



Title	イタリアの視点から見た二院制 : コメント
Author(s)	芦田, 淳; Ashida, Jun
Description	資料
Citation	北大法学論集, 61(1), 224[317]-219[322]
Issue Date	2010-05-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43170
Type	departmental bulletin paper
File Information	HLR61-1_014.pdf



コメント イタリアの視点から見た二院制

芦田 淳

はじめに

国会図書館の芦田でございます。今回は、私の研究しておりますイタリア議会を念頭に置きながら、30分程度のコメントをさせていただきたいと思っております。先ほどの田中報告の中でも、レイプハルトによって、日本とイタリアは、ともに権限が対等で構成が類似した「中間的強度の二院制」に分類されているという指摘がありました。ご存じのとおり、日本において、参議院の権限の強さ、政党化を通じた衆議院との同質性が指摘されておりますが、この2点に関して、イタリアの両院は「対等で差異のない」二院制と定義づけられておりますように、上院の権限の強さ、両院の同質性は、より明確です。そこで、初めにイタリアの二院制について簡単にお話しさせていただきます。そのあとで、先ほどの中間的結論のうち、「連邦制ないし分権的な統治構造の国家において、二院制を指向することが多い」というご指摘を、欧州諸国の近況にあてはめて検討してみたいと思っております。

イタリアにおける現行二院制の特徴

まず、イタリアにおいて両院の権限が対等であることに関しては、「立法権能は両院が共同して行使する」（憲法70条）、「政府は両院の信任を有しなければならない」（同94条）といった憲法上の規定に基づいています。他方、両院の構成に「差異のない」ことについては、①選挙母体について、両院議員がすべてのイタリア国民によって直接選出されること、②選挙制度も、憲法に「上院は州を基礎として選ばれる」（同57条）という規定があるものの、その骨格は両院で同様のものであること、③任期及び選挙期日が同一であることの三点に拠っています。ただし、①に関して、下院の選挙権及び被選挙権年齢がそれぞれ18歳と25歳であるのに対し、上院のそれが25歳と40歳という差異はあります。また、上院議員の任期については、1963年の憲法改正により下院議員と揃えられたのですが、それまでも「下院の任期満了による改選時に、上院を繰上げ解散する」という手法によって、実質的に同様の運用がされておりました。ただ、これらの特徴（特に権限の対等性）は、議会の決定に多大な時間を要し、

政治的対立と相俟って議会の機能不全を招いた要因として長く批判されてきたところでは。

現行二院制導入の経緯

ならば、何故こうした制度が導入されたのか。現行の二院制は、1948年の共和国憲法により導入されたものです。それまでは、1848年にサルデーニャ王国のカルロ・アルベルトにより制定されたアルベルト憲章により、非対等で構成も相違したいわゆる貴族院型の上院が置かれておりました。そして、第二次世界大戦を経て、1946年から1947年の憲法制定会議では、二つの主張が対立しておりました。そのひとつは、アルベルト憲章に基づく二院制の維持、もうひとつは、フランス革命期の主権概念に基づく一院制の採用です。この会議の主要なアクターは、路線こそ違うもののファシズム打倒で共闘したキリスト教民主党和イタリア共産党でした。上院の役割という視点から見れば、前者は、当時の熱狂的な改革機運を目にして、立法において性急な決定を避け、一定の検討時間を確保するという観点から、二院制を主張しました。他方、一院制を望んだ共産党は、第二院が当時の政治的バランスを反映したものである限りにおいて、その設置を容認するに至りました。この意味において、現行の上院は、いわゆる熟慮型の院であることをはじめ、ある程度当初の設置意図を反映したものとイえるでしょう。これについては、後でも触れたいと思います。なお、先ほど申し上げた「上院は州を基礎として選ばれる」という規定は、直接選挙による下院に対し、州議会等が上院議員を選ぶことが議論された名残ですが、上院が地域代表であったとまでは言うことができないと思います。とはいえ、この規定があったために、各院選挙制度の一部が異なることとなり、それが政治的な影響を与えるということが近年ありました。といいますのは、現在、下院選挙制度は比例代表制を基盤にしながら、全国で最大得票をした政党又は政党連合に多数派プレミアムとして全議席の約54%を配分することを定めております。他方、上院選挙制度は、同様の多数派プレミアムを州ごとに発動することを定めております。その結果、二大政党連合の得票が拮抗した2006年総選挙において、かろうじて両院の多数派は同一であったものの、上院における連合間の議席差は非常に僅少なものとなりました。そして、2008年1月には、上院の不信任により政権が崩壊し、繰上げ総選挙を経て、政権が交代しました。ここから、イタリアにおいても、(選挙制度の制約により、各院多数派の相違は本

質的なものでないにせよ)「ねじれ」が生じた場合、「強い二院制」に近付くと言えるでしょう。このほか、日本から見て面白いのは、憲法制定会議において、地域代表部分と職能代表部分からなる第二院が何人かの学者出身の有力議員¹から提案されていたことです。

現行二院制に対する改革案

では、こうした「対等で差異のない」二院制について、戦後、どのような見直しが提案されてきたかについても少し触れてみます。まず、制度改革のために設置された両院合同委員会が1985年に提出した案では、立法機能を下院に、政府統制機能を上院に与えることが構想されていました。次に、1997年に憲法改正両院合同委員会が提出した憲法改正案では、下院に立法における大幅な優越や政府の信任・不信任を行う権能を与え、上院に憲法裁判所判事や最高司法会議構成員等の選任権や、地方議員も加えて地方自治関連法案を審議する特別会議を認めるなど、やはり対等性を見直しを掲げていました。そして、2005年11月に議会で可決され、翌年6月の国民投票で否決された憲法改正案は、上院に地域代表としての性格を付与するとともに、下院優位の二院制とする大きな見直しを含むものでした。そこでは、まず、上院の構成に関して、現行の315名から252名に議員数を減らし、各州においてその州議会選挙と同時に普通・直接選挙で選出されることとしています。次に、両院の権能に関しては、立法について、原則として各院のみで審議を行う法案と両院で審議を行う法案を区分し、首相の信任・不信任については、下院のみにその権能を与えています。他方、上院は、原則として、国と州の競合的立法事項における基本原則の確定に関する法案について審議を行うこととしています。また、改正案は、両院議員の選挙権及び被選挙権年齢を同一としています。各院の権能の見直しと平仄を合わせたものと、ひとまず考えられるでしょう。直近の2008年総選挙を見ましても、両院の対等性を見直しと地域代表たる上院の設置という点では、与野党間での一致が見られました。

欧州諸国の上院における地域代表的性格の模索

このようにイタリアでは、現在、歴史的経緯(妥協)に基づいた熟慮型の上

¹ 具体的には、C.モルターティやL.エイナウディが挙げられる。

院から、地域代表型の上院への転換が模索されておりますが、この背景には、欧州統合の進展とともに、とりわけ90年代以降に進んだ地方分権化の潮流があります。国内的には、単一国家でありながら州に広範な自治を付与し、連邦制国家にかなり近い「州国家 (stato regionale)」への変化ということであり、具体的には、1990年の新地方自治法の制定をはじめとした通常法律レベルの改革を経て、2001年に憲法の中央・地方関係を定めた部分（第2部第5章）が大幅に改正され、州等の権限が強まりました。

さて、続いて、この視点からいくつかの欧州の国々を取り上げてみたいと思います。まず挙げたいのは、国家形態の面でイタリアの「州国家」と比較的似た「自治州国家」であり、二院制の面でもしばしば同じ熟慮型の範疇に入れられるスペインの事例です。スペインの上院は、定員264名のうち、56名が自治州議会により選出され、憲法上、上院は地域を代表する議院（69条）と規定されているものの、従来、自治州の利益を代表するものとしては機能してきませんでした。これに対し、2004年に政権に就いたサパテロ政権は、最終的に頓挫はしましたが、上院を地域代表型の院とする憲法改正を提案しております²。

次に、歴史的には貴族院型の典型であるイギリスの上院について、専門性と経験に基づいた審議こそ、その本質とされてきましたが、他方で、地域代表的要素を導入する動きがあったことをご指摘のとおりです。つまり、第一次ブレア政権期に、地方分権 (devolution) の進展と上院改革を結び付け、また、公選された上院の下院と異なる独自性として、上院議員の一定割合を地方代表議員とし、主要ではないものの、重要な役割として地域代表的要素を位置付けるとの提案が見られました。『2000年上院改革に関する王立委員会報告書』は「地方代表議員の選出において地方の有権者の声が反映される仕組みによって補完された、(政府及び政党から)独立した指名制」の採用を勧告しており、続く『2002年下院行政特別委員会第5次報告書』も、公選議員を地方代表とする点で共通点を持っておりました³。ただ、現在、公選議員の選出に係る議論において、

² Josep-Maria Castellà-Andreu, *The Spanish Autonomous State*. (神奈川大学国際シンポジウム「先進民主主義諸国における地方分権改革—『地域化』と道州制」(2009年11月5日)における報告)

³ イギリスの上院改革については、木下和朗「イギリス憲法における両院制」『比較憲法学研究』通号18・19号、2007年、pp. 1～27及び田中嘉彦「英国ブレア政権下の貴族院改革—第二院の構成と機能—」『一橋法学』8巻1号、2009年

地方代表議員の導入という考え方自体が影を潜めているのかについては、後ほどご教示いただければ幸いです。

また、フランスにおいて、上院は「共和国の地方公共団体の代表」(24条3項)と憲法で規定されておりますが、その役割の面においては熟慮型の院としての性格が強いと思います。しかし、80年代以降の地方分権の推進を背景に、2003年の憲法改正によって、いわば地方分権を憲法的に承認したことは、今述べた憲法上の上院の地位とあわせ、連邦制国家における上院のような意味が付与されることはないまでも、上院の存在になんらかの影響を与える可能性があるのではないのでしょうか。なお、同年には、上院議員選挙制度の改正も行われております。こうした上院の地位と役割をどのように考えることができるか、ぜひご専門に研究をされている方におうかがいしたいところです。

むすびにかえて

イタリアにおいて、80年代半ば、著名な憲法学者で憲法裁判所の長官も務めたパラディンは「二院制が実際に必要であると思われる国家形態は、連邦制又はそのように称している国々、さらには、非常に地方分権の進んだ国々である」と述べました⁴。本日の議論、またイタリアの経験等を踏まえ、上院は元来、程度の差はあれ、一定の地域を基盤とする代表によって構成されることも多く、とりわけ近年の欧州諸国においては、上院に対し、欧州統合と表裏をなす地方分権化の潮流を反映して、地域代表的な性格をより強め、連邦制における上院に近い位置付けを与えようとする傾向、少なくともそうした事例をいくつか見ることができると言えるのではないのでしょうか。ただ、イタリアの改革案も90年代までは両院間の機能分割を目指したものであり、我が国の従来の参議院改革案等を見ても、いわゆる国民代表たる下院に対し、上院がどのような役割を持つかについては、周囲の政治・社会状況の変化を反映して、期待されるイメージも多様かつ変化するものであるという面も否定はできないでしょう。また、こうした上院の役割及び機能をどう定めるかと、その構成員の選出方法の設計は密接な関係があると思います。イギリスにおける、上院の停止的拒否権とい

3月、pp.221～302.

⁴ Livio Paladini, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, *Quaderni costituzionali*, 1984, n.2, p.220.

う機能と議員の非公選性との関係はその一例だと思います。とはいえ、実現には困難を伴うことが予想されるものの、上院の地域代表化とそれにふさわしい選挙制度の模索は、近年の一主流といえるのではないのでしょうか。

次に、この機能と構成の関係については、イタリアの経験から、「対等で差異のない」両院制に対し、総合的に見て積極的な理由付けはなかなか難しいのではないかと思います。イタリアで、日本と同様「強すぎる」上院になり得るという問題に対して、憲法改正を経ず実際に採られた方策は、初めに申し上げたように、できる限り両院の構成を相似させるということでした。近年も、選挙権年齢の差異や多数派プレミアムの発動単位を両院間で揃えようという提案が、有力な政治学者から行われております⁵。これは、「参議院の独自性」を如何に確保するかという日本の議論とは逆に、差異を如何に無くすかという考え方ですが、これを突き詰めれば、いわば一院制的な運用により現行の二院制から生ずる困難を乗り切ろうとしてきたと言えるかもしれません。とはいえ、やはり、それは本当に望ましい改革が政治的に実現困難な場合の「セカンド・ベスト」であり、先に述べた直近のイタリアの憲法改正案も「非対等で構成の相違した」二院制への移行を志向したものでした。構成に関しては、イタリアのまた別の著名な憲法学者であるケーリも、「構成の異なった二院制モデルの方が優れている」と述べています⁶。他方、機能の面では、立法過程において政府に対する議会の影響力をある程度制限する手段が整備されてきたこととあわせ、両院（上院）が内閣を不信任できることが政治的混乱をもたらす一因と考えられます。こうしたイタリアの現行制度を巡る状況を踏まえ、翻って日本の現行制度を見てみれば、参議院が内閣の信任・不信任の権限を持っておらず、そのかわり内閣の解散権が及ばないこと、及び部分改選制であることは、「権限が対等で構成が類似」した二院制に、まさに「妙味」と言える影響を与えているかもしれません。さて、そろそろ時間がまいりましたので、ここでコメントを終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

（なお、報告中意見にわたる部分は、筆者の私見である。また、掲載にあたり、出典等について最小限の注記を付した。）

⁵ Roberto D'Alimonte, "Ecco le cinque modifiche possibili", *Il Sole 24 Ore*, 17 ottobre 2006.

⁶ Enzo Cheli, "Bicameralismo", *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino : UTET, 1987, p.320.