

# ポーランドの EU 加盟交渉 — 土地取引をめぐる交渉を中心にして —

山本啓太

## はじめに

1999年3月に、ポーランドはチェコ、ハンガリーと共に、北大西洋条約機構 (NATO) に加盟した。これより先、1998年3月には、ポーランドはチェコ、ハンガリー、エストニア、スロベニア、キプロスと共に、欧州連合 (EU) への加盟交渉を正式に開始した。こうした事象は、ヨーロッパの構造的変動を引き起こしている。劣らず重要なことは、こうした事象を通して、これらの新規加盟国が、各々の国家としてのあり方を大きく変容しつつある事実である。特に、EU への加盟交渉は、ポーランド法のアキ・コミュノテール (Acquis Communautaire: EU 法体系) への整合など、国内条件の大幅な転換を迫っている。このような経済及び社会的条件の大幅な調整を伴う外交交渉は、平時においては極めて異例なものであり、それ自体注目に値する。

EU との加盟問題では、ポーランドの現在の国土の 3 分の 1 が、第二次大戦前にはドイツ領であったという歴史的背景、及び全就労者における農業従事人口が 27.3% (434 万人)<sup>①</sup> を占めるポーランドにおいて、農地の値段が EU 平均の約 12 分の 1 であるという経済的事情により<sup>②</sup>、EU 市民によるポーランドでの自由な土地取引問題が国内で大論争を引き起こした。その後の交渉過程を見てみると、まず土地問題、次に農業の補助金交渉、そして批准の過程がポーランドの EU 加盟交渉の中でも特に重要なテーマであった、と言える<sup>③</sup>。

事象が新しいので、先行研究はほとんどないが、伊東孝之<sup>④</sup>、小森田秋夫<sup>⑤</sup>、家本博一<sup>⑥</sup>、

1 農業従事人口比率 27.3% は 1998 年の統計である。Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999 (Główny Urząd Statystyczny, 1999), p.131.

2 1998 年の時点での一ヘクタール当たりの農地価格に関する EU 側の統計は、The Agricultural Situation in the European Union: 1999 Report (European Commission 2001), T/97、同年のポーランドにおける一ヘクタール当たりの農地価格については、Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999 (Główny Urząd Statystyczny, 1999), p.342. を参照した。1998 年当時の EU 加盟国は 15 カ国であるが、オーストリア、ポルトガル、英国の統計が利用できなかったため、これら 3 カ国を除いた 12 カ国の平均値をポーランドの価格と比較した。

3 EU 加盟交渉の交渉項目は以下の通り。1 科学と研究、2 教育、育成と若者、3 産業政策、4 中小企業、5 共通対外・安保政策、6 通信と情報技術、7 文化と視聴覚政策、8 関税連合、9 統計、10 会社法、11 消費者と健康の保護、12 対外関係、13 経済通貨・連合、14 競争政策、15 自由な商品の移動、16 漁業、17 エネルギー、18 社会政策と雇用、19 自由なサービスの移動、20 自由な資本の移動、21 運輸政策、22 自由な人の移動、23 財政統制、24 環境、25 司法と内務分野、26 租税、27 農業、28 地域政策、29 財政と予算、30 制度、31 その他 <http://www.ukie.gov.pl/uk.nsf/dByID/107-800?edit&t=Negocjacje&c=107> 土地取引問題は項目「自由な資本の移動」で議論された。

4 伊東孝之「東欧政治と EC 統合：ポーランドを中心として」『EC 統合とヨーロッパ政治』日本政治学会年報、1993 年、169-185 頁。

5 小森田秋夫「ヨーロッパ統合とポーランド」宮島喬、羽場久泥子編『ヨーロッパ統合の行方』人文書院、2001 年、193-218 頁。

津久井陽子の論文が問題の概要を示している。本稿との関連で言えば、フリス Lykke Friis とヤロシュ Anna Jarosz<sup>(6)</sup>、ドゥマワ Andrzej Dumala<sup>(9)</sup>、ミク Cezary Mik<sup>(10)</sup>の論文が重要である。フリスとヤロシュは国際交渉におけるポーランド国内の利害構造を、ドゥマワはポーランドのEU加盟交渉戦略を、そしてミクは外国人による土地取引の法的側面を検討している。いずれの研究も重要な側面にふれているが、国内環境と国際環境からの入力ダイナミックな関係が十分に分析されていない。

ここでは、パットナム Robert D. Putnam の二層ゲーム分析の定式を利用して、この交渉過程を分析したい。以下では、まず彼の二層ゲームの主要な枠組みを整理し、次いで土地問題を巡る論争を中心に、「選好」という概念を用いて交渉過程を検討する。

## 1. 二層ゲームと Win-Set

対外交渉を分析する上で国際政治と国内政治との相関関係に着目し、二層ゲームの分析枠組みを提起したのはパットナムである<sup>(11)</sup>。その後、この枠組みに触発され、日米構造協議に関するショパ Leonard J. Schoppa の研究<sup>(12)</sup>、枠組みで様々なアクターの選好、国内の制度、情報等と国際交渉との関連を提起したミルナー Helen V. Milner の事例研究<sup>(13)</sup>などが登場した<sup>(14)</sup>。

パットナムの二層ゲーム分析は、国内要因が国際関係に影響するという「第二イメージ論 (Second Image)」と国際要因が国内政治に影響するという「逆転した第二イメージ論 (Second Image Reversed)」の両方の枠組みを取り入れて組み合わせた議論である。

- 
- 6 家本博一「EU 正式加盟問題の現実とその基本的性格：ポーランド」『名古屋学院大学研究年報』第12号、1999年12月、1-27頁。
  - 7 津久井陽子「ポーランドのEU加盟と産業再編：鉄鋼産業を素材として」『ロシア東欧学会年報』第26号、1997年、74-81頁。
  - 8 Lykke Friis&Anna Jarosz, “When the Going Gets Tough: The EU’s Enlargement Negotiations with Poland” <http://www.dupi.dk/webtext/wp9905.html> より2001年9月22日に引用。
  - 9 Andrzej Dumala, “Polska-Unia Europejska: Uwagi o strategiach negocjacyjnych,” in Maria Marczevska-Rytko, ed., *Polska między zachodem a wschodem w dobie integracji europejskiej* (Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curii-Skłodowskiej, 2001), pp.195-217. また Victor Martinez Reyes, *Reguły Gry: czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy* (Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 2000) と Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, ed., *Stosunki Polski z Unią Europejską* (Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2002) も参照した。
  - 10 Cezary Mik, “Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej,” in Jan Barcz, Arkadiusz Michoński, eds., *Negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2002), pp.41-64.
  - 11 内政と外交の関連性については既に坂野正高『現代外交の分析』東京大学出版会、1971年、206-209頁、が指摘している。それを分析枠組みとして示したのが Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games,” *International Organization* 42:3 (1988), pp.427-460 である。また木村汎編『国際交渉学』勁草書房、1998年、10-11頁では、対外的交渉と対内的交渉という用語を用いて説明がなされている。
  - 12 Leonard J. Schoppa, *Bargaining with Japan* (Columbia University Press, 1997).
  - 13 Helen V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton University, 1997).
  - 14 Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (University of California Press, 1993). 註11のパットナム論文も巻末の Appendix に掲載されている。

第二イメージ論はケネス・ウォルツ Kenneth Waltz の枠組みが出発点となっている。ウォルツは国際関係に影響する要因として、人間の本性（第一イメージ）、国家やその政治経済体制の属性（第二イメージ）ではなく、中心的権威が不在の国際システム（第三イメージ）から国際関係を見ることが適切であると考えた<sup>(15)</sup>。彼のアプローチの特徴は、国際システム全体をシステム・レベルとユニット・レベルという二つのレベルに分けて議論するやり方で、あるレベルにおける因果関係は同じレベルの要因から説明すべきものであり、システム・レベルの問題をユニット・レベルから説明することは還元主義であるという批判を行った<sup>(16)</sup>。ウォルツは、国家をユニットとして考え、それらユニットが類似した対外環境に直面した時に、類似した選択を行うと仮定した。

一方で「逆転した第二イメージ論」を示したグーレヴィチ Peter Gourevitch は、これまでの研究においては内政の国際要因が無視されてきたことを指摘しながら、国際的な経済関係や軍事的圧力が国内行動全体の範囲を制約することを検証した。彼は同時に内政の国際関係への影響も強調した<sup>(17)</sup>。「逆転した第二イメージ論」は後にロゴウスキー Ronald Rogowski やミルナーなどに引き継がれ、国際システムにおける力の配分が国家の社会的亀裂や国内政治アクターの連合形成・選好に影響を与えると主張した<sup>(18)</sup>。

パットナムは「第二イメージ論」と「逆転した第二イメージ論」を組み合わせることにより、国内アクターと国際環境との関連性を説明することができるのではないかと考えた。つまり、システム・レベルの問題はユニット・レベルからも説明され得るし、ユニット・レベルの問題はシステム・レベルからも説明され得るということである。そしてこれらの説明を組み合わせることによって国内アクターと国際環境との関連性が説明されるのである。パットナムの分析枠組みによると、交渉は国際舞台での交渉と仮協定を扱うレベルⅠと、できあがった協定の批准に関して支持層の各集団内部での議論を扱うレベルⅡに分類される。ここではレベルⅠでの交渉を行うためのレベルⅡにおける様々なパーゲニングと、レベルⅠとⅡで交互に繰り返される交渉に焦点があてられる<sup>(19)</sup>。

この二つのレベルを考える上で、パットナムは「批准」と「Win-Set」いう概念を提起している。前者は、「公式・非公式を問わずに、レベルⅠの協定を承認・実行するよう要求されるレベルⅡでのあらゆる決定プロセス」である<sup>(20)</sup>。また後者については、「特定のレベルⅡの支持基盤にとっての Win-Set とは、賛否を問う投票がなされたときに、『勝つこと』ができる、つまり、支持層の中で必要な多数を獲得できる、あらゆる可能なレベルⅠの合意のセット」と定義される<sup>(21)</sup>。つまり、Win-Set が大きければ大きいほど、レベルⅠでの協定の

15 Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (Columbia University Press, 1959), p.12, 230-238; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (McGraw-Hill Higher Education, 1979), pp.18-78.

16 Waltz, *Theory of International Politics*, pp.79-101. なお、ウォルツについては、藤原帰一「比較政治と国際政治の間」『国際政治』第128号、2001年10月、2-4頁も参照した。

17 Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Source of Domestic Politics," *International Organization* 32:4 (1978), pp.881-911.

18 河野勝「逆第二イメージ論から第二イメージ論への再逆転?」『国際政治』第128号、2001年10月、13-15頁。

19 Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," p.436.

20 Ibid., p.436.

21 Ibid., p.437.

締結はより容易に可能となる。

それではWin-Setはどのように決定されるのか。パットナムは次のようにまとめている<sup>(22)</sup>。

- ① Win-SetのサイズはレベルⅡにおける支持層の力及び選好の分配と連合形成に左右される。
- ② Win-SetのサイズはレベルⅡの政治制度に左右される。例えば批准手続き、国民投票の手続き、党議拘束、国内での政治慣行などがWin-Setを左右する要素としてあげられる。
- ③ Win-SetのサイズはレベルⅠの交渉者の戦略に左右される。

本稿では土地取引問題について①支持層の力・選好の分配と連合形成を分析する。②の政治制度に関する議論は、本論文の執筆を終えた時点で国民投票が行われたので、取り上げない。また③交渉者の戦略についても、現時点で利用できる資料が限られているので今回は取り上げない。①の分析だけでも十分に検討に値する内容を持っているのである。

ミルナーはこのパットナムの議論に、様々な政策選好が国内アクター（大統領、首相、議員、政党、利益集団など）のレベルにおいて存在するという条件を付け加えている<sup>(23)</sup>。各アクター間の政策選好の相違や国内での選好の構造・配置が、対外関係・交渉に関する国内での交渉・政治的駆け引きを規定するものとなり、また国際交渉に大きな影響を与える。従って、ミルナーの議論ではWin-Setを左右する要素として交渉に関わる各アクターの選好を特定することが重要となる。ミルナーは選好（preferences）と基本的利害（interests）を峻別して、基本的利害とはアクターが異なってもほとんど変化しない根本的な目標であると述べている。例えば、それはアクターの収入を最大限にすることであり、政治の職を保持する機会を最大限にすることである。他方で、アクターの政策に関する選好は政治経済状況や政策領域が変化するに従い転換する<sup>(24)</sup>。従って、政策選好は基本的利害から生じる<sup>(25)</sup>。政治家や政党などに代表される政治アクター、農業組合や労組などの利益集団に代表される社会アクターの双方にとって、最も好まれる政策—理想的なポイント（＝選好）—は、特定の争点において彼らの基本的利害（収入を最大にすること及び政治の職を保持する機会）を最大限にするとアクターが信じる具体的な政策選択である<sup>(26)</sup>。これらの集団の選好が国内の選好の構造を規定するのである。以上から、パットナムとミルナーの論点に従うと、まず各アクターについて選好を特定すること、選好が形成された背景を明らかにすること、アクターの選好の相互作用が国内での選好構造をどう規定したのか、そして以上の結果として生じるWin-Setを明確にすることが重要となる。

## 2. 政権政党が持つ選好の背景

ポーランドでの土地取引に関する法律は1920年の法律が基本となっており、その後幾度か改正された。外国人が農地を購入する際には内務省と農業省が協議し許可を与えることになっている<sup>(27)</sup>。しかし、この法律は「資本の自由な移動」というEUの原則に反するため、

22 Ibid., pp.441-452.

23 Milner, *Interests, Institutions*, pp.33-37, 42-46, 60-65, 70-71.

24 Ibid., p.15.

25 Ibid., p.16.

26 Ibid., p.15, 33.

27 Dariusz Szafranski, “Nabywanie nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

EU側はこの原則を受け入れるようポーランドに求めた。ポーランド側は歴史的背景、経済的事情を考慮し、EU市民による自由な土地取引に関してどれだけ長い「移行期間」、つまり土地取引の制限期間を勝ち取るかをEUとの交渉の中で議論した。

この土地問題を考察していく上で、国内アクターと選好について検証することが重要とようになってくるが、ここでは政党に焦点を当てる。1990年以降ポーランドの国内過程は、①左派勢力、②農業従事者に大きな支持基盤を持つ政党、③右派カトリック勢力、④経済自由主義勢力、という四つの政党・政治勢力を軸にして展開してきた。①の左派勢力としては、旧支配政党であった統一労働者党(PZPR)の一部から結成された民主左翼同盟(SLD)やPZPRの一部勢力と連帯の一部勢力から結成された労働連合(UP)が挙げられる。②の政党としては、ポーランド農民党(PSL)や自衛(Samoobrona)がある。③の右派カトリック勢力は、連帯選挙行動(AWS)、ポーランド再興運動(ROP)、保守人民党(SKŁ)、法と正義(PiS)、ポーランド家族連盟(LPR)などを指し、連帯の一部勢力から結成された。④には、自由連合(UW)と市民綱領(PO)などが含まれ、これらの経済自由主義勢力も連帯の一部勢力から結成された。そして、③と④に分類される政治勢力や政党は離合集散を繰り返しており<sup>(28)</sup>、現在でもこの離合集散の状況は継続している。しかしながら、2001年秋の総選挙まで政権にいながら、選挙で議席を失ったAWSとUW(UWは2000年6月に連立から離脱)、また2001年秋以降、連立政権を構成したSLDとPSLは、交渉において大きな役割を果たした。従ってこれら四政党をとりあげ、それぞれの欧州統合と土地問題に関する選好の背景について以下論じていく。

### (1) AWSの選好とその背景

AWSは、EU側からなるべく長い土地取引の制限期間を勝ち取ることを目指していた。ではその選好の背景となるものは何であったのだろうか。AWSの支持層の特徴とAWS内部を分析することにより、背景について考察する。

AWSは1997年6月に連帯の流れを汲む右派カトリック勢力、労組を中心にして、多様な政党・政治勢力、各種集団より結成された。AWSは1997年11月から2001年の総選挙まで政権を担当し、AWSを構成していた集団は多いときには40近くにもものぼった。そしてAWS内の数多くの集団の中で、決定に強いコントロール機能を有していたのは連帯労組であった<sup>(29)</sup>。従って、AWSは1997年秋の総選挙では労組を構成する労働者間で高い支持を得て、農業従事者からも比較的多く支持を獲得していた。また経営者の間では支持が低かった<sup>(30)</sup>。

przez cudzoziemców,” in *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców* (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2002), pp.23-32.

28 政党の分析については、小森田秋夫『世界の社会福祉②ロシア・ポーランド』旬報社、1998年、262-285頁；仙石学「ポスト社会主義ポーランドの政党システム」『三つのデモクラシー：自由民主主義、社会民主主義、キリスト教民主主義』日本政治学会年報、2001年、89-107頁；Frances Millard, *Polish Politics and Society* (Routledge, 1999), pp.14-33, 77-101; Aleks Szczerbiak, “Poland’s Unexpected Political Earthquake: The September 2001 Parliamentary Election,” *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 18:3 (2002), pp.41-76.

29 Michael Wenzel, “Solidarity and Akcja Wyborcza Solidarnosc. An Attempt at Reviving the Legend,” *Communist and Post-Communist Studies* 31:2 (1998) pp.154-155.

30 1997年の総選挙でAWSは、農業従事者全体のうち30.4%の支持を集め、労働者全体の40.3%の支持を集めていた。Aleks Szczerbiak, “Interests and Values: Polish Parties and Their Electorates,” *Europa-Asia Studies*

AWSの支持層は欧州統合に関し、どのような選好を持ち、どのように反応していたのだろうか。実際の交渉が始まる前の1998年9月に発表された世論調査研究センター（CBOS）の調査によると、AWSを支持する者のうち、71%がEU加盟を支持し、21%が加盟に反対した<sup>(31)</sup>。AWSが分裂し始める前の2000年9月に行われた調査でも、この点はそれ程大きな変動はなく、AWSを支持する者のうち67%がEU加盟を支持し、21%が加盟に反対した<sup>(32)</sup>。

しかしAWS内部では主に三つの選好が存在した。第一の選好を持つ勢力は、百運動（Ruch Stu）でありSLD、UW同様、欧州統合に積極的であった。彼らは早期のEU加盟を望み、経済領域では、対外的な開放を行い、外国の資本の流入を進めるよう唱えた<sup>(33)</sup>。

第二と第三の選好を持つ勢力は右派カトリックに属し<sup>(34)</sup>、欧州統合に積極的ではなかった。第二は民族的な勢力で、キリスト教国民連盟（ZChN）である。同連盟は欧州統合に対し妥協闘争的な選好を示した。ZChNの下院議員ゴリシェフスキHenryk Goryszewskiは「欧州統合は避けることもできない、抑えることもできないプロセスであり、4千万の国民は自立した経済システムを作り上げる状態ではない」と述べ<sup>(35)</sup>、欧州統合はやむをえないという見解を示した。

第三は、キリスト教民主主義勢力である。これに分類できるのは社会運動・連帯選挙行動（RS-AWS）<sup>(36)</sup>、保守人民党（SKL）、ポーランドキリスト教民主同盟（PPChD）である。彼らの選好は、欧州統合プロセスにおいてキリスト教的価値をEUから守らなければならない、というものである。また彼らは、キリスト教的価値がポーランドとともにEUに入り込み、EUの中でキリスト教的イメージを作り上げていくべきである、と主張した<sup>(37)</sup>。

つまり、AWS内部には欧州統合に関して三つの異なる選好が存在した。それは①経済的な必要性から、欧州統合を積極的に推し進めるといふもの、②経済上の理由から、欧州統合は仕方なく推し進めざるを得ない、土地取引問題に関しては条件を付け、EUとの交渉でEU側から譲歩を得るべきであるという妥協闘争的なもの<sup>(38)</sup>、そして③キリスト教的価値をEUの中で体現するといふものであった。

---

51:8 (1999), pp.1416-1419. 農業従事者により構成される組織では個人農家「連帯」Solidarność Rolników Indywidualnychの一部勢力が97年の総選挙でAWSを支持した。しかしAWS-UWの連立政権発足以降、個人農家「連帯」はAWSの「反農民的な政策」を非難し続けた。なお個人農家「連帯」は外国人への土地売買に反対していた。“Walka o głosy wsi,” *Rzeczpospolita* (以降Rzとして引用), 1997. 7. 14; “Chłopski rachunek krzywd,” *Nasz Dziennik*, 2001. 3. 12; “20 lat później,” *Nasz Dziennik*, 2001. 5. 14.

31 “Poziom Poparcia dla Integracji Polski z Unią Europejską,” [http://www.cbos.pl/cbos\\_pl.htm](http://www.cbos.pl/cbos_pl.htm) CBOS, 1998年9月.

32 “Opinie o Integracji Polski z Unią Europejską,” [http://www.cbos.pl/cbos\\_pl.htm](http://www.cbos.pl/cbos_pl.htm) CBOS, 2000年9月.

33 “Przesłanie,” <http://www.prekursor.com.pl/galeria/ruch100/przeslan.htm>

Jacek Kucharczyk, “Porwanie Europy: Integracja europejska w polskim dyskursie politycznym 1997-1998,” in Lena Kolarska-Bobińska, ed., *Polska Eurodebat* (Instytut Spraw Publicznych, 1999), p.302.

34 この分類については、Kucharczyk, “Porwanie Europy,” pp.302-304, 325-326. を参考にした。

35 Jerzy Sielski, “Stosunek polskich ugrupowań politycznych do procesu integracji europejskiej,” in Maria Marczevska-Rytko, ed., *Polska między zachodem a wschodem w dobie integracji europejskiej* (Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curii-Skłodowskiej, 2001), p.81.

36 RS-AWSは1997年に「連帯」労組の決定に基づき結成された。

37 Kucharczyk, “Porwanie Europy,” p.325

38 ZChNは2000年にプログラム宣言を発表し、土地問題に関して、「西部と北部（旧ドイツ領）におけるポーランドの所有権を守ることが課題であり、ポーランドの土地を外国人が買い占めることに関する不安をはっきりと述べるべきであり、EUとの交渉においてこの問題に留保をつけるべきである」と主張し、経

1997年のAWS選挙プログラムでは、「EUとの統合は、ポーランドが新しい欧州秩序の形成に向けた直接的な影響力を同等の権利で獲得する現実的可能性を作り出す」と主張された<sup>(39)</sup>。農業に関しては、家族農業が基本となるポーランド農業の近代化や再編を唱え、ポーランド農業を外国との競争から保護することを主張していた<sup>(40)</sup>。つまり上記の②と③の選好を中心にして、AWSは積極的ではないが欧州統合に関わっていくという選好を提示していたのである。

## (2) UWの選好とその背景

UWはマゾヴィエツキTadeusz Mazowieckiを中心とする民主同盟(UD)と元首相のピエレツキJan Krzysztof Bieleckiを中心とする自由民主会議(KLD)から1994年4月に結成された。彼らは土地問題に関し、なるべく短い移行期間を望んでいた。

1997年秋の総選挙時のUW支持層は、経営者、実業家、専門家から構成されており、都市住民や高学歴者から多く支持を集めていた<sup>(41)</sup>。前述のCBOS調査では、1998年9月の時点でUW支持層のうち91%がEU加盟を支持し、6%が加盟に反対した。この傾向はその後も続き、2000年9月の段階ではUW支持層のうち79%が加盟に賛成し、14%が加盟に反対であった。

UWは財政均衡やインフレ抑制などの経済政策を掲げ<sup>(42)</sup>、1997年の選挙プログラムではポーランドの国益に応じてEU加盟の準備を行っていくべきであると主張した<sup>(43)</sup>。従って、比較的裕福な層から構成されるUWの支持層は、土地問題で短い移行期間を受け入れることに違和感を抱いていなかったと考えられる。

## (3) SLDの選好とその背景

SLDの選好は、UWと同様になるべく短い移行期間が望ましいというものであった。その理由はどこにあるのだろうか。

SLDは旧支配体制政党のポーランド統一労働者党(PZPR)の流れを汲む党である。1990年1月にPZPRが解散し、ポーランド共和国社会民主主義(SdRP)が結成された。その後SdRPと労組、全ポーランド労働組合評議会(OPZZ)が中心となり、他の小政党、労組などととともに、民主左翼同盟(SLD)を結成した。

SLDの核となる支持層を描き出すことは難しいが、1997年の選挙では企業の経営者や年金生活者からの支持を多く集め、2001年の選挙ではSLD-UPは公務員、労働者、年金生活者、失業者から支持を多く集めた<sup>(44)</sup>。支持層の学歴についてみると、SLD支持層は、UW、

済的な問題よりも、むしろ民族主義的な問題を重視した。“Deklaracja Programowa ZChN AD 2000,” [http://www.zchn.waw.pl/dok\\_prog.html](http://www.zchn.waw.pl/dok_prog.html)

39 “Program Akcji Wyborczej Solidarność,” in Stanisław Gebethner, ed., *Wybory '97: Partie i programy wyborcze* (Elipsa, 1997), p.252.

40 “Program Akcji Wyborczej Solidarność,” p.249.

41 Szczerbiak, “Interests and Values,” pp.1416-1418.

42 Antoni Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-2001* (Arkana, 2002, wydanie drugie), pp.449-450.

43 “Program Wyborczy Unii Wolności,” in Stanisław Gebethner, ed., *Wybory '97: Partie i programy wyborcze* (Elipsa, 1997), pp.294-296.

44 Szczerbiak, “Interests and Values,” pp.1416-1419; Aleks Szczerbiak, “Poland’s Unexpected Political Earthquake,” p.44.

PO支持層と並んで、比較的高学歴者が多かった<sup>(45)</sup>。また、支持層は世俗性を社会に求めているという傾向がある<sup>(46)</sup>。

前述のCBOSの調査によると、1998年9月の時点でSLD支持層のうち73%がEU加盟を支持し、18%が加盟に反対していた。2000年9月の段階でもSLD支持層のうち60%が加盟に賛成し、27%が加盟に反対という姿勢を示した。2002年1月の土地問題に関するCBOSの調査では、SLD-UP-PSL政権が提案した土地取引に関する12年の移行期間をどう思うか、という質問に対し、SLDの有権者のうち51%が「適切である」と答えていた<sup>(47)</sup>。

SLDの欧州統合に関する選好の背景として、以下の歴史的経緯が挙げられる。SdRPは既に90年の段階で対外政策を転換させ、独立や主権の強化、ポーランドの経済発展のための国際協力の利用を唱えていた。しかしまだこの段階では、欧州統合やNATOの加盟など具体的な問題については議論していなかった。

SLDが積極的に対外関係を進展させ統合を目指したのは、SLDがPSLとともに連立を組み政権の座についた1993年から1997年の時期であった。すなわち、1994年2月には欧州協定が発効し、同年4月8日にはポーランドはEUへの加盟申請を正式に行った。1996年7月のSdRP最高会議(Rada Naczelna)で発表されたプログラム・テーゼで、NATOとEUへの加盟を支持することを明確にした。このテーゼは1997年12月の第3回SdRP大会で示されたプログラムの土台となった<sup>(48)</sup>。また96年8月にはポーランド下院が欧州統合委員会(KIE)の創設に関する法案を採択し、97年1月に閣僚会議は『統合国家戦略』と題する文書を採択した。97年6月に採択された選挙プログラムでは、ポーランド法をEU法に適応させ、農業についてはより大きな家族農業を創り出し土地の集約を行うことが唱えられていた<sup>(49)</sup>。

出自を旧支配体制の政党に持つSLDが、AWSなどのキリスト教右派勢力よりも親欧州的な選好を示した理由として考えられるのは、過去の学習効果である。1970年代や80年代の経済政策が失敗したことがPZPR内部で認識され、1990年以降SLD内部では市場経済中心の経済システムを受け入れることで意見が一致した<sup>(50)</sup>。経済を立て直す手段としてSLDはポーランドの経済発展のために国際協力を主張していたのである。この選好は2001年総選挙時のSLDの綱領にも反映された。この時には「我々の基本的な課題である急速な経済成長、農業の近代化、インフラの改善をよりよく実現する」ために、EUに加盟するべきであると主張したのである<sup>(51)</sup>。

以上から結論付けられるのは、SLDの支持層は欧州統合に賛成し、土地取引の移行期間は短いほうが望ましいと考えていた。土地取引問題に関して、左派、労組の労働者や世俗性

45 仙石前掲、「ポスト社会主義ポーランドの政党システム」、96-97頁。

46 Szczerbiak, "Interests and Values," p.1422.

47 "Stosunek do Integracji Polski z Unią Europejską po Ogłoszeniu Nowego Stanowiska Negocjacyjnego," [http://www.cbos.pl/cbos\\_pl.htm](http://www.cbos.pl/cbos_pl.htm) CBOS, 2002年1月。

48 Wojciech Sokół, "Socjaldemokracja polska wobec integracji europejskiej," in Maria Marczevska-Rytko, ed., *Polska między zachodem a wschodem w dobie integracji europejskiej* (Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curii-Skłodowskiej, 2001), pp.122-127.

49 "Dobre dziś-Lepsze jutro," in Stanisław Gebethner, ed., *Wybory '97: Partie i programy wyborcze* (Elipsa, 1997), p.325, pp.327-328.

50 仙石前掲、「ポスト社会主義ポーランドの政党システム」、101頁。

51 Inka Słotkowska, ed., *Wybory 2001: Partie i ich programy* (Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, 2001), p.35. これは2001年の総選挙に向けた各政党の政策綱領を紹介している資料集である。

を重視する人々などから構成される支持層にとって、土地問題から受ける影響はあまり大きくなかったため、SLDは12年の移行期間が望ましいと判断したのである。従って、AWSの場合とは違って、EU加盟や土地問題に関するSLDの選好は、SLD支持層の選好に完全に沿っていたといえよう。

#### (4) PSLの選好の背景

PSLの前身は統一農民党(ZSL)であった。ZSLは一党支配体制時代PZPRの衛星政党であったが、1989年に他の政党と合併し、名称を変更してPSLとなった<sup>(52)</sup>。

このような経緯から、PSLの支持層は主に農業従事者であった。例えば、1997年の総選挙ではPSLが投票者全体のうちで獲得した票の割合は7.31%であったのに対し、農業従事者全体のうちで獲得した票の割合は、37.9%であった。2001年の選挙ではPSLが獲得した票は全体の8.98%であったのに対し、農業従事者全体のうちで獲得した票の割合は33.3%であった。そしてPSLは農村地域での支持を多く獲得したのである<sup>(53)</sup>。

EU加盟問題に関しては、98年10月のCBOSの世論調査によると、PSL支持者のうち49%がEU加盟を支持し、34%が加盟に反対していた。しかし2000年10月にはEU加盟支持が35%、不支持が50%となり不支持が支持を上回った。これはEU加盟の負の側面が社会の中で認識され始めた結果であろう。因みに、土地問題に関しては、2002年1月の世論調査で、PSL支持者のうち52%が12年の移行期間を短すぎると判断しており、また3年間の賃借期間を経れば、農地が購入できるようになるという2001年11月にSLD-UP-PSL政権が提示した交渉上の立場については、PSLの支持者のうち78%が「妥当ではない」と判断している<sup>(54)</sup>。

PSL党内部で欧州統合はどう議論されていたのであろうか。彼らは1990年の時点では西側諸国、東側諸国、特にスラブ民族の「兄弟」諸国との協力の必要性を強調していた。そして東西対立は、じきに意味を失うと認識していた。しかし93年になると、この選好は微妙に変化し、欧州統合は対外政策のなかで優先されて取り扱われるべきであるが、EU加盟はあくまでポーランドの国家理性に従属したものとなるべきであると主張した。また、西欧との統合プロセスはポーランドの差別につながるものであってはならず、主権が制限される範囲は必要最小限を超えるものであってはならないとした。つまり統合は望ましいけれども、無条件に欧州統合を支持することはありえないと主張した。そして95年には、欧州協定のうちポーランドにとって不利な部分については再交渉すべきであるとした<sup>(55)</sup>。

1998年11月の第6回党大会で採択されたプログラムでは、欧州統合にポーランドが参加することは国際的な場における国家の地域協力の自然な流れであるという見解が示された。しかし同時に現在ポーランドにとって最も重要な問題は、「EUへの加盟に際し最も良い条

52 Krzysztof Urbaniak, "Polskie Stronnictwo Ludowe: między rządem a opozycją," in Stanisław Gebethner, ed., *Wybory '97: Partie i programy wyborcze* (Elipsa, 1997), pp.108-111.

53 Szczerbiak, "Interests and Values," p.1416; Szczerbiak, "Poland's Unexpected Political Earthquake," p.52.

54 "Stosunek do Integracji Polski z Unią Europejską po Ogłoszeniu Nowego Stanowiska Negocjacyjnego," [http://www.cbos.pl/cbos\\_pl.htm](http://www.cbos.pl/cbos_pl.htm), 2002年1月。

55 Zenon Tymoszek, "Nadzieje i zagrożenia. Polskie Stronnictwo Ludowe wobec integracji europejskiej," in Maria Marczevska-Rytko, ed., *Polska między zachodem a wschodem w dobie integracji europejskiej* (Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curii-Skłodowskiej, 2001), pp.111-114.

件を」獲得することである、という留保が示されていたのである<sup>(56)</sup>。

従ってPSLの内部には、欧州統合に対して懐疑的な選好を示す議員が一定程度存在した。例えばポドゥカインスキ Zdzisław Podkański 議員は「加盟準備期間においてはポーランド経済の強化が行われるのではなく、経済の崩壊が起こった」、「EUに対してはノーと言うべきである」と主張した。またグルシュカ Józef Gruszka 議員は「もし（EUに加盟して）利益がないのであれば、EUに加盟することには意味がない」と言明した。

しかし、こうした懐疑的な声だけが存在していたわけではない。中には現実的な見方もあった。例えばカレンバ Stanisław Kalemba 議員は「EUとの統合は我々の選択でありチャンスである。基本的な目的はポーランドの家族の生活水準を向上させることであるべきである。一方この目的を達成する手段はパートナーの原則におけるEUとの統合である」という見方を示していた<sup>(57)</sup>。

つまり、PSL内部では、EU加盟への賛成と反対という形で、選好が二つに割れていたのである。他方、主に農業従事者から構成されるPSL支持層は、時間の経過とともに、外国人によりポーランドの安い農地が買い占められるという不安を抱くようになり、EU加盟の負の側面を意識するようになった。その結果、EU加盟に反対する者が賛成を上回るようになったのである。

以上本章で述べたことを小括すると、次のようになる。欧州統合と土地取引問題に関してAWSとPSLが、理由は異なるが類似した選好を持ち、SLDとUWが比較的類似した選好を持っていた。しかしながら、実際に発足したのは1997年から2001年までのAWSとUWの連立政権であり、2001年秋以降はSLDとPSLが連立を組んだ政権であった。選好に関して言えば、ねじれ現象の構造が存在したのである。従って、それぞれの連立政権内部で、各政党、政治勢力が交渉案に対して異なった選好を示すこととなり、次章で述べるようにレベルⅡでの論争に影響を与えることとなったのである。

### 3. 交渉

それでは、以上のような選好を示していた各政党はどのように交渉を進めていったのであろうか。ここでは交渉を、AWS-UWとAWS政権期（1998-2001）の交渉、SLD-UP-PSL政権期（2001-2002）の交渉、の二段階に分類し、レベルⅡとレベルⅠでの交渉の動きをしてみる。

#### 3-1. AWS-UW 政権期、AWS 単独政権期の交渉（1998年12月-2001年9月）

##### （1）スクリーニングと交渉案の作成

ブリュッセルにおいて「自由な資本の移動」の項目について1998年12月4日に多国間スクリーニング、12月11日に二国間スクリーニングが行われた。スクリーニングの目的は、ポーランド側の法体系とEU側の法体系の違いを特定することにあつた。このスクリーニン

56 “VI Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego: Dokumenty Programowe,” (Warszawa, 1998), pp.153, 156.

57 Tymoszek, “Nadzieje i zagrożenia,” pp.116-117.

グでは、EU市民による土地取引の問題をはじめ、様々な問題が議題項目となった。国際交渉の段階では土地の移行期間を何年にするかについての議論はまだ行われなかった。

スクリーニングの場でポーランド側代表は欧州委員会に、EUのどの規則が自由な土地取引を制限しているか説明を求めた<sup>(68)</sup>。この要求の背景にはデンマークやオーストリアなどが以前の加盟交渉で、土地取引制限の移行期間を獲得した前例があった。ポーランド側はEU市民による土地取引に関し長い移行期間を設定することにより、EU市民がポーランドの土地を買い占めるのを防ぐとともに、移行期間の間にポーランドの土地価格がEUの水準に近づくことを期待していたのである。他方、欧州委員会はポーランドの農地や森林用地の購入条件の説明を求めた<sup>(69)</sup>。

他方、レベルIIでも既にこの時までには交渉は開始されていた。連立政権を構成していたUW内では、1999年6月から7月にかけて、EU市民による土地取引の制限を5年から10年間制限するべきであるという意見があった。しかし明らかに反論があったため、彼らは政府が採択した決定を承認するとして、この問題に深く関わることを避けることにした<sup>(60)</sup>。

また、SLDは土地取引について「移行期間が長ければ長いほど、他の交渉分野において我々の利益が少なくなる」と主張した。彼らはまた、外国からの投資が抑え込まれるとして、投資目的での土地取引を制限することに反対した<sup>(61)</sup>。PSLは、自由な農地の売買に反対し、AWSに近い選好を示した。彼らは、農地売買の自由化は「回復された領土」(旧ドイツ領)を失うことを意味し、ポーランドの安い土地を買う外国人は投資をするのではなく、ポーランドとEUの土地の値段が等しくなったときにその土地を売却する<sup>(62)</sup>、と考えたのである。

政権内部の土地取引自由化に反対する勢力も立場を明示した。1999年7月、当時AWSを構成していたZChNの代表であったマリアン・ピウカ Marian Piłka は、外国人が1914年以前にドイツに属していた土地を購入する自由を持たないようにすること、残りの領土についても移行期間は20年となるべきであることを提案した<sup>(63)</sup>。またピウカは、外国人による別荘用地の購入については、ポーランドに親戚がいる、バカンスをよくポーランドで過ごす、ポーランド語ができる、等を証明するべきであると主張した<sup>(64)</sup>。ZChN内部では、25年間制限すべきであるという意見まで出された<sup>(65)</sup>。これらの様々な主張がAWSとUWの会合の中で、15年、18年、20年間の土地取引制限案として集約され、最終的にはUWもAWSの選好であった18年という移行期間を、ポーランドの交渉上の立場として受け入れた<sup>(66)</sup>。

58 “Jakie regulacje dla Polski,” Rz, 1998. 12. 12-13.

59 Agnieszka Ambroziak, “Ewolucja stanowiska Polski w sprawie nabywania nieruchomości przez obywateli UE,” *Wspólnoty Europejskie* No4 (127), 2002, p.17.

60 “Parasol nad ziemią,” *Życie Warszawy* (以降 ŻW として引用), 1999. 7. 13; “Okres przejściowy na zakup ziemi ma wynieść 18 lat,” *ŻW*, 1999. 7.14; “Debata raczej polityczna,” Rz, 2000. 9. 5.

61 “Ceną może być europejski rynek pracy,” Rz, 1999. 7. 15.

62 “Tyle Polski, ile ziemi...,” *Zielony Sztandar*, 1999. 7. 25; “Ceną może być europejski rynek pracy,” Rz, 1999. 7. 15.

63 “Koalicja o ziemi,” *Gazeta Wyborcza* (以降 GW として引用), 1999. 7. 9.

64 “Twarde warunki ZChN,” Rz, 1999. 7. 5.

65 “Więcej niż miesiąc spóźnienia,” Rz, 1999. 6. 1; “Ceną może być europejski rynek pracy,” Rz, 1999. 7. 15.

66 “Jak długo zakazany będzie obrót polską ziemią,” Rz, 1999. 7. 9.

この時、AWSのプゼク Jerzy Buzek 首相（当時）はラジオのインタビューに「ポーランドは長年にわたって（独立）国家の地位を持っていなかった。外国人が土地を買い取るという事に関して社会の中には不安がある」と答えた<sup>67)</sup>。土地が自由な市場で取引されるようになれば、ポーランド人が自分自身の土地を保持することができなくなるとAWSでは考えられていたからである。従って外国人が自由な土地取引を制限される移行期間が長ければ長いほどポーランド人にとって実質的な機会の均等が訪れるという認識がAWS内部で存在していた<sup>68)</sup>。また元 UKIE（欧州統合委員会局）代表のチャルネツキ Ryszard Czarnecki は、「（土地問題について）ギリシャ人やポルトガル人の経済力ではなく、ドイツ人やオーストリア人の経済力が念頭にあった。そういう経緯からこのような長い移行期間（18年の移行期間）が生じたのである」と、述べていた。そして、なぜ18年なのか、という質問に対しては、チャルネツキは「20年（という移行期間）を決定するべきであった。しかし交渉のために、西側のパートナーを怖がらせないようにするために、小売の商売で知られている心理的な方策を用いることが良いという結論に達した。そこでまず（18年という）一つの数字を提案したのである」と答えた<sup>69)</sup>。

SLDのオレクシ Józef Oleksy 元首相は当時の議論を回想し、「当時は政府がこの問題に独占的に関わっていたことが強調された時期であった。土地問題の18年という数字はどこから生じたのか聞き出そうとした。明確な回答はなかった。従って、この提案は交渉の方策であると私は読み取った。交渉テーブル上でのゲームの対象となるかもしれない何かなのだろう」と述べていた<sup>70)</sup>。

以上から読み取れるように、18年という数字は、土地の値段が均等になるというシミュレーションによって決定されたのではなかった<sup>71)</sup>。政治的な判断から、18年という数字が浮上し、ポーランドの交渉上の立場になったのである。

AWS支持層は土地問題から受ける経済的影響が少なかったこともあり、EU加盟を積極的に支持していた。けれども、AWSはZChNの選好を受け入れ、民族主義的なアプローチで土地問題に対処していこうとした。AWS内に「移行期間はなぜ18年なのか」という問いかけさえも、非難の対象になる雰囲気が生み出されていたからである<sup>72)</sup>。興味深いことに、同じ雰囲気が当時野党であり、異なる選好を持っていたSLDの行動にも、影響を与えていたのである<sup>73)</sup>。また、こうした状況では、連立政権のパートナーであったUWの10年の移行期間という主張は全く力がなかった。このようなポーランド国内の選好構造が、土地取引問

67 “Cena może być europejski rynek pracy” Rz, 1999. 7. 15.

68 Ibid.

69 “Ślimak sunie do Unii,” *Polityka*, 2001. 6. 16.

70 Ibid.

71 交渉代表の顧問で土地取引交渉を担当したイエシエイ Leszek Jesień はインタビューの中で「私は（土地交渉の）移行期間の長さに関して経済的な理由付けを見つけ出せないであろう。」と、答えている。“*Polityka przed ekonomią*,” Rz, 2000. 9. 5.

72 AWS 議員クラブの中で「土地売買に関する18年という移行期間がどこから現れたのか、という質問自体が、あなたはポーランド人ではない、愛国者ではない、という非難的になった」、という雰囲気があったと、あるAWS議員はポリティカ誌とのインタビューで述べた。“*Ślimak sunie do Unii*,” *Polityka*, 2001. 6. 16.

73 SLDの代表団が2000年7月にブリュッセルを訪問し、18年の移行期間について批判的なコメントを行った。そして、代表団はポーランドへ戻った後、プゼク首相から国益を侵害したということで叱責を受けた。その後、EUが（2001年に）示した新しい提案に対してSLDはどのような立場を取るのか、という質問に

題に関するポーランドの強硬な交渉立場を支えていたのである。

1999年7月13日のポーランドの閣僚会議で交渉案がまとまり、それを受けて、同年9月30日にEU側との交渉が開始された。この時のポーランド側の交渉案は、ポーランドは、国益、社会内部での不安、土地価格の格差という観点から①EU市民による農地、森林用地の購入をポーランドのEU加盟から18年間制限する、②投資目的での土地購入を5年間制限する、というものであった<sup>(74)</sup>。

## (2) 本交渉

EU加盟の本交渉は、このポーランド案に対するEU側の反論から始まった。1999年9月末にEU側は、次のように反論した。彼らは、ポーランドの国益とは何か、ポーランド社会内部での不安と欧州統合をどのように調和させるのか、またどのような所有形態の土地が移行期間に含められるのか、と。そしてフェルホイゲン Günter Verheugen 欧州委員会拡大担当委員は、加盟候補国がEU市民による土地購入を長期に亘って禁止することは不可能であると通告した<sup>(75)</sup>。また、10月に入ると、投資目的で土地を購入することに制限を設けると、ポーランドとEU側の投資家との関係が悪化するという不安を示した<sup>(76)</sup>。

しかしそれでも欧州委員会は、2000年5月10日に加盟候補国に対し、移行期間の導入に同意するという提案を行った。この時、移行期間の具体的な期間については提示しなかった<sup>(77)</sup>。つまりこれ以降移行期間の導入が交渉議題になったのである。

経済政策の対立などから、2000年6月には、UWが連立から離脱し、AWSは少数与党としての政権運営を行っていくこととなった。UWはこの土地取引に関する交渉に深く関わっていなかったために、UWが連立から離脱することによりEUとの交渉は容易になるものと考えられた。

こうした状況で、レベルⅠの交渉に進展が見られないことがポーランド国内で徐々に意識されるようになった。2001年春になるとEU市民による土地取引の規制に関する議論が、レベルⅡの場で活発になされるようになった。AWS政権下でEU加盟交渉の交渉代表を務めたクワコフスキ Jan Kułakowski は、欧州議会外務委員会の場で声明を発表した。彼は「ポーランドはポーランド人労働力の移動問題や外国人によるポーランドの土地購入といった微妙な問題においても譲歩の準備ができています」と述べ、18年の移行期間についても「我々にとっては全てが交渉可能である」と述べた。また彼は欧州議会の場において「譲歩の提案」に関する6ページのリストを提示した。このリストの中には自由な労働力の移動問題や土地問題も含まれていた<sup>(78)</sup>。クワコフスキが述べた以上の内容は、ZChNの選好と異なるものであ

ついて、SLDの党首で代表団長でもあったミレル Leszek Miller は、「まずブゼク政権の反応を待ちましょう、なぜならそれ（18年）が彼の提案なのだから」と答えて、SLDの立場を明確にすることを避けたのである。Ibid.

74 “Kalendarium Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej,” <http://www.negocjacje.gov.pl/isgn/tbl1.html>

“Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Swobodny przepływ kapitału,” <http://www.negocjacje.gov.pl/stne/pdf/stne4pl.pdf>

75 “Ceny istotniejsze niż obawy,” Rz, 1999. 9. 25-26.

76 Ambroziak, “Ewolucja stanowiska Polski,” p.17.

77 “Bruksela uwzględni polskie postulaty,” Rz, 2000. 5. 29.

78 <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=1&ID=7289> (PAP, 2001. 4. 10.)

たため、ZChN指導部はこれに素早く反応した。彼らは土地購入に関する移行期間の短縮をポーランドが準備していることに対して抗議を行い<sup>(79)</sup>、クワコフスキの動きを牽制した。

交渉が行き詰っている状態はEU側でも認識され、彼らは5月4日にポーランド側の移行期間の要求に初めて具体的に譲歩した。EUは交渉上の立場として、①EU市民による農地、森林用地の購入を7年間制限、②別荘用地の購入の5年間制限、③投資目的での土地購入の制限は撤廃すること、の三点を提示した<sup>(80)</sup>。7月に入るとEU側が新たな譲歩を行い、EU市民による農地、森林用地の購入を10-12年間制限することを提案した<sup>(81)</sup>。

ほぼ同時期に、「自由な人の移動」の項目で、ポーランド人の労働力移動に関しても交渉が行われた。EU内部では特にドイツとオーストリアが新規加盟国の即座の労働力移動に脅威を抱いており、両国は労働力の受け入れを7年間制限するよう移行期間の設定を要求した。この問題に関しAWS政権は、ポーランド人労働力の自由な移動をEU加盟後即座に認めるべきであると主張していた。

交渉を前進させるため、5月にスウェーデンは2+3+2の移行期間を提案した。これは移行期間を各EU加盟国が独自の判断で設定するものである。EU加盟国が2年の移行期間を導入し、中東欧からの労働力移動の不安が存在するならばさらに3年間移行期間を延長し、それでも労働者の流入が存在すると考えられるならばさらに2年移行期間を延長できるという提案であった。EUはこの案を労働力移動に関する譲歩案として提示した<sup>(82)</sup>。この提案に反応して、デンマークとオランダがEU拡大後即座に労働力を受け入れることを表明した<sup>(83)</sup>。しかしポーランドの与党は労働力移動でもEUの要求する移行期間を認めなかった。つまり、AWSの立場は土地問題ではEUに18年の移行期間を認めさせ、労働力移動ではEUの要求を認めないというものであったので、結局、EU側との妥協点を見出すことはできなかったのである。

9月の総選挙に向けたキャンペーンが始まると、各政党は土地問題に関し発言を行った。PSL副党首のサヴィツキ Marek Sawicki はポーランド通信社に対し、EU加盟は支持するが18年の移行期間は必要であると答えた<sup>(84)</sup>。他方、PSL党首のカリノフスキ Jarosław Kalinowski は雑誌とのインタビューで「交渉の過程において12年、もしかしたら10年でこちらがすり寄るかもしれない」と述べ<sup>(85)</sup>、PSLの内部で異なる選好が存在し、土地取引問題について立場の統一がないことを示したのである。一方SLD党首のミレルは8月30日ドイツの新聞ハンデルスブラット (Handelsblatt) とのインタビューで「もし我々が政権をとった場合、交渉の主要な問題においてEUに譲歩する用意がある」と述べ<sup>(86)</sup>、AWS政権が主張している18年の移行期間を短縮することをほのめかした。

以上述べてきたAWS-UW連立政権期及びAWS単独政権期の政権の選好は、EU側の選好とは、全く異なるものであった。AWS政権は土地問題に関する交渉が始まってからEUに

79 <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=1&ID=7342> (PAP, 2001. 4. 12.)

80 “Siedem lat na ziemię?” GW, 2001. 5. 4; “Siedem lat, ale...” GW, 2001. 5. 5-6.

81 “Ziemię obronimy?” GW, 2001. 7. 14-15.

82 “Szwedzki kompromis?” GW, 2001. 5. 11; “Pat w pracy,” GW, 2001. 5. 19-20.

83 “Trzecie drzwi do Unii otwarte,” GW, 2001. 6. 27.

84 “Ludowcy w smokingach,” GW, 2001. 8. 7.

85 “Musimy mieć europejskie rolnictwo,” *Unia & Polska*, No8(60), 2001. 4. 30, p.11.

86 “Nowy rząd ustąpi?” GW, 2001. 9. 3.

対し全く譲歩を行わず、ただポーランド側の条件を受け入れるようEUに迫っていた。他方、EU側は2001年に入ると譲歩を行ったが、その譲歩の度合いはポーランド側で批准される範囲になかった。EUは18年というポーランド側の選好を受け入れられなかったのである。こうして双方は土地取引に関する交渉を終了することはできなかった。

ポーランド側の国内要因として、ZChNが欧州統合はやむをえないという見解を示しながらも、土地問題で18年を主張し続けたため、交渉が進展しなかったこと、また18年という移行期間について、議論することさえもはばかられる雰囲気が2001年の総選挙まで存在したことがあげられる。AWS内部で決定に強いコントロール機能を有した連帯労組も恐らくZChNの選好を受け入れたと考えられる。つまりAWS内部でZChNが圧倒的な影響力を持っていたというポーランド国内での選好構造が交渉を阻んだのである。また、AWS政権期はまだ交渉の時間的なゆとりがあった時期なので、ZChNなどの勢力はEU交渉で可能な限り最大限の要求を行っていたという特徴も指摘できよう。

### 3-2. SLD-UP-PSL 政権下での本交渉（2001年9月-2002年3月）

2001年10月SLD-UPとPSLの連立政権が成立して、新連立政権によって三つの交渉案が示された。本節では、EUとの交渉においてポーランドが三回にわたって示した立場と、それに対する国内の反応を考察していく。

#### (1) 第一の交渉案（2001年11月14日）

2001年9月に行われた総選挙では、AWSP<sup>(87)</sup>とUWは大敗北を喫し、少数政党の排除条項により両勢力は下院に議席の確保さえもできなかった。彼らに代わって、PO、PiS、自衛、LPRという新しい政党が議席を獲得した。しかし、POはUWとAWSの一部勢力が合流してできた党であり、PiS、LPRはAWSやROの一部勢力が終結してできた党であるため、これらの政党は、前AWS政権期の政党が持っていた選好を部分的に引き継ぐ形となった。

選挙連合を形成していたSLD-UPは第一党になったが、過半数の議席を下院で獲得できなかった。そのためPSLと連立政権を形成することで合意し、SLDのミレルが首相となり、PSLのカリノフスキ党首が農業大臣に就任した。SLDとUPは前述した通り、18年の移行期間は長過ぎるという選好を持っていた。他方、PSLはAWS政権期に述べていた18年の移行期間に固執するのをやめ、11月に入るとSLD-UPの立場に近寄った<sup>(88)</sup>。つまり、SLD-UP-PSL連立政権発足以降、ポーランドの選好構造はEU側に近づいたのである。そしてこれはEUとの交渉にも大きく影響を与えることとなった。

最初に閣僚会議が示した新しい交渉案は、連立政権が成立しておよそ1ヵ月が過ぎた2001年11月14日に提示された。それは①外国人による農地、森林用地の購入を12年制限する、特記事項として、EUの農業従事者が個人として、自営で土地を耕作するのであれば、購入に先立って3年間土地を賃借すれば、12年の移行期間に関わらず、ポーランドの農地を購入できる。②別荘用地の購入を7年間制限する。③投資目的での土地購入の制限は撤廃す

87 2001年にAWSからいくつかの集団が離脱し、AWSはAWSP（連帯選挙行動右派）へと名前を変更した。ZChNはAWSPに残り、選挙戦を戦った。

88 “Ustawa, nie okresem,” GW, 2001. 11. 15.

る、というものであった<sup>(89)</sup>。

同時にポーランド人の労働力移動の問題でも、新政権は柔軟な姿勢を見せた。11月初頭までポーランドは公式的には、スウェーデンが5月に行った提案を拒否していた<sup>(90)</sup>。しかし同時期にポーランドは、労働力移動の交渉を年内に終わらせることを表明した<sup>(91)</sup>。そして前述の11月14日の交渉案でEUが要求していた2年から7年の移行期間を受け入れることを表明したのである<sup>(92)</sup>。この問題では、各EU加盟国が独自に労働力移動の制限期間を設定する事となった。その結果、労働力移動が実際に制限されるのは、ほとんどのEU加盟国において2年間となり、ポーランド人の労働力移動に不安を抱くドイツとオーストリアでは、7年間の制限が加えられることになった。従ってポーランド国内での労働力移動の交渉案への反発はそれ程大きくはなかった。交渉においてポーランドが労働力移動で譲歩したこと、つまり土地問題と労働力移動の交渉項目をリンクさせたことが、土地取引の12年という比較的長い移行期間をEUに認めさせることにつながったと考えられる。

しかし国内の一部勢力は連立政権がこの二つの交渉をリンクさせたことを評価しなかった。この土地問題での譲歩に対して、レベルⅡの場で大論争が沸き起こったのである。3年間農地を賃借すれば、購入できるという条件に反対したPiS、18年以上の移行期間が必要であると主張する自衛、そもそも外国人に土地を売ることに反対するLPR、これら欧州統合懐疑派 (Euroscceptycy)<sup>(93)</sup>が、SLD-UP-PSL政権と衝突したのである。

交渉案に対して行った最初の反対行動として、11月20日PiSとLPR (ポーランド家族連盟) が下院でチモシェヴィチ Włodzimierz Cimoszewicz 外務大臣に対する不信任案を提出し、自衛もこれに同調した<sup>(94)</sup>。この不信任案を提出した理由は、外務大臣が11月14日付けの新しい交渉の立場をポーランド国内よりも先にEU側に伝えたことにあった。この不信任案に対する投票は12月14日に行われ、過半数の議席を持つ連立与党の反対多数により否決された<sup>(95)</sup>。

野党だけでなく、連立政権を構成するPSL内部でも、11月14日の交渉案への反対が起こった。11月22日から23日に亘って開かれたPSLの会合では、与党の財政や税制に関するPSLの姿勢とともに、土地問題に関する交渉立場の転換も議論の対象となった。PSL党首のカリノフスキは、土地問題を含めた交渉立場を転換したこと、及びこのことをEUに伝えておき

89 “Odroczenie posiedzenie,” *Trybuna*, 2001. 11. 22; “Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Swobodny przepływ kapitału,” <http://www.negocjacje.gov.pl/stne/pdf/stne4pl.pdf>

なお12年、7年、3年の起算時期はポーランドがEUに加盟する日である。

90 “Kompromis czy upór,” *GW*, 2001. 10. 6-7. によると、もしドイツとオーストリアだけが労働力移動の制限を行っても、他のEU加盟国が制限を行わないのであれば、ポーランドはEUの提案を受け入れる可能性について示唆していた。

91 “Później z pracą, szybciej w Unii,” *GW*, 2001. 11. 7.

92 12月に労働力移動の交渉は終了した。“Później z pracą, szybciej w Unii,” *GW*, 2001. 11. 7; “Praca to nie zawsze samo,” *GW*, 2001. 11. 26; “Ziemia z pracą,” *GW*, 2001. 11. 29.

93 PiSの選好については、“Techniczny czy fatalny błąd,” *GW*, 2001. 11. 30、自衛の選好については、“Ustawa, nie okresem,” *GW*, 2001, 11. 15、LPRの選好については、“Ustawa, nie okresem,” *GW*, 2001, 11. 15。自衛、LPRが外国人への土地売買に強く反対していたのに対し、PiSの選好は後述するように妥協闘争的であった。

94 “Wniosek opozycji,” *ŻW*, 2001. 11. 21.

95 *Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu RP*, (ポーランド下院第6会議速記録) Sejm RP Kadencja IV, 2001. 12. 14; “Problemy ministrów,” *ŻW*, 2001. 12. 15-16.

ながら党内に知らせなかったことについて、この会合の場で強い批判を受けた。PSL議員の中には、連立から離脱し、カリノフスキの解任、党の指導部の交代を主張する者もいた。土地問題に関して、彼らは党指導部とは異なった選好を示したのである<sup>(96)</sup>。

以上のような議論は11月29日下院議場でも行われた。例えばPO議員のレヴァンドフスキ Janusz Lewandowski は、交渉の立場の転換を国内に知らせずブリュセルに先に伝えたことは、「致命的な誤り」であったと批判した<sup>(97)</sup>。POの批判は連立政権の交渉方法にのみ向けられており、土地問題に関するその選好は連立政権に近いものであった<sup>(98)</sup>。AWS-UW政権期 ZChN に所属していた PiS 議員のピウカはチモシェヴィチが行った演説に対し、「交渉戦略の転換がポーランド政府に対しある一定の損失」をもたらすのではないかと質問した<sup>(99)</sup>。またピウカは、チモシェヴィチが演説の中で、チェコとハンガリーが土地取引に関してポーランド側が要求するより短い移行期間を受け入れた、と述べた点について、以下のように批判した。つまり「土地取引の移行期間に関してポーランドとチェコ、ハンガリーを比較することは不適切」である、なぜなら「現在の領土の3分の1が戦前のドイツに属していたポーランドと違いチェコ、ハンガリーの領土に戦前のドイツ領は存在しない」からである<sup>(100)</sup>。彼は、1999年7月と同様の民族主義的な主張をここでも示したのである。

## (2) 第二の交渉案 (2001年12月18日)

二番目にポーランド閣僚会議が示した交渉案は、12月18日のものである。閣僚会議は、11月14日に示した交渉案にさらに条件を加えた。農地と森林用地に関しては、EU市民が農地を購入する際、3年の賃借期間を経れば土地購入ができる地域と7年の賃借期間を経れば土地購入ができる地域に分割する提案を行ったのである。ここで旧ドイツ領にあたる地域がほぼ7年の地域に該当した<sup>(101)</sup>。

この決定においてはPSLの選好が強い圧力として作用していた。12月12日にPSLの最高会議 (Rada Naczelna) は「ポーランドの農地売買問題に関する立場」を発表し、3年間の賃借期間は受け入れられないと主張した<sup>(102)</sup>。これを受けて、PSL内部の土地問題に対する不安に配慮を示す形で、カリノフスキは賃借期間を経る地域を二つに分割するよう提案したのである<sup>(103)</sup>。ポーランド側はEUにこの決定を受け入れさせるために、外国人による別荘用地の購入制限を7年から5年に縮小する案、つまり譲歩案を提示した<sup>(104)</sup>。また、特記事項として、永住許可を取得してポーランドに5年以上居住すれば(ポーランド人の配偶者がいる場合、永住許可を取得してから2年以上居住すれば)、外国人が別荘用地を購入できる、とした。

96 “Po co nam taka koalicja?” GW, 2001. 11. 22; “Żądań rząd,” GW, 2001. 11. 24-25.

97 *Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu RP*, Sejm RP Kadencja IV, 2001. 10. 28-29.

98 “Program Platformy Obywatelskiej,” <http://www.platforma.org/>

99 *Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu RP*, Sejm RP Kadencja IV, 2001. 10. 28-29.

100 Ibid.

101 “W ziemię wbici,” GW, 2001. 12. 19.

102 *Polska Scena Polityczna*, No23-24/2001, 2001. 12. 1-20, p6.

103 “W ziemię wbici,” GW, 2001. 12. 19; “Dzierżawa ziem odzyskanych dłużej,” GW, 2001. 12. 19. なお7年の期間となった県は、ヴァルミア・マズル県、ポモージェ県、クヤヴィ・ポモージェ県、ルブシュ県、西ポモージェ県、低シロンスク県、オボレ県、ヴィエルコポルスカ県の八つである。

104 “W ziemię wbici,” GW, 2001. 12. 19.

第二の交渉案に対し、自衛の党首であるレッペル Andrzej Lepper は、3年とか7年とかいう立場は重要でなく、自衛は外国人に土地を売ることに反対していると述べた<sup>(105)</sup>。

また、PSLや自衛以外にも、賃借期間を経れば農地が購入できるという条件に反対した組織が存在した。「農業サークル・農業組織の全国農家組合」(以下略して、農業サークル Krajowy Związek Rolników Kołek i Organizacji Rolniczych)<sup>(106)</sup>の代表セラフィン Władysław Serafin は「賃借後に外国人が土地を購入するという条件には同意しない」と主張した。彼は交渉の過程で農業組合を無視した事を批判した。さらに彼は、もし政府が農業組織を無視し続けるなら、「ポーランドのEU加盟が国民投票の段階で問われることとなり、国民を加盟反対へと導くであろう」と続けた<sup>(107)</sup>。

EU加盟に反対し、外国人への土地売買に反対しているLPR議員のウォプシャインスキ Jan Łopuszański は、2002年に入るとEU加盟の是非を問う国民投票の緊急実施に関する法案を議会に提出した<sup>(108)</sup>。この動きを連立政権与党であるSLDは強く非難し、結局1月17日この法案は否決された。しかし、LPR、自衛、さらに連立与党であるPSLの7人の議員までもが法案の賛成に回ったのである<sup>(109)</sup>。つまり政権与党の中でもEU交渉に対して不満があったのである。

### (3) 第三の交渉案 (2002年3月1日)

ポーランド側が12月18日に提示した第二の交渉案に対し、EU側はこれを不満とした。そして、1月に入ると、EUは7年の賃借期間という条件は、起算時期をポーランドのEU加盟の時点から数えるのではなく、賃借の契約が成立した時点から数えるのであれば、ポーランド側の提案を受け入れられると対抗案を示した<sup>(110)</sup>。EUの要求は、例えば、1995年4月1日に賃借契約が成立していた場合、ポーランドがEUに加盟する期日には、既に農地の購入ができるようになることを意味した。

このEU側の要求にPSLは反対した<sup>(111)</sup>。この結果、ポーランド国内の賃借期間の起算時期をめぐる議論は、PSLとSLD-UPの間で3月初旬まで続いたのである。

賃借の起算時期をいつからとするかとの議論に收拾をつけるために、ポーランドの欧州統合委員会(KIE)は2月下旬に以下の二つの提案を行った。第一の提案は、賃借を行う農業

105 <http://euro.pap.net.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=1&ID=31975> (PAP, 2001.12.18.)

106 この組織は1862年に創設された。第二次大戦後農業サークルは一時的に他の農業組織に吸収された。しかし1956年に復活し、活動資金を国家予算に依存しながら生き残り、現在でも存続している。農業サークルの歴史については、吉野悦雄『ポーランドの農業と農民』木鐸社、1993年、495-500頁を参照した。セラフィンは1992年にレッペルとともに自衛を創設したが、1999年に自分自身の政治路線を転換し、農業サークルの代表に就任した。自衛はこの組織と対立関係にあり、レッペルはセラフィンのことを「農民問題の裏切り者」として非難している。農業サークルは2002年の春頃から、SLDとの関係強化を目指した。“Serafin na kótkach,” *Newsweek Polska*, 2002.7.21.

107 <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=40&dep=31993&lista=11> (PAP, 2001.12.19.)

108 “Referendum przedterminowe,” *ŻW*, 2002. 1. 11.

109 チェシュラク Czesław Cieślak、ポラインスキ Tadeusz Polański、ソスノフスキ Zbigniew Sosnowski、ヴォシュ Adam Woś、パヴラク (元首相) Waldemar Pawlak、ポドゥカインスキ Zdzisław Podkański、ザジツキ Wojciech Szczepny Zarzycki がこの法案の賛成に回った。“Wyniki Głosowania Nr 5 - Posiedzenie 11, Dnia 17/01/2002 Godz. 09:09,” <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&11&5>

110 “Kupują dzierzawę,” *GW*, 2002. 1. 11.

111 “Pytania do rządu,” *GW*, 2002. 1. 17.

従事者を二つに分類することであった。土地交渉が終了する時点で（2002年3月を想定）、既に契約が成立している農業従事者に対しては、賃借の起算時期を契約成立時とする。他方で、土地交渉終了以降ポーランドのEU加盟前に賃借契約を成立させる予定の農業従事者に対しては、ポーランドのEU加盟を起算時期とする案であった。第二の提案では、議会で審議中の農地売買法案が成立した時が、賃借の起算時期であるとした<sup>112</sup>。そしてKIEの提案を受けたミレルは、第一の提案を受け入れPSLに提示した。

ミレルが提示したこの提案に対し、PSLの議員は25日の夜に会合を行い、①PSLはミレルの案には同意しない、②もしSLDが圧力をかけるならば、PSLは連立から離脱する、③賃借農地の問題を土地売買法案と結び付けて検討するよう首相に提案する、という決定を行った。この夜カリノフスキはミレルの所へ行き、ミレルの行った提案を後回しにするよう要求した。議会で審議中の農地売買法案が、EU市民による農地購入を制限すると考えて、このような提案を行ったのである<sup>113</sup>。

2月28日にワルシャワを訪問したフェルホイゲン欧州委員会委員はミレル、カリノフスキと会談を行った。PSL内部で反対があったにもかかわらず、このときカリノフスキは、3年と7年の賃借農地の起算時期を契約が成立した時点から認めた。しかし、カリノフスキは新たに条件を付け加え、この賃借の起算時期の対象となるのは、ポーランドにおいて自営の形で自分の農場で働いている個人農であり、外国人の加わった会社は対象とならないと主張した。そして彼は2002年4月1日以降賃借契約を結ぶ個人農については、ポーランドがEUに加盟する日が起算時期となるべきであるという提案を行った。他方で政府は、賃借の起算時期の対象となる外国人の参加した会社は、既に結んでいる契約を個人農の契約に切り替えることができる、と述べた。また別荘用地については、12月18日に提示した案からさらに譲歩を行い、特記事項としてポーランドに4年以上居住する外国人は5年の移行期間にかかわらず自由に別荘用地が取得できる、ということを経済政策の立場として提示した<sup>114</sup>。これは11月14日以来、三番目に示された交渉案である。

カリノフスキはPSLの上層部である最高執行委員会 (Naczelny Komitet Wykonawczy) に対し、賃借用地の起算時期を契約が成立した時点とする条件を受け入れさせることができた。また彼はPSL最高執行委員会に、3月12日に採択される予定の審議中の農地売買法案が、外国人による農地の買占めを防ぐことを保障すると述べた。しかしカリノフスキがブリュッセルと起算時期について合意したこと、及び契約を法人から個人へ簡単に切り替えられることについて合意したことに対し、PSL一般党员の間では驚き、失望を示す者が多かつ

112 “Gdzie wariantów trzy,” GW, 2002. 2. 23-24. 議会で審議中の農地売買法案には、農業省 Ministerstwo Rolnictwa の法案、国有資産農業所有庁 Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa の法案、そして後述する PiS の法案があった。カリノフスキは農地購入の上限を各県ごとに設定し、マウォポルスカなどの県で100ヘクタールとして、旧ドイツ領に該当する県では300ヘクタールにすべきであると主張し、これは農業省の法案に反映された。他方SLDは、農地購入の上限を各県ごとに100ヘクタールから、旧ドイツ領に該当する県では500ヘクタールまでと主張して、その後国有資産農業所有庁の法案に反映された。これは旧国営農場 (PGR) から土地や資産を引き継いだ大規模農家が、SLDを支持していることとも関係している。そしてこの法案は議会で2003年4月まで議論された。“Sukces Kalinowskiego, ferment w PSL,” GW, 2002. 3. 6; “W koalicji kłótnia o obroty,” GW, 2002. 3. 13, <http://euro.pap.net.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=40&dep=42981&dist=0> (PAP, 2003. 4. 11.)

113 “Integracja z PSL,” GW, 2002. 2. 27.

114 “Ziemia prawie z głowy,” GW, 2002. 3. 1; “Dzierżawa kupiona,” GW, 2002. 3. 2-3.

た。しかしこの時地方統一選挙を数カ月後に控えていたために、カリノフスキを露骨に批判することはPSL支持者に受け容れられないだろうと、PSLの議員や一般党員は判断したと考えられる<sup>(115)</sup>。

欧州統合懐疑派による行動は3月に入っても続いた。3月7日にPiSは政府の農地売買法案への対案として、農業用地を購入しようとするEU市民に特別な試験を課したり、農業関係の教育を受けていることを農地購入の条件とさせるべきである、という法案を下院に提出した<sup>(116)</sup>。LPRは再び交渉を阻止するために、下院で土地取引に関する国民投票実施案を提出した。しかし3月20日に行われた採決で、自衛、PiS、LPRの議員がこの案を支持しPSLからも7人の造反議員が出たが、最終的に否決された<sup>(117)</sup>。

結局、3月21日にレベルIでの交渉は以下の形で「一時的に」締めくくられた<sup>(118)</sup>。それは①外国人による農地、森林用地の購入を12年制限する。特記事項として、EUの農業従事者が個人として、自営で土地を耕作するのであれば、購入に先立って3年間もしくは7年間土地を賃借すれば、12年の移行期間にかかわらず、ポーランドの農地を購入できる。賃借の起算時期は賃借の契約が成立した時点からとする。②別荘用地の購入を5年間制限する。特記事項として、欧州経済領域（EEA）に居住する市民、つまりEU市民とノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインの市民は、ポーランドに4年間居住していれば、5年の移行期間にかかわらず、自由に別荘用地が購入できる。③投資目的での土地購入の制限は撤廃する、というものであった。

## 結論

Win-Setが成立した要因を整理すると以下ようになる。一番重要な要因は、政権交代が国内での選好構造の転換に大きな影響を与えたことである。様々なポーランドの国内選好の中でもSLD-UPの選好が、土地交渉成立、Win-Set成立に向けて最も重要な役割を果たした。SLD-UP-PSL政権が成立すると、彼らは新しい交渉案を提示した。そしてEU側により近い選好へとポーランド国内の選好構造が変化し、同政権は交渉案の「批准」へと向かい始めたのである。

しかし、連立政権を構成したPSL内部では、土地問題でEUへの譲歩に反対する勢力が存在した。議会で過半数の議席を獲得できなかったSLD-UPがWin-Setの範囲内、つまりレベ

115 “Sukces Kalinowskiego, ferment w PSL,” *GW*, 2002. 3. 6.

116 “Dwa projekty,” *ŻW*, 2002. 3. 8.

117 “VATowanie,” *ŻW*, 2002. 3. 21; “Kłótnia o hektary,” *GW*, 2002. 3. 21. 造反したPSL議員は、ドブロシュ Janusz Dobrosz、グルシュカ Józef Gruszka、カレンバ Stanisław Kalemba、パヴラク Mirosław Pawlak、パヴラク（元首相） Waldemar Pawlak、ポドゥカインスキ Zdzisław Podkański、ザジツキ Wojciech Szczesny Zarzycki, “Wyniki Głosowania Nr 46 - Posiedzenie 17, Dnia 20/03/2002 Godz. 23:20,” <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&17&46>

118 交渉結果については “Porozumienie na najlepszych warunkach,” *Rz*, 2002. 3. 22; “Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Swobodny Przepływ Kapitału,” <http://www.negocjacje.gov.pl/stne/pdf/stne4pl.pdf> なお「一時的」というのは、ある交渉項目が締めくくられても、全ての交渉項目が締めくくられるまでは、その項目は再び交渉されることがありうるという意味である。Adam A. Ambroziak, “Proces dostosowania oraz negocjacje Polski o członkostwo w Unii Europejskiej” in Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, ed., *Stosunki Polski z Unią Europejską* (Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2002), pp.129-130.

ルⅡで合意を取り付けられる範囲の中で交渉を行うためには、PSLの主張をレベルⅠでのEUとの合意事項の中に取り入れることは必要条件であったといえる。その結果が二度にわたる交渉案の修正であった。

他方、農業従事者や欧州統合懐疑派がSLD-UPとPSLの交渉路線に与えた影響はそれ程大きなものではなかった。彼らの議席数が過半数に達していなかったこと、また農業従事者が日本の農協のような強力で統一した組織を持たないこと、つまり農業従事者が支持する集団が自衛、PSL、農業サークルに分裂していたことが、交渉に大きな影響を与えられなかった理由であると言えよう。

以上をまとめるとAWS-UW政権期は国内での批准は得られる状況であったが、EUとの交渉そのものが成立しなかった。つまりWin-Setが成立しなかった。他方、SLD-UP-PSL連立政権による交渉の結果、Win-Setは成立したが、Win-Setの幅、つまり批准を獲得できる範囲は狭くなったといえよう。

本稿で取り扱った時期以降の展開をまとめると次のようになる。PSLはこの土地取引交渉において、EUに対し主張を展開したが、同時にEU側の要求を受け入れていった。受け入れた条件により、EUの農業従事者がポーランドの土地を購入することは容易になった。これはPSLの支持層の中に不安を生み出した。

この不安を抑えるために、SLD-UP-PSL連立政権は後の農業補助金交渉で、EUからの譲歩をなるべく多く獲得しようとした。EU側は2002年1月末に補助金に関する提案を行った。2004年以降、共通農業政策（CAP）の枠からEU平均の25%、30%の補助金を拠出する、というようにスライド式による補助金の上積みをしていくという提案であった。しかしポーランド国内では、EUから安い農産物が大量に流入し、その見返りとして受け取る補助金は少ないという条件に、猛反発が生じた。この結果、その後10カ月間に亘る交渉で、ポーランドは2004年の補助金を55%まで引き上げて、その後スライドアップさせていくという条件をEUから勝ち取った。つまりポーランド側から見ると、土地問題で譲歩して、農業補助金でその譲歩した分を勝ち取るという構図があったと考えられる。

土地問題に関する議論で自分の主張が受け入れられなかった欧州統合懐疑派は、2003年6月の国民投票に向けて、手続きをどうするかという議論が交わされたとき、様々な形でポーランドのEU加盟を阻止する行動に出た。しかしEUによる農業補助金の譲歩を経て批准は成功した。2002年1月以降の過程の分析は今後の課題としたい。

## Poland's EU Accession Negotiations: On Sales of Land to Foreigners

YAMAMOTO Keita

Since 1990, Poland has gradually shifted the weight of its foreign policy orientation toward the West, and in 1998 actually began negotiations to join the EU (European Union). The most significant characteristic of Poland's EU accession negotiations is that the manner in which candidate countries harmonize their own laws to the EU's "acquis communautaire," the set of treaty obligations and legislation to which all member states must adhere, was discussed.

In Poland 27% of the entire work force is engaged in the agriculture sector and one third of current Polish territory was German territory before World War Two. Therefore, sales of land to foreigners formed a part of the negotiations that caused controversy in Poland. The negotiations revolved around the "transitional arrangements," or how long a time limitation Poland should get on the sales of land. The coalition governments in Poland negotiated not only at the international negotiation table, but also with domestic forces.

From the aforementioned reasons, the author of this article uses the "Two-level games" framework, which was outlined by Robert D. Putnam. According to Putnam, the international negotiation process is divided into Level 1 (negotiations at the international table) and Level 2 (negotiations with domestic forces). The author discusses the concepts of "ratification" and "Win-Set" suggested by Putnam, as well as the "preferences of domestic actors," and "the structure of domestic preferences" suggested by Helen V. Milner. Section 1 outlines how the preferences of domestic actors and the structure of domestic preferences influenced the negotiation process, and how ratification and Win-Set were influenced by the preferences of the domestic actors and the structure of domestic preferences.

The focus of Section 2 is the background of the political parties' preferences. From 1997 to September 2001, the Solidarity Electoral Action (AWS) and the Freedom Union (UW) (the UW left the coalition in June 2000) had formed the coalition government, and since October 2001 the Democratic Left Alliance (SLD), which had formed an electoral coalition with the Labour Union (UP), together with the Polish Peasant Party (PSL) had become the ruling party.

The AWS and the UW have an origin in the *Solidarność* movement during the 1980s. However, both forces' preferences are different. Within the AWS, the Christian National Union (ZChN) agreed to the European integration on the condition that long limitation to the liberalization of the sales of land to foreigners is granted. On the other hand, the UW supported the European integration very actively, demanding the reduction of the transitional arrangements.

The SLD has its origins in the Polish United Worker's Party (PZPR), which was a ruling party of the communist regime before 1989. The SLD has shown a preference to proceed with the European integration and they prefer shorter limitation on the sales of land. The SLD's constituency is made up from members of trade unions, and from the secular people. Moreover, the SLD has recognized the failure of the economic policy during the 1970s and 1980s. The SLD's constituency and these learning effects formed the above preferences.

The PSL was named the United Peasant Party (ZSL), a satellite party of the PZPR before 1989, but changed its name to the PSL after merging with other parties. The PSL's constituency is mainly formed by farmers. With time the Polish society recognized the cost of integra-

tion to the EU, and the support to join the EU amongst the PSL constituency fell. Therefore, within the PSL there was skepticism towards European integration, while simultaneously recognizing the necessity for the integration.

Therefore, the AWS and the PSL have shown similar preferences, and the SLD and the UW have shown similar preferences, regarding the European integration and the sales of land to foreigners. However, the coalition government was formed between the AWS and the UW in 1997, and the next one was formed between the SLD and the PSL in 2001. The paradoxical structure of the combination of the parties forming the coalition government greatly influenced the negotiations.

In Chapter 3, the details of the negotiations are analyzed. During screening with the EU in December 1998, Agenda-setting was implemented, and in July 1999, discussions about the length of the transitional arrangements were carried out within the coalition government. The ZChN in the AWS demanded that the limitation must be 18 years. The reason was that they recognized that there is a fear inside the Polish society that foreigners would buy up the cheap land in Poland. The ZChN's proposition became the position of the Polish government, and it remained such until the next general election in the autumn of 2001. The domestic structure of the preference had an overwhelming influence on the decision. The EU side had preferred a shorter limitation on the sales of land than the 18 years, which prevented the realization of the Win-Set during the AWS-UW and the AWS government.

After the general election in 2001, another coalition government was formed, composed of the SLD-UP and the PSL. There were three negotiation positions. Some of the opposition parties and some groups within the PSL were opposed to the initial position formed in November 2001 in which the limitation of sales of land was shortened to 12 years, as well as allowing EU farmers to buy agricultural land after 3 years of leasing the land. In the next position of December 2001, Poland demanded from the EU side that the duration of lease be 3 years or 7 years, depending on the region. This position was a result of PSL pressure on the government. Accepting the requirements of Poland in the second position, the EU showed a third position in January 2002. The EU demanded that the counting of the beginning of the lease of the agricultural land be earlier so that EU farmers could buy land in Poland earlier. The PSL was opposed to the EU's position, but after domestic discussions on the third position, the PSL finally accepted the position and the negotiations on the sales of land were closed. The Eurosceptics [Self-Defence (Samooobrona), the League of Polish Families (LPR), the Law and Justice (PiS)] opposed the entire negotiation process of the Polish government.

The most important reason for the realization of the Win-Set is that the domestic structure of preferences in Poland had been changed as a result of the general election in 2001 and the preferences in Poland came close to those of the EU. The preferences of the SLD-UP had the greatest role in changing the domestic preferences. However, there was a force inside the PSL which opposed the compromise to the EU, therefore the coalition government had to amend the negotiation position and include the demands of the opposition within the PSL into the agreement with the EU.

During the AWS-UW government, the negotiation position had been ratified at Level 2, but the negotiations with the EU had failed. There was no Win-Set. Later, Win-Set was realized because of the negotiations of the SLD-UP-PSL government, but the size of Win-Set at Level 2 had been reduced.

The negotiations on the agricultural subsidies are not addressed in this article. Poland negotiated more agricultural subsidies than the EU had suggested. This has alleviated the fear of farmers in Poland and it has led to the widening of the range of the ratification at Level 2, which resulted in the success of the whole negotiation process. This issue will be raised in the next article.