

論文

ドイツにおける国内拘束の強まりと欧州統合

—国内構造の変化と対外政策—

森井 裕一

はじめに

ギリシャのソブリン危機で顕在化した欧州危機は2012年にさまざまな制度が整備されたものの、2013年にはキプロスもEUの支援を受けざるを得なくなるなど、完全には収束していない。しかし、問題に対処すべくEUとその構成国が構築してきたさまざまなガバナンスの枠組みは、これまでの欧州統合の次元をとりわけ財政政策との関連で発展させ、構成国の財政政策を制約する方向に推移してきた。この動きの中心にあったのがユーロ圏最大の経済を有するドイツであった。以下ではユーロ危機前後に着目してドイツの政治過程および国内制度の変容と欧州統合政策の展開との関係について、国内拘束 (domestication) をキーワードとして、以下の三点に注目して検討する。

第一に、法制度による政府の行動に対する制約、国内拘束の展開である。継続性が強く強調されるドイツの対外政策のなかでも欧州統合政策は、安定した欧州統合への支持に特徴付けられる国内ディスコースと主要政党の合意により長年にわたって大きな論争の対象とはなっていない。しかし、1993年に発効したEU条約 (マーストリヒト条約) の批准過程から、政府の行動を国内制度とりわけ連邦議会と連邦憲法裁判所が制約する傾向が見られる。基本法の改正や連邦憲法裁判所の判決は連邦政府の裁量の範囲を狭めて国内拘束を強めてきている。

第二は、主要政治アクターの選好と政治過程である。主要政党はEUの制度発展へのコミットメントを変化させていない一方で、ドイツの国内ディスコースに埋め込まれた反インフレ、通貨の安定、緊縮財政への信念は、欧州危機克服のための交渉ポジションを頑ななものとしてきた。これが上記の国内拘束の強化とあいまって、EUレベルでの柔軟な対応を妨げる要因となって合意形成を困難なものとしている。

第三に、反ユーロないしユーロ圏からのパフォーマンスの悪い国々の追放を求める新政党が結党されるなど、ドイ

ツがEUを支えることに対する反対もこれまで以上に国内では強まっている。このような動きはまだ主要政党の行動に影響するには至っていないものの、次第に国内の議論の背景を変化させる可能性をはらむものである。2013年9月22日に実施された連邦議会選挙では、ポピュリズムを排除するさまざまな制度、とりわけ選挙において5%以上の得票が無い政党には一切議席を配分しないという「5%阻止条項」が機能して、反ユーロを訴え新たに結成された政党は議席を獲得できなかった。それでも反ユーロを訴えた政党が4.7%もの得票をしたことは注目に値する。かつてドイツ統一を達成したコール首相は、欧州統合は戦争と平和の問題であって、EUへのコミットメントはドイツの平和に対する責務であると国民に訴えて支持を得ることができたが、今日ではこのように欧州統合を「安全保障化」して国民を説得することはますます困難になってきているのである。

シュレーダー首相が「アジェンダ2010」を発表して10年余が経過しているが、この間にグローバル化とヨーロッパ化圧力の下でドイツでは労働市場改革が進んだ。国内経済はマクロ指標ではきわめて好調であるが、所得・雇用条件格差の拡大など社会における不満も増大し、これが政党システムや政治過程にも大きな影響を与えている。国内に目を向けるのみならず、ドイツは同時にEUの中核としての役割も果たしつづけていなければならない。ドイツ経済はEUの中に埋め込まれているのであり、安定したEUなしに一国のみの繁栄はあり得ない。統一後政治的には以前に比べて大きな裁量の余地を得たとしても、ヨーロッパの中心に位置するドイツが政治的にも経済的にも責務を果たさなければならぬとするディスコースは主要な政治アクターになお共有されている。それにもかかわらず、ドイツの対EU政策の実施は、次第に難しい状況に置かれるようになってきているのである。

次節ではこの状況を国内拘束の強まりという視点から検討することとする。

1. ドイツ政治と国内拘束の強まり

1.1 受容的コンセンサスの終焉と国内拘束

欧州統合は世論の幅広い「受容的コンセンサス (permissive consensus)」に基づき、エリート主導の機能統合を中心とした「モネ方式」で進められてきた。しかし、冷戦後に欧州連合 (EU) 条約 (マーストリヒト条約) が合意され、批准されるプロセスを一つの契機として受容的コンセンサスが崩壊し、拘束的不一致 (constraining dissensus) が支配するようになった、とする見方は今日では標準的な統合プロセスの共通理解となっていると言っている¹。冷戦が終焉してはっきりとした敵がいなくなったこと、域内市場が完成し経済統合が通貨統合に向かったこと、そして欧州市民権がシンボリックに創設されたことにならわされているようにEUが経済統合のみならず市民のアイデンティティーに関わる領域に機能を拡大し始めたことなどが受容的コンセンサス崩壊の背景としてあげられよう²。

ドイツでもマーストリヒト条約の批准にあたって国民投票を実施したアイルランド、フランス、デンマークにならない国民投票の実施を求める声があがった。当時の世論調査を見れば、このマーストリヒト条約の批准の時点からドイツにおいても世論の動向は変化しており、受容的コンセンサスは失われ始めたことは明らかであるものの、統一を達成したばかりでコール政権が安定して欧州統合の議論をリードしていた当時のドイツにおいては、マーストリヒト条約の批准問題は一部の専門家を中心とした議論であって、幅広く一般市民が関われる問題ではなかった³。ワイマール共和国の失敗への反省から政治システムの安定を一つの重要な価値として様々な政治の制度に埋め込んだボン基本法 (憲法) の規定により、国民投票を実施する可能性は当初から現実的ではなかった⁴。そのため条約の批准は与野党に共通する安定した支持を背景として連邦参議院でも連邦議会においても圧倒的多数で承認された。

マーストリヒト条約の批准には憲法改正が必要であった。そしてこの憲法改正をめぐる議論と憲法改正の結果によって、ドイツ政治は欧州統合問題で大きな拘束を受けることとなったのであった。マーストリヒト条約を批准するために新設された基本法第23条は、ドイツ統一後の大規模な憲法改正議論の中から生まれてきたものであったが、その背景には連邦を構成する州政府が統合の進展による権限の喪失を長年にわたって懸念していたことがあった。EUがさまざまな新たな政策を展開しようとし、これを連邦政府が連邦州の同意なしに勝手に行うことに対する懸念は1980年代後半に域内市場計画が急速に動いてゆく中で次第に強くなっていった。

とりわけ議論の中心となったのはEC条約上の規定がな

くても閣僚理事会の全会一致の決定によって実質的にECに新たな政策を担当させることを可能にするEEC条約235条 (いわゆる権限付与権限条項) であった⁵。このような懸念に対応するため1986年には連邦政府と連邦参議院⁶の間でEC関連の新たな手続きが合意されていたが、マーストリヒト条約の批准にあたってはさらに連邦参議院の関与を強化する方向で議論が進んだ⁷。その結果として連邦参議院と連邦議会が連邦政府のEU立法における議論の過程で態度表明をするなど一層の関与を可能にする基本法23条が設けられ⁸、連邦参議院に関連する基本法諸規定も改正された。さらにこの基本法の規定をより具体的に規定するための「EUに関する連邦と州の協立法」も制定された⁹。

こうして、連邦議会にはEU問題委員会 (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union) と称する議会内委員会が憲法上の規定として設置され、連邦参議院にはヨーロッパ部会 (Europakammer) と称する本会議に代わって効率的に行動可能な委員会が設置され、今日に至るまで組織的に継続しているEUと連邦政府と国内議会をつなぐ公式な経路が整備されたのであった¹⁰。

本論は制度的に詳細な分析を行うことをめざしていないので、これら組織の構成について立ち入って議論しない。しかしここで重要なことは、これらの制度整備によってそれまでほぼ自由にEUレベルで行動することが可能であった連邦政府の行動が、議会をはじめとする国内の制度によってより強く拘束される法的条件が整ったことである。このような制度的な変容をハイデルベルク大学のハーニッシュは「国内拘束 (Domestication)」という概念で説明している¹¹。ハーニッシュはこの概念を「国内の政治アクター (立法府、司法府、政党および社会集団) が、政治・行政的な合意および法律や憲法において、外交政策における行政府の行動の自律性の拡充を抑えかつ規範的に統御するために、参加権 (情報および発議権) ならびに拘束的な概念上の保障 (構造保障条項) を作り出すことをめざす過程」と定義している¹²。もっとも重要なポイントは、法律に代表される制度的な保障によって行政府の対外政策行動を制約することを行政府以外の国内アクターがめざす、ということである。

ドイツの事例では、とりわけ連邦議会と連邦参議院によるEU関連の立法と連邦憲法裁判所による判決が具体的には連邦政府の行動を最も強く拘束する。代表例としてマーストリヒト条約の批准のための基本法23条の挿入¹³、「EUに関する連邦と州の協立法」の制定、1994年の連邦憲法裁判所による連邦軍派遣をめぐる判決などがこれまではあげられてきた。1994年の連邦憲法裁判所判決は、冷戦後長年にわたった連邦軍のNATO域外派兵問題に終止符を打つものであった。そしてこの判決はNATO域外派兵を合憲としたものの、派遣にあたっては連邦議会が派遣をあらか

じめ単純過半数で承認しなければならないとした。この判決によって、議会が連邦軍の派遣という政府の政策手段の選択をあらかじめ承認しない限り政府は行動できないという拘束を受けることになったのであった¹⁴。

しかしドイツにおいては外交政策、とりわけNATOなど同盟にかかわる安全保障政策に関しては通常は主要な与野党間で政策に大きな違いが見られないため、実際には連邦憲法裁判所の判決が強く政府の行動を拘束することになったわけではないことにも留意しておく必要はある。1999年に初めてNATO域外の空爆に連邦軍が参加する異なるコソボ紛争をめぐる事例でも、2001年の米国における同時多発テロ後のアフガニスタン作戦への派遣にあたって、主要政党は圧倒的な多数で連邦軍の派遣を承認してきたのである。

1.2 経済危機と国内拘束

ユーロ圏最大の経済でありリーマンショックからの立ち直りも早く、比較的によく況を維持していたドイツは、2010年以降のソブリン危機において大きな責務を担うこととなった。しかし、同時に連邦憲法裁判所のいくつかの判決によって、政府の行動はより強く議会に拘束されることとなった。従来のように連邦政府が連邦参議院や連邦議会にあらかじめEUレベルの立法について情報を伝達し、意見を求めるといったレベルを超えて、新たに行動の効率やスピードに影響を及ぼす判決が連邦憲法裁判所によって出されてきたのである。

とりわけ興味深いのは、2012年2月の連邦憲法裁判所の判断であり、これは議会の審議のあり方をも拘束している。ソブリン危機に対応すべくEUレベルでは欧州金融安定基金(EFSF)が2010年に設立された。EFSFは危機に陥った国に融資するために必要な資金を債権市場調達するが、そのためにユーロ圏諸国の保証が必要となる。巨額の資金を扱うことになるこのシステムの運用にあたって制定された「安定メカニズム法」¹⁵によってドイツでは連邦政府の行動の前に連邦議会予算委員会の承認が必要となった。しかし、この問題は高度に専門的でありかつ債券市場での資金調達など秘密裡の迅速な行動が求められるため9名の専門委員で構成される特別小委員会が議会予算委員会に代わって判断する組織として設置された。EFSFについてもEU法が禁じている債務の肩代わりに相当するものであり認められないとする訴えが公法学者や経済学者によって連邦憲法裁判所になされていたが、連邦憲法裁判所はその訴えを棄却していた¹⁶。この特別小委員会に対しては社会民主党(SPD)の2名の連邦議会議員が連邦議会の予算権限を侵害するものとして連邦憲法裁判所に訴えを起こし、2012年2月28日に連邦憲法裁判所はこの特別小委員会の活動権限を大幅に制約する判決を下したのであ

た。

判決は連邦議会の権限を特別小委員会で代表させる範囲は可能な限り小さくしなければならないとして、議会によるコントロールの必要性を強調した。そしてEFSFによる債権市場での購入など秘匿性を必要とする場合にのみ特別小委員会での決定が連邦議会の決定に代えられるとしたのであった¹⁷。この判決の政治的な意義は、連邦政府がユーロ圏の合意として設立したEFSFの運用にあたって、政府が連邦議会の予算権限によって行動の制約を受けるのみならず、議会もまた可能な限り多くの議員の参加によって運営されなければならないという制度的な制約を連邦憲法裁判所が設けたことにある。そもそも特別小委員会の設置は議会内で決定されたものであったが、それに不服な議員からの訴えを連邦憲法裁判所が認め、効率や機能性を優先するあまり憲法に規定されている総体としての議会の権限を制約することは可能な限り回避すべきであるとしたことであった。

ソブリン危機との関連で、連邦憲法裁判所はさらに2012年6月19日の判決においてマーストリヒト条約の批准以来続いてきた連邦政府による議会への報告のあり方に大きな影響を与える判決を下した¹⁸。この裁判は、緑の党の連邦議会内会派が連邦政府を訴えたもので、暫定的な機関であったEFSFの役割を引き継いで恒久的な機関として設立される欧州安定メカニズム(ESM)について連邦議会が基本法第23条2項に規定されているようには「包括的かつ可能な限り迅速」には連邦政府から情報を伝えられなかったことを認定し、連邦議会の権限が侵害されたと判断したものであった。欧州委員会から提出されたESM案およびその条約案、さらに関連してユーロ圏諸国の経済政策協調を強化するユーロ・プラス協定に関する連邦議会への報告が遅れた。連邦憲法裁判所の判決文はEUレベルでの交渉、そこで作成された非公式文書、欧州委員会と連邦政府とのやりとり、メディアの報道など非常に詳細に情報の流れを分析し、連邦議会に対する連邦政府の情報伝達に不備があったことを認定した。ESM条約もユーロ・プラス協定も条約技術的にはEU条約とは別にユーロ圏諸国が締結する条約であるが、しかしEUの経済通貨同盟に甚大な影響を与えるものであるため、連邦議会は連邦政府から包括的かつ可能な限り迅速、継続的に情報を伝えられる権利があるとされたのであった。

この判決の意義は、連邦政府によるEUレベルでの交渉の連邦議会への報告は、形式的なものであってはならず、また技術的にはEUとは別の条約であっても実質的にEUの運営に関わるものであれば基本法23条2項が連邦議会への包括的かつ迅速な報告を義務づける対象となることを明示したことである。これはまさに裁判所が国内拘束を一層強化したものであったと言えることができよう。

この判決を受けて連邦議会では各会派間で新たに連邦政府と連邦議会がEU関連問題で協力するための法を制定する議論が開始された。その結果、2013年4月18日に連邦議会は全会派が一致して新しい協力法案を採択した¹⁹。この法律は1993年3月に制定された法律を全面的に改定したもので、連邦政府が連邦議会に対してEU関連事項では包括的かつ可能な限り早期に、また継続的に情報を伝達することを義務付けている。とりわけ連邦政府が交渉した結果について通知するのではなく、連邦政府が政策形成を行う準備段階でのEUレベルの作業グループまでの議論も含めた情報を伝えることを義務付けている。これによって、連邦議会は早期の意思決定段階からこれまで以上に包括的かつ詳細な情報を入手し、意思決定に関われる可能性が開かれることとなった。

単に結果について可否を問うのでは実質的な議会による政策決定への関与と政府のコントロールは困難であるという認識がこのような法律制定の背景にあると考えることができる。これはある意味で、ドイツ外交がとらわれてきた国際的な義務への自動的な巻き込まれに対する一つの回避策であるとも言えるであろう。ドイツ外交は多角主義における国際協調を重視し、国連決議やEUにおける協調行動を政策展開の基盤としてきた。そして自ら国際協調に強くコミットする姿勢を示すことによって、多角的な場で決定されたことをあとから国内事情などを持ち出して拒否することは実質的にできないという状況に至る。カイムはこのような多角主義へ強くコミットメントすることでドイツがみずから「多角主義のトラップ」に捕らわれてしまい、政策オプションを狭めてしまう結果となる問題を指摘している²⁰。カイムの指摘する事例はNATOとの関係が中心であったが、EUとの関係においても構造は同じである。EU問題に関しても議会がソブリン危機に対応するための最終的な条約の承認権限や予算権限を持っていたとしても、実際にEUレベルの合意が政府間で出来上がってしまった後に議会がその合意に異を唱えることはドイツ政治においては不可能といえよう。またそのような行動は好ましくないとの認識は主要政党の間ではなお存在しているものと思われる。そのために、交渉の可能な限り早い段階で情報を詳細に得て、政府の行動を議会がより実質的にコントロールする制度的な保障を作ろうとした結果がこの法律の制定であった。

2. 経済政策をめぐるディスコースと政治過程

これまでドイツがEUレベルで行動する際に近年とりわけ強まっている国内制度による拘束の強まりについて議論してきた。しかし、制度的な拘束が強まったとしても、実際の政府の行動が直ちに自動的に強く拘束される事にはな

らない。それは議院内閣制をとるドイツでは連邦政府が連邦議会の多数の支持を受けているからであり、連邦参議院の多数派が政権与党とねじれていたとしてもEU関連問題では通常キリスト教民主同盟/社会同盟(CDU/CSU)と社会民主党(SPD)の政策に大きな違いはなく、与野党の違いが問題とならないためである。個別具体的な予算や執行権限が絡むような問題を除けば、EU関連問題では常に憲法改正も可能な議会内の3分の2を超える多数による支持基盤が存在しているためである。初代首相アデナウアーの時代に欧州統合に積極的に参加し、統合の制度的強化を支持するディスコースは成立した。ドイツ統一とマーストリヒトの調印条約以来、次第にドイツの主権移譲については慎重な声が州を中心として高まったものの、統合の制度をいっそう有効なものにしていくことに対する政治的な支持は変わっていない。かつてコール首相がいったように「欧州統合は戦争と平和の問題」とまで述べて「安全保障化」するような指導者は少なくなった。しかしドイツのEUの制度運営における責務がなおきわめて重要なものであることに対する認識は主要政党の間では共有されているといえよう。問題は、そのような全般的な統合に対する支持があっても、より具体的な利害、つまりドイツの財政、通貨、経済政策の方向性とソブリン危機に陥ったEUの現実が乖離する場合である。そしてこのような状況が近年より頻繁に見られるようになってきているのである。

ソブリン危機に対するドイツの行動を強く規定したのは実際には国内制度よりもむしろドイツ国内のユーロと財政規律に対するディスコースである。連邦共和国の政治制度は極めて強く第二次大戦前の政治システムの失敗に対する反省に影響されている。政治制度はとりわけシステムの安定を念頭において設計されており、戦後の制度の確立段階でさらに一層安定志向は強化されてきた。そしてその政治制度は経済的な繁栄の基盤となり、政治の安定と経済的繁栄が車の両輪のようにうまく機能して成功したのが戦後のドイツ連邦共和国であったといえよう。その中でも戦後のハイパーインフレを克服し、安定した経済成長の礎石となったと考えられたのが1948年の通貨改革によって導入された戦後のドイツ・マルクであった。そして通貨ドイツ・マルクの安定のために政治からの高い独立性を保証された連邦銀行が設立され、通貨の安定こそがドイツ経済成長の重要な条件であると認識されるようになっていった。ドイツ・マルクは実質的に戦後ドイツのアイデンティティーの一部となったのであり、マルクの安定は単なる経済政策の一つのオプションを超えた存在となっていたといっても良いであろう。それ故に、ドイツ統一を平和のうちに達成した後にマーストリヒト条約によって共通通貨ユーロの導入が合意されるとドイツではこれに対する反対の声が大きくなった。しかしながら、ドイツ統一の可能性

が出るずっと前の1980年代末からすでに域内市場完成後の経済統合の次のステップとして具体的かつ専門的に構想されてきた共通通貨の実現にコミットすることは、ドイツではコール首相をはじめとして多くの主要な政治家にとっては当然のことであった。連邦銀行をはじめとして専門家の反対があったとしても、ヨーロッパ統合を進展させることがヨーロッパの平和のためには不可欠であるとするディスコースによって覆われていたドイツ政界においては、主要政党内ではほとんどいなかった²¹。

しかし経済の専門家や世論は共通通貨の導入が、安定した通貨マルクによって立ってきたドイツ経済の基盤を崩すものであると理解し、マーストリヒト条約が合意されると国内でも様々な反対の声がまきおこった。また著名な経済学者や公法学者も反対の声をあげ、通貨主権のEUへの移譲は基本法の許容する限度を超えているとして連邦憲法裁判所に訴えた。連邦憲法裁判所は有名なマーストリヒト判決において、これらの訴えを棄却した²²。この点においては第1節で議論した国内拘束はかからなかった。しかし、デンマークの第一回国民投票でマーストリヒト条約の批准が否決されたのと同じように、ドイツにおいても一般の条約への支持は低かったし、既に紹介したようにエリートと世論の認識は大きく乖離していた。

にもかかわらずドイツ政府がマーストリヒト条約を批准し、その後も共通通貨導入に至るまで安定して制度構築を支持できたのは、拘束的にはたらく反対意見が制度的に政府に影響しなかったためである。ドイツには国政レベルの国民投票制度が存在せず、ドイツ統一後の包括的な憲法改正作業で議論の俎上には登ったものの、当時は反対意見が多数であり導入されることはなかった。ドイツ憲法の改正は連邦参議院と連邦議会それぞれの3分の2の多数で可決可能であり、基本法は発布後比較的頻りに改正されてきたが、それでも国民投票は導入されなかった。これはやはり国民投票の実施によって政治体制が不安定になってネガティブな結果をもたらしたと理解されているワイマール共和国の経験の故である。

制度的に国民投票が排除されているとしても、もし国政選挙において反共通通貨ないし反EUの政党が登場し、議会で影響力を持つことがあれば、政府の行動が拘束される可能性はある。しかしこの点においてもワイマール共和国の経験の故に、ドイツの政治制度は特殊である。政党の新規参入を困難にする比例代表制度にもかかわらず全国で5%以上ないし小選挙区で3選挙区以上を獲得しないと比例代表議席が一切配分されない選挙制度と実質的に議会の解散のない制度によって、短期的に極端な政党が議会に参入することは非常に困難であった。1983年に緑の党が議会に進出したことと、統一後の特例によって旧東ドイツを地盤とする民主社会党（PDS）が議席を得たこと、2005年

にこのPDSとSPDを離反した左派が協力して結成した左派党が議席を獲得した以外には政党が新たに連邦議会に進出できたことはないのである²³。

通貨同盟に向けた準備が進む中で、コール政権も世論の批判や専門家の不安に対応し、新たに導入される共通通貨をドイツ・マルク同様に安定した通貨とするために、安定成長協定を締結すべくEUレベルで交渉し、これを実現させた。この時の安定成長協定（SGP）も、またユーロ導入に当たってのユーロ圏参加基準も、十分に厳格ではなかった。更に問題は、2000年代に入って以降、ドイツ経済が停滞し、構造改革が立ち後れたこともあって、ドイツ自らがSGPの基準を遵守することができなくなったことであった。

ドイツではシュレーダー政権が2003年から開始した「ハルツ改革」と呼ばれる労働市場改革、社会保障システムの改革などによって、労働意欲を高め、労働市場を柔軟化することによって労働コストを下げ、国際競争力を高めてゆくことに成功した。そしてこの改革によってドイツ経済は、それまでの長年にわたった停滞から脱し、統一後とりわけ大きな問題であった雇用問題を克服したのであった。シュレーダー政権の経済政策をほぼそのまま継承したメルケル大連立政権、その後のCDU / CSUと自由民主党（FDP）による連立政権に至るまで、失業率は低下し続け、リーマンショックやサブリン危機にもかかわらず、ヨーロッパの中でドイツだけは好況を謳歌することができるようになったのであった²⁴。

サブリン危機への対応において、上記のような背景から、メルケル政権は最終的にESMの設立と新財政条約の締結に至る過程で、ドイツが危機に陥った国々の救済のための資金をヨーロッパの枠組みの中で提供するものの、ユーロ圏諸国が共同で発行するユーロ債の導入には強く反対し続けた。問題はあくまで財政規律を守れずに危機に陥った国々、経済の構造改革を政治的な抵抗によって実現できなかった国々にあるという立場から、これらの国々がドイツと同等の財政規律を遵守し、構造改革を行いつつ成長戦略をとれるようにするためのユーロ圏のガバナンス整備を行うことが目標とされたのであった。例えば2012年6月29日の連邦議会本会議ではESM条約の批准を巡って議論が行われたが、この議論はドイツ型の財政規律と構造改革戦略を前提としてESM条約と財政条約を承認することを認めるという典型的なドイツ政界のディスコースを示していたと言えよう²⁵。またドイツは2009年から財政赤字の抑制を憲法の規定として有しているが、EUの財政条約の考え方はこの財政赤字の厳格な抑制を求めるものであり、同様の国内規定を置くことを全ての条約加盟国に義務づけているのである。

サブリン危機の政治的な問題は、このようなドイツ国内

の財政規律、通貨の安定に対する信念ともいえる政策が、他のEU諸国、とりわけ危機に陥った国々の一般の人々には理解されておらず、ドイツによる財政政策の押し付けのように映っていることである。

3. 政党システムへの影響

ESM条約は連邦議会において賛成493、反対106、棄権5で採択された。CDU / CSUではマーストリヒト条約の批准以来多数の憲法訴訟にかかわってきたガウヴァイラー (Peter Gauweiler) らによる反対があり、SPD、FDP、緑の党からも一定数の反対があったが、党としてまとまって反対したのは左派党のみであった²⁶。このことが示しているように、連邦議会に議席を有している主要政党は、審議の過程で野党としてメルケル政権の政策が緊縮財政を重視し過ぎており、危機に陥った諸国の再生を軽視しすぎていることや、金融市場の監督が十分でないことなどを指摘して批判しても、最終的には圧倒的多数が政府のEUレベルでの合意を支持する結果となっていた。このように外交政策と対EU政策において政府・与党と野党が実質的に大連立のような形で同じ政策を支持すること、欧州統合への責務を果たしたことは連邦共和国の政治に特徴的なことである。

しかし、このような状況にも僅かではあるが変化の兆しが見られるようである。2012年にはインターネットの世界を中心として自由なデータ利用を訴えると同時に、ネットを経由した新しい直接参加型の民主主義の運営を旗印にして既成民主主義に挑戦したドイツ海賊党 (Piratenpartei Deutschland) が大きな支持を集めた。地方自治体の議会選挙で成功をおさめた後に、2011年にはベルリン、2012年には州議会選挙が実施されたすべての州、すなわちザールラント州、シュレスヴィヒ・ホルスタイン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州の州選挙で5%条項を乗り越えて次々と議席を獲得し、世論調査では退潮著しいメルケル政権連立与党のFDPを大きく越える国民からの支持を得るようになっていった。しかしドイツ海賊党は連邦議会選挙が1年後に迫り、国政選挙で戦うための党綱領の整備の議論のなかで意見集約に失敗し、党内のまとまりが急速に失われてゆき、国民からの支持も低下していった。2013年1月に実施されたニーダーザクセン州議会選挙では5%のハードルを超えることができず、その後の世論調査でも支持は急速に失われていった。

海賊党はソブリン危機やEUの問題に特にかかわる政策を有していたわけではなく、むしろ既成政党のみがドイツ政治を旧来のやり方でコントロールし続ける政治のあり方にチャレンジした政党であったと評価できよう。短期的には多くの市民の注目を集めることに成功したものの、多く

の州議会で議席を獲得して、システムの外からの批判ではなく実際の政策展開で成果が求められるようになると、既成政党との十分な違いを示すことができなくなり、同時に党の運営もうまくいかなかった。こうして市民の期待に答えることができなくなってゆき、世論の支持は急速にしぼんでいったのであった。しかし、市民の間には既存の政治に対する不満が存在し、それをうまくまとめることが出来れば新政党にもチャンスがあることをドイツ海賊党の事例は示していると言えよう。

2013年に入ってドイツでは新たな政党結成の動きが見られた。新党「ドイツのための選択肢 (AfD: Alternative für Deutschland)」は、反ユーロ政党として知られ、最終的にはユーロ圏の解体、ドイツがユーロの使用を廃止し旧来のドイツ・マルクに戻ることを求めている²⁷。党を代表するルッケ (Bernd Lucke) はマクロ経済を専門とするハンブルク大学教授であり、2011年には328名の経済学者を集めたインターネット上の組織「経済学者会議 (Plenum der Ökonomen)」を設立してEUレベルの救済スキームに反対していた²⁸。AfDは4月に初の連邦レベルの党大会を開催し、連邦議会選挙への体制を整えたが、その政策の方向性が反ユーロであること以外にははっきりしないことなどから既成政党からは非常に批判的に見られていた²⁹。

AfDのメンバーの中には比較的保守的だと評価される者も多く、反ユーロというナショナリスティックな政策を中心に据えていることから、政党システムの中で位置づけるとすればさしあたり左派よりは保守系であることは間違いないが、黨員構成や詳細な政策が不明であるので、それ以上の評価は困難である³⁰。

この政党の幹事会や顧問団には経済学を中心として大学の研究者も多く、1998年と2011年にユーロの導入とESMの設立に反対して連邦憲法裁判所に訴訟をおこしたスターバティー (Joachim Starbatty) テュービンゲン大学教授の名前も見られた。また元ドイツ産業総同盟 (BDI) 会長のヘンケル (Hans-Olaf Henkel) の名前も支持者リストの中に見られた³¹。この政党に結集した人々の中にはこれまでもユーロの導入を始めとする経済通貨同盟の強化を止めるために連邦憲法裁判所の訴訟に加わったり、学術的な場でユーロに反対する運動を行ってきたりしたものが多く見られたのである。

AfDを設立しその中心にいる人々は研究者としては著名であるし、また興味をもってユーロとドイツの主権の問題などを追ってきた専門家から見ればしばしば見かける著名人が多くはいつている。その点ではAfDは注目に値する政党である。しかしながら、AfDはどの選挙前の主要な世論調査でみても5%条項を超える支持を得られておらず、ほぼ海賊党と同程度の3%程度の支持しか得られていなかった³²。結局9月22日の連邦議会選挙において4.7%の得票

と5%に迫ったものの、5%条項の壁を越えることはできず、議席は獲得できなかった³³。

またAfDを支持する基盤となるようなユーロに懐疑的な姿勢をとる市民も、ソブリン危機がさまざまなガバナンス制度の整備によって下火になってきたことによって、減少してきているようである。ドイツの代表的な世論調査会社が公共放送ARDのために実施した2013年5月の調査によれば、ユーロが近年の危機を克服し数年後にも残っていると考えるものの割合が2012年8月時点の調査よりも12%も増加し76%となっている。そしてドイツ・マルクを迅速に再導入すべしという声は2012年8月の調査よりも5%減少し29%であり、その見方に反対する意見は69%に及んでいた³⁴。このような世論調査を見る限りにおいて、ソブリン危機に端を発したユーロ危機は、ドイツにおいては概ね山を越えたと認識され、再びユーロへの信頼が回復しつつあると評価しても良いであろう。

ドイツ海賊党やAfDの動向を見ると、ドイツの政治システムにおいては新興政党が市民からの支持を集めて国政に進出することが困難であることがよく分かる。第1節で議論したような法・制度的な枠組みとは違って、一時期に話題に登って市民からの支持を多く集めることができたとしても、実質的に議会の解散がなく選挙のインターバルが長いシステムにおいては極端な声が選挙によってすぐに政権に影響をあたえる可能性は少ない。メルケル政権はソブリン危機のさなかにはその対応が遅れがちであり、ユーロ圏の問題を解決する行動能力がないと批判されたが、ある程度ソブリン危機が落ち着き、ESMや財政条約の枠組みが整い危機を脱したように見えてくると、支持を回復してきているのである³⁵。

おわりに

これまで制度的な国内拘束の問題、通貨の安定をめぐるドイツのディスコース、新たな政党に代表されるドイツ政治の変化の可能性について論じてきた。第一の国内拘束という点では、連邦政府の行動がますます議会と連邦憲法裁判所によって強く拘束されるようになってきたことは間違いない。これはEU関連の問題では連邦政府がかつてのように大きなフリーハンドを持って行動できなくなってきたという点で大きな変化である。しかし、ドイツ政治は制度とは別の政党間の外交・EU問題に関する政策の近似性から、実質的な行動の拘束の可能性が極端に大きくなったわけでもないということにも留意しておく必要がある。そして、そのような既成政党に対する新党によるチャレンジはこれまでのところ連邦レベルの政治に影響するほどには成功していないのである。

国内拘束の関連で言えば、ESM条約をめぐる連邦憲

法裁判所は既に差し止めの訴えを棄却し、同条約の批准を認めているので、今後とも関連する問題で連邦憲法裁判所が判断を覆すことはないであろうが、何らかの条件が付され関連する連邦政府の行動が拘束される方向に動く可能性は残っている。EFSFの運用にあたって連邦議会の特別小委員会の役割を最小限に制約したような方向での制約的判断が付される可能性は将来的にもあり得るであろう。

2013年9月22日に実施された連邦議会選挙の結果、メルケル首相率いるCDU / CSUは得票を伸ばし、国民のメルケル首相への支持ははっきりとしていたものの、連立パートナーのFDPが5%を超えることができず、全ての議席を失ってしまった。その結果メルケル首相が国民の支持を強く受けていたにもかかわらず、新たな連立の枠組みを模索せざるを得なくなった。CDU / CSUはSPDとも緑の党とも連立交渉の予備協議を行ったが、緑の党との予備協議は早々に打ち切られ、SPDとの大連立を構築するための連立交渉が行われている（2013年10月現在）。大連立政権となれば、与党は議会内できわめて大きな安定した多数を持つことになるので、第1節で議論したような制度的な拘束の問題はさほどドイツ政治に影響を及ぼさないであろう。しかし、第2節で議論したドイツ政治と他のEU諸国との経済政策をめぐるディスコースの違いの問題は重要なポイントとして残る。さらに、議会内であまりにも強力な与党が存在すると、問題の対処の仕方によって社会の中に不満が鬱積するという可能性もある。1966年からの大連立政権に対する不満と「院外野党（APO）」の展開、そしてこのような社会運動が後の緑の党の結党と支持の拡大の背景となったことなども忘れてはならないであろう。

ドイツ経済がEUの中ではほぼ一人勝ち状況であり、他のEU構成国が高失業に苦しむ中でドイツの雇用状況が非常に良いことは、これから誕生する第3次メルケル政権には強くプラスに働くであろう。AfDの主張が魅力的に見えるのは、ドイツ経済が他のEU構成国からネガティブな影響を被っているという認識が国内に広がっている場合である。2013年に入ってからキプロス危機はソブリン危機後に構築された金融・財政ガバナンスのシステムでコントロールされてきたと認識されているし、さしあたり暫くの間は南欧諸国の再度の危機は抑制されるように思われる。このような状況の下で、またさらに大連立政権下では、制度的拘束の進展という問題が政治過程に大きな影響を与えることは短期的には比較的少なくなるかもしれない。しかし、これはドイツとEUの関係を考える際には本質的な構造的要素であり、将来にわたっても十分な留意に値する問題である。

¹ “permissive consensus”については、Leon Lindberg and Stuart A. Scheingold (1970) *Europe's WouldBe Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, p.41 参照。邦訳「受容的コンセンサス」はアンツェ・ヴィーナー、トマス・ディーズ編（東野篤子訳）、『ヨーロッパ統合の理論』、勁草書房、2010年による。「拘束的不一致」(constraining dissensus)の表現は、Lisbet Hooghe and Gary Marks, “Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science*, Vol.39, January 2009, pp.1-23. による。

² ヴィーナー・ディーズ編前掲書、292-293頁参照。

³ 世論調査ではマーストリヒト条約の批准に反対する声が賛成する声を上回っていたし、通貨同盟の成功に関しては非常に懐疑的であった。ドイツにおける批准過程の詳細は以下を参照のこと。森井裕一、「統一後ドイツのヨーロッパ統合政策-TEUとアムステルダム条約を中心として」、『政策科学・国際関係論集』（琉球大学法文学部紀要）、第2号、1999年、1-62頁。

⁴ ドイツにおける国民投票の位置づけとマーストリヒト条約批准をめぐる当時の議論については以下を参照のこと。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。ドイツの政治エリートがとりわけ強くEUの構成国であることを支持しているため、比較的に支持の弱い世論との認識ギャップは1996年でも非常に大きかったことを指摘している以下も参照のこと。Hooghe and Marks, *op.cit.*

⁵ 旧EEC条約235条（アムステルダム条約後のEC条約308条）はリスボン条約後のEU機能条約352条に引き継がれているが、適用要件が厳格化されている。

⁶ 連邦参議院（Bundesrat）は連邦を構成する州政府の代表から構成される議会である。政権与党と州政府の多数を構成する政党がねじれることも近年多くなっているが、ここで議論している連邦州と連邦政府、EUとの関係という問題においては州政府はおおむね一致した主張を行ってきたので、連邦参議院の動向が連邦を構成する諸州の意見を代表していると考えておおむね差し支えない。

⁷ このあたりの経緯についての詳細は以下を参照のこと。Jan Grünhage, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands: Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2006, pp.194-212.

⁸ 基本法23条は統一前までは、ドイツの領域がドイツに加盟できることを定めた条項であり、1957年のザールラント州の復帰、1990年のドイツ統一はこの条項を利用した。統一後この23条は空白になっていた。

⁹ “Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Landem in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993”, in: *Bundesgesetzblatt*, Jg.1993, Teil 1, pp.313-315. この政治過程をめぐる議論については森井前掲「統一後ドイツのヨーロッパ統合政策-TEUとアムステルダム条約を中心として」、15-18頁を参照。

¹⁰ 連邦議会のEU問題委員会には投票権はないものの、ドイツ選出の欧州議会議員も参加している。リスボン条約が発効し欧州議会の形式的、実質的権限が拡大したことにより、連邦議会と欧州議会の連携問題は、議会による行政拘束の視点から今後一層重要になるであろう。

¹¹ “Domestication”はさまざまな文脈で用いられており、英米の国際関係論の文脈では国際社会における制度化の進展などをあらわす概念として用いられることが多い。その意味では「国内化」という訳語が適切かもしれない。しかし本論における“Domestication”概念はあくまでハーニッシュの定義に立脚してい

るため、「国内拘束」という訳語をあてることとした。さまざまな“domestication”概念の用法については以下を参照のこと。Sebastian Harnisch, *Internationale Politik und Verfassung: Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik*, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2006, pp.26-29.

¹² Harnisch, *ibid.*

¹³ 基本法第23条の旧規定は州の連邦共和国への加盟を規定した条項であったため、ドイツの領土が統一によって最終確定したことから統一後に削除され、空欄となっていた。

¹⁴ 連邦軍の域外派兵問題に関して詳細は、中村登志哉、『ドイツの安全保障政策-平和主義と武力行使』一藝社、2006年を参照のこと。

¹⁵ Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz - StabMechG) vom 22. Mai 2010 (*BGBI. I S. 627*).

¹⁶ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011. 本論では法技術的な論争を扱わないのでこの判決に立ち入らないが、連邦憲法裁判所に訴訟を起こした学者たちの名前が第3節で議論される反ユーロ・反EUを主張する新政党「ドイツのための選択肢 (AfD: Alternative für Deutschland)」の設立にも関わっていることには留意しておくべきであろう。

¹⁷ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28. Februar 2012.

¹⁸ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19. Juni 2012

¹⁹ 本文は以下を参照。Bundestag Drucksache, 17/12816, “Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBB)”.

²⁰ 「多角主義のトラップ」議論はMarkus Kaim, *Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle?*, in: Mair, Stefan (Hrsg.): *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren* (SWP-Studie S 27/2007), Berlin 2007, pp.43-49. および森井裕一、「共通外交安全保障・防衛政策とEU構成国の外交政策-ドイツの事例を中心として」、『地域統合とグローバル秩序-ヨーロッパと日本・アジア』信山社、pp.198-200を参照のこと。

²¹ ユーロの導入とドイツの内政についての詳細は以下を参照のこと。Yuichi Morii, “Germany and the Euro – Domestic Discourse on Monetary Stability and its Political Implications”, 『日本EU学会年報』、第30号、2010年、pp.66-88.

²² BVerfG 89, 155, 2 BvR 2134.

²³ 正確に言えば1960年代のはじめまでは現在存在している主要政党の他にもいくつかの小政党が存在していたが、これらの政治勢力は次第に既存政党に吸収され、消滅していった。

²⁴ 失業率は2013年5月には6%台に下がっており、総失業者数も300万人を切っている。2005年には失業者数が約500万人近くにおよんでおり、失業率は約12%であった。雇用統計については連邦統計庁データ参照。https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Irarb001.html

²⁵ Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 188. Sitzung, 17.Wp. 29. Juni 2012, 22697-22785.

²⁶ *ibid.* pp.22740-22742. この日の本会議では関連する諸条約と法律が採決され、それぞれにわずかながら賛否の票数が異なる。しかし、基本的には左派党のみが党として反対、それ以外の政党では少ない数ではない反対者があったものの、全体としては圧倒的な賛成多数で承認されている。

²⁷ 党大会において連邦議会選挙のための政策綱領が決定されているが、ユーロ圏解体という中心的な政策以外の部分ではヨーロッパ統合に関しては主権国家からなるヨーロッパをめざすなどが盛り込まれているが、全体としてわずかA4で4ページの大雑把かつ

簡潔なものである。Alternative für Deutschland, “Wahlprogramm: Parteitagbeschluss vom 14.05.2012”, <https://www.alternativefuer.de/pdf/Wahlprogramm-AFD.pdf>

²⁸ “Die neue Anti-Euro-Partei”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 04.03.2013. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/alternative-fuer-deutschland-die-neue-anti-euro-partei-12100436.html#Drucken>

²⁹ “Skeptische Reaktionen auf “Alternative für Deutschland””, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.04.2013. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nach-gruendungsparteitag-skeptische-reaktionen-auf-alternative-fuer-deutschland-12149884.html>

³⁰ AfDの政策は伝統的・権威的・ナショナリスト (traditional/authoritarian/nationalist: TAN) というフーグらが示したヨーロッパ統合の賛否をめぐる政党争点軸の反EU側の典型例にあるように思われ、政治的に他の政党から相手にされない極右政党以外には政党がなかったドイツの政党システムの空白地を埋める政党となるのかもしれない。現時点ではあまりにも情報不足であり、今後留意して観察してゆくことが必要であろう。Liesbet Hooghe, Gary Marks and Carole Wilson, “Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?”, *Comparative Political Studies*, 35, 2002, pp.965–980.

³¹ AfD党のウェブサイトによる。 <https://www.alternativefuer.de/de/unterstuetzer.html>

³² Der Spiegel, 28.05.2013, “Umfrage zur Bundestagswahl: Grüne legen wieder zu”, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/umfrage-union-verliert-gruene-legen-zu-a-902235.html>

³³ 選挙結果については連邦選挙管理委員会のデータを参照のこと。 http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/ergebnisse/bundesergebnisse/

³⁴ Infratest diamap, <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2013/mai/>

³⁵ “Regierungszufriedenheit, Zeitverlauf”, *ibid.*

Resume

Evolving Domestic Constraints in Germany

- Changing Domestic Structures and Germany's European Policy -

Yuichi Morii

Many structures of new governance have been developed during the sovereign debt crises in Europe. Especially the governance systems for the strict management of the national budget have been built. And these systems constrain the national budget discretion. The European governance systems give stronger constraints to the national governance system in each member state. But at the same time, politics in each member state constrains the development of the European system.

This article deals with the transformation of the German domestic system and the political discussion during the course of the crises. The pro-Europe consensus was firmly anchored in the major political parties in the Federal Republic of Germany after the World War II. But due to the development of the “domestication”, constraints by the domestic preferences and the anti-Europe public sentiments, the federal government’s discretion of European policy is becoming smaller.

In the first part the development of “domestication” in the German political system is analyzed. Germany was always in favor of the development of the European integration in general, but as Sebastian Harnisch pointed out, the “domestication” is constraining the German federal government. “Domestication” means here the limitation of national executive’s autonomy in foreign policy through the participatory procedure of domestic actors guaranteed mainly by legal acts. For example, since the ratification of the Treaty on European Union (Maastricht Treaty) the German parliament have stronger participation in the European issues. And these rights of participation have been strengthened by the decisions of the Federal Constitutional Court. After discussing the development of the domestication as one of the major constraints of German European policy, this article then deals with the preferences of major political actors as the second constrains of policy toward the EU. The stable consensus among the major political parties, especially the consensus on budget discipline, made the agreements and flexible negotiation difficult

during the crises at the European level.

In the third part, new developments in the German political system are analyzed. One of the most significant developments was the establishment of the new anti-euro party “Alternative for Germany (AfD)” in 2013. The anti-Europe or Eurosceptic sentiment was long ignored by the established major parties in Germany. The AfD is one of the most obvious anti-Europe sentiment expressions of the German public. Due to the German electoral system the AfD could not get any seats in the Bundestag, but the fact that a newly established anti-Europe party acquired 4.7% in the 2013 federal election might be regarded as the beginning of a notable change of the German public.