

イタリアにおける民主政の現状

高 橋 利 安

はじめに

イタリア憲法体制は、1992年から94年にかけて、ヨーロッパの安定した民主主義国において類を見ない深刻な政治的・制度的危機を経験した。この危機を契機として、政党への国庫補助廃止・上院の選挙制度改革を求める国民投票が成功し、その結果、比例代表制から小選挙区を中心とした選挙制度への移行を内容とした上下院の選挙法改正が実現した。また、「戦後最大の政治スキャンダル」の司法の摘発により、憲法体制の主要なアクターであったほぼすべての伝統的政党が崩壊した。この政治的な地殻変動により、イタリアにおける戦後レジームであった「第1共和制」は終焉し、ポスト戦後体制である「第2共和制」へと移行したと評価されている¹⁾。

この政治変動の国際的要因は、グローバル化を地球規模で進展させた「東西冷戦構造の崩壊」、ヨーロッパにおけるグローバルの現象形態であるEU統合の深化にあるといえる。なぜなら、「第1共和制」は、西欧において最大勢力を保持し、国内政治においても50年代から一貫して野党第1党（キリスト教民党に次ぐ第2党）であり続けたイタリア共産党の「政府からの排除（*conventio ad excludendum*）」を主要命題とした冷戦型政治を本質としていたからである。こうした状況の下、キリスト教民党は、万年与党の地位にあり続け、同党への投票は、政策内容の「質」というよりは

1) この移行の内容については、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1共和制から第2共和制への移行の中で」*修道法学*30巻2号（2008年）55頁以下、村上信一郎「イタリア『第一共和制』の終焉：1994年総選挙の歴史的な意味」*国際研究* 11号、155頁（1998年）を参照。

西側民主主義モデルを維持する「能力」「責任」に基づくものであった。

また、ヨーロッパ統合の進展、特に統一通貨ユーロへの参加、EU 新憲法条約案の採択に至るマストリヒト条約調印（92年）以降の統合への対応、すなわちイタリア政治経済システムの「ヨーロッパ化」の進展は、憲法体制へ大きな影響を与えた（とりわけ、ユーロ参加のための必須条件であった財政健全化を断行するための分権化²⁾）。

本稿の課題は、以上の憲法体制の変動によりイタリア民主政がどのように変容したかを明らかにすることにある。しかし、紙幅の制約もありここでは、政党政治（政党システム、政党組織などを含んだ意味）の変容と政治代表におけるジェンダー平等の動向に限定して検討することにする。なぜなら、「第1共和制」においてイタリアの民主政を「特殊なもの」としていたのが、何よりも政党政治の在り方であったからである。すなわち、その「特殊性」とは、①キリスト教民主党を「優位政党」とした一党優位政党システム³⁾ 及びその結果としての本格的な与野党間の政権交代の欠如、②政党が主権者である国民の政治参加を媒介するという本来の役割を超え、国家の諸制度と市民社会の諸制度に深く浸透し、それらを支配し政治的資源の分配を独占することで政党の党派的な利害を貫徹させる「政党支配制」⁴⁾ という政党政治の退嬰的な形態が蔓延したことに基づいていたから

2) 村上信一郎「欧州経済通貨統合とイタリア政治の構造変容 (1) (2)」神戸外大論集 52巻1・6号 (2001)。

3) 一党優位制については、村上信一郎「一党優位政党システム」西川知一編『比較政治の分析枠組み』ミネルヴァ書房 (1986)、同「一党優位政党システムと派閥」西川知一、河田潤一編著『政党派閥』ミネルヴァ書房 (1996) を参照。特に後者は日本の「55年体制」とイタリアの「第一共和制」を政党システムとしては、一党優位システムとして捉え、その異同について詳しく分析している。

4) 政党支配制については、以下の文献を参照。伊藤 武「戦後イタリアの政治経済体制と政党政治——「政党支配体制」の比較政治学的考察」社会科学研究 50巻6号、129-151頁 (1999年)、同「『政党支配体制』再考——キリスト教民主党の優位の形成過程 (1949-56) 國家學會雑誌112 (9・10)、1004-1064頁 (1999年)、村上信一郎「保守党のジレンマ：80年代のイタリア政治とキリスト教民主党」国際研究 5、25-97頁 (1988)。

である。

また、ジェンダー平等指数が EU 構成国27か国中23位（ヨーロッパジェンダー平等研究所 L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere の第1回ジェンダー平等指数に関する報告書）、世界ジェンダーギャップ指数によれば136か国中71位（いずれも2013年の数字）というイタリアのジェンダー平等の低い達成度である⁵⁾。これは、現代民主主義が備えるべき特徴である「ジェンダー平等民主主義」の実現という視点から見て大きな問題を孕んでいる。

以上の課題にアプローチするために、①「政党支配制」の再生産に大きく貢献した政党への国庫補助制度の動向、（とりわけ、直接的な国庫補助を廃止し、確定申告時に、市民が個人所得税の1,000の2を自らの支持政党に拠出することを自発的に選択する制度への代替および戦後初めて政党の内部活動・組織に関する総則的な規定を導入した2013年暫定措置令149号（2014年2月21日法律13号により、一部改正の上法律へ転化）、②選挙制度におけるジェンダー平等実現のための措置（クオータ制）の動向を憲法改正（117条・51条）以降の流れを中心に検討する。

I 「変動期」のイタリア政党制の動向

1 憲法上の政党の地位

イタリアの政党システムの変容の実態を検討する前にまず、共和国憲法上の政党の位置づけを簡潔に確認することから始めよう。イタリア共和国憲法は、その49条で、「すべての市民は、民主的方法により国の政策決定に参加するために、自由に結合して政党を結成する権利を有する。」と規定し、政党結成権を人権として保障している。このことは、49条が「第一部市民の権利および義務第四章政治的關係」におかれていることから確認できる。また、この49条と1条2項の主権規定（「主権は人民に帰属する。人民

5) *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*. Dossier n° 116/II edizione, 29 aprile 2014, pp. 1-3.

は、憲法の定める形式および制限において、これを行行使する。」から、共和国憲法が、政党を人民による主権行使のための不可欠の手段として位置づけ、それに国の政策決定に参与するという、優れて公共的機能を果たすことを想定していることは明らかである。

しかし、同時に、共和国憲法においては、政党が憲法2条のいう国家から自律性が保障された「社会組織 (formazioni sociali)」の1つであり、18条の結社の自由に基づいて、自発的で自由な合意によって形成される、私的にして事実上の社団の1つであると理解されている。さらに、49条の制憲議会における審議過程で、「民主的方法により」の文言が明確に政党の内部組織の在り方にも及ぶようにする多くの修正案が提出されたが、すべて撤回および否決されたことから明らかなように、政党は、内部秩序と組織活動の自律性が保障された法的規制や司法介入を受けない私的団体として位置づけられていた⁶⁾。

2 「第1共和制」の主人公の退場と新しい主体の登場⁷⁾

戦後イタリアの政党システムは、数が多いだけでなく相互のイデオロギー距離も大きく、共産党、イタリア社会運動 (ネオファシスト党) という左右両極の「反体制政党」を抱える分極的多党制 (サルトーリ) に分類されてきた。しかし共産党が、左翼民主党 (1994年。また2000年に左翼民主主義者と党名を変更し党章もヨーロッパ社民の象徴であるバラを主体としたものに変更。さらに、2007年4月にはマルゲリータとの合流により「民主党」へと改組した) というヨーロッパの通常の社会民主主義政党へと改組し、イタリア社会運動が共和国憲法体制の基本的価値である「反ファシズ

6) 以上の記述は、以下の文献に依拠した。村上義和「イタリア共和国憲法と政党法制」文化評論 286号、130-152頁 (1985)、G. Pasquino, 'Commento all'art. 49 della Costituzione'. in G. Branca (ed.), *Commentario della costituzione italiana*. Zanichelli, Bologna, (1992)。

7) 伊藤 武「政党競合の2ブロック化論をめぐる考察——イタリア第2共和制における政党政治の変化」専修法学論集 (104)、85-128頁 (2008) を参照。

ム」を受容し、国民的右翼政党として国民同盟へ衣替えした結果、イタリアの政党システムは、穏健な多党制に移行したといわれている。さらに、キリスト教民主党を優位政党とする一党優位政党システムとする視点から見ても、「優位政党」であるキリスト教民党が完全に消滅したことにより、戦後政党システムは大きく変容したといえる。

また、「旧体制」とは切れた「第2共和制」の新たな担い手の登場として、経済界・マスコミの「帝王」ベルルスコーニ率いるフォルツァ・イタリアの政治市場への参入を挙げなくてはならない。イタリアにおけるネオ・リベラリズム政党の誕生である。しかし、これにはイタリア的特殊性を伴っている。「規制緩和」「自由市場」の担い手が民間マスメディアの寡占者であるというパラドクスである（ベルルスコーニは民間全国放送3局の放送事業者であるメディアセットのオーナー）。

次に挙げるのは、政治市場への登場は「第1共和制」時代であったが、「第1共和制」の批判者として「第1共和制」の外にいた「北部同盟」である。豊かな北部の州の利益をより直接的に守るために北部の分離・独立を主張し、移民に敵対的な排外主義の立場に立つ地域右翼政党である。さらに、2013年の総選挙に初めて参戦し、民主党・「自由人民」（ファルツァ・イタリアの後継政党）に並らぶ第3極の勢力に躍進した「五つ星運動（Movimento Cinque Stelle）」⁸⁾が注目される。なぜなら、「反政党」を掲げ政党を名乗らず「運動」と称し、固定的な組織を持たずネットによる運営、候補者選出、選挙運動を展開したことにより、既存政党にそっぽを向いた有権者の多くの支持を得たからである。

8) 五つ星運動については、村上信一郎「イタリア総選挙の勝者、五つ星運動：神の道化師フランチェスコと物言うコオロギ」世界 (843), 240-250頁 (2013), 鈴木庸子「五つ星運動とイタリア民主主義の現在：最近の2つの選挙結果から」労働調査 (520), 51-56 (2013)。

3 政党組織の変容—大衆政党の消滅、政党組織の軽量化

「第1共和制」の主要政党はキリスト教民主党、共産党に代表されるように大衆政党であった。まさに、「第1共和制」下の民主政は、このような市民社会に根を張った「政党を基礎とした民主政」であった。最盛期には人口約5,600万人のイタリアでこの2党だけで約370万人の党員を数え、全体で言えば国民の10人に1人がいずれかの政党の党員であるという非常に高い政党組織率を誇っていた。実はこれに止まらず各政党は傘下に系列の豊富な関連諸団体（共産党で言えば協同組合、人民の家、ARCI「文化団体の連合体」）を組織しており、実際はこれの会員を含めて考えなくてはならず政治組織率をもっと高いことになる。「移行期」を通してこの状況は一変した。すなわち、大衆政党が姿を消したのである。それは、大衆政党として出発し、「優位政党」になる中で包括政党へと変貌したキリスト教民主党の消滅、左翼民主党が共産党からの改変の過程で過去との断絶を自らの存在のアイデンティ・正当性としたため、自ら大衆政党としての性格を否定し、政党構造を軽装化した結果であった。また、新興政党であるフォルツァ・イタリアは「企業政党」と呼ばれ、他の政党も党首・党幹部の個人的キャラクターに依拠した政党構造になっている。

最近の代表的な政党研究によれば、現代の政党は党員が納入する党費よりも国家から受け取る議員歳費や政党助成金に大きく依存するようになっており、このように党員がいなくても国家との相互浸透によって生き延びることが可能になっている（「カルテル政党」cartel party 論⁹⁾）。さらに、政

9) 「カルテル政党」論は、カツツとメアが主張したもので、彼らは、今日においても政党は「衰退」や「終焉」しておらず、新しい状況を前にして「変化」と「適応」して新たな政党モデルとして「カルテル政党」化したと主張している。そして、「カルテル政党」の特徴として①政党への国庫補助の拡大・増額、②国家が規制するマスメディアへの政党の影響力の拡大、③公職への政党を通じた情実人事（パトロネージ）の拡大、④国家財政を通じた党スタッフの充実、⑤政党間関係として競争関係より共謀・談合システムの確立、を挙げ、政党はもはや任意の私的結社から、国家機関と化したとしている。参照、Richard S. Katz and Pete Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of

党は選挙のためのブランドを提供するだけで、下部単位は地方分権化するとともに自律化していくという「フランチャイズ政党」論も登場している。また、イタリアの政治学者カーリーゼは、近年の政党研究の成果を踏まえたうえで、もはや大衆組織政党の時代は終わり、すでに指導者の個人的な人格に依拠するパーソナル・パーティー (personal party)¹⁰⁾ の時代が始まっていると主張している。

こうした政治・政党をめぐる状況（特にイタリア）を踏まえて村上信一郎は、以下のような問題提起をしている。

現代の民主主義諸国では、政治権力の当事者自身が現行の政治体制を批判するという自家撞着した「反政治」(antipolitics) のレトリックが政治エリートのあいだでも蔓延している。その一方で、グローバル化によって強まった格差社会のなかで排除されたりマージナルな立場に追いやられたりした人たちだけではなく、戦後デモクラシーと高度成長がもたらした繁栄と安定の恩恵をいまなお享受しながらも、自分自身の来るべき将来に確信が持てないことから、深い政治不信と疎外感にとらわれた「ふつう人々」のなかから、短絡的で情緒的なポピュリズムのレトリックに呪縛されるものが数多く現れてきた(資産ポピュリズム *populisme patrimonial*)。そして、ともすればこうした短絡的で情緒的なレトリックに過剰同調しがちな商業的なマスメディアの強力かつ巨大な影響力がますます拡大していったこともあって、政治が「劇場化」された「娯楽」として消費されていき、政治は指導者個人の個性や人格に依拠して演じられ実行されていくものだとする「政治の人格化」(personalization of politics) がどんどん進行しつつある。しか

↘ Cartel Party; *Party Politics*, Vol. 1. No. 1, 1995, 岩崎正洋『議会制民主主義の行方』一藝社(2002)133-152頁。

10) マウロ・カーリーゼ(村上信一郎訳)『政党支配制の終焉』(法政大学出版会, 2012年)。

も、その指導者も、今日では、日々移ろいゆく世論調査の人気投票によって創りだされたヴァーチャルなカリスマなきカリスマ的指導者でしかない。

その結果、今や、政党システムどころか、少なくとも議会制民主主義体制にとっては不可欠の前提を成すものであり、政治理念や政策目標を掲げて市民社会と政治的決定を行う政府とのあいだの意思疎通や利益配分の媒介者となる組織や集団としての政党そのものの「存在理由」(raison d'être)が、重大な正統性の危機に陥っている。あたかも指導者と市民が直接結びつく「政党なき政治」の方が合理的で能率的であるかのような議論すら行われるようになってきているのである¹¹⁾。

4 政党への国庫補助制度の動向—導入から直接的補助の廃止へ¹²⁾

イタリアでは、1974年に政治資金規制とともに選挙費用に対する補助、院内会派の任務の遂行および関連する政党の活動への補助を中心とした政党の国庫補助が導入された。しかし、政治資金の「透明化」や政治資金をめぐるスキャンダルといった「政治とカネ」の問題は一向に改善されなかった。その証拠に、1992年には「汚職列島」と呼称された戦後最大の政

11) 村上信一郎「ポストモダンの君主論——イタリア民主党論——」神戸外大論叢第65巻4号(2015年)、6-7頁。

12) イタリアの政党助成制度に関して詳しくは、以下の文献を参照。野上修市「イタリア政党国庫補助の憲法実態」法律論叢 64巻3・4号(1992年)、177-212頁、村上信一郎「政党に対する国家助成 イタリアの経験から」選挙研究6号(2001)、80-108頁、芦田 淳「近年におけるイタリア政党国庫補助——1997年第2号法律とその改正(資料)」レファレンス49号、63-93頁(1999)、同「イタリア政党国庫補助の抑制と透明性向上の試み」論究ジュリスト4号(2013)、102-103頁、高橋利安「イタリアにおける政党への国庫補助の現状」森英樹編『政党国庫補助の比較憲法的総合的研究』(柏書房、1994)、同「イタリアの新しい選挙運動規制法——マスメディア・選挙費用の規制を中心に」浦田賢治編『立憲主義・民主主義・平和主義』(三省堂、2001)、同「イタリアにおける政党制の変容——「憲法体制」移行期における政党および政党国庫補助」森英樹『市民的公共圏形成の可能性——比較憲法的研究をふまえて』(日本評論社、2003)。

治汚職が発覚した。「清い手の作戦」と呼ばれた検察による摘発は、7人の現職大臣、与党3党の書記長（クラクシ＝社会党、ラ・マルファ＝共和党、アルティッシモ＝自由党）などに捜査を広げ、既存の政治エリートに大打撃を与えた。（94年時点での政治家の捜査対象者は、下院議員338人、上院議員100人、州議会議員33人、県議会議員122人、コムーネ議会議員1,525人に達した。党派別では、すべての政党に及んでいるが与党第1党・第2党のキリスト教民党と社会党がそれぞれ975人、554人で他党を大きく上回った。）このため、93年に国民投票が実施され、政党の政治活動に対する国庫補助は廃止された。

この廃止を受けて制定されたのが93年法律515号「下院および上院の選挙運動規制法」であった。政党国庫補助に関する515法の主要な内容は以下の3点にまとめることができる。①国民投票の対象とならなかった選挙運動費用への償還としての補助は維持する。②ただし、選挙制度の変更に伴い受給資格・配分方法を変更する、③高騰しつつある選挙運動費用の実態に合わせて補助額を大幅に増額する。この法律は、「第1共和制」の政党政治の在り方そのものの「正統性」に疑問を投げかけた国民投票の結果を踏まえない政党利害万能主義的立法と批判された。なぜなら、選挙費用への国庫補助を大幅に増額することで政党の一般的活動に対する補助の廃止を無意味なものにしたからである。

その後、国庫を財源とした直接的な国庫補助に替えて「納税者の自発的献金」を財源とした「納税者の自発的な政党選択に基づく」補助の導入を目指した法律が97年に制定された（97年法律2号「政治団体または政党に対する自発的献金の規制に関する規程」）。この法律の成立は、政党財政に対する国民の厳しい批判によって危機に陥った政党の「存在意義」を回復させなくてはならないという「第2共和制」下の「あたらしい政党・政治階級」に共通の強い意志の表れといえと同時に、補助なしにはもはややっていけない政党財政の実情を背景としている。しかし、法律2号は1度も施行されず、再び選挙運動費用に対する直接な補助を中心とした制度へと

復帰した（99年法律157号「選挙および国民投票運動費用への償還並びに政治団体および政党に対する自発的な献金に関する規程に関する新規規程」）。

その後も政治汚職が多発し、99年法への批判が高まることになった。批判の第1点は、毎年支払われる補助金が、選挙費用償還ではなく、実際には政党の一般的活動に対する補助になっているというものであった。会計院も、政党が選挙費用として実際支出した金額ではなく、その得票数に比例して補助額が算出されるため、選挙費用と国庫補助の関係が形式的なものにすぎないと指摘した。第2は、政党収支の実効的な公開・監査の規定が欠如しているために、補助金の管理の透明性が確保されていないというものであった。深刻な金融・財政危機の中で誕生したモンティ「実務家」内閣の下で、この批判への一応の回答として、2012年法律96号（「政党および政治団体への公的補助の減額並びに政党および政党団体の収支決算の透明性、統制を保障するための措置に関する規程」）が制定された。

本法の要点は、以下の4点にまとめることができる。

①補助の枠組みを変更し、選挙費用償還に加えて、党費または自由寄付によって集めた金額の半額を補助するというマッチングファンドを導入したことである。これは、国庫補助を政党の自己資金力に対応させることを目的にしている。

②補助金総額の抑制で、2012年度の国庫補助額を事実上半額に減額した。すなわち、国庫補助総額を選挙費用償還のための基金額の6,370万ユーロとマッチングファンドの基金額の2,730万ユーロの合計9,100万ユーロと設定した。この額は、2012年に計上された選挙費用償還額の1億8,234万ユーロの約半額に相当する。

③受給要件の一定の厳格化である。選挙費用償還への参加が、低い得票率のクリアーで可能であることが、イタリアにおける政党の破片化を促進したと批判されてきた。そのため、得票率のみの要件を削除し、その政党が政治的代表性を有していることを重視し、要件を1議席以上の議員を獲得することに限定した。

④政党財政の透明性を高める措置の強化である。そのために、⑦年度の政党収支決算報告作成義務の対象の拡大、①政党収支決算報告者の作成に際して証券取引委員会の管理する名簿に登録された監査法人の利用の義務付け、②報告書の外部監査機関としての「政党および政治団体の収支の透明性および監査に関する委員会（破毀院、会計院および国務院の会議により指名され、両院議長により任命される5名の委員によって構成される）の設置などを盛り込んだ。

しかし、2013年総選挙の結果誕生した中道左派レッタ内閣は、五つ星運動が、政党へ国庫補助の即座の廃止を重要政策に掲げて議会第2勢力へと躍進したことを踏まえて、直接的な国庫補助の廃止を政府の優先的課題とした。この選択は、深刻な財政危機からの脱出に不可欠な国家支出の厳格な削減のためにとられたという側面もある。こうして、レッタ内閣は2013年12月28日に法律命令149号「直接公的補助の廃止、政党の透明性及び民主性並びに政党のための自発的で間接的な補助に関する規程」を発した。

5 2013年法律命令149号の内容¹³⁾

149号の内容は①既存の政党への直接的な国庫補助（選挙費用償還、政治活動への補助）の廃止、②戦後初めて実現した憲法49条の「民主的方法」の政党の内部生活への拡大、③党財政を中心とした政党活動の透明性の確保を3本柱にしている。3本柱に沿って149号の内容を紹介する。

(1) 直接的な国庫補助の廃止

149号は、直接的な国庫補助を廃止し、国民の自発的意思に基づいて提供

13) 暫定措置令149号は、一部改正の上法律に転化され（2014年2月21日法律13号）た。司法省により議会による改正を踏まえた調整法典は、2014年2月26日官報47号に掲載された。本法典の構成は、第1章「総則」（1条）、第2章「党内民主制、透明性、統制」（2条～9条）、第3章「自発的献金および間接的補助」（10条～13条）、第4章「経過および最終規定」（14条～19条）。内容の紹介は、この調整法典に基づいており、以下の議会資料を参照した。Camera dei deputati, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto dei partiti politici*, *Dossier n. 118*, 18 febbraio 2014.

される個人所得税の1,000分の2の積立を財源に、国民が指定した政党に配分する間接的な国庫補助を導入した。これは、「納税者の自由な選択に基づき、市民に政党の資金調達に対する中心的な役割を保障する制度」への移行を目指したものであった。補助の受給要件は、①受給を求める政党に規約の提出を義務付けた上で、提出された規約が、149号3条が規定した党内民主主義および党財政の透明化という要件を満たし、全国政党登記簿（なお、この登記簿は、議会の公式サイトに公開される）に登録されること、②下院、上院、ヨーロッパ議会、州議会のいずれかで1名以上の議員を有することである¹⁴⁾。また、個人による登記簿に登録された政党へ任意の献金は、税制上の優遇措置の対象となる。政治活動得への参加を促す基金集めへの携帯電話によるショートメッセージや固定電話からの通話による参加についても、税制上の優遇措置の対象とした。

14) ①②の条件を満たし、2015年度の有権者の個人所得税の1000分の2の積み立てを財源とした「間接的補助」の受給資格を得た政党は、次の通り。Centro Democratico（民主センター、社会的自由主義を理念とした中道左派）；Die Freiheitlichen（自由主義者、ボルツァーノ独別自治県に生まれた言語的少数派（ドイツ語）の利益擁護を中心課題とした政党）；Fratelli d'Italia—Alleanza Nazionale（イタリアの兄弟—国民同盟、中道右派）；Lega Nord per l'Indipendenza della Padania（北部同盟）；Movimento Associativo Italiani all'Estero—MAIE（海外のイタリア人連帯運動）；Movimento Politico Forza Italia（フォルツァ・イタリア）；Movimento Stella Alpina（アルプスの星運動、ヴァッレ・ダオスタで活動する地域政党でキリスト教民主主義に基づく中道右派政党）；Nuovo Centrodestra（新しい中道右派、アルファード率いる中道右派政党だが現在のレンツェ政権の与党）；PATT—Partito Autonomista Trentino Tirolese（トレンティーノ自治党）；Partito della Rifondazione Comunista—Sinistra Europea（共産主義再建党）；Partito Democratico（民主党）；Partito Liberale Italiano（イタリア自由党）；Partito Socialista Italiano（イタリア社会党）；Popolari per l'Italia（イタリアのための人民）；Scelta Civica（市民的選択、モンテ元首相によって2013年総選挙に向けて創設された中道政党）；Sinistra Ecologia Libertà（左翼・エコロジー・自由、左派政党）；SVP—Südtiroler Volkspartei（南チロル人民党、「南チロル」として知られるボルツァーノ自治県を地盤とする地域政党）；Union Valdôtaine（ヴァッレ・ダオスタ人連合）；Unione per il Trentino（トレント人のための同盟、トレント県で活動する地域政党）。

(2) 憲法49条の「民主的方法」の意味変更

憲法学説および実務において、「民主的方法」とは、複数政党制、表現の自由・政治活動の自由の保障といった政党が市民の国政への参加の媒介となるという役割を十分に果たすため条件を意味し、党内組織や党運営をその対象とはしていないと理解されてきた。しかし、149号は、戦後憲法史上はじめて「民主的方法」の対象を党内組織に拡大した。すなわち、政党を「それを通じて市民が民主的方法で国の政策の決定に参加する自由な結社である」（2条1項）と定義した上で、それに続けて「憲法49条が定める民主的方法の遵守は、本命令の規定の尊重によっても保障される」と規定し、3条に政党規約が満たすべき詳細な条件を盛り込んだ（全てで15項目）。注目すべき事項を挙げれば以下の通りである。①政党の審議機関、執行機関、監督機関の数、権限、そのメンバーの選出方法、任期、②党員の権利・義務、権利の保障のための機関、党員が政党活動に参加する方法、③憲法51条の実現のためのホジティブ・アクションによって、党組織内部における男女の均等という目的を促進する方法、④各レベルの選挙候補者の選定方法。

政党から提出された規約が、3条の条件を満たしている否かを審査するのは、「規約の保障並びに政党収支の透および監査に関する委員会」（12年法律96号によって設置された委員会が改称したもの）で、条件を満たした政党は、委員会が管理する全国政党登録簿に登録される。条件を満たしていないと判断したものについては、拒否理由書を添付した上で、再提出を命じる。修正の上再提出された規約が、再び条件をクリアしていない場合には、当該政党は登記簿に登録されない（すなわち、補助を受けられない）。

(3) 政党の透明性の確保

党財政および党資産の透明性の確保のための措置については、12年法律96号に採用された措置の継承および厳格化をその内容としているが、新たに政党組織の透明性まで求める措置が盛り込まれた。すなわち、政党の公式

サイトに政党資産・収支に加えて、規約に基づく組織、関連機関に関する情報を公開する仕組みが導入された。

II 政治代表におけるジェンダー平等をめぐる動向

イタリアでは、「イタリア版政治改革」に伴い、女性の過少代表の改善措置（法律によるクオータ制。具体的には、地方選挙では、候補者名簿における3分の1以上の女性候補者の登載の義務化、下院では、比例代表部分における候補者名簿における男女候補者の交互登載制）が導入されたが、憲法裁判所は1995年に、そのすべてを憲法上の平等原則、政党の自由（候補者選出の自由）の侵害を根拠に違憲とした（95年判決422号、以下422号判決と表記）。こうして、政治代表におけるジェンダー平等を前進させるために、憲法改正の必要性が強く自覚させるようになった。そこで、まず憲法改正までの道のりとその内容を簡単に整理することにしよう¹⁵⁾。

1 憲法117条の改正—州制度改正のための憲法改正に忍び込んだ男女平等規定

最大野党であった共産党の後継政党である左翼民主党が入閣した戦後最初の中道左派政権は、憲法改正のための両院合同院会方式によって、憲法第2部の全面的な改正を目指したが、失敗に終わった。そのため通常の憲法改正手続による実現可能な個別的憲法改正の積み重ね路線へと転換した。この路線転換の結果、95年の憲法裁判所のクオータ制違憲判決によって生じた女性の政治的過少代表問題の解決のためのポジティブ・アクションの採用に対する憲法上の困難の解決に向けた第1歩を印した憲法改正が実現された。すなわち、①普通州知事の市民による直接選挙制の導入、②州議会議員選挙に関する事項の州法への移譲、③州知事の地位・権限の強化、

15) 以下の記述は、次の文献に依拠した。高橋利安「女性の政治参画と法律によるクオータ制導入の合憲性——イタリアの事例」修道法学 28巻2号（2006）、459—480頁。

④普通州の憲章上の自治権の強化を内容とした1999年11月22日憲法的法律1号「州知事の直接選挙及び州の憲章上の自治の強化に関する規程」の趣旨を特別州に拡大するための憲法的法律（2001年1月31日憲法的法律2号「特別州知事の直接選挙及びトレント、ボルツァーノ特別自治県知事の直接選挙法」により、すべての特別州の憲章に「政治代表の両性間の均衡を実現するために州法は、選挙集会へのアクセスの平等な条件を促進する」という条項（1条1項b）号、2条1項c）号、3条1項c）号、4条1項V）号及び5条1項d号）が挿入されたのであった。

また、これに続いて普通州に関しても、憲法117条を改正して「州法は、社会的・文化的・経済的生活における男女の完全な平等を妨げるあらゆる障害を除去し、選挙による公職への男女間の平等なアクセスを促進する」という同趣旨の条項（7項）を盛り込んだ2001年3月8日憲法的法律3号「憲法2部5章の改正」も成立した。

この憲法改正の結果、州知事選挙制度が変更され、州の政府形態に関する事項が州法の立法事項へと移行された結果、州の選挙法の改正及び新法の制定が必要となった。上記の条項は、制定・改定作業に当たって新しい選挙法が満たすべき条件を提示した条項であり、州の機関の選挙制度に限定されるが、違憲とされたクォータ制を含めたポジティブ・アクションを再び採用する可能性が開かれたという評価も生まれた。

2 憲法51条1項の改正

憲法裁が、422号判決において選挙法分野で採用された全てのポジティブ・アクションを違憲とした根拠規定であり、州レベルに止まらず、国政レベルでの政治代表における男女の平等に関する条項である憲法51条1項の改正が実現した（2003年5月30日憲法的法律1号「憲法51条の改正」）。この結果、憲法51条1項は「すべての男女の市民は、法律で定める資格に従い、平等の条件の下に、公務及び選挙による公職に就くことができる。そのために、共和国は、適切な措置によって男女間の機会均等を促進する」

(ゴチック部分が挿入された)へと改正された。この改正は、まさに憲法院が下したクオータ制違憲判決を克服するために憲法改正を行った「フランス」の道を選択したものであった。

2003年憲法的法律1号の成立までの経過は以下の通り困難に満ちた道のりであった。最初の出発点は、実現可能な憲法の個別的条項の改正の積み重ね路線として、1999年3月2日に中道左派政権の与党議員が、憲法51条1項に「法律は、男性及び女性市民の公務及び選挙による公職に就くための平等な条件を促進する」を追加するという憲法改正案を議員法案(法案5758号)として提出したことであった。

この法案は、下院での審議の結果「その目的のため、共和国は、適切な措置によって男女間の機会均等を促進する」と修正され、与野党議員のほぼ全ての賛成で可決された(2001年1月31日)が、上院での審議入りの前に議会が解散され、審議未了となった。2001年の総選挙の結果誕生したベルスコニ政権は、前議会での経緯を踏まえて、先に下院で可決された法案を政府法案として2001年9月18日に下院に上程し、憲法改正手続を再開した。議会における審議の結果、2003年2月20日に政府案は最終的に採択され、成立した(2003年5月30日施行)。

3 憲法改正後の女性の過少代表問題に関する立法動向

(1) 州の新たな選挙法の動向

州レベルでは、憲法改正を受けて選挙法の見直し作業が進展し、少なくとも州でクオータ制を中心に選挙による公職への就任の機会の均等を促す措置が採用された。その全体像は、以下の通りである¹⁶⁾。

16) 州レベルの選挙法の改正動向については、以下の文献を参照した。Elisabetta Catelani, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento ai principio delle pari opportunità*, in (a cura di Paolo Caretti), *Osservatorio sulle fonte 2005*, Cedam, 2006, pp. 155-167; *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, cit., pp. 18-21.

- ①候補者名簿への両性候補者の登載を義務付けるという「最小限の促進措置」を採用したカラブリア（2005年2月7日州法1号「州知事及び州議会選挙に関する法律」1条6号）。
- ②20%クォータ制を採用したヴァッレ・ダオスタ（2007年8月7日州法22号2条2項、「州議会選挙に提出されるいかなる候補者名簿もいずれの性も20%に達しない候補者数を登載しなはならない。」）。
- ③33%のクォータ制を採用したマルケ（2004年12月16日州法27号2条6項）、プーリア（2005年1月28日州法25号10条1項b号）、ラツィオ（2005年1月13日州法2号、3条2項）、トスカーナ（2004年5月13日州法25号8条4項）、ウンブリア（2010年1月4日州法2号3条3項）、サルデーニャ（2013年11月12日州法1号4条）、トレントおよびボルツァーノ（2013年5月8日特別自治県法5号1条5項）。
- ④40%のクォータ制を採用したアブルッツォ（2013年4月2日州法9号1条）。それに加えて名簿への男女の候補者の交互の登載を義務付けたフリウリ-ヴェネツァ・ジューリア（2007年6月18日州法17号23条2項）。
- ⑤50%のクォータ制を採用し、候補者名簿への男女交互の登載を義務付けたヴェネト（2012年1月16日州法2号13条6項）。
- ⑥33%のクォータ制に「ジェンダーに基づく優選投票」を組み合わせたカンパーニャ州（2009年3月27日州法4号「カンパーニャ州選挙法」10条2項及び4条3項）。
- ⑦33%のクォータ制を前提にして筆頭候補者（州知事候補者）以下の名簿登載順位について男女交互の登載を義務とする措置を盛り込んだシチリア州（2005年6月3日州法7号6条）。

以上の州議会選挙法の見取り図においても、カンパーニャ州選挙法が採用したポジティブ・アクションは、候補者名簿の作成過程への法的介入だけでなく、優先投票を2票制にし、追加的な選択権として選挙人に与えた2票目の優先投票の行使にジェンダーに基づく規制をすることで、政治代

表における男女の均等回復措置としての実効性を高めることを狙った点に特徴があるといえる。

(2) コムーネレベルの動向

2013年11月（ベルルスコーニ政権末期）に法律215号「地方議会及び理事會並びに州議会におけるジェンダー代表の均衡の促進に関する規程」が成立した。この法律に盛り込まれたジェンダー平等の促進措置は、カンバーニャ州議会法が採用した33パーセントのクォータ制+「ジェンダーに基づく優先投票」をモデルにしたものであった。これは、カンバーニャ州法の合憲判決の結果を受けて半ば強いられる形でベルルスコーニ内閣が閣法として議会に提出したものであった。

本法律の下で実施された最初のコムーネ議会選挙（2013年5月）では、女性は当選者数では約2倍、総議員における女性議員の構成比では、約2.5倍になり、ジェンダー平等促進措置の効果が実証された結果となった（表1）。

表1 2013年の16の県庁所在地のコムーネ議会選挙における女性議員
（前回の選挙との比較）

| | 直前の選挙 | | | | 2013年選挙 | | | |
|------|-------|----|-----|------|---------|-----|-----|------|
| | 男 | 女 | 総数 | 女性比率 | 男 | 女 | 総数 | 女性比率 |
| 総数 | 556 | 70 | 626 | 11.2 | 375 | 145 | 520 | 27.9 |
| 北部 | 207 | 33 | 240 | 13.8 | 127 | 55 | 182 | 30.2 |
| 赤い地域 | 132 | 20 | 152 | 13.2 | 94 | 34 | 128 | 26.6 |
| 南部 | 271 | 17 | 234 | 7.5 | 144 | 56 | 200 | 28.0 |

出典：Aldo Paparo e Matteo CataldiLe (a cura di) *Elezioni Comunali 2013*, CISE, 2014, p. 107.

(3) ヨーロッパ議会議員選挙法の動向

投票日（2014年5月23日）の直前によくヨーロッパ議会の選挙制度にジェンダー平等措置を導入するための法律65号が成立した。こうして、今回の選挙に限定して「ジェンダーに基づく3票の優先投票制」が導入さ

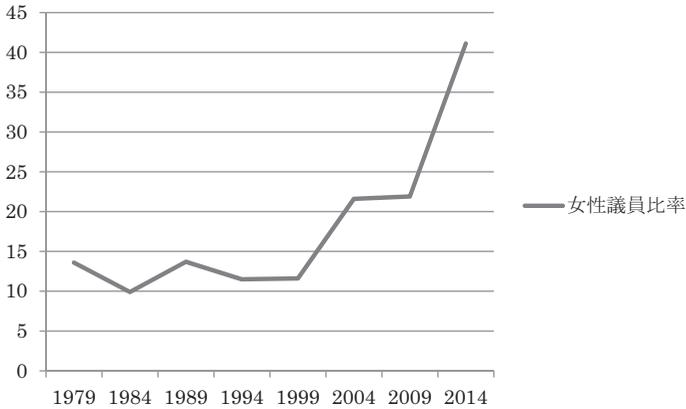
れた。これは、非拘束名簿式を前提に、優先順位をつけた3票の優先投票を認めるが、すべて同じ性の候補者への指名を禁止する制度である。すなわち、ある有権者が、女、女と優先投票を行使した場合、3票目も女を指名したらその3票目は無効となるというものである。逆に言えば、優先投票を2票に止めれば、同じ性の候補者を選んでもよいということになる。この法改正の実際の効果は、いかなるものであったであろうか。2014年5月12・13日に行われたヨーロッパ議会選挙の結果、女性の当選者は、30人で前回（2009年）と比べてほぼ倍増し、女性議員比率も40%を超えた（表2、グラフ1を参照）¹⁷⁾。

表2 ヨーロッパ議会議員選挙の女性議員

| 政 党 | 前回 | | | 2014年 | | |
|---------|----|----|------|-------|----|------|
| | 男 | 女 | 女性比率 | 男 | 女 | 女性比率 |
| PD | 18 | 4 | 1.82 | 17 | 14 | 45.2 |
| MS5 | / | / | / | 8 | 9 | 52.9 |
| FI | 11 | 7 | 38.9 | 9 | 4 | 30.8 |
| ncd-udc | 11 | 2 | 15.4 | 3 | 0 | 0 |
| LNA | 6 | 1 | 14.3 | 4 | 1 | 20 |
| Tsipas | / | / | / | 1 | 2 | 66.7 |
| FDI | 4 | 0 | 0 | / | / | 0 |
| Altri | 7 | 2 | 25 | 1 | 0 | 0 |
| 計 | 56 | 16 | 22.2 | 44 | 30 | 41.1 |

PD：民主党，MS5：五つ星運動，FI：頑張れイタリア，ncd-udc：新中道右派-中道連合，LNA：北部・自治，Tsipas：ツイプラスリスト（急進左派），FDI：イタリアの兄弟（自由の自民から分離した右派政党）

17) *Le Elezioni Europee 2014*, a cura di Lorenzo De Sio, Vincenzo Emanuele e Nicola Maggini, CISE, 2014, pp. 168-169.



グラフ1 ヨーロッパ女性議員比率の変遷

4 憲法改正後の憲法判例の動向

憲法117条改正以降、新たな州選挙法にクオータ制を最初に再導入したヴァッレ・ダオスタ州法と憲法51条改正後にイタリア選挙法制史上初めて「ジェンダーに基づく優先投票」を採用したカンパーニャ州法に対して、ベルルスコーニ内閣は、憲法裁判所に合憲性の審査を提起した。まず、ヴァッレ・ダオスタ州法に関して検討しよう。

(1) 2003年2月13日判決49号¹⁸⁾ —クオータ制の「合憲化」

〔違憲審査の対象〕 2002年7月25日、ヴァッレ・ダオスタ州議会において議員総数の3分の2の賛成によって可決された1993年州議会選挙法の改正の内、①候補者名簿に両性の候補者の登載を義務付けた3条2項（「州議会議員選挙へのあらゆる候補者名簿は、両性の候補者を登載しなければならない」）、②州選挙委員会が両性の候補者を登載していない名簿の無効を宣言することを規定した条項（91項a）号「州選挙委員会は候補者名簿の

18) 判決49号については、Lorenza Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 364-371; Stefana Mabelini, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza: un revirement della Corte in ivi*, pp. 372-384を参照。

提出期限から2日以内に以下の事務を行う。a 候補者名簿が期限内に提出されたか、定められた最小数の候補者を含んでいるか及び両性の候補者が登載されているかを審査し、……定められた条件を満たしていない候補者名簿の無効を宣言する」。

〔政府の違憲の提起の根拠〕 政府は違憲の提起を以下の根拠に基づいて行った。すなわち、①憲法117条7項（「州法は、選挙による公職への男女間の平等なアクセスを促進する」）及びヴァッレ・ダオスタ憲章15条2項（「両性の代表の均衡を実現するために法は、選挙へのアクセスに関する平等な条件を促進する」）は、プログラム規定であり、州議会の立法裁量を厳格に羈束するものではないが、選挙による公職への男女の平等なアクセスを促進するある種のポジティブ・アクションの採用を正当化するものではある、②しかし、真正のクオータ制の導入を可能にするものではなく、ヴァッレ・ダオスタ選挙法の採用した候補者名簿に両性の候補者の登載を義務付ける規定は、登載すべき女性候補者数を定めてはいないが、実質的には憲法裁判所が422号判決で憲法3条1項及び51条1項に違反していると判断したクオータ制と同じ趣旨である、③この点については、憲法117条が改正された後でも422号判決は維持されている。

〔判決要旨〕 49号判決は、422号判決がクオータ制を違憲と判断した論拠を、①被選挙権資格と候補者名簿への登載資格との同一視に基づいた候補者の性を理由としたいかなる形のクオータ制の違憲性の主張、②ポジティブ・アクションであっても差別解消措置の対象となっていない集団に属する個人の基本的な権利の具体的な内容の縮減をもたらす措置は違憲、③候補者の性を基礎としたクオータ制は政治代表の原則（一般性・普遍性）に違反するという3つに整理して、以下のようにそれを1つ1つ再検討し、判決422号を実質的に変更して候補者名簿への両性の候補者の登載を義務付ける措置を合憲と判断した。

①について 当該条項は、いずれかの性に属していることを被選挙権資格ましてや名簿登載資格の追加的な条件として設定しておらず、また、法

律による両性の候補者の名簿への登載の義務付け、および条件を満たしていない名簿の無効という制裁は、立候補者名簿及び名簿を提出する主体（すなわち政党、政治団体）にのみを対象としているにすぎない。

②について 違憲の提起の対象となっている条項が規定した措置は、本裁判所が「市民としての資格において、すべての市民に平等に厳格に保障された基本的な権利の」—その中で特に、被選挙権の—「内容自体に直接影響をあたえることは許されないと判断したところの『意図的に不平等な取り扱いをする立法措置』（判決422号）の1つとして評価することはできない。なぜなら、第1に、不利な条件にある集団に属する個人を優遇する或いは法律によって与えられた優遇措置によってそのような不利な条件を補正するという目的で不平等な取り扱いをするといういかなる措置も当該法律には規定していないからである。第2は、すべての人が平等に被選挙資格を持つという男女の市民の基本的な権利の内容に対するいかなる直接的な影響も存在しないからである。

第3は、問題の規定が定める制約は、投票権の行使あるいは被選挙資格を持つ市民の権利の行使に対するものではなく、すべて同性の候補者から成る候補者名簿の提出を阻止するために名簿の作成・提出の主体である政党の自由な選択に対して課されたに過ぎず、真の選挙戦に先立つ段階で働くだけで、選挙戦自体には影響を与えないからである。最後に、法律は区別なく「両性の候補者」に言及しており、そこからは、候補者相互間で性を理由としたいかなる異なった取り扱いも生じないからである。

③について 当該措置は、選挙人の性と当選人の性と間にいかなる法律的に意味のある関係を生み出すことはなく、州議会に選出された代表の一体性を損なうことはない。

(2) 2010年1月14日判決4号¹⁹⁾

〔違憲審査の対象〕 カンパーニャ州議会は、2010年に予定されていた州

19) 判決4号については、高橋利安『「ジェンダーに基づく優先投票」——憲法裁判所判決2010年第4号の紹介——』修道法学 34巻1号（2011）、388-374頁。

議会選挙に向けて新たな選挙法（2009年3月27日州法4号「選挙法」）を制定した。州議会は、1999年の憲法改正を受けて新たに制定された州憲章5条3項最終文「両性の均等のとれた代表を実現するため州選挙法は、ポジティブ・アクションによって、州議会議員の職への男女のアクセスの均等な条件を促進する」を具体化するために以下の3つの措置を盛り込んだ。

①33%のクォータ制（10条2項「候補者名簿には、両性のいずれの候補者も、3分の2を超えて登載できない」。さらに、罰則として、条件を満たさない候補者名簿の不受理（同条3項「候補者名簿が2項の定める比率で表わされる割合を遵守してない場合には、その名簿は受理されない。」）。

②政党への政見放送番組及び自己編集するメッセージにおいて、女性候補者の存在を可視化することの義務付け（同条4項「州選挙に際して、政治主体は、公共及び民間放送事業者によって放送される政見放送番組への両性の候補者の均等な出演の機会を保障しなくてはならない。また、選挙運動に関する現行法規に規定された自主編集の政治メッセージに関しては、そのメッセージを編集した政治主体によって提出された候補者名簿に登載された両性の候補者の存在を均等に目立つものにしなくてはならない。」）。

③候補者名簿に登載された候補者の中から2名までの選好を示せる優先投票を可能とする非拘束式名簿制を前提に、優先投票を2票行使する場合には、両性の候補者に投票することを義務付ける（すなわち、2票とも同性の候補者に投票した場合は、2票目が無効となるという）「ジェンダーに基づく優先投票制」（4条3項「選挙人は、投票用紙の特定の欄に同一候補者名簿に登載されている候補者の姓及び姓名を記入することで1票もしくは2票の優先投票を表明することができる。2票の優先投票を表明する場合には、1票は男性の候補者に2票目は同一候補者名簿の女性候補者に対して表明しなくてはならない。違反の場合には第2票目の優先投票は無効である」。

バルルスコーニ内閣は、以上の政治代表における両性の均等を促進する措置の内、「ジェンダーに基づく優先投票」の憲法適合性審査を憲法裁判所

に提起した。

〔政府の違憲の提起の根拠〕 政府がカンバーニャ州選挙法4条3項に対する違憲の提起をした根拠は、以下の通りである。「当該条項は『女性のためのクォータ制』という政治的着想に依拠している可能性が高く、その結果被選挙権および選挙権に対する明白な制約をもたらすという結果となる」という前提的な評価に立ち、まず、第2票目の優先投票の行使に関して「意図的に不平等な制約を課している点で憲法3条1項（「すべて市民は等しい社会的尊厳をもち、法律の前に平等であり、性別、人種、言語、宗教、政治的意見、身体的及び社会的条件によって差別されない。」）違反となる」という根拠を挙げている。換言すれば、選挙人が第2票目の優先投票を投じるに際して、同性に属する候補者は差別され、かつ不平等であり続けるという問題である。

第2は、第2票目の優先投票に関して性に基づいてその行使の対象を制約していることが、性に基づく「被選挙権の喪失」（投票の対象とならないという意味）という事態をもたらす結果となり、憲法51条1項（「選挙による公職就任における平等原則「すべての男女の市民は、法律で定める資格に従い、平等な条件の下で、公務および選挙による公職に就くことができる。共和国は、適切な措置により男女の機会均衡を促進する。」」）に違反する。以上2点は、判決422号に示された男女の政治代表の均等の実現のために採られる措置の憲法適合性の審査基準は、憲法改正後も変更する必要はないという立場に立っているといえる。

第3は、優先投票に関するジェンダーに基づく制限は投票の自由を制約する点で48条1項（投票の自由）反しているという根拠である。

〔判決要旨〕 憲法裁判所は、ベルルスコーニ内閣の違憲の提起を以下の理由で退け、カンバーニャ州選挙法（以下、選挙法）の「ジェンダーに基づく優先投票制」を合憲と判断した。

[1]²⁰⁾ 違憲審査の対象とされた選挙法4条3項は、「イタリア法制度に初めて『ジェンダーに基づく優先』を規定したものであるが、その立法目的は、州議会内部における両性の政治代表間の均衡の回復にあると認められ、そして、この立法目的が、2003年及び2001年にそれぞれ改正された憲法51条1項及び憲法177条8項の趣旨に沿っているという理由である。この政治参画に関する男女の平等に関する新たな憲法上・憲章上の法的枠組みは、全国かつ州レベルでの政治代表における両性間の実効的な均等を基本的な原理としていることは明白であり、この基本原理は、「国の政治的組織への完全な参加を事実上阻害しているすべての障害を除去することを共和国に義務付けている憲法3条2項の趣旨」に根拠を置いているとした。また、「議会における歴史的な女性の過少代表が、被選挙権資格に影響を与えた法的な排除だけではなく、文化的、経済的、社会的要因にもその原因があることを考慮に入れて、憲法及び憲章上の立法者は、抽象的には保障されていたが、政治及び選挙の実態において完全には実現されてこなかった平等原則に実効性を与えるための特別な措置を採るといふ道を勧告している」と指摘している。

[2]²¹⁾ [1]で憲法上の根拠をもつとされた「政治代表における男女の均等の回復」を実現するための措置は多様であり、その措置の憲法適合性の判断基準として、①「女性が特定の結果（政治代表における男女の均衡）に到達することを妨げている障害を『除去』することを図るものではなく、女性に直接その結果を与える」措置か否か（判決422号）、②「選挙戦において候補者名簿、男性候補者、および女性候補者の機会の均等を侵害する」措置か否か（判決49号）の2つを挙げた。その上で、「ジェンダーに基づく優先」という措置の憲法適合性を検討し、次の理由から合憲であるとした。(a)「ジェンダーに基づく優先投票制」という措置は、選挙結果に事前に影響を与えたり、政治代表の構成を人工的に変更したりするという結果をも

20) 法的考察 (considerazione di diritto) 3. 1。

21) 法的考察3. 2。

たらしまない。そのことは、この制度に基づいて選挙がおこなわれれば、抽象的な可能性として、①第2票目の優先投票を積極的に行使してそれを女性候補者に投じた結果、州議会議員の男女比はより均等のとれたものとなる、②優先投票を1票しか行使せず、かつそれが男性候補者中心に対して投じられれば現状維持、③②の場合で、優先投票が女性候補者を中心に投じられれば女性議員が優越した新たな不均衡が生じるという3つの可能性があることに示される²²⁾。換言すれば、「ジェンダーに基づく優先」という措置は、「選挙戦における候補者名簿及び男女の候補者の機会の均等」を侵害してはならないという、選挙による公職へのアクセスにおける男女の実効的な均等を実現するための手段の合憲性の基準を満たしていると言える。

(b) 当該条項から抽象的に (a) に示した結果が予想されるということは、「新たな規則が (男女の) 均等を回復する可能性も大きいことを示しているが、そのことを強制しているわけではない。すなわち、4条3項は、政治代表における男女の均衡をあくまで促進する措置であって均衡な状態至ることを強制する措置ではない。

[3]²³⁾ 4条3項は、優先投票の票数や優先投票の行使の方法といった投票方法の基準を規定した条項であって、有権者の投票の自由の実質的な内容を規制したものでないで、憲法48条1項(投票の自由)にも抵触しないという理由である。また、ジェンダーに基づく優先投票は、あくまでも「追加的な選択権」すなわち第2票目の優先投票に関するものであり、第2票目を投じるかどうかは、有権者の選択に任されているので選挙人の投票の自由を侵害しない。

[4]²⁴⁾ 選挙権及び被選挙権という基本的権利に影響を与えない(憲法51条1項違反ではない)という理由である。すなわち、①有権者は、第2票

22) 「ジェンダーに基づく優先投票」の投票パターンには、①優先投票を行わず候補者名簿のみへの投票②優先投票を1票行使する③優先投票を2票行使することができるのでこの憲法裁のシミュレーションは正確性に欠くといえる。

23) 法的考察3.3。

24) 法的考察3.3。

目の優先投票を行使しないことを決定することが可能で、任意に男性若しくは女性候補者に投票することができる、②第2票目の優先投票を行使する場合には、第1票目に投じた候補者とは違った性の候補者に投票しなければならないという仕組みは、男女いずれかの性の候補者に対してより多くの当選の可能性を与えるものではないという根拠である。

5 ジェンダー平等の促進措置に対する憲法裁判決の検討

判決4号は、憲法裁判所が政治代表における男女の均等の実効的均等を目指す措置に関して憲法判断を行った3例目の判決である。最初の422号は、すべてのクォータ制を違憲と判断したその結果だけでなく、その後の政治代表における男女の実質的均衡を目指した措置に関する憲法判例においても維持される以下の3つの原則を示した点でも重要であった。

第1は、特定の性に帰属していることを被選挙権の追加的な条件としてはならないという原則である（原則1）。この原則に基づき、憲法裁は、一定の割合（この場合は3分の1）の女性候補者を候補者名簿に登載させるというクォータ制を憲法51条1項に保障された被選挙権を制約し違憲であると判断した。この判断の前提には、「候補者名簿に登載される可能性（候補者となる資格 *candidabilita'*）」は「具体的に被選挙権を行使する為の前提・必要条件を構成する」という憲法裁の認識、すなわち、候補者になる資格と被選挙権を同一視する認識枠組みがあった。

第2は、「意図的に不平等な取り扱いをする立法措置は、社会的・経済的に劣位な状況を除去するため、より一般的には、（基本的な権利の行使を前提としての）個人間の物質的不平等を補正し、除去するために採用することは許されるが、その反面すべての市民に対して厳格に平等に保障された基本的な権利の内容自体に直接影響を与えてはならない」という原則である。この原則を適用して、クォータ制を女性が、政治代表における男女の均衡に到達することを妨げている障害を除去するものではなく、女性に直接その結果を与える措置であると評価し、実質的平等原則によっても正当

化されないと指摘している（原則2）。

換言すれば、憲法裁は、選挙の分野におけるポジティブ・アクションに関してその措置の「効果」に着目して2つの憲法適合性審査基準を採用したといえる。①その措置が、市民の憲法上の権利に直接影響を与えるか否かという基準（「優遇措置」が優遇措置の対象とならないグループに属する市民の憲法上の権利を制約する場合には違憲）、②その措置が、男女の政治参加の「実質的な」均等、男女が同じスタートラインに立つことを実質的に保障する措置か否かという基準（「実質的な均等」を促進するのではなく、法律によって直接的に「実質的な均等」という結果をもたらす措置は違憲）である。

第3は、命令的委任の禁止、組織・利益代表の否定という近代的な政治代表の原則を尊重しなければならないという原則（第3原則）である。

第2番目の判決は、03年判決43号（以下判決43号）で、男女の政治参加の実効的平等の促進条項を盛り込んだ憲法及び州憲章改正の法的効果を占う意味でも注目された。憲法裁は、憲法改正の意味を①新たな憲法条項は、政治代表における男女の均等を目的としている②均等の回復は特に選挙法によって達成することが可能である③①②から選挙法に政治代表の均衡回復措置をとることは憲法上の義務であると整理している。しかし、アオスタ州選挙法の採用した候補者名簿への両性の候補者の登載の義務付けの憲法適合性判断については、大筋で422号が示した原則に従いながらも合憲とした。

①当該措置の義務の対象となるのは、市民ではなく候補者名簿を提出する政党及び政治団体であるので、特定の性に属していることを被選挙権ましてや立候補者資格の新たな要件とはしない（原則1）。この判断の背後には、候補者名簿に登載される資格＝立候補資格＝被選挙権という理論操作を否定したことがあることは明らかである。

②当該措置が影響力をもつのは、「真の選挙戦」の前段階であり「選挙戦」そのものでも選挙結果でもないので、当該措置は、出発点での機会の

均等を保障するに過ぎず、特定の結果を法律によってもたらす措置ではない（原則2）。

しかし、422号では、法律によるクオータ制の政党への義務付けについて憲法48条違反としていた点については、憲法・州憲章の改正の法的効果に関する先に整理した3点を援用し、憲章に政治代表の男女の均等を促進する目的が明記されたことによって完全に合法化できると判断した。

最後に、2010年判決4号について、いくつかの特徴を指摘することしよう。まず指摘すべき点は、当該判決は、判決422号が課した障害を乗り越えるための憲法改正が実現した後に下されたという点である。特に州選挙法に関する基本原則を定める専属的立法権を持つ国も対象とした憲法51条1項の改正後の最初の事例であることに注目が集まった。しかし、憲法裁判所は、改正によって盛り込まれた政治代表における男女の均等に関する条項の規範的効果（立法裁量への統制・裁判規範性）について限定的な評価を下した。すなわち、政治的分野におけるポジティブ・アクションの立法目的（「政治代表における両性間の実質的な均等」）に憲法上の正当化根拠を与える効果のみを持つ条項として理解しているように思われる。そのことは憲法裁判所の理解は、政治代表における男女の実質的な均等という憲法上の目的を実現するための措置の多様性を強調し、本件の対象となった「ジェンダーに基づく優先」という具体的措置の憲法適合性審査には、改正条項には一切触れることなく、従来の審査基準を援用して憲法判断していることに示されている。このような改正された憲法条項が、具体的な立法措置の憲法判断に関して憲法裁判所によって裁判規範性を十分に認容されないことにより、憲法典の「脱憲法化」の過程が進展していると指摘されている²⁵⁾。

また、判決422号及び49号が示した基準を用いたという憲法裁判所の決定

25) Cfr., L. Gianformaggio, La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione, in (a cura di) R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, La parità dei sessi nella rappresentanza politica, 2003, Torino, p. 78.

に対して、学説は、合憲という結論は支持できるが、憲法改正を踏まえた政治代表における男女の均等促進措置に関する新たな憲法審査基準を明示すべきであったと批判している。この結果、「422号判決の壁」はなお形式的には堅固であるが実質的には乗り越えられた状態であると指摘されている²⁶⁾。

第2は、審査の対象の相違である。判決422号・49号の審査対象が、比例代表制を前提とした候補者名簿作成段階における性を配慮した措置（候補者名簿型クオータ制）であったのに対して、判決4号は、候補者名簿型に加えて優先投票についてジェンダーに基づく規制を導入した措置であることである。換言すれば、前者は本格的選挙以前段階での措置であり、後者は、投票段階での措置といえる。それ故、後者の措置のほうが選挙結果に与える影響が潜在的に大きい措置である。また、権利の視点からは、問題となる基本的な権利の重点が公務就任権（被選挙権）から、選挙権（投票の自由）へと移動したといえる。

第3は、違憲審査の対象とされた「ジェンダーに基づく優先」を定めた州選挙法4条3項の根拠規定として、一連の改正された憲法条項と並んでカンパーニヤ州憲章5条3項最終文を挙げていることである。最近の判決で憲法裁判所が、州憲章の原則を規定した条項を「プログラム規定」としてその法規範性を否定している²⁷⁾ ことと対照をなしている。

お わ り に

以上、政党制の変容、政党国庫補助制度の変遷および政治代表におけるジェンダー平等の動向を検討してきた。最後に、それぞれの分野の現状と課題を簡単に整理することで、まとめに代えることとしよう。

イタリアの政党状況 政党状況で確認できることは、第1に、2大政党

26) Cfr., A. D'Aloia, Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005, in C. De Fiore (a cura di) Rappresentanza politica e legge elettorale, Torino, 2007, p. 88.

27) Cfr., sentenza n. 372, 378 e 379 del 2004.

制に基づく「政権交代可能な民主政」(ウエストミンスターモデル)への移行を目的に導入された小選挙区制を中心とした選挙制度が生み出したものは、2大政党制ではなく、内部に多様な小政党を抱えた中道右派・中道左派の「2大陣営」体制であったということである。さらに、この「体制」も2008年の総選挙(2005年に導入されたプレミアム付拘束名簿式比例代表制で行われた最初の総選挙)におけるバルルスコーニの勝利によって「終焉」と評価されている。第2に、「反政治」「反政党」を標榜して代表民主制を拒絶する五つ星運動の躍進が象徴するようにイタリアの政党システムの「液状化」である。第3に、市民の「政党」に対する「拒絶感」に近い不信感の蔓延である。これは、繰り返される「政治とカネ」をめぐるスキャンダルから、政党は市民の「意見」「利益」を媒介するのではなく、党派的な既得権益の分配組織に墮しているという市民の「認識」に基づいている。このような強い政党不信を背景に政党への公的補助は廃止されることとなった。

政党補助・政党の内部規律 法律命令149号は、97年法律2号(「納税者の自発的献金」を財源とした「納税者の政党選択に基づく」補助)、2012年法律96号(政党収支報告書に対する外部監査、国会内部に監査委員会設置といった党財政の透明性の確保のための措置)の基本的な方向を踏まえたものになっている。しかし、補助の受給条件として導入した党内民主主義を求める条件は、憲法49条の「民主的方法」の解釈・実務を変更するものであると批判されている。学説においては「違憲論」²⁸⁾の主張も少なくない。

ジェンダー平等 政治代表におけるジェンダー平等原則を盛り込む憲法改正が01年と03年に行われた。憲法「原則」の具体化は、コムーネ議会、州議会、ヨーロッパ議会の選挙法に、それぞれ内容は異なるがポジティブ・アクションを採用するという形で行われた。「具体化」後に行われた各

28) Cfr., Renzo Dickmann, La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto-legge n. 149 del 2013, in *federalismi*, n. 5, 2014.

レベルにおける選挙結果も政治代表における男女間の均衡の実現にとって積極的なものといえる。国政の中心である上下院の選挙法改正の課題が最後に残されることとなった。この課題も、2014年1月、憲法裁判所が、05年選挙法のプレミア付与の在り方および拘束名簿式を違憲とする判決（2014年判決1号）を下したことが推進力となり、下院の選挙改正案が2015年5月4日下院で最終的に可決・成立（賛成334、反対61、棄権4、野党の頑張れイタリア・五つ星運動・北部同盟・SEL [左翼・エコロジー・自由] は抗議のため議場から退場）したことで達成された。すなわち、新下院選挙法には、①33%のクータ制、②候補者名簿への男女の候補者の交互の登載、③各比例区（州）に提出される候補者名簿の筆頭候補者も一方の性が60%を超えてはならない、④カンパーニャ州型の「ジェンダーに基づく優先投票」という政治代表におけるジェンダー平等を促進する措置が盛り込まれた²⁹⁾。

29) 新選挙の内容については、Camera dei deputati, *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati* – A.C. 3 e abb. bis-B-Schede di lettura, 2015. を参照。