

<研究ノート>

イタリアの国会議員定数削減のための 憲法改正

高 橋 利 安

はじめに

イタリアでは、2020年9月20・21日に下院議員の定数及び選挙により選ばれる上院議員の定数を、それぞれ630人から400人、315人から200人に削減（約36.5%）する憲法改正案の是非を問う国民投票が実施された。今回の国民投票は、2016年レンツィ内閣の下で実施され、大差で否決された「権限が対等で相違のない二院制」及び「国の排他的立法事項の拡大」の是非を問う国民投票に続く、憲法改正に関する戦後4度目¹⁾の国民投票²⁾で

*本稿におけるインターネット情報への最終アクセス日は、2020年11月5日である。

- 1) 以前の国民投票の概要については、表1を参照。また、それぞれの国民投票の詳細については、以下の拙稿を参照。①2001年：「イタリアにおける地方自治制度改革をめぐる動向——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『現代立憲主義の認識と実践』（日本評論社、2005年）、②2006年：「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）402-380頁、③「レンツィ内閣による憲法改正の結末」法学新報124巻1・2号（2017年）、203-239頁。
- 2) イタリアでは、憲法上の制度として今回の国民投票のように憲法138条が規定する「憲法改正手続きとしての国民投票」と憲法75条が定める「現行法規の全部・一部の廃止を求める国民投票」が存在する。

138条〔憲法改正法律・憲法法律〕

① 憲法改正の法律およびその他の憲法法律は、各議院において、3ヵ月を下らない期間においてなされる連続した2回の議決をもって採択され、かつ2回目の表決では、各議院の議員の絶対多数によって可決されなければならない。

② 前項の法律は、公布後3ヵ月以内に、一議院の議員の5分の1、50万人の選挙権者または5つの州議会の要求があるときは、国民投票に付される。国民投票に付された法律は、有効投票の多数によって可決されなければ審署することがで

あった。投票結果は、賛成が約7割（賛成69.96％，反対30.04％）で国会議員定数の大幅な削減が実現することとなった³⁾。

本稿の課題は、以下の3点である。第1は、国会議員定数削減の決定に至る政治過程（国会審議・国民投票の実施）の解明である。とくに、憲法改正案の審議の途中で、同盟と五つ星運動を与党とした第一次コンテ内閣⁴⁾から、欧州議会選挙における同盟の躍進と五つ星運動の敗北の結果生まれた五つ星運動と民主党を与党とした第二次コンテ内閣への移行がどのような影響を与えたかに注目したい。

第2は、国会議員定数削減問題を戦後憲法史の視点から考察することである。このため制憲議会における議論、その後の定数削減の動向を整理し、最後に今回の憲法改正案の内容を検討する。

きない。

③ 法律が、2回目の表決において、各議院でその議員の3分の2の多数で可決されたときは、国民投票は、これを行わない。

なおイタリア憲法の改正手続きの概要については図1を参照
75条〔法律廃止の国民投票〕

① 50万人の選挙権者または五つの州議会の要求があるときは、法律または法律の効力を有する行為を、全部または一部、廃止するかどうかを決定するために、国民投票が行われる。

② 国民投票は、租税および予算、大赦および減刑、国際条約の批准の承認に関する法律については、認められない。

③ 衆議院の選挙権を有するすべての市民は、国民投票に参加する権利を有する。

④ 国民投票に付された提案は、有権者の多数が投票に参加し、かつ有効投票の多数が獲得された場合に、可決される。

⑤ 法律は、国民投票の実施に関する方式を定める。

なお、いずれの国民投票の実施に関する具体的な手続は、1970年5月25日法律352号「憲法が定める国民投票及び国民の法律発案に関する規程（Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo，以下、国民投票法と表記）」に定められている。

3) マッダレラ大統領が10月19日に審署した憲法改正法律は、官報261号（10月21日）公示された。

4) 2018年総選挙の結果と第一次コンテ内閣の成立に至る経緯については、高橋利安「イタリア総選挙結果とコンテ内閣の成立」修道法学41巻2号（2019年）、413-421頁を参照。

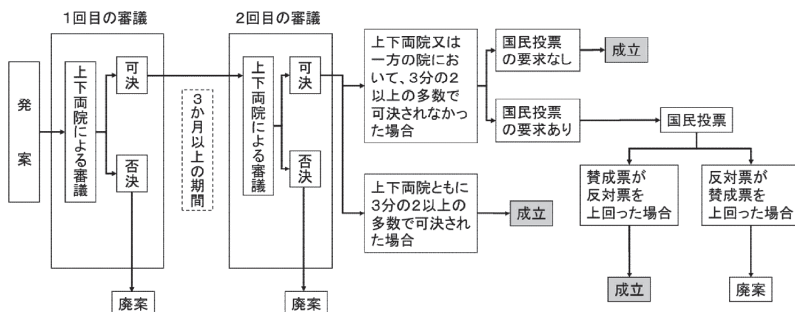
第3は、国民投票結果を現在入手可能な資料に基づいて検討することである。

表1 憲法改正に関する国民投票

実施日	国民投票の内容	憲法改正案の提案者	投票率 (%)	賛成 (%)	反対 (%)	結果
2001/10/7	地方自治の深化 (中央政府と州・県・市町村の関係の抜本改正) (2部5章)	プローディ・ダレーマ・アマートの内閣 (中道左派)	34.05	64.21	35.79	可決
2006/6/26・27	憲法第2部の包括的な改正	ベルルスコーニ内閣 (中道右派)	52.46	38.71	61.29	否決
2016/12/4	レンツイ・ボスキの憲法改正	レンツイ内閣 (中道左派)	65.48	40.88	59.12	否決

出典：Ministero dell'interno, Referendum costituzionale, 2020, p. 13
 16.<https://dait.interno.gov.it/documenti/dossier_referendum_costituzionale_2020.pdf>

図1 憲法改正手続きの概要



出典：『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2006年10月）131頁。

I 国会定数削減に関する憲法改正案の成立の政治過程

1. 第一次コンテ内閣の成立と国会定数削減問題⁵⁾

今回の国会議員定数問題の直接的な出発点は、2018年3月の総選挙後、5つ星運動と同盟が連立政権を形成する際に締結された「変革のための政府に係る契約」⁶⁾ (2018年5月)にある。すなわち、「契約」の第20項「政治制度改革、自治及び直接民主制」は、まず取り組むべき課題として国会議員定数の削減(下院400人、上院200人)を挙げていた。また、「契約」は、国会議員の削減の狙いとして①「両議院の議事を組織することがより容易になり、立法過程が、より効率的になる」、②上院議員と下院議員の総数がほぼ半減するため、支出が大幅に削減できる」の2点を指摘した。

さらに、「契約」で注目される点は、憲法改正へのアプローチ方法を転換したことである。この転換は、「契約」が、「政治制度の基本的な改革においては、限定的で、よく練られ、一貫性のあるいくつかの改革について、問題ごとに区別され、独立した憲法的法律案を提案するという実際的で実現可能なアプローチが必要である。」と指摘していることに明白に示されて

5) 以下の記述は、以下の文献に依拠した。高橋利安「イタリア総選挙結果とコンテ内閣の成立」修道法学41巻2号(2019年2月)、403-421頁；Camera dei deputati, Dossier 19 agosto Riduzione del numero dei parlamentari, Il testo di legge costituzionale e il referendum ex art. 138 della Costituzione; a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali, Il dossier sul disegno di legge costituzionale “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”

<<http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1312/editing-dossier-riduzparl-22lug-norev.pdf>> ; Mauro Volpi, La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza in *Costituzionalismo it*, 2020, n.1, pp. 44-46. <<https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/5-Fasc.1-2020-Volpi.pdf>>

6) この「契約」は、両政党の党首が署名した全30項目の政策についての合意を示した50頁の文書で、ドイツでの連立政権が締結する「政府協定」をモデルとしたといわれている。Movimento 5 Stelle e Lega, *Contratto per il Governo del Cambiamento*, p. 35. <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/contratto_governo.pdf>

いる。すなわち、レンツィ内閣に代表される一つの包括的な憲法改正案による「大改革」の断行という路線から、より緊急なものから部分的な改革を積み上げていくという路線（「部分的改革」）への転換と評価できる。

また、正式に成立したコンテ内閣（2018年6月1日）は、2018年9月27日の閣議決定を経て実質的な「政策綱領」⁷⁾を公表した。この「綱領」は、独自の項目として憲法改正問題⁸⁾を設け、今立法期（18期）で実現すべき課題として、国会議員の削減を挙げた。削減の比率・目的は、「契約」で示されたものと同じであった。

2. 憲法改正案の国会における審議経過⁹⁾

議会における議員定数削減問題の議論は、R. フラカッロ（Riccardo Fraccaro）大臣（議会関係及び直接民主制担当、五つ星運動）が、両院の合同憲法問題委員において行った憲法改正問題へのコンテ内閣の取り組みの説明¹⁰⁾及び議員との質疑応答から始まった（2018年7月12日）。

7) 正式には「2018年度経済・財政に関する文書の改訂に関する注記（Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza）」。<http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/NADEF_2018.pdf>、イタリアにおける経済・財政計画の主要な手段で、内閣が国会に提案し、その承認を得なければならない、経済・公財政の中期戦略を示したもの。

8) 「綱領」の「憲法改正」の項目において、「政治制度改革の基本的な目的」として「市民の政治生活への参加をより広範で実効的なものとし、かつ国会活動がより有効性なものとなることを促進することで、下すべき決定の質を向上させること」を指摘した上で、具体的な改正事項として、国会定数削減に加えて、①政策提案型の国民投票制の新設による直接民主制の強化、②経済労働国民会議の廃止、③選挙に関する事項および国家議員の被選挙権欠格及び兼職禁止に関する争訟に議院が下した議決に対して憲法裁判所への訴訟を可能にする制度の導入。

9) 以下の文献に拠った。Il dossier sul disegno di legge costituzionale, *cit.*, pp. 12-17.

10) フラカッロ大臣の発言要旨は以下の通り。国会議員定数の削減は、市民が強く求めている政策であり、特に重要なものである。ヨーロッパにおいて、イタリアは、人民から直接選挙される議員が945人で最も多い国会議員数の国である。イタリアに、約700人のドイツ、約650人のイギリス、そして600人を若干下回る600人

(I) 第一読会

憲法改正案は、まず、上院で審議が開始された。憲法問題委員会に次の3つの議員提出の法案が提出された（提出日順）。① G. クアリアリエッロ（Gaetano Quagliariello）上院議員（フォルツァ・イタリア——中道連合）より2018年4月に提出された法律案第214号「国会議員定数削減に関する憲法改正」（2018年4月4日）、② R. カルデローリ（Roberto Calderoli）上院議員（同盟——サルデーニャ行動党）及びG. ペリッリ（Gianluca Perilli）上院議員（5つ星運動）により同年6月に提出された法律案第515号「下院及び上院の構成に関する憲法57条及び57条の改正（以下「515号案」）、③ S. パトゥアネッリ（Stefano Patuanelli）上院議員（5つ星運動）及びM. ロメオ（Massimiliano Romeo）上院議員（同盟——サルデーニャ行動党）により同年9月に提出された法律案第805号「下院及び上院の構成に関する憲法57条及び57条の改正」。

以上の3法案の提出を受けて、憲法委員会は、法案審議を正式に開始した（2018年10月10日）。提案理由の点で若干の相違はあったが、3法案とも国会議員の定数をそれぞれ、下院400人、上院200人に削減するという基本的な方向性・内容で一致していたので、憲法委員会は、3法案を統合した

のフランスが続く。フランスについては、特にマクロン大統領が最近国会議員数
の3分の一を削減する提案をしたことが注目される。

……「契約」は、国会議員定数の『大幅な削減』（下院400人、上院200人）から出
発することの必要性を強調している。このような削減は、明らかに憲法機関に関
する支出を確実に減少させるであろう。しかし、この改革の目的は、単純に節約
というただ一つの要求に還元することはできない。国会議員定数の削減は、実際、
両院の決定過程の改善を引き起こし、両院がより有効に活動すること、その結果、
市民の要求により応えることが可能となるであろう。この提案によって、国会は、
もっぱら市民の利益に沿った「自己改革する能力を示すことができるであろう。」。

in *Resoconto stenografico Audizione 1. Seduta di giovedì 12 luglio 2018*, p. 6

<<http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01c01/audiz2/audizione/2018/07/12/leg.18.stencomm.data20180712.U1.com01c01.audiz2.audizione.0001.pdf>>

法案をその後の審議の基礎となる法案として採択した¹¹⁾（2018年12月12日）。また、12月19日の憲法委員会は、憲法改正の施行日に関する修正案を可決し、この一部修正された統合案を憲法委員会案として上院本会議に上程することを決定した。

本会議においては、各州及び自治県に配分する最小上院議員定数に議論が集中した。その結果、各州に配分される上院議員定数の下限を憲法委員会案の4から3に削減する修正案が可決された。さらに可決された修正案は、はじめて、上院議員定数の配分対象としてトレント及びボルツァーノ自治県¹²⁾を憲法に明記した。

本会議における以上の修正を経て、憲法改正案は、賛成185（五つ星運動、フォルツァ・イタリア、同盟——サルデーニャ行動党、同胞イタリア）反対54（民主党、ファルツァ・イタリア2（混合会派に所属）、棄権4で可決された（2019年2月7日）。

下院での審議は、憲法委員会で2019年2月27日に開始されたが、その過程で野党から、議員定数削減に関連し改正を補完するという趣旨（定数削減と同時に「体系的な改革」の必要性）で多くの修正案（機能・権限が異なった二院制の導入、改革、州知事・自治県知事の上院の活動への参加、上院の被比選挙年齢引き下げなど）が提出された。しかし、いずれの修正案も審議の対象である議員定数削減とは関連性がなく異質なものであるという理由で審議の対象から排除された。こうして、下院憲法委員会は、上院案を原案（AC. 1583）として採択し、本会議に上程した（4月10日）。

11) 統合案は、全4か条から成り、第1条が下院議員の定数削減、第2条が上院議員の定数削減と各州に対する配分定数の見直し、第3条が大統領の任命する終身上院議員の定員規定の見直し、第4条が施行期日等に関する規定となっていた。このうち、第3条は、統合に際して加えられた規定で、上院議員の定数が大幅に削減される中で、終身上院議員の比重が過大にならないことを目的としている。

12) トレンティーノ＝アルト・アディジェ州は、憲法（116条）でトレント自治県とボルツァーノ自治県から構成されることが定められており、両県には州に準じた地位が認められてきた。この憲法条文化によって両自治県にも定数3が配分されることが明確となった。

本会議の審議では、民主党は、逐条審議に先立ち、憲法改正案に関する憲法適合性の先決審査動議¹³⁾を提出した。これは、今までの憲法改正法案の審議の中で、法案審査の方法という視点から、法案の憲法適合性に重大な疑念が明らかとなったという理由に基づくものであった。実際には、前述したように野党提出のすべての修正案を議院規則89条1項に基づき、受理せず、審議の対象から排除したことの是非を問うものであった。この動議は、与党多数で否決され（2019年5月7日）、審議が続行された。

同日、逐条審議が開始されたが、議長は再び、議院規則89条1項を根拠に野党のすべての修正提案を不受理とし、下院本会議は、2019年5月9日、上院が可決した内容と同一の憲法改正案（A.C. 1585）を絶対多数の賛成で可決した（出席422, 賛成310, 反対107, 棄権5 [フォルツァ・イタリア2, 混合会派3], 賛成・反対の党派構成は上院と同じ）。

(2) 第二読会

下院で可決された憲法改正法律案は、第2回目の表決に向けて新たに上院に移送され（5月9日）、憲法問題委員会に付託された（法案A.S. 214-515-805-B, 5月15日）。法案の審議は、6月25日から開始され、7月2日に憲法委員会は、下院が可決した法案を本会議に上程することを決定した。本会議における審議は7月10日に総括討議が開始され11日に2度の目の表決が行われ、構成員の絶対多数の賛成（賛成180票, 反対50票）で憲法改正案を可決した。

上院での2回目の表決を受けて、下院憲法委員会は、憲法改正案の審議を開始し、7月30日の会議で上院案に賛成という立場から本本会議に10月1日に上程すると議決した。こうして、下院の本会議は、憲法法律（A.C. 1585-B）を2回目の表決において、民主党が賛成に転じたため賛成569票、

13) A.C. 1585 – *Questione pregiudiziale di costituzionalità, n. 1*. Migliore ed altri, XVIII LEGISLATURA — Allegato A ai resoconti — seduta del 7 maggio 2019, pp. 14–15. <https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/assemblea/html/sed0170/leg.18.sed0170.allegato_a.pdf>

反対14票，棄権2票で構成員の3分の2を超える賛成で可決した。

3. 第2次コンテ内閣の成立と定数削減問題

なぜ、民主党は、五つ星運動と同盟の「契約」に基づく憲法改正案への賛成に転じたのであろうか？この態度変更の理由を検討しよう。

(1) 民主党はなぜ反対したのか

民主党下院議員団会報209号（「国会議員定数の削減は、政治制度を改善せず民主主義を悪化させる」¹⁴⁾は、民主党の議員削減問題に対する基本的な立場を「民主党は、原則として国会議員定数削減に反対ではないが、定数削減問題は、議会制度をより効率的で代表的なものにする改革と一体なものとして取り組まなければならない」と説明している。すなわち、「同じことを行う2つの対等な議院からなる世界に類のない二院制」の改革の中に議員定数削減問題を位置づけなければならない。「民主党は、完全な二院制を克服し、500の議員——黄・緑（政党カラーから、黄：五つ星運動，緑：同盟，与党）案より少ない——からなる下院のみとする¹⁵⁾ことに賛成する用意があると宣言してきた」。しかし、審議の対象となった法案は、

14) *La Riduzione del numero dei parlamentari. Non migliora le istituzioni e fa male alla democrazia*, Ufficio Documentazione e Studi, Dossier n. 209 maggio 2019, in *Deputatipd.it*

<https://deputatipd.it/files/documenti/20_RiduzioneParlamentari_0.pdf>

15) 上院に代替する制度として「国家一州会議」の憲法機関化を提案している。「国家一州会議」とは、1983年に州の利益に関わる国の法令等について州の意見を政府に伝える場として設置され、その後、権能が拡大され現在では、主な権能は以下の通り。①州の利害に関わる政府の法律案，立法命令案及び規則案に対して意見の表明。②国の行政行為等に対して，全構成員の同意及び合意を図る。③法律により州に配分される財源の配分基準等の決定を行う。④同会議が承認した計画の成果について評価を行う。⑤国及び州の行政活動に関する情報の交換を行う。⑥国家行政機関のうち，国と州の代表から構成される組織について，州代表の指名を行う。芦田淳「イタリアにおける「地域国家」モデルの憲法原理とその実施をめぐる立法及び憲法裁判決の研究」（2016年度成城大学博士論文）107-108頁。

<https://seijo.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=4034&item_no=1&page_id=13&block_id=17>

完全な二院制といったイタリア議会制度の抱える問題から、定数削減問題を切り離し経済的側面すなわち政治コスト削減に問題を矮小化した。この結果、「ほとんど変化をもたらすことがなく、代表制民主主義に多くの害悪を与える最悪の改革」となった断定した。

つぎに憲法改正案に関する与党の乱暴な議事運営を反対の理由に挙げている。すなわち、与党は、民主党（及び野党）が提出したすべての修正案を、議院規則のこじつけ解釈によって審議の対象から除外し、民主党との憲法改正に関する建設的な「対話」を拒絶した。

(2) 第2次コンテ内閣の成立 民主党賛成へ

賛成へと態度を変更した最大の要因は、政治環境の変化である。すなわち、欧州議会選挙（5月26日実施）における同盟の躍進、五つ星運動の低迷という結果、連立与党間での軋轢が増し、コンテ首相の「協約」の実施の保証人（中立的な調停者）としての機能が危機（特に同盟指導者サルヴィーニとの鋭い対立、同盟は内閣不信任案を上院提出）に陥り、第一次コンテ内閣は崩壊し、五つ星運動と民主党を中心とした第2次コンテ内閣が成立した（2019年9月5日）。新内閣は、今立法期で実現すべき政策綱領¹⁶⁾で憲法改正問題も取り上げ、定数削減問題と民主的代表性の憲法上の

16) この「政府綱領」は、コンテ首相候補よりマッダレッラ大統領に閣僚名簿とともに提出され、受理された。翌日、各閣僚が大統領に宣誓し、第二次コンテ内閣が正式に成立した。「政府綱領」は、18立法期において実施すべき29の項目を挙げており、その10項目に憲法改正問題を取り上げている。その特徴は、定数削減問題は憲法改正の出発点に過ぎず、①両院の選挙権・被選挙権の年齢要件の同一化、②諮問的国民投票の導入といった直接民主制と議会制民主主義との関係の在り方、③選挙制度の見直しなどの問題に同時に取り組むことを明示したことである。

Programma di governo 4 settembre 2019 Il Presidente del Consiglio incaricato ha predisposto, sulla base degli indirizzi condivisi dal Movimento 5 stelle, dal Partito Democratico e da Liberi e Uguali, le seguenti linee programmatiche, che andranno a costituire la politica generale del Governo della Repubblica per il prosieguo della VIII legislatura.

<<http://www.astrid-online.it/static/upload/prog/programma-governo-4-settembre-2019.pdf>>

保障に関する改正も同時に進めるという民主党の主張も盛り込まれた¹⁷⁾。この結果、下院の第2回表決で民主党は賛成に回った。さらに、与党連合を構成した五つ星運動、民主党、自由・平等、イタリア・ヴィヴァの議員団長は、政治制度改革に関する共同の政策文書¹⁸⁾（「憲法改正、両院選の選挙法及び議院規則に関する課題」）に署名した。その内容は、以下の4点にまとめることができる。

1) 選挙法改正 議員定数の削減は、代表性に関する問題（少数政党の排除、特定の地域の過少代表）を深刻化させる。4党は、「政治的・地域的多様性、ジェンダー平等、憲法裁判所の判決が示した原則の遵守及び言語的少数者の保護をより効果的に保障する目的で、下院及び上院の新しい選挙法案を12月までに提案する。」。

2) 両院の選挙権・被選挙権の年齢要件の同一化 現行の上院の選挙権・被選挙権の年齢要件（25歳、40歳）を引き下げ下院の要件（18歳、25歳）に揃える憲法改正案の成立に努力する。

3) 議院規則の改正 削減された新たな議員定数に能率的に適合するように、各院の規則を改正する作業を素早く実行する。改正にあたっての留意点として以下の3点を挙げている。①両院の権能を調整し、構造的な方法で緊急法律及び内閣の信任問題の多用の制限することで国会機能の価値を高める。②政府提案法案に十分な審議時間を確保することを目的とした立法手続きの見直し。より一般的には、少数派の権利に留意しつつ審議を迅速化する。③言語的少数者会派を両院で構成できることを保障する。

4) その他の憲法改正 ①両院と政府との信任の在り方の見直し、②多様な自治の整然かつ時宜を得た実現に向けた両院と州の関係の見直しに関

17) 民主党が賛成に回った理由を説明した党の公式文書「国会議員定数削減：なぜ民主党は賛成するのか」を参照。*Riduzione del numero dei parlamentari: Perché il PD è favorevole*, Ufficio Documentazione e Studi, Dossier n. 209 maggio 2019, in *Deputatipd. it.*

18) <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/docu/documento-riforme-maggioranza.da-on.ceccanti.pdf>

する憲法改正案の作成を与党のすべての政治勢力だけでなく、憲法学者および市民社会の参加も呼びかけ、12月中にも開始できるよう努める。

II 2019年憲法改正案の内容¹⁹⁾

1. 国会議員定数問題の歴史的展開

両院で可決された憲法改正案の内容を紹介する前に、議員定数削減問題の歴史的経緯を辿ることにしよう。

(1) 第一段階 人口比例に基づく議員定数の確定

制憲議会において、すでに国会の機能性或いは代表性のいずれを重視するかという視点から、議員定数について活発な議論が展開された。機能性を重視し限定的な議員定数を主張した者としてまず挙げることができるのは、議会についての原案提案者コンテ (Giovanti Conti, 共和党) である。彼は、下院の議員定数を人口15万人あたりに一人、すなわち約300人とする提案をした²⁰⁾。下院の議員数の削減 (プレファシズム自由主義期の下院の議員数は535) は、立法権を持った議会を持つ州制度が創設されるであろうことを考慮する必要からだった。次にエイナウディ (Luigi Einaudi, 自由党) は、議員数が限定された方が、質の高い立法能力を発揮できると主張した²¹⁾。また、モルターティ (Costantino Mortati, キリスト教民主党) は、州を代表する上院の議員数を限定することは、法律の優れた作成という目的のためのより質の高い議員の選出を保障すると主張した²²⁾。

一方、代表性の保障の重視する主な議論として、「国会議員数の削減は、

19) 以下の記述は、以下の文献に依拠した。芦田淳「イタリアの2019年憲法改正法律—国会議員の定数削減とその評価・影響—」外国の立法 285 (2020. 9), 67-79頁

20) *Assemblea costituente, La seconda commissione, seduta 4 settembre 1946*, pp. 96-100.

21) *Assemblea costituente, La seconda commissione, seduta 18 settembre 1946*, p. 200.

22) *Assemblea costituente, Assemblea plenaria, seduta 8 ottobre 1947*, pp. 1008-1009.

反民主主義の意味に、或いはファシズムや保守勢力によって引き起こされた人々の反議会主義的感情に譲歩することで代表機関の役割を縮小する意図と理解される。]²³⁾ (テッラチーニ [Umberto Terracini], 共産党) 又は、「国会の国民代表としての性格、すなわち現実に生活している大衆を代表するものとしての国会議員の機能を強化してしなければならない。]²⁴⁾ (トリアッティ, [Palmiro Togliatti], 共産党)などを挙げることができる。

最終的には、両院の議員定数を固定しないという結論に至った。すなわち、下院については、住民8万人ごとに一人、端数については4万人を超える場合に一人、上院では住民20万人ごとに一人、端数については10万人を超える場合に一人と、人口に比例して定数を決定することとなった。この結果、下院議員の定数は、第1立法期(1948-1953):574、第2立法期(1953-1958):590、第3立法期(1958-1963):596と変化した。一方上院議員数は、第1立法期では237とされたが、憲法の経過的及び最終的規定第3条により、非選出の上院議員107人がおり、合計344人の上院議員となった。上院議員定数は、第2立法期、第3立法期ではそれぞれ237,246であった。

(2) 第2段階 国会議員定数の固定化(下院630, 上院315)

第2局面は、下院議員定数を630、上院議員定数を315に固定することを決定した1963年2月9日憲法的法律第2号によって開始された。定数の固定化の決定に至った要因は、人口増加に比例して、議員定数を増加させることで生じる議会の肥大化を避けることにあった。実際、1963年の議員一人当たりの人口は、下院で81,000人、上院で162,000人から、2018年のそれは、下院で96,000人、上院で192,000人に増加している。

いずれの院も第3立法期までの定数より増加されているが、上院の方の

23) *Assemblea costituente, La seconda commissione, seduta 18 settembre 1946*, pp. 205-206.

24) *Assemblea costituente, Assemblea plenaria, seduta 23 settembre 1947*, pp. 437-438.

増加率が高いのは、少数政党（地方政党）の代表性を保障するためであった²⁵⁾。

(3) 第3段階「改革」の季節における定数の見直し 1980年以降

1980年代に入り、「政治制度改革」問題が政治課題に上り、議員定数問題も新たな局面を迎えた。すなわち、議員定数削減を求める憲法改正案が繰り返し国会で議論され、いくつかの法案は可決される²⁶⁾という事態となった。なお、憲法改正案の多くは、定数削減だけでなく国会の構成や機能の見直しも対象としていた。主な改正案を列挙したものが表2である。改正

表2 第3段階における議員定数削減案の一覧

立法期	改革案の主な内容	提案された定数	
		下院	上院
9立法期	①ポツィ委員会 ²⁷⁾ (1985)	提案 a) : 514 提案 b) : 480-500	提案 a) : 282 提案 b) : 240-250
13立法期	②ダレーマ委員会 ²⁸⁾ (1997)	400-500	200
14立法期	③「ベルルスコーニ改革」 ²⁹⁾ (2006)	518	252

25) なお、仮に改正が行われなかった場合、1963年の人口を基にすれば、下院議員の定数は637、上院議員の定数は255となっていた。また、上院議員の定数を315とする設定については、選挙によらない議員を合わせた344人という1948年時点の上院議員数が影響を及ぼしたとされる（芦田前掲論文69頁参照）。

26) 表2 ベルルスコーニ改正案とレンツィーボスキ案は、両院で138条の手続きに基づき、可決された。しかし、いずれの案も国民投票によって否決された。

27) 通常委員長の名を取ってポツィ（自由党、戦後の著名な憲法学者の一人）委員会と呼ばれている。各院の議決によって設置され1985年に議会で幾つかの憲法改正案を含んだ報告書を提出するまで活動する。結局ポツィ委員会の報告書は全く議会で議論に付されることはなく、いわば調査報告書としての性格に止まった。

28) 1997年1月24日憲法的法律第1号によって設置された憲法改正両院合同委員会（委員の名前からダレーマ委員会と呼ばれる）。この合同委員会は憲法第2部「共和国の政治制度」全般についての憲法改正原案の作成権が与えられていた。

29) 「相違がない二院制」から、州を基礎とした領域自治の代表機関としての「共和国連邦上院（Senato federale della Repubblica）」へと現行の上院を衣替えるこ

高橋：イタリアの国会議員定数削減のための憲法改正

15立法期	④「ヴィオランテ案」 ³⁰⁾ (2007)	512	186
17立法期	⑤大統領によって設置された政治制度改革に関する作業グループ ³¹⁾ (2013)	480	120
17立法期	⑥レッタ首相によって設置された憲法改革に関する委員会 ³²⁾ (2013)	450/480	150-200
17立法期	⑦「レンツィーボスキ改革」(2016)	630	100

出典：Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, *La Riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, Scheda di approfondimento*, 2020, p. 8

とにより、「非対称的な二院制」（「全国民の代表機関としての下院」と「州を中心とした地域代表機関としての上院」からなる二院制）へと移行させる内容。詳細は、高橋、前掲論文（2008年）、72-76頁、

30) 2007年には、下院に提出された複数の関連法案を統合した憲法改正案。下院憲法問題委員会で可決された。同案は、上院議員を、州及び地方団体の議会により、その構成員から、一部を除き州の人口に比例して選出されるものとした。また、首相への信任は下院のみが行使すると定め、上院は解散もない。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」北大法学論集、62(6)、283頁294[265]-271[288]

31) 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、内閣との信任権を独占する）」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「構成と権限が相違する」二院制を提案している。高橋利安「レンツィ内閣による憲法改正の政治的背景について」修道法学、39巻2号（2017）660-661頁

32) 委員会の「報告書」は、改革の基本的方向性として以下の4点を指摘した。

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) 首相中心型議院内閣制。高橋、前掲論文、662頁

案は、1)部分的な見直しはあるものの、現行の「完全な二院制 (bicameralismo perfetto)」を実質的に維持する案 (①②) と2)「通常の二院制 (構成と権限が相違した)」及び一院制へ移行することを提案する「完全な二院制」の根本的見直し案 (③④⑤⑥⑦) に二分することができる。

2. 2019年憲法改正案の内容³³⁾

改正案は、全4か条でその構成は、第1条「下院議員数」、第2条「上院議員数」、第3条「終身上院議員」、第4条「施行」³⁴⁾ となっている。以下、内容を紹介する。

(1) 下院議員の定数削減 (第1条)

憲法第56条第2項は、下院議員の定数を630とし、そのうち12を在外選挙区において選出すると規定している。改正案は、定数を400に削減し、在外選挙区の定数も8としている。この結果、議員一人当たりの人口も96,006人から151,210人に増加した (詳細は表3を、また、在外選挙区については表4を参照)。

(2) 上院議員の定数削減等

憲法第57条第2項は、選挙による上院議員の定数を315とし、そのうち6を在外選挙区において選出すると規定している。改正は、定数を200に削減し、在外選挙区の定数も4としている。定数削減の結果、上院議員一人当たりの人口も188,424から302,420増加した。(各選挙区の変化については表5を参照)

また、憲法第57条第3項は、各州への配分定数の下限を7とし、人口が

33) 以下の文献を参照した。芦田前掲論文 (2020), 73-75頁; Dossier (19 agosto 2020), Riduzione del numero dei parlamentari, Il testo di legge costituzionale e il referendum ex art. 138 della Costituzione, pp. 3-18

<<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0167g.Pdf>>

34) 「この憲法的法律の第1条及び第2条により改正された憲法第56条及び第57条の規定は、この憲法的法律の施行日以降、最初の両議院の解散又は任期満了の日から適用するものとする。ただし、適用の日は、当該施行日から60日間が経過していなければならない。」と規定している。

高橋：イタリアの国会議員定数削減のための憲法改正

表3 現行及び削減後の下院選挙区ごとの定数

選挙区	618 定数	議員一人当 たりの人口	392 定数	議員一人当 たりの人口	削減率 %
1 ピエモンテ1	23	97,729	15	149,852	34.8
2 ピエモンテ2	22	96,188	14	151,152	36.4
3 ロンバルディア1	40	95,147	25	152,235	37.5
4 ロンバルディア2	22	94,935	14	149,184	36.4
5 ロンバルディア3	23	94,569	14	155,364	39.1
6 ロンバルディア4	17	96,151	11	148,598	35.3
7 ヴェネト1	20	96,622	13	148,649	35.0
8 ヴェネト2	30	97,448	19	153,866	36.7
9 フリウリ=ヴェネツィ ア・ジューリア	13	93,868	8	152,536	38.5
10 リグーリア	16	98,168	10	157,069	37.5
11 エミリア=ロマーニャ	45	96,491	29	149,728	35.6
12 トスカーナ	38	96,636	24	153,008	36.8
13 ウンブリア	9	98,252	6	147,378	33.3
14 マルケ	16	96,332	10	154,131	37.5
15 ラツィオ1	38	95,331	24	150,942	36.8
16 ラツィオ2	20	94,013	12	156,689	40.0
17 アブルッツォ	14	93,379	9	145,256	35.7
18 モリーゼ	3	104,553	2	156,830	33.3
19カンパーニャ1	32	95,467	20	152,747	37.5
20カンパーニャ2	28	96,851	18	150,658	35.7
21 プッリャ	42	96,489	27	150,095	35.7
22 バジリカータ	6	96,339	4	144,509	33.3
23 カラーブリア	20	97,952	13	150,696	35.0
24 シチリア1	25	94,618	15	157,697	40.0
25 シチリア2	27	97,683	17	155,143	37.0
26 サルデーニャ	17	96,433	11	149,032	35.3
27 ヴァッレ・ダオスタ	1	126,806	1	126,806	-
28 トレント=アルト・ア デージェ/南チロル	11	93,588	7	147,067	36.4
全国総計	618	96,171	392	151,616	36.6
在外選挙区	12		8		33.3

出典：Dossier (19 agosto 2020), *cit.*, p. 5

表4 在外選挙区の定数

在外選挙区	定住イタリア人 (人口)	定数 (現行)	定数 (改正)
ヨーロッパ (ロシア連邦及びトルコを含む)	2,685,815	5 下院 2 上院	3 下院 1 上院
南米	1,559,068	4 下院 2 上院	2 下院 1 上院
北中米	451,062	2 下院 1 上院	2 下院 1 上院
アフリカ・アジア・オセアニア・南極大陸	277,997	1 下院 1 上院	1 下院 1 上院

出典：表3と同じ，9頁。

少ないモリーゼ州及びヴァッレ・ダオスタ州について，それぞれ定数を2及び1としている。改正では，各州への配分定数の下限を3に引き下げたが，モリーゼ州の定数を2，ヴァッレ・ダオスタ州の定数を1とする例外は維持した。また，上院議員の最小限定数配分の対象として自治県を憲法に明記した。こうして，トレンティーノ＝アルト・アディジェ州に関して，同州を構成するトレント自治県とボルツァーノ自治県への配分定数の下限を各3と定めた。

(3) 終身上院議員の定員の明確化 (第3条)

憲法第59条第2項は，「大統領は，社会，科学，芸術及び文学の分野における最高の功績により祖国の名誉を高めた市民を5人，終身の上院議員に任命することができる」と規定している。大統領が任命できる5人という数については，①在職中の終身議員の上限，②各大統領が任命できる数の上限という二つの解釈があり，実際に②の解釈に基づく任命も行われた経験もあった³⁵⁾。改正は，「共和国大統領により任命されて在職中の元老院議

35) 「従来の任命の大半は，①の解釈に基づいて，当該議員の死去後，大統領が新たな議員の任命を行ってきた。しかし，1980年代半ばから1990年代初頭にかけて S. ペルティニ (Sandro Pertini) 及び F. コッシーガ (Francesco Cossiga) の両大統領による②の解釈に基づく任命も見られ，当該議員が最大で9人まで増加した」

高橋：イタリアの国会議員定数削減のための憲法改正

表5 現行及び削減後の上院州ごとの定数

州・自治県	309 定数	議員一人当 りの平均人	196 定数	議員一人当 たりの人口	削減率 %
ピエモンテ	22	198,359	14	311,708	36.4
ヴァッレ・ダオスタ	1	126,806	1	126,806	-
ロンバルディア	49	198,043	31	313,037	36.7
トレンティノ＝アルト・ア ディジェ／南チロル	7	147,067	6	171,579	14.3
ヴェネト	24	202,329	16	303,494	33.3
フリウリ＝ヴェネツィア・ ジュリア	7	174,327	4	305,072	42.9
リグーリア	8	196,336	5	314,138	37.5
エミリア＝ロマーニャ	22	197,369	14	310,152	36.4
トスカーナ	18	204,011	12	306,016	33.3
ウンブリア	7	126,324	3	294,756	57.1
マルケ	8	192,664	5	308,263	37.5
ラツィオ	28	196,531	18	305,715	35.7
アブルッツォ	7	186,758	4	326,827	42.9
モリーゼ	2	156,830	2	156,830	-
カンパーニャ	29	198,855	18	320,378	37.9
プッリャ	20	202,628	13	311,735	35.0
バジリカータ	7	82,576	3	192,678	57.1
カラブリア	10	195,905	6	326,508	40.0
シチリア	25	200,116	16	312,681	36.0
サルデーニャ	8	204,920	5	327,872	37.5
全国総計	309	192,342	196	303,233	36.6
在外選挙区	6		4		33.3

出典：表3と同じ，p. 8。

員の総数は、いかなる場合でも5人を超えることができない。」規定することとで、規定の趣旨が①であることの明確にした。

→ ことがあった。その後、1992年に就任したO. スカルファロ (Oscar Luigi Scalfaro) 大統領以降は、在職している当該議員の総数が5人となるような運用が行われている。芦田前掲論文 (2020年)

Ⅲ 国会定数削減に関する憲法改正国民投票

1. 国民投票の実施をめぐる諸問題

(1) 国民投票の実施の決定

憲法改正法律は、前述のように両議院で2回ずつ絶対多数で可決された。しかし、2019年7月に行われた上院の2回目の表決において賛成票が議員数の3分の2に達しなかったことで国民投票の手続きの対象となった。このため、本改正法律は、『「国会議員の定数削減に関する憲法第56条、第57条及び第59条の改正」に係る、第2回目の表決において各議院の構成員の3分の2には満たない絶対多数により可決された憲法的法律の法文』として、10月12日に官報に公示された³⁶⁾。この日から30日以内に①一議院の5分の1の議員、②50万人の選挙人、③五つの州議会、が法案を国民投票に付す要求をすることができる。

まず、急進党が10月17日に破棄院の書記局に国民投票の実施に必要な署名を獲得するための推進団体として国民投票の要求を行い³⁷⁾、署名獲得運動を開始した。しかし、3か月後(2020年1月9日)に、獲得した署名数が666筆で、憲法が定める必要な署名数50万にはるかに及ばないことを表明した。実際、破棄院国民投票中央事務局は、必要な署名数に達していないことを理由に要求を否認した(2020年1月23日)³⁸⁾。

続いて、すべての院内会派を横断する71人の上院議員³⁹⁾から国民投票の

36) <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/10/12/240/sg/pdf>>

37) 急進党の国民投票の要求については、急進党のホームページを参照。<<https://www.partitoradicale.it/2019/10/15/taglio-parlamentari-partito-radicale-presenta-richiesta-di-referendum-in-cassazione/>>

急進党の国民投票の要求の告示が、2019年10月18日付官報に掲載された。

<<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/10/18/245/sg/pdf>>

38) <http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/ordinanza_UCR_23_1_20_CIAMPI_RADICALI.pdf>

39) 71名の上院議員の会派別構成は、以下の通り。フォルツァ・イタリア42名、混合会派10名(在外イタリア人協力運動2名、イタリア・ヴィヴァー——社会党2名、

要求が行われ（2020年1月10日）、国民投票中央事務局（破毀院内に設置される）はこの要求を適法と決定した（1月23日）⁴⁰⁾。中央事務局の決定を受けて、コンテ内閣は、1月27日閣議で国民投票の投票日を3月29日に決定し⁴¹⁾、大統領令（2020年1月28日、D.P.R. pubblicato nella G.U. 29 gennaio 2020 n. 23）⁴²⁾ で国民に告示した⁴³⁾。

(2) 新型コロナウイルスの感染拡大の影響

①投票の延期

しかし、イタリアで、新型コロナウイルス感染症拡大が、2月中旬以降急速に深刻化し、死亡者数が中国を上回る事態となった。コンテ内閣は、この事態を受け、新型コロナウイルス対策を強化し、移動の自由、集会の自由などの憲法上の権利を「公衆衛生上の危機」を理由に制約する措置（緊急法律、首相令など）を採用した⁴⁴⁾。特に、国民投票の実施に強い影響

↘ 終身上院議員1名 [1984年ノーベル物理学賞受賞、2013年8月30日任命)、同盟9名、民主党5名、五つ星運動2名]。

40) <http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/ordinanza_UCR_23_1_20_DE_STEFANO_SENATORI.pdf>

41) イタリア政府は、わずか4日後に「伝染性ウイルス感染者による病理の発生に関連した公衆衛生上の危険」を理由に「緊急事宣言」(期間は7月31日まで)を発令した。

42) D.P.R. 28 gennaio 2020, Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvata dal Parlamento, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/01/29/20A00671/sq>

43) 「国民投票法」15条によれば、破毀院の国民投票が適法であるという決定から60日以内(今回の場合は2020年3月23日)に大統領は、閣議決定に基づき大統領令で国民投票の投票日を告示しなければならない。また、投票日は、公告後50日から70日以内の日曜日に行うと規定されている。

44) イタリア政府の新型コロナウイルスに対する政策については、以下の文献を参照。高橋利安「期間の限定と比例性の原則——イタリアからの報告」法と民主主義、N. 549 (2020年6月)、26-29頁、同「新型コロナウイルス対策と憲法 イタリアの場合」修道法学43巻1号(2020年12月刊行予定)、1-26頁、芦田淳「【イタリア】新型コロナウイルス感染症対策——感染地域での活動制限等——」外国の立法No. 283-1 (2020.4)、4-5頁; 同「【イタリア】新型コロナウイルス感染症対策——緊急法律命令6件を制定」外国の立法No. 283-2 (2020.5) 8-9頁; 同「【イ ↗

を与えたのは、3月4日首相令⁴⁵⁾であった。本首相令が、デモ、イベントその他の集会（開催されるのが公的な場所であるか私的な場所であるかを問わず、その性格も文化、娯楽、スポーツ及び宗教に関するものまで含む）を中止し、事実上、大学を含むすべてのレベルの学校の閉鎖を決定した結果、実質的な国民投票運動も不可能となり、多くの場合、投票所となる学校が閉鎖された結果、投票も開票事務もできないこととなった。こうして、コンテ内閣は、国民投票の一時延期を決定し（3月5日）⁴⁶⁾、国民投票の投票日を公告した1月10日大統領令を取消す大統領令（G.U. 6 marzo 2020, n. 57）⁴⁷⁾が翌日公布された⁴⁸⁾。

②新たな投票日の決定

また、2020年3月17日緊急法律命令第18号「新型コロナウイルス感染症による疫学上の緊急事態に関連した国民保健サービスの強化並びに家庭、

イタリア】新型コロナウイルス感染症対策——家庭・労働者・企業に対する支援——」外国の立法 No. 284-1（2020.7）16-17頁；同【イタリア】新型コロナウイルス感染症対策——全国的な緊急事態下における権利制限——」外国の立法 No. 284-2（2020.8）14-15頁；同【イタリア】新型コロナウイルス感染症対策——経済復活のための措置——」外国の立法 No. 285-1（2020.10）10-11頁。

45) Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

<<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/04/20A01475/sg>>

本首相令で、集会の自由、学校の閉鎖など新型コロナウイルスの感染が集中した「レッドゾーン」でとられていた制限措置の一部を全国に拡大した。

46) 2020年3月5日の閣議は、3月4日首相令「新型コロナウイルスのイタリア全土での拡散に対する闘い、抑止、情報、予防に関する措置」の規定を考慮し、首相の提案に基づき大統領に憲法改正に関する国民投票を3月29日に実施すると公告した1月28日大統領令の取り消しを提案することを決定した。

47) D.P.R. 5 marzo 2020, Revoca del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, concernente indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari».

<<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/06/20A01499/sg>>

48) 大統領令の交付を受けて、同日、内務省は、国民投票に関する事務の中断した（内務省通達2020年17号）。

労働者及び企業に対する経済的支援に係る措置⁴⁹⁾ 81条は、新たな国民投票の実施日を「国民投票法」15条⁵⁰⁾の規定を適用除外し、国民投票の要求を認めた破産院決定が報告された日から240日以内に決定すると定めた。

さらに、2020年4月20日緊急法律第20号「2020年度の選挙に関する緊急規程」⁵¹⁾では、国民投票の実施について新型コロナウイルス感染拡大状況を踏まえて、以下の特別措置を定めた。①必要なソーシャルデスタンスを確保するため、国民投票及び各種選挙の投票日を日曜日と月曜日の二日間とし、投票時間は、それぞれ、7時から23時及び7時から15時とする、②新型コロナウイルス感染の危険を避けるために、政府が採用した保健及び安全に関するプロトコルが定める投票・開票事務の様式及び予防措置の遵守、③選挙にかかる経費の削減および有権者及び投開票所の職員の健康の保持の予防措置を考慮して、同一年に実施が予定されている国政・地方選挙を統合して行う（いわゆる「統一選挙日（election day）」原則を憲法改正国民投票にも適用する⁵²⁾。

49) D.L. 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27).

<<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/15/20A02626/sg>>

50) 同法15条は、国民投票の要求を認めた破産院決定から70日以内に国民投票の告示を大統領令で行うと定めていた。

51) Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020.

<<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/20/20G00044/sg>>

52) 選挙日を統合化する原則を憲法改正国民投票に適用することの決定権の所在をめぐる（国会・内閣・大統領・選挙人団間）権限争議を憲法改正国民投票の推進団体である急進党が提起した（7月23日）。急進党によれば、国民投票を統合化原則に適用することは、選挙人団の権限を侵害しているという根拠に基づいていた。憲法裁判所は、実質的な内容に踏み込むことなく、国民投票推進団体の原告適格性を否認（憲法は選挙人団の投票権のより良い行使の保障という一般的な機能を推進団体に与えていない）し、訴えを却下した（憲法裁判所決定195号8月12日）。<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=195>。この結果、新型コロナウイルスの影響で実施が遅延されていた①上院の補欠選挙②州知事及び州議会選挙③コムーネ長及びコムー

新型コロナウイルス感染状況も見極めたうえで、コンテ内閣は、国民投票の投票日を9月20日及び21日と決定（7月14日閣議）で、同日大統領令⁵³⁾で投票日が正式に公告された。

③投開票事務の特例

政府は、8月14日緊急命令103号⁵⁴⁾「2020年の選挙及び国民投票における投票の収集に関する予防及び安全上の作業様式」で以下のような新型コロナウイルス感染の危険を最小限にし、同時に市民的・政治的権利を完全に保障する必要から、投票開票事務に関する以下の特例を決定した。

(a) 選挙人は、投票先を明記し、折りたたんだ投票用紙を自ら投票箱に投函する（現行法では、投票用紙は、投票所所長に寄託するとされ、所長は投票場の閉鎖を確認し、投票箱に入れると規定されている）

(b) 通常は200病床以上の病院・診療所に設けられる病院投票所を、新型コロナウイルス感染症患者を担当する部門が存在する100以上199病床までの病院にも投票所を設置する。この投票所の職員が新型コロナウイルス感染症患者の投・開票事務を特別な体制の下で行う。

(c) 新型コロナウイルスが原因で外出制限、強制隔離、自己隔離状態にある有権者に自宅での投票を認める。

(3) 主要政党の賛否の動向⁵⁵⁾

主要政党の公式的な立場は以下の通りである。

↙ ネ議会選挙④憲法改正（国会議員定数削減）の是非を問う国民投票が同じ日に実施されることとなった。

53) Decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2020.

<<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/18/20A03946/sg>>

54) Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020.

<<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/08/14/20G00123/sg>>

特例の詳細については Servizio di studi, Senato della Repubblica, Dossier n. 287 を参照。

<<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01170669.pdf>>

55) 以下の記述は、次の新聞各紙の記事にした。①Gabriele Genah, Referendum su taglio parlamentari: i partiti per il Sì e quelli per il No, in *Corriere della sera*, 16 settembre 2020. ↗

民主党 民主党は、下院の第二回目の表決で賛成票を投じたが、党内に反対を公言する多くの有力メンバーを抱えていた。全国指導部会議（9月7日）で、執行部の「賛成」提案が可決（賛成188、反対18、棄権8）され、国民投票に党として「賛成」という立場が決定された⁵⁶⁾。

五つ星運動 議員定数削減をすべての反「特権」改革運動の根源であると位置づけ、定数削減問題に最も熱心に取り組んできた。デイ・マイオは、公式の場では、「国会議員の定数が削減されれば法律の質は向上するであろう」と主張していたが、国民投票の全国遊説では、議論の中心は、大衆受けする浪費ストップと支出削減に力点が置かれていた。

同盟 サルヴィーニ（Matteo Salvini）は、公式に党として「賛成」の立場を表明して次のように言っている。すなわち、「われわれは、本会議場で議員定数削減に4度、賛成票を投じた。今、考えは変えない、両院の活動をより簡潔で効果的なものにする事に向けられたイニシアチブに参加し続ける。」。

イタリアの同胞 メローニ党首（Giorgia Meloni）は「ノーがもし好結果を得れば与党を窮地に追い込むことになるであろうことを私は見逃さない。しかし、一時的な利益と私が信じることを交換することはしない」と述べ、党の公式な賛成の立場を明らかにした。おそらく中道右派連合の中では、賛成で党内意見が一致している。

↙ <<https://www.corriere.it/elezioni/referendum-2020/notizie/referendum-taglio-parlamentari-quali-partiti-sono-il-si-quali-il-no-5662e20a-f81b-11ea-b07a-89de8d9d3d69.shtml>>

② Emanuele Lauria, Taglio parlamentari, vademecum sul referendum: le ragioni del Sì, quelle del No e le posizioni dei partiti in La Repubblica 17 settembre on line <https://www.repubblica.it/politica/2020/09/18/news/referendum_costituzionale_parlamentari_taglio_20_21_settembre-267675345/>

56) しかし、完全に党が「賛成」で一体化したわけではなかった。というのもボルドリニ（Laura Boldrini, 元下院議長）、ザンダ（Luigi Zanda 党財務）といった党の有力者、また、プローディ（元首相 Romano Prodi）、パリージ（国防大臣 Arturo Parisi）、ビンディ Rosy Bindi といった民主党の創立以来の大家が、反対を明言した。

フォルツァ・イタリア バルルスコーニ (Silvio Berlusconi) 本人は、「グリッロー派が望んだようにことは進んだ。国会議員の削減は、たんなる衆愚政治的行為に陥る可能性がある。すなわち、政治代表を制限し、自由と我が国の民主主義を縮小させる。」と改革に批判的である。国民投票の要求に最も多くの署名者がいる事からもわかるように党内の意見は割れていた。そこで、有権者にはそれぞれの判断で投票するよう求めた。

イタリアヴィヴァ イタリアヴィヴァ (Italia viva) の憲法改正への態度は、冷淡である。党首であるレンツィは、国会議員削減と選挙制度改革を結びつけることを望んだが、実現しなかった。レンツィは、改革を「衆愚政治へのスポットであり、ささげ物である。イエス或いはノーいずれが勝利しようが、立法過程は何も変わらない。まじめに政治制度改革を行いたいのであれば、責任感を持って行なう必要がある。」と批判したが、党としては自主投票とした。

+Europa, Azione はっきりと反対の立場である。ボニーノ (Emma Bonino) は、削減反対の集会で以下のように訴えた。「イエスの勝利は、憲法が毀損され続けることを意味する。議会は、寄生虫によって占拠された寄生虫の巣窟であるので、害虫として駆除されるのであるという言説を聞くと、知的に強い嫌悪を感じる」。また、カレンダ (Carlo Calenda) は「必要とされている議会制度の包括的な改革ではない。私自身は完全な一院制への移行に賛成だ。画一的な削減は、一つの院の代表の重みが増すことになり、議会の活動を複雑にする。」と改革案を批判した。

憲法学者の声明⁵⁷⁾ 政党・政治団体だけでなく、各種の市民団体が、憲法改正（議員定数削減）に対する賛否を表明している中で、憲法研究の専門家という立場から発表された「定数削減に反対する憲法学者声明」が注目

57) 「声明」については、「声明」の運動主体である「議員定数削減：私たちは反対票を投じる (Riduzione parlamentari: Votiamo No!)」のホームページを参照。
<<https://noivotiamono2020.com/>>

に値する。「声明」の呼びかけ人⁵⁸⁾は、声明への賛成獲得の開始を宣言した記者会見で「憲法問題は国民の文化の問題領域で、そのあらゆる改正は、最大限の合意に基づかなければならない」⁵⁹⁾と強調した。

「声明」は、その狙いを「我々、憲法及び法学、経済学、社会科学の教員、研究者は、改正がもたらす憲法の基本原則への危険を説明することで、なぜ我々が国会議員定数削減に反対するのか、その専門的理由を説明」することに設定している。さらに、「声明は、自主的なイニシアチブに基づくもので、既存の定数削減反対運動を推進している団体から完全に独立したもので、呼びかけ人、賛同者が集団的に作成した産物である」として、「声明」が政治的なものでなく「専門者」の立場からであることを強調している。「声明」は、最初にイタリア版 *Huffington Post* 8月24日アップされたがその際の賛同者は、183人であったが、最終的には600人に到達した。

「声明」は、国会議員定数削減に対する反対理由として次の5つを挙げている。

1) 改革は、まず、国会の役割を劣化させ、国会の国民代表性を減少させる。さらに、民主的諸制度の効率の向上、公費の削減という点で評価しうる利点をもたらすこともない。

2) 改革が、全国の代表は、他の選出機関（欧州議会、州議会、コムー

58) 声明文の作成者で、声明への賛同を推進者は、以下の5名。①アッレキサンドロ・モレリ (Alessandro Morelli) メッシーナ大学教授 (公法学)、②フィアメッタ・サルモーニ (Fiammetta Salmoni) グリエルモ・マルコーニ大学教授 (公法学)、③ミケーレ・デッラ・モルテ (Michele Della Morte) モリーゼ大学教授 (憲法)、④マリーナ・カラモ・スペッキア (Marina Calamo Specchia) パーリ (アルド・モーロ) 大学教授 (比較憲法) ⑤ヴィンチェンゾ・カッサマッシマ (Vincenzo Casamassima) ベネヴェント・サンニオ大学准教授 (憲法)

59) Lina Milella, *Taglio dei parlamentari, 183 costituzionalisti pronti a votare no al referendum in La Repubblica*, 24 agosto 2020, <https://www.repubblica.it/politica/2020/08/24/news/taglio_dei_parlamentari_183_costituzionalisti_pronti_a_votare_no_al_referendum-265342149/>

ネ議会（その他）の代表性と統合することが可能であると前提していることは、あらゆる歴史的な事実及び憲法裁判所判決⁶⁰⁾に反している。

3) 改革は、人口比例の原則に反し、非合理的な仕方領域全体の代表性を減少させる⁶¹⁾。

4) 改革は、完全な二院制の抱える諸問題を取り除くのではなく反対に悪化させる（この改革の支持者は、議会制度をより効率的にするという以前の改革案と同じ目的を実現が達成されると強調するが）。

5) 改革は、代表者（議員）の質と代表機関の役割自体を混同することで、国会議員に対する「懲罰的」論理に着想を得ているように見える。

2. 憲法改正国民投票の結果

国会議員定数削減の是非を問う国民投票は、新型コロナウイルス感染拡大を理由とした「非常事態宣言」の発令中に実施された。当初、懸念された投票・開票事務をめぐる大きな混乱もなく、ほぼ正常に実施された国民投票は、賛成派の圧勝といえる結果であった（賛成69.96%、反対30.04%、イタリア本土）。投票率も53.85%と「非常事態宣言」下であったが50%を上回った⁶²⁾。

以下、カッタネオ研究所のレポート⁶³⁾（「レポート」と表記）に基づいて、投票結果の特徴を整理することにしよう。

60) 憲法裁判所は、「国会だけが、国民の政治代表の場でありその結果、典型的に他の機関が代替できない機能を刻印されているのである」と判事している（憲法裁判所2002年判決106号）。

<<http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0106s-02.html>>

61) 上院についていえば、削減の結果、が過少代表となる州がいくつか生まれる。たとえば、人口130万人のアブルッツォ州は、4人の定数が与えられるが、2つの自治権からなる人口130万のトレンティーノ＝アルト・アディジェには6の定数が配分されることになる。

62) 基本的な投票結果の概要については、表6・7・8を参照。

63) Costanza Tortu, Federico Vegetti, Marco Valbuzzi, Moreno Mancosu, Rinaldo Vignati e Salvatore Vassallo (a cura di), *Referendum2020. Nelle grandi città elettorali del M5s compatti sul Sì, quelli del Pd divisi tra Sì, No e astensione. Anche gli elettori* ➤

高橋：イタリアの国会議員定数削減のための憲法改正

表6 国民投票の結果

	票数	%
賛成	17,913,089	69.96%
反対	7,692,007	30.04%
白票	218,093	
無効	226,569	
投票総数	26,050,227	
有権者数	50,955,985	

出典：イタリア内務省2020年選挙特集サイト
<<https://dait.interno.gov.it/elezioni>>

表7 国内・海外投票率

地域	20日			21日
	12:00	19:00	23:00	最終結果
イタリア本土	12.24%	29.68%	39.37%	53.84%
海外	23.30%			
合計				51.12%

出典：表6に同じ



di centrodestra sostengono la riduzione dei parlamentari Istituto Cattaneo.
<<https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/03/2020-09-22-AnalisiCattaneo-Referendum.pdf>>

表8 州別投票結果

州	賛成		反対		投票数・率	
	票数	%	票数	%	投票数	%
アブルツォ	384,565	73.76	136,805	26.24	527,724	50.78
バジリカータ	169,024	75.84	53,856	24.16	226,725	49.83
カラブリア	521,444	77.53	151,138	22.47	686,648	45.21
カンパーニャ	2,087,312	77.41	609,290	22.59	2,772,802	61.01
エミリア＝ロマーニャ	1,273,485	69.54	557,816	30.46	1,831,301	55.37
フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア	28,042	59.57	190,743	40.43	475,312	50.22
ラツィオ	1,307,304	65.86	677,693	34.14	1,999,446	45.68
リグーリア	450,354	63.78	255,804	36.22	716,525	59.17
ロンバルディア	2,609,444	68.12	1,221,310	31.88	3,856,588	51.36
マルケ	533,479	69.19	237,569	30.81	782,889	66.39
モリーゼ	93,178	79.89	23,456	20.11	118,155	47.52
ピエモンテ	1,172,234	68.41	541,287	31.5	1,728,133	51.55
プーリャ	1,477,164	75.22	486,613	24.78	2,010,849	61.91
サルデーニャ	322,200	66.84	159,843	33.16	484,661	35.71
シチリア	1,055,351	75.88	335,397	24.12	1,400,512	35.39
トスカーナ	1,216,953	65.96	627,948	34.04	1,870,237	65.89
トレンテーノ・アルト・アルジェ	390,490	70.89	160,388	29.11	571,972	70.96
ウンブリア	221,989	68.72	101,062	31.28	325,319	48.75
ヴァッレ・ダオスタ	48,165	67.96	22,708	32.04	72,709	73.44
ヴェネト	1,553,218	62.44	934,313	37.56	2,522,650	67.55

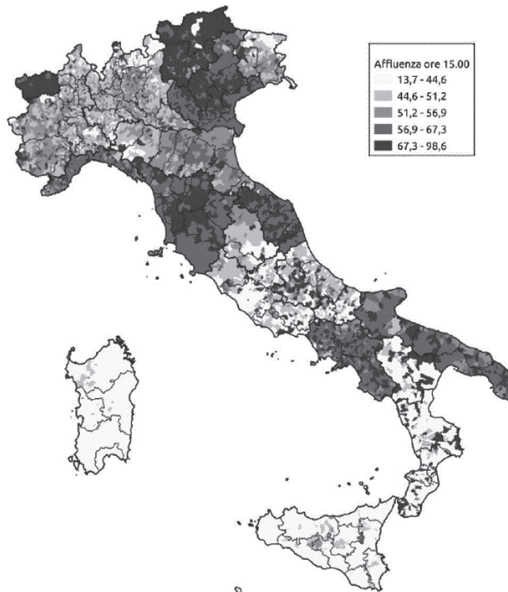
出典：表6に挙げた内務省のデータに基づき作成

(1) 投票率について

「レポート」は、投票率の地域的特徴として、国民投票と同時に州知事選挙が実施された7つの州（カンパーニャ、リグーリア、マルケ、プーリャ、トスカーナ、ヴァッレ・ダオスタ）の得票率がその他の州と比べて高いことを指摘している。（図2から視覚的にも明白）

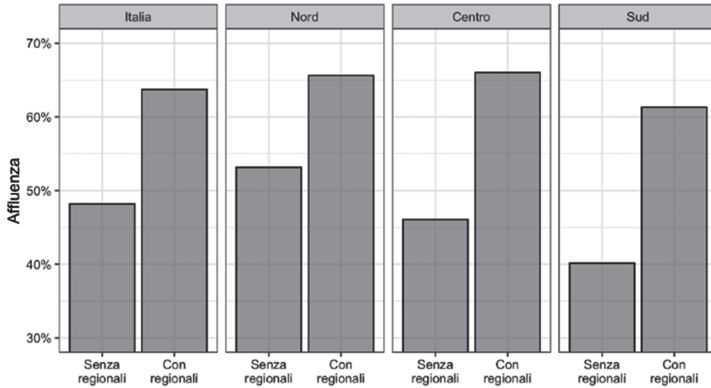
この州知事選挙が同時に実施されることで国民投票の投票率が上昇する効果（「州知事選挙効果」）は、どの程度のものではあったのか。7州に属するコムーネの国民投票の平均投票率は63.5%で、それ以外のコムーネの平均投票率は、48.3%でその差は、15.5%であった。しかし、国民投票と州知事選挙の対象になった有権者は、全有権者の約3分の1であることから、実質的な「州効果」は、3.6%といえる。

図2 投票率の全国分布



出典：Referendum2020. *Nelle grandi città elettori del M5s compatti sul Sì, quelli del Pd divisi tra Sì, No e astensione. Anche gli elettori di centrodestra sostengono la riduzione dei parlamentari* Istituto Cattaneo, 2020, p. 4

グラフ1 「州効果」の地域差



出典：図2と同じ， p. 5

さらに、「州知事選挙効果」の地域的な相違を示したものがグラフ1である。グラフから、この効果が大きいのは南部で、中部、北部の順に実質的に減少しているのがわかる。これは、伝統的に南部の投票率が低く同時選挙によって、市民のより広い部分を投票に動員する余地が多いからだと考えられる。逆に投票率が一般的に高い北部・中部では、この「効果」減少する。

(2) 2016年国民投票と2020年の国民投票の比較－投票行動の変化

次に「レポート」は、ブレッシャ（ロンバルディア州）、アッレサンドリア（ピエモンテ州）、ナポリ（カンパーニャ州）で行った出口調査（表9）に基づいて、2016年と2020年の国民投票での投票行動の変化を分析した。その結果、2つの国民投票の間で最も目立つ投票行動の変化は、賛成から反対或いは反対から賛成への投票行動の変化であった。たとえば、ブレッシャでは、両方の国民投票で賛成或いは反対した者は、それぞれ有権者の7.2%、3.0%に止まった。それに対して、投票行動を変え、賛成から反対に移った者は、16.1%、反対から賛成に移った者は、23.3%であった。同じような傾向は、アッレサンドリア、ナポリでも確認できた。しかし、投票移動は、都市ごとに多様であり、さらなる調査・分析が求められる。

高橋：イタリアの国会議員定数削減のための憲法改正

表9 2016年国民投票から2020年国民投票での投票行動の変化

アッレサンドリア			
2020年国民投票	2016年国民投票		棄権
	賛成	反対	
賛成	7.9	21.2	0.6
反対	11.0	3.4	0.0
棄権	7.9	15.7	32.3

ブレッシャ			
2020年国民投票	2016年国民投票		棄権
	賛成	反対	
賛成	7.2	23.3	0.0
反対	16.1	3.0	0.7
棄権	13.0	12.2	24.4

ナポリ			
2020年国民投票	2016年国民投票		棄権
	賛成	反対	
賛成	0.0	26.3	8.5
反対	10.9	1.0	0.0
棄権	6.1	9.2	38.0

出典：図2と同じ，7頁。

また、「レポート」は、この投票移動から「2つの憲法改正が、有権者によってはっきりと対立するものと解釈された」という推論を導き出し、「2016年の憲法改革を『最悪の改革（schiforma）』（反対者の一部はこう呼んだ）と判断し者は、概ね国会議員定数削減に賛成し、反対にレンツィが望んだ憲法改正を支持した者の多くは、概ね議員定数削減に反対した。」。

(3) 国民投票結果の地域的特徴

次に、「レポート」は、コムーネの人口規模別、地域別（南部・北部）での国民投票結果の相違について分析し、以下の2点を挙げている。まず、

人口規模については、大都市圏と中規模・過疎地域での結果の相違で、大都市では反対票が多く、小都市では、少ないという傾向にあると指摘している。第2は地域的相違で、北部の方が南部より反対派が健闘した。(表10及びグラフ2参照)

図3 賛成率の分布

Percentuale di Sì

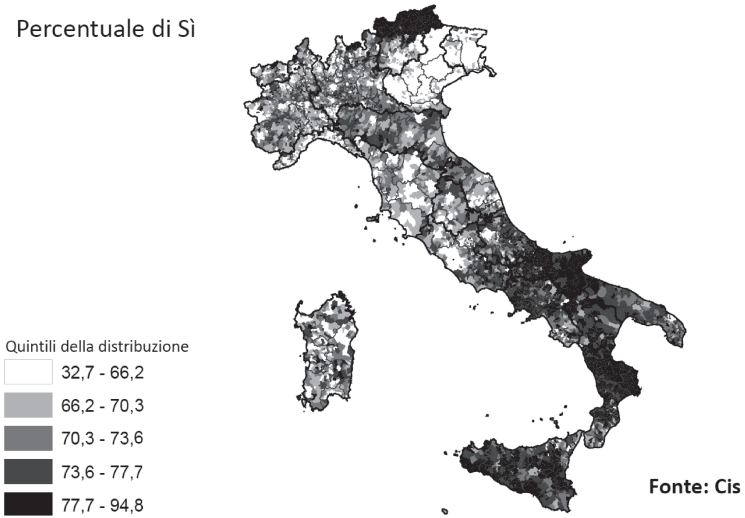


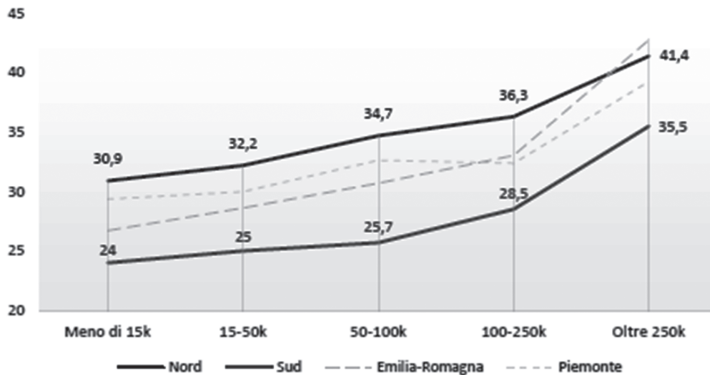
表10 人口規模・地域別反対率

	南部	北部
全体	27.4	32.8
人口250.000以上	35.5	41.4
100.000 - 250.000	28.5	36.3
50.000 - 100.000	25.7	34.7
15.000 - 50.000	25.0	32.2
15.000以下	24.0	30.9

出典：図2と同じ，p. 8.

高橋：イタリアの国会議員定数削減のための憲法改正

グラフ2 コムーネの人口規模別・地域別反対票の分布



出典：Davide Pellegrino, Marco Valbruzzi (a cura di), *Referendum 2020 La forza del No nei quartieri ricchi, colti e "borghesi"*, *Analisi del referendum nelle città di Bologna e Torino*, Istituto Cattaneo, 2020. p. 3.

(4) 国民投票の党派別結果 2019年欧州選挙を基礎として

2019年度欧州議会選挙における政党選択を基礎に国民投票への投票行動（ブレッシャ、アッレサンドリア、ナポリ、トリノの4つのコムーネ）を整理したのが表11である。

表によれば、政党の公式の立場（賛成）に反した投票をした支持者が多かったのは民主党であった。平均してと国会定数削減に賛成したのは半数に止まり、残りの半数は、反対と棄権に割れた。もっとも支持者の票が割れたのはナポリで民主党の支持者の過半数（53.4%）が憲法改正に反対票を投じた。国民投票の賛成と反対で票がハッキリと割れたのが民主党の支持者であったのに対して、党の公式見解である賛成に基本的に一致して投票したのが五つ星運動の支持者であった（4都市の平均で賛成票率、83.5%）

(5) 社会・経済的格差と国民投票の結果 ポローニャ、トリノ

カッタネオ研究所のレポート2⁶⁴は、社会・経済的格差と国民投票の投

64) Davide Pellegrino, Marco Valbruzzi (a cura di), *Referendum 2020 La forza del No nei quartieri ricchi, colti e "borghesi"*, *Analisi del referendum nelle città di Bologna* ➤

表11 欧州議会選挙結果を基礎とした党派別国民投票の投票行動

	欧州議会→	賛成	反対	棄権
ブレッシャ	Pd	50	31	20
	M5s	83	0	17
	FI	0	40	60
	Lega	76	11	13
アッレサンドリア	Pd	56	20	24
	M5s	58	0	42
	FI	0	74	26
	Lega	56	16	28
ナポリ	Pd	47	53	0
	M5s	100	0	0
	FI	10	35	56
	Lega	76	18	6
トリノ	Pd	40	45	15
	M5s	93	0	7
	FI	0	51	49
	Lega	63	0	37

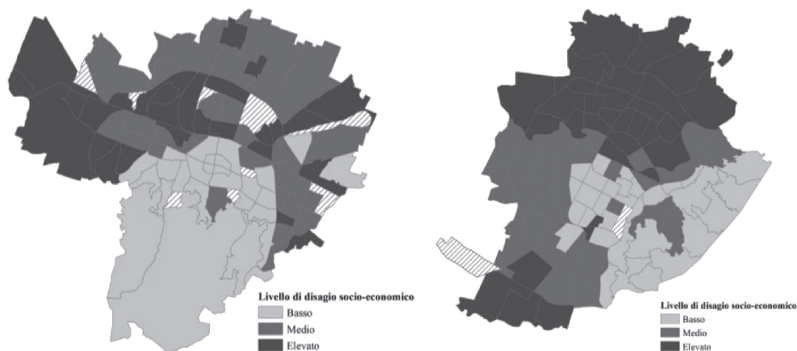
出典：図2に同じ， p. 10.

票行動の関係について、ポローニャ、トリノの2都市を対象に分析している。レポートは、①就業率、②失業率、③不動産の平均価値評価、④中学校未卒業率、⑤成人における大学卒業率、⑥潜在的に経済問題を抱えた家族の範囲、という6の指標を基に、2都市を社会・経済的困窮状況を3つのレベル（低い、中程度、高い）の諸地域に分類した。

図4・5から、①ポローニャについては、郊外の東地域及び町の北部の一部が最も社会・経済的な困窮地域で、反対に最も豊かな地域は、歴史的な中心街の内部或いは南部の丘陵地帯であり、②トリノについては、困窮地域は、北部の郊外或いは南部の郊外地域であり、一方、富裕なトリノ人は、街の中心及び東地区又はトリノの丘陵地帯に集中していることがわかる。

↘ e Torino, Istituto Cattaneo, 2020.

図4 社会・経済的困窮レベル（ボローニャ） 図5 社会・経済的困窮レベル（トリノ）

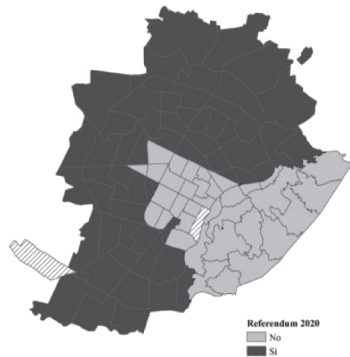


出典：グラフ2と同じ，p. 5

図6 ボローニャの国民投票結果



図7 トリノの国民投票結果

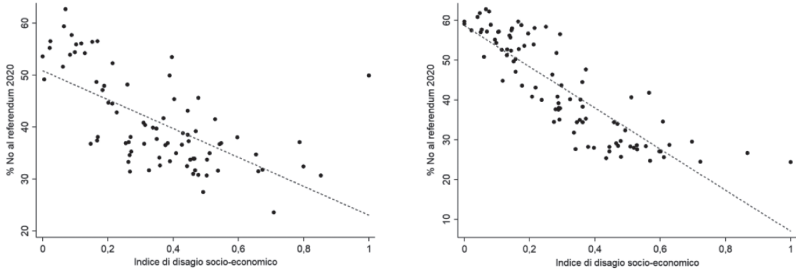


出典：グラフ2と同じ，p. 5

図6・7は、2つの都市について、国民投票への賛成票が上回った地域と反対票が上回った地区を示したものである。図から分かるように、ボローニャでもトリノでも多くの反対票を獲得したのは、富裕層が居住する歴史地区、丘陵地帯であった。その一方で、賛成票は、2つの都市の地理的に郊外に位置し、社会的に排除された地区で勝利した。

以上のことから、「議員定数削減への賛成票が、社会・経済的困窮度が最

グラフ3 憲法改正反対表と社会・経済的格差の関係
Bologna Torino



出典：グラフ2と同じ，p. 6. 社会経済格差の指標は，0から1の範囲で0は，格差が存在しないことを示し，1は，最も深刻な格差を持った地域であることを意味している。

も高いレベルにあるという特徴を持った地域におもに集中しているということから，憲法改正案への支持には，社会的含意があるように見える。]⁶⁵⁾。この点はグラフ3が，「最も豊かな地域から貧しい地域に地域を移動するとともに，反対は支持を失っている」]⁶⁶⁾ことを示していることから明らかである。

65) Davide Pellegrino, Marco Valbruzzi (a cura di), *op. cit.* p. 6.

66) *Ibidem.*