

2011年におけるスペイン憲法改正及び政党間合意の成立

—財政健全化に向けた欧州連合加盟国の一つの試み—

三 輪 和 宏

- ① 2011年に、現行スペイン憲法の2回目の改正が行われ、同時に、関連の政党間合意書が、スペイン社会労働党・国民党の二大政党間で交わされた。これは、財政健全化条項を憲法に取り入れ、同時に、具体的な数値目標を政党間合意書に記載するというものであった。
- ② このような財政健全化の試みは、2008年の世界的金融危機の後、スペインの財政事情が急激に悪化したことを契機に行われた。憲法改正を通じ、金融市場に対して、スペイン経済・財政の安定性と信頼性に関するメッセージを送ることが大きな目的であった。
- ③ 憲法改正案は、二大政党が短期間にまとめ上げ、二大政党の協力関係をベースに約2週間というスピード審議で国会の両院を通過させることに成功した。これに関連し、憲法改正のための国民投票（任意的国民投票）は、それを要求するために必要な国会議員数が集まらず、実施されなかった。2011年9月27日、改正憲法は公布、施行となった。
- ④ 改正憲法の主な内容は、次のとおりであった。(1)国、自治州、地方自治体ともに、予算の安定性の原則を守らなければならない。(2)国と自治州の構造的な財政赤字については、GDPに関連づけた上限を設け、組織法律で定めなければならない。(3)地方自治体は、均衡予算を実現しなければならない。(4)政府債務残高については、欧州連合運営条約の参照値を上限とする。(5)自然災害、景気後退又は特別な緊急事態の場合であって、それが大規模に至ったときは、構造的な財政赤字及び政府債務残高の上限を超えることが許される。(6)構造的な財政赤字の上限は、2020年から適用される。
- ⑤ スペイン国会は、2012年6月30日までに、憲法改正を受けた形で財政健全化に関する組織法律を成立させなければならない。この法律には、(1)スペイン全体の構造的な財政赤字は、対GDP比で0.4パーセントまで、(2)国については、同0.26パーセントまで、(3)自治州については、同0.14パーセントまで、(4)地方自治体は、均衡予算を実現すべき、という4点セットの目標が定められることになる。この数値目標は、スペイン社会労働党と国民党の間の政党間合意書「スペイン憲法第135条の実施に関する組織法律についての政治的合意」に記されている。

2011 年におけるスペイン憲法改正及び政党間合意の成立 —財政健全化に向けた欧州連合加盟国の一つの試み—

社会労働調査室 三輪 和宏

目 次

はじめに

I スペインの財政問題

- 1 財政赤字と政府債務
- 2 スペイン国債の入札問題

II 憲法改正に向けた動きと政党間合意書

- 1 独仏首脳会談と首相の提案
- 2 改正案の策定と政党間合意書

III 憲法改正案の国会審議

- 1 憲法改正手続と国会審議の課題
- 2 審議過程
- 3 実施しなかった国民投票

IV 世論の動向

V 国王の裁可と改正憲法の施行

VI 改正憲法と政党間合意書の内容

おわりに

はじめに

財政健全化は、先進諸国の共通課題である。国の憲法に財政健全化を定める事例も、徐々にではあるが増えている。財政健全化を定める事例の中でも、財政赤字や政府債務について具体的な上限数値を憲法に書き込むものは、最も厳格な事例であり、経済協力開発機構（OECD）加盟諸国の中でも、ドイツ、ポーランド、ハンガリーと3か国が存在している。これ以外にも、フランス、スイス、オーストリアのように、財政健全化という要請を憲法上、明記する国々も存在している。我が国でも、2010年5月に自由民主党において、財政健全化条項を日本国憲法に設ける等の内容の憲法改正原案について議論がなされている⁽¹⁾。

このような先進諸国の動向の中で、2011年9月にスペイン憲法の改正が行われた。この改正は、正に財政健全化条項を、憲法に組み込むものであった。また、この改正に合わせ、財政健全化に関する政党間合意書が、二大政党である与党・スペイン社会労働党（PSOE）（以下、「社会労働党」）と最大野党・国民党（PP）の間で交わされた。この政党間合意書に基づいて、今後、財政健全化に関する組織法律⁽²⁾が制定される予

定である。本稿は、2011年のスペイン憲法改正と財政健全化に関する政党間合意書について、概説するものである。

I スペインの財政問題

1 財政赤字と政府債務

スペインの財政状況は、2008年に発生した世界的経済・金融危機（リーマンショック）の後に、急激に悪化した。欧州連合統計局（Eurostat）の資料⁽³⁾によれば、スペインの財政赤字⁽⁴⁾は、対国内総生産（GDP）比で9.3パーセント（2010年）となっており、過去15年で最大の値を示している。政府債務⁽⁵⁾も、対GDP比で61パーセント（2010年）である。もっとも、政府債務は、1995～1999年の各年においても60パーセントを超えていたことがあり、その点だけを見るならば財政状況の悪化も過去の経験の範囲内と言うことも不可能ではない。しかし、政府債務は、今後増大し2013年には75パーセントを超えると予測されており予断を許さない状況と言える⁽⁶⁾。

他のユーロ圏諸国と比較した場合、スペインの財政状況の悪化の特色は、国内の不動産バブル崩壊（2008年）に端を発したことにある。不動産バブルの崩壊は、急激な景気後退を生み、

(1) 「自民改憲案提出を検討」『東京新聞』2010.5.13, p.2.

(2) 組織法律（ley orgánica）とは、スペイン憲法第81条に規定される法律の一つの形式である。その重要性から、憲法と通常の法律の中間に位置する法律で、「憲法附属法律」と理解される場合もある。制定と改廃において国会の下院総定数の絶対多数による可決を必要とする。

この場合、「総定数」については、スペイン憲法第81条において直接に規定されるものではない。「総定数」という計算手続が実際に採られることは、筆者が、スペイン下院事務局広報部ロサリオ・ロドリゲス・ガルシア広報長からの2011年11月9日付電子メール回答にて確認したものである。脚注⁽¹⁴⁾参照。

(3) “Government finance statistics.” Eurostat ホームページ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database>

（本稿におけるインターネット情報は、いずれも2012年3月1日に確認したものである）

(4) 一般政府の財政赤字（General government deficit）を指す。中央政府、地方政府、社会保障基金の3者を含めた概念が一般政府であり、その単年度の財政収支から発生する赤字額を指す。本稿では、略して「財政赤字」とする。

(5) 一般政府総債務残高（General government gross debt）を指す。一般政府の債務の累計額（ただし、資産残高を差し引かないグロスのベース）である。本稿では、略して「政府債務」とする。

(6) *Country Report: Spain*, London: Economist Intelligence Unit, March, 2012, p.18. (eiu.com データベースより)

歳入が大幅に減少した。一方で、景気回復策として大規模な財政出動を行い、歳出は増加した。加えて、国内銀行（主としてカハ [Caja de ahorros] と呼ばれる貯蓄銀行）が多額の不良債権を抱えたため、その救済策として、国内銀行に対する公的資金の注入が行われた。スペインの場合、公的資金の注入は、民間債務の政府への事実上の移転とみなされた。スペインの国内銀行に対して必要な資本増強の総額は、200億ユーロ未滿と推計するものから、500～1000億ユーロと推計するものまで様々である⁽⁷⁾。不良債権処理の総額を、1760億ユーロとする推計もある⁽⁸⁾。スペインの国の歳出予算規模が約1800億ユーロであることを考えると、その金額は大きい。このような状況下でスペインの財政状況が極めて悪いという認識が国の内外で高まり、財政健全化が大きな課題と認識されるようになった。このような事態を受け、サパテロ社会労働党政権（2004～2011年）は、公務員給与・失業給付の削減、子ども手当の廃止、年金支給額の引上げ凍結、公営企業の民営化計画など様々な財政緊縮策を進めた。この一環として、2011年の憲法改正と政党間合意書の成立を位置づけることができる。

2 スペイン国債の入札問題

短期的な視点で見ると、スペイン政府は、財政状況の悪化に関連し、予算における資金調達に問題を抱えるに至った。すなわち、2011年になると、多額のスペイン国債が償還期限を迎えることになり、償還に伴い新規の国債発行が

必要となった。新規国債が順調に消化されるか否かが不透明であると国際的に懸念が表明されるようになり、いわゆるソブリンリスクを背景にした国債消化問題に直面することになった。具体的な償還の規模であるが、2010年第4四半期から2011年第3四半期までの間に、四半期ごとに各250～350億ユーロ、その中でも8月と10月には各220億ユーロの大型償還を行う事態になった。

もし、新規国債の買い手が少なく入札が不調に終わった場合、国債の発行額が限定されたり、国債の利回りが上昇するため（すなわち、国債の価格は下落するため）、国債の償還を借換えで乗り切るといふ、スペイン政府の目論見が崩れかねない。そのような事態は、スペイン政府の資金繰りが行き詰まることを意味する。一つの見方として、新規国債の落札に合わせ、既発国債の流通利回りが7パーセントを超える事態になれば、国債借換えによる資金繰りが困難になるという見解もしばしば報道されている。実際に、ギリシャ、アイルランド、ポルトガルでは、国債利回りが7パーセントの水準を突破後に急上昇し、ユーロ圏諸国や国際通貨基金（IMF）等に対し資金の支援を要請する事態に発展した⁽⁹⁾。多額の国債入札を順調に進めるためには、スペインが財政再建に対する姿勢を明確に示し、スペイン国債の信頼性を高めることが求められた。スペイン憲法に財政健全化条項を挿入することは、その一つの手段であった。国の最高法規である憲法に財政健全化条項を規定することは、法律のレベルに規定するよりも、スペイン

(7) Wolfgang Münchau, "Complacent Europe must realise Spain will be next," April 10, 2011. FT. com <<http://www.ft.com/cms/s/0/dc2955ea-63ab-11e0-bd7f-00144feab49a.html#axzz1aeZofBHO>>

(8) 「スペイン改革道険し」『産経新聞』2011.11.22, p.8.

(9) 最近では、2011年11月17日に行われたスペインの10年物国債の入札が不調に終わったことが注目された。新規国債の落札利回りは、6.975パーセントとユーロ導入後の最高水準を記録し、新規国債発行額も目標上限額に至らなかった。これと並行して、10年物の既発国債の流通利回りは6.8パーセント台（前日は6.4パーセント台）になり、こちらもユーロ導入後の最高水準を記録した。一方、2012年に入ってからのスペイン国債の入札は順調であり、スペイン国債に対する信頼性が高まっていると言われている。「スペイン国債急落 利回り6.8% 危険水域近づく」『毎日新聞』2011.11.18, p.2.

国債市場の参加者に対する訴求力があると考えられた。

このように中期的には財政赤字の増大と政府債務の累積、短期的には多額の国債入札の消化という問題を抱え、スペインは、財政健全化を強く求められる状況に置かれていた。

II 憲法改正に向けた動きと政党間合意書

1 独仏首脳会談と首相の提案

財政健全化条項をスペイン憲法に取り入れるという考え方は、既に2010年から現れていた。同年6月25日に、当時の最大野党であった国民党の党首マリアノ・ラホイ (Mariano Rajoy) 氏 (2004年～) が、スペインの独立系の政策団体である新経済フォーラム (Nueva Economía Fórum)⁽¹⁰⁾の朝食会の席で、財政健全化に関する憲法改正の提案を行った。この提案自体は、具体的な要綱や改正案を伴うものではなく、大きな方向性を示すものであった。国民党は、保守政党であり、財政健全化策を推進することに積極的であった。

これに対し、当時の政権党であった社会労働党は、反対の立場であった。特に、財政緊縮策に批判的な立場をとる労働組合の意向を重視する党の重鎮が反対に回った。2011年に入っても、社会労働党は、憲法を改正し財政健全化条項を設けるという考え方に否定的であり、サパテロ政権も憲法改正に動くとは考えられていなかった。事実、エレナ・サルガド (Elena Salgado) 第一副首相兼経済財政相 (当時) は、①予算安定化法を制定し財政赤字の上限を定めること、②自治州が各々の支出の上限を規定すること、で事足りるとしていた。

大きな変化が起こったのは、2011年8月である。8月16日に、独仏の緊急首脳会談が開催され、2012年夏より前に、ユーロ圏17か国の憲法、又は基本的な法律に財政赤字の上限を記載し、均衡予算の原則を取り入れるべきことが提言された。この提言は、特に、ドイツのアンゲラ・メルケル (Angela Merkel) 首相 (2005年～) の意向が強く働いたと言われており、先行するモデルとして、ドイツ連邦共和国基本法 (ドイツ憲法) 第109、115、143d条が想定された。このような条項を、ユーロ圏諸国の憲法に書き込むことは、かねてよりドイツが主張していたことではあったが、8月16日の独仏緊急首脳会談で大きく注目されることとなり、スペインの憲法改正を強く後押しすることになった。

次いで、8月23日、スペイン国会の下院本会議で、サパテロ首相 (2004～2011年、José Luis Rodríguez Zapatero) は、財政健全化規定をスペイン憲法に挿入すべきであり、そのことを提案するとの演説を行った。2011年の憲法改正は、公の場では、この首相の突然の演説から始まった。首相は、演説で「構造的な財政赤字と政府債務を全ての公行政機関について合計し、それに関し中長期的に予算の安定性を確保する原則を定めるために、憲法改正を行い、改正に当たっては、必要と考えられる全ての合意を取り付けるというのではなく、可能な合意形成を実現することが最善である」と述べた⁽¹¹⁾。これは、国だけでなく、自治州、地方自治体まで含む広範な視点で、財政赤字と政府債務を合算し管理するための憲法改正を行いたい、という趣旨の発言であった。

また、首相は、演説中、実際の憲法改正案の発議については、国会が行うことが好ましいとして、下院議員による憲法改正案の提出を想定

(10) 同フォーラムのホームページは、<<http://www.nuevaeconomiaforum.org/es/>>である。ラホイ国民党党首は、現在、スペインの首相。

(11) “Discurso del presidente del Gobierno en el Pleno extraordinario del Congreso de los Diputados para convalidar el Real Decreto Ley de medidas fiscales y sanitarias,” 23 agosto 2011. スペイン首相官邸ホームページ <<http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/2011/prsp20110823.htm>>

していることを明らかにした。スペイン憲法第166条に基づき、内閣も憲法改正案の発議権を有しているが、国会に委ねたわけである。首相が、このように考えたのは、今回の憲法改正の成立のためには、与党・社会労働党と野党、特に最大野党の国民党との合意が不可欠であり、与野党間の合意形成を優先し、政党間の折衝を通じた成案の作成を期待したからであった。

首相の提案の直接的な狙いは、金融市場に対し、スペイン経済・財政の安定性と信頼性に関するメッセージを送ることで、今後予定されるスペイン国債の入札を成功させることであった。そのようなメッセージは、同時に、欧州連合（EU）のうち17か国の共通通貨となっているユーロの信頼性を高め、スペインがEUと世界経済に対して責任を果たしていることを強調する効果を持つことも期待された。

このようなサパテロ首相の提案に対し、与野党の反応はどのようなものであったのだろうか⁽¹²⁾。下院本会議での演説中、サパテロ首相は、憲法改正案をとりまとめることができるか否かという可能性につき、既に、社会労働党のアルフред・ペレス・ルバルカバ（Alfredo Pérez Rubalcaba）元第一副首相（2010～2011年）⁽¹³⁾、及び国民党のラホイ党首と話し合ったことを明らかにした。両氏は、憲法改正案の取りまとめの鍵を握る重要人物であった。まず、ルバルカバ氏は、社会労働党の党内を取りまとめるという意味で重要であった。ルバルカバ氏は、労働組合の意向を重視する党の重鎮であり、2011年11月20日に予定されていた総選挙（下院総選挙と上院直接公選議員総選挙の同日選挙）において、社会労働党の次期首相候補になることが決まっていた。ルバルカバ氏は、従来、この種の憲法改正に反対であったが、野党の動向も見ताうえで、最終的に賛成の立場に転向した。

ラホイ氏は、元々、この種の憲法改正に賛成の立場であり、憲法改正手続が順調に進行するために積極的に協力することを明らかにした。このように、与党内と最大野党を説得することにサパテロ首相が成功したため、憲法改正が大きく進展することが予想された。

2 改正案の策定と政党間合意書

財政健全化規定を新たに挿入するというスペイン憲法の改正に関して、与党・社会労働党と最大野党・国民党の折衝が、2011年8月24、25日の2日間行われた。特に、25日には両党の成案を得るために、集中的な折衝となった。両党が合意に至ったのは、26日の午前2時前であった。折衝の結果、具体的な条文の形に整えられた憲法改正案が26日午前10時過ぎに、社会労働党と国民党の両会派共同で下院へ提出された。1982年下院議事規則第146条第1項に基づき、下院では憲法改正案の発議のためには「2つ以上の会派による署名又は5分の1以上の下院議員の署名」が必要であったが、今回は、2つの会派による署名という形式を踏んだ。

同じ8月26日には、社会労働党と国民党が、関連の政党間合意書（「スペイン憲法第135条の実施に関する組織法律についての政治的合意」）を取り交わした。この政党間合意書は、憲法改正案の内容を詳細化する役割を果たすもので、今後、財政健全化に関する法整備を行う際の指針となるものである。政党間合意書には、財政健全化のための具体的な数値目標が挙がっており、財政健全化の内容の細部については政党間合意書による、という形が採られた。

スペインは、社会労働党と国民党が二大政党制を形成しており、二大政党を合計すると上下両院で各々議席の90パーセント近くを占めている。このため、二大政党の動向が、立法政策

(12) “Zapatero y Rajoy pactan imponer un tope constitucional al déficit público,” 23 agosto 2011. EL PAÍS. com <http://politica.elpais.com/politica/2011/08/23/actualidad/1314091224_171057.html>

(13) 社会労働党の現書記長（党首）。

に大きな影響を与えている。憲法改正や重要法律の制定において、二大政党の合意の下に進められるならば、スムーズな審議と圧倒的多数による可決が予想される。今回、二大政党が合意し憲法改正案が提出され、更に細部を定める政党間合意書も取り交わされた意義は、極めて大きい。

Ⅲ 憲法改正案の国会審議

1 憲法改正手続と国会審議の課題

(1) 改正手続

1978年制定の現行スペイン憲法は、その改正手続について「第10編 憲法改正」の中の第166～168条で規定している。それによれば、まず、改正の発議者は、内閣、国会の下院及び上院、自治州議会の4者となっている。2011年の改正では、前述のとおり国会の下院が発議者となり、具体的には社会労働党と国民党の両党派による改正案の共同提出となった。また、審議手続は、第167条の通常の場合の改正手続によった。第167条によれば、①国会の各院で総定数の5分の3以上による可決がなされれば改正は成立するが、ただし、②国会での可決後15

日以内に、国会のいずれかの院の総定数の10分の1以上の要求がある場合は国民投票での採択が必要となる。これは、厳格な憲法改正手続であり、スペイン憲法が硬性憲法に分類されるゆえんである⁽¹⁴⁾。

スペイン憲法が硬性憲法の性格を持つこと、他方、国内に地域主義・民族独立問題を抱え憲法秩序変更に伴い政治的対立が激化する可能性があること、という2つの理由から、従来、スペインは憲法改正に消極的な国と言われてきた。しかし、1992年の初めての改正⁽¹⁵⁾に続き、2回目の憲法改正が2011年に行われたことにより、スペイン憲法は、その改正について新たな経験を深めたと言える。特に、2011年は、比較的大きな改正で「初めての大きな外科手術」⁽¹⁶⁾と呼ぶ者もあり、本格的改正を経験したのであった⁽¹⁷⁾。

(2) 短期の審議スケジュール

2011年の改正は、スペイン憲法第167条に従った改正手続を踏むことを考えると、国会の審議スケジュールが極めて短期になるという難しい課題を抱えていた。憲法改正案の提出時に、既に国会は終盤に入っていた。これは、政治ス

(14) Luis María Cazorla Prieto et al., *Temas de derecho constitucional*, Elcano: Aranzadi, 2000, pp.100-104.

スペイン憲法の改正手続の詳細は、次のとおりである。

スペイン憲法は、内容的に改正が禁止されている条項はなく、いわゆる改正に限界がない憲法に分類される。このため、極端な例では、フランシス・フランコの独裁時代(1939～1975年)のような権威主義体制に移行することも、理論的には可能である。ただし、同憲法第169条を見ると、戦時等の特別の事態の時には改正の発議が禁止される点、及び改正手続が厳格であり硬性憲法に分類される点、という2つの点で手続上のハードルが設けられている。特に、硬性憲法という性格上、実際には改正が容易でなく、そのことによって現在の憲法秩序が事実上、保護されるという効果もたらされている。

この厳格な改正手続とは、次のような手続であり、スペイン憲法第10編「憲法改正」の中の第166～168条が具体的に定めている。それによると、憲法改正案の発議は、内閣、国会の下院及び上院、自治州議会の4者が、各々行うことができる。発議後の手続としては、①通常の場合の手続と②全面改正等の場合の手続の2通りに分かれる。①の手続は、本文(Ⅲ 1(1)改正手続)に記載したとおりである。正に、2011年の憲法改正を行った手続になる。②の場合は、a. 憲法改正の原則について国会の各院で総定数の3分の2以上による可決、b. 国会両院の解散、c. 新しい国会による憲法改正案の策定、d. 憲法改正案について国会の各院で総定数の3分の2以上による可決、e. 国民投票による採択、というプロセスになる。①は比較的厳格な改正手続、②は極めて厳格な改正手続である。

なお、①、②の2つの改正手続の説明中の「総定数」という文言は、いずれもスペイン憲法において直接に規定されるものではない。「総定数」という計算手続が実際に採られることは、筆者が、スペイン下院事務局広報部ロサリオ・ロドリゲス・ガルシア広報長からの2011年11月9日付電子メール回答にて確認したものである。脚注(2)参照。

スケジュールとして2011年11月20日に予定されていた下院と上院直接公選議員の同日総選挙の日程に合わせて、9月26日には両院の同時解散が行われるはずであったからである⁽¹⁵⁾。残された会期は、約1か月であった。しかも、スペイン憲法第167条第3項の規定に基づき、憲法改正の成立について国会審議で完了せず、一定数の国会議員の要求に基づいて更に憲法改

(15) 1992年の憲法改正の詳細は、次のとおりである。

この憲法改正は、マーストリヒト条約の調印に伴い、地方自治体選挙における外国人の被選挙権を互惠主義の下で新たに容認することとした改正であった。この改正は、スペイン憲法第95条第1項で、憲法と抵触する条約の締結に際しては、事前の憲法改正を必要とする旨が定められていることを受けて行われた。実際に、憲法と抵触するか否かについては、憲法第95条第2項に基づき、内閣が憲法裁判所に判断を求めた。憲法裁判所は、マーストリヒト条約G条C項（欧州連合市民が他の加盟国内に居住した場合、地方選挙で選挙権・被選挙権を有することを規定。現在の欧州連合運営条約第22条第1項の規定に相当）が、憲法第13条第2項（互惠主義の下で外国人の地方選挙権を容認する規定。被選挙権は認めないもの）に抵触するものであることを宣言した。憲法改正手続としては、憲法第167条の「通常の場合の改正手続」が採られ、そのプロセスが進んだ。憲法改正案の発議については、改正案は全会派共同で提出された。全会派共同であったため審議期間は極めて短く設定された。改正案は、1992年6月7日に下院へ提出され、同6月30日には上院で可決された。国民投票は行われなかった。ただし、国会の表決では、全ての国会議員が賛成票を投じたわけではなく、若干の議員が反対票を投じた。すなわち、下院の表決の場合、総定数350議席中、330票が投じられ、反対は6票であった。反対票は、地域政党（アンダルシア州の地域政党、バスク州の地域政党）から一部の議員が反対に回ったものであった。

この改正に関する議論で注目されたものの1つは、憲法改正の手続論に関するものであった。すなわち、憲法第23条第2項に規定するスペイン市民の公務就任権についても改正を合わせて行うことが必要ではないか、という議論であった。もし、第23条第2項を改正し、欧州連合市民にも公務就任権を付与すると規定し直すならば、この改正は、憲法第1編第2章第1節の中の条項の部分改正であり、第168条の「全面改正等の場合の改正手続」によらなければならない。しかし、前述した憲法裁判所の宣言では、第13条第2項の規定だけがマーストリヒト条約に抵触するとされ、かつ、第167条によって改正を行うべきであるとしていた。この議論については、憲法裁判所の見解がはっきりしていたため、大きな問題に発展することはなく、国会の審議も、第167条に基づいて行われた。

条文面から見ると、1992年の憲法改正は、改正箇所が1箇所だけであった。具体的には、第13条第2項に「及び被選に関する (y pasivo)」という2語が追加されただけである。これは、スペインでも、小規模な改正と考えられている。

野口健格「スペインにおける二つの憲法改正手続条項の意義」『法学政治学論究』82号、2009年秋季号、pp.133-160（特に pp.148-153）。

(16) Juanma Romero, "El Senado da carpetazo a la reforma constitucional sin lograr más apoyos," 8 septiembre 2011. Público.es <<http://www.publico.es/espana/395193/el-senado-da-carpetazo-a-la-reforma-constitucional-sin-lograr-mas-apoyos>>

(17) 近年のスペイン憲法改正に関する動向としては、社会労働党政権下における憲法改正論議の存在を挙げることができる。2004年4月に社会労働党が政権に就いて以降、憲法改正のテーマとして考えられたことがあるものは、王位継承制度の変更、上院改革（地域代表の院としての性格の強化）などである。特に、王位継承制度の変更—すなわち、現在はスペインの伝統に沿った形で王位継承の際における男子優先制を採用しているが、これを改め男女平等制を採用するための変更—については、サパテロ首相が、2004年の就任以来、女性の権利擁護政策（女性閣僚登用や家庭内暴力対策等）を積極的に推し進めてきており、その一環として、実現すべき制度改革として公約したものであった。具体的には、スペイン憲法第57条第1項の「男子が女子に優先する」という規定を削除するための憲法改正を目指していた。この憲法改正の方向性については、諸政党の間で合意が得られたが、改正手続としては、第2編「国王」の中の条項の改正であるため、第168条の「全面改正等の場合の改正手続」が採用されることになる。従って、国会の解散と総選挙、更に国民投票が必須となる。国民投票では、君主制そのものが国民の判断の対象になる可能性があり、そのような事態は、極めて微妙なものとして捉えられるようになった。結局、この問題に関する改正は、与党・社会労働党と最大野党・国民党の両党が、取り上げないこととした（Ramón Muñoz, "Reforma exprés de la Constitución para limitar el déficit público," 24 agosto 2011, *El País*. [Factiva.com データベースより]）。このようにして、スペイン憲法の改正は、1978年の制定以来、ただ1回しか行われていないという状態が長く続いていた。

正国民投票を行う必要が出てくる可能性も残されていた。両院の解散時に、この国民投票が実施されるのか否かがわからず、かつ、憲法改正が最終的に成立したのか否かもわからない状態では、国家の重大事項が未決定のまま総選挙が行われることになり、スペイン国民も選挙で適切な判断を行うことが難しくなってしまう。このため、両院の解散より前に、国民投票の実施の可能性について決着がついている必要があった。このように考えると、国会での憲法改正案の可決後に「15日」を置いてから、両院の解散が行われることが望ましい。逆算すると、憲法改正案の実質的な審議期間は、約2週間であった。各院に割り振るならば、約1週間ずつの審議期間である。

この点について、ホセ・ボノ（José Bono）下院議長（2008～2011年）は、最短の議事手続を採った場合でも、サパテロ首相の下院本会議演説から3日後の2011年8月26日までに憲法改正案が下院に提出され、その翌週中に2回の下院本会議を開き、憲法改正案を下院で通過させる必要があると述べた。タイトな審議スケジュールであるが、実現可能であるという見通しも明らかにした⁽¹⁹⁾。

2 審議過程

(1) 改正理由

2011年8月26日に提出された憲法改正案の冒頭には、改正理由（提案理由の説明）（Exposición de motivos）が付されていた。これによれば、改正の趣旨は、①「予算の安定性の原則（principio de estabilidad presupuestaria）」を憲法に取り込むことであり、②その原則が、スペインの国家的能力と国民の繁栄を維持することにつながり、また、③EUとの結び付きの強化につながる、とのことであった。特に、③に関連し、EUの加盟国としてのスペインの国家的責務につき詳細に述べている点が特徴的である。この改正の趣旨は、国会審議の過程で、憲法改正案の提出会派である社会労働党と国民党の議員から、何度も説明された。

以下は、憲法改正案の冒頭の改正理由の要旨である⁽²⁰⁾。

改正理由（要旨）

スペインは、欧州における経済通貨統合（Union Economica y Monetaria Europea）⁽²¹⁾に参加しており、同統合における責務を有している。同統合においては共通の経済金融政策を発展させてきており、同時に参加国はいずれも、経済金融分野におけるグローバル化の影響を強く受けるようになってきている。そ

(18) サパテロ首相は、2011年7月29日、下院及び上院公選議員の総選挙を11月20日に前倒しすることを発表した。それまでは、任期満了に伴う2012年3月の両院総選挙が予定されていたが、2011年5月22日の統一地方選挙で大敗した与党・社会労働党は、野党から総選挙前倒しを求められてきた。当初はこの前倒しを拒んできたサパテロ首相も、早期の解散・総選挙を行うことが最終的には有利と判断し、前倒しを決断したとされている。

スペインでは、憲法第115条第1項に基づき、閣議を経た後、首相が自らの責任において下院、上院又は国会の解散を国王に提案することができる。すなわち、首相は、両院に対する実質的な解散権を有している。過去の事例を見るならば、両院の総選挙は、通例、同日に行われてきた。実際に、国王による両院の解散と両院総選挙の公示が行われたのは、2011年9月26日であった。解散は、下院と上院の解散及び両院の総選挙執行に関する2011年9月26日勅令第1329号（Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones）によってなされた。

(19) “Zapatero y Rajoy pactan reformar la Constitución para limitar el déficit,” 23 agosto 2011, *El Mundo*. (Factiva.com データベースより)

(20) スペイン下院公報（BOCG., Congreso de los Diputados, 26 agosto 2011, serie B, Núm. 329-1）<http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_329-01.PDF>

(21) スペインに関しては「ユーロ圏」にはほぼ類似する概念。

のような環境下では、各国における予算の安定性は、真に重要なテーマとなる。なぜならば、予算の安定性は、①各種の施策を行うための国家的能力、②スペイン憲法第1条第1項に規定する社会的国家 (Estado social)⁽²²⁾の継続と発展、最終的には③国民の現在と未来にわたる繁栄を左右するものとなるからである。このような観点から、国、州及び地方自治体の活動に制限を加え、その方向づけを行うという目的のために、予算の安定性の原則を、憲法の中に高次元のルールとして取り入れることが重要となってくる。

予算の安定性については、スペインが、欧州における経済通貨統合への参加を継続するために欠かすことができない条件となっていることが広く知られている。また、既に、予算の安定性に資する立法上の措置も採られてきたところである。欧州全体の視点から見れば、EUにおける安定・成長協定 (Pacto de la estabilidad y de crecimiento)⁽²³⁾が存在しており、ユーロ圏諸国に対して過度の財政赤字を避けさせる作用をしている。この協定は、ユーロ圏の経済的安定性への信頼感を高め、経済統合の維持とユーロ圏各国の経済の持続性を保証するものである。昨今の経済金融情勢は、深刻で長期的な経済危機の様相を呈しており、中長期的にスペイン経済の信頼感を高めるために、憲法秩序に予算の安定性の原則を取り入れることを要請しているものと考えられる。

このような経済社会的背景の下で、スペ

イン憲法第135条に関する今回の改正案は、予算の安定性の原則を保証し、国から地方までのすべての公行政機関がその目的のために協働することを求め、ひいてはスペインのEUに対する結び付きを強化するものである。そのことは同時に、スペインの経済的、社会的持続可能性を保証することになる。

(2) 8月30日の下院本会議

それでは、憲法改正案に関する国会審議について見てみたい。まず、8月30日の本会議で、この憲法改正案を審議の対象にするか否か、また審議対象にする場合はどのような審議手続で取り扱うのかが、討論され表決がなされた⁽²⁴⁾。審議対象にするか否かは、この憲法改正を成立させるための最初のハードルであった。表決の結果は、投票総数336 (議員定数・在籍議員数350)、うち「賛成318、反対16、棄権2」という圧倒的多数で、審議対象にすることが決した。次いで、同日に、審議手続に関する表決が行われた。憲法改正案の提案側は、スペインの財政赤字問題の事態の緊急性を考慮し、審議手続として、1982年下院議事規則第150条に基づき、ただ1回の本会議のみで審議・表決を行うことを提案した。このことは、委員会 (具体的には憲法委員会) による審査を行わないことを意味する。表決の結果は、投票総数336 (議員定数・在籍議員数350)、うち「賛成319、反対17、棄権0」というやはり圧倒的多数で、提案側の主張のとおり、ただ1回の本会議のみが開かれることになった。ただし、この迅速な審議手続が

(22) ドイツ基本法の第20条第1項の影響を受けて定められた、スペイン憲法上の概念。スペイン憲法第9条第2項に、その内容が具体化されている。すなわち、個人等の自由と平等が現実的・実効的なものとなるような条件整備、及び政治的・経済的・文化的・社会的な面での市民参加の促進を行うことを任務とする国家が、社会的国家である。

(23) マーストリヒト条約で定められた欧州連合加盟国に対する過大な財政赤字の制限規定を実際的に担保するための手続を定めた欧州理事会の決議 (Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997)。欧州連合運営条約第121、126条等を根拠にしている。具体的には、各国の財政赤字は対国内総生産比で3パーセントまでを上限とすること、その罰則適用の手順等が定められている。

(24) スペイン下院本会議議事録 (DS., Congreso de los Diputados, 30 agosto 2011, Núm. 269) <http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_269.PDF>

採用されたことについて、批判もあった。左翼の代表的政党である統一左翼（IU）は、国会議員の持つ権利を侵害する手続であり、違法・違憲であると非難した。

8月30日の第1回目の表決（審議対象にするか否かの表決）に関して、政党別の投票結果を見てみたい。賛成の政党は、社会労働党（168名）、国民党（149名）であった。地域政党のナバーラ国民連合（UPN）のうち1名が賛成に回った。反対の政党は、バスク国民党（PNV）、カタルーニャ左翼共和派（ERC）、統一左翼（IU）、カタルーニャイニシアチブ緑の党（ICV）、ガリシア民族主義ブロック（BNG）、連合進歩民主主義（UPyD）、ナバーラ民族党（Na-Bai）であった。棄権に回った政党は、カナリア連合（CC）である。また、カタルーニャ同盟（CiU）の10名は、本会議に出席したが意思表示を行わず、これは暗黙の反対と理解されている。一方、社会労働党から1名が造反し、反対票を投じた。国民党のうち4名は欠席した。この4名はあらかじめ通知の上で欠席しており、欠席の理由は不明である。これらの政党の特徴を見ると、全国政党である社会労働党、国民党は、造反・欠席を行った一部の議員を除き、賛成である。例外的に、全国政党のうち統一左翼、連合進歩民主主義（各1名）は反対であった。前者は左翼政党、後者は中道政党である。スペインには地域政党が数多くあり、これらは、ナバーラ国民連合の1名を除き、反対に回っている。憲法改正案が、自治州の財政健全化を規定しており、そのことを通じて自治州の権限が事実上縮小される可能性があり、地域政党は反対に回ったわけである。また、地域政党の多くは、一連の憲法改正の動きが二大政党間で進められ、地域政党側に関与の余地がなかったとして非難している。

(3) 9月2日の下院本会議

9月2日には、下院の本会議で、憲法改正案の審議が行われた⁽²⁵⁾。まず、討論が約2時間行われ、その後表決となった。討論は、会派ごとに賛成、反対の発言が行われた。次いで、憲法改正に反対する立場から出された修正案が多数あったため、これらに対する表決が連続して行われた。これらすべては、圧倒的な数で否決された。最後に、今回の憲法改正案に対する表決が行われた。

表決に先立ち、ホセ・ボノ議長が、憲法改正案の字句の修正を提案した。この修正は、スペイン語の言語上の不正確を直す趣旨のもので、憲法改正案の内容を変更するものではなかった。具体的には、憲法改正案中の第135条第3項第4文に見られる「en relación al producto interior bruto del Estado」（国内総生産に関連して）を、「en relación con el producto interior bruto del Estado」（国内総生産に関連して）に直すものであった。al（前置詞＋定冠詞の縮約形）をcon el（前置詞と定冠詞）に変更するという微細な変更である。議長は、王立アカデミーの辞書⁽²⁶⁾を確認し、更に当該辞書編集者から、alは不正確という書面をもらったと説明している。議長は、議場の議員に対し「この修正を承認しますか。反対の者はいますか」と問い、反対の意思を表明する議員が現れなかったため、「承認されました」と宣言した。続いて、この修正後の憲法改正案について表決が行われた。結果は、投票総数321（議員定数・在籍議員数350）、うち「賛成316、反対5、棄権0」という圧倒的多数で、憲法改正案が可決された。議長は、「下院は、憲法改正を承認しました」と宣言した⁽²⁷⁾。

9月2日の最後の表決（憲法改正案への賛否を問う表決）に関して、政党別の投票結果を見て

(25) スペイン下院本会議議事録（DS., Congreso de los Diputados, 2 septiembre 2011, Núm. 270）<http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_270.PDF>

(26) *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española (DRAE)* と考えられる。本書は、スペイン語の最も権威ある辞書とされ、1780年初版である。なお、我が国の西和辞典でも、“en relación con el～”を慣用句として扱っている（高垣敏博監修『小学館西和中辞典（第2版）』小学館，2007，p.1708）。

みたい。賛成の政党は、社会労働党（164名）、国民党（150名）、ナバーラ国民連合（UPN、2名）であった。反対の政党は、カナリア連合（CC、2名）、連合進歩民主主義（UPyD、1名）であった。社会労働党からは、2名の反対者が出た。1名は、党の方針に造反した者である。もう1名は、表決の際に「反対」の押しボタンを誤って押下した者である。また、同党のうち3名が本会議を欠席し、それが暗黙の反対を意味することを明らかにして話題になった。反対をした2名の処分の可能性、欠席した3名の欠席理由の調査の着手につき、同党首脳が検討することになった。これ以外の地域政党については、投票の直前に本会議場を去る、或いは、本会議に出席するが意思表示を行わない等の行動をとり、暗黙の反対であることを示した者が目立った。

(4) 9月6日の上院憲法委員会

下院を通過した憲法改正案は、9月2日に上院へ送付された。9月3日に、上院の審議日程が決定された。それによれば、上院では6日に

憲法委員会による審査、7日に本会議での審議・表決が行われることになった。まず、上院の憲法委員会の審査について見てみる⁽²⁸⁾。この審査は極めて簡単なものであった。審査にかけた時間は約1時間という短時間であった。審査では、憲法改正案に対して、大きく分けて4通りの修正案が出され、4通りの各々について表決が行われた。その結果、いずれの修正案も圧倒的な数で否決された。修正案の中で内容的に注目されるのは、今回の憲法改正案を国民投票に付すという規定を挿入すべきであるとするものであった。この修正案は、カタルーニャ進歩主義（GPECP）という会派から出された⁽²⁹⁾。この会派は、カタルーニャ地方の左翼諸政党の連合体である。

カタルーニャ進歩主義の説明によれば、国政上で相当程度に大きな課題は、主権者たる国民の直接的判断を必ず仰ぐべきだということである。国民主権の原理から考えるならば、一面で合理的な説明と言える。しかし、そのような論理以外に、国会の各院及び上院憲法委員会にお

(27) 9月2日の下院本会議を通過した憲法改正案について、「con el」という字句の言い換えが行われた以外、一切の「修正（enmienda）」が行われなかったことは、前述したとおりである。しかし、下院で「技術的訂正（corrección técnica）」と呼ばれる字句の追加が、附則第2項に対して行われた。具体的には、8月26日の憲法改正案の提出時点の文言「第135条第3項に規定する債務の上限」に字句を追加し、「スペイン憲法第135条第3項に規定する債務の上限」と変更した。「スペイン憲法（de la Constitución Española）」という字句が、追加されたわけである。

この追加が行われたのは、下院の議事の中ではないため、字句追加の承認を求める表決や、議事録の中に字句を追加した旨の記述は見られない。あくまで、事務上の作業として追加を行っている。①「8月26日に提出された憲法改正案」と、②「9月6日に下院から文書で発表されている『可決された憲法改正案』」（スペイン下院公報 *BOCG*., Congreso de los Diputados, 6 septiembre 2011, Núm. B-329-4）の両者の文言を比較してみて、初めて字句追加を認識できる。このような事務上の「技術的訂正」は、「修正」とはみなされず、手続として下院の議事で行き上げる必要はない、とスペイン国会では理解されている。（スペイン下院事務局広報部ロサリオ・ロドリゲス・ガルシア広報長からの2011年10月26日付電子メール回答による）

なお、9月2日に上院へ送付された「下院で可決された憲法改正案」は「技術的訂正」を施した後の文言となっており、「下院で可決された憲法改正案」は、「技術的訂正」を施した後のものであったと理解されていることがわかる（スペイン上院公報 *BOCG*., Senado, 3 septiembre 2011, Núm. 105_654 (Serie I)）。他方、スペインの代表的新聞『エルムンド（*El Mundo*）』紙上で報道された「下院で可決された憲法改正案」の条文を見ても、「技術的訂正」は施されていない（“El Congreso aprueba la reforma sin que PP y PSOE logren sumar más apoyos,” 2 septiembre 2011. *Elmundo.es* <<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/01/espana/1314911180.html>>）。「技術的訂正」の有無について、『エルムンド』側で十分に把握していなかったものと考えられる。ただし、「技術的訂正」の有無に関する報道や国会による周知が不十分であるとの批判は、スペイン国内で見当たらない。

(28) スペイン上院憲法委員会会議録（*DS*., Senado, Comisiones, 6 septiembre 2011, Núm. 561）<http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/SEN/DS/CO/DS_C_09_561.PDF>

ける表決では勝つ見込みが極めて少ないとみた反対政党が、国民投票に訴え憲法改正案を否決に持ち込みたいと考えているという現実的な側面も見逃すことはできないだろう。

上院憲法委員会では、修正案に関する表決終了後、直ちに憲法改正案に対する表決に入った。結果は、投票総数 24、うち「賛成 23、反対 1、棄権 0」という圧倒的多数で可決された。政党別の投票結果を見てみたい。賛成は、国民党（12名）、社会労働党（10名）、カタルーニャ社会党（PSC、1名）であった。反対は、カナリア連合（CC）である。カタルーニャ同盟（CiU、1名）とバスク国民党（PNV、1名）の議員は、同委員会に出席していたものの表決には加わらなかった。賛成したカタルーニャ社会党の1名とは、ラモン・アレウ（Ramon Aleu）上院議員で、カタルーニャ進歩主義会派の代表を務めている。カタルーニャ進歩主義会派は、前述のとおり修正案を提出している会派であり、その代表が賛成に回ったことは、憲法改正案に対する意見が会派内でも異なっていることを象徴する出来事であると受け止められた。

(5) 9月7日の上院本会議

国会における憲法改正案の審議は、最終段階となる上院本会議に場所を移すことになった⁽³⁰⁾。上院本会議の審議は、当初の計画どおり9月7日であった。まず、憲法改正案に対する討論が、約3時間行われた。討論の内容は、下院本会議、上院憲法委員会におけるものと比べて、目新しいものはなかった。討論の後、表

決となったが、まず、憲法改正案に対して提出された幾つかの修正案につき連続して表決が行われた。そのいずれも、圧倒的数で否決された。

最後に、憲法改正案に対する表決が行われた。投票総数 236（欠員を含めた議員定数 264、在籍議員数 261）、うち「賛成 233、反対 3、棄権 0」という、やはり圧倒的多数での可決となった。賛成の政党は、国民党（121名）、社会労働党（100名）、カタルーニャ社会党（PSC、8名）、ナバーラ国民連合（UPN、2名）、バレアレス諸島社会党（PSIB、2名）であった。反対の政党は、カナリア連合（CC、2名）、アストゥリアス市民フォーラム（FAC、1名）であった。上院の地域政党・左派政党の議員には、本会議に出席しない、或いは、本会議に出席するが意思表示を行わない等の行動をとった者がいた。このような行動は、暗黙の反対と理解されている。下院での表決の場合と同じく党の方針に造反し、社会労働党のうち2名が、積極的に反対票を投じることまではしなかったものの、本会議に出席しないことで暗黙の反対を示す行動をとった。また、社会労働党のうち1名が病気で欠席した。国民党のうち3名が欠席したが、これは造反ではなかった。

このように、上院本会議の憲法改正案に対する表決に見られる政党別投票結果の傾向は、下院本会議の憲法改正案に対する表決、及び上院憲法委員会の憲法改正案に対する表決に見られる傾向と、基本的に同じと言える。今回の憲法改正においては、社会労働党と国民党の両者の合意に基づき、両党による圧倒的多数で可決す

(29) 憲法改正案を国民投票にかけることを求める修正案は、既に、下院本会議でも出されていた。例えば、諸派会派に属するローザ・マリア・ディエス・ゴンザレス（Rosa María Díez González）下院議員が提出した（下院本会議の）修正案第 21（Enmienda Núm. 21）である。しかし、上院憲法委員会の修正案の方が、報道上是注目されていたため、本稿では上院憲法委員会の審査に関する項目で紹介した。

なお、カタルーニャ進歩主義は、実際には国民投票を求める修正案を2つ提出しているが（修正案第 11 と第 16）、国民投票を求める趣旨は両案に共通する。このため、本稿では、修正案第 11 と第 16 を区別せず、両案に共通する趣旨として紹介した。

(30) スペイン上院本会議議事録（BOCG., Senado, 7 septiembre 2011, Núm. 130）<http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/SEN/DS/PL/DS_P_09_130.PDF>

るという構図が、上下両院本会議、上院憲法委員会の全ての表決で見られたと言える。

3 実施しなかった国民投票

国会の上下両院を通過した憲法改正案について、前述のようにスペイン憲法第167条第3項に基づき、国会のいずれかの院の議員による、院の総定数に対する10分の1以上の要求があれば、これを国民投票に付す必要が出てくる。今回のケースでは、「9月22日までに、下院議員35名以上、又は上院議員26名以上による国民投票の要求が行われること⁽³¹⁾」が、要件であった。これまでに行われた上下両院本会議の表決からすると、国民投票が実施される可能性は低かった。ただし、スペイン国内の主要な報道を見る限り、国民投票の可能性はほぼないと始めから決めつけるものは見られず、上院での可決の後に国民投票という手続がスペイン憲法には残されており、「憲法改正は上院可決で完結するのか、それとも国民投票に至るのか」という趣旨の説明が一般的であった⁽³²⁾。

国民投票を強く求めたのは、左派政党と主要な労働組合であった。統一左翼(IU)は国民投票を求める国会議員の署名収集を進めた。一方、労働総同盟(UGT)・労働者委員会連合(CCOO)⁽³³⁾等の労働組合は、憲法改正に反対し、同時に国民投票を求めるデモを繰り広げた。しかし、結局のところ、国民投票実施の要求を行うための締切日(9月22日)に、下院議員及び上院議員の数は、要件となる人数に達することはなかった。

IV 世論の動向

国会の外の世界においては、今回の憲法改正をはじめとし一連の緊縮財政に反対して、労働組合(労働総同盟、労働者委員会連合等)や、同じ立場の知識人、文化人など様々な層の国民が、デモを行ったり、そのことについてインターネットで主張を展開したりした。彼らの主張は、そもそも緊縮策に反対ということであり、手続論としては、政治的に極めて重要と考えられる問題については国民に聞くべきであり(すなわち、憲法改正国民投票を実施すべきということ)、国民はそのような民主的権利を持つというものであった。また、憲法改正案に関する国会審議もほとんどなされていないに等しいとして、今回の憲法改正手続には不備があるとした。デモは、マドリッド、バルセロナなど大都市で行われただけでなく、多くの地方都市でも行われた。マドリッドでは、社会労働党と国民党の本部前、下院議事堂前でもデモが行われた。地方都市でも、政党の地方支部の前でデモを行うケースがあった。デモのシュプレヒコールとして、憲法改正や緊縮策に反対する趣旨のもの以外に、「私の憲法。私が投票する」「私は投票したい」「改正に反対の投票をするぞ」など憲法改正国民投票を求める声が聞かれた⁽³⁴⁾。憲法改正案を審議する上院本会議の前日(9月6日)にマドリッドで行われたデモの参加者は、主催者推計で約25,000人であった。これらのデモは、テレビや新聞で大きく報道された。

これに対し、代表的経営者団体であるスペイン経営者団体連合会(CEOE)とスペイン中小

(31) 下院定数は350名で、その10分の1である35名以上が要件となる。上院定数は264名で、その10分の1である26名以上が要件となる。上院のケースでは計算結果が26.4となるが、小数点以下は四捨五入する計算方法を採用している。

(32) Romero, *op.cit.*(16)

(33) 労働総同盟、労働者委員会連合は、スペインにおける二大労働組合ナショナルセンターである。

(34) Clara Blanchar et al., "Miles de personas marchan contra la reforma de la Constitución," 6 septiembre 2011, EL PAÍS.com <http://politica.elpais.com/politica/2011/09/06/actualidad/1315318800_954916.html>

企業連合会（CEPYME）は、憲法改正などの一連の緊縮財政に賛成の立場であった。経営者団体は、デモなどの手段に訴えることがなかったため、その動向が大きく報道されることはなかった。

他方、憲法改正及び国民投票実施の是非に関する世論の動向として、スペインの新聞『ベインテ・ミヌートス（20 minutos）』（電子版）が行ったインターネット世論調査が参考になる⁽³⁵⁾。同紙は、2011年8月下旬にインターネット上で、同紙の購読者に限らない世論調査を行い、その結果を公表した。すなわち、「支出の上限を規定することを意図し、政府が提案した憲法改正につき、どのように考えますか」という設問に対し、次のような結果が集計された。

- ① 42パーセントは、「賛成。現下の経済状況は今後維持が不可能であり、予算の安定性確保に有効と考えられる」との回答。
- ② 32パーセントは、「反対。他の手段を講ずべき課題である。憲法改正に、このような優先度を与えるべきでない」との回答。
- ③ 26パーセントが「中程度である（まずまず）。この方法によることは有効であると思う。しかし、すべての党派の支持を得るべきであり、かつ、国民投票を通じ民意を問うべきである」との回答。

この結果を見ると、憲法改正に明確に反対であるという層に比べて、賛成の層が上回っているものの、国民投票で決することに対しては好意を持つ層も比較的多いと推定できる⁽³⁶⁾。

更に、スペインの代表的新聞『エルムンド（El Mundo）』が2011年8月23日にインターネット上の記事を調査した結果、憲法改正国民投票を求める声が多かったとされている。しかし、

現実に国民投票が行われない可能性が極めて高い中で、憲法改正に批判的な層が、不満のはけ口をインターネットに求めている可能性もあると、同紙は指摘している⁽³⁷⁾。

V 国王の裁可と改正憲法の施行

国民投票に付されないことが決定した、今回のスペイン憲法第135条の改正は、最終的に国王の裁可と公布という手続を経て、施行となった。スペインは立憲君主制国家であり、国王の裁可の手続は、スペイン憲法第64条第1項に基づき、首相の副署が必要である。また、裁可は、国王による内容の変更をもたらす性格のものではない。裁可の儀式は、2011年9月27日午前11時30分から、スペイン王家公邸であるサルスエラ宮殿（Palacio de la Zarzuela）で行われた。裁可の手続自体は、約5分間であった。サルスエラ宮殿の謁見室には、国王フアン・カルロス1世（Juan Carlos I）、ソフィア王妃（Sofia de Grecia）、また国の三権を代表する者として、行政府からは首相、立法府からは下院と上院の議長、司法府からは憲法裁判所長官と最高裁判所長官（兼司法最高評議会議長）が集った。

謁見室では、まず、王室儀典長が、下院と上院の両議長が共同で準備した今回の憲法改正に関する説明書を読み上げた。この中では、国会において執られた手続が説明され、特に、憲法で規定された数の下院議員又は上院議員による要求がなかったため国民投票は実施の必要がないことが触れられた。説明書の読み上げの後、初めに、首相が、憲法改正のテキストに副署した。次いで、国王が署名し、ここに裁可がなされた。国王の署名と首相の副署がなされたテキ

(35) “Zapatero propone modificar la Constitución para limitar el déficit público y Rajoy lo apoya,” 23 agosto 2011. 20minutos.es <<http://www.20minutos.es/noticia/1139629/0/zapatero/congreso/crisis/>>

(36) ②を選択した層のうち、かなりの者は国民投票に好意的であると推定され、③を選択した層は、はっきりと国民投票を求めている。

(37) Elena Mengual, “Los internautas piden que la reforma constitucional se someta a referéndum,” 23 agosto 2011. ElMundo.es <<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/08/23/espana/1314102630.html>>

ストは、スペイン国の公用語であるカスティーリャ語（標準スペイン語）によるものであった。これ以外に、カタルーニャ語、バスク語、ガリシア語、バレンシア語の4言語のテキストが添付されていた。今回の憲法改正の最終規定において「スペインの他の言語によっても公布するものとする」と規定したことを受けたものである。国王の署名と首相の副署が付された憲法改正のテキスト（原本）は、他の法律の場合と同様に、下院に送付され、そこで保管されている。

裁可の手続の後、国王と王妃、加えて国の三権を代表する前述の5名という、合わせて7名が謁見室で記念撮影を行った。この撮影は、憲法改正が国の三権を代表する者によって支持されていることを象徴する意義を持つものであった⁽³⁸⁾。

同日、憲法改正のテキストが、官報に掲載され公布がなされた⁽³⁹⁾。今回の憲法改正の最終規定において、改正された憲法のテキストは、官報に掲載されるとともに施行がなされることになっており、同日、改正憲法は施行に至った。ここに、現行スペイン憲法の2回目となる改正の手続は、すべて終了した。

VI 改正憲法と政党間合意書の内容

最後に、2011年のスペイン憲法の改正条文、すなわち第135条の政府債務に関する規定の全面的な書換えと、同条に関する附則と最終規定につき、その内容を解説したい⁽⁴⁰⁾。同時に、この改正内容を更に詳細化した政党間合意書「スペイン憲法第135条の実施に関する組織法律についての政治的合意」についても解説することとする。この政党間合意書は、改正後の第135

条に規定された財政健全化に関する組織法律の概要を示すものである。この政党間合意書に基づき、今後、財政健全化を具体的に示した組織法律が制定されることになる。改正憲法の条文、政党間合意書の邦訳を最初に掲げるが、これは原語のカスティーリャ語から訳出した⁽⁴¹⁾。

スペイン憲法

第135条〔公的債務〕⁽⁴²⁾

- (1) あらゆる公行政機関⁽⁴³⁾において、その活動を、予算の安定性の原則に適合させなければならない。
- (2) 国及び自治州は、場合により欧州連合が加盟諸国に対して定める許容限度を超える構造的な財政赤字を発生させることができない。組織法律により、国及び自治州の構造的な財政赤字について、国内総生産に関連させ、その上限を定めなければならない。地方自治体⁽⁴⁴⁾は、予算上の均衡を達成しなければならない。
- (3) 公債発行又は借入の引受けについて、国及び自治州は、法律による承認を得なければならない。行政機関の発行する公債の利子及び元金を支払うという借入契約については、常に、予算の歳出目録に含まれるものと考えなければならない。かつ、その返済には絶対的な優先度が与えられなければならない。この借入は、公債発行法の条件に適合している限りにおいて、修正又は変更の対象とすることができない。国内総生産に関連して考えた場合の公行政機関全体としての公債発行額は、欧州連

(38) “El presidente asiste a la sanción de la reforma de la Constitución,” 27 septiembre 2011. スペイン首相官邸ホームページ <<http://www.lamoncloa.gob.es/Multimedia/Fotos/Presidente/2011/27092011PresidenteSancionConstitucion6.htm>>

(39) “CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: 15210 Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de Septiembre de 2011,” スペイン官報 (BOE, 27 septiembre 2011, Núm. 233) <<http://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/>>

合運営条約に定める参照値を超えるものであってはならない。

(4) 自然災害、景気後退又は特別な緊急

事態の場合であって、それが国の統制を超え、かつ、国の財政状況又は経済的若しくは社会的な持続可能性を相当

(40) 2011年改正より前のスペイン憲法における政府債務に関する規定を、次に掲げることとする。なお、脚注(40)で紹介する各条文に付され、かつ、〔 〕で括られた見出しは、いずれも筆者が付したものである。

スペイン憲法（2011年改正より前の規定）

第133条〔租税、債務及び支出〕

(1)～(3) 〔省略〕

(4) 公行政機関は、法律に基づいてのみ、財政上の債務を引き受けることができ、及び支出を行うことができる。

第135条〔国の債務〕

(1) 公債発行又は借入の引受けについて、内閣は、法律による承認を得なければならない。

(2) 国債の利子及び元金を支払うという借入契約については、常に、予算の歳出目録に含まれるものと考えなければならず、かつ、国債発行法の条件に適合している限りにおいて、修正又は変更の対象とすることができない。

このうち、第133条第4項は、現在も存続している規定である。「公行政機関」の文言の意味については、脚注(43)参照。第135条は、2011年改正で全面的に書き換えられた。

第133条第4項と改正前の第135条第1項は、公債の発行や借入を行う場合、それを根拠づける国の法律が必要である旨、規定したものである。ここでは、行政府の単独の判断による債務の引受けは、過剰な債務をもたらす危険性があり、常に、国会の承認という民主的手続を経るべきことが定められている。更に、国だけでなく、自治州と地方自治体についても、債務の引受けに際して、国の法律による規制を及ぼしている。

国の債務についてこの種の規定を設ける事例は、各国憲法に広く見られる。租税法律主義と並び、「国の債務に関する法律主義」とも称することができる規定である。「国の債務に関する法律主義」の規定は、古くは、1788年に成立したアメリカ合衆国憲法第1条第8節〔連邦議会の権限〕第2項「合衆国の信用に基づき金銭を借入すること。」に見られ、スペインでも最古の憲法であるカディス憲法（1812年憲法）第131条〔国会の権限〕第14号「必要に応じ、国の信用に基づき借入による財産を引き受けること。」に見られる。日本国憲法第85条〔国費の支出及び国の債務負担〕「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とする。」や、隣国の大韓民国憲法第58条〔国債募集等に関する国会の議決〕「国債を募集し、又は予算外で国の負担となる契約を締結しようとする場合には、政府は、あらかじめ国会の議決を得なければならない。」も、同種の規定である。「国の債務に関する法律主義」の規定は、国の債務を憲法上で規定する場合の、最も原初的な形態と言える。

他方、2011年改正前のスペイン憲法第135条第2項は、国の債務返済を予算的に保証する規定である。この規定の淵源は、スペインでは第二共和制憲法（1931年憲法）にある。次のとおりである。

第二共和制憲法（1931年憲法）

第118条〔公的債務の保証〕

公的債務は、国の保証の下にあるものとする。利子及び元金を支払うという借入契約については、常に、予算の歳出目録に含まれるものと考えなければならず、かつ、公債発行を認める法律に厳格に適合している限りにおいて、異議申立ての対象とすることができない。一般に、個別の保証については、同一の前提にあるものは、国庫の経済的責任を直接的又は間接的に内包する、あらゆる措置を必ず享受させるものでなければならない。

第二共和制憲法第118条も、2011年改正前のスペイン憲法第135条第2項も、公的債務（2011年改正前のスペイン憲法第135条第2項では「国債」という文言である）の返済及びその利子支払については高い優先度が与えられることを、債権者に対して保証するものである。そのために、返済金と利子については、歳出予算に含まれるべきことが規定されている。債権者が不利になり借入契約の信頼性を損ねる可能性があるため、関係する歳出予算の部分については、原則として変更することができない。国会であっても、原則としてこの部分を修正することは許されない。歳出予算上、強い保護が与えられる部分となるわけである。

程度に損なうときにおいてのみ、構造的な財政赤字及び公債発行額の上限を超えることが許され、これについては、国会の下院議員の絶対多数による評価がなされるものとする。

- (5) 本条で規定する原則並びに財政政策及び金融政策の分野での公行政機関相互間の制度的な調整機構が各手続において参画する事項につき、組織法律により詳細を定めなければならない。いかなる場合であっても、組織法律により、次の各号に掲げる事項を定めなければならない。
- a. 財政赤字及び債務に関する上限を異なる公行政機関相互間で配分する事項、それらを突破してしまう例外的な事例、並びに財政赤字及び債務の両上限について発生し得る当該逸脱を修正するための形式及び期間
 - b. 構造的な財政赤字を計算するための方法論及び手続
 - c. 予算の安定性という目標を実現できなかった場合の各公行政機関の責任
- (6) 各自治憲章に従い、かつ、本条で規定する上限の範囲内で、自治州は、その規則及び予算上の決定において安定性の原則を効果的に実施することに資する措置を講じなければならない。

組織法律は、2012年6月30日より前に承認しなければならない。

- (2) 当該法律では、スペイン憲法第135条第3項に規定する債務の上限を守ることを可能にする仕組みを考慮に入れなければならない。
- (3) スペイン憲法第135条第2項に規定する構造的な財政赤字の上限については、2020年から施行しなければならない。

最終規定

スペイン憲法第135条に関する当改正は、「官報」において正文を公布する日から施行する。また、これについては、スペインの他の言語によっても公布するものとする。

スペイン憲法第135条の実施に関する組織法律についての政治的合意⁽⁴⁵⁾

スペイン社会労働党と国民党は、現下の政治的機会に際し、スペイン憲法第135条に規定される組織法律に関する合意の原則を、今ここに定めることが適切であることについて了解するものである。この組織法律は、2012年6月30日より前に、速やかに承認しなければならない。

2020年から、公行政機関全体の構造的な財政赤字の総計に関する上限は0.4パーセントであると、この組織法律で規定しなければならない。この上限の機関別割当は、次に掲げるとおりである。

- ・ 国が負うことのできる構造的な財政赤字は、国内総生産の0.26パーセントを超

附則

- (1) スペイン憲法第135条に規定する組

(41) 政党間合意書は、カスティーリャ語によるもの以外、存在していない。

(42) 見出しは、筆者が付した。

(43) 公行政機関 (Las administraciones públicas) とは、具体的には、国、自治州及び地方自治体を指している。

(44) 具体的には、県、市町村、島嶼等を指す。スペインでは、地方団体 (entidad local) と呼ばれることが多く、スペイン憲法第137、141条にも、地方団体 (entidad local) 又は当該団体 (estas entidades) という文言が見られる。

(45) "PSOE y PP pactan la reforma constitucional y fijar por ley un 0,4% de déficit," 26 agosto 2011. 20minutos.es <<http://www.20minutos.es/noticia/1142008/0/psoe/pp/reforma/>>

えてはならない。

- ・ 自治州が負うことのできる構造的な財政赤字は、国内総生産の0.14パーセントを超えてはならない。
- ・ 地方自治体は、予算上の均衡を達成しなければならない。

債務の水準を漸次削減するための基準を、この組織法律により規定しなければならない。ただし、これは、欧州連合運営条約が規定する参照値に合致するものでなければならず、第135条に規定する上限の達成は、2020年までになされることを目標とする。

この合意に署名した、いかなる政党の発案によることもできるという条件の下で、構造的な財政赤字に関する上限及び2020年における債務の目標の達成方法については、2015年及び2018年に改定の対象とすることができる。

この組織法律上の意義において、構造的なバランスとは、経済の循環における通常の景気拡大及び景気後退に関連付けられた公的な収入及び支出を考慮しないという概念となることが了解されなければならない。このことは、基本的な公共サービスについて、このような観点から長期的な持続可能性を保証することを意図するものである。

さて、この新しい第135条と、政党間合意書の内容について、その要点と特徴を解説することとする。

第一に、スペインの財政問題について国だけではなく、自治州、地方自治体まで含めた全体的な課題として捉え、その3者全てに対して財政健全化を求める内容になっている。このため、「包括的な (genérico)」財政健全化規定であると、評価されている⁽⁴⁶⁾。具体的には、自治州

について、第135条第6項で財政健全化に資する措置を特に求めている点、また、地方自治体について、同条第2項で均衡予算を義務づけている点を考えると、国以外の公行政機関についても、国と一体化し財政規律の制約の下に置くことが規定されている。政党間合意書では、更に国、自治州、地方自治体の各々の数値目標を記載している。EUにおいても、加盟国の財政赤字について各国が満たすべき基準を設けているが、この場合も国だけでなく地方までをも含めた全公共会計についての基準となっており、EUにおける計算の標準に倣ったものである。

第二に、「予算の安定性 (estabilidad presupuestaria)」という、憲法上新しい概念で、財政赤字と政府債務の制限を表している。この概念については、今回の憲法改正に関するスペイン国会の議事録の中でも、必ずしも明確に定義が与えられているものではない。その趣旨を簡潔にまとめるならば、短期的な財政健全化を指向する概念とは言えず、同時に、明確な数値目標を指し示す概念でもない。むしろ中期的な視点で、財政赤字と政府債務が過度に増大することのないように要求する概念と言える。

憲法改正案の策定過程では、当初、憲法上、具体的な数値を挙げて財政赤字に枠を設ける方法が考えられていた。サパテロ首相は、ドイツ基本法に規定される「連邦においては、名目GDPの0.35パーセントまで」(第109条第3項、第115条第2項)という数値目標を想定しており、それをラホイ国民党党首に提示し、ラホイ党首は同意していたと言われている。

しかし、実際に社会労働党と国民党の折衝の過程で、社会労働党の側の意見の取りまとめに中心的役割を果たしたのは、サパテロ首相ではなく、ルバルカバ元第一副首相であった。ルバルカバ氏は、党内に財政規律強化と憲法改正に反対する勢力がある点を考慮し、明確な数値目

(46) Luis R. Aizpeolea, "PSOE y PP fijarán por ley un déficit máximo del 0,4% a partir del año 2020 La reforma de la Constitución vincula la estabilidad presupuestaria de España a la UE y permite superar los límites en caso de catástrofe, recesión o emergencia," 26 agosto 2011. *El País*. (Factiva.com データベースより)

標を憲法に書き込むことを避けるように働きかけた。ルバルカバ氏の考えでは、数値目標は、憲法改正後に制定しようとしている財政健全化を具体的に示した組織法律に書き込むべきである、ということであった。一旦、憲法に数値目標を書き込んだ場合は、スペイン憲法が硬性憲法の性格を持つため、それを改廃することは極めて困難になってしまう。しかし、組織法律に書き込むのであれば、「下院総定数の絶対多数による可決」（憲法第81条第2項）という特別多数の要件さえ満たすならば、それ以外の手続面では通常の法律とほぼ同様の改廃が可能となる。結局、ルバルカバ氏の考えが、社会労働党の提案となり、それを国民党も受け入れた⁽⁴⁷⁾。このようなプロセスで、「予算の安定性」という抽象的な概念が、憲法改正の中心的な概念となった。具体的な数値目標に関する記述は、政党間合意書に譲られた。

しかし、幾つかの点で、第135条の中にも具体的な数値目標を指し示す規定が設けられており、その面では数値的な厳格さが一切存在しないと断言することはできない。第135条第2項では、「場合により欧州連合が加盟諸国に対して定める許容限度を超える構造的な財政赤字」が禁止されている。ここでは、EUの定める財政赤字の基準が指し示されている。ただし、「場合により (en su caso)」と書かれており、EUの基準が絶対的なものとされているわけではない。

第135条第3項では、政府債務については、

欧州連合運営条約に定める参照値を超えるものであってはならないとされている。この参照値とは、具体的な数値（対GDP比で60パーセントまで⁽⁴⁸⁾）である。現在のスペインの政府債務の対GDP比は61パーセントであり、参照値に近い数値となっている。欧州連合運営条約第126条第2項b号では、政府債務の参照値について例外を認めており、「十分に縮小しつつあり、かつ、満足のいくペースで参照値に近づきつつある場合」は許容範囲とされている。民間の調査機関の予測⁽⁴⁹⁾では、スペインの政府債務の対GDP比は、今後、徐々に上昇するとされているが、政府債務について、改正憲法の要求する数値と、実際の数値に開きがあった場合、各公行政機関の間でどのような対応が考えられるのかは注目されるところである。

第135条第2項では、地方自治体⁽⁵⁰⁾は、均衡予算を義務づけられている。これがどの程度の均衡を目指すのかは、数値が挙げられていないため不明である。しかし、字義どおり厳格な解釈を採れば、単年度で財政赤字を発生させてはならないことになる。

以上のように数値目標の採用をなるべく避けた、今回の憲法改正であるが、この結論に批判的な立場からは、具体的な数値目標を、よりはっきりと挿入した方が、「厳格かつ強い、明確なメッセージ」を金融市場に送ることができたはずである、という意見も出されている⁽⁵¹⁾。

第三に、政党間合意書で示された具体的な数値目標についてである。①（国から地方自治体

(47) *ibid.*

(48) 欧州連合条約及び欧州連合運営条約に付属する過大な財政赤字についての手続に関する第12議定書第1条

欧州連合運営条約第126条第2項に規定する参照値は、次に掲げる値とする。

—市場価格において、計画された、又は実際の財政赤字の対国内総生産比が3パーセント

—市場価格において、政府債務の対国内総生産比が60パーセント

(49) *Country Report: Spain, op.cit.*(6), p.17.

(50) 実際に、地方自治体も多くは累積債務を抱えているという報告も存在する。ブルームバーグ・ニュースの報道では、国が4880億ユーロ、自治州が1150億ユーロ、地方自治体が350億ユーロの累積債務を保有するとの試算が紹介されている。Alan Purkiss, "Spain May Have Billions Euros of 'Hidden' Public Debt, FT Says," May 17, 2011. Bloomberg News <<http://www.bloomberg.com/news/2011-05-17/spain-may-have-billions-euros-of-hidden-public-debt-ft-says.html>>

まで) スペイン全体の構造的な財政赤字は、対 GDP 比で 0.4 パーセントまで、②国の構造的な財政赤字は、対 GDP 比で 0.26 パーセントまで、③自治州の構造的な財政赤字は、対 GDP 比で 0.14 パーセントまで、④地方自治体は、均衡予算を達成すべき、という 4 点セットの目標が、政党間合意書に書き込まれた。GDP 比で数値目標を規定する点は、例えば、ドイツ基本法に規定される財政赤字の上限 (第 109 条第 3 項、第 115 条第 2 項)⁽⁵²⁾と同じ計算手法を採用している。この 4 点セットの目標は、改正憲法の中で 2012 年 6 月 30 日より前に国会で承認すべきことが求められている、財政健全化の詳細を定める組織法律で規定されることになる。

なお、改正憲法と政党間合意書において、「構造的な財政赤字 (déficit estructural)」という用語が出てくるが、これは、景気変動の要因を除外して収入と支出を見積もり直すという概念で、実際の数値よりもなだらかな数値を用いて、財政赤字を計算し直すものである。スペインの公行政機関全体の財政赤字 (2010 年) は 9.2 パーセントであり、構造的な財政赤字に計算し直すと 7 パーセントになる。これを、2020 年までに 0.4 パーセント以内に抑える、というのが政党間合意書の内容である。しかし、① 0.4 パーセント以内を達成できたのはユーロ導入以来、2005 ~ 2007 年の好況期のみであること⁽⁵³⁾、②民間の調査機関の予測では、2013 年時点の財政赤字⁽⁵⁴⁾は 5.7 パーセントまでにしか削減できな

いこと⁽⁵⁵⁾、③構造的な財政赤字には、恒常的性格の強い年金支給に由来する赤字も含まれること、という諸点を考慮すると、この目標はハードルの高い目標と言える。

第四に、柔軟性 (flexibilidad) を持たせているということを指摘できる。前述したように第 135 条には、原則として、財政規律に関する具体的数値目標が規定されなかった。この点も柔軟性の 1 つと言える。また、第 135 条第 4 項では、構造的な財政赤字及び政府債務の上限について、それを突破することが許容されるケースが規定された。具体的には、自然災害、景気後退又は特別な緊急事態で、それが極めて大きい程度に至った場合は、突破が許容される。このような例外の許容は、ドイツ基本法 (第 109 条第 3 項、第 115 条第 2 項⁽⁵⁶⁾) やハンガリー基本法 (第 36 条第 6 項⁽⁵⁷⁾) にも見られる。更に、構造的な財政赤字の数値目標等については、2015 年と 2018 年に改定の対象とすることができる、ということも政党間合意書に記載された。加えて、政党間合意書には、「基本的な公共サービスについて…長期的な持続可能性を保証することを意図するものである」との文言が記載され、社会労働党内部から出ていた行政サービス縮減への懸念に対する配慮を見せている。

このように柔軟性を持たせたことは、やはり社会労働党のルバルカバ氏の考えに基づくものであると言われている。社会労働党の中では、ルバルカバ氏は「最大限の柔軟性」を獲得した、

(51) Aizpeolea, *op.cit.*(46)

(52) 連邦の歳入については名目国内総生産の 0.35 パーセントまでの借入を上限目標とする。

(53) 伊藤裕規子「財政赤字の上限設定に向け、憲法改正案可決(マドリード発)」『通商弘報』2011.9.7(日経テレコン 21 データベースより)

(54) 構造的な財政赤字ではなく、(単純に計算した、通例用いられる) 財政赤字。

(55) *Country Report: Spain, op.cit.*(6), p.17.

(56) 自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態。

(57) ハンガリー基本法では、具体的な状況や事態を挙げずに一般的に例外を許容しており、「特別法の定めがある期間の場合であって、そのことを引き起こした要因から発生する結果を軽減できるという程度までであるとき」が例外と定義されている。更に、大規模な景気後退については、特別に例外扱いされており、「国民経済において重大かつ長期の景気後退が存在する場合には、国民経済の均衡を回復させるという程度までに限られる」という形で、具体的に例外の範囲を定めている。

と評されている⁽⁵⁸⁾。憲法改正に基づく財政健全化策が社会保障や行政サービスの面で国民生活へマイナスの影響を及ぼすのではないかという懸念が、社会労働党内に存在していたことに、ルバルカバ氏は配慮したのであった。事実、左翼政党の支持母体を見るならば、社会労働党の支持母体である労働総同盟 (UGT)、スペイン共産党 (PCE) の支持母体である労働者委員会連合 (CCOO) は、憲法改正に基づく財政健全化策に反対の立場であり、その反対の理由の1つが社会保障や行政サービスの低下に対する懸念であった。

第五に、EUの財政規律に関する基準を踏襲しており、このことは、今回の財政健全化策が、EU諸国の一員として経済・財政上の責任を果たしていく、というスペインの意思の表れであるということを示すものである。EUの基準とは、既に触れたとおり、①単年度の全公会計の財政赤字が、対GDP比で3パーセントまで、②全公会計の政府債務が、対GDP比で60パーセントまで、ということである⁽⁵⁹⁾。EUの基準を満たすことは、共通通貨であるユーロの安定性に寄与し、EUで中心的立場にあるドイツとフランスの要請に応えることになる。しかし実際には、民間の調査機関の予測で、政府債務の対GDP比が、今後上昇し続けて2013年時点は76.3パーセントになる、とのことである⁽⁶⁰⁾。前述した単年度の財政赤字の縮減の難しさと並んで、政府債務の縮減も、スペインにとってハードルの高い課題である。

おわりに

スペインでは、2011年11月20日に総選挙が行われ、上下各院で国民党が過半数を獲得した。これにより、社会労働党が下野し、同年12月21日にラホイ党首を首相とする国民党政権が誕生した。社会労働党は、下院での獲得議席数が110議席にとどまり、1978年の現行憲法制定以来、最少の勢力となった。社会労働党は、サパテロ首相が首相候補とならず、国民に人気が高いと言われるルバルカバ元第一副首相を首相候補に据え、捨て身とも言われる選挙戦術で臨むも、結果は不本意なものであった。ルバルカバ氏は、社会労働党内で憲法改正案の取りまとめの中心人物であったことは、既に述べたとおりである。

ラホイ新首相は、財政健全化規定を挿入する憲法改正を2010年の時点から唱えていた人物である。スペインの失業率は、2011年12月時点で、23パーセントとEU諸国の中で最高を記録している⁽⁶¹⁾。選挙後、ラホイ党首は、「私の敵は金融危機以外にない。(解決策に)魔法はない」と述べ、改革を断行する決意を示した⁽⁶²⁾。今後、改正憲法で規定された、財政健全化の詳細を定める組織法律が制定される予定である。どのような内容になるのか、注目される。

(みわ かずひろ)

(本稿は、筆者が政治議会課憲法室在職中に執筆したものである。)

(58) Aizpeolea, *op.cit.*(46)

(59) 前掲注(48)参照。なお、EUのうち25か国の首脳が2012年3月2日に署名した新条約(「経済通貨同盟の安定、調整及びガバナンスに関する条約」。いわゆる「財政協定」)については、矢部明宏「【EU】財政規律確保のための条約策定の動きと欧州議会の対応」『外国の立法』No.250-2, 2012.2, pp.8-9と「EU、財政協定に署名」『朝日新聞』2012.3.3, p.3を参照。

(60) *Country Report: Spain, op.cit.*(6), p.17.

(61) “Harmonised unemployment rate by gender - total.” Eurostat ホームページ <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>>

(62) 「改革断行が課題 スペイン ラホイ氏首相就任へ」『日本経済新聞』2011.11.21, 夕刊, p.2.