

西バルカン諸国に求められる「欧州化」条件 —北マケドニア共和国における EU 加盟交渉開始にむけた諸改革をめぐって— (2018～2020 年)

大庭 千恵子

Conditioning “Europeanization” in the Western Balkans: Priority Reforms and Specific Measures for Opening EU Accession Negotiations in the Republic of North Macedonia (2018-2020)

Chieko OBA

The EU Strategy on Western Balkans enlargement caused debate and even disagreement among various political actors. In May 1999, after the Kosovo Conflict, the EU launched the Stabilisation and Association Process providing the Western Balkans with the opportunity for potential candidacy for EU membership. At the Thessaloniki summit in 2003, the European Council declared that the future of the Balkans would be within the European Union. However, since the 2004 and 2007 EU enlargements towards Central and Eastern Europe, the EU's enlargement policy has lost its priority to external policy concerns and strategies.

The Western Balkan countries, including Albania, Bosnia-Herzegovina, Crna Gora (Montenegro), Kosovo, North Macedonia, and Serbia, are confronted with a different and uncertain enlargement context without a clear accession timeframe, contrary to the Central and Eastern countries. In the latest Enlargement Strategy entitled “A Credible Enlargement Perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, the European Commission has acknowledged the fact that the candidate countries are still far from membership. The Republic of North Macedonia, the main subject of this paper, was approved as a candidate country in 2005, and the European Council finally agreed to start accession negotiations with this Republic and Albania in March 2020, with a pending condition that the negotiations will be suspended if the reforms do not proceed.

The central research question of this paper is, given these circumstances, how effective is the transformative power of “Europeanisation” in transferring EU rules and norms to the legal and political systems of the Republic of North Macedonia. This paper is organized into three chapters. Following the introductory chapter, chapter II presents the EU policies and strategies for the Western Balkans. Chapter III discusses the priority reforms and specific measures in the Republic of North Macedonia, especially in the field of rule of law and regional cooperation policies.

- I. はじめに
- II. EU による西バルカン諸国戦略
- III. 北マケドニア共和国の EU 加盟交渉開始にむけた優先課題と法の支配

- IV. おわりに—北マケドニア共和国にとっての「欧州化」の内実

I. はじめに

2019 年 9 月 24 日、北マケドニア共和国¹ のザ

エフ首相は国連総会出席にあわせて、7 月に実施されたギリシャ総選挙により政権交代を果たしたミツォタキス・ギリシャ首相と会談し、今後の両国友好関係維持について再確認した。北マケドニ

ア共和国は、1991年の独立以後「マケドニア」名称をめぐる隣国ギリシャとの国名争議を抱えていたが、四半世紀にわたる国連調停を経て2018年6月に国名変更で合意²、NATOおよびEU加盟に向けてギリシャの支持を得るという道筋が立てられていた（大庭2019：32-33）。政権交代後のギリシャが、この合意を国際条約として尊重するか否かは、北マケドニア共和国がEU加盟交渉にむけてギリシャの支持を得るためにも重要な確認であった。同日夜、首都スコピエでは北マケドニア共和国がEU加盟交渉を開始する日時通告を得られるのかについて、公開討論番組を生放送で放映していた。北マケドニア共和国のEU加盟にはコペンハーゲン基準以外に一体どんな条件を満たす必要があるのか。国名変更という存在基盤ともいえる部分での妥協は、「ヨーロッパ」への扉を開くために本当に有効なのか。くり返し提示された問いは、そもそも北マケドニア共和国が2005年にEU加盟候補国としての立場を承認されたにもかかわらず、EU加盟交渉の開始すら見通せない状況に置かれ続けていたことからくるものであった。

英国のEU離脱を持ち出すまでもなく、EUのあり方自体が再考されかつ「拡大」はもはや自明路線ではなくなっている。2019年1月の憲法改正と国名変更により、北マケドニア共和国のNATOへの加盟は2020年3月に実現したが、「ヨーロッパ」への扉が開かれるかどうかはEU加盟国の全会一致によって決定される政治的判断である。実際、番組放映時に2019年秋と楽観的に見込まれていた北マケドニア共和国との加盟交渉開始の決定は、マクロン仏大統領によるEU内部改革優先の議論もあり、棚上げされた。その後、2020年2月に欧州委員会が拡大手続きを見直し、これをふまえてようやくEU理事会は、2020年3月25日に北マケドニア共和国とアルバニア両国との加盟交渉を開始することに合意した（Council of the European Union 2020a: 3-4）。しかしながら、本稿で検証するように、地理的にEU加盟国に囲まれ、いわば「ヨーロッパ」内部に位置している西バルカン諸国³にとってすら、加盟交渉の開始は必ずしもEU加盟を保障するものではない。とはいえ、西バルカン諸国が中長期的にEUとの関係を維持するためには、基本的価値観の尊重のほか、司法制度や社

会経済システムなど多くの分野でのヨーロッパ基準の順守すなわち「欧州化 Europeanisation」の達成を求められることに変わりはない。

ここで、本稿で使用する「欧州化」という用語について、先行研究を踏まえて整理しておきたい。同用語に関する初期の定義としてしばしば引用されるラドレック論文によれば、「欧州化」とはECの政治的および経済的ダイナミクスが加盟国の政治および政策立案において組織的ロジックの一部といえるほど、その国の政治的方向性に影響を与えるプロセスを意味した（Ladrech 1994：69）。21世紀にはいると、このプロセスは必ずしも一方向、すなわちEUから加盟国へのトップ・ダウンのインパクトだけではなく、加盟国国内の様々な言説や政治構造、公共政策などが特定領域で欧州統合の方向性に影響を与えうるといって、相互作用もしくは双方向的側面も多く指摘されるようになった（Trauner 2011：5）。ただし、1980年代にはすでに加盟国とEC間のボトム・アップ関係に着目して「欧州化」という用語が用いられていたという指摘もある（河越2006：373-374）。また、EUと加盟国間の法的拘束力をもつ分野での関係だけでなく、共通外交や司法内務に係る分野においてもEUを介在してさまざまな調整が促進された結果、加盟国間で制度や政策などがいわばソフト・ロー的に水平移転される現象を、水平移転型欧州化と整理する場合もある（力久2007：40-44）。EUと加盟国との関係において「欧州化」は、多様な次元の分析を可能とする広義の用語として機能するといえよう。

ところが、EUと加盟国候補国とくに本稿が検討対象としている西バルカン諸国との関係において「欧州化」という用語は、EU加盟国を対象とした前述の「欧州化」とも、また2004年以降にEU加盟を果たした東中欧諸国⁴の事例とも、異なる（Džankić 2019：6-8）。EUの政策決定過程に関与できない加盟候補国にとって、EUとの関係は現実的に非対称であるため、前述のボトム・アップや水平的関係での「欧州化」はありえず、国内の政策決定過程に対してより強い影響力をもつ、いわば一方向の達成すべき条件として提示されてきた。くわえて、本稿第Ⅱ章で検証するように、西バルカン諸国は必ずしもEU加盟への道筋を確定されない状況に置かれているため、「欧州化」

は手段であると同時に期待される結果を、加盟前支援という枠組みでの具体的プロジェクトであると同時に中長期的展望を意味する (Vučković 2019 : 25-26)。すなわち、西バルカン諸国にとっての「欧州化」とは、二つの次元で影響を与える。ひとつは、EU 加盟にむけて国内政治経済を欧州水準に合わせるための諸条件の提示と関係部署間の調整であり、これは東中欧諸国と同様である。もう一つは、EU 加盟が保障されなくても各分野における欧州水準を中長期的に求められる状態、場合によってはすでに EU 加盟を果たした東中欧諸国よりもより理想的ともいえる状態を求められ続けることである。すでに EU 加盟を果たした国にとっての「欧州化」とは異なり、西バルカン諸国にとっては、改革努力が加盟交渉開始に必ずしも直結しない中で、現在の諸改革を通じた「欧州化」だけでは不十分で、各国が抱える中長期的課題の解決も同時に求められていると言い換えることもできよう。ボスニア・ヘルツェゴヴィナやコソヴォの国旗が EU 旗を基にデザインされたように、西バルカン諸国が「理想的」欧州国家を投影させることの功罪をも含めて「欧州化 Europeanization」という用語が用いられるのである (Musliu 2021)。

たとえば、西バルカン諸国の「欧州化」では、1990 年代の旧ユーゴスラヴィア紛争を踏まえて、域内における安全保障面での安定化、国境を超えた協力関係の構築が強く求められている (Džankić 2019 : 187)。欧州水準の国境管理は、西バルカン諸国に設定された安定化・連合プロセス (Stabilisation and Association Process : SAP) でも重視されている (Trauner 2011 : 8-12)。2014 年から 2015 年にかけて、シリア内戦激化に伴い多くの難民がトルコからギリシャに入り陸路で北マケドニア共和国やセルビアを経て EU 域内のドイツやスウェーデンへ向かったが、2016 年に封鎖されたはずのこのルートではその後も小規模の非正規移動が断続的に摘発されており、欧州の安全保障および危機管理にかかわる分野としても欧州水準の国境管理が持つ意味は大きい。本稿が検討対象としている北マケドニア共和国では、2021 年 4 月段階でも、1 年にわたるインターポールとの協働捜査に基づき、国際犯罪グループが関与した 215 件の偽造パスポート作成容疑による逮捕および指名手配が公表されている。にもかかわらず、2004 年および 2007 年

の東中欧諸国の EU 加盟以後、さらなる新規加盟国拡大の優先度は低下し、安定化・連合プロセス (SAP) を維持しつつも、EU 加盟交渉プロセスは鈍化しつつあるという厳しい現実がある (東野 2017 : 190-193)。

こうした状況において、EU はどのような戦略の下に、西バルカン諸国に対して「欧州化」条件を求めているのか。また、本稿が検討対象とする北マケドニア共和国の場合は、EU 加盟交渉開始を巡り、どのような動きが具体的に見られるのか。上記の問題関心により、本稿は、II 章においてまず、EU による西バルカン諸国政策の推移と現状について確認する。そのうえで、EU による加盟前支援の枠組みと政治交渉プロセスについて押さえ、具体的な成果と課題について整理する。これを踏まえて、III 章では、北マケドニア共和国がギリシャとの合意にいたった 2018 年から、EU 加盟交渉の開始が紆余曲折を経て最終的に決定された 2020 年 3 月までの時期に着目した検討を行う。EU 加盟交渉開始の決定がなかなか得られないという状況は、北マケドニア共和国の国内情勢にどのような影響を与えたのか。EU 加盟交渉にとってオープニング・ベンチマークと位置付けられた法の支配分野において、北マケドニア共和国ではどのような改革が実施され、その成果と課題は何か。これらの検討を踏まえたうえで最後に、「欧州化」条件として求められた一連の改革努力が行われているにも関わらず北マケドニア共和国の EU 加盟交渉開始が難航している要因はなにか、について確認する。

II. EU による西バルカン諸国政策

1. 西バルカン諸国を対象とした安定化・連合プロセス

EU の近隣諸国政策において、西バルカン諸国を対象とした政策がもつ特徴は、この地域への関与が 1990 年代の旧ユーゴスラヴィア紛争後、とくに 1999 年のコソヴォ紛争後に本格化したことである。1999 年 6 月には西バルカン諸国を対象とした安定化・連合プロセス (SAP) の導入が決まり、西バルカン諸国がコペンハーゲン基準を達成した場合の EU 加盟を確認している。2003 年 6 月にテッサロニキで開催された欧州理事会による

宣言は、西バルカン諸国の将来を「EUの内側 (within the European Union)」にあると明記している (European Council 2003)。

SAPの枠組みでの加盟にいたる経緯としては、EUと西バルカン各国は、まず個別に安定化・連合協定 (Stabilisation and Association Agreement : SAA) を締結し、加盟準備のための諸改革と措置に対する支援が始まる。西バルカン諸国は安定化・連合協定 (SAA) 締結に向けた実行可能性についてモニタリングおよび進捗報告書を経て、EU理事会から当該国に対して加盟候補国としての地位を承認される必要があり、それまでは「潜在的加盟候補国」と位置付けられる。東中欧諸国の加盟プロセスとの違いは、西バルカン諸国は加盟候補国となっても、SAA協定の締結・発効・履行から加盟交渉の開始へと直接に結びつくのではなく、スクリーニングをへて交渉開始条件としてオープニング・ベンチマークが設定されることである。東野による調査によれば、このオープニング・ベンチマークは西バルカン諸国を対象として考案された新たな制度である (東野 2017 : 188)。

ただし、2004年および2007年の東中欧諸国によるEU加盟以後、EUの加盟国拡大路線は鈍化しており、西バルカン諸国に設定されたSAPを完了してEU加盟を実現させたのは、2013年のクロアチアのみである。図1は、クロアチアと比較した西バルカン諸国のSAPまでの経緯を整理したものである。

図1に見られるように、クロアチアはSAA発効前に加盟国候補国としての立場を認定され、加盟交渉開始の決定から1年半で交渉最初の章がオープンし、5年で交渉最終章を終えた。これを踏まえて、2011年12月の理事会がクロアチアの加盟を決定、2012年1月に国内の国民投票による確認を経て、2013年7月から加盟国としての立場にある。一方、西バルカン諸国においてSAA発効前に加盟候補国認定されたのはセルビアのみであり、旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所 (ICTY) への協力が契機となった。セルビアとツルナゴラ (注3参照:英語表記モンテネグロ) は加盟交渉を開始して現在にいたっているが、次節で確認するように、2025年をひとつの目安としつつも交渉終了は確定的なものではない。なお、クロアチアより早くSAAが発効した北マケドニ

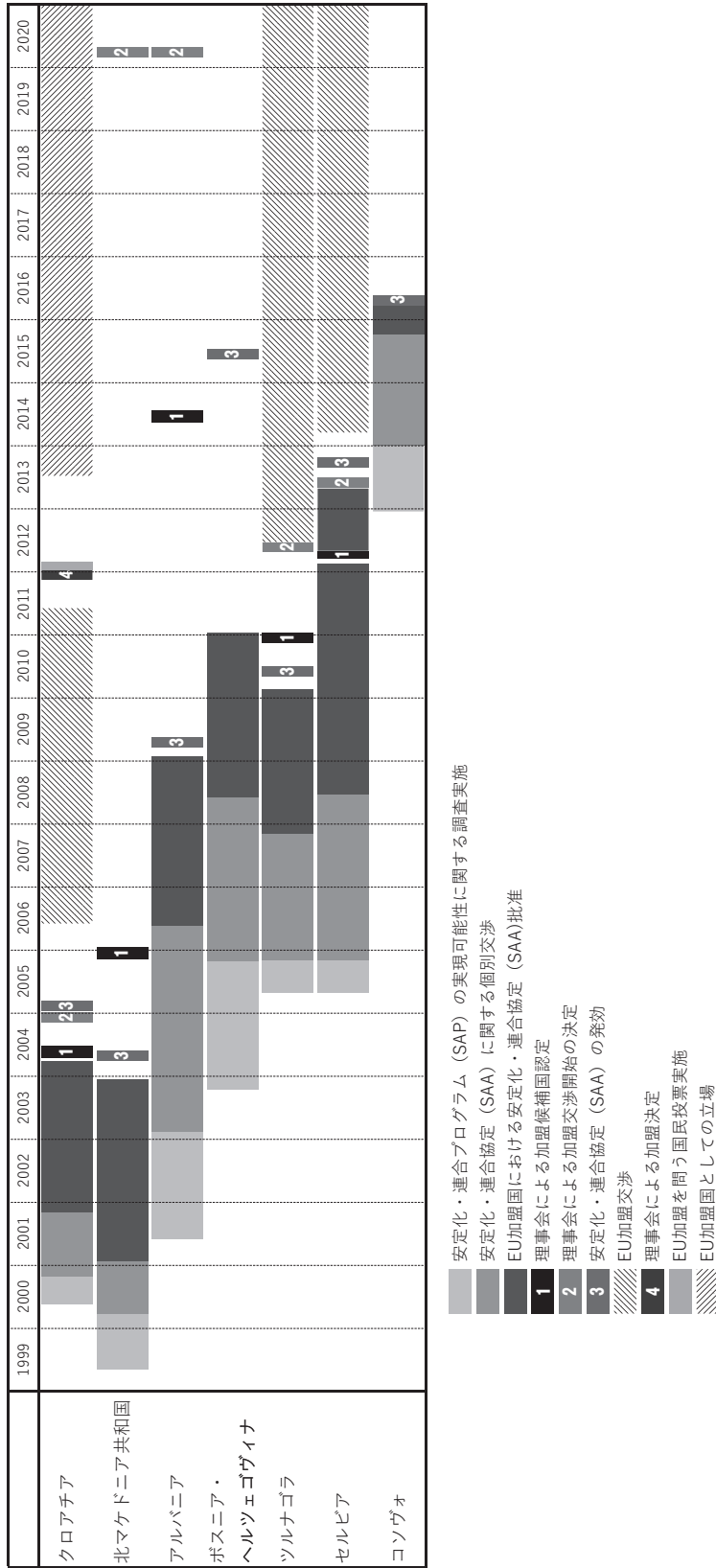
ア共和国は2005年12月に加盟国候補国として認定されて以降、加盟交渉の開始すら見通せない状況に置かれた。その理由と、紆余曲折をへて2020年3月にようやく交渉開始決定にいたる経緯については本稿Ⅲ章で検証する。

2. 欧州委員会による西バルカン諸国戦略

EUの新規加盟国拡大が鈍化する中、欧州委員会は2018年2月に西バルカン諸国戦略を公表し、西バルカン諸国の加盟実現までの見通しが依然として厳しいことを示した。すでに加盟交渉を開始しているツルナゴラ (全33章の交渉分野のうち28章分) とセルビア (同12章分) については、2025年ごろまでの加盟を視野に入れた交渉を継続している。しかし、とくにセルビアについては、コソヴォとの和解⁵および移行期正義を促進するためのイニシアティブに言及し (European Commission 2018 : 9)、国際刑事法廷メカニズムの運用のみならず行方不明者問題や地雷撤去など、紛争後20年たっても残されている多くの課題への取り組みが求められている。また、加盟候補国として認定されているアルバニアと北マケドニア共和国については、条件を満たせば、加盟交渉開始を勧告する準備がある段階としている。他方、「潜在的加盟候補国」にとどまっているボスニア・ヘルツェゴヴィナ (2016年加盟申請) には加盟候補国として認められるための政治的基準の充足を求め⁶、コソヴォについても2015年に署名した安定化・連合協定が履行されれば、次の段階としてより持続的なプロセスに移行できるだろう、と言及されているに過ぎない。

また、欧州委員会は、西バルカン諸国全域について、法の支配の確立が遅れ組織犯罪と汚職対策への対策が不十分であり、域内経済協力関係もいまだ脆弱である、と改めて指摘している。とくに西バルカン諸国は市場経済に対応するための改革進展度に格差があり、支援や融資などに依拠する割合が高いため、EU平均のGDPに達するには少なくとも数十年はかかるという試算もある (Damjanovski 2019 : 22)。実際、ヨーロッパ復興開発銀行 (EBRD) による持続可能な市場経済に関する6分野 (競争力、良い統治、グリーン政策、社会的包摂、レジリエンス、統合) の移行質評価によれば、西バルカン諸国の10段階評価は平均5.5で、EUに新規

図1 西バルカン諸国における安定化・連合プロセスの経緯



出典：Čermák, Petr. 2019. "The Stabilization and Association Process as a Strategic Framework for the Europeanization of the Western Balkans", *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*. Peter Lang, Berlin, p.53 を基に、その他情報を加えて筆者作成。

表1 欧州委員会による西バルカン戦略（2018年2月）におけるキーワード（6分野別）

法の支配の強化	安全防衛および国境を越える移動に関する取り組みの強化	社会経済発展への支援	選挙（コネクティブティ）の向上	西バルカン諸国のデジタル化アジェンダ	和解と友好近隣諸国関係の支援
行動計画決定【2019-2020】	西バルカン諸国における法的支配の強化	西バルカン諸国投資フレームワークの強化【2019】	EUマクロ地域戦略としてヨーロッパ諸施設接続【2018】	西バルカン諸国のデジタル化アジェンダを開始【2018】	和解と移行期正義を促進するためのイニシアティブ支援【2018-2019】
西バルカン諸国における法の支配促進ミッション【2019-2020】	国際的組織犯罪（銃火器、麻薬密売、人身売買）対策強化【2018-2019】	民間投資におけるクラウド保証【2019】	EUエネルギー連合を西バルカン諸国へ拡大【2019-2020】	西バルカン諸国におけるロードバンド展開【2018-2019】	刑罰を減らすためめられない状態をたえず闘い【2018-2019】
事例ベースのピア・レビュー・ミッションによる改革モニタリング【2018-2019】	西バルカン地域全域にEUROPOLリエゾン・オフィサーを配置【2019】	民間セクター発展支援強化【2019】	エネルギー規制および送配電システムネットワーク【2018-2019】	西バルカン諸国におけるeGovernment, eProcurement, eHealthの開発	行方不明者問題や地雷問題を解決するための地域的解決策の取り組み【2018-2019】
深刻な浮腫および組織犯罪の裁判モニタリングを導入【2019-2020】	EUROJUSTとの協力協定を確定【2019-2020】	中小企業による金融アクセスと成長可能性【2018】	西バルカン諸国地域電力市場の完成、EU電力市場に統合【2018-2019】	デジタル信用とセキュリティにおける能力【2018-2019】	和解イニシアティブへのさらなる支援（地域青年協カオフェイス）【2018-2019】
司法改革における成果のより正確な測定【2018-2019】	共同捜査チーム（EUROJUSTとEUROPOL）【2018-2019】	既存のEU知識ネットワーク参加に力をつけてリサーチおよびイノベーション【2018】	エネルギー共同体系的の下で、単一規則空間の創設とエネルギー市場改革プロセス【2018】	デジタル単一市場エリアにおけるEU法の採択、実施、旅行のための支援【2018-2019】	文化とスポーツにおける協力強化（クリエイティブ・ヨーロッパ、プロگرام）【2018】
ヨーロッパ民主主義基金による独立かつ多元的メディアおよび市民社会支援【2018-2019】	組織犯罪に対するEU政策サイクルに参加【2018】	西バルカン諸国地域経済エリア完成支援【2018】	運輸共同体系的の旅行支援および同僚事務局の全体的活動【2018-2019】	EU-西バルカン諸国文化遺産ルート【2018】	
	サイバー・セキュリティ能力構築とサイバー犯罪対応【2018-2019】	EUと西バルカン諸国間、および西バルカン地域内の貿易促進【2018】	欧州横断的ネットワーク委員会参加【2019】		
	移民と国境管理に関する協力強化、非正規移民防止と第三国国民の帰還における戦略・戦略的協力の共有【2018-2019】	ボスニア・ヘルツェゴヴィナとセルビアのWTO加盟プロセス支援【2018】	統合された道路および鉄道の国境を越える際の国境警備【2018-2019】		
	欧州国境沿岸警備機関から派遣されたリエゾン・オフィサーと西バルカン諸国関係機関との間の協力強化【2018】	西バルカン諸国によるデュアルユース製品の輸出管理における一元的取扱い【2018】	西バルカン諸国をEUの主要なネットワークおよび市場に取り込む新たな鉄道戦略【2018】		
	西バルカン諸国における国境管理を目的とした国家訓練センターを設置【2019】	EU加盟国水準の経済改革プログラム、加盟前支援プログラムによる技術的支援【2018-2019】	ヨーロッパ輸送機関に西バルカン諸国が参加する可能性【2018】		
	EU国境訓練センターを新設【2019】	雇用および社会改革政策のモニタリングおよび担当関係年次委員会【2019】	新たな道路安全戦略策定（交通事故死者数削減）【2018-2019】		
	非合法銃火器供給および大量武器蓄積対策の2019年行動計画準備【2018-2019】	社会的分野（健康保護）への財政援助【2019-2020】			
	共通外交安全保障政策の構築と西バルカン諸国との対話、世界各地におけるEUミッションへの貢献【2018】	教育支援、とくに職業教育および訓練におけるパイロット・プロジェクト【2019】			
	ハイブリッド脅威、諜報活動、宇宙開発、防衛および安全保障分野改革などへの参画【2018】	Erasmus+、プラス・プログラムを活用したデジタル・ファンディング【2019-2020】			

出典：European Commission, A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Enlargement with the Western Balkans, Brussels, 2018, pp.21-24 より筆者作成。

加盟した東中欧諸国 11 か国平均 6.6 より低い (Sanfey 2019 : 19, EBRD 2020a : 14)。

こうした状況を鑑み、欧州委員会は、西バルカン諸国全体に共通して、法の支配の確立、安全保障と国境を超える移動に関する管理強化、社会経済的發展に向けた支援の拡大、運輸およびエネルギー分野の連繫、デジタル化、域内の和解と友好関係の推進などの 6 分野における改革を引き続き求めている。表 1 は、これに基づいて欧州委員会が 2018 年から 2020 年にかけて設定した西バルカン諸国を対象とした行動計画を、6 分野ごとにキーワードに着目して整理したものである。

表 1 に見られるように、EU は西バルカン諸国に対して、国境を超える移動の管理強化および社会経済發展支援の分野で、より多くの具体的な行動計画を立てている。しかし、社会経済發展支援において、2009 年に開始した西バルカン諸国投資フレームワーク (Western Balkans Investment Framework : WBIF) の強化を最初に指摘している点については、この分野における中国の影響力が増しつつある状況をふまえる必要がある。中国と東中欧諸国 16 か国のバイラテラルな経済協力枠組み「16+1」は 2012 年に始まり、2019 年にはギリシャを含む⁷「17+1」と改称、西バルカン諸国でも中国からの投資によるプロジェクトが増え、EU 規範の優位性を揺るがせつつある (東野 2020 : 182-185)。「17+1」の枠組みによる中国から東中欧諸国むけ投資額は 2016 年の 370 億ユーロをピーク

に 2018 年には約 170 億ユーロに減少したものの、この枠組みではハンガリーなどの東中欧諸国ほど重視されてこなかった西バルカン諸国においても、セルビアが約 35 億ユーロ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナが約 14 億ユーロ、ツルナゴラが約 8 億 700 万ユーロ、また北マケドニア共和国もキチェヴォーオフリド間やシュティプーミラディノフツィ間的高速道路建設に係る約 5 億 8 千万ユーロの融資を受けている (European Parliament 2018 : 106-114)。

これに対し、西バルカン諸国投資フレームワークは、西バルカン諸国とトルコを対象とした EU 加盟前支援手段 (Instrument for Pre-accession Assistance : IPA)⁸ と、二国間ドナー融資が要となっている。IPA 基金としては、第一期 (2007-2013 年) に約 115 億ユーロ、第二期 (2014-2020 年) に約 117 億ユーロ、そして第三期 (2021-2027 年) に約 140 億ユーロの予算を計上している (European Commission 2020a : 5)。EU の持続可能な経済發展、エネルギー供給、運輸、環境および気候変動を含むヨーロッパ・グリーン・ディールに資することが目的であるが、第三期予算には新型コロナウイルス感染症による深刻な社会経済的影響への対策を支援する取り組みを含みつつ、優先課題として西バルカン地域経済圏の完成に言及している。また、基本的に IPA 基金は国別に戦略的焦点を設定して運用されており、たとえば、セルビアとツルナゴラにおける行政改革、アルバニアと北

表 2 二国間ドナー協調融資による西バルカン諸国投資フレームワークプロジェクト一覧

対象国	分野	プロジェクト名	認可年	主要国際	投資助成額	推定総額
				金融機関	(ユーロ)	(ユーロ)
ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	環境	グラダチャツ給水プロジェクト	2019	EBRD	2,156,760	15,800,125
	環境	スルプスカ共和国における WATSAN プログラム (ズヴォルニクにおける給水および廃水処理プラント)	2019	EIB	606,900	4,057,309
	環境	ボスニア連邦における WATSAN プログラム (ヴルバス川右岸における給水設備投資、ヤイツェにおける水損失削減処理)	2019	EIB	1,530,000	9,244,964
コソヴォ	環境	ジランにおける下水処理場と下水道ネットワーク拡張・補修	2019	EBRD	2,550,000	21,866,476
	環境	アンドリエヴィツァにおける主要な給水バイパラインの再建	2012	EIB	400,000	806,503
	環境	ビェロポリェ廃水処理プラント	2018	EIB	3,053,320	6,770,650
ツルナゴラ	環境	ポドゴリツァ廃水処理プラント	2017	KfW	9,000,000	50,100,906
	環境	ボカ港給水および廃水コレクション	2018	KfW	4,684,373	
	環境	ボカ港給水および廃水コレクション 2	2019	KfW	4,467,231	25,002,825
北マケドニア共和国	社会	中等学校における体育施設の建設、設備整備、改修 1	2011	CEB	1,000,000	
	社会	初等学校における体育施設の建設、設備整備、改修 2	2011	CEB	2,000,000	62,612,038
	社会	医療従事者機関の再建 1	2011	CEB	3,000,000	51,151,383
セルビア	環境	スポティツァ水質向上プロジェクト	2011	EBRD	2,040,000	24,640,000
	環境	マキス上下水処理施設の改善	2017	EBRD	3,000,000	19,390,865
総額					39,488,584	291,444,044

出典 : Western Balkans Investment Framework, WBIF *Bilateral Donor Investment Grant Contributions to Date*, May 2020 より筆者作成。

マケドニア共和国における法の支配の確立、セルビア、コソヴォ、トルコにおける持続可能な経済、コソヴォ、ツルナゴラ、トルコにおける人材育成、ボスニア・ヘルツェゴヴィナと北マケドニア共和国における農業改革への融資を重視している。

なお、二国間ドナーによる拠出額は2009年から2019年末までの10年間で約9,870万ユーロの規模であり、ノルウェーをはじめとする16か国からの融資は、環境およびエネルギー分野の連繫を重視している（WBIF 2020a：1）。たとえば、表2は二国間ドナー協調融資による、2011年から2019年の西バルカン諸国を対象とした具体的な融資プロジェクトをまとめたものである。

水やヘルスケアなど日常生活に直結する環境および社会セクターのインフラストラクチャー整備、すなわち中長期的視点からの社会経済対策への取り組みが採択されていることがわかる。ただし、各プロジェクトを合わせた推定総額に対する実際の融資割合は13.5%にとどまっており、その評価には厳しいものがあるといえよう。

3. EU—西バルカン諸国サミットとベルリン・プロセス

EUは西バルカン諸国首脳との会議を数年に一度開催しており、本稿が検討対象としている時期には、2018年5月17日にブルガリアの首都ソフィアで、また2020年5月6日にクロアチアの首都ザグレブを拠点にオンライン会議が開催された。2018年ソフィアでのサミットは、17条からなるソフィア宣言を出し、2003年のテッサロニキ欧州理事会および西バルカン諸国サミットで示された同地域の欧州化方針を再確認し、あわせて宣言付属書において優先すべきアジェンダを6分野で規定している（European Council 2018）。この優先アジェンダ6分野は、前節で検討した欧州委員会による西バルカン諸国戦略と連動している。

2020年ザグレブ西バルカン諸国サミットは、20条からなるザグレブ宣言を発出しているが、特色は新型コロナウイルス感染症対策および社会経済復興にむけた33億ユーロを超える財政支援パッケージであろう（European Council 2020）。このパッケージには、個人用感染予防具・PCR検査・換気装置等を購入するための緊急支援として加盟前支援IPAからの再割り当て3800万ユーロ、社

会経済的復興にむけた3億8900万ユーロ、国際金融機関との連携による経済再活性化パッケージ4億5500万ユーロ、マクロ金融支援7億5000万ユーロ、欧州投資銀行からの支援パッケージ17億ユーロを含む（European Commission 2020b：2）。西バルカン諸国全域はヨーロッパ感染症予防センターからの技術支援と情報共有を受けているが、加盟候補国はEU健康安全保障委員会のオブザーバー参加を認められており、関連情報に早期アクセスができる。また、セルビア、ツルナゴラ、北マケドニア共和国は、連合市民保護メカニズム（Union Civil Protection Mechanism：UCPM）に加盟しているため、これを通じた医療機器支援も可能である。

ただし、欧州委員会は、新型コロナウイルス感染症による社会経済的影響からの復興には、EUと西バルカン諸国との関係だけでなく、西バルカン諸国地域内で経済連携し単一の地域経済市場となることの重要性を改めて指摘している。そのうえで、西バルカン諸国に対して諸改革の効果的履行を強く促し、とくに法の支配と民主的諸制度を有効に機能させ、行政改革を継続させることを求めている。そもそも、EUにおいて新型コロナウイルス感染症からの復興基金案は、2021年から7年間の中期予算案とも絡み、加盟国間ですら2020年12月の最終合意まで時間がかかった。本稿Ⅲ章第2節で後述するが、ハンガリーとポーランドの政治状況を懸念し、復興基金の配分においても法の支配を条件とすることへのEUのこだわりは、とくに東中欧諸国におけるEU規範の揺らぎと関連しており、であるがゆえに一層、いまだ加盟前の段階である西バルカン諸国に対しても、「将来の」加盟にむけEU規範の順守を求めている。

なお、EUが開催している西バルカン諸国サミットとは別枠で、ドイツのメルケル首相が提唱して、EU加盟国の一部と西バルカン諸国の首脳会議および3つのフォーラム（市民社会、ビジネス、青少年育成）が2014年以降毎年開催されている。この西バルカン首脳会議はドイツのイニシアティブによるため、「ベルリン・プロセス」と呼ばれている。表3は、このプロセスによる西バルカン諸国首脳会議の概要を筆者が整理したものである。

表3に見られるように、ベルリン・プロセスによる西バルカン諸国首脳会議は、域内地域協力と

二国間関係の改善を主眼におき、類出するキーワードは連繫（コネクティビティ）であるが、必ずしもEU加盟交渉と直結するものではない。EU加盟国による関与は開催年によって変動し、継続して参加しているEU加盟国は、旧ユーゴス

ラヴィアから分離独立し同地域と深い社会経済関係を持つスロヴェニアとクロアチア以外では、ドイツとフランスのみである。なお、2021年はメルケル首相の任期最後の年にあたり、7月5日にオンラインで開催された西バルカン諸国首脳会議

表3 「ベルリン・プロセス」による西バルカン諸国サミット

開催日	開催地	参加国・国際組織	開催宣言におけるキーワード	付随文書
2014年8月28日	ベルリン	西バルカン6か国、クロアチア、スロヴェニア、オーストリア、フランス、ドイツ、EU、IFI	改革プロセスに関する4年間枠組み、基盤としての地域協力、グッド・ガバナンス、持続可能な経済成長	連繫アジェンダ2015；西バルカン諸国地域若年協カオファイブ設立宣言；地域協力と二国間争議の解決
2015年8月27日	ウィーン	西バルカン6か国、クロアチア、スロヴェニア、イタリア、フランス、ドイツ、EU、IFI	地域協力で二国間争点の解決、法の支配とグッド・ガバナンス、暴力的過激主義との闘い、国境を超える移動、経済的繁栄と連繫（コネクティビティ）、市場統合、青少年育成、教育・科学・研究	連繫アジェンダ2016；西バルカン・サステナブル憲章（エネルギー分野）；地域若年協カオファイブ設立協定
2016年7月4日	パリ	西バルカン6か国、クロアチア、スロヴェニア、オーストリア、イタリア、フランス、ドイツ、EU、IFI	欧州統合と地域協力（地域若年協カオファイブの設置）、連繫（コネクティビティ）と貿易、優先課題としての青少年世代育成、国境を超える移動とテロリズムおよび過激主義との闘いを継続	連繫アジェンダ2017；運輸共同体設立条約；西バルカン6か国における地域経済圏にむけた多年度統合行動計画（貿易、投資、研究）；汚染対策にむけた共同宣言
2017年7月12日	トリエステ	西バルカン6か国、クロアチア、スロヴェニア、オーストリア、イタリア、フランス、ドイツ、英国、EU、IFI	西バルカン諸国をより結びつけるための連繫（コネクティビティ）、地域経済統合、民間セクター及び中小企業の発展；人の連繫に向けた青少年のための積極的アジェンダ、ガヴァナンス改善と法の支配、科学技術、市民社会；テロリズム、過激主義、組織犯罪との闘い、非正規移民の防止	外相会談結論；経済担当大臣階段結論；連繫アジェンダ2018；内務大臣会合宣言；首脳会談共同宣言；安全保障分野（強制労働、人身売買、小型軽量銃火器）に係る専門家グループ付託条項；法執行に係る情報交換原則；小型軽量銃火器の違法所持、濫用・違法売買の永続的解決にむけたロードマップ；アルバニア反汚染対策；ボスニア・ヘルツェゴヴィナ反汚染声明；コソヴォ反汚染対策；北マケドニア共和国反汚染対策
2018年7月10日	ロンドン	西バルカン6か国、クロアチア、スロヴェニア、オーストリア、イタリア、フランス、ドイツ、英国、ブルガリア、ギリシャ、EU、IFI	2018年6月のプレス協定に言及、ヨーロッパの価値観の共有、繁栄と連繫（コネクティビティ）、地域協力、安全保障、青少年育成と市民社会	
2019年7月5日	ボズナン	西バルカン6か国、クロアチア、スロヴェニア、オーストリア、イタリア、フランス、ドイツ、英国、EU、IFI、OECD、地域協力評議会（RCC）、地域若年協カオファイブ	経済（地域経済統合；起業家育成；民間セクター投資と中小企業補助；西バルカン諸国ビジネスフォーラム；西バルカン諸国工商会臨時投資フォーラム；スマート・インフラ投資イニシアチブ）；グリーンエネルギーへの移行宣言とグリーン・アジェンダ準備；ロマの社会的包摂）、連繫（投資プロジェクト；運輸共同体；エネルギー改革促進；デジタル連繫）、人との連繫（シグナチュラフォーラムと市民社会フォーラム）；青少年育成機会拡大；科学技術）、良好な近隣諸国関係、和解と二国間未解決問題（行方不明者；戦争犯罪）、安全保障（法執行分野における情報共有；ハイブリッド脅威のリスク評価；偽情報との闘い；小型軽量銃火器規制；汚染との闘い）	地域共通市場行動計画2021-2024；新型コロナウイルス感染症対策に関する保健大臣会合の組織化
2020年11月10日	ソフィア（オンライン）	西バルカン6か国、クロアチア、スロヴェニア、イタリア、フランス、ドイツ、ポーランド、ブルガリア、ギリシャ、EU、IFI、地域協力評議会（RCC）、地域若年協カオファイブ、中欧自由貿易協定（CEFTA）	地域共通経済市場形成に関する西バルカン諸国首脳宣言（域内のモノ・サービス・資本・人の自由移動にむけた8項目アジェンダ）、西バルカン・グリーン・アジェンダに関するソフィア宣言採択（2050年までの炭素排出量ゼロ目標、循環経済、汚染除去、持続可能な農業および食料生産、生物多様性）	

出典：The Berlin Process Information and Resource Centre 公式サイト（<https://berlinprocess.info/>）およびEuropean Commission, “Western Balkans Summit in Sofia”, 10 November 2020 より筆者作成。

はメルケル首相が議長を務めた。主要議題は2020年に策定された地域共同市場行動計画に基づく地域経済統合の進展（地域ローミング協定の7月1日発効、ギリシャ・北マケドニア共和国・アルバニア間の国境検問所での「グリーンレーン」適用）、5億ユーロ規模の経済投資計画であった（European Commission 2021）。

ベルリン・プロセス独自の動きとして期待された域内地域協力および二国間関係の改善が具体的な成果に結びつくかどうかは、今後の進展を待たねばならない。たとえば2020年11月10日にソフィアを拠点にオンラインで開催された西バルカン諸国首脳会議は、ブルガリアと北マケドニア共和国による共同議長という形を初めてとり、西バルカン諸国の地域共通市場形成にむけた首脳宣言とグリーン・アジェンダに関するソフィア宣言を採択した（Berlin Process 2020; Regional Cooperation Council 2020）。地域共通市場形成と関連して、国際取引にかかる銀行手数料削減、技術的な貿易障壁撤廃、投資政策の調整、地域全体での専門資格認定、eコマース促進などで合意し、また2020年10月6日に欧州委員会が採択した西バルカン諸国経済投資計画による最大90億ユーロの助成金を活用した新型コロナウイルス感染症の影響からの社会経済復興とEUとの経済的収斂を加速させる方針を確認したことは、ひとつの成果といえよう（European Commission 2020c）。その一方で、ボリスフ・ブルガリア首相とザエフ北マケドニア共和国首相は、同共和国のEU加盟交渉のための枠組み草案において支障となっている「マケドニア語」および両国の歴史認識について、サミット外で7時間に及ぶ直接協議を行ったにもかかわらず、最終合意には至らなかったのである。

以上、II章ではEUによる西バルカン諸国政策について、加盟交渉の前提となる安定化・連合プロセス（SAP）の現状と、西バルカン諸国を対象とした行動計画や西バルカン諸国首脳会議において重視される分野やキーワードに着目して整理した。これらを踏まえて、III章では、とくに北マケドニア共和国のEU加盟交渉開始に向けた経緯と、同共和国内で2018年から2020年にかけて実施された法の支配に係る改革とその実態に焦点をあてて考察する。

III. 北マケドニア共和国のEU加盟交渉開始にむけた優先課題と法の支配

1. EU加盟交渉の開始決定にいたる経緯と北マケドニア共和国の政治状況

前章の図1に明らかなように、北マケドニア共和国は西バルカン諸国の中でも最も早く安定化・連合協定（SAA）を発効させ、2005年に加盟候補国として承認された後、2008年2月に加盟パートナーシップを更新し、2009年10月には欧州委員会による加盟交渉勧告を得た。その後、同共和国は2014年総選挙後の国内政治における機能不全による政治危機を迎えたが、EUおよび米国の仲介により成立したプルジノ合意⁹の履行と、緊急改革の優先事項を継続的に遂行することを条件として、2015年および2016年にも加盟交渉開始の可能性について模索してきた。ただし、EUの新規加盟国に係る決定は、加盟国による全会一致の承認が必要な事項であり、欧州委員会が北マケドニア共和国との加盟交渉開始を再度勧告したのは、2017年5月の政権交代以後にギリシャとの国名争議に関する国連調停に打開の可能性が出てきた2018年4月である（大庭2020：142-144）。このとき欧州委員会は、北マケドニア共和国だけでなく、2014年6月に加盟候補国として承認されたアルバニアに対しても、加盟交渉開始を無条件で勧告していた。

2018年6月のEU理事会は、北マケドニア共和国がプルジノ合意に基づいて政治危機を乗り越え、かつEUの求める改革アジェンダ達成にむけて、とくに法の支配分野（汚職および組織犯罪対策、司法改革、過激主義およびテロリズムとの闘い、諜報機関改革など）で成果を挙げていることを肯定的に評価した（Council of the EU 2018：14-16）。また、理事会は、これら一連の進捗状況にくわえて2018年6月に四半世紀にわたった国名争議に関するギリシャとの歴史的合意が成立したこともふまえ、北マケドニア共和国との加盟交渉開始にむけた道筋を2019年6月に示すことに同意したのである。このため、欧州委員会は、2019年5月に採択された拡大パッケージにおいて、北マケドニア共和国およびアルバニアとの加盟交渉開始勧告を繰り返した。

当時北マケドニア共和国内では、2019年4月

21日に実施された大統領選挙第一回投票の投票率が41%にとどまったものの、5月5日の第二回投票は投票率46.7%となり、このうち53.6%を獲得したペンダロフスキ候補の当選が確定していた。大統領と首相が同じ政党に所属する体制となり、政治的意思決定が迅速に行われることが期待される一方、共和国議会を二分する与野党の対立構造はより先鋭化していた。2019年5月から6月にかけて北マケドニア共和国内では、EU加盟交渉開始にむけた期日が言及されないこと自体を政府与党による欧州政策の失敗であると批判して早期総選挙を要求する主張のほか、ベルリン・プロセスを主導したドイツですら国会において同共和国のNATO加盟プロトコルを議論してもEU加盟交渉の開始については議論すらされない状況への懸念や、欧州委員会が北マケドニア共和国とアルバニアをいわばセットで検討対象としていることが事態を長引かせているのではと指摘する報道等も見られた。

実際、2019年6月の欧州理事会は、英国との離脱交渉や新たなEU首脳候補者指名案（欧州委員会委員長、欧州理事会常任議長、欧州中央銀行総裁、共通外交・安全保障上級代表）など今後のEUのあり方に直結する重要議題が山積する中、新たな加盟交渉開始については、フランスをはじめデンマークやオランダによる慎重論もあり、言及しなかった。ザエフ北マケドニア共和国首相およびペンダロフスキ大統領は、相次いでドイツを訪問し、この件は2019年9月以降に延期して仕切りなおすという見込みを得た。ところが、2019年7月には、北マケドニア共和国における法の支配とかかわる特別検察庁長官の収賄疑惑が明らかになり、同件はEU加盟交渉の開始にとって支障となりかねない案件として急展開することになった（同件の経緯については次節で述べる）。

事態打開にむけてザエフ北マケドニア共和国首相は、2019年10月に、ブチッチ・セルビア大統領およびラーマ・アルバニア首相と会談し、ベルリン・プロセスが重視していた地域経済協力推進を目的とした、3国間のいわゆるミニ・シェンゲン協定に署名した。この協定は2021年には3国の国民がIDカードのみで国境を超えた諸活動ができるように想定しており、2017年の西バルカン諸国トリエステ首脳会議で枠組みの基礎を設定

したものの、その後具体的に進展していなかった試みである¹⁰。同じ頃、ツルナゴラに関しては、ロシアによる西バルカン諸国への影響力拡大¹¹に対応するためにも、EU加盟の具体化を必要とする旨を明記したクロアチアによる文書も作成されていたが、2019年10月のEU外相理事会は、EU改革を優先させるべきとしたフランスの反対で新規加盟国拡大には合意しなかった。続く欧州理事会も英国の離脱交渉を重要視するとともに、加盟国拡大については、EU内部改革を優先するマクロン大統領が新規加盟交渉プロセス自体を見直すべきであると改めて表明し、同件の検討は2020年上半年期以降に再延期された。なお、議論の過程では、オランダが北マケドニア共和国との交渉開始を先行させることを提案したものの、ドイツとイタリアがアルバニアと同時に検討すべきであるとの立場をとったと伝えられている。

EU加盟交渉の開始について確約を得られなかった北マケドニア共和国では、2019年10月20日、ペンダロフスキ大統領の下に国内主要7政党の代表が集まり、任期満了を待たず2020年4月に前倒し総選挙を実施することで合意した。2016年総選挙と同様にプルジノ合意に従い、選挙実施100日前の2020年1月3日にザエフ首相は辞任、与野党の閣僚からなる移行期政権（スパスコフスキ暫定首相）を成立させることになったのである。前倒し総選挙の実施決定は、約20年ぶりに想定されていた2020年国勢調査の再延期決定にもつながった¹²。

また、この7政党党首会談では、西バルカン諸国に対しEU加盟ではなく、ノルウェー型の欧州経済圏加盟という選択肢を提示されたことについても議論されたが、あくまでもEU加盟候補国としての立場を保持することを確認している。そのうえで前倒し総選挙にむけ、野党は2018年6月のギリシャとの合意に基づく国名変更はEU加盟交渉に何の確約ももたらさなかったばかりか、むしろ同共和国の国民国家アイデンティティを損なうにすぎないとする批判を展開した。なお、EU加盟と並んで主要な外交目標であったNATO加盟については、国名争議を理由としたギリシャによる拒否権を2018年プレスパ協定によってクリアできたために、2019年2月に加盟文書に署名し、各国での批准を経て、2020年3月に正式加盟を

実現していた。残る EU 加盟交渉を開始できるか否かは、僅差で与野党勢力が拮抗する微妙な政治バランスの上で成立している北マケドニア共和国にとって、国内の政治流動性に大きな影響を与え、同共和国の国民国家としての拠り所について再び争点化させる契機となったといえよう。

そうした中、2020年2月5日に欧州委員会は、西バルカン諸国の加盟交渉を見据え、拡大手続き見直し案を公表した (European Commission 2020d)。全35章のうち33章の交渉分野をテーマ別、具体的には①基本改革、②国内市場、③競争力と包括的成長、④グリーン・アジェンダと持続可能な連繋 (コネクティビティ)、⑤資源・農業・結束、⑥対外関係という6つのクラスターにグループ化し、かつ各クラスターの交渉は、個別の章ごとではなく、開始ベンチマークを満たした後で初めて全体として開かれるとした。①の基本改革 (23章の司法および基本的権利、24章の公正・自由・安全、経済基準、民主的制度の機能、行政改革、5章の公共調達、18章の統計、32章の財政コントロール) に関する交渉は最初に開かれるとともに最後に閉じられ、これらの進展は交渉期間全体に係ることになる。より厳しい改革を奨励するために、インセンティブとして EU プログラムへの「段階的導入」の加速および資金調達や投資増加の可能性を示唆するとともに、改革の停滞または後退がみられる場合は、特定分野での交渉保留もしくは全体の中断、すでに閉じた章の再開などもありうる。EU 加盟国は、これらのプロセスの監視とレビューにより体系的に関与することを通じてハイレベルの政治的関与ができ、政治主導によるメリット・ベースの加盟プロセスが設定されたのである。

2020年3月、ヨーロッパ全域が新型コロナウイルス感染症の拡大により相次いでロックダウンなどの緊急対策を迫られる中、オンライン会議となった EU 理事会は、北マケドニア共和国およびアルバニアとの EU 加盟交渉の開始を決定した (Council of the European Union 2020 : 3)。新型コロナウイルス感染症のパンデミックという困難な時期におけるこの決定について、ヴァルヘリ欧州委員会近隣政策・拡大交渉担当委員は、西バルカン諸国の地政学的重要性を確認するもので、ロシアおよび中国の同地域への影響力拡大に対し、

EU には地政学的な意思決定を行う意思と力量があることを示すものだと述べている。続いて欧州委員会は、7月1日に北マケドニア共和国およびアルバニアとの交渉枠組みを EU 理事会に提出したが、新型コロナウイルス感染症対策や予算審議などが優先され、EU 理事会での審議は早くも9月以降、具体的な対応は2021年以降との見通しであった¹³。前章で確認したとおり、2020年5月に開催されたザグレブでの西バルカン諸国首脳会議も、新型コロナウイルス感染症対策と社会経済復興が主要議題であった。

北マケドニア共和国が新型コロナウイルス感染症拡大により被った人的・経済的損失についてはいまだ全体像を確定できない段階だが、EBRD による評価によれば、2020年度上半期の GDP は前年比 6.4% 減、とくに個人消費、投資、輸出入は大幅に縮小した (EBRD 2020b : 2)。夜間外出禁止令による経済活動の停滞、EU 向け農産物輸出の主要産品であるワイン用ブドウ生産およびワイン生産の壊滅的被害、季節労働者の失業や国内消費の落ち込みなどの厳しい状況については、国内各種報道にも繰り返し現れている。

また、本来ならば4月に実施予定であった前倒し総選挙が国際監視団の下で実施できたのは、2020年7月15日であった。確定有権者数 1,814,263 人のうち投票率 50.86%、定数 120 議席のうち獲得議席は、与党マケドニア社会民主同盟 (СДСМ) を軸とした選挙連合「МОЖЕМЕ (我々是可以)」が 46 議席、野党マケドニア民族統一民主党 (ВМРО-ДПМНЕ) を軸とした選挙連合「ОБНОВА ЗА МАКЕДОНИЈА (マケドニア更新)」が 44 議席、アルバニア人政党として政権与党の一角を担っていた統合のための民主同盟 15 議席、アルバニア人政党連合アリヤンサが 12 議席、選挙連合には加わらなかった左派 2 議席とアルバニア人民党 1 議席となった (Собрание на Република Северна Македонија 2020)。わずかに 2 議席という僅差での政府与党連合の勝利であるため、キャスティングボートは再びアルバニア人政党の動向にあり、政党間交渉の結果ザエフ首相の続投となったものの、連合を組むアルバニア人政党、統合のための民主同盟に配慮した組閣となった。閣僚 19 名のうち同党からは、次回の移行期政権にあたって暫定首相予定として含みをもつ政治制度担

当第一副首相のほか、初のアルバニア人外務大臣、さらに共和国議会議長も続投となった。ただし、欧州問題担当副首相、法務大臣、内務大臣、国防大臣のほか、EU加盟交渉開始のベンチマークとなっている法の支配に係る汚職担当副首相は、政府与党マケドニア社会民主同盟からの任命となっている。

くわえて北マケドニア共和国にとって状況を厳しくしているのは、すでにEU加盟国となっている近隣諸国との関係である。1991年の独立以後北マケドニア共和国の国際組織加盟の支障となってきたギリシャとの国名争議は2018年のプレスパ協定で一応の決着をみたにも拘わらず、この合意の中で言及された「マケドニア」「マケドニア語」「マケドニア人」という用語に係る歴史認識をめぐり、今度はブルガリアが意義申し立てを行ったからである。2019年10月9日にはブルガリア国会が、北マケドニア共和国によるEU加盟交渉開始のための条件として、両国間の歴史認識問題の解決と、EU加盟にあたっては「マケドニア語」という用語を使用せず、「北マケドニア共和国の公用語」と表記することなど20件以上の条件を議決した(Murasic 2019)。ブルガリアと北マケドニア共和国は、両国間の歴史専門家委員会を立ち上げて検証を開始したが、それぞれの民族的アイデンティティに係る指摘も含まれており、国名争議に焦点をあてて国連による調停が行われたギリシャとの合意ですら四半世紀かかったことを鑑みれば、短期的に解消できる可能性は高いとはいえない。

北マケドニア共和国およびアルバニアとの加盟交渉に係る章を開くかどうかを議論した2020年11月17日のEU理事会では、加盟27か国中26か国の賛成にも拘わらず、ブルガリアの反対すなわち拒否権の発動により、2020年内の交渉開始開始は絶望的となった。硬直化した事態に対して、2021年5月6日には、ヴァルヘリ欧州委員会近隣政策・拡大交渉担当委員が北マケドニア共和国とアルバニアを切り離して加盟交渉を開始するという提案を行ったが、ドイツとスロヴァキアが反対したうへ、北マケドニア共和国自体も、いったん定めた加盟交渉開始の決定に対するEUの信頼性を損なうとして受け入れない姿勢を示した。その後ザエフ首相は、アテネを訪問してミツォタキ

ス首相と会談、ブルガリアの拒否権に対し、ギリシャは西バルカン諸国のEUとの関係構築にコミットする意思を持つことを再確認した。しかしながら、ブルガリアでは2021年4月4日に投開票した総選挙後の組閣調整が難航し、ラデフ大統領は議会を解散して7月11日にやり直し総選挙を決定、5月12日に暫定政権を立てており、暫定政権では北マケドニア共和国との関係について変更を伴う重要な判断は行えない状況であった。それでも5月21日にヴァルヘリ欧州委員会近隣政策・拡大交渉担当委員とEU理事会議長国ポルトガルのシルヴァ外相がスコピエとソフィアを相次いで訪問し、北マケドニア共和国のEU加盟交渉開始に当たって、アイデンティティに係る問題は扱わないという原則を提示して調整を試みたが、ブルガリアの合意は得られなかった。

2021年6月17日には、ザエフ首相、オスマニ外相、ディミトロフ欧州問題担当副首相が直接にソフィアを訪問し、6月22日のEU理事会に向けた打開策として、加盟交渉開始と同時にEUが促進する協力・信頼醸成に向けたロードマップを提案した。しかし、ブルガリアは、現在の北マケドニア共和国のアイデンティティを問題にしているのではないと確認したうへで、20世紀初頭の2次にわたるバルカン戦争の結果セルビアが領有するにいたった地域に関わる歴史認識の齟齬が本質的課題であると繰り返し、2017年に締結された両国の友好条約に規定された専門家による検証を進めることを求めた。そして2021年6月22日に開催されたEU理事会でも、再度ブルガリアによる拒否権により、北マケドニア共和国とアルバニアのEU加盟交渉に関わる章を開くことに合意できなかったのである。

すなわち、北マケドニア共和国にとっては、EU加盟交渉に係る諸分野で継続的に改革を進め、いわゆる「欧州化」条件を達成することをこれまで以上に求められるが、実際にはそれだけでは不十分であり、いち早くEU加盟を実現した（あるいは加盟に近い）近隣諸国との関係構築が従来以上に重要な意味を持つ状況に置かれ続けることになる。なお、EU加盟交渉を開始できていない北マケドニア共和国とアルバニアは、2021年6月10日にティラナで開催された西バルカン首脳会談で、国境合同警備局と合同税関の設立に関する

協定に署名した。ブルガリアの拒否権により EU 加盟交渉の開始が遅れる状況が続く中でも、「欧州化」条件と絡む当事国による域内協力に係る改革努力は継続していることに留意する必要がある。

以上の状況を踏まえ、とくに EU 加盟交渉においてオープニング・ベンチマークのひとつと位置付けられている法の支配に係る北マケドニア共和国の改革に焦点をあてて考察する。

2. 優先課題としての法の支配をめぐる改革の現状

法の支配は、民主主義や人権尊重とともに EU の基本的な規範の一つであるが、とくに新規加盟国の中で 2010 年代以降、ハンガリーやポーランドのように、合法的な民主的手続きによる選挙で選出された政権が EU 法の範疇に入らない国内法の改正により、政権による権力行使に対するチェック機能を弱める動きがみられた（中田 2018：106-116）。これに対し、当初 EU 法第 7 条による基本的価値違反に対する制裁の適用に慎重であった EU は、2014 年に「法の支配の枠組み」を導入して是正を促す段階を取り入れるとともに、EU 法上の義務違反訴訟手続きを用いるようになった（武田 2020：45-48）。2018 年には EU 司法裁判所が、ポーランドの司法改革における裁判所の独立性を脅かす裁判官の地位や懲罰制度は、法の支配原則を害する EU 基本条約違反であると認めている（中村 2020：279-282）。しかしながら、加盟国の国内司法制度の独立性がどの程度の構造的脅威として侵害された場合に、EU（欧州委員会）が提訴裁量判断の基準とするのかなど、いまだ明確になっていない部分も多く残っている。とはいえ、すでに加盟国となったブルガリアとルーマニアも、法の支配分野については 2007 年以降いまだに統制・検証メカニズムにより欧州委員会の定期的監視を受けている。とくに西バルカン諸国にとっては、前述したとおり交渉分野 23 章の司法および基本的権利のうち、法の支配とかかわる諸改革は優先的に取り組むべき課題のひとつであることに変わりはない。

北マケドニア共和国における司法制度改革は、SAA 事前調査との関係で 1996 年ごろから着手されていたが、裁判官任用から評価プロセスまで含

む全般的な改革に取り組んだのは、2001 年の民族紛争後に調印されたオフリド枠組み合意以後、2004 年から 2006 年にかけてである（Peshkopia 2014：135-139）。2005 年 12 月に司法改革と関連した 10 件の憲法改正が採択され、その中には裁判官、裁判員、裁判所長官は国内すべての民族的コミュニティの市民を公平に代表する形で選出されるという項目も含まれていた。2006 年には、EU から 110 万ユーロの資金援助を得て、裁判官および検察官を対象とした専門訓練アカデミーが設立されている。それでも司法現場が処理能力以上の軽微犯罪事案や重大犯罪事案を抱えた状況は改善されず、裁判プロセスを開始できない保留件数はむしろ増えて、2006 年段階で 93 万件余に上っていたという指摘もある（Peshkopia 2014：140）。

2006 年 8 月から 2016 年 1 月まで政権を担ったマケドニア民族統一民主党（БМРО-ДПМНЕ）党首のグルエフスキは、就任 2 か月目には共和国議会が採択した各法や法改正が実態としての司法制度改革に結びつかないことを問題視し、その非能力性を放置したことを理由に検察庁長官を解任した。しかし、解任手続き自体が合法的であったかどうかを問われ、グルエフスキ政権はアルバニア人政党との交渉過程で、司法改革や行政改革、教育や経済政策など必要な改革に費やすべき数か月を失った（Ragau 2008：2）。続く 2007 年には 55 件の司法制度に係る法改正を採択した一方で、法務評議会構成員や裁判官の任命に対し政党による介入を行ったため、司法現場の専門家の間では、司法の独立性に関する深刻な懸念も出された。

グルエフスキ政権は、経済成長率の堅持と投資の呼び込みを重視し、外交目標としての EU や NATO 加盟を堅持する一方、政策課題の優先度を、オフリド枠組み合意の履行において損なわれた「マケドニア」自己認識の修復に置いたため、ギリシャとの国名争議も袋小路に陥った。とはいえ、法の支配に絡む分野では、グルエフスキ政権期にロビー活動法（2008 年）、汚職対策法（2010 年）、利益相反防止法（2012 年）、内部告発者保護法（2015 年）という 4 法パッケージが成立し、汚職対策の広範囲をカバーしている（Koneska 2019：113）。関連ガイドラインや行動計画も省庁横断的に機能するように採択されており、いずれも EU から派遣された専門家および加盟国からの支援を

うけて作成された。しかしながら、法制度の整備と、実態としての汚職撲滅は必ずしも同じ次元ではない点に、北マケドニア共和国が直面するこの分野における改革の難しさがある。

欧州委員会は、2020年10月6日に公表した北マケドニア共和国の進捗状況報告書において、同共和国の汚職対策については「ある程度、適切に準備 some level of preparation/is moderately prepared」と総評している (European Commission 2020e : 21)。その評価と関連して言及されたのは、国家汚職対策委員会 (Државна комисија за спречување на корупцијата : 以下、ДКСК と略) が管轄する汚職捜査について、2019年から2020年にかけて、グルエフスキ政権による電話盗聴事件¹⁴と関連して閣僚が絡む重要事案に一定の進展が見られたことであった。

2002年に設置されたДКСКは任期4年で共和国議会により選出されるが、委員任命に政党の意向が強く反映され、グルエフスキ政権時代には実態として独立機関として機能せず、閣僚や政党幹部等を対象とした事案には捜査着手すらしていなかった (Koneska 2019 : 114)。このため、プルジノ合意に従って2015年9月には、とくにグルエフスキ政権による電話盗聴事件と関連し、あるいは派生した、閣僚を含む政治家による様々な汚職事案の刑事起訴を目的として、特別検察庁 (Специјално јавно обвинителство、以下CJOと略; 英語表記 Special Prosecutor's Office) が新設された (Службен весник на Република Македонија 2015 : 2)。CJOは2016年9月から2018年1月までに20件を起訴 (OSCE Mission to Skopje 2018 : 18) するなど、精力的に活動した。電話盗聴事件のほかグルエフスキ政権が絡んだ事案として、15か国における大使館用不動産高額取得売買、約8億ユーロ相当の病院入札不正、私用車購入への内務省公金流用などがある¹⁵。ただしCJOは、後述するように同長官による職権乱用容疑により2019年9月以降組織としての任務を終了した (OSCE Mission to Skopje 2020 : 9)。一方、2021年3月段階のДКСК委員は、イヴァノフスカ長官を含む7名 (うち女性3名、アルバニア人2名) で、検察官のほか国際組織勤務経験者やジャーナリストも含み、特定政党の影響から距離を置く構成となっている。

2020年1月段階で第一審または控訴審、あるいは再審で継続中の、グルエフスキ政権時代の閣僚 (亡命中のグルエフスキ前首相を含む) や議員が絡む汚職事案は22件、このうち2017年12月から2018年11月までの時期に起訴された事案は18件にのぼり、中には前閣僚によるメディア買収や外国企業からの収賄事案、郵便銀行を通じたマネーロンダリング容疑も含まれていた (OSCE Mission to Skopje 2020 : 19-24)。2017年12月には、CJO設立の契機となった違法電話盗聴事件に絡む元秘密警察長官と元内務大臣を対象とした2事案を統合した裁判プロセスが開始して、現在も継続中である。ところが、審問 (ヒアリング) 過程での日程調整や新証拠提出準備のための中断、あるいは審問が開催できない場合の延期などが頻繁に行われるため、2020年1月までに裁判が完了した事案は少なく、控訴審4件と第一審4件のみで、うち1件は再審が命じられている。

こうした状況において発生したのが、2019年7月から捜査が始まった数百万ユーロの現金が動いたとされるCJO長官による職権乱用容疑であった。ラケット事件 (случајот Рекет) として知られる本件は、2020年6月に第一審で同長官に対し7年の実刑判決が出されたものの、同長官は本件自体がCJOに打撃を与えるために証拠捏造を含む操作された政治的事案であると主張、裁判は継続中である。概略としては、2019年6月に別件逮捕されたAとBが2018年11月から2019年4月にかけて、CJOが捜査開始したマネーロンダリング事案に係ったCから150万ユーロ相当の現金を受け取り、AがCJO長官に5万ユーロ相当の現金および物品を渡して便宜を図るよう要請したというものである。なお、CJOが扱う事案については、検察官は管轄裁判所に対して起訴や命令を出す権利を持たず、長官のみがCJOを代表して起訴する権限をもつ (Службен весник на Република Македонија 2015 : 3)。事件が公表される直前の2019年7月15日に突然CJO長官が辞表を提出し、8月にはイタリア系メディアが現金授受や関係者間の会話録音とされる複数のビデオをオンラインで公開した。CJO長官は8月21日から勾留されて捜査対象者となり、9月14日に北マケドニア共和国議会がCJO長官を解任した。

ラケット事件は、EU加盟交渉の開始に向けて、

法の支配分野での改革努力の一環として、CJO をプルジノ合意が定めた5年間の期限付きで捜査権限を認められた機関（起訴は捜査開始から18か月以内）から常設機関とすることを議会提案していた政府にとっても、大きな衝撃を与えた。8月中に内務大臣をトップとする省庁横断反汚職チームを発足させたものの、長官の逮捕・解任により、CJO は2019年9月以降実質的に機能を停止し、各検察官はかつて所属していた検察庁において公判の継続性を確保することとなった（OSCE Mission to Skopje 2020:9）。このため、2020年2月には、違法盗聴事件裁判等を継続的に維持することを視野にいた検察庁法案と検察評議会改正法が採択され、6月に発効した（Службен весник на Република Македонија 2020:32-71）。しかしながら、CJO が扱ってきたいずれの事案も国内政治状況と関連した複雑な背景と公益性に絡んでおり、迅速かつ公正な裁判維持のためには、被告弁護側への証拠開示とともに、裁判で取り上げる証拠や資料の選択が重要であり、かつ検察官が証拠と起訴事案の関連性をより明確に示さねばならないなど、残る課題は多い。また、北マケドニア共和国の汚職実態に関する調査を2019年に実施したマケドニア国際協力センター報告書によれば、約8割の有権者が同共和国の裁判制度や法規制は汚職対策にとっていまだ不十分であると認識している（Македонски центар за меѓународна соработка 2020:15）。

このため、欧州委員会は、法の支配分野に係る2021年度に向けた北マケドニア共和国への改革勧告として、CJO 機能の一部を組織犯罪と汚職起訴の専門検察庁に移管する新法の確実な履行、閣僚などが関与した汚職事件の裁判実績を積むこと、DKCK の勧告に従って、すべての国家省庁に腐敗防止政策ガイダンスと財政・人的支援を提供し、汚職対策にむけた政治的意思を明確に示すこと、の3点を指摘したのである（European Commission 2020e:21）。

2021年1月に公表された、トランスペアレンシー・インターナショナルによる2020年度腐敗認識指数では、北マケドニア共和国は180か国中111位と過去最低ランクとなった（Transparency International Macedonia 2021）。グルエフスキ政権期の2014年には64位であったため、野党は指数の低下自体を政府批判の根拠のひとつとして利用したが、多

くの汚職事案が表面化したかゆえの指数低下という側面もある。DKCK イヴァノフスカ長官は指数公表後すぐにメディアでの公開討論に応じ、同指数を公表した国際組織と汚職対策担当副首相の会談につなげた。腐敗認識指数の急落という結果は、公的分野およびビジネス分野において各種の汚職が蔓延している現実を直視し、不確実性を回避するために活用できれば、法の支配に関する継続的改革努力と結びつく契機となりうる。

こうした状況において、2021年4月18日、北マケドニア共和国議会はDKCK が策定した「汚職および利害衝突防止に係る国家戦略（2021-2025）」を採択した（Собрание на Република Северна Македонија 2021）。同戦略は社会のあらゆる分野において透明性と説明責任を強化することを掲げ、政治システム、司法システム、立法機関、健康・公衆衛生、教育、雇用と社会政策、都市計画、環境政策、農業、スポーツ、経済活動とビジネス、国及び地方自治体が管轄する公営企業、メディアと市民社会という計12分野について、汚職リスクの高い分野を特定して体系的対策を提示している。本節で検討対象としている法の支配および司法の独立性に係る部分は12分野のうち最初の3分野に位置づけられており、公務に係る買収監視、公共部門における雇用手続きの透明性確保、共和国議会における法制定プロセスの質を高めるための評価システムの構築、透明性を担保した上での裁判官と検察官の懲戒、検察庁改革、内務省を始めとする法実施諸機関における手続きの透明性と内部監査業務における独立性保持にむけた対策が述べられている。

2021年6月22日にスコピエを訪問したOSCE 議長国スウェーデンのリンデ外相は、北マケドニア共和国による一連の汚職対策と組織犯罪根絶にむけた改革努力について、同国の政治責任と成熟度を示すものと評価した（OSCE 2021）。北マケドニア共和国では、司法の独立性自体は法的に保障されかつ強化される方向で、欧州評議会ヴェネツィア委員会の勧告に従った主要な法整備が進みつつあるといえよう。

IV. おわりに—北マケドニア共和国にとっての「欧州化」の内実

本稿では、EU の加盟交渉プロセスにおいて、

とくに西バルカン諸国に対して求められている改革について EU 諸機関の一次資料に基づいて整理し、そのうえで加盟候補国としての北マケドニア共和国をめぐる加盟交渉開始の決定にいたる経緯を確認した。西バルカン諸国に設定されたオープニング・ベンチマークでの改革成果は、加盟交渉開始から終了まで一貫して求められるものであるが、とくに 2020 年 2 月に EU 拡大手続きが見直されたことにより、改革プロセスの後退や停滞がみられる場合に、中断を含む判断に加盟国が政治的に関与できることとなった。しかしながら、加盟国による政治的関与が高まれば高まるほど、本稿が検討対象とした北マケドニア共和国にとっては、国内における改革努力が加盟交渉開始に必ずしも結びつかないという矛盾は、より強まることになる。

本稿Ⅲ章第 1 節で確認したように、北マケドニア共和国は、西バルカン諸国で最も早く EU 法の国内法適用を含む準備を始め、EU 加盟候補国となってからすでに 15 年たつが、2013 年に EU に加盟したクロアチアだけでなく、あとから加盟候補国として認定されたセルビアやツルナゴラにも後れを取っている。EU 加盟交渉自体を始めることができない状況は、2017 年 5 月の政権交代以後も与野党が拮抗する国内政治状況にとって不安定化要因のひとつとなり、2020 年の前倒し総選挙につながった。その後も、EU 加盟交渉を実際に開始できるかどうか、ブルガリアとの関係において予断を許さない状況が続いている。

一方、本稿Ⅲ章第 2 節で述べた通り、北マケドニア共和国においては法の支配分野における欧州水準の司法制度改革にむけた法整備自体には一定の進展がみられ、2015 年以降の汚職対策改革では政府閣僚等が関与した事案の捜査・起訴を専門に扱う特別検察庁 (CJO) が新設された。裁判プロセスは緩やかで迅速な進展には課題が残されており、2019 年 9 月の CJO 機能停止以後は検察庁改革の一環に組み込まれたものの、2021 年 4 月に北マケドニア共和国議会は、国家汚職対策委員会 (DKCK) が策定した「汚職および利害衝突防止に係る国家戦略 (2021-2025)」を採択し、政治や司法システムのみならず雇用や社会関係にまで範囲を広げた 12 分野における体系的対策に重点を置く姿勢を明確にしている。

にもかかわらず、「欧州化」条件による諸改革の継続が EU 加盟交渉の開始に結びつくとは限らないという現状は、EU 加盟という目標を維持しつつも同時並行的に、本稿第Ⅱ章 2 節で言及したような中国との経済関係強化や、歴史的に関係の深いロシア、あるいはトルコや湾岸諸国との関係強化といった他の選択肢にもつながりうるだろう。打開の可能性があるとするならば、2019 年 6 月に EU 理事会が北マケドニア共和国およびアルバニアとの加盟交渉開始判断を見送った際にブルガリア外相が、西バルカン諸国における EU の関与を中断させることは誤りであり、現実の政治と歴史問題は区別すべきと発言していたことにあるかもしれない。2021 年 5 月、ラデフ・ブルガリア大統領とペンダロフスキ・北マケドニア共和国大統領は、そろってローマを訪問し、スラヴ語を標記するための文字の原型を作成したキュリロスとメトディオスに敬意を表した (Marusic 2021)。たしかに、北マケドニア共和国にとってのアイデンティティに係る「マケドニア語」の使用、およびブルガリアにとっての歴史認識の重要性は、ギリシャとの国名争議の打開まで四半世紀かかったことを鑑みれば、短期的に解決が見いだせる可能性は必ずしも高いとはいえない。しかしながら、2018 年 6 月に「マケドニア」名称をめぐる国名争議に関して歴史的合意に達したギリシャが、西バルカン諸国の EU との関係構築にコミットする意思を示していること、および EU 加盟交渉開始をブロックされた当事国である北マケドニア共和国とアルバニアの間では、国境を超えた連携・協力関係構築に向けた協定が成立するなど、「欧州化」条件の一環として域内地域協力の試みが引き続き行われていることには、留意する必要があるだろう。これは、二国間関係のみに依拠した政治判断ではなく、EU 加盟交渉という視点で位置付けられる西バルカン諸国という枠組みを、より広い南東欧地域として捉えなおし、ロシア、中国、トルコを含む今後の文脈でどのように位置取りをしていくのか、という視点といえよう。この視点と関わる、北マケドニア共和国が歴史的経緯を踏まえたうえで今後ブルガリアとどのような関係を築こうとするのか、またベルリン・プロセスのキーワードの一つであった域内地域協力分野を今後どのように進めていくのか、などに着目した検討は本稿

では十分に展開できなかったため、別稿の課題としたい。

注

- 1 本稿が検討対象としている北マケドニア共和国は、1991年独立時の憲法で規定された国名は「マケドニア共和国」であったが、「マケドニア」名称をめぐるギリシャとの国名争議のため、国連の調停により国際組織等においては1993年以降「旧ユーゴスラヴィア・マケドニア共和国 (FYROM)」という暫定名称を使用していた。2018年6月に本稿注2の内容でギリシャとの合意に至り、2019年1月11日に憲法を改正し、国名を「北マケドニア共和国」に変更した。その後2019年2月13日にギリシャとの連名で国連事務総長宛に報告文書を提出し、以後国際組織においても暫定名称を使用していない。国家としての継続性には疑義がないため、本稿では便宜上、2019年以前の同共和国について言及する場合も「北マケドニア共和国」との表記に統一する。
- 2 2018年6月17日に北マケドニア共和国とギリシャにまたがるプレスパ湖で署名されたため、プレスパ協定またはプレスパ合意と呼ばれる。前文と三部構成の全20条から成り、「北マケドニア共和国」(略称:北マケドニア、車体ナンバープレート略号NMないしNMK、その他の国名略記号MKとMKDは継続使用)を国名と規定したほか、旅券における「マケドニア人/北マケドニア共和国市民」標記、公用語としての「マケドニア語」を明記している。ただし、第7条および第8条において、「マケドニア」や「マケドニア人」という用語は、それぞれの異なる歴史的文脈と異なる文化的遺産を意味しているということを双方が認識すること、互いの立場を尊重するための検証を専門家委員会で行うことを合わせて規定している(Влада на Република Северна Македонија 2018: 7-8)。
- 3 本稿執筆段階でEUが西バルカン諸国として対応しているのは、すでにEU加盟国となったスロヴェニア共和国とクロアチア共和国を除くユーゴスラヴィア社会主義連邦共和国解体後に成立した諸国(セルビア共和国、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、ツルナゴラ、北マケドニア共和国、コソヴォ)と、
- 4 いわゆる「西欧」とロシアの狭間にある地域に対して、冷戦期の政治的観点を重視した「東欧」のほか、歴史的な背景を踏まえた東欧、東中欧、中東欧、中欧など多様な概念が、研究者によって文脈に留意して用いられてきた。本稿で東中欧諸国と言及する場合は、2004年から2013年にかけてEUに加盟した諸国(ポーランド共和国、チェコ共和国、スロヴァキア共和国、ハンガリー、ルーマニア、スロヴェニア共和国、クロアチア共和国、ブルガリア共和国)を総称して用いている。
- 5 2020年9月4日、トランプ米国大統領(当時)の仲介により、両国の経済関係正常化に向けた文書の調印式が行われた。しかし、同調印文書には経済協力を優先させる一方、政治関係の正常化をめぐる協議は凍結させる方針が同時に発表されており、これが両国間の信頼関係醸成に結びつくかどうかは今後の進展をみる必要がある。
- 6 ボスニア・ヘルツェゴヴィナは紛争後、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ連邦とスルブスカ共和国という2つの権力機構(エンティティ)を複雑な形で併存させており、EU加盟に向けた諸改革においていずれかの権限を失う妥協は現実的には非常に難しい。このため、実際には「プレ交渉」が継続するという見通しである(大場2020: 215)。
- 7 中国は、欧州のみならずロシア、北アフリカへも展開できる地中海の要衝として、ギリシャ最大の港湾ピレウス港への関与を2008年から始め、2016年にはピレウス港運営会社株式の51%を取得した。ピレウス港を起点として北マケドニア共和国からセルビアを経てハンガリーへ至る輸送ルート、またアドリア海からツルナゴラ、アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナへ至るルートは、「バルカン・シルクロード」戦略と呼ばれる。中国による一連の動向には、米中新冷戦および欧米とロシアの新冷戦が影響を与えているとする見方がある(六鹿2019)。ただし、2021年5月にリトアニアが「17+1」からの離脱を発表した。なお、西バルカン諸国は、新型コロナウイルス・ワクチン入手においても後塵を拝したが、本稿が検討対象

- とする北マケドニア共和国は、上記の道路建設にも投資したシノハイドロ社の親会社を通じて、中国製ワクチン入手契約を結んだほか、ロシア製ワクチンの接種を実施している。
- 8 2007年1月のIPA開始により、それ以前の加盟前支援の枠組みであるPhareプログラム、大規模な環境・輸送インフラ整備プロジェクト(ISPA)、農業・地方を支援するSAPARDプログラムなどは終了した。なお、ブルガリアとルーマニアはEU加盟後も2010年まで移行期支援を受けていた。
- 9 政権による電話盗聴事件が発覚した2015年2月以降に急激に悪化した北マケドニア共和国国内政治状況に対し、EUおよび米国が介入して成立した、前倒し総選挙実施にむけた政党間政治合意を指す。公正な選挙実施を目的とした国家選挙管理委員会委員の再構成、共和国議会をボイコットしている議員の議会出席、与野党のバランスに配慮した大臣・副大臣の再構成、総選挙実施予定日の100日前に内閣総辞職と移行期政権の発足、などを内容とする(大庭2017:145-146)。
- 10 いわゆる「ミニ・シェンゲン」は、2021年7月29日にスコピエで開催された3か国首脳会談において、「開かれたバルカン Отворен Балкан」と改称し、2023年1月1日以降の北マケドニア共和国、アルバニア、セルビア間国境での輸入手続き簡素化、域内労働市場へのアクセス自由化、防災協力協定に関する3つの覚書への調印にいたった。ただし、コソヴォは参加していない。
- 11 ツルナゴラは、ミニ・シェンゲン協定よりも中欧自由貿易圏(CEFTA)および地域経済圏を重視したが、セルビアは西バルカン諸国域内での経済協力に加えて、ロシア主導のユーラシア経済連合との自由貿易協定を2019年10月に締結している。また、北マケドニア共和国は、2019年10月にスコピエにおいて、5年ぶりにロシアとの経済フォーラムを開催し、EU加盟に向けた模索と同時に、ロシアや中国との経済関係改善にも意欲を持つことを示した。経済フォーラムに合わせてオフリドで開催された両国政府間共同委員会では、北マケドニア産農産物のロシア向け輸出のほか、ロシア企業の進出や天然ガスパイプラインの設置プロセスへの投資などについて話し合われた。
- 12 2002年以降実施されていない国勢調査の欧州水準による実施(面談およびオンライン登録の併用)は、統計処理に必要な基本改革に含まれている。そのため、北マケドニア共和国議会は2021年1月21日に、2021年4月4日から4月21日の予定で実施することを定めた国勢調査法を採択した。これに基づき2021年3月1日から、海外在住者(外交官を含む)を対象としたオンライン登録、軍務従事者やホームレスなどを対象とする調査第一段階が開始されたが、新型コロナウイルス感染症り患者数増加に歯止めがかからない上にワクチン確保が遅れているため面談調査を延期すべく、4月2日の北マケドニア共和国議会において賛成95票の圧倒的多数で国勢調査法を改正し、調査実施を2021年9月5日から30日までの時期に延期した。なお、4月2日段階でオンライン登録を完了した海外在住者は178,572人、延期措置に伴い9月末までオンライン登録手続きは継続した。
- 13 2021年3月11日、欧州委員会はEU連帯基金による新型コロナウイルス感染症関連の追加財政支援として、17の加盟国と加盟候補国3か国(アルバニア、ツルナゴラ、セルビア)を対象とした約5億3000万ユーロの支援パッケージを提案したが、北マケドニア共和国は支援対象国リストから外れた(European Commission 2020f)。同追加支援を受ける条件として、2020年3月10日から7月9日までの4か月に国民総所得の0.3%以上を新型コロナウイルス感染症対策費として支出している必要があったが、北マケドニア共和国の場合は約760万ユーロの措置がこの基準を満たさなかった。
- 14 2015年1月末にグルエフスキ政権の内務省秘密情報組織が、当時の野党がクーデタ未遂事件を企て、外国の情報機関も関与していると発表した。これに対し、告発されたマケドニア社会民主同盟は、政権(首相および複数の閣僚)が司法制度とメディアに不法介入していると批判、約2万人の市民やジャーナリストの電話盗聴を行っていることがうかがえる会話盗聴テープを2月に公表した。同件は北マケドニア共和国における議会政治の機能不全につながり、政治危機の発端となった。
- 15 グルエフスキ前首相は、2018年5月に収賄で第一審有罪判決、10月に私用車への公金流用で実刑判決を受け、10月半ばに違法出国してハンガリーへ亡命した。北マケドニア共和国は国際逮捕状に署名して引き渡しを要求し、2019年5月にグルエ

フスキの共和国議会議員資格を停止した。これに対し、ハンガリーは2019年6月に引き渡し要求を却下し、8月にグルエフスキによる庇護申請を承認した。

参考文献

【一次資料】

- ・ Berlin Process. 2020. “Western Balkans Leaders Declaration on Common Regional Market: A catalyst for deeper regional economic integration and a stepping stone towards EU Single Market”. 10 November 2020.
https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2021/02/Final.-Political-Declaration_CRM-2021-2024.pdf
(最終閲覧日：2021年3月1日。)
- ・ Council of the European Union. 2018. “Enlargement and Stabilisation and Association Process- Council conclusions”. Brussels, 26 June 2018.
<https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>
(最終閲覧日：2021年3月2日。)
- ・ Council of the European Union. 2020. “Enlargement and Stabilisation and Association Process – The Republic of North Macedonia and the Republic of Albania, 7002/20”, Brussels, 25 March 2020.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf>
(最終閲覧日：2021年2月4日。)
- ・ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 2020a. *Transition Report 2020-2021: The State Strikes Back*. 10 November 2020.
<https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202021.html>
(最終閲覧日：2021年3月16日。)
- ・ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 2020b. *Country Assessments: North Macedonia*. 10 November 2020.
<https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202021.html>
(最終閲覧日：2021年3月16日。)
- ・ European Commission. 2018. *A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Enlargement with the Western Balkans*. Brussels.
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/western_balkans_strategy_brochure.pdf
(最終閲覧日：2021年2月10日。)
- ・ European Commission. 2020a. “An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, SWD (2020) 223 final”. Brussels, 6 October 2020.
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf
(最終閲覧日：2021年2月18日。)
- ・ European Commission. 2020b. “Support to the Western Balkans in tackling COVID-19 and the post-pandemic recovery: Commission contribution ahead of the EU-Western Balkans leaders meeting on 6 May 2020, COM (2020) 315 final”. Brussels, 29 April 2020.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-support-western-balkan-regions-covid19-recovery_en.pdf (最終閲覧日：2021年2月27日。)
- ・ European Commission. 2020c. “Western Balkans Summit in Sofia: Important steps taken to advance regional cooperation to boost socio-economic recovery and convergence with the EU”. 10 November 2020.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2051 (最終閲覧日：2021年3月1日。)
- ・ European Commission. 2020d. “Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM (2020) 57final”. Brussels, 5 February 2020.
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf
(最終閲覧日：2021年3月3日。)
- ・ European Commission. 2020e. “Commission Staff Working Document: North Macedonia 2020 Report, COM (2020) 351final”. Brussels, 6 October 2020.
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/north_macedonia_report_2020.pdf
(最終閲覧日：2021年3月4日。)
- ・ European Commission. 2020f. “EU Solidarity in action: Commission proposes to mobilise almost 530 million to support emergency measures against the coronavirus pandemic”. Brussels, 11 March 2021.

- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1111 (最終閲覧日: 2021年3月12日。)
- European Commission. 2021. “Berlin Summit: Western Balkans strengthen regional cooperation and foster closer ties with the EU”. Brussels, 5 July 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3401 (最終閲覧日: 2021年7月27日。)
 - European Council. 2003. “EU-Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June 2003, Declaration”. Thessaloniki. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163 (最終閲覧日: 2021年2月18日。)
 - European Council. 2018. “EU-Western Balkans Summit Sofia Declaration, 17 May 2018”. Sofia. https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf (最終閲覧日: 2021年2月27日。)
 - European Council. 2020. “Zagreb Declaration, 6 May 2020”. Zagreb. <https://www.consilium.europa.eu/media/43776/zagreb-declaration-en-06052020.pdf> (最終閲覧日: 2021年2月27日。)
 - European Parliament. 2018. *Research for TRAN Committee: The new Silk Route – opportunities and challenges for EU transport*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/585907/IPOL_STU\(2018\)585907_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/585907/IPOL_STU(2018)585907_EN.pdf) (最終閲覧日: 2021年2月26日。)
 - OSCE. 2021. “OSCE Chairperson-in Office Linde concludes visit to North Macedonia”. 22 June 2021. <https://www.osce.org/chairmanship/490604> (最終閲覧日: 2021年7月10日。)
 - OSCE Mission to Skopje. 2018. “First Interim Report on the Activities and the Cases under the Competence of the Special Prosecutor’s Office (SPO)”. 28 August 2018. https://www.osce.org/files/f/documents/0/7/391745_0.pdf (最終閲覧日: 2021年3月14日。)
 - OSCE Mission to Skopje. 2020. “Third Interim and Project Final Report on the Activities and the Cases under the Competence of the Special Prosecutor’s Office (SPO)”. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/a/451564.pdfm> (最終閲覧日: 2021年3月14日。)
 - Regional Cooperation Council. 2020. “Sofia Declaration on the Green Agenda for the Western Balkans”. 10 November 2020. <https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2021/02/Leaders-Declaration-on-the-Green-Agenda-for-the-WB.pdf> (最終閲覧日: 2021年3月1日。)
 - Службен весник на Република Македонија. 2015. “Закон за Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои проислегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите”. Година LXXI, број 159. 15 септември 2015. <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/926832067f424a58316bdc8d5809295.pdf> (最終閲覧日: 2021年3月15日。)
 - Службен весник на Република Македонија. 2020. “Закон за јавното обвинителство”. Година LXXVI, број 42. 16 февруари 2020. <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/606043d405e847ee92c7eae5c8bd389.pdf> (最終閲覧日: 2021年3月15日。)
 - Собрание на Република Северна Македонија. 2020. “Резултати од Избор на Пратеници во Собранието на Република Северна Македонија одржани на 15 јули 2020 година”. <https://www.sobranie.mk/izborni-rezultati-2020.nspх> (最終閲覧日: 2021年3月3日。)
 - Собрание на Република Северна Македонија. 2021. “Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025..”. <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nspх?materialId=89bf46ed-05c4-4e16-bc9b-2abd323af469> (最終閲覧日: 2021年7月10日。)
 - Влада на Република Северна Македонија. 2018. Agreement: Final Agreement for the Settlement of the Differences as described in the United Nations Security Council Resolution 817(1993) and 845(1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership between the Parties”. 17 June 2018. <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/spogodba-en.pdf> (最終閲覧日: 2021年3月15日。)
 - WBIF (Western Balkans Investment Framework). 2020a. *Bilateral Donors Factsheet*. May 2020.

https://wbif.eu/storage/app/media/Library/2.%20Bilateral%20Donors/WBIF%20Bilateral%20Donors_May-2020.pdf (最終閲覧日: 2021年2月26日。)

- WBIF (Western Balkans Investment Framework). 2020b. *WBIF Bilateral Donor Investment Grant Contributions to Date*, May 2020.
https://wbif.eu/storage/app/media/Library/2.%20Bilateral%20Donors/WBIF%20BD%20investment%20projects_May%202020.pdf (最終閲覧日: 2021年2月26日。)

【北マケドニア共和国諸機関サイト】

- Државна комисија за спречување на корупцијата (<https://dksk.mk/>)
- Државен завод за статистика (<https://popis2021.stat.gov.mk/>)
- Јавно Обвинителство на Република Северна Македонија (<https://jorm.gov.mk/zakon-za-javnoto-obvinitelstvo-2/>)
- Претседател на Република Северна Македонија (<https://pretsedatel.mk/>)
- Собрание на Република Северна Македонија (<https://www.sobranie.mk/>)
- Влада на Република Северна Македонија (<https://vlada.mk/>)

【報道等】

- A1-Македонија (<https://www.a1.mk/>)
- Balkan Insight (<https://balkaninsight.com/>)
- Сител Телевизија (<https://site1.com.mk/>)
- ВЕСТИ (<https://vesti.mk/>)

【二次資料】

- Čermák, Petr. 2019. "The Stabilization and Association Process as a Strategic Framework for the Europeanization of the Western Balkans", *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*. Peter Lang. Berlin.
- Damjanovski, Ivan and Marko Kmezić. 2019. "Europeanisation and Institutionalisation of EU Rules in the Western Balkans", *Meaningful Reform in the Western Balkans: Between Formal Institutions and Informal Practices*. Peter Lang. Berlin.

- Džankić, Jelena et.al. eds. 2019. *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?* Palgrave Macmillan. London.
- Heraclides, Alexis. 2021. *The Macedonian Question and the Macedonians: A History*. Routledge. London.
- Koneska, Cvete. 2019. "On the Slow Track to Europe: Macedonia's Record on Fighting Corruption and Regional Cooperation", *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*. Peter Lang. Berlin.
- Ladrech, Robert. 1994. "Europeanization of Domestic Politics and Institution: The Case of France", *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, Issue1. March 1994.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x> (最終閲覧日: 2021年3月18日。)
- Македонски центар за меѓународна соработка. 2020. *Извештај за проценка на корупцијата*. Скопје. <https://mcms.mk/images/docs/2020/izveshtaj-za-procena-na-korupcijata-vo-severna-makedonija-2020.pdf> (最終閲覧日: 2021年3月12日。)
- Milivojevic, Sanja. 2019. *Border Policing and Security Technologies: Mobility and Proliferation of Borders in the Western Balkans*. Routledge. New York.
- Murasic, Sinisa Jakov. 2019. "Bulgaria Sets Tough Terms for North Macedonia's EU Progress", *Balkan Insight*. Skopje. October 10, 2019.
<https://balkaninsight.com/2019/10/10/bulgaria-sets-tough-terms-for-north-macedonias-eu-progress/> (最終閲覧日: 2021年3月17日。)
- Murasic, Sinisa Jakov. 2021. "Bulgaria, North Macedonia Presidents Pay Homage to Slavic Saints", *Balkan Insight*. Skopje. May 24, 2021.
<https://balkaninsight.com/2021/05/24/bulgaria-north-macedonia-presidents-pay-homage-to-slavic-saints/> (最終閲覧日: 2021年7月10日。)
- Musliu, Vjosa. 2021. *Europeanization and Statebuilding as Everyday Practices: Performing Europe in the Western Balkans*. Routledge. London.
- Neofotistos, Vasiliki P. ed. 2021. *Macedonia and Identity Politics after the Prespa Agreement*.

- Routledge. London.
- ・ Peshkopia, Ridvan. 2014. *Conditioning Democratization: Institutional Reforms and EU Membership Conditionality in Albania and Macedonia*. Anthem Press. London.
 - ・ Ragaru, Nadège. 2008. "Macedonia: Between Ohrid and Brussels" *Cahiers de Chaillot*, 107. Paris. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972853/document> (最終閲覧日: 2021年3月17日。)
 - ・ Runcheva Tasev, Hristina. 2018. "The EU Western Balkan Strategy: Enlargement Perspective or Unrealistic Expectations", *Съединението прави силата: Доклади от Петата международна научна конференция на катедра Европейистика, Софийски университет Св. Климент Охридски*. София.
 - ・ Runcheva Tasev, Hristina. 2020. "European Perspectives of North Macedonia: EU Enlargement Challenges", *TEPSA (Trans European Policy Studies Association) Briefs*, April 2020.
 - ・ Sanfey, Peter and Jakov Milatović. 2019. "The Western Balkans Regional Economic Area: From Economic Cooperation to Economic Integration", *Western Balkan Economies in Transition: Recent Economic and Social Developments*. Springer. Cham.
 - ・ Tota, Elton. 2019. *EU Enlargement and its Impact to the Western Balkans*. Logos Verlag. Berlin.
 - ・ Tomić, Slobodan. 2019. *Leadership, Institutions and Enforcement: Anti-Corruption Agencies in Serbia, Croatia and Macedonia*. Palgrave Macmillan. Cham.
 - ・ Transparency International Macedonia. 2021. "In North Macedonia, public pressure opens a door to combat entrenched corruption". 11 February 2021. http://www.transparency.mk/en/index.php?option=com_content&task=view&id=596&Itemid=30 (最終閲覧日: 2021年3月12日。)
 - ・ Trauner, Florian. 2011. *The Europeanisation of the Western Balkans: EU Justice and Home Affairs in Croatia and Macedonia*. Manchester University Press, Manchester and New York.
 - ・ Vučković, Vladimir and Vladimir Đorđević eds. 2019. *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*. Peter Lang. Berlin.
 - ・ 大場佐和子 (2020) 「ボスニア・ヘルツェゴヴィナの憲法改革と EU コンディショナリティ」『日本 EU 学会年報: 変貌する時代の EU—統合の新たな探求』第 40 号。
 - ・ 大庭千恵子 (2017) 「マケドニア共和国」『解体後のユーゴスラヴィア』月村太郎編. 晃洋書房。
 - ・ 大庭千恵子 (2019) 「国名改称の歴史的意義—南東欧地域における「マケドニア」名称」『歴史学研究』第 986 号。
 - ・ 大庭千恵子 (2021) 「紛争後の多民族社会における複数言語主義の揺らぎ—北マケドニア共和国における言語使用法をめぐって」『周縁に目を凝らす—マイノリティの言語・記憶・生の実践』彩流社。
 - ・ 河越真帆 (2006) 「『欧州化』研究の系譜—EU 政策過程の視点から」『日本 EU 学会年報: EU とガバナンス』第 26 号。
 - ・ 中田瑞穂 (2018) 「東中欧における『デモクラシーの後退』—イリベラル政権と EU の課題」『ヨーロッパ・デモクラシー—危機と転換』宮島喬ほか編. 岩波書店。
 - ・ 中村民雄 (2020) 「EU 法最新動向研究 (5) 法の支配を害する構成国の国内立法の EU 法違反審査—Case C-619/18, Commission v. Poland, EU:C:2019:531 (24 June 2019)」『比較法学』第 54 卷 1 号。
 - ・ 東野篤子 (2017) 「国際関係と政治—西バルカン諸国と EU・NATO」『解体後のユーゴスラヴィア』月村太郎編. 晃洋書房。
 - ・ 東野篤子 (2020) 「『ヨーロッパの東』における EU 規範—リベラルな秩序の変容と中国の台頭」『変わりゆく EU—永遠平和のプロジェクトの行方』白井陽一郎編. 明石書店。
 - ・ 力久昌幸 (2007) 「欧州統合の進展に伴う国内政治の変容: 「欧州化」概念の発展と課題に関する一考察」『同志社法學』第 59 卷第 2 号。
 - ・ 六鹿茂夫 (2019) 「二つの新冷戦の中で揺れる中国の「16+1」戦略」『東亜』第 627 号 (2019 年 9 月)。
- *本稿は、JSPS 科研費基盤研究(C) 課題番号 (18K11782) による研究活動の一部である。

