

# Newsletter



Institute for International Monetary Affairs  
公益財団法人 国際通貨研究所

## 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～

国際大学 大学院国際関係学研究科 客員教授  
公益財団法人 国際通貨研究所 客員研究員  
湊 直信

[nminato@iuj.ac.jp](mailto:nminato@iuj.ac.jp)

#### 1. はじめに

アジアのインフラ需要に応え、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。中国が主に資金を提供して、本部は北京に、総裁は中国人が予定されている。同時期に、中国政府は新シルクロード構想「一带一路」構想も発表しており、アジア、欧州、アフリカと海洋における経済圏との連携も注目される。「一带一路」とは、中国から中央アジア、ロシア、バルト海を経由して欧州につながる陸上ルート（一带）と、中国から東南アジア、南アジアを経由してインド洋を通じて欧州につながる海のシルクロード（一路）を指している。AIIB は、これらアジアの陸路や海路を含むインフラ整備に資金を供給することを目的とするものと思われる。当初、西側先進国は参加に慎重であったが、英国をはじめとしヨーロッパの主要国が参加を表明し、中国財務省は創設メンバーを 57 カ国（域内 37 カ国、域外 20 カ国）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とはなっていない。アジア開発銀行（ADB）や世界銀行も協力の検討を行っている。

この AIIB に対しては、様々な見方がある。例えば、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、国際通貨基金（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の意見である。中国が AIIB を外交上に活用する可能性の指摘もある。また、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。

河合正弘はビジョン・理念、ガバナンス、融資政策・条件、ドナー（資金提供者）間の協調において大きな問題があると指摘している<sup>1</sup>。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。英国等は自ら参加することにより、機関のガバナンスを内部から確保しようとするものだと思われる。日本と米国は3月末に設定された期限には参加を見合わせたが、日本は中国と協議をはじめている。AIIB のガバナンスに関する危惧は一例であり、新興国が国際的な金融制度や金融機関を創設する場合には常に直面する課題であると思われる。近い将来に予定されている BRICS 銀行も同様の課題を持つと思われる。

本稿では、いわゆる新興国が示す高い経済成長を含む経済開発に比べて、ミレニアム開発目標（MDGs）に設定された保健サービス、初等教育等を含む社会開発の改善はある程度進展しているが、政治・ガバナンス開発の進展が大きく遅れていることの影響に焦点を当て、ガバナンスの弱さが金融制度、金融政策、金融機関に与える影響について AIIB を例にとって検討したい。

## 2. 新興国の経済開発、社会開発、政治・ガバナンス開発の現況

20 カ国・地域（G20）に含まれる新興国は、他の新興国や一般の開発途上国に比して、経済的、政治的な影響力が大きく、特に金融セクターにおける影響力が年々拡大しているために、ここでは G20 に含まれる新興国を対象に論じたい。G20 は主要国首脳会議 G8 の 8 カ国、欧州連合（EU）、新興経済国 11 カ国の計 20 カ国から構成されている。この中で、IMF の分類では先進国は米国、英国、フランス、ドイツ、日本、イタリア、カナダ、韓国、オーストラリア及び EU であり、開発途上国はロシア、中華人民共和国、インド、ブラジル、メキシコ、南アフリカ、インドネシア、サウジアラビア、トルコ、アルゼンチンの 10 カ国である。

---

<sup>1</sup> 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

これら新興国の経済力は非常に大きく、個々の国の GDP（購買力平価ベース、2013年）の順位を見ると中華人民共和国2位、インド3位、ロシア6位、ブラジル7位、インドネシア9位、メキシコ11位、サウジアラビア14位、トルコ17位、アルゼンチン23位、南アフリカ29位となっており、G20の新興国の経済的な影響力は先進国グループに匹敵する規模に拡大している。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国連開発計画（UNDP）の人間開発指標を見る限り、サウジアラビアが最上位で34位、最下位はインドで135位であり、経済力に比べると未だに水準は高いとはいえない。

更に、以下ではガバナンスに関しても各国の状況を検討していきたい。グローバルガバナンス指標とは、世界銀行研究所が毎年発表しているガバナンスを表す指標である。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。

表1 グローバルガバナンス指標と内容

指標内容	説明
国民の声（発信力）と説明責任 Voice and Accountability	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
政治的安定と暴力の不在 Political Stability and Absence of Violence	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
政府の有効性 Government Effectiveness	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
規制の質 Regulatory Quality	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
法の支配	公共政策に携わる者が社会の法にどれだけ信頼を

Rule of Law	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
汚職の抑制 Control of Corruption	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

(出所) Worldwide Governance Indicators、World Bank Institute

開発途上国 10 カ国について、グローバルガバナンス指標から見た各国のガバナンスの状況、GDP（購買力平価ベース）による経済力、平均余命、教育、所得指数の複合統計である UNDP の人間開発指標のレベルを見てみよう。

表 2 開発途上国 10 カ国の各指標・指数の比較

	ガバナンスの状況						GDP(購買力平価ベース)		人間開発 指数 順位 (2013)
	国民の声 (発言力)と 説明責任	政治的安 定と暴力 の不在	政府の有 効性	規制の質	法の支配	汚職の抑 制	10 億 US ド ル	順位	
中華人民共和国	5.21	27.1	54.07	42.8	39.81	46.89	16,149.09	2	0.719 91
インドネシア	48.82	28.91	45.45	46.41	36.94	31.58	2,388.95	9	0.684 108
インド	61.14	12.32	47.37	33.97	52.61	35.89	6,715.97	3	0.586 135
サウジアラビア	2.84	33.65	57.42	55.02	60.66	58.37	1,553.06	14	0.836 34
トルコ	40.76	11.85	65.55	65.07	55.92	61.72	1,443.53	17	0.759 69
ロシア	18.96	22.27	43.06	37.32	24.64	16.75	3,491.62	6	0.778 57
南アフリカ	65.40	44.08	66.51	64.11	57.82	54.55	662.62	29	0.658 118
メキシコ	53.55	22.75	63.16	66.99	35.07	39.23	2,058.90	11	0.756 71
ブラジル	58.77	36.97	51.20	54.55	52.13	55.02	3,012.88	7	0.744 79

アルゼンチン	56.40	48.82	44.50	17.70	28.44	40.67	927.88	23	0.808 49
--------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------	----	-------------

\* グローバルガバナンス指数は 2013 年のランク下位からの% (最上位 100%)、GDP (購買力平価ベース) は上からの順位、人間開発指数は上からの順位

(出所) Worldwide Governance Indicators、World Bank Institute、World Economic Data Outlook Databases、IMF (<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>)、人間開発報告書 2014、UNDP を基に作成

表 2 のデータを見る限り、G20 の新興 10 カ国のガバナンスの状況は国により多様であるが、総じて世界のリーダーとなるにはふさわしくないレベルに留まっている。

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% 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。「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。

インドネシアは「政治的安定と暴力の不在」は下から 28.91%、「汚職の抑制」は 31.58% である。インドも「政治的安定と暴力の不在」は下から 12.32% であり、サウジアラビアは「国民の声 (発信力) と説明責任」は 2.84% と非常に低い。トルコは「政治的安定と暴力の不在」が 11.85% であり、ロシアは「汚職の抑制」が 16.75%、「国民の声 (発信力) と説明責任」が 18.96%、「政治的安定と暴力の不在」が 22.27% である。南アフリカは比較的良いが、それでも「政治的安定と暴力の不在」は 44.08% である。メキシコは「政治的安定と暴力の不在」が 22.75%、「法の支配」が 35.07% である。ブラジルは「政治的安定と暴力の不在」が 36.97% であり、アルゼンチンは「規制の質」が 17.70%、「法の支配」が 28.44% である。

このように G20 の新興国は経済力や資金力が非常に大きい反面、ガバナンスのレベルは相対的に低い項目も多く、大きなギャップを抱えている。新興国が開発途上国に金融、投資、援助等を通じて影響を与える際に、このような本国における低いガバナンスの状況が様々な形で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、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

めるのは難しくなる。国内で意思決定の透明性が確保されていない場合に、海外で実施されるプロジェクトにおいて意思決定を透明化するという動機は働かない。本国で汚職がまん延している場合に、その慣習を海外まで持ち出す等々である。

実際、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）においては、OECD/DAC に加盟していない中国等の新興援助国の実施している援助について様々な問題が指摘され、議論が展開されてきた。その後、中国と OECD/DAC は共同研究も行っている。中国国内の経済変容の貧困削減への貢献や、アフリカの人々の参加を得て機能している経済や国家をテーマに議論されている<sup>2</sup>。

### 3. インフラ投資銀行のガバナンスとマネジメント

上記に述べたことと同様に、金融機関はそれが所在する国や、主導する国のガバナンスの影響を強く受ける。AIIB は中国国内に設立され、トップも中国人になる予定であり、中国の弱いガバナンスの影響を受け、組織自体にもガバナンスの問題を抱える可能性が大きい。また、開発途上国、新興国が中心となる制度、組織の場合、資金の規模は確保できるものの、ガバナンスに関しては本国のガバナンスレベルに比較して画期的に高いガバナンスを構築することは非常に困難である。一方で、融資を受ける開発途上国から見れば、AIIB の提示するかもしれない世銀や ADB に比べると低い融資条件は歓迎されるかもしれない。

欧米諸国の懸念は、弱いガバナンスを持つ AIIB が、こうして開発途上国に悪い影響を及ぼすことである。

更にガバナンスから派生する問題として、プロジェクトの質とマネジメントの問題がある。一般に、開発途上国のインフラプロジェクトに融資する場合にはプロジェクトの運営管理には高い知識と経験を要する。プロジェクトの計画には、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、自立発展性の評価 5 項目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。妥当性とは、そもそも現地のニーズに合致しているのか、現地政府の開発政策と一致しているのかなどであり、有効性はプロジェクトの活動、成果、プロジェクト目標に至る論理的な整合性を判断する。効率性はプロジェクトが生み出す成果と必要とする投入（人、物、金のインプット）を比較して分析するという、費用便益分析に似た考え方である。インパクトには地域経済の活性化、生産量や貿易量の増加といった予期されるイ

---

<sup>2</sup> OECD.DAC “International Poverty Reduction Center in China, Economic Transformation and Poverty Reduction” 2009 年

ンパクトもあるが、人権や環境への負の効果、住民移転、地域の民族間の摩擦の増加といった負のインパクトも考えなければならない。自立発展性はプロジェクトの活動が終了してインフラ設備が整った後の活動や成果の持続性を問題にするが、この持続性を確保するには、組織制度面、財政経済面、社会文化面、環境的視点、技術面、現地の中央地方政府の政策面といった多様な視点から検討、確認をしなければならない。

原資が融資である以上、債務国は返済する義務がある。プロジェクトレベルで見れば、インフラ・プロジェクトの工事期間が終了しインフラが完成した後も、維持管理費用、必要な活動を持続する費用は必要である。また、インフラといっても道路、鉄道、空港、港湾、電力、水道、橋梁、灌漑等、多様である。収入面ではインフラ使用者から徴収する収入、あるいは公的サービスを提供することにより中央政府または地方政府からの予算が充てられる。例えば、電力や水道は使用者から料金を徴収できるが、道路や橋梁は使用者から料金を徴収することが困難な場合が多い。中央及び地方政府が予算を捻出することを想定する場合も多い。考え方を単純化すれば、この収入＋予算－費用が正であれば黒字になり持続性が出てくるが、負になると、プロジェクトの採算性が悪化し、債務は不良債務になる可能性もある。マクロレベルで見れば、借入国はインフラプロジェクトの実施により経済波及効果が働き、経済が活性化することにより歳入が増加し、それが返済資金に充当される。作られたインフラの乗数効果が小さいと、十分な歳入がなく、国家が債務を返済できないことにもなる。プロジェクトや借入国が返済できない場合には、融資する金融機関の財務内容を悪化させることになる。日本の円借款の経験からも、融資によるインフラプロジェクトは財務面での持続性には特に注意を払う必要がある<sup>3</sup>。このプロジェクトの運営管理には専門的な知識や、同様の地域や分野の経験を持った有能な人材を必要としている。

#### 4. 独立、中立の評価体制の必要性

今後 AIIB の理念、規則、体制、組織、責任と権限等が議論されて決められていくであろうが、上記のように制度・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、中立で独立し、十分な権限を持った評価部門が必要不可欠であろう。AIIB が設立後打ち出す融資政策やプロジェクトの実施について、中立的な立場から適

---

<sup>3</sup> JICA、システム科学コンサルタンツ株式会社『テーマ別評価「開発効果の持続性確保のための途上国政府による公共財政管理に向けての考察」報告書』JICA、2014年1月

切な基準で評価を行うことが必要である。一般に、プロジェクトにおいては計画時に事前評価、プロジェクトの実施の途中で中間評価、プロジェクトの終了間際に終了時評価、プロジェクト終了後 2～3 年経てから事後評価が行われる。それぞれの時点で評価を行い、外部の評価者から問題点が指摘されると解決策が検討され、実施者にフィードバックされる。

既存の国際機関、OECD/DAC に加盟している国の援助機関では評価体制は整っているが、中国は国内の行政サービスにもほとんど評価は行われておらず、評価に関する知識、経験、人材、文化は乏しいと思われる。他方、日本は ODA が始まった 1960 年代からその評価業務も始まり、1990 年代に入ってより客観的な評価を行うために OECD/DAC の推奨する評価 5 項目を導入している。また、2000 年には日本評価学会も設立され、かなりの数の評価専門家が育成されてきた。国内の行政に関しても 2001 年に政策評価制度が導入され、2002 年に評価法が施行された。つまり、日本は様々な形で評価を積極的に活用してきた実績があるため、もし日本が AIIB に参加するならば、評価を通じてガバナンスやプロジェクトの質の向上に役割を果たすことは可能である。適正に評価活動が行われれば、透明性の向上、判断基準の正否、手続きへの準拠、政治的に利用されることを防ぐなどの効果があり、ガバナンスの向上に資すると思われる。一般的に、一国のガバナンスの状況を外から改善するのは、内政干渉との批判もあり大変に難しいが、評価制度の導入は地味で目立たないながらも、一步一步着実にガバナンスの状況を改善していくことにつながる。特に重要なことは形式的な評価ではなく実質的な評価を行うことである。従って、組織的な体制や、組織図、責任と権限を定める時に評価部門を独立させ、十分な責任と権限を持たせることが必要不可欠である。

## 5. まとめ

G20 の新興国の経済力は、金融や投資の側面から大きな注目を浴びてきた。しかし、ガバナンス面を見ると、他の開発途上国と同様に決して高いレベルではない。一般に、開発途上国は経済規模も小さく、他国への影響力も小さいため、低いガバナンスの問題は国内に限られてきた。しかし、G20 の新興国は大きな対外影響力を持つに至り、低いガバナンスの負の効果が問題視されるようになった。AIIB の課題もその一例であると思われる。

中国をはじめとした新興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、新興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。新興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。ガバナンスのレベルの高い先進国の協力が必要不可欠であろう。新興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されて、新たな機関としての効果が発揮されると思う。西側先進国の中で最初に参加を表明したのは英国であり、経済的な実利性を優先したともいえる。一方、英国政府によれば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いる<sup>4</sup>。

日本は JICA で円借款を扱い、ADB や世銀にも出資しており、ローンプロジェクトの経験も豊富である。また、現在の中国の援助には経済動機、インフラ分野、プロジェクト型、有償資金協力、タイド等の特徴において 1970 年代の日本の援助に類似した部分も多く<sup>5</sup>、日本は評価に関しては長年の知識、経験、人材も有している。日本が AIIB への参加の有無に関わらず、AIIB のガバナンスとマネジメントの向上に大きな役割を果たすことは可能であると思われる。

ガバナンスの確保された AIIB であれば、既存の国際金融機関や二国間援助機関との補完的な協力関係も可能であろう。国際金融機関の過当競争は避ける必要がある。アジア地域に旺盛なインフラ需要があるとはいえ、過剰な資金供給があれば相対的に採算の悪い案件にも融資が実行され、返済できないどころか国家の財政破綻にもつながるからである。AIIB の設立議論は慎重さが求められるが、この慎重さゆえに、高いガバナンス水準の達成に貢献しうる国際機関の運営に経験豊富な知見の積極的関与が求められる。

---

<sup>4</sup> 英国財務省、2015 年 3 月 12 日発表

<sup>5</sup> 小林誉明『中国援助に関する「通説」の再検討—伝統ドナーからの乖離と途上国への開発効果』国際問題研究所「中国の対外援助」第二章、2012 年

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様御自身でご判断下さいますよう、宜しく願い申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。

Copyright 2015 Institute for International Monetary Affairs (公益財団法人 国際通貨研究所)

All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.

Address: 3-2, Nihombashi Hongokucho 1-chome, Chuo-ku, Tokyo 103-0021, Japan

Telephone: 81-3-3245-6934, Facsimile: 81-3-3231-5422

〒103-0021 東京都中央区日本橋本石町 1-3-2

電話 : 03-3245-6934 (代) ファックス : 03-3231-5422

e-mail: [admin@iima.or.jp](mailto:admin@iima.or.jp)

URL: <http://www.iima.or.jp>