

ドイツにおける既成政党と新党

——政治的選択肢の重要性——

安井 宏樹

神戸大学大学院法学研究科教授

ナチズムの過去を抱え、東西冷戦期に共産主義陣営と対峙してきた戦後の（西）ドイツでは、「自由で民主的な基本秩序」（ドイツ連邦共和国基本法21条2項）に敵対する傾向を帯びた政党を危険視する傾向が強く、議会への進出を抑え込んできた。その結果、（西）ドイツ政党政治の担い手は、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大政党を中核とする中道諸政党によって占められ続け、それらの勢力が「既成政党」となってきたのである。

しかし、21世紀に入って左右両極で「新党」が有意な勢力として台頭し、ドイツの政党政治は「分極的多党制」の様相を強めた（安井 2018b, 2021）。本稿では、近年のドイツにおける既成政党と新党の関係について、政策をめぐる既成政党間の競争が鈍化し、有権者に有意な代替的選択肢が示されなくなったという点に着目しながら検討していきたい。

戦後西ドイツにおける求心的競争

戦前のヴァイマル共和国は、第1次世界大戦の敗北によって成立した共和国の正統性に対する右からの挑戦と、「ブルジョワ民主主義」に対する左からの挑戦によって揺さぶられ、最終的にはナチ党と共産党という左右両極の反体制政党が議会の過半数を占めるまでに至り、崩壊した。だが、そうした分極的な状況は第2次世界大戦後に一変する。ナチ党は占領軍によって禁止され、共産党は東ドイツへと外部化された。西ドイツ成立後、旧ナチ勢力が復権を目指す動きを見せもするが、東西冷戦の最前線で「自由世界」の前哨という立ち位置にあったこともあって、その企図は抑え込まれた（1952年には、旧ナチ勢力によって組織された社会主義帝国党が連邦憲法裁判所の違憲判決によって禁止される）。その結果、西ドイツの政党政治は、体制内政党による求心的な競争として展開されることになった。

しかし、そのことは西ドイツの政党政治から競争の要素を消し去るものではなかった。CDU/CSUとSPDの2大政党は、議会制民主主義という政治体制の是非ではなく、基幹産業の社会化（1940年代後半）や再軍備（1950年代）といった政策をめぐる激しい対立を繰り広げた。戦後初の大型不況が到来した1960年代後半には2大政党が大連立を組んで危機対応に当たったものの、景気回復を成し遂げた後には東方外交をめぐる再び与野党に

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。

分かれ、政権の座をめぐって競い合った。政権交代も戦後半世紀で4回という、ある程度の期間をおく形で発生しており¹、1990年代末には、東西ドイツ統一前に連邦議会へ参入していた既成政党のすべてが政権担当経験を持つに至っていた。

環境の変化： 新自由主義的欧州統合の進展

1. 「緊縮コンセンサス」による既成政党間競争の鈍化

このように競争と安定をある程度両立させてきた戦後西ドイツの政党政治は、東西冷戦が終わってドイツ統一が実現した1990年代以降、その様相を変化させ始めていった。その原動力となったのは、新自由主義的な欧州統合の進展に伴う政策的選択肢の縮減と固定化、そして、それに起因する既成政党の間での競争の鈍化である。

欧州統合の「深化」に弾みをつけたとされる1986年調印の単一欧州議定書 (Single European Act) では、欧州レベルでの政労使協議を視野に入れた「社会的対話」が謳われてもいたが、1990年の東西ドイツ統一を経て加速した欧州通貨統合では、新自由主義的な方向性が強まった。とりわけ、1997年に採択された財政安定成長協定 (Stability and Growth Pact) によって、欧州共通通貨ユーロを導入する国には単年度財政赤字をGDPの3%以内に抑えなければならないという制約が課せられ、事実上、緊縮政策を強いられるような形となっている。その結果、伝統的に社会保障支出の拡大に好意的であった社会民主主義勢力も、「責任政党」としての考慮から、財政規律維持のための福祉削減に抵抗しにくくなり、財政・社会政策をめぐる左右2大政党間の対立は、緊縮の方向で収斂する傾向を強めた。ドイツもその例外ではなく、1998年に成立したSPDと緑の党（「赤-緑」）による中道左派連立政権であるシュレーダー政権は、与党内の抵抗を押し切って、新自由主義的な内容を持つ労働市場改革「アジェンダ2010」を2003年に強行した（安井 2005）。

こうした緊縮路線への新たな「コンセンサス」とも言うべき状態は、欧州通貨統合に根拠付けられていることから、かなりのコストを覚悟しなければ変更できない（「他に選択肢はない」）という印象を与えることが比較的容易である。さらに、「独仏和解」・「欧州平和の礎」といった、欧州統合そのものを安全保障面から正当化する大義名分も、緊縮的な財政・社会政策の変更を求める声を抑え込む方向に機能した。そうした構造に支えられながら、左右の2大政党は「緊縮コンセンサス」に埋没し（あるいは安住し）、競争の要素を弱めていったのである。

2. 反「緊縮コンセンサス」新党の台頭

欧州統合に根拠付けられた「緊縮コンセンサス」の中で2大政党が競争の要素を弱め、有意な代替的選択肢を提示する能力を弱めた（そしてその意味では政策革新の能力を弱めて「腐朽」（高橋 2008）が進んだ）状況に対し、異議を唱える勢力「左翼党」が左の側から台頭してきた。

その前身である民主社会主義党（PDS）は旧東独共産党勢力の後継政党であり、連邦議会には1990年から参入していたが、支持は東部地域に限られ、2002年選挙では全国での得票率が5%を割り込んで小党排除条項に引っかかるなど、泡沫化の様相を呈していた。しかし、2003年の「アジェンダ2010」改革に反発した一部の労働運動がSPDから離れ、PDSと提携して2005年選挙に「左翼党」として参入した結果、支持を西部地域にも広げて得票率を倍増させ、連立与党の一員であった緑の党を抜いて第4党へと躍進したのである。

アクターの変化： 「自由で民主的」でない新党の排除

1. 連立可能な政治空間の縮小による競争の鈍化

左翼党には西部地域の労働運動勢力も加わっていたものの、その源流が旧東独共産党であることは否定できなかったことから、旧西ドイツ以来の既成政党は左翼党との連邦レベルでの連立・協力を拒否した。しかし、議会で有意な存在となっている

表1 2002年以降のドイツ連邦議会において過半数となった連立枠組み

	2党連立					3党連立		
	黒―黄	黒―赤	赤―黄	赤―緑	黒―緑	信号	ジャマイカ	総左翼
2002年		○		●	○	○	○	○
2005年		●				○	○	○
2009年	●	○					○	
2013年		●			○		○	○
2017年		●					○	
2021年		○				●	○	

○は過半数を達成できる連立枠組み。●は政権を成立させた連立枠組み。

「黒」はCDU/CSU、「赤」はSPD、「黄」はFDP、「緑」は緑の党。

「信号」はSPD・FDP・緑の党、「ジャマイカ」はCDU/CSU・FDP・緑の党、「総左翼」はSPD・左翼党・緑の党。

出所: <https://www.bundeswahlleiter.de/> 所収の議席数データより筆者作成

勢力を除外してしまうと、議会全体での過半数確保が困難の度を増すことになる。実際、2005年選挙以降のドイツでは、2つの政党だけで過半数を確保できる枠組みは、ほぼ大連立のみという状況になった。

その結果、2005年選挙以降、CDU/CSUと自由民主党(FDP)の連立(「黒―黄」)で過半数を確保できた2009年選挙を除いて、2021年選挙までのすべての政権が大連立政権となったが、こうした大連立の常態化は、政策面で「緊縮コンセンサス」へと収斂しつつあった2大政党の間で、権力の座をめぐる競争までも鈍化させる効果を生んだ(安井2018a)。既成政党の間での政権交代と政策革新への期待も低下し、戦後長らく政権交代の基軸として期待されてきた2大政党への支持をさらに低下させる効果を生み出した。

2. 反「社民化」新党の台頭

こうした2大政党にとっての苦境の時期に4期16年にわたる長期政権を築いたのがメルケルCDU党首であった。旧東独出身で東西ドイツ統一後に“中途採用”のような形で政界入りしたメルケルは、カトリック労働運動や経済界といったCDU/CSUの伝統的権力基盤との深いつながりを持って

はおらず、CDU/CSU下野後の1999年に発覚したコール政権時代の構造的スキャンダルを批判することで党首の座を射止めたものの、党内基盤は脆弱なままであった。そのため、2005年選挙の際には、党内主流派の声に押されて新自由主義的な公約を掲げたが、得票減という結果に終わったことから、選挙後に成立した大連立政権の運営に当たっては、勢力がほぼ対等なSPDへの配慮という口実を掲げつつ、最低賃金制度の導入や同性婚の制度化をはじめとする経済・社会文化政策面での中道化・リベラル化を進めていった。こうした「静かなる政策変容」(野田2021)が、結果として、SPDや緑の党の潜在的支持層である都市部の高学歴中間層からの支持拡大につながると共に、SPDとの連立更新を円滑にする効果を生み、党内基盤が弱いメルケルのリーダーシップを支える重要な権力資源となった。

しかし、メルケルによる中道化・リベラル化は、CDU/CSU保守派にとっては不満の種であり、「社民化」(Sozialdemokratisierung)と批判する声も党内にはくすぶっていた。その不満の種にまず火を付ける格好となったのが、2010年からのユーロ危機である。メルケルがユーロ救済のための財政抛決を決めたことに反発した勢力が2013年に結成

した新党「ドイツのための選択肢 (AfD)」は、当初、反ユーロ政策以外は CDU/CSU とほぼ同様の政策主張を展開していたが、既成政党がおしなべて賛成していたユーロ救済のための財政拠出に反対していたということに加えて、反ユーロの主張が“ドイツ(人)の富・利益の防衛”という文脈に引き寄せて解釈されやすかったことから、既成政党から排除されていた排外主義的な勢力が流入し、次第に反イスラム的な社会文化政策面での主張を強調する政党へと変化していった(安井 2021)。

こうした AfD 右傾化の趨勢を助長したのが 2015 年の難民危機である。メルケルの難民受入政策に反発する世論に支えられた AfD は、州議会選挙での議席獲得を続けて地歩を固めた後、2017 年の連邦議会選挙に「イスラムはドイツと相容れない」とうたいあげる選挙綱領を掲げて臨み、得票率 12.6% の第 3 党へと躍進した。

3. 「分極的多党制」下で加速する既成政党間競争の鈍化

ドイツの既成政党は、反イスラム姿勢を強めて勢力を伸ばした AfD を「ネオナチ」視し、連立や協力の相手とはしない姿勢を示した。その AfD が 2017 年選挙で連邦議会に進出した結果、ドイツの既成政党は、左の極に位置する左翼党に加えて、右の極にも「反体制政党」的な存在を抱え込むこととなった。左右両極の反体制的な双系野党が中道の体制支持勢力を挟撃するという構図をサルトルは分極的多党制と位置付けたが (Sartori 1976)、今日のドイツの政党制は、まさにそうした様相を呈していると言えよう。

こうした連立可能な政治空間の一層の狭隘化は、連立枠組みのオプションをますます狭め、2021 年選挙後には、ついに SPD・FDP・緑の党の 3 党による「信号」(「赤-黄-緑」)連立政権が組まれるに至った。連立に参加する政党数が増えたことに加え、経済的自由主義の強い FDP と、環境政党である緑の党との間の政策距離が大きいため、連立協定の合意内容は曖昧なものにならざるを得ず、政権運営においても玉虫色の妥協が増えた。こうし

た「決められない政治」・「ハッキリしない政治」²も既成政党間競争の鈍化を助長し、既成政党に対する有権者の期待を失わせる方向に機能してしまう。そうした有権者の不満や失望の受け皿として台頭してきたのが左右両極の新党であるが、既成政党が新党の政権参加を拒否し続けているため、有権者の不満に応えられるような政権交代や政策革新は困難なままである。むしろ、新党の勢力拡大によって既成政党の議席が減少することで、大連立や 3 党連立を余儀なくされる傾向が強まり、競争の鈍化が加速されているとすら言える。

どうすればよいのか？

ナチズムの過去を持つ戦後(西)ドイツが「自由で民主的な基本秩序」に敵対的な勢力を警戒することは理解できる。むしろ称賛すべきこととすら言えるかも知れない。しかし、そうした既成政党側の警戒心が新党のほぼ全面的な否定・排除という形で表れてしまっていることについては、もう少し入念な検討が必要ではないだろうか。先述したように、新党台頭の背景には、既成政党間での競争の鈍化という問題があり、その一因となっていた「緊縮コンセンサス」の土台には欧州通貨統合の問題があったが、両者を接合しようとする政治的言説の中には、平和の問題を持ち出して財政政策上の主張を全面的に正当化しようとするような(ある意味では議論のすり替えと言えなくもない)姿勢が見られはしなかっただろうか。また、緊縮という政策的選択を、財政安定成長協定という(ある意味では欧州レベルでの「広義の憲法」とも言えるような)硬い制度の中に結実させ、ユーロ導入国を半永久的に束縛するかのような乱暴さが見られはしなかっただろうか。

そうした硬直的な姿勢や対応は、「正しいものは正しい」とする立場からすると適切なものと位置付けられるのかも知れない。しかし、何が「正しい」ことなのかについて一義的に決めつけることを避け、政治的決定は、あくまでも、その場、その時点における暫定的な解決策として行うことを旨とする(はずの)政治的多元主義の立場からすると、行き過ぎなの

ではないだろうか。さらに言えば、既成政党側が自らの政治的選択を「自由で民主的な基本秩序」と同列視し、その政治的選択に対する新党からの批判を「基本秩序」全体への攻撃とみなして「ネオナチ」扱いしてしまうことによって、かえって新党を「自由で民主的な基本秩序」への敵に転化させてしまうおそれも生じてくるように思われる。

もちろん、「自由で民主的な基本秩序」そのものを原理的に否定する新党に対しては、「自由の敵には自由を与えない」原則を守る必要は出てくるだろう。しかし、その場合も、否定されるべきは新党の存在そのものではなく、自由や民主主義を否定しようとする行動であるべきではないだろうか。是は是とし、非は非とする。そうした見極めと分別に基づいた多元主義的な行動が既成政党の側にも求められているように思われる。■

《注》

- 1 しかも、中道右派連立政権（1949～66年）、大連立政権（1966～69年）、中道左派連立政権（1969～82年）、中道右派連立政権（1982～98年）、中道左派連立政権（1998～2005年）というように、巨視的に見ると左右間での交代という様相を呈していた。
- 2 こうした傾向は大連立においても観察されていたが

（安井 2018a）、アクターの数が増え、政策距離も拡大した3党連立においては、一層強まることになる。

《参考文献》

- 高橋進（2008）「政権交代の政治学：一つの試論」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、179-204頁。
- 野田昌吾（2021）「ドイツ保守政党の混迷をみる：2021年ドイツ連邦議会選挙とキリスト教民主・社会同盟」『現代の理論』第28号 <https://gendainoriron.jp/vol.28/feature/noda.php>（最終確認日：2024年8月19日）
- 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（2018a）「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。
- 安井宏樹（2018b）「ドイツにおける連立政治の変化：安定から遠心的競合へ」『生活経済政策』第259号 6-10頁。
- 安井宏樹（2021）「ドイツにおけるポピュリスト政党の台頭とその影響」『神戸法学年報』第34号 39-57頁。
- 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）。

