

イタリア憲法制定議会における国民投票制度に関する議論

山 岡 規 雄

- ① イタリアには、国民の発案によって法律を廃止する国民投票の制度（憲法第75条）があり、これまでに何度も国民投票が実施されてきている。本稿は、この制度が憲法制定議会（1946年～1947年）でどのような議論を経て成立したのかを明らかにすることを目的とする。
- ② イタリア共和国憲法は、小委員会、憲法委員会、憲法制定議会本会議を経て制定された。国民投票制度が最初に論議されたのは、3つある小委員会のうち、国の機関を管轄した第2小委員会であった。
- ③ 小委員会で国民投票制度を提案したのは、憲法学者のモルターティであった。モルターティの案では、政府の発案による国民投票について2つのタイプ、国民の発案による国民投票について4つのタイプ、計6つのタイプが定められていた。このうち、政府の発案の国民投票は否決され、小委員会で承認されたのは、議会が可決した法律の発効を停止する国民投票と現行法を廃止する国民投票であり、2つとも国民の発案によるものであった。
- ④ 憲法委員会での議論では、議会が可決した法律の発効を停止する国民投票の削除を求める意見も出たが、基本的には小委員会の決定を了承した。
- ⑤ 憲法制定議会本会議では、議会が可決した法律の発効を停止する国民投票に対する反対意見が多数を占め、結局のこのタイプの国民投票の提案は否決された。一方、現行法を廃止する国民投票の必要性は認められたが、法律の発効後一定の期間、国民投票の提起を禁止すべきか、特に期限を設けないとするべきかを巡り、活発な意見交換がなされた。結論として、特に期限を設けず、いつでも法律の廃止を求める国民投票が可能であるとする現行の制度が定められることになった。

イタリア憲法制定議会における国民投票制度に関する議論

山岡規雄

目次

はじめに

I 憲法の制定経緯

II 第2小委員会での議論

1 モルターティによる提案

2 (a)(b)案に関する議論——国家元首の役割

3 (c)案に関する議論(1)——法律の発効停止の国民投票

4 (c)案に関する議論(2)——国民投票制度の是非と否決された法案に関する国民投票

5 (c)案に関する議論(3)——停止の国民投票に関する規定の修正と予告の規定の追加

6 (d)(e)案に関する議論——国民発案の法案に関する国民投票

7 (f)案に関する議論——法律廃止の国民投票

8 最低投票率

9 国民投票の対象外となる法律

III 憲法委員会での議論

IV 本会議での議論

1 憲法委員会の提案

2 停止の国民投票

3 廃止の国民投票

4 その他の事項

おわりに

はじめに

イタリア共和国憲法の第75条は次のように定めている。

「第75条

50万人の有権者又は5つの州議会の要求があった場合には、法律又は法律の効力を有する行為の全部又は一部の廃止を決定するための国民投票が実施される。

租税法律、予算法律、恩赦の法律、減刑の法律及び国際条約の批准を承認する法律についての国民投票は認められない。

下院の選挙権を有するすべての市民が国民投票に参加する権利を有する。

有権者の過半数が投票に参加し、かつ、有効投票の過半数に達した場合には、国民投票に付託された提案は、承認される。

法律は、国民投票の実施の方式を定める。」

この規定に基づき、イタリアではこれまで14回、59件の国民投票が実施され、うち19件が賛成多数で、法律の廃止が承認されている。なお、投票率が過半数に達せず、不成立に終わった件数は、21件である⁽¹⁾。

このように、イタリアでは国民投票が盛んに実施されており、ヨーロッパではスイスについて国民投票が頻繁に行われている。特に、1991年と1993年の選挙法に関する国民投票は、政界再編の一因となるなど、法律廃止の国民投票（以下「廃止の国民投票」(referendum abrogativo) という。）は、イタリアの政治制度において大きな意味を有している。

本稿は、この廃止の国民投票というユニークな制度が、どのような議論を経て成立したのかを当時の議事録の概要を示すことにより、明らかにしていくことを目的とする。

I 憲法の制定経緯

第75条の制定経緯の記述に入る前に、イタリア共和国憲法がどのような制定過程を経て成立したかを略述する。

1946年6月2日、憲法制定議会(Assemblea costituente)の選挙が行われ、全556議席のうち、キリスト教民主党が207議席、社会党が115議席、共産党が104議席を獲得した。同年7月15日、憲法制定議会(以下「本会議」という。)は、憲法草案の起草を任務とする憲法委員会(Commissione per la Costituzione)の設置を決定した。この委員会は75名によって構成されたため、「75人委員会」とも呼ばれる。憲法委員会は、3つの小委員会に分かれて検討を進めた。第1小委員会が国民の権利・義務について、第2小委員会が国の機関について、第3小委員会が社会的・経済的問題について審議した。廃止の国民投票は、国の機関を取り扱った第2小委員会において議論された。1947年2月、憲法委員会は各小委員会の提案を議論した上で、本会議に憲法草案を提出し、同年12月22日にイタリア共和国憲法が制定された。

以下では、上記の制定過程に即し、第2小委員会、憲法委員会、本会議の順で、どのような議論がなされたかを略述していくことにしたい。なお、初出の人名には括弧書きで所属会派を付記することとした。また、会議録については、下院の編集になる、Camera dei Deputati, *Il referendum abrogativo in Italia* (Roma: Camera dei Deputati, 1981)を底本とした。

II 第2小委員会での議論

1 モルターティによる提案

国民投票制度の導入を提案したのは、著名な

(1) このほかに、憲法改正についての国民投票が2回、憲法的法律を制定して特別に行われた諮問的国民投票が1回ある。憲法改正の国民投票については、1回目は可決され、2回目は否決された。諮問的国民投票については、賛成多数で承認された。

憲法学者モルターティ（Mortati：キリスト教民主党）であった。モルターティの説明によれば、国民投票は、国民の政治教育に資するものであること、選挙において代表しきれなかった意見を補完する手段であることなどの理由から、採用されるべき制度であるとされた。

国民投票制度に関する小委員会での議論は、1946年12月21日に開始された。小委員会においては、国民投票制度に反対する意見はあまり見られなかった。最初の中心的議題は、国家元首（大統領）に国民投票の発案を認めるか否かであった。モルターティは、国家元首の発案による国民投票も認めるべきであるとの立場であったが、小委員会の他の委員の間では反対意見が多かった。例えば、パオロ・ロッシ（Paolo Rossi：イタリア労働者社会党）は、否決された場合に大統領の威信が失墜することを懸念し、ブッローニ（Bulloni：キリスト教民主党）は、立法院との紛争のもととなることを理由に反対意見を述べた。表決の結果、国家元首の発案による国民投票は否定された。その後、諮問的国民投票⁽²⁾の是非、議会の発案による国民投票の是非等について議論が行われた。最終的には、これら議論を踏まえて、国民投票制度に関する条文の案の作成をモルターティに委任することでこの日の会議は終了した。

モルターティの案に関する議論が開始されたのは、翌年の1月17日の会議の場であった。モルターティの案は、(a)議会によって可決された法律の施行の停止を求める政府提案による国民投票、(b)議会によって否決された法律に関する政府提案による国民投票、(以上2つの国民投票の公示は国家元首が行う) (c)議会が可決した法律の発効を停止する、有権者の20分の1の発案による国民投票、(d) 10万人の有権者の発案によ

る法案が議会で、6か月以内に審議されなかった場合、修正された場合又は否決された場合に実施される国民投票、(e) 10万人の有権者の発案による法案に関する国民投票、(f) 現行法を廃止する国民発案による国民投票の6つの場合を想定していた⁽³⁾。これらは、いずれも法的拘束力を持つ国民投票で、諮問的国民投票の制度は排除されていた。さらに、国民投票によって否決された法律は、否決から2年経たないうちには、国民投票にかけられないこと、財政法律や条約批准の法律などは、国民投票の対象とすることができないことが定められていた⁽⁴⁾。

2 (a)(b)案に関する議論——国家元首の役割

この案に対する大きな異論の一つは、国家元首の役割であった。既に見たように、12月の小委員会では国家元首の発案になる国民投票は認められないという原則が決定されたため、モルターティは、国家元首に公示という形式的な権限のみを付与した（国家元首の行為はすべて政府の副署を必要としていた）のであったが、こうした限定的な権限に対しても、反対意見が相次いだ。ラーミ・スタルヌーティ（Lami Starnuti：イタリア労働者社会党）は、国家元首を政治闘争に巻き込むおそれがあるとの見解を示し、ラヴァーニャン（Ravagnan：共産党）は、これは議院内閣制を実質的に大統領制に変質させるものだとの批判を行った。これに対し、モルターティは、国民投票の実施を決定する実質的権限は、政府の長にあり、国家元首にはないと反論した。しかし、翌日の1月18日の会議で行われた表決の結果、大統領に対し、国民投票を公示する権限を付与することは否定された。

このような結果にもかかわらず、モルターティは、国家元首の提起する国民投票にこだわ

(2) 結果が法的拘束力を有しない国民投票。

(3) 会議録には、モルターティの案は掲載されていない。この6類型は、筆者が会議録での議論を基に再構成したものであり、モルターティの案を完全には反映していると言い切ることはできない。特に(e)案は、当初案には存在せず、1月21日の会議で口頭により提案された可能性がある。

(4) 国民投票の一定期間の再提出の禁止、国民投票の対象外となる法律の指定が、先の6類型すべてに関するものであるのか、いずれか特定のものに関するものなのかは、会議録を読む限り不明である。

り、議会の両院で不一致が生じた法案と両院で否決された法案を国家元首が国民投票に付託することができるとする提案を行った。しかし、ラーミ・スタルヌーティ、エイナウディ（Einaudi：国民民主同盟）からの反対意見の陳述、カッピ（Cappi：キリスト教民主党）、ウベルティ（Uberti：キリスト教民主党）からの賛成意見の陳述の後、モルターティの新しい提案は否決された。

3 (c)案に関する議論(1)——法律の発効停止の国民投票

モルターティの案に関するその他の大きな論点の一つは、第1節に示した(c)の国民発案による法律の発効停止の国民投票（以下「停止の国民投票」(referendum sospensivo) という。）にかかわる制度設計についてであった。特定の法律については、国民投票の可能性を否定すべきという意見がいくつか出されたのである。すなわち、例えば、ペラッシ（Perassi：共和党）は、圧倒的な多数で可決された法律、緊急と宣言された法律は国民投票に付託できないと規定すべきだと主張し、ラーミ・スタルヌーティとマンニローニ（Mannironi：キリスト教民主党）もこの意見に賛同した。カッピは、両院の絶対多数⁽⁵⁾によって可決された法案について国民投票を認めないという具体的な提案を行った。

以上は1月17日の会議における議論であったが、翌日、議会によって可決された法律に対する国民発案による国民投票を認めるべきか否かという原則的な問題が表決にかけられた。表決の結果、この種の国民投票が認められることが決定された⁽⁶⁾。

この原則の決定の後、議論となったのが、①国民投票の対象とすることのできない法律の特定、②国民投票の提起主体、③国民投票を提起

できる期間の3点であった。

カッピは18日の会議では、前日の会議での提案を修正し、両院の5分の3の多数で可決された法律を国民投票の対象外とすることを提案した。テッラチーニ小委員会委員長（Terracini：共産党）も5分の3という数字が適当であると述べた。一方、ノビレ（Nobile：共産党）は、前日のカッピ案のとおり、両院の絶対多数によって可決された法案を排除すると同時に、緊急であると宣言された法律も国民投票の対象外とすることを提案した。

このように、5分の3とするか、絶対多数とするかの2案に分かれたため、表決が行われ、表決の結果、前者が採用されることになった。

残る問題は、緊急であると宣言された法律の扱いであった。既に述べたように、これはペラッシ、ノビレからの提案であったが、モルターティも緊急であると宣言された法律を国民投票の対象外とすることに賛成した。しかし、この提案は多くの賛成意見を得られず、表決の結果、否決された。

次に国民投票の提起主体に関する議論であるが、モルターティ案が有権者の20分の1としていたところを、カッピは有権者の40分の1又は4つの州議会⁽⁷⁾による発案とすることを提案した。当時のイタリアの人口からいうと20分の1の有権者は、約140万人に相当した。この数字に対して、テッラチーニ小委員会委員長は高すぎるとの意見を表明した。一方、ファリーニ（Farini：共産党）は、組織政党が存在する国においては、これくらいの人数の署名を集めることは容易であり、逆に10分の1くらいに引き上げてよいとの見解を示した。これに対しては賛否両論が出されたが、最終的には、憲法改正に関する国民投票の国民発案の要件が50万人の有権者であることが既に決まっていたため、こ

(5) 総議員の過半数。

(6) その後、両院又は一院によって否決された法案についても国民発案による国民投票が認められるという原則も承認された。

(7) 現在のイタリアの州の数は、普通州が15、特別州が5である。

の数字に合わせ50万人にしてはどうかとモルターティが提案し、表決にかけられた。表決の結果、この提案が承認され、国民投票を要求できるのは、50万人の有権者となった。

カッピの残りの提案である州議会による発案が次に表決に付され、州議会による発案も認められた。その後、ラーミ・スタルヌーティから4つの州議会を9つの州議会に置き換える提案がなされ、表決の末、この提案は承認された。

続いて、先に挙げた3点目の論点、すなわち、国民投票を提起できる期間に関する議論に移った。モルターティは、公布後2か月間、ラコーニ（Laconi：共産党）は3か月間、ノビレは1か月間を提案した。表決の結果、モルターティの案が採用され、1月18日の会議は終了した。

4 (c)案に関する議論(2)——国民投票制度の是非と否決された法案に関する国民投票

1月20日には、前回までの議論を踏まえ、修正されたモルターティ案が次のとおり示された。

「50万人の有権者又は9つの州議会が要求した場合には、暫定的な公布⁽⁸⁾の日から2か月以内に、議会によって可決された法律について国民投票を提起することができる。

法律の否決の場合にも、同一の条件で、同様な権限が付与される。

両院の構成員の5分の3の多数により可決された法案の場合には、国民投票を提起することはできない。」

これに対して、ルッス（Lussu：自治主義者）から、レファレンダムは全国規模で行うべきではなく、州又はコムーネ（イタリアの基礎自治体）の領域に限定すべきだという、根本を覆すような提案がなされた。この提案に対し、モルターティは、議会は誤りを犯す可能性があり、主権者である国民の意見を聞く必要がある場合もあ

る、国民投票は政治教育となり、健全な民主主義を發展させるものであるという持論を展開した。ルッスの提案は、表決の結果、否決された。

続いて修正されたモルターティ案の第2項、すなわち、法律が否決された場合に実施される国民投票について、これを削除する提案がラコーニからなされ、表決の結果、承認された。

5 (c)案に関する議論(3)——停止の国民投票に関する規定の修正と予告の規定の追加

1月20日の会議では、停止の国民投票について、法律の暫定的な公布から15日以内に一定数の有権者の要求により、国民投票を予告することができるとするフスキーニ（Fuschini：キリスト教民主党）の提案が議論された。テッラチーニ小委員会委員長が有権者の人数を確定することを求めたところ、トザート（Tosato：キリスト教民主党）は2万5千という数字を提案し、ブッローニは5万という数字を提案した。表決の結果、ブッローニの提案した5万人の有権者の要求により、国民投票の予告がなされるという結論に至り、フスキーニの提案が受け入れられることになった。

1月18日の議論の結論は、停止の国民投票から排除されるのは、両院の5分の3の多数によって可決された法律であった。しかし、これを見直す案が次々と出された。まず、ノビレが5分の3ではなく、絶対多数に変更すべきであるという提案を行ったが、これは否決された。次に、モルターティが18日の議論では否決された、緊急性を宣言された法律に対する国民投票の禁止を再び取り上げた。モルターティの案は、「両院の絶対多数により緊急の性格を有すると宣言された法案を国民投票に付託することはできない」という文言であった。理由は不明であるが、この提案は、18日の採決とは逆に承認された。

続いて議論は、州議会の数の問題に移った。

(8) 国民投票で否決される可能性があるので、公布は暫定的な性格を有することになる。

トザートから国民投票の要求を行うことができるのは、9つではなく7つの州議会にすべきであるとの提案がなされ、これを受けて、テッラチャーニ小委員会委員長は、国民投票を要求できる州議会の数は7、国民投票の予告を行うことができる州議会の数は3とする案を表決に付した。表決の結果、この提案は承認され、案文は次のようになった。

「50万人の有権者又は7つの州議会の要求により、議会で可決された法律について国民投票が提起される。

可決された法律の暫定的な公布から15日以内に、5万人の有権者又は3つの州議会が国民投票の発案を行った場合には、審署⁽⁹⁾の期間は停止される。第1文にいう国民投票を実施するために要求された署名又は州議会の承認の数は、当該公布の日から2か月以内に満たされなければならない。

両院の絶対多数により緊急の性格を有すると宣言された法案を国民投票に付託することはできない。」

6 (d)(e)案に関する議論——国民発案の法案に関する国民投票

1月21日の会議では、第1節の(d)、(e)で示した国民発案の法案に関する国民投票の是非についての議論が行われた。(e)の議会の審議を経ずに、10万人の有権者の発案になる法案を直接国民投票に付託するという提案、そして(d)の10万人の有権者の発案による法案が議会で、6ヶ月以内に審議されなかった場合、修正された場合又は否決された場合に実施される国民投票という提案に対しては、反対意見が相次いだ。例えば、トザートは、国民投票は議会によって可決された法律にのみ実施されるべきであるという反対意見を述べ、テッラチャーニ小委員会委員長もそれに賛同した。表決の結果、両案ともに否決されることとなった。

7 (f)案に関する議論——法律廃止の国民投票

以上で、第1節で示した6類型のうち、5つの類型の国民投票の是非の議論が終了し、(f)の現行法の廃止の国民投票の問題を残すのみとなった。モルターティの構想では、国民の廃止要求がなされた時点から、6か月間、議会で法律の修正を行うかどうかを検討する期間が想定されていた。これに対し、テッラチャーニ小委員会委員長は、議会による審査は必要ないとの意見を述べた。一方、フスキーニはモルターティの考えを支持し、廃止の国民投票は議会の審査の下に置かれるべきであると主張した。この問題は、1月21日、表決に付され、その結果、廃止の国民投票は議会の介入なしに実施することができるという原則が承認された。

8 最低投票率

1月17日に提出されたモルターティの案では、国民投票は、有効投票の過半数によって承認されることを規定していたが、最低投票率については言及していなかった⁽¹⁰⁾。この点につき、1月17日の会議では、国民のほんの少数者が議会の決定を覆してよいのかという疑問がファブブリ(Fabbri:諸派)から示され、フスキーニからは、有権者の5分の2の参加という要件が提案された。これに対し、棄権も政治的な価値を有するとの反論がグリエーコ(Grieco:共産党)からあり、テッラチャーニ小委員会委員長も選挙に最低投票率が設けられていないので、国民投票にそれを設けるのはおかしいという反対意見を表明した。

小委員会での議論は、これ以上展開することではなく、この件に関しては、1月21日の会議において、1月17日の会議では反対意見を表明していたテッラチャーニ小委員会委員長が5分の2の有権者の参加という最低投票率の規定を挿入することを提案し、さしたる議論も行われず、

(9) 法律が成立したことを認証し、執行力を付与する大統領の行為。

(10) ここでの議論が、(a)から(f)の6類型すべてに関するものかどうかは、会議録を見る限り不明である。

承認された。

9 国民投票の対象外となる法律

国民投票の対象とすることのできない法律として、モルターティ案は、財政法律、国際条約の締結を承認する法律及び批准の法律の三類型を挙げていた⁽¹¹⁾。財政法律も国民投票の対象とすべきであるという意見（エイナウディ、ペラッシ）、財政法律という表現は曖昧であるという意見（ファップリ）、国際条約の締結を承認する法律と批准の法律の区別がわかりにくいという意見（ペラッシ）があり、最終的に「国際条約の批准を承認する法律及び予算法律は、国民投票の対象とすることができない」という表現で一旦落ち着くこととなった（1月20日の会議）。その後、1月22日の会議において租税法が国民投票の対象外となる法律に追加された。

III 憲法委員会での議論

各小委員会での議論の結果を受けて、憲法の条文化を託された起草委員会が憲法草案を作成した。国民投票に関する規定は次のようになった。

「第70条

公布から15日以内に5万人の有権者又は3つの州議会が国民投票に付託することを要求した場合には、緊急であると宣言されていない法律は、効力を停止する。当該法律の公布から2か月以内に、国民投票に付託するという発案が全体として50万人の有権者又は7つの州議会の承認を得た場合には、国民投票が実施される。租税法、予算を承認する法律又は条約を批准する法律に関する国民投票は認められない。

50万人の有権者又は7つの州議会が2年以上効力を有する法律を廃止することを要求した場合には、同様に国民投票が実施される。租税法

に関する国民投票は認められない。

第71条

下院議員の選挙権を有するすべての市民は、国民投票に参加する権利を有する。

国民投票に付託された提案は、有権者の5分の2が参加し、かつ、有効投票数の過半数の賛成があった場合に承認される。

法律は、国民投票の実施の方式を定める。」

上記の条文は、おおむね小委員会での議論の結果を反映しているが（第70条第1項が(c)案、第2項が(f)案に対応）、廃止の国民投票について「2年以上効力を有する法律」という要件を付け加えたところが、やや異なる点である。

1947年1月29日、憲法委員会で上記の条文について討論が行われた。冒頭、グラッシ（Grassi：国民民主同盟）から、停止の国民投票は、立法活動に対する少数派の妨害行動につながるとして、これを廃止すべきとの意見が出された。トリアッティ（Togliatti：共産党）も組織政党による議会活動への妨害を懸念し、グラッシの意見に賛同した。これに対して、ペラッシとファップリは、緊急であると宣言された法律は国民投票にかけられないという制限が設けられているので、問題はないと反論した。ペラッシはさらに、両院の3分の2で可決された法律も国民投票の対象外とすることを提案し、停止の国民投票の維持を訴えた。エイナウディも、国民投票のコストは高いため、トリアッティが懸念するように、政党が頻繁に国民投票に訴えかけ、資金を浪費することは考えられないと反論し、停止の国民投票の維持を主張した。

グラッシは、第70条第1項の削除、すなわち、停止の国民投票に関する規定の削除を提案し、この提案に対して表決が行われた。表決については、記名投票が要求された。表決の結果は、賛成票22、反対票25、棄権1となり、反対多数で削除する案は否決された。さらに、両院の3分の2で可決された法律を国民投票の対象

(11) 注(10)に同じ。

外とするペラッシの提案も表決に付され、こちらは賛成多数で承認された。

IV 本会議での議論

1 憲法委員会の提案

1947年10月16日、本会議は、以下のような憲法委員会の提案に基づき、議論を開始した。

「第72条

絶対多数によって緊急であると宣言されておらず、かつ、各院の3分の2の多数により可決されていない法律は、その公布から15日以内に5万人の有権者又は3つの州議会が国民投票に付託することを要求した場合には、発効が停止される。法律の公布から2か月以内に、発案が50万人の有権者又は7つの州議会の同意を得た場合には、国民投票が実施される。

50万人の有権者又は7つの州議会が2年以上効力を有する法律の廃止を要求した場合には、同様に国民投票が実施される。

いかなる場合であっても、租税法律、予算を承認する法律及び国際条約の批准を承認する法律に関する国民投票は、認められない。

第73条

下院議員の選挙権を有するすべての市民は、国民投票に参加する権利を有する。

国民に提起された提案は、有権者の5分の2が投票に参加し、有効投票の過半数に達した場合に承認される。

法律は、国民投票の実施の方式を定める。」

2 停止の国民投票

上記の憲法委員会の案について、第72条第1項の削除、すなわち停止の国民投票の削除の提案が、ボッツィ (Bozzi) から国民民主同盟⁽¹²⁾の議員、ノビレ⁽¹³⁾及びペルシコ (Persico: イタリア労働者社会党) からなされた。ボッツィは、

先の憲法委員会での議論でトリアッティが述べていたように、大衆政党は容易に5万人を動員することができるため、議会外に妨害集団を創出することになるとして反対意見を述べた。フスキーニも、「絶対多数によって緊急であると宣言されておらず、かつ、各院の3分の2の多数により可決されていない法律」はまれであるとし、第1項の削除に賛成した。これに対し、ペラッシは、緊急性を宣言された法律、3分の2の多数で可決された法律、第3項に列挙された租税法律等の除外といった制限があれば、一般の利益に反すると世論が判断した法律について国民投票を実施することに何のためらいを持つ必要があるのかと反論した。しかし、表決の結果、第1項の削除に対する賛成が多数を占め、停止の国民投票は創設されることなく終わった。

3 廃止の国民投票

廃止の国民投票については、制度自体について賛成意見が多く表明され、その削除を求めたのは、タルジェッティ (Targetti: 社会党) のみであった。タルジェッティは、第72条第1項のみならず第2項の削除も提案したのである。彼は、国民を立法活動に介入させることは、極めて不都合なことであると述べ、憲法改正の国民投票は認めるが、法律に関する国民投票は認められないとの立場を表明した。第2項を削除するというこの修正案は、モーロ (Moro: キリスト教民主党) から16名の議員の要求により、記名投票で表決することとなった。結果は、賛成107票、反対209票で、タルジェッティの修正案は否決された。

残る問題は、起草委員会の段階で挿入された「2年以上効力を有する法律」という要件であった。ペルシコ、ノビリ・ティート・オーロ (Nobili Tito Oro: 社会党)、フスキーニからこの要

(12) 自由党、労働民主党などを集結させた自由主義の立場をとる会派。

(13) 同時に、次善の案として5万人の有権者を10万人に引き上げる提案を行った。

件を削除し、現行法すべてに対して国民投票が可能とするよう修正の提案がなされた。ノビリ・ティート・オーロによれば、国の必要性に対応せず、倫理的・社会的基礎において市民の多数派の感情にそぐわない法律を前にして、廃止の国民投票の権利の行使を2年も待たなければならない理由が見当たらないということであった。

一方、ペラッシは、廃止を要求する前には2年程度の施行の経験が必要とされると主張し、原案維持の意見を表明した。ルチフェロ (Lucifero: 自由国民ブロック) も、法律が成立するたびに市民と議会が対立するおそれがあるとして、2年の期間、国民投票を禁止するのが適当であると述べた。

グッロ・ファウスト (Gullo Fausto: 共産党) は、何年間も効力を持っていた法律を廃止してしまうことは法秩序に不確実性をもたらすものであるため、廃止が要求できる期間をできるだけ短縮したほうがよいとの立場から、6か月という期間を提案した。このような短い期間にすると、法律の廃止の要求の権利を制限することにはなるが、国民にとって不都合と思われる法律は、定期的に行われる選挙で新しい民意を得て選出される議会が修正なり、廃止なりすればよいのであるという考えをグッロ・ファウストは表明した。これに対し、クレリチ (Clerici: キリスト教民主党) は、法律はワインではないのだから、古くなればなるほどよいものになり、安定するというロジックは理解できない、また、議会は国民の意思を誤ることなく体現しているのであるという前提は理解できないと反論した。

チファルディ (Cifaldi: 国民民主同盟) は、2年を5年にする修正案を提出した。その提案理由は、法律が司法官によって正確に解釈され、国法体系の一部になるには、最低でも5年の期

間は必要であるということであった。

モーロは、ペルシコらの見解を支持し、あらゆる期限を排するのが適当であると述べたが、その際第72条第1項との整合性に言及した。すなわち、第1項の停止の国民投票の権利を行使しなかった以上、その法律は民意に沿うものと推定されなければならない、一定期間は廃止の要求を控えるべきだという考えの下に2つの条文はセットとして定められたというのである。この論理に従えば、第1項が既に削除された以上、第2項で期間の制限を設ける必要はもはやないということになる。

ノビレは、グッロ・ファウストの指摘した法秩序の安定という考え方に賛同したものの、期間としては、このチファルディの5年という提案を支持する旨を表明した。コルテーゼ (Cortese)⁽¹⁴⁾ は、いかなる制限期間もないとなると議会で敗北した政党が直ちに国民投票に訴えかけるおそれがあり、立法機能に障害をきたし、代議制の根幹を揺るがす危険性があるとの理由から、ノビレ同様チファルディの提案を支持する意見表明を行った。

ブッフォーニ (Buffoni) は、自らの所属する会派、すなわち、社会党の意見とは異なるとの前置きを述べてから、一切の期間を排除することを支持することを主張した。彼は、上院の6年⁽¹⁵⁾、下院の5年の任期の間に民意は変化することがあるため、いつでも国民投票に訴えかけることができるようにするべきであるという趣旨の発言を行った。

以上のように、廃止の国民投票が提起できる期限を巡っては活発な論戦が行われ、テラチーニ本会議議長は、提案を4つにまとめた。すなわち、①6か月とするグッロ・ファウストの提案、②2年とするルチフェロの提案、③5年とするチファルディの提案、④一切の期限も設けないとするペルシコの提案である。しか

(14) グイド・コルテーゼ (Guido Cortese: 国民民主同盟) か、パスクワーレ・コルテーゼ (Pasquale Cortese: キリスト教民主党) か同定できなかったため、所属会派は省いた。

(15) 1963年の憲法改正で、6年から5年に短縮された。

し、ルチフェロから、5年とするチファルディの提案を支持し、それが否決された場合には自らの2年の案を提示するという意見表明があり、グッロ・ファウストからも、自分の案を撤回し、チファルディの案を支持するという意見表明があったため、修正案は2つに絞られることとなった。

チファルディ案の表決は、リッカルド・ロンバルディ（Riccardo Lombardi：自治主義者）の要求に従い、秘密投票で行われた。表決の結果、賛成票134、反対票172で、チファルディ案は否決された。続いて、第二の案として示されていたルチフェロの案が表決に付されたが、こちらも反対多数で否決された。結果として、いかなる期限も設けないということになった。

4 その他の事項

続いて、議論は、第72条第3項、すなわち、国民投票の対象外となる法律に関する問題に移った。第72条第3項では、租税法律、予算を承認する法律、国際条約の批准を承認する法律の3つを挙げていたが、これについてはさまざまな意見が出された。

ボッツィは、第72条第3項全体の削除を求め、ピエモンテ（Piemonte：イタリア労働者社会党）は、国際条約の批准を承認する法律の削除を求め、ペラッシは、予算を承認する法律、国際条約の批准を承認する法律の削除を求めた。これに対し、ルチフェロから、外交政策は重要な問題であり、国際条約の批准を承認する法律を国民投票に付託するのは適当ではないとの反論がなされた。

その後、上記の3つの法律以外にも追加すべき法律の提案がいくつかなされた。メーダ（Meda：キリスト教民主党⁽¹⁶⁾）ら8名の議員からは、恩赦の法律の追加が、チェヴォロット（Cevolotto：労働者民主党）からは、減刑の法律の追加が、マリア・マッダレーナ・ロッシ（Maria

Maddalena Rossi：共産党）ら9名の議員からは、選挙法の追加が提案された。最後の提案に対しては、ルーニ憲法委員会委員長（Ruini：諸派）が、選挙法は国民主権を体現するものであり、議会が自らの都合で選挙制度を作り変えることを防ぐ意味でも、選挙法を国民投票の対象外とすべきではないという反論を行った。しかし、表決の結果、選挙法も含め、上記の3つの法律と当初の規定の3つの法律すべてについて、国民投票の対象外とすることが決定された。

残りは第73条の規定の問題であった。投票権者を下院議員の選挙権を有する市民とする第1条の規定には特に異論は出されなかった。第2項の有権者の5分の2という最低投票率については、パオロ・ロッシら12名の議員から5分の3に修正する提案がなされた。パオロ・ロッシによれば、最低投票率が5分の2だとすると、無効票が5パーセントくらいあることを考慮に入れるならば、最低でわずか約18パーセントの得票で、法律を廃止することになってしまうため、最低投票率の引き上げが必要とのことであった。これに対して、ペラッシは引き上げすぎているのではないかと意見を表示し、当初案との中間をとり、有権者の過半数という要件を提案した。結局、パオロ・ロッシもこの提案を受け入れ、表決の結果、最低投票率は、有権者の過半数となることになった。

最後の第73条第3項については、特に異論もなく承認され、国民投票に関する議論はここで終了した。

おわりに

1947年12月22日、本会議は、賛成453票、反対62票の賛成多数により、イタリア共和国憲法を採択した。注意深い読者ならば、10月16日の本会議での結論と、本稿の冒頭に掲げた憲法の条文との間には、単なる文言上の違いをこえた

(16) 所属会派を特定することができなかったが、連名となっている他の議員がすべてキリスト教民主党の議員であるため、おそらくメーダもキリスト教民主党の議員であると推測した。

内容上の違いがあることに気がつかれることと思う。

違いは二点あり、一つは、国民投票を要求できる州議会の数が7から5に修正されていることであり、いま一つは、国民投票を提起できない法律として選挙法が挙げられていないことである。この間の経緯は不明であるが、後者の選挙法に関する修正については、憲法制定議会の議員でもあり、後に首相ともなったアンドレオッティ（Andreotti：キリスト教民主党）が、挿入し忘れたと述べている⁽¹⁷⁾。1990年代の選挙法に関する国民投票が政界再編の一つの契機に

なったことを考え合わせると単純ミスにしては、あまりにも大きな意義を有するミスであったといわざるを得ない。

以上が、憲法制定議会における国民投票制度の議論の概要である。こうして、概観してみると、新たな民主国家を建設しようという息吹のようなものが感じられ、よりよい制度を作ろうとする意気込みが感じられる⁽¹⁸⁾。また、同一の会派内でも異なる意見が出されるなど、党派を超えた議論が自由闊達になされたことも印象的である。

（やまおか のりお 政治議会課憲法室）

(17) 一方、憲法学者のランケステル（Lanchester）は、ルイーニ憲法委員会委員長が最終案に手を加えたのではないかと推測している。Anna Chimenti, *Storia dei referendum*, Roma: Laterza, 1999, p.13.

(18) なお、こうした意気込みとは裏腹に、国民投票法が制定されたのは、憲法制定後23年経った1970年のことであった。しかも、それは政治的な打算によって制定されたものであった。すなわち、離婚制度に消極的であった、当時の政権与党第1党のキリスト教民主党が、連立与党の世俗政党の要求を受け入れ、国民投票による廃止の可能性を残すため、国民投票法の制定を条件に、離婚法制定を容認したことが契機であった。