

## はしがき

21世紀の国際社会は不透明感を増し、混沌状態にある。グローバル化の進展、複雑性や相互依存の深化に伴い、今日、ウェストファリア体制の枠組みは、より流動的で多次元的なグローバル・ガバナンス構造へと移行している<sup>1)</sup>。地球的問題群という国際的危機を解決すべく、地球市民はグローバル・ガバナンスを構築する要請に一層迫られているように思われる。グローバル・ガバナンスとは、全世界の集团的利益が接合され、権利や義務が確立され、差異が仲介されることを通じた、国家間および非政府であるかを問わない、国家・市場・市民・組織間の公式および非公式の制度・メカニズム・関係性・過程の複合体であり、グローバル化された国際社会において、共通事項としての地球的問題群の処理や解決を図り、秩序を保つことを指す。そこでは、条約や国際法のような公式のルールだけでなく、国際的な暗黙のルールも重視される。グローバル・ガバナンスは、強制や支配ではなく、利益を調整し協力的行為を志向すべきであるといった、規範性も含んでいる<sup>2)</sup>。

現代のグローバル・ガバナンスには、越境する問題群に関与する行為主体や場の重層化が存在し、最適な次元や単位、その組み合わせで問題に対処する<sup>3)</sup>。ガバナンスの構成や維持に参画する行為主体は多様であり、国家、国際機構や地方政府などの公的主体に加え、NGO/NPO、各種利益団体、市民社会といった私的主体、ルールや制度を含めた各種レジームが関与する。

問題の越境化と拡散や、その問題への対処として実施される国際会議や、国際機構や国家間協力による介入は、これ迄にも先例があった<sup>4)</sup>。しかし、これ迄の国際規模のガバナンスがウェストファリア主権国家体系に依拠する一方、今日のグローバル・ガバナンスでは、EU（欧州連合）に代表される超国家主義や、脱国家主義が存在する<sup>5)</sup>。また、今日のグローバル化は、驚異的な速度で波及する。

グローバル・ガバナンスの中でも、安全保障ガバナンスは、公私を問わず大量の行為主体が相互作用を図る多頭の階層制、公式かつ非公式な制度化、規範や理解、公式の規則により構成される観念的な行為主体間関係、集合的目標と

いった主要な特色を有している。<sup>6)</sup>

欧州に目を転じると、EU や同加盟国は、ますます国際社会の原則やグローバル・ガバナンスの構築における中心的な行為主体となっている。EU は国際社会の危機管理における役割を増大させ、グローバル・ガバナンスの構築は CFSP（欧州共通外交安保政策）の柱となった。しかし EU は、英国の EU 離脱、金融問題や難民問題、カタルーニヤの分離独立問題、国際テロ、ウクライナやシリア危機といった国境を越える問題を抱え、「挫折」、「統合理念の沈降」、「統合の再編」が囁かれる危機状況にある。もしトランプ（Donald Trump）米大統領が今後積極的に孤立主義やアメリカ第一主義をとる場合、これはグローバル、特に欧州やドイツの安全保障政策に多大な影響を及ぼす。

ドイツはユーロ危機や難民問題で EU 各国を纏め上げ、2016年には OSCE（欧州安全保障協力機構）議長国として特にウクライナ問題の解決努力にむけて指導力を示した。ドイツはこのように、近年国際社会に突出した存在感を示し、「模範国家」と評価された。また、EU の CSDP（欧州共通安全保障防衛政策）や、「エネルギー転換」にむけた、気候保全・エネルギー分野での指導力が期待される。さらに、欧米諸国で右翼ポピュリズムが台頭する中、戦後の自由民主主義国の「牙城」としてのドイツへの期待が高まっている。2018年7月に来日したドイツのマース（Heiko Maas）外相は、政策が不透明なトランプ米大統領に言及しつつ、自由、民主主義、法の支配などを守るための日独協力を呼び掛けた。

他方で2011年にドイツ政府は、「2022年までの脱原発」を決定した。多くのドイツの政治家は、この脱原発決定をドイツがエネルギー転換の「先駆者」であることの証左として喧伝したが、この決定をめぐる<sup>7)</sup>は、事前に他の EU 諸国との調整がなかったため、EU 諸国は「独り歩き」の産物としてドイツの政策運営を批判した。<sup>8)</sup>ギリシャ債務危機に端を発するユーロ危機への対処をめぐる<sup>9)</sup>は、経済政策に関する自案を EU 全体に強要したため、ドイツは覇権国になったと非難された。2015年夏に発生した欧州難民流入問題では、メルケル（Angela Merkel）首相は一方向的に EU ダブリン規定を破り、シリア難民を受け入れる一方、同時に他の EU 加盟国にも、難民受け入れの分担を求めた。彼女の主張は、ユンカー（Jean Claude-Juncker）EU 委員長から強力な支持を得たも

の、EU加盟国、特に東欧諸国は、彼女の主張を独断的かつ覇権主義的であると批判した。

このような背景から、21世紀のドイツ外交・安全保障政策に関する研究者の議論の源泉は、イラク問題やリビア問題に際して生じた、ドイツ外交の危機をめぐる議論に遡ることができる。当時、保守派の論客シュヴァルツ（Hans-Peter Schwarz）はドイツ外交政策の危機を論じ、外交の方向性の喪失を危機の要因とした<sup>9)</sup>。またマウル（Hanns W. Maull）を中心とする研究者達は、シビリアンパワーとしての役割概念を構成する親欧州統合路線、超国家機構への主権の移譲、長期的・戦略的利益のために短期的利益を後回しにするといった規範的要素が説得力を失い、ドイツ外交は従来のシビリアンパワーの方向性から乖離しているとした<sup>10)</sup>。また他の研究者は、国際社会におけるドイツの孤立化の増大や、外交アイデンティティの危機を語った<sup>11)</sup>。

先行研究は、このような方向性の喪失や受動的で及び腰のドイツ外交の原因を、外交政策の内政化、政策決定者達における規範的信念の弱体化<sup>12)</sup>、指導力や戦略能力の不備<sup>13)</sup>、政治文化の弱さや公式な安保協議の不在、閣僚や官僚間の競争、政策決定に関与する主体の断片化といった政策決定過程の制度的複雑性に求めた<sup>14)</sup>。

その後、ユーロ危機への対応をめぐり、「欧州化されたドイツか」「ドイツ化された欧州か」といった「ドイツ問題」、すなわちドイツは今後欧州の覇権を握り、古典的権力政治を展開するのかという権力政治をめぐる問題や、ドイツはどのような大国（パワー）であり、今後どのような役割を担う（べき）かという問題が議論となり<sup>15)</sup>、現在もその議論は継続している。

ドイツは欧州経済の政策決定において支配的な立場にあり、「及び腰の覇権国<sup>16)</sup>」や「不完全な欧州の大国<sup>17)</sup>」となったとする議論や、欧州における経済大国として、ドイツは欧州で改革を主導し、ユーロ圏を守る責任がある「必要不可欠な大国<sup>18)</sup>」であるという議論や、ドイツは、ある現象の帰結を導いたり、ある現象を創造する能力を持つ創造大国（Gestaltungsmacht）ではないとする議論が生じた<sup>19)</sup>。さらに通商国家（ローゼクランス [Richard Rosecrance]）論に類似した議論として、ドイツは経済的手段により、政治ないし経済的目標を追求する地経大国（Geo-economic power）であると評する議論が登場した<sup>20)</sup>。

マウルは、第2次メルケル政権期のドイツ外交では、これまで見られた大望ある理想主義は色褪せ、背景に退いたとしながらも、シビリアンパワーの構成要素における「通商国家」の要素が近年、一層強調されていると主張した。<sup>21)</sup> また彼は、第3次メルケル政権期以後のドイツ外交は「シビリアンパワー2.0」であると主張した。<sup>22)</sup>

さらにドイツの指導力をめぐる議論が生じた。ガートン＝アッシュ (Timothy Garton-Ash) は、「ドイツ化された欧州」における「欧州化されたドイツ」は、ユーロ危機を背景に、意思に反して指導的大国となっており、政治経済上の指導力を示すべきであると主張した。<sup>23)</sup> またペーターソン (William E. Paterson) は、特にユーロ危機以後、ドイツは規則の設定における指導的役割を担っており、EUを補佐したり、指導的地位を避ける意識は失われたと主張した。<sup>24)</sup> さらにアゲスタム (Lisbeth Aggestam) とハイド＝プライス (Adrian Hyde-Price) は、ドイツは指導力の学習過程にあるが、CSDPにおける指導的役割を高めていると主張した。ドイツは、特定争点に関する既存の認識を変える新たな知識を生み出すことで、支持者の選好を形成する能力を意味する「理念的リーダーシップ」や、他者が擁護したくなるような先駆け役を担うという「高潔なリーダーシップ」を高めているという。<sup>25)</sup>

留意すべきは、彼らが念頭に置いたドイツ外交安保政策の(あるべき)方向性や役割、現状評価が、「普通の大国」やシビリアンパワーといった「主導像 (Leitbild)」を念頭に置いていた点である。

21世紀におけるドイツ外交をめぐる議論には、これまでドイツ外交の連続性と変容をめぐる議論、ドイツ外交の危機といった議論が見られたが、一連の議論はとどのつまり、主導像をめぐる議論に収斂する。<sup>26)</sup> 1990年代初頭、統一ドイツ外交の主導像は普通の国、シビリアンパワー、通商国家の何れであるのかを問う議論が登場した。<sup>27)</sup> その後21世紀に入り、平和大国の概念が議論された。<sup>28)</sup>

シビリアンパワーとは、国際社会を文明化する意思と能力、文明化を達成するための手段、特有の価値志向や政策の流儀を持つアクターのことである。<sup>29)</sup> 国際社会の文明化とは、民主共同体において、軍事力の使用や権力政治を追求する代わりに、国内社会で受容されている普遍的な価値や規範を国際関係へ適用し、平和的な国家間関係を構築することを意味する。シビリアンパワーは価値

合理的であり、物質的かつ規範的な利益を追求する。また、国際社会の文明化を達成すべく、たとえば国家主権の超国家機構への委譲や、制度的な紛争収拾といった目標を追求する。これに対して「普通の大国」とは、権力志向の外交を追求し、他のパートナー諸国と同様、国益の積極的な擁護や、指導的な役割を目指すアクターの<sup>30)</sup>ことである。主導像は、アクターの目標に関する観念であると同時に、アクターが現状を認識し、行動目標を定義するその雛型である。また主導像はアクターの問題認識を司る「認知地図」として機能し、アクターの性格や役割を明らかにする。また同時に主導像は、理念型として外交行動の基本的方向性や目標、そのための戦略的手段を体系的に描写し、アクターの外交政策行動が特定の主導像と合致するの否か、また合致する程度や合致する特色を<sup>31)</sup>評価することができるため、ひいては外交の実態を理解する糸口となる。主導像の詳細については1章2節や2章で扱う。

また欧米圏での主導像をめぐる議論は、日本での議論に影響を与えている。日本でもEUや日本の国際的役割や外交の方向性に関して、ドイツのそれと類似した<sup>32)</sup>主導像が議論されており、相互に影響を及ぼしている。このためドイツの外交安保政策の主導像に関する分析は、日本やEUの主導像を考える「合わせ鏡」を提供しよう。

さらに日本では、自衛隊の海外派遣や、それを可能にするための改憲が議論を呼んでいる。日独両国の安全保障政策には相違点が存在する一方、対米関係の重視や、非軍事的戦略文化の存在といった共通点も存在しており、ドイツの安全保障政策を眺めることは、今後の日米関係や、日本の海外派兵や安全保障政策を考える格好のよすがとなるだろう。

- 1) Jens-Uwe Wunderlich, "European integration, global governance and international relations," Jens-Uwe Wunderlich/David J. Bailey (eds.), *The European Union and Global Governance. A Handbook* (London: Routledge, 2010), p. 49.
- 2) 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』（有斐閣、2008年）169-172頁。
- 3) 遠藤乾「グローバル・ガバナンスの最前線——現在と過去のあいだ」同編著『グローバル・ガバナンスの最前線——現在と過去のあいだ』（東信堂、2008年）11頁。
- 4) 前掲書、7頁。
- 5) EUガバナンスの民主的正統性と欧州公共圏について議論した邦語文献として、安江

- 則子『欧州公共圏——EU デモクラシーの制度デザイン』（慶應義塾大学出版会、2007年）。
- 6) Mark Webber/Stuart Croft/Jolyon Howorth/Terry Terriff/Elke Krahnemann, "The Governance of European Security," *Review of International Studies*, vol. 30, no. 1 (Jan. 2004), p. 8.
  - 7) たとえばレットゲン (Norbert Röttgen) 元環境相がこの見解を表明した。レットゲン連邦環境相「エネルギー新時代の幕開け」ベルリン自由大学環境研究センター25周年記念講演「エネルギー転換前夜のドイツ」ベルリン、2011年7月6日での筆者の質問への回答。
  - 8) 拙稿「神話の崩壊ショックとその後の帰趨：ドイツの原発政策の（再）転換」『海外事情』拓殖大学海外事情研究所、vol. 60, no. 5、2012年5月号、83頁。
  - 9) Hans-Peter Schwarz, "Republik ohne Kompass," *Internationale Politik*, (以下、IP) Januar 2005, Nr. 1, S. 50ff.
  - 10) Hanns W. Maull, „Zivilmacht“: Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes," Sebastian Harnisch/Joachim Schild (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union* (Baden-Baden: Nomos, 2014), S. 141.; Maull, "Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos," *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, (以下、ZPol) 2011, Heft 1, S. 96f.; vgl. Marco Overhaus/Sebastian Harnisch/Christos Katsioulis, "Schlußbetrachtung: Gelockerte Bindungen und eigene Wege der deutschen Sicherheitspolitik?," Sebastian Harnisch/Christos Katsioulis/Marco Overhaus (Hrsg.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder* (Baden-Baden: Nomos, 2004), S. 258ff.
  - 11) Johannes Varwick, "Ist Deutschland außenpolitisch isoliert?," *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 3/2011, S. 275-279.; Bernhard Stahl, "Taumeln im Mehr der Möglichkeiten: Die deutsche Außenpolitik und Libyen," *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 4/2012, S. 575-603.
  - 12) Maull (2014), *a. a. O.*, S. 140f.
  - 13) Christopher Daase, "Die Innenpolitik der Außenpolitik. Eine Bilanz der Außen- und Sicherheitspolitik der Schwarz-gelben Koalition 2009-2013," Reimut Zohlhüfer/Thomas Saalfeld (Hrsg.), *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013* (Wiesbaden: Springer VS, 2015), S. 555-580.
  - 14) Adrian Hyde-Price, "The "Sleep-walking giant" awakes: resetting German foreign and security policy," *European Security*, vol. 24, no. 4, 2015, pp. 605-607.
  - 15) Z. B. Ulrich Beck, *Das deutsche Europa. Neue Landschaften im Zeichen der Krise* (Berlin: Suhrkamp, 2012).; Alister Miskimmon/Luuk Molthof, "Germany's Foreign Policy: Challenges and Opportunities after the Federal Election in 2013," Gabriele D'Ottavio/Thomas Saalfeld (eds.), *Germany After the 2013 Elections. Breaking the Mould of Post-Unification Politics?* (Burlington: Ashgate, 2015), pp. 67-85.; Gabriele D'Ottavio, "A new German Question? Germany and European Integration in

- Historical perspective,” D’Ottavio/Saalfeld, *op. cit.*, pp. 31–48.
- 16) William E. Paterson, “Germany and the European Union,” Stephen Padgett/William E. Paterson/Reimut Zohlnhöfer (eds.), *Developments in German politics 4*. (New York: Palgrave Macmillan, 2014), p. 170.
- 17) Dieter Dettke, *Germany says, ‘No’: The Iraq war and the future of German Foreign and Security Policy* (Washington D. C.: Woodrow Wilson Center Press, 2009), p. 15.
- 18) Radosław Sikorski, “Poland and the future of the European Union,” Berlin, 28. 11. 2011.; Douglas Webber, “How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives,” *European Journal of International Relations*, vol. 20, no. 2, 2014, pp. 354–358.
- 19) Constanze Stellenmüller, “Germany: Between Power and Responsibility,” William Hitchcock/Melvyn Leffler/Jeffrey Legro (eds.), *Shaper Nations. Strategies for a Changing World* (Cambridge: Harvard University Press, 2016), pp. 53–69.
- 20) Stephen F. Szabo, *Germany, Russia, and the Rise of Geo-Economics* (London: Bloomsbury, 2015), pp. 7–10.
- 21) Maull (2014), *a. a. O.*, S. 141ff.
- 22) Hanns W. Maull, “Reflective, Hegemonic, Geo-economic, Civilian…? The Puzzle of German Power,” *German Politics* (以下 GP), vol. 27, no. 4, 2018, p. 461.
- 23) Timothy Garton-Ash, “Allein kriegen sie es nicht hin,” *Der Spiegel*, 7/2012, S. 24.; Garton-Ash, “Europa braucht einen Willy Brandt,” *Der Spiegel*, 51/2013, S. 22.
- 24) Paterson, *op. cit.*, pp. 168–170.
- 25) Lisbeth Aggestam/Adrian Hyde-Price, “Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy,” *GP*, vol. 29, no. 1, 2019, pp. 7, 11f.
- 26) 拙稿「ドイツよ、いずこへ？ドイツ対外安保政策の方向性の発見のために（上）」『海外事情』拓殖大学海外事情研究所、vol. 57, no. 3, 2009年3月号、83–96頁。；拙稿「ドイツよ、いずこへ？ドイツ対外安保政策の方向性の発見のために（下）」『海外事情』拓殖大学海外事情研究所、vol. 57, no. 5, 2009年5月号、99–113頁参照。
- 27) Vgl. Volker Rittberger (1999), “Deutschlands Außenpolitik nach der Vereinigung. Zur Anwendbarkeit theoretischer Modelle der Außenpolitik: Machtstaat, Handelsstaat, oder Zivilstaat?,” Wolfgang Bergem/Volker Ronge/Georg Weißeno (Hrsg.), *Friedenspolitik in und für Europa* (Opladen: Leske + Budrich, 1999), S. 83–108.; シベリアンパワーは、1970年代に、ECの主導像としてドゥシェーヌ (François Duchêne) が採用した概念である。ECは非軍事的手段により、公正、他者への敬意などの社会的価値や、国家・社会間の契約関係を国際政治に反映させる必要があるとした。cf. François Duchêne, “The European Community and the Uncertainties of Interdependence,” Max Kohnstamm/Wolfgang Hager (eds.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community* (London: Palgrave Macmillan, 1973), pp. 1–21.; 1990年代、マウルがドイツと日本の外交安保政策分析にこの概念を導入し、彼を中心にトリニア大学の研究者達が、この概念を発展させた。
- 28) SPDが2004年の欧州選で「平和大国欧州」を掲げたことを契機に、「平和大国ドイ



ツ」論が登場した。元来は、平和大国概念は後述のように、EUの主導像として案出された。

- 29) Knut Kirste, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte* (Frankfurt am Main: Lang, 1998), S. 45.
- 30) ドイツ外交は「普通の国」化していると主張する研究者もいる。「普通の国」化とは、「普通の大国」への過渡的状況であり、アクターが価値志向への考慮を修正し、規範による制約を放棄しないものの、これを再定義する状況と定義する。
- 31) Maull (2014), *a. a. O.*, S. 132.
- 32) 日本におけるドイツ、日本、EUの主導像に関する研究は、特に理論的検証に乏しい。岩間教授や中谷教授は、ドイツは従来と同様、シビリアンパワーであるとみなす。岩間陽子「地域安全保障と国家の変容」『ドイツ研究』35号、2002年、20-30頁、中谷毅「ドイツ外交安全保障の現状と課題——メルケル大連立政権の分析を中心に」『愛知学院大学論叢法学研究』48巻1号、2007年、1-20頁。他方、神余教授や加藤教授は、赤緑政権下のドイツが「普通の国」になったとする。神余隆博「欧州のジレンマと国連の将来」『国際問題』No. 523、2003年10月、25-42頁、加藤秀治郎「ドイツ・シュレーダー政権の安全保障政策」『東洋法学』48(2) 2005年、241-256頁。；戦後の日本もシビリアンパワーと称されたが、湾岸戦争後、日本は「普通の国」になるべきであるという声が生じた。船橋氏は、日本は(グローバル)シビリアンパワーであると主張する。Yoichi Funahashi, "Japan and the New World Order," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5, 1991, pp. 58-74.; 他方、小沢氏や田久保教授は、日本は「普通の国」や「普通の民主主義国家」になるべきであると説く。小沢一郎『日本改造計画』(1993年、講談社)、田久保忠衛『新しい日米同盟——親米ナショナリズムへの戦略』(PHP研究所、2001年)。また、日本は「普通の軍事大国」であるという主張が登場した。cf. Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power?* (Oxford: Oxford University Press, 2004).; EUの主導像をめぐるのは、1970年代よりシビリアンパワー論と軍事大国論が展開されたが、21世紀に入り、エーアハルト (Hans Georg-Ehrhart) が平和大国論、マナーズ (Ian Manners) が規範大国論を展開した。Hans Georg-Ehrhart, "Friedensmacht," Hans J. Gießmann/Bernhard Rinke (Hrsg.), *Handbuch Frieden. 2. Auflage* (Wiesbaden: Springer VS, 2019), S. 177-184.; Ian Manners, "Normative Power Europe. A contradiction in terms?," *Journal of common market studies*, vol. 40, no. 2, 2002, pp. 235-258.; 邦語文献では中村英俊「EUと外交・安全保障・防衛政策——国際アクター論の観点から」福田耕治編著『EU・欧州統合研究(改訂版) "Brexit" 以後の欧州ガバナンス』(成文堂、2016年) 303-330頁、白井陽一郎『EUの規範政治——グローバルヨーロッパの理想と現実』(ナカニシヤ出版、2015年)、東野篤子「『規範的パワー』としてのEUをめぐる研究動向についての一考察」森井裕一編『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、2010年) 69-92頁等。