

# ドイツ連邦議会選挙と大連立政権への道

坪郷 實

早稲田大学社会科学総合学院教授

## 1 有権者は何を選択したのか？

「ドイツの有権者は選挙（9月18日）を行ったが、いずれの政権も選択しなかった。」現政権の「赤と緑の連立」も、野党の提示した政権選択肢であるキリスト教民主同盟・社会同盟（CDU・CSU）と自由民主党（FDP）による「保守リベラル連立」も、多数派を獲得することはできなかった。

「赤と緑の連立」政権は、その7年間の政権政策の成果を訴え、「アジェンダ2010」という包括的な「構造改革」の継続を主張した。これは、負担を伴う改革であり、SPDの支持者は不満であった。しかも、7年前に約束した失業を削減することに成功していない。

他方、保守リベラルの側は、企業の負担軽減を行い、解雇保護を緩めることなどにより経済を活性化する「ネオ・リベラル」路線を主張した。それは、

### つぼごう みのる

1948年生。大阪市立大学大学院法学研究科後期修士課程修了退学。北九州大学講師、助教授、教授を経て、94年より現職。著書に『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』、『新版 比較・選挙政治』、『新しい公共空間をつくる』（ともに共著）、などがある。

付加価値税（消費税）の引き上げなどより負担をともなうものであった。

シュレーダー政権の「アジェンダ2010」という改革は、昨年の失業手当と生活扶助を統合する「ハーツIV改革」など、二大政党の了解の下で行なわれているので、労働市場改革については大きな違いはない。その違いは、今回、シュレーダー首相が主張したように、「社会的バランス」を取りながら改革を進めるのか、負担を伴うより急速な改革を進めるかの違いであった。政策上の争点は、「税制改革」、「医療改革」、「脱原発」、「自然エネルギーの促進政策」、「トルコのEU加盟問題」などであった。

筆者は今選挙を取材したが、以下、「なぜ選挙が1年早められたのか」、「なぜ政権成立に時間がかかっているのか」、「大連立政権の行方はどのようなものか」について述べたい。

さて、シュレーダー首相は、5月22日に行われたノルトライン＝ヴェストファーレン州の州議会選挙で赤と緑の連立州政府が敗北した夜に、1年早めて連邦議会選挙を実施することを公表した。この敗北により、赤と緑の連立州政府はすべてなくなった。州議会選挙の結果は通常直接的に連邦政治に影響を及ぼさないが、今回だけは、シュレーダーは連邦レベルの政治に直結させた。しかし、解散権がないため、選挙をするには、首相の信任投票を与党自ら否決するという問題のある手段を使わねばならない。

この決定は、シュレーダーの「前方への逃走（窮

地からの反撃)」と言われたが、任期を1年短縮し、「勝ち目のない選挙」を仕掛けた彼の真意はどこにあったのだろうか。シュレーダーは「メディア首相」(リヒャルト・メンゲ)と呼ばれたように、彼の独特の政治感覚によるものではないかと言われた。第一に、この決定によって、この敗北をめぐって生じたであろう党内紛争を封じるという効果はあった。第二に、CDU・CSUの準備が整わないうちに選挙に持ち込むという点もあった。突然の選挙は、野党にとって、首相候補の決定、選挙マニフェストの作成など、状況は不利である。他方、CDUのアンゲラ・メルケルは、今年2月のシュレスヴィヒ=ホルシュタイン州と5月のノルトライン=ヴェストファーレン州(いずれも赤と緑の連立州政府)の選挙に勝利し、首相候補になる条件を満たした。

## 2 赤と緑の連立政権による7年間の

### 政治は何だったのか？

このように、「シュレーダー政権が窮地に陥ったのはなぜか」、さらに「赤と緑の連立政権による7年間の政治は何だったのか」という点に関連して三点を見ておきたい。

第一に、ドイツは「膨れ上がる財政赤字(国内総生産の3.4%)、経済の低迷(成長率0.6%)、高失業(11%)」という三重苦の状態にある。この状況を抜け出すために、シュレーダーは第二期政権で、「アジェンダ2010」という構造改革路線を引いた。これは、財政改革、労働市場改革、社会保障改革、教育改革を含んでいる。この改革は負担を伴うものであり、有権者の不満が大きかった。しかし、この路線は、「改革の始まり」と評価されている。

ドイツが構造改革を必要としているのは、「ドイツ・モデル」と言われてきた成功した社会モデルが硬化し、政党・利益団体・官僚制により社会がブロックされているからである。シュレーダー政権は、コール政権時代の「改革の停滞」の後、1998年に政権についた。

第二に、社会民主党は「イノベーションと公正」をスローガンに政権についたが、これは、古いSPDと新しいSPDの二頭立てによる勝利であり、SPDの「新しいアイデンティティ」(ウーベ・ユン)の形成によるものではなかった。この点では、政権の準備ができていなかったことを意味する。当初から、プラグマティックな改革路線を目指す現代化論者のシュレーダーと、社会的公正を重視するラフォンテーヌら左派の間で路線の対立があり、ラフォンテーヌが1999年に辞任した後も、SPDにおいては、党内左派と組合よりの伝統派が優位にあった。

シュレーダーは、2001年から税制改革と年金改革に着手するが、福祉国家の改革は限定的であった。高失業への対応として、政労使による合意形成の「対話ラウンド」として「雇用のための同盟」を試みるが、成功しなかった。この合意形成による改革が成功しなかったため、シュレーダー政権は、第二期に「上からの改革」としての「アジェンダ2010——もっと成長、もっと雇用、もっと公正への道」に着手する。それは、補助金の削減と賃金付随費用の削減、税負担の軽減、失業給付期間の短縮と、失業手当と社会扶助の統合、財政再建のための緊縮財政である。他方では、将来のための投資として、教育・研究、家族、基盤整備のための投資の促進を重点政策にする。これらの負担を伴う改革は、党内不統一、組合との対立を引き起こし、州議会選挙で、負け続けた。そのため、シュレーダーは2004年3月に党首をミュンテフェリングに譲るにいたった。

なお、SPDは政権についてから、新基本綱領の作成中であるが、SPDの「新しいアイデンティティ」は依然として形成されていない。現在草案を作る段階であるが、選挙が早められたため中断している。

第三に、窮地に陥ったシュレーダー政権であるが、他方「赤と緑の連立政権」の7年間は、「エコロジー的文化的プロジェクト」を実行した点では、大きな意義を持っている。このプロジェクトのキーワードは、「公開性、多様性、寛容、市民社会」である。

まず、内務・法務政策の領域における権利の拡大

表1 ドイツ連邦議会選挙（得票率と議席数）

2005年					2002年				
	全	議席数	西	東		全	議席数	西	東
投票率	77.7	614	78.5	74.3	投票率	79.1	603	80.6	72.8
SPD	34.2	222	35.1	30.4	SPD	38.5	251	38.3	39.7
CDU/CSU	35.2	226	37.4	25.3	CDU/CSU	38.5	248	40.8	28.3
FDP	9.8	61	10.2	8.0	FDP	7.4	47	7.6	6.4
左派党	8.7	54	4.9	25.3	左派党	4.0	2	1.1	16.9
90年同盟 ・緑の党	8.1	51	8.8	5.2	90年同盟 ・緑の党	8.6	55	9.4	4.7

出所：2002年の左派党は、PDSの票。http://www.bundeswahlleiter.de など。

のための改革として、二重国籍を限定的に容認する国籍法の改革、「同性の共同体、生活パートナーシップに対する差別を廃止する法律」、移民法などを成立させた。次に、エネルギー政策、環境政策の領域の改革として、脱原発、再生可能エネルギーの促進、エコ税制改革（環境税）などを実現した。さらに、大学教育改革に着手している。

また、連邦議会に「市民活動の将来」調査委員会を設置して、市民活動について包括的な調査を行い、市民活動の促進のための提言をまとめている。このように、シュレーダー政権時代は、SPDが、市民活動との連携など「市民社会」という課題に取り組むよきチャンスになった。これが、ドイツにおける社会主義の「第三の道」の大きな意義である。

### 3 選挙結果の特徴

ドイツの選挙制度は、民意の反映にまさる比例代表制を基本にする。選挙キャンペーンにおいては、「首相候補、選挙マニフェスト、連立方式」の三点セットが重要である。さらに選挙キャンペーンのアメリカ化が一層進行し、インターネットの利用がますます盛んになっている。一例は、シュレーダー、メルケル二人の首相候補によるテレビ討論である。この対決では、シュレーダー首相が優勢であった。

選挙結果の特徴として、第一に、以前から二大政党の得票率の低下傾向が見られたが、前回から7%

以上減少し、70%を下回った。これは、三割から四割いると見積もられている「政党支持なし層」の増大と関係している。第二に、前回二議席にとどまった民主社会主義党（PDS）が西の「雇用と社会的公正のための選挙オールタナティブ」と連携した「左派党」が5%を大幅に越えた。全体として、SPD、緑の党、左派党からなる「左派陣営」は51%を獲得し、「保守リベラル陣営」は46%にとどまった。これにより、二大政党と三小政党という五政党システムへと「多党化」の傾向が明確になった。従って、連立政権の形成には、場合によっては、左派陣営、保守リベラル陣営を超えて、三党の連立が必要になり、これまでにない新たな連立方式が必要とされる。

世論調査機関インフラテスト・ディマップ（第一テレビ）によると、「左派陣営」の政党を選ぶ理由は社会的公正、緑の党は環境政策と社会的公正であり、「保守リベラル陣営」を選ぶ理由は、経済政策と労働市場政策であり、政策イメージが明確にある。

「選挙研究グループ」の世論調査によれば、SPDの敗北は、連邦政府への不満とSPDの政策能力への増大する信頼喪失のためである。他方、CDU・CSUは、この赤と緑の連立政権の弱さから利益を引き出すことはできなかった。今回、選挙の直前の時点では、51%しか政権交代を望んでいなかった。FDPの得票は、大連立を望まない有権者によるものであった。メルケルが選挙前に「政権チーム」の財務担当としてとして起用したキルヒホフは一律税制の主張

者であったことにより、「赤と緑」の側からの不正な税制の主張者として大きな批判を浴びた。また、メルケルの主張した賃金付随費用を引き下げたための消費税の引き上げは、有権者にとって、雇用効果のあるものと考えられなかった。首相として望ましいのは、シュレーダーが53%、メルケルが39%と、メルケルの人気は弱かった。SPDは、今回の、最後の段階で、政党支持を決めていなかった「政党支持なし層」を獲得し、初めての投票者からの支持も39%と多かった。インフラテスト・ディマップのリヒャルト・ヒルマーによれば、CDU・CSUは、その経済政策の能力についての優位によって、首相としてのシュレーダーの優位を崩せなかったのである。

しかし、この選挙結果から大連立が引き出されるまでには長い道のりを経なければならなかった。それは、大連立政権に対する重大な疑念があるからである。大連立政権は、二大政党による「過大な政権」であり、強力な野党の不在は、民主主義にとって望ましくない。これは、60年代の大連立のときに、議会外において抗議勢力が登場し、他方、極右勢力の州議会への進出が見られたという経験も関係している。さらに、大連立は、「政治の停滞」を引き起こすのではないかという疑念もある。

#### 4 大連立政権への道

選挙の夜、シュレーダー首相、メルケル共に、多数派を形成できなかったが、両者とも首相になることを主張した。選挙結果から連立方式を考えた場合、「大連立」が考えられるが、二大政党はこれを選挙戦で明確に否定していたために、まずは他の連立方式が模索された。どの政権であれ、財政赤字の健全化、経済の活性化と高失業の削減、社会保障制度の改革を成し遂げねばならない。

第一に、シュレーダー政権の継続には、「赤と緑」に、野党の「FDP（シンボルカラー黄色）」を加えた「交通信号連立（三党のシンボルカラーが交通信号）」（外交政策・消費税引き上げに反対で一致）の可能



SPDの選挙集会（9月13日ポツダムにて）

性があった。しかし、FDPは、選挙戦でCDU・CSUとの連立を明確にし、現政権の打倒を訴えた。FDPの躍進は、保守リベラル政権を望んだCDU・CSUの支持者の票によるところが大きい。これは、前回の2002年選挙で、連立相手を明確にしないまま戦って、敗北したからでもあった。今回、第三党に躍進したのは、政権打倒を掲げたことによるもので現政権と組むことにより有権者の支持を失う可能性がある。FDPは、この連立を早々と否定した。

第二に、メルケルが政権交代を果たすためには、「保守リベラル（黒と黄）」に、「緑の党」を加えた「ジャマイカ連立（ジャマイカの国旗の色が黒・黄・緑から名づけられた）ないし黒交通信号連立」（外交政策・補助金削減で一致）の形成が必要であった。しかし、緑の党のフィッシャー外相が選挙で明確にメルケルの政権構想を批判し、選挙結果を受けて緑の党は野党を選んだ。しかし、これまでになかった点として、CDUからも、緑の党からも、CDU・CSUと緑の党の連立の可能性が一般的には否定されなかったことが注目される。CDUのショイブレは、この三党連立を主張した。

選挙後に、政党間で繰り広げられた予備交渉において、この二つの連立方式は、いずれも今回の政権選択肢としては消えた。しかし、このような新しい連立方式をめぐる議論は、次の連邦議会選挙後や大連立政権が頓挫した場合の新しい選択肢を拡げるための次に備えた準備作業であった。

残る政権の選択肢は、少数政権の樹立か、大連立政権かである。連邦議会における首相の選出の手続きとして、総議席の過半数を獲得する首相候補者がいなかった場合は、2週間以内に再度投票を行い、それでも過半数を得られなかった場合は、相対多数で首相を選出することができる。その場合、大統領が、1週間以内に首相を任命するか、再度連邦議会選挙を実施するか、を決定する。このような方法で少数政権を選出することができる。しかし、第一党のメルケルは、安定政権を目指すとして、この選択肢を排除した。

他方、シュレーダーは、簡単に首相を降りなかった。「赤と緑の連立」が継続する理論的可能性として、左派党を加えて、「赤、赤、緑の連立」があるが、すべての政党が選挙戦において左派党との連立を否定した。左派党は、シュレーダー政権の推進した「アジェンダ2010」の改革路線に対して真っ向から批判していた。シュレーダーは、選挙結果を見て、このことを確認し、さらに左派党の票を見込んで、少数政権の樹立を考えることも否定した。

政権の選択肢として「大連立」しか可能性がなくなっても、二大政党による予備交渉はさらに継続された。それは、「誰が首相になるか」の問題が決着しなかったからである。メルケルに対抗して、シュレーダーは首相になることを引き続き主張した。その際「シュレーダーが最初の2年間、メルケルが後半の2年間、首相を担当する」というイスラエル方式（実際にイスラエルで行われたことがある）が取りざたされた。

今回の選挙で多くの異例のことが生じたが、その一つとして、ドレーズデン1区に立候補していた極右政党の候補者が選挙直前に死亡したため、この選挙区のみ選挙やり直しとなり、選挙は2週間遅れの10月2日に行われた。

この日の結果は、全選挙結果には影響なかった。この後、ようやく二大政党の間で首相問題に決着がついた。シュレーダーは最後まで譲らず、メルケル首相、シュレーダー副首相・外相案も流れてきた。

結果としては、メルケル首相の実現（CDU 4 閣僚ポストと首相府長官、CSU 2 閣僚ポスト）と、SPDが8 閣僚ポストを獲得することで決着がついた。

予備交渉の結果、首相と閣僚ポストの配分と共に、次のような政策骨子が明らかにされている。①ドイツの研究開発投資を2010年から国内総生産の少なくとも3%にする。②労使の協約自治の維持。雇用保障のために、協約自治の枠内で雇用のための経営同盟が重要であることを確認。③所得税法をより透明性のある効率的で公正なものにするために、簡素化する。日曜・夜間・祝日労働の非課税を維持。④家族の生活条件を改善する。そのため、両親とこどものための基礎控除と両親手当ての導入について協議。

閣僚ポストの配分の特徴として、CDU・CSUが、内務相、経済・テクノロジー相、家族・高齢者・女性・青年相、教育・研究相を担当し、テクノロジー、こども、教育など、ドイツの将来性に関する省を確保し、未来志向の政策の展開が可能である。他方、SPDは、外相、財務相、労働・社会保障相という重要ポストを獲得したが、財政赤字の克服や高失業の削減など困難な課題を背負うことになった。

選挙後3週間でようやく予備交渉が終り、政権政策となる連立協定のための連立交渉が進展している。メルケルは独米関係を強調するが、外交政策では全体として大きな変化はないであろうし、年金改革・連邦制改革が行われるであろう。しかし、財政赤字の克服のために消費税の引き上げをするのか否か、脱原発問題、医療改革、メルケルが「特権的パートナーシップ」方式を主張するEUのトルコ加盟問題など、政策的にも厳しい調整を必要とする政策領域も多い。

さらに、連立交渉の途中で、SPD幹部会において左派がミュンテフェリング党首の意志に反して幹事長候補を選んだため、ミュンテフェリングは辞任を表明した。そのため、昨年9月に「ハーツIV改革」への批判の中で、劣勢を挽回して第一党（大連立）を堅持したブランデンブルク州首相プラチェクを新

党首候補に選出した。ミュンテフェリングは、党大会で信任を得られた場合に、副首相と労働相に就任する予定である。これにより、世代交代が進むことになる。しかし、早期に、党内危機を脱したものの、これまで左派の反乱が繰り返され党内のまとまりを欠いてきたことに対応するためには、開かれた党運営など新しい政治スタイルが必要である。なお、CDU、SPD両党首が東ドイツ出身になる。

これをきっかけにして、経済相の権限をめぐってメルケルと対立していたCSUのシュトイバーが経済相への就任を撤回し、バイエルン州首相に留まることを表明した。この行動は大連立政権を弱めるものと、CSU、CDUから批判が噴出し、彼も岐路に立たされた。このようにメルケルの指導力が発揮されるのか、発足前から政権運営の困難が予測される。

## 5 大連立政権のゆくえとSPD

大連立政権は11月12日までに交渉を終え、連立協定を締結する予定である。その後、各党はそれぞれ党大会を開催して承認を得て、メルケルを初の女性首相に選出し、政権を発足させる予定である。

かつての大連立の時代状況とは大きく異なるグローバル化の時代のもとで、メルケル大連立政権は、「財政健全化、大量失業の削減、社会保障制度の改革」という大きな課題を抱えている。これらの政策課題に協力して取り組み、成果を上げることができずに、「改革の停滞」が生じるならば、政権の組み換えか、早期に新選挙を迫られることになる。

さらに、民主主義にとって、野党による政権批判と具体的な政策論争が不可欠であるが、FDP、左派党、緑の党は、このことを十分に果たすことができるであろうか。特に、緑の党は、「赤と緑」の連立政権で展開してきた「エコロジー的文化的プロジェクト」を継続させる政策論争をする必要がある。例えば「再生可能エネルギーの促進、消費者保護、子育て」のような将来性のある政策課題について、イニシアティブを発揮することが期

待される。

CDU・CSUも得票率を減らし、「保守リベラル政権」が実現しなかったことへの批判として、労働組合員を基盤にするCDU社会委員会のメンバーから、ネオ・リベラル路線への疑問が出ている。キリスト教民主主義にとって、経済政策と社会保障政策のバランスが重要であるという指摘である。

他方、SPDは大連立政権の困難な課題に関して成果をあげつつ、次の選挙に向けて新たな政権戦略の構築が必要である。その際、シュレーダー後発の首相候補の決定と共に、「社会的公正」を配慮しながら、経済活性化と社会保障政策の安定化が基軸になろう。また、失業者、問題を抱えているグループの支援のためにも「市民社会強化戦略」が必要である。

1990年代に、政治の停滞や「改革の停滞」により、有権者の「政治嫌い」、「政党嫌い」が大きな問題になった。ドイツでも、「政党支持なし層」の増大により、大政党はいずれもこれまでの基幹的支持者を失っている。SPDは労働者層の支持を失い、CDU・CSUは世俗化によりカトリック教会と結合した支持者を減少させている。このことは、既成政党が「市民社会」の現実から遊離しており、これを埋める組織・運動論を必要としていることを意味する。SPDは、現代的組織政党として「ネットワーク型政党」を試みているが、成功していない。今、政党と市民活動とのネットワークの構築が課題となっている。

「ネットワーク型政党」の形成は、日本にとっても課題となっている。ドイツの選挙戦では、首相候補の対決と選挙マニフェストの政策内容が、有権者の投票する政党を決定する。さらに、日本においては、9月総選挙のような「郵政民営化」に集中した小泉劇場から脱して、総選挙を本格的な政策論争の場とすることが大きな課題である。その時、「社会的公正とエコロジー」の視点から経済の再構築を目指し、市民社会を重視する未来志向の政策体系の形成が、選択肢の一つとなろう。■