

# 第1部

## 総論

## 第1章 中・東欧地域の概観

『バルカン』を脱することがバルカン諸国の最優先課題。紛争が長引く間に、中欧の先進地域と30年の差をつけられてしまった<sup>1</sup>。ボスニア・ヘルツェゴビナの民主化・復興の指揮を執っていた国際社会の上級代表<sup>2</sup>、ヴォルフガング・ペトリッチが在任中の2000年4月、そう語った。中・東欧諸国で欧州化が進む中で、後進地域バルカンでは焦燥感が強まっている。

東西冷戦期、政治的な地域区分として「東欧」と称されていたかつての社会主義圏は、1989年の冷戦終焉・体制変換以降、地域内の分断が進んだ。順調に欧州統合への道を進む「中欧地域」と、凄惨な紛争の続いた旧ユーゴスラビア諸国及びその周辺国を中心とする「バルカン」の地域格差の拡大である。冷戦中、「もう一つのヨーロッパ」<sup>3</sup>と呼ばれた旧「東欧圏」のうち、バルカンのみが切り取られて、「もう一つのヨーロッパ」として取り残されたとも言える。

1989年以降に政治的多元化を進めた中・東欧諸国は、一様に社会主義的な中央計画経済を放棄し、経済・社会の再編に取り組んだ。だが、その進捗状況には大きな差が生じ、中欧諸国がより急速に市場化・民営化を進めようとしたのに対し、旧・共産党勢力が暫時勢力を維持したブルガリア、ルーマニア、紛争の泥沼に陥った西バルカン<sup>4</sup>では改革が大幅に遅れる結果となった。

### 1-1 中・東欧先進地域

#### 1-1-1 政治・経済の動向

ポーランド、チェコスロバキア（1989年当時。1993年1月チェコとスロバキアに分離）、ハンガリーなど中欧諸国では1989年以降、中道・右派と左派が政権交代を繰り返したが、政権は比較的安定し議会制民主主義が定着し始めた。この間、これら諸国は社会主義的な中央計画経済を放棄し、経済の再編に取り組んだ。ポーランドではバルツェロヴィチ蔵相の下、1990年1月から改革プログラムが実施され、価格の自由化、補助金カットによる不均衡財政の是正、通貨の安定化、貿易の自由化、国有企業の民営化などの方策によって経済にショックを与え、一挙にその健全化を図ろうとする「ショック療法」が採られた。この結果、1989年に約60%を記録したインフレが急速に沈静化、通貨の信用が回復し、物資の供給が改善された。チェコスロバキアでもクラウス首相の下、それほど急進的ではないものの、一種の「ショック療法」が試された。しかし、これらの国では改革の否定的効果が大きく、生産の激減、失業の急増、実質所得の低下が

<sup>1</sup> “Interview with the High Representative”, ONASA News Agency, 14 April 2000.

<sup>2</sup> デイトン合意民生部門履行を主導する最高責任者。ボスニア和平を支援する42カ国・13国際機関で構成される和平履行評議会が指名。国連安全保障理事会が指名を承認する。

<sup>3</sup> Rupnik (1988) など参照。

<sup>4</sup> 欧州委員会は南東欧安定協定に関する交渉時より、ユーゴスラビア（2003年2月国名を「セルビア・モンテネグロに変更」）、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア、クロアチア、アルバニアの5国を「西バルカン」と呼んでいる。

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/) 参照。

起こり、貧富の差が拡大した。他方、1979年から市場原理のより徹底的な導入により、所有形態の多様化、農・商業の自由化など政策が進められた旧「東欧圏」では経済改革の先駆者だったハンガリーでも、改革を本格化する中でやはり「揺り戻し」を経験した。これら3国のGDPはいずれも、1989年を100として1990-1992年期20%前後の減少となった。しかし、1992年頃から改革が実を結び始め、同年、ポーランドのGDP成長率がプラスに転じたのを皮切りに、チェコとスロベニアが1993年、ハンガリーも1994年から成長軌道に乗り、インフレ率も低下し、マクロ経済安定化や構造改革などの進展によって改革はようやく本格化し始めた。

1991年6月に経済相互援助会議（COMECON）、同年7月にワルシャワ条約機構が相次いで解体される一方で、ソ連のクーデターや旧ユーゴスラビア紛争によって周辺地域が不安定化するなか、これら中欧諸国は西側への傾斜を強めていく。

### 1-1-2 欧州連合の加盟条件

欧州共同体（EC）はマーストリヒト条約（1992年2月）に基づいて欧州連合（EU）となり、1993年6月にコペンハーゲンにて開催された欧州理事会で、新規加盟のための条件を設定した。これにより、候補国はEU加盟の条件として①民主主義、法の支配、人権及び少数者の尊重と保護を保証する諸制度の安定性を達成すること（政治的基準）、②機能する市場経済が存在し、EU内部における競争圧力と市場の力に対処する能力があること（経済的基準）という「コペンハーゲン基準」の達成及び政治目標ならびに経済通貨同盟を含め、加盟国としての義務を負う能力を有すること—アキ・コムノテール（欧州共同体の基本条約に基づく権利と義務の総体）31章<sup>5</sup>の受容—が求められることになった。

同理事会の決定を受け、中・東欧地域では1994年3月のハンガリーを皮切りに、計10カ国が1996年6月までに相次いでEU加盟を申請している。

EU側はアムステルダム条約合意（1997年6月）を経て、1997年7月に欧州委員会が「アジェンダ2000—より強力で広いEUのために」及び中・東欧10カ国それぞれについてコペンハーゲン基準の充足状況について詳細に評価した「意見」を発表した。ポーランド、ハンガリー等、中欧の先進諸国については①法の支配、人権及び少数者の尊重と保護を保証する安定した諸制度を持った民主主義としての特色を備えている、②機能する市場経済であると見なすことができ、中期的にはEU内部における競争圧力と市場の力に対処することができるであろう、③とりわけ単一市場についてのアキ・コムノテールを国内法に移し変える努力を継続し、それらを履行する作業を強化するならば、中期的には単一市場に完全に参加することができるであろう、との評価を受けている。同年11月の欧州理事会（ルクセンブルク）は、ポーランド、チェコ、ハンガリー、エストニア、スロベニア、キプロスとの間で1998年3月に加盟交渉に入ることを決定し

<sup>5</sup> 物の移動；人の移動；サービスの自由移動；資本の自由移動；会社法；競争政策；共通農業政策；共通水産業政策；運輸；税制；通貨統合（EMU）；統計；社会・雇用政策；エネルギー；産業政策；中小企業；科学・研究；教育・職業訓練；情報技術；文化・視聴覚；地域政策；環境；消費者保護・保健衛生；司法・内務；関税同盟；対外政策；共通外交・安保政策（CFSP）；財政規律；財政・予算問題、機構；その他の31項目。

た。2000年2月には、マルタとともにルーマニア、ブルガリア、スロバキア、ラトビア、リトアニアが加盟交渉に入った。加盟交渉は前述の31章について順次進められ、2002年12月にはEU首脳会議が、ルーマニア、ブルガリアを除く8カ国及びこれら中・東欧諸国より前に加盟申請を行っていたキプロス、マルタ（いずれも1990年7月申請）の10カ国の2004年5月同時加盟を正式決定した。

### 1-1-3 比較後進地域の状況

この時、2004年の加盟からもれたルーマニア、ブルガリアについては、市場経済化・民主化改革が出遅れ、中欧諸国が経済回復局面に入って以降も経済状況が停滞した。ルーマニアが1997年から1999年、ブルガリアが1996、1997年にマイナス成長を経験したほか、両国でGDPに占める民間セクターの比重が依然として60%以下に留まっているなど市場経済化の遅れが目立っている。

チャウシェスク政権時代、対外債務を削減する目的で徹底的な緊縮財政を続けていたルーマニアでは、対外債務が縮小した反面、投資額も極端に減少し、旧東欧唯一の産油国であるにもかかわらず投資不足のため石油生産量も漸減した。また負債削減のために過度の農産物輸出を行い、農業国でありながら国内には食料品さえ十分に出回らない状態が続いていた。同国では1989年12月の「革命」以降も左派政権（旧共産党系）が続き改革が大幅に遅れたが、1996年11月の議会・大統領選で初めて中道右派政権が誕生し、民主化・市場経済化が推進された。その後急激な経済改革に伴う国民生活の低下、構造汚職などによって中道右派政権に対する支持が低下し、2000年には左派政権が発足する一方、民族主義的動きも活発化した。2002年7月現在、同国はEU加盟のための31章について半分も交渉を終えていない状況だが、新政権は議会運営の効率化を図り、共産党政権下に国有化された不動産の包括的返還法案を議会に採択させ、地方自治体における少数民族言語の使用を促進するなどEU加盟に向けてリベラルな政権運営を行っている。

一方、農業主体の経済構造だったブルガリアでは、経済相互援助会議（コメコン）体制下、重化学工業に過大な投資を行ったが、冷戦終結後、ソ連市場を喪失した。さらに原料を国際市場価格で調達する必要が生じ、工業部門は深刻な経営危機に陥り、市場経済移行に際して対外債務が大きな負担となった。1996年、改革の遅れのため経済状況が急速に悪化したのを受け、翌1997年に民主勢力同盟を中心とした連立政権が誕生した。ここでも急進的な経済改革が一時、貧困と失業者の増大をもたらしたが、通貨準備委員会設置後に採ったカレンシーボード制の導入など金融安定化策が奏功し、マクロ経済がようやく安定した。

### 1-1-4 安全保障の枠組

安全保障面では欧米諸国は当初、ソ連（のち「ロシア連邦」）への配慮から、「北大西洋協力評議会」（NACC）や「平和のためのパートナーシップ」（PfP）など、旧ソ連東欧圏を一括して包み込む穏やかな機構構築を進めていたが、ロシアの政治経済改革が大幅に遅れるなか、ロシア抜

きの安定的な安全保障体制の再検討が課題となった。

こうした状況下、NATOが軍事同盟からの脱皮、地域紛争に対応する安全保障機構への再編という方向を打ち出したことから、ロシアがこれを評価し、1996年6月に開催されたロシア及びNATO加盟16カ国の外相会議において、ロシアがNATOの東方拡大を原則的に受け入れたことを契機として、中欧諸国のNATO加盟が現実化した。1997年5月にロシアとNATOが「相互に敵視しない」「新規加盟国に核兵器を配備しない」などを骨子とした基本文書に調印したことを受け、同年7月、中欧3国が新規加盟招請国に決定した。NATO創設50周年にあたる1999年3月、ハンガリー、ポーランド、チェコの正式加盟が認められた。さらに2002年11月のNATO首脳会議において、新たに7カ国（エストニア、ラトビア、リトアニア、スロバキア、ブルガリア、ルーマニア、スロベニア）の加盟が認められるなど、同地域における安全保障上の懸念も払拭されつつある。

## 1-2 西バルカン地域

体制変革後の10年間、バルカンにおける紛争の主役だった3人の民族主義者が1999年末から2000年にかけて相次いで政治の表舞台から姿を消した。クロアチアのトゥジマン、セルビアのミロシェヴィッチ、ボスニア・ヘルツェゴビナのイゼトベゴヴィッチである。これと相前後し、これらポスト・コンフリクト地域では南東欧安定協定の枠組みの中で、欧州への道を模索し始めている。中欧の改革から遅れること10年、バルカンの「欧州化」はようやく緒に就いたところである。

### 1-2-1 紛争の影響

旧体制時代、チトー大統領の下で独自の社会主義路線を模索し、労働者の自主管理による企業経営を目指したユーゴスラビアは、重化学工業化を進めた1970年代以降、放漫な金融財政運営から超高率のインフレが続き経済状況が急激に悪化した。国内の「南北問題」が深刻化し連邦解体に至った。

スロベニア、クロアチア両国の独立宣言（1991年6月）を契機として拡大した旧ユーゴスラビア紛争は、クロアチアからボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボへと飛び火し、これら地域では紛争終結後も民族対立の火種がくすぶり続けている。

#### (1) クロアチア

クロアチア内戦では、約20万人のセルビア系住民が周辺のセルビアやボスニア・ヘルツェゴビナ内スルプスカ共和国に難民として流出した。内戦終結後も、民族主義者のトゥジマン大統領が政治を支配していたため、欧米諸国との関係が改善されなかったが、1999年12月に同大統領が死亡した。2000年1月に実施された国政選挙では、閉塞状況を打破し欧米と協調して生活水準の向上を求める有権者の声が反映され、左派系野党連合が圧勝した。同月の大統領選でも4小政党が推した候補が勝利を収め、新政権はEU及びNATOへの加盟を促進した。同年5月にNATO

の PfP に参加、2001 年 10 月には EU と安定化・連合協定に署名し、2003 年 2 月には EU に加盟申請を行っている。

同国は旧ユーゴスラビア時代から経済先進地域であり、独立後も紛争と体制変換に伴う経済の悪化を経て、1994 年以降マクロ経済は比較的安定している。2000 年 11 月には長年の懸案だった WTO への加盟も果たしている。

## (2) ユーゴスラビア

ユーゴスラビアでは 1987 年にミロシェヴィッチが権力の座に就いて以来、連邦の解体や一連の紛争で国家は破綻状態に陥った。旧ユーゴスラビア連邦解体後、セルビア、モンテネグロだけとなった新ユーゴスラビアは国連議席継承権を否定され、事実上国連を追放された。さらにユーゴスラビア紛争の責任を問われ、長く国際社会の経済制裁を受けた。セルビア共和国コソボ自治州では 1998 年 2 月、セルビア治安部隊とアルバニア系住民勢力の戦闘が激化、1999 年 3 月には NATO 軍がアルバニア系住民の人権擁護という名目で介入し、78 日に及ぶ空爆を行った。この結果、コソボから約 80 万人に及ぶアルバニア系住民がマケドニア旧ユーゴスラビア共和国（以下、本文中ではマケドニアと表記）やアルバニアに流出する事態となり、これら周辺諸国も一時、極度に不安定化した。

ミロシェヴィッチの孤立政策による経済状況の悪化が進む中、2000 年 9 月の連邦大統領選でミロシェヴィッチが敗退した。新政権の安定を期待する EU は同年 10 月、就任直後のコシュトゥゥニツァ新大統領を EU 首脳会議（仏ビアリッツ）に招待した。11 月には新国家として 8 年ぶりに国連と欧州安全保障協力機構（OSCE）への加盟を果たした。さらに 12 月には国際通貨基金（IMF）、欧州復興開発銀行（EBRD）への加盟も承認され、翌 2001 年 6 月の支援国会合では 12 億 8,000 万ドル（同年分）の復興支援が表明されたが、コソボの地位に関する最終決定が先延ばしされている上、セルビア・モンテネグロへの再編問題も抱え、国家の安定、経済の発展にはかなりの時間を要するものと見られる。

## (3) ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国、アルバニア

死者約 20 万人、難民・避難民約 200 万人を出したボスニア紛争は 1995 年 11 月に終結し、その後同国の復興・民主化を目的とした国際社会の介入は現在も継続している。この間、国際社会は常時、多国籍部隊を駐留させ、50 億ドルを超える経済援助を実施したが、民族浄化によって生じた民族間の対立感情は容易には癒えず改革は難航している。機能する国家の建設が遅れているほか、民営化や外国投資促進といった、経済建て直しの環境作りは進んでいない。

このほか、国内にアルバニア系住民の少数民族を抱えるマケドニアでは、2001 年 2 月より少数民族の地位改善を求めるアルバニア系武装勢力の活動が活発化、北西部を中心にマケドニア政府軍との戦闘が激化した。同年 7 月、NATO の仲介の下、停戦合意が成立し、同年 11 月にはアルバニア系住民の地位改善のための憲法改正案が採択され、翌 2002 年 3 月には欧州委員会、世

銀共催によるマケドニア支援国会合が開かれ、36カ国18国際機関から計308百万ユーロの支援が表明されたが、紛争後のインフラストラクチャー復旧を含む経済再建が課題となっている。

冷戦時代、勤労党による一党独裁の下で、共産主義鎖国体制をとっていたアルバニアでは1990年以降、対外開放、複数政党制導入、民主化をスタートさせた。1992年3月には民主政権が成立、同年7月にG24アルバニア支援国会合が開催されて以降は、徐々に経済状況が改善の方向に向かっていたが、1997年にねずみ講問題を発端とする騒乱が起こった。その後も1998年7月に国会議員射殺事件を契機に騒擾事件が発生、1999年3月以降のNATOによるユーゴスラビア空爆時にはコソボのアルバニア系難民が流入するなど、政治状況が不安定な状態が続いている。

### 1-2-2 南東欧地域安定のための試み

EUは1996年、前述した5カ国について安定と善隣友好をめざす「地域アプローチ」を採用した。1999年には「安定化・連合プロセス」を設け、5カ国に対して加盟に向けての展望を示した。このプロセスの中で、EUはこれらの国に対し、一律にEU基準の条件を課すのではなく、国内改革の進展状況に関する報告書の提出を要請した。この報告書が承認されると、中欧諸国との間で締結した「連合協定」とは異なる新たな契約関係である「安定化・連合協定」の交渉が別に行われることになった。

他方、ユーゴスラビア軍によるコソボ撤退合意直後の1999年6月、ドイツ主導によってケルンで南東欧安定会議が開催され、日本を含むG8、EU、バルカン諸国など関係26カ国・14国際機関が出席、南東欧安定協定に調印した。同協定は民主化、市場経済化への支援、地域的安全保障での各国の連携を通じて歴史的に政情不安を繰り返してきたバルカン半島に長期的な安定をもたらすことを目的にしている。

### 1-3 CIS 関連諸国

旧ソ連から独立したウクライナ、モルドバ両国は政治・経済両面において、バルカン地域よりもさらに発展が遅れている。

ウクライナは1991年8月に独立を宣言した。これがソ連崩壊の契機となり、独立直後からIMF等国際金融機関と協調路線を採りながら経済改革を進めてきたが、民営化や産業構造改革などが難航した。1998年には膨大な対外債務の償還に伴う外貨準備高の減少などの問題も深刻化した。モルドバでは1994年7月の新憲法採択後、民主化・市場経済化を促進しているが、国内のロシア系住民との「沿ドニエストル紛争」や度重なる自然災害の影響で経済状態が悪化した。1996年のGDPは1991年の60%水準にまで落ち込んだ。1998年のロシア金融危機の影響も受けて同年8.6%、翌1999年には5.0%のマイナス成長を記録し、失業、インフレ、賃金遅配が恒常化したほか、輸出低迷、エネルギー債務の増加等による財政赤字の問題も深刻化している。

## 第2章 中・東欧諸国の開発の方向性

### 2-1 中・東欧諸国の特徴と指標

第1章で見たように、中・東欧地域は改革から10余年を経て、市場経済化の進展度、民主主義・法の支配の定着度、人権及び少数者の尊重と保護を保障する諸制度の安定性等に大きな差が生じている。こうした国別格差は、EU加盟交渉国については、包括的に欧州スタンダードが求められる交渉プロセスの進捗具合によって明確にされており、非加盟交渉国についても欧州復興開発銀行等の示す各種経済指標や自由化度の指標、さらには政治・社会の安定性、安全保障体制の枠組み等を考えあわせることによって明らかであろう。

以下にいくつかの指標を示し、同地域諸国の類型化を試みたい。

#### 2-1-1 経済指標

一人当たりのGDPを見ると<sup>6</sup>、スロベニアの9,000ドル台を最高として、4,000ドル台がクロアチア、チェコ、ハンガリー、ポーランド、3,000ドル台がエストニア、リトアニア、ラトビア、スロバキア、1,000ドル台がアルバニア、ブルガリア、マケドニア、ルーマニア、1,000ドル未満がボスニア・ヘルツェゴビナ、ユーゴスラビア、モルドバ、ウクライナとなっている。つまりクロアチア及び2004年EU加盟候補国が、3,000ドル以上の一人当たり所得水準にあり、それ以外の諸国（ブルガリア、ルーマニア、西バルカン諸国、ウクライナ、モルドバ）と大きな隔たりがある。

また、市場経済移行の進展度に関し<sup>7</sup>、国营企業の民営化率を見ると、1994年当時はばらつきがあったが、2001年ではほとんどの国が60-70%台へ収斂している。例外的に民営化が進んでいるチェコとハンガリーは80%台、逆にモルドバ（50%）、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ユーゴスラビア（共に40%台）が特に遅れている。

海外直接投資（FDI）については、2001年の一人当たりFDI流入額は478ドルのチェコを筆頭に、クロアチアとエストニアが300ドル台、スロバキア、ハンガリー、ポーランド、スロベニア、マケドニアが200ドル台、リトアニアが100ドル台、その他の諸国は100ドル未満となっている。一人当たりストックで見ても、やはりチェコが2,604ドルと最も多く、以下ハンガリー、エストニアが2,000ドル台、スロバキア、ポーランド、スロベニア、クロアチアが1,000ドル台、その他諸国は1,000ドル未満となっている。

<sup>6</sup> Eurostat (2002) Warner, et al. (2002)

<sup>7</sup> 欧州復興開発銀行の移行指数等参照。

### 2-1-2 政治・安全保障

政治的側面から各国の自由化の進展度に目を向けると<sup>8</sup>、中欧（ポーランド、ハンガリー、チェコ）3国が1990年に「部分的に自由」から「自由」に、ソ連から独立したバルト3国<sup>9</sup>が1991年に同様の進展が見られたのに対し、自由化が遅れたルーマニアは1996年になってようやく「自由」に転じている。1999年にトウジマン大統領が死亡したクロアチアは2000年になってようやく「自由」化しているが、その他の西バルカン諸国及びウクライナ、モルドバは依然として「部分的に自由」の状態が続いている。

将来的な国家の安定度を左右する欧州・大西洋機関への加盟状況については、中欧3国が既に1999年3月に、NATO加盟を果たしているほか、バルト3国、スロバキア、ブルガリア、ルーマニア、スロベニアの7カ国の加盟が承認され、これら各国は2004年までに批准手続きを完了する見通しとなっている。不安定な西バルカン、旧ソ連地域ではマケドニア、アルバニア、クロアチア、ウクライナ、モルドバがPfPには加わっているが、ユーゴスラビア、ボスニア・ヘルツェゴビナはPfPに加盟していない。

EUとの関係では、中欧3国、バルト3国、スロバキア、スロベニア、キプロス、マルタが2004年に同時加盟することが決まっているほか、ルーマニア、ブルガリアが2007年の加盟を目途に交渉を進めている。他方、西バルカン諸国では、クロアチアとマケドニアがそれぞれEUとの間で「安定化・連合協定」を結んでいる。

### 2-1-3 社会的側面

国連開発計画が人間開発の側面（具体的には出生時平均余命、成人識字率、就学年数、一人当たりGDP、購買力など）に注目して算出している「人間開発指数（Human Development Index : HDI）」によると<sup>10</sup>、総合順位でスロベニアが29位となっているのを筆頭に、チェコ、ポーランド、ハンガリーの中欧3国とバルト3国、マルタ、クロアチア等、中・東欧の先進各国が他の西側諸国と並んで「高開発国」に名を連ねている。他方、ブルガリア、ルーマニア、マケドニア、アルバニア等のバルカン諸国及びウクライナ、モルドバ両国は一人当たりGDPのほか、平均余命や就学年数等の指標で中欧諸国に劣り、「中開発国」に留まっている（ユーゴスラビア、ボスニア・ヘルツェゴビナのデータは含まれていない）。

## 2-2 類型化

こうした市場経済化、政治の安定性、社会開発レベル等の視点で分類すると、中・東欧諸国は次のように類型化できる。

<sup>8</sup> Freedom House Scores (1972-2001)

<sup>9</sup> バルト3国とはエストニア、ラトビア、リトアニアの3カ国を指す。

<sup>10</sup> UNDP (2002)

第1グループ：アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア、ユーゴスラビア

（ポスト・コンフリクトあるいはその影響を受けた国）

第2グループ：モルドバ、ウクライナ

（旧ソ連の一部であり、政治・経済指標における最後進地域）

第3グループ：ブルガリア、ルーマニア

（市場経済化が遅れ、2004年のEU同時加盟にもれた国）

第4グループ：チェコ、クロアチア、エストニア、ハンガリー、ラトビア、

リトアニア、マルタ、ポーランド、スロバキア、スロベニア

（2004年EU加盟国及び同等の経済成長を示すクロアチア）

## 2-3 開発を巡る基本的な視点

### 2-3-1 非EU加盟対象国に焦点

中・東欧諸国は社会主義時代を通じ、中央集権的な計画経済システムの下で、後進的な農業国から脱皮して近代化・工業化を図り、一定の技術・教育水準を達成した。しかし、経済相互援助会議（コメコン）による中央計画経済諸国内の閉鎖的分業体制の下、第三次産業、特に金融、サービス分野が未発達で、多様な需要に対応できるだけのサポーティング・インダストリーが育たず、また、交通・通信インフラストラクチャーの遅れ、産業政策の不在などが経済の発展を阻害した。

体制変換後、中欧・バルト3国を中心とするEU加盟候補国については、上で述べたとおり、一定の市場経済化に成功したが、外資に依存した経済成長に不安が残るほか、中小農家約200万人を抱えるポーランドが、EUからの農業補助金の増額を要求するなど農業分野でも懸念が顕在化している。

とはいえ、EUは新規加盟国に対し、農業補助金、地域開発などの分野において2004年から3年間で408億ユーロを拠出する旨発表している上、加盟によりEU市場へのアクセスも容易となり、今後とも当面、順調な成長が期待される。安全保障面でも、中欧3国はNATO加盟に先立ち軍事インフラストラクチャー、武器購入等の援助を受けており、今後の発展の障害となるような治安上の問題もない。

2004年加盟を見送られたブルガリア、ルーマニアは2002年12月末時点で、EU加盟の基準となる31章のうち、それぞれ23、16章しか交渉を完了しておらず、経済構造改革、環境保全、社会・経済インフラストラクチャーなどの分野で課題が残っている。

他方、西バルカンでは直接紛争を経験（ユーゴスラビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア）して経済基盤が崩壊、あるいは難民の流入や主要貿易相手国に対する経済制裁の影響で改革が停滞（マケドニア、アルバニア）するなど、開発課題が山積みしている。これら地域よりさらに発展の遅れたウクライナ、モルドバについても同様である。

### 2-3-2 地域安定化のための開発

以上で述べたとおり、西バルカン及びウクライナ、モルドバでは、開発に安全保障、民主化を採り入れた視点が必要となる。

現在、EU、G8、OSCE等が関与している「南東欧安定協定」は、ポスト・コンフリクト地域を欧州・大西洋の枠組みに取り組み、同地の平和と経済繁栄を促進しようという試みであり、同地の開発課題を探る上で示唆が得られる。

この戦略は安全保障の幅広い解釈から生まれ（軍事的な安全保障という見方に捉われず）、同地域の紛争要因を総合的な視野から捉えて解決を図ろうというものである。

この枠組みの中で、南東欧に民主的な制度を確立し、各国家機関の機能を回復すると同時に、地域全体の経済発展を促進し、持続的な経済繁栄を達成することが意図されている。ソ連からの独立後、戦略上の重要地域となっているウクライナ、「沿ドニエストル紛争」の影響が深刻なモルドバにおける開発課題を特定する上でも有効な視点と言えるだろう。

### 2-4 中・東欧非 EU 加盟対象国の主要開発課題・方向性

南東欧地域及びアルバニアでは、紛争あるいはその影響により、社会主義政権で既に老朽化していたインフラストラクチャーが壊滅的打撃を受け、交通網が寸断された。また農耕地には地雷が埋設され、民族浄化作戦によって大量の難民・避難民を出している。また、同地域では肥大化した行政機構や、外国からの直接投資や起業を阻害する種々の規制・税制の多層化が経済発展をはばんでいる。

このほか、同地域では対外債務の問題が深刻である点に留意する必要がある。ユーゴスラビアでは2001年時点で多国間・二国間の対外債務累計額が計121億ドルにのぼり、ボスニア・ヘルツェゴビナでは下院で採択されたばかりの2003年国家予算計約5億3,000万兌換マルク(KM)のうち、60%を超える3億2,500万KMが対外債務の返済に充てられる予定であるなど、債務の重荷が開発を阻む一因となっている。

#### 2-4-1 市場経済化の推進

経済の活性化が同地域における自立可能な経済発展に向けた最重要課題であり、支援の最重要課題である。特に民営化、外国投資の促進、雇用確保のための起業家育成などが不可欠であろう。

またビジネス環境の改善、投資促進のためには税制改革や法整備、起業手続きの簡略化を進める必要がある。

#### 2-4-2 インフラストラクチャー整備

1999年3月以降、2ヵ月半に及ぶNATOの空爆により、「10兆円」<sup>11</sup>とも言われる被害を受け

---

<sup>11</sup> 西村(2000)など参照。

たユーゴスラビアをはじめ、2001年7月までアルバニア系住民との内戦を繰り広げていたマケドニア、3年半に及ぶ内戦の後、都市部以外の復旧が特に遅れているボスニア・ヘルツェゴビナ、1997年3月、ねずみ講式投資組織の破綻に端を発した住民の武装蜂起で全土に非常事態が宣言されたアルバニアなどでは、インフラストラクチャーの整備が経済再建の最低条件として急務となっている。

#### 2-4-3 ガバナンスの改善

民主主義の定着・成熟のため、政治的影響力を排した司法制度の確立、独立したメディアの育成が不可欠であり、これら分野のキャパシティー・ビルディングが急務である。

また、国家機能の発展と行政能力の向上のために、省庁改革や公務員制度改革を進めると同時に、改革過程の透明性確保のため情報公開への努力を行うことも必要となる。また、地方分権化と組織内の分権化を進め、地方レベルの公務員の能力開発を進めなければならない。

他方、民間セクターや市民社会の能力向上（参加型開発など）も不可欠であろう。

#### 2-4-4 環境保全

大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、廃棄物管理、生態系・生物多様性保全など、あらゆる分野で課題は山積みしている。ユーゴスラビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチアでは紛争中に材木資源が大量伐採されたまま放置されている問題や、ユーゴスラビアでは NATO が投下した劣化ウラン弾による汚染が未解決となっている。

#### 2-4-5 医療・教育

これら地域の保健医療制度は旧体制時代から政府予算の不足により医療施設や機材の更新が非常に遅れていたが、その後直接・間接に内戦の影響を受け、施設への直接的被害、維持管理予算不足による施設機材の老朽化といった問題がさらに深刻化している。

他方、教育分野でも内戦の後遺症で教育施設の水準が低下したことや、就職難から多くの若者が西側先進国へ流出する傾向が顕著であり、施設の充実を含めた教育改革が期待されている。

## 第3章 中・東欧地域に対するわが国の ODA の役割と意義

### 3-1 中・東欧地域への開発援助に対する基本認識

中・東欧地域に対するわが国の支援は、1989年の共産主義体制の崩壊後、市場経済へ移行するまでの時限的な支援という性格を持ちつつ、G24（対中・東欧諸国援助国会合）の国際的な枠組みの中で開始され、その後、旧ユーゴスラビア紛争終了後の復旧・復興支援を加えて、現在に至っている。こうした一連の過程の中で、支援開始当初に比べ、同地域各国間で市場経済化の進展レベルに差異が生じてきている一方、旧ユーゴスラビア諸国も、不安定要因を抱えながらも紛争終了直後の復興段階から開発段階へステップを踏み出している状況にある。こうした状況の変化を考慮すれば、次の2点に示されるとおり、同地域に対する援助パラダイムを見直すべき時機が到来しているというのが、同地域の開発援助に対する基本認識である。

#### 3-1-1 「移行支援」というパラダイムの終了

第1点目は、EU加盟の可否を分岐点とした「市場経済への移行支援」という従来の対中・東欧地域への援助パラダイムの継続の必要性の見直し、すなわち、ODA卒業に関する議論である。2002年12月のEU首脳会議で新規加盟が承認された10カ国に対しては、市場経済の正常な機能とEU域内の競争圧力等への対応可能な能力を含む、新規加盟のための政治・経済面での必要基準（コペンハーゲン基準）を満たしているものとEUから評価された意味において、「移行支援」という援助パラダイムに区切りをつけるべきであると考えられる。米国国際開発援助庁（USAID）やカナダ国際開発庁（CIDA）など他の主要ドナー国機関が、当該諸国に対するODAの撤退を実施、あるいは計画していることも、この考え方の妥当性を裏づけるものである。他方、正常な市場経済が十分に機能しているとは言えず、EU域内の競争圧力等に十分対応可能と見なされていないブルガリア、ルーマニアについては、従来のパラダイムの下での協力を当面の間継続していく必要がある。

これらEU加盟候補国に共通していえることは、各種法制度整備を含め、基本的にEU加盟を意識した改革努力を行っていることであり、対中・東欧諸国へのわが国援助額もODA全体の2%以下と限定的であることを考慮すれば、EU等による支援との重複を避けつつ、わが国の比較優位のある専門技術・知見が生かせる分野を中心に、援助資源を絞り込み、集中させていくことが必要である。

#### 3-1-2 ポスト・コンフリクト地域支援へ重点の移行

第2点目は、「市場経済への移行支援」中心から「紛争再発予防」や「復興・開発支援」への転換、すなわち、復興から開発ステージへの移行期にあるポスト・コンフリクト地域支援中心へのパラダイム・シフトに関する議論である。昨今の厳しいODA予算の中、援助資源の集中と選

拠を図る必要もあり、市場経済化が進展するEU加盟候補国と、依然として復興・開発ニーズが多く残されているポスト・コンフリクト地域とでは明らかに格差が生じている中、今後は前者への援助資源の投入を後者へシフトさせていくことが必要である。

なお、EU拡大に伴い、EU新規加盟国とEUの拡大第一陣に加われない諸国（ブルガリア、ルーマニア）及び当面第二陣にも加われない諸国（旧ユーゴスラビア<sup>12</sup>、ウクライナ、モルドバ）との間に、新たな境界線が引かれようとしているため、これらの諸国への援助パラダイムの一つとして「地域の安定化支援」の観点を加えることは重要と考える。

### 3-2 開発援助を巡る環境

#### 3-2-1 国際動向の変化

当該地域に対する国際社会からの支援は、①1989年の「東欧革命」直後の西側諸国からの東側諸国に対する経済移行支援から、②1990年代中盤にユーゴスラビア紛争が泥沼化した時期の米国主導の軍事・経済支援、そして最近の③EU主導によるEU東方拡大を意図した加盟支援と南東欧の安定化支援への変遷がみられる。

(1) 1989年に始まる中・東欧諸国の劇的な体制変換は、多くの国で急進改革路線が採られたことにより、物流の混乱、貨幣価値の急落、基幹産業の疲弊、失業者の増加等の問題を引き起こした。これに対し、西側諸国は1989年のアルシュ・サミットにおいてG24の枠組みの中で中・東欧諸国のソ連共産主義圏からの離脱、自由化・民主化を支援することを決定し、ハンガリー、ポーランド等の支援を開始することになった。G24とはEC加盟12カ国、日本、アメリカ合衆国、カナダ、オーストラリア等の24カ国とIMF、世銀、OECD等の国際社会であり、それまで経済的にも軍事的にも「東側」と対立していた「西側」諸国のメンバーである。これら西側諸国により、中・東欧の脱ソ連共産圏諸国を支援したのである。一方、被援助国も積極的に欧米へのアプローチを試みており、経済相互援助会議（コメコン）やワルシャワ条約機構が解体されると、特にハンガリーやポーランドといった中欧諸国を先頭に他の国々も経済的にも、軍事的にも欧米に依存<sup>13</sup>するようになった。

(2) 複雑な民族問題を抱える旧ユーゴスラビアでは、構成共和国の独立をめぐり、1991年のスロベニア独立戦争、1991年のクロアチア独立戦争と1995年のクロアチア内戦、1992年から1995年までのボスニア内戦等争いが絶えなかった。こうした旧ユーゴスラビア紛争、とりわけ1995年の Dayton 合意や1999年のコソボ空爆といった軍事的な支援は、米国（NATO軍）主導で行われた。

(3) EU加盟を控える中・東欧諸国に対するEU加盟支援、南東欧地域の安定化に対する支援<sup>14</sup>に見られるように、これら地域の問題にEU諸国が欧州の共通問題として主体的に取り組む

<sup>12</sup> スロベニア、クロアチアを除く旧ユーゴスラビア諸国

<sup>13</sup> 例えば、経済的にはEU市場へのアクセス、軍事的にはNATO加盟。

<sup>14</sup> 例えば、1999年6月にEU主導で「南東欧安定協定」が採択された。

ようになってきている。

### 3-2-2 国内動向の変化

開発援助に関係する最近の国内動向として、第一にあげられるのは ODA 予算の削減とその対応である。中・東欧地域への協力が開始された直後の 1991 年にわが国はトップドナーとなった。しかし、1996 年度の大幅な ODA 予算削減を経て、最近の 5 年間で 20%以上の予算が削減された。また、2003 年度の ODA 予算案でも 5.8%減となっている。こうした中、援助の効率化のため、無償資金協力、技術協力、円借款、その他国際協力機関の連携強化を図り ODA 事業の一貫性を確保すること、事業の選択と集中化を図ることへの必要性がこれまで以上に増してきている。

第二に ODA 以外の政府資金（OOF）<sup>15</sup>や民間部門との連携の必要性の増加である。開発途上国への資金の流れは 1992 年には ODA が全体の 3 分の 1 を占めていたが、1999 年には 5 分の 1 に減少しており、民間資金が倍増している。したがって、ODA 実施の際には、例えば JBIC による公的輸出金融等の OOF、貿易保険の付保や民間からの海外直接投資や銀行貸出等も見据え、連携を図りつつ効果的な支援を実施することが今まで以上に必要になってきている。また、最近では「民間提案型プロジェクト形成調査」を導入し、民間企業や NGO の提案に基づいた案件の発掘や形成を通じて市民社会からのアイデアを ODA 事業に取り組むような動きも出ている。

第三に、2003 年 10 月からのわが国技術協力実施機関である JICA の独立行政法人化にともなう事業の柱の変化である。これにより、青年海外協力隊事業、シニア海外ボランティア事業、草の根技術協力事業等が、新たに「国民等の協力活動の助長・促進」事業として位置づけられようになる。さらに、新生 JICA の目的規定に「開発途上地域の経済及び社会の復興」が記載され、平和構築への取り組みも新たに事業の柱となる。

第四に、わが国 NGO のめざましい展開があげられる。特に 1995 年の阪神大震災後に活発化したボランティア活動は、国内のみならず海外でのボランティア活動を活発化している。さらに、現地に精通した NGO も増加しており、多様化する開発途上国のニーズにきめ細かく対応するためにも、これら NGO との連携がますます重要となっている。

## 3-3 ODA による対中・東欧援助の役割と意義

### 3-3-1 国際社会との協調

旧社会主義諸国は第 2 次世界大戦後、中央計画経済体制下にあり、経済発展が大幅に遅れていた。しかも、民主化・自由化路線を歩み始めた当初は体制変換の反動から社会混乱が起きた。このため、西側諸国は一丸となって社会主義国の自由化・民主化をサポートすることとし、1989 年に G24 の枠組みによる対中・東欧支援を開始し、わが国も西側諸国の一員として積極的にこれを

<sup>15</sup> 途上国への資金の流れは供与者により「公的資金」と「民間資金」に大きく分けられる。資金供与者が政府もしくは公的機関であっても開発を主な目的にしないものやグラント・エレメントが 25%未満の場合は OOF となる。具体的には公的機関による輸出信用、直接投資に対する金融、国際機関発行債券の取得等が含まれる。

支援した。

旧ユーゴスラビア地域では、旧体制崩壊以前から低迷していた経済が体制崩壊とともにさらに悪化し、国民の生活を圧迫した。同時に旧ユーゴスラビアからの独立をかけて民族間の争いが勃発し、クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ユーゴスラビア（含むコソボ）で大量の難民・国内避難民が発生した。これらの国では、他の中・東欧諸国とは異なり、経済の建て直し以前に内戦で失われた人的資源の確保、政府の確立、経済・社会インフラストラクチャーの整備等から着手しなければならない状態となった。こうした二重苦、三重苦を乗り越えて経済的に立ち直すためには国際社会が一丸となって支援していくことが必要である。さらに、当該地域での民族間の対立は過去に幾度として繰り返されてきた経緯もあり、民族紛争再発の火種は完全に立ち消えたとは言えず、ボスニア・ヘルツェゴビナでは、現在も国際社会が上級代表事務所（OHR）と安定化部隊（SFOR）を通じてそれぞれ民生部門と軍事部門を監視している。今後も国際社会をはじめわが国が継続的に紛争再発防止を支援していくことが期待されている。

### 3-3-2 開発ニーズの存在

中・東欧諸国の中には、2004年のEU加盟が決まっているいわゆる移行先進国ばかりではなく、旧ユーゴスラビア諸国のように、内戦からの復興支援を必要としている国や、旧ソ連からの独立国であるモルドバ、ウクライナのように、一人当たりGDPからすると開発途上国として位置づけられる国々が存在する。これらの国ではBHN等に対する協力のニーズが高い。

### 3-3-3 わが国独自の経験への期待

市場経済化をめざす当該諸国が抱える共通の課題に、わが国が有する技術や知識を有効に活用することができる。生産性向上や省エネルギーのようにわが国に比較優位があり、経験が蓄積されている分野については、移行先進国を含めわが国の協力に対する期待も高く、また協力の効果も高い。

### 3-3-4 友好関係の構築

中・東欧諸国とわが国が良好な二国間関係を構築することは重要である。従来、中・東欧諸国とわが国とは、政治的にも軍事的にも利害関係がなく、極めてニュートラルな関係にある。文化交流が盛んであり、わが国の文化や歴史に対する関心も高い。地理的には遠いわが国が支援を実施することで、これら地域の人々の良い対日感情を定着させることが期待できる。また、青年海外協力隊のような地域住民の生活にとけ込んでのボランティア活動は、草の根レベルでのわが国に対する理解の向上に貢献することができる。

## 第4章 わが国の対中・東欧協力のあり方

### 4-1 わが国の対中・東欧協力の基本的アプローチ

第2章で言及したとおり、中・東欧諸国の中には、一人当たりGDPが9,000ドルを超えるスロベニアから1,000ドル未満のボスニア、ユーゴスラビア、モルドバ、ウクライナまで格差があり、開発のニーズも多様化している。そこで、今後の支援のあり方を考える際には、市場経済化、政治の安定性、社会開発レベル等の観点により類型化されたグループに応じてアプローチを検討することが重要である。そこで、本章では「2-2」で類型化した4つのグループごとに援助のアプローチを検討する。

#### 4-1-1 第1グループ（アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国、ユーゴスラビア）

第1グループは1990年代の内戦や民族紛争からの復興期、その後の経済開発への移行期にあり、復興・開発支援と市場経済化移行支援とが複雑に絡み合い、協力のニーズは極めて高く、また、EU加盟が可能な第4グループのレベルに到達するまで、かなりの時間を要するものと考えられる。したがって、今後は、協力の実施体制も含め、わが国の援助を第4グループから当該グループへシフトさせていくべきである。

わが国は当該グループ各国においてトップドナーの一つにあげられ、これまで無償資金協力<sup>16</sup>を通じた医療機材の整備をはじめとする規模の大きい復興支援を実施してきているので、これらの効果を持続させるための制度構築や人づくりを主眼とする技術協力の実施を重視すべきである。有償資金協力については、経済・社会インフラストラクチャー整備へのニーズが依然として非常に高いことから、今後も当該分野での有償資金協力の実施が必要である。

一方で、EUや国際機関も多量の援助を実施しており、これら他ドナーとの協調、役割分担に十分配慮することも必要である。特に、当該各国は将来的にEU加盟を意識しており、EU基準に適合した開発が必要となっている。したがって、2-4 「中・東欧非EU加盟対象国の主要開発課題・方向性」で指摘したガバナンスの改善（行政組織や法の整備等）など、ニーズはありながらも既にEU等が支援している分野との重複を避けつつ、日本が比較優位を有する分野や、優先度が高く、裨益効果が高いプロジェクトを見極めて援助を実施していくことが肝要である。

なお、当該諸国はいずれも複雑な民族問題を抱えているので、実施にあたっては、支援が民族融和を促進する内容・範囲とすべく、常に留意する必要がある。

<sup>16</sup> 章末 表4-6 中・東欧地域無償資金協力を参照。

#### 4-1-2 第2グループ（モルドバ、ウクライナ）

モルドバ、ウクライナの2カ国は、一人当たりGNPがそれぞれ約400ドル、約800ドルと、ボスニア・ヘルツェゴビナなど旧ユーゴスラビア地域と比較しても最も経済発展が遅れている地域であり、開発ニーズは大きい。モルドバはDACリストパート1の低所得国（Other LICs）に位置づけられている。また、ウクライナはパート2の移行国に位置づけられているが、経済状況から見れば、ボスニア・ヘルツェゴビナやアルバニアなど低中所得国（LMICs）と同様のカテゴリーに属する。

しかし現状とは裏腹に、1997年から同2国に対して開始されたわが国援助の実施体制、及びニーズ発掘活動は十分とは言えず<sup>17</sup>、これまでの援助量は非常に限定的かつ断続的である。

今後、これら2国については、従来の対中・東欧諸国援助方針である市場経済化への移行を目的とした「移行国支援」の対象国とするよりも、むしろ、BHN支援を含む開発を念頭に置いた支援の対象国として捉えるべきである。また、2004年のEU加盟候補国に対する援助資源の一部を、第1グループとともにこれら域内最貧国にシフトし、援助量の一定レベルへの拡大を図るべきである。短期的には研修員受入事業、中期的には、実施体制の整備状況に応じ、長期専門家派遣や開発調査の各種事業のシフト及び無償資金協力の拡充が求められる。そのためには、当該国への援助関連人材の配置等を含め、現地の体制を強化するとともに、本邦からの調査団の派遣などを通じて、先方政府との協力関係を強化し、相互理解のための対話を促進することにより、援助ニーズの発掘を図ることが先決である。なお、ウクライナに関しては、現在特権免除に関する決定は全て議会において承認を得る必要があり、援助実施上の大きな制約となっている。今後この問題をいかに解決できるかが、援助拡充の鍵となるだろう。

また、中・東欧諸国の中でもロシアの影響が大きい同2国に対しては、旧ソ連の中央アジア、コーカサス3国への協力ノウハウを積極的に活用すべきである。

さらにポーランドでは、隣国ウクライナに対する経済・技術協力支援を積極的に進めたい<sup>18</sup>としており、これまでポーランドに対して移転した技術を、今度はポーランドからウクライナに移転させる「三角協力」の可能性もある。

#### 4-1-3 第3グループ（ブルガリア、ルーマニア）

ブルガリア、ルーマニアは2カ国ともにGDP1,600～1,700ドル程度の経済規模にあり、経済・社会開発面で全般的に2004年EU加盟候補国に一步後れをとっている。現在両国は2007年の加盟をめざし、それぞれ31章のEU加盟交渉分野（アキ・コミュニテール）を中心に開発を進めている。マクロ経済状況はほぼ安定し、経済成長率もプラスに転じているが、EU加盟の基準とされるコペンハーゲン基準の「機能する市場経済を備える」には、より一層の努力が必要となる。

<sup>17</sup> モルドバ、ウクライナに対する経済協力は在ウクライナ日本大使館が所管。

<sup>18</sup> EU加盟をめざすポーランドにとっては、かつて同国に影響力を持っていたロシアとポーランドの間に位置するウクライナが経済的に安定することは自国の経済・安全保障上にも好ましいことからウクライナ支援を行おうとしている。

また、環境問題についても、現在 EU 加盟交渉が開始されている国の中で、これら 2 国のみが環境分野における交渉を終了できていない。

両国の最大の目標は EU 加盟であり、同加盟交渉を終了すべく、EU 基準に適合した体制を作り上げることが最優先課題となっている。両国に対しては、加盟交渉に関連するほとんど全ての開発課題において、EU 委員会を筆頭に、欧米各国が援助を実施している。しかしながら、両国ともに、技術立国・経済大国としてのわが国の経験・技術に対する期待は大きい。世界経済における市場経済化の促進を支援し、かつ国際問題として環境問題に積極的に取り組むことを基本方針に掲げているわが国も、移行の終了までは両国に対する援助を継続する必要がある。また、有償資金協力については、これまで環境問題の改善<sup>19</sup>や経済インフラストラクチャーの整備<sup>20</sup>を目的としたものが実施されており、今後も EU 加盟を促進させるために経済インフラストラクチャー整備分野での協力の余地は十分にあらう。

しかしながら、援助を継続する必要があるものの両国は近い将来、EU に加盟することが予想されている市場経済移行国であり、第 1、2 グループに対する「復興・開発支援」とは異なり、第 4 グループを先例に、時限的に終了すべき「移行支援」を援助パラダイムとしていることを念頭に置く必要がある。中期的には、引き続きこれまでと同程度の援助が必要であるが、現段階から援助卒業の着地点を見据えて、期間内にまとまった単位の成果が完結しうる協力を実施しなければならない。

技術協力については、わが国の投入量が限られていることや、他の主要援助国や国際機関がより専門的知見を有している分野もあるので、他ドナーとの重複を避け、かつ日本の技術に比較優位がある分野を絞って援助を実施すべきである。特に制度、法律、基準面においては、EU を中心とするドナーが実施しているため、わが国はより現場に近いレベルにおける実践的技術の向上に貢献できる可能性がある。また、両国においては、これまで帰国研修員、専門家の実績も多いため、これまでの人材育成の成果やネットワークを活用した、効率的な援助を実施することを検討すべきである。

なお、ブルガリア、ルーマニアに対して実施しているボランティア派遣事業については、2003 年 10 月より発効する「独立行政法人国際協力機構法」において、新たな JICA 事業の活動の柱として「国民などの協力活動を促進及び助長する」旨記載されており、この側面からも継続すべきである。

#### 4-1-4 第4グループ（チェコ、クロアチア、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、スロバキア、スロベニア）

コペンハーゲン基準により判断するならば、これらの国は EU 加盟をもって当該地域に対する

<sup>19</sup> ブルガリアの「プロブディフ地域産業公害改善事業」、「エリセイナ地域産業公害改善事業」。

<sup>20</sup> ブルガリアの「ブルガス港拡張事業」、ルーマニアの「ブカレスト～コンスタンツァ間鉄道近代化事業」等。

支援の根拠としていた市場経済化は達成されたと考えられる<sup>21</sup>。3-2-2「国内動向の変化」にて言及のとおり、わが国 ODA 予算の削減等により、協力の選択と集中を図る必要性がこれまで以上に増してきていることから、今後当該グループに対して行っていた「移行国支援」という援助パラダイムに一定の区切りをつけるべき時期にきている。

例えば CIDA では、チェコ、スロバキア、ハンガリー、ポーランド、スロベニア、エストニア、ラトビア、リトアニアを **Graduating Countries**（卒業予定国）と定義し、2005年3月までにこれらの国への CIDA の援助活動を終了させるべく、具体的なオペレーションプランを策定している。本オペレーションでは、協力年限を設定することで、突然支援を中止させることのデメリットを避け、これまでの CIDA による支援の定着化を図りつつ、援助の自立発展性を高めることを目的としている。

わが国も、今後は実施期間を定めた上で、わが国の比較優位のある専門技術・知見が活用できかつ先方からの要請がある分野に限定しつつ、これまでに実施した支援の移転技術の定着と持続のための協力や、被支援国から支援国に向けての支援等に限定していくべきである。

また、これらの国々は圧倒的に民間資金が主体的な資金源であることから、OOF 資金の供与方針との整合性確保・調整といった視点は重要である。これは第3グループにおいて民間資金の活用が推進されている分野においても、同様である。

なお、現在ポーランド、ハンガリーで実施しているボランティア派遣事業については、第3グループのブルガリア、ルーマニアと同様に、国際協力機構法に掲げられた「国民の協力活動促進」という事業の側面から、草の根レベルの交流・友好促進を図るものと整理した上で、当面継続していくべきである。

## 4-2 わが国の対中・東欧協力の重点分野・開発課題

### 4-2-1 第1グループ（アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国、ユーゴスラビア）

内戦や民族紛争を経験した当該国の共通の援助課題としては、社会インフラストラクチャー（医療施設、教育施設）の整備、難民帰還の促進と定着、対立する民族間の融和、国際河川における広域な環境問題、さらなる市場経済化、将来的な EU 加盟等があげられる。中でも高い失業率が深刻な当該地域では、地場産業等の振興を通じた雇用の創出が重要な課題である。

しかしながら、各国が現在置かれた状況にはそれぞれ異なる面があり、国ごとの援助課題を要約すると以下のとおりとなる。

#### (1) ボスニア・ヘルツェゴビナ

ボスニア・ヘルツェゴビナは、1992年から1995年までの内戦の傷跡が未だ残る復興支援の対

<sup>21</sup> クロアチアのみ2004年のEU加盟国の対象となっていないが、同国の経済指標や今後の開発課題等を考慮すると当該グループに整理するのが妥当である。

象国である。わが国は 1996 年より「緊急電力整備事業」にかかる有償資金協力や「主要送電線復旧計画」、「公共輸送力復旧計画」にかかる無償資金協力の緊急支援を実施し、高い成果を上げてきたが、依然として高い復興支援のニーズがあり、今後も経済インフラストラクチャー整備に対する有償資金協力や無償資金協力、BHN を中心とした無償資金協力の継続が望まれる。ただし、戦後 8 年になろうとする現在、経済的自立を目指した開発支援を行う時期に移行しつつあり、今後は経済開発のための技術協力の役割が重要となる。また、無償資金協力により供与された多量の機材を長期に有効活用させ、一層の援助効果を上げるため、専門家派遣等を通じて供与後機材の保守管理を指導していくべきである。ボスニア・ヘルツェゴビナにおける協力重点分野として市場経済化支援（中小企業振興等）、保健医療（CBR、PHC）、環境保全、教育、社会・経済インフラストラクチャーの整備があげられる。

## (2) マケドニア旧ユーゴスラビア共和国、アルバニア

ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争、コソボ紛争が発生した後、多数の難民が流入するなど社会不安が発生したマケドニア、アルバニアにおいては、紛争周辺国支援として、これまで特に医療分野などの無償資金協力、難民対策や環境分野の専門家派遣等が実施された。

マケドニアは、1996 年以降順調に経済成長し、近年には一人当たり GDP が 1,600 ドルを超えるまでに到ったが、人口の約 20% を占める貧困層の問題、高い失業率、不十分な医療・衛生対策等、解決困難な課題が山積している。マケドニアの安定と繁栄は、南東欧地域の安定と繁栄に欠かせないと国際社会に認識されており、今後わが国が援助を継続する意義は高い。また、2001 年春に勃発した国内紛争の影響で経済状況が悪化しており、支援ニーズはさらに高まっている。マケドニアの援助重点分野としては、同国政府が強く希望する教育分野（劣悪な教育環境の改善等）、わが国が 1 次から 3 次レベルまでの病院の医療機材を供与し医療サービス向上に大きく貢献してきている医療分野、安全かつ十分な水の供給・水質管理、産業振興、環境対策（大気汚染）があげられる。

欧州の最貧国と称されるアルバニアは、潜在的に援助のニーズは高く、有償資金協力も 1990 年代に「農業セクター調整借款」、「水力発電所改善計画」、「送配電網整備事業」の 3 件を実施しているものの<sup>22</sup>、近年は年に約 1 件の無償資金協力<sup>23</sup>と研修員受入を実施している程度である。今後は、同国の援助重点分野としてあげられる中小企業・輸出・投資振興、農業、教育、保健衛生・医療での技術協力や無償資金協力、また経済インフラストラクチャー分野での有償資金協力の一層の実施が望まれる。

## (3) ユーゴスラビア

長期の経済制裁、NATO 空爆により疲弊した経済、社会・経済インフラストラクチャーの復

<sup>22</sup> 章末 表 4-8 中・東欧向け円借款支援実績参照。

<sup>23</sup> ほとんどが食糧援助。章末 表 4-6 中・東欧地域無償資金協力参照。

興を支援するため、わが国は 2000 年から協力を再開し、これまでは無償資金協力と研修員受入を中心に実施している。1990 年代を通じて経済が著しく疲弊した点を見過ごすことはできないが、ユーゴスラビアは他のバルカン諸国に比べ、もともと技術力が高く、特にセルビアは現在の経済状況を脱却すれば、自立的成長が可能と期待できる。したがって、長期的にわが国の協力は、他ドナーと比較優位にある分野に焦点を絞った技術協力を実施していくべきである。

ただし、現在の連邦体制から国家連合に改められたセルビア・モンテネグロへと正式に変更になった場合には、セルビアのみならずモンテネグロに対する市場経済化支援、戦後復興支援等の援助ニーズが高くなる可能性がある<sup>24</sup>。

なお、コソボについては、国としては認知されておらず、これまで国際機関を通じた支援として実施され、研修員受入についても国連コソボ暫定行政ミッション（UNMIK）経由で実施しており、当面は同様に多国間協力を通じて対応することになる。

#### 4-2-2 第2グループ（モルドバ、ウクライナ）

わが国の技術協力では、ウクライナに対しては、市場経済化、環境、モルドバについては、市場経済化、保健医療等の基礎生活分野、農業を援助重点分野と想定しているものの、必ずしもこれらの重点分野をカバーできるほどの協力は実現できていない。今後は、これら重点分野に対する一定レベルの援助拡充を基本的姿勢としつつ、案件発掘・形成のための積極的な対話を促進する必要がある。特に、ウクライナは、協力案件の免税措置の議会承認が制約となり、開発調査や長期専門家の派遣に制限が存在することに留意しつつ、実施可能な範囲で案件の形成を図る必要がある。

また、LDC に属するモルドバに関しては、無償資金協力にて医療機材の整備を 2 度実施しており<sup>25</sup>、とりわけ保健医療分野に対する協力のニーズが高いことから、技術協力でも同分野の協力を優先的に実施することで、先方のニーズに応えることができる。

#### 4-2-3 第3グループ（ブルガリア、ルーマニア）

両国に対する協力の中心分野は、市場経済化、環境保全、農業及び経済インフラストラクチャー整備である。

市場経済化支援においては、主に法整備や制度・基準づくりにおいて EU 等の多額の援助が実施されているため、日本は、より現場レベルの支援、すなわち中小企業経営ノウハウや、地域振興の実践など、より市民の末端部分に手の届く協力を展開するべきである。また、輸出振興、海外直接投資など個別テーマに対するピンポイントの協力にもニーズがあるだろう。ブルガリアについては、1999 年から 2002 年にかけて、重要政策中枢支援「産業政策」（専門家チーム派遣）

<sup>24</sup> これまで、ユーゴスラビアに対する協力は中央政府を経由して実施してきたことや、構成人口比で見るとモンテネグロがセルビアの 15 分の 1 程度であることからセルビア側に集中していた。

<sup>25</sup> 章末 表 4-6 中・東欧地域無償資金協力参照。

により、直接ブルガリア経済省に対して、政策策定・実施上の支援を行ってきた<sup>26</sup>。今後は、ブルガリア経済省とこれまで培ってきた協力関係を活かしつつ、経済活動の主体である中小企業や地域産業に対する直接的な支援が求められている。

ルーマニアについては、本分野の協力の実施機関となるべき組織の新設、多様化が激しく、具体的な協力相手方の体制整備を見極めることが重要である。

また、環境保全分野でも、法整備や制度・基準づくりの面で他ドナーによる援助が実施されているが、法の執行・適用や現場の実施レベルで必要とされる環境モニタリング技術や汚染防止技術などの個別課題における技術移転の可能性を検討すべきである。多数の関係者に啓発できる環境セミナー等により、環境保護に携わる人材育成の底上げも有効な協力的手段となりうる。ルーマニアについては、本分野においてある程度の投入実績と蓄積があるが、ブルガリアについてはこれまでの投入実績に乏しく、今後の協力の充実が望まれる。

この2分野に次ぐ協力分野としては、農業開発のニーズが高い。農業は両国にとって主要産業であり、また貧困層の雇用を賄っている産業でもあるため、地域振興・貧困削減・地域格差是正の観点からも重要な分野である。特にこれら地域では、国営農場の民営化により、多数の小規模農家が誕生することとなったが、共同運営による利益を失ったことにより、その経営は逼迫している。そのため、農家の組織化などによる開発は一つの有効な手法となるだろう。また、EUの農業支援の状況を見ると、現在のEU域内の農業補助金すら逼迫している状態であり、また将来の域内農産物市場の競争相手となる可能性から、EUが支援しにくい部分でもある。このため、本分野に対するEU以外のドナーの支援は重要である。

また、経済・社会インフラストラクチャーの整備は経済の発展及び社会基盤の整備の観点からも依然ニーズが高い。既に無償資金協力適格国のレベルを超えた両国にとっては、わが国円借款の継続的实施を検討できるだろう。同時に、現在JBICにより実施中の円借款事業の効率性を促進するために技術協力と連携して実施することを今後積極的に検討する必要がある。

#### 4-2-4 第4グループ（チェコ、クロアチア、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、スロバキア、スロベニア）

4-1の「基本的アプローチ」にて説明のとおり、当該地域に対する援助は、これまでの「移行支援」という援助パラダイムに一定の区切りをつけ、これまで当該地域で実施された、「市場経済化移行支援」、「環境」、「経済・社会インフラストラクチャーの整備」、「農業」等の分野での協力の定着化を図ることが必要である。

協力の定着化のために、例えばポーランドやハンガリーでは、これまでのわが国援助投入量も比較的多く、技術協力プロジェクト、専門家派遣等を通じてカウンターパート機関に技術移転がなされているので、これらを第三国研修の拠点として活用することが考えられる。これにより、

<sup>26</sup> 章末 表4-4 中・東欧（旧）専門家チーム派遣実績参照。

これまでの協力により移転された技術・知識・ノウハウの当該国内での定着と特にバルカン地域への波及を図ることができる。同時に、将来的な EU 加盟を目指す周辺国（特にバルカン諸国）に EU 加盟を達成した国としての経験も伝授できる。こうした協力は費用対効果も高いことから、限られた予算で両者（当該国及び周辺国）に対する支援が可能である。

また、チェコ、スロバキア、ポーランド、ハンガリーの4カ国は既に OECD に加盟しており（DAC には未加盟）、独自に経済協力を開始しているので、今後は援助国としてのノウハウの移転を行うことを課題とすることも考えられる。実際これまで、ポーランド政府からは、わが国青年海外協力隊と類似の組織<sup>27</sup>をポーランドに創設するためのノウハウの共有の打診や、スロバキア政府からは経済協力に関連する基礎知識を習得するための研修開設の正式要請もあり、今後、各国との対話の促進を通じ、ニーズの把握を行うことが肝要である。

同様に、特に市場経済化移行支援の定着化のため、JBIC による公的輸出金融といった OOF 資金の活用も効果的である。

上記以外にも、わが国の比較優位のある専門技術・知見を効果的に活用できる分野の要請が先方からあれば、今後も対応を検討すべきである。

#### 4-3 対中・東欧協力の留意点

わが国の対中・東欧諸国への援助の留意点として、第一に、EU 基準への適合があげられる。第3、第4グループは勿論のこと、第1、第2グループも将来的な EU 加盟を最大の目標に掲げており、既に様々な法制度や基準を EU に適合するようにしている。一方、EU 側も、各種制度や基準の導入にかかる支援を実施していることから、本領域にわが国が支援を行うことは非常に限定されたものとなる。そこで、例えば環境分野であれば、環境基準等の制度づくりは EU に任せ、むしろわが国は現場レベルでの環境モニタリングにかかる技術移転等の協力を行うといったアプローチが必要となってくる。

第二に、当該地域においては、欧州ドナー等の知見を活用することが、援助の手法として今後有効となる場合がある。援助量から見ても日本は当該地域に対する経験が薄く、地域の特性について十分な理解がないままに日本独自の手法を適用する恐れがある。そのため、上述のとおり、他ドナーとの援助の重複を避けると同時に、場合によっては互いに得意とする分野を活かす形で連携を図ることが今後重要となるであろう。例えば、2001年より実施されている「ルーマニア有害廃棄物管理計画」（開発調査）のケースでは、事前調査の段階から、欧州地域の環境計画に経験豊かな英国のコンサルタントを活用し、同じコンサルタントからそのまま本格調査のメンバーとしても協力を得ることで、援助の効率性と有効性を図っている。当該地域ではこのような工夫が、少ない投入で最大限の成果を達成する一つの鍵になると言える。

第三に、域内の JICA 事業実施体制の整備である。これまで、中・東欧諸国への協力は、民主化・

<sup>27</sup> ポーランド国際ボランティア事業団（Poland International Volunteers Agency）構想。

## 第1部 総論

自由化を歩み始めた国々から順次開始されたこともあり、現在でも JICA 駐在員事務所は第4グループである、ハンガリー、ポーランドと第3グループであるブルガリア、ルーマニアに設置されている。第1、第2グループについては、オーストリア事務所がボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニアを兼轄、ユーゴスラビア、アルバニアを所管しているが、現場レベルでの事務所は存在しない<sup>28</sup>。第2グループも、英国事務所が所管しているのみであり、実施体制は決して十分とは言えない。今後第1、第2グループへの協力を効果的かつ効率的に実施させるためには、第4グループから第1、第2グループへ実施体制をシフトし、支援ニーズに応えられるよう体制を再構築する必要がある。ただし、第1、第2グループの国全てに事務所を開設することは現実的ではないので、例えばオーストリア事務所を第1、第2グループの全ての国を兼轄する地域事務所として機能できるように整備することも検討すべきである。

## 第1部 総論

### 参考文献

西村可明編 (2000) 『旧ソ連・東欧における国際経済関係の新展開』 日本評論社

Eurostat (2002) *Statistical Yearbook on Candidate and South-east European Countries 2002*

Freedom House 『移行期の国家 (Nations in Transit)』 1972-2001.

[http : //www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm](http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm)

Rupnik, J (1988) *The Other Europe*, London

UNDP (2002) *Human Development Report 2002*

Warner, et al. (2002) *The European Competitiveness and Transition Report 2001-2002*, Oxford

---

<sup>28</sup> 現在、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア、ユーゴスラビア、アルバニアにはオーストリア事務所が単年度契約で在外専門調整員をそれぞれに1名ずつ配置している。