

新しい「ドイツ問題」

——ドイツとヨーロッパ統合の関係を
歴史的に振り返る——¹⁾

板橋 拓己



ドイツはEUの「リーダー」か

EU離脱の賛否を問う2016年6月23日の英国国民投票で離脱派が勝利したあと、EUウォッチャーたちの視線は、ブリュッセルではなく、ベルリンに集まった。とくに、いまや欧州で最も経験豊かで権威ある政治家メルケルの一挙手一投足が注視された。²⁾ Brexitについてだけではない。近年のユーロ危機やウクライナ危機への対応においても、ドイツの動向に世界は注目した。いまやドイツが、EUの「リーダー」であるかのようだ。しかし、ドイツがEUにおいて自他共に認める「リーダー」かという点、そうとも言えない点に、現在のEU-ドイツ関係の難しさがある。

そもそも、冷戦終焉後の東西ドイツ統一と欧州連合（EU）の「東方拡大」により、ドイツは地理的のみならず、様々な意味でEUの「中心」となった。人口は加盟国のなかで最多で（8,119万人でEU総人口の約16%）、経済力も群を抜いている。結果としてEUへの財政的貢献も最も大きい。現在、EU予算（2016年は約1,550億ユーロ）の

約4分の3は加盟国のGNI比拠出金で賄われているが、その拠出金の2割以上をドイツが担っている。

このように客観的には、ドイツはEUの中核的な大国と言える。しかし、後述のように、ドイツ自身「リーダー」としてEUを牽引するには、歴史的経緯による躊躇と、国内政治的な制約を抱えている。また他のEU諸国にも、ドイツの覇権への反発や恐れがある一方、応分の責任を担おうとしないドイツに対する苛立ちもある。こうした点から、著名な現代史家T・G・アッシュは、いまヨーロッパは「新しいドイツ問題」を抱えていると喝破した。³⁾

かかる現状を念頭に、この小文では、歴史的な視座からヨーロッパ統合とドイツの関係を考察する。基本的に戦後（西）ドイツは、欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）に始まり欧州共同体（EC）を経てEUへと至るヨーロッパ統合のプロジェクトを積極的に支持し、自ら牽引もしてきた。そしてドイツとEUの関係は、前者の統一と後者の拡大もあり、とりわけ今世紀に入ってから、ゆっくりと、しかし確実に変容している。本稿は、ドイツ－EU関係の歴史を辿り、何が、いかに変容したのか（あるいはしていないのか）を概観しよう。

「ドイツ問題」の解としてのヨーロッパ統合

まずは、歴史的にヨーロッパ統合が「ドイツ問題」に与えられた解答だったということ、そしてドイツ自身もその解を支持してきたことを指摘したい。

「ドイツ問題」は歴史的に多義的な言葉だが、第二次世界大戦後には、大きく三つの意味を持った（なお、冷戦期のヨーロッパ統合に直接関係するのはドイツ連邦共和国＝西ドイツなので、ドイツ民主共和国＝東ドイツには触れない）。第一は、ナチの台頭を許し、第二次大戦を引き起こした張本人であるドイツをいかに封じ込めるかという問題である。これは近隣諸国や、西ドイツ領域の占領にあたっ

た米英仏の西側三カ国にとって最重要の課題だった。また西ドイツにとっても、自分たちが再びナチのような勢力の台頭を許さず、国際的な信用を回復することは不可欠であった。第二は、冷戦下の分断国家という問題である。分断国家西ドイツは、東西冷戦の最前線に位置するため、西側全体の安全保障に関わる存在であった。それゆえ西側諸国は、西ドイツを再軍備させつつも、「独り歩き」を防ぐために、国際的な安全保障体制にしっかりと縛りつけることを目指した。第三の問題は、ドイツの経済力である。敗れたとはいえ、やはり西ドイツ経済の潜在力は大きく、大戦で疲弊した西欧諸国の復興のためにも、ドイツの資源や経済力の活用が企図された。

要するに、第二次大戦後の西側諸国の課題は、西ドイツを「脅威」として封じ込めつつ、西側の安全保障体制に組み込み、かつその経済力を西欧諸国の復興のために役立てることであった。第二次大戦後のヨーロッパ統合とは、かかる諸々の要請に応えるものだったのである。

この「ドイツ問題」の解としてのヨーロッパ統合の性格をよく理解し、西側諸国と協調して統合を推進したのが、西ドイツ初代首相アデナウアー（在任1949-63年）である。アデナウアーは、ドイツ統一を棚上げにしてでも、西側世界との緊密な関係の構築を最優先した（「西側結合」路線と呼ばれる）。そうすることで、西ドイツの政治社会を安定させるとともに、他国との「平等権」の獲得を目指したのである。⁴⁾

こうしたアデナウアーの「西側結合」路線により、西ドイツは「EC=NATO体制」⁵⁾とでも言うべき複合的な国際体制に埋め込まれていく。まず安全保障面では、1955年にNATOに加盟し、再軍備と同時に、米国を中心とする大西洋同盟に組み込まれた。そして経済面では、西欧諸国、とりわけかつての「不倶戴天の敵」フランスと連携しながら、1950年代にECSC、欧州経済共同体（EEC）、欧州

原子力共同体（ユーラトム）といった超国家的な統合を着実に進展させたのである（1967年には3共同体の行政機構が合併してECとなる）。この「EC=NATO体制」のなかで主権を回復し、平和と繁栄を享受したこともあり、西ドイツにとって「西側結合」は、個別利害や単なる「国益」を超えた国家の存立基盤に関わる行動準則、すなわち「国家理性」となっていく。⁶⁾

すでに1960年代には社会民主党（SPD）も「西側結合」を受容し、「新東方政策」を推進したSPD主導のブランド政権（1969-74年）であれ、シュミット政権（1974-82年）であれ、西側との関係についてはアデナウアー以来の路線を踏襲した。再び与党となった保守のキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）主導のコール政権（1982-98年）も、1980年代のヨーロッパ統合の「再活性化」を積極的に推進している。

東西ドイツ統一とEUの成立

第二次大戦後の「ドイツ問題」がヨーロッパ統合を規定したように、1989/90年の東西ドイツの統一過程もヨーロッパ統合の進展に強い影響を及ぼした。すなわち、再び大国化することが予想される統一ドイツを超国家機構に深く埋め込むために、ヨーロッパ統合のより一層の深化、とりわけ通貨統合および政治統合が進められたのである。

こうしてドイツ統一を背景に、1991年12月の欧州理事会でEU設立条約（マーストリヒト条約）の合意に至る。EUは、通貨同盟を中心的なプロジェクトとする一方、共通外交・安全保障政策と司法・内務協力にも権能を広げるものとなった。

通貨同盟はドイツ統一以前から議論が進められていたものだが、統一が予想以上の速度で進むなか、ミッテラン仏大統領やアンドレオッティ伊首相は、ドイツをヨーロッパに繋ぎとめる仕組みとして

それを活用しようとした。一方、コールも通貨同盟に積極的であった。戦後西ドイツ経済の成功のシンボルだった通貨マルクを手放して共通通貨に切り替えることは大きな決断であり、国内の反対も強かったが、コールはこれを推進したのである。

マルクを放棄する代わりにドイツは、新たな共通通貨がマルク同様に安定した通貨となることを望み、通貨同盟について「ドイツ・モデル」の採用を要求した。財政規律を重視する立場から、過剰な財政赤字を抱えた国は通貨同盟に参加できないという条件（マーストリヒト基準）の設定にこだわるとともに、ドイツ連銀と同様、独立性の高い中央銀行の設置を求めたのである。

なお、通貨同盟に伴い、財政を司る政治同盟が必要である旨は多くの者が論じていた。しかし、このとき欧州諸国はそこまで踏み込まなかった。通貨同盟によってドイツを縛ることは重要だが、各々の国家財政にまで超国家機関が介入すべきではないと考えたからである。ユーロ危機で指摘されることになる通貨同盟の欠陥の一つ、すなわち財政同盟の欠如は、ドイツ統一をめぐるポリティクスから生じたものなのである。

「ヨーロッパ化」するドイツ

統一ドイツの「独り歩き」を警戒する予測も当初はあったが、少なくとも1990年代は、ドイツのヨーロッパ政策はアデナウアー路線の延長上にあった。

この継続性を支えたものとして、まず歴代の連邦首相・外相の統合への積極的な関与があげられる。また、CDUとSPDの二大政党をはじめ、主要政党がヨーロッパ統合に総論賛成の立場をとり続けたこと、すなわち政治エリートに「ヨーロッパ・コンセンサス」が存在したことも大きい。さらに、国内世論もヨーロッパ統合に対して、積極的とは言わないものの、原則的に支持を与えてきた。

そもそも先述のように、(西)ドイツは、「西側結合」のなかで国際社会に復帰し、平和と繁栄を享受し、さらには統一まで達成した。ドイツでは、ヨーロッパ統合の推進がそのまま「国益」に繋がると理解される時代が長く続いたのである。こうして、ドイツの政治アクターが依拠する規範やアイデンティティは「ヨーロッパ化」され、彼らは自らに快適かつ合目的な「地域的環境」をヨーロッパで創り出すことに力を注いだ。EUがドイツにとって快適な「環境」となり、ますますドイツはヨーロッパ統合に積極的にコミットするという好循環が成立していたのである。⁷⁾

このドイツ政治の「ヨーロッパ化」とともに、マーストリヒト条約を機に、国内政治とヨーロッパ政策の連関が強められた点も重要である。大きな変化は、マーストリヒト条約批准の際に行われた基本法23条の改正および関連法整備である。この改正23条により、連邦議会と連邦参議院は、政府のヨーロッパ政策に対して大きな発言権を得た。また、州政府の影響力も増大した。一例をあげれば、州が権限を有する分野に関して、州政府は閣僚理事会に参加する権利を得ている。さらに、マーストリヒト条約の批准過程で存在感を示したのが、連邦憲法裁判所である。経緯と詳細は省くが、1993年10月の判決で憲法裁は、EUの権限を定める権限（権限配分権限）はあくまで主権国家にあるとし、国民主権を体現する存在である国内議会に権限配分権限を留保したのである。

EUの制度改革とドイツ

1992年6月にデンマークが国民投票でマーストリヒト条約批准を否決して以来、ヨーロッパ統合における「民主主義の赤字」という問題が表面化した。EUは、一般市民の眼には複雑でエリート主義的なものに映じていた。ドイツでは統合の是非を国民投票で問うことは制度的にないが、先に見た憲法裁のマーストリヒト判決の背

景にはEUの民主的正統性の問題があった。2000年5月にシュレーダー政権（SPDと緑の党の連立）のフィッシャー外相が、ベルリンのフンボルト大学で行った演説でヨーロッパ統合の「最終形態」について論じ、二院制議会の設置などを唱えたが、これも「民主主義の赤字」の解消を念頭に置いたものであった。

こうしたなか、EUは2001年から欧州憲法条約の制定に着手する。安全保障領域にまで権限を広げる一方、「東方拡大」を目前に控えたEUは、「民主主義の赤字」批判を念頭に、透明性が高い民主的な組織への脱皮を目指したのである。与野党を問わずドイツの政治エリートは欧州憲法条約（2004年調印）を歓迎し、2005年5月に両院で批准手続きを完了した。しかし直後にフランスとオランダがそれぞれ国民投票で批准を否決したことにより、欧州憲法条約は頓挫した。

この停滞の打破を試みたのが、2005年から首相を務めるメルケルである。メルケルは、サルコジ仏大統領と連携し、欧州憲法条約の「憲法的概念を放棄する」代わりに、その実質的な部分を残したリスボン条約（2007年12月調印、2009年12月発効）を成立させた。この過程でも、ドイツの政治エリートは依然として親統合的な路線を維持した。ただし、前述のフィッシャー演説を最後に、ドイツの政治指導者が積極的なヨーロッパ統合ヴィジョンを提示することはなくなった。さらに、リスボン条約批准に際して、2009年6月に連邦憲法裁判所が、あらためて国内議会の強化を求める判決を出したことも付言しておこう。

ユーロ危機への対応

2009年来のユーロ圏の危機をめぐって、EUの経済大国ドイツの対応は世界的な注目を浴びた。金融危機から現在の慢性的・構造的な危機に至る展開について詳述する紙幅はないが、⁸⁾ 概してドイツ

の対応は鈍く、かつ頑なだったと言える。ショイブレ財務相に典型的だが、ドイツの論調は、南欧諸国に「ドイツのようになれ」、つまり改革を断行して財政を健全化せよと厳しく迫るものだった。実際ドイツ自身、連邦と州の財政につき、起債に基づかない収支の均衡を義務づけた「債務ブレーキ規定」を2009年に基本法に書き込んでいる。⁹⁾とはいえ、2003年から2006年までドイツも安定成長協定(単年度の財政赤字がGDPの3%を超えてはならないことをユーロ参加国に義務づけるもの)の基準を破っていたことを考えると、きわめて自己中心的と思われるのも仕方がなかった。

かかる政治指導者の言動の背後には、安定した通貨によってこそ戦後ドイツ経済は成功したという従来からの信念に加えて、国内世論への配慮があった。たとえば通俗メディアは、ドイツは自国民の血税をギリシアに注ぎ込んでいるという論調で世論を煽った。選挙戦略的な観点からも、メルケル政権は、債務国支援措置に対する有権者の反発を考慮せざるをえなかったのである。

こうしてユーロ危機に対応するなかで、ドイツはとりわけ国外からあらためて「問題」化された。債務危機に陥った諸国では、ドイツの支援の遅れは独善性の表れだと非難された。また大規模な支援措置をとっても、たとえばギリシアでは、構造改革は「ドイツに強制された」という言説が溢れ、ナチによる占領の記憶を呼び覚ますかたちで、「ヒトラー＝メルケル」というプラカードが街頭デモで掲げられた。

他方で、かつてないほどEUにおけるドイツのリーダーシップを期待する声もある。2011年にポーランドのシコルスキ外相がベルリンで「わたしはドイツの力よりも、ドイツが何もしないことをより懸念し始めている」とまで述べたことは、20世紀までのドイツ＝ポーランド関係を考えるとき、きわめて注目すべきことである。

こうして、たとえば著名な政治学者ミュンクラーなどは、ドイツ

はいまや「覇権国」として行動すべきだと主張している。¹⁰⁾ しかし、いまだドイツは「嫌々ながらの覇権国」(reluctant hegemon) (2013年の『エコノミスト』誌の特集で有名になった表現)、あるいは「意に反した主導国」である。¹¹⁾ ドイツは十分な力を持っているにもかかわらず、歴史的な経緯や国内政治的な制約からEUでリーダーシップを発揮しない(あるいはできない)のである。

ドイツ-EU関係の変容

ここで21世紀におけるドイツ-EU関係をまとめよう。まず指摘できるのは、ヨーロッパ政策における連邦首相のリーダーシップのあり方の変容である。大枠としてのヨーロッパ統合と大西洋同盟の重視というアデナウアー路線の踏襲は繰り返し確認されるものの、シュレーダーとメルケルは、たとえばコールとは異なり、無条件にヨーロッパ統合を賛辞するようなレトリックは用いない。これは、シュレーダー(1944年生まれ)とメルケル(54年生まれ)が、コール(30年生まれ)以前の首相と異なり、もはや世界大戦を体験した世代ではないことも関連しているだろう。ユーロ危機後にコールはあらためてヨーロッパ統合が平和のプロジェクトであることを強調しているが、こうした信念は、第二次大戦で兄の一人を亡くし、故国の惨状を見たという戦争体験に裏打ちされている。

一方シュレーダーは、戦後ドイツ史上、明確に「国益」の言説を打ち出した最初の首相である。またメルケルは、CDUの先輩のアデナウアーやコールのような積極的なヨーロッパ統合ヴィジョンの持ち主とは言い難い。憲法条約破綻からリスボン条約に至る過程では彼女は調整・仲介役だったし、ユーロ危機に際しては、世論を牽引するというより、世論の顔色を窺う役回りを演じた。この点、通貨統合に否定的な世論調査の結果を知りつつ、マルクの放棄を決断したコールの行動様式とは異なっている。

こうした首相のリーダーシップの変容の背景には、国内政治的な制約がある。マーストリヒト条約以前は、連邦政府が主導するヨーロッパ政策に対して内政が影響を与えることは稀だった。しかし、マーストリヒト条約に伴いヨーロッパ政策と国内政治が強く関連づけられたことにより、次第に政府のヨーロッパ政策を国内政治が拘束するようになった。¹²⁾ 繰り返しになるが、重要なアクターは、EU に関し段階的に大きな発言権を得ている議会と州政府、そしてユーロ危機に関しても重要な判決を下し続ける連邦憲法裁判所である。

さらに重要なのが、ヨーロッパ統合への国民のコンセンサスが、ドイツでも次第に弱まっているところである。¹³⁾ ドイツでは主要政治エリートの「ヨーロッパ・コンセンサス」が強く、それゆえ選挙でもヨーロッパ統合は争点となりにくく、さらに制度的に国民投票が存在しないので、国民のEUに対する反感が、あるとしても見えにくい構造になっている。

そうしたなか、ユーロ危機後、ドイツ国民もEUへの懐疑を表明しつつある。2003年のシュレーダー政権による「アジェンダ2010」は、規制緩和、労働市場改革、社会保障改革を進めた。こうした痛みと犠牲を伴う改革によって、国内産業の競争力が高まり、ドイツ経済は好調を維持しているという認識が多くのドイツ国民にはある。それゆえ、ドイツ国民がギリシアなど南欧諸国に向ける視線は厳しい。ドイツ国民から見ると、彼らは「怠け者」なのであり、そこから「ドイツのようになれ」という言説もでてくる。

加えて言及すべきは、独仏関係の変化である。ドイツとフランスはこれまで「独仏枢軸」などと形容され、ヨーロッパ統合の推進力となってきた。しかし、独仏関係がEUのなかでもつ重みは相対的に軽くなっている。加盟国数の増加によって多数派形成のポリティクスが複雑となり、独仏だけでEUを牽引することは難しくなったし、独仏間でも足並みがそろわない事例が増えてきた。さらにユーロ危

機のなかで独仏の財政哲学の違いが顕在化し、そのうえで実際の危機対応がドイツ主導で進んだ意味は大きい。そもそも「独仏枢軸」は、フランスが主導しドイツが追従するというかたちでスタートしたが、ユーロ危機対応ではこの主導と追従の立場は入れ替わった。

とはいえ、独仏関係はすでに不可逆なところまで緊密化しており、今後も独仏の協調がEUにとって最も重要な要素であり続けるだろう（それゆえ、Brexit以上に、2017年4・5月の仏大統領選こそが、EUの将来にとって重大な意味をもつ）。また、現在のドイツの主導的立場は主として経済分野においてであり、依然として軍事・安全保障面では主導国とは言い難いことにも注意が必要である。

「欧州複合危機」のなかで

ユーロ危機以来、EUは、難民危機やBrexitなど、「多層にまたがり連動する複数の危機」に襲われている。¹⁴⁾ こうした危機のなか、「嫌々ながらの覇権国」であるドイツは、難しい立場にある。これまで良くも悪くもEU内でドイツに対する「バランスー」の役割を果たしてきた英国の離脱は、ドイツの覇権性をさらに可視化するものとなる。また、2015年の難民危機が与えた影響も多面にわたる。たとえば、国内政治的には右翼ポピュリスト政党「ドイツのための選択肢 (AfD)」(もともと2013年の連邦議会選前に反ユーロ政党として結成されたが、党内闘争を経て排外的な右翼政党に転じた)が、難民危機を追い風に州議会選挙で成功を収め、2017年9月の連邦議会選挙でも議席を獲得する見通しである。

こうしたなか、ドイツは新しい魅力的なヨーロッパ統合のヴィジョンを描けるのか。そのヴィジョンは、他の加盟国を(ドイツの「覇権性」を感じさせることなく)惹きつけると同時に、国内世論も説得できるものでなければならない。こうした、かつてない課題の前にドイツは立たされていると言えるだろう。

〈註〉

- 1) 本稿は、西田慎・近藤正基（編）『現代ドイツ政治』（ミネルヴァ書房、2014年）所収の拙稿「EUとドイツ」を圧縮・加筆したものである。あわせて参照していただければ幸いである。
- 2) 以下の拙稿を参照。「メルケルはEUを維持できるか — Brexitとドイツの憂鬱」『中央公論』2016年9月号、116–119頁。
- 3) Timothy Garton Ash, “The New German Question,” *The New York Review of Books*, August 15, 2013.
- 4) 詳しくは、拙著『アデナウアー — 現代ドイツを創った政治家』中公新書、2014年。
- 5) 遠藤乾（編）『ヨーロッパ統合史 [増補版]』名古屋大学出版会、2014年を参照。
- 6) Eckart Conze, *Die Suche nach Sicherheit*, München, 2009, S. 318.
- 7) 川村陶子「ドイツとヨーロッパ統合」坂井一成（編）『ヨーロッパ統合の国際関係論（第二版）』芦書房、2007年、93頁。
- 8) 詳しくは、田中素香『ユーロ危機とギリシャ反乱』岩波新書、2016年。
- 9) 森井裕一「欧州危機とドイツ政治」『海外事情』第60巻5号、2012年、23頁以下。
- 10) Herfried Münkler, *Macht in der Mitte*, Hamburg, 2015.
- 11) Stephan Bierling, *Vormacht wider Willen*, München, 2014.
- 12) Simon Bulmer and William E. Paterson, “Germany as the EU’s reluctant hegemon?” *Journal of European Public Policy*, 20 (10), 2013, pp. 1397–1400.
- 13) Timm Beichelt, *Deutschland und Europa*, 2. Aufl., Wiesbaden, 2015, Kap. 4.
- 14) 遠藤乾『欧州複合危機 — 苦悶するEU、揺れる世界』中公新書、2016年。

（いたばし たくみ 成蹊大学法学部教授）