

ドイツ連邦参議院と「ねじれ現象」

—政党の参議院対策を中心に

河崎 健

1 はじめに

2010年7月の参議院選挙で民主党が敗北し、衆議院と参議院の多数派が異なる「分割政府」(divided government)⁽¹⁾ (いわゆる「ねじれ国会」)が生じて話題となった。日本の参議院については無用論が席卷する一方で、衆議院にほぼ比肩する立法権限から他国の第二院よりも強いという見解もある⁽²⁾。その強さが近年の分割政府の登場で顕在化したのである。とはいえ、衆議院与党が参議院で過半数割れをしたのは新しいことではない。1947年～56年、89年～93年、98年～99年、2007年～09年に2010年以降と計5回あり、当時の政府与党は野党への協力要請や連立政権模索などの対策を講じざるをえなかった⁽³⁾。一方昨今の二大政党下の分割政府では、衆議院野党第一党が参議院多数派の強力な核となるため、与党による小政党懐柔策や事前の政策連合の形成も困難である。つまり1994年の選挙制度改革を機に徐々に進んできた政党システム⁽⁴⁾の変化が、参議院を政府与党に対する強力な「拒否権プレーヤー」⁽⁵⁾として認識させる契機になったのである。

過半数割れした参議院を通して法案を可決させるにはどうするか⁽⁶⁾。日本の場合、両院議員から成る両院協議会の開催、衆議院における再議決(出席議員2/3の同意が必要)といった方策がある。予算、条約批准、首相指名については衆議院の優越がある。さらに福田政権下では二大政党による大連立政権結成の試みが見られた。小選挙区で議席を争う政党同士の大連立結成は難しいとい

(1) 分割政府の定義は、安井安樹に基づき、「行政府を掌握している与党(連立の場合も含む)が、法案成立への拒否権を有する議院の少なくとも1つにおいて、通常の法案成立に必要な多数を確保できていない状態」とする。安井安樹「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2009-I 民主政治と政治制度』(2009年)、304頁。

(2) 大山礼子『国会学入門(第二版)』(三省堂、2003年)、151頁以下。

(3) 竹中治堅『参議院とは何か』(中央公論社、2010年)、14頁、72頁、167頁以下。

(4) ある政治体制下での主要政党数や規模、相互関係などの総体をシステムとして捉える概念。

(5) 連邦制・二院制との関連では、George Tsebelis, *Veto Players*, Princeton: PUP, 2002.

(6) もちろん、日独とも分割政府下であっても大多数の法案は可決される。否決となるのは与野党対決に関わる重要法案や野党が対決姿勢にある時など、一部にすぎない。

われるが⁽⁷⁾、今後も浮上する議論であろう。

ところで分割政府はドイツでも頻繁に生じている。連邦議会与党が参議院多数派を形成する「統一政府」(unified government)の期間の方が短いぐらいである。日独参議院の違いのひとつに参議院議員の選出方法がある。国政選挙で選ぶ日本に対して、連邦制のドイツでは参議院は州の代表機関であり、議員には州政府構成員(主に州首相・閣僚)が任命される(総議席数69)⁽⁸⁾。州も議院内閣制ゆえに参議院議員の構成は、全16州の州議会選挙の結果次第となる。参議院の重要性は連邦の立法過程に見られる。連邦議会可決法案のうち参議院での採決が必要な「同意法律」が次第に増加し、連邦政治への州政府の関与が拡大してきたのである⁽⁹⁾。この関与拡大が近年問題視され、連邦制の改革に至っている⁽¹⁰⁾。

本稿では、ドイツの連邦制などの制度変化が政党と連邦参議院の関係に与えた影響を概観し、その影響が現代ドイツの政治過程にどう反映されているのかを考察する。

2 ドイツの連邦制の変化

ドイツ型連邦制では米国型の厳格な権力分立と異なり、州政府が連邦の立法に関与できる他、立法権の連邦への集中と州への行政権の集中などが特徴的である⁽¹¹⁾。

1960年代の協調的連邦制⁽¹²⁾では連邦と州間の権限分割ではなく権限共有が前提となり、意思決定には各レベルの地域団体が水平(州同士)・垂直(連邦・州・市町村。最近ではEUが最上位)に協調せざるをえない。連邦のみ・州のみ

(7) 比例代表制が基本であるドイツでは、州と連邦の連立が異なる点について、有権者は連邦と州の連立構成は別次元と認識しているという調査もある。Richard Hilmer, „Landtagswahlen 2006 im Zeichen der Großen Koalition: Eine vergleichende Betrachtung“, in: Jens Tentscher/Helge Batt, (Hrsg.), *100 Tage Schonfrist*, Wiesbaden: VS, 2008, S.93-106.

(8) 1990年代、EUへの第二院設置が検討された際、ドイツは連邦参議院モデルを主張したが、民主的正当性を重んじる他国に反対されている(河崎健「欧州統合とドイツの国内政治の変容」中野実編著『リージョナリズムの国際政治経済学』(学陽書房, 2001年), 54頁)。

(9) 詳細は、片木淳『地方主権の国ドイツ』(ぎょうせい, 2003年), 参照。

(10) 連邦参議院の改革については、参議院での投票方法や参議院議員の構成の変更が論議されるが、実現可能性は低い(Uwe Jun, „Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006“, in: Klemens H.Schrenk/Markus Soldner, (Hrsg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden: VS, 2010, S.351ff.)

(11) Winfried Steffani, *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, S.63-64.

(12) 大連立政権下(1969年)に連邦と州の共同任務の新設により成立した制度。

では有効な決定を下せないのである。この状況は「政治の錯綜」(Politikverflechtung)といわれ⁽¹³⁾、合意形成に時間とコストがかかる。連邦も州も自身の利益実現を目指す、それがシステム全体の効率性向上や問題解決にはつながらず、決定方法の変更も困難になるのである。

その後1982年成立のコール政権は財政再建をすべく分権化を推進した。第1に効率性を重視し、連邦の行政事務を州に委譲したのである。その結果ハイテク産業などが発展した南部の州(バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク)と、石炭・造船など斜陽産業を抱えた北部の州との間の格差は広がり、いわゆる国内の「南北問題」が顕著になったのである。第2に1990年のドイツ統一以降は旧東独州に財政移転をすることで、連邦も旧西独各州も多大な負担を強いられた。この負担を鑑みて1994年までは東西諸州間の財政調整は停止され、代わりにドイツ統一基金から822億ユーロが旧東独州に補充された。が、1995年以降東の州は財政調整制度に組み込まれ、西の州の拠出額は一気に増加したのである。第3が欧州統合の進展である。基本法第23条と24条第1項などが改正され、欧州政策に関する連邦議会と参議院の協議方法などが規定された。また各州は連邦とは別に、周辺国の地域と積極的に外交政策を営むようになってきたのである⁽¹⁴⁾。

分権的と評価されてきた連邦制だが、1990年代の経済不況や政治の錯綜・分割政府⁽¹⁵⁾による改革政策の遅滞等の影響から非効率と見なされ、改革を求める声が高まってきた⁽¹⁶⁾。抜本的改革には財政調整制度の見直しと州の再編成が必要だが、第一次大連立期に改革法案が否決されたこともあり⁽¹⁷⁾、2003年発足の連邦制改革審議会と第二次大連立政権では基本法改正を伴う大改革ではなく、改正可能な範囲で連邦と州の権限の分割のみが企図された。もっとも同審議会では合意に至らず、大連立政権下の2006年7月(連邦と州の立法権限等)と2009年7月(財政関係)に一連の改革案は可決された。これにより連邦

(13) Fritz W. Scharpf et al., *Politikverflechtung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1976.

(14) 半谷俊彦「ドイツの財政調整制度」神野直彦・池上岳彦編『地方交付税・何が問題か』(東洋経済, 2003年), 149頁; 河崎「欧州統合とドイツの国内政治の変容」, 53頁以下。

(15) 1995年就任の野党SPDの党首ラフフォンティースは多数派を握る参議院で法案否決策に転じ、与党との対決姿勢を鮮明にした。改革法案が参議院を通らないことでコール政権は窮地に陥り、1998年の政権交代につながったのである。

(16) 州の権限や連邦との関係は、「連邦国家」を謳う基本法により定められている。基本法改正を伴う連邦制改革は、連邦議会議員の2/3の同意が必要であることから2回の大連立政権時代(1966~69年, 2005~09年)に実施された。2回目の効果の評価として例えば、Jun, „Der Bundesrat im förderativen System Deutschlands“, S.335-358.

(17) Klaus Stüwe, „Der Bundesrat in Zeiten Großen Koalitionen“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APZ), B16, 2008, S.28.

と州の立法権の棲み分けが進み、同意法律の軽減などが図られたのである⁽¹⁸⁾。

このように連邦制改革は困難を極め、効果についても賛否両論がある⁽¹⁹⁾。ある論者は改革の障害となる3つのレベルの利益対立として、①連邦の与野党間、②連邦と州、③財政力に格差のある州同士を挙げており、もっとも解決困難なのが③であるという⁽²⁰⁾。

規制緩和により独自政策を志向できるのは富裕な州であり、改革には積極的である。逆に財政基盤に乏しい州は、州間と、連邦・州間の財政調整に依存せざるをえず、改革による自己責任の増大を危惧する。権限分担の確立で連邦に依存できなくなると、州の間で競争が激化するだろう。とくに旧東独諸州は財政調整の破棄・修正には反対だった。2019年までの連邦拠出基金「連帯協定2」(Solidaritätspakt 2)が反故になることを恐れたのである。

2006年の参議院での法案可決時にも全州が合意した訳ではない。北部メクレンブルク・フォアポンメルン州(旧東独)は反対票を投じ、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州は棄権したのである。しかし改革案に反対して権限の分割を拒むことは、富裕な州の規制緩和を阻むことにもなる。また欧州統合が深化し「ヨーロッパレベルでの対応能力」⁽²¹⁾が問われる現在、国策で産業振興を図る隣国との競争も激化する。基本法改正で州が欧州政治に関わる範囲も拡大したが、規制がらみでドイツ国内の富裕な州が周辺国との競争に遅れを取るとはドイツ全体の経済停滞にもつながりかねず、各州も不利益を被らざるをえない。規制の緩和と強化のジレンマに立たされた州は、もはや国内の生活水準の一体性を考慮するだけでは立ち行かなくなってきたのである。

3 各政権と分割政府

連邦議会の与野党別に参議院の議席率の推移を見てみよう。

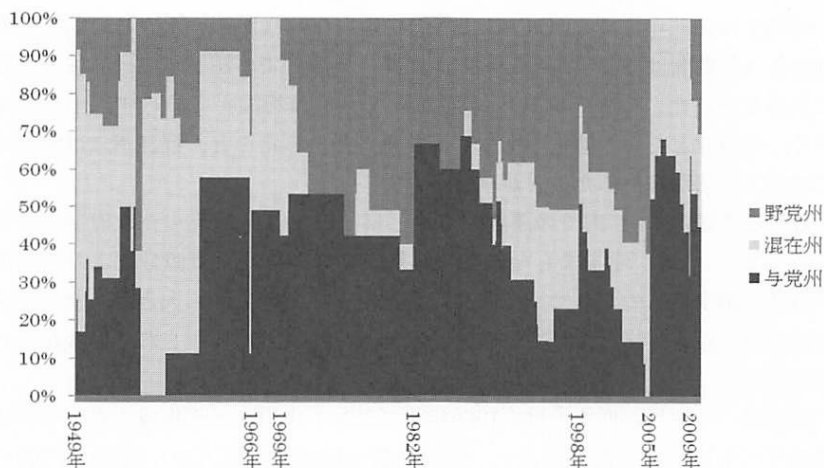
(18) 改革内容の詳細について邦語文献では、服部高広「ドイツ連邦制改革」『ドイツ研究』第42号(2008年)、107-118頁；山口和人「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)(1)―基本法の改正」『外国の立法』第243号(2010年)、3-18頁などを参照。

(19) Manfred G. Schmidt, *Das politische System Deutschlands*, München: Beck, 2007, S.216-219.

(20) Fritz W. Scharpf, „Der deutsche Föderalismus — reformbedürftig und reformierbar?“, in: *Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG). Working Paper, 04/2*, Mai, 2004.

(21) Annegret Eppler, „Föderalismusreform und Europapolitik“, in: *APZ*, B50, 2006, S.19-20.

図1 連邦参議院における連邦議会
与野党の持ち票の比率



1949～1966年＝中道右派（CDU/CSU 主導）政権（首相：アデナウアー、エアハルト）

1966～1969年＝第一次大連立（CDU/CSU/SPD）政権（首相：キージンガー）

1969～1982年＝中道左派（SPD/FDP）政権（首相：ブラント、シュミット）

1982～1998年＝中道右派（CDU/CSU/FDP）政権（首相：コール）

1998～2005年＝中道左派（SPD/Bündnis 90/Die Grünen）政権（首相：シュレーダー）

2005～2009年＝第二次大連立政権（首相：メルケル）

2009～＝中道右派（CDU/CSU/FDP）政権（首相：メルケル）

政党名：CDU/CSU（キリスト教民主/社会同盟）、SPD（ドイツ社会民主党）、FDP（自由民主党）、Bündnis 90/Die Grünen（連合90・緑の党）

出典：安井「ドイツの分割政府と立法過程」、308頁；Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999*, Band II, Baden-Baden: Nomos, 1999, S.2440ff.；Michael F. Feldkamp, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1999-2003*, Baden-Baden: Nomos, 2005, S.581-582などを参照し、筆者が作成。

まず統一政府の期間は合計で22年弱と建国後約61年間のおよそ1/3であり、かなり短い⁽²²⁾。一方、連邦の野党のみからなる州政府が参議院多数派となったのは約12年半である⁽²³⁾。与野党陣営とも参議院で多数を取るのには困難なの

(22) 数字は2010年7月現在。過半数に達した期間は、1955年1月から5月、1961年11月から1966年10月、同12月から69年10月、1982年10月から90年6月、同年11月から4月、1998年10月から99年4月、2005年11月から09年2月、同年10月から10年7月までである。ただし、混在州を中立と位置づければ、時期はやや増える。

(23) 安井は、2008年9月20日時点までの期間を日数単位で計算している。安井「ドイツの

である。近年では新政権発足時には与党は参議院でも多数も握っているが、次第に混在州や野党州が増加している⁽²⁴⁾。

連邦では1966年まで CDU/CSU 主導の中道右派政権が続いた。この間統一政府であった期間は1955年から57年のみだが、参議院での法案可決はあまり問題にならなかった。最大野党 SPD が参議院で多数派を握っておらず、小政党が多く、与野党どちらの陣営でもない混在州が多かったこと、混在州には党派的には中立の州が多かったことが挙げられる⁽²⁵⁾。

むしろ問題は CDU 内での連邦党本部と州支部・CDU 与党の州政府間の対立であった⁽²⁶⁾。が、建国まもない当時の対立には限られた資源分配より新制度の整備に関するものが多く、州議会の立法府としての役割も大きかった。連邦と州の対立は後年ほど深刻ではなく、参議院はあまり重要視されていなかったのである⁽²⁷⁾。

参議院への注目が増すのは、1969年のプラント中道左派政権成立以降である。1960年代以降小政党は淘汰され、議席を持つ政党は CDU/CSU, SPD, FDP の3党のみとなっていた。また州への党派の浸透も進み、次第に各州政府は与党系と野党系に二分されたのである。1972年に与党は参議院で過半数を失い、野党陣営が多数派を形成し⁽²⁸⁾、SPD/FDP 政権は最後まで参議院の多数を獲得できないままであった。

1982年成立の中道右派政権 (CDU/CSU/FDP) では1989年に与党が参議院で過半数割れをした。統一でコール首相を支持する旧東独州が統合されて一時的に過半数を取り戻したが、1991年には再び失い98年の政権交代まで回復しなかったのである。1980年代以降、緑の党 (現: 連合90/ 緑の党) (1983年) と PDS (民主社会党。現在は SPD 左派と合併し、左翼党 (Die Linke) (1990年) の議席獲得で政党数も3から5に拡大、共に前後して一部州議会にも進出、やがて州政府に

分割政府と立法過程」, 307頁。

(24) この点からも参議院の構成を決める州議会選挙は、連邦の政治を評価する中間選挙的意味合いがあるともいわれる。州議会選挙が一地方 (州) 独自の選挙か中間選挙かといった議論については、Werner Reutter, *Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie*, Opladen: Verlag Barbara Budrich, 2008, S.97-98 を参照。

(25) 終戦後再建された州は、党派に影響されない中立的な州首相などを中心に発展したが、連邦の政党制が確立されるにつれて、影響を免れなかったのである。

(26) これには CDU と CSU (とバイエルン州政府) との関係も含まれるが、本稿では言及せず、両党をひとつの党として扱う。

(27) Ursula Münch, „Der Bundesrat im Kontext neuer Regierungsprogramme“, in: Hans-Ulrich Derlien/Axel Murswieck (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*, Opladen: Leske+Budrich, 2001, S.144.

(28) グラフでは与党多数になっているが、これは参院で投票権のない西ベルリンの4票を含むためである。西ベルリンの票が他州と同等になるのは、1990年6月のことである。

加わり、連邦参議院にも議席をもつようになるのである。

現在の政党制では中道右派がCDU/CSUとFDP、中道左派がSPDと緑の党、さらに左に左翼党が位置している。東独時代や統一後の離合集散の経緯もあり、中道左派と左翼党が連立するのは（旧東独州を除くと）困難である。また小政党3党はすべての州では議席獲得ができず、州で政権に参加して参議院に議席をもつ機会も限られる。その結果、州毎の連立構成は多様になり、1980年代末から連邦議会の与党連合とも野党連合とも合致しない混在州が増加するようになった。1960年代までとは異なり（前述）、1990年代には州政府の党派性が鮮明になっており、州間格差も拡大した。また資源配分や制度改革をめぐる争点が増加し対立が先鋭化してきた。混在州の党派性・政治性が高まったのである。

1998年に連邦レベル初のSPDと緑の党連立のシュレーダー政権が誕生したが、翌年には参議院で過半数を失う⁽²⁹⁾。その後政権は2005年まで一度も参議院多数を取り戻すことはなかった。ただしその状況は1970年代のSPD第一次首班政権期とはかなり変わっている。前述のように多党制化による混在州が増えたこと、経済社会の構造改革の実施・連邦制改革・移民法制定などの政策でCDU/CSUとの合意が進んだことで二大政党の協調や大連立を待望する世論が高まった。他方でとくに連邦制改革問題で州の間の意見の相違が顕著になってきたのである。この結果、参議院での多数派獲得方法は複雑化してきた。州の事情が優先されることが増え、政党間競争を重視するか、党派の違いを超えても州の利益に重点を置くかは、その都度の政治状況に依存する度合いが増してきたのである。

2005年発足のメルケル大連立政権では参議院が野党多数派になる時期はなかった。だが連立パターンの多様化で与党州が減り、混在州が増えたのである。政権は連邦制改革など基本法改正を伴う大改革を実現したものの政権末期には与党州は過半数割れをしている。

4 政党側の対応

以上のようにドイツの連邦参議院は党派間対立だけでなく、連邦と州・州同士の利益調整のアリーナでもある。それゆえ多数派形成には日本の参議院以上に厄介な存在となることも少なくない。いったいこのような困難な状況下で連

(29) 政府の二重国籍容認の立法案に対して、野党CDUが反対キャンペーンを展開、1999年2月のヘッセン州議会選挙で与党は敗北し、4月に参議院の構成が変わったのである。

邦の政府与党は、法案可決⁽³⁰⁾のためにいかにして参議院多数派の支持を獲得しているのだろうか。

(1) 統一政府の場合

統一政府の場合には法案制定をめぐる政党間対立は緩和する。だが各州が連邦の法案に同意するとは限らない。税制改革など州の収支に関係する法案をめぐっては連邦政府と州政府の間で対立が起こることも珍しくない。それゆえ統一政府であっても法案可決が困難な場合が出てくる。否、多数派が同一政党であることから、野党の否決を恐れる必要がなくなるため、同一政党内の連邦党本部対州党幹部が顕在化しやすくなる。そこで与党は、連邦政府・与党対連邦参議院という公式機関同士の対立を回避すべく参議院に法案が提出される前に、政党内で連邦と州党幹部同士の非公式の調整で解決を図るのである⁽³¹⁾。

そのためにまず重要なのが人事であろう。55年体制下の日本では参議院議員も衆議院の派閥に統合されることで統制されていた⁽³²⁾、派閥弱体化後は、強力な首相として政府人事を主導した小泉も参議院自民党に対して人事の面で譲歩を余儀なくされていた⁽³³⁾。

1969年に連邦で CDU/CSU が下野した後、同党の州支部、とくに与党である州の支部の発言力が増した。そして党理事会（事実上の党最高決定機関）⁽³⁴⁾、さらに1982年のコール政権内の州議会・政府出身閣僚の比率が上昇してくる⁽³⁵⁾。この人事により参議院の法案審議過程で起こりうる連邦と州の対立を事前に党内および閣内で調整することが可能になるであろう。

一方 SPD 第一次首班政権期には党幹部にも閣僚にも CDU ほど州政治家の進出は見られない。CDU よりも集権的な構造であるためと、恒常的な分割政府下では参議院の SPD 陣営との政策調整はあまり重要ではなかったのかもしれ

(30) 通常の法案に加えて条例や政令などが該当する場合がある (Jun, „Bundeirat im förderativen System Deutschlands“, S.341)。

(31) Arthur Benz, „Reformmotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat“, in: APZ, B29-30, 2003, S.32-38.

(32) 待鳥聡史「参議院自民党における閣僚ポスト配分ルールの形成」日本選挙学会年報『選挙研究』第16号 (2001年), 67-77頁。

(33) 竹中『参議院とは何か』, 215頁以下。

(34) Peter Haungs, „Parteipräsidien als Entscheidungszentren der Regierungspolitik — Das Beispiel der CDU“, in: Hans-Hermann Hartwich/Götttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik 2*, Opladen: Leske+Budrich, 1991, S.113-123.

(35) この点は連邦政府 (閣僚・政務次官) と連邦議会の人事慣行と密接な関係がある。河崎健「ドイツ連邦議会とはリーダー養成に適した機関か?」河崎健編『21世紀のドイツ』(上智大学出版, 2011年), 参照。

ない。連邦で下野した後、同党内でも州政治家の地位は上昇し、党は分権化していった。そして1998年の第二次首班政権期には、CDU 同様に閣僚に占める州議会・州政府出身者の数は上昇したのである⁽³⁶⁾

このように、統一政府下では法案を参議院に上程する前に与党内で非公式な事前調整が行われ、公式の場での衝突が回避されることが多い⁽³⁷⁾。

(2) 分割政府の場合

第一次 SPD 首班政権期は1972年以降一貫して分割政府であった。多数決を決定手法とする政党制に対して、連邦制では州間協調による全会一致が主である。そのため実際の決定に際しては、政党間対立が激化することで協調を重視する連邦制の機能が低下するか、連邦制下の協調性を重視するあまり政党間競争が不全に陥り、政治家の影響力低下や官僚支配助長になりうる⁽³⁸⁾。連邦の野党が参議院多数を握る「完全な分割政府」⁽³⁹⁾では、連邦の立法過程における連邦と州の駆け引きは、政党間対立に置き換えられることも少なくない。

完全な分割政府となったこの時期、SPD は野党 CDU/CSU が参議院を法案可決阻止のための妨害機関にしていると世論に訴えた。対決は顕著になり、参議院の在り方を巡り連邦憲法裁判所や法律家なども巻き込んだ論争となったが、政治の場では両院協議会での調整を余儀なくされたのである。この非公開の協議会の開催数はこの時期急増した⁽⁴⁰⁾。公での対決激化と密室での妥協模索の中でとくに野党陣営の州政府はしばしば、連邦の野党として対決姿勢を貫くか、自州の利益を鑑みて妥結するかのジレンマに陥った。密室ゆえか、野党は自州の利益という実を選ぶ方が多かったのだろう。この時期の法案可決の比率は高かったものの、与党は様々な妥協を強いられることになっている⁽⁴¹⁾。

(36) 二大政党の党組織の分権化については、Josef Schmid, *Die CDU*, Opladen: Leske+ Budrich, 1990; Franz Walter/Peter Lösche, *Die SPD. Klassenpartei, Volkspartei, Quotenpartei*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1991 参照。

(37) 事前調整には本来の審議過程が形骸化するという批判も多い。もっとも近年の日本の国会研究では、最終決定の場での衝突と法案否決のリスク回避のため、事前に合意形成する方が合理的という見解もある。増山幹高『議会制度と日本政治』（木鐸社、2003年）参照。

(38) Gerhard Lehmbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1998.

(39) 安井「ドイツの分割政府と立法過程」、312頁以下。

(40) Wolfgang Jäger/Werner Link, *Republik im Wandel. 1974-1982. Die Ära Schmidt*, Stuttgart: DVA, 1994, S.51.

(41) 法案否決に至らず政党間で妥結できることから、連邦制下の調整役としての政党の役割を肯定的に評価する議論も多い。例えば、Wolfgang Renzsch „Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischen Wettbewerb“, in: Everhard Holtmann/ Helmut Voelzkow,

1990年代以降に混在州が増えると、政党間競争の足並みが揃わず州の利益が優先されがちになる。党派対立的法案の審議での分裂を恐れ、各州政府では政権発足時に連立与党間で「連邦参議院条項」を締結し、参議院での投票の際に州内で意見不一致の場合は棄権する旨を申し合わせている。多数派獲得のため政権与党側は混在州に個別に賛成投票を促すが、野党陣営も多数派獲得が難しい場合、党派より州利益重視の方を優先して賛成票を投じることも少なくない。

では野党陣営の州政府が党派に沿った選択をする条件は何だろうか。第1に、連邦議会選挙までの期間が影響する。選挙まで日数がある場合、参議院議員は州政府の立場を重視する傾向にある。逆に選挙が近づくと、連邦与党との党派対立を優先する。また参議院での与野党の議席数も条件となる。例えば野党陣営の議席が相対多数か絶対多数かで、投票行動が変化する可能性があるという⁽⁴²⁾。後者では自らの投票が法案否決に決定的となりうるが、前者では混在州の動向が重要となるので、賛成票は投じやすくなるだろう。

5 最近の動向

以上のように分割政府下でも党派対立の回避は可能なのだが、いずれにせよ連邦議会の与野党間、とくに二大政党間での事前の妥協は不可欠となる。それゆえ論者は与野党に分かれていてもドイツはつねに二大政党による「大連立国家」であると述べている⁽⁴³⁾。

連邦制改革の目的には、与野党に分かれた二大政党間の妥協を極力排して、連邦政府与党の意向を立法に反映させることがあった⁽⁴⁴⁾。その成否はまだ不明だが、重要法案で参議院の影響が維持されることは間違いない⁽⁴⁵⁾。「大連立国家」が継続する可能性は高いだろう⁽⁴⁶⁾。

(Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000, S.53-78. また、日本の野党は地方政府で与党であっても参議院でこのジレンマに立たされることはないだろう。この点で日本はドイツよりも与野党対決型のウェストミンスター・モデルに近いといえよう。大山礼子『日本の国会』(岩波書店, 2011年), 123頁以下参照。

(42) Leunig, Sven, „Öl oder ‚Sand‘ im Getriebe? Der Einfluss der Parteipolitik auf den Bundesrat als Veto-Spieler im Gesetzgebungsprozess“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2003, S.778-791, S.790.

(43) Manfred G.Schmidt, *Political Institutions in Federal Republic of Germany*, Oxford: OUP, 2003.

(44) Jun, „Der Bundesrat im förderativen System Deutschlands“, S.345.

(45) 改正法発効前後の同意法律の割合を比べると56% (2005年11月～2006年8月) から40% (2006年9月～2008年4月) に減少しており、改革の効果は見られる。Ibid., S.349.

(46) 有権者レベルでも大連立への違和感は大きくない。河崎健「2009年ドイツ連邦議会選

ただし5党制となった近年、大政党が得票率を落とし、2009年選挙では各小政党は大連立批判票により得票率を上げた。大政党と小政党一つが連立を組む従来のパターン形成が困難になっており、大政党と二つ（以上）の小政党の連立が模索されるのだが、小政党同士の連立が困難なため必ずしも首尾よく進んでいない⁽⁴⁷⁾。二大政党が自党の利益と国全体の舵取りを視野に収める必要があるのに対し、小政党には全州での議席獲得は難しく、州政権に加わる機会も限定される。支持層にも偏りがある。各小政党は国全体よりも自党利益を重視して独自性を発揮し、大政党の連立政策を困難にするかもしれない⁽⁴⁸⁾。

2010年5月の最大州ノルトライン・ヴェストファーレンでCDU政権が敗北したことにより7月より再び分割政府が発生している。政府与党は審議日程を調整して、参議院多数を失う前に重要法案を通すよう働きかけた。再び「ねじれた」今後の動向に注目したい。

挙の分析」日本選挙学会年報『選挙研究』26巻1号（2010年），80頁。

(47) FDPと緑の党の連立が困難な理由として、河崎健「2002年ドイツ連邦議会選挙と投票行動」日本選挙学会年報『選挙研究』第19号（2004年），16-26頁。もっとも2009年ザールラント州で初のCDU/FDP/Bündnis 90/Die Grünenの連立政権が誕生している。

(48) 落選した泡沫政党も連立形成には影響する。2009年選挙では海賊党（Piratenpartei）が得票率2%と「躍進」して死票が増え、中道右派の得票率が過半数に達した。河崎「2009年ドイツ連邦議会選挙の分析」（2010年），83頁。