

第1章 途上国のインフラ開発と日中の対応 ——国際的枠組みの強化に向けて

稲田 十一

はじめに——途上国のインフラ開発資金ニーズとドナーとしての中国の台頭

開発途上国の経済発展や国際開発を推進する上で、インフラ建設は最も重要な要素の一つである。また、そのための資金をどのように工面するかは国際開発の重要テーマであり続けてきた。2015年には、世界銀行などの国際開発金融機関は、途上国のインフラ建設のために必要な資金は、途上国全体で年間5兆ドルから7兆ドルと試算し¹、また、ADBによれば、アジアでの資金ニーズは年間1.5兆ドルから1.7兆ドルと試算された（ADB, 2017）。現状ではその資金不足は明らかであり、そのための資金を提供する手段として、主要先進国に公的な資金の拡大を求めるとともに、民間資金を動員することを提案していた。

近年、こうした開発途上国のインフラ建設のための資金を提供するドナーとして急速にその存在感を高めてきたのが中国である。中国政府は2013年に「一帯一路」構想（Belt and Road Initiative: BRI）を公表し、2017年に公式の政策とした。その後、鉄道・道路・港湾・空港などの「connectivity（連結性）」に関連する運輸・交通インフラを中心にその開発資金の供給を拡大してきた。そうしたインフラ開発資金を提供したのは、中国政府（商務部）の公的融資だけでなく中国輸出入銀行（1994年に設立）や中国開発銀行の融資のほか、政府系投資機関と呼ばれる中国投資基金（China Investment Fund、香港に本社）、中国国営企業の投資など、公的資金のみならず民間資金も含めて急拡大してきた。また、国際機関としても、アジアインフラ投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB）や新開発銀行（New Development Bank）など、中国主導の国際機関を新たに設立し、アジアのみならずアフリカや中南米なども含めた開発途上国の開発資金を提供してきた。

2010年代半ばに、既存の国際開発金融機関がインフラ開発の資金の拡大を求めた際には、中国が新たなドナーとしてこれほどまでに急速に台頭するとは想定されていなかったかもしれないが、皮肉なことに、インフラ資金提供国としての中国の急速な台頭は、それまでの国際開発金融の秩序を攪乱する側面も含むものである。近年では、中国の開発途上国のインフラ建設のための資金提供は、その融資条件が不透明であり、「債務の罠」につながってきているとして問題視する議論も出ている。

本論は、開発途上国の膨大なインフラ需要に対応する中国の役割を認めつつも、特に「質の高いインフラ」と債務問題への対応において、中国が国際的な共通ルールの枠組みの中に入ることの重要性を指摘するものである。

1. 日本政府のインフラ輸出戦略

日本は、1970年代から2000年代まで、特にアジアの交通インフラ分野（近年ではこうした分野を「connectivity」の強化という観点からとらえることが多い）で、大きな存在感を示してきた。しかしながら、2000年代後半以降、中国の特にインフラ分野でのドナーとしての急速な台頭を受けて、日本の存在感は次第に低下しつつある。特に価格面での安さや実施のスピーディーさなどの点において、中国のインフラ投資の競争力に太刀打ちでき

ない事例が増えてきた。

そのため、日本政府は、こうした傾向に対応して、政府としてもインフラ輸出を促進する政策をとってきた。具体的には、例えば、2013年3月には、内閣官房に「経協インフラ戦略会議」が設けられ、同年に「インフラシステム輸出戦略」を策定した。それを受けて、日本企業の海外展開を推進するために官民一体の戦略的対応やインフラ輸出に直結する公的支援ツールの強化、日本のインフラ輸出のトップセールス、各種公的支援制度の整備・改善などを通じて、日本企業の海外インフラ案件の受注機会を拡大する努力をしてきた。2021年には、政府の「インフラシステム輸出戦略」において、今後5年間の新たな目標を掲げ、これまで対象としてきたインフラ分野である電力、鉄道、情報通信、農業・食品、環境など14分野に加え、複数の関連サービスを一括で提供する事業モデルや、インフラを通じてサービスを提供するソフトウェア・アプリケーション等も追加対象候補として明記した²。受注実績は、2010年の10兆円を基準として2020年に約30兆円の受注を獲得するとの目標に対し、2013年に約15兆円、2015年に約20兆円、2018年に約25兆円となっており、増加基調を維持しており、現行戦略は一定の成果を上げてきたと見る見方もある³。

また、国際社会のインフラ開発に関する議論の場においても、2015年5月には、「質の高いインフラパートナーシップ——アジアの未来への投資」を発表し、2016年5月には「質の高いインフラ投資の推進のためのG7伊勢志摩原則」を主導して、「質の高いインフラ」の重要性を国際的に訴えてきた。その結果、2019年6月のG20大阪サミットでは、本格的な議題として取り上げられることになり、「質の高いインフラ投資に関するG20原則」が承認されるにいたった。

他方、日本政府は当初、中国の「一帯一路」構想に対して積極的な姿勢を示していなかったが、2017年に入ってそのスタンスを変えてきた。安倍首相は、2017年5月に北京で開催された「一帯一路・国際フォーラム」に政府代表団を派遣し、同6月には東京で一帯一路構想に対して以下のような条件付きで支持を表明した。すなわち、「一帯一路が自由で公平なアジア太平洋地域の考え方と調和したものであること、インフラへの開放されたアクセスや透明かつ公平な入札方式を採用すること、経済的・金融的に返済可能なプロジェクトを支援すること」等である。

以来、日本政府は、第三国における日中企業間の共同事業を進めるにあたっては、①プロジェクトの経済合理性、②開放性、③透明性、④借入国の債務持続可能性、の4条件を満たすことが必要だとする立場を繰り返し示している。インフラの「開放性」、「透明性」、「経済合理性」、「借入国の債務持続可能性」等、国際社会で広く共有されている考え方に留意し、「質の高いインフラ」が正当に評価され、相手国に導入されやすい環境整備を図るべく、「質の高いインフラ」の国際スタンダード化を推進するとしている。

2021年12月に、英中部リバプールで先進7カ国（G7）外相会合が開かれたが、討議を総括した議長声明では、民主主義や国際秩序の擁護を訴え、インフラ投資で途上国に多額の借金を負わせ、債権国として影響を強める中国への懸念が強調されている。ASEAN各国の外相を招いた初の拡大会合も開かれ、トラス英外相の議長声明要旨では、「インフラプロジェクトは、経済成長と持続可能な開発を支援し、将来の産業の雇用創出とともに、持続可能で弾力性があること」を指摘している。

2. 中国の経済協力の評価

中国の開発途上国への援助や融資に関しては、その意義を肯定的にとらえる見方と、むしろマイナス面を取り上げて否定的にとらえる見方の両方がある。以下でそれらの議論を整理しておこう。

(1) 「悪玉論」

「中国の経済協力は、自国に必要な資源獲得のためであり、資源の収奪により経済構造をゆがめ、時に環境破壊を引き起こしている」との批判は強い。こうした議論は新聞報道などでも頻繁に取り上げられ、論壇でもしばしばみられる（ミッシェル他、2009、等）。

中国国内の外交論議の中でも、1990年代から「経済安全保障」という概念が登場し、中国の経済発展に必要な不可欠なエネルギー資源などを確保するために援助や投資を促進すべきであるとの議論が公式的にも言及されるようになった。また、資源獲得などのための支援の拡大や貿易や投資と一体になった形での途上国への経済関与の拡大は、1994年にはじまる中国輸出入銀行による優遇借款の拡大によって顕著になってきた⁴。

また、資源確保のための援助という批判と並行して、「中国の援助や低利融資は中国企業の受注を条件とした、いわゆるタイド（紐付き）援助であり、相手国の開発を目的にしたものというよりは中国自身の経済利益のためである」という批判も根強い。実際、中国の援助・融資と共に中国企業が進出し、多くの中国人労働者が相手国で働くといった請負契約と労務提供方式は、中国の経済利益にはつながるが現地の雇用や技術移転にはつながらないという指摘も少なくない。

また、中国の習近平首席が2013年に打ち出し、2017年に中国政府の公式の政策としても打ち上げられた「一帯一路」構想が東南アジアや南アジア諸国の経済開発に与えるインパクトは大きい。その一方、スリランカ、パキスタン、マレーシア、ラオスなどでの関連事業やその過大な債務負担に起因する課題は「債務の罠（debt trap）」として国際的にも大きな議論となっている。中国の「一帯一路」に関連する事業のために中国から多額の融資を借り入れ、将来的に返済困難に陥るリスクを問題視する報告書や報道が、近年相次いで出されている⁵。米国では、こうした中国の経済協力の急拡大を「略奪的（predatory）」な行動として非難する議論も高まっている⁶。

(2) 「善玉論」

一方、中国の開発途上国への経済協力の拡大を、途上国の開発促進の観点から肯定的に評価する見方もある。

貿易・投資と一体となった借款の供与は、1970年代に中国が外国借款を導入し外国企業の投資を受入れ輸出を拡大していった、中国自身の「改革・開放」開発モデルの輸出でもある。中国は、途上国との経済貿易関係、経済技術協力・交流を強化し、他方で、対外進出戦略と資源戦略とのリンクによって中国自身の「経済安全保障」を確保するという形での経済関係の強化・拡大を、「Win-Winの原則」に基づくものと位置づけ、相手国と中国の双方に利益をもたらすものであるとしている（Li, 2008、等）。また、2010年に公表された政府白書「中国とアフリカの経済貿易協力」では、「中国とアフリカは、平等な関係、実行の追求、互惠共栄、共同発展の原則に基づき、Win-Winの実現に尽力している」と述べら

れている（中華人民共和国国務院報道弁公室、2010）。

欧米の専門家の中にも、援助・借款の供与と貿易・投資の拡大が一体（三位一体）となった開発モデルを肯定的にとらえる論者もあり、これは、中国の援助を、人道支援や社会開発を重視する西側先進国の開発援助モデルを離れて、途上国の産業化の視点から評価しようとするものであるともいえる。例えば、もともと中国研究者であったブローティガム（Brautigam）はその代表的な論者であり、近年の中国の援助や経済協力は、相手国への投資の促進や製造業の振興や雇用の創出という点できわめて肯定的な効果をもたらしているとみている（Brautigam, 2009）。また、モヨ（Moyo）は、アフリカ開発に焦点をあて、援助だけでは成長は達成できず、途上国にとっての貿易（輸出）の拡大や（現地への）直接投資の拡大はアフリカの経済発展にとって不可欠であると論じている（Moyo, 2009）。これらの議論は、中国の援助を経済開発の視点からとらえ、「中国型開発モデル」をむしろ肯定的にとらえるものであるといえる。

実際、途上国側では、特に権威主義的な政治体制をとっている途上国にとって、欧米などの伝統的なドナーが民主的な手続きや制度に関する注文を付けてなかなか資金援助を提供しようとしないうちで、内政問題には口を出さずインフラ開発資金を提供してくれる中国の経済協力を歓迎している国は少なくない。

(3) インフラ建設分野における中国の競争力

また、日中のインフラ関連企業における競合の実態はどうなのであろうか。開発途上国での現場の実態として、インフラ建設事業において中国企業が競争力を有するようになってきたことは否定しがたい。

相手国政府に一定のインフラ整備計画・案件形成・財政能力があり、国際ドナーの支援を受けられる場合、通常、途上国政府自らがプロジェクト立案と資金確保を行い国際入札を実施する。日本企業と同様に中国企業も、国際ドナーや相手国の技術資格審査に対応して応札し落札のための努力をする。また、相手国政府にインフラ整備ニーズはあるものの、自ら計画立案・案件形成、設計・施工管理を行う経験・能力・リソースが不足していたり資金を手配できない場合は、中国企業が主体的に案件提案を行い、さらには中国政府との資金援助交渉の橋渡しなどを行い案件形成につなげることも多い。これは、これまで日本企業が開発途上国のインフラ建設事業の形成において、日本政府の円借款を活用しながら案件形成を実質的に主導することが多かったことと同じである。

また、日中企業の優位性を比較したレポートでも指摘されているように、「中国企業の強みは、資金量、意思決定の速さ、多様な気候・施工条件でのプロジェクト経験、新興国でのプレゼンスなどである。一方で日本企業は、リスク評価能力や技術力、国際信用力などに優位性があると考えられる。このような双方の優位性を踏まえると、日中企業が正面から競合した際に、日本企業が劣勢になることは容易に理解できる。」と整理している（野村総合研究所、2017：49-50）。

要するに、中国のインフラ輸出の強みは、中国政府の借款を供与する場合、DACのアンタイド・ルールに従わなくてもよく、中国企業タイドで資金が供与されていることだけでなく、競争入札においても、価格、速さ、柔軟な交渉などの点で優位性があり、日本の円借款に際しても現地での工事を中国企業が受注することが多い。実際、海外のインフラ建

設事業において、円借款の供与などを含め日本政府の支援を受けながらも、中国企業と競合し日本企業が破れる事例も少なからずみられるようになってきている。

日本政府（JICA）は、ODAにおけるSTEP円借款の供与スキームのように、日本企業タイドで日本企業の受注を支援する枠組みを活用してはいるが、DACルールにより、これは低・中所得国に限定され貧困国や中進国に対してはアンタイドとなる⁷。その結果、円借款による開発途上国のインフラ建設支援事業の現地での調達も多くは中国企業が受注する事例が大半となっているのが実態である。近年では、現地での国際競走入札に参加しても価格面で到底太刀打ちできないことから、日本企業が応札すらしない事例も出てきている⁸。

3. 開発援助の国際規範と中国

国際開発援助コミュニティでは、OECD/DAC（開発援助委員会）を中心に、援助に際しての共通ルールの追求に長年取り組んできた。例えば、援助政策・実態に関する情報公開、ルールの共通化・遵守、途上国の民主化や汚職・腐敗の撲滅といった事項である。更に、1990年代末から、いわゆる「援助協調」の枠組みと財政支援を中核とする援助志向が、DACを中心とする伝統的ドナーの主導で急速に進展してきた。

中国の援助は「内政不干涉」を原則とし、こうした国際的潮流とは一線を画してきた。援助協調の進展の中で、途上国側で開催される主要ドナーが一同に介して議論するセクター会合には中国は参加せず、相手国政府との二国間の交渉を重視してきた。近年、欧米各国の国益志向、それに加え非伝統的ドナーとしての中国の台頭もあって、援助協調や財政支援の潮流は退潮気味になっている。また、DACや世界銀行を中心に進んできた援助ルールの共通化や効率化に向けた協調の枠組みに中国が入らないことは、民主化に関する先進国の援助アプローチはもとより、開発に関わる途上国の政策改善圧力を低下させることにつながってきたとの指摘もある⁹。また、中国は援助や融資の提供に際して内政への不干涉を唱えており、援助にあたって相手国の意思決定プロセスの透明性や腐敗のないことや民主的な手続を求める欧米の姿勢とは一線を画していることから、現地の既得権を持つ勢力と手を結び経済的利益を追求する中国の援助の拡大は、途上国の腐敗と汚職を助長したり、権威主義的な政権を結果として支えるものであるといった批判もある¹⁰。

そのため、最低限、情報の公開やルールの共通化やその遵守を中国に対して求める国際的圧力は高まっている。実務的な面でも、事業にあたっての適切な資金計画の判断や経済合理性にもとづく決定、決定プロセスの透明性の確保や汚職の排除、適正な環境アセスメントの実施などに関して、課題が指摘されている。近年、中国が途上国で進めるインフラ整備に関して、「質の高いインフラ」が国際的に求められるようになってきているゆえんである。

実際、開発途上国での中国関連事業が中断あるいは見直しを迫られた事例としては、以下の表1のような事例がある。

4. 中国の経済協力の「リベラル化」仮説？

このように、中国の経済協力・投資案件が、相手国の政情変化とともに頓挫するケースが頻発する事態に直面して、中国の援助・融資政策が国際社会の共通ルールを共有する方向に変化してきている兆候もないではない。こうした変化は、国際関係論でいう政策スタンスの「リベラル化」と呼ぶこともできる。ここでいう「リベラル化」とは、「自国の国益

表 1. 途上国での中国関連事業が中断あるいは見直しを迫られた事例

国	時期	概要
ミャンマー	2011年3月	カチン州において、イラワジ川上流の7つのダムを建設する計画が、2006年にミャンマー電力省とCPI（中国電力投資公司）との間の合弁事業として署名され、2009年12月に工事が開始され、ミッソングダムはその中核となるダム計画である。発電量は600万kw、発電の90%は中国に輸出するものとされ、中国側の投資金額は36億ドルとされた。2009年の合意以降、建設が進められたが、土地収用や環境問題で反対運動が高まり、2011年3月に、当時のテイン・セイン政権のもとで、民政移管とともに「国民の意志」として中断された。
スリランカ	2015年8月	ハンバントタ港プロジェクト（約15億ドル）はラジャパクサ政権時代の2008年に開始され、2010年に完成。第1期として、中国輸出入銀行が工費3.6億ドルの85%を融資。第2期は計画を一部縮小したが、8.1億ドルの工費で中国輸出入銀行から7.5億ドルの融資を受けて進められた。当初、スリランカが港湾施設を管理運営する計画であったが、中国が追加資金を提供する代わりに、スリランカ港湾局が30%、中国（国営）企業が70%のシェアを持つ共同運営となった。その後、スリランカ側が資金返済の目途が立たなくなる中で、2015年8月の選挙で勝利したシリセーナ新政権は同プロジェクトを見直し、中国側と交渉を行い、港湾運営会社の株式の80%を11億ドルで中国側に譲渡するとともに、それを対中債務返済に充当し債務を削減するかわりに、中国国営企業に港の管理運営権を99年間渡すこととなった。
マレーシア	2018年7月 2019年4月再開	中国が支援するマレーシアの巨大プロジェクト「東海岸鉄道」（ECRL）は、一帯一路の目玉プロジェクトで、当初の総事業費が550億リンギ（約1兆5000億円）、総事業費の85%を中国の輸出入銀行が20年間、3.25%で融資。タイ国境近くからマレー半島を東西横断する形で、クアラルンプール近郊と東西の重要港を結ぶ総距離約688キロの一大鉄道事業で、ナジブ前政権時代の2017年8月に着工し、すでに全体の13%ほど建設工事が進んでいた。財政再建を掲げて2018年5月に発足したマハティール政権は同年7月に、政府債務の拡大や中国人労働者の流入を懸念し、東海岸鉄道と2本のパイプラインの建設を中断し、クアラルンプールーシンガポール高速鉄道の建設を延期するとした。しかしその後、中止していたマレーシア東海岸鉄道の建設を再開することで合意。財政再建が急務のマレーシアに配慮して、建設費用を655億リンギ（約1兆7700億円）から215億リンギ（約5800億円）圧縮して440億リンギ（約1兆1900億円）に削減することで、政府傘下のマレーシア・レール・リンク社と中国交通建設が合意したと発表。
パキスタン	2018年10月	カラチ・ラホール・ペシャワール鉄道の改修・高速化事業に中国が85%の資金を提供し、2018年7月初期調査終了、2022年完成予定であった。これは南部カラチと北西部ペシャワールを結ぶ鉄道の改修事業であり、「中国パキスタン経済回廊」（CPEC）に基づいて、事業費82億ドルは中国の融資でまかなう予定だった。2018年7月に総選挙で勝利したパキスタン正義運動（PTI）の党首イムラン・カーン氏が8月に新首相に選出されると、カーン新政権は、対中債務の拡大に歯止めをかける動きに出た。10月には、北西部ペシャワールと南部カラチを結ぶ1,872キロメートルの主要鉄道路線について、中国からの融資規模を82億ドルから62億ドルに20億ドル削減したと発表し、さらに42億ドルへの削減もめざすと表明した。

国	時期	概要
シエラレオネ	2018年10月	中国からの融資を受けて首都近郊に空港を建設する計画が決定された。建設計画はシエラレオネのコロマ前大統領が2018年3月に契約し、新空港は2020年に完成予定で、3億1800万ドル（約357億円）規模の巨大プロジェクトで、建設には中国企業が携わっていた。しかし、2018年4月の選挙で野党党首のビオが大統領となり、政権交代によりこの建設計画は中止された。

(注) 内外のニュース記事をもとに筆者作成。

追求を進めながらも、そのためにも国際社会との協調を重視する行動をとること」を意味する¹¹。

(1) 「質の高いインフラ」——環境問題や住民移転問題などへの対応

その一つの兆候は、ミャンマーのミッソングダムの中断事例にみられるように、中国政府や経済協力事業を進める中国国営企業が、相手国での事業に伴う環境問題や住民移転の制約をより認識し始めた兆候があることである¹²。

2011年にミッソングダムの建設が中断され、その後もミャンマー政府が中国関連の大型事業の多くを中断したことは、中国にとっても大きなショックであり、その後、中国はミャンマーへの投資に慎重になった。中国のミャンマーへの投資は2011年以降急減したが、同時に、中国の対外経済協力にあたっての政策の反省や見直しにもつながったとされる。ミャンマーにおける具体的な対応事例として、2017年に、中国石油天然気集団公司（CNPC）が中国からチャウピューまでのパイプラインの建設地域に年200万ドルの「社会責任投資」を行い、現地雇用比率を50%から75%に引き上げると表明した。また、レップダウン銅鉍山事業に関しても、地元年100万ドルの出資を声明した。相手国でのインフラ建設などの事業実施に際して、中国国内のように政府の一方的な決定で住民移転を実施できるわけでもなく、住民や世論の反対で事業が頓挫することもあり、住民の意向や環境への配慮なしでは事業が進められないとの認識を強めてきた可能性がある。

表1でまとめたように、ミャンマーだけではなく、2010年代以降、中国の経済協力の拡大に伴って、中国の投資に対する住民の反発がメディアで取り上げられたり、国内の政治権力争いにともなう政変や政治家の逮捕によって中国企業の汚職が表面化する事例が多く、の国でみられた。

表2は、中国政府による、中国企業の対外投資に関して打ち出された一連の強化策である。これらの政策は、中国企業進出先での国営企業の投資の監督を強化するものである。このように、2013年以降、環境社会配慮を含め、対外投資に際しての規則やガイドラインづくりを進めてきたことがわかる。

また、中国開発銀行や中国輸出入銀行の融資事業に際しての調達の入札手続きがより透明になったり、事業の審査が慎重になってきた兆候がある。例えば、バングラデシュの中国事業において、中国企業タイドなので中国企業間ではあるものの競争入札方式がとられたり、ケニアの「北部回廊鉄道ネットワーク（ケニア標準軌鉄道）事業」の第2期（ナイロビ—マラバ鉄道部分）の後半部分は、事業の採算性などへの懸念から中断となった¹³。

表2. 中国政府の対外投資に関する規則・ガイドラインの策定

年	内容
2013年(2月)	対外投資に関連した規制・ガイドラインの策定 「対外投資協力環境保護指針」発表(商務・環境保全省) ¹⁴
2014年	国家開発改革委員会による「対外投資事業の検証・承認・実施記録保存に関する行政令」、および商務省による「対外投資に関する行政令」の策定
2016年	「非合理的な投資活動の防止に関する取り組み」の開始
2017年(1月) (8月) (12月)	国務院・国営企業資産監督管理委員会が「中央企業に對外投資の監督管理に関する法令」を発効 国務院が「対外投資の指針に関する指導見解と更なる指導・規制」を策定 「民間企業の対外投資に関する規則」および「企業の対外投資に関する行政令」を策定
2018年(9月)	北京・アモイで「開発金融における環境社会配慮ワークショップ」開催(アジア開発銀行と中国銀行保険監督管理委員会・生態環境省・中国銀行協会が主催、演説の中で金融機関における環境社会配慮とアカウンタビリティ向上の必要性強調) ¹⁵

(注) Zhu Xianghui (2019), “China’s Mega-Projects in Myanmar: What Next?”, *Perspective*, ISEAS (Singapore), p.5. をもとに、関連情報を追加して筆者作成。

2019年4月25-27日に北京で開催された「第2回・一帯一路・国際協力フォーラム」では、習近平国家主席は閉幕後の記者会見で、一帯一路に関わるインフラ事業について「国際ルールや標準を幅広く受け入れることを指示する」と述べた。また、「質が高く価格が合理的なインフラ設備を建設する」とも語った。ただし、多くの一帯一路関連事業ごとに、国際ルールを遵守する仕組みがどのように構築されるのか、されているのかについては、今後の状況をよく見極める必要がある。

(2) 国際開発金融体制——債務問題への対応

一方で、既存の国際開発金融機関との協調の事例もみられる。

その一つは、AIIB(アジアインフラ投資銀行)の行動規範である。中国は2015年に、中国主導でアジア地域のインフラ建設資金を供与する国際的な枠組みとしてAIIBを設立した。AIIBの設立は、中国の経済的利益を実現するための、二国間の経済協力の枠組みに続く中国主導の多国間の枠組みづくりであり、そのガバナンスの不透明さが当初は問題視されていた。しかし、事業開始後のAIIBの融資案件は、世界銀行やADBとの協調融資が中心であり、これら国際開発金融機関と同じ環境・社会的インパクトのガイドラインを共有しており、また調達ガイドラインも共有している。

そもそも、AIIBは中国財政部の管轄であり、中国財政部はIMF/世界銀行やADBなどの国際開発金融機関を管轄し、長年、これら国際機関の理事室などで政策判断を共有してきた組織であり、中国の政策決定メカニズムの中では最も「国際協調派」の組織・人々である。その意味で、経済協力に際しての実務的な「国際規範」との協調は、中国国内の経済協力に関わる担当省庁や実施機関の政策・姿勢に関するものであって、中国の政府首脳や共産党組織の上層部の政策や外交姿勢は別のアジェンダである点は留意しておかなくてはならない。

他方、国際開発金融秩序との関わりの中で、特に大きな問題は、債務問題への対応である。

欧米日の OECD / DAC（経済協力開発機構／開発援助委員会）を中核とする国際援助コミュニティでは、2000年に重債務貧困国（HIPC）に対してそれまでの債務を帳消しにし、その後の支援は主として無償援助の形態で行うようになった。ところが、そうした債務帳消しが行われた途上国の多くに対して、2000年以降、中国は多額の融資を供与しはじめた。その意味では、中国は HIPC に対する債務帳消しの国際的枠組みにフリーライドして自国の経済的利益を追求した形である。それはそうした途上国にとってもありがたい資金提供ではあったが、やがて「債務の罫」といわれるように債務が急速に拡大し、中国支援の大規模事業の融資資金の返済が困難になる事例が増えつつある。表1で示したように、中国による巨額の融資を原資とした巨大事業の将来の返済リスクを問題視した新政権により、事業の見直しあるいは縮小がなされた事例も少なからず生じている。

これは中国政府・国営企業にとっても悩ましい事態であり、部分的な債務の帳消しに応じざるを得なくなっている。しかし、中国政府は、多国間の協調した債務削減の枠組みには服せず、あくまで二国間のアドホックの対応をしてきた。最近では、スリランカで国際機関から融資を断られたハンバントタ港に対して中国は13億ドルの融資を供与し、金利の支払いが延滞すると債務を出資に振り替えることに合意し、港の運営権が99年間にわたり中国国有企業に渡った事例もある。

中国政府による無利子借款の最初の債務減免は2003年に生じたとされ、この年は合計105億元、すべてアフリカ諸国であった。こうした事例はその後毎年拡大し、2012年時点での承諾済み債務減免の累計額は838億元に達したとされる¹⁶。また、2017年の第7回中国・アフリカ協力フォーラム（FOCAC）に際しては、多くのアフリカ諸国に対して政府借款（商務部の無利子借款など）の帳消しに応じた¹⁷。（ただし、中国輸出入銀行や中国建設銀行などの政府系金融機関の融資は別¹⁸。）2018年9月の中国・アフリカ協力フォーラムではアフリカ諸国の債務持続性に配慮する旨の宣言が出され、エチオピア・ジブチ鉄道に対する融資の期間が10年から30年に延長されている。チャド、モザンビークに対する借款が債務再編されたという報告もある。

更に、2020年6月には、開発途上国でのコロナ禍の拡散に対応し、中国政府は、77の発展途上国・地域に対して債務返済の一時猶予措置をとること、および2020年末に満期を迎える中国政府の無利子貸付の返済免除を打ち出すことを表明した¹⁹。

世界銀行やパリクラブ（主要債権国会合）などのような伝統的に形成されてきた国際開発金融と債務問題への対応の国際的枠組みと協調し、多角的なルール作りの枠組みの中で中国に対する途上国の債務の問題を解決することを、中国自身の国益の観点からも真剣に検討せざるをえない状況になってきていると考えられる。

5. まとめ——日本はどう対応すべきか

(1) 国際基準としての「質の高いインフラ」を引き続き主張すべき

日本企業は開発途上国におけるインフラ建設において、急速に台頭してきた中国企業に価格だけでなく事業のスピードなどにおいても国際競争力を失いつつあることはすでに述べた通りである。日本政府は「質の高いインフラ」を主張して、日本企業のインフラ輸出においてその強みを生かそうとしているが、「質の高いインフラ」を声高に叫んでも日本企業の受注につながるわけではない。

むしろ、インフラ建設の国際ルールの普及と定着、すなわち、より良い開発を進める国際的取り組みを推進し支援する観点からこそ、こうした方針を堅持し、中国をもそうした国際的な基準に取り込む努力をすべきであろう。国際基準としての「質の高いインフラ」の普及・定着は国際的な共通利益かつ目標であり、入札の透明性、環境・社会セーフガードの順守、債務の持続性（経済性や開発効果）を個別事業において確保するだけでなく、当該国に適した質の高いインフラ事業が確保されるような国際的な枠組みを強化していく必要がある。

中国が主導して設立した AIIB は、国際的な開発銀行として世界銀行や ADB などとの協調融資を多く行ってきたことから、国際的な基準に則って進められてきたといつてよい。それに対して「一带一路」事業は、基本的に中国による二国間プロジェクトの集積である。一带一路は借り入れ国の企業や雇用に貢献しておらず中国企業と中国人労働者のみが利益を得ている、現地の環境を破壊している、債務返済を難しくしている、などの批判や警戒心が生まれている。国際金融ルールに精通した専門家である河合正弘は、「中国当局はそうした批判を真摯に受け止め、運営原則・方式を大きく改善すべきである。この事業を、開放性、透明性、持続可能性、多国間主義の指針の下で再構築していくことが欠かせず、そのことが一带一路構想を国際公共財に押し上げることにつながろう。」と指摘しているが、まさにその通りである²⁰。

(2) 債務問題対応の国際的枠組みへ中国を引き込む努力をすべき

中国の急速な経済的台頭が既存の国際開発金融の秩序にどのようなインパクトを与えつつあるのか、中国自身がこれまで欧米主導で形成されてきた国際秩序や国際的なルールに対してどのように対応しようとしているのかは、現在進行中の大きなテーマである。

2018年3月に開催された20カ国財務大臣・中央銀行総裁会議（いわゆるG20）の声明では、「低所得国における債務水準の上昇はこれらの国々の債務の脆弱性に関する懸念をもたらす」「債権国と債務国の両サイドにおいてより透明性を求める」「新興債権国の幅広い参加に向けてパリクラブが進める作業への支持を再確認する」「IMFと世銀の債務の透明性に向けた取り組みに期待する」旨が謳われている。

中国開発銀行と中国輸出入銀行の債権だけで、今やパリクラブのメンバーの有する約3,000億ドルのおよそ3分の2に相当する。巨大な債権国となった中国は、中国融資離れが起こらないようにするためにも、また、中国事業に対する国際的な評判を悪化させないためにも、途上国の抱える債務の再編についてグローバルなルールと歩調を揃えることは不可欠であろう。

他の主要債権国の場合には、先進国のみならずロシアやブラジルを含めパリクラブに加盟しており、債務救済や債務再編において、債権にかかる情報を提供する義務を負い、連帯原則を守り、個別債務再編交渉が禁止されている。中国はパリクラブの暫定メンバーとして議論には参加するが、正式メンバーの義務を負っていない。そのため、米国ブルッキングス研究所のD. ダラーは、パリクラブのメンバーシップを中国などの非OECD諸国にまで拡大すべきであると提言している（Chhabra et al., 2021: 290-291）。また、中国の融資に際しては、借り手が融資条件を公表しないようにする秘密保持条項や、中国の銀行が他の債権者よりも優遇される非公式な担保の取り決めなどがあるとされ、こうした行為は国際

的な債務削減にとって有害であり是正されなければならない。

日本としても、様々な機会をとらえて、中国に対して国際的な標準・ルールに従った行動をとるよう促していくことが必要である。中国は今や「責任ある大国」として、相応の役割を果たすべきべきであり、日本としても国際社会と密接に協力しながら、中国に対してそのような主張を行い、中国を国際的な枠組みに引き込む努力を強化すべきであろう。

— 注 —

- 1 A joint approach paper titled “From Billions to Trillions – Transforming Development Finance” for the conference of “Finance for Development 2015” in Addis Ababa.
- 2 日本政府「インフラシステム輸出戦略」改定（RIEF、2020-07-09）。
- 3 内閣官房副長官補室（2021）「インフラ海外展開に係る基礎資料」。なお、受注額にはインフラ関連の輸出額及び海外での事業投資による収入額等を含む。
- 4 優遇借款とは、開発途上国・地域に対する中国政府からの公的支援の性質を有する中長期低利の有償資金協力である。
- 5 中でも、2018年に出された二つの報告書が有名である。一つはハーバード大学ケネディスクールの調査報告書「借金外交（Debtbook Diplomacy）」であり（Paerker, 2018）、もう一つはワシントンのグローバル開発センター（CGD）が出した報告書である（Hurley, 2018）。
- 6 例えば、2020年5月にトランプ政権が連邦議会あてに送った「米国の中国に対する戦略的アプローチ（United States Strategic Approach to The People’s Republic of China）」と題する公式文書の中でも、中国の「略奪的な経済慣行（predatory economic practices）」に歯止めをかけることが謳われている。
- 7 本邦技術活用条件（STEP）の円借款とは、「インフラシステム輸出戦略（平成30年度改訂版）」において、競争力の向上等を図るべく制度改善を行ったもので、本制度により「我が国の優れた技術やノウハウを活用し、開発途上国への技術移転を通じて、我が国の『顔が見える援助』を促進する」ものとして日本企業タイドとされている円借款のことである。例えば、フィリピンに対しては、このSTEP円借款の枠組みを活用して、4000億円を超える円借款事業である「南北通勤鉄道延伸計画」（2018年交換公文締結）などを供与したが、フィリピンの中所得化に伴い、今後はこのSTEPの枠組みを使いにくくなることが予想されている。
- 8 例えば、東ティモールにおける唯一の円借款事業である「国道1号線改修事業」（2012年交換公文締結、約71億円）では、日本企業の応札はなく、中国企業が建設工事を受注した。
- 9 例えば、1990年代にはカンボジアへの主要援助国は日本と欧米諸国であったが、2000年代後半に中国の影響力が拡大するにつれ、与党であるカンボジア人民党のフン・セン首相は、人権問題で改善を求める国連機関やフン・セン一族の森林不法伐採を糾弾するNGOなどを追い出すような行動をとるようになった。また、政府による強引な土地の接収や汚職・腐敗の蔓延などを理由に、世銀のカンボジア政府に対する支援の一部が凍結される事態も生じた（稲田、2020: 177）。
- 10 こうした議論が現実に即した批判であるかについては詳細な検証が必要であり、カンボジアについては、2014年の論文で暫定的な整理と検討を行った（稲田、2014）。また、1990年代から2000年代まではカンボジアは国際援助協調のモデル国であったが、中国が最大援助国となった2010年代には、国際援助協調の枠組が崩れる一方、政治の権威主義化が進んだが、その相互関係についてより詳細に分析した（稲田、2022）。
- 11 急拡大する中国の対外経済協力とその「規範」の変容可能性については、以下の論文で、ミャンマー・ミソンダムスの事例を取り上げながら詳述した（稲田、2021）。
- 12 同上、30-38頁。
- 13 北野尚宏（早稲田大学理工学学術院教授）の研究会での報告より（専修大学社会科学研究所「中国の国際経済体制へのインパクト」研究会、2020年10月3日）。
- 14 「中国政府、海外での事業に対する環境保全指針を発表」『メコン河開発メールニュース』2013年5月9日。
- 15 「中国でも広がるか？ 開発金融での環境社会配慮」『ハフポスト』2018年9月27日。
- 16 前掲、北野尚宏教授の研究会での報告より。

- 17 具体的な対象国・金額は明らかではないが、例えば、2017年にスーダンに対して1億6千万ドルの債務帳消しに応じたとされる。一方、アンゴラの中国からの借款の大半は中国輸出入銀行や中国開発銀行の融資であるため、アンゴラの対中国債務の大半は減免されなかった。(2018年10月、アンゴラ財務省でのヒアリングにもとづく。)
- 18 商務部の管轄である無利子借款が債務減免(帳消し)に応じた事例があるのに対し、中国輸出入銀行・中国開発銀行の優遇借款に関しては減免に応じていないのは、前者の場合は、すでに予算支出済みであり、減免に際して新たな追加資金が不要で、会計上、減免分を無償援助の形で相殺できるのに対し、後者の場合、資金回収が前提とされており、減免となった場合は追加的な予算支出が必要であって、こうした会計上の扱いの違いがその対応の違いの背景にあるとの指摘がある。
- 19 「中国、77カ国・地域の債務返済を猶予」*Record China*, 2020年6月8日。「習近平国家主席、債務免除を含めたアフリカへの支援を表明」『JETRO ビジネス短信』、2020年6月24日。
- 20 河合正弘「一帯一路とユーラシア新秩序の可能性」(中国総合研究・さくらサイエンスセンター、2019:28)。

参考文献

[和文]

- 朝日新聞取材班(2019)『チャイナスタンダード——世界を席卷する中国式』朝日新聞出版。
- 稲田十一(2013)「中国の『四位一体』型の援助——アンゴラ・モデルの事例」、下村恭民・大橋英夫・日本国際問題研究所編『中国の対外援助』日本経済評論社。
- 稲田十一(2014)「新興ドナーとしての中国の台頭と東南アジアへの影響」、99 - 128頁、黒柳米司編『米中対峙時代のASEAN』(第3章)、明石書店。
- 稲田十一(2020)「ドナーとしての中国の台頭とそのインパクト——カンボジアとラオスの事例」、金子芳樹・山田満・吉野文雄編『一帯一路時代のASEAN——中国傾斜のなかで分裂・分断に向かうのか』(第7章)明石書店。
- 稲田十一(2021)「急拡大する中国の対外経済協力とその『規範』の変容可能性——ミャンマー・ミッドラムの事例を中心に」、専修大学社会科学研究所『社会科学年報』第55号。
- 稲田十一(2022)「カンボジア開発過程への中国の影響——国際援助協調の衰退と権威主義化の連動の分析」専修大学社会科学研究所『社会科学年報』第56号。
- 榎本俊一(2017)「中国の一帯一路構想は『相互繁栄』をもたらす新世界秩序か?」RIETI Policy Discussion Paper Series 17-P-021、経済産業研究所。
- 北野尚宏(2020)「中国の対外援助の現状と課題」川島真・21世紀政策研究所編『現代中国を読み解く三要素—経済・テクノロジー・国際関係』勁草書房。
- 交通経済研究所[2018]『運輸と経済』(特別号「一帯一路」をどう読み解くか?)12月号。
- 下村恭民・大橋英夫・日本国際問題研究所編(2013)『中国の対外援助』日本経済評論社。
- 下村恭民編(2006)『アジアのガバナンス』有斐閣。
- 末廣昭・大泉啓一郎・助川成也・布田功治・宮島良明(2011)『中国の対外膨張と大メコン圏(GMS)・CLMV』東京大学社会科学研究所。
- 中国総合研究・さくらサイエンスセンター(2019)『一帯一路の現況分析と戦略展望』科学技術振興機構。
- 野村総合研究所(2017)「インフラ輸出における日中の競合と補完」『知的資産創造』11月号。
- 廣野美和編(2021)『一帯一路は何をもたらしたのか』勁草書房。
- 町田一兵(2016)「アジアの国際交通インフラの開発と物流」平川・石川・山本・矢野・小原・小林(共編)『新・アジア経済論』文真堂。
- ミッシェル、セルジュ ブーレ、ミッシェル(中平信也訳)(2009)『アフリカを食い荒らす中国』河出書房新社。(Michel, Serge et Michel Beuret (2008), *La Chinafrique*, Grasset et Fasquelle.)
- ミラー、トム(田口末和訳)(2018)『中国の「一帯一路」構想の真相』原書房。
- ワンイーウェイ(川村明美訳)(2017)『「一帯一路」詳説』日本僑報社。

[英文]

Asian Development Bank (2017), *Meeting Infrastructure Needs*, ADB.

- AidData (2021), *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13427 Chinese development projects*, A Research Lab at William & Mary.
- Brautigam, Deborah (2009), *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press.
- Chhabra, Tarun, Rush Doshi, Ryan Hass, Emile Kimball (eds.) (2021), *Global China: Assessing China's Growing Role in the World*, Brookings Institution Press.
- Copper, John F. (2016), *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Volume I: Nature, Scope, and Origins*, Palgrave Macmillan US.
- Halper, Stephan (2010), *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model will Dominate the Twenty-first Century*, Basic Books. (ステファン・ハルパー著、園田茂人／加茂具樹訳 (2011) 『北京コンセンサス——中国流が世界を動かす?』岩波書店。)
- Hurley, John, Scott Morris, Gailyn Portelance (2018), *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*, CGD Policy paper 121.
- Ikenberry, G. John (2008), "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, Jan/Feb.
- Inada, Juichi, (2013), "Evaluating China's Quaternary Aid: The Case of Angola," in Shimomura Yasutami & Ohashi Hideo, *A Study of China's Aid*, Palgrave, pp.104-121.
- Institute of Development Studies (Sussex University) (2014), *China & International Development: Challenges & Opportunities*, *IDS Bulletin*, Vol. 45, No.4, June 2014.
- Leung, D., Zhao, Y., Ballesteros, A., & Hu, T. (2013), *Environmental and Social Policies in Overseas Investments: Progress and Challenges in China*.
- Li, Ruogu (2008), *Institutional Sustainability and Economic Development: Development Economics Based on Practices in China*, China Economic Publishing House.
- Moyo, Dambisa (2009), *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*, Penguin Books.
- Parker, Sam, Gabrielle Cheflitz (2018), *Debtbook Diplomacy: China's Strategic Leveraging of its Newfound Economic Influence and the Consequences for U.S. Foreign Policy*, Harvard Kennedy School.
- Ramo, Joshua Cooper (2004), *The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Centre.
- Sato, Jin, Hiroaki Shiga, Takaaki Kobayashi, Hisahiro Kondoh (2010), *How do "Emerging" Donors Differ from "Traditional" Donors?: An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia*, JICA Research Institute, March (Tokyo).
- Shambaugh, David (2014), *China Goes Global: The Partial power*, Oxford University Press. (デイビッド・シャンボー著、加藤祐子訳 (2015) 『中国：グローバル化の深層』朝日選書。)
- Shimomura, Yasutami, Hideo Ohashi (2013), *A Study of China's Foreign Aid*, Palgrave.
- Walker, Christopher, Jessica Ludwig (2017), "From Soft Power to Sharp Power: Rising Authoritarian Influence in the Democratic World," in *Sharp Power*, National Endowment for Democracy.
- Zhu, Xianghui (2019), "China's Mega-Projects in Myanmar: What Next?," *Perspective*, ISEAS (Institute of Southeast Asian Studies, Singapore), No. 84 10/17.

[中文]

- 中華人民共和國國務院報道弁公室 (2010) 『中国とアフリカの経済貿易協力』。
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室 (2011) 『中国的對外援助』。
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室 (2014) 『中国的對外援助』。

