



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	〈北大立法過程研究会報告〉 イタリアにおける選挙制度改革と立法の変容
Author(s)	芦田, 淳
Description	資料
Citation	北大法学論集, 59(3), 363-391
Issue Date	2008-09-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/34847
Type	departmental bulletin paper
File Information	59-3_p363-393.pdf



〈北大立法過程研究会報告〉

イタリアにおける選挙制度改革と立法の変容

芦 田 淳

はじめに

国会図書館調査及び立法考査局の芦田でございます。本日は、このような場を与えていただき、誠にありがとうございます。

私は、調査局内の政治議会課等を経て、現在はイタリアの議会制度や選挙制度をはじめとした政治制度について勉強しております。本日は、イタリアにおける選挙制度改革についてということ、お話をいただきました。ただ、立法過程研究会ですの

で、選挙制度改革と、それが議会の構成や政党システムに与えた影響のほか、そうした選挙制度改革の一方で、立法及び立法過程がどのように変容していったかについても、簡単にお話をさせていただければと思っています。

それでは、早速始めさせていただきます。本日の報告では、主に一九九三年の選挙制度改革及びその帰結と比較しながら、現行制度に至る二〇〇五年改革についてお話をさせていただきます。二〇〇五年改革については、まず、その制度の概要と、改革が行われた理由をご説明いたします。また、二〇〇五年に導入された選挙制度は、大括りに申しますと、多数派プレミアム制を付加した比例代表制と呼べるかと思いますが、そうした類型の中で比較をしてみます。そのうえで、このプレミアム付比例代表制をどのように評価するか考えてみたいと思います。さらに、二〇〇六年に行われた総選挙において、二〇〇五年選挙制度を用いてどのような結果が出たかということと、現在の対応として、まさに今、この二〇〇五年選挙制度をめぐるイタリアでは与党を中心にごういう議論がなされているかも見ていきます。

次に、やや分量は少なくなりますが、戦後の立法と立法過程の変容についてご紹介いたします。イタリアでは、一九九三年

に選挙制度が改革されましたが、一九九〇年代初頭から政治・経済面で大きな変革の時期を迎えております。そこを境にして、主に一九七〇年代から一九八〇年代までの状況と、一九九〇年代以降、現在に至るまでの立法の特色を、選挙制度が政党システムに与えた影響を念頭に置きつつ、簡単にお話を、本日のご報告したいと思います。

皆さんは、もしかするとイタリアの選挙制度を含めた政治制度についてそれほど関心がないかもしれませんが、あまりお話を聞かれることがないかもしれません。ただ、本日は、プレミアム付比例代表制と言われる選挙制度の類型を考える場合や、日本も参議院の力の強さが指摘されることがありますが、さらに両院の力が対等なイタリアの議会制度の話を通して、議会のあり方を考える上で、多少は何か材料をお示できればと思っています。

I 選挙制度改革

一 一九九三年改革とその帰結

それではまず、一九九三年選挙制度改革と、その結果につい

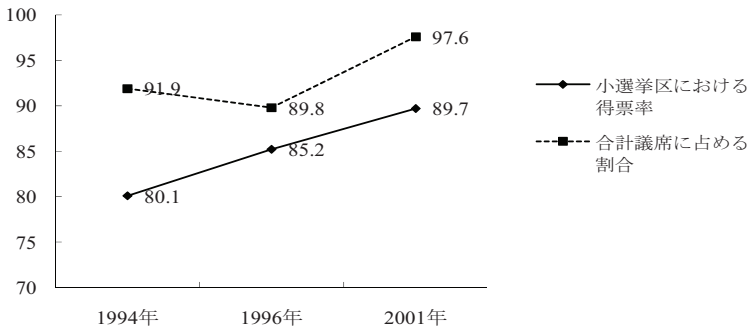
てお話しします。近年では、一九九三年と二〇〇五年が、イタリアの選挙制度に関して大きな改革が行われた年となりました。一九九三年選挙制度改革の前は、ずっとさかのぼって一九五七年の統一法典に基づいた選挙制度が大きな変更なく適用されてきました。この二つを簡単にまとめますと、表1のとおりになっています。なお、イタリアでは、対等な二院制ということもあり、基本的に上院と下院の選挙制度の骨格は同じになっています。

一九九三年の改革は、同じ年の国民投票の結果を受けて、それまでの比例代表制に替えて、七五%を小選挙区（多数代表）方式で、二五%を比例代表方式で選出する混合型の選挙制度に改めました。この改革は、一九七〇年代から一九八〇年代にかけての議会政府の機能不全を経て、一九九〇年代初頭の政党システムがいわば崩壊し、政府が統治能力を欠いていた状況に対して、その解決のための手段として肯定的に受け入れられました。そして、その後、一九九四年、一九九六年、二〇〇一年と総選挙があり、そこで小選挙区制導入の成果として、イタリアの場合には、中道右派連合と中道左派連合という二大政党ではありませんが、二大政党連合が生まれることになりました。こうして二大政党化ではなく二大連合化が進んだという意味

表1 1993年前後の下院選挙制度比較

1957年選挙制度	1993年選挙制度
(1) 候補者名簿に投票。ただし、選好投票が可能。 (2) 選挙区レベルで、各候補者名簿に議席を配分する。当選基数は、有効投票を〔定数＋2〕で除した商である。配分議席が定数を上回る場合には、除数を1減じて求めた当選基数により再計算する。 (3) 残余議席は、全国レベルで、全剰余票を同議席で除した商で、各候補者名簿の剰余票を除して、配分する。 (4) 各候補者名簿において選好投票に基づき、当選人を決定する。得票数が同じであれば、名簿登載順位による。	(1) 小選挙区は候補者個人、比例代表は候補者名簿に投票。 (2) 小選挙区は、最多有効投票を獲得した者が当選。 (3) 比例代表は、阻止条項を超えた候補者名簿の間で、最大剰余法により、議席配分を行う。小選挙区で連結した候補者が当選した場合には、各候補者名簿の得票から、小選挙区での当選に必要な票数を控除する。 (4) 比例代表において、配分議席数が候補者名簿登載の候補者数を上回る場合には、連結した小選挙区の落選者を得票率の高い順に当選人とする。

図1 下院における二大政党連合に対する得票及び議席の集中度
(1994年～2001年)



出典：Roberto D'Alimonte, "I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del «mattarellum».", *Quaderni costituzionali*, 2004 n.3, p.498.

で、二極化が進んだと言うことができません。実際に九三年選挙制度の下、二大政党連合にどれくらい議席等が集中したかを示したのが、図1です。多少凸凹はありますが、ほぼ一九九四年から二〇〇一年に向かつて、この二大政党連合に対して議席の集中が進んだこ

とがうかがえます。なお、もともと一九九三年の選挙制度は、比例区の候補者名簿の得票から、その比例区の中の小選挙区で当該名簿と連結した候補者が当選した場合には、その当選に必要な得票数を控除するというシステムをとっていました。しかし、二〇〇一年の選挙では、この控除制を違法ではありませんが脱法的にくぐり抜ける戦術、つまり、小選挙区の候補者と、「偽装名簿」と呼ばれる、もともと当選を目的としない比例代表部分の「候補者名簿」を連結して、控除制を機能させないようにするという戦術が用いられました。そのため、さらに二極化が進む結果になったと言われています。このような経緯を経て、有権者はひとまず、選挙によって政権を選択し、首相を直接選出できることになりました。

ただ、二極化は進みましたが、イタリアで戦後長く続いていた多党制的状況、さらには政党の破片化という状況は一定の制約を課されるにとどまり、政党連合内部で、非常に多くの政党が存在するかたちが続いています。この理由については多くの議論があるところですが、一つ有力な考え方といえますのが、比例代表ではなく、小選挙区部分の候補者決定のあり方に原因を求めるものです。つまり、各連合は、だいたい一〇〇議席とか一五〇議席を取るような大きな政党から、とても小さな政党

までを含んで政党連合を形成していますが、議席の七五%が割り振られている小選挙区部分について、各連合内部で候補者を統一する際、そういった小政党にも一定の議席を割り当て、連合に組み入れて、いわば小選挙区でより幅広い連合を形成することにより勝利を目指すという戦略を取りました。ここから、逆に、小政党は、連合内部での交渉力によって議席を確保できるといった結果が生じたので、サルトーリによれば有意政党が約三倍になったというように、九二年までと九三年以降を比べると政党数はむしろ増えております。加えて、こうした政党連合内部の多党化は、連合としてのアイデンティティと、各連合に属する各政党のアイデンティティの分裂をもたらしたと言われております。その結果、総選挙の勝利によって連合政権が生まれましたが、それを構成する政党間の同質性は必ずしも担保されておりませんので、二極化により議席数自体は、このように安定的に保たれることになりましたけれども、結局、中道右派・中道左派それぞれの連合の中の政党がどういうもののかによって、その政権の安定性が決まるという状況になっております。

二二〇〇五年改革とその評価

(一) 制度の概要

このような状況の下、二〇〇五年の選挙制度が誕生しました。もともと二〇〇六年に総選挙があることが分かっていた上で、それに向けて二〇〇五年末に選挙制度が改正されました。制度の骨格を申し上げますと、先ほども申し上げましたように、選挙制度自体は、多数派プレミアム制を伴った比例代表制と言うことができます。まず、下院選挙制度について、基本になるのは比例代表制です。イタリアには州が二〇あり、ほぼその州に沿って全国で二六の選挙区があります。政党や政治団体は、選挙区ごとに候補者名簿を提出して、議席配分を比例代表方式で行います。以前は、拘束名簿ではなく、選好投票によって候補者を選ぶことができましたが、二〇〇五年選挙制度では、拘束名簿式で投票が一票制となりました。各政党は、候補者名簿を内務省に提出する際、他の候補者名簿と連結することができまます。そして、その候補者名簿連合の一番多く得票したところに、プレミアムとして約五五%の議席が与えられます。現在下院の全議席は六三〇ですが、そのうちの三四〇議席になります。このプレミアムを得たものが多数派、つまり、政府を形成します。この候補者名簿連合は、政権を争う者の集合と考えることができます。現状では、中道右派と中道左派の二つの

政党連合が、このプレミアムを争うものとして想定されています。このプレミアム決定後、各連合内部で、一定の阻止条項を超えた候補者名簿に対し議席が配分されます。阻止条項は、候補者名簿連合自体については、全国で有効投票の一〇%を超えたものの、その中の候補者名簿については、基本的に全国で有効投票の二%を超えた候補者名簿に議席が配分されます。また、候補者名簿連合に入らなかった候補者名簿、つまり一つの政党が単独で戦ったような場合ですが、その場合、全国で有効投票の四%を獲得したものに議席が配分されます。

次に、上院もほぼ同じ選挙制度ですが、一つ大きな下院との違いは、選挙区です。もともとイタリアの上院は、州を基礎として選ばれると憲法上定められていますので、二〇州がそれぞれ一選挙区となっています。阻止条項もプレミアムも、上院選挙の場合、全国での得票数ではなく、州ごとの得票数により、作動することになっています。阻止条項は、まず、各州で有効投票の二〇%を獲得した候補者名簿連合に議席が配分され、その内部で、各候補者名簿、いわば各政党に対し、有効投票の三%以上を得たものについて、議席が配分されます。候補者名簿連合に入らなかったものは、実質的にはなかったのですが、そのような場合には、八%以上の有効投票で議席が配分されること

となります。プレミアムについては、各州で最大の投票を獲得した候補者名簿連合の議席が定数の少なくとも五五%に達するよう、議席が与えられます。州ごとにプレミアムを適用することとは、イタリア共和国憲法第五七条の「上院議員は州を基礎として選ばれる」という規定に拠っていますが、必ずしも制度全体として整合性が取れていない、実際には、当時の与党中道右派連合の党派的利害で導入されたなどの批判があります。

(二) 二〇〇五年改革の理由

ここまで、現行の下院選挙制度と上院選挙制度の概要を見ました。一九九三年選挙制度は二極化を促進しましたが、今回の二〇〇五年選挙制度も、そうした誘因を備えるとともに、議席配分が各党の得票率に比例して行われることなどから、政党に選挙アクターとしての行動を促す、二面的な制度であると言うことができます。

それでは、次に、二〇〇五年選挙制度改革がなぜ行われたか、ということについてお話ししたいと思います。まず、識者の間でも、一九九三年選挙制度の下では、政党の破片化が止まらないという問題が認識されており、その改革の必要性が指摘されていました。しかし、今回の選挙制度が導入された直接の理由は、

当時与党であった中道右派連合が予想されていた敗北を抑え

て、野党の勝利を最小限にとどめるために導入したと考えられております。比例代表方式を導入するにあたり、実際にそれま

での総選挙結果を見ますと、中道左派側が小選挙区制によりよく適応していたのに対し、中道右派側が比例代表方式において有利であったことは確かです。また、阻止条項の設定の仕方

も、中道左派連合と中道右派連合を比べた場合、二〇〇六年総選挙結果の表を参考に見ていただくと分かりますように、主要な政党自体、規模が小さく、その数も多い中道左派連合には、この

選挙制度改革が不利であったといえます。さらに、政局の面でも、二〇〇五年秋頃から、中道右派連合のリーダーであるベルスコニの求心力に陰りが見え始めました。そこで、中道右

派連合内部でベルスコニのまさに与党であるフォルツァ・イタリア以外の党、つまり、連合内の第二党、第三党である、国民同盟や、キリスト教民主主義者連合の、ある程度自立的に

選挙戦を行いたいという思惑にもこの制度は合致していたと言うことができます。

以上のような非常に政治的な導入理由があった二〇〇五年選挙制度ですが、次に、比例代表制に多数派プレミアム制を付加した制度という一つの類型として、いくつかの特色を考えてみ

たいと思います。

(三) 従来のプレミアム付比例代表制との比較

まず、一九九三年選挙制度も二〇〇五年選挙制度も、比例代表制と多数代表制を組み合わせた混合型選挙制度とすることが出来ます。そして、二〇〇五年選挙制度は、一定の条件が満た

された場合、ここでは約五五％の議席を獲得する勢力が現れるか、ということになりますが、現れない場合、多数派プレミアムが発動することによって、混合型の選挙制度となります。逆

に、このプレミアムが発動されない場合、純粹に比例代表方式によってすべての議席配分が行われる、つまり、混合型でなく

なるところに、まず特徴があらうかと思えます。

こうしたプレミアム付比例代表制の事例を、二〇〇五年選挙制度以外に探してみますと、一九二〇年代のルーマニアにも

あったようですが、イタリアに限って見てみますと、過去二回、プレミアム付比例代表制を導入しております。一つ目は、ファシズム期にムッソリーニによって導入された一九二三年選挙制度です。もう一つは第二次世界大戦後、キリスト教民主党のデ・

付比例代表制をあわせて検討してみますと、二つの切り口があると考えています。まず、一つが、プレミアムムの発動条件です。

すなわち、一九二三年と一九五三年の選挙制度を見ますと、一定の得票率を得た場合に多数派プレミアムが作動すると規定しており、一九二三年選挙制度では全国で有効投票の二五％以上を獲得した場合、一九五三年選挙制度では、得票率が五〇％以上の場合と定めています。これに比べて二〇〇五年選挙制度は、プレミアム発動に特に何パーセントという条件を置かず、相対多数で単に一番多く得票したものがプレミアムを得るという制度になっています。また、これに関連して、二〇〇五年選挙制度と一九二三年選挙制度は、多数派を形成するためのプレミアムであったといえますが、一九五三年選挙制度は、五〇％以上獲得した候補者名簿又は候補者名簿連合にプレミアムを与えますので、これは多数派、つまり五〇％を超えたものに安定議席を付与するという異なった性格を持っていたといえるでしょう。次に、二つ目の切り口として、プレミアムにより与えられる議席の規模があります。この点については、一九二三年選挙制度も一九五三年選挙制度も全議席の約三分の二をプレミアムとして付与するしていますが、二〇〇五年選挙制度は全議席の約五五％と定めており、この数字自体はある程度妥当なもの

と考えます。

それでは、二〇〇五年選挙制度の評価は、あとで他の要素も加えて行うとして、ここで、一九二三年選挙制度と一九五三年選挙制度に対する評価を見ておきたいと思います。まず、一九二三年制度の場合は、二五％の得票をした場合に三分の二の議席を得るというように、非常にプレミアム規模と発動条件の間に差がありますので、人工的なプレミアムによって少数派を議会の多数派に押し上げるとともに、反対派を崩壊させるものと、非常に厳しい評価を見ることができそうです。他方、一九五三年制度はといえば、この制度が適用された一九五三年総選挙において、与党の得票率が四九・七％にとどまり、その後、選挙法改正が行われたことによつて、実際にこのプレミアムが発動されることはないままに終わりました。ただ、当時から現在に至るまで、この三分の二という数字は、憲法改正において非常に重要な意味を持っています。といいますのは、憲法改正案は、議會で三カ月の間隔において二度可決され、その後、国民投票で過半数の賛成を得て成立します。しかし、この二度目の議決において三分の二の賛成を得た場合には、国民投票なしで憲法改正が成立すると規定されていますので、三分の二の議席を与えらるということとは、結果的に憲法改正を一足飛びに実現させる力

を議会与党に与えることとなります。それゆえ、これが選挙制度改正のもたらす結果として妥当なものであったかとの問題があると言えるでしょう。

続いて、同じイタリアでも、地方レヴェルの話をいたします。イタリアでは、地方が州、県、コミューネの三層に分かれています。その一番大きな単位である州は、さらに通常州と特別州に分かれており、前者の議会の選挙制度として、一九九五年、今回のプレミアム付比例代表制の先駆けともいえる制度が導入されました。二〇〇五年改革を考える際には、この通常州議会選挙制度における多数派プレミアム制導入が一定の成功を収めたことも念頭に置く必要があると思います。

この一九九五年の通常州議会選挙制度も、比例代表制の問題が発端にありました。つまり、比例代表制による選挙の結果、州政府形成において小政党が大きな影響力を持ち、それが州政府の不安定さと頻繁な政治的危機をもたらすことが多くありました。そこで、原因と考えられた比例代表制を改善すべく、多数派プレミアム制を付加した制度が導入されました。この制度は、一九九九年の憲法改正とあわせ、州知事の直接選挙と、その州知事の与党、つまり州知事と結合した政党又は政党連合に対する過半数の議席付与を組み合わせることで、代表選出における

多元性を残しつつ、州政府のより安定した統治能力をもたらしとされています。さて、今、ご覧いただきたいのが、この制度により州議会議員と州知事を選出するための投票用紙です（図2）。州議会議員選挙と州知事選挙は同時に実施され、枠が大きく四つに分

図2 イタリア州選挙投票用紙例（2005年ウンブリア州ペルージャ県）

出典： <http://www.crumbria.it/reg2005/images/regionalipg.pdf>

かれているのがお分かりいただけるかと思いますが、これは州知事候補者が四名いることを示しています。州議会議員選挙については、州の中に複数ある県に対応した県選挙区と、州全体を一つの選挙区とする州選挙区の二種類をつくり、まず、各県選挙区で州議会の全議席の八〇％を選出します。そして、残りの二〇％は州選挙区において選出します。各段の中央にあるのが、州知事候補者の氏名、左の円が県選挙区レヴェルの候補者名簿の標識、右の円が州選挙区レヴェルの候補者名簿の標識になります。例えば、一段目ですと、州知事候補者に対して県選挙区における候補者名簿は三つありますから、この候補者の与党は三つあり、それらが州選挙区において候補者名簿連合を形成していることを示しています。そして、選挙人は、県選挙区で選好投票とともに候補者名簿を一つ選び、州選挙区で州知事候補者と候補者名簿をそれぞれ一つ選びます。これを受けて、議席はまず各県選挙区から割り振られ、県選挙区分で全議席の過半数を取ることができれば、州選挙区分の議席は半数を当選した州知事候補者の与党に配分し、残りをその他の政党間で得票に比例して配分します。しかし、県選挙区で過半数を取れなかった場合には、当選した州知事候補者の与党に州選挙区分の議席をすべて与えるという多数派プレミアムが定められています。

す。さらに、第二段階の多数派プレミアムとして、州知事与党の州選挙区の得票が有効投票の四〇％未満の場合には、県選挙区と州選挙区の議席を足して全議席の五五％に届くか確認し、届かないときは、州選挙区で追加議席を与え、州議会で五五％の議席を州知事与党が獲得するようにします。なお、この場合、議員定数もあわせて増加します。同様に、州選挙区の得票率が四〇％以上の場合には、州知事与党が州議会で全議席の六〇％を持つよう追加議席を与えます。複雑な制度ですが、要は、多数派プレミアムにより、州知事与党が議会において五五％から六〇％の議席を得るよう保障するというものです。このほかに、州知事の不信任は、州議会議員の絶対多数によるものとし、不信任動議の可決は、州議会の解散をもたらすと定め、州政府の安定性を図るための制約を政党側に課しておりました。

(四) 制度的な問題点

このように、イタリアでは、プレミアム付比例代表制という選挙制度が、過去いろいろな形で用いられてきました。これらを踏まえ、現行の両院選挙制度について、ここで少しまとめてみたいと思います。まず、下院において最大得票をした候補者名簿連合に過半数の議席を付与するということ自体、いわばプ

レミアム制そのものの問題ですが、立法期を通して安定して政権を維持できる政府の成立、つまり統治能力の保障という目的から見れば、もちろん要件などはありませんが、ある程度合理的なものであると考えております。ただ、現行制度には、プレミアムの恩恵を受けた候補者名簿連合が選挙後に解消した場合や、政党の離合集散についての制約が何もありません。そこで、これを利用し、プレミアムの獲得を目的として選挙のためにのみ候補者名簿連合を形成することも考えられますので、実際には逆に政権運営を不安定にするおそれもあるかと思えます。

なお、この二〇〇五年末の選挙法改正に先立ち、当時の中道右派政権が非常に大規模な憲法改正を提案しており、そこでは、選挙を経ずに連立政権の枠組を変更することを防止するための規定が含まれておりました。また、単に相対多数を獲得した候補者名簿連合をプレミアム付与の対象としておりますので、現状では二大政党連合ですが、仮に三つの政党連合が競合した場合には、三〇〇程度の得票で五五％の議席を獲得することも考えられます。そうなると、やはり選挙民の意思の反映という点で問題があると言わざるを得ないのではないかと思います。

次に、イタリアの現行議会制度との関係で問題になるのが、上院選挙において、下院と異なり、州ごとにプレミアムを適用

すると定めていることです。イタリアは地域ごとに左右の支持傾向が比較的継続しているため、現状においては、二大連合が拮抗し、そのうえ上院と下院で多数派が異なるおそれがあります。後者については、上院と下院が対等な権能を持っていますので、議会としての意思決定が麻痺することにつながりかねません。そのため、本来こうした多数派形成のためのプレミアムは、政府の、そして議会の統治能力の強化のための制度ですから、その目的を損なうことになるのではないのでしょうか。ただし、これについても、先ほど申し上げました中道右派連合の憲法改正案において、対等な二院制自体の見直しが考えられていましたので、これがもし成立していたならば、憲法改正後の規定と、二〇〇五年選挙制度には一定の対応関係といえますか、二〇〇五年選挙制度が一定の合理性をもった可能性はあろうかと思えます。

それではここで、イタリアの二院制についても簡単に触れておきたいと思えます。まず、イタリアの上院と下院は、同時に、いずれも直接選挙によって選出されます。そして、任期のほか、立法、政府の信任・不信任に係る権能が同等です。ここから、日本よりも、対等で差異のない二院制ということが出来ます。現行の一九四八年憲法制定にあたり、例えば、州議会が上院議

員を選ぶというような議論はされてきました。しかし、最終的には、州を基礎として上院議員が選ばれるという規定が置かれるにとどまりました。この対等性を、議会の非効率、さらには、議会内の政治勢力の対立を伴って、議会の機能不全をもたらす大きな原因であるとする議論は長く続いています。また、一九八五年や一九九七年にも、立法機能を下院に与え、上院には政府に対する統制機能を与えるといった、上院と下院の機能の棲み分けについての提案もなされています。そして、二〇〇五年の憲法改正案では、さらにその議論を進めました。具体的には、上院を「連邦上院」として、州議会議員選挙と同時に上院選挙も各州で行い、地域代表性を強化するという案が出されていました。権能についても、首相の信任・不信任に関するものを下院のみに与え、立法に関しては、原則として、上院か下院いずれかのみで審議を行う法案と、両院で審議を行う法案とに分類して、連邦上院は、国と州の競合的立法事項における基本原則の決定に関する法案を扱うとされていました。なお、二〇〇五年選挙制度が制定され二〇〇六年総選挙が実施される時点では、この憲法改正案が議会で可決され、承認のための国民投票を待っているという段階でした。ですから、そういう意味での若干の留保はつけられると思います。

以上の二つが二〇〇五年選挙制度の最大の問題であると思いますが、他にも問題点がいくつかあります。大きいところではまず、阻止条項について、政党連合に連結するかどうかで、数パーセントの扱いの差を設けていますので、これを正当化できるかという問題があります。もう一つは、拘束名簿についてです。もともとイタリアでは、同一候補者がいくつかの選挙区で重複立候補することを認めていましたが、二〇〇五年選挙制度ではさらに、全選挙区で重複立候補することを認めました。拘束名簿と全選挙区での重複立候補の容認ということで、より多くの選挙区で政党幹部が候補者名簿の筆頭に登載され、当選後に選挙区を選択することで、政党幹部の力が強まり、かつての政党支配体制が復活するのではないかとこの批判が出されています。また、選挙民の候補者選択も難しくなるでしょう。ただし、この拘束名簿については、選挙費用の抑制など、逆に利点を指摘する意見もあります。さらに、このほか憲法上の問題が二つあります。一つは、ヴァッレ・ダオスタという北部の小さな州がありまして、そこでの選挙制度が特例的なものであるため、その投票が全国集計に組み込まれません。それゆえ、平等選挙の原則から、下院のプレミアム決定に参加できないという問題点が指摘できるでしょう。もう一つは、男女の公職就任におけ

る平等と、その推進のために適切な措置をとることを定めた憲法の規定との整合性に関して、女性の政治参加の促進策が二〇〇五年選挙制度で設けられていないことについての批判が行われています。

(五) 二〇〇六年総選挙結果

続いて、二〇〇六年総選挙に、二〇〇五年選挙制度がどう影響を与えたかについて確認してみましょう。表2をご覧ください。結果から申し上げますと、中道左派連合が上院及び下院で辛うじて多数議席を占め、政権交替がもたらされました。下院につきましては、得票率を見ていただければ分かりますように、両者の得票率の差が1%に満たないものとなっています。ですから、下院において、与党に安定した多数議席を与えするという意味において、今回の多数派プレミアムが定められた効果を発揮したと言えるでしょう。上院の方は、資料からお分かりいただけますように、中道右派がイタリア国内選挙区の結果のみを見れば、得票率、議席数とも中道左派に勝っていたという皮肉な結果になっています。皮肉と申ししたのは、最終的に中道左派が勝利を収める原因となった在外選挙制度も、二〇〇一年に、中道右派が導入したのだからです。在外選挙区の定数は

下院一二議席、上院六議席で、二〇〇六年総選挙で初めて適用されました。もともと中道右派が有利と言われていた在外選挙区ですが、今回の結果をもたらしただ理由として、候補者名簿統一の失敗という中道右派側の戦略上の失敗などが指摘できるところでしょう。

また、二〇〇六年総選挙と二〇〇一年総選挙の結果(表3)を比べますと、二極化と破片化の進展ということがいえるかと思えます。まず、両方にディ・ピエトロという政党があるかと思いますが、そうした二〇〇一年には独立して選挙戦を行った中道諸政党が今回は連合に加わっています。さらに、近年の総選挙において政党連合に参加しなかったことのある、中道左派連合で言いますと共産党再建党、中道右派連合で言いますと北部同盟といった政党も各連合に統合されています。その結果、完全に二大政党連合に収斂することになりました。ただ、その反面、中道諸政党から左右両極の政党までを連合に取り込んでおり、政党連合内部の破片化もより進んでいます。

(六) 二〇〇五年選挙制度の評価

ここまで、二〇〇五年選挙制度の制度としての側面と、二〇〇

表 2 2006年総選挙結果

<下院選挙結果>

連合	候 補 者 名 簿	得票率(%)	獲得議席数
中道右派連合	フォルツァ・イタリア	23.709	137
	国民同盟	12.336	71
	キリスト教民主主義者連合	6.762	39
	北部同盟	4.581	26
	キリスト教民主党-新イタリア社会党	0.748	4
	その他 (7)	1.603	0
計		49.739	277
中道左派連合	オリーヴの木	31.265	220
	共産党再建党	5.844	41
	拳の中のバラ	2.597	18
	イタリア共産主義者党	2.319	16
	ディ・ピエトロ・価値あるイタリア	2.299	16
	緑連盟	2.054	15
	欧州民主主義者連合・人民党	1.401	10
	南チロル人民党	0.478	4
	その他 (5)	1.548	0
計		49.805	340

<上院選挙結果>

連合	候 補 者 名 簿	得票率(%)	獲得議席数
中道右派連合	フォルツァ・イタリア	24.008	78
	国民同盟	12.396	41
	キリスト教民主主義者連合	6.759	21
	北部同盟	4.479	13
	その他 (13)	2.570	0
計		50.212	153
中道左派連合	左翼民主主義者	17.497	62
	マルゲリータ	10.727	39
	共産党再建党	7.372	27
	ユニオーネ (連合) とともに	4.166	11
	ディ・ピエトロ・価値あるイタリア	2.886	4
	拳の中のバラ	2.493	0
	欧州民主主義者連合・人民党	1.396	3
	消費者リスト	0.211	1
	オリーヴの木	0.174	1
	その他 (7)	2.036	0
計		48.958	148

出典等：I risultati elettorali, Elezione della Camera dei Deputati del 9-10 aprile 2006, Italia in complesso 及び I risultati elettorali, Elezione del Senato della Repubblica del 9-10 aprile 2006, Italia in complesso (<http://politiche.interno.it/politiche/>)より作成。なお、ここでは、得票率が1%未満かつ獲得議席のなかった候補者名簿を一括して「その他」とし、脇にその数を記した。また、本表に掲げたほか、下院選挙では、ヴァッレ・ダオスタ選挙区において中道左派連合が1議席を獲得し、上院選挙では、ヴァッレ・ダオスタ選挙区において中道左派連合が1議席、トレンティーノ・アルト・アディジェ選挙区において中道左派連合が5議席、中道右派連合が2議席を獲得した。

<在外選挙区選挙結果>

下 院 選 挙		
候 補 者 名 簿	得票率(%)	獲得議席数
フォルツァ・イタリア	20.750	3
世界の中のイタリアのために	7.513	1
キリスト教民主主義者連合	6.745	0
北部同盟	2.073	0
社会オルタナティブ・ムッソリーニ	0.728	0
三色の炎	0.116	0
中道右派 計	37.925	4
ユニオーネ (連合)	43.297	6
ディ・ピエトロ・価値あるイタリア	2.812	1
欧州民主主義者連合・人民党	0.993	0
中道左派 計	47.102	7
南米イタリア人協会	10.537	1
その他	4.430	0
その他 計	14.967	1

上 院 選 挙		
候 補 者 名 簿	得票率(%)	獲得議席数
フォルツァ・イタリア	21.074	1
世界の中のイタリアのために	7.213	0
キリスト教民主主義者連合	6.500	0
北部同盟	2.097	0
三色の炎	0.958	0
中道右派 計	37.842	1
ユニオーネ (連合)	43.997	4
ディ・ピエトロ・価値あるイタリア	2.969	0
欧州民主主義者連合・人民党	1.507	0
中道左派 計	48.473	4
南米イタリア人協会	9.603	1
その他	4.075	0
その他 計	13.678	1

出典：I risultati elettorali, Elezione della Camera dei Deputati del 9-10 aprile 2006, Estero in complesso 及び I risultati elettorali, Elezione del Senato della Repubblica del 9-10 aprile 2006, Estero in complesso (<http://politiche.interno.it/politiche/>) より作成。

○六年における実際の適用結果を見てきましたが、ここで一旦総括をします。まず、プレミアム付比例代表制自体は、国民の多様な意思を反映し、いわば比例代表制的な性格を残しながら、政権選択を可能にするという意味で、必ずしもあり得ない制度ではないと思っています。イタリアの場合、州レヴェルでもそうでしたが、国政レヴェルでも、比例代表制に端を発する政府の不安定性、政党の離合集散による政権形成ということが長い間続いていた問題ですので、そうした問題を克服すべく政権選択できる選挙制度に向かうこ

表 3 2001年総選挙結果（参考）

<下院選挙結果>

連合	候 補 者 名 簿	小 選 挙 区		比 例 代 表	
		得票率(%)	議席数	得票率(%)	議席数
自由の家	フォルツァ・イタリア			29.5	62
	国民同盟			12.0	24
	キリスト教民主センター	45.4	282	3.2	0
	キリスト教民主主義者連合			1.0	0
	新イタリア社会党			3.9	0
	北部同盟				
中道右派 計		45.4	282	49.6	86
オリーブの木	左翼民主主義者	43.8	189	16.6	31
	マルゲリータ			14.5	27
	ジラソーレ（ひまわり）			2.2	0
	イタリア共産主義者党			1.7	0
共産党再建党		—	—	5.0	11
南チロル人民党		0.5	3	0.5	0
中道左派 計		44.3	192	40.5	69
ヴァッレ・ダオスタ		0.1	1	—	—
ディ・ピエトロ・リスト		4.0	0	3.9	0
欧州民主党		3.5	0	2.4	0
パンネッラーボニーノ・リスト		1.2	0	2.2	0
三色の炎		0.4	0	0.4	0
その他		1.1	0	1.0	0
その他 計		10.3	1	9.9	0

<上院選挙結果>

候 補 者 名 簿	得票率(%)	小選挙区議席数	比例代表議席数
自由の家	42.5	152	24
中道右派 計	42.5	152	24
オリーブの木	39.2	77	51
共産党再建党	5.0	0	4
南チロル人民党	0.4	2	0
中道左派 計	44.6	79	55
ヴァッレ・ダオスタ	0.1	1	0
ロンバルディア自治同盟	0.9	0	1
ディ・ピエトロ・リスト	3.4	0	1
欧州民主党	3.4	0	2
パンネッラーボニーノ・リスト	2.0	0	0
三色の炎	1.0	0	0
その他	2.1	0	0
その他 計	12.9	1	4

出典：Roberto D'Alimonte e Stefano Bartolini (a cura di), *Maggioritario finalmente?* -*La transizione elettorale 1994-2001*, il Mulino, 2002, pp. 394-396. より作成。

とも首肯できようかと思えます。ただ、二〇〇五年選挙制度については、いわば党利党略による要素を抜きにしても、その制度としての妥当性や、総選挙結果を見ていただくとお分かりいただけると思いますが、イタリアの政党システムや政治に与える影響からみて、問題のある制度と言わざるを得ないのではないでしょうか。そして、二〇〇五年選挙制度を導入した中道右派連合が上下両院で敗北し、勝利した中道左派連合は、総選挙前から、勝利すれば選挙制度の見直しを行うことを宣言していたことを受け、現在、見直しが進められつつあります。

(七) 見直しの現状

では、その見直しの状況はどうなのでしょう。まず、与党中道左派において、第一党である左翼民主主義者からは、スペインを参考にした選挙区規模の縮小と阻止条項の引上げが提案されており、また、連合内で重要な位置を占める共産党再建党からは、ドイツ型の導入が提案されています。このほか、多数派プレミアム制の廃止を求める声もあります。

さらに、選挙制度の一部を廃止する国民投票を求める動きが、ローマ第二大学のグッゼッタ教授を中心として進められています。その内容は、まず、候補者名簿連合関係の規定を削除する

ことにより、多数派プレミアムを付与する対象を単一の候補者名簿に限ることです。これにより、連合内の政党の利害対立により意思決定ができないといった状況を防ぐとともに、問題となっていた阻止条項の多様性、つまり、連結の有無によって阻止条項に差を設けるという規定自体も無効ということになります。グッゼッタは、この措置が二極制から二大政党制への政党システム再編の誘因となり、結果として、破片化も減少すると主張しています。もう一つは、重複立候補制度に対して、過度の政党支配を強めるということで、この制度を廃止することを掲げています。なお、国民投票はイタリアにおいて二種類あり、法律の廃止と、憲法改正にかかわるものがあります。今回のような法律廃止にかかわる国民投票の場合には、五〇万人以上の署名が必要になります。二〇〇七年四月からその署名集めが行われており、七月末で約八二万二千人分の署名を集めたと報道されています。現在、国民投票中央事務局で集計をしているところです。その後、憲法裁判所の判断を経て問題がなければ、二〇〇八年に国民投票にかけられることになります。ただ、このような国民投票の動きに対しては、そもそも、このプレミアム自体を廃止すべきとの議論もありますし、法律廃止の国民投票は、これを実施した場合、過半数の得票がないと不成立にな

るのですが、直近一〇年においてすべての要件を満たさず不成立になっていますので、実際に国民投票にかけられた場合でも、実現するかどうかは疑問の残るところです。なお、イタリアにおいて、総選挙の投票率は八〇%を超えています。他方、国民投票の投票率は、直近一〇年ですと投票率は三〇%前後にとどまっております。

Ⅱ 立法の変容

さて、ここからは、選挙制度が政党システムに与えた影響を念頭に置きつつ、立法の変容について簡単ではありますが、お話をさせていただきます。ただし、二〇〇五年選挙制度は二〇〇六年総選挙で初めて実施され、そこでできた政権は、ようやく一年になったところですので、ここからは、比例代表制に基づく一九九〇年代初頭までの状況と、一九九三年選挙制度の下で生まれた、近年の立法の状況を扱いたいと思います。

一 一九九〇年代初頭までの状況

まず、イタリアでは戦後、議会中心主義の色彩が強く、さら

に、上院規則とともに、現行の下院規則が成立したのは一九七一年ですが、その特色として、議事運営に関して、会派長会議が、会派の大小にかかわらず全会一致で本会議の業務計画等を作成するというように、全会一致主義的性格が強かったことが挙げられます。これについては、当時の不安定な社会情勢に対応すべく体制維持基盤の拡大を図ったものと言われています。ただ、このような議院規則と、比例代表制の結果である多党化、その多党化した勢力間での対立という状況が相まって、議会の機能不全が非常に高まったということが指摘できます。

このような一九七〇年代の非常に行き詰った議会運営に対し、一九八〇年代に行われましたのが、議会運営の合理化を目標とした諸改革です。それらを大きくまとめますと、これから述べます三つの規則改正となります。一つ目は、会派長の権限を縮小し、その代わりに両院議長の議事運営の権限を強化したことです。二つ目は、小政党による議事妨害等の審議合理化に反するような行動に対抗すべく、審議時間管理を徹底することによる効率性の向上です。三つ目は、公開投票の原則化等によって、議会に対する政府の権限を強化しました。一九八〇年代後半になりますと、この一九八〇年代の通常の立法手続の改革に加え、財政法及びEC法規の国内法化について、特別の立法手

続が導入され、立法の円滑化や合理化を図っています。具体的

に、E C法規の国内法化に関して申し上げますと、一九八〇年代後半に、二つの法律による改革が行われています。そのうちの一つ、一九八九年に制定されたラ・ペルゴラ法では、共同体立法制度が導入されています。この制度は、共同体指令の迅速な実施を確実にするとともに、手続を監視及び管理することを通して、議會を欧州政策の中心に据えようとしたものです。具体的には、政府の中の共同体政策調整担当大臣が、毎年一月三一日までに、国内法体系の共同体法体系への適合状態を確認して、E C参加に伴って生じる義務の遂行に必要な規定を一本にまとめた法案を内閣に提出し、その法案は三月一日までに両院に提出されるというものです。あわせて、政府が、E C法の遵守状況に関して、議會に書面で報告することも定めています。その後の一九九〇年代半ばのE C法規の国内法化の状況を見ますと、政府に対する議會の役割自体についての疑義はあるものの、制定後五年間で六〇〇以上の指令が処理されるというように、一定の効果を上げることができたと言えます。

このように、特別立法手続も含めた八〇年代の改正は一定の成果を示したものでありましたが、イタリアでは、一九九〇年代、通常法律ではなく、暫定措置令や委任命令の重要性が増

大しました。

ここで、念のため、イタリアの法体系について補足しておきますと、まず、法体系の頂点に、憲法や憲法的法律があり、次に通常法律があります。暫定措置令や委任命令は、効力の面で通常法律と同じですが、制定の手続が異なります。暫定措置令の場合は、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発令することができるとする暫定的な措置ということが憲法上定められています。ただし、公布後六〇日以内に法律によって法律に転換されない場合は、溯及的に失効します。暫定措置令が、政府が独自に発令するものであるのに対し、委任命令は、法律上の委任に基づいて制定されます。この立法の委任に関しては、原則や指針が定められ、かつ、時間的にも限定され、特定の対象について行われる場合にのみ許されるということになっています。

二 一九九〇年代の状況

さて、話を戻しまして、こうした暫定措置令や委任命令の重要性が増大した背景には、一九九〇年代初頭の戦後最大規模の政治汚職摘発に端を発する政治的大変動と経済的危機があり、

それらに直面した当時の政府が、通常法律ではなく、一九七〇年代からその増加の萌芽が見られていた暫定措置令と委任命令により、政策の実施を目指したという事情がありました。それでは、時系列に沿って具体的にみていきますと、一九九二年、後に大統領になりますチャンピが組織した非政党・実務者による政権では、暫定措置令が主要な政策遂行手段となりました。その理由としては、一九九〇年代初頭まで政権を担っていたキリスト教民主党や社会党といった既成政党が勢力を失って分解する一方、北部同盟のような新しい政党が生まれることにより、政党システム内の破片化が進み、そうした政党間の連合が凝集性を欠いていたことが挙げられます。それゆえ、安定した与党を欠く弱い立場の政府が、経済危機や政治階級自体の正当性の危機を防ぐために、時宜を失せず政策決定する手段として暫定措置令を用いたと考えられます。こうして、一九九二年以降、暫定措置令が爆発的に増加しています。これには、暫定措置令は六〇日以内に法律に転換しなければ失効しますので、必要があるにもかかわらず転換できない場合には暫定措置令を出し直す、つまり、ほぼ同じ内容の暫定措置令を六〇日が来た時点で再び出すということも関わっています。こうした暫定措置令への依拠は、その後のチャンピ以外の非政党・実務者内閣にも引

き継がれたほか、一九九三年選挙制度下で初めての選挙である一九九四年総選挙で勝利して成立した中道右派の第一次ベルルスコーニ政権や、次の一九九六年総選挙で誕生した中道左派の第一次プローディ政権でも同様の手法が用いられています。この事実から、政党の破片化という状況の中、暫定措置令の制定や再提出が、事実上議会の承認なしに政府内部の合意だけで可能で、一時的とはいえ迅速な目的の遂行を保障するための効果的な手段となったと言えると思います。こうして九〇年代前半、増大した暫定措置令は量の面で最も重要な法源となり、通常法律に比して政令転換法律の重要性も増大しました。さらに、政府の通常法案の提出も減少しています。ただ、とはいえ、これは非常にアブノーマルな状況ですので、一九九六年、憲法裁判所は、こうした状況に対して、暫定措置令を正当化する新たな特殊事情がない場合、又は新たな法的内容がない場合には、暫定措置令の再提出は違憲であると宣言しました。この判決を受け、それまで増大していた暫定措置令の数は明確に減少しました。議会期はイタリアの場合五年間ですが、第一次プローディ政権の期間、つまり、一九九六年から二〇〇一年の第一三議会期では、一九八七年から一九九二年の第一〇議会期と同じ水準に戻っています。ですから、暫定措置令は一九九〇年

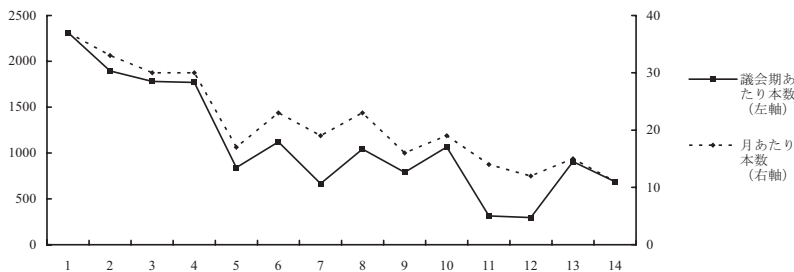
代前半に非常に増大しましたが、一九九〇年代後半において、その状況からは脱したと言えるでしょう。それでは、もう一つの委任命令は、どうだったのでしょうか。こちらは、先ほどの一九九六年判決を受けて、逆に増加し、一九九九年の数字ですが、政府のみに提出権がある政令転換法案や条約批准のための法案を除きますと、委任命令の数が法律の数を上回るといような状況が起こっています。

三 法律における傾向

このように一九九〇年代初頭以降、暫定措置令や委任命令の比重が高まったわけですが、法律における傾向についても、あわせて触れておきたいと思います。そこには、大きな特徴が二つあり、一つは、成立した法律の本数の明確な減少です。図3をご覧ください。共和国憲法が施行された一九四八年から、第一議会期が始まっています。ただし、解散のために非常に短くなっている議会期もあります。二〇〇六年総選挙までの、ベルルスコーニが政権を握っていたのが第一四議会期で、現在、第一五議会期が一年経過したところです。一議会期あたりの数で申し上げますと、第一議会期では、二、三、四本の法律が成立

しています。これに対し、第一四議会期では、六八五本が成立しています。さらに、一月あたりの数字で見てもみすと、共和国成立後約二〇年間は月平均三〇本程度でしたが、近年では、月平均約一三本と減少しています。このように、成立法律本数は減少傾向にあると言えます。もう一つは、可決法案に占める政府提出法案の議員提出法案に対する優位が

図3 一議会期あたり及び各議会期の月あたり成立法律本数



出典：Chiara De Micheli e Luca Verzichelli, *Il Parlamento*, il Mulino, 2004, p.218. 及び Maurizio Cotta and Luca Verzichelli, *Political Institutions in Italy*, Oxford University Press, 2007, p. 154. より作成。

指摘できます。また、より細かく見てみますと、政府提出法案

に関しては、第一三議会期及び第一四議会期において、提出本数は減少しているものの、成立率は大幅に上昇しています。他方、議員提出法案は、政府提出法案に比して、提出本数こそ非常に多いのですが、それは政党の規律の度合の低さなどの要因があり、成立率は数パーセントという非常に低い状態にとどまっています。提出された法案自体も、かなりの部分が選挙区への宣伝を目的とするなど、象徴的なものにとどまっています、そもそも審議が行われない、始まったも終わらないという法案の方が多くなっています。

むすびにかえて

こうした動きからは、委任命令の増加や通常法律制定における役割の強化など、政府の立法に対する影響力が増大している一方で、議会の立法における役割が一定程度縮小しているということが言えるかと思えます。これらの現象については、ある程度各国に共通する政策の専門化といった要因もあると思いますが、他方、政府と議会と多数派との関係、また、議会における多数派の安定性を色濃く反映しているのではないかと考えら

れます。

最後に、まとめますと、一九七〇年代から顕在化した議会をはじめとする政治制度の機能不全は一九九〇年代初頭に頂点に達し、一九九三年の選挙制度改革等を介して、一定の変化がもたらされました。その特色として、今日扱った分野では、比例代表主義から多数代表主義への移行、議会に対する政府の役割の増大などが指摘できるでしょう。こうした変化は、担い手である政党や政治家層の交替とともに、一九四八年の共和国憲法成立から一九九〇年代初頭まで続いた、いわゆる第一共和制の終焉と、憲法改正は伴っておりませんので象徴的な意味ですが、新しい共和制、つまり第二共和制の成立として、日本でも語られてきました。しかし、二極化の下、従来からの問題である政党の破片化は継続しており、それに端を発する政府の不安定性といった問題もまだ解決されたとはいえません。二〇〇五年の選挙制度改革も、現行議会制度とあいまって、むしろ問題に拍車をかけているといえます。こうした点から、この第一共和制から第二共和制への移行は、まだその途上にあるといえるのではないのでしょうか。これが、本日の試論の一応の結論ということになります。どうもご清聴ありがとうございました。

(なお、報告中意見にわたる部分は、筆者の私見である。)

* 本稿は、二〇〇七年八月三日に開催された立法過程研究会における報告をまとめたものである。なお、後掲・補論は、現在イタリアに滞在中の報告者が直近の選挙について執筆したものであるが、本稿と併せてお読みいただければ幸いである。

補論・二〇〇八年イタリア総選挙―選挙制度の再検討

二〇〇七年八月に報告を行った後も、中道左派を中心とした選挙制度改革の試みは続いたが、二〇〇八年一月、与党内の中道小政党の支持撤回によって第二次プローディ中道左派内閣は上院で不信任となり、その改革の試みも挫折した。大統領は、後継内閣の調整において、マリーニ上院議長に速やかな選挙法改正を目的とした組閣を委ね、その改正後、総選挙を行うことを目指した。しかし、調整は不調に終わり、従来の選挙制度のまま、二〇〇八年四月一三日から一四日にかけて繰上げ総選挙が実施された。そこで、補論として、改革

案の内容を検討するとともに、二〇〇八年総選挙において二〇〇五年選挙制度が政党システムにどのような影響を与えたのかを踏まえ、その制度の骨格に対する評価をあらためて考えてみたい。

一 改革の試み

二〇〇七年末から二〇〇八年にかけて、選挙制度改革をめぐる議論は、国民投票案のほか、ドイツ型、スペイン型及びその折衷案にほぼ収束した。^①特に破片化の抑止という点では、ドイツ型において、五%というより厳格な阻止条項が、スペイン型において、その小規模な選挙区画が注目された。折衷案としては、まず、二〇〇七年一月に、与党第一党である民主党の書記長ヴェルトローニ^②により提案されたヴァツサツロ案^③がある。これは、(一)選挙民が各候補者の質を判断できるものであること^④、(二)穏健な政党の多元性を保障するとともに、破片化を減少させること、(三)二極制を保持しながら、(四)政策の一貫性を欠いた、選挙前の人工的な連合の形成を不可避なものとしないうことの四点を目的に掲げている。制度の骨格は、第一に、配分議席の半数に対応する小選挙区を設け、六―八小選挙区ごと

に一比例区を設けて、各比例区に一二～一六議席を配分する。第二に、各政党の提示した小選挙区候補者及び六～八名からなる候補者名簿（各比例区）に対し、一票制で投票を行う。第三に、まず、小選挙区において最多得票をした候補者を当選とし、次に、比例区ごとにドント式で各政党の仮配分議席を求め、そこから小選挙区当選者数を引いた残りの数を、まず小選挙区の落選者から得票率の高い順に、次いで候補者名簿から当選させる。小選挙区当選者の方が多い政党が出た場合は、当該当選者は当選とし、当該政党以外で残りの議席を再計算して議席配分する（つまり超過議席にはしない）。ここから、ドイツ型を基本としながら、スペイン型を参考にした比例区の小規模化と、イタリアの一九九三年上院選挙制度のような一票制という比例代表的性格を抑える要素を加えたものとなっている。なお、このほかにも、候補者名簿を男女交互にするなどの工夫がなされていた。続いて、もう一つの主要な折衷案が、上院の憲法委員会が起草し、二〇〇八年一月に最終的に提示されたビアンコ案である。下院選挙については、ヴァッサツロ案と同様、ドイツ型をモデルとし、議席の半数を小選挙区・多数代表方式で、残りの半数を比例代表方式で選出するもので、投票は一票制である。⁽⁷⁾ ヴァッサツロ案との相違点として、議席配分を全国レヴェルで

行うこととし、阻止条項を全国での得票率五%又は五比例区以上での得票率七%と明示的に置いたことが挙げられ、よりドイツ型に近く、比例代表的性格の強いものといえた。また、上院選挙については、一九九三年の改革以前の選挙制度に回帰するとともに、各比例区で五%の阻止条項を導入するものであった。この案は、与党の中核を占める民主党や共産党再建党のほか、野党でも国民同盟、キリスト教民主主義者連合の同意を得られる見込みを示したが、フォルツァ・イタリア及び北部同盟からの批判と、与党内の小政党の強い反発を招き、一〇日後には当該小政党のひとつである欧州民主主義者連合の離脱により内閣が不信任となり、中道左派を中心とした選挙制度改革は挫折するに至った。

二 二〇〇八年総選挙

まず二〇〇八年総選挙において特筆すべきは、政党側の選択によって大きく選挙アクターが変化したことである。これは、民主党が「単独」での出馬を選んだことに端を発する。この選択は、幅広い政党連合の形成による対応に比べればリスクを伴うものであったが、半ば不可避なものでもあった。つまり、同

質性を伴った連合による二極制ひいては二大政党制を志向する民主党の理念に加え、中道左派政権の失敗とそれに対する差別化の必要から、中道左派が前回総選挙と同様の政党連合で出馬することは困難であった。有権者の側でも、その限界はあるにせよ、例えば、二〇〇七年一月二月に実施された複数の世論調査結果は、政党（特に小政党）数の減少と二大政党化への志向を明瞭に示しており、翌年一月から二月にかけては、民主党が次期総選挙で取るべき方策として、勝利の可能性にはしばしば疑問を呈されつつも、単独出馬が常に首位で選ばれていた。⁸⁾ただし、「単独」出馬とはいえ、実際には、急進党の候補者を含む統一名簿であり、さらに「価値あるイタリア」と連合を組んだ。しかし、政策調整のほか、民主党とほか二党とに大きな規模の差があったため、二〇〇六年総選挙における中道左派連合に比べれば、より同質性の高い選挙アクターといえた。そして、この選択は、結果的に、新たな政党配置を生み出す上で意味を持つものとなった。この選択を受け、中道右派側も、第一党であるフォルツァ・イタリアと第二党である国民同盟が統一名簿「自由の人民」を形成し、これに北部から中部で北部同盟が、中部から南部で「自治のための運動」が連合する形をとった。さらに、これまで中道右派連合を構成していたUDC（この略

称は変えず、「キリスト教民主主義者連合」から「中道連合へと改称」と、中道左派連合を構成していた共產党再建党をはじめとする四党による「虹の左翼」がそれぞれの候補者名簿を提出し、二〇〇六年の完全な二大連合間の競合から、よりコンパクトな連合（政党）間の競合へと変化した。なお、中道左派側に対し、中道右派の選択は、ある程度最小勝利連合を意図したものと見えるであろう。選挙戦は、前半、中道右派の優位を背景にやや精彩を欠くものであったが、後半、上院選挙結果の不透明さから、二大連合による戦略的投票の訴えをはじめとした激しい応酬が見られた。そして、投票の結果、中道右派が、下院において予想されたとおり勝利を収め、上院でも在外投票分等を除いた議席の五五・八%を獲得し、完勝した。詳細は、表4のとおりである。民主党側も敗北はしたものの、両院で支持を拡大した。他方、阻止条項により、中道連合は上院で二一から三へと議席を激減させ、虹の左翼に至っては、得票を三分の一以下に減らすとともに両院で議席を失う（前回総選挙において対応する候補者名簿の獲得議席は計一一〇議席）という衝撃的な敗北を喫した。

表 4 2008年総選挙結果

<下院選挙結果>

候 補 者 名 簿	得票率(%)	獲得議席数
自由の人民	37.388	272
北部同盟	8.297	60
自治のための運動	1.126	8
中道右派連合 計	46.812	340
民主党	33.174	211
価値あるイタリア	4.371	28
中道左派連合 計	37.546	239
中道連合	5.624	36
虹の左翼	3.084	0
南チロル人民党	0.405	2
その他	6.514	0

<上院選挙結果>

候 補 者 名 簿	得票率(%)	獲得議席数
自由の人民	38.174	141
北部同盟	8.062	25
自治のための運動	1.083	2
中道右派連合 計	47.320	168
民主党	33.695	116
価値あるイタリア	4.315	14
中道左派連合 計	38.010	130
中道連合	5.695	3
虹の左翼	3.213	0
その他	5.750	0

出典等：内務省資料（<http://politiche2008.interno.it/>）より作成。なお、本表に掲げたほか、下院選挙では、ヴァッレ・ダオスタ選挙区において「自治・自由・民主主義」が1議席、在外選挙区において民主党が6議席、自由の人民が4議席、在外イタリア人連帯運動が1議席、価値あるイタリアが1議席を獲得した。また、上院選挙では、ヴァッレ・ダオスタ選挙区において「ヴァッレ・ダオスタ」が1議席、トレンティーノ・アルト・アディジェ選挙区において自由の人民が3議席、南チロル人民党が2議席、「南チロル人民党－自治のために」ともに」が2議席、在外選挙区において自由の人民が3議席、民主党が2議席、在外イタリア人連帯運動が1議席を獲得した。

三 むすび

この結果を見れば、現行選挙制度は、比例代表制を基盤にしながらも、まず、多数派プレミアム獲得のための政党の連合を促し、次に、多数派プレミアムを争う二大連合への投票を促すことを通じて、阻止条項とともに、二極化を促進する効果を示したといえる。後者の作用は、前回総選挙においては、あらかじめ二大連合にほぼすべての政党が連結したため、必ずしも明確にはならなかったが、特筆すべきものであろう。あわせて、政党の破片化も連合内外を問わず劇的に解消されることとなり、破片化の進展も伴った前回総選挙とは異なる結果となった。ここからは、多数派プレミアムが、前回のような連合内の破片化を必ずもたらすとは限らず、むしろ、より少なく、結束した政党間での最小勝利連合を可能にするという意味でも作用する可能性がうかがえる。これらを数値で見ると、下院選挙における二大連合の合計得票率は八四・四%、合計議席占有率は九三・八%と、前回総選挙よりは下がったものの高い割合を示している一方、議席を獲得した名簿数は一三から七へと半減している（在外投票分等を除く）。選挙後開会した第一六議会期においても、院内会派は同様に半減し、政府を構成する政党も八から

三へと激減した。

まず、下院選挙制度については、こうした効果をもたらしたこと（もちろん制度単独ではないにせよ）から、与党に対する小政党の過大な影響力の排除が求められるイタリアの事情、さらに、多数代表制への復帰が困難という政治情勢と、現行制度が選挙民による政権選択を可能にしていることとあわせ、純粹な比例代表制や一で見たような改革の試みとの比較で、一定の意味を認めてよいかもしれない。ただし、報告でも述べたとおり、選挙後の政党の離合集散に制約が設けられていないことは、制度の趣旨から見てやはり大きな問題を残している。また、これと関連して、今回、ときに過激な主張の見られる北部同盟が政権維持に不可欠な位置を占めたように、議席面での安定性は、政府内部の（政策的かつ）実質的な安定性までも直ちに保障するものではない。このような政党間の軋轢とその政権への影響まで考慮するなら、国民投票案のように単一の候補者名簿に多数派プレミアムを与えることが考えられる。ただ、これも、単一の候補者名簿を提出した主体の選挙後の一体性に依存しており、その意味では、選挙戦終盤に言及された候補者名簿と会派の一致を規定する議院規則改正などが鍵となろう。

次に、上院選挙制度はどのように考えられるか。二〇〇八年

総選挙の結果は、二〇〇六年とは異なり、多数派プレミアムが連合の一つに最大限に働き、議席面で多数派の安定がもたらされるケースとなった。⁽¹²⁾つまり、中道右派が一七州のうち一二州で勝利し、そのうち三州では自力で五五%を超える議席を獲得したこととあわせ、五五・八%の議席を獲得したということである。しかし、州ごとの多数派プレミアム適用のため、最終的な多数派形成を必ずしも保障せず、与野党の議席差が僅少になる可能性も高いままであり、⁽¹³⁾両院で異なる多数派が成立する可能性もより高いものとしている。これは、上院が下院と対等な権限を有し、かつ、選挙後の政党の離合集散を抑制する規定を欠く状況にあつては、やはり深刻な問題であろう。こうした制度的な問題が解決されていない以上、上院選挙制度は、依然として不安定な多数派を形成するおそれを残しており、見直しが必要であると考えられる。

最後に、付言すれば、今回の総選挙との関係で国民投票は二〇〇九年に延期されており、二〇〇八年末から翌年にかけて選挙制度見直しの動きが高まることが考えられる。また、今回の総選挙が政党システムに与えた変化が、選挙制度をはじめとした諸制度の改革との関係で今後どのようなようになっていくかも興味深い。

本稿執筆にあたり、今回の総選挙実施を受け、執筆の機会を与えてくださった岡田信弘先生に心より感謝申し上げます。

- (1) Alessandro Chiaramonte, Roberto D'Alimonte e Lorenzo De Sio, "La riforma elettorale: oltre il premio di maggioranza?" Roberto D'Alimonte e Carlo Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, il Mulino, 2008, p.47. なお、このほか、フランス型二回投票制の主張もなされたが、支持を掲げるには至らなかった。

- (2) 二〇〇七年一〇月、中道左派の第一党と第二党が合併して民主党が結成され、同時に行われた予備選挙により書記長に選出された。また、ヴェルトローニは、国民投票案にも支持を表明していた。

- (3) *Un sistema elettorale semplice, per un nuovo bipolarismo: Un po' tedesco, un po' spagnolo, un po' italiano*, 6 novembre 2007. なお、その名を冠された、起草者の一人であるサルヴァトーレ・ヴァッサツロは、ボローニャ大学政治学部の教授で、二〇〇八年総選挙で民主党より出馬し、当選した。

- (4) 三七四頁で述べた拘束名簿への批判に対応するものである。

- (5) ただし、比例区レヴェルでの議席配分、ドント式の採

用という一九四九年段階の要素を採用している。なお、両者とも現行制度に比べれば、比例代表的性格を抑える要素といえる。

(6) これも、憲法委員会委員長であったエンツォ・ビアンコ（民主党）の名に因んでいる。

(7) ビアンコ案が前年二月に一旦提案されたときには、投票方法について、一票制と二票制を両論併記していた。

(8) Ispo（二〇〇七年二月三日、二〇〇八年一月二十四日、二八日実施）、Arnaldo Ferrari Nasi（二〇〇七年二月四～五日、一八～二〇日実施）、IPSoS（二〇〇七年二月一〇日、二〇〇八年一月二八日、二月五日実施）、SWG（二〇〇八年一月三三日実施）、Istituto Piepoli（二〇〇八年一月二八日実施）の各調査による。

(9) さらに、名簿内には、「自治のためのキリスト教民主党」等の小政党を含んでいた。

(10) このほか、二〇〇六年総選挙では各連合に含まれていた社会党などが単独で出馬した。

(11) なお、ドイツ型のイタリアへの適用については、破片化した二極制の解消に役立つとの見解もあった（Enrico Lanchester, “I sistemi elettorali tedesco e spagnolo”, *Mondo Operario*, 2008 n.1, p.22）が、（当時の）一大連合の脆弱さと結びつき、選挙後の政党の離合集散による政権形成の弊害を（再び）招くとの危惧もあった（Gianfranco

Baldini, “Ancora un referendum?”, *il Mulino*, 2007 n.6, p.983）。

(12) 現状では、多数派ブレミアムが適用される一七州のうち、中道左派は中部を中心とした四～五州で、他方、中道右派は北部を中心とした三～四州で、ほぼ勝利することが確実である。ここから、いずれかの連合が、勝利の可能性が著しく低い州を除くすべての州で勝利した場合、中道左派は最大で五三％程度、中道右派は最大で五四～五五％程度と、ほぼ下院選挙制度並みの安定した議席を獲得することができる（議席占有率は、いずれの州でも多数派ブレミアムなしでは五五％に達しなかったと仮定した場合）。

(13) 二〇〇六年総選挙において、一七州での中道左派と中道右派の議席差は五であった。

*本稿は、二〇〇七年八月三日に開催された北大立法過程研究会における報告を、報告者にまとめたいただいたものです（研究会代表者岡田信弘記）。