政党政治と政権パターン

——連合政権の理論と構造(1)——

岡沢憲芙

目次

1　権力の司祭者＝政党
2　単独政権のパターン
A　単独・独占型政権
B　単独・過半数政権
C　単独・少数党政権
——以上二一号——
3　連合政権のパターン
D　最小勝利連合政権
▽西ドイツの連合政権
——以上本号——
▽フランスの連合政権
E　過大規模連合政権
F　過小規模連合政権
4　連合の理論と連合交渉

3　連合政権のパターン

二つもしくはそれ以上の政党が、一定の政策合意を基礎に権力を司祭する政権を連合政権という。連合政権もまた、政権運営にあたって依拠する議会内与党の規模を中心にして、

D最小勝利連合政権 minimum winning coalition

E過大規模連合政権 oversized or greater-than-minimum winning coalition

F過小規模連合政権 undersized or less-than-minimum winning coalition

に分類できる。この分類の基礎となるのは〈連合形成地位 coalitional status〉であり、主に、閣内に含まれる政党の数とそれぞれの政党の相対的規模から構成される。そして、この〈連合形成地位〉が議会内政党の戦略、議会運営のスタイル、そして、政権の継続性（寿命）に大きな影響を与える。(1)

D最小勝利連合政権——P⑦

この政権パターン（P⑦）は、議会内で信頼に足る過半数支持勢力を確保するのに必要なだけの政党は閣内に含んでいるが、過半数確保に必要でない党（余分な党）は一切含まない内閣である。(2) つまり、〈連合形成地位〉が〈最小勝利地位 MWC〉の政権である。これは最も一般的な連合政権であり、多くの市民が連合政権について抱いているイメージと合致する。今日の議会政治の基本的ルール、つまり「議会内議席の過半数を制した者が勝利者である」というルールに一致するだけでなく、余分な政党を一切含んでいないので、最も望まれている連合政権である。それ故、

他の条件が同じであれば、多党制議会の政党は、政権参加の可能性と戦略的・長期的な内閣支配権の極大化を望んでいる限り、この最小勝利政党連合に入り込もうと、ともかく努力するものである。(3)

ただし、〈最小勝利地位〉を形成する連合パートナーの数は少ないほど望ましいし、そのほうが一般的には安定度も高い。なぜなら、配分できる閣僚ポストには限りがあるし、政権政党の数が多くなればなるほど、異質度が高まり、閣内不統一に陥る可能性もそれだけ大きくなるからである。ジュニア・パートナーが期待充足欲を自己規制する場合はともかく、閣内与党がイコール・パートナーを自負している時には、二党間の最小勝利連合政権に比べ三〜四党間の最小勝利連合政権のほうが、(i)連合パートナー間の〈イデオロギー距離〉が大きくなり、(ii)閣僚ポストの配分が困難になり、(iii)議会・政権運営の手続が煩瑣になる、可能性が大きい。

デンマーク、フィンランド、フランス、西ドイツ、イタリア、オランダ、にはこのタイプの政権がいくつもみられる。ここでは、西ドイツとフランスの事例を紹介しておきたい。

▽西ドイツの連合政権

戦後の西ドイツは、一貫して連合政権によって支配されている。しかも三内閣の例外（例えば、一九六六年の大連合政権）を除いて、他はすべて最小勝利連合政権であった。一九七〇年を分水嶺に、それ以前にはキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟ＣＤＵ／ＣＳＵ主導の連合政治が、それ以後は社会民主党ＳＰＤ主導の連合政治が展開されてきたのである。そして、自由民主党ＦＤＰが多党化・連合政治状況における〈かなめの党 pivotal party〉の機能を演じてきたと言えよう（表1参照）。

表1：西ドイツの連合政権

首相名	政権担当期間	党派別閣僚数	与党合計議席数（占有率）	選挙	政権パターン
アデナウアー（第1次）	49～53	CDU6:CSU3:FDP3:DP2	115＋24＋52＋17＝208(51.7%)	49年	P.⑦
（第2次）	53～57	CDU8:CSU2:FDP4:DP2:BHE2	191＋52＋48＋15＋27＝333(68.4)	53年	P.⑧
（第3次）	57～61	CDU11:CSU4:DP2	215＋55＋17＝28＝287(57.7)	57年	P.⑧
（第4次）	61～63	CDU12:CSU4:FDP5	192＋50＋67＝309(61.9)	61年	P.⑦
エアハルト（第1次）	63～65	〃	〃	〃	P.⑦
（第2次）	65～66	CDU13:CSU5:FDP4	196＋49＋49＝294(59.3)	65年	P.⑦
キージンガー	66～69	CDU8:CSU3:SPD9	196＋49＋202＝447(90.1)	〃	P.⑧
ブラント（第1次）	69～72	SPD12:FDP3	224＋30＝254 (51.2)	69年	P.⑦
（第2次）	72～74	SPD13:FDP5	230＋41＝271 (54.6)	72年	P.⑦
シュミット（第1次）	74～76	SPD12:FDP4	〃	〃	P.⑦
（第2次）	76～80	SPD12:FDP4	214＋39＝253 (51.0)	76年	P.⑦
（第3次）	80～	〃	218＋53＝271 (54.6)	80年	P.⑦

●アデナウアーの連合政権

一九四九年八月に行なわれた第一回連邦議会選挙では、一一もの政党が議会進出を果たし、典型的な多党化状況を現出させた（表2参照）。[4] 選挙前は、ワイマール時代からの熱烈な支持者を持ち、戦後素早く組織再建をはかった社会民主党の有利が予想されていた。一方、キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟は、一九四五年に創設されたばかりであり、未だ、言葉の厳格な意味での〈政党〉ではなかった。それは、〈キリスト教〉という名称を使って活動している州レベルの政治団体の連合体でしかなかった。[5]

しかも、その陣営内にはエアハルト Ludwig Erhard とアデナウアー Konrad Adenauer の間に、激しい個人的な反目があり、選挙キャンペーンも円滑に進まなかった。一方、左の陣営では冷戦の進展とソ連に対する猜疑心の高揚がドイツ共産党KPDの票を社民党に移動させるのではないかと考えられていた。現存する西ドイツの政党の中で最古の歴史を持ちなが

表2：1949年連邦議会選挙

	得票率（%）	直接議席	間接議席	計
CDU	25.2	91	24	115
CSU	5.8	24	—	24
SPD	29.2	96	35	131
FDP/DVP/BDV	11.9	12	40	52
KPD	5.7	—	15	15
BP	4.2	11	6	17
DP	4.0	5	12	17
Z	3.1	—	10	10
WAV	2.9	—	12	12
D ReP/DKP	1.9	—	5	5
その他	6.2	3	1	4
合　計		242	160	402

* CDU＝キリスト教民主同盟，CSU＝キリスト教社会同盟，SPD＝社会民主党，FDP＝自由民主党，DVP＝ドイツ人民党，BDV＝ブレーメン民主人民党，KPD＝共産党，BP＝バイエルン党，DP＝ドイツ党，Z＝中央党，WAV＝経済再建連盟，D Rep＝ドイツ正義党，DKP＝ドイツ共産党
* T. Burkett, 1975.

ら、第二次大戦の戦乱の中で党幹部が外国に亡命したという事実の故に、国民から疑惑の目で見られるのではないかとの負い目とドイツそのものの二分割のために大打撃を受けていた社民党は、その好意的な予想に応えることはできなかった（社民党指導部の大半は、実際のところ、東側ドイツの出身者であった）。確かに社民党の基礎力は大きな打撃を受けながらも他を圧していた。四七年末時点で八七万五〇〇〇の党員を持つ大衆組織政党であった。だが、「モアビットの刑事裁判所にあるベルリン牢獄に監禁されていた反ヒトラー抵抗者たちの首唱によって生まれた」[6]キリスト教民主同盟の経済繁栄至上主義の前では、その基礎力も空転した。四六年五月一〇日にハノーヴァー市で開かれた社民党大会で戦後再建期の初代リーダーに指名されたシューマッハー Kurt Schumacher の期待は見事に裏切られてしまった。民族主義・民主主義・社会主義を三位一体関係でとらえるこの反共の闘士は、得票

率二九・二パーセント、議席数一三一という数字に失望させられた。（だが、彼は「労働者的国民政党」へと党を脱皮させる努力を五二年八月に死亡するまで続けた）[7]。

一九四九年八月の第一回連邦議会選挙では、登録有権者三一二八万七六〇〇のうち七八・五パーセントが投票場に足を運んだ。キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟が辛うじて第一党の地位を手にした（一三九議席）。当初は、二大政党による挙国一致大連合政権構想が提案されたが、着実に党内リーダーシップの確立に成功したアデナウアーは、その構想を拒否した。そして彼は、自由民主党、ドイツ党DPとの連合政権を形成した。（首班指名選挙では四〇二票中過半数ぎりぎりの二〇二票）。これ以後、アデナウアーは、一四年間の永きにわたって政権を担当することになる。

野党第一党である社民党のリーダーの政党戦略が、ある意味で、アデナウアーの権力強化に貢献した。シューマッハーは、選挙結果と連合政権の存在という現実を無視するかのように行動しただけでなく、社民党がまるで政権担当政党であるかのように振舞った。彼の行動を見ると、野党の演じるべき役割を理解していなかったように思える。また、政権代案の提示にも意を用いなかった[8]。その上、議会外戦略も拙劣であった。彼はナショナル・インタレストのチャンピオンを自負しながらも、選挙基盤の拡充と広大な利益の集約には大きな成果を収めることができなかった。カソリック教会に敵対の牙をむいたために、彼らをカソリックとプロテスタントの統一体としてスタートしたCDU／CSUの熱烈な支持者に改宗させてしまった[9]。政府や官僚機構との絆を必要とする労働組合との有効な関係の樹立にも失敗してしまった[10]。

シューマッハーの後を継いだE・オーレンハウアー Erich Ollenhauer も、党の躍進にはほとんど貢献しなかった。

彼は典型的な党官僚であり、組織の人であった。「シューマッハーのよき女房役として党内の調整につとめはしたもののトップ・リーダーには不可欠の強烈なパーソナリティとリーダーシップに欠け、新しい政治情勢の変化のなかで、明確な路線を打ち出し、党を牽引していくことができなかった」。[11] 彼の時代は何よりも停滞と模索の時代であった。

一九五三年選挙で、アデナウアーはその権力基盤を大幅に拡大した。自党の得票率を一四パーセントも伸ばし、議席を一〇四も上積みすることができた。戦前政党の系譜を受け継ぎながらも、広大な利益の複合体を標榜して、本質的には新しく誕生した戦後政党としてスタートしたCDU／CSUは、確実にその根を張ることに成功した。この選挙から阻止条項（五パーセント条項）が新たに導入され、小党の整理が進められることになった。この制御装置は、破片政党が乱立する政党政治システムから安定した政党政治システムへの移行を促進する加速装置の一つとなった。社民党は、得票数でも議席数でも伸び、議席は一五一となったが（二〇議席増）、有権者の増加（登録有権者数三三一二万九〇〇人）と投票率の伸び（七八・五パーセントから八六パーセント）を有効に吸収し得ず、得票率そのものは〇・五パーセント下落し、敗北した（表3参照）。[12] アデナウアーの第二次政権には、新たに難民同盟（全国ブロックBHEも連合パートナーとして加入した。これによって、議席の三分の二を制する堂々たる過大規模連合政権が誕生することになった。貪欲な議席拡張主義者であるアデナウアーは、連合交渉に不可欠のペイ・オフが閣僚ポストであることを熟知しており、そのため新たに四つの大臣ポストを作った。四年前、僅か一票差で首班指名を受けたことを考えれば、文字通り、アデナウアーは経歴の絶頂に到達した。[13] 議会内には「この四年の間にコンラット・アデナウアーを首相と仰ぎ、ドイツ国民は悲惨・飢餓・致命的な孤立から救いだされた」という選挙スローガンを支持する同志が三三三名もいた。[14] アデナウアーにしてみれば、ポスト急造策だけでこの絶頂感を手にすることができたのであるか

表3：1953年連邦議会選挙

	得票率(%)	増・減(%)	直接議席	間接議席	計
CDU	36.4	+11.4	130	61	191
CSU	8.8	+ 3.0	42	10	52
SPD	28.8	− 0.4	45	106	151
FDP	9.5	− 2.4	15	34	48
GB/BHE	5.9	—	—	27	27
DP	3.2	− 0.8	10	5	15
Z	0.8	− 2.3	1	2*	3
KPD	2.2	− 3.5	—	—	—
その他	4.4	− 1.8	—	—	—
合　計			242	245	487

* うち一人は CDU のメンバーでもある.
* GB/BHE＝全ドイツ・ブロック（難民同盟），KPD＝共産党.
* T. Burkett, 1975.

ら、これほど安い買物はなかろう。〈連合形成地位〉の観点からは、〈余分な党〉ということになるドイツ党（一五議席）、難民同盟（二七議席）は、それぞれ二つの閣僚ポストを与えられ、アデナウアー陣営に加入したのである。

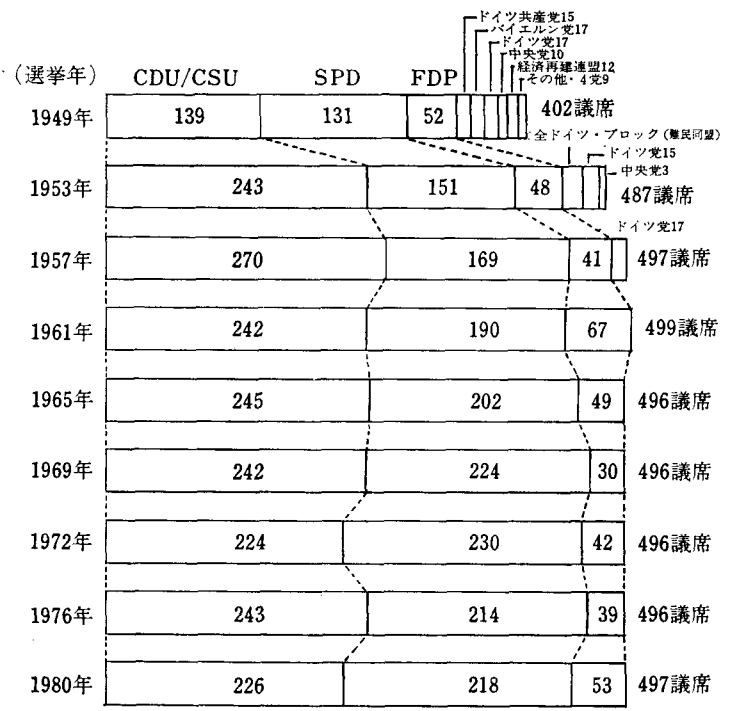
一九五七年連邦議会選挙は西ドイツ政党政治にとって重大な転換点となった。先ず第一に、この選挙では、戦後期政治を彩っていた弱小政党の整理が一層進み、文字通り壊滅した。そのため、CDU／CSU、SPDの市場占有率が八〇パーセントの大台に乗った。安定した政党多元主義へのハードルをクリアするために導入した阻止条項が着実にその効用を証明した。これを契機に、西ドイツ政党政治に重くのしかかっていた〈極端な多党制〉の諸特徴が一挙に薄らぐことになった（表4、図5参照[15]）。第二に、CDU／CSUが、二七〇議席獲得し、戦後初めて、単独過半数政党が誕生した（表6参照[16]）。今日に至るまで、この記録は破られていない。一方、社民党は、得票率（三一・八パーセント）でも議席数（一六九議席）でも従来の記録を塗り変えるほど躍進し、待望の三割政党に成長したけれども、「奇跡の経済復興」を

表4：二大政党による市場占有率

選挙年	CDU-CSU (%)	SPD (%)	計 (%)
1949	31.0	29.2	60.2
1953	45.2	28.8	74.0
1957	50.2	31.8	82.0
1961	45.4	36.2	81.6
1965	47.6	39.3	86.9
1969	46.1	42.7	88.8
1972	44.9	45.8	90.7
1976	48.6	42.6	91.2
1980	44.5	42.9	87.4

＊G. Smith, 1979.

図5：西ドイツ連邦議会の3党化過程



＊佐瀬昌盛，1979.

表6：1957年連邦議会選挙

	得票率(%)	増・減(%)	直接議席	間接議席	合計
CDU	41.9	+5.4	147	68	215
CSU	8.3	−0.5	47	8	55
SPD	31.8	+3.0	46	123	169
FDP	7.7	−1.8	1	40	41
DP	2.8	−0.4	6	11	17
その他	7.5	−4.1	—	—	—
合　計			247	250	497

＊ T. Burkett, 1975.

強調し有権者に肉迫する保守陣営の覇気を前にしては、力量不足の感は否定し得なかった。CDU／CSUは、この結果、政権担当政党として揺ぎない地位を確保することになった。保守大勝の原因は、成長至上主義経済政策の成功と支持基盤（婦人、カソリック、地方居住者、高年齢層）の拡充に求められよう。

選挙後の政権形成過程で、アデナウアーは三つの選択肢を持っていた。選択肢(i)：政党政治の一般的ルールに従って、単独過半数政権で政局運営に臨む。選択肢(ii)：永年の友党である自由民主党との信義を重視して、敢えて過大規模連合政権を形成する。だが、アデナウアーはそのどちらをも選択しなかった。彼は選択肢(iii)を実行した。つまり彼は、過去三回の連邦議会選挙でCDUが背後から支援を与えていた右の小党であるドイツ党DP（一七議席）[17]をこの度も閣内に包摂し、連合政権の伝統を継承した。ドイツ党に配分されたペイ・オフは、第一次・第二次アデナウアー政権と同様に、比較的重要でない閣僚ポスト二つであった。第三次アデナウアー政権は、初めて自由民主党を閣外に放逐することによって、主要閣僚ポストを独占することになった（第一次・第二次アデナウアー政権では、自由民主党が副首相、司法相のポストを一貫して獲得していた）。ドイツ党は、〈連合形成地位〉の観点からすれば、文字通り〈余分な党〉であった。だが、西ドイツにおける連合政権が今日に至るまで一度も大きな途絶を経験してい

ないのは、無力なジュニア・パートナーに閣僚ポストを配分し敢えて過大規模連合政権の形成に踏み切ったアデナウアーのこの時の決断のおかげであると言えよう。

高度経済成長の進展と並行してドイツ人の政治組織忌避衝動が顕在化したとはいえ、社民党が他を圧する大衆組織政党であるという事実は否定できない。強固な基礎力を誇りながらも三連敗を喫してしまった社民党の挫折感は小さくなかった。〈政権〉を射程距離に収めた本格的な軌道修正の必要性に迫られることになった。暗黒の五〇年代を克服し、政権に肉迫するためには、無為に敵失を待つだけでは不十分であった。一九四九年連邦議会選挙以来、僅か二・六パーセントしか得票率を伸ばせなかった社民党にとっては（一方のキリスト教民主・社会同盟は新規参入政党であるにもかかわらず、実に一六・七パーセントも上昇させていた）、積極的な自己変革でもしない限り、政権担当への展望を切り開くことはできないように思えた。奇跡を実現したエアハルト経済相（彼は一九四九年九月に第一次アデナウアー政権が成立して以来、六三年までの一四年間、経済相のポストを占有した）の成長政策を前にして、社民党は一方的な防戦を強いられ、社会市場経済システムを受け入れざるを得なくなっていた。経済的繁栄を享受してブルジョワ化した国民に対応するための方策として選択されたのは、党自体のブルジョワ化であった。

一九五九年一一月一五日の党臨時大会で社民党は一つの選択を断行し、反転攻勢への道に踏み出すことになった。『バート・ゴーデスベルク綱領』の採択である。この基本綱領は、正統派マルクス主義から離陸し、三つの歴史的妥協（つまり、(i)国家との妥協、(ii)国防軍との妥協、(iii)キリスト教との妥協）を基礎に、〈労働者の階級政党〉から〈国民政党〉への脱皮を目指そうとするものであった。[18] H・シュミット Helmut Schmidt、K・シラー Karl Schiller らの柔軟なプラグマティスト、元共産党員H・ヴェーナー Herbert Wehner の抬頭が、政党内政治の色調変更、過

去からの果敢なる飛躍を推進する役割を果たした。これは、イギリス労働党がH・ウィルソン Harold Wilson の指導の下で実現した政党位置変換作業に似ている。ライバルへの順応・追随主義 me-tooism によって、保守陣営に対抗しようとする積極的意思は、その綱領の四つの柱に表現されている。(i)労働者階級の国家への統合、(ii)思想と思考の多元性・多岐性、(iii)労働者階級と国防軍、労働者階級とカソリックとの和解、(iv)社会化イコール社会主義という〈信仰〉からの解放。[19][20]

だが、政治の世界では、理論の正当化は自動的にその即時実体化を保証されるわけではないし、路線の変更が素直に国民によって信用され、受け入れられるとも限らない。一九六一年連邦議会選挙で、社民党は得票率を四・四パーセントも上昇させたにもかかわらず、四連敗してしまった。バート・ゴーデスベルク綱領によって政党間距離は大幅に縮小したが、国民は未だその綱領を有効な政権代案として信頼しなかったのである。

一方、この選挙でアデナウアーは第一党の地位こそ確保したものの単独過半数を失なってしまった。八五歳の老政治家は当然のことながら、自由民主党を連合パートナーに選択した。しかし、前回選挙より二六議席増やし意気上がる自由民主党は（表7参照）、簡単に閣外に追い払われてしまった一九五七年の記憶とあいまって、アデナウアーに連合参加の即答を避けた。その結果、連合交渉に六五日間かかった。自由民主党は入閣条件を提示した。第一の条件として、アデナウアー首相が次回選挙までに辞職することを文書化するよう要求した。自由民主党は何よりも、政権復帰を切望していたが、反アデナウアー・キャンペーンに加担していたこともあって、入閣するためには態度変更を正当化するための手続を必要としていた。そこで、アデナウアーから出来る限りの譲歩を絞り出さねばならなかった。[21] 首相は閣僚ポストを四っ増やし、自由民主党に五ポスト与えた。自由民主党は司法相のみならず財務相のポスト

表7：西ドイツ連邦議会選挙

政党名	1961年選挙		1965年選挙		1969年選挙		1972年選挙		1976年選挙		1980年選挙	
	議席数	得票率(%)	議席数	得票率(%)	議席数	得票率(%)	議席数	得票率(%)	議席数	得票率(%)	議席数	得票率(%)
SPD	190	36.2	202	39.3	224	42.7	230	45.9	214	42.6	218	42.9
CDU·CSU	242	45.4	245	47.7	242	46.1	224	44.8	243	48.6	226	44.5
FDP	67	12.8	49	9.5	30	5.8	42	8.4	39	7.9	53	10.6
その他	0	4.6	0	3.5	0	5.4	0	0.9	0	0.9	0	2.0
合　計	499		496		496		496		496		497	
投票率	87.7(%)		86.8(%)		86.7(%)		91.2(%)		90.7(%)		88.7(%)	

までも要求し、獲得した。

既に、アデナウアーの人気は一九五九年以来目立って下降線を描き始めていた。党内にあってもエアハルトやG・シュレーダー Gerhard Schröder らの親米英派が公然と不満を表明するようになっていた。この老首相に追い討ちをかけるような形でシュピーゲル事件が発生した。週刊誌『シュピーゲル』による北大西洋条約機構と西ドイツの軍事機密漏洩事件は、第四次アデナウアー政権(一九六一年一一月成立)を根底から揺すぶる事件にまで発展した。自由民主党の五閣僚が辞職した時、内閣は危機に瀕した。ここで、〈連合形成地位〉が興味深い問題として浮上する。第三次アデナウアー政権の場合には、連合パートナーの数は二、議会内与党の合計議席数は二八七、議席占有率は五七・七パーセントであった。一方、第四次アデナウアー政権の場合には、連合パートナーの数は同じく二、議会内与党の合計議席数は第三次政権を二二も上回る三〇九、議席占有率は第三次政権を四・二パーセント上回る六一・九パーセントであった。一見したところでは、第四次政権に内閣危機があり、第三次政権にそれがなかったことは不思議に思えるかもしれない。だが、両者は決定的に違う内閣である。第

三次政権におけるドイツ党（一七議席）は〈余分な党〉であり、それを除いた二七〇議席だけでも議会・政権運営は可能である。だが、第四次政権における自由民主党は〈余分な党〉ではなく〈どうしても必要な党〉であり、単なるジュニア・パートナーではなく、政権形成に不可欠の〈イコール・パートナー〉に近い連合パートナーである。二八議席減らして過半数を割ったキリスト教民主・社会同盟が、政権を維持しようとする限り、どうしても包摂しなければならない党である。第三次政権におけるドイツ党の一七議席と第四次政権における自由民主党の六七議席はただ単に数字の大小に関わる相違ではないのである。過大規模連合政権における〈余分な党〉は、最小勝利連合政権における〈必要な党〉ほどの威嚇力も有力感も持ち得ないのである。連合政治状況においては、議会内与党の規模（この場合、二八七議席対三〇九議席）だけで政権の性格と運命を判断することほど危険なことはない（この場合、安定多数を大幅に上回っている後者のほうが前者より、安定度が高いであろうという判断）。重要なのは、単なる数的規模ではなく、〈連合形成地位〉であり、連合パートナーの数、政治的距離、凝集力、相互威嚇力、なのである。簡単に閣外放逐されてしまった一九五七年の記憶を完全に払拭し得ないでいる自由民主党が、威嚇力行使による発言力強化策に出たとしても、ある意味で、当然の行動であった。

〈内閣危機〉は、キリスト教民主同盟までもが内閣総辞職やむなしとの決断に至り、同党所属の全閣僚がアデナウアー首相に辞表を提出した時ピークに達した。懸命に局面打開策を模索していたアデナウアー首相は、自らは乗り気ではなかったが、党内の反アデナウアー派の画策・勧告もあって、社民党との大連合政権構想の交渉に入った。だがこの交渉は、過去の経緯と政党間距離の大きさから、当然のことながら、すぐに決裂した。結局、自由民主党が数多くの条件をつけて再入閣することになった。その条件の中心的内容はアデナウアーの早期引退の確約であった。(22)

シュピーゲル事件の傷は深く、彼にはもはや政権を維持するに足るだけの力はなかった。一九六三年一〇月、八七歳のアデナウアーは首相の座を降りた。だが、後継者エアハルトの政権担当能力に疑問を持っていた彼は、党首職は辞さず、党内にいるアデナウアー崇拝者グループを基礎に党内支配力の温存を画策した。

●エアハルトの連合政権

キリスト教民主同盟・社会同盟と自由民主党との間で進展した〈政党間政治〉の論理と、キリスト教民主同盟・社会同盟の内部で進展した〈政党内政治〉の論理が「アデナウアー退陣」で波長を合わした時に誕生したのがエアハルト政権であった。一九六三年一〇月にアデナウアーを後継して首相に就任した時、彼の資格証明書には一点の汚点もなかった。[23] アデナウアーの個人的敵対行為が党内にあったことは事実である。だが、それにもかかわらず、万事が順調であるように思えた。前政権の後半に比べ、自由民主党との関係は好ましい状態にあった。エアハルトの名は、国民の心の中では、「経済奇跡の父」と結び付いていた。党内では、「キリスト教民主同盟の集票エンジン CDU's vote-winning engine」と期待された。自由民主党にしても、アデナウアーの引退を実現しただけでなく、自党の経済政策に一致する経済哲学の持ち主と協働できることに満足していた。連合パートナー間の相互接近と凝集力の向上からして、キリスト教民主同盟・社会同盟と自由民主党との連合は無限に続くかの印象を与えた。だが、結果として、エアハルトは政党政治の過渡期に最前線に浮上した過渡期リーダー transitional leader の運命を辿ることになるのである。[24]

一九六五年連邦議会選挙では、エアハルト陣営は「経済奇跡の父」キャンペーンを積極的に展開し、僅か（二・三

パーセント）ではあるが得票率を伸ばすことに成功した（表7参照）。この選挙では、明確な争点を提示できなかった自由民主党が得票率で三・三パーセント、議席数で一八後退し、敗北した。しかし、自由民主党にしてみれば、キリスト教民主同盟・社会同盟の過半数確保を阻止できれば、また、大政党間の小党封じ込め策謀を打破することができれば、政権から放逐される恐れはないし、威嚇力と政権党としての有力感を保持し続けることができる。選挙結果に失望したのは、むしろ上昇曲線を描きながらも五連敗してしまった社民党である。E・オーレンハウアー Erich Ollenhauer の死後（一九六三年）、社民党を指導してきたブラント Willy Brandt は、与党との差を大幅に縮小させながらも、〈三〇パーセントのゲットー〉を抜け出せぬ現状に失望した。

ある意味で、エアハルト首相は不運の政治家であると言えよう。戦争直後期から保守陣営の疑うかたなきクラウン・プリンスと称されていながら、前任者の長期にわたる政権担当のために万年首相候補の座に甘んじなければならなかった。ようやくにして政権を手にした時には（自由民主党との連合政権）、スロープを転げ落ちる運命しか待っていなかった。皮肉にも、エアハルトの名声を高めた分野で、また、西ドイツの政治的安定を支えた分野で、さらに、新規参入政党であるCDU／CSUを堂々たる政権党にのし上げた分野で、つまり経済政策の分野で、エアハルトはその政治生命を失なうことになった。一九六六年夏、経済成長にカゲリが見え始めた。一〇月二七日、直接的には予算問題をめぐる意見不一致を理由に、自由民主党が政権を去った。自由民主党が閣僚引揚げ策に出た理由は、一体何であろうか。経済状況の悪化は、それだけでは十分条件ではないはずである。この時点の自由民主党にとっては、ポスト・エアハルトはエアハルトしかないはずである。エアハルト以上の代案がないことが判っていながら、〈内閣危機〉を演出したのは、部分的には、党戦略の観点からであったと思う。選挙で後退を余儀なくされた自由民主党が、

失地回復と閣内発言力の強化、政党政治システム上の地位改善を狙って、閣僚総引揚げという威嚇策に出たとしても不思議ではない。先ず第一に、エアハルト政権の〈連合形成地位〉は〈最小勝利地位〉であり、自由民主党は決して〈余分な党〉ではない。第二に、過去の経緯と政策距離の大きさからいって、社民党はエアハルト首班だけはどうしても認めないであろうから、二大政党間の大連合政権構想が結実する可能性は小さいはずである。自由民主党の読みと戦略はある意味では正しかった。だが、弱小政党がジュニア・パートナーとして自己規制せず、過剰演出に走った時には予想外の結果が発生することもある。

自由民主党の閣僚ポスト返上という事態に伴なって、一九四九年以来初めて、ごく短期間ながら、少数党単独政権が誕生した。エアハルト首相は、社民党の攻勢に直面して、辞職が時間の問題であることを悟っていた。苦境に陥ったエアハルトを無視して、政党間交渉が急ピッチで進められた。

●キージンガー大連合政権

ポリティカル・バーゲニングの場には、各党の思惑が複雑に交錯していた。先ず社民党。一七年間の野党生活（選挙で五連敗）は党内にフラストレーションを充満させていた。政権衝動に駆られたとしても不思議ではなかった。その場合、選択肢は二つである。第一は、自由民主党との連合。だが、この連合には未だ不安がつきまとっていた。過剰策謀で党内分裂を最近になって露呈し始めた党を連合パートナーに選ぶことは、連合形成によって確保できる議会内議席の少なさ（二〇二プラス四九で過半数を上回ること僅か六議席）を考えても、冒険にすぎる。第二の選択肢は、一九六一年から構想されていた保守政党との大連合政権。だが、この構想にも大きな困難が伴なった。よしんば政権

渇仰が認められたとしても、一七年間にわたって真正面から敵対していた政党と革・保大連合政権を組むことは、「真正のブルジョワ化」という非難を喚起し、政治的自殺にもなりかねない。

一方、小党の威嚇と脅喝にだけは屈したくないと考えていたキリスト教民主・社会同盟にとっても選択肢は二つであった。一つは下野。第二の選択肢は大連合政権。イデオロギーよりも権力やポストを重視するプラグマティズム指向型政党にとって、政権復帰は至上命令である。決断に時間はかからなかった。K・G・キージンガー Kurt-Georg Kiesinger を首班候補として提案した。社民党執行部は、党内論争が沸騰する中で、七三対一九の票決をもって連合加入を決定し、キリスト教民主・社会同盟に応えた。党はW・ブラントを、議会内議席の実に九〇・一パーセントを制する平時・大連合政権の副首相兼外相に提案した。卓抜の党戦略家H・ヴェーナーの画策があったにせよ、社民党にとってこの決定は政党生命をも賭した大きなギャンブルであった。だが、結果的には、この大連合の経験が未来への跳躍台となり、その後の長期安定政権への道を整えた。[25] 先ず、政権担当能力を事実として誇示することができた。また、「保守から革新へのラジカルな政権交代と、それから生ずるさまざまな軋轢と対立を避ける」中和剤的役割をそれに果たさせることができた。実際、「保守勢力、中産階層が持っていた社会民主党政権にたいする一種の危惧の念をかなりの程度まで薄めるのに役立った」。[26] 詳しくは過大規模連合政権の項に譲りたい。

●ブラントの連合政権

一九六九年連邦議会選挙は政党政治の転換点となった。アメリカンナイズされたキャンペーンが導入されたこの選挙で、社民党が票を伸ばし、遂に〈三〇パーセントのゲットー〉を打ち破ることに成功した（四二・七パーセント）。

バート・ゴーデスベルク綱領による軌道修正が国民に認められたこと、大連合政権の実績によって政権担当能力を認められたことが勝因であった。社民党はこの選挙で、国民政党への最終的変身を証明した。これまで、社民党の経済政策、カソリック政策に疑念を抱いていた中産階級からの支持を、従来の支持基盤に付け加えることになった。

ブラントは、自由民主党をパートナーにして〈小連合政権〉を形成した。議席占有率五一・二パーセントの〈最小勝利連合政権〉であった。パートナー・チェンジをした自由民主党の内部ではブラントに対する懐疑心が一部で渦巻いていた。連合政党の合計議席数は過半数を一二上回っていたにもかかわらず、首班指名選挙でのブラント票は二五一票しかなかった。だが、磐石のチームワークこそ実現されなかったが、このまったく新しいパターンの連合政権は、西ドイツの政党政治に一つの展望を与えた。それは、〈政権交代〉である。また、この小連合政権の経験は社民党に、何にもまして貴重な政治資源を与えた。政権担当の自信である。バート・ゴーデスベルク綱領の精神が一〇年後、見事に開花したのである。

一九七二年連邦議会選挙は、この二・三位連合政権（保守陣営はテクニカル・ノック・アウトと呼んだ）に対する信任投票選挙でもあった。ブラント・ブームがわき、社民党は初めて待望の第一党の地位に躍り出た。キリスト教民主同盟の若きR・バルツェル Rainer Barzel 党首（四八歳）の人気を圧倒的に引離し、ブラントは、ビスマルク、アデナウアー以来の〈高い山〉としてそびえ立つことになった。[27] 東方外交に信任を得たブラントは、前回選挙で戦後最大の敗北を喫しながらも今回選挙でやはり議席を伸ばした自由民主党党首シェール Walter Scheel 外相と共に、連合政権を継続する旨のコメントを発表した。

この選挙から選挙権年齢が一八歳に引下げられたが、新有権者（四八〇万）の三分の二は連合与党に票を投じた。

経済政策以外の綱領を提示し得ぬキリスト教民主同盟には、党首バルツェルの不人気ともあいまって、彼らを引き付ける力はなかった。

野党との議席差を四八に拡大し、政権基盤の安定化に成功した平和宰相ブラントに、思わぬ落し穴が待っていた。個人秘書ギュンター・ギョーム Günther Guillaume が東ドイツのスパイであることが発覚したギョーム事件（一九七四年）である。外交政治家ブラントの名声を高め、同時代政治家の中で他を圧する人気、信頼、信望を彼に与え、ノーベル平和賞をも彼にもたらしたのは、その東方政策であった。皮肉なことに、彼のナショナル・リーダーとしての政治生命を途絶させたのもやはり東ドイツであった。彼は、この事件の責任をとって首相の座を降り、冷徹な超現実主義者シュミットにそのポストを譲った。

●シュミットの連合政権

前政権の後半からブラント批判を強めていた果敢なる決断の政治家シュミットは、外にあっては欧州社会民主主義の退潮、南欧共産主義勢力の抬頭という情勢の中で、内にあっては経済情勢の悪化、失業問題の深刻化という情勢の中で、一九七六年連邦議会選挙を迎えねばならなかった。社民党は、キリスト教社会同盟の本拠地バイエルン州で大敗しただけでなく、伝統的な支持基盤であるルール地方やノルトライン・ウェストファーレン州でも苦戦を強いられた。辛うじて勝利したものの、議席数、得票率とも後退し、僅か四年にして、第一党の地位から滑り落ちることになった。

自由民主党（三九議席）をパートナーにして形成された二・三位連合政権（第二次シュミット政権）の野党との議席差は僅か一〇であり、一九七二年は言うまでもなく（四八議席差）、一九六九年の政権（一二議席差）に比べても

縮まっており、社民党主導の連合政権としては、権力基盤が最も弱い政権となった。経済的大不況は西側先進諸国の共通の現象であること、その中で西ドイツはインフレの点でも経済成長の点でも他の国に比べれば良好な状態にあること、しかも、経済成長と失業問題が回復基調にあること。こうした認識が紙一重のところで社民党―自由民主党の連合政権を継続させることになったように思われる。

ある意味で、シュミット政権にとっては、一九八〇年連邦議会選挙のほうが試練であったかもしれない。その年一月のソ連軍によるアフガニスタン進攻は社民党を苦境に追い込むことになった。ここ一〇年、社民党の一貫した表看板は緊張緩和政策（デタント）であったからである。東方政策で浮上したブラントが東独スパイ事件で沈潜したように、ソ連軍の行動がシュミット政権の外交政策を根底から崩し、社民党政権を終焉させてしまう可能性もあった。また、新しい政治結社・〈緑の党〉の動向も、社民党政権にとっては不気味であった。緑の党は、環境保護・原子力開発阻止というプラカードの周辺に結集した市民運動、群小政党の緩やかな連合体に過ぎないが、地方議会での躍進ぶりを見ると、その集票能力には侮れぬものがあった。

だが、不安材料だけではなかった。先ず、西側先進諸国に広がりつつあった国民の中道指向が、西ドイツでも指摘できた。社民党は苦戦を余儀なくされても、連合パートナーである自由民主党は躍進するかもしれなかった。第二に、社民党の組織が七〇年代の中期に入って、終戦直後期の水準を突破し、一〇〇万党員に接近していた（表8参照[28]）。大衆組織政党にとっては、党員数の膨張ほど望ましい活性剤はない。第三に、与党である保守陣営が分裂を経験していた。この分裂は一九七六年連邦議会選挙直後期にまで遡る。この総選挙で第一党に返り咲きながらも政権奪還に失敗した保守陣営を分裂の嵐が襲った。〈バイエルンの暴れん坊〉との異名をとる元国防相シュトラウス Franz-Josef

表8：主要政党の党員数

	1947-8 '000	1950 '000	1955 '000	1960 '000	1965 '000	1970 '000	1975 '000	1977 '000
SPD	880	680	600	650	680	800	965	980
CDU	400	265	230	270	285	300	546	650
CSU	90				100	118	122	140
FDP		80			90	56	74	79

* G. Smith, 1979.

Strauss がその権力衝動を前面に押し出した。シュトラウスはキリスト教社会同盟の党首として、新連邦議会開会の直前に議員総会を開き、次の二つの決定を行なった。

(i)過去二七年間、友党として統一議員団を議会内で形成してきたキリスト教民主同盟との関係を見直し、一線を画す。

(ii)第四番目の政党として独自行動をとる。

キリスト教民主同盟の党首であるコールにとって、この決定は、事前連絡もない寝耳に水の話であった。これ以後、バイエルン州に基礎を置く小さな地方政党の党首による精力的な政権奪取戦略が活発に展開された。シュトラウスは強引に〈政党内政治〉を押し切り、コールを後退させ、遂には一九八〇年連邦議会選挙の保守陣営統一首班候補にまで浮上した。保守分裂のイメージと対ソ強硬派の浮上は、少なくとも、社民党の選挙キャンペーンを楽にするはずであった。

予想通り、社民党はほぼ横ばいにとどまった。そして、穏健化路線を強調した自由民主党が国民の中道指向にうまく乗り、大躍進した。得票率で二・七パーセント、議席数で一四伸びた。自由民主党にとっては、一九六一年選挙以来、実に一九年ぶりの大勝利であった。一方、キリスト教民主・社会同盟は、統一候補シュトラウスのタカ派イメージが国民の拒絶反応を受け、大幅に後退した(ただし、第一党の地位は保持した)。力を背景にした対ソ対決政治を公然と主張するシュトラウスの政治姿勢は中道指向の国民の

表 9：政党支持の社会的構成（1976年）

	CDU/CSU (%)	SPD (%)	FDP (%)
≪年齢≫			
18-24	6	11	14
25-29	6	13	5
30-59	58	55	57
60+	29	21	24
≪性≫			
女　性	57	53	50
男　性	43	47	50
≪階級≫			
労働者	23	36	17
新中間階級	44	46	57
旧中間階級	19	5	11
その他	14	13	15
≪教育≫			
卒業年齢15歳	67	72	50
卒業年齢16-19歳	32	27	50
≪労組加入≫			
加　入	22	47	36
未加入	76	51	62
≪宗教≫			
カソリック	62	35	24
プロテスタント	34	57	56
その他	4	8	20
≪教会出席≫			
定期的	39	10	16
たまに	44	42	47
出席せず	17	48	37

＊ G. Smith, 1979.

許容範囲を超えていたのかもしれない。〈右からの過激主義〉は、中道・安定を指向する有権者を威嚇したようである。意気上がる自由民主党の党首ゲンシャーの党首ゲンシャー Hans-Dietrich Genscher は選挙後直ちに連合政権交渉に入った。第三次シュミット政権も議席占有率五四・六パーセントの最小勝利連合政

権である。

以上のように、戦後の西ドイツは文字通り「連合政権の国」であった。そして、その大半は〈最小勝利連合政権〉によって支配されてきた。自由民主党は、左右両側を巨大な政党に取り囲まれた小党でありながら、巧妙な政党戦略を駆使して〈かなめの党〉として政権の果実を享受することに成功してきた。社民党は、西ドイツ最大の大衆組織政党として、その強固な基礎力と友好組織であるドイツ労働総同盟DGB（一七の産業別労働組合を統合・結集した巨大な連合体）の組織力・資金力を活用して、七〇年代の政治を指導した。キリスト教民主・社会同盟は、巨大な利益の複合体として、たった一度の例外を除いて（一九七二年選挙）、第一党の地位を失なっていない。政治システムの作動原理として政党多元主義を是認している以上、政党支持の大型再編や政権交代の可能性は常に存在する。だが、西ドイツ型連合政治のスタイルは一つの伝統として今や高度に構造化されており、変化が生じたとしてもそれほどドラスティックではないように思われる（各党の支持基盤については表9参照）[29]。——未完——

注

（1）L・ドッド　岡沢憲芙訳『連合政権考証』政治広報センター　一九七七年　三一頁。
（2）L・ドッド　前掲書　五八～九頁。
（3）L・ドッド　前掲書　五四頁。
（4）Tony Burkett, *Parties and Elections in West Germany*, London : C. Hurst, 1975. p. 89.
（5）Tony Burkett, ibid., p. 23.
（6）A・グロセール『大島利治訳『西ドイツ』白水社　一九七九年　六七頁。
（7）仲井斌『西ドイツの社会民主主義』岩波書店　一九七九年　二三頁。
（8）Tony Burkett, op cit., p. 92.

(9) キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟の成立時の経過については、加藤秀治郎「西独政党制の中のCDU／CSU：一九四五―一九五七」『京都産業大学論集』第一〇巻　一号　一九八〇年。
(10) Tony Burkett, op cit., pp. 92-3.
(11) 仲井斌　前掲書　二五―六頁。
(12) Tony Burkett, op cit., p. 94.
(13) R・ダルクール　小林珍雄訳『アデナウアー』森の道社　一九五八年　一〇六頁。
(14) R・ダルクール　前掲書　一一二頁。
(15) Gordon Smith, *Democracy in West Germany*, London: Heinemann 1979. p. 102. 佐瀬昌盛『西ドイツ：戦う民主主義』PHP研究所　一九七九年　一〇五頁。
(16) Tony Burkett, op cit., p. 97.
(17) A・グローセル　前掲書　七三頁。
(18) 仲井斌　前掲書　三八―五二頁　で見事に要約されている。
(19) Tony Burkett, op cit., pp. 100-1.
(20) 仲井斌　前掲書　四一―五一頁。
(21) Tony Burkett, op cit., p. 102.
(22) Tony Burkett, ibid., p. 105.
(23) Gordon Smith, op cit., p. 112.
(24) Gordon Smith, ibid., p. 112.
(25) Gordon Smith, ibid., p. 113.
(26) 仲井斌　前掲書　五四―五頁。
(27) 『毎日新聞』一九七二年一一月二〇日。
(28) Gordon Smith, op cit., p. 128.
(29) Gordon Smith, ibid., p. 123.