



# 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

安井, 宏樹

---

(Citation)

神戸法学年報, 27:1-23

(Issue Date)

2011

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81004409>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81004409>



神戸法学年報 第27号 (2011)

# 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 —

安井宏樹

# 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\* —

安井宏樹

## はじめに

戦後62年にわたるドイツ連邦共和国の歴史の中で、単独過半数政権を経験した期間は1年余りでしかなく、キリスト教民主同盟・社会同盟（CDU/CSU：Christlich Demokratische Union Deutschlands/ Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.）とドイツ社会民主党（SPD：Sozialdemokratische Partei Deutschlands）の二大政党による大連立（Große Koalition）政権も計7年弱にとどまっていることから、連立崩壊時のごく短期間に出現する少数政権の時期を除けば、それ以外の9割弱の期間が、二大政党の一方と小政党による連立政権—ドイツでは、大連立との対比で「小連立（Kleine Koalition）」と呼ばれることもある—となってきた。

この「小連立」の形成と運営に当たっては、“キングメーカー”となる小政党の影響力が党勢以上に強まるものと見られることが多い。特にドイツの場合、自由民主党（FDP：Freie Demokratische Partei）による連立相手の組み替えが二大政党間の政権交代を導いてきた過去（1969年のブランドSPD主導連立政権成立と1982年のコールCDU主導連立政権成立）があった

---

\* 本稿は、2011年6月18日に北海道大学で開催された日本比較政治学会2011年度研究大会の分科会B「二大政党と少数政党の組み合わせによる政権運営—英独豪の比較検討—」に提出した報告ペーパー「ドイツにおける大政党と小政党による政権運営」を加筆修正したものである。同分科会での報告に際しては、司会の上神貴佳氏（高知大学）、イギリスについての報告を行った高安健将氏（成蹊大学）、オーストラリアについての報告を行った杉田弘也氏（神奈川大学）、討論者の空井護氏（北海道大学）、そして、報告会場での質問者から多くの知見を得た。記して謝意を示したい。なお、言うまでもなく、本稿での誤りの責任は筆者にある。

ことから、そうした印象が強いとも言える。

しかし、この小政党の影響力を制約する要因も少なくない。その中でも重要なものが、小政党が二大政党双方との現実的な連立可能性をどの程度有しているのかという点である。これは、小政党による大政党への威嚇 (blackmail) 能力を大きく左右する要因であり、1960年代初頭から1980年代初頭までのドイツでは、三党制の下、この条件がかなりの程度満たされていた。FDPによる2度の連立組み替えと政権交代は、その証左とも言える。しかし、1980年代以降の緑の党 (Die Grünen)<sup>(1)</sup> の連邦議会進出に始まる多党化と、それに伴う政党間競合の性格の変化によって、この条件は損なわれ、小政党の交渉力・影響力は低下している。

本稿では、ドイツにおける「小連立」の形成と運営についての制度的背景を概観した後、「小連立」政権における小政党の影響力と、その外在的・内発的な制約要因について検討する。

## 1. 制度的背景

### 1-1. 連立政権への制度的誘因

#### 1-1-1. 比例性の高い選挙制度：単独過半数獲得の阻害

イギリスやオーストラリアで通例化していた単独過半数政権は、戦後のドイツ連邦共和国ではほとんどその例を見る事がなかった。その最大の理由は、総選挙での単独過半数獲得が困難であった点にあり、その敷居を相対的に高める機能を果たしていたのが、小選挙区比例代表併用制という比例性の高い選挙制度であった<sup>(2)</sup>。

---

(1) ドイツ連邦共和国の緑の党は、ドイツ統一後の1993年、ドイツ民主共和国末期に市民運動勢力が結集して組織した「90年連合 (Bündnis 90)」と合同し、「90年連合／緑の党 (Bündnis 90/Die Grünen)」と改称しているが、本稿では「緑の党」と略記する。

(2) この併用制は、日本の衆議院総選挙などで用いられている小選挙区比例代表並立制と並んで「混合選挙制 (mixed-member electoral system)」(Shugart and

## ドイツにおける「小連立」政権の運営

この併用制の下、選挙での単独過半数獲得を達成できたのは、1957年選挙でのCDU/CSU（得票率50.2%、議席率54.3%）だけであるが<sup>(3)</sup>、その際にも、選挙協力関係にあったドイツ党（DP：Deutsche Partei）との連立が継続された。その後、1960年6月にDPの連邦議会議員団が党首派と閣僚派とに分裂し、前者が下野して後者がCDU/CSUに鞍替えしたため、議会多数派に支えられた単独政権の時代が到来するが、その存続期間は、その次の連邦議会選挙が行われた1961年9月までの1年余りでしかなかった。それ以外の期間は、連立崩壊時のごくわずかな期間に形式上発生する過渡的な単独少数政権の時期を除いて、連立政権が常態となってきたのである。

こうした選挙制度の影響による単独政権樹立の阻害という構図は、併用制の内の小選挙区選挙での獲得議席数の推移を見ると、改めて浮かび上がってくる。この併用制での小選挙区選挙は、イギリス下院選挙と同様に単記相対多数決制（単純小選挙区制）で行われるものであるが、基本的には、政党間の議席配分に重大な影響を与えるものではない<sup>(4)</sup>。しかし、この小選挙区選

---

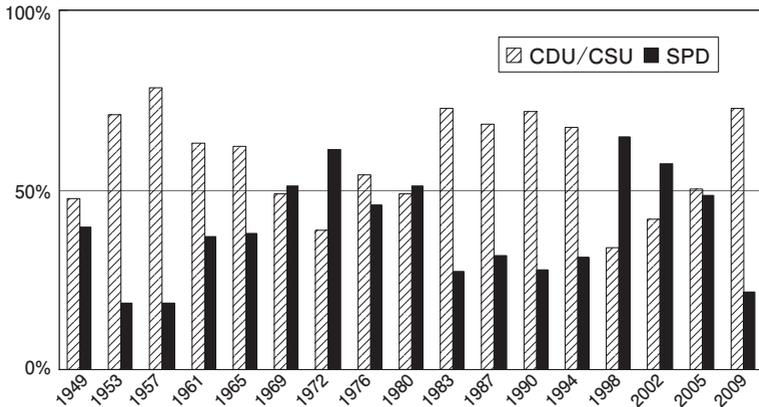
Wattenberg 2001)と総称されることもあるが、比例性という観点から見ると、両者はその性格をかなり異ならせることがある。小選挙区部分と比例代表部分とを完全に分離して議席を配分する並立制では、比例性の低い小選挙区部分に配分される定数が多ければ多いほど、制度全体の比例性も低下するのに対して、併用制では、全議席を各政党に比例配分することが原則となっているからである。この点を、各政党の得票率と議席率の乖離の度合いを示す非比例性指標（Gallagher 1991）から見てみると、並立制導入後の日本の衆議院総選挙（1996-2009年）における非比例性指標は8.52から15.63の範囲で推移しており、イギリス下院選挙（1997-2010年）での13.55から17.76、オーストラリア下院選挙（1996-2007年）での8.60から10.97など、ウェストミンスター・モデルの国々での非比例性に匹敵する水準となっているのに対し、同時期のドイツ連邦議会選挙（1998-2009年）における非比例性指標は2.16から4.61という低い水準に留まっている（Gallagher 2010）。

(3) これ以外にも、1953年選挙の直後に、選挙協力によって中央党の比例名簿で当選したCDU党員が、中央党ではなくCDU/CSUの連邦議会議員団に所属することを選び、結果的にCDU/CSU議員団が連邦議会の過半数に達した例がある。この時には、基本法改正を必要とする再軍備という政策課題が喫緊の問題となっていたこともあって、議員総数の3分の2の多数という改憲議席を確保すべく、CDU/CSUは他の中道右派諸政党との連立政権を組織した。

(4) その例外となるのが、比例配分された割り当て議席数以上に小選挙区で当選者

挙の結果だけを見ると、戦後17回行われた総選挙の内、小選挙区選挙での第一党に小選挙区配分議席での過半数をもたらさなかった選挙は、しばしば「最後のヴァイマル選挙」とも評される第1回の1949年選挙だけである(図1を参照)。したがって、もし仮にドイツ連邦議会の選挙がイギリス型の

図1：二大政党のドイツ連邦議会選挙小選挙区議席占有率



(出典) Schindler 1999 : 184-199 ; Feldkamp 2005 : 22-26 ;

<http://www.bundeswahlleiter.de> 所収のデータより筆者作成。

単記相対多数決制で行われていたならば、ドイツ連邦共和国においても単独

を出した場合に認められる超過議席制度であるが、1990年選挙まで、その数は一桁にとどまり、議席率でも1%以下であった。しかし、1994年選挙以降になると、その数は顕著に増加し、最多となった2009年選挙では24議席(議席全体の3.86%)を数えるに至った。こうした超過議席の頻発化に伴い、比例代表票の増加が超過議席の解消を生んで獲得議席数の減少につながるという現象(負の投票価値: negatives Stimmgewicht)が弊害として認知されるようになり、2008年には、連邦憲法裁判所が平等選挙の原則に反するとして違憲判決を下し、2011年までに連邦選挙法を改正するよう求めた。そして、2011年9月28日に連邦選挙法改正案がCDU/CSUとFDPの賛成によって連邦議会で可決され、10月14日には連邦参議院の同意を得て成立したが、なおも理論的には超過議席が生じ得る制度となっていることから、SPDと緑の党が連邦憲法裁判所に提訴する用意がある旨を表明している。

政権が常態化することとなったであろう<sup>(5)</sup>。それを阻んだのが、比例性の高い選挙制度だったのである。

#### 1-1-2. 厳格な首相選出要件：少数政権樹立の阻害

ドイツ連邦共和国の統治機構には、単独過半数政権の樹立を阻害する要素だけでなく、少数政権の形成を阻害する要素も含まれている。この点は、少数政権を数多く生み出してきた北欧諸国における政権発足に関する制度と比較すると分かりやすい。北欧諸国においては、政権に対する積極的な不信任の表明がない限り政権の存続が認められるという制度設計が少数政権の形成を比較的容易にする効果を発揮してきたのに対し（Strøm 1990；Fitzmaurice 2001；Christiansen and Damgaard 2009）、連邦共和国では、むしろそれとは逆に、議会多数派の明示的な支持に支えられることを政権樹立の要件とする制度設計が行われてきた。すなわち、連邦首相の選出には連邦議会総議員の過半数の賛成が必要とされ（基本法63条2項）、不信任についても、総議員の過半数の賛成による後任者の選出が必要とされているのである（基本法67条1項）。この過半数の計算基準を、出席議員ではなく、総議員としたことによって、欠席による間接的な支持の表明という手段が封じられることとなり、閣外協力という政権運営方法をとりにくくする効果もたらされている。

こうした制度設計の背後にある原イメージは、議会多数派の支持を欠いた政権がヴァイマル共和政末期に日常化し、政治の混乱を招いてヒトラー独裁への道を開いてしまったとする反省であるが、このイメージは、21世紀になってもドイツの政治家やメディアの言説に一定程度の影響力を及ぼしており、少数政権の形成を阻害する効果を発揮している。その一例として、2005年選挙後の連立形成過程を挙げることができよう。この2005年選挙で

---

(5) ちなみに、小選挙区部分での単独過半数獲得は、CDU/CSUが11回、SPDが5回となっている。また、戦後イギリスにおける第一党の議席占有率が平均54.7%であったことと比較すると、ドイツの方が全般的に高い傾向にある（平均62.6%）。

は、急進左派野党の左翼党<sup>(6)</sup>が議席率を8.8%へと伸ばしたため(前回比8.5ポイント増)、シュレーダー政権与党の中道左派陣営(SPD・緑の党)が議席率46.1%と過半数を割る一方、CDU/CSU・FDPの中道右派野党陣営も議席率46.7%にとどまって過半数獲得に失敗し、急進左派・中道左派・中道右派の3陣営が鼎立するという状況が出現した。この状況への対応策として、SPDの長老政治家バールは、ノルウェーの事例を挙げながら、SPDと緑の党による少数連立政権に左翼党が閣外協力するというモデルを提唱した(安井2009:318)。また、左翼党のギジ連邦議会議員団長も、連邦首相選出選挙が第3回にまでもつれ込んだ場合には、SPD・緑の党の側に投票する可能性を示唆していた<sup>(7)</sup>。当時の3陣営鼎立という政党配置の状況から考えると、バールが提案した北欧モデルのドイツへの応用には一定の可能性があったとも考えられるが、この提案に対しては、旧東ドイツ独裁の影を引きずる左翼党との提携に難色を示す意見が出たことに加えて、少数政権では政治の不安定化を招くだけだとして反対する声が相次ぎ<sup>(8)</sup>、党内外での支持を広げることができなかった。そして、SPDはCDU/CSUとの大連立形成へと向かったのである(安井2006)。

以上のように、単独過半数政権と少数政権の形成に不利な制度的・構造的

---

(6) ドイツ民主共和国の支配政党であったドイツ社会主義統一党の後継政党で、1990年に民主的社会主義党(PDS:Partei des Demokratischen Sozialismus)、2005年に左翼党PDS(Linkspartei.PDS)、2007年に左翼党(Die Linke)と改称しているが、本稿では、2005年以降の同党のことを「左翼党」と略記している。

(7) 基本法63条4項は、連邦首相選出選挙が3回目に及んでも総議員の過半数の支持を集める者が現れなかった場合の措置として、過半数を得ていない最多得票者をそのまま連邦首相に任命するか、あるいは連邦議会を解散するかを連邦大統領が選択できると規定している。3陣営の鼎立状況が解けないまま連邦首相選出選挙に突入した場合、第3回投票にまでもつれ込み、中道右派陣営の連邦首相候補が最多得票者となることは十分に予想できる事態であった。

(8) ただし、PDS(左翼党)が得票率2割台の有力な政党として存在していた東ドイツ地域のザクセン-アンハルト州やベルリン州では、SPD主導の少数政権をPDSが閣外協力で支えるというケースも出現しており、マクデブルク・モデル(Magdeburger Modell)と呼ばれていた。

## ドイツにおける「小連立」政権の運営

背景がある中、ドイツでは、連立政権が常態化することとなった。

### 1-2. 連立政権での意思決定

#### 1-2-1. 「宰相民主主義」？

ドイツでの連立政権において、意思決定の中核となるアクターは何なのであろうか。

この意思決定の中核、さらにはリーダーシップという点に関して、戦後ドイツ政治には、憲法上の強力な権限に支えられた連邦首相が政治を主導するという「宰相民主主義 (Kanzlerdemokratie)」のイメージがまつわり続けてきた (Niclauß 2004; 網谷 2008)。

確かに、連邦首相には強い権限が認められている。ボン基本法が起草された際、ヴァイマール共和政末期に大統領の緊急命令権や首相任免権が濫用されたとの反省から、連邦大統領の権限を象徴的なものに限定する一方、政治的な実権を連邦首相の手に集約するという制度設計が為されたからである。その結果、連邦首相には、事実上の閣僚任免権 (基本法64条1項) や省庁組織の編制権 (連邦政府執務規則9条) が認められ、さらに、各連邦大臣の職務執行の基本方針を決定する権限 (政綱決定権: 基本法65条) までもが与えられた。

しかし、各連邦大臣には、連邦首相の示す基本方針に制約されるとは言え、所管事務を独立して指揮する権限が認められている (基本法65条)。また、閣僚間での意見の相違は閣議での多数決によって裁定されると規定されており (基本法65条、連邦政府執務規則24条)、連邦首相が専断できるわけではない。さらに、連邦首相の地位は、強化されているとは言え、連邦議会多数派の信任に依存しているため、その意向を無視することもできない。

そして、既に確認したように、ドイツ連邦共和国では連立政権が常態であるため、連邦首相の地位や行動は、連立与党の意向に大きく影響されることとなる。例えば、戦後ドイツ経済復興の立役者としての政治的名声に専ら依拠して政権運営を行っていたエアハルトは、その金看板であった経済政策

での蹉跌によって、1966年10月に連立パートナーであったFDPの支持をつなぎ止めることに失敗し、自身が党首を務めていたCDUからの支持までも失って、連邦首相の地位を追われる結果となった。また、秘書が東ドイツのスパイであった責任を取るという形で1974年5月に連邦首相の職を辞したブランドの場合も、与党幹部の間でブランドの政権運営方針や手腕に対する疑念が高まっていたことが、ブランドを孤立させて辞任へと追い込む土壌となっていた (Merseburger 2002: 697-738)。いずれの場合も、連立与党の意向が連邦首相の死命を決したのである。

### 1-2-2. 連立与党間調整：複層的なガバナンス

しかし、連立はそもそもデファクトな行為であるため、そこでの意思決定について直接的に規律する明確な法規がない。そのため、連立与党間の調整や意思決定は、様々な場と主体が交錯しながら展開されてきた<sup>(9)</sup>。

その中で最も制度的な性格の強い調整・意思決定の場が閣議 (Kabinettsitzung) である。閣僚らの多数決によって決せられる閣議決定は、法的な拘束力を持つ強力なものであるが、その強さ故に、閣議の場で連立与党間の具体的な意見調整を行うことは控えられる傾向にあり、既に事前調整が済んでいる案件を異議なく決議することが多いとされる。

このように、「討議の場」としてよりも「決議の場」としての性格が強い閣議の代わりに、具体的な意見調整を実質的に行う場としてしばしば利用されてきたのが、複数の省庁の管轄分野を横断する重要案件の政策調整手段として設置される閣僚委員会 (Kabinettsausschuss) である。この閣僚委員会は、連邦首相を議長とし、関係閣僚をメンバーとして、特定案件についての立案・調整を進めるものであるが、関係閣僚の所属党派が異なる場合には、連立与党間の意見調整・妥協形成の場としての性格を帯びた。この閣僚委員

---

(9) 本項での記述は、特に注記のない限り、以下を参照している。Eichhorn 2009; Feldkamp 2005:304-310; Korte und Fröhlich 2004:98-100; Schindler 1999:1166-9; Völk 1989; 網谷 2008。

## ドイツにおける「小連立」政権の運営

会での調整には、連邦首相が議長として関与し得るものの、深く関与することは少なく、副議長となる主務大臣に閣僚委員会での調整の舵取りを任せることが多いとされる。

それに対して、連邦首相の意向を反映する度合いが比較的高い政策調整手段となっているのが連邦首相府である。連邦首相府には、省庁の編制に対応する形で部局が設置されており、政治任用された政策企画スタッフの下、各省庁から出向した官僚が、その専門性を活用して情報収集と調整案の立案に従事する。また、そのトップである連邦首相府長官は、すべての閣僚委員会への出席権を有しており、政府内で進められている政策調整に関する諸情報を集約しやすい立場にある。こうして集められた情報を活用することによって、連邦首相には、懸案に対して独自の調整アプローチを用意する道が開かれていると言える。

しかし、これらの枠組みは、基本的に内閣の構成員によるものであり、党や議員団の直接的な代表を含んでいるわけではない。また、閣僚には、党の代表という意識より、内閣の一員としての意識の方が強まることがあり、党や議員団との対立を惹起することすらあった<sup>(10)</sup>。これがイギリスの場合であれば、与党党首が首相となり、与党議員団を束ねる院内総務（Chief Whip）が内閣の一員となっているなど、内閣が党・議員団・政府の重要な結節点となりやすいような制度運用が見られるが、ドイツ連邦共和国では、与党党首であることが連邦首相就任の政治的必要条件とされているわけではなく<sup>(11)</sup>、

---

(10) 先に触れた1960年6月のDP分裂は、そのダイナミズムの一つの表れと言える。また、1956年2月に起こったFDP分裂の際にも、党首のデーラーを中心とする主流派が下野を決定したのに対し、アデナウアー支持を継続して政権に残留したのは、現職閣僚を中心とするグループであった(安井 1999: 190-195)。

(11) 歴代連邦首相8名の内、首相就任時に党首の座に就いていたのは、アデナウアー、ブランド、コール、メルケルの4名だけである。エアハルト、キーゼンガー、シュレーダーの3名は、連邦首相となった後に与党党首職に就いているが、両職の併任が必ずしも当然視されていたわけではない。エアハルトが党首となったのは連邦首相就任から2年半後のことであり、そのわずか半年あまり後には、党首の座を保ちながらも連邦首相の地位を追われている。シュレーダーの党

連邦議会議員団長の閣僚兼務は、むしろ避けられてきた<sup>(12)</sup>。そのため、党や議員団の意向をくんで調整・意思決定を行うためには、別途、そのための場が用意されることとなった。それが連立委員会 (Koalitionsausschuss) をはじめとする、政治的な連立与党間協議の場である。

この種の協議体は、憲法上の根拠が明確なものではないため、特に連邦共和国の初期においては、議会に直接的な責任を負わない“裏の政府 (Nebenregierung)”による支配を招くとして批判されることも多く、与党の党首や連邦議会議員団長を交えた連立与党間協議は、状況に応じてアドホックに開催されるものという位置付けの下に出発した。しかし、そうした非制度的な存在としての位置付けが為されたために、協議の開催が連立内で多数を占める大政党の恣意に左右されがちとなり、それが封じられたまま展開される内閣主導の調整では、先述したように小政党出身閣僚が大政党の側に抱き込まれてしまうケースも見られた。そのため、1956年2月に下野したFDPが1961年選挙後にCDU/CSUとの連立を再開するにあたっては、連邦議会議員団長<sup>(13)</sup>が参加する連立委員会の設置が要求され、連立協定で初めて明文化されたのである。ただし、連立委員会の“非憲法性”に対する批判への配慮はその後も残り続け、その存在が連立協定で再び認知されるようになるのは、SPDと緑の党が連邦レベルで初めて連立を形成した1998年選挙後のことである。

とは言え、連立与党の主な実力者を幅広くカバーし得る協議体は、連立政権の意思決定を実効性のあるものとする上で有用なものであるため、連邦共和国の初期から、非公式ながらも様々な形で展開されてきた。もちろん、その活用の度合いには揺らぎがあり、アデナウアーのように、連立パートナー

---

首就任は連邦首相就任から半年あまり後のことであるが、第2次政権の途中で党首を辞任した。シュミットに至っては、連邦議会議員団長や連邦首相を歴任しながらも、党首の座に就くことはなかった。

(12) 内閣改造等の人事異動で連邦議会議員団長が入閣する際は、議員団長を辞すことが慣例となっている。

(13) 当時、FDPの連邦議会議員団長は党首のメンデが兼任していた。

## ドイツにおける「小連立」政権の運営

に対しても権威的に振る舞った首相は、この種の協議体を比較的軽視したが、連立パートナーとの協調を重視する政治家は、この種の協議体を積極的に活用した。特に、二大政党が大連立を組んだキージンガー政権期（1966～69年）には、二大政党首脳による非公式会合が、連立与党内の調整・政治的意思決定の中核として機能した。キージンガー首相の別荘地にちなんで「クレスブロン・サークル（Kressbronner Kreis）」と呼ばれた会合には、連邦首相・CDU党首のキージンガー、CDU/CSU連邦議会議員団長のバルツェル、連邦副首相兼外相・SPD党首のプラント、SPD連邦議会議員団長のシュミットが中核的なメンバーとして参加した他、会合で討議される政策課題の関係者も随時招かれ、実質的な政策調整が行われた。党・議員団・政府の最高首脳が一堂に会して協議することによって、二大政党による大連立政権は、外交政策・通貨政策などでの対立を孕みながらも、景気回復・連邦制度改革・非常事態法制整備といった内政面での大きな成果を上げることに成功したのである。また、コール中道右派連立政権期（1982～98年）には、CDU/CSU内でコールのリーダーシップに挑戦し続けていたシュトラウスCSU党首を牽制すべく、コールは、ゲンシャー連邦副首相兼外相（FDP）との緊密な個人的関係を軸としつつ、連立与党党首会談を政権運営の実質的な中核に据えて、連立パートナーであるFDPの発言力を守り続けた。

以上の制度的・構造的概観を踏まえた上で、次節では、「小連立」政権における小政党の影響力について検討していきたい。

## 2. 「小連立」政権における小政党の影響力

### 2-1. 影響力への外在的な制約要因：連立枠組みの選択肢

#### 2-1-1. 「小連立」への選好

ドイツ連邦共和国では、連邦議会（下院に相当）と連邦政府が、議院内閣制の下で「権力融合（fusion of power）」の関係にある一方、州政府代表によって構成される連邦参議院（上院に相当）が連邦政府・連邦議会と「権

力分立 (separation of power)」の関係に立っており、分割政府 (divided government) の状況を生み出しやすい構造となっている (安井 2009)。そのため、政治過程の実態としては、二大政党が合意できる範囲で政策決定が進められていく「大連立国家 (grand coalition state)」(Schmidt 1996) の様相をしばしば呈するが、政治的言説の次元においては、二大政党間の競合が肯定的な前提とされてきた。こうした政治文化的背景が存在することもあって、ドイツ連邦共和国では基本的に「小連立」が選好されるが、その選択肢は、政党配置に大きく左右されてきた。

### 2-1-2. 遠心的な多党制の下での「小連立」

1949年選挙から1961年選挙までの時期は、小政党の淘汰が進み、議会進出政党数が10から3へと減少していった時期であるが、第一党となったCDU/CSUの側から見ると、連立枠組みに複数の選択肢を有し、小政党に対して優位に立ちやすい時期でもあった。第1議会期 (1949～53年) には、ブルジョワ連合路線を志向する限り、連立相手は経済政策面でCDU/CSUよりも右に位置しているFDPやDPに限定される嫌いがあったものの、それら小政党にとっても、基幹産業社会化問題が中心的な政治争点となっていた当時の政治状況からすると、現実的な連立可能性を有する大政党はCDU/CSUしかなかったため、小政党の側に一方的な威嚇力があつたわけではなかった。第2議会期 (1955～57年) には、CDU/CSUが選挙後の議員移籍で単独過半数を確保する一方 (本稿の注3を参照)、再軍備のための基本法改正に必要な3分の2の多数を確保することを念頭におきながら、中道右派諸政党による過大規模連立政権が組織されたが、再軍備は小政党の側も希求する政策であったため、この3分の2の多数確保という問題が小政党の威嚇力の源泉となることはなかった。そのため、アデナウアーがザールラントの欧州化<sup>(14)</sup>を許容する姿勢を見せたことをきっかけに生じた連立政権内部で

---

(14) 独仏国境に位置するザールラントは、豊かな炭田地帯であったこともあって、

の対立は、小政党の側が一方向的に押し切られる形で収束を見る結果に終わった<sup>(15)</sup>。そして、第3議会期（1957～61年）に単独過半数を確保したCDU/CSUが連立を組んだ相手は、選挙協力によって淘汰から庇護したDPだけであり、そのDPも会期中に分裂して、一半をCDU/CSUが吸収する形となった。単独過半数を有していた第2・第3議会期のCDU/CSUにとって、連立相手の小政党は、脅威とならなかったのである。

### 2-1-3. 求心的な三党制の下での「小連立」

しかし、1961年選挙以降、連邦議会で単独過半数を獲得できる政党は現れなくなり、多数派政権樹立を前提とする限り、大政党の側が連立相手を必要とする状況が出現した。こうした状況の変化を利用して影響力を飛躍的に増大させたのが、小政党の中で唯一生き残りを果たしたFDPである。FDPは、単独政権がもたらしかねない独善の弊を正す「矯正役（Korrektur）」と自らを位置付け、連邦共和国発足以来12年にわたって連邦首相を続けてきた「アデナウアーを除外してCDUと（Mit der CDU, aber ohne Adenauer!）」連立を組むと公約して1961年選挙戦を戦い、議席率を前回は5.2ポイント増の13.4%へと伸ばして、CDU/CSUを過半数割れに追い込むという成果を上げた。そして、選挙後の連立交渉において、FDPは、アデナウアーの即時退陣は実現できなかったものの、任期途中での退任を連立協定に盛り込ませることに成功した。また、連立政権発足後も、1962年秋に発生したシュピー

---

第二次世界大戦後、フランスによって他の西側占領地域から切り離され、フランスの保護領とされた。連邦共和国の主要政党はザールラント返還を要求していたが、アデナウアーが、1954年10月のパリ会議において、再軍備承認条約と共にザールラントの欧州化（事実上の分離固定化）を認める協定に調印したことから、連立与党内からも批判が生じた。

- (15) この一方向的な敗北に直面して、連立に参加していた小政党の内、全ドイツブロック／故郷被追放者避難民連合（GB/BHE:Gesamtdeutscher Block/ Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten）とFDPでは、党の主張が軽視されたことに反発して下野すべきとする勢力と、連立に残留すべきとする勢力とに分裂する動きが起り、小党淘汰の趨勢に一層の勢いを与えることとなった。

ゲル事件に際して、シュトラウス国防相やアデナウアーの対応を批判し、連立離脱を武器にしてシュトラウスを辞任に追い込んでいる。さらに、アデナウアーからエアハルトへと連邦首相が交代した後の1966年秋には、予算問題での対立をきっかけにFDPが連立を離脱し、エアハルト政権を崩壊へと導くまでになった。

だが、「矯正役」を標榜しながら連立パートナーであるCDU/CSUの失点を攻撃して回るというFDPの行動は、CDU/CSUの側に不満と反発を生み、SPDとの大連立へと向かわせる機運を生み出すこととなった。SPDの側でも、CDU/CSUとの連立を政権担当能力実証の機会と考えて呼応する流れがあったことから、エアハルト政権崩壊後の新たな連立枠組みは、それまでの「小連立」から二大政党の大連立へと転換し（網谷 1994）、FDPは議席率1割弱の「単独野党」へと転落することとなった。

この野党転落は、FDPにとって「矯正役」路線の挫折ではあったが、連立相手の選択肢を広げる契機ともなった。それまでのFDPでは、経済政策面での政策距離を背景として、SPDとの連邦レベルでの連立に否定的な意見が多数派となっていたが、CDU/CSUに切り捨てられるような形で野党の立場に追いやられて以降は、ソ連・東欧諸国との関係改善を目指すという外交政策（「東方政策」）での親近性を重視してSPDとの連立オプションを活用すべきだとの声が強まったのである。その結果、1968年にFDP指導部の交代が行われ、1969年選挙では、連立相手の事前公約こそ為されなかったものの、FDPはSPDとの連立オプションを否定しない姿勢を示し、選挙後の電撃的な連立交渉でSPDとの連立を成立させた（安井 2008）。この連立形成によって、FDPは二大政党双方との現実的な連立可能性を有していることを実証し、政権交代をもたらし得る「転轍機（Weichenstellung）」としての機能を具備したのである。そして、1982年秋、第二次石油危機と新冷戦の勃発という国際環境の変化によってSPDとの経済・安全保障政策面での対立が深まったと見たFDPは、「転轍機」機能を再び発揮してCDU/CSUへの連立組み替えを行い、SPDのシュミット首相への建設的不信任案を可

## ドイツにおける「小連立」政権の運営

決させて、コール中道右派連立政権を成立させた。

### 2-1-4. 遠心的な2ブロック政党制の下での「小連立」

コール政権成立後、1983年春に行われた解散総選挙において、連立与党のCDU/CSUとFDPは過半数の確保に成功するが、この選挙で緑の党が連邦議会進出を果たしたことから、求心的な三党制の下でFDPが獲得していた「転轍機」としての影響力は減退することとなった。それには二つの側面がある。その第一は、SPDから緑の党へ票（ひいては議席）が流出したことによって、SPDとFDPの連立では過半数に届かなくなってしまったという「数」の問題である（表1を参照）。

表1：1980年選挙以降の諸連立枠組みによる議席占有率

	1980	1983	1987	1990	1994	1998	2002	2005	2009
CDU/CSU-FDP	56.1%	55.8%	54.1%	60.1%	50.7%	43.0%	48.9%	46.7%	53.4%
SPD-FDP	54.5%	45.6%	46.7%	48.0%	44.5%	51.0%	49.4%	46.1%	38.4%
SPD-緑の党	-	44.2%	45.9%	37.3%	44.8%	51.6%	50.7%	44.5%	34.4%

(注) 斜体は過半数となる連立枠組みの議席占有率、網掛け枠は実現した連立枠組み。  
(出典) <http://www.bundeswahlleiter.de> 所収のデータより筆者作成。

第二は、「数」の問題で連立枠組みが固定化したことの帰結でもあるが、政党間競合の中心的な形態が、親近性のある政策分野を違えながら相互に連立可能性を有していた三党制の下での求心的な競合から、CDU/CSU・FDPの中道右派ブロック（両党のシンボルカラーをもじって「黒-黄」と形容される）と、SPD・緑の党による中道左派ブロック（同じく「赤-緑」）とが対峙する2ブロック間の遠心的な競合へと変化したことである（Lees 2002；Roberts 2003）。

こうした政党配置の変化によって、この時期の「小連立」政権内で小政党が発揮できる影響力は、三党制の時期よりも制約的なものとなった。先にも触れたように、連立与党内での勢力均衡を図る政治的必要に迫られてい

たコール政権では、小政党FDPの発言力をコールが尊重するという政権運営が行われたものの、大政党のSPDが小政党である緑の党と連立したシュレーダー政権では、小政党の立場の弱さが如実に現れることとなった。1998年選挙後の連立交渉の過程で、緑の党は、党や議員団の意向を表出しやすい経路である連立委員会の定期的な開催を望んだが、SPDはそれを拒否し、構成員を固定しないアドホックな協議の場としての「連立委員会」を不定期に開催するにとどめるという形で連立協定が取りまとめられた (Rüdig 2002 : 87)。そして、シュレーダー政権での政策調整は、SPD幹事長ショルツ、SPD連邦議会議員団長ミュンテフェリング、連邦首相府長官シュタインマイアーら、シュレーダーの側近集団によって主導され (Korte und Fröhlich 2004 : 98)、連立与党間での調整が難航する場合には、シュレーダーが議論を打ち切って決定を下すというトップダウン型の政策決定スタイル (“Bastapolitik”) も目立った。こうしたSPD・シュレーダーからの圧力に対して、緑の党は守勢に立つことが専らであった。シュレーダー政権期に緑の党で最も激しい反発を生んだアフガニスタン派兵決議 (2001年11月16日) の際も、決議案をシュレーダー政権信任案と結合させて連邦議会に上程し、連立崩壊の威嚇を以て意を通そうとしたのは、緑の党ではなく、シュレーダーの側である。この威嚇に直面して、緑の党からの造反者は、当初予想された8名を下回って4名にとどまった (小野 2009 : 184 ; 西田 2009 : 178-180)。このように、2ブロック間競合が基調となったコールCDU/CSU-FDP政権とシュレーダー SPD-緑の党政権のいずれにおいても、小政党の側が、連立離脱の威嚇という最大の影響力の源泉を本格的に行使用することはなかった。その結果、両政権とも、連立組み替えではなく、選挙での敗北によって終止符を打たれることとなったのである (安井 2006)。

## 2-2. 影響力への内発的な制約要因：連立行動・路線選択・支持層

### 2-2-1. 連立行動が路線選択に及ぼす影響

これまで見てきたように、小政党の連立行動 (形成・離脱・組み替えな

ど)は大政党への影響力の源泉となってきた。その点では、小政党にとって、連立行動は外に向かって行使される手段である。しかし同時に、連立行動は、その党自身の性格規定にも影響を及ぼすことがある。すなわち、政党間の政策距離によって連立可能性が左右されるとする最小距離連合 (minimal range coalition) や隣接最小勝利連合 (minimal connected winning coalition) といった理論モデルを前提とするならば、その結果として発生した連立行動には、政党間の政策距離や、政党配置全体の中での相対的なポジションを示すシグナルとしての側面が含まれ得るということになるからである (Laver and Shepsle 1990 ; Narud 1996)。

そのため、連立行動は、その政党の政策志向・路線に絡む問題として扱われることがあり、政党内で路線対立があるような場合には、連立行動それ自身が党内対立の争点となってしまうこともある。その場合、連立行動を左右する要素は、政党配置といった外在的な要因だけにとどまらず、党内での路線対立や力関係といった内発的要因も含まれることになる。

こうした側面は、ドイツ連邦共和国の小政党の連立行動にも見ることができる。FDPの場合、1949年選挙後の連邦レベルでの連立相手としては、基幹産業社会化問題をめぐるSPDとの敵対意識に支えられて、CDU/CSUが選択されたが、公立学校での宗教教育の扱いが重要な争点となっていた州レベルにおいては、カトリック勢力を重要な支柱としているCDU/CSUとの懸隔が意識され、SPDとの連立政権を組織する事例も見られた (プレーメン州やバーデン-ヴュルテンベルク州など)。1956年2月に決行されたアデナウアー政権からの下野も、ザールラント欧州化の許容というアデナウアー外交への反発に起因するものである<sup>(16)</sup>。この下野は、党首派と閣僚派への党分裂という犠牲を伴ったものの、政権参加よりも政策理念の堅持を選択した行動と評価できよう (安井 1999 : 190-195)。また、1969年選挙後の電撃的

---

(16) ただし、連立離脱への最後の引き金となったのは、小政党FDPの命運を断ちかねない選挙制度改革案 (定数の6割を小選挙区部分とする小選挙区比例代表並立制)の連邦議会提出であった。

なSPDとの連立形成も、FDP党内の路線対立によってシェール党首の地位が脅かされていたという事情を抜きにしては十分に理解することができない(安井 2008: 61-66)。1982年のSPDとの連立解消も、折からの反核平和運動に浸透されたSPDが左傾化し、SPD-FDP連立を結びつける最大の要素となってきた外交政策での共通性が失われたとの判断の下に行われたものであった(Genscher 1995: 445-9)。

1983年選挙以降の2ブロック間競合の時期になると、小政党の連立行動に対する政策志向の影響力はさらに強くなり、ブロックの垣根を越える形の連立形成を阻害する機能を発揮した。その顕著な例を2005年選挙後の連立形成過程に見ることができる。左翼党が躍進して有意な存在となり、五党制と化した第16議会期には、SPD・緑の党・FDPによる「信号連立(Ampelkoalition)」(議席占有率54.4%)や、CDU/CSU・FDP・緑の党の「ジャマイカ連立(Jamaikakoalition)」(議席占有率55.0%)など、最小勝利連合(minimal winning coalition)仮説のようなサイズ重視の理論モデルからすると蓋然性の高い連立枠組みが存在していたにもかかわらず、小政党のFDPと緑の党がブロックの垣根を越えた形の連立形成を拒否した結果、いずれの連立枠組みも実現することなく、二大政党の大連立(議席占有率73.0%)が形成されることとなったのである(安井 2006)。

## 2-2-2. 連立行動が支持層に及ぼす影響

連立行動が政党の政策志向を示すシグナルとして機能し得るという点は、政党と有権者の関係にも影響を与えている。特に、連立組み替えを行った場合には、それまでの支持者が党に失望して支持を取りやめたり、逆に新たな支持者が流入したりするといった入れ替わりが生ずることも多い。

ドイツでは、こうした現象を分割投票の態様の変化から見て取ることができる。1953年以降の連邦議会選挙では、有権者が小選挙区票と比例代表票の2票を独立して投票し得る制度が採用されているが、小政党が小選挙区での当選を果たすことは事実上期待できないため、小政党の支持者にとっ

## ドイツにおける「小連立」政権の運営

ては、小選挙区票がほぼ確実に死票となってしまいます。そのため、小政党の支持者が、次善の策として、二大政党の内の好ましい方に超過議席を獲得させるべく、選好する大政党の候補者に小選挙区票を投ずるといった戦略的な投票行動が見られる (Herrmann and Pappi 2008)。また、大政党支持者の側においても、望ましい連立相手として期待している小政党が小党排除条項に引っかかって議席獲得に失敗してしまうことを回避すべく、比例代表票を敢えて小政党に投ずるといった戦略的投票行動が見られると指摘されている (Gschwend 2007)。こうした分割投票のメカニズムから考えると、比例代表票を小政党に投じた有権者が小選挙区票をどこに投じたのかを見ていくことによって、小政党支持者の連立選好を推し量ることができる。

まず、FDPによる1969年選挙後の連立組み替えの事例から見ていくと、1965年選挙では、分割投票先がCDU/CSUになっていた有権者が多かったのに対し、1969年選挙になると、SPDへの分割投票の方が多くなっている (表2を参照)。

表2：比例代表票をFDPに投じた有権者の小選挙区票投票先 (1961～69年)

	1961年	1965年	1969年
SPD	5%	8%	34%
CDU/CSU	19%	35%	16%

(出典) Klingemann und Pappi 1970 : 131.

また、1982年の連立組み替えの前後における変化を見ると、1980年選挙まではSPDを分割投票先としていた有権者が多数であったのに対し、1983年選挙以降には、CDU/CSUの小選挙区候補者に分割投票する有権者の方が多くなっている (表3を参照)。

表3：比例代表票をFDPに投じた有権者の小選挙区票投票先 (1976～90年)

	1976年	1980年	1983年	1987年	1990年
SPD	29.9%	35.5%	10.1%	13.1%	14.0%
CDU/CSU	8.0%	13.3%	58.3%	43.2%	29.4%

(出典) <http://www.bundeswahlleiter.de> 所収のデータより筆者作成.

そして、この支持者の入れ替わりは、得票の大幅な減少という代償を伴って  
もいた。1969年選挙では、前回比3.7ポイント減の5.8%の得票率にとど  
まり、1983年選挙でも、得票率が前回比3.7ポイント減の6.9%と低迷した。  
このように、連立組み替えを行ったことによって、FDPはその支持層の大  
幅な入れ替わりと同時に、連邦議会からの退場にもつながりかねない規模の  
得票の減少を経験することとなったのである。

## おわりに

以上の検討から見て取れるように、ドイツ連邦共和国においては、大政党  
と小政党による「小連立」政権を生み出しやすい制度的誘因がある中、求心  
的な政党間競合を基調としていた三党制の時期には、小政党の影響力が比較  
的強かった。しかし、政党間競合が遠心的な性格を帯びていた多党制や2ブ  
ロック政党制の時期には、小政党にとって最大の武器となる連立組み替えの  
威嚇が現実味を失ってしまい、その影響力はかなり減退することとなった。  
また、連立組み替えという行為そのものにも、党の政策的プロフィールの攪  
乱や、それに伴う支持層の混乱といった、小政党の側にダメージを及ぼす副  
作用があるため、そう簡単に実行できるものでもなかった。「小連立」政権  
の運営は、こうした“諸刃の剣”とも言える連立行動の微妙なバランスの上  
に展開されているのである。

【付記】本稿は、2011年度科学研究費補助金（若手研究（B）「議院内閣制下の分割政府の運営に関する研究」）の交付を受けた研究成果の一部である。

#### 《引用文献》

Christiansen, Flemming Juul and Erik Damgaard. 2009. "Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism : Scandinavia." In Ludger Helms, ed. *Parliamentary Opposition in Old and New Democracies*, London : Routledge, 27-57.

Eichhorn, Joachim Samuel. 2009. *Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg : Die Regierungspraxis ersten Großen Koalition (1966-1969)*, München : Oldenbourg.

Feldkamp, Michael F. 2005. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003 : Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden : Nomos.

Fitzmaurice, John. 2001. "Divided Governance : The Case of Denmark." In Robert Elgie, ed. *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford : Oxford University Press, 146-166.

Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems." *Electoral Studies* 10 : 33-51.

Gallagher, Michael. 2010. *Election Indices*, [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/Staff/michael\\_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIElecti.pdf](http://www.tcd.ie/Political_Science/Staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIElecti.pdf) (最終確認日 : 2011年5月29日)

Genscher, Hans-Dietrich. 1995. *Erinnerungen*, Berlin : Siedler.

Gschwend, Thomas. 2007. "Ticket-Splitting and Strategic Voting under Mixed Electoral Rules : Evidence from Germany." *European Journal of Political Research* 46 : 1-23.

Herrmann, Michael and Franz Urban Pappi. 2008. "Strategic Voting in

German Constituencies." *Electoral Studies* 28 ( 2 ) : 228-244.

Klingemann, Hans D. und Franz Urban Pappi. 1970. "Die Wählerbewegungen bei der Bundestagswahl am 28. September 1969." *Politische Vierteljahresschrift* 11 : 111-138.

Korte, Karl-Rudolf und Manuel Fröhlich. 2004. *Politik und Regieren in Deutschland : Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*, Paderborn : Ferdinand Schöningh.

Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle. 1990. "Government Coalitions and Intraparty Politics." *British Journal of Political Science* 20 ( 4 ) : 489-507.

Lees, Charles. 2002. "Coalitions : Beyond the Politics of Centrality?" In 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.

Merseburger, Peter. 2002. *Willy Brandt 1913-1992 : Visionär und Realist*, Stuttgart : Deutsche Verlag Anstalt.

Narud, Hanne Marthe. 1996. "Electoral Competition and Coalition Bargaining in Multiparty Systems." *Journal of Theoretical Politics* 8 : 499-525.

Niclauß, Karlheinz. 2004. *Kanzlerdemokratie : Regierung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Paderborn : Ferdinand Schöningh.

Roberts, Geoffrey K. 2003. "'Taken at the Flood'? The German General Election 2002." *Government and Opposition* 38 ( 1 ) : 53-72.

Rudzio, Wolfgang. 2008. "Informelles Regieren : Koalitionsmanagement der Regierung Merkel." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16 : 11-17.

Rüdiger, Wolfgang. 2002. "Germany." In Ferdinand Müller-Rommel and Thomas Poguntke eds. *Green Parties in National Governments*, London : Frank Cass, 78-111.

Schindler, Peter. 1999. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1949 bis 1999 : Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste*

*des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden : Nomos.

Schmidt, Manfred G. 1996. "Germany : The Grand Coalition State." In Josep M. Colomer, ed. *Political Institutions in Europe*, London : Routledge, 57-93.

Shugart, S. Matthew and Martin P. Wattenberg. 2001. "Mixed-Member Electoral Systems : A Definition and Typology." In Shugart, S. Matthew and Martin P. Wattenberg, eds. *Mixed-Member Electoral Systems : The Best of Both Worlds?* Oxford : Oxford University Press, 9-24.

Strøm, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge : Cambridge University Press.

Völk, Josef Anton. 1989. *Regierungskoalition auf Bundesebene : Dokumentation und Analyse des Koalitionswesens von 1949 bis 1987*. Regensburg : Roderer.

網谷龍介. 1994. 「『転換』後のドイツ社会民主党（一九六一 — 六六年）」『国家学会雑誌』第107巻第3・4号, 131-182.

一. 2008. 「ドイツの中核的執政集団：拒否権プレイヤーの中のリーダーシップ」伊藤光利（編）『政治的エグゼクティヴの比較研究』早稲田大学出版部, 63-84.

小野一. 2009. 『ドイツにおける「赤-緑」の実験』御茶の水書房.

西田慎. 2009. 『ドイツ・エコロジー政党の誕生：「六八年運動」から緑の党へ』昭和堂.

安井宏樹. 1999. 「『第三極』の模索と挫折：一九五〇年代西ドイツの自由民主党（FDP）」、『国家学会雑誌』第112巻第1・2号, 151-206.

一. 2006. 「現代ドイツにおける政権交代の諸相：その力学と意味」, 日本比較政治学会（立教大学）報告ペーパー（2006年10月）.

一. 2008. 「ドイツ：ブランド政権の成立」, 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.

一. 2009. 「ドイツの分割政府と立法過程」, 日本政治学会（編）『年報政治学：民主政治と政党制度』木鐸社, 303-321.