

<研究ノート>

レンツイ内閣による憲法改正の
政治的背景について

高 橋 利 安

はじめに

憲法第2部（「共和国の政治制度」）を対象とした戦後最大規模の憲法改正法案は、両院での手続きを終え¹⁾、12月4日に行われる国民投票の結果待ちという状況である²⁾。この憲法改正案の正式名は、「対等な両院制の克服、

1) 2014年3月31日閣議決定を経て、4月8日、上院に提出。憲法138条1項（「憲法改正及びその他の憲法的法律は、各議院が、少なくとも3か月の期間において連続して2回の議決をするものとし、第2回目の表決では各議院の絶対多数でもって可決するものとする」）に従い審議された。その結果、上院の第一回目の表決は、2015年10月13日に行われ、賛成178、反対17、棄権118で可決した。下院は、第一回目の表決を2016年1月11日に行い、賛成367反対194、棄権64で可決した。第2回表決は、上院が賛成180、反対112、棄権112で可決（2016年1月20日）、下院も賛成361、反対7、棄権260で可決（2016年4月12日）したが、いずれも賛成が3分の2に達しなかった。すべての表決において事実上与党のみの賛成であった。評決の詳細は、後掲の表3を参照。

2) 第2回目の表決で、賛成が3分の2を超えなかった結果（憲法138条3項「憲法改正法律および憲法的法律が、各院の第2回目の表決においてその議員の3分の2の多数で可決されたときは、国民投票は行わない」）、法案に賛成した与党議員、反対した国会議員のみならず、反対賛成それぞれ立場の国民からも国民投票が請求された（138条2項「前項の法律は、公布3か月以内に、一議院の議員の5分の1、50万人の選挙権者又は5つの州議会の要求があるときには、国民投票に付される。）。破毀院（国民投票中央事務局）は、必要な署名数に達しなかった法案反対派のからの請求を除いた請求をすべて認容した。破毀院の決定を受けて、レンツイ内閣は、9月26日の閣議で国民投票の投票日を12月4日に決定した。今まで実施された憲法改正案の可否を問う国民投票は、2001年、2006年の2回である。2006年の国民投票については、岩波祐子「イタリア2006年憲法改正国民投票→改正」

国会議員定数の削減、政治諸制度の機能に係るコストの抑制、経済労働国民会議³⁾の廃止及び憲法第2部第5章の見直しに関する規程 (*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*) という長い名称であるが、法案の署名者であるレンツィ (Matteo Renzi) 首相とボスキ (Maria Elena Boschi) 憲法改正および議会との関係担当大臣の名前をと取ってレンツィ・ボスキ案と呼ばれている。

この改正案は、名称が示しているように憲法第2部「共和国の政治制度」の多くの条項を改正の対象としている (現憲法第2部を構成する80カ条のうち30条にも及ぶ) が、その主要内容は、次の2点にまとめることができる⁴⁾。

まず、現行の「権限が対等で相違のない」二院制⁵⁾を克服し、上院を国民代表機関から地域諸制度 (*istituzioni territoriali*) を代表する議院に変更し、立法機能を削減し、政府信任権を奪う形で「構成と権限が相違する」二院制とすることである。

第二は、競合的立法事項の廃止及び幾つかの重要な立法事項を国の排他

案の概要と国民投票までの道程〜」立法と調査 No. 259 (2006年9月) 107頁-114頁を参照。

3) 経済労働国民会議 (CNEL) は、労働組合、専門家及び企業を代表する間接選挙による機関である。期待された情報等を提供できず、政策決定過程に影響を及ぼすことも少なかった。

4) Carlo Fusaro, *Le ragioni di una riforma in Guido Crainz e Carlo Fusaro, Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, p. 50. また、カルロ・フザーロ; 芦田 淳訳「イタリアにおける二院制: 設計の不備, 不満足な実績, 未完の改革に特徴づけられた150年の後に, ついに奇跡は訪れるか?」北大論集67巻2号 (2016年) 15頁-25頁も参照。

5) イタリアの二院制は、「民主的第二次院型」に分類されるが、両院とも国民による直接選挙で選出され、選挙制度も類似しているので院の構成も近似しており、任期も同一で、立法及び政府の信任・不信任に関する権限でも対等であるため、「対等で相違がない二院制」 (*bicameralismo paritario e indifferenziato*) と呼ばれ、「第一共和制」の機能不全の一つの要因と批判されてきた。

高橋：レンツィ内閣による憲法改正の政治的背景について

的立法事項へ移行することで、2001年の憲法改正⁶⁾によって生じた政府と州との関係の「混乱」を、整理し安定化することである。換言すれば、2001年の行き過ぎた「連邦制化」から共和国憲法の本来の構想である「州国家 *stato regionale*」⁷⁾の枠組みに基づく改革への軌道修正ともいえる。

では、この憲法改正案は、どのような経緯、どのような政治的環境で生まれたのであろうか。本稿の課題は、この問題について考察することで、憲法改正案の内容の分析の基礎的情報を提供することにある。

I 2013年選挙からレッタ内閣の誕生

1. 2013年総選挙の影響

今回の憲法改正は、直接的には、2013年2月24・25日に実施された総選挙の結果⁸⁾が生み出した政治的機能不全を端緒にしている。すなわち、第一に、下院は中道左派、上院は中道右派と両院で異なった多数派が形成されたことである。これは、2005年選挙法では、「多数派プレミアム（最多得票の候補者連合または候補者名簿に議席総数の約55%が与えられる制度）」が適用されるレベルが、下院では全国、上院では州と両院で異なるという制度上の「欠陥」の結果といえる⁹⁾。この選挙結果から、イタリアの二院制は内閣の信任においても同じ権限を持つこともあり、新内閣の形成が非常に困難となった。

6) 2001年の憲法改正については、高橋利安「イタリアにおける地方分権をめぐる動向——2001年憲法的法律第3号の分析を中心に——」愛敬浩二・水島朝穂・諸根貞夫編『現代立憲首位の認識と実践』日本評論社（2005年）、192頁－224頁、同「イタリアにおける地方分権と補完性原則」若松 隆・山田 徹編『ヨーロッパ分権改革の新潮流——地域主義と補完性原理』中央大学出版部（2008年）、75頁－92頁。

7) 州国家の基本的な特徴については、高橋、前掲（2008年）、66頁－68頁を参照。

8) 総選挙の結果については、表1参照。総選挙は、マリオ・モンティ（*Mario Monti*）内閣の財政再建のための緊縮政策に対する国民の不満の高まりを背景に、自由の人民が連立与党から離脱したことによる下院の解散を受けて実施された。

9) 2005年選挙法の内容の詳細については、芦田 淳「イタリアにおける選挙制度改革」外国の立法230号（2006年11月）132－142頁を参照。

第二は、総選挙におけるグリッロ（Giuseppe Piero Grillo）率いる「5つ星運動（M5S）」の躍進（下院の投票率では第1党）により、94年の「第2共和制」への移行以来継続してきた中道右派連合・中道左派連合からなる二極的な政治編成が崩れ、民主党を中心とする中道左派連合、自由の人民を中心とする中道右派連合、「5つ星運動」という三極的構成となったことである。さらに、「5つ星運動」は、中道左派・右派との連立政権を頑固に拒絶する立場をとったために、新内閣を支える議会多数派の形成が暗礁に乗り上げてしまった。

表1 2013年総選挙結果

		中道左派連合		中道右派連合		M5S	中道連合		その他
		全体	PD	全体	PDL		全体	SC	
下院	得票率	29.6	25.9	29.2	21.6	25.6	10.6	8.3	5.1
	議席数	340	292	12.4	97	108	45	37	0
上院	得票率	31.6	27.4	30.7	22.3	23.8	9.1	—	4.7
	議席数	113	105	116	98	54	18	—	0

出典：芦田 淳「イタリア 2013年総選挙の結果と選挙法」外国の立法，2013年4月号

(注) 在外選挙区，多数派プレミアム適用外の一部の選挙区の結果は含まない。PD は民主党，PDL は自由の人民，SC は，マリオ・モンティ首相率いる市民の選択の略称である。中道勢力連合は，上院選挙では統一候補者名簿を提出した。

実際，ナポリターノ（Giorgio Napolitano）大統領は，両院で最大の議席を獲得したPDのベルサーニ（Pier Luigi Bersani）書記長に，新内閣の形成を可能にする確固とした議会多数派の形成が可能か否かに関する検証作業を委ねた（3月20日）。しかし，1週間後には，ベルサーニは，この事実上の組閣作業が失敗したことを大統領に報告せざるを得なかった。

2. ナポリターノの再選

組閣作業が難航している間に，ナポリターノ大統領の任期満了が近づき，

高橋：レンツィ内閣による憲法改正の政治的背景について

憲法の規定¹⁰⁾に基づき大統領選挙の実施が決定され、新内閣の組閣は新大統領の手に委ねられることとなった。しかし、大統領選挙も、予想に反してPD推薦の有力候補者が当選に必要な得票に達せず¹¹⁾、混乱した事態に陥った¹²⁾。事態の打開のために、M5Sと北部同盟を除くすべての政党が、ナポリターノに対して再出馬を要請することになった。ナポリターノは再出馬の条件として、①高齢(88歳)であるので任期を全うするつもりはない、②新議会が、中道左派と中道右派の協力(「広範な合意に基づく議会多数派」)すなわち、PD、SC、PDLを基礎に選挙法改正・憲法改正を含む諸改革に取り組む、という二つを示し、再出馬を要請した政党もこの条件を受け入れた。こうして、戦後憲法史上初めて、二期連続同一の人物が大統領に選出されることとなった(4月20日)¹³⁾。

ナポリターノの再選により、新内閣の組閣も一気に進みナポリターノの再選を要請した政党からなる大連立内閣¹⁴⁾としてレッタ(Enrico Letta, PD 副書記長)内閣が成立した(4月28日)。

- 10) 憲法85条2項「大統領の任期が満了する30日前に、下院議長は、新たな大統領を選出するために国会と州代表者の合同会議を招集する。」
- 11) 憲法83条3項は、投票は秘密投票で行われ、選出に必要な票数を3回目までの投票で3分の2とし、4回目から過半数と定めている。実際の投票では、第1回目投票で、PD、PDL間で合意し、LD、SCも支持した、マリーニ候補者(元上院議長、人民党書記)は、521票で3分の2に遠く及ばなかった。当選基数が2分の1に下がった4回投票でもPDの候補者でSEL(Sinistra Ecologia Libertà, 左翼・エコロジー・自由、13年の選挙で37議席)も支持したプローディ元首相も両党の基礎票より101票も少ない395票にとどまった。党内から多くの離反者(多くはM5Sがネットによる投票で推薦候補者としたロトダ(Stefano Rodota, [左派の国際的にも著名な法律家])に投票したと見られる。
- 12) この混乱を受けてPDの指導部は、大統領選後にベルサーニ書記長を含めて総辞職した。
- 13) 第6回目の投票で、ナポリターノは、投票総数997票中738票を獲得した。
- 14) レッタ内閣を支える議会多数派の構成は、前モンティ内閣と基本的に同じであるが、モンティ内閣が内外の危機に対する緊急対処的専門家内閣(全員非国会議員)であったのに対して、レッタ内閣は、与党を形成する諸政党の主要な議員を閣僚とする本格内閣として誕生した。閣僚の党派別比率はPDが多数を占めたが、PDLのアルファーが副首相兼内務大臣に就任した。

ナポリターノは、大統領選直前にイタリアの「危機」に対する解決策の指針を作成するために「政治改革に関する作業グループ」、「経済的社会的問題およびヨーロッパ問題に関する作業グループ」という二つの賢人会議を設置した（3月30日）。2つの作業グループは、いずれも4月12日に大統領に「最終報告書」を提出したが、ここでは、本稿の課題との関係で「政治改革に関する作業グループ」¹⁵⁾の報告書に限りその概要を紹介する。

最終報告書¹⁶⁾の構成は、市民の権利と民主的参加（第1章）、憲法改正手続き（第2章）、議会と政府（第3章）、国と州との関係（第4章）、司法行政（第5章）、政治活動のルールと政治資金（第6章）の6章構成で、付録で憲法、議院規則及び通常法律ごとに、具体的な改革案を列挙している。ここで強調すべき点は、その後の憲法改正の実際の政治過程で中心的争点となった憲法改正手続き、二院制改革、国と州の関係の見直しについて、報告書の提案が大きな政治的な重みをもったことである。

まず、憲法改正手続きについては、議員と有識者からなる憲法改正案を起草する委員会を設置し、議会に提出された改正案は、修正なしに逐条ごとに採決され、最終的には国民投票に付すという手続きを提案した（ヴィオランテが反対）。実際、後述するようにレッタ内閣は、この提案を参照に「憲法改正のための委員会」の設置し、憲法138条の改正案を提案した。

次に、二院制改革については、報告書は、「対等で相違のない二院制」が「我が国の政治制度の機能不全の原因の一つである」という評価に基づいて「政治的院としての下院（普通・直接選挙で選出され、内閣との信任権の独占する）」と州自治の代表機関である第二院（全ての州知事、州議会議員の党派別比率に応じて選出される州の代表者から構成される」という「構

15) グループのメンバーは、マリオ・マウロ（Mario Mauro 上院議員 [SC]、モンティ前首相と緊密）、ヴァレリオ・オニダ（Valerio Onida 元憲法裁判所判事、中道左派系）、ガエターノ・クワリアエロ（Gaetano Quagliariello 憲法学者、上院議員 [自由の人民]、後に「新中道右派（NC）」）、ルチアーノ・ヴィオランテ（Luciano Violante PD、元下院議長、刑事法学者）。

16) 報告書の出典：<http://www.giurcost.org/cronache/relazioneriforme.pdf>.

高橋：レンツィ内閣による憲法改正の政治的背景について

成と権限が相違する」二院制を提案している。この構想もその基本的構想においてレンツィ案と同じ方向性を示している。

さらに、国と州の関係についても憲法117条を改正して競合的立法事項を大幅に削減し、大規模な陸上及び海上輸送ネットワーク、全国レベルの民間の港湾及び空港、全国的なエネルギーの生産活動及び輸送、全国的なコミュニケーションの制度及び電気通信網に関する事項を国の排他的立法事項とすることを提案した。

3. レッタ内閣の「改革」の動向

3.1 憲法改正のための非政治家から成る委員会の設置

レッタ内閣は、その成立の経緯もあり、憲法改正を含む「政治制度改革」を重点課題として取り組んだ。そこで、まず、クアリアリエッロ憲法改革担当大臣を委員長とした42名¹⁷⁾の大学教授（ほとんど憲法学者）をメンバーとし、憲法2部の議会（特に二院制）、大統領、政府、国家と地方との関係及び選挙制度に関する見直し案の作成を任務とした「憲法改正のための委員会（Commissione per le riforme costituzionali）」を設置した¹⁸⁾（6月13日）。

同委員会の活動は、以下の3点で重要である¹⁹⁾。まず、メンバーが多様な文化的・政治的傾向を持ちながら二人²⁰⁾を除き事態の緊急性を受け入れ、

17) 42名の内訳は、35人の委員と最終報告書を起草する7人の起草委員。

18) 同委員会の構想は、すでに内閣が議会の信任を求めて提出した「内閣の綱領的宣言」に示されていた。「基本法の改革に関する議論を政局的議論に内在する対立から解放するために、議会は、国会議員ではない権威ある専門家も参加する会合（Convenzione）が作成した提案を基に自らの決定をすることも可能であろう」（Allegato B: Governo testo, delle dichiarazioni prorammatiche consegnate dal Presidente del Consiglio dei ministri Enrico Letta, in Atti della Assemblea del Senato, seduta n. 16 29 aprile 2013, p. 26. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/699429.pdf>）。

19) Cfr., Guido Crainz e Carlo Fusaroo, op. cit., p. 53.

20) 二人とは、いずれも女性で、カルラッサレ [Lorenza Carlassare 憲法学者、パドヴァ大学教授] とウルビナーティ [Nadia Urbinati 政治学者コロンビア大学教授]。

迅速な報告書の取りまとめに賛同し、予定（10月30日）より早く9月17日に最終報告書²¹⁾の公表に至ったことである。

第二は、具体的な問題で異なった個人的意見が存在した（報告書に収録されている）が、「効果的な憲法改革こそがイタリアの危機からの脱出を可能にする前提条件である」という認識²²⁾に立った、改革の基本的な方向性²³⁾

授]）。二人とも当時進行中でであったベルスコーニに対する与党およびクアリアリエッロ委員長の対応への批判から辞任した。

- 21) Commissione per le riforme costituzionali, Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2013. 本稿では、内閣府のホームページにアップされたPDF版に依拠した。<http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/Per%20una%20democrazia%20migliore.pdf>.

報告書は、第1部「最終報告及び考察」、第2部「憲法改正のための委員会の活動記録」の2部構成で、総頁数832頁という大部なもの。最終報告本体の構成は、序文、前提、第1章「対等な二院制」、第2章「立法手続き」、第3章「憲法第2部5章」、第4章「政府形態」、第5章「選挙制度」、第6章「人民参加の諸制度」となっている。すでに紹介した大統領が任命し、政治制度改革を担当した賢人会議の最終報告書とよく似た構成になっている。報告書本体につづいて、報告書の各章で取り上げた論点についての委員の個人見解が収録されている。

- 22) 報告書では次のように展開している。「憲法は、今日失う恐れがある重要な成果をもたらすことを可能とした。政治諸制度の改革の必要性は、今までに達成した成果を台無しにしないという要請から生まれた。国の債務及び実体経済の危機の突発的な発生を前にして、イタリアは、長年未解決のままであった問題が累積した結果、EU構成国の他国とも比べても非常に脆弱化している。政治制度は、長期にわたって安定し、社会の同意に基づいた政治的指針を表明することができないように思われる。…本委員会は、全員一致で、政治的、経済的及び社会的危機を克服するためには、憲法改革の取り組みが必要であると考える。」(p. 31)

- 23) 「報告書」は、改革の基本的方向性として以下の4点を指摘している。
1. 議員定数の削減、対等な二院制の克服、立法過程の一層の規則化、特に緊急命令に関するより厳格な規制を通じた議会の強化
 2. 一院のみの信任、決定過程の簡略化、内閣提出法案を首相が指定した期日に採択に付する制度の導入による議会における政府特権の強化
 3. 権限の重複の意味ある削減、相互のより一層の協力に基づく州及び地方自治体に関する憲法システムの改革
 4. 異なった3つの選択可能な政府制度改革、すなわち a) 合理化された議院内閣制、b) フランスモデルの半大統領制、c) 首想中心型議院内閣制 (p. 30)

高橋：レンツィ内閣による憲法改正の政治的背景について

についてはメンバーが概ね合意に達したことである。

第三は、報告書は、後のレンツィ内閣の憲法改正案作成作業の実質的な出発点となったことである。

3.2 138条改正の提案——憲法改正手続きの迅速化

次に、議会の憲法改正作業の迅速化を求める動議を受けて、レッタ内閣は、憲法138条の一部に特例を設ける憲法改正案²⁴⁾を提出した。この法案の主な内容は、次の4点にまとめることができる。①憲法改正案を起草する両院合同委員会を設置する、②同委員会は、第1回会合の開催から4か月以内に憲法改正案を作成する、③議会の憲法改正作業は、18か月で終了する、④議会で可決された憲法改正案は、第2回目議決で3分の2の多数で可決されても、請求があれば国民投票に付される。

本法案は、議会で順調に審議が進み、上院・下院でそれぞれ7月11日と9月10日に1回目の議決が行われ、いずれも賛成多数で可決された。上院における第2回目の議決も3分の2以上の賛成で可決され（10月23日、289のうち賛成218）、2回目の議決を求めて下院に移送された。しかし、この法案は、政治環境の激変によってお蔵入りとなった。

すなわち、刑事事件で有罪判決を受けたベルルスコーニ（Silvio Berlusconi）の上院議員の失職をめぐる対応を理由に、レッタ内閣を支え、憲法改革を断行するためのPDとPDLの協力体制が崩壊したのであった。この結果、ベルルスコーニは政治の表舞台から姿を消し、PDLは野党へと身を転じたFI（頑張れイタリア）と与党に止まり改革に協力し続けることを望んだ旧PDLの国会議員・大臣を集めたアルフォンソ率いるNuovo Centro Destra（NCD、新中道右派）へと分裂した。この結果、レッタ内閣

24) 憲法的法律案第813号「憲法改正のための議会委員会の設置（Disegno di legge costituzionale (n. 813), Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali)。この法案は、レッタ首相、クワリアリエッロ憲法改正担当大臣、フランチェスキノ議会との関係及び政府活動の調整担当大臣により、2013年6月10日に上院に提出された。

の議会の支持基盤は弱くなったが議会の多数派は維持した²⁵⁾。

II レンツィ内閣下での「改革」の動向

1. レンツィ内閣成立の経緯

1.1 憲法裁判決の衝撃 2005年選挙法の一部違憲判決

2013年12月4日²⁶⁾は、制度改革にとって運命の日となった。すなわち、憲法裁判所が、2005年選挙法の一部²⁷⁾を違憲と判断したことで、憲法改正の「主戦場」である議会自体の「正統性」を揺るがすことになったからで

25) レッタ首相は、この与党構成の変化を受けて、両院で一般的政治状況に関する演説を行った。そこで新たな与党との間で合意した重点項目として①通常の憲法改正手続きによる憲法改正、②選挙法改正、③構造的な成長を通じる現行の支出及び税の削減などを挙げた。この演説に基づく討議の結果、レッタ内閣は信任された（下院：信任379、不信任212、上院：信任173、不信任127、12月11日）。

26) 判決理由は、2014年1月13日に書記局に寄託された。

27) 憲法裁判所は、2005年法の多数派プレミアム制と拘束名簿に関わる規定を違憲とした。

(1) 多数派プレミアム制について

1) 下院選挙制度 ①プレミアムの配分に与るための最低限の法定得票の規定が欠如しているため、得票率と議席率の乖離の差が大きくなり、②その結果、人民主権の基礎にある投票価値の平等に背くばかりでなく、国会議員を国民代表と定めた憲法規定にも反する、③立法者は、その裁量に基づき、政権の安定性、議会の決定過程の効率化などの憲法上重要な目的を追求するに当たり、投票価値の平等、人民主権、国民代表という憲法上の他の利益を最大限に尊重しなければならぬと判示した。

2) 上院の選挙制度 ①法定得票の定め欠如は適切でなく、投票価値の平等に悪影響を及ぼしていること、②各州の議席を単に合計する多数派プレミアム制は、全体として得票率と議席率の逆転、両院の多数派のねじれを招き、議院内閣制や立法府の機能、ひいては上述の憲法上の利益を損なうおそれがあると指摘している。

(2) 拘束名簿について ①選挙区規模が大きいため名簿登載者数も多く、選挙人が候補者についての情報を得ることが困難なこと、②全選挙区に重複立候補が可能で、当選人は政党の指示に従い選出選挙区を選べるため、選挙人にとっては候補者名簿の登載順から予想しがたい候補者が当選人となる可能性が高いことを指摘し、（選好投票のような）候補者を選択できる投票方法のない点が違憲とされた。

高橋：レンツィ内閣による憲法改正の政治的背景について

ある。また、憲法と選挙制度が密接な関連もあることから選挙制度改革の行方が、俄然注目を浴びることとなった。

こうした状況の中で PD の書記長選が実施され（12月8日）、レンツィが勝利した²⁸⁾。国会議員でもなく地方都市（フィレンツィ）の市長で弱冠36歳という PD 史上最年少の書記長の誕生であった。彼は、イタリアが陥っている危機的状況から脱却のために、党内融和を重視する「利益調整型」ではなく党首の強いリーダーシップに基づく「決断型」への政治手法の移行を強く訴えて当選した。

1.2 レンツィによる「改革」を支える新たな多数派形成——「ナザレノの協定（*Patto del Nazareno*）」²⁹⁾

レンツィは、憲法裁の判決を受け、選挙制度及び憲法改正を推進するた

28) この選挙は、党員以外の有権者にも開かれており、約300万人が投票に参加した。

29) 会談が行われた PD 本部があるローマのナゼレノ通りからとったマスコミ用語。会談の詳細については、Massimo Parisi, *Il patto del Nazareno*, Rubbettino, 2016 を参照。この協定の内容は、その要旨が2014年1月20日に開かれた PD 全国指導部会議で承認された。

http://www.corriere.it/Pop-up/pdf/pop_pdf.shtml?2014/Allegato-relazione-Renzi&Allegato%20alla%20Relazione%20del%20Segretario%20Matteo%20Renzi%20Direzione%20del%20PD%2020.01.2014（2016年10月22日閲覧）。憲法改正に関する要旨は以下の通り。

* 憲法第2部5章の改正について

第5章の改革では、競合的立法事項の削除を規定しなくてはならない。また、以下に掲げるいくつかの事項については国の排他的事項に戻す。

- 1) 戦略的に重要な大規模な全国規模での陸上及び海上輸送ネットワーク、
- 2) エネルギーの全国的な生産、輸送、供給、
- 3) 観光に関する全国レベルでの戦略的計画。

また、制度上の理由から5章の改革と州議会選挙のための選挙費用償還及び州議会議員の歳費と州都の市の市長の歳費の同一化も同時に行うことが必要である。関連する措置は、2014年2月15日までに議会に提出しなければならない。

* 上院改革について

上院改革は、完全な二院制という欠点の克服するものでなくてはならない。内閣に対する信任投票は下院のみに属する。上院は、その構成員の直接選挙制およびあらゆる形態の歳費を廃止し、地方自治の院になる。

めの新たな体制を構築するために積極的に動いた。こうして、PDの書記長になりたてで、まだ首相にもなっていなかったレンツィと上院議員を失職した直後で政治力が最も低下していたバルルスコーニFI議長の直接会談が実現した。会談の結果、両者は、憲法改正（国と州の立法権の分配、対等な両院の克服のための上院改革）及び選挙制度改革の基本的方向性で合意³⁰⁾に達した。

この合意を踏まえて、レンツィ書記長は、全国指導部会議を招集し、レッタ首相に辞任を迫る決議案（「イタリアが直面する諸問題に対処するための政治力を持った新内閣によって新たな局面を開くことが必要である」）を可決させた（2014年2月13日）。この結果、レッタ首相は、翌日ナポリターノ大統領に辞表を提出した。大統領は、レッタの辞任を受理し、レンツィに組閣を委ねた。レンツィはこれを受け入れ具体的な組閣作業に入り、2月22日にレンツィ内閣が成立した。

2. レンツィ内閣による「改革」の断行

2.1 下院選挙法の改正

レンツィ内閣は、ナザレノ協定を基礎に選挙法の改正作業に取り組み、2015年5月4日に、新しい下院選挙法が成立した（賛成334、反対61、棄権4、野党は採決に不参加）。その主要内容は以下の通りである³¹⁾。

(1) 選挙区 従来の27選挙区から、州を基礎とした20の州選挙区

関連する措置は、2014年2月15日までに議会に提出しなければならない。

出典：http://www.corriere.it/Pop-up/pdf/pop_pdf.shtml?2014/Allegato-relazione-Renzi&Allegato%20alla%20Relazione%20del%20Segretario%20Matteo%20Renzi%20Direzione%20del%20PD%2020.01.2014（2016年10月19日閲覧）

30) 2015年1月まで維持された「ナザレノ協定」(FIだけでなくNCDをも含んだ)は、新しい下院選挙法及び国民投票に付される憲法改正の政治的基盤となった。Cfr., Carlo Fusaro, *Le ragioni della riforma costituzionale. Una guida (versione 30 agosto 2016)*, p. 9.

31) 芦田 淳「イタリア：違憲判決を踏まえた下院選挙制度の見直し」外国の立法、立法情報264-1に依拠した。

高橋：レンツィ内閣による憲法改正の政治的背景について

circoscrizione elettorali, へ、さらに州選挙区を県の人口を基準に複数定数選挙区 *coleggio plurinominali* に区分する。この複数定数選挙区が候補者名簿提出の単位となり、全国で100設置される（各選挙区の定数は3～9）。選挙区の画定は、52号法に定める原則及び指針に従って、同法施行後90日以内に公布される委任命令（効力は法律と同等）で行う（区割りは、2015年8月7日委任命令122号によって確定された。その概要は表2を参照）。

(2) 候補者名簿 従来可能であった複数の候補者名簿を連結して候補者名簿連合を形成することはできない。また、政治代表における男女平等を推進するため、名簿登載者は男女交互に記載されなければならない。あわ

表2 複数定数選挙区の概要

州	人口	定数	複数定数 選挙区数	議席当りの 平均人口	選挙区 平均人口
Piemonte	4.363.916	46	8	94.867	545.490
Lombardia	9.704.151	10	17	96.080	570.832
Veneto	4.857.210	51	8	95.239	607.151
Friuli-Venezia Giulia	1.218.985	13	2	93.768	609.493
Liguria	1.570.694	16	3	98.168	523.565
Emilia-Romagna	4.342.135	45	7	96.491	620.305
Toscana	3.672.202	38	6	96.636	612.034
Umbria	884.268	9	1	98.252	884.268
Marche	1.541.319	16	3	96.332	513.773
Lazio	5.502.886	57	9	96.541	611.432
Abruzzo	1.307.309	14	2	93.379	653.655
Molise	313.660	3	1	104.553	313.660
Campania	5.766.810	60	10	96.113	576.681
Puglia	4.052.566	42	7	96.489	578.938
Basilicata	578.036	6	1	96.339	578.036
Calabria	1.959.050	20	3	97.952	653.017
Sicilia	5.002.904	52	9	96.209	555.878
Sardegna	1.639.362	17	3	96.433	546.454
全 体	58.277.463	606	100	96.167	582.774

出典：Servizio Studi—Dipartimento istituzioni, Documentazione per l'esame di Atti del Governo, *Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati*, D. Lgs. 7 agosto 2015, n. 122, n. 193/4 (16 settembre 2015), p. 7.

せて、各候補者名簿に関して、州内の同性の候補者名簿筆頭登載者（以下「筆頭候補者」という。）の割合は60%を超えることができず、各性別の全州の名簿登載者の合計は50%を超えてはならない。さらに、筆頭候補者に限り最大10選挙区（同一州選挙区内）で重複立候補が可能である。また、候補者名簿への登載可能候補者数は、3～9名で比較的少ない。名簿の提出にあたって、新たに政党規約の提出が義務付けられた。

(3) 投票方法 選挙人は、候補者名簿を1つ選択する。当該名簿は、基本的に非拘束名簿であり、選挙人は、当該名簿登載者のうち2名まで（姓名を記入して）選好投票をすることができる。ただし、2名を選ぶ場合には、異なる性別の候補者に投票しなければならない。また、非拘束名簿の例外として、筆頭候補者は、選好投票の対象とならない。

(4) 議席の配分（阻止条項・多数派プレミアム） 比例代表制が原則であるが、例外として一部の特別州では単純小選挙区制を設ける³²⁾。まず全国レベルで各候補者名簿の議席を確定し、続いて州、選挙区の各候補者名簿の議席を確定して議席を配分する。従来の阻止条項を引き下げ、全国で有効投票の3%以上を得た候補者名簿に議席を配分する。全国で有効投票の40%以上を得た候補者名簿が、340議席に達しなかった場合に当該候補者名簿に多数派プレミアム340議席を配分する。40%以上の票を得た候補者名簿がない場合には、得票上位2つの候補者名簿による決選投票を行い、得票の多い候補者名簿に340議席を配分する。ただし、第1回投票と決選投票の間に候補者名簿を変更することは許されない。残りの議席（278議席）は、

32) 小選挙区については以下の通り。

州	人口	定数	小選挙区数	選挙区人口
Valle d'Aosta	126.806	1	1	126.806
Trentino-AltoAdige	1.029.475	11	8	128.684

Trentino-AltoAdige については、選挙区の定数が11で小選挙区数が8となっているが、残りの3議席については、州レベルで各候補者名簿別得票数によって比例配分される。

高橋：レンツィ内閣による憲法改正の政治的背景について

残りの候補者名簿で第1回投票の得票に比例して配分する。

(5) 当選人の決定 候補者名簿の得た議席に応じて、まず筆頭候補者が、続いて選好投票の得票順に当該名簿登載者が当選人となる。

(6) 在外投票の対象拡大 従来の国外居住者を対象とする在外投票制度に加えて、就学、労働及び療養のための一時的な国外滞在者が在外選挙区において郵便投票をする制度とともに、国際的な任務に従事するため一時的に国外に滞在する軍及び警察に属する選挙人が関係大臣の協議によって定める方法により投票する制度が定められた³³⁾。

2.2 レンツィ・ボスキ案の成立へ

内閣成立からわずか3か月足らずで、レンツィ首相とボスキ憲法改革及び議会との関係担当大臣は、予告通り憲法第2部の改正案を上院に提出した(4月8日)³⁴⁾。この憲法改正案は、前述した「ナザレア協定」に基づく

33) 弁護士グループは、新選挙法の合憲性を問う訴訟を州都にある19の地方裁判所(ローマ、ミラノ、ナポリ、ヴェネツィア、フィレンツェ、ポローニャ、ジェノヴァ、カタニーヤ、トリノ、バーリ、トリエステ、ペルージャ、メッシーナ、サレルノ、ポテンツァ、ラクイラ、アンコーナ、カタンザーロ、カリアリ)に提起した。その中で、メッシーナ地方裁判所は、原告が提起した新選挙法の憲法適合性審査を求める13の根拠のうち6つの根拠を容認し、憲法裁判所への移送を決定した(2016年2月17日、決定69号)。容認した6つの根拠は、次の通り。①地域代表原則の侵害、②民主的代表的原則の侵害(多数派プレミア制との関係)、③決戦投票に参加する最低限の条件の欠如、④代議士を直接かつ自由に選択できない(筆頭候補者の仕組み)、⑤2005年法の残存により下院に比べて上院の議席配分のための阻止条件が高いこと、⑥新しい選挙法が、上院を間接選挙とする憲法改正されていないのに下院のみを対象とした不合理性。メッシーナ地裁に続いて、トリノ地裁も憲法裁判所への移送を決定した(2016年7月5日決定163号)。憲法裁判所は、10月4日に、この2事例について判断する予定であったが、延期された(2016年9月19日)。延期の理由は公表されていないが、現地の報道は、憲法改正についての国民投票の実施日が決定されたことであると伝えている(*corriere della sera* 9月19日電子版：<http://www.corriere.it/politica/referendum-riforma-costituzionale/notizie/italicum-va-corte-costituzionale-il-referendum-2574a518-7ea6-11e6-b738-f3f4294a9e26.shtml#settembre>, 2016年10月25日閲覧)

34) 閣議決定は、3月31日。政府原案は、現行憲法のうち46か条を改正の対象としていた。

与党と中道右派の合意を基礎としており、レッタ内閣が設置した専門家委員会の結論から直接に着想を得たものであった。

政府原案が、憲法138条が定める第1回目議決にいたる道のりは困難に満ちたものであった。すなわち、政府原案は、上院における4か月にわたる活発な審議の結果、大幅な修正を受けたうえで可決された³⁵⁾(8月8日上院案1)。主な修正点は、上院の名称を原案の「地方自治体上院 (Senato delle autonomie)」から現行の「共和国上院」に戻したことに示されるように上院の位置づけ(権限)、構成に関する点であった³⁶⁾。

下院における審議は、より長期化し7か月に及んだ(2015年3月10)。下院も上院案1に対してかなり広範囲にわたる見直しを行った(下院案1)。特に注目されるのは、以下の4点である。①選挙法に対する事前の合憲性審査の対象を今立法期に可決されたものにも拡大することを可能とする修正(2015年5月に最終的に可決された新選挙法も対象にすることを狙った修正といえる)、②大統領の当選基数の引き上げ、③憲法裁判所判事の選出方法の変更(各院別々の選出から両院合同会議による選出へ)、④政府提出法案について、議会が一定の期間までに審議を終了し、採決することを義務付ける制度の導入。

こうして、両院が同一の法案に達することができなかつたので、上院に審議の場は戻ることになった(第一回目の議決に向けた第二読会では、下院が行った修正部分のみを対象とした)。上院での下院案1に対する審議も長引いたが、ようやく2015年10月13日に下院案1を一部(4か条)修正の

35) 賛成183, 反対0, 棄権4

36) この点との関係で、上院も立法過程に参加する立法事項を拡大した。すなわち、原案では、立法を①両院立法、②下院単独立法、③上院単独立法の3類型に分類し、①を憲法改正法案と他の憲法的法律に限定していたのに対して、憲法改正を実施するための法律までに拡大した。さらに、上院は、政府原案で改正の対象ではなかつた次の3か条に対して修正を加えた。①上院議員と州の要職との兼職の禁止の導入(67条)、②選挙法に関する事前の違憲審査制の導入(77条)、③大統領に法律の一部の再議権の付与(74条)。

高橋：レンツィ内閣による憲法改正の政治的背景について

うえ可決した（上院案2）。修正で重要なのは、憲法裁判所の判事の選出方法（当初の上院案への復帰）と上院議員の選出方法であった。この上院案2は、下院に送付され初めて修正されることなく可決された（2016年1月11日）。こうしてようやく、憲法138条が定める第一回目の議決が完了した。

第2回目の議決は、ずっと迅速に進んだ。というのも両院の議院規則（下院規則98・99条、上院規則123条）によって、憲法問題委員会、本会議における審議とも総括的討議に限定され、逐条審議は行わない（すなわち、修正案のできない）、また、採決も逐条ではなく一括して行うとされているからであった（表3参照）。

表3 憲法改正案の各院での採決における各党の態度

日程	院	投票結果	賛成党派	反対党派	注
14. 08. 08	上院	賛成183, 反対0, 棄権4	PD, FI-Pdl, AP (Ncd-Udc), SCpl 等		LN, M5S, Misto-SEL, GAL, 議場退出 (134)
15. 3. 10	下院	賛成357, 反対125, 棄権7	PD, AP, Misto-Svp, Misto-Psi, SCpl	Sel, LN, Fdl, PI	FI-Pdl-Berlsc, M5S, 議場退出 (141)
15. 10. 13	上院	賛成178, 反対17	PD, AP (Ncd-Udc), AL-A	Misto-SEL, Misto-CoR	GAL, LN, M5S, FI-Pdl 採決に不参加 (118)
16. 1. 11	下院	賛成367, 反対194, 棄権5	PD, AP, SC, AL-A, Dem.sol.CD, Misto-Psi, SCpl	M5S, SEL, LN, FI, Fd'I, CoR	
16. 01. 20	上院	賛成180, 反対112, 棄権1	PD, AP (Ncd-Udc), AL-A, Misto-Fare	M5S, SEL, LN, FI, CoR	
16. 04. 12	下院	賛成361, 反対7	PD, AP (Ncd-Udc), SCpl, AL-A, Centro, altri		M5S, SEL, LN, FI, Fd'I CoR, 議場退去 (260)

政党・会派の略称：SCpl（イタリアのための選択）、Per le autonomie（南チロル人民党＋その他）、AP（Ncd-Udc）[人民勢力（新中道右派－中道連合）]、Misto-Sel（混合会派内左翼・エコロジー・自由）GAL（広範な自治と自由、LN（北部同盟）、AL-A（自由人民－自治同盟）、CoR（保守主義者と改革主義者）。

まとめに代えて

以上、レンツィ内閣の憲法改正案の成立の政治的背景について検討してきた。ここから確認できるくつかの点を指摘することで、まとめに代えたい。

第一に指摘できることは、この改正案は、「ナポリターノ大統領の決断、レンツィの書記長への選出と彼の政治的イニシアチブさらに、PD、連立与党及びFI間の合意の成果である」ということである。とりわけ、ナポリターノが憲法改正、選挙制度を含む「政治制度改革」の実施を再出馬の条件としたこと、「ナザレア協定」の締結、選挙制度改革、憲法改正案について示されたレンツィの強引ともいえる決断主義的な政治スタイルが重要であった

第二に、憲法改正は、レッタ内閣の時と違って最初から憲法138条の改正手続きに基づき進められたが、その憲法改正手続の運用に問題点があったことである³⁷⁾。まず、内閣提出法案として憲法改正案を議会に提出したというレンツィ内閣の憲法改正の進め方を挙げることができる。すなわち、政府が自らの政治的惑惑に基づいて憲法改正のイニシアチブを取るのには138条の精神（立憲主義）に反するのではないかという点である。次に与党による改正案審議における野党の権限を無視した横暴な議事運営である（審議時間短縮のための野党提出の修正案に対する対応など）。

第3に、選挙制度改革と議会制度改革が同時に進行したことである。上院議員が国民による直接選挙ではなくなる憲法改正を前提として、選挙制度改革は、原案には含まれていた上院に関する部分を削除したうえで成立した（新しい下院の選挙法は、2016年7月には施行された）。

第4は、与党（実態は内閣）自らが、レンツィ・ボスキ案の「承認を求める国民投票（referendum confermativo）」を請求したことの是非である。

37) Cfr., Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro Diranno, Noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, 2016, pp. 52–59.

高橋：レンツイ内閣による憲法改正の政治的背景について

学説によれば、138条が定める国民投票は、本来、憲法改正案に反対の政党（議会の少数派）が「否認を求めて（referendum oppositivi）」請求するものとされている。しかし、実際には2001年の憲法改正の時に当時のアマート内閣（中道左派）が「確認的国民投票」を請求していた。しかし今回は、レンツイの決断主義的な政治スタイル（「国民投票が否決されれば、政界から引退すると表明」）とも重なり、憲法改正案の内容を問う国民投票がレンツイ政権の存続の是非をという「プレシビット」に転化する危険が指摘されている。また、国民投票については、今回の改正案の様にその内容が広範囲にわたる場合でも全体としての賛否の表明しかできないこと、すなわち、上院制度改革には賛成だが、国と州の権限の見直しには反対だという部分的な意見表明ができないという仕組みの問題点も指摘された。

いずれにしろ、12月の国民投票の結果が注目される。

*2016年10月31日 脱稿。