

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	憲法改正手続の特例による憲法改正の是非—イタリアとベルギーの事例—
他言語論題 Title in other language	Constitutionality of Constitutional Amendment by Exceptional Amendment Procedure: Cases of Italy and Belgium
著者 / 所属 Author(s)	山岡 規雄 (Yamaoka, Norio) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 憲法課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	794
刊行日 Issue Date	2017-03-20
ページ Pages	117-132
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	イタリアとベルギーでは、臨時に憲法改正手続の特例を設けて憲法改正又はその試みが行われた。本稿では、その実例とこのような手法を批判する一部の学説を紹介する。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

憲法改正手続の特例による憲法改正の是非 —イタリアとベルギーの事例—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
憲法課 山岡 規雄

目 次

はじめに

I イタリア—憲法的法律による特例の規定—

- 1 イタリア憲法の通常の改正手続
- 2 憲法改正手続の例外を定めた憲法的法律及び憲法的法律案
- 3 2013年法案の是非に関する議論

II ベルギー—2012年の憲法改正手続規定の改正—

- 1 ベルギー憲法の通常の改正手続
- 2 2012年の憲法改正
- 3 2012年の第195条の改正の是非をめぐる議論

おわりに

附属資料：イタリア2013年法案及びベルギー憲法第195条経過規定の翻訳

- 1 イタリア2013年法案
- 2 ベルギー憲法第195条経過規定（抄）

要 旨

- ① イタリアでは、1993年及び1997年に、大規模な憲法改正のため、臨時に憲法改正手続の特例を設ける憲法的法律が制定された。2013年にも、同様の憲法的法律が制定されようとした。いずれの場合も、憲法改正には至らなかった。
- ② このような試みに対し、イタリアにおいて一部の憲法学者の間では激しい反対論があった。その代表的な見解によると、一般論として憲法的法律による憲法規定の一時的な適用除外は認められるが、通常の憲法改正手続の適用を一時的に適用除外した場合には、当該特例によって成立した憲法改正の規定が永続的に適用されることになり、臨時の特例が可能な範囲を逸脱してしまうという点が問題であるとされた。
- ③ ベルギーでは、言語地域間の対立から、2010年6月の総選挙後500日を超えても新政権が成立しないという事態が生じた。2011年11月に締結された政治制度改革に関する政党間合意により、ようやく新政権の発足にこぎつけたが、この改革を実施するためには憲法改正が必要であった。ベルギー憲法の定める憲法改正手続によれば、前の議会期で改正の対象として宣言された条項でなければ、次の議会期では改正することができないことになっているが、政治制度改革に必要とされた憲法改正を達成するには、前の議会で改正の対象として宣言されていない条項の改正も必要とされた。そのため、ベルギー議会は、2010年からの議会期に限っては前の議会期で改正対象と宣言されていない憲法条項も改正可能とする憲法改正手続の改正を行った（憲法改正手続を定める第195条については、前の議会期において改正の宣言が行われていた）。
- ④ これに対し、このような憲法の改正の手法をとるならば、つまり、第195条を改正の宣言の対象とせば、次の議会期では、いかなる条項も改正が可能となり、改正の宣言と次の議会期での改正という2段階を設けているベルギー憲法の本来の改正手続が骨抜きになるという批判がなされた。

はじめに

憲法改正手続規定を改正する憲法改正は可能かという問題は、憲法改正の限界という観点から憲法学でよく論じられている問題である。本稿で扱う問題は、それと重なり合う部分もあるが、若干異なる論点、すなわち、憲法改正手続に臨時の特例を設けて憲法改正を行い、又は当該規定を暫定的に改正し、その後暫定的な手続により憲法改正を行うことは許されるかという論点である。

本稿では、実際にそのような試みが行われたイタリアとベルギーの事例に即して、その是非をめぐって行われた論議を簡潔に紹介する。なお、後述するとおり、イタリアでは、憲法改正手続の特例に基づく憲法改正は行われなかったのに対し、ベルギーでは、2012年に憲法改正手続を暫定的に改正した後、憲法改正が行われた。

I イタリア—憲法的法律による特例の規定—

1 イタリア憲法の通常の改正手続

(1) 改正手続の流れ

憲法改正手続の例外について論じる前提として、通常の憲法改正手続を解説しておかなければならない。憲法改正手続を定めるイタリア共和国憲法第138条は次のような規定になっている。

- 「①憲法改正法律及びその他の憲法的法律は、各議院の3月を下回らない期間を置いた2回の連続する議決により可決され、第2回の表決においては、各議院の構成員の絶対多数により可決される。
- ②当該法律は、その公布から3月以内に1議院の議員の5分の1、50万人の選挙人又は5つの州議会の要求があった場合には、国民投票に付される。国民投票に付された法律は、有効投票の過半数によって承認されない限り、審署されない。
- ③各議院による第2回の投票において当該法律がその構成員の3分の2の多数により可決された場合には、国民投票は実施されない。」

すなわち、原則として憲法改正は、各議院が再議決（その議決要件は総議員の過半数）して成立するが、再議決において賛成が3分の2に達しない場合には、国民投票を行うことがある⁽¹⁾。

(2) 憲法的法律の意義

第138条は、文面上、純粹に憲法改正手続に関する規定というよりは、憲法改正法律（*leggi di revisione della Costituzione*）及びその他の憲法的法律（*leggi costituzionali*）の制定手続に関する規定とすることができる。そこで、憲法改正法律及びその他の憲法的法律の意義並びに両者の相違が問題となる。

* 本稿におけるインターネット情報は、2016年12月12日現在のものである。

(1) イタリア憲法の改正手続の詳細については、次の資料を参照。山岡規雄「イタリア」『諸外国の憲法事情』（調査資料2001-1）国立国会図書館調査及び立法考査局，2001，pp.121-124；小林公夫『主要国の憲法改正手続』（調査資料2014-1-a 基本情報シリーズ⑯）国立国会図書館調査及び立法考査局，2014，pp.8-10。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8727475_po_201401a.pdf?contentNo=1>

第138条の規定が示すとおり、憲法改正法律は、憲法的法律の一種である。憲法的法律とは、憲法的な意義及び価値を有する規定を内容とする法令であるとされており⁽²⁾、憲法と同等の効力を有する法律と言い換えることができよう。

次に、憲法改正法律とその他の憲法的法律の相違については、イタリアの憲法学界においても、この相違に積極的意味を見出す見解と特に意味はないとする見解⁽³⁾とがある。前者の見解をとるイタリアの権威ある憲法学者の1人のカルロ・エスポジト (Carlo Esposito)⁽⁴⁾は、憲法改正法律とは、憲法の字句を持続的に変更するものであるのに対し、その他の憲法的法律とは、憲法の規定の適用を除外し (deroga)、又はこれを破毀する (in rottura) ものであると考えた⁽⁵⁾。

しかし、この説では憲法学界で広く支持されてはおらず、両者の区別に意味を見出さない説の方が通説的であるとされている⁽⁶⁾。

2 憲法改正手続の特例を定めた憲法的法律及び憲法的法律案

イタリアでは、1993年及び1997年に、憲法改正手続の特例を定める憲法的法律が制定され、2013年には同様の法律案が国会で審議されたことがある。ここでは、その内容を簡単に説明する。

(1) 1993年法

1993年には、憲法第2部⁽⁷⁾ (第6章第2節⁽⁸⁾を除く。)の改正に関する憲法的法律案等の審議を付託する両院合同委員会を国会に設置するため、「1993年8月6日憲法的法律第1号「制度改革のための国会委員会の機能及び憲法改正の手続の規律」」(以下「1993年法」という。)が制定された。

通常の憲法改正手続と1993年法の定める手続との主な相違は、通常は各議院の委員会で行うべき憲法改正法律案の審議を、1993年法は両院合同委員会で一括して行うとした点と、各議院が可決した憲法的法律案について通常は国民投票を任意的としているのに対し、1993年法は国民投票を必ず行うこととした点である。

1993年法に基づいて設置された両院合同委員会 (デ・ミータ=ヨッティ委員会と呼ばれている。)

(2) Carlo Esposito, *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano: Giuffrè, 1992, p.355.

(3) 積極的意味を見出さない見解の一例として、Angelo Antonio Cervati et al., *Studi sulla riforma costituzionale: itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino: Giappichelli, 2001, p.28.

(4) Esposito, *op.cit.*(2), pp.355-392.

(5) 憲法の「適用除外 (deroga)」と「破毀 (rottura)」は、次のように定義されている。「適用除外」とは、憲法規定を加え、削り、又は改める通常の場合の「改正 (revisione)」と異なり、通常の制度から外れ、及び特別かつ (又は) 暫定的な規定が適用される個別の事例に関係するものであるとされる。「破毀」とは、「適用除外」がもたらす現象であって、憲法の調和を限定的に破るもの、憲法の統一性を抑制的に損なうものをいう。Giuseppe Morbidelli et al., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, 2^a ed., Bologna: Monduzzi, 1997, pp.138-139.

(6) Tania Groppi, “Art. 138,” Raffaele Bifulco et al., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol.3, Torino: UTET giuridica, 2006, pp.2707-2708. なお、憲法改正法律が憲法の字句を持続的に変更するものとするならば、「その他の憲法的法律」とは、それ以外の残余のものとするのが自然である。すなわち、エスポジトのように「その他の憲法的法律」を適用除外や破毀の法律に限定する必要はないはずである。とはいえ、事例では、こうした相違すらも意識されていないようであり、1つの憲法的法律で憲法改正の内容と憲法改正以外の内容が混在するものの存在も指摘されている。Federico Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova: CEDAM, 2009, p.92. したがって、両者の相違にこだわることは実務の観点からはあまり意味のないことなのかもしれない。

(7) 統治機構及び憲法保障 (憲法裁判所及び憲法改正等) に関する規定である。

(8) 憲法改正に関する規定である。

が可決した憲法的法律案は、審議未了廃案となった⁽⁹⁾。

(2) 1997 年法

1997 年には、憲法第 2 部の改正案の審議を付託する両院合同委員会を国会に設置するため、「1997 年 1 月 24 日憲法的法律第 1 号「憲法改革のための国会委員会の設置」」（以下「1997 年法」という。）が制定された。

通常の憲法改正手続と 1997 年法の定める手続との主な相違は、1993 年法と同様、通常は各議院の委員会で行われるべき憲法的法律案の審議を、1997 年法は両院合同委員会で一括して行うとした点と、1997 年法は各議院が可決した憲法的法律案について国民投票を行うとした点である。1993 年法との相違は、1997 年法は必要的な国民投票で過半数の有権者が投票し、その有効投票の過半数で承認された憲法改正法律案に限り、大統領が審署すると規定して最低投票率の制度を設けた点であった。

1997 年法に基づいて設置された両院合同委員会（ダレマ委員会と呼ばれている。）が可決した憲法的法律案は、審議未了廃案となった⁽¹⁰⁾。

(3) 2013 年法案

2013 年 2 月の代議院（以下「下院」という。）及び元老院（以下「上院」という。）の総選挙の結果、いずれの党派も上院の過半数を獲得しておらず、上下両院で第 1 党派が異なる状態が生じ、組閣に数か月間を要したこと等を契機として、上院の選挙制度や二院制の見直し等に関する包括的な憲法改正が政治日程に上ることとなった。当初、政府は、国会に憲法改正等のための両院合同委員会を設置し、憲法改正法律案を作成する予定であったため、当該委員会の設置及び憲法改正法律案の審議手続等を定める憲法的法律案（以下「2013 年法案」という。）⁽¹¹⁾を同年 6 月に国会に提出した。この憲法的法律案については、同年 7 月に上院により可決され（1 回目の議決）、9 月に下院で可決され（1 回目の議決）、10 月には上院で再議決が行われた。しかし、その後、与党内で政変が生じ、改めて憲法改正法律案⁽¹²⁾が政府により提出され、両院合同委員会には付託されないこととなったため、6 月に提出された憲法的法律案は、下院の再議決を前に審議が中断されることとなった⁽¹³⁾。

この憲法的法律案が規定する憲法改正手続の特例は、次のようなものであった。各議院の委員会ではなく、両院合同委員会が審議するという点は、前 2 回の例と同様である。このほか、各議院による最初の可決から再議決までの期間を 3 か月以上から 45 日以上に短縮し、憲法改正法律案が各議院において 3 分の 2 以上の多数で再議決された場合であっても一定数の国会議員等の要求により国民投票を行うことができることとされた。（詳細は、本稿末尾の附属資料の翻

(9) 山岡 前掲注(1), pp.132-133.

(10) 同上, p.134.

(11) その件名は、「憲法及び選挙の改革のための国会委員会の設置」であった。2013 年法案については、本稿の末尾に翻訳を掲載した。

(12) この憲法改正法律案は、2016 年 4 月 12 日に国会で可決され、同年 12 月 4 日の国民投票で否決された。その内容及び否決までの経緯については、『外国の立法』No.272（2017 年 6 月刊行予定）で紹介する予定である。

(13) 下院における第 2 回の審議に付された憲法的法律案の議会文書の番号は、1359-B である。Disegno di legge costituzionale, XVII LEGISLATURA S.C., n.1359-B. Camera dei deputati website <http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0011710.pdf>

訳を参照。)

3 2013年法案の是非に関する議論

(1) パーチェ教授の批判

2013年法案について、多くの学説は、このような特例は法的な観点から非難の余地がないと見ているが⁽¹⁴⁾、学説の一部には激しい反対論があるという⁽¹⁵⁾。その反対の理由は様々であるが、ここでは第138条の特例という手法そのものを批判する代表的な見解として、アレッサンドロ・パーチェ (Alessandro Pace) ローマ・ラ・サピエンツァ大学名誉教授の批判を取り上げる⁽¹⁶⁾。

パーチェ教授によれば憲法改正手続に関して「適用除外」を設けることは許されないという。その理由は、「適用除外」というのは、あくまでも原則に対する例外であって、(現在及び将来の)全市民に対して恒常的な効果をもたらすものであってはならないからである。パーチェ教授は次のように述べる。「憲法改正に関する規則は規範の創造 (produzione) 「に関する (“su”)」源泉 (fonti) であり、その源泉は創造「の (“di”)」源泉の形成、すなわち、政体、議員の数、二院制、国と州との関係等についての将来の規範の形成の方法を条件付ける。これらの規範は、それ自身一般的な射程を有する。それにもかかわらず、これらの規範は、第138条に規定する手続と異なる手続に従って可決されることになろう⁽¹⁷⁾。」やや難解な主張であるが、より平易に言い換えると、次のようになる。憲法改正規定というものは、単なるルールの改正ではなく、ルールを制定するためのルールを改正するために設けられた規定である。このような憲法改正規定については、たとえ改正手続の特例が暫定的なものであると位置付けされたとしても、その手続に従って改正された憲法の規範は全市民に恒常的に適用されることになる。これでは、原則に対する例外という位置付けにはならないため、憲法改正手続規定の特例を設けることは許されないというロジックである⁽¹⁸⁾。

(2) ピネッリ教授の反論

このようなパーチェ教授の批判に反論する論文を発表したのが、チェーザレ・ピネッリ (Cesare Pinelli) ローマ・ラ・サピエンツァ大学教授である。

ピネッリ教授は、先に紹介したパーチェ教授の見解を、「適用除外」というのは対象と期間が限定されていなければならないとする主張と捉えた上で、その主張の妥当性に疑問を呈する。

(14) Michela Manetti, “La deroga all’art. 138 Cost. e la mossa del cavallo,” *Rassegna parlamentare*, 55(4), 2013.10-12, p.776. 一方で1993年法及び1997年法については多くの批判があったとされている。Sergio Panunzio, “Le vie e le forme per l’innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi,” Cervati et al., *op.cit.*(3), p.98; Alessandro Pace, “Il metodo (sbagliato) della riforma: note critiche al d.d.l. Cost. N.813 sen.,” Massimo Siclari, (a cura di), *L’istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma: ARACNE, 2013, p.61.

(15) Cesare Pinelli, “Sul procedimento di revisione previsto dal d.d.l. cost. AS 813/2013,” *Rassegna parlamentare*, 55(3), 2013.7-9, p.561.

(16) パーチェ教授は、1997年法についても批判する論文を発表している。Alessandro Pace, “Brevi note sulla sostanziale conferma dell’art. 138 Cost. nel progetto della bicamerale,” *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, 2^a ed., Padova: CEDAM, 2002, pp.227-238.

(17) Pace, *op.cit.*(14), pp.54-55.

(18) パーチェ教授は、そもそも憲法的法律による適用除外又は破毀自体が許されないという立場をとり、エスポジトの著作 (Esposito, *op.cit.*(2)) を引き、たとえ憲法的法律による適用除外が許されるにしても、それは「暫定的」、「一時的」かつ「局限的 (puntuale)」なものに限られるべきであると主張する。

まず対象に関して述べると、「通常の適用除外 (deroghe ordinarie)」は、名宛人の範囲の限定をもたらすとは言えない。一般的な原則に対する一般的な例外というものも存在する。例えば、納税義務の免除は、全納税者を対象としている。

期間に関して言えば、2013年法案は、第6条第1項で「第2条第3項に規定する期間内⁽¹⁹⁾に委員会に付託された法律案及び第2条第2項の規定に基づいて委員会⁽²⁰⁾により作成された憲法的法律案」に限って特別の手続を適用すると規定している。また、同条第2項では、「この憲法的法律の定めるところに従って可決された憲法的法律又は通常法律の改正については、憲法に定める規範が遵守される。」と規定しており、特別の手続で改正された憲法規定であっても、その後は第138条の通常の手続に従って改正されることを明記している。「通常の適用除外」は、期限付きの場合もあるが、むしろ概して永続的である。⁽²¹⁾

このようにピネッリ教授は、「適用除外」は必ずしも対象と期間を限定するものではないため、パーチェ教授の批判は当たらないと反論しているのである⁽²²⁾。

(3) その他の論点

パオロ・カルネヴァーレ (Paolo Carnevale) ローマ第3大学教授も、2013年法案に批判的な立場である。カルネヴァーレ教授は、憲法改正に必要とされる2回の議決の間の期間を45日以上に短縮するのは、熟慮を求めた憲法制定者の意図に照らして問題であるとする⁽²³⁾ほか、3分の2の多数で国会が議決した場合であっても国民投票で否決できるとするならば、国会での合意を覆すに足る国民投票の正統性が要求されるので、最低投票率の制度を設けるべきだとも主張している⁽²⁴⁾。

以上は、2013年法案の内容に関する問題点の指摘であるが、憲法的法律で憲法改正手続の特例を設けるという2013年法案が採る手段の問題に関連して言うと、カルネヴァーレ教授は、原則に対する適用除外を繰り返すことにより原則の効力が失われることになる点を批判している。つまり、1993年以来、例外的手続を繰り返し規定してきたため、本来の手続が何度も度外視される結果となり、どちらが原則でどちらが特例なのか判別がつかなくなってしまうということであろう。

このような批判に対し、ピネッリ教授は、次のように応えている。1993年法及び1997年法については、結局、特例に基づく憲法改正は実現していない。2013年法案についてはまだ進行中の手続であって、こちらについても憲法改正は実現していない。このように、例外は繰り返

(19) 第17議会期(2013年3月15日～)のこと。

(20) 2013年法案によって設置される両院合同委員会のこと。後掲の翻訳を参照。当該委員会は、自身が可決した憲法的法律案等の公布又は1議院若しくは両議院の解散をもって、その職務を終了すると規定されており(2013年法案第7条)、時限的な組織であることが定められている。

(21) Pinelli, *op.cit.*(15), pp.563-564.

(22) その他、前掲注(18)で示したパーチェ教授によるエスポジトの説の解釈についても、ピネッリ教授は疑念を呈している。*ibid.*, p.564. このパーチェ教授の理解については、他の学者からも批判がある。Panunzio, *op.cit.*(14), p.99.

(23) Paolo Carnevale, "Art. 138 vs. Art. 138 ovvero della revisione della revisione," Siclari, *op.cit.*(14), p.44.

(24) *ibid.*, p.50. 同書は、12人の学者による論文から構成されているが、全体として2013年法案への批判及び同法案の制定を含む憲法改正の動きを批判する論文集となっている。複数の著者の主張するところによれば、現在のイタリアの政治経済の危機的状況は、憲法に起因するものではないため、憲法改正によって対処しようとするのは正しい方法でないとされている。

し規定されてきたとは言えないため、カルネヴァーレ教授のような批判は当たらない⁽²⁵⁾、というのである。

II ベルギー—2012年の憲法改正手続規定の改正—

1 ベルギー憲法の通常の改正手続

憲法改正手続を定めるベルギー憲法第195条は次のような規定になっている。

- 「①連邦の立法機関は、自らが指定する憲法規定に改正の理由があることを宣言する権限を有する。
- ②当該宣言の後、両議院は、当然に解散される。
- ③第46条⁽²⁶⁾の規定に従い、新しい両議院が召集されるものとする。
- ④この両議院は、改正に付された点について、国王との共同の合意に基づき、決定を行う。
- ⑤この場合には、両議院は、各議院を構成する議員の少なくとも3分の2が出席しなければ、審議することはできず、少なくとも投票の3分の2が集まらなければ、いかなる変更も可決されることはないものとする。」

以上について、若干の解説を含めてまとめると、連邦の立法機関、すなわち両議院及び国王⁽²⁷⁾による憲法改正の宣言で改正すべき条項を列挙した後⁽²⁸⁾、総選挙が行われ、憲法改正の宣言において列挙された条項について両議院の3分の2の賛成により改正が可決されるという流れになっている⁽²⁹⁾。

2 2012年の憲法改正

(1) 2010年総選挙後の混乱

ベルギーは、オランダ語話者が多数を占める北部地域とフランス語話者が多数を占める南部地域との間で対立が続いている。経済的に豊かな北部地域から得られる税収入が連邦政府による社会保障等を通じて南部地域に流れることに対する不満が北部地域においては高いと言われている。こうした対立を反映して、政策的に近い党派であっても、言語別に政党が結成されているなど、ベルギーでは小党が乱立しており、総選挙後に連立政権を発足させるのに難航することが多い。2010年6月に実施された総選挙後も、このような状況が生じ、541日間にわたって新政権が発足しないという事態に陥った。

2010年の総選挙では、北部地域の将来的な独立を掲げる新フランドル同盟(N-VA)が第1党に躍進し、フランス語系社会党(PS)がそれに次ぐ議席を獲得した。連立交渉は、両党を含む7党の間で開始されたが、地方政府への権限移譲を訴えるN-VAと連邦政府の権限維持の立場をとるPSの主張の隔たりが大きく、連立交渉が前進することはなかった。

2012年12月になってようやくPSのエリオ・ディ・ルポ(Elio Di Rupo)党首を首班とする6党

⁽²⁵⁾ Pinelli, *op.cit.*(15), p.565.

⁽²⁶⁾ 両議院の解散の場合、40日以内に選挙を実施し、2か月以内に両議院を召集する旨を規定する。

⁽²⁷⁾ 憲法第36条によれば、連邦立法権は、国王、下院及び上院により共同して行使される。

⁽²⁸⁾ この憲法改正の宣言については、通常の過半数による議決で行われる。

⁽²⁹⁾ ベルギー憲法の改正手続の詳細については、次の資料を参照。山岡規雄「ベルギーの憲法事情」『諸外国の憲法事情2』（調査資料2002-2）国立国会図書館調査及び立法考査局，2002，pp.64-66.

連立の政権が発足した。なお、第1党のN-VAは、この政権に参加しなかった。

(2) 第195条の改正

政権発足に先立つ2011年10月、この6党のほか2党（この中にN-VAは入っていない）を含む8党の間で政治制度改革に関する合意が結ばれた⁽³⁰⁾。この合意を法的文書にする任務を負った委員会が新政権発足後の同年12月に初会合を開いた。2012年2月の会合では、政治制度改革（ベルギーでは第6次国家改革（*sixième reform de l'État*）と呼ばれている。）に必要な憲法規定の改正の手続について8党間で合意が得られた。その合意によると、国家改革に必要な憲法改正を行うためには、前議会期で憲法改正の宣言が行われた条文だけでは足りないため、宣言が行われていない条文の改正を可能とする第195条の改正を行うものとされた。なお、第195条の改正については、前議会期において憲法改正の宣言が行われていたため、今議会期での改正は可能となっていた。

この合意に従い、2012年3月に第195条に係る憲法改正が行われ、前議会期で憲法改正の宣言を行わなかった条項を具体的に列挙した上で、これらの条項について今議会期での改正を可能とする経過規定が第195条に追加された。（経過規定の翻訳については、末尾の附属資料を参照。）

3 2012年の第195条の改正の是非をめぐる議論

(1) 2012年改正に批判的な意見

現議会期に限るとはいえ、第195条が本来予定している手続と異なる方法で憲法の改正を可能とする手法に対し、議会及びメディアにおいて、多くの批判がなされたという⁽³¹⁾。法律家及び専門家からの批判も多かったとされる⁽³²⁾。

例えば、憲法学者であるマルク・ヴェルデュッセン（Marc Verdussen）ルーヴァン・カトリック大学教授は、今回のような改正が繰り返されると、憲法改正権力は、自らが改正すべきであると判断した条項全てを改正することができることになると批判した⁽³³⁾。すなわち、前議会期の憲法改正の宣言に第195条を挿入しさえすれば、前議会期の宣言で改正の対象とした条項以外の改正も自由に行えることになる、という批判である。

また、野党がヴェニス委員会⁽³⁴⁾に第195条の改正の問題点を指摘する申立てを行ったとのことである。筆者は野党の申立書を確認することができなかったため、その内容は不明であるが、

⁽³⁰⁾ 2011年の総選挙から政治制度改革までの動きについては、次の文献を参照。武居一正「ベルギーの第6次国家改革（2012-14）と連邦化のゆくえ」憲法理論研究会編『対話的憲法理論の展開』（憲法理論叢書24）敬文堂、2016、pp.217-229。総選挙から2011年12月の組閣までの動きについては、次の文献を参照。同「ベルギーの政変 *crise politique*（2010年-2011年）について—その憲法問題点を中心に—」『福岡大学法学論叢』56巻4号、2012.3、pp.363-413；同「ベルギーの政変に関する年表」『福岡大学法学論叢』同、pp.639-661。

⁽³¹⁾ Bernard Blero, “La refonte de l’article 195 de la Constitution: no future?”

⁽³²⁾ Lucia G. Scianella, “La parabola discendente di uno stato. cronaca della difficile crisi politica belga,” *Federalismi.it*, 2012.3.28. <[^{\(33\)} “Réviser la Constitution à n’importe quel prix?” *La liber belge*, 2012.2.11. <<http://www.lalibre.be/debats/opinions/reviser-la-constitution-a-n-importe-quel-prix-51b8e54fe4b0de6db9c56798>](http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=19780&dpath=document&dfile=27032012124958.pdf&content=La+parabola+discendente+di+uno+Stato.+Cronaca+della+difficile+crisi+politica+belga.+stati+europei+-dottrina+-+></p>
</div>
<div data-bbox=)

⁽³⁴⁾ ヴェニス委員会は、欧州評議会の諮問機関である。山田邦夫「欧州評議会ヴェニス委員会の憲法改革支援活動—立憲主義のヨーロッパ規準—」『レファレンス』683号、2007.12、pp.46-65. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998387_po_068303.pdf?contentNo=1

同委員会の決定は、野党ベルギー連合 (Belgische Unie / Union Belge) が発表した批判的文書を引用しているの、ここではその内容を簡潔に紹介することにしたい。ベルギー連合の主な批判点をまとめると、次のようになる。①憲法改正の宣言が行われていない条項を追加することは違憲である、②憲法改正の前に有権者の意見を聴かないことは違法である、③経過規定の追加は、第 187 条が禁止している憲法の停止に当たり、違憲である⁽³⁵⁾。

(2) 2012 年改正に肯定的な意見

こうした批判に対し、2012 年改正を肯定する立場からは、次のような見解が出されている。

まず、ヴェルデュッセン教授に対する直接の反論ではないが、フランソワ・テュルカン (François Tulkens) サン・ルイ大学教授は、第 195 条の経過規定は、現議会期に限定されており、一時的なものであり、繰り返すことはできない、と述べ⁽³⁶⁾、今回の措置の例外的な性格を強調した。

また、ヴェニス委員会の結論⁽³⁷⁾も 2012 年の改正については、ほぼ問題がないとするものであった。ヴェニス委員会の結論を、前項のベルギー連合の主張に対応させて紹介すると大要次のようになる。

まず、ベルギーの学説は、第 195 条を削除することができないとはしているが、同条を改正することができることには異論がない⁽³⁸⁾。次に、今回の改正は、憲法改正の宣言後、総選挙を経ないで憲法改正を行うことを可能とするものであるため、憲法改正に対する有権者の意向の反映を封ずるものであり、権威主義的⁽³⁹⁾であるとする批判がある⁽⁴⁰⁾が、これまでの実績から見れば、憲法改正宣言後の総選挙において憲法改正が争点になっているとは言えない⁽⁴¹⁾。さらに、比較憲法的に見ても、憲法改正前に総選挙を行う国は欧州でもそれほど多くない⁽⁴²⁾。また、今回の改正は憲法第 187 条の禁止する憲法の停止に当たるとの批判があるが、この規定はフランスのシャルル 10 世 (Charles X) が行ったような行為⁽⁴³⁾を防ぐ趣旨で設けられたものであり、今回のような事態を想定したものではない。しかも、停止とは法的な空白をもたらすものであり、改正とは異なるものである。今回ベルギーが行ったのは、憲法の停止ではなく憲法の改正である⁽⁴⁴⁾。

(35) “Plainte concernant la révision de la Constitution Belge,” 2012.3.13. Belgische Unie website <<http://www.unionbelge.be/?p=5394>>

(36) Venice Commission, “Amendment to article 195 of the Constitution of Belgium,” CDL-REF(2012)019, 2012.5.22, p.33. <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)019-e)>

(37) Venice Commission, “Opinion on the revision of the Constitution of Belgium,” CDL-AD(2012)010, 2012.6.20. <[http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)010-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)010-e)>

(38) *ibid.*, para.31.

(39) ヴェニス委員会の文書では、ベルギー連合が独自の見解としてこのような言葉を使っているかのように印象を与えるが、ベルギー連合の文書を読む限り、「権威主義的傾向 (dérive autoritariste)」という言葉は、2003 年の憲法改正の宣言に第 195 条を挿入することを上院において審議した際にヒューゴ・ファンデンベルヘ (Hugo Vandenberghe) 議員が表明した見解からの引用に過ぎない。

(40) Venice Commission, *op.cit.*(37), para.39.

(41) *ibid.*, para.22.

(42) *ibid.*, para.40.

(43) シャルル 10 世は、アンシャンレジームの復活を目指し、1830 年 7 月 25 日に、定期刊行物の発行の自由の停止、未召集の新議会の解散などを内容とする 4 つの勅令を発した。野村敬造『フランス憲法のあゆみ』(憲資・総第 48 号) 憲法調査会事務局, 1960, pp.159-162. なお、ベルギー憲法制定は、その翌年の 1831 年のことである。

(44) Venice Commission, *op.cit.*(37), paras.35-36.

ヴェニス委員会に対しては、ベルギー政府の立場を示す文書が提出されており、その文書の付録には、今回の措置の妥当性を擁護する学者の見解が列挙されている。その多くの見解は、そもそも第 195 条自体を改正することができることから臨時に特例を設けても問題はなく、特に今回は国家改革に必要な憲法改正の切迫という事情があったのであり、妥当な判断である、という趣旨のものであった。

おわりに

以上、憲法改正手続規定に臨時の特例を設け、あるいは当該規定を暫定的に改正し、その特例又は暫定的な改正に基づく手続により憲法改正を行うことは許容されるかという論点をめぐり、イタリアとベルギーでの論争を概観した。

最後に、我が国の憲法第 96 条改正問題の参考に資するため、イタリアとベルギーにおける憲法改正条項の改正の可能性に関する学説状況について若干のコメントをして、本稿の締めくくりとする。

イタリアの 2013 年法案に批判的であるパーチェ教授は、憲法改正手続をより厳格化する改正ならば、憲法改正規定の改正は認められるという立場をとっている⁽⁴⁵⁾。これに対しては、何をもって厳格化したと言えるのか、憲法の硬性度に基準などあるのか、といった批判がある⁽⁴⁶⁾。また、ベルギーの権威ある憲法学者であるフランシス・デルペレ (Francis Delpérée) ルーヴァン・カトリック大学教授は、一度に憲法全体を改正する憲法改正、例えばスイス憲法の全部改正のような改正は禁止されるが、憲法改正規定の改正は可能であるという立場をとっている⁽⁴⁷⁾。

附属資料：イタリア 2013 年法案及びベルギー憲法第 195 条経過規定の翻訳

1 イタリア 2013 年法案

憲法及び選挙の改革のための国会委員会の設置

第 1 条

(国会委員会の設置)

1. 両議院の議長は、その合意により、憲法問題について所管する共和国元老院及び代議院のそれぞれの常任委員会の委員の中から任命される元老院議員及び代議院議員各 20 人で組織する憲法及び選挙の改革のための国会委員会（以下「委員会」という。）を設置する。任命された委員のほか、当該常任委員会の委員長が、当然に委員会に参加し、共同してその委員長となる。
2. 第 1 項に規定する任命は、会派の長の同意を得た後、会派の総数並びにこれらの会派に対応する名簿及び名簿連合の得票数に応じて、両議院の会派の指名に基づき行われ、その際には、最低でも各会派 1 人及び認定された言語的少数派の特別の保護を特別憲章⁽⁴⁸⁾が定めている州にある選挙区の 1 から選出された当該言語的少数派の代表 1 人の出席が保障される。こ

(45) Pace, *op.cit.*(14), p.57.

(46) Panunzio, *op.cit.*(14), p.110.

(47) Francis Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles: Bruylant, 2000, pp.78-79.

の憲法的法律の施行日後5日以内に、1又は複数の会派が当該指名を行わなかった場合には、両議院の議長は、両者の合意の下に、この項に規定する基準に基づき、委員会の委員の指名を行う。

3. 委員会の第1回の集会は、この憲法的法律の施行日後10日以内に行われる。
4. 第1回の会議において、委員会は、元老院議員及び代議院議員の2人の副委員長を秘密かつ1票に限った投票により、元老院議員及び代議院議員の2人の書記を秘密かつ1票に限った投票により選挙する。最多数の票を得た者を当選者とする。票が同数の場合には、年長の者を当選者とする。
5. 委員会の執行部の事務局は、委員長、副委員長及び書記により構成され、議事の計画化の際には、会派の代表が参加する。
6. 委員会の委員は、1回の会議であっても、他の元老院議員又は代議院議員により差し替えてはならない。
7. 委員会の議事に拘束されることにより欠席している委員会の委員は、それぞれの本会議において定足数の計算上算入されない。

第2条

(委員会の権限及び議事)

1. 憲法第2部第1章、第2章、第3章及び第5章の条文の憲法改正法律案並びに選挙について、[憲法改正の]⁽⁴⁹⁾結果として必要とされる両議院の選挙制度に関する通常法律案は、専ら委員会が審査する。
2. 委員会は、第1項に規定する憲法的法律案に緊密に関連する憲法又は憲法的法律の他の規定の改正案も審査し、又は作成する。
3. 共和国元老院及び代議院の議長は、第1項に規定する事項に関連する憲法的法律案であって、第17立法期の開始からその議事の終了の日までに両議院に提出されたものを委員会に付託し、又は再付託する。共和国元老院及び代議院の議長は、第1項に規定する選挙に関する法律案も委員会に付託する。
4. 委員会は、付託を受けた法律案を、この憲法的法律及び適用可能な範囲内で代議院規則の規定に従い、付託会議⁽⁵⁰⁾において審査する。第1文の規定にかかわらず、委員会は、その運営及び議事の遂行について、その委員の絶対多数により追加の規定を採択することができる。いずれの場合においても、先決動議⁽⁵¹⁾及び停止動議⁽⁵²⁾並びに逐条審議を行わない提案は、認められない。

(48) 憲法第116条によると、フリウリ・ヴェネツィア・ジュリア、サルデーニャ、シチリア、トンレティーノ・アルト・アディジェ及びヴァッレ・ダオスタの各州に対しては、憲法的法律で定める特別憲章に従って、特別の形式及び条件の自治が認められる。

(49) [] 内は訳者による補記である。

(50) イタリアの立法手続においては、委員会段階で法律案に対する最終議決を行うことができる。この場合の委員会は、立法会議委員会 (commissione in sede legislativa) (代議院)、又は議決会議委員会 (commissione in sede deliberante) (元老院) と位置付けられる。それに対して、本会議から審査を付託された場合は、付託会議委員会 (commissione in sede referente) として活動する。山岡規雄「イタリアの法令議会資料の調べ方」『イタリア図書』31号, 2004.10, p.23.

(51) 特定の議題を討議すべきではないとする動議 (代議院規則第40条、元老院規則第93条を参照)

(52) 討議を一定期間延期すべきであるとする動議 (代議院規則第40条、元老院規則第93条を参照)

5. 委員会の委員長は、1人又は2人（この場合においては、元老院議員及び代議院議員各1人）の報告者を任命する。少数派の意見を紹介することができる。委員会は、意見の紹介のための期限及び審査の終了の議決が行われる期限を設定する。
6. 委員会は、第3項の規定に基づき付託された法律案の予備的な審査が終了した後、法律案の本文又は継続審議の対象として採択され、統合された〔法律案の〕本文を両議院の議長に送付する。
7. 両議院の議長が合意して定めた期限内に、各元老院議員又は各代議院議員及び政府は、第6項の規定に基づき採択された本文について、両議院の執行部に修正案を提出することができる。当該修正案について、委員会は、意見を表明する。
8. 第4条に規定する期限を遵守するために、委員会の執行部は、必要な場合には、議事の組織及び本会議に関する代議院規則の規定に従い、利用可能な時間を割り当てる。
9. 第4項、第5項、第6項、第7項及び第8項の規定は、第1項に規定する通常法律案についても適用する。
10. 委員会は、第4項第2文の規定に基づいても、改革の過程への参加を目的として、領域的自治体⁽⁵³⁾からの意見聴取を行う。

第3条

（本会議の議事）

1. 両議院の議長は、憲法的法律案及び選挙に関する通常法律案の本会議の議事日程への掲載のための適切な合意を採択し、及び第4条に規定する期限を遵守して、各議院が最終議決を行う期日を定める。
2. 各議院の本会議の討論において、委員会の意見は小委員会により表明され、当該小委員会は、〔委員会の〕委員長、報告者並びに全ての会派を代表する元老院議員及び代議院議員で組織する。
3. 本会議における審議〔の手續〕は、各議院規則の定めるところによる。採決は、公開で行われる。一般的な討論の開始期日の5日前までに、本会議の構成員は、付託会議委員会により否決された修正案を再提出し、及び委員会〔が採択した法律案〕の本文に対し第2条第7項の規定に基づき修正された部分と直接の関連で、又は他の議院から回付された本文に対し、修正案を提出することができる。委員会及び政府は、修正案の対象となる条文又は修正案の採決が予定されている会議の開始の72時間前までに、修正案又は再修正案を提出することができる。委員会及び政府の修正案は、直ちに印刷され、配布されるとともに、当該修正案の採決が予定されている会議の開始の前日までに、会派の長又は少なくとも20人の代議院議員若しくは少なくとも10人の元老院議員により再修正案を提出することができる。

第4条

（議事日程の作成）

1. 第2条第1項に規定する憲法的法律案に関する議事日程は、この憲法的法律の施行日から18月以内に終了することができるような方法で作成される。

⁽⁵³⁾ 州、大都市、県及びコムーネ（基礎自治体）を指す。

2. 第1項に規定する目的のために、委員会は、第1回の会議の日から6月以内に、付託会議において審査された憲法的法律案であって、解説の報告及び場合により少数派の意見を付したものを両議院の議長に送付する。各法律案は、内容の観点から同質かつ独立であり、体系的観点から一貫性を有する。
3. 最初に憲法的法律案を議事日程に登載する議院の本会議は、第1回の議決において、第2項に規定する送付後3月以内に審議を終了させる。可決された〔憲法的〕法律案は、他の議院に回付され、当該議院は、その後3月以内に審議を終了させる。本会議の審議のその後の段階の終了のための期限は、両議院の議長が合意して設定する。
4. 憲法的法律案は、各議院により、45日以上の間を置いた2回の連続する議決で採択され、かつ、第2回の議決においては、各議院の構成員の絶対多数により可決される。
5. さらに、委員会は、第2条第1項に規定する通常法律案であって、付託会議において審査され、解説の報告及び場合により少数派の意見を付したものを、両議院の議長に送付する。両議院の議長は、その合意により、この項に規定する法律案の審議の終了の期限を、この条の規定に基づき定められる憲法的法律案の審議の期限と適合するように定める。

第5条

(国民投票)

1. この憲法的法律の規定に基づき可決された法律又は憲法的法律であって、その公布から3月以内に、1議院の議員の5分の1、50万人の選挙人又は5つの州議会の要求があったものは、各議院による第2回の議決において、その構成員の3分の2の多数により可決された場合であっても、国民投票に付され、その有効投票の多数により承認されたときには、審署される。

第6条

(手続の適用範囲)

1. この憲法的法律に定める手続は、専ら、第2条第3項に規定する期間内に委員会に付託された法律案及び第2条第2項の規定に基づいて委員会により作成された法律案について適用する。
2. この憲法的法律の定めるところに従って可決された憲法的法律又は通常法律の改正については、憲法に定める規範が遵守される。

第7条

(委員会の職務の終了)

1. 委員会は、この憲法的法律に基づき可決された憲法的法律及び通常法律の公布又は1議院若しくは両議院の解散をもって、その職務を終了する。

第8条

(運営の費用)

1. 委員会の運営の費用は、共和国元老院及び代議院の内部予算の平等な負担により支出される。

第9条

(施行)

1. この憲法的法律は、審署後、官報に公布した日の翌日に施行される。

出典

・ Disegno di legge costituzionale, XVII legislature S.C., n.1359-B. Camera dei deputati webdite <http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0011710.pdf>

2 ベルギー憲法第195条経過規定(抄)

2012年3月29日—憲法第195条の改正^(原注1)^(原注2)

アルベール2世 [Albert II]、ベルギー国王、
現在及び将来の国民に告げる。

両議院は、憲法第195条に規定された条件の下に、次のとおり可決し、我は、これを裁可した。

単項—憲法第195条を、次のように経過規定により補完する。

「経過規定

- ① 2010年6月13日の両議院の改選により構成された両議院は、国王の同意を得て、次の各号に定める趣旨に従ってのみ、当該各号に掲げる規定、条及び複数の条の改正に関して議決することができる。

1.~15. (略⁽⁵⁴⁾)

- ② 両議院は、第1項に規定する点について、各議院の構成員の少なくとも3分の2が出席しなければ審議することができず、両議院の少なくとも3分の2の票が得られた場合に限り、改正は承認される。

- ③ この経過規定は、第195条第2項の規定にいう宣言ではない。」

我は、この規定に審署し、並びにこれに国璽が押印され、及びこれが官報により公布されることを命ずる。

2012年ブリュッセルにて成立、2012年3月29日

アルベール

⁽⁵⁴⁾ 改正する条及び当該条をどのような方向で改正するかについて規定している。詳細については、次の翻訳を参照。武居一正「試訳「ベルギー憲法」『福岡大学法学論叢』61巻1・2号, 2016.9, pp.25-27.

国王の名において

首相 E. デイ・ルポ [Di Rupo]

制度改革大臣 M. ワトレ [Wathelet]

制度改革大臣 S. フェルヘルストラーテン [Verherstraeten]

国璽押印：司法大臣 A. テュルテルボーム [Turtelboom]

(原注 1)

憲法改正の宣言 (2010年5月7日付け官報)

(原注 2)

下院

文書

53-2064-2011/2012

Nr.1：ジ [Giet] 氏ほかによる提案

Nr.2：修正の動議

Nr.3：報告

Nr.4：委員会によって修正された本文

Nr.5：本会議において承認され、上院に送付された本文

総合報告書：2012年3月15日

上院

文書

5-1532-2011/2012

Nr.1：下院により送付された本文

Nr.2：修正の動議

Nr.3：報告

Nr.4：修正の動議

Nr.5：本会議において承認され、国王の裁可のために提出された本文

上院記録集：2012年3月22日

出典

・ *Belgisch staatsblad / Moniteur belge*, Ed. 2, 2012.4.6, pp.22095-22098.

(やまおか のりお)