

イタリアにおける女性の政治参画と ポジティブ・アクション

——法律によるクオータ制導入の合憲性——

高 橋 利 安

I はじめに

イタリアでは、2003年3月に憲法改正を行い公職への男女の平等な参画の促進を明記した条項を憲法に盛り込んだ。この憲法改正は、1995年9月に、選挙制度改革の一環として採用された女性の過少代表の改善策としてのクオータ制¹⁾（一定数の女性候補者を候補者名簿へ登載することを義務付けた措置）のすべてが、憲法裁判所によって違憲と判断されたことを直接の契機としている。これは、クオータ制の憲法院による違憲判決を受けて、1999年7月に憲法改正を実施して公職への男女平等参画を促進するパリテ条項を憲法に明記したフランスの例とよく似ている²⁾。本稿の目的は、法

1) ポジティブ・アクションの概念の整理と各国にける実情については、辻村みよ子「ポジティブ・アクションの手法と課題——諸国の法改革とクオータ制の合憲性——」『法学』67巻5号（2003年）176-207頁を参照。

2) フランスの例の類似性については、以下の文献で指摘されている。Giuditta Brunelli, Un «ombrello» costituzionale per le azioni positive elettorali, in *Quaderno costituzionale*, 2002, 615; ID., La parità dei sessi nella rappresentanza politica: questioni aperte, in Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto, Paolo Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica. In occasione della vista della Corte costituzionale alla facoltà di giurisprudenza di Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 13-15. また、フランスの事例の邦語文献には以下のものがある。糖塚康江「フランス社会と平等原則」『日仏法学』22号（2000年）、同「パリテ—その後」『法律時報』73巻1号（2001年）、同「パリテ—違憲判決をのりこえるための憲法改正と憲法院」フランス憲法判例研究会編（編集代表・辻村 ↗

律によるクオータ制導入がもたらした諸問題とその解決策の模索を、フランスに比べて言及されることが乏しいイタリアの事例を素材にして分析することにある。

そこで、まず、イタリアに導入され、憲法裁判所によって違憲とされたクオータ制の内容の紹介から始めることにしよう。

II 90年代の「政治改革」で導入されたクオータ制

イタリアでは汚職列島（タンジェントーポリ）といわれ、政財界の大物の逮捕者が相次いだ戦後最大の汚職スキャンダルを背景として「政治改革」の必要が叫ばれ、①比例代表制の多数代表制型の選挙制度への移行、②コムーネ長及び県知事の選出に市民による直接選挙の原則の導入をスローガンに選挙制度改革の断行を迫る「国民投票運動」を直接の契機として、1993年から1995年にかけてすべてのレベルで選挙制度が変更された。この「改革」の結果、政党システムも大きく変化した。その結果、①比例代表制に基づくイタリア版多極共存民主主義、②キリスト教民主党を優位政党とした1党優位制、③政党支配制（政党による国家機関、市民社会の支配を意味する）などを特徴とした「第1共和制」は終焉し、新たな政治システムへの移行期にあると言われている。ここではこの改革で、男女の均衡の取れた政治代表の実現を目指して、各レベルの選挙制度にどのような女性の政治参画の促進のためのポジティブ・アクションが採用されたかを概観することにする。

1. コムーネ議会及び県議会議員選挙

一連の選挙制度改革の先頭を切ったのは、1993年3月25日法律第81号

みよ子), 同「フランスにおける女性の政治参画の現状と課題—パリティ法の展開」福島県男女共生センター平成13・14年度公募研究成果報告書『国・自治体等の政策・方針決定過程への男女平等参画—世界のポジティブ・アクションと日本の実践的課題』(2003年)(以下福島報告書と略記) 72頁以下。

「コムーネ長，県知事，コムーネ議会議員及び県議会議員の直接選挙法 (*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*)」であった³⁾。この法律は、「候補者名簿には，両性のいずれの候補者も，原則として3分の2を超えて登載できない。(Nelle liste dei candidati nessun dei due sessi può essere di norma rappresentano in misura superiore ai due terzi)」(第5条「人口15,000人までのコムーネにおけるコムーネ長及びコムーネ議会議員の選出方法」第2項最終段及第7条「人口15,000人超のコムーネにおけるコムーネ長及びコムーネ議会議員の選出方法」第1項第2文)という規定を置くことで，イタリアの選挙法史上初めてクオータ制を導入したと評価されている⁴⁾。す

3) この法律の成立に至る背景，内容の詳細については，高橋利安「イタリア版『政治改革』の側面」『鹿児島経大論集』第36巻第3号(1996年)を参照。

4) 以下に挙げる特別州のコムーネ議会議員選挙法及び県議会議員選挙法にも両性の均衡のとれた代表を確保するための規定が置かれることとなった。すなわち，ヴァッレ・ダオスタ州法1995年2月9日第4号「コムーネ長，副コムーネ長及びコムーネ議会議員の直接選挙法 (*Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale*)」第32条第3項「人口15,000人以下のコムーネの候補者名簿には男女の候補者が登載されなければならない。」，第4項「人口15,000超のコムーネのコムーネ議会議員候補者名簿には，男女の候補者を登載しなければならない。」；フリウリーヴェネツィア・ジュリア州法1995年3月9日第14号「1991年9月12日州法第49号の改正及びフリウリーヴェネツィア・ジュリア自治州の区域におけるコムーネ選挙に関する規程 (*Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonchè modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49*)」第6条第1項最終段「候補者名簿には，両性のいずれの候補者も議員定数の3分の2以上登載することはできない。」；トレンティーノノーアルト・アティジェ州知事令1995年13日第1/L号「コムーネの行政機関の構成及び選挙に関する州法の統一法典 (*Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali*)」第41条第3項「候補者名簿には，両性のいずれの候補者も議員定数の4の3以上登載することはできない。」，第42条第3項「候補者名簿には，両性のいずれの候補者も候補者名簿に登載できる候補者の最大数の4の3以上登載することはできない。」，第43条第3項最終段「候補者名簿には，両性のいずれの候補者も議員定数の4の3以上登載することはできない」，同条第5項最終段「候補者名簿には，両性のいずれの候補者も候補者名簿に登載できる候補者の最大数の4の3以上登載することはできない。」。

なわち、当該条項の規定自体は、「両性のいずれの候補者も」と性に中立的な文言を意図的に用いているが、その立法趣旨は、対等民主主義（*democrazia paritaria*）の達成のために、「女性市民、すなわち社会を構成する女性に顕著に見られる、あらゆるレベルの議会における過少代表という政治代表のひどい歪み」という「わが国の民主主義の重大な欠陥を克服する」⁵⁾ ことにあったことが、議会の審議から確認できる。

しかし、この条項を巡っては、成立当初から特に「原則的（*di norma*）」の文言の解釈について、①これを法的拘束力を持たない単なる綱領、指針を示すものと理解すべきという立場と②反対にある候補者名簿がいずれかの性の候補者を3分の1を下回る数しか登録しない場合にはその名簿は無効となるという法的効果を伴う法的拘束力を持つものと理解すべきであるという立場が対立する事態となった。その経過を追うことにしよう⁶⁾。

まず、この法律の運用の所轄官庁である内務省は、当該条項の「プログラムの性格」を強調し、条項の条件を満たさない候補者名簿を違法とし選挙から排除するという制裁措置を伴わないという内容の通達⁷⁾ をすべての県庁に送達する一方で、国务院（*Consiglio del stato*）⁸⁾ に当該条項の有権的解釈を求めるという行動に出た。内務省の当該条項をプログラム規定と理解するという立場は、法律81条の審議過程から確認できる立法者意思に根

5) Alessandro Pizzorusso ed Emanuele Rossi, *Le azioni positive in materia elettorale*, in Bianca Beccalli (a cura di), *Donna in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, Feltrinelli, 1999, p. 171.

6) 以下の記述については、以下の文献に依拠している。Alessandro Pizzorusso ed Emanuele Rossi, *op. cit.*, pp. 171–174; Antonio D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002, pp. 369–371; Giuditta Brunelli, *L'alternazione del concetto di rappresentanza politica: Legge elettorale «quote» riservate alle donne in Diritto e società*, 1994, pp.

7) cfr., Circolare 16 aprile 1993, n. 64/93.

8) 国务院は、終審の行政裁判所の機能の他に、政府の諮問機関として特定の法律の解釈について内閣及び各省庁からの諮問に対して見解を公表する権限を持っている。

拠を求めるものであった。すなわち、審議から、①立法者は条件を満たさない政党を選挙から排除することを避けると同時に当該条項を適用する実質的な可能性が客観的に存在しない人口の少ないコムネを保護する意図があったこと、②立法者は、女性党に将来選挙に参入することの可能性を開いておくことを望んでいたこと、③議国会派で当該規定の法的拘束力を主張した者はいなかったこと、が確認できるというものであった。

また、内務省の解釈は、審議過程での政府を代表した内務大臣の発言「(この表現は) われわれの経験によれば、不履行への誘惑を誘導する。何故なら『原則として』という時、この限定はほとんど遵守されないからである」⁹⁾ からも明らかのように実務上の慣行に基づくものであったと言える。さらに、内務省の立場に代表される当該規定の法的拘束力を否定する主張は、「法律は、たとえ即座の実際の効果を欠いても、文化的な兆候、すなわち共同生活の特定の分野における慣習の変化の前兆に根拠を持ち得る」¹⁰⁾ という女性の過少代表問題における有力な学説の考え方と通じるものであった。

内務省の諮問に対する国務院の見解は、内務省の見解と正反対のものであった。すなわち、当該規定は「自由に無視できる単なる勧告」ではなく、「その不遵守は選挙戦からの候補者名簿の排除をもたらすという法的効力を有する規則」¹¹⁾ であり、唯一の正当な適用除外は、候補者名簿の提出者がその規定を遵守することができないことを客観的に証明できる特定の選挙区に限定されるというものであった。

しかし、この国務院の正式見解の公表にもかかわらず、州行政裁判所は、この見解と反対の判決を下す事態となり、当該規定の解釈・運用を巡る争いは解決しなかった。すなわち、当該規定違反による選挙事務の無効に関する事件で、カラブリア及びフリウリーヴェネツェア・ジュリア州行政裁

9) L'intervento della Senatrice Salvato, in Atti Senato, seduta dell'11 marzo 1993.

10) Giuditta Brunelli, *op. cit.*, p. 54.

11) Parere dell'Adunanza plenaria del 24 giugno 1993, n. 60.

判所は、本規定の「文化的」とりわけ「非強制的」価値を強調して、本規定を「勧告的」及び「促進的」性格の規定と解釈して訴えを棄却したのであった¹²⁾。これに対して国務院は、その事件の上告審で、自らの公式見解に従い、当該規定に違反して行われた選挙を無効として、いずれの州行政裁判所の判決をも取り消すこととなった¹³⁾。

以上の当該規定の解釈・運用をめぐる内務省、州行政裁判所、国務院の対立は、1993年法律453号「コムーネ長、県知事、コムーネ議会議員及び県議会議員の直接選挙に関する1993年3月25日法律81号の改正及び補充 (*Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81, sull' elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*)」が制定され、問題となった条項である第5条2項最終段及び第7条1項最終段は、それぞれ「候補者名簿には、いずれの性の候補者も議員定数の4分の3を超えて掲載することはできない」「候補者名簿には、いずれの性の候補者も議員定数の3分の2を超えて掲載できない」と改正され、争いの最大の対象であった「原則として」という文言が削除されるという形で立法的な解決を見るに至った。また、クオータも人口15,000人までのコムーネについて3分の1から4分の1に変更された。

2. 下院選挙¹⁴⁾

1993年の改革で「多極共存型民主主義」から「多数派民主主義」への移行を合言葉に、ほぼ完全な比例代表制度から小選挙区を中心とした小選挙区制と比例代表の「混合型」（日本の分類によれば連用制に分類できる）

12) Tribunale Amministrativo Regionale Calabria Sezione Catanzaro, 14 luglio 1993, n. 620, in Tribunale amministrativo regionale, 1993, I, pp. 3249 segg.; Tribunale amministrativo regionale Friuli Venezia Giulia 8 luglio 1993, n. 384, in *ivi*, pp. 3126 segg.

13) Consiglio del stato, sezione V., 15 Febbraio 1994, nn. 91 e 92.

14) 新しい下院及び上院選挙制度の全体の詳細については、高橋利安「イタリアの新選挙制度について」大須賀明編『社会国家の憲法理論』敬文堂、1995年、同「イタリアの新選挙法(1)」『レファレンス』547号（1996年）87-122頁を参照。

に移した。定数配分は比例部分25%、小選挙区部分75%である。比例代表部分は拘束名簿式で、政党の提出する候補者名簿に男女の候補者を交互に登載することを義務付けた男女交互名簿制を採用した（「複数の候補者を登載する候補者名簿は、男女の候補者を交互に記載する。」（最新の改正を受けた1957年3月30日大統領令361号「下院選挙諸法の調整統一法典」第4条2）号、「二人以上の候補者を登載する候補者名簿は、比例代表区の候補者名簿を掲載した選挙公報及び投票用紙においても、同じ順位で交互に記載された男女の候補者から構成される。」（1994年1月5日大統領令14号「下院の選挙に関する1993年8月4日法律277号の実施規則（*Regolamento di attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277, per le elezioni della Camera dei deputati*）））。

3. 上院選挙

基本的枠組みは下院と同じで小選挙区75%、比例代表25%の「混合制」である。ただ、比例代表部分で名簿式を採用していない点、議席配分が州を基礎に行われる点で下院と異なっている。また政治代表の男女平等への対応として「上院は、男女の政治代表の均衡に配慮し、普通、直接、自由及び秘密投票により、小選挙区において獲得した票数に基づき選ばれる」（1993年12月20日委任命令533号「上院選挙に関する統一法典」（*Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*, 第1条）という努力義務規定が定められている。

4. 普通州議会議員選挙

1995年の改革により次のような制度になった。定数の80%は選好投票制・非拘束名簿式の比例代表制で県を単位とした選挙区で議席配分される。各政党は県単位で候補者名簿を提出する。残りの20%は州を単位とした選挙区に留保され、州レベルの名簿式の多数代表制で選出される。県単位の比例代表分の候補者名簿は一つの州レベルの候補者名簿と連結することが

義務付けられている。そして州レベルの候補者名簿の筆頭候補が州知事予定候補とされ、実質的な州知事直接選挙制を導入したと言われている。また比例代表分で勝利した候補者名簿に州議会における安定多数を保障するためにプレミアム制が採用されている。これは知事与党に安定多数を保障することで州政府のガバナビリティを確保するためである。さらに比例代表分、州レベルの多数代表制分の候補者名簿いずれにも候補者総数の3分の1は女性候補者を登載することを義務付けたクオータ制が採用された(1995年2月23日法律43号「新普通州議会議員選挙法 (*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*)」第1条第6項「すべての州及び県の候補者名簿には、両性いずれの候補者も候補者総数の3分の2を越えて登載できない。」)。

III 1995年クオータ制違憲判決

以上に紹介した、1993年以降に女性の政治過少代表問題への取り組みとして導入されたポジティブ・アクション(積極的差別解消処置、候補者名簿への一定数の女性候補者の登載を義務付けたクオータ制—地方選挙、男女交互名簿制—下院選挙)は、1995年の憲法裁判所の判決(1995年9月12日判決422号)¹⁵⁾で違憲とされた。ここでは、この判決の内容の概要を整理

15) 判決422号の判例評釈は、数多いがその代表できなものには以下のものがある。

Ugo De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, pp. 3268–3272; Giuditta Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell' illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *ivi*, pp. 3272–3283; Giovanni Cinanni, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *ivi*, pp. 3283–3293; Emanuele Rossi, *Tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/1995 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza e nell' accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Università di Trento, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Trento, 1997, pp. 107segg; Lorenza Calassare, *la rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in (a cura di) F. Bimbi e A. Del Re, *Genere e democrazia*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1997, pp. 83segg. また、判決の邦訳に

することにする。

1. 事件の概要

モリーゼ州カンポバッソ県バラネッロ (Baranello) コムーネの選挙人名簿に登録された選挙人ジョヴァンニ・マイオ (Giovanni Maio) 氏は、1994年に行われたバラネッロコムーネ議会議員選挙に際して提出された3つの候補者名簿(36人の候補者を登載)にはわずか一人の女性候補者しか含まれていなかった点を、1993年法律81号第5条第2項最終段違反としてモリーゼ州行政裁判所にその選挙事務の無効の申し立てをした。州行政裁判所は、当該規定は「綱領的」「指針的」規定であって法的拘束力がないと判断し、訴えを却下したが、マリオ氏は国務院 (Consiglio di Stato) に上訴した。国務院は、当該規定は法的効力を有することを承認した上で、当該条項はイタリア選挙法制史上初めて「両性の代表 (rappresentanza dei sessi)」という観念を導入するものであるとして、憲法第3条第1項・第51条1項(平等原則)、第49条(政治的自由、市民の政党結成権)との関連におけるその憲法適合性問題を提起して、本件を憲法裁判所に移送した。

2. 判決要旨

憲法裁判所は、まず当該規定の法的性格をめぐる争点に触れ、国務院の立場を支持し、当該規定の法的拘束力を承認した上で、本題の憲法適合性の問題に入り、女性候補者の一定数の登載を政党に義務付けた1993年法律81条第5条第2項最終文を以下の2つの根拠を挙げて違憲と判断した。

第1は、憲法第3条第1項(「何人も法律の前に平等であり、性別、人種、言語、宗教、政治的意見、並びに個人的及び社会的条件によって差別されない」)及び第51条第1項(「すべての男女の市民は、法律で定める資格にしたがい、平等の条件の下に、公務及び選挙による公職に就くことができ

→ ついては、前掲福島県報告201頁以下(江原勝行訳・解説)参考。

る。』)の定める平等原則に違反しているという点である。憲法裁判所は、まず、第3条第1項の平等原則は「何よりもまず、性別及びその他列挙された差違が法的な考察事項とはならない(irrelevanzagiuridica)という準則」として理解すべきであり、51条1項は特に公職就任権の分野でこの原則を再確認するものであり、「平等の条件の下」とは公職就任について「性別は無関係である」と理解すべきであるという国務院が移送決定において展開した、解釈論を全面的な支持している。すなわち、憲法裁判所は、3条1項は平等についての一般的な原則を示した条項であり、その平等はまず形式的平等として理解されるべきであり、51条1項はその原則の被選挙権を含む公務就任権への適用条項として理解していることが確認できる。

次に憲法裁判所は、本件についての具体的な検討に移り、「第3条1項とりわけ第51条1項が、いずれかの性への帰属は決して被選挙権の獲得要件として採用されえないという意味において、選挙による公職に就く可能性を両性に絶対的に平等に保障するものであるならば、その結果として、『候補者となる資格』についても同様のことが是認されなくてはならない」と主張している。なぜなら、裁判所によれば、候補者とされる可能性は「当選できるため、すなわち、憲法第51条第1項の保障する被選挙権を具体的に享受するための、前提的かつ必要な条件である」からである。このような、憲法51条第1項の解釈に基づいて憲法裁判所は、「選挙による公職への立候補の届け出において、候補者の性別を考慮した何らかの形式の割当(quota)を義務付ける法律の規定は、援用された憲法上の準則(平等原則)との対立を引き起こす」として、本件の候補者名簿に一定数の女性候補者の登載を義務付ける法律81号第5条第2項は、憲法第3条1項及び第51条1項の平等原則に違反して違憲であると判断した。

第2の理由は、当該規定は、女性の過少代表問題の改善を目指した「ポジティブ・アクション」(積極的差別是正処置)の一つであるクオータ制を採用したものと言えるが、選挙の分野におけるクオータ制は、憲法第3条第2項の実質的平等原則によっても正当化されないというものであった。

まず、憲法裁判所は、候補者の性別に着目して候補者名簿に一定数の男女いずれかの候補者の登載を義務付けている当該規定について、①立法趣旨及び②その性格ついて検討している。①について、裁判所は、「いずれの性」という性に中立的な文言を採用しているが、その立法趣旨はその審議過程から、「コムーネ議会における両性の代表の均衡を確保するための条件を促進する為に、女性に候補者名簿における一定数の指定席を保障する」ことにあることは明白であると認定した。②については、「この規定は選挙による公職への就任における男女間の形式的に止まらず実質的な均等の実現を促すためのポジティブ・アクションの一種を形作るものである」と評価した。

次に、憲法裁判所はポジティブ・アクションに関する憲法上の諸問題の考察に移って以下のような議論を展開した。

①「『市民の自由と平等を事実上制限し、人格の完全な発展及び国の政治的、経済的、社会的組織への勤労者の実効的な参加を妨げている経済的・社会的障害を除去する』ことを目的としたいわゆるポジティブ・アクションの中に、立法者が多様な様式において、両性間の平等な機会という状態に到達するのを促すために採用してきた措置も含まれる（裁判所は、具体的立法例として、1991年4月10日法律第125号「労働における男女間の平等を実現するためのポジティブ・アクション (*Azione positive per la realizzazione parità uomo-donna in lavoro*)」と1992年2月25日法律第215号「女性企業家のためのポジティブ・アクション (*Azione positive per l'imprenditoria femminile*)」を挙げている)として、ポジティブ・アクションそれぞれ自体は憲法上一応是認した。

②その上で、「しかし、そのような意図的に不平等な取り扱いをする立法措置は、社会的・経済的に劣位な状況を除去するため、より一般的には、(基本的な権利の行使を前提としての)個人間の物質的不平等を補正し、除去するために採用することは許されるが、その反面すべての市民に対して厳格に平等に保障された基本的な権利の内容自体に直接影響を与えること

はできない」として、ポジティブ・アクションの具体的な措置の在り方には限定付けを行った。

③こうした前提に立って憲法裁は、「第51条第1項によって制憲者それ自身によって確立した被選挙権に関する侵すことのできない原則は、絶対的平等であり、それゆえ性別を考慮したあらゆる区別は、不利な条件にあるとされる集団に属する一定の市民を優遇するためにその他の市民に対して基本的な権利の内容を縮減することになり、客観的に差別的とならざるを得ない」と結論付けている。

④以上に付け加えて憲法裁は、「本件が審査しているような措置（候補者名簿に一定数の女性候補者の登載を義務付けるクオータ制）は、女性が特定の結果（政治代表における男女の均衡）に到達することを妨げている障害を『除去』することを図るものではなく、女性に直接その結果を与えることになるので、憲法第3条第2項が定める目的と全く一致しない」との判断を下した。

⑤さらに、本件のような選挙制度におけるクオータ制は「我が共和国の本質的特徴にして至高の原則となっている政治代表を規律する諸原則と全面的に対立する」として、平等原則だけでなく、命令的委任の禁止、組織・利益代表の否定という近代的な政治代表の原則にも違反するとの判断を示している。

⑥最後に、政治代表の両性の均衡を回復するために一定数の女性候補者を候補者名簿へ登載させるという措置それ自体は、本件の場合のように法律による義務付けは、憲法に抵触するが、「反対に、選挙に参加する政党、団体、及びグループが候補者選定に関して自らの規約又は規則にその旨の規定を定めるという形で自主的に採用するという形であれば、積極的に評価できる」という認識を示している。

IV 違憲判決後の動向 一憲法改正へ

この判決の結果、女性の政治的過少代表問題改善措置としてのポジティ

高橋：イタリアにおける女性の政治参画とポジティブ・アクション

ブ・アクション（クオータ制，男女交互名簿制）が違憲であることが確定し，憲法自体の改正の必要が強く自覚されることとなった。そこで，以下憲法改正に至る経緯を辿ることにしよう¹⁶⁾。

1. 第1段階の憲法改正 — 憲法117条の改正

(1) 憲法改正のための両院合同委員会による「大改革」試み

95年の違憲判決を受けて，まず動いたのは，男女共同参画を推進する中央行政機関としての「男女平等・機会均等のための全国委員会（la Commissione Nazionale per la parità e pari opportunità tra uomo e donna）」であった。96年の総選挙でベルルスコーニを指導者とした中道右派連合「自由の家」を破り，プローディ率いる中道左派連合「オリーブの木」が政権に就いた。この中道左派政権は，あらゆる分野における男女平等の実現をその政策の柱の一つとしており，そのこともあって全国委員会はその構成員も一新され，積極的に活動を展開し始めた。その活動の一つとして同委員会は，1997年4月に憲法第2部「共和国の組織」の全面的な改正案の作成を任務として活動していた「憲法改正のための両院合同委員会（Commissione parlamentare per le riforme costituzionali）」（委員長の名前からダレマ委員会と呼ばれる）に対して，下院の選出方法を定めた憲法第56条，上院の選出方法を定めた第57条，大統領の選出方法を定めた第84条のそれぞれの条文に「法律は両性の政治代表の均衡を促進する」という規定を挿入する案を女性憲法学者の助言を踏まえて提出した。

この提案の趣旨は両院合同委員会の憲法改正案に取り入れられ，①州の憲章制定権を定めた第60条7項は「州法は，選挙される政治代表の両性間

16) 以下の記述は，主として Mario Rovero, Angelo Casolo e Tiziana Zaniolo (a cura di), *I nuovi statuti regionali: Strumenti per il riequilibrio della rappresentanza*, Torino, Consiglio Regionale del Piemonte, 2003. pp22-28; Lusa Cassetti, *Le pari opportunità tra i sessi nelle consultazioni elettorali dal costituzionalismo regionale al costituzionalismo statale*, in *Federalismi. it*, <http://www.federalismi.it/federalismi/index.cfm?Artid=1338>, pp. 1-6を参照した。

の均衡を促進する」、②国会の構成を定めた第77条2項は「法律は、選挙される政治代表の両性間の均衡を促進する」、③公務員について規定した第107条1項に「男女間の機会の均等は保障されなくてはならない」となった。しかし、合同委員会案は下院での第1読会の途中で、与野党の対立が激化し、審議日程からはずされ、廃案となった。こうして、憲法改正のための両院合同委員会方式による憲法第2部の全面的改正という憲法の「大改革」の試みは失敗に終わった。

(2) 州制度改正のための憲法改正に忍び込んだ男女平等規定

以上の両院合同委員会方式の失敗により、中道左派政権の憲法政策は、憲法改正のための両院合同院会方式によって、憲法第2部を全面的に改正を目指す「大改革 (Grande Riforma)」路線から通常の改正手続による実現可能な個別的憲法改正の積み重ね路線へと転換された。ここで注目すべきことは、この路線転換の結果、95年の憲法裁判所のクオータ制違憲判決によって生じた女性の政治的過少代表問題の解決のためのポジティブ・アクションの採用に対する憲法上の困難の解決に向けた第1歩を印した憲法改正が実現されたことである。

すなわち、①普通州知事の市民による直接選挙制の導入、②州議会議員選挙に関する事項の州法への移譲、③州知事の地位・権限の強化、④普通州の憲章上の自治権の強化を内容とした1999年11月22日憲法的法律第1号「州知事の直接選挙及び州の憲章上の自治の強化に関する規程 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*)」の趣旨を特別州に拡大するための憲法的法律 (2001年1月31日憲法的法律第2号「特別州知事の直接選挙及びトレント、ボルツァーノ特別自治県知事の直接選挙法 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*)」により、すべての特別州の憲章に「政治代表の両性間の均衡を実現するために州法は、選挙集会へのアクセスの平等な条件を促進する (*Al fine di conseguire l'equilibrio della*

representanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali)」という条項（第1条1項b)号、第2条第1項c)号、第3条第1項c)号、第4条第1項v)号及び第5条第1項d)号）が挿入されたのであった。

また、これに続いて普通州に関しても「州法は、社会的・文化的・経済的生活における男女の完全な平等を妨げるあらゆる障害を除去し、選挙による公職への男女間の平等なアクセスを促進する（Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive）」という同趣旨の条項（第3条第6項）を盛り込んだ2001年3月8日憲法的法律第3号「憲法第2部第5章の改正（*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*）」も成立したのであった。以上の条項は、州知事の選挙制度の変更及び州の政府形態に関する事項の州法の立法事項への移行によって、州の選挙法の改正又は制定が必要になり、その制定・改定作業に当たって新しい選挙法が満たすべき条件を提示した条項であり、州の機関の選挙制度に限定されるが、違憲とされたクオータ制を含めたポジティブ・アクションを再び採用する可能性が開かれたという評価も生まれた。

2. 憲法改正を受けた州の新たな選挙法

現在各州議会は、2001年憲法的法律第2及び3号によって挿入された政治代表における男女の均等原則（憲法第117条第7号）に基づいた新選挙法の制定作業を進めているが、その中で議決までに至ったのは、フリウリーヴェネツィア・ジュリア州とヴァッレ・ダオスタ州だけである（2003年時点で）。そこでこの2例を簡単に紹介することにしよう。

(1) フリウリーヴェネツィア・ジュリア州の選挙法

フリウリーヴェネツィア・ジュリア州の新たな選挙法（2002年3月11日州法第137号「州憲章第12条第2項に基づいた、州の政府形態、州議会議員

選挙、州の住民投票及び法律の住民提案に関する規程 (*Disciplina della forma di governo della Regione, dell'elezione del Consiglio regionale, nonché dei referendum regionali e dell'iniziativa popolare delle leggi, ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, dello Statuto*” *Dispilina*) は、「選挙へのアクセスの平等な条件」を保障するために以下の措置を採用した。

a) 選挙運動期間中の政見放送番組に、自らの候補者名簿に登録した女性候補者数に比例した数の女性候補者を出演させること及び自己編集するメッセージの中で、女性候補者の存在を目立たせることの政党への義務付け。違反した場合には、政見放送時間の削減という罰則を伴う(第6条及び17条)。

b) 男女間での代表における均衡及び選挙へのアクセスの平等な条件の促進という目的を追求する団体への財政援助(第15条第1項及び第2項)

c) 女性州議会議員を含む議員会派への補助金(第18条)

d) 州参事会を男女の参事によって構成することの保障(最低1名の女性参事の任命の義務付け, 第15条第3項)

以上の措置は、①州憲章の「政治代表の両性間の均衡を実現するために州法は、選挙集会へのアクセスの平等な条件を促進する」という規定を選挙運動の局面における女性のためのポジティブ・アクションの採用に根拠を与えるものとの解釈に基づいて採用された a), b), c) と、②州参事会に最低1名の女性参事の存在を直接的に保証した d) に分類できる。

この②の措置の存在は、反対に特定の共同体(この場合は州)の政治機関の形成過程として理解されたアクセスの平等は、選挙運動過程の政治的主体の決定過程に対して「間接的に影響を与えることで」保障され得るという認識を州議会もっていたことを示しており、この認識に基づいて両性の候補者を擁立する政党を財政的に支援したり、自らの候補者名簿において女性候補者の存在を強調しない政党にペナルティーを科す規定が盛り込まれた。

しかし、この新しい選挙法に対してその是非を問う住民投票が提起され、

2002年9月29日に実施された。その結果、反対70.05%、賛成26.5%でこの法律は否決された（投票率23.1%と非常に低かったが、住民投票の成立要件は存在せず住民投票は有効）。

(2) ヴァッレ・ダオスタ州の選挙法

ヴァッレ・ダオスタ州の新しい選挙法（2002年11月13日州法第21号「1993年3月11日州法第13号及び1997年9月1日州法第31号によって改正された『ヴァッレ・ダオスタ州議会議員選挙法（*Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta*）』並びに1998年8月19日州法第47号「リス谷のヴァルツェル住民の言語的・文化的特徴及び伝統の尊重（*Salvaguardia delle caratteristiche e tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni walser della valle del Lys*）」は、「両性の政治代表の均衡及び選挙へのアクセスのための平等な条件を促進する」ために、以下の2つの方法を規定している。

a) 政党に、政見放送番組及び自己編集するメッセージにおいて、女性候補者の存在を可視化することの義務付け（第3条の3及び第3条の4）。

b) 両性の候補者を登載した候補者名簿を提出するという義務を政党に課し（第3条の2）、違反した場合は、その候補者名簿を無効とする（第9条第1項）。

フリウリーヴェネツィア・ジュリアの場合は、選挙運動に限定されたポジティブ・アクションの採用に止まっていたのに対して、ヴァッレ・ダオスタ州議会は、候補者名簿への男女間の候補者の登載を義務づけるというある種のクォータ制を採用することで、候補者の決定という選挙における重要な決定過程に「直接的に影響を与えることで」平等を実現しようとしたことが注目される。

このようなヴァッレ・ダオスタ州の新しい選挙法に対して、バルルスコーニ内閣は、憲法127条に基づき、候補者名簿への両性の候補者の登載を義務付けた条項は、憲法第3条及び第51条に違反しているとして、憲法裁判所に当該条項の合憲性の審査を提起した。しかし、憲法裁判所は、2003

年判決第49号において政府の提起を棄却し、ヴァッレ・ダオスタの新選挙法を合憲と判断した。項を改めてこの判決について分析しよう。

3. 2003年2月13日判決49号¹⁷⁾—2001年判決422号の変更

(1) 事案の概要

(i) 違憲審査の対象 2002年7月25日、ヴァッレ・ダオスタ州議会において議員総数の3分の2の賛成によって可決された1993年州議会選挙法の改正条項の内、①候補者名簿に両性の候補者の登載を義務付けた第2条第2項（「州議会議員選挙へのあらゆる候補者名簿は、両性の候補者を登載しなければならない」）、②第7条第1項 a)号の州選挙委員会が両性の候補者を登載していない名簿の無効を宣言することを規定した条項（「州選挙委員会は候補者名簿の提出期限から2日以内に以下の事務を行う。a) 候補者名簿が期限内に提出されたか、定められた最小数の候補者を含んでいるか及び両性の候補者が登載されているかを審査し、……定められた条件を満たしていない候補者名簿の無効を宣言する。」）。

(ii) 政府の違憲の提起の根拠 政府は違憲の提起を以下の根拠に基づいて行った。すなわち、①憲法第117条第7項及びヴァッレ・ダオスタ州憲章第15条第2項は、プログラム規定であり、州議会の立法裁量を厳格に羈束するものではないが、選挙による公職への男女の平等なアクセスを促進するある種のポジティブ・アクションの採用を正当化するものではある、②しかし、真正のクォータ制の導入を可能にするものではなく、ヴァッレ・ダオスタ州選挙法の採用した候補者名簿に両性の候補者の登載を義務付ける規定は、登載すべき女性候補者数を定めてはいないが、実質的には憲法裁判所が2001年第422号判決で憲法第3条第1項及び第51

17) 判決第49号については、Lorenza Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49 la fine di un equivoco*, in *Giuriprudenza costituzionale*, 2003, pp. 364–371; Stefana Mabelini, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza, un revirement della Corte in ivi*, pp. 372–384を参照。

条第1項に違反していると判断したクオータ制と同じ趣旨である、③この点については、憲法改正によって、「州法は、選挙による公職への男女間の平等なアクセスを促進する」という条項（憲法第117条7項）が挿入された後も1955年第422号判決は維持されている。

(2) 判決の要旨

2003年42号判決は、憲法裁が95年422号判決において提示したクオータ制の違憲判断へと導いた論点の基本的なものを①被選挙権資格と立候補資格との同一視に基づいた候補者の性別を理由としたいかなる形のクオータ制の違憲性の主張、②ポジティブ・アクションでも差別解消措置の対象となっていない集団に属する個人の基本的な権利の具体的な内容の縮減をもたらす措置は違憲、③候補者の性別を基礎としたクオータ制は政治代表の原則（一般性・普遍性）に違反するという3つに整理して、以下に示すように一つ一つ再検討し、その結果、判決422号変更して候補者名簿への両性の候補者の登載を義務付ける措置を合憲と判断した。

①違憲の提起をされた条項は、いずれかの性に属していることを被選挙権資格または立候補資格の追加的な条件として設定しておらず、法律によって課された義務そして無効という結果としての制裁は、立候補者名簿及び名簿を提出する主体のみに関係している。

②異議の対象となっている法律が規定した措置は、「社会的・経済的に劣位な状況を除去するため、より一般的には、（基本的な権利の行使の前提としての）個人間の物質的不平等を補正し、除去するために採用することは許される」が、本裁判所が「市民としての資格において、すべての市民に平等に厳格に保障された基本的な権利の」—その中で特に、被選挙権の—「内容自体に直接影響をあたえることは許されないと判断したところの『意図的に不平等な取り扱いをする立法的措置』（判決422号）の一つとして評価することはできない。なぜなら、まず第一に、不利な条件にある集団に属する個人を優遇する或いは法律によって与えられた優遇措置によってそのような不利な条件を補正するという目的で不平等な取り扱いをするという

いかなる措置も当該法律には規定していないからである。

第二は、一つの平等なあらかじめ定められた条件の下に、すべての人が平等に被選挙資格を持つという男女の市民の基本的な権利の内容に対するいかなる直接的な影響も存在しないからである。

第三は、問題の規定が定めている制約は、もはや投票権の行使或いは被選挙資格を持つ市民の権利の行使に対するものではなく、すべて同性の候補者から成る候補者名簿を提出することを阻止するために名簿を作成し、提出する政党および集団の自由な選択の過程に対して課されたものにすぎず、真の選挙戦に先立つ段階で働くだけで、選挙戦自体には影響を与えないからである。最後に、法律は区別なく「両性の候補者」に言及しており、そこからは、候補者相互間で性を理由としたいかなる異なった取り扱いも生じないからである。

③当該措置は、選挙人の性と当選人の性との間にいかなる法律的に意味のある関係を生み出すことはなく、州議会に表現される選出された代表の一体性を損なうことはない。

4. 憲法第51条第1項の改正と残された課題

最後に、1995年判決で選挙法分野で採用されていた全てのポジティブ・アクションを違憲とした根拠規定であり、州レベルに止まらず、国政レベルでの政治代表における男女の平等に関する条項である憲法第51条第1項の改正が実現した（2003年5月30日憲法的法律第1号「憲法第51条の改正 (*Modifica dell'articolo 51 della Costituzione*)」)。この結果、憲法第51条第1項は「すべての男女の市民は、法律で定める資格に従い、平等の条件の下に、公務及び選挙による公職に就くことができる。そのために、共和国は、適切な措置によって男女間の機会均等を促進する。(A tale fine Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini)」(ゴチック部分が挿入された)へと改正された。

(1) 憲法第51条の改正の経過

2003年憲法的法律第1号の成立までの経過の概要は以下の通りである。最初の出発点は、実現可能な憲法の個別的条項の改正の積み重ね路線として、1999年3月2日に中道左派政権の与党議員が、憲法第51条1項に「法律は、男性及び女性市民の公務及び選挙による公職に就くための平等な条件を促進する」を追加するという憲法改正案を議員法案（法案5758号）として提出したことであった。この法案は、下院での審議の結果「その目的のため、共和国は、適切な措置によって男女間の機会均等を促進する」と修正され、与野党議員のほぼ全ての賛成で可決された（2001年1月31日）が、上院での審議入りの前に国会が解散され、審議未了となった。

2001年の総選挙の結果誕生したベルルスコーニ政権は、前国会での経緯を踏まえて、先に下院で可決された法案を政府法案として2001年9月18日に下院に上程し、憲法改正手続を再開した。議会における審議の結果、2003年2月20日に政府案は最終的に採択され、成立した（下院での第1回目採決2002年3月7日、上院での第1回目採決2002年5月29日、下院での2回目過半数の賛成で採択2002年7月3日、上院での2回目3分の2以上の賛成で採択2003年2月20日）。この結果、第2回目の採択で下院で賛成票が3分の2に達しなかったため、憲法138条の規定により、官報への告示後3ヵ月以内に改正案の承認のための国民投票を請求することができたが、請求は提起されず、2003年5月30日に施行された。

(2) 残された課題

憲法第51条第1項の改正によって、合憲性に関する問題を引き起こさなく両性の均衡の取れた代表の実現を促進するポジティブ・アクションを導入する可能性が開かれた。また、ヨーロッパ議会選挙（2004年6月）及び国政選挙（2006年）の日程が切迫していることから、憲法第51条の内容を実現するための有効な措置を各レベルの選挙法に盛り込むという立法上の整備が急務となっている。そこで、最後に現行の選挙制度を前提とした上考えうる以下の選択肢を提示することで本稿を閉じることにしよう。

(i) 名簿式比例代表制を採用している選挙（下院の比例代表分など）においては、選好投票を廃止して拘束名簿式にした上で、男女交互名簿を採用する。

(ii) 多数代表制、特に小選挙区制を採用して選挙（下院・上院の小選挙区分）においては、各選挙区での候補者の総数を基礎に男女同数の候補者制を採用する（フランス型）。

(iii) (i)(ii)の条件を満たさない候補者名簿を提出した者への制裁を盛り込む。最も効果的な罰則は、条件を満たさない名簿を無効とする措置であるが、フランスの例のように選挙費用の償還として支給されている国庫補助金の削減措置も考えられる¹⁸⁾。

18) Cfr., Disegno di legge S. 1732 (*Modifiche alle leggi elettorali relative alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica al fine di promuovere una partecipazione equilibrata di donne ed uomini alle cariche elettive*); Disegno di legge S. 2080 (*Modifiche alle leggi elettorali relative alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica ai Consigli regionali, ai Consigli provinciali e comunali atte ad assicurare alle donne e agli uomini parità di accesso alle cariche elettive*). また、この立法上の整備の第1例としてヨーロッパ議会議員選挙法の改正（2004年4月8日「ヨーロッパ議会議員の選挙に関する規程及び2004年に行われる選挙に関する規程 (*Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell' anno 2004*)」が実現した。その第3条（平等な機会）において「同一の標識を付けた選挙区の候補者名簿において、……両性のいずれも候補者数の3分の2を超えて登載できない」という25%のクォータ制を導入した。また、この条件を満たさない候補者名簿を提出した政党に対して、1999年6月3日法律第157号が定める選挙費用の償還としての補助金を半額まで減額できるという罰則を定めた。