



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	イタリアの対等な二院制下での立法過程をめぐる考察 : 北大立法過程研究会報告
Author(s)	芦田, 淳; Ashida, Jun
Citation	北大法学論集, 62(6), 294[265]-271[288]
Issue Date	2012-03-30
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/48753">https://hdl.handle.net/2115/48753</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	HLR62-6_016.pdf



〈北大立法過程研究会報告〉

# イタリアの対等な二院制下での 立法過程をめぐる考察

芦 田 淳

## はじめに

イタリア議会は、両院の権限が対等で、かつ、構成に大きな差異がないという特色を持っている。本報告の目的は、そうした二院制の下での立法過程が、両院間調整及び立法推進のためにいかなる制度的枠組を有し、その運用により、いかなる帰結をもたらされているかを検討することにある。なお、法律の7～8割は政府提出法律であることから、立法過程における議会と政府の関係にも留意する。あわせて、現行二院制の由来を簡単に確認し、近年議論されている二院制改革案に対して評価を試みる。

## I 二院制の特色と両院間調整に係る措置

### 1 二院制設置の経緯と運用

上述のイタリア議会の特色は、憲法定定会議（1946年～1948年）における様々な立場の相互対立の結果であり、半ば消去法によりもたらされたものである。まず、左派の主張は、ジャコバン流の経済・社会変革の原動力としての一院制を構想するものであった。彼らは少数派であったが、政治的正当性について両院を完全に同質なものにすること、つまり、現行制度に見られるように両院を「国民の代表」とすることに成功した。これに対して、新たに国を区分して設

けられる「州」を公法上の団体として憲法的に確固とした存在にすべく、上院を州（地域）の利益を反映させる場として機能させようとする考えがあった。さらに、もう一つの考えは、カトリック社会主義に根差し、コーポラティズムの民主主義的要素をあらためて求める、職業的利益や経済・生産部門の組織的代表として上院を構想するものであった。なお、この考えは、「州レベルで組織化された利益の代表」という面では、上院を地域代表とする考えと結び付くものであった。二番目の立場からは、「第二院は、州の院である」という提案がなされ、最終的には、現行の「上院は、州を基礎として選ばれる」という表現に落ち着いた。この「州を基礎とする」との表現をめぐる、「選挙区」を意味するか、将来的に政治的に自立した州の存在を意味しているかの議論が交わされた。しかし、当時「州の実態がない」という主張が認められ、この文言は上院議員の選挙区以上の意味を持たないとするのが多数派となった。州支持派は、将来に異なる解釈をする可能性を残したことで満足するしかなかった。現在でも、上院は地域を代表する院ではなく、「州を基礎として」という文言がもたらすのは、①全国（選挙）区をとれないこと、②少なくとも州と同数の選挙区を設ける必要があること、③選挙区は州を越えて分割できず、複数の州からなる選挙区も認められないこと<sup>1</sup>、④多数派プレミアムを全国レベルでとることに憲法上の疑義があることにすぎない。なお、「弱い政府」というイタリアで長く見られたあり方も、完全な勝利を得ることができる政治勢力がなく、さりとて政府から排除されるものもないという状況の下、憲法制定会議で望まれたものであった。

こうした主張を踏まえた議論の結果、戦前の貴族院型の要素は排除され、上院議員選挙が州に基づいて行われること（選挙制度）のほか、任期<sup>2</sup>、選挙権・被選挙権年齢<sup>3</sup>、終身上院議員の存在<sup>4</sup>、上院の最初の構成員<sup>5</sup>において、憲法上、

<sup>1</sup> 以上、Gastone Baschieri, Luigi Bianchi D'Espinosa, Carlo Giannattasio, *La Costituzione italiana: commento analitico*, Firenze:Noccioli, 1949, pp.255-259.

<sup>2</sup> 下院の任期は5年、上院の任期は当初6年であった。

<sup>3</sup> 選挙権について、下院議員は18歳、上院議員は25歳、被選挙権について、下院議員は25歳、上院議員は40歳である。

<sup>4</sup> 現在、大統領経験者2名と大統領の任命による4名の計6名である。

<sup>5</sup> 憲法の経過規定により、憲法制定会議の議員で、上院議員の法定要件を備え、かつ次に該当する者は、大統領の命令をもって、上院議員に任命されるとして、

下院との若干の差異が設けられるに至った。

しかし、こうした差異の主要な部分は、程なく無に帰した。一つは、1948年の上院選挙法で（下院の比例代表制に対して）小選挙区制を導入したものの、65%以上の得票という非常に高い条件を設けることで、実際には比例代表制と同じにしたからである。この上院選挙法に基づいた手続を瞥見すると、次のようになる。①各州にその人口に基づいて議席を配分し、議席数分の選挙区に州を区分する。②選挙人は1名の候補者に投票し、投票の65%を獲得した候補者は当選となる（小選挙区制）、③しかし、65%に達する候補者のいなかった議席は、州を基礎として、かつ、比例代表制により決定される。もう一つは、1963年の憲法改正により、任期つまり立法期の長さを同じ5年にしたことである。それまでも下院の任期終了とともに上院は繰上げ解散され、事実上同一の任期となっていたが、これらにより、制度上、類似した選挙制度で同一日に両院の選挙が行われることとなった。これは、本質的に構成に大きな差異が生じないようにしたということで、実際の選挙結果もほぼ同様の政党構成となった。その背景には、当時の諸政党が、次に述べるような両院制を踏まえ、両院で異なる多数派の成立を許さなかったということでもある。いわば、形式的には二院制だが、本質的には一院制であったとも言える<sup>6</sup>。時代が下り、1993年両院選挙法改正においても、国民投票により上院選挙制度が実際に小選挙区制中心のものとなったが、国民投票の対象でなかった下院の選挙制度も同様のものに改められたことは、上院選挙制度に合わせたという事情がある<sup>7</sup>。こうして、上院が下院とほぼ同じ構成・権限で、地域代表的要素を欠いていることは、50年代からすでに批判されることとなった。

また、こうした構成の政治的同質性にかんがみ、上院が決定過程において下院と本質的に異なる主張をなさないとするれば、二院制の存在理由は、両院が、相互に、また、政府をはじめとする他の機関に対して、より慎重な立法及び政府統制の機能を果たすという点に求めざるを得なくなる。これは、与野党間や、政治的勢力と社会的・経済的勢力の対立において、政治的・社会的主張を行い、

---

首相又は立法府の議長であった者等が列挙されていた。

<sup>6</sup> Augusto Barbera, "Oltre il bicameralismo." *Democrazia e diritto*, 1981/3, p.49.

<sup>7</sup> 高橋利安「イタリアの新選挙法—解説及び翻訳— (一)」『レファレンス』547号（1996年8月）p.114.

一致を探る場をより広いものとするのだとも言えよう。さらに、両院での審議を通じ、立法を洗練させる機能も考えられる。

## 2 両院規則における差異

しかし、このように両院の同質性が高いとはいえ、憲法64条1項<sup>8</sup>に基づいて各院が独自に定める議院規則には、両院の決定を異なるものにさせる要素が含まれている。

第一に、表決において、両院で棄権者の算入方法が異なることが、それぞれの多数派形成に影響を及ぼす可能性がある。つまり、憲法64条3項<sup>9</sup>に対し、上院では棄権者を投票者に含め、下院では定足数には含めるが投票者には含めないと規定されている。ここから、簡単に言えば、上院では、棄権は反対票と同じ意味を持つこととなる。立法ではないが、こうした算入方法の差異による影響の事例として、1976年、共産党、社会党、社会民主党、共和党、自由党の消極的な支持によるキリスト教民主党の少数単独政権であった第3次アンドレオッティ政権に対し、下院では棄権が303票、その他302票のうち258票が信任票で信任されたが、上院においてそのままでは不信任となるため、下院で棄権した会派の一部はそもそも議決に参加しないという戦術が取られたことがあった。

第二に、両院間で緊急法律命令<sup>10</sup>の転換法案に対する修正の許容度が異なっている。つまり、対象となる緊急法律命令との関係を厳格に見るかにより、下院で受理できないとされた修正が、上院では受理され可決されるといったことが生じている。

このほかにも、構成が会派比例ではなく与野党が同数の「立法小委員会」の

<sup>8</sup> 憲法64条1項「各院は、その議員の絶対多数で、規則を定める。」

<sup>9</sup> 憲法64条3項「各院及び国会の議事は、その議員の過半数が出席し、かつ出席議員の過半数により可決されるのでなければ有効でない。」

<sup>10</sup> 緊急法律命令は、法律の効果を有する政府の決定で、事後的に議会の統制を受ける。根拠として、憲法77条「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、法律の効力を有する暫定措置をとったときは、政府はこれを法律に転換するために、その日のうちに両院に提出しなければならない。両院は、解散中であっても、特に召集され、5日以内に集会する。この命令は、その公布後60日以内に法律に転換されなければ、はじめからその効力を失う。」

規定が下院にのみあること、信任問題の使用に係る制約<sup>11</sup>、クエスチョン・タイム及び議長選出方法について差異があることは、両院間で異なった結果をもたらす要素と言える。

### 3 両院間調整に係る措置

#### (1) 憲法上の措置

このように、各議院規則にはそれぞれの決定を異なるものとさせる要素が含まれるが、他方、憲法以下の法体系には、両院での審議を調整・合理化しようとする規定も見られる。法律に関しては、「立法権能は、両議院が共同して行使する」（憲法70条）という規定に基づき、上院及び下院により同一の条文が可決されて初めて成立する。そのため、いずれかの院で修正が行われた場合、必ずもう一方の院に審議のため法案が送付される。こうして両院間を法案が往復すること（*navette*）に対して、いずれかの院をもう一方の院の決定に従わせる規定はないため、理論上、修正は永遠に続き得る<sup>12</sup>。また、時間的な制約も、合同委員会の形成を介して両院の意見の相違を調停する仕組みもない。そのため、局所的な利益を反映した「小立法（*leggine*）」を含む戦後議会の「活発な」立法活動<sup>13</sup>は、*navette*による審議の遅滞をもたらした。

この完全に対等で差異のない二院制に対して、憲法で設けられているのは、「合同会議」及び「両院合同委員会」という、あくまで立法以外の機能における若干の緩和措置である。合同会議は、両院の全議員で構成され、大統領を選挙し（83条）、最高司法会議の構成員及び憲法裁判所判事の一部の選出を行う（104条、135条）。大統領は、就任に先立ち、合同会議において、共和国への忠誠と憲法の遵守を宣誓する（91条）。また、大統領の叛逆又は憲法に対する侵害について弾劾するのも合同会議の役割である（90条）。他方、両院合同委員会は、議会における政党構成を反映するよう、上下院議員同数で構成され、諮問・調査・監督の権能を持つ。両院合同委員会のうち、憲法で規定されているのは、126条に規定のある「州問題に関する（両院合同）委員会」である。さ

<sup>11</sup> 下院規則は、上院規則に比して、信任問題の使用に詳細な制約を設けている。

<sup>12</sup> 例えば、Temistocle Martines et al., *Diritto parlamentare*, Milano:Giuffrè, 2005, p.289.

<sup>13</sup> 1960年代末には、平均して月30本以上の法律が制定されている。

らに、ラジオ・テレビ放送事業の一般方針策定及び監督のための両院合同委員会ははじめ、法律により、政治的・制度的に重要な任務を与えられた多くの両院合同委員会が従来設けられてきた。これらの機関に与えられた役割に対し、法律制定、法案に信任がかけられた場合の判断、政府に対する信任・不信任については、あくまで各院がそれぞれ権能を行使する。

## (2) 議院規則上の措置

以上の憲法上の措置に対し、各議院規則には、両院での法案審議に関する若干の制約が設けられている。これは、2で述べた各議院規則の規定が各院の自律性を表すものであったのに対し、完全に対等な二院制の下、両院は誠実に協働しなければならないとの憲法上の責務を具現化したものと言える。

まず、両院とも、法案の再審議の際には、もう一方の院において加えられた修正に対してのみ議決すると定め、当該修正に直接関係する修正案、及びもう一方の院で削除された部分を修復するための条文追加のみが認められる。最終表決は行われるが、修正されていない条文についての議決は行われ<sup>14</sup>ない。つまり、再審議においては、法案のうち両院がすでに合意した箇所については審議に付すことができず、相違点のみ、両院で受け入れられる案文を求めるために再審議されるということである。こうして、立法手続が引き延ばされる可能性は、若干の制約を加えられている。ただし、両院が合意した規定は再審議しないとの原則には例外もある。一つは、立法手続が遅延し、支出のための基準日を変える新予算が成立した場合、両院が承認したものであれ、財源に関する規定の修正が認められる。もう一つは、立法手続中に、両院が合意した箇所に対して大きな影響を与える憲法裁判決が出された場合にも、修正が認められる。

次に、議長は、すでにもう一方の院に提出された法案と対象が同一か密接に関連する法案が委員会の議事日程に記載された場合、他方の院の議長に通知し、

---

<sup>14</sup> 以上の内容を規定したものとして、下院規則70条2項「先に下院が可決し、上院から回付された法案は、下院により再審議される。下院は、最終表決の前に、上院が加えた変更箇所及びそれに伴い提出される修正案のみについて議決する。」、上院規則104条「上院が可決した法案が下院により修正されたときは、上院は、最終表決を妨げることなく、下院の行った修正のみを審議及び議決する。新たな修正案は、下院が行った修正と直接関連するものに限り、これを審議することができる。」

取決を結ぶよう求められている<sup>15</sup>。この取決は、類似法案について両院で並行して手続が行われることを避けるためのもので、慣習による一般的な調整基準によれば、先に審査開始した委員会が審査を続行することになる<sup>16</sup>。

第三に、議長は、各院の会派長会議における業務計画決定に先駆け、他方の院の議長と適切な交渉をするよう義務付けられている。これは、他院への法案送付のタイミングを知るためのものである<sup>17</sup>。

第四に、各議院規則は、両院の常任委員会合同での調査を認めている。一つは、各院の予算委員会が経済・財政計画文書を審査する際に、各院の議長の合意を得て、合同で公聴会を開催することを定めたものである<sup>18</sup>。もう一つは、各院の常任委員会が同一の事項について事実調査を行う場合、両院議長間の取決に基づいて、両院から同数の議員が参加して、合同で実施可能とするものである<sup>19</sup>。

---

<sup>15</sup> 下院規則78条「すでに上院に提出された法案と対象が同一又は密接に関連する法案が委員会の議事日程に記載されたときは、議長は取決を結ぶため、これを上院議長に通知する。」、上院規則51条3項「すでに下院に提出された法案と対象が同一又は密接に関連する法案が委員会の議事日程に記載されたときは、議長は取決を結ぶため、これを下院議長に通知する。」

<sup>16</sup> そのため、重要な問題については両院の委員会間で競争を生じさせ、ときに、他院で審議中の法案の内容を、様々な内容を含み得る財政法案や緊急法律命令修正案に取りこむことによって決着がつくこともある。

<sup>17</sup> 下院規則23条2項及び3項「本会議の業務計画は、2か月以上3か月までの期間について、会派長会議で作成する。下院議長は、上院議長及び政府と適切な交渉を行い、その代表者も参加する会派長会議を招集する。(後略)」、上院規則53条3項「業務計画は、2か月ごとに、上院議長により、下院議長、各常任委員長及び特別委員長並びに政府と適切な交渉を行った後、作成され、上院副議長及び政府代表者も参加する会派長会議の承認にかけられる。(後略)」

<sup>18</sup> 下院規則118条の2 3項「経済・財政計画文書の審査開始前又は審査中に、予算委員会は、上院の同様の常任委員会とも合同して、必要な情報を得よう手続を行う。この目的のために、委員会は、下院議長との合意に基づき、公聴会の計画を決定する。」、上院規則125条の2 3項「文書の審査を開始する前に、第5常任委員会は、上院議長により、下院の対応する常任委員会とも合同して、当該文書の計上の根拠に関する情報を得るための手続を認められる。この目的のために、公聴会の計画は、上院議長に提出する。」

<sup>19</sup> 下院規則144条5項「同一の事項に関する事実調査を上院も実施するときは、

### (3) 慣習上の措置

さらに、立法過程における両院間調整のための慣習上の措置として、情報収集に係る手続の重複を避けるための両院の常任委員会の合同会議、審議調整のための両院の会派長会議の合同会議、通常手続か、特別手続かといった両院の立法手続の一致のための両院議長間の協議が挙げられる<sup>20</sup>。実例として、2001年には、ジェノヴァで開催されたG8サミットでの事故を受け、調査実施のため両院の憲法問題委員会の合同会議が設けられている<sup>21</sup>。また、2001年憲法的法律第3号に基づく州問題に関する委員会への州等の代表参加に係る各議院規則改正のために設けられた両院同数の構成員からなる会議もこうした試みのひとつと言えよう。

### (4) 小括

以上の議院規則と慣習に見られる措置の多くは、立法手続において、両院での審議の重複を避け、情報収集（調査）を可能な限り共同で実施すること等により、効率的な審議を実現しようとするものである。しかし、両院での決定自体に対しては、その調整を図ろうとするものではない。この背景には、憲法があくまで立法機能のうち決定に関わる部分は各院が個別に行うことを要請していることが挙げられる<sup>22</sup>。それゆえ、以上の措置が議会としての意思形成に与える影響は緩やかなものにとどまり、近年加えられた規則改正（Ⅱ 1 参照）も両院関係に関しては影響を与えていないことから、現在でも、最終的に安定して立法を行うには、両院における多数派（それを構成する政党又は政党連合）が一体であるしかないと考えられる。

---

議長は、両院の委員会が合同して活動できるよう、上院議長と適当な取決を結ぶことができる。」、上院規則48条7項「同一の事項に関する事実調査を下院も実施するときは、議長は、両院の委員会が合同して活動できるよう、下院議長と適当な取決を結ぶことができる。」

<sup>20</sup> Vittorio Di Ciolo e Luigi Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, quarta ed., Milano:Giuffrè, 2003, p.238.

<sup>21</sup> Andrea Manzella, *Il parlamento*, terza ed., Bologna:Il Mulino, 2003, p.123.

<sup>22</sup> 根拠として、憲法72条1項「議院に提出された法律案は、その議院規則の定めに従い、委員会で、次いで本会議で審議される。本会議は法律案を逐条採決し、最後に法律案全体の表決を行う。」（傍点筆者）

## Ⅱ 近年の立法過程とその帰結

### 1 立法過程の制度上の特色

それでは、こうした主に制度上の両院関係を念頭に置きながら、第13立法期から現行第16立法期<sup>23</sup>までを対象に、イタリアの近年の立法過程の状況を確認してみたい。この時期を取り上げる意味については、1993年の両院選挙法改正<sup>24</sup>等を受け、第13立法期以降、それまでの多党制に対して2大政党連合のいずれかによる政権運営が行われるなど、戦後すぐの「第1共和制」から、「第2共和制」への移行が指摘されていることがある。

なお、前提として、イタリア共和国憲法は突出した権限を有する機関のない保障主義的な性格を有しているが、様々な解釈（運用）を可能にする素地も備えている。立法過程に関して言えば、両院関係のほか、議会での政府法案審議に関して政府に強い権限を与えてはいないが、多数派の状況次第では、従来から迅速な法案審議が不可能なわけではなかった。実際に第1立法期（1948～1953年）において、当時の首相デ・ガスペリの下、政府は多数派に対して強い指導力を発揮し、ウェストミンスター型の議院内閣制を実現したと評されている<sup>25</sup>。しかし、1971年の議院規則の全面改正をもってコンセンサス型の立法手続がもたらされ、制度上、政府が法案審議を効率的に運営する可能性は低くなった。その後、議会審議の機能不全を受け、立法過程における政府の立場は、80年代から90年代後半の議院規則改正により、また徐々に強まっているが、それでもなお決定的なものとは言い難い<sup>26</sup>。

<sup>23</sup> それぞれの期間は、第13立法期が1996年～2001年、第14立法期が2001年～2006年、第15立法期が2006年～2008年、第16立法期が2008年～現在である。

<sup>24</sup> 1993年にそれまでの比例代表制に代えて小選挙区制中心の選挙制度が導入され、2005年には現行の多数派プレミアム付比例代表制が導入された。

<sup>25</sup> Carlo Fusaro, "I limiti della legislazione elettorale vigente." Roberto D'Alimonte e Carlo Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana : come migliorarla e perché*, Bologna:Il Mulino, 2008, p.17.

<sup>26</sup> 80年代に比して、多数派の統制はある程度できるようになっている。拙稿「イタリア議会の現状と課題」衆議院調査局編『主要各国議会の現状』2008年 pp.30-37. 参照。

## 2 法律の制定状況

まず、第13立法期以降<sup>27</sup>の成立法律をいずれの院が先議したかについては、表1のとおり、両院間で大きな差異は見られない。さらに、そのうち主要法律<sup>28</sup>に絞っても、下院先議の比重がやや高まるものの、両院はほぼ対等と言える。このほか、慣習上も、予算法案が隔年で上院又は下院に提出される等、法案先議について両院間で決定的な差があるとは言えない。

表1 第13立法期以降の成立法律の先議状況（単位：%）

		第13立法期	第14立法期	第15立法期	第16立法期
全法律	上院先議	55.2	48.6	52.7	43.0
	下院先議	44.8	51.4	47.3	57.0
主要法律	上院先議	50.0	49.1	45.5	42.7
	下院先議	50.0	50.9	54.5	57.3

出典：イタリア議会サイト（<http://www.parlamento.it/>）のデータに基づき筆者作成

次に、法案可決までに、修正のため、どの程度両院を往復しているかについて、議決回数により区分すると、7～8割の法律が議会での修正なし又は先議の院のみの修正にとどまっている（表2）。立法期ごとに幾分の差異はあるものの、総じて成立までに頻繁に両院を往復しているとは言えない。また、議員提出法案より政府提出法案の方が修正の頻度は少なくなっている。ただし、後者においても、審議に長時間を要し、両院で複数回の議決を経ている事例がないわけではない<sup>29</sup>。

<sup>27</sup> 第16立法期について、本報告では、原則として2008年の立法期冒頭から2011年6月1日の法律第78号までの法律計230本を検討の対象とする。

<sup>28</sup> ここでは、イタリア議会サイトの“Leggi maggiormente richieste（より多く要望があった法律）” <http://www.parlamento.it/elenchileggi/43858/97144/elencoleggi.htm> を用いた。

<sup>29</sup> 例えば、第16立法期において、政府に労働関連の幅広い委任を認める2010年法律第183号は、2008年10月に下院で1回目の可決後、計6回の議決を経て、かつ、2年以上の審議期間をかけて成立している。

表2 第13立法期以降の成立法律の議決回数（単位：％）

	第13立法期		第14立法期		第15立法期		第16立法期	
2回	74.4		71.9		84.8		78.3	
	59.8	78.4	61.0	74.8	75.0	86.0	70.5	80.1
3回	21.4		23.3		12.5		18.7	
	29.9	19.0	28.1	22.1	-	14.0	25.0	17.2
4回	3.8		3.5		0.9		2.6	
	9.3	2.3	7.5	2.4	8.3	-	4.5	2.2
5回	0.3		1.0		1.8		-	
	1.0	0.1	2.7	0.5	16.7	-	-	-
6回	0.1		0.3		-		0.4	
	-	0.1	0.7	0.2	-	-	-	0.5

出典等：表1と同じ。なお、各立法期の各議決回数の上段が全法律、下段左が議員提出法律、下段右が政府提出法律に対する数値である。

他方、法案可決に要する平均日数は、表3のとおりである。まず、ここで顕著なのは、第15立法期と第16立法期の法案可決に要する期間の短さである。さらに、政府提出法案のうち、予算法案及び緊急法律命令の転換法案は、いずれの立法期においても、一定の短期間で成立しており、このうち前者は審議期間に時間的制約のある特別の立法手続に拠っている<sup>30</sup>。また、その他の政府提出法案の可決に要する期間は、これら2類型に比して長いものの、立法期を追うごとに短くなっている。なお、政府提出法律は、予算法律、緊急法律命令転換法律に条約批准法律を加えた3者で、常にほぼ8割～9割を占められ、3者の比率もほぼ一定している<sup>31</sup>。条約批准法案の所要期間については、政府提出法案全体に比して若干長いものの、ほぼ同様の数値となっている。

<sup>30</sup> 後者（緊急法律命令の法律への転換手続）に関しては、3(1)を参照。

<sup>31</sup> 第13立法期は、予算法律2.7％・転換法律30.6％・批准法律42.5％・計75.9％、第14立法期は、予算法律3.7％・転換法律37.1％・批准法律41.2％・計82.0％、第15立法期は、予算法律8.1％・転換法律32.3％・批准法律41.4％・計81.8％、第16立法期は、予算法律6.5％・転換法律37.1％・批准法律45.2％・計88.7％となっている。

表3 法案可決までの平均所要期間（単位：日）

	第13立法期	第14立法期	第15立法期	第16立法期
全法案	322	232	127	120
議員提出法案	500	503	183	290
政府提出法案	272	158	120	80
予算法案	63	73	79	56
緊急法律命令転換法案	41	41	35	40
予算法案及び転換法案 以外の政府提出法案	362	237	172	111
条約批准法案	289	199	182	80

出典：表1と同じ

しかし、こうした状況のみを捉え、立法が順調に行われているとは言い切れない。第13立法期以降の1か月あたりの成立法律本数を見ると減少傾向にあり、第15立法期及び第16立法期において、特に減少している（表4）。一部は、委任命令等の他の立法形式への移行ということも言えるが<sup>32</sup>、それでも法律の減少は明らかである。

表4 成立法律本数の推移（単位：本）

	第13立法期	第14立法期	第15立法期	第16立法期
成立法律本数	898	686	112	249
1か月あたり成立本数	14.8	11.63	4.67	6.22

出典：表1と同じ

政府提出法案<sup>33</sup>の成立率も、第15立法期は35.8%にとどまっており、立法期

<sup>32</sup> 第13立法期は、法律54.4%・委任命令22.7%・緊急法律命令12.2%・非法律化規則10.7%、第14立法期は、法律51.9%・委任命令21.8%・緊急法律命令16.3%・非法律化規則10.1%、第15立法期は、法律32.9%・委任命令33.5%・緊急法律命令14.1%・非法律化規則19.4%、第16立法期（～2011年5月15日）は、法律44.7%・委任命令28.3%・緊急法律命令14.8%・非法律化規則12.3%となっている。

<sup>33</sup> 法律全体に占める政府提出法律の比率は、第13立法期78.1%、第14立法期78.6%、第15立法期88.4%、第16立法期80.9%と、8割程度を占めている。

半ばで解散が行われたという事情はあるものの、第14立法期を同様の期間で区切った場合の63%に比して非常に低い<sup>34</sup>。この背景としては、2005年選挙法の初めての適用にあたり、与野党とも過剰とも言えるほど小政党を加えて政党連合が幅広くなった結果、9党連立政権が誕生し、議院規則等においては政党連合の凝集性を高める要素がなかったことから、多数派内部が不安定になったことが指摘できる。第16立法期も、2011年4月時点で、政府提出法案の成立率は32.8%と低くなっている。これも、発足当初「安定した多数派」が両院で形成されたものの、議会運営等をめぐって首相と下院議長が対立し、下院議長支持者が別会派を形成し、その後も首相の会派（政党）から、離脱者が続いているといった与党の不安定な事情を反映していることが考えられる。

以上の状況を簡単にまとめれば、まず、制度に潜在的な両院の過度の法案修正による審議停滞の問題は、あまり顕在化していない。むしろ、特に第15立法期以降、法律の成立数の減少を伴った、主に政府提出法案に係る議会審議の「効率化」が、近年の特徴と言える。そこで、こうした法案審議の効率化が、緊急法律命令、信任問題及び最大修正案を介して、対等な二院間においてどのように行われているかを次に確認したい。

### 3 法案審議の「効率化」

#### (1) 緊急法律命令

緊急法律命令は、第14立法期以降、広義の立法の15%程度を占め<sup>35</sup>、常態化している。第13立法期に入るまでは、法律に転換されなかった場合、同様の内容を持つ緊急法律命令を再び出すことで、実質的にそこに盛られた政策の実現を継続的に図るという運用が見られた。しかし、この運用を違憲とした1996年憲法裁判決第360号が出されて以降、むしろ、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（及びその転換法案）に盛

<sup>34</sup> Lorenzo Casini e Martina Conticelli, "L'attività normativa del governo nel period giugno-novembre 2007." *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2008/2, p.586. なお、立法期を通しての政府提出法案成立率は、第13立法期が49.1%、第14立法期が76.2%、第15立法期が35.8%となっている。第14立法期の数値は、同立法期が近年において最も多数派が安定していたことをうかがわせる。

<sup>35</sup> さらに、緊急法律命令の転換法律を合わせれば、広義の立法の約3分の1を占めると言える。

られた政策内容を、迅速に審議させるための手段という意味合いを強めている。つまり、緊急かつ非常の場合の暫定措置というより、政府の重要政策をまず速やかに実施する手段であり、議会の事後的な審議においても、憲法77条の規定から、審議期間を実質上60日以内に制約し、迅速な審議終結を実現させている(表3参照)。こうした運用は、緊急法律命令に、法律転換後に実施されるべき規定が含まれていることからもうかがえる。また、Iの2で触れた関係性の要件はあるものの、緊急性の要件を必ずしも伴わない転換法律による修正ができ、(2)で述べるように信任問題と組み合わせれば、迅速かつかなり確実に政府の施策の実現を図ることが可能と言える。実際に、緊急法律命令の法律への転換率は、かつての低かった時期<sup>36</sup>とは対照的に、今立法期で87.3% (第15立法期でも72.9%) と高い。

緊急法律命令の法律転換に係る両院での審議状況を見れば、9割前後が修正を伴って転換されている<sup>37</sup>。転換された命令を議決回数により区分すると、表5のようになる。なお、議決回数3回以上の議決を経たものについて、下院の議決を上院が修正するより、上院の議決を下院が修正する場合は多いのは、上院規則にのみ「政府から上院に提出された転換法案は、いかなる場合でも、付託から30日を超えずに最終決がなされるよう、本会議の議事日程に登録される」(78条5項)という規定があることによると考えられ、議院規則が実際の審議に影響を及ぼしている。

表5 緊急法律命令の審議状況 (単位: %)

		第13立法期	第14立法期	第15立法期	第16立法期*
2回		87.4	73	84.4	82
3回以上	下院先議	1.7	5.5	3.1	4
	上院先議	10.9	21.5	12.5	14

出典等: Camera dei Deputati, *Rapporto sulla legislazione* 各年版に基づき筆者作成。  
 なお、ここでの第16立法期は、2008年から2010年の間の数値である。

<sup>36</sup> 緊急法律命令が激増した第11立法期及び第12立法期における転換率は、20%強であった。

<sup>37</sup> 2008年～2010年は50本中46本(92%)、第15立法期は28本(87.5%)が修正を伴って転換されている。

## (2) 信任問題

信任問題<sup>38</sup>は、原則として1条文の表決に政府の信任をかけるものである。その際、当該条文は、優先的に表決に付され、分割及び修正はできない。信任問題の立法期ごとの使用状況は、表6のようになっている。いずれの立法期でも多用されており、特に第15立法期以降増加している。

表6 信任問題の使用状況 (単位：回)

	第13立法期	第14立法期	第15立法期	第16立法期
総数	29	46	27	39
1年あたりの平均値	5.7	9.4	13.5	12.6

出典：表1と同じ

さらに、この半数程度が、一定の内容を持った法文全体を1条に統合した修正案（「最大修正案」）と併用されている。この併用は、後議の院で、先議の院と同一の条文を可決させるのに有効であり、政府の政策実現のために両院調整を図る強力な手段と言える。つまり、先議の院において、法案全体を最大修正案として可決し、後議の院には、送付した当該案に対し、可決か否決かしか選ばせないことが可能ということである。典型的な事例としては、2007年財政法（2006年法律第296号）の立法過程が挙げられる。まず、同法案は下院で2006年11月に可決され、上院に送付された。この時点では、18条970項からなる法文であったが、上院の審議に際し、政府はその内容を見直すとともに1条1364項<sup>39</sup>に統合する修正案を出し、同年12月、信任をかけて可決させた。続いて、

<sup>38</sup> 下院規則116条2項「政府が1条の維持に関し信任問題を提起するときは、提出されているすべての修正案が説明された後、同条に関し表決を採る。議院の採決が是であるときは、同条は可決され、すべての修正案は否決されたものとみなされる。（中略）法案が1条のみから成るときは、政府は、同条に関し信任問題を提起することができる。ただし、法案の最終表決は行うものとする。」、上院規則161条4項「上院規則修正案及び一般的に上院の内部運営に係る事項についての修正案に関し、政府は、信任問題を提起することができない。」なお、1971年の規則改正以前は慣習として行われており、現在の運用も（特に上院では）それに拠るところが大きい。

<sup>39</sup> なお、第15立法期における下院の最大修正案は、1条平均320項からなるも

同一条文を下院でも信任をかけることにより可決、成立させている。ただし、現立法期の政府提出法案を見れば、犯罪捜査のための通信傍受をプライバシー保護等を目的として現行より制限する下院提出法案第1415号<sup>40</sup>のように、両院で信任問題を用いたにもかかわらず、未だ成立していない事例も、例外的ではあれ、あることから、現在の政府による統制も絶対的なものではなく、権限が対等な二院制の立法過程における政府の力の限界も示されている。

また、信任問題の対象となる法律形式は、緊急法律命令の転換法案が多い<sup>41</sup>。特に第13立法期は、1996年最高裁判決第360号により緊急法律命令の同一内容による出し直しが禁じられたことを受け、1996年から1997年に使用が集中している。その後も、第14立法期では信任問題により成立した27本中17本（63.0%）、同様に、第15立法期では13本中9本（69.2%）、第16立法期では22本中19本（86.4%）と転換法案の比率が高まっている。

#### 4 小括

以上をまとめれば、近年、その本来の性質上、効率的とは言えない通常の立法過程に対し、安定を欠いた多数派（政府）は、その本質の合理化ではなく、緊急法律命令、信任問題及び最大修正案といった幅広い（制度から慣習に至る）手段の過剰ともいえる使用によって、迅速な政策の実現を一定程度果たしてきた。同時に、通常法律は、その数及び内容の面で限定的なものとなり、審議の短縮をもたらしている。特に直近2立法期の状況は、広義の立法における政府の優位と、多数派を構成する政党連合の凝集性が弱いか、又は過半数の議席

---

のであった。

<sup>40</sup> この法案は、2008年6月に下院に提出され、2009年6月にまず、下院で信任問題と最大修正案を併用して可決された。続いて、上院でも2010年6月、信任問題により可決されたが、それに先立ち政府は下院案の修正を行った。そのため、現在は、この修正後の法文の下院による議決待ちとなっている。なお、内容については、スキャンダルの多いバルルスコーニ現首相を擁護するための法案との批判もある。詳細は、拙稿「海外法律情報イタリアー通信傍受（盗聴）法制の見直し」『ジュリスト』1399号（2010年4月15日）p.53参照。

<sup>41</sup> この主な理由としては、他の法案類型に比して、審議のための時間が限られていることが考えられる。なお、転換法案は、通常、添付の修正を伴って法律転換される旨や施行日等を定めた1条からなる法案である。

を占め難い場合において、狭義の立法を充実させることの困難をあらためて示したのではないか。そこでは、対等な二院制ゆえの制約も示されている。他方、議会の立場からしても、その立法機能が十分に発揮されているとは言い難い<sup>42</sup>。立法技術上、最大修正案等の使用に関しては、審議不足による法律内部の整合性のなさを指摘する声もある。そして、広義の立法において政府が重要性を増し、選挙法及び議院規則改正等により、以前に比べれば多数派に対し政府の地位が強まって統制ができるようになったことを反映して、対等な「両院間の」法案調整より、現在では、一定程度政府優位の「議会・政府間の」法案調整が焦点になっていると考えられる。

### Ⅲ 近年における二院制見直しの議論

#### 1 組織と立法手続

さて、こうした立法過程の状況は、二院制及び上院の見直しの議論とも深く結び付いている。憲法は、二院制を組織と手続の面から規定しており、後者は、自律した権限を持つ両院により、立法手続が統合的に行われることを定めている。

そこで、対等で差異のない二院制自体を見直すのであれば、憲法改正を介した、各院が扱う対象（分野）や機能（例えば、立法と統制）の差異化か、権限の差異化（例えば、一院の優越）が必要となる。また、一院の優越と民主的正当性の関係を考えれば、上院の位置付けを見直すことも考えられる。二院制自体の見直しではなく、二院制内部の見直しということであれば、まさに従来、Iの3で述べたとおり、各院がその手続に従って自律的に決定を下すことを保障しながら、調査や審査の局面において両院間の無駄な重複を省き、決定手続の合理化を図ることが進められてきた。

戦後イタリアにおいても、二院制自体の見直しは長く議論されてきたが、そ

---

<sup>42</sup> ただし、政府が提出した「裁判期間短縮法案」（上院提出法案第1880号）のように、まさに首相の利害に直結する法案であっても、議会での審議により、法案の通称にも使用されていた「裁判期間短縮」の内容がなくなり、前科のない被告について刑事事件の時効期間を短縮するものに修正されるというように、審議の重要性を示す事例はもちろん多くある。

の内容は、Iの1で触れた憲法制定会議での議論と重なるものであった。大きく分ければ、一院制を基礎にして州や経済団体・職業別団体の利益を代表するような諮問機関を設けて調整するもの、上院を州代表とするもののほか、上院を専門家の院とするものもあった。逆に、1985年の制度改革両院合同委員会の提案のように、両院の政治的正当性や構成には触れず、機能の差異化を図る（立法機能を下院に、政府統制機能を上院に与える）というのは新しいものと言える。そして、様々な上院改革案の中で、1970年の通常州設置と、1990年代後半以降の連邦制的要素も含めた地方分権改革<sup>43</sup>を通して、州代表として上院を再構成するという立場が、最も有力なものとなった。

## 2 第14立法期—2005年憲法改正案

こうした流れを受けて、2006年6月の国民投票で否決されたものの、2005年11月に議会で可決された憲法改正案は、上院を「連邦上院」に改め、議会の組織と立法手続に州を制度的に参加させようとするものであった。その上院改革案を、まず、組織について見れば、連邦上院は、従来どおり、州を基礎として普通・直接選挙で選ばれるが、その時期は各州議会選挙と同時とされていた。また、議員定数を現行の315名から252名に減らす一方、各州に最低限配分される定数は、一部を除き、7名から6名へとほぼ維持されたことから、その人口に比例しない定数の割合は41%から51.2%に増加することになっていた。上院議員の選挙権及び被選挙権年齢についても下院と同一と改めており、終身上院議員の規定を終身下院議員と改めることとあわせ、各院の権能の見直し（連邦上院は、政府綱領の承認及び政府の信任に関われず、政府との信任関係がなくなっている代わり、解散もない）とひとまず平仄が合っている。

立法手続に関しては、まず、いずれかの院に優越を与え、本質的には一院のみの議決で成立する法案と、両院の議決で成立する法案とに区分している。前者は、法案の可決について優越する院に対し、他方の院は、30日以内に修正を提案することができるが、それを承認するかどうかは優越する院に委ねられている。後者は、両院で意見の一致を見ない場合、両院議長により招集される両院同数の議員（30名）からなる委員会に同意を探る手続が委ねられる。また、

<sup>43</sup> 具体的には、国家行政機能の大幅な州等への移譲、州知事の公選化、財政自治権の拡大、州の立法権強化等が挙げられる。

上院が優越する法案であっても、政府綱領の実施に修正が不可欠であると政府が判断した場合には、下院議員の過半数による可決で修正することができる。また、表決権はないものの、上院規則に定める方式により、州及び地方公共団体の代表者は連邦上院の活動に参加することが認められている。

しかし、州議会選挙と同時という程度で「連邦」上院議員の選出方法として十分であるか、ひいては、選出方法と、立法機能の分割、信任関係からの上院の排除等の権能のあり方との間に整合性がとれているかには疑問が残る。これに対して、現在の国民の代表たる上院に州政府又は州議会の代表を一部加えることや、すでに存在する州知事会議、国家－州会議、州問題に関する委員会といった組織を強化することで立法過程に州の利害を取り入れることが、上院が地域の利益を代表するより現実的な手法として指摘されている。憲法裁判所の近年の判決でも、2001年憲法改正による国と州の間での立法権限分割の見直しを踏まえ、州の権限に関わる事項について国家－州会議の事前同意を得る手続を欠いているとして委任命令の一部を違憲としたものがある（2005年憲法裁判決第285号）。

### 3 第15立法期－2007年ヴィオランテ案

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（いわゆる「ヴィオランテ案」<sup>44)</sup>が、下院憲法問題委員会で可決されている。同案は、上院議員を、州及び地方公共団体の議会により、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<sup>45)</sup>。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。

立法手続に関しては、理由書によれば *navette* の発生 の制限も念頭において、新たに4つの類型に区分している。第1類型においては、現在と同様、下院と上院が共同して立法を行い、両院の権限は対等である。ただし、この手続が適

<sup>44)</sup> 当時の下院憲法問題委員会委員長であったルチアーノ・ヴィオランテの名前に因む。

<sup>45)</sup> その結果、2001年の国勢調査に基づいて計算すると、計180議席と大きく減少する。Camera dei Deputati, *Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione P.d.l. cost. 553 e abb.-A. Documentazione per l'Assemblea*. n.150/2. 2007.

用されるのは、憲法改正法律、選挙関連法律、政府の組織に関する法律、地方公共団体の基本的権能に関する法律等、一部の重要法律案に限定されている。第2類型は、下院が先議し可決した法案に対して、上院は、30日以内に上院議員の5分の1の要求により、修正を求めることができるが、当該修正の最終的な承認は下院が行うという下院優位の手続である。第3類型は、第2類型において、上院の修正が憲法118条2項及び3項並びに119条3項、5項及び6項の規定に関わるもの、つまり、州の利益に関わるものであった場合、その修正を下院がさらに修正又は否決するには下院議員の過半数による賛成が必要とするものである。第4類型は、上院に先議権があるが、最終的に下院が議決するもので、憲法117条3項に規定する国と州の間の競合的立法事項に係る基本原則を定めるための立法を想定している。具体的に対象となる法案は、両院議長の同意によって決められ、まず上院に付託される。上院で修正も含め可決された法案は、下院に送付され、最終的に議決される。ここでも修正は可能だが、下院議員の過半数による賛成が必要とされている。このように、現状及び2005年憲法改正案に比べれば、全般に下院の優越を認めるものだが、第1類型については、上院の権限は下院と対等となっている<sup>46</sup>。このほか、「政府は、議院規則に定められた期限及び方式に従い、法案が各院の審議日程に優先的に登録され、所定の期日までに投票されるよう求めることができる。期限は、いかなる場合でも、法案の適切な審議を可能にするものでなければならない」という条項を加え、政府の立法手続における立場を強化しようとしていた。

#### 4 第16立法期における動向

現行第16立法期においても、二院制の見直しを含む憲法改正は、当初から議論されてきた<sup>47</sup>。与野党を問わず、審議の遅滞及び重複を避けるために対等な二院制を見直して、両院の権限を異なったものとし、上院に地域代表の院としての役割を付与することについては、一定の合意がなされていると言ってよい。

<sup>46</sup> 以上の類型の対象に関しては、地域代表たる上院との関係で必ずしも妥当でないとの指摘がある。Luca Castelli, *Il Senato delle autonomie- ragioni, modelli, vicende*, Assago: CEDAM, 2010. p.278.

<sup>47</sup> 下院議長の就任演説や新政府の綱領において、対等な二院制の見直しに対する言及が見られる。

ここには、州の権限強化という視点から、2001年の憲法改正で未完に終わっている州代表の国会への参加<sup>48</sup>を実現させるといった意味合いも含まれている。両院の憲法問題委員会による調査<sup>49</sup>でも、*navette*の問題が取り上げられ、従来、いくつかの法案が一種の両院協議会の設置といった解決方法を模索している旨指摘されている。ただ、政府は、2011年4月、司法組織及び裁判に関する憲法第2部第4章の改正案を提出したものの、二院制の見直し案については提出に至っていない<sup>50</sup>。

これに対して、野党「中道連合」から提出され、2008年6月から上院の憲法問題委員会で審査が開始されている二院制の見直し案（上院提出法案第24号）は、その方向を一部異にしており、これまで述べた法案と違って立法手続の見直しには触れていない。つまり、両院間の権限分割には触れず、両院ともに直接選挙とすることで両院間の対等性は存続させようとしている。理由書においても、イタリアの立法過程は長いものでなく、一院制諸国より良識ある立法を保障しているとして、完全に対等な二院制を見直す必要はないとしているところに特色がある。他方、上院議員の選出方法を見直して、地域代表の側面を強調しようとしている。上院議員は、各州において州議会選挙と同時に、国法で定める基本原則の枠内で、各州法の定めに基づき、普通・直接選挙により選出される。これは、理由書によれば、ドイツ・オーストリア型の州政府又は州議

---

<sup>48</sup> 2001年憲法的法律第3号11条は、国会について規定した憲法第2部第1章が改正されるまで、各議院規則により、州問題に関する委員会への州等の代表の参加を定めることができると規定している。（傍点筆者）

<sup>49</sup> 「共和国の組織に関する憲法改正手続」に関するもので、2010年6月に開始された。

<sup>50</sup> 報告後の2011年10月、政府は、国会議員の定数削減、連邦上院の設置、政府（首相）の強化を柱とする憲法改正案を提出した。その内容で、本報告に関するものとしては、①上院議員定数及び各州に最低限配分される定数をそれぞれ、250名、一部を除いて5名とする、②上院の選挙制度を大きく見直さず、上院と政府の間に信任関係を残す、③州等の代表者が表決権を持って上院の活動に参加する、④立法手続において、憲法改正案等については両院が対等な権限を有し、若干の例外はあるものの国の専属立法事項に係る立法は下院が、国と州の競合的立法事項等に係る立法は上院が優越する、⑤政府提出法案の審議に関し、審議時間に上限を設け、政府の要望に基づいて審議順位が定められることが挙げられる。

会による間接選挙ではなく、スイス型の直接選挙を採用したと説明されている。ただし、上院議員定数及び各州に最低限配分される定数は削減されており、前者は240名、後者は、一部を除いて、5名とされている。また、連邦上院は、政治及び国の立法に対する州の参加を促進するために、州を代表することとしている。そして、上院議員と州の結び付きを強めるべく、選挙制度を州法で定めることに加え、発言権と報告義務を持って州議会に参加できると定めている（表決権はなし）。

## 5 小括

以上の改正案を通じて見えてくる論点は、①地域代表の院という性格を上院議員選出方法等により、あらためてどう担保するか、②当該選出方法に見合った上院の機能・権限を下院との関係でどう整理するか、③とりわけ立法手続に関して、現行制度をどのように評価し、上院の性格を踏まえて見直すか（上院の権限を限定するか）という3点である。さらに、立法手続の評価は、IIでも確認したとおり、政府の権限見直しとも密接に関わってくる。この側面に関して、2005年憲法改正案やヴィオランテ案は、政府の権限強化もあわせて意図されているが、これは議院規則改正等、イタリアの近年の大きな潮流に沿ったものと言えよう。なお、各改正案には提出者の立場が色濃く反映されている点も、検討の際に考慮する必要があるだろう。

## おわりに

立法手続上の両院関係をめぐるイタリアの現行制度・慣習は、両院間で決定を直接調整しようとするものではなく、両院の調査・審議の重複を可能な限り避けることで、効率性を高めようとするにとどまる。そのため、その制約は緩やかであり、権限が対等な二院間で安定して立法を行うには、本来、両院における多数派が一体であるしかないと考えられる。実際にも、選挙制度等により構成を同様にするための調整が行われてきた。しかし、それは両院での審議を相似させることであっても、多数派内部の一体性を保障するものではなかったから、多数派（政府）は、迅速な政策実現のために、近年、緊急法律命令、信任問題、最大修正案等への依存を強めている。この選択は、議会審議の「効率化」とともに、狭義の立法の数及び内容の面での後退をもたらした。ただし、

各院の自律性・対等性は最終的に縛られておらず、実際の立法にも影響を及ぼしている。そして、広義の立法における政府の重要性・地位の高まりから、立法手続上、両院間調整より、議会・政府間調整が現在の焦点になっている。こうした状況の中、地方分権の潮流とともに、立法手続の見直しは、上院の地域を代表する院への改組とともに、憲法改正の主要テーマとなっている。現行の立法手続は、制度上（また元来の理念上）、合理的・効率的とは必ずしも言えず、他方、本来審議を尽くすことが存在理由であるはずの現行二院制と現在の運用を考え合わせれば、立法手続ひいては二院制自体の見直しは不可避であろう。しかし、上院組織の見直し及び本質的な意味での効率向上を目指す立法手続の見直しを、上院議員選出方法及び下院との機能・権限分割により、どう具体的に整合性をもって実現するかは、議論の途上にあると言える。また、立法過程における政府権限の弱さを立法の非効率性の一因として、その強化を議論することも現状にかんがみれば一定の説得力を有している。

（なお、報告中意見にわたる部分は、筆者の私見である。）

参考文献（注に掲げたものは除く）

Umberto Allegretti, “Un senato “federale”?” *Quaderni costituzionali*, 2003/4, pp.816-818.

Vincenzo Baldini, “La proposta di riforma del senato federale: un'abiura del modello Bundesrat?” *Quaderni costituzionali*, 2004/3, pp.610-613.

Roberto Bin, *Lorenzago: scoutismo o furbismo?*, 2003.9.10, <http://www.forumcostituzionale.it>.

Sabino Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano:Giuffrè, 2006.

Stefano Maria Cicconetti, *Diritto parlamentare*, seconda ed. aggiornata, Torino:Giappichelli, 2010.

Chiara De Micheli e Luca Verzichelli, *Il Parlamento*, Bologna:Il Mulino, 2004.

井口文男「イタリア共和国憲法」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』三省堂 2006年 pp.109-142.

Nicola Lupo, “Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario.” Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma:LUISS university press, 2007, pp.41-110.

Giovanni Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*,  
Padova: CEDAM, 2008.

衆議院議事部資料課編『イタリア共和国議会上院規則・下院規則』1985年  
高橋利安「最近のイタリア共和国憲法改正の動向」全国憲法研究会編『憲法改  
正問題』日本評論社 2005年 pp.273-277.

- \* 本稿は、科学研究費補助金基盤研究(A)「二院制の比較立法過程論的研究」  
(課題番号21243003: 研究代表者・岡田信弘)に基づき、2011年9月1日～  
2日に開催された「北大立法過程研究会」における報告をまとめたものであ  
る(岡田信弘記)。