

平成12年度特定テーマ評価報告書
東欧市場経済化
(ポーランド・ハンガリー)

平成13年11月

国際協力事業団
企画・評価部評価監理室

本報告書に掲載される意見は、評価調査団によるものである、JICAを代表するものではありません。

序 文

国際協力事業団(JICA)は、我が国の政府開発援助(ODA)の主要な実施機関として、「人造り、国造り、心のふれあい」をモットーに、開発途上国・地域に対し技術協力を中心とした様々な国際協力事業を実施し、これらの国々の経済社会開発に寄与しております。

一方、近年のグローバリゼーションの進展や地域紛争の頻発を背景として、市場経済化支援、平和構築支援などの新たな援助ニーズが出現するとともに、環境、エイズ、貧困などの地球規模の課題の重要性がますます高まってきており、こうした多様化する援助ニーズに的確に対応するための積極的な取り組みが求められています。

このようななか、国際協力事業団は1989年の東欧での体制転換を受け、社会主義経済体制から市場経済への移行を図る中・東欧諸国に対して、市場経済化を支援するため、行政分野での制度・政策支援や、国営企業の民営化支援、生産・経営管理指導、さらには旧体制下で悪化した産業公害への対策等の環境分野と多岐にわたり従来の技術協力の内容の枠を越えた知的支援の協力を行ってきました。

この10年にわたる市場経済化支援は、これまでの二国間の技術協力と異なり、欧州連合(EU)加盟国を中心とする他の欧米先進国及び世界銀行に代表される国際金融機関との援助協調という新たな取り組みが要求されてきました。

こうした市場経済化支援に向けての取り組みを評価することを目的として、国際協力事業団は平成12年6月に一橋大学経済研究所西村可明教授を団長として、ポーランド・ハンガリーにおける市場経済化支援の評価を実施しました。

本報告書は、その評価調査の結果を取りまとめたものです。本報告書において指摘されている教訓・提言については、今後当事業団が実施する市場経済化支援の協力を進めていくうえで大いに参考とすべき内容を含んでいると思われまます。

最後に、本評価調査の実施にあたってご協力頂いた関係者各位に対して、心より感謝の意を表するとともに、今後の一層のご支援をお願いする次第です。なお本報告書に記載された内容は評価者の意見であり、当事業団の見解を代表するものではないことを申し添えます。

平成13年11月

国際協力事業団

理事 高島有終

目 次

序 文
地 図
要 約

第1章 調査団の派遣	19
1 - 1 調査の目的	19
1 - 2 調査の背景・経緯	19
1 - 3 評価フレームワーク	20
1 - 4 調査団員構成	21
1 - 5 評価対象案件	21
1 - 6 調査日程	22
1 - 7 主要面談者リスト	23
第2章 市場経済化に向けた課題とその達成度	28
2 - 1 市場経済化の定義	28
2 - 2 市場経済化に向けた課題とその達成指標	29
2 - 3 中・東欧諸国の市場経済化の達成度	31
第3章 ポーランド・ハンガリーの開発政策とドナーの協力量針・実績	39
3 - 1 ポーランド・ハンガリーの開発政策	39
3 - 2 他ドナーの東欧支援の方針と実績	48
第4章 JICAの中・東欧諸国への協力の経緯と実績	60
4 - 1 JICAの東欧諸国への協力の経緯	60
4 - 2 JICAの協力重点分野について	62
4 - 3 JICAの東欧支援の特徴と実績	67
4 - 4 対東欧市場経済化支援実施体制について	73
第5章 評価結果	77
5 - 1 案件別評価結果	77
5 - 2 総合評価	89

第6章 教訓・提言	99
Box 1 ポーランドのEU加盟	44
Box 2 EUの東方拡大	58
付属資料	
1. 個別案件評価結果	105
2. 帰国研修員アンケート結果(ポーランド、ハンガリー)	175
3. 帰国研修員用アンケート用紙	193
4. 個別専門家派遣実績	203

要 約

第1章 調査団の派遣

1 - 1 調査の目的

中・東欧諸国のなかで市場経済化に成功したポーランド及びハンガリーに対するJICAの関連協力を評価し、評価結果から今後の中・東欧諸国の市場経済化への協力改善に係る教訓を得る。

1 - 2 調査の背景・経緯

1989年以降、中・東欧諸国はポーランド、ハンガリーを先駆けとして社会主義体制から民主化及び市場経済化への転換を図っており、欧州連合(EU)加盟がこれら諸国の共通の目的となっている。

我が国は先進諸国からなるG24(対ポーランド、ハンガリー支援国会合：後に対中・東欧諸国支援国会合)の枠組みに基づき、これらの諸国に対し市場経済化への協力を行っており、1990年からポーランド、ハンガリーを対象にした研修員受入事業を端緒に協力を開始し、順次チェッコ・スロヴァキア、ルーマニア、ブルガリア、ユーゴスラヴィア、アルバニアに協力を拡大した。ただし、アルバニア、当時のユーゴスラヴィアについては、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)の援助適格国に分類されており、1989年以前から通常の技術協力を行ってきたが、ほかの国はDAC基準による援助適格国には分類されておらず、本来これらの国への援助は、政府開発援助(ODA)予算で実施するものではないものの、特例として同予算を活用することがDACの場で了承されて実施されているものである。したがって、各国の援助実績のDACへの報告では、これらの国への予算支出は除外されている。

JICAによる中・東欧諸国への協力スキームは、研修員受入事業を中心に、専門家派遣事業、開発調査、プロジェクト方式技術協力、青年海外協力隊派遣事業と拡大し、現在は無償資金協力事業も実施されるにいたっている。

中・東欧諸国の市場経済化に係るJICAの協力は、開始から10年近くが経過し、ポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロヴァキアの4か国は市場経済化への移行が確実に進捗し、OECDへの加盟を果たしているが、他方市場経済化が立ち後れている諸国があるのも事実である。

このような状況を踏まえ、ポーランド、ハンガリー両国を対象として、市場経済化に係る過去のJICAの協力について協力方針の妥当性も含めて評価する。あわせてこの時期に評価結果から中・東欧諸国への市場経済化に係る今後の協力方針の改善及び協力案件の形成・実施の改善に係る教訓・提言を導き出すことは極めて有意義である。

1 - 3 評価フレームワーク

(1) ポーランド、ハンガリーのそれぞれにおいて市場経済化に係る項目についての調査を行う。

- 1) 相手国側政府の政策・方針
- 2) 各ドナーの支援実績
- 3) 市場経済化の進捗状況
- 4) JICAの協力事業の評価

個別案件評価

協力の中心である研修員受入事業、開発調査、プロジェクト方式技術協力・専門家チーム派遣について、評価5項目に照らして評価を行うとともに、協力の効果発現・阻害要因について把握する。

総合評価

上記個別案件評価の結果を踏まえ、市場経済化に係るJICAの協力の総合評価を取りまとめる。

(2) 今後の協力量針の改善及び協力案件の形成・実施の改善に係る教訓・提言

ポーランド、ハンガリー両国の評価結果を踏まえ、今後の中・東欧諸国への協力量針の改善及び協力案件の形成・実施に係る教訓を抽出する。

1 - 4 調査団員構成

担当分野	氏名	所属
団長／総括	西村 可明	一橋大学経済研究所 教授
市場経済化動向	吉野 悦雄	北海道大学大学院経済研究科 教授
市場経済化支援	山田 健	国際協力事業団 アフリカ・中近東・欧州部 中近東・欧州課
評価企画	杉本 充邦	国際協力事業団 企画・評価部 評価監理室 調査役
評価分析	青木 祐二	監査法人 トーマツ

第2章 市場経済化に向けた課題とその達成度

2 - 1 市場経済化の定義

ここでいう市場経済化とは、社会主義計画経済から市場経済への移行のことであり、市場経済とは市場が生産と消費、あるいは需要と供給の主要な調整メカニズムとして機能するような経済にほかならない。価格メカニズムと自由な資本移動のメカニズムがその中核をなす。

このような市場経済が成立するためには、少なくとも次の諸条件が必要となる。

- (1) 社会的分業の発達
- (2) 経済主体による分権的意思決定
- (3) 自由競争
- (4) 市場経済の円滑な機能を確保するための政府の必要性

2 - 2 市場経済化に向けた課題とその達成指標

(1) 市場経済化に向けた課題

社会主義計画経済は、中央政府に経済的意思決定権が相当程度集中し、ほかの経済主体に対して計画実現に向けて指令を与えたり誘導を行うなどして、経済運営を行うものであった。そのために、所有は国家的所有が支配的となり、企業は企業経営の基本問題に関する意思決定権を奪われ、自由な取引や自由競争は排除されることが通常であった。このような状況から市場経済へ移行するためには、次の諸点が必須課題となる。

- 1) 国有企業の私有化
- 2) 内外取引の自由化、通貨の交換性の導入、自由競争の確立
- 3) 中央銀行と商業銀行からなり立つ銀行セクターの確立
- 4) 証券市場の成立
- 5) 市場経済に立脚した国家財政制度や税制の確立
- 6) その他市場経済が機能するための諸制度の整備
- 7) 市場経済に相応しい人材の育成

(2) 市場経済化の達成指標

移行の進捗度を測定するためにその達成度が測られる必要がある。その達成度を測定するためには、これらの課題をいかに指標化するかという問題が生じるが、そのような試みとしてEBRD(欧州復興開発銀行)の「移行報告」Transition Report、(1998年)にある「移行指標」を参考とした。

2 - 3 中・東欧諸国の市場経済化の達成度

EBRD「移行報告2000」によれば、GDPに占める私的セクターの比重は、ハンガリーが80%(80%が最高値)で、チェッコの80%と並び、ポーランドが70%で、ロシアの70%と並んでいる。

概して、ハンガリーやポーランドは、EBRDのほかの指標においても、3から4プラスの範囲にあって、全体として市場経済化の最先進国と見なし得る。

ハンガリー、ポーランド両国は、政府の手ではなく市場によって、つまり価格メカニズムや資本移動のメカニズムによって、短期・中期的需給調整が行われるようになり、経済成長が持続し、そうした期間が既に5年以上経過していると考えられることから、国内的にみれば市場経済化が大筋として達成されたと見て差し支えないのではないと思われる。

第3章 ポーランド・ハンガリー開発政策とドナーの協力方針・実績

3 - 1 ドナーによる支援の概要

(1) ポーランドに対する協力について

ポーランドに対する援助を実施している主要な国際機関は、欧州連合(EU)のポーランド・ハンガリー経済復興援助(Poland Hungary Assistance for Restructuring Economy: PHARE)プログラム、欧州復興開発銀行(EBRD)、世界銀行、それに姉妹機関の国際金融公社(IFC)である。

1999年現在、ポーランドに対してはEUのPHAREプログラムを通じて1990年以降主に政策助言のために資金が無償で供与されており、その支援対象は従来特にインフラ整備、社会開発、農業、民間企業振興、行政管理、環境保全、国営企業民営化に及んでいた。行政支援については、もっぱらEU加盟国の行政機関と連携の枠組みで進められざるを得ない。

EBRDは、ポーランドにこれまでに11億6,700万ユーロの信用供与及び出資をコミットしてきている。EBRDはその活動範囲を主に民間企業部門への支援に集中してきている。その他の主な活動分野は、国営企業のリストラクチュアリング、金融セクター支援、通信及び交通のセクターのインフラ整備支援である。

コミットされた信用供与は、事前調査、人材養成や再訓練の事業、それに附随したコンサルティング・サービスの供与にあてられている。

世界銀行はポーランドに1990年以降37億4,400万ドルの信用を供与してきた。世界銀行の個々のプロジェクトには、通常コンサルティング・サービスが含まれている。世界銀行のローンは、最近数年間にわたって主にインフラ整備のプロジェクトに供与されてきている。それに次いで、世界銀行はポーランド政府のマクロ経済問題への助言や、各産業セクターの改革のための助言を行ってきている。

IFCは1989年以来2億8,600万ドル以上を民間企業に貸し付けており、1億2,400万ドルの保証を引き受けている。その他、IFCは1億4,700万ドルの協調融資を引き受けている。

IFCが融資しているプロジェクトは、主に工業、通信、銀行制度である。融資に際しては、IFCはしばしば融資対象企業に対する経営助言も行っている。

二国間援助では、主要なドナーであるドイツ以外に主な援助国にはアメリカ(中小企業振興、地方自治体行政支援、企業民営化、銀行支援)、イギリス(企業民営化、銀行支援、企業経営研修、EUプロジェクト関連支援)、フランス(EU加盟問題に関連する各種人材養成研修、行政支援、農業、工業、保険制度)がある。

(2) ハンガリーに対する協力について

ハンガリーに対する援助を行っている主要な国際機関は、EUのPHAREプログラム、世界銀行、EBRD及び国際通貨基金(IMF)である。

ハンガリーにはEUのPHAREプログラムを通じて1990年～1997年までの間、7億7,000万ユーロ以上が供与されてきた。1998年には、さらに8,700万ユーロの供与が合意されている。そのうち6,700万ユーロは国境地帯協力(cross boarder cooperation)のハンガリー国内プログラムに向けられ、ほかの2,000万ユーロが国家(領土)を越えた事業にあてられる。1998年の国内プログラムが初めてのEU加盟プログラムであった。援助額の3分の1が行政制度整備のためにあてられ、3分の2が農業、環境、法制度、全国開発及び地域開発のための投資に重点が置かれた。

世界銀行は資金の貸し付けを本来業務としている。これは主にセクター分析や政策助言の原資にあてられており、時に技術協力で補完している。世界銀行はハンガリーに対して1998年半ばまでに、総額38億ドルの信用供与をコミットしている。世界銀行の最新の支援策は、年金制度と高等教育に対するものである。世界銀行グループに属しているIFCと多数国間投資保証機関(MIGA)も、ハンガリーでコンサルティング・サービスと技術協力を行っている。

EBRDはハンガリーに、1991年～1998年の間で59プロジェクトに総額1,030万ユーロにのぼる無償の技術協力をコミットしている。EBRDの支援策の重点は、民営化、運輸交通、食品加工の分野の調査に置かれており、次いで環境保全と金融セクターの調査となっている。これらの調査結果からは、これまで51件総額12億ユーロにのぼるEBRDの投資案件が生まれているが、そのうち4分の3は信用供与、4分の1は資本出資である(1997年現在)。

IMFは、ハンガリー政府と国立銀行に対してマクロ経済と行政(特に税制)分野の技術協力を行っている。

金額ベースで制度・政策助言を行っている主な二国間援助国は、アメリカ、イギリス、ドイツである。ハンガリー向けのアメリカのプログラムは、1998年までに総額2億4,400万ドルにのぼっており、1999年9月に終了した。アメリカ援助の主要な目的は、民主化、民間企業中心の経済のためのリストラクチャリング及び生活福祉の質の向上である。

イギリスのノウハウファンドは、1998年ハンガリーに約200万ポンドを投じている。イギリスの支援は、2001年/2002年までに半減する見込みである。

その他の二国間援助国は、フランス、スイス、オーストリア、オランダ、日本、カナダである。二国間援助の支援策の対象は、まず第1に行政分野で、民主化と市場経済化の制度の構築とその強化、企業民営化、保健衛生、環境、教育及び中小企業の支援である。

これらに加えて、EU加盟国はハンガリーに対して、EU加盟のための準備についての助言を行っている。

第4章 JICAの東欧諸国への協力の経緯と実績

4 - 1 JICAの協力重点分野について

(1) ポーランド

ポーランドは、民主化、市場経済化への軌道を確実にたどっている。特に経済は旧社会主義体制諸国のなかで抜きん出た成長と好調な経済状態を維持している。しかし、インフレ率が依然として高く、国有企業の民営化が思うようには進んでいない。一方、民営化に伴う清算が原因となって、地方に非常に多くの失業問題と地域間格差現象が社会問題として生み出されており、体制移行に伴う歪みも発生している。

このような事情を踏まえ、1)体制移行後の経済をさらに確実なものにするために財政金融・産業政策などの知的政策支援を含む市場経済化支援、2)旧社会主義政権のもとで疲弊した経済・社会インフラのリハビリ・近代化、3)旧社会主義政権のもとで等閑視され、深刻化していった環境問題に対する支援、の3点が最重要課題と設定されている。

これらの重要課題に対してJICAはポーランドにおいて以下のような取り組みを行ってきた。

- 1) 市場経済化への支援：産業政策、金融、中小企業振興の分野での研修員受入れ、専門家派遣(重要政策中枢支援協力「産業政策」を含む)
- 2) 経済インフラへの支援：交通、省エネルギーでの研修員受入れ、専門家派遣、開発調査
- 3) 環境改善への支援：研修員受入れ、開発調査、専門家派遣

(2) ハンガリー

ポーランドと同様JICAは以下の取り組みを行ってきた。

- 1) 市場経済化への支援：技術協力を中心とする生産管理、経営管理、生産性向上、農業等の分野での研修員受入れ、専門家派遣、開発調査、プロジェクト方式技術協力
- 2) 経済インフラへの支援：開発調査
- 3) 環境改善への支援：研修員受入れ、専門家派遣、開発調査

4 - 2 JICAの東欧支援の特徴と実績

(1) 我が国の中・東欧市場経済化支援の特徴

1) 支援実施体制

当初ポーランド、ハンガリーの2か国に対して1990年から時限的に実施された協力であり、順次対象国が拡大された。我が国はEU主導のG24の枠組みにより、援助協調の観点からEU加盟を最終的目標とする中・東欧諸国の市場経済化を側面から支援している。協

力は、1990年当時の海部首相が2か国に対する協力内容、金額を国際的に公約して開始されている。

支援の開始にあたっては、多額の資金需要を賄うため、通常は途上国には分類しないDACリストパート2に掲載されている諸国への支援ではあったものの、OECDのDACの場で財源にはODA予算を使用することが可能との合意がなされ、我が国もほかの国と同様、ODA予算が使用して協力を行った(ただし、DACの実績統計にはこれらの地域への協力実績が含まれない)。

短期間に大規模の技術協力を実施するため、協力開始当初に東欧地域特設研修コースを新たに設置して、大量の研修員受入れ(ポーランド約700名、ハンガリー約650名)を可能とする体制を整えた。市場経済化という知的支援(政策立案、制度構築)面での協力を実施していくために「重要政策中枢支援」事業が開始され、日本の経済官庁のノウハウ・人材が活用された。また併せて国営企業の民営化などを促進するために、民間企業のノウハウ・人材もこれまで以上に活用された。

中・東欧支援に際し、当初JICAは現地事務所を設置しておらず、現場で実施する在外公館支援が技術協力の実施に必要な業務を行っていた。JICAはこれらの在外公館を支援するため、オーストリアのウィーンに事務所を設置して、後方支援を行った。

協力の拡大の一環として、ハンガリー、ポーランド、ブルガリア、ルーマニアに順次青年海外協力隊が派遣された。それに伴い、各国に協力隊調整員事務所が開設され、現場で大使館の業務を支援した。

2) 協力分野・内容

市場経済化の紹介にあたっては、日本の経験に基づく産業化のモデル(生産管理、経営管理、品質管理、労務管理、産業政策等)が適用された。

計画経済体制での環境対策の不備により環境が悪化していたことから、産業公害対策等環境分野での協力が広範に実施された。特に東欧では、当初円借款が環境分野にしか適用されていなかったことから、円借款との連携を図るため開発調査については環境分野に集中して実施された。

市場経済化支援の観点から、国営企業の企業再編、民営化の協力が実施された。

知的支援の一環で、制度・政策支援のために財政金融、保険、経済産業政策、中小企業振興、生産性向上(生産管理、経営管理、品質管理、労務管理)投資促進分野での協力が実施された。

計画経済体制下に建設された道路、鉄道などのインフラの修復と事業体の再編のための協力については開発調査などにより積極的に実施された。しかし、電気通信、放送分野の協力は、欧州のドナーが実施していたこともあり、研修員受入れなどを通じて限定的にしか実施されなかった。

第5章 評価結果

5 - 1 個別案件総合評価

(1) ポーランド及びハンガリーの総合評価

中・東欧におけるJICAの主要な活動は次の4分野に要約できる。すなわち、(1)研修員受入れによる人材養成事業、(2)重要政策中枢支援による知的支援、(3)専門家派遣、プロジェクト方式技術協力による企業経営ノウハウの移転、(4)開発調査による政策提言及び企業経営コンサルティングである。ポーランドはこのすべてが、ハンガリーは、(2)を除きすべてが実施されている。日本の技術支援は、量・質ともにOECDメンバーのなかでドイツについてトップであり、両国から高い評価を得ている。

第1の研修員受入事業では、1990年～1999年の期間に、両国から日本における研修に600名以上の研修者が参加し、市場経済化に関連した様々なトピックを学んでいる。ポーランドでJICA研修の派遣窓口を務める「研修・人的資源のためのタスクフォース(BKKK)」でも、全体として積極的に評価しているだけでなく、EUが厳しいEUスタンダードの農業政策を要求してくるために、むしろ日本における農業政策を紹介する研修コースに関心がもたれている点も指摘されている。

またハンガリー環境省では、日本における環境分野の研修が10年間で100名を超えるなど、日本での研修者が省内で一番多いことを指摘している。またその特徴として、ほかの国の研修コースに比して研修者数が多く期間も長く、またテーマが一層包括的であることを指摘し、日本の環境保全のシステム全体が学べ、最新テクノロジーも知ることができた点を評価している。

第2に、ポーランド経済省で実施された重要政策中枢支援事業は、ポーランド経済の国際競争力の強化を目的とする技術協力であったが、実際には中小企業促進、地域開発、技術開発の3分野に限定されていた。これはEUがこれ以外の分野で産業政策を推進することに否定的であったことに起因する。しかし派遣された長期専門家は、こうした制約条件やポーランド経済の実状を学び、また日本の経験を考慮に入れて政策策定に貢献した。この点は、ポーランド政府政策文書に日本人専門家の提言が直接利用されたケースが多くあることから明らかである。

さらに、技術開発分野では、JICAの物的・知的支援により、技術を求める人間・組織の需要と技術の提供を仲介する技術情報システムが構築され、また日本の専門家のアドバイスを得て技術庁が設立された。今回の調査でも経済省のコヴァラク局長は、この協力事業は資金面、質的側面で満足のいくものであったと述べたうえで、専門家チームの協力活動の柔軟性をその促進要因として強調していた。これはインハウス・アドバイザーとしての専門家による、現状

を踏まえた現実的なアドバイスが極めて高く評価されたものと思われる。

このほかポーランドでは大蔵省に派遣された長期専門家が政府による外債発行のための技術的支援を行い、世界銀行やEBRDとの交渉のあり方についても助言するなどの知的支援を行い、その実現に貢献している。

第3の企業経営ノウハウの移転は、JICAが国内的市場経済化に直接的に関与した分野だと考えられる。最も典型的なのはハンガリーにおけるプロジェクト方式技術協力「生産性センター(HPC)」のケースである。HPCが企業診断とトレーニングを通じて技術移転を行った企業は5か年で200社にも達し、しかも外資系企業が多数にのぼったと報告されている。ハンガリー工業の定款資本に占める外資の割合は60%に達しており、外資系企業がハンガリーにおける市場経済化と工業の再建に果たした役割は決定的であった。いうまでもなく外資系企業は本国からコンサルタントやトレーナーを呼ぶこともできるが、コスト高かつ言語上の問題があったために、現地HPCの活動に期待がもたれたのである。

HPCはJICAの協力を得て、今後も中小企業振興に焦点をあて、第三国研修実施により中・東欧諸国全体を視野に入れて活動する予定であるが、中小企業の発展と国内における付加価値の引き上げが、ハンガリーの自立的市場経済の確立の観点から見ても中核的問題となっていることを考慮すると、これは的を射たものである。

また、市場経済化の歴史的後進国の場合は、市場経済の経験が不足しているという点、中小企業が90%以上を占めている点、失業対策という点からも、中小企業発展の促進は緊要な課題であり、そのための知的支援は極めて重要である。これはHPCのような組織が、そうした支援の機能を担いうるということ、また大中企業の経営合理化においても積極的機能を果たし得るということを示している。

第4の開発調査は、ポーランドでは、総合交通計画調査、国鉄民営化支援計画調査、省エネルギー計画マスタープラン調査が行われ、政府に各種の提言が行われているが、例えば国鉄民営化支援計画調査の提案はポーランド政府によってかなり受け入れられ、これに基づいて民営化の具体的な準備が行われてきている。ハンガリーの場合、IMAG社の国有自動車部品企業リストラクチャリングのケースで興味深いのは、JICAの開発調査を通じた経営技術移転(設備投資決定に際しての計算方法の習得、製造工程合理化の提言の実施、開発調査報告書提言のハンドブックとしての利用)だけでなく、文化・行動様式の日本・ハンガリー間の相違を学んだことが、スズキ自動車とのビジネスにおいて役立ったと現地企業より指摘されている点である。IMAG社向けの開発調査以外にはブダペストの都市廃棄物処理計画調査とボルシヨド発電所の改善を含むシャヨバレー地域大気汚染対策計画など、環境関連の案件がある。前者については、参考として役立てられているが資金面の問題もあり、提言の実施にはハンガリー政府が消極的であるといわれる。後者については、ボルシヨド発電所が民営化された結果、ハンガ

リー政府と同発電所との間でその合理化に関して合意が困難になり提言はまだ実現されていない。しかし、ハンガリー政府はEU加盟のためにEUレベルの環境基準を達成しなければならず、今後JICAの提言が活用される可能性も残されている。

上記の第2、第3の分野で行われた長期専門家の派遣についてはインハウス・アドバイザーとして系統的にテーマに取り組み、パートナーや相手国の事情のよりよい理解に基づいて支援を行ったために、適切なアドバイスが可能となり、これが技術移転の重要な促進要因となっている。知識や技術の移転には、人間関係を通じて信頼関係を媒介にして行われるという側面があり、この協力形態の意義は極めて大きいといえる。

戦後日本の経済政策体系としての日本モデルを、労使関係の伝統の異なる中・東欧諸国にそのまま移植しようとしても、それは無益な混乱を招くだけであろう。

しかしこのことは、日本の経験が全く無駄であるということの意味するものでは決してない。ハンガリー生産性向上プロジェクトのように、日本の経験を直接的に導入することが比較的容易な分野もある。また、戦後の日本の産業政策の全体系を現在の中・東欧諸国で実施することは不可能だとしても、その重要な一部分を採用したり、相当広い分野に関して日本の経験に近似的な内容の実現を図ったりすることは十分可能である。少なくとも産業政策的アプローチは先進的移行国においてかなり重要な役割を果たしていることは、ハンガリーの例(例えばHPC自体がその一例)からも明らかである。こうした移行国における産業政策的アプローチと、日本や東アジアにおける産業政策的アプローチとの間に、一定の関連性あるいは親近性を看取することは可能であろう。

様々な制約があっても、日本の専門家が適切なアドバイスを行い得る領域は多々あると思われる。換言すれば、日本の経験の最も中核的な競争力を持ち得る内容(コア・コンピテンツ)は、具体的な現実の状況を考慮して、実務的に経済発展を追求できる柔軟さにあるということもできよう。

ただ、我が国が中・東欧諸国において技術支援を行う場合には、欧米諸国と比べて技術支援が技術支援にとどまり当該国企業への実利的支援と結びつかない嫌いがあるが、これは技術支援の当該国での影響力を弱めるものであり、今後の改善が望まれる。

総じて、市場経済化に際して、移行国政府の専門家や企業経営者など、経済的アクターの能力を引き上げることは必要不可欠の課題であり、JICAが技術協力を通じてそれに貢献することは極めて有意義である。

第6章 教訓・提言

評価結果に基づく今後の支援への教訓・提言は以下のとおり。

- (1) 中・東欧諸国への市場経済化支援は、日本と異なる欧州地域の文化、社会、政治、経済システムへの統合を前提にした協力であった。そのため、日本の制度、システム、政策の紹介を通して行われた日本の技術協力の有効性にはおのずと限界があり、日本側の提言が実情の異なる環境で受け入れられる場合の制約となった。

具体的には、EU加盟を最優先する中・東欧諸国では、法・社会経済制度のいずれにおいてもEU基準を採用する必要から、日本の制度に依拠する提言は政策のなかに組み込まれたものもあるが、EU基準の適用の観点から見直しが行われたため、採用の余地が狭められた。

- (2) 日本の中・東欧諸国への協力は、G24の枠組みにより実施された。中・東欧諸国に対する1990年当時のOECD加盟のG24に占める西欧諸国の二国間協力及びEU等の国際機関の圧倒的な資金量(合計でDAC援助額の6割以上を占める)による協力に比べ、我が国の協力は当初から、あくまで補完的な性格を有していた。

しかしながら、協力の分野、内容、規模のいずれにおいても、我が国の二国間援助による支援は、遜色がなかった。また我が国が、市場経済化支援で得意とする生産管理、経営管理など生産性向上、環境保全、社会経済インフラ復旧、整備の分野に限定して協力を行う方針で臨んだことは、妥当性が認められる。

- (3) 当初援助受入れに不馴れであった中・東欧諸国に対して、まず行政官、企業管理者を対象に研修員受入事業を先行させ、日本の社会経済制度、企業制度などを紹介して理解させた。その後当該諸国が要望する技術協力の内容について、専門家派遣、開発調査の実施を通じて行っていったことは効率的と判断される。また、各分野で各種の協力形態を相互に連携を図って協力を展開したことは限られた援助内容の下では効率的、効果的であった。

- (4) 研修員受入れ、専門家派遣にあたっては、従来からの行政官の受入れ・派遣に加え、主に生産管理、経営管理の分野で多くの企業マネージャーを受入れ、また専門家として民間企業のノウハウを有するコンサルタントを派遣した。

これは、JICAがソフト型の協力に踏み出すことで、内容の多様化に伴い本邦の協力機関も従来の行政機関、技術系研究所、技術系大学に加え、これまで協力の度合いの低かった民間企業やシンクタンク、会計監査法人、サービス業、金融業等と業種が拡大した。

(5) 急速に変化する経済状況下で先方政府から提出された要請は、日本側で検討に手間取り我が国が案件を採択した時点では、既に別の援助機関により協力が実施されていた事例があった。また、一旦採択された案件が先方カウンターパート機関の民営化のため取り下げられた事例、さらに、JICAが協力を実施している途中で先方機関が民営化され調査内容の変更を余儀なくされた事例、提出された開発調査報告書の内容が経済、社会状況が急速に変化するなかで時を経ず陳腐化し提言されている内容が現実にそぐわなくなる事例があった。この点から、急速に変化する状況の下では、我が方もほかの援助機関と同様に協力要請の検討や意思決定に時間をかけず即応することが必要である。

(6) EU加盟を目標に、中・東欧各国の法律で定められた地方分権を推進するため、我が国に地方行政支援(自治体職員研修、専門家派遣)が求められている。また、環境協力を継続するにあたっては、日本の地方自治体の環境保全分野の経験・知見の活用を検討すべきである。支援にあたっては、自治体の国際協力事業の参加の促進及び日本の自治体と協力相手国の自治体との協力を促進するとの観点から、日本の自治体による知見の活用も検討すべきである。

(7) 市場経済化を推進する国の期待に応えるためには、政府ベースの経済協力にとどまらず、日本の企業の直接投資を可能にするための素地をつくるのが大切である。このためには、企業進出に関係した民間企業のノウハウを活用した専門家派遣(経営管理、生産管理)を実施して民間との連携を図ることが適当であり、日本の関係機関が連携し、援助戦略をたてる必要がある。また知的支援を行うにあたっては、欧米の協力をみられるようにこれを呼び水にした民間企業の協力を付随して行うことが極めて有効であったが、日本の協力ではその点で欧米の協りに比べ、官民の相互の協力が不十分であり、より一層の官民連携が求められる。

上記の観点の一環として、市場経済化支援を図るための企業の経営管理、生産管理他の指導の分野で、企業OBをシニア海外ボランティアとして派遣することを検討する余地がある。

(8) OECDに加盟したものの、開発援助委員会(DAC)に加盟していない中欧4か国(ポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロヴァキア)のうち、ポーランド、チェッコは既に開発援助を開始している。今回の評価調査の時点で、ポーランド大蔵省は援助機関設立を希望し、我が国に協力を求めている。したがって援助国化支援及びこれまで日本が協力してきた機関への支援を継続するとの観点から、ポーランドでの市場経済化分野での周辺諸国対象の第三国研修、第三国専門家派遣事業の拡大を図ることを検討すべきである。

(9) 中・東欧諸国向けの限られた援助量、援助額の有効活用の観点から、協力の重点を上記中

欧4か国からほかの南・東欧諸国(ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、マケドニア、ルーマニア、ブルガリア、アルバニア、ユーゴスラヴィア)に移すことを検討すべきである。また、DACリストパート に掲載され、時限的にODA予算を支出して支援している中・東欧諸国(当時のユーゴスラヴィア、アルバニアはパート に属する)への協力の見直しの時期が早晚訪れるので、今後の協力方針を検討しておく必要があると思われる。その場合、米国国際開発援助庁がハンガリー、チェッコ、ポーランドへの協力から撤退している現状や、今回の調査でUNDPポーランド事務所が言明しているように、EUに加盟した時点で協力を停止するとの考え方が参考になると思われる。

(10) 帰国研修員アンケートでも要望のあるとおり日本との関係強化を希望する帰国研修員同窓会の活動を一層支援する必要がある。

(11) ポーランドの重要政策中枢支援「産業政策」で支援委員会を設置したように、派遣中専門家に技術面で助言するため、分野別の協力支援体制の充実を図ることが重要である。また、地域を越えて実施中の市場経済化の分野の支援のノウハウの蓄積を図るため、国内関係省庁及び関係機関との一層の連携強化を図る必要がある。あわせてJICA内部に、知的支援分野の専門性を有する人材を養成確保することが重要である。

(12) 駐在員事務所は通常青年海外協力隊に関連した業務を行うが、ポーランド・ハンガリーでは、従来に増して駐在員事務所が協力隊派遣事業以外の技術協力事業を実施・監理するようになってきており、体制強化は必要不可欠であると思われる。ただし要員の配置については、EU加盟などに伴う我が国の中・東欧4か国に対する今後の援助動向を勘案しつつ、重点を絞った企画調査員の派遣、現地職員の育成・活用等で対応するのが現実的であると考えられる。また、先方政府からの認知(JICA事務所としてのステータスの確保)や、在外公館からの業務委譲についても早急に実施されるべきであると思われるが、一部の駐在員事務所においては、在外公館と役割分担等を協議のうえ、事実上通常のJICA事務所と同様に機能していることを踏まえ、これら中・東欧4か国の駐在員事務所についても、大使館との連携・協調をさらに進め、実質的な業務分担による事業の効率化・円滑化を図ることも検討し得る。

本 編

第1章 調査団の派遣

1 - 1 調査の目的

中・東欧諸国のなかで市場経済化に成功したポーランド及びハンガリーに対するJICAの関連協力を評価し、評価結果から今後の中・東欧諸国の市場経済化への協力に係る教訓を得る。

1 - 2 調査の背景・経緯

1989年以降、中・東欧諸国はポーランド、ハンガリーを先駆けとして社会主義体制から民主化及び市場経済化への転換を図り、EU加盟がこれら諸国の共通の目的となっている。

我が国は先進諸国からなるG24(対ポーランド、ハンガリー支援国会合：後に対中・東欧諸国支援国会合)の枠組みに基づき、これらの諸国に対し市場経済化への協力を行っており、1990年からポーランド、ハンガリーを対象にした研修員受入事業を端緒に協力を開始し、順次チェッコ・スロヴァキア^{注)}、ルーマニア、ブルガリア、ユーゴスラヴィア、アルバニアに協力を拡大した。ただし、アルバニア、当時のユーゴスラヴィアについては、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)の援助適格国に分類されており、1989年以前から通常の技術協力を行って来ているが、ほかの国はDAC基準による援助適格国には分類されておらず、本来これらの国への援助は、政府開発援助(ODA)予算で実施するものではないが、特例として同予算を活用することがDACの場で了承されて実施されているものである。したがって、各国の援助実績のDACへの報告では、これらの国への予算支出は、除外されている。

JICAにおける協力スキームは、研修員受入事業を中心に、専門家派遣事業、開発調査、プロジェクト方式技術協力、青年海外協力隊派遣事業と拡大し、現在は無償資金協力事業も実施されるに至っている。

中・東欧諸国の市場経済化に係るJICAの協力開始から10年近くが経過し、ポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロヴァキアの4か国は市場経済化への移行が確実に進捗し、OECDへの加盟を果たしているが、一方、市場経済化が立ち後れている諸国があるのも事実である。

このような状況を踏まえ、ポーランド、ハンガリー両国を対象として、市場経済化にかかる過去のJICAの協力について協力方針の妥当性も含めて評価し、評価結果から中・東欧諸国への市場経済化にかかる今後の協力方針の改善及び協力案件の形成・実施の改善に係る教訓・提言を導き出すことは極めて有意義であると思われることから本評価を実施するものである。

注) チェッコ・スロヴァキアは1993年1月にチェッコとスロヴァキアの2か国に分離している。

1 - 3 評価フレームワーク

(1) ポーランド、ハンガリーのそれぞれにおいて市場経済化に係る項目についての調査を行う

- 1) 相手国側政府の政策・方針の把握
- 2) 各ドナーの支援実績の把握
- 3) 市場経済化の進捗状況の把握
- 4) JICAの協力事業の評価

個別案件評価

協力の中心である研修員受入事業、開発調査、プロジェクト方式技術協力・専門家チーム派遣について、評価5項目に照らして評価を行うとともに協力の効果発現・阻害要因について把握する。

(a) プロジェクト方式技術協力・専門家チーム派遣

既存の報告書をレビューしたうえで、評価の要約を取りまとめ、妥当性、インパクト、自立発展性の観点を中心に調査を行う。

なお、現在継続中の案件については調査の対象からは除くこととするが、現地視察を行い、現在のJICAの技術協力の投入状況の把握、案件形成・運営上の教訓・提言の抽出に係る調査を行う。

(b) 開発調査

評価用PDMを作成し、評価5項目のうち、妥当性、インパクト、自立発展性の観点から調査を行う。開発調査の後、成果品が事業化又は活用されたかどうかについてはインパクトの項目で検討することとし、活用されていない場合にはその理由について現況を調査し、効果を測定する。また、技術移転の観点から当時のカウンターパート(C/P)が移転された技術を活用しているかについても調査を行う。

(c) 研修員受入事業

国別特設、東欧特設集団研修コースを対象とし、帰国研修員の研修成果の活用度について調査する。なお、コースの数が多いことから、重点課題の分野(市場経済化、社会・経済インフラ、環境)ごとに調査結果の分析を行うものとする。

総合評価

上記全体評価及び個別案件評価の結果を踏まえ、市場経済化に係るJICAの協力の総合評価を取りまとめる。

(2) 今後の協力量針の改善及び協力案件の形成・実施の改善に係る教訓・提言

ポーランド、ハンガリー両国の評価結果を踏まえ、今後の中・東欧諸国への協力量針の改善及び協力案件の形成・実施に係る教訓を抽出する。

1 - 4 調査団員構成

担当分野	氏名	所属
団長／総括	西村 可明	一橋大学経済研究所 教授
市場経済化動向	吉野 悦雄	北海道大学大学院経済研究科 教授
市場経済化支援	山田 健	国際協力事業団 アフリカ・中近東・欧州部中近東・欧州課
評価企画	杉本 充邦	国際協力事業団 企画・評価部評価監理室 調査役
評価分析	青木 祐二	監査法人 トーマツ

1 - 5 評価対象案件

形態	案件名	
プロジェクト型		
ポーランド	重要政策中枢支援「産業政策」	
ハンガリー	プロジェクト方式技術協力「生産性向上計画」	
開発調査		
ポーランド	国有企業リストラクチャリング計画（ 、 ）	
	省エネルギー計画マスタープラン調査	
	総合交通計画調査	
	国鉄民営化支援計画	
ハンガリー	国有自動車部品企業リストラクチャリング計画	
	ボルショド発電所性能向上・環境保全再建計画	
	省エネルギー計画	
集団研修	（ポーランド・ハンガリー）	
国別特設	生産管理	
国別特設	総合的品質管理	
国別特設	経営管理	
東欧特設	財政金融	
東欧特設	産業政策	
東欧特設	マクロ経済	
東欧特設	中小企業振興	
東欧特設	環境	
東欧特設	産業公害防止	
東欧特設	産業環境対策	
東欧特設	省エネルギー対策	
東欧特設	大気汚染防止技術	
東欧特設	環境行政	
東欧特設	廃棄物処理	
東欧特設	衛生行政	
東欧特設	海外貿易振興政策	
東欧特設	農産物市場経済	
東欧特設	運輸交通一般	
東欧特設	電気通信経営管理	
個別専門家派遣		
ポーランド	財政・金融システム	本間 勝
	財政・金融政策	青山 繁
	保険	河合 美宏
ハンガリー	大気汚染研究	田森 行男

1 - 6 調査日程

	月日	曜	行 程
1	7 / 2	日	13:00 東京発 18:00 フランクフルト着 (JL407) 19:55 フランクフルト発 21:35 ブダペスト (MA523)
2	7 / 3	月	9:00 ハンガリー駐在員事務所打合せ 11:30 在ハンガリー日本大使館表敬 首相府訪問
3	7 / 4	火	14:00 環境省訪問 16:30 ハンガリー生産性センター訪問
4	7 / 5	水	10:00 経済省訪問 15:00 教育省訪問
5	7 / 6	木	10:30 EU 事務所訪問 12:00 帰国研修員面談
6	7 / 7	金	14:30 IMAG 社訪問
7	7 / 8	土	20:10 ブダペスト発 21:35 ワルシャワ着 (L0532) (西村団長) 17:25 ブダペスト発 19:05 フランクフルト着 (MA522) 20:50 フランクフルト発
8	7 / 9	日	(西村団長) 14:55 東京着 (JL408)
9	7 / 10	月	9:30 ポーランド駐在員事務所訪問 11:35 在ポーランド日本大使館表敬 14:30 人材開発局訪問 16:00 運輸・海洋経済省訪問
10	7 / 11	火	10:00 EU 事務所訪問 12:00 欧州統合委員会訪問 15:30 世界銀行ワルシャワ事務所訪問
11	7 / 12	水	10:00 全国エネルギー保全公社訪問 14:00 ポーランド国鉄訪問
12	7 / 13	木	10:00 運輸・海洋経済省訪問 13:00 経済省訪問 14:00 ポーランド日本情報工科大学計画訪問 15:00 UNDP Umbrella Project
13	7 / 14	金	10:00 大蔵省 (山田団員) 8:25 ワルシャワ発 10:45 ウィーン着 (OS626) 15:00 オーストリア事務所報告
14	7 / 15	土	(山田団員) 16:20 ウィーン発 18:15 アムステルダム着 (KL1846) 20:15 アムステルダム発
15	7 / 16	日	(山田団員) 14:20 東京着 (JL412)

(以降青木団員による補足調査)

16	7 / 17	月	10:00 ワルシャワ工科大学環境研究所 14:00 ポーランド国鉄
17	7 / 18	火	午 前 保険監督庁 15:00 ワルシャワ工科大学
18	7 / 19	水	
19	7 / 20	木	ミエレッツ・エンジン社
20	7 / 21	金	経済省
21	7 / 22	土	
22	7 / 23	日	
23	7 / 24	月	10:00 経済省
24	7 / 25	火	18:05 ワルシャワ発 19:25 ブダペスト着 (L0531)
25	7 / 26	水	10:30 ハンガリー生産性センター 13:00 経済省エネルギー局 15:00 経済省産業局

26	7 / 27	木	11:00	ドナウイバロシュ工科大学
27	7 / 28	金	11:00	ボルショド発電所
28	7 / 29	土		
29	7 / 30	日		
30	7 / 31	月	13:00	ボルショド発電所
31	8 / 1	火	14:00	AEEF
32	8 / 2	水		
33	8 / 3	木		
34	8 / 4	金	8:35	ブダペスト発 9:30 ウィーン (OS802) オーストリア事務所報告 17:40 ウィーン発 19:10 フランクフルト着 (OS125) 20:50
35	8 / 5	土	14:55	東京着 (JL408)

1 - 7 主要面談者リスト

< ポーランド >

(1) ポーランド側

1) 欧州統合委員会事務局(Office of the Committee for European Integration, UKIE)

Mr. Slawomir Urbaniak Undersecretary of State(次官補)

Mr. Tadeusz Kozek Director, Dept. for Coordination and Monitoring of Foreign Assistance(外国援助調整局長、研修員の派遣以外の技術協力担当)

2) 運輸海洋経済省(Ministry of Transport and Maritime Economy)

Ms. Grazyna Liberadzka Vice Director of Transport Policy Department (運輸政策局次長)

Mr. Roman Lozinski Head of Division, Transport Policy Department (運輸政策局課長)

Mr. Slawomir Bukowski Director of Railway Department(鉄道局長)

Mr. Krzysztof Kulesza Head of International Division, Railway Department(鉄道局国際課長)

3) 経済省

Ms. Bronislawa Kowalak Director, Department of Economic Strategy (経済戦略局長)

Mr. Wieslaw Pawliotti Department of Energy(エネルギー局)

Ms. Ewa Swedrowska Deputy Director, Dept. of Craft Small and Medium Enterprises(中小企業振興局次長)

Mr. Janusz Kipigroch Chief Expert of Automotive Industry (産業局自動車産業振興課)

Mr. Jaroslaw Papis Head of Unit, Department of Economic Strategy (経済戦略局課長)

- 4) 大蔵省
Mr. Janusz Wojciech Wesolowski Deputy Director of Foreign Policy Department
(外国政策局次長)
- 5) 保険監督庁
Mr. Andrzej Swislowski Director(長官)
Mr. Wojciech Bijak Deputy Director(次長)
Ms. Katarzyna Brzezinska-Zieliuska International Relations Specialist
(外国関係担当専門官)
- 6) ワルシャワ工科大学
Mr. Krzysztof Wojdyga 環境研究所
Prof. Wojciech Suchorzewski 土木科教授
- 7) ポーランド・日本情報工科大学(PJICT)
Mr. Jerzy Pawel Nowacki 学長
Ms. Aldona Drabik 副学長
合田ノゾム チーフアドバイザー
吉澤 康文 専門家
- 8) 人材開発局(BKKK)(Task Force for Training & Human Resources)
Mr. Wojciech Kempisty Coordinator of Management, Training
Programms(研修事業運営調整官)
Ms. Joanna Szweycer Senior Specialist(上級専門官)
- 9) ポーランド省エネルギー公社(KAPE)(The Polish National Energy Conservation Agency)
Mr. Tadeusz Skoczkowski President(総裁)
Mr. Roman Babut Director, International Cooperation Division
(国際課長)
Ms. Karolina Loth International Public Relations Assistant
(国際広報アシスタント)
- 10) ポーランド国鉄(PKP)
Mr. Jacek Bukowski Director for Restructuring & Privatization
(民営化局長)
Mr. Wojciech Misterka 戦略局次長
- 11) ミエレツ・エンジン社
Mr. Jan Studunicki President(社長)
Mr. Ryszard Sierak Director for D / S Production
Mr. Janusz Mandry Member of the Board

(2) 国際機関

- 1) 世界銀行ワルシャワ事務所(World Bank, Warsaw Office)
Mr. Jacek Wojciechowicz Chief Expert(主任専門家)
- 2) UNDP
Mr. Tadeusz Buchacz Umbrella Project Director
土橋 寛彌 JICA Expert
- 3) 駐ポーランド欧州委員会代表部(European Union Delegation in Poland)
Mr. John O'rourke First Counsellor(参事官)

(3) 日本側

- 1) 在ポーランド日本大使館
上田 秀明 大使
金安 英造 公使
高以良禎彦 一等書記官
松田 貢一 二等書記官
杉村 悟郎 二等書記官
- 2) JICAポーランド駐在員事務所
石上 俊雄 所長
Ms. Magdalena Bobucka 所員
- 3) 日本貿易振興会(JETRO)ワルシャワ事務所
赤津 光一 所長

< ハンガリー >

(1) ハンガリー側

- 1) 首相府(Office of the Prime Minister)
Mr. Janos Rapcsak Deputy State Secretary, Head of the Assistance
Coordination Secretariat
(次官補兼援助調整局長)
Ms. Nora Nemesanszky Director, Secretariat for Assistance
Coordination(援助調整局)
- 2) 環境省(Ministry for Environment)
Dr. Nador Zoltai Head of Department for International Relations
(国際局長)
Ms. Eszter Szovenyi Chief Counsellor, Department for International
Relations(国際局参事官)

3) 経済省(Ministry of Economic Affairs)

Dr. Eموke Kiss	Deputy General Director, Department of International Relations(国際関係局次官)
Mr. Gyorgy Lendvai	Department of Enterprises of Supporting Industries(裾野産業局長)
Mr. Ferenc Varga	Director General, Small and Medium Enterprises Promotion Department (中小企業振興局長)
Dr. Miklos Poos	エネルギー局次長(省エネ担当、ボルシヨド発電所担当)
Mr. Ference Gyorfı	産業局(国有企業リストラ担当)

4) 教育省(Ministry of Education)

Mr. Adam Kiss	Deputy State Secretary, Higher Education and Science(高等教育・科学担当次官補)
---------------	--

5) エネルギー管理公社AEEF(MBF)

Mr. Janos Kornei	Technical Safety Inspectorate
Dr. Denez Racz Vice	Chief of Department

6) ドナウイバロシュ大学

Dr. Endre Kiss	学長
----------------	----

7) ハンガリー生産性センター(Hungarian Productivity Center: HPC)

Mr. Levente Szekely	Managing Director(所長)
Mr. Lazlo Soos	Deputy Managing Director(次長)
Mr. Norbert Matrai	Productivity Consultant(生産性コンサルタント)

8) イマグ株式会社IMAG(Ikarus Mori Alkatreszgyarto KFT)

Mr. Pal Tuba	Marketing Manager(マーケティング部長)
Mr. Janos Csoka	Technical Deputy Director(技術部次長)

9) ボルシヨド発電所

Dr. Istran Aved	Technical Leader(技術リーダー)
Mr. Csaba Kiss	Plant Manager(施設マネージャー)

(2) 国際機関

1) 駐ハンガリー欧州委員会代表部(European Union (EU) Delegation in Hungary)

Mr. Alain Bothorel	Counsellor(参事官)
--------------------	-------------------

(3) 日本側

1) 日本大使館

糠沢 和夫	大使
-------	----

伊佐敷眞一	公使
越智 淳子	一等書記官
木村 祥治	二等書記官
安田 国彦	三等理事官

2) JICA / JOCVハンガリー駐在員事務所

高嶋 俊政	所長
Ms. Eva Martonyi	所員

(4) 国内関係者

和田 巖	ハンガリー生産性向上センター計画JICA元専門家
黒田 和光	財団法人社会経済生産性本部 次長
藤井真奈武	財団法人社会経済生産性本部 課長

第2章 市場経済化に向けた課題とその達成度

2 - 1 市場経済化の定義

ここでいう市場経済化とは社会主義計画経済から市場経済への移行のことであり、市場経済とは市場が生産と消費、あるいは需要と供給の主要な調整メカニズムとして機能するような経済にほかならない。価格メカニズムと自由な資本移動のメカニズムがその中核をなす。

このような市場経済が成立するためには、少なくとも次の諸条件が必要となる。

(1) 社会的分業の発達

移行国の場合、近代的工業が発達しており、社会的分業は成立している。そこには高度に独占化が進んだ産業組織の存在や中小企業の未発達など、市場経済の観点からみて歪曲された状況が存在するが、社会的分業自体は成立していたといえる。

(2) 経済主体による分権的意思決定

市場における様々な取り引きは、経済主体間の合意という特殊な分権的意思決定から成り立っており、したがって企業、家計など経済主体の経済的意思決定権が保証されなければならない。しかもその意思決定の分野は、単に商品やサービスの取り引きだけでなく、資本に関する取り引きも含まれる。したがってそのような意思決定権を保証するためには、基本的には、私的所有権の確立が不可欠である。また、情報の公開とその自由な流れが必要であり、所有権や契約遵守の制度が市場経済の基礎となる。

(3) 自由競争

市場が生産と消費の調整機能を果たすためには、自由競争が必要であり、また参入の自由の保証がなければならない。

(4) 市場経済の円滑な機能を確保するための政府の必要性

市場における「ゲームのルール」の制定と遵守を保証する「夜警国家」としての機能以外に、現代社会において求められるそのほかの機能、例えば「市場の失敗」を補う機能や、社会保障の確立の機能も果たす必要があり、さらには開発促進の機能が重要になる場合もある。またこれらの機能に適した税制が求められる。

2 - 2 市場経済化に向けた課題とその達成指標

(1) 市場経済化に向けた課題

社会主義計画経済は、中央政府に経済的意思決定権が相当程度集中し、ほかの経済主体に対して計画実現に向けて指令を与えたり誘導を行って、経済運営を行うものであった。そのために、所有は国家的所有が支配的となり、企業は企業経営の基本問題に関する意思決定権を奪われ、自由な取引や自由競争は排除されるのが通常であった。資本市場は排除され、企業経営は国家財政と連結させられていた。また金融制度は国家財政の補完的制度にとどまった。このような状況から市場経済へ移行するためには、次の諸点が必須課題となる。

- 1) 国有企業の私有化^{注1)}
- 2) 内外取引の自由化、通貨の交換性の導入、自由競争の確立
- 3) 中央銀行と商業銀行から成り立つ銀行セクターの確立
- 4) 証券市場の成立
- 5) 市場経済に立脚した国家財政制度や税制の確立
- 6) その他市場経済が機能するための諸制度の整備

しかし、これらの市場の制度と組織の構築には、その制度を構成しそれに基づいて、また市場組織の目的に従って活動することのできる人的資源が形成されなければならない。

長期にわたって社会主義計画経済の下で生活してきた人々は、市場経済についての経験・知識・ノウハウをもっておらず、市場経済への移行はそうした未知で未経験の世界への跳躍にほかならない。それゆえ、移行期、特にその初期段階においては市場経済に相応しい人材育成が必須の課題となるのである。JICAは政府の技術協力機関として、現地の人々を市場経済の担い手として育成する努力を通じて、市場経済の制度づくり・組織形成に貢献してきたといえる。これを要約して、次のようにまとめることができる。

7) 市場経済に相応しい人材の育成

これらは移行のための課題であり、移行の進捗度を測定するためにその達成度が測られる必要がある。その達成度を測定するためには、これらの課題をいかに指標化するかという問題が生じるが、そのような試みとして欧州復興開発銀行 (EBRD)「移行指標」が参考になる。これは、移行課題の8項目に関して、進捗状況を最低の1から先進国水準の4プラスまでの5段階に分類し、各国の課題遂行の状況を点数評価しようとするものである。またそこでは、国内総

^{注1)} 本報告書では「民営化」と「私有化」を以下のように使い分けている。両者の英訳はともに「privatization」であるが、国営企業の民営化とは株式の市場への放出によって国の保有する株式の割合を民間に移していく事業を指しており、企業の私有化とは100%の民営化が完了した時点を指している。

生産 (GDP) に占める私的セクターの比重も、移行の進捗度を示す総合的指標として提示されている。さらに同様の試みを世界銀行の『世界開発報告計画経済から市場経済へ』も行っており、そこでは国内取引の自由化、対外取引の自由化、新規企業の参入(代替指標として私有化)を点数化(0～1)して、その合計から全体としての自由化度を1989年～1995年までの各年について算出し、それを7年間平均したうえで、その平均値を基準として、値の高い移行国からグループ化するというものである。こうした評価によれば、ハンガリー、ポーランド、チェッコ、スロヴァキア、スロヴェニアなど7か国が先進国となる。

確かに、このような試みは、移行の進捗度を測定しようとする難題への挑戦の試みであり、積極的に評価されるべきであるが、同時にそこには重大な欠陥も潜在しており、決して絶対的なものではないことに留意しておく必要がある。例えば、GDPに占める私的セクターの比重に関しても、チェッコやロシアのようにクーポン方式による急拵えの私的セクターと、ハンガリーのように外資による私有化が推進された結果生じた私的セクターとでは実体はかなり異なるし、社会主義の枠内であったが長期にわたって商品市場を維持してきた当時のユーゴスラヴィア、ハンガリー、ポーランドのような市場経済化の歴史的先進国の場合、例えば国有セクターにおいてさえ市場的要素が発展してきている。特に経営者の経営マインドや行動様式など、一朝一夕では育たないことを考慮すれば、法律上の私有化に基づいて私有化の進捗度を測定することは、実状を把握することには決してならないし、自由化についても、規制が廃止されたからといって、企業が市場的な合理的行動を行えるわけではないから、規制解除の度合いで自由化を測定しようとすることにも無理が残る。特に人的資源あるいは経済的アクターの市場経済化度合い自体を測定しないと、大きな評価ミスを犯しかねないのである。この意味では、JICAとしても、独自の評価スキームをつくるべきなのかも知れない。したがって、こうした指標は少なくとも歴史的発展と重ね合わせて読む必要がある。

(2) 市場経済化の達成指標

市場経済化の度合いを測る指標について、JICAが実施した「市場経済化支援に関する基礎研究」報告書(1996年3月)と世界銀行の「世界開発報告1996計画経済から市場経済へ」等を参照して検討する。

JICA報告書では、EBRDの「移行報告」(Transition Report、1994年)にある移行指標の例を紹介しているが、「移行報告」はその後市場経済化の移行の度合いを指標を用いて継続的に測っており、以下の項目があげられる(1998年版の同報告も参照)。

- 1) GDPに占める民間部門の比率
- 2) 大規模国有企業の民営化の度合い
- 3) 小規模国有企業の民営化の度合い

- 4) 企業運営の再構築(企業集団の解体、民営化等)の度合い
- 5) 価格自由化と競争の度合い
- 6) 貿易・為替の自由化の度合い
- 7) 銀行改革(政府の監督、金利の自由化)の度合い
- 8) 証券市場と非銀行金融機関の改革の度合い

他方、世界銀行の「世界開発報告1996」では、移行を成功させるには経済運営の問題に優先して、社会システムの制度基盤を再構築し市民社会をつくりあげることが必要であるとしたうえで、これは大変な課題であり成し遂げるまでに長い年月がかかるとしている。1995年時点で中・東欧諸国、バルト3国、新独立国家がどの程度市場経済に移行しているかの推定値を示している。この指標は以下の3つの分野を対象にしている。

- 1) 国内価格と国内市場
- 2) 対外貿易と通貨交換性
- 3) 新規企業参入に対する市場開放度

同報告では、1995年には、中・東欧諸国、新独立国家の多くの国が貿易市場の開放、經常取引に関する通貨交換性を実現し、新規事業や私企業に対し寛大な政策をとっており、本質的に市場経済体制となっているとの判断を下している。

市場経済化への移行の度合いを5段階で表示しているEBRDの「移行報告(1998年)」では、現在経済協力開発機構(OECD)に加盟している4か国が、移行度の高い順から3.5を超えるハンガリー、3から3.5にポーランド、チェッコ、2.5から3にスロヴァキア、2から2.5にスロヴェニア、クロアチアがあり、南・東欧諸国では、3から3.5にブルガリア、2.5から3にルーマニア、モルドヴァ、2から2.5にマケドニア、アルバニアが続いている。

2 - 3 中・東欧諸国の市場経済化の達成度

(1) 経済の現状

中・東欧経済について、3つの機関の報告書が2000年の経済状況を予測しており、いずれも1989年の東欧革命の時点の経済規模を回復し、復興が完了したと報じている。

第1はウィーン比較経済研究所の予測によるもので、報告書の論旨は以下のとおりである。

EUへの早期加盟をめざす中・東欧諸国の経済成長に弾みがついてきている。ポーランド、ハンガリーなどで持続的な消費ブームが続き、旧国営企業に代わって新興企業が経済の主役として台頭してきている。設備投資、輸出も拡大を継続している。国別にはバラツキも残るが、主

な7か国域内の経済規模は、今年初めて民主革命の起きた1989年の水準を上回る見通しである。中央計画経済から市場経済への転換後、11年目で「冷戦後」の経済移行期が終わったことを意味し、各国政府は経済の自由化を一段と進める構えである。

ウィーン比較経済研究所によれば、中・東欧諸国の2000年の実質経済成長率は、ハンガリーの5.5%、ポーランドの4.5%を筆頭に、チェッコ、スロヴァキアのOECD加盟の4か国とスロヴェニアの主要5か国がすべてプラス成長になる。

5か国全体の成長率は、2000年が3.7%、2001年は4.2%まで拡大する見込みである。この結果、1989年のGDPを100とした場合、今年中にチェッコを除く4か国がこの水準を上回り、5か国全体(加重平均)では113.4に達する。経済改革が遅れているルーマニア、ブルガリアを加えた7か国(加重平均)でも102.3となり、初めて1989年水準を突破するという。ロシアは59.9にとどまる見通しで、中・東欧諸国の経済復興ぶりが際立っている。

経済成長の消費ブームを象徴するのが自動車市場の拡大である。1996年に70万台強であった中・東欧7か国の新車販売台数は、2000年には100万台を突破する見通しである。既にポーランドはスペインに次ぐ欧州第6位の自動車市場に成長した。7か国の自動車生産台数も150万台を超えるのは確実である。

大型設備投資の主役になっているのは、中・東欧諸国に進出した外資系企業で、ポーランドでは自動車、金融、流通など幅広い業種で西欧企業の進出が続いている。ハンガリーでは、新規の大型投資は一巡したものの、生産設備の増強などの追加投資が増えている。

ソフトウェアなど情報通信関連の新興企業が育っている各国では、政府が経済の先行きに自信を深めており、自由化政策をさらに進める方針である。ポーランドが今春から為替管理を自由化したのに続き、ハンガリーも2001年半ばに通貨フォリントを毎月自動的に切り下げてゆく「クローリングベッグ制」を廃止する方向にある。

中・東欧諸国は、1989年の民主化後、西側経済との競争激化や旧ソ連圏への輸出の激減で、軒並みマイナス成長を続けていた。1996年/1997年ごろから一部の国のGDPが1989年水準を超え始めていた。

第2の報告は、旧ソ連、中・東欧諸国の市場経済移行と復興を支援しているEBRDのもので、11月に発表された2000年版年次報告であり、この地域が強い経済成長を続けるとの見通しを示した。経済改革の進んだポーランド、ハンガリーなど中欧主要国では、1999年のGDPが東西冷戦の集結した1989年の水準をほぼ回復し、実態経済面で復興が完了し、EU加盟など次のステップを展望する状況になったと報告している。

他方旧ソ連圏は、原油などエネルギー価格の上昇で景気回復が加速しているものの、東欧圏との格差はなお大きく、改革の強化が必要と結論づけている。

年次報告は、旧ソ連、中・東欧諸国がベルリンの壁崩壊後の1989年11月から市場原理経済

への「移行に向けた10年間」を経て、次の10年に入ったと強調し、経済見通しの明るさを指摘している。特に、ロシア経済危機の影響を脱した昨年後半からの回復は著しく、2000年の実質GDP成長率見込みは、バルト3国を含む中・東欧圏が4.1%、旧ソ連圏は5.9%、地域全体で成長率は過去10年で最高の4.8%に達する。2001年も4%近い成長を続けるとの見通しである。

旧ソ連、中・東欧諸国は、中央計画経済体制の崩壊に伴う混乱で、1991年/1992年と年率8~9%のマイナス成長に見舞われた。中欧諸国はその後順調に回復軌道に乗り、国営企業民営化や経済活動自由化が進んだ。1999年の実質GDPを冷戦終結時(1989年を100とする)と比較した復興指数を見ると、ポーランドの122を筆頭に、3か国が100を超える。経済規模で加重平均した中・東欧諸国全体でも97に達し、復興過程はほぼ終わりつつあることを示した。

中欧諸国の景気的好調さについては、ユーロと連動する各国通貨の下落傾向が輸出競争力の向上につながったという要因も指摘されている。マクロ経済の健全なバランスを維持するため、財政収支の改善を求めている。ユーロ圏企業による生産拠点の移転を受け、中欧諸国への直接投資の資本流入が1996年からの4年間で倍増しており、これも復興を後押しした。

他方、旧ソ連圏の復興指数は全体で55にとどまっている。EBRDは市場経済移行のため、民間企業の育成など改革を急ぐ必要があると指摘している。

第3は国連欧州経済委員会が12月に発表した調査報告書で、市場経済へ移行中の旧ソ連、中・東欧圏の2000年の経済成長率は、平均年間5.2%程度に達し、1989年のベルリンの壁の崩壊以後、最高の水準になるとの見通しを明らかにしている。2001年も平均4.2%前後と、若干減速しつつも、なお好調が続くと予想している。

同報告書によると、2000年のGDP伸び率は、ロシアが6~7%程度(2001年は4%)になる見込み。主要中・東欧諸国では、ハンガリーが6%程度(同6%)、ポーランドは5%程度(同5.3%)、チェッコは2.7%(同3%)になると見ている。

報告書はその主な原因として、1)EU諸国の需要の強さが旧ソ連、中・東欧圏からの輸出を後押ししている、2)原油価格の上昇なども手伝い、ロシアが1998年の経済危機のどん底から急回復した、3)各国の構造改革の努力が実を結びつつある、などと強調している。

ただ、同時にアメリカの景気が予想以上に急速に落ち込むことや、原油価格が石油輸出国機構(OPEC)の制御を超えて、一気に下がるなどの楽観的見通しへのリスクも指摘している。

さらに、ハイテク産業を急ピッチで育成するハンガリーやバルト3国などで生産性の向上が最も成長に結びついていると、構造改革の進展ぶりを説明している。バルカン半島など南・東欧地域では、ユーゴスラヴィアの政権交代が貿易や投資を活性化するとの見通しを示している。

(2) ハンガリー、ポーランドそのほか中・東欧諸国の市場経済化の達成度

例えば、EBRDの「Transition report 2000」によれば、GDPに占める私的セクターの比重は、ハンガリーが80%(80%が最高値)で、チェッコの80%と並び、ポーランドが70%で、ロシアの70%と並んでいる。これに従って、ポーランドは市場経済化においてチェッコよりも劣り、ロシアと同程度の進捗状況だと判断することは、過ちである。ハンガリーやポーランドに比べて、チェッコにおけるミクロレベルの合理化の遅れは周知の事実であるし、またポーランドと異なり、ロシアの私有化企業におけるコーポレートガバナンスの欠如は深刻な問題となっているからである。

概して、ハンガリーやポーランドは、EBRDのほかの指標においても、3から4プラスの範囲にあって、全体として市場経済化の最先進国と見なし得るが、さらに両国は市場経済化の歴史的先進国でもあるから、そこでの指標は、同一評価値をもつほかの国に比して、市場経済の実体を伴っていると判断される。

ハンガリー、ポーランド両国は、厳密な正確さを問題にするのでなければ、政府の手ではなく、市場によって、つまり価格メカニズムや資本移動のメカニズムによって、短・中期的需給調整が行われるようになり、経済成長が持続し、そうした期間が既に5年以上経過していると考えられるから、国内的に見れば市場経済化が、大筋として、達成されたと見て差し支えないのではないと思われる。しかしこのことは、ハンガリーやポーランドの市場経済が十分に発達したということの意味するものではない。例えば、企業のリストラ、企業統治の確立などは、EBRDの評価でも3のランクで遅れているところであり、課題が残されている。また両国経済のパフォーマンスに注目すれば、それらは、依然として中所得経済にとどまる。言い換えれば、そこにはキャッチアップのための経済開発という課題が、厳然と存在しているのである。さらに、ここでは、社会保障制度の未整備などは考慮されていないから、その意味では、これは市場経済化の未完了という判断を否定するものではない。最後に、EBRD評価には出てこないが、市場経済の下での環境対策は、深刻な問題に直面している。

このように、様々な問題を抱えながらも、両国は、一応、市場経済の仲間入りをしたということが出来る。しかし、一度国際的観点から両国を見ると、本質的な問題が顕在化する。国際的視点から見れば、市場経済化とは世界市場への組み入れであり、両国が世界市場において自立した経済を営めるのか否かが問題となる。自立した経済であるかどうかは、その国が商業ベースで、国際金融機関や外国政府の支援なしに基本的に生きていけるかどうかという点にある。この点から見ると、将来の展望が両国とも未確立なのである。そのことは、貿易収支や経常収支の継続的赤字問題として、如実に現れている。

経常収支・貿易収支

(百万ドル)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ハンガリー									
経常収支	324	-3,453	-3,912	-2,480	-1,678	-982	-2,298	-2,076	-1,700
貿易収支	-48	-3,246	-3,635	-2,442	-2,645	-1,963	-2,352	-2,184	-1,748
FDI	1,471	2,328	1,097	4,410	1,987	1,653	1,453	1,414	1,650
ポーランド									
経常収支	900	-600	677	5,310	-1,371	-4,312	-6,858	-11,644	-11,500
貿易収支	500	-2,482	-895	-1,912	-8,179	-11,320	-13,720	-14,462	-15,000
FDI	284	580	542	1,134	2,741	3,041	4,966	6,642	10,000

出所：EBRD Transition report 2000、p.173、p.197。2000年は見通し。

この間対外債務は、ハンガリーの場合1992年の216億4,000万ドルから、1999年には293億ドルへと増大した。またポーランドの場合、1994年に債務削減が行われたにもかかわらず、1992年の476億ドルから1999年の590億ドルへと増加している。ただしどちらの国も、公的債務の比重は減少してきている。外貨準備は、ハンガリーでは、1992年末の43億5,000万ドルから1999年末推計の109億5,000万ドルへ増加し、ポーランドのそれは41億ドル～244億ドルへと激増している。

このように、両国は貿易収支・経常収支の大幅赤字を抱えているが、外国直接投資の流入や債務増加によってこれをカバーし、年によって異なるが、外貨準備を積み増ししてきているのが現状である。今後、外資による利潤の本国送金が増加し、経常収支の赤字が拡大する危険も残されており、またハンガリーの場合、私有化が完了した後の、外国直接投資流入高についても減少の危険が指摘されている。資源保有国は別として、そのほか移行国の大部分が同様の問題に直面しており、貿易収支・経常収支の黒字化を果たし自立した経済を確立する課題は未解決となっているのである。

したがってこの面からは、ハンガリーやポーランドにおいてもほかの移行国と同様に、市場経済への移行は未完了だとみることができよう。換言すれば、国際競争力の強化、輸出促進、国内製造業の付加価値の引き上げ、外国直接投資(FDI)に対応する下請け産業の育成、研究開発(R & D)の促進など、両国が真剣に取り組まなければならない課題も、依然として多いといえる。

なお、ハンガリーやポーランドに比べ、市場経済化指標の値が低くかつ歴史的後進国である移行国、例えばブルガリアやルーマニアの場合、市場経済の歴史的経験不足は明らかであり市場経済に適した人材の育成という課題は今後も必要性が特に大きいと考えられる。

(参考) 中・東欧諸国のマクロ経済指標、1989～1999年

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ポーランド											
GDP(平均年間変化率, %)	0.2	-11.6	-7.6	1.5	4.5	5.2	7.0	6.1	6.9	4.5	4.1
米ドル表示一人当たりGDP(当該年為替レート)	—	1630	2037	2197	2234	2399	3055	3459	3512	3887	—
米ドル表示一人当たりGDP(購買力平価)	—	n.a.	n.a.	5240	5630	6050	6680	7310	7970	8470	—
GDP指数(1989=100)	100	88	82	84	88	92	99	105	112	117	122
工業総生産(指数, 1989=100)	100	76	70	72	76	86	94	102	113	119	124
総投資(指数, 1989=100)	100	75	72	74	76	83	96	115	140	161	—
消費者物価(年間変化率, 年末)	640.0	249.0	60.4	44.3	37.6	29.4	21.6	18.5	13.2	8.6	10.0
登録失業者数, 年末, 1000人	—	1126	2156	2509	2890	2838	2629	2360	1826	1831	—
失業率(% , 労働力中失業者)	—	6.5	11.5	13.6	16.4	16.0	14.9	13.2	10.3	10.4	—
実質賃金, 消費者物価指数基準, 指数(1990=100)	—	100	102.9	98.7	99.4	104.3	105.9	112.1	117.0	123.2	—
財政収支(対GDP, %)	-7.4	3.1	-6.7	-6.7	-3.1	-3.1	-2.8	-3.3	-3.1	-3.0	-3.0
貿易収支(10億ドル)	1.7	5.7	-0.6	-3.0	-4.6	-4.3	-6.2	-12.7	-16.6	-21.2	—
経常収支(10億ドル)	—	0.7	-1.4	-0.3	-2.9	0.7	-2.5	(1995年以降改定)		—	—
				(注(a)参照)			5.3	-1.4	-4.3	-6.9	—
交換可能通貨表示純債務(10億ドル, 年末)	—	44.0	44.8	43.1	43.3	36.4	29.2	22.8	18.1	14.9	—
ハンガリー											
GDP(平均年間変化率, %)	-0.2	-3.3	-11.9	-3.0	-0.8	2.9	1.5	1.3	4.6	5.1	4.2
米ドル表示一人当たりGDP(当該年為替レート)	—	3179	3242	3617	3748	4069	4286	4357	4513	4730	—
米ドル表示一人当たりGDP(購買力平価)	—	n.a.	n.a.	7670	7930	8380	8890	9340	10010	10780	—
GDP指数(1989=100)	100	97	85	82	82	84	86	87	91	95	99
工業総生産(指数, 1989=100)	100	91	74	67	70	76	80	82	92	103	—
総投資(指数, 1989=100)	100	93	83	81	83	93	89	95	104	116	—
消費者物価(年間変化率, 年末)	17.0	33.4	32.2	21.6	21.1	21.2	28.3	19.8	18.4	10.3	11.2
登録失業者数, 年末, 1000人	—	101	406	663	632	520	496	479	464	404	—
失業率(% , 労働力中失業者)	—	1.7	7.4	12.3	12.1	10.9	10.4	10.5	10.4	9.1	9.6
実質賃金, 消費者物価指数基準, 指数(1990=100)	—	100	98.8	99.9	101.6	103.5	97.5	96.0	98.7	101.7	—
財政収支(対GDP, %)	-1.3	1.0	-3.0	-7.2	-6.6	-8.4	-6.4	-3.0	-4.8	-4.8	-4.5
貿易収支(10億ドル)	0.8	0.9	-1.2	-0.4	-3.7	-3.9	-2.6	-2.4	-2.1	-2.7	—
経常収支(10億ドル)	—	0.1	0.3	0.3	-3.5	-3.9	-2.5	-1.7	-1.0	-2.3	—
交換可能通貨表示純債務(10億ドル, 年末)	—	20.2	18.7	17.1	17.9	21.8	19.7	17.9	15.3	17.4	—
チェッコ											
GDP(平均年間変化率, %)	1.4	-1.2	-14.2	-6.6	-0.9	2.6	5.9	3.9	0.3	-2.3	-0.5
米ドル表示一人当たりGDP(当該年為替レート)	—	3126	2466	2903	3337	3990	5050	5625	5144	5479	n.a.
米ドル表示一人当たりGDP(購買力平価)	—	n.a.	n.a.	9780	10190	10760	11820	12710	13120	13100	—
GDP指数(1989=100)	100	99	87	87	87	89	94	98	98	96	95
工業総生産(指数, 1989=100)	100	97	76	70	66	67	74	75	78	79	—
総投資(指数, 1989=100)	100	98	71	83	82	91	109	117	112	108	—
消費者物価(年間変化率, 年末)	1.4	18.4	52.0	12.7	18.2	9.7	7.9	8.6	10.0	6.8	2.6
登録失業者数, 年末, 1000人	—	39	222	135	185	167	153	186	269	387	—
失業率(% , 労働力中失業者)	—	0.7	4.1	2.6	3.5	3.2	2.9	3.5	5.2	7.5	9.4
実質賃金, 消費者物価指数基準, 指数(1990=100)	—	100	74.3	81.0	82.2	87.3	94.7	102.3	106.1	105.7	—
財政収支(対GDP, %)	-2.8	-0.2	-1.9	-3.1	0.5	-1.1	-1.8	-1.1	-2.1	-2.6	-5.0
貿易収支(10億ドル)	—	—	—	-1.6	-0.2	-1.5	-4.0	-5.7	-4.8	-2.5	—
経常収支(10億ドル)	—	-0.1	1.7	-0.5	0.5	-0.8	-1.4	-4.3	-3.2	-1.1	—
交換可能通貨表示純債務(10億ドル, 年末)	—	4.0	7.0	6.8	5.8	6.1	3.3	8.8	11.9	11.8	—

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
スロヴァキア											
GDP(平均年間変化率, %)	1.4	-2.5	-14.5	-6.1	-4.7	4.8	7.3	6.6	6.5	4.4	0.8
米ドル表示一人当たりGDP(当該年為替レート)	—	2710	2046	2216	2258	2576	3230	3495	3624	3793	n.a.
米ドル表示一人当たりGDP(購買力平価)	—	n.a.	n.a.	6830	6800	7260	7990	8780	8540	10190	—
GDP指数(1989=100)	100	98	83	78	75	79	84	90	96	100	100.6
工業総生産(指数, 1989=100)	100	94	73	66	63	67	72	74	76	79	—
総投資(指数, 1990=100)	—	100	75	72	69	65	65	90	103	115	—
消費者物価(年間変化率, 年末)	1.4	18.4	58.3	9.1	25.1	11.7	7.2	5.4	6.4	5.6	14.5
登録失業者数, 年末, 1000人	—	40	302	260	368	372	339	330	348	427	—
失業率(% , 労働力中失業者)	—	1.6	11.8	10.4	14.4	14.8	13.1	12.8	12.5	15.6	—
実質賃金, 消費者物価指数基準, 指数(1990=100)	—	100	71.3	76.5	75.3	78.1	82.2	88.2	93.0	95.7	—
財政収支(対GDP, %)	-2.4	-0.3	-1.9	-2.8	-7.0	-1.3	0.2	-1.0	-4.4	-5.8	-3.2
貿易収支(10億ドル)	—	—	—	-0.4	-0.9	0.1	-0.2	-2.3	-2.0	-2.2	—
経常収支(10億ドル)	—	-0.8	-0.8	0.2	-0.6	0.7	0.4	-2.1	-2.0	-2.1	—
交換可能通貨表示純債務(10億ドル, 年末)	—	1.9	2.1	2.5	3.3	2.7	2.5	4.4	6.7	9.3	—
スロヴェニア											
GDP(平均年間変化率, %)	-0.5	-4.7	-9.3	-6.0	1.3	5.3	4.1	3.1	4.6	3.9	3.8
米ドル表示一人当たりGDP(当該年為替レート)	—	8706	6330	6261	6336	7193	9372	9439	9103	9779	n.a.
米ドル表示一人当たりGDP(購買力平価)	—	n.a.	n.a.	10110	10800	11660	12540	13550	14190	14990	—
GDP指数(1989=100)	100	92	84	79	81	86	89	92	97	100	104
工業総生産(指数, 1989=100)	100	90	78	68	66	70	72	73	73	76	—
総投資(指数, 1990=100)	—	100	89	77	85	97	114	124.2	138.3	156.2	—
消費者物価(年間変化率, 年末)	2772.0	105.0	247.0	92.9	22.9	19.5	9.0	9.0	8.8	6.5	8.1
登録失業者数, 年末, 1000人	—	55.0	91	118	137	124	127	125	129	127	—
失業率(% , 労働力中失業者)	—	—	10.1	13.3	15.4	14.2	14.5	14.4	14.8	14.6	—
実質賃金, 消費者物価指数基準, 指数(1990=100)	—	100	77.4	75.5	82.9	87.9	91.2	96.1	98.4	100.0	—
財政収支(対GDP, %)	n.a.	-0.3	2.6	0.2	0.1	-0.3	-0.5	-0.2	-1.7	-1.4	-1.0
貿易収支(10億ドル)	0.2	-0.6	-0.3	0.5	-0.4	-0.5	-1.2	-1.1	-1.0	-1.0	—
経常収支(10億ドル)	—	0.5	0.1	1.0	0.2	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	—
交換可能通貨表示純債務(10億ドル, 年末)	—	1.9	0.8	1.0	1.1	0.8	1.2	1.7	0.9	1.3	—
ブルガリア											
GDP(平均年間変化率, %)	-0.3	-9.1	-11.7	-7.3	-1.5	1.8	2.1	-10.1	-6.9	3.5	2.6
米ドル表示一人当たりGDP(当該年為替レート)	—	1343	872	1012	1276	1157	1538	1170	1228	1315	—
米ドル表示一人当たりGDP(購買力平価)	—	n.a.	n.a.	4650	4790	5010	5340	4990	4770	5360	—
GDP指数(1989=100)	100	91	83	77	76	78	80	72	67	69	71
工業総生産(指数, 1990=100)	100	83	66	54	49	54	56	59	53	47	—
総投資(指数, 1989=100)	100	100	80	74	61	62	72	57	43	50	—
消費者物価(年間変化率, 年末)	10.0	72.5	338.9	79.4	63.8	121.9	32.9	310.8	578.6	1.0	0.9
登録失業者数, 年末, 1000人	—	72	419	577	626	488	424	478	524	465	—
失業率(% , 労働力中失業者)	—	1.8	11.5	15.6	16.4	12.8	11.1	12.5	13.7	12.2	—
実質賃金, 消費者物価指数基準, 指数(1990=100)	—	100.0	62.8	76.5	68.6	53.8	52.3	45.7	41.2	44.1	—
財政収支(対GDP, %)	-0.6	-4.0	-3.5	-5.2	-10.9	-5.8	-6.4	-10.4	-3.0	1.0	-2.8
貿易収支(10億ドル)	-0.7	-0.4	0.7	-0.5	-1.4	-0.3	-0.3	-0.2	0.0	-0.7	—
経常収支(10億ドル)	—	-1.7	-0.1	-0.4	-1.1	0.0	0.0	0.0	0.4	-0.4	—
交換可能通貨表示純債務(10億ドル, 年末)	—	10.9	11.5	12.1	13.2	10.4	9.3	9.1	7.5	7.2	—

つづき

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ルーマニア											
GDP(平均年間変化率, %)	-5.8	-8.2	-13.7	-8.8	1.5	3.9	7.1	3.9	-6.9	-7.3	-4.3
米ドル表示一人当たりGDP(当該年為替レート)	—	1257	1187	859	1159	1324	1573	1571	1543	1695	—
米ドル表示一人当たりGDP(購買力平価)	—	n.a.	n.a.	4920	5190	5520	6130	6600	6310	6060	—
GDP指数(1989=100)	100	94	82	75	76	79	85	88	82	76	73
工業総生産(指数, 1989=100)	100	82	64	49	50	52	57	60	56	46	—
総投資(指数, 1989=100)	100	64	44	49	53	64	68	72	70	57	—
消費者物価(年間変化率, 年末)	0.6	37.7	222.8	199.2	295.5	61.7	27.8	56.9	151.4	40.6	54.9
登録失業者数, 年末, 1000人	—	150	337	929	1170	1224	998	658	881	1025	—
失業率(% , 労働力中失業者)	—	1.3	3.0	8.2	10.4	10.9	9.5	6.6	8.8	10.3	—
実質賃金, 消費者物価指数基準, 指数(1990=100)	—	100	71.3	76.5	75.3	78.0	82.2	88.2	72.5	76.8	—
財政収支(対GDP, %)	8.2	1.0	3.3	-4.6	-0.4	-1.9	-2.8	-3.9	-3.6	-3.3	-2.7
貿易収支(10億ドル)	2.2	-2.3	-1.5	-1.9	-1.6	-1.0	-2.4	-3.4	-2.8	-3.5	—
経常収支(10億ドル)	—	-3.3	-1.0	-1.5	-1.2	-0.4	-1.8	-2.6	-2.1	-3.0	—
交換可能通貨表示純債務(10億ドル, 年末)	—	0.6	1.5	2.7	3.3	3.5	5.0	6.2	6.8	7.4	—

出所：マリー・ラビーニュ著 栖原学訳「移行の経済学」(日本評論社、2001年)

第3章 ポーランド、ハンガリーの開発政策と ドナーの協力方針・実績

3 - 1 ポーランド、ハンガリーの開発政策

(1) ポーランドの開発政策

1) 政府の市場経済化にかかわる政策方針

1989年2月にポーランドで、共産党側と『連帯』労組側との間での円卓会議が設定され、流血の惨事をみることなく社会政治システムの転換が行うべく協議が始まった。円卓会議の開始から12年が経過した。この12年間のポーランド政府の経済政策の変化と経済の発展を回顧することは決して難しい課題ではなく、おおかたの見解が一致する共通理解を確認することができる。

この12年間をとおして日本側は一貫してポーランドの市場経済化を支援してきたが、その支援事業を評価する際に留意しなければならないことは、それぞれの支援事業がその時点での情勢分析と将来展望に基づいてなされたということであり、2000年時点で回顧したポーランド政府の政策方針の変遷に照らし合わせて評価がなされてはならないという点である。手探りといってもよい状態から出発した支援事業を、現時点からみたポーランド政府の過去の政策方針の経緯に照らし合わせても、むなし結果論的結論しか得られないであろうし、今後期待されるバルト・バルカン諸国や中央アジア諸国への支援に関しても有益な教訓は導出できないであろう。このことに留意しつつ、この11年間で3つの時代区分に分けて、ポーランド政府の政策方針を概観し、それと日本側からの支援事業との全体的適合性を検討してみよう。

政治システム転換期(1989～1992)

1989年4月には上記の円卓会議で合意が達成され、6月の国会選挙では『連帯』側が圧倒的勝利を収め、しかし、共産党側のヤルゼルスキを7月に大統領に選任し、双方による挙国一致的政権が誕生した。まさにこの7月の時点で、パリのアルシュ・サミットが開催され、G7はポーランドとハンガリーに対する経済支援を決定したのである。同年11月にはベルリンの壁が崩壊し、東欧全域における体制転換が決定的となった。1990年にはポーランドに対して、国際通貨基金(IMF)の融資がスタンダード・バイを中心に7億ドル、世界銀行融資が7億ドルも実施され、1991年には前者が19億ドル、後者が14億ドルに激増した。日本も西側先進国と歩調を合わせて、輸銀融資枠や貿易保険枠の支援の意思を表明していた。

しかし、この時期の支援は、決して単なる市場経済化支援や民営化支援ではなく、社会主義体制から自由主義体制への体制転換支援であったという点が重要である。この時期の

ポーランド政府の経済政策目標は、従来の中央集権的経済システムの破壊と市場経済への速やかな移行であった。そのために価格の自由化をはじめとする様々な経済改革が実施されたが、それはハイパー・インフレーションを生み出した。自国通貨への信認が失われ、生産が縮小しGDPは大幅に下落した(1990年は対前年比の80.2%、1991年は同92.7%、1992年は同102.6%)。社会主義時代の負の遺産である400億ドルにも達する対外債務の返済のため飢餓輸出にも似た事態が生じ、生活水準は悪化し、ストライキなど社会不安が増大した。

この時期のポーランド政府の最大の政策目標は、市場経済化という大目標を掲げつつ、そして実際にショック療法とも呼ばれる大胆な経済改革を実施し、しかし社会不安を押さえて、以前の社会主義システムへの逆行を防止することであった。西側によるポーランド支援の目的も、まさに社会主義への逆行を防止することにあつたといえる。そのためにIMF・世界銀行による潤沢な外貨の融資が実行され、国家財政を支えたのである。現在のベラルーシにみられるような、旧体制への揺り戻しは絶対に避けなければならなかった。

この西側のスタンスは1991年4月に通称パリ・クラブで合意されたポーランドの対外公的債務の50%の削減によく表れている。これにより、日本は6億ドルの不良債権の処理を余儀なくされた。さらに通称ロンドン・クラブによる民間債務の債務返済繰り延べも合意に達した。これらの金融支援により、ハイパー・インフレーションは収束し、国内生産の落ち込みも、上に述べたように徐々に縮小し、経済は回復基調へと向かったのである。1992年以降もIMF・世界銀行による融資は金額こそ減少したが継続した。ここにおいて日本のスタンスはアメリカ・EU側とやや異なる色合いをもつようになった。

すなわち、1990年時点で日本政府が表明していた輸銀融資枠5億ドルの供与などの金融支援が1991年のパリ・クラブ合意以降は凍結されたからである。むろん小麦輸入代金肩代わりの食糧緊急援助2,500万ドルや技術協力2,500万ドルなどは実施されたが、EUからの無償援助であるPHARE(Poland Hungary Assistance for Restructuring Economy)資金が1990年以降、毎年2億ドル前後もポーランドに継続的に供与され、農業・保健・インフラの改善に向けられていたことを考慮すると、日本のポーランド支援のスタンスはアメリカ・EUとは色合いの異なったものになったといえよう。日本のポーランド支援はJICA事業に代表されるように、知的支援・人的支援が中心となったからである。このことが、政策判断の誤りであったと述べることはできない。なぜなら、後に述べるように、ポーランドのEU加盟の申請が1994年には行われ、EUのなかのポーランドという位置づけが明確になるのであるから、日本側としても早晩、日本独自のポーランド支援という路線を策定しなければならなくなったであろうからである。

ともかく、パリ・クラブ合意の翌月の1991年5月からJICAのポーランド支援プロジェクト(総合交通計画調査)が開始されたことは象徴的である。この時点では、ポーランドはまだ政治システム転換期にあり、経済システムについては市場経済の制度作りの段階であった。経済はまだ縮小傾向を続けており、当面の課題は経済の安定と市場経済メカニズムの定着にあった。この段階でポーランドが日本に期待したものは短期的課題の解決ではなく、中・長期的課題の解決への支援だったと理解される。総合交通計画調査は、経済が混乱期を脱出した後に活用されるべきプロジェクトであり、ポーランド側の要請内容とそのタイミングは適切なものであったし、それに迅速に対応した日本側の姿勢は評価されるべきだろう。

民営化の本格的実行期(1993~1997)

1993年9月の総選挙で『連帯』系が敗北し、旧共産党の流れをくむ民主左翼連合が勝利したことは、逆説的ではあるが、ポーランドが旧体制に逆戻りすることはありえないということを確認させた。国民は、旧共産党の流れをくむ民主左翼連合に政権を委ねても、民主化と自由主義経済への道に変更はないと判断したのである。事実、新政府のメンバーはいずれも合理主義的リベラリストで占められた。この時点では既に、『連帯』系は労働者保護の立場を強く主張する保守的性格をあらわにし、むしろ民主左翼連合の方が改革促進を明確に打ち出していたからである。

このようにして本格的な国営企業の民営化が開始された。すなわち、それまでは赤字小規模企業の解散と黒字小規模企業の売却が民営化事業の主体であったのに対して、黒字の国有大企業の民営化が本格的に開始されたのである。赤字の国有大企業(鉄鋼・炭鉱・重化学など)の民営化は未解決のままであったが、経済の基幹部分が民営化されていったのである。

またこの時期には、4,000万人という中・東欧諸国最大の国内市場を持ち、さらにその後背地(バルト・ウクライナ等)に1億人の市場がひかえているポーランドに、ドイツを主体として大量の外国直接投資が流れ込んできた。種々の経済政策の紹介は省略するが、ポーランド政府は積極的に外資の導入を図った。1993年の経済成長率は3.8%であったが、1994年5.2%、1995年は7.0%という高度経済成長時代に突入したのである。この時期のポーランド政府の政策目標は、外資の導入をテコとして市場経済化と民営化を促進し、高度経済成長を実現することであった。

そして1994年4月にはポーランドはEUへの加盟を正式に申請した。1995年7月には世界保健機構(WTO)への加盟が認められ、1996年にはついに経済協力開発機構(OECD)加盟国となった。1993~1997年の時期は、民営化の本格的実行期であると同時に高度経済成長の開始時期でもあり、さらに重要なことは、EU加盟をめざして経済政策の舵が切ら

れた時期であった。

1981年当時、『連帯』のワレサ議長は、「ポーランドは第2の日本になるのだ」と演説している。日本は、社会主義でもなく、競争社会であるEUでもない、第3の道として憧れの的であった。しかし1990年代半ばにおいては、ポーランドではそのようなイメージはもはや消滅していた。ポーランド人とポーランド政府の眼前にあるのは、現実のEU経済であった。

パリの有名ブティックがワルシャワの目抜き通りに出店し、ドイツ資本の巨大スーパーマーケットが大都市郊外に出現し、小学生が普通にM社のハンバーガーを立ち食いするようになった。

この時期のポーランド政府にあっては、日本モデルを全面的に採用するという姿勢はもはやなく、日本の諸制度から学ぶべき点は受け入れようというものであった。ポーランド側から非常に多種多様な分野で知的支援の要請があったことは、実はポーランド側自身が、日本のどの分野に学ぶべき点があるかを掌握していなかったことの表れであったともいえる。

この時期のポーランド政府にとっての最大の課題は、EU加盟の足かせとなるような大規模赤字国有企業の整理であった。補助金を受給しているような企業はEU加盟時点でその存在が認められないことは明白である。代表例は炭鉱であり、鉄鋼であり、重機械であり国鉄であった。定年退職者の非補充という従業員の自然減により過剰雇用はかなり縮小されていたとはいえ、まだ相当数の従業員を抱え、それらの全員解雇は直ちに地域の社会不安を引き起こす。ポーランド政府としては社会不安を防止しつつこれらの赤字企業のリストラを急がねばならなかった。これらの「後ろ向き」の課題処理と並んでEU加盟をめざした「前向き」の課題も山積みしていた。

「前向き」とは新規事業の創出や地方の新規企業の創設である。この時期でも失業率が30%近い地方があった。そこで雇用の創出を図らなければならず、具体的にいえば地域開発や中小企業育成が「前向き」の課題であった。これらの後進地域は、EU加盟の時点では構造基金(低開発地域への補助金)の支給対象地域となり、これらの後進地域を減らしていくことはEUにとっても利益となるうえに、ひるがえってポーランドのEU加盟の実現を促進することになる。EU経済のなかでも競争力を持ち得るような技術開発も「前向き」の課題に分類されよう。

ポーランド側は上記のような「後ろ向き」と「前向き」の2つの観点から日本側に知的支援と人的支援を要請したと考えられる。ただし、この時期でのポーランド政府の基本的スタンスは、より多くの外国資本を導入し、経済の規模を拡大し、財政的余力をつけて上記の「後ろ向き」の問題を解決しようというものであった。この時期は基本的には高度経済成長

路線が支配していたと述べることができる。

EU加盟への最終調整期(1998年以降)

1997年12月にEUはポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロヴェニア、エストニア、キプロスとの間で加盟交渉に入ることを決定し、1998年3月から加盟交渉が開始された。これは時期区分のうえで象徴的な出来事である。経済実態は、1997年においても経済成長率が6.9%と高水準を維持し、景気過熱・消費バブルが懸念されるようになった。1998年には中央銀行は引き締め政策に転じて、経済成長率も4.8%へとやや鈍化するようになった。このような経済状況のなかで、第2期で述べた「後ろ向き」の課題の処理もおおかた完了したと判断されるようになった。

もちろん2000年時点でも赤字国有企業は存続しており、民営化は完成していない。しかし民営化と市場経済化の問題はポーランド政府の財政能力で解決し得るようになったのである。いまポーランド政府が解決しなければならない問題は、ポーランドの経済と社会の全分野にわたって、EUの法制度・社会制度を受け入れることである。自由競争の原理や関税政策を共通にするだけでなく、学校教育や通信技術も基本的には共通のものとしなければならない。大蔵省だけで600近い法律の改正を行わなければならない、2000年7月の時点でまだ260の改正しか行われていない。

たしかに弱小個人農主体のポーランド農業に対する保護政策の段階的解除など解決すべき難問は残っている。しかしこの時期のポーランド政府の政策目標は、もはや市場経済化ではなく、ポーランド経済のEU経済化にあると述べてよいだろう。

このような経済状況にまで改善したポーランドに対して、今後も支援を継続する必要があるのだろうかという当然の疑問が生じよう。今後の判断基準は、日本とEUが良好な関係を構築し継続していくうえでプラスになるか否かであろう。もしポーランドがEU加盟国となれば、まちがいなくポーランドはキプロスと並んでEUのなかでの最貧国となる。へき地への補助金であるEU構造基金の大きな受け手となることは間違いない。このように考えれば、上述した「前向きの課題」を中心に今後も支援を継続する必要がある。

以上、この11年間のポーランド政府の政策目標を概観したが、そこからわかることは、体制移行国にあっては、3年とか4年という短いスパンで政策目標が変化していくということであり、日本からの支援を考えると、この変化に迅速に対応していくことが重要であると述べることができよう。

Box 1 ポーランドのEU加盟について

ポーランド大蔵省からは、現在のポーランドの緊急課題が、EU加盟交渉の条件になっているEU法体系との整合性の確保の問題であることが説明された。その具体的な内容は、31項目からなり安全保障、人権、環境、経済、運輸、地域開発など政治経済社会の広い分野にわたっている。ポーランドは、EUとの間で1998年4月から加盟交渉の予備段階である審査を開始しており、審査の作業の過程で、EU法体系に合致した形で策定され、同年6月に国会で採択されたポーランド国家プログラムを採用状況についての分析、評価が行われている。

この調査時点の2000年7月現在までに、科学研究、統計、通信、教育・職業訓練、産業政策、中小企業政策、消費者保護、経済・通貨統合、域外政策、共通外交安全保障政策の10項目について、審査が終了している。審査中の分野には、競争政策、関税同盟、エネルギー、運輸、サービスの自由移動、資本の自由移動、漁業、会社法、物の自由移動、文化・視聴覚、雇用・社会政策、環境、税制、地域政策、財政規律の15分野であり、財政・予算問題、司法・内務協力、人の自由移動、農業の4分野がまだ交渉にいたっていない。

もともと、EUの東方拡大の第一候補の位置にあったポーランドは、現在加盟が後回しにされる危険性も出てきている。ブリュッセルで行われている候補国の加盟条件達成審査で、GDPに占める農業の比率が大きいポーランドは基準をクリアできない項目が多く、ハンガリー、スロヴェニア、エストニアに先行されている。この3か国は2002年までにほぼ全部の加盟条件を達成することが確実視され、2004年には加盟実現の可能性がある。

ポーランドは、東欧で民主化、市場経済化の先頭を切っている印象があったが、この3か国より1～2年EU加盟が遅れる可能性が出てきたとの観測が生まれている。

(2) ハンガリーの開発政策

1949年以来40年間続いた旧ソ連型中央計画経済による国家運営システムを、できるだけ短期間に市場経済体制に移行させ、競争原理に基づいた国家システムの構築をめざして、ハンガリーは、(1)議会制民主主義の確立、(2)インフレの克服、(3)民主体制への移行、(4)市場経済の実現、(5)西欧への復帰(EU加盟の実現)を目標に掲げている。

そのため、ハンガリー政府にとっては移行期の混乱と矛盾を解決しながら、短期間に新しい安定的な市場経済国家の開発路線にのせ、(1)GDPの安定成長、(2)インフレの抑制、(3)高い失業率の低減などの国民生活の安定と、2000年までにEUと肩を並べられる国家システムを築いて行くことが最大の課題である。

ハンガリー経済は、1989年の東欧革命後10年目にしてようやく国内生産が移行前の水準に回復した。1996年5月、ハンガリーは1995年12月のチェッコに続きOECD加盟が承認され、さらに当面の政治経済的な最重要課題であるEU加盟が、先のEU首脳会議で具体的に議論の

結果、2004年に実現の可能性が見えてきた。

ハンガリーでは、1990年の戦後初めての自由選挙によって穏健なハンガリー民主フォーラムが政権を獲得したが、1994年の総選挙で旧社会主義時代の政権党から衣替えしたハンガリー社会党が政権の座に就き、1998年の総選挙で、青年民主連盟を中心とした中道政権が誕生するなど、政権の交代が見られたものの、この10年間の政策に大きなぶれはなく、政策の大枠は継承されてきた。

歴代の政権の共通の政治課題は、北大西洋条約機構(NATO)への加盟、EUへの加盟、周辺諸国に居住するハンガリー系少数民族の擁護及び地域協力等を含む近隣諸国との有効関係の樹立である。

経済政策においても歴代の政権は、ある程度一貫した政策を追求してきた。市場経済化で避けて通れない国有企業の民営化は、現在では前の政権時代の停滞を取り返すべく、急速にかつ広範に進められている。その売却益によって財政赤字を補填すると同時に、内外の投資家に好感を以て迎えられ、海外からの資本投下を誘発している。

1992年のEU協定の締結は、経済相互援助会議(COMECON)から西側へ全面的に貿易相手国をシフトさせる契機となり、貿易における西側の占める割合は、輸出の80%程度、輸入の75%に拡大した。しかし、エネルギーについてはいまだにロシアに依存している。輸出は1995年に1989年の水準に回復したが、貿易赤字は急増し、1995年には財政赤字、貿易赤字の削減を目的に、通貨切り下げ、輸入課徴金の徴収、賃金抑制、社会保障負担削減等からなる緊縮政策が実施された。

国内資本の乏しいハンガリーにとって、低賃金と高度な技術力を狙いとした西側市場への輸出品製造を目的とした企業の進出は、設備の近代化、西側の生産管理技術の習得を促し、成長の足がかりを与えている。1990年代後半には、外貨により工業半製品を輸入し、完成品を輸出する加工貿易が進み、特に自動車産業は最重要輸出産業になった。主な貿易相手国は、ドイツ、オーストリア、イタリア、アメリカ、旧ソ連であり、歴史的・地理的に関係の深いドイツとの結びつきが強くなっており、ドイツからの直接投資の急増を反映している。

1992年のEUとの連合協定の締結は、EU加盟への途を開き、EUからのPHAREプログラム(ポーランド・ハンガリー経済復興開発援助)が実施され、EUの加盟基準の経済環境整備が進み、インフラの充実が進んでいる。

ハンガリーの日本との関係でいえば、中・東欧諸国のなかで日本の貿易相手国として最大であり、1998年の日本の輸出は5億6,700万ドル、輸入は3億700万ドルとなっている。また日本の直接投資額は、1999年末までの累計で約628億円(大蔵省への届け出による)で、日本の中・東欧諸国に対する投資の5割以上を占めている。投資先は、機械工業、特に車両組立て、部品生産、エレクトロニクス製品組立てなどが主要な分野となっている。またハンガリーに対

するサムライ債の発行総額は、9,000億円で、我が国はハンガリーにとって最大の債権国でもある。

ハンガリーの場合、既に社会主義体制の下で市場の導入が図られ、それが曲がりなりにも長期にわたって維持されていた点に、際だった特徴がある。すなわち1968年にいわゆる「新経済メカニズム」が導入され、同年1月1日より、生産課題・生産財割当配分制が廃止され、生産財取引は商業ベースに移された。これに対応して価格も自由価格・制限価格・固定価格の3種類が導入された。また外国貿易においても、生産企業自らが外国企業との取引を直接行う方向での改革が行われてきた。1980年代初頭からは、いわゆる「競争価格システム」が導入され、世界市場価格と国内価格との関連づけを通じて、国内価格に企業から見た外部性を付与し、オイルショックに伴う世界市場価格の高騰を国内価格に反映させる努力がはらわれてきた。1990年代前半には、対外累積債務の膨張を背景として、一層の改革を模索する議論が展開され、社会主義政権の下で、市場経済化の方向での改革が実施された。例えば、国営企業への個人請負制の導入(1981年)、社債・公債の発行・流通の自由化(1982年)、独占禁止法制定(1984年)、破産法制定・失業保険制度導入(1986年)、二層銀行システムの導入(1987年)、個人所得税・付加価値税の導入(1988年)、すべての企業への直接外国貿易権の付与(1988年)がその例である。

またこの間価格自由化も別表のとおり推進された。この表から明らかなように、消費財取引高に占める自由価格の割合を1987年の41%から1990年の77%まで引き上げるのに3年間をかけ、しかも独占・寡占対策として、価格の届け出制や協議制を維持し、また大量消費の原料や材料に関しては世界市場価格への準拠という規則が適用された。このようなアプローチの基本的考えは、インフレやそのほかの混乱のマイナスが市場価格システムのメリットを上回ることを避けるためには、全体的な自由市場価格システムの導入は漸進的にならざるを得ないという点にあった。ここでは、段階的価格自由化と行政的方法の活用という方式が適用されており、ラディカルな自由化が排除されている。

ハンガリー消費財価格自由化率

	1980年	1987年	1988年	1989年	1990年
行政的介入	60	59	48	38	23
公的価格	45	38	22	19	16
報告義務	15	21	21	12	6
価格協議	-	-	5	7	1
自由価格	40	41	52	62	77
インフレ	-	8.6	11.5	17.0	28.9

注：販売高に占めるそれぞれの価格の割合

また貿易の自由化も漸進的に行われた。輸入ライセンスと割当の適用されない輸入は、1989年に輸入総額の40%に止まったが、それは1990年には65%、1991年に90%、1995年に95%まで引き上げられた。またハンガリーは1993年に中欧自由貿易協定を締結し、1994年にはWTOメンバーとなっている。しかし1995年3月には、貿易収支悪化の下で8%の輸入課徴金を導入した。これは段階的に引き下げられ、1997年の7月に最終的に廃止された。

民営化に関しては、既に1988年には民営化法(企業転換法)が制定され、国営企業の株式会社化と私有化への道が開かれた。その後1989年の政変を経て、1992年には新たな民営化法が制定され、従業員持ち株制も導入された。ハンガリーにおける民営化の特徴は、無償私有化を排除し、スタンダードな有償私有化と対外開放型とを結びつけた点にある。その根拠は、無償私有化では真の私的所有者が育ち得ないという見解にあり、また膨大な対外債務を抱える一方、国内資金の不足が深刻な条件の下では、外資導入が不可欠だという点にあった。換言すれば、私有化は、市場経済の論理に沿って推進されたといえる。その結果、ハンガリー工業の定款資本における外資の割合は約60%にも達することになった。

またインフレ対策として、厳格な引締政策が適用される国が多いが、ハンガリー中央銀行の通貨・信用政策は、経済の機能に必要な通貨量の保証と、企業・住民にとって耐え得る程度の通貨圧縮によるインフレの抑制という政策を掲げ、一面的で粗野な通貨引締政策は採用しなかった。こうしたバランスのとれた実体経済重視の通貨・信用政策は、期限超過債務や赤字を抱える企業の数が増加することを抑制し、破産法(1991年に新破産法制定)の施行を実行可能なものにすることができたといえる。

他方、産業政策に関しては、1989年から数年の間、産業政策という言葉が「ダーティ・ワード」として忌み嫌われたが、その後は、むしろ前向きに取り組まれてきたといえる。例えば、政策文書としては、1993年1月に商工省が発表した「1990年代の産業政策」、1995年の「競争力強化のための産業政策」などをあげることができる。ここではセクター・アプローチは排除されているが、ホリゾンタル・アプローチのなかで、租税特別措置・優遇措置を通じた投資促進政策、中小企業での投資促進と開発能力強化の政策、下請けネットワークの発展、輸出促進、市場保護、競争力強化、産業政策の担い手の相互協力などの課題が考慮されている。また政策手段としても、中小企業のための諸政策金融スキーム、技術開発促進のための国家技術開発基金、信用保証のための信用保証会社、輸出促進のための輸出入銀行と輸出保険会社、外国投資促進のための関税自由地区や投資貿易開発公社などがあり、また輸出促進型投資への税優遇などがある。これらの措置のなかには、資金不足のために、その効果について疑問になる場合もあるが、しかし全体として、産業振興に対する政府の積極的努力の体系をうかがうことができる。一例をあげると、関税自由地区は近年約100に達し、その輸出に占める割合が1999年に43%に達した。このことに示されるように、こうした産業政策体系が、ハンガリー経済実績

の向上に貢献していることは確かである。

このように、ハンガリーの市場経済化政策は、漸進主義、行政的介入の活用、標準的私有化政策、外資依存、積極的産業政策を特徴とするものである。

3 - 2 他ドナーの東欧支援の方針と実績

(1) ドナーによる支援の概要

1) ポーランドに対する協力について

ポーランドに対する援助を実施している主要な国際機関は、EUのPHAREプログラム、欧州復興開発銀行(EBRD)、世界銀行、それに姉妹機関の国際金融公社(IFC)である。

1999年現在、ポーランドに対してはEUのPHAREプログラムを通じて1990年以降主に政策助言のために資金が無償で供与されており、その支援対象は、従来特に、インフラ整備、社会開発、農業、民間企業振興、行政管理、環境保全、国営企業民営化に及んでいた。PHAREプログラムの最近の方針に基づいて、重点分野は将来的にはEU加盟のためのEU基準のインフラ整備や行政管理に向けられてゆくであろう。行政支援については、もっぱらEU加盟国の行政機関と連携の枠組みで進められざるを得ない。

EBRDは、ポーランドにこれまでに11億6,700万ユーロの信用供与及び出資をコミットしてきている。EBRDはその活動範囲を主に民間企業部門への支援に集中してきている。そのほかの主な活動分野は、国営企業のリストラクチャリング、金融セクター支援、通信及び交通のセクターのインフラ整備支援である。

コミットされた信用供与は、事前調査、人材養成や再訓練の事業、それに附随したコンサルティング・サービスの供与にあてられている。

世界銀行はポーランドに1990年以降37億4,400万ドルの信用を保証してきた。世界銀行の個々のプロジェクトには、通常コンサルティング・サービスが含まれている。世界銀行のローンは、最近数年間にわたって主にインフラ整備のプロジェクトに供与されてきている。それに次いで、世界銀行はポーランド政府のマクロ経済問題への助言や、各産業セクターの改革のための助言を行ってきている。

IFCは1989年以来2億8,600万ドル以上を民間企業に貸し付けており、1億2,400万ドルの保証を引き受けている。そのほか、IFCは1億4,700万ドルの協調融資を引き受けている。

IFCが融資しているプロジェクトは、主に工業、通信、銀行制度である。融資に際しては、IFCはしばしば融資対象企業に対する経営助言も行っている。

二国間援助では、主要なドナーであるドイツ以外のほかの主な援助国にはアメリカ(中小企業振興、地方自治体行政支援、企業民営化、銀行支援)、イギリス(企業民営化、銀行支援、企業経営研修、EUプロジェクト関連支援)、フランス(EU加盟問題に関連する各種人

材養成研修、行政支援、農業、工業、保健制度)がある。ちなみに、アメリカはUSAID事務所を2000年秋に閉鎖したものの、これまでに積み立てられた基金がなくなるまで協力を継続される。

2) ハンガリーに対する協力について

ハンガリーに対する援助を行っている主要な国際機関は、EUのPHAREプログラム、世界銀行、EBRD及びIMFである。

ハンガリーにはEUのPHAREプログラムを通じて1990年から1997年までの間、7億7,000万ユーロ以上が供与されてきた。1998年には、さらに8,700万ユーロの供与が合意されている。そのうち6,700万ユーロは国境地帯協力(Cross Boarder Cooperation)のハンガリー国内プログラムに向けられ、ほかの2,000万ユーロが国家(領土)を超えた事業にあてられる。1998年の国内プログラムは初めてのEU加盟プログラムであった。援助額の3分の1が行政制度整備のためにあてられ、3分の2が農業、環境、法制度、全国開発及び地域開発のための投資に重点が置かれた。

世界銀行は、本来的には信用を供与している。信用は、セクター分析や政策助言の原資にあてられており、時に技術協力で補完している。世界銀行はハンガリーに対して1998年半ばまでに、総額38億ドルの信用供与をコミットしている。世界銀行の最新の支援策は、年金制度と高等教育に対するものである。世界銀行グループに属しているIFCと多数国間投資保証機関(MIGA)も、ハンガリーでコンサルティング・サービスと技術協力をを行っている。

EBRDはハンガリーに、1991年から1998年の間で59プロジェクトに総額1,030万ユーロにのぼる無償の技術協力をコミットしている。EBRDの支援策の重点は、民営化、運輸交通、食品加工の分野の調査に置かれており、次いで環境保全と金融セクターの調査となっている。これらの調査結果からは、これまで51件総額12億ユーロにのぼるEBRDの投資案件が生まれているが、そのうち4分の3は信用供与、4分の1は資本出資である(1997年現在)。

IMFは、ハンガリー政府と国立銀行に対してマクロ経済と行政(特に税制)分野の技術協力をを行っている。

金額ベースで制度・政策助言を行っている主な二国間援助国は、アメリカ、イギリス、ドイツである。ハンガリー向けのアメリカのプログラムは、1998年までに総額2億4,400万ドルにのぼっており、1999年9月に終了した。アメリカ援助の主要な目的は、民主化、民間企業中心の経済のためのリストラクチャリング及び生活福祉の質の向上である。

イギリスのノウハウファンドは、1998年ハンガリーに約200万ポンドを投じている。イギリスの支援は、2001年/2002年までに半減する見込みである。

そのほかの二国間援助国は、フランス、スイス、オーストリア、オランダ、日本、カナダである。二国間援助の支援策の対象は、まず第一に行政分野で、民主化と市場経済化の制度

の構築とその強化、企業民営化、保健衛生、環境、教育及び中小企業の支援である。

これらに加えて、EU加盟国はハンガリーに対して、EU加盟のための準備についての助言を行っている。

(2) 多国間援助機関(EU)

1) EUの開発援助政策

もともとEUの開発援助政策は、旧宗主国の立場にあるフランスの旧植民地であった新興独立諸国への政治的、経済的支援という個別利害を、あたかも西欧全体の利害であるかのような体裁をとることによってスタートした。具体的には1975年に調印され発効したフランスやイギリスなどEU加盟各国がかつて保有していたアフリカ、カリブ海域、大平洋地域に広がる旧植民地(1999年現在71か国)との間で結んだ貿易、援助に関する包括的な取極めであるロメ協定がその根拠となっている。

しかしながら、1990年代の欧州の状況は大きく異なってきた。EUの開発援助政策は、中近東、アフリカを中心とする旧植民地から中・東欧と地中海沿岸地域に対するものへと重心を移動してきている。EUの開発援助の規模と、地域的な配分を見れば、旧植民地向けが圧倒的に大きいこと、それが絶対額で増加傾向にあることが理解できるが、傾向としては旧植民地よりは中・東欧諸国及びNIS(新独立国家、旧ソ連から独立した諸国)向けの援助の方が顕著である。中・東欧諸国向けのPHARE(ポーランド・ハンガリー復興援助の意味、後にほかの中・東欧諸国にも拡大)プログラムが発足したばかりの1990年以降、NIS諸国向けのTACIS(NIS向けの技術協力)プログラムと併せて援助合計額は4倍以上に拡大している。旧植民地向けの援助比率は、1980年代の約6割から1990年代半ばには約4割へと低下し、1990年代以降中・東欧諸国と、NISへの援助の比率が約2割を占め、地域的配分が変わりつつあることがわかる。

EUの開発援助政策の全体像を示すために、二国間援助額で主要な国を並べてみれば、日本やアメリカのほか、フランス、ドイツ、イギリス、イタリアといったEU加盟諸国はもちろんのこと、EU自体も援助機関として大きな役割を果たしていることがわかる。ドイツ、フランス、イタリア、イギリス、オランダに加え、ほかのEU加盟諸国の二国間援助と国際機関EUとしての援助を合計すると、1998年にはOECD加盟国の援助総額の60%以上を占めていることがわかる。つまり、先進国による開発途上国向け援助の過半数は欧州によって実施されていることになる。こうしてみると、EUの開発援助は加盟各国の二国間援助の合計の規模には及ばないものの、国際援助機関としての役割の比重は着実に拡大している。

またユーロ導入を決めた1993年11月発効のマーストリヒト条約では、EUの開発援助政策の変更の法的根拠を与え、効率性重視の姿勢と、政治的コンディショナリティを持ち込むこ

ととなった。

マーストリヒト条約では、EUの開発援助に共通の目標を設定していることが特筆される。すなわち、「民主主義と法の支配の発展及び強化という一般的目的並びに人権及び基本的自由の尊重という目的に寄与する」という点である。つまり、EUの開発政策は、人権が擁護され、民主主義と法の支配について堅固なコミットを行う国家との間でのみ機能すると明言している。

東側ブロックの崩壊の後、EUの開発政策の中立性は払拭されることになり、上述の政治的コンディショナリティが課されることになる。つまり、同条約の締結は旧植民地重視というこれまでの方針に終わりを告げることを意味した。

マーストリヒト条約では、EUの開発政策に、「相互補完性」「整合性」「調整」の3つの概念が盛り込まれている。

相互補完性(Complementarity)とは援助内容の重複を回避し、二国間援助、国際機関としてのそれぞれの長所を発揮するため、EU加盟国と、EUとは様々な開発政策とその実現手段の間で、相互補完性を確立することである。

整合性(Coherence)とはEUの開発目標を支持し、又は少なくとも妨害しないとの立場から、EUのほかの政策が開発政策上の目標と矛盾しないことである。

調整(Coordination)とはEUの開発政策の首尾一貫性を確保するため、EUとその加盟国との間で、開発政策の調整を進めることである。

開発分野での相互補完性の確立には、異なる開発援助ファクター間の権限の分担、すなわちEUとEU加盟国との間での任務の分担が必要となる。EUは、加盟国が既に十分に実施している事業に関与すべきでなく、調整的な役割を果たすべきとの主張がでてくる。また、二国間援助で十分に実施されていない環境、人権、災害援助といった新たな分野や、教育、衛生、食糧確保、貧困削減などの隙間分野を実施すべきとの議論もある。

しかも加盟各国間では、EUの開発援助は加盟国の実施する開発援助政策を補完する立場にあることが合意されている。つまり、EUの開発援助政策と、加盟国のそれとの関係についていえば、加盟国の二国間援助政策が主であり、EUのそれは副次的と位置づけられていると考えられる。具体的には、EUの開発援助が加盟各国による二国間援助総額に比べれば、わずかな比率でしかないことから知れる。EU加盟諸国の開発援助予算の7割前後は、依然として加盟諸国の二国間援助で支出されている。残りの3割の加盟諸国の援助予算は、EUと、そのほかの国連機関、世界銀行等の国際機関への分担金への支出にほぼ二分される。

開発分野での相互補完性の確立には、異なる開発援助ファクター間の権限の分担、すなわ

ちEUとEU加盟国との間での任務の分担が必要となる。EUは、加盟国が既に十分に実施している事業に関与すべきでなく、調整的な役割を果たすべきとの主張がでてくる。また、二国間援助で十分に実施されていない環境、人権、災害援助といった新たな分野や、教育、衛生、食糧確保、貧困削減などの隙間分野を実施すべきとの議論もある。

2) EUのPHAREプログラムについて

PHAREプログラムはバルト3国を含む中・東欧諸国の市場経済化のため、受入れ国に対して援助を供与している。援助は、技術的な助言指導及び投資促進のため、返済不要の無償資金の供与によって行われる。

1988年以来ECは中・東欧諸国との間に貿易・経済協力協定を締結した。先行して体制転換過程にあったハンガリー、ポーランドへの支援に着手したのが、1989年7月に取極めたPHAREプログラムであった。このプログラムはEC委員会が両国の民主化と市場経済化を強化することを目的にしており、翌年にはチェッコ・スロヴァキア、ブルガリア、ユーゴスラヴィア、ルーマニアも対象となった。

PHAREプログラムは、制度改革を中心に開始され、その後対象国、規模、支援対象が拡大、変化してきている。同プログラムは、農業、工業、投資、エネルギー、教育訓練、環境保全、貿易、経営管理といった分野で優先的に協力事業を展開してきた。協力対象国の数が増大し、ハンガリーからアルバニアまで国家間の開発の度合いに差が生じてきたため、将来的には協力プログラムの多様化、柔軟性が必須になってきている。特に改革の進展の度合いが先行しているハンガリー、ポーランド、チェッコ、スロヴァキアでは、民間セクター向けに投資促進プログラムが大掛かりに進められている。以上のように、1997年までEUのPHAREプログラムは、市場経済化の進展を図るための前提となる私有財産制度と個人のイニシアティブを創出するために、主に技術協力を展開してきた。

1997年12月の欧州理事会(EU首脳会議)では、中・東欧諸国をEU加盟候補国として将来のパートナーとして迎え入れる準備をすることが決議された。PHAREプログラムはこれを受け、1998年からは、中・東欧諸国のEU加盟戦略を支援し、インフラ整備事業と、従来から認められてきた加盟に向けた協議の議題である域内協力を促進するため、現状の事態改善の可能性を有する中期的な財政措置が講じられてきた。制度整備の分野では、EU加盟国に倣った仕組みをつくり出すことに大きな価値が認められている。制度整備では、EU加盟候補国がEU法体系を実施・施行する行政能力と司法能力を強化するという課題に応えるために支援している。

PHAREプログラムでは、中・東欧諸国のEU統合の過程を具体的には以下の分野で支援している。

EU法体系への調和の促進
行政改革
社会システムの改編
投資促進
インフラ整備事業への協調融資
国境を接する諸国間協力
国境出入国管理の強化
域内諸国の地域協力

将来的には、PHAREプログラムでは予算の30%を制度整備に、70%を公共投資にあてることになっている。

以上のように創設以来10年を経過したPHAREプログラムは、中・東欧諸国の民主主義と市場経済への移行を支援する初期の段階から、現在EU加盟準備を促進する機能を果たすものに変容し、その年間予算15億ユーロは制度構築とEU法体系採用のための資金源となっている。

欧州委員会は、候補国の人材のEU加盟国の官庁、地方自治体、公共機関、専門組織への研修受入れ、それらの機関のスタッフの候補国への派遣などからなる姉妹提携プログラムを通して、大量の人材や資金を動員し、これらの候補国を支援している。既に、100人以上の姉妹提携アドバイザーが選出され、農業、金融、環境、司法、自治体強化といった分野で活動している。

2000年以降は、PHAREプログラムはその年間予算の一部を地域開発と、社会的連帯に振り向け、候補国がEUの政策と方法と調和する国家開発計画を作成できるよう援助することになっている。それらのプロジェクトは経済発展を促進し、加盟後の「構造基金」へのスムーズな参加を準備するものである。

PHAREプログラムは、候補国の必要資金のすべてを満たせるわけではないので、1998年国際開発金融機関との間で、覚書を締結し、相互の協調を強化し、共同融資の機会の拡大をめざしている。このプログラムの実施にあたっては、欧州投資銀行や欧州復興開発銀行との連携が図られている。幹事銀行となる欧州投資銀行は、欧州委員会との協力によりEUの政策目標の達成に努めている。

3) EUのアジェンダ2000

1993年ベルリンにおけるEU特別欧州理事会の場において2006年までの中期的なEU財政改革プログラム「アジェンダ2000」を採択、そのなかで、中・東欧諸国のEUへの統合の準備に合わせて、EUは加盟前援助を倍増させ、毎年31億2,000万ユーロとすることを決定した。

これは、EU共通政策の深化と、EUの拡大に対処するための財政計画であり、従来個別に行われてきたEUによる改革を戦略的に実施していこうとの目的から考案されたものである。

アジェンダ2000が優先する目標の内容は次のとおりである。

農業改革：農業改革の方針については1992年に定められており、これを継続するもの。
競争力の強化、直接所得補填の強化、農業法の簡素化、手続の分権化

構造基金、格差是正基金の受給効率の引き上げ：EU域内後進地域への基金の交付方法
の手間別、地域別による管理の集中

加盟申請国に対する加盟前戦略の強化：加盟申請国に向けられる2つの財政措置の新
設：運輸、環境保護のインフラ改善に向けた投資(ISPA)、EU共通農業政策に調和させる
ための投資(SAPARD)であり、年間5億ユーロ以上を配分するもの

アジェンダ2000による財政支出は、2000年に920億ユーロ、最終年の2006年には、906億
ユーロが予定されており、EUのGNPのそれぞれ1.13%、0.97%の規模にあたる。

4) EUの対ポーランド支援について

1998年3月の欧州理事会で採択された加盟パートナーシップで、ポーランドの優先政策課
題とされたのは、

民営化の加速、国営セクターのリストラクチャリング、銀行の民営化などの経済改
革、鉄鋼部門改革プログラムの実施などに見られる産業構造改革

認証、規格基準、知的所有権の調和、産業及び資本の自由化に見られる国内市場改革
農業改革及び地域開発

環境法の改革

ベラルーシ、ウクライナ、ロシアの国境管理の強化、EUに準じる査証制度の導入によ
る国境問題の解決

関税の徴収、行政・司法能力の向上、会計検査の適正な実施であった。

ポーランド側にはEUの基本法、なかでもローマ条約、マーストリヒト条約、アムステル
ダム条約に準拠する法・規則・慣習の体系の整備のための国家プログラムの作成が求められ
た。プログラムには加盟準備のための施策が提示されるとともに、2002年までの実施計画が
添付されている。

ポーランドの改革を支援するため、EUはPHAREプログラムを通じて財政支援を実施し
てきている。1990年～1999年にポーランドに投入された資金は、20億2,400万ユーロにのぼ
る。ポーランドはPHAREプログラムによる支援の最大の受け取り国である。1999年につい

ては2億1,350万ユーロが供与されて、20%が制度構築プログラムに、80%が投資プログラムに割り当てられた。

2000年から環境、インフラ整備のためISPA、農業向けにSAPARDの支援プログラムが実施される。2006年までの対ポーランド財政支援は年間6～10億ユーロにのぼる予定である。

5) EUの対ハンガリー支援について

評価調査団がブダペストのEU委員会事務所を訪問し、担当者から聞き取った2000年/2001年のハンガリーに対する協力重点分野については以下のとおり(予算合計6,500万ユーロ)。現在ハンガリーには、EU加盟各国の行政官や民間コンサルタントが長期専門家として約30名派遣中とのことであった。

制度構築

少数民族のロマ人(ジプシー)対策

シェンゲン協定に基づく不法入国者取り締まりのための国境管理

社会基盤のための資本投資

動物検疫

下水道、廃棄物処理

保健、ソーシャル・セーフティネット

経済社会統合

訴訟制度、法制度

中小企業融資プログラム

雇用

地方インフラ開発

二国間国境周辺協力

(3) 二国間援助機関(ドイツ)

1) ポーランドに対する支援について

EU加盟支援のための政策アドバイザー派遣による法整備

ドイツ人行政官が、長期専門家あるいは短期専門家として、EU加盟及び市場経済のために必要とされるポーランドの経済関係法の改正点について、分野ごと(三十数分野)にポーランド側行政官に対して、ドイツの行政及び立法のとった措置を参考例にして、実務及び研修を通じて指導している。こうした支援の結果、ポーランドの数多の法律には、随所にドイツ人アドバイザーの提案が取り入れられている。

民間企業振興

(a) コンサルティング・プログラムによる、繊維産業の中堅企業に対する経営診断

- (b) ドイツ・ポーランド経済促進協会を通じたドイツとポーランド間の経済協力振興策
- (c) ドイツとポーランド双方の商工会議所による提携の支援
- (d) 国有企業の民営化とリストラクチャリング

民間企業への支援では企業管理職及び経営者向けの各種研修が実施されている。

その他

上記の2つの重点分野に加え、いくつかのプロジェクトがほかの分野で実施されている。

(a) 農業

- a) 農業分野の教員研修
- b) 農産物販売組合の設立のためのアドバイザーの研修
- c) 農耕地の連作防止のための休耕促進

(b) 社会福祉

- a) 新たな年金及び保険制度導入のための助言
- b) 労働災害に起因する障害者リハビリテーションセンター設立
- c) ドイツ及びポーランドのボランティア福祉介護団体相互の協力を促進するための調整機関支援

(c) 環境保全

- a) 環境省の公共輸送規制のための法律制定に際しての助言
- b) 地方自治体が運営する公共輸送事業体支援
- c) 中規模地方自治体による暖房供給体制の再編支援
- d) ドイツの廃棄物処理企業と、それらの企業の(処分場)誘致に関心を有するポーランドの自治体の協力の仲介
- e) 観光振興
- f) 地方観光連盟設立のための措置
- g) 地方自治体行政組織再編

2) ハンガリーに対する支援について

行政・法制度支援

ハンガリーによる法制度改革の一環で実施されている法整備支援の重点分野は、民法、商法、経済法の改正であり、併せて法律の専門家の養成と研修が実施されている。1999年には、EU加盟準備のための支援として、法律家向けの研修及び助言を通じて、銀行法、不動産登録法、信用担保法の制定への協力が行われている。

また1999年には、首相府外国援助調整局に二国間及び国際機関援助の案件発掘、形成、モニタリングのためのアドバイザーが配置されている。

民間企業振興

民営化関連のドイツの援助は、ハンガリーの中堅企業への支援に向けられてきた。支援の主たる内容は、ハンガリー企業振興財団の企業コンサルタントの再訓練、ドイツ実業家中央連盟、零細業者の利益代表者であるハンガリー実業会議所の連携の継続である。

ドイツとハンガリーの2か国の企業間の関係を進展させるのに有益な試みとして、ハンガリーの中堅企業が、ドイツ国内で開催される見本市や展示会に参加するための援助が公的に行われた。

財政部門

関税、租税、財政分野での長年の協力は、税関行政における担当官への研修を含んだ法と行政機構の整備に限定された。

人材の養成と再訓練

自国が天然資源の乏しい国であることから、ハンガリーの政府は、西側先進国の経済構造と市場での急速な経済成長と経済統合を果たすため、人的資源の開発こそが最も重要な前提であると考えている。そのため、人材の養成と再訓練の事業についての関心は、非常に大きいものがある。このため、ドイツの移行支援の財源の約30%が、人材の養成と再訓練にあてられている。

EU加盟交渉の事前準備についてのハンガリーの行政官の知識は、社会主義体制崩壊後の頻繁な行政官の交代により全く蓄積されてこなかった。このため、ハンガリーの国内で行政官が講師を務めて行う研修が行われているが、この研修の講師養成を目的にした研修が行われている。

資格を授与する研修事業の重点は、貿易と産業の分野の職業訓練に置かれている。この研修事業は、ドイツとハンガリーの二国間経済関係を強化・拡大するために、両国の商工会議所の協力に基づいて実施されている。

農業部門

ハンガリーの国民経済上、伝統的に重要な農業部門では、ドイツの援助は次の4プロジェクトに集中している。第1は、ドイツのモデルをもとにした欧州連合(EU)向けの農産物販売組織であり、1998年首尾よく設立された。第2は、農耕地の区画整理、第3は政治主導で行われた農業統計情報システムであり、最後の第4のプログラムは毎年実施されている農業及び園芸分野でのハンガリー人約20名のドイツでの養成研修及び再研修である。

その他

移行支援では、移行の過程と急激な経済発展への側面支援の一つとして、労働政策、社会政策の分野(援助の28%)、環境の分野(援助の18%)でも貢献している。なかでも、社会

開発の事業がドイツの援助の価値を高めるのに寄与している。全盲者及び視覚障害者のリハビリテーションセンター、成人障害者用のモデル・リハビリテーションセンター、障害者の雇用確保のための地域作業所の建設支援が、特に成功例とみなされている。

長期間にわたるハンガリー環境省への協力は、EUのPHAREプログラムによる環境分野の協力の増大に伴って、1998年打ち切られた。他方ハンガリー - 自然保護局へのドイツ人長期専門家2名の派遣は、ハンガリー側のたつての要望によりさらに2年間延長された。

Box 2 EUの東方拡大

欧州15か国で構成する欧州連合(EU)は12月11日、ニースの首脳会議で中・東欧12か国の新規加盟に備え、基本法である「アムステルダム条約」を改正することで合意した。加盟国倍増で予想される意思決定の遅れを回避し、政策決定を効率的にするため、閣僚理事会で全会一致を必要としない「多数決制」を採用する分野を司法、通商、地域振興など28の分野に広げたが、既に対象になっている分野も含めると9割の分野がカバーされることになる。サービスや知的所有権に関する貿易も原則多数決できめるようになる。

さらに、これまでの「もの」の貿易に加え、一部加盟国(最低8か国)だけで政策統合を進められる枠組み(先行統合)を創設、外交や経済、社会政策に適用する。これまでも11か国でスタートした通貨統合のように、一部の加盟国だけで統合を進めてきた分野はあるが、参加しない国も含めて加盟国すべての合意が必要だった。改正後は拒否権がなくなるうえ、最低8か国集まれば政策統合を進められる。先行統合の対象分野は、政治、社会だけでなく、共通の外交政策、安全保障政策にも及ぶ。ただし軍事、防衛的事項は対象としない。

しかし、イギリスが国家主権にかかわるとして強く拒否した税制、社会保障、フランスがこだわった「文化関連」の通商政策、知的財産権の分野の多くで全会一致原則が温存された。

EUは、多数決の分野を広げることによって統合を進めてきた。1993年初めに域内のもの、サービス、資本、人の自由移動を確保する「市場統合」を実現できたのも、1987年の基本法である「アムステルダム条約」改正で、域内市場統合に関するルールはすべて多数決制で決定することを定めたことにより加速された。

多数決で重要となる各国の持ち票も東欧を含めて27か国に計345票(これまで15か国計87票)を配分、ドイツ・フランス・イギリス・イタリアが各29票(これまで各10票)で同水準となったうえで、人口の多い国に厚くした。拡大EUの加盟候補国となっている国では、ポーランドが最多の27票、最小のマルタが3票となる。多数決では、258票、加盟国の3分の2の賛成が必要となる。持ち票の数字は、人口、経済力等を加味するとはいえ、政治判断の産物だった。大国は、現状に比べ約3倍の票を獲得、2倍強の増加率の小国と格差が広がり、ドイツ・フランス・イギリスの3か国は、自らの持ち票に、一つの小国の票を加えて一定の票を得れば、法案を可決で切る権利を手に

した。提案を行ったフランス政府は、イギリス・フランス・ドイツ3か国でEU決定権を握れるよう配分する一方、ポーランドやルーマニア等歴史的に親仏の国へ票を割り振ることで、東欧でのドイツの影響力の拡大を防止する策を講じたといえる。現加盟国の小国には、大国優先のフランスの外交戦略を見抜き、統合の歴史に貢献したわけではない東欧の加盟予定国への厚遇に不満をもった国もある。

仮に新規加盟する東欧諸国が国内産業保護のために反対しても、多数決で決定できる領域が広がり、EUの政策決定が麻痺するような事態は避けられる。新規に加盟する東欧諸国などは、経済の発展が現在のEU加盟国に比べて遅れており、外交政策の立場も異なる可能性がある。東欧諸国が賛成するのを待っていては、EUの共通政策を決定できない事態が起こりかねない事態も想定されるため、先行統合の枠組みを決めておけば、こうした懸念はなくなる。

ただ、通商分野でフランスが反対していた映画が除外されるなど、大国の国益意識で重要政策への適用が骨抜きになった分野も多い。このようにEU内が政策分野によって2グループに割れ、共同歩調を重視した戦略が大きく変わる可能性もある。拡大EUは東欧諸国が参入することで、「持てる国」と「持たざる国」が同居する。

加盟各国は改正後の新条約となる「ニース条約」を来年にも批准、早ければ2002年半ばにも発効する見通しである。ニース条約は一部の加盟国が共通政策を先取りする先行統合にも大きく途を開いた。加盟国の急増でEUのまとまりが弱まるなか、欧州統合はドイツ・フランスを中心とした先行組が担うことになりそうである。

今回の合意で、歴史的な東方拡大による中東欧諸国の具体的な加盟時期は設定されなかったが、シラクフランス大統領は、「2003年には受入体制が整うが、最初の加盟が実現するのは2004年」との見通しを示し、2004年以降にも実現する見通しとなった。EU加盟を最も急いでいるポーランドのブセック首相は、「EUの早期拡大をめざす意見が優勢となることを願っている」と述べた。ベルリンの壁崩壊から11年たって初めて旧社会主義圏諸国が欧州の政治経済共同体に組み込まれる枠組ができ、欧州の大半を網羅した27か国体制になれば4億8,000万人の巨大経済圏が誕生する。

第4章 JICAの中・東欧諸国への協力の経緯と実績

4 - 1 JICAの東欧諸国への協力の経緯

(1) 経緯

1989年以降、中・東欧諸国は急激な変動を経験し、政治・経済の両面で、民主化、自由化の大きな改革が実施された。西側先進諸国によるこれらの諸国への支援は、アメリカのブッシュ大統領のポーランド、ハンガリーへの支援の提唱を受けた1989年7月のアルシェ・サミットにおけるG24設立宣言に端を発している。サミット参加7か国やEU加盟国15か国に、オーストラリアなど24か国及び国際通貨基金(IMF)、世界銀行、経済協力開発機構(OECD)などによる対東欧支援関係国会合の枠組みを組織し、これらの国々の改革を積極的に支援している。この支援では、支援対象国である中・東欧諸国に対し支援の条件として、人権の尊重、法の支配、自由選挙の実施、複数政党制の導入、市場経済への移行等の自由化・民主化の進展が明確に掲げられている。

また1991年4月には、中・東欧諸国及び旧ソ連の市場経済化への移行を支援するため欧州復興開発銀行(EBRD)がロンドンに設立された。EBRDは従来の世界銀行をはじめとする国際開発金融機関と異なり、複数政党制による民主主義、多元主義及び市場経済の受入れと適用を条件とした極めて政治性の高い銀行であり、業務内容も民間セクターの育成に重点を置いた特異な銀行である。

こうした国際的な支援の枠組みに我が国が積極的に参加してきているのは、東欧諸国の改革を通じて東欧諸国と当時のソ連の従来の関係が変化し、中・東欧諸国が国際場裡において主体的プレイヤーとして登場しており、我が国をはじめとする西側先進諸国が中・東欧諸国との関係を拡大することがグローバルな秩序の再構築に大きく貢献できるとの認識に基づいている。

具体的な我が国の協力は1989年度にポーランド、ハンガリー向けに始められた協力を始まるが、これはこれまでもわずかながら研修員受入事業などを通じて実施されてきた欧州向けの協力の本格化を意味し、その目的とするところは市場経済化の達成という政策・制度づくり支援をめざした知的支援型の協力であった。

1989年12月ブリュッセルのG24によるポーランド、ハンガリー支援閣僚会議開催を受け、我が国は1990年1月の海部総理大臣のポーランド、ハンガリー歴訪時に、ベルリンで円借款、貿易保険、食糧援助とともに、「人と人との直接の交流を通じての技術移転を重視するとの観点から、今後数年間にわたり環境や経営管理の分野における研修員の受入れ、専門家の派遣などにより、両国に対し合計2,500万ドルの技術協力を実施する」旨を表明した。

技術協力については、「ハンガリー、ポーランドの市場経済原理を柱とする経済改革を支援するため、経営管理、環境などの分野における研修員の受入れ、専門家の派遣などにより、む

こう数年間にわたって実施する」とこととされた。

海部首相東欧訪問時の支援表明の詳細は以下のとおりであった(総額19億5,000万ドル)。

- 1) 対ポーランド通貨安定化基金
(海外経済協力基金商品借款): 1億5,000ドル(214億円)
- 2) 貿易保険: 対ポーランド向け3億5,000万ドル(2年間)
対ハンガリー向け4億ドル(2年間)
- 3) 日本輸出入銀行融資: 対ポーランド向け5億ドル(3年間)
対ハンガリー向け5億ドル(3年間)
- 4) 対ポーランド向け食糧援助: 2,500万ドル(34億円)
- 5) 技術協力: ポーランド及びハンガリー向けに経営管理及び環境などの分野で2,500万ドル(5年間)
内訳: 1) JICA分2,100万ドル(外務省予算)
2) 財団法人海外技術者研修協会分300万ドル(通産省予算補助金)
3) 国連工業開発機関拠出金100万ドル(通産省予算)

また1990年7月のG24閣僚会議では、ポーランド、ハンガリーに加え、チェッコ・スロヴァキア、ブルガリア、ユーゴスラヴィアへの支援を決定しており、我が国としても、上記の2か国以外に対する支援を具体化していく考えで、すなわち、2か国と同程度の技術協力、日本輸出入銀行を通じた資金協力及び貿易保険の弾力的な運用であり、特に経営管理、生産管理、環境、農業、保険医療等種々の分野での技術協力を実施していくというものであった。

中央計画経済から市場経済への移行を達成することを目的とした協力は、その後1991年のソ連の崩壊に伴い、インドシナ、モンゴルに対する本格的な支援、あるいは中央アジア、コーカサスなどへと拡大されていった。しかしながら、開発援助委員会(DAC)リストパート1(開発途上国)に掲載されたユーゴスラヴィアとアルバニアを除いた東欧向けの支援を政府開発援助(ODA)予算で実施するには、例外的かつ時限的な市場経済化の支援のための協力と位置づけられる。

また我が国が、相手国政府と経済協力関係の協議を行う公式なミッションは、主な被援助国へ年間10数件派遣されているに過ぎないが、東欧諸国については、協力の特殊性を配慮して、協力開始後2～3年後の1992年から政策協議を行った。こうして外務省は、経済協力局課長、首席レベルが団長になり、東欧課の担当官も参加し、JICA職員も構成メンバーになり、プロジェクト確認調査団をポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロヴァキア、ブルガリア、ルーマニアに派遣し、これらの諸国の技術協力所管窓口官庁関係者と協議を行っているが、外務省が協力方針策定にこのような対応をしてきた地域はこれまでもなく、時限的な協力であること

が強く認識され集中的な取り組みを行っている結果の表われである。

4 - 2 JICAの協力重点分野について

(1) ポーランド

JICAは、外務省の実施する当該政府との援助政策協議への参加や、プロジェクト確認調査団の派遣を通じて協力の相手国の包括的な援助ニーズの把握を行っているほか、企画調査員の派遣、在外専門調整員の活用や、本邦からのプロジェクト形成調査団の派遣といったスキームを通じて個別のセクターや案件のニーズの把握を行っている。また現在事務所設置国では国別事業実施計画を策定して、当該国の開発の方向性、援助重点分野、JICAの協力の基本的な考え方、開発課題とJICAの事業計画をまとめている。

しかしながら、ポーランドについては国別事業実施計画がまだ策定されていないため、これに代わるポーランドへの協力の方針によりポーランドの開発課題を概観する。

ポーランドは、様々な課題は残っているものの民主化、市場経済化への軌道を確実にたどっている。特に経済は旧社会主義体制諸国のなかで抜きん出た成長と好調な経済状態を維持している。しかし、インフレ率が依然として高く、国有企業の民営化が思うようには進んでいない。一方、民営化に伴う清算が原因となって、地方に非常に多くの失業問題と過疎化現象が社会問題として生み出されており、体制移行に伴う歪みも発生している。

このような事情を踏まえ、以下の3点が最重要課題と設定されている。

- 1) 体制移行後の経済をさらに確実なものにするために財政金融・産業政策等の知的政策支援を含む市場経済化支援、
- 2) 旧社会主義政権のもとで疲弊した経済・社会インフラのリハビリ・近代化、
- 3) 旧社会主義政権のもとで等閑視され、深刻化していった環境問題に対する支援

上記の最重要課題に対しての取り組みとして、JICAは具体的に以下の協力を行うとしている。

市場経済化への支援：産業政策、金融、法制度、中小企業振興、投資環境整備等の分野において、研修員受入れ、専門家派遣、開発調査を実施する。

経済インフラ(交通、省エネルギー等)の支援：研修員受入れ、開発調査を実施する。社会インフラ(科学技術・情報システムの近代化等)には研修員受入れ、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力を実施する。また教育分野において協力隊員を派遣する。

環境改善に対する支援：研修員受入れ、開発調査を実施する。

ポーランドの3つの最重要課題については、市場経済化への支援としての法制度への協力を

除き、研修員受入事業により市場経済化、経済インフラ、環境改善の各分野ともほぼ網羅的に協力していることがわかる。

また、専門家派遣、開発調査の場合でも重点的に先方政府の要望に応えている分野では、協力開始前に、あるいは現地での協力を並行して、日本での研修員の受入れを行い、日本の当該分野での取り組みを紹介しているケースが目立つ。ほかの形態では協力を行っていない衛生行政と電気通信経営管理の分野でも、JICAの技術協力は研修員受入れだけは協力している。

また本項では、JICA基礎調査部が1996年3月に実施したポーランド、ブルガリア市場経済化支援プロジェクト形成調査結果資料に記載されたポーランドへの協力の方向性と、実際のJICAの協力の比較を試みる。

総括編のポーランド調査結果に関して、少し長くなるが以下の記述を紹介する。

「ポーランド経済当局が現在の自由化、市場経済化の路線に強い自信をもっており、マクロ経済関連、経済政策・運営、金融制度等の面での協力については現在(1996年)のポーランド大蔵省への個別専門家派遣に加えて新たな協力を行う必要性は低い。また、経済政策のなかで我が国の協力の余地があると考えられる産業政策についても、特定産業の育成という形での政策誘導には抵抗が強く、むしろ包括的な貿易政策/外資導入政策及びテクノロジーの導入/育成を主体とした産業政策をめざしていると思われるので、今後この面での協力を実施するにあたっては、我が国で認識されている低利融資/優遇税制という産業選別的な産業政策が受け入れられる余地は小さい。また、個別銀行の民営化・経営の効率化、産業の民営化又はリハビリが依然課題になっているが、これも基本的にはEUなど諸外国の金融機関/企業の協力・支援を受けることを含め商業ベースでの活動の一環として扱われるべきである。したがって、今後我が国が支援する分野としては市場経済化が順調に進展しても俄かには解決されない、又は市場経済化の進行につれて悪化する可能性のある分野が中心となるべきである」

上記で述べられた当時の現状分析は的を射たものと評価できる。当時のJICAの協力分野、内容の見直しを提言しているが、その時点では協力分野の絞り込み、再検討が十分には行われなかったものの、現在では重点分野の絞り込みがなされている。

また、提言は具体的に、以下の分野での協力可能性を検討すべきであるとしている。これは、協力の方向性の転換を促す内容となっている。

- 1) 市場経済化に従って顕在化してきた貧富の格差拡大によって必要性の高まる福祉政策
- 2) 拡大傾向にある地域格差を是正するための地域活性化のための政策支援
- 3) 市場経済化によっても政府による規制がない限り悪化する可能性のある環境分野
- 4) 効率的に機能していない協同組合の活性化、灌漑/土壌などの技術的問題、潜在的失業者が増加している農村の社会問題など難しい課題を抱える農業分野

また、調査結果資料のポーランド編第2章、「対ポーランド協力の方向性(提言)- JICAの今後の協力に関する総合的方針等 -」では、以下の5点が具体的に提言されている。

1) 地域格差の是正

1989年以降の市場経済化を志向したマクロ経済運営を遂行するポーランド国において、一連の経済改革がもたらす歪みが顕在化している第1のポイントは、地域格差の増大である。この是正に必要なのは、市場経済メカニズムの波及を地域にまで拡大するための地域ポテンシャルの明確化を目的とした地域開発計画の策定である。

2) 環境保全

ポーランド国においては、EU基準に適合し得る環境保全政策が採用されているが、横断的な取り組みを必要とする環境保全対策のあり方と現行の縦割り行政から派生する取り組みとの整合性をいかに図るかという点で、同国の環境保全政策には多くの問題が存在する。つまり、複合的かつ重層的な角度からの環境保全の見直しとその改善の枠組みが求められている。

3) 産業政策(輸出振興、技術政策、産業構造転換、中小企業振興、国営企業の分割・民営化)

ポーランド国では、各地域ごとのポテンシャルを十分に生かした産業構造の改編が急務である。言い換えれば、旧体制から継続している産業基盤を見直すことなく将来のあるべき姿を模索しているのでは、地域の産業構造に何ら抜本的な改善を促し得ない。

4) 農業政策(農業協同組合支援、農産物市場整備、土壌改良)

近年ポーランド国の農業生産の低下傾向が明らかとなっている。これは、ただ単に天候の変調や農業形態の変更によるものではなく、農業技術、農地保全、農業生産構造及び支援システムなどの現状に起因するものと考えられる。農業生産に関しては、同国の中期的な目標であるEU加盟に際しても重要な評価対象であり、その落差を縮小するために格段の努力が求められているところである。

5) 住宅供給

都市部での住宅供給を増加させるためには、住宅の需要トレンドを明確に把握すること、大規模中高層集合住宅の建設を促進するための都市・住宅開発に関する総合的な事業展開支援の方策の検討と、住宅建設に係る融資制度の確立が急務である。

以上の提言に加え、調査結果資料では、具体的に以下の4件の実施候補案件の検討も行っている。このうちコニン地域総合開発計画調査と省エネルギーマスタープラン調査は開発調査として実施された。中小企業育成マスタープランは重要政策中枢支援協力「産業政策」の協力内容の一部として取り組まれ、農業協同組合再編マスタープランについては、実際には農協改革支援分野あるいは農産物マーケティング分野の専門家派遣で対応している。

開発調査が実施された省エネルギー計画については、報告書がポーランド政府に提出され

た後、ポーランド側から省エネルギー分野の人材養成を目的とした研修センターの設立を目的としたプロジェクト方式技術協力の要請が提出され、2000年度基礎調査が実施され、短期調査の実施も予定されており、2001年度協力開始を念頭に、具体的な作業を行っている。

住宅供給の分野での協力の提言に関しては、住宅建設管理の分野でポーランド建設省への専門家派遣を行っている。

このように、JICAにとっての重要課題である、1)市場経済化への支援、2)経済インフラ整備支援、3)環境改善の分野において様々な協力形態により支援を行った。

こうしてプロジェクト形成調査で日本側が協力することを提言されている分野は、すべて協力を行ったことが確認できた。ただし、協力内容の拡大についての提言は上記のようにおおむね実現されたものの、産業の民営化又はリハビリについては商業ベースでの活動の一環として扱われるべきと指摘された点については、十分受け入れられず引き続き重要政策中枢支援や開発調査によって、国有企業の民営化、リストラについての協力が継続された。

上記のような技術協力が実施された背景には、当時ポーランドが公的債務及び民間債務について、各々パリ・クラブ及びロンドン・クラブによる債務削減協議対象国であり、日本からの新たな公的資金の投資は一部の例外を除き困難な状況が続いていた面があった。同時に、ポーランド大蔵省も自らの対外債務の増加に極めて神経質であり、日本・ポーランド双方にとって資金協力をすすめる余地はなかったと考えられることを念頭に置く必要がある。こうした制約条件の下で、市場経済化の促進と政策、制度上の知的支援が行われたことは、JICAが日本のポーランドに対する援助実績に占める比重を高める結果となった。

(2) ハンガリー

国際協力事業団(JICA)のハンガリーに対する技術協力は、具体的には1990年3月の我が国への経営管理、生産管理分野の計50名の研修員受入れにより開始された。援助の最重点課題には、ポーランドと同様以下があげられている。

- 1) 経営管理、生産管理などの生産性向上分野での技術支援のほか、政策支援型を含めた市場経済化支援
- 2) 旧社会主義政権のもとで疲弊した経済・社会インフラのリハビリ・近代化
- 3) 旧社会主義政権のもとで等閑視され、深刻化していった環境問題に対する支援

上記の最重点課題を達成するため、JICAは以下の取り組みを行ってきた。

市場経済化支援：技術協力を中心とする生産管理、経営管理、生産性向上、農業等における研修員受入れ、専門家派遣、開発調査、プロジェクト方式技術協力の実施

経済・社会インフラ整備：開発調査等の実施

環境問題に対する支援：研修員受入れ、専門家派遣、開発調査の実施

上記の市場経済化支援、経済・社会インフラのリハビリ・近代化、環境問題に対する支援の3つの重点課題の達成のためJICAが講じた対応のうち、研修員受入れについては、以下のとおりであった。

1989年度に50名を受け入れて以降、本邦へのハンガリーからの研修員受入計画数は、1990年度から1992年度までが各100名、1993年度80名、1994年度60名、1995年度40名、1996年度30名、1997年度25名、1998年度22名、1999年度23名、2000年度21名と推移している。1989年度に東欧研修員受入れ計画が発足して以来、我が国はハンガリーから、今年度末までに約650名を受け入れることとなる。

ハンガリー向けに本邦で実施されてきた研修コースの内容は、上記の最重点課題の取り組みを中心に編成され、各年度に開設された新規コースだけを列挙してみても、1989年度生産管理・経営管理、1990年度農業・生産管理(エレクトロニクス・自動制御)・環境保全、1991年度衛生行政・財政金融・運輸交通・経済計画、1992年度マクロ経済・農産物市場経済・電気通信経営管理、1993年度産業政策・環境、1994年度中小企業振興・エネルギー対策・産業環境対策、1995年度経済政策・省エネルギー対策・環境行政、1996年度海外貿易振興の各コースが実施されているが、近年は研修員受入人数の減少により新規コースは実施されていない。

しかし、専門家派遣実績(含むプロジェクト方式技術協力)で見た場合、ハンガリーに対する協力は、1998年度までで延べ約50名で、ポーランドの176名に比べ低調に終わった感が否めない。対象分野では、産業政策、生産性向上、投資促進、輸出政策、中小企業政策といった市場経済化支援と、ドゥナウイバロシェ工科大学で環境管理への協力を行ったが、2000年度には、環境分野での長期専門家によるチーム派遣での協力が計画されている。

プロジェクト方式技術協力については、東欧各国に最低1プロジェクトを実施するとの方針に基づき、市場経済化支援の観点から、本邦で研修員受入事業の委託先にもなっている財団法人社会経済生産性本部が国内の支援機関となり、生産性向上プロジェクトが実施された。

最重要課題のうち、開発調査では市場経済化支援の分野で、「国有自動車部品企業リストラクチャリング計画」、「省エネルギー計画」、環境問題の分野では、都市環境分野の「ブダペスト市都市廃棄物処理計画」、「ミシュコルツ地域大気汚染対策計画」、自然環境分野の「バラトン湖環境改善計画」、産業環境分野の「ボルショド発電所性能向上・環境保全再建計画」と、環境全般への協力が実施されたが、社会・経済インフラ分野では産業環境分野で触れた「ボルショド発電所性能向上・環境保全再建計画」の開発調査が実施されている。なお、評価調査時点では開発調査で中小企業振興計画調査が実施中であり、中小企業政策及び環境政策の専門家の長

期派遣も実施されている。以上からハンガリーでは、市場経済化支援と環境保全に重点を置いた協力が実施されてきたことがわかる。

4 - 3 JICAの東欧支援の特徴と実績

(1) 特徴

1) 我が国の中・東欧市場経済化支援の特徴

支援実施体制

- (a) 当初ポーランド、ハンガリーの2か国に対して1990年から時限的に実施された協力であり、順次対象国が拡大された。我が国はEU主導のG24の枠組みにより、援助協調の観点からEU加盟を最終的目標とする中・東欧諸国の市場経済化を側面から支援している。協力は、1990年当時の海部首相が2か国に対する協力内容、金額を国際的に公約して開始されている。
- (b) 支援の開始にあたっては、多額の資金需要を賄うため、通常は途上国には分類しないDACリストパート2に掲載されている諸国への支援ではあったものの、OECDのDACの場で財源にはODA予算を使用することが可能との合意がなされ、我が国もほかの国と同様、ODA予算が使用して協力を行った。(ただし、DACの実績統計にはこれらの地域への協力実績が含まれない)。
- (c) 短期間に大規模の技術協力を実施するため、協力開始当初に東欧地域特設研修コースを新たに設置して、大量の研修員受入れ(ポーランド約700名、ハンガリー約650名)を可能とする体制を整えた。市場経済化という知的支援(政策立案、制度構築)面での協力を実施していくために「重要政策中枢支援」事業が開始され、日本の経済官庁のノウハウ・人材が活用された。また併せて国営企業の民営化などを促進するために、民間企業のノウハウ・人材もこれまで以上に活用された。
- (d) 中・東欧支援に際し、当初JICAは現地事務所を設置しておらず、現場で実施する在外公館支援が技術協力の実施に必要な業務を実施していた。JICAはこれらの在外公館を支援するため、オーストリアのウィーンに事務所を設置して、後方支援を行った。
- (e) 協力の拡大の一環として、ハンガリー、ポーランド、ブルガリア、ルーマニアに順次青年海外協力隊が派遣された。それに伴い、各国に協力隊調整員事務所が開設され、現場で大使館の業務を支援した。

協力分野・内容

- (a) 市場経済化の紹介にあたっては、日本の経験に基づく産業化のモデル(生産管理、経営管理、品質管理、労務管理、産業政策等)が適用された。
- (b) 計画経済体制での環境対策の不備により環境が悪化していたことから、産業公害対

策等環境分野での協力が広範に実施された。特に東欧では、当初円借款が環境分野にしか適用されていなかったことから、円借款との連携を図るため開発調査については環境分野に集中して実施された。

- (c) 市場経済化支援の観点から、国営企業の企業再編、民営化の協力が実施された。
- (d) 知的支援の一環で、制度・政策支援のために財政金融、保険、経済産業政策、中小企業振興、生産性向上(生産管理、経営管理、品質管理、労務管理)、投資促進分野での協力が実施された。
- (e) 計画経済体制下に建設された道路、鉄道等のインフラの修復と事業体の再編のための協力については開発調査などにより積極的に実施された。しかし、電気通信、放送分野の協力は、欧州のドナーが実施していたこともあり、研修員受入れなどを通じて限定的にしか実施されなかった。

(2) 実績

JICAでは、ポーランド、ハンガリーへの技術協力を円滑に実施すべく、1990年1月末にプロジェクト確認調査団を両国に派遣し技術協力スキームの説明を行うとともに、今後JICAが実施する協力の内容について政府関係者と協議した。また、同時期に円滑な技術協力を実施するため、両国に企画調査員を3か月間派遣している。さらに、同年3月には、鉱工業分野の開発調査案件の選定確認のため、両国に対し調査団を派遣し、同年4月中旬には、ポーランドに社会・経済インフラ分野の開発調査案件の発掘・形成のため調査団を派遣している。

1) 東欧地域別及び国別特設研修コースの設置

1990年3月ポーランド、ハンガリー向けにそれぞれ経営管理と生産管理の国別研修を実施し、各コース25名ずつ各50名、合計100名を受け入れた。

1990年度については東欧支援研修員受入計画として、受入人数、対象分野を拡充し、経営管理、生産管理、農業、環境の4分野の国別研修コースに加え、既存の開発途上国向け集団研修コース、個別の研修の実施を行い、両国とも100名前後、計約200名の研修員が来日した。

このように、東欧に対する技術協力は1990年3月の研修員受入れを皮切りに、1990年度以降、開発調査、青年海外協力隊、専門家派遣など徐々に本格化していったが、研修員受入事業は、東欧諸国特設コース及び国別特設コースを設置し、1コース当たり15名程度を受け入れることにより、経営管理、経済政策、環境保全を中心に、運輸交通、電気通信、農産物流通など市場経済化に伴って改革の必要なソフト分野で展開されてきた。これにより、1990年代初頭には、ポーランド、ハンガリー両国から1年間当たり各々100名の研修員を受け入れ、また1990年代半ばの最盛期には東欧諸国から年間合計約300名を約20コースの東欧諸国

特設研修コースに受け入れていたが、これはほかのドナーにない特色となっている。

このように上記の研修員受入事業は急速に変化する経済状況に対応し、市場経済化を達成するという東欧諸国の要請に対応する人材を育成するうえで、また行政機関の中堅幹部及び民間企業のマネージャークラスという各機関の中核となって組織運営を担っており、多忙を極める人間を本邦で各コース当たり約3週間という短期間に研修して効果をあげたと認められ、以後の市場経済化支援対象国であるインドシナ、モンゴル、中央アジア諸国向けにも同種の研修コースなどが開設される結果を生んだ、これまでの研修員受入事業に例を見ない先駆的なモデルケースとなった。

これは、急速に進む体制移行のなかで市場経済メカニズムの実際を見せることによる人材育成が、これらの国々にとって最も効果的であると考えられたからである。急激に社会経済変革が進むなかで、「市場経済化支援」という大きな柱の下で、特定分野の研修に短期間にこれだけ大量の研修員を受け入れたことは、これまでの我が国技術協力の歴史では初めてのケースであった。

この後環境や農業コースに受入れを拡大し、「1989年から1993年の5年間で両国から350人ずつ計700人を受け入れる」とした当初目標をはるかに大きく上回った。

1999年度までの受入れ実績は、ハンガリー628人、ポーランド685人である。

表4-1 研修員受入実績

(単位：人)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ハンガリー	50	94	107	100	79	56	41	27	25	23	26	21	649
ポーランド	50	106	104	98	78	58	51	34	38	36	32	27	702

*2000年度は計画数

2) 専門家派遣事業

東欧諸国への専門家派遣事業は、1990年ポーランドに派遣したのが最初である。派遣期間は約9割が短期派遣、約1割が長期派遣である。指導科目は多岐にわたるが、市場経済移行を経済・社会の全面的な移行変革の過程であると捉えれば、ほとんどすべての案件を直接、間接に市場経済化の案件と位置づけられる。東欧諸国のなかでは、ポーランド向けの派遣専門家数がほかの国を断然引き離してトップを占める。

特記すべき指導科目は、財政・金融政策、保険、行政改革、産業政策の分野で、この分野では政策助言型専門家を政策官庁(大蔵省、閣僚会議府、商工省)に対し長期で派遣しているが、人選にあたっては官庁の現役職員あるいはOBを専門家として派遣するなど、これまでの技術協力とは異なり、大蔵省、総務府の積極的な協力姿勢が認められる。これ以降市場経済化支援で、大蔵省がJICAの技術協力に参加する端緒となったと結論づけられる。

表4 - 2 ハンガリー / ポーランド国別特設・東欧特設研修コース一覧

ハンガリー

生産管理	
経営管理	
環境保全	
環境保全 2	東欧特設：チェッコ・スロヴァキア、ブルガリア
農業一般	
農業一般 2	
農業 1	東欧特設：ブルガリア
衛生行政	東欧特設：ポーランド、チェッコ・スロヴァキア、ブルガリア、ルーマニア
財政金融	東欧特設：ポーランド
運輸交通一般	後に東欧特設：ポーランド、チェッコ
経済計画	
マクロ経済	
環境 2（大気）	
農産物市場経済 2	
環境	東欧特設：ポーランド、チェッコ・スロヴァキア、ユーゴスラヴィア
産業政策	東欧特設：ポーランド、チェッコ・スロヴァキア、ユーゴスラヴィア
中小企業振興	東欧特設：ポーランド、チェッコ、スロヴァキア
省エネルギー対策	東欧特設：ポーランド、チェッコ、スロヴァキア、ブルガリア、ルーマニア
環境行政	東欧特設：ブルガリア、ルーマニア、スロヴェニア

ポーランド

生産管理	
経営管理	
環境保全	
農業一般	
産業公害防止技術	1993年度より東欧特設：ブルガリア、ルーマニア
農業 2	
衛生行政	東欧特設：ハンガリー、チェッコ・スロヴァキア、ブルガリア、ルーマニア
財政金融	東欧特設：ハンガリー、チェッコ・スロヴァキア、ブルガリア、ルーマニア、ユーゴスラヴィア
環境 1（全般）	東欧特設：ブルガリア
廃棄物処理	
農産物市場経済 1	東欧特設：ブルガリア、ハンガリー、チェッコ・スロヴァキア、ルーマニア
電気通信経営管理	東欧特設：ブルガリア、ハンガリー、チェッコ・スロヴァキア
運輸交通一般	東欧特設：ハンガリー、チェッコ・スロヴァキア、ハンガリー、ブルガリア
環境	東欧特設：ハンガリー、チェッコ・スロヴァキア、ユーゴスラヴィア
産業政策	東欧特設：ハンガリー、チェッコ・スロヴァキア、ユーゴスラヴィア
マクロ経済	東欧特設：ハンガリー、チェッコ、
中小企業振興	東欧特設：ハンガリー、チェッコ、スロヴァキア
省エネルギー対策	東欧特設：ハンガリー、チェッコ、スロヴァキア、ブルガリア、ルーマニア
海外貿易振興政策	東欧特設：ブルガリア、ルーマニア、マケドニア、アルバニア、クロアチア、スロヴェニア、スロヴァキア
総合的品質管理	

チェッコ・スロヴァキアは 1993 年 1 月にチェッコとスロヴァキアの 2 か国に分離している。

産業政策に関しては、1996年4月から3年間我が国が知的支援を推進するため、従来からの研究協力のスキームをもとに考案された新たなスキームである重要政策中枢支援協力(1995年度予算)の最初のケースとしてポーランドで実施された。本協力では、外務省がイニシアティブを発揮し通産省が協力する国内支援体制が組まれた。

専門家派遣については、両国ともに生産性向上、税制改革、農業近代化に資する専門家を派遣し、また各々プロジェクト方式技術協力を1件ずつ開始したが、その派遣要請には開きが生じ、ハンガリーがプロジェクト方式技術協力を含む専門家派遣累計が、1999年度まで59人の派遣実施に対し、ポーランドは195人である。これは、両国の日本又は日本モデルに対する期待の度合いの相違もさることながら、在ハンガリー日本大使館では経済班が経済協力を担当していることに対し、在ポーランド日本大使館が経済協力班として独立した班を設置し、JICAから担当書記官を出向せしめている実施体制の相違と、案件形成能力の相違もあるものと思われる。

専門家派遣実績は資料2.のとおり。

ハンガリーに対する個別専門家の派遣実績は少ないが、生産性向上分野の個別専門家派遣が「ハンガリー生産向上計画(プロジェクト方式技術協力)や「中小企業振興計画調査(開発調査)、産業環境対策分野の専門家派遣が、2000年度新規案件「ドゥナウイバロシュ工科大学環境管理講座(専門家チーム派遣)に発展するなど、各援助スキームが有機的な連携が図られている。

ポーランドにおいては、個別専門家の支援分野は幅広く、あらゆる分野において日本モデルや事例(Good Practice)の紹介を求められている。

3) プロジェクト方式技術協力

中・東欧諸国では、1994年度以降ハンガリーで「生産性向上計画」、ブルガリアで「省エネルギー計画」、「はっ酵乳製品開発計画」、ルーマニアで「灌漑システム改善計画」、ポーランドで「ポーランド・日本情報工科大学計画」などのプロジェクトを実施してきている。今後の予定として、ポーランドでは開発調査で実施された省エネルギー計画調査をフォローする形でプロジェクトの実施が検討されている。

表4 - 5 プロジェクト型専門家派遣の実績

プロジェクト名	主管官庁	実施機関	協力期間
ハンガリー生産性向上計画	経済省	ハンガリー生産性センター	1995 / 1 ~ 1999 / 12
ポーランド日本情報工科大学計画	国民教育省	ポーランド日本情報工科大学	1996 / 3 ~ 2001 / 3
ポーランド重要政策中枢支援 「産業政策」	経済省	経済省経済戦略局	1996 / 5 ~ 1999 / 5

4) 開発調査事業

市場経済移行国である東欧諸国における開発調査は、従来型の廃棄物処理、省エネルギー計画、大気汚染対策に加え、事業運営組織の再編、民営化を視野に入れた総合交通計画、国鉄民営化支援計画、鉄鋼産業再構築・近代化、石油精製所近代化・環境対策計画が実施されてきている。開発調査事業でも、市場経済の導入・定着に向けて努力している東欧諸国、中央アジア諸国、インドシナ諸国を対象に、市場経済化の政策の推進を支援することを目的に、市場経済化支援開発調査を1994年度から導入している。

この調査は、国営・公営企業体の民営化や金融・財政制度の改革及び法制度の改革・法制度整備など新たな経済・社会システムの構築に関して、その政策・計画策定に協力する調査である。これまでの開発調査に加え、現地でのセミナー、ワークショップなどを通じ、政策決定にあたる政府上層者へのノウハウの移転をめざす試みが行われている。

我が国ではこれまで政策・制度などの改革は行政機構内部の関係者主導で行われてきたため、調査を実施する日本のコンサルタントにこれらの経験やノウハウが欠けていたのが現実であった。そのため、省庁関係者や大学教授などの有識者からなる作業監理委員会を組織し、コンサルタントの調査を支援している。

開発調査は、当初中・東欧諸国向けの有償資金協力が環境案件のみに限定されていたため、環境案件(産業環境対策案件)及び資金協力が直接つながらない国有企業の民営化やリストラクチャリングに係る助言、代替案の提示型のいわゆる政策提言型案件に集中している。

表4 - 6 ハンガリー開発調査実績

調査名	主管官庁	実施機関	本格調査期間
省エネルギー計画調査	商業・工業省	エネルギー管理安全公社	1990 / 9 ~ 1992 / 3
ブダペスト市都市廃棄物処理計画調査	環境・地域政策省	ブダペスト市	1992 / 3 ~ 1993 / 8
シャヨバレー地域大気汚染対策計画調査	環境・地域政策省		1992 / 9 ~ 1995 / 1
国有自動車部品企業リストラクチャリング計画調査	産業貿易省	IMAG社	1995 / 12 ~ 1996 / 9
ボルショド発電所性能向上・環境保全再建計画	商業・工業省、 環境・地域政策省	ボルショド火力発電所	1996 / 2 ~ 1997 / 7
バラトン湖環境改善計画調査	首相府	首相府バラトン湖対策室	1997 / 1 ~ 1999 / 2

表4 - 7 ポーランド開発調査実績

調査名	主管官庁	実施機関	本格調査期間
コジェニツェ発電所排煙脱硫対策計画調査	産業省	コジェニツェ発電所	1991 / 2 ~ 1991 / 3
総合交通計画調査	運輸・海洋経済省	運輸・海洋経済省	1991 / 3 ~ 1992 / 12
ポズナニ市廃棄物処理計画調査	計画・建設省	ポズナニ市	1992 / 3 ~ 1993 / 5
国鉄民営化支援計画調査	運輸・海洋経済省	ポーランド国鉄	1996 / 10 ~ 1998 / 2
国有企業リストラクチャリング計画調査	商工省	ミエレッツ・エンジン社	1996 / 11 ~ 1997 / 3
省エネルギー計画調査	経済省	全国省エネルギー公社	1997 / 3 ~ 1999 / 3
コニン県地域総合開発計画調査	政府戦略研究センター	コニン県	1997 / 7 ~ 1998 / 3

ポーランド、ハンガリー協力のJICA経費実績は、1998年度までの累計で、各々62億7,381万円と52億6,391万1,000円で、対欧州実績中1位と3位である。(2位はJOCV派遣実績の多いブルガリア)これは、対中・東欧向け経費の約4割を占める。

4 - 4 対東欧市場経済化支援実施体制について

(1) 現地業務実施体制

在外における技術協力実施体制に関しては、JICAは外務省の要請に基づき1990年9月、在ポーランド日本大使館に人的資源開発分野の国際協力専門員を初代の経済協力担当書記官として派遣した。その後同大使館にはJICA職員が現在まで3名継続派遣され、合計4名のJICA関係者が10年以上にわたって配置されてきている。

また1992年1月には、東欧諸国向けの技術協力を円滑に実施するため、広域支援事務所として東欧諸国を所管するJICA事務所が、オーストリアのウィーンに設置された。事務所員は、技術協力実務に従事する在外公館の経済協力担当書記官に協力し、技術協力案件の発掘・形成のため、随時東欧各国に出張し、相手国の技術協力担当窓口官庁や、経済、環境、インフラ関係の省庁を訪問して、日本の技術協力の手続き、重点協力分野の説明を行い、要請書の作成、取りつけを側面から支援してきた。

東欧革命後、先導的に改革を進めたポーランドの日本大使館にJICAが職員などを経済協力担当書記官として派遣したことは、ポーランド政府援助受入窓口機関が日本の援助手法に不馴れであったことから、ポーランド側の援助ニーズの把握、日本側の援助スキームの最大限の活用など、援助の現地実施体制強化の面で極めて効果的であった。

さらに、東欧各国の技術協力案件形成のための企画調査員がオーストリア事務所に配置され、事務所員とともに上記の業務に従事し、ポーランド・ハンガリー両国への技術協力の実施を支援した。

初代の企画調査員には、工業開発分野の国際協力専門員が、東欧各国での国営企業の民営化・リストラクチャリング、工場の近代化などの案件形成を行い、同時に本邦からのプロジェクト形成調査、開発調査への参加、東欧各国の国別援助実施指針の作成業務に従事した。

第2代の企画調査員は、環境保全分野の国際協力専門員が配置され、環境分野での開発調査案件の形成を促進し、あるいは東欧環境大臣会合への参加、開発調査へ現地で参加した。これら企画調査員は、JICAオーストリア事務所とともに、ポーランド、ハンガリーの日本大使館の業務を支援するとともに、直接先方政府と案件の協議を行った。

後にオーストリア事務所には、当時のユーゴスラヴィアから独立した国やアルバニアを兼轄することになるに伴って、アルバニア及びマケドニアの開発計画策定のための企画調査員も配置された。さらに1996年1月ボスニア・ヘルツェゴヴィナとの国交樹立を機に復興、復旧支援のための案件形成のため、企画調査員が配置された。

またハンガリー・ポーランド両国に対しては、青年海外協力隊の派遣開始に伴い、調整員が派遣された。1998年3月外務省の了解を得たうえで、国際約束上支障のない範囲で、協力隊事業以外の技術協力及び無償資金協力実施促進に係る側面支援業務を行う「駐在員事務所（駐在員には休職したJICA職員がその任に就いている）」として位置づけられ、現地でのJICA事業窓口として、大使館と連携・協調しつつ、技術協力案件の実施支援業務を行ってきている。

(2) 本邦における業務実施体制

1) プロジェクト形成及び確認

1990年3月、JICAは両国に向け早速プロジェクト形成調査団を派遣している。同時に、

JICA事務所のない国にはこれまで企画調査員を派遣してこなかったが、両国には特例として在外公館に各1名ずつ3か月間派遣している。

従来の我が国の開発途上国への技術協力にあたっては、国内のODA関連事業官庁がセクター別に各国の事業官庁との関係をもち、情報を有していることから、案件採択に関与している。これに対し、東欧諸国への協力にあたっては、東欧の状況が一部の民間企業を除いては情報は集積されておらず、また日本の行政機関の技術協力に取り組む体制は十分ではなかった。また主要な協力課題が市場経済化支援であったため、経済、企業経営、金融の分野での協力が高い比重を占めていた。このため、日本国内の行政機関ではほかの開発途上国への協力で事業官庁が果たす役割に比べ大蔵省、通産省、経済企画庁などの経済官庁の果たした役割が大きく、また、民間企業の製造、経営ノウハウが動員され活用されていた。このため、東欧支援の方針決定及び協力の実施については、外務省のイニシアティブに加え上記3省庁の協力が大きかったことが特徴的である。

また新規協力国には稀なケースとして、技術協力を促進するため外務省はポーランド、ハンガリーとの間で政策協議を実施し、技術協力内容の確定を行っている。以後東欧地域では協力対象国が拡大するのに併せて、各国とも順次プロジェクト形成調査と政策協議が実施されている。こうした調査団にこの地域に勤務した経験を有し、勤務国の政治経済状況に通じている外務省東欧課の各国担当官が参加していたように、東欧課が案件決定に関与していたことが特筆できる。

こうして、東欧諸国の技術協力の方針の決定、個別案件の発掘・形成に外務省(本省及び東欧諸国所在の日本大使館)がイニシアティブを発揮し、またJICAが調査団の派遣、企画調査員のウィーンへの配置を通じて個別案件の発掘・形成に果たした役割が通常の開発途上国への技術協力に比べ、一定程度大きかったといえよう。

2) 業務実施体制

我が国は、G24の一員として、中・東欧各国の市場経済化支援、環境保全、インフラのりハビリ・整備の3つの課題を短期的(当初暫定的に5年間程度を想定していた)に支援することを表明していた。これらの諸国は、社会主義体制時代には、開発途上国向けに経済協力を行っており、人材育成の一環として、比較的長期の留学生受入れ、技術研修員も受入れとこれらの諸国から開発途上国への技術協力専門家の派遣や、資金供与などの経済協力を行っていた歴史を有するなど、中・東欧諸国は極めて高い教育水準と技術水準を有していた。

JICAは、中・東欧諸国の協力の技術水準が高いことに配慮して、また短期間に協力の効果を発現するため、本邦での研修にあたっては既存の開発途上国向けの技術研修コースとは別にこれらの諸国のために東欧地域特設研修コース、国別特設研修コースを設置し、同一コースに1か国から複数名を受け入れる方式で臨んだ。こうした研修の方法は有効性が認め

られ、1990年代半ば以降、ほかの地域、国にも広く適用されてきている。

研修対象者が行政機関、国営企業、民間企業の管理者で、組織の運営に従事している者であることから、通常の研修コース(期間の平均約2.5か月)に比べ短期の約3週間で設定されている。

研修内容についても、市場経済化支援を重視し、企業管理者向けの経営管理、生産管理や政策支援を念頭に置いて、政策立案者を対象にしたマクロ経済、経済政策、産業政策、財政金融、中小企業振興、海外貿易振興が目立っている。研修対象者が、従来のJICAの研修が行政官などの公務員を主眼としていたのに比べ、民間企業関係者の割合が高いのも特徴といえる。

こうしたコースは、一部については既存の開発途上国向けの研修カリキュラムに近似しているものの、従来のコース内容とは別に、新たに研修参加者の要望を組み入れ、頻繁に研修内容の見直しが行われていたのが実情である。また、研修実施機関についても、従来の機関では実施が困難な研修内容であったところから、新たにJICA側でアプローチ、依頼し、JICA研修を引き受けた機関(例えば旧日本開発銀行、現日本政策投資銀行)もある。また、研修講師についても、従来からの人材ソースに加え、経営コンサルタント、会計士、民間企業(メーカー、貿易商社、金融機関、シンクタンク、監査法人)、行政機関、研究機関、大学等の現場の一線で活躍している関係者が多数参加している。

もう一方の重点分野である環境保全についても、環境保全、環境行政、産業公害防止、産業環境対策といったコースが実施され、この分野でノウハウを有する地方自治体の協力を得て実施された。

また、新規協力対象国である中・東欧諸国向けに、各国援助受入れ窓口官庁の担当者を対象に、「国際協力事業紹介セミナー」を複数回実施し、JICAの技術協力の手続きの説明を行っている。この方法は、協力開始に際して相手国政府関係者に日本の技術協力の概要を周知するのに効果的であることから、以後のバルト3国、コーカサス、中央アジア諸国等の市場経済移行国向けの協力開始に際しても、同種の研修が実施されている。

中・東欧諸国向け専門家派遣にあたっては、従来からの開発途上国への専門家派遣に比べ、ソフト型のもが多く、なかでも政策助言型の専門家派遣が多い。その配属先についても、市場経済化支援の観点から、金融、投資促進、産業政策などと経済官庁の事例が目立つ。同様の観点から、企業経営のための経営管理、生産管理等生産性向上分野の協力には、経営コンサルタントが派遣され、日本の企業経営のノウハウの移転が図られている。

こうした行政機関や民間企業のノウハウを必要とする分野では、官庁、企業、団体の現役が人選され、短期で派遣されている点が目立っている。

第5章 評価結果

5 - 1 案件別評価結果

本調査で評価対象となった個別案件

	ポーランド	ハンガリー	日本側	プロジェクト名
開発調査	*			国有企業リストラクチャリング計画(、)
	*			省エネルギー計画マスタープラン調査
	*			総合交通計画調査
	*			国鉄民営化支援計画
		*		国有自動車部品企業リストラクチャリング計画
		*		ボルショド発電所性能向上・環境保全再建計画
		*		省エネルギー計画
プロジェクト方式 技術協力		*		生産性向上計画
重要政策中枢支援	*			産業政策(重要政策中枢支援)
専門家派遣	*		本間 勝	財政・金融システム
	*		青山 繁	財政・金融政策
	*		河合美宏	保険
		*	田森行男	大気汚染研究
		*	和田 巖	生産性向上
研修員受入れ	*	*		国別特設、東欧特設コース

(1) 開発調査

1) ポーランド「国有企業リストラクチャリング計画(、)」

本件調査は、調査対象としてモデル企業のミエレッツエンジン社の企業診断を行い、リストラ計画の策定と経営戦略について助言をすると同時に新ディーゼルエンジン開発のための技術移転を行い、企業の存立を図ることを目的としていた。国営航空機製造メーカーからエンジン製造部門が分社化し、自動車部品メーカーへと変身を遂げることが最終目標であった。通常の開発調査で行われる範囲を超えた極めて専門的な技術移転が行われた。また、ポーランド生産性センターに派遣されていた専門家、重要政策中枢支援「産業政策」の専門家チームとの連携も図られた。

2) ハンガリー「国有自動車部品企業リストラクチャリング計画」

本件調査は、国有バス製造企業イカルス社のバス座席、乗用車座席製造企業イマグ社の工場診断を行い、生産ライン・生産管理・経営管理の近代化計画を策定し、外国資本の自動車製造メーカーの下請け企業としての存続を図ることを目的としていた。開発調査に盛り込まれていた提言は、工場近代化を除いて実施に移されており、報告書自体がハンドブックとして日常的に活用されていた。

ポーランドの「国有企業リストラクチャリング計画(、)」と「ハンガリーの国有自動

車部品企業リストラクチャリング計画」については、かつて国営企業であった1企業をモデル企業としてその経営診断、指導を実施したプロジェクトである。それぞれの企業の技術向上には極めて貢献しているが、プロジェクトによる効果がほかの同種の企業群にも波及する部分については、フォローアップも含めて実施すればより効果的な援助になったと思われる。

3) ポーランド「省エネルギー計画マスタープラン調査」

省エネルギー計画については、日本の省エネルギー技術がほかの先進国に比しても格段に進んでおり、この技術移転は極めて効果的であったと思われる。ポーランドにおいては、省エネルギー公社(KAPE)自身の担当者は意欲に満ちたカウンターパートであり、プロジェクト方式技術協力において今後とも省エネルギー研修センター(ECTC)に協力していくことが望ましい。

ポーランドではEU加盟をめざして、EU基準に基づく新しいエネルギー関係の法律が成立したように、開発調査後に新たな進展が見られた。本調査で策定された計画は、2000年2月、首相府で採択された「2020年までのポーランドエネルギー計画」にも採用され大いに役立っている。この調査が行われたのには、ポーランド経済にとってエネルギーの使用の効率化が不可欠であるとの認識があったためであった。

現在KAPEは、エネルギーの効率化に関する法案策定に取り組んでおり、日本の省エネルギー関連法令が参考になっているとのコメントがあった。また、法律策定に関与できる機関をめざしている由であった。現在政府はエネルギー分野でも法律、エネルギー供給に関連してEU基準をめざして国内のエネルギー政策の見直しを行っており、西欧企業が活発に活動している。先にあげた省エネルギーセンターの設立について、政府に提案しているものの政府資金は期待できず、日本(JICA)の協力を求めており、JICAはプロジェクト方式技術協力を念頭に基礎調査を実施し、さらに2000年度内に短期調査を行う予定である。

調査は、KAPEが実施機関になって実施された。KAPEは、設立されて6年あまりの組織であり、ポーランド全体の省エネルギー計画を強力に推進する力をまだ持ち合わせていない発展途上の組織である。開発調査は、1994年に省エネルギー公社が設立されたばかりの創成期の1995年に正式要請が提出され開始されたが、この調査自体が雑誌、テレビなどに紹介され、KAPEの知名度の上昇に貢献したとのとらえ方がされていた。ポーランド側のこの調査に対する総合的な評価としては、全国的な反響を呼び、かつKAPEの存在を全国的なものにしてくれたことに対する感謝の意が表明された。

調査の進捗とともに、省エネルギー公社の事業の優先順位が明確にされ、組織の方向性が定められていったようである。つまり、調査の実施を通じて組織の能力の向上が図られると同時に大学、研究機関の協力を得て調査が進められたことにより、省エネルギー公社とこれ

らの機関とのネットワークが構築されていった。また、この調査の実施の過程で、省エネルギー公社の存在が外国の機関、国際機関に知れわたり、同公社は日本以外の外国の援助機関からの協力も得るようになった。評価調査団の訪問の際には、オランダ、デンマーク、フィンランドとの協力で実施されているプロジェクトについて冊子に基づき説明がなされた。オランダの援助で、暖房と発電の双方を目的としたエネルギー計画の策定が行われているが、日本の開発調査の結果が活用され、貢献しているとのことであった。さらに、ほかの援助機関が実施した同種の調査との関係について尋ねたところ、ほかの援助機関の実施した調査とは補完関係にあったとの回答であった。

また開発調査では、実施中のほかのエネルギー関連プロジェクトの専門家にも接触するなど積極的な姿勢で情報収集に努め、効果的な調査が実施されたと評価されていた。

ただし、日本の開発調査プロジェクトは広報予算を有しておらず、調査結果の普及活動が行えず残念との感想が述べられた。また日本の調査で行われた工場の省エネルギー診断に基づき、各企業は近代化・合理化を目的とした計画を策定しているものの、各企業は計画の実現に要する資金の融資先をみつけられず、計画を実施に移せないとの説明があった。

またポーランドのエネルギーの使用状況把握に貢献したとも述べられた。また開発調査の報告書に対する評価でも報告書のレベルは高く、報告書の情報はほかの事業に活用されているとともに、ポーランドのエネルギー政策にも参考にしたいとのことであった。報告書に記載されているアクション・プランや提言されている優先順位の高いプロジェクトは、十分理解できるものであり、1999年7月には経済省エネルギー局で公表された報告書の内容には、多くの関心が寄せられた。また報告書で提言された省エネルギー技術センターの構想が明らかにされた。報告書は1999年6月に提出され、また調査内容は国際エネルギー機関(IEA)の発行するカントリー・レポートに掲載されている。また、1999年9月にコペンハーゲンで開催された国際省エネルギー会議の席上で調査結果が発表されている。

省エネルギー公社では2000年に工業における省エネルギー診断士の養成研修の実施を予定しており、5,000名の参加を計画しているが、この種の研修はポーランドでは初めての催しである。研修の講師には開発調査のカウンターパートで日本への研修にも参加した者もあてられるとのことである。

最後にこの調査の結果で、KAPEからは、調査団がポーランドの実情を十分に把握しきれず、あるいは日本の固有の省エネルギー診断の実情に引きずられすぎているところがあったので、ポーランドの実情に精通したローカルコンサルタントの活用が望ましかったとの指摘があった。

また日本での国内作業も含めて調査期間が2年であったことについては、変化の著しい状況のなかで収集したデータの陳腐化も見られたなど、データの訂正が必要である部分もあ

たものの調査期間としては適当とのことであった。

4) ハンガリー「省エネルギー計画」

1990年1月当時の海部首相がハンガリーを訪問し、経済技術協力によるハンガリー支援を表明したが、本計画は同年7月事前調査団派遣時に、東欧諸国で最初の技術協力として実施が合意されたものである。本件調査では、エネルギー診断機材(車両に装備されている)が供与され、国内の代表的な5工場の現場での実践的なエネルギー診断技術の指導が行われた。エネルギー診断は、調査終了後も供与機材を活用して継続されているが、調査終了後、商工省(現経済省)の省エネルギー関連部局が3分割され、省エネルギー対策の施策は十分に確立されておらず、エネルギー管理安全公社(AEEF)においてその移転技術が有効に持続的に活用されないような状況となっており、そのフォローアップが必要である。

このほか、両国で実施された省エネルギー計画の調査及びブルガリアで実施された同種の開発調査のカウンターパートの研修を我が国で実施した。こうした人材育成の一環で、東欧地域特設研修「省エネルギー対策」コースが開発調査を実施した財団法人省エネルギーセンターで、1994年度から実施されるにいたったことを付記する。

5) ハンガリー「ボルシヨド発電所性能向上・環境保全再建計画」

ボルシヨド発電所については、発電所そのものが民営化されたこともあり、開発調査のアウトプットが有効に活用されない形となっている。調査実施中において民営化が決定されていたことをかんがみると、調査内容の変更、調査の中止など柔軟な対応も検討できたのではないかと思われる。発電所を含むユーティリティ関連の多くは、同様な問題があるので今後援助を実施するのであれば相手側の調査の受入れ体制の確認が必要である。

このように市場経済化が急速に進展しているなかでの援助であり、数々の外部要因、特に組織的な部分が変化しやすいので、それに対応して調査を実施して、協力事業を相手国側の状況にマッチした形で途中でも変更するような柔軟な案件監理が必要であろう。

6) ポーランド「総合交通計画調査」

総合交通計画調査は極めて良好な評価であった。調査が実施されたのが体制崩壊直後であったという時期を考慮しても時宜を得ており、ポーランドの運輸省側には相当有効な貢献がもたらされたといえる。調査の結果はポーランド運輸省が策定した交通政策の基礎資料として活用された。

調査に基づく提言のうち、交通インフラ開発と高速道路建設計画の2つの提言が1995年の閣議で採択されている。しかし、当時閣議決定された内容が現状にあわなくなっているため、現在ワルシャワ工科大学道路橋梁研究所の手により、新たな交通開発計画の策定が行われている。交通量、輸送量調査の結果、当初優先順位の高かった高速道路の建設計画よりも、一般道の建設整備に比重が移ってきているとのことであった。この新全国交通開発計画

は、2000年から2006年までの交通量・輸送量需要予測に基づき、今年策定済の全国総合交通開発戦略に沿って2001年に完成予定である。またこの戦略は経済省が取りまとめた全国開発計画の一環をなしているとのことであった。

交通政策見直しの主な原因は、西欧市場へ完成品供給を目的とした西側外国資本の直接投資による工場立地が進展したという環境の変化に伴う輸送量の需要予測の上方修正によるものである。また、インフラ整備を民間資本を導入することによって行う方式の導入も視野に入れているとのことであった。

ただし、ドイツとポーランドをつなぐ高速道路の建設計画は、引き続き実施に移されているとのことであった。これらの高速道路建設は運輸省交通政策局の計画では、2015年までの完成をめざしており、現在3路線の建設が予定されている。建設にあたってはEUの資金協力を期待しているとのことであった。

その他、開発調査の報告に基づいて1993年には運輸省の組織改革が行われた結果、鉄道局が誕生している。現在約500社にのぼる国有企業の民営化、合理化が問題にのぼっているが、運輸省傘下では全国レベルのポーランド国鉄(PKP)とポーランド航空の2つの国有企業が主なものである。地域の旅客と貨物の輸送企業は、地方政府に移管されている。

また従来のポーランド交通法体系は、日本の開発調査報告書の提言に基づき1995年には改正されていたが、今日EU加盟の前提となるEU法体系との整合を図るため、1997年には鉄道輸送法と、港湾法が改正されている。1994～1995年に策定されたポーランドの交通政策(道路交通法)には、開発調査の報告書に盛られた数々の提言が採用され、具体的な交通政策に取り込まれていった。また、EU加盟を前提とし、これらの交通政策は見直しが行われた結果、1998年には同じく開発調査の国鉄民営化計画に基づき、国鉄民営化法、航空法、有料交通法など制定された法律・省令は約150に上るとのことであった。これらはすべてEU加盟をめざして今後EUの方針に沿って改正される必要があり、改正にあたっては事前にEUの審査を必要としている。

また1995年には、開発調査の報告書の提言に基づき、ポーランドで初めて総合的な交通計画が策定されているが、これまで中央集権的であった交通政策体系の地方行政政府への移管との提言が具体的に採用されている。これには、EUの専門家の協力があったとのことである。

またJICAで実施した開発調査の結果は、ポーランドの運輸交通分野でほかの国際機関、二国間援助機関で実施されている様々なプロジェクトにも受け継がれているとの説明があり、ほかの援助機関にも活用されていることが知れる。

7) ポーランド「国鉄民営化支援計画」

国鉄民営化支援計画についても良好な評価を得ており、第2次の民営化支援のための開発

調査の要請書が日本側に正式に提出されている。

本調査計画は、外部からのリストラ計画の必要性という外圧を利用して民営化を推進しようとの意図の下で進められた。上述のように、PKPの民営化は問題にのぼっているが、国有企業最多の20万人の従業員を雇用する巨大な組織でありかつ巨額の債務を負っていることから民営化は、大きな政治問題となっている。

巨額の負債を抱えるPKPは、民営化される必要があるとの認識が当時の運輸省、国鉄関係者に共有されていたため、民営化支援の開発調査の必要性が高まっていたことから、ポーランド側の積極的な調査への参加が認められた。その結果、望ましい資産処理と10か年計画による段階的な民営化の計画が提言されており、現実に即した内容となっている。報告書は、PKPの現状、民営化に向けた検討課題、代替案の比較検討、実施計画及び総合的な提言と時系列的に明確に記述されている。また、報告書の内容は、各部門(鉄道網、旅客輸送、貨物輸送)別、地域別に人員削減目標が明示されるなどリストラ計画について、現実的な対応策が示されていることから、今後の国鉄民営化の手引きとして活用されている。

しかしながら、提出された報告書内容を活用して1997年7月に議会在が発表した民営化計画については、前述のとおり政治的な要因もあり、まだ実施の段階にいたっていない。

相手側は今回の評価調査に際して、再び日本側による国鉄民営化に関する詳細調査を要望しているが、ポーランド側はドイツなどヨーロッパの国鉄の経営形態の改革の例も参考にしており、対応は慎重を期す必要がある。

(2) プロジェクト方式技術協力、重要政策中枢支援

1) 「ハンガリー生産性向上計画」

ハンガリー生産性センター(HPC)についてはその立ち上げから運営、技術移転において専門家の尽力もあり、生産性分野において貢献しているといえる。

HPCは、これまで約800社の中小企業を対象とした経営診断などのコンサルティング業務を行っているが、料金が低額であるため運営はこれまで政府(経済省)からの補助金に依存せざるを得ない。またハンガリーに資本進出している外資系企業も顧客となっており、日本の生産性向上の考え方が受け入れられている。企業のマネージャークラスは、ドイツ人などのかつての西側先進国の外国人が占めていたのが、現在ではハンガリー人が90%を占めており、5年前には日本人専門家が英語で実施していた現地での研修も、今では、マジャール語で実施されている。また、HPCでは、東欧の周辺諸国を対象に第三国集団研修「経営診断」コースを実施しており、移転された技術・ノウハウの現地化が進んでおり、波及効果が認められる。

なお、評価調査団のハンガリー滞在時には、中小企業振興計画の開発調査が実施されており、HPCが調査の事務局になっていたほか、2000年度内に中小企業企業振興分野の長期専

門家が派遣される予定など、引き続きHPCを窓口として日本の協力が継続されている。

2) ポーランド重要政策中枢支援「産業政策」

本協力では、ポーランド経済の国際競争力強化を産業政策の観点から支援している。

この事業の目的は、ポーランドのEU加盟、OECD加盟を促進する点にあったが、1996年5月から3年間、中小企業振興、産業技術開発、産業開発政策、地域開発政策を協力分野として実施された。ポーランド側での実施機関は当初商工省であったが、協力期間中に経済省に組織改編されている。和田、高橋、海掘の3名の長期専門家が様々なテーマで100編を超える報告、提言を経済省に提出するとともに、経済省の政策全般にわたって助言を行ったほか、40回以上のセミナー、ワークショップが開催された。これらを通じた貢献としては、経済省の機関として技術庁の設立と、省内の意識改革があげられる。

地域開発の重要性については、EU加盟準備の過程で地方分権が重視され、EUの専門家が参加している事実、地域開発・住宅開発省が設置されたことから明らかであるが、同省の前身となる経済省内の地域開発局の設立(1999年)をめぐる議論でも、和田専門家が貢献している。今回改めてポーランド側援助調整窓口である欧州統合委員会事務局から、本評価調査団に対しても協力の要請があった。

ポーランド経済省関係者からは、日本人専門家の質が高く、彼らの経済省に及ぼした経済指標では示せない教育的な効果があったと述べていた。

今回の評価調査にあたってポーランド側から評価され、また終了時評価報告書で今後この種の協力にあたって留意すべきとされていることは、現場の専門家チームの柔軟な対応の必要性である。カウンターパートである経済省関係者からは、状況の変化にあわせて必ずしも当初計画にないものについても要望が寄せられてきたが、日本側はポーランド側の要請にできるだけ誠実に対応し、そのために専門家は多大な努力を払った。このことは、日本側の柔軟な姿勢としてポーランド側から高く評価された。

また、ポーランドのEU加盟を通じての欧州への統合という目的を達成するためには、日本の経験をそのまま応用することは難しく、EUのPHAREプログラムや、ヨーロッパ諸国、アメリカの二国間援助プログラムとの間で日本人専門家が比較優位性を発揮するうえでもこういった柔軟な対応は効果的であった。

またソフト型の支援であった今回の協力では、ポーランド側の個別の事情、例えば人的ネットワークの把握が不可欠であったが、そのためには長期で専門家を派遣したことは効果的であった。

(3) 個別専門家派遣事業

個別専門家派遣についてもインタビュー先において極めて良好な評価を得た。今後このよう

な人対人の貢献はより拡充していくべき分野であろう。ただし専門家は個人ベースで活動することから、その活動をサポートし、効果を最大限に引き出すためにも本邦からの資金的、技術的な後方支援がより重要であろう。

1) ポーランド財政・金融システム(本間専門家)、財政・金融政策(青山専門家)

日本の知的支援については、今回の評価調査のテーマである市場経済化支援の重要なコンポーネントであり、特に専門家派遣事業を通じて行われたことが特記される。

ポーランド大蔵省には、日本人専門家のほかに、IMF(徴税システム)、アメリカ財務省(地方税、金融機関)、フランス(コンピューターによる徴税システム構築)の専門家が配属されていたが、ポーランド側は日本の専門家の財政・金融に関する見方は、欧米専門家の自由主義的見方と比較するうえで貴重であり、活躍の場があると判断していた。日本の大蔵省での実務経験の豊富な本間専門家の当時の意見は、今でも参考にされている。

長期専門家の派遣期間である2年間は、ポーランドの実情を把握するのに最低必要な期間であり、短期間の滞在であったアメリカ人専門家と比べると、長期専門家の派遣は技術移転のうえでは効果的であったとのことである。

本間専門家が派遣されたのは、ちょうどポーランド政府内で財政管理の手法開発と組織づくりにあたっていたときであった。対外公的債務削減のためのパリ・クラブの交渉が成功し、対外民間債務削減のためのロンドン・クラブの交渉中で、債権国との合意が成立した時期にあっていた。このため、外国からの投融資が受け入れられるようになり、1995年7月に第2次世界大戦後初めて外国債券を発行した。本間専門家は、そのための外国の銀行との交渉に参加し、外国債券発行への手続きについての助言を行っている。

またそれまで、接触の少なかった日本の企業のポーランドへの投資を促進し、ポーランド企業に日本の金融制度を紹介することを目的として、本間専門家はワルシャワで、日本の大蔵省、通産省、日本輸出入銀行、日本貿易振興会、都市銀行関係者を講師として財政金融セミナー(JICAセミナー専門家派遣で対応)を企画開催した。これを契機にポーランド企業と日本輸出入銀行との交渉が開始され、ポーランド企業が同銀行から融資を受けられることになった。

さらにポーランド側は、国際金融機関から融資を受けるための交渉術と、これら金融機関宛に提出が必要となる書類(政府財務状況、投資計画)の作成方法についても本間専門家から指導を受けている。1995年の外国債券発行にあたっては、まず第三者機関によるポーランドの信用度の格づけが必要となったが、ポーランド側の要請で本間専門家がこれらの機関への格づけの交渉を行っている。これらを通じポーランド側は国際金融機関へのアクセスの方法を習得している。後任の青山専門家も、次の外債の発行、格づけ、公的債務管理システムの構築に協力している。

そのほかポーランド側は、本間専門家から習得した知識を適用して予算法を立案・策定しており、この法案はその後の調整・変更の結果、財政法として制定されている。この財政法にも、かつての日本人専門家の指摘が反映されている。また日本人専門家の貢献の結果、現行の財政モデルが作成された。現在は、欧州連合(EU)加盟を前提に、EUが採用している統一的財政基準を適用しなければならないが、日本人専門家から得ていた知識で、EUの指示がよく理解できるとのことであった。このようにポーランド側は、日本人専門家の活動を高く評価している。

ポーランド大蔵省での日本人専門家の評価についての聞き取りに際し、ポーランド側から第三国、開発途上国への援助を検討しており、輸出振興制度のための専門機関設立と同様に、対外援助を取り扱う専門機関の設置を検討しており、日本の経験を必要としている旨の発言があった。これは、ポーランド大蔵省での専門家評価の聞き取りに際して、日本の専門家から受けた公的債務管理についての助言が、ポーランドの財務状況把握に寄与したとの発言に続き、ポーランドが確立した公的債務管理システムをほかの国に導入し役立てたい、具体的にはウクライナに対して、ア)公的債務の取り扱い、イ)大蔵省組織の改編、ウ)大蔵省と金融機関との関係、について技術移転したいとの発言とも関係している。協力の対象国として重視している国としてはウクライナ、ベラルーシ、バルト3国があげられた。

そして、これらの国でのポーランドの協力にあたっては、JICA専門家の活躍の余地があること、ウクライナ、ベラルーシでは旧ソ連、ロシア以外の法律が伝わっておらず、西側世界の法律の導入を経験したポーランドによるこれらの国の現地語への翻訳紹介が必要であり、この点での日本の協力が必要とのコメントが大蔵省からあった。

調査団からは、今年度にワルシャワ経済大学でのこれらの国を対象に実施予定の日本の生産性向上制度を紹介する第三国研修について説明するとともに、既にJICAの第三国専門家制度を活用して、ポーランド人専門家がジョルダンに派遣されているケースを紹介した。

2) ポーランド保険(河合専門家)

保険の河合専門家は大蔵省に配属されていたが、ポーランド側には元々社会主義時代に発達していなかった保険業についての知識が全くなかったため、保険監督業務はゼロからの出発であった。河合専門家は、以前OECDで保険分野の国際的な基準づくりに従事していたことから、保険業監督の制度確立のための技術指導には適任と判断される。保険監督庁として大蔵省から独立し、曲がりなりにも政府機関として活動していくのに必要な人材の養成が行われ、制度が確立されており、専門家の果たした貢献は大きいものがあり、ポーランド側の評価は極めて高いものがある。

河合氏は、現在バーゼル所在の保険監督者国際機構(IAIS)に勤務しているが、本件評価調査団のポーランド滞在中に、クラコウでIAISとポーランド保険監督庁が共催で東欧諸国

の保険監督官庁の担当者を対象とした保険監督者セミナーが開催されていた。調査団は同セミナーに参加していた河合氏と面談する機会を得たが、ポーランド側が、この種のセミナーを主催でき、周辺諸国にノウハウを移転できる程度になっていることを高く評価し、吸収能力の高いことに言及していたのが印象的であった。ちなみに、ポーランド保険監督庁の要請によりJICAは2000年度から東欧諸国向けの保険監督者セミナーを第三国集団研修として実施することを検討している。

3) ハンガリー大気汚染防止(田森専門家)

本件専門家の派遣先は、ドナウイバロシュ大学であり、教育省を訪問した折には、協力について評価されていることを確認した。これは同大学からは日本側に同じ分野での新たな拡大協力の要請が提出されたことから明らかであり、日本側もこの要請に応える用意がある旨を表明していた。

本件は教育分野での協力であり、2年間の協力期間での効果は薄いことから、ハンガリー側から協力の継続要請が出されている。日本側としても、専門家チーム派遣のスキームで環境管理の協力を実施することを検討しており、2001年度内の長期専門家派遣が計画されている。

(4) 研修員受入事業

研修員受入事業については帰国済み研修員を対象として以下のとおりアンケート調査を実施した。

1) 調査方法

評価調査団に参加した我が国コンサルタントが設問を作成し、ポーランド、ハンガリーの現地コンサルタントが、回収・分析にあたった。

2) 対象人数

ポーランドでは帰国研修員全員を対象にし、帰国研修員同窓会のデータベースで把握可能な537名に質問表を配付し、そのうち回答は66名であった(回収率12%)。ハンガリーでは、帰国研修員のなかから150名に質問票を配付し、65名から回答を得た(回収率43%)。

またポーランド研修員の50%、ハンガリー研修員の26%がほかの援助機関の研修に参加した経験を有していた。

3) アンケート結果から得られた評価

別添アンケート結果から導き出せる評価結果は以下のとおり。

JICA研修コース参加者の多く(74%)は両国内の組織内で影響力を有する高い地位(経営者、管理職)についており、現代の日本の手法を経済セクターの広い分野で適用するのが可能な立場にある。

JICA研修コースに参加した結果から、研修員は帰国後、新たに事業を興したり、職業を変えるなど重大な影響を受けている。帰国研修員の42%が帰国後にほかの機関やほかの部署に移ったり、新たに事業を興している。

JICA研修コースは良く準備され、実施されていた。85%以上の帰国研修員が研修コースを十分満足した、あるいは満足したと評価している。主な理由として企業への視察見学、研修講師の有する専門性と講義内容があげられている。

日本人の研修講師及び研修スタッフの英語力については、全体的にみて十分な評価が与えられているが、研修コースがより高いレベルに到達するには、なお一層の英語力の改善を要するとの声もあった。

研修に参加することによって与えられた評価(本人の昇進、処遇の改善に反映している)もまた研修参加の長所に数えられている。

83%の研修参加者が、研修で習得した知識と得られた経験を、主に日常業務に活用し、48%が知識を同僚に広め、40%近くが帰国報告会やワークショップを開催したと回答している。しかしながら日本と異なる東欧という地域の特殊性や所属する職場の支援の欠如が、習得した知識や経験を有効に普及するのには障害となっている。

帰国研修員の32%が、勉強会を組織したり、帰国研修員同窓会を結成しており、日本との接触を持続している。具体的例としては、日本人との共同のセミナーや会議を開催したり、現在も日本人と共同研究プロジェクトや日本からの調査団やコンサルタントを受け入れて、今なお協力している。帰国研修員同窓会は、そうした活動を行う最も有望な機関ではあるが、多くの会員の意見では、日本と東欧の協力を発展させるには、同窓会の機能はまだ十分には発揮されていない。

帰国研修員からは、JICAコースの改善のために、研修内容についての各種の提言がなされている。具体的には、研修終了後に日本から定期的に新技術に関する情報を提供するとともに、自国でフォローアップのための活動を行うなどがある。

多くの帰国研修員(ポーランドでは93%)は、現行の研修プログラムに加え、中・東欧諸国に進出している日本の企業活動に密接に関係し、各国の経済活動を促進するための協力を実施してほしいとの意見を有していた。具体例としてはいくつかの分野でのより特殊な研修プログラムやセミナーを開催したり、日本との合弁企業の設立に対する協力、自国での具体的問題解決のための日本との合同チームの結成などがあげられる。

(2) 個別案件評価総括

- 1) 市場経済化支援を目的とした本邦研修(東欧地域特設研修コース)実施がタイムリーに行われ、従来の本邦研修とは異なり、我が国がほかの機関に比べ短期間にある程度大量の人数

受入れを行ったことが評価され、効果的であった。

- 2) 市場経済化支援プログラムとして、「重要政策中枢支援」のプログラムが発足したことに顕著に表われているように、中央省庁への我が国現役行政官、行政官OBを含む政策助言型専門家による制度、政策提言(例としてポーランド産業政策支援、財政金融アドバイザー等)が先方政府によりある程度採択され、当該政府の方針決定に影響を及ぼした。
- 3) 政策助言型の専門家派遣にあたっては、本邦で専門家を支援するグループによる後方支援(国内支援委員会等)が重要かつ有効である。
- 4) 行政改革の実施、政権交代等急速に変化を遂げるこの地域への制度・政策提言等の協力にあたっては、先方政府との頻繁な政策対話(援助政策協議他)に基づく当該政府の政策目標や他援助機関の協力内容の確認が必要かつ有効である。
- 5) 従来交流が活発でなかった中東欧地域への協力にあたっては、日本国内の関係省庁、政府関係機関、大学等研究機関の当該地域での勤務経験者、専門家、研究者(地域研究、経済政策、経済体制論、社会主義経済論他)からの協力による経験、知識の活用、動員が有効であった。
- 6) 中・東欧諸国向けの協力は、当初時限的な協力との認識から、早期の協力終了を見込んで行われてきた。そのため当該地域への協力にあたっては、これまでの開発途上国への技術協力の実施に比較して、予算、制度、基準、スキームをより柔軟に解釈、運用して、スケジュールを前倒しにして短期間で意思決定が行われ、事業が実施に移された。通常の年度ごとの要望調査とともに、個別的な要請にも対応して案件が実施されたのが効果的であった。適用例は次のとおり。

研修員受入れ：東欧地域特設研修コース、個別研修による政策案件、学術研究、企業研修などのこれまでのJICA研修制度では実施されてこなかった特異な研修要請への対応

専門家派遣：年度ごとの要望調査に基づく年次計画に沿った派遣計画に加え、随時の個別の要請書取りつけによる派遣計画の年度途中の見直しに基づく適時の専門家派遣、貿易振興、投資促進、企業経営分野での協力

開発調査：鉱工業分野での通産省委託費案件の集中的な実施

単独機材供与、医療特別機材供与：技術移転の成果の発現を具体化するという本来の目的とは別に、技術協力の実績がない地域で、通常の技術協力の成果に基づかず、日本の協力実績をあげるため環境関連機材、医療機材の供与を実施して先方政府から感謝された。

- 7) 大気汚染、水質汚濁、廃棄物処理などの環境対策、省エネルギー対策の開発調査では、調査に使用した環境モニタリング用機材、エネルギー診断機材などの機材を供与して技術協力の効果をあげた。
- 8) 新規に援助受け取り国となったため、援助窓口機関が不馴れであったことから、研修員

受入事業により、協力開始時点で本邦で東欧諸国担当者を対象に国際協力事業紹介セミナーを複数回実施し、制度・スキームの説明を行った。以後新規協力国となった東欧地域の各国に、個別研修で担当者向けのJICA事業の紹介を行い、協力実施にある程度の効果が認められた。以後の中央アジア、バルト3国新規協力国でもこの種の研修が実施されている。

5 - 2 総合評価

(1) ポーランド及びハンガリーの総合評価

中東地域におけるJICAの主要な活動は、次の4分野に要約できる。すなわち、1)研修員受入による人材養成事業、2)重要政策中枢支援による知的支援、3)専門家派遣、プロジェクト方式技術協力による企業経営ノウハウの移転、4)政策提言及び企業経営コンサルティングを目的とした開発調査がそれである。ポーランドの場合このすべてが、ハンガリーの場合、このうち第2項を除きすべてが実施されている。これらの取り組みは、ハンガリー首相府において、「日本の技術支援は、量・質ともにOECDメンバーのなかでトップであり、技術移転のなかで、思考様式やアプローチは間接的に、テクニカル・スキルは直接的に役立つ」といわれていることにも示されるように、評価は高い。

第1の研修員受入事業であるが、日本における研修に、1989年から1999年の期間に両国から600名以上の研修者が参加し、市場経済化に関連した様々なトピックを学んでいる。ポーランドでJICA研修の派遣窓口を務める「研修・人的資源のためのタスクフォース(BKKK)」でも、全体として積極的に評価しているだけでなく、EUが厳しいEUスタンダードの農業政策を要求してくるために、むしろ日本における農業政策を紹介する研修コースに関心が持たれている点も指摘されている。またハンガリー環境省では、日本における研修は10年間で100名を超え、日本での研修者が省内で一番多いことを指摘し、その特徴として、ほかの国の研修コースに比して研修者数が多く期間も長くまたテーマが一層包括的であり、日本の環境保全のシステム全体が学べ、最新技術も知ることができた点をあげている。こうした研修は、中・東欧諸国における市場経済への移行が開始された直後から、JICAが大胆かつ大規模に実施した点も、その敏速な対応として評価されるべきである。それは市場経済への跳躍を強いられた中・東欧諸国の各分野の行政官、技術者などの専門家にとって、大きな励ましにもなったと考えられるからである。

第2に、ポーランド経済省で実施された重要政策中枢支援事業であるが、これはポーランド経済の国際競争力の強化を目的とする技術協力であったが、実際には、中小企業促進、地域開発、技術開発の3分野に限定された。これはEUがこれ以外の分野で産業政策を推進することに否定的であったことに起因する。しかし派遣された長期専門家は、こうした制約条件やポーランド経済の実状を学び、また日本の経験を考慮に入れて政策策定に貢献することができた。

この点は、ポーランド政府政策文書に日本人専門家の提言が直接利用されたケースが多くあることから明らかである。そのような文書として重要なものを列挙すれば次のとおりである。

- ・「技術移転促進のために活動する地域機関の発展を支援するプログラム（閣僚会議承認）
- ・「2000年までの長期産業政策の仮定（閣僚会議経済委員会承認）
- ・「経済活動法（閣僚会議承認、議会への提案の草案）
- ・「2002年までの我が国の経済発展の中期構想（閣僚会議へ提出の草案）
- ・「1998年～2001年における中小企業に対する政府政策の仮定（経済省）
- ・「スーパーマーケット拡大問題（経済省）

さらに、技術開発分野では、JICAの物的知的支援により、技術を求める人間、組織の需要と技術の提供を仲介する技術情報システムが構築され、また日本の専門家のアドバイスを得て技術庁が設立された。また関連したセミナーを40回も組織し、技術移転が行われた。今回の調査でも経済省のコヴァラク局長は、この協力事業の資金面・質的側面での満足を表明し、さらに日本チームの協力活動の柔軟性を強調していたが、インハウス・アドバイザーとしての日本の専門家による、現状を踏まえた現実的なアドバイスは極めて高く評価されている点が、重要だと思われる。

このポーランド経済省で実施された重要政策中枢支援の高い評価は、同省次官から日本の協力について情報を得たブルガリア産業省（現在経済省）が、同支援のブルガリアにおける実施をJICAに要請してきたことにも示されている。

ポーランドではこれ以外に、大蔵省に派遣された長期専門家が、ポーランド政府による外債発行のための技術的支援を行い、世界銀行やEBRDとの交渉のあり方についても助言するなど、知的支援が行われ、その実現に貢献した。

第3の企業経営ノウハウの移転は、JICAが国内的市場経済化に直接的に関与した分野だと思われる。最も典型的なのは、ハンガリー生産性センター（HPC）のケースである。HPCが企業診断とトレーニングを通じて技術移転を行った企業は5か年で200社にも達し、しかも外資系企業が多数に昇ったと報告されている。既述のとおり、ハンガリー工業の定款資本に占める外資の割合は60%に達しており、外資がハンガリーにおける市場経済化と工業の再建に果たした役割は決定的であった。いうまでもなく外資は本国からコンサルタントやトレーナーを呼ぶこともできるが、それは一つにはコスト高であるだけでなく、言語上の問題があるために、現地HPCの活動に期待がもたれたのである。ここで西側外資系企業が日本の経営ノウハウに信頼を寄せ、それを積極的に取り入れた点が興味深い。同時に直接学んだのはハンガリー人であった点を看過することはできない。これは、明らかに、ハンガリー市場経済化を促進するものであった。

HPCはJICAの協力を得て、今後中小企業に焦点をあて、しかも中・東欧全体を視野に入れて活動する予定であるが、これはまさに的を射たものである。というのは、そこではハンガリーをはじめ多く移行国が貿易収支と経常収支の赤字に悩んでおり、経済的自立の展望が不透明になっているからである。中・東欧における外資の役割はポジとネガの両面を持っており、それによる投入財の膨大な輸入が貿易赤字要因となり、また利潤の本国送金が経常収支の赤字要因として看過できない。前者は、ハンガリーにおいても、サポーター・インダストリー（裾野産業）の未発達、部品メーカーなど中小企業未発達（それは外資の信頼を得ていない）に由来するものであり、それは将来の外資の流出の可能性を示唆するものでもある。したがって、中小企業の発展と国内における付加価値の引き上げは、ハンガリーの自立的市場経済の確立の観点から見ても中核的問題となっているのである。

またEUは、中小企業支援の必要性を認識しつつも技術支援について何も行っていないとブダペストのEU代表部自身が述べており、それは盲点となっている。全体として、HPCへのJICA支援は市場経済化の観点からみて的を射たものとなっており、一層積極的な支援が望ましい。また、市場経済化の歴史的後進国の場合は、それが市場経済の経験不足であるという点からも、資本不足の条件下で大企業の設立は困難であるという点からも、また失業対策という点からも、中小企業発展の促進は緊要な課題であり、そのための知的支援は極めて重要である。HPCの事例はHPCのような組織が、そうした支援の機能を担い得るということ、また大中企業の経営合理化においても積極的機能を果たし得るということを示している。

日本企業の行動様式を文化・思考様式を含めて、移行国に客観的に紹介することは、JICAの活動分野の一つとして意義があり、HPCなどのミクロレベルの活動分野に含め得る点であろう。

他方ポーランドでは、重要政策中枢支援の一環として、JICA専門家によって実施された、「生産性向上支援」がある。これはウルスス・トラクター工場の用具生産職場の生産性向上のための知的支援を行い、その分離独立と私有化を成功に導いたものである。大企業を構成する職場を、単に分離しただけでは自立企業への成長転化は容易でないのが中・東欧における現実であり、これは、ほかの中・東欧諸国への教訓として参考になるといえる。

第4の開発調査は、ポーランドでは、「総合交通計画」、ポーランド「国鉄民営化支援計画」、「省エネルギー計画マスタープラン」が行われ、政府に各種の提言が行われているが、例えば「国鉄民営化支援計画」の提案はポーランド政府によってかなり受け入れられ、これに基づいて民営化の具体的な準備が行われてきている。ハンガリーの場合、IMAG社の国有自動車部品企業リストラクチャリングのケースで興味深いのは、JICA開発調査団を通じた経営技術移転（設備投資決定に際しての計算方法の習得、製造工程合理化リコメンデーションの実施、JICA提言のハンドブックとしての利用）だけでなく、文化・行動様式の日本・ハンガリー間の相違

を学んだことが、スズキ自動車とのビジネスにおいて役立ったと指摘されている点である。IMAG社向けの開発調査以外にはブダペストの都市廃棄物処理計画調査とボルショド発電所の改善を含むシャヨバレー地域大気汚染対策計画など、環境関連の案件がある。前者については、参考として役立てられているが資金面の問題もあり、提言の実施にはハンガリー政府が消極的であるといわれる。後者については、ボルショド発電所が民営化された結果、ハンガリー政府と発電所との間でその合理化に関して合意が困難になり提言が宙に浮いた形になっている。しかし、ハンガリー政府はEU加盟のためにEUレベルの環境基準を達成しなければならず、今後JICAの提言が再び脚光を浴びる可能性も残されている。

上記の第2、第3の分野で行われた長期専門家の派遣については、特記すべき点がある。すなわち、ポーランド経済省や大蔵省、ハンガリーのHPCなどへの長期専門家派遣は、インハウス・アドバイザーとして系統的にテーマに取り組み、パートナーとの相互理解と相手国の事情のよりよい理解を前提した支援であるために、適切なアドバイスのできる点が技術移転が進む重要なファクターとなっている。欧米の技術支援は、主に民間コンサルタントとの契約によって支援が行われ、外国で作成した資料を相手国に持ち込んで数日間の滞在中に議論して文書を仕上げるといった短期専門家派遣のケースが多く、その成果物は抽象的で実生活には役立たないことがある。また、長期専門家はいわば「生き字引」として大活躍したのであり、例えばポーランド経済省も3人の専門家に対して深い感謝の念を抱いていた。知識や技術の移転には、人間関係を通じて、信頼関係を媒介にして行われるという側面があり、この協力形態の意義は極めて大きいといえる。

ところで、研修や短期・長期専門家派遣を通じて移転された知識やノウハウが「利用された」と、当該国の行政官や技術者などの専門家によっていわれることが多い。ポーランドやハンガリーにおける聞き取り調査によると、この「利用」には次の4つの含意があると思われる。

すなわち、1)移転された知識は、市場経済化に取り組む当該国の技術者、管理者にとって新しい情報の提供を意味した。世界でどんなことが行われているかに関する情報として、彼らの知見を広めるのに役立ったケースである。彼らにとって欧米の資料は入手しやすいが、日本のものは入手困難なのである。移行国において、技術者、管理者は初めての経験に直面しているわけで、これは重要である。2)それは、経済関連省のテクノクラートが政策コンセプトを構築する際の、参考情報として役だったケースである。3)それはまた相手国行政官、企業者の持つ見解に対するサポートあるいは補強として役立ったという意味である。「自分たちの理屈づけが正しいかどうか日本の専門家に尋ねて確かめることができた」といわれるケースである。4)それは日本側の提言が修正されたうえで、政策的アイデア、コンセプトとして採用された場合である。政策文書に影響の痕跡が残るという意味で、直接的効果と見ることができるといえる。日本の専門家のアドバイスが大きな影響を与えた政策文書も存在する。

ところでこうして伝達される知識は、我が国の戦前・戦後の経済生活のなかで獲得された経験を基礎とするものである。したがってそれは現在の中・東欧が抱える条件とはかなり異なる、当時の日本固有の条件の下で形成された知識である。例えば政治的には、自立した経済をめざす健全なナショナリズムがあるか否かが問われるが、EU加盟をめざす中・東欧諸国の場合、この点が曖昧にされている。また自由主義的経済観の影響も広がっており無視しがたい。経済的にも、国際化の進んだ最近の状況で保護主義的政策を実施することは一般的に困難になってきているし、特にEU加盟をめざす国の場合、その困難はより大きい。EUが容認する積極的政策は、中小企業、科学技術開発、地域開発などに限定され、特にセクター・アプローチの産業政策は公式には認められないのが現実である。また産業政策を実施するために必要な、政府・業界・企業の組織的な、また情報上の結びつきも弱い。労使関係の伝統も日本とヨーロッパでは異なる。したがって、戦後日本の経済政策体系としての日本モデルを、そのまま中・東欧諸国に移植しようとしても、それは無益な混乱を招くだけであろう。

しかしこのことは、日本の経験が全く無駄であるということの意味するものでは決してない。生産性向上のスキームのように、日本の経験をかなり直接的に導入することが比較的容易な分野もある。また、戦後日本の産業政策全体を現在の中・東欧で実施することは不可能だとしても、その重要な一部分を採用したり、相当広い分野に関して日本の経験に近似的な内容の実現を図ったりすることは十分可能である。少なくとも産業政策的アプローチは先進的移行国においてかなり重要な役割を果たしていることは、ハンガリーの例(例えばHPC自体がその一例)からも明らかである。日本や東アジアの「開発モデル」の概念の内包を何処までと理解するかによって判断は異なるが、こうした移行国における産業政策的アプローチと日本や東アジアにおける産業政策的アプローチとの間に、一定の関連性あるいは親近性を看取することは可能であろう。

インハウス・アドバイザーとしての長期専門家が現地カウンターパートによって高く評価されるのは、相手国の条件を考慮してかつ日本の経験を参考にしつつ、移行国の現実にあった具体的で適切な政策提言ができるからである。様々な制約があっても、日本の専門家が適切なアドバイスを行い得る領域は多々あると思われる。換言すれば、日本の経験の最も中核的な競争力を持ち得る内容(コア・コンピテンツ)は、具体的な現実の状況を考慮して、実務的に経済発展を追求できる柔軟さにあるということもできよう。

ただ、我が国が中・東欧諸国において技術支援を行う場合には、欧米諸国の実施するのに比べて技術支援が技術支援にとどまり当該国企業の実利的支援と結びつかない嫌いがあるが、これは技術支援の当該国での影響力を著しく弱めるものであり、今後の改善が望まれる。

総じて、市場経済化に際して、移行国政府の専門家、企業経営者など、経済的アクターの市場経済志向の能力を引き上げることは必要不可欠の課題であり、特に市場経済化の歴史的後進

国の場合特にその必要性は高いのであり、JICAが技術協力を通じてそれに貢献することは極めて有意義であることは、いくら強調してもしすぎることはない。

(2) 日本的アプローチのモデル化の試み

社会主義計画経済から最初に市場経済化への転換を図ったのは、まずポーランドとハンガリーであった。この2か国の市場経済化支援の枠組みこそが、1989年7月のG7のアルシュ・サミットで決定され、EUが援助調整の任にあたるG24の支援国会合で組織された。EUはこのために、1990年PHAREプログラムによる援助という形態を考案し、援助協調を進めた。中・東欧支援のための市場経済化への移行過程での経済改革の進め方に関しては、世界銀行・IMFの共通の「標準モデル」とみなされ「ワシントン・コンセンサス」と呼称される基本となる考え方が採用された。これは、1980年代から世界銀行が「構造調整プログラム」で追求してきた教義にも通じるものである。それは市場開放、情報開示(透明性の確保)、制度改革、経済民主化、財政緊縮、規制緩和という考え方に集約される。その考え方が適用された典型的なケースがポーランドで、市場経済を信奉する大蔵大臣となった経済学者バルツェロヴィッチを中心とする政策担当者と、アドバイザーを務めたハーバード大学のジェフリー・サックス教授がハイパー・インフレを止め、財政赤字を抑え、構造改革に着手するためには、ただちにショック療法が必要であるとの見解で一致して経済改革が進められた。これが1990年1月に開始されたワシントン・コンセンサスによるビッグ・バンであった。

その後ロシア、中・東欧支援は、この考え方に沿って、実施に移された。

具体的には、以下の経済政策が採用されている。

- 1) 赤字財政の回避のための均衡予算による公共支出の削減(例：公務員削減、政府補助金の削減、受益者負担の原則に基づく公共料金の改定)
- 2) 公共投資計画の作成と計画のなかでの優先順位に基づく公共支出
- 3) 財源の確保(税収基盤の拡大)のための税制改革(例：一般消費税の導入)
- 4) 金融の自由化(例：金利の自由化、外貨送金の自由)
- 5) 外国からの直接投資の自由化
- 6) 為替レートの自由化(通常のケースでは、為替レートの切り下げによる公定レートと実勢レートの一歩化、輸出競争力を確保できる為替レートの設定)
- 7) 貿易の自由化(例：非関税障壁の撤廃と保護関税への転換、平均関税率の10%程度への引き下げ)
- 8) 経済活動の規制緩和(例：統制価格の撤廃・価格の自由化)
- 9) 国営企業部門の再編(経営合理化、企業整理、民営化)
- 10) 所有権の確立

やや単純化していえば、世界銀行・IMFの主流の議論である新古典派経済学に基づく開発論は、できる限り政府の介入を排除し、市場の力に委ねることを是認する考え方である。新古典派経済学の立場からすると、政府の市場での役割を認めることは、市場の自動調整機能の有効性を否定することになる。ただしその例外として市場の失敗が生じるケースについては、政府の介入が有効である場合もあると論じる。

新古典派経済学に基づく開発論では、特定産業の政府の支援策を盛り込んだ産業政策は、市場の機能をゆがめるものとして排除される。新古典派経済学による経済改革の特徴は、改革を急激に進める方法で、「ビッグ・バン」と呼ばれている。ビッグ・バンは、経済の改革を価格の自由化によって市場メカニズムを一気に導入し、それによって短期的にはインフレや価格体系の変動による混乱が生じるが、やがて需要と供給の関係によって価格が安定し、市場メカニズムが正常に機能し始めるとの立場で、そのために取られる手段が、別名「ショック療法」といわれている。

しかし世界銀行、IMF主導による対ロシア、東欧支援は、各国の政治的混乱の前にショック療法は効果を収めていないと判断されるにいたっており、急進的改革派の後退と、国家介入的な民族主義的な経済運営派の進出に伴い、国家主導的な経済運営が主流派になるかに見える。すなわち価格自由化、民営化プログラムは、民営化を可能にする法制度や政治的枠組みが整備されないままに遂行され、失敗した。

こうした対症療法に日本の経済運営の実務者は懐疑的であった。日本の経済運営実務者の作成した勧告案では、インフレや失業などの経済的混乱の安定化の重視、通信、運輸、エネルギーなどの社会インフラの整備、外貨獲得を目的とした製造業育成への段階的なてこ入れなど漸進的な方策が掲げられ、過度の外貨資金導入には懐疑的な態度をとっている。

日本で議論されている批判と修正の試みは、これまでの日本やNIES(新興工業国・地域)の経済発展を拠り所に、開発への政府の役割を重視する考えである。日本のアプローチは、限られた資源を特定の産業に集中し、例えば輸出競争力を有する特定産業を育成する方策は有効とする。開発途上国(旧社会主義計画経済諸国を含む、以下同じ)で、国際競争力を有する産業が成立していない段階では、なんらかの産業育成政策(幼稚産業保護政策)が必要であるとの議論は、日本ではコンセンサスを得ている。その骨格となっているものは、企業における終身雇用と年功序列、企業内組合に基づく日本的経営、大企業と下請けの企業系列、株式持ち合い、自助努力重視、輸出重視、行政指導などの政府の役割を重視した産業政策等様々な特徴を列記できる。日本的システムの技術移転は、現場の実務家・技術者による実務研修(OJT)、観察・調査によって会得されるものとされたのである。つまり、生産現場中心の創意工夫と、試行錯誤による個別の問題解決の積み重ねに基づく微調整の累積結果であったといえる。

このことは人材育成の面では、組織への忠誠、勤勉、規律、集団内での協調を目標の全面に

出すこととなり、研修訓練、団体行動を通じて習得させる方式が好まれることとなる。集団行動を通して人間関係を緊密化し、集团的合意形成とそれに基づく集団による目標、課題の実行を促進、達成しようとの暗黙の前提がある。これが、いわゆる日本的経済発展モデル、日本的資本主義モデル、日本的経営モデルと呼ばれるものである。

日本の中・東欧支援は、こうした考え方に立脚して、本邦で実施された研修での日本の政策、企業運営の紹介、これらの諸国への専門家派遣による政策、実務への助言、開発調査を通じて、次のような分野で行われた。すなわち、マクロの政策レベルでは政府主導の経済政策、金融政策、産業政策、中小企業政策、貿易振興政策、科学技術政策、ミクロの産業運営の面では、製造現場での生産管理、経営管理、経営診断等による企業合理化、生産性向上や省エネルギー策を通じて国営企業の民営化支援、企業の再建のための協力が実施された。

こうした支援を行うにあたっては、次のような事実が背景にあった。すなわち、我が国は第2次世界大戦後に、主としてアメリカを中心として、国際機関、国際NGOの援助に基づき戦後復興を遂げ、経済発展に成功し、経済大国になった経緯を踏まえ、その道筋と経験を開発途上国と共有し、国際場裏で開発援助を通じて国際貢献を行いたいと表明してきていた。

今日では先進国の一員である日本も、歴史的に見ると最も遅れて経済発展を達成した国であり、しかも欧米近代社会とは全く異なる固有の文化・歴史的遺産を有する。その意味では、今日の開発途上国(旧社会主義計画経済諸国を含む)からは日本の経験を、身近な経済発展の事例として、日本の経験から学びたいとの要望が寄せられているのも事実であった。そのため、非欧米社会に属する日本が欧米社会から外来システムを受容した明治以後の近代化の過程と、第2次世界大戦後の戦後復興や高度経済成長の過程を可能にした原因について、多くの開発途上国から強い関心が寄せられてきた。

もっともこのような関心に対して、日本側からの部分的な説明は可能であるにしても、それを体系的にかつ包括的に説明することはあまり試みられてこなかった。これらの日本の経験は、極めて個別的事情を背景としているため、ほかの国への適用可能性について説得的な議論の展開が困難であったのが実情である。また、これらの日本的アプローチは、西欧流の抽象的なモデルというよりも、具体的な生産現場での経験を重視しており、これまで日本人自身がモデルの理論化・一般化に熱心でなかったこともあって、外国では日本的システムがさほど関心をひかず、理解されてこなかったのが実情であった。一部の日本に関心を寄せる外国の人間にとって経済成長は謎とされていたのである。

これまでこの日本の経験を論理的に説明し、外国人に理解できる言葉で表現する試みとしては、過去にアジア経済研究所が国連大学と共同研究を行い、成果が国連大学から公刊されている。また、現在も理論化の必要性が認識されているものの、この試みが残念ながら十分成果をあげていないと認めざるを得ない。

しかし今日の開発途上国の経済開発を考えるにあたって、開発途上国と同様の経済状況から経済発展を遂げた日本人の経験は、日本人が考えている以上に、開発途上国の人々にとって、参考になるようである。我が国が開発途上国への経済協力を実施するには、このメリットを十分に理解し、日本の経済発展の過程を開発途上国の経済開発のテキストに編集する努力を払う必要がある。その一つの例が故大来佐武郎氏の日本の経済開発の政策の歴史の著書が、ルーマニア語に翻訳され出版されていることである。

いずれにせよ、日本人は1960年代以降発展を遂げてきた経済発展を背景にして、自らの立場に自信を深め、アメリカ主導の経済活動のルール形成の主導権に異義を唱えたいとの意識を醸成させてきた結果が、東アジアの経済発展に力を得て日本的アプローチをテキストとして編集しようと試みたのが世界銀行の開発報告「東アジアの奇跡」(1993年)で、1960年代半ばから1997年の金融危機までの30年にわたる驚異的成長が根拠になっていた。「東アジアの奇跡」の主張するところは、東アジアの経済成長は、市場メカニズムを機能させるための政府の基礎的な介入に加え、政府の長期的発展戦略に基づいた選択的介入の組み合わせによりもたらされたという点にある。

この報告書には、従来のアメリカの資本主義、とりわけレーガン時代の経済政策の哲学を反映する世界銀行の政策と、これに懐疑的で日本的経済発展モデルを念頭に置いた大蔵省を中心とした日本政府の考え方の対立が反映して、論旨に一貫性を欠いている。つまり、この報告書の作成を通じて、日本政府(大蔵省)は、説得力をもった日本的アプローチの理論武装化(モデル化)には残念ながら成功しなかったため、世界銀行のこれまでの考え方を覆せなかった。したがって、報告書の論旨は、世界銀行のマジョリティが、日本的システムにより注意を払うべしとする部分を吸収し、取り込みながらも、従来からのいわゆる新古典主義理論体系を維持する結果となっている。

「東アジアの奇跡」は、政府の選択的介入政策、具体的には、1) 特定産業育成政策、2) 政策金融(特定業種、例えば中小企業への低利融資)、3) 外貨獲得のための特定業種による戦略的輸出促進策を検討している。これらの政策に対する世界銀行の評価は、特定産業育成政策は成功しておらず、政策金融は成功例も見られ、特定業種の輸出戦略は成功した、との結論であった。結局、社会インフラや特定製造業については、経済発展段階のある時期には重視されるのは当然として片づけられ、経済の規模や政府の経済活動への介入の特徴、国民経済的な自立発展の強調についても、十分な説得力をもち得なかった。

他方ワシントン・コンセンサスも、世界銀行、IMF主導による対ロシア、東欧支援は、各国の政治的混乱の前にショック療法は効果を収めていないと判断されるにいたり、急進的改革派の後退と、国家介入的な民族主義的な経済運営派の進出に伴い、国家主導的な経済運営が主流派になるかに見える。またアジア経済危機の余波を受けて、政府の金融制度の規制、

監督が十分整わないままに資本の自由化を推進した世界銀行、IMFの政策は次第に攻撃を受けるようになっていく。世界銀行の当時のチーフ・エコノミストのジョセフ・スティグリッツが緊縮的な安定化政策を課して深刻な景気後退を引き起こしたIMFの東アジア危機救済条件を批判して、ポスト・ワシントン・コンセンサスの必要性を強調したことに現われている。

こうしたなかで1997年のアジア経済危機への日本的対応(新宮沢構想)の有効性を検証し、日本的システムの影響力の増大を肯定しているのが、「東アジアの奇跡」続編ともいえるべき1998年の世界銀行の「東アジア再生への途」であり、日本の知的貢献の産物といえる。このように金融や企業経営への政府の介入という日本的な政策を経済危機への処方箋として明確に主張し、外国を説得しようとの試みは、新古典派経済学が主流の世界銀行でも継続され、ある程度の支持者を獲得しつつある。

1990年代の経験は、市場が効率的に機能するためには、それを支える経済制度が不可欠であることを示している。これに先立つ時代の開発戦略が国家か市場のいずれかを優先すると考えたのに対し、1990年代の対ロシア、東欧支援、アジア経済危機を経験して、国家と市場は相互補完的であるという考えが強まっている。市場を効率的に機能させるような制度の整備する役割を、国家の経済政策(産業政策や金融政策)に担わせようとの考え方である。国家の経済成長指向の選択的介入、具体的には政策金融、輸出指向型貿易政策、外貨獲得蚕業の育成策、外資導入策の役割の是認である。

要約すれば、日本の経済発展の奇跡を検証すれば、それは国家が経済活動に介入し、経済発展を促進しようとする「開発主義」の結果であり、具体的には産業保護育成政策、技術国産化政策、労働力の質の向上、社会インフラの整備拡充を通して実行に移されたものであり、これこそが日本の中・東欧支援の考え方の根底にあり、世界銀行・IMF路線へのアンチテーゼとしての支持を獲得してきているといえるのである。

第6章 教訓・提言

先方政府機関、世界銀行、EU代表部など国際機関、両国日本大使館からの聞き取り評価調査に基づく今後の支援への教訓・提言は以下のとおり。

(1) 中・東欧諸国への市場経済化支援は、日本と異なる欧州地域の歴史文化、社会・政治・経済システムへの統合を前提にした協力であった。そのため、日本の制度、システム・政策の紹介を通して行われた日本の技術協力の有効性にはおのずと限界があり、日本側の提言が実情の異なる環境で受け入れられる場合の制約となった。

具体的には、EU加盟を最優先する中・東欧諸国では、法・社会経済制度のいずれにおいてもEU基準を採用する必要から、日本の制度に依拠する提言は政策のなかに組み込まれたものもあるが、EU基準の適用の観点から見直しが行われたため、採用の余地が狭められた。

(2) 日本の中・東欧諸国への協力は、G24の枠組みにより実施された。中・東欧諸国に対する1990年当時のOECD加盟のG24に占める西欧諸国の二国間協力及びEUなどの国際機関の圧倒的な資金量(合計でDAC援助額の6割以上を占める)による協力を比べ、我が国の協力は当初から、あくまで補完的な性格を有していた。

しかしながら、協力の分野、内容、規模のいずれにおいても、我が国の二国間援助による支援は、遜色がなかった。また我が国が、市場経済化支援で得意とする生産管理、経営管理など生産性向上、環境保全、社会経済インフラ復旧、整備の分野に限定して協力を行う方針で臨んだことは、妥当性が認められる。

(3) 当初援助受入れに不馴れであった中・東欧諸国に対して、協力初期の段階で行政官、企業管理者を対象に大量かつ集中的に研修員受入事業を先行させ、日本の社会経済制度、企業制度等を紹介して理解させた。その後当該諸国が要望する技術協力の内容について、専門家派遣、開発調査の実施を通じて行っていったことは効率的と判断される。また、生産性向上(経営管理、生産管理)、省エネルギー、産業政策、中小企業振興、財政金融の分野で、研修員受入れ、専門家派遣、開発調査、プロジェクト方式技術協力を相互に連携を図って協力を展開したことは限られた援助内容の下では効率的、効果的であった。

(4) 中・東欧諸国向けの市場経済化支援を目的とした技術協力で、JICAは研修員受入れ、専門家派遣にあたって、従来からの行政官の受入れ・派遣に加え、主に生産管理、経営管理の分野で多くの企業マネージャーを受入れ、また専門家として民間企業のノウハウを有するコンサル

タントを派遣した。

これは、JICAがソフト型の協力を踏み出すことで、内容の多様化に伴い本邦の協力機関も従来からの行政機関、技術系研究所、技術系大学に加え、これまで協力の度合いの低かった民間企業も、従来の製造業にとどまらずシンクタンク、会計監査法人、サービス業、金融業などの業種が拡大した。

このことから、研修員受入れ、専門家派遣のいずれにおいても、従来の官庁依存による比較的低廉な経費による事業実施では対応できず、事業予算の単価見直しを余儀なくされ、現状に対応するための予算の組み換え、事業形態の見直しを行う契機となった。

(5) 急速に変化する経済状況下で先方政府から提出された要請は、日本側で検討に手間取り我が国が案件を採択した時点では、既に別の援助機関により協力が実施されていた事例があった。また、一旦採択された案件が先方カウンターパート機関の民営化のため取り下げられた事例、さらに、JICAが協力を実施している途中で、先方機関が民営化され調査内容の変更を余儀なくされた事例、提出された開発調査報告書の内容が経済、社会状況が急速に変化するなかで時を経ず陳腐化し提言されている内容が現実にそぐわなくなる事例があった。この点から、急速に変化する状況の下では、我が方も協力要請の検討に時間をかけずほかの援助機関と同様に意思決定に時間をかけず即応することが必要となった。

(6) EU加盟を目標に、中・東欧各国の法律で定められた地方分権を推進するため、我が国に地方行政支援(自治体職員研修、専門家派遣)が求められている。また、環境協力を継続するにあたっては、日本の地方自治体他の環境保全分野の経験、知見の活用を検討すべきである。仮に支援の実施にあたっては、自治体の国際協力事業の参加の促進及び日本の自治体と協力相手国の自治体との協力を促進するとの観点から、日本の自治体による知見の活用も検討すべきである。

(7) 市場経済化支援の推進にあたって、これらの諸国が求めたものは、政府ベースの経済協力にとどまらず、日本の企業の直接投資であったが、企業進出に関係した民間企業のノウハウを活用した専門家派遣(経営管理、生産管理)を実施して民間との連携を図ることが適当である。そのためには、市場経済化を進める国に対しては、オールジャパンで連携し、援助戦略をたてる必要がある。また知的支援を行うにあたっては、欧米の協力にみられるようにこれを呼び水にした民間企業の協力を附随して行うことが極めて有効であったが、日本の協力ではその点で欧米の協りに比べ、官民の相互の協力が不十分であり、より一層の官民連携が求められる。

上記の観点の一環として、市場経済化支援を図るための企業の経営管理、生産管理他の指導

の分野で、企業OBをシニア海外ボランティアとして派遣することを検討する余地がある。

(8) OECDに加盟したものの、DAC(開発援助委員会)に加盟していない中欧4か国(ポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロヴァキア)のうち、ポーランド、チェッコは既に開発援助を開始している。今回の評価調査の時点で、ポーランド大蔵省は援助機関設立を希望し、我が国に協力を求めている。したがって援助国化支援及びこれまで日本が協力してきた機関への支援を継続するとの観点から、ポーランドでの市場経済化分野での周辺諸国対象の第三国研修、第三国専門家派遣事業の拡大を図ることを検討すべきである。

(9) 中・東欧地域向けの限られた援助量、援助額の有効活用の観点から、協力の重点を上記中欧4か国からほかの南・東欧諸国(ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、マケドニア、ルーマニア、ブルガリア、アルバニア、ユーゴスラヴィア)に移すことを検討すべきである。また、DACリストパート に掲載され、時限的にODA予算を支出して支援している中・東欧諸国(旧ユーゴスラヴィア構成国(スロヴェニア、クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、ユーゴスラヴィア、モンテネグロ、マケドニア)、アルバニアはパート に属する)への協力の見直しの時期が早晚訪れるので、今後の協力方針を検討しておく必要があると思われる。その場合、アメリカ国際開発援助庁がハンガリー、チェッコ、ポーランドへの協力から既に撤退している現状や、今回の調査でUNDPポーランド事務所が言明しているように、EUに加盟した時点で協力を停止するとの考え方が参考になると思われる。

(10) 帰国研修員アンケートでも要望のある日本との関係強化を希望する帰国研修員同窓会の活動を一層支援する。

(11) ポーランドの重要政策中枢支援「産業政策」で支援委員会を設置したように、派遣中専門家に技術面で助言するため、分野別の協力支援体制の充実を図る。また、地域を越えて実施中の市場経済化分野の支援とノウハウの蓄積を図るため、国内関係省庁及び関係機関との一層の連携強化を図る。あわせてJICA内部に、知的支援分野の専門性を有する人材を養成確保する必要がある。

(12) 実態上従来にも増して駐在員事務所が協力隊派遣事業以外の技術協力事業を実施・監理するようになってきており、体制強化は必要不可欠であると思われる。ただし要員の配置については、EU加盟などに伴う、我が国の中・東欧諸国4か国に対する今後の援助動向を勘案しつつ、重点を絞った企画調査員の派遣、現地職員の育成・活用などで対応するのが現実的である

と考えられる。また、先方政府からの認知(JICA事務所としてのステータスの確保)や、在外公館からの業務委譲についても早急に実施されるべきであると思われるが、一部の駐在員事務所においては、在外公館と役割分担などを協議の上、事実上通常のJICA事務所と同様に機能していることを踏まえ、ポーランド、ハンガリー、ブルガリア、ルーマニアの中・東欧4か国の駐在員事務所についても、大使館との連携・協調をさらに進め、実質的な業務分担による事業の効率化・円滑化を図ることも検討し得る。