

論説

アジアインフラ投資銀行（AIIB）の挑戦

湊 直信
国際大学客員教授

1. 今までの経緯

アジアのインフラ需要に応え、同時に物流を強化して経済発展を支援するために、中国が主導するアジアインフラ投資銀行（以下 AIIB）が設立されようとしている。中国は2013年10月のアジア太平洋会議（APEC）や、2014年4月のボアオ・アジア・フォーラムにおいても AIIB 構想を提唱してきた。2014年10月には21か国が北京に集まり、設立の覚書（MOU）に調印した。

当初、西側先進国は参加に慎重であった。しかし、英国が新しい組織のルール作りに参加し、新組織の説明責任、透明性、ガバナンスを最高水準で確保する役割を果たすと説明して、参加を表明した。（英国政府、2015年3月12日）ただし、英国の本音は人民元をロンドン金融市場で取り扱う等、中国の経済的ダイナミズムを取り込むことを考えているのかもしれない。英国に続いて、フランス、ドイツ、イタリアが参加を表明し、中国財務省は創設メンバーを57か国（域内37か国、域外20か国）と発表した。米国、日本、カナダ、ベルギーなどは創設メンバーに加わっていない。

2015年6月29日、AIIB 設立協定調印式が北京で行われた。創設メンバー57か国の財務相や授権代表者が出席し、国内での手続きを終えた50か国が調印した。タイ、マレーシア、フィリピン、デンマーク、ポーランド、クウェート、南アフリカの7か国は署名を行わなかった。協定の規定に基づき今回調印しなかったメンバーは、年内は調印することができる。

AIIB は資本金1,000億ドル（約12兆3,000億円）のうち、中国が最大の297億ドル余りを出資し、議決権の比率は26.06%で、重要事項の議決は全体の75%以上の賛成が必要となるため、中国が否決に持ち込む拒否権を握ったものと解釈される。本部は北京に置き、初代総裁は8月下旬に開催される首席交渉官会合で選出されるが、金立群元中国財政次官が有力視されている。金氏はアジア開発銀行副総裁の経験を有し、AIIB の設立準備事務局長である。また、理事は設置されるものの、無給で非常勤とし、電子メール等で決裁を行うとのことである。つまり、中国は重要事項に関して拒否権を持ち、事実上の政治的影響力を行使することが可能な枠組みとなった。

英国は先進国の中でいち早く参加を表明し、新しい組織のルール作りへの参加を表明したが、英国の出資比率は韓国、インドネシア、ブラジルなどを下回り10番目であり、どの程度新しい組織のルール作りに参加できたのか疑問である。また、ドイツも理事ポストを敬遠しており、ガバナンスの向上への貢献が期待されて参加した欧州先進国の存在感は感じられない。

2. 様々な観点からの議論

AIIB については賛否を含めて、様々な観点からの議論がある。以下、主だったものを整理してみる。

・歴史的観点

15 世紀の大国は中国の明国とインドのムガル帝国であった。その後、欧州での産業革命やアジア、アフリカ諸国の植民地化を経て、中国は眠れる獅子と呼ばれるようになった。長い間、欧米が支配する世界に対して、近年、中国、インドといった国が新興国として台頭して来ており、これは歴史の必然であるとの考え方である。現在、中国は経済規模からいえば、(2014 年の購買力平価 GDP、IMF) 世界最大の経済大国である。長期的な視点から、世界の覇権国の座を求めており、AIIB はそのための手段の一つとの見方もある。

・ブレトンウッズ体制への批判

第 2 次世界大戦後の国際通貨体制に関する会議で設立された世界銀行、IMF からなるブレトンウッズ体制を批判し、それに代わる体制を構築することが目的であるという意見である。中国は従来から、米国を中心とした国際金融機関への不満、不信があり、現状の国際金融機関では開発途上国のニーズに応えることができないと批判している。中国がこれら開発途上国の代弁者としての役割を果たそうとするものであり、AIIB の設立の背景には既存の国際金融機関の硬直的な問題もあるという指摘もある。

・外交、国際関係の視点

中国が AIIB を外交上に活用する可能性があるという指摘もある。アジア諸国へのインフラ支援を通じて、貿易、投資、人的交流、安全保障の面で関係の強化に役立てるという事である。日米は AIIB に参加していないが、日本と米国の立ち位置が全く同じであるとは思えない。米国の不参加は議会が AIIB への出資を承認しないといった国内事情によるものであり(宗永健作)、日本は後述するガバナンスの問題への懸念と米国に足並みをそろえているものと思われる。日中関係は多様な側面を持っており、経済関係、政治的関係、安全保障、市民レベルの交流等多様である。仮に AIIB に参加しなくてもアジアのインフラ支援に関する相互理解を深めるための何らかの意見交換は行ったほうが良いと思われる。

・中国の経済的利益

2014 年 11 月に中国で開催されたアジア太平洋経済協力首脳会議で、中国政府は新シルクロード構想「一帯一路」構想を発表した。これは、中国西部から中央アジアを經由して欧州に繋がる陸上ルート(一帯)と、中国沿岸部から東南アジア、インド、アラビア半島の沿岸部、アフリカ東岸を通じて欧州に繋がる海のシルクロード(一路)から構成される。AIIB はこの「一帯一路」の大構想を支援するために創設された組織であり、主な目的は中国の経済的利益であるという意見である。中国の国内景気の悪化に対して、AIIB の融資は中国国内、特に内陸部の景気浮揚に使用することが目的であるとの意見

もある。中国の経済成長の減速により、重化学工業は過剰生産の状態にある。「一帯一路」構想によるアジアのインフラを掘り起こすことにより、新たな需要を作り出そうとするものである。多くの参加国は AIIB による経済的利益を期待しており、日本も参加してアジアのインフラ・プロジェクトに積極的に関わるべきという意見もある。

マレーシア、タイ、インドネシアは天然資源のみならず、豊富な低賃金労働力という人的資源により成長してきたが、自国の賃金レベルはが上昇する反面、他の低所得国との労働面での価格競争力が弱まり、成長が停滞する「中所得国の罠」のリスクに常にさらされている。中国も例外ではなく、人口ボーナスの終焉、環境汚染、所得格差の拡大等の問題が大きくなっており、必要な技術革新、社会変革等が実現しない限り、成長は益々鈍化することが予想され、中国の景気浮揚のための AIIB であるという見方もできる。

・開発援助コミュニティの視点

援助国、援助機関の集まりである OECD, DAC（開発委員会）では、長年にわたり援助の方針、方法、ルール、規則等を議論して、ガイドライン等を定めてきた。DAC の中では、コミュニケーションが良く似た立場からであろうか、欧州諸国の援助に関する考え方には共有されているものが多い。欧州諸国と多少の距離感があるのが日本と米国であるが、両国も DAC メンバーということで、DAC のルールには従っている。しかしながら中国、インド、ブラジル等の新興援助国は DAC に加盟しておらず、ルールにも従う必要がなく、従来から DAC では新興援助国の行動が問題視されて来た。今回、AIIB に欧州諸国が加盟したことで、OECD, DAC と中国の関係が流動的になってきているように思われる。中国を含めた新たな援助国・機関の委員会が構築される可能性も考えるべきであろう。

また、日本はアジアの援助国であり、現在の中国の援助には 70 年代の日本の援助に類似した部分も多く、本来は欧米援助国と中国等の新興援助国との間で調整を行える立ち位置にあった。しかし、欧州援助国が参加した AIIB に参加しなかったために、日本が調整役を行う機会は失われたと思われる。

・過去のインフラ・プロジェクト軽視

上記に述べたように AIIB の背景にはアジアのインフラ需要がある。インフラ分野への開発援助は、2000 年以前は非常に活発であった。浅沼信爾によれば、「OECD/DAC 加盟国すべての ODA に占める経済インフラの割合は、1980 年代、1990 年代を通じて 20% 弱のレベルを保ってきたが、2000 年代に入って、14% 弱に減少」しており、「この時期に ODA に占めるインフラの割合が減少傾向をたどったのは、第一に、環境問題に対する国際的な関心の高まり、第二に、途上国政府に蔓延する汚職を払拭しようという運動、第三に、オイルショックと途上国の対外債務破綻（連鎖的なデフォルト）の結果として破綻した財政を再建するためにインフラ投資をできる限り民間部門に任せるべきだというワシントン・コンセンサスが原因である」と述べている。2000 年には社会開発を主軸とした MDGs も設定され、開発途上国のインフラ需要に対して援助機関は積極的に対応できなかったとも言える。

3. 懸念が残る AIIB のガバナンス

河合正弘は、AIIB のビジョン・理念、ガバナンス、融資政策・条件、ドナー（資金提供者）間の協調に関して種々問題がある故に、日本としては、AIIB に参加して内部からこれらの改善に努力すべき、と指摘している。多くの先進国も同様に、最大の懸念は広い意味でのガバナンスの問題であり、AIIB の意思決定の透明性、判断基準、手続き、管理体制、政治的に利用される可能性、人員確保等に不安を感じている。実際に、2015 年 7 月の時点では、中国は重要事項に関して拒否権を持ち、事実上の政治的影響力を行使することが可能な枠組みとなっている。従って、仮に外部から有能で経験豊かな人材を採用しても、AIIB のガバナンスは中国自身の政治・ガバナンスの影響を強く受けるものと考えられる。

中国は、通常の開発途上国に比して、経済的、政治的な影響力が大きく、IMF によれば 2014 年の購買力平価 GDP は 17,617.32 (10億米ドル) と米国を抜いて世界第 1 位となった。ただし一人当たり購買力平価 GDP は 12,880 米ドルであり、90 位に留まっている。他方、社会開発については MDGs 等の様々な指標があるが、平均余命、教育、所得指数の複合統計である UNDP の人間開発指標(2013 年)は 0.719 であり、91 位である。従って、規模の経済力に比べて、一人当たりの経済力や社会開発の発展度合いは一般の開発途上国のレベルである。

中国の政治・ガバナンスに関しての状況を検討したい。毎年、世界銀行研究所は、グローバルガバナンス指標を発表している。世界銀行はガバナンスを「その国の権威・権力 (Authority) が行使される一連の慣習と制度」と定義しており、ガバナンスの状況を多様な視点から見るために、6 つの指標を設定している。すなわち「国民の声 (発信力) と説明責任: Voice and Accountability」、「政治的安定と暴力の不在: Political Stability and Absence of Violence」、「政府の有効性: Government Effectiveness」、「規制の質: Regulatory Quality」、「法の支配: Rule of Law」、「汚職の抑制: Control of Corruption」である。この指標の情報源は 25 機関による 31 種類のデータであり、それを統計的に処理して数値化したものである。

中華人民共和国の「国民の声 (発信力) と説明責任」は国民の政治参加 (自由かつ公正な選挙等)、結社の自由、報道の自由を含んでいるが、世界の国々の中で下から 5.21% と非常に低いレベルである。「政治的安定と暴力の不在」は国内で発生する暴動 (民族間の対立を含む) やテロリズムなど、制度化されていない、あるいは暴力的な手段により、政府の安定が揺るがされたり、転覆される可能性を示しているが、これは下から 27.01% に位置している。行政サービスの質、政治的圧力からの自立度合い、政府による政策策定・実施への信頼度、政府による (改革への) コミットメント等を含む「政府の有効性」は 54.07% である。その国の政府が、民間セクター開発を促進するような政策や規制を策定し、それを実施する能力を示す「規制の質」は、42.8% である。「法の支配」は公共政策に携わる者が社会の法にどれだけ信頼を置いて順守しているか、特に契約の履行、警察、裁判所の質や、犯罪・暴力の可能性などを含んでいるが、下から

39.81%である。その国の権威・権力が一部の個人的な利益のために行使される度合い。汚職の形は大小を問わず、また一握りのエリートや個人の利害関係による国家の支配も含む「汚職の抑制」は46.89%である。2015年4月には、国際刑事警察機構（ICPO）の北京事務所が公金横領等の疑いで国際手配中の元官僚ら100人のリストを公表した。これは汚職の実態を示していると考えられる。以上のように、中国の比較的低位な政治・ガバナンスのレベルは、世界の指導的な役割を果たすにはふさわしくないレベルであると言えよう。

上述したような中国自身の低いガバナンスの状況が様々な形で AIIB に影響することが想像される。例えば、国内で人権や環境に対する意識が低い場合には、支援するプロジェクトにおいて先進国並みの人権や環境への配慮を求めることが難しくなる。国内で意思決定の透明性が確保されていない場合に、AIIB における意思決定の透明性が確保できるであろうか？本国で汚職がまん延している場合に、その慣習が AIIB に影響する等々である。

ガバナンスから派生する問題として、プロジェクトの妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性で表される質とマネジメントの課題がある。AIIB がアジアのインフラ・プロジェクトに融資する場合、プロジェクトの運営管理には高い知識と経験を要する。一般に既存の国際機関や援助機関がプロジェクトを計画する際には、OECD/DAC が推奨しているように妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性の各視点から計画が分析され、実現可能性（フィージビリティ）を調査したのちに実施される。AIIB も同様のプロセスを経るのか、または簡略された迅速な方法をとるのであるだろうか？

評価能力も重要な要素である。上述したように制度・組織的なガバナンスを強化し、質の高いプロジェクトを実施するためには、適切な評価システムの確立が必要不可欠であろう。中国は国内の行政サービスにおいても、ほとんど評価が行われておらず、評価に関する文化、知識、経験、人材には疑問が感じられる。

他方、融資を受ける開発途上国から見れば、AIIB が提示するかもしれない世銀やアジア開発銀行に比べると、融資条件の低さや緩やかさは歓迎されるかもしれない。開発途上国の立場に立って資金提供を行うというスタンスとも受け取れる。ただし、高橋洋一¹⁾は「中国が後ろ盾の AIIB は、日米主導の ADB などに比べて1%程度調達金利が高くなってしまい、これは金融機関として決定的な差となる」と述べており、AIIB の金融機関としての資金調達力は決して比較競争力が強いものではない。

AIIB の融資を債務国は返済する義務があるが、インフラ・プロジェクトの実施により経済が活性化することが重要である。作られたインフラの乗数効果が小さいと、十分な歳入が得られず、国家が債務を返済できないことにもつながる。借入国が返済できない場合には、融資する AIIB の財務内容を悪化させることにもなる。

¹ <http://www.zakzak.co.jp/society/foreign/news/20150701/frn1507011550001-n2.htm>

4. 今後の展望

中国の経済的台頭はグローバル経済にとっては望ましいことであるが、中国の行動やルールが、先進国が作り上げてきた秩序との間で摩擦を起こす場合を考えなければならない。上述したように中国に高いガバナンスを求めても、現実に実現することは難しいと思われる。本来ならば、ガバナンスのレベルが高い先進国の協力が必要不可欠であり、中国の経済的ダイナミズムと先進国の高いガバナンス水準が組み合わせられることになれば、新たな機関としての効果が発揮されると思われる。

日本は JICA が円借款を提供し、ADB や世銀にも出資しており、ローン・プロジェクトの経験は豊富である。プロジェクトの運営管理に必要な専門的な知識や、同様の地域や分野の経験を持った有能な人材も有している。日本は既存の ODA の枠組みにある円借款と日本の民間による直接投資、アジア開発銀行との連携により、ある程度アジアのインフラ整備の潜在的な需要に応えることは可能であると思われる。AIIB については、上述したようなガバナンスを含む要件が整えば連携を進めるべきであろう。

米国の不参加は国内事情によるものであり、今後方針の変更がないとも言えない。また欧州の援助国が参加したことにより、DAC に代わる中国等の新興援助国を含む援助コミュニティができる可能性も考えなければならない。日本が AIIB に参加する可能性も残されており、今後とも状況を注視すべきであろう。

斎藤精一郎は、日本の地政学的立ち位置を確認して、中国が主導するシルクロード圏と米国主導の TPP 圏の「蝶番」となるべき「創造外交」を期待している。日本が AIIB に参加することにより、シルクロード圏と TPP 圏を重複させることが可能となり、日本の地政学的外交力を発揮することが必要であると論じている。

上述したように、AIIB は様々な観点から考察する必要がある。同時に AIIB の状況は刻々変化しており、流動的である。日本は国益、中国との関係改善、アジアの安定、開発援助コミュニティでのプレゼンスをも含めて総合的に判断すべきであろう。

参考文献

浅沼信爾、「インフラビジネスと世界経済」世界経済評論、2014年7月29日

河合正弘、中国が主導する「アジアインフラ投資銀行」ビジョンもガバナンスもなき実態、WEDGE Infinity, 2015年

斎藤精一郎、「世界経済の行方、日本の復活」、日経 BIZ アカデミー、2015年5月7日

湊直信、「G20 新興国のガバナンスと金融：アジアインフラ投資銀行 (AIIB) を例に」国際通貨研究所、2015年4月27日

宗永健作、AIIB: アジアインフラ投資銀行設立をめぐる動き、三井物産戦略研究所、2015年5月12日