

研究ノート

海外派兵と与党 ——ドイツ社会民主党の議論に注目して——

高 島 亜紗子

はじめに

対外政策について政党ごとに特徴があるということは当たり前のように語られている。日本であれば保守と革新の対立軸に外交・安保問題が関係していると言われており、自民党が政権党であればアメリカとの同盟が強化され、民主党政権時にはアジアとの接近が見られると理解されていた¹⁾。一方で、政党の対外政策理解はそれほど単純なものではない。例えば、1960年代後半から行われたドイツの「東方政策」が、ドイツ社会民主党 (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 以下 SPD) のリードで実行されたことは広く知られている。ヴィリー・ブランド首相の右腕であり、東方政策の産みの親とされているエーゴン・バルンにとって東方政策は東西ドイツ統一のための最後のタイミング・最後の手段であった。彼の唱えた「Wandel durch Annäherung (接近による変化)」は、それまで硬直状態にあった東側諸国との関係性を作り出すことで、東西対立の変質を狙うものであった²⁾。

こうした発想は、西側諸国との関係改善を第一に考えてきたドイツキリスト教民主同盟 (Christlich Demokratische Union Deutschlands, 以下 CDU) 政権下では考えつかないものとして想定され、左派政党ゆえの共産圏との結びつきが指摘された。しかしながら、コールに次いで戦後歴代第2位の長期政権を運営したメルケル政権下でもこの考え方をもとにロシアとの関係深化が行われてきたことは記憶に新しい³⁾。このように、政党と対外政策の関係性はそれほど固定的なも

のではないのである。

本稿では政党の対外政策、中でも海外派兵政策に焦点を当て、分析を加える。まず国際関係論において政党研究がどの様に行われてきたかを分析し、先行研究の問題点を明らかにする。そして、先行研究であまり扱われてこなかった野党と与党の役割、およびそれによってもたらされる選好変化に触れる。具体的には、SPD が野党期と与党期でどの様に異なった論理で政策選好を変更し、1999 年の赤緑連合下でのドイツのコソボ空爆決定に至ったかを描写する。そしてそれによって、政党の外交政策の選好がイデオロギーだけではなく、政権運営と関わっていることを明らかにすることを目的とする。

1. 先行研究

1.1. 政党と外交政策

国際関係論で政党に焦点が当たる様になったのは比較的最近のことである。冷戦期に主流であったリアリズムは国家を一枚岩として捉える傾向が強く、国家内の意見の相違に関心が集まることはなかった。冷戦が終結し、国内の意見相違に注目が集まると、徐々に研究が増加していった。対外政策と政党の関係を論じる研究には、大きく分けて二つの潮流が存在する。第一の潮流は、議会制度に注目し、政府と議会の関係から対外政策を論じる研究である (Palmer, London, and Regan 2004; Williams 2014; Oktay 2018)。この場合、政党は議会におけるアクターとして注目される。2 レベルゲーム (Putnam 1988) の第一層としての議会に注目した研究や、いわゆる民主的平和論の研究としても多くの先行研究が存在している。

しかしながらこれらの研究は政党をただのアクターと捉え、政党自身が持つ固有性に十分に注意が払われていない。また、2 レベルゲームの研究についても、2 レベルのゲームを行っているのが政権与党だけであることが十分に認識されていない。議会で野党が政権与党の政策に反対する際、与党と違って野党は一つの層でしかゲームを行っていないのであり、政党固有の政策志向がより強く反映される可能性がある。

第二の潮流は政党の政策志向性と対外政策を結びつけて議論する研究である。政党の左右イデオロギーに注目し、これが対外政策に体系的な差を与えると考えられる研究がそれである (Klingeman et al 1994; Rathbun 2004; Koch and Sullivan 2010; Wagner et al 2017; Kujipers and Schumacher 2020; Wagner 2020)。また、従来の左右イデオロギーに代わり、Hooghe et al (2002) のように、‘green/alternative/libertarian’ (GAL) と ‘traditional/authoritarian/nationalist’ (TAN) 軸で政党の対外政策を議論する研究もある。

これらの研究は政党の政策の固有性に着目している点で第一の潮流を補足するものだが、政党の固有性が何に由来するかについて共通の見解は存在していない。例えば、Koch and Sullivan (2010) は福祉政策への注力を主張する政党は防衛政策に多額の予算を投じることを忌避する傾向が強いと主張している。財政というリソースをどの様に分配するかという国内政治的傾向が対外政策に反映されると考える。

一方で、Rathbun (2004) は国によって左右イデオロギーの対外政策選好が異なると分析した。彼によると、各国の歴史的背景が政党政治にも影響しており、日本やドイツのような歴史的に海外派兵に負のイメージを持っている国家では左派政党が海外派兵に反対する一方、「歴史からの脱却」をモットーに右派政党が積極的な国際貢献・平和活動への参加を主張する。他方、イギリスやフランスのように歴史上、軍事力で圧政からの「解放」を実現した経験のある国では左派政党が人道的理由から平和活動への参加に熱心になり、右派政党は国益に直結しない平和活動に否定的な態度を示す。

しかしこうした分析では、伝統的に海外派兵に対して消極的な政策をとってきたドイツのSPD・緑の党 (Die Grünen) という左派政権が1999年に大型派兵に踏み切った理由を説明できない。ドイツという海外派兵を忌避する国の左派政権でありながら、なぜ両政党が海外派兵に積極的な姿勢に転換したかを分析するために、本稿では当該政党が野党か与党かに注目し、それによって選好が変化することを明らかにする。この目的のため、ドイツ東西統一後の1991年から2005年までを分析対象期間とし、前半の1991年から1998年にかけての野党期間、1998年から2005年までの与党期間を観察する。

1.2. 野党と与党

政党の固有性に注目する先行研究では、政党の政策選好は不変のものとして扱われる。一方で、対外政策形成過程を2レベルゲームと捉えた時に、二層のゲームを同時に行っているのが政権与党だけである点にはすでに触れた通りである。政権党であれば、二層のゲームを行うことで外国との交渉という新たな変数が加わり、必ずしも従来有している政策選好通りの選択をするとは限らない。それに対して一層のゲームしか行っていない野党は元来有している固有性を発揮しやすいと考えられる。

それにもかかわらず、野党と与党の違いに着目した先行研究は非常に少ない。Kujipers and Schumacher (2020) はこの点に注目し、軍隊の海外派兵について、死傷者の増加がどの様に政党の政策選好を変更するかマニフェストデータを使って分析した。彼らによると、政党の反応は野党か与党かによって異なる。与党が死傷者の増加というネガティブな結果を受けて、次の選挙ではより軍事的コミットメントを下げる対応をするのに対し、野党はよりコミットメントを上げる選好に変化させた。

しかしながら、先進国11カ国を対象としたこの分析は、かなりの程度ポスト9.11のアメリカの議論に影響されている。右派政党よりも左派政党についてより普遍的傾向が観察されにくいことも明らかになったが、こうした結果の背景には、Rathbun (2004) の主張する各国の歴史的背景が影響していると考えられる。海外派兵について国民の大多数が負のイメージを持っている国家と、「解放」の文化を持つ国では右派政党・左派政党の政策選好も異なる。また、例えば9.11についてもアメリカと他国の政党で反応が異なることは想像に難くない。歴史的背景の差異の中でどのように政党が政策変更を決定するのかを分析するためには、定量的分析ではなく定性的分析でその論理を追う必要がある。

このため本稿ではSPDの党内資料および連邦議会に提出された文書、各種報道を用いて、野党時代と与党時代でどのような論理で海外派兵に関する選好が決定されていったかを分析する。先述の通り、歴史的経緯により海外派兵に負のイメージを持っているドイツの左派政党であるSPDは、伝統的にドイツ連

邦軍の海外派兵について反対の立場をとっていた。このため1999年のNATOによるコソボ空爆の際には、SPDと緑の党による連合政権（赤緑連合）がこれに参加しないのではないかと思われたが、ドイツ連邦軍史上初の空爆ミッションに参加した。また、コソボ治安維持部隊（KFOR）には12万人を超える兵士を派兵し、ドイツ連邦軍の海外派兵として史上最大規模の貢献を果たした。SPDの選好変化とその要因を明らかにすることで、政党の対外政策選好の形成には政党自身のイデオロギーだけでなく、野党か与党かという変数が関わっていることを明らかにする。

1.3 左派政権：赤緑連立

ドイツ赤緑連合時代の海外派兵政策について、これまでの先行研究では主に緑の党の「変化」に焦点が当てられてきた（Maull 2000; Hyde-Price 2001; Rathbun 2004）。これは、緑の党が60年代の学生運動・平和活動に源流を持つ政党であることと深く関係している。80年代に連邦議会に進出した後も、平和政策について彼らの意見は海外派兵に対する徹底的な批判という原則を崩しておらず、こうした主張をする人々は党内で原理派（Fundis）と呼ばれていた。これに対して現実派（Reals）と呼ばれる人々はより柔軟な対応を促し、1998年の政権交代時に要職に就いたのは主に現実派の人々であった⁴⁾。

1999年の空爆参加についても、Realsが政権への参加を機により現実的な手段を主張する一方、Fundisは本来の党綱領の意味がなくなってしまうとしてこれに強く反対し、党内は文字通り二分された。両者の言い分は最後まで平行したが、最終的な決定はビーレフェルトで開かれた臨時党大会に委ねられ、賛成多数で空爆参加が可決された⁵⁾。このため、先行研究では赤緑連合下における政策変更について、緑の党が鍵であったかのように分析されてきた。

一方で、同じ左派政党のSPDについては、既に1998年以前に政策転換していたと考えられてきた。ドイツは1990年に東西統一を果たし、新しい国の形を模索していた。そもそも西ドイツは東ドイツとの統一を見据え、憲法（Verfassung）ではなく基本法（Grundgesetz）を制定していた。このため、統一当初は新たにドイツ憲法を制定し直す可能性もあり、東西両ドイツによる統一条

約も2年間の猶予をおいて基本法の見直しを勧告していた。SPDは党として基本法の見直しを主張していた⁶⁾。

1990年に湾岸戦争が勃発した際に、ドイツ連邦政府は多国籍軍への参加を「NATO域外派兵は基本法違反」だという従来の基本法理解を基に退け、国際的な批判を浴びたが、その背景に東西ドイツ統一と基本法・憲法をめぐる議論があったことは無視できない。一方で、国際的に強く批判されたコール政権は基本法の改正と国連PKOへの積極的参加の意思を強め、1991年6月の10日間戦争を契機にユーゴスラビア紛争が開始されると、ドイツ連邦政府は基本法の改正を待たずに派兵に踏み切ることとなった。1993年にはソマリアPKOへの参加も決定し、対外的には着実に国際貢献に踏み出していった。

最終的に東西ドイツは新たに憲法を制定するのではなく、東ドイツを組み込む形で基本法を維持することとなり、NATO域外への派兵が基本法違反であるか否かの議論は燻り続けた。こうして1993年にSPDの一部党員がドイツ連邦憲法裁判所にNATO域外への派兵を基本法違反として提訴するに至り、翌1994年7月12日の判決で一連の政府判断に合憲の判断が下された。憲法裁判所は主に第24条2項、第59条、第87条に基づいてドイツの集団自衛権を強調し、そのための海外派兵であれば認められると指摘した⁷⁾。多くの先行研究では、SPDの政策選好はこの判決によって覆されたとする。これに対し本稿の分析は、1994年以降もSPDの中で域外派兵に対する慎重論は存在し続け、むしろ1998年の政権交代によって選好が変化したことを明らかにする。

2. 野党時代（1991～1998年）

1990年12月にドイツ統一後初めての選挙が開催され、CDUと自由民主党（Freie Demokratische Partei、以下FDP）によるコール政権が誕生した。統一後のドイツにおける喫緊の課題はまさに統一の事後処理であって、1991年に議会やSPD党内でドイツ連邦軍の海外派兵について議論されることはほぼなかった。一方で、先述の通り、1991年1月からは多国籍軍によるイラクへの攻撃が行われており、ドイツ連邦軍もこれに参加を要請された。当時のドイツはこれに

対して統一前と変わらず基本法違反を理由に参加しなかったが、こうした対応は諸外国からの批判を招き、危機感を募らせたコールはその後、基本法改正を待たずに国際平和協力へと乗り出していく⁸⁾。

ドイツ連邦共和国基本法第 87 条 a2 項の規定によって（「基本法が、それを明示的に許す範囲内でのみ、軍隊を防衛以外に出動させてもよい」）、第二次世界大戦後の連邦軍は海外派兵を極度に制限された軍隊として創設された。その一方で国内緊急事態にかかわる特殊事態、及び集団安全保障制度の範囲内では明確に連邦軍の出動が認められており（第 24 条 2 項）、また第 80a 条 3 項によって軍事同盟に関する派兵も認められているため NATO 域内への連邦軍の派兵は許される、というのが政府見解であった⁹⁾。

海外派兵に関する SPD の忌避感がさらに強まったのが、1992 年 3 月に明らかになったトルコへの戦車輸出スキャンダルである。1991 年 10 月にシュトルテンベルク国防相（CDU）が武器輸出禁止法に違反してクルド人問題に揺れるトルコに戦車を送っていたことが明らかになると、大臣辞任に追い込まれる事態となった¹⁰⁾。このスキャンダルを受けて SPD 党内で回覧された文章では、シュトルテンベルクの法律違反を批判するのみならず、武器の海外輸出そのものを批判し、軍需産業と政治の癒着は民主主義国で許されざる行為であると断罪している¹¹⁾。

一方で先述のように、CDU はドイツ連邦軍として国際的にどのような貢献ができるかといった問題に危機感を募らせていた。こうした危機感のもと、ドイツ連邦軍は国連 PKO のカンボジアミッション（UNAMIC/UNTAC）、ソマリアミッション（UNITAF/UNOSOMII）への参加を決定し、NATO 域外への海外派兵を決定した。これに対して SPD は党首のビョルン・エンゲホルムとのちに党首となるオスカー・ラフォンテーヌを中心に安全保障政策に関する方針を転換させ、国連ミッションへの派兵に公式的に賛成の立場を発表した¹²⁾。

しかし、この「転換」に対しては党内でも意見が割れており、海外への武器輸出・海外派兵への消極的な姿勢はその後党内文書に散見される¹³⁾。こうした中でユーゴスラビアの情勢が悪化し、1992 年 7 月にはドイツ海軍が初めて NATO ミッションに参加し、アドリア海にドイツ海軍フリゲート艦が派遣さ

れた¹⁴⁾。1992年7月21日に開催されたSPD党内会派会議では、実に3時間以上、ドイツ連邦軍の派兵について議論がなされている¹⁵⁾。一連の議論の中で出された論点は、第一に、今回のミッション参加が基本法違反ではないかということ、第二に、このミッション、ひいてはドイツ連邦軍の海外派兵そのものの正当性を問うものであった。第一の論点については多くの議員が同様の意見を展開し、法的正当性が曖昧なままミッションに参加している軍人の立場について同情的な意見も見られた。一方で、本問題は憲法問題ではなく政治問題であると意見する議員も存在しており、憲法裁判所への提訴を諫めている¹⁶⁾。

第二の論点についても明確に党内で立場が分かれている。反対派の中には、西欧同盟（WEU）の枠組みを使うことによってNATOの重要性が減ぜられてしまうと評価する意見もあれば、軍事的介入そのものを否定する立場も見られる。他方で、国際社会の一員として果たすべき責任があるとする立場、集団虐殺を防ぐために何かしなければならないとする立場から賛成する議員も見られた。興味深いのは、賛成派の議員が発言する際に必ず野次が飛んでいるという事実である¹⁷⁾。党内に様々な立場の人間がいることは議論の推移を見ても明らかであるが、反対派の意見表明では出てこない野次が賛成派の発言時に出ているということが、党内の反対派の多さ、根強さを示していると考えられる。

1993年の4月20日に開催された会議では早期警戒管制機（AWACS）の配備について議論がなされ、やはりこの措置の法的妥当性、そして配備自体の有効性について議論がされている。すでにこの時にはドイツ連邦憲法裁判所にカンボジアとソマリアへの派兵を基本法違反として提訴することにたびたび言及されており、AWACS配備についてもその法的妥当性に疑問を呈する声が多い¹⁸⁾。彼らの主張は基本法改正と、派兵前に議会の賛成を得る必要性にあった。一方、AWACS配備自体の有効性について議論する際に数名の議員が「外交政策の軍事化（Militarisierung der Außenpolitik）」に対する危機感を訴えている点は注目に値する。最終的な結論部でも、AWACS配備がボスニア・ヘルツェゴビナの人々を助けられないことが明言されている。

憲法裁判所への提訴は、翌年の1994年7月12日に判決がくだり、一連の政府判断は合憲とされた。しかしながらこれまでの議論を振り返ると、SPD内

部の反対論は憲法議論のみに終始していたわけではなく、外交政策の軍事化そのものへの忌避感・道義的な疑義が強いことは明らかである。このことから、1994年の判決による法的議論の決着で、SPD党内意見が全て統一されたわけではないことが推測される。

3. 与党時代（1998～2005年）

3.1. コソボ空爆への参加（1998～1999年）

1998年選挙は得票率40.9%を記録したSPDの勝利に終わり、首相候補であったゲアハルト・シュレーダーは前任のニーダーザクセン州政府と同様に緑の党と連立政権を組むことを決定した。いわゆる赤緑連立の誕生である。しかし、16年ぶりに政権についたSPDを待っていたのは国際政治のさらなる変化であった。1990年に統一を果たし、東西冷戦の終焉を謳歌していたドイツであったが、欧州では徐々にソ連解体に伴う歪みが生じ始めていた。代表例が旧ユーゴスラヴィア領における紛争である。

多民族が共存していたコソボ地域では、既に同地域がユーゴスラヴィアであったときから多数派のアルバニア人と少数派のセルビア人との間の緊張感が高まっていた。圧力によって国外逃亡するセルビア人も少なくなく、コソボはユーゴスラヴィア内でも最も貧しく、不安定な地域であった。こうした風潮を一変させたのがミロセヴィッチの登場である。彼はセルビア共産主義を標榜し、武力を背景にコソボの自治権を掌握するとアルバニア人の迫害を開始した。こうして大量のアルバニア人難民が生まれ、ミロセヴィッチの行為はヨーロッパ諸国にとっても大きな脅威として受け止められるようになっていく。同地域は国連をはじめ、NATOやEUといった地域協定の関心事になった。1998年6月には既にコール政権のFDPのキンケル外務大臣（当時）がNATOの介入も辞さないとの姿勢を示してコソボへの警告を行っている¹⁹⁾。一方でSPDは将来的な連邦軍の縮小を提言しており、依然として軍事大国化に対する強い忌避感を持っていることがわかる²⁰⁾。

この時、野党であったSPD内部には選好の相違が生じており、特に党首で

あるラフォンテーヌは国連の委任のない NATO 派兵をよしとしていなかった²¹⁾。他方、SPD の議会内会派の代表で外交問題に詳しいシャルピングは国連の委任なしでも NATO の派遣を可能としていた²²⁾。これに対して、政権党である FDP のキンケル外務大臣は NATO の派遣に国連委任が必要であると発言している²³⁾。このように、ドイツでは政権党・野党の間で積極派・消極派が入り乱れていた²⁴⁾。

ドイツ国内での議論が白熱する中、国際社会でもセルビア政府への働きかけが熱心に行われたが、ミロセヴィッチの態度は硬化する一方であった。このような状況で首相となったシュレーダーは、ドイツの負う「道義的責任」を強調した。

„Ich habe großen Respekt vor denjenigen, die fragen: Ist es angesichts der Geschichte des Zweiten Weltkrieges vernünftig, daß die Deutschen dabei sind? Die Frage, ob die Deutschen dabei sein sollen, kann man stellen, und es ist keine zynische Frage. Aber für mich gilt, daß man diesen Satz auch umkehren kann: Gerade wenn es historische Schuld in dieser Region gibt, kann man sie auch dadurch abtragen, daß man weiteres Morden verhindern hilft²⁵⁾. (第二次世界大戦の歴史を考えて、ドイツ人が関与することは妥当なのかと問う人に私は大いなる敬意を払う。ドイツ人が関与すべきかどうかという問いはあり得るし、それは皮肉な問いではない。しかし、私にとっては、この文は裏返すこともできる：正にこの地域に歴史的な罪があればこそ、更なる殺戮を防ぐことで、人はそれに報いることもできる。)“

こうした口調からは、党内に根強く残る軍事化への批判を、同じく道義的な立場から封じ込めようとする狙いが透けて見える。シュレーダーのこうした議論はのちの「ドイツ固有の道 (deutscher Weg)」にも繋がるものがあり、興味深い。一方、後年出版した回顧録では、コソボに対する派兵については同盟内の立ち位置が関わっていたことも明らかにしている²⁶⁾。シュレーダーの中では、政権党としてコソボに派兵しない選択肢はなかったと言うことができるだろう²⁷⁾。

一方、こうした派兵について党内批判の急先鋒となっていたラフォンテーヌは、閣内で激しい競争にさらされ、徐々に影響力を封じ込められていった。党

内の批判を抑え込んだシュレーダーは1999年2月25日の採択にて賛成多数を勝ち取り、コソボへの連邦軍派兵が決定される。全608議席のうち賛成票556、反対票42、棄権10という圧倒的賛成であった。反対票42票の内5票は緑の党党员のものであり、残りは当初より断固反対の姿勢を貫いてきた民主社会党 (Partei des Demokratischen Sozialismus [PDS]) のものである。ラフォンテーヌは1999年3月にはシュレーダー首相との和解し難い不和を理由に財務大臣、党の役職、そして連邦議会議員も辞した。

コソボ空爆へのドイツ連邦軍の参加は、赤緑連立政権のもとで起こったことで、政権与党となることで政党の選好が変わることを端的に示す事例である²⁸⁾。1994年の連邦憲法裁判所判決ののちにも、とりわけ道義的な意味合いからSPDをはじめとした左派政党の中では国家・政治の軍事化を批判する言説は残り続けた。これに対して、特にシュレーダーが展開した、道義的な軍事作戦への参加の正当化言説は注目に値する。また、本事例では従来緑の党党首及び外相であるフィッシャーが注目されがちであったが、SPD党首が派兵反対派の急先鋒であったラフォンテーヌであったことを考えると、この選好変化がいかに重要なターニングポイントであったか理解できるだろう。

3.2. イラク戦争をめぐる議論 (2001~2002年)

与党になることで政策選好を転換させた赤緑連立政権は、2000年代に入っても国際政治の激動のうねりを経験し続ける。2001年9月11日にはいわゆる同時多発テロが発生し、世界に衝撃を与えた。シュレーダー政権はテロ攻撃後すぐにアメリカ政府に対する全面的な支持を強調し、ドイツ国民による「無制限の連帯 (uneingeschränkte Solidarität)」を約束した²⁹⁾。こうした姿勢は、依然としてSPDが同盟国としての立ち位置を意識しているものと考えられる。2001年10月7日に米軍がイギリスの支援を得てタリバン勢力に対する空爆作戦を開始すると、ドイツ政府はカナダ、オーストラリア、フランスと並んで今後の支援を約束し、同日不朽の自由作戦が開始された。

一方、ドイツ国内では作戦参加をめぐって様々な議論が発生していた。2001年11月16日にシュレーダーは「不朽の自由作戦」にドイツ軍を派遣すること

を題材に信任決議を執行するが、662人の連邦議会議員のうち、賛成票は実に336人、326人が反対に投票した。必要絶対過半数より辛くも2票の差で議会通过したものの、国内の議論はまさに二分されていた。このためシュレーダー政権はアメリカへの同盟国としての立ち位置を保持するために、一定の譲歩を迫られる。こうして12月に提出された連邦政府の動議は「国連安全保障理事会決議1386、1383、1378号に基づくアフガニスタンにおける国際安全保障支援部隊の展開へのドイツ軍の参加」を審議するが、最大1,200人の軽武装兵を最長6ヶ月間派遣することで合意した。装備も期間も極端に限定された派兵は、581人の連邦議会議員のうち538票を獲得し、反対票を35票に抑えて同意された。

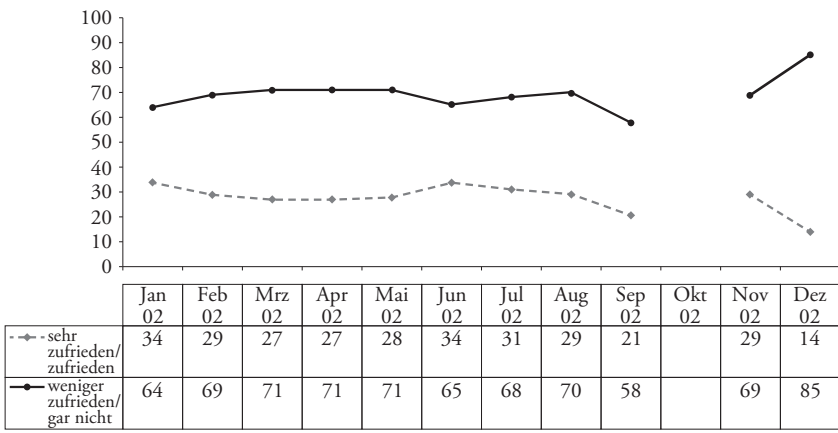
年が明けて2002年1月の一般教書演説でブッシュ米大統領が「悪の枢軸」演説を行い、イラクへの警戒感を強めた。ドイツ国内では再び米国主導の作戦行動にドイツ連邦軍がどのように対応すべきかをめぐって議論が巻き起こった。ドイツ連邦政府は当初より、あくまで2001年12月に議会通过した不朽の自由作戦への枠組みでのみ連邦軍が活動することを強調した³⁰⁾。その上で、3月の時点の政府回答では、イラク戦争への派兵について「仮定的な話である」と回答し、派兵を完全否定したわけでもない³¹⁾。

2002年は連邦議会選挙を控えた年でもあった。外交政策のみならず、ハルトツ改革をはじめとして経済的にも大きな構造転換を主導した赤緑連立政権は、長引く低支持率に悩まされていた。図1は当時の政権支持率・不支持率を示したグラフである。破線が支持率、実線が不支持率を表しており、10月に選挙を控えて、連立政権の続投が危ぶまれていたことがわかる。加えて、不朽の自由作戦での派兵は「最長6ヶ月」という限定がついていたが、夏にはその約束が果たされないことは明白であり、更なる政権への批判を喚起した。

こうした状況の中で7月には国防大臣交代というスキャンダルもあり、シュレーダーはイラクへの派兵を諦めたものと思われる。8月5日に選挙キャンペーンを開始するやいなや、彼は「ドイツ固有の道(“deutscher Weg”）」という表現で、連邦軍がイラク派兵に参加しないことを明言した³³⁾。“deutscher Weg”は、同盟国アメリカと異なる動機で動くことを正当化し、また、ドイツならで

図1 2002年の政権支持率³²⁾**Zufriedenheit mit der Bundesregierung 2002**

Wie zufrieden sind Sie mit den Leistungenden der Bundesregierung? Sind Sie damit...



Quelle: Infratest dimap: DeutschlandTREND

はこの責任や自覚を引き受けることをよしとする議論であった。「ドイツならではの」理由を以てコソボ空爆参加に踏み切ったシュレーダーが、イラク戦争においては「ドイツならではの」理由を以て連邦軍派兵を否定したと言える。これに対して野党 CDU 党首であったメルケルは同盟国としての責務を主張し、ドイツが固有の道を行くことを批判した³⁴⁾。

こうして9月22日に連邦議会選挙を迎えると、SPDはCDUを抑えて第1党の座を守り抜いた。2002年12月時点でもドイツ国民の71%がイラクでの戦争に反対しており、賛成は26%であったことを考えると、シュレーダーの「転向」は選挙戦略として正しかったことがわかる³⁵⁾。一方で、SPDの内部でも必ずしも当初から参戦反対派が多数を占めていたわけではなく、政権もこうした発言に慎重になっていたことはすでに述べたとおりである。与党として、同盟国の立場上、本来的には同盟国の判断に賛同していたものの、選挙という特異な状況の中で選好を変えたと考えるのが妥当であろう。

他方2002年12月に至っても、不朽の自由作戦は終わりを迎えていなかった。当初の約束から大幅に期間が延びていることに対して、当然国民の批判が

集中していた。連邦議会でも、アフガニスタンにおける国際治安支援部隊の展開にドイツ軍が引き続き参加することについて批判されたペーター・シュトルック国防大臣は、有名な「我々の安全はヒンデクシュでも守られる („Unsere Sicherheit wird nicht nur, aber auch am Hindukusch verteidigt“）」という発言を行う。イラク戦争については「ドイツ固有の道」を主張して戦争参加を否定した赤緑連立が、不朽の自由作戦については依然として固い覚悟で作戦遂行を継続したのは、与党として同盟国との関係性を重視したと考えると理解しやすい。連邦議会選挙という特殊事例の中で、むしろイラク戦争こそが例外的に同盟国との関係性を度外視した政策選好がとられた事例であると考えられる。このように考えると、コソボ空爆においては空爆参加の議論で使われた「ドイツ固有の道」が、イラク戦争ではドイツ連邦軍の不参加を説明する議論として使われ、ある種のダブルスタンダードとなっていることも説明できる³⁶⁾。

おわりに

本稿は、ドイツ社会民主党の議論を中心に、政党が外交政策、とりわけ海外派兵政策についてどのような選好を有するか注目した。この時、政党固有のイデオロギーに加えて政権与党か野党かが関係していることを明らかにするために、SPDが野党であった1990年代前半と、与党であった1990年代後半から2000年代前半の事例を比較することで、政党内の議論がどのように変化したかを分析した。

従来、ドイツ連邦軍の海外派兵をめぐる議論は1994年の連邦憲法裁判所判決によって規定されてきたと考えられることが多かった。しかし、1990年代初頭のSPD内の議事録を読むと、連邦軍海外派兵への批判は、必ずしも憲法議論に終始するものではないことがわかる。そもそもSPD内には、政策の軍事化に対する強い忌避感が存在しており、このため、1994年の判決を以てして即座に政党内の議論が全てひっくり返ったとは考え難い。基本法上問題がないとしても、道義的問題は残るのである。

1998年に政権党となったSPDは、コソボの事例をめぐって再び政党内の議

論が白熱することとなった。この時、やはり道義的理由を以て派兵に反対する議員もいたが、これに対して首相であるシュレーダーが持ち出した議論もまた、道義的理由を以てドイツ連邦軍の空爆への参加を正当化するものであった。結果、ラフォンテーヌを筆頭に、最後まで連邦軍の派兵に反対していた議員がSPDから追い出される形となり、賛成多数を得てコソボ空爆は決行された。一方で、このことを以てSPDから平和主義的なイデオロギーが消えたと考えられるのも妥当ではない。

2001年9月以降のテロとの戦いに対しても、やはり派兵反対派は党内の多数を占めていた。シュレーダーは必ずしも当初から派兵に反対していたわけではないが、2002年は国民の圧倒的多数がイラク戦争そのものに強い反発を見せていたこと、また、連邦議会選挙が重なったこともあって政権与党であるにもかかわらず、イラク戦争への参加を見送るという決断が下された。こうして考えると、イラク戦争はむしろ特殊事例であると言ってよいだろう。今後はこのイラクの特殊性を生んだ選挙という変数について、これがどのように政党の政策選好に影響を及ぼすか、新たな研究が必要である。

注

- 1) 大嶽秀夫、『日本政治の対立軸——93年以降の政界再編の中で』中央公論新社、1999年。
- 2) フォークトマイヤー、アンドレアス／岡田浩平訳『西ドイツ外交とエーゴン・バル』三元社、2014年。
- 3) Forsberg, Tuomas. 2016. "From Ostpolitik to 'Frostpolitik'? Merkel, Putin and German Foreign Policy towards Russia." *International Affairs* 92 (1): 21–42.
- 4) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13. Juni 1998; 18. Juni 1998; Fischer, Joschka. 2008. *Die rot-grünen Jahre: Deutsche Außenpolitik vom Kosovo bis zum 11. September*. Köln: Verlag Kiepenheuer & Witsch.
- 5) Radcke, Antje, Bielefeld hat die Partei verändert!: Hat Bielefeld die Partei verändert?, *Grüne Zeiten*, Juli/August 1999, S. 5. ビーレフェルトの党大会ではフィッシャー外相に派兵反対派から赤いペンキの入ったカラーボールが投げつけられたことでも有名である。
- 6) SPDのみならず、自由民主党に在籍し、長く外務大臣を務めたケンチャーも国連への更なる貢献を主張しながらも、NATO域外への派兵は基本法違反であるとはっきりと述べている。*Süddeutsche Zeitung*, 25. August 1990.

- 7) Verlautbarung der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts, no. 29/94, Karlsruhe, 12 July 1994: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, Kurzauswertung.
- 8) 『朝日新聞』, 1991年5月18日。
- 9) 村上淳一=守矢健一/ハンス・ベーター・マルチュケ『ドイツ法入門(改訂版第9版)』有斐閣, 2018年; Stein, Torsten. 2000. "Germany's Constitution and participation in international peacekeeping operations." *Asia Pacific Review* 7 (2): 33-40. を参照。
- 10) Geschichte der CDU (<https://www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/personen/biogramm-detail/-/content/gerhard-stoltenberg-v1>) (最終アクセス 2024年10月10日, 以下同様) シュトルテンベルクが大臣辞任後もコールと非常に近い関係にあったことが, CDUの「危機感」を物語っている。
- 11) Vorlage für die Sitzung des FV und der Fraktion am 1./2. 4. 1992, 2BTFL000047 (フリードリヒ・エーベルト財団図書館所蔵資料). 同文書を執筆した Gernot Erler は平和政策の専門家として関係委員会の委員を歴任した。
- 12) この「転換」は決定された場所の名前をとって Petersberger Wende (ペーターズベルクの転換) と名付けられた。Mysteriöser Termin. In: Der Spiegel. Nr. 36, 1992, S. 36-37 (<https://www.spiegel.de/politik/mysterioeser-termin-a-7a219000-0002-0001-0000-000013855320?context=issue>).
- 13) NATO 域外派兵反対派の旗手とされていたのが前述のオスカー・ラフォンテヌである。彼は国連 PKO 以外の形態での域外派兵反対の立場をとってルドルフ・シャルピン(1993年~1995年 SPD 党首)と対立し, 1995年に党首選に立候補したことは「クーデター」と捉えられた(321票中190票を獲得してラフォンテヌが党代表になった)。ラフォンテヌの当選も, 党内に根強く残る域外派兵反対派の存在を裏付ける。
- 14) ドイツ防衛省ホームページ „Marineinsätze: Am Anfang war die Adria“ (<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/aktuelles/marineeinsaetze-adria-5316150>).
- 15) Protokoll der Sitzung der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, am 21. Juli 1992, 2BTFL000059-001 (フリードリヒ・エーベルト財団図書館所蔵資料).
- 16) 後述する通り, 1993年 SPD と自由民主党(FDP)一部党員が憲法裁判所に連邦政府の決定が違憲であるとして提訴した。
- 17) 前掲 2BTFL000059-001, 3頁。
- 18) 一方で, すでにこの時点で憲法裁判所で敗訴する可能性があることが頻繁に言及されている。
- 19) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. Juni 1998.
- 20) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Mai 1998.
- 21) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. Juni 1998.

- 22) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. Juni 1998.
- 23) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. Juli 1998; 23. Juli 1998.
- 24) こうして各政党がコソボに関して意見を戦わせながらも、ボスニアでの平和安定化部隊 (Stabilisation Force, 以下 SFOR と記載) に関しては与党・野党問わず駐留延長という総意が取れていたことは注目に値する。Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Juni 1998.
- 25) Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht am Dienstag dem 23. Februar 1999.
- 26) Schröder, Gerhard. 2006. *Entscheidungen: Mein Leben in der Politik*. Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag.
- 27) 連立政党である緑の党に対しても、どれだけ現実的な政権運営ができるのか早くから疑問の声が上がっていた。これに対して外務大臣に就任したヨシュカ・フィッシャー緑の党党首は、就任直後にドイツ外交の「継続性」を強調した。やはり政権与党となることで、同盟国との2層ゲームが発生していると考えられる。Fischer, Joschka. 2008. *Die rot-grünen Jahre: Deutsche Außenpolitik vom Kosovo bis zum 11. September*. Köln: Verlag Kiepenheuer & Witsch.
- 28) また、仮にこれがコール前政権における対外的な約束事項の履行義務であったとしても、やはり政権与党になったことで野党時とは異なる政策選好を形成するメカニズムの一つと捉えられる。
- 29) Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 186. Sitzung, den 12. September 2001.
- 30) Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 219. Sitzung, den 22. Februar 2002.
- 31) Deutscher Bundestag Drucksache 14/8704 14. Wahlperiode, den 26. 03. 2002.
- 32) Konrad Adenauer Stiftung, Bewertung von Regierung und Opposition (https://downloads.kas.de/wahlen/meinungsklima/Infratest/Bew_Regierung_id.pdf).
- 33) NRW SPD (<https://www.nrwspd.de/2002/08/05/schroeder-wir-gehen-unseren-deutschen-weg/>): 今野元『ドイツ・ナショナリズム——「普遍」対「固有」の二千年史』中公新書, 2021年。
- 34) Deutscher Bundestag Stenografischer Bericht 25. Sitzung, den 13. Februar 2003.
- 35) Spiegel, 4. December 2002 (<https://www.spiegel.de/politik/ausland/amerikanische-umfrage-deutsche-lehnen-irak-krieg-vehement-ab-a-225657.html>).
- 36) 一方、野党第一党であった CDU 党首のメルケルはこの立場を国際法及び同盟国の立場から痛烈に批判し、米独関係の悪化を危惧していた。このため赤緑連立の後のメルケル政権では、米独関係の修復が第一の外交目的となった。Deutscher Bundestag Stenografischer Bericht 25. Sitzung, den 13. Februar 2003.

参考文献

- Dyson, D. (2005). "German Military Reform 1998–2004: Leadership and the Triumph of Domestic Constraint over International Opportunity." *European Security*, 14(3), 361–386.
- Feddersen, A. (2022). "Changing Positions without Losing Face: How Parties Shift Their Position on Issues." *Party Politics*, 0(0), 135406882210778.
- Harnisch, S. (2001). "Change and Continuity in Post-Unification German Foreign Policy." *German Politics*, 10(1), 35–60.
- Hooghe, L., Marks, G., & Wilson, C. J. (2002). "Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?" *Comparative Political Studies*, 35(8), 965–989.
- Hug, Simon, and Thomas König (2002). "In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference." *International Organization*, 56(2), 447–76.
- Hyde-Price, A. (2001). "Germany and the Kosovo War: Still A Civilian Power?" *German Politics*, 10(1), 19–34.
- Kertzer, Joshua D. (2013). "Making Sense of Isolationism: Foreign Policy Mood as a Multilevel Phenomenon." *The Journal of Politics*, 75(01), 225–40.
- Klingemann, Hans-Dieter & Hofferbert, Richard I., & Budge, Ian, et al. (1994). *Parties, Policies, And Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Koch, Michael T., and Patricia Sullivan (2010). "Should I Stay or Should I Go Now? Partisanship, Approval, and the Duration of Major Power Democratic Military Interventions." *Journal of Politics*, 72(3), 616–29.
- Kuijpers, D., & Schumacher, G. J. S. (2020). "Don't Mention the War Versus Escalating Commitment: Political Party Responses to Military Casualties." *Foreign Policy Analysis*, 16(4), 587–607.
- Maull, H. (2000). "German Foreign Policy, Post-Kosovo: Still a 'Civilian Power?'" *German Politics*, 9(2), 1–24.
- Oktay, S. (2018). "Chamber of Opportunities: Legislative Politics and Coalition Security Policy." *British Journal of Politics and International Relations*, 20(1), 104–20.
- Palmer, Glenn, Tamar R. London, and Patrick M. Regan (2004). "What's Stopping You?: The Sources of Political Constraints on International Conflict Behavior in Parliamentary Democracies." *International Interactions*, 30(1), 1–24.
- Paterson, W. E. (2010). "Foreign Policy in the Grand Coalition." *German Politics*, 19(3–4), 497–514.
- Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*, 42(3), 427–460.

- Rathbun, Brian C. (2004). *Partisan Intervention – European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkans*. Cornell University Press.
- Rathbun, Brian C. (2006). “The Myth of German Pacifism.” *German Politics & Society*, 24(2), 68–81.
- Raunio T and Wagner W. (2017). “Towards Parliamentarisation of Foreign and Security Policy?” *West European Politics*, 40(1), 1–19.
- Wagner W, Herranz-Surrallés A, Kaarbo J., et al. (2017). “The Party Politics of Legislative–Executive Relations in Security and Defence Policy.” *West European Politics*, 40(1), 20–41.
- Wagner, W. (2020). *The Democratic Politics of Military Interventions: Political Parties, Contestation, and Decisions to Use Force Abroad*. *The Democratic Politics of Military Interventions*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, Laron K. (2014). “Hawks, Doves, and Opportunistic Opposition Parties.” *Journal of Peace Research*, 51(1), 111–25.