

スペイン一八五六年「未公布」憲法の憲法史的意義

池田 実

はじめに

一 制定過程の概略

二 基本原理

1 憲法典の構成

2 基本原理

(1) 国民主権原理の復権

(2) 硬性憲法原理の実質化

(3) 憲法的地位を有する「基本方針」

三 統治機構

1 立法権

スペイン一八五六年「未公布」憲法の憲法史的意義（池田）

三五（九七七）

- (1) 二院制国会
 - (2) 両院の組織・選挙制度
 - (3) 国会議員の地位
 - (4) 国会・各議院の自律性
 - (5) 議会活動の諸原則
 - (6) 国会の権能
- 2 執行権
 - (1) 国王
 - (2) 大臣
 - (3) 枢密院
 - 3 司法権
 - 4 地方制度
 - 5 国軍と民兵
- 四 自由及び権利並びに義務
 - 1 出版の自由
 - 2 宗教的寛容
 - 3 その他の自由及び権利並びに義務
- むすびにかえて

はじめに

一九世紀初頭に始まるスペインの近代憲法史に登場した数多くの憲法のなかには、歴史記述としてはともかく、法的な観点からの評価にいささか難があるために、軽視ないし無視という扱いを受けることの多いものがある。一八〇八年憲法（バイヨンヌ憲法）、一八二四年王国憲章、フランコ時代の基本法体制がそれである。

しかし、表面的なマイナス・イメージにとらわれずに、制度のしくみを丁寧に解明し、これを歴史的文脈に位置づけていくと、いずれの憲法・国家体制も、憲法史におけるそれなりの意義、というよりもむしろ、重要かつ決定的な意義を有していることが明らかになる。すなわち、バイヨンヌ憲法は、萌芽的な自由・権利保障と権力の共同行使を通じた君主権限への制約を含み、その自由主義的性格がカディス憲法の素地を用意するとともに、スペイン憲法史の「名悪役」として、スペイン人自身の立憲主義的自覚の形成を促した^①。王国憲章は、成文憲法の限界についての認識に立ち、アングロ・サクソンの不文憲法流儀を持ち込んで、スペイン固有の現実に即した立憲主義体制を確立しようとする試みであり、その後のスペイン議会君主制のあり方を占うような制度・慣行を生み出した^②。フランコ時代には、どんな内容の法律でも、立法者が意欲すれば、基本法（*Ley Fundamental*）すなわち最高法規として成立させることができたために、第八番目の（最後の）基本法として一九七七年に成立した政治改革法が、フランコ体制との法的連続性を維持したままスムーズな民主化を可能にし、それが現行一九七八年憲法の誕生に結びついたのである^③。そのような意味において、スペイン憲法史にはもう一つ、いうなれば「落ち穂拾い」をしておかなければならない憲法がある。一八五六年憲法である。

一八五四年に、穏健・保守的な一八四五年憲法の下で、いわゆる七月革命が起きた。政権を掌握した自由主義進歩派 (Progresistas) は、一八四五年憲法を廃止し、新たに選挙された一院制の憲法制定議会において、進歩主義的な価値観を反映する新憲法の制定に着手した。制憲議会は、休会期間を除いても、約一年五か月の長い時間をかけて起草作業と審議を続け、よく練り上げられた正文九二か条と経過規定一か条をもつ憲法と、憲法的地位を有する大部の附帯条令を完成させた。ところが、後述するような事情から、憲法も附帯条令も公布の手続がとられないでいるうちに、政局の変動により制憲議会は解散され、結局この憲法は施行されずに終わるのである。このような経緯から、一八五六年憲法はしばしば、「未公布の憲法」(Constitución no promulgada) とか「生まれなかった憲法」(Constitución non nata) などと呼ばれている。

しかしながら、公布されなかったからといって、一八五六年憲法を括弧に入れたままでは、一八一二年憲法(カディス憲法) から一八三七年憲法に受け継がれた自由主義進歩派的憲法流儀が、その後の反動や曲折を経て、どのよう⁴⁾に一八六九年憲法に結びついていったのかを説明することは困難である。スペイン憲法史に関する代表的著作のなかで、バイヨンヌ憲法を考察の対象からはずしているJ・トマス・ビジャロージャですら、「制憲議会の議論のなかで表明された諸原理であるという点、進歩主義的理念が明瞭に反映されている内容という点、いくつかの急進的な構想のなかに政治的メンタリテイの変化が表れている点、そして、一八六八年革命において成熟することになる思想を先取りしている点⁴⁾」を理由に、一八五六年「未公布」憲法を研究することの学術的意義を説いているのである。

本稿は、完結した成文憲法典としての一八五六年憲法とその附帯条令⁵⁾それ自体の法的・政治的意義を明らかにし、それが一九世紀スペイン立憲主義の本質を説明する一助となることを期するものである。

一 制定過程の概略

一八五四年七月、イサベル二世の王室に支配された穏健派政権の打倒をめざしてオドンネル將軍が軍事クーデタ (pronunciamiento militar) を起こすと、これに進歩派が合流し、エスパルテロを首相とする進歩派政権が誕生した。いわゆる七月革命であり、ここに始まる「進歩派の二年間」(Bienio Progresista) が新憲法制定の舞台となる。

進歩派政権の下、同年八月一日の王令により一八四五年憲法が廃止された。進歩派が支配していた一八三七年当時の選挙法に基づいて、一〇月四〜六日に憲法制定議会(一院制)の選挙が行われ、三四九名の議員が選出された。進歩派はかろうじて過半数を確保し、残りを自由主義連合、民主派、穏健派等が占める制憲議会が組織された。

一月八日、制憲議会が召集され、進歩派主導の第一立法期が始まった。制憲議会内部に憲法委員会が設置され、これが憲法正文の起草に中心的役割を果たすことになった。他の議員たちは、憲法正文と同等の法的地位を有する附帯条令の作成に当たることとされた。憲法委員会を中心に、八か月にわたる起草作業と審議が行われた後、制憲議会は一八五五年七月一七日に休会し、夏季休暇に入った。

一〇月一日、制憲議会の第二立法期が始まったが、この頃にはすでに革命的な狂熱ムードは冷めていた。それでも二か月半後の一二月一四日には、九二か条の憲法正文がまとめられ、制憲議会により承認された。しかし、この時点では憲法の公布は棚上げとなった。女王イサベル二世がこれを裁可せず、また、附帯条令もできていなかったからである。そこで制憲議会は、さらに半年をかけて起草作業を継続し、一八五六年六月一八日、附帯条令として七つの「基本方針」(Bases) を制定した。ところが、それでも憲法正文と附帯条令は公布に至らず、七月一日、制憲議会は、

一〇月一日の再開を期して休会に入った。

この休会中に政局の変動が起きる。七月一四日、エスパルテロが首相を辞任し、代わって首相となったオドンネルは、九月二日に制憲議會を正式に解散してしまつたのである。これをもつて「進歩主義の二年間」は幕を閉じ、完成していた新憲法は「未公布」のまま歴史的文書となつた。

その後、オドンネル政権は、一八五六年九月一五日の王令「スペイン王国憲法の附帯条令」により、一八四五年憲法を改正した。しかしこの改正は、一か月後の一〇月一四日の王令により撤回され、一八四五年憲法が完全復刻したが、翌五七年七月一七日の王令「憲法改正法」による再改正で、上院が貴族院的なものに戻された。その後さらに、一八六四年四月二〇日の改正で三たび一八四五年憲法が完全復刻され、それが結局一八六九年まで存続することとなつたのである。

二 基本原理

1 憲法典の構成

一八五六年憲法は、冒頭にごく簡潔な公布文を置き、正文計九二か条と経過規定一か条をもつ成文憲法典である。

その構成は、次のとおりである。すなわち、第一編「国民及びスペイン人」(De la Nación y de los españoles) 一～

一四条、第二編「国会」(De las Cortes) 一五～一六条、第三編「上院」(Del Senado) 一七～二三条、第四編「下院」

(Del Congreso de los Diputados) 二四～二七条、第五編「国会の開催及び権能」(De la celebración y facultades de las

Cortes) 二八～四七条、第六編「国王」(Del Rey) 四八～五四条、第七編「王位継承」(De la sucesión de la Corona)

五五～五九条、第八編「国王の未成年及び摂政」(De la menor edad del Rey y de la Regencia) 六〇～六四条、第九編「大臣」(De los ministros) 六五～六六条、第一〇編「司法権」(Del poder judicial) 六七～七二条、第一一編「県議会及び市参事会」(De los Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos) 七四～七七条、第一二編「租税」(De las contribuciones) 七八～八三条、第一三編「国軍」(De la fuerza militar nacional) 八四～八五条、第一四編「海外諸島の統治」(Del gobierno de las provincias de Ultramar) 八六条、第一五編「憲法改正」(De la reforma de la Constitución) 八七～九二条、それに経過規定 (Artículo transitorio) である。

2 基本原理

(1) 国民主権原理の復権

一八五六年憲法一条は、「すべての公権力は、本質的に主権の存する国民 (Nación) に由来し、したがって、その基本法 (Leyes fundamentales) を制定する権利は、国民のみに排他的に属する」と定める。カデイス憲法三条と同様の文言を用いて国民主権を謳い、そのうえで、主権者たる国民が公権力の淵源である旨を付け加えている。さらに、一八五六年憲法の簡潔な公布文は、「憲法制定議会 (Cortes constituyentes) は、その権能を行使して、以下のとおり規定し裁可する」と述べ、憲法制定権力は国民代表たる議会にあること、また、これを裁可する権限も国王ではなく議会にあるという考え方を示唆している。

欽定ないし君民協約の憲法とみられる一八三四年王国憲章 (Estatuto real) はもちろん、一八三七年憲法⁶⁾にも、続く一八四五年憲法にも、国民主権を明記する条項は存在しない。したがって、スペイン憲法史上カデイス憲法に最初に

現れ、その後長らく棚上げにされていた国民主権原理は、一八五六年憲法において、制憲議会の明白な意思の下に明文規定としての復権をみたといえる。また、公権力の淵源としての意義を強調する国民主権の観念は、その後制定・施行された一八六九年憲法において、「主権は本質的に国民に存し、すべての権力は国民に由来する」(三三三條)という同趣旨の文言に引き継がれていくことになる。

(2) 硬性憲法原理の実質化

一八三四年王国憲章、一八三七年憲法及び一八四五年憲法は、いずれも、憲法改正手続を定める条項をもっていなかった。J・ブライス本来の観念への誤解ないし曲解に基づき、A・V・ダイシーやG・イエリネクなど著名な憲法学者の言説を通じて全世界的に普及した憲法の「硬性／軟性」概念(改正手続の難易度のみを基準とする理解)⁽⁷⁾の観点からは、これらの憲法は軟性憲法と位置づけられ、硬性憲法たるカデイス憲法との比較において、近代憲法としての性質の稀薄がいわれよう。

しかし、一九世紀スペイン立憲主義のありように関するかぎり、このような理解は必ずしも当を得ているとはいいがたい。なぜなら、改正手続規定の不在は、通常の立法手続と同等の手続で憲法を改正できることを意味するものではなく、「論理的側面においては、かかる憲法は絶対的に改正不可能とみなすべきである」⁽⁸⁾ことが有力に主張されてきたからである。そうであれば、これらの憲法は、軟性どころか、少なくとも法的には一切の改正を許さない、超硬性憲法ということになろうし、いずれも憲法事項(憲法典そのものの条文数)を少数に絞り込んだ簡潔な法典であったことは、改正を不可能とすることに一定の現実味をもたせる要因にもなったであろう。憲法の条項自体がアンタツ

チャブルな扱いをされても、法律以下の下位法の制定改廃によって、状況変化には対処できるからである。

加えて、改正手続規定不在の理由として、「あれだけの保障や硬性をもつてしても、また、諸外国からも総じて外交的に支持を得ていたにもかかわらず、一八一二年憲法が直ちに廃止されてしまったことに対する歴史的幻滅」を指摘し、その結果として「憲法改正の機会とその実現方法に関する決定を将来に委ねることが選好されたのである」とする見解⁹⁾にも、相当な説得力がある。これが正しいとすれば、一八五六年憲法に先立つ三つの憲法には、ほかならぬ自国の憲法史に学び、通常の立法手続その他の方法を通じて憲法が改正される政治的な可能性を将来に向けて留保しつつ、法的な意味で憲法の硬性の実質化を図ろうとする近代的な精神の発露をすら見出すことができるだろう。形式的「軟性」化は、その憲法の立憲的意義の後退を必ずしも意味しないのである。

これに対し、一八五六年憲法は、第一五編に次のような憲法改正手続を明記している。すなわち、①「国会と国王(Las Cortes con el Rey)¹⁰⁾は、憲法の見直しを宣言する権限を有し、修正すべき単一又は複数の条項を適時に指定する(八七条)。②「前項の宣言が出されたら、国王は直ちに上院及び下院を解散し、二か月以内に新たな国会を召集し、その詔書のなかに前項の決定を明文で記すものとする」(八八条)。③「新国会は、憲法改正のためにのみ召集される(八九条)。④「前項の国会が改正に係る表決を行うためには、各議院ともに総議員の三分の二の出席を要する」(九〇条)。⑤「両院一致で改正が承認されたときは、修正された単一又は複数の条項は憲法の一部となり、国会は通常の国会として、その会期を継続することができる」(九一条)。

このように、一八五六年憲法の改正手続は、通常の立法手続よりは厳格であるものの、改正「阻止」条項かと見紛うほど厳格かつ煩雑であったカデイス憲法の改正手続¹¹⁾に比べれば、劇的なまでに簡素である。それでいて、改正発議

の後に召集される新国会は、制度化された制憲権の行使たる憲法改正のためにのみ召集される特別な国会 (Cortes extraordinarias)、すなわち、実質的な意味における制憲議会 (Cortes constituyentes) と明確に性格づけられており、その選挙を通じて、間接的にはあるが、国民の主権的意思が反映されるしくみになっている。表決の定足数に課せられた総議員の三分の二という特別多数も、憲法改正のハードルとしては、リーズナブルな要件といふべきであろう。¹²⁾そして、改憲の手続を完了したならば、すでに国民の主権的意思を代表している制憲議会は、新たな選挙を要せず、そのまま通常の国会 (Cortes ordinarias) となり、憲法により授権された立法議会としての権能を行使することになるのである。

もつとも、国会のみによる改正発議を認めず、国王の関与を必要ならしめている(というより、国王の同意がなければ、そもそも改正の発議ができない) 点には、ある程度、国民主権原理への懐疑がみてとられよう。しかし、前述したように、カデイス憲法的厳格手続への「歴史的幻滅」と、その後の三つの憲法における形式的「軟性」化の、いずれにおいても、むしろ憲法秩序の持続・安定への意思や切望が見出されるとすれば、一八五六年憲法の改正手続規定を、カデイス憲法的硬性憲法原理への単純な回帰と評することはできない。カデイス憲法から一八三四年王国憲章、一八三七年憲法、一八四五年憲法を経て一八五六年憲法に至る経緯は、よくいわれるような、立憲主義の後退(穏健派主導)、前進(進歩派主導)、後退(穏健派主導)、そしてまた前進(進歩派主導)の振り子運動ではなく、全体として、憲法の実質的「硬性」化へ向けての試行錯誤のプロセスとみるべきものである。一八五六年憲法第一五編に定める改正手続は、その後、一八六九年憲法にも大筋において採用され、施行されることになるが、その際には、国会の意思のみによる改正発議が可能となり、国会が制憲議会として改正を審議している間は国王による解散権行使が禁じられ

る制度が加わって、国民主権原理の徹底が図られることとなったのである。⁽¹³⁾

(3) 憲法的地位を有する「基本方針」

前述したように、一八五六年憲法は、正文全九二か条と一か条の経過規定から成っている。三八四か条を数えたカデイス憲法のように長すぎることも、わずか五〇か条にとどまった一八三四年王国憲章のように短すぎることもなく、また、ワイマール憲法の影響を受けた一九三一年第二共和制憲法が正文全一二五か条を、「社会的かつ民主的な法治国家」を標榜する現行一九七八年憲法が正文全一六九か条をもつことと比較しても、一八世紀中葉の憲法典としては、過不足のない、リーズナブルな分量に収まった法典のように映る。

しかしその一方で、一八五六年憲法九二条はこう定めている。「次に掲げる組織法律の基本方針 (bases)⁽¹⁴⁾ は、憲法と一体をなす部分であり、その改正及びすべての効力は、憲法と同等とみなされる。一 選挙法、二 国会両院の關係に関する法律、三 枢密院に関する法律、四 県及び市の統治に関する法律、五 裁判所の組織に関する法律、六 出版に関する法律、七 民兵に関する法律」。本条を受けて、一八五六年六月一日には、憲法の附帯条令 (acta adicional)⁽¹⁵⁾ として、①出版に関する組織法律の基本方針 (Bases orgánicas de la ley de imprenta)、②選挙に関する組織法律の基本方針 (Bases orgánicas de la ley electoral)、③両院間の關係に関する組織法律の基本方針 (Bases de la ley orgánica acerca de las relaciones entre los dos cuerpos colegisladores)、④枢密院に関する組織法律の基本方針 (Bases de la ley orgánica del Consejo de Estado)、⑤裁判所に関する組織法律の基本方針 (Bases de la ley orgánica de Tribunales)、⑥県及び市の統治及び行政に関する組織法律の基本方針 (Bases orgánicas para la ley de gobierno y administración provincial y

municipal)、⑦民兵に関する組織法律の基本方針 (Bases orgánicas para la Ley de Milicia Nacional) が制定されている。そして、これらの基本方針を、憲法ブロックを構成するものとして憲法正文に加え、合計すると、その条文数はじつに一九四か条に及ぶ。そのようにみれば、一八五六年憲法は、バイヨンヌ憲法から現行一九七八年憲法までのスペイン歴代憲法のなかで、実質的に、カデイス憲法に次ぐ大部の憲法典だったことになる。

憲法が正文と附帯条令の二本立てで規定されたのは、後述するように、一八五六年憲法四〇条及び五〇条が国王に法律の裁可権を付与していることと関係がある。一八三四年王国憲章、一八三七年憲法及び一八四五年憲法の下では、両院で議決された法律を国王が裁可しない場合に、当該立法期において国王の不裁可を覆して法律を成立させる手段がなかったところ、このような国王の絶対的拒否権は、一八五六年憲法においても維持された。そのため、たとえ組織法律 (ley orgánica)¹⁶ であっても、法律は法律である以上、憲法条項を簡潔にしてその細目を広範に法律に委ねるやり方については、一八三七年憲法の経験から、「組織法律の起草またはその後の改正の際に憲法の精神が損なわれるのではないかという懸念が、進歩派に重くのしかかった¹⁷」とみられる。前述したように、憲法の改正には国王の裁可を要しないので、憲法と同等の地位を有し、その改廃に憲法改正手続が適用される「基本方針」を、憲法と法律の間に介在させることによって、国王の不裁可を通じた憲法の空洞化を回避するとともに、カデイス憲法ほどではないにせよ、諸制度の根幹部分を制憲議会が漏れなく規定し尽くすことが企図されたのである。しかしながら、この二本立て方式は、結果的に、一八五六年憲法の「未公布」を導く要因の一つとなる。

前述したように、一八五四年一月八日に発足した制憲議会は、翌五五年二月一四日に憲法正文の条項を承認した。にもかかわらず、「国王が裁可すべきであるのかどうか、また、憲法的地位を有するすべての法規を一斉に公布

すべきであるのか、それとも、できたものから順に徐々に公布すべきであるのか¹⁸⁾で議論となり、結局、公布は棚上げとなってしまうのである。しかし、この憲法は、一八五四年八月一日の王令で一八四五年憲法が廃止され、新たに選出・召集された制憲議会が起草した名実共にする新憲法であり、しかも国民主権原理に基づいているのであるから、立法議会たる国会と同じく憲法の被造物にすぎない国王による裁可は、法理論的には不要のほうである。また、九二条は、制憲議会が事後的に制定する「基本方針」に憲法的地位を付与することで、将来の法律の展開に縛りかける趣旨のものであるから、すべての「基本方針」が出揃うまで憲法を公布できないとすれば、二〇〇か条近い大部・詳細な憲法正文をフル・テキストで作成するのと大差ないことになる。

一八五六年憲法が公布に至らなかった要因とされる「法的な疑義と政治的な出来事」のうち、法的な疑義とは、まさにこの「基本方針」の法的位置づけをめぐる議論が、憲法の正文の起草が完了した一八五五年一月四日の時点で決着せず、その後、七つの「基本方針」が出揃うまでに半年以上の時間が経過してしまったことを指している。そうなったについては、「みずからのプログラムを立法上実現する、かくも大きな機会を逃すことを恐れていた進歩派は、憲法を、同一ランクの二つの文書——憲法正文と『附帯条令』——に分割することにより、大部なカデイス憲法の伝統を回復するという曲がりくねった道を、若干の幻想を抱きつつ、たどることになった²⁰⁾」との説明が、当を得ていよう。制憲議会の多数を占めていた進歩派は、細目までを憲法事項とするカデイス憲法方式への執着を捨てることができず、その未練が未公布という残念な結果を招く一因となったのである。

三 統治機構

1 立法権

(1) 二院制国会

一八五六年憲法における立法権の性格づけは、基本的に、一八三七年憲法のそれと同じである。すなわち、「立法権は、国会及び国王に存」(二五条)し、「国会は、上院及び下院という、権限において対等な、二つの共同立法機関 (dos Cuerpos Colegisladores) により構成される」(二六条)。つまり、二院制国会である。

四〇条に「いずれかの議院が法律案を否決……したときは、同一立法期において、同一内容の法律案を再提出することができない」とあるように、法律の制定における両議院の権限は対等である。その一方で、三八条の前段は「租税及び公債に関する法律案は、先に下院に提出される」として、一八三七年憲法及び一八四五年憲法と同じく税法の下院先議権を定めるとともに、後段で「上院がこれに修正を施したときは、両院の合意が得られる場合を除き、下院が最終的に可決した成案を国王の裁可に付するものとする」として、一八四五年憲法では消滅していた下院の優越を復活させている。

(2) 両院の組織・選挙制度

下院の組織は、一八三七年憲法のそれと変わるところがない。すなわち、各県ごとに人口五〇、〇〇〇人につき少なくとも一名が直接選挙される下院議員の任期は三年で、再選制限はない(二四条、二五条)。被選資格は、「世俗身

分の二五歳以上のスペイン人で、選挙法の定めるその他の要件を備えていること」(二六条)である。

上院の組織は、その員数が下院議員の五分の三である(二七条)点、再選制限のない(二三条)点、並びに国王の子息及び直近の王位継承権者が二五歳で上院議員となる(二三条)点においては、一八三七年憲法と同じである。しかしその一方で、選任方法が大きく異なっている。すなわち、一八三七年憲法の上院議員が、下院選挙人団の推薦する候補者リストのなかから国王により任命されたのに対し、一八五六年憲法の上院議員は、各県ごとに、その人口に比例して(一九条)、下院議員の場合と同じ選挙人により直接選挙されるものとされたのである(一八条)。上院議員の直接選挙は、その後の民主主義的な一八六九年憲法ですら否定されていることを考えれば、一八五六年憲法の最も重要な特徴の一つといえるべきであろう。

上院議員の被選資格については、四〇歳以上のスペイン人であることと、納税・財産等一定の経済的要件が憲法上明記されている(二〇条)。経済的要件は、①過去二年間に直接税三、〇〇〇レアルを納付していること、②私有財産に由来する三〇、〇〇〇レアルの所得があること、③適法に証明された理由による以外には失われることのない職による三〇、〇〇〇レアルの給与を得ていること、④毎年三〇、〇〇〇レアルの年金、恩給若しくは休職手当を受け又は受ける権利を認められていること、の四つのうち一つに該当することである(同一項)。これらの要件は、一八四五年憲法下に比べて引き下げられているが、その一方で、①④の金額を合算した合計をもつて要件を満たすものとすることはできない(同一項)という新たな制約が加わっているため、一八四五年憲法下と比べて、富裕層中心の上院という特徴が顕著に後退したわけではない。

なお、任期満了又は下院解散による下院議員総選挙の際に、古参順により改選される上院議員の割合は、一八三七

年憲法が「上院議員の三分の一」であったのに対し、一八五六年憲法では「四分の一」とされている。これは上院の固定性が若干強まることを意味しよう。

選挙権については、一八五六年二月二十九日に承認された選挙の基本方針に関する法律 (Ley de Bases electorales) 及びこれを具体化する選挙法案により、納税・財産等一定の経済的要件が定められることになっていった。選挙に関する組織法律の基本方針二条によれば、上院・下院ともに、選挙権は、二五歳以上のスペイン人で一定額以上の直接税を納入している者に与えられ、法律で定めるこの基準税額の上限は二一〇レアルとされた。一八三七年の法律 (進歩主義的な) では二〇〇レアルであったこの上限は、一八四六年の法律 (穏健主義的な) では、時計の針を戻したかのように、定額四〇〇レアルまで引き上げられていたので、一八五六年の改革は、「進歩主義的理念の忠実な反映」であり、「選挙人たるに必要な社会・経済的諸条件の引き下げを通じた選挙人名簿の拡張²²⁾」を意味し、普通選挙制へ向けての大きな前進であったといえよう。

(3) 国会議員の地位

国会議員の地位に関しては、まず四三条に「上院議員及び下院議員は、その職務遂行として表明した意見及び投票につき、不可侵である」とされている。カデイス憲法に始まり、一八三四年王国憲章、一八三七年憲法及び一八四五年憲法のすべてにおいて受け継がれてきたこの趣旨の規定は、こんにちいわゆる免責特権に該当する。また、四四条は、一八三四年王国憲章及び一八四五年憲法の趣旨を受け継ぎ²³⁾、次のような文言で不逮捕特権を定めている。すなわち、「上院議員及び下院議員は、現行犯の場合を除き、その会期中、当該議院の許諾なしに訴追又は逮捕されない。

ただし、現行犯の場合又は国会閉会中に訴追若しくは逮捕された場合には、当該議院の審査及び議決に付するため、その旨を速やかに当該議院に通知するものとする。当該議院の議決なしに、判決を言い渡してはならない。

(4) 国会・各議院の自律性

一八五六年憲法では、次のような点で、国会の自律性の強化が図られている。その多くは、国王権力の制限と表裏をなすものである。すなわち、①国会を召集、停会及び閉会し、並びに下院を解散する権限は国王に属するが、「国会は、毎年遅くとも一月一日までに開会する」（二八条）とされ、国王の恣意を排して自動的な集會が保障されている（一八三七年憲法二七条の先例では、この期日は二月一日とされていた）。②「毎年、国会は、下院が組織された日から起算して、少なくとも連続四か月間集會しなければならない」（二九条一項）（カディス憲法一〇六条の先例では、この期間は三か月とされていた）。しかも、国王による停会権・解散権の濫用的行使を防止するための新しい制度として、③その四か月が経過する前に国王が国会を停会又は解散したときは、次に開かれる国会は、四か月が経過するまで集會するものとされている（同二項）。また、④「国会の停会期間は、一回につき又は複数回の合計で三〇日を超えてはならない」（同三項）。さらに、⑤「王位が欠け、又は何らかの理由で国王が統治不能となったときは、国会は直ちに集會しなければならない」（同三項）。さらに、⑤「王位が欠け、又は何らかの理由で国王が統治不能となったときは、国会は直ちに集會しなければならない」（三〇条）（これは一八三七年憲法二八条と一八四五年憲法二七条に先例がある）。

加えて、いわゆる議院の自律権事項としては、①議院規則制定権（三二条）、②選挙の合法性及び所属議員の資格の審査権（同）、並びに、③役員（議長、副議長及び事務局長）の選任権（三二条）が定められている。

「国会が、それを停会するためだけに召集され、あるいは、大仰な開会式のほんの数日後には恥ずかしくも閉会を

余儀なくされていた」といわれる²⁴当時の時代状況を考えれば、これらの規定は、国王・政府の恣意を決然と制限する制度的措置として、きわめて徹底したものであったということができよう。

(5) 議会活動の諸原則

議会活動の諸原則には、先行する三つの憲法（カデイス憲法、一八三七年憲法及び一八四五年憲法）にも共通してみられた次のような特徴が見出される。すなわち、①「上院が司法的権能を行使する場合を除き、²⁵いずれの議院も、他方の議院が同時に集会するのなれば、集会することができない」（二四條）（カデイス憲法下の国会は一院制なので、この規定はない）。②「両議院は合同で審議することも、国王の面前で審議することもできない」（三五條）。このうち前段は各議院での審議の独立性の確保（カデイス憲法下の国会は一院制なので、この規定はない。）に、後段は国王権力に対する国会全体の独立性の確保に、それぞれ資するものである。③「上院及び下院の会議は、公開とする。ただし、秘密を要する場合のみ、秘密会を開くことができる」（二六條）。会議の公開原則について、「一八五四年から一八五六年にかけての進歩派の二年間における制憲議會は、ブラボ・ムリージョの企てに対抗し、両院の会議を公開することに疑いを差し挟まなかつた²⁶」と指摘されるように、これは、進歩派・穩健派のいかんを問わず、スペイン一九世紀自由主義に通有の価値観を反映したものとみられよう。

議会活動の恒常性・継続性確保を通じて国会の存在感を際立たせるものとして注目されるのは、カデイス憲法で創設された常設議員団（Diputación permanente）の復活である。下院議員五名及び上院議員四名で組織される国会の常設議員団は、国会閉会中に、憲法の遵守及び個々人の安全に配慮する役割を担い、次の場合に国会を召集する。すなわ

ち、①王位が空席となったとき、②国王が統治不能となったとき、③予算法その他の特別法により承認されていない租税又は借入が必要となったとき、④一又は複数の県で、第八条に定める諸権利の保障が停止され、国王が国会を召集しないときである（四七条）。

(6) 国会の権能

国会は、後述するように、国王と共同で立法権を行使するほか、次の権能を有する（四一条）。①国王、直近の王位継承権者及び王国摂政又は摂政会議より、憲法及び法律を遵守する旨の宣誓を受けること。②王位継承に関して生じた事実上又は法律上の疑義を裁定すること。③王国摂政又は摂政会議を選任し、及び憲法の定める場合に未成年国王の後見人を任命すること。④大臣を弾劾すること。大臣は、下院により訴追され、上院がこれを裁判する。

このほかに、一八五六年憲法が国会に付与する権能で注目されるのは、財政に関するものである。すなわち、「毎年、下院が組織された日の八日後、第二九条の規定により国会が召集された後四か月の期間内に、内閣は、次会計年度の国の歳入及び歳出の一般予算並びに前々年度の公的基金の徴収及び投資の会計を提出し、国会の審査及び承認に付さなければならない」（七九条）。そして、「予算は、前条の四か月の期間内に、必ず審議及び表決に付さなければならない」（八〇条）。国会が予算の審査・承認権を有する旨は、一八三七年憲法及び一八四五年憲法にも規定されていたが、一八五六年憲法は、内閣の予算案提出の期限を明記しているうえ、関連する新しい重要な制度として、会計検査院（Tribunal de Cuentas）の設置を定めている。会計検査院の検査官は、下院が任命し（四二条一項）、調査官その他の吏員は、会計検査院の推薦に基づいて国王が任命する（同三項）。なお、下院議員は事前にその職を辞さなければ

検査官になることができない(同二項)。議会の受任者としての会計検査院は、続く一八六九年憲法の下でも設置され、以後、プリモ・デ・リベラ独裁期とフランコ体制期を除き、現行一九七八年憲法下のこんにちに至るまで存続している。

2 執行権

(1) 国王

国王の地位及び権能に関する次の規定は、すべて一八三七年憲法のそれと同内容のものである。すなわち、①「国王の人格は神聖かつ不可侵であり、責任を問われない。大臣が責任を負う」(四八条)。②「法律を執行させる権能は、国王に存する。国王の権限は、憲法及び法律に基づいて、国内の公の秩序の維持及び対外的国家安全保障に資するすべての事項に及ぶ」(四九条)。③「国王は、法律を裁可及び公布する」(五〇条)。

一方、当時の政治環境について、「王室の権威失墜は明らかであり、一八五四年の憲法制定議会はスペイン史上初めて君主制に疑いを寄せたのであって、最終的に君主制は認められたものの、賛成一九四に対して反対一九という、一定の地味な反対に遭った²⁷⁾」との指摘があるように、一八五六年憲法は、上述した上院議員任命権、上院の正副議長任命権など、それまでの諸憲法が伝統的に国王に付与してきた権限を剥奪するとともに、国王権力に対するいっそうの制約を定めている。すなわち、前述した国会の自律性を強化する諸規定のほかに、五二条に列挙された国王権限(政令等の制定、迅速・公正な裁判への配慮、宣戦・講和、軍隊の使用・配備、外交・通商の指揮、貨幣鑄造への配慮、公行政各部への資金支出の布告、公務員の任命、大臣の任免、恩赦の付与)のうち、恩赦について、「大赦(indultos generales)を与え

ることはできない」旨、また、「いずれかの議院の請願によるのでなければ、国会により弾劾された大臣に恩赦を与えてはならない」旨が定められている。後者の趣旨は、その後、一八六九年憲法においても、「国王が上院により有罪判決を受けた大臣に恩赦を与えるためには、事前に国会の一院による請願を必要とする」(九〇条)という表現で引き継がれていくことになる。

(2) 大臣

大臣の地位及び権能に関する一八五六年憲法の規定は、一八三七年憲法のそれとまったく同一であり、なんらの増減もみられない。すなわち、①「国王が命令し、又は国王がその権限を行使して規定したすべての事項は、所管の大臣によって署名されなければならない。いかなる公務員も、この要件を欠く事項を履行してはならない」(六五条)。②「大臣は、上院議員又は下院議員を兼ね、両院の審議に参加することができる。ただし、表決権は、所属する議院においてのみ有する」(六六条)。

なお、それまでの歴代憲法と同様に、大臣の合議体としての内閣 (Consejo de Ministros) の組織・権能に関する規定は存在しない。内閣制度の立憲化は、一九三一年第二共和制憲法を待たなければならなかった。

(3) 枢密院

一八五六年憲法五四条は、「法律の定める場合に国王の諮問に応じる枢密院 (Consejo de Estado) を設置する」と定める。憲法が枢密院の設置に直接言及するのは、カデイス憲法以来のことである。²⁸⁾ カデイス憲法下の枢密院の組織及

び権限は、同憲法自体(第七章「枢密院」二三二―二四一条)に詳細に規定されていたが、一八五六年憲法の枢密院関連規定はこの五四条のみであり、細目は組織法律に委ねられている。

枢密院に関する組織法律の基本方針四条によれば、枢密院のメンバーである枢密顧問(*consejero*)の人数は、四〇名を超えてはならず、①いずれかの議院の議長に選任されたことのある者、②大臣であった者、③陸海軍の大將及び中将、④現職の大使及び全権公使並びにそのいずれかの経歴を有する者、⑤大司教及び司教、⑥現職の最高裁判所及び軍法会議の判事及び検事並びにそのいずれかの経歴を有する者のなかから、内閣の提案に基づいて、国王により任命される。カデイス憲法二三二条では、枢密顧問の任命は「国会の提案に基づいて」国王により行われるものとされていたので、一八五六年憲法における枢密院には、国王・政府に対する従属的性格がやや強く表れているといえよう。

この基本方針によれば、枢密院は「国王陛下の唯一の諮問会議」(一条)であるのに加えて、行政事件の審理を行う権限も付与されている(三条)。スペイン近代憲法史における枢密院は、バイヨンヌ憲法下では諮問機関・権限争議裁定機関として、カデイス憲法下では純然たる諮問機関として設置されたので、枢密院に行政裁判管轄権を付与したのは、一八五六年憲法が初めてということになる。その後、枢密院の行政裁判管轄権は、一八六八年の九月革命で廃止され、王政復古後の一八七五年一月二九日の政令で復活し、それが一九〇四年まで続くことになった。

3 司法権

一八五六年憲法第一〇編「司法権」は、一八三七年憲法第一〇編「司法権」所収の六か条をほぼそのまま引き写す形で、民事・刑事司法権の裁判所への専属(六七条)、裁判所の組織・権能の法定(六八条)、刑事裁判の公開(六九条)、

裁判官の身分保障（七〇条）、裁判官個人の法的責任（七一条）、国王の名において行われる裁判（七二条）といった基本原則を定めている。

司法権は行政権に由来すべきものと考えていた穏健派の手になる一八四五年憲法において、第一〇編のタイトルは「司法行政」（De la Administración de Justicia）とされていたが、一八五六年憲法は、それを再び一八三七年憲法と同じ「司法権」（Del Poder Judicial）に戻している。これは形式的な表記の変更にすぎず、一八四五年憲法下の裁判所の地位・権能に実質的な変更を及ぼすものではないが、司法権を立法権・行政権から独立した権力であるべきとみる進歩主義的観念の表れとしての象徴的な意味合いをもつものではある。この考え方を反映して、裁判所に関する組織法律の基本方針一条は、「あらゆる職層における司法職は、一切の行政職を兼ねることができない」と定め、同二条で裁判官の罷免事由（①心身の故障による執務不能、②適格性の欠如又は裁判官の威信を貶める著しい非行）を厳格に特定することにより、裁判官の独立性の確保と身分保障の強化を図っている。

もう一点、司法権に関して注目されるのは、「あらゆる種類の犯罪について、陪審による裁判を確立すべき時期及び方法、並びに、スペイン人の人身保護に対する犯罪を防止するために効果的な保障の程度は、法律でこれを定める」（七三条）と述べて、陪審制の採用を憲法上明記していることである。後述するように、陪審の最も重要な機能として期待されているのは、出版犯罪の審理である（二三条二項）。

4 地方制度

カデイス憲法によって創設された県（Provincia）の区分を前提として、一八五六年憲法は、各県に、国会議員の選

挙人と同一の選挙人により直接選挙される県議会 (Diputación) を置いている (七四条一項)。住民による直接選挙は、一八三七年憲法の方式を復活させたものである。また、一八四五年憲法七四条が県議会に対する中央政府の関与に言及していたのに対して、一八五六年憲法七四条二項は、「県議会は、当該県に固有の利益に係るすべての事項及び法律の定める市を所管する」と述べ、中央政府からの一定の独立性を示唆している。

自治への志向は、市 (pueblo) に関する規定において、いつそう強いものとなっている。すなわち、「市の内政については、治安判事 (alcaldes) 及び参事 (regidores) から成る市参事会 (Ayuntamiento)⁽²⁹⁾ のみを設置する……」(傍点は筆者) と述べて、市参事会による団体自治の趣旨を強調し、治安判事と参事の選任を、やはり住民による直接選挙に委ねているのである (七五条)。

市参事会は、法律に基づいて、国会議員の選挙人名簿を調製するが、県議会は、国王により任命される県知事 (Gobernador civil) の必要的介入を得て、これを修正することができる (七七条一項) とされ、そのかぎりでは、中央政府による一定程度の関与が認められている。しかしその一方で、選挙人名簿の調製又は選挙に係る行為において、職権濫用、過誤又は違法行為があった者に対しては、「政府の承認を要せずに、住民訴訟 (acción popular) を提起し、これを裁判にかけることができる」(七七条二項) とされ、自治権への配慮がなされている。

中央・地方の政府間関係について、イデオロギー的なレベルでは、一般に、穏健派はフランス型中央集権を、進歩派はイギリス型地方分権を志向していたとみられる。しかし、カデイス憲法以後、一九世紀スペインで施行された六つの憲法に表れた地方制度は、全体として進歩主義的と特徴づけられているカデイス憲法、一八三七年憲法及び一八六九年憲法も含め、すべて中央集権的傾向をもつものである。地方分権的傾向をもち、あるいは地方自治を明確

に定めたものと評価されているのは、公布されなかった一八五六年憲法と、連邦制を構想した第一共和制憲法の草案（二八七三年）³⁰だけである。日の目をみることのなかったこれら二つの憲法が素地を用意した地方自治は、長い潜伏期間を経た後、一九三一年第二共和制憲法において、「市及び地域の自治と両立する統合国家 (Estado integral)」（一九三一年憲法一条三項）として、突如、開花することになるのである。

5 国軍と民兵

カデイス憲法以来、軍に関する憲法規定は、国軍 (fuerza militar nacional) と各県の民兵 (Milicia Nacional) の二本立てで設けられるのが通例であった。国軍について、一八五六年憲法八四条は、「国会は、毎年、国王の提案に基づいて、陸海軍の兵力を定める。これを定める法律の承認は、予算承認に先立ってこれを行う」としている。国会が国軍の規模を決定するというルールは、カデイス憲法、一八三七年憲法及び一八四五年憲法において一貫して踏襲されてきたものである。

しかしながら、制憲議会の主たる関心は、むしろ、民兵の扱いをどうするかにあった。というのも、「議論のあいだ中、進歩派と民主派は民兵を全員一致で熱烈に支持したが、それは公の秩序の保障であり、あらゆる敵対階級に対して自由を擁護する要塞であった。これに対し、穏健派は一丸となって民兵に反対し、これをきわめて危険な制度とみていた」³¹からである。

カデイス憲法は、各県にその人口や状況に応じて住民から成るアド・ホックな民兵を置く旨（三六二―三六四条）を定め、「国王は、必要な場合に、当該県の内部で民兵組織を用いることができる。ただし、国会の同意なしに、県外

でこれを用いることはできない」(三六五条)として、民兵の扱いをめぐる国王の権限に制限を課していた。一八三七年憲法も同趣旨の規定を維持したが、穏健派の手になる一八四五年憲法では、民兵に関する条項自体が削除された。そこで、進歩派主導の一八五六年憲法では、一八三七年憲法の民兵条項を復活させる形で、「各県に民兵組織を置き、その組織及び職務は法律に基づく。国王は、必要な場合に、当該県の内部で民兵を用いることができる。ただし、国会の同意なしに県外でこれを用いることはできない」(八五条)と定められたのである。

しかし、制憲議会が反動期を迎えていた一八五六年六月一八日に成立した民兵に関する組織法律の基本方針は、進歩派が望むような形での民兵制度の復活を保障するものにはならなかった。同基本方針は、民兵を民間防衛組織としながら、これを内務省 (Ministro de Gobernación) の管轄下に置き(一条)、従来通常裁判所の管轄とされていた民兵隊員の刑事裁判を、戦時に限定してではあるが、軍法会議の管轄とした(九条)。そして、スペイン憲政史上初めて、国会への速やかな報告を条件に、「重大な状況により、民兵を解散する必要があると判断するとき」に民兵を解散する権限を中央政府に付与したのである(八条)。こうした状況はまさに、「民兵制度の衰退の始まり」と評すべきものである。実際その後、民兵は王令により廃止され、あるいは「自由志願兵団」(Voluntarios de la Libertad)、「共和国志願兵団」(Voluntarios de la República)、「立憲君主国志願兵団」(Voluntarios de la Monarquía Constitucional) などと名称を変えて再登場するが、ほとんど実態のないものにとどまり、一八六九年憲法以降の諸憲法でも再び規定されることはなかったのである。

四 自由及び権利並びに義務

バイヨンヌ憲法もカデイス憲法も、国民の自由及び権利に関する条項を正文の随所に散りばめていたが、権利宣言の編を立ててそれらをひとまとめにしたのは、一八三七年憲法が最初である。その方式を踏襲しつつ、穩健主義的アレンジを加えたのが一八四五年憲法であり、それを再び一八三七年憲法的進歩主義に引き戻しつつ、いくつかの新機軸を加えているのが、一八五六年憲法第一編「国民及びスペイン人」(二―一四條)である。

1 出版の自由

一八五六年憲法二條一項は、「すべてのスペイン人は、事前の検閲を受けることなく、法律を遵守して、その思想を自由に出版及び公表することができる。出版物は、公表前にこれを差し止めてはならない」と定め、同二項は、一八三七年憲法二條二項にあった「陪審員のみ、(exclusivamente)」という限定をはずしつつも、「出版犯罪を審理する権限は、陪審員に属する」と述べて、一八四五年憲法で削除されていた出版犯罪の陪審裁判を復活させている。

しかしながら、出版に関する組織法律の基本方針一條は、憲法三條の保障が及ばないものとして、私生活上の行為に関する出版物を挙げ(二項)、さらに、「[カトリックの]教理に関する著作物を出版するためには、当地の司教(Ordinario)の許可を受けることを不可欠の要件とする」(二項)と定めている。つまり後者は、憲法三條が事前の検閲を禁じているにもかかわらず、これを許すものとなっているのである。そして、処罰の対象となる印刷物として、①社会秩序の転覆、公の安寧の攪乱、合法的に成立している権力への不服従、又はかかる権力の行使を妨害すること

を煽動するもの、②カトリック教、君主の人格又は尊厳、並びに国会の正統性又は品位を貶めるもの、③外国の君主の人格を侮辱し、道徳、良俗及び公の品位を侮辱及び中傷し又はこれらを損なうものを列挙(四条)したうえで、これらに該当する「出版の自由を濫用してなされたすべての犯罪は、陪審の管轄である」(七条一項)と定めている。また、新聞に關しても、体制変革、カトリック教に対する侮辱、君主の人格に対する攻撃、公の品位を損なうものは、告発の対象とされた(八条)。このように、基本方針の規定は、罪刑法定主義ではあるものの、その実質は、「自由である旨が宣言されているものそれ自体の行使を憲法上制限するものとなっている」⁽³³⁾。L・サンチェス・アヘスタが「他のどの憲法よりも純粹に、進歩主義政党の理念を反映している」⁽³⁴⁾と断言するほど急進的であるはずのこの憲法ですら、この程度の保障にとどまっているのは、一九世紀中葉という時代の限界というほかないのであろう。

2 宗教的寛容

バイヨンヌ憲法及びカディス憲法は、きわめて不寛容なカトリック国教制を定めていた。進歩派の手になる一八三七年憲法は、国教の明示を避けたが、穩健派の手になる一八四五年憲法は、再度カトリック国教制を謳った。これに対し、一八五六年憲法一四条は、一八三七年憲法一一条と同じ文言で「国は、スペイン人が信奉するカトリック教の信仰及び司祭を維持及び保護する義務を負う」(二項)と定めただけで、「ただし、いかなるスペイン人又は外国人も、カトリック教に反する行為を公然とするのでないかぎり、宗教的な意見又は信条を理由に迫害を受けることはない」(二項)との文言を付け加えている。前述した出版に関する組織法律の基本方針四条に該当する行為、すなわち、カトリック教を侮辱するような書物を出版する等の行為に及ばなければ、カトリック以外の宗教を信仰するこ

とは黙認され、処罰を受けることはない。つまり、内心における信仰の自由は保障されているのである。

これは、まだ完全な信教の自由にまでは至らないものではあるが、⁽³⁵⁾スペイン憲法史上初めて、国家が宗教的寛容を示したものとして注目に値する。その衝撃の大きさは、一八五六年憲法の内容を知ったローマ教皇庁が、スペインとの間で結ばれた政教条約（一八五一年）に違反するとみなし、スペインとの国交を断絶する事態にまで至ったこと⁽³⁶⁾からもうかがえる。そして、一八五六年憲法でのこの小さな前進は、一八六九年憲法の信教の自由規定⁽³⁷⁾において実を結ぶことになる。

3 その他の自由及び権利並びに義務

一八五六年憲法一条が「単なる政治犯罪には、死刑を科してはならない」と定めたのは、この憲法の権利条項における新機軸である。政治犯罪に限定してではあるものの、「スペイン憲法における死刑廃止論の最初の勝利であり、将来の議会での議論に決定的な影響を及ぼした先例である」⁽³⁸⁾と評されているものであり、その後もスペインの国会では何度となく死刑廃止の提案がなされている。とはいえ、二〇世紀に入ってから、苛烈な内戦や長きにわたるフランコ抑圧体制を経験したこともあり、死刑の全面廃止は、現行一九七八年憲法（二五条）の制定を待たなければならなかった。

公務就任権を定める一八五六年憲法六条は、一八三七年憲法五条及び一八四五年憲法五条の趣旨に、後段「いかなる公職にも、貴族の資格を要しない」の文言を付け加えることにより、進歩主義的平等原理の徹底を図っている。

「非常事態下で、国家安全保障上、王国全土又はその一部において、前条の規定〔不法な逮捕・拘禁からの自由、

住居の不可侵」の一時的な停止が必要となるときは、法律でこれを定める」とする一八五六年憲法九条一項は、一八三七年憲法八条及び一八四五年憲法八条の趣旨に、二項「前項の停止が布告されたときは、停止期間中、当該領域は、事前に制定された治安維持法により統治される」、三項「ただし、いかなる場合にも、治安維持法その他の法律により、スペイン人を王国領土外又はイベリア半島外に追放する権限を政府に与えてはならない」の文言を付け加えることにより、政府に対する制約を課している。

前述した出版の自由、出版犯罪の陪審裁判、ここに列挙した政治犯罪に対する死刑の廃止、公務就任資格における平等、非常時における国外追放の禁止などは、それぞれ精神的自由、身体的自由といった別個のジャンルの自由権としてではなく、すべて「広範に及ぶ政治的権利の保障をシステムティックに規定した」³⁹ (傍点は筆者) ものと理解するのが、おそらくはこの憲法の趣旨を正しく捉えるものであろう。

そのほかの自由及び権利並びに義務の条項は、ほぼすべて一八三七年憲法か一八四五年憲法の焼き直しである。すなわち、不法な逮捕・拘禁からの自由(八条)、住居の不可侵(同)、財産没収刑の禁止(二二条)、罪刑法定主義・法定手続の保障(二〇条)、請願権(四条)、公用収用の際に相当な補償を受ける権利(二三条)、そして、国防・納税の義務(七条)である。

むすびにかえて

ここまでの考察を通じて、一八五六年憲法に表れた原理や制度には、いくつかの注目すべき新機軸が見出されるところが明らかになった。

このうち、後の一八六九年憲法において発展的に継承されたものは、次のとおりである。①公権力の淵源としての国民主権原理が、制憲議会の明白な意思の下に、明文規定としての復権をみた。②カデイス憲法以来模索されてきた憲法の実質的「硬性」化に寄与しうるような、合理的かつ現実的な憲法改正手続が初めて定められた。③いずれの議院も直接選挙される二院制国会を確立し、部分的にはあれ、下院の優越を定めた。④普通選挙制へ向けての前進がみられた。⑤国会による財政の監督に寄与しうる会計検査院が初めて設置された。⑥国王の恩赦権行使に国会による制限が課せられた。⑦国王の諮問機関である枢密院に、初めて行政裁判管轄権が付与された。⑧信教の自由の前段階として、初めて宗教的寛容の態度が示された。

一八六九年憲法には継承されなくても、その先の将来につながるものもあつた。すなわち、①議会活動の恒常性・継続性確保に寄与しうる常設議員団の制度は、現行一九七八年憲法においても採用されている。②一八五六年憲法と第一共和制憲法草案（一八七三年）が素地を用意した地方自治は、長い潜伏期間を経た後、一九三一年第二共和制憲法において具体化され、フランコ時代に再び潜伏した後、現行一九七八年憲法の下で、「自治国家」(Estado de las Autonomías)と呼ばれる、連邦制にかぎりなく近い国家形態を現出せしめるに至つた。

その一方で、進歩派が、細目までを憲法事項とするカデイス憲法方式への執着を捨てることができず、憲法正文と附帯条令の二本立てでそれを実現しようとしたために、未公布という、かえつて残念な結果を招いたことは、スペインの立憲政治に大きな教訓を残した。二〇世紀的社会国家の憲法である一九三二年憲法の分量が一二五か条にとどまり、一六九か条を数える現行一九七八年憲法もわずかな改正を経て今なお現実政治を有効に規制し得ている事実をみれば、この歴史的教訓は生かされたといえようか。

- (1) 拙稿「スペイン立憲主義の曙——一八〇八年バイヨンヌ憲法——」早稲田大学社会科学研究所『社会科学討究』一二九号 (一九九九年一月) 参照。
- (2) 拙稿「スペイン立憲主義の成立——一八三四年王国組織法——」皇學館大學人文學會『皇學館論叢』二四卷二号 (一九九一年四月) 参照。
- (3) 拙稿「フランク時代の基本法体制における国家元首の地位および権能」日本大学法学部『日本法学』七三卷二号 (二〇〇八年二月) 参照。
- (4) Joaquín Tomás Villarroja, *Breve historia del constitucionalismo español* (12.^a edición) (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997), p.76.
- (5) 一八五六年「未公布」憲法のテキストは Julio Montero (ed.), *Constituciones y códigos políticos españoles, 1808-1978* (Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1998), pp.103-113; Enrique Tierno Galván, *Leyes políticas españolas fundamentales* (1808-1978) (2.^a edición) (Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1979), pp.100-109を『同憲法の附帯条令たる七つの基本方針のテキスト』 Isabel Casanova Aguilar, *Aproximación a la constitución non nata de 1856* (Universidad de Murcia, 1985) 所収の Apéndice, pp.155-198を参照した。また、本稿で引用する他のスペイン歴代憲法の条文は、次に列挙する拙稿において筆者が邦訳を公表しているが、本稿中での整合性を確保するため、訳語・訳文は適宜変更している。「資料」(邦訳) スペイン1812年憲法・(カデイス憲法)『山梨大学教育人間科学部紀要』一卷一号 (一九九九年)、「資料」(邦訳) スペイン1808年憲法・1834年王国憲章『山梨大学教育人間科学部紀要』一卷二号 (二〇〇〇年)、「資料」(邦訳) スペイン1837年憲法・1845年憲法『山梨大学教育人間科学部紀要』二卷一号 (二〇〇〇年)、「資料」(邦訳) スペイン1869年憲法『山梨大学教育人間科学部紀要』四卷二号 (二〇〇二年)、「資料」(邦訳) スペイン1876年憲法『山梨大学教育人間科学部紀要』五卷一号 (二〇〇三年)、「資料」(邦訳) スペイン1931年憲法『山梨大学教育人間科学部紀要』六卷二号 (二〇〇四年)、「資料」(邦訳) フランク時代の基本法(1)『山梨大学教育人間科学部紀要』七卷一号 (二〇〇五年)、「(参憲資料第6号) スペイン憲法概要」(参議院憲法調査会事務局、二〇〇一年)。

(6) 一八三七年憲法の前文には、「国民が、その主権を行使して、一八一二年三月一九日にカデイスにおいて公布された政治憲法を見直すことは、国民の意思であるので、国会 (Cortes generales) は、この目的のために集会し、以下のスペイン王国憲法を規定し、裁可する」(傍点は筆者) と記されており、同憲法は、形式上、国民主権のカデイス憲法を改正したものとされているため、一般に、国民主権の憲法とみられている。しかし、一八三七年の国会は、あくまで抽象的観念としての国民主権を放棄しなかったというだけであり、L・サンチェス・アヘスタが指摘するように、「国民主権は、歴史的データではあり得ても、統治のプログラムでもなければ、法的な帰結が導き出されるような規定でもなかった」といふべきであろう。Luis Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936) (4.ª edición revisada y ampliada)* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984), p.215.

さらに、前文の直前に置かれた国王(女王)イサベル二世(この時点では未成年のため、摂政マリア・クリステイーナとの連名)による公布勅語は、「……これを見て理解するすべての者に、国会が以下のように規定及び裁可し、朕も同じく承認したことを知らしむ」(傍点は筆者) と述べ、国王の意思の介在を示唆している。また、カデイス憲法の復活・改正という形式をとりながら、同憲法所定の改正手続を踏んでおらず、その内容も、フランス一八三〇年憲章やベルギー一八三一年憲法の影響を強く受け、「事実上、新憲法の制定といえるものであった」(拙稿「スペイン憲法史の座標」憲法政治学研究会編『近代憲法への問いかけ』成蹊堂、一九九九年、一四二〜一四三頁) と評するほかないものであり、なにより主権の所在を明示する条項が存在しないことからみて、少なくとも一八三七年憲法が国民主権原理を積極的に承認するものであったとはいいたいであらう。

(7) 拙稿「憲法九六条改正の正当性」憲法学会『憲法研究』四六号(二〇一四年六月一七日)九九〜一〇〇頁参照。

(8) A・パーチェ著／井口文男訳『憲法の硬性と軟性』(有信堂、二〇〇三年)一〇頁に、J. M. Sempere の見解として引用。なお、同書のなかでは、改正手続条項を含まない憲法は「石化した」憲法と呼ばれている。

(9) Antonio Colomer Viadel, *Los liberales y el origen de la monarquía parlamentaria en España* (Biblioteca Universitaria, Madrid, 1988), p.161.

(10) スペインの他の歴代諸憲法にもたびたびみられる *las Cortes con el Rey* という表現は、正確に訳すれば「国王とともにある国会」であり、*King in parliament* といわれるイギリス流議會主權思想の影響を受けた「主權共有」(*soberanía compartida*) の觀念を意味している。

(11) カデイス憲法の改正手続は次のとおりである。①「憲法が完全に施行された後、八年が経過するまでは、憲法のいずれの条文についても修正、追加又は改正を提案することができない」(三七五条)。②「憲法のいずれかの条項の改正の提案は、文書により行われ、かつ、少なくとも二〇名の国会議員の支持及び署名がなされなければならない」(三七七条)。③「改正案は、読会から読会の間六日の間隔を置いて、三回査読される。三回目の査読の後、これを會議に付する理由があるか否かが審議される」(三七八条)。④「會議に付することが認められた後、法律の制定について定められたものと同様の形式及び手続の下で、審議が行われる。この後、次の国会の常会において新たに取扱い理由がある旨可決されるためには、投票の三分の二の賛成を必要とする」(三七九条)。⑤「次の立法期の常会は、細部にわたるまで同様の手続を経て、その二年の会期のいつにても、投票の三分の二の賛成を得て、改正を行うための特別の権限を授与する理由のある旨宣言することができる」(二八〇条)。

⑥「この宣言がなされた後、宣言はすべての県に公示され、通知される。国会は、宣言のなされた時期に応じて、その直後の立法期の国会が特別の権限を保持すべきであるのか、そのまた次の立法期の国会が特別の権限を保持すべきであるのかを決定する」(二八一条)。⑦「この特別の権限は、県選挙会により授与される。以下の条項が、通常の権限に付け加えられる。すなわち、『同様に、国会の布告に述べられている以下のような憲法改正(ここには布告の文言)を行うための特別の権限を授与する。すべては憲法の定めるところに従う。そして、有効に制定された事項を承認し、合憲であるとみなす義務を負う』」(二八二条)。⑧「提案された改正は、新たに審議され、国会議員の三分の二により可決されたとき、憲法的法律となり、憲法的法律として、国会において公示される」(二八三条)。⑨「議員団は、改正の布告を国王に提出し、国王は、王国のすべての権力機関及び市にこれを公示し、配布する」(二八四条)。

(12) 通常の法律案の場合との差異は、議決要件ではなく、定足数要件において見出される。すなわち、法律案の場合も憲法改正案の場合も、議決要件は投票の過半数だが、法律案を議決する場合の定足数は総議員の過半数で足りる(二九条)。

(13) 一八六九年憲法の改正手続は次のとおりである。①「国会は、みずから、又は国王の提案に基づいて、憲法を改正することを決定し、改正すべき条項を指定することができる」(一一〇条)。②「憲法の改正が宣言された後、国王は上院及び下院を解散し、新たな国会を召集する。この国会は、三か月以内に集会しなければならない。召集通知には、前条に定める国会の決議を記さなければならない」(一一一条)。③「この国会は、憲法改正に関する審議のみを行う憲法制定議会の性格 (e carácter de Constituyentes) を有し、その後引き続き、通常の国会 (Cortes ordinarias) の性格を有するものとなる。／国会が憲法制定議会である間は、いずれの議院も、これを解散してはならない」(一二一条)。

(14) base は、法律 (ley) そのものではなく、憲法規定を法律上具体化する際の指針を示すものであり、その記述形式も、法律のように「第〇〇条」(Artículo …) ではなく、「(原則の) 第〇〇」という序数で表記された各パラグラフに複数の文が詰め込まれているものがほとんどである。現在のスペインで行われている法律の区分のうち、内閣への立法の委任の目的及び範圍並びに委任立法権を行使する際に遵守すべき原則及び基準を定める法律である ley de bases に「基本方針」の訳語を充てるものがある (山田信彦編著『スペイン語法律用語辞典』信山社、二〇〇六年、三〇頁) ことから、法律との区別を明確にするため、本稿では base に「基本方針」の訳語を用いる一方、序数で表記されている各パラグラフの番号は、便宜上、「〇〇条」と表記している。

(15) cláusula adicional であれば訳語は「附帯条項」でよいが、acta は各種法令を指す一般的な用語であることと、日本の地方公共団体が制定する条例との混同を避けるため、本稿では acta adicional に「附帯条令」の訳語を充てている。

(16) 組織法律 (ley orgánica) の語は、フランスにおける loi organique に相当するもので、憲法に次ぐ最高ランクに位置する憲法附属法の性格をもつ法律を意味している。筆者はこれまで「組織法」の訳語を用いてきたが、ley organica は必ずしも「組織」に関する規範に限られるものではないことと、前述したように、法律そのものではないが憲法と同等の地位をもつ base という規範との区別にも配慮しなければならないことから、本稿では ley orgánica に「〇〇組織法」ではなく、「〇〇に関する組織法律」という表記を用いることとした。

(17) Isabel Casanova Aguilar, *Aproximación a la constitución non nata de 1856* (Universidad de Murcia, 1985), p.24.

- (18) Bartomé Clavero, *Manual de historia constitucional de España* (Alianza Editorial, Madrid, 1989), p.85.
- (19) Tomás Villarroya, *op. cit.*, p.76.
- (20) Casanova Aguilar, *op. cit.*, p.24.
- (21) 一八四五年憲法一五条は、年齢こそ三〇歳以上だが、いずれかの議院の議長、三期務めた上院議員又は下院議員、大臣、枢密顧問、大司教、司教、スペイン大公、陸海軍大将、陸海軍中將、大使、全権公使、最高裁判所の長官・裁判官・検事で、三〇、〇〇〇レアルの所得のある者と、六〇、〇〇〇レアルの所得のあるカステイージャ公爵、八、〇〇〇レアルの直接税を納め、かつ、上院議員、下院議員、県議会議員、大都市の治安判事、商業評議会議長、商事裁判所長の経歴をもつ者にしか、上院議員の被選資格を認めていなかった。
- (22) Casanova Aguilar, *op. cit.*, pp.73-74.
- (23) カデイス憲法一二八条は、不逮捕特権ではなく、「……国会議員が訴追された刑事事件については、国会議員は、国会の議院規則に定める方法及び形式に従って、国会内の裁判所によってのみ、これを裁判することができる。……」と定めて、国会議員に対する刑事裁判の権限自体を通常の司法裁判所から剥奪することにより、ある意味では議院の自律権に近い枠組のなかで自由な議員活動を保障しようとしていた。
- (24) Casanova Aguilar, *op. cit.*, p.66.
- (25) この規定のベースとなった一八三七年憲法三三条に、「ただし、上院が大臣を裁判する場合は、この限りでない」(傍点は筆者)とあったように、「司法的権能」とは、第一に、一八五六年憲法四一条四号にいう大臣の弾劾裁判を意味する。これを受け、両院間の関係に関する組織法律の基本方針は、冒頭で「両院関係は、一八三七年七月一九日の法律により、これを規定する」旨を確認し、その一二条で「下院が大臣を裁判する旨宣言したときは、下院は、上院に対して訴追を行う下院議員を選任する」と定めている。また第二に、裁判所に関する組織法律の基本方針一七条が「職務遂行上、違法行為をした最高裁判所の裁判官及び検察官は、司法裁判所としての上院により裁判される」と定めているように、裁判官の弾劾裁判も上院の司法的権能である。

(26) Francisco Fernández Segado, *Las constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)* (4.^a edición revisada, ampliada y corregida) (Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1986), p.253.

なお、ここにいうブラボ・ムリージョは、一八五一年一月に首相となった、きわめて保守的な穏健派指導者であり、一八四五年憲法をさらに保守的に改正する案を提示した者である。その際の趣旨説明では、「[国会での]審議の非公開を定める。これにより、公開性につきものの、虚栄心からくる動機から解放されて、法律制定の時間の節約になり、法律は完全なものになるであろう。……」と述べられていた。Inigo Cavero Lataillade, Tomás Zamora Rodríguez, *Constitucionalismo Histórico de España* (Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1995), p.153.

(27) Casanova Aguilar, *op. cit.*, pp.57-58.

(28) ただし、一八三四年王国憲章(三条四号)や一八四五年憲法(二五条)は、貴族院(上院)議員の被任命資格との関連で枢密顧問に言及することにより、枢密院の存在を間接的に示唆している。なお、筆者がConsejo de Estadoに直訳的な「國務院」などではなく「枢密院」の語を充てるのは、現代中国の国家机关との混同を避けるためと、旧体制・絶対君主制の下では、国王の私的諮問機関という意味でまさに「枢密院」といってよい時代があったからである。枢密院の歴史的沿革については、拙稿「スペインの枢密院(上)——その歴史的経緯と現行法制——」『山梨大学教育学部研究報告』四八号(一九九七年)を参照されたい。

(29) Ayuntamiento は、'こんにち'、「市町村議会」あるいは「市町村役場」などと訳されることが多いが、日本のように市・町・村といった行政区分があるわけではなく、カデイス憲法以後一九世紀の Ayuntamiento は、立法・行政よりもむしろ司法的機能を主に担っていたことから、Ayuntamiento には「市参事会」の訳語を充て、alcaldes も独任制の市町村長ではないので「治安判事」と訳している。

(30) Francisco Javier García Fernández, Eduardo Espín Templado, *Esquemas del constitucionalismo español (1808-1976)* (Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1976), pp.46-64.

(31) Casanova Aguilar, *op. cit.*, pp.92-93.

スペイン一八五六年「未公布」憲法の憲法史的意義(池田)

- (32) *Ibid.*, p.95.
- (33) Clavero, *op. cit.*, p.90.
- (34) Sánchez Agesta, *op. cit.*, p.247.
- (35) I・カサノバ・アギラールは、制憲議会の議事録を検証し、一八五六年憲法が完全な信教の自由を定めるまでには至らなかった歴史的理由を、概略次のように説明している。第一に、政府の支持の欠如である。つまり政府は信教の自由の原理を明白に承認することには反対だった。第二に、進歩主義政党内の不和であるが、それを条件つけた状況は二つある。すなわち、①進歩派主導の委員会が、教会に敵対しすぎないことを望み、折衷主義的な基本方針を提案したこと、②聖職者をバックにつけていたカルリスタの脅威が去らない状況から、進歩派議員の一部が信教の自由の導入は時期尚早と考えたことである。Casanova Aguilar, *op. cit.*, pp.104-105.
- (36) José Fernando Merino Merchán, *Regímenes históricos españoles* (Editorial Teenos, S.A., Madrid, 1988), p.109.
- (37) 一八六九年憲法二二条「①国民は、カトリック教の信仰及び司祭を維持する義務を負う。②公然と又は秘密裡に他の宗教を信仰することは、道徳及び法の普遍的法則をこえる制限を課すことなく、スペインに居住するすべての外国人にこれを保障する。③スペイン人がカトリック教以外の宗教への信仰を表明するときは、前項の規定をすべて準用する」。
- (38) Casanova Aguilar, *op. cit.*, pp.97-98.
- (39) Jordi Solé Tura, Eliseo Aja, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936) (17.ª edición)* (Siglo XXI editores, Madrid, 1997), p.50.