

【イタリア】首長の多選制限をめぐる近年の動向

海外立法情報課長 芦田 淳

* コムーネ（基礎的自治体）の長等について多選制限を定めた規定が、2022年及び2024年にその例外を拡大する方向で改正された。当該改正について、憲法裁判所は合憲と判断した。

1 多選制限導入の経緯等

イタリアでは、コムーネの長及び県知事¹について、連続して3期の任期を務めることが原則禁止されている。これは、1993年3月25日法律第81号「コムーネの長、県知事、コムーネ議会及び県議会の直接選挙」²により、コムーネの長及び県知事の選挙制度がそれまでの各議会による間接選挙制から直接選挙制に改められ、その権限も強化されたことに伴い、導入されたものである³。その後、コムーネ及び県を含む地方団体に関する規定を統合した2000年8月18日立法命令第267号「地方団体制度統一法」⁴（以下「267号命令」）が制定されたことにより、コムーネの長等の多選制限は、同命令第51条をその根拠規定としている。制定当初の規定は、次のような内容であった。①コムーネの長及び県知事の職に連続して2期あった者は、2期目の終了後、直ちに同じ職に再選されることは認められない（第51条第2項）。②コムーネの長及び県知事について2期の任期のうちいずれかが、自らの意思による辞任以外の理由のために2年6か月1日⁵より短ければ、連続して3期目の任期が認められる（同条第3項）。

こうした多選制限規定は、判例上、人格と結び付いた権力を非人格的な権力に置き換えること及びクライエンテリズム（恩顧主義）を避けることを目的として、選挙人と被選挙人との間の属人的なしがらみを断ち切るように、地方団体の首長の交替を促進し、かつ、その権限行使が主観的なものになること（soggettivizzazione）を避けるための措置と位置付けられている⁶。

2 近年の改正

267号命令第51条第2項は、小規模なコムーネにおいて適当な首長候補者を見付けることが容易ではないとして、2度改正されている。まず、2022年4月12日法律第35号「小規模なコムーネにおける長の任期制限及び運営の監督に関する2000年8月18日立法命令第267号に定める統一法の改正並びに公的な監督下にある民間団体の役職に係る欠格性に関する2013年4月8日立法命令第39号に定める統一法の改正」⁷第3条第1項は、人口5,000人未満のコムー

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2025年1月14日である。

¹ イタリアの地方制度は、基本的に「州・自治県-県・大都市-コムーネ」から成る3層制である。

² L. 25 marzo 1993, n. 81, Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale. 以下、法文に関しては、他の法令を含め、イタリア共和国の法令ポータルサイト（Normattiva website <<http://www.normattiva.it/>>）を参照した。

³ 芦田淳「海外法律情報 イタリア 首長の多選制限」『ジュリスト』No.1330, 2007.3.15, p.123.

⁴ D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. 立法命令とは、法律によって与えられた一定の原則及び指針の下に政府が制定する、法律と同等の効力を有する命令である。

⁵ いずれも任期は5年であり、その半分を超えたという趣旨である。

⁶ Sentenza Corte suprema di cassazione, I sezione civile, 20 maggio 2006, n. 11895. この判決を下した破棄院は、民事事件及び刑事事件を管轄する最上級裁判所である。

⁷ L. 12 aprile 2022, n. 35, Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfirmità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico.

ネの長の任期について、連続3期まで認めることにした。続いて、2024年1月29日緊急法律命令第7号「2024年の選挙並びに住民登録簿の修正及び法定人口の決定に関する緊急規定」⁸（以下「7号命令」）第4条第1項は、人口5,000人以下のムーネの長に多選制限規定を適用せず、人口5,001～15,000人のムーネの長の任期については連続3期まで認めると改めた一方、人口15,001人以上のムーネの長の任期については従来どおり連続2期までとした⁹。

3 憲法裁判所による合憲判断

2024年5月、上述した7号命令第4条第1項の合憲性について、リグーリア州から憲法裁判所に訴えが提起された¹⁰。同州によれば、この立法措置は単なる（人口）規模という要素に基づくものであり、それだけでは、地方団体間での異なる取扱いを正当化できない。具体的には、①大規模なムーネの市民に対して、不合理な形で、その選挙権及び被選挙権を制限し、継続的な政治・行政活動を阻んでいる、②ムーネ間の不当な差別は、地方自治体を支援し、その平等を保障するという憲法上の義務に反しているという点から、当該規定が、法の前平等などを定めた憲法第3条、地方自治の保障などを定めた同第5条等に違反すると主張した。

しかし、同年10月、憲法裁判所は、以上の合憲性の訴えには理由がないとして却下した（同年判決第196号）¹¹。その際、多選制限規定は憲法上の諸利益の調整を図る上で必要であり、立法者に認められた裁量の範囲を超えるものではないとした。その行論は、次のとおりである。

①連続した任期に上限を設ける規定は、地方団体の長の直接選挙と密接な関連を持っており、候補者間の実質的な機会均等、有権者個人の投票の自由及び選挙競争の全体的な真正性、政治代表の交替、ひいては地方団体の民主的性質という憲法上の基本的な権利及び原則を実現し、保障するのにふさわしい立法上の選択を反映するものである。②関連する立法により憲法上の異なる諸利益の間の均衡点を定めることは、立法者の裁量に委ねられており、明らかに不合理な場合にのみ憲法裁判所の審査を受け得る。③実際、立法者は、現行規定により区分されたムーネの階層の間には経済的及び社会的な利益に関して重大な差異があることを前提として、問題とされた規定により、相反する憲法上の諸利益の間の「具体的な均衡点」を動かし、地方団体の人口規模に応じて新たに均衡を図ることが必要であると考えた。つまり、人口の少ないムーネでは任期制限を設けず、中規模のムーネでは連続3期まで、人口の多いムーネでは連続2期までの任期を認めるというものである。これは、従来とは異なる論理及び構造に基づいているとはいえ、明らかに不合理とはいえない選択であり、考慮されている憲法上の諸権利及び諸原則の間の公正な共存の実現を意図するものである。

⁸ D.L. 29 gennaio 2024, n. 7, Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale (convertito con modificazioni dalla L. 25 marzo 2024, n. 38). 緊急法律命令とは、緊急の必要がある非常の場合に政府が自らの責任において制定する、法律と同等の効力を有する命令で、公布後60日以内に、国会により法律に転換されなければ失効する（憲法第77条）。

⁹ この改正により、2021年時点の数値でいえば、5,524 ムーネ（全体の約70%、ただし、人口比では全体の約17%）で多選制限規定が適用されなくなり、1,644 ムーネ（全体の約21%、人口比で全体の約24%）で連続3期まで、728 ムーネ（全体の約9%、人口比で全体の約60%）で連続2期まで任期が認められることになる。“Elenco comuni italiani attuali - Popolazione censita 2021.” Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali website <<https://dat.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/sut/open-data/elenco-cens-var-comuni-italiani-csv.php>>

¹⁰ 州は、国の法律及び法律の効力を有する行為（緊急法律命令等）が自らの権限領域を侵していると認めるときは、その合憲性について、憲法裁判所に訴えることができる（憲法第127条）。なお、リグーリア州の訴えは、同州の地方自治体評議会の提案に基づくものである。地方自治体評議会とは、憲法第123条に規定されている州と地方団体との間の協議機関である。

¹¹ Sentenza Corte costituzionale, 29 ottobre 2024, n. 196.