

イタリアの財政運営を縛る制度

～民意とルール、どちらを優先？～

第一生命経済研究所 調査研究本部 経済調査部
 主席エコノミスト 田中 理 (TEL:03-5221-4527)

◇ イタリアは憲法で財政均衡を約束している。憲法違反の恐れがある新政権の予算案に対しては、①大統領が署名を拒否する、②憲法裁判所が効力停止を命じる、③議会予算局が経済・財政見通しの甘さを指摘する—可能性がある。ただ、こうした国内制度上の制約も、議会の過半数を掌握している新政権の財政運営を完全に止めることは難しい。大統領の弾劾手続きや新政権の人事介入などの事態に発展すれば、イタリアの統治体制そのものが危機に陥る恐れもある。

■制裁発動までの長い道のり

五つ星運動と同盟のポピュリスト2党が率いるイタリア政府の予算案は、EUの財政規律である安定成長協定（SGP: Stability and Growth Pact）に抵触する恐れがある。EUの財政規律では、構造的財政収支に基づく中期的な財政目標（MTO: Medium-term Budgetary Objective）の達成に向けた取り組みが不十分な国に対して、GDP比で0.2%相当の有利子預託金を課す「重大な逸脱手続き（SDP: Significant Deviation Procedure）」や、最大でGDP比0.5%相当の制裁金の支払いとEUの構造投資基金（経済・社会・地域格差是正や成長促進を目指す投資基金）の凍結につながる「過剰な赤字手続き（EDP: Excessive Deficit Procedure）」が開始される。ただ、最終的な制裁の発動は、EUの是正勧告と効果的な措置が採られたかの評価を複数回繰り返したうえで、加盟国の逆特定多数決（RQMV: Reverse Qualified Majority Voting、欧州委員会の勧告を覆すには、国数で55%以上、人口比で60%以上の賛成が必要）で決定される。これまで実際に制裁が発動された例はなく、制裁発動までには複数年単位の時間が掛かるとみられ、来年にはEUの執行部が総入れ替えとなることもあり、規律違反を問われたイタリア政府が是正勧告に従うとは限らない。ただ、イタリアには国内制度上、健全な財政運営を担保する様々な仕組みが存在する。そうした制度的な制約が新政権の財政運営に何らかの歯止めを掛ける可能性があるのだろうか。本稿ではこうした観点からイタリアの財政制度や法制度を検討する。なお、筆者はイタリアの法制度の専門家ではないため、以下の考察は憲法条文から読み取れる範囲の検討にとどめ、具体的な法解釈に踏み込むものではない。

■イタリア憲法の財政均衡規定

EUでは財政規律の形骸化が欧州債務危機を引き起こした反省から、債務危機を克服する過程で、財政規律の厳格化や監視・運営の強化に取り組んできた。2011年12月に5つの規則（Regulation）と1つの指令（Directive）からなる財政・マクロ不均衡の監視を強化する改正案（6つの法令から構成されるため、通常「シックス・パック」と呼ばれる）が施行され、2013年5月にはさらに共通

予算ルールを国内法制化する2つの規則（「ツー・バック」と呼ばれる）が施行された。その一環として各国で財政均衡化を国内法制で義務づけることが求められ、イタリアも2012年4月の憲法改正で均衡予算原則を憲法規定に盛り込んだ。同国の憲法第81条では、「景気循環を考慮したうえで、国は予算の歳入と歳出を均衡することが求められる（第1項）」、「景気循環を考慮する場合か、例外的な事象の発生に際し、両院の絶対多数の承認を得た場合にのみ、借り入れが許容される（第2項）」、「新たな歳出や追加歳出を伴う法律は、その財源を示す必要がある（第3項）」と定められている。また、同第97条では、「一般政府機関はEUの関連法規と適合するよう、財政の均衡と公的債務の持続可能性を確保しなければならない（第1項）」ことが定められている。こうした憲法規定に照らし、大統領が予算法への署名を拒否したり、憲法裁判所が予算法の効力停止を命じる可能性が考えられる。

上下両院で可決された予算法案は、大統領が署名し、予算法として公布される。大統領は憲法第87条で法律の公布権限が与えられ、同第73条に基づき、議会の承認から原則1ヶ月以内に大統領が法律を公布する。さらに同第74条では、大統領が議会に対して法律案の再考を求めることができると記されているが、再考を求められた法律案を議会が再び可決した場合、大統領は法律を公布しなければならない。つまり、大統領は新政権の財政計画が憲法違反と考える場合、議会に再考を求めることが出来たととしても、議会が再び可決した同じ法律案の公布を拒否することは出来ない。

■大統領の弾劾手続き

仮に大統領が新政権の予算法の署名を拒否した場合、弾劾手続きが開始される可能性がある。憲法第90条は、国家反逆か憲法侵害の場合を除き、大統領がその職務に基づく行為の責任を問われることはないとしている。議会が再可決した予算法の署名を拒否すれば、憲法違反を問われる恐れがある。その場合、議会の全会派20名で構成される特別委員会を設置・審議し、本会議での検討が必要と判断されれば、上下両院の合同採決が行われ、絶対過半数で大統領の弾劾が決定される。新政権が発足する以前の今年5月、五つ星運動のルイジ・ディマイオ党首が閣僚候補の指名を拒否したセルジョ・マッタレラ大統領（前与党の民主党に近く、複数の内閣で閣僚を歴任、憲法裁判所の元判事）の弾劾要求の可能性に言及したことは記憶に新しい。

仮に大統領が辞任に追い込まれた場合、上院議長（現職はベルルスコーニ元首相が率いるフォルツァ・イタリアのマリア・エリザベータ・アルベルティ・カセラッティ上院議員）が一時的にその職務を代行し（同第86条）、下院議長（現職は連立政権を率いる五つ星運動のロベルト・フィコ下院議員）の求めに応じ、15日以内に大統領の選出手続きが開始される。投票は上下両院の全議員と各州3名の地域代表の合同採決で行われ、2回目の投票までは投票総数の3分の2以上、3回目以降は過半数の票を獲得した候補が選出される。五つ星運動と同盟は上下両院で過半数を確保しているため、地域代表の集票協力が必要だが、両党に近い立場の大統領を選出する可能性が高い。

なお、12月末までに予算成立が間に合わない場合、特別立法により4ヶ月を上限に予算案の暫定執行が認められる（同第81条第4項）。弾劾手続きの間の大統領の職務に関する直接的な規定は憲法にないが、大統領が職務を遂行できない場合に相当し、上院議長が代行するとみられる（同第86条）。予算法案の署名を巡って大統領と政府が対立し、弾劾手続きが開始された場合、上院議長が暫定的な予算案か、大統領が署名を拒否した予算案に署名する可能性が高い。

■憲法裁判所の違憲立法審査

憲法裁判所は、国や地方政府が発行した法律や法的効力を持つ執行命令の憲法上の正当性を巡る係争に司法判断を下すことができる（同第134条第1項）。憲法裁判所が憲法上違法と判断した法律や執行命令は、当該決定の公表の翌日から効力が停止される（同第136条）。こうした条文からは、憲法裁判所が新政権の予算案を憲法違反として効力を停止することも可能と読める。ただ、憲法裁判所が政治的にナイーブな司法判断に踏み込むのは定かでない。また、一般にこうした司法手続きには時間が掛かり、政府は暫定予算の執行という形に踏み切る可能性がある。

なお、憲法裁判所の判事は任期9年の15名で構成され、うち5名が大統領、5名が議会、5名が最高裁判所によって指名される。憲法裁判所の長官は15名の判事の中から任期3年で選ばれる。ポーランド政府による司法介入（裁判所の判事の定年を変更）がEUの基本価値違反を問われているが、イタリアの新政権が財政運営の障害になるとして憲法裁判所の人事に介入する余地は限られる。

新政権の財政運営が憲法違反に該当する場合、EUとの関係悪化は避けられないものの、財政均衡化規定を憲法から削除する憲法改正を行うことも考えられる。憲法改正を伴う法律案は、上下両院で3ヶ月以上の中断期間を伴う2度の審議と採決を得て、両院の2回目の投票で絶対多数で可決される必要がある（同第138条第1項）。2回目の投票が3分2以上の賛成多数に満たなかった場合、改正の是非を問う国民投票が行われる（同条第3項）。五つ星運動と同盟の2党の合計議席は、両院の過半数を上回るが3分の2には満たない。財政均衡化を巡る憲法改正の是非は、国民投票の結果に付される可能性が高い。これはEUの要求する財政緊縮策を受け入れるか否かの擬似投票という位置付けとなろう。

■議会予算局の権限

財政均衡化を法制化した2012年の憲法改正では、財政状況の分析・監視や予算ルールの遵守を評価する独立機関の設置が求められ、特別立法に基づき、2014年4月に議会予算局（UPB: Ufficio Parlamentare di Bilancio、英文ではPBO: Parliamentary Budget Office）が設立された。議会予算局は、政府の予算案の前提となる財政・経済見通しの評価、重要な立法措置が経済や財政状況に与える影響の試算、財政の持続可能性の評価、是正措置の発動による影響の試算、特別な事象の発生に伴う財政計画からの逸脱の検証などを行う。議会予算局による評価が政府のそれと大幅に異なる場合、予算委員会に所属する議員の3分の1以上の求めに応じて、政府は議会に対して自身の評価の妥当性を説明しなければならない。議会への説明責任に応じない場合、政府は議会予算局の評価に従う必要がある（これを一般に「従うか説明するか原則（comply or explain rule）」と呼ぶ）。このように議会予算局は財政評価で一定の影響力を持つが、その評価を政策決定に反映するかの最終判断は議会が有する。新政権が議会の過半数を掌握している以上、独立した財政評価機関の立法過程への影響力は限られよう。なお、議会予算局は再選が禁止された任期6年の理事3名で構成され、うち1名が局長となる。担当委員会がリストアップした10名の財政専門家の中から、上下両院の議長が任命する。現局長のジュセッペ・ピサーロ氏は前政権時代の2014年に初代局長に就任、財政学が専門の大学教授で、経済財務相の外部委員などを歴任した。

以上

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所調査研究本部経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命保険ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

