

統一後ドイツの政治変容

MORI, Satoru / 森, 聡

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

科学研究費補助金研究成果報告書

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

5

(発行年 / Year)

2011-05

様式 C-19

科学研究費補助金研究成果報告書

平成 23 年 5 月 23 日現在

機関番号：32675

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530101

研究課題名 (和文) 統一後ドイツの政治変容

研究課題名 (英文) Political transformation of Germany since Unification

研究代表者

森 聡 (MORI SATORU)

法政大学・法学部・教授

研究者番号：60466729

研究成果の概要 (和文)：統一後ドイツの変容について内政・外交の両面から分析を行い、多大な成果を得た。内政面では分割政府という政治構造についての考察を背景に、シュレーダー政権による社会保障・労働市場政策の改革過程、その影響にまで及ぶ包括的な分析がなされ、多数の論文へ結実した。外交面でも、同政権の政策を主観的・客観的という2つの「ヨーロッパ化」とそこから生まれるダウンロード的・アップロード的多角主義に着目し分析したことにより、ドイツが、実は冷戦の終結と「ヨーロッパ化」によって国益を多角主義の中に埋め込みながら積極的に追求する対外行動の余地を獲得していた逆説が明らかにされた。

研究成果の概要 (英文)：The project's central research interest was on the political transformation of Germany since unification. In the area of domestic politics, the reform processes of the Schröder government's social security and employment policies and their consequences were analyzed comprehensively against the backdrop of a political structure characterized by divided government. The findings of these analyses have been published extensively in several journals. In the area of foreign policy, it was found that as a result of the end of the Cold War as well as two distinct types of Europeanization, Germany developed what we term "uploading multilateralism" in addition to the traditional "downloading multilateralism", and thereby paradoxically acquired some leeway to pursue national interests by embedding them in a multilateral context.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2009年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：国際政治

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：比較政治、ドイツ政治、ヨーロッパ政治

1. 研究開始当初の背景

研究開始時の問題関心の背景にあったものとして、次の2つを挙げることが出来るだろう。

(1) 第1に、1990年にドイツが統一されてから15年以上が経過し、それ以後のドイツ政治の変容に関して、ある程度客観的に検証することが可能になったことであ

る。

統一後のドイツ政治は、冷戦の終焉、経済的なグローバル化の進展という国際的な環境の変化ということにもよりながら、それ以前のあり方からの大きな転換を迫られていた。

内政的に見れば、国際競争力の確保が課題に上るとともに、福祉国家の行き詰まりと、その改革の問題が突きつけられ、これらは東西ドイツ統一の影響とも関係なしとはされなかった。

外交的には、冷戦終結以後のドイツ外交政策の行方が大きな問題であった。統一前後、人々が危惧したほどには、ドイツは強国として振舞わなかったものの、周辺においてドイツを如何に封じ込めるかという問題の規定は影響力を持ち続けた。

(2) 第2に、ヨーロッパ統合の進展がある。1991年、ドイツ統一とほぼ軌を一にしてマーストリヒト条約が締結され、EUが誕生した。その影響力の程度を一概に測ることは難しいが、通貨統合やそれに付随する財政規律などをとってみても、ヨーロッパ統合は加盟各国の政治に大きな影響を与える要因として機能し、その厳格な制約が国内的な政党政治の有効性を低下させていることが指摘されてきた。

先に触れたドイツの封じ込めの問題を解決するに際しても、ドイツのヨーロッパ統合への参加が、諸国にとって象徴的な意味を持ったといえるだろう。

そのため、ドイツ政治の変容について問う際には、ヨーロッパ統合の影響についても分析を行うことが不可欠となっていると考えられた。本研究ではその影響、即ち「ヨーロッパ化」の程度や経路を個々の次元で把握することを通じて、ドイツの政治変容に対し、果たしてどのようにEUが影響を与えたのかを分析する必要があると考えられた。

更に言えば、研究開始時点において、「ヨーロッパ化」研究はその途に着いたばかりであり、その影響を見越した各国の政治アクターがEUでどのような政治を行うのかという点に着目した、国家からEUへの影響のあり方、いわゆる「政策のアプローチ」に関しても、まとまった研究が必要だと思われたのである。

2. 研究の目的

以上のような背景から、本研究の目的は大まかに二つ取り出されることとなる。ひとつは(1)ドイツ政治内部の変容とその内部における政治過程を同定し、分析することであり、もうひとつは(2)ヨーロッパ統合・EUが果た

した役割について、国家とEUの相互作用に着目して分析することである。

(1) ドイツ政治における連続性と変容の特定は、第1の課題であった。EUの影響力を問う以上は、その前提として、まずは国内的な政策刷新や政治変容の過程を特定し、分析することが必要となる。

従来、半主権国家とも呼ばれるように、構造的にラディカルな改革が生じにくく、それよりはむしろ漸進的な政策変化が常態だとされる国家において、なぜ政策の変化が生じたのか、そしてその変化の内容はどのように評価することができるのか明らかにすることはそれ自体として意義深い。このような政策変化のメカニズムを明らかにするとともに、それが政治の次元でアクターにどのような影響を与え、あるいはどのようにより構造的な変容につながっていくのか、この点を明らかにすることが第1の目的であった。

(2) 次に、第2の目的といえるのが「ヨーロッパ化」という視角から内政・外交の双方においてEUと加盟国間の相互作用を捉えることであった。

先に触れたとおり、当初の「ヨーロッパ化」の理論は研究が開始されたばかりの枠組みであり、そこには2つの意味で不足があった。第1に、「ヨーロッパ化」の理論そのものについての洗練の不足であり、第2に、その洗練を可能にするような、実証的・反証可能な事例研究の蓄積の不足である。ドイツの政治についてもその例外ではなく、当時ドイツの「ヨーロッパ化」を正面から扱った著作は多くはなかった。もう少し付け加えるとすれば、ドイツの外交政策に関する一般理論的な研究と、「ヨーロッパ化」というEUの側からの視角との間に存在する空白を埋める、より視野の広い、長期的な期間を念頭に置いた研究が必要であったと思われる。これらの意味での不足を埋めることが、第2の研究目的であった。

3. 研究の方法

研究の方法としては、(1)個々人の研究による研究主題の深化と、(2)研究会によるそれらの進捗状況・成果の共有という2点からなっていた。

(1) 個々人の研究については、まず平成20-21年度に各自2次文献、1次文献の渉

猟と主題設定を行い、21-22年度にはそれを具体的な研究へとまとめていくという方式をとった。

構成員の変化があったために、当初の見通しとはややずれが生じてしまったものの、その際の具体的な役割分担として、内政、外交、及びその相互作用というようにそれぞれに研究領域を割り振り、出来る限り各人の持ち味を生かしながら、多角的に政治変容を捉えることが出来るように工夫を行った。

(2) 以上のような個人での研究を背景に、相互の分析や発見の交換、共有の場として、定期的な研究会を行った。これらの研究会では、研究の進捗状況に関する報告も行われ、結果として各人にとってのペースメーカーとしての意義を果たしたことも、付け加えておかなばならない。

4. 研究成果

理論的枠組みについて

(1) まず、理論枠組みを検討した成果として、2冊の研究書を刊行した。

- ① 統一後ドイツの外交を大きく左右してきた米欧関係・米独関係を理論的・歴史的観点から把握するための枠組みを整理した（研究成果：図書①）。
- ② ヨーロッパ政治における政権交代の意義を比較の視点から検討し、近年の「ヨーロッパ化」にも起因する議会制民主主義への不信の傾向に対して、現代の政党政治が持ちうる意味を探った（研究成果：図書②）。なお、その理論的検討結果のエッセンスについては、英語論文にまとめ直して発表している（研究成果：雑誌論文⑤）。

内政における変容

(2) 統一後ドイツの内政については、その変容過程に大きな影響を与えてきた分割政府状態についての研究を進めた結果、以下の2点の知見を得た（研究成果：学会発表①、雑誌論文④）。

- ① 政府が連邦参議院の構成員となるドイツでは、連邦政府与党と連邦レベルでの野党とが連立する州政府（以下、「混在州」とする）が少なからず存在することから、連邦与党・野党のいずれもが連邦参議院での過半数を掌握できない状態が最も多く見られるパターンとなっている（下記図1を参照）。

- ② 「混在州」では、連邦レベルとは異なる勢力分布になっていることに加えて、州独自の利害を材料とした交渉の余地もあることから、州の連邦野党を説得できる可能性が相対的に大きい。そのため、個別具体的な案件ごとに行われる連邦野党との交渉が立法過程を大きく左右してきた。

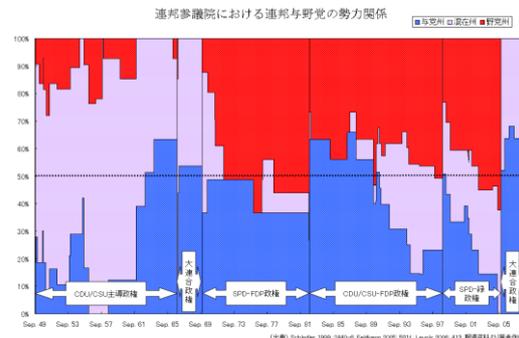


図1 連邦参議院における連邦与野党の勢力関係

(3) また、統一後ドイツの内政課題として大きな意味を持ち続けてきた失業対策や、社会保障制度の再編をめぐる政治過程を分析し、以下の知見を得た。

- ① コール中道右派連立政権は、有権者に不人気な社会保障制度の再編という政策課題に苦しめられて分割政府状態に陥り、有効な政策実現を為し得ないまま、政権交代へと追い込まれた。その後を承けたシュレーダー中道左派連立政権も、社会保障財政の再建をめぐってコール政権と同様の問題に直面したが、野党となった中道右派勢力の改革方針への接近を図ったことによって、分割政府下の膠着を打破し、改革法案を成立させることに成功した。この改革過程は、(1)ドイツの「保守主義型」福祉国家の性格を「自由主義型」の方向へ大きく変えようと試みたという内容面での変化にとどまらず、(2)戦後ドイツ政治の通奏低音となってきた合意志向型政策決定からの離脱という政策過程の面での注目すべき変化も伴っていた。また、「ヨーロッパ化」という要素は、(1)通貨統合に伴って締結された財政安定成長協定が財政赤字の上限に枠をはめていたという制約が改革の原動力となっていたこと、(2)欧州委員会がドイツ政府に財政赤字削減案を報告するように期限付きで求めたことが通例の政策決定枠組みからの離脱を正当化したことなどに決定的に影響していた（研究成果：雑誌論文②）。
- ② シュレーダー中道左派連立政権による労働市場制度・社会保障制度の改革は、既存

の制度がもたらす利益を重視する労働組合の反発を呼んだが、偶発的に発生した労働組合の内紛という事情に助けられる形で法案の成立を見ることとなった。しかし、この改革を実現させたことで、シュレーダー連立政権の最大与党であるドイツ社会民主党と労働組合の関係は大きく傷つき、一部の労働組合勢力が新党結成へと動いたことによって、ドイツの政党システムがさらに遠心的競合の度合いを強める結果となった（研究成果：雑誌論文③・⑥）。

(4) 以上の研究成果を踏まえて、ヨーロッパ諸国の政治に関する概説書でドイツの章を執筆した(研究成果：雑誌論文①)。

外交における変容

(5) 統一後ドイツの外交については、先行研究の分析枠組みの特徴をおさえたうえで、コール政権およびシュレーダー政権の対外政策を実証的に分析することにより、従来とは異なる分析の枠組みを構築するという成果を上げた。

- ① まず統一前の西ドイツでは、NATO と EC という制度に自国を埋め込むことで、自主的にパワーの行使を制度的に拘束し、周辺国に対する安心を供与するという方針が堅持される中で多角主義が醸成された。やがてこれらの制度の中でパワーを行使することこそがドイツの利益にかなうという規範的認識（以下、「ダウンロード的多角主義」とする）を政治指導層の間に生み出し、対外政策の認識枠組みそのものを構成するようになった。
- ② 統一直後のドイツは、この「ダウンロード的多角主義」に沿った対外政策を実施した。統一が基本法第 23 条に基づいて実現され、統一時に NATO および EC 統合の中にドイツを位置づけることが確認されていたほか、統一により発生した国内経済上の負担を減じる必要が高まり、また冷戦の終結によって改善した安全保障環境の中で対外戦略上の自律性が相対的に高まったので、統一ドイツは「ダウンロード的多角主義」と整合的な形でヨーロッパ統合を経済・政治・軍事の各分野で推進した。
- ③ その結果、以下の二つの現象が発生し、ドイツの対外政策が変容した。第一に、「主観的ヨーロッパ化」が進行した。すなわち政治指導層の間に、統一以降ドイツの「ヨーロッパ化」が進展したので、ドイツが自国に固有の利益を追求したと

しても、ヨーロッパ諸国に軍事的に封じ込められたりする危険はない、という認識が生まれた。第二に、「客観的ヨーロッパ化」が限定的な水準に留まった。すなわち、ドイツは EU レベルの機構化に自国を埋め込んだものの、依然として EU が各国の対外政策を厳しく拘束する段階にまで至っていないために、ドイツには大きな政策上の裁量が残された。

- ④ これら二つの「ヨーロッパ化」の位相のギャップは、多角主義的な国際協調を目的から手段へと位置づけなおす効果をドイツにもたらし、ドイツは、多国間機構を通じて自国の利益を追求するという「アップロード的多角主義」とでもいうべき対外姿勢を相対的に強めた。03 年のイラク戦争に至るシュレーダー政権の外交は、国連安保理から派生した「ダウンロード的多角主義」に突き動かされた世論を、国内の選挙での支持拡大という自らの利益のために利用すべく、国連や EU の枠組みに訴えながら外交攻勢をかける「アップロード的多角主義」が発露した事例とみることができる。冷戦の終結、「主観的ヨーロッパ化」の進行、そして「客観的ヨーロッパ化」の限定的進行という三つの作用は、国内要因が対外行動に反映される余地を広げ、逆説的ではあるが、単独主義的な淵源を持つ対外行動を許容しうるような政策決定環境を生み出したのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 6 件)

- ① 安井 宏樹、ドイツ、馬場康雄・平島健司(編)『ヨーロッパ政治ハンドブック第 2 版』、東京大学出版会、査読無、2010、pp. 117-140.
- ② Hiroki Yasui, The “Agenda 2010” Reform under the Schröder Government: German Governance in Transition?, *Kobe University Law Review*, 査読無, Vol. 44, 2010, pp. 1-17.
- ③ 安井宏樹、ドイツの労働運動と政治：戦後福祉国家下の成功とその動揺への苦悶、新川敏光・篠田徹(編)『労働と福祉国家の可能性：労働運動再生の国際比較』、ミネルヴァ書房、査読無、2009、pp. 178-196.
- ④ 安井宏樹、ドイツの分割政府と立法過程、日本政治学会(編)『年報政治学：民主政治と政党制度』、査読有、2009、pp. 303-321.
- ⑤ 高橋進, The Political Dynamics of

Government Change, *University of Tokyo Journal of Law and Politics*, 査読無, Vol.7, 2010, pp.1-28.

- ⑥ Hiroki Yasui, Social Changes and Organizational Adaptations in the Age of Post-Welfare State: Diversified Responses of Political Parties and Trade Unions in Germany, *Kobe University Law Review*, 査読無, Vol.42, 2009, pp.13-27.

[学会発表] (計1件)

- ① 安井宏樹、ドイツにおける分割政府と法案形成過程の関係、日本政治学会、2008年10月11日、関西学院大学。

[図書] (計2件)

- ① 高橋進、岩波書店、国際政治史の理論、2008、253。
② 高橋進・安井宏樹 (編)、東京大学出版会、政権交代と民主主義、2008、206。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

森 聡 (MORI SATORU)

法政大学・法学部・教授

研究者番号：60466729

(H20→H22.3：研究分担者)

高橋 進 (TAKAHASHI SUSUMU)

東京大学・大学院法学政治学研究科・教授

研究者番号：40009840

(H22.3 死去により交代)

(2) 研究分担者

安井 宏樹 (YASUI HIROKI)

神戸大学・法学研究科・准教授

研究者番号：60396695