

# 中国「一帯一路」のASEAN展開 メコンで進捗もインフラ開放性や財政健全性に課題

アジア調査部 首席主任研究員

酒向 浩二

03-3591-1375

koji.sako@mizuho-ri.co.jp

- 2013年に中国が「一帯一路」構想を打ち出してから4年が経過し、2017年の「一帯一路」国際フォーラムでは多くのインフラプロジェクトが中国とASEAN諸国間で署名された
- ASEANにおける「一帯一路」プロジェクトの進捗に着目すると、ラオス・タイの高速鉄道、カンボジアの工業団地開発など、政府が強大な権限を行使するメコン地域で進捗が目立つ
- もっとも、メコン地域ではインフラの開放性、透明性、経済性、財政の健全性が犠牲になっている面があり、債務過大などの問題が浮上。日本の参画による開放性や財政の健全性向上が期待される

## 1. ASEANで始動する中国「一帯一路」

2013年にユーラシア大陸の広域インフラ整備などを進める中国の「一帯一路」構想が打ち出されてから4年超が経過し、構想の対象地域に含まれるASEANにおいても、徐々にインフラプロジェクトが具体化してきている。みずほ総合研究所が毎年実施しているアジアビジネスアンケート調査<sup>1</sup>では、近年、日本企業は海外展開先としてASEANを最重視しており、このASEANに対して中国が「一帯一路」構想の下でどのようにアプローチを強化しているかは、日本企業にとっても関心の高い事項と考えられる。

さらに、2017年11月にベトナムで開催されたアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議で習近平国家主席と会談した安倍首相が「一帯一路については、インフラの開放性、透明性、経済性、財政の健全性（以下、開放性、透明性、経済性、健全性）など、国際社会共通の考え方を十分に取り入れることで、地域と世界の平和と繁栄に前向きに貢献していくことを期待している」と条件付きながら「一帯一路」を巡る日中の協力に言及するなど、ASEANは日中の第三国協力の舞台としても着目されつつある。そこで本稿では、中国の「一帯一路」に係る最近の対ASEANアプローチの現状、インフラプロジェクトの進展ぶりとその要因を確認したうえで、日中協力への示唆についても探ることとしたい。

「一帯一路」構想に係るインフラプロジェクトの具体的な動きは、2017年5月に北京で開催され、ASEAN諸国の首脳も揃って参加した「一帯一路」国際フォーラムの成果からうかがい知ることができる。当フォーラムは、第一回「一帯一路」首脳会議としての意味合いを持ち、今後2年毎に開催される予定となっている。その成果をみると、高速鉄道、工業団地、港湾、電力、空港拡張などのインフラ関連や製造業の生産能力増強面などのプロジェクトが中国とASEAN諸国間で署名されている（図表1）。

このなかでも、優先度の高い大型プロジェクトとして、まずは高速鉄道が挙げられよう。中国は、同国南部の雲南省から、ラオス、タイ、マレーシアを経由してシンガポールまで連結する壮大な構想を描いている。続いて、工業団地が挙げられよう。中国は「一带一路」を推進するにあたって、沿線各国の主に深海港周辺に「海外経済貿易協力区」と称される工業団地を建設し、中国企業の進出の際の受け皿として機能させていく考えを示している。これらの案件は、中国企業主導で進められていく可能性が高いと考えられる。

図表1 「一带一路」国際協力フォーラムの成果（ASEAN 関連を抜粋）

1. 政策面の意思疎通の緊密化	
「一带一路」協力に関する政府間了解覚書	中国、シンガポール、ミャンマー、マレーシア各政府
「一带一路」共同建設に関する政府間2国間協力計画	中国、ラオス、カンボジア各政府
2. プロジェクト協力の深化	
政府間原子力平和利用協定	中国、タイ
水資源分野の了解覚書	中国、マレーシア
インフラ分野の協力強化に関する了解覚書	中国商務部、カンボジア公共事業・運輸省
「一带一路」交通輸送の協力文書	中国交通部、カンボジア・ミャンマー関連部門
中国・カンボジア協同海洋観測所の設置に関する議定書	中国国家海洋局、カンボジア環境省
ジャカルタ～バンドン高速鉄道プロジェクトの融資取り決め	中国国家開発銀行、インドネシア中国高速鉄道有限公司
港湾、電力、工業団地などの分野におけるインフラ融資協力取り決め	中国国家開発銀行、ラオスの関連機関
道路プロジェクトに関する借款取決め	中国国家開発銀行、カンボジア財務省
軽軌道プロジェクトに関する借款取決め	中国国家開発銀行、ベトナム財務省
空港拡張・改修プロジェクトに関する借款取決め	中国国家開発銀行、ミャンマー・ヤンゴン航空会社
3. 産業投資の拡大、貿易円滑化の実現	
経済・貿易協力取り決め	中国、ベトナム、カンボジア、ラオス、フィリピン、インドネシア、ミャンマー各政府
中国・ミャンマー国境経済協力区の建設に関する了解覚書	中国商務部、ミャンマー商業省
標準化協力の強化、「一带一路」建設の後押しに関する協働イニシアティブ	カンボジア、マレーシア
電子商取引に関する了解覚書	中国商務部、ベトナム商工省
工業団地、送電・変電、風力発電、ダム、衛星、油圧プレス機工場などのプロジェクトの借款取決め	中国輸出入銀行、カンボジア、ラオス各財務省
融資与信枠に関する戦略協力枠組み取決め	中国輸出入銀行、フィリピン・メトロバンクおよび信託会社
化学工業、冶金、石油化学などの分野での生産能力協力に関する融資協力取り決め	中国国家開発銀行、インドネシア、マレーシアの関係機関

(資料) 中国外交部 (2017年5月16日)

## 2. ASEANにおける「一帯一路」の展開 その①：進展ケースとその要因

これらの大型プロジェクトには、進展している国と停滞している国があるが、まずはプロジェクトが進展している国を確認して、その要因に着目する。

### (1) ラオス：高速鉄道建設が着工

中国主導の高速鉄道プロジェクトとして2016年末に先陣を切って着工されたのが、中国南部の雲南省とラオスを結ぶ高速鉄道である。2021年の開通を目指している。中国は雲南省からシンガポールまで接続する構想の実現に向けた一歩として、先行して中国からつながる最初の417kmの起点工事に取り掛かるとみられる（図表2）。

総工費は約60億ドル（約6,600億円）の予定で、中国とラオスの協議は時間を要したが、結局中国側が7割・ラオス側が3割を負担することで決着<sup>2</sup>した。ラオスは、ASEAN唯一の内陸国である。そのため、陸の孤島を回避するためにも国境を接する中国の「一帯一路」計画に対する期待は高い。高速鉄道が開通すれば、中国国境からラオスの首都ビエンチャンまでの移動時間は、約16時間から約3時間に短縮される。2017年5月には、習近平国家主席とラオスのブンニャン国家主席が北京で会談し、中国・ラオス共同声明を発表し「一帯一路」の推進で一致した。ブンニャン主席は「「一帯一路」の枠組での大型事業協力の推進を加速し、国際・地域問題の協調を緊密化し両国及び地域の人々に幸福をもたらしたい<sup>3</sup>と述べている。

図表2 ラオス・タイ・カンボジアにおけるプロジェクト



(資料) 外務省地図より、みずほ総合研究所作成

### (2) タイ：高速鉄道建設の一部区間が着工

ラオスにおける着工から1年後となる2017年末、タイにおいてもラオス国境までの高速鉄道が始まり、タイ東部のナコンラチャマからバンコクまでの253kmの先端部が着工された。当初は、中国・タイで

分担する予定であったが条件が折り合わずタイの単独出資に切り替わった。そのため、開発資金上の制約<sup>4</sup>から、中間地点となるナコンラチャマからラオス国境のノンカイまでの着工時期に関しては未定となっている。

ラオスと異なり、タイにおいては中国の資金負担が見送られたことなどから計画は道半ばであるが、2014年のクーデターで政権を掌握したタイの軍政は中国主導の高速鉄道プロジェクトを日本主導の高速鉄道プロジェクトとして計画されているバンコク・チェンマイ間と並行させつつも、先行して着工させており、「一带一路」がタイにおいて動き始めたとはいえそうである。

### **(3) カンボジア：「海外経済貿易協力区」を拡張**

中国は、「一带一路」を推進していくにあたって、前述の通り「海外経済貿易協力区」を建設していく考えを示している。カンボジアにおいてこの役割を担っているのが「シアヌークビル経済特別区 (SEZ)」であり、2008年に江蘇省無錫市の企業（紅豆集団、無錫華泰集団）とカンボジアの企業（カンボジア国際投資開発集団）により開発され、既に中国企業を中心に100社超が入居している。

「一带一路」の進展以降、この「シアヌークビル SEZ」を新たな都市に発展させようという構想が動き始めている。2017年2月に「カンボジア・シアヌークビル SEZ の産業・都市融合計画討論会」が江蘇省無錫市で開催され、中国の広東省深セン市をモデルとして、今後、入居企業を300社まで拡大するとともに、住宅や病院などの生活施設を充実させ、8万～10万人規模の都市をつくり上げる方針が打ち出された<sup>5</sup>。その後、SEZの拡張工事は加速しており、「シアヌークビル SEZ」は、中国とカンボジアの関係深化の象徴しても取り扱われるようになってきている。さらに、シアヌークビルと首都プノンペンを結ぶ中国主導の高速鉄道も計画<sup>6</sup>されている。

なお、同地区で港湾の隣接地に「シアヌークビル『港』SEZ」の開発も日本主導で進められており、2012年に完成した。2016年には、同SEZを運営するシアヌークビル港湾公社が株式を上場、その際、日本の国際協力機構(JICA)が出資し13.5%の株式を保有しているが、まだ少数の日系企業が入居するにとどまっている。

### **(4) プロジェクトが進展している要因**

これらのメコン3カ国において、「一带一路」に係る大型プロジェクトが進捗し始めているのには共通要因がある。ラオスは社会主義体制、タイは軍政<sup>7</sup>、カンボジアは30年に亘りフン・セン政権が続いており、いずれも政府の権限が強大であるという点である。

インフラプロジェクトの計画段階において、一般的には「開放性、透明性、経済性、健全性」の入念な検証が不可欠だが、メコン地域においては、十分な検証を経ずに政府が着工に踏み切り、まずは完工させることを優先させようとする傾向がうかがえる。メコン諸国は、土地収用制度なども含めて中国とは制度・政策の類似性が高く、中国主導のプロジェクトを受け入れ易い土壌があることも進捗を後押ししているといえそうである。

さらに、ラオスにおける高速鉄道のように中国が建設資金を負担しているケースでは進捗が早いといえよう。

### 3. ASEANにおける「一帯一路」の展開 その②：停滞ケースとその要因

次に、「一帯一路」プロジェクトが停滞しているケースをみってみる。

#### (1) インドネシア：高速鉄道建設が大幅遅延

インドネシアにおけるジャカルタ・バンドン（インドネシア第三の主要都市）間的高速鉄道は、「一帯一路」を代表するプロジェクトの一つとして、2014年に発足したジョコ政権にとって、新政権の目玉として期待された大型プロジェクトであった。2015年に、インドネシア政府の財政支出や政府保証を必要とした日本の新幹線方式との競合の末、財政支出や政府保証を必要としないという破格の条件を提示した中国が落札し、2016年1月に工事が始まった。

当初計画では、ジョコ政権の再選に期待がかかる次期大統領選と重なる2019年には運行を開始する予定であったが、工事は大幅に遅れている。背景には土地収用の遅れがある。土地収用が半分程度しか進んでいないうえに、地価の上昇で工費もまた膨らんでいる。

「一帯一路」国際フォーラムにおいてプロジェクト融資は調印されているものの（前掲図表1、融資額45億ドル（約5,000億円）で総工費額の約75%に相当）、そのためには土地収用が完了していることが条件となっていることもプロジェクトの進捗を遅らせているようである。計画は修正され、運行速度を抑えたうえで駅数を少なくし、運行時期を1年遅らせることになったものの（図表3）、進捗の遅れを取り戻すことは適わなかった。

バンドンからさらに東に伸長する計画はあるものの、インドネシア国内には、「わずか140～150kmの距離に高速鉄道を敷設する必要があるのか」という厳しい声が主要閣僚からも上がるようになっている<sup>8</sup>。2018年5月に、中国の李克強首相がインドネシアを訪問し、ジョコ大統領と会談した。ジョコ大統領は、「インドネシアはジャカルタとバンドンを結ぶ高速鉄道プロジェクトを加速的に推進し、できるだけ早く全線の工事が着工するよう確保したい」と述べているものの、今後の進捗が懸念される状況は続いている。

図表3 ジャカルタ・バンドン間高速鉄道

	距離	駅数	運行速度	建設時期/開通時期	中国・インドネシア出資比率	工費
当初案 (2015)	150.5km	8カ所	350- 380km/h	2016-2018年 /2019年	中国40%・インドネシア60%	55億ドル
修正案 (2017)	142.3km	4カ所	250km/h	2017-2019年 /2020年	中国90%・インドネシア10%	60億ドル

(資料) Siwage Dharma Negara and Leo Suryadinata 「Jakarta-Bandung High Speed Rail Project: Little Progress, Many Challenges」  
(4 January 2018)

#### (2) マレーシア：東海岸鉄道・高速鉄道建設が白紙

マレーシアにおいては、ナジブ前政権が中国と友好な関係を築いていた。鉄道では、開発の遅れた東海岸で敷設する計画が中国主導で進んでいた。人口が少ない地域が多いことから経済効果には疑問の声は出ていたが、東海岸鉄道は2017年8月に着工された。クアラルンプール・シンガポール間的高速

鉄道は、人口規模の大きな都市間（首都クアラルンプールおよび周辺地域にマレーシアの全人口の約4分の1が集中）を1時間半で結ぶ計画で、こちらは高い経済効果が期待されているが、日本と中国<sup>9</sup>が入札を巡って競合する状況にあった（図表4）。

しかしながら、2018年5月の総選挙で、事前の与党連合有利の観測を覆して、マハティール氏を首相候補に掲げた野党連合の希望連盟が勝利して新政権が発足すると、マハティール氏は政府債務の拡大懸念や、プロジェクトに係る中国からの労働力流入はマレーシア国内に利益をもたらさないことなどの理由から大型プロジェクトを全面的に見直し、東海岸鉄道は中止を決定、高速鉄道も中止の意図を表明した。政権交代によって、マレーシアにおける「一带一路」は一旦後退となった。同時に、日本も新幹線方式の採用働きかけを再検討せざるを得なくなっている。

図表4 マレーシア東海岸鉄道、マレーシア・シンガポール高速鉄道計画



（資料）外務省地図より、みずほ総合研究所作成

### （3）プロジェクトが停滞している要因

この2カ国において「一带一路」に係る大型プロジェクトが停滞している要因としては、一旦政府がプロジェクトの着工に踏み切るも、早々にプロジェクト進捗の遅れや採算性への懸念が顕在化し、それによってプロジェクト中断を余儀なくされていることがある。

インドネシアにおいては、発足間もないジョコ政権が、財政負担を伴う日本の提案を退けて財政負担を伴わないという中国の大胆かつ迅速な提案を受け入れて着工に踏み切った。しかしながら、2012年に制定された同国の土地収用法では所有者と事業主体との間の合意形成期間に最長 583 日間を認めていることもあって、中国やメコン圏のように土地収用が迅速には進まず、その結果融資実行も遅れ、2019年の再選時の目玉になるどころか足を引っ張りかねない事態となっている。

マレーシアにおいては、ナジブ前政権下で「開放性、透明性、経済性、健全性」よりも、完工を優先させて中国主導の大型プロジェクトを進めつつあったが、マハティール氏への政権交代により、原理・原則に立ち返って、プロジェクトの有効性が問われることとなった。

メコン諸国に比べると、インドネシア・マレーシアは中国との制度・政策面でのかい離は大きい。そのため、中国のインフラプロジェクトの手法がそのままでは導入しにくく、両者の制度・政策面での調整が必要となるが、事後の調整は思いの外難航していることが、プロジェクト全体を停滞させている面もあるといえよう。

#### 4. メコン地域でも早晩「開放性、透明性、経済性、健全性」が求められることに

中国「一帯一路」プロジェクトのASEANにおける進展ぶりを、主にプロジェクトの代表事例として高速鉄道や工業団地などをみてきた。メコン地域では、高速鉄道プロジェクト建設が進捗しつつある一方で、インドネシアでは工事は停滞、マレーシアでは一旦後退となっている。

「一帯一路」に係るプロジェクトが進捗している国でも留意すべき事象はある。対中債務の拡大である。米国在ワシントンのシンクタンクである国際開発センター (CGD:Center for Global Development) は、対中債務の「特に過大な国」として8カ国、「過大な国」として15カ国を指摘しており、前者にはラオス<sup>10</sup>、後者にはカンボジア<sup>11</sup>が含まれる (図表5)。

ラオスにおいては、高速鉄道の財政負担が過大であることが主因と考えられる。中国が建設コストの7割を負担するとはいえ、ラオスの財政負担は重い。カンボジアにおいても、工業団地や鉄道など各種のインフラプロジェクトにおいて財政負担が増していることが主因と考えられる。ラオス・カンボジアは、ASEANの中でも「下位の中所得国」であり、共に名目GDPは隣国タイの20分の1以下に過ぎず、「一帯一路」に係るインフラプロジェクトが、経済力の「身の丈」を超えたプロジェクトとなることが懸念されているといえるだろう。

インドネシア・マレーシアにおいては、プロジェクトの着工から間もなく「開放性、透明性、経済性、健全性」問題が露呈しており、序盤でプロジェクトが暗礁に乗り上げている。これに対して、メコン地域においては、政府の権限が強く、土地収用に係る権利関係・制度が中国と類似しているためプロジェクトの進捗は速いが、「開放性、透明性、経済性、健全性」はないがしろにされている懸念は拭えない。そのために、CGDの指摘は、プロジェクトの終盤に、巨額の対中債務という形でリスクが顕在化する懸念があることを示唆している。対中債務を返済できなければ、プロジェクト権益は中国側に取得され、メコン諸国がその運用メリットを享受できなくなる懸念もあろう。

図表5 「一帯一路」に係る対中債務リスクの高さが指摘される国

① 特に過大な国

ジブチ	キルギス	ラオス	モルディブ
モンゴル	モンテネグロ	パキスタン	タジキスタン

② 過大な国

アフガニスタン	アルバニア	アルメニア	ベラルーシ
ブータン	ボスニア・ヘルツェゴビナ	カンボジア	エジプト
エチオピア	イラク	ヨルダン	ケニヤ
レバノン	スリランカ	ウクライナ	

(注) ASEAN 諸国に網掛け。

(資料) CGD 「CGD Policy paper 121」 (March 2018)

上記の状況を鑑みつつ、最後にASEAN地域におけるインフラプロジェクトにおける日中協力への示唆について考えてみたい。

第一に、本稿で繰り返し指摘してきた通り、インフラプロジェクトを行うにあたって「開放性、透明性、経済性、健全性」の十分な検証が行われないと、中国と制度・政策の乖離の大きい国では着工段階にプロジェクトが暗礁に乗り上げたり、制度・政策の類似性の高い国でも終盤になって膨大な対中債務が懸念となることが、本稿における示唆といえる点である。

そのため、日本が「一帯一路」に係るプロジェクトに参画することで、「開放性、透明性、経済性、健全性」を高めることができれば、日・中・ASEAN諸国の3者にとってプラスといえるだろう。

第二に、ASEAN諸国の財政の健全性を堅持するためには、日・中・ASEAN諸国の3者協議の場を設けることが望ましいと考えられる点である。メコン地域における事例のみならず、マレーシアの事例からも財政の健全性について懸念が高まっている様子が見えてくる。政府債務をいかに適正範囲内に制御するか、その英知が改めて問われている。大型プロジェクトにおいては、日中は競合関係になることが多く、現時点では相対的に金銭面で優位な条件を提示している中国が入札で優勢となっているケースが多いが、財政の健全性という視座に立てば、そもそもプロジェクトが真に必要なものか否かの精査が問われる。また、日中競合による複数のプロジェクトの併走が、ASEAN諸国の財政負担を過大にさせるリスクも完全には払拭できない。

これらの事態を避けるためには、「一帯一路」関連プロジェクトにおける日中の金融協力<sup>12</sup>・協業深化などの場を通じながら、日・中・ASEAN諸国の3者協議の機会を増やすことが期待される。

第三に、民間資金を活用する官民パートナーシップ (PPP) 案件において、日中の協調余地があると考えられる点である。PPP方式においては高い経済性が問われるため、インフラの開放性、透明性が高まって日本の民間企業の参入余地は広がるうえで、プロジェクト実施国政府の財政負担を軽減することができるため、財政の健全性を損なうリスクを抑制できる。

他方で、民間主導の場合でも、実施国政府のプロジェクト推進上のバックアップは不可欠であり、これらが十分でないと事業停滞リスクが高まることはインドネシアの例からもうかがえる。当局への働きかけ強化のうえで、日中協力は選択肢の一つとなり得るだろう。

そのためには、PPP成功事例を積み上げていくことが必要となるが、その先例となる可能性が出て来ているのが、日中と共に良好な関係を構築しているタイで、同国政府が重視する東部経済回廊 (EEC) 開発における協力である。国際協力銀行 (JBIC) はバンコク首都圏のドン・ムアン、スワンナプームの2空港と東部のウタパオ空港を連結する高速鉄道事業において、日中企業連合によるPPP事業参画を提唱<sup>13</sup>している。タイ政府もまた日中共同提案を歓迎するとしており、「開放性、透明性、経済性、健全性」という前提条件を順守したうえで、PPP案件においてASEAN地域における日中連携の成功例を積み上げることができると注目される。

- 
- <sup>1</sup> 酒向浩二（2018）「2018年2月アジアビジネスアンケート調査結果」（みずほ総合研究所『みずほレポート』2018年5月2日）
- <sup>2</sup> トム・ミラー（2018）「中国の「一带一路」構想の真相」によると、2009年の当該プロジェクトは合意されていたが、2011年以降に、一旦ラオス議会によって棚上げが決定された。その後、中国の資金負担が決まり、2015年によりやく計画のゴーサインが出された。
- <sup>3</sup> 人民網（2018年5月31日）
- <sup>4</sup> 総工費約100億ドルの内、半分程度の調達だけ目処が立っている模様。
- <sup>5</sup> JETRO 通商弘報「中国企業の海外経済貿易合作区を「一带一路」の拠点に」（2017年3月1日）
- <sup>6</sup> 2017年5月に中国鉄建総公司是、カンボジア政府とカンボジア鉄道建設における覚書に調印している。
- <sup>7</sup> タイは2019年2月以降に民政移管の選挙を予定しているが、移管後も当面は軍の影響力が大きい状況が続くと見込まれる。
- <sup>8</sup> The Jakarta Post「Indonesia to review Jakarta-Bandung railway project」（2018年1月10日）
- <sup>9</sup> 欧州、韓国の企業も入札の準備を進めていた。
- <sup>10</sup> CDGの報告書から2016年の対中債務の対名目GDP比を試算すると26.3%。
- <sup>11</sup> CDGの報告書から2016年の対中債務の対名目GDP比を試算すると15.9%。
- <sup>12</sup> アジア開発銀行（ADB、日本が最大出資国）とアジアインフラ投資銀行（AIIB、中国が最大出資国）は2016年5月、国際協力銀行（JBIC）と国家開発銀行は2017年4月、みずほ銀行と中国輸出入銀行は2018年5月に業務協力提携を行っており、今後の協業・協力深化が期待される。
- <sup>13</sup> 時事通信「日中企業連合の参画提案＝タイ高速鉄道計画－国際協力銀」（2018年5月3日）

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。