



Asia POLICY
Society INSTITUTE

レポート

Navigating the Belt and Road Initiative

— 一带一路構想を読み解く (日本語訳) —

ダニエル・R・ラッセル
ブレイク・バーガー



序文

国土が广大で、経済と戦略的な専有地域を拡大している中国は、国際社会において強硬な姿勢を強めており、意欲に満ち溢れ、勢力を取り戻したこの国がもたらす難しい問題と機会に世界は直面しています。なかでも、2013年に習近平国家主席が打ち出した「一帯一路（One Belt, One Road）」構想は中国を起点として東アジア、南アジア、中央アジアの各国を結び、さらに中東地域および欧州にいたる壮大なインフラ投資を目指すものとして注目されています。中国側の表明によれば、この構想の目的は中国と世界の間で貿易と連結性の新たな経済回廊を推進することです。しかしその背景には、当時の中国が抱えていた鉄鋼・建設業界の膨大な過剰生産能力を諸外国へ押し付ける、貧困に喘ぐ僻地の西部各省を発展させる、海賊などに襲われる恐れがあるマラッカ海峡に大きく依存しているエネルギーの輸入路を分散させる、などの狙いがありました。

壮大な一帯一路構想（現在の英訳は Belt and Road Initiative : BRI）は、陸路の「経済ベルト」と海路の「シルクロード」を包含する計画です。2013年に北京で開催された「周辺国外交工作座談会」で、中国政府は 400 億ドル規模のシルクロード基金の創設も発表しました。以来、勢力圏が拡大し、構想が膨らむにつれて、シルクロード基金の規模は推定 1 兆ドルもしくはこれを上回る水準まで増加しています。

BRI プロジェクトの件数や投資額が増加し、影響を及ぼす地理的範囲が世界 70 カ国以上に広がっていることに加え、BRI は中国の外交政策ならびに習近平国家主席の政治権力とレガシーの中核となっています。BRI は習近平思想と並んで中国共産党の規約に明記されました。中国の政治的独自性、経済的利益、大規模戦略の融合した結果が BRI に結実したと言えるでしょう。

一方、米国は BRI への警告と反発姿勢を強めており、欧米諸国の中で G7 参加国であるイタリアが BRI に署名したことを憂慮しています。マイケル・ペンス副大統領は 2018 年 10 月、ハドソン研究所での中国に関する演説、また、翌月の第 13 回東アジア首脳会議（EAS）の席上でも、中国の「拘束帯（相手国を束縛）」および「一方通行（相手国の意向を無視）」に対して警告を発し、中国が BRI の相手国を「借金漬け」に追い込んでいると述べました。マイケル・ポンペオ国務長官は欧州と中米を訪問した際、中国外交を「債務のわな」と強く批判し、BRI は「金で帝国を築く」中国の危険な試みであると警鐘を鳴らしました。

こうした状況を受け、アジア・ソサエティ政策研究所（ASPI）は BRI をめぐる主張と批判を分析するため同プロジェクトの調査を行うことを決定しました。しかし、私が「シンク・アンド・ドゥー・タンク（考えるだけでなく、行動する機関）」と呼ぶところの ASPI は、単なる分析にとどまらず、未来に目を向けて実践的な政策の選択肢を提案することを目的にしています。したがって、今回の試みは、BRI プロジェクトがより良い結果を生み出すためのベストプラクティスがあるか、見極めるためのものです。もしあれば、中国の意思決定者に対する我々の提言が中国の国益に目に見えて貢献し、相手

国が懸念している問題を是正できるのではないのでしょうか。

今回の調査の指揮を執ったのはダニエル・ラッセル ASPI 副所長です。ラッセルは約 30 年間にわたって米国の外交官を務め、大統領補佐官ならびに東アジア・太平洋担当国務次官補などを歴任した経験によって政策立案のプロセスを熟知しています。

ラッセルが世界中から招集したインフラ金融、労働、環境、腐敗防止、中国の法律の専門家や有識者で構成されたタスクフォースに対し、ラッセルともども感謝しています。タスクフォースのメンバーは貴重な時間を割いて我々の試みに力を貸してくれました。そのおかげで、協力者や各地域の専門家とともにケーススタディを作成し、ラッセル率いるチームは綿密で十分な情報に基いた調査結果、ならびに BRI プロジェクトが有益で持続可能な開発、経済、環境、都市、社会面の成果を生み出す可能性を高める 12 の提言をまとめました。

2019 年 3 月にラッセルが北京で中国当局者にいくつかの調査結果と提案を示したところ、前向きな反応が得られたことから、BRI に対する ASPI のアプローチはある程度の正当性が認められたと考えています。事実、提案の一部は翌 4 月に開催された第 2 回一帯一路国際協力フォーラムの結果に反映されたとみられます。

当然のことですが、本レポートは多大な影響を及ぼす壮大な BRI を客観的に評価し、BRI の問題点を減らし、プロジェクトの結果改善に向けた実践的な道筋を示すための最初の試みであり、最終報告ではありません。

最後に、今回の試みにあたり、尽力してくださったフォード財団と AIG に感謝申し上げます。

ケビン・ラッド

アジア・ソサエティ政策研究所所長

第 26 代オーストラリア首相

はじめに

インフラ整備は経済成長を支え、社会福祉の向上をもたらす

経済発展が著しいアジア諸国は長期にわたって世界経済の成長を牽引してきましたが、インフラ投資の不足が域内経済の今後の発展にとって足枷となっていることは周知の事実です。アジア開発銀行（ADB）は、アジア地域は現在の成長ペースを維持し、気候変動など差し迫った問題に対処するだけでも現在の倍の投資が必要であり、年間のインフラ投資不足額は 8,000 億ドルを超えると警告しています。¹

2013 年に中国の習近平国家主席が一带一路構想に署名したことを受け、アジアでは希望が高まり、中国がインフラ投資を増大しギャップを埋めてくれるとの観測が出てきました。一带一路構想は 125 カ国以上で多様なインフラ・プロジェクトに推定約 1 兆ドルの投資をする計画です。「一帯」とはインフラ、貿易、投資を結んで、中国を起点に中央アジアを経て欧州までを繋ぐことを目指し、「一路」は地中海まで続く港湾インフラと海路を結ぶための整備を目的としています。

発表された BRI の目標は素晴らしい内容です。BRI ビジョン・ステートメントは、アジア諸国の差し迫ったインフラ開発の支援を掲げており、貿易や金融、人的交流の推進、政策協調の強化、金融統合の円滑化などを盛り込んでいます。² また、中国の提供するインフラ投資の規模が新興国で歓迎されることは言うまでもありません。新興国の担当者は、BRI プロジェクトの提案、融資、着工は国際的な開発銀行や援助国に比べてはるかに速く、援助条件も緩やかだと指摘しています。国際ルールの制約を受ける援助の場合は基準が厳しく、援助要件を満たすまでに時間がかかり、政府の能力に限りがある貧しい国にとっては煩雑であると新興国の担当者は述べています。にもかかわらず、あるいはそれが故に、BRI プロジェクトは数々の問題を引き起こしています。資金供給の手法および継続的に返済できない債務、腐敗、環境被害、法的問題、地域住民の反対運動が BRI の評価を損ない、中国のやり方に対する批判が強まっているのが現状です。

2018 年、ASPI は東南アジアに的を絞って BRI の一連のインフラ構想を分析する政策プロジェクトに着手しました。政治システムや発展レベルが異なり、中国とのつながりが深い地域の縮図を提供しようとする試みです。関連分野における著名な専門家で構成され、多様性に富んだグローバルなタスクフォースの力を借り（付属資料を参照）、5 つの主要分野（財政の持続可能性、透明性<腐敗防止、競争入札など>、労働慣行、ステークホルダー・エンゲージメント、環境保護）における BRI の運営とその影響の分析に取り組みました。東南アジア 4 カ国における BRI の主要な鉄道や港湾、エネルギー関連のインフラ・プロジェクトの詳細なケーススタディを土台にしています³。当該国の担当者や非政府系のステークホルダーとのミーティングに加え、他の東南アジア諸国における BRI プロジェクト（進行中、完工済、再交渉中、棚上げになったもの）についての調査も実施しました。

ASPI の「一带一路構想を読み解く（Navigating the Belt and Road Initiative）」プロジェクトは以

下の5つの前提に基づいています。

- ・ BRI はアジアの膨大なインフラ開発需要に対し、国際開発金融機関（MDBs）、国際援助機関、各国政府よりも柔軟に対応する。
- ・ BRI が頓挫することはない。2017年にこの構想を中国共産党の規約に正式に記すことにより、中国の指導者たちは BRI を最後まで遂行し、失敗や抵抗、風評被害があったとしても中止することはないと断言している。
- ・ BRI の規模と領域を考えると、手続きや基準を少し改善するだけでもプロジェクト受入国には大きなメリットとなる。
- ・ 政策に関する中国の姿勢は、当初は漠然としたスローガンだったものにじっくりと時間をかけ、広範囲にわたって試行錯誤を繰り返したうえで、慎重に構築した計画に発展させるというものである。したがって、手続きや基準の改善がなされてから採用することができる。
- ・ 最後に、中国に資するべき BRI プロジェクトの財政負担は、特に経済の減速局面では政府にとっても問題であり、公的資金が海外プロジェクトに流れることを疑問視する国民の声が高まっている。そのため、プロジェクト実現の可能性拡大に向けて中国指導部は海外からの民間融資ならびに公的融資を求める必要があり、そうすると BRI プロジェクトは、国際基準に従って構築・運営することが求められる。

この点を念頭に置き、BRI プロジェクトが内包する問題、あるいはプロジェクトの結果としての問題を引き起こす主要ファクターの特定を試みました。確立したベストプラクティスあるいは国際基準を採用することでこうした問題を回避し、多様なステークホルダーにとってより良い結果を生み出すことができるか検討したのです。タスクフォースの力を借り、比較対象として業界基準および国際基準を用いましたが、BRI プロジェクトに採用されていたら、結果がより良いものになったと思われる中国の国内法、諸規制、手続きなどについても明らかにしました。

今回の調査と分析に基づき、我々のプロジェクトの第2段階では国際的なベストプラクティス・基準の採用に関し、中国の政策立案者に対して建設的かつ実施可能で説得力があり、事実に基づいた事例を提言します。中国が表明した国益、コミットメント、国内慣行に関連し、できるだけ提言の根拠を挙げました。提言の章に加え、本レポートは望ましい12の主要な慣行を表にまとめ、こうした慣行を特定の導入ステップ、意図する結果、関連する中国および海外の先例と結びつけて考察しています。

第2回一帯一路フォーラム（2019年4月26日-29日）に先立つ今年3月、北京で我々は本レポートに記載した調査結果および提言を中国の政策立案者、金融・開発担当者、学者、財界人などさまざまなグループに直接かつ非公式に伝えました。中国側の出席者には調査結果の大半を受け入れ、多くの

提言を真剣に考慮する姿勢が見受けられました。第2回一帯一路フォーラムでは、習近平国家主席が「オープンでクリーン、かつ環境に配慮した開発計画」を確約するなど数多くの政策綱領が発表されました。いずれも本レポートの提言に沿った内容ですが、今回の研究に尽力していただいた人々は目標達成のためのメカニズムが整備され、主要な国際基準と慣行がプロジェクトの各段階に組み込まれているという説得力のある証拠を期待しています。

ダニエル R. ラッセル

国際安全保障・外交担当

アジア・ソサエティ政策研究所副所長

調査結果

「主権の尊重」か、それとも「責任回避」か

東南アジアの国際的な開発業者ならびにステークホルダーは、自国での協議において中国側の交渉相手が環境社会影響評価（ESIA）の徹底、立ち退きを迫られた人々への補償・移転計画を策定して実行する責任を確約しなかったと指摘した。中国の BRI プロジェクト開発業者が自国内であれば容認できない慣行に目をつぶることは珍しくない。中国の当局者は「不干涉」と「現地法尊重」の原則を行使して、国際的な基準やベストプラクティスを満たしていない BRI プロジェクトと距離を置く姿勢を取っている。

しかし、新興国は法規範の遵守、あるいは国際基準の採用に必要な制度を欠いていることが多く、国内法ならびに現地法、諸規制、基準などは現地のステークホルダーの利益を保護するには不十分である。このような場合、インフラ開発に対する放任主義的アプローチによって中国の担当者はプロジェクト契約を容易に締結でき、開発業者は工程で手を抜いたり、法的、社会的、雇用面、環境面の問題などに対する責任を免れることで利益を確保する。しかし、長い目で見ると BRI プロジェクトに対する中国の傍観主義的な方針は自国にとっても受入国にとっても維持することは難しい。能力に限界があり、ガバナンスが脆弱な貧しい新興国を厳しく監督していないため、地域社会を疎外し、BRI プロジェクトの評価を損なう問題が広範囲で出てきている。

中国の放任主義の具体例として、ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」）の昆明 - ビエンチャン鉄道計画が挙げられる。ビエンチャンでの協議で見られたように、中国のプロジェクト・マネジャーはこの超大型プロジェクトに関し、補償・移転計画の策定・実行に配慮することはなかった。工事は 2016 年に始まったが、2018 年の時点で補償・移転計画は依然として検討段階にあった。小国のラオスは適切に現地法の遵守を監視し、徹底させるだけの余裕がないため、開発業者は用地買収を有利に進め、地域住民を不法に退去させている。このプロジェクトのせいで、補償金も出ないまま住居を追い出された村民に関する事例は多数記録されている。⁴

性急な合意によりプロジェクトの持続可能性が低下、リスクは上昇

我々が調査した東南アジアの BRI プロジェクトに広く認められる手法は、中国の当局者、プロジェクト開発業者、また時には融資受入国の当事者が手続きを急ぐあまり、プロジェクトの覚書や契約書への署名を急がせ、必要なデューデリジェンスを行う前に契約を締結してしまうというものである。重要なプロジェクト設計、フィージビリティ（実行可能性）、融資に関する懸念材料などを詳細に検討しないため、多大なリスクや長期的な問題が出てきている。契約を早く成立させるため、地方自治体、ステークホルダーといった主要関係者がプロジェクトの利点、目標、コスト、影響などの正確な評価を拒まれることもある。初期段階で合意成立に向けて急ぎ過ぎると、透明性の低下、腐敗、国民の疑

惑、誤解を招き、プロジェクトの成長性が低下し、全体的なリスクは上昇する。

こうした構図を示す BRI プロジェクトの代表例としては、マレーシアの東海岸鉄道計画（ECRL）とインドネシアのジャカルタ - バンドン間的高速鉄道計画が挙げられる。ECRL は初期段階から極めて速いペースで計画が進んだ。マレーシア首相府は 2016 年 10 月 21 日に同プロジェクトを承認したが、その後 2 週間足らずで当時のナジブ・ラザク首相は北京を訪問し、融資・建設の合意書に署名した。このプロジェクト契約では競争入札は行われず、2016 年 11 月 1 日に中国交通建設（China Communications Construction Company）が請け負うことに決まった。さらに、着工式も前倒しされて 2017 年 8 月に行われた。その結果、プロジェクトのフィービリティと設計に問題があることが明らかになり、プロジェクトのサプライチェーンへの地元企業の参画率は低いものだった。⁵ 2019 年 4 月の再交渉による補足契約の締結により、ようやくマレーシア企業の参画率は 30%から 40%に引き上げられた。⁶

ジャカルタ - バンドン間的高速鉄道計画の合意署名ならびに建設開始を急いだため、包括的な用地買収評価やフィービリティスタディ（実行可能性調査）は適切に行われなかった。2016 年には着工式を行ったものの、用地買収はまだ終了しておらず、完工予定は 2019 年から 2021 年にずれこんでいる。

7

プロジェクトの予備評価と分析

これに関連し、プロジェクトの欠陥や失敗を招く最大の要因のひとつは、プロジェクトの合意署名と開始に先立って適切な成長性分析あるいは徹底したデューデリジェンスを行わない点が挙げられる。プロジェクトが合意に達すると、中国の国有銀行や政府の保証などがバックにある政策銀行が融資する場合、開発業者や受入国はプロジェクトの進行を速め、必要なデューデリジェンスを怠る傾向がある。その結果、着工後のプロジェクトに政治的にも財政的にも大幅な変更を強いられるような問題が生じる。

ECRL の予備評価は杜撰で欠陥が多く、プロジェクトの総費用算出にそれまでの過去 5 年間の為替レートを使用したため、工事開始時点で総費用は 70 億ドルから約 130 億ドルまで膨れ上がっていた。当初のプロジェクト設計と請負業者が最終的に実行した設計には大きな違いがあり、総延長に 65 キロメートルの差異が生じた。⁸ 大規模な腐敗が発覚したことを受け、プロジェクトの廃止を掲げたマハティール政権（2018 年 5 月発足）が直面したのは、総額約 54 億ドルの補償金と違約金の支払いだった。⁹

ジャカルタ - バンドン間的高速鉄道計画が大幅に遅れていたため、インドネシアのジョコ・ウィドド大統領は 2018 年 1 月に同計画の設計とフィービリティの再評価を命じた。その結果、デューデリジェンスが適正に行われず、非常に厄介な問題となっていることが判明した。¹⁰

マレーシアとインドネシアにはプロジェクトの予備評価を行い、計画あるいはデューデリジェンスの不備を是正する資金があるものの、BRI インフラ・プロジェクトを受け入れる新興国の多くはプロジェクトの成長可能性評価・分析を実施するための財源や人材が不足している。新興国はプロジェクトの要件、リスク、長期的影響の評価、ならびに明確で現実的なプロジェクト目標の策定を支援するために海外の専門家が提供するサービスに対して料金を支払う余裕がない、あるいは支払いに消極的な場合がほとんどである。一例として、ミャンマー政府の場合、プロジェクト契約の検討を支援する援助国グループに属する友好的な海外の専門家や、ミャンマー駐在の大使館関係者による無償の援助に頼っていた。チャオピュー深海港開発の再交渉を求めるミャンマー政府は、専門知識に乏しく、合意の詳細について断片的な情報しか把握していない中国側と折衝せざるを得なかった。

環境社会影響評価

地方の担当者や市民団体は、特に環境基準に関する政府の強制力が弱い国では、ESIA の実施が不十分または無計画に行われ、捏造されたり、全く行われないことがあると報告している。これは「時限爆弾」を抱えているようなもので、プロジェクトのライフサイクルが進行してからようやく、環境被害の大きさが明らかになることを意味する。ESIA が実施されたとしても、現地語に翻訳され一般に公開されることはまれである。中国の開発業者が地元市民や環境団体と話し合いの場を持つことはほとんどなく、あっても不十分なことが多い。これまでのところ、中国政府のグリーン BRI 宣言と現場の環境活動には食い違いがみられる。

カンボジアのセサン下流 2 ダムの場合、2009 年に現地の民間コンサルタント会社が実施した環境アセスメント (EIA) を 2010 年に政府が承認した。しかしその調査報告書はプロジェクトの影響を過小評価している、また食料安全保障、栄養・健康状態、地域共同体と現地固有の文化の保護に関する懸念に対して軽減策を欠いている、との批判を各方面から受けている。プロジェクト開発業者が準備した付随する環境マネジメント計画にも同様に不備がみられた。¹¹ その後、別途に作成された調査報告書は、将来的にセサン下流 2 ダムは、最初に EIA が提示したものよりもはるかに大きな悪影響を及ぼすことをはっきりと指摘している。全米科学アカデミーの 2012 年の報告書によれば、ダムの直接的影響による漁獲高の減少分は年間 8 億ドルに相当すると予想され、当初の推計である年間 280 万ドルの減収額をはるかに上回っている。¹²

加えて、ラオスのパクライダムに関する評価報告書の大半は、以前のダムプロジェクトの報告書をコピーして貼り付けただけだったことが明らかになった。¹³

プロジェクトファイナンスと債務

中国政府は BRI を多国間のプロジェクトにする目的で、国際的な官民投資家にオープンにしているが、商業銀行および MDB、民間の国際金融機関は適切なリスク軽減がなされていない、または財政的に実現性が乏しいプロジェクトには投資する意志を示さないという点が問題である。政府の後ろ盾がある

機関、あるいは中国国家開発銀行の融資による公的資金の使用は、明示的であれ暗示的であれ政府の保証を提供するが、モラル・ハザードを生み出し、「イーゾーマネー」により中国の開発業者は過大なリスクを取ったり、採算のとれないプロジェクトの追求をするようになる。これが財政的損失、政治的反発、環境被害その他のマイナスの結果を招いた。商業上の融資基準を満たしていないプロジェクトは、受入国政府に持続不可能な債務を負わせ、債務の株式化（デット・エクイティ・スワップ）や運営権の譲渡を含む政治的・経済的に問題のある結果が生じている。

ラオス史上最大の投資事業である昆明 - ビエンチャン鉄道の費用は推定 59.5 億ドルで、契約に基づくラオスの負担額は総額約 17.8 億ドルである（住民の移転費用約 3 億ドルは含まない）。ラオスは所得水準が低く、すでに 2016 年の時点で公的債務の対 GDP 比が危険水域の 68%に達しているが、今後は対外公的債務が GDP の約 12%になる可能性を示している。¹⁴ さらに、プロジェクトの財政的フィージビリティも疑問視されている。鉄道を運営する合弁会社は年 4.35%の利益率を表明しているが、少なくとも鉄道操業開始直後の 10 年間は損失が見込まれているからである。¹⁵

BRI プロジェクトは受入国の許容範囲を超える規模や費用になるケースが多く、開発業者に見込みのないプロジェクトの補償をするために、曖昧な次善策や裏取引に頼りがちになる。具体的には、客観的な評価を受けていない、またはまったく開示や意見もないまま行われる天然資源の譲渡、法的根拠がないまま行われる土地譲渡の事例がある。これらの次善策は腐敗を助長し、重大な社会的、政治的問題を引き起こす。ラオスは昆明 - ビエンチャン鉄道プロジェクトを継続させるために税金と土地譲渡収益を充てており、鉄道から得られるはずの利益は大幅に損なわれている。¹⁶ 過去の経験からみて、政府負担を賄うためにはさらに土地譲渡収益が必要になるかもしれない。2008 年、中国がビエンチャンに建設したスタジアムの借金返済の補償のため、ラオス政府は中国の開発業者に土地を譲渡しなければならなかった。¹⁷

東南アジアにおけるもうひとつの巨大プロジェクトは、新政府がプロジェクトの規模および条件を検討した結果、大幅に縮小されたミャンマーのチャオピュー深海港である。チャオピュー港プロジェクトはミャンマーが実際に必要とする規模、および負担できる限度を超えていることが明らかになった。¹⁸ 再交渉の結果、最終的な計画額は約 70 億ドルから 13 億ドルに縮小し、停泊場も 10 から 2 に減少した。プロジェクトは数段階に分けられ、前段階が成功してから次の段階に移ることとした。¹⁹

現地におけるステークホルダー・エンゲージメント

分析した BRI プロジェクトに共通する特徴は、開発業者が現地のステークホルダー、市民団体、地域社会に対してきちんと向き合い、情報を伝え、相談し、意見を聞き、苦情に対処していない点である。BRI に関する中国の姿勢は政府間協定を偏重するものである。しかし、特にガバナンスが脆弱な国では実力者への対応だけでは、現地のステークホルダーおよび影響を受ける住民への対応が不十分になる。このプロジェクトのリサーチを通じて、一般的に中国の開発業者は市民団体への対応または地元ステークホルダーの苦情処理に向けた資金や人員に乏しく、研修も受けていないことがわかった。効果的なステークホルダー・エンゲージメントおよび苦情処理ができないために、地元住民との間で

緊張が高まり、社会、政治、その他に悪影響を及ぼしている。

マレーシアは州と地域から成る連邦であるが、ECRL プロジェクトの最初の交渉はマレーシア国内のステークホルダーあるいは鉄道建設地の州政府さえも関与することなく、意見聴取もされずに行われた。²⁰カンボジアでは、セサン下流 2 ダム建設の影響を受ける地域で約束された補償、住居移転費用、雇用機会などの面で問題が生じたため、抗議行動に拍車がかかった。²¹

現地の労働者、企業、研修プログラムの採用

BRI プロジェクトは中国が送り込む労働力に大きく依存しており、現地には十分な雇用機会がない。また労働者の権利保護は脆弱で研修プログラムもないため、東南アジアでは不満が広がっている。中国人労働者に頼り過ぎる状況は、プロジェクトが受入国にもたらす利益を損ない、社会的緊張などの問題を引き起こす。中国の開発業者は現地労働者の雇用について適切な人材がない、プロジェクトの現場が都市部から離れている、現地の労働倫理が不適切である等のもっともらしい問題点を並べ、中国人労働者を雇う理由としている。しかし、現地の雇用機会が少ないなど地元経済への恩恵がないため、不満や怒りが生まれているうえ、中国人労働者の集団も社会問題の原因となっている。

現地労働者、中国人労働者ともに、開発業者またはその下請業者から不当な扱いを受け、搾取されている恐れがある。賃金の不払い、パスポートの没収、危険な労働環境、強制労働などの問題が生じているが、争議解決や苦情処理システムはあったにしても不明瞭で、賃金の支払いは遅れがちである。現地労働者、中国人労働者の双方にとって、異議を唱えることは難しく、ましてこれらの不当な扱いが是正される見込みはないのが現実である。²²

熟練した現地労働者の不足は、高度な管理能力または技術が必要とされるポジションにおいて顕著である。現地での求人は通常短期間で行われるため「スキルアップ」プログラムによる能力強化ができず、悪循環に陥っている。昆明 - ビエンチャン鉄道の場合、現地での求人および研修に十分な時間をとらなかったため、高度なスキルを必要とする職種に現地労働者を採用できなかった。その結果、現地労働者は主に運転手、警備員、保守点検要員などの高い技術を必要としない職種に就いた。中国が技術大学や訓練施設に資金を提供した国でも、これから始まるプロジェクトとのパイプを確立し、技術移転を推進して建設後のプロジェクト管理や、技術力のある人材育成につなげようとする努力が不十分である。ミャンマーではチャオピュー地域に技術大学があるにもかかわらず、地域の代表によれば、これまでこの大学から港湾の仕事を得た者はひとりもない。

評価できる取り組みの例として、マレーシアの ECRL プロジェクトでは、開発業者である中国の国営企業 (SOE) とマレーシア・パハン大学が協力関係にある。同大学は現地労働者育成のために 3 カ月間の技術研修プログラムを開始した。このプログラムは工学専攻の学生 3,600 名に鉄道の設計・建設の技術指導を行い、卒業後に ECRL プロジェクトの職を得ることを目的としている。プロジェクト開発業者は労働者の 70% をマレーシアで採用することを保証しているが、これは東南アジアにおける他

の BRI プロジェクトに比べてはるかに高い比率である。²³

競争と透明性

受入国を含め中国以外の国の請負業者は、様々な理由により BRI 関連の契約に入札することが難しい場合が多い。言語の問題、また機器の互換性や品質管理も原因になり得る。しかし、ほとんどとは言えないまでも多くの場合、プロジェクト契約は競争入札を経ずに、中国企業が政界とのパイプを持つ受入国の業者に渡ってしまう。政府内または業界内で確立している入札手順は中国国内では実施されていても、BRI プロジェクトで広く採用されているようにはみえない。オープンで透明性のある包括的な獲得プロセスの欠如は、価格の暴騰や賄賂による腐敗と無駄を生み出す。また、中国の供給業者や下請業者を偏重することも地元住民の怒りの原因になる。あるマレーシアの専門家は会議で「彼らは板や釘まで中国から持ち込んでくる」と嘆いた。

これに対し、ミャンマー政府は前述の問題を防ぐために、シンガポールの著名なコンサルティング会社を選定し、チャオピュー港プロジェクトのための入札審査および契約成立の支援を依頼した。審査は名のある国際企業のコンソーシアムと協力して行われ、確かな専門性と信頼性を評価するスコアカード・システムが採用された。²⁴

獲得プロセスの透明性は、製品ならびにサービスが評価に基づいて選定されるために必要である。しかし、利用しやすく、完全にタイムリーな情報という面での透明性も他の重要な理由から必要である。ひとつは単純にサプライヤーが確実に入札できるようにするためである。それにより競争が促され、価値が高まる。もうひとつは、地元住民およびステークホルダーに関連情報を提供することで、潜在的な問題を早期に明らかにし、社会的な信頼を得るためである。BRI プロジェクトに関して、英語または現地語による情報公開がなされていないため、これらの目的が損なわれ、非中国系企業が中国指導部の求める方法で参加できなくなる場合もある。一帯一路の公式ウェブサイトには、データベースあるいはプロジェクトの詳細な説明、契約、ESIA、業務委託や調達、その他の主要資料の記載は一切ない。また受入国で BRI プロジェクトの詳細を入手することが困難な場合もある。一例として、インドネシアの投資責任者は、閣僚でさえジャカルタ - バンドン高速鉄道の情報を入手するのが難しいと不満を漏らしている。²⁵

腐敗

マレーシアではナジブ・ラザク前首相の選挙敗北後に政府系投資会社 1MDB（マレーシア・デベロップメント・ブルハド）のスキandalが発覚し、大規模な腐敗の構図が明らかになった。政府の調査によれば、ECRL の契約価格は大幅につり上げられ、このプロジェクトに参加している中国企業は「ラウンド・トリッピング」と呼ばれるマネー・ロンダリングに関与しているとみられることが分かった。²⁶ ECRL は腐敗行為が公に暴露された点で例外的だが、この地域では他の多くの BRI プロジェクトでも贈収賄、費用の水増し、リベートなどが横行していたことが指摘されている。たしかに中国には贈

収賄および腐敗を取り締まる規定が存在し、習近平国家主席のもとで一貫性はないにせよしばしば適用されている。またほとんどのプロジェクト受入国にはその国独自の腐敗防止法があるが、強制力の程度は様々である。しかし BRI プロジェクトにおいては、監視、執行、説明責任を促すいかなる腐敗を防止するシステムも存在しないようである。我々の調査では、東南アジアの BRI プロジェクトに関して腐敗に罰則が科せられた例は一切特定できず、また現地語によるプロジェクトのウェブサイトもなく、「内部告発」をするための他の手段も存在しない。すなわち、実際には極めて多くの腐敗事例があると推測される。²⁷

プロジェクトの監督と協調

少なくとも東南アジアにおいては、中国大使館は自国企業が実行したプロジェクトについてあまり把握していないとみえ、報道によれば、開発業者が受入国で何を行っているか理解していないこともある。そのため中国当局が BRI プロジェクトを監督する能力には限界があり、その結果、BRI の被援助国で問題が起きると関係省庁にとっては寝耳に水という場合が多い。このように協調性を欠くため、大使館が現地語や受入国の政治・社会状況に関する知識を利用して、問題を未然に防ぎ、中国企業による不正行為を回避するのは難しい。さらに、中国大使館が他の援助国の大使館および受入国政府と共に援助国グループの定例会議に参加することはほとんどなく、問題が起こった際に中国側に情報が伝わらず、協調性や透明性を損なっている。

提言

本セクションでは、BRI インフラプロジェクトの様々な段階に応じた 12 の提言の概要を述べる。各提言はそれをどのように実現すべきか、また中国ならびに受入国が期待できる利益について説明している。提言では、これに関わる中国の国内慣行、政策、規制ならびにインフラ開発または中国企業の海外業務に関連する国際的コミットメントにも言及する。また参考のため、中国が今後手本として利用できそうな、国際・地域組織や国際開発金融機関で実施されているベストプラクティスおよび基準についても述べる。

1：厳格、包括的かつ透明性のあるプロジェクト準備プロセスの必要性と実施

提言の概要： BRI プロジェクトの契約締結前に、中国当局は厳格で透明性のあるプロジェクト準備プロセスの実施を要請すべきである。中国の銀行や開発業者のみが出資する場合、または受入国その他の当事者との共同出資の場合でも、承認前の段階で提示された BRI プロジェクトの財務、環境、社会、労働力、技術、法規、調達に関わる判断の詳細なアセスメントが提出されなければならない。国際基準や中国の国内慣行にならば、プロジェクト承認前のアセスメントを必須条件とすべきである。

期待される成果： いかなるインフラ計画においても、成功の土台となるのはプロジェクト準備段階の包括的なアセスメントである。綿密なプロジェクト準備により、BRI の融資機関、開発業者ならびに受入国の担当者やステークホルダーは、プロジェクト案の信頼に足る全体像および採算性評価の根拠を得ることができる。初期段階で環境、社会、政治リスクを見極めることにより、プロジェクト設計その他の決定に際し、予防策または軽減策を組み込むことができる。綿密なプロジェクト予備評価に基づく設計から、高いクオリティと持続性を持つプロジェクトが生まれ、参加者全員にとって価値が高まる。プロジェクトに先立ち透明性が高い徹底した分析を行うことで、地域社会での受け入れが進み、開発業者に対する信頼感が高まる。この初期段階におけるデューデリジェンスにより、特定されたリスクに適切に対処することが可能になる。これはどのプロジェクトにとっても民間資本・国際融資を呼び込むために重要な意味を持ち、中国指導部も目標に掲げている。

中国の国内外の開発慣行： 国内では近年、NDRC が住宅・都市農村建設部と共に「Guiding Opinions on Boosting Development of Whole-Process Engineering Consulting Services」を導入した。²⁸ これは自治体インフラその他固定資産のプロジェクトにおいて、意思決定および建設の 2 段階で包括的コンサルティング・サービスの利用を求めるものであり、プロジェクトの包括的フィージビリティ・スタディの重要性を強調している。国際的には、2017 年に CBRC が「Standardization of Banking Services Enterprises Going Global: Strengthen the Guidance of Control and Risk Prevention」を公表した。²⁹ これはプロジェクトのフィージビリティ評価に当たり、金融機関に環境、法律、社会、政治リスクについて独立した包括的かつ綿密な評価の実施を求めるものである。CHINCA は 2017 年に「Guidelines of Sustainable Infrastructure for Chinese International Contractors」を公表

し、プロジェクトの資金調達プロセスにおいて、設計・環境・社会面のリスク評価、リスク回避手段、経済的評価および国内投資環境を含め、プロジェクトのフィージビリティについて報告しなければならないと述べている。³⁰

国際的なベストプラクティスと基準：質の高いプロジェクト準備プロセスの実施については、豊富な国際的ベストプラクティスの参考例がある。G20 は 2018 年に「インフラプロジェクト組成段階に係る原則 (Principles for the Infrastructure Project Preparation Phase)」³¹を、また APEC は「インフラ開発・投資の質に関するガイドブック (APEC Guidebook on Quality of Infrastructure Development and Investment)」を公表している。³²いずれの文書も、プロジェクト予備評価・分析の実施に当たり、考慮すべき主要な構成要素と問題について述べている。世界銀行の「A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management」は、公共投資によるインフラプロジェクトにおいて、建設段階に入る前に不可欠な要件と必要な手順についての概要を述べている。³³ADB はプロジェクト予備評価をどのように実施すべきか複数のガイドラインを提供しており、評価内容には技術援助報告書、貧困・社会分析、移転および環境アセスメント、プロジェクト設計とモニタリングのフレームワークなどが含まれている。³⁴

2 : BRI プロジェクト準備基金の設立

提言の概要：プロジェクト準備基金 (A project preparation fund:PPF) は、BRI プロジェクトを希望する国、特に資源や能力の制約により開発が遅れている国に対し、助成金その他の支援を行い、ニーズおよびフィージビリティ分析を実施または委託できるようにするものである。PPF から助成金を受けることで、新興国は優れた国際的顧問会社、コンサルティング・サービス企業に設計や評価を依頼し、プロジェクトを妥当で収益性があり、実現可能かつ持続可能なものにすることができる。具体的には、提示されたプロジェクトの経済、財務、環境、社会、労働、法律、調達、技術などの検討事項の早期分析に PPF が助成金を出す。PPF の顧問契約は国際的な競争入札で行い、分析結果の信頼性を高める。

期待される成果：PPF を設立することで、関連コストや利益、また環境・社会その他のリスクが及ぶ範囲を評価するために必要な、受入国に欠如している能力、資源、専門知識を補うことができる。これらの意見書により、各国政府は自国の目的に沿ったプロジェクトを特定し、優先することができる。このように PPF を活用すれば、財政的に健全で持続可能なプロジェクトが成立し、開発業者、受入国担当者ならびにステークホルダーは、プロジェクトの遅延や頓挫の原因となる問題を特定し、適切に対処することができる。また官民投資家に対して、プロジェクトが利益を生む持続可能なものであることをアピールできる。国際的な民間企業が行う評価・分析に PPF が資金を援助するとなれば、各国の官民金融機関が BRI プロジェクトに目を向けることになるであろう。政治・財政面で決定が下される前の準備段階で綿密な評価・分析を行えば、プロジェクト承認前の設計の初期段階で潜在的な問題点を特定し、失敗のリスクを軽減し、コストを下げるができる。このような手段によって、BRI に向けられる批判に対処することも可能になる。

中国の国内外の開発慣行：中国はすでに「Guiding Principles on Financing the Development of the Belt and Road」の中で、主要プロジェクトの設計・建設に公的資金を使うことを明言している。³⁵ これらの原則は明確に PPF の設立を掲げてはいないが、既存の公的資金の仕組みを利用し、たとえば海外の援助基金などの他の融資チャネルと連携して、困窮している国々に対し財政支援ならびに技術援助を提供するとしている。いずれ BRI 向けの PPF を設立する必要はあるが、アジアインフラ投資銀行 (AIIB) は 2016 年に PPF を設立し³⁶、2017 年には中国財政部ならびに新開発銀行が PPF 合意書に署名した。³⁷

国際的なベストプラクティスと基準：世界銀行³⁸、欧州復興開発銀行 (EBRD)³⁹、ADB⁴⁰ は、プロジェクト準備ファシリティを整備あるいは設立した。このファシリティの主要目的は、新興国とその関係機関に対し、民間セクターの参加に向けたインフラプロジェクトの準備を支援し、将来的にプロジェクトを官民連携 (PPP) として構築することである。

3：必要、推奨、任意条件を備えた FIDIC に基づく BRI 「標準契約」の推進

提言の概要：BRI プロジェクトの開発業者は、国際コンサルティング・エンジニア連盟 (FIDIC) の適切な標準契約を、それぞれの法域およびプロジェクトを考慮して用いるべきである。BRI は広大な地域に及ぶことから、FIDIC 標準契約の使用はプロジェクト開発業者、受入国双方にとって有益であり、明瞭さ、効率性、コスト、一貫性を強化し、関係者の期待をコントロールできる。特定の重要条件は義務付けられるべきだが、他の条件はプロジェクトの性質次第で推奨または任意とすることが可能である。通常 BRI 契約は公的調達における透明性の原則に従い、機密情報保持のために必要な改訂を行った上で公表される。

期待される成果：国際的に認められている FIDIC 契約を採用することで、関係当事者の法的権利と利益の保護が厚くなる。同契約の使用により、中国の建設会社やインフラ開発業者は国際的な基準およびベストプラクティスに従い、PPP に基づく BRI プロジェクトの構築が円滑に進む。これは中国指導部が掲げる目標である BRI の国際化を推進し、交渉や調達プロセスにおける透明性の向上により、参画する投資家、請負業者、サプライヤーが増える。FIDIC の契約条件は、技術監督と建設管理を提供するコンサルティングの役割を通じて、プロジェクトの監視・モニタリングを強化することができる。さらに FIDIC 契約を用いればプロジェクトの予定期間を短縮でき、遅延やそれに伴うコストの発生を防ぎ、標準化された紛争解決プロセスの提供により関係当事者間のトラブル防止に役立つ。⁴¹

中国の国内外の開発慣行：FIDIC 契約は中国でインフラプロジェクトに関わる MDB ならびに海外の請負業者によって広く採用されている。中国政府は FIDIC 形式を採用しないかもしれないが、建設部ならびに国家工商行政管理総局は「Model Conditions of Contract for Works of Building Construction」を 1991 年に発表 (1999 年改訂)、NDRC は近年入札に関する標準契約を公表している。また、国務院は国内で主要な建設その他の関連情報の開示を義務付ける規制を定めた。⁴²

国際的なベストプラクティスと基準：世界銀行、⁴³EBRD、⁴⁴ADB⁴⁵ はすべて、インフラ開発契約に FIDIC 契約を採用している。

4: BRI プロジェクトが利益を生み出し、国際的な公的資金・民間資金 (PPP) を確実に呼び込めるようにするため、ブレンドファイナンスを活用

提言の概要： BRI プロジェクトはできる限り民間金融機関、MDB あるいは民間投資家が参画する PPP として構築されるべきである。中国の政策銀行、開発銀行および受入国のプロジェクトファンドによる融資には、常に民間部門からの融資を加えるべきである。民間部門から資金を調達することで、プロジェクトの採算性を確保するステップを必然的に踏むことになるからである。投資助成金、技術援助、借入保証などのブレンドファイナンスの手法は、取引やプロジェクトのコストを削減し、リスクを低減し、プロジェクト成功の可能性を高めることで、国際的な公的・民間融資を呼び込むために役立つ。一般に公開される ODA、政府の助成金や借入保証は、採算が取れないかもしれないが優先順位の高いプロジェクトに対して適切に財政支援を行うために使われるべきである。

期待される成果： 民間金融機関や投資家はリスクと利益の評価に際し、有用な専門知識に加えて常に厳密な基準を適用し、リスクやコストを共有するに当たりプロジェクト設計に厳しい目を向けている。このような資金が加われば、確実に BRI プロジェクトを無理がなく採算が取れる規模に抑えることができる。また、民間金融機関の参加により透明性が高まり、国際企業が BRI プロジェクトのパートナーとなる、またはサービスや製品をプロジェクトに提供することを促す。中国は景気後退局面を迎えているため、国際金融機関および民間投資家の参画は、意欲的なインフラ開発目標を達成するための資金の増加につながるであろう。

プロジェクトが開発あるいは地域の条件にかなっていても、受入国では賄えない、あるいは営利事業としては採算が合わないという場合は、採算補填 (VGF) その他のブレンドファイナンスの仕組みを採用すべきである。ODA 助成金や寄付金を活用してブレンドファイナンスに政府資金を選択的に投入することで、優先順位が高く影響力が大きいプロジェクトに民間投資を呼び込み、資源が限られた新興国でも、財政の持続可能性を損なうことなくプロジェクトを成功に導くことができる。このように持続可能なインフラ開発に民間資本を集めるために公的資本を使うブレンドファイナンスは、土地や天然資源の譲渡など問題の多い次善策を取らざるを得ない状況を改善する。このような次善策は、BRI で大規模プロジェクトに資金が出せない新興国政府が埋め合わせのためによく使う方法だが、腐敗を招くとともに現地の不満に拍車をかけることになる。十分に配慮しつつ政府保証を利用することで、透明性を保持しながらコストやリスクを低減し、海外投資家の注目を集めることができる。BRI プロジェクトにブレンドファイナンスを活用すれば、国際金融機関と中国の開発業者・建設業者との関係が拡充し、新たなビジネスチャンスが生まれる。

中国の国内外の開発慣行： 2019 年 4 月に開催された第 2 回一帯一路フォーラムの演説で、習近平国

家主席は従来とは違う形の資金調達手法を取り入れる必要性を大まかに説明し、国際的な官民連携による資金調達の導入と BRI プロジェクトへの参画を促した。習主席は、BRI は「多国間ならびに政府系金融機関が BRI の投資、融資に加わり、第三国市場協力を推進することを歓迎します。複数のステークホルダーが参画することで、皆が恩恵を受けることができます」という発言をした⁴⁶「Guiding Principles on Financing the Development of the Belt and Road」では、中国は「関係各国の政策金融機関および輸出信用機関に、[BRI]に対する継続的な政策資金援助を促し... また貸付金、保証金、株式投資、協調融資などの様々な手段を通じて融資促進、リスク分担の役割を果たすことを奨励する」と述べている。⁴⁷ さらに中国は国内のインフラ開発で PPP モデルを推進している。今年に入ってから、財政部のガイダンスで⁴⁸ PPP プロジェクトの基準を設定し、民間・海外企業の参加を奨励するとともに全国 PPP 総合情報プラットフォームによる情報開示を強化した。これらの慣行は海外の PPP 事業にも適用されており、2017 年には NDRC が国際連合欧州経済委員会と BRI 参加国における PPP モデル推進のための覚書を交わしている。この覚書は、BRI 参加国で適切な PPP に向けた法律、規制、ガバナンスのフレームワークを構築し、インフラプロジェクトに投資を呼び込み、委員会の住民ファーストの原則に適合する PPP プロジェクトを選ぶことを想定している。⁴⁹

国際的なベストプラクティスと基準：世界銀行はブレンド・ファイナンス・ファシリティを設置している⁵⁰。その他 MDB の中では ADB⁵¹、経済協力開発機構 (OECD)⁵²、EBRD⁵³が、PPP およびインフラプロジェクトへの民間資本取り込みを推進するため、ブレンドファイナンスの仕組みを導入し始めている。

5. オープンで透明性のある調達プロセスの確立

提言の概要：BRI プロジェクトはオープンで透明性のある調達プロセスを取り入れ、国際的ベストプラクティスに従うべきである。ほとんどの場合、これを達成する最良の方法は電子調達 (e-procurement) の利用である。入札プロセスでは SOE も含めた全企業が電子調達により契約の入札を行うものとし、落札は最良のコストパフォーマンスおよびクオリティに基づいて行われなければならない。新興国では現地企業が技術・言語その他の不便がなく電子入札を行えるように、規定を設けることができる。

期待される成果：オープンに競合できる調達プロセスには、明らかな公益性だけでなく確かな経済効果がある。調達プロセスのあらゆる段階で電子調達システムを利用すれば、効率性が高まり、自動・電子システムにより調達にかかる時間を短縮できる。このシステムで調達プロセスを信頼性の高い効果的な方法で監視できるため、腐敗防止や財政・業務面でのリスク削減に役立つ。また、調達プロセスにおける透明性および説明責任が改善され、契約金額は妥当なものとなる。このようなプロセスにより参画企業に信頼感が生まれ、ひいては国際民間企業や MDB の参加につながる。結局のところ、優良な調達プラクティスがプロジェクトのクオリティおよび持続可能性を向上させることになる。

中国の国内外の開発慣行：中国国内では財政部が監督する政府調達法 (2003 年公布、2015 年改正) ならびに NDRC が監督し、公共・民間団体の調達活動を統制する入札法 (2000 年公布) を含め、オー

ンで透明性のある調達プロセス支援のための法規制を定めている。また国内では 2014 年から電子調達が使われている。2005 年には NDRC 管轄下の China Tendering and Bidding Association が世界銀行と協力して、入札法に基づき調達情報をリアルタイムで公表するウェブサイト chinabidding.com.cn を立ち上げた。入札者は情報に自由にアクセスでき、これを受けてウェブ上で入札活動の調整が可能になる。2013 年の政府調達契約の 80% 超は公開入札手続きによるものであった。

第 1 回、第 2 回一帯一路フォーラム円卓サミットの共同宣言は、オープンで透明性のある、公平な調達プロセスの重要性を強調している。⁵⁴ さらに、AIIB の調達方針は電子調達システムの利用を推奨し、それによって調達プロセスにおける効率性、収益性、透明性が高まるとしている。⁵⁵

国際的なベストプラクティスと基準： OECD は調達プロセス全体の透明性、効率性、説明責任が高まるとして電子調達システムを推奨し、システム導入による成功事例集を提供している。⁵⁶ ADB の「Standard Bidding Documents and User's Guide to Procurement of Works」には入札者向けに、入札、契約、発注者の要件、入札評価および資格基準獲得の準備・提出の方法に関する詳細な説明が示されている。⁵⁷ さらに、ADB の「E-Procurement: Guidance Note on Procurement」にはシステムの開発ステップ、利点、必要な政策と規制、関連するリスクへの対処法が記されている。⁵⁸

6. 厳格で透明性があり、地域社会が関与し、一般に公開される環境社会影響評価の実施

提言の概要： BRI プロジェクトが承認された場合、建設に先立ち、少なくとも以下に挙げる分野について詳細に分析するために、中国は ESIA の実施を義務付けるべきである。環境リスク、社会的リスクおよび影響（ジェンダー、先住民、文化遺産への配慮など）、用地買収、土地の権利、住民移転、土地利用の制限および強制退去、安全性、地域住民の健康と安全、ステークホルダー・エンゲージメントと情報公開、労働問題（労働力の供給と研修、労働力の流入とその影響、労働環境、児童労働のリスク、強制労働、人種差別その他の虐待を含む）。ESIA は現地ステークホルダーならびに影響を受ける地域住民と協議の上で、プロセス全体を通じてオープンかつ透明性のある方法で実施しなければならない。

期待される成果： 厳格で、透明性があり、地域社会が関与し、一般に公開される ESIA は、BRI のプロジェクトマネージャーならびに受入国政府機関にとって、プロジェクト期間中における負の環境・社会的影響を低減または回避するための手段を構築する重要なツールとなる。適切な ESIA はより良い結果を導き、リスクを軽減し、受入国と中国の双方にとって利益をもたらす。信頼できる包括的な ESIA の実施により、プロジェクト開発業者ならびに現地ステークホルダーは、反対運動、プロジェクトの遅延・中止を招きかねない環境および社会面の「時限爆弾」を回避できる可能性がある。

中国の国内外の開発慣行： 中国は様々な法規制によって、国内および海外のプロジェクトに関する ESIA または EIA の実施を明確に規定している。環境影響評価法（2002 年公布、2016 年改正）では、

国内で環境に重大な影響を及ぼすプロジェクトの建設開始前に、しかるべき関係部門による EIA 文書の検討、承認がなされなければならないと規定している。⁵⁹ CBRC は 2017 年の「Guide to Strengthen Risk Prevention and Control」⁶⁰において、インフラプロジェクトに関わる金融機関に対し、エクセーター原則その他の国際的ベストプラクティスの修得、環境・社会リスクをコントロールするシステムの構築、プロジェクトのフィージビリティ評価における ESIA の実施、社会・環境リスクの監視強化を奨励している。CBRC の「環境金融指令 (Green Credit Directive)」(2012 年) は、環境・社会リスクの適切なデューデリジェンス、監視・監督ならびに環境・社会リスク報告書の作成を徹底するための仕組みを設定している。また、「金融機関は優良な国際的慣行を確実に履行するよう、適切な国際的慣行・規範に従うことを確約するべきである」としている。⁶¹ 2017 年には NDRC、中国人民銀行 (PBOC)、商務部 (MOFCOM)、外交部 (MFA) が合同で「Code of Conduct for Overseas Investment Operations by Private Enterprises」を発表し、いかなる海外プロジェクトにおいても、関連民間企業は着工前に提案された建設予定地の環境アセスメントを行わなければならないと規定している。⁶² 中国輸出入銀行は 2007 年の「Guidelines for Environmental and Social Assessments」で、同じく明確に EIA 実施の必要性と、アセスメントを行うべき具体的部門および状況について詳細に述べている。⁶³

AIIB には ESIA 実施に関する充実したガイドラインがあり、現地ステークホルダーと協力し、苦情処理メカニズム、透明性、情報公開の仕組みを構築している。⁶⁴

国際的なベストプラクティスと基準：世界銀行の「環境・社会フレームワーク (Environmental and Social Framework)」は環境社会影響評価実施のために必要な条件・基準の概要を述べており、報告書のまとめ方、評価を要する問題、ステークホルダー・エンゲージメントのために別のチャンネルを発展させることの重要性などが含まれている。⁶⁵ ADB の「環境評価ガイドライン (Environmental Assessment Guidelines)」は、EIA 実施のために必要な手順および要件を詳細に示しており、環境管理計画を進展させる方法を説明し、パブリックコンサルテーションの実施、EIA の検討、監視・監査システムの構築に関するフレームワークを提供している。⁶⁶

7: 現地の苦情処理メカニズムなど、プロジェクトサイクル全体でステークホルダー・エンゲージメントが必要

提言の概要：中国当局は各 BRI プロジェクトについて、作業員 (中国人と現地人の両方)、請負業者、影響を受けるステークホルダー、地域住民から出た問題や苦情を受理し、これに対処する仕組みを制定することが求められる。この手段は現在の法的措置の代わりになるのではなく、これを補強するものとなる。この仕組みは中国語ならびに現地語で公表され、どのように苦情を記録し、対処するのか公表すべきである。通常、苦情の報告を受け、これに対処するためには、語学に堪能なスタッフを集めたコールセンターの設立、中国語と現地語で書かれたウェブサイトなどのコミュニケーション・チャンネルの開設、プロジェクト管理者、BRI を受け入れる地方自治体、市民団体、適切な中国当局およびステークホルダーの間の協力が必要である。極秘で苦情を訴えるチャンネルが機能し、非報復原則が

遵守され、2つの仕組みの存在を作業員や他のステークホルダーに広く公表することが不可欠である。

期待される成果：現地のステークホルダーや影響を受ける地域からのフィードバックにアクセスできる仕組みを提供することで、BRI 開発業者は浮上してきた問題に気付く早期警戒システムを構築できる。それにより、プロジェクトの成功にとって重要で役立つ情報、知見、連絡先が得られる。中央政府や地方政府の担当者のみと連絡して作業を進めるのではなく、現地のステークホルダーに直接関与するこの仕組みによって、プロジェクトに対する地元住民の信頼感と賛同を得ることができる。現地語で対応する問い合わせ先や苦情処理メカニズムを設けることで、誤った情報の流布、およびプロジェクトの中断や頓挫を招きかねない抗議運動を防ぐことができる。こうしたメカニズムは効率的で費用が少なく、すむ早期の紛争解決につながる。

中国の国内外の開発慣行：大型プロジェクト開発について、中国には現地のステークホルダー・エンゲージメントを義務付け⁶⁷、不平不満や苦情を処理する仕組みを構築する指針・指示が存在する。CHINCAの「Guide to Social Responsibility for Chinese International Contractors」は、企業は従業員が参加する交渉メカニズム、ならびに不満や期待に応える双方向のコミュニケーションメカニズムの設立を明記している。⁶⁸ 国内の諸規制も環境保護の観点も含め、不正行為を摘発する内部告発者の存在、ならびに内部告発者を報復から守る手段の重要性を意識したものである。⁶⁹ 職場環境について、地方自治体を対象とした「労働争議調停・仲裁法 (Labor Dispute Mediation and Arbitration Law)」でも定めているように、中国の法規制は労働組合および企業の代表と協力して従業員の懸念に取り組み、三者が連携して労働争議を検討・解決するメカニズムの必要性を踏まえている。⁷⁰ さらに、AIIBは2018年に「Project-Affected People's Mechanism and Grievance Redress Mechanism」を制定した。⁷¹

国際的なベストプラクティスと基準：世界銀行グループの「A Guide to Designing and Implementing Grievance Mechanisms for Development Projects」、ならびに「How-To Note: Feedback Matters: Designing Effective Grievance Redress Mechanisms for Bank Financed Projects」は苦情処理メカニズム、ベストプラクティス、メカニズムを運営するために必要なオフィスや人員、苦情や争議を解決するための異なる手法を設計・実行する手順を提供している。⁷² ADBの「Building Capacity for Grievance Redress Mechanism」と「Accountability Mechanism Policy」は苦情や不満を取り扱うメカニズムを設定・運営するための包括的なガイドラインや手順を提供している。具体的には、申告の仕方、プロセス、苦情の扱いに対する詳しい説明やメカニズムを見直す手続きなどである。⁷³

8: 海外プロジェクトでの中国人労働者雇用に関する規制を整備

提言の概要：BRI プロジェクトのために、中国あるいは第三国から現地に労働者を送り込む企業には、その必要性和労働者の数、労働者の流入が現地の環境、資源、地域社会に及ぼす影響の調査結果、受入国のステークホルダーとの協議内容、地元労働者を雇用しない理由を文書で提出することを求めるべきである。また、悪影響を回避するための具体的なプランを示し、可能であれば、現地労働者に対

する研修を行うことを義務付けるべきである。一次下請業者はプロジェクトに関わるすべての労働者（下請け業者の要員も含む）の権利保護に最終責任を負い、賃金の支払い、労災に対する正当な賠償、円滑に機能する苦情処理メカニズムを確立する。

期待される成果：BRI プロジェクトの受入国に中国人などの外国人労働者が大量に流入し、地元住民の反感を招いている。こうした労働者は現地の環境を損ない、希少な資源を流用し、人身売買などの社会問題を引き起こす恐れがある。外国人ならびに自国民を対象とする労働者権利の保護措置、また彼らの苦情を扱う使いやすく効果的なメカニズムは、プロジェクトの進行を妨げ、緊張関係を悪化させるストライキ、抗議活動、混乱を引き起こす虐待行為の予防に役立つと思われる。中国人労働者が外国で起こす問題をうまく処理することは、BRI の評価を高め、国際的に受入られることにつながるだろう。

中国の国内外の開発慣行：建設業界に対する中国の諸規制、特に 2004 年に建設部と人力資源・社会保障部が発表した共同政策は、下請業者が雇用した労働者であっても、最終的に開発業者が賃金支払いの責任を負うこと、さらに、プロジェクト作業員を巻き込む賃金闘争が起こった場合に備えて、資金を確保しておくことも義務付けている。2017 年に CBRC が発行した「Guide to Strengthen Risk Prevention and Control」は、プロジェクトに関与する金融機関ならびに事業会社は苦情処理メカニズムを設けるべきと明記している。中国では、書面あるいは告発メカニズムによって海外にいる中国人労働者を保護する諸規制が制定されている。CHINCA の「Dispatched Labour Service Personnel Complaint Center」はその一例である。⁷⁴

国際的なベストプラクティスと基準：世界銀行は現地への労働者流入がもたらす問題に対処する包括的なリソースを有しており、このような問題対処をプロジェクト開発業者の契約上の義務として定義している。⁷⁵ 国連と国際労働機関⁷⁶ は、出稼ぎ労働者の権利保護に向け一連の協定、方針、指針を設けている。

9: 「技能向上」プログラムなどにより、現地の労働者と企業を広く効率的に活用

提言の概要：BRI プロジェクトの開発業者は現地の労働者と企業を最大限に活用し、中国から送り込まれる労働者や資材への依存を抑制すべきである。その場合、新興国は技術・管理の研修プログラムの策定や支援が求められる。建設・運営・譲渡方式（BOT 方式）ではプロジェクトの完成だけでなく、最終的に相手国に施設・設備などを委譲するためにも研修プログラムは必要である。研修プログラムは資格のある現地労働者を育成するためかなりの時間がかかるため、プロジェクトの設計や予算に組み込むことが求められる。中国の技術・経営学校との連携は、技術向上、ならびに資格のある現地労働者が BRI プロジェクトに携わるためのパイプライン構築に寄与している。

期待される成果：現地雇用の拡大は地域社会のプロジェクト受入れを促し、問題やリスクが減るため、プロジェクトの長期的な持続可能性と運営を促す。BRI プロジェクトの初期段階で技術・経営研修プ

プログラムを普及・発展させれば、資格のある候補者が大勢集まり、プロジェクトが中国人労働者に過度に依存し、現地の労働者には単純なサービス業務しか任せないという状況は改善されるだろう。こうした研修プログラムの効果としては、BRI 受入国への技術的ノウハウ移転の円滑化、中国人労働者の削減、現地雇用のスタッフとの統合推進、地域社会からの反発の軽減、信頼と友好の促進などがある。中国人労働者の流入数が縮小すれば、コストが低下するほか、大規模な中国人居留地をめぐる政治的、社会的な問題が緩和する。現地の資材・製品の利用を拡大し、プロジェクト契約は現地調達率を設定すべきである。プロジェクトに携わる現地労働者の数を増やせば、受入国側の反発を抑え、経済成長を促し、BRI プロジェクトに対して広がっている不平や不満に対処できるだろう。

中国の国内外の開発慣行：国家発展改革委員会（NDRC）、商務部（MOFCOM）、中国人民銀行（PBOC）、外務部（MFA）は「Code of Conduct for Overseas Investment Operations by Private Enterprises」を発行し、海外事業を展開している企業に対して雇用を拡大し、現地の人材に就労機会を提供するよう求めている。⁷⁷ CHINCA の「Guide to Social Responsibility for Chinese International Contractors」は、開発業者と企業は現地での操業拡大と従業員育成のために地元製品・サービスの調達を優先すべきと明記している。⁷⁸

国際的なベストプラクティスと基準：ADB の「Domestic Preference: Guidance Note on Procurement」は、現地調達における財・サービスの活用に関して包括的なガイドラインを提供している。⁷⁹

10: 腐敗や贈収賄を防止する「クリーン BRI」の監督、執行、報告メカニズムを導入

提言の概要：2019 年 4 月に開催された第 2 回一帯一路フォーラムで概要が示された「クリーンシルクロード（Clean Silk Road）」⁸⁰ 構想に基づき、中国はクリーン BRI プラットフォームを導入して腐敗防止を BRI の基軸とすべきである。これには内部告発メカニズム、BRI プロジェクトに関わる不正行為を報告する個人への保護措置などが含まれる。贈収賄や腐敗を防止するコミットメントを BRI の法務、方針、プロジェクト関連の文書や契約書に盛り込む。BRI プロジェクトに参画する企業や人員は、国際的な贈収賄防止協定ならびに業界のベストプラクティスを踏まえて明確に定義された基準を遵守しなければならない。プロジェクトに参加を希望する企業は腐敗の防止、検知、是正のための適切な内部システムの確立、腐敗の防止と是正のための従業員向け研修、腐敗防止コンプライアンスに関する報告、さらには、こうした取り組みに対する信頼できる機関からの腐敗防止の認証取得が必要である。中国の刑法には外国公務員や公的国際機関の幹部職員に賄賂を贈ることを違法と規定した条項があり、これを広く推進することが腐敗防止に役立つと思われる。

期待される成果：腐敗がプロジェクトに及ぼす主な影響としては過剰な費用、工事の遅延、最終価値の低下、頓挫、不適当な資源配分などがある。腐敗の是正によって公的資金と契約が透明で、市場原則に基づいた形で配分されれば、プロジェクトの効率性と持続可能性は改善する。そうなれば、プロジェクトの受入国と中国の財政リスクは軽減するとみられる。クリーン BRI プラットフォームにより外国の企業や機関がプロジェクトに参画しやすくなる。公平な条件に基づくプロジェクト参加を望む

関係者間の競争は機会を拡大し、リスクを軽減する。また、腐敗防止措置により BRI 全体の透明性が向上し、国内外の懸念事項が少なくなる。

中国の国内外の開発慣行：贈収賄と腐敗は中国の国内法ならびに中国共産党の規範で違法と定められており、共産党は国内で腐敗防止キャンペーンを繰り広げている。監督法 (Supervision Law) は助言を提示し、情報提供者を保護しない者に罰則を定めている。⁸¹ 贈収賄は NDRC が 2017 年に公布した「民営企業海外投資経営行為規範 (Code of Conduct for Overseas Investment Operations by Private Enterprises)」により禁止されている。⁸² NDRC の 2018 年「Guidelines on Enterprise Compliance Management of Overseas Operations」はすべての中国企業に対して腐敗、贈収賄、マネー・ローンダリングなど不正行為の防止を義務付けた⁸³ 2018 年 1 月、国有資産監督管理委員会 (SASAC) と世界銀行は共同で「Training Workshop on Corporate Compliance for Chinese Enterprises Operating in Belt and Road Countries」を開催した。⁸⁴

加えて、AIIB は禁止行為に対する方針を設けており、報告、内部告発者保護、停職、解雇といった手段を確立して、不正行為および腐敗の是正に努めている。⁸⁵

国際的なベストプラクティスと基準：腐敗の防止に関する国際連合条約 (略称：国連腐敗防止条約) は民間部門の汚職や腐敗行為を取扱い、予防策、犯罪化や法的処罰、国際協力、資産回復、技術援助、情報交換を重視している。OECD の「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約」は腐敗の取り扱いや低減に関する詳細なガイダンスを提供している。ADB の「Integrity Principles and Guidelines 2015」は、内部告発メカニズムや目撃者保護手順、オフィス、腐敗防止方針など具体的なメカニズムをまとめた文書である。他の MDB は組織上の違いはあるものの、この方針に署名した。⁸⁶

11: プロジェクト受入国の中国大使館に BRI ユニットの創設

提言の概要：中国政府は大型 BRI プロジェクトの受入国の大使館および領事館に専門職員から成る BRI チームやユニットを配置するべきである。専門チームは監視任務や中国の開発業者や労働者のモニタリングを行う。ユニットは中国の関連機関を含み、BRI プロジェクトに関する市民ならびに企業の連絡先の役割を果たす。中国系開発業者と連絡を取り合い、助言をするとともに、現地法の遵守を徹底させ、受入国の政府ならびに市民団体と協力してプロジェクト管理を円滑化するべきである。

期待される成果：BRI ユニットの創設によって、大使館の存在や現地の専門知識に疎いため、協調性に欠ける、あるいは問題行動を起こすことがあるとの中国系開発業者に対する批判に対処することができよう。大使館はプロジェクト受入国固有の政治、経済、商業、社会に関する貴重な情報をプロジェクトマネージャーに提供し、BRI プロジェクトをめぐる問題を防ぐために、開発業者が世界共通、現地固有、そして中国のガイドラインを遵守するように監視を強化することが可能である。大使館のチームは、海外で事業を展開する中国の企業、請負業者、労働者の規律を強化するうえで建設的な役割

を果たすことができる。腐敗、不法取引などの不正慣行を取り締まることがその一例である。また、僻地のプロジェクト現場に送られてパスポートを没収され、支援を受ける術がない中国人労働者にとっても重要な拠り所となりうる。さらに争議の適切な処理、現地の法律や手続きに則った中国企業への助言や支援、地方政府と市民団体との協調推進によって、プロジェクト成功への道筋をつける。こうしたユニットの存在により、国内開発の情報を共有し、優先順位や活動を把握している現地の支援調整団体に中国大使館が関与しやすくなる。

中国の国内外の開発慣行：NDRCの「民営企業海外投資経営行為規範」は、現地の投資活動と中国大使館・領事館の間に定期的なコミュニケーション・チャンネルを設けることを奨励している。⁸⁷ SASACの「Guiding Opinions on Strengthening Prevention and Control of Overseas Integrity Risks of Central Enterprises」は、海外従業員の監督と管理の強化、監督機関間の協調性向上、海外の不正リスクの防止・管理のためのユニット設立の必要性を強調している。⁸⁸

12: 検索可能で包括的な、最新の英語版 BRI プロジェクトデータベースの作成

提言の概要：中国当局は、BRI プロジェクトの包括的なオンラインデータベースを中国語に加えて英語でも（できれば中国語以外の言語も）作成すべきである。データベースには完工済や進行中、さらには今後着工が見込まれるBRI プロジェクトのリストを記載し、検索可能で常に更新する必要がある。具体的には、プロジェクトのファイナンス、設計、執行に関する情報、参加団体などの名称、プロジェクトの規模と条件、労働者数の実態と予測を含めた重要な情報の提供が求められる。プロジェクト関連の記録文書も掲載し、更新する必要がある。例としては、契約書（機密情報は編集）、ESIA 報告書、プロジェクトのスケジュール、調達と入札に関する情報、連絡先などの重要文書がある。

期待される成果：透明性のあるデータベースによって、プロジェクトに関する情報が少ない、あるいはどのプロジェクトがBRIに組み込まれているかわからない、といったBRIに対する主な批判に対処することができる。アップデートしたプロジェクトの詳細や文書を掲載すれば、国際的な企業や金融機関が情報にアクセスしやすくなり、BRIプロジェクトに参画する機会が生まれ、プロジェクト自体の質と持続可能性の向上が期待できる。データベースをもとに研究機関はBRIを分析・報告し、インフラの整備やBRIにつながる新規プロジェクトを推進したい各国政府に役立つ情報を提供する。データベースの透明性は、BRIの国際的な信頼感、理解、評価を高めると考えられる。

中国の国内外の開発慣行：「Belt and Road Ecological and Environmental Cooperation Plan」は、情報の共有を促し、協力関係を強化するためにビッグデータ・プラットフォームの構築を求めている。⁸⁹ NDRC と財政部は国内投資、PPP、海外の投資プロジェクトを対象としたオープンなプロジェクトデータベースを保有している。

AIIBは提案・承認されたプロジェクトの包括的なデータベースをウェブサイト上で公開しており、住民の移転や補償計画、ESIA、モニタリング報告書に関する文書を提供している。⁹⁰

国際的なベストプラクティスと基準 : ADB は、同行が融資しているプロジェクトに関する主な文書を提供するデータベースを保有している。⁹¹

結論

2019年4月、中国は第2回一帯一路国際フォーラムを北京で開催した。中国指導部の演説とフォーラムのために作成された政策文書は、本レポートの要旨と提言に沿った内容だった。習近平国家主席はいかなる腐敗も許さないと明言し、クリーンシルクロード政策の構築を発表した。習主席はプロジェクトの開発、運営、調達において国際ルール・基準の遵守を求め、国際金融機関のBRI参加を呼びかけた。⁹² このフォーラムの共同宣言は、現地の人材育成、教育、職業研修において協調を強める必要があることをはっきりと述べ、「プロジェクトが優れた投資対象で、利益を確実に生み出し、採算性が高く環境に配慮したものになるように予備調査を改善すること」を求めた。⁹³

フォーラムにおける中国指導部のメッセージからは、北京の政策立案者の耳に国際的な批判が入っていること、BRIが当初の5年間でいくつかの問題に直面している事実を認める用意があること、公に課題に取り組む熱意があることがうかがえる。しかし、こうした努力がうわべだけのものか本物なのか、また単なる望みか現実的なのかという疑問は残る。過去の経緯をみると、ESIAの強化、プロジェクト情報の開示、現地雇用の拡大を求めるBRIポリシーイニシアチブ⁹⁴の推進は、多くのプロジェクトで実行されなかった。今後は、中国が国内機関の提示するベストプラクティスを実際に導入・実行し、強化するかがカギとなろう。

本レポートで紹介した提言は確かにハードルが高いものである。しかし、BRIは壮大な事業であり、今や成功の有無は、中国そしてそのリーダーである習近平国家主席の評価と直結している。したがって、中国政府にとってはプロジェクトの成果を向上させ、後退や挫折を回避するインセンティブになると推測される。BRIはAIIBとある程度同じ方向に進むことができるだろうか。設立当初、AIIBには懐疑的な目が向けられていたがそれも当然と言えた。しかし、中国の国家政策を実行するための漠然とした手段にしか見えなかったこの構想は、信頼のおけるMDBとして業務を開始しており、他の国際金融機関と同様の国際的なガバナンスと基準を備えつつある。BRIがADDIと同じような軌跡をたどれば、国際社会が恩恵を受けることは言うまでもない。⁹⁵

本レポートで紹介した提言のなかには、現行規定や基準の実行を求めるものがある。中国が国内で実施しているように、BRIプロジェクトのESIAの義務化と認証、主要なプロジェクト関連文書の透明性が必要であることは疑いない。検索可能で包括的な英語版BRIプロジェクトのデータベース作成なども提言したが、これが膨大な作業であることは承知している。しかし、まずは主要BRIプロジェクトを1件選んで、これに関する情報や文書を徐々に掲載し、その後データベースを拡充していけば十分役に立ち、BRIに対する信頼性を高めるだろう。

この1年間に、複数の機関がBRIについてかなり掘り下げた客観的分析を行い、現在はさらに多くの分析が進行中である。しかし、BRIをめぐる議論の大半を占めるのは批判、希望的観測、迎合主義、自己満足的な自画自賛であり、どれもプロジェクト受入国ならびに中国にとっても実のある結果をも

たらずものではない。中国の政策立案者に対し現実的で実際に役立つ提言を示すのは、すべての BRI プロジェクトが国際ベストプラクティス・基準を円滑に採用かつ実行できるようにすることが目的である。国際社会による同様の提言は有益で正当なものである。しかし、もっと多くの先進国や国際機関が、ガバナンスが脆弱で能力に限界がある受入国を援助し、BRI プロジェクトのライフサイクルを通じて地域社会、環境、経済など国益に通じる要素を保護できるようにすることも同じく重要である。

For more content related to this report, visit
AsiaSociety.org/NavigatingBRI

Other Asia Society Policy and Business Reports

Trade in Trouble: How the Asia-Pacific Can Step Up and Lead Reforms

Future Scenarios: What to Expect from a Nuclear North Korea

Strength in Numbers

Advancing the U.S.-Korea Economic Agenda

The Avoidable War: Reflections on U.S.-China Relations and the End of Strategic Engagement

The U.S.-ASEAN Partnership in the Indo-Pacific

Carbon Market Cooperation in Northeast Asia: Assessing Challenges and Overcoming Barriers

Northeast Asia Carbon Markets and Trade Connections

Reconciling Expectations with Reality in a Transitioning Myanmar

Shifting Trade Winds: U.S. Bilateralism & Asia-Pacific Economic Integration

Preserving the Long Peace in Asia

The Trump Administration's India Opportunity

Charting a Course for Trade and Economic Integration in the Asia-Pacific

Advice for the 45th U.S. President: Opinions from Across the Pacific

Roadmap to a Northeast Asian Carbon Market

India's Future in Asia: The APEC Opportunity

Avoiding the Blind Alley: China's Economic Overhaul and Its Global Implications

Sustaining Myanmar's Transition: Ten Critical Challenges

Delivering Environmentally Sustainable Economic Growth: The Case of China

Pakistan 2020: A Vision for Building a Better Future

Current Realities and Future Possibilities in Burma/Myanmar: Options for U.S. Policy



Preparing Asians and Americans for a Shared Future

Asia Society is the leading global and pan-Asian organization working to strengthen relationships and promote understanding among the people, leaders, and institutions of Asia and the United States.

We seek to increase knowledge and enhance dialogue, encourage creative expression, and generate new ideas across the fields of policy, business, education, arts and culture. Founded in 1956, Asia Society is a nonpartisan, nonprofit educational institution with offices in Hong Kong, Houston, Los Angeles, Manila, Melbourne, Mumbai, New York, San Francisco, Seoul, Shanghai, Sydney, Washington, D.C., and Zurich.