スペインの経済危機と自治州制度

若林 広*

はじめに

日本ではアベノミクスの名の下で，黒田日銀の異次元の金融緩和が主導する経済再建が始まろうとしているが，ヨーロッパでも2012年のユーロ危機に対する一連の合意により，ユーロ安も一段落している。しかしこれが根本的解決の結果でないことは後述のとおりであるが，PIIGS（Portugal, Ireland, Italy, Greece, Spain）と呼ばれるユーロ危機の震源地となった国々でも，そのための経済・財政再建が現在でも続いており，その再建策の国内外への影響も幅広いものと考えられる。このようなヨーロッパの財政危機，通貨危機については，その現状，展望について邦語でも数多くの論考が経済誌を中心に著されているが，邦語による学術論文はまだ必ずしも多いとはいえない。

本稿の筆者は，これまで研究分野のひとつとしてスペインの地方分権化・自治州制度に関心を持ち，自治州の欧州連合政策決定過程への関与や自治州の財政調整制度といった問題に焦点を当てた分析を行ってきた。本稿では，このような関心の流れを受け，スペインの経済危機が自治州制度にいかなる影響を与えてきたか，政治経済学的に検討することを目的とする。第一章ではスペインの経済危機の概要を説明し，それに対する欧州連合からの救済のプロセスと，その結果，誕生した欧州財政協約について説明する。第二章では，欧州レベルの救済の前提となる財政規律の要請に対して，スペイン国内で，地方政府に対する義務も含めた対応がいかなる形でなされたか説明する。第三章では，中央政府レベルのみならず自治州政府レベルも含めた財政規律の履行に関するスペインの対応について，スペイン社会労働党（PSOE: Partido socialista obrero español）と国民党（PP: Partido popular）の全国二大政党間でいかなる差異が存在し，2011年11月の総選挙の結果を受けた社会労働党から国民党への政権の移行後，スペインの地方自治制度にいかなる動きが起こりつつあるか説明する。

提出日2013年９月25日　　受理日2013年11月27日
＊教養学部国際学科教授

I. スペインの経済危機と欧州連合（EU）の財政規律の強化―危機の展開と国際的対応―

ヨーロッパの経済危機の遠因に2007年の米国のサブプライムローンの破綻，それに続くリーマンブラザースの破綻があるのは明らかである。米国発の世界経済危機は，新興国よりヨーロッパをはじめとする先進国に大きな影響を与えたが，ヨーロッパの国々も，短期的には影響を受けたものの，その後，長期的に競争力を回復したイギリスやドイツ等に対して，前述のPIIGSと呼ばれる経済の構造問題を抱え，破綻の影響を現在まで引きずる国々に分類することができる（Pacheco Pardo: 2011）。ユーロ危機の端緒となったギリシャ危機の原因は放漫財政等を理由とする恒常的な財政赤字，および公的債務の増大による国債価格の暴落，その結果の国債利回りの上昇による債務償還の困難性にあるといえる。ギリシャの公的債務のGDP比は2008年現在で113％であったが，他方，同時期のスペインの債務はGDP比40％に過ぎなかった。スペインの公的債務は，1990年代はGDP比60％を超えていたが，90年代から2000年代前半の不動産バブルを含む経済の活況を受けた税収増により，2007年には36.3％にまで低下していた。またフランコ時代からの厳しい銀行規制により，米国のサムプライムローンやリーマンショックのスペインの銀行への影響も限定的と考えられていた。

しかしその後米国発のサブプライムローンショックは全世界的に不動産価格に影響を及ぼすようになり，また経済活動の低下を受けた世界的な人の移動の減少は，当時のスペインの二大産業といえる不動産業・建設業と観光業に徐々に影響を与えるようになる。その結果，失業率も徐々に上昇するようになる。このような経済の停滞に対して，当時の政府与党であった社会労働党は，通常の財政出動や経済刺激策により，経済の建て直しが図れるものと考えていた。政府財政赤字，債務の増加といった経済指標の悪化傾向に対しても政府は抜本的な対策を施すことはなかった。その間に企業の倒産や失業は拡大し，スペインの銀行も徐々に不良債権を抱えるようになる（和田・里麻：2012）。

このようなスペイン経済に大きな危機が訪れたのは2010年５月のことである。ついにギリシャにデフォルトの危機が迫り，その影響が直接スペインにも及ぶようになる。加えてスペインは2010年の第４四半期から2011年の第３四半期にかけて，各期それぞれ250億ユーロ，合計で1000億ユーロに達する国債の償還を控えていた（三輪： 2012：23）。Moody’sやS&Pといった格付け会社は相次いでスペイン国債の格付けを引き下げ，ついにスペイン政府は，歳出カットの緊縮財政への転換を余儀なくされるのである。公務員の給与は民主化後初めて削減され，政府メンバーの給与も15％削減された。2011年の年金額の見直しも停止され，また乳児手当（cheque bebe）も廃止された（*El Mundo* 12/05/2010）。

銀行の不良債権については，SantanderやBBVAといった全国規模の商業銀行の不動産バブル崩壊の影響は比較的限定的といえたが，一方‘Cajas de ahorro’と呼ばれる中小規模の貯蓄銀行・信用金庫は地元の自治州や市町村政府との政治的関係も深く，バブル崩壊の影響を大きく受けるようになる（和田・里麻：2012）。効率化のための制度である「保護機構制度（Sistema Institucional de Protección）」が設けられ，2010年５月以降，これらの貯蓄銀行は７つのグル

ープに整理統合される（Carbó Valverde: 2012）。統合整理には二つの目的が挙げられる。第一が大規模化による経営管理機能の専門高度化であり，第二が資本市場からの資金調達の容易化である（Tornos Mas: 2011: 19）。

しかしこのようなスペイン政府の緊縮政策にもかかわらず，2008年にはGDP比39.8％であった政府公的債務は2009年には53.9％，2010年には61.5％，そして2011年には69.3％，また2012年には86.1％，さらに2013年の予測では92.7％へと大きく上昇するようになる（European Commission: 2013: 18）。このような状況下，スペイン政府は2012年６月９日までに，トロイカと呼ばれる欧州関連諸機関（欧州委員会，ECB，IMF）に総計1000億ユーロに上る救済措置を要請せざるを得なくなる。欧州当局は７月20日最大1000億ユーロの支援を正式決定する（金子：2012：33）。

PIIGSと呼ばれる国々が2008年以降，経済危機に直面したことの大きな問題点は，ユーロ参加国間で財政規律や民間金融機関に対する規制等に落差があり，その結果が為替の緩衝壁を経ずに直接，問題のない国々に波及する可能性があるところにあった。ユーロの導入にあたって，いわゆる収斂基準（convergence criteria）として，(1)財政赤字がGDP比３％以内，(2)公的債務がGDP比60％以内等のハードルが設けられていたが，実際の参加国選定にあたってベルギーやイタリアの公的債務が60％を超えていながら，債務が縮小の方向にありつつあるとしてユーロへの参加が政治決定されたような問題点を含んでいた。通貨のみを統一して財政や金融規制を各国に任せることの危険性は，すでにユーロ導入前からも指摘されており，よって特にドイツの要求を受けて，ユーロ導入を目前に控えた1997年，財政安定・成長協定（Stability & Growth Pact: SGP）が合意され，この協定によりユーロ導入国は，導入後も財政赤字のGDP比３％以内を遵守し，違反の場合は最大GDP0.5％相当額を欧州機関に没収されるものとされた。しかし協定の主眼点はそこまでであり，政府債務の増大を再び招く構造的な財政赤字については必ずしも有効な手段を同協定は備えていなかった。2005年，この点を修正するべく，ユーロ参加各国は中期的予算目標（Medium-Term Budgetary Objectives: MTO）を策定するよう，SGPの改定がなされた。

統一通貨ユーロの導入による金融政策のみの一元化の危険性はその後も常に想起されており，2007年，欧州中央銀行総裁のジャン・クロード・トゥリシェ（Jean-Claude Trichet）もEUが今後，経済財政統合を進めることの重要性を訴えている。しかし他方で，財政統合が短期的には実現され得ないことも，よく知られたことであった。2010年５月のギリシャの財政危機を受けて，ユーロ参加国に対する規制の強化が特にドイツ等の金融支援国を中心に広がるようになる。財政統合が短期的には不可能な中，規制の強化として着目されたのが，既存の安定・成長協定の強化であった。その前提としてドイツ自体も，2009年に，2016年までに連邦政府の構造的財政赤字をGDP比0.35％以内とし，2020年には構造的赤字を完全になくすべく基本法の第109条を改正している（Jiménez Díaz: 2012）。このような流れの中で，ドイツが主導する形で，安定・成長協定をより厳格化する協定の締結が模索されるようになる。

2010年３月には，ドイツが政府債務危機の対処に財政同盟の結成は間に合わないとして，まずは通貨同盟の強化を示唆する提案を行う。翌々月の５月には，ドイツはさらにユーロ導入国

が今後は均衡予算に進むべきとの提案を行う。2011年３月には，安定・成長協定を改定して，違反国には自動的にペナルティーを課すことが合意される。2011年８月16日の独仏首脳会談では両国が財政安定のための国際協約を結ぶことが再確認される。「経済通貨同盟における安定・協調・ガバナンス条約（Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union）」，略称，「欧州財政協約（European Fiscal Compact: Pacto fiscal europeo）」は，2011年12月の欧州理事会において基本合意がなされ，2012年３月２日に署名，2013年１月１日には発効する[1)]。

同条約は，6部に分かれ，実質的な３部はそれぞれ条約名の安定，協調，ガバナンスに対応している。もっとも重要なのが財政の安定に関する第３部であり，この部分を狭義の財政協約ということもできる。この第３部では，加盟国が遵守するべき均衡予算を「一般財政赤字はGDPの３％以内，また構造的赤字は，累積公的債務のGDP比が60％以内の国々であればGDP比１％以内，GDP比が60％を超える国々の場合は0.5％以内」と明確に定義し，可能な財政赤字の上限を定めている。また累積債務についても，その上限をGDP比60％以内とし，それを超える場合は，超過分を毎年５％の割合で削減するべきとしている。このようにして今後，欧州連合において通貨同盟参加国が財政危機を回避し，かつ危機が発生した場合に守るべきルールが明確化された。

II. 財政赤字・公的債務の制限と憲法修正―危機への国内的対応―

前章で述べたように欧州大の財政規律の協約の合意は2012年（発効は2013年）であったが，実際に危機に瀕して救済を必要としている国々に対しては，救済の前提としてドイツ等の支援国がより厳しい財政規律を要求していた。スペインでも2008年まで好調に推移していた財政赤字と公的債務指標が急速に悪化した。スペインの財政赤字は2009年には対GDP比11.5％に達しており，欧州当局からの救済の前提としてスペイン政府は2010年５月，財政赤字を３年で8.5％削減して2013年に３％とすることを確約していた（Viver Pi-Sunyer.: 2011）。しかしスペイン政府はこの約束を自治州政府と予め協議しない形で決定したことにより，自治州側からの不満も高まっていた。

スペインの分権的国家構造は1978年の民主憲法において規定されていたが，そこでは主に権限面の分権化が記載され，政策の執行に必要な財政的裏付けについての記載は相対的に少ないものであった。1980年には自治州財政基本法（Ley orgánica de Financiación de las Comunidades autónomas: LOFCA）が制定されたが，州の歳入の主要部分は相変わらず国家からの財政移転であった。自治州の独自財源が定義され始めるのは，1996年のLOFCAの改定以降である。LOFCAはその後2001年，2008年に再度州に新たな財源を付与する形で改定される（若林：2011）。自治州の起債権限も，このような状況下に遅れて生じてきたものであり，よって2010年当時，自治州の州GDP比の債務残高は一部の自治州を除いて必ずしも高いものではなかった（表１参照）。また国家の債務に比べてもその割合は大きなものとはいえなかった。しかし高いGDP比の債務を抱えるカタルーニャ，バレンシア，カスティーリャ・ラ・マンチャ，バ

表1　自治州債務の総額とGDP比　2012年3月現在

	州GDP（対国GDP：%）	債務残高（百万ユーロ）	州債務（州GDP比：%）
カタルーニャ	18.6	42,000	21.0
マドリッド	17.7	16,572	8.7
アンダルシア	13.5	15,373	10.6
バレンシア	9.6	20,832	20.2
バスク	6.2	6,798	10.2
ガリシア	5.4	7,381	12.8
カスティーリャ・イ・レオン	5.3	5,557	9.7
カナリア	3.9	3,779	9.1
カスティーリャ・ラ・マンチャ	3.5	6,287	16.6
アラゴン	3.2	3,731	10.9
ムルシア	2.6	3,055	10.8
バレアーレス	2.5	4,479	16.7
アストゥリアス	2.2	2,242	9.7
ナバーラ	1.7	2,725	14.5
エストレマドゥーラ	1.6	2,045	11.7
カンタブリア	1.2	1,301	9.8
ラ・リオハ	0.8	960	11.7
合計		145,118	

出典：金子（2012）

レアーレス等の自治州の問題，またスペイン国債の利回りの上昇に伴う自治州債の利回り上昇の問題等，自治州に特異的な対策の確立も急務なものとなっていた（Ruíz-Huerta Carbonell & Garcia Díaz: 2012）。

経済危機に対して抜本的な対応を早々と主張していたのは当時野党の立場にあった国民党のマリアノ・ラホイ（Mariano Rajoy）党首であった。ラホイは，すでに2010年6月，ある経済政策集団の会合で財政健全化に関する憲法改正の必要性を主張していた（三輪：2012：24）。その後，2011年8月16日には，前述の独仏首脳会談が開催され，そこでメルケル独首相は，2012年の予算安定に関するヨーロッパ大の合意に先駆けて，各国は同様の趣旨の規定を憲法あるいは基本的な法律に盛り込むべしと主張する。その背景に2009年のドイツ基本法の改正があるのは疑問の余地がない。これを受けてサパテーロ首相は野党国民党と協議する形で，同規定を憲法上に盛り込むことを決断する（*El Mundo* 23/08/2011）。サパテーロ首相のこのような決断の背景には，後述のようにすでに同年5月の地方選挙で社会労働党が大敗していたことが大きな意味を持っていると考えられる。またスペインが翌年の欧州レベルの規定に従って債務削減を進めるためには，今やスペインの公的財政の大きな部分を占める自治州の財政の赤字にも切り込む必要があり，そのような規定は憲法上に明記するべきと考えていたと思われる。またスペインにとって，同様に分権的な国家体制をとるドイツにおける同規定の基本法への盛り込みも大きなインセンティブになったのではないだろうか。いずれにしても，社会労働党と国民党と

いう国会議席の90％以上を占める二大全国政党が改正に賛成であったことにより，1978年の制定以来，二度目[2]となるスペイン憲法の改正，より具体的には憲法第135条の改正は，８月23日に改正案が提出され，９月26日には審議が終了するという，スピード審議で採択される[3]。

修正前，２項より構成されていた第135条は修正後は６項から成り立っている。旧２項は新第３項にまとめられ，新たに，国家のみならず他の地方公共団体（自治州と市町村）も予算の安定に協力するものとする，その細目は欧州連合が定める規定に従うものとする，財政赤字，公的債務については別途組織法が定める上限に従うものとする，国家・自治州・市町村の財政赤字，公的債務の割合についても別途同組織法により規定される等が定められていた。このように運用の具体的な点は別途規定する組織法にゆだねられていたが，同法は2012年６月30日までに合意されるものとされた。

2012年４月27日，修正憲法第135条の実際の運用を規定する「予算安定・金融持続性組織法（Ley orgánica de Estabilidad Presupuestara y Sostenibilidad Financiera）（2/2012）」が成立する。同法は，欧州連合の債務削減の規定厳格化の流れを先取りする形で，政府の財政赤字，及び政府債務の中長期的な削減を規定していた。削減義務には，中央政府のみならず自治州及び市町村もその対象となっており，具体的には，2020年までに財政の赤字は基本的に均衡させるか，ないしは黒字化させる，例外的には最大 GDP の0.4％までを認める，また公的債務は同じく2020年までに GDP の60％まで削減し，かつその内訳は中央政府44％，自治州13％，市町村は３％までとする等が定められていた（Hernández de Cos & J. Pérez: 2013）。

スペインの自治州は前述のようにそれまでの財政分権化の流れの中で債券の発行を認められていたが，2010年以降の経済不安の中でのスペイン国債価格の下落を受けて，自治州債価格も下落，自治州は債権の借り換え及び新たな発行に大きな不安定要素を抱えていた。そのため政府が自治州財政支援のため用意したのが「自治州流動性基金（Fondo de Liquidez Autonómico[4]）」である。同基金は2012年７月27日付けの政令2012年第21号（Real-Decreto ley 21/2012）により，国庫信用機構（Instituto de Crédito Oficial）が実際に運用する基金として設置される。2012年の同基金の運用額は180億ユーロ，2013年には230億ユーロが予定されている。同基金の設置前にすでにバレンシア州が７月20日に45億ユーロの支援を要請しており，またムルシア州も７月23日に３億ユーロの支援を要請する。８月28日にはカタルーニャが約50億ユーロの支援を要請する。その後，アンダルシア，カスティーリャ・ラ・マンチャ，カナリア諸島，バレアーレス諸島と一連の自治州からの支援要請があり，2012年には合計９つの自治州が支援要請を行う。このような資金提供の効果もあり，自治州の債務は2012年第三四半期にはやや減少傾向に転換する（Instituto de Crédito Oficial: 2012）。

III. 国民党の再中央集権化政策[5]と自治州の二つの異なる対応―危機と自治州制度の動揺―

バスク，カタルーニャ等が歴史的な文化・言語の独自性を主張して地方分権化を進めるスペインにおいて，バスク民族党（PNV）やカタルーニャ集中と統一（CiU）等，地方に根ざした地域政党はその分権化の中心的役割を果たしているが，他方，社会労働党，国民党[6]の二大全国

政党は，特に政権与党の立場にある場合，スペイン国家の統一性をある適度考慮せざるをえなかった。特に国民党はスペインを方向として再び中央集権的なものと捉えようとするのに対して，社会労働党は，スペイン国家の統一は維持するものの，自治州の権限拡大に対してもある程度理解を示す党とも言えた。その理由には党是[7]と共に，国会で圧倒的な議席数を保持できないことにより，与党としての政権運営に地域政党の支持をしばしば必要としている点をあげることができよう（Verge: 2013）。その結果，ロドリゲス・サパテーロ政権下では，自治州に対する財政分権化や中央政府首相と自治州首相との定期協議の開催等が実現した。社会労働党は2008年３月，2004年に引き続き総選挙で勝利したが，上述のように危機への対応は遅れるようになる。サパテーロが危機に対する本格的な対応に乗り出したのはギリシャの財政危機が明らかとなり，スペインの財政赤字，公的債務の増大を危惧して格付け会社がスペイン国債の格付けを引き下げし始める2010年５月以降のことである。これ以降，国民に苦しい負担を求める緊縮財政が取られるが，その結果が2011年５月の地方選挙（自治州及び市町村）での社会労働党の大敗に繋がるようになる。５月22日の自治州選挙では17州中カタルーニャ，バスク，ガリシア，アンダルシアを除く13州で選挙が行われ，国民党は13州中８州で勝利する。選挙後，国民党は本来2012年に予定されていた総選挙を前倒しするよう社会労働党への圧力を強め，サパテーロも財政赤字及び公的債務の上限に関する憲法改正にめどをつけた後，後継を人気の高かったルバルカーバ（Alfredo Pérez Rubalcaba）に任せて2011年11月20日の総選挙の実施を決断する。国民党は危機により効果的に対処すべく，労働改革，公務員改革，付加価値税の改定等を公約に掲げ総選挙に望むようになる。総選挙の結果はそれまでの緊縮財政等が響き，社労党は350議席中110議席（前回議席比59議席減）と民主化以降，最大の大敗を喫する。他方，国民党は前回比32議席増の186議席を獲得し，党首ラホイが1978年憲法下第６代目の首相に就任する。この社会労働党から国民党への政権移行は，その後の中央政府と自治州の対立の大きな引き金となるのである。

国民党の再中央集権化政策の一環と考えられる政策転換は，まず自治州権限が大きく関与する教育の分野で問題となった。民主化以後のスペインの教育の基本は，1990年制定の「教育制度一般規範組織法（Ley orgánica de Ordenación general del sistema educativo: LOGSE），および2006年制定の教育組織法： Ley orgánica educativa: LOE）により規定されていた。LOGS，及び LOE は共に社会労働党政権時に制定されたもので，その意味では今回国民党が初めてスペインの教育政策に関与しようとするものといえる。国民党の教育大臣ベルト（Ministro de Educación, Cultura y Deporte, José Ignacio Wert）は2012年の政権移行後ただちに新たな法律を用意するようになる。スペインでは中等義務教育（Educación Secundaria Obligatoria: ESO）を終了しない若者の比率が EU 平均の２倍の30％を超え，また後期中等教育におけるドロップアウトの割合も10％を超えていた。このような認識の下，ベルト教育相は，新たに「教育水準向上組織法（Ley orgánica para la mejora de la calidad educativa: LOMCE）の制定をもくろむようになる。LOMCE の原案はすでに2012年中に公表され，その内容については各方面からの批判が出ていたが，結局同法案は2013年5月17日の閣議にて承認される。ベルト法（Ley Wert）とも呼ばれる同法では，教育レベルの向上を目指して（1）初等，中等，大学入試の各学修課程終了

時の外部考査（pruebas externas）の導入，(2) 自治州間の差異解消を目指した根幹科目（asignaturas troncales）の設定，(3) カタルーニャ州におけるスペイン語（カスティーリャ語）私立校に対する国家補助金の付与，(4) 宗教科目の重点化等が盛り込まれていた。根幹科目には数学，科学，歴史，外国語，スペイン語（カスティーリャ語：castellano）が指定され，スペイン語の重点的な習得が目されていた。教育内容についても中央政府が設定できるカリキュラムの分量がそれまでの55％から65％（地方公用語を持つカタルーニャ，バレンシア，バレアーレス，ガリシア，バスク，ナバーラの 6 自治州），ないしは65％から75％（その他の自治州）に引き上げられた。その分自治州独自のカリキュラムの設定が制限されるようになり，またスペイン語私立学校に対する国家補助は特にカタルーニャで行われるカタルーニャ語中心の教育（inmersión lingüística）への大きな挑戦状を意味していた。

カタルーニャの教育相であるイレーナ・リガウ（Irene Rigau）は直ちに，カスティーリャ語により時間を割き，カタルーニャ政府の独自の教育内容作成権を削減する同法は「教育的な法ではなく，単なる再中央集権化のための法である（No es una ley pedagógica, es una ley recentralizadora）」として厳しく批判する（*El País* 17/05/2013）。また集中と統一（CiU），カタルーニャ社会党（PSC），カタルーニャ左翼共和党（ERC），カタルーニャ緑の党（ICV）のカタルーニャ地域 4 政党はその後，自治州の言語多様性を維持するための同法修正案を提出するようになる（*El País* 02/07/2013）。

自治州の権限が関係するもうひとつの大きな分野である保健医療においても，2012年以降種々の問題が発生するようになる。多くの自治州は財政逼迫を受けて，保健医療サービスの削減を余儀なくされる。2013年 2 月，カスティーリャ・イ・レオン州は夜間救急診療時間を改正して予算の削減を図ることを明らかにする（*El País* 22/02/2013）。また同月，カスティーリャ・ラ・マンチャ州政府も救急車待機制度を見直し1900万ユーロの予算削減を明らかにする（*El País* 17/02/2013）。3 月にはアリカンテで夜間診療の閉鎖に反対する署名運動が起こる（*El País* 21/03/2013）。2012年 5 月，バレンシア自治州政府は身体障害者用の薬品の無料配布を廃止して，費用の一部負担を求めるようになる（*El País* 22/05/2013）。公共医療擁護協会連合（la Federación de Asociaciones de la Defensa de la Sanidad Pública）の年次報告（*Los Servicios sanitarios de las Comunidades autónomas*）によれば，経済危機の結果，医療サービスの全体的な悪化が進行しつつあり，かつナバーラを頂点にしてバレンシアを最悪とするサービスの格差も拡大しつつあるという（*El País* 06/09/2013）。

バレンシア州の厚生大臣リョンバルト（Manuel Llombart）は 6 月，国家からの財政調整も含めた現在の自治州医療財政制度は，現状での持続は不可能であり，全国民に同等の医療を提供するための新たな財政制度の設計が急務であると訴える（*El País* 18/06/2013）。このような事態を受け，2013年 7 月29日，マドリッド中央政府のアナ・マト（Ana Mato）保健相は，ラホイ首相同席の上，医者と看護師協会の代表を前に国民医療制度の質的レベルと持続性を保障する協定に署名する。医療の公共性，普遍性，無償性を確認した，この協定の特異な点は，医療サービス提供に重要な役割を持つ自治州政府の代表が関わっていなかったことである（*El País* 30/07/2013）。ここでも自治州抜きで医療制度の再編を図ろうとする中央政府の意図が看て取

れ，野党社会労働党やアストゥリアス州の保健大臣が直ちに批判する。

国民党は2011年11月の総選挙において行政改革を選挙公約に掲げていたが，政権奪還後の2011年12月に「公共行政改革委員会（Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas: CORA）を立ち上げ直ちに改革に着手する。同委員会は，行政改革の原則として，(1)財政規律と透明性の確保，(2)公的部門の合理化，公的機関の統廃合，(3)行政の効率化，(4)市民・企業に奉仕する行政の確立の４つを挙げ，さらに個別的分野について具体的な検討を加えるため，(a)行政の重複（duplicidades administrativas），(b)行政の簡素化（simplificación administrativa），(c)サービス管理と共通手段（gestión de servicios y medidas comunes），(d)制度行政（administración institucional）の４つの小委員会を立ち上げていた（CORA: 2013）。

同委員会の報告書，「公共行政改革報告書（*Informe para la reforma de las Administraciones Públicas*）」は2013年６月21日の閣議にて了承される。同報告書を公表するに当たり，サンタマリア内閣府長官兼副首相（Vicepresidenta y Ministra de la Presidencia, Soraya Sáenz de Santamaría）は，「同報告書は，中央政府と自治州政府双方に対する139の提言，及び中央政府に対する78の提言，合計217の提言を提示しており，今後，中央政府・自治州政府の57の組織改革を行い，結果として90の機関の廃止を目指す」と言明する（*El Economista* 21/06/2013）。効率化の名の下で組織の統廃合を行うことは結果として自治州組織の弱体化が危惧されるところである[8)]。

このような国民党の再中央集権化の動きに対して，自治州側の反応は大きく賛成，反対の二つに分かれる[9)]。例えば，マドリッド自治州首相のエスペランサ・アギーレ（Esperanza Aguirre）はすでに2012年３月，今のスペインには17の行政機関を持つ余裕はないとして，法務権限・諸機関の自治州への移転に反対していた。アギーレはまたマドリッド市とマドリッド自治州の重複する行政サービスの統合も提案する（*El País* 08/03/2012）。アギーレもマドリッド市長のアナ・ボテーヤ（Ana Botella）も国民党員であり，その意味では中央政府の意向をそのまま受け入れたものとも考えられる。

他方，歴史的自治州，特にカタルーニャでは独立の志向が高まるようになる。バスクと共に，自治権拡大の急先鋒であったカタルーニャは，2006年７月18日の自治州民投票により更なる自治権の拡大を目指した新たな自治州憲章を採択する。しかし同憲章は50名を越す国民党議員や５つの他の自治州政府等の要求により，憲法裁判所（Tribunal constitucional）の審議にかかることなり，同裁判所は2010年6月28日，同憲章中の14の条文が憲法違反に当たるとする裁定を下す。カタルーニャは近年のバルセロナ近辺の先進的な産業にやや翳りも見えてきているが，それでも一人当たりの GDP は全国第３位を維持している。しかし自治州間の財政調整後では一人当たりの GDP は全国第11位に転落し，カタルーニャでは常にマドリッドに対する被収奪感が存在した（表２参照）。そのカタルーニャも財政危機を受けて2012年８月28日，自治州流動性基金の支援を仰がざるを得なくなったが，他方，カタルーニャが独立すれば，マドリッドへの資金流失も止まるとの思いも強くなったのである。基金への資金支援要請に当たり，州広報担当のオムス（Francesc Homs）は，「要請する資金は元々われわれの税金であり，支援に付随するいかなる政治的条件も受け入れない」とする声明を発表する（*El País* 31/08/2012）。これに対してラ・リオハ，マドリッド，ガリシア等の自治州首相が反発を強めるようになり，ア

表 2　スペインの財政調整（%）

	初期値(指数)	ランク	財政調整後指数	ランク
バレアーレス	127	2	83	15
マドリッド	140	1	90	13
カタルーニャ	123	3	99	11
アラゴン	107	5	111	5
ラ・リオハ	110	4	114	3
カンタブリア	98	7	120	2
アストゥリアス	88	10	110	7
バレンシア	98	8	90	12
カスティーリャ・イ・レオン	89	9	114	4
ガリシア	77	12	111	6
ムルシア	83	11	88	14
カスティーリャ・ラ・マンチャ	76	13	106	8
アンダルシア	75	14	101	9
エストゥレマドゥーラ	65	15	120	1
カナリア	107	6	100	10
全自治州平均	100		100	

出典：Bosch（2006）p.14

ギーレ・マドリッド州首相は「カタルーニャはマドリッド以上の資金を受けている」とし，ガリシア州首相も「今ではカタルーニャが資金を要求し，ガリシアがそれを支払っている」と揶揄した。しかし他方でカタルーニャでは独立の意識が高揚し，12年9月11日[10]には‘Catalunya, nou estat d'Europa’（ヨーロッパの新たな国家，カタルーニャ）のスローガンの下，主催者側の発表で200万人，警備当局発表で150万人を動員する集会がバルセロナで開催された（*El País* 11/09/2012）。また2013年 9 月11日にも，バルセロナを挟んで州境から州境まで約400キロが人の手で結ばれる「人間の鎖（cadena humana）」が組織された（*El País* 12/09/2013）。

このように中央政府，国民党の種々の再中央集権化的政策の結果，自治州側でも，それらの政策に対する賛成，反対といった対立が現在でも続いている。

おわりに

1978年の民主憲法の制定後，1986年の欧州共同体への加盟にも助けられ，スペインの経済はフランコ時代（1960年代－70年代）に続く第二の経済好況期（1990年代－2000年代）を享受し，同時に政治的にも安定化，地方分権化が進んだ。しかしスペインの経済危機はそこにひとつの転機を示唆しようとしている。スペインの分権化は当初は第二共和政時代にすでに一度自治権を確立し，歴史的に文化・言語上の独自性の高いバスク，カタルーニャ，ガリシア，アンダルシアの「歴史的自治州」と呼ばれる憲法第151条により設立された州が牽引する形で進行してきた。他の自治州は憲法第143条により設立された「漸進な自治を有する自治州」と呼ばれ，

地域としての文化的・言語的一体感は必ずしも強いものではなかった。この憲法上のファースト，スロートラックとでも呼べる分権化の二つの道は，その後の法制化により廃止され，現在全17自治州間に憲法の権利上で差別はない。しかしカタルーニャ以上に中央政府に「搾取」[11]されているマドリッド自治州政府が中央政府よりの発言をするのは，両者とも国民党政権である点と共に，マドリッドがスペインの中心であり，よってスペイン国家の一体性に配慮する必要がある点も重要といえよう。社会学研究センター（Centro de Investigaciones Sociológicas: CIS）が2012年９－10月に実施した調査によれば，マドリッド，カスティーリャ・イ・レオン，カスティーリャ・ラ・マンチャといったスペインの中心に位置する自治州では，再中央集権化や自治州権限の削減の支持者が過半数を占めるのに対して，カタルーニャ，バスクといった歴史的自治州ではその割合は少数派にとどまっている（*El País* 01/05/2013）。カタルーニャ州首相のアルトゥール・マス（Artur Mas）もその点は認識しており，マドリッドといった‘人工的な’自治州の再中央集権化に対しては異議を唱えていない（*El País* 10/04/2012）。

しかし今後カタルーニャ等が遠心的な方向に進むとなると，その結果はいかなるものとなるのであろうか？　分権化が極度に進行すると，そこには国家分裂しか選択肢がないのではないか？　一国家内の言語的・宗教的多様性を包摂する方法として編み出された連邦制という政治体制が結果として国家分裂を誘発するという矛盾（Erk & Anderson が言うところの‘連邦制のパラドックス’[12]）を考えると，分権化の均衡点と言えるものはもはや存在しなのではないかと言わざるを得なくなる。

注

1）英国，チェコ共和国を除く EU25 カ国が加盟。

2）第一回目は，マーストリヒト条約の批准に必要とされた条項を改正した 1992 年のことである。

3）統一左翼や主要な労働組合は，憲法修正に当たり国民投票の実施を要求したが，国民投票は結局実施されなかった（三輪：2011）。

4）名称については，スペインのメディア等でも，Fondo de Liquidez autonòmico と Fondo de Liquidez autonómica の両方が錯綜しているが，設置の基本となる政令では Fondo de Liquidez autonómico となっている。

5）2008 年９月バルセロナの自治制度研究所（Institut d’Estudis Autonómics）は，国際連邦制研究センター連合（International Association of Centers for Federal Studies）との共催で「連邦制国家の権限配分における分権化と再分権化の傾向（Decentralizing and Re-centralizing Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries）」と題した会議を開催する。そこではドイツやスペインの中央集権化（Centralization）の傾向に関する報告があったが，特にスペインの報告は実質的に再中央集権化の報告といってよい（Viver Pi-Sunyer: 2010）。

6）全国政党には現有議席は少ないが，他に統一左翼（Izquierda Unída：IU）と進歩民主連合（Unión Progreso y Democracia: UPyD）がある。

7）社会労働党自体が 1978 年の民主憲法下以降，各自治州ごとの社会労働党の全国組織という形で組織化されている。

8）Viver Pi-Sunyer は，今後再中央集権化が強化されるであろう分野として，市町村レベルの行政構造，（引き続き）教育，および市場の統一性等の経済活動の3分野を挙げている（Viver Pi-Sunyer et al.: 2013: 57-8）

9）Canazire-Bacarreza と Martinez-Vazquez はその論文の第三章において，分権化された国家が経済危機に対応する手段として，当り前ではあるが歳出の削減と歳入の増強をあげているが，本稿で以下に述べる自治州の二つの対応も，カタルーニャは歳入の増強，マドリッドは歳出の削減の例と捉えることもできる（Canazire-Bacarreza & Martinez-Vazquez: 2013）

10）9月11日は，スペイン継承戦争時の1714年バルセロナのカタルーニャ軍が陥落して，以後カタルーニャがカスティーリャの支配下に置かれる契機になった日で，カタルーニャでは La Diada（nacional de Catalunya）と呼ばれる。

11）財政調整前の一人当たりの税収が全国第一位のマドリッドは調整後は 13 位に転落する。表 2 参照。

12）Erk & Anderson（2009）。連邦化のパラドックスをベルギーに当てはめて論じたものとして，若林（2013）を参照。また Alonso（2012）も参照。

参考文献

—Alonso, Sonia（2012）*Challenging the State*: *Devolution and the Battle for Partisan Credibility*（Oxford; Oxford University Press）

—Bosch, Nuria（2006）'La Equidad interterritorial entre las Comunidades autónomas a través del Fondo de Suficiencia' '*Revista General de Derecho Constitucional* núm 2 oct

—Canazire-Bacarreza, Gustavo & Martinez-Vazquez, Jorge（2013）'La descentralización fiscal y crisis económica' in Institut d'Economía de Barcelona *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal* no12

—Carbó Valverde, Santiago（2012）'Reform of the Spanish Banking Sector: Implications and Remaining Challenges' *Spanish Economic and Financial Outlook* March

—Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas（CORA）（2013）*Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas* Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 21 junio

—Erk, Jan & Anderson, Lawrence（2009）'The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions?' *Regional and Federal Studies* vol.19 no.2 May

—European Commission（2013）'Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain: Update on Spain's Compliance with the Programme' *European Economy* Occasional Paper 126 January

—Hernández de Cos, Pablo & J. Pérez, Javier（2013）'La Nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria' *Boletín Económico*（Banco de España）abril

—Instituto de Crédito Oficial（ICO）（2012）*Informe Anual 2012*（Madrid: Instituto de Crédito Oficial）

—Jiménez Díaz, Andrés（2012）'La Reforma constitucional y la Limitación del Déficit público' *Documentos*（Insituto de Estudios Fiscales）3/2012

—金子良介（2012）「スペイン—債務危機の行方を左右する地方財政の資金繰り問題—」『エコノミスト』 9 月 25 日号

—三輪和宏（2012）「2011 年におけるスペイン憲法改正及び政党間合意の成立」『レファレンス』5 月号

—Pacheco Pardo, Ramón（2011）'From Miracle to Crash? The Impact of the Global Financial Crisis on Spain' in Posta, Pompeo D. & Talani, Leila Simona（eds.）*Europe and the Financial Crisis*（London & NYC;Palgrave Macmillan）

—Ruíz-Huerta Carbonell, Jesús & Garcia Díaz, Míguel Ángel（2012）'El Endeudamiento de las Comunidades autónomas: Límites y Problemas en el contexto de la crisis económica' *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* abril núm 15

—Tornos Mas, Joaquín（ 2011）‘Valoración general’ *Informe CCAA 2010* （Barcelona: Instituto de Derecho Público）
—Verge，Tania（2013）‘Party Strategies on Territorial Reform: State-wide Parties and the State of Autonomies in Spain’ *West European Politics* vol.36 no.2
—Viver Pi-Sunyer, Carlos et al.（2013）‘El proceso de recentralización del Estado de las Autonomías’ in Institut d’Economía de Barcelona *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal* no12
—Viver Pi-Sunyer, Carlos（2011）‘El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España’ *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* abril núm 13
—Viver Pi-Sunyer, Carlos（2008）‘Centralisation and DecentralisationTrends in Spain: An Assesment of the Present Allocation of Competences between the State and the Autonomous Communities’ in *Decentralizing and Re-centralizing Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries*（2008 IACFS Conference）Barcelona, 19-20 September
—和田聡子・里麻克彦（2012）「欧州における金融・財政危機の要因と経緯—スペイン・ギリシャを中心に—」『大阪学院大学経済論集』第 26 巻，第一号
—若林広（2013)「ベルギーの社会的・政治的分断の歴史的展開」『海外事情』4 月号
—若林広（2011)「スペイン自治州の財政調整制度」『東海大学教養学部紀要』第 41 輯（2010）

新聞（電子版）

El Economista
21/06/2013 ‘El Gobierno suprimirá o fusionará este mes 57 organismos estatales: así es la reforma de las AAPP’

El Mundo
23/08/2011 ‘Zapatero y Rajoy pactan reformar la Constitución para limitar el déficit’
12/05/2010 ‘Zapatero rebaja el sueldo a los funcionarios por primera vez en la Historia’

El País
12/09/2013 ‘El independentismo catalán exhibc su fucrza para acelerar la consulta’
06/09/2013 ‘La sanidad pública empeora en todas las comunidades autónomas’
30/07/2013 ‘Gobierno, médicos y enfermeros firman un pacto sanitario sin las comunidades’
02/07/2013 ‘Los partidos catalanes piden la retirada de la Lomce por recentralizadora’
18/06/2013 ‘Llombart：“Urge reformar la financiación para tener la misma sanidad”’
22/05/2013 ‘La Generalitat retiró los fármacos gratis a discapacitados por el elevado déficit’
17/05/2013 ‘Irene Rigau：“No es una ley pedagógica, es una ley recentralizadora”’
01/05/2013 ‘Los partidarios del centralismo se disparan en las comunidades del interior’
21/03/2013 ‘8,000 firmas contra el cierre de los centros de sanidad por la noche en Alicante’
22/02/2013 ‘Castilla y León revisa el cierre de las urgencias rurales nocturnas’
17/02/2013 ‘Castilla‐La Mancha amplía los recortes a las ambulancias’
11/09/2012 ‘El independentismo catalán logra una histórica exhibición de fuerza’
31/08/2012 ‘Homs y el rescate a Cataluňa’
10/04/2012 ‘Mas exige limitar la recentralización a las comunidades “artificiales”’
08/03/2012 ‘Aguirre pide revisar competencias porque “no hay dinero para 17 administraciones”’

Abstract

The Eurozone Crisis and the Spanish State of Autonomies

Hiromu WAKABAYASHI

This article analyzes the ramifications of the Eurozone crisis on the Spanish State of Autonomies.Global Financial Crisis, which started in the United States in 2007, had varying effects on the economies of European countries. The Spanish banking sector was perceived to have been left out of its side effects, but the Spanish construction and tourism industries would be heavily affected by the global recession which followed. The unemployment rate rose and bankruptcy became more frequent. The Government had to adopt various economic stimulus measures.

However, Greek sovereign debt crisis, which occurred in 2010, put Spain and Spanish government bonds in a more difficult situation. International and European financial assistance would be provided only against the agreement on the more stringent fiscal discipline. European Fiscal Compact, which would put a cap on fiscal deficit and public debt levels, was signed in 2012 and put in force on the 1st of January 2013.

As assistance receiving country Spain had to implement this agreement into the domestic law by amending the article 135 of the Constitution. Consequently Autonomous Communities are also obliged to abide by this rule.

Popular Party-led Government sworn in after the general election of November 2011 emphasizes administrative efficiency and rationalization in order to cope with the nation's deficit and debt problems. This policy option tends to recentralize the State structure, which the nation's not so distinctly historically anchored Communities naturally accept, but autonomy-oriented Communities such as Catalonia vehemently oppose.