

## 『ドイツの政治』[平島健司 著]

(東京大学出版会, 2017年)

森井 裕一

ドイツ統一から程なくして出版された著者の『ドイツ現代政治』(東京大学出版会, 1994年)は、邦語でドイツ政治を学ぶ者にとって長きにわたり不可欠な基本書であった。本書『ドイツの政治』は「政治構造を歴史的に分析する」とした『ドイツ現代政治』の問題設定と分析の対象範囲を発展させ、その後のドイツ連邦共和国の制度的展開を描き出している。ドイツ統一から30年が視野に入ってくる中で、ドイツ統一後の政治制度と政治過程の継続性と変容についてあらためて考察する際に、本書は極めて優れた学術的基盤を提示してくれる。

ドイツ政治の構造を論じるにあたって、著者はドイツ政治研究者であれば今日の世界で知らない者はいないと言ってもよいカッツェンシュタイン (Peter Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia, 1987) の「半主権国家 (semisovereign state)」論を援用し、対象とする時期を大きく拡張して議論を発展させている。戦後のドイツは、とりわけ初期の外交政策分野では、戦勝国と国際環境から強い作用を受け、外交主権の回復がその後の欧州統合政策と同盟政策の重要な背景となっていた。この点で主権が完全でなかったのは明らかなのであるが、これに対してカッツェンシュタインの「半主権国家」論は、対外的な主権ではなく、中央政府の自由度という意味での国内政治を説明する枠組である。

この「半主権国家」論は、当初は西ドイツ時代の連邦共和国の国内政治の特徴を説明するために導入された枠組であり、連邦政府がさまざまな国家機関と強い社会的な主体によって制約を受けることを象徴するものである。社会の集権度と国家の集権度という二つの軸をとってさまざまな国家をその中に位置づけると、その国家の特性を浮き彫りにすることができる。社会の集権度が高く、しかし国家の集権度が低いドイツ連邦共和国では、社会も国家も集権度が高い日本の中央政府とは異なった政策運営が見られる。このような単なる分類を超えて、「分権化された国家」と「集権化された社会」を結ぶ「結節点」の働きを、歴史を踏まえて政策展開を追いながら明らかにすることこそが本書の中心を占めている。「結節点」とは「政党」、「協調的連邦制」、「準公的制度」である。そしてこのような構造を有するがゆえに、連邦共和国の政策はゆっくりとしか変化し得ない特徴を持つことになる。大胆な変化が起きないこと、つまりは「漸進主義的」特徴を持つドイツ政治の構造と、変化のプロセスで三つの要素がどのように政策変容

に作用するかが、章ごとに異なる政策分野を扱いながら明らかにされている。本書の前半はいわば「半主権国家」の成立から問題が生じて改革の必要性が高まっていく歴史的な議論が中心であり、統一後の変容を議論する前提となっている。後半は統一後の政策領域ごとの変容過程の分析である。

第1章『『半主権国家』の形成—占領と連邦共和国の成立』では戦後に誕生した「分権化された国家」としての連邦共和国、「集権化された社会」、二つを結ぶ結節点について、歴史的な説明が加えられる。国家は連邦制の下で州と権限を複雑に分ち合い、州の代表が構成する連邦参議院や連邦憲法裁判所がその判決により党派対立に決着を付け、法的規範の定着に寄与してきた。連邦首相がワイマール共和国の首相よりも安定した基盤と強い権限を有するとしても、連邦参議院や連邦憲法裁判所など国家機関との権力の分散により国家は分権化されている。これに対して社会は、商工会議所やさまざまな経済界の頂上団体によって集権化されているし、労働側はドイツ労働総同盟、農業はドイツ農民連盟により、それ以外の職能でも組織的な集約がなされて集権化されている。そして結節点として、中道を指向する主要「政党」、州と自治体の任務遂行が困難となる場合に連邦が関与する「協調的連邦制」、さらに対立が深まった場合でも円滑な政策遂行を可能にする諸制度、連邦銀行や連邦雇用庁、疾病金庫、労使が経営に参画する共同決定ルールなど「準公的制度」が簡潔に説明される。

第2章『『半主権国家』の国家』は、前章末の連邦共和国における制度発展の前提としての占領期の諸制度がどのように芽生えていたかという議論を受けて、連邦共和国の初期に整備された年金、医療など社会保険制度を中心とした「社会国家」と、連邦と州の間の任務分担をめぐる「協調的連邦制」について、さらには政治的にも大きな意味を有する「連邦憲法裁判所」制度の歴史的な確立について論じている。

第3章「政党と政党システム」は結節点のうちもっとも重要とされる「政党」と政党システムの変容を戦後の歴史的展開から明らかにする。さらに連邦参議院との関係で政党がどのような役割を果たしてきたか、政権獲得をめぐる競争、組織と財政が論じられている。第4章『『半主権国家』とコーポラティズム』はドイツ社会を特徴付け、政治的争点化を回避しながら効果的な政策形成を可能にするさまざまな準公的制度とその役割の変容を詳しく扱っている。戦後さまざまな準公的制度が社会の組織化によって作り出され、それらがとりわけその時々の方の政権の経済・社会政策運営の展開を受けて変容してゆく様子が描き出されている。

第5章『『半主権国家』と国家統一』はドイツ統一を扱うが、ドイツ統一には国際的側面、外交政策としての側面があると同時に、東ドイツ地域の「半主権国家」連邦共和国への編入、東ドイツ地域への制度の「移植」のための政策展開というもう一つの側面がある。外交政策領域では連邦首相が政治的な主導権を取り

やすいのに対して、政党システムなど社会的結節点の東ドイツ地域への導入など内政領域では異なった様相となることが示されている。

統一という大きな試練と同時に、ドイツは構造変容が進展する経済環境に十分に対応することができず、戦後構築された福祉国家モデルの改革は進まなかった。1990年代に「改革の停滞」と揶揄され、改革が遅れた状況から、いかに労働市場改革、社会保障改革のような「構造改革」が進展したかを描き出したのが第6章「社会国家の変容」である。改革の最後のフェイズでは、政府と労組の相互作用ではなく、二大政党双方で改革勢力が優位となり、選挙での政党間の競合が政策の革新に貢献した過程として説明されている。

社会保険制度の改革が進み、ドイツの改革の停滞のもう一つの背景を構成していた連邦制の問題に改革の波が及んだ様子を分析したのが第7章「東部建設の継続と連邦制改革」である。「協調的連邦制」においては州が連邦参議院を通して影響力を立法に行使するために、立法に時間がかかりすぎて「改革の停滞」を招いたという認識が背後にあった。連邦と州の錯綜した権限関係を整理し、定義し直すことによって決定能力を回復することを目指したのが2006年の「連邦制改革I」である。次に連邦と州の間の財政関係を新たに定義し、財政均衡を義務づける「債務防止ブレーキ」制度を基本法に規定したのが「連邦制改革II」であった。これらの政治過程が、政党間の交渉、連邦の州との交渉という複雑な政治過程をトレースすることによって丁寧に分析され、「協調的連邦制」の変容が指摘されている。第8章「移民・難民政策」は移民・難民政策を扱っているが、この政策領域を描くことで示されるものもまた「半主権国家」における漸進主義的政策変容である。外国人労働者を中心とした「外国人政策」の時代から「庇護政策」、「統合政策」が統合化され「移民政策」に変化してゆく長期の政策展開が描き出されている。他の政策領域と異なりアイデンティティーが関わる故に、政党によって意図的に政争の具とされ、改革がことさらに遅れた過程が描きだされている。

終章では、構成要素たる個別の制度は変化を遂げてきたにもかかわらず、全体としては柔軟性と適応力を持った「半主権国家」は変化しておらず連続性が見られることを指摘した上で、変化をもたらしたものは何であったのかを、統一、政党、連邦首相のリーダーシップの観点からまとめている。

あとがきで筆者が指摘しているように、本書の意図はドイツが先進的だと評価される環境政策のような政策を取り上げるよりもむしろ、「もう少し学問的で歴史的であり、野心的」なものであり、「ドイツ政治を動かすメカニズムはいかなるものであり、そのメカニズムを働かせる構造はどのようにして形成されてきた」かにある。そしてその目標設定通りに、比較政治学の精緻な枠組を参照しつつ、抽象度の高い議論が展開されており、国家と社会の主体と制度の相互作用という視点からドイツ政治を分析している。そのためにドイツの政治と政策について

手っ取り早く事実関係を知りたいという読者にはやや敷居が高いかもしれない。しかし、本書はその議論の深さと精緻さによって、ドイツの政局が今後どう展開しようとも、容易に陳腐化することのない本質的なドイツ政治の分析を提示している。

その際に、「分権化された国家」と「集権化された社会」を結ぶ「結節点」の働きに注目しているわけであるが、政権の核となれる政党はキリスト教民主同盟・社会同盟(CDU/CSU)と社会民主党(SPD)の二大政党に限られてきた。そのため本書においてもこの二大政党の役割が中心的に分析されてきた。2017年9月の連邦議会選挙結果を見ると、他の欧州諸国で既に以前より見られた二大政党の凋落という趨勢がドイツにも及んでいる。そして「ドイツのための選択肢(AfD)」の連邦議会への進出は、本書が扱ってきた構造に変容が及び始めていることを示しているのかもしれない。

選挙をめぐる戦略が改革を遅らせてしまうメカニズムは本書でも説明されているが、経済状況が良いにもかかわらず現実の問題とは乖離したレベルでAfDとポピュリスティック政治言説が拡大している状況は、今後さらにドイツ政治の先行きを不透明にしてしまうかもしれない。強い準公的制度がこのような新たな政党配置状況のもとでも問題解決に貢献できるのか、とりわけ移民の増大と社会変容が続く中でもドイツの強い社会制度における安定的な関係が維持されていくのかは、今後のドイツ政治と社会の行方を大きく左右するであろう。しかしこれを考える上でも、本書が提示した分析枠組と歴史的な分析は、議論の不可欠な前提なのである。

なお欧州債務危機とドイツの対応について言及している序章を除くと、本書で論じられた政策領域の変容分析の際にはEUレベルの政策やEUレベルとのやりとりはほとんど出てこない。これは福祉国家の課題をめぐる社会と国家が交差する政策領域および政治過程のレベルでは、ヨーロッパ化の影響は低いということを示しているのであろう。

邦語で本書の水準の議論は極めて少なく学術的な貢献は言うまでもないが、本書は連邦共和国の政治制度と政治過程の辞典かつ事典としても十分有用である。初学者がドイツ語でドイツの政治を学ぶときに普通の辞書ではまるで意味の通じない訳語を提示され苦勞することがある。本書ではドイツに特徴的な制度や主要概念のほとんどが括弧内にドイツ語で示されている。これから現代ドイツ政治を学ぼうとする者にとっても、本書は極めて優れた伴走者となるであろう。