

# イタリアにおける 90 年代以降の憲法改正の動向

高橋 利安（広島修道大学）

## 1. 憲法改正

### - その背景と特徴 -

イタリア共和国憲法は、統治構造に関する小幅な改正を経験したが（表 1）、その基本的性格を維持して施行 50 年（1998 年）を迎えた。しかし、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された両院合同委員会が 2 度にわたって設置される事態となった。この 2 度の両院合同委員会方式による憲法の本格的改正の試みは何れも失敗に終わるが、93 年には 48 年憲法体制に大幅な変更をもたらす両院の選挙制度改革が断行され、さらに 96 年に誕生した旧共産党主流派である「左翼民主主義者」が与党第 1 党を占めた戦後初の中道左派政権の下で幾つかの重要な憲法改正が実現されるに至った（表 1）。

ここでは、90 年代以降の憲法改正の動向をその背景（国内政治的・国際政治的）及び改正議論の特徴を概説することにしよう。

90 年代に入ってイタリアで改憲論が高まった第 1 の要因は、1992 年の政財界の中樞を直撃した「戦後最大規模の政治汚職（タンジェントーポリ）」の司直による摘発に端を発した 48 年憲法の生みの親であり、担い手であった政党の崩壊である。すなわち、この摘発により与野党を問わず全ての既成政党が姿を消すか根本的な出直しをするに至った（現行憲法を生み出した憲法協定（*patto costituzionale*）の調印者で「正統的な」憲法の担い手（*= arco costituzionale*）の消滅）。この結果、キリスト教民主党を優越政党とした一党優位制、政党が国家の諸制度と市民社会の諸制度に浸透し、それらを支配し政党の利益を優先させる「政党支配制」を内容とした「第 1 共和制」は終焉した。

第 2 の要因は、第 1 の結果として憲法体制そのもの正統性が深刻な危機に陥ったことである。それまでの憲法問題は、憲法の「完全実施」及びその枠組みを前提とした改革の問題として提起されてきたものが、憲法の構想自体の「欠陥」「限界」が問題とされることとなった。すなわち、「わが国憲法史のひとつの段階が最終的に終わりを告げた或いは、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に達したということを確認するに至った」（ケーリ教授）のであった。

第3の要因は、議会に議席をもつ全ての政党が内容の点では対立はありながらも憲法改正の必要という点では一致するに至った点である。この点では最大の「護憲政党」であったイタリア共産党の後継政党のすべてすなわち、主流派で「ヨーロッパ社民党」への脱皮を目指した「左翼民主主義者」のみならず、イタリアの民主主義的共産主義の再建を掲げた「共産主義再建党」も積極的に「改憲」を憲法政策としたことが大きい。さらに、この改憲の必要の根拠としてイタリア民主政のバージョンアップ論を共通枠組みとしていることが注目される。ここで言う民主政のバージョンアップ論とは、ファシズムという独裁体制から民主体制へ移行し、民主体制を安定させるために市民社会の多様な利害を最大限に表出させ、その多様な利害を共存・調整することが主たる課題があった段階、或いは激しいイデオロギー対立と共存を特徴とした冷戦型政治の段階に適合的であった民主政はその寿命を終え、本格的な与野党間での政権交代を引き起こし、市民が政権と政策体系を直接選択することを可能にする民主政へとイタリア民主政をさらに「民主化」することが必要であると言う議論である。

第4は、冷戦構造の終焉及びヨーロッパ統合の進展というグローバリゼーションへのヨーロッパレベルでの対応という国際政治的要因である。冷戦構造の終焉は、「第1共和政下の民主政を「特殊」なもとしていた最大の要因であった「共産党問題」を解消し、全ての政治勢力が市場経済とヨーロッパ民主主義を共通価値とした「ゲームのルール」に基づいて政権交代を繰り返すという「普通」の民主政への移行に道を開いたと言われている。また、ヨーロッパ統合特にマーストリヒト条約以降の政治統合の進展への「対応」が迫られる中で、憲法体制の見直しが緊急の課題となった。

次に、90年代に入って高揚した改憲論の特徴を見ることにしよう。まず、80年代までの改憲論との相違として最初に指摘できることは、憲法構想の枠組みを前提した上で、その構想の誤った又は不十分な具体化によって生じている現実の憲法政治の諸問題を解決することを目的とした80年代までの改憲論（改憲論ではなく「政治制度諸改革」( *riforme istituzionali* ) と呼ばれていた) から、憲法政治上の諸問題はむしろ現行憲法の構想自体の欠陥・限界のために生じているのであり、その構想を乗り越えることが必要であるという90年代改憲論への変化である。

しかし、この点では、「第1共和制」、憲法構想の基本的な価値の積極的な評価に立って、新しい歴史的・政治的環境にそれを展開・発展させるという立場、具体的に言えば現行憲法の「基本原理」第1部「市民の権利及び義務」には手を付けず、改正を第2部「共和国の組織」に限定する立場と統治形態の改革に止まらず、基本的な価値自体の変更（新自由主義の立場から特に第3条2項に体现されている実質的平等の原則、「社会国家」の立場から資本の自由な活動に規制を加え、労働者の権利を体系的に保障している第一部第3章「経済関係」）を含めた憲法の全面的な改正論の立場が激しく対立している。

第2の特徴は、第1の議論の転換を受けて48年憲法の歴史的正当性に疑問符を投げかける議論の台頭である。これは、戦後ヨーロッパの憲法政治に大きくのしかかっていた冷戦構造の崩壊とグローバリゼーションの進展を受けてヨーロッパ全体で見られる「歴史修正主義」の台頭のイタリア版と言える。「修正主義者」の最大の主張は、「レジスタンス神話」及び現行憲法はそのレジスタンスの最大の成果であり、非常に先進的な民主主義憲法であるという現行「憲法観」からの解放である。すなわち、彼らによれば、イタリアをナチ・ドイツによる占領及びファシスト残党による支配から解放し、自由と民主主義を再建したのは、レジスタンスであるというレジスタンス像は「神話」であり、レジスタンスは、むしろファシズム及び共産主義というイデオロギー対立に基づくイタリア市民相互間の「内戦」であり、その結果、イタリアは、政治的立場の対立を超えた「共通価値」の共有という自由民主主義の最低限の基盤を欠いたイデオロギーによって分断された社会となったと主張している。

さらに、現行憲法の評価との関係で注目されるのは、彼らの憲法制定過程論である。彼らはまず、憲法典の作成過程をいずれも自由民主主義の正統派ではない、共産党、ドセッティ派（キリスト教民主党の左派）、行動党（急進的自由主義の知識人政党）が指導することになったことが憲法をヨーロッパ立憲主義の中では著しく共産主義に開かれた憲法になったと批判している。共産党に対しては、レジスタンス「神話」、「現行憲法観」を前提に自らの民主主義の政治ゲームへの参加資格を持っていることを弁証するために歴史を「政治的に利用」したと批判し、「神話」の形成に貢献した「戦後歴史学」も同時に批判している。ドセッティ派に対しては、そのネオ・トミズムの余りに「共同体論」的な人間・社会・国家論を批判し、行動党に対しては、自由主義者としては余りに共産主義に「寛容」な政治路線と急進主義を批判している。

表1 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)
1983.12.27	モリーゼ州の新設に伴う改正(57条、131条)
1987.11.22	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よる直接選挙の導入(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(58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)

## 2. 憲法改正の内容 - 第2次ベルルスコーニ内閣の憲法改正案 -

2003年10月17日、ベルルスコーニ内閣は、内閣提出法案として憲法第2部「共和国の組織」に関する改正案を上院に提出した（2004年3月25日に上院で可決され、現在下院で審議中である（憲法改正案第4820号「憲法第2部の諸条項の改正」）。この改正案は、連立与党連合「自由の家」の4人の専門家（上院の憲法問題委員会委員長アンドレア・バスターレ（がんばれイタリア）、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）が避暑地ロレンザーゴ（ヴェネト州）で起草した草案に基づいたものであった。（「専門家草案」或は「ロレンザーゴ草案」と呼ばれている）。一内閣が統治構造の分野に限定されているとはいえ、これほど包括的な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42か条から成り、憲法第2部を構成する85ヶ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「量的」意味だけでなく、連邦上院の導入を中心とした二院制改革、ウエストミンスターモデルに基づく政府形態の改革、国と州との関係の更なる改正（＝国家形態の改正）、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」なものである。ここでは上院で可決された改正案の主要な内容を紹介することにしよう。

### 二院制の改革

現行の二院制は、「民主的第二次院型」（貴族制度も存在せず、連邦国家でもない単一国家において「一方の院が他方の院の軽率な行動をチェックし、そのミスを修正する」ために、第二院が二次的なものとして位置づけられる型）に分類される。しかもこの型の中でも、両院とも国民による直接選挙という選出方法（選挙制度も両院ともに小選挙区制を中心とした比例代表制との混合制）、立法権及び政府の成立・活動の統制という権限の点でも同一であるという非常に特異な二院制「相違がなく完全に同権な二院制」bicameralismo paritario indifferenziato）で、「第一共和制」の機能不全の一つの要因と言われていた。

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）」に現行の上院を衣替えることによる「非対称的な二院制」（「全国民の代表機関としての下院」と「州を中心とした地方自治体の代表機関としての上院」からなる二院制）への移行である。この連邦上院は、定数200名（その他在外選挙区で選出される6名、生涯議員3名）で、州議会態院選挙と同時に行われる州に基礎を置く普通・直接選挙によって選出される。被選挙権は、40歳以上の州内のコムーネ議会議員、県議会議員及び州議会議員又は議員であった者、州内で選出された上院

議員及び下院議員、州の住民に与えられる。

第2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、立法手続を変更し、両院での審議・採択を憲法で限定的に列挙した事項に限定した上で、国の排他的立法事項及び予算・決算に関する法案は下院に、州の排他的立法事項に関する基本原則に関する法案は上院に、優先的審議権（他院からの異議がない限り単独審議・採択が可能）を与えるという立法権行使の任務分担体制の導入を規定していることが注目される。さらに、下院のみに政府に対する不信任決議提案権を付与することで政府の形成及び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」）。また、大幅な議員定数の削減を提案していることも注目される（下院：630から412へ、上院315から209へ）。

#### （1）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1年未満）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、何と云っても内閣における「首相」の権限強化にある。このために、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、首相に大臣の任命権だけでなく罷免権を与える、政府綱領を、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、首相に政府の一般的政策の決定権を与える、各國務大臣の活動を促進及び調整だけでなく指導する権限を首相に与える、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（ribaltone）」と呼ばれている）を防止する規定を盛り込んでいる。

以上の改正案については、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指摘されている。

#### （2）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（2001年）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、保健、教育、地方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。第2は、上院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、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4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。

### (3) 憲法保障制度改革

まず、憲法裁判所改革である。憲法裁判所判事の定数15を維持した上で、その選出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、大統領による任命判事の数5名から4名に削減する、司法及び行政司法機関による選出による判事も同様に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)

議会による選出分を5名から7名へ増員した上で、選出母体も両院の合同会議から連邦上院議員に全20州の知事並びにとレント及びボルツァーノ特別自治県知事を加えたものに変更する、というものであった。この判事の選出方法の変更は、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ヶ月の間隔において各院で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、国民投票を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、たえず請求できるようにする、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変更を提案している。

さらに、「共和国大統領は、憲法の保障人であり、現憲法によって明示的に与えられた権限を行使する」という規定を付加することで、「国家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」としての役割を強化した。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3名、但しヴェツレ・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)」によるものへ変更している。この他に大統領に司法最高会議の副議長、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。