第1章 ドイツ――メルケル時代の終焉

安井 宏樹

はじめに

ドイツ統一から四半世紀あまり経過した 2010 年代後半から、ドイツの政治状況は大きく揺らぎ始めた。かつてジョヴァンニ・サルトーリ(Giovanni Sartori)によって「穏健な多党制(moderate pluralism)」「の代表例とされていた政党システムが変容し、左右両極の政党が勢力を拡大して多党化・分極化が進むと共に、有意な政権交代の選択肢も大きく減少して、有権者に政治の行き詰まりを感じさせるようになったのである。

欧州連合(European Union: EU)の主要国の一つであるドイツにおける国内政治の動揺は、欧州統合や開放的・多国間主義的な国際秩序を志向してきたドイツ外交の行方にも影響を及ぼす恐れがある。以下、本章ではこの変動について検討していきたい。

1. ドイツ政党政治の不安定化2

(1) 多党化・分極化の進行

(a) 西ドイツ政党政治の安定:「穏健な多党制」と「連立の三角形」

1970年代までの(西)ドイツの政党政治は、中道右派のキリスト教民主同盟・社会同盟(Christlich Demokratische Union Deutschlands: CDU, Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.: CSU)と中道左派のドイツ社会民主党(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD)の二大政党間の競合を基軸としつつも、第3党として連立形成の帰趨を左右してきた自由民主党(Freie Demokratische Partei: FDP)を含めた主要政党のいずれもが体制を受容しており、その中で連立を通じての多数派形成を目指す求心的な競合が展開されていた。先述したサルトーリの「穏健な多党制」モデルは、この時期の状況を対象とした議論である。また、政党間提携のあり方にも柔軟性があり、連立の形成も、その時にどの政策が重視されるかによって左右された。フランツ・ウルバン・パッピ(Franz Urban Pappi)の「連立の三角形(coalitional triangle)」論は、その象徴とも言える(図1を参照)3。

FDP
「ブルジョワ」
「社会的自由」
争点

CDU/CSU コーポラティスト争点 SPD

図 1:「連立の三角形 (coalitional triangle)」

(出典) Pappi (1984: 12)

(b) 緑の党の登場:二大政党ブロック化

その後、1983 年選挙で緑の党(Die Grünen)が連邦議会への進出を果たすと、SPD とFDP の連立では過半数に届かないという状態が常態化し、現実味のある連立枠組みはCDU/CSU と FDP による中道右派ブロック(それぞれの党のシンボルカラーから「黒・黄」連立と呼ばれる)か、SPD と緑の党による中道左派ブロック(同じく「赤・緑」連立)のみとなって、連立形成の柔軟性は低下した。とは言え、二大政党ブロック間の競合という形態は政治的競争を実質化させ、有権者の政治への関心を刺激するものでもあった。1998 年選挙後の第 5 次ヘルムート・コール(Helmut Kohl)「黒・黄」連立政権から第 1 次ゲアハルト・シュレーダー(Gerhard Schröder)「赤・緑」連立政権への交代が"戦後初の選挙による完全な政権交代"としてメディアに喧伝されたのは、そうした意識の反映とも言えよう。

(c) 左右両極での新党台頭:「分極的多党制」化

しかし、1990年のドイツ統一後、旧東ドイツの共産主義勢力の後継政党である民主的社 会主義党 (Partei des Demokratischen Sozialismus; PDS) が左の極の位置に参入したことによっ て、ドイツの政党システムは徐々に、しかし根本的なレベルでその性格を変え始めていた。 当初、PDS の勢力は東部地域にほぼ限定されていた上、得票率も5パーセント前後で、連 邦議会での多数派形成に重要な影響を及ぼす存在とはなっていなかったが、2003年以降の シュレーダー政権による新自由主義的な福祉・労働市場改革「アジェンダ 2010」4に反発 した一部の労働組合勢力や SPD 左派が 2005 年選挙を機に PDS と提携し、後に合流して左 翼党(Die Linke)になって以降、その勢力は西部地域にも及んで得票率も増加し、「黒-黄」 と「赤 - 緑」の双方を過半数割れに追い込む議席状況を作り出した。左翼党は政党システ ム内での有意性を高め、「黒 - 黄」対「赤 - 緑」の二大政党ブロック制を崩したのである。 ここで左翼党が「赤 - 緑」との間に「総左翼」連立を組むことができれば、ドイツの政 党システムは二大ブロック政党制の拡大という形で展開できたであろうが、旧東ドイツ共 産主義体制の負の記憶を引きずっている左翼党と連邦レベルで連立することを「赤 - 緑」 が否定したため、左翼党は連立可能性を持たない反体制的な存在として左の極に位置する こととなった。こうした存在は、サルトーリが分極的多党制(polarized pluralism)モデル⁵ の中で「双系野党(bilateral opposition)」と位置付けたものの一半(左半分)と構造的に類 似している。言うなれば、「片翼の分極的多党制」ともいうべきものになっていたとも言え

そうした構造を残る右半分で完成させたのが 2017 年選挙であった。この選挙では、反欧州連合・反イスラム移民を主張する排外主義的な新党「ドイツのための選択肢(Alternative für Deutschland: AfD)」が得票率 12.6 パーセントとなって第 3 党に躍進し、連邦議会での議席獲得に成功した。その排外主義的な主張故に CDU/CSU からも連立可能性を峻拒された AfD が連邦議会の右の極の位置に参入した結果、ドイツの政党システムは、左右両極の「双系野党」に挟撃された中道諸政党が狭い選択肢の中で連立を模索するという力学をそなえ、サルトーリが分極的多党制と位置付けたモデルと構造的に類似したものとなったのである(図 2 を参照)。

 連立可能な政治空間

 「赤-緑」連立
 「黒-黄」連立

 を翼党
 「SPD CSU FDP AfD FDP AF

図 2:2017 年選挙後の政党配置と連立枠組み

(出典) 筆者作成

(2) 大連立の常態化

多党化と遠心化の進行という政党システムの変容は、ドイツにおける連立政権のあり方も大きく変えていった。左右両極の「双系野党」が得票を増やしていったことによって中道諸政党の議席率が減少した結果、「双系野党」を除外しての多数派形成が可能な連立枠組みの選択肢が減少したのである。「赤 - 緑」連立の実現は大きく遠のき、西ドイツ時代には「自然な統治連立」の様相すら呈していた「黒 - 黄」の枠組みも、21世紀に入って以降、過半数を確保できたのは2009年選挙のみとなっている。また、CDU/CSUと緑の党による「黒 - 緑」連立や、それに FDP を加えた「ジャマイカ」連立 6の枠組みは、過半数に達することが多いものの、連立相手となるべき政党間での政策距離が大きいため、合意形成にまで至ることは困難であった 7。その結果、消極的選択の結果として二大政党(「黒 - 赤」)による大連立が選択されることが増え、2005年選挙以降は、「黒 - 黄」で過半数を確保できた 2009年選挙を除いて、すべての政権が大連立政権となった(表 1 を参照)。

こうした大連立の常態化は、西ドイツ時代以来、ドイツ政党政治における政権交代の基軸として期待されてきた、二大政党の間での競争という要素を弱めてしまい、「何をしても政治は変わらない」という諦観を有権者の間に広めてしまうこととなった(政治的有効性

	2 党連立					3 党連立		
	黒 - 黄	黒 - 赤	赤 - 黄	赤 - 緑	黒 - 緑	信号8	ジャマイカ	総左翼
2002 年	48.9%	82.8%	49.4%	50.7%	50.2%	58.5%	58.0%	51.1%
2005年	46.7%	73.0%	46.1%	44.5%	45.1%	54.4%	55.0%	53.3%
2009年	53.4%	61.9%	38.4%	34.4%	49.4%	49.4%	64.3%	46.6%
2013 年	49.3%	79.9%	30.6%	40.6%	59.3%	40.6%	59.3%	50.7%
2017年	46.0%	56.3%	32.9%	31.0%	44.1%	42.3%	55.4%	40.8%

表 1:2002 年連邦議会選挙以降の連立枠組みと多数派形成

表中の網掛け部分は過半数に達していない連立枠組み。斜体の数字は実際に成立した連立枠組み。

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

感覚の減退) %。そして、そうした事態は、主流政党批判を展開するポピュリスト政党への 共感を育む効果を発揮し、2017年選挙での AfD 躍進を支えた一因となったが、その AfD 台頭が連立選択肢の減少と大連立の常態化を助長する効果を持つことを考えると、両者は 互いに原因であるのと同時に結果でもあるということになろう。

2. メルケルの指導力の動揺

(1) メルケルの政治指導:その効用と限界

(a)「コールのお嬢ちゃん」から CDU 党首へ:プラグマティックな権力保持

ドイツの政党システムが「分極的多党制」化の段階に入った2005年選挙以降、2020年の今日に至るまでの全ての政権で首相の座に就いていたのは、CDU 党首のアンゲラ・メルケル(Angela Merkel)である。その長期政権を支えたのは、彼女が展開したプラグマティックで熟柿主義的な手法と、「社会民主主義化」とも評された中道左派的な政策志向とを組み合わせた巧みな政治指導であった。

とは言え、そうしたメルケルの政治指導のあり方は、最初から完成されていたわけではない。よく知られているように、旧東ドイツ出身のメルケルは「ベルリンの壁」崩壊後の民主化過程の中で政治活動を始めた人物であり、東西ドイツの統一によって CDU に加わった"中途採用組"であった。そうした傍流の存在であったメルケルが統一後に発足した第4次コール「黒-黄」連立政権で女性・青少年問題大臣に抜擢されたのは、カトリックで男性の旧西ドイツ出身者が主流となっていた当時の CDU において、プロテスタントで女性の旧東ドイツ出身というメルケルの属性が、党指導部における宗派・性別・地域間のバランスを保つ上で有用視されたためでもあった 10。当時のメディアでメルケルがしばしば「コールのお嬢ちゃん(Kohls Mädchen)」と評されたのはそれ故である。

しかし、そうした傍流の存在であったことが、メルケルに党首への道を拓くことになった。コール政権時代の不正献金疑惑が 1999 年 11 月に発覚した際、コールによる党内支配の構造に深く絡め取られていた CDU 指導部の主流政治家の多くが、疑惑の対象となったり、あるいは低姿勢で疑惑をやり過ごそうとしたりしていた中、傍流の存在として不正献金の対象とされてこなかったメルケルが公然とコール批判を展開した結果、一躍 CDU 刷新の旗手として急浮上したのである。

こうしてメルケルは 2000 年 4 月のエッセン党大会で 9 割以上という圧倒的な賛成票を得て党首に選出されたが、この過程で逼塞することを半ば強いられる格好になっていた主流政治家たちは、メルケルを緊急避難的な「つなぎ」の党首と見ており、彼女に全権を委ねはしなかった。ドイツで「権力の三角形(Macht Dreieck)」と呼ばれる首相(野党時は首相候補)・党首・連邦議会議員団長の 3 役の内、当初メルケルに委ねられたのは党首職のみであり、連邦議会議員団長には、メルケルと同世代で経済自由主義派・文化的保守派として知られていた副党首のフリードリヒ・メルツ(Friedrich Merz)が選出された。また、ドイツでは州議会選挙が中間選挙効果を持ち、連邦レベルでの野党が勝利する傾向にあるため 11 、その恩恵に与って勝利を収めた各州 CDU の領袖・主流政治家が発言力を増し、復権してきた。メルケルの党首就任から 2 年後の 2002 年選挙の際には、メルケルが首相候補への意欲を表明したにもかかわらず、それを無視するような形で主流政治家たちが動き、CSU 党

首でバイエルン州首相を務めていたエドムント・シュトイバー(Edmund Stoiber)が 2002 年選挙での CDU/CSU 統一首相候補となった。

メルケルは守勢に立たされたが、党の大勢に抗うことなく、主流政治家との協調関係を築くことによって自らの地位を保つという行動を選んだ。2002 年選挙を前にしての首相候補選定問題の際には、シュトイバーを推す動きが党内で優勢になったことを悟ると、自らの出馬表明に拘泥せず、逆にシュトイバーに譲る姿勢を示すことによって、党内で孤立することを避けたのである 12。政策面でも、2002 年選挙とその次の 2005 年選挙では、主流政治家の多くが支持していた経済的自由主義路線を受け入れ、SPD と対決する選挙戦を展開した。そうした党内宥和姿勢の見返りとして、メルケルは 2002 年選挙後に連邦議会議員団長の地位をメルツから奪うことへの支持をシュトイバーから取り付けることに成功し、2005 年選挙の際には、CDU/CSU の統一首相候補の座も獲得した。自説に固執しない柔軟でプラグマティックな対応を積み重ねた結果、"暫定党首"的な立場から出発したメルケルは、党首就任から5年という時間をかけて、「権力の三角形」の全頂点を手にするに至ったのである。

(b) 大連立政権の首相:「社会民主主義化」と一定の党勢保持

2005年選挙は、新自由主義的な性格を持つ福祉・労働市場改革「アジェンダ 2010」によって支持率を落とした SPD のシュレーダー首相が、同年 5 月のノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙で敗北して連邦参議院で自由になる票を完全に失ったことから行われた解散総選挙であった 13。野党側の選挙準備が整う前の不意打ちではあったが、「赤・緑」連立政権与党側が追い込まれての選挙という流れがあったことから、「黒・黄」側の勝利が予想されてもいたが、CDU/CSU が経済自由主義派の主張する所得税率平準化といった新自由主義的な経済・財政政策を公約としたことから、弱者に鞭打つ「社会的に冷酷な(sozial kalt)」党というイメージが生まれてしまい、「黒・黄」による過半数確保には失敗する結果となった。他方、「赤・緑」側も、先述した左翼党の台頭によって過半数割れに追い込まれ、2005年選挙後の連邦議会は「黒・黄」・「赤・緑」・左翼党の3勢力が鼎立する状況となった。選挙後の連立交渉の結果、CDU/CSUと SPD の二大政党による大連立が組織されることとなり、メルケルがその首班となった。

大連立政権は CDU/CSU と SPD がほぼ対等な立場で政権に参加し、両党間の政策調整は、両党の党首・連邦議会議員団長・(副) 首相が中核メンバーとなる連立委員会が担った ¹⁴。メルケルは権力の源泉となる大連立政権の維持を優先し、連立相手である SPD の意向に配慮した柔軟でプラグマティックな政権運営を展開した。その結果、大連立政権が展開する経済政策や家族政策、社会文化政策は中道左派的な方向に傾斜し、選挙戦の中で示されていた経済自由主義的な傾向は影を潜めた ¹⁵。

こうした大連立政権下での CDU の「社会民主主義化」とも評された動きは、2002 年と 2005 年の選挙で CDU の支持が伸び悩んだ都市部の高学歴層・女性・若者層といった社会 階層に対し、CDU を受容可能な存在にする効果を発揮した ¹⁶。2009 年選挙では FDP という別の有意な受け皿があったために CDU の得票は伸び悩んだが、その FDP の躍進によって、11 年ぶりとなる「黒 - 黄」連立政権をメルケルの下で樹立することができた。この第 2 次メルケル政権は、11 年に及ぶ野党時代に世代交代を経験した FDP の政権担当能力低下

(「野党病 (Oppositionsmalaise)」¹⁷) によって苦しめられたが、その FDP に対する懲罰として CDU/CSU への票の移動が生じた結果、CDU/CSU は 2013 年選挙で得票率 41.5% というドイツ統一以降 2 番目の好成績を収めるに至ったのである。

(c) 新右翼政党の台頭:欧州統合・難民救済への反発 18

2013 年選挙で小康を得た CDU/CSU は、同じく若干の議席回復を果たした SPD との大連立を組んで第3次メルケル政権が成立したが、その背後ではメルケルのリーダーシップを掘り崩すことになる変化が進み始めていた。新右翼的な新党 AfD の台頭である。

2010年春にユーロ圏諸国で合意されたギリシャ救済のための金融支援に反対する保守系著名人によって立ち上げられた AfD は、ドイツのメディアで異端視されがちな反欧州的な主張を掲げつつも、「反ユーロを除けば、AfD は既存政党とほぼ同様の政策を打ち出していた」¹⁹こともあって、それまでの極右政党と異なり、有権者に完全に忌避されることを免れた。2013年選挙では議席獲得こそ逃したものの、得票率4.7%という、結党から半年ほどの新党としては異例の好結果を挙げることに成功し、2014年5月の欧州議会選挙では得票率7.1%を挙げて、FDPを上回る第5党となった。

人脈的・政策的に主流政党、とりわけ CDU/CSU と一定のつながりをもって出発した AfD であったが、主流政党が手を付けてこなかった反ユーロという看板を掲げたこともあって、主流政党から排除されていた勢力、とりわけ排外主義的な勢力を吸引しながら勢力を 広げていった。その過程で穏健派と急進派の対立が生じ、2015 年夏には穏健派が離党して 新党を結成するなどの混乱も見せたが、同年秋から本格化した欧州難民危機によって、反イスラム・反難民を掲げる急進派の路線が一定の支持を集められるようになる状況が生じ、急進派の優位が確立した。2016 年 3 月に行われた州議会選挙では、西部でも 1 割台半ばに 達する支持を集めて第 3 党となり、東部のザクセン・アンハルト州では得票率 24.3 パーセントの第 2 党へと躍進して、第 1 党の CDU に 5 議席差まで迫る勢いを見せた。2017 年の連邦議会選挙では、得票率 12.6 パーセントの第 3 党に躍進し、連邦議会での議席獲得に 成功した。AfD の議会進出によってドイツの政党システムは本格的な「分極的多党制」の 状態となり、その不安定さを増していったことは前節で論じた通りである。

その AfD 結党の原動力となったギリシャ支援は、メルケル自身も消極的ではあったが、彼女が一貫して支持し追求してきた欧州統合の流れから出てきた問題である。また、AfD の急進化と一層の党勢拡大を支える効果を発揮した難民救済政策は、メルケルが CDU/ CSU 保守派の反対を押し切って断行したものであった。その点からすると、メルケルの行動が新右翼政党 AfD の台頭と「分極的多党制」の出現を促してしまったと言えるだろう。そして、こうした政党政治の有り様の変化が、CDU/CSU 党内での反メルケル気運を高め、メルケル時代の終焉を用意することとなるが、その点については次項で改めて検討したい。

(2) メルケル時代の終焉: CDU/CSU の右傾化とその限界 ²⁰

(a) 反メルケルの狼煙:難民政策転換の企図

2017年選挙後の CDU/CSU における右傾化の口火を切ったのは、CSU 党首のホルスト・ゼーホーファー(Horst Seehofer)であった。彼は、2015年秋の難民危機の際にもメルケルの難民受け入れ方針に批判的な姿勢を示していたが、2018年3月に発足した第4次メルケ

ル大連立政権に難民問題を所管する連邦内務大臣として入閣すると、難民の強制送還を強 化する方針を定めた「難民基本計画(Masterplan Migration)」を 6 月に策定した。そうした 行動の背景にあったのは、同年秋に予定されていた CSU の本拠地バイエルンでの州議会 選挙である。当時は、前年の連邦議会選挙で躍進した AfD の支持率がさらに伸びて第2党 の座を窺うほどの勢いを見せていた一方、CSUの予想得票率は伸び悩み、過半数確保が危 ぶまれていた。ゼーホーファーが示した難民政策での強硬姿勢は、AfD に奪われつつある CSU 支持者をつなぎ止め、あるいは奪い返すことによって、バイエルン州議会への AfD 進 出を食い止めようとするものであった。こうした姿勢からは、既存の大政党が新興政党の 政策に接近することによって自党から流出した支持者を取り返し、新興政党の定着を阻ん で潰そうとする「寡占化 (oligopolistic)」戦略 21 という性格を見て取ることができるだろう。 こうしたゼーホーファーの行動は、2015年秋に「我々にはできる (Wir schaffen das!)」 と唱えて寛容な難民受け入れ政策を展開したメルケルへの異議申し立てとも言えるような 行動であった。それに対し、メルケルは自らの政策方針を守るべく、「難民基本計画」の 公表を差し止め、内相罷免までほのめかしてゼーホーファーに翻意を迫ったが、ゼーホー ファーがこれに強く抵抗したことから、CDU と CSU の間で連立危機が発生した。この姉 妹政党間の連立危機はおよそ3週間にわたって続いたが、その過程でCDU所属の連邦議 会議員の多くが「難民基本計画」支持の姿勢を示したことから、難民の送還には相手国の 同意を必要とするという条件を付けて「難民基本計画」を承認することが7月2日に合意 された。相手国との合意に基づいての送還とした点ではメルケルの多国間主義・反単独行 動主義の主張が保たれたものの、難民送還を受け入れさせられたという点ではメルケルの 譲歩であり、彼女のリーダーシップに傷がついた形での危機解決であった。

(b) 「終わりの始まり」: CDU/CSU 連邦議会議員団長選挙と CDU 党首選挙

ひとたび綻び始めたメルケルのリーダーシップは、同年秋の CDU の各種役職の任期満了に伴う選挙 22 によって、さらに動揺し、崩壊へと向かっていく。その第一歩となったのが、9月に行われた CDU/CSU 連邦議会議員団長 (任期 1 年) 23 の選挙であった。2002 年選挙以降の野党期には党首と連邦議会議員団長とを兼任していたメルケルであったが、権力分立の観点から、政府の長である首相が議員団幹部会に入ることはないため、2005 年の第 1 次政権発足以降は腹心のフォルカー・カウダー (Volker Kauder) を CDU/CSU 連邦議会議員団長に据えて議員団の掌握に努めてきた。カウダーは、メルケルの威信にも支えられつつ、毎年秋に行われる議員団長選挙において、対立候補無しの信任投票で 9 割以上の信任票を得るという形で粛々と再選され続けてきた。半ば儀礼化した選挙になっていたとすら言える。しかし、2018 年 9月 25 日の任期満了に伴う議員団長選挙では、右派のラルフ・ブリンクハウス(Ralph Brinkhaus)が対立候補として名乗りを上げ、メディアの下馬評を覆す形で勝利を収めた 24。メディア報道では事前の予想を覆す結果への驚きの声と共に、メルケル時代の「終わりの始まり」というコメントも多く見られた。

メルケルを 13 年にわたって支えてきたカウダーを落選させた CDU/CSU 連邦議会議員 団長選挙に続いて、今度はメルケル自身の CDU 党首としての任期 (2 年) 満了が 12 月に 迫っていた。メルケルは、カウダーの落選後も自らの進退については明らかにせずにいたが、10 月 14 日のバイエルン州議会選挙と 28 日のヘッセン州議会選挙で CDU/CSU が敗北

し、野党である AfD と緑の党が躍進したことを受けて、29 日に記者会見を行い、首相の職には 2021 年秋の連邦議会任期満了までとどまるものの、12 月に予定されているハンブルク CDU 定期党大会での党首選挙には立候補しないことを表明した。

(c) CDU 党首選挙:右傾化の限界

メルケルの党首退陣表明を受けて、直ちに CDU 党首選挙への立候補を表明したのが、右派の若手イェンス・シュパーン (Jens Spahn) である。38歳のシュパーンは、メルケルの難民受け入れ政策を批判した若手議員達のリーダー的な存在として知られ、2018年3月の第4次メルケル政権発足に当たっては、保健相に抜擢されてもいた。

それを追うかのように立候補を翌30日に表明したのが、メルケルによって2002年に連邦議会議員団長の座を追われたメルツである。権力争いに敗れたメルツは2009年に政界から引退し、有名企業の取締役を歴任するなど経済界に活躍の場を移していたが、2018年春頃からメルケルの追い落としと政界復帰を狙ってCDU内の有力者と接触していたとも言われている²⁵。メルツは、閣僚経験こそないものの、一時はメルケルと並んでCDUを代表する地位にあった政治家であり、政策面でもメルケルの難民政策批判の旗頭たり得ることから、メルケル後継に名乗りを上げるのに相応しい大物であったと言える。

こうした右派の動きに対抗して立候補したのが、メルケル党首の下で2018年2月からCDUの幹事長を務めていたアンネグレート・クランプ - カレンバウアー(Annegret Kramp-Karrenbauer)である。56歳の彼女は、連邦CDUの幹事長に転ずるまでザールラント州首相を6年半にわたって務めるなど、政策全般に通暁しており、党首選立候補者による討論会で細かなところまで丁寧に答えるといった行動を通じて、政策能力の高さを示していた。ただ、難民政策に関しては、必要な修正を行うとは表明していたものの、基本的にメルケル路線を踏襲するものと見なされており、メルケル批判票の取り込みには困難があるものと観測されていた。

メルケルの後継党首を選出する党首選挙は、12 月 7 日にハンブルクで開かれた CDU 第 31 回定期党大会で実施された。党則上、党首選出には有効票の過半数の得票が必要と定められており、第 1 回投票で過半数の得票者が出なかった場合には、上位 2 名の決選投票で決定される仕組みとなっていた。第 1 回投票ではクランプ - カレンバウアーが首位となったが過半数を得票できず、決選投票にもつれ込んだ。2 位・3 位となった右派が票を結集できれば逆転も可能なところであったが、第 1 回投票で右派側に投ぜられた票の約 4 割がクランプ - カレンバウアーに流れ、彼女が新党首に選出された(表 2 を参照)。

結果だけを見ると、第1回投票での最多得票者であったクランプ - カレンバウアーが順

表 2:CDU 党首選挙結果(2018 年 12 月 7 日)

	第1回投票	決選投票	増減
クランプ - カレンバウアー	450 票	517 票	67 票増
メルツ	392 票	482 票	90 票増
シュパーン	157 票	_	_

(出典:報道資料より筆者作成)

当に勝利を収めたようにも見えるが、メルツとシュパーンのいずれもが右派としてメルケル批判の立場に立っていたことを考えると、決選投票でメルツがシュパーン票を糾合しきれなかったことは、一定の考察を要すべき問題となる。いわゆる "2 位 3 位連合" が生じず、シュパーン票の 4 割強に相当する票がクランプ - カレンバウアーへと流れたのは何故か。

こうした党大会代議員らの"変節"は、前節で検討した大連立の常態化を余儀なくされている状況からすると、自然な反応とも言える。すなわち、右派が党首の座を獲得し、CDU/CSU連邦議会議員団多数派の数の力を頼みにしてメルケルを首相の座から引きずり下ろしたとしても、SPD に配慮しながら大連立政権を運営してきた実績のあるメルケルを追い出した右派の新首相を SPD が素直に受け入れてくれる可能性は低い。SPD 以外の政党への連立組み替えの現実的な見込みも低い²⁶以上、メルケル首相の更迭は、CDU/CSU少数与党政権の樹立、さらには政治的に追い込まれての解散総選挙へと転げ落ちかねず、支持率低下に苦しむ状況の下では得策とは言えない。その意味では、党首選でのクランプ・カレンバウアーの勝利は、消極的な最悪回避戦略の産物であった。CDU の右傾化はメルケルを党首の座から追いやったが、その右傾化を貫徹すると、政権与党の座と党勢を危うくしかねないという二律背反状況が見られるのである。

3. ドイツ外交の動揺?

(1) トランプ政権との摩擦

メルケル政権の対外政策は、欧州統合を推進し、開放的で多国間主義的な国際秩序を志向するというドイツ外交の伝統的な基本路線を踏襲してきたが、近年、その基本となる部分に揺らぎが見えてもいる。

その第一は、ドイツ外交の重要な柱の一つとなってきた米国との関係である。2017年にドナルド・トランプ(Donald Trump)政権が発足して以降、米独関係に摩擦が目立つようになった。2018年6月のG7シャルルボワ・サミットでは、通商問題をめぐって米国と他の6カ国の意見が衝突し、「G6+1」とも評されたが、その際、厳つい表情で座るトランプ大統領と対峙するかのように両手を卓上について身を乗り出したメルケルの写真が、同サミットでの対立を象徴するものとして注目を集めた。また、7月の北大西洋条約機構(North Atlantic Treaty Organization: NATO)首脳会議に際しては、ドイツの防衛費がGDP比1パーセントほどでしかないと非難するツイッターをはじめとして、トランプによるドイツ批判が頻発した。

メルケルも、2019年5月末にハーバード大学の卒業式に招かれた際、トランプの名前を 出すことなく、しかし聴衆にはトランプ政権の保護主義的な通商政策や単独行動主義的な 対外政策を批判していることが分かるという内容のスピーチを行った。

(2) 英国の EU 離脱:安全弁の喪失? ²⁷

(a) 欧州統合にとっての英国の存在意義

英国が2016年の国民投票でEU離脱の方針を決めたことによって、それまで拡大と深化を続けてきた欧州統合の流れに対する懐疑が各国で高まった。ドイツでもAfDが台頭してきたことは先述した通りである。

そのこと自体も欧州統合の展開にとって障害となるものであるが、そもそも英国は、欧州統合の優等生というわけではなかった。原加盟国でなかったことはもちろんであるが、人の自由移動を目指すシェンゲン協定の枠組みに英国は参加せず、共通通貨ユーロの導入にも背を向けてきた。その意味で、英国はEUの内部に統合への温度差をもたらす存在だったのである。このことは、欧州統合に対して二重の意味を持っていた。

その一つは、統合の妨害役としての側面である。シェンゲンやユーロへの不参加は、その象徴でもあった。

もう一つの側面は、急進的な欧州統合の動きを牽制することによって、統合をめぐる対立が高進して破局に至るという事態を生み出さないようにする安全弁としての役割である。その際、英国が、欧州の大国でありつつ、欧州統合の流れの中では(統合に距離を置くという意味で)やや「周辺」的な存在であるということが意味を持っていた。英国の抵抗によって、急進的統合による潜在的な被害国の損失が致命的なレベルにまで深刻化することを防ぎつつ、英国自身は適用除外という地位を勝ち取ることで統合の枠組み自体の破壊・解体は回避するという道である。

(b) 財政統合をめぐる独仏対立の恐れ

こうした安全弁としての英国の役割は、とりわけギリシャ債務危機以降、ユーロ圏内での経済格差を欧州の枠組みを通じて調整しようとする動きが次第に浮上してくる中で、独 仏間の決定的な利害対立の表面化を糊塗して抑える意義を持っていたように思われる。

フランスのエマニュエル・マクロン(Emmanuel Macron)大統領は、共通通貨圏内における格差問題への対応策として、財政主権の一部をユーロ圏でプールし、ユーロ圏共通財務相が管轄して投資するというユーロ圏共通予算構想を 2017 年に提唱したが、この格差構造の受益国であるドイツにとっては、財政負担が増すだけの構想であり、積極的に賛成したい代物ではない。また、内政事情を見ても、AfD の台頭に脅かされて経済・文化の両政策軸で右傾化の傾向を強めている CDU/CSU 連邦議会議員団多数派の目から見れば、同構想は「放漫財政」諸国への「補助金連合」に他ならず、むしろ批判の対象となる。

このように、欧州統合を財政政策の領域にまで拡大するのか否かをめぐって独仏間に潜在的な立場の相違が生じているが、欧州統合の非優等生にして大国である英国が EU 内に健在であれば、英国がフランス批判の陣頭に立ち、ドイツは英仏の間に立って調停するバランサーの役割に回ることで、独仏対立という形を表面化させることなく、現状維持というドイツにとっての果実を収穫することがやりやすかったであろう。

しかし、英国のEU離脱後は、財政統合にブレーキをかける大国の役はドイツが務めざるを得なくなる。そして、独仏関係は欧州統合の根幹を成す基軸であるため、独仏対立が深まってしまうと、欧州統合全体が危機にさらされかねない。そうした事態の発生を未然に防ぐ効果を持っていたという点で、英国の存在は欧州統合の安全弁であった。英国無き後の欧州統合を存亡の危機にまで追い込まないようにするためには、独仏両国の政権が自国利益と欧州統合のバランスをとれる状態であり続けることが重要であろう。

結びにかえて

2017 年秋の連邦議会選挙で敗北を喫した CDU/CSU は、AfD という右からの新たな挑戦

に対抗すべく、右傾化の傾向を強めた。その右傾化による AfD の封じ込めという「寡占化」戦略は未だ成功していないものの、メルケルに党首の座を諦めさせる結果を生み出した。しかし、現在のドイツ政党政治が「分極的多党制」の状態にあるため、SPD との大連立を保ってきたメルケル路線からの全面的な離脱は困難な状況にある。メルケルの後継党首を選ぶ党首選挙で右傾化にブレーキがかかり、メルケル路線の継承者たるクランプ・カレンバウアーが選出されたことは、そうした構造的条件からすると合理的な選択であった。しかしそのことは、CDU/CSU 右派の不満を逆に募らせる構図となっており、不満の爆発による「暗闇への跳躍」として、解散総選挙、さらには、AfD との連立という事態に突き進んでしまう恐れも完全には否定できない。

また、メルケル後のCDU/CSUが右傾化をさらに強め、自国第一主義へと傾斜した場合、 財政統合をめぐるフランスとの潜在的な利害対立が表面化し、独仏関係を大きく毀損して しまう恐れも残っている。その意味で、ドイツの政党システムの右の極に分極的な志向を 持つ政党が有意な形で存在しているという状態は、欧州統合の未来にも影を投げかけてい ると言えよう。

そして、欧州統合が開放的・多国間主義的な性格を弱めた場合、流動化している国際秩序のありようを開放的で多国間主義的な方向に誘導しようとする力も弱まるだろう。そうなった場合、ただでさえ二国間主義に傾斜しがちであった日本の対外政策の方向性や選択肢は、一層狭まることになるように思われる²⁸。

一注一

- 1 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, (Cambridge University Press, 1976) (岡 沢憲美・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)
- 2 本節の記述は、安井宏樹「ドイツ政治へのポピュリズムの影響」日本比較政治学会 2019 年度研究大会 (於・筑波大学) 分科会 D「ポピュリズムの現在と政治制度への影響」報告 (2019 年 6 月 29 日) の一部を元にしている。
- ³ Franz Urban Pappi, "The West German Party System," West European Politics, vol. 7 (1984), pp.7-26.
- 4 その政治過程と帰結については、安井宏樹「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、2005 年) 55-80 頁を参照。
- ⁵ Sartori, Parties and Party Systems.
- 6 CDU/CSU・緑の党・FDP のシンボルカラーである黒・緑・黄の組み合わせがジャマイカ国旗を想起させることからドイツのメディアが名付けたものである。
- 7 その最も顕著な事例である 2017 年選挙後の連立形成の難航については、安井宏樹「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、2018 年) 30-47 頁を参照。
- 8 SPD・FDP・緑の党のイメージカラーである赤・黄・緑の組み合わせが信号機を想起させることから名付けられた。
- 9 安井前掲書 41-42 頁。
- Gerd Langguth, Kohl, Schröder, Merkel: Machtmenschen (München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 2009), S.361-362.
- ¹¹ Charlie Jeffery, and Daniel Hough, "The Electoral Cycle and Multi-Level Voting in Germany," *German Politics*, vol. 10, Issue 2 (2001), pp. 73-98.
- 12 三好範英『メルケルと右傾化するドイツ』(光文社、2018年) 162-163頁。

- 13 安井宏樹「ノルトライン ヴェストファーレン州議会選挙とドイツ連邦議会の解散:予想された中道 左派敗北と予期せぬ奇策」『生活経済政策』(生活経済政策研究所) 第104号 (2005年9月) 29-34頁。
- Karl-Rudolf Korte, und Manuel Fröhlich, Politik und Regieren in Deutschland: Strukturen, Prozesse, Entscheidungen (Paderborn u.a.: Ferdinand Schöningh, 2004), S.99-100; Bernhard Miller, und Wolfgang C. Müller, "Koalitionsmechanismen in einer Großen Koalition: Das Beispiel der Regierung Merkel," in Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.) Die zweite Große Koalition: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009 (Wiesbaden: VS Verlag, 2010), S.156-179, bes. S.172-175.
- 15 近藤正基『ドイツ・キリスト教民主同盟の軌跡:国民政党と戦後政治 1945 ~ 2009』(ミネルヴァ書房、2013 年) 201-202 頁。
- 16 野田昌吾「ドイツ保守政治空間の変容:キリスト教民主·社会同盟の「復活」とその背景」水島治郎編『保 守の比較政治学:欧州・日本の保守政党とポピュリズム』(岩波書店、2016年) 208-210頁。
- ¹⁷ Franz Walter, Gelb oder Grün? Kleine Parteiengeschichte der besserverdienenden Mitte in Deutschland, (Bielefeld: transcript Verlag, 2010), S. 66..
- 18 本項の記述は、安井「ドイツ政治へのポピュリズムの影響」の一部に依拠している。
- 19 近藤正基「排外主義政党の誕生:『ドイツのための選択肢 (AfD)』の発展と変容」新川敏光編『国民 再統合の政治:福祉国家とリベラル・ナショナリズムの間』(ナカニシヤ出版、2017年) 185頁。
- 20 本項の事実関係の詳細については、昨年度の報告書を参照されたい。安井宏樹「欧州難民危機とドイツの対外政策」『混迷する欧州と国際秩序』平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業(発展型総合事業A「『自由で開かれた国際秩序』の強靱性――米国、中国、欧州をめぐる情勢とそのインパクト」サブ・プロジェクトIII「混迷する欧州と国際秩序」報告書(日本国際問題研究所、2019年3月)第2章。
- ²¹ Herbert Kitschelt, *The Transformation of European Social Democracy*, (New York: Cambridge University Press, 1994), pp.128-130.
- 22 任期満了に伴う改選が現党首への挑戦の契機になることを指摘した研究として、Matthew Laing and Paul 'tHart, "Seeking and Keeping the Hot Seat: A Comparative Analysis of Party Leader Successions," in Paul 't Hart and John Uhr, eds., How Power Changes Hands: Transition and Succession in Government, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 111-132.
- 23 政党法上、CDU と CSU は独立した別の政党であるが、連邦議会では統一会派を組んでおり、党議拘束の決定をはじめとする議会での活動については、それぞれの党本部ではなく、統一会派の合同議員団 (CDU/CSU 連邦議会議員団) が自律的に決定する仕組みとなっている。議員団の運営を司る議員団長をはじめとする幹部会メンバーも、所属議員の互選によって選出される。
- 24 投票は9月25日に行われ、ブリンクハウスが125票を獲得してカウダーの112票を上回った。
- Melanie Amann, Markus Feldenkirchen, und Ralf Neukirch, "Wie die Merkel-Gegner das Comeback von Friedrich Merz organisiert haben," *Der Spiegel* Nr. 45 (3. November 2018), S. 14ff.
- ²⁶ そもそも、2017年選挙後の大連立の選択自体が、他の選択肢の可能性が潰えた後の消去法的な政権選択であった。
- 27 本項の記述は、安井宏樹「【ドイツ】EU 基軸国から見た「英国の離脱」」『e-World Premium』(時事通信社)第64号(2019年4月24日)https://janet.jiji.com/apps/contents/view/20190424/582/viewtemplate1/jncolumn003 の一部に依拠している。
- 28 なお、ここでの含意は、日本にとっての選択肢が少なくなるという点を指摘するにとどまっており、 多国間主義的な対外政策の要素が弱まることが日本の不利益になるかどうかについて即断するもので はない。その種の判断は、日本が置かれている状況に基づいて為されるべきものであり、本稿の射程 を超えるものである。