

最新のイタリア憲法改正

——上院の選挙年齢の18歳への引き下げ——

高 橋 利 安

はじめに

イタリア憲法は、選挙人の年齢資格を、「成人に達した男女のすべての市民」（憲法48条1項）と規定している。しかし、同時に憲法58条1項は、この選挙人に関する原則規定を踏まえながらも、上院の選挙人年齢を25歳と定めていた（「上院議員は、25歳以上の選挙人が普通選挙で直接選出する」¹⁾）。一方、年齢資格に関する明文規定が存在しない下院は、48条1項により、選挙人年齢は、「成人」とされている。憲法制定当時の成人年齢は21歳²⁾であったので、選挙人年齢に関して下院21歳、上院25歳と4歳の差が生じた。その後、①若者の教育水準が向上したこと、②1960～70年代の学生運動の高揚により、若者の存在やその主張を無視できなくなったことを背景に、成人年齢は18歳に引き下げられた³⁾。この結果、下院と上院との選挙人の年齢差は7歳に拡大した。

*本稿におけるインターネット情報への最終アクセス日は、2021年10月31日である。

- 1) イタリア憲法は、選挙制度の原則（普通選挙、平等選挙、自由選挙、秘密投票、48条2項）の規定に止まらず、両院の定数（56条2項、57条2項）、選挙区への定数の配分方法（56条4項、57条2項）など通常、法律事項（立法裁量）に委ねる事項も憲法典で規定している。
- 2) 憲法制定時は、成人年齢は21歳であった（1942年3月16日王国命第262号「民法典の裁可に関して」、1947年10月7日法律1058号「選挙人並びに選挙人名簿の改訂および管理に関する規程」も「21歳に到達したすべての市民は、選挙人である」（第1条）と規定していた。
- 3) 「成人年齢は満18歳とする」（1975年3月8日法律39号、第2条）、同時に法律39号14条は、1967年3月20日大統領令223号「選挙人並びに選挙人名簿の改訂および管理に関する統一法典」第1条を改正して選挙人年齢も18歳とした。

選挙人の年齢格差是正は、イタリアの憲法政治の機能不全の重要な要因とされた「対等な二院制」の根本的な改革（「大改革」）の中で実現されるべきと考えられてきた。しかし、数次にわたる「大改革」の試みは、いずれも失敗に終わり、選挙人の年齢格差は継続することとなった⁴⁾。

4) 80年代に始まる「政治制度改革」の季節の中で、憲法の改正に向けた両院合同委員会が設置され、活発な議論が展開され、憲法第2部（共和国の組織）の包括的な改正案も提案された。また、憲法改正案が議会で可決されたが、国民投票で否決され、最終的には実現しなかった。以下の主なものを選挙年齢に関する部分を中心に整理する。次の文献を参照した。

Carlo Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 2, 2015, pp. 431-556; *Note sull'A.S. n. 1440 modificativo dell'articolo 58 della Costituzione approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione*, *Dossier*. 21 ottobre 2019, p. 10-12.

①「ボツツイ委員会（1983年11月30日-1985年1月29日）」 憲法問題について幅広く調査・検討する両院合同委員会。委員会の報告書は全く議会で議論に付されることはなく、いわば調査報告書としての性格に止まった。報告書の中で上院の選挙人年齢を18歳への引き下げを提案。

②「デ・ミータ（Ciriaco De Mita）- ヨッティ（Nilde Iotti）委員会（1992年9月9日-1994年1月11日）」 第2章（大統領）及び第6章（憲法保障）を除く憲法第2部（共和国の政治組織）の体系的な改正案を作成する権限を付与された。議会の解散により作業を中断。憲法56-58条に改正の提起はなされなかった。

③「ダレーマ（Massimo D'Alema, 当時左翼民主党書記長）委員会（1997年2月5日-1997年11月4日）」 97年7月4日に憲法第2部の全面的な改正案を採択。下院での審議が開始しされたが審議未了に終わった。下院については、被選挙権年齢の21への引き下げが、上院については、選挙人年齢を18歳に、被選挙権年齢を35歳に引き下げを提案（委員会が起草した憲法改正案85条及び86条を参照）。

④「バルルスコーニ内閣の憲法改正案（憲法第2部の改正）」 下院については、被選挙権年齢の25歳から21歳への引き下げを、上院については、選挙人年齢の18歳、被選挙権年齢の25歳への引き下げを規定。この憲法改正案は議会を通過したが、国民投票の結果（2006年6月25・26日に実施）、否決された。なお、本憲法改正案については、以下の文献を参照。高橋利安「憲法体制転換期におけるイタリア憲法の変容」修道法学30(2)（2008年）、180-158頁。

⑤「ヴィオランテ（Luciano Violanti, 元司法官, 大学教授）案」（2007年10月17日下院本会議で可決）中道右派（バルルスコーニ政府）案の否決を受けて、中道左派の立場からの憲法第2部の改正案としての性格を持つ。憲法委員会での審議を終え、本会議での審議まで進んだが、国会が解散され審議は中断された。下院の被選挙権年齢の25歳から18歳への引き下げ（2条）を規定。上院議員について

こうした中、2021年7月8日、上院の選挙人年齢を18歳に引き下げ、上院と下院の選挙人の年齢格差を解消することに目的を限定した⁵⁾ 憲法改正案（「共和国上院選挙の選挙人に関する憲法58条の改正案」）が上院で最終的に可決された（賛成178票、反対15票、棄権309）⁶⁾。その内容は、憲法58

は、市民による直接選挙から州議会、県議会、市議会、大都市議会による選出という間接選挙を規定していた（3・7条）。この結果、58条は削除され、被選挙権年齢も18歳に引き下げられた理解できる。

⑥「議院及び政府形態に関する憲法第2部の改正案」（2012年7月25日上院本会議で可決。しかし、議会の解散により審議打ち切り）（1）議員定数の削減、（2）対等な二院制から立法手続に限定した両院の役割の差異化、（3）立法手続における政府の権限の拡大、（4）首相の権限の強化など広範な内容に及ぶ。選挙年齢に関しても下院の被選挙権年齢の21歳への引き下げ、上院の選挙人年齢の成人（18歳）、被選挙権の35歳への引き下げを規定していた。

⑦「レンツィ内閣の憲法改正案『対等な二院制の克服、国会議員の数の削減、政治制度の運営の費用の抑制、経済労働国民会議の廃止及び憲法第2部第5章の改正のための規定』」2016年4月12日下院の第2回目の表決で可決。しかし、いずれの院も2回目の表決で議員総数の3分の2の賛成を得られなかったため国民投票が実施され、59%の反対で否決された。レンツィ案では、下院に関する被選挙権の年齢資格は現行のままであったが、上院議員に関しては国民による直接選挙から州（トレンティーノ及びボルツァーノ特別自治県を含む）ごとに現職の州議会議員及び州の領域内の市町村長の中から党派的構成に比例して、州議会が選出する間接選挙への変更を規定していた。これに伴い憲法58条の削除も規定していた。この結果、上院選挙に関する選挙人年齢資格及び被選挙権年齢資格は、州議会議員及び市長と同じということで、18歳となる。レンツェ内閣の憲法改正案については、以下の文献を参照。高橋利安「レンツェ内閣による憲法改正の政治的背景について」修道法学39-2（2017）、289-307頁、同「レンツェ内閣による憲法改正の結末」法学新報124巻1・2号（2017）、203-239頁。

5) 2020年の「国会議員の定数削減」に続く、緊急なものから限定的な憲法改革を行うという手法による憲法改正である。この憲法改正の手法は、レンツィ内閣による憲法第2部の包括的な憲法改正案が国民投票の結果大差で否決されたことで憲法の「大改革」路線が破綻した結果、採用された。その「転換」は、コンテ内閣の成立の基盤にあった五つ星運動と同盟の政権契約に確認できる（「政治制度の基本的な改革においては、限定的で、よく練られ、一貫性のあるいくつかの改革について、問題ごとに区別され、独立した憲法的法律案を提案するという実際の実現可能なアプローチが必要である」）。

6) 憲法改正案は、各院で2回、それも1回目の議決から、少なくとも3か月以上の間隔を開けて行われる2回目の議決で議員総数の過半数の賛成で可決されな

条1項から「25歳以上」の文言を削除するもので、その結果、58条1項を「上院議員は、選挙人が普通選挙で直接選出する。」と改めるものであった。

本稿の課題は、次の3点に留意しながらこの憲法改正の内容・意義について検討することである。まず、下院と上院で選挙人資格についての憲法規定の相違がどうして生じたかという点である。制憲議会が、世界に類例を見ない特異な二院制（「権限」において対等で、「構成」においても差異がない「対等な二院制」）を採用したことにその解答は見出されるのではないかという仮説に立ち、制憲議論における二院制をめぐる審議の経緯を辿る。

第2は、憲法改正案の議会における審議の経緯を明らかにするという点である。

最後に、改正案の内容を検討しその意義と問題点を検討する。

まず、なぜ、制憲議会が「対等な二院制」を選択したかを検討することにしよう。

1. 制憲議会における「対等な二院制」の選択⁷⁾

憲法委員会第2小委員会⁸⁾（1946年9月6日～9月27日）及び制憲議会
 なければならない。また、2回目の議決で賛成票が議員総数の3分の2に達しない場合には、①一議院の5分の1議員、②50万人の選挙人、③5つの州は、憲法改正案の可否に関する国民投票を請求することが（憲法138条）。

本憲法改正案は、両院における2回目の議決の賛成票は、いずれも国民投票を回避するための要件である総議員数の3分の2に達せず、官報への公示日から3か月の間に上記の①②③は、国民投票を請求することができる。実際、憲法改正案は、「第2回目の議決で絶対対多数で可決されたが、各院の議員総数の3分の2を下回った憲法的法律条文」として、2021年7月13日に官報に告示された（2021年官報第166号）。しかし、国民投票の請求は行われず、大統領の審署を経て、「2021年憲法的法律1号（共和国上院選挙の選挙人に関する憲法58条の改正）」として官報に掲載された（10月20日官報251号）。

7) 以下の文献に依拠している。Piero Aimo, *Bicameralismo e regioni, La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Edizioni di comunità, Milano, 1977; Livio Paladin, *Bicameralismo* (voce) in *Enciclopedia giuridico*, Treccani, vol. V pp. 1-8; Enzo Cheli, *Bicameralismo* (voce) in

本会議（1947年9月19日から10月24日）における複雑で困難な議論の末、「対等な二院制」は選択された。以下、その経緯を簡単に辿ることにする。

1.1 第2小委員会における議論

小委員会がまず直面した問題は、一院制、二院制のいずれを選択すべきかというものであった。社会党（PSI）・共産党（PCI）は、ルソー流の主権論を基礎に一院制を主張した（「主権の起源は、一つでそれは人民である。人民の意思は、一つの議院の中にその表現を見出す。そして、この議院は、人民の意思を反映し、実現することが求められる⁹⁾。）。しかし、この主張の背後には、第二院が経済・社会制度の改革を妨害する可能性があり、

Digesto delle discipline pubblicistiche, vol. 2, Cedam, Torino, 1997pp. 321–325; Carlo Fusaro e Massimo Rubecchi, Art.56, 57 e 58, in Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 2, Torino, Utet, 2006, pp. 1129–1166.

8) 政府草案が存在しなかったため、制憲議会は、まず審議の対象となる憲法草案を起草しなければならなかった。憲法草案を起草するために各党派の議員数に比例して選ばれた75人から成る憲法委員会が設置された。さらに、憲法委員会は、起草作業をスムーズに進めるために憲法委員会を3つの小委員会に分割した（①第1小委員会 [一般的原則、市民の権利・義務、②第2小委員会 [国家の憲法上機関]、③第3小委員会 [社会・経済的権利]）。

第2小委員会は、委員長をテラチャーニ（Umberto Terracini, PCI, 制憲議会の議長でもある）に、ペラッシ（Tomaso Perassi, PRI, ローマ大学教授 [国際法] 憲法裁判所判事 [1955–1960]）を書記に39人の委員で構成。モルターティ（Costantino Mortati, 憲法裁判所判事 [1960–1972]）、トザート（Egidio TOSATO）アンブロジーニ（Gaspere AMBROSINI, 憲法裁判所判事 [1955–1967]）ボッツィ（Aldo BOZZI）など戦後憲法学を代表する学者の存在も注目に値する。また、著名な民訴学者であるだけでなく、バリーレ（Paolo Barile）を筆頭に多くの憲法学者（フィレンツェ学派と呼ばれる）を育てたカラマンドレイ（Piero CALAMANDREI）も委員会のメンバーであった。なお、イタリア憲法成立の過程については、高橋利安「『労働に基礎を民主共和国』についての一考察（1）」早稲田大学大学院「法研論集」36号（1985）、211–234頁を参照。

9) 1946年9月6日7日、憲法委員会第2小委員会でのラ・ロッカ（La Rocca Vincenzo, PCI）の発言。*Atti Seconda sottocommissione*, 6 settembre 1946, pp. 134–135.

それを排除するという政治的な思惑もあった。

一方、二院制を支持派したのは、キリスト教民主党 (DC) と非宗派的な自由主義政党 (共和党 [PRI], 行動党 [Pd'A]¹⁰⁾ など) であったが、それぞれの二院制の構想に相違があった。DC は、審議をより深め、技術的に改善されたものにする熟議の機能、特別の能力や資格を持った主体 (職業的利益、経済・生産部門、地方機関に) を代表することで政治代表を補完する機能を果たすべきものとしての第二院を構想した¹¹⁾。

それに対し PRI は、国家レベルの意思決定にも権限を持った州 (分権の中心的な担い手) の代表機関としての第二院 (*Camera delle Regioni*) を提案した。これは、イタリア王国成立以来の中央集権的な国家体制の変革を国家改革の中心とした路線に基づいていた。

以上の三つの構想の対立は、次のような経過で妥協に達した。まず、一院制か二院制の選択については、左翼が、両院ともに人民の普通・直接選挙によって選出されることを条件に二院制を受け入れた¹²⁾。

次に両院の権限・機能については、左翼が第一院 (下院) の優越を前提に、上院は人民 (主権者) の代表機関である下院の活動を抑制・制限する権限を持つべきではない¹³⁾ と主張した。これに対して、DC は、両院は、

10) 反ファシズム運動・レジスタンスの主要な担い手であった「正義と自由 (*giustizia e Libertà*)」を母体として結成された知識人を中心とした政党。制憲議会における院会派名は、自主主義者 (*autonomista*)。

11) 「第2小委員会は、国民社会に現存するすべての勢力に完全な政治的代表性を与えるために、第二院の設置の必要性を認める。」。1946年9月7日に可決されたモルターティ案を参照。 *Atti Seconda sottocommissione 7 Settembre 1946*, p. 153.

12) 両院の議員が選挙によるという条件は、「上から代表職を付与することは、民主主義の最も基本的な原則と全く相いれず…、第2院は専ら選挙に基づき構成されなければならない」というラ・ロッカ、グリエイコ (*Ruggiero Grieco, PCI*) の決議が可決 (1946年9月26日, *Atti Seconda sottocommissione*, p. 292.) されたことでクリアーされた。左翼 (特に PCI) は、第2小委員会における政治的少数派であり、一院制案が委員会案となることが困難であることを自覚していた。

13) 1946年9月24日、憲法委員会第二小委員会でのラコーニ (*Renzo Laconi, PCI*) の発言を参照。 *Atti Seconda sottocommissione 24 settembre 1946*, p. 268 ss.

機能において完全に対等であるべきであり、この点こそが二院制の不可欠な要素である¹⁴⁾と対立した。最終的には第二小委員会の採決の結果、DCの主張が多数を制した¹⁵⁾。

最後に、第二院の構成については、第二院を州の代表機関とするPRI・行動党の案（「第二院は、諸州から構成される（*La seconda Camera è la Camera delle regioni*）」¹⁶⁾は否決され、「第二院は、州を基礎に選出される（*La seconda Camera è eletta su base regionale*）」という決議案（トザート・DC案¹⁷⁾）が採択された。「州を基礎に」の意味が曖昧で多義的に理解できる点で、PRI・行動党がDC案への賛成に導いたといえる。

以上の各勢力間の合意（妥協）を基に、制憲議会本会議に提出する両院制に関する憲法草案は、作成された¹⁸⁾。

1.2 制憲議会本会議での議論

しかし、本会議での議論が開始されると第2小委員会における「妥協

14) 1946年9月24日のモルターティの発言（*Atti Seconda sottocommissione, p. 262-267*）、9月25日のトザートの発言（*Atti Seconda sottocommissione, p. 277-278*）を参照。

15) DCのレオーネ（Giovanni Leone）が提出した「立法権に関しても、政府に対する統制に関しても、両院の権限は対等である」とする決議案が採択された（第2小委員会9月26日 *Atti Seconda sottocommissione, 26 settembre, 1946, p. 289*）。

16) ルッス（Emilio Lussu）の決議案。*Atti Seconda sottocommissione, 26 settembre 1946, 2p. 292*。

17) *Atti Seconda sottocommissione, 26 settembre, 1946, p. 293 e 295*。

18) 草案55条（現行57条及び58条）

「上院（*Camera dei Senatori*）は、州を基礎に選出される。各州に、固定数として5人の議員を与え、さらに住民20万人又は10万人を超える端数ごとに1人の議員を与える。ヴァッレ・ダオスタは、上院議員一人とする。いかなる州も下院の議員数を超える上院議員数を持つことはできない。

上院議員は、議員総数の三分の一を州議会議員により、三分の二は25歳を超えた選挙人により普通選挙により直接選出される。」

ここで注目される点は、「州を基礎に選出される」という規定を受けて3分の1の議員を州議会から選出することで上院に「州の代表」という性格を与えたと理解できることである。

(合意)」は脆くも崩れ、第2院の性格をめぐるDCとPRI（及びPd'Aなど分権国家を支持する政党）の対立が再現した¹⁹⁾。

まず、DCは、「協調組合的」色彩の濃厚な第2院構想を再提起した。すなわち、「社会活動を自発的に組織する集団を代表する」院で、「すべての社会的階層の構成員が参加し、諸集団の利益と一般的な利益との調整を促進する方法による間接選挙によって」選出するという構想であった²⁰⁾。

一方、PRIも「上院議員の3分の1は、州ごとに州議会が選出しなければならぬ」という上院議員の選出方法を通して「州から構成される上院」構想²¹⁾に固執した。これに対し左翼は、DC案・PRI案を次のように批判した。①DC案の職域・職能代表は、ファシズム体制下の職能団体制を想起させ、民主主義的正当性に問題があり、また、「協調組合的上院」は、単なる諮問的な下院の単なる諮問機関にその機能を限定することになる²²⁾、②PRI案は、国家の統一性を破壊する危険を孕む²³⁾と批判した。

結局、いずれの案も本会議で否決された²⁴⁾。両案の否決を受けて再び上院の選挙を「州を基礎に行う」という原則が提案された²⁵⁾。「州を基礎に」の語句が曖昧であることが、各党派による多義的な解釈を可能としたため、この提案は、最終案に盛り込まれることとなった。こうして、第2院の構

19) この背景には、国際政治における「冷戦」の本格化の影響で、社共が閣外に追放されたことがあった。この結果、DC、PSI、PCIの憲法起草における協調体制に影響を与えた。

20) ピッチョーニ (Attilio Piccioni)、モーロ (Aldo Moro) の提案。Atti Assemblea Costituente, 17 settembre 1947, p. 265.

21) ペラッシ提案, Atti Assemblea Costituente, 25 settembre 1947, p. 539.

22) プレーティ (Luigi Preti, PSI) 発言。Atti Assemblea Costituente, 11 settembre 1947, pp. 99-103.

23) Laconi 発言。Atti Assemblea Costituente, 24 ottobre 1947, p. 472. settembre 1947, pp. 99-103.

24) DC案は、賛成166, 反対213, 棄権2で否決(1947年9月23日, Atti Assemblea Costituente, p. 434), PRI案も賛成181, 反対220で否決(9月25日, Atti Assemblea Costituente, p. 546)。

25) トザート提案(9月26日, Atti Assemblea Costituente, 26 settembre 1947, p. 294-295)。

成の差異化を利益代表或いは地域代表に基礎を置くという構想がいずれも否決された結果、現行の「対等な二院制」が選択された。

以上、「完全な二院制」の選択に至る経緯を概観してきた。ここで、確認すべき点は、この「選択」が行われた政治環境である。すなわち、憲法制定議会の議席数でほぼ拮抗し（209：207、3党で総議席の約8割）、始まりつつあった冷戦型国内政治の担い手であった左派（特にPCI）とDCとの間に存在した懸念（左翼及びDCによる支配）から最低限の相互承認を行う必要に迫られていた。また、ファシズム体制下での権力集中への反省から権力分散型の統治の選択が求められたためでもあった。このため、熟議型の意思決定（完全な二院制）、多元的な権力抑制機関（憲法保障機関としての大統領、憲法裁判所、州）、などが憲法典に盛り込まれることとなった。

1.3 下院との差別化の探求

「対等な二院制」を選択した後、本会議の作業は、第2院の存在根拠を示すための下院との「相違」を探る作業に集中した。その結果、選挙制度、任期、上院における若干数の非選出議員、選挙年齢という点で合意に至った。

選挙制度²⁶⁾ 院の構成に大きな影響を与える選挙制度について、下院は比例代表制²⁷⁾、上院は、小選挙区制²⁸⁾という基本的指針を選択し、具体的

26) Giovanni Tarli Barbieri, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, pp. 63-72; Domenico Argondizzo, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente*, in *Astrid Rassegna*. 114 (N. 9/2010) を参照。

27) 1947年9月23日に可決されたジョリッティ（Antonio Giolitti, PCI）案。Atti Assemblea Costituente, 23 settembre 1947, p. 441.

28) 1947年10月7日に可決されたニッティ（Francesco Saverio Nitti, Unione Democratica Nazionale, 穏健リベラル派）案。Atti Assemblea Costituente, 7 ottobre 1947 p. 976-977.

な制度設計は、選挙法²⁹⁾に委ねた。下院の選挙法は、この指針に基づき非拘束名簿式比例代表制を採用してた（1948年1月20日法律第6号「下院選挙に関する規程」）。しかし、上院の選挙法³⁰⁾は、小選挙区で有効投票総数の65%という非常に高い当選基数³¹⁾を設定した結果、事実上、州を基礎とする比例代表制³²⁾として機能することとなった。この結果、本会議が決定した下院は比例代表制、上院は小選挙区という基本的指針から外れる結果となった。

任期の相違 48年憲法60条は、任期について、下院5年、上院6年と規定していた。これは、上院の任期を1年長くすることで熟議・再考として院としての性格を持たせることを意図したものであった。しかし、任期満了に1年の差がつくことにより、異なった政治状況、政党状況下で選挙が実施され、その結果、両院で異なった政治的多数派が形成される可能性を孕んでいた。両院で同一の多数派の形成を促すために、下院の任期満了に際して、上院も繰り上げ解散（「技術的解散」と呼ばれた）することで、両院の選挙を同時に実施していた（1953年及び1958年）。1963年に憲法を改正して両院の任期を5年に統一した（1963年2月9日憲法的法律2号）。

終身上院議員 社会、科学、芸術及び文学の分野における最高の功績により祖国の名誉を高めた市民を対象に大統領が任命する5名の終身議員の導入（憲法59条³³⁾）。

29) 両院の選挙法案は、本会議が選択した「基本方針」を基にデガスペリ内閣が原案を起草し、制憲議会内に設けられた「選挙法審議に関する特別委員会」の検討を経て、制憲議会本会議に提出された。本会議は、一部修正のこれを可決した。

30) 1948年2月6日法律29号「共和国上院選挙に関する規程」。

31) ドッセティ（Giuseppe Dossetti, DC）の修正案の可決（1948年1月24日, *Atti Assemblea Costituente*, p. 3945）を受け、法律29号17条2項は、以下の規定となる「選挙区選挙委員会委員長は、確認された結果に従い、総投票の65%を下回らない有効投票数を獲得した候補者の当選を宣言する」。

32) 小選挙区で当選人がでない場合、候補者団体（同一州内で同じシンボルマークを掲げて立候補する小選挙区の候補者。事実上政党）が、小選挙区で得た表を州単位で集計し、その得票総数に応じて議席を比例配分する。

33) 大統領による任命に加えて、大統領の職にあった者も終身上院議員となる（59

選挙人年齢の差 今回の憲法改正の対象は、下院（21歳）と上院（25歳）の選挙人年齢の相違である。この相違を設けた根拠は、熟議・再議の院であるべき上院議員には、社会的経験に基づく精神的な成熟が求められるということにあった³⁴⁾。制憲議会の議論から、権限において対等な二院制に対する「院の構成」における差異化の要素の一つであったことが確認できた。

2. 憲法改正案の国会における審議の経緯

2.1 第1読会

下院 上院の選挙人年齢資格を18歳に引き下げる憲法改正案は、まず、下院で審議が開始された。憲法問題委員会（第1常設委員会、憲法問題の他、首相府・内政に関する事項を取り扱う）に次の4つの法案が提出された。①民主党のボッシオ議員（Bruno Bossio, 民主党, 以下PDと表記）案（「共和国上院選挙に関する選挙人及び被選挙人に関する憲法58条の改正」法案1511号³⁵⁾以下1551号案, 2019年1月19日）、②同じPDのチェツカンティ議員（Stefano Ceccanti）案（「共和国上院及び下院の選挙に関する選挙人及び被選挙人資格の統一に関する憲法58条の改正」法案1647号³⁶⁾以下1645号案, 2019年3月6日）、③五つ星運動（以下, M5S）議員17名連

条1項）。なお、2020年10月19日憲法的法律1号「国会議員定数の削減に関する憲法56条、57条及び59条の改正」3条により59条2項は、改正され、在職中の終身上院議員の総数の上限を5人とした。

34) 次のDe Vita（Francesco De Vita, PRI）議員の発言を参照。「上院は、議決における冷静さ、客観性、とりわけ思慮深さを保障する諸要素—これには議員の年齢も含まれる—に基づいて構成されなければならない。」（Atti Assemblea Costituente, 9 ottobre 1947, p. 1052）。

35) 「憲法58条を次のように改める。

a) 第一項の「25歳以上の」という語を「成人に達した」に改める。

b) 第二項の「45歳」という語を「選挙の日に25歳に達した」に改める。」

36) 「憲法58条を次のように改める。

上院議員は普通かつ直接選挙で選出される。

選挙日に25歳に達したすべての選挙人は、上院議員の被選挙権を有する。」

名で提出された案（「共和国上院の選挙の選挙人に関する憲法58条の改正」法案1826号³⁷⁾）、④党首メローニ（Giorgia Meloni）を筆頭署名者としたイタリア同胞（FDI）案（「下院議員及び上院議員への選出に関して求められる年齢資格に関連した、憲法56条及び58条の改正」法案1873号³⁸⁾以下1873号案、2019年5月29日）。

PDの2案（1511号案・1647号案）は、上院の選挙人及び被選挙人の年齢資格をそれぞれ18歳と25歳に引き下げる内容であるが、それに対し、M5S案は、選挙人となる年齢資格のみを18歳に引き下げる（改正の対象を58条1項に限定する）ものであった。さらに、イタリアの同胞案は、被選挙人の年齢資格を現行の両院ともに18歳に引き下げるという内容であった（現行は、下院25歳、上院40歳）。

憲法委員会は、1511号案、1647号案、及び1826号案を一括して審議するという方針に基づき、法案審議（in sede referete）を開始した（5月14日³⁹⁾。14日の委員会では⁴⁰⁾、法案作成の進行役である報告者（Relatore、委員長により任命）のコルネッリ（Valentina Cornelli, M5S）及びチェッカントが、その3法案の趣旨説明及び法案への評価を行った。審議が進む中で、改正の対象を選挙人年齢の18歳への引き下げに限定し、被選挙権年齢の25歳への引き下げについては先送りするという合意が形成された。こ

37) 「憲法58条1項から「25歳に達した選挙人」という語を削除する。」

38) 「第1条 憲法56条を次のように改める。

すべての選挙人は、下院議員の被選挙権を有する。

第2条 58条2項を次のように改める。

すべての選挙人は、共和国上院議員の被選挙権を有する。」

39) この段階では、FDI案は、まだ委員会に付託されていなかった。

40) 上院の選挙人年齢及び被選挙人年齢を下院と同一化することを求める請願（311号）及び被選挙権年齢を下院20歳、上院25歳に引き下げることを求める請願（341号）も審議の対象とすることを決定。憲法50条は、「立法措置を求め」て「両議院に対して請願を行うことができる。」と規定し、市民の請願権を保障している。請願書に本人が署名し、身分証明書の写しを同封し、各院の議長宛に郵便で送付する。また、提出方法はFax及びe-mailでも可能。受理した請願は、議会議事部が請願事項の内容に基づき関連する委員会に付託する。

の結果を受け、報告者2名は、連名で「58条1項から「25歳以上」の語を削除する」を委員会原案とすることを提案し、委員会はこの提案を可決した（6月25日）。こうして委員原案は、本会議に上程され、審議の場は本会議に移った。

国会議員定数削減に関する憲法改正案の審議が大詰めを迎えていた⁴¹⁾ こともあり、選挙人年齢の18歳への引き下げは緊急の政治課題であるという認識が、与野党間で共有され、本会議での審議はスムーズに進んだ。その

表1 投票の党派別結果

会派	賛成	反対	棄権	欠席
FI	73	5	1	23
FDI	25	0	0	6
Misto	14	0	6	5
Lega	101	0	0	4
LeU	12	0	0	2
M5S	109	0	0	16
PD	93	0	0	16
計	487	5	7	72

出典：Open parlamento <<https://parlamento17.openpolis.it/tutte-le-votazioni-in-parlamento/data/desc>> FI：フォルツァ・イタリア、FDI：イタリアの同胞、Misto：混合会派、Lega：同盟、LeU：自由と平等、M5S：五つ星運動、PD：民主党

41) 下院議員定数を630から400、選挙によって選出される上院議員定数を315から200に削減する憲法案は、両院で、第1回目の表決（上院：2019年2月7日、下院：5月9日）の結果、賛成多数で可決されていた。

本会議における選挙人引き下げの憲法改正案の審議中に、上院で第2回目の表決が行われ、賛成多数で可決（PDが反対したため3分の2に達しなかった）されており、下院における2回目の表決待ちであった。

なお、国会議員定数削減の憲法改正については、高橋利安「イタリアの国会議員定数削減のための憲法改正」修道法学43-2（2021年）513-550頁、芦田淳「イタリアの2019年憲法改正法律—国会議員の定数削減とその評価・影響—」外国の立法285（2020・9）67-79頁を参照。

結果、圧倒的な多数で委員会案は可決（賛成487，棄権7，反対5⁴²⁾）され、上院に移送された（7月31日）。

上院 上院の憲法委員会は、下院から転送された案（上院での法案番号は1440号案）に加えて、既に委員会に付託されていた下院案と同趣旨の3法案（307号案⁴³⁾，第1022号案⁴⁴⁾，第1116号案⁴⁵⁾）も一括して審議の対象とするという審議進行の方針のに基づき、（10月8日）5月19日の委員会で、法案報告者であるパリーニ（Dario Parini, PD）より、各法案の内容紹介が行われ、委員会は実質的な審議を開始した。

委員会審議において、①下院案を支持する立場、②年齢の引き下げを被選挙権にも拡大する立場（下院同様25歳）、③選挙権・被選挙権の拡大に止まらず、現行の両院制の抱える問題も審議の俎上に乗せるべきであるとする立場が表明されたが、下院案（1140号案）を委員会原案とする合意に達した（11月27日）。しかし、委員長が、原案に対する②③の内容の修正案も審議の対象とすることを決定したことで、議論は混乱した。その結果、最終的には委員会は、選挙年年齢だけではなく、被選挙権年齢も下院の条件に統一化する案⁴⁶⁾を可決し、本会議に上程することを決定した（2020年1月15日）。

本会議での議論⁴⁷⁾の争点は、議論の争点は、①審議の進め方、②選挙年

42) 投票の党派別結果は表1を参照。

43) ランピ（Roberto Rampi, PD）他「共和国上院の選挙権を満18歳に拡大するための憲法58条の改正」

44) チェルノ（Tommaso Cerno, PD）他「共和国上院選挙の選挙人に関する憲法58条の改正」

45) カルデローリ（Roberto Calderoli, Lega）「上院選挙の選挙権の拡大」

46) 「共和国上院選挙の選挙人に関する憲法58条の改正」第1条 憲法58条を以下のように改める。

「58条 上院議員は、普通選挙により直接選出される。

選挙の日に25歳に達した選挙人には上院議員の被選挙権を有する。」

47) 本会議における審議は、9月2・9日の2日間であった。

齢の引き下げを被選挙権にまで拡大することの是非であった。①について野党及び一部の与党議員（イタリア・ヴィヴァ [Italia Viva, IV と表記]⁴⁸⁾、M5sの一部）は、本会議での法案審議の延期を提案した。提案の内容は、直前に迫った国会議員定数削減の是非を問う国民投票（9月21・22日）の結果が本法案審議に影響を与える可能性があるため、結果が判明するまで審議を延期すべきだというものであった。与党による本提案の否決を受け、本会議は法案の実質審議に入った。②については、M5sの一部にみられた被選挙権年齢の引き下げに対する慎重論に配慮し、PD（報告者）は、下院案に戻る修正案（選挙人年齢のみを下院と同じ18歳に引き下げる案）を提案した。また、この提案は、下院での再審議を避け、憲法58条の改正を迅速に行うという狙いもあった。採決の結果、下院案と同一の内容とする案が賛成多数（賛成125、棄権84、反対0）で可決された⁴⁹⁾（党派別投票結果について表2を参照）。

表2 上院本会議の党派別投票結果

会派	賛成	反対	棄権	欠席
FI	0	0	25	12
FDI	0	0	10	7
Misto	6	0	7	5
Italia Viva	0	0	0	13
Lega	0	0	40	21
M5S	82	0	2	1
PD	31	0	0	0
Per le Autonomie	6	0	0	1
計	125	0	84	70

出典：表1と同じ。

48) 元PD書記長であったレンツィを中心に結成された政党。上院のみ議席を有する。

49) 投票結果の特徴は、下院では賛成票を投じたFI、FDI、Legaが棄権及び欠席に回ったことと、与党であるIVが投票に参加しなかった点である。

以上の憲法58条改正案の第一読会は、選挙年齢引き下げの実現で合意していたM5sとPDを与党とした第2次コンテ内閣の下で、審議が行われたという政治環境もあり、比較的スムーズに進行した。新型コロナウイルス感染症拡大による「保健衛生上の緊急事態」の影響も上院本会議の審議日程の遅延に止まった。

2.2 第2読会

「保健衛生上の緊急事態」が深刻化し、国会活動も大きな制約を受ける中で行われた。また、新型コロナウイルス対策をめぐる野党の対立が激化するだけでなく、与党連合（PD、M5s、IV）の関係にも問題が生じるという困難な政治環境であった。

下院 与党連合が安定多数を持っていることもあり、審議の開始は比較的早かった。憲法委員会は、上院から送付された法案（C.1511-1647-1826-1873-B、以下C.1511Bと表記）の第2読会を2020年9月30日に開始した。まず、委員長が審議手続⁵⁰⁾（①下院総数の過半数の賛成、②修正案の審議は行わない）の確認、第1読会の経緯の概要の紹介を行い、チェックンティ（報告者）による法案の内容・意義について報告があった。2回目の委員会で実質的な法案審議が行われた。野党委員から法案の内容に対する疑義が提起されたが、本会議における表決では反対票を投じない（棄権）という態度表明の後、委員会は、C.1511B賛成の立場から本会議への上程を決定した。

50) 下院議院規則は、99条で憲法改正案について審議手続きを定めており、①委員会の審議は法案の全体についての審議に限定される（1項）、②本会議で討議中に前提問題及び審議中断の動議の提出の禁止、但し短期間の審議の延期は、議長が最終的に決定できる（2項）③法案に関する総括的討議の終了後、逐条審議は行わず直ちに最終的な採決を行う。修正案の提出は認められず、容認されるのは、賛否の表明だけである。上院についてもほぼ同じ内容（短期間の審議の延期の規定を除く）の手続きが上院議院規則123条で定められている。

10月13日に開催された本会議では、C.1511Bに関する総括討議（法案に対する各会派の基本的な立場の表明，報告者からの応答）が行われた。順調に進むと思われた審議であるが，10月15日の本会議でC.1511Bの審議の進行について，下院議長は，議院規則99条1項に基づき短期間の審議の延期を決定した⁵¹⁾。これは，同日に開催された議員会派代表会議の要請を受けてたものであった。この延期は，議院規則の規定からも「短期間」のはずであったが，約8か月⁵²⁾に及び，本会議での審議が再開されたのは，2021年6月9日であった。この本会議でC.1511Bに対する表決が行われ，下院議員総数の過半数の賛成で可決された（賛成405，反対5，棄権6）。

上院 上院では，下院から送付された法案（上院ではS.1440，内容は第1読会で下院が可決した案と同じ）に対する第2読会が，憲法委員会で6月22日に開始された。第2読会の審議手続きに従い，報告者パリーニから法案の内容と審議の経緯の報告がなされた。その他の発言はなく，法案の賛成の立場から本会議における報告者をパッソリーニに委嘱することを満場一致で決定した。7月21日の本会議では，パッソリーニの口頭による報告を受けてS.1440に関するの総括動議が行われ，翌日の本会議で最終採決が行われ，上院議院総数の過半数の賛成で可決された。

3. 憲法改正案の検討

3.1 改正の趣旨

下院における法案の報告者であったチェッカンティの憲法委員会・本会議での発言⁵³⁾を素材として，法案の趣旨を検討しよう。彼は，改正の必要

51) 注29を参照。

52) この「長い延期」の背景には，コロナからの復興計画をめぐる与党間の対立の激化による第2次コンテ内閣の危機（特にIVの与党離脱による上院の過半数維持の困難）からドラギ新内閣の成立という政治過程の展開があった。ドラギ内閣の成立については，以下の文献を参照。芦田淳「ドラギ新政権の成立」外国の立法 No. 287-1（2021.4）21-22頁。

53) Atti Parlamentari Camera dei Deputati, 18 Legislatura -Disegni e relazione, Proposta di legge costituzionale n.167, relazione; Commissione I, 14 maggio 2019, p. 31; ↗

性の根拠として次の2点を挙げている。

まず、下院との7歳の選挙人年齢の差には、もはや「合理性」が欠けるという点である。18歳から24歳までの成人市民から選挙権を剥奪することは、普通選挙の原則に反しており、選挙権という憲法上の権利に対する年齢を理由とした差別である。2018年の総選挙の有権者数(表3)に基づくと、上院の選挙から排除された市民は、3,700,000(下院の選挙人総数の約8%)に上り、EU諸国にも例を見ない異常な事態である。また、25歳という選挙人年齢も両院とも選挙による二院制を採用しているEU諸国の中では最も高い(ほとんどの国が両院ともに18歳⁵⁴⁾)。

表3 2018年総選挙における選挙人の内訳

選挙人数			
	女性	男性	計
下院	24,174,723	22,430,202	46,604,925
上院	22,361,797	20,509,631	42,871,428

出典：Ministero dell'interno, *Elezioni politiche del 4 marzo 2018. Il dossier*.

Assemblea, Seduta di 23 luglio 2019, p. 3-5 e 14. 素材として、新聞のインタビュー記事も参照した (*ItaliaOggi*, 9 luglio 2021, *Senato, lo eleggeranno i 18enni*)。

チャッカントイを素材としたのは、憲法委員会におけるPDの筆頭理事であり、報告者として憲法改正案の成立に指導的な役割を果たしたからである。因みに、チャッカントイは、ローマサピエンサ大学法学部正教授(専門憲法学)であり、現憲法裁判事のバルベラ(Augusto Barbera)の弟子の一人である。

- 54) オーストラリア、マルタでは16歳に引き下げられた。欧州では、高齢化社会の進展や若者の政治に対する関与の低下が進む中、若者の政治参加を促す手段として、選挙権年齢の引き下げが検討されてきた。欧州で積極的に選挙権年齢の引き下げを主導しているのは、各国の若者団体やその連合組織である若者協議会、そしてEUレベルの連合組織の欧州若者フォーラム(European Youth Forum)で、同フォーラムは、2011年から「Vote @16」というキャンペーン運動を展開している。選挙権年齢の引き下げは、政治・市民教育の充実、若者の投票率の向上、高齢化社会の中で政策決定過程における若者の意見反映に寄与とする一方で、その他の義務や権利(納税、自動車の運転、飲酒、刑罰)の年齢との整合性の観点から、16、17歳に選挙権がないことが問題視されている。EU MAG Vol. 46 (2016年01月号)を参照。

第2に、両院の政治的構成の同一性の確保の必要である。2016年の憲法改正（権限も構成も異なる二院制への移行）に関する国民投票の結果、現行の「対等な二院制（下院だけでなく上院も政府に対する信任権を有する）」の存続が決定され、両院の政治的構成の同一性の確保が、イタリア型議院内閣制の円滑な運営にとって重要課題⁵⁵⁾となった。3,700,000票差が生む両院での異なった多数派の誕生の可能性を排除するために、上院と下院の選挙人年齢の統一化は急務の課題であった。

両院の政治的構成の同一性確保の必要性については、憲法裁判所も2017年の判決⁵⁶⁾で、「選挙により選ばれる両院の地位・機能は対等である」と認め、「選挙結果において同一な議会多数派の形成を促進する選挙法が望ましい」と判断している⁵⁷⁾。

チェックンティの発言で注目すべき点は、今回の改革を現行の両院の間に存在する「相違」を「合理性」の基準で審査し、存続に合理性を欠いた「相違」を解消してきた流れに位置づけていることである⁵⁸⁾。選挙人年齢の

55) 憲法学者でもあるマッダレラ大統領は、国民投票の結果を受けて、選挙の結果において両院の与党構成が同じとなることを促す選挙法が必要であることを繰り返し主張した。Cfr., Giulio Salerno, *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale, come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quaderni Costituzionali*, 2017, n.2, p. 268–270.

56) 2015年法律52号（下院選挙法 *Italicum*）の一部を違憲とした2017年1月17日憲法裁判所35号判決（判決理由15.2）。

57) 実際、憲法裁判所からわずか約9か月で、戦後史上はじめてほぼ同じ選挙制度に基づく新たな両院選挙法が成立した（2017年11月3日法律第165号「下院及び上院選挙制度の改正」）。この選挙法の内容については、高橋利安「イタリアにおける新選挙法の成立—2つの憲法裁判所と憲法改正国民投票の否決を受けて—」*修道法学*40(2) (2018), 257–274; 芦田淳「【イタリア】上下両院選挙法の改正」*外国の立法* No. 274–1 (2018.1), 8–11頁。

58) チェックンティは、今回の改革は、①任期の統一、②両院での議決結果の処理の統一化（上院は議院規則で棄権を反対として処理していたが、規則を改正し、下院の処理（棄権を独自の投票結果と処理する）に合わせた。③憲法裁判所2017年35号判決に続く改革と位置付けた。②については、芦田淳、「2017年イタリア上院規則改正」*外国の立法*279(2019.3), 31–71頁を参照。

同一化, すなわち両院の「対等化」をもたらす改正案に対するこのような位置づけは, チェックンティ自身 (PD, また多くの憲法学者) が, 「対等な二院制」を憲法政治の機能不全の最大の要因と批判してきたこと整合性がとれるのであろうか?

3.2 憲法改正案の評価

改正案はどのように評価できるのか, その改正の趣旨・狙いに沿って検討しよう。まず, 選挙権の平等原則違反を理由とした選挙年齢の18歳への引き下げについては, 賛同の声が多い (政界も憲法学者も)。それは, この憲法改正案が与党案 (PD, MS5) だけでなく Pdl 案との統合案という形式をとったことにも裏付けられている。しかし, 被選挙人年齢の引き下げが, 改正案に盛まれなかったことに関しては評価が分かれた。この選択は, 国民投票を避け, なるべく早く上院へ18歳選挙を実現するため, 両院での3分の2以上の賛成で可決を目指し, 議会内で最大限の合意を形成する必要があるに基づくものであったといえる。しかし, 被選挙人年齢の維持は, 同時に大幅な定数削減が決まった結果を受けた, 現職議員の選挙上の直接的な便宜から選択されたという批判もある⁵⁹⁾。すなわち, 現職の上院議員は, 40歳という被選挙年齢資格の存続のおかげで再選の可能性が大きくなるからである。

第2は, 両院の選挙結果から生じる異なった議会多数派の誕生を避けるという狙いについてである。選挙人年齢を同一化することが, この狙いの実現を自動的に生み出すのであろうか。この点では, いくつかの疑問が生じる。まず, 下院への投票と上院への投票は, 別々に行われる。次に選挙

59) Cfr., Corrado Caruso, Il voto ai diciottenni per il Senato: una modifica inevitabile in attesa del Parlamento che verrà in *Giustizia Insieme* <https://www.giustiziainsieme.it/it/news/92-main/costituzione-e-carte-dei-diritti-fondamentali/1885-il-voto-ai-diciottenni-per-il-senato-una-modifica-inevitabile-in-attesa-del-parlamento-che-verra-di-corrado-caruso?fbclid=IwAR3mGTYv9QLYwaZXOBjqHtogaXYwV-DPm9z3tatQ_FstluB9xR7r_jAmMUc>

制度の在り方に依存してる。第3に上院は、州を基礎に選出されるという原則が、両院の選挙結果の相違を生み出す可能性がある。さらに、新たに投票権が与えられた若者の多くが、40歳以上の200人足らずの上院議員についてのみ投票できるという事実で失望して、棄権する可能性もある。以上の疑問に今のところ明確な回答は、見いだせない。

終 わ り に

最後に、憲法改正の手法という視点から、今回の憲法改正の特徴を指摘することにしよう。まず、指摘できるのは、国会議員定数削減のための憲法改正と同じ手法が踏襲されたということである。すなわち、改正の対象を限定し（「単一争点化する」）、対象ごとによく練られ一貫した憲法改正案を提案するというアプローチである。この改正手法は、80年代以上の憲法第2部を対象とした包括的改正（「大改革」）路線からの大転換であった。

この「転換」には、法的及び政治的要因が指摘されている⁶⁰⁾。

①法的（憲法上）の要因：憲法138条が予定している憲法改正手続は、広範或いは包括的改正ではなく具体的かつ明確なではなくはならないとする憲法学説の多数意見⁶¹⁾を尊重した。

②政治的な要因：2006年及び2016年の国民投票で憲法第2部の包括的改正案が、否決されたことである。中道右派も中道左派も包括的な憲法改正の実現が困難であることを実感した。

この改正手法は、国会議員定数削減のための憲法改正案の審議の過程で明確となった。すなわち、両院の憲法問題委員会委員長及び委員自体も他の憲法改正案との統合審議に非常に抵抗を示した。また、両院議長も定数

60) Nicola Lupo, *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in *Osservatoria costituzionale* fasc.6/2019, pp. 76-78.

61) Cfr. Valeria Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale? In Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo, Caridà, A. Lollo, A. Morelli, Puppò, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 279s.

削減に密接に関連している修正案もすべて議会の審議の対象から排除した⁶²⁾。全く同じ手法が、今回の改正案の審議に対しても取られた。

この個別問題ごとに憲法改正を行うことは、改革の全体的構想における個別改革の位置づけが不明確になるという問題がある。今回の改正案は、一層の両院の「同一化」が進展を意味するが、どのような「二院制」像（事実上の一院制的運用か、州の代表としての上院）を前提しているのかが曖昧になっている⁶³⁾。

62) 高橋前掲（2021年），519–520頁。

63) Cfr. Tommaso Edoardo Frosini, *Voto Senato, che pro?* In *Formiche*, 09/07/2021 <<https://formiche.net/2021/07/senato-voto-elettori-riforme-parlamento/>>