

【翻 訳】

挑戦的多国間主義

——ドイツ外交政策の伝統路線の継続は、
一般に想定されている以上に定着している⁽¹⁾

グンター・ヘルマン⁽²⁾

(訳) 葛 谷 彩

2008年10月3日に統一ドイツは成人を迎えた。ここ数週間及び数ヶ月間において、世界はドイツが外交政策においても「成人した」ことを、身をもって知った。これは少なくとも、このようなメタファーと通常結び付けられる含意の観点においては妥当する。いわく、国家は「国益」をもち、この実現に向けて最大限努力するものであると。ワシントンからロンドン、パリ、モスクワを経て北京に至るまで、次のようなメッセージが届けられた。いわく、ドイツの「国益」は変容したのみならず、非常に粘り強く追求されてもいると。これは、ベルリンが自らの行動によって孤立する場合においてすら妥当する。ボン共和国（訳注：旧西ドイツを指す）において、これは既に「最悪のケース」のシナリオであった。アフガニスタンへの関与の強化であれ（これについては、バイデン米副大統領が、金曜日から始まるミュンヘン安全保障会議⁽³⁾で訴えるであろう）、国際金融危機の統制に向けての大規模な投資プログラムであれ（これは欧州のパートナーの主要な関心事である）、あるいはグライ・ラマやチベットの人權問題についてであれ（この件について、メルケル首相は先週も、中国の首相の訪独の際に北京とは異なる解釈を示した）、ますます頻繁にドイツは自信を持って自らのメロディーを奏でており、大国から成るコンサート（原語はKonzert der Großmächte。「大国間協調」という意味もかけていると思われる）のプレーヤーとして目立つようになっている。

これは、他のプレーヤーがより巧みに音を合わせたということではない。大国から成るコンサートは、聴くことを余儀なくされる者にとって耳のご馳走であった試しがなかった。大国は皆競って、第一バイオリンを弾きたがるものだ。目新しいのはドイツ人もまた、ますます頻繁に最前列に立ち、何らかのソロを奏でたいと望んでいるということである。

成人するというメタファー同様、「力（パワー）」という概念もまた、戦後のドイツでは常にアンビヴァレントな響きをもっていた。これはドイツの外交政策における「新しきもの」、もしくは「古きもの」を概念化する様々な複合語において、ますます一層反映されている。ある者は「シビリアンパワー（Zivilmacht）」⁽⁴⁾の連続性を擁護する。またある者は、イラク危機におけるゲアハルト・シュレーダーの「登場」⁽⁵⁾への賞賛において、新しいドイツの「大国」の出現を改めて寿ぐ。さらに別の者は、増加する連邦軍の派兵に対して、もはやドイツは「軍事大国」にすぎないと認めるかもしれない。しかしこのような類の複合語は、分析的観点からドイツの戦略の中心要素を挙げるのではなく、ある国家の外交政策の「本質」と推定されたものに目を向けているがゆえに、そのメリットはごく限られたものに止まる。

エルnst＝オットー・チェンピール（Ernst-Otto Czempiel）⁽⁶⁾によって10年以上前に提唱された「賢明な大国（die kluge Macht）」という概念は、旧西ドイツの外交政策の中心要素をひときわ良くまとめている。いわく、賢明な大国は、古典的な権力政治の実践をますます困難なものにし、国家間のコンセンサスによる解決を容易にするような国際統治構造の創設を目指すというものだ。この意味でボン時代のドイツの外交政策は、かなりの程度賢明な権力政治であった。しかし近年ではますます一層、最近オバマ政権でも急上昇中の、あの「したたかな大国（die schlaue Macht, smart power）」に似てくるようになった。もっとも

両者の概念上の違いは大きい。というのは、したたかな大国は個々の大国の力の抑制ではなく、単に国家の影響力の最大化のために利用可能な「ソフト」及び「ハード」な国力資源の、より効率的な動員を目指しているからである。

しかしながら、賢明な大国のような概念もまた、一国の外交戦略の中核的要素を十分に捉えているとは言えない。これをより上手く行うための方法を示したのがヴァルデマール・ベッソン⁽⁷⁾であり、彼は1960年代末に当時の西ドイツの外交政策の核心を、「西側統合（Westbindung）を継続しつつ、中欧パースペクティブを再獲得する」ことに見出そうと提起することでそれを行なった。「西側統合プラス東側との関係（Ostverbindung）」（ヴェルナー・リンク（Werner Link）⁽⁸⁾）の政策という的確な公式化に、多国間主義志向及び「抑制の文化」を旨とする外交スタイルの説明を補足すれば、旧西ドイツの外交政策についての本質を簡潔に言い表わせたと言える。

しかし目下のところ、これと比較できる形で、統一ドイツの外交政策における新しいものを説明したものはない。もっとも、その間にそうした説明が発起点とすべきところの輪郭は見えつつある。中心を占めるのは、ドイツとEUとの関係である。欧州統合のプロジェクトの支持者も批判者も、今日のドイツとEUとの間の緊密化が10年もしくは20年前より、より一層強くなっていることでは一致している。もっとも一方では、支持者がこれをドイツの学習プロセスの現われ、及びグローバル同様ヨーロッパ・レベルにおける構造的な拘束力の結果として理解しているのに対し（「ヨーロッパ化」）、他方では、批判者は「自国のことは自国で決定するという原則」がますます、「ある意味ヴァーチャルで、ある意味既にブリュッセルのEUシステムの中で具体化した欧州の国家理性」への錯覚に基づいた路線に傾く形で解体されつつあると見ている（ハンス＝ペー

挑戦的多国間主義

ター・シュヴァルツ (Hans-Peter Schwarz)⁽⁹⁾。

なるほど両者の見方は、大国であり、かつ多くの点でより大きなパワーをもつドイツもまた、本質的な部分ではEUの多国間の協力関係によって始めて、自らの外交政策の構成力を獲得しているという点では正しい。もっともこれは旧西ドイツにも該当した。変化したのは、ドイツの多国間主義が今日実践されているやり方である。旧西ドイツを評して、1990年代初めにティモシー・ガートン・アッシュが「消耗戦の多国間主義」という概念を作った。いわく、ドイツの外交政策は、かつてはとりわけ「多国間の文脈における自国の目標の我慢強い、かつ控えめな追求によって際立っていた。」このような行動様式の要素は、今日においてもなお認められる。例えば、強い指導力と同時に調停にも尽力した2007年前半のドイツのEU議長国としての仕事ぶりが、その実例として挙げられる。

しかしながら、以前より一層顕著になったのは、ドイツの多国間主義の新しいアクセントである。どちらかと言えば防御的で、慎重な消耗戦の戦略に代わって登場したのが攻撃的・挑戦的な多国間主義であり、これは疑うまでもなく、少なくとも共同リーダーシップの役割に対するドイツの要求と結びついたものである。西ドイツ時代には主権の放棄への用意が、国家共同体への再編入のための前提条件としても、共同発言権の獲得のための手段としても甘受されただけではなく、積極的に追求された場で、ベルリンは今日自らのEUのパートナーたちに（いわば、再統一により獲得した主権の完全な行使を断念する代償として）、共同リーダーシップの役割も、それに伴う服従への前向きな姿勢も要求している。

もっとも更なる意図については、これ自体は何も語っていない。というのは、挑戦的多国間主義は「賢明」という意味でも、単に「したたかな」という意味

でもありえるからである。例えばドイツの連邦政府（訳注：シュレーダー政権）が（例えばイラク危機におけるように）フランスと組んで反米戦線をリードしたり、あるいはドイツの首相が中東欧諸国の頭ごしにプーチンとガス・パイプライン協定を締結したりする場合、これをしたたかとすることはできよう。これに対して、ドイツの首相（訳注：メルケル首相）が、排他的な地中海連合を作るというフランスの計画を、他のEUのパートナーを動員することによって骨抜きにしたり、あるいはロシアのグルジア侵攻後のEUの協議で、外交的手段による「飴とムチ」戦略に有利な形で、厳しい制裁への威嚇を緩和したりする場合、これを賢明と呼ぶことができよう。しかしながら、ドイツの立場の表明がもつしたたかな、もしくは賢明なニュアンスにかかわらず、ボン共和国と比較した場合、とりわけ次のようなベルリン共和国（訳注：統一ドイツを指す）の共通点が顕著となっている。すなわち、ベルリン共和国はEU全体に対する政策形成の要求を提起し、かつ少なからずその要求が通っているということである。

かかる政策形成と指導に対する要求は、さらにますます明確になりつつある戦略的な要素をもっている。その核心をなすのが、EUの(EUropäische)自己主張の戦略である。なるほど、ドイツ政府の中でも何に重点を置くかについては、看過できないほどの意見の違いがある。シュタインマイヤー外相は、彼の師匠であるシュレーダー前首相同様、明確にロシアとの戦略的協調に対してより好感を抱いているのに対し、メルケル首相は依然として、EUとアメリカを結ぶ西側の価値共同体を前面に押し出している。もっとも具体的な懸案が発生するや否や、EUの自己主張という優位が、両政党間の（訳注：大連立政権与党のCDU/CSU(キリスト教民主同盟, キリスト教社会同盟)とSPD(社会民主党)のこと)あらゆる概念上の相違を、これまで常に背景に押しやってきた。これはイランとの原子力交渉でも、グルジア危機におけるEUの立場の表明同様、グルジアとウクライナに対して、NATO加盟を約束するような見通しを提示することへ

の断固とした拒否にもはっきりと表われている。

より大きな歴史的観点から見れば、一方の「西側統合プラス東側との関係」の体系的接合を目指した西ドイツの消耗戦的多国間主義と、他方のEUの自己主張を目指す新しい挑戦的多国間主義との間には、明白に類似性を認めることができる。これもまた複数の理由により、別に不思議なことではない。一つには、外交のエスタブリッシュメントが何十年もの間、ヨーロッパ多国間外交の実践に適応させられてきたことである。したがって、政治的階級が新しい状況下で順調な場合でも、慎重にボン共和国の外交政策の成功の処方箋を継続するのは当然である。さらに、国際環境がそのような路線を後押ししている。EUの文脈では、ドイツ外交政策の戦略的かつ戦術的な路線表明は、以下の状況を考慮に入れている。すなわち、拡大し、内部では依然として慎重に各国の利益を調整しつつも、対外的には自己主張したいEUにおいては、それぞれに自負を持つ国民国家の競合する利益の調停ならびにリーダーシップの発揮が鍵を握るということである。

以上の事情を鑑みれば、EUの戦略をボン共和国の「西側統合プラス東側との関係」戦略のヨーロッパ版に沿って構築することが、EUの大多数のパートナー国にとって受け入れ可能とされる妥協ラインとして浮上する。これは、独自の、必要とあればアメリカに対しても明確に示されるEUの個性が強化されるのを望む者にとっても、アメリカとの緊密な関係を好む者にとっても妥当する。戦術的観点からは、さらに以下の事情が付け加えられる。すなわち、他のヨーロッパの指導的大国であるフランスとイギリスが、自らの異なる外交政策の伝統のゆえに、(ドイツと比べて)かかる役割を果たすことに対して、かなり遅れをとっているということである。

かかる諸理由は、これまでの概念的に不十分な説明が示唆していた以上に、EUの自己主張を目指す挑戦的多国間主義という新しいヴァージョンでは、より強化されたドイツ外交政策の戦略的路線が中核をなすということを裏付けるものである。つまり、さらに以下の事情がこれに加わる。すなわち、ドイツの新しい戦略的路線の表明は、ボン共和国の内面化された外交実践と結合可能であるのみならず、目に見える地位の格上げに対するベルリンの外交政策階級のあからさまな新しい欲求、ならびに幾分ばらつきがあるものの、世論におけるこれと似たムードに合うものである、ということである。

20年前にはまだ、外交政策においてほぼ同じ重量級にランクされていたドイツとイタリアであるが、今日のEUでは両者の間の地位の格差が顕著となっている。ESDP(欧州安全保障防衛政策)の枠内で軍事行動が検討される場合、もはやドイツ、イギリス、フランスから成るいわゆる「EU3」グループ内での非公式の事前協議は外せないものとなっている。ドイツは、国連の委任によりイランの核問題について同国との交渉を担当している、いわゆる「P5プラスドイツ」グループの枠内で、とりわけ目に見える地位の格上げを得た。EU同様ドイツのこのような新しい立場にとって、かかる非公式の諸協定は、いくつかの理由から特に関心を引くものである。第一に、国連の安全保障理事会の常任理事国でない国の、かかる協定への異例の取り込みは、いかに常任理事国の5大国がEUの指導的代表者としてのドイツの役割を重視しているかを示している。第二に、さらにイギリス、フランス、ドイツがEUの委任を受けて交渉に参加し、EU理事会に定期的に現況を報告しているという事実は、EU内におけるドイツの地位の向上への承認をさらに裏付けるものである。最後に、ドイツの取り込みによって少なくとも間接的にはあるが、イギリスとフランスだけではEUを代弁できないという事実が裏付けられたことは、国際的文脈におけるEUの立場同様、EUにおけるドイツのそれを強めるものである。

ベルリンでは、かかる展開は満足感を持って受け止められている。それが、政治エリートが国民国家の「国家理性」という「コンパス」の喪失についての「リアリストの」苦言に同調しない理由であると言ってよいだろう。つまり、より有望な他の選択肢が、ほとんど見当たらないのである。唯一考えられるとしたら、国益の最大化という政策を公然かつ攻撃的に訴えることであろう。もっとも、そのどこに付加価値があるのかというのはきわめて疑わしいし、ましてや、統一ドイツにとって「国 (nationale)」益と「欧州の (europäische)」利益はどの程度具体的に区別できるものかについては、全く不明確であることは言うまでもない。しかし、状況の変化の核心は、まさに「国」益の「欧州」への投影は賢明であるだけでなく、したたかなものでありうるということ、すなわち、挑戦的多国間主義は結果的に大国の(自己)抑制に寄与すると同時に、ドイツの影響力の徹頭徹尾リアルポリティーク的な最大化を、最も有望に約束するものでもありうるということにある。

EUの自己主張という目的を持つ挑戦的の大国間主義が、継続された外交政策の伝統として、現在既に比較的定着しているという仮説に対する第二の根拠は、最近の二人の首相の存在である。シュレーダー前首相とメルケル首相は、ドイツの外交政治家の新世代を典型的に象徴している。スタイルと重視している内容という点では、両者は外交政策の立場の想像上のスペクトラムの両極ですらある。シュレーダー前首相がドイツ人の平均より顕かに強い親ロシア志向を示す一方で、メルケル首相は自らの本能的な親米路線で逆の立場に立つ。さらに、シュレーダー前首相が外交政策においても、その有無を言わせぬ態度で多くの人を侮辱する一方で、メルケル首相は、経験豊かな外交政治家ですら時には人前でかっとなるところですら、断固とした外交上の自制によって人を驚かせる。ベルリンの外交政策スタッフの目から見て、現在のところ、かかる対照的な外交政策のリーダーシップの態様のほかに、第三のとも言うべき、他の重要なや

り方を取る余地がありうるとは想像し難い。メルケル首相がふくろうのような外交政策上の賢明さを持っていると言われようが、それに対して、シュレーダー前首相は狐のようなしたたかさをもっているにすぎないと言われようが、両者は何の問題もなく、EUの自己主張の戦略の唱道者であると見なせる。したがって、エリートの社会化（訳注：ドイツの外交エリートがヨーロッパの多国間外交に適応しているということ）という要因もまた、新しい外交政策の伝統路線の安定性に対する有力な証拠である。

かかる仮説を裏付ける第三の根拠として、世論において見いだしうる、そのような路線に有利に働く支持が挙げられる。世論調査のデータは、ある程度注意して取り扱うべきではある。もっとも最近数年のデータから浮かび上がるイメージは、まさに明快そのものである。一方で、ドイツの世論はずっと以前から明らかな多数でもって、外交政策は一国の枠組みより欧州の枠組みで構築されるべきという立場を支持している。さらに2003年秋（独米間の緊張が最高潮にあった頃）の世論調査では、ドイツ人の83%が、対立してまでも自らの国益を押し通すべきという意見よりも、EU内でのコンセンサスを模索すべきという意見を支持している。もっとも同時に世論調査のデータは、ドイツ人がますます以下のような見方に傾きつつあることも明らかにしている。すなわち、ここ数年のドイツの影響力がEUにおいても、世界においてもむしろ下がる傾向にあり、かつますます多くのドイツ人によって、それが小さすぎると見なされているという見方である。さらに、アレンスバッハ世論調査のお決まりの設問、「ドイツは世界においてより大きな責任を担うべきか、それとも、どちらかと言えば控えるべきか」についての回答が、2002年以降、明確に反対の傾向を示唆しているという事情がある。2002年には、まだドイツ人の41%がより大きな責任を担うべきとし、29%がどちらかと言えば控えるべきと回答したのに対し、既に2007年には、52%がより控えめであるべきとし、より大きな責任

を担うべきと回答したのは30%にすぎなかった。これと比較可能な数字は統一の頃のそれしかない。総じてそこから浮かび上がるのは、アンビヴァレントなイメージである。すなわち、一方では外交エリート同様、ドイツの世論は目に見える地位の格上げを熱望している。しかし他方では、より大きな責任を担うことに伴う諸結果に対して、ますますしりごみしつつある。かかる状況において、EUの中でのドイツの役割の強化が、地位の格上げと負担の分担との間のジレンマに対する回答として、まさに念頭に浮かび上がってくる。さらに世論調査では、1990年代のそれと比べて、米露双方に対する明らかにより懐疑的な評価が認められるため、おそらくEUの自己主張を目指すドイツ外交政策の戦略上の路線もまた、ドイツ世論の支持を受けることとなったのであろう。

したがって、もしEUの自己主張を目的とする挑戦的多国間主義という概念が、継続するドイツ外交政策の伝統の核心をついているとでも仮定し、さらに上述の参照枠組がある程度の持続性を保証すると言えるのなら、かかる新しい立場の表明がどのような広範な結果をもたらすのかという最終的な問いが、当然のことながら直ちに提起される。そのうちの幾つかは、今日既に認めることができる。まずこれは、欧州外交政策のさらなる制度的発展という観点において妥当する。ドイツの外交政策は20年前には超国家的解決を明白に優先させていたが、現在では、以下のようなEUの世論スペクトラムの中心に位置する大多数の意見に同調している。すなわち、リスボン改革条約で表出されたような、基本的には政府間主義に基づく発展プロセスでこと足りると見なす者たちの意見にである。かかる発展のもたらす結果は、たとえあらゆる決定的な問題においては、妥協の模索への圧力が堅持されているにしても、大国に対してより大きな政策形成の可能性を開くものであるところの、より一層機能が分化されたEUであろう。

ボン共和国のヨーロッパ政策と比較すれば、これは一つのパラダイム転換に匹敵する。以前はせいぜいパリとの二人三脚における共同リーダーシップの要求しかなかったところに、現在ではドイツ独自の政策形成への意欲が、ますます頻繁に見られるようになってきている。しかしながら、EU拡大の結果として、連合形成や欧州内の利益調整の必要性はむしろ一層高まっており、かつ欧州外交政策の制度的発展の不備もあいまって、20年前より一層複雑な様相を呈しているため、もっとも全体的には、ドイツの外交政策の成功条件は、見た目ほどには変化しなかった。ドイツの外交政策は、現在ドイツが多数派もしくはコンセンサス形成が可能な立場を展開し、これを制度的に保証することに成功しているのと同様に、将来においても欧州外交政策の共同形成という点である程度成功を収めることになろう。一方での多数派及び自らの政策に対する支持の形成と、他方での国民国家の影響力と威信の最大化の間の相違は、賢明な大国としたたかな大国との相違に相当する。共にリーダーシップを担う欧州の指導大国であるフランスとイギリスと比べると、ドイツは多国間外交への適応ゆえに、外交政策における賢明さを一から苦勞して習得する必要がないという利点を持っている。これは楽観的な見方に違いない。これに対して、賢明さと大国であることの結合は歴史的にまれであるというのは、どちらかと言えば懐疑的な見方に違いない。したがって、ベルリン共和国は、この点で新機軸を打ち出す可能性があると言えるかもしれない。

注

- (1) 本稿の原文は、ヘルマン教授のホームページで閲覧可能 (<http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/start.htm>)。また同論考の縮約版が、フランクフルター・アルゲマイネ紙 (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2009年2月4日付) 7頁に掲載されている。翻訳の掲載に当たっては、同教授のご快諾を得ることができた。この場を借りて御礼申し上げたい。
- (2) 現フランクフルト大学政治学教授。ドイツの国際関係論の専門誌 “*Zeitschrift*

für Internationale Beziehungen” (ZIB) の編集も務める。専門分野は国際関係論、外交政策分析 (ドイツ外交政策, 欧州外交政策), 米欧の安全保障など。とりわけ、ドイツ外交政策と欧州外交政策をめぐる言説分析に定評がある。主要な著作として、*Weltmachtrivalität und Kooperation in regionalen Konflikten: Die USA und die Sowjetunion in den Kriegen des Nahen und Mittleren Ostens 1973-1991* (Baden-Baden, 1993), *Die neuen Internationalen Beziehungen: Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland* (Baden-Baden, 2003), *Deutsche Außenpolitik: Eine Einführung* (Wiesbaden, 2006), *Germany's EU Policy in Asylum and Defence: De-Europeanization by Default?* (Houndmills, Basingstoke, 2006) (以上、共著), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007) (編著)。これより以下、全て記者により付された注である。

- (3) 1962年から毎年2月に開かれている安全保障関係の国際シンポジウム。米国など NATO 加盟国を中心に、ロシア、東欧、アジアから多数の閣僚、政策スタッフ、高級軍人などが参加する。米・欧における安全保障に関する最も権威のある国際会議の一つ。
- (4) 80年代に、大国でありながら、非軍事的手段が中心の西ドイツや日本の外交政策を示す概念として、ハンス・W・マウル (Hans W. Maull) (トリアー大学) が提唱。
- (5) グレゴール・シェルゲン (Gregor Schöllgen) (エアランゲン大学) の著書 *Der Auftritt: Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne* (München: Propyläen, 2003) (『登場: 世界政治の舞台へのドイツの復帰』) のタイトルから取られたと考えられる。
- (6) ドイツの国際政治学者。フランクフルト大学名誉教授。ドイツの国際関係論におけるリベラリズム的な研究の代表者。
- (7) 西ドイツの外交史家・政治学者。代表作に『連邦共和国の外交政策』(1970)がある。ベツソンの詳細な経歴や研究については、拙稿「60年代西ドイツの「国家理性」論—ヴァルデマール・ベツソンの議論を手がかりに—」『明治学院大学 法学研究』第八十三号、二〇〇七年八月、六十一頁—百十九頁を参照。
- (8) ドイツの国際政治学者。ケルン大学名誉教授。ドイツでは珍しく、アメリカのウォルツのネオリアリズム理論を導入した研究で有名。
- (9) ドイツの現代史家・政治学者。ボン大学名誉教授。アデナウアーの伝記執筆者として著名。シュヴァルツの詳細な経歴と研究については、拙著『20世紀ドイツの国際政治思想—文明論・リアリズム・グローバリゼーション』南窓社、二〇〇五年、第三章を参照。