

1 『岡山大学法学会雑誌』第63巻第1号（2013年8月）

論説

イタリア型二院制の現状と課題

田 近 肇

はじめに

二〇一三年二月二四日及び二五日に行われたイタリアの代議院及び元老院の総選挙は、イタリアの議会制が抱える問題を極端な形で顕在化させた。この総選挙で民主党 (Partito democratico) を中心とする中道左派連合は、代議院を制することはできたものの、元老院では過半数の議席を獲得することができなかった。その結果、民主党のベルサーニ書記長は、元老院の信任を受ける見通しが立たないまま組閣を断念せざるを得ず、この混乱による政治空白は、大統領選挙の混乱とナポリターノ大統領の再選を経て、中道左派と中道右派との大連立によってレッタ政権が成立するまで、約二か月間続いたのである。

イタリア議会議政がここまで混乱したのは、既成の二大政党連合に対する不信と「五つ星運動 (Movimento cinque stelle)」という第三党の躍進による二大政党 (連合) 制の機能不全にもその原因を求めることができようが、制度

的な原因としては、イタリア憲法上、両議院の権限を完全に対等なものとする独特の二院制がとられており、ひとたび両議院の間に「ねじれ現象」が生じると、直ちに政治が行き詰まる統治構造になっていることを指摘することができる。

この「完全対等型の二院制」に対しては、その後、二〇一三年七月現在までに、大統領の下に設置された「賢人會議 (saggi)」によって二院制改革のための憲法改正が提案され(四月二二日)^①、憲法改正手続の開始を求める動議が代議院及び元老院によって可決され(五月二九日)、憲法改正のための合同委員会の設置が進められている(その設置法案は、七月一日に元老院で可決され、翌日、代議院に送付された)^②。

本稿は、現行のイタリアの二院制について何が問題とされているのかを確認することを目的としている。そのため、まず、「完全対等型の二院制」がイタリアで導入されるに至った経緯を紹介し(一)、次に、「両議院の議員の選出方法、及び両議院の権限関係とりわけ通常法律の制定権と政府に対する信任付与権に着目しつつ、イタリアの二院制が具体的にどのような点で「完全対等型」ということができるのかを概観し(二及び三)、最後に、そのような二院制がイタリアでどのように評価され、またどのような改革案が提案されているのかを紹介することとしたい(四)。

なお、現在進められつつある憲法改正については、最終的にどのような改革が実現するのかが現時点では明らかではないため、本稿では取り扱わない。その憲法改正については、本稿が本来収録されるはずであった、とある比較議会法の出版企画に譲ることとしたい。

一 二院制導入の経緯

イタリア共和国憲法第五五条は、「国会 (Parlamento) は、代議院 (Camera dei deputati) 及び共和国元老院 (Senato della Repubblica) で構成する」と定め、二院制を採用している。⁽³⁾ しかしながら、この二院制は、以下に詳しく見るように、両議院の組織方法が類似しかつ両議院が完全に対等な権限を有するという、比較法的にみてきわめて例外的な二院制であつて、「完全な二院制 (bicameralismo perfetto)」ないし「対等な二院制 (bicameralismo paritario)」と呼ばれる。⁽⁴⁾

イタリア憲法上このような完全対等型の二院制が採られたのは、要するに、憲法制定議会（一九四六年六月から一九四七年二月まで）におけるさまざまな立場の間の妥協の結果というほかない。⁽⁵⁾ 憲法制定議会での議論においては、主権の単一性を根拠に国民を代表すべき議会は一つであるべきだとする主張（社会党及び共産党）もあつたが、そのような立場は少数派にとどまり、二院制を支持する立場が当初から支配的であつた。⁽⁶⁾

そうすると、どのような二院制を構想するかが問題になるが、この点、大きく分ければ、多様な経済的・社会的・文化的利益を代表させるため、職業的利益や経済・生産部門の組織的代表として第二院を構想する立場（キリスト教民主党及び自由党）と、州・県・市町村に関する憲法第二章第五章の諸規定によって導入されるべき州 (Regione) の利益を代表する議院として第二院を構想する立場（共和党）とがあつた。⁽⁷⁾ しかし、当時にあつては、州には実態がないという理由で後者の立場は支持されず、⁽⁸⁾ また、前者の立場も、憲法制定議会の受け入れるところとはならなかつた。

そうした中で、一院制論者も受け入れることができる案として出てきたのが、両議院とも国民が直接普通選挙で

議員を選出することにして、二つの議院の政治的同質性を確保しようとする立場であつた。⁽⁹⁾ それでも、憲法制定議会の本会議で提示された憲法草案ではなお、元老院議員の三分の一は州議會議員によつて選出されるものと定められていた。⁽¹⁰⁾ しかし、結局この案は斥けられ、むしろ、憲法典には「元老院は、州を基礎として選出する」旨を定めるにとどめて、両議院の議員の選出方法にどのような違いをもたせるかは、将来の通常法律の立法者に委ねることとされたのである。

二 両議院選挙法

(1) 総説

イタリヤでは、代議院議員も元老院議員も直接普通選挙で選出され(憲法第五六条一項及び第五八条一項)、その任期はともに五年であり(第六〇条一項)、代議院・元老院の両方について大統領による解散がありうる(第八八条一項)。このうち、任期については、憲法制定直後には、代議院議員が五年、元老院議員が六年と、差異が設けられていた。しかし、一九五三年及び一九五八年の代議院議員選挙の際、元老院議員の任期がまだ残っていたにもかかわらず、元老院を解散してその選挙も同時に行うというやり方がとられ、そうした運用にあわせる形で、憲法改正(一九六三年二月九日憲法的法律第二号)によつてわざわざ任期が一致させられたという経緯がある。⁽¹¹⁾ そして、現在まで、代議院議員選挙と元老院議員選挙は、常に同日選挙という形で行われている。

さて、代議院の組織方法と元老院のそれとの間には、厳密に言えば違いがないわけではない。例えば、憲法上、代議院と元老院とは議員定数に違いがあるほか(第五六条二項及び第五七条二項)、「元老院は、州を基礎として選出する」ものとされている(第五七条一項)。また、元老院には大統領が任命する終身議員が存在し、大統領経験

者も終身議員となりうる（第五九条）。

さらに、選挙権及び被選挙権の年齢要件にも違いがあり、代議院議員の選挙権は一八歳から認められるのに対し（一九五七年三月三〇日共和国大統領令第三六一号第五条及び一九六七年三月二〇日共和国大統領令第二二三号第一条）、元老院議員の選挙権は二五歳からとされている（憲法第五八条一項）。また、被選挙権を取得する年齢も、代議院議員の場合は二五歳、元老院議員の場合は四〇歳とされている（第五六条三項及び第五八条二項）。

(2) 代議院議員選挙法

具体的な選挙制度に関しては、二〇一三年六月現在、大きく言えば、両議院のどちらについても比例代表制が採られているということができる。⁽¹²⁾ただし、若干の違いは存在する。まず、代議院議員選挙については、一九五七年三月三〇日共和国大統領令第三六一号（二〇〇五年一月二二日法律第二七〇号による改正後のもの）が定める制度は、「多数派プレミアム付き比例代表制」と呼ばれ、選挙区（circoscrizione）⁽¹³⁾この比例代表制選挙を基礎としつつも、多数派プレミアム⁽¹⁴⁾の付与は全国レベルで行うという複雑な仕組みになっている。ここでは、その大まかな輪郭を示すにとどめる。

まず、代議院の全六三〇議席のうち、一二議席は在外選挙区に割り当てるとされており（憲法第五六条二項）、したがって、それを除いた六一八議席が選挙区に配分される。選挙区は、多くの場合、州と一致するが、例えばミラノを抱えるロンバルディア州のように人口の多いいくつかの州は、複数の選挙区に分けられている。選挙区への定数配分の方法については憲法上明文の規定があり、基本的には、各選挙区の人口に比例して配分するものとされている（第五六条四項）。なお、参考まで、全国を選挙区に分割して選挙を行う以上、イタリアでも理論上は選挙区間での一票の格差というものを考えることができ、実際、憲法自身が定める方法に従って定数配分がなされた結果とはいえ、最大で一对一・三強の格差が存在する。

各政党は、選挙区ごとに候補者名簿を提出し、有権者は、この候補者名簿に対して一票を投じる。日本の比例代表式選挙と大きく異なるのは、各政党は、単に名簿を提出するだけでなく、自己の名簿と候補者名簿連合との連結を宣言し、政党連合（例えば、中道右派連合や中道左派連合）を形成することができる点である。

有権者による投票が終わると、選挙区ごとに集計された各候補者名簿の得票数をさらに全国レベルで集計し、一定割合以上の票を獲得した候補者名簿連合に対し全国レベルで配分される議席を確定する。その際、①全国得票数が最大の候補者名簿連合の議席が三四〇議席（議員定数の五パーセント）を超えた場合には、すでに確定した各候補者名簿連合の全国レベルでの獲得議席について、(i)連合内の各候補者名簿が全国レベルで獲得した議席数、(ii)各候補者名簿連合が各選挙区レベルで獲得した議席数及び(iii)連合内の各候補者名簿が各選挙区レベルで獲得した議席数を、調整しながら確定する。それに対し、②全国得票数が最大の候補者名簿連合の議席が三四〇議席を超えない場合、その候補者名簿連合の獲得議席数は三四〇議席とし、残る議席をその他の候補者名簿連合の間で分配する。以下、①の場合と同様に、(i)から(iii)まで確定する⁽¹⁾。

(3) 元老院議員選挙法

他方、元老院議員選挙について、一九九三年一月二〇日委任命令第五三三号（二〇〇五年一月二二日法律第二七〇号による改正後のもの）が定める制度は、「州単位での多数派プレミアム付き比例代表制」と呼ぶことができるよう。

元老院議員選挙についても、全三二五議席のうち、在外選挙区選出分（六議席）を除いた三〇九議席が、各州に配分される。この配分も基本的には各州の人口に比例して行われるが（憲法第五七条四項）、憲法上、モリーゼ州及びヴァッレ・ダオスタ州に配分される議席はそれぞれ二議席及び一議席と定められ、その他の州には最低でも七議席を配分するものと定められている（同条三項）。なお、元老院議員選挙に関しても州の間での一票の格差というも

のを考えることができ、最大で一对二・三六程度の格差が存在する。ただ、この格差は憲法自身が各州への最低配分議席数を定めたことに起因するものなので、形式的にはやむを得ないというほかない。

元老院議員選挙の場合も、各政党が州ごとに候補者名簿を提出し、有権者はこの候補者名簿に対して一票を投じるという点は、代議院議員選挙の場合と同じである。しかし、先に触れた、「元老院は、州を基礎として選出する」という憲法第五七条一項の規定は、ある州でなされた投票が他の州における元老院議員の選出のために用いられることを排除するものであると解釈され、代議院議員選挙におけるような全国レベルで多数派プレミアムを付与する制度を元老院議員選挙に導入することは許されないと理解されてきた。¹⁵⁾

その結果、元老院議員選挙においては、得票数が最大の候補者名簿連合に対して多数派プレミアムを付与するか否かの決定は、州レベルで行うべきものとされている。すなわち、ある州で最大の得票を獲得した候補者名簿連合の議席が当該州から選出される議員の定数の五五パーセントを超えた場合には、そのまま残余の議席がその他の候補者名簿連合の間で得票に比例して分配されるが、これを超えない場合、最大の得票を得た候補者名簿連合が獲得する議席は当該州から選出される議員の定数の五五パーセントの議席としたうえで、残余の議席がその他の候補者名簿連合の間で分配される。¹⁶⁾

要するに、代議院議員選挙の場合、最大の得票を得た政党連合に多数派プレミアムを付与するか否かの決定が全国レベルで行われるのに対し、元老院議員選挙の場合には、その決定が州レベルで行われるという違いが存在するのである。

(4) 現行選挙制度に対する評価

以上のような両議院の議員の組織方法については、次のような評価をすることが可能であろう。まず、わが国の場合、参議院の方が議員の任期が長く、また参議院には解散もないことから、衆議院と参議院とは民主的正統性

を有する程度に違いがあることが指摘されるが、イタリアの場合、民主的正統性に関しては、代議院と元老院との間にほとんど違いはないといえることができる。

また、具体的な選挙制度についても、結局のところ、いずれも「多数派プレミアム付き比例代表制」なのであって、それほど顕著な違いがあるわけではない。ただし、代議院議員選挙と元老院議員選挙との間に、終身議員の有無及び多数派プレミアム付与の方法に関して、微妙な違いであるとはいえ、違いがある点は看過すべきではない。つまり、代議院議員選挙の場合、全国レベルで多数派プレミアム付与がなされるから、必ず、代議院全体の五五パーセントの議席を有する多数派が形成される。しかし、元老院議員選挙の場合、多数派プレミアム付与は州レベルでなされ、元老院全体における各政党連合ないし政党の獲得議席は州ごとの獲得議席の合算によって決まるから、元老院全体の五五パーセントの議席を有する多数派が形成されるかどうかは、保証の限りではない。加えて、元老院には、選挙によらない終身議員が存在するから、元老院で安定した多数派が形成されるかどうかは、終身議員がどう行動するかによっても左右される。

事実、代議院議員選挙と元老院議員選挙との間に存在する微妙な制度の違いは、二〇一三年二月実施の総選挙において、代議院と元老院との間の「ねじれ」をもたらした。代議院議員選挙においては、民主党を中心とする中道左派連合は、全国レベルで二九・五パーセントの票を獲得して首位に立ち（なお、ベルスコ・二元首相が率いる「自由の人民 (Popolo di liberta) 」を中心とする中道右派連合は二九・一パーセント、グリッロ氏が率いる「五つ星運動」は二五・五パーセント、モンティ前首相が率いるモンティ連合は一〇・五パーセントであった）、上記の多数派プレミアム制度による三四〇議席と在外選挙区で得た議席を合わせて、全議席の約五五パーセントの多数を占めることができた。しかしながら、元老院議員選挙では、中道左派連合は、全国レベルでの得票数ではやはり首位に立ったものの、上記のように元老院議員の議席は州ごとに確定すべきものとされている結果、全体で一二三議席

(全議席の約三九パーセント)を獲得するにとどまり(なお、中道右派連合が一一七議席(約三七パーセント)、五つ星運動が五四議席(約一七パーセント)を獲得した)、過半数の議席を獲得することができなかつた。¹⁷⁾

このように、両議院で類似した選挙制度が採られているとはいっても、実は、代議院と元老院との間の「ねじれ」現象が起こることはありうる。そして、次にみるように、イタリアでは両議院の権限は完全に対等とされている結果、万が一「ねじれ」が生じると、直ちに政治の行き詰まりや政府の不安定化がもたらされることになる。実際、冒頭で触れたように、この選挙の後、民主党のベルサーニ書記長は、元老院の信任を受ける見通しが立たず、組閣を断念せざるを得なかつたのである。

三 両議院の権限関係

(1) 総説

イタリアの二院制においては、権限の点でも両議院の間に違いはない。わが国では、憲法上衆議院の優越が定められ、それは、衆議院と参議院とでは任期の長短及び解散の有無の点で違いがあり、民主的正統性を有する程度が異なるからだと言明されるが、イタリアの場合、すでに指摘したように、代議院と元老院との間には民主的正統性にほとんど違いはなく、そうすると、例えば代議院を優越させなければならぬ理由はないことになる。

また、比較法的にみた場合、連邦制を前提に連邦を構成する州の代表機関という位置づけが第二院に与えられる場合、州の権限にかかわる連邦法律の制定について第二院に特に権限が認められたり(例えば、ドイツ)、連邦による条約の締結や連邦公務員の人事について第二院に特別な権限が認められたりすることがある(例えば、アメリカ)。しかし、イタリアの場合、「元老院は、州を基礎として選出する」という憲法の規定は、元老院の権限に関し

てはなんら意味を有しておらず、元老院になんらかの特別な権限が付与されているわけでもない。以下、このことを具体的にみていこう。

(2) 通常法律の制定権

(a) 法律案の提出 まず、通常法律の制定権に関して、イタリア憲法は、「立法権能は、両議院が共同して行使する」と定めている(第七〇条)。わが国と同様、イタリアでも、法律案には、政府提出法律案 (*disegno di legge*) と議員提出法律案 (*proposta di legge*) とがありうるが(第七一条一項。州及び経済労働国民会議 (CNET) による法律案の提出(第二二条二項及び第九九条三項)及び国民発案による法律案の提出(第七一条二項)についてはここでは省略する)、議員提出法律案について、代議院議員・元老院議員ともに等しく提案権が認められることは、言うまでもない。

なお、イタリアでは、予算及び決算の承認はそれぞれ、予算承認法律 (*legge di approvazione del bilancio di previsione*)、決算承認法律 (*legge di approvazione del rendiconto consuntivo*) として、法律の形式で行われることとなっている⁽¹⁸⁾。ただし、これらの法律に関しては、その提出権は政府に留保されており(憲法第八一条)、したがって、例えば予算承認法律案は、常に政府提出法律案として、閣議決定と大統領の承認(第八七条四項)を経て、国会に提出される⁽¹⁹⁾。

政府が法律案を提出する場合に、代議院と元老院のどちらの議院に先に提出するかは、政府の政治的な判断に委ねられている。わが国では、憲法上、予算について衆議院の先議が定められているが、イタリアでは、例えば予算承認法律についてどちらかの議院の先議を定める憲法規定は存在しない。この点、現実には、予算承認法律案については、一年ごとに交互にどちらかの議院に提出する——例えば、昨年は代議院の先議に付されたのだとしたら、今年は元老院の先議に付す——という慣行が採られており、これもまた、完全に対等な二院制という觀念の表れと

いうことができよう。

(b) **法律案の審議及び可決** いずれにせよ、一議院に提出された法律案は、通常手続の場合、まず、所轄の委員会の付託会議 (commissione in sede referente) に付託され、その委員会における①全般的討議、②逐条審査(及び修正)、③法文及び報告書の議決を経て本会議に上程され、その後、本会議における①報告及び全般的討議、②逐条審査(及び修正)、③最終表決という過程をたどることになる。かくして一方の議院で可決された法律案は、その議院の議長のメッセージを付して、他の議院に送付される。²¹⁾

法律案が法律として成立するためには、両議院が同一の条文で可決しなければならない。したがって、ある法律案にいずれかの議院で修正がなされた場合には、その法律案は必ず他の議院にその審議のため送付される。なお、一九九六年(第一三立法期)以降の立法状況を実証的に調べた研究によれば、七〇八割の法律は先議の議院に回付されることなく成立しており、九八〇九九パーセントの法律は両議院それぞれ二回ずつの議決によって成立しているようである。²²⁾しかし、理論上は、モンテチトーリオ宮殿(代議院)とマダーマ宮殿(元老院)との間の法律案の往復 (navette) は、両議院が同一の条文で可決するまで永遠に続く。

(c) **両議院が対立する場合** 日本の場合、衆議院と参議院とで議決が異なるときには、憲法上、両院協議会を通じて歩み寄りがなされることが期待され、また、法律案については、衆議院は特別多数で再可決することによって自らの議決をもって最終的な決定とすることが認められている。

しかし、イタリアでは、各議院の決定は個別的になされるべきことが重視され、また、両議院の権限は対等であるべきだと考えられていることから、両議院の間の対立を調整するためのメカニズムは憲法上用意されていない。このような二院制の下で安定して立法が行われるためには、代議院と元老院とで多数派(多数派を形成する政党連合または政党)が一致している必要がある。しかし、例えば両議院の間で「ねじれ」が生じるなどして両議院が対

立した場合には、行き詰まりを解決する制度的な手段はない。そのような場合、通常は、大統領の調停によって会派の代表者や両議院議長の協議を通じて解決が図られるが、それでも対立が解消しないときは、大統領は、両議院の解散に訴えるほかない。

もっとも、議院規則上、両議院での法律案の審議の調整に向けたルールがないわけではない。例えば、類似法律案について両議院で並行して手続が行われるのを避けるため、すでに他の議院に提出された法律案と対象が同一または密接に関連する法律案が委員会の議事日程に記載されたときは、議長は他の議院に通知して取極めを結ぶものとされている⁽²³⁾（代議院規則第七八条及び元老院規則第五一条三項⁽²⁴⁾）。

また、議長は議院の作業計画 (programma dei lavori) を作成する際、他の議院の議長と適切な連絡 (contatto) をとるものとされている（代議院規則第二三条三項及び元老院規則第五三三項⁽²⁵⁾）。これによって、他の議院への法律案送付のタイミングを知ることが期待されると言われる。

さらに、一方の議院で可決した法律案に他の議院で修正が加えられ回付されてきたときは、再審議はその修正された部分のみについて行うものとされている（代議院規則第七〇条二項及び元老院規則第一〇四条⁽²⁶⁾）。これは、つまり、修正されなかった部分については、すでに両議院の間で合意があるものとして、それ以上議論を蒸し返さず、合意に至っていない部分に限って両議院が受け入れることが可能な案文を求めるために再審議に付すということにして、立法手続の合理化を図るものといえる。

とはいえ、これらのルールは、わが国の両院協議会の制度や法律案に関する再可決の制度のように両議院の決定を一致させることに直接向けられた制度でもなければ、一方の議院の意思を優先させる制度でもない。最終的に両議院の意思が一致するかどうかは、各議院の判断に委ねられているのである。

(3) 政府信任権

(a) 政府の形成 このことは、通常法律の制定の場面だけでなく、両議院による政府への信任の付与（及び撤回）の場面にも当てはまる。イタリアでも、議会と政府との関係は議院内閣制が採られているが、「政府は両議院の信任を有しなければならない」とされ（憲法第九四条一項）、ここでも、政府に信任を与える両議院の権限は完全に対等なものであるとされている。

イタリアにおける政府の形成までの流れは、一般的には、次の通りである。前政府の辞職または総選挙の後、大統領は、会派の長（及び各政党の代表者）、両議院の議長、大統領経験者等と協議を行い、組閣を誰に要請するかを決定する。²⁷⁾ 連立政権が模索される場合、大統領は、この協議を通じて、連立合意に至る政党間の交渉の状況を知ることができる。なお、イタリアでは、内閣総理大臣の資格について憲法上定めがなく、代議院議員に限らず、元老院議員であってもよいし（例えば、二〇一一年に任命されたモンティ首相は、一旦終身元老院議員に任命されてから内閣総理大臣になっている）、そもそも国会議員でなくてもよい（例えば、一九九三年に任命されたチャンピ首相及び一九九五年に任命されたディーニ首相²⁸⁾）。

組閣の要請は口頭で行われ、この要請を受けた者は、閣僚名簿と政府綱領（*programma di governo*）を作成する。連立政権の場合、閣僚名簿と政府綱領は、実質的には政党間の交渉によって作成されるであろう。その後、大統領は、命令（*decreto*）によって、内閣総理大臣と、その提案に基づいて各大臣を任命し（憲法第九二条二項）、通常は任命から二四時間以内に内閣総理大臣及び各大臣が宣誓を行って（第九三条参照）、新たな政府が成立する。²⁹⁾

(b) 信任の付与 このように新たに政府が成立した場合、政府は、一〇日以内に、両議院に対して信任を求めなければならない（憲法第九四条三項）。新政府の「お披露目」と閣議で承認された政府綱領の提示は、両議院のそれぞれで行わなければならないものと理解されており、両議院の議長の合意で定められた同じ日に行われる（代議

院規則第二九条二項及び元老院規則第五二条四項参照)。このとき、どちらの議院を先にするかが問題となりうるが、ここでもやはり、交互にどちらかの議院で行う——前回、代議院で行われたのだとしたら、今回は元老院で行う——というやり方が採られている。⁽³⁰⁾

両議院による新政府への信任の付与は、各議院において多数派が信任動議 (mozione di fiducia) を提出し、これを可決するという形で行われる。⁽³¹⁾ この信任動議は、その提出に際して理由が付されなければならない、点呼投票による記名表決によって可決されなければならない(憲法第九四条三項)。この信任の付与によって、政府は、その権限を完全な形で行使することが可能になる。いずれにせよ、政府は代議院・元老院の両方において信任を受けなければならぬとされており、信任の付与に関しても両議院の権限は対等であるとされている点に注目すべきである。

(c) **不信任動議** 両議院による政府への信任は、後に撤回されることがありうる。議院が政府への信任を撤回する一つの方法として、不信任動議 (mozione di sfiducia) がある。不信任の動議は、「議院の議員の少なくとも一〇分の一」が署名して提出し、提出から三日が経過した後には討議に付される(憲法第九四条五項)。不信任動議も、信任動議と同様に、点呼投票による記名表決で採決され(同条二項)、不信任が議決された場合、政府は辞職する法的な義務が発生する。なお、わが国では、不信任決議を受けた内閣には、総辞職のほか、衆議院を解散するという選択肢が残されているが、イタリアでは、代議院及び元老院の解散権は、政府ではなく大統領に帰属するから(第八八条)、不信任が議決された場合、政府は辞職するほかない。⁽³²⁾

もともと、現実には、イタリアでは、不信任の動議が表決に付されること自体、稀であり、現行憲法の下で不信任が議決された例は、これまで一度もない。⁽³³⁾ しかし、ここで重要なのは、わが国の場合——というより、議院内閣制を採用する諸国では通常——、法的な効果を有する内閣不信任決議を行うことができるのは衆議院(下院)に限られているが、イタリアでは、この不信任の議決は、制度上、代議院だけでなく元老院も行うことができ、元老院

も単独で政府を倒すことができる仕組みになっていることである。

(d) 信任問題

政府に対する両議院の信任との関係で、信任問題 (questione di fiducia) にも触れておかなければならない。政府は、与党と協定した方針の実施のために必要な提案 (例えば、政府提出法律案) が問題となっているとき、その提案が両議院によって承認されない場合には信任が失われたものとみなし辞職する旨を宣言することができる。³⁴⁾ イタリア憲法には信任問題について定める明文の規定がなく、むしろ、「政府の提案に対する一議院または両議院の反対表決は、政府の辞職の義務を伴うものではない」とする規定がおかれている (第九四条四項)。しかし、この憲法の規定は政府が特定の提案に信任をかけることを妨げるものではないという理解の下に、信任問題は、当初慣習上の制度として用いられるようになり、その後、法律及び議院規則によって一定の規律がなされるに至っている (一九八八年八月二三日法律第四〇〇号第二条二項及び第五条一項b号、代議院規則第一一六条並びに元老院規則第一六一條四項)。³⁵⁾

信任問題というやり方が用いられる目的は、議案の可決か政府の辞職かという二者択一的な判断を迫ることで与党議員の引き締めを図るという、本来の目的に限られない。政府にとっては、信任がかけられた議案については不信任動議の場合に類似した手続 (例えば、表決は点呼投票によって行われる) がとられるという利点のほか、法律案の一条に信任がかけられるときは当該条文が可決されるとすべての修正案は否決されたとみなされるため、修正案の表決を遮断することができるという利点がある。³⁶⁾ ともあれ、信任問題という方法は、代議院における議案の審議だけでなく、元老院における議案の審議においても用いられているのであり、信任問題との関係でも、政府に信任を付与する両議院の権限は対等であるということができるのである。

(4) 両議院が合同で行使する権限

これまで、両議院がそれぞれ行使すべき権限をみてきた。次に、憲法上、両議院が合同で行使するものとされて

いる権限があることを確認しておく。

憲法第五五條二項は、「憲法で定める場合」には、両議院のすべての議員で組織される国会合同会議 (Parlamento in seduta comune) を開く旨を定めている。ここでいう「憲法で定める場合」とは、具体的には、大統領の選出 (第八三條一項) 及びその宣誓 (第九一條)、大統領の弾劾訴追の議決 (第九〇條及び一九五三年三月一日憲法的法律第一号第一二條) など、弾劾裁判所のものには憲法裁判所の権限であることに注意されたい)、最高司法会議の一部構成員の選出 (憲法第一〇四條四項) 並びに憲法裁判所の一部の裁判官の選出 (第一三五條一項) の場合を意味する。憲法制定議会における当初の案では、政府への信任の付与と撤回も国会合同会議の権限とされていたが、その案は採用されなかった³⁷⁾。なお、国会合同会議は、代議院議長が議長を務め、代議院規則が適用される (第六三條及び代議院規則第三五條)。

また、両議院の議員で組織される両院合同委員会 (commissione bicamerale) も存在する。それらのうち、憲法典で明示的に定められているのが、憲法第一二六條一項にいう、州問題に関する国会委員会 (commissione parlamentare per le questioni regionali) である³⁸⁾。この委員会は、国会における政党構成を反映するようにして、代議院議員二〇名及び元老院議員二〇名によって組織され (一九五三年二月一〇日法律第六二號第五二條及び一九七〇年一〇月二八日法律第七七五號第三二條)、大統領による州議会の解散及び州知事の解任に際して意見を述べるほか、州の権限にかかわる法律案に関して所轄の委員会に対して意見を表明する権限を有する (代議院規則第一〇二條四項及び元老院規則第四〇條九項)。

さらに、両院合同委員会には、法律等によって設けられたものも存在する³⁹⁾。例えば、憲法第八二條は各議院に調査権を付与しており、この権限は本来各議院が単独で行使することができる権限であるが、両院合同調査委員会 (commissione bicamerale d'inchiesta) が設けられることも少なくない。また、ラジオ・テレビ事業の一般方針策

定及び監督のための両院合同委員会(Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi)のほか、諮問・監督・統制を行う両院合同委員会がいくつも存在する。

これらの仕組み、とりわけ国会合同会議という仕組みが、完全対等型の二院制がもたらしうる弊害——両議院の間の対立によっていつまでも意思決定をすることができないという弊害——を克服しようとするものであることは、明らかであろう。つまり、ここでは、両議院とは別に「国会」に一定の実体をもたせ、一院制的に意思決定がなされるような仕組みが採られているのである。⁽⁴⁰⁾

四 二院制に対する評価と改革論

(1) 完全対等型二院制に対する評価

以上のところから、イタリアの二院制については、次のような要約をすることができよう。まず、両議院の権限について、国会合同会議のような一院制的な仕組みは別にして、法律の制定にせよ、政府への信任の付与にせよ、権限関係は完全に対等で、しかも両議院の意思決定の間に齟齬がある場合にこれを解消する制度的な仕組みが設けられておらず、その意味では、イタリアの二院制は完全対等型の二院制ということができる。

他方で、両議院の組織方法については、憲法上、両議院の議員の任期が同一で、両議院ともに解散があるということのほか、完全対等型の二院制がもたらしうる政治の行き詰まりを回避するために、両議院の議員の選挙制度はきわめて類似したやり方が採られてきた。その結果、両議院の議員の間に質的な違いはほとんど存在しなくなり、その意味では、イタリアの二院制は、「事実上の一院制(monocameralismo di fatto)」であるとか、「純粹に手続的な二院制(bicameralismo meramente procedurale)」であると評される⁽⁴¹⁾ともある。

さて、このような二院制がイタリアでどのように評価されているかであるが、イタリアの二院制の現状に対する評価は決して好意的とはいえない。一般に、二院制が採用される理由として、国民の多様な意見・利害を反映させるためということが挙げられることがある。しかし、これまで見てきたように、イタリアでは、両議院の議員選出方法には大きな違いはないのであって、そのような理由によつては、現在の二院制を支持することができないことは明らかであろう。

また、連邦制を採用する国家においては、総体としての政治共同体の代表と連邦を構成する各州の代表という二つの代表機関を設けるという形で、二院制が採用されることがある。しかし、これもまた、現在の二院制を支持する根拠にはなりえない。この点もすでにみたように、「元老院は、州を基礎として選出する」という憲法の規定は、元老院の権限にはなら反映されず、ただ、選挙における多数派プレミアムの付与が州レベルでなされなければならないとする意味しか有していないからである。

また、権限が対等な二院制を採ることによつて、一院制議会による専制を防止することができるとか、政府が一方の議院と対立したときにはもう一方の議院に依拠することが可能になるといった主張もなされているようであるが、これらもまた、現在の二院制を支持する根拠にはならないと反論されている。前者については、例えば、両議院は形式的には別々の機関であるとしても、類似した選挙制度によつて両議院の政治的同質性が高くなつていのだとすれば、多数派による専制のおそれは、一院制議会の場合と比べてどれほどの違いがあるのかという指摘がなされる。また、後者については、イタリア政治の現実に照らしたとき、政府の立場の弱体化は政権連立の崩壊にやるところが大きく、そうだとすれば、二院制を採ることによつて政府の立場が強化されるわけではないと言われる。⁽⁴⁾

そうすると、結局、イタリアで二院制を支持する根拠として挙げることができるのは、両議院での審議を通じて立法の技術的な改善を促進することができるか、一方の議院が行つた選択について反省の機会を確保することが

できるとかいった点に限られるということになる。しかし、これらの二院制のメリットが、「そうあって欲しい」という単なる期待を超えて、現実には発揮されているかという点、この点に關しても、非常に手厳しい批判がなされている。両議院で手続を二度繰り返すことによって法律が成立するまでの時間がかかるようになるというだけでなく、必ずしも首尾一貫していない修正を法律案が受ける機会が増える結果、二院制は、立法をより洗練されたものにするどころか、むしろ反対の方向に作用しているのが現実だと説かれる。⁽⁴³⁾ いずれにせよ、立法の洗練への寄与ということを二院制の根拠として挙げるとすれば、第二の議院を維持するためのコスト（なお、イタリアの人口は日本の半分以下であるにもかかわらず、議員数は代議院も元老院も日本より多いことに留意されたい）がそれに見合うかが問われることになる。

(2) 二院制改革論

(a) 一院制導入論

こうした批判的な評価を前に、二院制の見直しが長らく議論されてきた。それらの二院制改革論は、大きく、二つのタイプに分類することができる。第一は、二院制という枠組み自体を放棄して一院制に移行すべきとする改革論であり、第二は、二院制という枠組み自体は維持しつつも、両議院の組織方法または機能になんらかの違いを与えることによって、現在の「事実上の一院制」を解消し、本来の二院制の姿を取り戻す方向で憲法を改正すべきとする改革論である。

このうち、一院制導入論が憲法制定議会でも主張されていたことは、すでにみたとおりである。その後、一院制導入論は、スイス及びギリシャ（一九七五年）並びにポルトガル（一九七六年）といった国々において一院制が導入された事例を前に、一定の支持を集めているともいわれるが、⁽⁴⁴⁾ しかし、多数の支持を得るには至っていない。

(b) 機能分担論

第二の方向での改革論は、さらに、両議院の機能の分担に焦点を当てるものと、両議院の組織方法の見直しにも踏み込もうとするものに分けることができる。前者の例として、一九八五年に報告書が出さ

れた制度改革両院合同委員会（ボツツイ委員会）の提案を挙げることができる⁴⁵。この委員会でもやはり、二院制を維持すべきか否かという問題が政治的な関心を集めたが、多数派は、完全対等型の二院制を放棄する必要性があることでは一致しつつも、二院制自体は維持すべきものとした。そのうえで、多数派は、現在両議院が果たしている機能が同一である点を問題視して、両議院の正統性や組織方法はそのままに、代議院に対し優先的または排他的な立法機能を、元老院に対し優先的または排他的な政府統制機能を付与するという解決策を提案している。

(c) 州代表機関化論

これに対し、今日有力になっているのは、むしろ、後者の方向での見直し案であるといふことができよう。その背景には、二〇〇一年一月一八日憲法的法律第三号で実現した地方分権改革がある。先に、憲法制定議会での審議において、第二院を州の利益を代表する議院とする構想に対し「州には実態がない」という反対論があったことを紹介した。しかし、一九七〇年に普通州の設置が実現し、二〇〇一年の地方分権改革によつて、憲法上国に留保されていない事項についての立法権は州に帰属するという形で州の立法権が大幅に強化され、州の立法活動及び行政活動に対する国の統制権限が大きく見直された結果、今日では、州が「州」と呼ぶべき実態をもつようになってきたのである。ただし、イタリアにおける州は、例えばアメリカ合衆国の州ほどには強い自律性を有しておらず、イタリアの国家形態について、中央集権国家ではないとしても、連邦制国家とまでいえるかは疑問である。むしろ、イタリアでは、自らの国家形態を説明するのに、「道州制国家 (Stato regionale)」——「道州制」という訳語が適切かどうかは厳密には問題であるが、イメージとしてはこの語が一番近いように思われる——の語が用いられている⁴⁸。

いずれにせよ、州が実態を伴うようになってきた結果、元老院を州の代表機関として再構成しようとする立場が有力になってきたことには、疑いの余地がない。そのような立場は、単に学説上主張されているというだけではなく、すでに、上記の二〇〇一年憲法的法律第三号に実定法上の足がかりを有するに至っている⁴⁹。すなわち、その第

一一条は、「二院制の見直しに関する」憲法第二部第一章の諸規範の改正がなされるまで」、代議院規則及び元老院規則によって、州、自治県及び地方公共団体の代表者を、州問題に関する国会委員会に参加させるよう求めているのである。

(d) **具体的な憲法改正案**　そして、ベルルスコーニ政権の下で、二〇〇三年に閣議決定を経て国会に提出され、二〇〇五年に両議院で可決された憲法的法律案⁵⁰は、一方では、国と州との関係について連邦制への本格的な移行を明確に打ち出すと同時に、他方では、二院制に関して、元老院を「共和国連邦元老院 (Senato federale della Repubblica)」と改称して、これに州を基礎とした地方代表機関という位置づけを与えていた。具体的には、その組織のあり方について、州を基礎として直接普通選挙によってその議員を選出する点は維持しつつも、解散の制度を廃止し、その選挙は州議会議員選挙と同時に行うものとしている（なお、州議会議員の任期は州によって異なっているから、全国で統一的な連邦元老院議員選挙というのは行われないことになる）。また、州議会及び地方公共団体（県、市町村など）の議会の代表者が表決権をもたずに連邦元老院の活動に参加することも定められていた。

このような組織のあり方の変更に合わせて、この憲法的法律案は、両議院の権限について、連邦元老院は政府の信任に関与することができないものと改め、立法に関しても、連邦元老院は国と州との競合的立法事項に関する法律案について優先的な審議・議決権を有し、代議院は連邦元老院が可決した法律案に対して修正の提案をすることができるものの、最終的な決定権は連邦元老院に留保されるものとしていた（ただし、代議院で承認された政府綱領の実施等のために修正が不可欠だと政府が判断した場合には、連邦元老院の承認がなくても、代議院がその議員の絶対多数の賛成で修正しうるものとされた）。要するに、この憲法的法律案は、元老院に地域代表的性格を与えると同時に、従来の完全対等型の二院制を改めて、代議院が優位する二院制へと転換しようとするものであったといえることができる。

この憲法的法律案は、結局、二〇〇六年六月に実施された国民投票の結果、反対票が約六〇パーセントを占めて、否決されている。しかし、その後も、元老院議員を州及び地方公共団体の議会がその構成員から選出するものとする憲法改正案（二〇〇七年の代議院憲法問題委員会案）や、元老院議員について、各州議会議員選挙と同時に、国の法律で定める基本原則の枠内で、各州の法律の定めに基づき、直接普通選挙で選出すべきものとする憲法改正案（二〇〇八年の元老院憲法問題委員会案）などが議論されている。⁽⁵¹⁾ それゆえ、イタリアにおける二院制の見直しの議論においては、元老院に地域代表的性格を与え、それに合わせて両議院の権限の違いをもたせるといふ基本的な方向については、一定のコンセンサスが形成されているということができるのかもしれない。⁽⁵²⁾

おわりに

さて、イタリアの二院制が抱える「悩み」は、わが国の二院制にとつても無縁ではないように思われる。例えば、両議院の組織方法について、衆議院と参議院の議員の選出方法が類似したものになっており、このことは二院制の存在理由からみて望ましくないという批判は、わが国でもなされている。⁽⁵³⁾ そうすると、両議院の議員が政治的に同質的な二院制では国民の多様な意見・利害を反映することも多数派による専制を防止することもできず、何のための二院制だか分からないという批判は、わが国の二院制にも当てはまらないだろうか。反面で、類似した組織方法にもかかわらず、ひとたび両議院の間に「ねじれ」が生じた場合、参議院の権限が強すぎる——衆議院の権限と実質的には対等に近い——⁽⁵⁴⁾ ことが、衆議院に対する健全な抑制というレベルを越えて、「決められない政治」をもたらしているというのは、この数年来日本の政治を悩ませてきた課題ではなかっただろうか。

その意味で、イタリアにおいて主張されている二院制改革論は、両議院の組織方法が類似し、両議院の権限が実

質的に対等であるという、類似した仕組みを有するわが国の二院制の今後を考えるうえでも、大いに参考になるように思われる。

冒頭で、イタリアでは現在、憲法改正を伴う二院制改革が進められつつあることに触れた。その詳細は別稿に委ねるが、一言だけ触れておくと、例えば二〇一三年四月に公表された「賢人会議」の最終報告書では、元老院を「諸州の元老院 (Senato delle Regioni)」と改めて、これに地域代表的性格を与えると同時に、憲法改正法律や地方自治に関する法律を除く通常法律の制定に係る元老院の権限を弱め、また、元老院は政府に対する信任の付与にはかかわらないことにするとといった内容の憲法改正が提案されている。⁽⁵⁵⁾

もっとも、わが国とイタリアとは、二院制の見直しに向けた政治的環境は大きく異なる。イタリアでは、完全対等型の二院制に起因する問題点の克服に向けて、活発に憲法改正の提案がなされているのに対し、わが国では、現在の二院制のあり方には問題があるということが認識されながらも、憲法を改正すること自体に対して強い抵抗感があるように思われる。二院制をめぐる彼我の議論の間には、この点で大きな違いがある。

- (1) Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, Relazione Finale (大統領府ウェブサイト (http://www.quirinale.it/) に掲載)。
- (2) 代議院ウェブサイト (http://www.camera.it/) 及び元老院ウェブサイト (http://www.senato.it/) を参照。
- (3) 以下、イタリア共和国憲法の日本語訳は、初宿正典『辻村みよ子編「新解説世界憲法集」(第二版)』(三省堂、二〇一〇年) 一一九頁以下(井口文男訳)を参照した。
- (4) Vedi, per es., Roberto Bin & Giovanni Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, 12^a ed., G. Giappichelli, 2011, p. 209.
- (5) Vedi Luigi Gianniti & Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, 2008, p. 94.
- (6) Gianniti & Lupo, op. cit., p. 93.
- (7) Gianniti & Lupo, op. cit., p. 94. また、芦田淳「イタリアの対等な二院制下での立法過程をめぐる考察」北大法学六二巻六

- 号(二〇二二年)二六五頁、二六五頁も参照。
- (8) 芦田・前掲注(7)二六六頁。
- (9) Gianniti & Lupu, op. cit., p. 94.
- (10) 憲法制定議会における議論について、堺慎介「イタリア共和国議会選挙制度」阪大法学五〇号(一九六四年)五八頁、六三頁を参照。
- (11) Gianniti & Lupu, op. cit., p. 96; Armando Mannino, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2010, p. 111.
- (12) Bin & Pitruzzella, op. cit., p. 138.
- (13) 二〇一三年六月現在での選挙制度の概説として、例えば、Stefano Maria Cicconetti, *Diritto parlamentare*, 2ª ed. aggiornata, G. Giappichelli, 2010, p. 53を参照。また、日本語による詳細な紹介として、芦田淳「イタリアにおける選挙制度改革」外国の立法三〇号(二〇〇六年)一三二頁がある。
- (14) 芦田・前掲注(13)一三四頁以下。
- (15) Vedi Gianniti & Lupu, op. cit., p. 96; Mannino, op. cit., p. 110.
- (16) 芦田・前掲注(13)一三八頁。
- (17) 二〇一三年二月二七日付の *Corriere della Sera* 紙(第一面)及び *La Repubblica* 紙(第一〇面)による。
- (18) Bin & Pitruzzella, op. cit., pp. 326 & 350.
- (19) Bin & Pitruzzella, op. cit., p. 340.
- (20) Bin & Pitruzzella, op. cit., p. 340.
- (21) Bin & Pitruzzella, op. cit., p. 342.
- (22) 芦田・前掲注(7)二七四頁。
- (23) 芦田・前掲注(7)二七〇頁。
- (24) 代議院規則及び元老院規則については、それぞれ代議院ウェブサイト及び元老院ウェブサイトを参照。なお、日本語訳として、やや古いものになるが、国立国会図書館政治法制課「イタリア衆議院議事規則」レファレンス九二号(一九五八年)八二頁及び同「イタリア元老院議事規則」レファレンス九九号(一九五九年)六六頁がある。また、元老院規則については、比較的新しい日本語訳として、参議院憲法調査会事務局編『参憲資料九号 両院制と議会制度に関する主要国の制度』(二〇〇二年)三一頁以下もある。
- (25) 芦田・前掲注(7)二七一頁。

- (26) 芦田・前掲注(7)二七〇頁。
- (27) Bin & Pitruzzella, op. cit., p. 183.
- (28) 岩崎美紀子「二院制議会(八)——イタリア——」地方自治七四一号(二〇〇九年)三九頁、四四頁。
- (29) Bin & Pitruzzella, op. cit., pp. 183-185.
- (30) Bin & Pitruzzella, op. cit., p. 340.
- (31) Bin & Pitruzzella, op. cit., p. 186.
- (32) 岩崎・前掲注(28)四六頁。
- (33) Gianniti & Lupu, op. cit., p. 179.
- (34) Bin & Pitruzzella, op. cit., p. 166.
- (35) Gianniti & Lupu, op. cit., p. 183. Vedi anche Mannino, op. cit., p. 300.
- (36) Vedi Gianniti & Lupu, op. cit., p. 185; Bin & Pitruzzella, op. cit., p. 166.
- (37) Vedi Gianniti & Lupu, op. cit., p. 98.
- (38) Vedi Bin & Pitruzzella, op. cit., pp. 216 & 268. また、芦田・前掲注(7)二六九頁も参照。
- (39) Vedi Bin & Pitruzzella, op. cit., p. 216. また、芦田・前掲注(7)二七〇頁も参照。
- (40) Vedi Gianniti & Lupu, op. cit., p. 96.
- (41) Vedi Gianniti & Lupu, op. cit., p. 96.
- (42) Mannino, op. cit., pp. 111-112.
- (43) Mannino, op. cit., p. 112.
- (44) Maria Luisa Mazzoni Honorati, *Diritto parlamentare*, 2^a ed., G. Giappichelli, 2005, p. 61.
- (45) Vittorio di Ciolo & Luigi Chiarro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 4^a ed., Giuffrè, 2003. Vedi anche Honorati, op. cit., p. 60 n. 6. また、高橋利安「憲法体制転換期におけるイタリア憲法の変容——第一共和制から第二共和制への移行のなかで——」修道法学三〇巻二号(二〇〇八年)一八〇頁、一六九頁も参照。
- (46) 芦田・前掲注(7)二八二頁を参照。
- (47) 二〇〇一年の地方分権改革に関する日本語文献として、高橋利安「イタリアにおける地方分権をめぐる動向——二〇〇一年憲法的法律第三号の分析を中心に」修道法学二七巻二号(二〇〇五年)一一五頁、及び柴田敏夫「変容するイタリアの中央—地方関係(一九九六—二〇〇六年)——共和国憲法二部五章の改正と州」専修法学論集一〇〇号(二〇〇七年)二四五頁を

参照。

- (48) Per es., Bin & Piruzzella, op. cit., p. 96. なお、杉原泰雄＝只野雅人『憲法と議会制度』(法律文化社、二〇〇七年)二八一頁(只野雅人執筆)は、“Etat regional” (“Stato regionale” なごし “Estado regional”) の語を「地域国家」と訳している。
- (49) Bin & Piruzzella, op. cit., p. 98.
- (50) この憲法改正案に関する日本語文献として、芦田淳「海外法律情報イタリア 上院改革『相違がなく対等な二院制』の見直し」ジュリスト二二八三号(二〇〇五年)一七八頁、岩波祐子「イタリア二〇〇六年憲法改正国民投票」改正案の概要と国民投票までの道程」立法と調査二五九号(二〇〇六年)一〇七頁、及び高橋・前掲注(45)一六四頁以下を参照。
- (51) 芦田・前掲注(7)二八二頁以下。
- (52) 芦田・前掲注(7)二八四頁。
- (53) 大石眞『憲法講義Ⅰ(第二版)』(有斐閣、二〇〇九年)一二五頁。
- (54) 大山礼子『国会学入門(第二版)』(三省堂、二〇〇三年)一五四頁参照。
- (55) Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, op. cit., pp. 11-13.