

# 欧州経済危機のなかのスペイン市民社会

## —15-M運動による新しい空気—

中島 晶子

欧州連合日本政府代表部専門調査員

スペインは経済危機に入って5年が経過しているが、この危機の原因の説明については何を強調するかで大きく二通りの立場がある。ひとつはユーロ圏とスペイン政治社会の構造問題を強調する立場である。ユーロ圏は各国の経済格差にもかかわらず金融政策のみ統一したため、経済の基礎が脆弱なスペインに信用バブルが生じて大量の資金が流入し、内需過熱と不動産バブルが起きて崩壊し、続いてギリシャを震源とする信用危機が、スペインの金融部門の経営不安や自治州の赤字、労働市場などの構造問題を背景に波及したという。もうひとつは、不動産バブルと経済危機に関する政府と金融機関の責任を強調する立場であり、これがスペイン革命とも呼ばれる15-M運動の立場である。本稿は15-M運動の主張が現れた文脈を見渡し、スペイン市民社会に起きている動きとの関連性について考察する。

### なかじま あきこ

早稲田大学大学院社会科学部研究科単位取得退学。博士(学術)。専門分野は、比較社会政策、南欧現代政治。早稲田大学および神戸外語大学非常勤講師を経て、現職。著書に『南欧福祉国家スペインの形成と変容—家族主義という福祉レジーム』(ミネルヴァ書房、2012年)、『ヨーロッパのデモクラシー』(ナカニシヤ出版、2009年、共著)、『比較福祉国家—理論・計量・各国分析』(ミネルヴァ書房、近日刊、共著)がある。

## バブル崩壊をみる眼

### 15-M 運動

15-Mは、「インディグナードス(怒れる者たち)」とメディアが名づけた若者が2011年5月15日にスペイン各地で開始した、一連の抗議活動である<sup>1</sup>。「アラブの春」の影響もあり、若者中心でソーシャルメディアを活用するなどの共通点がある。首都マドリードのプエルタ・デル・ソル(太陽の門)広場だけで5万人(警察発表2万人)が集まった。15-Mのシンボルとなった広場キャンプ(占拠)は偶然始まったものであったが、その模様、特に非暴力の参加者を警察が強制排除する模様がTwitterやYouTubeの動画で発信、報道されて参加者の数が膨れ上がり、「怒れる者たち」の運動は各国にも波及することになる。発端は2011年1月Facebook上に若者5人が立ち上げた「今こそ真の民主主義を(Democracia Real Ya!)」のアカウントで、2011年11月総選挙を左右する5月統一地方選挙の1週間前の15日に向け、選挙制度改革<sup>2</sup>、開かれた政治への改革を求め、58都市に動員を呼びかけた。既存組織の無力化を批判し、抗議の内容は当初のスローガン「僕たちは政治家と銀行が扱う商品じゃない」が示すように政治経済両面にわたっていたが、やがて経済的側面が強くなり、国内各地で具体的な行動を触発、展開していくことになる。

## 住宅ローン被害者の会

住宅ローン被害者の会 (Plataforma de Afectados de la Hipoteca; PAH)は15-Mに参加した団体のひとつである。PAHはローンに苦しむ人々を支援する市民団体・社会運動で、不動産バブル崩壊後の2009年2月にバルセロナに創設された。団体の前身は2004年に始まり、現在はスペイン各都市に広まっている。活動を始めた当初は、ローンは自己責任として活動趣旨も理解されず、銀行に交渉を試みるなどしても相手にされなかったという。やがて経済危機の進行につれ、ローン支払が不能になって住宅が銀行に差し押さえられる件数が増え、立ち退きにあった人々のホームレス化や自殺が社会問題化した2010年11月頃から、PAHは直接行動を開始する。この「ストップ!立ち退き」キャンペーンでは、近隣住民を動員して差し押さえ現場に多数で押しかけ、執行人の立ち入りを妨害して物理的に立ち退きを阻止したり、空き建物を占拠して立ち退きにより家を失った人々の避難所にした。こうした活動は15-Mとの出会いで活発化した。マドリッドでは、15-Mの広場キャンプの住宅部会(雇用、教育、医療など、イシューごとの部会がある)にPAHマドリッドが参加したのをきっかけに、共同で立ち退き阻止に関わるようになったのである。

## 不動産バブルの土壌

ここで15-MやPAHが、不動産バブルに発する経済危機を政府と金融機関の責任として主張する背景を、土地・住宅政策の歴史からみてみよう。民主化前のフランコ権威主義体制(1939~75年)では、社会統制の手段として医療や年金保険など社会政策を導入したが、住宅政策もその一環であった。内戦後の失業対策や労働者の懐柔のため、低所得者にも購入可能な低廉住宅を供給し、家を貸し出す大家には家賃凍結と契約更新を強制した。そのため賃貸市場は縮小し、持ち家志向は高まった。

民主化後、住宅価格値下げをねらった社会労働党政権による土地の規制緩和は不動産ブームを招

き、国民党政権下の98年改正土地法による規制緩和の結果、開発はさらに容易になり不動産価格は高騰した。賃貸市場は整備されないまま、住宅購入が有利になる政策を通じて事実上持ち家が奨励されたが、低所得者向けの住宅は供給されなかった。住宅は伝統的な家族による子育てや介護のため重要な資源でもあり、持ち家率は85%強と欧州諸国平均の約60%をかなり上回るようになった。政府は金融部門の健全性をアピールし、ユーロ導入後は欧州中央銀行による低金利政策と建設・開発ブーム、移民労働者の急増も加速させた住宅需要の伸び、価格高騰のなかで、国民は時に40年以上の長期ローンを組んで高額物件を購入した。

こうした貸し付けが可能になった裏にはスペインの抵当法がある。ローン不払い時に債権者による差し押さえ手続きが容易で、かつ抵当物件を引き渡した後にも債務者にローンが残る。現行法の内容や手続きのベースは1946年法で原型は1909年抵当法に遡り、現代の個人への貸付けには合わなくなっている。立ち退きで家を失う人が増える一方、銀行が差し押さえた物件にも買い手がつかず、2012年1月には住宅戸数の20%が空き家という事態が報道された(*El País*, 8 ene 2012)。そこでPAHが要求したのは、金融機関に物件を引き渡せば債務が残らないことにして遡及効を認める、善意の債務者には主住宅<sup>3</sup>の立ち退きを停止する、金融機関が蓄積している空き物件の公的賃貸住宅への転用を立法措置で可能にすることであった。

## 銀行と政府の立場

15-Mを支持する経済学者らは、国内外の銀行が利益追求のために政府とともに不動産バブルを生み出したと主張する。金融機関とくにドイツの銀行は不動産業界と協力し、投機によるバブル期の過剰な住宅供給と高額ローン貸付で莫大な利益を得たうえ、バブル崩壊後の経済危機にあつてはスペインなど周縁国を避ける資金の受け皿として潤い続けており、緊縮政策はこうした銀行の債務を返済しているに過ぎ

ないと主張するのである (Navarro 2012)。

立ち退きに批判的な世論の高まりに、2012年11月にスペイン銀行協会 (AEB) は人道上の理由等がある場合に立ち退きを2年間停止するとの声明を出し、続いて政府も、3歳以下の子どもがいる家庭や中度以上の障がい者等の社会的に最も弱い層を対象に、立ち退きを2年間猶予する措置を閣議決定した。これに対しては、銀行の自己規制は対象者の条件が厳しいため実効性は乏しく (New York Times 13 Nov 2012)、政府の措置も対象者が限られるほか、PAHなどが要求する抵当法改正は含まれていないことが指摘された。また、過去には既に法改正の必要性について合意がありながら行われなかったこと、銀行業界は貸出コストとデフォルトの増大を盾に法改正に抵抗したこと、債務減免が認められることになれば、銀行は住宅資産関連のリスク評価の見直しを迫られ、バランスシートは更に悪化すること (El País, 16 nov 2012 ; Wall Street Journal, 13 Nov 2012) も指摘された。

スペイン抵当法は、2013年3月の欧州司法裁判所判決で消費者保護に関する93年EU指令に違反すると判断され、これを受けた国内では同年5月、通称「反立ち退き法」が全野党の支持のないまま成立した。不当条項の申し立て期間が1カ月では短すぎると、PAHは議会内政党グループに見直しを働きかけている。

## 貧困と飢えに取り組む

### サードセクター

スペインで貧困や社会的排除の問題は、伝統的に家族や教会系組織が対応してきた。フランコ時代に特別な民間非営利団体としてカリタス、赤十字、オンセ (スペイン視覚障がい者協会) が政府を補完する関係が生まれ、民主化後にもそれは引き継がれた。また90年代以降には、社会政策を担う自治州とサードセクターの協同関係が発展した<sup>4</sup>。

経済危機が始まった当初は、家族の助け合いや蓄

え、公的支援で生活をやりくりしていたが、それも限界にきており、貧困は若年化、移民中心からスペイン人へのシフトが進み<sup>5</sup>、飢餓問題への対応が急務になっている。カリタスや赤十字などの組織に頼る人は増加の一途で、サードセクター組織の存在感が高まり、2011年3月にはサードセクターの公共政策への参画を促進する社会的経済法が制定されている。世論調査では96%が一層の格差拡大を悲観し、83%がカリタスや赤十字の存在がなければ社会は既に危機にもちこたえていないと回答した (El País, 11 nov 2012)。

しかしサードセクター側では、激増するニーズに応える一方で行政からの補助金は削減され、苦境に陥っている。ボランティア参加への関心が高まり、個人所得税申告時に0.7%の補助金交付先を教会等の選択肢から選ぶ制度では、サードセクター組織を意味する「社会的目的」を選ぶ納税者が増えているが、税収全体が縮小しており補助金の増額につながっていない。内部では財源が争点となり、行政に対して景況に左右される年度毎の補助金ではなく、より安定的な契約関係を求める声も上がっている。上記の伝統的な三団体を含む大手7組織が2013年1月にプラットフォームを立ち上げたのも、発言力を強めるねらいがあらう。

### 連帯プロジェクト

他方、伝統的なサードセクター組織以外にも市民社会ではさまざまな動きがある。食糧銀行は80年代末にバルセロナに創設された、余剰食糧を集めて配給を行う財団で、「連帯ネットワーク」により危機に対処している。これは市町村役所と協働して地区単位を決め、スーパーマーケットや慈善団体、農業者との協力により食品を集めて店舗で配給するもので、バブル崩壊以降、ボランティアの数も寄付される食糧も平時で7～9倍に膨らんだという (El País, 6 may 2013)。2013年6月には、バルセロナで234団体のネットワークが食事を支給している様子が報じられている (El País, 6 jun 2013)。

北東部アラゴン地方サラゴサで始まったコミュニティの試みは、求職活動に登録するとおもちゃのお礼を渡され、これで近隣住民が提供する衣服や食料、日用品と店舗で交換できるもので、失業の長期化を防ぐ目的があり、他地域でも参考にされている。パルセロナの低所得層の多い地区では、2012年末に神父の主導でポイント制の「食糧配給連帯プロジェクト」が始まった。8つの教区を対象に寄付食糧を一軒の「連帯スーパー」に集め、価格の代わりに必需度に応じたポイントを表示し、対象者は市役所から家族構成に基づいて配当されるポイントと交換する。赤十字が運営する古着屋では、洋服や靴を求める人々が来たらブティックのように会話し、洋服選びの相談に乗るのがルールである。これらのプロジェクトに共通するのは、サービスを受ける側個人の志向も尊重され、貧困のスティグマを避けるように注意深く配慮されていることである (El País, 3 nov 2012)。

また、物々交換や交流も盛んになっている。学校の保護者会 (AMPA) は、使用済み教科書や学用品を年長生徒から年少生徒へと引き継ぐ活動をしている。インターネット上では、洋服や本などのモノから、語学、健康やパソコンといったサービスまで交換の申し出がある。さらに、15-M運動の地区別集会でつながった人々が、占拠した場所で近隣の子どもから大人まで参加できるような交流行事を開催し、生活に苦しむ人々の慰めになっているという。

### 農業者の直接行動

南部アンダルシアでは2012年8月、日雇い農業労働者のアンダルシア労働組合 (SAT) が、食事を無料提供する社会食堂用の食糧を調達するため、巨大チェーン・スーパーの2店舗で必需食糧を積んだカートを会計せずに持ち出す事件があった。メンバー約200名が向かったフランス系カルフルでは長い交渉の末に店側が食糧の一部を提供することになったが、約30名が向かったスペイン系メルカドーナでは、従業員ともみ合いの末にレジを突破した。持ち出された食糧は入手手段の性質から受け取りを拒否す

る団体もあったが、困窮している人々に寄付された。内務大臣の命令で関係者7名が拘束された。

本件が注目を浴びたのは、貧困を告発する象徴的な手法に加え、同計画を指揮したのが政党「アンダルシア統一左翼・緑」選出の自治州議員でSATの指導者、町長としても知られるサンチェス・ゴルディーヨであったためである。さらに、食品流通市場を支配するメガ企業が小規模農家の生活を圧迫し、従業員には不当な労働条件を強いている背景を指摘する論者もいた (Vivas 2012)。

## 新たなガバナンスの模索

### 従来モデルの限界

経済危機で市民社会に起きているのは、従来の政治経済モデルの行きづまりに対する告発と不服従であるとともに、公私の境界の曖昧化である。

まず、既成システムでは国民の利益が代表されないという怒りがある。金融資本は国際移動と投機により一国の財政を左右する力を持つに到っているが、政府には制御することはできない。加えて経済危機下の政府による舵取りをみて、二大政党に対する国民の不信はこれまでになく高まっている。スペインは緊縮政策で欧州中央銀行とユーロ圏への協調に努めているが、国民的議論が尽くされているとはいえない。社会労働党政権下の2011年8月に独仏首脳が財政赤字上限を法で規定するようユーロ圏各国に求めたとき、わずか10日後スペイン議会で与野党がこれに合意し、翌年の憲法改正が決まった。中道右派国民党は政権獲得後、普遍主義で知られた国民保健サービスの雇用連動型への転換と民営化を推進し<sup>6</sup>、左派の経済学者や論者たちは政府が危機と外圧を口実にして福祉国家の解体を図っていると批判している。スペインの労働組合は、低組織率にもかかわらず歴史的経緯から社会的影響力を保ち、社会政策形成過程でアクターの地位を得るようになったが、史上最悪の高失業下で労働市場改革に同意し、反対派を落胆させた。

また、従来モデルの限界も露呈している。スペインの金融部門の54%を占めていた貯蓄金庫（カハ）は、収益の約3割を社会事業にあてる歴史ある地域金融機関であったが、その伝統的な事業モデルは失われることになった。債務危機を招いた体質が問題視され、関係者の処罰や改革の代わりに業界全体の統廃合と通常銀行業務への特化が決まったからである。医療や教育は福祉国家形成前の70年代の水準まで逆行したといわれるが、分権化により自治州が高コストの社会サービスを抱えながら収入面は中央からの移転収入に頼る構造の限界も明らかになった。中央政府は自治州の財政破綻と支援要請を機に財政を監督できるような法的措置を講じたが、地方制度の見直しは歴史的な地域感情や経緯もあって容易ではない。サードセクターでは、伝統的な団体は行政の補助金による委託関係からほぼ体制内化しており、既成制度が応答できない分野では別の資源調達手法をとる、より水平的で参加的な組織の活動が拡大している（*El Pais*, 8 oct 2012）。

### 15-M がもたらしたもの

こうした状況で現れた15-Mには、スペインの直接行動の伝統や反体制運動の記憶とともに、近年の社会運動から連続する一定の性格が見出される。その性格とは、①決まったリーダーやスポークスマンのいない、平等で開放的な思想や組織、②水平的なネットワークでのローテーションによる活動、③非暴力による不服従や直接行動、④グローバルに考えローカルに行動する姿勢、⑤テクノロジーの批判的かつ積極的な導入、⑥目的達成のためのプラグマティズム（Alberich Nistal 2012）である。それゆえ15-Mでは党派を超え、地域ナショナリズムにもこだわらない、多様なグループの同盟や役割分担が可能になり、多様な主体が行動をともにする一体化した運動となった。また、「出会いの場」として新たな活動を刺激し、社会の新しい空気をつくり出す触媒となったのである。

15-Mに刺激されて誕生したグループのひとつに、バルセロナで結成された「イヤヨフラウタ」（Iaioflauta、

名前はカタルーニャ語「おじいさん」と「笛」との造語<sup>7)</sup>がある。メンバーは、フランコ時代末期の反体制運動を経験した平均年齢70歳の祖父母世代でありながら、「15-Mの子どもたち」を自称し、直接行動による抗議活動を始めた。2011年10月に「人間のために役立つ経済」を訴えスペイン最大手のサンタンデル銀行支店を占拠したのを皮切りに、金融システムに抗議して証券取引所を占拠し、公共料金値上げに抗議してバスをハイジャックするなどである。Facebookで若者グループとも交流し、デモに参加して注目を集めるようになり、他の都市にもイヤヨフラウタの結成が広がり、2012年10月には全国で1,100名を超えたと報道されている（*El Mundo*, 27 oct 2012）。

### 「公」と「私」、市民社会の境界

こうした一部の市民運動には、正当性をめぐる議論がある。SATのスーパーからの食糧奪取、「怒る祖父母たち」のバスハイジャックは犯罪ではないのか。滞在許可がなく医療受診証を持たない移民のために、自分名義で仮受診証を配布している医師たちのグループもある。伝統的なサードセクター組織は、PAHの「立ち退きストップ!」を「不当なモデル」、これに協力する福祉団体を「共犯」と退け、適法であることと公正であることとの違いを軽視していると批判した。一方で、PAHの支援活動や要求は社会から支持を得て、抵当法の問題を国内外に知らせ、司法判断を得て法改正を促す力になった。適法でない抗議活動に少なからぬ同情や共感が集まるのは、社会の危機的状況、強い怒りと痛みの証左である。

公的システムに対する不信の高まりは、新しい「公」との関係を求めていることの裏返しでもある。「サードセクターの活動を称賛するが、公的な社会システムを守るべき。サードセクターが氾濫するとすれば公が役割を果たしていないからであり、市民の基本権と緊急避難をひっくり返すことになる」（*El Pais*, 3 nov 2012）。サードセクターや市民の活動が貧困や飢えに対処しても、原因の解決に取り組んでいるわけでは

ない。だが、連帯的なプロジェクトをみると、公と私、市民社会の役割が繋がっており、伝統的な境界線は曖昧化している (*El País*, 6 may 2013)。15-Mは既成組織の無力化を訴え、経済や生活モデルのオルタナティブを求めてきたが、現状の否定に終わらないためには、既成組織も含めた多様な組織と連携し、持続可能な活動から具体的で現実的な提言を行い、参加していくことが求められる。

スペインの事例は、経済危機は突然起きたのではなく長い助走期間があったことを示している。この危機から社会を立て直せるのだろうか。失われた信頼を取り戻せるのだろうか。それもどのようなかたちで？葛藤のなか、各地域で新たなガバナンスが模索され、その手がかりが他の地域へと波及していくのではないか。■

(本稿は筆者が欧州連合日本政府代表部勤務時代に執筆したもので、内容はすべて筆者自身の観点に基づく私見であり、何ら代表部の意見を代表するものではない。)

#### 《注》

- 1 「15-M」(キンセ・エメ)はスペイン語「5月15日」の略。「怒れる者たち」の命名は、スペインでも反響を呼んだ、仏の元外交官 S. エセルの若者に向けた冊子『怒れ! (Indignez-vous!)』に由来する。
- 2 スペインの選挙制度は合意による体制移行を反映し、守旧勢力の温存と政治的安定を考慮した、多数代表制の要素を強めた比例代表制で、小政党に不利である。
- 3 主住宅を区別可能なデータ不在の問題もある。
- 4 詳しくは拙著 (2012) の第 8 章「サードセクター」を参照されたい。
- 5 経済危機でアパートシェアなど共同生活が増加している。アパートの転賃や自宅空き部屋の貸し出しが増える一方、借りる側も従来のように単身の若者や移民のみならず、スペイン人中高年齢者や家族にも広がり、家族が一部屋で生活する事例も増えた。
- 6 2012 年 4 月の公的医療に関する政令には、受診資格として社会保障制度 (年金と失業保険) 被保険者や、一定所得以下等の条件を挙げ、滞在許可証のない外国人の受診は緊急の場合に限定する内容が含まれる。「医療ツーリズム」問題が背景にあるが、雇用状況の不安定な一部スペイン人も対象外となる。

- 7 犬 (perro) を連れて笛 (flauta) を吹く者を意味する「ペロフラウタ」という表現は、無断占拠した建物で生活するような都市部のパンク系やヒッピー風の若者を指すところ、国民党のアギーレ元マドリッド自治州首相 (新自由主義的政策で知られた) がこれを 15-M の参加者に侮蔑的に用いたことに反発して、ペロフラウタをもじった命名である。

#### 《参考文献》

- Alberich Nistal, T. (2012) 'Movimiento Social en España: Antecedentes, Aciertos y Retos del Movimiento 15M', *Revista Española del Tercer Sector* 22.
- Cronin, D. (2012) 'The Demolition of Spain' s Welfare State', *New Europe*, 23-29 September 2012.
- El Mundo*, 27 de octubre de 2012, 'Los jubilados "yayoflautas" ya son más de 1.100 en toda España' .
- El País*, 8 de enero de 2012, 'En España un 20% de las viviendas están vacías' .
- El País (Cataluña)*, 8 de octubre de 2012, 'Los nuevos movimientos sociales conviven con las entidades tradicionales' .
- El País*, 3 de noviembre de 2012, 'La solidaridad baja a los barrios' .
- El País*, 11 de noviembre de 2012, 'Paro, pobreza y desalojos' .
- El País*, 16 de noviembre de 2012, 'Los desahucios: emergencia nacional' .
- El País*, 6 de mayo de 2013, 'Hagamos la revolución, pero innovando' .
- El País (Cataluña)*, 8 de junio de 2013, '234 entidades reparten comida en Barcelona para luchar contra del hambre' .
- Navarro, V. (2012) 'La banca alemana, beneficiaria del "rescate" español', *Público*, 21 de junio de 2012.
- The New York Times*, November 11, 2012. 'Wave of Evictions Leads to Homeless Crisis in Spain' .
- The Wall Street Journal*, November 11, 2012. 'Spain Aims to Ease Foreclosure Laws' .
- Vivas, E. (2012) 'Mercadona y SAT: ¿Quiénes son los ladrones?', *Público*, 9 de agosto de 2012.
- 中島晶子 (2012) 『南欧福祉国家スペインの形成と変容 一家族主義という福祉レジーム』ミネルヴァ書房。