

イタリアの憲法改正国民投票論争

— 制度改革とポピュリスト的機運 —

八十田 博 人

はじめに

2016年12月4日にイタリアは、憲法改正の是非を問う国民投票を実施した^①。事前の世論調査では結果の予想が不可能と言ってよいほど、賛否が伯仲し、かつ態度未定の有権者も3割を超えていた。結果は賛成40.89%、反対59.11%（投票率65.48%）であり、賛成派が大敗したが、なぜこの時期にイタリアが国民投票を実施したのか、その内容はどのように評価できるか、また賛否に大きく分かれた理由やその対立点について考察しておくことは、今後のイタリア政治を展望するうえで欠かせないことだろう。

そして、今回の国民投票を推進したレンツィ首相が敗北結果を受け、退陣したため、2013年の勝者なき総選挙の後の極度に不安定な政治状況から、一定の安定をみていたイタリアの国内政治が再び大きく動揺することが予想される。憲法改正反対派にはレンツィ首相の辞任を狙って動いていた勢力も相当にあり、それが今回の国民投票を政争の手段として使う傾向につながっていた。レンツィ首相は引き続き民主党のリーダーであり、復活の可能性もあるが、レンツィなきイタリア政治についても、ある程度考察しておく必要があるだろう。

1. なぜ憲法改正が必要とされたか

(1) 2013年総選挙後の混乱

今回の憲法改正の動きには、2013年の総選挙以降の不安定な国内政治状況と、レッタ大連立政権の不安定な政権運営が影響しているのは間違いない。

2013年の総選挙は、ベルサーニ民主党書記長が率いる中道左派連合が、ベルルスコーニ元首相が率いる中道右派政権にわずかに競り勝ち、国内総得票（トレンティーノ＝アルト・アディジェ州を除く）が最大の選挙連合に議席の54%（340議席）が与えられる勝者プレミアム制のおかげで下院では安定多数を得ることができたが、州ごとに勝者プレミアムが与えられる上院では票が割れ、両派いずれも過半数には及ばなかった。この結果、下院で政党ごとの得票では民主党を上回る最大の得票を得た左派系ポピュリスト新興政党「五つ星運動」

が両院で第3位の勢力に躍進し、キャストینگ・ヴォートを握ることになったが、同党は中道左派、中道右派のどちらとも連立を組まない意向を示し、第4位の勢力であるモンティ首相（当時）らの中道新党「市民の選択」は小さすぎて、中道左派と連立を組んでも議会の過半数を占めることはできなかった。中道左派、中道右派の対立は歴史的反目とってよく、大連立の経験のないイタリアでは、連立政権樹立は不可能と思われた。

総選挙後の連立工作が不調で長引くなか、同年4月にはちょうど任期満了を迎えた大統領選挙が、新政権樹立前に行われることになった。本来は、新政権成立後に行うはずであったものが、順序が逆になったために多数派工作もままならない。しかし、中道左派、中道右派の双方に「憲法の番人」たる大統領も長期にわたって空席とすることへの危機感は共有され、ベルサーニとベルルスコーニとの間で中道左派のマリーニ元上院議長を共通の候補とすることで合意した。こうした妥協は、左右両陣営の内部から反発を買い、中道左派からは左派政党「左翼・エコロジー・自由」(SEL)、中道右派からはポピュリスト政党の北部同盟が合意に参加しなかったが、中道左派、中道右派双方の多数がマリーニに投票すれば、当選は可能なはずであった。

しかし、第1回、第2回の投票では、中道右派が比較的好くまとまった投票行動を示したのに対し、中道左派の一部はマリーニに投票せず、選出はできなかった。中道左派の一部は五つ星運動が擁立した著名な憲法学者のロドタ元下院副議長（元共産党）に流れたほか、党内若手リーダーであるレンツィ（当時はフィレンツェ市長）のグループが、カリスマ性に乏しく過去の妥協的な政治の色濃いマリーニを嫌い、投票しなかったと観測された。自派をまとめきれなかったベルサーニは、第3回投票以降、前2回の投票でも一定の支持があり、名前が上がったプローディ元首相（元欧州委員会委員長、民主党創設者）の擁立に作戦変更し、挽回を図ったが、得票は前2回のマリーニを下回り、傷口を広げた。

結局、この混乱は、中道左派、中道右派、中道の3派が、高齢で引退予定だったナポリターノ大統領に異例の再出馬を要請し、6回目の投票でナポリターノが共和制史上初めて大統領に再選されることでようやく決着をみた。こうして選ばれたナポリターノに求心力が生じ、彼が再出馬の条件とした3派による政権樹立がいわば公約となって、これも共和制史上初めてとなる左右両派による大連立政権が成立したのである。この政権の首班となったのは、この間に各派との交渉を手がけた民主党副書記長のレッタであり、これは混乱の責任をとってベルサーニ民主党書記長が辞任したためでもあるが、レッタが工業相、欧州担当相、欧州議会議員を経験し、行政経験や対欧州政策でも期待された人物であると同時に、伯父がベルルスコーニの懐刀というべきジャンニ・レッタであるということも、両派の妥協の成立点となりやすかったことがある⁽²⁾。

ナポリターノ大統領は、この危機の中で、同年3月にヴィオランテ元上院議長ら10人の専門家による賢人会議を設置し、政治制度と経済社会・欧州問題の論点整理を依頼し、同年3月末にその報告書を受け取っていた。この中には対等な二院制の克服や選挙法改正の必要

性がうたわれていた³⁾。同時期に、この間の政治的混乱の原因の一つであり問題の多い2005年制定の選挙法は憲法裁判所により違憲審査にかけられることとなり、2014年には違憲の判断が出たため、その改正は不可避となった⁴⁾。これらの動きを受けて、レッタ政権は、ユーロ危機後の財政運営、地中海での難民の増加などに対応しつつ、制度改革も重要なテーマとして取り組むことになったのである。

しかし、レッタ首相は思い切った政策を展開できなかっただけでなく、ベルルスコーニ元首相の逮捕許諾をめぐる議会の混乱のなかで信任投票否決により総辞職となりかねない状況にまで追い込まれた。幸い、自らの保身のために政権転覆も辞さないベルルスコーニに対して、身内の中道右派の一部が造反し、事前の票読みで信任否決に過半数の支持を得られないとみたベルルスコーニが信任賛成に方針転換したため、レッタ政権は一時的に延命し、中道右派政党「自由の人民」は、ベルルスコーニが率いる復活した「フォルツァ・イタリア」と、そこから分かれた「新しい中道右派」(NDC)に分裂した。しかし、その後は民主党内からレンツィ派がレッタ首相の政権運営に不満を示すようになった。

レンツィは2013年秋の予備選挙で他の若手2候補を下し、民主党の書記長となり、党執行部を若手中心に刷新したことで、党内の主導権を奪い、レッタに退陣を求めることができた。首相交代の際も両者の関係は冷淡であり、ごちない印象が否めなかった。選挙の洗礼を受けていないレンツィによる強引な政権奪取は、しかし、直後の欧州議会選挙で民主党が過去最大の40.8%の得票率に達したことで、半ば正当化されることになった。

とはいっても、レンツィ政権は議会ではレッタから引き継いだ、民主党と「新しい中道右派」、「市民の選択」の3党連立であり、フォルツァ・イタリアが抜けた分、与党の議席数は減少し、上院での多数はかなりギリギリの線である。

(2) 選挙法の改正

そもそも、こうした不安定な政権を作るような選挙結果になったことの要因として、上述の2005年制定の現行選挙法の不備があった。「ポルチェッルム」(porcellum)と呼ばれる現行選挙法は、安定的な政権樹立を目指すとして、下院では勝者の選挙連合に54%の議席を与える勝者プレミアムを導入しながら、憲法で州代表の意味づけをされている上院については、州ごとに勝者プレミアムを与えることにしたために、両院で異なる多数派ができる可能性を残していた。上下両院がまったく対等であるイタリアにおいては、多数派が異なる「ねじれ」は、日本以上に法案審議や政権樹立に深刻な影響を与える。

そのような欠陥がなぜ是認されたかといえ、制定当時の中道右派政権は次回総選挙での敗色濃厚で、しかし議席配分の多い北部で強いため、上院に憲法が求める州代表的性格を口実に州ごとのプレミアムを設定すれば有利であり、たとえ下院で左派が多数をとっても、上院で相当の議席を右派が獲得することで左派の政権運営を困難にし、いわば自派が勝たないまでも「負けない」接戦に追い込むことができるという計算があったからである。

実際、2006年の総選挙では中道左派が下院では勝者プレミアムのおかげで安定多数を得ながら、上院では新設の海外在住者選挙区での獲得議席を足してようやく多数を得るといふ薄氷の勝利に終わった⁽⁵⁾。そして、右派よりも多くの政党で構成された当時のプローディ政権は、そのうちの1党「欧州のための民主連合」(UDEUR)の離反によって、2008年初にわずか2年弱で総辞職し、直後の総選挙で中道右派が政権に復帰したのである。

新しい選挙法案は、ラテン語でイタリクム (Italicum) と綽名されることになった⁽⁶⁾。当初の案では、勝者プレミアムは得票率37%以上の勝者の選挙名簿あるいは選挙連合に340議席(54%)を与えるものであった。37%を超える政党がない場合は、上位2つの選挙名簿あるいは選挙連合で決選投票での勝者に321議席(52%)が与えられる。比例配分に参加する敷居率は、選挙連合は12%以上、連合内政党では4.5%以上、単独政党では8%となった。

レンツィ政権のもとで、イタリクム選挙法は、2015年5月6日法律52号として法律となった⁽⁷⁾。最終的な内容は、勝者プレミアムは340議席が1回目投票で得票率40%以上の選挙名簿に与えられることになった。40%を超える選挙名簿がない場合は、上位2つの選挙名簿で決選投票での勝者に与えられるが、この場合も340議席が与えられるようになった。比例配分に参加できる最低得票率は選挙名簿ごとに3%となり、選挙連合には関係がなくなった。筆頭候補者が立候補できるのは最大で10選挙区までとなった。注目すべきは候補者の選好投票ができるようになることで、2名まで可能だが、2名選好する場合は、両性にわたって選好しないと2人目の選好が無効になる。

しかし、レンツィ首相は改革を選挙法改正で終わらせることはなかった。統治機構全体の刷新となる共和国憲法改正へと動いたのである。

2. 憲法改正案の内容

憲法改正案は、レンツィ首相とボスキ制度改革相の連名による「レンツィ=ボスキ法」にまとめられ、3回の読会による議会審議を経て、上下両院で可決された⁽⁸⁾。しかし、2回目の読会で国民投票をしなくてすむ3分の2の賛成票を得ることができず、反対派の憲法裁判所への請求が認められ、国民投票を実施せざるを得なくなった。レンツィ=ボスキ法に基づき、今回の国民投票は、以下のような質問文で改正条項が一括して賛否が問われた。

「あなたは、議会で承認され、2016年4月15日付の官報第88号に掲載された、対等な二院制の解消、国会議員数の削減、政府機関の運営費の抑制、国家経済労働諮問会議(CNEL)の廃止、憲法第2部第5章の改正のための規定に関する憲法的法律の条文に賛成しますか？」

以下では、カルロ・フザーロの分析⁽⁹⁾を参考にしながら、この憲法改正案の重要な項目を

検討する。

(1) 対等な両院の解消

今回の憲法改正案の最大の重点は、イタリア特有の上下両院の完全な対等性の解消にある。第57条の改正により、下院は国家を代表する院となり、内閣の信任に独占的に関わることになる。一般の法案は下院のみの採決で成立し、その中には条約の承認や開戦の決定も含まれる。

一方、上院は、国民の直接選挙ではなくなり、内閣信任には関わらない、地方代表が集まる院となる。地方に関する法律に関わるほか、EUに関する政策と法律にも関わる。議員定数は現在の315人（元大統領と5人以下の大統領指名による終身上院議員を除く）から大幅に削減し、100人となる。ただし、95人は各州から人口規模により各州2人以上（現在の人口に合わせると、2人から14人までに分かれる）⁽¹⁰⁾を、州議会議員から比例代表の原則に従って、ただし1人は州内の市町村長（州議会議員との兼職不可）のなかから、州議会が選ぶ。トレンティーノ＝アルト・アディジェ州だけは、イタリア語圏のトレント自治県議会とドイツ語圏のボルツァーノ自治県議会からそれぞれ2人（うち1人は市町村長）ずつ選出する。つまり、95人のうち、74人が州（自治県）議会議員、21人が市町村長と兼職になる。

他の5人は、現行の終身上院議員⁽¹¹⁾（共和国に高く貢献した社会、科学、文学、芸術分野の功労者から選ぶ）と同様に大統領の任命による。最後の大統領選出の5人については、地方代表の性格は付けられておらず、終身上院議員の暫定的継続措置の意味合いが強い。

両院対等の原則は、ファシスト政権の反省に立ち、独裁を避けるために導入されたもので、これをなくすことは共和国憲法の精神に反するという議論が容易に予想される。特に議会の多数派を率いる首相に権限が集中する可能性があるため、フランスの人権宣言やモンテスキューの『法の精神』がいう、「権力の分立を定めない憲法はあり得ない」という市民社会の公理にも反するという根源的な批判を招きやすい。

また、戦後のイタリアで比例代表制が長く用いられてきた（1993年から2005年までの小選挙区・比例代表併用制でも一部に残った）のも、ファシズム時代の反省によるものだが、各州で上院議員を州議会議員と市町村長から比例代表の原則で選ぶことについては、法理上の問題がある。どの州（自治県）も2議席以上を持つので、現行制度同様に最低1人は州野党から選ばれることになるが、問題となるのは、州に2議席しか与えられていない8州と2自治県で、いずれも1人は市町村長となるので、州議会議員と市町村長が両方とも州与党となれば、野党を入れられず、比例代表の原則が事実上削がれ、野党の州議会議員か市町村長を1人選べば、どちらかの部分では州与党は代表されなくなる⁽¹²⁾。

なお、上院で議員数が削減されるだけでなく、州（自治県）議会議員や市町村長を兼職するため、歳費は地方自治体持ちとなり、国庫からは支出されなくなるので、政府予算の節約になる。一方、国会議員には免罪特権があるため、地方首長が議員としての免罪特権を悪用

して地元自治体で汚職を行わないかという批判がある。

(2) 提案型国民投票の導入

国民投票には、従来の法律（行政措置を含む）の廃止、憲法改正諮問の国民投票に加え、新しく法律の制定を求める提案型の国民投票が追加される。ただし、国民投票実施請求のために必要な署名は、その投票の種類を問わず、すべて150万人となる。

戦後のイタリアが重要な争点の決着に国民投票を多く利用してきたことはよく知られている⁽¹³⁾。現在、イタリアでは有権者50万人以上の署名か、5つ以上の州議会の請求があれば、憲法裁判所の合憲性審査を経て、国民投票を実施することができる。投票結果が有効となる最低投票率（50%）の設定があるが、憲法改正を問う国民投票では最低投票率の設定はなく、これは今回の国民投票にも当てはまる。

この条件は、議会の少数政党に限らず、いかなる政治勢力でも一定の署名を集めれば、世論の支持を得て、国民の判断を聞くことができることを意味する。例えば、福島原発事故の直後、2011年6月に中道右派政権が事故前に制定した原発再開法令を廃止（つまり原発全廃を継続）した国民投票（投票率54.8%で有効、賛成95.04%で成立）は、中道左派の小党「価値あるイタリア」が集めた署名によるものだった。

過去にイタリアの国家・社会を変革するほどの大きな結果をもたらしたものは、既存の法律や行政措置を廃止する国民投票であった。1970年代から1980年代にかけては、60年代に始まる「新しい社会運動」の成果が国民投票の結果につながった。例えば、保守派が提案した離婚法、中絶法の廃止を目指した国民投票は、それぞれ圧倒的多数で否決され、離婚と中絶の自由は維持された。また、原発については、1987年の国民投票で立地に不可欠な政府の権限（建設地決定権限、立地自治体への補助金交付、外国法人の建設管理参加）を定めた法律の廃止を賛成多数で決定したことで、事実上建設が不可能になり、既存の原発もすべて廃炉されることで、1990年7月にはイタリア国内に稼働中の原発がなくなった。

また、90年代のマリオ・セーニらによる政治改革運動では、利権の温床とみられた公企業省や農業省を廃止し、選挙法を改正し、小選挙区・比例代表併用制を導入する（1993年選挙法、2005年の選挙法改正まで実施）など、大きな変化をもたらしたものの、90年代後半の政治改革では南部を中心に有権者の関心が低く、最低投票率を満たせず無効になったこともあるなど、国民投票による改革には限界も見られた。

憲法改正の是非を問う国民投票にも前例があり、2001年の国民投票では地方分権が強化された。しかし、これまで国家の統治機構の根幹については大きな憲法改正はなかったといってよい。

なお、極めてまれな例だが、諮問型の国民投票が行われたことが1回だけある。これは、1989年6月、欧州議会選挙と同時に行われたが、ECが連合となる過程で欧州議会に制憲議会の役目を認めることへの賛否を問うもので、88.03%の賛成を得ている。これと同様の投

票は現在、五つ星運動がユーロ圏残留・離脱を問う国民投票の実施を訴えている⁽¹⁴⁾。

いずれにしても、国民投票のチャンスや種類が増えるのは国民の自発的意思による社会変革の手段として良いことに思えるが、必要署名数が150万人に上がるのは、むしろ国民の意思が反映しにくくなるという議論は当然あり得る。

(3) 地方制度の改革

憲法第2部第5章にある地方自治の規定については、長くイタリアの地方制度に存続してきた現在107ある県 (provincia) は廃止される (トレンティーノ=アルト・アディジェ州のボルツァーノ、トレント両自治県を除く)。

もともと県は、統一国家の先兵として、フランスをモデルに国家治安警察など国家の警察権の行使を全国隅々まで行きわたらせるために設置された。地理的名称として後発の州以上に長く用いられ、国民の生活に浸透しており、新聞記事等での地名表記は今日でも「市町村名 (県名)」という形で表記されることが多く、自動車ナンバーも県の発行である。

戦後、共和国憲法で予定されていた州 (regione) の設置が1970年まで遅れたたために、県は市町村と国家の間で一定の役割をもち続けたが、主要都市の大都市圏化と州の設置、州知事の公選による州の権限の強化は、やがて県の権力の空洞化をもたらした。戦後も、ミラノ近郊のモンツァのように人口増と都市化により新たな県が作られ、バルルスコーニ政権はサルデーニャに政治的思惑から多くの県を新たに設置していたので、県の数は最大で110まで増えていたが、それにより県の存在意義が高まったとは言えなかった。

現在では県知事は主要都市の市長村長よりも影が薄く、レンツィ首相もフィレンツェ市長になる前に、周辺の町村を含むフィレンツェ県知事になっているように、キャリアの上でも県知事は州知事や有力市長に比べても優位にはない。

そして、近年では行財政改革の中で、経費削減の面からも、県の存在意義自体が問われるようになった。モンティ政権期から一部の県の廃止は検討されていたが、レンツィ政権のもとで一部の県の再編が実施された。まず、2015年にローマ、ミラノなど14の県⁽¹⁵⁾は、大都市圏 (città metropolitana) となった。同時に、シチーリア州 (特別自治州) では、パレルモ、カターニャ、メッシーナの3県がローマなどと同様の大都市圏となったのと同時に、アグリジェントなど残りの6県は、県を廃し、コムーネ (市町村) 連合となった。また、2016年に入って、バルルスコーニ政権時に新設されたカルポーニア=イグレシアスなどサルデーニャ州 (特別自治州) の4県⁽¹⁶⁾は、2012年5月に行われた同州の住民投票の結果に従い、廃止され、カッリヤリ大都市圏、サッサリ県、ヌオーロ県にそれぞれ吸収された。

しかし、今回の改正では2自治県を除くすべての県が廃止となる。その結果、州の権限は強化されるが、コストの面からは県の廃止によるコスト減が州のコスト増を上回るかどうかは微妙である。また、州の強化といっても、中央政府に対して地方政府への分権が大きく進むとは必ずしも言えない⁽¹⁷⁾。

(4) 国家経済労働評議会の廃止

国家経済労働評議会（Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, CNEL）は廃止される。CNELは、共和国憲法が求める経済・社会分野での協調を実現するために1957年に設置された、財界と労働界の代表者への諮問機関⁽¹⁸⁾であったが、政府と経団連（Confindustria）などの経済団体や3大労組との間での政策協議は、この常設の評議会でもなくとも行われているとして、その存在意義がなくなったという判断による。ただし、この廃止によるコスト減は実は年2,300万ユーロに過ぎない⁽¹⁹⁾。

3. 賛否両派の陣容と争点

今回の憲法改正は、過去の改正とは異なる最大規模の改正とあってよく、現行憲法自体の歴史的評価もなされた。そのため、共和国憲法を起草した制憲議会の中核となった反ファシスト政党の連合体「国民解放委員会」（CLN）構成各党（キリスト教民主党、イタリア社会党、イタリア共産党、行動党など）の源ともいえるパルチザン活動に関わった人々の団体であり、歴史的行事では主役を務める「イタリア・パルチザン全国協会」（ANPI）は、上院改革と選挙法改正を不満として、2016年1月、組織としては反対の意思表明をした⁽²⁰⁾。しかし、賛成派にも、一部のパルチザンたちが付いた。共和国憲法の歴史的証人・番人と言ってよい彼らは現在、多くは高齢となり、存命者も少なくなっているが、象徴的な重要性がある。

レンツィ首相の政治姿勢はしかし、こうした古い政治的伝統とは重ならないものであり、今回の国民投票が本来の争点を外れ、レンツィの信任を問うものにもなってしまった責任のかなりの部分は彼自身にある。しかし、40歳を前に首相に就任した若々しいレンツィの積極的な言動によってこそ、消えそうで消えない中道右派の人気者ベルルスコーニを中道左派がようやく凌駕することができたともいえる。

レンツィは、「壊し屋」（rottamatore）の異名を取り、フィレンツェ市長時代から思い切った歳出カットなど、遅れてきた「イタリア版ブレア」のイメージを持った改革派の政治家である⁽²¹⁾。レンツィは、中道左派とはいっても、もともと民主党内の最大勢力の旧共産党（PCI）・左翼民主党（PDS）・左翼民主主義者（DS）出身ではなく、中道左派を代表して多くの要職を占めてきたカトリック左派からリベラル（プローディ元首相・元欧州委員長、ルテリ元副首相・元ローマ市長、マッタレラ現大統領など）の間に位置する。そのため、彼を「白」（カトリック）でも「赤」（左派）でもない「ロゼ」だと評する人もいる⁽²²⁾。また、内外に向けた発言もしばしば挑発的であり、左派版ベルルスコーニ、ないしは「ベルルスキーノ」（小ベルルスコーニ）とも言われる⁽²³⁾。

しかし、そうした政治姿勢は、むしろ伝統的な左派支持層の一部から反発を受け、自らの

進退をかけて進めた国民投票に民主党内部からも反対者が少なからず現れることとなった。民主党の反対派の中心となったのは、2013年総選挙後の混乱のなか失脚したベルサーニである。ベルサーニは党内最大勢力の元共産党出身であり、レンツィが台頭する前はむしろ党の主流派のリーダーであった。ベルサーニは、レンツィが党内合意も十分に諮らずに押し切ったことを批判し、イタリウム選挙法も憲法改正も国家を危険に晒すと厳しく批判した。他に、反対派には若手からも、民主党書記長選でレンツィと争って、後に民主党を離党し、左派系新党「ポッシービレ」(可能)を創設したチヴァーティもこれに加わった。さらに、左派系の政党も参加しており、その中には、ボルドゥリーニ下院議長の出身政党で前回の総選挙で民主党と選挙連合を組んだ「イタリア左翼」⁽²⁴⁾や緑の同盟もいる。

しかし、ベルサーニやチヴァーティ以上に左派支持層により影響を与えたのは、伝統的左派に支持者の多い、旧共産党出身のダレーマ元首相が反対派に加わったことである。ダレーマは、憲法改正には広範な支持が必要で、本来、民主党は憲法改正では超党派の合意を推進してきたのに、レンツィはそれを果たしていないと批判した⁽²⁵⁾。また、ダレーマは、「国民投票でノーが勝っても混乱は生じない」と、賛成派のキャンペーン手法も批判した。

むろん、レンツィは中道左派の多数の支持を得ており、改革の起点ともいえるナポリターノ前大統領や賢人会議のメンバーだったヴィオランテ元上院議長などの長老たちも「民主主義を再活性化する」と支持した⁽²⁶⁾。ほか、ルイジ・ベルリングェル元公教育相(元シエナ大学学長)のような中道左派のベテラン政治家たちに加え、俳優のロベルト・ベニーニなど多くの文化人もこれに加わった。ダレーマが指摘するように、イギリスのEU残留派に見られたような、「賛成が多数でなければ国が混乱する」という賛成派の警句も逆効果をもたらさないか心配されている。ベルルスコーニ政権時に見られた政府による「メディアの占拠」批判もレンツィに対しての批判にも用いられている。

反対派の陣容に加わった中道右派の政治家や左派系を含む学者などもなかなかの陣容である⁽²⁷⁾。ベルルスコーニはこれまでの政治改革に関する国民投票でもそうであったように前面に出てこないが、フォルツァ・イタリアの幹部であるブルネッタ元政治改革相らが、北部同盟、「イタリアの兄弟たち」などの右派政党の反対派と組み、BrexitならぬRenzexit(レンツィ退陣)キャンペーンを組織し、「10賢人」のメンバーだったマウロやクワッリャリエロもこれに加わった。法理論上で反対の立場を取る学者の中には、五つ星運動が2013年の大統領選挙で推したステファノ・ロドタもいる。批判の論点は多数あるが、代表的なものは下院だけが内閣を信任できることが首相や民主党の「独裁」につながり、他ならぬレンツィがそれを望んでいるというものであった⁽²⁸⁾。

五つ星運動は、中道左派と中道右派がそれぞれ賛否に分かれる中で、政党としては、反対派の中でも最大勢力となった。同党が主戦場と位置づけるブログでは、2016年のローマ市長選で勝利したラッジほか、政権を掌握した町の市長を動員し、市長と上院議員の兼職は無理であり、国会議員の免責特権が市長や州議会議員を兼任する上院議員に与えられれば、地

方政治の汚職が進む、との論陣を張った⁽²⁹⁾。ポピュリスト政党の中では比較的学歴が高い支持者が多く、リーダーのコメディアン、グリッロの影響もあり、風刺を好む同党の姿勢は、以下の投票用紙の文言のパロディでうかがい知ることができる。

「あなたは、議会で承認され、2016年4月15日付の官報第88号に掲載された、上院議員選挙を市民でなく政党の書記局に委ね、二重の兼職に就く州議会議員や市長に免罪特権を与え、上院の主要な費用を維持し、15の普通州のみの権限を集中し、人民のイニシアチブによる法律の制定に必要な署名を3倍に（5万人から15万人に）する、憲法的法律の条文に賛成しますか？」（五つ星運動「これが国民投票の本当の投票用紙だ！」）⁽³⁰⁾

この他に、反対派のなかで異彩を放ったのは、連立与党の中道の小党「市民の選択」（現在は解党、分裂）を率いていたモンティ元首相である⁽³¹⁾。モンティの批判には、この国民投票を政争の具にすることへの強い批判が現れていた。つまり、憲法は特定の政治勢力のものではなく、国民に広く改革の機運が浸透した社会全体の取り組みでなければならないのに、今回の憲法改正はナポリターノ前大統領が敷いた着実な改革路線にも従わず、あまつさえ首相が進退をかけるという政治的冒険により、否決された場合の欧州全体への悪影響も考慮されていないとする。モンティは、むしろ国民と政治の間を離反させるための選挙の実施に国税が用いられたと述べており、なかなか辛辣であった。

モンティがレンツィ=ボスキ法の第1読会までは賛成し、第2読会、第3読会では賛成しなかったのには、彼が脱税関税強化のため設立したイタリア歳入庁をレンツィが廃止したような過去の経緯もあるだろう。また、モンティ自身が、2014年には上院に一定数の社会団体、文化団体の代表などを入れようとした憲法改正案を提出していた⁽³²⁾ことは、機が熟せば、より落ち着いた環境で憲法改正は必要だという意向を示しており、ニュアンスは異なるものの、こうした改革派も賛成派に留められなかったのは、レンツィ首相は覚悟の上とはいえ、将来の改革勢力の結集にも困難を増やしたといえるだろう。

反対派は、憲法の法理上のあらゆる問題をすべて反対理由に挙げているが、実際の発言では、総じて反レンツィの色合いが強い。投票1月前となった11月には、かつてレンツィと民主党書記長選で争い、それまで民主党内の反対派だったクベルトが賛成に転じたが、これにより特に賛成派が有利になることはなかった。さらに、10月に中伊で2回起きた震災も、レンツィ政権の対応によって、支持回復につながることもなかった。

4. 国民投票後のイタリア政治

結果判明前からメディアは国民投票後のイタリア政治を予想していた⁽³³⁾。国民投票で賛成

派が勝利した場合は、レンツィ政権の事実上の信任となり、一定の期間、政権基盤は安定するはずだったが、それは不可能になった。しかし、今回の憲法論戦で、民主党や連立政党内部にも多くの反対派が生じ、亀裂を深めた結果、今後も与党側の合意形成に何らかの悪影響をもたらす可能性は否定できない。反対派が敗北していれば、フォルツァ・イタリアなどの中道右派の野党の受けるダメージは大きかったが、五つ星運動はもともと既存政党への抗議を躍進の糧としてきたため、敗北していても大きなダメージを受けることは考えにくく、依然有力な野党として影響力を持ち続けることは予想できた。

実際の結果は、否決となったので、今後の国内政治の混乱は大きいだろう。レンツィ政権の退陣のみならず、もし早期に総選挙が実施された場合は、すでにイタリウム選挙法は成立しているので、下院は新しい選挙法で選挙され得るが、上院は憲法が改正されなければ、新しい選挙法で選挙できない。その結果、従来の問題多い選挙法で選出される上院は再び勝者なき結果に終わる可能性があり、そうすると現在の不安定な政治状況が延長ないし強化されることとなる。まさに憲法改正が目指した統治可能性の強化の方向と逆の帰結をもたらすこととなる。幸か不幸か、下院の新しい選挙法も憲法裁判所の判決待ちとなり、辛うじてチグハグな選挙実施が避けられている。

中道左派は、レンツィの後継となり得る有力候補を欠いていた。レンツィ首相が国民投票で敗北した場合の首相後継者として、投票前に左派系の有力紙『レプブリカ』創立者のスカルファリは、レンツィ首相自身の次に、唯一ヨーロッパに対してイタリアを代表できる人物としてレッタ前首相をあげていた⁽³⁴⁾。ただし、これには民主党の主流派が賛成するとは思われず、スカルファリもレッタでは議会の多数を得ることは容易でないことは認めていたが、第3の名前を上げるのは難しいとしていた。その結果、ジェンティローニ外相が首相となる無難な選択がなされた。

そして、否決は、憲法改正で予定していた政府経費の削減も行われなことを意味する。予算の組み替えや中期財政計画の見直しも必要となり、EUからの批判や警告も避けられないほか、成長が止まりつつあるマクロ指標の不調と相まって、市場の信頼を損ね、イタリア国債のプレミアム上昇が再燃する可能性もある。

おわりに

今回の国民投票は、レンツィ首相による、イギリスのEU離脱・残留を国民投票で問うたキャメロン首相と同様の、成功すれば政権基盤を固め、失敗すれば政権崩壊と国内政治の流動化につながる、ハイリスク・ハイリターンのギャンブルと言ってよい。

しかし、ここまでイタリア政治を劇場型にしたのは、ベルルスコーニに始まり、左右両翼に広がったポピュリスト的政治によるものであり、その点でレンツィ一人を責めるのは酷である。むしろ、1994年以降の「第2共和制」期に限っても、数々の改革が流産し、延期さ

れてきた経過を考えれば、ここで思い切った改革を実現できていれば、イタリア政界のイメージは大きく変わった可能性があった。その場合、すでに一部のメディアが使い始めた「第3共和制」⁽³⁵⁾ という名称も現実味を帯びることになることもありえたのである。

財政危機などイタリアが中長期的に抱える問題への対応には、比例代表制に支えられた合意が得にくい政治過程を、もっとリーダーが力を発揮できるシステムに変えようとする憲法改正の意図は理解できるものである。ただし、憲法改正議論の中で、国民世論は割れ、国民の政治家への信頼はむしろこれまで以上に減じている可能性が高い。仮に憲法改正が成っていても、政党間の合意以上に国民の政治への信頼を取り戻す方が困難かもしれない。そうした雰囲気の中では五つ星運動のようなポピュリスト政党への支持もなくならないうらう。

そして、実際に、憲法改正が国民投票で否決された今となつては、2013年にナポリターノ大統領がもたらした3党合意の精神に立ち戻つて、広範な救国内閣的な勢力を再構築しなければ、今後予想される混乱は収拾し得ない。もしレンツィにもう一度求心力が生じなければ、民主党は、新しいリーダーのもとで、より着実な手段で政治改革案を練り直さなければいけなくなるであろう。現状では、中道右派に対抗となる有力なリーダーや有効な代替案があるとは言えないが、それは国政上、本来望ましくないことであり、たとえ野心的な内容でなくとも、そうした中道右派も巻き込んだ合意が政権安定のためには必要となるだろう。その場合、当然、改革のスピードはいったん減じ、真の憲法改正は数年後あるいは十数年後にもなるかもしれない。

〈注〉

- (1) この論文は、この投票実施前に脱稿し、実施後に公刊されるため、結果を受けて加筆修正した。
- (2) レッタの人物像については、Federica Fantozzi, Roberto Brunelli, Enrico Letta, Riuniti, 2013.
- (3) 報告書のテキストは、<http://www.leggioggi.it/2013/04/12/il-testo-completo-delle-relazioni-finali-dei-dieci-saggi-di-napolitano/>。10人の「賢人」の構成は、制度改革班が、マリオ・マウロ（元欧州議会議員、「市民の選択」）、ヴァレリオ・オニーダ（元憲法裁判所長）、ガエターノ・クワッリャリエッロ（憲法学者、「自由の人民」）、ルチャーノ・ヴィオランテ（元下院議長、民主党）の4人、経済社会・欧州班が、フィリッポ・プビッコ（建築家、民主党）、ジャンカルロ・ジョルジェット（元インフラ運輸政務次官、北部同盟）、エンリコ・ジョヴァンニ（元OECD統計部長、元国家統計局長）、エンツォ・モアヴェーロ・ミラネージ（元欧州司法裁判所）、ジョヴァンニ・ピトゥルツェッラ（元・反トラスト局長）、サルバトーレ・ロッシ（イタリア銀行専務理事）の6人。このうち、マウロ、クワッリャリエッロ、ジョヴァンニ、ミラネージは、後にレッタ大連立政権の閣僚となった。
- (4) 憲法裁判所の判決文は、<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>
- (5) 2006年総選挙の結果については、簡潔な解説として、八十田博人「イタリア」『公明』2016年6月号。詳細な分析は、Roberto D'Alimonte, Alessandro Chiaramonte (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, 2007
- (6) 過去の選挙法同様、政治学者のジョヴァンニ・サルトルーリによる命名である。

- (7) 2015年選挙法の条文は、<http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2369/legge-elettorale.pdf>
- (8) 官報に掲載された条文は、<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/15/16A03075/sg>
- (9) Guido Crainz e Carlo Fusaro, *Aggiornare la costituzione: Storia e ragioni di una riforma*, Donzelli, 2016
- (10) 各州への議員数の配分は以下の通り。2人：ヴァレダオスタ、リグーリア、フリウーリ=ヴェネツィア・ジュリア、ウンブリア、マルケ、アブルッツォ、モリーゼ、バジリカータ、トレント（自治県）、ボルツァーノ（自治県）。3人：カラブリア、サルデーニャ。5人：トスカーナ。6人：エミリーア=ロマーニャ、プーリア。7人：シチーリア、ヴェネト、ピエモンテ。8人：ラツィオ。9人：カンパーニャ。14人：ロンバルディーア。
- (11) 現在の終身上院議員は、大統領指名（上限5人）のマリオ・モンティ（元首相、元欧州委員、ボッコニ商科大学理事長）、レンツォ・ピアーノ（建築家）、エレナ・カッターネオ（薬学者、生物学者）、カルロ・ルッピア（物理学者、ノーベル物理学賞受賞）と、元大統領としてジョルジョ・ナポリターノ。クラウディオ・アッパード（クラシック音楽指揮者）の死後、空席となった1人はまだ後継が選ばれていない。
- (12) Crainz e Fusaro, *op. cit.*, pp. 143-144.
- (13) イタリアの過去の国民投票については、高橋進「選挙・選挙制度」、馬場康雄、岡沢憲英（編）『イタリアの政治「普通でない民主主義国」の終り？』早稲田大学出版部、1999年、および、「イタリア レファレンダムの共和国」、坪郷實（編著）『比較・政治参加』ミネルヴァ書房、2009年
- (14) 五つ星運動のユーロに関する国民投票実施の呼びかけは、<http://www.beppegrillo.it/fuoridalleuro/>
- (15) トリノ、ジェノヴァ、ミラノ、ヴェネツィア、ボローニャ、フィレンツェ、ローマ、ナポリ、パレルモ、レッジョ=カラブリア、パレルモ、メッシーナ、カタニーニャ、カッリヤリ。
- (16) カルボーニア=イグレスィアス、メディオ・カンピダノー、オリアストラ、オルビア=テンピオ。
- (17) Crainz e Fusaro, *op. cit.* pp. 121-122.
- (18) CNELの構成は、大統領任命の議長1人、経済・社会・法律分野の専門家10人（大統領任命の8人と首相指名・大統領任命の2人）、経済・労働界の代表48人（労組代表22人、自営・専門職代表9人、経営者代表17人）、社会活動・ヴォランティア団体等の代表7人の計64人の評議員からなる。任期は5年。<http://www.cnel.it/41>
- (19) Crainz e Fusaro, *op. cit.*, p. 121.
- (20) Associazione Nazionale Partigiani d'Italia, "L'ANPI per il referendum popolare: "no" alla riforma del Senato ed alla legge elettorale", 22 gennaio 2016, <http://www.anpi.it/articoli/1482/lanpi-per-il-referendum-popolare-no-alla-riforma-del-senato-ed-alla-legge-elettorale>
- (21) Matteo Renzi, *Oltre la rottamazione. Nessun giorno è sbagliato per provare a cambiare*, Mondadori, 2014.
- (22) Simona Poli e Massimo Vanni, *Il seduttore. Matteo Renzi e la sinistra rosè*, Barbara, 2014.
- (23) Michele De Luca, *Il Berlusconi. Il fine e i mezzi di Matteo Renzi*, Libertaria, 2014.
- (24) イタリア左翼の反対理由については、ヴェンドラ前プーリア州知事（元「左翼・エコロジー・自由」党首）など。<http://www.sinistraecologicaliberta.it/notizie/vendola-massimo-sforzo-nelle-ultime-settimane-per-netta-affermazione-del-no-al-pasticcio-di-renzi/>
- (25) *Repubblica*, 12 ottobre 2016, "Referendum, D'Alema: "C'è clima intimidatorio. A favore un blocco di potere e la stampa".
- (26) 支持者の弁は賛成派のホームページ, Basta un Sì (賛成の一票で十分だ) で読むことができる。ナポリターノの発言は、<http://www.bastaunsi.it/tag/giorgio-napolitano/>

- (27) 憲法改正反対派委員会のホームページに反対派の意見がまとめられている。 <http://www.referendumcostituzionale.online/>
- (28) *Ibid.*
- (29) ラッジ・ローマ市長のコメント。 http://www.ilblogdellestelle.it/raggi_iodicono.html
- (30) 五つ星運動のブログ記事にある。“Il vero quesito del Referendum costituzionale”, http://www.ilblogdellestelle.it/il_vero_quesito.html
- (31) モンティのインタビュー記事は, “La scelta di Monti: «Perché voterò No al referendum costituzionale»”, *Corriere della Sera*, 16 ottobre 2016, http://www.corriere.it/politica/16_ottobre_18/mario-monti-perche-votero-no-referendum-costituzionale-8546db02-94b6-11e6-97ea-135c48b91681.shtml
- (32) *Ibid.*
- (33) *Repubblica*, 11 ottobre 2016, “Referendum: cosa succede se vince il Sì o il No alla riforma costituzionale”, http://www.repubblica.it/politica/2016/10/11/news/riforma_costituzionale_come_funziona_oggi_cosa_succede_se_vince_il_si_-149557026/?ref=HREC1-5
- (34) *Repubblica*, 16 ottobre 2016, “Ma Renzi e un vantaggio o un danno per l'Europa”, http://www.repubblica.it/politica/2016/10/16/news/ma_renzi_e_un_vantaggio_o_un_danno_per_l_europa_e_per_l_italia_-149881593/
- (35) 例えば, アルド・ジャンヌッリの論説など。 <http://www.aldogiannuli.it/dalla-seconda-alla-terza-repubblica/>

(付記) この論文は, 平成 25-28 年度科学研究費補助金 (基盤研究 B) 「ユーロ圏危機下における南欧政治の構造変容に関する比較研究」の研究成果の一部となるものである。

Political dispute in the constitutional
referendum campaign in Italy:
Institutional reforms and populist momentum

Hirohito YASODA

The meaning of the referendum to amend the Italian constitution has been obscured by a gambling attempt of the prime minister Matteo Renzi to bet his office on the result. The amendment prospects that it corrects the leadership crisis continued after the 2013 election, however, the abolishment of the equality of both houses of the parliament is easy to invite criticism that Renzi prepares for the dominant position of his Democratic Party. Each amendment can be criticized by legal inquiries, but most of criticism comes from political intentions to compel Renzi to resign. Populist momentum may risk the Renzi's political life and wash away the reforming process in Italy.