

アセアンと アジア開発銀行の協力関係



アジア開発銀行（ADB）
駐日代表事務所長
松尾 隆

1. アジア開発銀行とアセアンの 協力の経緯

1966年12月と1967年8月に相次いで設立されたアジア開発銀行（ADB）と東南アジア諸国連合（アセアン）は今日までほぼ半世紀にわたって、東南アジア地域とアジア・太平洋地域の貧困の削減、持続的な開発、そして地域協力・統合という共通の目標を掲げてそれぞれの役割を果たしてきた。東南アジア諸国はADBにとって伝統的に最大の支援先であり、2015年の支援実績総額は79億5000万ドルでアジア内の地域別で最大、総支援額の29%を占めている。2015年12月、アセアンが地域の経済協力のさらなる深化と統合を目指してアセアン経済共同体（ASEAN Economic Community、AEC）を発足させてほぼ一年が経過したが、これはアセアンとADBの連携をさらに発展させる契機ともなっている。この記念すべき半世紀の節目に当たりADBとアセアンの協力、特に最近10年のADBの協力への取り組みと成果を概観してみたい^{注1}。

ADBは1965年に起草された設立協定で「地域における経済成長と経済協力を助長し、並びに地域内の開発途上にある加盟国の共同的な又は個別的な経済開発の促進に寄与すること」をその設立目的としている。2006年には「地域協力・統合戦略^{注2}」を策定し、2008年に採択された「ストラテジー2020」では貧困のないアジア・太平洋地域の実現というビジョンのもと、インクルーシブな経済成長、環境的に持続可能な成長、地域統合の促進の3本柱からなる長期戦略を掲げている。一方、アセアンは明文化された協定のないまま加盟国間の協力と統合を促進してきたが、2007年にアセアン憲章を制定し、経済、社会・文化、政治・安全保障の3本柱からなるアセアン共同体を2015年までに設立することを目標として正式に採択した。07年に作成されたAECのブループリントでは「アセアンを単一の市場と生産拠点、高い競争力のある経済地域、均平

な経済発展の地域、そして世界経済に完全に統合された地域に転換する」という将来像を描いている。アセアン憲章はさらに地域協力・統合を通しての貧困削減、発展格差の縮小、持続的開発、人的資源の開発という目標を掲げている。このようにADBとアセアンの目標、戦略は共通点が多く相互に補完・補強するものであるといえる。

注1：本稿の内容はADB. 2016. ASEAN-ADB COOPERATION TOWARD THE ASEAN COMMUNITY: Advancing Integration and Sustainable Development in Southeast Asia. Manilaをもとにしている。本稿の見解は筆者のものであり、アジア開発銀行の見解を示すものではない。

注2：ADB. 2006. Regional Cooperation and Integration Strategy. Manila

ADBとアセアンは両者の設立以来長らく非公式な協力関係を続けてきたが、2006年にアセアン統合の支援に向けた合意覚書が署名され、両機関は公式な協力関係を結ぶに至った。2012年に結ばれた第二次の合意覚書では両者間の協力をさらに拡大・深化させることを意図しており、主要6協力分野（物理的・制度的結合、金融・資本市場の統合、環境持続性、マクロ経済サーベイランス、貿易、投資）を明示し、発展格差の縮小、貧困削減、国連ミレニアム開発目標の実現という分野横断的な目標も掲げた。両機関の協力が知識・知見の共有、政策対話、協調融資に限られていた06年の覚書に比べ、12年の覚書はより広範な協力関係の構築を目指しており、この進歩はその間6年のADBとアセアンの協力の進展を反映しているといえる。

2. アセアン統合へのADBの役割

ADBはアジア・太平洋地域における半世紀にわたる融資と技術協力の実績と2006年の地域協力・統合戦略の実行を通して、前述のADB - アセアン間の合意覚書の「アセアン地域における地域協力・統合を支援・促進する」という主目標の実現を推進している。

ADBは地域協力・統合の促進に向けて、(i) 開発プログラムやプロジェクトへの資金供与や余剰資金の有効活用、(ii) 地域協力・統合のための知識・知見の創生、共有、応用、(iii) 域内の協力・統合に向けての協調を支援し誠実な仲介役を務める（例：事務局としてメコン河流域圏プログラムを支援）(iv) 地域協力・統合に必要な能力の向上を支援する（例：プノンペン開発マネージメント・プランへの協力）の4つの方策を採用している。

また、ADBは2006年の地域局の組織改変により「東南アジア局」を設立し、アセアン加盟国を同一の地域局にて管轄することになった。以前はメコン河流域諸国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナム）とほかの東南アジア諸国（ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール）が2つの異なる地域局により管轄されていたが、この組織改変によりアセアン全体への整合的かつ相乗的な支援が可能になった。

資金供与と余剰資金の有効活用

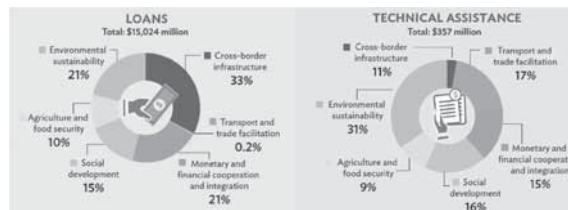
2006年から2015年にかけての10年間、ADBはアセアン統合の支援のために計376件、総額154億ドルものプロジェクトに単独または協調による資金支援を実施した。うち117件、150億ドルは有償と無償資金によるプロジェクト融資、259件、3億5700万ドルは技術協力である。このアセアン統合支援の総額は同期間のADBのアセアン地域への融資総額396億ドルの38%、技術協力総額8億8300万ドルの40%を占めている。分野別では、プロジェクト融資では国境を跨ぐインフラや物理的連結に33%、技術協力では環境関連に31%と最も多く割り振られた。分野別のADBの支援率を図表1に示す。

地域別の支援ではプロジェクト融資のうち計68%がアセアン内でも経済発展の比較的遅れたCLMVと略称されるカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの4カ国向けであった。これはADBが域内開発格差を縮小するというアセアンの目的を強く後押ししていることを示す数字である。

知識・知見の創生、共有、応用

知識・知見の創生と共有はプロジェクト業務の基盤であるとともに地域協力・統合の過程で持ち上がるであろうさまざまな課題への解決のために欠くことのできないものである。ADBは「ナレッジ機関」としてアセアンの地域協力・統合のためこの分野で2つの面で

図表1 ADBのアセアン統合支援の分野別割合（プロジェクト融資と技術協力）



協力している。ひとつは知識・知見の創生であり、これには、()地域協力・統合活動にかかわる主要課題の研究、()地域の実態分析と将来展望、()地域の経済全般、分野・課題別の調査、() (国単位でない)地域プロジェクトの評価が含まれる。ADB本体に加え、東京所在のADB研究所も知識・知見の創生とそのネットワークの構築に貢献している。

第二はこれらから得られた知識・知見の応用と普及である。これには、情報の共有とナレッジ・ネットワークの構築、政策助言のサービス、政策対話、能力向上プログラム、業務上のベスト・プラクティスの採用などが含まれる。

3. 域内、地域、国別のレベルでのアセアン - ADBの協力

ADBの対アセアン地域協力・統合への支援は、地域共同体としてのアセアン自体への直接の支援、アセアンの目標に沿った範囲での地域協力プログラム、アセアン内での合意事項を各加盟国が達成するための国レベルへの支援、の3つのレベルで行われている。

ADBのアセアンへの直接支援は戦略分野にその重点がおかれている。アセアン・インフラ基金（BOX参照）への支援などのインフラ開発から、通貨と金融面の協力・統合や食料安全保障、国境を跨ぐ感染症の制御、交通安全、災害危機管理に至るまで、それぞれの分野で着実な成果をあげている。

ADBはアセアン域内において、ブルネイ・インドネシア・マレーシア・フィリピン東部アセアン成長地域（BIMP-EAGA）メコン河流域圏地域（GMS）インドネシア・マレーシア・タイ成長の三角地帯（IMT-GT）の3つの地域協力プログラムを支援している。対象地域は図表2のとおりである。この3つの地域協力プログラムはアセアン統合を4つの点から支援している。第一は東南アジア諸国内および地域と中国との物理的連結の強化である。特にメコン河流域圏6カ国間の交通網は近年飛躍的に向上している。第二に地域

BOX アセアン・インフラ基金

アセアン加盟国とADBは2011年、域内の巨額なインフラ投資需要を満たす一助としてアセアン・インフラ基金（ASEAN Infrastructure Fund、AIF）を設立し、13年にその運営を開始した。AIFには10加盟国とADBが総額4.853億ドル出資した。AIFは2013年12月にインドネシアのジャワ・バリ横断500kV送電線プロジェクトへの2500万ドルの融資を手始めにその融資業務を開始し、さらに14年、インドネシアの大都市圏衛生管理投資プログラムへ4000万ドル、ベトナムのホーチミン市高压送電網セクタープロジェクトへ1億ドルの融資を承認、15年にはインドネシア政府の電力セクターの改革と発展を支援するためのインクルーシブ・エネルギープログラムにAIFからの1億ドルを含む5億ドルの融資をADBが承認した。

AIFの出資機関、協調融資元、かつ事務局として多面的な役割を持つADBは、実際にはAIFの融資業務のほとんどを担っている。AIF融資案件はすべてADBとの協調融資であり、事務局として資金の支払いを管理するとともにプロジェクトの政策面とセーフガードのコンプライアンスを監査し、さらにプロジェクト立案、準備、実行の費用まで負担している。ADBはほかにも、民間部門の参加可能なインフラ案件の発掘、審査、優先付けの能力強化、連結性強化のための官民連携プロジェクトへのアセアン内の資本市場からの資金調達をの機会を増大させるための技術協力も供与している。

協力プログラムが政策調整、協調、政策と規準を特定の地理的地域に応用するという試験的、実験的な取り組みを行うことでアセアンの役割を補完したことである。第三は地域協力プログラムがアセアン加盟国間の所得格差を縮小させたこと、そして第四は環境管理、感染症の制御など、統合により引き起こされる可能性のある負の課題への対処を支援したことである。

地域協力プログラムとアセアンとの両者の連携は2007年のAECブループリントの採用により、より強化された。まず地域協力プログラムにおける成果をアセアン全体に広げ、次いで地域協力プログラムがアセアンの戦略と綱領とに合致しその目的にかなうことをより明確にした。両者の連携はアセアン事務局とADBの「アセアン連結性向上のためのマスタープラン」の作成を通じてさらに強化され、地域協力プログラムがAECを形成するブロックとして再認識されることになった。

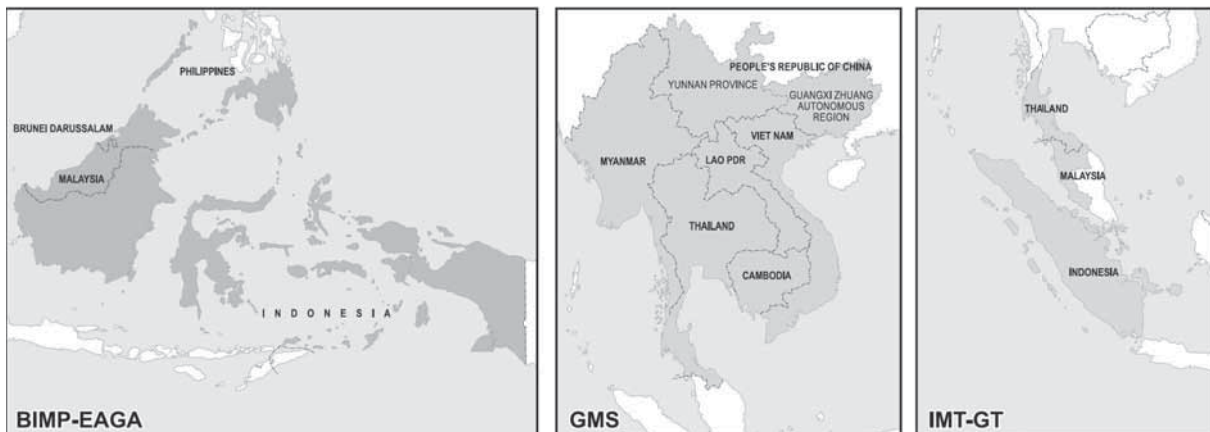
アセアン自体への支援と地域協力プログラムののほ

か、ADBはそれぞれの加盟国への国別支援プログラムを通してアセアンを支援している。各国への国別支援戦略の作成に当たっては当該国の経済のみならず域内全域、地域における課題との整合性を考慮しており、このアプローチによってADBは各国のアセアン統合のプロセスへの足並みをそろえ、アセアンの枠組みで合意された施策をそれぞれの国において実践することを後押ししている。

ADBのアセアン加盟各国への国別支援プログラムは、アセアン共同体のブループリントとアクションプランのもとで各国がとるべき施策の実行も支援している。たとえば教育、職業技能向上、食料安全保障・安全、保健衛生、水資源管理などの分野でのADBの各国への支援は、アセアン社会・文化共同体の、また金融分野でのADBによる金融市場と中小企業振興の支援はAECブループリントの実現にそれぞれ貢献している。

ADBとアセアンの協力の重点は6つの戦略的分野におかれている。6分野とアセアンの目標の連関は図

図表2 3つの地域協力プログラム



図表3 6つの戦略分野とアセアンの目標

戦略分野	アセアンの目標
国境を跨ぐインフラ開発	⇒ アセアン経済共同体（競争力のある経済地域）；アセアン連結マスタープラン（物理的連結）
貿易・運輸円滑化促進	⇒ アセアン経済共同体（単一市場と生産拠点）；アセアン連結マスタープラン（制度的連結）
通貨・金融協力と統合	⇒ アセアン経済共同体（単一市場と生産拠点）
社会開発	⇒ アセアン社会・文化共同体（人的開発と社会福祉・保障）
農業と食料安保	⇒ アセアン経済共同体（食料・農業）；アセアン社会文化共同体（食料安全保障・安全）
環境的持続可能性	⇒ アセアン社会・文化共同体（環境持続性）

表3の通りである。

4. アセアン共同体のビジョン2025に向けたアセアン - ADBの連携

上述のようにアセアンとADBの最近10年の協力はアセアンの一層の連結、競争力強化、統合に貢献しており、この連携は今後も強化されるであろう。アセアンは1967年の設立以来、目を見張る社会経済的發展を成し遂げ、世界でも最も躍動的な地域へと転換し、加盟国内の貧困を大幅に削減させることに成功した。また、AECの設立に向けても大きな進展をみせた。AECについてはいまだ残された課題があるものの、その発足はアセアン統合への画期的な一歩であった。

アセアンの長期ビジョンを示したASEAN 2025: Forging Ahead Together (ASEAN 2025) はアセアンが今後もアセアン共同体の実現というゴールを目指すことを明記している。統合に向けての残された課題としては、貧困をさらに削減しより衡平な成長を実現すること、競争力をより強化すること、マクロ経済と金融の安定性を高めること、環境の保護、統合に伴い起こりうる悪影響を緩和すること、があげられる。ADBの長期戦略Strategy 2020も類似の課題に取り組んでおり、アセアン - ADB間のより緊密な連携が必要な理由となっている。

アセアン - ADB間の目標の共有は継続的な協力の理論的根拠ともなっている。過去10年間続いた2つの合意覚書に基づく協力はASEAN 2025ビジョンの実現を支えるための両者間の戦略的連携の構築の強固な基礎となり、その連携はアセアン側の求心性と統合への必要性和ADB側の地域協力・統合の重視、国別、

地域の各レベルへの協力プログラムの密接な連関、資金の動員と財務レバレッジ、そして有用な知識・知見を提供する能力の上に成り立っている。

過去10年間のアセアン - ADB間の協力の成果を基に将来を見据えると、今後10年のアセアン - ADB連携への課題は以下のように概観できる。

() 引き続き「発展格差の縮小」を戦略分野とし、ASEAN2025ビジョンの課題により主眼を置いて6分野への協力を継続する。

- () 比較的低所得のカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム(CLMV諸国)のニーズに特に配慮する。
- () アセアンとGMS、BIMP-EAGA、IMT-GTの3つの地域協力プログラムとの連関をさらに強化する。
- () アセアンの目標達成を支援する他の2国間、多国間機関との連携を拡張・深化させる。
- () アセアン内の民間部門投資と官民連携の推進へより一層努力する。
- (vi) 国別、地域、域内全域の各レベルでのADBの支援とASEAN 2025ビジョンとの相乗効果をより大きなものとする。

アセアンはこれまで「1つのビジョン、1つのアイデンティティ、1つのコミュニティ」の実現に誇るべき成果をあげてきた。その地域的な求心性は広く世界に認識され、アセアンを世界的に知られる「ブランド」へと仕立て上げた。アセアンは今では世界的にも最も成功した開発途上国のグループと考えられている。その統合への柔軟な歩みは、ヨーロッパ共同体にみられた様な地域協力・統合の過程の従来の枠組みを超えたものとして認識されている。

アセアンの身近なパートナーとしてその成功に貢献したことはADBの誇りでもある。アセアン共同体が「東南アジア諸国が調和し、外に目を向け、平和で、安定的で繁栄し、ダイナミックに発展しかつ社会配慮のある共同体となるための連携を目指して結束する(ASEAN2025)」ために歩み続けることをADBは今後も引き続き支援していく意向である。