

2009年ドイツ連邦議会選挙と メルケル中道右派政権の成立

坪郷 實

早稲田大学社会科学総合学院教授

1 2009年連邦議会選挙 —選挙キャンペーンと選挙結果

ドイツにおける政権交代

2009年のドイツは「スーパー選挙年」と言われ、大統領選挙（間接選挙）、ヨーロッパ議会選挙、6州で州議会選挙、8州で自治体議会選挙、そして9月27日に連邦議会選挙が行われた。

ドイツでは、政党をシンボルカラーであらわし、二大政党のキリスト教民主同盟・社会同盟（以下CDU・CSUと略）は「黒」、社会民主党（以下SPD）は「赤」である。さらに、90年同盟・緑の党（緑の党）は「緑」、自由民主党（FDP）は「黄」、左派党は「赤（ないし深紅）」である。2009年連邦議会選挙の結果、二大政党による大連立政権から、同じメルケルを首相とするCDU・CSUとFDPによる中道右派（保守リベラル）

政権に変わった。

上記の政党カラーで表現すると、ドイツでは、日本の今回の総選挙のように、1998年選挙で「黒と黄」コール連立政権から「赤と緑」シュレーダー連立政権へと与野党が交代する政権交代が行われた。2002年選挙では「赤と緑」の連立政権が政権を維持し、2005年選挙では、「黒と黄」の連立も、「赤と緑」の連立も多数派を獲得できず、残った選択肢であるメルケル大連立政権（黒と赤）が成立し、今回の選挙で「黒と黄」のメルケル連立政権へと再び政権交代が行われたのである。ドイツの選挙制度は、「候補者選挙（小選挙区制）を加味した比例代表制」であり、政党への議席配分が比例代表制選挙によって行われる。5%阻止条項（5%を獲得しないと議席配分がない）があるので、「穏健な多党制」である5政党制が成立しており、連立政権による「政権交代のある政党システム」が定着している。

それでは、2009年連邦議会選挙の特徴がどのようなところにあり、どのような政権が成立したのであろうか、以下見ていこう。

選挙日の翌日に発行された高級週刊誌の選挙特集号のタイトルは、「ドイツ、黄と黒」（デア・シュピーゲル [鏡] 誌）、「女王 [女性首相] を作る人——ヴェスタベレ党首のFDPはどのようにして勝利したのか——何が待ち受けているのか」（フォークス [焦点] 誌）であった。デア・シュピーゲル誌は、表紙に勝利者として小政党FDPのヴェスタベレ党首の半身の写

つぼこう みる

1948年生。大阪市立大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。博士（法学）。専攻は比較政治、環境政治。北九州大学法学部教授を経て、94年より現職。

著書に、『環境政策の政治学——ドイツと日本』（早稲田大学出版部、2009年）、『ドイツの市民自治体——市民社会を強くする方法』（生活社、2007年）、『比較・政治参加』（ミネルヴァ書房、2009年、編著）など。

真のみを掲載した。FDPが戦後最高の得票をすることによって、2005年選挙で果たせなかった「黒と黄」連立のための多数派獲得を成し遂げたのである。これに対して、SPDは、30%を大きく下回り、戦後最低の得票という大敗北に終わった (Der Spiegel, Wohlsonderheft 2009; Focus, WahlSpezial 09; www.fr-online.de; www.zeit.deを参照した)。

大連立政権は「可能性のある政権」だったのか

メルケル首相は、4年間の大連立政権の実績と外交的な活躍により、首相にとどまることができた。メルケル首相は、政権発足時に、大連立政権は「新しい可能性のある政権」であると述べた。他方では、大連立政権は、2005年選挙戦においてメルケルが主張したフラットな税制、社会的負担を一層強いる更なる改革をめざす新自由主義路線のために、二大政党間で「停滞と相互ブロック」をもたらすのではないかと言われた。しかし、基本的に、大連立政権は、シュレーダー前首相による社会保障・労働市場改革である「アジェンダ2010」を継承し、メルケルの新自由主義路線を妨げることになった。SPDは、非正規雇用の増大もあり、社会的公正の観点から、法的最低賃金制度の導入を提案している。現在、労働者送り出し法により、特定の産業部門においてのみ適用されている。さらに、両政党で相異なる政策であった医療改革は、最終的に両案の妥協的な案の実施にとどまっている。

メルケル首相は、政策決定において最初から自らリーダーシップを発揮するよりも、政策をめぐる議論の様子見した後、結論を出す手法を取った。ドイツでは、首相は「政治の基本方針」を定める権限を持ち、各大臣は、この基本方針の範囲内で独立して自らの責任において所管の政策を行う。大連立政権において、家族政策 (両親手当の導入、3歳児以下の保育所の増加など)、年金支給開始年齢の67歳への引き上げ、財政健全化は、各大臣が主導権を発揮し、首相の支援により行われた改革の例である。これに対して、連邦制改革 (連邦と州の間の権限調整、財政など)、付加

価値税の3%引き上げ、企業税制改革、経済危機への緊急プログラムなどは、緊急に必要な改革として行われた。

こうした政策展開を通じて、マスコミにおいて、一方で「メルケル首相の社会民主主義化」が言われ、SPDはシュレーダー政権から3期11年間、政権党であったことにより「政府プラグマティズム」に慣れたと言われている。

しかし、なぜシュタインマイヤー外相を首相候補とするSPDは、大きく支持を後退させ、敗北したのだろうか。その大きな原因の一つは、この大連立政権にある。SPDは第2党であり、大連立政権における成果は第一党のCDUのメルケル首相の得点である。さらに、SPDは、シュレーダー政権期の「アジェンダ2010」改革が負担を伴うものであることから、改革以後、党内左派や労働組合による批判を浴びていた。かつてSPD党首を務めた西のラフォンテーヌと東のギジーを代表とする左派党が「アジェンダ2010」の撤廃キャンペーンを通じてSPDへの批判票を獲得したため、SPDは、多くの州議会選挙で敗北を重ねた。また、不幸なことに、この4年間に健康上の理由を含めて3人の党首が交代した。こうした要因から、SPDは、「社会的公正の党」としてのアイデンティティも、党の新しい政権構想も明確にできなかった。大連立政権下で埋没してしまったのである。

また、後にも述べるように、今回の選挙戦では、実質的に、メルケル首相の主張した「黒と黄」連立か、あるいは大連立の継続かしか、現実的な連立の選択肢はなかった。世論調査では、「黒と黄」連立の支持が、大連立の支持よりも僅かながら上回っていた。SPDは、独自の連立政権方式を積極的に提起できなかったのである。

選挙結果の特徴

選挙結果は、表1の通りであるが、特徴の第1は、投票率が70.9%と、戦後最低を記録し、棄権者が増大している。棄権者の動機は多様であるが、「政治家への不信、不満や抗議」、「以前は支持する政党

表1 2009年連邦議会選挙の結果（2005年との比較、議席と得票率％）

政党	2009年投票率70.9%				2005年投票率77.7%			
	議席数 全（女性）	得票率	西	東	議席数 全（女性）	得票率	西	東
CDU・CSU	239（48）	33.8	34.6	29.8	226（45）	35.2	37.5	25.3
SPD	146（56）	23.0	24.1	17.9	222（80）	34.2	35.1	30.4
FDP	93（23）	14.6	15.4	10.6	61（15）	9.8	10.2	8.0
緑の党	68（37）	10.7	11.5	6.8	51（29）	8.1	8.8	5.2
左翼党	76（40）	11.9	8.3	28.5	54（26）	8.7	4.9	25.3
その他		6.0	6.1	6.4		4.0	3.5	5.8
全議席数	622（204）				614（195）			

出所：www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ und _05/

があったが、今はない」、「政治的関心が高いが棄権」、「政治に満足し政治的無関心」などである。特に、西の投票率72.2%に対して、東は64.7%とさらに低下している。東では、ドイツ統一後、旧東ドイツにおける政治動員の体験から政治的関心が低下傾向にある。価値観が多様化する複合的な社会において、教会を通じてのCDU・CSUへの支持、労働組合の組合員のSPDへの支持は次第に減少し、全体として有権者と政党との結びつきが弱くなっていることも影響をしている。ドイツでは、いわゆる「政党支持なし層」が3割から5割に及ぶと予想される。彼らの多くは、選挙一週間前から選挙当日に投票する政党を決定するので、選挙予測は難しくなっている。

特徴の第2は、後述のように、「ブルガー（保守リベラル）陣営」と「左翼陣営」に分かれる5政党制が安定するとともに、小政党の伸張が目覚しかったことである。すなわち、二大政党がいずれも得票率を減少させ、3つの小政党がいずれも10%を超える得票をした。二大政党のうち、SPDは前回から得票を11.2%減少させ、戦後最低の23%に後退した。SPDは60歳以上で30%を獲得したが、30歳以下の年齢層で得票を劇的に減らし17%にとどまった。SPDは、戦後、1961年選挙で3分の1の得票率の壁を越える目標を達成し、60年代に政権獲得を果

たしてきた。この低得票率に関して、マスコミは性急に「SPDはまだ国民政党なのか」と述べている。他方、CDU・CSUは、第一党になったものの、33.8%と前回より1.4%減少させ、戦後二番目に低い得票率であった。CDUの支持が強いのは、やはり60歳以上の年齢層であり、この層では、40%を獲得した。

この二大政党の得票率は、1976年選挙の91.2%を頂点にして、低下し、1998年76.0%、2005年69.4%、今回は56.8%と過去最低になっている。他方、FDPは以前に10%を超えたことがあるが、3つの小政党が同時に10%を超えたことはなく、いずれもこれまでの最高の得票率である。東ドイツでは、SPDが12.6%減らし、左派党が3.1%増加させたことにより、SPDは第三党に後退した。左派党は西ドイツでも5%を超え、8.3%を獲得して、東西において定着を果たした。

「黒と黄」連立の勝利をもたらしたのは、FDPがCDU・CSUから113万票、SPDから52万票を獲得し、前回選挙より158万票増加させ、CDU・CSUの減少にもかかわらず、過半数の得票を果たしたからであり、FDPは「政権創出政党」であった（表2参照）。大連立政権の2007年以後における世論調査では、変動があるものの、SPD、緑の党、左派党による「左翼陣営」が、CDU・CSUとFDPによる「ブルガー（保

表2 2005年との比較で2009年における政党票の移動（単位 千票）

	CDU・CSU	SPD	FDP	緑の党	左翼党	棄権
CDU・CSU - 1530		+ 870	- 1130	- 60	- 40	- 1170
SPD - 5490	- 870		- 520	- 860	- 1110	- 2130
FDP + 1580	+ 1130	+ 520		+ 20	+ 20	- 110
緑の党 + 730	+ 860	+ 60	- 20		- 130	- 40
左翼党 + 910	+ 40	+ 1110	- 20	+ 130		- 350

出所: Der Spiegel, 44-45. 第1 テレビ (Infratest dimapによる調査)

守りベラル)陣営」よりも上回っていた。これをFDPの大量得票により克服したのである。

他方、SPDは、2005年にSPDに投票した549万票を失い、そのうち213万票が棄権し、111万票が左派党に流れ、87万票がCDU・CSUに、86万票が緑の党に、52万票がFDPに移動した。棄権者の増大は、かつてのSPD投票者によるところが大きい。

このようにドイツにおいては、統一以後の2大政党と3小政党による5政党システムが安定化したといえる。したがって、前回の選挙のように、2政党で議会の過半数を得る政権を樹立する可能性は低くなったといえる。今回は、FDPの大量得票が、2政党による多数派形成を可能にしたのである。

第3に、その他の政党の得票も多く、多様化する複合社会を反映している。特に新しい政党としてインターネット時代における個人情報保護を掲げる「ピラーテン (海賊) たち (政党)」が多くの青年層の票を獲得し、初めての選挙で2%を獲得している。

第4に、憲法裁判所によって違憲判決が出され、次回の選挙までに修正が行われる「超過議席」が24議席 (2005年: 16) と前回よりもさらに拡大したことである。超過議席は、政党に投票する第2票で議席配分が行われる比例代表制のもとで、誰を当選させるかについて半分の議席が小選挙区の当選者により決められる制度によって生じているものであり、近年の選挙では超過議席が増加し、比例代表制による議席配分を歪めるものと批判されていた。

第5に、女性議員の比率が32.8% (2005年選挙: 31.7%) と増加した。そのうち緑の党が54.4%と最も比率が高く、左派党52.6%、SPD38.3%、FDP24.7%、CDU21.6%、CSUが13.3%と最も低い。職業構成では、弁護士・法律家98議員、技術者39議員、経済専門家・経営専門家37議員、教員27議員、医者9議員、学生6議員、司祭・牧師3議員などである。さらに、今回の選挙では、移民的背景 (少なくとも親のどちらかが外国籍) のある議員が16名 (トルコ系5議員、イラン、インド、ポーランドなど、緑の党6議員、SPD4議員など) 当選している (Das Parlament, Montag 26. Oktober 2009, S.1,4,8.)。

大連立政権下の選挙キャンペーン

さて、今回の選挙は、大連立政権下での選挙であり、その点では通常の与野党が政権獲得を競う選挙とは違った様相を呈している。これまで連立を組んできた二大政党が、それぞれの独自の選挙戦略で、次なる政権を勝ち取らねばならなかった。ドイツにおいて、大連立政権は民主主義にとって問題点があると考えられている。それは、大連立政権は連邦議会において過大な議席を持つ政権であり、野党の力が弱く、議会におけるチェック機能が十分に働かないからである。また、連立政権は、政権内にチェック機能を果たす政党がいる利点があると考えられている。ドイツにおいて大連立は、1960年代に戦後初の経済危機のときに成立したことがあり、経済危機という例外的事態への対応であった。2005年の大連立政

権の成立の状況は相違し、想定されていた「赤と緑」の連立も、「黒と黄」の連立も、多数派を取れなかった結果、最後に残る選択肢として選ばれた。

大連立政権下における各政党の選挙戦略は、どのようなものであったのだろうか。まず、メルケル首相のCDU・CSUの選挙戦略は、2008年後半以降の金融危機・世界的な不況に対して、すでに経済の建て直しに成果をあげ、さらに経済の建て直しと雇用の確保のためには「黒と黄」連立が政権として最適であるというものであった。その柱は、広範囲な減税措置である。ただし、「黒と黄」連立で多数派を獲得できなかった場合、大連立の可能性があり、大連立においてSPDと協力して政権政策を行ってきたことから、メルケルは、戦略的に前回のような新自由主義路線をとらず、SPDを厳しく批判しない、むしろあいまいな路線を選択したといわれている。ここから、特に外国人ジャーナリストから「退屈な選挙戦」と評された。

FDPは、大連立政権におけるCDU（メルケル首相）の社会民主主義化を批判し、CDUの保守的な有権者の不満を吸収した。広範囲な減税措置と「簡素な低率の公正な租税システム」の導入、規制緩和という新自由主義路線を主張した。連立戦略としては、「黒と黄」連立を明示し、SPD、緑の党との「信号連立（赤黄緑）」の可能性を明確に否定した。FDPは、野党として、大連立政権下で、メルケルの社会民主主義化が生じ、二つの社会民主主義政党があり、その政策も両政党の妥協による中途半端なものであることを批判した。

これに対して、SPDの選挙戦略は、新産業部門における雇用創出、「全産業への法的最低賃金制度の導入」をはじめとする社会的公正を図る政策であり、脱原発の堅持、消費者保護などの政策を重視する選挙公約（マニフェスト）を掲げ、まずは「黒と黄」の連立阻止を前面に押し出した。しかし、首相候補のシュタインマイヤー外相は、世論調査で左派党に支持を奪われ、SPDの支持率が低迷しており、「赤と緑」の2党連立で過半数を取る見込みがないことか

ら、「黒と黄」連立の阻止の帰結として再度の大連立を目指しているとの印象が強かった。SPDにとって、「赤と緑」連立以外の可能性は、FDPを加えた「信号連立」しかなく、この可能性はFDPにより否定された。世論調査において左翼陣営が優位であっても、SPDは、「赤、赤、緑」の左翼三党の連立を連邦レベルで否定しており、この世論調査での優位を活かす連立は可能ではなかった。なお、州レベルにおいては、「赤と赤」連立は実現している。

SPDは、11年間に及ぶ政権運営のために「政府プラグマティズム（実際主義）」に慣れ、「社会的公正」を実現する政党としてのアイデンティティを弱めたため、選挙日より二週間前に行われた首相候補によるテレビ対決において、シュタインマイヤーが世論調査で優勢を獲得したにもかかわらず、CDU・CSUとの差を縮めることはできなかった。

2 中道右派政権の成立へ ——連立協定をめぐって

連立協定の締結

10月26日に、CDU・CSUとFDPの間で締結された連立協定は、『成長、教育、結合（結びつき）』というタイトルで、128ページに及ぶものである。ドイツにおいては、選挙後、連立方式が決まった後に、時間をかけて、連立政党間の選挙マニフェストを基にして、任期4年間の政権政策について合意を行い、連立協定を締結する。その際、異なる政策の場合は政治的妥協が行われる。連立交渉メンバーは党首や主要な州首相からなり、政策ごとに作業委員会が設置され、政策の調整が行われる。今回は、10月末のEU首脳会議が目標とされ、20日間で決着がついた。連立交渉中は、前政権が外交を含み実務を行う。連立協定には、政権発足後の連立の運営ルールが定められる。連邦議会の審議のある週初めに、党首、会派代表、党幹事長、会派第1事務局長、首相府長官、財務相、FDPの指名するものによる連立委員会が開催され調整が行われる。この連立協定が締

結されて後に、新政権は発足する。

連邦議会は、4年間を議会期として継続して審議を行う。連邦議会における審議を通じて、政府提出法案、議員提出法案に対して与野党からの対抗提案、修正提案が提出され、より良い法案をつくるための修正が行われる。法案が最終的に固まった段階で、各政党は党派総会を開催し、模擬投票を実施し、法案成立の見通しをつける。連立会派間では調整が行われる。ドイツでは、基本法により厳密な党議拘束は行われていない。テーマによっては、自由投票が行われる場合もある。

さて、連立交渉でとりわけ争点になったのは、医療、税制、国内安全のテーマであった。主要な内容を概観しておこう。医療基金は、短期的には変更されない。来年予想される疾病金庫の10億ユーロの欠損は、一部は税金で補填され、残りは付加的保険料により賄われる。医療基金の改革は、まず2011年に行われる予定である。社会保障会計への補充のためのいわゆる「影の予算」については、来年、検証される予定である。税制改革として、企業と市民に対する減税が行われる。2010年初めに実施される大連立政権の決定分(140億ユーロ:1ユーロは約137円)と合わせて、まず2010年に総額210億ユーロの減税が実施される。さらに、法人税と相続税が改革される。全体として、このような減税措置は、豊かな者への減税であると批判されている。しかも、政府財政の健全化にマイナスの影響を与え、連邦制改革の中で基本法に規定された財政ルールに反するのではないかという批判が野党から行われている。

家族政策に関して、子ども控除額は6024ユーロから7008ユーロに引き上げられ、子ども手当は2010年から月額20ユーロ引き上げられ、第1子と第2子184ユーロ、第3子190ユーロ、第4子以降215ユーロになる。さらに、CSUの主張により、3歳以下の子どもを家庭で育てる親(つまり政府によって補助される保育所などに預けない親)に対する養育手当150ユーロが導入される。大連立政権期に行われた両親手当の創設(両親が取得すると最大14ヶ月取得)と遅れ

ていた3歳児以下の保育所の整備は、社会の現実となっている女性と男性が共に働く環境を支援し、労働と家庭・生活の両立(ワーク・ライフ・バランス)政策の実施であった。CSUの養育手当は、保守派の側からの「家庭の堅持」の方向を目指したものであり、これとは矛盾するものである。

労働市場政策に関して、すでに実施されている産業部門の最低賃金制は存続するが、2011年までに見直しが行われる。またシュレーダー政権による「ハーツIV改革」の失業手当II受給者の保有資産について一年齢あたりの額が250ユーロから750ユーロに増額、居住している不動産などが含まれることになる。教育・研究費は、国際比較において、EU平均からも低いいため、2013年までに全体として120億ユーロに増額する。2015年までに国内総生産の10%にすることが目標である。農業分野において、牛乳製造を支援する緊急プログラムが実施される。

国内安全問題に関して、コンピューターのオンライン検索は、今後、連邦裁判所による許可が必要である。FDPは、個人情報の保護を重視しており、妥協が図られた。外交政策、防衛政策に関して、兵役義務は9ヶ月から6ヶ月に短縮される。FDPは兵役義務の廃止を主張していたが、妥協が図られた。そして、「ドイツが核兵器のない国になるべき」ことが明記された。地球温暖化防止政策が引き続き重点政策である。政権が変わったことによる大きな変化の一つは、脱原発であり、現存の原発の稼働期間が延長される。内容はまだ詳細には決まっていない。なお、連立政権は、原発の新設の禁止は維持し、原子力エネルギーを「架橋技術」として位置づけ、同時に再生可能エネルギーの強化について述べている。

CDU・CSUは、首相、内務相、財務相、防衛相、労働・社会相、教育・研究相、家族・女性・高齢者・青年相、食糧・農業・消費者保護相、建設・住宅・交通相、環境・自然保護・原子力安全相、首相府特任相を担当する。FDPは、外務相、司法相、経済・テクノロジー相、保健相、経済協力・発展相を担当する。

ドイツ政治のゆくえ

選挙から一ヶ月後の10月28日、メルケル新政権が発足した。メルケル政権にとっての第1の試金石は、2010年5月に行われる人口の最も多いノルトライン＝ヴェストファーレン州議会選挙である。このことは、連立交渉においても意識されており、一部の政策の決定が先延ばしにされている。これまでの政権において、歴代の与党は、州議会選挙において連邦政治の不満のために敗北するケースが続いている。現在は、「黒と黄」連立が連邦参議院において多数派であるが、州議会選挙の敗北が続くと、州政府の代表によって構成される連邦参議院において政権党が少数派になる場合も考えられる。このような、連邦議会と連邦参議院における与野党の逆転は、メルケル政権による政権政策に対する「拒否権アクター」として連邦参議院が登場するため、その政権運営を困難にする。連立交渉でも、メルケルは、FDPやCSUとの調整、さらにCDU党内の調整を迫られた。メルケルが、リーダーシップを発揮できるのか、新自由主義路線に回帰するのかが、鍵になろう。

SPDは、会派代表に首相候補シュタインマイヤーを選んだ。11月半ばの党大会で、新しい党首にガブリエル（前環境相）を、幹事長に左派のナーレスを選出する予定であり、新体制が発足する。野党の立場になって、「『社会的公正の党』として有権者の信頼を取り戻せるのか」、「『アジェンダ2010』改革は、左派から新自由主義路線に接近したものと批判を浴びているが、これに代わる新しい社会政策を構想できるのか」、「新しい党員獲得に向けて党をどのように開くの

か」、「環境政策を統合する新しい経済政策を構想するのか」、「左派党との連立（赤、赤、緑の連立）は?」、「州議会選挙でSPD主導政権を獲得できるのか」など課題は多い。SPDの建て直しは容易ではないであろう。関連して、解雇保護のさらなる緩和、共同決定制度の制限などFDPやCDU・CSUの経済派の主張がメルケルによって否定され、これらの点は連立協定に入らなかったが、労働組合はこうした動きに警戒を強めている。

表2のように東西ドイツにおいて異なる重点の政党システムが成立している。東西における失業率の違い（東が約2倍）を埋め、経済水準、生活水準の標準化を実現することが引続き大きな課題である。これとの関係で教育政策が注目されている。さらに州レベルにおいては、多様な連立時代が来ており、すでに「黒と黄」、「赤と緑」、「大連立（黒と赤）」、「赤と赤」があり、新しい動きとして、ハンブルク都市州で「黒と緑」連立が成立し、この11月にザール州で最初の「黒と黄と緑（ジャマイカ連立＝黒信号連立）」が成立する予定である。こうした試みが連邦レベルの選択肢を拡げるのかが注目点である。■

（本稿は、科学研究費基盤研究（B）（H.20-22）「福祉社会・政策デザインにおける次世代人材育成の国際比較」（研究代表者久塚純一）の研究成果の一部である。連邦議会選挙と次世代人材育成政策の調査にあたって、CDU本部M・インゲンラースさん、SPD本部W・ビーマンさん、家族省F・ファルコナーレさん、ハレ大学G・フォリヤンティ＝ヨーストさん、M・シュプロッテさんなどの協力を得ることができた。記して感謝したい。）