

シリーズ 比較の中の現代ドイツ政治③

## 連邦議会の解散とメルケル政権の成立

小野 耕二

### 目次

はじめに

- 一 「アジェンダ二〇一〇」から連邦議会の解散へ
- 二 〇五年九月の連邦議会選挙とメルケル政権の成立  
むすびにかえて 大連立政権下での連邦制度改革の試み

### はじめに

本稿は、比較という視角の下で、現代ドイツ政治を研究するためのシリーズ論文の第三弾として、二〇〇五年一月のメルケル政権成立に至るまでの政治的経緯を検討するものである。社会民主党と緑の党との連立によるシュレーダー政権は、二〇〇五年五月に「連邦議会解散」を決断し、これにより、当初は二〇〇六年秋に予定されていた

た連邦議会選挙は一年早まることとなった。今回の総選挙においても、前回に引き続き現地調査を行うことができたので、そこで得たさまざまな文献・資料や情報を活用しながら、選挙に至る背景から、この選挙によって成立したメルケル政権の、成立直後における政治的試みの一端までを検討することとしたい。

さて、私は前稿で、ドイツにおいて二〇〇二年九月に実施された連邦議会選挙の結果を分析し、合わせて第二期シュレーダー政権の政治にたいする分析枠組みの提示を試みた<sup>(1)</sup>。ここでは、二〇〇二年連邦議会選挙の結果を受けて成立した第二期シュレーダー政権を、「一九九〇年代以降における先進諸国に共通した政治経済状況の変化への対応策の模索」の一例として位置づけ、比較政治学の枠組み内でその政策的特質を明らかにしようと考えたのである。その時点で私が予測していたように、シュレーダー政権下で二〇〇三年三月に提示された「アジェンダ二〇一〇」という「構造改革」的プログラム<sup>(2)</sup>は、その後の政局のなかで中心的争点となっていた。その内容の紹介と検討は次節以降で行うこととし、ここではまず、二〇〇五年の連邦議会解散から総選挙に至る経緯を概観しておく。

「アジェンダ二〇一〇」という「構造改革」的プログラムは、解雇規制の緩和や「失業手当の削減」という内容も含むため、ただちに労働組合などからの激しい批判と反発を引き起こし、与党である社会民主党（SPD）の内部からも反対の声が挙がってきた。その一方でキリスト教民主同盟・社会同盟（CDU/CSU）は、「建設的野党」という立場から、この政策プログラムの実現に協力する立場を選択し、最終的には二〇〇三年二月に政権与党と合意して、「アジェンダ二〇一〇」関連法案は可決成立されていくこととなった。

しかしこの合意は、問題の「解決」ではなく、「対立の激化」への発端であった。すでに同年一月には、民主社会党（PDS）や市民団体が中心となった「アジェンダ二〇一〇反対デモ」が行われた。その後は、そこに労働組合勢力も合流することによって、二〇〇四年夏の段階では「月曜デモ」として恒例化されていった。また、すでに二

〇〇三年秋のノルトライン・ヴェストファーレン州自治体選挙を皮切りに、二〇〇四年前半における選挙（欧州議会選挙など）においても、政府与党は後退を重ねていった。失業率も上昇する中で、連立与党であるSPDと緑の党の支持率は低迷し、政権危機の状況を呈してきたのである。

同年九月に集中的に行われた各種選挙では、連立与党の得票率は下げ止まりの状況となり、SPDは「反転攻勢」の姿勢を示すに至った。「SPDは、これまでのように『ハーツIV』のゆえに敗北するのではなく、これからは『ハーツIV』のゆえに勝利するのである」と、SPD党首ミュンテフェリングはこの時期に語っている。<sup>(3)</sup>しかしそれは希望的観測に過ぎず、「アジェンダ二〇一〇」関連の政策が本格的に実施され始めた二〇〇五年には、各種選挙における政権与党のさらなる後退が明確となった。同年二月に行われた、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州議会選挙での敗北に続き、同年五月には、ドイツ最大の州であるノルトライン・ヴェストファーレン州の州議会選挙でもSPDは敗北を喫した。ここでの多数派を失うことにより、連邦政府と同じ与党構成の州政府は、ついに皆無となってしまう。そしてこれとは逆に、連邦政府野党のCDU/CSUとFDPは、連邦参議院で「三分の二の議席」を確保することになった。シュレーダー政権下での、連邦参議院の議席変化については、以下の第一表を参照してほしい。<sup>(4)</sup>シュレーダー首相はこの事態に直面し、翌二〇〇六年秋に予定されていた連邦議会選挙を一年早めて実施することを決断したのである。

ここで連邦議会の解散に至る手続きを簡単に紹介するならば、日本の首相と異なり、ドイツ連邦共和国の首相は、連邦議会の「解散権」を有さない。議会の信任を失った首相は、通常は「建設的不信任制度」によって新しい首相にとって替わられることになっている（基本法第六七条の規定）。<sup>(5)</sup>したがって、首相が連邦議会を解散するためには、「首相信任決議」が否決され、かつ新たな首相が選任されない、という状況が必要である。そのときに連邦大

統領が、首相の提案に基づいて連邦議会を解散することになる（基本法第六八条の規定）。この手続きによって、今回の解散は可能となったのである。ドイツ連邦共和国の歴史では、連邦議会の解散はこれまでに二回しか行われたことがなく（一九七二年と八三年）、今回が三回目となる。

二〇〇五年五月二二日夜に、シュレーダー首相は「連邦議会の解散と早期総選挙」への意思を表明し、七月一日に連邦議会で「首相信任決議案」が否決された。信任案への賛成は一五一票、反対が二九六票、棄権が一四八票、という結果であった。この票差は、首相の「解散」への意向を受け、政権与党の議員が棄権に回ったことによる。そしてそれから「三週間」という期限ぎりぎりの七月二一日、ケーラー連邦大統領は連邦議会を解散し、本格的な選挙戦に突入したのである。七月末には、この解散手続きに疑義をもつSPDと緑の党の議員が連邦憲法裁判所に提訴したが、八月二五日に棄却され、九月一八日の総選挙実施が最終的に確定した。

第一表 連邦参議院における勢力比の変化（1988年—2005年）

	連邦政府与党	不確定*	連邦政府野党
シュレーダー政権成立時	35	18	16
2/1999以降(ヘッセン)	30	18	21
9/1999以降(ブランデンブルク/ザールラント)	23	22	24
9/1999以降(テューリンゲン)	23	18	28
9/2001以降(ハンブルク)	20	18	31
4/2002以降(ザクセン-アンハルト)	16	18	35
2/2003以降(ニーダーザクセン)	10	18	41
6/2004以降(テューリンゲン)	10	14	45
9/2004以降(ザクセン)	10	18	41
2/2005以降(シュレスヴィヒ-ホルシュタイン)	6	22	41
5/2005以降(ノルライン-ヴェストファーレン)	0	22	47

\*SPD/FDP 連立政権、SPD/PDS 連立政権、または大連立政権。なおカッコ内はその時点で州議会選挙が実施された州の名前。

この投票日へ向けた選挙戦は、各種選挙での敗北の連続、という状況下でのシュレーダー首相の決断により開始されたのであるが、その期間に行われた各種世論調査でも、SPDの支持率はCDU/CSUを一貫して下回っていた。<sup>(6)</sup> CDU/CSU側の失態もあり、SPDが追い上げを見せていたものの、支持率の差は最終盤でも五ポイント程度あり、政権交代は必至かと見られていた。しかし、投票日の夜には、まったく異なった数字が開票速報で流されたのである。そこまでの経緯をたどることが、本稿第一節の課題となる。

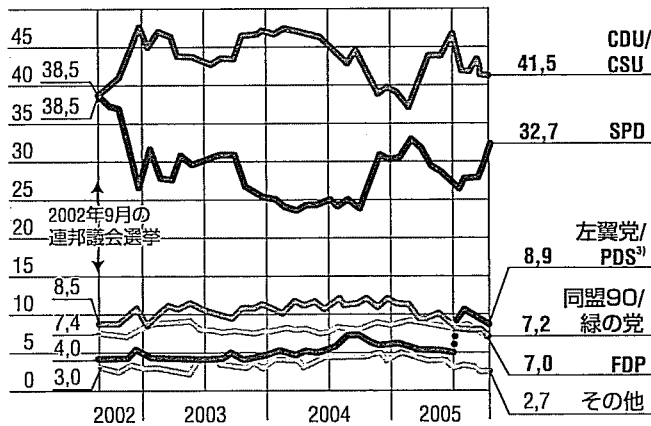
註

- (1) 拙稿「シリーズ 比較の中の現代ドイツ政治② 比較の中の現代ドイツ政治 序論—二〇〇二年九月に実施されたドイツ連邦議会選挙を手がかりとして—」、名古屋大学『法政論集』第二〇〇号所収、二〇〇四年刊。
- (2) この「アジェンダ二〇一〇」の概略についての邦語文献としては、とりあえず以下のものを参照。安井宏樹「シュレーダー政権『アジェンダ二〇一〇』の福祉・労働市場改革—ドイツ版『構造改革』の政治過程—」、同『混迷のドイツ』所収、東京大学二一世紀COEプログラム「先進国における〈政策システム〉の創出」刊、二〇〇五年。
- (3) ここで「ハーツIV」とは、労働市場政策の改革のために、連邦政府に設置された委員会（通称「ハーツ委員会」）が提起した政策を法律化したものの四番目のもの、という意味で、「失業給付と生活保護との結合」をその主要内容としている。ハーツ委員会自体は「アジェンダ二〇一〇」に先行しているが、改革案の法律化の過程で「アジェンダ二〇一〇」の中にも含まれていった。したがってここで紹介した発言は、「アジェンダ二〇一〇」に関する改革案の一環として読み替えることができる。出典は以下の通り。「Die neue Schröder-Show.」 in Spiegel, am 20 Sep. 2004, S. 28.
- (4) Christoph Egle, "5.2 Deutschland," in Wolfgang Merkel, Christoph Egle, Christian Henkes, Tobias Ostheim, und Alexander Peuring, Die

Reformfähigkeit der Sozialdemokratie:  
Herausforderungen und Bilanz der  
Regierungspolitik in Westeuropa, VS  
Verlag für Sozialwissenschaften  
(Wiesbaden, 2006), S. 156.

(5) ドイツ連邦共和国基本法  
Grundgesetz für die Bundesrepublik  
Deutschland のテキストは、ドイツ連  
邦政府のホームページなどから入  
手することができる。本稿後段で紹  
介するように、メルケル政権下の二  
〇〇六年八月に大規模な基本法改  
正が行われた。これは五二回目的基  
本法改正となる。この改正も含め  
た、最新の翻訳については次の著作  
に収録されているものを参照し  
た。初宿正典・辻村みよ子編『新  
解説世界憲法集』所収、三省堂刊、  
二〇〇六年。

第一図 2002年連邦議会選挙以降の政党支持率の変遷



2005年9月上旬時点における政党支持率	Allensbach 9月10日	Emnid 9月9日	Forsa 9月7日	Forsch. Wahlen 9月8日	Infratest- Dimap 9月8日
CDU/CSU	41.5(-0.2)	42(-)	42(-1)	41(-2)	41(-2)
SPD	32.7(+3.1)	33(+2)	34(+4)	34(+2)	34(+2)
同盟90/緑の党	7.2(-0.9)	7(-)	7(-)	7(-)	7(-)
FDP	7.0(-1.0)	7(-)	6(-2)	7(-)	6.5(+0.5)
左翼党/PDS	8.9(-0.8)	9(-1)	8(-)	8(-)	8.5(-0.5)
その他	2.7(-0.2)	2(-1)	3(-1)	3(-)	3(-)

(カッコ内の数字は、1回前の調査結果からの変化を表している。)

(6) 選挙直前に至るまでの政党支持率の変動については、前頁の第一図を参照。これは、「もし今度の日曜日に連邦議会選挙の投票が行われるとしたら、あなたはどの党に投票しますか？」という、いわゆる「日曜日質問 Sonntagfrage」と呼ばれる質問項目への回答を集計したもので、ドイツの世論調査機関が「政党支持の変動」を測定するために用いる質問項目である。調査機関はアレンスバッハ Allensbach で、掲載紙は以下の通り。Frankfurter Allgemeine am Sonntag, am Sep. 11, 2006, S. 2. なお、この表に掲載されている数字は投票日八日前の二〇〇五年九月一〇日までのものである。各調査機関が、九月一日以降の、選挙戦最終週に行った世論調査の結果については、本稿後段で紹介する。

## 一 「アジエンダ二〇一〇」から連邦議会の解散へ

二〇〇〇年代初頭のドイツは、「閉塞的共和国 blockierte Republik」と表現される状況にあり、「改革の停滞 Reformstau」が喧伝されていた。<sup>(1)</sup>この点との対比で見ると、「開放経済 open economy」とも称される経済のグロバル化の中で、他の各国における労使関係システムや「ガヴァナンス」の諸類型は、七〇年代初頭から九〇年代後期にかけて、さまざまに変化していった。そのような変化の一つの典型が、アングロサクソン諸国に見られたような、経済にたいする国家の関与の程度を下げ、企業間調整も市場原理に委ねる、という新自由主義的な経済政策の採用であろう。しかし、ドイツは「労使の二者協議制」を維持しつつ、国家の関与の程度が低い、という独自の構造を維持し続けてきた。<sup>(3)</sup>

このことは、「社会国家 Sozialstaat」と呼ばれるドイツ型福祉国家の「成功」を意味するものではなかった。高い賃

金コストと手厚い失業給付とによって、生産性の低いサービスセクターにおける雇用の増大が妨げられていた。したがって次第に失業率が上昇していくことになった。しかし、政府はそれへの柔軟な対応策を採るための十分な能力を有しておらず、また改革を試みても「分権的な諸アクターがそれを阻害する」という状況となっていた。九〇年のドイツ統一の影響もあり、一九九〇年代後半におけるドイツ全体の失業者数は、三〇〇万人台の後半から四〇〇万人台で推移していた。一九九八年連邦議会選挙で勝利したシュレーダーは、「最初の任期の終わりまでに失業者数を三五〇万人以下に減少させる」と公言したものの、それが守られることはなかった。有効な雇用政策が採られないまま、失業者数が四〇〇万人台前半から、さらに四五〇万人以上へと上昇の動きを見せる中で、新たな政策が提起されることになった。しかしそれは、シュレーダー政権になって再開された「雇用のための同盟 Bündnis für Arbeit」という、雇用問題解決のための政労使のトップ会談の場を通じてではなく、そこでの話し合いが破綻したのちのことであり、シュレーダー首相による「施政方針演説 Regierungserklärung」によって提示されたのである。<sup>(5)</sup>

この演説は二〇〇三年三月一三日午前九時から連邦議会で行われたものであり、本来のタイトルは「平和への勇氣、変革への勇氣」であった。シュレーダー首相はこの中で、包括的改革構想である「アジェンダ二〇一〇」を提起したのである。<sup>(6)</sup>この改革構想については、現時点ではドイツの学界においてもまだ十分な研究蓄積がなされておらず、日本では簡単な内容紹介の域に止まっている。そのため、本稿でも概略的な分析にならざるをえないが、本稿の行論上必要な限りにおいてその内容を紹介しておくことにしたい。

この構想の目的として強調されていることは、第一に「経済のグローバル化」への対応であり、第二に「ドイツ社会における年齢構成の変化（＝少子高齢化）」への対応である。このような状況下で、経済成長と安定的雇用の確保とを実現することが、アジェンダ二〇一〇の目標とされている。そしてそのための手段として、以下のような分



野へのさまざまな改革構想が示されている。

まず労働市場政策の分野では、第一に失業手当 (Arbeitslosengeld I) の給付期間が、五五歳未満では一ヶ月から一二ヶ月へと短縮され、五五歳以上でも三ヶ月から最大で一ヶ月までとされた。第二に、失業手当給付期間終了後に給付される失業補助 (Arbeitslosenhilfe: Arbeitslosengeld II) を生活保護に統合し、失業補助の給付額を削減することとした。この第二の政策が「ハーツIV」と呼ばれており、二〇〇五年一月から実施されている。これらの改革は、いずれも「就業促進」を目標としたものであり、「ワークフェア政策」の一環として位置づけることができるであろう。また第三には、解雇から労働者を保護する規制が緩和され(解雇保護法の改正)、従業員五名以下の零細企業が期限付き雇用の形態で新規の雇用を行った場合、新規雇用者五名までは解雇保護法の適用が免除されることとなった。これは、解雇規制の緩和を通じた、企業側への「新規雇用促進策」と位置づけることができるであろう。年金改革の分野では、繰り上げ受給の開始年齢を、段階的に六〇歳から六三歳まで引き上げるとともに、受給額の算定の際には、「持続性要素 Nachhaltigkeitfaktor」と名付けられた、掛け金拠出者にたいする年金受給者の比率を考慮に入れる方向での改革が提起された。これは、先に述べたような社会状況の変化に対応しようとするものであり、かつ世代間の公正をも図ろうとするものであった。

さらに健康保険改革の分野でも、保険医療制度の効率化や透明性の増大が図られていった。とりわけ継続的治療に際しては、保険者が四半期ごとに一〇ユーロを負担する方針が出され、また歯科治療を含む疾病給付のための保険料負担については、被用者と雇用の折半原則から除外し、被用者(保険者)が保険料を負担することとなった。これにより、企業側の「賃金付帯コスト Lohnnebenkosten」が引き下げられることになる。その他、手工業法におけるマイスター資格の要件緩和や起業の促進、中小企業にたいする税制の簡素化や減税など、さまざまな分野での

「規制緩和」が、「アジェンダ二〇一〇」のなかで提起されているのである。

上記の内容をまとめるならば、これらは「改革の停滞」と呼ばれる状況のなかで、シュレーダー政権がようやく提示し得た「包括的改革構想」と呼ぶことができるであろう。そしてそれは、労働市場政策の改革へ向けた「雇用のための同盟」が破綻した直後に提起されたように、さまざまな巨大利益集団による「改革への拒否権」行使の状況を突破するために、首相主導の形で提示されたものであった。その意味で、「アジェンダ二〇一〇」の提起は、合意形成を重視するドイツの「交渉民主主義 Verhandlungsdemokratie」の構図<sup>(7)</sup>そのものの改革をめざすものだったと言えるのである。その後のドイツ政治における対抗関係は、この「アジェンダ二〇一〇」を軸として形成されていくのであり、その対抗がもたらすダイナミズムについては本稿後段で詳述することになろう。<sup>(8)</sup>

さて、この改革構想を提起したシュレーダー首相が最初に取り組んだことは、連立与党内部での支持の取り付けであった。上記のような新たな内容を含む改革は、既存の支持勢力の動揺を惹起する可能性があるため、ただちにその支持を確認する必要があったのである。この点に関しては、シュレーダー首相はまさに「職を賭して」戦い、同じ二〇〇三年の六月一日にSPDの臨時党大会で、そして六月一五日には緑の党の臨時党大会で、それぞれの党からの支持を取り付けた。しかし順調だったのはここまでであった。

本稿冒頭でも触れたように、労働組合からは強い反発があった。失業手当の引き下げや、解雇規制の緩和といった改革は、労働組合の既得権を侵害するものだったからである。とりわけ旧東ドイツ地域においては、PDSが中心となって「アジェンダ二〇一〇反対デモ」が組織された。そしてそれは、次第にSPD左派と労働運動の中核部分をも巻き込んでいくのである。したがって、SPDの基本的支持層 *Stammwähler* が動揺することになる。

この状況は、さまざまなレベルでの選挙結果に直ちに反映されていく。二〇〇三年後半に行われた州議会議員選

挙や自治体レベルでの選挙における敗北を手はじめに、二〇〇四年六月に行われた欧州議会議員選挙でも、SPDは得票率がわずか二・五％という大敗北を喫した。三八・五％の得票率を確保した二〇〇二年九月の連邦議会選挙から、二年足らずの時点での出来事であった。有権者レベルでは、SPDからの支持層の離脱が起こっていたのである。

その一方で連邦議会の内部においては、シュレーダー政権は「アジェンダ二〇一〇」関連法案の審議を着実に進めていった。ここには、「この改革がドイツにとって必要だ」とするシュレーダー首相の強い決意を感じることができ。そして「改革の停滞」に批判的態度をとっていたドイツ経済界もこの改革構想を支持し、その実現へ向けた「理性の連合」の結成を呼びかけるほどであった。その結果、上記の法案はまず連邦議会を通過し、その後二〇〇三年末には、シュレーダー政権与党とCDU/CSUとの間で妥協が成立することにより、連邦参議院も通過することとなった。その結果、シュレーダー首相が公約していたように、「アジェンダ二〇一〇」関連法案は、二〇〇三年のうちすべて成立の運びとなったのである。議会レベルでは、すでに「大連立」の状況が先取りされていた。

議会レベルでの合意形成と改革の進展、それにたいして有権者のレベルにおけるSPDの支持率の下落、シュレーダー政権をめぐるこのような「分裂的状况」がどのように解消されるのか、政権の命運はそこにかかっていたと言える。すでに本稿冒頭の第一図で示したように、二〇〇三年三月の「アジェンダ二〇一〇」提起以降、SPDの支持率は基本的に下落の傾向をたどっており、二〇〇四年六月には二〇％台の前半にまで落ち込んでいた。先に紹介した欧州議会議員選挙の結果は、それを反映したものである。この状況に変化が見え始めるのは、同年九月に行われた一連の選挙においてであった。

九月五日のザールラント州議会選挙で、前回比一三ポイント以上も得票率を減少させて敗北したSPDは、続く

一九日に行われた旧東独の二つの州における州議会議員選挙で予想外の善戦を示す。シュレーダー政権を批判しつつ、さらに急速な「改革」を提起するCDUにたいし、有権者はより厳しい姿勢を示したのである。その結果が、本稿「はじめに」で紹介したSPDミュンテフェリング党首の発言となる。「アジェンダ二〇一〇」の改革路線の意義が、有権者にもようやく理解されてきたと思われるので、これからは「改革路線のゆえにSPDが勝利する」という期待感が、党内外に満ちて来たように思われた。そして二〇〇四年後半におけるSPDの支持率の順調な回復は、そのことを確証しているかにも見えた。しかし、年末における失業者数の急増を受け、また失業手当の期間短縮などの政策が実施に移された二〇〇五年に入ると、その傾向は再度変化したのであった。

二〇〇五年二月に行われた、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の州議会議員選挙での敗北に続き、同年五月のノルトライン・ヴェストファーレン州における州議会議員選挙でもSPDは敗北を喫した。この州はとりわけ「SPDの牙城」と目されており、SPDの敗北はなんと三九年ぶりのことであった。この州でのSPDと緑の党の連立政権の崩壊により、ついに州レベルではこの組み合わせの政権が消滅した。緑の党は、全一六州すべてで野党の座に転落したのである。そしてCDU/CSUとFDPは、連邦参議院で三分の二という圧倒的多数を確保することに成功した。この状況を前にして、シュレーダー首相は「連邦議会選挙の一年前倒し」という策を決定したのである。それは単なる「前方への逃走」ではなく、また「勝ち目のない選挙」とも思われ<sup>(10)</sup>ない。この選挙の行われた五月二二日夜に公表されたシュレーダー首相の声明は、今回の連邦議会選挙を「アジェンダ二〇一〇への国民投票」と位置づけようという強い意志を伺わせるものであった<sup>(11)</sup>。

シュレーダー首相はこの声明の中で、概略以下のように語っている。ドイツは今、大きな転換の過程の中にある。「アジェンダ二〇一〇」で我々はそれを開始したのであり、今必要な一歩を踏み出さなければならぬ。しか

し、改革の積極的な成果が人々に見えるようになるには時間がかかる。人々の支持が必要な今、ノルトライン・ヴェストファーレン州における州議会議員選挙での厳しい結果は、我々の作業の続行に疑問を投げかけてしまった。改革の前進のためには、ドイツ国民の多数からの明確な支持が不可欠である。したがって、基本法の手続きに則りながら、今年（二〇〇五年）の秋に連邦議会選挙を実施することが、首相としての私の義務であると考える。

改革構想は次第に実施されつつあるが、その成果はまだ見えていない。その状況の中で各州州議会選挙での敗北により、連邦参議院での拒否権は完全に野党側に握られてしまった。この状況下で、シュレーダー政権が再度主導権を取り戻すには、全国レベルで「改革への是非」を問うてみるしかない。それは、その同じ年に「郵政解散」に臨んだ小泉首相にも似た戦略といえるであろう。国民からの新たな支持表明を獲得して、連邦参議院の拒否権行使を抑え、改革政策のさらなる前進を図ること、それがシュレーダー首相の描いたシナリオだったと思われる。しかしその時点でのSPDの支持率は、再度二〇%台へと落ち込んでいた。誰もがCDU/CSUの政権奪還を予想する中で、二〇〇五年秋の連邦議会選挙へ向けた選挙戦が開始されていったのである。

註

- (1) この状況についても、前掲拙稿「比較の中の現代ドイツ政治 序論」を参照して欲しい。また「拒否権プレーヤー」理論を用いつつドイツ政治のこの状況を分析した業績を参照しながら、日本政治の現状分析を試みた、以下の拙稿をも参照。「拒否権プレーヤーと日本政治―ドイツ政治との比較における『政策転換』のメカニズム分析―」、眞柄秀子・井戸正伸編「拒否権プレーヤーと政策転換」所収、早稲田大学出版部刊、二〇〇七年。
- (2) ここで念頭に置いている分析枠組みは、以下の著作で展開されたものであり、前掲拙稿でも紹介したことがある。なお、「ガ

「ヴァナンス」概念は論者によって定義が異なり、多義的なものであるが、ここではやはりシャープ／シュミットの規定に依った。Fritz W. Scharpf and

Vivien Schmidt, "Introduction," in does, eds., *Welfare and Work in the Open Economy, vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press

(Oxford, 2000). なお、各国における変化については、前掲拙稿九二頁で紹介してゐる第二―二図を参照のこと。この図は以下から採った。F. W. Scharpf and V. Schmidt, "Conclusions," in does, eds., *ibid.*, p. 319.

(3) このような分析は、以下の業績にも見て取ることが出来る。Philip

Manow and Eric Seitz, "Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy," in F. W. Scharpf and V. Schmidt eds., *Welfare and Work in the Open Economy, vol. 2: Diverse Responses to Common Challenges*,

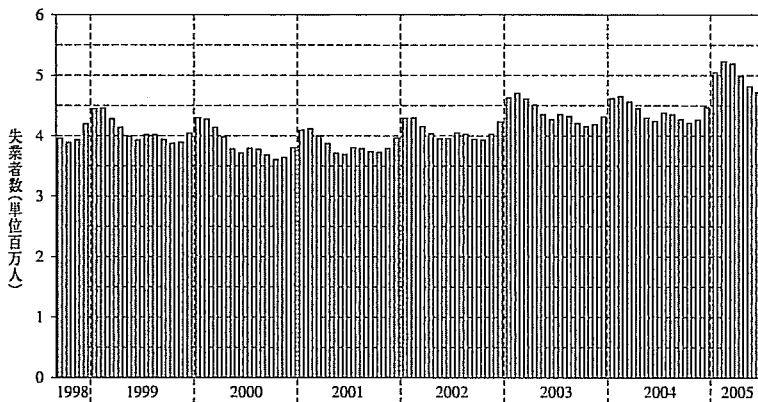
Oxford University Press (Oxford, 2000).

(4) シュレーダー政権が成立した一九九八年以降におけるドイツの失業者数の推移については、以下の第二図を参照のこと。出典は以下の通り。C. Egle, a. a. O., S. 177.

(5) この間の経緯については、有力週刊誌「シュピゲル Spiegel」の三人の記者が執筆した以下の著作が、ルポルターージュ的に生き生きと描写

出している。とりわけその第九章を参照。Mathias Geyer, Dirk Kurbiweit, Cordt Schnibben, *Operation Rot-Grün: Geschichte eines politischen Abenteuers*,

第二図 ドイツにおける失業者数の変遷



Deutsche Verlags-Anstalt und Spiegel-Buchverlag, München und Hamburg, 2005.

(6) ここにおける「アジェンダ二〇一〇」の検討に際し、シュレーター首相の演説テキストについては以下の速記録を利用した。この議事録は、ドイツ連邦議会のホームページを介して利用することができる。Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler: Mut zum Frieden und zur Veränderung, Plenarprotokoll 15/32, Deutscher Bundestag, Berlin, 2003, S. 2479-2493. 付録内容紹介の際には、以下の文献における要約も参照した。C. Egle, a. a. O., S. 180-181.

(7) この概念を用いた現代ドイツ政治分析については、以下の諸文献などを参照。Sven Jochim und Nico A. Siegel Hrg., Konzentrierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat: Das Modell Deutschland im Vergleich, Leske+Budrich, Opladen, 2003. Renat Mayntz und Wolfgang Strecek Hrg., Die Reformbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2003.

(8) 本文中にも記したように、我が国における現代ドイツ政治研究においては、「アジェンダ二〇一〇」の検討は端緒的段階にとどまっていると思われる。さらに付言すべき点は、その作業内における「アジェンダ二〇一〇」の位置づけが著しく低いと思われる点である。具体的に述べるならば、本稿「はじめに」の註<sup>2</sup>で紹介した安井論文では、「アジェンダ二〇一〇」の内容は「既存の法制度を手直しするという性格が強いもの」であり、「劇的な改革」とは言い難い、と断言している。確かに、八〇年代のアメリカやイギリス等に比べると、「アジェンダ二〇一〇」の内容は「劇的」には思えないかもしれないが、ドイツ政治の文脈に置いたとき、問題はそれほど簡単ではない。この構想が引き起こした対立や反対運動を見ても、そしてその後の政治的変遷を見ても、これが既存の制度の「手直し」にとどまらない射程を有していたことは間違いないと思われる。ただし結局のところ、このプロジェクトは、さまざまな勢力の抵抗により、部分的にしかな実現されなかったものであり、メルケル政権の成立以降は、「アジェンダ二〇一〇」の名は消え去ったのである。

ここでもう一例を挙げておくと、近藤康史の以下の論文がある。近藤康史「第三の道」以後の社会民主主義と福祉国

家・英独の福祉国家改革から」、宮本太郎編『比較福祉政治：制度転換のアクターと戦略』、早稲田大学出版部刊、二〇〇六年、所収。この論文では、労働市場政策と年金政策に限定しながら、イギリス・ブレア政権とドイツ・シュレーダー政権の改革政策が比較検討されているが、そこには「アジェンダ二〇一〇」という用語すら見いだすことができない。個別分野での政策内容を比較検討するにせよ、それを包括した改革プロジェクトである「アジェンダ二〇一〇」の内容と意義とを検討する作業をまったく行わずに、シュレーダー政権期の改革政策分析が可能とは考えられない。再論を期待したい。

(9) この間の経緯に関しては、前掲安井論文が詳細に紹介している。

(10) このような評価については、坪郷による以下の論文を参照。ドイツのマスコミの一部でも見られたこのような評価では、シュレーダー首相が連邦議会解散を決定した「積極的根拠」が解明されていないと考える。坪郷實「ドイツ総選挙とメルケル大連立政権のゆくえ」、『自治総研』二〇〇六年一月号所収。

(11) フランクフルターアルゲマイネ紙のホームページに掲載された以下の文書を参照した。"Dokumentation: Die Erklärung von Bundeskanzler Schröder." なお、同紙に掲載された記事としては以下のようなものがある。"Der Kanzler will die Vertrauensfrage stellen." in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, am 24. Mai. 2005, S. 1.

## 二〇〇五年九月の連邦議会選挙とメルケル政権の成立

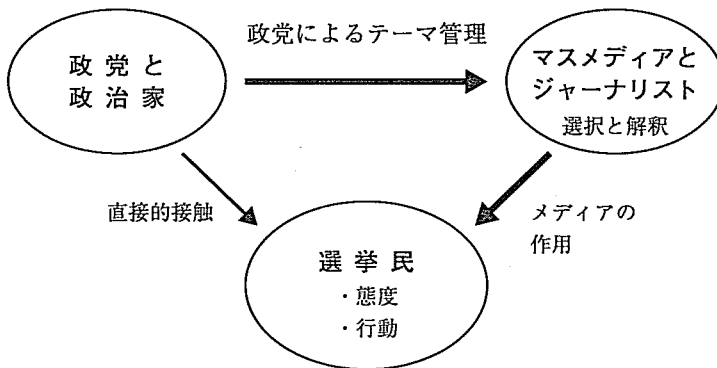
シュレーダー首相の決断は、ドイツ政界に直ちにさまざまな波紋を引き起こした。まず第一に、政権奪還を目ざすCDU/CSUは、五月三〇日にはメルケルを首相候補に指名し、着々と選挙戦の体制を整えていった。それと同時にプロジェクトチームを組織し、七月一日には選挙用政策プログラムも採択した。それは『二〇〇五年から



二〇〇九年までの統治プログラム』と題されており、SPDの『選挙マニフェスト』<sup>(2)</sup>とは異なったタイトルを有していたのである。この五月の段階の世論調査における政党支持率で、CDU/CSUはSPDに二五ポイントもの大差を付けており、「政権奪還」を前提とした文書名であった。SPDにさらに加わえられた不利な材料は、前党首のラフォンテーヌがSPDから離脱し、PDSや市民運動団体WASGと連携して国政に復帰する意向を表明したことである。従来型左翼の空間における「反アジェンダ二〇一〇連合」の形成であった。これには労働運動の一部分も加わり、のちに「左翼党・PDS Die Linkspartei:PDS」を結党することになる（二〇〇五年七月）。PDSもこれに加わったが、独自の党組織を残しての参加だったため、正式名称は上記のような二重のものとなった。この政党の結成により、従来四％程度であったPDSの支持率は一気に倍増となり、旧東ドイツ地域のみならず西側においても一定の支持率を確保するようになった。これに対応する形で、SPDの支持率はさらに減少したのである（前掲第一図を参照）。

これらの状況から見て、当初は「CDU/CSUの圧勝による政権奪還は必至」と見られていたが、選挙結果はそうならなかった。

第三図 選挙戦の三角形



その原因について、興味深い分析を行っているプレットシュナイダー F. Bretschneider の論文を参照しながら、検討してみることにはたい。彼は、第三図に示したような「選挙戦の三角形」<sup>(4)</sup>を分析視角としながら、各党による今回の選挙戦の特徴と、それによる選挙民の反応とを整理していくのである。

それによれば、政党が選挙戦で勝利するためには、二つの課題を達成しなければならない。その第一は、支持者の投票への動員である。しかしこの課題がどの程度達成されるかは、第二の課題の達成度に依拠することになる。それは、その政党が「選挙戦の中心的テーマ」をどのように主張できるかであり、そしてそのテーマの「遂行能力」を選挙民にどの程度確信させられるか、という課題なのである。この課題を達成するためには、政党は有権者に訴えかけるだけでなく、メディアを通じての働きかけも必要となる、とされているのである。ここにおける「政党による争点提示と、それによる有権者の動員」という視角は、「有権者の政治的選好が、政党やマスメディアなどによって構成される」という「構成主義 Constructivism」的分析視角と類似の構図を採っている。これはきわめて興味深い理論的課題であるが、本稿の課題からは逸れてしまうのでここでは詳述しない<sup>(5)</sup>。以下では、今回の選挙戦の実情に即しながら、この視角の現状分析への適用を試みてみたい。

さて、プレットシュナイダーの論文を参照しつつ、今回の選挙戦を分析するに当たつての問題を設定するならば、それは「シュレーダー首相が連邦議会の解散を決意した五月下旬の段階で、CDU/CSUとSPDとの支持率は二五ポイント差だったにもかかわらず、九月中旬の最終結果ではなぜ僅差となったのか？」となるであろう。この四ヶ月足らずの間に、有権者の選好は明らかに変化している。その原因を、政党の活動形態と、それにたいする有権者の反応のうちに探ることが、本節の課題となるのである。

プレットシュナイダーがまず第一に挙げた要因は、CDU/CSUの選挙運動のスタイルであった。今回の総選

挙では、まず「シュレーダー政権の業績」が問われるべきであったにもかかわらず、CDU/CSU側はそこに入り込まなかった。彼らは、すでに自らが統治政党であるかのように振るまい、したがって議論はCDU/CSU側の「統治プログラム」をめぐる行われることになった。そしてその中で、付加価値税の増税や、富裕者に有利と思われる所得税の「フラット税制」などが争点にされることによって、支持層の離反を招いた、とされている。ブレットシュナイダーは、このような動きを踏まえ、「CDU/CSUは自ら敗北した」と記している。

第二に挙げられている要因は、SPDの選挙戦略である。すでに本稿前節で紹介したように、シュレーダー首相の当初の目標は、今回の総選挙を「アジェンダ二〇一〇への国民投票」と位置づけ、この改革構想への国民の支持を活性化することを通じて選挙戦にも勝利しよう、というものであった。しかし、CDU/CSU側の戦略もあり、アジェンダ二〇一〇は「選挙戦の中心」とならなかった。この状況で、シュレーダー首相は選挙戦術を切り換えた、と思われる。自らの改革構想を超えた新自由主義的政策が野党側から提案されたとき、シュレーダーは「SPDの再―社会民主主義化 Re-Sozialdemokratisierung」を望んだ、とされる。そこで、今回の選挙戦における対立の構図は、社会的公正（SPD）か、社会国家からの離脱（CDU/CSU）か、という形で構成されることになったのである。SPDがCDU/CSU側を特徴づける「社会的冷たさ soziale Kälte」というスローガンは、自らを肯定的にイメージアップするための巧妙な手法だったと言えるであろう。それを強化したキャンペーンこそが、「フラット税制」を主張したとされるCDUのキルヒホーフの経済政策への批判であった。

こうして、従来型の「社会国家」の改革を図っていたはずのシュレーダー政権与党は、CDU/CSU側からの「統治プログラム」提案を「社会国家からの離脱」と批判することを通じて、「社会国家」の擁護者として再登場したのであった。これにより、二〇%台に低迷していたSPDの支持率は急速に回復して三〇%代前半にまで到達し

た。ただしCDU/CSUの支持率はつねに四〇%台を維持していた。その支持層の一部が、選挙戦の最終盤になつてFDPへと離脱した、という分析が、選挙研究の専門家によつてなされている。<sup>(6)</sup>この「離脱」により、以下のような「勝者なき選挙」結果がもたらされたのであつた。

二〇〇五年九月一八日に行われた連邦議会選挙の結果は、次のようなものであつた。投票率は七七・七%で、前回は若干下回つた(一・四ポイント減)。今回第一会派となつたCDU/CSUは、得票率三五・二%(前回比三・三ポイント減)で、獲得議席数二二六であつた。すでに紹介したように、選挙直前に実施された世論調査でも、CDU/CSUの支持率は四〇%台を確保していたため、この結果は衝撃を持つて受け止められた。そしてSPDは、得票率三四・二%(前回比四・三ポイント減)で、議席数は二二二となつた。こちらは事前の世論調査結果とほぼ一致している。この予想外の接戦という結果から、選挙後の連立政権交渉は混迷に陥ることになつたのである。ただし、FDP以下の三党もすべて五%条項をクリアして、連邦議会に議席を確保した、という結果から見て、「大連立政権は不可避」との見方が早くから有力であつた。

FDPは得票率九・八%(前回比二・四ポイント増)を獲得し、議席数六一という勝利を収めた。また新たに結成された左翼党・PDSは、SPDの支持層をも引きつけることによつて、得票率八・七%で五四議席を獲得した。前回はPDSとしての選挙戦だったために単純な比較はできないが、前回のPDSの得票率との対比では四・七ポイントという大幅増となつた。ちなみに前回の選挙でPDSが獲得した議席数は、小選挙区からの二議席のみであつた。今回は、旧西ドイツ地域での四・九%という得票率も高いものだが(前回のPDSは僅かに一・一%)、旧東ドイツ地域では、同党の得票率は二五・三%を記録している(前回のPDSは一六・九%)。これは、同地域における今回のCDUの得票率とまったく同じ数字であり、旧東ドイツ地域では「三大政党制」になつてい

でも過言ではない。また緑の党も、前回より得票率を若干減少させたものの、八・一% (前回は〇・五ポイント減) を獲得し、五一議席を確保している。

この選挙結果で注目すべき点は、CDU/CSUとSPDという左右の「国民政党」が、前回よりもさらに得票率を減少させた、ということである。両党の得票率を加えると、前回は七七・〇%となっていたが、今回はその数字が六九・四%となり、ついに六〇%台にまで落ち込んだ。この数字の推移については、第二表を参照して欲しい。<sup>(7)</sup>一九七二年に九〇%台を記録したこの合算得票率は、八〇年代に八〇%代前半まで落ち込み、九〇年代には七〇%台に下がり、そして今回は六〇%台となっている。両政党の、有権者に対する影響力の低下と、多党化への動きとを、ここに明確に見て取ることができるであろう。

そしてこのことが、選挙後に成立した「大連立政権」の構図を規定しているのである。上記の結果を見ても分かるように、右派陣営のCDU/CSUとFDPの両党の議席数を合わせても、全六一四議席中の二八七議席にしかならず、過半数には遠く及ばない。また左派陣営のSPDと緑の党でも、合わせて二七三議席にとどまっており、状況に変わりはない。国政レベルで連立与党に加わることが現状では難しいと考えられる。

第二表 各連邦議会選挙における CDU、CSU、SPD の得票率

選挙年	CDU	CSU	SPD	合計
1972	35.2	9.7	45.8	90.7
1983	38.2	10.6	38.2	87.0
1987	34.5	9.8	37.0	81.3
1990	36.7	9.1	33.5	79.3
1994	34.2	7.3	36.4	77.9
1998	28.4	6.7	40.9	76.0
2002	29.5	9.0	38.5	77.0
2005	27.8	7.4	34.2	69.4

ている左翼党・PDSが五四議席を確保したことによって、左右両陣営ともに過半数を獲得できない、という事態が出現したのである。したがって、この状況下では「大連立政権」に向かうことが自然な流れとも考えられた。では、その背後にどのような問題が潜んでいるのであろうか。この問題について、先ほども利用したプローストの論文や、総選挙直後に出版された選挙分析<sup>(8)</sup>をも参照しながら考察してみたい。

かつて「大連立政権」は、例外的状況においてのみ出現した。連邦レベルでは、経済危機に陥った六〇年代後半に三年間だけ存続したのであり、州レベルにおいても、五〇年代におけるブレーメンとベルリン、そして六〇年代後半におけるニーダーザクセンとバーデンビュルテンベルクの四例を数えるだけであった。しかし一九九〇年のドイツ統一後には、この状況は大きく変化していったのである。かつて東ドイツであった新五州とベルリンでは、統一以降すべての州が大連立政権の時期を有している。それに加え、ブレーメンとシュレスヴィヒ・ホルシュタインでも大連立政権が登場した。州レベルでは、「大連立政権」がすでに常態化しており、今回の選挙結果を受けた連邦レベルでの大連立は、この傾向を継承したものである。そしてその傾向は、政党の政治戦略から来たものではなく、有権者の投票行動の構造変化がもたらしたものであった<sup>(9)</sup>。

すでに上掲第二表で示したように、CDU/CSUとSPDという左右の二大政党の得票率合計は、一九七二年の九〇・七%から今回の六九・四%にまで落ち込んでいる<sup>(10)</sup>。したがって、どちらかの党が、得票率一〇%程度の小政党と連立を組もうとしても、それで過半数の議席を確保することが困難となつてきているのである。さらにリンクラの論文では、対有権者比率という意味を持つ「絶対得票率」も紹介している<sup>(11)</sup>。それによれば、二大政党の絶対得票率は、二〇〇二年連邦議会選挙の段階で六〇・二%となり、今回の選挙ではそれがさらに五三・一%にまで下落したのである。両「国民政党 Volksparteien」<sup>(12)</sup>は、やっと有権者の半数を超える程度の支持しか獲得できない状

況にまで落ち込んでしまっている。したがって、ユンクらは今回の「大連立政権」を、かつてのように「危機を解決するための政権」ではなく、「有権者の意志に添った政権」と捉えている<sup>(3)</sup>。違う言い方をすれば、それは「危機的状況に陥っている二つの国民党による、危機管理のための政権」とも呼べるであろう。

得票率1%の差ではあるが、この総選挙で第一党となったのはCDU/CSUであった。その首相候補であったメルケルは、二〇〇五年一月二日に首相のポストに就いた。このことは、選挙結果から見れば当然の方策ともいえるが、もう一方では「勝利を宣言できなかった勝利者」としての弱点をも抱え込んでいた。一六の閣僚ポストは、CDU/CSUとSPDとに八ポストずつ割り振られ、「敗北者」としてのSPDも強い権限を留保していた。そしてメルケル首相にとっては、自ら属するCDUの内部にも、強力な競争相手が存在している。ノルトライン・ヴェストファーレン州のリュトガース新首相など、有力な州の首相たちは、メルケルのライバルとして自らの基盤を固めつつあり、新首相の強固な支持者というわけではない。

本節を締めくくるに当たり、総選挙に至る経緯をもう一度振り返ってみよう。第二期シュレーダー政権が提起した「アジェンダ二〇一〇」は、高失業率と低成長率とによって表現される「ドイツ経済の危機的状況」からの脱出策として構想されたものであった。これを実現していくための政党間協議も行われ、二〇〇三年二月の段階では「二大政党間の妥協」も成立した。それにより、「アジェンダ二〇一〇」の内容の具体的な政策化が進められていった。しかし、失業者数は減少するどころか増えて増大し、それに労働組合勢力による「アジェンダ二〇一〇反対デモ」の組織化もあって、シュレーダー政権への批判は強まっていたのである。それらの動きが、欧州議会選挙や州議会選挙などでのSPDの敗北という結果をもたらしてきた。連邦参議院をCDUなどの野党勢力が完全に掌握してしまい、政権運営が困難となった状況での「連邦議会解散」は、首相の指導力によって「アジェンダ二〇一

○の再生」を図ろうとする試みであった。しかし、連邦議会選挙の結果からみても、それは実現できなかったと言っ  
て良い。このような状況下で成立した新政権が果たそうとした最大の課題は、政治的決定メカニズムの改革であ  
る。この点に関する「連邦制度改革」について簡単に検討し、ドイツ政治の今後を展望することが、本稿最後の課  
題となる。

## 註

- (1) CDU/CSU, Regierungsprogramm 2005-2009: Deutschlands Chancen nutzen.—Wachstum, Arbeit, Sicherheit, Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstands der CSU, 11. Juli 2005.
- (2) SPD, Vertrauen in Deutschland: Wahlmanifest der SPD, SPD-Parteivorstand, 4. Juli 2005.
- (3) Frank Bretschneider, Bundestagswahlkampf und Medienberichterstattung, in *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 51-52/2005, 19. Dezember 2005, S. 19-26.
- (4) A. a. O., S. 20. なお、本稿における第二図の説明については、同論文一九頁の記述を参照した。
- (5) 筆者は現在、「構成主義的政治理論による先進諸国の政治変容分析」を研究課題とする研究グループを組織して、二〇〇五年に行われた英日独の総選挙の比較分析の作業を開始している。この研究の遂行のために、筆者自身が研究代表者となっている科学研究費補助金基盤研究B（平成一八年度から二〇〇年度まで）の支給を受けていることをここに記し、謝意を表しておきたい。本稿執筆のための資料収集は、すでに平成一七年度中には済ませていたが、追加的な資料収集作業や、ドイツの各政党本部を訪問しての聞き取り調査、ならびにベルリン社会科学センターのメルケル教授 W. Merkel やヴェッセルス教授 B. Wellens らとの討論のため、平成一八年度にはこの科学研究費による出張を行った。本稿は、この構成主義的政治理論という視角からの



- ドイツ政治分析の最初の作業とも位置づけられている。なお、構成主義的政治理論の現状に関しては、別稿を準備中である。
- (6) Bernhart Weßels, *Geheime Wahl: Was Meinungsforscher vor dem 18. September nicht wissen konnten*, in *WZB Mitteilungen* Nr. 110: Bundestagswahl und Prognosen - Entscheidung in letzter Minute, Wissenschaftszentrum Berlin, Dezember 2005. ユェッセルはこの論文の中で、パネル調査に基づき、「選挙戦最終盤での有権者の関心は、選挙後たどのような連立政権が出来るか」という争点に集まり、大連立を避けるためにCDU/CSUの支持層の票の一部がFDPへ流れた」という分析を行っている。
- (7) Lothar Probst, *So viel Große Koalition war noch nie: Stößt die großkoalitionäre Monokultur bald an ihre Grenzen?*, *Kommune* 6/2006, S. 36. なお、この種の統計をも利用しながら、「一九九〇年代までのドイツ福祉国家の危機と再編の過程の分析を試みた以下の拙著を参照：『転換期の政治変容』、日本評論社刊、二〇〇〇年。
- (8) Mathias Jung/ Andrea Wolf, *Der Wählerwille erzwingt die große Koalition*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, 51 - 52/ 2005, 19. Dezember 2005, S. 3 - 12.
- (9) このパラグラフの記述については、以下の個所を参照した。L. Probst, a. a. O., S. 36.
- (10) ちなみに一九六六年の大連立政権の時には、二大政党で有権者の八六・九%の支持を獲得していた。この数字は第二表には出てこないが、以下の論文で紹介されており、この点が今回の大連立との違いである、と言及されている。Karl-Rudolf Korte, *Was entschied die Bundestagswahl 2005?*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, 51 - 52/ 2005, 19. Dezember 2005, S. 13.
- (11) M. Jung/ A. Wolf, a. a. O., S. 7.
- (12) ここで「国民党 Volksparteien」とは、通常は「包括政党 catch-all party」と呼ばれる政党類型のことであり、特定階層の利害に基づくのではなく、国民各層の幅広い利害を代表する政党として認知されている政党を指す。ドイツにおける「国民党」概念の展開とそれに関する（九〇年代までの）議論については、拙著『転換期の政治変容』の第二章を参照して欲しい。

## むすびにかえて 大連立政権下での連邦制度改革の試み

「ドイツのための協力・勇気と人間性をもって」<sup>(1)</sup>と題する連立協定は、投票日から二ヶ月近くが経過した一月一日によくやく調印の運びとなった。そこに掲げられた九項目の政策領域の一つには、「連邦制度改革」が含まれていた。今回の大連立政権下での重点施策の一つとして、連邦制度改革を通じた「連邦参議院の立法権限の縮小」が図られたのである。それは、連邦参議院の「拒否権」が、「改革の停滞」の有力な根拠と考えられていたからであった。<sup>(2)</sup>その状況を改革することは、両政党にとって必要不可欠な作業と思われた。なぜなら、各連邦議会選挙の間に行われる州議会議員選挙では、その時点における連邦政府与党への批判票が投じられることが多く、その結果として連邦参議院は「野党優位」となる。したがって、その連邦参議院の「合意」が必要な立法作業は停滞することになっていくのである。このような状況は、両政党にとって望ましいものではなかった。自らが連邦政府の与党となった場合に、連邦参議院を拠点としながら政権野党が攻勢をかけることになるからである。この条件を除去することが、両大政党にとっての共通利害となったのであり、そしてこのような改革が実現可能となるのは、大連立政権の時期でしかあり得なかった。

さて、二〇〇六年に入っても、五〇〇万人を超える失業者数に大きな変化はなく、メルケル政権の政治手腕への批判は強まってきた。<sup>(3)</sup>そのような状況下で、政策決定の枠組みを変えるための「連邦制度改革」への合意が形成さ

れた。それは、与党内に異論を抱え込む課題であるものの、もう一方では両大政党が「改革の必要性」についてすでに合意していた課題であり、「大連立政権の最初の包括的改革作業」と称されるものでもあった。<sup>(4)</sup>

この大連立政権には、労働市場改革や健康保険改革といった、個別領域における重要な政策課題が山積していた。しかし今後の政治的閉塞状況を回避するためには、「連邦制度改革」もまた喫緊の政治課題だったのである。この点での合意を踏まえ、メルケル政権下での法案審議は順調に進んだかに見えた。五月中旬からは公聴会が実施され、その後六月三〇日には連邦議会で関連法案が可決された。連邦参議院も、七月七日には同法案を可決し、八月末には改正基本法が施行されることとなったのである。しかしそのことは、今回の改革の目的が達成されたことを意味しなかった。

すでに法案作成段階において、コッホ・リュトガーズ・シュトイバー・ヴルフといったCDU/CSU所属の有力な州首相たちは、連邦参議院の権限低下を回避するために尽力していた。その結果、確かに今回の改革で「連邦参議院の同意を必要とする法律」の割合は、約六〇%から四〇%程度にまで低下したものの、重要な部分における「連邦参議院の権限」は確保されたままであった。したがって、この領域における専門家としてこの間の改革に関与してきたシャープF. W. Schärp<sup>(5)</sup>も、「今回の改革は失敗に終わり、本来の目標を達成することができなかった」との評価を下しているのである。

「アジェンダ二〇一〇」という改革プロジェクトの実現を試みたシュレーダー政権は、その道の半ばで「連邦議会解散」を余儀なくされた。そして「連邦議会選挙」という「国民投票」で敗北したシュレーダーは政権の座から去った。それに代わり、大連立下で圧倒的過半数の議席を基盤としたメルケル政権が成立し、これまでの「改革の停滞」の根拠となっていたと思われる「連邦参議院の立法権限」への改革を試みた。それへ向けた大規模な「基本

法改正」は実現したものの、「連邦参議院の拒否権」は実質的に留保されたままである、という評価が、ドイツの政治学界では共通認識となっている。<sup>(6)</sup>

「大連立」という有利な条件を生かし切れなかったメルケル首相への批判は次第に強まっており、先に言及した有力州の首相たちの中からは、「次の連邦首相」をめざす動きが活発化している。このように、政治情勢は流動化しているものの、ドイツ政治における「改革の停滞」を規定していた要因は除去されなかったように思える。こうして、九〇年代後半までそのガヴァナンスの構図を改革しえなかったドイツ政治は、二〇〇〇年代の新たな状況に入っても、その停滞的構図を維持したままである。この間の政治情勢を見ている限り、メルケル政権下で新たな動きが出てくるとは考えにくい。ドイツ政治の改革のためには、新たな政治的リーダーシップが必要とされてるが、「連邦制度改革」の際に「抵抗勢力」という役割を果たした州首相たちにそれが備わっているとは言い難い状況である。次世代の新たな政治的指導層が台頭してくるまで、ドイツ政治の混乱状況は続くと思われ、それは小泉政権後の「政治的方向喪失」を体験しつつある我々にとっても、重要な比較対象と思われるのである。

## 註

- (1) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Gemeinsam für Deutschland— mit Mut und Menschlichkeit, 11. 11. 2005. 1)の文書は、CDUやSPDのホームページから入手することができる。
- (2) ドイツ政治において、連邦参議院を有力な「拒否権プレーヤー」と捉える文献は多数存在する。ここでは取りあえず、「拒否権プレーヤー」概念を検討しながら、それに基づく日独政治比較を試みた以下の拙稿を参照して欲しい。「拒否権プレーヤーと日本政治—ドイツ政治との比較における「政策転換」のメカニズム分析—」、書誌は前掲註(1)を参照。本論文の第三節で、「拒

- 否権プレーヤー」概念を利用したドイツ政治分析に関する最近の文献も紹介している。
- (3) “Die Iobverrichter,” in *Spiegel*, Nr. 10/2006, S. 22-26.
- (4) “Großer Wurf ins Leere,” in *Spiegel*, Nr. 11/2006, S. 24. 連邦制度改革へ向けた「基本法改正案」と関連諸法案についての閣議決定がなされたのは二〇〇六年三月四日であり、それらの法案は直ちに連邦議会に提出された。なお、第二期シュレーダー政権下の二〇〇三年一月から試みられた「連邦制度改革」は、二〇〇四年一月に一度破綻している。その後二〇〇五年三月には、シュレーダー・フィッシュャー・シュトイバー・メルケルの四者によって、再度の改革への合意が形成されたが、その作業もその後の連邦議会解散によって中断された。ただしこれらの作業の一定部分は、二〇〇五年一月の「連立政権協定」へと継承されている。この間の経緯と、今回の「改革」との関連も興味深い論点ではあるが、本稿で取り扱うことはできない。次稿を期すこととした。
- なお、今回の連邦制度改革の意義を探るにあたっては、第二次大戦後のドイツ連邦共和国における連邦制の形成過程から検討を始めることも必要であろう。この点に関する最近の業績として、以下のものを参照。北住炯「戦後ドイツ創設期における財政連邦制の形成」、名古屋大学『法政論集』第二二〇〇号所収、二〇〇四年刊。
- (5) Fritz W. Scharf, “Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform,” MPIfG Working Paper 06/2, Mai 2006. このワーキングペーパーは、マックスプランク社会研究所（ケルン）のホームページから入手することができる。
- (6) 上掲シャーブの見解に加え、メルケルの以下の論考をも参照。Wolfgang Merkel, “Sie bestimmt nicht die Richtlinien der Politik,” in *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, am 24. September, 2006, S. 15. Ders., Durchregieren? Reformblockaden und Reformchancen in Deutschland. 後者の論文は、筆者が直接著者から入手した未公開のものである。