

メルケル外交の二六年を回顧する

ドイツに安定と繁栄をもたらした プラグマティズム

メルケル外交は変幻自在だ。ユーロ危機、対中国外交など、

自国経済優先のふるまいを見せる一方で、国際世論の動向を見極めて、

最後は欧州統合、民主主義重視の多国間主義へと着地する。

「ドイツひとり勝ち」の状況をもたらしたメルケルの外交手腕を検証する。

名古屋大学教授

中村登志哉

なかむら としや メルボルン大学（豪州）政治学研究科博士課程修了、UDR（政治学）名古屋大学教授。専門は国際関係論、ドイツ政治。著書に『ドイツの安全保障政策―平和主義と武力行使―』訳書に『ドイツ・パワ―の逆説―ドイツ統一過程の研究―』など。

二〇二一年一〇月二二日の欧州連合（EU）首脳会議。

最後の出席となったドイツのアンゲラ・メルケル首相は、

各国首脳らから総立ちの拍手を受け、穏やかな笑顔を見せて

ていた。メルケル氏のいない首脳会議は「バチカンのない

ローマ、エッフェル塔のないパリのようなものだ」と賛辞

を捧げるミシェル欧州理事会議長。ドイツ首相として欧州

の難題に向き合ってきたメルケル氏にとっては、一六年の

在任中に捧げた努力が報われた瞬間だったのではないか。

一月にはフランスのマクロン大統領からワインの名産地

ブルゴーニュ地方での夕食会に招かれ、フランス最高勲章

も授与された。欧州各国の首脳らの賛辞や感謝の言葉は、

今後に残るであろうメルケル氏の政治的影響力を意識した

打算があったにせよ、まったくの嘘ではないだろう。メル

ケル氏の外交を戦後ドイツ外交の文脈で考える。

「財政移転禁止原則」と「ユーロの安定」の相克

戦後ドイツの外交・安全保障政策は一貫して「西側統合

（Westbindung）」を柱とする多国間主義であり、共産圏

に對抗し、政治規範としての民主主義に価値を置く多国間

主義だった。メルケル政権も大筋でその路線を踏襲したと

言える。時に多国間主義に基づく政策を進めるためのコス

トに寛容とは言い難い姿勢も見てとれるが、だからといっ

て一つの立場に固執することではなく、関係国の立場や国内世論を踏まえて軌道修正をためらわないプラグマティズムが最大の特徴といえよう。

まず対欧関係では、ギリシャ危機が挙げられる。二〇〇九年秋、ギリシャは政権交代により巨額の財政赤字の隠蔽が暴露され、翌年にはデフォルトの危機に直面した。これ以降の一連の経緯は、メルケル政権の多国間主義の一面がよく表れている。一二年三月のユーロ圏財務相会合において、フランスなどが財政支援の必要性を訴えるなか、ドイツは財政移転禁止の条項を盾にギリシャのユーロ離脱を主張して対立、支援策はまとまらなかった。

この対応について、ハンス・クンドナ二英王立国際問題研究所上級研究員は著書『ドイツ・パワーの逆説』で、ドイツがユーロ危機のことを、ドイツ以外の財政に無責任な他国によって引き起こされたものであり、自国は被害者だと考えていたと指摘する。ドイツの銀行が好景気時に無責任な貸付をしたほか、ドイツ・マルクに比べて相対的に弱いユーロの導入によって、その輸出競争力が強化されたことなど、この危機で果たした自国の役割と責任への認識が十分でなかったと批判し、この過程でドイツが財政移転に象徴される、多国間主義のコストに非寛容な立場が浮き彫

りにされたと指摘する。

その後、事態はますます深刻となり、一二年七月に、欧州中央銀行（ECB）のドラギ総裁が「ユーロを守るため ECBは何でもする」と危機国国債の無制限購入の意向を表明したことで、ようやく市場不安は沈静化に向かった。この流れを受けて、ドイツはギリシャのユーロ離脱という主張を徐々に軌道修正していった。

他方ユーロ危機は、南欧諸国による財政赤字の隠蔽が発端だったため、財政移転や財政のモラル・ハザードが常態化するのではないかというEUに対する不信感が加盟国に広がった。このことは、一三年に結党されたドイツの右派ポピュリスト政党「ドイツのための選択肢」（AfD）のほか、フランスやオランダなど欧州諸国で欧州懐疑主義の立場をとるポピュリスト政党の伸長を招く結果となった。その後、新型コロナウイルス危機にともなって創設された巨額のEU復興基金では、未曾有の危機への対応ということもあり、事実上の財政移転を容認する姿勢に転じ、再びプラグマティズムを示したのである。

「貿易による変化」を求めたが……

中国やロシアとの経済関係の強化を図ったシュレーダー

政権の方針を引き継ぎ、メルケル首相は在任中、一二回も訪中するなど、緊密な対中関係を築いた。連邦統計局の発表によれば、二〇一六―二〇年の五年連続で中国は最大の貿易相手国になった。さらには、中国が進める経済圏構想「二帯一路」で、中国と欧州を結ぶ鉄路がデュイスブルク（ドイツ西部）を終着点として結ばれ、ユーラシア内陸部での貨物輸送の強化に一役買う。

このようなメルケル政権の対中外交のアプローチは、「貿易による変化 (Wandel durch Handel)」と表現されることがある。これは、西独のブランド政権が一九六〇年代後半から七〇年代初めにかけて推進した、ソ連・東欧の共産圏と積極的に対話を進める「東方外交」において、これを構想したエゴン・バールが「接近による変化 (Wandel durch Annäherung)」という理念を唱えていたことになぞらえた表現である。東方外交は、緊張緩和（デタント）という国際潮流とも合致し、ソ連・西ドイツ武力不行使条約や東西ドイツ基本条約などに結実、東西両ドイツの国連加盟も実現したとして、ドイツ国内で今なお高く評価される。しかし、「貿易による変化」の評価は芳しくない。ドイツ国内外では当初から、中国との経済関係を深めていくに当たり、人権問題や民主活動家の弾圧を毅然と指摘すべき

だとする意見は根強かった。メルケル政権は、政府間協議の場では人権擁護や民主化の必要性を訴えているとたびたび弁明したが、実際に取り上げたどうか、中国側が耳を傾けたか、その成果は不明である。挙げるとすれば、ノーベル平和賞を受賞しながら獄死した民主活動家、劉曉波氏の妻、劉霞さんのドイツへの出国を認めさせたくらいであろう。緊密な対中経済関係はドイツに経済利益をもたらし、「二人勝ち」と言われるほどの欧州一の経済大国の座を揺るぎないものにすることに貢献したのは確かだが、人権の尊重や民主化などの政治規範への関心や共感を中国側に与えるという意味で、「貿易による変化」がもたらされたとは言い難かった。

むしろ、中国への警戒感は近年、ドイツや欧州諸国で強まっている。一つの契機になったのは、先端技術を持つ産業ロボットメーカー「クーカ (KUKA)」を中国企業が二〇一六年に買収したことである。中国側がドイツ企業の買収により、高度な産業技術を手に入れ、安全保障上の脅威になりかねないという見方が徐々に広がった。

さらに、新型コロナウイルスへの初期対応をめぐり、中国政府が情報を隠蔽したため、ドイツを含む世界へ感染を拡大し、莫大な被害をもたらしたとする見方が強まり、ド

イッ国民の対中感情は悪化した。米調査機関ピュー・リサーチセンターの世論調査結果（二〇年一〇月発表）によれば、新型コロナウイルスへの対応や強硬な外交姿勢を理由に、「中国に好感を持たない」と回答した市民は七二％に達した。

こうした中国に対する安全保障面での国内世論の懸念の高まりを受け、ドイツ政府は二〇年、「インド太平洋」概念を初めて用いた『インド太平洋指針』を閣議決定し、同地域への関与を強化するため、日本やオーストラリア、東南アジア諸国連合（ASEAN）加盟国との安全保障協力の強化に乗り出した。

欧州主要国のうち、英国は空母「クイーン・エリザベス」を中心とする空母打撃群を米軍、オランダ軍とともに派遣し、「クアッド」の日米豪印各国と共同演習を実施、今年九月に横須賀に初めて寄港したほか、同地域に海外領土を持つフランスも日米豪各国との共同演習を日本や日本近海で実施した。これに続く形で、ドイツは今年八月、フリゲート艦「バイエルン」を派遣し、地中海からスエズ運河を通過、インド洋に出て豪州西部のパースに寄港、その後北上しグアムを経由、一一月に東京へ寄港した。自衛隊とはアフリカ・ソマリア沖のアデン湾で護衛艦「ゆうぎり」と共

同訓練を実施したほか、ドイツ側が贈ったビールやソーセージの写真を日独双方がツイッターで広報するなど、パブリック・ディプロマシーも精力的に展開した。

このように、国内世論の動向を機敏にとらえて政策を修正し、新たな試みに着手する姿勢はユーロ危機時と同様である。ただ、同艦派遣に当たっては、日本寄港後の上海への寄港を中国側に打診し、断られた経緯が明らかになり、メルケル政権の方針が派遣意図をめぐり関係国に不信を生んだのも事実だった。

「積極的多国間主義」外交の展開

さらに、米国で「アメリカ・ファースト」と自国中心主義を標榜するトランプ政権が発足すると、メルケル政権は二〇一八年、フランスなどとともに多国間主義を擁護し、ルールに基づく国際秩序の形成を訴える「多国間主義同盟（Alliance for Multilateralism）」の創設を提唱し、国連総会などの機会を通して参加を呼びかけた。マース外相から打診を受けた日本も参加した。

さらに二一年五月に初の『多国間主義白書』を閣議承認し、多国間秩序に関する懐疑主義に対抗し、多様な多国間主義を活性化させて地球規模の課題に協力して取り組

み、ルールや制度に基づく国際秩序の形成に寄与する「積極的多国間主義 (ein aktiver Multilateralismus)」の外交を進めるとした。「グローバル化、デジタルトランスフォーメーション (DX)、移民、気候変動など、現代の構造的課題に対応するためには、二一世紀の多国間主義に基づく、より掘り下げた、新たな国際協力が必要」との認識を示したのである。多国間主義同盟はいまや八七カ国とEUが参加するまでに発展した。「多国間主義」の想定する枠組みとして国連や欧州安全保障協力機構 (OSCE) を挙げていることからもうかがえるように、多国間主義の旗の下で国際的影響力の拡大を進め、その先に国連安全保障理事会常任理事国の座を視野に入れている可能性がある。

「西側」概念は消えたか

上述のように、メルケル外交の特質は、「多国間主義」に基づく外交・安全保障政策を進めながら、国内世論、関係国の立場や自国との力関係などを考慮し、政策を柔軟に変更・修正して、相次ぐ危機に対処・克服してきたプラグマティズムにある。その過程では、多国間主義に基づく政策のコストに不寛容な姿勢を見せたり、対中関係では、人権や民主主義の政治的価値観をどこまで重視しているのか

疑念を抱かせることがあった。ミシェル欧州理事会議長は「EUの基盤を崩さないよう、道筋を示す光を照らし続けた、揺るぎない安定の人」という言葉は、メルケル外交が政策の方向性を示し、それを関係国で変更や修正をして、危機に対応してきたという意味で正鵠を射ている。

しかし、メルケル外交のプラグマティズムに根強い批判があるのも事実だ。NATOの一員として米国の同盟国でありながら、経済的利益を求めて中国との緊密な関係を築く姿勢は、中国との間で安全保障問題を抱えるインドや日本、豪州、東南アジア諸国などにとっては不信の材料となり得る。また、米国の度重なる反対表明を無視し、ロシアからのガスパイプライン「ノルドストリーム2」を完成させるメルケル政権は、同盟国の地政学的考慮を顧みず、自国の経済利益を優先する立場にもみえる。

ドイツでは現在、そもそも「西側統合」という言葉が徐々に聞かれなくなってきた。政権発足直後から二〇一七年までの一二年間にわたりメルケル首相の外交・安全保障補佐官を務めた後、今年六月まで駐国連大使を務めたクリストフ・ホイスゲン氏は、今年九月、シュピーゲル誌とのインタビューで「私の語彙から『西側』という言葉は削除した。今あるのは、西側と東側の論争ではなく、ルールに基づく

国際秩序、つまり国連憲章や世界人權宣言を遵守する国か、そうでない国かの論争だからだ」と明言している。

では、ドイツが打ち出した「積極的多国間主義」は、本来にルールに基づく国際秩序を軸として世界に受容されているのか。政治学者ジョン・ラギーによれば、三カ国以上の国家間に一般化された行動規範が共有されていることが、多国間主義の重要な質的条件になる。かつては多国間主義の前提だった「西側統合」が「削除」される一方で、世界は「一般化された行動規範が共有」されていない国も少なくない。ドイツが「貿易による変化」を期待しつつ、緊密な経済関係を築き上げてきた中国は、南シナ海仲裁裁判の判決を無視し、南シナ海や東シナ海で一方的な現状変更の試みを繰り返し、地域の安定を脅かす。言い換えれば、中国が一方的な現状変更を試みても、ドイツは言葉では批判しても、緊密な経済関係で中国を支え続けてくれることに変わりはない。結果として、それは領土問題などを抱えるインドや東南アジア諸国、日本などインド太平洋地域の国々の利益を損なっている可能性がある。

今年九月の連邦議会選挙では、メルケル首相の保守、キリスト教民主同盟は連立与党の社会民主党に僅差で敗れたため、一月上旬時点で社民党を軸として緑の党、自由民

主党との連立協議が続く。順調に進めば、後継はオラフ・シオルツ副首相兼財務相を首班とする三党連立政権になる見込みだ。緑の党と自民党は中国とロシアへの姿勢は厳しいものの、シオルツ氏や各党の政策を見る限り、対中経済関係を大きく見直す可能性は低いとみられる。一方、ドイツ、フランス、英国、オランダがそれぞれ「インド太平洋戦略」を発表した後、EUが九月にまとめた「インド太平洋に関する共同コミュニケーション」は、中国が軍事力を増強し同地域の緊張を高めているとの現状認識を示し、同地域の秩序が欧州の安全保障に直結することを確認するなど、これまでより厳しい対中認識が滲む。

米中対立が影を落とすなか、メルケル後のドイツと欧州はどんな方向に進むのか。EUがまとめたように、自由民主主義の友好国とともに、ルールに基づく秩序形成に貢献する方向に向かうのか。中国の香港拒否によって航路を変更したフリゲート艦「バイエルン」の姿は、緊密な経済関係にある中国との関係を軌道修正し、日本などのインド太平洋の民主主義国との関係のバランスを回復するドイツの進路を示唆することになるのか。日本としても、早ければ年内にも発足する新政権の政策を見守り、日独双方の新政権で地道な協力関係を築いていく必要が求められよう。●