

0. はじめに

冷戦の終焉とともにドイツをとりまくヨーロッパの国際環境は大きく変化した。ドイツは統一の過程において、連邦共和国の基本的な政治システムとヨーロッパ統合への積極的なコミットメントを継続させることを選択した。そしてヨーロッパ統合は、1993年のEU

(European Union) の設立、1995年のスウェーデン、フィンランド、オーストリアの加盟、1999年のアムステルダム条約の発効、経済通貨同盟第三段階への移行を経て、2000年には数年後に予定されている中東欧諸国の加盟をにらんだ機構改革のための政府間会議が開催されるなど、さらなる拡大／深化・発展をとげている。

本稿では、ドイツ連邦政府のヨーロッパ統合政策（ヨーロッパ政策：Europapolitik）をとりあげ、とりわけ1990年代のドイツとヨーロッパ統合の関係を考察することによって、ドイツのヨーロッパ政策の継続性と変容を明らかにすることを試みるものである。以下では、第一に、連邦共和国のヨーロッパ政策の基本的な特徴を簡潔に紹介し、第二に、これを前提としてドイツの冷戦後のヨーロッパ統合政策と、これに対応した国内システム構築の政治過程を議論する。第三に、EU設立後のヨーロッパ政治環境の変化、とりわけ旧ユーゴスラビア紛争への対処をめぐる論争と、これに影響されたドイツの安全保障分野における国内議論の変化を中心として、ヨーロッパ統合の現在の重要課題である共通外交安全保障政策と共通安全保障防衛政策の発展について論じる。最後に次の機構改革へ向けて2000年に開催されている政府間会議の課題と、これに対するドイツの議論を考察しながら、今後の展望を行っていくこととする。

## 1. 連邦共和国とヨーロッパ政策

冷戦環境のもとでアーデナウアー（Konrad Adenauer）首相を中心とする連邦政府は、明確にアメリカを中心とする西側世界への連邦共和国の組み込みと、これに伴う西ヨーロッパにおける統合構想への参加を選択した。1949年の連邦共和国建国当初は、ドイツ再統一という選択肢も他の国家政策の目標と同列に存在していたが、1950年代のなかば頃までには、連邦共和国においては自由を最優先とし、次に平和の維持、さらに以上の目標が達成された上でのドイツ再統一という政治目標の序列が、幅広い政治コンセンサスとして形成されていった<sup>1)</sup>。

外交主権をなお戦勝国によって制限された形で成立した連邦共和国は、ヨーロッパという枠組みの中で国際的な地位と外交主権の回復へ向けて、アーデナウアー首相の強い指導力のもとで西側への統合を進めた。連邦政府のヨーロッパ統合政策を意味するヨーロッパ政策は、冷戦環境のもとでは実質的に西ヨーロッパの統合政策（Westintegration）と同義語となり、1952年のヨーロッパ石炭鉄鋼共同体（European Coal and Steel Community: ECSC）の発足、1958年のヨーロッパ経済共同体（European Economic Community: EEC）とヨーロッパ原子力共同体（European Atomic Energy Community: Euratom）の発足などを経るうちに、これらの諸共同体に対する政策を意味するものとなっていった。

1949年に成立した連邦共和国の政治システムと、1950年代に形成されたヨーロッパ統合に対する幅広い政治コンセンサスは、1990年10月のドイツ統一によっても、その基本的な部分において、変化しなかった。それは形式的にはドイツ統一が基本法第146条によってではなく、基本法旧第23条の連邦への州加盟規定によって、旧ドイツ民主共和国に再建さ

れた東部新 5 州が連邦共和国に加盟したからであり、実質的にも基本的な従来の政治コンセンサスが保持されたためである。主要政党である、キリスト教民主同盟 (CDU) / キリスト教社会同盟 (CSU)、社会民主党 (SPD)、自由民主党 (FDP) は旧東ドイツからの新しいメンバーを迎えたものの基本的な政策は変化せず、緑の党は旧東ドイツの市民運動の流れをくむ同盟 90 と融合し同盟 90/緑の党と名称の変更をおこなったものの、やはり大幅な政策変化はみられなかった。旧東ドイツの政権政党であった旧社会主義統一党 (SED) の流れをくむ民主社会党 (PDS) が連邦共和国の政党システムに加わったが、これまで連邦政府の政策に大きな影響力を持つには至っていない。またヨーロッパ統合に対する以上の主要政党とその他の国内主要社会集団の広範な支持も、基本的な部分において、ドイツ統一によって変化することはなかったといえよう。

このように基本構造において連邦共和国の政治システムはドイツ統一後も強い継続性を示している。そして同様に、ヨーロッパ統合に対する主要政治勢力のコミットメントにも継続性がみられるのである。しかし、より興味深いことは、以上のような広範なヨーロッパ統合に対する支持の継続を背景として、具体的な政策のレベルで、連邦共和国がどのような行動を行ってきたかである。また同時に、ヨーロッパ統合はそれが国際組織との単なる国際協力ではなく、国内制度とヨーロッパの制度との融合である以上、国内の政治システムにも変容を求めるものである。次節では、コール (Helmut Kohl) 政権発足以後の連邦政府のヨーロッパ政策に注目して、ヨーロッパ統合の深化とドイツ政治の対応との相互作用について検討する。

## 2. ヨーロッパ統合の発展とドイツ政治

### 2.1. 経済統合と政治統合

連邦政府はヨーロッパ統合を深化させるために経済統合の推進のみならず政治統合の推進にあたって常に関心ある姿勢をとり続けてきた。また民主的な制度をもつヨーロッパの国が統合に参加することには積極的な支持を与え、イギリス、デンマーク、アイルランドの EC (European Community) 加盟には当初から肯定的であったし、民主化後のギリシャ、スペイン、ポルトガルの EC 加盟にも積極的であった。

政治統合への積極性をよく示す一例は、1987 年に発行した単一欧州議定書 (Single European Act) の交渉過程にみられる。シュミット (Helmut Schmidt) SPD・FDP 連立政権末期に FDP のゲンシャー (Hans-Dietrich Genscher) 外相が 1981 年 1 月に私案として発表した欧州議定書 (European Act) 案は、後にシュミット政権の政策となり、イタリアの支持を受けてゲンシャー・コロンボ・プランとして知られるようになった。1982 年秋に発足したコール CDU/CSU・FDP 連立政権は、この案を他の構成国の賛成を取り付けて実現するために、ドイツが欧州理事会の議長国となった 1983 年前期を利用して、積極的に交渉した。

FDP のゲンシャーがシュミット政権においてもコール政権においても外相として政権運営に参加したことは、すくなくとも外交政策面における両政権の政策継続性をよく示すも

のである。もちろんコール首相がシュミット首相よりもヨーロッパ政策の分野においてより積極的で、アーデナウアーの政治的な後継者として、少なくともイデオロギー上のコミットメントという点においては前任者よりも強い積極性を示していたことはよく知られるところであるが、実質的なヨーロッパ政策の方向性においては両政権の間には類似性が強くみられる。

ゲンシャールの欧州議定書案は、1970年代に経済面ばかりが強調されたECを、政治面においても行動可能な主体として発展させることを一つの目標とするものである。1970年代に徐々に欧州政治協力(European Political Cooperation: EPC)が進展したものの、大きな発展が望めない状況の中で、再度ヨーロッパの政治統合へ向けたイニシアティブをとろうとするものであった。政治安全保障分野における協力の強化、政策決定方式の迅速化、欧州議会権限の拡大などが提案されていた<sup>2)</sup>。

結局この案は、イギリスなどの反対もあり、大きな成功をおさめることができずに、直接的な成果としては1983年のシュトゥットガルトにおける欧州理事会において採択された「欧州連合へ向けた厳粛な宣言(Feierliche Deklaration zur Europäischen Union)」という、拘束力のない、いわば努力目標についての合意しかもたらさなかった。しかし間接的には1979年の直接選挙実施以来政治的に活発になった欧州議会の動きや、1985年に発足するドロール(Jacques Delors)を委員長とする欧州委員会の域内市場計画と並んで、1987年に発効する単一欧州議定書の政治的な背景を構成するものである。単一欧州議定書はその名が示すとおり、EC条約に規定されてきた域内市場を中心とする経済統合とそのための機関に関する規定と、従来はEC条約の枠外に存在していた欧州政治協力を、単一の議定書という形でまとめあげ、EC条約の大幅な改正を行うものであった<sup>3)</sup>。

## 2.2. ドイツ統一とEU条約

単一欧州議定書の一つの重要な核には、1992年末までの域内市場の完成計画があった。域内市場の完成は、1980年代の新自由主義の経済思想を背景として、ヒト、モノ、カネ、サービスの自由な国境を越えた移動を達成するものであるが、この計画が単一欧州議定書の発効とともに軌道に乗りはじめると、ドロール委員会は次の大きな政策目標として、経済通貨同盟の実現をとりあげた。経済通貨同盟検討委員会が1988年に設置され、その成果として翌1989年4月にはドロール・プランとして、3段階で経済通貨同盟を実現するプランが発表された。このようにして経済通貨同盟というアジェンダが登場したのとほぼ同時に、1989年夏から秋にかけて東欧諸国の体制変換が始まり、ヨーロッパにおける東西分断の終わりの兆しが見え始めると、ドイツの統一をヨーロッパの統合という枠の中で実現し、すでにアジェンダとなり条約改正のための政府間会議の開催が予定されていた経済通貨同盟とならんで、政治同盟の実現のための政府間会議を開催することが1990年4月のダブリン欧州理事会によって決定された。

経済通貨同盟については、「通貨の安定」を絶対視する立場から連邦共和国内にも連邦銀

行をはじめとして慎重姿勢をとる声が強かったが、コール政権は通貨の安定をヨーロッパ・レベルにおいて必ず実現できるという条件を整えた上で、通貨同盟をめざすという方針のもとに、強い政治主導によってこの問題の交渉にあたった。その結果、通貨安定を実現するための背景となる経済通貨同盟への参加のための経済諸基準が定められ、遅くとも1999年までに単一通貨の導入を実現するというタイムスケジュールも決定された。

政治同盟については、独仏協調によりヨーロッパにおける政治分野の統合をめざすという従来からの交渉姿勢を守り、欧州理事会の開催などのさまざまな機会をとらえて、外交、安全保障分野の一層の統合を進めるための多くの独仏共同提案をおこなった。この中には西欧同盟（West European Union: WEU）をヨーロッパ統合の要素とすることなど、その後のEUの発展に大きな意味を持つことになった提案も多く含まれていた。政治同盟の分野の交渉は、最終的にはEU条約のいわゆる第二の柱、共通外交安全保障政策（Common Foreign and Security Policy: CFSP）としてまとめられた。

以上のEU条約について交渉する政府間会議の過程におけるドイツの政策は、たとえば欧州議会の権限強化など、ヨーロッパ機関の権限の拡大・強化が中心にあり、この点においては従来からの強い政策継続性がある特徴であるが、新しい特徴として、連邦を構成する州の主張が連邦政府の交渉姿勢にも強く影響していたことがあげられよう。EU条約に取り入れられた補完性原則（Principle of Subsidiarity）は、既に1987年に州首相会議が導入を求めていたものであり、州政府および連邦参議院の意向を受けて、連邦政府がヨーロッパ・レベルの交渉において強く導入を求めたものであった。

EU条約は、ドイツにおける安定した主要政党間のコンセンサスに基づき、圧倒的賛成多数によって連邦議会においても連邦参議院においても受け入れられている。批准の過程では、ドイツ統一の時に利用されその後廃止されていた基本法第23条に新たなヨーロッパ統合条項が設けられた。第1項は「統一されたヨーロッパを実現させるために、ドイツ連邦共和国は、EUの発展に協力するが、このEUは、民主的(demokratisch)、法治国家的(rechtsstaatlich)、社会的(sozial)および連邦的(föderativ)な諸原則ならびに補完性の原則に義務づけられており、本質的な点でこの基本法の基本権保障に匹敵する基本権保障を有しているものとする。このために、連邦は、連邦参議院の同意を得て、法律により主権を移譲することができる。EUの創設、ならびに、その条約上の根拠の変更およびこれに匹敵する規律であって、それによりこの基本法がその内容において変更もしくは補充され、またはかかる変更もしくは補充が可能となるようなものに関しては、第79条第2項および第3項が適用される」と規定し、統合のあり方と主権移譲を明示的に認めている。さらに第2項以下は連邦政府がEUにおける立法に関わる際に連邦議会と連邦参議院との関係を明確に定義し、とりわけ連邦州の権限に属する問題が連邦参議院の協力の下にのみ権限移譲が可能であるという規定をおくことにより、無制限な権限移譲に対して歯止めをかけることになっている。このような基本法の改正という憲法上の規定に加えて、「EUに関する連邦と州の協力法」と「EUに関する連邦政府と連邦議会の協力法」という、より具体的な協力手続きを定めた

法律を作成し、連邦政府のみならずドイツの国内立法機関が EU 関連の立法に様々な形で参加するための制度が整備されたのであった。

ヨーロッパ統合の問題は、1950年代末に EEC が活動を開始してから EU 条約が合意された 1991 年 12 月のマーストリヒト欧州理事会の時点までは、ドイツにおいては国内的に大きな政治インシユールになることはなかったと言って良いであろう。域内市場の完成を含む大幅な EC 条約の改正であった単一欧州議定書が合意された時も、ドイツのメディアや世論が大きな反応を示すことはなかった。ドイツにおいて EC は主にエリートと EC の共通政策による経済利害に直接関係する団体のみの関心事項であったのである。しかし EU 条約が調印され、経済通貨同盟の完成によってドイツマルクが失われるということが報道されるようになると、ドイツ国内では初めてヨーロッパ統合の問題、とりわけ経済通貨同盟をめぐる大規模な論争がまきおこった。デンマーク、フランス、アイルランドにおける国民投票も当然ドイツの世論に影響したが、ドイツは連邦レベルの国民投票制度を持たず、同時に連邦レベルの主要政党の間には安定したコンセンサスが存在していたため、論争は連邦憲法裁判所に提訴された憲法異議訴訟が中心となった<sup>4)</sup>。ドイツの条約批准手続きは、議会の承認後、大統領が署名し、批准書を寄託することによって完了するが、連邦大統領は連邦憲法裁判所の判決が出されるまでは EU 条約の署名・寄託を行わないと発表した。EU 条約の反対派の法的な主張は、国民のみに権限が認められる憲法制的決定を議会が行ったこと、すなわち基本法が禁じている民主主義原則そのものの変更に抵触するような批准手続きがとられたために違憲であるという主張を中心としていた<sup>5)</sup>。

連邦憲法裁判所は 1993 年 10 月憲法異議のうち、基本法第 38 条（選挙）をめぐるもののみを憲法異議の審査対象とし、その他の異議については審査の根拠を認めなかった。連邦憲法裁判所は基本法第 38 条が保証する普通、自由、平等、秘密の連邦議会議員の選挙、すなわちドイツ国民の選挙の権利は、EU 条約の批准によって損なわれるものではないと判断した。判決の主旨は、EU 条約によって成立する EU は構成国から構成される国家連合であり、構成国のアイデンティティーを尊重するものであって独自の自己権限を有する存在ではないため、ドイツ人の選挙権や基本法が保証する民主主義原則は損なわれないとしている。連邦憲法裁判所はマーストリヒト条約によって誕生する EU はあくまでも構成国の民主的正当性に基づいており、その権限は限定されていて、今後とも構成国、連邦議会が影響をあたえる機会は十分に保証されていると判断した。こうして EU 条約反対論者が訴えたような民主主義原則の侵害は起きないと憲法裁判所によって判断され、論争は決着したのであった<sup>6)</sup>。

以上のように、EU 条約はヨーロッパ・レベルで EC を発展させ EU を設立し、経済通貨同盟や共通外交安全保障政策、司法・内務協力などを規定することによってヨーロッパ統合を新たな段階に導いたが、同時にドイツの国内政治制度がより密接にヨーロッパ・レベルの政策決定に関わる契機にもなったのであった。

### 3. ポスト冷戦の欧州と EU におけるドイツ

#### 3.1. アムステルダム条約

EU 条約は、冷戦の終焉が可能にしたドイツ統一に対するヨーロッパ統合という枠組みによる対応策であった。連邦政府もこの枠組みづくりに積極的に貢献した。しかしながら、EU 条約は従来の限定された数の比較的均質な民主的構成国による西側統合の枠組みに基づくものであった。冷戦の終焉の結果、様々な形の中立政策との関係から統合に参加しなかった、もしくは参加できなかったスウェーデン、オーストリア、フィンランドが 1995 年から EU に加盟することとなった。さらに中東欧諸国の多くが EU への加盟を希望するようになった。EU 条約（マーストリヒト条約）は加盟国の急激な増加に伴う政策決定システムの問題などには対応できなかったため、早急に次の条約改正を行う必要があった。連邦政府は中東欧への EU の拡大を自明のこととし、EU 拡大を行ってもシステムが機能不全に陥らないような EU の強化と一層の統合の深化を求めた。

このような背景のもとで、コール政権を支える CDU から拡大 EU を実効的に機能できる機関とするためのアイデアが提示された。「中核ヨーロッパ (Kerneuropa) 構想」として知られるこのアイデアは、CDU 議員団長のショイブレ (Wolfgang Schäuble) と外交部会長のラーマース (Karl Lamers) が共同執筆した論文に示されたアイデアであり、とりわけイギリスの反対などによって EU 条約の内容がさまざまな点で抑制されたものになっていることを背景として、すべての EU 構成国が同じ共通の統合の目標を目指しながらも、条件や能力の違いに応じて、異なった時期に目標を達成することを認めようとするものである<sup>7)</sup>。すでに域内国境管理の撤廃をめぐる問題ではイギリスの反対もあり、EU とは別の政府間協力という形でシェンゲン協定が結ばれていたが、このような中核国によるより進んだ協力の仕組みを EU の中に取り入れようとするものである。

EU 条約を改正する政府間会議とその結果合意される予定であった条約は、大幅な改正になるという期待を込めて「マーストリヒト II」などと称されたが、結局イギリスと他の構成国との立場の違いが根本的な多くの部分で存在し、大幅な条約改正には至らなかった。1997 年 6 月のアムステルダム欧州理事会で採択された EU 条約を修正するアムステルダム条約は、ドイツの提唱した中核ヨーロッパ構想の精神に基づいた規定として、柔軟性原理 (Principle of Flexibility) を警察司法協力という EU 条約第 3 の柱に導入したり、建設的棄権という投票制度を共通外交安全保障政策分野に取り入れられたが、十分に実効性ある運用が期待できるような規定とはならなかった。さらに加盟国数の増加に対応するための抜本的な制度改革も実質的に先送りされ、期待されたような大きな制度改革は行われなかった。

#### 3.2. 旧ユーゴスラビアをめぐる危機と安全保障観の変容

以上のような EU の機構改革を目指す動きが進んでいたのと同時期に、ドイツではもう一つの大きな論争が進んでいた。冷戦後の新しい国際環境がもたらしたドイツ連邦軍の NATO 域外派遣問題である。冷戦環境のもとではドイツが軍事的に、同盟国すなわち NATO の領

域防衛の範囲を超えて国際的に貢献することは求められていなかったし、また連邦共和国内でも歴史的な経緯から領域防衛以外の軍事的な貢献を行うことは基本法が認めていないとする解釈が一般的であった。しかし、冷戦の終焉によって、NATO が外部から軍事的に侵略される可能性はきわめて低くなったが、同時に旧ユーゴスラビアでは民族対立から地域的な紛争が多発し、重大な人権侵害と難民の流出がおきたため、これらの紛争を解決することが、EU および NATO 構成国の重要な政治的課題となっていた。すでに WEU は 1992 年のペーターズベルク宣言において、同盟の任務を領域防衛から平和執行にまで拡大する「ペーターズベルク任務」を定義しており、構成国としてのドイツも同盟の要請に応える必要があった。

ドイツにおいては統一後の基本法改正作業の中で、連邦軍の国際的な紛争処理活動への参加を規定するべきであるという主張が coalition 政権与党の CDU/CSU・FDP から出された。与党は国連のいわゆる平和維持活動の範囲を超えるような紛争処理活動に対しても連邦軍を派遣できるようにする基本法の改正をもとめたが、連邦軍の派遣は国連の平和維持活動に限定されるべきであるとする SPD の賛成を得ることができず、この問題に関する基本法の改正は行われなかった。この結果、連邦政府は状況に応じて、独自の判断でソマリアへの国連平和維持軍の派遣、1993 年のボスニアでの NATO の AWACS 機による飛行禁止監視活動への連邦軍将校の派遣などにあたって、連邦軍を何らかの形で参加させることとなった。これに対して SPD と FDP は連邦憲法裁判所に派遣の仮差し止めを求めた<sup>8)</sup>。連邦憲法裁判所は本判決に先立って、1993 年 4 月 8 日に仮差し止め請求を棄却したため、連邦軍は AWACS による飛行禁止監視任務に参加を継続することが可能になった<sup>9)</sup>。

SPD 内でも党内議論は分裂していた。1993 年 5 月に次期連邦議会選挙の SPD 首相候補で党首であったシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州首相のエングホルム (Björn Engholm) が前同州首相バルシェル (Uwe Barschel) 事件をめぐる政治スキャンダルですべての公職から辞任したのを受けて、ラインラント・プファルツ州首相であったシャーピング (Rudolf Scharping) が 6 月の臨時党大会で党首として選出されたが、シャーピングは SPD 右派として知られ、左派の十分な支持が得られていなかった。シャーピング党首は 1993 年秋の党大会までに党内の連邦軍の域外派遣に関する議論を収束させるために、FDP のキンケル (Klaus Kinkel) 外相が個人的に提案していた連邦議会の 3 分の 2 の賛成による域外派遣への賛成を条件として、域外派遣を受け入れることを示唆していた<sup>10)</sup>。しかし SPD 内の議論は左派の影響を受け、最終的に国連決議によるマンデートの枠内であっても戦闘行動への参加を認めないとする方針が党大会までには確定された<sup>11)</sup>。当時の SPD 内では連邦軍の NATO 域外派遣に反対する意見は非常に強かった。

もう一つの重要な野党勢力である同盟 90/緑の党は、1990 年の連邦議会選挙において西側の緑の党が 5% 条項のために議席を獲得できなかったため、連邦議会においては旧東地域の同盟 90 の議員によって代表されていた。同盟 90 の議員は国連による多少の武力行使もともなう平和維持活動を認めていたが、冷戦時代の平和運動にその起源の一部を持つ緑の



党の左派議員と一般の党員の多くはこれを認めず、国連の平和維持活動も含む一切の軍事的手段を伴った行動を否定することを臨時党員集会において決定した<sup>12)</sup>。

以上のように連邦共和国内の議論は、連邦軍の派遣を国連および NATO に対する義務として域外での戦闘行動を含む任務への参加を広く認める政府与党と、党内に大きな意見の相違が存在しつつも国連の平和維持活動のみに限定する SPD、一切認めない同盟 90/緑の党および旧東ドイツの社会主義統一党の流れをくむ PDS という3つの立場が存在していた。

連邦憲法裁判所は 1994 年 7 月 12 日の判決において、連邦軍の NATO 域外派遣を基本法 24 条第 2 項「連邦は平和の保持のため相互集団安全保障体制に参加することができる。その際に連邦は欧州ならびに世界諸民族間の平和的かつ持続的秩序をもたらす保障する主権の制限を受け入れる」を根拠として合憲としたが、派遣にあたっては連邦議会の承認（単純多数）を義務づけた<sup>13)</sup>。この判決はそれまでの改憲議論や政治的な論争に決着をつけた。そしてドイツ連邦軍は、連邦議会の同意を取り付けることができれば、国連、NATO、WEU の組織の枠内における行動であれば地理的には NATO 域外であっても、戦闘行動、平和維持活動、人道援助などあらゆる分野においてすべての機能を果たすことが認められることとなった。

この判決をうけて連邦議会は SPD も含めて連邦政府が承認をもとめたボスニアへの連邦軍の派遣を認めた。この背景としては、SPD 内の左派は基本法の解釈を巡って連邦軍の域外派遣に反対していたものの、外交防衛問題の専門家が多くから構成される右派は既に域外派遣を認めていたことがあげられる。この後、1995 年になりボスニアにおけるエスニック紛争の状況が一層悪化するとドイツはより危険な戦闘行動に巻き込まれる可能性のある任務への参加を求められた。SPD と緑の党では党内を分断する論争が行われたが、連邦議会は政権与党と SPD 右派、緑の党の現実派の賛成により、ボスニアへのトルネード戦闘機の派遣を承認した。ここで特に重要なことは、のちにシュレーダー (Gerhard Schröder) 政権の外交防衛政策領域の実務を担当することになる政治家たちが同盟国の要請と連邦政府の方針を支持していたことである。たとえばシュレーダー政権で外相を務める緑の党のフィッシャー (Joschka Fischer) は、ボスニア紛争への対応にあたり、従来の緑の党の完全非軍事平和路線から離れ、場合によっては軍事力を用いても国連保護地域と住民の生命、人権を守る必要性を訴えるようになっていた。

以上のような政治的議論の変化に見られるように、連邦憲法裁判所の判決とその後の旧ユーゴスラビアにおける紛争への軍事的対応への参加を経て、ドイツ主要政党間には冷戦後の新しいヨーロッパにおける安全保障に対する共通の理解が次第に醸成されていったといえよう。ドイツは領域防衛の枠組みを越えて、NATO、WEU、全欧安保協力機構あるいは国連という枠組みの中で、紛争解決のために連邦軍を用いることが同盟国から求められており、この要請に実際に応えていくことが必要になったのである。1990 年代のヨーロッパにおける安全保障の軸は領域防衛から紛争/危機対応へと移ったのであり、ドイツもこの変化に対応していくこととなった。

### 3.3 シュレーダー政権のヨーロッパ政策

1998年9月27日に実施された連邦議会選挙の結果、コール政権与党は敗北し、SPDが緑の党と連立を組み、シュレーダーを首相として政権を樹立することとなった。時を同じくして、バルカン半島のコソボ危機は再び緊張を増し、選挙直後の30日、コール政権はNATOがコソボ紛争をめぐる武力行使を実施する場合には戦闘機を派遣することを野党との協議の上閣議決定した。さらに次期政権の予定される閣僚との密接な協議の後、10月12日閣議においてNATO軍の対ユーゴ武力行使を承認した。これを受けてドイツは連邦軍をNATOの制裁活動に参加させる前提として連邦議会において承認をとる必要に迫られた。10月16日連邦議会はなお選挙以前の古い構成で開催され、旧政権与党CDU/CSU・FDPと次期政権を担当するSPDと同盟90/緑の党の大多数の議員が賛成し、圧倒的多数でNATOによる軍事力行使を承認した。

従来のSPDや同盟90/緑の党内の議論では、連邦軍が参加する武力行使活動の前提として国連ないしは全欧安保協力機構のマンデートが必要であるとの見解があったが、今回のコソボ危機に際してはロシアの反対によって国連安全保障理事会は決議を出すことができないことが明らかであったため、NATOは独自の判断でセルビアが譲歩しない場合のセルビアへの攻撃を決定していた。シュレーダー・ニーダーザクセン州首相（次期連邦首相）は、長期にわたる政治的・外交的努力が成果を生みず、ボスニアと同様の惨禍がコソボで起きようとしているために、セルビアから譲歩を引き出すためにNATO軍を派遣するための連邦政府の提案を支持することが必要である、と説明した。国連安全保障理事会決議1199とは別に軍事行動を明示的に認める国連決議が採択されることがより望ましいものの、ロシアの状況を考慮すれば新たな決議は望めないのであって、NATOが行動することはやむを得ないとしている<sup>14)</sup>。フィッシャー同盟90/緑の党会派代表（次期外相）も、国連による明示的な法的基盤が与えられることを望みながらも、コソボから戦争の危険が生じることを防がねばならず、コソボの事態をヨーロッパは許容してはならないと力説している<sup>15)</sup>。以上のように、NATO軍の武力行使問題が政権交代期と重なったことによって、ドイツ政治はこの外交問題においていっそうの結束を示す結果となった。10月16日の連邦議会ではことさらドイツが政権移行期にも外交上の行動能力を失ってはならないこと、同盟国としての義務を完全に果たせることを示す必要性が強調されたのであった。

10月27日シュレーダー政権は同盟90/緑の党のフィッシャーを外相、SPDのシャーピングを国防相として発足した。ヨーロッパ政策の視点からシュレーダー政権を見ると、フィッシャー外相とシャーピング国防省の任命にも象徴的に現れているように、コール政権時代の基本政策から大きな変化はみられない。フィッシャー外相はインタビューの中で、外相就任後ことさら外交の継続性を強調していることについて、同盟90/緑の党のこれまでの政策には多くの誤解をまねく要素もあったため、ドイツ外交の安定性とヨーロッパ統合ならびに大西洋同盟との関係が揺らぐことはないことを理解してもらうことによって初めて新政権の独自色を出すことが可能になるのであるためと説明している<sup>16)</sup>。もちろん新

政権は社会民主党色を打ち出すためにヨーロッパ政策の分野でも、たとえばヨーロッパ・レベルにおける雇用政策の強調など、コール政権とは違った重点の置き方をした分野もあるが、むしろこれは例外的ですらあったといえよう。

シュレーダー政権発足直後の1999年前期はドイツがEUの理事会議長国となる時期であった。このため発足後日の浅い政権にもかかわらず、この時期にEUが直面した大きな3つの危機への対応にリーダーシップを発揮し、ヨーロッパ政策分野で大きな決断を行う必要に迫られた。3つの危機とは、EUの中東欧への拡大をみこしての、EUの農業政策に代表される政策分野の効率化のための改革と予算枠組みの策定を中心とした「アジェンダ2000」の策定をめぐる構成国間の利害対立、コソボ紛争へのヨーロッパ・レベルでの対応、一部のEU委員会委員の不正人事・予算執行の不適切さに対する疑惑に端を発したEU委員会の総辞職を受けての新委員会の任命である。いずれも将来のEUの活動に甚大な影響をおよぼすものであり、議長国としての構成国間利害調整は容易ではなかった。

フィッシャー外相は理事会議長国としての施政方針を発表する欧州議会における演説で、中心課題はEUを構造と手続きの両面において西欧のみならず全欧ひいてはグローバルにも行動能力のあるEUを作り上げる準備を行うことであるとして「アジェンダ2000」の合意、有効な雇用政策の策定、EU拡大の可能な限り早期の実現、EUの外交行動能力の強化という4つの重点課題をあげていた。第4の外交分野では、ドイツが議長国を務めている間に発効が予定されているアムステルダム条約に基づき、CSFP上級代表の任命、「共通戦略」に基づく多数決の導入などを指摘している<sup>17)</sup>。同時に、CSFPの実現のためには欧州安全保障防衛アイデンティティー（European Security and Defense Identity: ESDI）の実現が必要であり、集団防衛（領域防衛）は引き続きNATOの任務であるが、アメリカが参加しない場合でもEU/WEUが必要と認識する場合には、EUが独自の危機管理能力を持つ必要性を強調、欧州安全保障防衛アイデンティティーの構築は域内市場、経済通貨同盟実現後のEUにとってさらなる深化のために重要になることを強調している。このような認識に基づき、ドイツが6月のケルン欧州理事会までに欧州安全保障防衛アイデンティティーについての報告書を作成することを表明した。

### 3.4. 欧州安全保障防衛政策の展開

シュレーダー政権は「アジェンダ2000」、EU委員会総辞職、コソボ危機という3つのヨーロッパにとっての危機を比較的うまく乗り越えることに成功した。とりわけコソボ危機への対応では、第二次世界大戦後初めて本格的な戦闘行動に連邦軍が参加することとなり、NATOという同盟メンバーとして軍事的にもドイツが行動した初めてのケースとなった。ドイツは90年代なかばの安全保障論争と連邦軍のNATO域外派遣を認めるという国内コンセンサスの発展を背景として、コソボ紛争ではついに同盟国の一員として国連決議を根拠としない戦闘行動にも参加したのであった。

さらに、このようなEU周辺部における紛争への対応能力を高めるための欧州安全保障防

衛政策の形成に当たっても連邦政府は重要な貢献をした<sup>18)</sup>。コソボ紛争をめぐるユーゴスラビア空爆はEUおよびヨーロッパ諸国の軍事作戦行動能力の問題点を明らかにし、極度にアメリカに依存した状況をヨーロッパの政策決定者に強く印象づけることとなった。ドイツは議長国として、このような状況を改善すべくEUにおける安全保障防衛政策を実現するため、「共通欧州安全保障防衛政策の強化に関する議長報告」<sup>19)</sup>を作成した。この報告書は、EUが軍事力の裏付けをもった自立的な活動のための能力とその決定手段を創設するために、WEUの持つ能力を吸収・発展させることにより、独自の軍事的能力を発展させることを目指すことをもとめている。この報告書はケルン欧州理事会で承認され、「安全保障および防衛に関する共通欧州政策の強化に関する宣言」が採択され、政策の具体化が開始されることとなった。こうして欧州安全保障防衛アイデンティティーは軍事的裏付けと組織を持った政策「欧州安全保障防衛政策」(European Security and Defense Policy: ESDP)へと発展したのであった。ケルン欧州理事会で合意された内容は、1999年12月のヘルシンキ欧州理事会においてさらに具体化され、5万から6万人規模の緊急対応部隊を短期間に招集できるシステムを創設することで合意し、2000年春には危機管理政策の実施に必要な諸委員会とメカニズムが具体的に動き始め、ESDPは立案から実現へと動いている。

このようなESDPを実現するにあたって、ドイツはもう一つ重要な問題を解決しなければならない。それは連邦軍の改革である。連邦軍はもともと「制服を着た市民」が国土を防衛するという基本理念に基づき運営されてきた。しかし、冷戦後のヨーロッパの安全保障環境は大きく変わり、同時に連邦軍の任務にも新たに紛争処理という内容が加わった。このような状況の変化とヨーロッパ・レベルにおける安全保障防衛政策の実施のために、シャーピング国防相は1999年5月に連邦軍の将来構想を審議する委員会「共通安全保障と連邦軍の将来委員会(Kommission "Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr")」(通称ヴァイツェッカー委員会)を設置した。元連邦大統領ヴァイツェッカー(Richard von Weizsäcker)を委員長とする同委員会は2000年5月23日に最終報告を発表し、連邦軍の戦力を現在の33万人から24万人に削減し、その構成のうち徴兵に基づく兵力を3万人に削減することにより、実質的に職業軍人を中心とした軍隊に変容させることを提言した。そして連邦軍のうち14万人を紛争対応部隊として構成することを提案している<sup>20)</sup>。この構想は連邦軍を国土防衛主体から、紛争への対応が可能な戦力に再構成することを目指しているものであった。

連邦政府は2000年6月14日連邦軍の改革を閣議決定した。政府の決定はヴァイツェッカー報告ほど大胆なものではなかった。総兵力を27万7千人に削減し、そのうち15万人を紛争対応部隊として整備し、徴兵期間は現行から1ヶ月削減するだけの9ヶ月とするもので、徴兵戦力もヴァイツェッカー報告ほどには大幅に削減していない<sup>21)</sup>。しかし、連邦政府の決定は厳しい国家財政状況の下で連邦軍を紛争対応能力あるものにする方針に基づくものであり<sup>22)</sup>、ESDP実現のための連邦軍改革の方向性は示されているといえよう。

#### 4. おわりに

中東欧への EU 拡大は既に EU にとって既定の路線であり、既に 12 カ国との加盟交渉が行われている。しかし、EU の現行システムは多くの新規加盟国を迎えて十分に機能できる状態にはない。これは前回のアムステルダム条約交渉の際に閣僚理事会における特定多数決票の配分、EU 委員会委員の数・構成などについて有効な機構・制度改革が構成国間の利害調整がつかず、合意できなかつたことによるものである。2000 年 2 月 14 日には EU 条約を改正するための政府間会議が開催され、12 月のニース欧州理事会において条約修正を採択するための新条約の交渉が進んでいる。

政府間会議の場におけるドイツの EU 拡大と深化にたいする支持は、広い政治的なコンセンサスに基づいて今後とも趨勢として変わらないであろう。しかしこれと並行して進んでいる具体的なヨーロッパ・レベルの政策形成にあたってはさまざまな問題ももちろん存在している。たとえば本稿で議論した共通安全保障防衛政策の分野においては、現在のドイツにとっての課題は、政治レベルのコミットメントの問題から、具体的に NATO との具体的かつ技術的な関係も含めて、軍事的指揮系統の構築、軍事的作戦能力の構築などの分野でどこまでシュレーダー政権が積極的に貢献していくのかということに移っている。EU の紛争対応部隊の約 3 分の 1 にあたる 2 万人の兵力はドイツが提供するものと予定されており<sup>23)</sup>、この点でも今後のヨーロッパ安全保障の重要な担い手としてのドイツの政策はますます重要性を増していくであろう。

フィッシャー外相は欧州連邦構想を 2000 年 5 月にフンボルト大学における演説において私案として発表し、欧州統合の将来像についての議論を再活性化させた<sup>24)</sup>。フィッシャー演説は長らく停滞していたドイツにおけるヨーロッパ統合の将来像についての議論を新たに巻き起こした点においてきわめて重要である。フィッシャー外相は、すでに進んでいる政府間会議の議論や現在の EU の制度からはあえて距離をおいた、より長期的かつ根本的な将来のビジョンを議論することを試みている。その内容は、いわゆる「モネ方式」で政策領域を漸進的に共同体化し、国家から EU に権限を移譲してきたことによって、市民にとって非常にわかりにくい権限関係が生じている現状を乗り越えるため、ヨーロッパ・レベルの連邦への国家からの主権の移譲を明確に憲法条約という形で規定することを中核としている。連邦にはヨーロッパ・レベルで規定することがどうしても不可欠な主権のみを移譲し、その他の主権は存続し続ける国家にとどめておくことが必要であるとされている。

フィッシャー構想はあくまでも私案として発表されたが、当然にシュレーダー政権の基本的な考え方に沿ったものであるし、野党 CDU のヨーロッパ問題の専門家からも大筋では歓迎されているものである。2000 年の政府間会議がどの程度まで現在の EU の制度改革を達成できるかは不透明であるが、現在のヨーロッパ統合は既により長期的な将来の到達点を構想することが不可欠な段階に到達している。EU の拡大とこれに対応する制度改革を行っていくにあたって、ドイツの姿勢はきわめて重要な意味を持っている。今後のドイツのヨーロッパ政策の展開がなお一層注目される場所である。

## 注

- 1) このあたりの詳細については以下の拙稿を参照されたい。森井裕一、「欧州議会の直接選挙とドイツの統合政策」、『政策科学・国際関係論集』（琉球大学法文学部紀要）、32-38頁。
- 2) “Europäische Akte”, Europa-Archiv, Folge 2/1982, D50-D55.
- 3) 単一欧州議定書の命名とその政治的含意、ドロールが果たした役割などについては以下参照。Agence Europe, 10 July 1985.
- 4) Verfassungsbeschwerde von Manfred Brunner gegen das Zustimmungsgesetz vom 2./18./30.12.1992 zum Vertrag über die Europäische Union am 18.12.1992.
- 5) このような主張は、EU 条約の批准に当たっては、議会ではなく、憲法制定権力である国民が国民投票によって賛成することが必要であると訴えるものであった。
- 6) 構築が可能になった背景としては、1998 年末からのイギリスの政策変更があり、ブレア政権が伝統的な NATO 重視からヨーロッパ内の枠組み強化を認めたことがある。以下など参照。„Französisch-britisches Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 4. Dezemb6) 詳細は拙稿参照。森井裕一、「ボン民主主義と直接参加—法的枠組みと政治動向」、『比較憲法学研究』、第 6 号、1994 年、25-45 頁。
- 7) „Überlegungen zur europäischen Politik: Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994”, Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr.10, 1994, S.1271- 1280.
- 8) FDP の訴訟はあくまでも憲法上の解釈問題を明確にするという主旨であった。FDP は政策的には域外戦闘行動への参加は同盟国として望ましいが、憲法改正を行わなければ参加は法制度上不可能であるという立場をとっていた。
- 9) “Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1993”, Auswärtiges Amt, Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949 bis 1994, Köln, Verlag Wissenschaft und Politik, S.911-912.
- 10) „Neuer Bonner Debatte über Bundeswehreinätze”, Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 28.07.93.
- 11) „Halbherzige Kurskorrekturen der SPD”, NZZ, 17.09.1993, „Mässiger Erfolg Scharpings am SPD-Parteitag“, NZZ, 19.11.1993.
- 12) „Pazifistischer Rückfall der deutschen Grünen“, NZZ, 11.10.1993.
- 13) この判決をめぐる法的詳細については以下を参照。松浦一夫、『ドイツ基本法と安全保障の再定義—連邦軍「域外派兵」をめぐる憲法政策』、成文堂、1998 年、および、小林宏晨、『ドイツ連邦軍の「海（域）外派遣』、政光プリプラン、1997 年。
- 14) Bundestag, Plenarprotokoll, 13/248, 16.10.1998, 23135C-23138.
- 15) Bundestag, Plenarprotokoll, 13/248, 16.10.1998, 23141A-23142.
- 16) „Interview des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, zur Außenpolitik der neuen Bundesregierung mit der Zeitung ‚Der Tagesspiegel‘ vom 5.November 1998“, Internationale Politik, 12/1998, S.79-81.
- 17) „Rede des amtierenden Präsidenten des Rates der Europäischen Union und deutschen Außenministers, Joschka Fischer, über die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, am 12.Januar 1999“, Internationale Politik, 6/1999, S.86-92.
- 18) 以上のような大幅な安全保障防衛政策分野におけるヨーロッパレベルの協力枠組みの構築が可能になった背景としては、1998 年末からのイギリスの政策変更があり、ブレア政権が伝統的な NATO 重視からヨーロッパ内の枠組み強化を認めたことがある。以下な

- ど参照。Französisch-britisches Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 4. Dezember 1998 in St. Malo“, International Politik, 2-3/1999, S.127-128.
- 19) „Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, Internationale Politik, 10/1999, S.134-137.
- 20) „Die Bundeswehr wir schrumpfen: Es bleibt bei der Wehrpflicht“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.05.2000, S.1.
- 21) „Das Kabinett billigt Scharpings Vorschläge zur Umgestaltung der Bundeswehr“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.06.2000, S.2.
- 22) シュレーダー政権発足以来連邦予算の全般的な見直しと、アイヒェル蔵相を中心とした緊縮財政の徹底がはかられているが、国防省もその例外とはなっていない。連邦軍予算の削減傾向はドイツ統一後からの趨勢ではあるが、90年代初頭にはGDP比で国防予算が約3%を占めていたものの、90年代末にはほぼ半減し約1.5%ほどにまで低下しており、他のNATO諸国との比較においてもかなり低いものとなっており、ドイツの国防予算はGDP比でNATO諸国の上位3分の1から下位3分の1に低下している。“Grundlinien deutscher Sicherheitspolitik; Rede des Bundesministers der Verteidigung, Rudolf Scharping, an der Führungsakademie der Bundeswehr am 8. September 1999 in Hamburg“, <http://www.bundeswehr.de/>
- 23) „20000 deutsche Soldaten für Europa“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.06.2000, S.2.
- 24) „Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, „Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“, am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin“, Internationale Politik, 8/2000, S.100-108. なおこの演説が引き起こした統合の将来像をめぐる論争については、さしあたり以下の特集が参考になる。“Forum Zukunft der Europäischen Union“, integration, Nr.3, Juli 2000, S.149-197.