

# 連立政治とその運営

—ドイツの場合—

野田 昌吾

大阪市立大学大学院法学研究科教授

## 1 「連立政治の時代」の二大政党制論

わが国では1993年の細川政権の成立以来、ほぼ一貫して連立政権（連合政権）が続いている。昨年の衆議院選挙で歴史的な政権交代を成し遂げた鳩山政権も、言うまでもなく、民主党・社民党・国民新党の3党による連立政権である。

しかし、こうした日本政治の現実とは対照的に、わが国ではこの間、とりわけ1990年代末以降、連立政治に関する議論は、マスコミや学界を含めて、まったくと言っていいほど低調であった。反対に、自民党の長期支配とそれがもたらす社会経済的な閉塞状況を根本から打ち破るためには、明確な政権交代が必要であり、そのためには英国のような二大政党制が目指されるべきであるという議論が主流となってきた。妥協を抱え込まざるをえない連立政治は、克服されるべき過渡的存在、あるいはやむをえざる必要悪でしかなく、

明確な政治転換を妨げうるものとして、積極的な議論の対象にはなっていないのである。

このような二大政党制を志向する議論のあり方は、自民党の長期支配とそれがもたらす閉塞状況に対する社会のフラストレーションの大きさからすれば、まったく無理もないことではあった。しかし他方でそれは、われわれの政治的思考と政治的実践の幅を少なからず狭めるものでもあった。

第1に、この間の政権交代論は、政治的競争市場を確立するための選挙制度改革やマニフェスト選挙の主張、選挙での勝利に必要な党内リーダーシップの強調など、言ってしまえば、選挙での政党間の競争を一面的に重視する方向、すなわち政治を市場競争に擬する「市場競争型民主主義」（中北浩爾）の流れを大きく加速させる役割を果たした。しかし、今日の民主党の状況を見ればわかるように、選挙至上主義的な市場競争型民主主義は、政権交代後の日本政治の課題である政治文化の刷新を大きく阻害させている。政権交代は政治のあり方を変えるための必要条件かもしれないが、それだけでは決して十分ではないのであって、その意味で問われているのは、政治の担い手、すなわち「政党のかたち」なのである。

第2に、日本の議会政治の現実という点から言って、連立政治は今後もなくなりはないという問題がある。現行の衆議院の選挙制度は、たしかに2005年の「郵政選挙」や昨年の総選挙のように、大政党に地滑りの勝利をもたらしたが、つねにそうなるとは

### のだ しょうご

1964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。法学博士。専攻はヨーロッパ政治史、政治学。大阪市立大学法学部助教授を経て現職。著書に、『ドイツ戦後政治経済秩序の形成』（単著・有斐閣）、『ヨーロッパ・デモクラシーの新世紀』（共著・早稲田大学出版部）など。

限らない。それ以前の例が示すように、比例制と組み合わせられた選挙制度の下では、小政党がキャスティングヴォートを握ることもしばしば起こりうるだろう。さらに参議院の存在も考えれば、むしろ連立政治が常態になるという想定も十分成り立つ。

もちろん、さらなる選挙制度改革や参議院の見直しや廃止によって、連立政治の常態化の可能性を極小化するというやり方も考えられるが、これは、市場競争型民主主義をさらに促進し、有権者の政治的選択肢がさらに狭められることになる。完全小選挙区制は、得票最大化を志向した諸政党の画一化を生む可能性が高い。ただでさえ二大政党それぞれのアイデンティティが曖昧である日本では、意味ある政党間競争の確立のためにも、多元的な価値の存立を可能とするゲームのルールが必要である。

要するに、われわれは、わが国の議会制民主主義の将来を展望するためにも、この間ほとんど重視されてこなかった連立政治という政治のあり方について、理解と議論をより深化させていく必要があるということである。以下では、そうした観点から、筆者が研究対象としているドイツの事例を紹介し、連立政治について考えるための材料を提供してみたい。

## 2 ドイツの連立政治と連立協定

戦後ドイツの政権はすべて連立政権である。これはとりわけ、ドイツが単独過半数が極めて稀である比例代表制を基本とする選挙制度を採用している点に負うところが大きい。

連立 (coalition) とは、一般には、議会制民主主義の下で、政府の形成やその支持のため、2つ以上の政党・会派が提携・連合することを指す。連立に参加する政党は、当然それぞれに独立した存在であって、連立とは、複数の政党が特定の目的の実現のために、時期を区切って——通常は次の選挙まで——形成する同盟にほかならない。単独で目的を実現できないがゆえに形成される連立においては、連立に参加する各党は、独自の政策公約のすべてをそのまま

実現できるわけではなく、そこでは妥協を余儀なくされる。通常は、連立を組む与党のなかでより規模の大きい政党が政策的主導権を握ることになるが、より小規模のパートナーであっても、連立に与るための戦略的重要性が大きければ、その規模以上の影響力を行使することができるのも連立政治である。

ドイツでは選挙の後、通常は第1党となった政党が、連立パートナーの候補となる政党に呼びかけ、連立交渉開始のイニシアチブをとる。この交渉には、各党の指導的政治家、すなわち党首や幹事長をはじめとする党幹部、有力な閣僚経験者、議員団長 (会派指導者)、あるいは——これはドイツの特徴だが——州首相などが参加する。

交渉の対象となるのは、第1に政権をめざすべき政策である。交渉では、選挙時に互いに異なる公約を掲げた分野において激しいやり取りが見られることも珍しくなく、また、各党が重要だとみなす政策を互いに認め合う取引なども見られる。

政策以外では、閣僚ポストの配分や連立の日常的運営の方法、意見の相違が生じた場合の問題処理の方法などについても協議が行われる。この連立の運営という点に関していえば、「連立委員会」 (Koalitionsausschuss) を設けることが、今や通例となっている。これは、連立与党の指導的政治家をメンバーとする委員会で、連立期間中に持ち上がってくるさまざまな問題を処理するためのものであるが、これについては後で詳しく述べたい。

交渉が合意に達すれば、合意内容は「連立協定」 (Koalitionsvertrag) として文書化される。次の選挙までの政府の行動方針は、各党の選挙公約ではなく、この連立協定である。連立協定は近年ますます詳細なものになり、たとえば昨年発足した中道右派連立の連立協定は130頁を超えている。連立協定は、もちろん法的拘束力はないものの、次の選挙までの期間、与党各党を政策的・手続き的に拘束するものとなり、きわめて重要な意味を持つため、各党は、連立協定を正式に取り交わす前に臨時の党大会を開き、党の承認を得たうえで連立協定の署名を行うのが通

例である。

こうした連立運営上のさまざまな諸原則を定めた連立協定は、政府の行動に基礎を与えるとともに、その円滑な活動を支え、そして連立与党間に信頼の基盤を提供する役割を果たす。また、連立協定は、連立各党に対してだけでなく、社会一般に対しても、連立政権が何をめざし、どのような妥協のうえに成り立つ政権なのかを明示することで、政権活動に根拠と一種の透明性をも付与する。ドイツの連立政治においては、「初めに連立協定ありき」なのである。

### 3 連立委員会と内閣

連立協定の締結後、議会における首相指名を経て、正式に連立政権が発足するが、この連立政権の日常的運営のかなめになるのが「連立委員会」である。

一般に、この連立委員会には、政府・議員団（党派）・党それぞれの指導的政治家、すなわち、政府からは首相および重要閣僚、各党の議員団からは議員団長や議員団幹事長、そして各党の党首および党幹事長が参加し、協議される問題によっては、当該問題に携わる議員、そして担当閣僚も加わる。その構成や開催頻度などについては、連立協定に規定される。

連立委員会は、与党間の一般的な調整から始まって、与党間対立の調整、議会運営に関する協議、政府提案の説明、政府＝議会間の調整など、政権運営にとって重要なさまざまな任務を果たし、政権の最重要の決定中枢であるといっても過言ではない。また、連立委員会の下には、いくつかの作業グループがおかれ、これも重要な役割を果たしている。

言うまでもなく、ドイツでも、憲法上、統治権の正統な担い手は内閣である。しかし、行政の肥大化・複雑化もあって、内閣が、すぐれて政治的な問題について重要な戦略的な決定を下すことにはそもそも大きな困難があり、また、そうした戦略的決定や政治的に繊細な問題を処理する場として、行政各部を指揮する閣僚の合議体である内閣は、必ずしも相応しいものとはいえないのが現実である。同じことは英国のよう

な単独政権でもあてはまるが、ドイツのような連立政権ではなおさらである。

ドイツの連立政権における連立委員会は、そうした政権運営に関わる実際上の必要から徐々に発達してきた。重要な政治問題を処理するための内閣外の非公式委員会の設置は、まず1953年に発足したキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）を中心とする4党連立政権において始まった。このときの非公式委員会は、CDU/CSUが圧倒的な議席を有していたということもあって、ほぼすべてのメンバーがCDU/CSUの政治家で占められ、当時の首相アデナウアー（CDU）の政治的リーダーシップを支えるための集まりという性格が強かった。ところが、1961年選挙の結果、CDU/CSUが自由民主党（FDP）の助けを借りないと政権を維持できなくなったことで状況は一変し、両党は戦後初めてとなる連立協定を締結、そのなかで連立委員会の設置も明記された。もっとも、このときの連立委員会は、当初は政府メンバーを含まなかったため、そしてその後も政府メンバーを加えたものの、今度はメンバーが多すぎたため、十分には機能しなかった。連立委員会がはじめて本格的に機能するのは、保守政党であるCDU/CSUと革新政党である社会民主党（SPD）の二大政党が連立を組んだ「大連立政権」（1966-69）においてである。この大連立政権では、4～6名の内閣の重要メンバーと連立両党の議員団長、およびCSUの議員団長をメンバーとする「クレスブロン・サークル」（Kreßbronner Kreis）が政治的司令部の役割を果たした。

これ以後、歴代の連立政権では、連立委員会が政治的決定において重要な役割を果たしていくことになる。かつてドイツの代表的な週刊新聞は連立委員会について以下のように書いた。「経験ある政治家に最も重要な政治委員会は何かと尋ねれば、すべての者が連立委員会をその筆頭に挙げるだろう。そこでは首相演説の内容も、争いのある法案についても決定が下される」（Die Zeit vom 06. 01. 1989）。

なぜ連立委員会がドイツの連立政治においてこのように重要な役割を果たしているかといえば、それが

機動性と効率性において優れ、そして何よりも連立政権の危機管理中枢として機能しているからである。まず、法制度上の機関ではない非公式な委員会である連立委員会は、内閣のような公式の機関とは違って、公式の管轄や権限がないため、重要でない問題については関わる必要がなく、また、組織運営上の規則もないため、自由な交渉が可能であり、政府与党内の実際に影響力を持つ政治家を過不足なく集めることができる。このような小規模で、政府与党の重要メンバーだけを包括した委員会であればこそ、政治的に重要な、とりわけ連立政権の継続を危うくするような問題にも柔軟かつ機動的に対処でき、しかも政府与党の最高指導者間の合意であるからこそ、そこで得られた合意に強い拘束力が確保できる。連立委員会の決定には内閣も各与党議員団も従うことが普通である。その意味で、連立委員会こそ連立政権の決定中枢であり、内閣の役割は公式の決定を下すというまさに形式的なものに変わっているともいえる。

もちろん、このような内閣と連立委員会の関係に関しては、連立委員会が出現した1960年代を中心に、内閣や首相、議会といった憲法上の諸機関を憲法外の組織である連立委員会がコントロールすることは憲法違反ではないかという批判もなされた。しかし、今日では、そのような批判はもはやみられず、指導的な内閣メンバーと与党議員団指導部が与党代表とともに参加する連立委員会は、議会主義的統治システムの論理に即しているものであるとともに、連立政治に不可欠な存在だとみなされている。

#### 4 妥協と政治指導の両立

ドイツでは昨年に行われた総選挙の結果、新たに中道右派連立が発足した。第1党の座を維持したCDU/CSUは、連立パートナーをそれまでのSPDか

ら、「長年恋い焦がれた」FDPへと取り換え、11年ぶりの「ブルジョア連合」を実現したわけだが、この中道右派連立政権は、同時期に発足した鳩山政権と同様に、迷走を続けている。その最大の理由は、連立与党間の対立である。大幅に議席数を伸ばしたFDPに譲歩し、玉虫色のところも多い連立協定の解釈をめぐる、政府与党の路線は定まらず、自陣営の各州政権からも激しい批判がみられた。つまり、本稿で述べてきた連立協定や連立委員会という仕組みも、連立政権の安定を完全に保障するものではない。

だが、考えてみれば当たり前で、連立政治とは、独立した政党同士の一時的同盟関係であり、連立政権は「恋愛結婚」ではなく「理性の結婚」でしかない。しかし、これまでの比較政治学研究が明らかにするように、連立政権は単独政権と比べてその安定性において遜色があるわけではなく、逆にいえば、政権の迷走は連立政権に限られるわけではない。

民主主義的な統治に求められるものは、移ろいやすい条件の下で、そのときどきに最大可能な同意を得つつ、必要な決定を下すことである。連立政治は、まさにそうした民主主義的統治の要請を日常的に実践する政治のかたちであるということもできるであろう。妥協と政治指導とは必ずしも対立するものではない。問題はそれをいかに結びつけるかである。

鳩山連立政権の政権運営に関して、最後に一言すれば、連立政権において「政治主導」を実現するには、首相官邸や内閣の機能強化も必要かもしれないが、ドイツにおける連立委員会のような政府与党の危機管理中枢こそ不可欠である。鳩山政権における政府と与党の分離による「一元化」は、政治主導を促進するというよりは、現在のところ、むしろこれを阻害している。現連立政権に欠けているのは、政府と与党の一体化による危機管理と戦略決定なのである。■