



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	イタリアにおける二院制の動向：第16立法期以降を中心に（北大立法過程研究会報告）
Author(s)	芦田，淳
Citation	北大法学論集，65(2)，158[157]-139[176]
Issue Date	2014-07-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/56658
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol65no2_7.pdf



〈北大立法過程研究会報告〉

イタリアにおける二院制の動向

—— 第16立法期以降を中心に ——

芦 田 淳

はじめに

本稿では、北大立法過程研究会における最近のイタリア関連の報告¹を踏まえ、イタリアの立法過程における両院間調整について補足し、2011年11月に発足したモンティ政権とそれを含む第16立法期（2008年4月～2013年3月）の立法状況、第17立法期（2013年3月～）において進められているイタリアの二院制改革の動向について検討する。

I 立法過程における両院間調整補論

1 両院による法案修正に係る運用の変容

一方の院で可決された後、他方の院で修正された法案に対して、議院規則は、

¹ その主な内容に関しては、拙稿「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巻6号）pp.1587-1610、カルロ・フザーロ（拙訳）「イタリアにおける二院制－設計の不備、期待外れの実績、未完の改革に特徴付けられた150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』（2014年、日本評論社）pp.9-30参照。

修正された箇所のみ先の院で審議することを定めている²。各議院規則において、可決まで両院間を法案が往復する手続（いわゆる *navette*）、言い換えれば、立法手続における両院間調整を直接規定した条文は、これのみである。両院で一致した議決がなされた部分は、審議から外され、それを削るか改めるかする修正案の対象となり得ない³。「修正された条」についてのみ表決が行われ、法案全体に対する最終表決も各院が必要である。

この「修正された条」をめぐるのは、戦後、上下各院で異なる解釈がほぼ定着した。すなわち、上院では、下院で可決された「条の削除」も、原則として表決に付された。この解釈は、条の削除が持つ法文の修正という性格を強調するもので、当初両院で行われた。しかし、下院では、70年代後半以降、上院による条の削除について表決しない慣習が徐々に成立し、時には本会議又は委員会（立法会議）において報告すらされないことがあった。前者には、常に明白な形で、かつ、削除内容を挿入する修正案の提出に左右されず、意思の表明を認めているという意味で、各院の議決の間の一体性の原則、特に条に関する議決（意思）を最大限守る意図があった。他方、後者の運用は、相反する議決が出ることを避ける必要、より一般的には手続の経済性に基いている。各院による審議は、削除内容を挿入する修正案を提出できること、及び修正された法案全体に対する最終表決によって十分に保障されていると考えられた。しかし、第12～16立法期（1994年～2013年）において、上院の運用には揺れが見られる。つまり、第12立法期には、上院の本会議及び委員会で、議長が下院による削除について報告を制限する事例が見られた。他方、第13及び14立法期には、とりわけ本会議において、下院で削除された条が表決に付されている。そして、第16立法期には、下院による削除について義務的に表決をせず、一般的に議長が当該削除について本会議で報告を行っている。上院の委員会でも、本会議と同様、下院による削除について報告が行われているが、時に省略されることもあつ

² 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。」

³ ただし、他方の院で削除された条の内容を再び挿入する修正案は可能である。

た。他方、下院では、上院による削除について表決及び報告をしない運用が続いている。

以上のことから、両院間調整手続に関して、まず、下院でより効率的かつ円滑な審議を意図した運用が定着し、続いて、90年代半ば以降、特に前立法期において、下院に倣った運用が上院でも定着しつつある。ここから、法案の再審議に際して、他方の院で加えられた修正についてのみ議決することで、立法手続の遅延を制約するという従来の方角性をより押し進めた運用が慣習化しつつあると言える。

2 予算法案等に対する議会の対応

(1) 予算法案等の審議における特色

続いて、予算法及び財政法の審議に関して、両院権限の対等性の例外はあるのだろうか。主に下院での運用に拠りながら、関係手続と、そこにおける両院関係及び議会と政府の関係を確認したい。予算法案は、安定法案⁴とともに審議され、委員会及び本会議での審議日数に上限が設けられている。下院の場合、審議日数は、前年末までの成立を図るため、全体で30日とされ、関係委員会での審査に7日、予算委員会での審査に13日、残りの日数を本会議での審議に充てている⁵。予算法案等の審議を行っている期間は、委員会及び本会議において、新たな支出又は収入の減少を伴う法案の議決を行うことはできない。ただし、緊急法律命令転換法案、国際条約の批准又は欧州連合の法規の受容若しくは実施のための法案で可決の時宜を得なければイタリアの責任が問われるものについては、審議及び表決できる。

関係委員会は、予算法案の各項目及び安定法案の所管に関する部分を審査する⁶。修正案も、当該委員会の所管事項に関するもののみ提出することができる⁷。さらに、予算法や安定法の対象外の事項に関する修正案、現行の会計法規

⁴ 安定法 (legge di stabilità) は、以前の財政法 (legge finanziaria) に代わり、収支の増減をもたらす現行法規の修正を行う。

⁵ 下院規則119条及び120条に加え、Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati, *Parere sui primi adeguamenti regolamentari di carattere sperimentale conseguenti alla nuova legge di contabilità*, 14 luglio 2010を参照。

⁶ 予算法案と安定法案の委員会審査は、所管大臣が出席し、一括して行われる。

⁷ 下院の場合、当該関係委員会の所管事項に部分的に合致する安定法案に対す

等に定める調整基準に反する修正案は、受理不可能とされる。関係委員会には、政府の経済政策全般に関係せず、所管の予算項目及び安定法案に関するすべての議事日程⁸も提出されなければならない。関係委員会の審査は、予算の各項目及び安定法案の関係箇所に関する予算委員会宛の報告書の採択をもって終わる。当該報告書には、可決された修正案及び議事日程が添付される。

予算委員会には、すべての修正案を提出又は再提出できる。予算委員会は、関係委員会で可決された修正案を含む全修正案を審査し、可決されなかったものは、否決と見なされる。審査後、予算委員会は、本会議宛の予算法案等に関する報告書を採択する。

本会議には、予算委員会で否決された修正案は再提出できるものの、予算委員会で受理不可能とされたか、又は撤回された修正案は再提出できない。本会議に直接提出できる新たな修正案は、予算委員会で修正された法案の箇所に関するものに限られる。予算委員会と政府は、関連する条又は修正案の表決時まで新たな修正案を提出できる。議事日程に関しては、政府に認められなかったか関係委員会で否決されたもの⁹、経済政策全般に関するものに限り再提出できる。本会議における手続は、予算法案の各条及び議事日程、安定法案の各条及び議事日程の審議が行われた後、安定法案及び予算法案の最終表決等が行われる。なお、どこまで修正が可能かの限界を定めるため、議長は、本会議で提出される修正提案の受理が可能であることを示す権限を持つ。

以上のとおり、予算法案等の審議に関して、一定の期限の設定、修正案等提出についての制約等、迅速・確実な審議を行う工夫はなされているものの、この他に両院間で意見の調整を行う仕組みは設けられていない。上院も同様である。そのため、財政均衡や様々な政治的要求を含む予算法案等の可決のため、政府は、議会に対して、しばしば（批判を受けながらも）信任問題や最大修正案に依拠している¹⁰。

る修正案の提出も認められる。

⁸ ここでいう「議事日程」は、法案等の審議の際に提出され、法的効力は持たないが、当該法案に関する解釈等の指針を示すことにより、政府に一定の制約を課すものである。

⁹ これに対して、政府に認められた議事日程及び関係委員会で可決された議事日程は、最終的に予算委員会の本会議宛報告書に添付される。

¹⁰ II 4 及び 5 も参照。例えば、2013年度安定法は、まず、下院において約 1 か

(2) 議会による表決対象の変化

また、議会の表決対象となる予算の単位が拡大（項目としては減少）することとで、政府の裁量の幅が広がっている。表決により資金配分が決定され、あらためて議会の決定を経ない限り、原則として政府は当該配分を守らなければならない。表決対象である単位の中で、活動や支出項目間での資金の流用等、政府の裁量は存在する。そのため、予算に対する議会の表決単位は、政府と議会それぞれの権限の範囲を定めるものと言える。1997年までは、予算全体のみならず、約7,000の予算の各項目は、両院の表決を経ていた。しかし、1997年委任命令第279号「国の予算の基本的単位の決定、国庫制度の再編及び国の決算の再構成」は、1998年以降、議会の表決の対象を予算の基本的単位と定めた。この改正により、議会の表決対象は約1,500に減少した。さらに、2009年法律第196号「会計及び財政法」に基づき、2010年以降、議会による表決の単位は、任務の範囲内で決定された目標の達成に向けた計画の集合により構成されることとなった。こうして表決単位は168に減少し、統制の密度が弱まるとともに、政府は行政的な裁量を以前より拡大している。

3 小括

以上で確認したとおり、議院規則とその運用には、権限が対等な二院制を背景として、両院の意見を直接的に調整する代わりに、起こり得る問題を軽減し、迅速な立法が行われるように促す側面があり¹¹、さらに、審議に要する時間を

月の審議の後、信任問題により可決された。続いて、上院でも約1か月の審議の後、最大修正案により法文を1条560項にまとめた上で信任問題により可決された。上院可決の翌日、下院は、上院での修正が加えられた法案を信任問題により可決し、成立した。また、2014年度安定法も、まず、上院において約1か月の審議の後、最大修正案により法文を1条531項にまとめた上で信任問題により可決された。続いて、下院でも約1か月の審議の後、修正を加えられた法案が信任問題により可決された。上院回付の翌日、上院は、下院での修正が加えられた法案を信任問題により可決し、成立した。

¹¹ 本稿で挙げたもの以外にも、①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に、両院議長は取決を結ぶこと、②他院への法案送付のタイミングを図るため、両院議長は、会派長会議における業務計画決定の前に適切な交渉を行うこと、③両院の常任委員会合同での調査が、各議院規則で定

短縮、言い換えれば、審議を効率化する方向での変化が一部で見られる。また、予算法案等の審議においても、両院間調整が直接図られることはなく、政府の議会に対する優位を実質的に強化することで問題の解決が図られている。

Ⅱ 第16立法期における立法状況

1 概観

第16立法期は、第4次ベルルスコーニ政権期（2008年5月～2011年11月）とモンティ政権期（2011年11月～2013年4月）からなる。立法期全体では、月平均で6.8本の法律に対し、2.1本の緊急法律命令¹²が出されている。緊急法律命令と法律の件数等を比較すると、第14立法期以降、共通する特色がうかがえる。すなわち、法律と法律の効力を有する命令の合計に対して緊急法律命令の占める割合は17%程度¹³、法律全体の内に緊急法律命令転換法律が占める割合は27%程度¹⁴、転換法律を、国際条約批准法律を除く通常法律¹⁵と比較した際の割合は43%程度¹⁶と、ほぼ一定している。（なお、モンティ政権期に限定すれば、緊急法律命令が41本、成立した転換法律が32本、同じく批准法律が36本、その他の内容の成立した法律が48本となっており、緊急法律命令の比重が、立法期全体に比べて若干高い。）これに対して、第13立法期はそれぞれ25%、18.9%、27.2%と大きく異なっている。これに、緊急法律命令が法律に転換された割

められている。詳細については、注1に掲げた拙稿 pp.1604-1605参照。

¹² 緊急の必要がある非常の場合に、政府が、その責任において公布する法律の効力を有する命令である。ただし、公布後60日以内に議会が法律に転換しなければ、遡って効力を失う。80年代末頃から、政府は、緊急法律命令を濫用する傾向にある。憲法裁判所は、再提出要件の厳格化（1996年憲法裁判決第360号）に続き、必要性及び緊急性の要件をより厳格に解釈した（2007年憲法裁判決第171号）が、まだ問題の解消には至っていない。

¹³ 第16立法期が15.9%、第15立法期が18.4%、第14立法期が18.2%である。

¹⁴ 第16立法期が26.5%、第15立法期が28.6%、第14立法期が28.8%である。

¹⁵ 国際条約批准法律に関しても、議会は修正できず、しばしば実質的な議論なしに、政府の署名した国際条約を可決しているとの指摘がある。Francesca Parmigiani, “Produzione normativa e “governo tecnico”: brevi note critiche,” *Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2012, p.36.

¹⁶ 第16立法期が40.9%、第15立法期が45.2%、第14立法期が43.1%である。

合¹⁷を考え合わせれば、第14立法期以降、憲法の規定によれば例外的な手段であるはずの緊急法律命令（及びその転換法律）が、より一般的かつ確実な政策遂行手段となっていることがうかがえる。さらに、第16立法期の特色として、緊急法律命令の分量が前立法期より67.7%増加¹⁸しており、転換法律の分量も、法律全体の26.7%から47.9%へと大きく増加している。また、転換の審議に費やされた時間は、第16立法期で立法活動全体の66%であった。

2 緊急法律命令の問題点

他方、緊急法律命令に関して問題となっているのが、内容の「異質性」である。第15立法期に比して、内容が一体と分類される緊急法律命令の割合は、70%から56.8%に低下している。同時に、複数の分野にわたる法律の78.6%を転換法律が占めている¹⁹。異質な内容を持つ緊急法律命令の高い割合は、複数分野の法的措置を必要とする全般的な政策のために「オムニバス緊急法律命令」が用いられたことと関連がある。また、モンティ政権期の主要な緊急法律命令を見れば、対象の広範さが異質性の高い要因の一つと考えられる²⁰。

次に、問題となるのが「緊急の必要がある非常の場合」という要件との関係である。上述の2011年緊急法律命令第201号であれば、政府が別の緊急法律命令を出す状況や期限まで定めていること²¹が適切であるか疑義が残る。また、

¹⁷ 第13立法期が38%であるのに対して、第14立法期は88.5%、第15立法期は62.7%、第16立法期は86.1%であった。

¹⁸ 第15立法期の緊急法律命令の文字数が801,395字であったのに対し、第16立法期は1,344,175字となっている。

¹⁹ これは、法律転換時の議会による異質な内容の挿入にも原因がある。憲法裁判所は、転換時の「対象又は目的の面で異質な規定の挿入は、一体として緊急性のある措置と見なさせていた論理的結合を破壊してしまうため」違憲であると判示している（2012年憲法裁判決第22号）。

²⁰ 一例として、モンティ政権の政策綱領の中核となる部分を具体的に規定した2011年緊急法律命令第201号であれば、イタリアの国際的任務への参加費用の猶予（30条1項）は、財政の安定化、発展と雇用の促進措置という立法目的と直接に結び付けがたい。続く2012年緊急法律命令第1号も、競争促進、インフラ発達の保障、共同体法の受容を目的として、広範な規定を含んでおり、一体性を欠くところがある。

²¹ 2011年末の時点で、イタリアと欧州の間の賃金の標準化に関する政府委員会

2012年緊急法律命令第1号であれば、多くの規定が、2013年から2015年というように当該命令自体の施行日から非常に離れた施行日を定めていることが指摘できる。

第三に、現行法令との調整という点についても、不十分な点が見られる。例えば、2012年緊急法律命令第5号は、行政間のデータ通信について、明瞭かつ関連する2005年委任命令第82号「デジタル行政法典」と調整された形では規定しておらず、また、当該法典に明瞭に触れることなく、行政にそのインターネットサイトで公開すべき情報に関して、新たな義務を課すなどしている。2012年緊急法律命令第1号においても、燃料の卸売市場設立に関する基準の定義に関して、先行する法律に基づいて公布される委任命令の対象を広げるなど、憲法適合的であるか疑義がある²²ほか、議会の権限に抵触していると言える。

このほかにも、下位の命令（省令等）への過度の依存²³（ひいては政府の裁量の拡大）や、法文の難解さが問題として指摘できる。また、政府は、転換されなかった緊急法律命令の内容を、他の法令に再び盛り込んでいるとの指摘もある²⁴。

3 モンティ政権期における通常法律の状況

モンティ政権期の転換法律及び批准法律を除いた法律48本のうち、同政権発足以降に提出された法案は少なく、政府提出分7本、議員等提出分7本となっている（表参照）。7本の政府提出法律のうち、労働市場改革法が重要であるほか、予算・決算関連法律が4本あることが注目される。なお、7本の議員等提出法律にも、政党助成見直しや、憲法改正により盛り込まれた均衡予算原則の実施を定める法律など重要なものが含まれている。また、こうした議員提出法律はほぼすべて、中道右派の中心政党である「自由の人民」と中道左派の中心政党である民主党のいずれもが法案を提出しており、より幅広い共同提案の

が経済的な待遇の平均値について特定する措置を行わなかった場合には、政府は適切な緊急措置を行うと定めている。

²² 1988年法律第400号15条2項a号に基づき、政府は、緊急法律命令により、憲法76条に基づく委任を行うことができない。

²³ 2011年緊急法律命令第201号であれば73件の実施措置を下位の命令に委ねており、2012年緊急法律命令第1号も53件の実施措置を下位の命令に委ねている。

²⁴ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, *La produzione normativa nella XVI legislatura*, n.14 (aggiornamento al 15 gennaio 2013), p.8.

事例も見られる。このほか、憲法的法律が4本成立しており、そのうち2本はモンティ政権発足以前に法案提出されたもの（均衡予算原則導入法案を含む。）であり、残る2本は州提出による一部の特別州の州憲章を部分改正するものである。以上から、モンティ政権期の転換法律等を除いた新規の通常法律においては、予算関連の法律が中心的な位置を占めていると言える。

また、モンティ政権の提出した法案を可決の有無に関わらず見てみると、次のとおりである。まず、上院提出法案は全体で59本、そのうち転換法案が23本、批准法案が27本、憲法改正法案が1本（州自治に関する憲法改正）、その他の法案が8本である。8本のうち成立したものが2本（労働市場改革、国防装備見直しに関する政府への委任等）、成立した法律に吸収されたものが2本（イタリア統一の日創設、2013年度予算・2013-2015年度予算に対する第2次変更通知）となっている²⁵。他方、下院提出法案は全体で76本、そのうち転換法案が15本、批准法案が30本、その他の法案が31本である。31本のうち成立したものが5本（欧州評議会開発銀行の第7次増資に対するイタリアの参加、2011年度決算報告、2012年度予算調整、2013年度予算・2013-2015年度予算、2013年度安定法）、成立した法律に吸収されたものが1本（2013年度予算・2013-2015年度予算に対する変更通知）となっている²⁶。両院をあわせれば、提出法案が135本、そのうち転換法案が38本（28.1%）、批准法案が57本（42.2%）、その他の法案が40本（29.6%）となる。内容と結果の関係としては、おおよそ転換法案の可決率は非常に高く、他方、転換法案と批准法案を除く政府提出法案の可決率は非常に低い。

²⁵ それ以外に、変形したトマトによる製品の商品化、台湾に対する特別租税枠組、衛生・食品安全に関する政府への委任、農地活用・土地使用抑制に関する法案が提出されている。

²⁶ それ以外に、2012年度共同体立法、非刑罰化（行政罰化）等に関する政府への委任関係3本、高利・恐喝・過剰な負債による窮状の調停に関する2012年法律第3号改正、外国観光振興・企業国際化のための行政合理化、県議会・県知事の選挙方式、出版市場の発展・支援形態の再定義に関する政府への委任、より公正・透明で成長志向的な租税制度に関する政府への委任、港湾・海事・漁船・鉄道労働者の健康・安全の保護に関する政府への委任、2013年度安定法関係14本、市民・企業のための行政簡素化に関する法案が提出されている。

表：モンティ政権期の立法状況（成立本数）

	2011年 12月	2012年 1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	2013年 1月	2月	3月	4月	小計
(1) 緊急法律 命令	5	2	2	3	0	6	6	1	1	1	3	3	4	1	0	1	2	41
(2) 緊急法律 命令転換法 律	1	0	4	2	3	2	0	7	5	0	1	1	4	0	2	0	0	32
(3) 国際条約 批准法律	0	0	5	0	2	0	4	3	5	1	2	9	0	3	2	0	0	36
(4) 憲法的法 律	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	4
(5) その他の 法律	2	1	2	4	0	1	2	6	1	1	3	6	14	5	0	0	0	48
(6) (5)のうち モンティ政 権提出法律	0	0	0	0	0	0	1 (労働市場 改革)	1 (欧州評議 会開発銀行)	0	0	2 (決算、予 算調整)	0	3 (安憲法、予 算法、国防装 備見直し)	0	0	0	0	7
(7) (5)のう ち、モンティ 政権充足以 降の議員等 提出法律	0	0	0	0	0	1 (トリノ五 輪開催地域 の観光振興)	0	1 (政党助成 見直し)	1 (国家安全 情報システ ムに関する 法改正)	0	0	1 (戦没海兵 記念日創設)	2 (音楽祭支 援、均衡予 算原則実施)	1 (オリーブ オイルの品 質保証)	0	0	0	7

4 信任問題と緊急法律命令

信任問題は、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。モンティ政権期は、第16立法期の中でも信任問題の数が増加しており、約1年間に38本の法案（下院23本、上院15本）に対して信任問題が提起され、いずれも可決された。そのため、信任問題により可決された法律の比率は、2011年の8.5%から2012年の16.7%へと増加している。また、2012年に信任問題により可決された法律のうち、82.4%が転換法律であった。第16立法期冒頭から2012年4月までの数字では、転換法律の34.5%が信任問題により可決されている²⁷。信任問題は緊急法律命令の転換を確実にしているが、転換法案可決の際に信任問題を用いることは、憲法77条からのかなりの逸脱と考えられる。同時に、立法過程で本来予定されている議会の決定権及び統制権は抑制されることになる。

5 最大修正案と緊急法律命令

緊急法律命令の転換時に提出される最大修正案も、政府の優位をもたらしている。つまり、政府にとって、最大修正案により確定された法文の可決と、多数派の引き締めという二重の効果がある。議会は転換時に修正を加えようとするものの、委員会での審査結果とは異なる政府の最大修正案²⁸が出された場合、議会の議決は考慮されない。このとき、政府は、緊急法律命令の公布、続いて転換法律の内容を確定するための最大修正案の提出により、立法過程を「独占」することになる。そして、政府の立場は、最大修正案の可決に信任問題をかけることでより強固になる²⁹。こうなると、形式的には議会による法律で承認されているとはいえ、実質的には政府の決定に近い。加えて、最大修正案提出時に専門的理由書が添付されないのも望ましいことではない。政府による「立法の独占」は、緊急法律命令の実施が政府による他の命令（大統領令、共同省令、省令等）にしばしば委ねられていることにも原因がある。これは、大統領令等

²⁷ この値は、第15立法期で25%、第14立法期で8.5%であった。

²⁸ 審査結果と異なる最大修正案の例として、第16立法期では、2011年第138号「財政安定化及び発展に関する追加緊急手段」や2011年第98号「財政安定化に関する緊急措置」に対するものがある。また、もちろん審査結果に沿った最大修正案もある。

²⁹ ただし、モンティ政権は、委員会でも可決されなかったか、新しい規定を含む最大修正案には信任問題を提起しなかった。

がその後実際に制定されなかった場合、措置が未実施に終わる危険もはらんでいる。

6 小括

第16立法期は、緊急法律命令の拡張、信任問題と政府による最大修正案の増加により特徴付けられる。緊急法律命令の使用は、信任問題及び最大修正案による多数派の強化とともに、政府の政策の迅速で可視的な実施をもたらしている³⁰。このような手法は、政府法案の迅速な可決を可能にする「優先手続」のような手段を欠いていることの裏返しでもある。また、第16立法期終盤には、重大な経済・金融危機に対応する必要性もあった。そして、緊急法律命令が、緊急事態に対処するための限定的な措置から、中長期的なものも含め一般的な規律を行う手段へと変容していることがうかがえる。しかし、同時に、緊急法律命令の拡張は、それ自体に負の影響を及ぼし（一体性や緊急性等の要件に係る疑義、立法技術上の不備）、議会の立法機能に制約をもたらしている。特に、内容の一体性を欠く緊急法律命令の転換に際して、政府が、委員会の審査結果と異なる最大修正案に信任問題を提起した場合に問題は深刻である。反対派は、最大修正案に信任問題が提起されるまでの短期間にすべてを行わなければならない、その活動の余地は非常に狭いものとなる。多数派に属する議員にとっても、最大修正案に一括して投票することは、その裁量を縛るものとなる。後者に関しては、政党幹部に一般議員を従わせる拘束名簿式選挙制度の影響もあろう。なお、第17立法期のレッタ政権（2013年4月～2014年2月）においても、緊急法律命令重視の傾向が一層強まっている³¹。

³⁰ 政府からすれば、緊急法律命令の使用には、公布後60日間という限られた期間に、議会が決定を行うことへの期待があった。ここには、緊急法律命令を「強化された法案」、「即時的な効果のある政府法案」と見る視点がうかがえる。

³¹ 緊急法律命令25本に対して、成立した法律は、転換法律21本、批准法律7本、予算関係法律4本、その他の法律4本となっている。信任問題は10件（下院7件、上院3件。すべて可決）で、うち7件が転換法案に対するものであった。法案に関しては、上院提出分が55本（緊急法律命令転換12本、国際条約批准25本、憲法・選挙制度改正議会委員会の設置、2012年度決算、2013年度予算調整、市民・企業のための行政簡素化・法規再編、2014年度安定法関係6本、2014年度予算・2014-2016年度予算、2014年度予算・2014-2016年度予算変更通知、遊覧航海法

Ⅲ 二院制改革の動向

1 従来の改革案

二院制改革については、憲法改正の一環として、80年代から絶えず議論が行われている。権限の見直しに関しては、90年代以降、州に関係する立法機能を上院に与えるとともに、政府との信頼関係を下院のみに認める、最終的な法案可決を下院の過半数で可能とするなど、全体として下院の優越を認める傾向にある。他方、構成の見直しに関しては、(州選挙と同時選挙とすることで州との結び付きを強化しようとの試みも含め)基本的に、現行の直接普通選挙制が維持されている。ここにも、権限の縮小とあわせ、公選制の上院を抜本的に見直すことの困難さが表れている。ただし、より直近の改革案では、上院議員の選出方法についても大きな見直しを提案するものがある。

2 第16立法期における改革案

第16立法期は、両院及び政府形態に関する憲法第2部改正法案が、上院で可決されるにとどまった(2012年7月)。当該法案は、複数の憲法改正法案を統合したもので、立法手続を三類型に区分し、両院の権限関係を見直している。①憲法、選挙、立法委任、予算、決算及び緊急法律命令転換に関する法案等については、両院の可決が必要とするものの、②国と州の競合的立法事項、州等の財政自治権、州議会議員・州知事等の選挙制度、行政裁判機関(第一審)、県・コムーネの帰属州の変更、県の区域変更・新県の設置・新コムーネの設置に関する法案については、上院が先議し、優越する。③上記以外の法案については、下院が先議し、優越する。②と③の類型の場合、後議の院は、所定の期間内に

典改正に関する政府への委任、医薬品の臨床試験等に関する政府への委任・医療職の再編、国の公法人における職務の兼任不能性に関する制度、国際開発協力、台湾に対する特別租税枠組、農業等の簡素化等)、下院提出分が48本(緊急法律命令転換13本、国際条約批准22本、政党助成廃止、大都市の設置等、県の廃止、道路法典改正に関する政府への委任、EU指令受容等に関する政府への委任、EU加盟に伴う義務の履行、2014年度予算・2014-2016年度予算第2次変更通知、土地使用の抑制等、多国間開発銀行への参加、民事訴訟の効率化に関する政府への委任、グリーン・エコノミーの促進等、2014年1月7日の欧州人権裁判所判決の実施における子弟への姓の付与、自動車保険)であった。

先議の院が可決した法案を審議するか決定し、審議を行う場合にも、議決までの期限が設けられている。この期限内に決定等が行われない場合、当該法案は成立し、後議の院が修正を行った場合も、先議の院は当該修正の可否を最終的に議決できる。なお、上院の審議には、州議会議員の参加が可能である。

他方、両院の構成に関しては、定数を削減し（下院は630から508、終身上院議員を除く上院は315から250）、上院の名称を「連邦上院」に改める。さらに、両院議員の被選挙権年齢及び上院議員の選挙権年齢を引き下げている（前者について、下院は25歳以上から21歳以上、上院は40歳以上から35歳以上、後者について、25歳以上から18歳以上）。また、上院選挙制度に関して、各州に配分される最低議席を7から6に削減し、在外選挙区を廃止している。

3 第17立法期における改革論議

（1）「賢人会議」による改革案

第17立法期においては、まず、大統領が「賢人会議」と通称される作業グループを設け、2013年4月、中道右派の国防大臣と憲法改革大臣、中道左派の元憲法裁判所長官と元下院議長からなる制度改革のための作業グループは、最終報告書を提出した。当該報告書の「対等な二院制の克服」と題された章では、対等で対称的な現行の二院制モデルをイタリアの制度体系の機能不全の原因の一つとし、政治的な下院と州を代表する上院からなる二院制が提案されている。直接普通選挙で選出される下院は、政治方針を決定し、政府を信任し、法案を最終的に可決する。他方、上院は、全州知事と州の代表からなり、後者は各州の人口数に比例して州議会により選出される。州議会が1名以上のコムーネの長を選ぶことを義務付けることもできる。上院は、現在の「国家－州会議」³²の機能を引き継ぎ、立法過程に参加する。一部の例外を除き、法案は下院により審議され可決される。上院は、所定の短期間のうちに、下院が可決した法案の審議を行うか決定し、修正を提出することができる。下院は、同様に短期間のうちに、上院の提出した修正について決定し、一定のカテゴリーの法案については過半数の投票で最終的に可決できる。ただし、憲法改正法律、憲法的法律、下院選挙法を除く選挙法、政府の機構並びにコムーネ、県及び大都市の基本的

³² 1983年に設立された会議で、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なっている。

任務に関する法律、首都ローマに関する法律、特別な地域主義に関する法律、共同体法形成に州並びにトレント及びボルツァーノ自治県が参加する手続に関する法律、州選挙法の原則に関する法律、地方財政制度に関しては、両院は対等なままとする。

また、議院規則関連の改善すべき事項として、①重要政府法案に対する緊急手続の整備、②最大修正案の禁止、③法案、条、修正案それぞれの一体性の保持、④起案会議³³の見直し、⑤人民提出法案及び州議会提出法案の促進、⑥反対会派の権利保障、⑦委員会数の削減、⑧上院における立法小委員会³⁴の設置、⑨委員会活動の広報強化、⑩委員会でのヒアリング拡充、⑪政府の指名案に関する所信聴取手続の整備、⑫会派に対する見直し、⑬質問制度の簡素化、⑭議会文書のペーパーレス化、⑮憲法81条（予算及び決算の承認）改正に伴う議院規則改正が挙げられている。加えて、議員定数に関して、下院は人口125万人当たり1名が適当であるとして480議席、上院は州人口に比例して120議席の総数を配分することを提案している。

（２）憲法・選挙制度改正議会委員会設置法案

2013年6月、両院の動議等も踏まえ、政府は、「憲法改正議会委員会設置」法案を上院に提出した。当該法案は、同年7月と9月にそれぞれ上院と下院で第1回目の審議を終え、上院の第2回目の審議を経て、同年10月、下院に回付された。2014年2月時点で、下院の第2回目の審議は終了していない。

2013年10月の上院可決後の設置法案によれば、憲法・選挙制度改正議会委員会（審議を経て改称。以下「議会委員会」という。）は、各院の憲法問題委員会の委員から各会派の指名に基づき各院の議長が任命する各20名の議員から構成され、両院の憲法問題委員会の委員長が共同委員長を務める。議会委員会は、設置法施行後10日以内に第1回の会議を開催し、副委員長と幹事それぞれ2名（各院1名）を選出する。議会委員会の主な任務は、統治機構について定めた憲法第2部のうち議会、大統領、政府及び地方自治の改正に関する法案並びに

³³ 起案会議は、委員会の（機能に応じた）会議形態の一つで、条文の起草を行うものである。

³⁴ 法律の質を改善する目的で、90年代後半の議院規則改正により、下院のみに現在は設置されている。

選挙制度改正法案を審査することである。各院の議長は、第17立法期の当初から各院に提出された関係法案を、議会委員会に付託する。議会委員会は、第1回の会議から6か月以内に憲法改正法案を両院議長に提出し、議会による改正法案の審議は、設置法施行後18か月以内に終了するものとしている。各議院による第1回目の審議には3か月という上限を設け、その後の審議期間は、両院議長の協議により定められる。あわせて、各議院で憲法改正法案を2度可決する際に設けるべき間隔³⁵を3か月から45日に半減し、第2回目の表決において3分の2の多数で可決された場合でも、公布後3か月以内に、1議院の議員の5分の1、50万人の有権者又は5つの州議会から要求があれば、国民投票に付され、有効投票の過半数で可決されなければ審議されない³⁶。

(3) 政府の憲法改正委員会による改革案

議会委員会設置法案は憲法的法律で審議に時間を要するため、実質的な検討を進めるべく、2013年6月、政府は、憲法・選挙制度改正を検討する有識者会議(憲法改正委員会)を設置した。当該委員会において、二院制に関しては、一院制と二院制の比較から始まり、両院の対等性、上院の位置付け(州等の地域代表とするか)及び選挙制度(直接普通選挙制を維持するか)等、包括的な論点が提示された。

同年9月に憲法改正委員会が提出した最終報告書のうち、関連する内容は以下のとおりである。まず、地域代表の上院³⁷と、政府との信任関係を有し、政治の方針を決定する下院からなる非対称的な二院制導入が多数意見であった。その理由として、国政において確固とした多数派を形成し、迅速な決定及び安定性を保障する必要性と、地域代表たる院を設けることで完全な自治制度の構築を完了させる必要性が挙げられている。下院は立法機能の遂行において優越し、上院はその他の統制機能において優越する。統制機能については、法律の

³⁵ 憲法138条1項「憲法改正法律及びその他の憲法的法律は、各議院において、少なくとも3か月の期間において引き続き2回の審議をもって議決される。そして、第2回目の表決においては各議院の議員の絶対多数をもって可決される。」

³⁶ 憲法138条3項「第1項の法律が、各議院の第2回目の表決において、その議員の3分の2の多数で可決されたときは、国民投票は行われない。」

³⁷ ただし、現在の「共和国上院」という名称は維持する。

実施や財政状況がその対象として考えられる。上院議員は、直接選挙、州議会による選挙（互選を含む。）のほか、州知事等が兼任する方法がひとまず提示されている。

両院を統合する一院制に関しては、政府形態の安定性を向上させるとし、支持する側からは、両院間の優劣に触れないことから、より反発が少なく改革が容易になると説明されている。一院制を採用した場合、（地方の意見を反映させるため）「国家－州－地方団体（県、コムーネ等）会議」を憲法機関とする。

上院の選出方法に関しては、間接選挙制を採用する場合、州及び地方団体（コムーネ）の議会による選出が考えられる。間接選挙制の支持者においては、兼任を避けるため、州等の議員の互選は排除すべきとの意見が優勢である。ただし、自治体としての州の代表として、むしろ州議会議員内部から選出し、残りの議員で州議会を運営すべきとの意見もある。そのほか、州議会選挙と同時に直接選挙を実施する提案もある。その利点として挙げられているのは、間接選挙より地域に根差し、選挙民に対して責任を負い、必ずしも政党組織に属していない候補者が選ばれることである。あわせて、州代表とコムーネ代表の間の複雑な調整を省略でき、地方と中央の政治階層の流動性を高めるとの利点も指摘されている。さらに、上院の州代表としての性格を強調するために、州議会が解散した場合に、上院議員も失職する制度が提案されている。いずれの選挙制度を採るにせよ、州知事（及び州議会議長）は、無報酬の構成員として、上院に参加する。また、上院の役割との関係で、国家－州会議の一部機能の上院への移管や州問題委員会の廃止、憲法裁判所裁判官（議会選出分5名）選出方法³⁸の見直し、欧州連合の立法提案に対する補完性原理に立脚した上院による評価について言及がある。

議員定数削減に関して、最終報告書は、下院議員の定数については、人口比の観点から、480名又は450名といった数字を挙げている。上院議員については、各州の議席はその人口に比例すべきとし、全体で150名～200名が適当としている。

立法手続に関しては、まず、法律を①憲法的法律及び憲法改正法律、②組織

³⁸ 現行制度では、両院合同会議の3分の2の多数（4回目以降の投票においては5分の3の多数）で選出されるのに対し、3名を上院、2名を下院が選出することを提案している。

法、③両院による通常法律、④下院優位の通常法律の四つの類型に区分している。①については、両院による可決を必要とし、原則として現行の憲法138条の規定を適用する。ただし、議会での得票に関係なく、国民投票を要求することができる（前節参照）。②は、①と④の中間に位置し、後者による廃止及び修正はできない。典型的な事例として、選挙法、首相府の組織及び機能、司法機関の組織及び機能、新たな支出又は支出の増加に関する法律が挙げられている。組織法は下院議員の絶対多数による承認をもって成立するというのが、多数意見である。ただし、法体系が複雑になるため、組織法導入に賛成しない意見もある。③は、州及び地方団体の組織及び機能、州等と国の関係を規律し、現行の立法手続が維持される。②と③の間に優劣関係はなく、規律の対象が異なるにとどまる。①から③に該当しない法律は、④に含まれる。

②と④に関しては下院に最終的な議決が委ねられているのに対し、①と③に関しては、いずれの院が先議でもよく、現行の立法手続が適用される。上院は、②と④に対して、法案送付から10日以内に、少なくとも4つの州に属する5分の2以上の上院議員の賛成により審議するかを決定し、決定から30日以内に否決又は修正を行うことができる。ただし、いずれの場合も、下院は、その再議決により法案を成立させることができる。また、首相は、④について、所定の期間内に審議を終えるよう下院に求めることができる。当該期間内に審議が終わらなかった場合、政府の承認した法案による最終表決が行われる。これとあわせて、憲法改正委員会は、緊急法律命令の使用に対する従来の制約の強化（組織法化等）を提案している。

そのほか、最終報告書は、立法の質の改善のため、異質な内容の修正案を認容せず、異質な内容及び主題と異なる内容を含む条を削除する権限を議長に与えることや、法典化をはじめとした関係法規整備の方策、統制機能の一環としての政策評価の内容について言及している。

4 小括

以上のとおり、第16立法期以降、対等な二院制を見直し、上院の地域代表化に向けた議論が進められている。上院に関しては、機能における特化（統制機能、地方関係法案の審議等）、州議会等による間接選挙を含めた新たな選挙制度の検討が主なものである。下院に関しては、立法機能の強化、政府との信任関係の維持が主眼となっている。また、議員定数削減も共通して見られる論点

である。

おわりに

現行制度の下、両院間調整は、若干の効率化を加えつつ、緩やかなものにとどまっている。他方、政府の議会に対する優位は、様々な手法により実現が図られている。とりわけ、確固とした与党を欠くモンティ政権以降、重大な経済・金融危機に対処する必要性もあり、緊急法律命令の拡張、多数の信任問題及び最大修正案に依拠した政策の実現と、それに伴う弊害が顕著になっている。本来的に政府又は下院の優位を定めていない現行制度は、こうした特殊な立法状況をもたらした大きな要因であり、立法過程及び二院制の改革は不可避であると考えられる。直近の二院制改革論も、対等な二院制の見直し、上院の地域代表化を軸に進められている。2014年2月時点では、新たに首相に就任したM・レンツィも大幅な上院改革を示唆しているが、実際には、2014年憲法裁判決第1号³⁹を受けて両院選挙制度改革に向けた議論が先行しており、憲法改正の実現は不透明な情勢である。

(なお、本稿の意見にわたる部分は、筆者の私見である。)

参考文献

- 井口文男「イタリア共和国」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 第2版』三省堂, 2010年, 119-152頁.
- 衆議院議事部資料課『イタリア共和国議会下院規則・上院規則』衆議院, 1985年.
- Carboni, Andrea e Caporale, Gabriele Matteo, “Osservazioni in tema di *navette* parlamentare: l'esame in seconda lettura degli articoli soppressi,” *Rassegna parlamentare*, 2/2013, pp.381-408.
- Commissione per le Riforme Costituzionali, *Relazione finale*, Roma: Ministro per le Riforme Costituzionali, 2013.
- Dickmann, Renzo, *Il parlamento italiano*, Napoli: Jovene, 2011.

³⁹ 現行両院選挙制度における多数派プレミアム制及び拘束名簿に関わる規定を違憲と判断した。

- Di Cosimo, Giovanni, “Il governo pigliatutto: La decretazione d’urgenza nella XVI legislatura,” *Rassegna parlamentare*, 2/2013, pp.409-419.
- Duilio, Lino, *Tendenze e problemi della decretazione d’urgenza*, Roma: Camera dei deputati, 2010.
- Francaviglia, Michele, “La Decretazione d’urgenza nell’esperienza del governo Monti,” *Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2012, pp.11-19.
- Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, *Relazione finale*, Roma: Presidenza della Repubblica, 2013.
- Laze, Marsid, “La produzione normativa del Governo Monti tra decreti legge, questioni di fiducia e spinte esterne. Ruolo della legge in un sistema delle fonti in transizione,” *Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2012, pp.1-10.
- Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, *Rapporto 2006-2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma: Camera dei deputati, 2006-2012.