

ドイツにおける連立政治の変化 :安定から遠心的競合へ

安井 宏樹

神戸大学大学院法学研究科教授

2017年9月に行われたドイツ連邦議会選挙は多くの驚きと衝撃を関係者に与えた。戦後ドイツ政党政治の屋台骨となってきたキリスト教民主同盟・社会同盟(CDU/CSU)とドイツ社会民主党(SPD)の2大政党が戦後最低級の得票率にとどまる大敗を喫したに加えて、保守政党と目されてきたCDU/CSUのさらに右の位置に、新党「ドイツのための選択肢(AfD)」が議会進出を果たしたのである。

こうした大きな変化はドイツの連立政治のありようにも影響を与え、選挙後の連立交渉も混乱して長期化した(安井2018)。本稿では、ドイツの連立政治の特徴とその変化について、政党数、諸政党の政策位置と政党間競合の形態、連立形成の勝利条件、という3つの観点から検討していきたい。

西ドイツ時代の安定

1. 3党制:比例代表制と小党排除条項

ドイツは伝統的に多党制であった。階級的対立

や宗派的亀裂、さらには議会主義へのスタンスや地域的な独自性といった要素までもが政治の世界に反映されたためである。ヴァイマル共和政での比例代表制採用は、時代の風潮であったのと共に、そうした政党制の現実を議会での議席分布に反映させようとする試みでもあった。しかし、比例代表制はさらなる多党化を助長し、共和国議会の有効政党数(議席の規模を考慮して算出される有意な政党の数)は6~7であり続けた。こうした小党乱立が議会政治の機能不全を招き、ナチ独裁への道を開いてしまったとする認識は戦後の制度設計に強く影響したが、その一方で、多党制的な社会の現実や政党の党派的利益との折り合いも問題となった。その結果として選択されたのが、比例代表制を基調とする選挙制度を採用しつつも、得票率5%以下の政党には議席を配分しないとする小党排除条項を設けるという折衷策である。

こうした折衷的な制度は、その後の連立政治に大きく影響した。比例性の強い選挙制度が単独過半数政権の登場を困難にする一方、小党排除条項が小政党の議会進出を困難にした結果、戦後西ドイツの政権構築は、中規模以上の政党による連立という形で展開されることとなったのである。また、小党排除条項は泡沫政党の淘汰にも効果を上げ、戦後西ドイツの政党政治は、1961年選挙以降、CDU/CSUとSPDの2大政党に得票率1割前後の自由民主党(FDP)が加わる3党制として展開されていった。有効政党数も2~2.5でほぼ安定し、

やすい ひろき

2000年東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。修士(法学)。専門分野は、ヨーロッパ政治史、比較政治、現代ドイツ政治。日本学術振興会特別研究員、東京大学大学院法学政治学研究科比較法政国際センター研究機関研究員、神戸大学大学院法学研究科助教授、同准教授を経て、2011年より現職。

著書に『政権交代と民主主義』(共編著)(東京大学出版会、2008年)など。

戦前の小党乱立はひとまず克服されたのである。

2. 政党間競合の求心性と連立形成の柔軟性

政党数が集約されていったことと並んで、政党間競合も穏健化した。戦前は、伝統的な多党制構造に加えて、2つの体制選択問題(敗戦によって成立した共和政の是非と「ブルジョワ民主主義」の是非)が政党間競合を敵対的なものにしてきたが、再度の敗戦とその後の東西冷戦によって左右両極は外部化され、もしくは抑圧されて、西ドイツの政党政治は、体制を是認する穏健な政党をアクターとする求心的な競争として展開された。

また、政策によって3党の並び方は異なっていた。経済政策ではSPDとCDU/CSU・FDPが対立していたのに対して、宗派学校の扱いが問題となる教育政策ではSPD・FDPとCDU/CSUが対立していた。社会政策では、労働運動に近いSPDとCDU/CSU左派が時に協調しながら政策決定を主導していた(近藤 2009)。国際環境との適合性も影響する外交政策では、時代によって政党の政策位置自体が変化した。このように各党の政策位置が多様であったために、政党間提携のあり方は固定化せず、連立の形成も、その時にどの政策が重視されるかによって大きく左右された。1969年のブランドSPD-FDP政権への政権交代は、その最たる例と言えよう(安井 2008)。

3. 多数派政権の制度的要請

戦後ドイツの連立政治を考える上で見落とすことのできないもう1つの要素は、首相選出の制度的なハードルの高さである。ヴァイマル共和政末期に多数派形成ができなくなり、少数与党政権から、大統領の緊急命令権に依存する非議会内閣を経て、ヒトラー首相任命へと迷い込んでいった過去への反省から、戦後のドイツ連邦共和国基本法(憲法)では、連邦議会での首相選出には「総議員の過半数」の賛成が必要と規定された(63条2項)。相対多数での首相選出が否定されたことによって、首相選出選挙で棄権することによる消極的承認や閣外支持という曖昧さを残した手法は使えなくなり、

首相の地位は連邦議会多数派の明確な支持に支えられるものとなった(安井 2012)。他方、少数与党政権の否定は、連立形成の選択肢を狭めることにもなるが、戦前の小党乱立を克服して3党制となり、その3党の間で求心的な競合を展開するようになっていた戦後西ドイツにとっては、致命的な問題とはならなかったのである。

ドイツ連立政治の変容

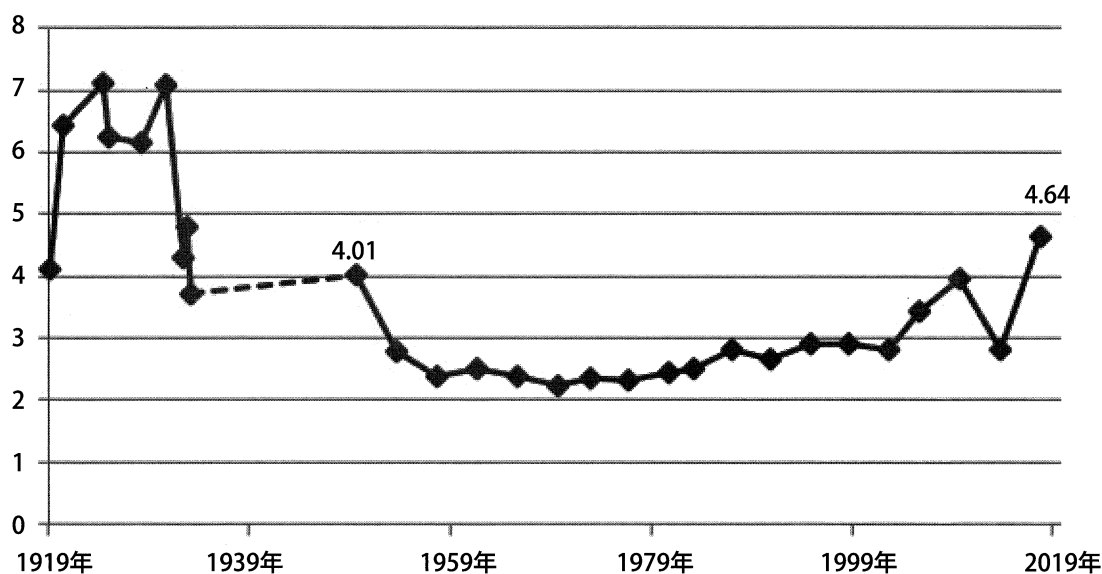
1. 多党化の進行

このように安定を獲得していた戦後西ドイツの政党政治であったが、民主政治である以上、有権者が変化すれば、政党のあり方も変化せざるを得ない。戦後の高度成長と民主政治の下で育った戦後世代が社会の主軸となった1980年代以降になると、参加と自律性を尊重する新しい価値観を体現した環境政党である緑の党が登場し、1983年選挙で得票率5%の壁を突破して議会進出を果たした。

また、1990年のドイツ統一によって旧東ドイツが連邦共和国に編入されると、旧東独共産党の後継政党である民主社会主義党(PDS)も連邦議会に参入した。当初はこのPDSの参入を統一に伴う一過性の現象と見る向きもあったが、東西格差の縮小がなかなか進まないという不満の受け皿となったPDSは東部地域で一定の支持層を確保した。その後、SPDのシュレーダー首相が2003年に新自由主義的な労働市場改革を強行し(安井 2005)、それに反発した労組勢力がSPDを離れて新党「労働と社会的公正のための選挙オルタナティブ(WASG)」を結成すると、PDSは左翼党と改名してWASGと提携し、2007年には合同して、西部地域にも一定の支持層を持つ有意な最左派の政党「左翼党」として定着した。

さらに、2013年になると、メルケル政権が展開した財政抛出を伴うユーロ救済政策に不満を持つ勢力が新党「ドイツのための選択肢(AfD)」を結成した(近藤 2018; 中谷 2017)。同年の連邦議会選挙では小党排除条項に阻まれたものの、ドイツの自律性擁護を強調する反ユーロ政策は多くの右

図1 ドイツにおける有効政党数の推移



(出所) http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf
 所収のデータより筆者作成。

派的な勢力の受け皿として機能し、メルケル首相の難民受入政策への世論の反発を追い風にして、欧州議会選挙や州議会選挙での小党排除条項突破を続けた後、2017年の連邦議会選挙で得票率12.6%の第3党へと躍進した。

以上のような新党の参入が繰り返された結果、3党制は6党制へと変化した。有効政党数も増えていき、2017年選挙後には4.64となって、「最後のヴァイマル選挙」とも評された1949年選挙の4.01を上回るに至ったのである(図1参照)。

2. 連立枠組みの固定化と政党間競合の遠心化

多党化の進行は、政党間競合のありようにも影響した。まず、緑の党が連邦議会に参入した1983年選挙以降、SPDとFDPの連立では過半数に届かないという状態が常態化し、現実味のある連立枠組みはCDU/CSUとFDPによる中道右派ブロック(両党のシンボルカラーから「黒-黄」と形容される)か、SPDと緑の党による中道左派ブロック(同じく「赤-緑」と形容される)のみとなった。連立形成の柔軟性は失われ、政党間競合は2大政党ブロック間の遠心的な競合が中心となった(Lees 2002)。

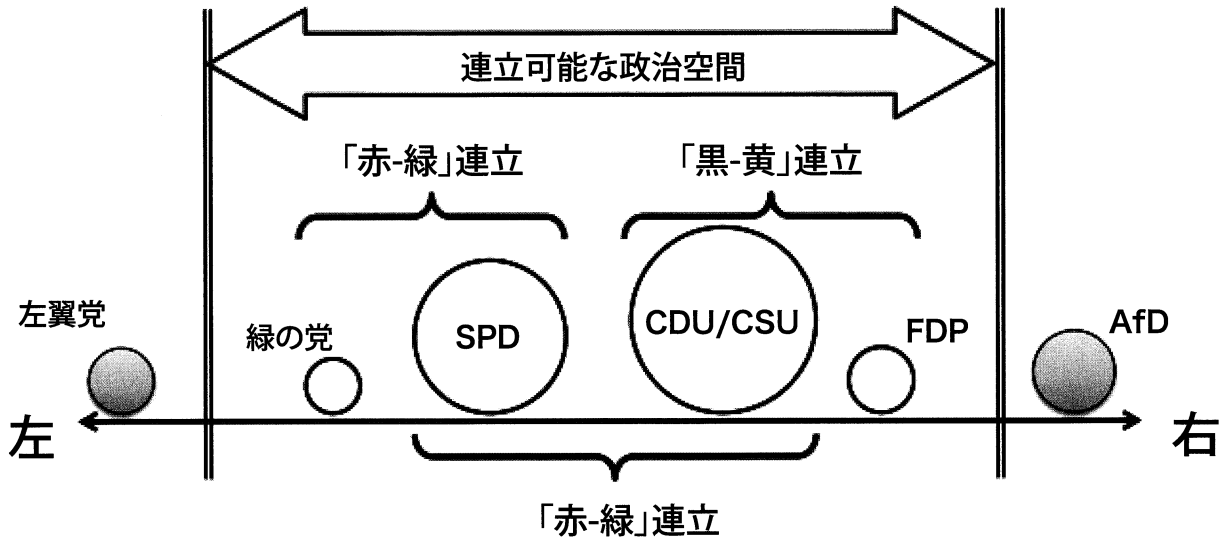
それ以降の多党化は遠心化を加速させた。

1990年選挙から参入したPDSは旧東独共産党の系譜に連なることから、連邦政治における連立可能性を他党から否定され、左翼党となった後もその烙印は消えていない¹。また、2017年選挙で連邦議会進出を果たしたAfDも、その過激なイスラム批判などが差別主義的と他党から見做され、連立可能性を否定されている。その結果、左翼党とAfDは、左右両極に位置する「反体制政党」のような存在と化してしまい、2大政党ブロックの外側から遠心的な競合を展開している(図2を参照)。

3. 多数派形成の困難化と大連立の頻発

多党化と政党間競合の遠心化、とりわけ、左右両極での新党出現と、それらの連立からの排除によって、ドイツでの連立形成は困難の度を増し、首相選出に「総議員の過半数」の賛成を求める憲法上の制度がそれに拍車をかけた。左右両極を除いた中道の部分だけで全体の過半数を確保するのは容易ではなく、そのハードルを越えるための窮余の策として、2大政党の大連立が増えていった²。左翼党が第4党に躍進した2005年選挙以降、大連立とならなかったのは、大連立批判票を集めて躍進したFDPとCDU/CSUの「黒-黄」連立が生まれ

図2 2017年選挙後の政党配置と連立枠組み



出所：筆者作成。

た2009年選挙後の第2次メルケル政権だけである。そのFDPも11年に及んだ野党経験の中で遠心的競合の体質が染み込んでおり（Walter 2010: 66）、「黒-黄」連立は連立与党間の調整に苦しんだ。政権担当能力不足を批判されたFDPは、その次の2013年選挙で小党排除条項に抵触する大敗を喫して議席を失い、再び大連立が選択されることになる。

こうした大連立の常態化は、政権交代の基軸として期待されてきた2大政党の間での競争という要素を弱めた（安井 2018）。既成政党の間での政権交代と政策革新に期待が持てなくなると、既成政党批判を展開するポピュリスト政党への支持の土壌が育まれる。これが2017年選挙でのAfD躍進を支えた一因となったが、そのAfD参加が2大政党を弱体化させて大連立を強いたことを考えると、大連立は、AfD台頭の原因であるのと同時に結果でもあるということになる。この悪循環は、2大政党の連立が「大連立」と呼べなくなるまで続くであろうか³。

“長い相対的安定期”の終焉？

アレマンが「ボンはヴァイマルにあらず」

（Alleman 1956）と論じた1956年は、戦前の名残を残した小政党が主としてCDU/CSUに吸収されていき、後の3党制がその骨格をほぼ形成した時代であった。それから半世紀以上が過ぎ、ドイツの連立政治は、左右両極の「反体制政党」を排除した中道の諸政党が狭い選択肢の中で連立を模索するというものになっているが、その構図は、サルトーリが分極的多党制と位置付けたモデルと構造的に類似している（Sartori 1976）。サルトーリが分極的多党制の典型例と目していたのがヴァイマル共和政であったことからすると、「ベルリン」は再び「ヴァイマル」へと近付いているのかも知れない。そして、もしそうならば、その間に存在した「ボン」は、後世の歴史家によって「長い相対的安定期」と呼ばれるようになるのかも知れない。■

《注》

- 1 ただし、東部の州ではしばしば連立に参加しており、チューリンゲン州では、西部の労組出身者ながらも州首相を出している。
- 2 西ドイツ時代の1966～69年にも大連立は組まれているが、戦後初の本格的景気後退という危機に対処するための一時的措置という意識が強かったことに加えて、憲法改正を必要とする制度改革を視野に入れた積極的活用の企図があり、さらにSPDには、万年野党になりかかっていたSPDの政権担当

能力を有権者に実証する機会にしようとする展望も存在した(安井 2008)。強いられてのものというよりは、むしろ“未来志向”だったのである。

- 3 大連立と新興右派政党の台頭というパターンは、1990年代以降のオーストリアにも見られ、2大政党と新興右派政党がほぼ同じ勢力にまでなったところで既存保守政党と新興右派政党が連立するという事態へと至った。ドイツでも、AfDの台頭に直面した一部の保守政治家が「オーストリア・モデル」の可能性に言及するなどして注目している。

《参考文献》

- 近藤正基(2009)『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房。
- 近藤正基(2018)「『ドイツのための選択肢』と欧州懐疑主義」井上典之・吉井昌彦編『EUの揺らぎ』勁草書房、103-126頁。
- 中谷毅(2017)「結党3年の『ドイツのための選択肢』：3州議会選挙結果および基本綱領の分析を中心に」『愛知学院大学論叢法学研究』第58巻135-162頁。
- 安井宏樹(2005)「社会民主主義政党のイノベーション：ドイツを中心に」山口二郎・宮本太郎・小川有美編『市民社会民主主義への挑戦：ポスト「第三の道」のヨーロッパ政治』日本経済評論社、55-80頁。
- 安井宏樹(2008)「ドイツ：ブラント政権の成立」高橋進・

安井宏樹編『政治空間の変容と政策革新4：政権交代と民主主義』東京大学出版会、43-71頁。

安井宏樹(2012)「ドイツにおける『小連立』政権の運営：小政党の影響力とその限界」『神戸法学年報』第27号1-23頁。

安井宏樹(2018)「ゆらぐドイツの大連立：メルケル政権の展望」佐々木毅編著『民主政とポピュリズム：ヨーロッパ・アメリカ・日本の比較政治学』筑摩書房、30-47頁。

Allemann, Fritz René (1956) *Bonn ist nicht Weimar*, Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Lees, Charles (2002) 'Coalitions: Beyond the Politics of Centrality?' Stephen Padgett and Thomas Poguntke. eds. *Continuity and Change in German Politics: Beyond the Politics of Centrality? A Festschrift for Gordon Smith*, London: Frank Cass, 117-134.

Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press. (岡沢憲英・川野秀之訳(1992)『現代政党学：政党システム論の分析枠組み』(新装版)早稲田大学出版部)

Walter, Franz (2010) *Gelb oder Grün? Kleine Parteigeschichte der besserverdienenden Mitte in Deutschland*, Bielefeld: transcript Verlag.

