

第5次コール政権における財政・経済・社会保障構造  
改革とその挫折(II)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2012-06-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 横井, 正信 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10098/5936">http://hdl.handle.net/10098/5936</a>

# 第5次コール政権における 財政・経済・社会保障構造改革とその挫折(II)

横井正信

(2000年8月31日受付)

## 目次

はじめに

第1章 コール政権による構造改革の試み

第2章 連立与党内の軋轢

第3章 野党側の動き

第4章 「財政緊縮パッケージ」関連法案の成立とその実質的空洞化

第5章 連立与党内の対立の再燃(以上前号)

第6章 税制・年金改革法案をめぐる与野党の攻防

- (1) 税制・年金改革案の立案と連立与党内の対立
- (2) 税制・年金改革法案に関する与野党交渉とその決裂
- (3) SPDによる税制改革案の提示と税政改革法案の議会審議

第7章 財政・通貨統合問題への波及

- (1) 財政状況の悪化と欧州通貨統合をめぐる議論への波及
- (2) 増税と連帯付加税引き下げをめぐる対立の再燃
- (3) 税制改革法案の廃案化と連帯付加税の引き下げ
- (4) 年金改革法案の成立と売上税の引き上げ

第8章 コール首相の指導力に対する批判の高まり

- (1) 税制・年金改革問題と関連したコール批判の噴出
- (2) コールの首相候補再立候補への圧力の高まり

第9章 連立与党の支持率低下から政権の崩壊へ

- (1) コールと連立与党の支持率低下
- (2) 国民の閉塞感の高まり

結論

## 第6章 税制・年金改革法案をめぐる与野党の攻防

### (1) 税制・年金改革案の立案と連立与党内の対立

前章までにおいて詳述したように、1996年1月の「投資と雇用のための行動計画」及び同年4月の「より高い成長と雇用のための計画」は多岐にわたる立法計画を含んだものであったが、これら諸計画のうち、「財政緊縮パッケージ」関連法案に続く後半部分として予定されていた税制と年金に関する抜本的な改革は、「財政緊縮パッケージ」関連法案以上に長期的重要性を有するものと考えられていた。前述したように、ドイツ再統一以後の財政・経済・雇用状況の悪化に対して、コール政権は供給面に重点を置いた構造改革によって対処することを基本方針としており、高い租税負担や社会保険料が高率の賃金付随コストとなってドイツの産業立地条件を悪化させているとの認識の下に、市民や企業に対する租税・社会保険面での負担緩和と国家の財政・社会保障支出の抑制を並行的に推進することによって、経済活動を活性化させ、それを通じて雇用状況をも改善しようとした。税制と社会保険の中で最も大きな比率を占める年金制度の抜本的な改革は、このような方針を実現するための二つの柱であった。

このうち、税制改革に関しては、第1章で述べたように3段階にわたって実施される予定であったが、その中でも最も抜本的であると考えられていたのは所得税・法人税の引き下げを中心とする第3段階の改革であった。<sup>(1)</sup> 政府・連立与党の計画では、この税制改革の第3段階は「財政緊縮パッケージ」関連法案に続いて立法手続きが行われ、1998年以降に実施されることになっていた。そのために、1996年7月にはヴァイゲル蔵相を委員長とする政府税制改革委員会が設置され、10月末を目途に改革案をまとめることとなっていた。<sup>(2)</sup>

他方、年金に関しては、平均寿命の伸長と出生率の低下による人口構成の変化の予想以上の進展、旧東独地域に旧西独地域と同様の年金制度を導入したことによるコスト増、ドイツ再統一後の経済状況の悪化に伴う早期退職等年金コストのいっそうの増加といった構造的問題に対処するため、女性の年金支給開始年齢の引き上げ等を中心とした「財政緊縮パッケージ」関連法案による改正に続いて、より根本的な改革を実施することが計画されていた。この改革の目標は、社会保険料全体の約半分を占める年金保険の保険料率を20%程度に抑制すると共に、年金制度の長期的な安定を確保することであった。そのため、ブリューム労相を委員長とする政府年金改革委員会が1996年7月に設置され、税制改革と同じく、同年中に改革案をまとめ、1997年中に議会審議を終え、1999年から改革を実施するというタイム・テーブルにそって作業が進められた。<sup>(3)</sup>

こうして、税制改革委員会と年金改革委員会の審議は「財政緊縮パッケージ」関連法案が議会・世論の場で焦点となっていた時期に平行して進められ、「財政緊縮パッケージ」関連法案をめぐる与野党の攻防が一段落すると共に、両委員会がまとめつつあった改革案は、1996年秋以降、次の中心的争点として浮上した。

ヴァイゲル蔵相の下に設置された政府税制改革委員会の基本的な認識によれば、税収全体のう

ち半分近くを占める所得税・法人税等の直接税は国際的に見て課税率が高く、市民・企業にとって大きな負担となっている一方で、ドイツ再統一と欧州統合の進展の中で様々な特別規定や優遇措置が次々と導入されてきた結果、税制全体が非常に複雑化し、課税ベースが縮小すると共に透明性が低下するという大きな問題を引き起こしていた。従って、所得税等の課税率を引き下げることによって納税者の負担を緩和する一方で、租税特別措置等を大幅に廃止することによって課税率引き下げのための財源を確保すると同時に税制の簡素化と公正化を実現することが経済の活性化のためには必要不可欠であると考えられた。<sup>(4)</sup>

このような基本目標の下、政府税制改革委員会は予定よりやや遅れて1997年1月に最終案をまとめたが、その骨子は以下のようなものであった。<sup>(5)</sup>

- ①所得税の最低課税率を15%（現行25.9%）に、最高課税率を個人所得に関しては39%（現行53%）に、事業所得に関しては35%（現行47%）に引き下げる。
- ②法人税率を留保利益に対しては35%（現行45%）に、配当利益に対しては25%（現行30%）に引き下げる。
- ③各種の租税特別措置を大幅に廃止することによって課税ベースを拡大し、減税のための財源の一部とする。
- ④これらの措置によって820億マルクの名目減税（ただし、98年に連帯付加税が引き下げられた場合には、さらに75億マルク程度の歳入減少が起こる）を実施する。他方で課税ベースの拡大等によって380億マルクの増収を図り、さらに間接税を引き上げることによって140億マルクの財源を確保する。これによって差し引き300億マルクの実質減税（ただし、98年に連帯付加税が引き下げられた場合、さらに75億マルクの減税となる）を実施し、実質減税分については財政緊縮等によって対処する。
- ⑤改革は1998年と1999年の二段階で実施し、減税の中心部分は1999年から実施する。

1996年時点でのドイツの税収総額は約8000億マルクであり、<sup>(6)</sup>名目減税820億マルク、実質減税300億マルクというこの改革案は実際にもかなり大胆なものであったが、実質減税分を別としても、減税のための代替財源が必ずしも確保されておらず、特に、税制改革に伴う間接税増税の扱いをめぐっては、改革案が具体化するにつれて連立与党内での対立が次第に先鋭化した。

この問題に関して、連立与党多数派は、税収全体に占める直接税と間接税の比率の見直しという観点からも、税制改革の財源の一部として少なくとも売上税の1ポイント引き上げをやむを得ないものとする態度をとっていたが、<sup>(7)</sup>「減税政党」の立場を強調するFDP内部からは、ゾルムス院内総務、コッペリン・シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州支部長等が税制改革の財源調達のために売上税を引き上げることに反対し、あくまでも租税特別措置の廃止、予算支出の削減、民営化の推進等による財源調達を行うべきであるとの強硬論を唱えた。<sup>(8)</sup>これに加えて、CDU/CSU内でも、ヴルフ・ニーダーザクセン州支部長、ミュラー・ザールラント州支部長、コッホ・ヘッセン州支部長等CDU内の若手政治家がFDPに近い立場をとり、所得税・法人税減税を目的とする税



制改革において、まず売上税の引き上げが検討されているのは不合理であると批判し、所得税の最高課税率を個人所得に関しても35%程度へと大胆に引き下げることを要求する一方、税制改革自体の財源は、あくまでも租税特別措置の全廃等を前提とした課税ベースの拡大、景気の拡大、財政緊縮等によって調達すべきであると主張した。彼らは、ヴァイゲル蔵相が官僚の懐疑的意見に引きずられて小手先の改革計画しか提示していないとし、税制改革がこのような錯綜した議論の中で立ち往生するならば、内閣改造も考えられねばならないとして、ヴァイゲル辞任を要求するような発言まで行った。中でも、ヴルフはヴァイゲル蔵相が税制改革委員会の報告を公表する前後から、テレビや新聞のインタビューで蔵相を激しく批判した。<sup>9)</sup>

ヴルフ等の批判は、税制改革に大胆さが欠けているという趣旨のものであったが、さらに深刻であったのは、売上税を引き上げるという方針をとった場合にも、その歳入増分をどのような目的に使用するかについて対立が起こったことであった。前述したように、本来、売上税を引き上げた場合の増収分は税制改革の財源として想定されていたが、CDU内部では、社会政策重視派のブリューム労相やガイスラー院内副総務等が、売上税1ポイント分にあたる140~150億マルクを社会保険から保険外給付を切り離すために投入し、それによって社会保険財政を改善するという方法を通じて、社会保険料率を引き下げ、賃金付随コストを抑制すべきであると主張した。これと同様の要求は労働団体からも出されており、シュルテDGB委員長は、社会保険財政から保険外給付を切り離すことができれば社会保険料率を4~5ポイント引き下げることが可能であると主張して、そのための売上税引き上げあるいは新たなエネルギー税(環境税)の導入を支持していた。<sup>10)</sup>彼らの主張は、社会保険財政悪化の大きな理由は制度の原則から逸脱した保険外支出の膨張にあり、この部分を切り離して社会保険財政を本来の姿に戻せば、既存の制度には大きな欠陥はないというものであった。<sup>11)</sup>しかし、税財源の具体的な使用法がどのようなものであるにせよ、この提案は結果的には増税によって社会保険財政を改善しようとする案であったため、ヴァイゲル蔵相やCDU内の経済政策重視派は、売上税引き上げによる増収分を減税財源の一部としてではなく、このような形で投入してしまうことに強く反対した。売上税引き上げ幅に関しては、この両派の要求を満足させるために2ポイントの引き上げを行うという案も出されたものの、この引き上げ幅はCDU/CSU内でも強い反対を受け、税制改革の財源をめぐる対立は、CDU/CSUとFDPの間でよりも、むしろCDU/CSU内において激しさを増していった。<sup>12)</sup>

税制改革委員会の答申を受けて1997年1月22日に開催された連立与党党首・院内総務会議でも、改革案の骨子については了承されたものの、上記のような対立から、売上税の引き上げ幅とそれによる増収分の使用法については結局一致できないままに終わった。<sup>13)</sup>さらに、連立与党党首・院内総務会議の結果を受けて翌23日に開かれたCDU総務会でも、社会政策重視派から税制改革委員会案に対して強い異論が出た。特に、ブリューム労相は、売上税の1ポイント引き上げ分相当を社会保険の保険外給付の財源として利用することに固執すると共に、税制改革案に含まれている年金への課税強化<sup>14)</sup>にも強硬に反対し、これらの問題が解決されない限り、年金改革案は提出で

きないと主張した。これをきっかけとして、税制改革論議が売上税引き上げ問題にすり替わってしまうことを懸念するコール首相とブリューム労相の間で激しい口論となり、コールは首相に対する閣僚の忠誠義務を指摘するという異例の発言を行った。結局、CDU総務会は税制改革委員会案を（承認ではなく）「歓迎」し、これを基礎とした税制改革法案の起草を支持する決議を採択したが、コール首相とブリューム労相の間で激論となった点については、年金改革委員会の報告が出された後で決定するとされ、棚上げせざるを得ない状況となった<sup>(15)</sup>

これに続いて3時間にわたって行われたCDU/CSU連邦議会議員団会議でも、ブリューム労相は総務会で行ったのと同様の主張を繰り返し、ガイスラー等も、困難な税制改革に加えて何の政治的代償もなしに年金制度の構造改革を行えると考えるのは夢想家だけであると主張し、CDUはあらゆる階層に支持者を有する国民政党であり続けることに注意を払わねばならないことを強調した。こうして、議員団会議でも、総務会と同じく税制改革案を「歓迎」とする決議が採択されたが、採決にあたってはブリューム以下20名の議員がこれに反対するという異例の事態となった<sup>(16)</sup>

その後もブリューム労相は、年金への課税問題と売上税増税分の社会保険への投入問題が明確にされない限り、年金改革案を提示することはできないとの発言を繰り返したが、実際には1月27日に政府年金改革委員会の改革案が提出された。その骨子は以下のようなものであった<sup>(17)</sup>

- ①既存の賦課方式による公的年金保険制度の維持を前提とした上で、年金調整の算定方式を「人口学的構成要素」の導入により補正し、年金財政の負担増分を保険料支払者と年金生活者が等しく負担し合う。
- ②新たな算定方式の導入によって平均的年金支給水準を2030年までに実質所得の70%から64%に低下させ、低下完了時点での保険料率を22.9%とする<sup>(18)</sup>
- ③税財源による「家族金庫(Familienkasse)」を設置し、そこからの支出によって年金保険における保険外給付に相当する子供及び家族関連の給付、特に児童手当及び育児期間の年金保険料を負担する<sup>(19)</sup>

この案では、年金保険への連邦からの補助金（＝税財源分）の算定方式は現行通り維持するとされていたが、実際には「家族金庫」の財源として売上税歳入1ポイント分に相当する約170億マルクが新たに必要であり、実際には売上税増税分の投入を要求する案であった<sup>(20)</sup>

この年金改革案に対して、FDPやCDU/CSUの経済政策重視派の政治家たちは予想通りいっせいに反発を示した。FDP側は、ブリューム労相が税財源の投入を要求している社会保険の保険外給付の内容が明確にされていないこと、財源としての売上税引き上げ要求によって税制改革を増税改革にしてしまう可能性があること、長期的な年金保険料率の引き下げ目標がFDP側の主張する20%以下となっていないこと等を理由に、年金改革委員会の案を「若い世代に何の展望も与えるものではなく、政府案とはなり得ない。」(ヴェスターヴェレ幹事長)「税制改革かブリュームかということになれば、答えは明らかであるに違いない。」(デーリング・バーデン・ヴェルテンベ

ルク州支部長)と強く批判した<sup>(21)</sup>また、グロスCSU院内総務も、ブリューム等連立与党内の社会政策重視派が税制改革と年金改革を連動させ、後者についての決定が明確にならなければ前者の推進を許さないかのような態度をとっている点を批判し、税制改革は年金改革に比べてはるかに緊急かつ重要な問題であるとして、年金改革への考慮を税制改革に持ち込むことに強く反対した<sup>(22)</sup>さらに、CDU内でも、既存の賦課方式に基づく年金制度の維持に疑問を抱くビーデンコフ・ザクセン州首相、エッシャーCDU青年部部长、ローベン、カウダー両連邦議会議員等がブリューム案批判を展開した。彼らは、ブリューム案では社会保険料率を名目所得の40%未満に低下させるという目標が達成できず、従って雇用創出にもつながらないとし、年金支給水準の引き下げ完了時点を2030年から2010年へと早め、場合によっては年金支給開始年齢もさらに引き上げ、生涯労働期間の延長によってそれに対応すべきであると主張した。ブリューム案では、失業者数が現状の350万人から2010年には270万人に低下し、2030年までにはさらに60万人へと低下して事実上完全雇用状態が回復されるという実現可能性の疑わしい数字が前提とされていたことも、彼らの反対の大きな理由であった<sup>(23)</sup>コール首相との衝突や連立与党内からのこのような強い反対を受けて、一時はブリューム労相更迭の可能性や、具体的な後任候補としてゼーホーファー保健相等の名前までが取りざたされる事態となった<sup>(24)</sup>

しかし、CDU内には社会委員会をはじめとして、社会国家という名の高福祉国家の維持を支持する大きな勢力が存在し、CSUもバイエルンでの絶対多数の維持という至上命題から、「弱者に配慮する庶民の政党」というイメージを捨てることは不可能であった<sup>(25)</sup>このため、ブリュームが連立与党内で激しい批判にさらされたにも拘わらず、彼の提出した年金改革案はエッベルマン社会委員会委員長、ケラーCDU労働者連盟副代表、ジュスムート連邦議会議長兼CDU女性同盟会長、ガイスラー院内副総務等から公然と支持され、ブリュームの率いる政府年金委員会案を審議したCDU/CSUの年金委員会では、ブリューム案が大筋で了承された。また、当初案に含まれていた「家族金庫」の創設という形は否定されたものの、年金改革の財源の一部として売上税1ポイント分の税財源を新たに投入すること自体は支持された<sup>(26)</sup>

こうして、連立与党内では、ドイツの産業立地条件を改善し、欧州通貨統合にも対応するために、財政緊縮と大幅な減税を柱とする税制改革の必要性を訴える一方で、年金改革のために増税その他の形で財政を膨張させる行動をとることは矛盾していると主張する勢力と、年金保険の構造改革自体は否定しないものの、税財源の投入拡大によって保険料率の上昇や年金支給開始年齢の引き上げをできる限り回避し、既存の年金制度への信頼を維持することによって国民の不安を取り除くことを優先すべきであるとする勢力が衝突した。このため、2月6日に行われたCDU総務会では、ブリューム案についての決定は期限を定めずにいったん先送りされ、3月に予定されていたCDU連邦委員会も延期された<sup>(27)</sup>

その後、連立与党内ではブリューム案をめぐる激しい議論が続けられたが、その中で、社会国家の基礎としての賦課方式に基づく公的年金制度の維持に対してはCDU/CSU内から広範な支

持が見られ、CDU総務会多数派がブリューム案を基本的に支持しているという状況が次第に明らかとなった。これを受けて、CDU/CSU首脳は2月末にはブリューム案を基礎に妥協を図る方針を事実上決定した。その結果、いったん延期された後3月下旬に開催されたCDU連邦委員会では、①賦課方式に基づく現在の年金制度を基本的に維持する、②年金支給額の上昇率を実質賃金のそれより低く抑えると同時に、実質所得に対する年金支給水準を64%を下回らない水準で維持する、③障害者年金及び遺族年金についての改革を1998年後半以降に開始する、④年金保険料率を1ポイント分引き下げのために連邦補助金を増額する、⑤児童養育期間の見なし保険料支払の基準となる見なし所得率を2000年までに現在の75%から100%に引き上げるといった骨子を決定した<sup>(28)</sup>。この決定では、連邦補助金増額の財源として消費に対する課税を強化するとされていたが、この点をめぐるそれまでの激しい対立を考慮して、増税の対象となる具体的な税金や増税額については明らかにされなかった。また、年金支出の約4分の1を占める遺族年金改革については言及はされたものの、実際には先送りされ、年金支給水準低下のテンポについても曖昧なままとされた<sup>(29)</sup>。

CDU側の正式決定を受けてこの後行われた連立与党間の最終調整では、主として年金支給水準の引き下げをいつまでに完了させるかが再び問題となった。この点に関して、ブリューム案では、将来の平均寿命と労働市場の状況の変化を変数とした形で年金支給比率が変化していくという年金計算式が導入されており、現時点での予測では2030年までに引き下げが完了するという想定になっていた。これに対して、FDP側は2015年までに引き下げを完了させるよう要求し、引き下げ率の計算方法に関しても、今後の状況の変化に連動した計算式ではなく、予め毎年の引き下げ率を確定しておくよう要求した<sup>(30)</sup>。しかし、年金支給水準の引き下げをいつまでに完了させるかについての意見の食い違いは最後まで埋められず、結局、ブリューム案の計算方式を採用した上で、CDU/CSUとFDPがそれぞれ異なった推計を行い、支給水準低下の完了時点を自らに都合よく解釈するという形で、交渉の決裂はとりあえず回避された。また、FDPは年金保険に対する連邦補助金の増額に対して反対してきたが、最終的には譲歩して増額を受け入れる代わりに、この増額分をあくまでも年金保険料率の1ポイント分引き下げに使用し、児童養育期間の見なし保険料支払に関する改善など、新たな給付拡大のためには利用しないという約束を取り付けるという形で、かろうじて妥協が成立した<sup>(31)</sup>。

## (2) 税制・年金改革法案に関する与野党交渉とその決裂

税制改革及び年金改革をめぐる連立与党内の足並みの乱れに対して、SPD側は政府案を厳しく批判する一方で、国民的課題であるこれらの改革についての与野党間の交渉を呼びかけた。

税制改革に関しては、SPDは政府側の動きに対応して、1996年9月には幹部会決議を採択し、SPD側の基本的な考え方を明らかにしており、政府税制改革委員会案が公表された段階でもそれを繰り返し主張していた。SPDは、税制政策面でも供給面重視から需要面重視の方向へと政策が

転換されない限り事態は改善されないとの立場から、税負担の緩和を平均的勤労者に対して集中的に行うことを要求し、そのために、所得税の課税最低限度額を現在の12365マルクから14000マルク（独身者の場合）へと明確に引き上げ、最低課税率を19.5%へと引き下げるべきであると主張した。また、SPDは、消費需要と労働市場を活性化させるために、政府の計画より1年早く1998年から税制改革を実施すべきであると主張したが、その背景には、連立与党側が減税という「アメ」の部分だけを先に実施し、租税特別措置の廃止や売上税の増税といった「ムチ」の部分で連邦議会選挙後に先送りして国民からの反発を回避しようとするのを阻止する狙いがあった。他方で、SPDは、個人所得に対する最高課税率の引き下げは財政上の必要性和社会的公正さという観点から許容できる場合にのみ行うべきであるとして事実上これを拒否し、高額所得者を優遇するための税制改革の財源としての売上税引き上げにも反対するとの立場をとった。さらに、SPDは、税制制度を簡素で公正なものとし、税制改革の財源を調達するための租税特別措置の廃止は妥当であるが、休日・夜間勤務手当への課税といった労働者に対する租税特別措置の廃止には反対すると主張した<sup>(32)</sup>

一方、年金改革に関しては、SPD側は、政府年金改革案の中心部分の一つである年金支給水準の引き下げ計画を、老後においても標準的生活を維持するという現行制度の原則からの逸脱であり年金と社会扶助の差異を消滅させてしまうおそれがあるとして拒否した。しかし他方で、SPD側は、雇用創出のためには賃金付随コストの引き下げが必要であり、そのために、SPDがかねてから主張している環境税改革を実施し、そこから得られる財源を利用して、社会保険から保険外給付を切り離し、社会保険料率の引き下げを行うべきであると主張し、この点では、間接税からの税財源の投入拡大によって年金財政を改善しようとする政府年金改革委員会あるいは連立与党内の社会政策重視派に近い立場をとった。また、年金に対する課税強化反対という点でも、SPDはプリューム労相等と同一の主張を行った<sup>(33)</sup>

以上のような基本方針をとるSPDは、与党側の税制改革案及び年金改革案を厳しく非難しつつも、連立与党の足並みの乱れを突くべく与野党の交渉を呼びかけ、特にCDUに強く働きかけた。これに対して、連立与党側も、内部で意見が必ずしも一致していないことに加え、特に連邦参議院の賛成を必要とする税制改革関連法案に関しては、法案成立のためには連邦参議院において多数を占めている野党側から一定の協力を取り付ける必要があった<sup>(34)</sup>また、成立のために連邦参議院の賛成を必要としない年金改革案に関しても、長期的に国民全体に重大な影響を及ぼす問題であることから、過去においても与野党の合意の下で進められてきたという経緯があり、プリューム案を策定した政府年金委員会においても、改革案起草の中心メンバーには、共にSPD黨員であるリユールプ・ダルムシュタット大学財政学教授とルーラント年金保険組合連盟事務局長が関わっていた。プリューム労相が、今や野党を含む全社会集団が年金改革に関する協議に参加させられねばならないと主張していた背景にも、実はこのような実務レベルでの与野党の社会政策重視派の広範な協力があった<sup>(35)</sup>このような背景から、与野党間の表面上の激しい対立にも拘わら

ず、税制改革と年金改革に関しては、休日・夜間勤務手当の免税、自動車通勤者に対する控除、年金に対する事実上の免税等、労働者・高齢者に対する租税特別措置の維持、社会保険への租税財源投入額の引き上げによる現行制度の維持等に関して、CDU/CSUの社会政策重視派とSPDの間では実際は意見が概ね一致していた。

以上のような理由から、連立与党側は連邦議会で多数を占めているものの、必ずしも野党側の反対を強引に押し切って税制改革と年金改革を実現できるという状況にはなく、連立与党内部での意見調整をさらに図ると共に、野党側と交渉を行って、法案成立の可能性を高めるという方向をとらざるを得なかった。

こうして、1997年2月末から、立法化作業が先に進展していた税制改革法案に関して、与野党による交渉が行われることになった。この交渉には、連立与党側から各党党首及び院内総務が出席し、SPD側からも党首、院内総務に加え、フォシェラウ・ハンブルク市長兼SPD財政政策調整委員、マテウス＝マイアー財政政策担当連邦議会議員、シュロイサー・ノルトライン・ヴェストファーレン州蔵相が出席して、与野党の首脳会談となった。この交渉において議論的となったのは、所得税の最高課税率をどの程度引き下げるか、貸金付随コストの引き下げをどのようにして実現するか、課税最低限度所得額をどの程度にするか、改革によって生じる歳入欠損をどの程度と評価するかといった点であった<sup>(36)</sup>

特に、所得税課税率について、連立与党側は、投資促進への決定的要素として、企業に対する課税率を国際的水準に引き下げる必要性からも、所得税の最低課税率だけでなく最高課税率をも大幅に引き下げる必要性を強調した<sup>(37)</sup>これに対して、SPD側は事業所得の最高課税率の引き下げには譲歩の用意を示したものの、個人所得の最高課税率を引き下げるとは富裕層に対する優遇であるとして、これに強く反対した。また、SPD側は税制改革の財源調達のために売上税を引き上げることには反対しつつ、他方で税財源の投入拡大による貸金付随コストの引き下げの必要性を強調し、その財源として、環境税改革を実施してエネルギー消費への課税を強化し、それによって200億マルク程度の財源を調達することを提案した。さらに、SPD側は、ヴァイゲル蔵相が税制改革によって発生する歳入減少を440億マルク（政府税制改革委員会案では、このうち140億マルクを間接税の増税によって調達し、300億マルクを実質減税分とすることになっていた）としているのは過小評価であり、実際には740億マルク程度の歳入減少が生じると主張した。SPD側は、このような巨額の歳入不足の指摘と税制改革の財源調達のための売上税引き上げ反対から、税制改革を行っても実質減税を実施する余地は少ないとの見方を示した<sup>(38)</sup>

与野党交渉に至る経過の中では、CDU/CSUとSPDの接近や、両党による大連立形成の可能性に関する様々な憶測があったにも拘わらず、実際に行われた交渉では、貸金付随コスト引き下げの必要性について認識の一致があったとされたものの、このように結果的には与野党の主張の隔たりが改めて鮮明にされた形となった。また、連立与党の中で最も先鋭な主張を行ってきたFDPも、連立与党内の足並みの乱れがコール政権自体の動揺につながって大連立への動きが加速され

るのを懸念し、それまでの強硬な主張を次第に弱めて、連立与党内の結束を強調するという態度をとったため、連立与党は予想されたよりも強い結束力を示した。<sup>(39)</sup>

連立与党とSPDの交渉はこの後も引き続き行われることになったが、3月上旬に政府が財政緊縮の一環として石炭補助金の削減計画を公表し、それに対して石炭労働者の大規模な抗議行動が起こったことをきっかけに、SPD側は3月8日に予定されていた第二回交渉への参加を拒否し<sup>(40)</sup>その後SPDはラフォンテーヌ党首の方針にそって非妥協的な姿勢を次第に強めていった。特に、SPD側は、環境税改革の一環としての鉱油税引き上げを財源として、1997年7月から社会保険料率を2ポイント分(約300億マルク)引き下げを要求し、1ポイント以上の引き下げは不可能であるとする政府側と対立した。また、SPD側は、社会保険料率引き下げを通じた貸金付随コストの引き下げが最も重要であり、そのための財源として間接税増税が必要である以上、大幅減税を含む税制改革の財源として間接税引き上げ分が利用されてはならず、従って、税制改革において事実上実質減税の余地はないとする姿勢を強化した。こうして、4月15日にはようやく連立与党とSPDの交渉が再開されたものの、事前の予想通り具体的な合意点は結局見出せないまま、4月23日に最終的に与野党の交渉は決裂した<sup>(41)</sup>

この間、政府側はSPDとの交渉と並行して立法化の作業を進めた。税制改革法案のうち、連帯付加税の2ポイント引き下げと法人税及び事業所得税の第一段階の引き下げを中心とする1998年実施分の法案に関しては、すでに3月18日に閣議決定された後連邦議会に提出され、3月21日から法案審議が始まっていた。また、300億マルクの実質減税を含み1999年から実施予定の税制改革の本体部分については、SPDとの交渉が決裂したのとほぼ同時の4月22日に閣議決定され、25日には議会での審議が開始された<sup>(42)</sup>

税制改革案に関する与野党交渉はこのような経緯をたどったが、他方で年金改革案に関しても、早くから与野党交渉を行うべきであるという発言が与野党双方の指導者によって行われていた。CDU連邦委員会が3月にブリューム案を支持する決議を挙げた後、4月半ばまでには連立与党側は年金改革案に関して最終的に一致したが、これと前後して連立与党とSPDの年金政策担当議員が交渉のために非公式に接触を始めていた<sup>(43)</sup>

前述したように、ドイツの社会的合意としての社会国家の基盤の一つを構成する年金制度に関する改革は、これまでも与野党の協力によって実施されてきたという経緯があり、今回の改革でも、ブリューム労相は政府年金改革委員会にSPD関係者を参加させただけでなく、社会保険組合や労組代表の助けも借りて、社会全体から支持される妥協を達成しようとしてきた。野党側からの批判にも拘わらず、ブリューム案に含まれている真の緊縮措置は、事実上年金支給水準の実質所得比64%への引き下げと就業・稼働不能者に対する給付削減だけであり、しかも前者は実際の支給実額の引き下げを意味するものではなく<sup>(44)</sup>後者は財政的に小規模である上に、ブリュームはこの点に関して妥協の用意を見せていた。また、SPD多数派は、年金保険から保険外給付を切り離しつつ、長期的に年金財政に占める連邦補助金の比率を引き上げることによって、現在の公

的年金を維持するという方向において、CDU/CSU内の社会政策担当政治家たちと一致しており、その点でアレンツCDA副委員長などから一定の評価を得ていた<sup>(45)</sup>

しかし、税制改革に関する与野党交渉が行き詰まり、ラフォンテーヌ党首を中心とするSPD指導部が与党に対する強硬姿勢を強めるにつれて、SPD側は年金改革案に関しても次第に対決姿勢を強めていった。ドレスラー連邦議会議員を委員長とするSPD年金委員会は連立与党案に対する対案を5月4日に採択したが、この案は、①年金保険料率の上昇を回避するために、連邦補助金を2015年までに段階的に300億マルク増額し、それによって保険外給付を年金保険から切り離す、②年金の満額支給開始年齢を60才に戻し(60才からの満額支給制度は1996年に「財政緊縮パッケージ」の一環として廃止された)、年金支給開始年齢の引き上げに関しては、失業率が5%を下回るようになった段階で再検討する、③年金支給水準の引き下げは年金と社会扶助の差を事実上なくすものであり、受け入れられない、等の点を骨子とするものであった<sup>(46)</sup>このSPD案は連立与党の主張する給付水準引き下げを真っ向から拒否し、逆に給付の拡大を主張するものであり、ブリュームとドレスラーを中心に5月6日に行われた与野党の事前交渉でも、この対立は埋まらなかった。その結果、5月12日にはラフォンテーヌが年金改革に関する与野党交渉を断念することを表明し、年金問題を争点とした選挙も辞さないことを示唆した。これに対して、コール首相も「年金改革に関しては連邦参議院の賛成は必要ないがゆえに、SPDが交渉を拒否するならば、連立与党は躊躇することなく法案化作業を進める。」と発言し、年金改革案に関しては、税制改革案のような法案提出前の与野党交渉も行われない状況となった<sup>(47)</sup>

これを受けて政府は6月18日に年金改革法案を閣議決定し、27日には議会での審議が開始された<sup>(48)</sup>しかし、後述するように、年金改革法案に関しては、その財源としての連邦補助金の増額あるいは保険外給付の切り離しをめぐって、税制改革法案と密接に連動した形で与野党間の駆け引きが行われることになった。

### (3) SPDによる税制改革案の提示と税制改革法案の議会審議

税制改革法案の起草過程での与野党交渉が失敗に終わった後、SPD側は5月末に独自の税制改革案を発表したが、それは与野党の対決的姿勢の鮮明化を背景として、ラフォンテーヌ党首の理念を強く反映したものであった。前述したように、彼は供給面を重視する連立与党側とは対照的に、需要面の活性化を重視し、従来、中・低所得層の消費集約的な家計に大きな税負担が課されてきたことが景気の停滞を招いているとの観点から、この階層を中心にした負担緩和を行うべきであるとの考え方に立っていた。他方、彼は、すでに現時点でも予算に関しては過剰な緊縮がなされており、すべての人々、特に高所得者層に対して大規模な減税を行う余地はなく、税制改革は負担の再配分を基本とすべきであり、実質減税の余地はあまりないとの前提に立っていた<sup>(49)</sup>

以上のような観点から、SPDが発表した案の骨子は、以下のようなものであった<sup>(50)</sup>

①名目での増税と減税を約780億マルクずつ行い、全体として実質減税は行わない。



- ②最大の減税は所得税の最低課税率を1998年から22%に引き下げる点であり、さらにその後、15%への引き下げも考慮する。
- ③所得税の最高課税率はさしあたって現行のままとする。(租税特別措置が大幅に廃止された場合にのみ引き下げの可能性ありとされるが、それについての具体的提案はなされず)
- ④その他、課税最低限度額の引き上げや児童手当の引き上げ等の形で、平均的所得者に対する負担緩和を実施する。
- ⑤企業に対する負担緩和の中心として、法人税(対留保利益)を35%に引き下げる。
- ⑥これらの減税及び負担緩和のための財源として、課税ベースの拡大、各種補助金の廃止、徴税の厳格化の他、売上税税率の1ポイント引き上げ、鉱油税の引き上げ(1リットルあたり6ペニヒ、増収160億マルク)を実施するとする。

SPDのこのような税制改革案は、最低課税率や法人税率の引き下げといった点で政府・連立与党案と共通点を持っていたため、発表直後にショイブレCDU/CSU院内総務、ラフォンテーヌ党首等、双方の党幹部から交渉再開の可能性が示唆された<sup>(51)</sup>。後述するように、それはむしろ、この時点で同時に問題となっていた財政赤字への対処に関して、FDPが増税や連帯付加税引き下げ延期に強く反対していたことに対する牽制あるいは反発という意味合いを多分に持っており、税制改革に対する与野党の基本的な考え方に接近が見られたわけではなかった。しかし、当初から財源の確保に関して不安要因を抱えていた政府案は、予算面での困難さと、野党が多数を占める連邦参議院で法案通過の可能性を高める必要から、次第に修正を余儀なくされる状態へと追い込まれていった。その結果、法案審議の過程で、連立与党側は、企業に対する負担緩和計画を縮小し、他方で休日・夜間勤務手当に対する課税計画を緩和する等、SPDに一定の譲歩を行う方向で、法案の修正を行った<sup>(52)</sup>。

しかし、連立与党側にとっての情勢の悪化を背景としたこのような法案修正に対して、SPDは強硬姿勢を崩さなかった。そのため、与野党間の歩み寄りほとんど行われないうまま、連立与党側は野党の反対を押し切る形で6月26日に1998年及び1999年税制改革法案を連邦議会において可決した。しかし、可決された税制改革法案は、この間に生じた財政赤字補填問題や野党に対する譲歩によって当初計画より後退しただけではなく、減税のための財源に関する規定も曖昧なものになった。特に、FDPが強く反対した売上税あるいは鉱油税の引き上げについては、直接税と間接税の比率の見直しについて今後検討するとされただけで、どの税金をどの程度引き上げるかについては明記されていなかった<sup>(53)</sup>。

これに対して、野党側は改革のための財源が明らかでないことに批判の矛先を集中し、税制改革法案を補填不可能な歳入不足を発生させる「欺瞞的意図」を持ったものと厳しく批判した。また、経済界の利益団体であるドイツ産業連盟(BDI)も、議会での審議過程で企業に対する租税特別措置の廃止が強化されたことから、企業に対しては減税ではなく増税が行われることになり、このままの形での税制改革では、投資に悪影響を与え、労働市場の状況も改善されないだろうとす

る否定的な評価を行った。<sup>(54)</sup>FAZ紙も、「利益団体や関係に多くの譲歩をしつつ、予算の危機に見舞われながら、ヴァイゲル蔵相はショイブレ及びゾルムスと共に税制改革に対する与党からの支持を取り付けるのに成功した。(しかし)税制上の優遇措置や特別規定の廃止はもっと一貫して行うことができたであろう。税制の複雑さは本質的に改善されていない。・・・SPDは連邦参議院において税制改革に対する拒否権を行使するだろう。連立与党はSPDに対してそのための否定し得ない論拠を提供した。それは、予算の行き詰まりからして改革は財源確保が不可能であるということである。連立与党は歳入不足がどのようにして補填できるかを明らかにしていない。」と批判した。<sup>(55)</sup>

このような批判を受けながらも、連立与党が多数を占める連邦議会では税制改革法案は可決されたが、野党側が多数を有する連邦参議院での審議では、SPD系の州が、税制改革法案を財政政策的に確固としたものではなく、社会的に不公正で、経済政策的にも欠陥を持ったものと批判し、7月4日に法案に対して賛成を拒否する決議を採択した。<sup>(56)</sup>

これに対して、政府は両院協議会の開催を要求し、7月7日以降、交渉の場は両院協議会に移った。しかし、両院協議会でも、SPD側は財源が明らかでないことを理由に300億マルクの実質減税に反対し、連立与党側が実質減税規模を150億マルクに圧縮する姿勢を見せたのに対しても、実質減税の余地はほとんどないとの強硬な態度を変えなかった。また、SPDは所得税の課税率についても、最低課税率の引き下げには応じる用意があるものの、最高課税率の引き下げの余地はほとんどないとする立場を崩さなかった。<sup>(57)</sup>

他方、両院協議会では、税制改革法案とは形式上関係がないものの、与野党双方によってその必要性が主張されていた賃金付随コスト抑制のための社会保険料率引き下げ問題も中心的な交渉対象となった。この点に関して、連立与党側は売上税の税率を1ポイント引き上げることで、年金保険への連邦補助金を約150億マルク増額し、それによって年金保険料率を1ポイント分引き下げるという提案を繰り返し主張した。これに対して、SPD側もこれまでと同じく、保険外給付を社会保険財政から連邦予算支出に移転し、それによって失業保険と年金保険の保険料をそれぞれ1ポイントずつ引き下げるべきであるとし、そのための財源として、売上税率1ポイントの引き上げの他、鉱油税を引き上げるよう主張した。しかし、連立与党側は、何が保険外給付であるかの定義が困難であること、SPDの挙げている保険外給付は今後縮小していく可能性があるにも拘わらず<sup>(58)</sup>間接税の引き上げはそのままであり、実質的な増税となってしまうこと、鉱油税引き上げに対しては州側の賛成が得にくいこと等を理由に、SPD案を拒否した。これに対して、SPD側は、保険外給付の連邦予算への移転を行わない限り、売上税の引き上げ分は税制改革の財源として流用されてしまうおそれが強く、年金改革の財源は、結局いっそうの給付水準の切り下げと生涯労働期間の延長によって調達される危険性が高いと反論した。<sup>(59)</sup>

こうして、与野党双方とも賃金付随コストの引き下げとそのための間接税引き上げを支持しているにも拘わらず、妥協が不可能であるという行き詰まり状態は最後まで解消されないまま、両

院協議会は7月31日に野党案を採択し、与野党交渉は決裂した。これに対して、政府側はただちに第二回目の両院協議会手続を夏休み明けに行うことを明らかにしたが<sup>(60)</sup> SPD側はこのような手続を繰り返しても事態打開の余地は少ないとの態度を崩さず、税制改革法案は廃案となる可能性が極めて高くなった<sup>(61)</sup>

(1) ただし、第13立法期(1994年10月～1998年9月)の前半までは大規模な税制改革は計画されていなかった。

確かに、1993年には大蔵省によってバライス教授を委員長とする審議会が設置され、税制体系の見直しを行った。ドイツの税制は、所得税・法人税等の税率の高さと共に、再統一後、その複雑さがいっそう増大し、公正さが失われつつあると批判されていたが、これに対して、バライス委員会は1994年末に、すべての納税者の負担を緩和するのと引き換えに、各種租税特別措置を大幅廃止し、税の公正さと簡素化を回復するという方向性を打ち出した。

しかし、ヴァイゲル蔵相はバライス委員会の提案を政治的に実行不可能であるとして取り上げなかった。その後、CDU/CSU連邦議会議員団経済政策スポークスマンであるウルダル議員が所得税の課税率を8%、18%、28%という3段階に整理する代わりに、ほとんどの控除・特別措置を廃止するという大胆な提案を行ったが、これも当初はほとんど議論の対象とならなかった。1996年1月の「投資と雇用のための行動計画」でも、税制改革の第3段階は事実上1998年連邦議会選挙後とされていた。しかし、「行動計画」発表後、FDPが税制改革の早期実施を強調し、減税路線を強化して3月の州議会選挙で勝利を取めると、抜本的な税制改革はにわかには中心的な争点に浮上し、緊急の課題と考えられるようになった。Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze, S.28; Jochen Buchsteiner, Mit den Kumpel kam das Ende. 33 Monate Steuerreform: Wer spielte wie? Chronik eines vorerst gescheiterte Versuchs, in: Die Zeit vom 8. August 1997; FAZ vom 18. Oktober 1997; Reimut Zohlhüfer, Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, 1999, S. 328.

また、連立与党側が税制改革の中心として法人税と並んで所得税課税率、特に最高課税率の大幅引き下げを主張したのは、ドイツでは企業の9割が法人税ではなく所得税の課税対象となる人的会社と言われる法形態をとっていたためであり、所得税減税も企業、特に中小企業の税負担緩和という側面から不可欠であると考えたためであった。FAZ vom 24. April und 27. Juni 1997.

(2) Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung, S.3. 本稿第1章(3)参照。

(3) ドイツではすでに1992年に本格的な年金改革が行われており、当初はこれによって年金財政の長期的安定は確保され、再度の根本的な改革は当分必要ないと考えられていた。従って、1996年1月の「行動計画」においては、年金をはじめとした社会保険料率の上昇が指摘され、国民の高齢化に対応した「長期的に有効な解決策を見出すことが緊急に必要」と指摘されていたものの、制度の根幹に関わる改革は要求されていなかった。また、同年4月の「より高い成長と雇用のための計画」に基づいて設置されたブリューム委員会の任務も、「人口学的な変化をも念頭において、未来のための確固たる世代間契約をいかにしてさらに発展させることができるか」について報告するという一般的なものであった。さらに、改革案の立案が立法期半ばになってから指示されたため、時間の短さや選挙に向けて有権者に与える不安感からして、根本的な改革を行うことは当初から困難であると予想された。しかし、「ドイツの産業立地条件の改善」という議論の中で年金保険料率を長期的に20%前後に抑制するという目標が設定されると、次第にそれが自明かつ絶対的な目標と考えられるようになり、これ以上の保険料率の上昇は許容できないとする論調が急速に高まった。1995年には18.6%であった年金

- 保険料率が翌年には19.2%へと上昇し、1997年には20%を越える気配を見せるという急速な上昇を示したことも、そのような論調に拍車をかけた。Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze,S.38ff.; Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung,S.10;FAZ vom 8.November 1997.
- (4) CDU-Bundesgeschäftsstelle(Hg.),Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung,Beschluß der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.Text mit aktualisierten Erläuterungen,Bonn 1996,S.12ff.
- (5) Vgl.Steuerreform-Kommission,Reform der Einkommensbesteuerung.Vorschläge der Steuerreform-Kommission vom 22.Januar 1997,"Petersberger Steuervorschläge",Bonn 1997,Schriftreihe des BMF,H.61.
- (6) Finanzbericht 1998,S.115.
- (7) 売上税の引き上げが適切であるとする根拠としては、ドイツの売上税税率がEU内では最も低い水準にあったこと、所得税に比べて緩やかな課税で済むこと、国民全体への課税であること、増税に伴う事務負担がわずかであること、経済成長に大きな影響を与えず、輸出に悪影響を及ぼさないこと、税収が連邦と州に分割配分されるため、州からの反対が少ないこと等が挙げられた。しかし、当然のことながら、実際の理由は、その他に有望な財源がないということであった。Die Welt vom 15.April 1997.
- (8) FAZ vom 3.und 9.Dezember 1996.
- (9) Die Welt vom 21.Januar 1997;FAZ vom 22.Januar 1997.
- (10) FAZ vom 2.und 13.Januar 1997.
- (11) 保険外支出については、本稿第2章註(12)参照。さらに、例えばSPDの路線に肯定的な立場をとったSZ紙は、社説において、これと異なった論拠を挙げて、社会保険への税財源投入拡大を支持した。同紙は、名目GDPに占める社会保険支出の比率が1975年当時の33.9%に比べて上昇しておらず、むしろわずかに低下させていることを指摘し、社会国家のコストが限度を超えているという議論は誤りであり、むしろ大量失業の時代に社会国家の縮小を要求することは理解不能であるとの立場をとった。その上で、同紙は、「被保険者が社会国家を略奪したがゆえではなく、資本と労働の分配闘争の敗者となってしまったがゆえに」社会国家は財政難に陥ったと主張した。それによれば、本質的に労働所得からの収入に依存している社会保険制度は、国民所得の分配が労働側に不利な形で変更された場合には、財政難に陥らざるを得ず、事実、1980~1993年に企業の収益は251%も増加したにも拘わらず、実質労働所得は63%しか増加しなかった。さらに、より大きな問題は被保険者の数を大幅に減少させるような就業構造の変化であり、1975年当時、価値創造全体の75.2%を占めていた労働は、1995年時点では68.2%に低下した。これらのことから、同紙は、労働所得を社会保険制度の主要財源とする既存の制度を維持しつつ、労働と資本の間の所得分配における不均衡を是正するため、税財源の投入を拡大すべきであると主張した。Mark Hujer,Die Mär vom zu teuren Sozialstaat,in:SZ vom 16.Juli 1997.
- (12) FAZ vom 13.und 21.Januar 1997.
- (13) FAZ vom 23.Januar 1997;Die Welt vom 24.Januar 1997.
- (14) 従来、公的年金に対しては仮想的な収益部分と呼ばれるわずかな部分のみが課税対象となっており、実際には免税扱いとなっていた。しかし、これによって公務員恩給受給者との税法上の不平等が生じたため、連邦憲法裁判所も1980年と1990年の二度にわたって、是正措置をとるよう命じていた。税制改革法案はこの方向にそったものであったが、年金受給者から「年金への課税強化」と受け取られることを懸念したブルーム等は、これに強く反対した。FAZ vom 6.Mai 1996.
- (15) FAZ vom 24.Januar 1997.
- (16) FAZ vom 25.Januar 1997.
- (17) この答申の内容については、田中耕太郎「ドイツの経済構造改革の中での年金改革を巡る動向とその将来像」山口県立大学社会福祉学部紀要第3号、1997年、1ページ以下に詳細な紹介がある。
- (18) 公的年金の支給額は毎年の実質賃金の伸びに連動して調整されることになっていたが、年金改革委員会の提

- 案した方法は、人口構成の変化を計算式に反映させ、年金支給額の伸び率を実質賃金のそれよりも低く抑えることによって、実質賃金に対する標準的な年金支給額の比率を長期的に64%にまで低下させようとするものであった。従って、実際の名目支給額が削減されていくわけではなく、平均寿命の伸びと共に年金受給期間も長期化していくことから、このような引き下げは妥当であると説明された。しかし、野党側はこれを、老後においても標準的生活を維持できる給付水準を確保するという現行制度の原則からの逸脱を意味する「給付削減」と非難し、年金改革案の中の最大の争点となった。FAZ vom 28.Juni 1997.
- (19) ドイツでは、1986年に家族政策的な観点から、子供を養育する親は子供の誕生後1年間は年金保険料を支払うことなく平均賃金の75%に対応する保険料を支払ったものと見なされるという制度が導入され、1992年の年金改革でその期間が3年に延長された。しかし、これは年金保険の保険外給付に相当するものであったため、ブリューム委員会は税財源を基礎とする「家族金庫」を創設し、児童養育期間の保険料負担や児童手当のような家族負担調整のための給付をこの「家族金庫」からの支出に切り替えることを提案した。この点については、松本勝明、前掲書、250、260ページ、下和田功「ドイツ年金保険論」、千倉書房、1995年、152、172ページ。
- (20) FAZ vom 28.Januar 1997.
- (21) Ebd.;FAZ vom 29.Januar 1997.
- (22) Ebd.
- (23) FAZ vom 31.Januar 1997;FAZ vom 5.und 18.Februar 1997.これに対して、ブリューム労相は、2010年～2030年の失業者数減少の予測は、少子化による将来の人口構造の変化からして現実的なものであると反論した。FAZ vom 25.April 1997.
- (24) FAZ vom 29.Januar 1997.
- (25) 周知のように、CSUはバイエルンで支配的な地位を維持することによって、連邦政治上の発言権を獲得してきており、シュトラウス党首時代まで、CSUはミュンヘンからボンに対して圧力をかけるという方向で行動してきた。しかし、1990年代に入ってヴァイゲル党首が州首相職を兼職するのに失敗し、州首相に就任したシュトイバーとの間での二頭体制が形成されてからは、連邦政治上の立場を優先するヴァイゲル党首兼連邦蔵相及びCSU連邦議会議員団と、州政治上の立場を代表するシュトイバー州首相や州議会議員団との間の緊張関係が高まった。蔵相として連邦政府の財政緊縮路線を実行する中心人物となったヴァイゲル蔵相に対して、シュトイバー等州政治に携わる人々はCSUの「S」、すなわち社会的側面を強調し、党は庶民のために努力しなければならないとの立場をとり、政府の税制改革案に盛り込まれた労働者に対する優遇措置の廃止や年金改革案の給付削減にも批判を繰り返した。FAZ vom 14.April 1997.ドイツ再統一後のCSUの状況に関しては、Jürgen Dittberner, Neuer Staat mit alten Parteien? Die deutschen Parteien nach der Wiedervereinigung, Opladen/Wiesbaden 1997, S.181ff.
- (26) FAZ vom 30.Januar 1997;FAZ vom 1.-4.Februar 1997.
- (27) FAZ vom 6.Februar 1997.
- (28) Beschluß des Bundesausschusses der CDU Deutschlands, Rentenreform '99. Stabile Beiträge-Verlässliche Renten, Bonn 1997, S.2ff.
- (29) Ebd.
- (30) FAZ vom 26.März 1997.
- (31) FAZ vom 15.April 1997.
- (32) FAZ vom 3.September 1997; Presseservice der SPD, Außerordentlicher Bundesparteitag der SPD, 25. November 1996, Köln, Rede des SPD-Parteivorsitzenden Oskar Lafontaine auf dem Jugend-politischen Parteitag "Vertrag mit der Zukunft: Neue Chancen für die Jugend", Köln 1996, S.4ff.; FAZ vom 15. und 28. Januar 1997.

- (33) FAZ vom 28.und 29.Januar 1997;Welt am Sonntag vom 9.Februar 1997;Lafontaine,op.cit.,S.4.
- (34) 連邦参議院の状況については本稿第3章註(17)参照。
- (35) FAZ vom 1.und 18.Februar 1997;Die Welt vom 8.Februar 1997.
- (36) FAZ vom 25.Februar 1997;Zohlnhöfer,op.cit.,S.331f.
- (37) この点については本稿第6章註(1)参照。
- (38) FAZ vom 25.Januar 1997;Die Welt vom 25.Februar 1997.政府の税制改革案を施行した場合に生じる税収減少額の評価に関しては、その後与野党の主張の差は縮小したものの、政府案の440億マルク(ただし、98年に連帯付加税を2ポイント引き下げれば、さらに75億マルクの減少が起こるが、政府側は、税制改革自体の景気刺激効果によって、1999~2001年に、それぞれ45、75、110億マルクの増収が見込めると主張)という評価に対して、SPD側は(連帯付加税引き下げ分も含めて)少なく見積もっても560億マルクの歳入減少が発生すると主張し、改革のための財源不足を批判した。Die Welt vom 27.Februar 1997;General Anzeiger vom 15.März 1997;Die Welt vom 10.April 1997;FAZ vom 23.April 1997.
- (39) FAZ vom 26.Februar 1997.
- (40) ドイツでは、構造的衰退産業であるルール及びザールの石炭産業に対して巨額の補助金支出が行われてきたが、コール政権は財政緊縮の一環としてこの補助金を削減する方針を打ち出し、1997年3月に石炭産業労使に対して、年間約100億マルク(そのうち連邦負担分90億マルク)となっている石炭補助金を2005年までに約55億マルク(そのうち連邦負担分38億マルク)に削減することを通告した。これと連動して、経営者側は炭鉱労働者数を半減させる意向であることを表明しており、また、この案では、同時にSPDが与党であるノルトライン・ヴェストファーレン州政府負担分を12億マルクから15億マルクへと増加させることも予定されていたため、SPD側は「受け容れ難い挑発」と強く反発した。FAZ vom 8.-12.März 1997.
- (41) FAZ vom 16.April 1997;FAZ vom 24.April 1997.
- (42) Zohlnhöfer,op.cit.,S.334;Vgl.Entwurf eines Steuerreformgesetzes(StRG)1998,Deutscher Bundestag, Drucksache 13/7242;Entwurf eines Steuerreformgesetzes(StRG)1999,Deutscher Bundestag,Drucksache 13/7480.
- (43) FAZ vom 17.April 1997.
- (44) この点については本稿第6章註(18)参照。
- (45) FAZ vom 6.und 7.Mai 1997.
- (46) FAZ vom 4.-7.Mai 1997.
- (47) FAZ vom 13.Mai 1997.
- (48) Vgl.Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung(Rentenreformgesetz 1999-RRG 1999),Deutscher Bundestag,Drucksache 13/8011.
- (49) Der Spiegel,Nr.17,1997,S.20ff.
- (50) Jörg Krausel,Die große Steuerreform.Stand der Diskussion,Bonn 1997,S.143ff.;FAZ vom 27.Mai 1997.ただし、SPD側はこれを政府に対抗する法案として議会に提出したわけではなかった。
- (51) FAZ vom 27.-29.Mai 1997.
- (52) この修正では、税制改革の追加的な財源調達のため、企業に対して1999年からの減税と引き換えに行うことになっていた負担増部分を1年前倒して1998年から実施し、さらに企業の損益相殺規定を強化すること等により、53億マルク程度の増収を図ることとされた。これによって、連帯付加税の引き下げ等によって1998年に企業に対して実施されることになっていた65億マルクの実質減税は12億マルクに縮小した。また、売上税収の連邦への配分率を高め、連邦の税収を35億マルク程度引き上げることも計画された。他方、1999年から完全実施される予定であった休日・夜間勤務手当に対する課税は、野党側に譲歩して、2003年を最終年度とする段階

- 的な実施へと緩和された。さらに、生命保険に対する課税計画も縮小され、失業手当等の賃金代替給付に対する課税計画も放棄された。これらの修正を行った結果、新たに25億マルク程度の税収減少が発生することとなった。Zohlnhöfer, op.cit., S.335; Die welt vom 14. Juni 1997; Das Parlament vom 20. Juni 1997.
- (53) FAZ vom 21. und 27. Juni 1997.
- (54) Welt am Sonntag vom 22. Juni 1997; SZ vom 23. Juni 1997; FAZ vom 27. Juni 1997. 特に、ヘンケルBDI会長は、6月の修正後の税制改革法案を「スキャンダルである」と激しく非難した。これと対照的に、社会委員会等CDU/CSU内の社会政策重視派は、休日・夜間勤務手当に対する課税の緩和等を歓迎した。
- (55) Ebd.
- (56) FAZ vom 5. und 6. Juli 1997. 連邦参議院においても、与野党双方は従来の主張を繰り返し、フォシェラウ・ハンブルク市長は税制改革法案を「致命的な下への負担転嫁」と批判し、企業にとってのコスト上昇の本来の原因は賃金付随コストの上昇にあるがゆえに、SPDは売上税及び鉱油税の引き上げによって300億マルクの財源を確保し、それによって社会保険料率を2ポイント引き下げを明確に提案していると強調した。それに対して、ヴァイゲル歳相は、賃金付随コスト引き下げの必要性を認める一方、近年の歳入不足の深刻化は景気に左右されたものと言うよりは、むしろ現在の税制の構造的な欠陥によるものであり、これを是正するためには、租税特別措置の大幅廃止等による税制制度の簡素化、公正化と、大規模な実質減税による投資と雇用環境の改善が必要であるとの主張を繰り返した。
- (57) FAZ vom 10. Juli 1997; FAZ vom 29. Juli 1997; Zohlnhöfer, op.cit., S.336ff.
- (58) SPDが連邦予算からの支出に切り替えることを要求していた保険外給付には、旧東独地域の年金制度整備のための支出、社会主義統一党(SED)による不法行為補償のための支出等が含まれており、これらの支出は長期的には縮小していくと予想されていた。
- (59) FAZ vom 1., 2. und 5. August 1997; FAZ vom 27. August 1997.
- (60) FAZ vom 1. und 2. August 1997. 連邦参議院の同意を必要としない法案の場合、両院協議会の招集を要求できるのは連邦参議院だけであるが、連邦参議院の賛成を必要とする法案の場合、連邦議会と連邦政府も両院協議会の招集を要求できるため、このような法案に関しては、制度上は両院協議会手続きを最大3回繰り返して行うことが可能である。税制改革法案の場合、1回目の両院協議会手続きは連邦政府によって、2回目のそれは連邦議会によって要求された。
- Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 8., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Bd. 1, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 318f. Schuster, op.cit., S. 256; 高田前掲書、245ページ。
- (61) この結果に対して、保守寄りのFAZ紙は「連邦参議院という制度は、今や党派のイデオロギーに奉仕する存在になってしまった」として、SPDの非妥協的態度を非難したが、南ドイツ新聞は、政府が再び両院協議会を召集しようとしているのは税制改革を救うためなどではなく、税制改革なしに連帯付加税を引き下げるというFDPの要求を実現するための方法を見つけるための時間稼ぎに過ぎないとし、SPDが政府法案の不公正さを批判したことは正しいと評価した。FAZ vom 31. Juli 1997; SZ vom 6. August 1997.

## 第7章 財政・通貨統合問題への波及

### (1) 財政状況の悪化と欧州通貨統合をめぐる議論への波及

税制・年金改革をめぐる与野党交渉は、結局のところ与野党対決の構図へと収斂していったが、

改革のあり方とその財源調達方法をめぐって連立与党内に紛糾が起こるといふ状況の中で、政府・連立与党、特にCDU/CSUが大連立的方向への傾斜という批判を受けつつも野党側との交渉を再三にわたって試みた背景には、財政状況のいっそうの悪化の中で欧州経済通貨同盟参加のための基準を達成しなければならず、その観点からも「投資と雇用のための行動計画」及び「より高い成長と雇用のための計画」に掲げられた諸改革をできる限り実現しなければならないという要請が大きく影響していた。

前述したように、景気の停滞、労働市場の状況悪化、税制の複雑化により、1990年代半ばには税収が事前の予測を下回るという状況が深刻化しており、1996年の税収は戦後西ドイツ及び統一ドイツの歴史上初めて、前年のそれを150億マルクあまり下回るという結果になった。<sup>41)</sup> また、すでに1996年春のEU委員会の評価において、ドイツの同年度の国家全体の財政赤字比率は3.9%となっており、マーストリヒト条約の収斂基準を明らかにオーバーする見通しとなっていた。<sup>42)</sup> 経済成長率の予測は、1996年5月時点では96年に関して2.1%、97年に関して3.9%、11月時点では96年に関して2.5%、97年に関して3.8%とされていたが、11月に発表された全経済発展評価専門家評議会(五賢人会議)の評価では、96年に関して1.5%、97年に関して2.5%と、これより大幅に低くなると予測された。96年の実際の成長率は1.4%と、これらの予測をさらに下回った。<sup>43)</sup> この結果、連邦の新規債務総額は当初予定の599億マルクを184億マルクも上回る783億マルクに達し、政府はルフトハンザ株式を売却することによって、国債発行が800億マルク台になることをようやく回避した。この結果、96年度の財政赤字比率はEU委員会の予測通り3.9%となり、通貨統合の収斂基準を達成できなかった。<sup>44)</sup>

このような財政悪化の状況から、前述したように、連立与党内ではその補填方法に関して96年秋に激しい対立が発生したが、97年春以降、再び同様の事態が繰り返された。同年5月の税収見積改定では、前年秋の見積と比較した場合、1997年に関して180億マルク(その内連邦分91億マルク)、1998年に関して316億マルク(同146億マルク)、1999年に関して320億マルク(同145億マルク)の税収減少が新たに発生することが明らかとなった。<sup>45)</sup> これに加えて、失業者数の増加に伴うコスト増も100~200億マルク程度と予想された。さらに、前章で述べたように、政府年金改革案がそのまま実施されれば1999年以降150億マルク前後の新たな租税財源が必要になる他、税制改革が実行されれば、1999年以降に巨額の税収減少が発生する見込みであった。<sup>46)</sup> これらのことから、1997年度に関しては補正予算を編成する必要が生じると共に、1998年度予算の編成にも困難をきたす状態となり、政府・連立与党内部では、このような財政難に対してどのように対応するかという問題が再燃した。

この危機に対して、ヴァイゲル蔵相は政府の「行動計画」、特に抜本的な税制改革の必要性を繰り返し強調したが、これらの立法計画が難航する中で、さしあたって財政難に対処しつつ、欧州通貨統合の収斂基準を満たすために彼がとった措置の一つは、大きな波紋をもたらすこととなった。1997年5月、ヴァイゲル蔵相は、通貨統合に伴う欧州中央銀行の設立に備えるという名目の



下、ドイツ連邦銀行の保有する金塊及び外貨準備を1997年度中に中間決算によって市場価値に即した形で評価し直し、その評価替によって増加する連銀資産の一部を特別収益として国庫に納付させ、それを旧東独継承債務消却基金の償還にあてることを通じて、財政赤字の削減を図る意向であることを明らかにした。<sup>(7)</sup>

このような計画は、通貨統合の中心となるべきドイツ自身が、収斂基準を達成するためにいかに苦しい立場に追い込まれているかを象徴的に示すものであったが、これに対して、野党側は、連銀の保有する金・外貨準備の評価替によって財政状況を見かけ上好転させようとするこのような政策を「不真面目でいい加減な政策の典型」と強く非難し、ヴァイゲル蔵相自身が従来このような方法に反対してきたことを指摘して、巨額の税収不足は政府の財政計画が完全に非現実的なものであることを証明するものであると批判した。また、野党側は、ヴァイゲル蔵相がマーストリヒト条約の収斂基準に関して「新自由主義的な歪曲」に陥り、収斂基準に対するあまりにも厳格過ぎる解釈によって国民の間に通貨統合に対する不安を引き起こしたとして、ヴァイゲル蔵相を非難した。<sup>(8)</sup>

しかし、政府にとって、野党側からの非難よりも混乱をもたらしたのは、この評価替措置が連銀側との十分な調整なしに公表されたことであった。連銀はもともと欧州中央銀行が設立された後に共通のルールに従って資産の評価替を行うことについては反対していなかったが、大蔵省側が現時点で突然評価替を強行するという、連銀の独立性への介入ともとれるような措置を一方的に発表したことに強い反発を示し、欧州通貨統合のルールに反し、ユーロの安定性に対する信頼喪失が起こる可能性がある上、中央銀行の独立性に対する干渉となる可能性があるとの声明を5月末に発表して、政府の提案を拒否した。また、政府と連銀との間のこのような紛糾を見たSPDと緑の党は、蔵相の財政政策をまったく信頼できないとして、議会にヴァイゲル解任要求動議を提出するに至った。これに対して、連立与党はあくまでも連銀の資産評価替計画を実行するという党首・院内総務会議の声明を発表し、また、ショイブレCDU/CSU院内総務がこの問題に関する議会の権限を強調する書簡をCDU/CSU議員団に送付して事実上の党議拘束をかけ、政府側の計画を実現するために連銀法改正法案を提出するという強い態度を示した。<sup>(9)</sup>しかし、大蔵省が連銀との調整不足からこのような紛糾を引き起こしたことに対しては、連立与党議員団の内部からも批判が噴出し、政府側が法案提出を強行した場合、連邦議会で多数の賛成が得られたとしても、連邦参議院による異議が申し立てられれば、それを退けるためには連邦議会での絶対多数が必要となることから、計画が実現できるかどうかは微妙な情勢にあった。このため、ヴァイゲル蔵相はティートマイアー連銀総裁と妥協のための交渉を急遽行い、ようやく6月3日、97年度から評価替を実施するが、そこから生じる利益の国庫への納付は98年度から行うことで妥協が成立した。<sup>(10)</sup>

これによって、連銀資産の評価替えをめぐる紛糾はようやく終息に向かったが、この対立の過程では、ティートマイアー連銀総裁が政府の計画に反発して通貨統合延期の可能性を示唆したと

報道される等、ドイツ国内の財政問題を越えて、目前に迫ったユーロ導入に悪影響を及ぼしかねない事態が発生した。<sup>(11)</sup> 全経済発展評価専門家評議会はコール首相に対してこの点を指摘する異例の書簡を送り、このような措置は貨幣創造による財源調達を意味するという点で財政問題を解決するための適切な措置でないばかりか、ドイツが通貨統合参加のために「創作的な帳簿操作」を行っているという印象を国内外に与え、連銀の独立性と信頼性をも損なうものであると厳しく批判した。<sup>(12)</sup>

連銀資産の評価替問題が通貨統合に対する信頼喪失を引き起こす危険性があることを指摘したこのような批判は、財政状況を見かけ上好転させるこうしたトリックによって通貨統合基準からの事実上の逸脱が起こるのではないかという不安や、フランスの新政権が通貨統合基準の緩和を主張し始めたこととも相まって、通貨統合をめぐる連立与党内部の潜在的対立にも火をつける結果となった。特に、党内に通貨統合に反対するナショナルな勢力を抱えつつ、98年秋のバイエルン州議会選挙で絶対多数を維持することを目標にしていたCSU、なかでもシュトイバー同州首相は、この問題に敏感に反応した。シュトイバーは、フランス政府が通貨統合基準の達成を軽視していると公然と批判する一方、ドイツ国民は歴史的に形成されたインフレに対する強い不安感を持っており、また、ほとんどマルクの価値のみに基づく国民的な自意識を有していると指摘し、財政難の中で予定通り1999年に通貨統合の第三段階を実施するために通貨統合基準が緩和され、その結果インフレが起こるならば、バイエルンの有権者は決してCSUを許さないであろうと主張して、収斂基準を厳格に遵守せよという要求を強めた。さらに、彼は、どうしても収斂基準を緩和しなければならぬのであれば、むしろ通貨統合の第三段階開始が延期されるべきであり、このことは、基準が日程を決定すべきであるというCSUのかねてからの主張から引き出される論理的結論であると主張した。<sup>(13)</sup>

財政難から収斂基準を達成することができないならば、通貨統合を延期すべきであるというこの主張は、コール首相の欧州統合政策の核心部分を批判するものであったため、コールはこれに激怒した。<sup>(14)</sup> しかし、シュトイバー州首相は、コール首相から命令される立場にはないと立場を取り、収斂基準の中で最も重視されている3.0%という財政赤字基準値はユーロの安定と同義語であり、3.0という値は簡単に放棄されるべきではないと主張し、コール首相が収斂基準の厳格な達成を放棄し、ドイツが基準を満たせないことが明らかになった場合には、バイエルン州は「当然のことながら」連邦参議院においてユーロの導入に反対するとまで言い切った。<sup>(15)</sup>

シュトイバーのこのような主張に対しては、コールを初めとしたCDU主流派だけではなく、人権政策等でCSUと以前から対立関係にあり、経済界の利益を代表するFDPも強く反対した。FDPは、通貨統合が延期されればマルク投機が起こり、ドイツの輸出と雇用状況が劇的に悪化するとして、1999年という通貨統合の第三段階開始日程を遵守すべきことを強調した。他方、FDP幹部は、収斂基準達成の重要性を強調しつつも、財政赤字基準を厳密に3.0%とすることはCSUの一方的な解釈であるとし、「ドイツの国民経済の巨大さからすれば、3.0%がよい結果で3.1%が悪い結

果であると本気で言うことはできない。」(ラムスドルフ元党首)「3.0%が達成されれば喜ばしいことであるが、わずかにそれを超過しても通貨統合は実施されるであろうし、決定的なのは(発足時点での細かい数字よりも)持続的な傾向である。」(ブリュデーレ副党首)と主張して、収斂基準に掲げられた数字を厳密に達成できなくとも、大きな問題はないとの立場をとった。このように主張するFDPは、シュトイバーの態度を「反ユーロ・ポピュリズム」であり「現連立に対する攻撃」であると激しく非難した<sup>(6)</sup>

コールが6月末に3.0%基準と通貨統合開始日時の双方を共に遵守するとする発言を行い、また、後述するように、1997年度補正予算編成と関連して、1997年に関して財政赤字基準を達成できる目処が一応ついたことから、7月に入ると事態は次第に沈静化の方向に向かった。さらに、9月にEU蔵相理事会が予定通り1999年1月から通貨統合の第三段階を開始することを決定したことから、通貨統合の延期はもはやあり得ないとする雰囲気は急速に広まった。しかし、通貨統合の開始日時と基準達成のどちらを優先するかについての意見の食い違いが根本的に解決されたわけではなく、欧州統合政策に関するCDU多数派及びFDPとCSUの間の潜在的な緊張は、その後も続くことになった<sup>(7)</sup>

## (2) 増税と連帯付加税引き下げをめぐる対立の再燃

以上のように、連銀資産の評価替計画は政府の財政政策に対する信頼に大きな影を落としたが、この計画はどちらかと言えば通貨統合の収斂基準達成との関連性の強い例外的措置であり、現下の財政難を根本的に解決するものではなかった。ヴァイゲルとティートマイアーの間での妥協に対して、マイスター連銀理事が「このような体裁を繕うような措置は一見状況を改善するかもしれないが、財政の健全化という課題の解決に何の役にも立たない。」と批判したことは、それを的確に指摘したものであった<sup>(8)</sup>

従って、財政難に対するより根本的な措置としては、むしろ、増税、財政緊縮、国債増発等の方策が議論の対象となった。これに対して、これまで述べてきたように、FDPは「減税政党」としての立場を強く打ち出してきており、労働市場の状況をさらに悪化させることになるという点からも、増税によって財政難に対処することには強く反対し、税収減に対しては原則として財政緊縮と民営化の推進によって対処すべきであるとの立場をとった。これに対して、ショイブレCDU/CSU院内総務等連立与党多数派はやむを得ない場合には国債増発によって対処するという可能性を示唆したが、1997年度の国債発行予定額はすでに533億マルクとなっており、マーストリヒト条約の財政赤字基準を遵守するためには、増発の余地はあまりなかった。また、かりに財政赤字基準を達成できたとしても、税制改革計画等でいっそうの税収減が予想される状態で国債増発を行えば、国債発行額が投資的支出を上回ってはならないとする基本法第115条の規定に違反するおそれがあった<sup>(9)</sup>しかも、FDPは目前に控えた党大会において、10年以内に財政均衡を達成し、国債発行を解消するとする項目を含んだ新たな原理綱領の採択を予定しており、その点から

も、国債増発を認めることは困難であった。しかし、財政緊縮はすでに限界近くまで行われており、連邦議会選挙を翌年に控えて公共投資、失業対策等の面でテコ入れ策が必要であるという点からも、これ以上の財政緊縮措置は困難な状況であった。このため、CDU/CSU側は税制・年金改革の財源という意味だけではなく、財政難への対処という面からも、次第に売上税あるいは鉱油税といった間接税増税の方向に傾き、FDPが党の独自性をアピールするために早くから増税反対を打ち出したことに対して反発を強めた。

財政難に対する対処法をめぐる連立与党内のこうした対立は、税制改革計画の一部である連帯付加税引き下げをめぐる対立をも再燃させた。前述したように、FDPのかねてからの要求である連帯付加税引き下げについては、延期を重ねた上でようやく1998年から2ポイントの引き下げが実施される見込みとなっていたが、FDP首脳はこの問題で繰り返しCDU/CSU側に譲歩したことに対する党内からの反発に應えるため、この引き下げに続いて2000年までに同税を全廃せよという主張を強化する姿勢をとった。これに対して、CDU/CSU側は、現在の経済・財政状況からして、税制改革の一環として300億マルクの実質減税を行う一方で、連帯付加税を2000年に廃止することは不可能であり、旧東独地域諸州に対する支援継続の必要性という点からも、連帯付加税廃止の日時を現時点で確定すること自体が不可能であると反論した<sup>(20)</sup>。実際、FDP側の強い要求を受けて税制改革計画には連帯付加税の引き下げも含まれており、その財源は税制改革の景気活性化効果による事後的な税収増によって調達される建前にはなっていたものの、その見通しは必ずしも明らかではなかった。CDU/CSU内には、「われわれは採石場で辛い仕事をしているのに、他の者は大理石を売っている」として、FDPが減税を主張するだけでその財源について何ら現実的な提案を行っていないことに対する不満が蓄積しており、特に、シュトイバー等CSU首脳は、FDPを、社会保障給付や東部に対する支援のための支出といった、「社会的弱者」に対する助成を減税のために削減しようとする「社会的に冷酷な」政党であると非難した<sup>(21)</sup>。

このように、連帯付加税引き下げに関して連立与党内の対立がくすぶり続けている状況の中で、税制改革や年金改革のための財源確保という面に加えて財政難に対処するという必要性からも間接税増税問題が焦点となったことから、CDU/CSU議員団の一部からは、FDPが増税に反対し続けるのであれば、98年からの連帯付加税引き下げを延期すべきであるとの声が上がりはじめた。これに対して、1996年末と同様の連立与党内の紛糾を招くことを懸念したゲルハルト党首等FDP指導部は、雇用情勢をさらに悪化させるとして増税に反対する発言を繰り返しながらも、必要以上にCDU/CSUとの対立を激化させないよう配慮を示した<sup>(22)</sup>。しかし、折から1997年5月末に開かれたFDP党大会では、党指導部が党大会後に結局はCDU/CSUに譲歩するのではないかという代議員の不信感を背景に、財政赤字の補填を目的とした増税を拒否し、連帯付加税を予定通り1998年1月から2ポイント分引き下げを要求する緊急動議が採択され、FDP側は増税反対の姿勢をさらに強化した<sup>(23)</sup>。

このようなFDP側の態度に対して、追加的な財政緊縮の余地をせいぜい10~20億マルクと見る

CDU/CSU側は、コール首相が「税収不足や高失業率の問題は『宣誓式』を行えば解決するようなものではない。」と述べてFDPを暗に批判し、ショイブレ院内総務が税制改革に関してFDPの頭越しにSPD側との再交渉を行って妥協点を探る可能性を示唆する等、苛立ちを強めた。<sup>24)</sup>当初、財政緊縮を優先するとしていたヴァイゲル蔵相も増税を行うという方向に傾き、6月1日の連立与党党首・院内総務会議において、鉱油税あるいは売上税の引き上げか、連帯付加税の引き下げ延期を行うことを要求するに至った。これに対して、ゲルハルトFDP党首はこの会議に先だって、あらゆる増税に反対すると表明し、連帯付加税引き下げに関しては、すでに連立与党間の協定があることを指摘した。また、フリートホーフFDP経済政策担当議員も「増税を行うことは現連立の終わりを意味する」とする威嚇的な発言を行った。この日、結局連立与党首脳は4時間以上にわたって協議を行ったにも拘わらず、何らの具体的決定を下すことができなかった。<sup>25)</sup>こうして、CDU/CSU側が増税あるいは連帯付加税引き下げ延期を要求し、FDP側がそれを頑なに拒否して連立与党が行き詰まり状態となり、連立の崩壊が取りざたされるという深刻な事態が再び発生した。この間、ヴァイゲル蔵相は100万マルクを超える予算支出の執行停止を命じ、20億マルクの支出削減を試みる等、財政状況はますます逼迫の度を加えていった。<sup>26)</sup>

こうして、連立与党内の対立は深刻化の度合いを強め、FDP側では、ゲルハルト党首等の抑制的態度にも拘わらず、ブリュデーレ副党首、ラムスドルフ元党首等の党幹部が、CDU/CSUが増税に固執するならば連立を離脱しなければならないと発言するまでに至った。<sup>27)</sup>しかし、FDP側がこのように表面上強硬な態度をとった背景には、連邦議会選挙が近づけば近づくほど、支持率の上昇しつつあるSPDが選挙で第一党になれるという期待を捨ててCDU/CSUとの大連立に走る可能性は低下し、CDU/CSU側もSPD首班の大連立政権に参加することを嫌うゆえに、大連立という選択肢は連邦議会選挙が近づくにつれて事実上塞がれていき、CDU/CSUは譲歩するであろうという計算があった。また、CDU/CSU側も、州議会選挙での議席維持さえ困難となっているFDPが現実にはコール政権の継続を望むCDU/CSU支持者によって支えられていることから、野党化という「ハラキリ路線」をとるほど理性を失ってはならず、最終的には譲歩するであろうと見ていた。<sup>28)</sup>

このように、連立与党間の対立は激化したものの、実際には連立を安易に解体できる情勢にはなかったため、財政問題が連立の危機に発展しかねないというこの不安定な行き詰まり状況を打開すべく、やがて、FDPはいつそうの財政緊縮措置と民営化措置推進による歳入増を図ることを強調しつつも、次第に、議会で「全経済的均衡の阻害状態」を確認し、基本法第115条の制限を上回る国債発行によって事態を打開すべきであるとの譲歩姿勢を見せ始めた。これに対して、CDU/CSU側は、急激な財政緊縮は投資的支出を縮小させ、基本法第115条を遵守する形での国債増発の余地をますます狭めてしまう点を指摘し、全経済的均衡の阻害状態を確認することは政府の失策を認めることに等しいとの反論を行ったが、CDU/CSU内でも、州の政治家たちは間接税の増税に消極的であり、特に、州の中心的産業として自動車産業を抱えるバイエルン州は、鉱油税引き上

げに対して強い反対を示していた<sup>(29)</sup>

このような事情から、やがて、連立与党内部では、FDPの提案にそって基本法第115条の例外条項を適用して一定の国債増発を行う代わりに、1998年に実施される税制改革の前半段階における実質減税規模を圧縮するという方向で調整が試みられるに至った。それによって事態はようやく打開の方向に進み、7月はじめには1997年度補正予算案及び1998年度予算案が提示された。これにより、1997年度に関しては、税収不足に対しては約100億マルクに上るテレコム株売却と20億マルク規模の支出緊縮が行われる一方、失業対策関係の支出増から結果的に187億マルク規模の補正予算が編成されることになり、その大部分は国債増発によってまかなわれることになった。これによって、1997年度の連邦の国債発行総額は712億マルクとなり、投資的支出を121億マルク上回ることになり、基本法第115条の例外規定を適用する必要が生じた。他方、社会扶助支出削減による市町村の赤字減少、保険料引き上げによる年金財政の改善、自己負担分引き上げによる医療保険財政の改善等の効果もあって、連邦・州・市町村を合わせた公債発行総額は1100億マルクとなり、財政赤字比率は3.0%とマーストリヒト条約基準をкаろうじて達成できる見通しとなった。また、1998年度に関しては、テレコム株とポスト・バンクの売却を中心とした民営化の推進、国防省、経済省関係予算等の緊縮、連邦鉄道資産の債務消却繰り延べ等による抑制が図られ、国債発行額は578億マルクとなって、投資的支出(582億マルク)をкаろうじて下回る規模に抑えられた<sup>(30)</sup>

しかし、9月に入って1997年度補正予算及び1998年度予算の議会審議が本格化すると、11月に行われる税収見積の改定で、再び97年度に関して100億マルク程度の税収減少(うち連邦分は約50億マルク)が発生する可能性があるとの予測がされるようになり、11月以降、97年度に関して第二次補正予算を組まねばならなくなる事態が予想されるようになった。このため、連立与党側は1997年度補正予算の議会での議決を税収見積の改定以降まで遅らせ、そのような事態を避ける方針をとらざるを得なくなった。また、98年度予算に関しても、税収不足から国債発行額が投資的支出を再び超過するという懸念が発生した<sup>(31)</sup>。このような財政状況のいっそうの悪化を受けて、10月末には、大蔵省は再び97年度予算の執行停止措置を行い、6月段階では100万マルクを超える支出に適用していた執行停止を全支出へと拡大し、新たに10億マルクの支出削減を行う方針をとった<sup>(32)</sup>

この懸念を裏付ける形で、11月に発表された税収見積の改定では、1997年に関して173億マルク(うち連邦分67億マルク)、1998年に関して224億マルク(同95億マルク)の新たな税収不足が発生することが明らかとなった<sup>(33)</sup>。この結果に関しては、ある程度予測されていたものの、これによって1997年度補正予算及び1998年度予算は再び見直しを迫られることになった。政府は1998年度予算に関しても基本法第115条の例外としての「全経済的均衡の阻害状態」を確認しなければならないという事態を回避するため、当初1997年度の税収不足を補填するための財源と考えられていたテレコム株売却の大部分を1998年に行うこととし、1997年分の売却を当初予定の100億マルクから20億マルクへと大幅に圧縮した。このため、1997年に関しては、67億マルクの新たな税収不

足分と合わせて150億マルク近い赤字を新たに補填しなければならないこととなり、旧東独継承債務基金への繰入削減額の60億マルクへの拡大、労働市場対策費の40億マルク削減等を中心とした新たな予算緊縮が行われることになった。また、1998年度に関しては、95億マルクの新たな税収不足、労働市場対策支出の膨張等から、合計140億マルクの赤字を新たに補填しなければならなくなり、テレコム株売却の繰り延べ分80億マルクの他、テレコム以外の連邦資産の売却、連邦鉄道資産への補助金圧縮、人件費の削減等が行われることになった。このようなぎりぎりの対策によって、ようやく11月28日には、1997年度補正予算及び1998年度予算は連邦議会で可決された<sup>(34)</sup>

### (3) 税制改革法案の廃案化と連帯付加税の引き下げ

以上のように、連立与党は予算運営をめぐる危機をかりうじて乗り切ったものの、この間に、前述したように連邦参議院の賛成を必要とする税制改革法案は暗唱に乗り上げ、廃案は必至となっており、この側面からも連立与党は危機的な状況に陥った。特に、連立与党内では、税制改革法案が不成立に終わった場合、その一部として組み込まれている連帯付加税引き下げのための財源をどのようにして確保するかをめぐる対立が再燃した。この問題に関して、連帯付加税を減税路線の象徴と見なすFDP側は、税制改革法案が廃案となった場合でも、連邦参議院の賛成を必要としない連帯付加税の引き下げ部分のみを単独法案として再提出し、成立させるべきであると主張した。しかし、連帯付加税の引き下げに対しては、前述したように財政難を理由に野党だけではなくCDU/CSU側からも繰り返し反対が表明されてきただけでなく、この税金が元々旧東独地域支援のために導入されたものであることから、ビーデンコプフ・ザクセン州首相、フォーゲル・チューリンゲン州首相、ザイテ・メックレンブルク・フォアポンメルン州首相等CDU所属の州首相もその引き下げに強く反対していた。従って、同税の引き下げを単独法案化した場合、連邦参議院で過半数はおろか3分の2以上の反対に会い、結果的に連邦議会でも可決できないという懸念があったため、税制改革法案の一部として取り込まれたという経緯があった<sup>(35)</sup>また、その財源は、前述したように、税制改革による増収等によって調達される建前になっていた。これらのことから、両院協議会の連立与党側代表であるブレンス連邦議会議員をはじめ、CDU/CSU内からはFDPの主張に対する反対が強まり、FDPに対して、税制改革法案が廃案となった場合の連帯付加税引き下げのための財源を明示すべきであるという批判が出された。コール首相及びヴァイゲル蔵相も、まず税制改革法案についての両院協議会での審議の結果を見守るべきであり、仮定の上に立った議論は無意味であるとして沈黙化に努めつつ、税制改革法案が廃案になった場合に連帯付加税の引き下げのためだけの財源を1998年度予算案の中で調達することは不可能であることを示唆した。しかし、FDP側は、連帯付加税は税制改革法案が廃案となった場合に残された唯一の減税手段であるとして、強硬な態度を崩さなかった<sup>(36)</sup>

9月以降も同様の状態は解消されず、シュトイバー・バイエルン州首相や旧東独地域のCDU所属の州首相は、税制改革法案が廃案となった場合、FDPによって財源が明らかにされない限り、

連帯付加税の引き下げには賛成しないと繰り返し強調した。これに対して、連立与党首脳は9月16日に開催した党首・院内総務会議において、連立与党間の協定にそって1998年から連帯付加税の税率を2ポイント引き下げるとの方針を確認し、州首相による発言を連立与党の結束を乱すものと批判したが、他方で、ショイブレ等は財源についての明確化が必要であるとの留保を繰り返した<sup>(37)</sup>

税制改革法案に関する第1回目の両院協議会手続が夏に失敗に終わった後、このような状況の中で9月18日からは第2回目の両院協議会手続が開始されたが<sup>(38)</sup>連立与党内では、ショイブレ院内総務はSPDとの妥協路線をとり、①税制改革を1998年実施分と1999年以降実施分との二段階に分ける、②1998年については、実質減税額を最高でも10億マルク程度とし、租税特別措置等の廃止を財源として、法人税と所得税の課税率引き下げを実施する、③300億マルクの大規模実質減税を含む第二段階については、連邦議会選挙後に決定を下す、④連帯付加税については1998年から税率を2ポイント引き下げ、とする妥協案を提示し、さしあたって実質減税をほとんど放棄することを示唆して、SPDにかなり歩み寄った姿勢を示した<sup>(39)</sup>

しかし、この妥協案に対しては、連立与党内からも異論が出された。ヴァイゲル蔵相は、この案で妥協した場合、1999年以後に実質減税について合意できなかった場合には、租税特別措置廃止の効果等から実際には80~100億マルク程度の増税になってしまうとして、第二段階についても現時点で確定しておくよう強く要求し、FDPもヴァイゲルの立場を支持した。他方、ショイブレは同時に交渉対象となっていた賃金付随コスト引き下げ問題に関しても妥協路線をとり、年金保険料率引き下げのために売上税率1ポイントの引き上げに加え、鉱油税をSPDの提案を大幅に上回る1リットルあたり15ペニヒまで引き上げることを許容する発言を行った。しかし、この提案は連立与党内で合意を得たものではなかったため、CSUとFDPは一斉に反発し、特に鉱油税を引き上げることに強い反対を表明した<sup>(40)</sup>

ショイブレがなぜこのような行動をとって連立与党内に混乱を招いたかについては、様々な憶測がなされたが<sup>(41)</sup>いずれにせよ、ショイブレが実質的に連立与党の計画の放棄となりかねない提案を行ってまでSPDとの妥協を図ったことは、彼が大連立的方向を目指しているのではないかという疑いを連立与党内に生じさせるものであった。

これに対して、SPD側でもフォシェラウ・ハンブルク市長やシャルピング院内総務は連立与党内の亀裂を利用すべく、賃金付随コスト削減問題等に関して歩み寄りの姿勢を見せたが、ラフォンテーヌ党首等党主流派は、連立与党側が税制改革案の修正に関して綿密に計算された案を提示しておらず、賃金付随コスト引き下げのための間接税増税も連立与党全体の合意ではないとし、連立与党は行動能力を喪失しており協議相手となり得ないとの態度をとった。こうして、結局第2回目の両院協議会手続においても、与野党の妥協は成立せず、9月25日には最終的に交渉は決裂した。これによって、税制改革法案は野党側が多数を占める連邦参議院での賛成が得られないことが確定し、事実上の廃案が決定した<sup>(42)</sup>



この結果に対して、連立与党側はSPDが連邦参議院における多数を背景に改革の試みをブロックする党派的で権力政治的な行動をとったと非難し、連立与党の税制改革案は今や有権者に対する提案となり、1998年連邦議会選挙戦において重要な役割を果たすことになるであろうと主張した。また、連立与党首脳は、連邦参議院の賛成を必要としない年金改革法案及び連帯付加税の引き下げに全力をあげるとの姿勢を見せた<sup>(43)</sup>。それに対して、SPDは、連立与党の分裂的行動のために賃金付随コスト引き下げは失敗に終わったとし、連立与党側が両院協議会において何ら新たな構想を提示しなかったことを非難した。ラフォンテーヌは、賃金の抑制や公課負担の軽減によって国際的競争力を高めねばならない輸出産業は国民経済の20%しか占めておらず、むしろ消費者の購買力拡大のみが企業収益の改善をもたらすとし、大規模な実質減税よりも、賃金付随コストの引き下げや賃上げによる大衆の購買力強化を図るべきであるとする立場を繰り返し主張した<sup>(44)</sup>。

税制改革法案の事実上の廃案が決定した後、連立与党はFDPの要求を受け入れて連帯付加税の引き下げを税制改革法案から切り離して単独法案化することを決定したが、その財源措置が再び問題となった。これまで、FDPは減税政党としての自己アピールの象徴として、連立与党間の協定の存在を根拠に連帯付加税の引き下げを強硬に主張し続け、それに対して、旧東独地域諸州の州首相等がFDPに対して引き下げのための明確な財源を示すよう要求するという対立図式が繰り返されてきたが、CDU/CSU内では、FDPがこのように頑なな態度をとり続けることによって連立与党全体に損失を与えていることに対する不満は、今や抑えきれなくなりつつあった。コールが9月30日のCDU/CSU連邦議会議員団会議において、連立与党は困難な状況にあり、「他の人々」がCDU/CSU議員団に対して圧力をかけようとしていると発言し、「私は諸君が連立という問題について考える時、どのように感じているかを正確に知っている。」と述べたのに対して、議員団が異例の長い拍手で答えたことは、それを象徴的に示すものであった<sup>(45)</sup>。しかし、「左翼政党との対決」という「陣営選挙」路線をとるコール首相にとっては、FDPとの連立維持は不可避の選択であり、連邦議会選挙においてFDPに5%以上の得票率を確保させるためには、連帯付加税引き下げを拒否することはできなかった。上記の演説で、コール首相が「しかし、諸君が『このような状態はもはや我慢できない』と述べるならば、その後何がやって来るかを考えてみなければならない。」と述べて、議員団に平静さを保つよう呼びかけたことは、そうした観点から、FDPへの譲歩を求めたものであった<sup>(46)</sup>。

このようなコールの要請を受けて、連立与党首脳は連帯付加税引き下げのための財源について協議を繰り返し、10月2日にヴァイゲル蔵相が示した財源案によって、財源確保の方法についてようやく合意することに成功した。それによれば、必要な約70億マルクの財源のうち、DDR継承債務消却基金への支払繰り延べによって約50億マルクを調達し、連邦が州及び市町村に対してすでに行った土地売却によって発生した債権を銀行に譲渡し、その収益約13億マルクを先行取得することになった。そして、残る財源は1998年度予算の範囲内で処理されることになった<sup>(47)</sup>。財政上

のテクニックをぎりぎりまで駆使したこの処理方法に対して、シャルピングSPD院内総務は、これを連銀資産の評価替に続く「ゴールドフィンガー作戦第二弾」と批判し、債務消却の繰り延べは未来に負担を押しつけるものであり、連帯付加税の引き下げは高所得者の税負担を再び軽減するであろうが、大衆の購買力強化にはつながらないと非難した<sup>(48)</sup>。他方、この妥協案に対して、CDU所属の州首相は、FDPが連帯付加税の引き下げに固執したことは同党が旧東独地域においてほとんど無意味な存在であることを示すものであるとの批判をなお行ったが、財源が確保されたことよって、もはや連邦参議院において反対するとの発言は行わなかった。

こうして、ようやく連帯付加税引き下げの財源に目途がつき、10月9日に連邦議会において連帯付加税引き下げが決議されたことにより、連立与党内の緊張はとりあえず緩和された。

#### (4) 年金改革法案の成立と売上税の引き上げ

以上のように、FDPが強く主張していた連帯付加税の引き下げは実現できる見通しとなったものの、それは構造的な改革が成功したことによるものではなく、税制改革法案の核心部分は野党側が多数を占める連邦参議院の反対によって挫折を余儀なくされた。これに対して、並行して議会審議が行われていた年金改革法案に関しては、連邦参議院の賛成は必要とされなかったため、法案の成立自体が税制改革法案のように阻止されるという状況にはなかった。しかし、この間にも年金をめぐる状況はさらに厳しいものになっていった。1997年7月末にはブリューム労相が97年年金保険報告を提出したが、その中では、労働市場の状況の悪化等から、前年度報告におけるよりもさらに財政状況が悪化するものと予測され、98年の保険料率は20.6%（96年時点での予測では19.7%）に上昇する可能性があり、政府の年金改革案を実施したとしても、99年～2001年の保険料率は、最悪の場合、それぞれ19.5%、19.8%、19.9%（年金改革法案の想定では19.3%、19.7%、19.7%）になると予測された<sup>(49)</sup>。

97年の保険料率もすでに20.3%となっていたことから、労働社会省のこのような報告と賃金付随コスト上昇回避に対する経済界からの強い要請を受けて、連立与党議員団は8月はじめに、年金保険料率を抑制するために売上税を1ポイント引き上げると共に、年金改革を1年前倒して1998年から実施することを要求する決議案を連邦議会に提出した<sup>(50)</sup>。しかし、改革を1年早めて実施した場合、保険料率の抑制にはなるものの、1998年に予想されていた旧西独地域での年金支給額引き上げが行われなくなるという形によって国民から不評を買うことを恐れたCSUやブリューム等の社会政策重視派は、連邦補助金の増額部分のみを1998年から実施し、新たな年金計算式の導入等、緊縮部分は連邦議会選挙後の1999年から実施すべきであると主張し始めた。しかし、FDPやCDU内の経済改革推進派は、緊縮部分を先送りにするこの方法を疑問視し、さらに、連邦補助金の前倒し増額を実施しても保険料率は20%弱にしか低下しないことから、保険料率を1ポイント引き下げのための売上税増税という提案に対する国民の理解が得られなくなるとして、少なくとも補助金

増額と年金財政緊縮措置を同時に実施すべきであるとの立場をとった<sup>(51)</sup>。これに対して、SPDは年金支給額の引き上げを不可能にするような年金改革を1998年から実施するのであれば、その財源としての売上税税率の1ポイント引き上げには賛成しないとの態度をとり、さらに、98年の保険料率は与党の主張するよりも上昇し、21%になるおそれがあると警告した<sup>(52)</sup>。

こうして、売上税増税についての目途が立たず、年金改革に伴う被保険者の負担緩和部分と緊縮部分を段階的に実施するか、同時に実施するかについての連立与党内の意見もまとまらなかったため、年金改革に関する連立与党の態度は動揺した。9月4日には、いったんCDU/CSU合同戦略会議において、年金改革を当初予定通り1999年からの実施とすることで合意が成立し、ブリューム労相もそれを認める発言をしたが、9月8日には、経済界からの強い要請を受けたCDU/CSU連邦議会議員団は、ショイブレ院内総務のイニシアティブの下に、年金改革をできる限り1998年から実施すべきであるとする決議を再度採択した<sup>(53)</sup>。これに対して、シュトイバー・バイエルン州首相はこれに強い反発を示し、連立与党側は年金改革に伴う年金支給水準の低下が年金支給額の削減を意味するものではないことを訴えているが、年金改革の最初の年に支給額引き上げが凍結されれば、まさに与党が避けようとしているような印象が生み出されてしまうと指摘し、連邦議会選挙の年にSPDに対して攻撃の糸口を与えるようなことをすべきではないと主張した<sup>(54)</sup>。

このように年金財政をめぐる状況が悪化する中で、税制改革法案をめぐる与野党の交渉が失敗に終わったことによって、賃金付随コスト引き下げについての協議も決裂した結果、年金改革法案の実施に事実上必要な財源の確保についても、ますます見通しの立たない状態となったが、連立与党は障害者年金に関する緊縮措置を緩和する等若干の手直しをしたものの、結局年金改革法案を予定通り議会で採決する方針をとり、10月10日には連邦議会における第三読会と採決が行われた。しかし、年金改革法案自体には含まれていなかったものの、連邦補助金増額のための財源としての間接税の増税なしでは、改革が開始される1999年時点での保険料率引き下げ効果はゼロになってしまうため、連立与党側は売上税税率1ポイント引き上げのための法案を別に提出した<sup>(55)</sup>。これに対して、SPD側は、人口学的変化が年金保険に大きな影響を及ぼし始めるのは2015年以降であり、現時点での連立与党側の年金改革案は事実上の給付切り下げ案であって、特に障害者年金に関しては社会扶助を下回るレベルに削減しようとしているとして、政府法案に強く反対し、1998年連邦議会選挙でSPD側が勝利した場合には、現政府の年金改革法案を白紙撤回すると宣言した。また、SPD側は、政府法案を実施するための売上税引き上げにも反対することを改めて表明した<sup>(56)</sup>。

年金改革法案自体は連立与党の賛成多数により連邦議会で可決され、この法案は連邦参議院の賛成を必要としない法案であったため、成立する運びとなった。他方、売上税引き上げ法案も10月31日には連邦議会で可決されたが、この法案を成立させるためには野党側が多数を占める連邦参議院の賛成が必要であったため、このままでは年金改革のための財源が不足する事態となった。これに対して、連立与党側は、SPDは一方で社会保険料が高過ぎるとして賃金付随コスト引き下

げの必要性を主張しながら、他方で政府年金改革法案において提案された被保険者の負担緩和のための連邦補助金増額を拒否したと非難した。それに対して、SPD側は、政府法案による年金支給水準の引き下げや障害者年金の削減といった不公正な措置を受け入れることはできず、従って、その財源措置に賛成することもできないと反論した<sup>(57)</sup>

この財源問題をめぐる紛糾に加えて、年金財政の悪化もいっそう進み、10月末には専門家の間から、SPDの警告通り、1998年の年金保険料率が21%近くに上昇するという予測が出され始めた。これに対しては、経営者連盟(BDA)や労働同盟(DGB)等の労使団体も、賃金付随コストをさらに押し上げて雇用に打撃を与えるものであり、絶対に容認できないとして、与野党に対して、党派的行動を止めて対策をとるよう強く要求した<sup>(58)</sup>

このような状況の悪化を受けて、連立与党は売上税引き上げに賛成しないSPDを非難する一方で、内部でも意見の食い違いを再び見せ始めた。FDPは、労働社会省の年金保険料率に関する予測がわずか半年前と大きくずれてしまったことを指摘し、徹底的な分析を要求するという形でブリューム労相を事実上批判すると同時に、年金改革の実施時期を早めて1998年から実施するよう再び主張し始めた。さらに、FDP内からは、現状の賦課方式から資本積立方式への移行等、年金制度のより根本的な改革の必要性を強調する声が大きくなった<sup>(59)</sup>。コール首相も、年金保険料は合理的ルールに従って改定されねばならず、98年の保険料率が21%になることは容認できないと発言して、ブリュームを間接的に批判した。フリードリッヒ・メルツ議員等の財政政策担当議員や、エッシャーCDU青年部部長等も、ブリュームが年金財政悪化に対して何ら効果的な対応をしていないと強く批判するに至った<sup>(60)</sup>

これに対して、ブリューム等CDU/CSU内の社会政策重視派は、経営者が保険料率上昇を非難するだけで雇用創出に関する約束を守っていないと反論し、年金保険料推移の予測の際にはFDP代表もこれに加わっていたことを指摘した。さらに、ブリューム等は、保険料収入が失業者数の増加以上の比率で減少しつつあることを指摘し、その原因が保険加入義務のない低賃金労働契約の増加にあるとして、いわゆる「610マルク労働」にも保険加入義務を課すべきであると主張した<sup>(61)</sup>

「610マルク労働」に年金保険加入義務を課すことに対しては、ショイブレ、CDA幹部フォークト議員、シュタム・バイエルン州社会相、CDU/CSUの多くの政治家がこれを支持したが、「610マルク労働」は接客業をはじめとしたサービス産業にとって安価な労働力を確保するための重要な手段であったため、FDPはこれに強硬に反対した。他方、年金改革の前倒し実施というFDPの提案に対しては、ブリュームやシュトイバー等は、改革に伴う緊縮措置の影響から、連邦議会選挙を前にして年金支給額の引き上げがゼロになってしまうという点を繰り返し指摘して反対した<sup>(62)</sup>

SPD側は、このような連立与党内での意見の食い違いを突いて、1998年から保険外支出を連邦予算に移転し、その財源として売上税と鉱油税を引き上げることによって社会保険料率を引き下げるといふ提案を繰り返し、鉱油税の増税に関しては、ショイブレも賛成していることを改めて

指摘した。さらに、SPD側は、「610マルク労働」に対する保険加入義務の導入によって保険料収入の増加を図ることも支持し、これらの問題に関して直ちに交渉を行う用意のあることを表明して、与党側に揺さぶりをかけた。<sup>63)</sup> 前述したように、SPDは政府の年金改革法案実施の一環としての売上税引き上げには反対していたが、賃金付随コスト引き下げのための間接税増税自体には反対しておらず、この点を突破口として、連立与党の内部分裂を拡大させ、さらに、連邦議会選挙前に政府を間接税増税という国民の反発を買う措置を行わざるを得ないような状況に追い込もうとした。こうして、例えば、シュレーダー・ニーダーザクセン州首相は98年4月からの売上税引き上げを支持することを示唆し、その際、必ずしも連立与党内で反発の強い鉱油税引き上げには固執しない態度を見せた。<sup>64)</sup>

このように、結果的に売上税引き上げに対する与野党の立場は実際上はかなりの接近を見せたものの、連立与党内では、前述したように、異なる理由からであるにせよ、CSUとFDPが年金改革の緊縮部分と連邦補助金増額の同時実施を強く主張しており、CDU総務会でも、同様の意見が多数を占め、結果的には同時実施の方針がいったんは確認された。それに対して、SPD側は1998年からの間接税引き上げには賛成する用意があるものの、政府年金改革案の緊縮部分は受け入れられないとの態度を変えず、連立与党側が同時実施に固執していることを理由に、売上税の引き上げには賛成できないとする態度に回帰した。<sup>65)</sup>

しかし、この間に連邦参議院が11月7日に年金改革法案の否決と両院協議会の召集を決議し、両院協議会に向けて与野党間の駆け引きが始まり、年金保険料率の予想以上の上昇という事実の前に社会政策重視派議員からの圧力が強まると、CDUとSPDは、互いに相手が賃金付随コスト引き下げをブロックしていると非難し合いつつも、年金改革の実施を連邦議会選挙後の1999年としたり、売上税引き上げのみを98年4月から前倒し実施するという方向で妥協を図り始めた。CSUも州議会選挙及び連邦議会選挙への配慮から、年金改革の緊縮部分のみが前倒し実施されることには反対していたが、年金保険料率抑制のための売上税引き上げの前倒し実施には必ずしも反対していなかったため、態度を曖昧にしつつも、緊縮部分を先送りするというこの妥協に次第に同調し始めた。<sup>66)</sup>

これによってFDPは次第に孤立化し、売上税引き上げの前倒し実施に反対すれば「賃金付随コスト引き下げをブロックしている」という非難を受け、その前倒し実施に賛成すれば減税政党という立場から「変節」したと非難されるという危険な板挟み状態に陥った。この結果、FDPは最終的には大政党に譲歩して売上税引き上げの前倒し実施を甘受するという大きな譲歩を行って、孤立化を回避するという道を選択した。CDUとSPDが同時に税制改革案や「610マルク労働」への保険加入義務導入についてもFDP抜きで妥協する可能性を示唆したことからも、FDPは最悪の結果を回避するため、年金改革で譲歩する方針をとった。<sup>67)</sup>

このような売上税引き上げの前倒し実施に対しては、FDPだけではなく、メルツ連邦議会財政委員長(CDU)やラウエンCDU/CSU中小企業連盟会長もCDU/CSUとSPD内の社会政策重視派

の結託によるものとの批判を行って強い不満を表明したが、12月10日に開催された両院協議会では1998年4月からの売上税引き上げが決議され、翌日開催された連邦議会でもこの案が了承された。この妥協結果に対して、FDPは、年金の構造改革は売上税引き上げから数か月後（の1999年1月）には実施されるとして、妥協を容認したことを正当化し、また「610マルク労働」への保険加入義務の導入を阻止したことを強調した。他方、SPDは年金の構造改革に反対しつつ、政府に対して連邦補助金の増額を受け入れさせ、この増額分を移住外国人に対する年金等、特定の保険外給付の財源として確定させることにも成功した。<sup>(68)</sup>

こうして、売上税引き上げは実現したが、それは当初予定されていたような政府年金改革案の一環としての保険料率1ポイント引き下げのための財源というよりは、むしろ実際には、予想を越えた保険料率の上昇を抑制し、現状以上の悪化を防ぐための緊急措置的なものであった。このため、DGBはこの売上税引き上げとその保険外給付への投入を、年金財政に対する租税財源投入の拡大というDGB側の長年の要求にそうものであると評価したが、経済界の大部分はこの引き上げに反対を表明した。シュティール・ドイツ商工会議所会頭はこの結果を「ブリューム的年金政策の破産宣告」と断言し、売上税引き上げは景気と雇用に悪影響を及ぼすであろうと批判した。また、ヘンケルBDI会長は、与野党の妥協は負担を一方から他方へと転嫁しただけのものであると非難した。<sup>(69)</sup>

(1) 1996年の税収見積改定の結果については、本稿第5章註(1)及び(7)参照。税収の推移については、Finanzbericht 1998,S.103,115.

(2) FAZ vom 18.Mai 1996.

(3) Ebd.;Jahresgutachten 1996/97,S.21f.;Jahresgutachten 1997/98,S.1;Jahreswirtschaftsbericht 1997 der Bundesregierung,Bundesrat,Drucksache 70/79,S.101.

(4) FAZ vom 16.Januar 1997.

(5) Vgl.Bundesministerium der Finanzen,Referat Presse,F.59(D.18),Ergebnisse der 107.Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 13.-15.Mai 1997.

1997年5月の税収見積改定の結果は以下の通りとなった。

	税収減少総額	連邦分	州分	市町村・EU分
1997年	180	91	69	20 (億マルク)
1998年	316	146	129	40

ドイツ連銀は、税収の伸びが経済成長率に連動していないことから、このような税収の伸び悩みの原因は必ずしも景気後退によるものではなく、旧東独地域に対する投資優遇策のような税制上の優遇策の増加とその濫用によって引き起こされているものであると指摘した。事実、税収全体に占める所得税、法人税等直接税の比率は1992年には48.5%であったが、1996年には46%へと低下し、この期間の直接税の伸びは税収全体の伸び率の約半分に留まっていた。ここから、連銀は政府が計画しているような方向での抜本的な税制改革の必要性を強調した。FAZ vom 14.August 1997;FAZ vom 12.September 1997.

(6) FAZ vom 14.und 16.Mai 1997.

(7) 政府がドイツ連銀の保有する金・外貨準備の評価替を主張した背景には、1999年に欧州中央銀行が創設され

るまでには連銀法をマーストリヒト条約に適合させねばならず、欧州中央銀行の損益勘定に沿って連銀の金・外貨準備を評価し直すことが必要であり、このこと自体は決して不当ではないという事情があった。政府は、このような評価替が行われれば、現時点で非常に低く評価されているドイツの金・外貨準備がより高く評価されると予想されることについて政府と連銀の間に見解の相違はないことを指摘した上で、問題はその評価替をいつ行うかであるとし、欧州中央銀行が発足する1999年からではなく、1997年からそれを実施すべきであると主張した。政府によれば、このような措置を行っても、ドイツは他のEU諸国においてすでに通常のこととなっている状態に追いつくだけであり、むしろ連銀が評価替によって生じる流動性の効果を時間をかけて再び均衡させることが可能になり、インフレが発生するという危険はなかった。

この時点でドイツ連銀の保有する金は約9500万オンスであり、1オンス144マルクと評価されていたが、市場価格は580マルクであった。また、連銀は約720億マルクのドルを保有しており、1ドルは1.36マルクと評価されていたが、実勢レートは1.70マルクであった。その結果、連銀の帳簿上の評価額と市場価格での評価額の間には約600億マルクの差があった。評価替が行われれば、そこから生じる国庫への納付金によって政府が使用可能となる財源は約200億マルクと予想された。大蔵省は、この財源を旧東独継承債務償却基金の償還にあて、それによって毎年の償還額を計算上低下させ、新規債務の余地を生み出すことによって、収斂基準を達成しようとした。Der Spiegel, Nr.23,1997,S.29ff.;FAZ vom 16.und 30.Mai 1997;Presse-und Informationsamt der Bundesregierung,Der Vertrag,op.cit.,S.176ff.,besonders S.184,Art.108.なお、通貨統合をめぐるこの前後EUの状況については、藤原豊司「動き出す欧州通貨ユーロ」東洋経済新報社、1998年参照。

(8) FAZ vom 16.Mai 1997.

(9) FAZ vom 30.Mai-2.Juni 1997.

(10) Erklärung der Bundesregierung zu Fragen der Finanzpolitik, Abgegeben vom Bundesminister der Finanzen vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse-und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr.45, Bonn den 5.Juni 1997, S.469ff.; FAZ vom 20.Juni 1997. 実際には、この時点で法改正なしに対応できる外貨準備の評価替だけが合意され、1995年春の底値を取った1ドル=1.36マルクから、平均取得レートの1ドル=1.5-1.6マルクに評価し直すことになった。しかし、金の評価替は行われなかったため、実質上は大蔵省側の敗北であった。外貨準備の評価替によって生じる特別利益は約100-150億マルクと予想され、連銀の1997年の決算で利益を出し、1998年の政府の行政収入とされることになった。

(11) FAZ vom 2.Juni 1997.

(12) FAZ vom 5.Juni 1997.

(13) FAZ vom 7.und 9.Juni 1997.

(14) 例えば、1997年6月19日にアムステルダムでEU理事会が開催された際に、コール首相はファルトハウザー・バイエルン州首相府長官に対して、バイエルン州政府がドイツの収斂基準達成を測定する立場にはないと詰め寄り、激しい罵倒の言葉を浴びせたと報道された。SZ vom 21.Juni 1997; Die Welt vom 28.Juni 1997.

(15) FAZ vom 25.und 30.Juni 1997.

(16) FAZ vom 26.Juni 1997; FAZ vom 2.Juli 1997.

(17) SZ vom 1.Juli 1997; FAZ vom 2.Juli 1997.

(18) FAZ vom 3.Juni 1997.

(19) SZ vom 27.November 1996. しかし、1997年春には、早くも同年の国債発行額が予定額を明確に上回るものになるであろうということを政府自身が認めざるを得ない状況となっていた。FAZ vom 21.April 1997. なお、基本法115条の制限については、本稿第5章註(18)参照。

(20) FAZ vom 3.Januar 1997.

(21) FAZ vom 2.Januar 1997; FAZ vom 13.Februar 1997.

- (22) Marin S.Lambeck, Das Drohpotential beider Seiten ist ausgereizt. Streit über das Haushaltsloch wird schärfer, doch die Koalitionsparteien sind aufeinander angewiesen, in: Die Welt vom 21. Mai 1997.
- (23) Vgl. Beschluss des 48. ord. Bundesparteitags der F.D.P., Wiesbaden, 23-25. Mai 1997, Weniger Steuern, weniger Staat, mehr Arbeitsplätze.
- (24) FAZ vom 27. und 28. Mai 1997.
- (25) FAZ vom 2. Juni 1997.
- (26) FAZ vom 5. Juni 1997.
- (27) FAZ vom 9. Juni 1997. FDP内の若手政治家の間からも、増税問題をめぐって連立が崩壊し、FDPが野党となっても、それは大政党に対するFDPの独自性を強めることになり、次回連邦議会選挙で大幅な得票増加を期待できるとの主張がなされた。これに対して、CDU/CSU側は、FDPがその頑なさによって連立与党全体を袋小路に追い込んでいると非難し、FDPが野党に回って勢力を拡大しようとした結果がどうなったか、近年の州議会選挙を思い出してみるべきであると批判した。特に、プリューム労相は折から開かれたCDA総会での演説で、社会政策を担当している政治家が苦痛に満ちた財政緊縮を行ってきたのに対してFDPは自らの「顧客」である経済界に奉仕しているだけだと非難し、「われわれは利益団体活動家の政党の生き残りの手伝いをしていのではない。」と述べて、大きな喝采を得た。Die Welt vom 26. Mai 1997.

このような状況に対して、南ドイツ新聞は、現在の連立与党の危機状況が増税問題をめぐって1966年に崩壊したエアハルト政権末期の状況に酷似しているとする論説を掲載し、「エアハルト政権は連立与党の一つが破綻を積極的に引き起こしたことから崩壊したのではなく、連立与党が実質問題において和解できず、連立が内部的に消耗したために崩壊したのである。当時問題となったのも、財政赤字の補填であった。当時FDP議員団は、最近FDPが党大会で行ったような増税反対決議を挙げた。1966年当時、妥協を行おうとしたFDP所属の閣僚は、決議によって議員団の方針に従うことを強制された。同じようなことは、ゲルハルト党首及びゾルムス院内総務が1998年度予算案の決定を前にして突然譲歩し、最後の手段として鉱油税引き上げに賛成すれば、彼等に関しても起こり得るであろう。」と指摘した。Günter Bannas, Es ist fünf vor zwölf für die Bundesregierung, Die Krise der Bonner Koalition von 1997 gleicht der Krise von 1966: Das Bündnis ist verbraucht, in: SZ vom 3. Juni 1997.

- (28) FAZ vom 7. Juni 1997. 周知のように、ドイツでは小選挙区比例代表併用制と呼ばれる選挙制度が採用されており、有権者は小選挙区候補者に投票する第一票と、政党に投票する第二票という二種類の票を行使する。ただし、日本で行われている小選挙区比例代表並立制とは異なって、各党の議席数は第二票の得票率を基準として決定され、その際には、第二票で5%以上の得票率を獲得した政党にのみ議席が配分される。コール政権時代にFDPに第二票を投じてきた有権者の中には、本来はCDU/CSU支持者であるが、FDPに議席獲得に必要な5%以上の得票率を確保させ、それによって連立与党全体での過半数議席を維持するという目的で投票を行っている、いわゆる「貸与票」投票者が相当数いると言われてきた。このような状況は選挙統計から間接的に読みとることができ、例えば、1998年連邦議会選挙では、FDPに第二票を投じた有権者のうち、第一票もFDPの候補者に投票した人は26%だけであり、それに対して連立相手であるCDU/CSU候補者に投票した人は61%であった。第一票をCDU/CSU候補者に、第二票をFDP候補者に投票する有権者がすべて「貸与票」投票者というわけではなく、FDP支持者であっても、第一票を死票にしないため、当選確率の高いCDU/CSU候補者に投票する有権者もいると考えられる。しかし、1960年代初頭までは、今日と同じくFDP候補者の小選挙区での当選確率が非常に低かったにも拘わらず、FDPの第一票と第二票の得票率の間にはほとんど乖離がなく、FDPを強く支持する有権者が10%程度いたと推定されるのに対して、1980年代以降、この乖離は3~4ポイントに拡大しており、得票率も全体として低下し、第一票では概ね5%を下回る得票率となっている。このことから、FDPの固定的支持者が長期的にかなり縮小してきたことは疑いなく、「貸与票」はFDPの議席維持に大きな役



割を果たしてきたと言える。

Karlheinz Nicolauß, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Paderborn/München/Wien/Zürich 1995, S.40ff.; Hans Vorländer, Die Freie Demokratische Partei, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992, S.317ff.; Klaus von Beyme, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 9., neu bearbeitete und aktualisierte Auflage, Opladen/Wiesbaden 1999, S.103. なお、横井正信「自由民主党(FDP)のウィースパーデン綱領路線とその限界」姫路法学、第29・30合併号、2000年、222ページも参照。

(29) FAZ vom 7. Juni 1997.

(30) Finanzbericht 1998, S.84ff.; FAZ vom 10.-12. Juli 1997; SZ vom 12. Juli 1997. 通貨統合の収斂基準がなんとか達成できる見通しとなった背景には、政府が連銀資産の評価替計画の他にも様々な財政統計上の「テクニク」を駆使して財政赤字基準を達成しようとしたことも影響していた。例えば、政府はEU委員会の了承の下に、公立病院の赤字を財政赤字から除外することによって見かけ上GDP比0.2%程度の赤字削減を実現した。この措置自体は他の諸国の慣例に倣うものであり、その限りにおいては不正な操作とは言えなかった。1997年8月時点でのOECDによる同年のドイツの財政赤字比率見込みはGDP比3.25%であったため、この措置は収斂基準達成に大きな役割を果たした。このような「テクニク」の行使はすでに他の諸国によって様々に行われており、例えばフランスは1998年に民営化が予定されていたフランス・テレコムを繰り上げて国家財政に組み込み、それによって1997年度の財政赤字比率を見かけ上0.5%分低下させる措置をとった。また、イタリアは1997年度の財政赤字を改善するために1回限りの「欧州税」を徴収し、1999年度以降に所得控除等の形でそれを国民に還付するという措置をとった。ドイツ政府は、これらの措置を収斂基準を見かけ上達成するためだけの「創造的会計」として厳しく批判していたが、ドイツ自身が上記のような措置をとらざるを得なくなったことは、深刻な財政状況を国際的に暴露するものであると共に、通貨統合に対する信頼性を損なうことになった。SZ vom 21. und 23. August 1997; 藤原前掲書、85、181ページ。

(31) FAZ vom 9. September 1997.

(32) FAZ vom 31. Oktober 1997.

(33) FAZ vom 12. November 1997. 1997年11月の税収見積改定の結果は以下の通りとなった。

	税収減少総額	連邦分	州分	市町村・EU分
1997年	173	67	91	15 (億マルク)
1998年	224	95	103	26

(34) Ebd.; FAZ vom 29. November 1997. 継承債務償却基金及び連邦鉄道財産の償却率引き下げについては、本章註(47)参照。

(35) 連帯付加税は連邦のみの歳入となる税金であるため、連帯付加税の引き下げのみを単独法案として提出した場合、その法案は「連邦参議院の同意を必要としない法案」となる。しかし、「連邦参議院の同意を必要としない法案」とは、厳密には、連邦参議院が異議を申し立てた場合に、連邦議会がそれを多数決で却下できる法案という意味である。この場合、基本法77条4項によれば、連邦参議院の異議が過半数で議決された場合には、連邦議会全議員の過半数の賛成によってその異議を却下することができるが、連邦参議院の異議が3分の2以上の多数で議決された場合には、連邦議会がそれを却下するためには、連邦議会全議員の過半数、投票した議員の3分の2以上の賛成が必要となる。連立与党が連邦議会で3分の2の多数を確保することは不可能であったため、連邦参議院で3分の2以上の反対を受けるような法案は、「連邦参議院の同意を必要としない法案」であっても、実際には連邦参議院の反対を押し切って成立させることは不可能であった。Schuster, op.cit., S.257; 高田前掲書、245ページ。

(36) FAZ vom 8., 10. und 16. Juli 1997;

- (37) FAZ vom 12.,15 und 17.September 1997.
- (38) 本稿第6章註(60)参照。
- (39) FAZ vom 11.und 18.September 1997.
- (40) FAZ vom 18.,19 und 22.September 1997.
- (41) ヴェルト紙は、ショイブレは連立与党側の構想の限界までを放棄するようなぎりぎりの譲歩姿勢を見せることによって、世論に対して連立与党が本気で改革を行おうとしていることを示そうとしたのであると分析した。また、FAZ紙は、連立与党内では連邦議会選挙戦の方針をめぐって二つの考え方が対立しているとし、ショイブレが連立与党自ら阻止的行動を行っているという批判を世論から受けることを回避するためにSPDと何らかの形で妥協を行った方がよいと考えているのに対して、コール首相やヴァイゲル蔵相等は、当初の目的を堅持し、SPDとの合意が不可能な場合には、SPDとの相違を強調した対決的な「陣営選挙」路線をとるべきであるとの立場をとっているとの見方を示した。Die Welt vom 19.September 1997;FAZ vom 24.September 1997.
- (42) FAZ vom 27.September 1997.
- (43) Ebd.
- (44) FAZ vom 29.September 1997.
- (45) FAZ vom 1.Oktober 1997.
- (46) Ebd.
- (47) 継承債務償却基金(Erblastentilgungsfonds)は、連邦の直接的管轄下にある「特別財産」のうち、最大のものであり、ドイツ統一と関連した信託公社、公債清算基金、旧東独の住宅・社会的施設建設に伴う債務約3250億マルクを償却するために設置された基金である。当初計画では、連邦は1995年以降、毎年名目債務総額の7.5%を基金に繰り入れることになっており、それによって毎年35億マルクずつの債務償却が行われることになっていた。しかし、実際には利子率の低下から、計画以上の償却が可能となり、1997年の償却可能額は当初見込みの50億マルクから120億マルクへと拡大し、1998年に関しても90億マルクの償却が可能状況となっていた。そこから、ヴァイゲル蔵相は1997年の償却額を60億マルクに圧縮して財政赤字の補填に当て、1998年の償却額を40億マルクに圧縮して連帯付加税引き下げの財源とする方針をとった。この償却額削減は連邦議会の議決があれば実行可能であり、ヴァイゲルは、このように償却額を圧縮しても当初計画には違反しておらず、2026年という当初の償却終了日程を守ることは可能であると主張した。なお、連邦はドイツ連銀から受け取る収益のうち70億マルクを越える分についても継承債務基金に繰り入れることとなっている。
- 連邦のこの他の「特別財産」には、連邦鉄道財産、ドイツ統一基金、欧州復興計画特別財産、補償基金等があるが、ヴァイゲル蔵相は1997年夏に、1998年～2000年の連邦鉄道財産の債務消却に関しても償却繰り延べを行い、それによって連邦の支出を総額78億マルク削減するという方針をとった。これに対して、ドイツ統一基金等、その他の特別財産に関しては、償却を繰り延べても連邦にとっては大した支出削減にはならなかったため、変更されなかった。FAZ vom 4.Oktober 1997;Finanzbericht 1998,S.288ff.
- (48) Ebd.
- (49) Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung,insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben,der Schwankungsreserve sowie des jeweils erforderlichen Beitragsatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 1997), Deutscher Bundestag,Drucksache 13/8300,S.11,63f.
- (50) Presse-und Informationsamt der Bundesregierung,Nachrichtenabteilung,Nachrichtenspiegel Inland, Nr.149,Mittwoch,06.08.1997,S.1.
- (51) FAZ vom 3 und 4.September 1997.

- (52) FAZ vom 27. August 1997.
- (53) SZ vom 11. September 1997.
- (54) Ebd.
- (55) Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/8704.
- (56) FAZ vom 10. und 12. Oktober 1997.
- (57) FAZ vom 1. November 1997.
- (58) FAZ vom 30. und 31. Oktober 1997.
- (59) FDPは1997年5月に採択された「ヴィースバーデン原理綱領」の中で、公的年金制度の維持を容認しつつも、賦課方式に基づくこの制度が高い保険料をもたらしているにも拘わらず、もはや老後の生活水準の維持を保障するものではなくなりつつあるとし、年金制度を公的年金、企業年金、資本積立方式による個人年金の「三本柱」によるものへと再編し、この「三本柱」の間でどのようにバランスをとるか個人に委ねるべきであると主張していた。FDP内からは、さらに強硬な意見も出されており、例えば、デーリング・バーデン・ヴェルテンベルク州支部長は、「公的年金からの即時かつ完全な撤退」と資本積立方式への完全な移行を要求していた。このような主張はCDU/CSUの一部からもなされており、ビーデンコプフ・ザクセン州首相は公的年金保険を最低限度の保障だけを行う基礎保険に縮小し、資本積立方式による個人年金を年金制度の中心にすることを提案していた。
- しかし、ブリュム労働者CDU/CSU多数派は、賦課方式から資本積立方式に移行した場合、現在の保険料支払者の負担が過重になること、資本積立方式を中心とした場合、積立に必要な原資が巨額のものとなることを理由に、年金制度の中心を資本積立方式の個人年金とすることに反対していた。"Wiesbadener Grundsätze-Für die liberale Bürgergesellschaft". Beschluß des F.D.P.-Bundesparteitages, Wiesbaden 24. Mai 1997, Bonn 1997, S. 32ff. Vgl. Guido Westerwelle (Hrsg.), Von der Gefälligkeitpolitik zur Verantwortungsgesellschaft, Düsseldorf/München 1997, S. 90ff.; FAZ vom 3. November 1997.
- (60) FAZ vom 3.-5. November 1997.
- (61) ドイツにおいては低賃金労働者には社会保険の加入義務がなく、この時点では月収610マルク以下の労働者がこれに該当した。経営者側から見れば、これは賃金付随コストを節約できる効率的で安価な労働力であったため、飲食業等のサービス業を中心に610マルク労働者の数は近年急速に拡大傾向にあるとされてきた。しかし、その実数は必ずしも正確には把握されておらず、連邦統計庁によれば約160万人、労働社会省によれば約560万人と、大きな開きがあった。
- いずれによせ、610マルク労働は「社会保険逃れ」のために利用されていると批判されており、その制限が繰り返し問題となってきた。FAZ vom 18. Oktober 1997.
- (62) FAZ vom 3. und 5. November 1997.
- (63) FAZ vom 30. Oktober 1997; FAZ vom 4. und 5. November 1997.
- (64) FAZ vom 6. und 8. November 1997.
- (65) FAZ vom 12. November 1997.
- (66) FAZ vom 8., 13., 17., 27., und 28. November 1997.
- (67) FAZ vom 9. und 10. Dezember 1997.
- (68) FAZ vom 11. und 12. Dezember 1997.
- (69) SZ vom 12. Dezember 1997. この結果に対して、FAZ紙は、「改革をめぐる議論、威勢のよい演説、懺悔の説教、改善の誓いが1年にわたってさんざん行われたあげく、唯一の目に見える結果として達成されたのは売上税の引き上げ、被保険者から消費者全体への負担の転嫁であり……構造改革の実施の前には連邦議会選挙が

行われることになっており、それまでの間、構造改革は紙の上で存在しているに過ぎない。」として、年金の構造改革をめぐる議論が実際には売上税引き上げという結果しか生まなかったことを厳しく批判した。さらに、同紙は、「プリューム労相は、ごまかしとその場しのぎの政策が再びうまくいったがゆえに喜んでいる。SPDは妥協の用意があることを示したが、それは選挙戦で役立つものである。……FDPはここ数日の間にボンで再び多数派形成力としての役割を果たしたが、理念の面での影響力は消滅しつつある。」と指摘して、与野党が戦術的考慮のみに基づいて行動していると批判した。

これに対して、南ドイツ新聞は、「今回の妥協は、CDU/CSUがFDPと連立を続ける限り、社会政策における転換をもたらすことは不可能であることを示している。……連立与党は社会国家の財政的基礎の漸次的解体を阻止することができないがゆえに、給付の削減を強いられている。」として、特にFDP的な緊縮路線に反対した。他方、同紙は、終身的な完全雇用がもはや通常の状態ではないような方向へと労働市場が変化していくならば、社会国家はそれに対応しなければならず、租税財源の投入による年金財政の負担緩和は合理的な方法であるだけでなく、正当な方法でもあり、差し迫った問題でもあるとして、「既存の制度を維持しつつ、社会国家の歳入面を安定させる」というSPDの路線を支持する立場を表明した。FAZ vom 12.Dezember 1997; Marc Hujer, Das Rentendrama-letzter Akt, in: SZ vom 12.Dezember 1997.

## 第8章 コール首相の指導力に対する批判の高まり

### (1) 税制・年金改革問題と関連したコール批判の噴出

以上のように、「投資と雇用のための行動計画」のうち、1997年の中心的な立法計画であった税制改革法案は廃案に終わり、年金改革法案は成立したものの、年金保険料率を引き下げることができなかったばかりか、売上税引き上げを前倒ししてようやくその上昇を回避することができたに過ぎなかった。また、年金改革法案の施行は1999年1月となっており、実際に改革、特にその緊縮部分を実施できるか否かは1998年連邦議会選挙の結果次第であった。こうして、「行動計画」に掲げられた計画の多くは挫折し、あるいは骨抜きとなったが、この過程では連立与党内に激しい対立が発生したばかりではなく、そのような対立はコール首相の政権運営自体に対する批判にもつながっていった。

第5章で述べたように、コールに対する批判は96年秋から年末にかけて予算の財源と連帯付加税の引き下げをめぐって連立与党内の対立が激化した際にすでに見られたが、1996年末以降、税制改革法案及び年金改革法案の起草作業が本格化するにつれて、コール首相がこれらの問題に関してイニシアティブを発揮していないとする批判の声が再び上がり始め、その指導力に対する疑問の声すら聞かれるようになった。前述したように、政府の税制改革法案に対しては、ヴルフCDUニーダーザクセン州支部長等CDU内の州政治に携わる若手政治家を中心として、その不十分さに対する批判が広がった。彼らの多くはSPD勢力が強力な州において州議会あるいは市町村議会選挙を控えており、SPDに対抗して有権者に自らの存在をアピールするためにも、党首脳に対して、大胆な改革案を提示するよう以前から要求していた。

しかし、彼らの批判はより根本的な問題を背景としたものでもあった。コールは1973年にCDU

党首となり、1982年に首相の座に就いて以来、長期にわたって党と政府を掌握してきたが、アテナウアーとは異なって、彼の力の源泉はカリスマ的な指導力や強力なリーダーシップ・イメージといったものではなく、組織の管理・コントロールの技術や、CDU及び連立与党に反映されている様々な諸利益の間のバランスを維持する能力にあると言われてきた。<sup>1)</sup>

それまでの首相となった3人のCDU党首とは異なって、学生時代に入党し、党組織内での段階的な地位の上昇を通じて首相の座にまでたどりついたコールは、党を掌握することが政治的権力の獲得と維持に不可欠であるとの強い認識を早くから持っていた。<sup>2)</sup> この認識に基づいて、彼は党内で彼に忠誠を示す若い中級エリートの昇進を積極的に支援すること等を通じて人的なネットワークの構築を積極的に進め、ラインラント・プファルツ州首相、CDU党首、連邦首相と地位及び権限が大きくなるにつれ、それに伴う人事権と影響力の高まりを利用して、それを拡大し続けた。CDUの地方支部レベルにまで及ぶこの友人、支援者、情報提供者のネットワークは、党内の雰囲気やライバルの動き、特に独自の権力基盤を持つCDU所属の州首相のそれをいち早く察知する「早期警戒システム」として機能すると共に、コールが党を支配するための人的基盤となり、「コール・システム」とまで呼ばれるようになった。<sup>3)</sup> このような人的ネットワークを拡大する一方で、コールは党内の特定の派閥、下位グループ、利益集団等との過度の結びつきを慎重に避け、むしろそれらの集団の間で均衡をとる「支点」の役割を果たすことによって、公然たる対立を回避すると共に、自らを党内調整に不可欠の存在とした。元々、第二次大戦後に宗派的、地域的、階層的、イデオロギー的に多様な保守主義者の緩やかな連合体として形成されたCDUにおいては、厳格に階級化されたリーダーシップの確立は困難であり、党内に反映されている諸利益のどれもが過度に有利あるいは不利にならないような均衡のとれた決定、拒否権の許容、大きな変化の回避といったコール的な党指導は、そのような党構造にも適したものであった。このような手法での党内における権力の確立は、首相としての彼の強力さの最も重要な基礎となった。この点に関して、デトリングは次のように指摘している。

「何よりも党内生活に関して言うならば、彼（コール）は高いレベルの権力の技術者であった。コンラート・アテナウアーは偉大な首相であったがゆえに党を支配した。ヘルムート・コールは党を支配しているがゆえに、これほど長く首相の座に留まっている。」<sup>4)</sup>

このように、公式の機関とは必ずしも一致しない高度に人格化されたネットワークによって組織の運営や決定の実質的準備を行い、自らは特定の問題や利益に密接に関与せず、高いレベルでの調整を行う「ジェネラリスト」として行動するという彼の指導スタイルは、党だけではなく政府の運営においても一貫した特徴となった。彼は、欧州統合やドイツ統一等の例外を除いては、特定の問題についてイニシアティブを発揮するというより、広い意味での目標のみを設定し、個々の立法作業や実務的な政策立案については信頼し得る閣僚やCDU内の忠実な部下等、彼の代理となり得る者に委ね、自らは外部に対してオープンな立場をとった。他方で、彼は意図的な人事政策によって首相府に信頼できる人員を配置して強化すると共に、行政上の地位や権限とは必ずし

も一致しない彼の人的ネットワークに属する人々との少人数での直接的な対話や協議を重視した情報収集を行い、それを通じて、自らが強力に決定を下すというよりも、対立し合う利益の均衡を根本的に崩さない形で政治的に維持可能なコンセンサスが形成されるタイミングを測り、またそのようなコンセンサス形成への方向づけを行った。このような彼の行動様式は、一方で小政党であるFDPに配慮しつつ、他方でバイエルンの利益を主張しFDPと政策的に対立しやすいCSUとの調整を図りながら連立全体としての多数を維持するという彼の連立戦略にも見られた。<sup>5)</sup>

こうして、非公式のルートで実質的な決定が下された後で初めて、それは閣議、連立与党議員団、党幹部会等に報告されて形式上の承認を受け、政府の政策として公表された。このため、例えば、閣議はコール政権の初期から必ずしも毎週開催されるということがなくなり、後に毎週定期的で開催されるようになってからでさえ、短時間で終了することがしばしばとなった。<sup>6)</sup>

CDU連邦議会議員団内からは、このようなやり方に対してしばしば不満が表明されたが、コールの後継院内総務であるドレッガーとショイブレはコールの意を受けて、本来の院内総務の役割とはむしろ逆に、議員団に対して政府の立場を代表することによって、これを抑制した。また、党大会、総務会、幹部会といった党機関に対しても、「コール・システム」は効果を発揮し、政府に対する党の影響を強化しようという試みは効果的に阻止された。<sup>7)</sup>特に、1989年党大会において、当時幹事長であったガイスラーを中心とした反コール派はこのような形でのコールの党支配に反発し、首相職とCDU党首職を切り離すことによってコールに対抗して党の独自性を確保しようとしたが、彼らの企ては失敗に終わり、ガイスラーは幹事長の地位を追われた。<sup>8)</sup>これ以後、政府に対する党の独立性は大幅に失われ、党幹部会ではほとんど重要な決定は行われなくなった。また、ガイスラー失脚後、コールは強力な人物が党幹事長の地位に就くことを阻止し、幹事長を党首に対して完全に従属的な立場に置いてライバルの台頭を防ぎ、党本部の機能を選挙キャンペーン等に縮小した。<sup>9)</sup>CDU所属の州首相はしばしば独自の権力基盤を持ち、連邦参議院を通じて法案に影響を及ぼすことができ、その意味でコールが必ずしもコントロールできない存在であったが、コール政権時代にCDUが州議会レベルで次第に勢力を衰退させていったことから、その数と力は低下していった。<sup>10)</sup>その結果、「コールがCDUであり、彼の意思だけが重要となった」と言われるほど党内でのコールの地位は盤石なものになったが、彼の強力な影響力の下で党内での公然たる政策論争は「結束を乱すもの」とされて次第に行われなくなった。<sup>11)</sup>

「労働のための同盟」にも見られたKanzlerrundeと呼ばれる協議の場は、以上のようなコールによる非公式の利益調整と決定作成方式の一例であったが、政治的に最も重要なKanzlerrundeとなったのは連邦議会が開かれる週に定期的に行われる連立与党党首・院内総務会議であった。この会議は連立与党間及び政府と与党議員団の間の調整・合意形成の場として最も重要な協議機関となり、事実上政権運営のための最高意志決定機関となった。コール首相、ショイブレCDU/CSU院内総務、ヴァイゲルCSU党首兼蔵相はこの中で政府・連立与党の権力の頂点を形成したが、特にショイブレは「コールという大統領の下で首相の役割を果たしている」と言われ、外交

面での中心となっているコールに代わって内政面を統括し、彼の指導の下で、議員団内で専門性を有する議員が各省や利益代表との実務面での調整にあたるようになった。<sup>12)</sup>他方、ショイブレはグロスCSU院内総務、ゾルムスFDP院内総務と共に一種の連立与党最高幹部会を形成し、連立与党同士が対立関係に陥った場合でも、恒常的な関係を有することによって連立の安定の基盤となった。これに対して、連立与党の他の党幹部や党組織及び議員団、特にCDUのそれは党首・院内総務会議における実質的決定が行われるまで意見表明を抑制された。<sup>13)</sup>

このようにして形成された決定システムはコールを中心とし、彼を権力の中心に据えるものであったが、前述したように、コールはその中で独裁者的に決定を下したわけではなく、むしろ実務面での利益調整自体は直接的な当事者に行わせ、彼が党・議会・政府に張り巡らした人的ネットワークを通じて情報収集と監視を行い、機が熟した段階で調整の最終的なコントロール権を持つ人物として行動した。従って、外見上は彼は必ずしも強力なイニシアティブを発揮しているようには見えなかった。彼は、事態が流動的である間は妥協形成の過程を外部に対して遮断し、決定過程がメディア等によって公然化され、内部の諸利益の対立状況についての情報が漏れ、それによって自らが望まないような事態が発生するのを防いだ。他方、コールは自らが重要と見なしていないテーマに関しては発言せず、CDUの他の政治家に発言させることで、公然たる議論が行われているかのような雰囲気を作り出すというやり方をとった。<sup>14)</sup>

このような利益調整と合意形成のシステムは、税制改革や年金改革といった第5次コール政権の重要課題の処理においても明確にその機能を発揮した。これらの問題を解決するために政府レベルでヴァイゲル蔵相とブリューム労相を委員長とした委員会を設置することが連立与党党首・院内総務会議で合意された後に初めて、CDU幹部会はそれに対応した党レベルでの委員会を設置することを決定した。また、党レベルでの委員会はショイブレやブリュームといった政府レベルの委員会でも指導的立場にある人物によって運営され、彼らは党レベルの委員会と政府レベルの委員会が異なった結論を出して困難に陥ることがないように細心の注意を払った。例えば、党税制改革委員会は審議の初期段階から基本的な事柄だけを審議対象とし、細目の決定については政府税制改革委員会に委ね、1996年10月の党大会では、ショイブレは政府税制改革委員会の障害とならない範囲での報告を行った。年金改革に関してもこれと同様の手法がとられ、ブリューム労相は上記の党大会において、年金改革についてショイブレの報告よりもいっそう具体性を欠く「中間報告」のみを行った。<sup>15)</sup>

このように、政権の後半期に入ってCDUにおけるコール首相の地位が盤石になるにつれ、実質的な決定作成の場は公式の機関からコールを支点とした非公式で外部から見えにくいネットワークへとますます移動して行った。他方、CDU内では、コール批判につながる党内論争が起ころうな兆候を早期に見出し、その芽を摘み取る「コール・システム」が確立され、公然たる党内議論を封殺するという風潮が支配的になり、「投資と雇用のための行動計画」、特に税制・年金改革に関して、そうした傾向が顕著に見られた。<sup>16)</sup>

しかし、このようなコールの指導スタイルは外部から見た場合に不透明であり、高度に人格化された非公式のルートを通じて慎重なコンセンサス形成を目指すやり方は、明確な基本方針を欠き、問題を店晒しにしたまま先送りしているかのような印象をしばしば与えた。他方、実質的な決定は多くの場合事後的に正式の決定機関に諮られたため、コールが政府の決定を表明すると、それは突然で恣意的なものであるように思われた。<sup>97)</sup>このため、コールの指導スタイルに対しては、従来からも批判が相次いでいたが、彼はCDUに対する掌握力によって、野党は無論のこと、与党内からの批判をも斥けてきた。

しかし、「行動計画」の実現をめぐる対立は、このようなコールの指導スタイルではもはや対処し切れないようなレベルに達しつつあった。前述したように、コールの党・政権運営に対しては、ビーデンコプフやガイスラーといったコールに批判的な長老だけでなく、党内若手政治家も以前から不満を募らせていたが、ドイツ再統一後の旧東独地域の停滞や欧州統合とグローバル化の進展の中で、もはや一刻も放置できない財政難と労働市場の状況悪化に対処するために立案された「行動計画」の実現が連立与党に妥協不能と思われるような対立を繰り返しもたらずにつれ、彼らの不満を封殺することは次第に困難となっていった。予算や税制改革をめぐる連立与党内の意見対立をきっかけとして、彼らがヴァイゲル蔵相を「改革の意志に欠ける」と公然と批判し始めたことは、彼らがそれを通じて「コール批判」というタブーを破り始めたことを意味していた。<sup>98)</sup>各州のCDU若手政治家は政策内容に関して必ずしも同じ方向性を持っていたわけではなく、コールの退陣を求めたわけでもなかったが、財政政策、税制改革、年金改革等に関して公然たる議論が行われないまま計画が立案され、それが結果的に連立与党内に大きな混乱をもたらしている点を批判した。彼らは決定の透明性を求めると共に、コールに対して、「機が熟すのを待って背後から糸を引く」といったやり方ではなく、自ら強いイニシアティブを発揮するよう要求したのであった。

こうした州の若手政治家からの批判に対して、コール首相は党幹部会、総務会等で彼ら、特にヴルフを厳しく批判することによって彼らを押しさえ込もうとした。<sup>99)</sup>しかし、それに続いて、年金改革案をめぐるコール首相とブリューム労相の間に激しい口論が行われたことは、ブリューム労相がコール政権の最も古くからの閣僚であり、コール首相に対等に助言できるほとんど唯一の人物と見られていたことから、政府首脳の間での意見の不一致を露呈するという衝撃的な事件となった。1997年はじめの税制・年金改革案をめぐる連立与党内の混乱以降、コール首相が箝口令を出しているにも拘わらず、これらの問題をめぐる連立与党内の公然たる議論は収まらなくなる傾向を見せ始めた。その中ではコール首相が96年夏のインタビューで売上税引き上げについての発言を早々に行ったことまでもが批判の対象となり、明確に組織化され、首相によって指導された公然たる議論を要求する声がCDU/CSU議員団内からも挙がった。<sup>100)</sup>このような傾向は他の問題にも波及し、リュットゲン、グリューエといった若手リーダー格の連邦議会議員が国籍法改正問題に関して党の公式路線とは異なる主張を公然と行うようになった。さらに、かつて党内でコー



ルのライバルであったビーデンコプフ・ザクセン州首相は、年金改革に関してブリュームに強く反対する態度をとり続けただけでなく、シュトイバー・バイエルン州首相と共にコールの最大の目標である通貨統合の見通しについても疑問を投げかけ、通貨統合を延期すべきであると示唆する発言を繰り返した<sup>(21)</sup>。このような状況に対して、例えば南ドイツ新聞は、1990年代前半に当時のシャルピングSPD党首の権力が低下し、党内が混乱状態に陥った例と比較して、今やCDUにおいてもコール首相の権力が低下し、かつてのSPDのような危機状況が発生する危険性があると指摘した<sup>(22)</sup>。

この分析を裏付けるかのように、政府がドイツ連銀の資産評価替を強行しようとして混乱に陥ったことは、通貨統合の中心となり、他の諸国に対して厳正な収斂基準達成を要求してきたドイツ自身が実は財政的に追いつめられた状況に陥っていることを改めて示すと共に、コールと極めて近いティートマイヤーが連銀総裁であったにも拘わらず、この問題に関して政府と連銀の間にまったく調整がなされていなかったことを露呈するものであった。しかも、この混乱に続いて、ヴァイゲル蔵相が翌年の連邦議会選挙後にはもはや蔵相を続けるつもりはないと受け取れる発言をしたため、蔵相、ひいては政府に対する野党や経済界からの激しい批判を引き起こした<sup>(23)</sup>。彼がこのような発言を行った理由に関しては、連銀の資産評価替問題や財政運営のいっそうの困難化からの「職務疲れ」が限界に達したとする説、ヴァイゲルだけではなくCSU全体が以前から望んでいる外相ポストへの異動をめぐってコールとの間に対立が発生したことによるものであるとする説、年末に行われることになっていた省庁再編に備えて、内閣改造に際してのCSUへの公正なポスト配分を要求したものとする説等、様々な憶測がなされた<sup>(24)</sup>。しかし、いずれによせ、ショイブレと並んで政権の中枢にあるヴァイゲルがこの時点で辞任すれば、政府に対する内外からの信頼が大きく損なわれるだけでなく、CSUとの協力関係の要が失われることになり、外相ポストをめぐってCSUとFDPとの間に対立が発生し、政府と連立の維持に関する重大な危機にまで発展することも予想された。そして、このような重大な危機に発展するおそれのある発言が突然行われるようになったこと自体、コールが統合力を著しく低下させていることを示すものであった。

## (2) コールの首相候補再立候補への圧力の高まり

しかし、CDU内でコールに対する間接的批判が行われるようになり、今までタブー視されてきた議論が行われるようになったとしても、それはただちにコールの失脚につながるような性格のものではなかった。なぜなら、コールがこれまで次々とライバルを排除して党内での支配体制を強化してきた結果、CDU内にはコール首相に対抗できるような人物は事実上いなくなっていたからである。コールの後継者と目されていたショイブレCDU/CSU院内総務に関しても、党内での期待は大きかったものの、身体的なハンディキャップ<sup>(25)</sup>に加えて、コール政権の支柱としてヴァイゲルと協力しつつ党内で政府案にそった税制改革案をまとめる役割を果たしてきた人物であり、ヴァイゲルやコールに対する批判は彼自身に対する批判ともなり得るような立場にあった。また、

ヴァイゲルCSU党首もシュトラウス時代とは異なって、蔵相としてコールと緊密に協力することによって政権を安定させ、それを通じてCSUの利益を実現することを最優先にしており、コールに対抗するという立場からはほど遠かった。さらに、かつて政権交代に大きな役割を果たしたFDPは、より強硬な財政・経済政策を主張することによってCDU/CSUに対する自立性を確立するという方針を掲げているものの、その財政・経済政策はSPDとほとんど対極にあり、実際にはコール政権の基本方針と一体化し、コールを支持するCDU/CSU支持者からの票に依存することによって連邦議会選挙において議席を確保するという状態に陥っており、コールを失脚させるという方向をとることはほとんどあり得なかった<sup>(26)</sup>

以上のような状況から、コールの指導力低下に関する憶測はコール失脚への動きにはつながらず、むしろ、コール首相に対して、「行動計画」の具体化をめぐる起こった連立与党内の混乱を取捨し、結束を回復するような強い指導力を発揮することによって野党に対する対抗姿勢を立て直すべきであるという要求へとつながっていった。

税制政策及び年金政策に関する与野党間協議の動きが強まるにつれて、CDUとSPDの現状維持派を中心に大連立が形成されることを警戒する声がFDPとCSUの側から挙がったことも、このような事情が背景となっていた。前述したように、1997年1月に政府税制改革委員会と年金改革委員会の改革案がそれぞれ公表された後、翌月には与野党間協議に向けての動きが活発化した。それに対して、大連立の形成を最も恐れるゲルハルトFDP党首は、CDU/CSU内の経済政策重視派と社会政策重視派の間の対立があつという間にコール批判に結びついたことに繰り返し懸念を表明した。彼は、現連立の堅持という路線をとるコール首相の求心力低下と共に、この動きがCDU/CSUとSPD内部で「大きな国家」という現状を維持しようとする勢力の突出をもたらし、彼等を中心として大連立が形成される危険があると警告した。彼によれば、そのような大連立は野党が多数を占める連邦参議院からの支持も得られることから、短期的には議会での法案成立を容易にするがゆえに、経済界の「非政治的」な人々もこれを支持する可能性があるが、結局はあらゆる改革の挫折と無規律な財政膨張をもたらし、将来国民に重荷を背負わせることになるものであった<sup>(27)</sup>また、連立与党内で最も右に位置し、大連立が形成されれば政権内で最小政党となって影響力低下を被ることが必至のCSUも、1966年の大連立が結果的には数年後にCDU/CSUの政権喪失をもたらした前例を指摘し、「このような過ちは一世紀に一度で十分である」として、大連立への動きに対する強い警戒感を示した<sup>(28)</sup>

こうして、内政問題に対しても強い指導力を発揮し、旗幟を鮮明にすべきであるという方向でのこうしたコール批判は、彼の政治的権威を低下させ、「首相の黄昏時代の始まり<sup>(29)</sup>」という揶揄を生み出したにも拘わらず、他方では、コールが次期連邦議会選挙の首相候補への立候補表明を早期かつ明確に行うことによって強い指導力を発揮する姿勢を示し、それを通じて政府・連立与党の態勢を立て直すべきであるという要求へと急速につながっていった<sup>(30)</sup>コールの側近やFDPだけではなく、年金改革問題でコール首相と激しく対立したブリューム労相、党内左

派のCDAを代表するエッペルマン議員、内政に関するコール首相の指導力を批判したヴルフ等が、その直後から急速に浮上したCDUの首相候補問題に関してはコール首相を全面的に支持したことは、彼らがコールに対する批判にも拘わらず、彼に代わり得る指導者を見出すことができず、「コールと共に選挙を戦えば勝利できる可能性はあるが、コールなしでは勝利の可能性はない」と考えていたことを示すものであった<sup>(31)</sup>

このような形での連立与党内からのコールに対する首相候補立候補への圧力は、税制・年金改革案が連立与党首脳レベルで合意された1997年1月以降、連立与党内の紛糾や野党との交渉と連動して急速に高まった。当初、CDUの次期連邦議会選挙首相候補の決定は1997年秋の党大会までに行われれば十分と見られており、コール首相も首相候補問題については「自分が正しいと考える時期がやって来たら立候補するか否かを明らかにするつもりであり……それについて他人に面倒を見てもらう必要はない。<sup>(32)</sup>」との態度をとっていた。しかし、コールにとっても党内で急速に高まった圧力を無視することは次第に困難となり、この圧力に応える形で、税制・年金改革案についての連立与党内部での合意が一応形成された直後の4月3日、彼はテレビ・インタビューで1998年連邦議会選挙の首相候補として立候補すると表明した<sup>(33)</sup>。コールが首相候補への立候補を表明したことによって、連立与党側の結束は一応回復されると期待されたものの、ヴルフ等コール批判を噴出させた若手政治家の本来の要求は政府に対する党の立場の強化、党内での議論の公然化と決定過程の透明化であった。しかし、それはコール首相には実行不可能であり、また彼が実行しようとしてもしない指導スタイルを要求することであった。コール首相は党内での公然たる議論を、自らの権力基盤を弱体化させ、政府・連立与党を混乱に陥れるものと考えて好まず、むしろ首相府に権力を集中させた上で、自らが「舞台裏」で糸を引きながら諸利益の間での調整を行わせることを好んでおり、このような指導スタイルは彼が首相候補となったからといって変更されるものではなかった。コールの強さの秘密は、そのような指導スタイルによって党内に決して大きな分裂を発生させないところにあると言われてきたが、ドイツ再統一後の財政・経済・雇用状況の悪化への対処をめぐる対立は、そうした手法では解決不可能と思われるような状況を生み出しつつあり、従来FDPとCDU/CSUの間に見られてきたような対立は、CDU/CSU自体の内部対立へと波及した。ディ・ツァイト紙の次のような指摘は、この点を的確に突いたものであった。

「今や様々な集団を和解させるには非常な努力が必要となっている。改革が企てられると、CDU/CSUの一部は、ドイツの生産性の高さや社会的平和を同時に確保してきたシステム全体の転覆が企てられていると懸念する。最近まで、社会的ということと欧州のことは同一であり、この内面的コンセンサスから離れることはほとんど良心にもとることであった。国民党にとって、このような基本的コンセンサスについて議論することは、分裂覚悟でなければ困難である。これまでは、コールが党をまとめてきた。しかし、彼が(「行動計画」に見られるような路線によって)ドイツに『転換』を命じて以来、事態は彼を越えて進み始めた。政治家の突然変異には限界がある。……CDUの分裂状態は全社会を貫く分裂状態を反映するものである。ドイツは近

代性を新たに定義し直そうとしており、それはCDU/CSUにも影響を及ぼすものである。CDU/CSUは初めて、まず自分自身との（内部でのグローバリズム支持派と社会国家擁護派との）大連立を形成しなければならないような状態にある。それに成功すれば、新たな展望が開けるであろう。黄金のコール時代の安定性は過去のものとなった。<sup>34)</sup>

このような状態にあるCDUにとっては、コールが首相候補立候補を表明したとしても、それによって「投資と雇用のための行動計画」、特に税制・年金改革問題をきっかけとして噴出した党内の軋轢や不満が解消されるわけではなく、連立与党全体の統合性が回復されるわけでもなかった。事実、コールの首相候補立候補表明以後も、前述したように、税制改革に伴う租税特別措置の廃止、特に労働者や年金生活者に対するその範囲をどこまで広げるか、間接税引き上げをどの程度行い、その財源をどのように使用するか、連帯付加税の引き下げをどのようにして実現するか、公的年金制度の構造改革をどのような方向と速度で実施するか、通貨統合の第三段階の実施が予定通り可能かどうか、予算の財源をどのようにして確保するか等をめぐって、連立与党内部では深刻な対立が繰り返し発生した。

- (1) William M.Chandler, *The Christian Democrats and the Challenge of Unity*, in: Stephen Padgett (ed.), *Parties and Party Systems in the New Germany*, Aldershot 1993, p.133; Gordon Smith, *The Resources of a German Chancellor*, in: *West European Politics*, Vol.14, No.2, 1991, p.48ff.
- (2) コール以前に首相となった3人のCDU党首のうち、アデナウアーは戦前から中央党の政治家であり、戦後、イギリス占領地域のCDUを率いたが、連邦全体のCDU党首となったのは、首相就任から1年経った1950年になってからであった。エアハルトはバイエルン州経済相という形で政治活動を始めた時点からトップの地位にあり、首相就任8か月前の1966年3月に党首に選出されたが、その在任期間はわずか14か月であった。キージンガーは彼らより長い党歴を持っており、1949年に連邦議会議員となり、1959年には早くもバーデン・ヴュルテンベルク州首相となった。しかし、彼が党首となったのは、首相就任後6か月近く経った1967年5月であった。これに対して、コールは、まだ学生であった1948年にCDUラインラント・プファルツ州支部に入党し、党歴を重ねた後、1966年から73年まで同州支部長、1969年から76年まで同州首相を務めた。さらに、1976年には連邦議会議員に選出されると共にCDU/CSU院内総務となり、1982年にはついに首相となった。彼は首相となった後も一貫してCDU党首の地位にあり、1998年連邦議会選挙で敗れるまで首相と党首を兼任し続けた。Peter Pulzer, *Luck and Good Management: Helmut Kohl as parliamentary and Electoral Strategist*, in: Stephen Padgett/Thomas Saalfeld (ed.), *Bundestagswahl '98: End of an Era?*, London/Portland 2000, p.127 ff.; Werner Filmer/Heribert Schwan, *HELMUT KOL*, Düsseldorf 1985.邦訳、鈴木主税訳「ヘルムート・コール」(上)(下)、ダイヤモンド社、1993年も参照。
- (3) Josef Schmid, *Die CDU/CSU nach dem September 1998: Von der Wende zum Ende?*, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*, Opladen 1999, S.65f.; Patricia Clough, *Helmut Kohl. Ein Portrait der Macht*, München 1998, S.12.
- (4) Warnfried Dettling, *Das Erbe Kohls. Bilanz einer Ära*, Frankfurt a.M.1994, S.30f.; Clay Clemens, *Party Management as a Leadership Resource: Kohl and the CDU/CSU*, in: Clay Clemens/William E.Paterson (ed.), *The Kohl Chancellorship*, London/Portland 1998, p.95f.
- (5) Werner Kaltefleiter, *Die Kanzlerdemokratie des Helmut Kohl*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft

1,1996,S.34ff.

(6) Clay Clemens, *The Chancellor as Manager: Helmut Kohl, the CDU and Governance in Germany*, in: *West European Politics*, Vol.17, No.4, 1994, p.34. 次のような評価も参照。「コール・システムは彼個人のみでの権力行使に集約されるものではなく、背後で糸を引くというやり方でもあり、非公式の仲間、親しい友人、彼に依存している者たちの助けを借りて、少数の会合で諸決定を予め形づくり、合意し、その後で連立与党や内閣にさえ提出し、その後に初めて、連邦議会多数派によってただ正式承認されるというものである。」Schmid, *op.cit.*, S.66.

(7) Clemens, *op.cit.*, p.36f.

(8) 1982年に政権を奪還した後も、CDU/CSUを取り巻く状況は必ずしも安定したものにはならなかった。政府・連立与党は国民の間でのポスト物質主義的な価値指向の高まりと共に、反核・環境保護問題、女性・家族問題、高齢化社会への対応、産業構造の転換等、新たな課題に対する対処を迫られ、その一方で緑の党に代表される急進的な政党の台頭や政治的無関心・無党派層有権者の増加が顕著となり、国民政党の統合力は弱体化の傾向を示すようになった。それに加えて、連立内で独自色を出そうとするFDPとの連立維持の必要上、CDU/CSUは政策面で同党に一定の譲歩を行わねばならず、そのたびに党内で摩擦が発生した。また、緑の党が登場したことによって従来の政党勢力配置が変化し、CDU/CSUがFDPと連立すれば議会での過半数獲得が必ず保障されるという状態ではなくなっていった。そこから、中道派有権者をどのようにして獲得するかといった新たな戦略をめぐる議論も発生した。

このような背景の下で、CDU/CSUは1980年代半ばの一連の州議会選挙での沈滞を示した後、1987年の連邦議会選挙でも、景気や労働市場の状況が好調であったにも拘わらず、戦後最低の得票率(44.3%)に終わった。この選挙では、CDU/CSUの選挙戦略の失敗に加えて、初めて無党派層有権者が大きな影響を及ぼし、45才以下の有権者でのSPDと緑の党の合計得票率が50%を上回る等、CDU/CSUが直面している構造的問題が明らかとなった。この連邦議会選挙以降、1989年末までに行われた7つの州でのすべての州議会選挙においてCDUは得票率の低下を示した。特に1989年の西ベルリン市議会選挙では、CDUの得票率は8.7ポイント減少して与党の地位を失う一方、緑の党が11.8%、極右政党である共和党が7.5%の得票率を獲得し、CDUとFDPによる連立政権に替わってSPDと緑の党による連立政権が形成された。こうした状況の中で、CDU/CSU内では、党が「30%政党」に縮小してしまうのではないかといった悲観的な見方まで現れるようになり、党に明確な政治的路線が欠けており、価値に関する議論が無視されているという批判が次第に大きくなっていった。

このような党勢の停滞に対する責任と党の建て直しをめぐる党幹部の対立は、やがてコールとガイスラー幹事長を両極とし、シュベート・バーデン・ヴェルテンベルク州首相、ジュスマート連邦議会議長、アルブレヒト・ニーダーザクセン州首相、ブリューム労相、ビーデンコプフ前幹事長等を巻き込んだ権力闘争へと発展していった。その結果、コールはガイスラーに対する信頼の喪失を公然と表明して幹事長解任の方針をとったのに対して、ガイスラーは首相とCDU党首の分離論を唱え、政府に対する党幹部会の独立性を確立すべく、1989年の党大会に向けてシュベートやジュスマートをコールの対立候補として担ぎ出そうとした。しかし、党内に幅広い人脈を有するコールの前に、ガイスラーの企ては結局失敗に終わった。コールは党大会で77.3%と歴代3番目に低い得票率であったものの、対立候補なしに党首に再選され、結果的には反コール派を一掃して党内での地位を磐石のものにすることに成功した。シュピーゲル誌はこの1989年党大会でのコールの勝利を「今や彼がCDUだ」と表現した。Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.), *op.cit.*, S.143ff.; Jürgen Hartmann (Hg.), *Handbuch der deutschen Bundesländer*, Frankfurt a.M./New York, S.159ff.; Werner Maser, *HELMUT KOHL - Der Deutsche Kanzler*, Berlin 1990, 小林正文訳「統一ドイツ コール首相」読売新聞社、250ページ以下。Spiegel Nr.38, 1989, S.26.

(9) Clemens, *Party Management*, p.114.

- (10) Clay Clemens, *The CDU/CSU: Undercurrents in an Ebb Tide*, in: Mary N. Hampton/Christian Soe (ed.), *Between Bonn and Berlin. German Politics Adrift?*, Lanham/Boulder/New York/Oxford 1999, p.56f.
- (11) Karl Feldmeyer, *Das System Kohl*, in: FAZ vom 31. Juli 1997.
- (12) Ebd.
- (13) *Die Welt* vom 21. November 1996.
- (14) Karl Feldmeyer, op.cit.
- (15) Vgl. CDU-Bundesgeschäftsstelle (Hg.), *Handeln für die Zukunft. 8. Parteitag der CDU Deutschlands, Sammlung der Anträge I*, Bonn 1996, S.1ff; Vgl. Wolfgang Schäuble, *Bericht des Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag*, Bonn 1996; Norbert Blüm, *Bericht über die Arbeit der CDU-Kommission "Zukunft der sozialen Sicherungssysteme"*, Bonn 1996.

この1996年のCDU党大会に対する各紙の論評は、CDUにおけるコールの支配体制が盤石である一方、コール政権が進めている諸改革に関して、対立する諸利益の均衡を非公式の場で図るために公然たる議論が抑圧され、党内に潜在的なフラストレーションが蓄積しつつあることを指摘していた。例えば、南ドイツ新聞は、「CDUとコールは一種の満足感に浸っており、邪魔なものをすべて遠ざけている。それゆえ、党大会ではFDP（との対立）について何も語られず、年金についての討論は、（来賓として招かれた）ヴァイゲルの激しい演説を前にして行われなかった。ショイブレが激しい口調で語った税制改革も、あたかもそれが現在の困難さから目をそらせるためであるかのような印象をもたらした。……CDUは、コールがいる限りなんとかうまくいくだろうという古い考えにしがみついている。コールは党の成功を体現しているがゆえに、党はコール時代に必ず終わりが来ることを自覚しながらない。」と批判した。また、*ゲネラル・アンツァイガー*紙も、次のように論評した。「CDUはその党員や支持者の構成から様々な対立を抱えており、それが問題解決をいっそう困難にしている。国民政党というのはすばらしいことかもしれないが、根本的な改革が必要な時期には、国民政党の内部においては、すぐに対立し合う諸勢力が形成される。農民と公務員、学生と高齢者、経営者と労働者は、痛みを伴う緊縮が問題となる時には、一つの政治的陣営にまとめることはできない。党大会における税制改革をめぐる討議の中で、党指導部はそのことを予感した。ショイブレが動議の説明を終えるや否や、中小企業派や労働者派は、あれこれの緊縮措置に対して警告した。これらすべての集団を一つにまとめることが従来のコールの心理学的術策であった。これに、議会外のロビイストや野党も加わることになる。コールとCDUは将来を勝ち取るために戦わねばならない多くの戦線の前に立たされている。この戦いは、財政政策上の一撃である売上税の引き上げによって、省略されてしまうかもしれない。有権者は、様々な声明、連立内の対立、計画、決議、その撤回といったことに飽き飽きしており、行動が行われることを望んでいる。」

SZ vom 23. Oktober 1996; *General Anzeiger* vom 23. Oktober 1996.

- (16) CDU内部からの証言として、Vgl. Friedbert Pflüger, *Ehrenwort. Das System Kohl und der Neubeginn*, Stuttgart/München 2000.
- (17) Schmid, op.cit., S.66; Clemens, *The Chancellor as Manager*, p.34f.
- (18) この点に関して、FAZ紙は次のように分析した。「ヴルフは同じ与党の閣僚に対して辞任を要求するという行動をとったが、もっと異常であったのは、州側からの批判に対して、コール、ボール（首相府長官）、ショイブレというボン（州）の首脳が一斉に激怒したことであった。ヴルフの批判はヴァイゲルに向けられているように見えながら、実はコール批判というタブーを犯したからである。……彼らがそのように行動するにはいくつかの確かな理由がある。最も重要なのは、事実上禁じられていることに対する魅力である。コール批判のタブー化というルールは、党大会についても、議員団や政府関係者についても強くあてはまる。……現政権は15年目を迎えてコール自身への批判も避けがたくになっているが、議員団幹部からの批判さえ限界的なケースと考えられ、CDUもCSUも沈黙したままである。誰もが細部にのみ注目している。コールが会議後誰に話しかけるか、

彼が誰に話させるか、彼が誰に意見を訊ねるか、彼が誰を招待するか、誰に彼への反論を許すかといったことのみが気にされておられ、このような環境においては、独立性を示すことは出世の妨げとなると考えられている。このような状況の下では、コールが聞きたいことにそぐわないすべての発言は、注目的になる。…このような憂鬱な状況の下では、ヴルフによるタブーの侵犯は冷徹な計算の下での権力の利用に対する誘惑的な作用を持っており、他の人々にも、率直に発言して圧力から解放されたいという考えを引き起こすものである。ヴルフは連邦閣僚になりたいとは思っておらず、彼はすでに州支部長であるので、コールは彼を抑制することはできない。州を越える他の目標は、彼にとってコール以後の問題である。彼にとって現時点での利益は、現在の権力者に対する自己主張と独立性を目立たせることである。そのためには、他のほとんどすべての人々が嫌っている対決姿勢をとることは、最上の手段である。」Karl Feldmeyer, *Das Schweingebot des Parteivorsitzenden Kohl wird nicht länger akzeptiert. Wulff verletzt ein Tabu. Kühl kalkulierter Umgang mit Macht in der CDU*, in: FAZ vom 23. Januar 1997.

- (19) FAZ vom 25. Januar 1997.
- (20) FAZ vom 29. Januar 1997.
- (21) FAZ vom 4. Februar 1997.
- (22) Günter Bannas, *Die CDU in der SPD-Krise*, in: SZ vom 4. Februar 1997.
- (23) ヴァイゲル蔵相は1997年8月19日に放送されたテレビ・インタビューの中で、「10年ないし9年間蔵相を務めれば十分であり、人が私に期待していた以上のことだ。私は自分の義務を果たしてきたし、現に果たしているが、もう十分である。私は自分が他のどんな職責をも果たす能力があると思っている。」と発言した。ヴァイゲルはこの発言放送後、大蔵省報道官を通じて、「自分はどの時点においても蔵相としての在任期間を特定していない。自分は選挙民の信託を実行しており、98年9月の次期連邦議会選挙後何が起きるかは選挙結果にかかっている。」とする声明を発表したが、この発言は、ヴァイゲルが蔵相辞任を望んでいるものと受け取られ、ロイター通信にも引用されて、政・財界に大きな動揺と衝撃を与えた。FAZ vom 21. August 1997.
- (24) Günter Bannas, *Waigel setzt den Kanzler erneut unter Druck*, in: SZ vom 21. August 1997.
- (25) ドイツ再統一直後の1990年10月12日、当時内相であったショイブレは暴漢に襲われ、それ以来車椅子での生活を余儀なくされるようになった。
- (26) この点に関して、南ドイツ新聞は、政府やCDU/CSUの状況は「万人の万人に対する戦い」に似てきているが、反乱の首謀者になれる人物が欠如しているためにコールはなおその地位を維持できようとし、現状をアデナウアー政権末期と比較しつつ、次のように指摘した。「しかし、こうした類似性の一方で、いくつかの重要な相違点もある。コールは当時のアデナウアーより15歳若く、アデナウアー引き下ろしに激しく動いたFDPは今日目に見えて弱体化しており、10%といった支持率はもはやなく、1994年連邦議会選挙で見られたように、5%の得票率を確保するためにはコールを必要としている。要するに、コールと共にうまくやって行けるわけではないが、彼なしではうまくやって行けない。ここにコールの強さがある。彼に対する批判は増大しているが、彼に代わる選択肢はない。与党はコールと共に戦っても次の連邦議会選挙に敗れる可能性はあるが、彼なしでは敗北するだろうという認識を持っている。コールと決別することは権力と決別することを意味している。」Heribert Frantl, *Ein Kanzler auf Zeit*, in: SZ vom 1. Februar 1997.
- (27) FAZ vom 4. und 5. Februar 1997.
- (28) ドイツ再統一による領土及び人口の増加から、バイエルンの地域政党であるCSUの地位は連邦政治レベルで相対的に低下し、連邦議会選挙における得票率もそれまでの10%前後から7%余りへと低下しており、このこともCSUの警戒感を強めさせる一因となっていた。Clemens, *The CDU/CSU*, p.62.
- (29) SZ vom 1. Februar 1997.
- (30) 周知のようにドイツは議院内閣制をとっており、首相は議会で選出されるが、連邦議会選挙に際しては、与

野党はそれぞれ政権を獲得した場合に誰を首相とするかを予め表明して選挙に臨むことが慣行となっている。

- (31) 例えば、ヴルフは政府の税制改革案に対する批判を行った直後の新聞インタビューで、「私を含めて100人のCDU政治家に質問すれば、彼らはすべて、コールが再び(CDUの)首相候補となるべきであると答えるだろう。しかし、彼はできるだけ早くその決断をするべきである。」と述べていた。Welt am Sonntag vom 16. Februar 1997.
- (32) FAZ vom 15. Februar 1997.
- (33) DPA vom 3. April 1997.
- (34) Die Zeit vom 28. Februar 1997.

## 第9章 連立与党の支持率低下から政権の崩壊へ

### (1) コールと連立与党の支持率低下

前章において述べたようなコールの指導力に対する批判と、「行動計画」推進の過程で見られた連立与党の内部対立は、コール首相及び連立与党に対する支持率の急速な低下へとつながっていった。

政府が1996年1月に「行動計画」を発表して以後、同年半ばまでは全体としてコール政権に対する支持は必ずしも低くなく、むしろSPDが政府に対して積極的な対案を提示していないことが批判される状況にあった。前述したように、「財政緊縮パッケージ」に対しては、野党、労組、教会、社会福祉団体等によって大規模な抗議行動が展開され、それらの抗議行動は世論の広範な支持を得たが、1996年4月時点でのアレンスバッハ世論調査研究所の調査によれば、それにも拘わらずSPDに対する評価は傾向的に低下していると見られていた。この調査によれば、「兩大政党のうち、ドイツのためによりよい未来を確保できるのはどちらの政党か」との質問に対する回答はCDU/CSUが35%、SPDが18%となっており、CDU/CSUの方が高い評価を得ていた。また、「将来、その政党の重要性が高まっていくかどうか」との質問でも、CDU/CSUに関しては、「重要性が高まっていく」との回答が47%、「低下していく」との回答が26%であったのに対して、SPDに関しては、「重要性が高まっていく」が33%、「低下していく」が40%と、CDU/CSUの重要性の増大、SPDの重要性の低下という印象が有権者の間にあることが示唆されていた。さらに、「党の目標に対する明確なイメージがあるかどうか」との調査項目でも、CDU/CSUのイメージが明確であるとの回答が44%であったのに対して、SPDのそれは23%に留まっていた。特に、CDU/CSU支持者で同党のイメージが明確であると答えた人が69%であったのに対して、SPD支持者で同党のイメージが明確であると答えた人は50%に留まった。<sup>11)</sup> これらの調査結果から、同世論調査研究所は、国民の多くが望ましいことと必要あるいは必然的なことを区別しており、将来予想される現実に従って各政党を評価していると分析した。それによれば、国民の多数はSPDの掲げる目標に共感を寄せてはいるが、同時に、将来現実に起こりそうなこととSPDの目標との間にギャップがあると見ていた。国民は、根本的な変化の時代にあつてSPDが現実の政治的議論においてはむしろ保



守的であり、現状に固執し、変化を目指した目標を掲げていないという印象を持っており、そこから未来のための構想を展開する能力という点でSPDよりもCDU/CSUを信頼するようになっていたのであった。このような分析を行った同世論調査研究所は、「現在、SPDほどポピュリスティックな主張を展開している政党はない」とし、同党は一見国民から広範な支持を得ているように見えながら、CDU/CSUの方が実際には国民から信頼されていると結論づけた。<sup>2)</sup>

同世論調査研究所による1996年8月の世論調査でも、「財政緊縮パッケージ」をめぐる議論の白熱化と共に、この問題に対する国民の関心が高まり、計画の個々の面についての賛否が次第に明確化しつつあることが指摘される一方、「政府の財政緊縮計画が必要であると考えるか」との質問項目に関しては、「必要である」との回答が5月時点での調査と比較して44%から64%へと上昇し、「必要ではない」との回答が29%から14%へと低下したこと等から、同研究所は次のように分析した。

「全体として、国民の多くは「財政緊縮パッケージ」の本質的部分は実現されるであろうと予想している。また、国民の多くは政府の計画以外の可能性はないと考えており、SPDの路線は国民にとっては不明確である。4月にラフォンテーヌが発表したSPDの対案を知っていると回答した人は41%のみであり、それが政府の計画より優れているとした人はわずか11%である。……SPD支持者の多数(63%)も政府の財政緊縮パッケージを必要であると考えており、CDU/CSU支持者では、この比率は81%、FDP支持者では91%に上っている。国民の間では、現在の連立与党のみが課題を克服する一貫した力を持っているという印象が強まっている。1993年末の時点では、差し迫った問題を解決する能力に関して、CDU/CSUとSPDは共に27%程度で互角の評価を得ていたが、現在ではSPDの能力を評価する人は12%に低下してしまっている。……不人気ではあるが、必要であると見なされていることを主張する者は、それに対する抵抗と怨嗟を引き起こすが、他方で尊敬と信頼を得ることができる。<sup>3)</sup>

このような分析を裏付けるかのように、シュピーゲル誌も本稿冒頭で紹介したように、コールの政権運営の安定ふりと野党の弱体さを強調する記事を掲載し、SPDが「財政緊縮パッケージ」に対して連邦参議院での多数を利用してあくまでも頑強に抵抗するならば、与党側はドイツでは制度上極めて困難な解散総選挙を敢えて行ってそれを粉砕するという攻勢に出る可能性があり、その場合にコール首相が再びCDU/CSUの首相候補となるのは確実であるとの観測を行った。<sup>4)</sup>また、デイ・ヴェルト紙も、政府に対して活発な批判を行う役割を果たしているのはSPDよりもむしろFDPであり、それによって与党は全体として活性化されているとし、「コールは1998年(連邦議会選挙)への出馬を慌てる必要は少しもない。現在、ドイツ政界において彼の競争相手となる人物は存在しない。」と論評した。<sup>5)</sup>実際、ポリティバロメーターの1996年8月調査でも、「ドイツで最も重要な政治家は誰か」との質問に関して、コール首相は57%で第1位となっており、ヴァイゲル(30%)、ショイブレ(15%)といった政府・連立与党幹部だけではなく、ラフォンテーヌ(26%)、シュレーダー(27%)、シャルピング(12%)といったSPDの幹部をも大きく引き離し

ていた。<sup>6)</sup>また、1996年夏にアレンスバッハ世論調査研究所によって政・官・財のエリートを対象に行われた調査でも、コールが1998年連邦議会選挙で首相に再選されることを望む人は63%に上り、前年の調査での55%を上回っていた。<sup>7)</sup>

しかし、ラフォンテーヌ党首の下で結束を回復したSPDが多数を占める連邦参議院を拠点とし、労組等とも連携して「財政緊縮パッケージ」に対する頑強な抵抗を行い、与野党間だけではなく、連立与党内部でも、どの予算を削減するか、どの税金を減税あるいは増税するか、社会保障制度に対してどこまで構造的な改革に踏み込むかといった諸問題をめぐって繰り返し激しい対立が起こり始めると、前述したようなコールの指導スタイルに対する疑問が徐々に広がり、それにつれて、コール政権に対する評価や支持も急速に低下し始めた。特に、政府・連立与党が「財政緊縮パッケージ」の諸目標を十分実現できないままに予算の財源不足と連帯付加税引き下げ問題をめぐって危機に陥った1996年秋以降、本稿第5章において詳述したように、連立与党内の亀裂が深刻なものであり、連立与党が議会審議等において野党に対して表面上示している結束は十分な共通性によるものではなく、自らの権力を維持するための異なった選択肢がないがゆえのことであるとする見方が広まり始めた。<sup>8)</sup>これと連動して、世論調査における一般的な政党支持率でも、1996年1月にはCDU/CSU43%、SPD33%と明確に差があった兩大政党の支持率は、10月にはCDU/CSU38%、SPD37%とほぼ互角になった。政府の活動に対する評価(+5~-5評価)も、1996年1月時点では-0.2であったが、10月には-0.7、11月には-0.8という、立法期中最悪の落ち込みを示した。<sup>9)</sup>

さらに、政府・連立与党が税制と年金についての抜本的な改革計画を最終的に決定する段階となった1997年1月前後には、連立与党内の対立とコール批判の噴出を背景に、連立与党にとっての状況はいっそう悪化した。ポリトバロメーター調査では、調査時点でどの政党を支持するかという一般的な政党支持率調査の他に、有権者の本来の政党選好を反映し、選挙になった場合の有権者の行動により近い結果になると言われている「次の日曜日に連邦議会選挙が行われた場合、あなたはどの政党に投票しますか。」との質問による調査も行われているが、この調査では、1996年全般を通じて、CDU/CSUの支持率は41~44%、SPDのそれは32~35%の範囲で比較的安定的に推移していた<sup>10)</sup>しかし、1997年に入るとこの状況は急激に変化し、3月にCDU/CSUの支持率が39%となって40%台を割り込んだ後、コールが首相候補への再立候補を表明した4月にはCDU/CSU35%、SPD41%と、兩大政党の支持率が完全に逆転するに至った。政府の活動に対する評価の調査でも、1997年1月には-0.9と立法期中の最悪記録を再度更新し、6月には-1.4と、20年以上にわたるポリトバロメーター調査の歴史の中で最悪の記録となった。首相候補として望ましい人物に関する調査でも、コール対シュレーダーの場合、1996年夏以降、両者の支持率は接近状態にあったが、1997年1月に入るとコール42%に対してシュレーダー45%と初めてシュレーダーに対する支持がコールのそれを上回り、その差は6月にはコール30%対シュレーダー60%にまで拡大した。<sup>11)</sup>

## (2) 国民の閉塞感の高まり

このような政府・連立与党に対する支持低下の背景には、連立与党が「行動計画」の実現をめぐる混乱に陥る一方で、雇用をめぐる状況が一向に改善されないどころか、ますます深刻化しつつあることに対する国民の苛立ちがあった。本稿冒頭でも述べたように、ドイツの失業者数はすでに1994年2月に400万人を上回って戦後最高を記録しており、1995年には状況はやや沈静化するかに見えたが、その後再び急速な悪化を示した。1996年1月には失業者数は415万人と再び400万人を突破し、同年の年間平均失業者数も前年より35万人あまり増加して396万人となった<sup>(92)</sup>。1997年に入ると状況はさらに悪くなり、1月と2月には戦後最悪記録を続けて更新し、2月の失業者数は467万人、失業率12.2%となった。1997年を通じた状況もいっそう深刻となり、年間平均失業者数も約432万に達した<sup>(93)</sup>。同年の社会扶助受給者も前年比7.1%増の292万人となって、過去最高を記録した<sup>(94)</sup>。前述したように、1996年1月の「労働のための同盟」締結の際には、2000年までに失業者数を半減させることが目標とされていたが、このようにその後の事態の推移はこの目標とはまったく逆の方向をたどり、ついに1998年1月には失業者数は482万人となり、ワイマール共和国時代の最悪期と比較されるまでになった<sup>(95)</sup>。この間、各種世論調査でも、「現在、ドイツにおける重要な問題は何か」との質問に対する回答は、「失業問題」とするものが常に80%を上回る状況となっていた<sup>(96)</sup>。このような現実を前にして、最初は2000年までに失業者を半減させるという目標を堅持すると繰り返し強調していたコール首相も次第に態度を消極化させ、ついに1998年1月には、「2000年までに失業者数を半減させるという目標がもはや達成不可能であるとしても、できるだけ多くの人々に職とパンを与えることに努力するつもりである。」と述べて、目標達成が失敗に終わったことを事実上認めざるを得なくなった<sup>(97)</sup>。もとより、この目標は政府と労使共同のものとされていたが、その失敗は「2年前、コールは失業者数の半減を約束したが、達成できたのは信頼の半減である。」といった形でコール政権の公約違反として非難され、政府に大きな打撃を与えた<sup>(98)</sup>。

第5次コール政権の下で、政府・連立与党からは国民に大きな犠牲を強いる「行動計画」が提示されたにも拘わらず、このように雇用状況が戦後最悪の記録を次々と塗り替えていき、しかも少なくとも外見上はコールが強いイニシアティブを発揮しないままに「行動計画」の実施が中途半端に終わってしまったことに対して、国民の間には閉塞感が急激に強まった。

このような状況の悪化を背景として、税制改革法案に関する両院協議会での交渉決裂が避けられない見通しとなった1997年7月半ばに発表されたアレンスバッハ世論研究所による調査結果によれば、「議会の全政党に対して失望している」と答えた人が46%に達し、「議員は第一に国民の利益を考えている」答えた人は旧西独地域で24%、旧東独地域で14%と、戦後最低の結果となった<sup>(99)</sup>。この結果に対して、同研究所は、「高失業率の継続と連邦参議院による政治的改革的ブロックは、国民の間に次第に麻痺と停滞の印象を引き起こしている。また、国民はその職務から行動し

なければならない人々にその第一義的責任があると考えており、与党の人気は最低線に達している。野党は与党の弱体さから利益を得ており、前回連邦議会選挙1年前の1993年と同様に有権者からの支持を得ている。しかし、政権交代への熱の高まりには欠けており、国民の圧倒的多数は政権交代に期待していない。……一般の人々には理解し難く、政党の戦術によって左右される延々とした交渉は、個別の政党ではなく、すべての政党や政治システムに対する国民の信頼を掘り崩している。」と分析した。<sup>(20)</sup>

また、両院協議会での交渉決裂直後のInfratest-dimapによる世論調査でも、与野党にとって改革が実際に重要であると答えた人は14%のみであり、回答者のうち51%は、与野党が実際には税制改革に関する合意に関心を持っていなかったとする強い不信を示した。<sup>(21)</sup>さらに、税制改革法案に関する第2回目の両院協議会手続きが失敗に終わった9月末のポリトバロメーバー調査でも、税制改革の失敗に対して連立与党に主たる責任があると答えた人が19%、野党側に主たる責任があると答えた人が18%であったのに対して、与野党共に責任があると答えた人が58%に上った。<sup>(22)</sup>このような状況に対して、*ゲネラル・アンツァイガー*紙は、「連立与党は野党がブロックを行っている」と非難し、野党は連立与党が自ら進んでブロックに陥っていると主張している。本当は誰が誰をブロックしているのだろうか。答えはまったく簡単である。政治家がドイツの産業立地、経済、必要な投資、そして何よりも雇用をブロックしているのである。」と批判して、国民の間にある政党に対する強い不信感と閉塞感を強調した。<sup>(23)</sup>また、*ディ・ツァイト*紙も、「展望のない国家、ヴィジョンのない政党、CDU/CSUに代わる選択肢の欠如、人物のいないSPD、記録的失業率。これが、世紀の転換、産業の変革、世界的な競争、EUの拡大と深化を前にしたドイツの現状である。」と悲観的な見方を強調した。<sup>(24)</sup>

このような不信感と閉塞感は、上記の世論調査から明らかなように、基本的には与野党双方に共に向けられたものであったが、連邦議会選挙が近づくとつれ、そのような閉塞感の打破に対する願望は、次第にコール長期政権の下での停滞という批判につながり、与党にとって不利な情勢を作り出していった。

前述したように、コールの首相候補再立候補表明は彼自身やCDUによる周到な準備の末になされたものというより、連立与党内の動揺を沈静化させるべきであるという圧力の高まりを受けて行われたものであり、彼の再立候補に対する支持も、彼の政策上の成果、特に内政面でのそれを評価してのものというよりは、党内で圧倒的な力を持つ彼以外には首相候補となれる人物が事実上いないという消極的選択によるものであった。それゆえ、コールの再立候補表明は連立与党内の状況を短期的には安定させたものの、世論の動向を一転させるにはほど遠かった。<sup>(25)</sup>むしろ、この時点で政権担当期間が15年近くとなっていた彼に対して、「コール首相はすでに現在でも、首相や党首といった存在を越えて過去の時代の記念碑のような存在である。」とする見方はいっそう強まり、コール首相が再立候補を表明するや否や、それがCDU/CSUの若い政治家たちにも当然と思われていることは、「大きな榎の木の下では若木は育たないという諺を実証するもの」であり、コー

ルの再立候補はCDU内の停滞状況を象徴するものとの論調が強まった<sup>(26)</sup>また、連邦参議院におけるSPDのブロック戦術を非難し、連立与党のみがこの野党現状維持派のブロックを打破して経済・雇用状況を改善し、未来への道を切り開けるとする政府・与党の主張に対しても、「現在のドイツ社会のすべての問題に関するコールの悲嘆は、一体誰がこの15年間統治を行ってきたのかという事実をほとんど忘れさせるようなものである。」との指摘がなされ<sup>(27)</sup>財政赤字、景気後退、大量失業、社会保障関係費の膨張等はすべてコール政権の下で有効な対策がなされないままに悪化の一途を辿ってきた問題であるとの批判が強まった。

野党やマス・メディアによるこうした批判と連動して、CDU内でも、首相候補問題が事実上確定しているはずであるにも拘わらず、州支部長や州議会院内総務クラスの中堅幹部を中心に、再びコールの指導力に対する疑問の声が挙がるようになった。彼らは、コールがもはや内政の詳細についての知識を持ち合わせておらず、「世界的政治家の夢想郷」に住んでいると批判し、コールに対して、今こそ内政の建て直しに積極的に取り組むべきであると要求した<sup>(28)</sup>コール自身が1998年春に「内政にもっと集中するつもりである」と表明したことは、このような批判を意識していることを裏付けるものであった<sup>(29)</sup>しかし、前述したように、このような批判は1989年当時のように彼を追い落とそうとする権力闘争の一環ではなく<sup>(30)</sup>むしろ、コールという党の安定の中核が動揺し、それが失われた後に起こることに対する不安の表現であったことが、事態の深刻さを物語っていた。

これに対して、CDU首脳は外交面でのコール首相の実績を強調し、間近に迫った経済・通貨統合やEU拡大がコール首相抜きでは成功し難いことを有権者に訴えることによって、支持を回復しようとした。実際、ドイツ統一は「どのような歴史家もコールから取り上げることができない」大きな業績と評価されており、コールは今や「欧州統合に関する欧州における第一人者」と目されていた<sup>(31)</sup>コール首相自身、「経済・通貨統合は『欧州という家』の一部であり、今私が考えるような形で欧州統合を進めておかない限り、21世紀はドイツ人と欧州の諸国民にとってすばらしい世紀にはならない。」と述べて、経済・通貨統合の実現に強い意欲を見せていた<sup>(32)</sup>しかし他方では、ドイツを含めたEU各国の多くが通貨統合のための収斂基準達成に苦慮しており、経済・通貨統合の第三段階が1999年から実施できるか否かは微妙であり、それが失敗した場合、マルク投機が起こる可能性が指摘される等、不安定な状況にあった。こうした不安定な現状に対して、連立与党は選挙が近づくとつれてコール首相を「安定の象徴」として有権者にアピールする戦術を強化し、ドイツ統一や欧州統合にたびたび疑問を呈してきたSPDが政権に就いた場合、通貨統合が失敗して大きな混乱が起こるとの警告を繰り返した。事実、コール首相による次期首相候補立候補表明に対する近隣諸国からの反応も、これによってドイツにおける不安定な状況の深刻化が回避され、通貨統合実現の可能性が高まるであろうとするものが大半であった<sup>(33)</sup>

このような連立与党の戦術に対して、ディ・ヴォツヘ紙は、コール首相が「左翼同盟」に対する戦いにおいて、通貨統合及びそれと結びついた自らの財産と未来に対する市民の不安という「新

たなジョーカー」を見つけだしたとして、以下のように論評した。

「コールはこのような不安を取り去ると称することができる。……『私は欧州で最も著名な政治家である。私は最も大きな影響力を持っている。私は自らのライフワークを損なうようなことはしない。私は通貨統合を望んだ。私はユーロをマルク同様強い通貨にするだろう。ドイツはユーロと共に以前よりも有利な立場に立つであろう。しかし、これらすべてのことは、私が再選されればという条件つきである。』こうして、通貨統合に対する不安は政府を強化することができる。コールと共にのみ悪い結果は避けられるというわけである。SPDと緑の党がそれと競り合うのは困難であろう。』<sup>[34]</sup>

しかし、通貨統合に対する国民の不安は大きかったにも拘わらず、実際の事態は連立与党側が期待したようには変化しなかった。確かに、各種世論調査でも、緊張緩和、ドイツ再統一、欧州統合をコール首相の業績とする見方は圧倒的であり、彼が外交面で果たした役割は国民から高く評価されていた。また、欧州統合を推進する能力という点でも、CDU/CSUはSPDよりはるかに高い評価を受けていた。<sup>[35]</sup>さらに、通貨統合に関しては、ドイツ国民の6割以上はマルクに代わってユーロが導入されることに対する不安を表明しており、その大きな理由はユーロの安定性に強い疑問が抱かれていたことにあった。<sup>[36]</sup>しかし、このようにユーロに対して強い疑問を抱いていたにも拘わらず、70%以上の人々は、実施の延期があるとしてもいずれユーロが導入されるのは確実であると考えており、次期連邦議会選挙でどのような政権が選ばれても、その速度に相違こそあれ、通貨統合の実現自体については、現時点ではもはや後戻りはあり得ないと見ていた。事実、内部での個別的な反対はあったものの、野党も含めて主要政党はすべて公式の路線としては通貨統合賛成を掲げており、この問題が与野党間の争点となることはもはやあり得なかった。<sup>[37]</sup>

積極的に賛成はしていないものの、通貨統合実現の方向性については確定済みのものと見なすこの心理から、世論調査における「ドイツにとって重要な問題は何か」との質問項目に対する回答では、「通貨統合問題」とするものは数パーセントと非常に低く、世論の圧倒的な関心は、むしろ通貨安定の基礎たる財政・経済力と、雇用の問題に向けられていた。<sup>[38]</sup>しかし、まさにこの点において、コール首相に対する評価は急速に低下しており、彼がユーロ実現の立て役者ではあっても、それに安定をもたらす人物であるとは考えられなくなりつつあった。もともと、コール首相の財政・経済政策面での評価は外交政策面のそれに比べて低かったが<sup>[39]</sup>政府が「行動計画」を十分に実現できなかっただけでなく、通貨統合の収斂基準達成のために連銀資産の評価替といった提案を突然行ってシュトイバー・バイエルン州首相のような与党側の人々からも強く批判され、政府の財政政策や蔵相の信頼性を大きく損なったことは、国民の不信感をいっそう強めた。

このような財政・通貨・経済政策面でのコール政権に対する不信感は、これらの政策分野に関するCDU/CSU自体の能力評価の低下をももたらした。従来、選挙において多くの国民がCDU/CSUを支持してきた主要な理由の一つは、同党がこれらの政策分野において優れた実務能力と業績を持っているとの評価に基づくものであった。その歴史的根元は第二次大戦後の通貨改革や経

済復興期にあり、エアハルトの名はそれを象徴するものであった。それ以来、CDU/CSUは二度の大戦によって疲弊した国民に安定した通貨と急速な経済成長をもたらした政党であるというイメージを維持してきており、1996年秋の段階の世論調査でも、この傾向に変化はなかった<sup>(40)</sup>しかし、第5次コール政権後半における政府の活動に対する評価の低下と連動して、財政・経済政策面でのCDU/CSUに対する評価も次第に低下し、1997年6月のポリティバロメーター調査では、「SPDの方が経済問題を解決する能力がある」とする回答が22%と、CDU/CSUの19%を上回るに至り、CDU/CSUの能力が相対的に高く評価されてきた分野でもSPDが逆転するに至った。ただし、この調査でも、「どちらの政党にも能力がない」とする回答が32%を占めており、SPDに対する評価が上昇したというよりは、政党全体に対する不信感の中でCDU/CSUに対する評価がより低下したことを示していた<sup>(41)</sup>このような傾向はその後もいっそう明確となり、1998年春の地方紙による共同調査では、「雇用創出」、「ドイツの産業立地確保」、「未来に対する対処能力」のすべての点で、SPDの方がCDU/CSUより優れているとする回答がCDU/CSUを支持する回答を十数パーセント上回るようになった<sup>(42)</sup>これらの分野における評価の低下と平行して、「政権交代が望ましい」と答える回答者の比率も、税制改革の失敗が明らかとなった97年夏以降、70%前後の値を示すようになり、「望ましくない」とする回答をはるかに上回るようになった<sup>(43)</sup>

このように、CDU/CSUは、通貨統合に対して不安を抱く国民が安定を求めて実績のあるコール首相への支持を強めることを期待したが、実際には、国民は欧州統合に関するコールの実績よりも、通貨安定の基礎となる国内政策の諸分野における政府・連立与党に対する不信感を強く示した。

確かに、CDU/CSUの期待通り、1998年に入ると、ドイツが通貨統合参加の条件として最も注目されていた財政赤字基準を達成したことが確認され、5月には通貨統合参加国も最終的に決定された。また、それと共に、世論調査において通貨統合に肯定的な立場を表明する人の比率も上昇していった。これに対して、コール首相は「有権者は現在のドイツの首相が欧州政策のためにいかに重要であるかを認識できたであろう。」と誇らしげに語った<sup>(44)</sup>また、輸出の好調と選挙の年に向けての政府の景気刺激策等の効果によって、1998年春以降、経済状況が改善しつつあるとの雰囲気次第に広まり始めた。政府が1998年3月に発表した年次経済報告では、同年の経済成長率予測は2.5~3.0%となり、年平均失業者数に関しても、前年より20万人程度減少して、経済・雇用状況は好転するとの楽観的な予測がなされた<sup>(45)</sup>実際にも、1998年第1四半期の成長率は3.8%と高い値を示した<sup>(46)</sup>主要経済研究機関の予測はこれほど楽観的ではなかったものの、景気が拡大基調にあり、失業者数が低下傾向を示すであろうという点に関しては同様の方向を示していた<sup>(47)</sup>2月にピークに達した失業者数も春から夏にかけて大幅に減少し、経済界もこれを歓迎する声明を発表した<sup>(48)</sup>

他方、1998年3月には、緑の党が党大会において、ガソリン価格を10年間で1リットルあたり5マルクにまで引き上げるという環境税改革案を含む連邦議会選挙綱領を採択して国民から強い批判を浴びた<sup>(49)</sup>緑の党のこのようなラディカルな主張に対しては、同党の現実的な政治的力量に

対する疑問の声が広がり、「緑の党はコール首相の希望の星となった。」と揶揄された<sup>(50)</sup>このため、緑の党は5月に公表した選挙綱領の要約版では、ガソリン価格引き上げの具体的数字を削除せざるを得なくなった<sup>(51)</sup>さらに、4月末のザクセン・アンハルト州議会選挙後、SPD同州支部はCDUとの大連立形成を望む党本部の意向に反して、同州においてPDSの閣外協力に依存する少数派政権を継続する方針をとった<sup>(52)</sup>CDU/CSUはこれを、SPDが「極左政党」であるPDSをも利用して政権を獲得しようとしている証拠であると非難し、9月の連邦議会選挙は「中道派連立」である現連立与党とSPD、緑の党、PDSから成る「左翼陣営」の間での「方向決定の選挙」になるであろうと主張して、1994年連邦議会選挙で効果を発揮した「陣営選挙戦」を再び展開する姿勢を強めた<sup>(53)</sup>これら政府・連立与党に有利な状況の変化を背景として、1998年夏には連立与党、特にCDU/CSUに対する支持が急速に回復しつつあるとの世論調査結果が公表されるようになった<sup>(54)</sup>

しかし、このような支持の回復は、現政権の新たな積極的な政策イニシアティブや、野党側の大きな失点に基づくものではなく、16年近く政権から遠ざかっており政権担当能力と方向性の不確かなSPD政権よりも「コールの方がより小さな悪である」という動機付けに基づくものであったため、1996年秋以降大幅に低下した支持率を逆転させるだけの力強さに欠けていた<sup>(55)</sup>むしろ、選挙直前になっても、コールからショイブレCDU/CSU院内総務への選挙後の首相・党首職の継承時期を予め明らかにしておくことによって変化に期待している有権者からの支持を得ようとする動きが連立与党内部から繰り返し出る等、コール政権に対する強い信頼は、一般有権者の間ではもちろんのこと、連立与党内部でもついに回復されなかった<sup>(56)</sup>こうして、1998年9月の連邦議会選挙直前まで、連立与党側の追い上げによる接戦が伝えられたものの、最後まで決定的な情勢の変化は見られず、結果的には選挙は野党側の地滑り的な勝利となり、ほぼ16年にわたって続いたコール政権は、まさに瓦解と言ってよい最後を迎えたのであった。

(1) Renate Köcher, Rückwärtsgewandte Fortschrittspartei. Die SPD verliert die Aura der Reformpolitik, in: FAZ vom 15. Mai 1996.

(2) Ebd.

(3) Dies., Die Sparmaßnahmen: unpopulär und notwendig, Der Protest bricht sich an dem Realismus der Bevölkerung, in: FAZ vom 11. September 1997.

(4) Der Spiegel, Nr. 30, 1996, S. 23f. なお、基本法では連邦議会の解散権は大統領にのみ与えられており、大統領が解散権を行使できるのは以下の二つの場合である。

①連邦議会での首相指名選挙を3回行っても議員総数の過半数の票を得る候補者がいない場合、大統領は7日以内に最多得票を得た者を首相に任命するか、連邦議会を解散しなければならない。(基本法第63条4項)

②連邦議会において首相に対する信任動議が議員総数の過半数の同意を得られない場合、大統領は首相の提案に基づいて、21日以内に議会を解散することができる。(基本法第68条)

これらの規定から読みとれるように、どちらの場合も大統領は必ずしも議会を解散する必要はなく、①の場合は議会で最多得票を得た者を首相に任命することができ、②の場合は首相の提案があっても議会を解散せず、



信任動議の否決にも拘わらず、後継首相を明示した建設的不信任案が可決されない限り首相を留任させることが可能である。

戦後西ドイツ及び再統一後のドイツの歴史を通じて、実際に連邦議会の解散が行われたのは、ブランド政権とコール政権の下での2回(1972年9月22日及び1983年1月6日)だけであり、いずれも②の手続きによっている。ブランド政権のケースでは、当時同政権が推進していた東方外交に対して反対する与党議員の一部が離党あるいは野党への鞍替えを行った結果、与党が連邦議会での過半数を失うに至ったことから、政府が議会における安定した基盤を回復するため、信任動議を否決させるという形で議会の解散と選挙が行われた。コール政権のケースでは、SPDとFDPの連立が崩壊してシュミット首相に対する信任動議が否決された後、議会は解散されなまま建設的不信任案によってコールが後任の首相に選出され、CDU/CSUとFDPによる新たな連立政権が発足した。しかし、コールはこの選挙によらない政権交代に対する国民の信任を改めて問うため、首相就任後自らに対する信任動議を提出し、それを故意に可決させないという形で議会の解散を実現した。Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Datenbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, Baden-Baden 1984, S.411ff.; Verwaltung des Deutschen Bundestages, Abteilung Wissenschaftliche Dokumentation/Referat Publikationen (Hrsg.), Datenbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987, Baden-Baden 1988, S.357ff.; Ders., Datenbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991, Baden-Baden 1994, S.128, 460ff.

- (5) Martin S.Lambeck, Quadratur des Kreises, in: Die Welt vom 23. Juli 1996.
- (6) Forschungsgruppe Wahlen e.V. (Hrsg.), Politbarometer 08/96. Monatliche repräsentative Umfrage, Mannheim 1996.
- (7) Die Welt vom 25. Juli 1996.
- (8) 本稿第5章(4)参照。
- (9) Politbarometer 01/96, 10/96.
- (10) Politbarometer 12/96.
- (11) Politbarometer 01/97, 03/97, 04/97, 06/97.
- (12) Jahresgutachten 1997/1998 (本稿第1章註(1)), S.292; FAZ vom 9. Februar 1996.
- (13) FAZ vom 7. Februar 1997; FAZ vom 7. März 1997; FAZ vom 9. Januar 1998.
- (14) FAZ vom 20. August 1998.
- (15) FAZ vom 9. Februar 1998.
- (16) 例えば、1997年1月のポリトバロメーター調査では、「ドイツにおいて最も重要な問題は何だと思えますか。」との問いに対する回答(二つまで選択可)は、「失業」82%、「年金・高齢者問題」18%、「税金」11%、「庇護権・外国人問題」10%、「社会的給付の削減」7%、「環境保護」7%、「政治倦怠」6%等となっていた。Politbarometer 01/97.
- (17) FAZ vom 10. Januar 1998.
- (18) SZ vom 12. Januar 1998.
- (19) Renate Köcher, Die Zweifel wachsen in Ost und West. Arbeitslosigkeit und Reformblockaden unterminieren das Vertrauen in die politische und wirtschaftliche Ordnung, in: FAZ vom 16. Juli 1997.
- (20) Ebd.
- (21) Die Welt vom 6. August 1997.
- (22) Politbarometer 09/97.
- (23) General Anzeiger vom 27. September 1997.
- (24) Die Zeit vom 10. April 1997.

- (25) コールが首相候補への立候補を表明した直後に行われたEmnidによる世論調査では、CDU/CSUがコールを首相候補にした場合に1998年連邦議会選挙で勝利する可能性が最も高くなると回答した人が62%であったのに対して、他の候補者の方がCDU/CSUにとって有利であると答えた人は28%に留まった。しかし、この結果は、コールがCDU/CSUの首相候補者としては最適であることを示している、彼の立候補が必ずしも国民多数から支持されていることを意味しているとは言えなかった。例えば、1997年4月のポリトバロメーター調査では、コールの立候補を支持する人が45%、支持しない人が52%と、彼の立候補が国民一般から支持されたとはいえない結果となった。Die Welt vom 12.April 1997; Politbarometer 04/97.
- (26) Günter Bannas, Kohl hat gesprochen, in: SZ vom 4. April 1997.
- (27) Hans Werner Kiltz, Eine Alternative-trotz allem, in: SZ vom 8. November 1997. コールは1998年連邦議会選挙直前に、SPDの首相候補となったシュレーダー・ニーダーザクセン州首相の業績を批判して、「首相の座に就こうとする者は、『これまで君は何をしてきたのか。』という問いに答えなければならない。」と指摘したが、選挙前の状況からして、この指摘はコール自身にも跳ね返ってくるものであった。FAZ vom 7. Juli 1998.
- (28) Die Welt vom 12. Juli 1997.
- (29) FAZ vom 4. März 1998.
- (30) この点については本稿第8章註(7)参照。
- (31) General Anzeiger vom 29. Oktober 1996.
- (32) 1996年10月31日22時15分からZDFテレビで放送された「14年と1ヶ月と1日」と題するコール首相に対するインタビュー番組（インタビュアーはヨハネス・グロス）の中での発言。
- (33) コールの首相候補立候補表明直後、ドイツのメディアは国外の反応を一斉に報道したが、それによれば、タイムズ紙（イギリス）は、「コールの決断によって、ドイツが通貨統合と連邦的欧州への関心を失うという可能性は排除された。」と報じた。また、フィガロ紙（フランス）は「コールの願望はドイツ統一と欧州統合の建設者として歴史に名を残すことだけである。（通貨統合が完成する）2002年はマーストリヒト条約の日程上からだけではなく、コールの任期から定められたものである。」と論評した。さらに、ラ・レブブリカ紙（イタリア）は「数ヶ月前から、ドイツと全欧州はコールの発言に注目してきた。数ヶ月前から、通貨統合は眠り姫のように王子のキスを待っていた。彼だけが、ユーロの誕生についての疑念を払拭することができた。コールは今やそれを行い、眠り姫は目覚め、欧州という舞台の中央に戻った。」と評価した。SZ vom 5. April 1997.
- (34) Die Woche vom 15.1.1998.
- (35) n-tvテレビの委託でEmnidが1996年9月～10月に行った調査では、どの政党が欧州統合を推進する力を持っているかとの質問に対して、「CDU/CSU」とする回答が60%であったのに対して、「SPD」とする回答は16%のみであった。また、コールの業績は何かとの質問に対して最も多かった回答は「ドイツ統合と欧州統合」（75%）であり、それに次いで多かったのは「欧州における緊張緩和」（69%）であった。SZ vom 28. September 1996; Die Welt vom 25. Oktober 1996.
- (36) 1997年1月のポリトバロメーター調査では、「マルクがユーロに切り替えられることはよいことである」と答えた人は30%だけであったのに対して、「悪いことである」と答えた人は66%に上った。このような懐疑的な見方の主要な理由はユーロの安定性に対する疑問であり、「ユーロが比較的安定するだろう」と答えた人は18%で、「安定しないだろう」と答えた人は75%であった。このような傾向はその後大きく変化せず、1998年3月の調査でも、ユーロ導入反対派は62%、賛成派は32%であった。Politbarometer 01/97, 03/98.
- (37) ユーロに対する懐疑的な見方の広がりにも拘わらず、上記の1997年1月のポリトバロメーター調査では、「ユーロが実施されることは確実である」と予想する人は78%に達していた。ただし、80%あまりの人々は、計画の実施が延期されるだろうと見ていた。このような傾向もその後大きな変化を示さなかった。Ebd.  
また、1998年4月23日には、連邦議会で1999年1月からの通貨統合第三段階の開始を認めるか否かについての

- 最終的な採決が行われたが、この決議に反対したのはPDSのみであった。FAZ vom 24.April 1998.
- (38) 収斂基準問題が先鋭化した97年6月のポリトバロメーター調査では、「ドイツにとっての重要な問題は何か」との調査項目で「通貨統合問題」は2位となったが、それでも、その比率は15%であり、それに対して、1位の「失業問題」は84%を占めていた。Politbarometer 06/97.
- (39) 上記のEmnidによる1996年10月の調査では、外交面でのコールに対する評価が高かったのに対して、「コールがドイツの経済力の強化にあまり、あるいは全然寄与していない」と答えた人は56%であり、社会政策の分野でのコールの業績を評価しない人は71%であった。Die Welt,op.cit.
- (40) 1996年11月のポリトバロメーター調査では、経済問題に対する対処能力について、「CDU/CSUの方が優れている」とする回答が30%であったのに対して、「SPDの方が優れている」とする回答は16%、「どちらにも同様の能力がある」とする回答は19%、「どちらにも能力はない」とする回答は31%であった。Politbarometer 11/96.
- (41) Politbarometer 06/97.
- (42) General Anzeiger vom 7.März 1998.
- (43) Politbarometer 08/97.
- (44) FAZ vom 28.Februar 1998;FAZ vom 5.Mai 1998.
- (45) Bundesministerium für Wirtschaft,Den Aufschwung voranbringen-Arbeitsplätze schaffen.Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung '98,Bonn 1998,S.114,f.,143,145.
- (46) FAZ vom 18.August 1998.
- (47) 1998年5月の主要経済研究機関による予測では、同年の実質経済成長率は若干下方修正されたものの2.6%と予測され、年平均失業者数も前年の432万人から422万人へとわずかに減少するであろうとされていた。FAZ vom 13.Mai 1998.
- (48) 1998年9月には、失業者数は396万人となって、1996年11月以来ほぼ2年ぶりに400万人を切った。FAZ vom 7.Oktober 1998.
- (49) 緑の党は1998年3月に他の政党に先駆けて、同年の連邦議会選挙に向けた選挙綱領を決定した。その中心の一つとなった税制政策においては、同党は環境・社会的税制改革を通じてエネルギー消費に対する課税を高め、その税収によって社会保険等の賃金付随コストを引き下げるべきであると主張した。この環境税改革案では、具体的には、ガソリンに対する鉱油税を初年度1リットルあたり50ペニヒ引き上げ、次年度以降毎年30ペニヒずつ引き上げるにより、10年後にはガソリン価格を1リットルあたり約5マルクとすることが提案されていた。FAZ vom 9.März 1998.
- (50) FAZ vom 10.März 1998.
- (51) FAZ vom 15.Mai 1998.この他、1998年3月の緑の党党大会では、連邦軍の国外派遣問題に関しても、党執行部がボスニアへの派遣のような平和維持活動への参加を例外的に認め、将来の連邦軍の国外派遣に関しては、緑の党連邦議会議員団によるケース・バイ・ケースの判断に一任するという妥協案を提案したが、275対274の1票差でこの案は否決され、連邦軍の国外派遣を一切拒否するという原理主義派の強硬案が可決された。これに対して、南ドイツ新聞は、「成熟の証明の失敗」と題する社説で、この決定を次のように批判した。「多くの無党派層有権者は、緑の党の非現実的な社会政策は大目に見るだろう。結局のところ、政党の綱領は教理問答集ではなく、賞味期限つきの餌である。しかし、外交政策においては、緑の党の分裂した魂や、かつての青年運動と、得票を最大化し与党になろうとする政党(としての現在の緑の党)との間の分裂を克服するという能力がなお欠如しているということが、明らかになった。80年代の緑の党の若者が50歳台半ばになったように見えても、成熟した証拠は十分ではない。」Josef Joffe,Verfehltes Reifezeugnis,in:SZ vom 10.März 1998.
- (52) 1994年6月に行われたザクセン・アンハルト州議会選挙における各党の得票率は、CDU34.4%、SPD34.

0%、PDS19.9%、緑の党5.1%、FDP3.6%となって、それまでのCDUとFDPの連立政権が多数を失ったが、SPDは緑の党と連立を形成しても過半数を得られなかったため、CDUとの大連立を形成するか、あるいは緑の党との連立に加えてPDSの協力を得るかの選択を迫られた。その結果、SPDは、PDSとの一切の協力を拒否するというそれまでの方針を州レベルで事実上転換し、PDSの閣外協力を得るという形で緑の党との連立による少数派政権を誕生させた。PDSの事実上の与党化を初めてもたらした同州でのこのような政権構成は「マグデブルク・モデル」と言われるようになった。それに対して、CDU/CSUとFDPはSPDのこの行動を、権力的打算から旧東独の独裁政党であった社会主義統一党(SED)の後継政党との協力を行ったものと激しく攻撃し、同年10月の連邦議会選挙に向けて、いわゆる「赤いソックス」キャンペーンを展開し、CDU/CSUとFDPを自由主義を擁護する中道派陣営、SPD、緑の党、PDSを社会主義的理念を信奉する左翼陣営と位置づける「陣営選挙戦」路線をとった。

1994年連邦議会選挙でのCDU/CSUによるこのようなキャンペーンはかなりの効果を発揮したと言われたが、こうした構図は1998年にも繰り返された。同年4月に行われたザクセン・アンハルト州議会選挙での各党の得票率は、SPD35.9%、CDU22.0%、PDS19.6%、ドイツ国民同盟(DVU)12.9%、FDP4.2%、緑の党3.2%となり、緑の党が議席を失った他、極右政党のDVUが第4党となって議席を獲得する躍進ぶりを見せた。このため、再び「赤いソックス」キャンペーンが行われることを回避するだけではなく、極右勢力の台頭を防ぐ民主主義政党の協力という点からも、SPDとCDUが大連立を形成すべきであるという声が高まり、CDUだけではなくSPD党本部もその方向で圧力をかけた。しかし、CDUとの連立よりもPDSとの協力の方が円滑な統治を行うことが可能であるとするSPDザクセン・アンハルト州支部は、結果的に「マグデブルク・モデル」の継続を選択し、PDSの閣外協力によるSPD少数派政権を樹立させた。Jürgen Plöhn, Die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26. Juni 1994: Die Mehrheitsbildung bleibt dem Landtag überlassen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, 1995, S. 215ff.; Stefan Schieren, Die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26. April 1998, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, 1998, S. 79ff.

- (53) ザクセン・アンハルト州での「マグデブルク・モデル」の継続に対して、コールはメックレンブルク・フォアポンメルン州議会選挙に向けて6月にロストックで開催されたCDUの選挙集会で、「PDSはドイツを分裂させる政党であり、PDSの助けを借りて権力の座に就こうとしている者は『別の共和国』への道を開くことになる。……1994年にはマグデブルクでの例外的事態と思われていたものが今や通常の状態となりつつあり、SPDが旧東独の共産主義独裁崩壊のわずか数年後に、再び共産主義者と協力することは理解不能である。」と述べて、「赤いソックス」キャンペーンと「陣営選挙戦」を再び繰り返す姿勢を見せた。しかし、PDSはドイツ再統一後の現状に根強い不満を持つ旧東独地域の有権者から次第に同地域の利益を代表する政党として認知され、一定の支持を得る存在となっており、PDSに対する攻撃は逆にこれらの有権者からの反発を引き起こしかねない状況となっていた。従って、SPDだけではなく、レーベルク・メックレンブルク・フォアポンメルン州院内総務等旧東独地域のCDU幹部も、PDSをSEDの後継政党とし、その支持者を共産主義者と見なすことは無意味であるとの立場をとり、ヒンツェ幹事長等旧西独地域のCDU幹部に対して、旧東独地域の現状を自らの目で確かめるべきだと批判した。FAZ vom 2. und 29. Juni 1998; Clemens, The CDU/CSU, p. 64.
- (54) 例えば、アレンスバッハ世論調査研究所は1998年6月以降9月の連邦議会選挙まで、夏休みをはさんで毎週18000人を対象とした面接による大規模な世論調査を行ったが、それによれば、経済状況の好転から、8月前後を境にして経済の先行きに対して楽観的な見方をする人が悲観的な見方をする人を上回るようになった。それと共に、SPDが選挙に勝利するであろうと予想する人は6月末時点ではなお57%であったが、7月末には46%へと低下し、SPDを一番目あるいは二番目の選好順位に挙げる広い意味でのSPDの潜在的支持者の比率も、4月のピーク時と比較して11ポイントの低下を示した。また、オピニオン・リーダーのレベルでは、8月の後半にはCDU/CSUに対する支持がSPDのそれを上回るようになった。また、ポリトバロメーター調査で

も、1998年6月頃からCDU/CSUの支持率がはっきりと上昇傾向を示すようになり、連邦議会選挙直前の9月半ばの調査では、「次の日曜日に連邦議会選挙が行われたら、どの政党に投票しますか」との問いに対する回答は、SPD39.5%に対してCDU/CSU37.5%となっていた。Renate Köcher, Die Skepsis weicht dem Hoffen auf Aufschwung. Tiefgreifender Stimmungswandel. Ein Vorteil für die Regierungsparteien?, in: FAZ vom 12. August 1998; Claus Gennrich, Auch den Bonner Koalitionspartnern ist das Hemd näher als der Rock, in: FAZ vom 24. August 1998; Elisabeth Noelle-Neumann, Meinungsführer im Wahlkampf. Die direkte Demokratie kehrt für wenige Wochen zurück, in: FAZ vom 2. September 1998; Politbarometer 09/98.

(55) FAZ vom 24. August 1998.

(56) コールを欧州レベルでの大きな実績を有する偉大な指導者として、シュライブラを税制改革に代表されるような未来へ向かっての改革を強力に推進する人物としてアピールすることによって、選挙戦において安定と継続性を求める有権者と、未来への適応のための大胆な変革を必要と考える有権者の双方からの支持を得ることは、CDU/CSUの当初からの戦略であった。しかし、コールに対する支持が低迷したことから、連立与党内では、コールに代わるべき指導者としてのシュライブラの存在を前面に押し出し、連邦議会選挙後のコールからシュライブラへの権力継承の日程を予め明らかにしておくことによって、この支持の低迷に対処する必要があるとする考え方が繰り返し取りざたされた。特に、連邦議会選挙が近づくと従って、党の独自性を強調しようとしたFDP幹部の一部からは、「政策内容、指導スタイル、人物によって未来への新たな展望を開かねばならない」として、連邦議会選挙において連立与党側が勝利した場合、いつコールからシュライブラへの首相交代が行われるかを明確にしておくべきであるとする要求が強く出されるようになった。また、ネッカーBDI副会長等経済界の一部も、コールが1998年末には首相を辞職することを予め明らかにした場合には、選挙でのコールのチャンスは逆に高まるとする見方を示した。シュライブラが8月末の新聞インタビューで、「コールは確かに今後4年間首相を務めるつもりで首相候補への立候補を表明したが、結局のところ、その4年間のうちに起こる可能性のあることについては明言していない。……ほとんどの人は、コールが今後4年間に新たな事態の展開があり得ることを完全には否定していないことを理解している。」と発言して、次期立法期途中での首相交代を否定しないかのような発言を行ったことも、このような憶測に拍車をかけた。しかし、最初から任期途中で辞任することを前提にして首相候補に立候補することが指導者としての弱体性を示すことは明らかであったため、連立与党内の大勢は、このような「権力継承の予告路線」に反対した。FAZ vom 15. Juni 1998; Die Woche vom 27. August 1998.

## 結論

近年のイメージとは異なって、コール首相は就任当時、「冬の首相」と言われていた。それは、1619年にペーメン王となった後わずか数か月で退位したプファルツ王フリードリヒに由来する言葉であり、発足当初、コール政権に対する期待は必ずしも高くなく、短命政権に終わるとの見方も強かった。<sup>(1)</sup>確かに、コール政権は東西緊張緩和政策、ドイツ再統一の実現、「独仏枢軸」の下でのEU統合推進等によって対外政策面で大きな成果を収めただけでなく、経済面においても一定の業績を挙げた。同政権は1982年10月に成立したが、事実上前政権の責任に属すると言えるこの年の経済成長率がマイナス1.1%であったのに対して、ドイツ再統一直前の1989年には成長率は3.6%にまで上昇し、コール政権の下で、西ドイツ経済は二度にわたる石油ショックの打撃を克服して繁栄を取り戻した。<sup>(2)</sup>しかし、それにも拘わらずコール政権に対する国内での評価は概して高

いとは言えなかった。コール政権は発足当初、「精神的道徳的転換」を掲げ、シュミット政権時代の停滞を一掃すると宣言したが、その「転換」が具体的にどのようなものであるかは国民には必ずしも明確に説明されず、コール首相がこの「転換」に向かって強いリーダーシップを発揮しているようにも見えなかった。このため、コール政権はしばしば自陣営内からも「個々の政策を方向づけ、明確に識別できる実行可能な基本方針を欠いている<sup>3)</sup>と批判され、ドイツ統一の年である1990年のような例外的な時期を除いて、世論調査において、コール首相はSPDのリーダーに対して互角以上の支持率を獲得することにしばしば困難をきたした。このため、コールは戦後の首相の中ではただ一人、「首相のボーナス(Kanzlerbonus)」（首相を擁している政党が選挙において得られる追加的な得票）を党に与えることのできない首相と言われた<sup>4)</sup>。コール政権は結果的には長期化したものの、連邦議会選挙におけるCDU/CSUの得票率は、1983年48.8%、1987年には44.3%、1990年43.8%、1994年41.5%と選挙のたびに低下し、1998年にはついに35.1%にまで低下して、政権を失った<sup>5)</sup>。

このような支持率の漸次的低下にも拘わらず、コール政権が16年もの長きにわたって存続できた背景には、ドイツ再統一の成功による名声の確立やSPDの混迷と停滞が大きく影響していたが、第8章で述べたように、彼が「コール・システム」を通じて党内に盤石の基盤を確立することに成功したことも、大きな要因であった。党内での権力基盤の維持は、彼にとって内部からの批判を封じ込め、CDU/CSU支持者からの支持を確保して政権を存続する上で不可欠であった。この点で、コールは、党に対する支配力を欠いていたが国民一般の間での人気によって地位を維持したシュミット前首相とは対極的な行動をとった。彼にとって、党首と首相が不可分の関係にあった理由も、ここにある。

「コール・システム」に見られたような、非公式の人的ネットワークに依拠し、諸利益の均衡に配慮しつつ「背後で糸を引く」という彼の指導スタイルは、党運営だけではなく、統治の場面にも拡大された。ドイツ再統一問題の場合のように、複雑かつ流動的で交渉当事者間の駆け引きが大きな意味を持った外交交渉においては、その長所はいかなく発揮され、大きな成功を取めたとと言える<sup>6)</sup>。しかし、ドイツ再統一後、グローバル化の進展しつつある世界経済の中で、21世紀半ばまでかかるとも言われる旧東独地域の復興という難題<sup>7)</sup>を抱えながら、通貨統合の実現のために厳しい財政運営を強いられるようになり、財政・経済政策が政権の最大の課題になるにつれ、このような調整と指導のスタイルは、党内での権力基盤を維持するには有効でも、この種の政策遂行には必ずしも適切ではないことが次第に明らかとなった。もともと、コールは外交政策に比べて経済政策に対する関心が低く、コール政権の経済政策運営に対する評価も必ずしも高くなかった。しかし、政府が「労働のための同盟」の維持に失敗し、「投資と雇用のための行動計画」及び「より高い成長と雇用のための計画」の具体化の段階で連立与党内の対立が公然化して収拾困難な状況を繰り返し呈したことや、特にこれらの過程でコールが問題解決に向けて強い指導力を発揮していないように見えたことは、コールによる従来の調整方式の有効性が失われている、

あるいはその限界を超えていることを明確に物語るものであった。<sup>(8)</sup> コールのプラグマティックな柔軟性は「明確な方針の欠如」、インフォーマルな形での利益調整方式は「決定作成過程の不透明化」「公然たる議論の拒否と抑圧」、具体的な細部の問題の処理を別の者に委ねジェネラリストとしてのみ行動しようとする態度は「イニシアティブの欠如」と批判され、ドイツの陥っている停滞状況を象徴するものと考えられた。実際にも、これらの問題において、コールが外交政策面で見せたような高いレベルでの調整力を行使できていないことは明らかであった。コールと同様に、必ずしも基本方針が明らかではないものの、彼とは対極的に強い指導力とカリスマ性を有するよう見えるSPDの首相候補シュレーダーの人気が国民の間で急速に高まったことは、その反動でもあった。

もとより、1990年代にドイツが陥った困難な状況は、単に首相の指導スタイルを変化させれば解決するような性格のものではなかった。しかし、第5次コール政権における改革計画をめぐる混乱と挫折は、このような困難な状況を余すところなく示すと共に、「永遠の首相」と言われたコールの指導スタイルの短所と限界をも露呈させるものであったと言える。

(1) Volker Zastrow, Der Winter Kanzler, in: FAZ vom 14. März 1998.

(2) Immo von Homeyer, Die Ära Kohl im Spiegel der Statistik. Ein statistischer Überblick über die Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Finanz- und Sozialpolitik seit 1982, in: Göttrik Wewer (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998, Opladen 1998, S.334.

(3) Clemens, The Chancellor as Manager, p.35.

(4) Op.cit., p.38.

(5) Uwe Anderson/Wichard Woyke, Wahl '98. Zur Bundestagswahl 1998: Parteien und Wähler, Wahlrecht und Wahlverfahren, Politische Entwicklung, Opladen 1998, S.50; Ursula Feist/Hans-Jürgen Hoffmann, Die Bundestagswahlenanalyse 1998: Wahl des Wechsels, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, 1999, S.238.

(6) Vgl. Karl Rudolf Korte, Kommt es auf die Person des Kanzlers an? Zum Regierungsstil von Helmut Kohl in der "Kanzlerdemokratie" des deutschen "Parteienstaates", in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3, 1998, S.387ff.

(7) 走尾正敬「ドイツ再生とEU」勁草書房、1999年、80ページ以下。

(8) この点に関して、様々な政策領域に関するコール政権の業績評価を行ったヴェヴァー等は、様々な分析者による評価を紹介した上で、コール政権がドイツ再統一と欧州統合では大きな業績を挙げたものの、内政、特に経済・社会政策面では、コールの政治スタイルと彼のシステムのために、自らが立てた目標からも、他の西欧諸国の業績からも大きく遅れをとったとし、「これ以上破滅的な総括を提示することはほとんどできない。」と総括している。Göttrik Wewer, Vom "Modell Deutschland" zur Standortdebatte. Zeitpunkt und Maßstäbe einer Bilanz der Ära Kohl, in: Wewer, op.cit., S.31.