

レンツイ内閣による憲法改正の結末

高橋利安

はじめに

- 一 レンツイ・ボスキ改革の内容(その一)——二院制改革
- 二 レンツイ・ボスキ案の内容(その二)——国と州の権限配分の見直し
- 三 二月四日の国民投票の結果
- 四 国民投票後の行方

はじめに

憲法第二部(「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、両院では可決⁽¹⁾されたが、二〇一六年二月四日に行われた国民投票⁽²⁾で、反対五九・一二%、賛成四〇・八八%(投票率六五・四七%)で否決された。レンツイ(Matteo Renzi)にとつて予想に反した大敗であった。レンツイは、この結果を受けマッタレッラ(Sergio Mattarella)大統領に辞表を提出した(二月七日)。大統領は、政府危機を素早く解決するために、レンツイ内閣の外相であった

ジェンティローニ (Paolo Gentiloni)、民主党) を次期首相に指名した (二月一日)。指名を受諾したジェンティローニは翌日、大統領に閣僚名簿を提出し、各大臣とともに宣誓し、新内閣が正式に成立した。⁽³⁾

この国民投票の実態は、憲法改正案が否決されれば、首相を辞職するというレンツイ自らの発言もあって、憲法改正案の内容の是非を問う投票から、レンツイ個人の政治手腕およびその内閣が実施した政策に対する信任を問うプレシットに転化したといえる。具体的にいえば、五つ星運動やベルサーニ (Pier Luigi Bersani) 元書記長、ダレーマ (Massimo D'Alema) 元首相などの民主党左派を中心とした改正案の否決を求める勢力を中心に、①合意調達・利益配分型の旧式の政治から強い首相のリーダーシップによる決断主義的な政治への移行というレンツイの政治手法、②経済的理由による解雇の規制緩和、有期労働・有期派遣労働の原則自由化 (Jobs Act) に示される一層の労働市場の柔軟化政策、厳格な財政健全化策など国民に不人気な政策、の是非を主要な争点に据える言説が有力に展開された。その結果、本来の争点である憲法改正案の内容をめぐる議論が国民また専門家の間でも十分深められることはなかった。

国民投票の対象となった憲法改正案の正式名は、「対等な両院制の克服、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、経済労働国民会議の廃止および憲法第二章第五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)」とこう長く名称で、法案の署名者であるレンツイ首相とボスキ (Maria Elena Boschi) 憲法改正および議会との関係担当大臣の名前を取ってレンツイ・ボスキ案と呼ばれていた。この改正案は、名称が示しているように憲法第二章「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 (現憲法第二部を構成する八〇カ条のうち三〇条にも及ぶ) が、その主要内容は、次

の二点にあることは衆目の一致するところであった。

第一は、現行の「権限が対等で構成に相違がない」二院制を克服し、上院を国民代表機関から領域団体 (*istituzioni territoriali*) を代表する議院に変更、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および幾つかの重要な立法事項を国の排他的立法事項へ移行することで、二〇〇一年の憲法改正⁽⁵⁾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、二〇〇一年の行き過ぎた「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*)」⁽⁶⁾の枠組みに基づく改革への軌道修正ともいえる。

本稿の課題は、①建設的な議論が充分展開されることなく国民投票によって否決された憲法改正案の内容を二院制改革と国と州との権限の見直しを中心に紹介・検討すること、②国民投票の結果の現時点における暫定的な分析・評価を行うことである。まず、改正の対象とされた現行の二院制の特徴と導入経緯を簡単に整理することから始めることにする。

一 レンツイ・ボスキ改革の内容（その一）——二院制改革

1. イタリア共和国憲法が選択した二院制

(1) 基本的な特徴——「対等な二院制」

改革の対象となった二院制の特徴は「権限が対等で構成に差異がない」ことにある（イタリアの学説は、「完全なる二院制 (bicameralismo perfetto)」⁷⁾「対等な二院制 (bicameralismo paritario)」と定義している）。

権限が対等であるということに関しては、「立法権能は両院が共同して行使する」（憲法七〇条）、「政府は両院の信任を有しなければならない」（憲法九四条）といった憲法規定に根拠がある。日本国憲法が認めているような下院の優越は一切存在せず、両院で議決が異なった場合の両院協議会のような調整メカニズムも憲法上用意されていない。

「構成に差異がない」点については、①両院議員ともにイタリア国民によって直接選出されること、②選挙制度も「上院は州を基礎として選ばれる」（同五七条）と憲法に規定されているが、両院の選挙制度の基本的仕組みに相違はないこと、③任期と選挙期日が同一である（両院ともに解散制度あり、両院が同時に解散される）ことに基づいている。ただ、①については、下院の選挙権および被選挙年齢権がそれぞれ一八歳と二五歳である一方で、上院のそれが二五歳と四〇歳であるという相違がある。

(2) 「対等な二院制」導入の経緯⁹⁾

「対等な二院制」は、憲法制定議会における左翼（社会党・共産党）、キリスト教民主党、共和党・行動党（いずれも知識人を中心としたリベラル左派の世俗政党、以下では共和党にこのグループの見解を代表させる）の妥協の産物であった。まず、左翼は、ルソー流の主権論（「主権は一つ（それは人民）であり、主権を代表できる機関を複数の機関に分割することは考えられない」）を基礎に一院制を主張した。しかし、この主張の背後には、第二院が経済・社会制度の改革を妨害する可能性があり、それを排除するという政治的な思惑があった。

これに対して、キリスト教民主党は、審議をより深め、技術的に改善されたものにする熟議の機能、特別の能力や資格を持った主体（職業的利益、経済・生産部門、地方機関）を代表することで政治代表を補完する機能を果たすべきものとしての第二院を構想した。

また、共和党は、国家レベルの意思決定にも権限を持った州（分権の中心的な担い手）の代表機関としての第二院を提案した。これは、イタリア王国成立以来の中央集権的な国家体制の変革を改革の中心とした路線に基づいていた。

以上の三つの構想の対立は、次のような経過で妥協に達した。まず、一院制か二院制の選択については、左翼が、両院とも人民の普通・直接選挙によって選出され、同じ権限を持つことを条件に二院制を受け入れた。⁽¹⁰⁾次に両院の果たすべき機能については、左翼が第一院（下院）の優越を前提に両院が異なった機能を果たすべきであったのに対して、キリスト教民主党は、両院が、機能において完全に対等であるべきであり、この点こそが二院制の不可欠な要素である⁽¹²⁾と対立した。しかし、最終的には憲法委員会第二小委員会の採決の結果、後者の立場が勝利した。⁽¹³⁾最後に、第二院の構成・選出方法については、第二院を州の代表機関とする共和党の構想は、敗北し、「上院は、州を基礎に選出される」（五七条一項）という規定にとどめられ、両院議員の選挙方法にどのような相違をもたらすかは、通常の

立法者に委ねられた。⁽¹⁴⁾

さらに、「対等な二院制」の採用に至った政治的背景には、憲法制定議会の議席数ではば拮抗し（社会党・共産党二〇九議席、キリスト教民主党二〇七議席、三党で総議席の約八割）、始まりつつあった冷戦型国内政治の担い手であった左派（特に共産党）とキリスト教民主党との間に存在した相互不信があった。また、ファシズム体制下での権力集中への反省から権力分散型の統治の選択が求められたためでもあった。こうして、熟議型の意思決定（対等な二院制）、多元的な権力抑制機関（憲法保障機関としての大統領、憲法裁判所、州）、などが憲法典に盛り込まれることとなった。

2. 「対等な二院制」から「構成と権限が異なる二院制」への処方箋

対等な二院制については、主として以下の二点の欠陥が指摘されてきた。⁽¹⁵⁾ まず、議会における決定を遅延させ、安定した多数派（政府）の形成が困難であるという政治環境と相俟って、議会の機能不全を招く要因となる点である。このため、政府提出法案を優先的に審議させる手段を持たない政府は、重要法案を迅速に審議させる手段として、緊急法律命令⁽¹⁶⁾や政府の信任をかけた法案採択を多用する事態になった。

第二に、内閣が両院の信任を得なくてはならず、両院で多数派が異なる「ねじれ現象」が生じると直ちに政府危機に直結する点である。このため、両院の政治的構成の同一性を担保するような選挙制度が要請されることとなる。しかし、二〇一三年総選挙では、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。これは、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五五%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二〇〇五年選挙法の産物であった。この選挙結果から、新内閣の

形成が非常に困難となった。

以上の欠陥を克服するために様々な憲法改正の試みが繰り返して行われてきたがいずれも失敗に終わった。⁽¹⁷⁾ 過去の経験を踏まえて、レンツイ・ボスキ案は「対等な二院制」から「権限と構成が異なる二院制」へと移行するための処方箋を提示した。その内容の概要を紹介することにしよう（以下レンツイ案と表記する）⁽¹⁸⁾。

(1) 異なった構成への処方箋——上院の領域団体の代表機関化

レンツイ案は二院制を維持したが、現行では下院とともに「国民の代表」であった上院を、名称こそ当初の政府案の「自治団体上院 *Senato delle Autonomie*」ではなく「共和国上院」を維持したが、「領域団体の代表」の院、具体的にはコムーネ、大都市、州を代表する院へとその基本的性格を変更した。このため、上院議員の選出方法も国民による直接選挙から、州（トレンティーノおよびボルツァーノ特別自治県を含む、以下同様）ごとに現職の州議会議員および州の領域内の市町村長の中から党派的構成に比例して、州議会が選出する間接選挙へと変更した。⁽¹⁹⁾ 具体的には、上院は、基本的には七四名の州議会議員および二一名の市町村長、合計九五名から構成され、⁽²⁰⁾ 現行の議員定員三一五の大幅な削減を意味した（表1参照）。すなわち、上院議員は、州議会議員および首長との兼職であり、歳費も議員および首長の歳費のみ（上院議員として歳費は無償）が前提とされた。

この提案の背後には、「地方自治体および州機関の要求・利益を中央へ有効に伝達し、また全国的要求・利益を地方自治機関や州機関へ有効に伝達することを可能にするために、第二院の中に地方・州機関を共存させる」⁽²¹⁾ という着想があった。以上の州議会による選出に加えて、大統領による任命による五名の上院議員（任期は終身ではなく、大統領

表1 州ごとの上院定数の配分表

州および自治県	国勢調査2011	議席	議席ごとの平均人口
ピモンテ	4,363,916	7	623,416
ヴァッレ・ダオスタ	126,806	2	63,403
ロンバルデーア	9,704,151	14	693,153
ボルツァーノ自治県	504,643	2	252,321
トレント自治県	524,832	2	262,416
ヴェーネト	4,857,210	7	693,887
フリウリ・ヴェネツィア・ ジュリア	1,218,985	2	609,492
リグーリア	1,570,694	2	785,347
エミーリア・ロマーニャ	4,342,135	6	723,689
トスカーナ	3,672,202	5	734,440
ウンブリア	884,268	2	442,134
マルケ	1,541,319	2	770,659
ラツィオ	5,502,886	8	687,860
アブルツォ	1,307,309	2	653,654
モリーゼ	313,660	2	156,830
カンパーニャ	5,766,810	9	640,756
プーリア	4,052,566	6	675,427
バジリカータ	578,036	2	289,018
カラブリア	1,959,050	3	653,016
シチリア	5,002,904	7	714,700
サルデーニャ	1,639,362	3	546,454
全体	59,433,744	95	625,618

出典：Camera dei deputati, servizio studi, *La riforma costituzionale*, Scheda di lettura, 2016, p. 35

領の任期と同じ七年）が想定されていた。また、上院議員の任期は、選出母体の州議会議員および市町村長の任期と同じである。

一方、下院の構成に変化はなかった

(2) 権限の差異化

1) 上院の政府信任権の剝奪―唯一の政治的院としての下院

レンツイ案は、「下院は、政府との信任関係の唯一の担い手であり、政治的指針の形成権、立法権および政府の行為に対する監督権を行使する」と規定し、上院を政府の信任関係から外した。この選択は、レンツイ案が上院を①国民から直接選出される国民代表機関ではなく、州議会によって選出される共和国を構成する地方統治体（領域団体）の代表機関、②州議会の改選ごとに議員が部分的に入れ替わる解散制度のない常設の院と位置付けたことから導き出される当然の結果であった。

2) 立法権の配分・立法手続の改革

レンツイ案は、従来の立法過程をめぐる問題の解決を目指して、立法手続の根本的な改革を提案した。その基本的な内容は、従来の両院での審議・議決の対象となる法律を憲法改正、選挙制度、上院の組織、州および地方自治体の組織などに限定し、通常立法に関しては概ね下院が優越する立法手続を導入することで、立法過程の迅速化・効率化を図るものであった。すなわち、レンツイ案では、憲法典に明文で列挙された法律のみが両院での審議・採決が必要な立法手続（両院で完全に同じ条文の法案の採択に至るまで両院を行き来する。両院立法）の対象となり、それ以外のすべて

の法律は原則的として下院が優越する立法手続の対象となっている。より詳細に検討しよう。

両院立法 両院が同じ権限を持って、同一のテキストを可決することが法律の成立の条件となる手続きである（レンツイ案七〇条一項）。レンツイ案の特徴は、この手続きを取るべき法律を、憲法典に明文で列挙することで、上院が下院と同等な資格でその立法手続に参加できる機会を制限したことにある。憲法に列挙された両院立法は、上院が立法手続に参加を求められる事由によって以下の三つの類型に分類される。

- (ア) 憲法制度の基本的な在り方に影響を与える法律群および、憲法規定を直接実施する法律群
 - ・ 憲法改正法律および他の憲法的法律
 - ・ 少数言語者の保護に関する憲法規定を実施する法律
 - ・ 国民投票およびその他の国民参加に関する憲法規定を実施する法律
 - ・ イタリアのヨーロッパ連合への所屬に関する条約の批准を認可する法律
 - ・ ヨーロッパ連合の規範および政策の形成および実施へのイタリアの参加に関する一般的条件、形式および条件を定める法律
- (イ) 上院および上院議員の身分に関する法律群
 - ・ 上院の選挙法
 - ・ 上院議員の被選挙権の失格事由および上院議員職との兼業禁止事由に関する法律
- (ウ) コムーネ、大都市および州の制度に関する法律群
 - ・ コムーネおよび大都市の制度、選挙制度、統治機関および基本的機能を定める法律

・首都ローマの制度に関する法律

・州にさらなる形式および特別の条件の自治権を与える法律

・地方団体に対する国の代位権の行使の手続きを定め、重大な財政的な困難にあることが確認された時に、州および地方自治体の統治機関をそれぞれの機能の行使から排除する場合を定める法律

・自らの権限に属する事項について、州および自治県が、ヨーロッパ連合の法的効力を持つ文書の作成のための決定に参加する手続および国際協定およびヨーロッパ連合の決定を実施および執行する手続を定める法律

・州の「外交権」に関する法律。すなわち、州が自らの権限の範囲内で、外国と協定および外国の領域内の地方団体と合意を締結できる場合および形式を定める法律

・コムーネ、大都市および州に基本財産を割り当てるための一般的な原則を決定する法律

・州知事の選挙制度に関する基本原則、州知事、州参事会その他の参事および州議会議員の被選挙権の欠格事由および兼職禁止事由、政治代表における男女の均衡を促進するための措置を定める法律。選挙による機

関の任期および歳費（州都のコムーネ長に与えられる歳費が上限）を定める法律

・コムーネの帰属する州の移動に関する法律

下院優越立法

上述した憲法が明文で列挙した以外の法律は、上院も審議に参加し法案への修正提案権もあるが、最終的には下院の議決で可決・成立する（レンツイ案七〇条二項）。すなわち、法案は下院が先議し、可決されると直

ちに上院に送付される。法案を受け取った上院は、一〇日以内に、三分の一以上の議員の要求があった場合のみ、下院案を審議することができる。一〇日以内に上院が三分の一の上院議員による審議の要求がなされない場合には、

上院は法案の審議を行わず、下院案が最終的に可決され、法律となる。

三分の一以上の議員によって審議を要求し、審議が開始された場合、上院は審議開始から三〇日以内に、下院案に対する修正案を議決することができるが、下院は、この修正案に対する対応を通常の議決手続（単純多数による可決）で決定する。要するに通常の法律の立法手続への上院の参加はあくまで補助的であり、下院の議決が優越する仕組みとなっている。これは明らかに議会の立法活動の効率化を狙った処方箋といえる。但し、この立法手続には、以下の二つの例外がある。

第一は、共和国の法的若しくは経済的統一の保護および国家的利益の保障の必要があるとき、政府の提案に基づいて、国の法律が、専属的立法に留保されていない事項について介入する場合である。この場合、上院は、一〇日以内に下院から送付された法案に対する審議を開始しなければならない（三分の一の議員の請求という条件なしに）、三〇日以内に修正案を下院に送付しなければならない。さらに、上院が修正案を絶対多数で可決した場合に、上院の修正案に同意できない場合には、下院も絶対多数で否決しなければならない。

第二は、予算および決算法案である。この場合には、上院での法案審議は、自動的に行われ、下院からの送付から（三〇日ではなく）一五日以内に修正案を議決しなければならない。

二 レンツイ・ボスキ案の内容（その二） — 国と州の権限配分の見直し

レンツイ案のもう一つの重要な内容は、国と地方との関係の見直しであった。この点では、二〇〇一年の憲法改正

によって生じた国と州の立法権の帰属をめぐる混乱の解決が目指された。

1. 改革の前提―二〇〇一年憲法改正の内容と問題点

二〇〇一年に中道左派政権の下で行われた憲法改正により、州の立法権が大幅に強化された。すなわち、憲法一一七条二項は、国の専属的立法事項を限定的に列挙し、この事項に関する州法の関与を排除したが、同条三項は、列挙した競合的立法事項について、州は、国法が定めた原則の範囲内で一般的立法権を持つと定めた。さらに、同条に列挙されていない残りの事項（残余事項）については、州が立法権を持つことになった。

しかし、一一七条の国と州と立法権分割規定が、不明確で多義的な解釈を生み、特に競合的立法事項に於いて国と州との立法権の分割で多くの紛争を生んだ。その主な原因として以下の点を挙げることができる。⁽²²⁾

(ア) 列挙された事項の範囲を明確に確定することが困難で、結果として専属的事項、競合的事項、残余事項の重なり合いが生じる点。

(イ) 明白に全国的に統一した規律が求められるいくつかの事項が、不合理にも州の競合的な権限とされている点。例えば、通信制度、大規模な輸送網および航行網、エネルギーの全国規模での生産、輸送および配給など。

(ウ) 競合的立法事項に関して、国が法律で定めるとされた「基本的原則」の具体的な意味および州の一般的立法権の範囲をめぐる点。国の法律が「基本原則」を超えて詳細な規定を置くことで、州の立法権を侵害する、あるいは反対に州法が国の法律の基本原則に反する州法を制定し国の権限を侵害する可能性。

(エ) 州の立法権に属する事項でも、全国的な利益の保護の必要があるとき、国が立法することを可能にする規定が

欠如していた点。

(オ) 国と州との立法権分割で問題がある場合の事前解決機関に関する規定が欠如していた点。

では、国と州の立法権の帰属をめぐる争いの実態とはどのようなものであったのか。その一端を示せば以下の通りである。二〇〇一年から二〇一五年の間に、国および州が、憲法裁判所に対して、立法権の帰属問題の解決を求めて行った提訴総数は、一五九七件に上る(国・九三〇、州・六六七、表2参照)。国が行った提訴のうち、四九〇件の違憲判決が、逆に州が行った提訴のうち五〇六件が違憲判決となっている。

この結果、憲法裁判所の年間の合憲性審査総数に占める「主要問題型訴訟」(国が州法の又は州が国法の合憲性について提起する訴訟、憲法一二七条)の比率は、上昇した(二〇〇一年・七・六%、二〇〇四年・二一・七五%、二〇一〇年・三七・六三%、二〇一二年・四七・四六%、二〇一五年・四〇・九四%)⁽²³⁾。また、争点となった競合的立法事項の代表的なものは、財政および税制の調整、健康の保護、国土利用計画、エネルギーの全国規模での生産、輸送および配給などであった(表3参照)。さらに、国を相手とした提訴数については、トスカナ州が八二(二二七の判決でそのうち六四が違憲判決)で最も多く、トレント自治県(提訴数・六四、判決数・七五、違憲判決・三三)、ヴェーネト州(提訴数・五一、判決数・一〇八、違憲判決・四一)と続く。逆に国からの提訴数が多い州は、アブルッツォ、プーリア、ヴェーネトとなっている。

2. 国と州との新たな立法権分割

レンツイ案の第一の目的は、二〇〇一年の行き過ぎた連邦主義的な改革がもたらした国と州との立法権分割をめぐる混乱を正常化することであった。そのために、レンツイ案は次の五つの処方箋を採用した。

表2 国と州との立法権分割をめぐる訴訟数（2011-2015）

	国が州を訴えた事例			州が国を訴えた事例		
	提訴数	判決数	違憲判決	提訴数	判決数	違憲判決
アブルツォ	84	73	48	11	14	8
バジリカータ	48	39	27	16	22	11
カラブリア	55	52	32	16	20	8
カンパニア	48	48	37	38	53	27
エミール・ロマーニャ	28	29	12	48	163	78
フリウリ・ヴェネツィア・ジュ ウリア	53	51	27	24	45	23
ラツィオ	25	21	9	17	23	15
リグーリア	50	44	24	17	38	19
ロンバルディーア	35	35	24	25	32	15
マルケ	48	46	19	26	44	22
モリーゼ	35	32	23	5	6	5
ボルツァーノ	46	44	26	43	34	15
トレント	27	24	14	64	75	33
ピエモンテ	31	29	19	24	36	21
プーリア	62	57	36	34	41	20
サルデーニャ	49	45	26	21	33	17
シチリア	30	20	5	41	36	13
トスカーナ	59	56	27	82	127	64
トレンティーノ・アルト・ア ディジェ	6	6	4	12	12	5
ウンブリア	34	29	13	22	44	25
ヴァッレ・ダオスタ	25	24	12	30	43	21
ヴェーネト	52	46	26	51	108	41
総計	930	850	490	667	1049	506

出典：Il Sore 24 Ore 紙 2016年8月29日付

表3 憲法裁判所に提訴された競合的立法の主な事項

財政および税制の調整	339
健康の保護	193
国土利用計画	183
エネルギーの全国規模での生産、輸送および配給	99
職業教育および職業訓練	57
職業	52
文化財および景観の活用	52
労働の保護および安全	43
民間の港湾および空港	30
災害救助	26
大規模な輸送網および航行網	16
通信制度	12
科学技術研究	8
外国との通商	5
食品	3
補充的・補完的な年金保険	1

出典：表2と同じ

(ア) まず、混乱の最大の要因であった競合的立法事項に関する条項を削除した。これは、立法権分割(配分)上の分類としての競合的立法権を廃止するためであり、この結果、国と州が同時に立法できる立法事項がなくなった。レンツイ案に列挙された立法事項は、重なり合うことなく、国法あるいは州法でそれぞれ規定することを想定している。

(イ) 競合的立法事項の多くを国の専属的立法事項に移すことで、国の専属的立法事項のリストを拡大、修正した(レンツイ案一一七条二項、表4参照)。この結果、二一の競合的立法事項のうち一三事項⁽²⁴⁾が国の専属的事項に移された。これは、競合的立法権を行使して州が立法できる事項を国の専属的事項に移すことで、州と国の立法権帰属をめぐる憲法裁判所への争訟数を減少させることを狙ったものといえる。

(ウ) 残余条項は維持しながらも、州の立法権限に属する事項を明示的に列挙した(レンツイ案一一七条三項、表4参照)。国の専属的事項が拡大され、その重要性が増した結果、州の立法権は、限定的なものとなることが想定される。

(エ) 「国の優越性」条項あるいは「国家的利益の保護」条項の導入である。この条項は、共和国の法的若しくは経済的統一の保護又は全国的な利益の保護の必要があると認められる場合に、国に、政府の提案に基づいて自らの専属的事項とされていない事項についても、立法することを可能とするものであった。

(オ) 領域団体を代表する院としての上院を創設した。上院改革については、すでに述べたが、改めて確認すべきことは、レンツイ案の全体構想に於いて上院は、まさに地域的利益が表出される場、そして、中央政府との間に生じるであろう対立が法的紛争に発展する前に和解を見出す場として想定されていたことである。

表4 イタリア共和国憲法とレンツェ案の対照表（117条）

2011年憲法改正後の条文	レンツイ・ボスキ案による条文 (下線部は改正箇所)
<p>117条</p> <p>①立法権は、憲法並びに共同体の法規および国際的義務から生ずる拘束を遵守して、国および州が行使する。</p> <p>②国は、以下の事項について専属的な立法権を有する。</p> <p>a) 外交政策および国の国際関係。国と欧州連合との関係。庇護権および欧州連合に属しない国家の市民の法的地位</p> <p>b) 移民</p> <p>c) 共和国と宗派との間の関係</p> <p>d) 国防および軍隊。国家の安全保障。武器、弾薬および爆薬</p> <p>e) 通貨、貯蓄の保護および金融市場。競争の保護。外国為替制度。国の税制度および会計制度。公的予算に係る調整。財源の平衡化</p> <p>f) 国の諸機関およびその選挙法律。国政上の国民投票。欧州議会選挙</p> <p>g) 国および国の公法人の制度および行政組織</p> <p>h) 地方行政警察を除き、公の秩序および安全</p> <p>i) 国籍、身分関係およびその登録</p> <p>l) 裁判および手続規範。民事法および刑事法。行政裁判制度</p> <p>m) 全国的に保障されるべき市民的権利および社会的権利に関する給付の最低限の水準の決定</p>	<p>117条</p> <p>①立法権は、憲法並びに欧州連合の法規および国際的義務から生ずる拘束を遵守して、国および州が行使する。</p> <p>②国は、以下の事項について専属的な立法権を有する。</p> <p>a) 外交政策および国の国際関係。国と欧州連合との関係。庇護権および欧州連合に属しない国家の市民の法的地位</p> <p>b) 移民</p> <p>c) 共和国と宗派との間の関係</p> <p>d) 国防および軍隊。国家の安全保障。武器、弾薬および爆薬</p> <p>e) 通貨、貯蓄の保護並びに金融市場および保険市場。競争の保護および促進。外国為替制度。国の税制度および会計制度。公的予算に係る調整。<u>財政および税制の調整</u>。財源の平衡化</p> <p>f) 国の諸機関およびその選挙法律。国政上の国民投票。欧州議会選挙</p> <p>g) 国および国の公法人の制度および行政組織。<u>行政手続および行政機関の職員の労働の法的規律に関する規範で、全国で統一性の保障が求められるもの</u></p> <p>h) 地方行政警察を除き、公の秩序および安全</p> <p>i) 国籍、身分関係およびその登録</p> <p>l) 裁判および手続規範。民事法および刑事法。行政裁判制度</p> <p>m) 全国的に保障されるべき市民的権利および社会的権利に関する給付の最低限の水準の決定。<u>健康の保護、社会</u></p>

n) 教育に関する一般的規範

o) 社会保険

p) コムーネ、県および大都市の選挙法、執行機関および基本的権能

q) 税関、国境取締および国際的な疾病予防

r) 度量衡および標準時の決定。国、州および地方団体の行政機関が保有するデータの電子計算機による統計的な調整。知的財産

s) 環境、生態系および文化財の保護

③以下の事項は、競合的立法事項である。州の国際関係および州と欧州連合との関係。外国との通商。労働の保護

政策および食品の安全のための一般的かつ共通の規定

n) 教育に関する一般的かつ共通の規定。学校制度。大学教育および科学技術研究の戦略計画の作成

o) 社会保険。これには、補充的・補完的な年金保険を含む。労働の保護および安全。積極的労働政策。職業教育および職業訓練の一般的かつ共通の規定

p) コムーネおよび大都市の制度、選挙法、執行機関および基本的権能。コムーネの結合形式に関する原則規定

q) 税関、国境取締および国際的な疾病予防。外国との通商

r) 度量衡および標準時の決定。国、州および地方団体の行政機関が保有するデータ、プロセスおよび関係する情報基盤の電子計算機による統計的な調整。知的財産

s) 文化財および景観の保護および活用。環境および生態系。スポーツに係る制度。文化活動および観光に関する一般的かつ共通の規定

t) 職業および通信制度

u) 領域の統治に関する一般的かつ共通の規定。災害救助の全国的制度および調整

v) エネルギーの全国規模での生産、輸送および配給

z) 戦略的社会資本、全国的な利益に関わる大規模な輸送網および航行網並びに関係する安全規範。全国のおよび国際的な利益に関わる民間の港湾および空港

③以下の事項に関する立法権は、州に属する。言語的少数者の代表。州領域に係る計画作成および州内部における

および安全。教育、ただし、学校施設の自治並びに職業教育および職業訓練を除く。職業。科学技術研究および生産部門のための技術革新への支援。健康の保護。食品。スポーツに係る制度。災害救助。国土利用計画。民間の港湾および空港。大規模な輸送網および航行網。通信制度。エネルギーの全国規模での生産、輸送および配給。補完的・補完的な年金保険。財政および税制の調整。文化財および景観の活用並びに文化活動の促進および組織化。貯蓄銀行、農業銀行および州の信用金庫。州の土地農業信用公庫。競合的立法事項については、州に立法権が属するが、基本原則の決定は国の立法に留保する。

④国の立法に明示的に留保されていないすべての事項に関する立法権は、州に属する。

⑤州並びにトレントおよびボルツァーノ自治県は、その権限に属する事項につき、共同体の法規作成のための決定に参加し、国の法律が定める手続規範を遵守して、国際協定および欧州連合の決定を実施し執行する。〔州および自治県による〕不履行がある場合の代理権限の行使の方法は、当該法律で規律する。

⑥州に委任した事項を除き、専属的立法事項についての規則制定権は、国に属する。その他の事項についてはすべて、州に規則制定権が属する。コムーネ、県および大都市は、組織およびその与えられた権能の遂行の規律につい

移動。社会資本の整備。保健サービスおよび社会サービスの計画作成および組織化。地方経済発展の促進並びに州の範囲内での企業に対するサービスおよび職業訓練の組織化。学校施設の自治を除く、学校サービスおよび大学を含む学習権の促進。州の利益に関する限りで、文化活動並びに環境財、文化財および景観の促進に係る規律。州による観光の活用および組織化。州の範囲内で適切に結ばれた取決に基づき、州および地方の財政上の計画目標を遵守するための州の領域団体の間での財政関係の規制。

国の専属的権限に明示的に留保されていないすべての事項。

④共和国の法的若しくは経済的統一の保護又は全国的な利益の保護の必要があるときは、政府の提案に基づいて、国の法律は、専属的立法に留保されていない事項について介入することができる。

⑤州並びにトレントおよびボルツァーノ自治県は、その権限に属する事項につき、欧州連合の法規作成のための決定に参加し、国の法律が定める手続規範を遵守して、国際協定および欧州連合の決定を実施し執行する。〔州および自治県による〕不履行がある場合の代理権限の行使の方法は、当該法律で規律する。

⑥規則制定権は、国および州に、それぞれの立法権限に基づいて属する。専属的立法権限に属する事項における当該権限の行使を州に委任する国の権限は変わらないものとする。コムーネおよび大都市は、国又は州の法律を遵守

三 一二月四日の国民投票の結果

として、組織およびその与えられた権能の遂行の規律について規則制定権を有する。

⑦州法律は、社会的、文化的および経済的生活における男女の完全な均等を妨げるすべての障害を除去し、選挙による公職への男女のアクセスの均等を促進する。

⑧共同機関の設置による場合を含めて、州がその権能をよりよく行使するための他の州との取決は、州法律で承認する。

⑨州は、その権限内にある事項につき、国の法律が規律する場合と形式において、諸国との合意および他国の内部の領域団体との取決を結ぶことができる。

で規則制定権を有する。

⑦州法律は、社会的、文化的および経済的生活における男女の完全な均等を妨げるすべての障害を除去し、選挙による公職への男女のアクセスの均等を促進する。

⑧共同機関の設置による場合を含めて、州がその権能をよりよく行使するための他の州との取決は、州法律で承認する。

⑨州は、その権限内にある事項につき、国の法律が規律する場合と形式において、諸国との合意および他国の内部の領域団体との取決を結ぶことができる。

注) 芦田淳「イタリア憲法改正と州の自治権」自治総研、445号(2015年11月号)、15頁の表a1を参照した。

今回の国民投票は、憲法改正に関するものとして、二〇〇一年、二〇〇六年に次ぐ三回目のものであった⁽²⁵⁾。憲法改正案の是非を問う国民投票は、法律の廃止を求める国民投票(憲法七五条)と違って、投票率が五〇％に達することを成立要件としておらず、賛成・反対いずれかの得票が、有効投票総数の過半数を超えたかで改正案の可決・否決が決定される。ここでは、入手できた資料、公表された研究所の投票結果分析をもとに、今回の投票結果の特徴を指摘することにしよう。

1. 高い投票率

まず、確認できることは、今回の国民投票の投票率が、六五・四七％と過去二回と比べて著しく上昇し

たことである（二〇〇一年・三四・一％、二〇〇六年・五三・八％）。この上昇の結果から、一月四日の投票が、少なくとも投票への参加という視点から見ても、過去二回の国民投票（憲法改正の内容の是非を問うという政策選択投票）に類似したもののか、それとも総選挙における政治的投票に近いものであったのかという問題が提起される。そこで、三回の国民投票および二〇一三年の総選挙における投票率（州別）を比べると次のことが分かった（表5参照）。

まず、二〇一六年の数字は、過去二回の憲法改正国民投票ではなく、二〇一三年の総選挙の数字により類似していた（イタリア全州に当てはまる）。この結果は、今回の国民投票が高度に「党派化」したものであったことを示している。具体的には、レンツイ自身が国民投票を「個人化」、すなわち、自らの内閣に対する反対・賛成を問う投票に転化する戦術をとった結果、多くの有権者は、投票で問われている争点が憲法改正案の是非ではなく、レンツイ内閣の命運であることに気が付き、これまで以上の有権者が投票所に行った。⁽²⁶⁾

第二は、投票率の顕著な地域的な相違である。特に、中北部の投票率が南部のそれを大幅に上回っている。すなわち、ヴェーネット（七六・七％）、エミリア・ロマーニャ（七四・五％）、トスカーナ（七四・五％）が上位三州で、カラブリア（五四・四％）、シチリア（五六・七％）、カンパーニャ（五八・九％）が下位三州である。しかし、憲法国民投票では、はじめて全州で有権者の過半数が投票したことが注目される。

2. 投票結果の分析

（1）誰が反対に投じたのか？

国民投票の結果で最も政治的な影響力があったのは、大方の予想に反して反対が約六割に達したことである。では、

表5 2001、2006、2016年の憲法改正国民投票と2013年総選挙の得票率の比較 (%)

州	2001	2006	2013	2016	2016-2001	2016-2006	2016-2013
ピエモンテ	37.6	58.2	77.3	72	34.4	13.8	-5.3
ヴァッレ・ダオスタ	32.7	50.5	77	71.9	39.2	21.4	-5.1
ロンバルディーア	37.3	60.6	79.6	74.2	36.9	13.6	-5.4
リグーリア	35.9	58.2	75.1	69.7	33.8	11.5	-5.4
北西部	37.2	59.6	78.5	73.1	35.9	13.5	-5.4
トレンティーノ・アルト・アディジェ	46.8	48	81	72.2	25.4	24.2	-8.8
ヴェーネト	40.7	62.3	81.7	76.7	36	14.4	-5
フリウリ・ヴェネツィア・ジュウリア	34.2	57.8	77.2	72.5	38.3	14.7	-4.7
北東部	40.3	59.5	80.8	75.3	35	15.8	-5.5
エミーリア・ロマーニャ	48.1	64.3	82.1	75.9	27.8	11.6	-6.2
トスカーナ	43	61.7	79.2	74.5	31.5	12.8	-4.7
マルケ	37.8	58.3	79.8	72.8	35	14.5	-7
ウンブルア	37.6	59.2	79.5	73.5	35.9	14.3	-6
赤い地帯	43.9	62.1	80.5	74.7	30.8	12.6	-5.8
ラツィオ	34.4	53.6	77.5	69.2	34.8	15.6	-8.3
アブルッツォ	31	53.5	75.9	68.7	37.7	15.2	-7.2
サルデーニャ	24.4	46.7	68.3	62.5	38.1	15.8	-5.8
中部	31.8	52.2	75.4	67.7	35.9	15.5	-7.7
モリーゼ	27.3	49.7	78.1	63.9	36.6	14.2	-14.2
カンパーニャ	24.7	40.9	67.9	58.9	34.2	18	-9
プーリア	26.6	43.3	69.9	61.7	35.1	18.4	-8.2
バジリカータ	26.6	45.4	69.5	62.5	35.9	17.1	-7
カラブリア	20	42.6	63.2	54.4	34.4	11.8	-8.8
シチリア	24.7	43.6	64.6	56.7	32	13.1	-7.9
南部	24.7	42.7	67.1	58.6	33.9	15.9	-8.5
全国	34.1	53.8	75.2	68.5	34.4	14.7	-6.7

出典：Istituto Cattaneo, La partecipazione elettorale al Referendum costituzionale del 4 dicembre 2016,

<http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2016/12/Analisi-Istituto-Cattaneo-Referendum-4-dicembre-2016-Partecipazione-elettorale-05.12.16.pdf>

表6 社会的排除と反対票の関係

州	貧困・社会的排除の危険	反対 (%)
北部		
ピエモンテ	18	56.47
ヴァッレ・ダオスタ	17.9	56.75
ロンバルディーア	17.6	55.49
リグーリア	25.9	60.08
トレンティーノ・アルト・ア ディジェ	14.8	46.13
ヴェーネト	16.8	61.96
フリウリ・ヴェネツィア・ジュ ウリア	14.5	60.97
中部		
エミーリア・ロマーニャ	15.4	49.61
トスカーナ	18.6	47.49
マルケ	23	55.07
ウンブリア	28.5	51.17
ラツィオ	27	63.32
南部		
アブルッツォ	30.1	64.39
バジリカータ	41.5	65.89
カラブリア	44.2	67.03
カンパーニャ	46.1	68.52
モリーゼ	31.7	60.78
プーリア	47.8	65.89
サルデーニャ	36.6	72.22
シチリア	55.4	71.58

出典：Piero David, Referendum : il no cambia da Nord a Sud, *Lavoce INFO*, 2016. 12. 6.

誰が反対票を投じたのであろうか。まず、注目されるのは有権者の経済的条件である。実際、表6が示すように「相対的貧困または社会的排除の状態にある者」⁽²⁷⁾の人口に占める比率（A）と反対票の比率に相関関係があるといえる。Aが四〇％を超えるカンパーニャ、カラブリア、バジリカータ、プーリア州の反対率は、全国平均を大きく上回り、Aが五五％を超えるシチリアに至っては、七〇％に達している。ここから、反対票は、「社会的に排除された者」の声とする評価もある。

もう一つ注目されるデータは、県（州都）における就業率と賛成率

表7 就業率（県）と国民投票の投票動向

県	就業率	就業率（18-29歳）	賛成（％）	反対（％）
北部				
トリノ	62.8	39.5	43.8	56.2
ヴァッレ・ダオスタ	66.2	47.5	40.1	60.0
ミラノ	67.4	46.1	47.4	52.6
ヴェネツィア	62.5	43.6	38.3	61.7
ジェーノヴァ	63.0	35.3	40.7	59.3
トレント自治県	66.1	46.9	45.7	54.3
ボルツァーノ自治県	71.4	56.5	63.7	36.3
中部				
ボローニャ	69.2	43.0	52.3	47.7
フィレンツェ	67.0	40.3	57.7	42.3
アンコーナ	65.3	41.4	46.4	53.6
ペルージャ	64.0	41.0	49.8	50.2
ローマ	61.5	33.2	38.1	62.0
南部				
ラクイラ	53.9	31.1	35.4	64.6
ポテンツィア	49.8	27.7	35.3	64.7
カタンザーロ	40.7	15.8	33.4	66.6
ナポリ	37.4	22.7	29.6	70.4
カンボパツツ	49.0	25.9	39.9	60.1
バーリ	46.2	28.2	32.0	68.5
カリアリ	52.2	27.8	26.2	73.8
バレルモ	38.0	18.5	27.5	72.5

出典：表6と同じ

の間にも相関関係があるということである（表7参照）。就業率上位にランクされるボルツァーノ自治県、ボローニャ、フィレンツェのみの賛成票が過半数を超えている。ボローニャ、フィレンツェについては、伝統的に左翼が強い地域であることも関与していることに留意する必要がある。しかし、ここでも投票動向は、有権者の就業上および所得上の困難⁽²⁸⁾によって説明できる。

(2) 投票結果の地域的相違

国民投票の結果の地域的相違は、顕著なものであった（表8参照）。北部における反対と賛成の差は一四・五％であり、中部での差は八・六八％と縮小したが、南部ではなんと三七％を超えている。この地域的相違とくに南部の数字から、一二月四日の投票結果

表8 地域別賛成・反対率

州	賛成 (%)	反対 (%)
北部		
ピエモンテ	43.52	56.47
ヴァッレ・ダオスタ	43.25	56.75
ロンバルディーア	44.51	55.49
リグーリア	39.92	60.08
トレンティーノ・アルト・アディジェ	53.87	46.13
ヴェーネト	38.04	61.96
フリウリ・ヴェネツィア・ジュウリア	39.03	60.97
合計	42.72	57.27
中部		
エミリア・ロマーニャ	50.39	49.61
トスカーナ	52.51	47.49
マルケ	44.93	55.07
ウンブリア	48.83	51.17
ラツィオ	36.68	63.32
合計	45.66	54.34
南部		
アブルッツォ	35.61	64.39
バジリカータ	34.11	65.89
カラブリア	32.96	67.03
カンパーニャ	31.48	68.52
モリーゼ	39.22	60.78
プーリア	32.84	65.89
サルデーニャ	27.78	72.22
シチリア	28.40	71.58
合計	31.36	68.63
全国	40.04	59.96

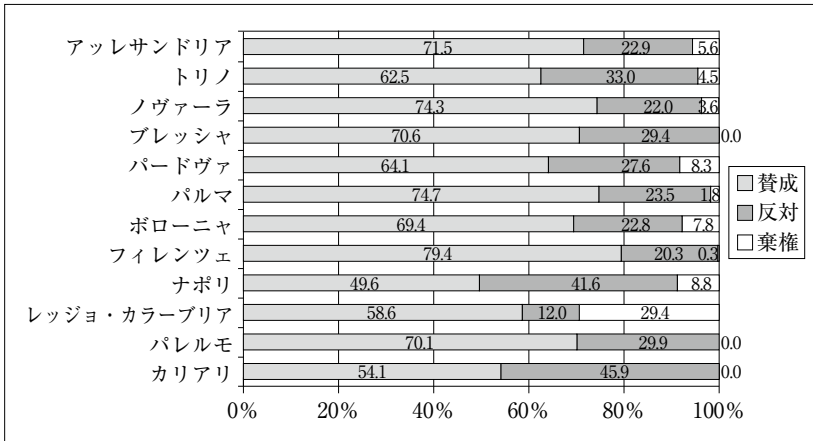
出典：表6と同じ

に大きな影響を与えたのは、所得、雇用、生活の質の点での南北格差問題であり、憲法改正案の内容の是非は二次的な影響に止まったのではないかということが推察できる。南部の社会的・経済的危機の責任を一年一〇カ月足らずのレンツイ内閣に負わせることはできないが、国民投票がレンツイ内閣へ信任を問うプレシビットという性格が前面にでたため、南北格差問題が焦点となった結果といえる。

(3) 投票の党派別分析

憲法改正反対派は、二月四日の国民投票に於いて、全国レベルで六〇%の票を獲得して圧勝し

グラフ1 2013年総選挙で民主党に投票した100人の有権者の投票動向



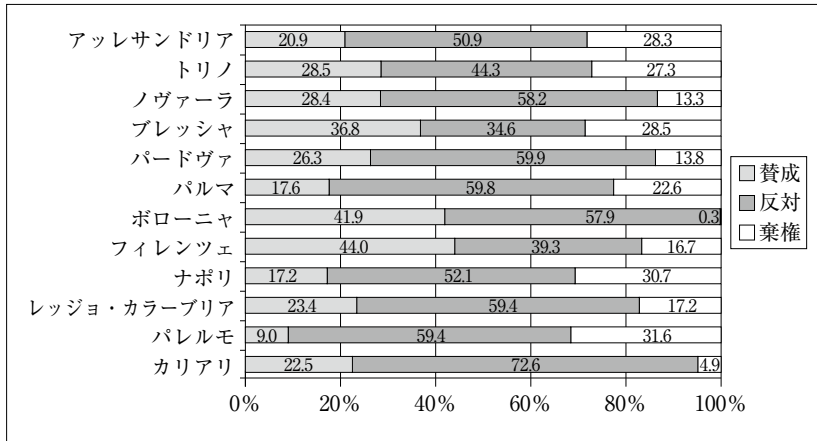
出典：I flussi elettorali tra elezioni politiche del 2013 e il referendum costituzionale.
<http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2016/12/Analisi-Istituto-Cattaneo-Referendum-4-dicembre-2016-Flussi-da-elezioni-politiche-2013-05.12.16.pdf>

た。しかし、この結果は、政党の支持者が、自らの支持政党の示した立場に忠実であるならば、予測できないものはなかった。なぜなら、反対運動を展開した政党は、民主党の左派、左翼・エコロジー・自由、市民革命、中道右派の諸政党（自由の人民、北部同盟およびその同盟小政党）そして五つ星運動であり、この諸政党の二〇一三年総選挙における得票率の総計は、五九・七％に達し、今回の国民投票の反対票の比率にほぼ匹敵しているからである。⁽²⁹⁾しかし、この数字からだけでは、本当に有権者がそれぞれの支持政党の下した投票指示に忠実であったとは断定できない。

そこで、この点をさらに確認するために、カッターネオ研究所が一〇のコミュニネを対象に行った、二〇一三年の総選挙で民主党、自由の人民、五つ星運動に投票した有権者の票が、今回の国民投票で賛成、反対、棄権（無効票、白票を含む）にどのように流れたかについての分析を見ることにしよう。

まず、民主党から始める（グラフ1参照）。総選挙で民主

グラフ2 2013年総選挙で自由の人民に投票した100人の有権者の投票動向



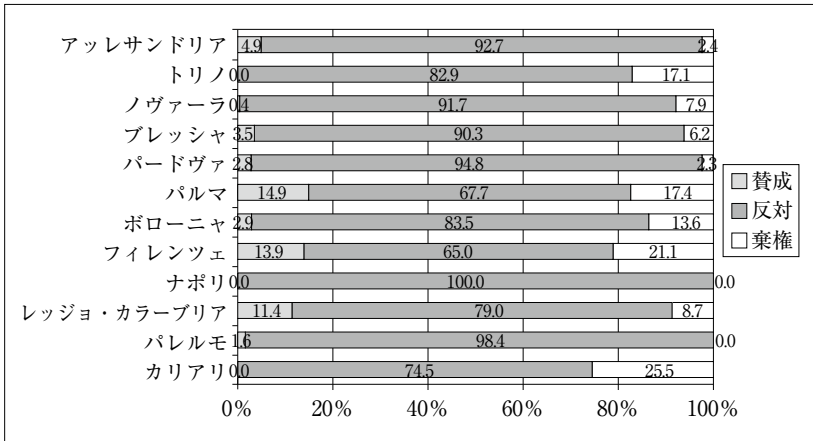
出典：グラフ1と同じ

レンツイ内閣による憲法改正の結末（高橋）

党に投票した有権者は、レッジョ・カラブリアを除いて九〇％を超える高い投票率を記録していることがまず確認できる。しかし、党指導部の賛成への投票指示にもかかわらず反対に投じた者も少なくなかった。すなわち、北部および中部の都市では、最小がフィレンツェの二〇・三％で、最大は、トリノの三三％となっている。南部においては、反対票の比重は増し、憲法改正を拒否する民主党への投票者は四割を超えている。分析者であるヴェィニャティ (Rinaldo Vignati) ミラノ大学政治社会学契約教員は、憲法改正国民投票の投票動向から、書記長の公式の路線に異論を持つ、少数ではあるが無視できない勢力が支持者の中に存在することが確認できたとしている。

次は、中道右派の主要政党であるベルルスコーニ率いる自由の人民である（グラフ2参照）。この党について、まず指摘できることは、総選挙で獲得した票のかなりの部分が棄権へと流れたことである。第二は、ベルルスコーニ派の投票が、憲法改正をめぐってかなり割れたという点である。バルマ、ナポリ、パレルモでの自由の人民の改正賛成派は、二割未満に止まった。しかし、ブレッ

グラフ3 2013年総選挙で五つ星運動に投票した100人の有権者の投票行動



出典：グラフ1と同じ

シヤでは、改正賛成派は、ベルルスコーニへの投票者の三六・八%、ボローニャ、フィレンツェに至っては、四割を超えた。

最後に五つ星運動について見てみよう(グラフ3参照)。まず確認できることは、カリアリ、フィレンツェを除く一〇コムーネで八〇%以上の投票率であったように、総選挙で五つ星運動に投じられた票がほとんど棄権へと流れなかったことである。さらに、グリッロ (Giuseppe Piero Grillo) の呼びかけに忠実に従って、大多数の支持者が憲法改正反対を選択したことが注目される(一二コムーネ中六コムーネで九〇%以上が反対)。

(4) 憲法改正の国民投票の制度の問題

憲法改正国民投票の制度上の問題としては、以下の二点が指摘できる。まず、与党(実態は内閣)自らが、レンツイ案の「承認を求める国民投票 (referendum confermativo)」を請求し認容されたことは是非である。学説によれば、一三八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 oppositivo)」請求するものとされているから

である。特に今回は、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、与党を中心に結成された国民投票運動の推進団体（Comitato Nazionale per il Sì al referendum Costituzionale - Basta un Sì [一つの賛成で十分だ]）が活発に有権者に賛成を呼び掛けたことが、憲法改正案の内容を問う国民投票をレンツイ政権の存続の是非を問うプレシビットに転化する危険を増幅したのではないかと指摘された。

第二は、承認対象は憲法改正法案全体であり、個別条文ではないことである。そのことは、国民投票の投票用紙に、「議会が可決し、二〇一六年四月一五日付の官報に公布された対等な両院制の克服、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、経済労働国民会議の廃止および憲法第二章第五章の見直しに関する規程を内容とする憲法的法律の本文を承認しますか？」と記載されていることから明らかである。今回の改正案のようにその内容が広範囲にわたっていても全体としての賛否の表明しかできず、上院制度改革には賛成だが、国と州の権限の見直し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是非が問われた。

四 国民投票後の行方

反対派の圧勝に終わった国民投票の結果を受け、レンツイ首相は辞職し、ジェンティローニ新内閣が成立した。しかし、新内閣が国民投票で敗北した与党を基盤としていること、また、立法期の残りも約一年であることを理由に、最大野党の五つ星運動を中心に即時の解散・総選挙を求める声が高まっている。そこで、最後に、現在のイタリア政局における最大の関心事である総選挙、とりわけどの選挙法で選挙を行うべきかについて、その問題の現状を紹介す

る。

なぜ、どの選挙法かという問題がクローズ・アップされるかというと、二〇一三年二月憲法裁判所が、両院の選挙法（二〇〇五年二月二日法律第二七〇号「下院および上院の選挙規程の改正」³⁰）の多数派プレミアム制と拘束名簿に関する規定を違憲とする判決（二〇一四年判決第一号³¹）を下したことに端を発する。レンツイ内閣はこの判決を受けて両院の選挙法改正案を議会に提出した。しかし、ほぼ同時に審議が進行していた憲法改正案では、上院を州議会による間接選挙とすることを前提としていたので、すでに提出済みの選挙法案から上院選挙法の部分を削除した。こうして、憲法判決を踏まえて成立したのは、下院選挙法（二〇一五年法律第五二号、以下、イタリアで呼ばれているように *Italicum* と表記する）のみとなった。

憲法裁判決との関係で注目される *Italicum* の内容は、①多数派プレミアムの配分要件を設けたこと（全国の有効投票の四〇％）、②配分要件を満たした候補者名簿が存在しない場合、上位二位の名簿間で決選投票を行い勝利者にプレミアムを配分する仕組みを導入したこと、③非拘束名簿制で、二名まで選好投票できること、④重複立候補（二〇選挙区）が可能で、当選した場合、選出選挙区を自由に選択できる筆頭候補者（名簿筆頭登載者）という制度を設けたことである。

しかし、*Italicum* の憲法適合性に疑問を持つ弁護士グループ（*gruppo avvocati antitalicum*）が、各地で一斉に憲法判断を求める訴訟を起こす事態となり、五つの地方裁判所（メッシーナ、トリノ、ペルージャ、トリエステ、ジェノーヴァ）が *Italicum* に関する憲法判断を求めて憲法裁判所への移送を決定した。こうして、憲法裁判所の結論が出るまで、解散・総選挙は事実上できなくなった。その注目の憲法裁判所の判決は、二〇一七年一月二五日に下された。その内

容は、①第一回投票における多数派プレミアム制は合憲であるが、決選投票における多数派プレミアムは違憲、②複数の選挙区で当選した筆頭候補者が自由に選出選挙区を選択することを可能とする規定は違憲、③「判決の結果、選挙法は直ちに適用可能となる」の三点にまとめることができる。⁽³²⁾ この結果、どの選挙法で選挙を行うのかという問題は、下院については一応解決した。

一方、国民投票で憲法改正案が否決された結果、上院選挙も今まで通り国民による直接選挙によって行われなければならぬが、下院と違って憲法裁判の判決を踏まえた法改正はされていない。すなわち、上院の選挙法は、憲法裁判決（二〇一四年第一号判決）によって修正を受けた二〇〇五年法（*Consultellum*）である。この修正法の適用可能性については議論があつたが、今回の判決を受けて（特に③）、この修正法についても国会の介入なしに直ちに適用が可能であるとの理解が一般的となり、上院についても総選挙を行う制度上の条件が揃つた。

こうして総選挙をめぐる対立は、いつ行うかに局面が移り、*Italicum* および *Consultellum* による即時の総選挙の実施を主張する民主党主流派、五つ星運動、北部同盟と両院の選挙制度をより調和（同一の多数派が形成されることを可能とする⁽³³⁾）がとれたものにするための改革をまず行うべきだとするフォルツァ・イタリア、民主党左派が激しく対立しているのが現状である。

(1) 二〇一四年三月三十一日の閣議決定を経て、上院に提出（四月八日）。憲法一三八条一項（憲法改正およびその他の憲法的法律は、各議院が、少なくとも三カ月の期間をおいて連続して二回の議決をするものとし、第二回目の表決では各議院の絶対多数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、二〇一五年一〇月一三日に行われ、賛成一七八、反対一七、棄権七で可決した。下院は、第一回目の表決を二〇一六年一月一日に行い、賛成三六七、反対一

九四、棄権六四で可決した。第二回表決は、上院が賛成一八〇、反対一一二、棄権一一二で可決（二〇一六年一月二〇日）、下院も賛成三六一、反対七、棄権七で可決（二〇一六年四月二日）した。なお、上院の第一回表決と上院の第二回表決においては、五つ星運動、北部同盟、フォルツァ・イタリア・自由の人民（ベルルスコーニを首相に）といった主要野党は、議場を退場し、表決に参加しなかった。すべての表決において事実上与党のみの賛成であった。

- (2) 第二回目の表決で、賛成が三分の二を超えなかった結果（憲法一三八条三項「憲法改正法律および憲法的法律が、各院の第二回目の表決においてその議員の三分の二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、反対賛成それぞれの立場の国民からも国民投票が請求された（一三八条二項「前項の法律は、公布三か月以内に、一議院の議員の五分の一、五〇万人の選挙権者または五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、レンツィ内閣は、九月二六日の閣議で国民投票の投票日を二月四日に決定した。今まで実施された憲法改正案の可否を問う国民投票は、二〇〇一年、二〇〇六年の二回である。二〇〇六年の国民投票については、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No.二五九（二〇〇六年九月）一〇七頁―一四頁を参照。

- (3) 新内閣は、下院では信任三六八、不信任一〇五で（二三日）、上院は、信任一六九、不信任九九（二四日）でそれぞれ信任された。閣僚の党派別構成は以下の通り。民主党・首相、閣僚一二、内閣官房長官一、新中道右派（Nuovo Centrodestra [NCD] シルヴィオ・ベルルスコーニ率いる中道右派政党「自由の人民」の書記長であったアンジェリーノ・アルファノを中心とした党内穏健派グループが、ベルルスコーニによるフォルツァ・イタリア再結成に参画せず、独自に結成した政党）、閣僚三、イタリアのための中道主義者（Centristi per l'Italia [CpI]）閣僚一、独立派・閣僚二。

- (4) 経済労働国民会議（CNEL）は、労働組合、専門家および企業を代表する間接選挙によって選出される国家および政府の諮問機関で、経済・社会立法に関する法律の発案権を持っている。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。

- (5) 二〇〇一年の憲法改正については、以下の文献を参照。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―」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（二〇〇

五年)、一九二頁―二二四頁、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(二〇〇八年)、七五頁―九二頁。

- (6) イタリアでは、連邦国家でも単一国家でもない広範な自治権を持った州から構成される国家モデルと定義されている。また、イタリアの「州国家」としての特徴は、非連邦制国家でありながら憲法上、国と州の間での立法権分割を規定し、立法権分割の審判者として憲法裁判所が活発に機能していることにあると指摘されている。参照、芦田淳「イタリア憲法改正と州の自治権―立法権分割と上院改革を素材として―」自治総研四四五号(二〇一五年)一頁。州国家の基本的な特徴については、高橋前掲(二〇〇八年)、六六頁―六八頁を参照。

- (7) イタリアの現行二院制については、以下の文献に依拠した。田近肇「イタリア型二院制の課題」『岡山大学法学雑誌』六三巻一号(二〇一三年八月)、一―二六頁、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、期待外れの実績、未完の改革に特徴づけられた一五〇年―」岡田信弘編『二院制の比較研究―英・仏・独・伊と日本の二院制―』(日本評論社、二〇一四年三月)九―三〇頁、芦田淳「イタリアにおける二院制議会の制度枠組とその帰結」岡田前掲書、一〇五―一五頁、Augusto Barbera e Carlo Fusaro. *Il corso di diritto costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 325-365.

- (8) 任期については、当初憲法上は、下院議員が五年、上院議員が六年であったが一九六三年の憲法改正によって、五年に統一された。憲法改正前にも下院の任期満了による選挙の際に上院も繰り上げ解散(「技術的解散」と呼ばれた)することで、両院の選挙が同時に行われていた(一九五三年および一九五八年選挙)。

- (9) Andrea Macchiavello. *Il problema del bicameralismo e le origini del Senato. Il Dibattito in Assemblea Costituente*, *Studi Urbani di scienze giuridiche politiche ed economiche*, vol. 62, n. 1-2 (2011), pp. 169-190. および、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」北大法学論集六二巻六号、二六五―二六八頁を参照。

- (10) この結果、第二小委員会は、「国民社会に実在するすべての勢力により完全な政治的表現を与えるために、第二院を置く」ことが必要であることを承認する」という決議を可決した(一九四六年九月七日)。Atti, *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoccont sommario*, 7 settembre 1946, 145ss.

- (11) 一九四六年九月二四日、憲法委員会第二小委員会でのラコーニ(Renzo Laconi, 共産党)の発言を参照。Ibidem, pp. 268-269.

- (12) 一九四六年九月二四日、憲法委員会第二小委員会でのモルターティ (Costantino Mortati, キリスト教民主党) および二五日のトザート (Egidio Tosato, キリスト教民主党) の発言を参照。 *Ibidem*, 24 settembre 1946, p. 262 e 25 settembre 1946, p. 277.
- (13) 一九四六年九月二四日、憲法委員会第二小委員会決議。「二院の権限が対等であるという前提で、第二院の任命および構成についての審議に移る」。 *Ibidem*, p. 289 ss.
- (14) 憲法草案においては、「州に基礎を置く」選出として「上院議員は、その構成員の三分の一は、州議会議員によって選出される」と規定されていた。憲法草案は、下院のホームページで閲覧できる。 http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/dcl/00nc.pdf
- (15) Cfr. Vincenzo Lippolis, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, *Rassegna parlamentare*, Vol. 54, N°. 1, 2012, pp. 29-48.
- (16) 緊急の必要がある非常の場合に、政府が、その責任において交付する法律の効力を有する命令で、公布後六〇日以内に議会が法律に転換しなければ、遑つて失効する (憲法七七条二・三項)。緊急法律命令の近年の動向と問題点については、芦田淳「イタリアの対等な二院制下の立法過程をめぐる考察」北大立法過程研究会報告「北大法学論集六二巻六号(二〇一二年)二六五―二八八頁、同「イタリアにおける二院制の動向―第一六立法期以降を中心に―」北大法学論集六五巻二号(二〇一四年)一五七―一七六頁を参照。芦田は、二〇一二年論文で「緊急法律命令の運用の実態は、政府提出法案を優先的に審議させる手段のない政府が、議会において緊急法律命令(およびその転換法案)に盛り込まれた政策内容を、迅速に審議させるための手段」となっている(二七七―二八八頁)と指摘している。
- (17) 主な憲法改正による二院制改革の試みの歩みは以下の通り。①ポッツィ委員会案(憲法問題に関する最初の両院合同委員会案(一九八三―八五年)、②ラブリオラ案(下院の憲法委員会案、一九九〇―九一年)、③デ・ミータイヨッティ両院合同委員会案(一九九二―九四年)、④ダレーマ両院合同委員会案(一九九七―九八年)、⑤ベルルスコーニ政権下に可決された憲法改正案(二〇〇五年、二〇〇六年の国民投票によって否決)、⑥ヴィオランテ案(二〇〇七年)、⑦レンツィ案。各案の内容に相違はあるが、基本的な方向性として「対等な二院制」から「構成と権限の異なる二院制」の移行を目指していることに共通性がある。二院制改正の歩みについては、以下の文献を参照。Carlo Fusaro, *Per una storia delle riforme*

- istituzionali (1948-2015). *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*. 2015, n. 2, pp. 431-555; Marilisa D'Amico, Giuseppe Arconzo e Stefania Leone, *Come cambia la costituzione, Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 9-19.
- (18) レンツイ案の内容については、以下の文献を主に参照にした。Camera dei deputati, *La riforma costituzionale, schede di lettura n. 216/12 parte prima* 2016, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0500p.pdf> (二〇一七年二月二〇日最終閲覧); Marilisa D'Amico, Giuseppe Arconzo e Stefania Leone, op. cit. pp. 21-65; Carlo Fusaro, *La Ragioni di una riforma*, in Guido Crainz e Carlo Fusaro, *Aggiornare la costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Donzelli, Roma, 2016, pp. 59-72.
- (19) 州議会議員およびコムーネ長からの上院議員の選出方法、州議会議員およびコムーネ長が失職した場合の議員の交代の方法については、新たな上院議員選挙法によって規定することになっていたが、実際には制定されなかった。
- (20) 大統領は、憲法が定める条件を満たした市民を五名まで上院議員に任命できる仕組みは残したが任期は、終身ではなく大統領の任期と同じ五年に変更した。
- (21) Carlo Fusaro, *Le ragioni di una riforma*, p. 61.
- (22) Marilisa D'Amico, Giuseppe Arconzo e Stefania Leone, *op. cit.* pp. 37-38.
- (23) Fonte: Corte costituzionale, Servizio studi, *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2015*, Dati quantitativi e analisi, http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_Presidente/Dati_2015.pdf (二〇一七年一月二〇日最終閲覧)
- (24) ①外国との通商、②労働の保護および安全、③スポーツに係る制度、④通信制度、⑤エネルギーの全国規模での生産、輸送および配給、⑥補充的・補充的な年金保険、⑦財政および税制の調整、⑧職業、⑨健康の保護、⑩食品の安全、⑪災害救助の全国的制度および調整、⑫全国的な利益に関わる大規模な輸送網および航行網、⑬全国のおよび国際的な利益に関わる民間の港湾および空港。
- (25) 過去二回の国民投票の結果は以下の通り。二〇〇一年:賛成六四・二一%、反対三五・七九%、二〇〇六年:賛成三八・三六%、反対六一・六四%。
- (26) Istituto Cattaneo, *La partecipazione elettorale al Referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, <http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2016/12/CattaneoAnalisi-Istituto-Referendum-4-dicembre-2016-Partecipazione-elettorale-05.12.16>.

pdf (二〇一七年一月二〇日最終閲覧)

- (27) 「相対的貧困または社会的排除の状態にある者」とは、EUの「欧州二〇二〇戦略」において以下の三つの指標で定義されている。①働きの手が働いていない家庭の者、②相対的貧困にある者、③物質的に激しく剝奪されている者。
- ①の働きの手が働いていない家庭の者とは、世帯内の成人（一八～五九歳、学生を除く）一人につき、フルタイムで働いた場合の一年間の就業月数を二カ月とし、そのうち一世帯平均二〇%（二・四カ月）以下しか就業していない世帯を指す。当該世帯に暮らす〇歳から五九歳までの人数が指標の対象。
- ②は、居住国で最低許容レベルの生活を営むことができないほど低収入であることを意味し、具体的にはその国の等価可処分所得の中央値の六〇%以下の所得しかない者を指す。③は物質的に欠乏している状態を指し、次の九項目のうち三項目以上について費用負担ができなかった、または保有していない個人や世帯が当てはまる——1) 家賃や公共料金、2) 家の適度な暖房、3) 予期せぬ出費、4) 一置ききの肉や魚などのたんぱく質の摂取、5) 年に一度の一週間のバカンス、6) 自家用車、7) 洗濯機、8) カラーテレビ、9) 電話。
- (28) 同じ、有権者の社会的属性と投票行動の関係についての興味深い分析がある。カッターネオ研究所が行ったボローニャ市民を対象に、所得を基準に①年収一八〇〇〇ユーロ以下、②年収一八〇〇〇から二五〇〇〇ユーロ、③二五〇〇〇ユーロ以上の有権者を分類し、投票行動との関係を調査した。その結果、①に属する有権者の五・三%、②が四七・二%、③が四〇・一%と所得が少ない層ほど多くの反対票を投じていたことが分かった。Cfr. Istituto Cattaneo, Referendum “sociale” costituzionale? http://www.cattaneo.org/press_release/referendum-sociale-o-costituzionale-torna-il-problema-delle-periferie-per-il-pd/
- (29) Istituto Cattaneo, Voto per il No e voto alle elezioni politiche del 2013, p. 1. <http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2016/12/Analisi-Istituto-Cattaneo-Referendum-4-dicembre-2016-Voto-No-e-voto-politiche-2013-05-12-16-1.pdf> (二〇一七年一月二〇日最終閲覧)
- (30) 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、二三〇号（二〇〇六年一月）一三二頁以下を参照。
- (31) 判決の概要については、芦田淳「立法情報【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（二〇一

表9 修正 *Italicum* と *Consultellum* の対照表

	修正 <i>Italicum</i>	<i>Consultellum</i>
基本的性格	多数派プレミアム制付比例代表制	比例代表制
多数派プレミアム	全国の有効投票の40%を超えた候補者名簿に総議席の55%の議席を保障	なし
候補者名簿	筆頭候補者のみ拘束名簿	非拘束名簿
選好投票	2票まで	1票
阻止条項	全国レベルで3%	候補者名簿連合：州レベルで20%かつ連合内部に3%以上獲得した候補者名簿の存在 連合に参加しない候補者名簿：州レベルで8%
選挙区	100+海外選挙区	州ごとに20の選挙区+海外選挙区

出典：La Repubblica 紙オンライン版 2017年1月25日付

五年七月）を参照。

(32) *Decisione sulla legge elettorale cd. Italicum*, http://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicastampa/CC_CS_20170125174754.pdf (二〇一七年一月二六日閲覧)。なお、判決理由は、二〇一七年二月一〇日に寄託された。

(33) 憲法案が否決された結果、二院制は現行の「対等な二院制」が維持されることとなり、両院の多数派が同じになることは必要である。この視点から見ると二つの選挙制度には問題を孕んでいる。二つの選挙制度の概要については表9を参照。

(二〇一七年二月一日脱稿)
(広島修道大学法学部教授)