

欧州統合の深化とデンマーク

—アムステルダム条約をめぐる国民投票を中心として—

吉 武 信 彦

..

Deepening the European Integration and Denmark :
The Referendum on the Treaty of Amsterdam

Nobuhiko YOSHITAKE

要旨

冷戦が終結した欧州において、EUは統合を深化させようと模索し続けている。たとえば、それは経済通貨同盟の発展や機構改革をめざした基本条約改正にみることができる。これに伴う組織の変容は加盟国に大きな影響を与える。各加盟国は統合の深化にいかに関わり、自国の利益をいかに確保するのか、難しい選択に直面している。EUの統合レベルが深化すればするほど、加盟国の主権は浸食されることになり、そこに国民を巻き込む論争が生じる可能性が高まる。統合の深化は深刻な国内問題に発展しかねないのである。

以上の問題意識に立ち、本稿は欧州連合条約発効後の欧州統合の深化に対してEU加盟国の1つ、デンマークがいかに対応したかを考察するものである。デンマークは1992年6月2日に欧州連合条約批准を国民投票で否決したことに象徴されるように、欧州統合の深化に対して懐疑的な声も強い国である。そのデンマークが欧州連合条約の大改正であるアムステルダム条約（1997年10月2日調印）の形成にいかに関わり、また1998年5月28日の国民投票でいかに批准に成功したかを明らかにする。

（キーワード：EU、欧州連合条約、アムステルダム条約、デンマーク、国民投票）

Summary

Following the end of the Cold War, the EU (European Union) has continued to strive towards deepening the European Integration. Some aspects, which have been developed, include the Economic and Monetary Union and revision of the basic Treaties aiming at institutional reforms. Organization changes accompanied by these examples have had extensive influences on member states. Each member state is confronted with effectively dealing with the idea of striving towards formulizing an actual integration while at the same time ensuring some level of protection regarding their own national interests. The deeper the level of integration among EU members, the more eroded the sovereignty of member states becomes. As a result there are excellent opportunities arising to generate discussions, which include the people, as with deepening integration, domestic problems will arise.

On the basis of the awareness of the problems as mentioned above, this paper examines how Denmark, a member state of the EU, has coped with deepening the European Integration after the Treaty on European Union came into force. Denmark remains rather sceptical towards a fully integrated Europe, which it explicitly verified when it rejected the ratification of the Treaty on European Union by the national referendum on 2 June 1992. This paper shows clearly how Denmark concerned with the formation of the Treaty of Amsterdam (signed on 2 October 1997), which is an extensive revision of the Treaty on European Union, and how Denmark succeeded in the ratification by the national referendum on 28 May 1998.

(Keyword: EU, Treaty on European Union, Treaty of Amsterdam, Denmark, national referendums)

はじめに

冷戦が終結した欧州において、EC（欧州共同体）12カ国政府は欧州を安定化させるための受け皿として欧州統合に期待し、これを深化させる道を選択した。それは、まず1992年2月7日に締結された欧州連合条約（1993年11月1日発効）として結実した。ECはEU（欧州連合）に発展し、経済通貨同盟（EMU）、共通外交安全保障政策（CFSP）、司法内務協力（CJHA）なども新たに活動分野とした。しかし、これは最終的な到達点ではなく、通過点にすぎなかった。それ以後も、EUは統合を深化させようと模索し続けている。たとえば、EU加盟国は欧州連合条約の規定する手順に沿って単一通貨導入を着々と進めた。1999年1月1日に経済通貨同盟第三段階をはじめ、ユーロ導入を開始し、2002年1月1日からはユーロ紙幣・硬貨を実際に市場に流通

させはじめた。また、市場経済化の道を歩みはじめた中・東欧の国々がEUに次々に加盟を申請した結果、EUの東への拡大も日程に上った。それに備えてEU内部では、政策決定の効率化など機構改革の必要性が高まり、基本条約改正の議論が続いたのである。このように、1990年代以降の欧州統合は、常に深化を求められてきた。第二次世界大戦後の欧州統合の歴史においても、これほど組織が短期間に変容を迫られたことはなかったであろう。

この組織自体の変容は組織を構成する加盟国にも大きな影響を与える。各加盟国は統合の深化にいかに関わり、自国の利益をいかに確保するのか、難しい選択に直面したのである。EUの統合レベルが深化すればするほど、加盟国の主権は浸食されることになり、そこに国民を巻き込む論争が生じる可能性が高まる。統合の深化は深刻な国内問題に発展しかねないのである。その結果、EUレベルの統合の進展はEUにおける加盟国の存在を逆に際立たせるため、1990年代以降のEUを分析する際には加盟国の動向（特に、その国内政治）にも注目する必要性が高まっている¹⁾。

以上の問題意識に立ち、本稿は欧州連合条約発効後の欧州統合の深化に対してEU加盟国の1つ、デンマークがいかに対応したかを考察するものである。デンマークは1992年6月2日に欧州連合条約批准法案を国民投票で否決したことに象徴されるように、欧州統合の深化に対して懐疑的な声も強い国である。また、EUをめぐる問題について、国民の声が国内政治に表出しやすい政治制度をもち、欧州統合の深化に関して議論を尽くしてきた国である²⁾。それゆえ、デンマークに注目することで、欧州統合の深化と加盟国との関係を詳細に考察することができよう。

第1章では、欧州連合条約発効後のデンマーク・EU関係を考察する前提としてその前史を概説し、次に欧州連合条約発効後に争点となる4つの適用除外を整理する。第2章では、欧州連合条約の大改正であるアムステルダム条約の締結交渉におけるデンマークの対応を検討する。その際、4つの適用除外の行方に注目する。第3章では、1998年5月28日に実施されたアムステルダム条約をめぐる国民投票を国内政治に焦点をあて分析する。以上の事例を通じて、欧州統合の深化に対するデンマークの対応を解明したい。デンマークでは、アムステルダム条約をめぐる国民投票をにらんだ条約解説書、EU啓蒙書は数多く出版されたが、同条約の締結交渉におけるデンマークの対応、国民投票に関する学術的研究はこれまでのところ多くない³⁾。

第1章 欧州連合条約とデンマーク

(1) 前史

冷戦の終結を受けて、EC12カ国は組織を経済的にも政治的にも強化するため、1990年12月に経済通貨同盟(EMU)と政治同盟(EPU)に関する政府間会議(IGC)を開始し、91年12月のオランダ・マーストリヒトでの欧州理事会で合意に達した。その間、デンマーク政府(保守国民党・左翼党の右派2党連立政府)は国会決議に従い、野党の社会民主党を含む主要政党間で合意した内容をIGCの交渉に反映させようとし、それにほぼ成功した。そのため、国会主要

政党も I G C における最終合意の内容を評価し、支持している。I G C の合意は、翌 92 年 2 月 7 日、欧州連合条約としてマーストリヒトで調印された⁴⁾。

しかし、その条約批准作業はデンマークの国内政治をきっかけに大きな混乱に陥ることになった。同条約第 7 編第 R 条（現第 52 条）によれば、条約は全調印国の批准をもって初めて発効することになっていた。デンマークは、この条約の最初の批准国となるべく、早々に批准作業を開始した。デンマーク政府は、条約の重要性に鑑み、批准のために諮問的国民投票を 1992 年 6 月 2 日に実施することを決めていたが、その直前の 5 月 12 日に行われた国会による批准法案の投票は賛成 130、反対 25、棄権 1、欠席 23 となった。そのため、現行の 1953 年憲法第 20 条の規定⁵⁾により、国民投票が憲法上も批准のために必要となった。しかし、同年 6 月 2 日に実施されたその国民投票は、賛成 49.3 %、反対 50.7 %（投票率 83.1 %）という結果になり、僅差で条約批准法案を否決したのである⁶⁾。

これ以後、デンマーク国内はもとより、E C においても条約の批准が宙に浮いた形となり、混迷が深まった。この混迷を払拭するため、フランスではミッテラン大統領が急速同条約の批准をあえて国民投票に付託したが、同年 9 月 20 日に行われた国民投票は賛成 51.05 %、反対 48.95 %（投票率 69.68 %）という結果に終わり、フランスはかろうじて批准に成功したにすぎなかった。以後、E C 委員会と各加盟国政府は加盟国国民の間に広がる同条約への消極的態度を意識して、国民の支持をいかに得るかという問題を真剣に考えはじめ、国民の不信を取り除くために E C の政策決定過程の公開や透明性の確保を重視し、さらに条約にある「補完性の原理」を強調して、E C がすべての面で権限を拡大しようとしているのではないことを明確にした。その点で、E C 内の「小国」にすぎないデンマークは、欧州統合の発展の方向性に大きな影響を与えたといえよう。

デンマークの扱いに関しては、92 年 12 月、イギリス・エディンバラで開催された欧州理事会がデンマーク政府に欧州市民権、経済通貨同盟、防衛政策、司法内務協力で適用除外を認めた（エディンバラ合意）。この新しい状況を受けて、デンマーク政府（93 年 1 月から社会民主党を中心とする左派中道 4 党連立政府）は 93 年 5 月 18 日、欧州連合条約とエディンバラ合意について再度国民投票を実施した。結果は、賛成 56.7 %、反対 43.3 %（投票率 86.5 %）となり、ここにデンマークの欧州連合条約批准が決定された。このデンマークの批准失敗に端を発する混迷により、欧州連合条約は当初の予定から 10 カ月遅れた 93 年 11 月 1 日ようやく発効したのである⁷⁾。

(2) 4 つの適用除外の内容

欧州連合条約発効後のデンマーク・E U 関係を規定したのは、エディンバラ合意であった。これは、「元首あるいは政府首班の決定」、「欧州理事会の宣言」、「デンマークの一方的宣言」という 3 つの文書からなる。これらにより、デンマークは欧州連合条約から 4 つの適用除外を得た。その内容は、以下の通りである⁸⁾。

第 1 に、欧州市民権に関する適用除外である。すなわち、「欧州市民権は加盟国国民に新たな権

欧州統合の深化とデンマーク

利と保護を与えるものであって、各国の市民権にとって代わるものではない」という原則である。これは、欧州市民権が導入されても、デンマークが自国の市民権をこれまで通り維持することを確認したものである。

第2に、経済通貨同盟に関する適用除外である。すなわち、「デンマークは第三段階に参加しないと通知した。……その結果、デンマークは単一通貨に参加せず、経済通貨同盟の第三段階に参加する加盟国にのみ適用される経済政策の規則に縛られず、また通貨政策の面でも国内法と規則による現行の権限—デンマーク国立銀行の通貨政策面の権限を含む—を維持する」という原則である。これにより、EUが単一通貨を導入しても、デンマークはそれに加わらず、自国の通貨クローネを保持し、独自の経済政策、通貨政策をとることができるのである。ただし、デンマークは経済通貨同盟第二段階までは積極的に参加し、為替レートメカニズムにも参加し続けた。

第3に、防衛政策に関する適用除外である。すなわち、「欧州連合条約がデンマークをWEU（西欧同盟）の加盟国にするものではないことを元首あるいは政府首班は留意する。従って、防衛上の意味を有する欧州連合の決定および行動の作成、履行にデンマークは参加しない」という原則である。欧州連合条約は、EUの活動分野として共通外交安全保障政策という政府間協力を規定し、将来的には共通防衛政策の策定も視野に入れていた。その際、西欧の軍事同盟であるWEUとの関わりを強めることも考えられていた。それに対して、デンマークはWEUに加盟することはせず、さらにEUの防衛面における将来の活動にも参加しないと事前に確認したのである。デンマークは、NATO（北大西洋条約機構）の原加盟国であり、防衛についてはこれに依存するという立場をとっていた。

第4に、司法内務協力に関する適用除外である。すなわち、「デンマークは司法内務協力については欧州連合条約第6編の規定に基づいて完全に参加する」という原則である。この規定が意味するところは、政府間協力としての司法内務協力でデンマークは参加し、そこでは全会一致が生きているということである。これにより、デンマークは司法内務面の主権を最終的に保持し、この分野で望まない協力をEUから強制されることはないとの立場をとった。この点は、「デンマークの一方的宣言」において「欧州連合条約の第K9条〔難民政策、域外国境の人の通過・管理、移民政策などを政府間協力からEC事項に移す規定—筆者〕は、欧州連合理事会の全加盟国の全会一致を必要とする。……さらに、理事会での全会一致の決定は、効力を有する前に、各加盟国でその憲法上の要件に従って採択されなければならない」と再確認していることから、わかる。

なお、デンマークが望めば、「その憲法上の要件に従って」、4つの適用除外のすべてあるいは一部を放棄し、EUの協力に参加することも可能である。

(3) 4つの適用除外の評価

4つの適用除外は、欧州連合条約の批准過程においてデンマークの国民、政党の間で不人気であった論点を国会主要政党（議席をもつ8政党中、進歩党を除く7政党）が「国家的妥協」の名の下に

まとめたものをデンマーク政府が他の加盟国に受け入れさせたものである。それがエディンバラ合意としてデンマークに対してのみ欧州連合条約から正式に除外されたため、同条約の1回目の国民投票時にこれに反対していた社会主義人民党も2回目の国民投票時には賛成に回った。その結果、1993年の国民投票時に国会に議席を有していた8政党のうち、進歩党を除くすべての政党が条約に賛成したことになる。なお、これらの賛成政党は、2回目の国民投票前に4つの適用除外の重要性を国民にアピールし、条約に賛成してもらうため、適用除外をやめる際には国民投票で国民に改めて判断を仰ぐことを約束している。そのため、有権者の間でもエディンバラ合意の内容に満足して2回目の国民投票で条約賛成に態度を変える者も現れた。実際に賛成の比率は1回目比べて7.4%上昇し、賛成は過半数を超えたのである。デンマークの欧州連合条約批准は、4つの適用除外があって初めて可能になったと考えられる。これらの国民投票に関する投票行動研究によれば、特に社会民主党支持者で態度を変えたものが多かった。92年の国民投票の際に社会民主党支持者は欧州連合条約に対して賛成36%、反対64%であったが、93年の国民投票では賛成50%、反対50%となり、賛成が増加している⁹⁾。

しかし、別の見方をすれば、この4つの適用除外が認められても、93年国民投票で賛成は56.7%にしかならなかった。半数近くの国民は、欧州連合条約に依然として反対の意思を示したのである。この点は、その後のデンマーク政治に重くのしかかることになった。

デンマークでは、欧州統合に対して極めて実利的な見方が支配してきた。1973年のEC加盟以来、デンマーク国民は農業をはじめとする経済的利益の確保をECに期待した。ECは貿易を円滑にするための経済協力機関の1つに位置づけられていた。これは国民だけでなく各政党にも歴代政府にも広く共有されていた。そのため、デンマークは長くECに政治的な役割を求めることはなかった。政治的には、デンマークは民主的な福祉国家を独自に発展させてきた。同時に、他の北欧諸国との地域協力を行い、冷戦下では西側の一員として協力を推進してきたのである。以上の基本的なEC認識は、冷戦が終結した1990年代になっても国民の間に根強く残っていた。

しかし、EC自体は冷戦の終結した欧州で経済的役割のみならず、政治的役割も期待され、欧州連合条約を生み出したのである。それに対して、デンマークの国会主要政党、政府は欧州の変動を目の当たりにし、条約締結交渉で自らの希望を反映させることができたため、これを基本的に支持した。その結果、デンマーク国民の理解を超えたところでECが大きく発展し、国民は欧州統合の深化に不安をもった。それが、現実に欧州連合条約への反対となって現れたのである。なお、この統合深化への不安は、欧州連合条約賛成派にも少なからず共有されていたことも忘れてはならないであろう。賛成派の間では、欧州統合への熱狂よりも、EC外ではやっていけないとの認識、欧州での孤立の懸念、経済的利益の確保などを期待して、同条約を支持する声が強かったと考えられる¹⁰⁾。以上のように、欧州連合条約の批准問題を通じて、国民と政府、主要政党との間で欧州統合の深化をめぐる認識ギャップが鮮明となったのである。その点で、4つの適用除外はデンマークを含む加盟諸国間の外交上の妥協であるのみならず、デンマーク国内の認識ギャップを埋める国内政治上の

妥協でもあったのである。

第2章 アムステルダム条約締結交渉と4つの適用除外

(1) アムステルダム条約締結交渉とデンマーク

1993年11月1日に欧州連合条約が発効すると、デンマークはEUの一国として活動に参加したが、その際、常に4つの適用除外が出発点となった。4つの適用除外は、92年から93年の欧州連合条約批准過程のときだけの取り決めではなかった。欧州連合条約発効後も、これらはデンマーク政治において重要な意味をもち続けたのである。

その背景として、2つの要因を挙げるができる。まず第1に、4つの適用除外に対して、デンマーク国民が一貫して高い支持を与えたことである。デンマークの世論調査によれば、欧州市民権、経済通貨同盟、防衛政策、司法内務協力で「留保を維持すべきであるとあなたは思いますか」との問いに対して、94年以降も賛成がそれぞれ40%台から50%台を推移し、反対は賛成よりも少ない30%台から40%台前半を推移している¹¹⁾。たとえば95年12月の調査結果は表1の通りである。これに示されるように、デンマーク国民は適用除外の維持を望んでいたのである。そのため、政府与党をはじめすべての政党は国民の動向に敏感に対応せざるを得なかった。

表1 4つの適用除外に対する支持率

	欧州市民権	経済通貨同盟	防衛政策	司法内務協力
賛成	59.5%	57.7%	52.4%	48.9%
反対	30.2%	33.8%	40.3%	41.8%
わからない/回答なし	10.3%	8.5%	7.3%	9.3%

出所 Svend Aage Christensen og Ole Wæver red., *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1995*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1996, s.671-672.

第2に、93年の国民投票の際に、適用除外をやめるときには国民投票で国民の判断を仰ぐと各政党が公約していたことが挙げられる。政府の判断もしくは国会の決定だけで適用除外を変更することは、最早できなくなっていた。それゆえ、上記の国民の動向は国民投票の可能性という点で決定的な意味をもったのである。各政党、政府はこれを重荷と感じ、適用除外の扱いに慎重にならざるを得なかった。

1993年1月以降、デンマーク政府は社会民主党のラスムセン党首を首班とする社会民主党・中道民主党・急進左翼党・キリスト教国民党の左派中道4党連立政府であったが、同政権は4つの適用除外に最大の配慮をしつつEU政策を展開した。92年に国会主要政党の支持の下に欧州連合条約が締結されたことを考えれば、政府与党は基本的に早々に適用除外を取り下げ、全面的にEUの協力に参加したかったであろうが、それが上記の理由から困難であったため、当面は国内的に情勢が好転するまで待つしかなかった。特に、与党で国会第1党の社会民主党は、党支持者の間で欧州

連合条約が強い支持を得ていない現状を考えれば、慎重にならざるを得なかった。

そうした国内状況とは別に、EUでは欧州連合条約の見直しが動きはじめていた。加盟国は、欧州連合条約締結のときから内容を見直す必要性を認識し、それは「第A条および第B条に定められた目的に従い、修正が規定された本条約の諸規定を検討するために、加盟国の政府代表の会議が1996年に召集される」という同条約第N条第2項の規定に見出すことができる¹²⁾。

デンマーク政府としては、欧州連合条約の改正に積極的になれなかった。なぜならば、これが改正されることになれば、その改正案を憲法上の手続きに従って加盟国は批准する必要があり、その場合、デンマークでは憲法第20条の規定により高い確率で国民投票が実施されることになりかねなかったからである。その改正案が4つの適用除外の修正をもたらすとすれば、国民投票の実施は必須であった。国民投票ということになれば、欧州連合条約の批准過程にみられたように、投票結果は不確実であった。

そのため、デンマーク政府はEUの政府間会議（IGC）開始前から周到に準備を重ね、IGCの論点などについて国民の理解を得ようと、広報活動を熱心に行った¹³⁾。たとえば、外務省は1995年6月に最初の国民向け冊子『欧州のための課題』をつくり、国民に配布した¹⁴⁾。また、デンマーク政府は交渉に向けての政府案を1995年12月に出し、他の政党からも基本的に支持を得た。この政府案の中で、政府はエディンバラ合意、EUの拡大、経済面の協力、共通外交安全保障政策、司法内務協力、機構改革など多くの論点を挙げ、デンマークの立場を説明している。たとえば、政府はエディンバラ合意についてデンマークの同意なしに修正することはできず、デンマークが望む限り維持されると主張した。また、政府はIGCの主要目的をEU拡大のための基礎づくりと位置づけ、全加盟申請国と同時に加盟交渉を開始するよう説いた。デンマーク政府は、バルト諸国をはじめとする中・東欧諸国のEU加盟を冷戦終結以来主張してきており、IGCを統合の深化よりも拡大のための準備作業にしようと考えていた。しかし、その一環で政府は、EU諸機関間のバランスや大国・小国のバランスを現行通り維持することを前提にして、理事会の決定方式を加重特定多数決とEU人口の多数というやり方に変えること、欧州議会の民主的統制を強化すること、全加盟国から委員を選出することなどを提案し、機構改革について前向きな姿勢を示している。これらは、拡大により27カ国にもなるEUをいかに効率的に機能させるかを考慮した結果の提案であった。また、政府は、IGC後の国民投票の実施も念頭に置き、国民にアピールする分野で自国の利益をEUに最大限反映させることも考え、雇用、環境、社会政策、消費者保護で積極的であった。共通外交安全保障政策、司法内務協力では、政府間協力という原則を確認している¹⁵⁾。

IGCは、実際に1996年3月から開始された。IGCにおいて、デンマーク政府は95年12月の政府案に沿った要求を展開した。政府案は、国会欧州委員会で政党の支持を得ており、政府はこの枠内で交渉する限り細かいマンデートを同委員会から受ける必要はなかった。無論、政府は従来からの慣習通り、国会欧州委員会で自国政府や他国政府の立場を説明し、各政党の理解を得つつ交渉を進めた。政府が国会欧州委員会から交渉マンデートを受けたのは、IGC最終段階の1997

年6月のアムステルダム欧州理事会前であった¹⁶⁾。政府は、I G C交渉で、7本の条文改正案を提出している。それは、政府案中の個別の論点を具体化したものであった。すなわち、雇用に関するE C条約改正案（1996年7月）、環境に関する提案および透明性に関する提案（同年9月6日）、消費者保護に関する提案および不正行為との闘いに関する提案（同年10月31日）、補完性と各国議会に関する提案（同年11月1日）、司法内務協力についての各国議会の役割に関する提案（97年5月16日）である¹⁷⁾。

このI G C交渉中、デンマーク政府は国内の動向にも目を配り、国民への広報活動も熱心に展開した。たとえば、外務省は『開かれた欧州に向かって』、『開かれた欧州に近づいて』、『開かれた欧州』の3冊子を刊行し、I G Cの進捗状況と争点を国民にわかりやすく解説している¹⁸⁾。これらは、国民投票を想定した事前の準備と捉えることもできよう。

I G C交渉は、97年6月16 - 17日に開催されたアムステルダム欧州理事会で合意に達した。デンマークの提案は、新条約の合意案に反映されたのであろうか。まず拡大に備えた機構改革では、各加盟国が自国の利益に固執したため、大きな進展はみられなかった。柔軟性の原理や共通外交安全保障政策における建設的棄権といった新しい手続きは生まれたが、E U諸機関の各国代表数あるいは理事会の加重特定多数決票数といった根本的問題の多くは先送りされた。デンマーク政府自体は、拡大を支持する立場から機構改革をある程度受け入れる覚悟をしていたため、この結果は必ずしも満足できるものではなかったが、統合深化に対するデンマーク国内の消極的反応を考慮すれば、大きな進展がなかったことは歓迎できることでもあったであろう¹⁹⁾。その他、個別の政策分野では、デンマーク提案が生かされたところも多かった。たとえば、雇用についてデンマーク政府はE Uの雇用への取り組みを強化するため条約中に雇用という新しい編をつくるよう求めたが、これはE C条約第8編となった。また、環境についてデンマーク政府は欧州連合条約の前文に持続可能な開発という目標を入れることや域内市場の条文中で環境保護をさらに強調することなどを求めたが、これらの点も現実に欧州連合条約前文、E C条約第95条（旧第100a条）に生かされた。同様の動きは消費者保護、社会政策でもみられる²⁰⁾。以上のように、デンマーク政府はI G Cで他のE U加盟国と駆け引きを続け、アムステルダム条約に自国の主張を反映させることに成功したのである。そのため、デンマーク政府にとって、アムステルダム条約は歓迎すべきものであった。なお、4つの適用除外の扱いに関しては、次節で詳しく検討する。

こうして、1997年10月2日、E U 15カ国政府²¹⁾はアムステルダムで欧州連合条約を改正するためのアムステルダム条約に調印した²²⁾。

(2) アムステルダム条約と4つの適用除外

アムステルダム条約により、デンマークの4つの適用除外はいかなる影響を受けたのであろうか。この問題について、主としてアムステルダム条約本文および「デンマークの立場に関する議定書」の規定に基づいて検討してみよう²³⁾。

まず第1に、欧州市民権に関する適用除外であるが、この問題についてデンマークの主張を入れた条文が条約に正式に明記された。その結果、適用除外が強化されたとも考えられる。つまり、アムステルダム条約による改正後のEC条約第17条第1項は、連合市民権の創設にふれた後、「連合市民権は国家の市民権を補足するものであり、それにとって代わるものではない」と明確に規定している²⁴⁾。

第2に、経済通貨同盟に関する適用除外であるが、この点についてアムステルダム条約による変更はみられない。経済通貨同盟は1993年に発効した欧州連合条約の規定に基づいて単一通貨の導入を準備したのである。デンマークについては、エディンバラ合意の規定がそのまま存続し、デンマークは経済通貨同盟の第三段階には参加しないとの立場を堅持した。

第3に、共通防衛政策に関する適用除外については、若干その内容を再確認する必要性があった。なぜならば、アムステルダム条約は、EUの共通防衛政策についてより踏み込んだ規定を設けていたからである。たとえば、アムステルダム条約による改正後の欧州連合条約第13条第1項は、「欧州理事会は、防衛にかかわる事項を含む、共通外交安全保障政策の原則および一般的指針を策定する」と規定している。また、同条約第17条第1項は、共通外交安全保障政策が「共同防衛にいたる可能性のある共通防衛政策の漸進的な策定を含む」とする一方、EUがWEUとの「より一層緊密な制度的関係を促進する」など、WEUとの協力強化も明記している。さらに、同条第2項は、EUがペータスベルク任務といわれる「人道・救助任務、平和維持任務、平和創出を含む危機管理における実戦部隊任務」にも乗り出すことも規定している。こうした共通防衛政策に関する規定について、アムステルダム条約に付属する「デンマークの立場に関する議定書」第6条は、「欧州連合条約の第13条第1項と第17条の範囲において理事会が採択した措置に関し、デンマークは、防衛上の意味を有する連合の決定および行動の作成、履行に参加しないが、この領域における加盟国間のより緊密な協力の発展を妨げるものではない。従って、デンマークはその採択に参加しない。デンマークは、こうした措置から生じる運営上の支出に財政的貢献を義務づけられない」と述べ²⁵⁾、適用除外の存続を再確認している。

第4に、司法内務協力に関する適用除外については、アムステルダム条約に伴う大きな変更のために、調整が必要になった。アムステルダム条約は、司法内務協力のうち、外国人政策、民事問題における司法協力（欧州連合条約旧第K1条（1） - （6）の項目²⁶⁾）をEC条約に移し、刑事問題における警察・司法協力をそのまま欧州連合条約の第6編に残したのである。これにより、外国人政策、民事問題における司法協力はいわゆる第1の柱といわれる超国家的なEC事項になり、刑事問題における警察・司法協力は従来通り第3の柱といわれる政府間協力の事項に位置づけられた。その結果、政府間協力としての司法内務協力に参加するというデンマークの適用除外は、調整が必要になった。アムステルダム条約に付属する「デンマークの立場に関する議定書」第1条から第3条は、デンマークがEC条約に移った事項に関して理事会での採択に参加せず、またその事項の規定から拘束を受けたり、適用を受けることもなく、財政的負担を負うこともないと規定している²⁷⁾。

その結果、デンマークは司法内務協力では基本的に外国人政策、民事問題における司法協力には参加できなくなり、政府間協力である刑事問題における警察・司法協力にのみ参加することになった²⁸⁾。しかし、加盟国の域外国境を通過する際、国民に査証の取得を課する第三国を決定する措置、査証の統一形式に関する措置については、すでに1993年の欧州連合条約発効のときにECの活動とされており、デンマークもこれには参加していたため、これまで通り参加するとの例外を同議定書第4条は規定している²⁹⁾。

また、アムステルダム条約により、一部のEU加盟国で行われていた政府間協力としてのシェンゲン協定がEUの枠内に統合された。デンマークは、北欧パスポート連合³⁰⁾の維持を前提に他の北欧諸国、すなわちフィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデンとともにシェンゲン協定に参加することを決め、1996年12月に同協定に調印し、97年6月に批准していた（「1997年6月10日付け法律第418号：デンマークのシェンゲン協定加入法」³¹⁾）。そのため、司法内務協力に関する適用除外とシェンゲン協定参加との関係について調整を行う必要があった。アムステルダム条約に付属する「シェンゲン・アキを欧州連合の枠内に統合する議定書」第3条に、デンマークに配慮した規定がある。すなわち、EC事項とされるシェンゲン協定の該当部分に関して、デンマークはその決定以前と同じ政府間協力としての権利と義務を他の参加国との間に有し、政府間協力におかれるシェンゲン協定の該当部分については他の参加国と同じ権利と義務をもち続けるとされている³²⁾。また、シェンゲン協定に関する将来の決定では、協力を政府間協力の事項からEC事項に移すことも想定された。それについて、「デンマークの立場に関する議定書」第5条は、EC事項に基礎をおく提案、発議を理事会が決定してから6カ月以内に、デンマークがその国内法においてこの理事会決定を履行するかを決定すると規定し、デンマークが理事会決定を履行すると決めた場合、デンマークと他のシェンゲン協定参加国には国際法（つまり、政府間協力）に基づく義務が生じ、デンマークが理事会決定を履行しないと決めた場合には、他の参加国は適切な措置を講ずるよう検討するとしている³³⁾。このように、デンマークは司法内務協力に関する適用除外に基づき、政府間協力としてのシェンゲン協定に参加するとの立場を貫いている。

最後に、「デンマークの立場に関する議定書」第7条は、デンマークが望めば、その憲法上の要件に従って、適用除外のすべてあるいは一部を放棄することも可能であると規定し、エディンバラ合意の文言を繰り返している。

以上のように、デンマークの4つの適用除外は、アムステルダム条約による統合の深化にも関わらず、すべて維持されることになったのである。

第3章 アムステルダム条約をめぐる国民投票

(1) 国民投票キャンペーン

アムステルダム条約の批准作業は、締結後すぐに開始されることはなかった。デンマーク政府

(96年12月の内閣改造以後、社会民主党と急進左翼党の左派中道2党連立政府。社会民主党のラスムセン首相が続投し、第3次内閣を組閣)は、97年10月7日、国会開会直後の首相演説でアムステルダム条約をめくり国民投票を翌年5月28日に実施すると明らかにしたが、様々な問題に追われ、条約の批准作業を後回しにせざるを得なかった³⁴⁾。その最大の問題は、国会総選挙(任期4年)の実施であった。1994年9月21日以来、総選挙は行われておらず、国会の任期が98年9月に迫っていた。政府はいつ国会を解散し、総選挙を実施するか決断する必要があった。98年2月19日、政府は国会総選挙を3月11日に実施すると突然発表し、以後、選挙キャンペーンに追われることになった。世論調査によれば、政府与党の支持率は前回選挙以来、低下傾向にあり、政権交代すら予想された。しかし、結局、総選挙で政府与党は議席の現状維持に成功し、左派中道2党連立政府を維持した(ラスムセン第4次内閣)。大きな変動としては、党内問題で混戦が続いた保守国民党が27議席から16議席へ議席を減らし、また右翼政党の進歩党から1995年10月に分離して結成され、1997年11月の地方選挙で躍進した新政党、デンマーク国民党が反難民・移民を掲げ、国会でも一気に13議席(得票率7.4%)を獲得した³⁵⁾。キャンペーンでは、福祉国家の質にかかわる問題(病院、保健、高齢者介護)、難民・移民、法と秩序・公共の安全、環境に関する問題が注目を浴びた。EUに関する問題は、国民投票の実施が予定されていたため、目立った争点にはならなかった³⁶⁾。

アムステルダム条約批准法案(正確には「デンマークの欧州共同体加入法の修正に関する法案(欧州連合条約と欧州共同体を設立する条約と関連する法律を修正するアムステルダム条約に対するデンマークの批准)」)は、1997年10月7日に一度国会に提出され、10月21日の第1読会を経て国会欧州委員会に回されたが、総選挙の関係で審議が中断したままになっていた³⁷⁾。そのため、98年3月26日に同法案は総選挙後に新たに召集された国会に外務大臣により新法案として改めて上程された。この法案に関してすでに97年10月21日に国会で審議をしており、また98年5月28日に諮問的国民投票を行うことが確定していたため、同法案の審議は比較的短時間で終わった。4月1日に第1読会、同月24日に国会欧州委員会、同月30日に第2読会を通過し、5月7日の第3読会にて投票に付された。投票結果は、賛成92票(社会民主党、左翼党、保守国民党、中道民主党、急進左翼党、キリスト教国民党)、反対22票(社会主義人民党、デンマーク国民党、統一リスト党、進歩党、保守国民党のフランク・ダールゴア議員)であった³⁸⁾。この投票の結果、賛成票が憲法第20条の規定する国会議員の6分の5に達しなかったため、5月28日に行われる国民投票が最終決定の場となった。政府や各政党は当初から国民投票を最終的な決戦の場と位置づけていたため、選挙キャンペーンに支障はなかった。

しかし、政府はEUに関して重要な裁判を抱えており、その結果をみないことには選挙キャンペーンをはじめすることはできなかった。その裁判とは、1993年5月18日にデンマーク政府が欧州連合条約、エディンバラ合意を批准するため国民投票を実施しようとした際、その前日の5月17日、欧州連合条約調印を不服とするデンマーク人12名がラスムセン首相を憲法違反と訴えていたもの

である。原告によれば、憲法第 20 条は一定の権限を国際機関に委譲することを認めているが、欧州連合条約、EC 条約（特に、第 235 条）は特定されない権限を EU に委譲することを求めており、憲法に違反するとされた。訴えを受けた高等裁判所は、94 年 6 月 30 日、原告に具体的利害がないとして訴訟を一旦却下したが、上告後の最高裁判所は、96 年 8 月 12 日、原告に裁判を認める逆転判決を下した。その後、97 年 6 月 27 日に高等裁判所は首相を無罪とする判決を出し、98 年 4 月 6 日には最高裁判所が改めて首相を無罪とする判決を出し、裁判はようやく終結した³⁹⁾。ただし、最高裁判所は判決において EU への協力が加入法による主権委譲の枠内にあることを求めており、無制限でないことを確認している。

こうして、選挙キャンペーンが 98 年 4 月初め頃からはじまることになったが、同月末から 5 月初めにかけて労使対立の先鋭化による大規模なストライキがデンマーク国内で発生し、選挙キャンペーンは中断を余儀なくされた。ストライキは 11 日間も続き、デンマークを麻痺状態に陥れ、結局、政府の介入の末に終結した。このストライキ後に、選挙キャンペーンはようやく本格的に展開されることになった。その点で実質的なキャンペーンは短期決戦となった。アムステルダム条約賛成派、反対派は、それぞれの立場からアムステルダム条約の内容を分析し、国民に積極的に情報を提供した⁴⁰⁾。

賛成派としては、政府与党の社会民主党と急進左翼党、野党では保守国民党、左翼党、キリスト教国民党、中道民主党が挙げられる。たとえば、社会民主党のラスムセン首相は、以下の 4 つの理由を挙げ、アムステルダム条約にデンマークの価値、立場がかなり反映されたと評価し、条約への支持を訴えている。第 1 にアムステルダム条約は現行の条約よりも良くなっていること、第 2 に中・東欧への拡大により欧州全体の平和と民主主義を確保する最善の保証となっていること、第 3 に欧州社会最大の問題である失業に全 EU 諸国が積極的に取り組むよう義務づけたこと、第 4 に環境、消費者保護への配慮を強めたことである。同時に、社会民主党はアムステルダム条約において 4 つの適用除外が維持された点も高く評価している⁴¹⁾。EU 協力で最も熱心な左翼党も、基本的に社会民主党と同様の議論を展開している。アムステルダム条約が EU 拡大のカギであり、公開、民主的統制などの確保、国際犯罪、密入国、テロ対策、環境保護などの点で現行条約よりも良いと主張し、デンマーク人が国民投票で反対に投票すると、EU 拡大が遅れ、デンマークは EU から追い出されることになると警告した。条約で 4 つの適用除外が維持されたことについては、左翼党は不満を表明し、適用除外を放棄することを求めたが、それは将来の別の国民投票で行うとしている。その他の賛成政党も、以上の 2 政党と同様に、アムステルダム条約を批准し、EU に参加し続けることがデンマークの利益にかなっていると主張し、国民投票での賛成を求めた。

それに対して、反対派の政党としては左右両翼に位置する政党が挙げられる。すなわち、右翼のデンマーク国民党と進歩党、左翼の統一リスト党であった。デンマーク国民党は反移民・難民を強調するナショナリストの政党であったが、EU 問題に関しては独立国としての地位にこだわった。そのため、まず司法内務協力を問題視した。デンマークは国境規制や難民政策などで共通の EU 規

則をつくらうとするシェンゲン協定に参加すべきではなく、隣国との国境規制を保持するかは自国が自由に決めるべきであると主張した。また、独自の外交や国防政策を危うくするEUの共通外交安全保障政策や共同防衛にも反対した。このように、デンマーク国民党は国民投票でアムステルダム条約に反対することを国民に求めたのである。欧州連合条約締結交渉以来、一貫してEUに反対を続けてきた進歩党も、デンマーク国民党と同様に司法内務協力、シェンゲン協定に反対の立場をとるとともに、結党以来の反中央集権主義、反官僚主義の主張を強め、EUによる税金の浪費を批判し、EUが誤った方向に進んでいるのをやめさせるためにアムステルダム条約に反対することを訴えた。国会で最も左翼に位置する小政党、統一リスト党は、1994年に国会に議席を得て以来、EUが閉鎖的な要塞欧州をつくることを批判し、アムステルダム条約に対しても移民政策、EU警察、シェンゲン協定、国境規制、外交政策、軍事行動でEUと欧州委員会の官僚にさらに大きな権限を与えることから反対した。また、同党は、同条約が環境、雇用について規定していることについても具体的な進展がみられないと批判している。

その他、反対派として92年、93年の国民投票時と同様に草の根の反EUグループ、EC・連合反対運動（Folkebevægelsen mod EF-Unionen）、6月運動（JuniBevægelsen）もあった。草の根グループは、国会には議席を有していないものの、欧州議会選挙では1979年の第1回直接選挙以来、一貫して反EUの議員を当選させている。アムステルダム条約については、これにより統合がさらに進むことを批判し、熱心な反対運動を展開した。

以上の賛成派、反対派の間には左翼の社会主義人民党があった。同党は、アムステルダム条約に対して公式的には反対したが、党内は分裂していた。同党は、前述の通り、1992年の国民投票のときには欧州連合条約に反対したが、93年に実施された2回目の国民投票のときにはエディンバラ合意により賛成に回った。しかし、この党執行部の政策転換は93年の国民投票で同党支持者から十分な支持を得ることができなかった。たとえば、92年、93年国民投票の投票行動研究によれば、同党支持者は欧州連合条約に対して92年に賛成8%、反対92%、93年には賛成17%、反対83%という結果を示し⁴²⁾、圧倒的にEUに批判的であった。長年、欧州統合に否定的な立場をとってきた政党だけに、党支持者は党執行部の政策転換にすぐに適応することはできなかったのである。そのため、欧州連合条約発効後、党内では対EU政策について見直しの議論が起こり、徐々にEUに対して慎重な路線が強まることになった。その結果、ニールセン党首と党員の多くはアムステルダム条約に対して反対の立場を鮮明にした。反対の理由としては、これにより欧州が分断され、中・東欧諸国の加盟の妨げになること、また司法内務協力などで連合が強まることを挙げている。そのため、同党は国民投票で条約を否決し、再交渉することを求めた。しかし、同党の国会議員グループには、92年の党執行部の政策転換を支持し続け、アムステルダム条約についても4つの適用除外が維持されたことから賛成を表明する者もいた。

以上の賛成派、反対派の選挙キャンペーンを受けて、国民もアムステルダム条約に対して態度を鮮明にしていた。97年6月以来、「もし明日アムステルダム条約に関して国民投票があれば、

欧州統合の深化とデンマーク

あなたはいかなる投票をしますか」との世論調査が様々な調査機関により行われたが、わからないの比率は徐々に下がるとともに、賛成が一貫して反対を上回っていた。アムステルダム条約が調印された97年10月以降、賛成は40%から50%の間にあり、反対は30%前後を推移している。98年4月には、賛成47%、反対31%であった⁴³⁾。この傾向は、5月になっても変わらず、投票直前の5月25日のギャラップ社による世論調査では、賛成47%、反対39%、わからない14%であった⁴⁴⁾。また、別の世論調査機関、ヴィルストルップ社の5月24-25日の調査では、賛成45%、反対35%、わからない20%であった⁴⁵⁾。このように、選挙キャンペーン中、賛成派が常にリードし、投票日を迎えたのである。

(2) 国民投票結果

5月28日の投票の結果は、投票率76.2%、賛成55.1%、反対44.9%となり⁴⁶⁾、ここにアムステルダム条約は批准された。投票率はこれまでの欧州統合絡みの国民投票と比べてやや低く、前回93年よりも10%低下している。賛成、反対の比率は前回93年の比率とほぼ同じである。

地域別でみると、デンマークのEU支持率の伝統的傾向である西高東低が今回もみられる(表2、表3参照)。すなわち、東のコペンハーゲン地域は大都市部であり、EUに対して概して懐疑的であるのに対し、西に向かい農業地域になるほど、賛成が増えるのである。特に、ユトランド半島は

表2 1998年国民投票結果

選挙区	有権者数	投票率 (%)	有効投票数			賛成比率 (%)	反対比率 (%)	全有権者に占める 反対比率 (%)
			計	賛成票数	反対票数			
全国	3,996,333	76.2	2,990,287	1,647,692	1,342,595	55.1	44.9	33.6
コペンハーゲン中心部	444,557	74.4	323,091	158,900	164,191	49.2	50.8	36.9
Søndre Storkreds	116,559	72.3	82,234	38,998	43,236	47.4	52.6	37.1
Østre Storkreds	185,009	74.7	135,011	65,863	69,148	48.8	51.2	37.4
Vestre Storkreds	142,989	75.8	105,846	54,039	51,807	51.1	48.9	36.2
島嶼部	1,706,118	77.8	1,305,384	712,428	592,956	54.6	45.4	34.8
Københavns Amtskreds	450,398	79.1	350,760	190,788	159,972	54.4	45.6	35.5
Frederiksborg Amtskreds	267,409	79.1	208,311	119,897	88,414	57.6	42.4	33.1
Roskilde Amtskreds	171,719	79.5	134,384	74,830	59,554	55.7	44.3	34.7
Vestsjællands Amtskreds	222,245	76.1	166,310	86,285	80,025	51.9	48.1	36.0
Storstrøms Amtskreds	200,520	77.6	152,891	79,374	73,517	51.9	48.1	36.7
Bornholms Amtskreds	34,241	73.7	24,658	13,068	11,590	53.0	47.0	33.8
Fyns Amtskreds	359,586	76.0	268,070	148,186	119,884	55.3	44.7	33.3
ユトランド半島	1,845,658	75.2	1,361,812	776,364	585,448	57.0	43.0	31.7
Sønderjyllands Amtskreds	189,032	77.7	144,527	82,212	62,315	56.9	43.1	33.0
Ribe Amtskreds	166,102	74.5	121,362	70,532	50,830	58.1	41.9	30.6
Vejle Amtskreds	259,947	75.2	192,164	108,046	84,118	56.2	43.8	32.4
Ringkøbing Amtskreds	202,723	75.6	150,053	92,013	58,040	61.3	38.7	28.6
Århus Amtskreds	475,999	76.8	358,228	201,696	156,532	56.3	43.7	32.9
Viborg Amtskreds	175,791	74.6	128,372	76,342	52,030	59.5	40.5	29.6
Nordjyllands Amtskreds	376,064	72.3	267,106	145,523	121,583	54.5	45.5	32.3

出所 Danmarks Statistik, *Befolkning og valg*, 1998:14, København: Danmarks Statistik, den 12. juni 1998, tabel 1.

表 3 1972 年、86 年、92 年、93 年、98 年国民投票結果比較

	1972年10月2日		1986年2月27日		1992年6月2日		1993年5月18日		1998年5月28日	
	賛成比率 (%)	反対比率 (%)	賛成比率 (%)	反対比率 (%)	賛成比率 (%)	反対比率 (%)	賛成比率 (%)	反対比率 (%)	賛成比率 (%)	反対比率 (%)
全国	63.4	36.6	56.2	43.8	49.3	50.7	56.7	43.3	55.1	44.9
コペンハーゲン中心部	47.5	52.5	36.3	63.7	38.3	61.7	44.7	55.3	49.2	50.8
Søndre Storkreds	43.8	56.2	33.4	66.6	36.3	63.7	42.2	57.8	47.4	52.6
Østre Storkreds	48.3	51.7	35.3	64.7	37.4	62.6	44.4	55.6	48.8	51.2
Vestre Storkreds	49.7	50.3	39.7	60.3	41.0	59.0	47.0	53.0	51.1	48.9
島嶼部	63.9	36.1	54.9	45.1	49.6	50.4	56.5	43.5	54.6	45.4
Københavns Amtskreds	58.2	41.8	49.8	50.2	48.9	51.1	55.4	44.6	54.4	45.6
Frederiksborg Amtskreds	64.1	35.9	58.0	42.0	53.5	46.5	59.5	40.5	57.6	42.4
Roskilde Amtskreds	63.9	36.1	55.1	44.9	51.6	48.4	59.0	41.0	55.7	44.3
Vestsjællands Amtskreds	67.0	33.0	56.9	43.1	48.6	51.4	55.4	44.6	51.9	48.1
Storstrøms Amtskreds	68.6	31.4	56.1	43.9	48.4	51.6	55.0	45.0	51.9	48.1
Bornholms Amtskreds	62.6	37.4	57.3	42.7	49.3	50.7	53.0	47.0	53.0	47.0
Fyns Amtskreds	67.5	32.5	57.6	42.4	48.1	51.9	56.2	43.8	55.3	44.7
ユトランド半島	68.6	31.4	62.5	37.5	51.6	48.4	59.9	40.1	57.0	43.0
Sønderjyllands Amtskreds	75.1	24.9	68.3	31.7	54.1	45.9	61.5	38.5	56.9	43.1
Ribe Amtskreds	70.9	29.1	68.1	31.9	53.7	46.3	61.3	38.7	58.1	41.9
Vejle Amtskreds	68.3	31.7	62.5	37.5	51.9	48.1	60.8	39.2	56.2	43.8
Ringkøbing Amtskreds	75.3	24.7	73.7	26.3	57.5	42.5	66.4	33.6	61.3	38.7
Århus Amtskreds	62.1	37.9	53.5	46.5	48.7	51.3	57.4	42.6	56.3	43.7
Viborg Amtskreds	74.6	25.4	67.7	32.3	53.6	46.4	62.8	37.2	59.5	40.5
Nordjyllands Amtskreds	66.3	33.7	59.5	40.5	48.7	51.3	55.9	44.1	54.5	45.5

出所 Danmarks Statistik, *Befolkning og valg*, 1998:14, København: Danmarks Statistik, den 12. juni 1998, tabel 6.

EU加盟以来、農業地域として共通農業政策の恩恵を受けてきたことから、デンマーク国内で最もEUを支持する地域である。しかし、東西間の差はこれまでの国民投票に比べ最も小さくなり、コペンハーゲン中心部とユトランド半島との平均賛成比率の差は10%を切っている。その背景には、欧州連合条約、アムステルダム条約にみられるように、EUが経済統合のみならず政治統合も視野に入れはじめたことに対して、地域に関わらずデンマーク国民の多くが懐疑的であったことを挙げることができよう。また、ユトランド半島において特に南ユトランドで賛成が伸び悩んだが、その理由としては、シェンゲン協定によりドイツ国境を開放することに対する不安が同地域の住民の間で強かったことが挙げられる⁴⁷⁾。

投票行動研究に基づいて男女差をみると、男性で賛成58%、女性で賛成54%となり、男性の方に賛成が多い。これは、EU問題に関する全般的な傾向と一致する。その理由としては、男性では民間企業で働く者が多いのに対して、女性では福祉関連の公共部門で働く者が多いことが考えられる。しかし、ここでも以前の国民投票に比べると、差は縮小する傾向にある⁴⁸⁾。年齢別では、30代から40代で賛成が他の世代に比べ少ない傾向にある。また、教育に関しては、高い教育を受けた者に賛成の比率が高い傾向が明確になってきた。

政党支持別では、デンマーク国民党、社会主義人民党支持者に反対の比率が高く（それぞれ反対の比率は88%、81%）、政党の公式路線とも一致する結果である。それに対して、社会民主党支持者では、党執行部が賛成を強く訴えたのに対して、賛成の比率は55%にすぎなかった⁴⁹⁾。しか

欧州統合の深化とデンマーク

し、92年、93年の国民投票での社会民主党支持者の動向を考えると、党としては前進といえるかもしれない。

賛成派が勝利した理由としては、EUの政府間会議の交渉でデンマークが4つの適用除外を維持することに成功したことがある。その結果、デンマークは基本的にアムステルダム条約により新しい義務を負わされる心配がなくなった。まさに現状維持路線が勝利を生んだといえよう。

おわりに

以上、アムステルダム条約に対するデンマークの対応を紹介してきた。アムステルダム条約は、加盟国間の調整に苦勞した結果、欧州統合の深化という点で画期的な進展をみせたとは必ずしもいえない。特に、EUの東への拡大に備えた抜本的な機構改革は先送りされた。機構改革は加盟国の利害と直結する問題であり、また拡大まで時間的余裕があったことから、IGCで加盟国は結論を出せなかった。しかし、加盟国はできるところで着実に基本条約の改正を行い、統合を前進させたことは確かであろう。司法内務協力、共通外交安全保障政策、防衛政策などでは進展がみられる。

それに対してデンマークはいかに関わったのであろうか。デンマーク政府はIGCで雇用、環境、消費者保護などデンマーク好みの政策をアムステルダム条約に組み込むことに成功する一方、4つの適用除外についてはこれを維持した。また、アムステルダム条約をめぐる国民投票では勝利を得て、条約を批准した。それゆえ、デンマーク政府は外交上、国内政治上の厳しい立場からすれば、満足のいく結果を得たといえよう。しかし、問題がないわけではない。4つの適用除外が対象とする分野、すなわち欧州市民権、経済通貨同盟、防衛政策、司法内務協力は、EUにとって将来の経済的、政治的役割を考える上で極めて重要な活動分野である。これらは21世紀の欧州統合の根幹をなすものといっても過言ではないだろう。デンマーク政府はそれらにいかに関わるかを今回決断せず、先送りしたのである。国内的に根強い反対があったため、適用除外を撤廃することは時機尚早であると、政府は判断したのである。今後もEUがこれらの分野で統合を深化させ続けると、デンマークとの差は拡大するばかりである。それに対する危機感は、政府、国会主要政党などいわゆるエリートの間で高まっていくであろう。政府、国会主要政党は、中・長期的には適用除外を撤廃し、EUの協力を積極的に参加する必要性を痛切に感じている。そのため、政府、国会主要政党がいかに国民との認識ギャップを克服し、4つの適用除外の問題に決着をつけるのか、その推移をEUの発展との関連で見守る必要がある。

(よしたけ のぶひこ・高崎経済大学地域政策学部助教授)

- (1) 拙稿「EUと加盟国の国内政治—デンマーク・EU関係を事例として—」(『国際政治』第128号、2001年10月)70・71頁。
- (2) 同上、72・74頁。
- (3) 学術的研究として、たとえば以下を参照されたい。Nikolaj Petersen, “Denmark, the IGC 1996 and the Future of the European Union,” in Bertel Heurlin and Hans Mouritzen eds., *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*, Copenhagen: Danish Institute of International Affairs, 1998. Nikolaj Petersen, “The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam,” in Bertel Heurlin and Hans Mouritzen eds., *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, Copenhagen: Danish Institute of International Affairs, 1999.
- (4) *Treaty on European Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. 邦訳については、たとえば以下を参照。金丸輝男編『EUとは何か—欧州同盟の解説と条約—』(日本貿易振興会、1994年)。条文の引用では、邦訳を修正した。
- (5) 憲法第20条によれば、主権の一部を国際機関に委譲する場合、国会の6分の5(つまり、179議席中150議席)の賛成を必要とする。また、それには満たないものの、国会の多数の賛成が得られたときには、憲法第42条による国民投票で最終的に決めることができる。詳細は、拙稿「デンマークの国民投票・住民投票制度とEU問題」(『高崎経済大学論集』第40巻第1・2合併号、1997年11月)404・405頁を参照。
- (6) 拙稿「マーストリヒト条約とデンマーク—1992年6月2日の国民投票を中心として—」(『日本EC学会年報』第13号、1993年10月)。
- (7) 拙稿「マーストリヒト条約・エディンバラ合意とデンマーク—1993年5月18日の国民投票を中心として—」(『法学研究』(慶應義塾大学)第68巻第4号、1995年4月)。
- (8) 同上、68・71頁。*Bulletin of the EC*, No.12, 1992, pp.24-27. *Official Journal of the European Communities*, C 348, 31 December 1992, pp. 1-4.
- (9) Karen Siune, Palle Svensson og Ole Tonsgaard, *Det blev et nej*, Århus: Forlaget Politica, 1992, s. 71-72. Karen Siune, Palle Svensson og Ole Tonsgaard, *Fra et nej til et ja*, Århus: Forlaget Politica, 1994, s. 101.
- (10) *Ibid.*, s. 137-139.
- (11) Svend Aage Christensen og Ole Wæver red., *DUPIDOK 1998: Dansk udenrigspolitisk dokumentation*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1999, s. 736-739. なお、1998年頃になると、4つの適用除外とも賛成、反対が接近し、反対が賛成を上回ることもあった。
- (12) *Treaty on European Union*, p. 138. 金丸編、前掲『EUとは何か』、210頁。
- (13) IGC交渉前、交渉中のデンマークの政策について、詳細は以下を参照されたい。Petersen, “Denmark, the IGC 1996 and the Future of the European Union,” in Heurlin and Mouritzen eds., *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*, pp. 47-56.
- (14) Udenrigsministeriet, *Dagsorden for Europa: Regeringskonference 1996*, København: Udenrigsministeriet, juni 1995.
- (15) Regeringen, “Forhandlingsgrundlag, Det åbne Europa: Regeringskonferencen 1996,” i Svend Aage Christensen og Ole Wæver red., *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1995*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1996, s. 287-294.
- (16) Petersen, “Denmark, the IGC 1996 and the Future of the European Union,” in Heurlin and Mouritzen eds., *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*, p. 52.
- (17) デンマーク政府提案のうち1996年中の提案は、以下に収録されている。Udenrigsministeriet, *Tæt på det åbne Europa: Regeringskonference 1996*, København: Udenrigsministeriet, marts 1997, s. 27-53. 97年5月の提案は、デンマーク外務省から国会欧州委員会への提出資料にある。“Nationale parlamenters rolle i forbindelse med samarbejdet om retlige og indre anliggender,” Europaudvalget, Alm.del - bilag 1035 (offentligt), 15. maj 1997.
- (18) Udenrigsministeriet, *På vej mod det åbne Europa: Regeringskonference 1996*, København: Udenrigsministeriet, november 1996. Udenrigsministeriet, *Tæt på det åbne Europa: Regeringskonference 1996*. Udenrigsministeriet, *Det åbne Europa: Regeringskonference 1996*, København: Udenrigsministeriet, juli 1997.
- (19) Petersen, “Denmark, the IGC 1996 and the Future of the European Union,” in Heurlin and Mouritzen eds., *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*, p. 56.
- (20) *Ibid.*, pp. 52-53. Udenrigsministeriet, *Det åbne Europa: Regeringskonference 1996*, s. 15-17.
- (21) 1995年1月1日にオーストリア、フィンランド、スウェーデンが加盟し、EU加盟国は15カ国となった。

欧州統合の深化とデンマーク

- (22) *Treaty of Amsterdam*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. 邦訳については、たとえば以下を参照。金丸輝男編『EUアムステルダム条約—自由・安全・公正な社会をめざして—』（日本貿易振興会、2000年）。条文の引用では、邦訳を修正した。
- (23) 4つの適用除外に対するアムステルダム条約の影響については、以下の2つの報告書が詳しい。前者は、デンマーク外務省のEU担当部局がアムステルダム条約を解説した報告書である。後者は、国会欧州委員会が1999年9月にデンマーク国際問題研究所に4つの適用除外分野におけるEUの発展について依頼した調査の報告書である。Danish Ministry of Foreign Affairs, North Group, *Report on the Treaty of Amsterdam*, Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs, 1 October 1997, pp. 42-45. Dansk Udenrigspolitisk Institut, *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut, 2000, kapitel 7. その他、デンマーク外務省が国民投票を念頭において国民にアムステルダム条約の内容を紹介した広報冊子シリーズの1冊に同条約と4つの適用除外についてまとめたものがある。Udenrigsministeriet, *Amsterdam-traktaten og Danmark - de danske forbehold*, København: Udenrigsministeriet, februar 1998.
- (24) *Treaty of Amsterdam*, p.27. 金丸編、前掲『EUアムステルダム条約』、80頁。
- (25) “Protocol on the position of Denmark,” *Treaty of Amsterdam*, p.102. 金丸編、前掲『EUアムステルダム条約』、222頁。
- (26) 欧州連合条約旧第K 1条は以下の9つの協力分野を挙げているが、その(1)から(6)がここでは該当する。(1) 難民政策、(2) 加盟国の域外国境の人の通過およびその管理に関する規則、(3) 移民政策および第3国国民に関する政策 ((a) 入国および加盟国領域内の第3国国民の移動についての条件、(b) 家族の呼び寄せ、就業を含む、加盟国領域内における第3国国民の居住についての条件、(c) 加盟国領域内における第3国国民の無許可の移民、居住、労働との闘い)、(4) 7・9に入らない麻薬常習との闘い、(5) 7・9に入らない国際的規模の不正行為との闘い、(6) 民事問題における司法協力、(7) 刑事問題における司法協力、(8) 税関協力、(9) 欧州警察機構 (Europol) 内における情報交換のための全連合的体制の組織との関連における、必要ならば税関協力の一定の側面を含む、テロリズム、違法な麻薬取引引き、その他の重大な形態の国際犯罪の防止およびそれらとの闘いを目的とした警察協力 (*Treaty on European Union*, pp.131-132. 金丸編、前掲『EUとは何か』、205頁)。また、(8) 税関協力の一部もEC条約 (第10編第135条) に移った。
- (27) “Protocol on the position of Denmark,” *Treaty of Amsterdam*, pp.101-102. 金丸編、前掲『EUアムステルダム条約』、221-222頁。
- (28) アムステルダム条約により改正された欧州連合条約第42条 (旧第K 14条) によれば、刑事問題における警察・司法協力も理事会の全会一致でEC事項に移すことができる。それに対して、デンマーク政府は、アムステルダム条約に関連した政府間会議の宣言「欧州連合条約第K 14条に関するデンマークの宣言」において、理事会における全加盟国による全会一致、各国における憲法上の手続きによる承認の必要性を強調するとともに、デンマークの場合、国会の6分の5の多数による賛成、あるいは国会の過半数による賛成と国民投票での過半数による賛成が必要になると確認している (“Declaration by Denmark on Article K.14 of the Treaty on European Union,” *Treaty of Amsterdam*, p. 143.)。
- (29) “Protocol on the position of Denmark,” *Treaty of Amsterdam*, p. 102. 金丸編、前掲『EUアムステルダム条約』、222頁。
- (30) 北欧パスポート連合は、北欧5カ国から構成される北欧会議の成果の1つであり、北欧域内でパスポート・コントロールを廃止するという協力である。これにより、1954年から北欧人は北欧域内国境を通過する際、パスポートを提示する必要がなくなり、1958年からは非北欧人に対しても北欧域内のパスポート・コントロールは廃止された。なお、アイスランドは1966年に参加した。これは、シェンゲン協定の内容を40年も先取りした試みであった。詳しくは、以下を参照。Frantz Wendt, *Cooperation in the Nordic Countries: Achievements and Obstacles*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1981, pp. 188-189.
- (31) 様々な準備を経て、2001年3月25日、デンマークは他の北欧諸国とともに実際にシェンゲン協定に参加した。その結果、EU加盟国で同協定に参加していないのは、アイルランド、イギリスだけとなった (Folketingets EU-Oplysning, “Fri bevægelighed for personer i EU: Fra Schengen til Amsterdam,” *EU Fakta*, nr. 13 af den 28. september 1999, opdateret den 9. januar 2001, s. 6-7. Folketingets EU-Oplysning, *Spørgsmål og svar om Schengen*, København: Folketingets EU-Oplysning, [2001])。
- (32) “Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union,” *Treaty of Amsterdam*, pp.93-94. 金丸編、前掲『EUアムステルダム条約』、213頁。

- (33) “Protocol on the position of Denmark,” *Treaty of Amsterdam*, p.102. 金丸編、前掲『EUアムステルダム条約』、222頁。
- (34) Folketinget, *Folketingstidende: Folketingets forhandlinger*, 1997-1998 (1. Samling), s.3. 国民投票キャンペーン開始以前の状況については、以下が詳しい。Petersen, “The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam,” in Heurlin and Mouritzen eds., *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, pp. 110-112.
- (35) *Folketinget efter valget, Den 11. marts 1998*, København: Folketinget, 1998, s. 270-271.
- (36) Hans Jørgen Nielsen, “The Danish Election 1998,” *Scandinavian Political Studies*, Vol.22, No.1, 1999, pp. 72-73. Jørgen Elklit, “The Danish March 1998 Parliamentary Election,” *Electoral Studies*, Vol. 18, No.1, March 1999, pp. 139-140.
- (37) < http://www.folketinget.dk/Samling/19971/lovforslag_oversigtsformat/L2.htm > .
- (38) Folketinget, *Folketingstidende: Folketingets forhandlinger*, 1997-1998 (2. Samling), s. 1275. なお、社会主義人民党の4名の議員は法案に賛成しなかったが、誤って投票できなかったと国会に通知している。
- (39) “Højesterets dom af 6. april 1998 i Grundlovssagen, Højesterets bemærkninger til dommen,” i Christensen og Wæver red., *DUPIDOK 1998*, s.172-178. *Politiken*, den 7. april 1998. Katja Høegh, “The Danish Maastricht Judgement,” *European Law Review*, Vol.24, No.1, February 1999.
- (40) 各政党、団体の立場は、選挙キャンペーン中に有権者に無料配布された以下のパンフレットに簡潔に整理されており、注で明記しない限りこれより引用。“Folkeafstemning 28. maj 1998,” et indstik til majnummeret af Europakommisionens avis *Europa*, København: Rådet for Europæisk Politik, 1998.
- (41) Socialdemokratiet, *Amsterdam - en bedre traktat*, København: Socialdemokratiet, uden år, s. 5-8.
- (42) Siune, Svensson og Tonsgaard, *Det blev et nej*, s. 71-72. Siune, Svensson og Tonsgaard, *Fra et nej til et ja*, s. 101-102.
- (43) “Holdninger til Amsterdam-traktaten,” *Europa*, april 1998, s. 18.
- (44) *Berlingske Tidende*, den 26. maj 1998.
- (45) *Politiken*, den 27. maj 1998.
- (46) Danmarks Statistik, *Befolkning og valg*, 1998:14, 12. juni 1998, tabel 1.
- (47) Petersen, “The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam,” in Heurlin and Mouritzen eds., *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, p. 118.
- (48) *Berlingske Tidende*, den 29. maj 1998.
- (49) *Ibid.*

付記 本稿は、平成13年度高崎経済大学特別研究奨励金「EU（欧州連合）の機構改革と政策決定過程の変容」による研究成果の一部をなすものである。多くの方々から貴重な御支援、御助言を賜った。記して感謝申し上げます。