

体制内改革派の挫折と民主化への道

——スペイン 一九七四—一九七六——

永田智成

- 一 はじめに
- 二 いくつかの概念について
- 三 アリアスIIナバール内閣の成立
- 四 第一次アリアスIIナバール内閣による政治改革
- 五 国民運動との対立—勢力図の変容
- 六 フラガによる政治改革とスアレスの台頭
- 七 おわりに

一 はじめに

本稿は、スペインの民主化を政治エリート⁽¹⁾の配置に焦点を当てて分析する。スペインの民主化は一九七六年に発足したアドルフォ・スアレス⁽¹⁾ (Adolfo Suárez Gonzalez) 政権によってなされ、一九七七年の民主的な総選挙を経て、一九七八年の民主的な憲法の制定をもって、民主主義への移行が完了したと一般に考えられている。

民主化期のエリートの行動を分析したオドンネルとシュミッターは、スペインの事例から、穏健な体制派と穏健な反体制派が協定を結んで、それぞれの強硬派を抑制する手法を抽出し、それが平和裏に民主化がなされる理想的な手法であると評している。⁽²⁾しかし、スアレス首相は反体制派の主要アクターと話し合いは持ったものの、言質を与え⁽³⁾ることを慎重に回避し、民主化にとって重要な協定を彼らと結んだわけではなかった。⁽³⁾その意味で、政府主導の民主化であったことが、スペインの民主化における特徴のひとつである。

このような政府の一方的な民主化といった特徴を踏まえて、スアレス政権期をみると、新たな体制の具体的な規定についての議論や反対意見は散見されるものの、政治改革そのものへの反対は体制内でも原理派の代表とされるブラス・ピニャール (Blas Piñar) 率いる「新しい力」 (Fuerza Nueva) などの一部グループに限定される。こういった事情が、スアレス首相に大幅な裁量を与え、大胆に民主化を推進し得た条件となった。そうしたエリート配置の初期条件は、従来、検討の対象になっていない。実際にスアレスをはじめとする民主化の立役者は、フランコ (Francisco Franco Bahamonde) 体制期には無名で、改革派と目されていなかったため、スアレス政権発足以降の行動が研究対象であった。しかし、初期条件は、政権発足以前を検討しなければ理解できないはずである。

このようなエリートの配置を民主化の前にさかのぼって検討するとしても、その当時の各政治勢力の配置が、その

まま民主化期においても連続性を持っていると考えているわけではない。後に検討することになるが、フランコ体制のような権威主義体制では体制内部に一定の多元性が存在し、体制内の改革派も反対派も存在するが、そうした勢力とスアレス政権以降の政治改革を主導したメンバーとを結びつけることはできない。リンスは、彼らの影響力は限定的であり、フランコ体制の民主化には結びつきそうにないと述べているが、⁽⁴⁾ 実際、体制内改革派がその勢力を拡大して民主化を達成したわけではなかった。体制内改革派の代表であるフラガ(Manuel Fraga Iribarne)は、民主化改革の意思を強く持っていたとされるが、フランコ存命中には具体化させることはできなかったし、フランコ没後も、フラガは民主化の中心に居続けることは出来なかった。そのことから、スアレスを改革派、フラガを開放派として、⁽⁵⁾ もともとスアレスの方がフラガよりも民主的であったとして、この疑問を回避しようとする研究も存在する。しかし、スアレスが首相に就任した時点では、スアレスは国民運動(Movimiento Nacional)出身という出自からして、フラガより原理派寄りとみなされていた。⁽⁶⁾ 確かにスアレスにもフランコ死後の一九七六年になると、国会において政治結社法案支持演説を行なうなど民主的な要素が垣間見られたが、世間では国民運動事務総長という肩書きが色濃く印象に残っており、更に実績という意味では一九六〇年代から民主化の準備を進めていたフラガには遠く及ばないと言える。民主化の成果からのみ勢力を分類し、改革派であったスアレスが民主化を行ない、開放派であったフラガは民主化に失敗したといった議論はトートロジーであり、フランコ体制末期から、政治勢力がどのように再編されていたかに注目する必要がある。

本稿において具体的に検討することになる政権は、フランコ体制最後の内閣であると同時に、フアン・カルロス(Juan Carlos I de Borbón y Borbón)体制下で最初の政権となったアリアス・ナバーロ(Carlos Arias Navarro)内閣となる。同内閣はスアレス内閣が成立する直前の内閣でもある。アリアス・ナバーロはフランコ体制最初の文民首相であ

り、所信表明演説においても、政治改革の必要性を訴えた人物である。

本稿は体制内外から期待されていたものの、結果的に民主化の立役者となれなかった体制内改革派に注目する。フラガは誤解され、中にはフラガを原理派と見なす研究もあるが、フラガは民主化期においてスアレスの政治改革に對抗していち早く国民同盟(*Alianza Popular, AP*)を結成し、選挙制度について政府に対案を示したものの、スアレスの政治改革そのものには、プラス・ピニャールらのように抵抗していない⁽⁸⁾。フラガが、フランコ体制内左派で、改革派であったことは、民主化に一定の役割を果たしたと考えられる。

さらに本稿ではアリアスリナバールについても多くの先行研究と異なった立場をとる。アリアスリナバールは、一般に民主化の抵抗勢力とみなされ、独裁体制を維持するために徹底抗戦した墮落派(ブンケル)と解釈されている。民主化を推進した国王フアン・カルロスとアリアスリナバールは対立していたことがよく知られているからである。確かにアリアスリナバールが提示した改革プログラムは、およそ民主化プログラムと呼べるものではなく、見せかけだけの詭弁であった可能性は否めない。しかし本稿では、アリアスリナバールとフランコ体制の中核機関であった国民運動原理派や開放派との対立を重視し、民主化期の勢力配置の前提となる各勢力形成の条件や勢力間の対立・交渉が行われる民主化のアリアスリナバール形成に、アリアスリナバールの改革が寄与した可能性を検討する。

二 いくつかの概念について

まず、アリアスリナバールが首相に就任した時期のスペインの政治状況と本稿で用いる概念について述べておきたい。一九七三年十二月二十日、カレロ・ブランコ(*Luis Carrero Blanco*)首相は、「バスク・(祖国)と自由(*Euzkadi Ta*

Asistatuna, ETA)」と呼ばれるバスク民族主義テログループにより暗殺された。カレロリブランコはフランコ無きフランコ体制を引き継ぐと体制内外から目されていた人物であり、その暗殺は首相就任からわずか半年であった。現役の首相が暗殺されるという事件により体制には衝撃が走ったが、この事件が直接フランコ体制の終焉を意味するわけではない。⁽¹⁰⁾ 単発的なテロ事件、賃金の引き上げや労働条件の改善を求める労働運動、権利の拡大を訴える学生運動などは、おのおの個別の要求をするものであり、フランコ体制の打倒を図る反体制派の追い風にはなるうとも、直接的な影響力とは成り得なかった。一九六九年にはファン・カルロスを後継者に指名し、簡単には瓦解しない体制とフランコ体制をみていた反体制派は、体制転換のチャンスはフランコが亡くなるまででないであろうと考えていた。⁽¹¹⁾

またフランコ体制は、体制の初期を除いて、権威主義体制であった。⁽¹²⁾ リンスの議論を再解釈すると、権威主義体制とは画一化されたイデオロギーが存在せず動員が限定的であり、限定的な多元主義が存在する体制であると定義できる。⁽¹³⁾ フランコはスペイン内戦（一九三六～一九三九）終結後、ファシズム政党であったファランヘ党（Falange Española y de las JONS）を母体に体制の中心組織として国民運動を形成した。しかし、国民運動が権力の座を独占することはなく、閣僚に占める党員の割合は二五％程度であった。また国民運動のイデオログとしての影響力も限定的であった。党員数は内戦終結の一九三九年までは毎年二倍増であったが、それ以降は九十万人台で停滞した。⁽¹⁴⁾ したがって、国民運動は公式にはフランコ体制唯一の支配集団であったが、実際は軍などと共に有力支配集団のひとつでしかなかったと言える。⁽¹⁵⁾ さらに一九五九年に経済安定化計画が策定され、フランコ体制は自給自足経済政策を放棄し、市場経済政策を取り入れるようになった。この政策転換により、経済テクノクラートが体制の重要な地位を占め、国民運動の地位は更に低下した。一九五八年には国民運動原則法（Ley de principios del Movimiento Nacional）が制定されたが、その後も国民運動がフランコ体制において支配的な地位を占めるには至らなかった。⁽¹⁶⁾

このような国民運動の状況を踏まえた上で、本稿では国民運動を三つのタイプに分けて分析する。第一のタイプは国民運動原理派である。彼らは国民運動がフランコ体制の根幹かつ原理であると主張し、現状回復を主張するグループである。代表的な人物として、ヒロン(José Antonio Girón de Velasco)を挙げることが出来る。第二のタイプは国民運動開放派である。このタイプは国民運動の地位低下を憂慮し、国民運動の活性化を願うグループである。このグループの代表的な人物はアリアス・ナバーロ内閣で国民運動事務総長を務めたウトレラ(José Utrera Molina)である。第三のタイプは国民運動実務派である。その多くがテクノクラートであり、キリスト教民主主義系のグループと交流を持っていたのが特徴である。代表的な人物はエレロ・テヘドール(Fernando Herretero Tejedor)である。エレロ・テヘドールは若き日のスアレスを秘書として採用し、スアレスに政治家への道を切り開いた人物として知られている。⁽¹⁷⁾

すでに述べたように、国民運動は支配集団のうちのひとつでしかなかったため、フランコ体制内の勢力配置について国民運動を含めて別個に考慮する必要がある。リンスはフランコ体制が限定的な多元性を有していることを根拠に、フランコ体制の反対派について分析し、非合法反対派(illegal opposition)の他に準反対派(semi opposition)と脱法的反対派(alegal opposition)の存在を明らかにした。⁽¹⁸⁾ 準反対派とは体制に根本的には挑戦する意思はなく、むしろ権力に参加する用意はあるが、現在は権力に食い込めていないグループを指し、脱法的反対派とは体制の基幹的変革と社会・経済構造の基本的変革もある程度目標としているグループである。リンスの分類に従えば、国民運動原理派やブラス・ピニャールら体制内原理派は準反対派となる。例えば、ヒロンは長年労働相を勤めたが、一九七〇年代になると権力の中枢にいたとは言い難い存在である。脱法的反対派に該当するのは、体制内開放派／改革派(aperturista/reformista)である。本稿における体制内開放派はリンスの定義における脱法的反対派とほぼ同義であるが、分析の対象となる一九七〇年代においては、脱法的反対派と定義されるグループの人物でも閣僚となった者がいるため、混乱

を避けるために体制内開放派または開放派という用語を用いる。体制内改革派または単に改革派とは開放派よりも改革を重視したグループである。開放派による改革はフランコ体制の維持を前提とした体制の変革であつたのに対し、改革派はいわゆる西欧民主主義までも視野に入れた変革を意識していたグループである。本稿では改革派のリーダーをフラガとし、フラガと関係の深い人物を改革派とする。

三 アリアス・ナバロ内閣の成立

カレロ・ブランコの暗殺を受けて、急速新首相の選出を迫られたフランコであつたが、フランコは具体的な首相候補を挙げることはなく、カレロ・ブランコと比べて若い世代に属し、治安の改善に手腕を発揮できる保守的な人物を首相の条件として挙げるにとどめた。労働環境の改善を訴えるデモやストライキ、テロは治安の悪化を招いており、治安悪化を食い止めることは急務であつたからである。フランコの指示のもと、治安対策に手腕を発揮できる人物を念頭に首相の選定を進めた結果、選ばれたのがアリアス・ナバロ前内相であつた。

アリアス・ナバロは一九〇八年生まれであり、一九〇三年生まれのカレロ・ブランコと比べると五歳若かつた。またアリアス・ナバロは検察官出身であり、内務省治安局長を務めた経歴を持つ治安問題の専門家であつた。フランコは治安畑出身という経歴からアリアス・ナバロを保守的な人間と見ており、実際その評価は多くの人々に共有され、治安対策優先の組閣がなされと考えられていた。しかしその組閣を見ると、アリアス・ナバロは「調整型」の政治家であると言え、自身の出身省庁である内務省の人間を多く入閣させる一方で、多様な勢力を入閣させている。

アリアス・ナバロは、経済テクノクラートの色彩が濃かったカレロ・ブランコ前内閣との違いを明確にし、体制内改革派主体の内閣を形成した。具体的には前内閣の代表的な閣僚であったロベス・ロドー前外相(Laureano López Rodó)ら多くの経済テクノクラートを閣僚から排除し、ガルシア・エルナンデス(José García Hernández)第一副首相兼内相、ロドリゲス・デ・ミゲル(Luis Rodríguez de Migue)住宅相、アントニオ・カロ(Antonio Carro Martínez)総理府長官、ピオ・カバニージャス(Pío Cabanillas Gallas)情報観光相らアリアス・ナバロと非常に親しく、アリアス・ナバロが首班指名を受ける際にも協力的であった内務省出身の人物を入閣させた。⁽¹⁹⁾中でも、カバニージャスはフラガの下で情報観光次官補であった関係で、フラガとの関係は深かった。他にもカロ総理府長官はタシトグループの中心的な人物であり、配下には後のスアレス内閣で入閣することになるマルセリーノ・オレハ(Marcelino Oreja Aguirre)やランデリーノ・ラビジャ(Landelino Lavilla Alsina)がいた。タシトグループとは、全国カトリック布教協会(Asociación Católica Nacional de Propagandistas, ACNP)と呼ばれる信徒団体のメンバーを母体として形成された開放派による政治グループである。彼らは一九七三年四月に活動を開始し、新聞「ヤ(Ya)」の発行を主な活動としていた。⁽²⁰⁾

アリアス・ナバロが積極的に登用した人物は、程度の差はあるものの、皆一様にフラガとの交流があった体制内改革派とみなすことができる。実はアリアス・ナバロは、当時駐英大使であったフラガを呼び寄せて入閣させようと考えていたが、フランコの指示で断念した。⁽²¹⁾フラガは一九六二年から一九六九年までフランコ内閣で情報観光相を務めた人物で、将来のスペインの民主化を担う人物として体制内外から考えられていた。フラガは情報観光時代にマテサ事件と呼ばれる閣僚のスクヤンダル事件の全容をマスコミに流したことでフランコの逆鱗に触れて大臣を解任され、以後フランコとの関係は悪化していた。事実、フランコ存命中にフラガが再び閣僚となることはなかった。しかし、第一次アリアス・ナバロ内閣は、フラガこそ入閣はしていなかったが、そのフラガの指示で動く体制内改

革派が中心となった内閣であったと言える。

アリアス・リナバエロが「調整型」の政治家であったと既に述べたように、体制内改革派が閣僚の中心であったとみなせるものの、多様な勢力を入閣させている。そのことを如実に物語るのが、三人の副首相人事にあると言える。第二副首相兼財務相には経済テクノクラートのアントニオ・バレラ・デ・イリモ (Antonio Barrera de Irimo)、第三副首相兼労働相にはリシニオ・デ・ラ・フエンテ (Licinio de la Fuente) を配置した。第一副首相はアリアス・リナバエロに近い人物を配置したが、副首相を全て自分と親しい人物で固めるようなことはせず、第二、第三副首相はカレロ前内閣の閣僚を留任させたのであった。

このように多様な勢力を入閣させる一方で国民運動原理派の入閣は断っている。実は国民運動を政権中枢から排除しようとする試みは、カレロ・ブランコ内閣の方がより明確に行なっていた。フランコも一九五〇年代頃から国民運動が果たす役割を軽視する傾向にあった。主な理由は、国民運動の存在が市場経済の導入やヨーロッパ諸国への接近において、障害となる可能性があったからである。アリアス・リナバエロはその政策を受け継ぎつつ、多様な勢力を入閣させるという政治理念から、カレロ・ブランコよりも少し和らげた国民運動対策をとったと言える。アリアス・リナバエロは国民運動開放派からウトレ・ラ国民運動事務総長ら四名を入閣させた。⁽²²⁾

アリアス・リナバエロは、一定の閣内勢力均衡を求めた結果、カレロ・ブランコ内閣よりもはるかに派閥均衡的な要素の強い内閣となった。アリアス・リナバエロ内閣の中心に、体制内改革派がなったことで、体制内改革派を通じて閣外にいたフラガの政策や意思の反映を可能にしたのである。このことはフラガの改革派のリーダーとしての名声を高めることにつながり、フラガが民主化期に一定の役割を担う上で重要なことであった。

しかし多様な勢力を入閣させた結果、閣内の統一は難しいものとなり、特に閣外勢力を含めての国民運動との対立

は激しいものとなった。

四 第一次アリアスIIナバーロ内閣による政治改革

アリアスIIナバーロは、二月十二日に国会において、「二月十二日の精神」と呼ばれることになる所信表明演説を行なった。この「二月十二日の精神」でアリアスIIナバーロが主張したのは主に以下の四点であつた。第一点目は、市長と県議会議長を任命ではなく互選とし、共に国会議員とすることを主な内容とする地方制度法の制定をする。第二点目は国会を審議機関とし、行政との差別化を図ることを目的とする国会改革法を制定すること。第三点目は組合とその活動に関するあり方について見直し、規定すること。第四点目は改革の柱とされた政治結社憲章を制定することであつた。中でも地方制度法と国会改革法については、それぞれ一九七四年五月三十一日と六月三十日という政策履行期限を明記した具体的な政策プログラムとして公表されたものであつた。⁽²³⁾

この「二月十二日の精神」の起草にあたつて中心的な役割を果たしたのが、カバニージャスら閣内の体制内改革派であつた。言い換えれば、「二月十二日の精神」はフラガの考えが強く反映されていたと言える。保守的と思われたアリアスIIナバーロがこのような演説を行った背景には、フランコが亡くなった後の体制に対する危機感があつたからである。アリアスIIナバーロには、フランコ体制の政治制度はフランコあつての政治制度という発想があり、フランコ死後、ファンIIカルロスのもとでも機能するようフランコ体制の一定の改革をしなくては、体制の存続は不可能と考えていた。したがつてアリアスIIナバーロからすれば「二月十二日の精神」は民主化プログラムではなく、フランコ亡きフランコ体制を安定させるための政策プログラムであつたと言える。一方、体制内改革派はヨーロッパ諸国

への接近が念頭にあり、政治改革なくしてヨーロッパ諸国から受け入れられることはないと考えていた。しかしその政治改革の程度については、体制内改革派内で一致した意見はなかった。つまり、体制内改革派全員がフランコ体制を解体しない限り、ヨーロッパ諸国には受け入れてもらえないとは必ずしも考えていなかった。言い換えると、体制内改革派の中には、フランコ体制と民主主義は両立できると考えていた者もいたのである。このように「二月十二日の精神」を巡っては、アリアス・ナバロ周辺と体制内改革派間でさえ思惑の違いが存在していた。

また「二月十二日の精神」はその内容以上に政策立案過程が斬新なものであった。フランコ体制の慣例では、議会で行われる演説は、事前に国民運動事務総長が目を通すことになっていた。しかし、この「二月十二日の精神」は事前にウトレーラ国民運動事務総長が知ることなく、国会での演説が行われたのである。アリアス・ナバロは、このような政策立案過程が国民運動を政権中枢から遠ざけるのに寄与すると考えて行なったのであった。

しかし、「二月十二日の精神」改革はほとんど実行にうつされることはなかった。アリアス・ナバロ内閣は、地方制度法案と国会改革法案については「二月十二日の精神」で謳った期限を大幅に過ぎて、一九七四年九月に国会に提出したが、体制内原理派の国会議長、ロドリゲス・デ・バルカルセル (Alejandro Rodríguez de Valcárcel y Nehreda) が審議を拒否した。その理由をロドリゲス・デ・バルカルセルは、フランコ体制の政治制度は特殊であり、他のヨーロッパ諸国の政治制度と相容れない部分があるが、それを理由に他のヨーロッパ諸国の政治制度に即、迎合する必要があるからであると説明した。また地方制度法が成立することによって、新たに国会議員となる市長や地方議会議員にこのフランコ体制の長所が理解できるかどうか懸念も表明した。結局、国会改革は第一次アリアス・ナバロ政権では審議が行われることはなく、地方制度改革についても、体制の根幹にかかわる問題ではなかったにもかかわらず、法律として成立したのはフランコが亡くなる二日前の一九七五年十一月十八日であった。また組合とその活動に関す

る規定に至つては、アリアス・リナバーロは治安の悪化に影響を及ぼすことを懸念して制定の延期を指示し、結局そのまま審議されることはなかった。

「二月十二日の精神」の最大の目玉であつた結社憲章は、最終的には中途半端な内容となつた。この政治結社憲章についてはウトレーラ国民運動事務総長も関心を寄せていた。なぜならウトレーラは、結社を国民運動の内部に配置することが出来れば、結社を通じて再び国民運動が脚光を浴び、活性化すると考えていたからである。

結社の試みはこれまでフランコ体制において何度も挫折してきた政策であつた。一九七三年に体制内改革派のフェルナンデス・リランダ(Torcuato Fernández-Miranda Hevia)国民運動事務総長は、国民運動の内部に多元的な勢力を代表する結社の結成を試みた。しかしフランコの同意を得ることが出来ず、挫折していた。このようなフェルナンデス・リランダの結社案にはフラガも反対していた。国民運動の内部では、多元性を代表することは困難であると考えていたからであつた。

アリアス・リナバーロ内閣が事実上の上院にあたる国家評議会(Consejo Nacional del Movimiento)に提出した政治結社法案は、それまで国民運動の傘下ですら結成出来ない結社を、国民運動の外に結成しようとするフラガ案に沿つた、より改革色の強い法案であつた。また国民運動内部の結社を構想するのであれば、国民運動開放派の政策に合致し、国民運動執行部の支持を得られるが、国民運動の外の結社を目指すとなれば、国民運動の執行部や開放派がアリアス・リナバーロの政策に反対することは明らかであつた。

体制内改革派グループの法案は、国民運動の枠外に結社を作ることとし、監督官庁に内務省をあて、違法結社の審査を最高裁判所に委ねるといふ、画期的な内容であつた。一九七四年十一月二十二日には閣議決定されたが、フランコはこの体制内改革派グループによる政治結社法を承認しなかつた。フランコは政治結社の承認、監督、停止、解散

といった権限を国家元首直属の国家評議会に付与せよと命令し、体制内改革派グループによる結社法案は廃案となった。また、フランコは政治結社法が有効となるためには、首相、国民運動の長（すなわちフランコ）、国民運動事務総長の三人が承認しなくてはならないと述べた。

こうして体制内改革派グループによる結社法の草案は廃案となり、国民運動グループが中心となって国家評議会で検討されていた政治結社法の草案を政府と国家評議会合同で再検討する方式が取られた。その結果、一九七四年十二月二十一日に可決・成立した政治結社憲章にのっとった政治結社は国民運動の原理原則の範囲内で設立されるものとし、その所管は国家評議会となったのである。この結社憲章は国民運動原理派も一定の理解を示し、成立することになったのである。

当初体制内改革派グループが予定していた政治結社法からすれば、大幅に保守的な政治結社憲章であった。フラガが結成していた「動向調査株式会社 (Gabinete de Orientación y Documentación S.A., GODSA)」やカバニージャスが主催していた「株式会社独立研究連盟 (Federación de Estudios Independientes S.A., FEDISA)」は、この結社法が不十分であるということばかりでなく、「国民運動の原理原則の範囲内」という結社憲章の文言が不明瞭であったため、この結社憲章に基づく結社を結成せず、企業という形態を取っての活動を選んだ。⁽²⁴⁾ 実際、結社の審査は厳しく、スアレスが率いた「スペイン国民連盟 (Unión del Pueblo Español, UDPE)」も結社綱領に問題があるとして、国家評議会から一度申請書類の差し戻しを受けている。⁽²⁶⁾ 他にも、「フアランヘ党 (F.E.T. y de las J.O.N.S.)」は再三の申請にもかかわらず、国家評議会が結社申請を却下している。⁽²⁷⁾ そのため、この結社法によって結成された政治結社は、UDPE 他わずかに十結社しかなかった。⁽²⁸⁾ しかし、登録に成功した結社は構成員数に応じて助成金をもらっている。例えば UDPE は構成員も多かったため、一九七五年十一月二十三日には二千三百五十万ペセタの支給を受けている。⁽²⁹⁾

この結社憲章は、民主化を考えれば明らかに不十分であった。しかしフランコ体制において政治結社の存在を認定させたことは、後の民主化にとって重要であったと思われる。同様に、政治結社を国民運動の下部組織ではなく、国家評議会の管轄としたことも、後の民主化に大きな意味を持った。一九七四年末の時点で政治結社の存在を、限定的ではあるにせよ認めたことで、一九七六年の政治結社法の議論では、結社を認める・認めないという議論より一步先の、どのような結社までを合法とするかという議論を可能にしたからである。

以上のように、「二月十二日の精神」はほとんど政策として実現されなかった。政策としては政治結社憲章だけが、フランコによって大幅な修正が加えられたものの、民主化においても影響を持った政策であったと言える。むしろ民主化にとっては、アリアスリナバロ内閣期を通じての勢力の変容のほうが、民主化により寄与したと言える。次節では、アリアスリナバロ内閣と国民運動の対立について検討する。

五 国民運動との対立——勢力図の変容

第一次アリアスリナバロ内閣期において、国民運動と体制内改革派の対立は激しかった。アリアスリナバロは事態を打開するため、国民運動開放派を閣外に排除し、代わりに国民運動実務派を入閣させようとした。その一方で閣外でも、ヒロンをはじめとした国民運動原理派を含めたプラス・ピニャールら体制内原理派は「二月十二日の精神」に反発し、アリアスリナバロを改革派と決めつけ、政府との対決姿勢を強めていた。ヒロンは一九七四年四月二十八日、国民運動の機関紙「アリーバ (Arriba)」紙上に後にヒロナソ (ヒロンの一撃という意味) と呼ばれることになる、「ホセリアントニオ・ヒロンの政治宣言」と題する寄稿を行なった⁽³⁰⁾。政府は「スペイン国民がフランコと国

民革命に対しての誓いを失わせたようだ……」から始まり、ヒロンは痛烈に「二月十二日の精神」を批判した。この寄稿の効果がどれほど政府に影響を及ぼしたかは不明であるが、ヒロンはその後「全国在郷軍人連合会(Confederación Nacional de Excombatientes)」の会長に就任し、体制内原理派を集め、ブンケルと呼ばれる集団を形成し、政府との対決姿勢を強めていった。国民運動開放派のウトレーラとヒロンは必ずしも共闘はしなかったが、アリアスリナバロへの対抗という意味では共通する部分があった。⁽³¹⁾アリアスリナバロはヒロナソ後の六月、国民運動の大会における演説で「二月十二日の精神」は国民運動原則の枠外に展開するものではないと演説し、国民運動派を安堵させる一方、体制内改革派の不信を買った。また九月には再び一転して、「二月十二日の精神」に限界はないと述べ、再度国民運動派の怒りを買っている。このようにアリアスリナバロは様々な場面で問題の重要性を認識してはいるものの、態度を固定することはなかった。

したがって国民運動と政府の対立においても、フランコが決定的な役割を果たした。フランコは必ずしも国民運動を支持していたとは言えないが、体制内改革派による政治改革が国民運動の抵抗によつて挫折することを期待し、国民運動による政府への抵抗活動を容認していた。

大きな変動は一九七四年七月九日、フランコが体調を崩し入院したところに始まった。体制内改革派、特にカバニージャス、カロ、バレエラ・デ・イリモは、この機会を利用し、フランコを政治アリーナから排除しようと画策した。そこで政府は国家元首が病氣の際にはその後継者、つまりファン・カルロス王子を臨時国家元首にすることができるといふ国家組織法第十一条の適用をフランコに求めた。この作戦はフランコにこれを機に引退してもらい、いち早くファン・カルロス体制を築こうというものであった。体制内改革派は、たとえファン・カルロスの政治理念がどのようなものであつても、フランコのもとは政治改革が実行しやすいと考えたからであつた。フランコも国家組

織法第十一条の適用に同意し、こうしてフアン・カルロスは臨時国家元首に就任したのであった。

その後フランコは驚異的な回復を見せ、七月三十日には退院した。しかしフランコは退院してからすぐに国家元首に復帰しようとはしなかった。一説によると、フランコもこの時、自らの体調を鑑み、国家元首から引退しようと考えていた。⁽³²⁾

フランコが引退してしまつては、国民運動の後ろ盾がいなくなると危機感を覚えたウトレーラ国民運動事務総長は、八月二十八日にフランコと会談し、フランコを国家元首から引退させて、体制の解体を企てている者がおり、それを阻止するためには、フランコが国家元首に復帰する必要があると訴えた。⁽³³⁾ ウトレーラの訴えが功を奏したのかどうか、必ずしも因果関係は明確ではないものの、九月一日にフランコは国家元首に復帰した。こうしてフランコを引退させて、国民運動の勢力を弱体化させ、政治改革をやりやすくするという体制内改革派の試みは失敗に終わった。

その後体制内改革派は大打撃を受けることとなった。一九七四年一〇月二十八日、フランコは閣僚の目玉であったカバニージャス情報観光相を更迭した。フランコは更迭の理由として、出版物の監督をする立場にしながら、その責務を果たさず、違法な出版物が氾濫している状態を野放しにしていることを挙げた。確かにカバニージャスは極力出版検閲を行わず、情報の自由化を展開していたが、ブラス・ピニャールらブンケルが展開していた政府批判にフランコも与したと言える。ブンケルは「新しい力(Fuerza Nueva)」誌で「首相様(Señor Presidente)」と題した記事を書き、「あなたとは協力できない……野党になることも出来ない……」と自らが政府の中核であるという立場を明確にして痛烈に批判していた。⁽³⁴⁾

更に翌日、アリアス・ナバーロ内閣の経済政策を担当していたバレーラ・ディ・イリモ第二副首相兼財務相はカバニ

ージャス情報観光相の辞任が決定打となって辞職した。バレーラ・ディイリモの経済政策は確かにオイルショックに対応するためには不十分であつたが、アリアス・ナバロは政治改革と治安維持に重点を置いており、経済政策を輕視する傾向にあつたことから、バレーラ・ディイリモの不信感は増大していた。バレーラ・ディイリモとカバニージャスの辞職に伴い、マルセリーノ・オレハ情報観光次官補や財務省傘下のフェルナンデス・オルドーニエス (Francisco Fernández Ordóñez) 全国産業公社 (Instituto Nacional de Industria, INI) 社長らも辞任した。フラガとのパイプ役として知られるカバニージャスだけでなく、バレーラ・ディイリモ、その両者の部下が相次いで辞任したため、その影響が他の閣僚に飛び火し、連鎖的に閣僚の辞任を招く可能性があつた。この内閣危機に乗じて、国民運動開放派は、更なる辞職者を募り、アリアス・ナバロ内閣の倒閣を試みた。この事態を打開するために、アリアス・ナバロは、フランコに内閣改造を求めたが、フランコはこれを拒絶し、辞職ポストだけを埋めるよう指示した。アリアス・ナバロとしては、内閣改造は認められなくても、国民運動開放派のウトレーラ国民運動事務総長とルイス・ハラボ (Francisco Ruiz-Jarabo y Baquero) 法務相の更迭を許可するよう求めたが、それも認められなかつた。⁽³⁵⁾

しかし十月三十一日にはフラガの旧友であるエレラ (León Herrera Esteban) が情報観光相に就任し、カベシヨ・ディアルバ (Rafael Cabello de Alba y Gracia) が第二副首相兼財務相に就任し、新たな辞職者も出することなく、事態は収拾した。後任の閣僚人事については、内閣の思い通りになつた。⁽³⁶⁾ 国民運動開放派の狙いは外れたものの、組閣当時から看板であつた閣僚二人を失つたアリアス・ナバロ内閣は、大きくその政治改革能力を低下させることになつた。

体制内改革派と国民運動との閣内対立は翌年一九七五年の内閣改造で決着する。一九七五年に入ると、フランコの体調は更に悪化し、国家元首としての職務執行能力はほぼゼロとなつた。フランコによる介入はないと考えたアリア

スリナバールは、国民運動原理派と開放派の一掃作戦を展開した。

まず、アリアススリナバールは「二月十二日の精神」一周年記念式典を故意に報道しなかったことを理由に、ヒロナソも手がけた「アリーバ」の編集長、アントニオ・イスキエルド (Antonio Izquierdo) を解任した。その後、アリアススリナバールがデリラフエンテの準備していた労働基本法にほとんど興味を示さなかったことに腹を立てたデリラフエンテは一九七五年二月二十四日に閣僚を辞任した。今回の閣僚の辞任騒動は前回と異なり、アリアススリナバールに有利に働いた。フランコはアリアススリナバールの内閣改造の申し出を黙認し、アリアススリナバールは、ついにウトレーラら国民運動開放派を閣僚から排除し、代わりに国民運動実務派であるエレロ・テヘドールをウトレーラの後任の国民運動事務総長として入閣させることに成功した。同時に、スアレスが国民運動副事務総長としてエレロ・テヘドールの補佐役に就任している。この内閣改造により、国民運動系の閣僚の主流は実務派となり、開放派と原理派は急速に勢力を減退させていくのであった。⁽³⁷⁾

また、国民運動実務派の入閣は、その後の民主化にとって大きな意味を持った。この第一次アリアススリナバール改造内閣は、体制内改革派と国民運動実務派が共存した内閣であった。フラガとスアレスはそれぞれ体制内改革派と国民運動実務派の出身であり、この時点ではどちらも入閣はしていないが、この第一次アリアススリナバール改造内閣が成立したことにより、フラガグループとスアレスグループが政府の主力になっていく土壌を得たのである。

しかし政治改革については、この第一次アリアススリナバール改造内閣は成果を挙げなかった。前年を上回る勢いの労働運動がスペイン全土で展開され、治安対策に重点を置かざるを得なかったからである。⁽³⁸⁾ また、西サハラの領有権を巡ってモロッコとの外交問題も発生し、政治改革はフラガが主導することになる第二次アリアススリナバール内閣成立まで一時休止となった。

六 フラガによる政治改革とスアレスの台頭

一九七五年十一月二十日にフランコが亡くなると、十一月二十二日にフアン・カルロスが国王として国家元首に就任した。フアン・カルロスは国王就任演説で、「スペインの歴史における新たな局面」の開始であり、「近代的で自由な社会」の創設のために「効果的な国民の合意」が必要になると述べた。⁽³⁹⁾フアン・カルロスのこの演説は、民主化を意図したものであったと一般に解されているが、演説内容はアリアス・ナバーロによる「二月十二日の精神」と大きな違いはなく、多くのフランコ体制の政治家はその後に大きな変化が生まれるとは考えていなかった。また他方でこの演説は、この時点の国王の立場が不安定であることを示唆するものでもあると言える。依然、民主化に反対の勢力は多数おり、明確な民主化の意図を示すことは自らの地位を危うくさせるものに他ならなかったからである。そのような立場から、国王も最初から目立つ動きを示すことはせず、アリアス・ナバーロに首相留任を命じた。

国王の留任要請に従い、アリアス・ナバーロは新たに組閣を行なった。この第二次アリアス・ナバーロ内閣では、引き続き内閣の主力は国民運動実務派とフラガ率いる体制内改革派であったと見ることができ、アリアス・ナバーロ自身の「調整型」気質もあって、引き続き多様な勢力の入閣が実現している。ACNPからはアルフォンソ・オソリオ(Alfonso Osorio Garcia)が総理府長官として、軍からはフェルナンド・デ・サンティアゴ(Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil)が第一副首相兼防衛相として入閣を果たした。国民運動実務派からは、スアレスとスアレス内閣の要職を占めることになるマルティン・ビジャ(Martin Villa)がそれぞれ国民運動事務総長と組合担当相として初入閣を果たし、体制内改革派では「遠隔操作」に徹していたフラガがイギリスから帰国し、第二副首相

兼内相として、ファン・カルロス（父、ドン・フアン（Juan de Borbón Battenberg）と親しい王党派自由主義者のアレイルサ（José María de Arceiza）は外相として入閣した。これらの人物は、程度の差や方向性には違いがあるものの、フランコ体制の改革は必要であると認識している政治家であった。

この第二次アリアス・ナバーロ内閣の大きな特徴は、フラガが入閣を果たし、直接改革の指揮を執る事になったことである。またスアレスらそれまで次官級だった人物が入閣を果たしたことも、民主化の結果から逆算して考えると大きな意味を持っていた。なぜなら、後の第一次スアレス内閣の主要閣僚は、次官級も含めると多くの者が既にこの第二次アリアス・ナバーロ内閣にかかわっており、スアレス派を形成する土壌となっていたからである。フラガ率いる体制内改革派と部分的に重なる形でスアレス派は形成されていったのである。⁽⁴⁰⁾

ところがそれまで、真意は不明であるにせよ、改革を主張してきたアリアス・ナバーロは、フランコの死によって図らずも政策の転換をするようになり、改革よりもフランコ体制の維持・継続に力点を置くように主張がシフトしていった。アリアス・ナバーロは一九七五年十二月十五日に国民に向けて演説を行なったが、その演説内容はフラガが中心となつて作成したものであった。⁽⁴¹⁾その演説の内容は、「完全化と改革」によつて「スペインの民主主義」を達成し、そのためには「国民の自由や権利、特に結社の権利」について拡充し、「代表機関の選出基盤を拡大」するために改良すると宣言するものであった。⁽⁴²⁾ここまでは「二月十二日の精神」を継続・発展させる形で政治改革を行なつていくとするメッセージとして受け取れるが、フラガは更に政治・法律秩序の集合体が「西洋共同体と高い同質性を持つように」努めると演説に付け加えたのであった。しかし、アリアス・ナバーロはこのような国民向けの演説をしておきながら、一九七六年一月十九日の国家評議会総会で「我々の政治システムを完成させる」とし、二十八日の国会における所信表明演説でも、「二月十二日の精神」の継続という曖昧な表現に終始し、前年の演説とは異なる方針

を示したのである。⁽⁴³⁾

政治改革を行なう上で最も困難な課題が「民主的な正統性原則の確立」と「体制の解体」を避けること、という二つの相反する課題を両立させることであるとフラガは認識していた。そこでフラガはひとまずの政治改革を「暫定的措置」とした。その意味は、どの程度の政治改革であれば、フランコ体制の継続を願う原理派も容認し、どの程度の民主化改革であれば、民主的な反体制派や他のヨーロッパ諸国がスペインを民主主義国家として認めるのか、その妥協点を手探りで探すという、「加算方式の民主化」を行なうことであつた。この概念を端的に表現したものが、「何の改革が必要か見極めるまでに二週間、政策を決定するまでに二ヶ月、実行までに二年」というキャッチフレーズであつた。⁽⁴⁴⁾ 具体的な政策について一九七六年一月にフラガは以下のように示した。政治グループの合法化を容認する結社法、集会の自由を与える集会法の制定。国会設置法の改正を行ない二院制とし、下院を秘密普通選挙で三〇〇人を選出し、下院は「家族」代表議会とする。上院は様々な代表が選出される機関として、市議会や県議会からの間接選挙によつて各県二人ずつ、各五〇人ずつの職能代表と組合代表、各四〇人ずつの常任議員と国王による直接指名議員で構成されるとした。四〇人の常任委員は七五歳定年まで半永久的に委員資格のある「アジエテの四〇人」(*los cuarenta de Ayete*)⁽⁴⁵⁾に配慮したものであつた。フラガの考えていた政治改革はフランコ体制の枠組をなるべく生かしての改革であつたと言える。しかし早急な民主化を望む民主的な反体制派には、フランコ体制の枠を維持することにかんがりの力点が置かれているように見え、フラガの改革案は到底受け入れられないものであつた。

民主的反体制派はフランコ体制末期から活動を活発化させていた。一九七四年にはスペイン共産党(*Partido Comunista Español*, PCE)が中心となつて民主的評議会(*Junta Democrática*)を結成し、社会労働党が中心となつて民主的統一綱領(*Plataforma de Convergencia Democrática*)を結成した。その両団体は一九七六年三月二十六日に統合

し、民主的調整(Coordinación Democrática)を発足させた。そして同団体は政府に対し、「フランコ体制の解体または憲法制定期間を設けた代替の民主主義」を要求し、その憲法制定期間で「普通選挙によって選出された人々を基礎として広く協議し、国家や政府の形態と自由や政治的権利について決定を下したい」と提案した。⁽⁴⁶⁾

一九七六年初頭から労働環境などを要求するストライキやデモが続発する中、フラガはアレイルサ外相と共にその他の欧州諸国に自らの改革案をアピールしに遊説していた。と同時に、フラガは穏健な反体制派を優遇し、政府の交渉相手となる反体制派を人工的に作り出そうとした。体制内外の穏健派同士で民主化に関する協定を結び、体制内外の原理派を排除しようと考えたのであった。この場合の体制内穏健派はフラガラ体制内改革派であり、反体制派の穏健派とは共産党以外を指していた。この目的のために、フラガは非合法であった社会労働党とその労働組合、労働者総同盟(Unión General de Trabajadores, UGT)がそれぞれ五月二十二日と四月十四日にスペイン国内において全国大会を行なうことを容認した。それは集合法が成立する前の出来事であった。その一方でフラガは、合法的な結社であった体制内原理派のプラス・ピニャールらによる集会を公共の秩序を乱す恐れがあるとして、集合法が成立した後であったにもかかわらず、開催を認めなかった。この決定を不満に思った体制内原理派は、フラガに対して対決姿勢を強めた。更にフラガは、四月三十日に社会労働党の書記長、フェリーペ・ゴンサーレス(Felipe González Marqués)と会談し、自らの提案を訴えたが、ゴンサーレスは社会労働党だけを相手とした協定での民主化には同意できないとして協定を拒絶した。他にも軍部や財界人、政治改革に反対すると思われる人物と会談を重ねたが、政治改革に対する反発を招くだけに終わった。⁽⁴⁷⁾ またフラガの度重なる海外遊説の効果は乏しく、むしろフラガ不在の間にビトリア事件といった死傷者を出した労働運動が発生し、内相は国内に注意が向けられていないとして、政府内外からの反発を招いた。さらに、フラガ不在の間にそれら事件はスアレスが無難に対処し、スアレスの政治的名声を高めるのに貢献し

てしまったのである。

アリアス・ナバロとフラガをはじめとする体制内改革派の間には政治改革に取り組む姿勢において温度差があったが、フラガの改革案を実行に移すべく、一九七六年二月十一日、アリアス・ナバロを議長、スアレスを副議長として、スアレスの提案で設置された政府・国家評議会合同委員会⁽⁴⁸⁾ (Comisión Mixta Gobierno-Consejo Nacional) の初会合が開かれた。しかしこの会議は四月二十一日まで毎週のように十数回開かれたが、政府はここで結論を出すのは困難と判断し、政治改革関連法案を議会で議論することにした。⁽⁴⁹⁾

政府は一九七六年六月十一日、国家評議会第一委員会「基本法原則と政治発展」(Principios Fundamentales y desarrollo político)に「国会設置法とその他の基本法改正案」(El proyecto de ley de reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales)を提出した。⁽⁵⁰⁾ それに先立って国家評議会は五月中旬までに同法案に対し様々な意見を述べた。ある者は矛盾した提案を行ない、ある者は一定の理解を示し、ある者は強硬に政府提案を拒絶した。代表的な反対意見として、ウトレーラは「国民に政治システムに存在する全ての機関に対する全ての決定や構成に関与する権限を」与えることには賛成だが、この法案はこの目的を達成するためというよりは、「新たな体制を作ろうとするもの」に他ならない、と述べた。⁽⁵¹⁾ 他にも、元法相で後に誘拐されることになるオリオル(Antonio Maria Oriol y Urquijo)は、民主的な反体制派に理があつたような改革は行なつてはならないと主張し、ピラール・プリモ・デ・リベラは、政府提案の改革を行なうことによって、過去の悲劇、すなわち内戦を再びもたらしてはならないとし、政府提案に全面的に反対した。興味深い意見はガリカノ(Tomas Garicano)のものである。保守的な人物が集まる国家評議会委員の中で最も開放的な人物の一人であるとされたガリカノは、フランコ体制の政策は一貫して「自由化と大衆の参加を拡大する」ものであつたとし、進化すればするほど「民主主義」へと近づくのは必然であるが、我々の中でさ

えもこの「民主主義」という用語の定義において了解がとれていないと述べた。政府提案について、結社法と集会法については賛成していたが、国会設置法とその他の基本法改正については方向性が不明であり不十分であると考えていた。⁽⁵²⁾ 政府は、国家評議会評議員の意見があまりにも多様なため、考慮することはせず、政府原案（フラガ原案）ほぼそのままを第一委員会に提出した。この法案は、先に述べた様に民主的な反体制派からは受け入れがたいものであったが、フランコ基本法と矛盾する法律が存在することを明らかにし、その矛盾は体制の発展を最大限展開した結果生じたものであるという根拠の元、フランコ体制の基本法の変革までも求めたフランコ体制史上最も画期的な政治改革法案であった。法案提出団は、フランコの不在と王政復古に対応するためには必要な改革であると支持を訴えた。

しかし評議員の中で法案に対する不信感は広がっていた。結局、同法案を国会に提出する・しないを問う第一委員会の採決では、賛成二、反対十一、棄権二という散々な結果で否決された。⁽⁵³⁾ 棄権した者の中には、法案提出者も含まれていた。フラガは評議員から妥協を引き出そうと様々な交換条件を用意していたが、その交換条件を提示する前にフランコ体制の基本法変更には大きな障害があることを悟ったのであった。⁽⁵⁴⁾

そこで六月三十日に、新たな法案提出団を結成して、修正版「国会設置法とその他の基本法改正案」を国家評議会第一委員会に提出した。それは委員会での賛成が得られるように妥協したものであった。法案の主旨説明では、フランコ体制の業績を評価し、君主制の導入には政治改革が必要であるものの、フランコ体制基本法の枠外まで拡大して、体制の整備を行なわないとした。具体的な特徴は国家評議会を上院とし、下院を「家族代表」議会の性質を持たせるものとしたことである。前回の法案に比べると曖昧な表現が増えた結果、賛成二〇、反対一、棄権三で可決、国会への提出が許可され、同法案は今後継続的に同委員会で審議していくことが約束された。⁽⁵⁶⁾

国家評議會での議論と平行して、フラガは集会の自由を認める集会法と現在の政党法の原型となる政治結社法の成立を目指した。集会法は一九七六年五月二十五日に大きな問題もなく可決・成立した。政治結社法も六月九日に国会に上程された。この政治結社法と一九七四年十二月に成立した結社憲章との最大の違いは、結社の管理を国家評議會から内務省へと移管するという点であった。フェルナンデス・リクエスタ(Raimundo Fernández Cuesta)ら三人の体制内原理派は政党が復活してしまうことを危惧し、同法は国民運動原則法第八章違反と国家評議會の権能を奪うものであるとして非難した。これに対して政治結社法を擁護する演説を行なったのが、スアレスであった。スアレスは、スペインは昔から「多元的な社会」であったとし、「政党と呼ぶかどうかはともかく」知識人の間だけでなく、労働者の間でも「組織化された勢力」が既に存在する。政治結社法を成立させることは、街では普通に存在していることを政治社会においても普通にするだけのことであると演説した。このスアレスの演説は多くの支持を取り付け、賛成三三七、反対九二、棄権二五で政治結社法は可決・成立した。このうち国家評議會議員は賛成六四、反対二八、棄権九であった。評議員の反対者の多くはヒロンやウトレーラといった国民運動原理派・開放派や軍人、ブラス・ピニャールといった体制内原理派であった。しかし、政治結社法が成立した日の午後、ETAのテロが発生したため、「国民運動の原則に反する集会」や「結社」を違法とすると規定された刑法一七二条他の改正は後日持ち越しとなった。そのため、反体制派の政党が合法化されるような期待感は生まれなかった。⁽⁵⁷⁾

政治結社法が成立する頃には、アリアス・ナバロは閣僚から政治改革に消極的な姿勢を非難され、また体制内原理派からは政治改革をやめるよう要求されていた。しかしフラガにしても、民主的な反体制派からの期待感は薄く、第二次アリアス・ナバロ内閣は一九七六年六月頃には体制内外の圧力にさらされ崩壊寸前であった。

その中で、スアレスは先にも見たように、閣僚の抜擢、フラガ不在の間の代役など、この時点では国民の間で広く

知られた存在ではなかったが、体制の中で確実に政治的名声を勝ち取っていった。集会法が成立した五月二十五日にはヒロンの妨害工作にも負けず、「アジェテの四〇人」と呼ばれる国家評議会の常任評議員に選出され、政治結社法の演説が功を奏したこともスアレスの地位を不動のものにした出来事であったと言える。⁽⁵⁸⁾

一九七六年七月一日にアリアスリナバーロは国王から首相を解任され、フラガによる改革は突如終わりを迎えた。新首相にはスアレスが選ばれ、フラガは下野して国民同盟(Mianza Popular, AP)を結成し、民主化プロセスの中でスアレスとの主導権争いを繰り広げるのである。

七 おわりに

本稿はフランコ体制末期の政治改革と体制内政治エリートの勢力変容について検討してきた。結論から言えば、アリアスリナバーロ期の政治改革は「二月十二日の精神」にしても、フラガによる政治改革にしても、すぐ民主化が達成されるような政治改革ではなかった。しかし、これらアリアスリナバーロ内閣での出来事や政治改革は、その後のスペインの民主化にとって重要な布石となった。

例えば、政治結社に関して、議論がなされるたびに、議論の次元が変化した。第一次アリアスリナバーロ内閣が成立させた政治結社憲章での議論は、そもそも政治結社を認めるかどうかという議論であった。この時、民主化にとっては不十分ながらも政治結社の存在が認められたことで、フラガが国家評議会に提出した政治結社法の議論では、政治結社そのものの存在を認めるかどうかという議論ではなく、どのようなイデオロギーを持った政治結社までを合法にするか、体制の解体に繋がらないような結社までを合法化せよといった議論に発展している。フラガは刑法改正を

達成できなかったため、自らの政治結社法を有効な法律にすることはできなかったが、スアレス内閣で刑法が改正され、フラガの政治結社法は現在の政党法の原型となった。このように、アリアス・ナバロ内閣が行なった政治改革は、スアレス内閣での民主化が成功するために必要な準備であったと言える。

同様に、民主化の準備という観点では、体制内の勢力図の変容についても、アリアス・ナバロ内閣が果たした役割は大きかった。民主化期のスペインにおいて重要な役割を果たしたスアレスとフラガは、アリアス・ナバロ内閣の人事により、活躍する土壌が与えられたと考えられるからである。

第一次アリアス・ナバロ内閣発足時の陣容は勢力均衡型内閣であった。体制内改革派、国民運動開放派、テクノクラートなど各勢力が共存していたからである。しかし、勢力均衡型内閣であるがゆえに、閣内の一致は難しく、次第にアリアス・ナバロは国民運動開放派を国民運動実務派へと切り替え、より体制内改革派中心の内閣としていった。国民運動の主流派をスアレスの属する国民運動実務派に切り替えたため、その後、世代交代を経て、スアレスが活躍する余地が生まれたと言える。

またフラガにしても、アリアス・ナバロ内閣期には駐英大使となっていたものの、一九六九年の大臣更迭以降、国会議員の資格を剥奪され、少なくとも内政においては政治家として不遇の時代を過ごしていた。そのような状況において、アリアス・ナバロは体制内改革派を重用した。体制の中では、フラガが体制内改革派の中心であることは良く知られていた。第一次アリアス・ナバロ内閣での体制内改革派の活躍がフラガの名声を高め、時代のニューリーダーとしてフラガ待望論が生まれたのである。そして第二次アリアス・ナバロ内閣で入閣したフラガは、第一次アリアス・ナバロ内閣で体制内改革派が行なった政治改革よりも、進歩的な改革計画を発表して、政治改革に取り組んだのである。

ここで体制内改革派とスアレスがもっていた政治改革の理念の違いについて見ておきたい。体制内改革派による政治改革は、フランコ体制の枠組みを意識した改革にならざるをえなかった。つまり、体制内部の原理派から許容される最大限の改革と民主的な反体制派や諸外国から民主主義と認めてもらえる最低限の改革、その双方を両立しようとした改革であつた。具体的には、フランコ体制の原理原則を拡大解釈して、フランコ体制内の枠内での改革に見せようと努めたのである。国民運動内部の結社と国民運動の諸原則にのつとつた、国家評議会所管の結社は、理念上同じものであるという主張はこの一例である。

またフラガは穏健な反体制派との妥協を図り、強硬派を押さえ込んで民主化を進めようとした。まさしくこれはオドンネルとシュミッターの図式そのものであつた。しかしこのフラガの戦略はPSOEといった穏健な反体制派に協定を断られ、体制内の原理派からは反発を招いた。

それに対してスアレスは、反体制派と協定を結ぶことなく、レトリックを用いつつもフランコ体制の枠組みにとらわれることなく、政治改革の最終到達目標を明確に提示し、民主化を達成した。政治改革法で民主化を宣言し、総選挙を経て、憲法の制定を行なつたのである。

スアレス内閣成立後、フラガは下野し、スアレスと民主化の主導権争いを繰り広げる。本来穏健派と強硬派が対立するはずの体制内の図式において、体制内改革派と改革を実行する政府が対決するという奇妙な図式が出来上がつてしまつた。この図式のため、体制内原理派は政治アリーナを失つてしまつたのである。フラガは政治改革の主導権を政府から奪うというスローガンのもと、スアレスの政治改革法にも賛成した。体制内の勢力が政府か体制内改革派の二者に収斂し、両者が政治改革法に賛成する中では、体制内原理派は壊滅するしかなかった。このことがスペインの体制移行を平和裏に進めた最大の特徴であつたと言える。

- (1) 本稿では、名前と苗字の間に「・」を用い、その他の部分については「II」を用いる。例) アドルフォ・スアレス、アリ・アスリナバロなど。
- (2) オドンネル&シュミッター『民主化の比較政治学—権威主義支配以後の政治世界』(未来社、一九八六)
- (3) 拙稿「スアレスと体制内改革派—スペインの体制移行一九七六一一九七七」『スペイン史研究』第二号、(二〇〇八年十二月)、二七—三八頁。
- (4) Linz, Juan J(a), "Opposition in and under an Authoritarian regime: The Case of Spain" in Dahl, Robert A., ed, *Regimes and Oppositions*, (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 171-259.
- (5) 例えは、関哲行他編『世界歴史体系—スペイン史—近現代・地域からの視座』(山川出版社、二〇〇八)
- (6) *El País*, 4 de Septiembre de 1976.
- (7) フラガを原理派とみなす研究として、Weingast, Barry R., "Constructing Self-enforcing Democracy in Spain" Joe Oppenheimer and Irwin Morris, eds., *From Anarchy to Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp.161-195.
- (8) 拙稿前掲書。
- (9) 例えは、パウエルはアリ・アスリナバロ政権期の政策にはほとんど触れず、反体制派やフラガを中心とした体制内改革派の記述に終始している。Powell, Charles T., "Reform Versus 'Ruptura' in Spain's Transition to Democracy" (Ph. D. Dissertation, Oxford University, 1989.)
- (10) カレロ・フランコの暗殺がフランコ体制の終焉であったとする研究として、Maravall, José María and Santamaría, Julián, "Political Change in Spain and the Prospects for Democracy" in O'Donnell, Guillermo, C. Schmitter, Philippe and Whitehead, Laurence, eds. *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.), pp.71-108.
- (11) 民主的な反体制派が団結し始めるのは一九七六年に入ってからである。
- (12) 体制論としてのフランコ体制の理解には以下の論文が有益である。野上和裕「権威主義体制とスペイン歴史研究—フランコ体制について—」『法学会雑誌』第五〇巻第一号、(二〇〇九年八月) 二二—五三頁。
- (13) リンス「権威主義体制」アラルト&リッツネン『現代政党論』(而立書房、一九七三)、一七七一七八頁。
- (14) Payne, Stanley G., *Fascism in Spain, 1923-1977*, (Madison: The University of Wisconsin Press, 1999.), p.370.
- (15) 高橋進『国際政治史の理論』(岩波書店、二〇〇八)、七一九頁、リンス同書、二二七一—二二五頁、Linz, Juan J(o), "From

- Falange to Movimiento-Organization: The Spanish Single Party and the Franco Regime 1936-1968", in Huntington, Samuel, P., and Moore, C., eds., *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems*, (New York: Basic Books, 1970), p.170.
- (16) 一九五〇年代の国民運動の退潮については以下の論文が詳しい。武藤祥「一九五〇年代におけるフランコ体制の岐路―経済成長路線の政治的起源―」『立教法学』第七六号（二〇〇九年三月）、二七九―三二八頁。
- (17) Sinova, Justino y Bardavio, Joaquín, *Todo Franco. Franquismo y antifranquismo de la A a la Z*, (Barcelona: Plaza y Janés, 2000), p.347.
- (18) Linz, Juan J.(a), *op. cit.*, pp. 171-259. 訳語については、高橋進前掲書に従った。
- (19) Tusell, Javier y Queipo de Llano, Genoveva G., *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición* (1973-1976), (Barcelona: Crítica, 2003), pp.61-62.
- (20) Molinero, Carme y Ysàs, Pere, *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, (Barcelona: Crítica, 2008), pp.184-185.)
- (21) López Rodó, Laureano, *Claves de la transición*, (Barcelona: Plaza y Janés, 1993), pp.8-10.
- (22) Tusell, Javier y Queipo de Llano, Genoveva G., *op. cit.*, p.64.
- (23) Tusell, Javier y Queipo de Llano, Genoveva G., *ibid.*, p.71.
- (24) 政治結社憲章が非常に曖昧な文で書かれていたため、国家評議会への問い合わせは非常に多かった。Archivo General de la Administración(AGA), Presidencia, (9)017, 001, caja 51/10012.
- (25) UDPEはエロリテ・メールがスペインに政党を根付かせようとして考案したものであるとされている。UDPEには他に後に憲法制定期に活躍するフェルナンド・アブリール(Fernando Abri Martorell)などが名を連ねている。Molinero, Carme y Ysàs, Pere, *op. cit.*, p.216.
- (26) AGA, Presidencia, (9)017, 001, caja 51/10017.
- (27) 国民運動そのものである Falange Española y de las JONS は非常に緩やかな組織であった。Molinero, Carme y Ysàs, Pere, *op. cit.*, pp.214-215, AGA, Presidencia, (9)017, 001, caja 51/10014.
- (28) 他に UDPE 並みの有力結社として「現代問題研究会(Asociación Nacional para el Estudio de Problemas Actuales, ANEPA)」
- (29) AGA, Presidencia, (9)017, 001, caja 52/01967, *Pagos efectuados a asociaciones políticas*.

- (30) *Arriba*, 28 de Abrii de 1974.
- (31) ヒロンはウトレーラに依頼される形で「アリーバ」に寄稿したと述べている。Girón de Velasco, José Antonio, *Si la memoria no me falla*, (Barcelona: Planeta, 1994), p.232.
- (32) Tusell, Javier y Queipo de Llano, Genovera G., *op. cit.*, pp.120-125.
- (33) Utrera Molina, José, *Sin cambiar de bandera*, (Barcelona: Planeta, 1989), pp.153-160.
- (34) *Fuerza Nueva*, n.º403, septiembre de 1974, 引用は Molinero, Carme y Ysàs, Pere, *op. cit.*, pp.201-202.
- (35) アリアスリナバローは組閣当初から、一部の閣僚を疎んでいた。アリアスリナバローは一九七四年春頃からフランコにウトレラら閣僚数人を解任するよう書簡を送っている。*Fundación Nacional Francisco Franco (FNEF)* n.º 26046.
- (36) *FNFF*, n.º 3315. アリアスリナバローはフランコに閣僚候補リストを送っており、そのリストに記載された人物が閣僚に就任している。
- (37) Soto Carmona, Álvaro, *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, (Madrid: Biblioteca Nueva, 2005), pp.195-196.
- (38) 一九七五年八月二十六日、対テロに関する総理府令を施行。
- (39) Powell, Charles T., *España en democracia 1975-2000*, (Barcelona: Plaza y Janés, 2001), p.145.
- (40) 例えば、オソリオはフラガとの親交は深かったが、第一次スアレス内閣の第二副首相兼総理府長官に就任している。このように、スアレス派は国民運動実務派の若手を中心としながらも一部の体制内改革派を取り込み形成されていた。
- (41) Molinero, Carme y Ysàs, Pere, *op. cit.*, p.231.
- (42) Prego, Victoria, *Así se hizo la transición*, (Barcelona: Plaza y Janés, 1995), p.372.
- (43) Molinero, Carme y Ysàs, Pere, *op. cit.*, pp.231-233.
- (44) Gilmour, John, *Manuel Fraga Iribarne and the Rebirth of Spanish Conservatism*, (Lewinston, Queenston and Lampeter: The Edwin Mellen Press, 1999), pp.106-107.
- (45) Molinero, Carme y Ysàs, Pere, *op. cit.*, p.234.
- (46) Molinero, Carme y Ysàs, Pere, *ibid.*, p.237.
- (47) 反発に因つては Gilmour, John, *op. cit.*, pp.112-126、様々な人物と会談をした証拠として、Fraga Iribarne, Manuel, *En busca del tiempo perdido*, (Barcelona: Planeta, 1987), pp.23-52.

- (48) 政府側は、フラガ、デリーサントティアゴ、フアン・ミゲル・ビジャール(Juan Miguel Villar Mir)、アレイルサ、アントニオ・ガリークス(Antonio Garrigues)、ホセ・ソリス(José Solís Ruiz)、オソリオ、マルティン・ビジャ、国家評議会側はフェルナン・デ・シリランダ、ヘスス・フエヨ(Jesus Fueyo)、ヒロン、グレゴリオ・ロベス・ブラボ(Gregorio López Bravo)、ガルシア・エルナンデス、ミゲル・プリモ・リベラ(Miguel Primo de Rivera)、ホセ・ミゲル・オルティエー・ボルダス(José Miguel Ort Borda)、エンリケ・サンチェス(Enrique Sánchez de León)
- (49) Molinero, Carne y Ysàs, Pere, *op. cit.*, p.237, p.295. 例えがフラガは政府・国家評議会合同委員会が不調であったと証言してゐる。 Fraga Iribarne, Manuel, *Memoria breve de una vida pública*, (Barcelona: Planeta, 1980), p.43.
- (50) 法案提出団は、リネ・オリエー・ラ・フエンテ、オルティエー・ボルダス、バルドメロ・パロマーレス(Baldomero Palomares)、エミリオ・ロメロ(Emlio Romero)、メリティエーノ・ガルシア・カレテロ(Melitino García Carretero)、エドワルド・ナバーロ・アルバレス(Eduardo Navarro Álvarez)、フェルナンド・ベンシメスト(Fernando Benzo Mestre)であった。ざっと見渡すだけでも、政治改革に抵抗しそうなメンバーである。なぜこのようなメンバーが法案提出団に選ばれたのかについては今後の課題としたい。 Molinero, Carne y Ysàs, Pere, *op. cit.*, p.295.
- (51) AGA, Presidencia, (9)17, 001, caja 51/10033, *Sugerencias de los Consejeros Nacionales del Movimiento*.
- (52) Molinero, Carne y Ysàs, Pere, *op. cit.*, p.242.
- (53) AGA, Presidencia, (9)17, 001, caja 51/10029, *Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales*.
- (54) フラガが用意していた妥協として、例えば、「アジェテの四〇人」に代わる常任議員を上院に残す代わりに、勅撰議員や選出議員を増やすことに賛成するようお願いしていた。 Molinero, Carne y Ysàs, Pere, *op. cit.*, p.244.
- (55) 法案提出団は、ガルシア・エルナンデス、マヌエル・コンデ(Manuel Conde Bandrés)、フリオ・グティエレス(Julio Gutiérrez Rubio)、マヌエル・オルティス(Manuel Ortiz Sánchez)、イグナシオ・ガルシア(Ignacio García López)であり、前回法案提出団に比べると体制内改革派色が強まっている。 Molinero, Carne y Ysàs, Pere, *ibid.*, p.295.
- (56) AGA, Presidencia, (9)17, 001, caja 51/10029, *Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes y otras Leyes Fundamentales*.
- (57) Molinero, Carne y Ysàs, Pere, *op. cit.*, pp.245-248, スパニッシュの演説は Prego, Victoria, *op. cit.*, pp.474-477.
- (58) Abella, Carlos, *Adolfo Suárez*, (Madrid: Espasa Calpe, 2006), pp.83-84.