

2022年の各国政党政治

経済・社会文化・ グローバリゼーション

「ドイツ連立政権発足への一考察」

NIRA 研究報告書

2022.1

新川 匠郎 著

ドイツ連立政権発足への一考察

新川匠郎

要旨

ドイツにおいては、2005年以來アンゲラ・メルケルが率いてきた長期政権から、新しい政権への交代が2021年に見られた。その新政権を担ったのはドイツ社会民主党、連合90/緑の党、自由民主党の3党である。3党はそれぞれドイツ連邦政府を担う与党経験があった一方、この3党による連立政権は今回が初めての試みでもあった。本レポートでは、新しい連立政権がどういった交渉の経緯で成立したのか、ドイツの制度的な特徴を背景にした「数の原理」および各党の「政策位置」から考察を加えたい。そこではまず、選挙を経て新政権発足に至った交渉過程で、今回の3党連立がどのように選りとりられていったのかを概観する。次に新政権発足までの制度的な背景として、議会多数派の支持を受けることが重要な一方、ドイツの連邦制が連立政権の形成において見逃すことのできない役割をもつことについても確認する。その上で新政権発足に向けた3党間での大臣職配分の交渉が、議会第1党となったドイツ社会民主党にとっては必ずしも最適解でなかったことを指摘する。この交渉選択に対して本レポートでは、各党の欧州統合への立場を前提として、前政権の特徴、政策的な異質さ、選挙で顕在化した争点という3つが関わっていたのではないかと提起する。以上の連立交渉の考察を踏まえて最後に、現与党がテーマに掲げる「進歩」へいかに取り組みうるのか、また、それと連動した野党の立場・役割について、新政権成立の持つ含意として考えてみたい。

新政権発足までの過程

ドイツでは2021年9月26日に行われた連邦議会選挙を経て、12月8日、ドイツ社会民主党（以下、SPD）のオーラフ・ショルツを首相とする新政権が発足した。日本と同様に議院内閣制であるドイツでは、議会多数派を形成し、その支持なくして政権が成り立たない。しかし、今回の選挙でキリスト教民主同盟（以下、CDU）に代わり第1党となった中道左派のSPDは連邦議会で206議席の獲得にとどまり、議会の過半数（368議席）を超えるにはほど遠かった。そのため議会からの支持を取り付けられるよう、他の議会政党と政権発足に向けた交渉を事前に行う必要があった。国によっては国家元首を通じて定められた組閣担当者が交渉を進める場合もあるが、ドイツでは基本的に政党間で「フリースタイル」の交渉となる。そこではまず政党間で連立の可能性を探り合い、その後、連立政権の

発足に向けて具体的な話(役職配分や政策方針)を詰めるという段階的な交渉が行われる。

今回の場合、SPDに加えて環境問題に力点を置く連合90/緑の党(以下、緑の党)、そして政治・経済的な自由を掲げる自由民主党(以下、FDP)の3党による議会多数派の確保が目指されて、そのための交渉が選挙後に進められている(各党のシンボルカラー—赤(SPD)、緑(緑の党)、黄(FDP)—から「信号機連合」と呼ばれる)。他方で議会選挙の直後には、SPDとともに二大政党の一角で中道右派のCDUを率いたアルミン・ラシェットが緑の党、FDPと連立可能性を探る交渉に意欲を示していた(こちらは各党のシンボルカラー—黒(CDU)、緑(緑の党)、黄(FDP)—がジャマイカの国旗の色と重なることから「ジャマイカ連合」と呼ばれる)。ただし今回の選挙でCDUは大敗を喫して、議会第2党に甘んじることになった(図表1を参照)。そのためCDU党内およびバイエルン州の地域政党でCDUの姉妹政党でもあるキリスト教社会同盟(以下、CSU)からは、政権発足を主導することに対して否定的な意見も出ていた。また10月6日にはSPD、緑の党、FDPが連立可能性を探る交渉を「信号機連合」に一本化させたことで、「ジャマイカ連合」が同時に交渉される可能性は潰えている。しかし政党間の交渉がフリースタイルゆえに「信号機連合」だけでなく「ジャマイカ連合」も可能性としては存在していたといえる。

図表1：2021年選挙結果にみる主要7政党の連邦議会における議席配分(総議席736)

	議席数	前回選挙時(2017年)との比較
ドイツ社会民主党	206議席	53議席増
キリスト教民主同盟	152議席	48議席減
連合90/緑の党	118議席	51議席増
自由民主党	92議席	12議席増
ドイツのための選択肢	83議席	11議席減
キリスト教社会同盟	45議席	1議席減
左翼党	39議席	30議席減

(出典) Der Bundeswahlleiter のデータに基づき筆者作成。

その後SPD、緑の党、FDPは連立可能性について探る交渉を10月15日に終えて、3党は次の交渉段階へ進む合意を取り付けた。そして政権発足に向けた交渉も11月24日にまとめられて、「進歩」をテーマに掲げた連立協定内容の文書公開に至った。これをもって12月初めに3党連立政権の発足について各党内で最終確認が行われて、12月8日、冒頭で述べた連邦議会における首相選出に至った。

「信号機連合」による政権発足まで慎重な交渉が進められたが、この過程では選挙後に議会多数派を目指す「数の原理」だけでなく、交渉する政党の政策的主張も関係していただろう。SPD、緑の党、FDPの連立協定にあたっては170ページ超の文書が公開されたが、これは2017年選挙後にCDU、CSU、SPDの間で締結された連立協定文書のページ数に匹敵する。そもそもドイツでは連立協定文書が以前に比べ長くなってきている(Hellström et al., 2021)。この傾向からは、交渉を通じた政策的取り決めの明示化が重要になってきたことをうかがわせる。他方、この交渉では各党の政策的主張を基に文書化される新政権の方

針を話し合うことになるため、各党は交渉に対して一層慎重を期すようになってきているとも考えられよう。

新政権発足の制度的な背景

今回の政権発足にあたり、連邦議会の過半数（368 議席）を超える 395 の賛成票でもってオーラフ・ショルツが首相に任命された。ドイツでは首相候補を議会での絶対多数で審議する。また審議で首相候補が選出まで通らなかった場合も、改めて別の首相候補の審議が議会の絶対多数の確保を目指して行われる。ドイツでは首相指名において議会多数派の積極的な支持が求められており、与党が議会過半数を掌握していない政権（「少数政権」）を相対多数の賛成に基づき成立させるのは容易でない（Ganghof and Stecker, 2015）。今回の連邦議会選挙まで SPD、緑の党と共に、旧東ドイツのドイツ社会主義統一党の後継政党を 1 つの起源にする左翼党の政権参画も考えられた。しかし結果的にこの 3 党は合計 363 議席と連邦議会の過半数を超えるには至らず、連立交渉の議論も下火になった。連邦の構成単位である州では少数政権の「実験」が見られるものの、連邦レベルでの少数政権成立はハードルが高いといえる。その一方で、二大政党である SPD と CDU は以前と比べて議席を減らす傾向にある。そのため、大政党のいずれかと一小政党の協力というドイツの従来型の連立では議会過半数を超えることが難しくなっている。今回の「信号機連合」にみる 3 党連立交渉は、議会多数派の支持を安定して取り付けられる政権を新たに模索した結果とみなせるだろう。

またドイツでは連邦議会だけでなく、州政府の代表によって構成される「連邦参議院」が立法過程で重要な役割をもつ。例えば 2017 年選挙後に成立した CDU、CSU、SPD の連立政権は連邦議会において多数派であったが、連邦参議院では多数派でなかった。そのため連邦参議院での法案可決に向けて、野党であった緑の党の支持が肝要となっていた（Debus, 2021）。野党にとっても容認できる連立でなければ、発足する政権の安定した運営は困難になるといえる。ただし、ドイツの連邦制は政権発足後の問題を投げかけるだけでなく、政権発足に至るまでの経験を積む機会も与えているだろう。それぞれの州議会選挙を通じて成立する州政府は、連邦レベルと異なる連立に基づくことも稀ではない。例えば 2005 年以降、緑の党は政権から下野したが、州レベルでは与党になる機会が増えていた。この傾向は上述の連邦参議院の問題とも関わるが、州において連邦レベルでの政権参画に向けた実験的試みが既になされてきたとも位置づけられる。

新政権発足に向けた役職配分の問題

新政権では議会第 1 党 SPD のオーラフ・ショルツが首相、議会第 3 党となった緑の党の共同党首の 2 人、ロベルト・ハーベックが副首相、アンナレーナ・ベアボックが外務大臣に就任した。そして議会第 4 党 FDP の党首クリスティアン・リントナーは財務大臣を務める。これら個々の役職配分では専門性や各種実績に関わる一方、各党に配分される役

職の割合は連立する与党の議会勢力比とも関連している。今回の政権では（副）首相および連邦首相府長官を含め計 18 の「大臣職」が 3 党に割り振られたが、SPD が 44%、緑の党が 33%、そして FDP が 22%を占めている。対して 3 党の合計議席に見る割合は、SPD が 49.5%、緑の党が 28.4%、そして FDP が 22%と近似した特徴をもつ。この議席数に見る政権発足への「貢献度合い」を基に、ドイツでは議会での首相指名に向けて地域性や宗派、男女比も加味しつつ、役職配分の政党間交渉がなされてきたといわれる（河崎, 2015: 245-297）。ただし役職は大政党に少なく、小政党には多く配分される傾向があり（Linhart et al., 2008）、今回の連立交渉の結果でも同様の特徴が見られる。

もし第 1 党の SPD が政権発足への貢献度を議会構成（議席数）から計算して、最大の大臣職配分を予期していたならば、どの党との連立交渉を志向していたのであろうか。今回の選挙結果を受けて、複数議席をもつ主要 7 党の中で多数派となる組み合わせは全 64 通りあった。これらの組み合わせのうちで SPD、緑の党、CSU による連立では SPD の貢献度が 56%と最大になる。この連立を組んでいれば、「信号機連合」以上に SPD の役職配分が増えていたと考えられる。ただし CSU は CDU の姉妹政党であり、議会においては 1 つの会派を組む。そこでは SPD、緑の党、CDU、CSU の連立となり、「信号機連合」よりも大臣職の見返りが少ない交渉になっていたと予期できる。

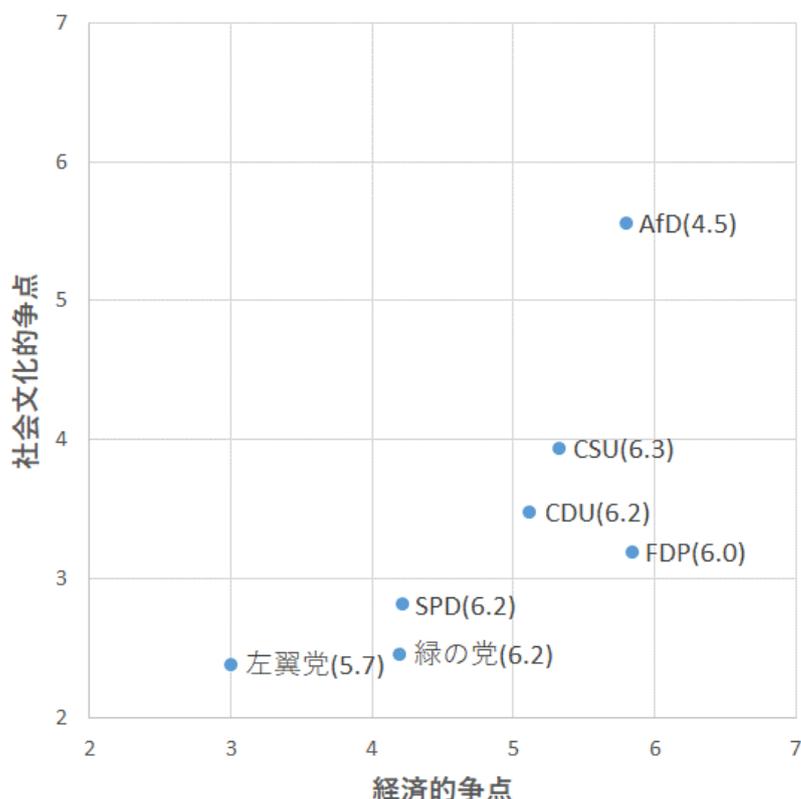
では CDU と CSU が 1 つの会派として連立交渉に同時参画すると想定した上で、SPD が「信号機連合」以上に役職配分を期待できた、議会多数派となれる組み合わせとは何であったのか。それは、①SPD、FDP、ドイツのための選択肢（以下、AfD）、②SPD、CDU、CSU、③SPD、緑の党、AfD、という 3 つになる。しかし①と③にみるような AfD を連立に含める選択肢については、SPD だけでなく他の党も否定していた。AfD の異色さは、既成政党間での合意事項として戦後からドイツが取り組んできた欧州統合に懐疑的な立場をとり、政治問題化させたことにある。この点は「普通の国」としてのドイツを強調した今回の AfD の選挙綱領にも垣間見れる。そこでは欧州統合、一般的にはグローバリゼーションに対する立場（谷口, 2021）の共有が、ドイツ連邦レベルでの政権参画交渉の前提になっていたといえるのかもしれない。

新政権発足に向けた政策合意の問題

SPD にとって「信号機連合」は、数の原理に基づき交渉において期待される役職配分で妥協を伴う選択であったかもしれない。しかし、これは他党の政策的主張を無視できなかった結果とも考えられる。では「信号機連合」以上に役職配分が見込まれた SPD、CDU、CSU による連立交渉という②の選択肢はどうであったか。この組み合わせは、2013 年から続く二大政党 CDU と SPD のいわゆる「大連立」の継続を際立たせるものであっただろう。ただし、この「大連立」は前回選挙後の CDU、CSU、FDP、緑の党による「ジャマイカ連合」の交渉失敗に伴い、野党になることを表明していた SPD を引き留めて成立させていたという経緯がある。また 2021 年の選挙直後に行われた世論調査でも、「ジャマイカ連合」と並んで「大連立」には否定的な意見が半数以上であったことが報告されている（Forschungsgruppe Wahlen, 2021b）。

前政権の特徴は今回の3党連立交渉に影響したと考えられる。その一方で、「信号機連合」が「大連立」と比べた時に、異質な政策的主張をもつ政党の組み合わせでなかったことも、その交渉がとん挫しなかった一要因に挙げられるだろう。ドイツでは90年代以降、大きい政府ないし小さい政府かという「経済的争点」の軸に加えて、伝統的ないし進歩的な社会的価値観かという「社会文化的争点」が第2軸になったと国際比較において評される(Hellström et al., 2021)。この2軸における各党の政策位置について、ドイツの政党評価でも使われる Wordscores 法に依拠した内容分析から確認してみる(Debus, 2021)。ここでは、前回選挙時の主要7政党の選挙綱領、2019年チャペルヒル専門家調査の評価(谷口, 2021)を基にした、今回の選挙綱領の特徴比較を通じて、各党の位置を図表2のように推定できる。

図表2：2021年ドイツ連邦議会選挙における各党の政策位置評価



(注) 各党名の横のスコアは、グローバリゼーションに関わる争点軸を他と同じく選挙綱領と2019年チャペルヒル専門家調査(欧州統合への態度)を手掛かりに推定した結果である。

(出典) Rパッケージ quanteda を基に Wordscores 法 (MV rescaling) を使い筆者作成。

図表2では経済的、社会文化的争点の2軸でAfDが最右派に、そして左翼党が最左派に位置づけられている。ただしAfDが中道右派のCDUと政策的な距離があるのに比べると、左翼党の政策位置はSPD、緑の党と近い。そのため今回の選挙でSPD、緑の党、左翼党の3党が議会多数派になれていたとしたら、AfDの場合と違い、その連立は交渉の段階で選択肢から必ずしも排除されなかったとも考えられる。

これに対して「信号機連合」を構成する政党に目を向けると、SPD、緑の党と比べると

FDPの経済的争点における右寄りの立場が目立つ。そこをみると、中道右派のCDU、CSUと連立することがFDPにとっては「信号機連合」より望ましかったかもしれない。しかしCDU、CSU、FDPの組み合わせも今回の選挙で議会過半数を超えるものでなかった。この1つの帰結として、3党に緑の党も含める「ジャマイカ連合」が連立交渉の選択肢として挙げられたと考えられる。しかし、これら4党間の政策的主張は図表1で見ると、「大連立」、「信号機連合」の組み合わせに比べて距離がある。そのため、例え「ジャマイカ連合」の交渉が進んでいたとしても、前回選挙後と同様に合意に至るのは容易でなかったと考えられる。

以上を踏まえると議会多数派を確保できて、政策的主張に隔たりの比較的少ない組み合わせとして「大連立」と「信号機連合」の2つが残る。この時、先述のように在職与党であったCDUとSPDの関係が、連立交渉において後者を選択していくことに影響していたと考えられる。これに加えて、経済的右派のFDPがSPDおよび緑の党と選挙後に連立交渉を行うにあたり、経済的争点が顕在化していなかったことも影響していたかもしれない。世論調査によると、今回の選挙では気候変動・環境問題がコロナや社会的公正、年金、難民、教育といった問題と比べて重要な争点とみなされていたという（Forschungsgruppe Wahlen, 2021a）。注目を浴びた気候変動・環境問題は、従来の経済的争点での「左右」という見方だけでは捉えにくい。そのため図表2に見られる「信号機連合」内での経済的争点の違いが目立たなくなり、結果的に社会文化的争点での3党関係が交渉で浮き彫りになりやすかったとも考えられよう。

新政権発足の含意

今回発足した「信号機連合」の連立協定文書では、アンゲラ・メルケル首相の下でのCDU長期政権に代わる新たな試みのテーマとして「進歩」が掲げられていた。そこでは社会政策、環境政策、財政政策など各分野での取り組みに加えて、行政や政治参加に関わる制度改革なども盛り込まれている。これら課題への挑戦とその成果は、「信号機連合」がCDUを政権から引きずり落とすための「野合」でなかったことの証明になるだろう。

この新政権の取り組みは政策的立場の異なるSPD、緑の党、FDPの間の連携を前提にするものである。一方で3党間の関係は、連立可能性を探る段階から平等なパートナーであることが強調されていた。他方でCDU政権の下で長らく「ジュニアパートナー」であったSPDは、他の2党に比べて政権運営での経験をもつ。今回の部分的な与党交代を通じた、新政権の下でどういった舵取りがなされるのか注視される。また今回の新政権は、グローバル化（欧州統合）の争点を前提とした政党間競合の下で成り立っていると考えられる。欧州の問題がドイツの問題と直結する現状で、進歩を掲げる「信号機連合」がどのように欧州連合（EU）と関わっていくのかも、同政権の運営に関わる課題であるだろう。

対して2021年の選挙で大きく議席を減らし下野することになったCDUでは、選挙戦を率いたアルミン・ラッシュェットが党首を辞任した。そして同年12月には、CDUの新たな党首としてフリードリヒ・メルツが第1回投票で過半数を超える62.1%の支持を得て選出さ

れている（1月の党大会で正式決定）。CDUの保守としての問い直しが行われる一方、最右派であるAfDはどういった政策位置をとるのだろうか。選挙綱領の分析によると、2017年時に比べ2021年時のAfDの方が経済、社会政策の両面で極端な位置をとったことが示される（Debus, 2021）。他方、2021年時のAfDはドイツ・アイデンティティや伝統的倫理観と共に、自由や人権、自由市場経済を強調しており、多文化主義批判を綱領の中で後退させたとも評される（Volkens et al., 2021）。右派の支持を集めることに成功してきたAfDであったが、今後CDUとの間ではどういった棲み分けがなされるのだろうか。この点は「信号機連合」に対する最左派の左翼党の位置づけと共に、ドイツにおける政党間競合が分極的になるのか、求心的となるのかという問題とも関わってくるだろう。今後のドイツ政党政治の展開に注目したい。

参考文献

- 河崎健（2015）『ドイツの政党の政治エリート輩出機能』コンラート・アデナウアー財団。
- 谷口将紀（2021）「2020年の各国政党政治」谷口将紀・水島治郎編『NIRA 研究報告書 経済・社会文化・グローバリゼーション』NIRA 総合研究開発機構。
- Der Bundeswahlleiter (2022) Bundestagswahl 2021. Available on <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse.html>.
- Debus, M. (2021) ‚Parteienwettbewerb und Wahrscheinlichkeit verschiedener Koalitionsoptionen bei der Bundestagswahl 2021‘ Polit Vierteljahresschr Onlinefirst. <https://doi.org/10.1007/s11615-021-00361-8>.
- Forschungsgruppe Wahlen (2021a) Wahlanalysen. Available on <https://www.forschungsgruppe.de/Wahlen/Wahlanalysen/>.
- Forschungsgruppe Wahlen (2021b) Politbarometer Oktober I. Available on https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2021/Oktober_I_2021/.
- Ganghof, S. and C. Stecker (2015) ‘Investiture Rules in Germany’ Rasch, B. E., Martin, S., and J. A. Cheibub (eds.) Parliaments and Government Formation. Oxford UP.
- Hellström, J., T. Bergman, and H. Bäck (2021). Party Government in Europe Database. Main sponsor: Riksbankens Jubileumsfond (IN150306:1). Available on <https://erdda.org>.
- Linhart, E., F. U. Pappi, und R. Schmitt (2008) ‚Die proportionale Ministerienaufteilung in deutschen Koalitionsregierungen‘ Polit Vierteljahresschr 49(1): 46-67.
- Volkens, A., T. Burst, W. Krause, P. Lehmann, T. Matthieß, S. Regel, B. Weßels, and L. Zehnter (2021) The Manifesto Data Collection. Version 2021a. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

著者

新川 匠郎 神戸大学大学院国際文化学研究科講師