

(要約)

政党政治の中の司法部門：第二共和国のイタリア憲法裁判所を手掛かりに
井関竜也

第1章 序論

民主主義国家における自律的な司法部門は、議会や行政部門を構成する政党勢力との相互関係のなかで、どのようにその権限を行使するのだろうか。また、そのような司法部門の存在を前提としたとき、政党の行動はどのように変化するのだろうか。本論文は、議院内閣制をとる民主主義国家において司法部門が政治過程に大きな影響力を發揮した例とされながら、イタリア憲法裁判所の分析を通じて、この問いに答えるものである。

今日、自律的な司法部門が、民主的に選出された議会や行政部による活動の合法性・合憲性を審査し、違法・違憲と認める場合には無効とする制度は民主主義国家に広く普及している。このような自律的な司法部門は、少数者の権利保護から民主主義体制の安定に至るまで、数多くの重要な役割を果たしていることが実証上も明らかになっている。一方で、司法部門の議会・行政部との関係を指標化した近年の研究からは、司法部門の政府の他部門に対する実質的自律性や権限の強さには民主主義国家の間でも程度の差があることも示されている。

では、司法部門と、議会・行政部との関係は何によって規定されるのだろうか。本論は、司法部門と政府の他部門との関係を規定する要因として、政党に注目する。選挙を通じて議会多数派・政権の獲得を目指し競争する与野党の合理的行動により、司法部門の議会・行政部に対する行動も規定されるとするのが、本論の主張である。この主張を検証することを通して司法政治学に理論的貢献を行うことが、本論第一の目的である。

また、本論文の分析は、イタリア政治研究上も意義を持つ。第二共和国期の憲法裁判所は、イタリア政治研究上も関心を集めてきた。しかし、この時期の憲法裁判所と政党との関係については評価が定まっていない。憲法裁判所は政権の行動に対して強力な制約条件となっていたとする見解と、当時のイタリアで政党政治の中心となっていた中道左派、中道右派の二大ブロックに対して憲法裁判所は自制的立場をとっていたとの見解が併存しているのである。本論文は、第二共和国期イタリア政党政治における憲法裁判所の位置づけについて再評価を行うことも目的とする。

第2章 先行研究の検討と理論的課題

第2章では先行研究レビューを行い、本論の依拠する理論的枠組みを提示する。

司法部門が議会・行政部に対して実質的な制約となりうる条件を分析した司法政治学の研究には、大きく分けて二つのアプローチが存在する。司法部門のマクロレベルの制度設計にいて論じる研究と、一定の制度かで司法部門の行動が何に規定されるのかを分析するミクロレベルの研究である。

このうちマクロレベルの研究は、司法部門の制度的自律性・権限について類型化を行うとともに、なぜ議会や行政部は、自らの行動を制約しかねない自律的な司法部門を制度設計するのかを議論してきた。その答えとして、政治的権力の活動を制約する自律的な司法部門は財産権保障における対外的なコミットメント問題を解決するための手段として導入されるとする見解と、政権交代を予期した現政権が次期政権の行動を制約する手段として自律的な司法部門を設計するとする見解が提示されてきた。たしかにこれらの議論は説得的な理論と実証結果を提示しているものの、これらの研究が直接説明しているのは、司法部門の創設や制度変化という稀な現象である。したがって、司法制度が比較的安定している民主主義国家の司法部門を分析するには適さない(第3章で確認する通り、イタリアの司法制度も安定的である)。

一方、司法行動論と呼ばれるミクロレベルの研究は、一定の制度設計を所与の条件下として、その制度設計のもとで司法部門がいかに行動するのか、その行動は何によって規定されるのかを分析してきた。

その答えとして、裁判官のイデオロギーに基づく説明と、他のアクターの反応を見越した戦略的行動という二つの説明が提示されてきた。

イデオロギーに基づく説明と戦略的行動論は、必ずしも相互排他的な理論ではない。イデオロギーに基づく説明は、政治過程における司法部門を政策アクターとして理解し、自らが理想とする政策を、判決を通じて実現しようとしていることを明らかにしてきた。戦略的行動論も、司法部門が自らの望む政策実現を目指す政策アクターであるとする前提を踏襲している。そのうえで、司法部門の判決といえども他のアクターによって覆されうる可能性があることを指摘し、司法部門は判決が覆される事態を回避しながら可能な限り自らの理想とする政策を実現するべく、まさしく戦略的に行動していることを指摘してきた。すなわち、イデオロギーに基づく説明が、司法が政策アクターであることを示してきたことを土台として、その上に戦略的行動論による理論と実証が築き上げられてきたのである。さらに、有権者による司法部門への信頼という視点を導入し、理論的主張を修正した戦略的行動論(以下、修正戦略的行動論)によれば、有権者が司法部門に強い信頼を与えており、政府が判決を遵守したかどうかを有権者が監視できる場合に、判決を遵守しなかった政府に対して有権者は選挙を通じた制裁を加える。そのため、これら二条件が満たされた時に、司法部門は政府に不利な判決を下しやすいことが示されている。

しかし、司法行動論にも問題が残されている。第一の問題点は、戦略的行動論では司法が他のアクターに対して戦略的行動を取っていることが示されている一方で、他のアクターが司法部門に対してどのような誘因を持ち、どのような行動を取っているのかが明らかにされていないということである。また、第二の問題として、司法と戦略的關係にある議会や行政部といったアクターが単一アクターとして扱われ、議会を構成し、政府の掌握を目指して競争する政党の行動が考慮されてこなかったことが挙げられる。

このことは、特に修正戦略的行動論にとっては、大きな問題と言わざるをえない。というのも、修正戦略的行動論は、司法判断を遵守しないことが選挙上不利にはたらくことを恐れて政府が自らの意に反する判決を遵守する、という関係を想定している)。にもかかわらず、実際に選挙競争を戦うアクターである政党が、司法部門の存在を前にどのような行動を取るのかについては、全くと言っていいほどに考慮されてこなかったのである。

以上の問題意識から本論文では、基本的には司法行動論、特に修正戦略的行動論の枠組みに依拠して議論を進めるものの、政府や議会多数派の地位をめぐる争う政党の戦略的行動に着目し、司法の政府に対する戦略的行動だけでなく、政党の司法に対する戦略的行動が、司法部門と政府の關係にいかなる關係を及ぼすのかを分析していくこととしたい。

第3章 分析対象：第二共和国のイタリア憲法裁判所

第3章では、本論文の分析対象である第二共和国のイタリア憲法裁判所について論じる。

まず、イタリア憲法裁判所の制度設計について、権限と自律性の側面からその概要が整理される。そして、イタリア憲法裁判所の多国間比較のうえでの制度的特徴として、その制度設計が創設以来比較的安定したものであること、また、その権限・自律性は中程度からやや高い部類に属し、他国の憲法裁判所と多くの特徴を共有していることを指摘する。

これらの内容を踏まえて、分析対象選択の意義として、以下の点が指摘される。まず、第二共和国イタリア憲法裁判所が従来から司法政治学上の関心を集めていたことである。これは、第二共和国のイタリア憲法裁判所それ自体が分析対象としての重要性を持つことを意味する。第二に、一般化可能性の高さが挙げられる。イタリア憲法裁判所の制度設計が安定的なものであるということは、第2章で指摘した、民主主義国家における司法制度は安定的であるとの仮定を満たすことを意味する。また、多くの憲法裁判所と制度的特徴を共有するイタリア憲法裁判所について得られた知見は、憲法裁判所制度を有する他国についても妥当性があることが期待される。第三に、この時期のイタリアは政党システムが安定していたため、司法部門に対する政党の戦略的行動について理論的検討を行いやすいことが挙げられる。

第4章 政党間対立と司法部門の戦略的行動

第4章から第6章では実証分析を行う。第4章では、野党の行動が、司法部門の戦略的行動に与える影響について分析する。

近年有力な見解となりつつある修正された戦略的行動論は、有権者が司法に高い信頼を与えており、議会・行政部が判決を遵守したかどうかを監視できる時、判決を遵守しない政権・与党は選挙上の制裁を恐れ、自らの意に反する判決をも遵守することを示してきた。これに対して本章は、野党が判決遵守を争点化することは、二つの理由で判決遵守を促進すると主張する。

第一の理由は、野党の行動が、判決遵守に対する有権者の監視可能性を高めることである。より重要な第二の理由は、野党が判決遵守を訴えることで、判決遵守に対する政府の選挙アカウンタビリティが成立すると考えられるからである。司法部門の判決を遵守しないことにとどまらず、望ましくない行動をとった与党を、選挙を通じて有権者が制裁することは一般的現象である。しかし、経済運営の失敗や汚職といった、司法判断の非遵守以上に有権者にとって理解しやすいと思われる与党による望ましくない行動も、必ずしも選挙を通じた制裁につながるわけではない。選挙アカウンタビリティが成立するためには、望ましくない行動に関して責任の所在が明確であること、選挙時にその行動に対して反対票を投じる機会があることが必要であるとされる。野党が判決遵守を訴えることは、判決が遵守されなかった場合の責任の所在が与党にあることを明確化し、判決への対応を選挙時に争点化することで、判決遵守に対する政府の選挙アカウンタビリティを成立させると考えられる。

そこで問題となるのが、いつ野党が判決遵守を争点化するかであるが、ここでは、野党はかつて自らが成立に反対していた法令が違憲審査の対象となった際に、判決遵守を争点化すると考える。そのような法令が違憲無効とされることは、野党にとっては望ましい政策変更の好機であることに加えて、かつて自らが反対していた法令が違憲無効とされれば、自らの正当性を訴えるとともに政府を批判する材料にもなり、選挙上も利益になるからである。もっとも、以上の議論は、法令制定時の与野党と、判決時点での与野党が一致していることを前提とするものである。政権交代が起きていた場合、かつて与党として法令制定を主導した判決時点での野党が、当該法令に対する違憲判決の遵守を歓迎するとは考えがたいからである。

分析に先立ち、本章の仮説を分析するうえでのイタリア憲法裁判所が事例として妥当であることが確認される。修正戦略的行動論は、有権者が司法部門に高い信頼を与えていることを理論的前提としている。分析対象となる期間内にイタリアを対象として行われた世界価値観調査とヨーロッパ価値観調査の結果から、イタリアの有権者が、政党や政府に比べて高い信頼を司法に与えていたことを確認する。

実証分析では、本章の仮説を検証するため、イタリア憲法裁判所の判決を対象に重回帰分析を行った。その結果、違憲審査の対象となった法令が制定された時点での与野党が判決時点での与野党と一致している場合に限り、制定時点で野党がより強く反対しており、それゆえ違憲審査の対象となった場合にも野党が判決遵守を争点化しやすいと考えられる法律ほど、違憲判決の対象となりやすいことが示された。この結果は、野党による争点化が、憲法裁判所の判決に影響を及ぼしていることを示唆している。

第5章 刑事司法をめぐる憲法裁判所判決の比較事例分析

第5章では、刑事司法機関を含む司法官僚機構である司法官と、議会多数派・内閣の対立が憲法裁判所で係争した二つの事例について、比較分析を行う。

本章では、司法官と政府が憲法裁判所で係争した二事例を取り上げる。

第一の事例は、中道右派政権の下で成立した、首相を含む高位公職者に対する刑事免責を定めたアルファード法に対する違憲審査をめぐる政治過程である。中道右派政権は、そのリーダーであったシルヴィオ・ベルルスコーニ(Silvio Berlusconi)が刑事捜査の対象となっていたことから、検察の首相に対する刑事捜査を阻止する立法を行った。これに対して検察は同法の違憲無効を訴え、その合憲性審査が憲法裁判所に係争されることになったのである。

第二の事例は、イタリア国防省が対テロ作戦の一環として米国のCIAと共同で行ったアブ・オマル師

の誘拐・身柄移送を、検察が違法な誘拐であるとして摘発し、国防省と司法官との管轄権争議について憲法裁判所が判断を下すに至った政治過程である。イタリアの中道右派政権は米国のブッシュ政権と親密な関係を築いていたこともあり、同時多発テロ以降はアメリカと共同で対テロ作戦を行っていた。その一環として、現地国やアメリカ合衆国の法的手続きによらずテロ関係者と思われる人物の身柄を移送する「特別移送」と呼ばれる作戦が行われていた。そのなかで行われたアブ・オマル師の移送を、イタリアの検察が違法な誘拐として摘発したのである。

この事例は二つとも、政府にとって重要な政策が司法官の反対に直面し、政府側敗訴の可能性が現実的だった事例である。しかし、二つの事例をめぐる政党間関係は対照的なものであった。第一の事例では、中道右派が刑事免責を定めた刑事司法制度改革を推進する一方、中道左派はこれに反対するという政党間対立の構図ができあがっていた。自らが野党であった期間、中道左派は一貫して中道右派による刑事司法制度改革に反対していた。そして、最終的にはアルファーノ法は憲法裁判所によって違憲無効とされ、政府の刑事司法制度改革は頓挫した。

一方、第二の事例は、政党間合意が形成されていた事例である。政権交代を経て、対テロ作戦を開始した際に与党だった中道右派のみならず、中道左派もまた対テロ作戦を追認していった。司法官による介入以降は、中道右派と中道左派が共に司法官の捜索を国の権限を不当に侵害するものとして非難した。結果として憲法裁判所は政府の主張を支持する判決を下し、政府の対テロ作戦が司法官の活動から守られる形となった。

以上の過程で観察された野党の行動は、第4章の理論的仮定と一致するものであったといえる。野党は、憲法裁判所がその合法性・合憲性を審査する立法・政策をめぐる政党間合意の有無に応じて行動を変化させ、司法判断遵守をめぐる環境を変化させていたのである。このことは、第4章の理論的主張を定性的に裏付けるものといえる。

第6章 中央政府による自律的司法部門の戦略的利用：選挙戦略としての訴訟提起

第6章では、中央政府が司法部門に訴訟を提起するという行動を取り上げ、司法部門が判決を下す以前に行われる、司法部門に対する政党の戦略的行動について明らかにしていく。

中央政府と地方政府の対立を憲法裁判所が規律する制度は広く採用されている。そのような制度の下で、いつ、なぜ、国は地方政府を相手どって訴訟を提起するのだろうか。本章では、国による訴えが認められる割合が低いにも関わらず、国が州政府に対して多くの訴訟を提起していたイタリア憲法裁判所を事例に、この問いに取り組む。

一般的に司法部門は、外部から訴訟を提起されてはじめて判断を下すことのできる受動的アクターである点に特徴がある。にもかかわらず、司法部門に訴訟を提起するという行動は、マクロレベル・ミクロレベル双方の先行研究でほぼ等閑視されてきた。例外的に訴訟の提起に着目した先行研究も、基本的には自らに有利な判決が下されることを期待したアクターが司法部門に訴えを起すという関係を想定しており、本章で扱うように、自らの訴えが認められる可能性が低いにもかかわらず大量の訴訟が提起されるという現象を説明することは困難である。

これに対して本論は、国は党派性の異なる州政府に対する選挙戦略、具体的にはネガティブキャンペーンとして訴訟を提起していることを論証する。ネガティブキャンペーンとは、対立する政党やその政策を攻撃することにより、対立する政党に対する支持を低下させようとする選挙戦略である。その効果は広く実証されている。州政府に対して違憲審査を提起することは、審査の対象となる州法が憲法違反であると主張することを意味し、当該州法の制定を主導した州政府に対するネガティブキャンペーンとして機能すると考えられる。したがって国は、党派性の異なる州政府に対して、より多くの訴訟を提起すると考えられる。

また、選挙戦略として違憲審査が請求されるとすれば、そのタイミングも重要である。訴訟提起への注目は時間を追って低下すると考えられるため、ネガティブキャンペーンとしての効果も時間とともに減少すると考えられる。また、あまりに早く訴訟を提起すれば、政府の主張が憲法裁判所によって退け

られてしまう可能性もある。したがって、選挙戦略としての訴訟提起は、州レベルの選挙直前期に集中すると考えられる。

以上の仮説を検証するため、国による州政府に対する主要問題型合憲性審査の訴訟提起を対象にタイムシリーズ・クロスセクション重回帰分析を行ったところ、以下の結果が得られた。第一に、国は党派性の異なる州政府に対して、より多くの訴訟を提起している。第二に、党派性の異なる州政府に対する訴訟提起は、訴訟提起が地方選挙に及ぼす影響が大きくなると考えられる州議会選挙直前期に増加している。以上の結果は、たとえ憲法裁判所が中央政府の意向に反した行動をとりうるとしても、憲法裁判所への訴訟提起自体が、中央政府によって選挙戦略として活用されうることを示唆している。

第7章 結論

第7章は結論部であり、本論文の貢献と、今後の課題が示される。

本論文の司法政治学上の貢献として、野党による司法判断の争点化や脱争点化、国レベルの与党による訴訟提起の戦略的活用といった、司法部門に対する政党の戦略的行動の存在と、その帰結を指摘したことが挙げられる。各実証分析の結果は、野党による司法判断遵守の争点化・脱争点化による判決の誘導や、国政レベルの与党による訴訟提起の活用など、司法部門を前提とした政党の戦略的行動が、司法部門と政党との関係を規定していることを示唆するものであった。このことは、政党と司法の戦略的關係という視点を司法行動論に持ち込むことの重要性を示している。

また、イタリア政党政治研究に対する貢献としては、第二共和国期のイタリアにおける憲法裁判所と政党の関係について新たな視点を提示したことが挙げられる。4章と5章の分析からは、政党間対立の有無によって、憲法裁判所の行動が変化することが示された。この発見は、憲法裁判所が政党勢力に対する強力な制約となっていたという見解と、憲法裁判所は第二共和国期の主要政党に対して自制的な立場をとっていたとする先行研究の相反する見解を架橋するものといえる。政党間対立が生じていた場合には、憲法裁判所は与党に対する強力な制約となりえた。一方で、政党間合意が生じていた場合には憲法裁判所は判決遵守を期待できず、したがって二大ブロックに対して自制的立場をとらざるをえなかったのである。

最後に、残された課題として、以下の三点が挙げられる。第一に、修正戦略的行動論が想定している司法部門の行動原理が実態に即したものであることを検証することである。イタリア憲法裁判所の裁判官らの手記や発言から、彼らのモチベーションを確認する必要がある。第二の課題として、第二共和国イタリア以外の分析対象への一般化が挙げられる。本論文の分析は、政党システムの安定した第二共和国のイタリアを対象としたものであったが、他の民主主義諸国や、五つ星運動台頭以降のイタリアへと、分析の幅を広げる必要がある。第三に、司法と政党の関係に有権者がどのような反応を示しているのかを分析する必要がある。本論文で検証した仮説はいずれも、政党と司法との関係に有権者が一定の反応を示すことを前提とするものであった。近年、司法政治学にも導入されつつ実験的手法を用いることで、司法と政党の関係に対する有権者の反応を実証していくことが求められる。