

稿

インフラ整備を質と量で助ける

22の域内外の先進国を含めて67の加盟国・地域を擁するアジア開発銀行(ADB)は、今年、創設50周年を迎えた。新興国が台頭し、中国がけん引するアジアインフラ投資銀行(AIIB)が設立されるなど、国際協力のパラダイムが一層大きく変わりつつある中、ADBはどのような役割を担おうとしているのか。これまでの取り組みの振り返りと今後の戦略について、中尾武彦総裁の論考を掲載する。

創設50周年を迎えたADB

1966年にアジア開発銀行(ADB)が創設された時、アジアは貧しく、人口が増加する中で人々に十分な食糧を提供することが最重要課題だった。かんがいなどの農業セクター支援は、ADBが当初、力を入れた分野だ。その後、アジアは世界の多くの人々の予想を超えて目覚ましい発展を遂げた。しかし、まだまだ多くの課題が残っている。

創設50周年を迎えた現在、ADBの支援対象となっているのは、アジア太平洋の40カ国である(このほか、韓国や香港など5つの卒業国・地域、日本、欧米など域内外の22の先進国を含め、現在の加盟国は67カ国・地域)。私自身、3年前に着任して以来、多くの開発途上国を訪問し、首脳や当局者と率直な意見交換の機会を持ってきた。また、世界的な経済減速やアジアインフラ投資銀行(AIIB)の創設など、新たなダイナミズムにも直面してきた。

本稿では、そのような経験を踏まえ、アジアの開発の課題とADBの役割について論じてみたい。

長期的には堅調なアジア経済

アジア経済(ADBに加盟している、卒業済みを含む45の開発途上国・地域)は、国際金融危機以降も全体として年率6%前後の高い成長を維持してきたが、最近では、中国経済の減速や一次産品価格の低下や、先進国経済の回復の弱さなど、不安材料が取り上げられがちだ。しかし、アジアに関する限り、過度の悲観論は当たらない。

確かに中国は、消費やサービスに重点を置き、環境などに配慮する新たな成長モデルへの移行を目指している上、労働年齢人口の減少や賃金の上昇、国際金融危機後の高水準の投資の反動などから経済が減速している。中国経済の規模は大きいため、その減速は資源価格の低下や貿易の縮小を通じて世界経済に影響を与えている。しかし、中国はまだ中所得国であり、成長する余地は十分にある。

インドやバングラデシュ、ベトナム、ミャンマーなどは、民間セクターの活力や海外からの直接投資を重視する政策の下で、年7%前後の経済成長を続けている。資源価格の低下の影響を

受けたインドネシアも、内需を中心に年5%前後の成長を果たしている。フィリピンも消費やサービスセクターの伸びを受け、年6%のペースで成長している。これらの国は、人口も多く、若い世代、人口ボーナスをしばらくの間、生かすことができる。増加しつつある中間層は、旺盛な消費を支えている。

しかし、アジアが今後も安定した成長を続けるには、正しい政策が必要だ。具体的には、安定的なマクロ経済政策、インフラへの投資、教育や保健への投資、開放的な貿易や投資の体制の維持、ガバナンスの向上、などである。

ADBは、プロジェクトへの貸付や無償資金供与のほか、プログラム貸付(policy based lending)、技術協力、調査・研究活動、率直な政策対話を通じ、公共支出・税制改革、金融システムの強化、国有企業の合理化、競争力強化、といった政策面についても、直接的・間接的に支援している。

高度でクリーンな技術を生かす

支援の対象国を訪れてみると、いずれの国もインフラ整備を成

長政策の柱に据えていることがよく分かる。ADBの支援の内訳は、金額ベースで見ると今でも約8割がインフラ整備である。道路や鉄道、電力、港湾などが、経済の発展の大前提であることは言うまでもない。実際、中国が他国より高い成長を遂げたのも、国が主導してインフラに多くの投資を行ってきたことが大きい。逆に、インドやフィリピンでは、電力の不足やロジスティクスの問題が外国からの直接投資の障害となっている。

インフラは、成長を通じて貧困削減をもたらすが、同時に人々の生活を向上させ、人々のエンパワメントや、広い意味での貧困削減に直接貢献するという点が重要だ。私は今年6月にミャンマーを訪問し、アウン サン スー チー国家顧問・外務大臣と1時間弱、同国の開発戦略とADBの役割について話をした。顧問からは、電気や道路を村々に通すことが発展の遅れた地域の生活向上にとってどれだけ大事か、少数民族との和解に役立つか、教育、医療、女性の社会進出を助けるかについて、熱を込めた発言があり、印象的だった。

インフラ整備では、量も大事だが、昨年以來、ADBは、より先進的な技術をプロジェクトに生かすというイニシアチブに取り組んでいる。昨年、加盟国である北欧諸国やスペイン、ポルトガルを回り、水道、橋梁、通信などの分野でアジアに進出し

ている各国のトップたちと意見交換を行う機会があった。中には100年以上にわたってアジアのインフラ事業に取り組んできた企業もあり、世界の先進的な企業がアジアの開発に関与し続ける重要性を感じた。

もちろん、ADBが支援するプロジェクトの調達には、国際競争入札にかけ、一定の基準を満たしたものの中で最低価格のものが落札することが基本だ。しかし、価格の要素に加え、より高度な技術を取り入れていくことは、以下の点から重要性を増している。

まず、地球温暖化問題に取り組んでいく上で、よりクリーンで災害に強い技術の利用を促進することが求められている。第二に、インフラの耐久性あるいはメンテナンスに関心が高まっており、初期投資に加えライフサイクル全体でコストを考へていく必要がある。第三に、ADBの支援は国全体のインフラ需要から見れば限られたものであり、より先進的なプロジェクトを手掛けることによって、各国で同様のプロジェクトを実施する際のモデルとなり、開発効果を高めることができる。

日本が世界銀行からの支援を得て建設した名神高速道路も、資金支援というだけではなく、新しい発想や技術を提供した効果が大きかった。多くの加盟国が中所得国となった今、先進的



アジア開発銀行(ADB) 総裁 中尾 武彦

1956年生まれ。東京大学経済学部卒業後、78年に大蔵省(現財務省)に入省。82年にカリフォルニア大学バークレー校で経営学修士。国際通貨基金(IMF) 出向、銀行局金融会社室長、国際局国際機構課長、主計局主計官(外務・経産・経協担当)、国際局開発政策課長、在米国大使館公使、国際局長、財務官などを経て13年4月末より現職。本年8月には、11月24日からの新たな5年間の任期が全加盟国の支持により決まった

な技術や知識の移転は、これまで以上に重要だ。価格だけを重視する調達基準では、実際に調達を行う借入国政府に、これまで通りの技術を押し付けることになりかねない。ADBでは、プロジェクトのデザイン、入札の際のスペック設定、落札者を決めるための評価の仕方について、既存の枠組みを活用したり、一定のルール見直しを行うことによって、より高度でクリーンな技術の導入を図っている。

このような取り組みを進めるためには、ADB自体が知識や技術の水準を高めることが大前提になる。そこで昨年1月には、エネルギー、運輸、都市、水、教育、保健、金融の計7つのセクターグループと、気候変動、ジェンダー、農村開発、地域協力など計8つのテーマグループを創設し、各グループにリーダーと事務局を置くことで、5つの地域局と民間部門業務局にま

たがる技術や知識を蓄積・共有し、他の国際機関や企業、大学など外部のパートナーとの連携を推進している。高い能力と専門性を有するスタッフの採用にもさらに意を用いていく。

また、インフラ整備にあたっては、プロジェクトの承諾や実施のスピードを上げていくことも課題となる。その一環として、煩雑すぎる手続きの合理化や、29ある現地事務所への権限委譲、状況に応じて各国のシステムに基づいた調達手続きや環境・社会基準の採用などの改革を進めている。

貸付能力を大幅に拡大

最近のG7やG20主要国首脳会議では、成長戦略の一環としてのインフラ整備、そのための資金動員の重要性が議論されている。アジアインフラ投資銀行（AIIB）に多くの国が賛同したのも、そのような背景があるからだ。

ADBでも、インフラ整備を含めた加盟国支援を強化するため

に、年間の新規承諾額（無償支援を含む）を50%、200億ドルにまで拡大する予定だ。

ADBには、中所得国への貸付を行う「通常資本財源」(OCR)と、低所得国向けに低利子・長期の譲許的貸付や無償支援を行う「アジア開発基金」(ADF)があるが、2017年1月からはADFの譲許的貸付をOCRに統合する。これにより、ADBの1年あたりの新規承諾額は、新たな一般増資（OCRの増資）をしなくても2014年の135億ドル（うち無償支援が4億ドル）から、逐次200億ドルまで50%拡大できる。このうち、統合されたOCRが行う譲許的貸付と、引き続きADFから行う無償支援もそれぞれ強化できる。実際、2015年には統合の成果を先取りして163億ドルまで承諾を増やし、よいスタートを切った。

なぜこのようなことが可能なのか。少しテクニカルな説明になるが、OCRは、各国の出資した資本を基礎に債券を発行して資金を調達し、事務コスト（およびADFへの利益移転）を賄うためのスプレッドを乗せて貸付を行うので、2015年末の貸出残高が620億ドルなのに対して資本金は170億ドルだ（うち、利益の積み立てを除く各国の払い込み資本は、60億ド

ル）。それに対し、ADFはこれまで債券の発行を行うことなく、34のドナー国からの拠出金（払い込み資本）をそのまま貸していたため、貸出残高が270億ドルにも関わらず、資本金は310億ドルに上り、貸出残高を増やすたびに拠出の追加が必要になっていた。統合されたOCRでは、資本金が500億ドル近くになり、この大きな資本金と債券発行によるレバレッジを使って、通常の貸付、譲許的貸付ともに大幅に拡大できる上、OCRからADFへの利益移転が拡大するため、無償支援も強化できる。

この貸付能力の拡大策は、AIIBの創設を受けたものと誤解されがちであるが、AIIBの創設が2013年秋に提案される直前の、13年8月の時点で、ADBの設立協定の解釈や各国政府への働き掛けの方法を含め、内部で議論して動き始めたものだ。2015年5月までに全ドナー国、全加盟国の支持を取り付けることができた。

「低所得国に対する譲許的貸付には債券発行によるレバレッジを使わない」という考え方は、1960年に世界銀行に国際開発協会（IDA）が創設されて以来、各国際開発金融機関が依拠してきたもので、低所得国の信用力不足や、ドナー国との大きな経済格差を背景にしている。しかし、ADFからの貸付について言えば、これまでアフガニスタン以外に債務削減を行った例はない。また、各国とも財政が厳し



再生可能エネルギーなど、クリーンな技術の導入を促進

い中、ドナー国の財政資金をそのまま譲許的貸付に回す方式はあまりにも不効率だ。既存のバランスシートを活用して貸付能力を高めるとい手法は、その後、G20でも推奨されることになった。

なお、本年5月のADFのドナー会合では、2017年から2020年の4年間の財源補充「ADF12」に合意した。無償支援の規模は、前回の財源補充期間に比べ70%増となり、アフガニスタン、太平洋島しょ国など低所得国での支援が強化できる。その一方で、上記の勘定統合の効果によってドナー国の負担は約半分に減った。ADFには日本が累積拠出シェアで38%の多大な支援を行っているが（OCRでの出資比率は米国と同じ16%）、今回の財源補充では、中国やインドなどの新興国も大幅に拠出を増やしたことが成果の一つであった。

民間セクターと協調融資を活用

インフラ整備は、多くの国で政府自身が行っているが、発電、有料道路、港湾、空港、水道など、民間セクターが行っている場合も多い。ADBは政府向け貸付を主たる業務として発足したが、政府保証が付かない民間セクター向けの貸付や出資の業務も重要性を増している。2015年の民間部門業務局の承諾額は前年比37%増の26億ドルに達し、全承諾額163億ドルの16%を占めている。貿易金融や中小企業

金融のための民間金融機関向けも重要だが、太陽光、地熱、風力などの再生可能エネルギー事業、通信事業など、民間インフラ向け業務を拡大しつつある。

昨年11月には、国際協力機構（JICA）がADBに出資する形で信託基金を新設すること、これにより今後5年間でJICA資金で15億ドルまで、ADB資金と民間銀行の協調融資分を合わせると60億ドルまでの民間インフラ支援を行うことを、日本政府とともに発表した。官民連携（PPP）の手法を活用する機運も広がっている。先進国の年金や生命保険などの長期の資金源と、開発途上国におけるインフラ整備のための長期の資金需要をマッチングすれば、双方の利益になると言われる。しかし、例えば有料道路のPPP事業の場合、政府が事業権を民間事業者に与える長期契約を行っても、土地収用の責任は誰が負うのかや、将来の料金設定への規制の変更の可能性はないのか、収入の見通しが外れた時の損失のリスクは誰が取るのか、民間と政府の間で争いが生じた時にどう解決するか、現地通貨建ての収入から借入金や配当金を外貨で国外に送金する際の送金リスク、為替リスクをどうするかなど、課題は多い。

政府の財政負担を避けるために安易にPPPが使われると、途中で事業が放棄されたり、後になって納税者や利用者の負担が却って増加することにもつなが

りかねない。その意味でも、PPPは、ルールをきちんと設定し、民間の資金だけではなく技術力や経営力を生かすという効率性の観点が不可欠だ。ADBは、インド、インドネシア、ベトナムなどに対し、PPP法令の整備や、各国政府内におけるPPP専門部局の創設などを支援している。フィリピン・セブ島の空港拡張事業がその一例だが、民間事業者の必要資金を民間銀行とともにADBの民間部門業務局が融資することも行っている。

PPPの活用を促進するためには、いかに採算に合う（bankable）プロジェクトを探し出し、PPP案件として組成するかがカギとなる。この認識から、ADBは2014年9月、PPP専任のオフィスを創設し、PPPの案件組成に対する助言サービス（transaction advisory service）を始めている。フィリピンの南北鉄道の新設・増設事業（マニラ以南695km、総額38億ドル）や、スリランカのコロンボの港湾整備、バングラデシュの道路事業、マレーシアの省エネ事業についてはすでに具体的なサービス契約を締結した。このほか、多くの国で交渉中の案件がある。

こうしたPPPオフィスの活動を支援するため、本年1月、日本、オーストラリア、カナダの支援の下で「アジア太平洋プロジェクト組成ファシリティ」が発足した。

アジアの膨大なインフラ資金

需要に応えるために、世界銀行など国際開発金融機関に加え、JICAやKfW（ドイツ）、AFD（フランス）など二国間援助機関や民間金融機関との協調融資も進めていく。昨年は、ADBの資金による承諾額が163億ドルなのに対し、協調融資は107億ドルに上った。中でも、気候変動対策のために昨年から活動を開始したGCF（緑の気候基金）との間では、フィジーにおける水道事業の適応対策に対し、ADBの貸付とGCFの無償支援を組み合わせ協力した。さらに、AIIBとの間では、今年5月、広範な協力に関する覚書を結び、6月には初の協調融資案件としてパキスタンの道路案件を承諾した。

なお、ADBはプロジェクト実施にあたり、環境・社会配慮のためのセーフガード基準や公正な調達手続きを重視しており、どの機関との協調融資の際にも、それらの遵守が条件となっている。

前述のパキスタンの道路案件は、AIIB側が今年1月に発足したばかりで体制が整っておらず、プロジェクトの準備や実施は、ADBのスタッフが進めることになるため、そのコストを適切に分担するために、ADBはAIIBの融資部分について先方から一定のフィーを受け取ることになっている。

貧困削減と気候変動対策にも注力

貧困削減に直接関わる分野も、

インフラと並び引き続きADBの優先課題だ。アジアでは、今でも4億5,000万人が絶対的貧困（1人あたり1日1.9ドル以下：2011年基準）に苦しんでいると言われている。ADBは、女性の社会進出や中等教育、職業教育の質の向上、国民皆保険に向けた取り組み、貧困世帯への条件付現金給付などについて、従来以上に重視していく。昨年9月に国連本部でのサミットで採択された「持続可能な開発目標」（Sustainable Development Goals）についても、ADBはその実現に向けてアジア太平洋で重要な役割を担っている。

例えば、私が実際に訪れたパキスタンでは、農村部の女性にキャッシュカードを持たせることで、効率的に貧困層に支援を届けるというプロジェクトを実施している。フィリピンでは、条件付現金支給プログラムを通じて子どもの就学支援や母子保健の定期診断を促進している。ラオスで支援している職業教育高校を訪れた時には、エンジニアになりたいとの夢を抱く女生徒が二輪車の分解に真剣に取り組む姿が、非常に心に残った。また、メコン河流域国の国境をまたがるマラリアとエイズの対策は、ADBが進める地域協力の顕著な事例である。

成長と気候変動対策の両立も、ますます、重要な課題になっている。今年6月にベトナムを訪問し、フック首相と面談した際には、気候変動に伴う干ばつの

多発や塩水の河川への逆流を最大の開発課題の一つに挙げていた。昨年12月の気候変動に関する国際会議（COP21）を受けて、アジアの新興国や開発途上国の国々の多くがCO₂排出量を削減するために積極的な貢献をしたいと考えている。ADBは昨年9月、気候変動に関する支援を現在の年間30億ドル程度から、2020年までに60億ドルにまで倍増することを発表した。この内訳は、再生可能エネルギー、省エネ、公共交通などの「緩和策」が40億ドルであり、耐久性があるインフラの整備、過酷な気象条件に強い農業などの「適応策」が20億ドルだ。

ADBは最近、2030年に向けた長期戦略の策定に向けた作業に着手した。高度な技術を生かしたインフラ整備や貧困削減へのさまざまな取り組み、気候変動対策、今や加盟国の多数を占める中所得国への効果的な支援などが柱になる。

2017年5月には、横浜でADBの年次総会が予定されている。日本で開催されるのは、1966年11月に東京で開かれた創立総会以来、5回目となる。50年にわたるアジアの開発の経験と、ADBの歩みを振り返り、将来を考えるよい機会にしたい。

追記 7月のダッカでの襲撃事件では、ADBの長いパートナーであるJICAの調査業務に従事されていた7人のコンサルタントが尊い命を奪われました。心から哀悼の意を表します。また負傷された方の一刻も早い回復をお祈りします。