Ugarte）將軍による、体制の正当化と政権延命の手段としての側面がもっぱら強調されてきた。本書は、このような従来の通説〔例えば Remmer 1989; Valenzuela 1995〕が、ピノチェ個人への権力の一極集中という側面を過度に強調してきたことを批判し、軍事政権内の権力分立と憲法による独裁権力自身の制約という2つの制度的側面に注目している。一次資料に裏付けられたこのような指摘は、チリ軍事政権に関する従来の研究に再考を促すとともに、他の軍事政権との比較の観点からも興味深いと思われる。同時に、制度がその形成者の意図を超えて、その潜在的受益者の行動をも束縛するとの指摘

は、単に独裁体制のみならず民主体制下における政治過程を考察するうえでも示唆に富むものと言えよう。なお、著者のロバート・バロスは、本書の母体となった博士論文によりシカゴ大学の政治学博士号を取得し、現在はサンアンドレス大学（プエノスアイレス）で客員教授として教鞭をとっている。

本書の構成は次のとおりである。

前書き（プシェヴォルスキ）

序 章

第1章 独裁・法制度・制度的制約

第2章 軍政初期の統治ルール

第3章 憲法と独裁 政令の合憲性をめぐる最高裁の対応

第4章 力と法とのあいまいな境界 司法、弾圧、非常時特権の見せかけの制限

第5章 移行なき憲法制定 1980年憲法の二重性

第6章 憲法本文 法の支配か、軍による後見か？

第7章 窮屈なオーダーシューズ 憲法発効後の軍事政権，1981～1988

第8章 チリにおける軍事独裁と立憲主義

本書は、理論的な問題を扱う第1章、憲法制定以前の過程を扱う第2章～第4章、憲法制定過程および制定以降の過程を扱う第5章～第7章、結論部分にあたる第8章の、主として4つの部分から構成されている。

第1章では、いかなる場合に独裁権力は自らを制約する制度（autocratic institutional self-limitation）を導入するかという問題に関する理論的整理を行っている。ここで著者は、「独裁権力は、（定義上）法制度による束縛を受けない」という命題が、いかにボグダン、ホップズの主権論以来現在に至るまでの法政治学者に受け入れられてきたかを概観した後に、チリの事例をそれに対する反証として提示している。著者は、チリの事例は、「多元的な権力基盤を有す

る独裁政権下では、独裁権力が、自らが生み出した法制度によって制約を受けうる」(p.1)ことを示す興味深い例だと述べている。

第2章で著者は、通説に反してピノチェは一度として絶対的支配権を握ることがなかったことを主張する。著者によれば、「チリ軍政の特殊性は、大統領による個人支配にあるのではなく、様々な拒否権を有する多元的立法機関(軍事評議会)が行政権と分離されていたことにある」(p.82)。確かにピノチェは行政府の掌握には成功したものの、軍事評議会における政令成立には全会一致が必要とされたため、立法権におけるピノチェの権限はあくまで部分的であった。そのため、海軍と空軍は、しばしば軍事評議会における拒否権を盾に、ピノチェの恣意的な権力の行使に一定の歯止めをかけることができたというのである。著者は、このような軍事評議会内の権力分立が、軍政初期の一連の政令(特に、D.L.128, D.L.527, D.L.788, D.L.991)により早くから準憲法的規定として制度化されたことの重要性を指摘している。ここでは、三軍の相互独立性という歴史的要因も重要な役割を果たしたとされている。続く第3章と第4章では、憲法の番人としての役割を担うべき最高裁や監査院が、軍による人権侵害事件の前には無力であったかが明らかにされている。最高裁は、政令に対する違憲性の宣告、軍事裁判所に対する監督権、不当な逮捕・拷問等に対する人身保護という少なくとも3つの権限により軍事政権の人権抑圧に法的制約を課す余地があったにもかかわらず、そのいずれにおいても効果的な手を打つことができなかった。

このように著者は、憲法制定以前のチリ軍事政権の特徴として、ピノチェによる権力独占のもくろみにもかかわらず、軍事評議会における権力分立が維持され制度化されたこと、その反面、政権に対する外的な制度的制約はほとんど存在しなかったことを指摘している。

それでは、なぜ1980年憲法が制定されたのか。著者は、第5章においてこの問いへの答えを試みている。まず著者は、「1980年憲法を『ピノチェの憲法』と見なすことは根本的に誤りである」(p.174)と断

じている。当初ピノチェは必ずしも憲法の制定を望まなかったし、また憲法の内容も彼の意に沿うものばかりではなかった。著者によれば、むしろ憲法制定の直接の動機となったのは、ピノチェによる執拗な権力独占への企てに端を発する軍事評議会内の軋轢であり、憲法制定の眼目はその収束を図ることにあった。その結果1980年憲法は、憲法を自己の権力固めに利用しようとするピノチェとそれに対抗する海軍と空軍の妥協の産物としての性格を持つものであった。海軍と空軍は、ピノチェによる長期政権を望まなかったものの、即座の民政移管にも否定的であった。

著者は、1980年憲法が、民政移管後の政治体制を規定する本文と、それまでの軍政下の政権運営のルールを定める暫定条項からなる、二面的性格を持っていたことにも注意を促している。一方で、憲法本文は、将来誕生する文民政権の権限を制限することにより過去への逆戻りを予防する役割を与えられた。これに対し暫定条項は、民政移管のスケジュールを設定することにより、軍政の継続期間をめぐる軍事評議会内の争いに終止符を打った。さらに、暫定条項に具現された軍事政権の統治制度は、全員一致の原則の維持など立法院としての軍事評議会の独立性を保つ内容となっており、軍政初期に確立された権力分立システムを再確認するものであった。

1980年憲法制定過程におけるもうひとつの特徴として著者が挙げるのは、文民勢力の役割の重要性である。第6章は、具体的な憲法制定過程を詳細に分析することにより、1980年憲法が一般に言われるように民政移管後の軍による国政の後見を主目的としていたのではなく、あくまで過去の過ちの繰返しを防ぐ政治制度の構築を目的としていたことを指摘している。制憲委員会に集った保守派の政治家と憲法学者たちは、人民連合政権の誕生とその後の政治危機によるトラウマ的経験から、伝統的な三権分立に基づく旧来の民主主義制度は、行政府の暴走を防ぐ制度としては不十分であると考えていた。そのため彼らは、監査院と憲法裁判所の権限の強化を図るとともに、国家安全保障評議会を行政府の専横に対する最後の砦と位置付けていた。

最後に第7章では、1980年憲法が単にピノチェ将軍や軍の道具であったわけではなく、逆に彼らの行動を制約する役割も果たしたとする著者の主張が展開されている。第1に、ピノチェ将軍が軍事評議会から退き、メリノ海軍司令官が評議会議長になったことにより、立法権を有する軍事評議会の行政府に対する独立性がさらに高まったことが挙げられる。メリノ将軍とマテイ空軍司令官は、自らを「憲法の番人」と位置付け、しばしばピノチェの提出した法案の承認を拒んだ。第2に、憲法により基本的人権の保障が明文化され、最高裁判所、監査院、憲法裁判所の権限が強化された。とりわけ憲法裁判所は、軍事政権が提出した法案のうち、9つに対し違憲判定を下し、それが1988年の国民投票におけるピノチェの敗北の一要因となった。第3に、憲法改正に国民投票が必要となったことにより、恣意的な憲法改正への道が閉ざされたことも重要であった。このように憲法制定の結果として、軍は憲法による制約を受け入れるか、それとも自ら新憲法体制の正当性を危機に曝すかの二者択一を迫られることとなった。パロスは、このように「憲法が存在そのものが、アクターにその枠内で行動するインセンティブを与える」(p.266)という事実を重視している。

以下、本書に対するいくつかのコメントを試みたい。まず本書の最大のメリットは、これまでアクセスの難しかった一次資料を入手し、丹念に読み込んでいることだろう。これまでチリ軍事政権に関する研究は、資料的制約からどちらかというと政権関係者へのインタビューや新聞、雑誌等に基づくものが多かった。これに対し本書は、軍事評議会議事録、国家評議会議事録、制憲委員会議事録など、憲法制定に関わる膨大な一次資料を精査することにより、論述に説得力を持たせている。ちなみに、序章に、いかにして著者が軍事評議会議事録を入手したかを述べているくだりがあり、一読の価値がある(pp.67)。

本書の第2のメリットとしては、権威主義体制下

の「制度」の役割に光を当てたことが挙げられよう。南米の軍事政権に関する初期の研究は、「その原因と帰結にのみ注目しがちで、軍政そのものをそれ自体として研究することの意義を見過ごしていた」くらいがあったのに対し[Arceneaux 2001, 7]、最近のアルセノーや著者の研究は、軍事政権内部の制度の役割に着目している点が特徴的である。このようなアプローチの先駆的な例として、1980年代末のレンマーの研究が挙げられる[Remmer 1989]。彼女は、軍事政権における「権力の集中度」および「軍と政府機能の融合度」という2つの変数に注目し、南米の軍事政権を、「封建」型、「寡頭」型、「君主」型、「スルタン」型の4つに分類した。彼女はこのうち、「スルタン」型軍事政権が最も安定した長期政権を維持し高い政策パフォーマンスを示すとして、ピノチェ将軍に権力が集中し多くの政府職が軍人により占められたチリ軍事政権をその典型例として指摘した。これに対しアルセノーは、レンマーの研究をさらに発展させ、「軍の一体性」、「戦略調整」、「官職配置」、「権力集中」という4つの変数を用いることにより、南米各国における軍事政権から文民政権への「移行」過程の違いを説明した。レンマーとアルセノーはともに、チリ軍事政権においてピノチェ個人への権力集中が見られたことが、政権の長期安定化あるいは軍主導の規律ある「移行」を可能としたと結論付けた。

すでに見たように、著者は、このような個人への権力集中という見方を否定している。レンマーやアルセノーが個人独裁を軍の一体性と同一視するのに対し、著者は、軍内部に対立が存在したにもかかわらず、外部に対する一体性が保たれたことこそがチリ軍事政権の特徴であると考えている。すなわち、軍内部の対立の存在と外部に対する軍の一体性は必ずしも矛盾せず、政権内部の権力分立の制度化により外部に対する一体性が保たれたという解釈である。ただしこのような著者の立場は、レンマーやアルセノーの立場とまったく相容れないわけではなく、軍事政権内部の制度的デザインとその調整作用に着目する点において共通する視点を提供していると言える。

最後に、本書における若干の問題点を列挙しておきたい。第1に著者は、先行研究におけるピノチェの個人独裁への過度の強調を批判するあまり、軍内部の権力分立をやや誇張しているきらいがある。他の南米諸国の軍事政権と比較した場合に、チリ軍事政権におけるピノチェ將軍の圧倒的優位は否定しがたく、とりわけ行政権における陸軍の優位は揺るぎなかった。本書はそのようなピノチェと陸軍の優位が決して無制限ではなかったことを再確認することにより、個人独裁という見方を相対化したものと言えよう。第2に、本書においては1978年のリー將軍の罷免に至る軍事評議会内の過程が十分に扱われていなかったのが残念であった。もとより、一冊の本で16年半にわたる軍政のすべての過程を扱うことは不可能であり、資料的制約もあろう。しかし、一般にリー將軍の罷免はピノチェの個人独裁の確立を示す事件とされてきただけに、この間の軍事評議会の動向はもう少し詳細に描かれるべきであったと感じられた。第3に、1980年憲法制定の意義を考察するうえでは、バレンスエラが指摘したような、チリにおける法律至上主義という文化的・歴史的ファクターにも留意する必要があると思われるが、この点に関する記述が必ずしも十分でなかったことも指摘できよう [Valenzuela 1995, 54]

このように若干物足りなさを感じる部分がないわ

けではないものの、新たな一次資料に基づき大胆に既存研究批判を展開した本書は、チリおよび南米の軍事政権研究に新たな息吹を吹き込むものと確信する。

#### 文献リスト

##### 日本語文献

吉田秀穂 1997. 『チリの民主化問題』研究双書472 アジア経済研究所.

##### 英語文献

Arceneaux, Craig L. 2001. *Bounded Missions: Military Regimes and Democratization in the Southern Cone and Brazil*. University Park: Pennsylvania University Press.

Remmer, Karen 1989. *Military Rule in Latin America*. Boston: Unwin Hyman.

Valenzuela, Arturo 1995. "The Military in Power: The Consolidation of One-Man Rule." In *The Struggle for Democracy in Chile*. eds. Paul W. Drake and Iván Jaksic. Lincoln and London: University of Nebraska Press.

(慶應義塾大学商学部専任講師)