一帯一路と中東欧経済 ——モンテネグロの高速道路建設計画の事例研究——

土 田 陽 介

(三菱UFJリサーチ&コンサルティング)

The Belt and Road Initiative & Central Eastern Europe: The Case Study of Highway Project in Montenegro

TSUCHIDA, Yosuke

Economist, Economic Research Department, Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd.

Abstract

This paper examined the effect of the belt and road initiative by the Chinese government on the Central and Eastern European countries (CEEs), with focusing on the motorway project in Montenegro, named Bar-Boljare highway.

For the Montenegro government, this project had been the national desire since its independence. But the European Union (EU) had not accept to assist Montenegrin highway project because of economic inefficiency and so on. In such a circumstance, the Chinese government supported the Bar-Boljare highway project by supplying loans 687 million euros to enhance its influence on the CEEs. As a result, the government of Montenegro increased its debt by 10 percent point of GDP. Western society criticized the China government because its loans made Montenegro to public debt crisis. However, this view was only one-side based on western values.

The analysis in this paper concluded that the conflict between EU and China on Montenegrin highway project worked as one of the external pressures on forcing EU rethink its enlargement strategy to the Western Balkans, the peripheral countries in CEEs. Joining other pressures, for example, geopolitical confliction with Turkey and Russia and so on, EU changed its enlargement stance to Western Balkans from negative to positive. EU has started a summit with Western Balkans to communicate deeply. But EU has not yet provided the financial support for economic development.

These facts asked EU whether its expansion strategy is correct or not. Its passive stance to Western Balkans allowed expansion of the Chinese political and economic power to there. If EU regards Western Balkans strategically important regions, EU must change its passive support stance to more vigorous one. As the same time, EU needs improve its lack of determination.

Keywords: China, The Belt and Road Initiative, European Union, Central and Eastern European Countries, Montenegro

は じ め に

中国の習近平総書記がその巨大経済圏構想である「一帯一路」を正式に発表したのは、2014年11月に北京で開催されたAPEC(アジア太平洋経済協力)首脳会議の場であった。もっともそれ以前から、中国政府は自らの拡大経済圏構想を推し進めており、中東欧諸国⁽¹⁾のインフラ事業にも多額の投融資を実行していたことで知られる。

例えば中国政府は、欧州連合(EU)に加盟した中東欧11ヶ国とまだEUに加盟していない南東欧(西バルカン)5ヶ国の計16ヶ国に中国を合わせた「16+1」⁽²⁾というプラットフォームを組織し、習近平総書記が一帯一路構想を発表する2年前の2011年より、年一回のペースで経済協力関係の深化を目的とする首脳会議(中東欧・中国首脳会議)を開催している。

表1 中国政府による中東欧諸国のインフラ事業に対する投融資案件の一覧

対象国	プロジェクト名	プロジェクト 出資者	プロジェクト 概算額	状態
アルバニア	チラナ国際空港買収	中国光大集団、 富泰資産管理	不明	2016年 完了
アルバニア	アルバニア＝マケドニア＝ブルガリア間高速道路建設	アルバニア政府、 中国輸出入銀行	不明	未着工
アルバニア、 モンテネグロ	イタリア(トリエステ)＝クロアチア＝モンテネグロ＝アルバニア＝ギリシャ間高速道路延伸のための海洋建設	アルバニア政府、 モンテネグロ政府、 中国輸出入銀行	不明	未着工
ボスニア・ヘルツェゴビナ	バニャルカ＝ムリニステ間高速道路建設	中国輸出入銀行	1,400百万ユーロ	建設中
マケドニア	キチュボ＝オフリド間、ミラディノフチ＝シュティブ間高速道路建設	中国輸出入銀行	581百万ユーロ	建設中
モンテネグロ	バール＝ボリャレ間、スモコヴァツ＝ウバチ＝マテシェボ間高速道路	中国輸出入銀行、 モンテネグロ政府	807百万ユーロ	建設中
ルーマニア、 セルビア、 モンテネグロ	ティミショアラ(ルーマニア)＝バール(モンテネグロ)＝ベオグラード(セルビア)間高速回廊建設	中国輸出入銀行	1,028百万ユーロ	建設中
セルビア	E-763 高速道路建設	中国輸出入銀行	600百万ユーロ	建設中
セルビア	ベオグラード・プピン橋建設	中国輸出入銀行	216百万ユーロ	2014年 完了
セルビア、 ハンガリー	ベオグラード(セルビア)＝ブダペスト(ハンガリー)間高速鉄道網建設	中国輸出入銀行	1,711百万ユーロ	未着工

(出所) 山野井(2018)図表3を加筆修正(原出所はEuropean Parliament(2018)pp. 37-38, Table 6)

(1) 特に断りがない限り、中東欧諸国という概念には南東欧(西バルカン)諸国を含むものとする。なお伝統的にバルカン半島は南東欧(South Eastern Europe)と呼ばれていたが、EUの拡大と共に政治地理的な概念に動態的な変化が生じている。現在、EUは南東欧諸国のうちEU未加盟の諸国、具体的には本稿が取り上げるモンテネグロを含む6ヶ国(アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、コソヴォ、モンテネグロ、北マケドニア、セルビア)を西バルカン諸国と定義している。

(2) 中国語表記では「中国中東欧国家合作」とされる。なお2019年4月にクロアチアのドゥブロヴニクで開催された首脳会議以降、この枠組みにギリシャが加わり「17+1」に拡大改組された。

表1は、欧州議会がまとめた中国政府による中東欧諸国のインフラ事業に対する投融資案件の一覧である。基本的には、政府系金融機関であり中国企業の輸出入金融や対外経済協力を担う中国輸出入銀行が各事業に対して開発援助を行っているが、一部の計画では中国光大集団など政府系企業グループや支援先の政府も計画への投融資に参加している。

もっとも、中東欧諸国は必ずしも中国になびいているわけではない。例えば18年にブルガリアの首都ソフィアで中東欧・中国首脳会議が開催された際、従来からその枠組みに懐疑的であったポーランドのモラヴィエツキ首相は出席を見送った⁽³⁾。中国政府による開発支援が主に有償資金協力で行われていることがその主な理由と考えられる。

いずれにせよ、中国政府は一帯一路構想に基づき世界各国のインフラ事業に対して活発な投融資を行っている。その結果、いわゆる「債務の罠」(debt trap)に陥る国も出てきており、中東欧の場合、正確には西バルカン諸国になるが、人口わずか60万人強に過ぎない小国モンテネグロがそのケースに相当すると言われている。

モンテネグロ政府は「パール＝ポリャレ高速道路建設計画」と呼ばれる、後述するようにアドリア海沿岸部の港湾都市パールと隣国セルビアの首都ベオグラードを高速道路で結ぶ計画(パール＝ベオグラード高速道路建設計画)の一部をなす開発計画を推進するために、同国の対GDP比14.4%に相当する多額の融資を中国政府から受けた。

モンテネグロは将来的なEU加盟を目指しているため、いわゆる安定成長協定(SGP)が求める財政基準(公的債務残高を対GDP比60%以内に、財政赤字を同3%以内に抑制すること)を満たす必要がある。しかしながら中国からの借款を受けた結果、モンテネグロの公的債務残高はSGPで定められた基準を上回る規模まで膨らんだ。

そのためモンテネグロ政府は、いわゆる経常的経費の削減などを通じて財政健全化を進めざるを得なくなった。こうした状況を、欧米の研究者や報道機関⁽⁴⁾は同政府が「債務の罠」に陥ったと批判的に評価している。特に、ワシントンのシンクタンクである世界開発センター(Center for Global Development)のチームのレポート⁽⁵⁾はその象徴的な論考と言える。

だがモンテネグロの事例を、中国による投融資を受けた他の諸国で生じた「債務の罠」と同様に位置付けるべきかどうかについては、議論の余地が大きいのではないだろうか。特に、EU加盟を目前としているにもかかわらず、自らの意思で中国から多額の借入を受け入れたという点で、モンテネグロ政府の「借手責任」は問われて然るべきだろう。

またモンテネグロの問題は、EUの拡大や安全保障戦略との関係からも整理・検討されるべき事例である。現在、同国の政治情勢は安定しているが、一方でユーゴ紛争(1991～1999年)などの歴史的経緯もあり、モンテネグロを含めた西バルカン諸国の政治情勢は潜在的な不安定性を抱えている。そうした西バルカン諸国の開発支援をEUはどう考えているのだろうか。

こうした観点から本稿は、モンテネグロ政府が推進するパール＝ポリャレ高速道路建設

⁽³⁾ “China is forced to reconsider its route into eastern Europe,” *Bloomberg*, 22 Oct 2018.

⁽⁴⁾ “Chinese ‘highway to nowhere’ haunts Montenegro,” *Reuters*, 16 July, 2018; “Montenegro fears China-backed highway will put it on road to ruin,” *Financial Times*, 10 April, 2019; “Montenegro highway: China’s Balkan buyout?,” *Deutsche Welle*, 5 July, 2019.

⁽⁵⁾ Hurley et al., 2018.

計画に対する中国政府の開発援助をケーススタディとして、中国政府の一带一路構想が中東欧諸国や EU に対してどのようなインパクトを及ぼすものであるのかを、経済的そして政治的観点から包括的に検討することを目標としたい。

構成は以下の通りである。まず次節において、モンテネグロ及びバル＝ボリャレ高速道路建設計画の概要と背景について整理する。続く第 2 節では、モンテネグロ政府が同計画を推進するに当たり中国をパートナーに選んだ要因について検討する。そのうえで同計画がモンテネグロ経済に与えた影響を多面的に評価し、最後に簡単な結論を述べる。

1. バル＝ボリャレ高速道路建設計画の概要と背景

まずモンテネグロ（同国語ではツルナゴラ、黒い山の意味）の特徴について簡単に整理したい。同国はアドリア海に面する人口わずか 60 万人強の小国である。北方に隣接するセルビアとは、民族的な近さもあり、旧ユーゴ連邦（1943～92 年）崩壊後も新ユーゴ連邦（1992～2003 年）を結成するなど、しばらくは密接な関係を維持していた。

しかしながらモンテネグロは、欧米諸国と対立するセルビアとの間で次第に立場の隔たりを大きくした。その結果、2003 年に両国は連邦関係を解消し、新たにセルビア・モンテネグロと呼ばれる国家連合を結成した⁽⁶⁾。その後 2006 年 5 月の国民投票で独立派が勝利したことを受けて、翌 6 月にモンテネグロ議会は独立を宣言し、以降、同国は独立国家としての道を歩んでいる。

欧州連合統計局によると、モンテネグロの一人当たり名目所得（GDP）は 2017 年時点で 6,900 ユーロと EU 平均（30,000 ユーロ）を大幅に下回る。しかし同国はロシアマネーの逃避地として知られており、また沿岸部の観光業や建設業、不動産業などを中心に、いわゆる地下経済が発展している。そのため、実際の所得はより高いと考えられる。

そうしたモンテネグロにある港湾都市バルは、アドリア海に面している。バル港はオスマン朝時代から整備され、戦後に旧ユーゴ連邦の下、世界銀行による支援を受けながら本格的に開発が進んだ歴史を持つ。独立後は、国内需要の規模が小さいため、隣国セルビアや他の西バルカン諸国とのアクセスの改善による物流の活性化が課題となっていた。

そのバルと隣国セルビアとを高速道路網で接続する計画が、バル＝ボリャレ高速道路建設計画である（図 1）。旧ユーゴが崩壊して以降、ほぼ一貫してモンテネグロの政治を率いてきたミロ・ジュカノヴィチ（Milo Đukanović）現大統領（2018 年 4 月～）は、この計画を長らく国家的プロジェクトとして位置付けてきた。

ジュカノヴィチ大統領がバル＝ボリャレ高速道路建設計画を推進しようとした背景には、セルビアとの交通アクセスの改善もさることながら、モンテネグロ北部の山岳地帯の活性化という目的があった。北部の山岳地帯は南部の沿岸地帯に比べると発展が遅れており、高速道路の建設をその起爆剤にしようと考えたのである。

バル＝ボリャレ高速道路建設計画は 4 つの工区からなり、第一区間がスモコヴァツ＝マテセヴォ間、第二区間がマテセヴォ＝アンドリエヴィツァ間、第三区間アンドリエヴィツァ＝ボリャレ間、第四区間がボドゴリツァ＝ジュルマニ間である。全長は 200 キロ

⁽⁶⁾ 当時のセルビアの事情に関しては土田（2007）を参照。

メートル弱であるが、北部の山岳地帯では大規模な橋梁や隧道の建設を余儀なくされる。

そのうち最優先かつ最難関とされた第一区間の建設が、中国政府の支援を受けて開始されたのは 2015 年 11 月である。中国政府は工事と資金の両面でモンテネグロ政府を支援しており、まず工事面では国有建設大手である中国交通建設（CCCC）とその子会社である中国路橋工程（CRBC）が主に工事を担当することになった。

一方で資金面では、中国政府が中国輸出入銀行を通じてモンテネグロ政府に 6 億 8,700 万ユーロ相当の米ドル建て有償資金援助を行った。この金額は第一区間の建設に必要とされた開発資金の 85%に相当した。なお融資に際して、金利は 2%、返済期限は 20 年、返済猶予は 5 年と定められ、グラントエレメントは 54.5%に相当した⁽⁷⁾。

世界銀行によると、中国の名目 GDP は 2017 年時点で 12 兆 2,400 億ドルであった。他方で、モンテネグロの名目 GDP はわずか 47 億 7,400 千万ドルに過ぎなかった。したがって、超大国である中国にとっては単に名目 GDP の 0.01%程度の対外債権でも、小国であるモンテネグロにとっては GDP の 15%にも相当する対外債務になってしまうのである。

図1 バール＝ポリャレ高速鉄道計画

出典：バール＝ポリャレ高速鉄道計画ウェブサイト (<http://barboljare.me>)

第一区間の建設は 2019 年中の完了が予定されているが、一方で残りの 3 区間に関しても中国政府による支援に基づく開発が目指されている。既に CCCC と CRBC は、モンテネグロ政府との間で、残りの区間をいわゆる公民連携（PPP）方式で、具体的には 30 年のコンセッション方式で建設する覚書を交わしたとされている⁽⁸⁾。

なお中国政府による支援を得る前にも、モンテネグロ政府は 2009 年にクロアチア系の

⁽⁷⁾ “China EXIM Commits 687 million euro Loan for Construction of Bar-Boljare Motorway in Montenegro,” AIDDATA (<https://china.aiddata.org/projects/42330>).

⁽⁸⁾ 出所は注 3 と同じ。

建設事業共同体と、また翌 10 年にはギリシャ系の建設事業共同体との間で、それぞれ高速道路の建設に関わる交渉を持った。しかしながら、両事業体とも金融機関からの資金調達に失敗したため、交渉が打ち切りとなったという経緯がある。

2. 中国がコミットすることになった背景の整理

モンテネグロのように人口が 60 万人強しかいない小国が国家的かつ国際的な建設計画を実行する場合、外国資本の参加が必要不可欠となる。ではなぜ最大のドナーである EU が及び腰になった一方で、中国がバル＝ボリャレ高速道路建設計画に対して積極的にコミットするようになったのだろうか。以下 3 つの理由があったと整理される。

(1) 欧州経済の不振

第一の要因として、最大のドナーである欧州経済の不振があったと考えられる。2008 年秋に生じた世界金融危機を受けて、ユーロ導入以降 2%程度で堅調な拡大が続いていた欧州景気は腰折れした。翌 09 年にはギリシャで財政統計の改ざん問題が発覚し、それに端を発する形で欧州債務危機が生じて欧州景気は停滞期を迎えることになった。

この間、アイルランドやスペインを筆頭に、欧州の多くの国では不動産価格の下落を受けて不良債権問題が深刻化した。そのため、建設会社と金融機関は新規の開発計画に参加する余裕を失うことになった。モンテネグロという非 EU 加盟国の開発計画であれば、建設会社と金融機関の参加はなおさら見込み難い状況になっていた。

また債務危機を受けて EU が緊縮財政スタンスを強化したため、EU 及び EU 各国が対外的な開発資金援助の提供に対して態度を硬化させたことも、バル＝ボリャレ高速道路建設計画の実行を難しくした。最大のドナーである EU 及び EU 各国の財政に余裕がないなら、モンテネグロ政府は中国に接近せざるを得なかったと言えよう。

(2) 計画の採算性の低さ

次に、バル＝ボリャレ高速道路建設計画の採算性の低さを指摘することができる。この計画に対しては、2006 年にフランスの調査会社が、また 2012 年に米国の企業が欧州投資銀行（EIB）の依頼でモンテネグロ政府のために採算性調査を実施したが、どちらもその見込みが立たないという結論を出すに至っている⁽⁹⁾。

同計画は元々コンセッション方式での建設が目指されていた。背景にはモンテネグロ政府の資金不足に加えて、先行きの EU 加盟を実現するうえで公的債務の膨張を回避したい政府の意図があったとみられる。民間がインフラ事業を所有し、運営するコンセッション方式であれば、契約期間中なら財政統計に反映されないためである⁽¹⁰⁾。

⁽⁹⁾ 出所は注 3 と同じ。

⁽¹⁰⁾ なお EU は、2013 年 5 月に導入した最新の国民所得計算（ESA2010）で、PPP によるインフラ事業が一定の条件の下で財政統計の計上から外すなどして、PPP によるインフラ開発を促そうとしてきた。具体的には、民間企業が事業の建設、需要、稼働に生じる責任の大半を負い、政府による損失補償や補助金が実施されない場合、財政統計に計上されないとされた（Eurostat, *Frequently asked questions Public-Private Partnerships (PPPs) and their statistical treatment in national accounts (ESA2010)*, 29 Sep, 2016）。

しかしながらコンセッション方式でインフラ事業を行うためには、民間企業に十分な収益が生まれなければならない。そのため採算性の問題は民間企業の参加を得るうえで極めて重要な要因となったが、この高速道路建設計画はそれを満たせなかったため、前述のクロアチア系とギリシャ系事業体との交渉打ち切りにつながった。

なお報道によれば、今回の建設計画を実施するに当たり、モンテネグロ大学の教授らが中国輸出入銀行からの依頼を受けて新たな採算性調査を実施し、同計画には採算性があるという結論を出したとされている⁽¹¹⁾。ただその結果は一般公表されておらず、インフラ事業に本来求められる情報の透明性が、この計画に関しては非常に低い点も、EU によって問題視されている。

(3) 中国の巨大経済圏構想

図2 TEN-T の全容

出典：European Commission, *EU-Western Balkans Transport Community Factsheet*.

最大のドナーである欧州の経済が不振であり、かつ採算性が低いバル＝ボリャレ高速鉄道計画に中国が手を差し伸べた最大の理由は、それが中国の一帯一路という巨大経済圏構想に適うものであったかに他ならないと言えよう。それでは、中国政府はこの計画がいったいどのような点で一帯一路構想に資すると判断したのであろうか。

⁽¹¹⁾ 出所は注3と同じ。

中国政府はバルカン半島最南端にあるギリシャを起点とし、西バルカン諸国を陸海の両面で経由して中欧や西欧につながる「バルカン・シルクロード」と呼ばれる物流網構想を掲げている (Bastian, 2017)。モンテネグロが推進したいバル＝ボリャレ高速道路の建設は、以下の点でこの「バルカン・シルクロード」構想に資するものになる。

まず海運面である。中国政府は国有海運大手の中国遠洋運輸集団 (COSCO) を通じ、ギリシャのピレウス港など地中海の主要な港湾⁽¹²⁾に対して投資を行ってきた。西バルカン有数の良港であるバル港もまた地中海 (アドリア海) に面しており、そうした海洋戦略との親和性が高い。そのため中国政府は、バル港に進出する足掛かりとして、この高速道路建設計画に対する支援を行った公算が大きい。

次に陸運面だが、バルとベオグラードはイタリアのバーリからルーマニアのブカレストに至る汎欧州運輸回廊 (TEN-T) 第 11 回廊構想の経由地でもある。またセルビアのベオグラードは、いわゆる第 7 回廊 (ドナウ川) と同第 10 回廊 (ザルツブルク～テッサロニキ) の結節点でもある。ゆえにバル＝ボリャレ高速道路の建設は、欧州広範に渡る物流の活性化につながると期待される (図 2)。

中国の巨大経済圏構想が米国との間での覇権争いを念頭に描かれているのであれば、収益性や採算性といった純粋に経済的な観点からの評価はそれほど重要視されないはずである。そうした中国政府の存在は、バル＝ボリャレ高速道路の建設を推進したいモンテネグロ政府にとって、まさに「渡りに船」であったと言えるだろう。

もっとも冒頭で述べたように、欧米メディアは、こうした中国による支援を受けて、モンテネグロ政府が「債務の罠」に陥ったと批判的に報じている。とはいえ、こうした評価が必ずしも妥当であるとは言えないだろう。次節では、バル＝ボリャレ高速道路の開発計画が実際にモンテネグロ経済へどのような影響を与えているのか、検討してみたい。

3. モンテネグロ経済への影響

本節では、中国政府からの借入に基づくバル＝ボリャレ高速道路の建設がモンテネグロ経済に与えた影響を①景気、②財政、③EU 加盟プロセスの 3 つの観点から検討してみたい。特に②と③の点は密接に絡んでおり、EU と中東欧諸国から見た中国による借款の問題点と同時に、EU が抱える拡大政略の矛盾点も浮き彫りになる。

(1) 景気への影響

短期的な影響として、バル＝ボリャレ高速道路は建設投資の増加を通じてモンテネグロの景気を押し上げている。2015 年に建設が始まったことを受けて、翌 16 年の名目建設支出は前年比 31.5%増と急増し、17 年には 51.5%増まで増勢が加速した。18 年は 24.9%まで騰勢が落ち着いたものの、こうした建設投資の急増は GDP の成長につながった。

この間の実質 GDP 成長率は 3%前後から 5%弱まで上昇しており、需要項目別に見ても建設投資が含まれる総固定資本形成が牽引役となっている (図 3)。しかしながらこの高

⁽¹²⁾ COSCO による出資例としては、ベルギーのゼーブルッヘ港やアントワープ港、オランダのロッテルダム港、スペインのバレンシア港やビルバオ港などがある。またイタリアのトリエステ港やジェノバ港への投資計画も存在する。

速道路建設を担う業者は中国企業（CCCC と CRBC）であるため、その活況がモンテネグロの他の国内産業にどの程度波及しているかについては大きな疑問が残る。

人口わずか 60 万人強の小国であるモンテネグロは内需依存度が高く、貿易収支は恒常的に赤字である。また産業構造も、南部には自動車部品など一部の製造業も栄えているが、基本的にはサービス業に偏っている。そのため高速道路の建設が他の産業を刺激するか定かではなく、むしろ輸入資材の急増で対外バランスが悪化する可能性も懸念される。

他方で、後述する公的債務残高の膨張を受けてモンテネグロ政府は財政健全化を余儀なくされており、それが景気の下押し圧力になっている側面もある。具体的には増税（物品税及び付加価値税⁽¹³⁾）や公務員の賃上げ凍結、子育て給付金廃止などの措置が採られ、それが可処分所得の減少につながっており、個人消費の重荷になっている。

図3 モンテネグロの実質経済成長率の推移

出典：モンテネグロ統計局

(2) 財政への影響

次に中長期的な影響として、バル＝ボリャレ高速道路の第一区間の建設に伴い中国より借款を受けたことで、公的債務残高が急増したという問題がある。モンテネグロ政府は2015年から中国輸出入銀行より借款の提供を受けているが、その累計額は2018年時点ではGDP比11.2%まで膨らむことになった（表2）。

同年の公的債務残高は同68.3%であるが、借款の提供を受ける直前の14年は同56.2%であったことから、この間の増加分の殆どは中国輸出入銀行からの借款で説明することができる。モンテネグロ政府は先行きのEU加盟を見越し、安定成長協定（SGP）で定められた財政目標の順守を14年に法制化していたが、これを破る事態になった。

そのためモンテネグロ政府は、17年に財政健全化戦略を発表して歳出と歳入の両面から財政の改善に努めることになった。対外債務の増加を受けて政府が緊縮財政を余儀なくされる姿をして、同国が「債務の罠」あるいは「公的過剰債務問題（public debt overhang）」

⁽¹³⁾ モンテネグロ政府は2017年6月、財政健全化の一環として物品税を引き上げたほか、2018年1月には付加価値税を19%から21%へと引き上げた。

に陥ったと批判的に評価する流れが欧米を中心に広がった。

モンテネグロ政府は中国からの借入を受けて経常的支出の削減を余儀なくされたが、それはEU加盟プロセスとの兼ね合いによるところが大きい。またモンテネグロの債務返済比率(デットサービスレシオ)は中国からの借入の前後で悪化したわけではなく、また元々近隣諸国と比べると高水準である(図4)。中国からの借入を受けてモンテネグロが直ちに「債務の罠」に陥ったという評価には疑問が残る。

表2 モンテネグロの公的債務残高の推移

	(対GDP比, %)									
	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
財政収支	-3.6	-2.9	-4.0	-5.6	-5.5	-3.0	-8.0	-3.4	-5.5	-3.7
歳入	45.6	41.9	39.0	35.4	37.0	39.1	36.3	37.6	36.4	37.8
歳出	49.2	44.9	43.0	41.0	42.5	42.1	44.3	41.0	41.9	41.5
対外債務支払	-	-	-	-	6.8	7.6	10.8	9.7	5.1	11.9
元本	-	-	-	-	2.0	5.6	8.8	7.8	3.1	10.0
金利	-	-	-	-	1.8	1.9	2.1	1.9	2.1	1.9
保証	-	-	-	-	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
公的債務残高	38.1	40.7	45.4	53.4	55.7	56.2	62.3	60.8	61.1	68.3
対内債務残高	14.7	11.5	12.9	12.7	13.1	11.0	8.8	10.1	9.6	8.5
対外債務残高	23.4	29.2	32.6	40.7	42.6	45.2	53.5	50.6	51.5	59.8
(借手の内訳)										
ユーロ建国債	-	-	-	-	13.7	18.7	26.2	27.3	25.1	26.4
中国輸出入銀行	-	-	-	-	0.0	0.0	4.7	4.8	7.9	11.2
世界銀行	-	-	-	-	7.0	6.6	6.0	5.3	4.6	4.1
民間銀行	-	-	-	-	10.3	8.8	6.2	3.8	6.0	4.9
欧州投資銀行	-	-	-	-	2.9	3.0	2.9	2.7	2.3	2.5
その他	-	-	-	-	8.8	8.0	7.5	6.8	5.7	10.7
(参考)公的債務残高 (含む政府補償)	-	52.2	57.2	68.4	66.7	71.5	76.2	73.9	79.3	81.0

出典: Montenegro Ministry of Finance Report on the General Government Debt of Montenegro, Various Issues; IMF Country Report, Various Issues.

注1) モンテネグロ政府は2014年10月30日に中国輸出入銀行と総額943,991,500米ドルの融資契約を結んだ。

注2) IMFが算出した政府補償を含めた公的債務。

図4 西バルカン諸国のデットサービスレシオの比較

出典: 世界銀行

もちろん将来的には、返済に伴う負担が財政を圧迫し、デットサービスレシオも上昇していく公算は大きい。こうした債務の返済に伴う負担の問題は長期的かつ動態的な観点から評価を下すべきであるが、そうであるがゆえに将来的な評価にはベネフィットとコストの両面で評者による政治的な立場も反映され易い点に留意すべきであろう。

なお IMF (2018) の試算によれば、第 2～4 区間の建設を政府が借入で賄った場合、政府保証を含めた公的債務残高の対 GDP 比率は 2023 年までに 75% 近くまで上昇する恐れがあるとされている⁽¹⁴⁾。そうなれば、後述する安定成長協定 (SGP) とマーストリヒト基準の同時達成はまず不可能となり、EU 加盟プロセスが遅れる可能性が高まる。

こうした背景からモンテネグロ政府は、第 2～4 区間の建設について EU の規定で財政統計への計上を免除されるコンセッションを利用しようと画策したと考えられる。確かに第 2～4 区間をコンセッションで建設すれば、モンテネグロ政府は公的債務を直ちに積み増すことなく、パール＝ボリャレ高速道路の建設計画を完遂することができる。

とはいえコンセッションの場合、契約期間が満了して所有権が民間から政府に移転した後は、インフラ事業の資産と負債が政府の財政統計に計上されることになる。そのため、プロジェクトが巨大であればあるほど、それをコンセッションで建設したところで将来的な公的債務残高の膨張につながる可能性は否定できない。

(3) EU 加盟プロセスへの影響

さらに EU 加盟を目指すモンテネグロの場合、既述の通り財政悪化は自ずとその加盟プロセスに悪影響を与える可能性がある。つまり同国政府が債務の削減を急ぐ理由は、EU 加盟の必要条件である SGP の順守にある。加えて同国の場合、法定通貨としてユーロを一方的に導入しているため、EU 加盟と同時にマーストリヒト基準の達成も視野に入れる必要がある。

モンテネグロ特有の経緯として、新ユーゴ連邦時代の 1999 年 11 月、それまでの新ユーゴ (ノヴィ) ディナールに代わる法定通貨としてドイツマルクを導入し、その後 02 年末にドイツマルクの現金の流通が停止された後から現在に至るまでユーロを利用している事情がある。すなわち、モンテネグロは完全なユーロ化を一方的に行っていることになる。

ミロシェビッチ政権⁽¹⁵⁾下の新ユーゴは国際社会との対立を深めたため、通貨と金融が極めて不安定であった。そのためモンテネグロはドイツマルクを法定通貨に定め、セルビアから通貨と金融を切り離すことで、その安定を図ったわけである。この決断が功を奏し、モンテネグロはセルビアに先んじてマクロ経済の安定化に成功することになった。

他方でモンテネグロは、ユーロを導入したことで金融政策と通貨政策の裁量を完全に失うことになった。そのためにモンテネグロ政府は財政政策だけで、マクロ経済の安定を図る必要に迫られた。つまり健全財政を維持し、財政赤字や公的債務の膨張を防ぎながら、物価や金利の安定を実現しなければならなくなったのである。

⁽¹⁴⁾ IMF, 2018, 4.

⁽¹⁵⁾ スロボダン・ミロシェヴィッチ (Slobodan Milošević) は旧ユーゴ連邦時代の 1989 年 5 月から 90 年 9 月までセルビア社会主義共和国大統領、その後は 90 年 9 月から 97 年 7 月まで新ユーゴ連邦のセルビア共和国初代大統領、さらに 97 年 7 月から 2000 年 10 月まで新ユーゴ連邦の大統領を歴任し、90 年代を通じて権力の座についていた。

西バルカン諸国のなかでもこのような特殊な事情を抱えるモンテネグロにとって、中国からの借入に伴う公的債務の膨張は、2025年とされるEU加盟スケジュールを遅らせる大きなリスクになっている。モンテネグロ政府の想定通りに財政再建が進まなければ、EU側が同国の加盟スケジュールを遅らせる政治決定をしかねないためである。

実際に欧州委員会は、2019年の『職員作業文書（SWD）』の複数の個所において中国からの借入に伴う公的債務の急増について言及しており、またモンテネグロ政府の財政運営方針に対して強い懸念を示している⁽¹⁶⁾。財政が悪化していることを理由に、EUがモンテネグロの加盟を遅らせる展開は十分考えられる。

なお過去には、イタリアやギリシャのようにSGPやマーストリヒト基準を満たしていなくとも、特例的な計らいでEU加盟やユーロ導入を実現した国も存在する。もっとも欧州債務危機以降、EUの執行機関である欧州委員会は拡大戦略を慎重化させており、かつてほど政治的な判断が優先される状況にはないと言えよう。

他方で見方を変えれば、モンテネグロ政府は制限された政策手段でEU加盟を念頭に置いてマクロ経済の安定を図らなければならない環境に置かれていたわけである。にもかかわらず、モンテネグロ政府自体の意向で中国から借入を行って公的債務残高を積み増したわけであり、その点で同国政府の「借手責任」も問われるべきであろう。

4. EUの東方拡大戦略と中国の一帯一路構想

近年、中国は一帯一路構想の下で欧州経済への関与を強めようとし、その足掛かりとして中東欧諸国を利用してきた。しかしながら、バル＝ボリャレ高速道路計画を巡って生じた様々な軋轢が映し出すように、中国の一帯一路構想はEUの拡大戦略と衝突するようになり、両者間の緊張関係を招くことになった。

当初EUは中国による欧州各国への投融資を歓迎していたが、次第に中国への技術流出や安全保障に対する懸念を強めて、いわゆる投資保護を盾に取る形で中国政府から距離を置くようになった。現在EUは、2020年までを目標に欧中間の投資協定を締結することで、中国による投融資に徹底した透明性と公平性を要求しようとしている。

ユンケル欧州委員長は2017年3月のEU首脳会議において、西バルカン諸国の将来的なEU加盟に対するそれまでの消極的な方針を撤回して、積極的な路線に転換すると意向を示した。モンテネグロに対する中国政府の開発支援は、いわば一種の外圧として「EU」の拡大戦略の転換を促す大きな推進力になったと考えられる。

もちろん、それ以外の外圧も存在する。ロシアとトルコとの間で安全保障上の緊張が強まったことや、またいわゆるバルカンルートを通る難民問題への対処の必要性が高まったことなどである（土田、2017）。とりわけモンテネグロと隣国のセルビアはロシアとの関係が友好なため、両国をどう取り込むかはEUの対露政策と密接に関わる問題になる。

またEUにおける「内圧」として、英国のEU離脱の是非を問う国民投票（16年6月）や中東欧諸国で相次ぐ反EU政権の成立など、欧州懐疑主義が広がりもあるとみられる。19年10月に任期満了を迎えるユンケル委員長など欧州委員会執行部は、拡大戦略を敢え

⁽¹⁶⁾ EC, 2019, 45.

て積極的な方向に転じることで EU の求心力の回復に努める路線を取ったと考えられる。

こうしたことから欧州委員会は、2018 年 2 月に西バルカン諸国の将来的な EU 加盟に向けた新戦略 (EC, 2018) を発表し、モンテネグロとセルビアについては 2025 年の EU 加盟を目指すと言明した。このように欧州委員会が拡大戦略を積極的な方向に転じるに当たっての圧力の 1 つとして、中国による開発支援は作用したと言えよう。

また EU は 18 年 5 月、ブルガリアの首都ソフィアで西バルカン諸国首脳会議を開催するなどし、各国との連携の緊密化を図るようになった。いわゆる「東方パートナーシップ」型の包括的な開発支援パッケージを西バルカン諸国に提供し、同諸国の経済発展および EU 加盟を促そうという議論も出てくるなど、EU の西バルカン戦略はようやく動いてきたきらいがある⁽¹⁷⁾。

もっとも田中 (2018) が「硬直的」と評したように、SGP の達成が重要視されるなど、EU の拡大戦略は旧態依然としたままである。西バルカン諸国やそれに近接する中東欧諸国の低開発地域に対する ODA などの開発支援を積極化させようという具体的に動きは未だ見られない。そうした取組なしに、中国政府による投融資を侵略的行為のように一方的に批判することは必ずしも打倒とは言えない。

またモンテネグロに「借り手責任」があるとはいえ、それまでの EU による消極的な拡大スタンスが同国を中国に接近させたことも事実である。EU が中東欧や西バルカン諸国を安全保障や移民流入を考える上で戦略的に重要な地域と位置付けるなら、より積極的な開発支援に努めるべきだろう。SGP の達成や構造改革の推進についても、個別の事情に応じて一定の猶予を与えるなどの再考の余地は大きい。

さ い ご に

以上本稿では、モンテネグロのバル＝ボリヤレ高速道路建設計画に対する中国政府の開発援助をケーススタディとして、中国政府の一帯一路構想が中東欧諸国や EU に対してどのような経済的・政治的インパクトを及ぼすものであるのかを検討することを試みてきた。拡大経済圏構想を掲げる中国の存在は、EU に拡大戦略の再考を迫る圧力に働いた可能性があるというのがその結論である。

欧米の政治家や研究者、報道機関などは中国の一帯一路構想を批判的に評価することが支配的である。背景には、欧米が台頭する中国に対して抱える「畏怖」があると考えられる。中国が巨大経済圏の構築を進めることは、既存の国際秩序への挑戦であることは間違いない。他方で、そうした中国の行動が世界各国の資金需要を満たしていることも事実である。

本稿が繰り返して主張するように、EU がそれまで消極的であった西バルカン諸国を重要視する一因になったという意味で、中国によるモンテネグロへの開発支援は、EU の硬直的な拡大戦略に一定の変化をもたらす圧力になったと言えよう。ただ一方で、EU は引き続き SGP の達成などを重視するなど、その支援のあり方は旧態依然としたままである。

⁽¹⁷⁾ 例えばスウェーデン元首相でありボスニア・ヘルツェゴビナの元上級代表でもあるカール・ビルト (Carl Bildt) は、東方パートナーシップ型の包括的支援 (バルカンパートナーシップ) を西バルカン諸国に適用するべきであるという提言を世界経済フォーラムの場で行った (Bildt, 2017)。

これらの事実が問いかけることは、やはり EU の拡大戦略のあり方そのものである。西バルカン諸国を軽視していたからこそ中国の進出を許した EU が、その進出で西バルカン地域の重要性を再認識したならば、そのサポートのあり方を抜本的に変える必要があるだろう。こうした論点は、現状の EU が抱える大きな問題の一つである決断力の乏しさという問題にもつながる話とも言えよう。

【付 記】

本稿は、ロシア・東欧学会 2019 年度研究大会（第 48 回、於慶應義塾大学）での共通論題「ユーラシアにおける地域秩序の変動—ロシア・東欧とアジアからのインパクト」での報告を基にしている。討論者である青山瑠妙教授（早稲田大学）と宇山智彦教授（北海道大学）からは貴重なコメントを頂戴した。また中澤拓哉氏（東京大学博士課程）からは、セルビア語（モンテネグロ語）の地名表記に関してアドバイスを頂戴した。記して謝意を表したい。なおあり得る間違いの責任は全て筆者に属する。

参 考 文 献

- 田中素香 (2018), 「「一带一路」戦略による中国の東ヨーロッパ進出—「16+1」をどう見るか—」国際貿易投資研究所『ITI 調査研究シリーズ』No. 67 (2018 年 2 月)。
- 土田陽介 (2007), 「移行期セルビアにおける外国銀行の役割」『比較経済研究』第 44 巻第 2 号 (2007 年 6 月), 1～15 頁。
- (2017), 「迫られる EU の西バルカン戦略」『金融財政ビジネス』2017 年 6 月 5 日付, 4～7 頁。
- 日本貿易振興機構 (JETRO) (2019), 『欧州における「一带一路」構想と中国の投資・プロジェクトの実像』
- (2019), 『欧州における「一带一路」構想と中国の投資・プロジェクトの実像 (その 2)』
- 山野井茜 (2018), 「一带一路, 中東欧の現状」『金融財政ビジネス』2018 年 8 月 23 日付, 4～7 頁。
- Bastian, Jens (2017), *The Potential for Growth through Chinese Infrastructure Investments in Central and South-Eastern Europe along the “Balkan Silk Road”*, prepared for the European Bank for Reconstruction and Development with funding from the Central European Initiative.
- Bildt, Carl (2017), “Europe Must Address the Emerging Risks in the Balkans,” *World Economic Forum Agenda*, Mar 28, 2017.
- EC [European Commission] (2018), “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with The Western Balkans,” *Communication*, 2018 65 final.
- (2019), *Commission Staff Working Document [SWD] Montenegro*.
- European Parliament (2018), *Research for TRAN Committee: The new Silk Route-Opportunities and Challenges for EU Transport*.
- Holzner, Mario and Monika Schwarzhappel (2018), *Infrastructure Investment in the Western Balkans: A First Analysis*.
- Hurley, John, Scott Morris, and Gailyn Portelance (2018), “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective,” *CGD [Center for Global Development] Policy Paper 121*.
- IMF [International Monetary Fund] (2018), “Montenegro 2018 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report,” *IMF Country Report*, No. 18/121.
- Montenegro Ministry of Finance Report on the General Government Debt of Montenegro, Various Issues.