

憲法体制転換期における イタリア憲法の変容

第1共和制から第2共和制への移行の中で

高 橋 利 安

はじめに

イタリア憲法体制（国制という意味、ほぼ政治体制に対応する）は、92年から94年にかけて、ヨーロッパの安定した民主主義国においてほぼ類を見ない深刻な政治的・制度的危機を経験した（1958年の第四共和制フランスの危機が唯一対比できるものであろう）¹⁾。この政治的な地殻変動は、これまで変えることができないと考えられてきた憲法体制に重要な、しかし同時にしばしば混乱を引き起こす一連の変容をもたらした。この変容を受

- 1) 90年代の政治変動についての日本の政治学者による文献には以下のものがある。村上信一郎「イタリア『第一共和制』の終焉——1994年選挙の歴史的な意味」中部大学『国際研究』第1号（1995）、同「『制度工学』か『政治文化』か？——1994年イタリア総選挙の選挙社会学的分析」中部大学『国際関係学部紀要』第15号（1995）、真柄秀子『体制移行の政治学——イタリアと日本の政治経済変容』早稲田大学出版局（1998）、後 房雄『政権交代のある民主主義』窓社（1994）、同「制度改革と政治変動——イタリアと日本における『民主制』の民主化」日本政治学会編『55年体制の崩壊』岩波書店（1996）、同「戦後民主主義のバージョンアップ」山口二郎・生活経済研究所編『連立時代——同時代の検証』朝日新聞社（1997）、同「『オリーブの木』政権戦略——イタリア中道左派連合から日本政治へのメッセージ」大村書店（1997）、同「イタリアの場合」梅津実他編『比較・選挙政治——90年代における先進5カ国の選挙』ミネルヴァ書房（1998）、馬場康雄「イタリア『第一共和制』終焉の意味するもの『世界』1994年7月号。また、日本の戦後政治システムと比較してイタリアの「第一共和制」の歴史的な意味を分析したものに馬場康雄「日本とイタリア・戦後50年の比較」『年報・日本現代史』創刊号（1995）がある。

けて、著名な憲法学者ケーリは、「わが国憲法史における一つの段階が最終的に終わりを告げ、…新しい憲法協定、少なくとも現行憲法の根本的な改革に基づく新たな段階を開始する時期が到来した。」²⁾と評価した。

しかし、この政治変動は、フランスの場合とは違って、統治構造の中核に関する包括的な憲法改正という「大改革 (*grande riforma*)」による「仕上げ」には今のところ至っていない。この「大改革」の欠如のために、変動は、計画性を欠き、同一の主体により相互に調整されたものとはならなかった。その結果、変動をもたらしたものは、国民投票、通常法律、限定的な憲法改正、政治的アクター及びその行動様式の事実上の変化と多様であった³⁾。

また、「大改革」の欠如は、危機の勃発から15年を経過した政治体制の現状をどう評価するかをめぐる論争を引き起こしている。すなわち、①今なお政治変動は進行中であるとする「終わりのない移行」論、②92年以前の憲法体制（「第一共和制」）とは違った新たな憲法体制＝「第二共和制」が成立したという論との対立である⁴⁾。本稿は、92年以降、イタリア憲法体制がどのように変容したか、その実態を明らかにし、「憲法の新たな段階」における新しい憲法協定の模索の軌跡を追うことを主な課題とする。

2) Enzo Cheli, *La riforma mancata*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 35. ケーリ教授（元憲法裁判所裁判官（1987-96）で、現在マスコミ保証人機構の委員長でイタリアを代表する憲法学者）は、前掲書の中で次のようにイタリア戦後憲法史の時期区分をしている。第1期（48年 50年代末）多数派による憲法実施の組織的妨害或いは憲法の凍結の時代。第2期（50年代末 60年代末）憲法解冻、憲法機関及び制度の活動開始による憲法構想の漸進的実現の時代。第3期（60年代末 70年代末）経済・社会システムの発展に呼応した48年憲法構想の発展的解釈の時代。第4期（70年代末 80年代末）政治システムの危機の顕在化、48年憲法構想の不充分性の自覚の時代。第5期（80年代末 現在）憲法構想をも襲うレベルの衝撃のうねりを引き起こすに至った国民解放委員会及び憲法定制議会の経験の相続人たるで戦後政党システムの崩壊。（*Ibidem.*, pp 34-35）

3) Maurizio Cotta, Luca Verzichelli, *Political Institutions in Italy*, Oxford, 2006, pp. 255-261を参照。

4) Pietro Grilli di Corta, *Il cambiamento politico in Italia*. Roma Carocci, 2007, pp. 59-61を参照。

まず、92-94年の政治的大変動の要因とその規模に関する検討からはじめることにしよう。

I 「政治的大変動」の要因と規模

政治的大変動をもたらした要因としてまず挙げなくてはならないのは、89年の「ベルリンの壁」の崩壊に端を発する、東欧「共産主義体制」及び91年のソ連邦の崩壊という国際的要因である。なぜなら、戦後イタリア政治は、西欧において最大勢力を保持し、国内政治においても50年代から一貫して野党第一党（さらにキリスト教民党に次ぐ第二党）であり続けたイタリア共産党の「政府からの排除（*conventio ad excludendum*）」を主要命題とした冷戦型政治を本質としていたからである。こうした状況の下、キリスト教民党は、万年与党の地位にあり続け、同党への投票は、政策内容の「質」というよりは「西側民主主義モデル」を維持する「能力」「責任」に基づくものであった。

換言すれば、イタリアは、解消しえない「イデオロギー対立」という社会的亀裂を前提にしてファシズムから民主主義体制への移行を強いられた結果、民主主義の類型として「合意形成型民主主義」⁵⁾を選択することとなった。同じ合意形成型民主主義でも倫理的、言語的、文化的あるいは宗教的な「亀裂」を背景とした場合には、「亀裂」を反映する主要政党を「大連立」という形で政府に統合することが常態であるが、「イデオロギー分

5) 合意形成型民主主義の政治制度構造は、①政治的決定権が他の制度と均衡した決定権を持った複数の制度に分散している、②政治的決定過程が、他のアクターと相対的に均衡した権限を持った複数の政治的アクターによって分有されている、③異なった制度ごとに異なった多数派が形成されることが予想できると言う意味で、諸制度が政治的に分離されている、という一般的な特徴を持っている。イタリア政党の異常な政治権力の増大と言う「政党支配制」は、政治制度の多極主義を特徴とする合意形成型民主主義の機能の結果生み出された現象であると指摘されている（Sergio Fabbrini, *Riforma della Costituzione o cambiamento del modello di democrazia*, in Giraudi G., *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Rubbettino, 2005, pp. 17-25.）

岐」を背景とするイタリアの場合にはそうはいかなかった。なぜなら、共産党は、イタリアが属する西側陣営の強力な「敵」と同盟を維持し続けたからである。

しかし、共産党を「決定領域」から絶えず排除するのは、その勢力・能力からいって不可能であった。このデレンマを解消するために採られた方策が、議会に実質的な決定権を与えることで、決定過程を議会に拡大することであった。このことが、他の議会制民主主義国家には例を見ない、政治的決定における政府に対する「議会の優越性」を正統化する根拠となった。こうして、共産党は、公式に政府多数派に参加することなしに、主要な立法決定過程に参加することが可能となった⁶⁾。

ヨーロッパにおける冷戦の崩壊は、国内の冷戦型政治にも大きな影響を与えた。すなわち、すでにアイデンティの危機に陥っていた共産党は、「ヨーロッパ社会民主主義政党」への脱皮を目指した左翼民主党へと改組した。(1994年。また2000年に左翼民主主義者と党名を変更し党章もヨーロッパ社民の象徴であるバラを主体としたものに変更。さらに、2007年4月にはマルゲリータとの合流により「民主党」への改組を決定した)。

この共産党の消滅は、キリスト教民党が伝統的に担ってきた「共産主義への防波堤」という機能の意味を減少させ、有権者を①戦後政治への公然たる批判勢力で、初めて豊かな「北部問題」を提示した地域主義政党である北部同盟への支持、②国民投票による政治制度改革を求める運動(セーニ)への支持に導いた。要するに「イデオロギー対立」(共産主義 反共主義、ファシズム 反ファシズム)を基盤とした冷戦型政治が終焉し、具体的な政策課題(カバナビリティ、政党の権力、経済危機)を争点とする通常政治に移行した。さらに、以上の政党政治の「脱イデオロギー化」は、「政治と金」のシステムへの直接的な批判を封じてきた障害を除去し、既存の政治システムを壊滅させる結果となる司法当局による汚職の摘発に道

6) *Ibidem.*, p. 27.

を開いた。

第二の要因もヨーロッパ統合の進展という国際的要因である。特に統一通貨ユーロへの参加，EU新憲法条約案の採択に至るマーストリヒト条約（92年）以降の統合への対応，すなわちイタリア政治経済システムのヨーロッパ化の進展は，憲法体制へ大きな影響を与えた。（とりわけ，ユーロ参加のための必須条件であった財政健全化を断行するための分権化が進展した。）

第三は，検察による戦後最大規模の政治汚職（タンジェントーポリ）の摘発である。1992年，ミラノ老人養護施設に絡む贈収賄事件の摘発を端緒とした検察の「清い手」作戦は，7人の現職大臣，与党3党の書記長（クラクシ＝社会党，ラ・マルファ＝共和党，アルティッシモ＝自由党）などに捜査を広げ，既存の政治エリートに大打撃を与えた。（94年時点での政治家の捜査対象者は，下院議員338人，上院議員100人，州議会議員331人，県議会議員122人，コムネ議会議員1525人に達した。党派別では，すべての政党に及んでいるが与党第一党・第二党のキリスト教民党と社会党がそれぞれ975人，554人で他党を大きく上回った。）この結果，戦後の既成政党は，すべて消滅した⁷⁾。

レジスタンスを闘った政党を実質的な制憲者とし，その政党間の「協定」として制定されたことにその独自性があるイタリア共和国憲法は，憲法協定の調印者であり，「正統な」担い手であった「憲法秩序勢力（*arco costituzionale*，キリスト教民主党，共産党，社会党，社会民主党，共和党，自由党の反ファシズム6政党）」の消滅により，その正統性は危機に陥った。

また，「清い手」作戦の政治的影響はこれに留まらなかった。国家の一つの中核機関である司法部は，ますます，公的生活への積極的な参加者となり，執行権力に対する新たな「野党」としての特徴を獲得するほどに政治

7) 以上の「清い手」作戦に関する数字は、『ラ・スタムバ』紙1994年2月16日付に拠っている。

的影響力を拡大した⁸⁾。この結果、極めて実際的な問題・利害から出発しながら、時には権力の正当性、さらには民主主義の概念に関する基本的な問題に発展する程激しい政府と司法部対立に道を開くこととなった。実際、ベルスコニ第二次内閣は、司法部の権力を削減するための司法改革に着手することとなった⁹⁾。

第四は、第一、第三の要因を背景に、国民投票の結果を直接的な契機として実現された比例代表から小選挙区制を中心とした「混合型」への選挙制度の移行である（全てのレベルにおける議会の選挙制度が多数代表制の方向に改正された。¹⁰⁾。イタリア憲法体制は、こうして、その主要な担い手であった諸政党の消滅、「ゲームのルール」であった選挙制度の変更を受けて、「新たな段階」への移行が開始された。（通常この移行を「第一共和制」から「第二共和制」への移行と呼ばれている）

II イタリア憲法体制の変容

1 「第一共和制」の主人公の退場と新しい主体の登場

戦後イタリアの政党システムは、数が多いだけでなく相互のイデオロギー距離も激しく、共産党、イタリア社会運動（ネオファシスト党）という左右両極の「反体制政党」を抱える分極的多党制（サルトーリ）に分類されてきた。しかし共産党が、左翼民主主義者というヨーロッパの通常

8) この現象を示す指標として、司法官出身の国会議員数の増大を挙げることができる。すなわち、70年代には4・5名であったのが、10立法期（1987-92）には12名、11立法期（1992-94）13名、12立法期（1994-96）の22名を経て13立法期（1996-2001）には27名に達した。Cfr., G. Di Federico, *L'indipendenza della magistratura in Italia: una valutazione critica in chiave comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 56, p. 112.

9) この改革については、拙稿「第二次ベルスコニ内閣改革の現状 司法改革」村上義和編著『現代イタリアを知るための44章』明石書店（2005年）を参照。

10) 新しい選挙制度については、高橋利安「イタリアの新選挙制度について イタリアにおける「政治制度」改革の現状」大須賀明編『社会国家の憲法理論』敬文堂（1995）、同「イタリアの」新選挙法 解説及び翻訳(1)『レファレンス』547号を参照。

民主主義政党へと改組し、イタリア社会運動が共和国憲法体制の基本的価値である「反ファシズム」を受容し、国民的右翼政党としての国民同盟へ衣替えした結果、イタリアの政党システムは、穏健な多党制に移行したといわれている。

さらに、キリスト教民主党を優位政党とする一党優位政党システムとする視点から見ても、「優位政党」であるキリスト教民主党が完全に消滅したことにより、戦後政党システムは大きく変容したといえる。

また、「旧体制」とは切れた「第二共和制」の新たな担い手の登場として、経済界・マスコミの「帝王」ベルルスコーニ率いる「フォルツァ・イタリア」（がんばれイタリア）¹¹⁾の政治市場への参入を挙げなくてはならない。イタリアにおけるネオ・リベラリズム政党の誕生である。しかし、これにはイタリア的特殊性を伴っている。「規制緩和」「自由市場」の担い手が民間マスメディアの寡占者であるというパラドクスである（ベルルスコーニは民間全国放送三局の放送事業者であるメディアセットのオーナー）。

次に挙げるのは、政治市場への登場は「第一共和制」時代であったが、「第一共和制」の批判者として「第一共和制」の外にいた北部同盟¹²⁾である。豊かな北部の州の利益をより直接的に守るために「北部」の分離・独立を主張し、移民に敵対的な排外主義の立場に立つ地域右翼政党である。

2 政党組織の変容——大衆政党の消滅，政党組織の軽量化

「第一共和制」の主要政党はキリスト教民主党、共産党に代表されるように大衆政党であった。最盛期には人口約5600万人のイタリアでこの2党だけで約370万人の党員を数え、全体で言えば国民の10人に1人がいずれかの

11) 「ファルツァ・イタリア」については、Emanuele Poli, *Forza Italia. Strutture, Leadership e radicamento territoriale*, Bologna, Il Mulino, 2001を参照。

12) 北部同盟については、Ivo Diamanti, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di nuovo sogetto politico*, Roma, Donzelli, 1995, 村上信一郎「もしイタリアが一つの国であることをやめるならば」西川長夫・宮島 喬編『ヨーロッパ統合と文化・民族問題』人文書院（1995）を参照。

政党の党員であるという非常に高い政党組織率を誇っていた。実はこれに止まらず各政党は傘下に系列の豊富な関連諸団体（PCI でいえば協同組合、人民の家、ARCI「文化団体の連合体」）を組織しており、実際はこれの会員を含めて考えなくてはならず政治組織率をもっと高いことになる。

「移行期」を通してこの状況は一変した。すなわち、大衆政党が姿を消したのである。それは、大衆政党として出発し、「優位政党」になる中で包括政党へと変貌したキリスト教民主党的の消滅、左翼民主党が共産党からの改変の過程で過去との断絶を自らの存在のアイデンティ・正当性としたため、自ら大衆政党としての性格を否定し、政党構造を軽装化した結果であった。また、新興政党である「ファルツァ・イタリア」は「企業政党」と呼ばれ、他の政党も党首・党幹部の個人的キャラクターに依拠した政党構造になっている。

3 政治的競争のあり方の変化

選挙制度が比例代表制から多数代表制を主体とした制度になったことで政治的競争のあり方は大きく変わった。この変化については次の二点が指摘できる。

① 政党間競争から政党連合間競争へ 総議席の75%が小選挙区で決まることになり、選挙の勝敗は小選挙区での戦いの行方に左右されることとなった。この結果イタリアの政党状況下では小選挙区での政党間の選挙連合が不可欠になり、選挙戦もこの政党連合を中心に戦われることになった¹³⁾。実際、新選挙制度で行われた三回の選挙とも政党連合間の争いとなった。すなわち、94年は、左派「進歩派」vs 右派「自由の極」+「善良なる政府の極」vs 中道派「イタリアのための協定」の三極、96年中道左派「オリーブ」（共産主義再建党は政権構想には参加しなかったが選挙協力）

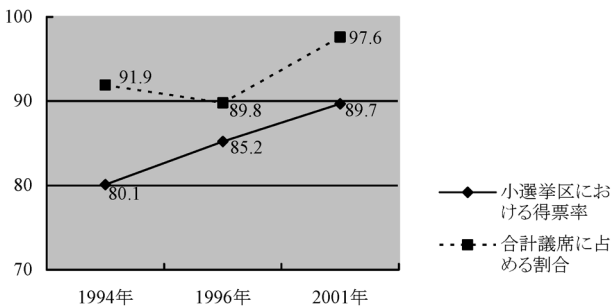
13) 93年選挙制度の評価については、芦田 淳、「イタリア2005年選挙制度改革に対する一考察 『政権選択と選挙制度』の視点から」『選挙学会紀要』第9号2007年を参照。

高橋：憲法体制転換期におけるイタリア憲法の変容

表1 政党システムの破片化指標

	レリバントな政党数(下院)	2大政党(第1党+第2党)の得票率合計
1948	2.9	69.5(DC+民主人民戦線*)
1953	3.5	62.7(DC+PCI)
1958	3.4	65.0(DC+PCI)
1963	3.6	63.6(DC+PCI)
1968	3.6	63.0(DC+PCI)
1972	3.6	65.8(DC+PCI)
1976	3.1	73.1(DC+PCI)
1979	3.4	68.7(DC+PCI)
1983	4.0	62.8(DC+PCI)
1987	4.1	60.9(DC+PCI)
1992	5.7	45.8(DC+PDS)
1994	5.7	41.5(FI+PDS)
1996	6.2	41.7(PDS+FI)
2001	5.2	46.1(FI+DS)
2006	5.1	52.0(オリーブの木**+FI)

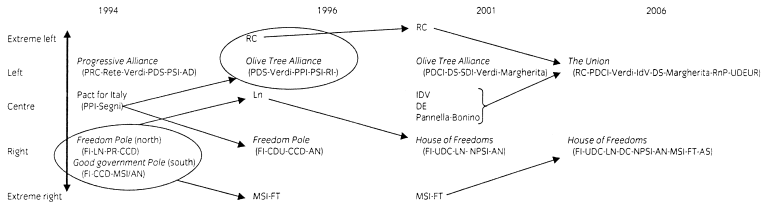
*PCI と PSI の統一リスト/ **DS と DL の統一リスト



出典：芦田（2007）

図1 下院における二大政党連合に対する得票及び議席の集中度

vs 中道右派「自由の家」（北部同盟は参加せず）という変形二極を経て、2001年中道左派「オリーブ」（共産主義再建党外れる）vs 中道右派「自由の家」（北部同盟も参加）の本格的な二極へ移行した。（2006年は、比例代表



選挙連合の変遷 (Cotta & Verzichelli, 2007, 57)

制（プレミアム付）への復帰にも拘わらず，中道左派「ユニオーネ」（共産主義再建党も参加）vs 中道右派「自由の家」という二極構造は維持された。）

また，選挙の結果によって中道右派と中道左派という二極相互間の本格的な政権交代が実現した。この事態を，「第一共和制」の政権交代の頻度の高さにもかかわらず，本質的な意味での政党間の政権交代が欠如した不安定で不正常的なデモクラシー（閉じられた民主主義）を脱し，「政権交代があるデモクラシー」へ移行し，正常なヨーロッパ・デモクラシーに仲間入りしたと高く評価する者もいる。

しかし，二極化は定着したが，有意政党の数は減少するどころか微増しており（表1参照），政党連合内での破片化は収まっておらず，凝集力が高く安定した政党連合の形成には至っていない。この連合内での破片化という現象は，比例代表制分においてよりも（実際，導入された阻止条項の効果で九六年選挙においては，北部同盟は比例代表分で議席配分にされなかった），小選挙区部分において各連合内部で候補者を統一し，連合内の小政党にも一定の議席を割り当てる運用，見方を変えれば，小政党が小選挙区部分において所属連合内での交渉力により議席を獲得できることに拠っていた。また，補助金への参入ハードルが極めて低く（有効投票総数の1%と），得票に応じた比例配分という配分方法の政党国庫補助が¹⁴⁾，この破片化を

14) 政党国庫補助制度の内容・展開については，次の文献を参照のこと。村上信一郎「政党活動に対する国庫補助 イタリアの経験から」『選挙研究』N. 6（1994年），高橋利安「イタリアにおける政党への国庫補助の現状」森 英樹編著『政党

再生産していると指摘されている。

このため、内閣の平均在職日数も期待されたほど伸びておらず（46年～98年の約331日に対して94年～96年は、約450日）短命で不安定な内閣という「第一共和制」の負の遺産を克服したとは決して言えない¹⁵⁾。

また、選挙の前に選挙連合（「自由の家」、 「ユニオーネ」）そのリーダー（ベルルスコーニ、 プローディ）及び政策が国民に提示されるようになり、国民による選挙を通じた、直接的な政治的プログラムとその担い手（首相・内閣）の選択が事実上、可能となったという評価（媒体民主制から直接民主制への移行）も存在するが、実態はそうとは言えない。すなわち、94年以降誕生した内閣で、直接選挙の結果によって形成されたのは、ベルルスコーニ第一次内閣（94年）・第二次内閣（01年）とプローディ第一次内閣（96年）・第二次内閣（06年）に過ぎず、残りのすべての内閣は、与党連合の協議の結果誕生したものである。特に、デーニ内閣（94年）は、閣僚20

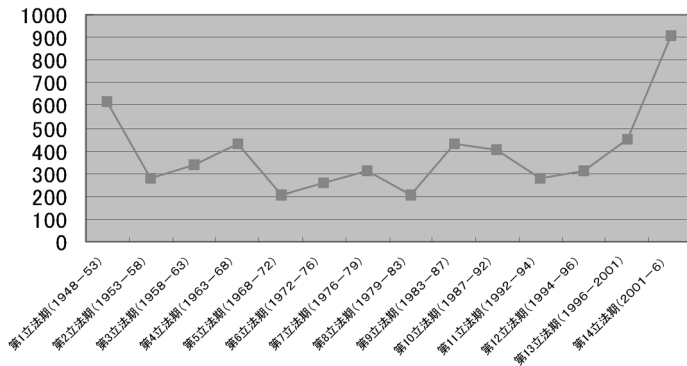


表1 立法期ごとの内閣存続日数

↓ 国庫補助の比較憲法的総合的研究』柏書房（1994年），同「イタリアの新しい選挙運動規制法 マスメディア・選挙費用の規制を中心に」浦田賢治編『立憲主義・民主主義・平和主義』三省堂（2001年），同「イタリアにおける政党制の変容 「憲法体制」移行期における政党および政党国庫補助」森英樹編著『市民的公共圏の形成の可能性』日本評論社（2005年）を参照。

15) Cfr., P. Grilli di Cortona, *op., cit.*, p. 88. 立法期ごとの内閣在職日数については、表2を参照。

人中19人も国会議員ではなく「専門家」から登用されたという意味で真の「専門家内閣」であり、選挙で示された多数派とは異なった多数派によって支えられた唯一の内閣、いわゆる（「政府転覆行為（ribaltoni）」の結果成立した内閣といえる。

② 伝統的な選挙戦からアメリカ大統領選的選挙戦へ 戸別訪問や広場での選挙集会を中心とした各政党の選挙政策の訴えを中心とした伝統的な選挙戦から、アメリカ大統領選挙に象徴されるマスメディアとくにテレビを多用した政党連合のリーダー個人の個人的資質を中心的な争点とする選挙戦へと選挙運動の様式が大きく変化した（比例代表部分が残っているので政党間の争いも残存しているがこの点でも党首の個人的イメージを中心に打ち出した「個人化」した選挙運動となった）。この結果、政治の「人格化」が進行した。

Ⅲ 新たな憲法体制の「設計」の模索

1 「憲法の大改革」路線から「実現可能な部分改革の積み上げ」方式へ

イタリア共和国憲法は、第2次世界大戦直後に制定されたヨーロッパの発達した資本主義諸国の憲法が新憲法に取って代わられるか大幅な改正を経験した中で、小幅な改正を受けたに止まりその基本的性格を維持しつつ施行60年を迎えた¹⁶⁾。しかしその一方で、1983年に憲法問題について幅広く調査・検討する議会の両院合同委員会¹⁷⁾が設置されて以来、憲法改正問題が政治舞台に登場し、特に90年代に入って改憲の動きは大きな政治的うねりとなり、憲法第2部「共和国の組織」の全面的な改正を目指し、憲法的法律で憲法改正手続きを一部変更して、正式な憲法改正案作成権を付与

16) 行われた憲法改正については、表3を参照。

17) 通常委員長の名を取ってボツィ（自由党、戦後の著名な憲法学者の一人）委員会と呼ばれている。各院の議決によって設置され1985年に議会で幾つかの憲法改正案を含んだ報告書を提出するまで活動する。結局ボツィ委員会の報告書は全く議会で議論に付されることはなく、いわば調査報告書としての性格に止まった。

された両院合同委員会が2度に渡って設置される事態となった¹⁸⁾。特に、96年の選挙によって成立した戦後初の本格的な中道左派政権である第一次プローディ内閣は、前述した政党・政党システムの変容を受けて、「第2共和制」の制度を構築するために憲法第二部「共和国の組織」を全面的に改正するという憲法の「大改革」に着手した。このプローディ内閣の試みは、それに取り組んだ政治的環境という点でも選択された手段と言う点でも非常に特別なものであった。まず、手段については、第138条に規定された通常の憲法改正手続ではなく、特別の憲法的法律を制定して憲法改正手続を変更した。すなわち、憲法第二部の憲法改正案を起草する権限を持った各院35名、合計70名の委員から構成される「憲法改革のための両院合同委員会」を設置し、同委員会の改正案を各議院が3か月以上の間隔を置いて二回議決し、最終的には国民投票にかけるという改正手続に変更した。

しかし、この手続の側面以上に重要なのは、両院合同委員会方式による憲法の「大改革」の断行という方式を定めた97年1月24日憲法的法律第1号「憲法改革のための両院合同委員会設置法」に、一部の少数政党（北部同盟、共産主義再建党）を除いて、与党（オリーブの木）だけでなく野党（自由の家）も賛成票を投じ、トップレベルの指導者（書記長、代表）を委員に送り込んだという政治的環境（この点は両院合同委員会の委員長に左翼民主党の代表であったダレーマが選出されたことに象徴される）である。両院合同委員会の作業は、幾つかの側面でイタリア共和国年憲法を作成・採択した憲法制定議会の経験を思い起こさせるものであった。

すなわち、①主要な全ての政党がその作業に参加・協力したという政治的条件、②政府やその他の外部機関の関与を排除して、改正案の作成の全

18) 最初の委員会は、1992年7月23日の各院の議決で設置され、活動を開始し、1993年8月6日憲法的法律第1号「政治制度諸改革のための議会委員会の機能及び憲法改正手続き規定」により「第2章（大統領）及び第6章（憲法保障）を除く憲法第2部（共和国の政治組織）の体系的な改正案の作成」権限を付与された通称デ・ミータ＝イヨッティ委員会。議会の繰上げ解散により成案を得ることなく作業を終わる。

責任を議会に負わせるという憲法改正手続における議会中心性、③政府の安定・強化、国と地方との新しい関係の構築、「完全な両院制」の見直し、司法制度の改革、憲法裁判所の権限の見直しといった、今までその改革が試みられてきたがごとく失敗してきた諸問題のすべてを体系的に解決することを目標とした改革の総合性、という点に憲法制定議会の経験との類似性が見られる。

両院合同委員会の集中した作業の結果、作業開始から僅か9か月後、97年7月4日に憲法第二部の全面的な改正案が採択された。改正案の審議は、下院で98年初頭から国・地方自治体関係に関する条項から開始され、新たな組織を「連邦制」として定義することを放棄するという政治的には大きな意味のある修正など幾つかの重要な修正を加えるなど国・地方関係に関する条項の全体の審議までは順調に進捗した。しかし、最大野党である「フォルツァ・イタリア」が改正案には政府形態に関する根本的な改革が欠如していると言う理由で、審議中の改正案への支持を撤回するに至り、98年5月で審議は中断され、この「大改革」の試みは挫折するに至った¹⁹⁾。

19) ダレーマ委員会案の内容は、以下の通り。この改正案を支えている2大柱は「緩和された半大統領制」(semipresidenzialismo temperato)と「強力な地方分権」(regionalismo forte)にある。しかし、ここでは紙幅の関係から「緩和された半大統領制」に絞ってその内容を検討することとする。この「緩和された半大統領制」は、政府形態を特徴づける①大統領、②政府及び③議会、という3つの憲法機関について以下のような構想を基礎にしている。

①大統領について a)国民による普通・直接選挙によって選出される大統領。大統領には国民の過半数の投票を得た候補者が選出され、過半数を得た候補者がいない場合は上位2名による決選投票(フランス型)。b)大統領は、行政府の長ではなく、その権限は現行の権限を引き継いだ憲法保障権限に止まるが、外交及び国防最高会議を通じて、外交及び国防に関する政策決定に参加する。c)大統領は首相の任命権を持つが、下院の選挙結果の尊重義務がある。また、各大臣の任命及び罷免権を持つがその行使は首相の提案に基づく。d)大統領は、下院に対する解散権を持つ。しかし、その行使は、不信任案の可決、信任案の否決、新しい下院の選挙、新しい大統領の選挙という4つの場合に限定される。e)副署制度の廃止による大統領の自主性の強化。

②政府について a)事前的信任制度の廃止(推定信任)。b)不信任案提案権の下

- 院への限定。c)政府における首相の権限の強化（大臣の罷免権，法案の排他的提案権）。d)立法過程における政府権限の強化（政府提出法案の優先討議の請求権）。

③議会について a)完全に同権な両院制から下院優越的両院制へ（上院からの政府への政治的統制権の剥奪）。b)両院対等立法，両院非対等立法，一院単独立法など導入による立法権行使においても下院が優越した両院制へ。c)政府の任命行為への同意権及び議会選出憲法裁判所判事の選出権の付与による上院の憲法保障機能化及び地方代表機能化。

以上のような「緩和された半大統領制」は，統一的で体系的な「構想」というより，むしろダレマ委員会内でのフランス型の半大統領制の選択を主張した「自由の家」とウエストミンスター型の首相内閣の選択を主張した「オリーブの木」の妥協，いわば「統合案」とも言えるもので，妥協につきものの限界と曖昧さを持っていると言える。

この構想の評価について，ケリー教授の見解を紹介することにする。ケリー教授は，まず憲法改正によって達成すべき基本的な歴史的課題として，すなわち憲法改正構想を評価する基準として以下の4点を挙げている。

①イタリアの国家・政府形態の在り方を政治システムの新たなバランス（伝統的な政党システムの崩壊，比例代表システムから多数代表システムへの移行）及び変化した社会システム（政治的・社会的・イデオロギー的に非同質的な社会から同質化が進化した社会への転換）を適合させる。

②政党による媒介の縮小すなわち政府及び政策の選択における選挙人団の権限を強化する。

③議会構成員の役割を削減する危険があったとしても，行政府の安定と実効性を強化し，多数派民主主義の原理に政府形態を適合させる。

④マーストリヒト条約発効後のヨーロッパ統合の新たな統合の段階にあって，国内政策の選択をもより直接的に拘束するようになったヨーロッパ諸国との競争に耐えるために，イタリアの政府の諸制度を主要ヨーロッパ民主主義国の諸制度に近づける。

この4つの基準から「緩和された半大統領制」というモデルを評価して「この構想は，全体としてみればこの改革の原因となった基本的な要請を満たして」おり「受け入れうる」ものであるとしている。さらにこのモデルは「大統領制モデルと『イタリア議会制の伝統』の尊重の良き均衡点となり」イタリアの現状に適合しうるものと評価している（Enzo Cheli, *op. cit.*, pp. 83-90）。このケリー教授の評価は，イタリア憲法学の代表的なものの一つであるといつて間違いない。しかし，この種の議論は，ヨーロッパ民主主義をヨーロッパ大国の民主主義（イギリス，フランス，ドイツ）のモデルに限定する議論，すなわち，2大政党制或いは穏健な多党制に基づき2大政治勢力間で政権交代を繰り返す広い意味での「多数派民主主義」がヨーロッパ現代民主主義の「典型」であるというある種のバイアスに囚われているのではないかと筆者は判断する。

この結果、政治諸勢力間の関係を規定してきた基軸が欠けることとなり、政局は一気に流動化した。両院合同委員会方式の失敗も一つの要因となったこの政局の流動化の中で、プローディ内閣は崩壊し、両院合同委員会としてその作業を指揮したダレーマを首班とする新内閣が成立することとなった。ダレーマ内閣は、一つの体系的な改革案による「大改革」の断行という路線を放棄して、通常の憲法改正手続に従って、より緊急なものから部分的な改革を積み上げていくという方式へと転換し、政治制度改革の重要な論点に関する「中立」の態度を脱して、一連の憲法改革及び選挙制度改革の推進者となった。このために、両院の憲法問題委員会委員長の合意によって、異なった問題ついて、各院が任務分担して審議を同時に行い改革の全体的な時間を節約するという実践的な審議方法を採用した。

この「実現可能な憲法改正の積み上げ方式」でダレーマ中道左派政権の下で実現した重要な憲法改正が、2001年10月18日憲法的法律第三号「憲法

表3 イタリア共和国憲法の改正一覧表

年月日	改正の概要
(1948. 1. 1)	(イタリア共和国憲法施行)
1963. 2. 9	両院の議席配分変更 (56条, 57条) 及び共和国上院の任期 (60条)
1963. 12. 27	モリーゼ州の新設に伴う改正 (57条, 131条)
1967. 11. 22	憲法裁判所の裁判官の任期の短縮 (12年から9年へ)
1989. 1. 16	大臣の弾劾裁判制度の廃止及び大臣の犯罪の裁判管轄 (96条, 134条, 135条)
1991. 11. 4	大統領が解散権を行使できる期間の緩和 (88条)
1992. 3. 6	大赦及び減刑の法律事項への変更 (79条)
1993. 10. 29	国会議員の不起訴特権の一部廃止 (68条)
1999. 11. 23	州の自治権強化及び州知事の住民に直接選挙の導入 (121条から123条, 126条)
2000. 1. 17	公正な裁判の確保及び刑事被告人の権利保障 (適正手続原則の憲法化) (111条)
2001. 1. 23	在外選挙区の設置 (48条)
2001. 1. 31	在外選挙区で選出される国会議員定数の確定 (56条, 57条)
2001. 10. 18	国と地方との関係の根本的改革 (第2部第5章「州、県、コムーネ」のほぼ全面改正)
2002. 10. 23	サヴァイア王家子孫の公民権剥奪及び男系子孫の帰国禁止規定の削除 (経過及び補則規定13条)
2003. 5. 30	女性の政治参画促進のためのポジティブ・アクションの合憲化 (51条)

第二部第五章の改正」である²⁰⁾。この憲法改正は、イタリアを州国家という形態での単一国家から「連邦制」へと移行させる第一歩を印したとの評価も存在するように国と地方との関係を根本的に変更したという内容(①「共和国は、州、県及びコムーネに区分される。」から「共和国は、コムーネ、県、大都市、州及び国によって構成される。」という共和国の編成原理の転換、②憲法に限定的に列挙した事項のみを州の立法事項とする原則から、憲法で国の立法事項と列挙した以外の事項を州の立法権に留保するという原則への転換、③補完性原則に基づく国と地方へ行政事務の配分、④「財政連邦主義」の採用)という点で、また与党だけで単独採択され、戦後初めて国民投票によって承認されたというその手続の点でも(賛成64.2%、反対35.8%、投票率34%)戦後の憲法改正史の画期となるものであった。

2 ベルルスコーニ内閣による「改憲」の試みと失敗

2001年の選挙の結果を受けて成立したベルルスコーニ内閣は、ダレーマ中道左派政権が採った憲法政策(すなわち、与党による単独採択、国民投票による承認という政策)を踏襲し、憲法第二部の憲法改正を試みた。すなわち、連立与党連合「自由の家」の四人の「賢人」(上院の憲法問題委員会委員長アンドレア・パストレー(フォルツィア・イタリア)、国民同盟上院議員団長ドメニコ・ナニア、上院副議長ロベルト・カルデローリ(北部同盟)、キリスト教中道センター上院議員団長フランチェスコ・ドノフリオ)が北イタリアの避暑地ロレンザーゴの山荘においてわずか三日間で起草した「賢人案」(「ロレンザーゴ草案」)を基に「政府案」を作成し、03年

20) この憲法改正の内容の詳細については、高橋利安「イタリアにおける地方制度改革をめぐる動向」愛敬浩二、水島朝穂、諸根貞夫編『現代立憲主義の認識と実践』(日本評論社、2005年)、同「イタリアにおける地方分権をめぐる動向 2001年憲法的法律第3号の分析を中心に」『修道法学』第27巻第2号を参照、柴田敏夫「変容するイタリアの中央 地方関係(1996-2006年)」『専修法学論集』第100号。

10月17日に上院に提出した。内閣が統治構造の分野に限定されているとはいえ、野党との事前協議もなしに憲法改正案を提出したのは、戦後の憲法史上初めてのことである。

この改正案は、全57か条から成り、憲法第二部を構成する84か条中の過半数を超える43か条に改正を加えるという改正条項の「量」の点だけでなく、①連邦上院の導入を中心とした二院制改革、②ウエストミンスターモデルに基づく政府形態の改革、③国と州との関係の更なる改正、④憲法保障制度の改正という改革内容の「実質」という点でもまさに「包括的」なものであった。以下改正案の主要な内容を紹介することにしよう。

1) 二院制の改革

イタリアの二院制は、「民主的第二次院型」に分類されるが、両院とも国民による直接選挙で選出され、選挙制度もいずれも小選挙区制を主体とした比例代表制との混合制であるので院の構成が類似しており、任期も同一で、立法及び政府の信任・不信任に関する権限でも対等であるため、「相違がなく対等な二院制」(*bicameralismo paritario indifferenziato*)と呼ばれ、「第一共和制」の機能不全の一つの要因と批判されてきた。

① 連邦上院の組織 改正案の主要な内容の第1は、「相違がない二院制」から、州を基礎とした領域自治の代表機関としての「共和国連邦上院 (*Senato federale della Repubblica*)」へと現行の上院を衣替えることにより、「非対称的な二院制」(「全国民の代表機関としての下院」と「州を中心とした地域代表機関としての上院」からなる二院制)へと移行させることを規定している点にある。連邦上院は、各州においてそれぞれの州議会選挙と同時に普通・直接選挙で州を基礎に選出される252名(現行の315名からの大幅な削減を提案している)の上院議員から構成されるとしている。各州への定数の配分は、原則としてその人口に比例して行われる。上院議員選挙の具体的な制度設計については法律に委ねているが、上院議員の地域代表性を保障することを義務付けている。また、解散制度を廃止し、任期を自らが選出された州において新たな上院議員の当選が宣言された時と

することで、上院を州の政治状況に従って一部議員が改選される常設の機関とする規定を置いている。こうした制度によって選出される議員が地域代表としての性格を十分に担保され、「連邦」上院としての実態を持つことに成るのかについては、野党の批判の対象となった。この他に、表決権を持たずに、州及び地方自治体（コムーネ、県、大都市圏）の代表者が連邦上院規則の定める方法にしたがって、連邦上院の活動に参加することも定められている。

上院議員の被選挙権は、25歳以上で（現行は40歳）①立候補する州において地方団体若しくは州の選挙による公職に就いたことがあるか若しくは就いている者、②立候補する州において上院議員若しくは下院議員に選出されたことがある者、③選挙告示日に立候補する州に居住しているの者に与えられる。また、選挙権年齢も25歳から18歳に引き下げられることを提案している。

② 連邦上院の権限 第二は、「完全な同権な二院制」から「権限が相違した二院制」への移行である。まず立法権については、立法手続を変更し、両院での審議・議決を必要とする法案と原則としていずれかの院でのみ審議・議決で足りる法案（一方の院での可決から30日以内に他の院は修正案を提出できるが、この修正案についての最終的な決定権は可決した院にある）に区分している。すなわち、両院での審議・議決を必要な事項として市民的・社会的権利についての基本的なレベルの確定など合計25項目を限定的に列挙した上で、国の排他的立法事項に関する法案は下院に、国と州との競合条項についての基本原則に関する法案は上院に、優先的審議・議決権を与えるという任務分担体制の導入を規定している。但し、連邦上院に優先的な審議・議決権がある法案でも、下院が承認した政府綱領の実施等のために修正が不可欠であると政府が判断した場合には、連邦上院の承認が得られなくとも最終的に下院がその議員の絶対多数により修正を決定できる。

また、下院のみに首相に対する信任・不信任決議提案権を付与すること

で政府の形成・活動に対する統制権を下院に集中させている（「政治的院としての下院」）。さらに、下院についても議員定数の削減を提案している（630から518へ）。

2) 政府形態改革

「第一共和制」の政治制度上の最も深刻な弊害と言われてきた「不安定で弱体な政府」（戦後の内閣の平均存続期間は約8ヶ月）を克服し、「安定した強力な政府」を実現するためにイギリス型議院内閣制（＝ウエストミンスターモデル）を基本モデルとした改革を提案している。この改革の核心は、何と言っても内閣における「首相」の権限強化にある。このために、①呼称を閣僚会議議長（*Presidente del consiglio dei ministri*）から首相（*Primo ministro*）に変える。②首相に強い政治的リーダーシップの基盤を与えるため、選挙民から事実上直接選出される仕組みを導入する、③首相に大臣の任命権だけでなく罷免権を与える、④政府の政策綱領を、単なる政治的文書としてではなく法的に意味のある文書、すなわち政府の構成メンバーとともに全ての与党議員の行動を縛る指針とするために「憲法化」し、その議会への提案権を首相に与える、⑤首相に政府の一般的政策の決定権を与える、⑥各国务大臣の活動を促進及び調整するだけでなく指導する権限を首相に与える、⑦下院の解散請求権を首相に与える、ことを提案している。

また、現在の政党システムの中では避けられない連立政府という政権の在り方を前提とした上で、政府の安定性を確保するために、建設的不信任制度及び立法期中の与党の組換え、すなわち主権者である国民による選挙という洗礼を受けずに連立与党からの離脱または野党からの連立与党への参加（イタリアでは、「政府転覆行為（*ribaltoni*）」と呼ばれている）を防止する規定を盛り込んでいる。

以上の政府形態に関する改正案は、首相に全権を付与するもので、イタリアの民主主義をプレシビット民主主義に変容させる危険があると批判されている。

3) 州と国家との関係に関する改正

中道左派政権の下で「協調型連邦制」への移行を目指して行われた州と国家の関係の改革を「競争型連邦制」モデルに基づいて「再改革」することを狙ったものであると言われている。具体的には、まず、健康保険、学校（教育内容も含む）、地方行政警察に関する事項を州の排他的立法事項に移譲するという一層の「分権化（devolution）」の推進である。これが実施されれば、チャンピ大統領も危惧を表明しているように国民健康保険制度が解体され、州の財政力によって医療水準に州相互間で格差が生ずる可能性が高い。また北部同盟が支配する州では「イタリア史」に代わって「パダーニア共和国史」が公立学校で教科書として採用されるかもしれない。

第2は、議会の合同会議による州法の全国的利益との適合性審査に関する特別の手続きの導入であり、第3は、国法及び州法によって憲法によって保障されている地方自治体の権限が侵害されたと見なされる場合にその法律の憲法適合性の審査を憲法裁判所に提起する権限を地方自治体に与える提案であり、第4は、上院を州の代表機関としての連邦上院への改組に伴う州問題に関する両院合同委員会の廃止であり、第5は、首都ローマに条例制定権を含めた特別の自治権の付与である。さらに、憲法第2部第5章のタイトルを「コムーネ、県、大都市、州及び国」に変更することを提案している。

4) 憲法保障制度改革

まず、憲法裁判所の機構改革である。憲法裁判所判事の定数15を維持した上で、その選任方法を次のように変更することを提案している。すなわち、①大統領による任命判事の数を5名から4名へ削減する、②司法及び行政司法機関による選出する判事も同様に5名から4名に削減する（破毀院3名、国事院1名、会計検査院1名から破毀院2名、国事院1名、会計検査院1名）、③議会による選出分を5名から7名への増員し、議会の合同会議による選任する現行制度から下院が3名、連邦上院が全20州の州知事（及びトレント及びボルツァーノ特別自治県知事）とともに選任する方法へ

変更する、というものであった。この判事の選任システムの変更は、憲法裁判所が、州と国との権限配分の紛争を審議する裁判所であるだけにその独立性・公平性を侵害する危険があると指摘されている。

次に、憲法改正手続の変更である。すなわち、憲法改正のための国民投票を憲法改正案が第2回審議（憲法改正案は最低3ヶ月の間隔をおいて各院で2回審議・可決されなくてはならない）で3分の2以上の特別多数で可決された場合には、請求することができなかった現行制度から、特別多数で可決された場合も含めて請求できるようにすることを規定している。また、上院案にあった各議院の第2回目表決で3分の2の多数で可決されなかった憲法改正案に対する国民投票については、有権者の過半数の投票への参加を成立要件とするという規定は削除した。

さらに、「共和国大統領は、憲法の保障人である」という規定を付加することで、「共和国の連邦としての統一を代表する国家元首」という地位に加えて、大統領の「憲法保障機関」としての性格を強化した。また、大統領の選出方法も両院の合同会議に各州の代表者を加えた会議による選出から、両院の議員、州知事、トレント及びボルツァーノ特自治県知事、州議会が選出する州代表（各州2名、但しヴェッレ・ダオスタ州1名）、州人口100万人に当たり一人を基準とした州議会によって選出される州代表を構成者とする「共和国会議（Assemblea della Repubblica）」によるものへの変更している。この他に大統領に独立行政委員会委員長の任命権を新たに付与することを規定している。

この憲法改正案は、議会での審議を経て最終的に、05年11月16日上院で最終的に与党単独の相対多数で可決された。憲法裁判所は、与野党の議員、州議会、国民という国民投票の請求資格者すべてからなされた国民投票の請求を認容し、激しい論戦を経て06年6月25、26日に実施された国民投票の結果、反対61.7%、賛成38.3%で改正案は否決された（投票率53.7%）。こうして、ベルルスコーニ政府の統治構造に関する包括的な憲法改正の試

みは、失敗に終わった²¹⁾。

おわりに

以上、不十分ながら92-94年の「政治的大変動」の要因と規模、イタリア共和国憲法体制の変容の実態、「憲法の大改革」の模索の軌跡を不十分ながら描いてきた。この作業から指摘できることは、第四共和制から第五共和制への移行というフランスの場合のような支配的なアクター（ドゴール將軍）も、フランコ体制から民主主義体制への移行というスペインの場合のような凝集力の高い一貫した改革勢力間の連合も欠如したために、イタリア憲法体制の「変容」の特徴は、包括的で体系的な「大改革」という形ではなく、政治制度システムを構成するセクターごとに異なった影響を与える結果となる複合的で相互の調整を欠いた変化という形で生じたということにある。

この結果、中央政府と地方政府あるいは執行府と司法部との対立や緊張を生み出しており、05年のプレミアを加味した比例代表制への復帰という選挙制度における混乱を生み出している²²⁾。このため、新しい政治体制の枠組みの安定までにはまだ時間がかかりそうである。

21) ベルルスコーニ内閣の憲法改正案については、高橋利安「イタリア共和国憲法の最近の改正動向について」全国憲法研究会編『憲法改正問題法律時報増刊』（日本評論社、2005年）、岩波祐子「イタリア2006年憲法改正国民投票～改正案の概要と国民投票までの道程『立法と調査』259号を参照。

22) 2005年の選挙制度改革の内容については、芦田 淳「イタリアにおける選挙制度改革」『外国の立法』230号；同、「イタリア2005年選挙制度改革に対する一考察『政権選択と選挙制度』の視点から」『選挙学会紀要』第9号2007年を参照。