

<研究ノート>

ベルルスコーニ時代の司法制度¹⁾

高 橋 利 安

はじめに

ベルルスコーニは、先進民主主義国の首相でありながら、在職中に何度も捜査の対象となり、起訴され被告席に着いた。にもかかわらず、有権者の支持を決定的に失うことなく、イタリア戦後政治において最長の在職期間を記録した²⁾。彼に対する罪名は、経済犯罪（賄賂、脱税、不正経理）、政治謀略への関与（P2事件、ブローディ政権への陰謀）、マフィアとの癒着、未成年少女買春と非常に広範囲にわたっている。この「犯罪」と彼の権力形成の過程は密接に関係していると指摘されている。

また彼は、訴訟が提起される度に司法官を特定の政治的な立場に立った集団（「左翼」）であると断定し、訴訟の提起を裁判の政治的利用だと激しく批判し続けた。彼のこの批判は、裁判官と同一の組織に属し、同等の独立性を保障された司法官であり、かつ憲法によって刑事訴追の義務を負っているというイタリアの検察官の独特の在り方を背景にしている。第1共和政の崩壊の契機となった、司法によるタンジェントーポリ（賄賂都市）と呼ばれた政治腐敗の摘発を可能にしたのも、検察官の独立の保障と公訴

1) 本稿は、2012年度日本政治学会での報告原稿（分科会 C6「ベルルスコーニ現象をどう解釈するか」）に注記を付け、加筆したものである。

2) ベルルスコーニには、4度首相の座についている。すなわち、第1次は、1994年5月10日から1995年1月17日（在職期間：252日）、第2次は、2001年6月11日から2005年4月23日（1412日）、第3次は、2005年4月23日から2006年5月17日（390日）、第4次は、2008年5月8日から2011年11月16日（1287日）で、首相在職期間は、合計3341日であった。

の義務性にあった。しかし、同時に、その独立性の高さゆえに、「司法官の支配」、「司法による革命」、司法の過度の政治主義化という批判を招いた。ベルルスコーニの司法批判も司法が過度に政治化しているという立場に立ったものであった（またその背後に、選挙民の選挙によって政治的正統性が与えられた首相（内閣）に対して政治的正統性がない司法官が批判することの是非を問う「民主主義論」があると言える）。以上のことから、ベルルスコーニ時代の政治の目に見える最大の特徴の一つは、政府と司法（官）の激しい対決にあったことは明らかである（換言すれば政治の司法化、司法の政治化）。

以上の前提を踏まえて、本稿では、ベルルスコーニ（内閣）と司法（官）との対決構造を明らかにすることを主要な課題とする。そのために、対決の当事者の一方である司法（官）について、世界に類を見ないと評価されているその「独立性」を担保する制度的要因を明らかにし、さらに、司法（官）が政治体制の転換をもたらすような政治的パワーをなぜ持つようになったのかを戦後司法の歴史の分析を通して明らかにしたい。他方、ベルルスコーニ（政府）については、その第二・三次政権（2001-2006年）に行われた司法改革として①ベルルスコーニ救済策としての性格が濃厚な裁判移送法、裁判凍結法、②司法官自治の制度的保障としての最高司法会議（Consiglio Superiore della Magistratura、以下CSMと表記）の改編、③裁判官と検察官の職務の分離を目的とした司法組織法の改正を検討する。まず、イタリア司法官の強力な政治的パワーを支える制度的要因であるイタリア司法の特徴を概観することから始めよう。

I イタリア司法の特徴³⁾

イタリア司法官の政治的パワーの制度的要因を明らかにするという視点

3) イタリアの司法制度に関する邦語文献としては、その全体像を明らかにした吉田省三「イタリア司法の特質（1）——通常司法自治の機関としての最高司法会議」『経営と経済』第88巻3号201-222頁が重要である。イタリア語文献については、本稿では、以下の文献を参照した。

から見て、指摘すべきイタリア司法の特徴は以下6点にまとめることができる。①司法権の独立だけでなく司法内部における司法官の独立、②独立を保障する手段としての司法官自治、③自治組織としての最高司法会議、④司法官としての検察官、⑤司法官のアソシエーション（組合）としての全国司法官協会の存在、⑥憲法裁判所（狭義の司法機関とはいえないが、特にベルスコニ政権にとっては最大の拒否権プレイヤーであったといえる）の存在である。

1. 司法官の司法内部における独立

司法の独立は、司法権の行政権とくに政府、および立法権の介入を受けないという外部からの独立だけでなく、司法行政からの個々の司法官の職権の独立という内部的独立も必要である。イタリアは、特にイタリア王国以来職業裁判官制度をとり、司法行政管理職の系統によって採用と昇進といった人事行政がきわめて集権的に行われてきた歴史を持つ。そのため、戦後の司法官の運動のなかで「内部の独立」の重要性の認識が高まった。この結果、後述する最高司法官会議の評議員選挙への比例代表制の導入、司法官のキャリアの基本的な廃止が1970年代中葉に実現されることとなった。

2. 独立を保障する手段としての司法官自治

憲法は、「裁判官は、法律だけに従う」（101条2項）として裁判官の職権の独立を保障している。司法官の独立についてのイタリア憲法の特徴は、司法官の独立（外部・内部）を保障する手段が司法官の自治 *autogoverno dei magistrati* にあり、その自治の組織として司法最高会議の設置を構想したことにある。すなわち、司法の独立だけでなく司法の自治が憲法化さ

↙ Carlo Guarnieri, *La giustizia in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2011; ID, *Giustizia e politica, I nodi della Seconda Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2003; Beniamino Caravita *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma, 1994; Alessandro Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, Torino, 1985.

れた（「司法は、他のいかなる権力からも独立した自治制度である。」104条1項）。

3. CSM⁴⁾ の存在

司法行政を行政権とくに司法大臣から奪い、司法官の自治に委ねるという制度を最初に採用したのはイタリア共和国憲法であった。これは、統一以来とくにファシズム体制下の司法行政が、司法大臣を頂点とした官僚的・階層的な司法行政組織によって集権的に担われた結果、司法権の独立（外部・内部双方）が侵害されたという負の遺産を清算するためであった。憲法は、司法行政を担当する機関を最高司法会議（CSM）と名付け、司法官の任用、補職、昇進および懲戒といった司法行政の中核を構成する権限を付与した。

また、CSMの活動に対する行政からの影響力を完全に遮断するために、フランスの司法最高評議会とは異なって司法大臣を構成員から排除し、司法官全体を代表するものとしての破毀院長官と検事総長を法定メンバーにした。そして、CSMの運営を実質的に主宰する副議長（形式な議長は、憲

4) 参考のために CSM に関する憲法条項を挙げれば以下の通り。

104条 ②司法最高会議は、大統領が主宰する。

③破毀院長官および破毀院検察長官は、法律上当然に、最高司法会議の構成員となる。

④最高司法会議のその他の構成員の3分の2は、すべての通常司法官により、各司法部門に属する者の中から選挙され、その3分の1は、国会の合同会議により、大学の法律学の正教授および15年の職歴を有する弁護士の中から選挙される。

⑤最高司法会議は、国会の指名した構成員の中から、副議長を一人選挙する。

⑥最高司法会議の選挙による委員の任期は4年とし、引き続いての再選はできない。

⑦前項の委員は、その在任中、職業名簿に登録され、または国会議員もしくは州議会議員となることはできない。

105条 最高司法会議は、司法組織に関する規定に従い、司法官の任用、補職、転任、昇進および服務規律に関する権限を有する。

法の番人としての大統領)を両院合同会議により選出される委員の中から選出する仕組みも採用した。以上の行政権の影響を断ち切る措置が取られる一方で、CSMが、司法官に固有の利益の擁護を主たる目的とした司法官の「同業組合組織」に陥ることのないように、総メンバーの3分の1を両院合同会議が、大学の法学部の正教授及び15年以上の経験をもつ弁護士の中から選出することとした(現在は、総定数:37, 司法官:選挙18+破毀院長官・検事総長, 非司法官:選挙9+大統領)

4. 司法官としての検察官

検察官 *pubblico ministero* が、裁判官と同一の組織に属し、同等の独立性を保障された司法官の身分にあることは、ヨーロッパだけでなく、世界的に見ても類をみない(表1)。検察官は捜査を担当する司法官 *magistrati requiranti* として、裁判官は裁判を担当する司法官 *magistrati giudicanti* (あるいは *giudice*) として「職務の相違によってだけ区別される」(憲法107条3項)のである。また、憲法は、「検察官は、刑事訴追を行う義務を

表1 民主主義体制における検察官

| | イギリス | アメリカ | ドイツ | フランス | スペイン | ポルトガル | イタリア | 日本 |
|---------------|-------|-------|------------|------------------|----------|------------------|------------------|----------|
| 構成 | 単一 | 連邦 | 連邦 | 単一 | 単一 | 単一 | 単一 | 単一 |
| 任用 | 分離 | 分離 | 試験 分離 | 試験 裁判官と 共通 | 試験 分離 | 試験 裁判官と 共通 | 試験 裁判官と 共通 | 試験 分離 |
| 修習 | 専門 | 専門 | 全法律職 共通 | 裁判官と 共通 | 分離 | 分離 | 裁判官と 共通 | 共通 |
| 裁判官との 統一組織 | | 無 | 無 | 有 | 無 | 無 | 有 | 無 |
| 責任 | 間接 | 間接+選挙 | 直接 | 直接 | 間接 | 独立 | 独立 | 直接 |
| 刑事訴追 | 裁量+私訴 | 裁量 | 義務+裁量 | 裁量 | 義務 | 義務 裁量 | 義務 (憲法上) | 裁量 |
| 予審 | 無 | 無 | 無 | 有 | 有 | 有 | 無 | 無 |

出典：吉田省三「イタリア司法の特質(1)」『経営と経済』88巻3号(2008年)206頁

有する。」(112条)と定めて、検察官に「刑事訴追」の義務を課している。要するにイタリアの検察官の特徴は、①検察官が、行政とくに司法大臣の指揮下になく、裁判官と同等の独立性が保障されていること、②検察官は、憲法で「刑事訴追の義務」を負わされていることにある。このイタリア検察官制度の特徴こそ政治腐敗の徹底的な摘発を可能にする制度上の根拠であった。しかし同時にこの特徴は、「司法官の支配」「司法による革命」といった司法の過度の政治化を促進したという批判を招いた。

5. 司法官の労働組合組織としての全国司法官協会の存在

全国司法官協会 *Associazione nazionale dei magistrati: ANM* は、イタリアの司法官の職業的利益を代表する唯一のアソシエーションである。前身は、1901年にミラノで設立されたイタリア司法官総協会 *Associazione generale dei magistrati italiani: Agmi*⁵⁾ で、オランダ改革など20世紀初頭を実現した司法行政へ司法官の参加制度の実現に一定の役割を果たした。ファシズム期には、ファッショ協同組合に衣替えすることを要請されたが、それを拒否し、1925年自ら解散した。1944年ローマで再建され *ANM* と改称し、1960年代に入って *ANM* 内部での対立が激化し、内部に異なる政治的傾向を持った組織されたグループ(左翼的傾向から右派的傾向に並べると「民主的司法 *Magistratura democratica*」(*MD* と表記)「司法のための運動 *Movimento per la giustizia*」(*MG* と表記)「憲法のための統一 *Unità per la costituzione*」(*UC* と表記)「独立司法 *Magistratura indipendente*」(*MI* と表記))が形成されるに至った。この「グループ」の存在は、1975年に *CSM* の司法官の評議員選挙に名簿式比例代表が導入された結果、*CSM* の「政治化・政党化」を促進した。また *ANM* は、司法官の独立・自治という憲法上の原則を踏みにじるような政府の司法政策に対してストライキを行

5) 司法官の職業的組織の歴史については、Edomondo Bruti iherati e Luca Palamara (a cura di) *Cento anni di Associazione magistrato, cento anni per giustizia, 1909-2009*, in

<http://www.associazionenazionalemagistrati.it/media/52313/Centenario.pdf> を参照。

うなど活発な労働組合としての活動を展開している。

6. 憲法裁判所—拒否権プレイヤー—

憲法裁判所は、大統領とともに「憲法保障」の章に置かれているように厳密な意味での「司法機関」ではない。しかし、「CSM の設置及び職務に関する法律」（1958年3月24日法律第195号）のCSMの権限を制約する条項（11条）を憲法違反であると宣言してCSMの権限を拡大したこと、最近では、ベルルスコーニ救済法としての性格をもった国家要職にある者に対する「裁判凍結法」を違憲としたことに示されるように、憲法裁判所は、司法権の在り方にも大きな影響力を持っている。また、この2つの例が示すように憲法裁判所は、時の政府の政策実施における拒否権プレイヤーとしての役割を果たしているともいえる。換言すれば、政府と司法が対立した問題に関しては、基本的に司法を擁護する判断を示してきた。

II 司法（官）と政治の戦後史—司法官の政治力の増大の要因

戦後イタリアの司法をめぐる歴史は、①48年憲法の司法構想の「凍結期」（～50年代末）、②CSM（1959年）、憲法裁判所（1956年）の設置に示される憲法の司法構想の漸進的具体化の時期（～70年代初頭）、③司法の民主化（司法官のキャリアの事実上の廃止、CSMの司法官評議員の選挙方法への名簿式比例代表制の導入）とテロリズムとの闘いの時期（～80年代初頭）④マフィアとの闘いと司法の政治化の始まり（～80年代末）、⑤タンジエントーポリの摘発と政治的アクターとしての司法（～95年）⑥戦後司法制度の「改革」をめぐる争いの時期（～現在）の6つの時期に区分できる⁶⁾。ここでは、「第1共和政」を崩壊させた要因の一つであった「司法による革命」を可能とした司法の在り方を明らかにするという視点から戦後司法史

6) この時期区分は、以下の文献を参考にした。Enzo Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978; Alessandro Pizzorusso, *Il Disgelo costituzionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II pp. 115–150.

を概観する。私見によれば、80年代末までに「清い手作戦」と呼ばれた政治汚職の摘発を可能とした要因が準備されていたと思われるので①から⑤までに検討の対象を限定する。

1. 憲法「凍結期」

共和国憲法が施行された後も、司法は政府によって任命された上級司法官によって統治され続け、キリスト教民主党を中心として中道政権とも実質的な協力関係を維持した。さらに、憲法の原則に基づいた司法組織法の改正が行われなかったことから、基本的には、ファシズム期の司法制度が存続していた（憲法経過及び補足規定7条「憲法に適合する新しい司法組織法に関する法律が制定されるまで、現行の司法組織に関する規定が引き続き遵守される。」）。1950年代の中葉になって、司法部内部に上級審の司法官を中心とした「保守派」と下級審の司法官からなる「革新派」という2つの潮流が形成された。「保守派」は、①現行の職階制の維持、②司法行政への司法大臣の影響力を残すために大臣を構成員としたCSM、③政府与党との良好な関係の構築を志向したグループである。一方「革新派」は、①職階制の廃止、②上級審司法官の監督・人事に関する権限の縮小、③司法大臣の影響力を排除し、司法職のすべての構成員を代表する機関としてのCSMを要求した。ここでは、「革新派」が、司法の独立を単に外部からだけでなく、内部からのすなわち他の司法官からの独立も意味すると主張していたことが注目される。この司法独立論に立って「革新派」は、上級の司法官によって管理された職階制は、下級の司法官に対する不当な圧力を構成することとなり、憲法に違反すると主張した。

2. 憲法の漸次的「解凍期」

50年代の末に「革新派」が優勢となったことで、ANMは政府に対してより挑戦的な政策をとり始めたと同時に、自らの主張に対する支持を世論そして政党に積極的に求めるようになった。こうした中、司法官、世論の圧

力そして何よりもキリスト教民主党を中心とした中道政権の弱体化を背景にして1959年から CSM がその活動を開始し、司法制度は変化し始めた。さらに、司法大臣の諮問を CSM の審議開始の条件としていた条項を憲法裁判所が違憲としたことで、司法官の任用・キャリアに関しては CSM の排他的権限となった。

しかし、CSM の司法官評議員における上級審の司法官の比重は高かった。当時 CSM は、司法官評議員16人、議会選出の評議員7人、大統領から構成されていたが、司法官評議員の8人は破毀院の司法官（選出分6＋法定2）であり、控訴院は、4人、地方裁判所は、わずか4人であった。こうして、全司法官の10分の1にも満たない破毀院の司法官が、司法官評議員の定数の半数を占め、与党の推薦で選出された国会選出の評議員と協力すれば CSM の決定を左右することができた。しかし、1956年の憲法裁判所の活動開始は、「保守派」が支配した破毀院による法律の「有権的解釈権」の独占および下級審の法解釈への影響力を掘り崩すこととなった。また、下級審の司法官は、係属中の事件を積極的に職権で憲法裁判所に移送する方法で、憲法裁判所と破毀院に対する共同戦線を張った。

3. 司法の民主化とテロとの闘い

(1) 司法の民主化

1975年の ANM の各グループが提出するリストによる比例代表が導入され、職階にかかわらず、リストの得票数にほぼ応じて評議員の数が比例配分されることで、CSM における破毀院の司法官の優越性は崩壊した。こうして、CSM の選挙と ANM のグループが制度的に結びつくことにより、CSM の「政治化」が進行したという批判も上がった（表2，3）。

ここで、CSM 選挙においての重要性が増した ANM の内部のグループについて簡単に整理しておきたい。このグループは、政党と同一視することはできないし、政党と直接的（組織的）な関係を持っているとも言えないが、一定の共通の政治的傾向が存在するもので、独自の機関紙も発行し

表2 CSM の司法官評議員の選挙 (1976-2010年)

| | 民主的司法 | | | 司法のための運動 | | | 憲法のための統一 | | | 独立した司法 | | | その他 | | |
|------|-------|----|------|----------|----|------|----------|----|------|--------|----|------|-------|----|------|
| | 得票数 | % | 評議員数 | 得票数 | % | 評議員数 | 得票数 | % | 評議員数 | 得票数 | % | 評議員数 | 得票数 | % | 評議員数 |
| 1976 | 755 | 13 | 2 | | | | 2,526 | 42 | 9 | 2,156 | 36 | 8 | 506 | 9 | 1 |
| 1981 | 803 | 14 | 3 | | | | 2,557 | 43 | 9 | 2,263 | 38 | 8 | 297 | 5 | 0 |
| 1986 | 1,107 | 19 | 3 | | | | 2,517 | 41 | 9 | 2,078 | 34 | 7 | 402 | 6 | 1 |
| 1990 | 1,337 | 22 | 4 | 714 | 12 | 3 | 2,236 | 36 | 8 | 1,828 | 30 | 5 | | | |
| 1994 | 1,620 | 24 | 5 | 1,133 | 16 | 4 | 2,854 | 42 | 8 | 1,230 | 18 | 3 | | | |
| 1998 | 1,737 | 25 | 5 | 1,105 | 16 | 3 | 2,502 | 37 | 8 | 1,513 | 22 | 4 | | | |
| 2002 | 2,038 | 28 | 5 | 1,363 | 19 | 3 | 2,598 | 36 | 6 | 961 | 13 | 2 | 284 | 4 | 0 |
| 2006 | 1,446 | 22 | 4 | 1,111 | 17 | 3 | 2,680 | 40 | 6 | 1,170 | 17 | 3 | 270 | 4 | 0 |
| 2010 | 1,565 | 22 | 3 | 549 | 8 | 3 | 2,369 | 34 | 6 | 1,588 | 22 | 3 | 1,000 | 14 | 1 |

出典：Carlo Guarineri, *giustizia in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 48

ている。分裂と統合を経て今では、MD, MG, US, MI の4つが代表的なものである。MD は、伝統的な左翼政党との関係が強い左派グループである。このグループのプログラムは、司法官としての活動を通じて憲法に書き込まれた進歩的な価値、とりわけ3条2項の実質的平等を実現することにある。すなわち、憲法上の原則こそ裁判官の法解釈を方向づけるという立場から、法の「発展的解釈」を主張している。MG は、「進歩派」のグループで、より司法団の専門性、組織上の効率性、政治階級からの批判的な距離感の保持に関心を向けている。UC は、「穏健派」のグループで70年代の改革の成果に満足し、その維持を目指している。また、政治階級とも可能な限り対立的ではない関係を維持しようとしている。最後のMI は、「保守派」で、MD が主張するような判事の「政治的な」役割に批判的である。MI は、司法の機能は独立性と非政治性を特徴とすべきであるという司法官についての伝統的な考え方に立っている。

また、職階制度の見直しも1963年以来、漸進的に行われてきたが、司法

表3 Csm の司法官以外の評議員の政治的分布

| | 左 翼 | 中 道 | 右 派 |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| 1976-1990 | Pci 3 Psi 2 | DC 4 中道世俗主義政党 1 Psdi, Pri, Pli | |
| 1994 | 進歩派 3 | Ppi 1 | Ln Fi 2 An 2 |
| 1998 | Verdi 1 Ds 2 Rc 1 | Ppi 1 Ri 1 Udr 1 | Fi 1 An 1 Ccd 1 |
| 2002 | Ds 1 Sdi 1 | Ppi 1 | Fi 2 Ln 1 Udc 1 An 1 |
| 2006 | Ds 2 Pdci 1 Rc 1 | Margherita 1 | Fi 1 An 1 Udc 1 |
| 2010 | Pd 2 | Udc 1 | Pdl 4 Ln 1 |

出典：Carlo Guarnieri, *Lagiustizia in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 50
 Pci（イタリア共産党）、Dc（キリスト教民主党）、Psi（イタリア社会党）、Psdi（イタリア社会民主党）、Pri（イタリア共和党）、Pli（イタリア自由党）、Ppi（イタリア人民党）、Ln（北部同盟）、Fi（フォルツァ・イタリア）、An（国民同盟）、Verdi（緑）、Rc（共産主義再建党）、Ri（イタリア民主的社会主义者党）、Udr（共和国のための民主的連合）、Ds（左翼民主主義者）、Pd（民主党）、Pdl（自由の国民）、Psi（イタリア社会主義者党）

の民主化を強く求めていたイタリア共産党が実質的に与党となった「国民連帯政府」（1976-79）の成立という政治的な背景の下、1979年に破毀院長官から司法官修習生まで9段階あった職階は、事実上廃止された。こうしてANMの「革新派」の長年の要求は実現した。今日では、極端な例外を除いて、すべての司法官は、28年の在職後には、上級管理職により破毀院長官と同じ経済的な待遇となり、昇進は、年齢による自動的なものになった。

(2) テロとの闘い—司法の強化

1970年代半ばは、特に極左のテロ活動が活発な時代であった。このような状況で政治階級は、共産党も含めてほぼ一致して、本来なら議会や内閣といった政治部門が中心となって行うべきテロの弾圧を事実上、司法に委ねるといった結果になった。この結果、司法（特に検察官、予審判事といった捜査を担当する司法官）がテロとの闘いの最前線に立つこととなり、司法制度に大きな影響を与えた。まず、異なった部局で活動していた検察官と予審判事との新たな形の連携である。テロへの素早い対応の必要から、重要情報を共有し、決定を迅速化するために地方裁判所の検察局の司法官と予審部局との直接的な接触が組織化された。このような接触は法に定めのない非公式のものであったが、司法の介入に対する世論の強い支持および上級司法官の影響力の減退によって可能となった。

第二は、警察と検察官の接近である。司法警察に捜査を委ねるといった検察官の伝統的な消極性から脱して、検察官（予審判事も）が、事実上、自らを司法警察のトップに身を置いて直接、捜査を指揮する割合が著しく増大した。こうして司法官は、将来、他のタイプの捜査にとってもその重要性が明らかになる捜査能力と警察への影響力を獲得した。実際、テロ撲滅に従事した司法官は、政治汚職やマフィアなどのタイプの異なる犯罪についても大きな役割を果たした。

4. マフィア問題⁷⁾

テロとの闘いは、80年代の初頭に一定の区切りがしたが、次に待ち受けていた問題は、多くの政治家、司法官、警察官の犠牲者を出したマフィアとの闘いであった⁸⁾。マフィアとの闘いについては、政治階級は、テロリズムの場合とは異なって司法の活動を全面的には支持しなかった。すなわ

7) ここでは、組織犯罪の総称としてマフィアという言葉を使っている。

8) 1982年パレルモで、テロとの闘いでも中心的な役割を果たしたアルベルト・ダッラ・キエーザ将軍が殺害されたのが、最初の象徴的な事件であった。

ち、犯罪結社罪（マフィアを犯罪結社と認定し、具体的な犯罪行為がなくとも構成員というだけで刑罰の対象にする）、改悛者制度（逮捕者に対して情報提供と引き換えに刑を軽減する）の積極的な運用に疑問を呈した。このような態度の相違は、政治階級の内部に、組織犯罪集団と関係があり、司法の活動が自らの利益に打撃を与える原因となりうると考える政治家が存在したことによる。

また、司法部内部にも、最前線に立ち、マフィアによる復讐の危険に身をさらすことを美化し、司法官としてのキャリアも困難にする状況に対する抵抗も存在した。しかし、司法内外の抵抗や司法官からの多くの犠牲者にもかかわらず、マフィア捜査においても重要な役割を果たすことに成功し、テロ捜査において示された捜査能力を一層強化した。こうして、司法（官）は、テロ、マフィアという困難な問題への取り組みの中で、世論の圧倒的な支持・信頼を勝ち取った（司法活動の「正統性」の強化）。

5. 80年代の司法と政治の関係

全体として、80年代には、司法と政治階級との対立の深化が目立った。司法官の間に伝統的に存在してきた政治家への謙譲の態度が弱まった一方で、司法が政権交代を欠いた閉じられた政治システムの限界を補う必要があるというマスメディアによって支持された司法の「代理」論が浸透した。この傾向の一つの証は、「代理」論を主に主張してきた MD への同意が広がったことに示されている（表2）。

ともかく、政治家と司法官を相互に区別され対立した2つのグループとして扱うのは誤っている。なぜなら、この2つのグループには強い結びつきがあったからである。すなわち、社会党指導部と ANM が対立している時には、ANM は、キリスト教民主党、とりわけ共産党と良好な関係であった。こうして、均衡を保つ仕組みのおかげで、80年代は、多様な政治党派と司法グループとの間に一定の均衡が存在した。しかし、90年代の開始とともにこの均衡は危機に陥った。

Ⅲ ベルルスコーニ内閣の司法改革

1. 第2次ベルルスコーニ内閣下（2001年6月11日～2005年4月23日）の改革⁹⁾

2001年6月に発足した第二次ベルルスコーニ内閣は、「司法問題」を重要課題として位置付け一連の「改革」を断行した。この「改革」は、第一に、初動捜査における検察側に優位な刑事手続きに対する「公正な手続き」の保障、容疑者・被疑者の権利保障の重視 *garantismo* の美名の下に、多くの裁判で刑事被告人となっている首相を司法による断罪から擁護するという「ベルルスコーニ救済法」、第二に裁判の遅延の解消、迅速で効率的な裁判の実現という市民の要求に応えるための「改革」という外観をとりながら、司法の自治・独立を保障する組織および制度を改変するという2つに分類できる。

2. 「ベルルスコーニ救済法」

(1) 裁判移送法¹⁰⁾（正当な疑義に基づく裁判の移送）

提案者のメルキオッレ・チラミ上院議員の名をとって通常チラミ法と呼ばれているこの法律について、本報告との関係で注目すべきものは、刑事訴訟法を改正して裁判の移送を請求できる事由を拡大したことである。すなわち、改正前の刑事訴訟法45条は、事件の移送を「当該地方の深刻な状況によって公共の安全又は訴訟関係人の自由な判断が阻害されることにより、訴訟の進行が妨げられ、他にこれを解決する手段のない場合」に限定していた。チラミ法は刑訴45条を改正して、事件の移送を請求できる場合

9) 以下の文献を参照した。吉田省三「「司法改革」と司法官の自治と独立——第2次ベルルスコーニ内閣における司法の危機」丹宗暁信、小田中聡樹『構造改革批判と法の視点——規制緩和・司法改革・独占禁止法』花伝社（2004年）；高橋利安「第2次ベルルスコーニ内閣改革の現状——司法改革——」村上義和編著『現代イタリヤを知るための44章』明石書店（2004年）。

10) 2002年11月7日法律第248号「刑事訴訟法典の一部改正」。

として「裁判官（裁判所）の公平性を疑う正当な事由（*legittimo sospetto*）」を新たに付け加えたのであった。なお、移送の是非を決定するのは、破毀院であり、移送を請求する権利は、検察、被告人双方が有する。チラミ法は、その他に、移送請求があった場合の裁判手続きの中止、移送の是非に関する破毀院の決定が下されるまで当該事件についての判決の禁止、現在公判中の事件への本法の遡及適用、を規定していた。

チラミ法の狙いは、ベルルスコーニ首相とその側近が被告人となった一連の贈収賄事件に関して、積極的な訴訟指揮のもと、有罪判決を下すであろうとみられていたミラノ地方裁判所から、他の裁判所への移送を可能にすることであった。一連の贈収賄事件とは、SME（*Società meridionale di Elettrica*）事件¹¹⁾、IMI-SIR 事件、ロドモンダドーリ（*Lodo Mondadori*）事件¹²⁾を指し、この「ベルルスコーニ救済法」であるチラミ法に対して、その提案以来市民の活発な反対運動が展開された。とわけ、映画監督ナンニ・モレッティが中心となって呼びかけた司法改悪に反対する運動「ジロトンディ」が注目を浴びた。この市民運動は、ローマの裁判所を「ジロトンディ」という子どもの遊びの踊りで手をつなぎ包囲（イタリア版「人間の鎖」）したことに始まり、短期間に全国に広がり「ジロトンディ」という新しい形態の市民運動を定着させた。しかし、法案は市民・野党の反対を押し切り成立した。

チラミ法の成立・発効を受けて一連の事件の被告人側は、裁判をプレシア地方裁判所に移送することを請求した。ミラノ地裁は、首相とその側近

11) 国有の食品会社である SME の売却をめぐる事件。本来この SME はブイトーニに売却されることで仮契約されていたが、ベルルスコーニ率いる IAR 連合が後から割って入り、仮契約を不当と裁判をして勝訴した。しかし実は裁判官と予備判事長をベルルスコーニ側が買収していたとミラノ地検特捜班が告発した。

12) いずれもベルルスコーニ首相が実質的なオーナーでマスメディアを中心とした大企業グループであるフェニンヴェスト社の顧問弁護士・プレヴィティが、企業買収に絡む不正に関する裁判を担当していたローマ地方裁判所のレナード・スクリラン予備審理判事をはじめとする裁判官を買収し、自社に有利な判決を書かせた容疑の事件であった。

に関する贈賄事件にチラミ法を適用して裁判手続きの中止を決定した。こうしてミラノ地裁で結審するか、あるいは被告人側の請求に基づきプレシア地裁に移送するかについての破毀院の決定を待つことになった。破毀院は、2003年1月28日、移送すべき深刻な状況はミラノ地裁にはないとして、移送請求を却下した。この結果、SME事件などの公判は、ミラノ地裁で継続され、同裁判所は2003年4月29日、IMI-SIR事件に関して被告全員を有罪とする判決を下した。

(2) 国家の要職にある者に対する裁判凍結法¹³⁾

この法律は、提案者の名からスキファーニ裁定とも呼ばれるが、①大統領、上下院議長、憲法裁判所長官および首相は、その職務就任に先立つ行為に関するものも含むいかなる犯罪行為についても、当該職務の終了まで刑事訴追されない（但し、大統領に関しては、議会の合同委員会による、叛逆若しくは憲法に対する侵害行為に関する弾劾を除く）、②法案が発効する日から、上記の職の在職者に対して進行中の刑事裁判は、いかなる段階または審級にあるものであれ、また、就任に先立つ行為に関するものを含むいかなる罪についてではあれ、離職するまで停止されるという内容のものであった。

同法は、裁判を凍結される対象者として、首相だけでなく大統領、両院議長、憲法裁判所長官を規定しているが、その直接的な狙いは、結審日が迫っていたSME事件の裁判を凍結して現職のベルスコエニ首相に対する有罪判決を避けることにあったことは明白であった。すなわち、本法律は、IMI-SIR事件で上述したように被告人全員が有罪判決を受け、さらにベルスコエニ本人も被告人に名を連ねているSME事件での有罪判決も十分予想されたという状況を踏まえたベルスコエニ陣営の危機回避策の一つであった。この狙いは、この法律の施行を受けてミラノ地裁が、6月25日にSME事件の公判廷で、裁判の凍結を決定したことによって達成され

13) 2003年6月20日法律第140号「国家の要職にある者に対する刑事上の不起訴および刑事裁判の停止並びに憲法68条の実施に関する規程」。

るかに見えた。しかし、2004年1月23日、憲法裁判所は、①司法に関して、国家の要職にある者とそうではない者との間に差別的な取り扱いが生じる点で憲法3条の平等原則に反する、②裁判凍結という形であれ、憲法24条が定める裁判を受ける権利および弁護権を侵害する、という理由で裁判凍結法が憲法に違反するという判決（判決第24号）を下した。この判決を受けて SME 裁判は再開された。

3. 司法行政・司法組織の改革—カステッリ改革

(1) CSM の定数削減と評議員の選挙方法の変更¹⁴⁾

ベルスコーニ内閣が、まずこの分野で改革に着手したのは、CSM であった。それは、前述したように、CSM が憲法によって司法官の任用、補職、転任、昇進、懲戒という司法行政の核心をなす権限を与えられており、司法の独立と自治を保障する重要な機関であるからであった。また、この改革の狙いは、CSM の縮小、司法官および CSM の「脱政治化」にあったと言える。改革の具体的な内容は、以下の通り。

①定数の削減：選挙で選出される評議員定数を30人から24人へと削減した。

より具体的に言えば、全司法官から直接選出される評議員の定数は、20から16名へ、議会合同会議で、弁護士・法学部の大学教授の中から選出される非司法官の評議員定数は、10から8へと削減された。但し、司法官評議員3分の2、非司法官評議員3分の1という構成比率は維持された。

②選挙方法の変更：1965年に導入された司法官の労働組合組織である ANN の内部グループが提出する候補者名簿に基づく比例代表制から司法官の職務の区分ごとの多数代表制へと変更された。

(2) 司法組織法の改正

第2次ベルスコーニ内閣による司法制度改革の総まとめとして位置付

14) 2002年3月24日法律第44号「1958年3月24日法律第195号、司法最高会議の構成及び機能に関する法律の一部改正」。

けられていた司法組織法改正案は、法案の閣議決定（2002年3月14日）から3年以上の苦難に満ちた審議過程を経てようやく2005年7月25日に最終的に成立した（2005年7月25日法律第150号）。法案の成立に至る道は、4回にわたる ANM の法案反対のストライキ、チャンピ大統領による法律案への審署の拒否と議会への再送付といった、異例づくしのものであった（表4参照）。この「改正」の主な内容は、以下の通りである¹⁵⁾。

表4 司法組織改革法の制定の経過

| | |
|------------|---------------------------------------|
| 2001年6月11日 | 第二次ベルルスコーニ内閣成立 |
| 2002年3月21日 | 司法組織法改革法案を閣議決定 |
| 6月21日 | 最初の司法官ストライキ |
| 2004年1月21日 | 上院、改革法案を可決、賛成114、反対90、棄権1 |
| 5月25日 | 司法官、2度目のストライキ |
| 6月30日 | 下院、政府信任投票：賛成331、反対229、法案：賛成227、反対156 |
| 11月10日 | 上院、2度目の可決、賛成150、野党は抗議の欠席 |
| 11月24日 | 司法官、3度目のストライキ |
| 12月01日 | 下院、最終可決、賛成273、反対158、棄権4 |
| 12月16日 | チャンピ大統領、法律案への審署を拒否、法案を議会に再送付、4点の明白な違憲 |
| 2005年7月14日 | 司法官、4度目のストライキ |
| 7月20日 | 下院、司法組織法改正案を最終可決、賛成284、反対219、棄権4 |
| 7月26日 | チャンピ大統領、改正案に審署して公布 |
| 2006年1月28日 | カステッリ司法相、議会で司法に関する報告 |

出典：吉田省三「イタリア司法組織法改悪と司法官の自治」『法の科学』37号（2006）201頁

①**裁判官と司法官の職務の分離** イタリア司法の特徴であった裁判官と検察官の統一性の仕組みを改変し、検察官の政治的パワーの最も重要な制

15) この「改正」は、2006年総選挙による中道左派の勝利の結果成立したプローディ内閣によって、検察官と裁判官の職務の分離、司法官への統制の強化といった中核的な部分は、その実施が延期されたり、司法官の要求を踏まえて修正されたりした（2006年10月26日法律第26号「司法制度に関する規程の発効の延期及び修正」）。

度的な資源である裁判官との同程度の「独立」にメスを入れることを狙ったものと言える。ガステッリ司法相は、この改革の趣旨を以下のように説明した。すなわち、イタリアの検察官制度は、世界で最も独立性が高く、起訴法定主義の下で積極的に政治資金の問題で政治家に対して「捜査開始令状」を乱発し、事前捜査において強い権限が与えられているという点で、まさに世界に類を見ない「特殊」な制度であり、この改革は、このイタリア的「特殊性」「例外性」から脱することを目指したものである。具体的には、司法官の任用は、統一試験で決定するが、受験時に検察官か裁判官のいずれの職に就くかを義務付けられることとなった。職の変更（検察官から裁判官またはその逆）は、3年間の在職後5年以内に申請しなくてはならず、司法官大学校（*Scuola superiore della magistratura* 本法で設置）の課程を終え、他の職の欠員補充試験に合格したのち、一度だけ行うことができる。ただし、管轄区の変更を伴う。

- ②**司法官の昇進試験の変更** 今までは年功序列が基本であったが、司法官としての専門的能力についての定期的な評価制度が導入された。また、論文と試験により早く昇進することができるシステムを導入することとした。なお、試験の最終結果はCSMが決定する。
- ③**司法官の行動への統制強化** 政党への加入、職務の遂行あるいは司法官としての「公平性」に影響を与える可能性のある政治活動や営利活動への参加、係争中または結審した裁判に関するインタビュー、などを懲戒の対象とした。
- ④**検察官の「階層化」の促進** 検事正を地方検察庁の最高責任者とし、公訴権を独占させた。また、検事正に、その代理職としての検事正代理など地方検察庁の要職の任命権、庁の組織および所属する検察官への事件の割り当ての基準を定める権限を与えた。
- ⑤**司法官養成制度の変更** 司法官採用試験への受験の門戸を法学部卒業者だけでなく、法律学専攻の大学院および同等の位置づけを持った高等教育機関の法律関係の専門課程の卒業生にも開いた。また、判事補の修

習・研修、司法官としての専門性を高める研修コースの整備、司法官の専門的能力の評価、研究および調査の企画の促進を任務とした独立機関として、司法官大学校を設置した。

まとめに代えて

本稿の課題は、92年の「清い手」作戦に示されたような強い政治的パワーをイタリア司法（官）が発揮できた要因を明らかにすることであった。非常に不十分な検討から指摘できるいくつかの点を整理することでまとめに代えたい。まず、法制度的要因の第1は、イタリア共和国憲法が構想した司法制度、とりわけ、世界的に見てもユニークな司法行政機関としてのCSMの存在である。また、CSMの評議員選挙が、内部に政治的傾向に基づいたグループが存在するANMを基盤として行われることから、CSMの一定の「政治化」は避けられなかった。第2には、行政官でなく司法官の一員としての検察官である。この結果、不正経理や政治資金といった「政治と金」の問題について政治家を厳しく追及することが可能となった。第3は、憲法が起訴法定主義を定め、検察官に起訴を義務付けていることである。この結果、起訴便宜主義を採用している日本とは異なって、起訴をするか否かについての裁量権（政治的配慮）の働く余地はない。イタリアでは、政治家の汚職の摘発が頻繁に行われるのはこのためである。第4は、刑事手続きにおける公訴権者有利の構造である（典型的には、「捜査開始令状」の発給）。第5は、4とも関連するがテロ・マフィア対策の中で導入された強力な捜査権限である。この結果、捜査にかかわる司法官の権限は大幅に強化された。

次に指摘すべき点は、強い政治的パワーを支える法制度が十分に機能する政治的要因の存在である。この点では、以下の二点を指摘できる。第一に司法に政治の役割の「代行」が求められている場合、すなわち、議会、内閣といった政治部門が対処すべきテロ・マフィア問題を司法にゆだねた場合である。また、世論、マスメディアの支持を背景に司法が「野党」の

高橋：ベルルスコーニ時代の司法制度

代行的機能を果たした場合である。第二に92年の例のようにある種の「権力の空白」が生じた場合である。