

イタリア国民投票：一問一答

発表日：2016年11月9日(水)

～国民投票よりも次の総選挙が心配～

第一生命経済研究所 経済調査部

主席エコノミスト 田中 理

03-5221-4527

◇ 欧州発の次のリスクイベントと目される12月4日のイタリア国民投票まで1ヶ月を切った。本稿では一問一答形式で同投票のポイントを説明する。主な結論は、①国民投票が賛成多数に終われば、短期的な政治リスクは後退するが、中期的には反EU政権の誕生を容易にする、②投票が否決された場合も、暫定首相が指名され、議会の解散・総選挙は回避される、③投票結果の如何を問わず、2018年春に予定される次期総選挙で反EU政権が誕生するリスクがある、④反EU政権の誕生を阻止するためには、国民投票後に予定される選挙制度改正の行方が重要となる、⑤法的拘束力のある国民投票の実施要件を満たすことは難しいが、諮問的な国民投票を行うことはそれほど難しくなく、⑥イタリア国民の多くは親EUだが、単一通貨ユーロに否定的な見方が多い、⑦五つ星運動は直接民主制を重視しており、同党が政権を奪取すれば、ユーロ離脱の是非を問う国民投票を実施する可能性を排除できない。

<なぜ国民投票が必要になったか？>

イタリアでは上下両院の立法権限が完全に対等で、あらゆる法律が両院で全く同じ文言の法案を通さなければ成立しない。審議の過程でどちらかの議会で法案が修正されれば、別の議会に戻され、審議と採決が延々と繰り返される。また、政権の発足や存続にも、上下両院それぞれの信任投票が必要になる。選挙制度や選挙区割りの違いから、両院の議会構成が微妙に異なることが少なくない。そのため、議会審議の行き詰まりで短命政権となることが多く、このことが同国で必要な改革が進まない一因と目されてきた。イタリアでは第二次大戦後の過去70年間に63の政府が乱立し、5年の議会任期を全うした政権はない。

国民投票が行なわれるに至った経緯は以下の通りだ。2013年12月に憲法裁判所が当時の選挙制度に違憲判決を下した結果、上下両院の選挙制度は1980年代以前に採用されていた比例代表制に戻った。こうしたなか、2014年2月に誕生した民主党のレンツィ政権は、政権安定と構造改革の遂行を目指し、上院の立法権限を制限するとともに、下院の選挙制度を改正する二段構えの改革に着手した。

下院の選挙制度改正案（こちらは憲法改正を伴わないので国民投票の対象ではない）は2015年に上下両院で可決したが、違憲立法審査が提起されたことから、現在、憲法裁判所の判決を待っている。当初10月4日に判決が言い渡される予定だったが、国民投票後に延期された。なお、改革後の上院は地方議会の選出議員で構成される予定のため、上院については選挙制度改革が行なわれなかった。

他方、2014年4月に提出された上院の立法権限を制限する憲法改正案は、数回の審議と修正を経て、2016年4月に両院で可決されたが、賛成票は国民投票を回避するのに必要な3分の2に満たなかった。イタリアの憲法第138条によれば、憲法改正を伴う法律案が成立するためには、①上下両院で2回に分けての審議を経た後、両院で各2回の投票において賛成多数で可決する必要がある。但し、②公布から3ヶ月以

内に、どちらか一方の議会の5分の1以上か、50万人以上の有権者か、5つ以上の地方議会からの求めがあれば、国民投票に付される。この際、③同法案が上下両院で3分の2以上の賛成多数で可決された場合には国民投票は行われない。つまり、今回は憲法改正を伴う議会制度の改革法案が、③の条件を満たさなかったため、国民投票が必要となった訳だ。

<何についての国民投票か？>

国民投票が問う憲法改正の内容は、

- 上院の立法権限を制限し、憲法改正など一部の例外を除き、法案成立に上院の議決を必要としない。
- 上院は下院が可決した法案の修正を求めることが出来るが、下院がこれに従う義務はない。
- 政権発足時の内閣信任投票は下院のみで必要となり、上院で信任投票は行われない。
- 上院が内閣不信任動議を提出することはできない。
- 終身議員を除いた上院の定数を、現在の315人から100人に削減する。うち95人は地方議会によって選出され、5人は大統領が指名する任期7年の議員。

投票用紙の文言は下記の通り。

「あなたは、2016年4月15日に議会が承認し、官報第88号に公布された、①完全に同等な二院制を修正し、②議員定数を削減し、③議会運営の経費を抑制し、④経済労働国民評議会（CNEL：憲法によって定められた経営者、労働組合、有識者による政府の諮問機関）を廃止し、⑤憲法第2部第5章（地方行政について定めた章）を変更する一憲法改正案を承認しますか？」

憲法裁判所の元長官からの訴えに基づき、ミラノの地方裁判所は現在、投票用紙の文言が不適切との訴えを受理するか、棄却するかを検討している。訴えは、複数の内容にまたがる憲法改正を1つの質問として答えるのは不適切とし、それぞれの改正内容につき質問を設けることを要求している。ミラノ裁判所が訴えを受理した場合、同裁判所にこの問題の法的判断を下す権限がないため、憲法裁判所の判断に委ねられる。憲法裁判所は審理時間を確保するため、国民投票の実施日を12月4日から先送りすることを求める可能性がある。但し、憲法裁判所に投票延期を決定する権限があるか否かについては見解が分かれている。また、これとは別に、10月末にイタリア中部で大規模地震が発生したことを受け、投票を管轄するアルファノ内務相が投票の延期を検討する可能性を示唆したが、その後、レンツィ首相は投票を予定通りに行なう方針を表明している。

<いつ投票が行なわれるか？>

イタリアの現地時間で12月4日（日）の午前7時から午後11時まで投票が行われ（日本時間で同日の午後3時から翌日午前7時）、投票終了後速やかに開票作業が行なわれる。また、現地時間の正午、午後7時、午後11時（日本時間の同日午後8時、翌日午前3時、翌日午前7時）時点の投票率が順次公表される。態度保留者は無難な結果（ここでは「改正に賛成」）を選ぶ傾向があるため、一般に投票率が低い方が反対派に有利になると目されている。過去の憲法改正の国民投票の投票率は、地方の権限を拡大する2001年の国民投票が34.1%、首相の権限を強化する2006年の国民投票が52.5%だった。ちなみに、イタリアで人口の多い3都市の投票日の天気予報は、ローマが「晴れ時々曇り、例年並みの気温」、ミラノが「概ね晴れ、例年より若干気温が高め」、ナポリが「概ね晴れ、例年より若干気温が低め」とある（11月8日時点のAccuweatherより）。前回2013年2月24・25日の議会選挙では、投票が締め切られた現地時間の午後3時

直後に出口調査の第一報が発表され、同日中に正式結果が公表された。ただ、前回の出口調査では、正式結果と比べて民主党の獲得票が上下院ともに約4%ポイント過大に、五つ星運動の獲得票が約7%ポイント過小に出ていた（図表1）。出口調査の精度は必ずしも高くない。内務省が公表する正式結果は、州の集計結果が順次発表され、在外投票を含めた全ての結果が出揃った段階で最終結果を公表する。日本時間の5日（月）の午前中には大勢が判明している可能性が高い。

当初秋に予定されていた投票が12月にずれ込んだのは、必要な立法上の措置に時間を要したことに加え、①投票否決時に首相が辞任する可能性を示唆して以来、政権の信任投票の様相を呈していることから、国民投票までの冷却期間を設け、改革の必要性を国民に丁寧に働き掛ける狙いや、②投票前に来年度予算案の議会審議を終え（10月15日までに欧州委員会に提出し、11月15日までに議会で承認する必要がある）、投票否決時の政治空白がその後の政権運営に支障をきたすことを回避する狙い、③来年度予算案に国民受けのする政策を盛り込むことで、投票を有利に進めようとの狙いがあったものと思われる。

投票日が12月4日に決まった経緯を振り返ると、8月8日に高等裁判所が国民投票の実施要件を全て満たしたことを確認。そこから60日以内に（10月7日までに）投票日を決め、法令として公布することを政府に求めた。関連の法規定に基づき、国民投票は政府が投票日を決定した日から起算して50～70日以内の日曜日に行なわれる。つまり、この時点で投票日程は、最も早くて10月2日、最も遅くて12月11日に絞り込まれた。政府は上述の通り、投票キャンペーンを長めに取ることや予算審議の日程を考慮に入れ、遅めの投票日を選択した模様だ。

なお、今回の憲法改正の国民投票では、投票結果の有効性は投票率によって左右されず、有効票の過半数によって決する。この点、圧倒的多数が難民受け入れに反対したが、投票率が規定の50%に届かず無効となった10月2日のハンガリーの国民投票とは異なる。また、有権者は18歳以上の国民で、原則として居住する市区町村内の有権者登録をしている投票所で投票する。国外居住者などの不在者投票も認められる。

（図表1）イタリアの前回総選挙での投票結果と出口調査での投票率の比較

	下院			上院		
	投票結果 (%)	出口調査 (%)	差 (ppt)	投票結果 (%)	出口調査 (%)	差 (ppt)
左派の統一会派	29.5	34.0	-4.5	31.6	37.0	-5.4
民主党	25.4	29.5	-4.1	27.4	32.0	-4.6
右派の統一会派	29.5	29.0	0.5	30.7	31.0	-0.3
自由の人民	21.6	21.5	0.1	22.3	22.5	-0.2
北部同盟	4.1	5.0	-0.9	4.3	5.5	-1.2
五つ星運動	25.6	19.0	6.6	23.8	16.5	7.3
モンティ前首相の統一会派	10.6	9.5	1.1	9.1	9.0	0.1

出所：イタリア内務省、Istituto Tecne資料より第一生命経済研究所が作成

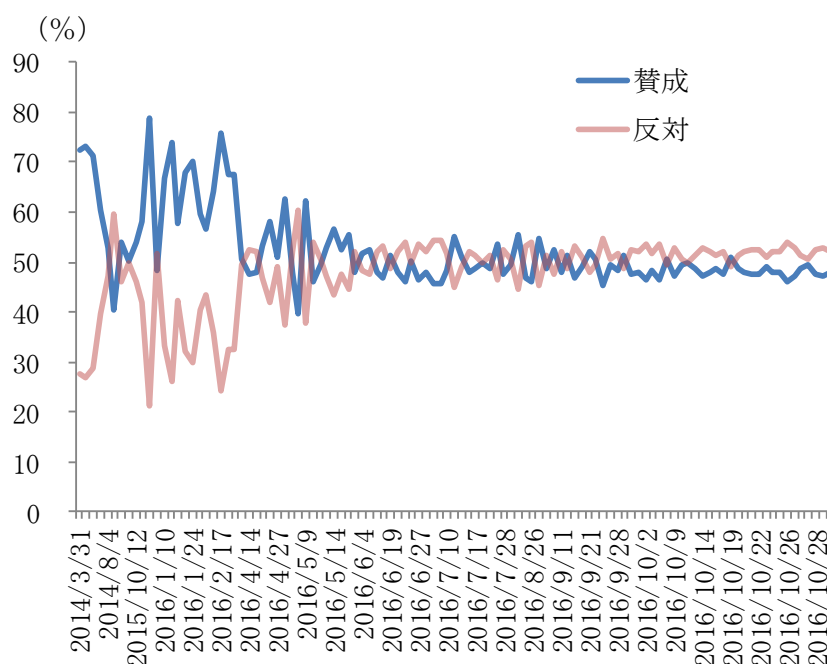
＜投票の行方は？＞

法案が提出された当初は、憲法改正に「賛成する」との回答の割合が「反対する」との回答の割合を大きく上回っていたが、投票実施が決まった今年の4・5月頃以降、両者は拮抗している（図表2）。レンツィ首相は当初、投票が否決された場合には辞任する意向を示唆していた。野党勢の多くは投票を政権の信任投票と位置づけ、法案の採決では賛成票を投じた党までもが、投票への反対を有権者に呼びかけている。首相は国民投票を個人的な進退問題に結び付けたのは誤りだったと発言を軌道修正し、投票結果が賛

成・反対どちらになろうとも、2018年春の議会任期満了前に総選挙を行なうことを否定している。また、10月中旬に発表した来年度予算案では、付加価値税率の引き上げ取り止めや年金関連の歳出拡大など、有権者受けのする施策を盛り込んだほか、テレビ番組などに積極的に出演し、憲法改正の必要性を訴えてきた。だが、その後も賛成票が目立って増える兆しはなく、過去1ヶ月余りは大多数の調査で反対票が上回っている。

反対票のリードはごく僅かで（1～4%ポイント程度）、態度保留者の割合が大きい（20～50%程度）。2014年9月のスコットランドの英国からの離脱の是非を問う住民投票では、態度保留者が無難な現状維持を選んだ結果、残留票が離脱票を大きく上回った。ただ、今年6月の英国民投票ではこうした経験則が裏切られた。今回の国民投票でも多くの有権者は投票で問われる法律改正案の具体的な中身を把握している訳ではない。そのため、自身が信頼を寄せる政治家や政党が国民投票にどのような立場を採るかを判断の拠り所とする有権者が相当数いる模様だ。主要政党で投票に賛成しているのは、レンツィ首相が率いる中道左派の与党「民主党」や同党を支える幾つかの中道政党（「新中道右派」や「市民の選択」など）に限られる。多くの野党は、上院のチェック・アンド・バランス機能が働くことや、小政党に不利となる点を問題視し、改正に反対している。民主党内も一枚岩ではない。ダレーマ元首相やベルサーニ前書記長（党首）など党重鎮も投票に反対する姿勢を表明している。民主党の有力な支持母体で、最大の構成員を抱える労働組合「イタリア労働総同盟（CGIL）」も改正に反対することを発表している。かつてテクノクラート政権を率いたモンティ元首相や、中道右派の「フォルツァ・イタリア」を率いるベルルスコーニ元首相など、影響力のある政治家も憲法改正案に反対している。なお、イタリアの法律では投票日の2週間前（11月20日）以降は世論調査の発表が禁止されているが、前回総選挙でも一部の調査機関が投票日の前日まで調査結果を発表していた。

（図表2）イタリア国民投票（憲法改正）の世論調査



注：態度保留者を調整後の割合

出所：イタリア政府資料より第一生命経済研究所が作成

＜投票否決時のシナリオは？＞

投票が否決された場合、政治的な不透明感の高まりと改革停滞が嫌気され、金融市場に動揺が広がろう。投票直後に予定されるイタリア大手行による増資や不良債権売却などの経営再建計画にも悪影響が及びかねないほか、財政規律違反を巡る欧州委員会とのせめぎ合いも加わり、イタリア関連資産に大幅な売り圧力が及ぶことが予想される。レンツィ首相は投票否決時の辞任観測の火消しに走っているが、野党勢から辞任要求が高まることは避けられない。前任者を首相の座から引きずり降ろし、党内の主流派から距離を置くレンツィ首相は、これまで国民からの個人的な人気を頼りに改革を断行してきた。トレードマークの改革が国民から否定されるとなれば、民主党内でも首相の求心力は低下しかねない。2018年春の次期総選挙を睨んだ党利党略も加わり、党内からもレンツィ降ろしの風が吹く可能性がある。

ただ、首相が退陣した場合も議会の解散・前倒し総選挙は回避される公算が大きい。議会の解散権は国家元首の大統領が有し、首相辞任時や内閣不信任時も必ずしも議会を解散する必要はない。2015年2月に就任したマッタレラ大統領は、前職が憲法裁判所の判事だが、それ以前は民主党の前身となる左派政党で閣僚や副首相などの要職を務めた人物だ。投票否決直後の解散・総選挙が政情不安を高めかねないほか、現在の議会・選挙制度の下で総選挙を行えば、民主党が政権を追われる可能性が高い。そのため、大統領は2018年春の議会任期満了までの暫定首相を指名し、早期解散を回避する意向とみられる。その場合、モンティ政権の退陣後に連立政権を率いたレッタ前首相、堅実な行政手腕が評価されているパドワン財務相、非政治家のテクノクラートなどを暫定首相として指名するとの見方に加えて、反対票のリードが僅かに留まればレンツィ首相を再指名するとの見方も浮上している。

上院の立法権限を制限する憲法改正が否決されているため、暫定首相を指名したり、レンツィ首相を再指名する場合も、政権発足には上下両院の信任投票が必要になる。民主党主導の政権が議会で過半数を確保するためには、現政権と同様に中道政党の協力が不可欠なことから（図表3）、暫定首相候補には中道寄りの人物が選ばれる可能性が高い。民主党を支える中道政党の多くは、現在の選挙制度の下で総選挙に臨めば、議席獲得に必要な3%の最低得票率に届かず、議席を失う恐れがある。早期の解散・総選挙を回避し、その間に新たな選挙制度改正に着手するため、ひとまず暫定首相を信任する可能性が高い。総選挙回避と暫定首相が指名されることが確実となれば、金融市場の動揺は沈静化に向かう。

ただ、暫定首相の下で構造改革の停滞は避けられず、2018年春の議会任期が近づくとともに、政権のレームダック化が進む可能性が高い。イタリアの改革停滞と政治不安の背景となっている議会制度の改正は振り出しに戻り、新たな改正案が本格的に検討されるのは次期政権に委ねられることになる。なお、同国の法律では、国民投票が否決された場合、投票後の5年間は同じ法律の廃止を求める国民投票を提起することはできない。

(図表3) イタリア議会の会派別構成

	下院	上院
与党	379	183
民主党 (PD)	302	113
みんなの場所 (AP)	31	31
市民の選択 (SC)	20	—
民主連帯 (DS)	13	—
その他	13	39
野党	251	132
五つ星運動 (M5S)	91	35
フォルツァ・イタリア (FI)	53	40
左翼・環境・自由 (SEL)	32	—
北部同盟 (LN)	17	12
イタリアの同胞 (FdI)	10	—
その他	48	45
終身議員	—	6
合計	630	321

注：みんなの場所 (AP) はキリスト教民主同盟 (UdC) と新中道右派 (NCD) の統一会派出所：イタリア議会資料より第一生命経済研究所が作成

＜投票可決時のシナリオは？＞

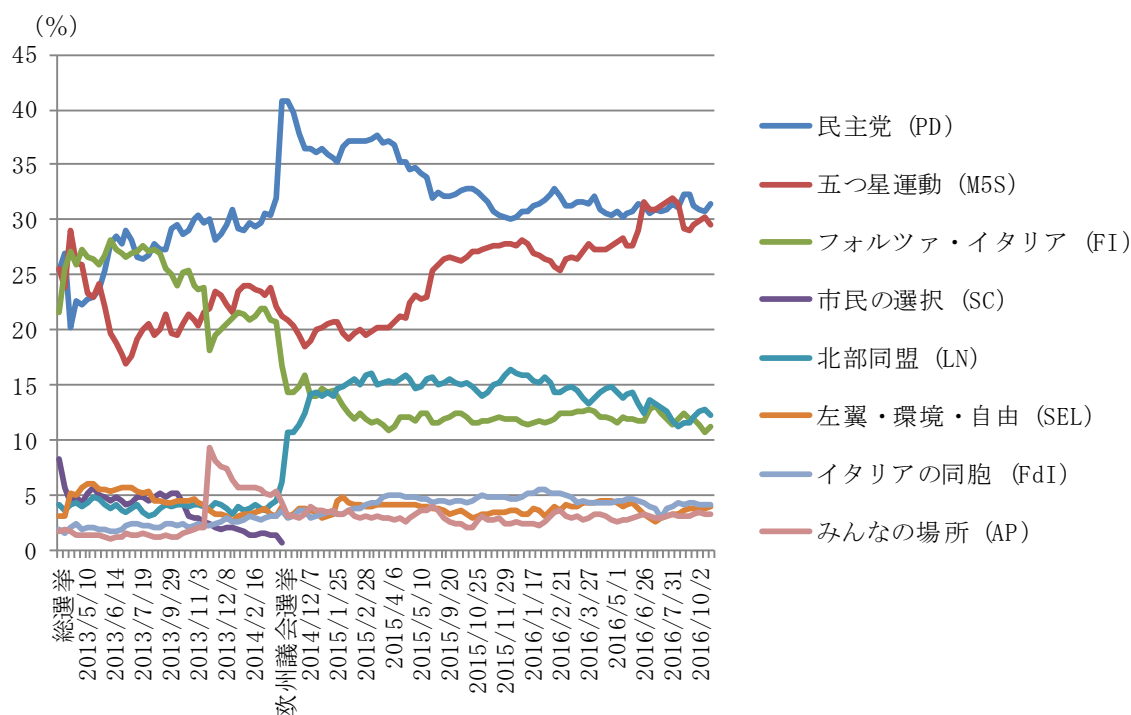
投票が可決された場合、政治リスクが後退したとの受け止めから、金融市場には安心感が広がろう。2018年春の議会任期満了までレンツィ政権が続く可能性が高まる。ただ、それによって政権の支持率が劇的に改善するとは限らない。景気低迷、厳しい雇用情勢、緊縮的な財政運営、銀行の不良債権問題、難民危機対応での負担集中など、多くの問題は未解決のまま。レンツィ首相は改革路線が国民の信任を得られたとし、これまで棚上げされていた改革案件にも着手しようとするだろう。だが、2018年春の議会任期満了と総選挙が近づくなかで、議会の抵抗が続くことが予想される。

投票賛成による政権信任の機会を活かし、2017年中に前倒しで解散・総選挙に踏み切るとの見方も一部にある。ただ、政権の支持率が大幅に改善しない限り、次の総選挙で民主党の勝利が難しいことには変わりはない。投票可決で上院の立法権限が制限されれば、総選挙後の内閣信任投票は下院のみで行われる。2015年に改正された下院の選挙制度（通称Italicum）では、①初回投票で40%以上の支持を得た政党に定数の54%に相当する議席が配分され（下院定数630議席のうち340議席）、②何れの政党も40%の得票率に満たなかった場合、上位2党による決選投票を行い、その勝者に54%の議席が配分される。残りの46%の議席は、議席獲得に必要な3%の票を獲得した政党の間で、比例配分する。

初回投票の世論調査において、民主党の支持率は反体制派のポピュリズム政党「五つ星運動」をリードしているが、決選投票の世論調査の大多数で五つ星運動が民主党をリードしている（図表4・5）。今年6月に五つ星運動出身の弁護士ラッジ氏が市長選を制したローマでは、市長が起用した市幹部が不正に関与した疑惑や、市幹部が相次いで辞任するなど、市政運営が混乱し、五つ星運動の政権運営能力への不安も広がっている。その後の世論調査で五つ星運動の支持率はやや低下しているが、決選投票の世論調査では相変わらず五つ星運動が民主党を大きくリードしている。ローマ市制の混乱で五つ星運動から流れた票は、民主党支持に回らずに、他の非主流派政党がその受け皿となっている。こうした票の多くは、決選投票で再び五つ星運動の支持に戻ってくる可能性が高い。このまま選挙選に突入した場合、五つ星運動は決選投票で勝利して下院の過半数を掌握する可能性が高い。しかも、投票可決時の政権発足には、現行制度

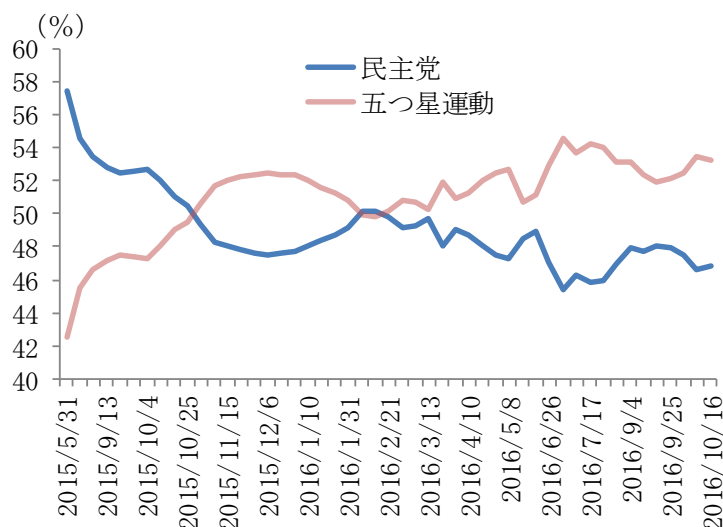
では五つ星運動が過半数を制するのが難しい上院の信任投票が必要なくなる。こうしてみると、投票可決は短期的な政治リスクを後退させるが、かえって次の総選挙で五つ星政権が誕生する可能性を高める。

(図表 4) イタリアの政党別支持率の推移



注：みんなの場所（AP）はキリスト教民主同盟（UdC）と新中道右派（NCD）の統一会派
出所：EMG資料より第一生命経済研究所が作成

(図表 5) イタリア議会選挙（決選投票）の世論調査



注：態度保留者を調整後の割合
出所：EMG資料より第一生命経済研究所が作成

<国民投票後の注目ポイントは？>

国民投票の結果がどうなるうとも、2018年春に予定される次の総選挙で五つ星政権が誕生するリスクは払拭できない。前述した通り、投票可決時には五つ星運動が議会の過半数を掌握するのが難しい上院での信任投票が必要なくなる。他方、投票否決時には、五つ星運動が下院を制し、上院は民主党や五つ星運動が3割前後の議席を分け合うことになる。この場合、政権発足には上下両院の信任投票が必要だが、五つ星運動が下院の過半数を掌握している以上、五つ星運動抜きで政権発足は不可能だ。2013年の前回総選挙で五つ星運動はいかなる政党とも連立を組むことを拒否した。今回もその方針を貫けば、両院の信任が得られる政権の発足はできない。テクノクラート政権を組織するにしても両院の信任投票が必要で、五つ星運動と他党が賛同する候補者を選ぶ必要が出てくる。戦後イタリア史上で初の再選挙となる可能性もあり、政治空白を巡る不透明感が広がろう。他方、五つ星運動が政権奪取を目指し、他党との協力を模索する方針に転換すれば、五つ星政権誕生への不安が金融市場の動揺を誘うことになる。やはり、次の総選挙での政治の混乱は避けられない。

五つ星政権の誕生が回避されるためには、次の総選挙までの間に、①五つ星運動が大きく支持を失う、②民主党が支持を大きく回復する、③現在の政治バランスを変える新たな政党が現れる、④選挙制度を改正し、五つ星運動が単独過半数を獲得することを難しくする—以外にない。ラッジ市長誕生後のローマ市制の混乱や五つ星運動内の不協和音も、これまでのところ同党への支持が大きく損なわれるには至っていない。民主党が党勢を大きく回復する起爆剤や新興勢力が台頭する兆しも今のところ見当たらない。ベルルスコーニ元首相が首相の座を追われて以来、同氏が率いる中道右派「フォルツァ・イタリア」は党勢回復の糸口を見つけられず、代わって支持を伸ばす右派の「北部同盟」は極端な主張が目立ち、民主党の批判票や中道票の受け皿とはならない。したがって、五つ星政権が誕生するかを占ううえでは、国民投票後に予想される選挙制度改革の行方が重要な意味を持つことになりそうだ（図表6）。

国民投票が否決された場合、選挙制度の違いから上下両院の党派構成が大きく食い違う可能性があり、政権運営は早晚行き詰る。そのため、主要政党は上院の選挙制度改革が必要な点で意見が一致するだろう。また、下院で採用された新たな選挙制度についても、プレミアム議席の配分方法などについて違憲審査が提訴され、現在、憲法裁判所が合憲性を審査している。当初10月4日に判決が下される予定だったが、技術的な理由に加え、国民投票への影響も配慮され、投票後に判決が延期された。法律家の間では、憲法裁判所が選挙制度の部分的な修正を求めるとの見方が多い。レンツィ首相も野党勢や党内からの反発を受け、国民投票後に部分的な修正に応じる可能性を示唆している。下院の選挙制度についても、憲法裁判所の判断を待って、修正が検討されることになるだろう。

新たな選挙制度改正の結果、五つ星運動が過半数の議席を獲得することが困難となれば、次期総選挙で五つ星政権が誕生する可能性は後退する。例えば、現在の選挙制度では、最多支持を獲得した政党にプレミアム議席が配分されるが、これを連立を組む会派毎に配分するように改めれば、他党との連立に否定的な五つ星運動がプレミアム議席を獲得することが難しくなる。また、現在の上位2党による決選投票ではなく、上位3党による決選投票に改めれば、反民主党票が五つ星運動と右派政党に分散され、五つ星運動の政権奪取が難しくなる。ただ、各党の利害関係が複雑に絡む選挙制度改革は容易でなく、来年春の議会任期終了までに新たな選挙制度に移行できるかは予断を許さない。

憲法裁判所が違憲判決を下したが、新たな選挙制度で合意できなかった場合、次の総選挙は完全な比例代表制で行なうことになる。その場合、民主党、五つ星運動、右派系政党が30%前後の議席を分け合うことになり、五つ星運動が他党との協力を固辞する限り、政権発足には民主党と右派系政党の協力が必要に

なる。左派と右派による大連立の例としては、債務危機時に緊急登板したモンティ首相の退陣後、レッタ前首相が率いる民主党政権に、ベルルスコーニ元首相の「自由の人民（当時、その後にフォルツァ・イタリアに党名を変更）」などが加わったことがあるが、政権発足から半年足らずで、自由の人民は政権支持を撤回した。政治的には不安定な状況が続くことになる。

（図表 6）イタリア上下院の選挙制度マトリックス

		憲法改正の国民投票			
		賛成多数		反対多数	
		上院	下院	上院	下院
選挙制度	現状維持	地方議会選出	プレミアムつき 比例代表制	比例代表制	プレミアムつき 比例代表制
	下院に違憲判決	地方議会選出	比例代表制	比例代表制	比例代表制
	再改正	地方議会選出	？	？	？

出所：第一生命経済研究所が作成

＜五つ星運動とは？＞

五つ星運動はコメディアンでブロガーのグリッロ氏とウェブ戦略家で企業経営者のカサレッジオ氏が2009年に設立したイタリアの新興政党。旧来型の政党政治が国民の利益代表として機能しておらず、汚職や腐敗の温床となっていると厳しく批判し、インターネットを通じた市民参加型の直接民主制の実現を目指している。ブログ、フェイスブック、ツイッターなどを積極的に活用し、近年、急速に支持を拡大している。反体制派のポピュリズム政党と位置づけられるが、政党政治を批判する立場から、自らを政党ではなく“政治ムーブメント”、党員を“市民”、議員を“報道官”と称している。左派や右派と言った伝統的なイデオロギーに分類されることを望まず、その支持層はかつての左派政党の支持者、右派政党の支持者、無党派層が各3分の1程度を占めるとされる。その主張は、インターネットによる直接民主制、国民のインターネットへのアクセス権を確保、反エスタブリッシュメント、反政党政治、職業政治家の否定、議員経費の削減、不必要な政治活動費の返上、メディアの中立性確保、汚職や組織犯罪の取り締まり強化、環境保護、エネルギー消費の削減、再生可能エネルギーの利用促進、公共交通機関の利用促進、反成長追求主義、大企業優遇の否定、反グローバル化、官僚組織や国家権力への懐疑主義、移民のコントロール、IT技術の活用による政府経費の削減、国民医療サービスの充実、EU懐疑主義など。党の政策の多くや選挙の立候補者の指名は、インターネット上で行なわれる党員投票の多数決で決定される。

2010-12年の地方選挙での健闘の後、債務危機による景気低迷や失業増加も追い風となり、五つ星運動は国政レベルの世論調査でも20%前後の支持を獲得。2013年2月の前回総選挙では、単独政党としては下院で最大となる25.6%の支持を得て、定数630のうち109議席を獲得（選挙制度の関係で左派や右派の統一会派に多くの議席が配分された）、上院でも定数315のうち54議席を獲得したが、民主党が主導する左派の連立会派からの協力要請を拒否し、反体制派政党としての立場を貫いた。五つ星運動はいかなる体制派政党とも協力しない方針を示唆している。2014年2月に若手改革派のレンツィ首相が就任し、民主党が支持を伸ばした一方で、党の運営方針を巡る意見相違が表面化した五つ星運動の支持率は20%前後で伸び悩んだ。2014年5月の欧州議会選挙では、民主党に次ぐ21.2%の票を得て、イタリアに配分された73議席のうち17

議席を獲得したが、与党・民主党に大きく水を開けられた。その後、改革期待の後退からレンツィ首相の支持率が低下するに連れて、五つ星運動の支持率が再び回復。今年6月の地方選挙ではローマやトリノ市長の座を射止めるなどし、一部の世論調査で民主党を逆転した。ローマ市制の混乱などもあり、足許でやや支持率が低下しているが、なお30%前後の支持を獲得し、民主党に肉薄している。決選投票の世論調査では今年の4月以降、大多数の調査で民主党を上回っている。

<EU離脱の是非を問う国民投票が行われる可能性は？>

国民投票について定めたイタリア憲法第75条によれば、①50万人以上の有権者か、5つ以上の地方議会からの求めがあれば、法律や法的拘束力を持つ行為の全部または一部を無効とする国民投票を実施することができる、②但し、税や予算に関連した法律、恩赦や減刑、国際条約の批准は国民投票の対象外となる、③下院の選挙権を持つ全ての国民が投票に参加できる、④有権者の過半数が投票に参加し、有効票の過半数によって投票結果が決まる、⑤国民投票の具体的な実施方式は法令に基づく。こうした条文を厳格に解釈すると、EU加盟を定めた国際条約の批准の是非を国民投票に諮ることはできない。

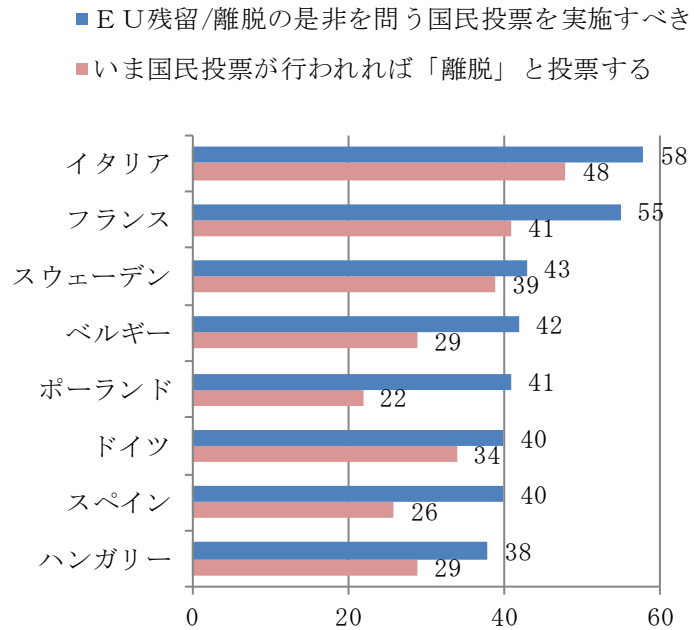
他方、憲法改正を伴う法案については、上下両院で2度にわたって3分の2以上の賛成多数で可決されない限り、何れかの議会の5分の1以上か、50万人以上の有権者か、5つ以上の地方議会の求めに応じて国民投票が行われる（同国憲法第138条）。具体的な方法は不明だが、仮にユーロ圏やEUからの離脱の是非を憲法改正法案という形で発案できるのであれば、上下両院の過半数の賛成多数で国民投票が行われる。ちなみに、同法案が両院で2度ずつ3分の2以上の賛成多数で可決され、公布から3ヶ月以内に国民投票の実施要求が出ない場合、そのまま法的拘束力を持つ改正法案が成立する。

また、これらとは別に憲法上の定めはないが、法的な拘束力のない諮問的な国民投票については、特別立法を通じて過去に実施した例がある。1989年に欧州議会に欧州憲法を制定する権限を付与するか否かを巡って国民投票が行われた。この場合、特別立法を議会で可決するのに上下両院で過半数の支持が必要となろう。こうしてみると、イタリアでユーロ圏やEUからの離脱の是非を問う国民投票を行うことは制度上は可能で、投票実施を主張する政党が議会の過半数を握るかが鍵となる。

グリッロ党首やディマيو下院副議長など五つ星運動の幹部は、過去にイタリアが通貨統合やユーロ圏を離脱するか否かの是非を問う国民投票を実施すべきと発言したことがある。五つ星運動は党の政策をインターネットを通じた党员投票で決める直接民主制を採用しており、国民投票との親和性が高い。五つ星運動が単独で議会の過半数を握っていない場合も、北部の自治拡大や移民排斥を訴えるEUに懐疑的な右派政党で、世論調査で13～14%程度の支持を得る「北部同盟」が投票に賛成する可能性がある。政権発足に必要な上院の過半数を確保する過程で、両党が国民投票の実施で基本合意するようなことがあれば、金融市場に動揺が広がることは避けられない。

なお、イタリア国民は一般に、単一通貨ユーロに懐疑的だが、必ずしもEU懐疑論者ではない。これはユーロ導入後のイタリア経済が長期低迷を続け、強すぎる通貨価値での為替レートの固定が、その後の同国の競争力を削いでいるとの受け止めが多いためだ。英国同様にEUやユーロ圏からの離脱の是非を問う国民投票を実施すべきとの声や、投票をすれば離脱を支持するとの声も少なくない（図表7）。ただ、実際に国民投票を実施するに至り、ユーロ圏からの離脱派が多数を占めた場合も、EUに残留しながらユーロ圏を離脱することが法的に可能かが問題となる。これはギリシャ危機時にも大きく取り上げられたが、EU条約にはEUからの離脱規定はあるものの、ユーロ圏からの離脱規定は存在しない。法律家の間ではユーロ圏から離脱するにはEUを離脱しなければならないとの見方が多いが、ギリシャの場合も例外的な取り扱いが可能かどうか話題に上った。

(図表 7) 「離脱ドミノ」が不安視される欧州諸国



注：調査期間は2016年3月25日～4月8日

出所：Ipsos Mori資料より第一生命経済研究所が作成

以上