

# イタリアにおける議会の解散権

池谷 知明

早稲田大学社会科学総合学術院教授

イタリアでは大統領が議会の解散権を有することが憲法で定められている。大統領の議会解散権はしばしば行使されてきた。しかし、行使の仕方や行使の意味合いは、その時々政治状況によって異なる。本稿ではまずイタリアの議会制度、議院内閣制、大統領の解散権について、制度的な説明を行う。次いで、大統領の役割の変化に伴って、解散権の行使がどのように変化したのか、事例を示しながら考察することにした。

## イタリアの議会制度

イタリア議会は二院制で、上院（元老院）と下院（代議院）で構成される。上院は公選議員315名と終身議員<sup>1</sup>とで構成される。下院は公選議員630名から成る。上院議員の任期は6年であったが、下院選挙に合わせて解散されていたことから、1963年に下院と同じく5年に改められた。その後、今日まで上下両院議員選挙はつねに同時に行われている。

### いけや ともあき

早稲田大学政治学研究科博士後期課程退学。政治学修士。専門分野は、イタリア政治・政治学、比較政治。早稲田大学社会科学部助手、拓殖大学政経学部助教授、同教授等を経て、2013年より現職。著書に『新・西欧比較政治』（共編著、2015年、一藝社）など。

定数が異なり、また「上院は州を基礎として選出する」（憲法第57条）と定められているため、選挙制度などに差異があるが、上下両院は対等で、「完全な二院制」と評される。完全な二院制はファシズム時代の反省に基づく。ムッソリーニを中心とする少数の指導者から構成されるファシスト大評議会に権力が集中したことから、共和国憲法の制定に当たっては権力分散的な制度が求められた。議会についてもイタリア王国同様に二院制を維持し、さらに勅撰議員から構成された上院も下院とともに公選とし、議員数は異なるものの、両院の権限を対等とした。法案は上下両院を通過しなければ成立せず、内閣も両院の信任を得る必要がある。完全な二院制がもたらす政治の停滞に対する批判から上院の権限を縮小する憲法改正案が国民投票にはかられた（2016年12月）が、否決されたため、現在も完全な二院制である。

## 立法期

イタリアでは上下両院選挙が行われて議会在招集された後、次の選挙が行われるまでの間を立法期という。第1立法期は1948年4月に始まり、現在は第18立法期である。解散がなければ1立法期は5年だが、解散があると、第11立法期（1992～1994年）、第12立法期（1994～1996年）、第15立法期（2006～2008年）のように2年しか続かない場合もある。第1立法期から第17立法期まで

で、5年間に満たない立法期は9で、残りの8立法期は任期満了前に議会が解散されている。それでは、どのような場合に議会が解散されるのだろうか。このことについて考察する前に、イタリアの議院内閣制について説明しておきたい。

## 議院内閣制と大統領

イタリアでは首相と大臣の任命権は大統領（憲法第92条2項）にある。大統領が首相を任命し、首相の推薦に基づいて大臣が大統領によって任命されて組閣作業が終わる。その後、上院、下院それぞれで信任されて、正式に内閣は成立する（憲法第94条）。また、首相、大臣ともに国会議員である必要はない。議会の信任に基づいて内閣が成立するが、そのプロセス・様相は日本の議院内閣制とかなり異なる。

大統領による首相の任命は、その時々々の政治状況によって、意味合い・重み・影響力がかなり異なる。形式的・儀礼的な場合もあれば、政治情勢に大きな影響力を持つ場合もある。任期満了によるものにせよ、解散によるものにせよ、上下両院選挙が行われ、明確な勝者が出た場合、勝利した政党ないし政党連合のリーダーが大統領によって首相に任命される。この場合の大統領の任命権は形式的なものである。

大統領の役割が重みを増すのは、政権危機に陥った場合である。イタリアが多党制であり、不安定な連立政権が続いていることはよく知られている。戦後の政権もすべて連立であり、連立政権が不安定であるという代表的事例がイタリア政治であった。政策の不一致で小会派が離脱する、あるいは上院あるいは下院で信任案が否決されて、連立政権が崩壊するような状況、実際に崩壊して、次の内閣の成立が見通せないような状況が頻りに現出する。こうした状況をイタリアでは政権危機と呼ぶ。

政権危機が起こると、大統領は、上下両院の議長、両院の院内会派のリーダー、各党の指導者、元大統領らと政権協議に入る。政権協議は憲法に定められていない、憲法習律と呼ぶべきものである。

政権協議がどの程度続くかは、政治危機の程度によってさまざまである。1日で終わる場合もあれば数週間に及ぶ場合もある。いずれにしても大統領が、多様な政治勢力間の、言わば調停者として、政権を組むことのできる新たな多数派形成を目指す。政権協議が首尾よく進めば、新たな内閣がつけられる。政権協議が不調に終わった場合、議会は解散されることになる。

## 大統領の解散権

議会を解散する権限は、大統領が有する。憲法第88条1項は「共和国大統領は、上下両院議長の意見を聴取し、両院または一院を解散することができる」と定める。「両院議長の意見を聴取」するが、その意見に拘束されることはない。なお、大統領の任期末の6か月間は議会を解散することはできない（同条第2項）。後継大統領の選出を遅らせることを意図したり、大統領再選<sup>2</sup>を阻止しようとする議会を解散したりすることを防ぐ目的で規定されている。議会の解散後、60日以内に選挙を行わなければならない。なお、解散に当たっては首相の副署が求められる。

大統領による解散権の行使は、政権協議同様、その時々々の政治状況によって、意味合い・重み・影響力が異なる。第1共和制においては、解散権の行使は形式的なものであったが、第2共和制に入ると、大統領の役割の変化とともに、政治情勢に大きな影響力を持つようになった。

## 第1共和制における大統領

イタリアは1990年代半ばの政治変動を経て、第2共和制に移行したとされる<sup>3</sup>が、憲法の改正はなかった。大統領が有する首相任命権、議会解散権も憲法の規定に変わりはない。しかし、政治状況の変化は、大統領の役割を劇的に変えた。

第1共和制においては、不安定な連立政権が続き、政権危機が頻発するとともに、多くの政権が短命であった。しかし、政権はキリスト教民主党を中

心にして形成され、政権危機後に成立した新内閣に加わる政党に大きな変化もなかったし、そもそも起こりえなかった。過半数議席をとれていなくても、キリスト教民主党が政権を外れることはなかった。第2党の共産党を軸とする政権がつくられることもなかったし、あり得なかった。

大統領による複雑かつ長時間の政権協議が必要であったとしても、首相はキリスト教民主党および連立パートナーの小政党から、ときには共産党からも拒否権を行使されないような人物が選ばれた。大統領は調停者ではあったが、その役割は形式的で、影響力は限定的であった。政権危機は、危機を生み出した政党自身によって克服されていた。不安定な連立政権が続いたが、分極的多党制(サルトーリ)、不完全な二党制(ガッリ)と見なされた政党システムは安定していた。

## 第2共和制における大統領

第2共和制の特徴は、2極化<sup>4</sup>と政権交代の実現にある。諸政党は、中道左派、中道右派にまとまって選挙連合を結成し、首相候補を有権者に示して選挙に臨むようになった。選挙は政党選択のみならず、政権と首相選択の意味を持つようになり、また、選挙ごとに勝利連合が異なり、政権交代も実現した。しかし、選挙のたびに結成される選挙連合は名称も選挙連合を構成する政党も異なった。要するに選挙連合は継続性を欠いていた。選挙連合を形成する政党の離合集散も止まず、2極化が進行する一方で、安定した政党システムは構築されなかった。中道左派と中道右派との対決政治が進んだことで、政権危機の際に政党自身で調整、調停することができなくなった。自己決定できない政党に代わって、存在感を増したのが大統領である。もちろん選挙で勝者が明確な場合、勝利連合の首相候補が任命されるので、大統領の首相任命権は第1共和制の時と同じく形式的なものに過ぎない。しかし、ひとたび政権危機が起こると、大統領を中心に政治が動く。第1共和制において形式的だった大統領の役割、権限は、こうして、実質的なものに

変化した。

## スカルファロ大統領と解散権

大統領の役割が大きく変化したのは、第1共和制末期の1992年に大統領に就任したスカルファロからである。政治状況が大きく変化する中で、大統領の存在感は増し、また、スカルファロも政治の中心的役割を果たそうとした。

スカルファロは1992年5月に第9代大統領に選出された<sup>5</sup>。有力視されていた候補者が支持を得られず、また、マフィア操作の責任者である司法官がシチリアで暗殺される<sup>6</sup>状況で白羽の矢が立ったのが、下院議長であったスカルファロであった。大統領選挙前にほとんど予想されていなかったスカルファロが選出されたこと自体が、当時のイタリア政治の不安定性・流動性を象徴していた。

スカルファロによって形式的であった大統領の首相任命権、議会の解散権は大きく変化した。1993年4月に上院選挙法の小選挙区における65%条項の廃止に関する国民投票<sup>7</sup>が成立すると、スカルファロは共和国初の非議員首相であるチャンピを任命した。プロフェッショナルな政治家でないリーダーを望む世論に答える形で、大統領が首相の任命権を行使したのである。

4月の国民投票の結果を受けて、議会は早くも同年8月に上院の選挙法を改正し、さらに国民投票の対象になっていなかった下院の選挙法をも改正するに至った。翌1994年1月、スカルファロは多くの議員が反対する中で議会を解散した。選挙制度が改められたこと、また、前年秋の地方選挙で共産党の後継政党である左翼民主党が躍進し、政治情勢が大きく変化したため、議会在代表性を喪失していることを理由にしての解散であった。大統領の自主的判断に基づく解散は、この事例だけとされる。

他方で、スカルファロは政権側からの解散要望を拒絶した。1994年3月の上下両院選挙後に成立したベルルスコーニ内閣<sup>8</sup>を支持していた北部同盟が連立を離れ、政権危機に陥ったとき、ベルルスコーニは解散を望んだ。スカルファロは、その要望

を聞き入れず、翌1995年1月に非国会議員であるディーニを首相に任命した。ディーニ内閣は非国会議員から構成されたテクノクラート内閣であった。

スカルフアロが議会を解散したのは、1996年4月で、中道・左翼連合が勝利し、プローディ内閣が成立した。同内閣が1998年秋に政権危機に陥ると、解散を望むプローディの要請を退けた。

スカルフアロ大統領による首相任命権の行使、解散権の行使・不行使は、不安定な政治状況に大きな影響力を持ったが、それゆえ、歴代大統領と異なる権限行使には批判や非難が寄せられた。

## チャンピ大統領・ナポリターノ大統領と解散権

スカルフアロ後継のチャンピ大統領の任期中(1999年5月～2006年5月)には、2001年、2006年に上下両院選挙が行われたが、いずれも任期満了に伴うもので、同大統領は解散権を行使しなかった。この時期には、2極化が定着し、多数決型デモクラシーへ移行しつつあると考えられていた。

2006年5月に就任したナポリターノ大統領は、2008年2月に議会を解散した。2006年4月の両院選挙後に発足したプローディ内閣は、下院では安定多数議席を獲得していたが、上院での優位はわずか2議席<sup>9</sup>で、また政権内に小政党を多く抱えていた。2008年1月に上院で3議席しか有していなかった欧州民主同盟が政権を離脱し、政権危機に陥った。大統領はプローディ内閣の継続を望んだが、上院で信任投票が否決され、内閣は総辞職した。ナポリターノ大統領は後継首相を模索したが、政権協議は不調に終わり、議会は解散されることになった。ナポリターノによる解散権の行使は、スカルフアロの場合と異なる、消極的行使であった。

ナポリターノ大統領は、2011年の金融危機の際にベルルスコーニ内閣が総辞職したときには、議会の解散を考えたものの、経済状況から見送り、モンティを首班とするテクノクラート内閣を発足させた。解散権行使には消極的であったが、首相任命権は積極的に行使したと言えよう。

ナポリターノは再選された唯一の大統領である。2013年2月の上下両院選挙において上院で明確な勝者が生まれなかったため、新内閣は発足できなかった。改めて議会を解散しようにも、任期末の6か月間は解散権を行使できないという憲法上の規定のため、ナポリターノは任期を待たずに辞任し、状況打開を新大統領に委ねることとした。しかし、内閣が発足できない状況で、中道左派、中道右派、さらに2013年両院選挙で躍進した五つ星運動が納得できる候補者が居なかったため、主要政党、州代表から「懇願」されたナポリターノは再選を受け入れた。再選されたことによって解散権を行使することが可能になったが、ナポリターノは議会を解散することはなかった。

## 「国の統一」と議会の解散

大統領の役割は、憲法「第2部 共和国の組織」の「第2章 大統領」で定められている。首相任命権、議会解散権との関係で注目すべきは、「国家元首であり、国の統一を代表する」(第87条1項)という規定である。

第2共和制における大統領の首相任命権、議会解散権は、実質性を持ち、政治状況・情勢に大きな影響を与える。大統領は形式的・儀礼的役割だけでなく、実質的な、そして状況によっては相当の政治的役割を果たす。実際、第1共和制から第2共和制移行期におけるスカルフアロの政治的役割は大きく、また、批判も強かった。他方で、大統領には「国の統一を代表する」ことが求められる。スカルフアロの後継大統領選出に当たって、ベルルスコーニは「部分を超えた人物、真の保証人が大統領宮に行くことをつねに求めた」とされる。実際、チャンピが支持されたのは、首相の経験はあったが、議員経験はなく、政党に所属しておらず、「国にとって最適の人物」であるため、超党派の候補者と考えられたからであった。

近年のイタリア憲法学では、大統領の政治的役割は国の統一を保障、保護し、代表する機能にこそあると解釈される。大統領は「国の統一を代表す

る」ことで、イタリアという政治的共同体における代表と統合の役割を有する、その限りにおいて首相任命権、議会解散権を行使することができると思われる。

2015年1月にナポリターノが辞職した後に、大統領に選出されたのが、現大統領であるマッタレッツァである。マッタレッツァも首相任命権、解散権の行使において抑制的である。2018年3月に行われた上下両院選挙は任期満了に伴うものであった。選挙では、中道左派、中道右派、五つ星運動のいずれもが勝者になれず、新内閣を発足させることはできなかった。政権協議は難航し、組閣ができないまま、再び議会を解散する選択肢もあったが、最終的に右派の同盟と五つ星運動の連立政権を成立させた。選挙が終わって2か月以上が経過していた。

イタリア政治はカオスだというのは、イタリア国民も認めるところである。不安定な連立政権がもたらすカオス的政治状況は、マッタレッツァの在任中も、その後継大統領の時代にも続くであろう。マッタレッツァも後継大統領も政権危機に見舞われ、政権協議を行うことになろう。最終的に、首相任命権、議会解散権を行使することもあろうが、それは積極的なものではなく、「国の統一を代表する」ことを十全に考慮した末でのことになろう。■

#### 《注》

- 1 元大統領（憲法第59条1項）および大統領によって、「社会、科学、芸術、文学の分野で祖国に最高度に貢献した5名の市民」が終身議員となる（同条2項）。2020年4月現在はナポリターノ前大統領を含めて6名。
- 2 憲法には大統領の再選についての規定はないが、歴代の大統領は1期で退いた。唯一再選されたのが、ナポリターノである。
- 3 上下両院選挙制度が比例代表制から小選挙区相対多数代表制と比例代表の混合選挙制度に変更され、また、教民主党、社会党といった伝統政党が消失し、代わってフォルツァ・イタリアや北部同盟と

いった新興政党が台頭したことによる。選挙制度というゲームのルールと政党というゲームのプレイヤーの交代によって、体制が移行したと見なされ。

- 4 2013年2月上下両院選挙で五つ星運動が台頭したことによって、中道左派、中道右派との3極化が現出した。3極化は2018年3月上下両院選挙でも確認され、現在に至っている。
- 5 大統領は上下両院議員に州代表3名（ヴァッレ・ダオスタ州のみ1名）が加わった会議で選出される（憲法第88条）。
- 6 1992年5月23日、マフィア捜査の責任者であったファルコーネ判事がパレルモ空港から市内に向かう途中で妻と警護官とともにマフィアによって暗殺された。カパーチの虐殺と呼ばれる。
- 7 上院選挙は各州を単位として選挙区が設けられ、各選挙区に定数と同数の小選挙区が置かれていた。小選挙区での当選には65%の得票率が必要で、少数の選挙区を除いて当選者が出なかった。そのため各選挙区で政党・党派の得票が集計され、議席が比例配分されていた。65%条項は、1993年4月の国民投票で廃止が可とされた（投票率77.7%、賛成82.7%）。
- 8 ベルルスコーニ内閣の発足に当たって、スカルファロは司法大臣の人事に注文をつけた。これも異例のことであった。最終的に司法大臣に予定された議員は国防大臣に就任した。
- 9 2005年に選挙法が改正され、プレミアム制と比例代表制の混合選挙制度に改められた。下院では全国集計での最大得票政党（連合）に630議席中の340議席を与え、残りの政党に対しては得票数に比例して議席を配分する。上院では州単位で最大得票政党（連合）に議席の55%を付与し、残議席を比例配分する。このため上院では過半数議席を超える政党が存在しない恐れがあった。実際、2006年には中道左派連合は上院で過半数をかついで超えたに過ぎなかった。2013年両院選挙では、中道左派連合、中道右派連合、五つ星運動のいずれも過半数議席を獲得できなかった。

#### 《参考文献》

- 池谷知明（2015）「『政党の共和国』から『大統領の共和国』へ？ —イタリア第2共和制における大統領—」  
日本政治学会編『代表と統合の政治変容：年報政治学2015-II』木鐸社、59-79頁
- Barbera, A., e Fusaro, C. (2012) *Corso di diritto costituzionale, seconda edizione*, Il Mulino.