

論説

「一帯一路」を見る視点：ASEAN 諸国の文脈で

西沢 利郎

特任教授

東京大学公共政策大学院

「一帯一路」とは何か。これまで筆者が実務家・研究者として主に関わってきた ASEAN 諸国においても、いまや中国が推進する「一帯一路」構想を理解しなければ解釈できない出来事が増えている。これは何も ASEAN 諸国、あるいはアジアに限ったことではないだろう。こうしたなかで ASEAN 諸国の発展と金融に関心をもつ者としては、とくにインフラ整備のための資金を惜しげもなく投入する中国のアプローチが一部の国を債務の重圧のもとにおき、歴史上繰り返されてきた債務問題の再発を招くのではないかとの危惧の念をつのらせている。

2018年2月に北京を訪問した際、中国人研究者に「一帯一路」の概念を問う機会を得たが、納得感を得ることはできなかった。「一帯一路」はビジョンであり、どの国も、官も民も参加できる開かれた枠組みであるとの説明があった。筆者から、「一帯一路」構想は「債務の罠」外交だという指摘があることに触れたものの、ややかみ合わない議論が続いた。さらに、ホスト国のなかには債務支払いに窮している国がある現状に触れつつ、構想推進に際しては債務持続可能性を考慮する必要性を指摘した。しかし、残念ながらこの研究者とは、こうした観点から「一帯一路」構想のあり方について議論を深めるには至らなかった。「一帯一路」の狙いは何かとの問いに対する「習近平国家主席に聞いて欲しい」という発言には苦笑して応ずるしかなかったのを記憶している。

その後、ASEAN のある国に駐在する中国の外交官と意見交換する場面があった。また、第三国における日中協力の可能性について、在日中国大使館の外交官と会話を交わす機会を得た。いずれも、インフラ整備の必要性のみならず、債務持続可能性を考慮した協力が必要との認識を共有できたとの印象をもった。

こうした一連のやり取り、とりわけ 2018年2月の北京での研究者との会話は、現代中国政治を専門とする高原明生東京大学教授が唱える「一帯一路星座説」を想起させる。その趣旨は、「実際に星は存在するが、星座は観念として存在するだけ」というもので、「一帯一路が全体としてどんな星座かは、誰にもわからない。」のである（高原 2018）。ここでいう「星」は個々のプロジェクトである。別の機会にデリーで会話を交わしたインド人研究者の発言から、期せずして「一帯一路」の性格についてヒントを見出した。その発言は「日本はアジア域内で数多くのインフラプロジェクトを手掛け、実績を上げているのにブランディングが下手だ。これに対して中国は、『一帯一路』というブランドを浸透させている。」というもので、「一帯一路」が観念の産物であることを示唆している。

仮にこうした解釈が正しいとすれば、「一帯一路」そのものの性格を論ずる以前に、むしろ個々のプロジェクトのあり方を論ずることがより有益であろう。中国の国家戦略としての

「一帯一路」構想そのものの成否が、どれだけ多くのプロジェクトが成功と評価されるかによるのだとすれば、著者としては、プロジェクトベースで行う対話が中国側からも建設的と受け止められることを期待する。この点は、前述した高原教授の指摘とも相通ずるであろう¹。

もちろん国家戦略としての「一帯一路」と「自由で開かれたインド太平洋戦略」とを対置させる外交・国家戦略論的な論考に意義があることは理解する。とりわけ、中国がこうした概念をソフトパワーとして駆使し、「大国」として国際的な影響力を強めることには重要なインプリケーションがあるろう²。しかし、開発と金融を専門とする筆者の立場からは、あくまで「一帯一路」のもとで推進されているプロジェクトに焦点を当てて論考を進めたい。筆者が「一帯一路」について中国側の政治的意図を踏まえ外交・国家戦略論的な観点から論ずる知見を欠くことも、あくまでASEANの文脈でプロジェクトがもたらす宿主国にとっての利害得失の観点から「一帯一路」について論考する理由である。

より具体的には、インドネシアとラオスにおいて進行中の高速鉄道プロジェクトを取り上げる。「一帯一路」構想のもとでプロジェクトに取り組んでいる、あるいは今後取り組むことになる諸国にとっての課題は何かが本論考の中心テーマである。

宿主国にとっての利害得失

アジアの開発途上・新興諸国はインフラ整備に膨大な資金を必要としている。このため、「一帯一路」のもとで中国が進める投融資は大きな魅力であろう。アジア開発銀行（ADB）をはじめとする多くの機関は、アジアには膨大なインフラ投資ニーズがあるとの見方で一致している³。ADB（2017）は、ADBの開発途上加盟諸国45か国に範囲を絞ったうえで2016

¹ 高原ほか（2018）のなかで高原教授は、『「一帯一路」というのは、いわば概念であり、観念です。実態は何かというと、多くのプロジェクトが星のように散らばっており、それをつなげると『一帯一路』という星座が見えるようなものです。（中略）一つ一つの星を見て、この星が自分にとって良いと思えば、参加すればよく、これはどうかと思えば参加しない。そういったアプローチでいいのではないかと思います。』との考えを示している。

² 林（2017）は、「胡錦濤は総書記を引退する2012年の党大会で、中国が歩んできた道と理論、そして制度に対する三つの『自信』を語った。習があえてそれに加えて『文化への自信』を唱えるようになったのは、世界に浸透するソフトパワーを生み出さなければ、本当の大国とは言えないという問題意識の表れでもあろう。」と述べている。

³ インフラ投資ニーズは、いくつかの想定に基づいて推計される。その際に考慮されるのは、国民福祉の向上のためにどれほどの公共インフラサービスを提供すべきか、既存施設がどれほどの公共インフラサービスを提供しているか、このギャップを埋めるためにどれほどの追加投資が必要と判断するかなどである。さらに、既存インフラの維持及び質的向上のために必要な維持・更新投資も織り込む必要がある。例えば、ADB（2017）は、インフラ投資ニーズを推計するにあたり、既存インフラの物的ストック、一人当たり国内総生産、国内総生産に占める農業・工業部門の比率、都市化率（都市居住人口の比率）及び人口密度を説明変数としたうえで、物的ストックの劣化を反映した一定の減価率に基づく維持・更新投資需要を考慮している。しかしながら、こうした投資ニーズを満たすために、ある

～2030年のインフラ投資ニーズを26兆ドル（1.7兆ドル/年）と推計している。さらに25か国まで絞り込んだインフラ投資ニーズを2015年の投資実績推計値と比較することにより、インフラ投資ギャップを4,590億ドル/年（GDP総額の2.4%）としている。

こうしたギャップの存在とホスト国側の政治的ニーズに応えたのが、「一帯一路」構想のもとで本格化した中国からの野心的な投融資である。ここであえて経済的ニーズには触れず、政治的ニーズと限定したのは、多くのプロジェクトは、その経済合理性に疑問なしとしないからである。

インドネシアのジャカルタ・バンドン間高速鉄道プロジェクトの場合、2019年の総選挙と大統領選挙をへて再選を目指すジョコ・ウィドド（通称「ジョコウィ」）政権の政治的な思惑を巧みにとらえた中国が日本に競り勝っている。日本は長年にわたり綿密なプロジェクト実行可能性評価を実施し、低利・長期の政府間借款を前提に事業化調査にも取り組んでいた。しかし、筆者は、日本とインドネシアとの間には決定的な思惑の違いがあったと解釈している。

日本側のアプローチは、政府対政府の形を回避したいインドネシアの国内政治の文脈に合致せず、このため、インドネシア政府に対して財政支出や債務保証を求めないとした中国側が受注するに至ったと考えられる。日本はインドネシアにとって魅力的な融資条件を提示するため、政府間借款を前提に受注へ向けた働きかけを続けていた。他方、インドネシア政府は、最終的には、国内政治的に必ずしも優先度合いが高いとはいえない高速鉄道建設への政府の直接関与を避ける方針をとることとなった。インドネシア政府はなぜ政府の直接関与を避けたのか。例えば、ジャカルタ・バンドン間を結ぶ高速鉄道が一般庶民にとって必須な公共サービスなのか、あるいはインドネシア全土を視野に入れ、より優先度の高いインフラ整備に政府は注力し、所得の地域間不平等解消に取り組むべきではないかという問いを想定すれば、再選を目指すジョコウィ政権が政府主導プロジェクトとすることに躊躇するのは政治的に正しい判断であると理解できよう⁴。

ラオスの高速鉄道プロジェクトについても、ホスト国側の政治的ニーズが、中国側の支援実現につながったと想像される。内陸国であるラオスにとって近隣諸国に陸路でつながることは積年の願望である。他方、高速鉄道計画について中国側は経済性の観点から、長らく慎重姿勢を維持していた。こうした構図のなかで、ラオス側は再三にわたり強い働きかけを行った模様である。中国側が前向き姿勢に転換するまでの紆余曲折については、山田（2018）が詳細に記述している。

ラオスと中国は、2015年11月に高速鉄道プロジェクトに係る合意文書に調印し、同年12

国がどれほどの債務を負うことができるかについて、筆者は、異なる観点から判断する必要があると考えている。

⁴ Aspinall (2015) は、「インドネシア社会における強い平等主義の精神と、社会的不平等と定義されるものに対する反感」の存在を指摘し、「2014年の大統領選挙で勝利した新大統領のジョコ・ウィドド氏は、貧しい有権者たちの支持を集め、彼は他候補と違って貧者の窮状を理解できる人物というイメージで売り込み、…」と述べている。

月に起工式を実施している。これは、一進一退を続けていたプロジェクトをめぐる協議が、中国政府が「一帯一路」構想の全体像を明らかにした 2015 年 3 月⁵以降、実現に向けて動き始めたとも解釈できよう。山田（2018）は、この顛末について、「一帯一路」構想の発表をもって「中国は当初乗り気でなかったプロジェクトの実施に積極的になる理由ができたのである。」と総括している。



ビエンチャン郊外の高速度鉄道建設現場（2018 年 9 月及び 12 月、筆者撮影）

商業プロジェクトであれば政府に財政負担は生じないのか

インドネシアの高速度鉄道案件は、商業プロジェクトであるがゆえに政府は財政負担を負わず、債務保証なしなので偶発債務を負うものでもないと言われる。プロジェクトの収入から運営コストと借入に係る元利を支払い、さらに出資者が投資収益を得ることを想定する事業モデルであるが、その採算性に疑問がある場合にはどうなるのか。

商業プロジェクトであれば政府に財政負担は生じないとするのは誤りである。インドネシアとラオスのいずれのケースも、中国とホスト国の国有企業が出資して事業会社を設立し、プロジェクトの実施に責任をもつ。事業会社は、高速度鉄道建設のために必要な追加資金を中国の政策性銀行である国家開発銀行又は中国輸出入銀行から借り入れる。仮に事業収入が債務支払いに不足する事態となれば、支払い猶予を求めることになる。一般の事業会社であれば、こうした債務不履行は経営破綻であり、事業継続は困難になる。しかし、いずれのケースも、両国の国有企業が出資して設立する事業会社が実施する公共性の高いインフラプロジェクトである。この場合、国民に対する公共インフラサービスの提供に責任をもつ政府は、経営破綻を見過ごすことはできず、プロジェクトの救済・再生のために資金を投入せざるをえない。事業会社への出資者が国有企業なので、まずは国有企業への梃入れが行われよう。仮に政府保証（明示的な偶発債務又は explicit contingent liabilities）がなくとも、政府は暗黙の偶発債務（implicit contingent liabilities）を負っているとみるべきである。

⁵ 増田（2017）は、中国政府が「一帯一路」構想の全体像が明らかにしたのは、国家発展改革委員会、外交部、商務部の三者が共同で「シルクロード経済ベルトと 21 世紀海上シルクロードの共同建設を推進するためのビジョンと行動」を発表した 2015 年 3 月であるとしている。

では、すでに建設途上にある商業ベースのインフラプロジェクトの経済合理性に疑問が生じた場合、果たして軌道修正によるプロジェクトの再生は可能なのだろうか。例えば、債務繰延や債務減免が最も直接的な対応であるが、中国側の貸し手が債権を元手に出資する「債務の株式化」により過剰債務・財政破綻状態の解消が考えられる。こうした手法は、これまで破綻に瀕した数多くのインフラプロジェクトの再生に活用されたもので、事業再生につながった事例は少なくない。しかし、「一带一路」の文脈では、スリランカのハンバントタ港の 99 年間の運営権譲渡に対して一部から批判の声があがっていることが示すように（唱 2018）、純然たる事業再生へ向けた措置と受け止められない可能性がある。

融資平台によるインフラ投資との類似性

中国政府は、2008 年のリーマン・ブラザーズの経営破綻に端を発した世界規模の金融危機への対応として大規模な景気刺激策を導入した。この文脈で、それ以前から地方毎の所得向上を競い合っていた資本投資を進めていた地方政府は、「融資平台（プラットフォーム）」と呼ぶ事業会社を設け、不動産開発やインフラ整備に必要な投資資金を調達する手法を幅広く用いることとなった（梶谷 2018）。融資平台は、当初は銀行から資金調達していたが、2012 年に中央政府が銀行融資を厳しく規制する政策を打ち出すと、徐々に「影の銀行（シャドー・バンキング・システム）」（銀行部門による与信活動以外の信用仲介）からの資金調達を拡大していった。また、これに先立ち中央政府は、融資平台を介して地方政府が抱えるに至った「隠れ債務」（暗黙の偶発債務又は implicit contingent liabilities）に伴うリスクの解消を目指し、地方政府が自ら起債して資金調達できるよう債券発行制限を緩和している。最近では、Public-Private Partnerships (PPPs) 方式の導入や、「様々なインフラ事業等からの収益を組み合わせる償還原資とする専項債券」をレベニュー債の形で発行することにより償還原資を特定する仕組みも試行されている模様である（三浦 2018）。

中国の地方政府債務問題は、銀行融資の抑制措置に始まり、「隠れ債務」に伴うリスクの解消を目指した規制・制限が実施され、さらに新たな資金調達方式が導入されても、依然として中央政府にとっての難題として燻り続けている。要するに、融資平台の利用で野放図に拡大し、さらに規制・制限の間隙をぬって伸び続けるインフラ投資が、投資効率の遞減を不可避とする過剰な資本投資と、それとは表裏一体となる支払い困難な債務の累増を招いている状況からの脱却は容易ではない。

インフラ開発分野の膨大な資金ニーズに応え、「一带一路」のもとで中国が展開する野心的な投融資が、ホスト国政府に財政負担も債務保証も求めていないのだとすれば、融資平台を介した「隠れ債務」の累増と大差はない。著者は、いずれも政府偶発債務の累増をへて、行き着く先では政府が多額の直接債務を抱える事態を招きかねないとみている⁶。

⁶ Nishizawa (2018) は、公共インフラ事業に PPPs を導入すると、公益と私益の両立という要請に加え、数十年と長期にわたる事業期間には不可避な不透明性が財政リスクを高めると指摘している。つまり、仮に公共インフラ事業の採算性が確保されず、存続の危機に直面すると、民は事業からの撤退も視野に入れることができるが、公共インフラサービスの供給に責任をもつ官に撤退という選択肢はないのである。このため、プロジェクト稼働後

「一帯一路」がもたらす債務問題とは

「一帯一路」を「債務の罠」外交と批判する声がある。たしかに、スリランカ、パキスタン、モルディブなどでは、中国からの借入が過大な債務負担となり、中国のアプローチが批判的になっている。しかし、中国政府がホスト国を債務づけにすること、資源を収奪し、公的資産を接収すること、あるいは国家主権をないがしろにすることが容易であると考えるのは、あまりにも単純であろう。ましてや、林（2017）が指摘するように、『文化への自信』を唱え習近平国家主席が、もし「世界に浸透するソフトパワーを生み出さなければ、本当の大国とは言えないという問題意識」を抱いているのだとすれば、批判的となるアプローチを続けることが逆効果であることに気づくはずである。

筆者は、「一帯一路」が「債務の罠」外交と批判されることよりも、むしろ「一帯一路」構想が、ホスト国を巻き込んで、「ユーフォリアの罠」に陥ることを懸念している。世界経済の歩みを振り返ると、バブルとその崩壊が周期的に発生している。過去半世紀のアジアに限ってみても、日本の「ジャパン・アズ・ナンバーワン」はバブルの崩壊で終わりを告げ、「東アジアの奇跡」は遠からずしてアジア通貨危機へと暗転した。また、筆者は、1990年代半ばの「民活インフラブーム」が、アジア通貨危機の最中に一気に退潮したことを記憶している。こうした一連の周期的な浮沈は、近視眼的な楽観論を鵜呑みにし、長期的な利害得失を考慮した冷静な判断ができないユーフォリア（熱狂的陶醉感）の蔓延が招くものである。

自然発生的なものであれ、意図的に煽られたものであれ、拡大一辺倒を志向するユーフォリアが過大な債務を生み出し、遠からず債務支払いが不能となる事態を招くことは、中国国内で融資平台によるインフラ投資が不良債権化している現状からも明らかである。中国政府も、足元の現実に照らせば、こうした展開への懸念を共有できるはずである。

膨大なインフラ整備ニーズに応じて投融資を拡大せよという掛け声のもと、投資効率を無視した投融資が続けば多くのプロジェクトは破綻に瀕する。破綻に瀕したプロジェクトが公共サービスを提供するインフラ分野であれば、国民への公共サービス提供に責任を負う政府が尻拭いせざるをえず、結果として財政負担の拡大や政府債務の増加に帰結する。過剰な資本投資により投資効率は遞減し、その裏側には持続可能性を欠く債務が累増するという構図が垣間見える。

ASEAN 諸国にとっての課題

ASEAN のなかでも比較的所得水準が低く、インフラ投資ニーズが大きな国々にとって、「一帯一路」構想のもとで展開する中国からの投融資を受け入れないとする選択肢は考えにくい。しかし、中国側の真意がどうあれ、中国からの借入が持続不能な債務負担となり、資源や資産の提供という対価を払い、さらに万が一にも国家主権を犠牲にするような事態に立ち至るとすれば、ホスト国にとっての損得は明らかである。

に事業破綻が不可避となる局面では、一転して民に対する官の交渉力は弱くなる。こうして、結局のところ事業破綻が追加的な財政負担を強いることになる。

異なる文脈であるものの、あるインタビューに答えたインドネシアのスリ・ムリヤニ財務大臣の次の発言は、インフラ整備に取り組む諸国に重要な示唆を与える (Tani 2017)。

“You do not want to build infrastructure that is high quality but people cannot afford (略)”

“(略) low costs are not everything. (中略) the high standards set by Japan regarding the impact of infrastructure on the environment and society, as well as governance, will spur China and the AIIB to aim similarly high.”

「一帯一路」構想のもとで中国からの投融資を受け入れる諸国は、主体性をもってプロジェクトの経済性を見極め、債務の持続可能性を精査し、代替的な資金調達の可能性を探りつつ、選択肢を広げる姿勢を徹底すべきであろう。その意味で、2018年5月に政権復帰を果たしたマレーシアのマハティール・モハマド首相が、前政権が推進した「一帯一路」プロジェクトの見直しを打ち出したことは、国内政治的な背景があるにしても、「債務の罠」への警戒というよりは、むしろ「ユーフォリアの罠」への警鐘と受け止めたい。膨大なインフラ整備ニーズを妄信し、投資効率を無視した投融資を続ければ多くのプロジェクトは破綻に瀕する。

中国が考慮すべきこと

ホスト国と同様、中国にも、プロジェクトの経済性を見極め、債務の持続可能性を精査したうえで自らの国益に沿ったプロジェクトの推進に取り組む姿勢を期待したい。「一帯一路」のもとでプロジェクトに融資する政策性銀行にとって、与信先プロジェクトの不良債権化は避けたいシナリオのはずである。融資プラットフォームを介した「隠れ債務」の累増が国内で地方政府債務問題を長引かせているなか、「一帯一路」構想のもとで投資効率を無視した投融資を推進することになれば、中国政府は内外で双子の難題を抱える愚を犯すことになるだろう。

日本が考慮すべきこと

「質の高いインフラ」とは何か。ホスト国の長期的なニーズに合致したインフラでなければならない。また、綿密なプロジェクト実行可能性評価や事業化調査に基づき、低利・長期の政府間借款を供与するアプローチは、債務持続可能性と両立するという意味で、「質の高いインフラ」の一側面とみなせる。同時に政治・社会情勢への配慮がなければ、高速鉄道プロジェクトをめぐる日本とインドネシアとの間で生じたような行き違いが生じるかもしれない。また、日本企業の事業展開を助ける環境整備に努めつつも、ビジネスの論理を尊重することも求められよう。「一帯一路」のもとで国有企業という持ち駒を使える中国との競争において、日本は常に不利な立場に甘んじざるを得ないかにみえる。しかし、経済合理性を欠くプロジェクト推進は持続可能ではない。ビジネスの論理を飛び越え、政治的な思惑のみが主導するインフラプロジェクト推進は、先進諸国と開発途上・新興諸国の別を問わずポリティカルリスクを内包するものと捉え、避けるべきことと考える。

ウィン・ウィンは可能か

もし「一帯一路」の実態が、プロジェクトという「星」は存在するが、「一帯一路」と呼ばれる「星座」は観念として存在するだけなのであれば、ホスト国にとっての長期的な裨益を共通目標とした星取り合戦がウィン・ウィンを実現するだろう。白星を増やすことは、ホスト国、「一帯一路」を推進する中国、アジアの発展にコミットする日本、この三者が共有できる目標となるはずである。

いかにして白星を増やし、黒星を避けるか、これがホスト国、中国、さらに日本をはじめとする他の諸国にとっても、ウィン・ウィンを実現する発想だと著者は考える。「一帯一路」と「自由で開かれたインド太平洋戦略」とを対置させる地政学的な議論とは異なる視点から、まずはプロジェクトベースで関係当事者の利害得失を見極め、すり合わせる事ができれば、アジアの持続可能で安定的な発展に貢献できるはずである。

参考文献

梶谷 懐 (2018) 『中国経済講義』中公新書2506

唱 新 (2018) 「ハンバントタ港の真相と中国の教訓」世界経済評論 IMPACT No. 1210 2018年11月26日

<<http://www.world-economic-review.jp/impact/article1210.html>>

高原明生 (2018) 「一帯一路構想は“星座” 過度な期待は禁物」週間東洋経済01/27号

高原明生ほか (2018) 「パネルディスカッション：中国の対外戦略—『新時代』の意味するもの」笹川平和財団 <<https://www.spf.org/publications/records/20180418.html>>

増田雅之 (2017) 「中国の『一帯一路』戦略」日本再建イニシアティブ『現代日本の地政学13のリスクと地経学の時代』中公新書 2450

林 望 (2017) 『習近平の中国 百年の夢と現実』岩波新書 1663

<<https://www.mizuhobank.co.jp/corporate/world/info/cndb/economics/insight/pdf/R208-0171-XF-0105.pdf>>

三浦祐介 (2018) 「中国でくすぶる地方政府債務問題 『隠れ債務』増加によるリスクの動向と今後の展望」みずほインサイトアジア 2018年12月6日

山田紀彦 (2018) 「ラオス・中国高速鉄道プロジェクト—これまでの経緯、進捗状況、問題点」アジア経済研究所『IDE スクエア』2018年8月

<http://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Overseas/2018/ISQ201830_012.html>

ADB (2017) *Meeting Asia's Infrastructure Needs*, ADB

<<https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>>

Aspinall, Edward (2015) 「インドネシアにおける不平等と民主主義」Issue 17, Kyoto Review of Southeast Asia, March 2015

<<https://kyotoreview.org/issue-17/inequality-and-democracy-in-indonesia>>

Nishizawa, Toshiro (2018) “Infrastructure Investment and Finance in Asia” Public Policy Review, Vol. 14, No. 5, September 2018

<https://www.mof.go.jp/english/pri/publication/pp_review/ppr14_05_05.pdf>

Tani, Shotaro (2017) "The Japan-China infrastructure battle is a welcome rivalry: Healthy competition will spur Asia's development, says Indonesia's finance chief" Nikkei Asian Review, May 11, 2017

<<https://asia.nikkei.com/Economy/The-Japan-China-infrastructure-battle-is-a-welcome-rivalry>>