

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.107

新たな国際経済環境と ASEAN および各国の課題

2019～2021年度研究プロジェクト
「新たな国際経済環境と ASEAN および各国の課題」

亜細亜大学アジア研究所
2022年3月

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.107

新たな国際経済環境と ASEAN および各国の課題

2019～2021年度研究プロジェクト
「新たな国際経済環境と ASEAN および各国の課題」

研究代表者 大泉 啓一郎

目 次

まえがき	1
米国の ASEAN への関与と経済協力 石川 幸一	3
RCEP で変わるアジアの事業環境 — 企業戦略構築の観点から見た RCEP の意義 — 助川 成也	17
米中対立・パンデミックと アジアの半導体サプライチェーンの脆弱性 春日 尚雄	29
中国経済の「裏庭」CLM 諸国への浸透 藤村 学	37
フィリピンにおけるコメ輸入自由化の導入 野沢 勝美	51
チェンマイ・イニシアティブ 20 年の振り返りと ASEAN の視点	65
シンガポールにおける権威主義体制の確立過程 — 外資誘致の観点から —	75
ASEAN の人口動態とデジタル化	85

**新たな国際経済環境と
ASEAN および各国の課題**

まえがき

本報告書は、2019～2021年度に実施したアジア研究所研究プロジェクト「新たな国際経済環境とASEANおよび各国の課題」の成果論文集である。

ASEANは2015年にASEAN経済共同体(AEC)を創設し、2016～2025年を目標年次とするASEAN経済共同体2025の創設に向けて、統合戦略的行動計画(CSAP)を実施している。AEC2025では、①イノベーション、②生産性向上、③包摂社会の形成などの新たな目標が掲げられている。

ASEANを取り巻く国際経済環境は近年大きく変化してきた。アメリカ・トランプ大統領が2017年にTPPを離脱したことに加え、2018年以降はアメリカ・中国の両国が互いに関税率を引き上げ、それは米中貿易戦争の様相となった。さらに、昨今は新たなデジタル技術を巡る覇権争いも加わり、新冷戦とする見方も出てきた。

また、中国は、2013年に提唱した一帯一路構想を積極的に進めており、ASEAN各国はその対象(沿線国)となっている。一帯一路による中国のインフラ投資はASEAN各国のインフラニーズを満たすものであるが、中国の影響力が強くなることは確実であり、カンボジアやフィリピンのように中国接近を進める国が出てきた。ASEANが危惧するのは米中対立の狭間にASEANが置かれてしまうことであり、ASEAN中心性とASEANの団結を維持することが求められる。

長期的にみれば、ASEAN加盟各国は、着実な経済成長を維持し、域内格差は徐々に縮小しているものの、その持続にはいっそうの努力が求められる。また、シンガポールとブルネイを除く各国は「中所得の罠」に陥ることを避けねばならない。そのためにはデジタル技術の利活用とイノベーションが重要である。2020年以降は、新型コロナウイルス感染拡大の影響もあり、感染抑制と経済活動の両立はいずれの国の課題として加わった。

上記のようにASEANを取り巻く環境の変化は目覚ましく、課題は積み上がっている。先行きを論じることは難しい。そこで、本研究では、ASEANの将来を見通すために必要な領域を、各研究員の専門分野から論じ合った。それぞれの成果報告の要旨は以下の通りである。

第1章「米国のASEANへの関与と経済協力」

(石川 幸一)

米国の東南アジアに対する関心は「善意の無視(benign neglect)」が伝統だったといわれる。この伝統を打破したのがオバマ政権である。オバマ政権時代に

米国とASEANの関係は緊密化し関与は深まった。しかし、トランプ政権時代はASEANとのサミットへの大統領の欠席が続くなどASEAN軽視と受け取られる行動があり米国への信頼度が低下し中国を利した。米国は米中の体制間競争はインド太平洋で展開されると認識しており、ASEANへの関与を深め信頼を得ることはインド太平洋戦略の推進に不可欠である。

第2章「RCEPで変わるアジアの事業環境」

(助川 成也)

2022年1月に発効した東アジアで初めてのメガFTAであるRCEPの基本に据えられているのは「ASEANの中心性」である。RCEPはASEANとパートナー国とのASEAN+1FTAを広域化・重層化したもので、自由化やルール形成は、ASEANの取り組みと軌を一にしている。またRCEPでは、電子商取引など未だ世界全体に適用される国際条約が存在しない分野での共通ルール整備、貿易円滑化協定など既に国際条約がある分野では、「WTOプラス」の措置導入によりルール面で質の向上が図られるなど、世界の経済、人口、貿易の3割を占めるRCEPでの経済的秩序作りは大いに意義がある。

これらRCEPの自由化やルール形成は、RCEP地域にサプライチェーン網を築く在ASEAN日系企業の活動円滑化に資する。RCEPによって、同一品目・同一原産地規則が実現し、書式・必要記載事項の統一化は、企業の管理負担の軽減と、更なる取引の活性化に繋がることが期待される。

第3章「米中対立・パンデミックとアジアの半導体サプライチェーンの脆弱性」(春日 尚雄)

2018年に激化した米中対立と2020年に始まった新型コロナウイルス感染症の拡大は、一時的なサプライチェーンの寸断ではなく、生産立地すら変化させることが予想され、特にアジアにおける半導体と半導体を利用した製品については大きな脆弱性を抱えている。米中対立と2国の技術覇権争いは半導体という製品に凝縮され、米国による法的な制限という制裁は一部で大きな製品シェア変化をもたらし、また中国も自国生産のため巨大な投資をおこなっている。その間、半導体および応用エレクトロニクス製品の実際の生産拠点である台湾系を中心としたファウンドリ、EMS各社はインドを始め、中国以外の拠点を追加、再編しており今後の状況

によって非常に速いスピードで変化が進むだろう。

第4章「中国経済の「裏庭」CLM 諸国への浸透」 (藤村 学)

パンデミック対応による財政負担が増す低所得国では、インフラ開発を中国に依存する度合いが増していくことが予想される。本稿ではメコン地域のなかでもそうした傾向が懸念されるカンボジア、ラオス、ミャンマー（CLM）諸国に焦点を当て、一帯一路関連の投融資が与える影響について、マクロ・ミクロ双方の面から考察する。カンボジアとラオスについては過度の中国依存によってマクロショックに対する脆弱性が増していくことが懸念される。とくにラオスに関しては債務維持可能性を注視していく必要がある。ミャンマーは政治面で大きく中国寄りに傾くことはないと思われるが、西側諸国からの孤立が長期化すれば、持続可能性に問題のある資源乱開発に傾くことが懸念される。また、内戦状態が悪化すれば麻薬や賭博など不正な活動への依存が高まり、メコン地域全体の安全保障環境が悪化することが懸念される。

第5章「フィリピンにおけるコメ輸入自由化の導入」(野沢 勝美)

フィリピンで2019年に成立したコメ関税化法によるコメ輸入自由化がもたらす影響を明らかにする。この場合、自由化のもたらすインパクトを応用一般均衡モデルに分析結果で表した3論文を紹介する。結論として、コメ輸入増大は、国内コメ小売価格の低下で国民的にはプラス・インパクトとなるも、コメ生産農家にとっては所得減のマイナス・インパクトとなる。この結果、農業政策が生産農民の生計向上を目的とした営農形態別方式から、かつての生産増大を目的とした産品別特化方式への回帰シフトを示しているとし、本稿では、コメ輸入自由化政策のもとで、いかにしてコメ生産農家の危機を救済できるかをコメ産業の競争力強化の視点からの論点を紹介する。

第6章「チェンマイ・イニシアティブ 20年の振り返りと ASEAN の視点」(赤羽 裕)

本稿は、1997年に発生したアジア通貨危機を契機に、ASEAN および日中韓（ASEAN + 3）が取り組んだ地域通貨・金融協力の取組のうち、金融危機の地域的な連鎖と拡大を防ぐため、短期の外貨資金を各国が融通する枠組みであるチェンマイ・イニシアティブ（CMI）に関するものである。昨年2020年で創設以来20年を迎え、

これまでに大きく進化してきたと考えられることから、本稿ではその枠組みの変遷を振り返るとともに、ASEAN にとっての位置付けや意義をあらためて考えた。合わせて、政治的には米中対立が激しさを増し、世界的なコロナ禍の終息も見出せない中で、米国が金融政策の正常化に踏み出すなど、ASEAN を取り巻く環境も大きく変化をしている。それもふまえて、ASEAN、および ASEAN + 3 にとっての、CMI の今後を考えてみたい。

第7章「シンガポールにおける権威主義体制の確立過程—外資誘致の観点から」(布田 功治)

シンガポールは、他の ASEAN 諸国と比べて著しい経済成長を遂げた。この主な成功要因として指摘されるのは、積極的な外資誘致であり、それを可能とした「政治の安定」である。そこで、本稿では、シンガポールの政治の安定化はいかなる経緯で達成されたのか、その歴史の変遷を示すことを課題とする。本稿の主な分析結果は、以下の通りである。第一に、1957年と1961年の2つの政変を経るなかで、リー政権は、少数の政権幹部で強固な結束を図るしかない状況に追い込まれ、自らの政権基盤を PAP ではなく政府に求めざるを得なくなった。第二に、政府に政権基盤を求めたリー政権は、治安維持法という政府の強い権限を活用し、シンガポール特有の権威主義体制を確立することで政治の安定を達成した。

第8章「ASEAN の人口動態と経済社会のデジタル化」(大泉 啓一郎)

ASEAN の将来を人口動態から考える。ASEAN でも少子化と呼べる出生率の低下が起り、人口構成は急速に変化している。しばらくは人口ボーナスの効果が期待されるものの、その規模は小さく、むしろ所得国の罠に陥るリスクがある。中長期的な経済成長には全要素生産性の引き上げが不可欠である。なかでも経済社会のデジタル化について注目される。このデジタル化の進展を評価する人口的要素として若年層（20～39歳）の人口比率、デジタル・ネイティブと見なされるミレニアル世代・Z世代以降の人口比率の変化を考察した。北東アジアにくらべ、若年層が多い ASEAN では2020年代に経済社会構造が大きく変化する可能性がある。

2022年1月

研究プロジェクト代表 大泉 啓一郎

米国の ASEAN への関与と経済協力

石川 幸一

Engagement and Economic Cooperation of USA in ASEAN

Koichi ISHIKAWA

はじめに

米国の東南アジアに対する関心は「善意の無視 (benign neglect)」が伝統だったといわれる。この伝統を打破したのがオバマ政権である。オバマ政権時代に米国と ASEAN の関係は緊密化し関与は深まった。しかし、トランプ政権時代は ASEAN とのサミットへの大統領の欠席が続くなど ASEAN 軽視と受け取られる行動があり米国への信頼度が低下した。バイデン政権の東南アジア外交は7月に始まったばかりであるが、オバマ政権時代のアジア・リバランス外交担当者が要職についており、ASEAN を重視し関与を深める外交が復活することが期待される。

中国との競争が激化する中で米国にとっての ASEAN の重要性は増している。ASEAN は米国の第4位の輸出先であり、多くの米国企業の投資先である。米国は米中の体制間競争はインド太平洋で展開されていると認識しているが、ASEAN はインド太平洋の中心に位置し、地理的にも地政学的にも経済的にもますます重要になっている。トランプ政権のように ASEAN の信頼を失うことは中国を利することは言うまでもない。ASEAN との関与を深め信頼を得ることはインド太平洋戦略の重要な要素となる。

本論は、オバマ政権以降の米国の ASEAN への関与と ASEAN に対する経済協力を分析し、展開と現況、そして課題と展望を論じることを目的としている。

第1節 1977年に開始された ASEAN との協力関係

米国と ASEAN の関係は、1977年に米国が ASEAN の対話国となったことから始まった (以下、表1参照)¹。1978年には第1回の閣僚会議がワシントンで開催されて

おり、1979年にはバンス国務長官がバリで開催された ASEAN 外相会議に出席している。ASEAN への関与が活発化するのは2002年以降であるが、1977年から2002年の間に、米国は ASEAN に8,300万ドルの経済協力 (贈与) を行っている²。対象分野は、人材養成と制度面の強化と貿易・投資・中小企業、環境での協力であり、実施機関は米国国際開発庁 (USAID) だった。2002年7月には、パウエル国務長官 (当時) が ASEAN 協力プラン (ASEAN Cooperation Plan : ACP) を発表した。ACP は、ASEAN 共同体創設に向けたビエンチャン行動計画を支援するプログラムである。2002年10月には、ASEAN 加盟国と2国間 FTA 交渉を実施するための指針となる ASEAN 支援構想 (Enterprise for ASEAN Initiative : EAI) が発表された。2004年には、米国 ASEAN 技術協力訓練ファシリティ (US-ASEAN Technical Assistance and Training Facility、米国 ASEAN ファシリティ) が ACP の中核プロジェクトとして開始されている。

2005年11月にブッシュ大統領と ASEAN の首脳との首脳会議でパートナーシップの強化 (US-ASEAN Enhanced Partnership) に合意し、共同ビジョン声明を発表、ASEAN 共同体に向けての支持とともに、政治安全保障協力、経済協力、社会開発協力の3分野で協力を行うことを明らかにした。2006年7月にライス国務長官と ASEAN の外相によりパートナーシップ行動計画枠組み文書が調印されている。行動計画はビエンチャン行動計画を支援することを目的としており、その実施のために、「国家協力と経済統合を進めるための ASEAN 開発ビジョン (ASEAN Development Vision to Advance National Cooperation and Economic Integration : ADVANCE)」が発表された。2006年8月には、ASEAN 米国貿易投資枠組み取決め (TIFA) が調印されている。ASEAN との TIFA は、①貿易投資の拡大、②貿易投資合同協議会 (Joint Council) の創設、③合同協議会の議長は、米国側は通商

¹ USAID and Department of Commerce (2007)

² Ibid.

代表部（USTR）、ASEAN 側は経済大臣が任命。合同協議会は作業部会を設立できる。^④合同協議会は最低年1度開催し、協定の実施状況、貿易投資関係のレビューと貿易投資拡大の方策検討などを行うなどを規定している³。

ブッシュ政権時代の2007年のASEAN 拡大外相会議にライス国務長官が欠席（2005年に続き2度目）し、9月に予定されていたASEAN 首脳会議を延期した。ASEAN 創設40周年、ASEAN 米国対話30周年の2007年の重要な会議への米国側代表の欠席と延期はASEAN 軽視と受け取られ、ASEAN を失望させた。米国内でも批判が高まり、ASEAN を重視し関与を続けるというシグナルとして対話国として初めてのASEAN 大使任命を行ったと考えられる⁴。また、TPPの本格的参加はオバマ時代だが、TPPへの参加決定はブッシュ政権時代に行われている。

図表1 米国 ASEAN 関係年表

1967年	ASEAN 設立
1977年	米国 ASEAN 対話国となる
1978年	第1回米 ASEAN 閣僚会議（ワシントン）
1979年	バンス国務長官 ASEAN 外相会議（パリ）出席
1980-2001年	米 ASEAN16回の対話開催
2002年	パウエル国務長官 ASEAN 協力計画（ACP）を発表、ASEAN 支援構想（EAI）発表
2004年	米国 ASEAN 技術訓練ファシリティ開始
2005年	ブッシュ大統領と ASEAN 首脳パートナーシップ強化のための共同宣言発表
2006年	米 ASEAN 貿易投資枠組み（TIFA）発表、国家協力と経済統合を進めるための ASEAN 開発ビジョン（ADVANCE）発表
2008年	米国 ASEAN 加盟国以外で初めて ASEAN 大使任命
2009年	米国東南アジア友好協力条約（TAC）署名、米 ASEAN サミット開催、オバマ大統領 ASEAN10 か国首脳と会った最初の大統領となる
2010年	米国 ASEAN 加盟国以外で初めて ASEAN 常駐代表部をジャカルタに設置、米国初めて東アジアサミットに参加（クリントン国務長官）
2011年	米国常駐大使を任命する初めての国となる
2012年	米 ASEAN 経済関与強化イニシアティブ（E3）開始
2013年	オバマ大統領東南アジア青年リーダーイニシアティブ（YSEALI）を開始
2014年	科学技術フェロプログラムを開始、国防総省ハワイで米 ASEAN 防衛フォーラムを開催
2015年	米国地域横断的な脅威に関する情報共有を支援するための ASEAN への技術アドバイザーを発表、米国11月の米 ASEAN サミットで ASEAN との関係を戦略的パートナーシップに格上げ
2016年	米国サニーランドでの米 ASEAN 特別サミットを開催、米 ASEAN コネクトを発表
2017年	ASEAN 創設50周年、米 ASEAN 友好40周年

³ ASEAN（2006）

⁴ 石川（2008）61頁。

2019年	米国、ASEAN のインド太平洋に関する ASEAN アウトルックを歓迎
2021年	米国、AOIP 支援策を発表

（出所） US Mission to ASEAN.

第2節 オバマ時代に発展した米国 ASEAN 関係

1. ASEAN 常駐代表部を設置

米国 ASEAN 関係はオバマ大統領時代（2009年～2017年）に発展した。就任1年目の2009年に米国は東南アジア平和友好協力条約（TAC）に署名した。TACはASEANの基本条約であり、東アジアサミット（EAC）の参加要件の一つとなっている⁵。2009年にはオバマ大統領がASEAN10か国の首脳とニューヨークで会談（最初の米 ASEAN サミット）した。オバマ大統領は2013年を除き、米 ASEAN サミットに出席しており、2016年2月にはカリフォルニア州サニーランドで米 ASEAN 特別サミットを開催した。オバマ大統領は任期中にブルネイを除くASEAN 9か国を訪問している。米国は2008年に対話国としてはじめてASEAN 大使を任命していたが、2010年には対話国として初めてジャカルタにASEAN 常駐代表部（US Mission to ASEAN）を開設し、2011年にASEAN 常駐大使を任命した。2016年には米国はASEAN との関係を戦略的パートナーシップに格上げした。なお、2国間関係では、シンガポールとの関係を戦略的パートナーシップ、マレーシア、インドネシア、ベトナムとの関係を包括的パートナーシップ（comprehensive partnership）に格上げした。

ASEAN に対する多くの経済協力がオバマ大統領の任期中に始められている。経済および開発協力では、2009年に低地メコンイニシアティブ（Lower Mekong Initiative : LMI）が開始された⁶。LMIは米国とカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、タイのメコン圏5か国の協力枠組みである。農業と食糧安全保障、連結性、教育、エネルギー安全保障、環境と水、衛生の6分野とジェンダーのような分野横断的な課題を対象とし、技術協力、人材育成、情報提供などを行っている。2012年には、米 ASEAN 経済関与強化イニシアティブ（E3）が開始された⁷。E3は、貿易と投資の促進を目的としTPPのような高水準のFTAにASEAN 加盟国が参加する準備を行うこと、ASEAN 経済共同体の構築を支援することを意図していた。行動計画には、①米 ASEAN 貿易円滑化協

⁵ EACの参加要件は、ほかにASEAN 対話国であること、ASEAN と実質的な関係を持っていることである。

⁶ LMI Coordination Hub（2013）

⁷ The White House（2012）。

定の交渉、②国境を越えた情報のフローなど情報通信技術原則の共同検討、③投資原則の共同検討、④標準、中小企業、貿易と環境、が含まれていた。貿易投資を通じたASEAN連結性プログラム（ASEAN Connectivity through trade and investment：ACTI）は、ADVANCEに代わるプログラムとして2013年に開始された⁸。ACTIでは、ASEANシングルウィンドウの構築支援、貿易投資の円滑化、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの女性企業家の訓練、再生可能エネルギー分野での技術支援などを行っている。

2. リバランスの一環としてASEANを重視

2016年の米ASEAN特別サミットでは米ASEANコネクト（US-ASEAN Connect）が発表された（後述）⁹。米ASEANコネクトは、米国のASEAN各国への経済的関与の新しい枠組みであり、米国ASEAN間の貿易と投資関係の強化とASEAN経済共同体構築への米国政府と民間企業の支援を行うものである。

安全保障面では、2014年に国防総省ハワイで米ASEAN防衛フォーラムを開催した。

2013年12月にケリー国務長官が発表したアジア海洋イニシアティブの一貫として国務省は2015年に東南アジア海洋法執行イニシアティブ（Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative：MLE）に2500万ドルを支出した¹⁰。MLEは海洋法執行能力強化を目的としており、インドネシア、マレーシア、フィリピン、ベトナムが参加した。2016年にはこれら4か国にタイを加えた5か国を対象に地域レベルの海洋状況把握（Maritime Domain Awareness）能力の強化などを旨とする海洋安全保障イニシアティブ（Maritime Security Initiative）が開始された。2016年にはASEAN米国戦略的パートナーシップの実施のための行動計画2016-2020が発表された。

2国間関係ではベトナムとの関係が改善され、協力関係が強化された。2014年に武器の禁輸規制が一部緩和され、2016年5月にオバマ大統領がベトナムを訪問、武器禁輸規制を撤回、7月にベトナムのグエン・フー・チョン書記長が訪米した。ミャンマーとの外交関係も正常化された。まず、2011年にクリントンが国務長官として57年ぶりにミャンマーを訪問、2012年7月にミャンマーへの新規投資が解禁された。一方、タイとの関係は2014年のクーデター後軍事援助を凍結するなど緊張し、フィリピンとの関係もドゥテルテ大統領就任後悪化した。

オバマ政権がASEANを重視する外交を展開したのは、

アジアへのリバランスあるいは旋回（pivot to Asia）を打ち出したことと同政策の中で北東アジア偏重（Northeast Asia heavy）から東南アジアも重視する外交にシフトしたことが理由である¹¹。オバマ大統領は、米国と東南アジアの関係を米国のアジア太平洋地域への戦略的リバランスの極めて重要な要素であると述べている。加えて、オバマ自身がハワイで生まれ、6歳から10歳までジャカルタで育ち、東南アジアへの愛情と理解があったことも指摘されている¹²。

第3節 トランプ政権下で米国への信頼度低下

1. 2017年はASEAN外交を積極展開

トランプ大統領は2017年1月の就任直後にTPP（環太平洋経済連携協定）からの離脱を発表した。TPPには、ASEANからはシンガポール、ブルネイ、マレーシア、ベトナムの4か国が参加していた。米国のTPP離脱はトランプ大統領の選挙公約であったが、TPP離脱を東南アジアでは米国は予測が出来ず、信頼できない国であると認識するシグナルとなった¹³。トランプ政権が東南アジアに積極的に関与する動きを見せたのは、2017年5月以降である。11月までの間に大統領、副大統領、国務長官、国防長官が東南アジアを訪問し、ASEAN関連の会議に参加した。ペンス副大統領が4月にジャカルタを訪問し、ジョコ大統領と歓談を行うとともに米国のASEAN代表部、ASEAN事務局を訪れた。ティラーソン国務長官は5月にワシントンでASEAN 10か国の外相と会談を行った。マティス国防長官は6月にシンガポールを訪問しシャングリラ対話に出席した。また、ベトナムのフック首相が5月にマレーシアのナジブ首相が9月、シンガポールのリー・シェンロン首相が10月、タイのプラユット首相が10月、米国を訪問し、トランプ大統領と首脳会談を行った。トランプ大統領は2017年11月にAPEC首脳会議、東アジアサミット（直前で出席取りやめ、ティラーソン国務長官が出席）、米ASEAN 50周年記念サミットに出席し、ダナンで開かれたAPECのCEOサミットでの演説で米国の自由で開かれたインド太平洋戦略（Free and open Indo-Pacific：FOIP）を発表した。

トランプ政権が極めて積極的な東南アジア関与の姿勢を見せたのはこの時期のみで、その後はトランプ大統領自身がASEANとの首脳会議に出席することはなかった。2018年はペンス副大統領、2019年と2020年はオブライエン大統領補佐官が出席した。2019年はASEAN側で首脳が

⁸ USAID（2021）

⁹ The White House（2016）

¹⁰ Bureau of Public Affairs（2015）

¹¹ Shambaugh（2021）p.65.

¹² Shambaugh（2021）p.63.

¹³ Shambaugh（2021）p.69.

出席した国は3か国のみで、補佐官の代理出席を ASEAN 軽視と受け取った ASEAN 各国の失望は大きかった。トランプ大統領は2020年3月14日にラスベガスで米 ASEAN 特別首脳会議を開催することし ASEAN 各国首脳を招待し、フィリピンのドゥテルテ大統領とマレーシアのマハティール首相を除く8か国の首脳が出席する(上記2か国は代理が出席)予定だった。しかし、新型コロナウイルスの感染拡大のため延期することが2月28日に発表された。トランプ自身は2018年6月12日の北朝鮮の金正恩國務委員会委員長との会談のためシンガポールを訪問した際にリー・シェンロン首相と会談を行っている。閣僚レベルでは、マティス国防長官が2018年のシャングリラ対話に参加し、FOIP について演説を行っている。

2. 自由で開かれたインド太平洋戦略を推進

その後、米国のアジア戦略は FOIP を中核に展開されていく¹⁴。2017年 APEC の CEO サミットでのトランプ大統領が明らかにした米国の FOIP 構想は、法の支配、個人の権利、航行と飛行の自由を3つの原則とし、質の高いインフラ投資に向けて米国の開発金融機関を改革することと国家主導のひも付きのイニシアティブ(一帯一路を指す)に対し強力な代替策を提供するというものである。2017年12月に発表された「国家安全保障戦略(National Security Strategy : NSS)」では、インド太平洋で自由なビジョンを持つ国と抑圧的なビジョンを持つ国の間の地政学的な競争が起きているとし、インド太平洋を欧州、中東を超えて最も重要な地域と位置付けている。また、インド太平洋を、米国の西海岸からインドの西海岸までの地域と定義した。

2019年6月には国防総省がインド太平洋戦略報告書(Indo-Pacific Strategy Report)を発表した。同報告は、FOIPの原則として、①全ての国の主権と独立の尊重、②紛争の平和的解決、③自由な投資、透明な協定、連結性に基づく自由で公平、互恵的な貿易、④航行と飛行の自由を含む国際ルールと規範の遵守、をあげている。2019年11月に、国務省が「自由で開かれたインド太平洋：共有ビジョンの推進(A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision)」という報告書を発表した。同報告書は、①パートナーおよび地域制度の関与、②経済的繁栄の推進、③良きガバナンスの擁護、④平和と安全保障の確保、⑤人的資本への投資、の5分野での米国の行動計画を詳細に説明している。

トランプ大統領は2017年の米 ASEAN サミットで、地域協力における ASEAN の中心的な役割にコミット

し続けると述べるとともに米国と ASEAN のパートナーシップがインド太平洋の諸国の安全と繁栄を前進させると発言し、自由で開かれたインド太平洋のビジョンの原則について言及している。2018年の米 ASEAN サミットでもペンス副大統領が ASEAN は米国のアジアについてのビジョンの中心であり、不可欠で代替できないパートナーであると述べながら、FOIP に対しての協力を求めている。なお、ASEAN は、2019年6月に独自のインド太平洋構想「インド太平洋に関する ASEAN アウトルック(ASEAN Outlook on Indo-Pacific : AOIP)」を発表しており、米国は AOIP を歓迎、支持を表明している¹⁵。バイデン政権になってからの2021年8月に米国は AOIP への支援策を発表している(後述)。

このようにトランプ政権の2017年の積極的な ASEAN 関与は継続しなかった。米国のアジア外交では、積極的な東南アジア外交を展開したオバマ政権が例外であり、トランプ政権の東南アジア外交は善意の無視(benign neglect)という米国の伝統的な東南アジア外交に連なると指摘されている¹⁶。トランプ政権は2017年末から FOIP を中心とするアジア外交に傾斜していく。米国の FOIP はインド太平洋を中国との大国間競争の場と捉えており、安全保障だけでなく、経済、価値の分野でも競争が起きていると認識し対抗措置を打ち出している。オバマ大統領が「中国のような国にルールを書かせない」と述べたことに示されているようにオバマ政権も中国を競争相手と認識していた。また、中国との競争戦略は民主党の支持も得ており、トランプ政権のアジア外交はオバマ政権の「アジア・リバランス」の延長線にあると米国のアジア外交の専門家は指摘している¹⁷。また、国務省の報告書で詳述されている FOIP の具体的な施策は、国務省、国防総省、米国国際開発庁(USAID)などの政府機関で予算を付されて実施されているものであり、制度化されている機能的協力である。これらはオバマ政権時代から実施されている施策も多く、こうした具体施策はトランプ政権でも継続されている。その点でもオバマ政権からトランプ政権へのアジア外交の継続性は明らかである。

ただし、トランプ外交の米国第一主義、単独行動と同盟や国際協調の軽視、予測不可能性そして首脳会議欠席や米国大使不在に示された ASEAN 軽視は、東南アジアにおける米国の信頼度を低下させている¹⁸。そのことを

¹⁴ 米国の自由で開かれたインド太平洋構想については、石川幸一(2021a)を参照。

¹⁵ インド太平洋に関する ASEAN アウトルックについては、石川幸一(2021b)。

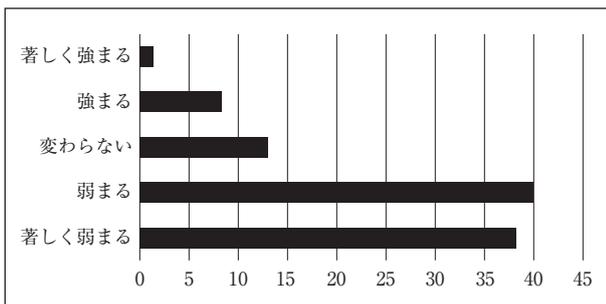
¹⁶ Shambaugh (2021) p.74.

¹⁷ 伊藤裕子(2021) 91頁。

¹⁸ トランプ政権では、東南アジア主要国の大使の不在も目立った。駐タイ大使は17か月間不在だったし、駐フィリピン、駐シンガポール、ASEAN 大使も不在が続いた。

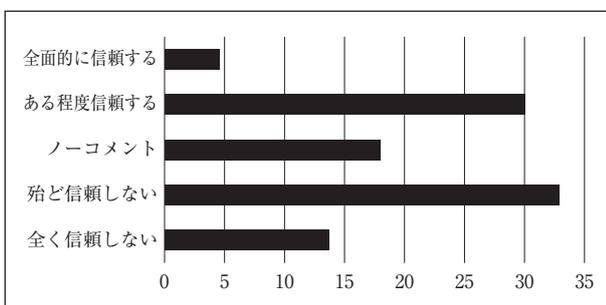
如実に示しているのは 2020 年の ASEAN の有識者調査の結果である (図表 2)¹⁹。同調査によると、「オバマ政権と比較したトランプ政権下の米国の東南アジア地域への関与への評価」は、「著しく弱まる」が 2019 年の 16.8% から 36.4% に増加し、「弱まる」は 40.6% (19 年は 51.2%) となっている。「著しく弱まる」と「弱まる」を合計すると 77% となり、圧倒的多数がトランプ政権になり米国の東南アジアへの関与が弱まったとみている。米国を戦略的パートナーおよび地域の安全保障を担保する国としてどの程度信頼するかという問いについては、「信頼しない」が 13.8% (2019 年 9.4%)、「ほとんど信頼しない」が 33.2% (同 25.2%) となっており、5 割近くが米国を信頼できないと回答している。「ある程度信頼する」は 30.3%、「信頼する」は 4.5% に過ぎない。「信頼しない」、「ほとんど信頼しない」という回答者に「米国の政権交代があれば信頼度は改善されるか」と聞いたところ、60.3% が改善されると回答しており、トランプ政権への信頼度が低いことを示している。

図表 2 オバマ政権と比較したトランプ政権下の米国の東南アジア地域への関与への評価 (単位: %)



(出所) Tan et al. (2020)

図表 3 米国を戦略的パートナーおよび地域の安全保障を担保する国として信頼するか (単位: %)



(出所) Tan et al. (2020)

第 4 節 バイデン政権の東南アジア政策

1. 7 月から東南アジア外交を活発化

2021 年 2 月のバイデン大統領の外交演説では、東南アジアや ASEAN についての言及はなく、包括的な東南アジア政策は公表されていない。オバマ政権でリバランス政策を進めたカート・キャンベル氏がインド太平洋調整官に就き、国務副長官を務めたアンソニー・ブリンケン氏が国務長官に就任しており、オバマ政権の東南アジア重視政策が継承されることが期待できる。バイデン政権では米日豪印 4 か国の Quad (Quadrilateral Security Dialogue) の連携に取り組むとともに日本、韓国との首脳会談やインド、欧州との関係改善が優先された。

2 月以降、Quad の枠組みで FOIP に関連した会議が相次いで開催された²⁰。まず、2 月 18 日には Quad 外相会談が開催され、自由で開かれたインド太平洋の実現に向けて、質の高いインフラ、海洋安全保障、などの様々な分野で実践的な協力を進めていくことで合意し、ASEAN に関連してはインド太平洋に関する ASEAN アウトルック、ASEAN の一体性と中心性、ASEAN 主導の地域枠組みに対し支持することが確認された。

3 月 12 日には、QUAD 首脳会談が初めて開催され、我々は自由で開かれたインド太平洋のための共通のビジョンの下で結束していることを確認し、ワクチン専門家作業部会、重要・新興技術作業部会、気候作業部会を発足させることを決定した。ASEAN については、ASEAN の一体性と中心性、そして「インド太平洋に関する ASEAN アウトルック」への強い支持を再確認している。

シャーマン国務副長官が 5 月にインドネシア、カンボジア、タイを訪問したが、東南アジアとの本格的な外交は 7 月以降、副大統領、国務長官、国防長官など重要閣僚が東南アジアを相次いで訪問あるいは会談を行うことにより開始された。7 月 14 日にブリンケン国務長官が ASEAN との外相会談 (オンライン) を行い、インド太平洋地域で ASEAN が果たす役割の重要性を認識するとともに南シナ海をめぐる中国の不法な主張は受け入れられないと述べている。23 日からはオースティン国防長官がシンガポール、ベトナム、フィリピンを訪問した。シンガポールでは英国の国際戦略研究所 (IIS) が主催する第 40 回フルトン講義で講演を行い、3 つの緊急課題としてコロナ禍からの回復、東南アジアとインド太平洋地域での安全保障、自由で開かれた地域の構築をあげ、ASEAN から Quad、そして国連安全保障理事会までの地域と多国間のチャンネルを通じて共働していると述べた²¹。

²⁰ 石川 (2021a)

²¹ US Mission to ASEAN (2021)

¹⁹ Tan, S. M. et al. (2020)、調査はオンラインで 2019 年の 11 月 12 日から 12 月 1 日の期間に ASEAN10 国で行われた。

ASEAN については中心的な役割を果たしていると評価し地域の安全保障枠組みとしての補完的なメカニズムである QUAD を重視していると述べている。

8月2日から6日に ASEAN 関連の外相会議（オンライン）が開かれ、プリンケン国務長官が参加した。8月4日の米 ASEAN 外相会議では、プリンケン国務長官は ASEAN 中心性への米国のコミットを確認し、自由で開かれた地域への米国のビジョンの一環として AOIP を強く支持すると発言している²²。コロナ対策では ASEAN 加盟国に 2300 万回分のワクチンを提供したこと、1 億 5,800 万ドルの緊急支援を行ったこと、ワクチン購入のために 50 万ドルの支援を行うこと、ASEAN 公衆衛生緊急調整システムの開発の支援を行うことを発表した。さらに、零細中小企業を含むビジネス分野の支援、信頼でき持続可能なエネルギーシステム、US-ASEAN スマートシティ・パートナーシップによる都市における輸送、水、エネルギー問題への協力、YSEALI による人的資源開発への協力などを強調した。そして、インド太平洋における平和、繁栄、安全保障の推進のために ASEAN と共働することを約束し、インド太平洋に関する AOIP 支援のための新しいプログラムを発表した（後述）。

カマラ・ハリス副大統領は、8月23日から26日までシンガポールとベトナムを歴訪し、首脳会談を行うとともにベトナムではファイザー社製ワクチン 100 万回分を追加供与することを発表するとともに米国の疾病管理予防センター（CDC）の東南アジア事務所の開所式に出席した。8月24日にはシンガポールで演説を行い、インド太平洋地域が米国の安全保障と繁栄に極めて重要であり、米国、同盟国、パートナーの利益を促進する自由で開かれたインド太平洋を追求すると述べた。2 国間関係、地域のアーキテクチャーの中心である ASEAN のような機関との多国間協力に加え、Quad や米メコンパートナーシップのような新しい結果志向のグループと共働する²³。また、東南アジアとはサプライチェーンから貿易まで経済的に多くを共有しており、ASEAN は米国の第 4 位の輸出市場であり、ASEAN との貿易は 60 万以上の雇用を創出しており、東南アジアとの経済的関与を強化していると強調した。

2. AOIP への支援を発表

プリンケン国務長官は 2021 年 8 月 4 日の米 ASEAN 外相会議で AOIP への米国の支援プログラムを発表した²⁴。支援プログラムは、AOIP の協力分野である①安全なイ

ンド太平洋のための海洋協力の推進、②連結性の建設、③国連の持続的開発目標の達成、④経済協力における連携の前進という 4 分野からなり、全体で 29 のプログラムとなっている²⁵。「安全なインド太平洋のための海洋協力の推進」の米国の支援プログラムは、安全保障、越境犯罪、テロ対策、海洋プラスチックごみ対策など 4 プログラムであり、多国間協力、調査研究、人材育成（教育訓練）などを行うものである。「連結性の構築」での米国の支援は、人と人の連結性、物的連結性を中心とする 12 プログラムである。YSEALI や米国留学支援、ASEAN デジタル統合指標と電子支払い進展指標についての支援、メコン地域の送電網整備支援などを含んでいる。「国連の持続的開発目標（SDGs）の達成」では、米国 ASEAN スマートシティ・パートナーシップ（USASCP）、零細中小企業および女性企業家支援など 6 プログラムを実施する。「経済協力における連携」の前進では、コロナの経済的影響からの回復支援、ASEAN シングルウィンドウ支援、ASEAN Edge（Enhancing Development and Growth through Energy）により ASEAN のエネルギー部門の市場主導型の改革を支援するなど 7 プログラムを実施するなどがあげられている。

3. 政権交代で高まる米国に対する信頼度

2021 年度の ASEAN の有識者調査の 2021 年版²⁶によると、米国をグローバルな平和、安全、繁栄とガバナンスに貢献するために正しいことを行う国であると信頼するかという質問に対し、信頼する（「全面的に信頼する」と「ある程度信頼する」の合計）とする回答が 2020 年の 30.3% から 2021 年は 48.3% に高まった。信頼しない（「まったく信頼しない」と「ほとんど信頼しない」の合計）という回答は 49.7% から 31.3% に減少した。この調査はバイデン氏が当選し大統領に就任した時期²⁷に実施されており、信頼度の回復はバイデン効果と分析されている。トランプ政権は米国第一主義、保護主義やルール無視の通商政策に加えて、ASEAN 関連の首脳会議に欠席するなど ASEAN 軽視とみられており、米国の信頼度は低かった。トランプ時代に失った信頼をバイデン政権成立により、かなり取り戻すことができたといえる。

信頼する理由では、「米国は巨大な経済力を有しグローバルリーダーシップをとる政治的意思を持つ」が 50.3% ともっとも多く、「米国の軍事力はグローバルな平和と安全保障の資産である」という回答が 26.7% と

²² Department of State (2021)

²³ The White House (2021)

²⁴ Department of State (2021b)

²⁵ プログラムの内容については、石川（2021a）を参照。

²⁶ Seah, S. et al. (2021)

²⁷ 調査実施時期は 2020 年の 11 月 18 日から 2021 年 2 月 10 日である。

なっている。

東南アジアで最も経済的な影響力のある国として米国をあげた回答は7.4%、戦略的影響力のある国として米国を挙げた回答は30.4%となっている。経済面の影響力では中国(76.3%)に大きな差をつけられているが、戦略的な影響力では米国はまだプレゼンスは大きい。戦略的なパートナーとして米国を信頼するかという質問については、信頼するという回答が2020年の34.9%から2021年の55.4%に大幅に増加し、信頼しないのは47.0%から23.7%に半減した。バイデン政権での米国の東南アジアへの関与は、増加するという回答が68.6%、減少するが6.9%だった。2020年の調査では、米国の東南アジアへの関与は減少するが77.0%、増加するが9.9%であり、ASEAN地域の有識者のバイデン政権への期待は非常に高い。

第5節 米国の ASEAN 協力

1. ASEAN 米国戦略的パートナーシップを実施するための行動計画 2021-2025

現在、ASEAN 米国戦略的パートナーシップを実施するための行動計画 2021-2025 (Plan of Action to implement the ASEAN-US Strategic Partnership: 以下行動計画 2021-2025) が実施中である。パートナーシップ行動計画は2006年から11年を対象期間として2006年に発表されたのが最初であり、ブッシュ大統領が参加した2005年11月の米 ASEAN 首脳会談で合意された「米国 ASEAN の強化されたパートナーシップ (US-ASEAN Enhanced Partnership)」に基づいている。目的は ASEAN 共同体の創設を目標とする ASEAN の統合の支援であり、行動計画は、政治・安全保障協力、経済協力、社会開発協力の3分野から構成されていた。その後、5年ごとに新たな行動計画が作成されてきており、2016年-2020年の行動計画は ASEAN 共同体 2025 の構築支援と米 ASEAN 戦略的パートナーシップの推進を目標としていた。行動計画 2021-2025 は、ASEAN 共同体 2025 の後半の期間を対象としており、ASEAN 共同体に加えインド太平洋構想の支援も目的としている。

行動計画 2021-2025 の推進を目的に、2020年9月10日に USAID と ASEAN は最初の地域開発協力協定 (Regional Development Cooperation Agreement: RDCA) に調印した。RDCA は5年間の協定で USAID は5,000万ドルまでの支援額を発表している²⁸。行動計画 2021-2025 の協力分野は、①政治安全保障協力、②経済協力、③社会文化協力、④分野横断的協力の4分野である。行動計画

は優先分野を提示しているが、非常に広範で総花的ともいえる内容であり、政治安全保障協力は5分野38行動計画、経済協力は9分野37行動計画、社会文化協力は7分野36行動計画、分野横断的協力は5分野12行動協力となっている(付表を参照)。最も行動計画が多いのは安全保障協力で16行動計画となっている。行動計画 2016-2020 と比べると政治安全保障協力では海洋協力が追加されており、AOIP を重視していることが反映している。経済協力では科学技術が社会文化協力から移されるとともに中小企業については零細中小企業となり、「零細」が追加され、包摂を重視する姿勢が示されている。社会文化協力の社会厚生は、社会厚生とジェンダーとなり、ジェンダー平等や女性のエンパワーメントが追加されるなどSDGsも重視されている。極めて広範な分野をバランスよく支援していると評価できる。

行動計画 2021-2025 は、行動計画というものの実施機関やスケジュールなど具体的な計画は示されておらず、米国の ASEAN 協力が行われている分野、あるいは米国が関心を持っている分野とその内容を示している。米国が ASEAN にどのような協力を行っているか詳細を知ることができ非常に重要であるが、具体内容については各行動計画の関連文書などの資料を参照する必要がある。

2. 経済的関与の枠組みとなる米国 ASEAN コネクト

(1) 2016年の特別サミットで発表

2016年2月15日に米 ASEAN 特別サミットでオバマ大統領が発表した米 ASEAN コネクト (US-ASEAN Connect) は、米国の ASEAN への経済的関与の戦略的枠組みと位置付けられている。米 ASEAN コネクトは、ASEAN 経済共同体など ASEAN の経済統合と米国の ASEAN との貿易と投資の増加を目的としており、ビジネスコネクト、エネルギーコネクト、イノベーションコネクト、政策コネクトの4つの柱から構成されており、政府全体で取り組む (whole of the government) としている²⁹。

ビジネスコネクトは、米国と ASEAN の商業的な関与の拡大を目的としている。米国は ASEAN の中小規模のアグリビジネス企業家の金融へのアクセス改善、ビジネスプロセスと技術的の改善のために ASEAN の金融機関と連携してアグリビジネス信用拡大プログラムを進めている。また、米国とシンガポールの企業が ASEAN で電子商取引、金融技術、インフラ、スマートシティのソリューションの提供を目的に共働することを目的として商務省はシンガポールの貿易省と新たな覚書を結んだ。エネルギーコネクトは、ASEAN の電力部門が持続可能

²⁸ USAID (2020)

²⁹ The White House (2016)

で効率的かつ革新的な技術を利用できるようにすることを目的としており、USAID がクリーン電力アジア（Clean Power Asia）プログラムにより ASEAN 加盟国を支援している。

イノベーションコネクトでは、豪州政府とともに女性の持続可能な生計の創出を目的に女性と社会事業に融資を行うマイクロファイナンス機関に支援を行う女性生計債（Women's Livelihood Bond）への保証を行っている。新たに創設されたデジタルエコノミーシリーズ（Digital Economy Series）は、電子商取引、デジタル起業、モバイル決済、ブロードバンド連結性などについての官民の政策関与、能力構築、人的交流を行うものである。政策コネクトは、ASEAN 経済共同体による経済統合目標を支援し、成長、貿易、イノベーション、投資のための政策と規制の環境を改善するための協力である。TIFA の枠組みによる米 ASEAN 貿易ワークショップ（US-ASEAN 貿易ワークショップ）は、貿易と投資環境の改善を目的としてレベルの高い貿易協定について ASEAN 加盟国の政府職員が熟知することを支援している。

(2) コネクトプログラムの事例

米国は、米国 ASEAN コネクトセンターをジャカルタの ASEAN 代表部に設置し、代表者を常駐させており、バンコク、シンガポールの担当スタッフ、ASEAN 10 か国の米国大使館と協力してコネクトの行動計画の実施にあたっている。コネクトは、政府全体で取り組んで（whole-of-government approach）おり、多くの政府機関が民間セクターと協力している。コネクトの総括的な詳細な資料は出されていないが、ホワイトハウスによると主要な政府機関の取組みの事例は次のとおりである³⁰。

1) 米国国際開発庁（US Agency for International Development : USAID）

ビジネスコネクトでは、米 ASEAN ビジネス協議会の協力により ASEAN 中小企業オンラインアカデミーを開催している。このアカデミーは中小企業を地域およびグローバルな差プラウチェーンに結びつけ、参加企業は金融から技術までのコースを選ぶことができる。フェイスブック、グーグル、HP、マイクロソフトなどがコースの開発に協力してきており、300 以上の米国の業界団体にリンクしている。前述のアグリビジネス信用拡大プログラムも USAID が実施している。イノベーションコネクトでは、前述のように豪州政府と連携して女性生計債（Women's Livelihood Bond）への保証を行っている。

エネルギーコネクトでは、USAID クリーン電力アジアプログラムにより ASEAN 加盟国の電力計画強化、政策と規制枠組みの改善、送電網と結ばれた再生エネルギー

への投資促進を支援している。政策コネクトでは、通関のワンストップ化と電子化および通関書類を ASEAN 各国間で電子的に移送する ASEAN シングルウィンドウ（ASW）を支援している。

2) 国務省

国務省は、ASEAN のデジタル経済化をデジタル経済シリーズで支援している。デジタル経済シリーズは、デジタル経済の課題の評価ペーパー作成、官民政策対話、能力構築支援などを含み、デジタル経済の発展に必要な政策と規制枠組みの策定に官民の専門家を派遣している。電子商取引の発展、中小企業のインターネット利用、モバイルおよび電子決済の利用、ブロードバンド連結性の拡大を米国が主導するグローバル・コネクト・イニシアティブにより実施している。USAID と連携して、YSEALI イノベーション・イニシアティブを支援しており、例えば、農業、水産養殖と漁業に焦点をあてた革新的な技術による問題解決を推進している。イノベーションについては、米国の代表的企業幹部と ASEAN 政府関係者を集めてイノベーションと企業家精神のためのエコシステムを議論するイノベーション・ロードショーを開始している。

3) 商務省

商務省は展示会への参加、貿易ミッション派遣などの支援を行っている。2016 年の事例では、シンガポール国際水週間展示会に環境省、米国水事業協会と協力して出展しており、水関係インフラ貿易ミッションをシンガポール、ベトナム、フィリピンに派遣している。また、東南アジアでのインフラ、フィンテック、電子商取引、スマートシティ分野での協力についてシンガポール政府と覚書を締結している。同じくシンガポール政府と協力してシンガポールのフィンテック・フェスティバルで金融技術分野の米国と ASEAN の貿易、投資の促進のために米国の技術のプロモーションを行った。

4) 米国貿易開発庁（US Trade and Development Agency : USTDA）

USTDA は民間航空分野などでの協力を行っている。APEC 事務局とおよび連邦航空局と協力して航空排気ガスおよび燃料消費の削減、航空会社の運航効率化のためのベストプラクティスの情報交換促進のためのワークショップを 2016 年にマニラで開催し、インドネシア、マレーシア、フィリピン、ベトナムの政府関係者と米国企業が参加した。アジア太平洋航空標準リバース貿易ミッション（RTM）により、航空標準を国際的なガイドラインを満たすものとし高いレベルの航空安全評価を獲得するという ASEAN 各国の航空規制当局の目標を支援している。また、ASEAN 地域のクリーンなエネルギーのポートフォリオを拡大するためにクリーンなエネルギーの評価、送配電、エネルギー効率化プロジェクトの評価などの実施のためにアドバイザーを派遣している。

³⁰ Ibid.

5) 貿易代表部 (USTR)

USTRは、TIFAの枠組みにより貿易投資促進を行っており、2016年にはシンガポールとの第3国訓練プログラムにより電子商取引の課題についての米ASEANワークショップを初めて開催した。また、透明性と良き統治促進のための米ASEAN協力と国際投資促進のための米ASEAN協力という2つのガイドブックを作成し、経済大臣会議で承認されている。

6) その他

エネルギー省は、米ASEANエネルギー協力作業計画を実施しており、2016年にはASEAN再生エネルギーウィークでブルネイとともにワークショップを共催している。また、水力発電における気候変動リスク管理についてのワークショップを開催した。財務省は政策コネクとエネルギーコネクの分野でASEANへの協力を行っている。インドネシア政府に対しては、重要なインフラ建設における官民連携 (PPP) の効率的な実施の戦略的、技術的アドバイスを提供する技術協力プログラムの開発を行い、フィリピン政府に対しては、インフラ資金の不足に対処する持続可能な資金ソースの創出を目的に資本市場を開発する支援を行っている。ベトナム政府とは再生可能エネルギープログラムの開発と実施およびインフラプロジェクト開発における官民連携の適用などで協力をしている。

輸出入銀行はASEAN各国への輸出金融を実施しており、2009年以降ベトナムへの再生可能エネルギー、航空機、製造業を含む多くの産業の輸出に8億ドルを超える融資、保証、保険を承認してきた。また、インドネシアへの鉄道車両、航空機を含む輸送機器の輸出の支援のために20億ドルをこえる融資と保証を承認してきた。海外民間投資公社 (Overseas Private Investment Corporation: OPIC) は、ビジネスコネクとエネルギーコネクの分野で開発金融を実施してきた。たとえば、ミャンマーで通信インフラプロジェクトに2億5,000万ドルの融資を行い、インドネシアのスラヴェシにおける再生エネルギープロジェクト (風力発電) に1億2,000万ドルの融資を行い、カンボジアの零細中小企業支援に1億5,500万ドルの融資を行っている。このうち3,000万ドルは女性の経営する中小企業の支援に充てられる。

おわりに

米国のアジア戦略で長く続いている特徴はアジアに支配的な覇権国が出現するのを防ぐために外交的、経済的そして軍事的な手段を駆使すること求めることであるとキャンベル (2017) は論じている³¹。中国を安全保障、

経済、価値における競争相手と位置づけ、インド太平洋が大国間競争 (Great Power Competition) の場となっているという自由で開かれたインド太平洋戦略 (FOIP) はアジアでの派遣国家の出現を防ぐという米国の歴史的なアジア戦略に則っている。東南アジア、そしてASEANはインド太平洋の中心に位置しており、米国と中国の双方とも緊密な経済的関係を有している。米国の東南アジア外交はFOIPという大きな枠組みとの関係の中で展開されていくと考えられる。米ASEANの閣僚会議などでは、米国のFOIPとASEANのAOIPの目的が収斂していることを強調しているが、中国との対立色の強いFOIPに対し、AOIPは包摂 (中国を排除しない) を原則とするなど違いも大きい。この調整は難しく、中国へのけん制や対抗はQuadの枠組みで進め、ASEANに対してはAOIPの協力プロジェクト支援を行うことが考えられる。

本論でみたように米国はASEANおよびASEAN各国と多様な経済的な関与を行い、長期にわたる協力を行ってきた。政権が交代すると東南アジアへの関与のレベルが変化し、トランプ政権のように東南アジア軽視という批判がなされるが、一方で多様な機能的な協力が継続していることも見落とすべきではない。本論では分析できなかったが、米国とASEANの緊密な貿易と投資関係も変わっていない。同時に首脳会議の欠席などあからさまなASEAN軽視は中国を利することを米国は理解すべきである。

バイデン政権の東南アジア外交は7月から開始されたばかりである。2021年の米ASEAN首脳会議や東アジアサミットにバイデン大統領は出席したが、信頼の維持のためには毎年出席すべきである。2021年9月に発表された豪州、英国、米国の3国安全保障パートナーシップ (trilateral security partnership) AUKUSに対しては、インドネシアやマレーシアが軍拡競争への懸念を表明しており、理解を得ることが必要である。また、バイデン政権が人権や民主主義をあまりに強調することはタイ、カンボジア、ベトナムなどの強権的政治体制の国との関係を緊張させ、中国を利する可能性があるだろう。米国はTPPを離脱し、2020年11月に署名されたRCEPには参加していない。中国は2021年9月にCPTPP加入を申請した。成長市場であるアジアの経済連携から米国は排除された状態となっており、米国企業、米国経済にとりマイナスであるとともにアジアでの中国の経済的影響力はRCEPそしてCPTPP加入が認められればさらに強まるだろう。ASEANを含む東アジアとの経済連携の取組みは最大の中長期的な課題である。

³¹ キャンベル (2017) 200頁。

付表 ASEAN 米国戦略的パートナーシップを実施するための行動計画（2021-2025）の概要³²

1. 政治安全保障協力

1. 政治協力

- 1-1. ASEAN 中心性支持、TAC、ASEAN 憲章などに示された共有する価値と規範の推進
- 1-2. AOIP 支持
- 1-3. 米 ASEAN サミットなど ASEAN と米国の間の協議と協力のメカニズムの強化
- 1-4. 東アジアサミット（EAS）強化のための共働
- 1-5. 首脳間の決定の実行と情報共有のためのジャカルタにおける EAS の大使間の定期的な関与
- 1-6. ASEAN 平和と和解研究所（ASEAN-IPR）などを通じた ASEAN の平和と和解への努力への支援を強化

2. 安全保障協力

- 2-1. EAS、ARF、ADMM+ など ASEAN 主導メカニズムを通じた地域の安全保障上の脅威に対処するために対話、協議、協力を強化
- 2-2. 予防外交と平和構築のための協力、軍縮、軍備管理、大量破壊兵器の不拡散などのための協力
- 2-3. ARF ハノイ行動計画 II の目的と目標の実現のための積極的貢献
- 2-4. 東南アジア非核兵器地帯条約参加国と核保有国の協定議定書の調印と批准に関する問題を解決する努力の継続
- 2-5. 国際原子力機関（IAEA）の基準に一致した核の安心、安全、保護措置の強化への協力
- 2-6. 核技術の平和利用のための協力強化
- 2-7. 人道的観点からの地雷と他の残存爆発物への対応への協力と ASEAN 地雷行動センターへの技術支援
- 2-8. 安全保障枠組みを通じた訓練や能力構築など防衛交流と協力の強化
- 2-9. ADMM + 枠組みによる人道支援と災害救助、海洋安全保障、テロ対策、軍事医療
- 2-10. ASEAN と米国の国防大臣の非公式会合による対話の促進と実質的な協力の強化
- 2-11. 仲介あるいは交渉を含めた女性の平和構築者としての能力構築の強化と ASEAN 平和のための女性登録（AWPR）への支援
- 2-12. 法の支配、統合と統一の深化を促進する安全保障分野の協力の強化のために対話、情報共有、ベストプラクティスの共有、国際法についての能力構築の促進
- 2-13. ASEAN とダニエル・K・イノウエアジア太平洋安全保障研究センター（DKI APCSS）の協力推進（幹部の教育、専門的交流など）
- 2-14. 外交政策研究機関の協力による安全保障と政治分野の実行可能で実際的な政策提言を行うために会議、ワークショップ、対話を促進
- 2-15. 平和維持、安全保障協力、平和と安全保障における意思決定プロセスへの女性の参加促進と強化

2-16. サイバーセキュリティ協力についての米 ASEAN 首脳声明、ASEAN 米国サイバー政策対話、米 ASEAN スマートシティ・パートナーシップなどの実施によるサイバーセキュリティ能力の強化とサイバー空間の安定のための協力

3. 越境犯罪とテロ対策

- 3-1. 越境犯罪との戦いのための米 ASEAN 高官協議の継続
- 3-2. 違法薬物取引、人身売買、武器取引、サイバー犯罪など越境犯罪の防止と対策のための協力、国際法執行アカデミーなどでの能力構築
- 3-3. 違法薬物取引対策と違法薬物に対抗する社会実現のための ASEAN 作業計画に従った違法薬物への需要を減少させるための協力促進
- 3-4. ASEAN 包括的テロ対策計画など ASEAN のテロ対策への支援
- 3-5. テロ対策、サイバー犯罪、越境犯罪に関する ASEAN と米国の関係機関の交流、訓練などによる情報共有、経験とベストプラクティスの交換、能力構築促進
- 3-6. 越境犯罪とテロ対策のための ASEAN 主導のイニシアティブ支援

4. 海洋協力

- 4-1. 海洋安全保障、海洋状況把握（AMD）、航行の安全など ASEAN 主導のメカニズムを通じた米国 ASEAN の海洋協力促進
 - 4-2. 海洋安全保障、航行と上空飛行の自由、妨げのない合法的な商業、普遍的に認められた国際法の原則に従った平和的手段による紛争解決などの推進
 - 4-3. 多国間海洋法執行能力構築のための ASEAN 加盟国への支援
 - 4-4. 1982 年国連海洋法条約（UNCLOS）の理解促進
 - 4-5. 海洋環境保全、航行と通信の安全などの分野での協力と対話
 - 4-6. 米国と ASEAN の海洋関連機関の協力奨励
5. 良き統治と人権
- 5-1. ASEAN の良き統治と法の支配の促進の支援
 - 5-2. 国連の反腐敗条約と ASEAN の条約加盟国の実施による ASEAN 加盟国の反腐敗努力の支援
 - 5-3. 能力構築や人権保護による ASEAN 政府間人権委員会（AICHR）の支援
 - 5-4. ASEAN 障害者支援マスタープラン 2025：障害者の権利主流化と障害者の権利条約（CPRD）の参加国による実施の支援（出所） US Mission to ASEAN

2. 経済協力

1. 貿易と投資

- 1-1. ASEAN 米国貿易投資枠組み取決め（TIFA）と米 ASEAN 経済関与強化イニシアティブ（E3）作業計画実施のための共働
- 1-2. ASEAN の経済閣僚と USTR の間の定期対話と協議の継続
- 1-3. 貿易投資の機会を探り利用するために米国 ASEAN ビジネス協議会（USABC）、米国商業会議所、米国 ASEAN コネクトの活動により米国と ASEAN のビジネス界の交流と関与を促進

³² 付表は行動計画の概要を示しているものであり逐語訳ではない。正確には原文を参照願う。

2. 金融協力

- 2-1. 金融インフラ開発と資本市場育成の協力促進
- 2-2. ASEAN の金融機関の競争力強化と金融規制当局の能力向上のために能力構築を通じて (ASEAN) 地域の金融の発展と統合を支援
- 2-3. 金融システム強化と財・サービスの貿易支援のために金融包摂の促進

3. 知的財産権

- 3-1. ASEAN 知財権戦略的行動計画 (2016-25)、ASEAN デジタル統合枠組み行動計画 (2019-25)、ASEAN イノベーションロードマップ (2019-25) の実施への支援を含む知財権分野の協力の強化
- 3-2. ASEAN 各国の国際協定に従った知財の認識の向上、知財の保護と施行の支援
- 3-3. ASEAN 知財権協力ワーキンググループ (AWGIPC)、ASEAN 知財施行専門家ネットワークと米国司法省、米国特許商標庁の協力の推進

4. 零細中小企業 (MSMES)

- 4-1. ASEAN ポスト 2015 中小企業開発行動計画 (2016-2025) の実施支援
- 4-2. 女性企業家支援と女性の参加を支援する事業環境改善中小企業を通じての参加を含む女性の経済への参加促進
- 4-3. 女性、青年、障害者に焦点をあてた ASEAN の企業家の育成のための技術協力と能力構築
- 4-4. ASEAN 包摂的な企業家精神に関する専門家ネットワークの支援
- 4-5. スタートアップと女性と青年のためのデジタル包摂促進を目的とする電子商取引、e-ラーニング、ICT の知識と技術、金融へのアクセス改善に関連した情報とベストプラクティス共有と技術協力の促進
- 4-6. デジタル技術商業化分野での技術へのアクセス、ベストプラクティスの共有、人的資本の開発促進による中小企業の競争力改善
- 4-7. 貿易促進のための MSMEs への金融支援メカニズムの拡大

5. 情報通信技術 (ICT)

- 5-1. ASEAN デジタルマスタープラン 2025、サイバーセキュリティ協力に関する米
- 5-2. 米 ASEAN の ICT 作業計画の協力の拡大と深化
- 5-3. ASEAN におけるデジタルデバイドと ICT 開発格差是正の支援および安全、強靱で革新的な 5G エコシステムとネットワーク開発支援

6. 輸送

- 6-1. ASEAN 輸送戦略計画 (2016-25) の実施の支持を含む輸送インフラの拡充に向けての協力の強化と拡大
- 6-2. US ASEAN スマートシティ・ネットワークなどによる安全な道路と移動についての協力と情報交換
- 6-3. ASEAN 単一航空市場の実施支援

7. エネルギー

- 7-1. ASEAN エネルギー協力行動計画 2016-2025 (APAEC) の実施支援
- 7-2. ASEAN エネルギー上級職員会議と米国のエネルギー協力についての協議

7-3. エネルギー安全保障と持続性を含む (ASEAN) 地域エネルギー協力強化

7-4. エネルギー転換技術開発と持続可能なエネルギーインフラへの投資の促進

7-5. エネルギー規制枠組み、技術標準、エネルギー効率、再生可能エネルギー、天然ガスと石油についての情報、知識、経験、ベストプラクティスの交換と能力構築促進

8. 食料、農業、林業

8-1. ASEAN 食料・農業・林業協力ビジョンおよび戦略計画 (2016-2025) 支援

8-2. 農業と林業に関する ASEAN 大臣上級職員会議と関連機関との協力

8-3. 野生動植物絶滅危惧種の国際取引に関する ASEAN 作業グループの実施努力に対する支援

8-4. 動物原生感染症の感染リスクを減少させるための標準的な慣行の開発、実施のための協力

8-5. 違法無報告無規制漁業 (IUU) の監視と取り締まりの能力構築支援

8-6. 気候変動、自然災害、エネルギー貧困、食料の安全保障に関するその他の課題に対処するための地域協力強化

9. 科学技術

9-1. 米国と ASEAN の科学技術関連機関の能力構築への関与を通じた科学技術の奨励

9-2. ASEAN 米国女性のための科学賞を通じた女性と青年に焦点をあてた科学・技術・工学・数学 (STEM) における人的資本育成

9-3. ASEAN 米国科学技術フェロプログラムなどを利用した大学、研究所、産業界の協力と関係の奨励

9-4. SDG に取り組む科学技術イノベーションのイニシアティブにおける合同事業の開発のための民間、政府、公衆の関与の奨励

3. 社会文化協力

1. 災害管理と人道支援

1-1. ASEAN 災害管理および緊急対応協定 (AADMER) 作業プログラム 2021-2025 に基づく災害管理についての協力

1-2. 人道支援の調整と動員における ASEAN の業務の支援と既存の ASEAN のメカニズムの強化

1-3. 災害管理に関する ASEAN ビジョン 2025 の実現のための協力と情報共有強化

1-4. ASEAN 災害管理に関する人道支援調整センターとの協力

1-5. ARF を含む多国間メカニズムとのシナジーのための ASEAN 災害管理委員会 (ACDM) と米国の定期協議の奨励

2. 環境

2-1. 自然の保全と生物多様性についての ASEAN 作業グループの行動計画実施による生物多様性の保全と管理と ASEAN 生物多様性センターなどの組織との共働奨励

- 2-2. 環境保護、生物多様性保全、水と廃棄物管理、汚染管理などにおける協力と経験、ベストプラクティスの交換の促進
- 2-3. 気候変動についての ASEAN 作業グループの行動計画の実施支援
- 2-4. ASEAN 越境煙害汚染協定の実施による越境煙害問題への取り組みを含む ASEAN の大気質の改善の支援
- 2-5. 海洋エコシステムに対する脅威への取り組みを含む沿岸と海洋環境の持続可能な管理のための地域協力促進
- 2-6. 海洋プラスチックごみと戦うための 2018 年 EAS 首脳宣言、ASEAN 地域における海洋プラスチックごみと戦うためのバンコク宣言などに沿った効果的かつ全体的な取り組みによる地域協力の促進
- 2-7. 有害廃棄物管理や環境に脅威となる他の問題への取り組みにおける協力の強化
- 3. 公衆衛生
- 3-1. ASEAN 衛生クラスターメカニズムを通じた感染症の発生、パンデミックへの対応、リスクコミュニケーションなどの分野でのベストプラクティスと経験の共有
- 3-2. 新たな感染症予防、パンデミック発生時の官民連携によるワクチンと治療の開発、評価と承認の共同研究
- 3-3. 多剤耐性結核菌 (MDR-TB) の脅威への対応を含め、新たな衛生リスクと脅威に取り組み、力強い健康な市民を支援する衛生 (健康) システムの能力を強化する
- 3-4. ヘルスケア専門家の育成など衛生セクターの人的資本開発
- 3-5. 米 ASEAN 健康の未来イニシアティブによる ASEAN の健康セクターと米国保健福祉省との協力の拡充
- 3-6. ASEAN 軍事医療センター (ACMM) との協力
- 4. 教育と青年
- 4-1. フルブライト米 ASEAN プログラムなど留学と交換プログラムによる ASEAN と米国の高等教育機関の関与の強化
- 4-2. 技術および職業教育訓練 (TVET) と第 4 次産業革命、グローバル市場のニーズに応える労働力のレベルと質の開発に向けた人的資源開発の協力奨励
- 4-3. 教育者と公務員のための米 ASEAN インターンシッププログラム、大学院生奨学金、英語の訓練を含む能力構築プログラム
- 4-4. 東南アジア青年リーダーイニシアティブなど ASEAN と米国の青年交流プログラム
- 4-5. ASEAN 青年についての作業計画 2021-2025 による企業家精神、イノベーション、ボランティア精神の育成支援
- 5. 文化
- 5-1. 無形有形の文化遺産の保護と相互の芸術・文化の理解の認識の促進
- 5-2. 相互理解と人と人の絆を強める手段としての文化交流支援
- 5-3. ASEAN コミュニケーションマスタープラン II (2018-2025) のような ASEAN 認識とアイデンティティを促進するプログラムの支援

- 6. 社会厚生とジェンダー
- 6-1. ASEAN 女性に関する委員会 (ACW)、ASEAN 女性と子供の権利の推進と保護委員会などの事業支援
- 6-2. ジェンダーの平等、女性のエンパワーメント、ジェンダー主流化、子供・青年・高齢者・障害者のケアと保護などの分野の能力構築、技術協力、情報交換などの促進
- 6-3. 女性、子供、高齢者、障害者と社会的弱者の権利の促進と保護のための協力
- 6-4. ジェンダーの平等と障害の文脈でのジェンダー平等への取り組み、ジェンダー主流化の促進
- 6-5. ソーシャルワークと社会厚生のための ASEAN 訓練センター (ATCSW) を通じたソーシャルワーカーと社会サービス従事者のための協力と能力構築
- 6-6. 平和、強靱、健康で調和のある社会のための予防の文化についての ASEAN 宣言の実施の支援
- 6-7. 女性のエンパワーメントとジェンダー平等の促進強化
- 7. 人的資本開発
- 7-1. 変化に対応した人的資源育成のための教育・訓練など ASEAN 加盟国の人的資本開発における知識の共有、技術協力、能力構築支援
- 7-2. 今日と将来のためのスキル開発ととくに女性企業家のための資本へのアクセス、メンターシップ、技術協力支援
- 7-3. 官民の青年リーダーを対象とする技術とイノベーション、公共政策、企業家精神についてのエグゼクティブレベルのセミナー

4. 分野横断的協力

- 1. 連結性
- 1-1. ASEAN 連結性マスタープラン (MPAC) 2025 の実施への参加と連結性イニシアティブ間の連携促進による ASEAN 連結性アジェンダの強化への協力
- 1-2. 米国国際開発金融公社との協力および官民連携促進などにより継ぎ目なく広範に連結され統合された ASEAN の実現に向けインフラへの民間投資を奨励
- 1-3. デジタル連結性とサーバーセキュリティパートナーシップ (DCCP) を通じたデジタル化経済および革新的でスマート、持続可能な都市化を実現する技術開発への ASEAN の努力を支援
- 2. ASEAN 統合イニシアティブ (IAI) と開発格差縮小 (NDG)
- 2-1. IAI 作業計画 IV (2021-2025) の実施による ASEAN 加盟国間の開発格差縮小、貧困削減と ASEAN 共同体実現に向けた持続的開発に向けた ASEAN の努力を支援
- 2-2. 人的資源開発などの分野での IAI 作業計画の実施による CLMV への支援
- 3. スマートシティ
- 3-1. ASEAN スマートシティネットワーク (ASCN) 支援
- 3-2. 米 ASEAN スマートシティパートナーシップ (USASCP) を通じた ASCN および ASCN 参加都市との連携と協力
- 3-3. ASCN などにより重要サービスの提供と生活の質の改善のための持続可能な開発と投資を推進するために米国と ASEAN の民間部門の関与の機会を探る

4. 開発協力

- 4-1. ASEAN-USAID 政治安全保障および社会文化共同体における地域最適化パートナーシップ (PROSPECT)、ASEAN-USAID イノベーション、貿易、e- コマースを通じた包括的成長イニシアティブなど ASEAN と米国の協力プログラムによる3つの ASEAN 共同体の目標の実現支援
- 4-2. 環境保護、水管理、衛生、教育、ジェンダー平等、農業と食糧安保などの分野でのメコン-米国パートナーシップ (MUSP) による地域協力と経済開発推進
- 4-3. ASEAN 持続的発展研究と対話 (ACSDD) を含む持続的開発促進のための ASEAN の機関とメカニズムの支援

5. ASEAN 事務局強化

- 5-1. 訓練と能力構築コースの提供による ASEAN 事務局強化の支援

5. フォローアップ・メカニズム

- 1. この行動計画 (POA) は、米国および ASEAN 加盟国政府の適切な資金提供メカニズムの支援により推進される
- 2. 行動計画の見直しは、ASEAN 米国対話メカニズムにより行われる。
- 3. 行動計画の実施についてのプログレスレポートは年次 ASEAN 米国外相会議に提出される

参考文献

石川幸一 (2008)「ASEAN 共同体創設を支援する米国の対 ASEAN 協力」、季刊『国際貿易と投資』2008/No.74。

石川幸一 (2021a)「米国のインド太平洋構想と ASEAN 支援」、アジア研究所『紀要』第48号、亜細亜大学アジア研究所。

石川幸一 (2021b)「対話と協力を重視：ASEAN のインド太平洋構想」、『世界経済評論』2021年11/12月号、Vol66, No.6

伊藤裕子 (2021)「トランプ政権のアジア外交 北朝鮮核問題、米中対立と「自由で開かれたインド太平洋」構想」、『立教アメリカンスタディーズ』 No.43、立教大学アメリカ研究所。

キャンベル、カート、村井浩紀訳 (2017)『The Pivot ア

メリカのアジア・シフト』日本経済新聞社、200頁。

ASEAN(2006), 'Trade and Investment Framework Arrangement between the United States of America and Association of Southeast Asian Nations.'

Bureau of Public Affairs(2015), 'Southeast Maritime Law Enforcement Initiative.'

Department of State(2021), 'Secretary Blinken's Participation in the US-ASEAN Foreign Ministers Meeting.'

LMI Coordination Hub(2013), 'Lower Mekong Initiative.'

Seah, S. et al.(2021), 'The State of Southeast Asia: 2021', ASEAN Studies Centre, ISEAS-Yusuf Ishak Institute, Singapore.

Shambaugh, David(2021), "Where Great Powers Meet, America & China in Southeast Asia", Oxford University Press.

Tan, S. M. et al.(2020), 'The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report', ASEAN Studies Centre, ISEA-Yusuf Ishak Institute, Singapore.

The White House(2016), 'Fact sheet: US-ASEAN CONNECT-Strategic Partners for Sustainable and Innovative Economic Growth.'

The White House(2012), 'Fact Sheet: The US-ASEAN Enhance Economic Engagement(E3) Initiative.'

The White House(2021), 'Remarks by Vice President Harris on the Indo-Pacific.'

The White House(2016), 'Fact Sheet: U.S-ASEAN Summit in Vientiane, Laos.'

USAID and Department of Commerce(2007), 'United States Engagement with ASEAN 1977-2007 Thirty Years of Friendship and Cooperation.'

US AID(2021), ASEAN Connectivity through trade and investment: ACTI, updated July 2021.

US Mission to ASEAN(2021), 'Secretary of Defense Remarks at the 40th International Institute for Strategic Studies Fullerton Lecture.'

RCEP で変わるアジアの事業環境

— 企業戦略構築の観点から見た RCEP の意義 —

助川 成也

The Impact of RCEP on the Changing Business Environment in Asia — The Significance of RCEP from the Perspective of Corporate Strategy Building —

Seiya SUKEGAWA

はじめに

2022年1月、東アジアで初めてのメガFTA「地域的な包括的経済連携（RCEP）協定」が発効した。RCEP締結国はASEAN10カ国とパートナー国5カ国の計15カ国であるが、先に国内手続きが完了した10カ国¹で先行的に発効する。2012年11月にカンボジア・ブノンペンで交渉立ち上げが宣言されて以降、交渉は8年もの長期に亘った。RCEP交渉は5つのASEAN+1FTAを土台にし、自由化やルールの上積みを目指したが、交渉にこれだけの期間を要したのは、日中や日韓に代表されるが、一部のパートナー国同士で交渉の土台となるFTAがなく、一からの交渉が求められたことに加えて、電子商取引などほとんどのASEAN+1FTAには含まれていない分野も新たに交渉範囲に含まれたこと、そして「交渉参加国の経済実態や制度、その関心度合いに温度差があったこと」である²。

RCEPについて、世界の経済、人口、貿易の3割を占める15カ国が、貿易・投資障壁を相互に低減させる経済的意義のみならず、電子商取引など未だ世界全体に適用される国際条約が存在しない分野での共通ルール整備、貿易円滑化協定など既に国際条約がある分野では、「WTOプラス」の措置導入によりルール面で質の向上が図られるなど。経済秩序作りの面からも意義がある。本稿では、経済的な側面に加えて、経済秩序面からの意義を検討する。

¹ 22年1月に発効したのは、ASEANではブルネイ、カンボジア、ラオス。シンガポール、タイ、ベトナムの6カ国、パートナー国では日本、中国、豪州、NZ。韓国は2月1日、マレーシアは3月18日に参加。

² METI ジャーナル（2021）。

第1節 RCEPの特徴

1. RCEPとCPTPP

メガFTAであるRCEPは、頻繁に「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」（CPTPPまたはTPP11）と比較され、批評される。その内容は主に、RCEPはCPTPPに比べて、(1)自由化水準が低いこと、(2)「国有企業」や「環境」、「労働」が欠落するなど対象範囲が狭いこと、(3)CPTPPは米国が主導したTPPを日本が引き継いだものである一方、RCEPは中国主導の枠組みで、「中国が書いた国際経済ルール」と主張³されている、等である。まず、それら3点について検討する。

(1) RCEPとCPTPPの自由化水準

RCEP参加15カ国全体の品目数ベースの関税撤廃率（自由化率）は91%である。これはCPTPPの98%には遠く及ばない。もともとRCEPとCPTPPではその成り立ちが全く異なり、その比較はあまり意味をなさない。CPTPPはもともとシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの4カ国で2006年に発効した環太平洋戦略的経済連携協定（TPSEPまたはP4）が源流である。自由貿易の推進で経済成長を遂げてきた小国が集まったもので、「自由化の例外なし」が原則であり、さらに知的財産や政府調達、競争政策等、幅広い分野を含む高水準の経済連携協定（EPA）形成を目指した。

一方、RCEPはASEANと域外のパートナー国とで結ばれた5つのASEAN+1FTAを交渉の土台とし、それらを広域化・重層化したものである。ASEANは後発途上国やセンシティブ産業を抱えており、ASEAN+

³ 浜中（2020）。

IFTA では最初から一定程度の例外設置を容認する等、柔軟性を兼ね備えた緩やかな枠組みであった。例えば、関税削減では、最初にモダリティ⁴等の枠組みを決め、それに従って品目を分類・区分けする。ASEANにとって最初の域外FTAであるASEAN中国FTA (ACFTA) では、品目を大きく、①アーリーハーベスト品目、②ノーマルトラック、③ノーマルトラック2 (関税撤廃を更に2~3年猶予)、④センシティブ⁵品目、⑤高度センシティブ品目、に分けた。特に④と⑤では、品目数や輸入額等で上限を設けた上で、一定水準までの関税削減を行うが、関税撤廃までは求めていない。またASEANインドFTA (AIFTA) では、最初から一定数の「除外品目」枠を設けていた。

一定数の例外を認めるこの方法は、FTAの自由化水準の低下に繋がるが、その一方、長所もある。各国は品目をモダリティに則って選定・区分けする際に一定程度の裁量を有しており、国内の利害調整にかかる時間やコストを最小限に抑えることが可能であった。実際にASEAN韓国FTA (AKFTA) は交渉開始からわずか10カ月で署名に漕ぎつけた⁶。

またRCEP交渉で最も重視されたのは物品貿易である。その一方、サービス貿易、投資における市場アクセスについては、必ずしも高い水準の自由化が実現している訳ではない。これはRCEPがASEAN+1FTAをビルディングブロック (積み石) として構築されてきたためである。ASEAN豪NZFTA (AANZFTA)⁷を除き、各々のASEAN+1FTA交渉は物品貿易やサービス貿易、投資等の一括受諾方式 (シングルアンダーテイキング) ではなく、まず物品貿易協定を交渉し、次いでサービス貿易協定・投資協定へと段階的に交渉を進めてきた。ASEANにとって、特にサービス産業の直接投資 (第3モード)、人の移動 (第4モード) はセンシティブな分野である。物品貿易交渉を先行して進めることは、関税削減とこれらセンシティブな分野を絡めた自由化交渉は難しくなり、ASEAN側にとっても好都合であった。

⁴ FTAにより貿易自由化を進めていく上で、各国に共通に適用されるルールや自由化の方式・水準。

⁵ 高度センシティブ品目 (HSL) は50%までの関税削減を求めていた。関税率が50%未満の品目をHSLに指定すると、実質的に関税削減からの「除外品目」となる。

⁶ 2005年2月にFTA交渉を開始し、同年12月に署名した。発効は2007年6月。

⁷ AANZFTAでは、電子商取引、人の移動、知的財産、競争政策等を初めて対象範囲とした。ほかのASEAN+1FTAでは対象外である。

(2) RCEPの対象範囲

交渉立ち上げ前の2012年8月、「ASEAN経済相 (AEM) + ASEAN FTA パートナーズ経済相会議」でRCEPの交渉範囲を議論した際、豪エマーソン貿易相は「労働」と「環境」を含めるよう強く主張したものの、その場で賛同は得られなかった。同貿易相は帰国後、「交渉が始まれば協定の対象範囲にそれらが含まれるよう働きかけ続けることを (経済相に) 伝えた」と語っている⁸。後日、RCEP交渉会合議長であったインドネシアのイマン・パンバギョ氏 (貿易省通商交渉局長) はRCEP交渉を回想する中で、この会議が「最初の危機的な場面」と振り返っている。この場面では交渉範囲を巡って各国の意見が鋭く対立、大臣のみで別室に移って議論⁹、何とか枠組み瓦解を回避した。

ASEAN+1FTAの経済格差はCPTPPの比ではない。当時、「環境」「労働」はこれから開発を目指すASEAN各国の足枷になることが懸念された。最終的にRCEPでは、多くの国が抱える「国有企業」、そして「環境」「労働」をその交渉範囲から外した。

その一方で、当初は交渉範囲に含まれていなかったが、当時の情勢にあわせて新たに含まれたものもある。具体的には電子商取引である。同分野は国際的なルールはなく、WTOの有志国¹⁰が参加して、電子商取引の円滑化、自由化、信頼性等を確保するルールの策定に向けて交渉中である。それに並行して自由なデータ流通についてはG20で、デジタル課税については経済協力開発機構 (OECD) で、それぞれ議論されている。

RCEPでは、電子商取引を交渉対象に含めるかどうか、含めるとすればどの程度の水準の規律まで許容できるかなどを議論、その中で日本は一貫して経済ルールの質を重視する姿勢を貫き、旗振り役を務めた¹¹。その結果、具体的には後述するが、RCEPでは電子商取引分野において、想定以上の成果をあげた。

(3) RCEPの主導国

RCEPは新聞紙上等で「中国主導」とまことしやかに伝えられてきた。しかし、実際にはRCEPはASEANとパートナー国とのASEAN+1FTAを広域化・重層化する取組みであり、その中心はあくまで「ASEAN」である。

国際政治学の観点から見れば、通常、大国は自らの政治力を最大限に発揮するため、多国間の枠組みを嫌う傾

⁸ 豪貿易省メディアリリース (2012年9月1日付)

⁹ METIジャーナル (2021)。

¹⁰ 2021年2月現在で86カ国が参加。参加国の対世界GDP比で9割超を占める。

¹¹ METIジャーナル (2021)。

向にある。多国間枠組みの中では、大国も共通ルールで自らの行動が制約される可能性があるためである。例えば、米国トランプ政権は TPP やパリ協定からの離脱を進め、また WTO に対しては紛争解決制度に対する不満から、上級委員会委員の任命を拒否し続け、紛争解決機能を不全化させた。

また中国も同様である。特に中国の「核心的利益」に影響が及ぶ可能性がある場合、多国間枠組みで組上にあることを様々な手法を駆使して阻止してきた。例えば、南シナ海のスプラトリー諸島（南沙諸島）は、中国、台湾、ベトナム、フィリピン、マレーシア、ブルネイがその領有権を主張している。中国は 2012 年の議長国カンボジアに「南シナ海問題は中国と ASEAN との問題ではなく、中国と一部の国との二国間問題」として扱うよう根回しした。2012 年 7 月の ASEAN 外相会議では、中国寄りの姿勢を採る議長国と領有権を争う ASEAN 加盟国とで議論が紛糾、ASEAN 設立以来、初めて共同声明が採択されない前代未聞の事態となった。「統合体としての ASEAN」の看板は大きく傷ついたので、中国の「ASEAN 分断作戦」は成功し、南シナ海問題で中国対 ASEAN という構図は避けられた。

RCEP について実体的には、ASEAN が中心となって枠組みや交渉の場を提供し、日本等パートナー国が自由化水準やルール形成面を中心に、陰日向になって支えてきた。前述のイマン RCEP 交渉会合議長は RCEP 立ち上げ時、「ASEAN 自身が中心性・主導性を発揮して、CEPEA（日本主導の東アジア包括的経済連携）とも EAFTA（中国・韓国主導の東アジア FTA）とも呼ばない形を目指した」と回想している。また RCEP は ASEAN10 カ国とパートナー国 6 カ国の交渉会合であったにも関わらず、RCEP 交渉会合議長は、ASEAN 側とパートナー国との共同議長方式でも、また持ち回り方式でもなかった。ASEAN 側を代表してイマン・パンバギョ貿易省通商交渉局長が交渉の開始から署名まで一貫して議長を務めた。また同議長は日本について「特にルール面で質を保つための役割を果たしてくれた。日本の強い主張で、合理的なレベルの野心度合いを持つ協定に仕上がった」と評価するなど、パートナー国が側面支援したことがわかる¹²。

2. RCEP の経済効果

(1) 米中貿易戦争下での RCEP の経済効果

当初、16 カ国で始まった RCEP 交渉は、19 年 11 月の首脳会議を最後にインドが離脱、最終的に 20 年 11 月に 15 カ国で署名した。15 カ国であっても経済規模（20 年：

26.1 兆ドル）、人口（22.7 億人）、貿易額（輸出：5.4 兆ドル）について、世界全体の約 3 割を占め、そのほぼ全てで米国メキシコカナダ協定（USMCA）や、欧州連合（EU）を上回る世界最大の地域経済圏である。

米国ピーターソン研究所は、バイデン政権下で米中貿易対立による制裁が続いた場合の経済的影響、RCEP および CPTPP の経済効果を試算した¹³。その結果、世界経済は米中対立により 3,010 億ドル分下押しされるが、CPTPP と RCEP とで各々 1,210 億ドル、2,090 億ドルの経済効果が見込まれ、全体では 290 億ドルのプラスと推計している。

RCEP 単体で見れば。最も経済効果が期待出来る上位 3 カ国は、中国、日本、韓国である。世界の往復貿易額（20 年）において、この 3 カ国は中国が世界最大、日本が第 4 位、韓国は第 9 位である。3 カ国の経済効果が大きい理由は、RCEP により日本と中国、そして韓国との間で初めて関税削減・撤廃が実現するためである。また、現在交渉中の日中韓 FTA についても、RCEP 妥結により交渉のモメンタムは強まることが期待される。また CPTPP もあわせて考慮すれば、その RCEP、CPTPP の両方に参加している日本が最大の経済効果を得るとされている（表 1）。

表 1 RCEP、CPTPP の経済効果（2030 年）

単位：10 億ドル

	所得 (2030 年)	貿易戦争継続			
		米中対立	CPTPP	RCEP15	
世界	133,801	▲ 301	121	209	29
RCEP15	43,516	▲ 284	70	187	▲ 27
ASEAN	5,655	12	41	17	70
豪州	2,590	▲ 1	12	1	12
NZ	264	0	3	1	4
日本	4,924	5	47	46	98
中国	27,839	▲ 304	▲ 28	100	▲ 232
韓国	2,243	5	▲ 3	23	25
インド	5,487	10	▲ 3	▲ 6	7
米国	25,754	▲ 23	▲ 12	10	▲ 25

(資料) 米国ピーターソン研究所

(2) RCEP の日本経済への波及効果

RCEP 単体では、日本は中国に次ぐ経済効果を期待出来るが、これは関税削減効果を中心に計測されたものである。一方、日本政府は 21 年 3 月、RCEP 協定による

¹² MITI ジャーナル（2021）。

¹³ Peterson Institute for International Economics(2020)。

自らの経済効果分析結果を発表した¹⁴。ここでは関税削減等市場アクセス向上による経済効果以外にも、貿易開放度上昇による全要素生産性（TFP：Total Factor Productivity）の上昇、実質賃金上昇による雇用増加、投資による資本ストック増加の効果が加味されている。それによればRCEPにより日本経済は、相当の調整期間を経て、（RCEPがない場合に比べて）最終的にはGDPを約2.7%分押し上げる効果があるとした¹⁵。2019年度の実質GDP水準で換算すると、約15兆円に達する。需要項目別の寄与度は、輸入拡大により純輸出は▲0.3%とGDPを押し下げるが、それ以外の項目（投資：+0.7%、民間消費：+1.8%、政府消費：+0.5%）は全て正の効果となった。

(3) RCEPによる日本のFTAカバー率への影響

日本の貿易額に占める経済連携協定（EPA）や自由貿易協定（FTA）相手国のシェア、いわゆるFTAカバー率（2020年時点）について、日本は2013年に策定した「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」¹⁶の国際展開戦略で「貿易のFTA比率を現在の19%から、2018年までに70%に高める」ことを目標として打ち出した。米国でのトランプ政権の誕生や英国のEU離脱等世界的に保護主義の潮流が強まる中、近年、日本はそれに抗うべく、CPTPP、EU、米国など次々と大型のEPAを締結・発効させてきた。RCEP署名前までFTAカバー率は往復貿易額（20年）で50.9%（輸出：50.8%、輸入：50.9%）であったが、RCEPにより中国分（同23.9%）、韓国分（同5.6%）が加算され、最終的なFTAカバー率は80.4%に達し、日本再興戦略の目標を10%ポイント上回った。RCEP署名により、日本が発効させ、実際に運用されているEPA／FTAは20本にのぼる¹⁷。

日本にとって、RCEPを通じて中国と韓国と繋がる意味は大きい。3カ国は共にWTO加盟国であり、FTA

がない場合、相互にWTOの最恵国待遇（MFN）税率が適用される。日本は先進国でもあり、製造品を中心に多くの品目の関税はMFNベースで既に撤廃されている。日本はWTO加盟国に対して工業品で総品目の47%を無税としてきたが、RCEPによって同比率は中国からの輸入に対し98%（+51%ポイント）、韓国に対しては93%（+46%ポイント）に上昇する。一方、日本のこれら2カ国への輸出について、MFNベースで無税品目比率は中国で8%、韓国で19%であったが、それぞれ86%（+78%ポイント）、92%（+73%ポイント）へと一気に上昇する（表2）。日本にとっては輸入以上に輸出で無税品目比率の拡大幅が大きく、対中国・韓国向けの輸出拡大機運が高まっている。

表2 RCEP発効前後での日本の工業品貿易における無税比率

		輸出		輸入	
		無税品目比率	増分	無税品目比率	増分
対中国	RCEP前	8%	78%pt	47%	51%pt
	RCEP後	86%		98%	
対韓国	RCEP前	19%	73%pt	47%	46%pt
	RCEP後	92%		93%	

（資料）RCEP協定に関するファクトシート（日本政府）

RCEPが発効した場合、日本企業の関税支払減少額はRCEPの関税削減・撤廃の最終年で1兆1,397億円にのぼると推計されている¹⁸。一方、日本政府は農産品と鉱工業品合計で3,159億円の関税収入を失うが、ネットで8,238億円の国富流出を抑えることが可能になる。

第2節 物品貿易の特徴

ASEANは域内のみならず、全てのパートナー国との間でFTAを発効させており、ASEANにとってあえてRCEPを構築する必要性はないように見える。しかし、在ASEAN企業にとって、RCEP締結が期待されていたのは、物品貿易関連では、①企業にとってはASEAN+1FTAとRCEPとで自らに都合の良い協定を選ぶことが出来、ツールとしてのFTAの選択肢が増えること、②RCEPで新たに関税削減・撤廃対象になる品目があること、③RCEP大で「原産地規則」が一本化されること、等があげられる。

2012年8月、ASEAN10カ国およびパートナー6カ国が参加したカンボジアでの「ASEAN経済相（AEM）+ASEAN FTAパートナーズ経済相会議」において、RCEPの「交渉の基本指針および目的」に合意した。こ

¹⁴ 外務省・財務省・農林水産省・経済産業省（2021）。算出の前提条件は、関税撤廃および物流パフォーマンス指標（LPI：logistics performance index）改善による取引コスト低下（日米以外）を政策変更とするもので、直接投資への効果は含まない。また、他の既存EPAの効果は控除している。

¹⁵ ただし、政府はRCEP協定による純効果を求めるに際し、日本が既に締結している経済連携協定による効果を控除している。実際は、日本は韓国、中国以外、全ての国と協定があることから、貿易に関する経済効果は、圧縮されるとみられる。

¹⁶ https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf

¹⁷ 米国が離脱したTPPは除かれる。

¹⁸ 外務省・財務省・農林水産省・経済産業省（2021）。

ここでは、① ASEAN の中心性の維持、②既存の ASEAN + IFTA よりも相当程度改善、③物品において、RCEP 参加国間の既存の自由化水準をもとに、品目数・貿易額双方で高い自由化率達成、が謳われている。

ASEAN+IFTA をベースに広域化・重層化した RCEP では、物品貿易関連（物品貿易、原産地規則、税関手続き・貿易円滑化）がその中心であるが、サービス貿易や投資などの市場アクセスや、電子商取引などルール形成でも一定程度の成果があった。以降、どの部分が従来の ASEAN + IFTA や WTO を上回るのか等を検討する。

1. 物品貿易での ASEAN+IFTA プラス

RCEP では ASEAN + IFTA の自由化水準をベースに、品目数・貿易額双方で自由化の上積みが求められている。ASEAN 域内では ASEAN 物品貿易協定 (ATIGA) によって既に高水準の自由化を実現してお

り、追加的改善の余地は少ない。2019年9月の ASEAN 経済相会議 (AEM) において、域内の自由化率は先発加盟6カ国で99.3%、後発加盟国で97.7%、ASEAN 全体で98.6%と報告されている。そのため追加的関税削減・撤廃は後発加盟国 (CLMV) のごく一部の品目が主となる。

早川 (2021a) は、RCEP について関税削減・撤廃の最終年における RCEP 税率と既存の FTA 税率とを比較し、RCEP でメリットがある品目の比率を計算した (表4)。それによれば、ASEAN の輸出では、先発加盟国向けでは RCEP で追加的メリットが得られる品目はなく、後発加盟国向けで2~6%程度の品目で、パートナー国向けでは、最大1割弱で、それぞれメリットが生じる。

一方、パートナー国の輸出についても、先発加盟国向けで、特にインドネシアで追加的メリットが得られる品目が1割を超える国がある。また後発加盟国向け、そしてパートナー国向けでは、品目の相当の割合で RCEP によるメリットが得られる。

表3 既存の最低税率 (含 FTA) よりも RCEP 税率が低率な品目数シェア

		輸出国															
		ASEAN 先発加盟国					後発加盟国					パートナー国					
		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	タイ	カンボジア	ラオス	ミャンマー	ベトナム	中国	日本	韓国	豪州	NZ	
輸入国	先発加盟国	ブルネイ		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.02	0.03	0.03
		インドネシア	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.14	0.11	0.05	0.05	
		マレーシア	0.00	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.01	0.04	0.01	0.01	
		フィリピン	0.00	0.00	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.21	0.05	0.03	0.03		
		タイ	0.00	0.00	0.00	0.00		0.00	0.00	0.00	0.06	0.07	0.07	0.00	0.00		
	後発加盟国	カンボジア	0.45	0.45	0.45	0.45	0.45		0.45	0.45	0.45	0.45	0.74	0.74	0.73	0.73	
		ラオス	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04		0.04	0.04	0.01	0.86	0.86	0.86	0.86	
		ミャンマー	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06		0.06	0.12	0.82	0.82	0.82	0.82	
		ベトナム	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02		0.07	0.49	0.10	0.29	0.29	
	パートナー国	中国	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01		0.81	0.71	0.69	0.00	
		日本	0.06	0.05	0.03	0.04	0.06	0.05	0.08	0.08	0.07	0.43		0.40	0.14	N.A.	
		韓国	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	N.A.	0.67		0.21	N.A.	
		豪州	0.03	0.03	0.00	0.03	0.00	0.00	0.03	0.03	0.03	0.07	0.07	0.06		0.00	
NZ		0.00	0.09	0.00	0.09	0.00	0.00	0.09	0.09	0.09	0.00	N.A.	0.12	0.00			

(注1) 比較する際の既存の最低税率は GSP 税率を除く。

(注2) カンボジアの輸入で用いた関税率表について、ここ数年間の関税削減が反映されていないため、比率が高く出ている。

(資料) 早川 (2021a) を一部加工。

例えば、ASEAN からの対中国向け輸出で、RCEP により関税率など条件が改善した品目は、石化製品 (スチレン、ポリエチレン)、石油・同製品、テレビ受信機器、自動車部品 (自動車用ライト、自動車用点火装置、ディーゼルエンジン、自動車用窓ガラス開け装置) などがある。また日本から ASEAN 向けで改善したのは、

インドネシアで鉄鋼製品 (貯蔵タンク、ばねの一部)、キャンピングカー等、タイ向けで自動車部品の一部 (カムシャフト等)、カンボジアで乗用車の一部、ラオスで乗用車のほとんど、である。

RCEP で初めて関税削減対象になる品目は、RCEP 発効時からメリットを受けられるが、ATIGA や ASEAN

+ IFTA でも関税削減が行われている品目で RCEP が利用されるには、利用企業がメリットを感じる水準にまで関税低減を待たねばならない。最終的には、原産地規則面で管理しやすい RCEP に利用はシフトするであろうが、RCEP の関税率が下がりきる前は、引き続き ATIGA や ASEAN + IFTA が引き続き使われることになる。

2. 複数の関税譲許方式が混在

RCEP と ASEAN + IFTA との大きな違いは、輸出元によって関税率が異なる国があることである。これまで ASEAN が構築してきた 5 つの ASEAN + IFTA では、参加国は他の 10 カ国に同率の関税を一律に適用する「共通譲許方式」を採ってきた。しかし RCEP では、輸出元によって関税率が異なる「個別譲許方式」を採っている国もあり、両方式が混在している。全 15 カ国のうち個別譲許方式を採っている国は、ASEAN でタイ、フィリピン、インドネシア、ベトナムの 4 カ国とパートナー国では日中韓 3 カ国の計 7 カ国である。これら国々に輸出をする際は、製造・輸出国によって関税率や原産地認定条件等が異なる可能性がある。

表 4 RCEP 締約国の関税譲許方式

国・地域	ASEAN	パートナー国
共通譲許方式	ブルネイ、カンボジア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、シンガポール	豪州、ニュージーランド
個別譲許方式	インドネシア、フィリピン、タイ、ベトナム	日本、中国、韓国

(資料) RCEP 協定書から作成

個別譲許を採っている国のうち、相手国によってステージング（関税撤廃期間）が異なる場合もある。多くの国はステージング期間を 20～25 年で設定している。その中で中国は基本的に 21 年、対韓国のみ 36 年に、一方の韓国も基本的に 20 年、対中国でのみ 35 年に、それぞれ設定している。これらは同じ RCEP 参加国であっても輸出国によって競争環境が異なる場合があることを示しており、企業はどこで生産すれば有利なのか、また競合相手企業の競争条件の変化などを RCEP の譲許表から、主要な品目ごとに検討する必要がある。

3. 個別譲許方式で採られる税率差ルール

個別譲許の場合、より関税率の低い RCEP 締約国を経由する迂回輸出の発生が懸念される。迂回輸出により本来適用される RCEP 税率が回避された場合、個別譲

許制度自体が意味をなさないことになる。

RCEP では迂回輸出を予防すべく、「税率差メカニズム」を設けている。輸出元に応じて税率が異なる一部特定品目について、どの RCEP 締約国の関税率を適用するかは「税率差ルール」で原産地が判定される。このルールでは、当該一部特定品目について「輸出締約国で原産材料価額の 20% 以上を提供」という追加要件を満たす必要がある。つまり最終輸出国の RCEP 特惠関税を享受するには、同国で少なくとも 2 割の付加価値を付けることが条件となる。この追加要件を満たせない場合、原産材料提供国のうち最大価額提供国が原産国となる。

これら品目に該当する場合、原産材料や付加価値の徹底した把握が必要となり、利用企業の管理負担が増す懸念がある。RCEP 締約国一律で共通譲許方式を採用できなかったことは、原産地証明方式の複雑化という形で利用者にその齎寄せが及んでいる。

4. HS システムの更新を義務化

RCEP の特惠税率は、HS コード¹⁹ 別に細かく定められている。HS 品目表は技術の進歩や新たな概念の製品の登場もあり、5 年に 1 度改正されている。現在、実際の貿易手続きでは HS2022（2022 年版）への移行が進められている。これまで HS の改正の度に凡そ 200～400 品目の番号が変更されている。

通常、FTA における関税削減交渉は、交渉開始時に用いられている最惠国待遇（MFN）関税率表をベースに行われる。RCEP の場合、2012 年に交渉立ち上げが宣言され、実際の交渉は 2013 年に開始された。そのためベースとなる関税率表は HS2012 である。

これまで HS コードは、HS1996 以降、HS2022 まで計 6 回の見直しが行われている。FTA の発効から年数が経過すると、FTA の HS バージョンと貿易手続き上の HS バージョンとが異なることになる。その場合、ASEAN と対話国との間で、FTA の関税率表を最新の HS バージョンに更新する追加的交渉・作業が必要になる。

現在、日本は CPTPP に生まれ変わった TPP を除き、20 本の EPA / FTA を有する。日本はこれまで締結した EPA / FTA について、関税譲許表について HS コードの更新を一度も行っていない。そのため 4 種類の HS バージョンが混在している²⁰。企業は、原産地証明書用の HS コードと貿易手続きで用いる HS コードとを、仕向け先ごとに管理することが求められ、品目によっては極めて煩雑になっていた。企業側の管理負担を軽減する

¹⁹ 商品の名称および分類についての統一システム

²⁰ HS2002 は 9 協定、HS2007 は 4 協定、HS2012 は RCEP も含め 4 協定、HS2017 は 3 協定。

には、協定の関税率表の更新が不可欠である。しかし、これには必ず相手国との交渉が必要になり、メガFTAに注力していた日本はHSコードの見直しに消極的であった。

RCEPはこれまでの協定と異なり、HSコードの見直しを義務規定にした。その結果、HSコードが更新されれば、各国のRCEP譲許表についても一斉に見直し作業が行われることになり、企業にとって煩雑なHSコード管理負担の軽減が期待される。

第3節 原産地証明と税関手続き・貿易円滑化の取り組み

1. 原産地規則で同一品目・同一規則を実現

(1) 原産地規則の統一と簡素化

RCEPの関税譲許方式が複雑であった一方、原産地規則は同一品目・同一原産地規則が実現、原産地証明書申請の際のフォーマットや必要記載事項も統一されるなど、企業の原産地規則の管理負担が軽減されている。これまでASEAN+1FTAでは、製造・輸出拠点がASEANの場合、仕向け国毎に原産地規則が異なる場合もあった。また、輸出の際に取得する原産地証明書についても、フォーマットや必要記載事項がFTA毎に異なり、申請書作成上の負担になっていた。

RCEPでは全体で9種類の原産地規則が用いられているが、中でも「関税番号変更基準4桁または付加価値基準40%」、「関税番号変更基準2桁」、「関税番号変更基準6桁または付加価値基準40%」の3つが主に適用されており、総品目の約8割で用いられている。また複数の原産地規則を企業が選べる選択方式は、全体の65.5%を占める3,410品目で適用される(表5)。

表5 FTA別原産地規則の分布

		品目数			対総品目シェア		
		ATIGA (ASEAN)	AJCEP (日本)	RCEP	ATIGA (ASEAN)	AJCEP (日本)	RCEP
単一方式	WO：完全生産品基準	4	3	164	0.1	0.1	3.2
	CC：関税番号変更2桁		1,479	1,100	0.0	28.4	21.1
	CTH：関税番号変更4桁		416	475	0.0	8.0	9.1
	CTSH：関税番号変更6桁		7	16	0.0	0.1	0.3
	VA40：付加価値基準40%	1	222	39	0.0	4.3	0.7
選択方式	CC / VA40	511	122	288	9.8	2.3	5.5
	CTH / VA40	4,559	2,921	2,410	87.6	56.1	46.3
	CTH / VA40 / TECH (加工工程基準)			78	0.0	0.0	1.5
	CTSH / VA40	129	34	634	2.5	0.7	12.2
合計品目数		5,204	5,204	5,204	100.0	100.0	100.0

(資料) 早川 (2021b)

RCEPの原産地規則はASEAN+1FTAに比べ、より利用しやすく、条件が緩和されている品目も少なくない。例えば、綿製ニットシャツは、日ASEAN包括的経済連携協定(AJCEP)では関税番号の2桁変更に加えて編み工程が必要であったが、RCEPでは1工程で原産地証明書が取得出来る。CPTPPは3工程、日EU EPAは域内で2工程が求められることから、繊維・アパレル分野への経済効果が期待出来る(表6)。例えば、ATIGAとRCEPの原産地規則を比較した場合、全5,204品目のうち710品目でより緩い条件の原産地規則が適用されている。

表6 原産地規則が緩和された品目例 (対AJCEP)

品目名	HS番号	RCEP	AJCEP
自動車部品 (ギアボックス、 ブレーキ等)	8708	CTH、 またはRVC40%	RVC40%
エンジン	8407、 8408	CTH (一部CC)、 またRVC40%	RVC40%
綿製のニット シャツ	6109.1	CC (= 1工程)	CC + 域内で 編み工程
エアコン	8415	CTH / CTSH、 またはRVC40%	CTH、 またはRVC40%
カラーテレビ	8528.72	CTH、 またはRVC40%	RVC40%
熱延鋼板	7208.1	CTH (半製品か らの変更除く)、 またはRVC40%	RVC40%

(資料) RCEP協定書

(2) 累積

RCEP の原産地規則のもう一つの特徴は「累積」である。これは RCEP の他の締約国を原産とする原材料を用いて生産する場合、その生産された物品の原産判定において、当該「RCEP 締約国原材料」を「原産品」とみなすことが認められるルールである。例えば現地調達が困難な国であっても、RCEP 締約国から調達し、この累積ルールを用いれば、最終製品の RCEP 域内輸出に際し、RCEP 特恵関税率が適用出来る可能性がある。

特に、裾野産業が脆弱で国内調達に難がある国々にとっては貴重なルールである。後発加盟国やフィリピンにおける日系企業の現地調達率は3割にも満たない²¹。これら国々は原材料や部品の大半を輸入で調達する。これら国々の輸入調達全体における RCEP 締約国の割合は、最も低いラオスで 86.8%、最も高いミャンマーで 96.2%に達する²²。これら後発途上国であっても、RCEP の累積ルールを活用することで、輸出を促進することが可能である。この累積ルールは、締約国以外からの調達を締約国にシフトさせる貿易転換効果により、RCEP 域内貿易比率を向上させる可能性もある。

また CPTPP でも採用された「完全累積制度」については、RCEP 全署名国での発効後、見直しが義務化されており、5年以内に検討を終了させることが盛り込まれている。

2. 複数の原産地証明制度を準備

また RCEP の原産地証明制度の特徴は、「第三者証明」および「認定輸出者制度」を採用していること、そして「電子的な原産地証明書」もパートナー国を中心に発行、受理が可能なことである。これらの導入には、後発途上国を抱える ASEAN の実施の可否が大きく影響するが、認定輸出者制度については、20年9月に ATIGA 認定輸出者自己証明制度を ASEAN10 カ国で導入した。また、電子的な原産地証明については、電子的原産地証明書 e-ATIGA フォーム D を 18年1月から準備が出来た国から導入し、20年8月に 10カ国全てで導入が完了した²³。このように ASEAN での進捗を踏まえ、RCEP に措置を移植したのである。

また日本は発効時から「輸入者自己申告制度」を導入するが、他の締約国は発効日から5年以内に導入を検討する。例えば、ASEAN や中国の子会社から日本の親会社向けに出荷する貨物について、子会社側の事務手続き軽減のため、輸入者である親会社側の自己申告での

RCEP 利用が可能になる。

輸出者・生産者による（完全な）自己申告制度についても、協定発効日から10年以内に導入する予定である²⁴。ただし ASEAN の後発加盟国のうちカンボジア、ラオス、ミャンマー3カ国の導入は20年以内と期間的猶予を与えるなど配慮している。これら輸入者および輸出者・生産者による自己申告制度は、ASEAN 各国では現時点で導入されてはいないが、将来的には ASEAN でも制度として構築・導入されることになろう。これら複数の制度の中から企業自らが制度を選択出来ることは、企業の意思決定に幅を持たせ、経営を柔軟化させ、FTA 利用を促すことになろう。

3. 税関手続き・貿易円滑化

ASEAN は 2015 年末に経済共同体 (AEC) を創設した。18年には後発加盟国もごく一部を除き関税を撤廃し、関税障壁の除去作業は一通り完了した。今後、統合の深化を目指す AEC2025 に向けて、サービス貿易や投資の自由化、そして非関税障壁の削減・撤廃などが進められる。

その一方、在 ASEAN 日系企業にとって通関周りが最大の関心事項である。日本貿易振興機構 (2018) によれば、在 ASEAN 日系産業界が AEC の深化で最も期待しているのは、「さらなる通関手続きの円滑化」である²⁵。それらに在 ASEAN 日系企業、特に CPTPP に参加していなかった ASEAN 加盟国に立地する企業にとって、RCEP での税関手続きや貿易円滑化は、事業運営に朗報である。

税関手続き・貿易円滑化について、RCEP では WTO プラス、更には CPTPP プラスの約束もある。まず、HS コード、関税評価、原産地規則などについて、輸入地点の港湾当局や担当者間により、企業側の想定とは異なる判定が行われることもある。これらのリスクを抑えるのが「事前教示」である。CPTPP では申請受理後 150 日以内に判定結果を示すことが約束されたが、RCEP ではそれを更に短縮、90 日以内とした。その判定結果についても、少なくとも3年間有効とした。

通関手続き時間の短縮は、企業にとってコストに直結する重要関心事である。輸入国によっては、貨物到着から引取り許可を得るまでに相当程度の日数を要する場合

²⁴ 10年の延長可能。

²⁵ 在 ASEAN 日系企業 2,428 社のうち、「更なる通関手続きの円滑化」に期待する企業は 53.4%を占め、第1位であった。第2位の「非関税障壁の撤廃」(同 32.9%)を大きく上回った。これに「製品基準、認証手続きのさらなる調和」、「技術者・専門職のより自由な移動」が続く。

²¹ 日本貿易振興機構 (2020)

²² 日本貿易振興機構 (2020)。

²³ 助川成也 (2020)。

がある。日本貿易振興機構（2019）によれば、アジア太平洋地域（但し、中国・韓国は調査対象外）において、輸入にかかる平均通関日数は海上輸送で4.5日で、概して南西アジアの国々が長い傾向にある。RCEP 参加国では、ミャンマーが6.8日で最も長く、これに豪州およびインドネシアが4.7日で続く。極めて限られた一部品目を除き関税が課されていないシンガポールで2.9日であった。

RCEP では通関許可について、可能な限り、物品の到

着後「48時間以内」に、また航空便などの急送貨物については「6時間以内」に、それぞれ引取り許可を義務付けている。これはCPTPPで盛り込まれた規定時間と同じである。ジェットロ調査では、海上輸送で48時間以内、航空輸送で6時間以内を達成しているRCEP締約国はなく、RCEPが発効すれば、通関に要する時間が劇的に短縮され、企業の事業運営に少なからず好影響をもたらすことになろう（表7）。

表7 輸入にかかる平均通関日数

輸送モード	ASEAN 先発加盟国					後発加盟国				パートナー国	
	インドネシア	マレーシア	フィリピン	シンガポール	タイ	カンボジア	ラオス	ミャンマー	ベトナム	豪州	NZ
海上輸送	4.7	3.7	4.8	2.9	4.3	3.7	2.5	6.8	3.8	4.7	4.0
航空輸送	3.4	1.7	1.7	1.8	2.1	-	-	-	2.5	2.3	1.7

(注) ラオスは港湾がなく、周辺国の港湾で荷揚げ、保税陸路輸送するため、海上輸送日数も少なくなると見られる。
(資料) 2019年度アジア・オセアニア日系企業実態調査（ジェットロ）

第4節 ルール形成での取り組み

1. 主要論点で成果があった電子商取引

電子商取引におけるルール形成交渉での論点は、署名が電子的形式であることのみを理由に、法的有効性を否定してはならないとする「①電子契約と電子署名」、事業実施のために行われる情報の電子的手段による越境移転を妨げてはならないという「②国境を越える情報の移転」、自国の領域における事業実施の条件として、サーバー等コンピュータ関連設備を自国の領域内への設置を要求してはならないとする「③データローカライゼーション要件」、ソフトウェアやこれを含む製品の輸入・頒布・販売や利用の条件として、ソフトウェアのソースコードの移転やアクセスを要求してはならないとする「④ソースコードの開示」、最後に、電子的な送信に対して関税を賦課しない「⑤電子的送信に対する関税不賦課」である。

RCEPでは、「④ソースコードの開示」を除き、全てを協定内で約束するなど画期的な成果を残した。ただし②、③については、公共政策の正当な目的を達成するために必要であると認める場合や、安全保障上の重大な利益の保護に必要であると認める場合を除くとした条件が付されている。

この分野での焦点は、中国の対応であった。中国はこれまで②、③について、2020年1月の米中経済・貿易協定を含めて、FTAでは約束していない。その状況の中、日本は一貫して経済ルールの質を重視する姿勢を貫き、交渉の旗振り役を担った結果、②、③について、中国はRCEPの下で初めて約束、大きな成果となった²⁶。

今回、RCEPに盛り込めなかった④については、参加国で引き続き対話を行い、協定発効後の一般的な見直しにおいて、同対話の結果を考慮して見直しを行うことにしている。ただし、電子商取引については、履行面に関する拘束性を懸念する声もある。電子商取引は紛争処理の対象外であり、浜中（2020）は、「実際ルールが破れているのでないかという疑義がある場合でも、ルール履行の確保を追求する手段がない」としている。

またこの分野は、経済発展やデジタル化の進展度合いが直接的に影響する分野であり、ASEAN後発加盟国の対応の可否が焦点であるが、ベトナムは5年間の、残るカンボジア、ラオス、ミャンマーについては8年間の、それぞれ適用猶予期間を設けた。

2. 自由化方法の見直しに着手したサービス貿易

(1) 第3モードの市場アクセス拡大

一般的に、世界がグローバル化すると、サービス産業・同貿易の存在感は高まる。ASEANにおいても、名目GDPに占める第3次産業の割合は2015年頃には50%を超えた。しかし、必ず通関を経由する物品貿易と異なり、目には見えないサービス貿易の実態を定量的に把握・捕捉するには限界がある。また、世界のサービス輸出額は物品に比べて圧倒的に低いと認識されていた。これらを背景に、サービス貿易の重要性が正しく認識されているわけではない。アジア太平洋地域において網の目のようにFTAが構築されてきたが、その中心はあくまで関税削減・撤廃である。

ASEAN各国はもともとサービス貿易の自由化、特にサービス業の直接投資にあたる第3モードの自由化に慎重であり、ASEAN+1FTAや二国間FTAでも、新たに自由化される分野はごく一部に限られていた。

²⁶ METI ジャーナル（2021）。

しかし ASEAN 各国は、AEC の下でサービス貿易の漸進的自由化を推進、第 3 モードについては、一部を除き少なくとも 70% まで ASEAN 資本を容認した。今回、RCEP において同様の措置を RCEP 締約国にも拡大している。例えば、タイについては RCEP で日タイ経済連携協定 (JTEPA) や日 ASEAN 包括的経済連携協定 (AJCEP) 以上の自由化を約束している。

中でも、保険サービスのうち保険顧問サービス、損失調整サービス、保険数理士サービス、金融仲介関連補助サービスのうち、金融顧問サービスについて、外資比率の制限は「なし」(None) とされている。また当該業種の中の限られた一部も含めれば、50 近い業種で RCEP 締約国資本比率は 70% まで容認される。タイが RCEP 締約国に出資比率規制を最大 70% まで緩和した業種例として、居住型福祉施設サービス (デイケアサービスを除く)、海運貨物取扱サービス、冷凍・冷蔵貨物向け倉庫サービスなどがある。

(2) 自由化に「留保表方式」を採用

RCEP での大きな変化は、自由化方式である。WTO とともに 95 年に誕生した「サービス貿易に関する一般協定」(GATS) での自由化はポジティブ・リスト方式 (約束表方式) が採られ、以降、ASEAN でも ASEAN + IFTA でも同方式を採用してきた。ポジティブ方式の場合、自由化の約束を行う分野とその内容を約束表に記載するが、一方で、参入を制限する規制や措置については、別途国内法で定められている場合があり、外からは見え難かった。

しかし RCEP では、基本的に記載した制限措置・内容以外は自由化する必要があるネガティブ・リスト方式 (留保表方式) への移行が求められている。自由化の留保業種について、その法的根拠が全て明記され、「見える化」の進展による予見可能性の向上が期待出来る。既に ASEAN4 カ国、パートナー国 3 カ国はネガティブ・リスト方式を採用²⁷ し、留保表を公表しているが、後発途上国のカンボジア、ラオス、ミャンマーは発効後 12 年以内、残る国々は 3 年以内に、それぞれ約束表を留保表に転換、公表が求められる。

ASEAN では従来、GATS プラスである ASEAN サービス枠組み協定 (AFAS) をもとに段階的に自由化を進めてきたが、AFAS を内容・形式両面で見直し、ネガティブ・リスト方式を採用、国際水準の ASEAN サービス貿易協定 (ATISA) として強化された。ATISA は 2020 年 10 月に調印し、協定自体は公表されたものの、

²⁷ 既に留保表方式を採用しているのは、ASEAN ではブルネイ、インドネシア、マレーシア、シンガポール。パートナー国は、日本、韓国、豪州。

各国の留保表は、ASEAN 先発加盟国は発効から 5 年以内、ベトナムは 7 年以内、残る後発国は 13 年以内にそれぞれ策定、ASEAN 事務局に提出することになる。このように ASEAN の自由化の取り組みと RCEP とで歩調を合わせていることが特徴である。

3. GATS プラスの特定措置の履行要求禁止を約束した投資

従来、中国は投資の条件として、投資先企業への強制的な技術移転や関連情報の開示等を要求する場合があった。これら要求は先進国を中心に市場歪曲措置として問題があると指摘してきたが、RCEP ではこの点の改善が約束された。

WTO の貿易に関連する投資措置 (TRIMs) では、特定措置の履行要求 (パフォーマンス要求) の禁止として、ローカルコンテンツ要求、輸出入均衡の要求、為替規制、輸出制限、について明示的に示している。更に RCEP では、原則的に技術移転や関連情報の開示を要求しない規定や知的財産権の使用料であるロイヤリティについて、一定の率や額を要求しない規律が導入されるなど、TRIMs プラスの約束が行われた。

石川 (2021) は、「中国は第一段階の米中経済・貿易協定で技術移転要求の禁止を認めていたが、FTA では中韓 FTA で差別的・不合理な措置のみを禁止した以外認めていなかった。設立前の内国民待遇と強制的な技術移転の禁止は、2020 年 1 月 1 日から施行された外商投資法で規定されていたが、RCEP により FTA で初めて認められたことになる」と述べている。

また投資面での市場アクセスについて、これまでの二国間・複数国間の EPA の投資章や投資協定では約束されていなかったものもある。例えば、ベトナムは製紙分野の投資について、内国民待遇を与えることおよび投資の条件として、輸出要求等を行わないことを約束した。また実務上では既に実現している自由化についても、協定上に明記して改めて追認した。タイでの自動車・自動車部品、家電、産業用ロボット、プラスチック製品等の製造について、外資が出資比率制限なしに参入できることが明記された。協定に明記することで協定が有効な限り、これら分野の外資出資比率制限が行われたとしても、RCEP 締約国は自由化水準が守られることになる。

一方、アジアの多くの FTA や CPTPP にも規定される投資家対国家の紛争解決 (ISDS) については、RCEP には盛り込まれなかったが、発効後 2 年以内に議論を開始する義務を設けた。従来、日本の EPA では、フィリピン、豪州を除き、その多くで ISDS 条項を組み込んできたが、CPTPP で投資許可および投資に関する合意 (政府と投資家の間の契約) を ISDS の適用範囲とする

規定を凍結するなど、一部の国々から ISDS に対する懸念の声があがっており、日本が近年締結した EU や英国との EPA でも導入が見送られている。

4. 履行の確認体制および発効条件

RCEP は 20 年 11 月に 15 カ国で署名され、以降は国内手続きのステージに移った。発効には ASEAN の 6 カ国以上、かつパートナー国の 3 カ国以上がそれぞれ批准する必要があるが、ASEAN 側は 6 カ国目となるベトナムが 21 年 10 月 29 日に批准し、先にその条件を満たしたが、パートナー国では豪州・NZ が 21 年 11 月 2 日に、それぞれ批准書を ASEAN 事務総長に寄託したことで、発効条件を満たし、60 日後の 22 年 1 月 1 日に正式に発効した²⁸。

RCEP では市場アクセスに加えて、ルール形成の面でも画期的な成果となった分野もある。発効以降、重要なのは、RCEP のルール・約束の履行・遵守である。前述の通り、例えば、電子商取引は紛争処理の対象外であり、履行面に関して懸念する声もある。

特に、その懸念は中国に対してのものである。中国は過去に、フィリピンが南シナ海の領有権問題を巡り国連海洋法条約に基づき申し立てた仲裁手続で、仲裁裁判所による国際法違反の判断も「ただの紙くず」と批判し、結果を受け入れていない。また中国の補助金が過剰生産能力を誘発し、市場を歪めている問題について、中国は WTO への通報義務を怠っていると非難されている。

RCEP では「合同委員会」や「事務局」が設置され、また原則的に毎年 RCEP 閣僚会合も開催される。これらを通じて継続的に協定の履行状況を確認、確保することになる。これらの場を通じた他の締約国からのピア・プレッシャー（仲間からの同調圧力）は、協定履行を促す重要な役割を担うであろう。仮に中国がそれら枠組みによる履行要求を無視するなど振る舞えば、国際社会の警戒感をより一層高め、CPTPP への参加²⁹もより困難になろう。

おわりに

日本にとって RCEP は二つの意味で重要な枠組みで

ある。第 1 に日本企業のサプライチェーンは、主に RCEP 域内を中心に構築されており、市場アクセスの向上やルール形成がそれらチェーンの効率化・強靱化を通じて RCEP 締約国地域の競争力強化の重要な役割を担うことである。第 2 に、WTO 多角的貿易交渉が機能不全に陥る中、RCEP は自由化やルール形成を補完するビルディング・ブロック（積み石）の役割を担うことである。自由貿易を推進する日本は、RCEP と CPTPP を用いて、WTO に機能不全を補完すべきである。

もともと RCEP は ASEAN が中心性を発揮し、ASEAN + 1FTA を重層化することで実現したメガ FTA である。RCEP の様々な条項には、ASEAN や ASEAN + 1FTA で時間をかけて積み上げ、磨いてきた各種措置が組み込まれている。特に ASEAN は、民間企業の声や AEC 形成および深化を目的に積極的に吸い上げ、継続的に見直しを行うことで制度を磨いてきた。それら措置は ASEAN + 1FTA に展開され、また RCEP に移植された。

RCEP においても、その下に設置される合同委員会や事務局を通じて、広く産業界のニーズを拾い上げ、RCEP をよりビジネスニーズに合致した制度・ルールに改善・整備していくことが、RCEP をより魅力的でかつ競争力のある経済圏に脱皮させることに繋がる。

また、RCEP による WTO 機能の補完については、日本が貢献出来る。日本は CPTPP と RCEP の両方に参加し、交渉の漂流や瓦解の危機に際しては、粘り強く参加国を説得するなど、常に交渉を牽引、寄与してきた。日本はこれら二つの枠組みの拡大に貢献すべきである。RCEP はインド抜きで署名せざるをえなかったが、日本主導で同国が復帰し易い環境を整備した³⁰。そのほかの国々も協定が発効した 22 年 1 月から 18 ヶ月後の 23 年 7 月 1 日以降、交渉参加が可能になる。CPTPP についても、世界で保護主義的潮流が強まる中、米国の復帰はその潮流を自由貿易主義に戻すインパクトを持つ優先事項である。

特に、「質的に劣る」、「対象範囲が狭い」など指摘される RCEP ではあるが、ピーターソン研究所は、「経済史上最も生産性の高い地域連携となることは間違いない」³¹としている。開かれた形の協定が発効すれば、RCEP に高い関心と求心力が集まることは疑いない。

²⁸ 中国の王文濤商務相は、国内手続きが終了したことを公表した際、「批准が早いほど、各国国民も早く恩恵を受けられる」と語り、早期発効に向けて他の参加国にも国内手続きの加速化を呼びかけていた。（日本経済新聞 2021 年 3 月 9 日付）。

²⁹ 中国・習近平国家主席は 20 年 11 月に開かれたアジア太平洋経済協力会議（APEC）首脳会議で、「CPTPP への参加を前向きに検討する」と表明した。

³⁰ インドに対して RCEP 締約国は、同国が望む場合、①各国はいつでも加入交渉に応じること、② RCEP の発効日から原交渉国インドの加入のために開放しておく、③関連会合へのオブザーバー参加を容認する、④締約国間で行われる能力向上支援活動に参加可能、などを約束した。

³¹ Peterson Institute for International Economics (2020).

RCEPとCPTPPが両輪となり、双方が刺激し合う形で、自由化およびルールの水準を相互に磨き、高めれば、夢物語と思われていたアジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)構想も、次の目標として近づいてこよう。

参考文献

- 石川幸一 (2020) 「RCEPの意義とは何か」、世界経済評論インパクト。
- 石川幸一 (2021) 「RCEPの評価：包括的で包摂的なFTA」、世界経済評論インパクト。
- 外務省・財務省・農林水産省・経済産業省(2021) 「RCEP協定の経済効果分析」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100162437.pdf>)。
- 財務省・農林水産省・経済産業省(2021) 「地域的な包括的経済連携(RCEP)協定に係る関税収入減少額及び関税支払減少額の試算について」(https://www.mof.go.jp/customs_tariff/trade/international/epa/jrcep_kanzei.pdf)。
- 助川成也 (2018) 「ASEANにおける日本企業のFTA利用状況と課題」、『政経論叢』通号第184号、国土館大学。
- 助川成也 (2019) 「RCEPと日本の東アジア生産ネットワーク」馬田啓一・石川幸一・清水一史編著『アジアの経済統合と保護主義—変わる通商秩序の構図—』文眞堂。
- 助川成也 (2020a) 「15カ国で推進するRCEPの意義」、『世界経済評論』(2020vol.66 No.2/通巻707号)、国際貿易投資研究所。
- 助川成也 (2020b) 「AFTAで自己証明制度を導入」、時事速報2020年9月18日付。
- 日本貿易振興機構 (2018) 「アジア・オセアニア日系企業実態調査」。
- 日本貿易振興機構 (2019) 「アジア・オセアニア日系企業実態調査」。
- 日本貿易振興機構 (2020) 「アジア・オセアニア日系企業実態調査」。
- 浜中慎太郎 (2020) 「RCEP署名は何を意味するか：地経学的見方」、IDEスクエア—世界を見る眼。(https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2020/ISQ2020_039.html)
- 早川和伸 (2021a) 「RCEPは本当に質が低いのか？—関税率の観点から」、アジ研ポリシー・ブリーフNo.140。
- 早川和伸 (2021b) 「RCEPの貿易創出効果—原産地規則の観点から」、アジ研ポリシー・ブリーフNo.141。
- METIジャーナル (2021) 「政策特集：RCEPの世界へようこそ」。
- Peterson Institute for International Economics(2020) "East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs". (<https://www.piie.com/publications/working-papers/east-asia-decouples-united-states-trade-war-covid-19-and-east-asias-new>).

米中対立・パンデミックと アジアの半導体サプライチェーンの脆弱性

春日 尚雄

Vulnerability of Semiconductor Supply Chain in Asia
under the circumstances with U.S.-China Confrontation and Pandemic.

Hisao KASUGA

はしがき

2020年以降の新型コロナウイルス感染症の広がりや長期化により、世界経済および社会が大きな影響を受けている。パンデミックという1世紀に1回あるかという希な事象ではあるが、経済のグローバル化と工程間分業の拡大や産業集積の形成にもなって、サプライチェーンが寸断される可能性は過去に比較して格段に高まっている。加えてトランプ政権下で2018年から激化した米中対立はパンデミックと性質は異なるが、米中「デカップリング」を通じてアジアにおける現在のサプライチェーンを震わせ、しかも同時期に進行していることが大きな波となって現れている。

本稿では半導体・エレクトロニクスの事例をあげている。半導体の供給は米国企業がアジア企業に生産委託しているものを米国製とすると米国が過半数であるが、実際の半導体の生産能力については、韓国、台湾、中国、日本の4カ国を合計すると世界の約80%を占めるという東アジアに集積した状態にある。米中対立によりクローズアップされた安全保障問題とのリンクによって、半導体・エレクトロニクスについては自動車産業などとは異なり、業種の特性で非常に速いスピードで再編に向かって動いている。またこれを成長産業の変革期として、ビジネスチャンスととらえる企業も多いのではないかと思われる。アジアのサプライチェーンには、しばしば起きる自然災害に限らず多くの脆弱性があると考えられるが、こうしたリスクの発生はむしろサプライチェーンの変質に向けての切っ掛けを作ることにつながっていると言えるだろう。また昨今ではワクチン接種などにより、コロナ禍の収束局面に入っていると考えられるにも係わらず、半導体不足が長期的、慢性的に続いている。サプライチェーンの寸断という短期的な状況だけではな

く、パンデミックの後遺症とも言える事態が継続しているのが今回の危機の特徴となっている。

第1節 サプライチェーンの混乱を引き起こす事象

1. サプライチェーンの拡大とリスクへの遭遇

東アジアにおける国際生産ネットワークの形成は、生産工程の分散という形で進んできており、1980年代以降の製造業に関する貿易は、最終財・完成品よりも部品・中間財が品目の中心を占めるようになってきている。これは国際的な工程間分業が進んできていることを意味し、その概念はフラグメンテーション理論あるいは第2のアンバンドリング説によって理論的あるいは歴史的な観点から説明がされている¹。このような変化により、経済発展の遅れた開発途上国は、グローバル・バリューチェーン（GVC）に参加することが今後の経済発展に重要になっており、これはすなわち、多国籍企業が構築する国際的なサプライチェーンに加わることができるかどうかでもある。こうしたモチベーションのもと、東アジアにおける国際生産ネットワークの構築は、大規模な直接投資をとまない日本など先進国から開発途上国への生産移転、そして中国、ASEAN各国において生産地から消費地への変貌という形で循環が拡大してきたことが要因となっている。

一方、空間経済学に代表される集積（アグロメレー

¹ フラグメンテーション理論については、木村福成（2003）「国際貿易理論の新たな潮流と東アジア」『開発金融研究所報』など、第2のアンバンドリング説は、Baldwin, R. (2016) *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Belknap Harvard University Press.などを参照。

ション) 理論の視点からは、フラグメンテーション理論でも重要な要素であるサービスリンクコスト、ここでは輸送費の低下にともない、経済成長の初期・前期段階においては分散していた人口・都市や産業の集中が起こり、集積(クラスター)が形成されることを説明している²。その過程ではある程度の集積が進むと、「集積の経済」という自己増殖的なメカニズムがはたらき、さらに主体がその特定地域から逃げられなくなるようなロックイン効果(凍結効果)によってさらに集積が進むというものである。ここで言う主体とは都市人口やサプライチェーンを構築する多国籍企業を指すわけであるが、中国、ASEANにおいても各地域で平準化された経済成長をしているわけではなく、特定の地域、都市に人口や産業が集中していることもこうした理論的根拠から説明をすることができる。

生産工程の国際的なネットワークの拡大と特定地域における産業集積の形成という、ある意味相反する現象の並列状況は、グローバル化にともなう経済合理性の変化に基づいている一方で、さまざまなリスクに遭遇し、サプライチェーンが寸断されるリスクは以前より増大したと言える。そのリスクとは、予測が最も困難な自然災害から始まり、紛争・政治的不安定、テロ、金融危機、需要ショック、価格変動、貿易規制、情報通信途絶など多岐に渡る。World Economic Forumは「グローバルリスク報告書」として各年度版を発表しているが、2019年版までは異常気象や自然災害を警戒すべきリスクとして最上位にランクしている³。サプライチェーンが実際に寸断され、日本企業に大規模な影響があった過去の自然災害として記憶に新しいものは、共に2011年に発生した東日本大震災とタイ大洪水があげられる。これらの災害により、企業による「グローバルサプライチェーンのリスクマネジメント」の重要性がにわかに注目されるようになった。多くの調査報告やレポートが出され、実際企業側における対応策も実施に移されたものも多かったと考えられる。自然災害で被災した部品メーカーからの供給がストップすることで、自動車産業、エレクトロニクス産業などにおいて完成品の組み立てができない、という現象が第一義的なサプライチェーンの寸断であったことから、ハード的な対応としては部品安全在庫の積み増し、サプライヤーの多重化・分散化、設計レベルにおける代替品の変更などがあり、ソフト的な対応として事業継続計画(BCP:バックアッププラン)の作成、調達情報ネットワークの高度化などが検討され、経営資源の

ある大企業を中心に実施されてきたと考えられてきた。

2. 新たなグローバルリスク：米中対立と新型コロナウイルスパンデミック

2011年の大規模自然災害からさほど時間が経過していないにも関わらず、世界は新たなリスクに晒されることになる。1つは米トランプ政権成立後の2018年から際立ってきた米中対立であり、今1つは2020年に発生した新型コロナウイルスによるパンデミックであり、この2つのリスクは同時並行的に絡まり合いながら広がることになる。

トランプ政権下において始まった「米中貿易戦争」については、中国との貿易不均衡問題が優先政治課題として取り上げられ、トランプ大統領の掲げる「米国第一主義」と相まって先鋭化したものである。2018年3月に安全保障条項である通商拡大法232条の発動が発表されたことは大きな驚きをもって捉えられたが、対中制裁としては不公正貿易に対する通商法301条によって、中国からの輸入品に2018年6月に500億ドル、2019年5月には2,000億ドル、9月には1,200億ドルを対象に段階的に関税最大25%を賦課して現在に至っている。一方、アメリカの政権、議会を問わず中国に関する批判は貿易不均衡にとどまっておらず幅広い。経済面では知的財産権問題の他、産業政策全般に渡っており「中国製造2025」で目指している技術覇権、外資系企業への強制的な技術移転、国営企業への補助金問題などがある。政治面では安全保障が全面に出てきており、ファーウェイへの制裁に代表される先端技術漏洩への対抗、軍事的には南シナ海における人工島建設、ウイグル自治区における人権状況、香港に対する国家安全法の適用など中国共産党による政治体制そのものへの批判が加わり、トランプ政権による一時的な中国との経済的な理由による対立とは言えなくなってきている。そのためバイデン新政権が短期間でこの構図を解決することは難しいと言えるだろう。

一方、新型コロナウイルスによるパンデミックとは、2019年12月に中国湖北省・武漢市で初めて検出された国際正式名称COVID-19と言われるウイルス感染症であり、これが世界各地に拡大したものである。現在まで続くこのパンデミックの初期において、2020年1月23日に武漢市が都市封鎖されたのが最初の公式な対応であるが、旧正月の人の移動時期とも重なり中国政府の情報開示と初動の遅さが大きな拡散を招いたとも考えられている。このまれに見るパンデミックの社会的、経済的影響は、中国の一地方にとどまらず世界に伝播し、直接的な人的な被害としては執筆時点(2021年12月)で世界で感染者約2億8000万人、死者540万人となっており、

² 集積理論については、藤田・クルーグマン・ベナブレス(2000)『空間経済学』東洋経済新報社、などを参照。

³ 2020年2021年版は「感染症・パンデミック」が短期的に最も影響が大きいとしている。

特にアメリカ、欧州、インドにおける感染者、死者が大きくなっている⁴。

第2節 半導体をめぐる業界動向

1. 世界半導体メーカー 2020 年の実績

数字の確定している 2020 年度（暦年）の世界半導体の売上高は、コロナ禍や米中対立にもかかわらず前年比 10%以上伸び 4,662 億ドルを記録した。半導体の生産拠点については、東アジアのファウンドリが大きな影響力をもつようになってきているが、メーカーベース（ブランド）の売上で見た場合、米国籍の企業が過半数を占めている。Intel（米国）が約 727 億万米ドルで首位となり、シェアは 15.6%だった。2 位は Samsung Electronics（韓国）で約 577 億米ドル、シェアは 12.4%。3 位は SK hynix（韓国）で約 258 億米ドル、シェアは 5.5%となった。またキオクシア（日本）が前年の 14 位から順位を上げトップ 10 位に入った（表 1）。製品別には 2020 年の特徴としてメモリが好調であり、全体の 26.7%を占め 2019 年比で 13.5%増となり、これに GPU（グラフィック用チップ）、新通信規格 5G 向けチップが加わったが、逆に自動車と産業機器向けは鈍化した⁵。自動車向けチップはコロナ禍によるサプライチェーンの混乱とコロナ禍からの立ち上がり時期などの要因が重なり、2021 年末の時点でも影響が続いている。

表 1 世界半導体メーカー売上ランキング（2020 年）

（百万米ドル）

順位	企業名	2020 年 売上高	シェア	2019 年 売上高	成長率
1	Intel	72,759	15.6%	67,754	7.4%
2	Samsung Electronics	57,729	12.4%	52,389	10.2%
3	SK hynix	25,854	5.5%	22,297	16.0%
4	Micron Technology	22,037	4.7%	20,254	8.8%
5	Qualcomm	17,632	3.8%	13,613	29.5%
6	Broadcom	15,754	3.4%	15,322	2.8%
7	Texas Instruments	13,619	2.9%	13,364	1.9%
8	MediaTek	10,988	2.4%	7,958	38.1%
9	NVIDIA	10,643	2.3%	7,331	45.2%
10	キオクシア	10,374	2.2%	7,827	32.5%
—	その他	208,848	44.8%	194,228	7.5%
合計		466,237	100.0%	422,337	10.4%

（出所）Gartner から筆者作成。

⁴ アメリカ、ジョン・ホプキンス大学による発表。2021 年 12 月 27 日現在。

⁵ EE Times 2021 年 4 月 20 日付け。

メモリが好調であった背景には、コロナ禍におけるリモートワーク、オンライン学習といった生活様式の変化から、サーバー構築が大きく加速したことがあると考えられる。またメモリの種類については、低コストであり需要の増えている NAND フラッシュメモリに加えて DRAM が共に市場で不足していることから、2021 年あるいはそれ以降もその傾向が続いた場合、半導体メーカーのランキングでメモリ分野に強い Samsung Electronics が首位の Intel に迫ることもあり得るかも知れない。

2. 主な半導体製造工程と半導体製造装置メーカー

ここで半導体の製造に関する動向に触れておきたい。半導体の製造工程とは、半導体の回路・パターン設計から始まり、中間財であるウェーハなどの製造工程も含まれるが、ここでは主に半導体メーカーから製造を委託された、ファウンドリ企業における半導体の製造工程を示す⁶。工程数は 500 を超えると言われるが、工程はいわゆる「前工程」と「後工程」に分けられ、大まかな流れは表 2 のようになる⁷。

表 2 半導体製造工程と工程別の主な製造装置メーカー

	製造工程	世界シェアの高い 主なメーカー
前工程	①ウェーハ洗浄	SCREEN40%
	②成膜	アプライド・マテリアルズ (AMT) 55%
	③フォトリソ塗布	東京エレクトロン (TEL) 87%
	④露光 (リソグラフィ)	ASML80% (EUV は 100%)
	⑤現像	TEL87%
	⑥エッチング	LAM47%、TEL26%、AMT19%
	⑦レジスト剥離・洗浄	SCREEN、TEL
	⑧プローブ検査	TEL46%、東京精密 40%
後工程	⑨ダイジニング	ディスコ 80%、東京精密
	⑩ワイヤーボンディング	新川、芝浦メカトロニクス
	⑪封入・モールド	TOWA30%
	⑫検査	アドバンテスト 60%、テラダイン

（出所）日本半導体製造装置協会および各種報道資料から筆者作成。

資本集約的な色彩の強い半導体製造工程であるが、各工程に必要な特有の技術をもっている大小の製造装置

⁶ ファウンドリ (foundry) 企業とは、半導体産業に関わる多くの企業のうち、実際に半導体デバイス (チップ) を一貫生産する工場を指している。単にファウンドリ、もしくは fabrication facility (製造工場) を略してファブ (fab) とも呼ばれる。

⁷ 投資額で見ると、おおよそ「前工程」が 80%、「後工程」が 20%とされている

メーカー 100 社以上が関わっている。工程によっては特定メーカーのシェアが高い。半導体の製造では技術進歩に伴い、ある工程に特化するメーカーと M&A などを通じて、大規模な総合半導体製造装置メーカーに分化している傾向が見られる。前工程で重要な露光工程に用いるステッパー（露光装置）であるが、かつて日本メーカーのニコン、キャノンが市場の 90% を占めていたが、現在ではオランダの ASML 社がほぼマーケットを席巻している。特に需要の大きい CPU などロジック系の半導体が 7 ナノメートルより回路を微細化させるためには、2016 年から出荷が始まった EUV（Extreme Ultraviolet：極端紫外線）露光装置が必要とされ、日本メーカーはこの技術に追従できない状態である⁸。

表 3 世界半導体製造装置メーカーのランキング（2019 年）

順位	企業名	国	百万米ドル	シェア
1	アプライド・マテリアルズ	アメリカ	13,468	17.4%
2	ASML	オランダ	12,770	16.5%
3	東京エレクトロン	日本	9,552	12.4%
4	ラムリサーチ	アメリカ	9,549	12.4%
5	ケーエルエー・テンコール	アメリカ	4,665	6.0%
6	アドバンテスト	日本	2,470	3.2%
7	SCREEN ホールディングス	日本	2,200	2.8%
8	テラデザイン	アメリカ	1,553	2.0%
9	日立ハイテクノロジーズ	日本	1,533	2.0%
10	ASM インターナショナル	オランダ	1,261	1.6%
11	ニコン	日本	1,200	1.6%
12	Kokusai Electric	日本	1,137	1.5%
13	ダイフク	日本	1,107	1.4%
14	ASM Pacific Technology	中国	894	1.2%
15	キャノン	日本	692	0.9%
	その他		13,189	17.1%
	マーケット総額		77,240	100.0%

（出所）VLSIresearch データより筆者作成。

世界の半導体製造装置の 2019 年マーケットは約 772 億ドル（8 兆 2 千億円）となっているが（表 3）、2020 年は 710 億ドル、2021 年は 1,030 億ドル（見込み）⁹ と、半導体の出荷額の増加傾向に伴い拡大傾向をみせている。しかしながら、2020 年の半導体の総出荷額 4,662 億ドル（53 兆 1

⁸ 日本メーカーがこの分野に追従できない理由は諸説あるが、オランダ ASML 社がステッパー構成部品のインテグレーションのノウハウを蓄積できたのに対して、ニコン、キャノンは自社製のレンズ技術に固執したためとも言われている。

⁹ SEMI（国際半導体製造装置材料協会）発表予測。

千億円)¹⁰ に比べるとかなり小規模な市場であるにもかかわらず、参入している企業が非常に多いことが特徴となっている。上位 4 社（アプライド・マテリアルズ、ASML、東京エレクトロン、ラムリサーチ）で市場の約 60% を占めており、このため半導体専門の下位メーカーは競争の激化などから、M&A などを通じて業界再編が進む可能性がある¹¹。

第 3 節 米中对立と半導体・エレクトロニクス産業

1. 半導体・エレクトロニクスをめぐる米中間の対立：法律をめぐる争い

トランプ政権下で始まった「米中貿易戦争」のもう 1 つの側面として、先端ハイテク・エレクトロニクス技術とその技術覇権を争う対立の構図がある。中国の習近平指導部が 2015 年 5 月に発表した「中国製造 2025」は、次世代情報技術を含む 10 の重点分野と 23 の品目を設定し製造業の高度化をはかる産業政策で、中国の建国 100 年である 2049 年に「世界の製造強国」となるロードマップを示したものである。またその後中国では 2017 年 6 月に「国家情報法」が成立しており、国家への情報活動の義務が課されているという法律が存在している。さらに中国企業が 50% 以上のシェアをもつ世界の通信基地局のインフラと、それらを次世代移動通信技術 5G のハブとすれば、中国政府は望めば世界の秘密情報にアクセスすることが可能になるとも考えられる。

こうした先端技術と情報の覇権に対する野心を隠そうとしない中国の姿勢に、米国は強い警戒心をもつことになる。米国は 2018 年 8 月に超党派の賛成で成立した「米国防権限法（NDAA2019）」において、安全保障上の理由から中国の Huawei、ZTE など 5 社の情報通信機器メーカー製品についての政府調達、次の段階ではそれらと使用した企業と米政府機関との取引を禁ずる強硬な措置をとった。これによると政府調達の制限以外に、輸出管理と対米投資規制の強化のため「輸出管理改革法（ECRA）」と「外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）」を織り込む形になる。FIRRMA では外国投資が米国の安全保障に及ぼす影響を審査し、中国に技術流出の懸念

¹⁰ Garner データによる。半導体の生産側統計では IDM（垂直統合型メーカー）とファウンドリ（委託生産メーカー）、ファブレス（生産工場をもたないメーカー）が重複（ダブルカウント）していることから、統計によっては実際より大きい数字が出ることもある。

¹¹ 再編の例として、2019 年には日立国際電気がアプライド・マテリアルズの傘下に入る予定であったが、中国政府による独禁法を理由とした反対があり破談となったケースもある。

が高い投資を排除することができる。ECRAにより、米政府が定義する「最先端・基盤技術」(AI、ロボット、バイオテク)などが輸出規制の対象で米国外からの再輸出技術輸出も対象となる、と日本など第三国を巻き込む大規模で包括的なものであり「デカップリング」(米国の中国排除)の動きが決定的になった。

このうち輸出管理法規である ECRA であるが、長年失効状態であった 1979 年輸出管理法を再立法したものであり、「米国防権限法 (NDAA2019)」に盛り込まれる形で制定されており、管轄する官庁を始め主な関連法規は表 4 のようになっている。

表 4 米国のデュアル・ユース品目の輸出管理関連法規

監督官庁	商務省 産業・安全保障局 (BIS) The Bureau of Industry and Security at U.S. Department of Commerce
根拠法 Law	1979 年輸出管理法→失効→再立法 2018 年 輸出管理改革法 (ECRA) へ Export Control Reform Act
規則 Regulations	輸出管理規則 (EAR) The Export Administration Regulations
リスト	商務省 規制品目リスト (CCL) Commerce Control List
懸念顧客リスト	Denied Persons List (DPL) 商務省 BIS 管轄
	エンティティリスト (Entity List : EL) 商務省 BIS 管轄
	Unverified List 商務省 BIS 管轄

(出所) CISTEC (安全保障貿易情報センター)。

米商務省は 2020 年 8 月、エンティティリスト (EL) に Huawei (華為技術) の関連会社 HiSilicon (海思半導体) を含む 38 社を追加し、9 月には Huawei グループに対する EAR による半導体輸出規制が発効した。また 12 月には EL に 60 の中国籍事業体が追加され、中国系ファウンドリである SMIC (中芯国際集成回路製造) と関連企業 10 社への装置および材料の供給も規制の対象であることが明らかになった¹²。これに先立つ 5 月には、半導体製造装置メーカーではトップのアプライド・マテリアルズ、電子設計支援システム (EDA ツール) ベンダーのシノプシス、IP コアアーキテクチャーのライセンスをもつ Arm などの輸出規制が強化され、欧米系の有力なベンダーによる製造、設計段階の技術流出に規制がかかった。

2. 米国による制裁の影響と中国の半導体開発

米国による企業レベルに対する制裁がおこなわれる

中、中国は国家レベルで半導体国産化構想を中長期的に進めている。「中国製造 2025」では、中国の半導体自給率を 2020 年に 40%、2025 年に 70%としているが、実際には 2019 年で 16%程度にとどまっている。トランプ政権による輸出規制などにより、中国が国際的な半導体サプライチェーンから外れるという危機感から、国産半導体育成へと動く必要があると考えており、具体的には産業振興を主目的とした資金供給を政府系ファンドが主体になるとみられている。そのうち国家 IC 産業投資ファンドは、2014 年に発表された「国家集積回路産業発展推進要綱」において、半導体産業を資金面から支援するために設立された。発起と出資は中央政府が 360 億元のほか、国開金融有限責任公司や中国移動通信集団有限公司など 8 社で 627.2 億元 (約 9 兆 4000 億円) を出資した¹³。2019 年 11 月からは、第 2 期である「国家 IC 産業投資資金 (Phase II)」が始まっており、半導体の投資規模としては破格の規模となっている。しかしながら、この手法はトランプ政権発足以前からも中国との協議において米国が申し入れてきた産業振興目的の補助金の廃止とは相容れず、こうした中国の姿勢が米国の制裁を呼び起こしている側面もある。

また半導体の中でもロジック系半導体の中核をなす CPU について、Huawei は独自 CPU (SoC)¹⁴ 開発をしており、傘下の HiSilicon で設計をおこなった Kirin シリーズがある。最新の Kirin990 チップはかなり高性能であり、1 世代前の高価格帯チップのクアルコム Snapdragon 865、Apple であれば A13 Bionic チップに近いと考えられ、CPU (SoC) の性能を測定するベンチマークのスコアでも裏付けられている¹⁵。しかし、このチップは生産側に問題があり、製造しているのが台湾系の TSMC (台湾積体回路製造) である点で、TSMC は半導体製造ファウンドリとしては世界シェア 50% を超える最大手企業となっているが、同社は米国議会の法案である 2020 年 6 月提出の CHIPS for America Act¹⁶ および American Foundries Act of 2020 の影響を受けて、

¹³ 佐野 (2020)。

¹⁴ SoC (System-on-a-Chip) : プロセッサなどに加えて周辺回路を組み込んだチップで、小型化、低消費電力化などのメリットがある。

¹⁵ マルチコアベンチマークの結果として、Apple A14 Bionic 4160、クアルコム Snapdragon 888 plus 3699、Apple A13 Bionic 3476、クアルコム Snapdragon 865 3318、Kirin 990 3076 といった数値が各種の技術情報記事で公表されている。

¹⁶ CHIPS for America Act は、2021 年度の国防権限法案 (NDAA) の一部として成立している。

¹² JETRO ビジネス短信 2020 年 12 月 23 日付け。

Huawei 向けのチップ製造の継続ができなくなる¹⁷。ロジック IC の量産製造段階における最先端の回路線幅は 5 ナノメートルであるが、現時点で可能なのは TSMC と韓国サムスンのみであり、中国系ファウンドリである SMIC などでは 5 ナノメートルは実現できないと言われている。しかしながら、前述の中国による中長期的な国家的半導体開発投資によりこうした技術的なタイムラグは発生するが、いずれ 5 ナノメートル以上に進む超微細

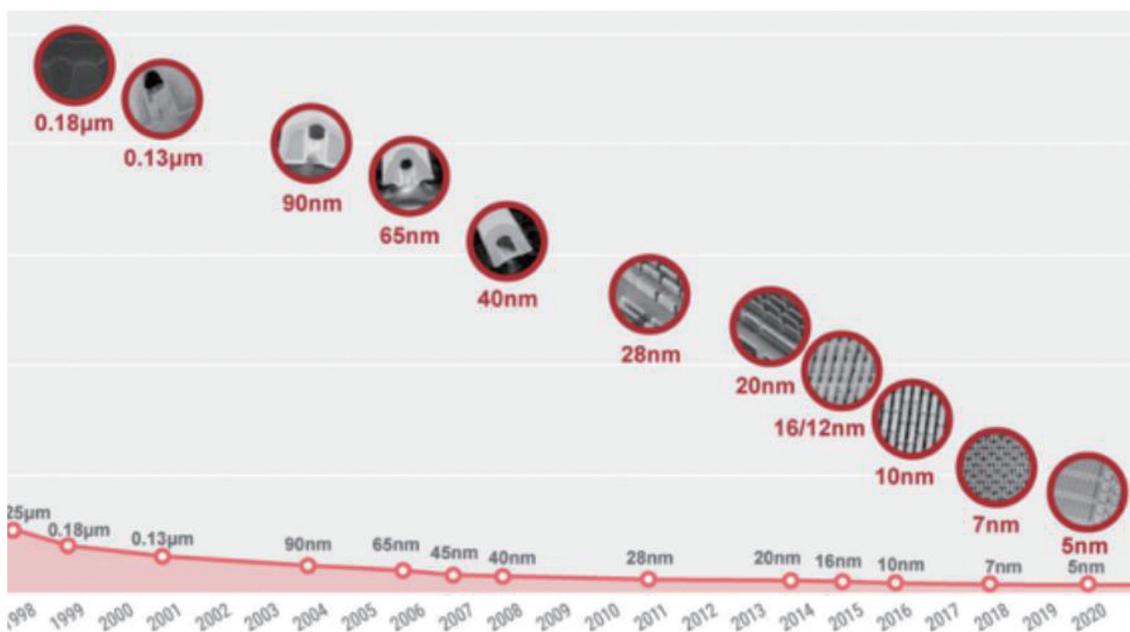
¹⁷ TSMC はトランプ政権の意向を受け、120 億ドルの投資で米アリゾナ州に製造拠点を新設することを発表している。

化プロセス技術の導入でも、キャッチアップする可能性があると考えられる。但し、TSMC は図 1 にあるようなプロセス技術について、現状の 5nm (N5) から 4nm (N4P)、その改良版である N4X を 2021 年 12 月に発表し、HPC (高性能コンピューティング) 用デバイス向けについて中国を始めライバルに対応するためのプロセス技術の改良仕様を発表している¹⁸。

さらに当面、米国によるハイテク分野における制裁の最大のターゲットになってきたファーウェイ社の業績であるが、入手できる 2021 年第 3 四半期まで (1~12 月)

¹⁸ EE Times Japan 2021 年 12 月 23 日付。

図 1 微細化プロセス技術の進歩



(出所) TSMC 資料より。

の売上が前年比 16.5% 減となっている¹⁹。それまで主力製品であったスマートフォンの出荷統計では、ファーウェイは 2020 年が出荷台数ベースで 2019 年と比較し、前年同期比 24.1% のマイナスという大幅な落ち込みをした (表 5)。これは Huawei 製のスマートフォンで Google 製 OS (Android) およびアプリのアップデート制限を受けたことが最も影響したと考えられる。そして 2021 年第 3 四半期 (7~9 月) の時点では、ファーウェイ

¹⁹ Huawei Japan HP。

は世界ランキング 5 社から転落しており、米制裁による同社狙い撃ちの結果、ファーウェイ自社ブランドのスマートフォンの生産は数年間で激減している²⁰。(表 5)

²⁰ 表 5 でファーウェイは「その他」に分類されている。同社は 2020 年末の時点で低価格スマートフォン事業の売却を発表しているが、現状は中国他社ブランドへのスマートフォンの OEM 供給、販売を継続していると言われている。

表5 メーカー別スマートフォン出荷台数（2020-21年）（単位 1000台）

	2020年 通期	2020年 シェア	2020年 前年比	2021年 3Q	2021年 シェア	2021年 前年同期比
サムスン（韓国）	253,025	18.8%	-14.6%	69,003	20.2%	-14.6%
アップル（米国）	199,847	14.8%	3.3%	48,459	14.2%	19.3%
ファーウェイ（中国）	182,610	13.5%	-24.1%	—	—	—
シャオミ（中国）	145,802	10.8%	15.7%	44,483	13.0%	0.0%
オッポ（中国）	111,785	8.3%	-5.8%	33,624	9.8%	12.6%
その他	454,799	33.7%	-19.6%	146,724	42.9%	-14.0%
計	1,347,870	100.0%	-12.5%	342,293	100.0%	-6.5%

（出所）Gartner および IDC 発表より筆者作成。

3. 米中対立と今後の半導体サプライチェーンの見通し

バイデン新政権になり、現在の米中対立の状況がどう変化するか不透明な部分があるが、米中のハイテク分野における競合関係は米国および同盟国の安全保障を脅かす可能性があるという認識は、米国では議会を含めて広く認識されてきている。米国経済の活性化と雇用創出という名の下に、TSMCのアリゾナ工場新設、Intelのニューメキシコ工場拡張²¹を始めとした、アメリカ国内への生産拠点移動はバイデン政権でも歓迎されると思われる。各企業レベルでは米国巨大IT企業GAFAの一角であるAppleが、同社のサプライチェーンについて現在50%以上を中国に依存している比率を減少させることを表明しているが、同社のiPhone生産を担っている主に台湾系のEMS各社が、中国からベトナムなどASEAN諸国とインドに生産移転することが中心になるだろう。こうした生産拠点移動の動きは集積理論でいうロックイン（凍結）効果をとめない、一定の時間の経過後、新たな産業集積を形成し中国一極集中であったサプライチェーンを再編させることが考えられる。中国についてはこのまま米国とデカップリングの政治状況が続いた場合、中国系の半導体やスマートフォンのメーカーは中国国内の需要をターゲットとするような、一種ガラパゴス的な経営に変化するのではないかと想像する。

TSMCを除く主な半導体関連、EMS企業の動向であるが、台湾系EMS大手のフォックスコン（鴻海科技集団）は脱中国依存を打ち出しており、インドにiPhone製造で570億円（加えて最新iPhone13生産のため400億円）、ベトナムに200億円の追加投資をおこなうこと、さらに一旦補助金はキャンセルされたが、米ウイスクンシンでグーグル向けサーバー部品工場も稼働させる予定

²¹ 2021年5月発表。Intelはファウンドリー拡張計画を進めておりその一環。

である²²。同じ台湾系のウイストロン（緯創資通）は、2017年からベンガルールでiPhoneを年20万台製造していたが、180億円を投じてこれを40万台に拡張する予定である²³。同台湾系のペガトロン（和碩聯合科技）は170億円を投じて、同社初めてのインド進出をする予定である。

前述の3社に共通しているのは、インド電子情報技術省（MeitY）計画管理庁の管轄であるProduction-linked incentive（PLI）スキームを利用していることである。これはインド政府による製造業誘致のインセンティブであり、電子部品・半導体関連を含む、国内産業への波及とエレクトロニクス産業の大規模投資に国内製造製品の売上増加分に対して4-6%の補助金を付与するという内容になっている²⁴。結果として、スマートフォンの組み立てを担当する台湾系EMSを含む16社がPLIの認定を受けている模様である。

インドはRCEP（東アジア地域包括的経済連携）では署名を見送ったが、このような政策を通じてグローバル・バリューチェーンに加わることは大変好ましく、またRCEPへの回帰も期待できる。中国に並ぶ人口規模と旺盛な需要をもつインドは、半導体・エレクトロニクスの分野において一大生産拠点、続いて消費市場となる日が来るだろう。それまで米中対立という構図は、この分野におけるサプライチェーンの再編を促すような要因として働くのではないだろうか。

²² 日本経済新聞 2020年11月24日付け。

²³ 同社は現地における労働問題が発生したことから、Appleからの受注が停止している。Bloomberg 2020年12月21日付け。

²⁴ JETRO ビジネス短信 2020年10月13日付け。

参考文献

- 石川幸一・清水一史・助川成也 (2013)『ASEAN 経済共同体と日本－巨大統合市場の誕生』文真堂。
- 経済産業省 (2020a)「通商白書」<https://www.meti.go.jp/report/tshaku2020/index.html>
- _____ (2020b)「令和元年度安全保障貿易管理対策事業（電子機器製造の産業基盤実態等調査）」
https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2019FY/000182.pdf
- 国際協力銀行 (2019)「わが国製造業企業の海外事業展開に関する調査報告— 2019 年度海外直接投資アンケート結果 (第 31 回)」
- 佐野淳也 (2020)「中国の産業支援策の実態」『JRI レビュー』2020 Vol.3, No.75、日本総研。
- 一般財団法人安全保障貿易情報センター (CISTEC) (2020)「米中緊迫下におけるアメリカ諸規制についての QA 風解説」CISTEC。
- 助川成也 (2013)「タイ 2011 年洪水の産業・企業への影響とその対応」『タイ 2011 年洪水：その記録と教訓』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 藤田昌久／ポール・クルーグマン／アンソニー・ベナブレス (2000)『空間経済学—都市・地域・国際貿易の新しい分析』東洋経済新報社。
- 藤本隆宏 (2011)「サプライチェーンの競争力と頑健性—東日本大震災の教訓と供給の「バーチャル・デュアル化—」東京大学ものづくり経営研究センター・ディスカッションペーパー No.354。
- 三浦有史 (2019)「米中貿易摩擦はアジアのサプライチェーンをどう変化させるか」『環太平洋ビジネス情報 RIM』2019 Vol.19 No.75、日本総研。
- _____ (2020)「コロナ後のサプライチェーンのあり方」『環太平洋ビジネス情報 RIM』2020 Vol.20 No.79、日本総研。
- Baldwin, R.(2016)The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization, Belknap Harvard University Press.
- Jones, R. W. and Kierzkowski, Henryk.(1990) “The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework,”in Ronald W. Jones and Anne O. Krueger, eds., The Political Economy of International Trade: Essays in Honor of Robert E. Baldwin, Oxford, Basil Blackwel.
- World Economic Forum(2021).The Global Risks Report 2021.http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf

中国経済の「裏庭」CLM 諸国への浸透

藤村 学

China's Economic Advancement into CLM Countries

Manabu FUJIMURA

はじめに

世界銀行が2021年10月に公表した報告書によると、世界の低所得国の債務負担額は2020年に前年比12%増え、8,600億ドル（約97兆円）と過去最高を記録した¹。低所得国ほどパンデミック対応の財政支出が膨らみ、積み上がった債務の返済や利払いが増えた。G20は「債務支払い猶予イニシアティブ（DSSI）」という途上国の債務猶予の仕組みを設けているが、先進諸国でのパンデミックからの部分的経済回復に伴うインフレ傾向とそれに伴う金利上昇圧力が、低所得国の債務負担を重くする懸念がある。債権国として中国の重みが増す中で、中国を含めたうえで途上国の債務問題に対応しなければ、グローバルレベルの通貨危機・経済危機を招きかねない。そのような背景を踏まえ、本稿では中国による一帯一路関連投融资がCLM諸国（カンボジア、ラオス、ミャンマー）に与える影響について、マクロ面とミクロ面の双方を交えて見ていく。CLM諸国における一帯一路投融资に関わる財務負担が増している状況と中国投資に関わる土地収用問題について概観したうえで、国別に中国経済の浸透状況と懸念事項を見ていく。

第1節 高まる対中依存

米ウィリアムズ・アンド・メアリー大学の研究者らが中国融資の1万件超の海外インフラ案件（2000～2017年）の詳細情報を取りまとめた“AidData”というデータベースに基づく分析レポート（Malik et al. 2021）によると、3,850億ドル（40兆円超）規模にのぼる対中債務が、OECD諸国の国際標準慣行から乖離した「隠れ債務」に相当するという。同レポートは、中国による一

帯一路融資は、低中所得国の政府や政府系機関ではなく、特別目的会社（SPV）といった媒体に貸し付けることで世界銀行がとりまとめる対外債務報告システムに対して公的債務を事実上過少報告していると指摘する。このような隠れ債務を勘案すると、対中債務がGDPの1割を超す国は42カ国にもものぼると指摘する。これら債務がいったん返済困難に陥れば、借り手国の政府は何らかの形で国家資産や資源を差し出すことになる恐れがある。例えば、ベネズエラの場合、対中債務返済の担保代わりに中国側がコントロールできる銀行口座に石油輸出から得られる外貨をデポジットとして振り込んでおくといった契約になっている²。同レポートによれば、隠れ債務を含む対中債務残高の対GDP比が高いアジア諸国としては、ラオス（64%）、モルジブ（40%）、カンボジア（20%）、パプアニューギニア（17%）、ブルネイ（13%）、ミャンマー（12%）、スリランカ（12%）など、本稿で焦点を当てるCLM諸国が上位に入っている。

コロナ禍によって中国の一帯一路投資はどの地域でも減速を余儀なくされたが、一方、コロナ対応で財政状況の悪化した東南アジア諸国はインフラ開発資金を今まで以上に中国に依存せざるを得なくなる可能性がある。米シンクタンク、アメリカン・エンタープライズ・インスティテュート（AEI）の収集したデータによると、東南アジア諸国での一帯一路関連投資は2014年の168億ドルから2019年には293億ドルに増大し、世界全体の一帯一路投資の約28%を占めた。同期間のインフラ建設工事契約額の46.2%が中国企業に落ちた。セクター別にみると、エネルギー・資源が42.9%、運輸が31.7%と、この2分野が大半を占めた。2020年は同地域での一帯一路投資は169億ドルと落ち込んだものの、世界全体に占めるシェアは36%に上昇し、最大の投資先となった（Yu 2021）。中国から地理的に近く、地政学的にも重要

¹ 日本経済新聞 2021.10.12 夕刊「低所得国の債務負担最高 2020年12%増、コロナで財政支出拡大」

² BBC News 2021. 9. 29 “China: Big spender or loan shark?”

な東南アジア地域は、ポスト・コロナにおいても一帯一路投資の中心的対象になりそうだ。

コロナ禍において中国は特に Lancang Mekong Cooperation (LMC) という中国主導の協力枠組みを通じ、メコン諸国に対する経済外交を活発化させている。表1に見るように、コロナ前から継続しているインフラや農業関連の協力に加え、ワクチン、マスク、人工呼吸器などの供与、医療従事者の派遣など、「コロナ外交」が目立つ。とくに CLM 諸国に対しては中国製ワクチンを供与する「ワクチン外交」が際立っている。

表1 中国のメコン諸国に対する協力案件の内訳

	カンボジア	ラオス	ミャンマー	タイ	ベトナム	複数国対象
新型コロナ対応	32	22	20	4	6	5
鉄道関連	-	42	-	3	6	-
その他インフラ	5	10	7	2	3	-
農業関連	5	-	2	2	3	-
その他	18	23	16	5	14	3

注：2020年1月～2022年1月のエントリーから、広報記事を除き、実質的な協力案件の進捗を報じるものを拾った。新型コロナ対応にはワクチン・医療物資供与、人材協力などを含む。
出所：LMC サイトの情報より筆者まとめ

第2節 土地収用問題

中国の海外融資に関わる「債務の罠」が懸念されるのに加え、中国からの投資に伴う直接・間接の土地収用 (land grabbing) 問題も懸念の対象となっている。Land Matrix (欧州の5研究機関が連携するイニシヤティブ) がまとめたデータによると、2011～20年に中国資本が様々な形で利用権を獲得した世界の農業・林業・鉱業用地は648万haにのぼり、北海道の4分の3の面積に相当する。これは英国の156万ha、米国の86万ha、日本の42万haを大きく上回る。食糧や資源の供給源である新興国・途上国が中国資本に経済的に支配されることへの懸念や、安全保障上の警戒論も高まっている³。

中国資本による鉱物資源目的の土地確保面積は南米やアフリカが大きいですが、農業目的の土地確保面積はミャンマーがトップで、ロシア、ベラルーシ、カンボジアなどと続く。

例えばミャンマー北部では、カチン州の州都ミッチナーから中国国境方向へ向かう途中には多くのバナナ農園が見られる。NGOなどの調べではこれらの農園の多

³ 日本経済新聞 2021. 7. 11 「中国、世界の土地囲う。農林・鉱業、10年で600万ha。高まる警戒感」参照

くに中国資本がかかわる。2013年に1305万ドルだったバナナの輸出額は20年に3.7億ドルと250倍に増えた(国連統計)。ほぼ全量が中国向けだ。現地住民によると、2月のクーデター後も農園はこれまで通り運営されているという。国軍にも貴重な収入源になるためだ⁴。また、ベトナム南部ビンフック省は従来天然ゴムの主要産地だったが、新たに中国企業が進出し、75haもの土地で大量の豚が飼われ始めた。中国畜産大手、新希望六和が19年に設けた養豚場だ⁵。

2000年代に中国南部でブームとなったバナナ栽培は、土地の制約に直面すると隣国のラオスとミャンマーが海外進出の対象となった。ラオス北西端のボケオ県では、2017年までに1万1000ha以上がバナナ農園に転換し、年間輸出額が約1億ドルと、同県の輸出シェア95%という圧倒的品目となった。ミャンマーのカチン州ではさらに規模が大きく、2019年までに17万haがバナナ農園に転換したとされる。両国の農民にとってバナナ栽培・輸出は貴重な現金収入限源の1つとなった。しかし、中国資本のバナナ農園で栽培されるのは、野生に育つバナナよりも身の大きい「tissue culture (組織培養) バナナ」で、中国で農薬多用のため禁止されているものが持ち込まれる。このため、収穫作業などにあたる労働者が病気になったり死亡したりするケースや、河川に流出した農薬によって魚類が大量に死亡したりする事件が頻繁に起こる。最近では2021年5月、ラオス中部ボリカムサイ県の中国資本バナナ農園で労働者2人が有害化学物質への露出が原因で死亡したが、農園経営者からは補償はおろか葬儀代も支払われなかったと報道された。労働者保護の法制が不十分で、労働者が全リスクを負っているのが現状のようだ。それでも、収穫ピーク時には月200～300ドルという、現地農民の生活水準からは魅力的な現金収入に引かれ、全国の貧困地域から労働者が集まってくる。農園経営側にとっては環境保全に利害をもつ地元民よりも、そうした出稼ぎ労働者のほうが都合がよい。現地の土地所有者多くは、農民や労働者への健康リスクをしばしば承知のうえで、地代収入を優先し、土地を名義貸しするという。健康被害に対する非難などの世論を考慮し、ラオス政府は2017年、新規にバナナ農園に対する土地コンセッションを禁止とした。しかし、早くもその翌年には禁止措置の運用が有名無実化しているという。現地NGOは、2021年現在において、バナナ農園から漏出する農薬による土壌や水質の汚染が人体に有害なレベルに達していることが確認されたと報告した⁶。

⁴ カチン州のバナナ農園の現状については藤村(2020)でも報告した。

⁵ 日本経済新聞 2021. 7. 11 同上

⁶ 本段落は Irrawaddy 2021. 11. 23 “Chinese-owned banana plantations fueling exploitation in Myanmar” に依る。

中国資本のCLM諸国における土地確保について、Land Matrixの情報から抜粋すると表2の通りである。大規模な土地確保はカンボジアとミャンマーではバイオ

燃料目的（詳細は不明だがサトウキビ栽培と推測される）が多く、ラオスはゴム栽培が多い。1件当たりの作付面積はミャンマーが最も大きい。

表2 CLM諸国における中国資本の土地確保例
(形態は直接購入、リース、コンセッション、開発ライセンス取得：面積上位各5件を抜粋)

概要	実施状況	面積 (ha)	運営企業名	主要親企業
カンボジア：2015年7月～2021年2月認可。累積27件、246,215ha。				
観光・再生エネ	立ち上げ期	45,100	Union Development Group Co., Ltd.	Union Development Group
農業・林業	稼働済み	10,000	不明	Wuzhishan L.S. Group
林業	稼働済み	9,854	Grand Land Agricultural Development Co., Ltd.	不明
バイオ燃料・農業・鉱業	稼働済み	9,700	Koh Kong Sugar Co., Ltd.	Ve Wong Corporation, Khon Kaen Sugar Industry
バイオ燃料・農業	稼働済み	9,400	Koh Kong Plantation Co., Ltd.	同上
ラオス：2015年7月～2021年8月認可。累積35件、365,804ha。				
非食料農産物	不明	166,667	Yunnan State Farms Group	Yunnan State Farms Group
非食料農産物	不明	100,000	不明	Dynasty Laos ZTE
非食料農産物・工業	稼働済み	22,000	Sino-Lao Rubber Co.	Beijing Jinrun Rubber Co., Ltd., Sino-Lao Jinrun Development Co.
非食料農産物	稼働済み	16,000	Lao-Thai Hua Rubber Co.	Jieng Xieng Thai Hua Rubber Public Co., Honda
非食料農産物	稼働済み	10,000	China-Lao Ruifeng Rubber Co.	Kunming Ruipu Biotechnology Co., Ltd.
ミャンマー：2017年12月～2021年10月認可。累積20件、861,683ha。				
バイオ燃料	不明	242,800	不明	Taremoenyae Chanter Co., Sunshine Kaidi New Energy Co.
バイオ燃料	不明	200,000	不明	Great Wall Co., State Development and Investment Corp.
食料・農業（不詳）	不明	200,000	不明	Myanmar Industrial Crops Development Enterprise, Wuhan Kaidi
食料・非食料農業	不明	100,000	Yunnan Green Treasure Industrial Dev. Co., Ltd.	Yunnan Hongyu Group Co., Ltd.
農業（不詳）	稼働済み	8,957	不明	Yunnan Wei Kai Industrial Co., Ltd.

出所：Land Matrix サイトの情報より筆者抜粋・まとめ

第3節 投資受け入れ国側の土地ガバナンス問題

上述のような現象が懸念される背景には、投資受け入れ側の弱い土地ガバナンスがある。ここではKuaycharoen et al. (2020) に依りながら、CLM諸国の土地ガバナンスの問題点を概観しておく。

カンボジアについては、国家が土地を収用して経済用途に向ける土地コンセッション制度の原型は、フランス統治時代にゴム生産企業に土地利用を優先的に許可する法律を制定したことに遡る。インドシナ紛争後の1990年代、今度は主に林業収入を増やすために森林管理を中央集権化しようとする目的から森林コンセッション制度が復活した。さらに2000年代に入り、森林コンセッションは、ゴムやサトウキビなど国際市場で有望なアグリビジネス向けに広く適用される「経済用途土地コン

セッション economic land concession, ELC」制度に格上げされた。さらに同制度は水力発電、鉱山開発、さらには工業団地や経済特区（SEZ）開発など、非農業分野にも拡張された。

近年、しばしば問題となる農民などからの強制的土地収用は、外国企業誘致の受け皿として整備されるSEZに絡むものが多い。カンボジアにおいてSEZを開発するためには、開発業者は少なくとも50haの土地を確保しなければならず、ほとんどの場合、そのための土地は政府からのコンセッションを受けている。しかし、そうしたコンセッション授与は政府のトップレベルでの裁量判断によるものが多く、土地所有の証拠文書を保持していない地方の農民や住民は、SEZ開発のために十分な補償なく、しばしば強制的に立ち退きを迫られる。それぞれのSEZの開発が「国益に沿う」ものかどうかの判断は国家当局、投資家および対象地域のエリート層らに

委ねられ、住民が議論に参加することはほとんどない。とくに南部シハヌークビル市とその郊外では、シハヌークビル II SEZ のほか、アグリビジネスや観光開発のために中国資本に与えられた多くのコンセッションにともなう地元住民との紛争が集中しているという。

ラオスについてはカンボジアの森林コンセッションに先立つ 1980 年代後半に、森林資源を開発する投資家を誘致する目的で、土地コンセッション制度が発展した。1990～2000 年代の国際商品市況のブームに伴い、国家主導での農業資源、鉱物資源、水資源（水力発電）開発のための土地の囲い込みが加速した。そしてカンボジアと同様、外国企業誘致のための SEZ 開発にも土地収用が正当化された。「turning land into capital (TLIC) 土地を資本に転換する」というのがその支配的解釈であった。トップダウンの開発目的のためにこれまで 100 万 ha を超える土地について国内外の投資家へコンセッションが付与されてきたが、その裏では、対象地住民の不明確な土地所有権や長期的利用実績に対する認知が不十分なまま、立ち退きと代替地への移住を強制されたケースも多いという。

2003 年の土地法および 2019 年の修正土地法は、「国家開発と公共の利害のために適切な補償をもって」国家が土地を収用することができるとしている。しかし実際には、「公共の利害」の解釈の裁量範囲は政府に属し、SEZ 開発にコンセッションが供与される土地については強制収用が慣行となり、その補償額はしばしば市場価値を下回る。

ミャンマーについては、英国統治時代の 1894 年に制定された土地収用法 (Land Acquisition Law) がベースとなり、「公共目的」のために、影響を受ける住民に補償を行うことを条件に国家が土地を収用することが正当化されてきた。2012 年の農地法 (Farmland Law) では、個人が代々耕作してきた土地については土地利用認定証 land use certificates (LUCs) の発行をもって、その土地の利用権を売却、貸出、担保化、および譲渡することができるとしたが、そうした権利が及ぶのは耕作農地に限られる。一方、同年制定の「遊休地、休耕地および処女地法 (Vacant, Fallow and Virgin (VFV) Law) によって、農地認定されない土地については国家の裁量権が及ぶことになっている。とくに SEZ ほかの国家レベルで開発対象候補となった土地の住民については個人の土地利用登録が認められないという運用になっている。2018 年にこの VFV Law が修正され、5 万 ha 以下の放棄地 (wasteland) と特定される土地については、アグリビジネスその他の開発目的で国内外の投資家に対して 30 年以内のコンセッションを供与してよいという規定が追加された。

このようにアグリビジネスや SEZ 開発の投資家誘致

のために大規模な土地のコンセッションを与える政策によって農民や住民の生業を支える土地が奪われ、紛争になるケースがミャンマー全土にわたって見られる。とくに後述するチャウピュー SEZ 開発計画については 2016 年の事業化調査の時点で 2 万人規模の住民立ち退きの必要が明らかになったことから住民との摩擦が生じた経緯がある。

第 4 節 国別編：カンボジア

カンボジアの経済成長率はコロナ禍の影響を大きく受けた 20 年のマイナス 3.1% から 21 年は 1.3% とプラスに回復する見通し (2021 年 9 月 ADB 予測) である。回復要因の 1 つとして対中輸出の増加が期待されている。中国は 2019 年からカンボジアに年間 40 万トンまでのコメ輸入枠を供与しており、2020 年のカンボジアの対中コメ輸出額は 5 億 3800 万ドルだった。コメ輸出市場において中国が過半のシェアを占めるようになった。他の農産物においても、バナナの対中輸出は 2020 年に前年比 2 倍超の 1 億 1200 万ドルだった。2021 年 5 月には初めて生鮮マンゴーが対中輸出された。これは中国税関がカンボジア国内の 37 カ所のマンゴー農園と 5 カ所のパッキング工場を輸入対象として認証したことによる。2022 年に発効する見込みのカンボジア・中国自由貿易協定 (CCFTA) によってさらに対中輸出が刺激されることが予想される (World Bank 2021a)。

EU の欧州委員会は 2020 年 12 日、カンボジアは人権に関して深刻な懸念があるとして武器以外の全品目を無関税で輸出できる「EBA 協定」の優遇策の一部を停止した。制裁対象は衣料品のほか旅行用品や砂糖など幅広い。EU の経済制裁を受けてもカンボジアのフン・セン政権が野党弾圧をやめずに制裁発動を受け入れた背景には、上述の CCFTA がある。関税引き下げ幅など具体的な内容は明らかではないが、発効後はカンボジアから中国にコメ、砂糖などの農産物や繊維製品の輸出拡大につながる。通常なら 4～5 年かかる場合も少なくない FTA 交渉が、19 年末の交渉開始からわずか半年余りで合意したのは異例の速さだった⁷。

2013 年以来、カンボジアにとって中国は最大の外国直接投資 (FDI) 国で、1994～2019 年の FDI 累計額 (認可ベース) の 22% を中国が占める。2021 年 1～6 月のカンボジアの対内直接投資は、前年同期比 42.7% 増の 23 億 3,667 万ドルだった。全体の 8 割を占める経済特区 (SEZ) 内への投資額は前年同期比約 15 倍の 18 億

⁷ 日本経済新聞 2020. 8. 13「カンボジア、EU 制裁に対抗。対中 FTA スピード締結へ。中国の存在感一段と」

6,846 万ドルで、国別にみると中国が全体の 87.6% を占めた⁸。

2021 年 9 月、中国政府はカンボジアに対し、17.5 億元（約 2 億 7200 万ドル）の無償援助を供与することで合意した。その中身の詳細は明らかではないが、それに先立つ 1 億 6000 万ドルの無償資金で建設された 6 万人収容のプノンベンの新スタジアムの引き渡しセレモニーにおいて、フン・セン首相が中国に対して謝意を表明した。フン・セン首相は同時に、中国の援助による 2000km に及ぶ道路整備、メコン川、トンレサップ湖、バサック川に架かる 7 カ所の橋の建設支援についても謝意を表し、またパンデミック対応のために中国から寄付されたワクチンについても感謝した（カンボジアのワクチン接種完了率は 2021 年末で約 80%）⁹。

カンボジアでは首都プノンベン郊外（既存空港から南へ 30km 地点）と世界遺産アンコールワットへの玄関口でもあるシエムリアプの 2 カ所で新空港計画が進行している。どちらにもすでに国際空港があり、拡張する余裕があるとされるが、2025 年までに外国人観光客を倍増させる目標を掲げているカンボジア政府は 2 つの新空港建設に邁進している。これらの建設を手掛けるのは雲南省投資控股集团、雲南省建設投資グループなど中国企業 3 社で、総工事費 20 億ドル（約 2200 億円）のうちの過半を中国の金融機関からの融資などでまかなうという。一方、プノンベン、シエムリアプ、シアヌークビルの既存の 3 空港は仏空港運営大手バンシ・エアポートグループが 40 年までの独占運営権を持っている。同社が既存の空港の拡張・改修計画を進めるさなかに今回の新空港建設プロジェクトが持ち上がった。カンボジア政府はプノンベンの既存空港の滑走路を拡張する代わりに、南へ 30km ほど離れた場所に新空港を建設することを決めた。カンボジア政府がこのような大規模案件で中国からの援助や投資に頼るほど、西側諸国から疎遠になることが懸念される¹⁰。

カンボジアの公的債務はすべてが対外債務と考えてよく、経済全体がドル化していて独自の金融政策を取れず、対外マクロショックに脆弱な構造になっている。そのなかでも、中国が対外借入れのトップを占めている（表 3）。

表 3 カンボジアの公的借入の推移（100 万ドル）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
中国	432	367	328	393	232	322	357
ADB	72	98	143	137	101	159	422
日本	22	28	24	49	73	84	145
世界銀行	34	2	7	16	24	62	92
韓国	37	32	20	39	34	45	67
フランス	27	38	0	73	47	147	47
その他	24	30	21	16	88	46	79
合計	684	595	543	722	598	867	1213

出所：World Bank（2021a）

2010 年以来、中国は最大の 2 国間援助国であり、2018 年末時点で累計 58 億ドルの援助資金をカンボジアに供与した。これらの援助の過半は運輸とエネルギー分野への譲許的金融や輸出信用である。2019 年央時点でカンボジアの対外債務残高は 722 億ドルで、うち対中債務が 48% を占め、最大の債権者となっている。このようにカンボジアが対中依存に傾くなか、2021 年 6 月、米国のシャーマン国務副長官はフン・セン首相と会談し、新型コロナウイルス対策を後押しするための 1100 万ドル（約 12 億円）超の支援を表明した。地雷除去や公衆衛生、教育分野での協力を打ち出し、カンボジアを含むメコン川流域の開発への支援も約束した。中国がタイ湾に面するリアム海軍基地を支援するなど軍事プレゼンスを高めていることにも深刻な懸念を表明した¹¹。ただし、中国の圧倒的なプレゼンスに対し、米国のこのような小規模な経済外交がどれほど対中けん制になるのかは疑わしい。

エネルギー分野でカンボジアが抱えるジレンマ

カンボジアにおける水力発電ダム（2019 年時点で国全体の発電能力の半分をカバー）はすべて中国輸出入銀行や国家開発銀行の融資により中国企業が建設したものである。また、石炭火力発電所（稼働済みと計画を含む）も、2 カ所を除いてすべて中国企業が建設・運営する。2019 年央時点でカンボジア国内の 8000km におよぶ送電線は中国企業が敷設した。中国による発電案件はこれまで水力と石炭火力が優先されてきたが、環境影響懸念から現在は太陽光の案件も増えてきた（表 4 参照）。

⁸ ジェトロビジネス短信 2021. 9. 1 「1～6 月の対内直接投資、中国による投資が 8 割超え」

⁹ Nikkei Asia 2021. 9. 12 “China’s Wang Yi offers aid and friendship on Cambodia visit”

¹⁰ 日本経済新聞 2020. 2. 9 「カンボジア、新空港「中国化」で仏大手との確執深まる」

¹¹ 日本経済新聞 2021. 6. 3 「米、中国にらみ東南ア接近。高官歴訪、カンボジア支援表明。経済・安保で巻き返し。中東優先で出遅れ鮮明」

表4 カンボジアにおける中国関連の発電プロジェクト
(投資額：100万米ドル，出力：メガワット)

案件名	種類	立地	状況	投資額	出力
Kirirom I*	水力	Kampong Speu	稼働済み	16	12
Kirirom III*	水力	Koh Kong	稼働済み	47	18
Kamchay*	水力	Kampot	稼働済み	280	193
Stung Atay*	水力	Pursat	稼働済み	255	120
Stung Tatay*	水力	Koh Kong	稼働済み	540	246
Upper Stung Tatay*	水力	Koh Kong	計画	400	150
Lower Russei Chhrum*	水力	Koh Kong	稼働済み	538	338
Lower Sesan II*	水力	Stung Treng	稼働済み	800	400
Battambang Multipurpose Dam †	水力	Battambang	稼働済み	100	13
CHDG I*	石炭火力	Preah Sihanouk	稼働済み	660	405
CHDG II*	石炭火力	Preah Sihanouk	建設中	1,300	700
Sihanoukville SEZ*	石炭火力	Preah Sihanouk	建設中	不明	100
Botum Sakor*	石炭火力	Koh Kong	建設中	1,300	700
Trapaing Prasat*	石炭火力	Oddar Meanchey	建設中	294	265
Kandal dual-fuel †	重油 /LNG	Kandal	建設中	380	400
Kampong Speu°	ソーラー	Kampong Speu	稼働中	76	80
Battambang°	ソーラー	Battambang	稼働中	51	60
Banteay Meanchey †°	ソーラー	Banteay Meanchey	稼働中	不明	30
Kampong Chhnang°	ソーラー	Kampong Chhnang	稼働中	58	60
Pursat°	ソーラー	Pursat	建設中	不明	90

注：* 中国資本による開発 † 中国企業による建設 ° 中国企業による設備供給
イタリックの2案件は以下に事例として取り上げる。
出所：Grimsditch (2021)

カンボジアが消費電力に占める石炭火力の割合を今後10年に56%から75%近くまで引き上げようとしている。2019年の干ばつで大規模なエネルギー不足が起きたこと、水力発電プロジェクトに対して立ち退き住民や、生態系への影響について環境専門家らの非難に直面してきたことが背景にある。一方で、カンボジア縫製企業に生産委託する欧米のアパレル企業は2020年、カンボジア政府に石炭火力の利用拡大計画への懸念を示す書簡を送り、太陽光や風力発電プロジェクトを奨励している。また、中国の習近平国家主席は2021年9月、外国の新規石炭火力発電所への資金提供を中止することを表明した。カンボジア電力公社(EDC)の2020年の発表によれば、30年までにピーク時の電力需要の17%を太陽光発電でまかなうようにする計画だという。総合するとカンボジアは、短期的に電力需要を満たす必要と長期的に国際潮流である脱炭素を目指す必要とのジレンマに陥っているようだ¹²。

以下、規模が大きく環境社会面で摩擦を起こしている

水力と火力の事例を1件ずつ紹介する¹³。

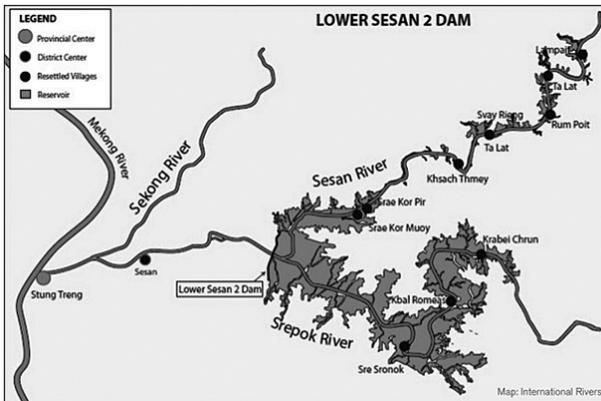
Lower Sesan 2 水力発電ダム(桑河二级水电站)：本事業は1990年代にADBの支援候補としてセサン川とスレポック川の2カ所にダムを建設するものとしてF/Sが行われたが、財務採算性の不足に加え、環境影響が大きすぎるとして棚上げされた。その10年後、ベトナムの国営電力公社(EVN)が再調査し、2河川の合流地点にダムを建設する案として再提起した。しかしEVNの資金不足が明らかになり、2011～12年に中国とカンボジアが主導する合弁企業に主導権が引き継がれた。中国側は国営企業子会社のHydro Lancang International Energyが51%、カンボジア側はKith Mengという地元有力者が所有するコングロマリットのRoyalグループが39%、そして残りの10%はベトナムのEVNが出資した。総事業費の7億8100万ドルの30%は合弁企業が負担し、残りの70%は中国工商銀行、中国銀行、国家開発銀行および中国輸出入銀行が融資したとされる。45

¹² 日本経済新聞 2021. 10. 10「カンボジアの石炭火力発電増設で波紋。環境と経済 バランスに腐心」

¹³ 以下はNikkei Asia 2021.8.10 “China’s Belt and Road dam in Cambodia ruined livelihoods” およびThe People’s Map of Global China サイトの2021. 3. 31と2021. 10. 4挿入箇所による。

年間の BOT 契約である。ダムは 2017 年に完成し、ダム湖の湖底から高さ 75m、総延長 6.5km に及ぶこのダムは総面積 340km² の巨大なダム湖を作り出した (図 1)。

図 1 Lower Sesan 2 水力発電ダムの概略図



出所：The People's Map of Global China サイト

ヒューマン・ライツ・ウォッチ (NGO) によれば、水没地から軍や警察の威嚇により強制的に移住させられた住民は 5000 人近くに上り、移住地の土壌の質は悪く、金銭的補償 (家を新築するために 6000 ドル相当) も不十分だったという。また、2つの河川に生息する魚類の環境が劇的に変化した。この影響を緩和するため、開発業者は魚が下流から上流へ移動する「はしご道 fish ladder」をダムの端に設置したが、巨大なダムの規模に対して機能していないとされる。ダム完成後最初の 2 年間はダム湖での新しい機会に惹かれて下流域から漁民が移住してきたが、生息する魚介類の構成が変化し、個体数が全体的に減少したおかげで、既存住民と新住民とのあいだで、漁獲資源争いの紛争に発展した。

Botum Sakor 石炭火力発電所 (東沙哥煤电站)：2020 年 8 月、カンボジア南西部に位置する Botum Sakor 国立公園のうちの 168ha を切り取り、国家が経済用途に使用する旨の政府令が発令され、この土地を合法的に 38 年間のコンセッションで貸し出すことになった。同事業は 35 年間の BOT 契約で、当初、2023 年と 2024 年の 2 つのフェーズに分けて建設される予定だったが、工事が遅れ、完成予定は 2025 年にずれ込んでいる。総工費 13 億ドルの 30% は上述の地場 Royal グループが負担し、残りの 70% は融資で賄うが、融資銀行の詳細は不明である。建設工事は Sinosteel Engineering & Technology 社が担う。建設が始まれば、発電所敷地から 58 世帯の住民が退去させられる見通しである。現地報道によれば、環境影響評価 (EIA) は実施されたもようだが、公表されておらず、住民との事前対話はなされていない。発電所敷地は国立公園の一部を利用するため、すでに観光、農業、林業、工業などの分野から環境破壊の圧力を受けているところに、新たな負の影響が懸念されている。

第 5 節 国別編：ラオス

ラオスにおける新型コロナウイルスの累積感染者数は 2022 年 1 月中旬時点で 12 万人超と、過去 6 ヶ月間で 40 倍程度に増えた。デルタ型の感染爆発を抑えることに成功し、累積死者数は約 500 人と低い水準に抑えられているが、人口 100 万人あたりの感染者数は約 1.7 万人と、日本の約 1.5 万人を上回った。カンボジアの同約 0.7 万人、ミャンマーの同 1 万人と比べて CLM 諸国の中では最も多い (数字は Our World in Data に依る)。

コロナ感染拡大抑止のための行動制限措置により、ラオスの経済成長率は 2020 年はマイナス 0.5% と落ち込んだ一方、21 年は 2.3% とプラスに回復する見通し (2021 年 9 月 ADB 予測) である。回復のけん引役と期待されているのが、以下に見る鉄道開通とその沿線での関連投資、対中輸出拡大、観光需要回復などである。中国支援による高速道路網の整備も 2022 年以降の経済成長のけん引役としてラオス側は期待している。

その一方で、ラオスの公的債務 (政府借入もしくは政府保証付き借入) 残高は 2020 年末時点で 133 億ドル、GDP 比 72% と、深刻な水準に達している (表 5)。同比率は 東南アジアではマレーシアの 67.5%、タイの 49.6%、フィリピンの 47.1%、ベトナムの 46.6%、カンボジアの 31.6% などと比べて最高水準である。しかも、商業ベース債務の比率が 2016 年 33% から 2020 年には 39% に上昇するなど、対外債務に占める非譲許的 (non-concessional) 債務の割合が高まっている。その一因としては、民間ベースでの 2 国間の借り入れや債券発行による資金流入が増えていることがある。2020 年の GDP 規模が 191 億ドルのラオス経済に対し、2021 年は公的債務の追加として 133 億ドルが重くのしかかる。

表 5 ラオスの公的債務残高の内訳 (2020 年末、100 万ドル)

	金額	シェア	対 GDP 比
公的債務総額	13,347	100%	72%
対外債務計	12,435	93%	67%
公的保証	1,824	14%	10%
公的債務	10,610	79%	57%
政府借入	7,568	57%	41%
国有企業	3,043	23%	16%
国内債務	912	7%	5%

出所：World Bank (2021b)

政府支出に占める債務返済の割合は 2021 年末で 52% に達したと推計される。デット・サービス・レシオ (輸出額に対する債務支払いの割合) も 2020 年の 16% から

2021年には20%に上昇したとみられ、債務維持可能性の健全レベルと考えられる10%水準をはるかに超えている。外貨準備高が2020年末の13.2億ドルから2021年5月には12億ドルへ減少したことなどで、格付け会社フィッチ・レーティングスは債務返済に不十分とし、ラオスの格付けを「Bマイナス」から「トリプルC」に引き下げた。ラオスにとって中国は最大の債権者であり、公的債務の47%を対中債務が占める。それと同時に、中国からの借入額に占める譲許的（concessional）借入のシェアは2016年の86%から2020年は76%へと低下した。この期間に中国からの借入資金のうち商業ベースの借入が14%から26%へ上昇した。これらの結果、2021～25年の対外債務返済の半分近くが中国向けとなる見込みだ（World Bank 2021b）。

中国ラオス鉄道

2021年12月日、雲南省昆明市とラオスの首都ビエンチャン間の1035kmを10時間（旅客車両の場合）で結ぶ国際高速鉄道が開通した。中国・ラオス国境のポーテンからビエンチャンまでの区間（414km、単線）は、両国が合弁で設立した特別目的会社（SPV）の中国ラオス鉄道会社（China-Laos Railway Company）がBOT方式で鉄道建設・運営を担う。同区間は2016年12月に建設を開始し、コロナ禍にもかかわらず、予定の2021年内に開業した。ラオス北部の5県、167村を通過し、合計で33駅（11の旅客専用駅と22の総合用途駅）が設置される。山岳地帯を通るルートには167本の橋と75本のトンネルが建設された。旅客車両の最高時速は160km/h（貨物車両は同120km/h）と、厳密には「高速」とは言えないが、タイ国境付近の3.5kmしか鉄道がなかったラオスにとっては画期的な出来事だ。ビエンチャンからポーテンまで、これまで国道13号線ルートを自動車で1日ばかりだった道のりが、約4時間に短縮される。

ただし、新型コロナウイルスの感染拡大を防ぐため、当面は旅客の移動は国内に限り、貨物のみ国境間を行き来する見込みだ。ラオス区間の旅客運賃は片道35～53万キープ（約3500～5500円）と、最低賃金が月1万2000円程度のラオス庶民にとって決して安価ではない¹⁴。コロナが収束し越境移動がスムーズになった場合でも、ビエンチャンと昆明の間に大きな都市は少なく、この沿線ですれほどビジネス旅客の需要が喚起されるのか、筆者にはあまり想像がつかない。観光需要についても、費用対利便性の面で格安航空券とどう競争するの

¹⁴ 日本経済新聞 2021. 12. 3 「一帯一路」鉄道、ラオス開通。総工費6780億円、中国依存。広域経済圏構想のモデル」

か、イメージが湧かない。

本鉄道の経済性は旅客需要よりも貨物需要にかかっていると思われる。越境輸送の有望分野が農産品である。2021年5月、ラオスの民間大手企業AIDC社傘下の貿易会社と中国の国営系企業である中糧（鄭州）糧油工業との間でラオスの農産加工品調達に関する協力覚書が締結され、ピーナツ、タピオカ、マンゴーほか9品目の合計145万トン、総額15億ドル相当を5年以内に中国に輸出する計画である¹⁵。これらの輸送に鉄道が利用されることが期待されるが、しかし、これを実現するためには道路と鉄道間の積み替えや国境検疫措置を含む物流インフラのハード・ソフト両面への補完投資が必要であり、スムーズな鉄道輸送を達成するには多くのハードルが予想される。運送費用・所要時間においてトラックによる一貫輸送に対する競争優位を築けるのかも課題だ。ドリアン農家などタイの農業団体も新鉄道による対中輸出増大効果に期待を寄せる。タイからの対中ドリアン輸出は2020年に57.5万トン、20億バーツ（約66億円）と前年比78%増加した。さらに21年は1～7月だけで66.9万トンと伸びている。中国都市部の高所得層には、タイから空輸された小売価格が1箱（5～6個入り）あたり600～900元（約1～1.6万円）でも需要があるため、鉄道を利用すればコスト競争力が増すと考えられるからだ¹⁶。しかし、タイ産農産物の越境鉄道輸送については、メコン川上に現在のタイ国鉄と線路ゲージの異なる新鉄橋を建設して連結する必要があるため、3国間鉄道一貫輸送の実現はかなり先の話になるだろう。ラオス側国境のタナレン駅周辺で開発中のドライポートにも、農産物に特化したコールドチェーンや植物検疫など様々な施設整備が必要であろう。

一般に海外援助による公共インフラ事業の事前評価では便益費用分析が実施されるが、筆者が知る限り、この点での情報公開は乏しい。上述のAidDataサイトの情報によれば、2012年実施の事業化調査（F/S）では財務的内部収益率（FIRR）は4.56%だったと記録されているが、情報源の詳細は不明である。現地ビエンチャン・タイムズ紙にラオス公共事業・運輸省の元高官が寄稿した記事¹⁷によれば、プロジェクトの裨益期間を25年と想定したF/Sで、FIRRは6.3%と計算され、海外の類似の鉄道プロジェクトと比べて低いとは言えないと主張

¹⁵ Vientiane Times 2021. 10. 6 “Ministry prepares for surge in crop exports to China”

¹⁶ Global Times（環球時報）2021. 9. 26 “Thailand fruit traders eager for China-Laos Railway: Durian to enjoy lower costs, faster delivery”

¹⁷ Vientiane Times 2021. 7. 2 “What are the true benefits of the Laos-China railway?”

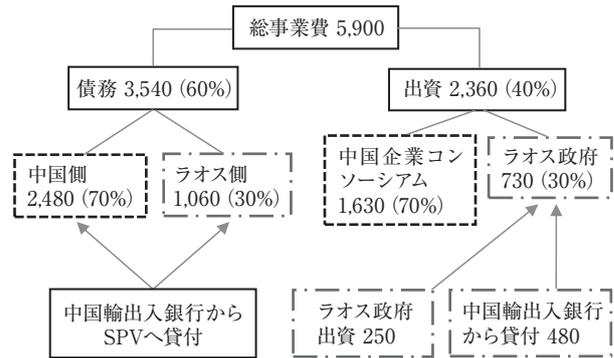
している。筆者も鉄道事業のFIRR値が低くなりがちな点には同意するが、その積算根拠の情報が不明なため、この数値を実現できるかどうか考察できない。さらに同高官は同F/Sにおいて経済的内部収益率(EIRR)が18.5%と計算され、その根拠として、この鉄道が「内陸国ラオス」にもたらす「ハブ形成効果」などを強調しているが、その積算根拠も詳細は不明である。この及第点のEIRR値(筆者の経験ではADBの融資案件ならEIRRが12%を上回ることが認可の目安)の前提となっているのは、越境移動・物流の需要喚起効果が大きいと筆者は推測する。おそらく、中国からラオス、タイ、マレーシアを経てシンガポールに至る越境輸送の需要を盛り込んでいるのだと推測される。そうだとすれば、この事前評価の数字は今後の事業モニタリングのベースラインとしては信頼性に欠ける。

タイ区間(873km)については、バンコク～ナコンラチャシマの第1区間(約250km)が2017年12月に起工し、当初21年に開通予定としていたが、同年末までに完工したのは3.5kmだけである。タイ運輸省によると同区間は26年、ナコンラチャシマ～ラオス国境の第2区間は28年までそれぞれ開通がずれ込む見込みだという。バンコク～マレーシア国境の区間は計画が凍結中であり、マレーシアの首都クアラルンプールとシンガポールを結ぶ約350kmは2021年1月に正式に建設中止が決まった¹⁸。

ラオス政府は「from landlocked to land-linked country」という熱望の下に、この鉄道建設にコミットしてきたが、一方で、タイとマレーシアは財政負担を考慮しながら事業の採算性を精査してきた経緯がある。タイについては工事の詳細や融資条件などについて中国側と何度も交渉してきたとされる。現状ではラオス政府が描いていた前提条件は大きく崩れているのではないか。このような巨大な越境インフラ構想におけるビジョンの共有と実際の事業実施における協調がいかに難しいかということだろう。

以上のような不透明な現状において開業した中国ラオス鉄道について、懸念されるのはラオス政府、ひいてはラオス国民が負う財政負担である。BOTのコンセッション期間は50年間で、20年間延長可能という契約である。総事業費59億ドルの同事業のファイナンス構造は図2の通りである。

図2 中国ラオス鉄道プロジェクトのファイナンス構造
(単位:100万ドル)



注: ---- の枠が中国側の財務負担、- · - · - の枠がラオス側の財務負担

出所: The People's Map of Global China 2021年9月2日記入箇所

Malik et al. (2021) によれば、一帯一路(BRI)構想が表明された2013年以降、融資の形が借り手政府への「ソブリン」貸付から、国有企業・銀行、特別目的会社、さらには民間機関などへの非ソブリン貸付へとシフトしたという。加えて、後者の貸付の多くは、借り手側政府の明示的もしくは暗黙的な保証を受け、公的債務と民間債務の区別が曖昧になっていると指摘する。結果として、低・中所得国では中国に対して3,850億ドル相当の「偶発債務 contingent liability」あるいは「隠れ債務 hidden liability」が生じていると分析する。ラオスについては対中国のソブリン債務がGDP比で約30%なのに対し、隠れ債務がGDP比35%(2017年値)に達すると指摘する。両者の数字がともに30%を超えるのはMalikらが分析対象にした債務国のなかではラオスのみであるとして、中国ラオス鉄道の債務構造が彼らの報告書の中で特にハイライトされている。SPVは独立した事業体であり、名目上はラオス政府の債務でなく政府保証を与えていないが、実際に「大きすぎて潰せない」性質の国家的事業と捉えられれば、ラオス政府にとって偶発債務となる可能性が大きいと指摘する。公的債務残高がGDP比で50~60%を超えれば財政負担による経済原則が避けられないという経験則からは、上述のように同比率が72%に達したラオスのマクロ経済はすでに黄色信号が灯っているとされる。加えて、本鉄道事業を含むBOTタイプの公共事業に伴う追加的な隠れ債務がGDP比で30%にのぼると推計した結果、上述の格付け機関によるラオスのソブリン信用格下げに繋がったのだろうと指摘する。

西側諸国の観察者に加え、タイ・チュラロンコン大学の研究者も本鉄道事業の経済性に疑問を呈する。中国国内に張り巡らされる高速鉄道網のなかでも採算性の高い路線は少なく、とくに内陸部の路線は赤字運行していると指摘する。中国の融資で建設したビエンチャンの新ス

¹⁸ 日本経済新聞2021.12.3「東南ア高速鉄道計画暗雲。中国「一帯一路」の目玉。中止や延期、採算懸念」

タジラムにかかわる債務返済義務を一部土地譲渡で賄ったとされる2008年の事例を挙げ、本鉄道事業の採算が取れない場合、ラオス政府が不透明な形で補償させられることを懸念する（Low 2020）。実際、本鉄道事業に関する対中債務について、ラオスは政府保証を与えていないが、ボーキサイト鉱山1カ所とカリウム鉱山3カ所からの収入を担保にしているとされる（AidDataサイト情報）。

中国支援による高速道路整備

鉄道整備に加え、ラオスは国内の高速道路整備も中国に依存している。ビエンチャンとその北の観光地バンビエンをつなぐ約110km（工費12億ドル）の高速道路が2020年末に開通した。これは一帯一路の一環として進む全長約440kmの「中国ラオス高速道路」の第1区間で、ラオスにとっては初の高速道路である。これまで3時間以上かかっていた同区間の移動時間は開通で2時間以下に短縮された。残りの第2区間が工費32億ドル、第3区間が同28.9億ドル、第4区間が同16億ドルで計88.9億ドルの工費で10年をかけて全線を完工する予定である。加えて、ビエンチャンと南部の中心都市パクセを結ぶ高速道路（578km、工費51億ドル）や、中国国境沿いのポーテンからタイ国境のボケオ県フェイスを結ぶ高速道路（176km、工費38億ドル）の計画もある。これら3ルート建設費を合計すると177.9億ドル（2兆円弱）になる。ラオスの20年度歳出の4倍超で、GDPに匹敵する。最初に開通したビエンチャン-バンビエン区間は、中国企業が95%を出資して50年間のBOT方式で建設した。ラオス政府の出資は5%にとどまるが、財政赤字の続く小国にとって負担は小さくない¹⁹。

南方向のビエンチャン～パクセ間は、中国の総合コンサルティング企業、河南省コミュニケーション・プランニング・デザイン（HNRBI）が2021年3月にラオス公共事業運輸省に対して提出していたもので、同年6月にラオス政府が承認した。現行の幹線道路（国道13号南線：総距離946キロ）で約10時間を要する両都市間の移動を、約7時間にまで短縮すると見込まれている²⁰。

以上のような鉄道と高速道路の整備にかかわる対中債務から生じる債務返済額は、2021年には前年比7%増加し、すでに4億4200万ドル（GDP比約2.3%）に達

したと見込まれる²¹。対中返済負担が今後さらに増していくと考えれば、ラオスが債務不履行に陥らない場合でも、同国の経済成長の大部分が中国への債務返済で消えていくシナリオも考えられる。

第6節 国別編：ミャンマー

2020年以降の新型コロナウイルスのパンデミックと2021年2月の国軍クーデターというダブルショックに見舞われ、ミャンマーの経済成長率は20年は3.3%の低成長となり、21年はマイナス18.4%へ落ち込む見通し（2021年9月ADB予測）となった。2011年以降の開放政策に引き付けられた西側諸国の資本や企業が、暗転した投資環境に戸惑い一部撤退を始めたなか、通貨チャットの為替レートに下向き圧力がかかる。10年かけて構築した公的な金融システムへの信頼が再び失われ、企業活動も一般国民の日常生活も不透明感が増している。

中国によるコロナ対策のための陸路国境閉鎖と物流停滞はミャンマーの対中農産物輸出を制約した。とくにコメの対中輸出が落ち込んだ。ヒトの動きについても、隣国の中国とタイによる感染対策厳格化によって、出稼ぎ労働者が2020年に17万人弱が帰国し、21年も数万人規模で帰国者が増えているようだ。そうした出稼ぎ労働者の収入を失った低所得家計へのインパクトは大きい。さらにクーデターによる混乱が国内避難民（2021年5月までに6万人超がヤンゴンから国境辺境州へ移動）を発生させている（World Bank 2021c）。

中緬貿易の大動脈であるムセ・瑞麗国境での移動制限はミャンマー側だけでなく、中国側でも大きな影響が出た。2020年9月から国境閉鎖が累計で約7カ月におよび、瑞麗を離れる人が相次ぎ、人口は約50万人から約20万人に減ったという。2021年11月には約200人の住民が厳しい感染対策に対して抗議デモを行った²²。

ミャンマーの製造業分野では、パンデミックの影響が最も大きいのは、輸出額の1割を占め70万人以上を雇用する縫製業セクターである。原材料の9割を調達している中国からの輸入の流れが阻害され、製品の輸出先の7割を占めるEU市場での契約キャンセルなどが相次いだ。その結果、2020年前半だけで、60万人以上の労働者が一時解雇された。また、国際線運航の停止により、

¹⁹ 日本経済新聞 2021. 7. 13「中国主導の高速道計画、ラオスで2兆円。依存深まる」

²⁰ ジェトロビジネス短信 2021. 6. 28「ラオス政府、ビエンチャン・パクセー高速道路のルート案・建設費を承認」

²¹ Nikkei Asia 2021. 7. 12 “Belt and Road: Laos deepens reliance on China for key transport projects. Construction cost could amount to around \$18 billion amid ‘debt trap’ concerns”

²² 日本経済新聞 2021. 12. 9「中国「ゼロコロナ」国内に不満蓄積。初感染から2年。街の封鎖頻発、異例デモ」

GDPの1割に貢献する観光業も大きな打撃を受けた。ダウエイ経済特区の開発やタイとの国境テキー〜ダウエイ間の道路整備なども棚上げ状態となっている(HKUST 2020)。

さて、ミャンマーにとって貿易面では中国が3割を占める最大の相手国だが、金融面ではアウン・サン・スー・チー氏率いる国民民主連盟(NLD)政権下(2015~19年の期間)でミャンマーの対外債務残高における対中依存度は26%低下していた(対照的にカンボジアは34%、ラオスは72%、それぞれ上昇した)。しかし、クーデター後、経済制裁などで再び西側諸国から孤立していけば、開発資金調達面でミャンマーの対中依存度が増すことが懸念される²³。

IMFの債務維持可能性分析(IMF2020)によれば、2019年8月時点で、ミャンマーの公的債務(政府借入もしくは政府保証付き借入)残高はGDPの38.1%に相当する。2国間債務のうちでは対中債務が最大でその半分近くを占める(表6)。この時点での対外債務状況はそれほど深刻とは言えなかったが、コロナとクーデターのダブルショックで海外からの投資資金流入が阻害され、不透明感が漂う。上述のラオスの債務状況と比べればミャンマーの対外債務は比較的軽度に抑えられているが、今後対中依存が増す場合、債務管理のガバナンスが心配される。

表6 ミャンマーの公的債務残高内訳
(2019年8月末、100万ドル)

	金額	シェア	対GDP比
公的債務総額	26,400	100%	38.1%
2国間債務	8,100	16.0%	11.7%
対中国	3,400	14.6%	4.9%
対日本	2,900	10.9%	4.2%
多国間債務	2,000	7.5%	2.9%
対世界銀行	1,400	5.2%	2.0%
対ADB	600	2.2%	0.9%
国内債務	16,300	61.8%	23.5%

出所：IMF(2020)の情報より筆者計算

中国資本による対ミャンマー直接投資は主に水力発電、石油・ガス開発などのエネルギー分野、次いで鉱業、農業分野に流入してきた。これらの分野の投資主体は国有企業が多い。一方、製造業や小売といった分野では民間企業の投資が主体である。近年では都市部の不動産や金融の分野にも投資が増え始めた。

上述のようにパンデミックによって中緬国境貿易が阻

害されたが、一方で、中国政府は2020年、Lancang-Mekong Cooperation(LMC)の枠組みで、農業やITなど広範にわたる22案件で678万ドル相当の支援を約束した。IT分野ではパンデミック下でもスムーズな取引ができるよう越境電子商取引(EC)システムの開発で連携するプログラムに着手した。とくにコメ、牛肉、バナナ、パイナップルなどミャンマー産の農作物の対中輸出を促進するため、雲南省がマンダレー地域でEC運営者の訓練を提供することとした。ハード面では、2020年6月、チンシュウエホー国境経済区(図3参照)へのルート上にクンロン(Kunlong)橋を建設するため、中国人技術者が派遣された(HKUST 2020)。

「コロナ外交」の面では、中国赤十字が科興控股生物技术(シノバック・バイオテック)製ワクチンをミャンマーの少数民族へ積極提供している。シャン州では3000人を超える住民が接種を受けた。カチン独立機構(KIO)が管轄する地域では2万人が接種を終えた。中国政府は国軍とも300万回分のワクチン(うち200万回分は無料のシノファーム製、100万回分が有料のシノバック製)を供給する契約を交わした²⁴。

以下ではミャンマーにおける一帯一路投資の目玉である中国ミャンマー経済回廊(CMEC)に絞ってみていく。

中国ミャンマー経済回廊(CMEC)

回廊ルートは図3の通り、雲南省昆明からミャンマーのシャン州国境ムセ、中部のマンダレーもしくは首都ネピドーを経てラカイン州チャオピューへ西方向のルートと、ヤンゴン・ティラワへの南方面のルートとを併せて逆Y字型を成している(図3)。

2019年のBRIフォーラムでCMEC(2019~2030)実施における2国間協力の覚書が署名され、中国から提案された案件のなかでミャンマー側が優先実施を決めていたのは以下の4件だった：(1)チャウピュー深海港と経済特区、(2)ムセ・マンダレー・チャウピュー鉄道、(3)中国・ミャンマー国境経済協力区、(4)ヤンゴンニュータウン開発計画。

²³ Nikkei Asia 2021. 2. 7 “Myanmar’s debt to China decreases under ousted Suu Kyi”

²⁴ 日本経済新聞 2021. 8. 20「中国、コロナ流入阻止躍起。ミャンマー国境。少数民族にワクチン」

図3：CMEC 沿いのプロジェクト



注：■ 回廊ルート

◆ 国境経済協力区（計画）

● チャウピュー経済特区および深海港（F/S 済み）

● ティラワ経済特区（稼働中）、ダウエイ経済特区（F/S 済み）

■ ニュー・ヤンゴンシティー開発（計画）

—— 石油ガス・パイプライン（稼働中）

----- 高速道路計画

①～③は石油ガス関連施設（計画）

出所：HKUST（2020）

チャウピュー経済特区・深海港：2015年、当時のテイン・セイン政権が中国国際信託投資公司（以下、CITIC）に建設許可を与えたが、地元の人々や活動家たちから反対され、2018年に合意内容に修正が加わり段階的に実施されることになった。推定投資総額73億ドルのうち、第1段階では13億ドルが投資されることになり、2020年8月、CITICの子会社とミャンマーのチャウピュー経済特区運営委員会の合弁会社が設立され、CITICグループが工業地域の51%、ミャンマー政府が残りの49%を保有することになった。雲南保山恒益実業集団とミャンマーのDelco社との合弁企業が8億ドルの投資に相当する3つの案件を提案した（Kyaw 2021a）。しかし、地元漁民らへの悪影響や武装勢力による治安の懸念があるとされる（HKUST 2020）。さらに同特区に誘致しようとする石油精製産業に関する2020年度に示された課税や分与契約案が不透明だとの声もある（Yu 2021）。

ムセ・マンダレー・チャウピュー鉄道プロジェクト：この計画の発端は中緬政府が覚書に署名した2011年に遡る。世論の反対を受け、当時の政権が中断し、いったん失効後、現在復活している。マンダレー・ラーショー

間には古い鉄道が走っているが老朽化して輸送機能が極めて低く、貨物や旅客はほとんど道路輸送に依存している。2019年前半に中国中鉄グループが事業化調査（F/S）を実施した。マンダレー・ムセ間の431kmの設計速度は時速160kmと、上記の中国ラオス鉄道と同じで、完成すれば、現在道路で約10時間の行程を3時間に短縮できる見通しである。このルートも険しい地形のため、総投資額は89億ドルと、中国ラオス鉄道よりも費用がかさむ。財務上の採算性はチャウピュー深海港プロジェクトの成功にもかかっている。チャウピュー深海港を出入りする十分な貨物の流れがなければ鉄道で運ばれる貨物も減少する（Kyaw 2021a）。しかも、このルートはカチン州・シャン州の少数民族武装勢力が活発な箇所を通るため、治安の心配もある。実際、2021年5月、マンダレー近郊でガスパイプラインの関連施設が正体不明の約20人に襲撃を受けた。国軍クーデター後、ミャンマー市民の間では国軍とのつながりが深いとされる中国への反発が強まっていることから、こうした事件が今後も頻発する可能性がある²⁵。

中国・ミャンマー国境経済協力区：2018年にネピドーで開催された第1回経済協力中央委員会でカチン州とシャン州に3カ所（Kanpaikti, Chinshweh, Muse: 位置は図3の通り）の国境経済協力区を整備することが承認された。中国にとっては雲南省をはじめとする中国南西部の開発戦略にとって重要とされる。ただし、具体的な最新情報が乏しく、概要はKyaw（2021b）に譲る。

ヤンゴンニュータウン（中国名：仰光新城）開発計画：ヤンゴン川を挟んで西側、シンガポールの2倍以上にあたる1500km²に及ぶ面積を2050年までに開発するという壮大な計画である。2013年に構想が立ち上がったが、不透明な形で中国人実業家が関与していたことなどから地方議員たちが反対し、いったん中断された。2017年にヤンゴン地方政府がニューヤンゴン都市開発会社（NYDC）という特別目的会社（SPV）を設立し、AECOMというシンガポール系企業が初期段階の計画を練り、中国交通建設会社（以下、CCCC）がプロジェクトの詳細と設計図を担当した。プロジェクトの第1段階では、ヤンゴン川の西側対岸の88km²を対象に各種都市インフラの整備、第2段階では新SEZ、新港湾などの整備が想定されている。CCCCが作成した提案と対抗する形の競争入札方式「スイスチャレンジ」に対し、2021年1月の締め切りまでにシンガポール、フランス、インド、台湾を含む9カ国から16件の応答（EOI）があったという（Kyaw 2021a）。しかし、入札プロセスのさなかに軍事クーデターが起り、本事業の行方は不透

²⁵ 日本経済新聞 2021年5月7日「中国向けガス管襲撃。ミャンマー治安部隊3人死亡」

明になったと考えられる。

2021年5月、現地報道筋が国内の中国専門家を非公式に招いて開いた会議では、チャウピュー経済特区を含めたCMEC関連プロジェクト全体として、クーデター後の政治危機が収束するまでは棚上げされるだろうというのが大方の見方であり、また、たとえ国軍がCMECを推進しようとしても、中国側がミャンマー国民の反中感情を考慮して慎重な態度をとるだろうという声もあったという (Grimsditch 2021)。

最後に、CMECの一部ではないが、中国系資本が関与する大型案件として「シュウェココ Shwe Kokko 経済特区 / ヤタイ・ニューシティ (中国名: 水沟谷经济特区 / 亚太新城)」を見ておく²⁶。

これはカイン (カレン) 州のタイとの国境街ミャワディから北方向16kmのコッコ村で進行しているプロジェクトである。対象地は、以前民主カレン仏教徒軍 (DKBA) の一部であった国境警備隊 (BGF) によって管理されており、香港拠点のYatai International Holding Groupが中心となって実施している。計画地は12km²超と広大で、総投資額は150億ドルにおよぶ (2021年3月時点での投下額は5億ドルと推定)。2027年に完成予定とされている。ショッピングモールや店舗、空港、交通機関、工業地域、そして金融・貿易センターなどを建設する予定になっている。既にカジノや娯楽施設がオープンし、中国やタイの実業家や観光客たちがタウンジンThaungyin川 (タイ名はMoeiモエイ川) を渡ってくる。容易に国境を越えられる棧橋や渡し船もあるが、ミャンマー中央政府からは公式にはカジノビジネスは認められていない (Kyaw 2021b)。本プロジェクトは、シャン州中国国境地帯への非公式な中国資本進出と同様に、ミャンマー中央政府による管理が弱い少数民族支配地域に象徴的な案件と言える。1990年後半、カレン族の武装勢力 (KNLA) の分裂により、国軍との闘争が収束した。その後、シュウェココという新しい村が設立され、戦闘収束に協力した元KNLA所属のSaw Chit Thuという人物が率いるBGFに国境地帯の管轄権が与えられた。

2010年代初めごろから、カンボジアやフィリピンに拠点を置くオンライン賭博実業家 (元中国 [もしくは香港かマカウ] 籍だったが2017年にカンボジア国籍を得たとされる) がミャンマーにも進出し、Saw Chit Thu氏が本プロジェクトの現地パートナーになったとされる。本プロジェクトの現地運営会社には中国本土や香港の投資家も参加しているものの、実際の出資比率は同カンボジア籍実業家が67.68%、マレーシア籍実業家2人

が12.32%、BGFが20%となっており属人性が強い印象は拭えない。

本プロジェクトはミャンマー投資委員会 (MIC) からリゾートホテル開発の認可を得るなどし、CMECの一部だと広報してきた。しかし、2020年6月、地元住民からの中国移民労働者やカジノ横行についての苦情を受け、ミャンマー政府は本プロジェクトの内部調査を行い、ミン・アウン・フライン総司令官に問題を報告するとともに、カジノ開業を許可しない旨の通達を出した。これを受け、在ヤンゴン中国大使館は、本プロジェクトは「第三国による投資であり、CMECとは何ら関係がない」という公式表明を出した。一方、Yataiグループは、現地住民とのトラブルについては、「一部の入居事業者が不正なビジネスを持ち込んだものであり、一帯一路プロジェクトの健全な発展に寄与する努力を続ける」とSNS上で訴えたという。2021年2月の国軍クーデター後、国軍とKNLAの武装紛争が再燃するなど、タイ国境周辺の事態は一段と流動化した。Saw Chit Thu氏が指揮するBGFは国軍側のKNLA制圧活動に加担しており、そのためか、現地報道によれば、2021年5月、国境地帯のカジノ営業や非公式貿易が再開したという。

おわりに

ここ10年ほど、CLM諸国に対する中国経済の浸透ぶりは加速してきた。コロナ禍によって貿易や物流の停滞が起きたり、中国資本が開発した経済特区などで人流が一時途絶えたりしたもの、中国とその「裏庭」経済との統合は今後も進むだろう。カンボジアとラオスは、インフラ開発に必要な資金をますます中国に依存する構造が固定化しているように見える。経済規模が小さいこの2カ国はマクロショックに対する脆弱性が懸念される。とくにラオスに関しては債務維持可能性を注視していく必要がある。そして日本にとって行方が最も懸念されるのがミャンマーである。「アジア最後のフロンティア」として日本の官民双方で援助・投資を進めてきたところにクーデターで梯子を外された形となった。カンボジアやラオスほどは政治面で大きく中国寄りに傾くことはないと思われるが、西側諸国からの孤立が長期化すれば、持続可能性に問題のある資源乱開発に傾くことが懸念される。また、国軍と民主派勢力および少数民族武装勢力の内戦状態が悪化すれば、武装資金源として薬物生産、さらには賭博産業など不正な活動への依存が高まり、メコン地域全体の安全保障環境が悪化することが懸念される。日本は2国間ルートおよびASEANなどの多国間ルートでミャンマーの安定化に向けて何ができるか知恵を絞る必要がある。

²⁶ 以下は主に The People's Map of Global China サイトの挿入情報に依る

参考文献・ウェブサイト一覧

文献

藤村学 2020 「ミャンマー北東部における中国経済の浸透」『創設 50 周年を迎えた新たな国際経済環境と ASEAN および各国の課題』亜細亜大学アジア研究所・アジア研究シリーズ No. 101, pp.83-109.

Grimsditch, Mark. 2021. “Chinese Energy Investment in Cambodia: Fueling Industrialization or Undermining Development Goals?” The People’s Pulse. May 6. (The People’s Map of Global China (thepeoplesmap.net) 上に掲載).

Hong Kong University of Science and Technology (HKUST). 2020. “The Belt and Road Initiative in ASEAN – Myanmar” Institute for Emerging Market Studies, Dec 2020.

IMF. 2020. Myanmar: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation. March 2019.

Kuaycharoen, P., Longcharoen, L., Chotiwan, P., Sukin, K., Lao Independent Researchers. 2020. *Special Economic Zones and Land Dispossession in the Mekong Region*, Bangkok: Land Watch Thai.

Kyaw, Aung. 2021a 「ミャンマーにおける一帯一路(その1)～中国・ミャンマー経済回廊(CMEC)の背景」国際貿易と投資 No.124 : 17-37

_____.2021b 「ミャンマーにおける一帯一路(その2)～中国・ミャンマー経済回廊(CMEC)の背景」国際貿易と投資 No.125 : 64-90

Low, Donald. 2020. “Risks of Belt and Road Initiative

Projects in ASEAN”, Final Report, Hong Kong University of Science and Technology.

Malik, Ammar A. Bradley Parks, Brooke Russel, Joyce Jiahui Lin, Katherine Walsh, Kyra Solomon, Sheng Zhang, Thai-Binh Elston, and Seth Goodman. 2021. *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development Projects*. Research Lab at Williams and Mary.

World Bank. 2021a. “Road to Recovery” *Cambodia Economic Update* June 2021.

_____. 2021b. “A Path to Recovery” *Lao PDR Economic Monitor* August 2021

_____. 2021c “Progress Threatened; Resilience Tested” *Myanmar Economic Monitor* July 2021.

Yu, Kaho. 2021 “The Belt and Road Initiative in Southeast Asia after COVID-19: China’s Energy and Infrastructure Investments in Myanmar” ISEAS Perspective No.39

ウェブサイト

AidData Project ID33726 <https://china.aiddata.org/projects/33726/>

Land Matrix <https://landmatrix.org/>

Lancang Mekong Cooperation <http://www.lmcchina.org/eng/>

Our World in Data <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

People’s Map of Global China <https://thepeoplesmap.net/>

フィリピンにおけるコメ輸入自由化の導入

野沢 勝美

Introduction of Rice Import Liberalization Policy in the Philippines

Katsumi NOZAWA

はじめに

コメを主食とするフィリピンにおいては、これまで歴代大統領はコメの安定的生産を目指してきた。このため農家に対する種子・飼料援助、灌漑施設建設・改修、稲作生産技術改善など一連の投入を実行してきた。その頂点に、1960年にマニラ近郊のロシパニョスにロックフェラー財団等内外の支援により国際稲研究所（International Rice Research Institute, IRRI）を設置し、アジアにおける稲作研究に努めてきた。

近年に至り、2016年6月に発足のドゥテルテ政権は社会経済政策アジェンダ10項目を掲げ、農村部のバリューチェーン開発の加速による農業政策の方向性を明示し、19年2月にコメ輸入を原則自由化する「コメ関税化法（Rice Tariffication Law, RTL）」（共和国法11203号）に署名した。数量制限によるコメ輸入規制を、関税化による「コメ輸入自由化」に転換したのである。

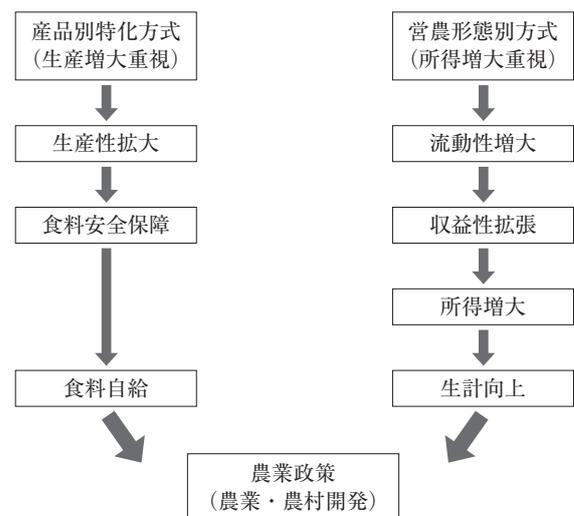
本稿において今回のコメ輸入自由化のもたらす影響を考察する。関税化によるコメ輸入自由化は、マクロ経済面では安価なコメの輸入増をもたらすが、国内生産の減となり、生産者の農家所得は縮小する。このことは、農村部の稲作農家にとっては深刻な課題となる。これらのコメ自由化問題を検討する。このため第1節においては、コメ生産に際しての農業問題に対する認識の変化に関し、生産増加を目的とする産品別特化方式から、生産農家の生計向上を目的とする営農形態別方式への転換について紹介する。第2節においては、今般のコメ輸入自由化の経緯、内容、問題点を述べる。そして第3節においては、コメ輸入自由化のもたらすインパクトをこれまで公表された3論文により明らかにする。この場合、各論文における筆者の所属機関による経済政策モデルや応用一般均衡（CGE）によるシミュレーションを紹介する。第4節においては、前節のインパクトへの対応の結果、これまで政策が指向してきた生産農家の生計向上を目的とする農業の営農形態別方式の持続が可能かを論ず

る。最後の第5節においてコメ生産の国際競争力強化にむけた提言を述べる。

第1節 産品別特化方式から営農形態別方式への転換

最初に、農業政策の中心である農業、農村開発の目標と認識について考察する。農業政策に関しては二つの認識がある（図1）。その一つは産品別特化方式であり、目標は生産増大重視で生産する側の認識である。この目的とするところは、生産性拡大であり、食料安全保障の達成であり、食料自給が主要な政策目標とされる。今一つは、営農形態別方式で生産農家の所得増大が目的となる。すなわち農業生産による生産農家の手元流動性の増大がある。これは収益性の拡張により達成され、農家所得増大をもたらす。参加生産農家の生計向上に直結する。

図1 農業政策の目標とビジョン



(資料) 筆者作成

フィリピンでは1965年に発足したマルコス政権は、72年に戒厳令を布告し強権政治の断行に踏切っている。

農業政策では産品別特化方式が明示的に展開された。このため72年には国家穀物庁（National Grain Authority, NGA）、現在の国家食糧庁（National Food Authority, NFA）を設立している。その目的はNFAに、輸入規制、数量制限によるコメ管理、コメ市場、収穫後の参加者管理、コメ買上げと備蓄の管理などを担わせた。これらの目的は、国内コメ価格の安定である。NFAは支持価格による備蓄米の買上げで国内コメ卸売価格の安定をはかり生産農家に対する価格不安を除去し、さらには消費者家計を保護する。

以上のようなコメ生産増大政策は周辺アジアの国々でも導入されてきた。1976年から94年までのアジア諸国における1ha当りコメ収量の成長率をみると農地改革、農民への生産インセンティブの供与、灌漑、肥料、米価支持策を採用した7カ国では60%以上の成長を達成している。例示すると、ラオス（92%）、フィリピン（82%）、インドネシア（69%）、中国（61%）、ミャンマー（61%）、ベトナム（60%）、インド（60%）であった¹。なかでも、フィリピンは77年にコメ自給を達成している。フィリピンにおいては、産品別特化方式によるコメ増産が達成されたのである。

ところがこの農業政策がフィリピンでは大きく変更されるに至ったのである。1986年ピープル・パワーにより成立したコラソン・アキノ政権は経済・金融政策において構造調整政策を採用するに至った。農業政策においても政策目標を農家所得増大に転換し、営農形態別方式を採ることになった。すなわちそれまでの農業分野での過度な政府加入をやめ、食料販売で市場役を担うカディワセンターの廃止、NFA直営の穀物工場の民営化もあった。しかしながら同政権末期に、農業開発に向けたグラント融資が不足したことで民間資金利用の農業政策である「農業開発のための生計向上計画」(Livelihood Enhancement for Agricultural Development, LEAD)に着手した。ところがこれが資金誘致に失敗したことで、90年に「コメ行動計画」(Rice Action Program, RAP)によるコメ生産計画に結実している。しかしながら97年のアジア通貨危機に直面した後続のラモス政権は「穀物生産強化強化プログラム」(Grains Production Enhancement Program, GPEP)に組換え、さらに「黄金の収穫」(Ginton Ani)計画をもって、コメ生産を3トン/haから5トン/haに達成を目標とする種子貸与計画に変質していた。その後98年に登場のエストラダ政

権は、ポピュリズム政策を展開し、国営灌漑施設の利用料の大幅引下げを提示するなど農業政策は混乱した。

以上みるように、元来が群島国家で山村農家、零細規模農家を対象としたコメ生産は、生産農家にとり営農形態別方式はコスト高に直面する基本課題があった。このためコメ生産政策は、一方でコメの増産論議が再登場したのである。

第2節 コメ輸入自由化の内容

1. コメ輸入自由化に至る経緯

以上に引続き、次なる政策展開があった。フィリピンは1995年のWTO発足に伴い、例外なき関税化を受け入れた農業関税法（共和国法8178号）を制定し、数量規制を廃止し、関税化するとした。しかしながらコメに関しては現況維持政策をとり特例措置（Agreement on Agriculture, AoA）により数量規制を残し、一定数量の輸入義務としてミニマム・アクセス量（Minimum Access Volume, MAV）を決め、コメの輸入義務数量に関し、関税を課すとした。MAVは数量で50%、税率で50%であった。そしてMAVは2005年まで年23万9940トンであった。この特例措置は2005年までの10年間に限定された。

ところが以上の経過に関し、政府はコメ生産農家の対外競争力強化の対応が不十分とし準備特例措置の延長をWTOに要請し、2012年に承認された。この時点で政府はMAVを35万トン、関税率40%に変更（名目上は50%のまま）している。

政府はWTOとの別途交渉によりASEAN輸出国に対しては関税率35%とした。これは2009年のASEAN自由貿易協定（ATIGA）に参加への対応である。2012年以降に関しては、WTOと17年までのウエーバー条項に対応し、政府は更なる譲歩を必要とし、コメに関してはATIGA税率35%で、MAV80万5200トン（WTO加盟国（国別特別数量））に適用するとしている。

2017年のウエーバー条項適用失効に際し、フィリピン政府はWTOに対しコメに関する特別扱いを要請しない旨を通告している。これはコメ輸入割当を管理するNFAに対する不評、政府の更なる譲歩要請に対する他のWTO加盟国の不同意が存在するからである。関税率の改定には、現行の農業関税法の改正が要り、最終的に前述のとおり19年2月にコメ関税法が制定されたが、これには農家保護を目的とした安全網の構築が前提となっている。

¹ Takase, K. and Kano, T. (1969), "Development Strategy on Irrigation and Drainage, Asian Agricultural Survey, Asian Development Bank by University of Tokyo Press, 1967, updated by IDCJ, based on FAO Production Yearbook 1994.

2. コメ輸入自由化の内容

コメ輸入自由化の基本方針に関しては、コメ関税化法および同法施行規則に明記されている。まず NFA に関しては、旧農業関税化法にあった数量規制をもって、または政府に権限を付与し農産物またはコメの輸入、輸出、貿易の自由化制限をする廃止するとした²。2019年3月公布の施行規則では、NFA にあったすべての規制、監督機能は廃止されている。NFA の唯一役割は緊急目的のコメ調達、その在庫保全となったのである。

コメ輸入自由化の内容のうち主要項目は、輸入税率とコメ基金設立の2項目である。

輸入税率に関しては、ASEAN 国からの輸入税率は35.0%とするが、非 ASEAN 国からの輸入で35万トン以下のコメ輸入に対しては輸入税率は40.0%である。非 ASEAN 国からの輸入で35万トンを超えるでコメについては180%とする。

コメ基金設立については、コメ競争力強化基金 (The Rice Competitiveness Enhancement Fund (RCEF)、あるいはコメ基金は、年間100億ペソの関税収入からなり6年間毎年計上される。これにさらに100億ペソを上回る関税収入がプラスされる。配分額の詳細は別途規定されており (表1)、稲作農地機械化などに50億ペソ、コメ種子開発などに30億ペソ、コメ融資支援などに10億ペソ、コメ生産拡充などに10億ペソを配分としている。コメ基金受益者は、農家、農業労働者、および農業基本部門農業 (Registry System for Basic Sectors in Agriculture, PSBSA) に登録され農業省の資金融資を得た協同組合、団体組織に依存するものである。さらには、100億ペソを上回る関税収入額には、包括農地改革計画³ (Comprehensive Agrarian Reform Program, CARP) によりコメ農地資格を得た農家に対する配分が含まれている。

表1 コメ競争力強化基金の内容

コメ競争力強化基金、あるいはコメ基金は年間100億ペソ相当の関税歳入額からなり、これに100億ペソを上回る関税収入をプラスする額である。コメ基金の受益者は、農家、農業労働者、および基本部門農業に登録 (PSBSA) され農業省の資金融資を得た協同組合、団体組織、また彼らに依存する者である。関税化により不利益を被るコメ農家、協同組合、団体組織に対しては特別の優位が配慮される。

- (1) 基金100億ペソは、引き続き6年間にわたり以下のとおり、配分する。
- ① 50億ペソを稲作農地機械化に充てる：収穫開発および機械化のフィリピンセンター (PhilMech) は適格なコメ農場機械、装備類に匹敵する物資を、農民組織、登録コメ協同組合、地方自治体に対し供与する。これらには機械、装備には鋤、トラクター、種苗機、種蒔機、脱穀機、種槓機、収穫機、灌漑ポンプ、雨水灌漑、刈取り機、乾燥機、製粉機、刈取り機、その他同様機器を含む。

- ② 30億ペソをコメ種子の開発、普及、推進に充てる：フィリピンコメ研究所 (Philrice) によるコメ農民に対する生来種子の開発と宣伝およびコメ農家を種子育成農民組織、協同組合に編成する。
 - ③ 10億ペソをコメ融資援護に充てる：フィリピン土地銀行 (LBP) およびフィリピン開発銀行が各々5億ペソを執行し、コメ農民とその組合に対し、最低限度の利息、担保物件で貸し付ける。
 - ④ 10億ペソをコメ拡充に充てる：うち7億ペソを教育訓練開発局 (TESDA) に配分し、1億ペソを農業省傘下の農業訓練所 (ATI)、PhilMech、および Philrice の3機関に各々配分し、コメの作物栽培、最新コメ農業技術などを教育機関を通じて教育する。
- (2) 基金100億ペソを上回る収入は、以下に配分する。
- ① コメ農民に対する資金援助。農地2ヘクタール以下の農民に対し耕作継続の有無にかかわらず。
 - ② 包括農地改革計画 (CARP) によりコメ農地の個人的資格を受けた農家。
 - ③ コメに関わる拡張作付保険。
 - ④ かつてのコメ農家に対する農業多角化計画の受給農家。

(資料) Rice Tariffication Law, Section 13.

ここで重要なことは、コメ輸入自由化法には「コメ産業ロードマップ」と題するコメ産業の競争力強化にむけた7項目を国家経済開発庁 (National Economic Development Authority, NEDA) を筆頭とする関係省庁が参画して掲げている点である。その最後に、コメ関税化で所得減少の生産農民に対するインパクト修復を強調している⁴。

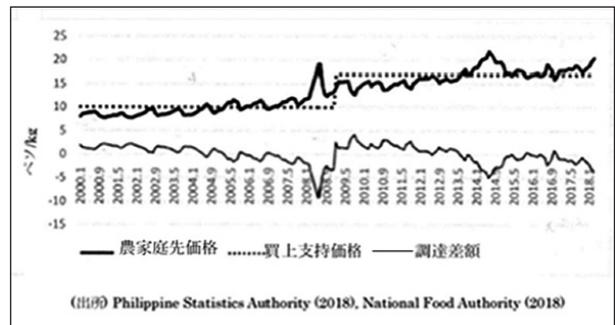
3. コメ輸入の問題点

コメ輸入に関わる問題点もあり、うち主要なものを記述する。

(1) コメの農家庭先価格と NFA 支持価格の差 (2000-18年)

NFA は籾米を農家から支持価格による買上げ、在庫を構築する。支持価格が農家庭先価格を上回るのが前提で、この部分は農家利益となる。しかし2000-04、2009-13、16年の価格高騰に NFA は資金不足で農家庭先価格対応は不十分であった (図2)。

図2 籾米農家庭先価格および買上支持価格 (ペソ/kg)



(出所) Philippine Statistics Authority (2018), National Food Authority (2018)

² Rice Tariffication Law, Section 4.

³ 野沢勝美 (1989)「アキノ政権の農地改革」。

⁴ Rice Tariffication Law, Section 18 (g).

こうした状況のもと根底にあったのはNFAによる粳米価格介入に資金不足であった。NFAによる粳米調達への対生産割合は、2000-03年は年5.4～1.4%、2009-13年は年2.9%～2.0%と目立って少なかった(表2)。

表2 NFAによる粳米生産等への介入(1000トン)

年	粳米生産		NFAによる介入				
			調達		コメ注入	コメ輸入	コメ消費
	生産量 (注)	増加率 (%)	粳米	対生産 (%)			
2000	12,389	5.1	663	5.4	1,169	617	8,050
2001	12,955	4.6	471	3.7	813	739	8,512
2002	13,271	2.4	300	2.3	1,239	1,238	9,201
2003	13,500	1.7	296	2.2	1,120	698	8,798
2004	14,497	7.4	208	1.4	1,342	984	9,682
2005	14,603	0.7	76	0.5	1,666	1,754	10,515
2006	15,327	5.0	74	0.5	1,615	1,628	10,824
2007	16,240	6.0	33	0.2	1,883	1,790	11,534
2008	16,814	3.5	683	4.1	2,027	2,341	12,430
2009	16,266	-3.3	471	2.9	1,808	1,575	11,335
2010	15,772	-3.0	502	3.2	1,759	2,217	11,680
2011	16,685	5.8	275	1.6	1,113	251	10,262
2012	18,032	8.1	361	2.0	766	120	10,940
2013	18,439	2.3	366	2.0	759	405	11,469
2014	18,967	2.9	27	0.1	1,317	1,080	12,461
2015	18,149	-4.3	228	1.3	943	988	11,878
2016	17,627	-2.9	108	0.6	1,052	891	11,467
2017	19,276	9.35	28	1.45	701	609	12,173

(資料) Cororaton, C.B., (2018) p.171.

(出所) National Food Authority, Philippine Statistics Authority (2018).

(2) 不明朗なNFA運営

次にNFAの不明朗な事業運営である。事例として2003年のアロヨ政権下で、NFAに対しコメ輸入業者組合連合、協同組合のコメ輸入を認可し、さらに輸入業者に民間部門輸入税支出補助特典(Private Sector Financed-Importation Tax Expenditure Subsidy, PSFTES)を供与している、非ASEANに対する35万トン超の税率180%でなく40%を適用し、政府はこの税負担を財務省租税インセンティブ審査委員会(Department of Finance's Fiscal Incentives Review Board)に付替えている。NFAは輸入業者に代わり税負担をし、これをMAV枠で実施した。輸入業者はNFAにかわり安値で輸入米を購入し、これを市場で高値で売却したとする。加えて、これはNFA在庫にならず、輸入業者に市場利益を保証している⁵。

⁵ Cororaton, C.B. et al (2019) p170.

(3) 輸入米CIF価格と卸売価格の差(2014、15年)

量的規制でコメ輸入制限は農家の利益となるも、消費者は国内米の価格高に直面する。輸入米CIF価格と卸売価格の差は輸入税相当(インプリシット関税率)となる。2014、15年に卸売価格は輸入米の90%高であった。コメ輸入価格比較(表3)を見ても14年、15年のフィリピンの価格は各々39.51ペソ/kg、38.14ペソ/kgであったものが、ベトナム産の同年価格は20.08ペソ/kg、18.24ペソ/kg、タイ産の同年価格は20.35ペソ/kg、20.37ペソ/kgと比較し、フィリピン産はベトナム産の1.96倍、2.09倍であり、タイ産の1.94倍、1.87倍であった。

表3 コメ輸入価格比較一覧

(単位: 1kg当り、ペソ)				
年	フィリピン	ベトナム ^(注1)	タイ ^(注1)	NFA 出荷
2000	17.77	8.43	9.12	14.00
2001	17.61	9.06	9.36	14.00
2002	18.21	10.40	10.59	18.00
2003	18.30	10.86	11.45	18.00
2004	19.12	14.26	15.13	18.00
2005	20.93	15.80	17.12	18.00
2006	21.39	15.33	16.56	18.00
2007	22.59	16.28	16.89	18.00
2008	29.81	29.51	32.18	18.25
2009	31.17	21.95	26.30	25.00
2010	31.45	20.95	24.03	25.17
2011	32.06	24.27	26.56	27.00
2012	32.82	20.12	28.38	27.00
2013	34.49	18.49	25.67	27.00
2014	39.51	20.08	20.35	27.00
2015	38.14	18.24	20.37	27.00
2016	37.83	18.92	21.94	27.00
2017	38.01	18.24	20.37	27.00

(注記) (1) 25%ブローケン、20%輸送コスト、Cororaton, C.B. et al, p.172.

(出所) International Rice Research Institute(2018), National Food Authority (2008).

第3節 コメ輸入自由化のインパクトとその対応

本節では、今回のコメ輸入自由化のもたらすインパクトに関し、以下の3論文に沿って順次その内容を紹介する。

1. ペレスおよびプラデシャ論文(「フィリピンのコメ貿易自由化: 農業と経済へのインパクトおよび代替政策活動」⁶)

最初の論文は、N・D・ペレスおよびA・プラデシャ

⁶ Perez, N.D. and Pradesha, A. (2019) Philippine Rice Trade Liberation, Impacts on Agriculture and the Economy and Alternative Policy Actions.

両氏の共著である。両氏とも国際食料政策調査研究所 (International Food Policy Research Institute, IFPRI) の上級研究員である。また、この研究はフィリピン政府の資金援助のもと実施された。

(1) 論文の手法

ペレス、プラデシャ論文は IFPRI の開発した経済研究モデルである国際農産品貿易政策モデル (International Model for the Policy Analysis of Agricultural Commodities and Trade, IMPACT) および対フィリピン応用一般均衡 (Philippine Dynamic Computable General Equilibrium, Phil-DCGE) による分析である。後者では、直接、間接に長期・短期経済成長、構造調整政策、労働、農地所得分配に関連する事項に焦点を置く。また気候変動のフィリピンにおけるコメ生産への影響は 2040 年までに 12.20% 減を織り込んでいる。

(2) 関税率 35% で輸入自由化をした場合

まず、上記モデルを適用しコメ輸入自由化のもたらすマクロ面での予想インパクトとして、改革によるコメ関係の実数が示めされている。この場合、2015 年時を固定価格で、関税率 35% で輸入自由化の影響を、2025 年時のインパクトをみる (表 4)。

2025 年時の輸入量は 396.8 万トン (輸入自由化前比、143% 増) と自由化で急増する。生産量は 1,218.7 万トン (同 9.7% 減)、作付面積は 441.0 万 ha (同 7.2% 減)、生産性は 2.76 トン/ha となる。輸入の需要比は 25.1% (同

14.1% 増) と急増する。加えてコメ輸入に伴う関税収入は年 100 億ペソを超える。

輸入の需要比急増の基本課題に対し、いかなる追加政策が取られるのか、これはコメ産業における生産効率向上のための基本課題である。

(3) 研究開発投資と灌漑拡張投資による競争力強化

上記(2)のコメ輸入自由化に並行し、競争力強化のため、コメ生産に關しての農業部門の研究開発投資 (Research and Development and Extension, R&DE) および灌漑拡張投資 (Irrigation Expansion, IREXP) の 2 点が考慮される。これは、コメ産業における輸入代替と位置付けている。

競争力強化のもと国内コメ生産が達成されると、2040 年までにコメ生産性を 3.23 トン/ha から 3.71 トン/ha (14.8% 増) に引上げ、コメ輸入 383.1 万トンを 45.9 万トン (88.0% 減) にまで減らし、需要に対する輸入比を 2.5% にまで引き下げる。この結果、コメ作付農地は 486.9 万 ha と減少分の 33.4 万 ha を回復する (7.4% 増)。かくして R&DE および IREXP の導入結果、最終的に年間コメ生産量は 1,806.6 万トン (23.3% 増) となり、これは当初の輸入自由化以前の 1,625.4 万トンを 181.2 万トン上回っているのである (表 4) これにより、コメ輸入量の減少、需要に対する輸入率の改善がみられる。

ところが、国民生活面でのデータでは、栄養不良児童数は 240 万人、飢餓危機人口 1010 万人、飢餓危機人口比は 7.3% など、研究開発投資と灌漑投資の内容に関し

表 4 コメ部門の自由化および R&DE⁽¹⁾投資および IREXP⁽²⁾灌漑によるインパクト指標 (2025, 2040 年)

指標	単位	2025年				2040年							
		自由化のインパクト指標				投資および灌漑によるインパクト指標				関税率35%からの変化率(%)			
		自由化前	35%税率	増減	変化率(%)	自由化前	35%税率	R&DE	IREXP	R&DE+IREXP	R&DE	IREXP	R&DE+IREXP
国際価格	US\$/mt	409	412	2.6	0.64	474	477	474	476	473	-0.7	-0.2	-0.9
輸入	1000mt	1,633	3,968	2,335	143	1,080	3,831	1,277	3,139	459	-66.7	-18.1	-88.0
消費者価格	US\$/mt	1,011	750	-260	-26	1,171	870	864	868	862	-0.7	-0.2	-0.9
生産者価格	US\$/mt	777	577	-200	-26	901	669	665	668	663	-0.7	-0.2	-0.9
作付面積	1000ha	4,792	4,410	-342	-7.2	4,892	4,535	4,672	4,726	4,869	3.0	4.2	7.4
灌漑農地		3,285	3,072	-212	-6.5	3,386	3,163	3,247	3,364	3,456	2.7	6.3	9.3
雨水農地		1,467	1,338	-130	-8.8	1,506	1,372	1,424	1,362	1,414	3.8	-0.7	3.0
生産量	1000mt	13,501	12,187	-1,315	-9.7	16,254	14,658	17,239	15,358	18,066	17.6	4.8	23.3
生産性	mt/ha	2.84	2.76	-0.08	-2.7	3.32	3.23	3.69	3.25	3.71	14.2	0.5	14.8
灌漑農地		3.16	3.07	-0.09	-2.9	3.73	3.62	4.13	3.62	4.13	14.1	0.0	14.1
雨水農地		2.13	2.06	-0.06	-2.9	2.41	2.34	2.69	2.34	2.69	14.7	0.0	14.7
総需要	1000mt	14,780	15,800	1,020	6.9	16,980	18,134	18,161	18,142	18,170	0.1	0.0	0.2
需要の輸入比	%	11.1	25.1	-	14.1	6.4	21.1	7.0	17.3	2.5	-	-	-
1人当り消費量	kg/年間	113	120	7.1	6.3	110.3	117.1	117.2	117.1	117.3	0.1	0.0	0.2
カロリー消費	kcal/日	2,611	2,682	70.9	2.7	2,725	2,793	2,795	2,793	2,795	0.1	0.0	0.1
栄養不良児童	100万人	2.84	2.76	-0.08	-2.8	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	-0.1	0.0	-0.1
飢餓危機人口	100万人	12.4	10.7	-2.0	-15.4	11.5	10.1	10.1	10.1	10.1	-0.3	-0.1	-0.4
%飢餓危機人口比	%	10.5	9.1	-1.4	-0.3	8.3	7.3	7.3	7.3	7.3	-0.3	-0.1	-0.4

(注記) (1) Research and Development and Extension, (2) Irrigation Expansion.

(出所) IMPACT Simulation Result.

Perez, Nocostrato D. and Pradeshe, A, *Philippine Rice Trade Liberalization*, NEDA-IFPRI Studies, 1, June 2019 p 4,9.

ては具体的には明らかでない。

(4) 国民経済および福祉 (Welfare) に対するインパクト
上記の(2)輸入自由化、(3) R&DE および IREXP による輸入量などに関する想定インパクトを推計する。コメ自由化がもたらす福祉効果を、コメ輸入関税率を 35% としてみると、輸入自由化によりコメ生産価格の低下は農業生産を減少、農家所得を減少させ、さらに作付面積の減少をもたらす。一方では、作付転換による他の作物生産に面積、農業労働力の移動がある。さらには工業、サービス産業への就業移動の局面もある。輸入増によるコメ小売価格低下は、消費者の所得増加をもたらす。Phil-DCGE モデルによる、GDP 成長率をみると、2040 年には農業部門が 2.85%、工業部門が 0.13%、サービス部門が 0.21%、総体として 0.31% が、それぞれ増加としている。

R&DE および IREX に関する資金としてのコメ自由化に充てる想定輸入税 (税率、35%) は 2020 年は 219 億ペソ、2025 年に 257 億ペソ、2030 年 271 億ペソ、2035 年 284 億ペソ、2040 年は 288 億ペソとなる⁷。ここで特記すべきは、2040 年の輸入は 383.1 万トンで、関税収入年 288 億ペソとなる。これは年間のコメ強化基金 (RCEF) 100 億ペソの充足に資金的に十分である。

(5) 同上共著論文における提言

ペレスおよびプラデシャ論文では、取り組むべき課題として以下 4 項目を列挙する。これらについては具体的な提案ではない。とりわけコメ輸入市場自由化によりマイナスの影響を受ける生産農家に対する現金給付に関しては、他機関の研究に委ねている。

- i. コメ業者間において完全な競争力を付与すべく取引市場の開発を促す必要がある。
- ii. コメ輸入自由化によりマイナスの影響を受ける農家に対する現金給付、価格支援、NFA 補助による価格支援、NFA による緩衝在庫機能の促進、強化を図る。
- iii. 利益の多い農業分野に農家移動の促進。
- iv. コメ部門の均衡に対応し生産拡大を図る。すなわち、コメ生産の輸入代替を推進する。

2. ブリオネス論文 (「コメ関税化の福祉インパクト」)⁸

次の論文筆者の R.M. ブリオネス氏は、フィリピン開発研究所 (Philippine Institute for Development Studies,

PIDS) 研究員であり、論文は 2019 年 11 月の同氏によるコメ関税化法の評価に関し、フィリピン議会下院の聴聞会における証言内容がまとめられたものである⁹。その意味において、コメ関税化法の評価に関して公表されたものでどちらかという論文は政府見解に近いとみてよい。コメ輸入自由化のインパクト評価により、コメ生産農家、コメ需要消費者に対する影響を把握し、コメ輸入自由化政策の社会的福祉 (Social Welfare) にポイントを置き、自由化のマイナス・インパクト、プラス・インパクトを総体的に論述する。

(1) 論文の手法

ブリオネス論文の手法としては、コメ輸入自由化のインパクト評価は PIDS が作成の部門間経済の広域分析である経済モデル (Agricultural Market Model for Policy Evaluation Computable General Equilibrium, AMPLE CGE) AMPLE・CGE によった。モデルを拡充するための基本データは、2016 年の社会会計マトリックスを組織化する。パラメーターの家計データには、2015 年家計調査 (Family Income and Expenditure Survey, FIES) を用いている。消費者需要は関数形態で示す。所得は労働、資本、農地に規定する。その他の最終需要は投資、政府消費、輸入による。家計貯蓄は家計収入、付加価値税、輸入税が規定する。政府貯蓄は純税収による。支出作物生産は作物別の農地配分モデルによる。モデルでは農地のシャドウプライスで農地増加を算定する。

(2) 生産関連の予想インパクト

シミュレーションの結果では各サブセクターに関し 2019-24 年、2025-30 年と 5 年ごとに区切り、これを受けて通年 2019-30 年でみる (表 5)。

① 輸入量

コメ輸入は、コメ輸入自由化で 2019-24 年に年 52.8% と急増し、2019-30 年でも 29.1% と引き続き増加する。なお、自由化後の純輸入増は、2019-30 年 29.1% パーセント増となる。

② コメ生産量

コメ産は当初 2019-24 年には輸入自由化がなければ年 2.8% 増を見込まれるが、関税によりコメ生産は 2019-24 年に年 5.7% 減少する。2019-30 年は年 4.3% ポイント減が続くのである。

③ コメ作付面積

⁷ Perez, N.D. and Pradesha, A. (2019) p.7.

⁸ R.M. Briones (2019a) Welfare Impacts of Rice Tariffication.

⁹ R.M. Briones (2019c) CPBRD-PIDS Knowledge Sharing Forum on the Assessment of the Rice Tariffication Law (RA 11203) .

表5 コメ生産農家所得関連分野のインパクト (2019-2030年)

	2019-24			2025-30			2019-30		
	自由化前	自由化後	差異	自由化前	自由化後	差異	自由化前	自由化後	差異
コメ輸入量	7.0	52.8	45.8	7.2	5.4	-1.8	7.1	29.1	22.0
コメ生産量	2.8	-5.7	-8.5	2.3	2.1	-0.2	2.5	-1.8	-4.3
作付面積	1.0	-3.3	-4.4	0.7	1.1	0.4	0.9	-1.1	-2.0
農家庭先価格	1.5	0.2	-1.3	1.7	1.3	-0.4	1.6	0.8	-0.9
小売価格	0.5	-3.5	-4.0	0.6	0.1	-0.5	0.6	-1.7	-2.3
農家所得	2.5	0.0	-2.5	2.9	1.8	-1.1	2.7	0.9	-1.8

(注記) 自由化前はプロジェクトの未実行、自由化後はプロジェクトの実行。

(出所) Briones, R.M. (2019a) pp.19-21.

輸入自由化がないとコメの作付面積は増加が見込まれ、2019-24年は年1.0%増、2025-30年は0.7%増となる。輸入自由化があると2019-30年の全期間では2.0%ポイント減となる。

④ 農家庭先価格

コメ輸入自由化がなされない状態では、粳米の農家庭先価格は2019-24年に年1.5%上昇があり2025-30年に年1.7%増になる。輸入自由化が実行されると、2019-24年に農家庭先価格は年プラス0.2%と僅かであるが上昇するも、コメ輸入自由化により2019-30年に農家庭先価格は年0.9%ポイント減少する。

⑤ 小売価格

小売価格をみると、輸入自由化がない状態では小売コメ価格は2019-24年に0.5%上昇となり、全期間2019-30年を通じては年0.6%上昇となる。輸入自由化がなされるとコメ小売価格は2019-24年に年3.5%減となるも、2019-30年では小売価格の差異は2.3%ポイント減となる。

⑥ コメ生産農家所得

輸入自由化によりコメ農家所得の減少というインパクトが想定される。コメ輸入自由化がないと農家所得は2019-24年に年2.5%増に、2025-30年に2.9%増となるものが、輸入自由化で2019-24年に年増減0%が、2025-30年に年1.8%増となるも2019-30年にはコメ農家所得は年1.8%ポイント減となる。

(3) 福祉 (Welfare) に関わるコメ生産農家のマイナス・インパクト

上記のコメ生産関連のうち輸入自由化が行なわれると2019-30年の全期間で、③コメ作付面積は年2.0%ポイント減となる。また、④農家庭先価格は同年0.9%ポイント減となる。これらの結果、⑥コメ生産農家所得は同年1.8%ポイント減となり、これがコメ生産農家にとっての福祉のマイナス・インパクトを構成する。コメ輸入

自由化によるコメ生産農家の所得減はコメ生産農家の福祉 (Welfare) を低下させる。

コメ農家家計の所得の構成比をみると、貧困率は2015年に21.6%で、貧困階層H1、H2貧困階層の所得は通例重複するので、H1とH2を合算すると27.7%になる(表6)、これは貧困率に近い。コメ生産の貧困階層はマイナス・インパクトを多く形成する。これはコメ生産貧困階層は所得減でコメを含む商品に対する需要は伸びず、またコメに対する消費需要の進展も遅いのである。なお、10分位分布では2015年富裕階層は、最大所得は分位10のH10の5.0%である。

コメ生産農家所得に対するマイナス・インパクトを統合する。コメ生産農家の所得減額ロスの合計は2016年価格で2019-24年に年平均75.6億ペソ減、同2025-30年に年125.9億ペソ減、同2019-30年の年平均で100.8億ペソ減となる(表6)。この所得減額は結果から「コメ競争力強化基金(RCFE) (コメ基金)の最低額に近接する。

(4) 福祉 (Welfare) に関わる消費者のプラス・インパクト

上記のコメ生産関連のうち輸入自由化が行なわれると安価な輸入米が市場に流入する。2019-30年の全期間で、前記表5の⑤コメ小売価格は年2.3%ポイント減となる。この結果、消費者全般、コメ以外の生産農家にとって家計支出増加となり、福祉のプラス・インパクトを構成し、福祉 (Welfare) を増大させる(表7)。消費者福祉は一貫して増大し、消費者福祉は2019-24年に年間総額で1,974億ペソに及び、これが2025-30年には年間総額で2,795億ペソに達し、2019-30年(全期間)で年2,385億ペソになる。これをマイナス・インパクトと比較するとプラス・インパクトの利得が圧倒的に大きい。

消費者を家計の変化をパーセントで見ると(表7)、2019-24年に10分位のH1、H2は、2.7%増である。これが2025-30年にはH1、H2は各々2.3%、2.5%増と若干減少するも、2019-30年全期間を通じて全分位

表6 コメ農家所得に対するマイナス・インパクト (10分位における割合) (2019-2030年)

(単位: 2016 価格による 100 万ベソ)

	コメ生産農家家計の 所得割合 (%) (2019年)	2019-24年		2025-30年		2019-30年	
		インパクト	構成比 (%)	インパクト	構成比 (%)	インパクト	構成比 (%)
分位 1	13.5	-905	12.0	-1,507	12.0	-1,206	12.0
分位 2	14.2	-1,038	13.7	-1,728	13.7	-1,383	13.7
分位 3	12.3	-945	12.5	-1,573	12.5	-1,259	12.5
分位 4	13.1	-985	13.0	-1,639	13.0	-1,312	13.0
分位 5	10.0	-751	10.0	-1,251	10.0	-1,001	10.0
分位 6	8.7	-688	9.1	-1,146	9.1	-917	9.1
分位 7	9.2	-694	9.2	-1,156	9.2	-925	9.2
分位 8	7.3	-583	7.7	-971	7.7	-777	7.7
分位 9	6.8	-568	7.5	-946	7.5	-757	7.5
分位 10	5.0	-403	5.3	-672	5.3	-537	5.3
合計	100.0	-7,560	100.0	-12,589	100.0	-10,075	100.0

(出所) Briones, R. M. (2019a) p. 22.

表7 家計における支出のプラスインパクト (10分位法における消費者家計の福祉増加) (2019-30年)

(単位: 2016 価格による 100 万ベソ)

区分	家計における福祉支出			年変化率 (%)		
	2019-24年	2025-30年	2019-30年	2019-24年	2025-30年	2019-30年
分位 1	9,403	10,361	9,882	2.7	2.3	2.5
分位 2	12,604	15,292	13,948	2.7	2.5	2.6
分位 3	14,462	18,850	16,656	2.7	2.6	2.7
分位 4	16,605	22,557	19,581	2.6	2.6	2.6
分位 5	18,927	26,604	22,765	2.5	2.6	2.5
分位 6	20,615	29,531	25,073	2.2	2.4	2.3
分位 7	22,599	33,051	27,825	2.1	2.3	2.2
分位 8	24,390	36,120	30,255	1.9	2.0	1.9
分位 9	26,204	39,148	32,676	1.5	1.7	1.6
分位 10	31,657	48,037	39,847	1.1	1.2	1.1
合計	197,467	279,550	238,509	1.8	1.9	1.9

(出所) Briones, R.M. (2019a) p. 24.

の利得変化率は1.9%増である。ここで指摘できるのは、分位下位の貧困層は富裕層に比較し福祉のプラス・インパクト増加率が大きいという点である。

(5) 本論文の結論

ブリオネス論文で明示されたのは、コメ輸入自由化によりコメ輸入が、数量規制に比較し(表5) 2019-24年には年52.8%増と多くなされている点である。輸入自由化の下では、小売価格は低下し、コメ生産の減小、コメ生産農家の利得は減小する。

小売価格の低下は、一方では国民にはコメ消費による社会的プラス・インパクトである利得を増大させ、福祉の増大をもたらす。ここで特徴的なことは福祉は2019-30年に所得分位での全体の平均は1.9%の増加で、所得分位最下層のH1は2.5%と高い(表7)。これは社会にとってのプラス・インパクトに前進性を意味する。

福祉の変化をみると、コメ消費による社会的プラス・インパクトである利得は、社会的マイナス・インパクトに比して圧倒的に大きく、コメ輸入自由化の導入は、国民経済にプラスの効果をもたらす。

しかしながら、一方ではコメ生産農家にとってコメ生産、作付面積は、輸入自由化がない場合に比較して減少する。コメ生産は減少し、福祉(Welfare)の負担コスト、社会的マイナスコストはコメ生産者に集中する。

3. バリエ, ミノットおよびヴァレラ共著論文 (「フィリピンにおけるコメ関税化の分配イン パクト」¹⁰)

第3の論文は3研究者の共著であり、うち、J・バリエおよびH・G・Aヴァレラの両氏は国際稲研究所(IRRI)所属の研究者であり、今1人のN・ミノット氏は国際食料政策調査研究所(IFPRI)所属の研究者である。前述のプリオネス論文において、コメ輸入自由化のインパクトをもたらす結果は、輸入自由化でコメ生産農家に損失をもたらすものの、国民経済では多くの消費者にプラスの利益をもたらす。しかし、コメ自由化の対象となるコメ生産農家所得分配に関わる言及はない。本論文では、農家家計レベル、あるいは地方レベルに起るインパクトを明らかにする。

(1) 論文の手法

バリエほか論文はIRRIおよびIFPRIの協力、支援を得ており、とりわけIRRIの協力のもと、コメ自由化による農家庭先価格および小売価格の低下に関するモデルとして、IRRIグローバル・コメモデル(IRRI Global Rice Model: IGRM)を利用し、国内小売価格と地方別農家価格、地方別のコメ供給を推計し、WTO加盟のASEAN国、非ASEAN国とのMAVに適用し、供給の弾力性を推計する。次に価格変動に対応する需要弾力性をフィリピン統計局(Philippine Statistics Authority, PSA)の地方別貧困ラインを利用、推計する。その後PSAによる家計収支(FIES)収集のデータを活用し、各家計の福祉を推計し、需要の増減に関して弾力性を推計する。

(2) 輸入自由化がコメ価格に及ぼす影響

コメ輸入自由化以前においてNFAがコメ輸入政策に関し管理してきた。これには数量規制をもってコメ輸入量を再配してきた。輸入自由化のもとにおいては、民間部門がコメ輸入を決定し、輸入関税を支払うことでコメ生産農家を保護する構造を構築してきた。すなわち民間部門が輸入自由化においてコメ輸入量を決め、生産価格、消費者の小売価格引下げ。輸入自由化はIGRAMの調査結果によると、コメ輸入自由化により消費者価格を17.4%引下げ、生産者価格を12.4%から22.6%の間で引き下げる(表8)。地方別は、生産者価格が低くなったのはコメ主産地のイロコス地方、カガヤンバレー、中部ルソン、MIMAROPA、および貧困地方のピコール地方、ミンダナオのSOCCSKSARGEN州で、い

ずれも価格を20%以上下げている。

表8 コメ小売価格および農家価格の変化

地方	小売価格 の変化 (%)	農家価格 の変化 (%)
コルデリエラ自治区(CAR)	-17.38	-22.17
イロコス地方(I)	-17.38	-20.63
カガヤンバレー(II)	-17.38	-20.79
中部ルソン(III)	-17.38	-22.04
CALABARZON(IV-A)	-17.38	-17.35
MIMAROPA(IV-B)	-17.38	-22.00
ピコール地方(V)	-17.38	-20.15
ウエスタンビサヤ(VI)	-17.38	-19.25
セントラルビサヤ(VII)	-17.38	-12.41
イースタンビサヤ(VIII)	-17.38	-15.42
サンボアンガ半島(IX)	-17.38	-16.65
ノースミンダナオ(X)	-17.38	-17.98
ダバオ地方(XI)	-17.38	-18.65
SOCCKSARGEN(X II)	-17.38	-22.57
カラガ(X II)	-17.38	-18.34
イスラムミンダナオ自治区(ARMM)	-17.38	-13.61

(出所) Balié, J. et al. (2020) p.26.

(3) コメ輸入自由化が支出に及ぼす影響

まず総合して、2015 FIESを基礎として、コメ輸入自由化前と輸入自由化後の家計当たりの支出差をみる(表9)。総じて輸入自由化後には支出は0.5%増加した。これは全国的に購買力が高まったからである。都市部と農村部の支出を比較すると都市部家計は0.8%増と農村部の0.1%に比し支出が大きい。これは都市部家計は多くがもっぱらの購入であることによる。また家計消費を主導する男女比でみると、女性主導の家計消費は0.7%増と男性主導の家計0.5%増より多い。これは家計の多くが女性指導によるためである。

地方別の1家計当たりの支出をみる。これによると17地方のうち14州であるとするも、うち3州、カガヤンバレー、中部ルソン、MIMAROPAにおいては支出減である。この3州は全国的にコメ主産地でコメ輸入拡大の影響は少なく、小売価格低下の利得が少なく、支出需要が弱く購買力を利用できないからである。

コメ生産農家にとっては輸入自由化で支出は7.7%減額が生じている。輸入増で小売価格減の利得を受けなかった。コメ以外の生産者、都市部家計などは支出増1.3%の増となっているのである。すなわちコメ以外の生産者、都市部家計などは輸入増加による価格低下・購買力増加を利用し、コメその他の産品購買に充当するのである。

次にこれを所得5分位(本論文ではより一般的な5分位を適用)により考察すると最貧階層のH1においては支出は2.3%増加である。最富裕層のH5は0.1%増に過

¹⁰ Balié, Jean, Minot, Nicholas and Valera, Harold Glenn (2020) Distributional Impact of the Rice Tariffication Policy in the Philippines

表9 輸入自由化前および輸入自由化後の1家計当たり支出

区分	支出 (平均値) (ペソ/年) 輸入自由化前	支出 (平均値) (ペソ/年) 輸入自由化後	支出 変化の 差額 (%)
都市部	72,025	72,634	0.8
農村部	40,284	40,336	0.1
男性	50,187	50,431	0.5
女性	67,606	68,074	0.7
首都圏 (NCR)	90,390	91,049	0.7
コルデリェラ自治区 (CAR)	51,539	51,717	0.3
イロコス地方 (I)	45,267	45,284	0.0
カガヤンバレー (II)	41,728	40,132	-3.8
中部ルソン (III)	58,567	58,505	-0.1
CALABARZON (IV -A)	69,820	70,501	1.0
MIMAROPA (IV -B)	43,679	43,065	-1.4
ビコール地方 (V)	38,865	39,155	0.7
ウエスタンビサヤ (VI)	43,837	44,175	0.8
セントラルビサヤ (VII)	47,774	48,301	1.1
イースタンビサヤ (VIII)	39,362	39,997	1.6
サンボアング半島 (IX)	35,009	35,276	0.8
ノースミンダナオ (X)	39,661	40,099	1.2
ダバオ地方 (XI)	49,107	49,605	1.0
SOCCKSARGEN (X II)	40,558	40,797	0.6
カラガ (X II)	39,666	39,934	0.7
イスラムミンダナオ自治区 (ARMM)	21,038	21,324	1.4
コメ生産農家	40,805	37,660	-7.7
その他	55,838	56,558	1.3
最貧階層 (H1)	16,045	16,418	2.3
階層 (H2)	25,942	26,333	1.5
階層 (H3)	38,011	38,327	0.8
階層 (H4)	57,720	57,952	0.4
富裕階層 (H5)	133,257	133,424	0.1
計	54,191	54,487	0.5

(出所) Balie, J. et al. (2020) p 27.

ぎなかった(表9)。貧困階層において支出が増が生ずる理由として、貧困層が支出予算の多くをコメ購入に充てることによる。かくして、コメ小売価格低下は結果として購買力を引き出すのである。

(4) 貧困率および貧困ギャップのインパクト

これまでの論議の中で、コメ輸入自由化政策の中で、コメ価格低下は貧困階層に対する福祉を増加させるとした。このため輸入自由化の貧困率へのインパクトを記述し、ここでは輸入自由化の結果を明かにする(表10)。

結論から先に述べると、貧困率は全国的に1.2%ポイント減となり状況は好転する。ところがこれと反対なのはコメ生産農家で3.6%ポイント増と貧困度合が高まっている。地域別では、都市部では貧困率は1.1%ポイント減の11.6%となるが、農村部では1.3%ポイント減と

表10 輸入自由化前および輸入自由化後の貧困率

区分	貧困率 (%) 輸入自由化前	貧困率 (%) 輸入自由化後	貧困率 の変化 (%)
都市部	12.6	11.6	-1.1
農村部	39.0	37.7	-1.3
男性	29.6	28.5	-1.1
女性	18.9	17.5	-1.4
首都圏 (NCR)	4.9	4.0	-0.9
コルデリェラ自治区 (CAR)	26.5	26.5	0.0
イロコス地方 (I)	22.6	21.1	-1.5
カガヤンバレー (II)	30.5	30.3	-0.2
中部ルソン (III)	13.4	12.8	-0.6
CALABARZON (IV -A)	10.6	9.3	-1.3
MIMAROPA (IV -B)	35.1	36.2	1.1
ビコール地方 (V)	40.6	38.5	-2.1
ウエスタンビサヤ (VI)	27.5	25.4	-2.1
セントラルビサヤ (VII)	34.2	32.6	-1.5
イースタンビサヤ (VIII)	48.8	46.8	-2.0
サンボアング半島 (IX)	48.9	47.8	-1.1
ノースミンダナオ (X)	50.8	49.8	-1.1
ダバオ地方 (XI)	30.8	29.8	-1.0
SOCCKSARGEN (X II)	37.5	36.1	-1.4
カラガ (X II)	47.0	45.5	-1.5
イスラムミンダナオ自治区 (ARMM)	76.2	74.4	-1.8
コメ生産農家	35.0	38.6	3.6
その他	26.5	24.7	-1.8
計	27.5	26.3	-1.2

(出所) Balie, J. et al. (2020) p 31.

なるものの貧困率は37.7%と、依然として農村部の貧困の高さが改めてわかる。ここで注目されるのはビコール、イースタンビサヤおよびウエスタンビサヤおよび地方のこれまでも貧困地方とされてきた3地方が2%ポイント減以上も改善されることである。(表10)。

貧困地方において貧困率が高い結果示すのは貧困地域における所得配分の不平等によるものと言うよりも、本論文においては政府による貧困地方の農家に対する各種方策に協力、援助を供与した結果であるとする。

貧困状況の理解をさらに深めるため、貧困の深さの度合を示す貧困ギャップにより所得者人口の所得と貧困線との平均ギャップを算定する必要がある。これによるとコメ輸入自由化政策が貧困除去にもたらす効果が明らかになる。フィリピン全般として家計の多くがコメ小売価格が減少し、総合すると貧困ギャップは0.4%ポイント

表 11 輸入自由化前および輸入自由化後の貧困ギャップ

区 分	輸入自由化前 貧困ギャップ (%)	輸入自由化後 貧困ギャップ (%)	貧困ギャップの %ポイント 変更
都市部	2.7	2.5	-0.2
農村部	10.4	9.9	-0.5
男性	7.7	7.3	-0.4
女性	4.4	4.0	-0.3
首都圏 (NCR)	0.7	0.7	-0.1
コルディリェラ自治区 (CAR)	6.0	5.9	-0.1
イロコス地方 (I)	4.4	4.2	-0.2
カガヤンバレー (II)	6.3	6.4	0.1
中部ルソン (III)	2.3	2.2	-1.0
CALABARZON (IV -A)	2.0	1.7	-0.2
MIMAROPA (IV -B)	9.5	9.9	0.3
ビコール地方 (V)	9.6	8.8	-0.8
ウエスタンビサヤ (VI)	6.4	5.8	-0.6
セントラルビサヤ (VII)	9.4	9.0	-0.4
イースタンビサヤ (VIII)	14.4	12.7	-1.3
サンボアング半島 (IX)	14.5	14.2	-0.4
ノースミンダナオ (X)	16.5	15.7	-0.7
ダバオ地方 (XI)	8.4	7.9	-0.5
SOCCKSARGEN (X II)	11.0	10.4	-0.6
カラガ (X II)	13.5	12.9	-0.6
ミンダナオイスラム (ARMM)	21.5	20.5	-0.9
コメ生産農家	8.8	10.2	1.5
その他	6.9	6.2	-0.6
最貧階層 (H1)	27.3	25.6	-1.7
階層 (H2)	0.3	0.4	0.1
階層 (H3)	0.0	0.0	0.0
階層 (H4)	0.0	0.0	0.0
富裕階層 (H5)	0.0	0.1	0.1
計	7.1	6.7	-0.4

(出所) Balie, J. et al. (2020) p 33.

減となり改革の効果がみられる (表 11)。階層別では最貧階層の H1 の貧困ギャップは 1.7%ポイント減となり改善がある。これに対し階層 H2、H3、H4 の貧困階層は 0.0 ~ 0.1%と %ポイントの変化はなく改革の効果はみられなかった。最富裕層も同様で 0.1%ポイント増であった。結論として最貧階層に最大の便益があった。地方別にみると、農村部では 0.5%ポイント減と改善がみられるが元来農村部は貧困が顕著で自由化後も貧困ギャップは 9.9%である。都市部では 0.2%ポイント減と効果は僅かである。コメ生産地方別にみると、主産地カガヤンバレーの 0.1%ポイント増、MIMAROPA 州の 0.3%ポイント増となり貧困ギャップは高まった。この 2 州を除いては全国的にはマイナスの %ポイントと貧困ギャップに改善があった。

ここに特記するのは、コメ生産農家にとって貧困

ギャップは 1.5%ポイント増となっていることであり。これは貧困率と同様で、コメ農家にとって輸入自由化政策は貧困の度合を深化させるのである。

(5) 本論文の結論

IGRM では 2015 FIES によると輸入自由化のインパクトをコメ消費価格を 17.4%引下げ、またコメ生産価格を地方別に 13.6%と 22.6%の幅で下げたとする。この結果、家計は生産者および消費者としての影響を受けるとした。彼らは、輸入によるコメ低価格を歓迎する。総じて、輸入自由化による貧困対策は効果ありと認識し、とりわけ最貧階層は好転する。一方、最富裕階層は影響を受けないか、僅かなマイナス面に直面する。そして明らかになったのは、最貧地方が輸入自由化で最大の恩恵を享受する点である。結果として今回の政策変更は貧困階層向きの政策であり、再分配政策と言える。ところが肝心のコメ生産農家は貧困率 3.6%ポイント、貧困ギャップ 1.5%ポイント増と悪化している、

それではマイナスの評価をうけるコメ生産農家に対し、政府当局の対応はどうあるべきか。本論では、政府はこれら農家に対する、農家が農業、あるいは農業外のより利益を上げることができる事業の開発、支援をなすべきであるとし、それにはコメ競争力強化基金 (RCEF) の活用があるとする。表 1 に提示するところの i. コメ農家機械化、ii. 種子開発の宣伝、利用推進、iii. コメ資金貸付支援、iv. コメ事業拡充が可能となる。これに加えてのフィリピン国内の農村地方に対する投資、政策支援によるコメ以外の高付加価値農産品生産の多角化が要するとする。

第 4 節 まとめ：コメ輸入自由化は営農形態別農業を持続させるか

コメ輸入自由化で本来必要とされるのは、生産農家の所得増大であり生計向上を企図する営農形態別方式の取組みである。自由化でマイナス・インパクトを被る生産農家に対する安全網の構築は、配慮されるべき必須の課題である

ところが、第 3 節の三論文においては、コメ輸入自由化に関わるシュミレーションの結果は第 1 節で述べたように生産農民の生計向上を目的とする営農形態別方式ではなく、コメ生産量を自由化導入前の水準の維持、あるいはそれを上回る生産増大を重視する産品別特化方式への回帰シフトを示している、

これは、最初の論文から次の論文、そして 3 番目に登場の論文と順を追うように展開されてきている。そして推奨されるのは次の 2 点で、いずれもコメ産業の競争力強化である。

1. その一つが最初のベレスおよびプラデシャ論文である。ここで登場するのがコメ輸入代替なる競争力強化策で、輸入税率35%、R&DEおよびIREXPの輸入代替策により生産性増強で生産増大は達成される。また、GDP成長率は農業部門で年2.85%成長がある。かくて産品別特化方式への復帰が提示されている。この産品別特化方式は成果のインパクトは実数で示され明快である。

ただ、コメ生産農家の生計向上に関わる事項として同論文が提起する事項には、コメ業者間における完全な競争力を付与すべく取引市場の開発を促す必要がありと、NFAによる価格支援、NFAによる在庫機能の促進を掲げている。これにはコメ卸売り業、精米業者間などの結託による搾取除去など農民保護、農家保護の必要を提言するがそれ以上の言及はない。

2. 次のプリオネス論文の要点は、コメ輸入自由化のインパクト評価により、コメ生産農家、コメ需要消費者に対する影響を把握し、コメ輸入自由化政策の社会的福祉(Social Welfare)を総体的に把握する農家所得関連シュミレーションで予想インパクトをもって明らかにした。明示されたのは、コメ輸入自由化で社会的プラス・インパクトである利得は増大し、福祉増大の拡大をもたらす。特徴的なことは福祉は2019-30年に全所得分位の平均で1.9%増加であり、とりわけ1所得10分位最下層のHIは2.5%と高い。これは社会的インパクトの前進性を意味する。

しかし、農業政策の認識として、これは生産増大重視の産品特化方式の立場である。コメ生産農家の所得は減少し、福祉(Welfare)の負担コスト、社会的マイナス・コストを受けたコメ生産農家の生計向上はない。唯一、自由化で被害を被った農民に対する安全網としての現金給付提言があるが、コメ関税化法施行後はこの運用は無理との否定的見解¹¹が支配的である。

3. 最後に残ったバリエ、ミノットおよびヴァレラ論文は、上記2論文とは異なり、2015年家計収支(FIES)個別家計のデータに基づき、コメ生産農民救済には向けた事実認識の論文である。コメ輸入自由化はコメ生産農家をより厳しい貧困状況に追いやるとの否定的見解である。このため異なる分類を受けた家計に対応し、家計の構造、地域、地方特色を明らかにし、コメ価格への影響を示す。この認識に立ち個々の家計レベルにおける家計収支の変化をとらえると、コメ生産農家に対する貧困率は拡大する。貧困ギャップにおいても同様である。結論として、農家は全国的に貧困率、貧困ギャップの低下を

もたらず。しかしながら同論文では、コメ輸入自由化ではコメ生産農家の生計向上は達成されないとする。そもそもコメ輸入自由化では営農形態別方式は難題との否定的見解である。産品別特化方式へのシフト論が支配する中で、コメ生産農家の所得増加、生計向上をいかにして達成できるか、基本課題への提言が求められる。

バリエ・ミノットおよびヴァレラ論文ではこれは、輸入税投入によるコメ競争強化基金(RCEF)の活用によるコメ農家機械化、種子開発推進、コメ資金貸付支援で可能としている。さらに農村地方に対する投資、政策支援、農産品生産の多角化が有効としている。いずれも生産性の向上かその主要な要件としている。

第5節 提言：コメ生産の国際競争力強化にむけたコメ市場の構築

営農形態別方式の受益者であるコメ生産農家の生計向上はなされてない。それでは、いかにしてコメ生産農家の貧困化に対応するのか。

前出のプリオネス PIDS 研究員は、以下の別途論文において提言(「コメ産業における競争: 論点報告」)¹²をしている。同提言を端的に述べると、これまでコメ生産農業が抱えている基本問題を達成するには、生産から分配に至る過程における効率的運用が必須であるとする。これには輸入自由化政策としての、「コメ生産競争力強化」の展開であるとする。コメ生産には生産・収穫・備蓄作業が伴いこれには季節性があり、価格・受給の変動が大きくコメの市場構造、価格体系など市場構造、運用の総合的体系の理解が前提となる、このためシュミレーション結果による想定インパクトの分析では限度がありコメの市場構造の実態説明が不可欠であるとする。

プリオネスによると、コメ産業を巡る基本問題は、NFAによるコメ市場の支配に原因ありとする。NFAは対外取引である輸入を独占、管理し、国内取引でもNFAの管理下で農家庭先段階から卸売市場に至るまで卸売商人・精米企業の介入が横行したとする。現にフィリピンでは仲買人によるネットワークが国内コメ市場の90%を支配しているとする。これは精米業者と卸売業者との共謀があり、両者には市場参入に障壁があるため、コメ業界での集中度合が高まったとする¹³。これに対処するためにこそ、コメ産業の市場構造を明らかにする必要があるとする。

具体的には、コメの地方別生産量をみると主要生産地

¹¹ R.M. Briones (2019a) p 13.

¹² Briones, R.M. (2019b) Competition in the Rice Industry: An Issue Paper, No.01, Series of 2019. Philippine Competition Commission.

¹³ Briones, R.M. (2019b) p 12.

は、イロコス地方（Ⅰ地方）、カガヤンバレー地方（Ⅱ地方）、中部ルソン地方（Ⅲ地方）、とルソン島北・中部に集中している。同地方はコメ生産農民が集中し、地元では生産農家と小売業者との間に非競争的契約は存在しないことになっているが、現実には、精米業者と卸売業者の間には共謀があるとする。結果として精米業者、精米卸業者、卸売小売業者間では不平等がある。これは彼

らの穀業、精米業への参入への難点に起因するとされる。精米業、卸売業、小売・卸売兼業の3業体が支配的なのは、主要生産地が同じイロコス地方（全国比43.2%）、カガヤンバレー地方（同45.8%）、中部ルソン地方（同34.2%）に集中しているのである（表12）。これらの連携の背景には、NFAによる輸入独占で改革が阻害されてきた事実がある。

表12 コメ事業認可企業数（2017年8月現在）

（単位、地方：％）

	小売業	卸売業(1)	小売兼卸売業(2)	精米業(3)	小計(%) (1)+(2)+(3)	倉庫業	輸入業
全 国（XIIを除く）(件数)	54,152	3,820	9,507	7,606	20,933	14,531	304
NCR- 首都圏	9.0	3.1	5.0	0.4	8.5	8.8	14.5
Ⅰ-イロコス地方	5.6	10.5	16.7	16.0	43.2	5.5	6.6
Ⅱ-カガヤンバレー地方	6.3	24.0	6.5	15.3	45.8	15.4	1.0
Ⅲ-中部ルソン地方	6.8	16.3	9.4	8.5	34.2	11.8	38.5
Ⅳ-カラバルソン地方	9.3	4.5	10.8	8.4	23.7	9.3	8.6
Ⅴ-ビコール地方	9.6	2.7	6.1	8.4	17.2	2.7	4.9
Ⅵ-西部ビサヤ地方	7.4	5.9	12.4	8.1	26.4	3.1	5.6
Ⅶ-中部ビサヤ地方	9.4	1.6	6.7	6.4	14.7	15.1	5.3
Ⅷ-東部ビサヤ地方	8.6	8.3	3.5	7.3	19.1	3.9	0.7
Ⅸ-サンボワンガ半島地方	3.2	5.3	4.8	5.9	16.0	3.3	4.3
Ⅹ-北部ミンダナオ地方	5.9	8.1	4.0	4.6	16.7	5.6	2.6
Ⅺ-ダバオ地方	6.7	4.4	7.7	4.4	16.5	10.8	3.6
ARMM-ムスリム・ミンダナオ自治地域	2.1	0.3	1.4	0.2	1.9	0.8	0.7
Ⅻ-カラガ地方	10.1	4.9	5.2	6.1	16.2	4.0	3.3

（注1）構成比は2013-15年の平均。
（資料）Briones, R. M. (2019b) p 13.
（出所）PSA Country Statistic.

さらなる領域として、農繁期（収穫時期）、農閑期における最大の荷扱量、扱う業界、企業体の現況、実態を把握する必要がある。これは実態調査の領域で、上記「コメ産業における競争：論点報告」において、NFA本部、州組織、地区責任者からの聴き取り、情報収集の必要が前提となる。それらの実行の段取り手法に至までの方法論を含め、指導を示している¹⁴。

対象とするのは主要生産地方の10州を指摘する¹⁵。すなわち、ビコール地方（Ⅴ）①カマリネススール州、カガヤンバレー地方（Ⅱ）②カガヤン州、③イサベラ州、中部ルソン地方（Ⅲ）④ブラカン州、⑤ヌエバエシハ州、⑥パンパンガ州、⑦タルラク州、イロコス地方（Ⅰ）イロコス・ノルテ州、⑧パンガシナン州⑨、及びウエスタンビサヤ地方（Ⅵ）イロイロ州⑩、である。

これらの現状把握、実態解明の上になつてこそコメ生産の競争力付与が達成され、コメ生産農家の貧困状況からの転換、生計向上にむけた生産活動の達成が可能となるのである。

参考文献

（日本語文献）

- 福井清一（2000）「フィリピンにおける米関税化特例措置のゆくえ」『アジア研究』第46巻第1号,3月。
- 野沢勝美（1989）「アキノ政権の農地改革」『アジアトレンド』1989-Ⅳ、アジア経済研究所。
- 国際開発センター（1997）『海外農林水産業協力方針策定基礎調査報告書（農林水産省委託）「平成8年度フィリピン・ヴェトナム国別協力指針（食料増産、そして持続的農村開発へ）」』。
- 国際協力事業団（2000）『フィリピン国家灌漑庁運営強化事前調査（I/A協議）報告書（農林水産省委託）』。
- アジア経済研究所（1990）『国別経済協力研究報告書フィリピン（通商産業書委託）』
- アジア経済研究所（2000）『経済協力効果研究報告書（通商産業書委託）ASEAN（I）（フィリピン、タイ）基礎資料編』。

（英語文献）

- Balie, Jean, Nichols, Minot, and Valera, Harold Glenn. (2020), *Distributional Impact of the Rice Tariffication*

¹⁴ Briones, R.M. (2019b) p 29-33.

¹⁵ Briones, R.M. (2019b) p 29.

- Policy in the Philippines*, IFPRI Discussion Paper 01962. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Briones, Roehlano M. (2019a), *Welfare Impacts of Rice Tariffication*, Philippine Institute For Development Studies, Discussion Paper Series No.2019-20, Manila.
- Briones, Roehlano M. (2019b), *Competition in the Rice Industry*: Philippine Institute For Development Studies, An Issue Paper, No.01, Series of 2019. Manila.
- Briones, Roehlano M. (2019c), *Knowledge Sharing Forum on the Assessment of the Rice Tariffication Law (RA 11203) and Free Irrigation Service Act by the Philippine Institute for Development Studies (PIDS) in partnership with the Congressional Policy Research Department (CPBRD) on the House of Representative (HOR) on November 27, 2019*.
- Cororaton, Caesal B. and Yu, Krista Danielle S. (2019), *Assessing the Poverty and Distributional Impact of Alternative Rice Policy in the Philippines*, DLSU Business & Economic Review 28 (2) 2019. Dela Salle University, Manila.
- Perez, Nicostrato D., and Pradesha, Angga. (2019), *Philippine Rice Trade Liberalization ; Impact on Agriculture and the Economy, and Alternative Policy Actions*, NEDA-International Food Policy Research Institute (NEDA IFPRI) Policy Studies 1, June 2019., National Economic and Development Authority, Manila.

チェンマイ・イニシアティブ 20 年の振り返りと ASEAN の視点

赤羽 裕

A Review of the Chiang Mai Initiative in 20 Years with ASEAN's Point of View

Hiroshi AKABANE

はしがき

1997年に発生したアジア通貨危機を契機に、東アジアでは ASEAN および日中韓（以下 ASEAN+3 という）による地域通貨・金融協力の気運が高まった。当該危機直後に ASEAN+3 が取り組んだのが、同種の危機による各国通貨の急激な下落を回避する枠組みの構築である。アジア通貨危機での各国通貨の下落は、当該国の経済を大きく棄損し、多くの企業の破綻や政治体制を揺るがすことにもなった。その防止策として、金融危機の地域的な連鎖と拡大を防ぐため、短期の外貨資金を各国が融通する枠組みが創設された（財務省（2020））。2000年の ASEAN+3 財務大臣会議で合意されたもので、同会議がタイのチェンマイで開催されたことから、チェンマイイニシアティブ（Chiang Mai Initiative, CMI）と呼ばれることとなった。

CMI が、昨年 2020 年で創設以来 20 年を迎え、これまでに大きく進化してきたと考えられることから、本稿ではその枠組みの変遷を振り返るとともに、ASEAN にとっての位置付けや意義をあらためて考えたい。一方で、政治的には米中対立が激しさを増し、世界的なコロナ禍の終息も見出せない中で、米国が金融政策の正常化に踏み出すなど、ASEAN を取り巻く環境も大きく変化をしている。それもふまえて、ASEAN、あるいは ASEAN+3 にとっての、CMI の今後を考えてみたい。

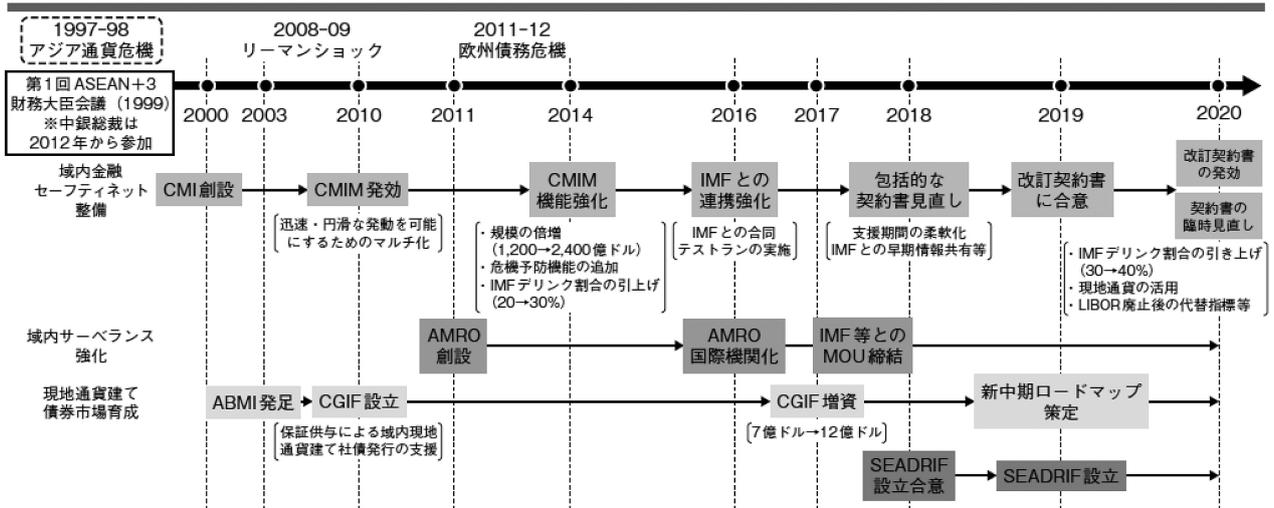
なお、本稿の内容・見解は個人的なものであり、本務先、その他いかなる組織とも無関係である。

第 1 節 チェンマイイニシアティブの変遷

1. アジア通貨危機と域内通貨金融協力の開始

アジア通貨危機の原因として多く聞かれる点は、2 点ある。1 つめは、当時の東アジアの諸国の多くが、為替制度として米ドルペッグ制度をとっていたこと。2 つめは、国のインフラ整備や企業の設備投資など、資金ニーズとしては自国通貨建て長期資金であったにもかかわらず、実際の資金調達を外貨建て（主に米ドル建て）短期資金を中心に賄っていたことである（2 種類の不整合として、「ダブル・ミスマッチ」と呼ばれる）。上記 2 点の状況で、ひとたび米ドルに対して安定していた自国通貨の為替レートが下落した場合、外貨建ての債務は自国通貨建てでは大きく膨らむこととなる。多くの企業が債務超過になるなどして信用を棄損し、国としても経済状況の悪化、信用力低下を招いた。信用力の低下により、企業・国とも短期借入のロールオーバー（継続）を繰り返していた資金調達が困難となり、返済を迫られることとなった。こうした経験から、ASEAN をはじめとする東アジア諸国では、米ドルへ過度に依存するリスクを認識し、それに対応する域内金融協力を進めることとなったのである。

図1 ASEAN+3 地域金融協力の概要



出所：財務省（2020）P.14

上記のとおり、アジア通貨危機以降、ASEAN+3として進めることとなった通貨・金融協力の概要は、図1のとおりである。分野としては、①域内金融セーフティネット整備、②域内サーベイランス強化、③現地通貨建て債券市場育成の3つに整理されている。どれもアジア通貨危機時の経験・反省をふまえたものである。①は危機時の自国通貨の暴落を域内各国からの協力により米ドル等の外貨を調達して、市場で自国通貨を買い支えることを可能とするものである。②の詳細は後述するが、CMIを域内諸国で運営・実施していくために、IMFなど欧米も含めた国際機関に頼らずに、域内で各国の経済状況をサーベイできる組織を作ることを狙ったものである。③は、前述の「ダブル・ミスマッチ」の教訓を活かし、自国通貨建て長期資金ニーズに応えられるように、域内通貨建て債券市場を育成していくこの取組¹は、域内の資金ニーズに関する米ドル依存脱却を中長期的に進めていくことに資すると考えられる。中長期の債券発行にあたっては、域内企業の信用力が不足するケースも多いことから、ABMIを補完する取組としてCGIF（Credit

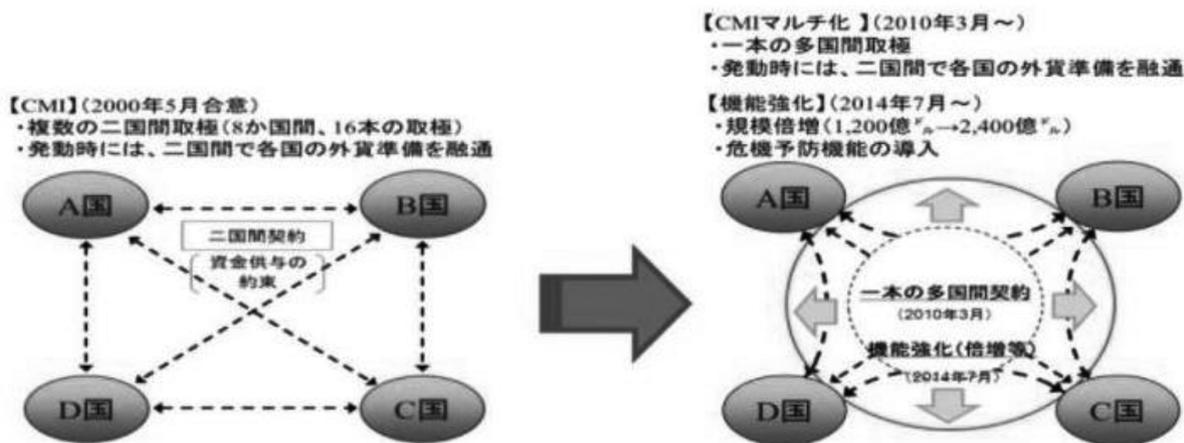
Guarantee and Investment facility）を設立し、債券発行をする企業に保証を与え、信用補完する仕組みにも取り組んでいる。次項では、本稿の中心となるCMIの変遷を見ていきたい。

2. チェンマイイニシアティブの拡大と変化

2000年に創設されたCMIは相対の2ヶ国間の通貨スワップ契約が複数併存する契約（図2の左側イメージ）であった。村瀬（2020，P.153）によれば、2003年末までに総額365億ドル、8ヶ国間16本の取極がなされ、2006年5月4日現在では総額750億ドルまで拡大された（同P.156-157）。当時よりCMIの課題と指摘されていたのは、IMFリンクの存在である。これは、危機時の資金受入国側のモラルハザードを回避するために、CMIプログラムによる資金拠出にあたっては、IMFプログラムとの同時利用（≒IMFリンク）の付帯条件が課されていた。リンクしない部分の割合（=CMI独自で実行可能割合）は10%で、2005年に20%への引き上げが財務大臣会議で合意がなされた。

¹ AsianBondMarketsInitiative（ABMI（図1内））と呼ばれ、2003年より取組が開始された。

図2 チェンマイイニシアティブのマルチ化イメージ



出所：財務省 HP a

こうした変遷の中で、大きなものを中心に確認していく。まず、2010年3月に発効した「マルチ化」である。図2の右側のイメージのとおり、従来の2ヶ国間契約の複数併存の形式から、ASEAN+3による多国間契約(Chiang Mai Initiative Multilateralized, CMIM)に変更されたのである。これは、加盟各国が1本の取極にもとづきCMIMに参加するものであり、危機対策としての

有効性が向上した。さらに、全ASEAN加盟国が参加することとなり、名実ともにASEAN+3の枠組みとなったのである。さらに、このタイミングで契約総額は1,200億ドルに達した。このとき、日本と中国の貢献額を調整する狙いもあり、香港も参加をし、中国と香港の合算金額を日本と同一とするといった工夫が行われた。

表1 CMIMにおける各国貢献額等(2014年増額後)

	貢献額 (億ドル)		貢献割合 (%)		借入乗数	引出可能 総額 (億ドル)	投票権合計		投票権率 (%)	
	基本票	貢献額票								
日中韓	1,920.0		80.00			1,194.0	9.60	192.00	201.60	71.59
中国	中国(香港除く)	684.0	32.00	28.50	0.5	342.0	3.20	68.40	71.60	25.43
	香港*	84.0		3.50	2.5	84.0	0.00	8.40	8.40	2.98
日本	768.0		32.00		0.5	384.0	3.20	76.80	80.00	28.41
韓国	384.0		16.00		1	384.0	3.20	38.40	41.60	14.77
ASEAN	480.0		20.00			1,262.0	32.00	48.000	80.00	28.41
インドネシア	91.04		3.793		2.5	227.6	3.20	9.104	12.304	4.369
タイ	91.04		3.793		2.5	227.6	3.20	9.104	12.304	4.369
マレーシア	91.04		3.793		2.5	227.6	3.20	9.104	12.304	4.369
シンガポール	91.04		3.793		2.5	227.6	3.20	9.104	12.304	4.369
フィリピン	91.04		3.793		2.5	227.6	3.20	9.104	12.304	4.369
ベトナム	20.0		0.833		5	100.0	3.20	2.00	5.20	1.847
カンボジア	2.4		0.100		5	12.0	3.20	0.24	3.44	1.222
ミャンマー	1.2		0.050		5	6.0	3.20	0.12	3.32	1.179
ブルネイ	0.6		0.025		5	3.0	3.20	0.06	3.26	1.158
ラオス	0.6		0.025		5	3.0	3.20	0.06	3.26	1.158
合計	2,400.0		100.00			2,456.0	41.60	240.00	281.60	100.00

*香港はIMFに加盟していないため、引出し可能額はIMFデリック部分のみに限定される。

出所：財務省 HP a

この時期の取組で付言しておくべきこととして、AMRO (ASEAN+3 Macroeconomics Research Office) の設立がある。図1の説明で挙げた「域内サーベイランス強化」を目的に、ASEAN+3域内経済の監視とCMIM支援を役割とする機関として、2011年4月にシンガポール法人として設立。2016年2月に国際機関化された。AMROの存在および機能は、CMIMにおけるASEAN+3の独自性を高め、前述のIMFデリンク割合を高めることにつながっている。実際、2013年の財務大臣会議では、20%から30%への引き上げが合意された。さらに2014年には総額を2倍の2,400億ドル(表1)に引き上げるとともに、危機予防機能も導入された。これは、2008年のリーマンショックも受け、CMIMを危機発生時に先んじて発動できる体制としたと考えられる。

2014年以降も、ASEAN+3ではCMIMの改善が継続的に検討されてきた。コロナ禍発生の中、2020年9月のASEAN+3財務大臣・中央銀行総裁会議²で下記の3点が合意された。①は、ASEAN+3での自由度の増加につながるものであり、これまで段階的に進めてきたものである。一方で②は、これまで外貨融通の通貨としてCMIM参加各国の外貨準備を拠出することとして、米ドル建てを想定していたものをCMIM参加各国の通貨建てを許容することとする、大きな変化である。

- ① IMFデリンク割合の30%から40%への引き上げ
- ② 要請国・供与国双方の自発性および需要に応じたCMIMでの現地通貨支援制度化
- ③ IMFデリンク部分に関するCMIMコンディショナリティ・フレームワークの明確化

次節以降では、ASEANの視点でCMIMを確認するとともに、ASEANでの金融協力とASEAN+3での域内金融協力を考察したい。

第2節 ASEANから見たチェンマイイニシアティブ

1. ASEAN内の金融協力とASEAN+3の位置付け

ASEANは、金融に限定せずにアセアン経済共同体(ASEAN Economic Community, AEC)を2015年末に発足させた。しかし、さらに完成度の高い共同体を目指し、「ブループリント2025」を発表して、各分野での高度化を目指すこととしている。金融分野でもASEAN独自の取組を行っている。2025年末までの金融および資本分野で

の取組として、「金融統合、金融包摂、金融安定化」の3点を掲げている。この中で、ASEANは種々の取組を行っているが、具体的なものの代表としては、ASEAN適格銀行(Qualified ASEAN Banks, QAB)が挙げられる。

QABは、各国がASEANの基準で候補銀行を指定したうえで、ASEAN諸国の中央銀行と金融当局で構成されるASEAN Banking Integration Framework (ABIF)タスクフォースにより評価され、域内の他国での活動が認められる仕組である。活動自体は、QABの所属国(ホーム国)とQABの活動を認める側の国(ホスト国)双方で運営条件を交渉・決定する。これまで、報道ベースでQAB候補の記事が出たことはあったが、2021年9月にタイとマレーシアの中央銀行が、正式にQAB認定制度の開始を発表した。両国は、すでに2016年3月にQABに関する基本合意書を締結済みであり、2019年4月の2国間協定締結を経て、今回の発表に至った。今後、個別の銀行の申請受付・審査・承認の段階に入っていく。

QABの取組は、2014年に定められたものだが、個別銀行の選定・承認はまだ実現されていない。2ヶ国間同士での選定・承認が必要であるとともに、ABIFタスクフォースとして、最終的にはASEAN全域での活動に相応しい銀行であるとの評価も必要となる。この点に関する運営がASEANにとっての課題とも考えられ、2025年のAEC高度化に向けて解決していくべきものであろう。今回のタイ・マレーシアの2ヶ国の取組が目される。QAB以外では、資本市場の連携や決済システムの高度化などがAECでの取組としてある。証券取引所間の連携・接続、決済システムの連携等を展望し、ASEANとしてブランド強化も目指している。

「ブループリント2025」以外の取組としては、LCSF(Local Currency Settlement Framework)がある。2ヶ国間で相互に指定した複数の銀行を通じて、それぞれの自国通貨をその2ヶ国間における貿易取引、サービス取引で使用できる取決めである。相互の自国通貨使用を想定していることから、銀行間取引における当該通貨間の直接交換を開始し、為替リスクヘッジも可能とした。これまでに、タイ、マレーシア、インドネシア各2ヶ国間で個別銀行の指定もなされている。2019年4月には、この枠組みにフィリピンも参加し、国同士の覚書³を交わした。このLCSFは、貿易等の経常取引における米ドルへの依存度を低下させる効果を持つものである。そうした効果を高めるためには、ASEAN各国通貨の十分な流動性や域内通貨間の直接の為替取引コストの低減などが、課題であろう。

筆者は、赤羽(2013)でASEANの金融統合に関する戦略を以下のように整理した。ASEANでの金融協力

² 2012年より中央銀行総裁も参加する形式となったもの。

³ 個別銀行の指定は未確認である。

は「攻め」の分野、CMIMなどのAASEAN+3での取組は「守り」としたのである。前者は、「ASEANブランド」など、金融分野でのASEANの魅力を上げることであり、その場合は、日本、中国、韓国も競合先となる。一方で、アジア通貨危機の経験をふまえるなら、ASEAN各国の通貨暴落などは絶対回避したく、そのためには「+3」となる日中韓の協力を得ることが必要となる。CMIMは、ASEAN各国としては、金融面でのセーフティネットであり、日中韓の協力を得た「規模の経済」を得る妥当な施策であると考えられる。そこで、本稿のテーマであるCMIMのASEANにとっての位置付けと変化を次項では確認したい。

2. ASEAN にとってのチェンマイイニシアティブの変化

アジア通貨危機への対処として、東アジアでASEAN+3の地域金融協力として開始されたCMIM。第1節で述べたその変遷を示したのが、表2である。変化の内容を整理・確認するために、規模、IMF デリンク割合、質的变化、その他の4項目に分けて表示した。まず規模に関しては、2003年時点よりも6倍以上に拡大をしている。セーフティネットの役割を考えるなら、規模の観点

は非常に重要である。しかし、東アジア、あるいはASEANにとっては、その特性の変化である他の3項目のほうが重要かもしれない。そう考える背景には、域内の通貨・金融協力の契機となったアジア通貨危機の経験や当時のIMFとの関係が存在する。

アジア通貨危機の際に大きな影響を受けた国は、タイ・マレーシア・インドネシアならびに韓国の4ヶ国と考えられる。その影響への対処として、マレーシアは独自の為替・資本規制⁴の導入を決断し、他の3ヶ国はIMFの支援を受け入れた。当時のIMFの支援は、それまでに支援を受けた国と同様に、財政悪化を改善させ、構造改革を求めるようなものであった。それは、財政支出を抑え、高金利政策を志向するものである。しかし、アジア通貨危機の実態はそれまでの経常収支危機とは異なり、資本収支危機であると考えられた。従って、本来はそれに対する政策も異なるものであるべきであった。独自の政策を志向したマレーシアが、資本規制を導入したうえで、低金利政策・景気刺激を図り、早期に経済回復を果たしたのは象徴的な事象であった。

⁴ 海外への資金流出を制度的に防止するとともに、固定相場制である米ドルペッグ制（1ドル＝3.8リンギ）を導入した。

表 2 CMIM の変遷

年代		規模	IMF デリンク割合	質的变化	その他事項
2000年	CMI 設立合意		10%	2 国間契約	
2003年		365 億ドル (12 月末時点)			
2005年			20% 引き上げ合意		
2006年		750 億ドル (5 月 4 日現在)			
2010年		1200 億ドル		多国間契約	
2011年					AMRO 設立
2013年			30% 引き上げ合意		
2014年		2400 億ドル			危機予防機能導入
2016年					AMRO 国際機関化
2020年			40% 引き上げ合意		現地通貨利用合意

出所：各種資料より筆者作成

IMFの支援を受けた3ヶ国にとって、その経験は「スティグマ」とも称されるトラウマとして残されたといえる。そのため、CMIMにおけるIMFリンクの存在は東アジア諸国にとっては抵抗感を覚えるものであり、デリンク割合を引き上げることが重要であったのである。2020年の40%への引き上げには時間を要したが、ASEAN各国には好意的に受け入れられたのではないだ

ろうか。また、2015年末のAEC実現を目指していたASEANにとっては、多国間契約として全加盟国参加の枠組みとすることは意義深いものであったと考えられる。さらに、それを支援するAMROの設立も重要な意味を持った。

こうした変遷をふまえて、2020年に合意された現地通貨利用合意はCMIMが新たな段階に至ったこととも評価

できる。なぜなら、アジア通貨危機の際の自国通貨暴落の再発防止にあたっては、市場での自国通貨買い米ドル売りを行う必要があり、そのための米ドルを危機国に供与することがCMIMの枠組だからである。現地通貨利用とは、その資金供与が米ドルではなく、円や人民元など域内諸国通貨でもよいことを示すものである。これも、米ドル脱却を志向する取組であり、アジアの通貨・金融協力が新たなステージに到達したと考えられる。

AMRO (2019) では、AMRO との連携の必要性が謳われ、次のような評価がなされている。CMIM で利用する現地通貨として、日本円と人民元での外貨融通が記されるとともに、シンガポールドル、タイバーツ、それにつづき他の先行 ASEAN3 ヶ国（インドネシア、マレーシア、フィリピン）の通貨での外貨融通の可能性も

触れられている。日本、中国の自国通貨での外貨融通のみではなく、上記の ASEAN 先行 5 ヶ国通貨の使用は、ASEAN の経済成長、ASEAN+3 での経済的な域内シェアの上昇が期待できることの表れと考えられる。

第3節 日本と ASEAN 間の金融協力とチェンマイイニシアティブ

1. 2 国間金融協力の变化

本節では、日本と ASEAN の関係に焦点をあて、マルチの契約である CMIM と並行して進められている日本と ASEAN、あるいは ASEAN 各国との 2 国間での金融協力の状況を確認する。

表3 アジア諸国との2国間通貨スワップ取極状況

	インドネシア	フィリピン	シンガポール	タイ	マレーシア	インド
契約当事者	日本財務省と インドネシア中央銀行	日本財務省と フィリピン中央銀行	日本財務省と シンガポール通貨監督庁	日本財務省と タイ中央銀行	日本財務省と マレーシア中央銀行	日本財務省と インド準備銀行
契約日	2021.10.14	2017.10.6	2021.5.21	2021.7.23	2020.9.18	2019.2.28
双方向/片方向	片方向	双方向	双方向	双方向	双方向	双方向
使用通貨	米ドル・日本円 ⇄ルピア	米ドル・日本円 ⇄ペソ (比要請時) 米ドル⇄日本円 (日本要請時)	米ドル・日本円 ⇄星ドル (星要請時) 米ドル⇄日本円 (日本要請時)	米ドル・日本円 ⇄バーツ (泰要請時) 米ドル⇄日本円 (日本要請時)	米ドル⇄リンギット (馬要請時) 米ドル⇄日本円 (日本要請時)	米ドル⇄ルピー (印要請時) 米ドル⇄日本円 (日本要請時)
スワップ額	日→尼 227.6 億ドル相当	日→比 120 億ドル相当	日→星 30 億ドル相当	日→泰 30 億ドル相当	日→馬 30 億ドル	日→印 750 億ドル
	—	比→日 5 億ドル	星→日 10 億ドル	泰→日 30 億ドル	馬→日 30 億ドル	印→日 750 億ドル

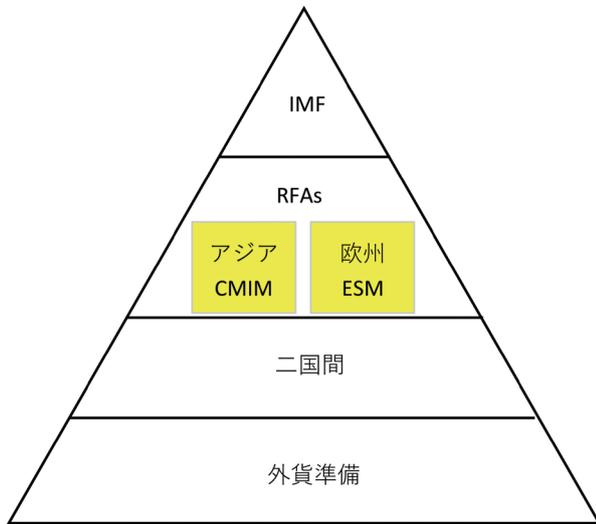
出所：財務省 HP b

CMIM と同様の通貨スワップは、日本と ASEAN では表3のとおり 2021 年 10 月時点で 5 ヶ国との間で契約がなされている。表にある契約日は、直近での更新、あるいは更新などの日付であり、当初契約日はさらにさかのぼる。契約内容で注目すべき点としては、マレーシアを除く ASEAN4 ヶ国との間では、使用通貨が先方国の要請時には米ドル・日本円のどちらでも選択が可能となっている点である。これは、2020 年の CMIM での変更と同様であり、先方国の危機時に円建ての資金供与も可能とすることとなり、米ドル脱却の色彩を持つこととなった。なお、こうした取組に関して、「人民元の国際化」の取組として多くの国との間で「人民元・相手国通貨」の通貨スワップ契約を行っている中国との対抗といった報道も見られるが、質的な違いを付言しておきたい。日本の契約は危機発生時のセーフティネット的な役割を担うものである。一方、中国はリーマンショック

(2008 年) 以降に、初めて人民元の対外決済での利用を開始した。そのため、輸出入の相手国、とくに中国から輸入する国に貿易代金決済に必要な人民元を供与する役割を当該スワップ契約に担わせている。日本円に関しては、これまででも為替・資本規制に関する自由度が高く、為替取引にしろ、資金調達にしろ、当事者がその気になれば入手・調達は容易である。

セーフティネットの国際的な枠組みを示したものが図3である。IMF を頂点とする国際機関、東アジアにおける CMIM や欧州の ESM (European Stability Mechanism) などの地域的な枠組。通貨スワップなどの 2 国間協力、自国の外貨準備といった階層別に区分できる。このセーフティネットにおける通貨の多様化 (米ドル依存度の低下) も、アジア諸国では必要と考えられ、CMIM、2 国間通貨スワップでの取組も妥当と考えられる。

図3 経済危機の対応イメージ



出所：筆者作成

上記のとおり日本円の使用に関する自由度は高い。しかし、対外決済での日本円の利用率は米ドルやユーロに比較すると低く、「円の国際化」が進まなかったと言われる理由である。こうした対策の一つとして、日本が取り組んでいるものが2018年にタイと交わした「現地通貨利用促進」のための覚書である。これは、2国間での対外取引における日本円・タイバーツの利用増加を図るものであり、為替取引における日本円・タイバーツの直接取引の促進を狙う取組である。この取引増加のためには、前述のASEAN4ヶ国が取り組んでいるLCSFと同様、円・バーツ取引の為替コスト削減やそれを可能とする流動性増加（＝取引増加）が課題となる。

「円の国際化」が進まなかった経験を持ち、少子高齢化も進み1980年代のような経済成長が期待できない日本は、上記の課題の解決を自国のみで実現することは困難であると考え。その実現のためには、ASEAN+3域内各国との協力、中でも米国と並び立つ経済大国に中国が成長した現状をふまえれば、ASEANとの協力・連携は重要度を増している。TPPにおいて、米国が脱退した後に、11ヶ国での協定を実現した日本の経験は、貴重であり、金融面でも同様の発想が望まれるのではないだろうか。次項では、米中対立下での金融面での環境変化をふまえて、CMIMの将来、ASEANの視点、日本の戦略につき考察したい。

2. 人民元国際化・米国金融政策正常化の視点から

アジア通貨危機の経験をふまえ、自国通貨下落時など経済危機の対策であり、域内金融協力の象徴でもあるCMIMにおいても、米ドル脱却の方向性が出されたのは既述のとおり。この背景には、リーマンショック以降の米国の経済的地位の揺らぎ、中国のさらなる経済成長

など、世界経済情勢の変化がある。金融・通貨面でいえば、「人民元の国際化」の進展と基軸通貨としての米ドルの地位の持続性への疑念などがある。そこで、CMIMの将来を考えるうえで、まず米中対立も含めて、環境変化を確認したい。

中国は、リーマンショックを契機とする世界金融危機を契機に「人民元の国際化」、具体的には対外取引における人民元の利用率を上げることに取り組んだ。具体的な流れとしては、以下のとおりである。2005年の人民元の為替制度改革以降、まずは米ドルとの為替レート安定を志向しつつ、徐々に人民元高の方向へのレート誘導を実現した。リーマンショック以降は、周（2009）論文で米ドル基軸通貨体制の問題点を指摘し、その後は人民元の対外取引を許容するとともに、その環境整備を進めた。人民元のクリアリング銀行を世界各国に設置し、相手国への人民元供与のための通貨スワップ契約を広げるなどの取組はそれに資するものであった。さらに、人民元を得た海外投資家の運用ニーズに応えるような人民元建て資産の増加、海外から中国国内への投資の自由度向上などを着実に進めてきた。

一方で、あくまで国内経済の安定を優先する中国の政策としては、国内外での人民元の区分管理が挙げられる。国内のオンショア人民元（CNY）と国外のオフショア人民元（CNH）を区分し、とくに国内側の管理を維持することにより、安定を図っている。併せて、米中対立の傾向が増すなかで、対外決済取引での人民元のシェア向上と信頼度を高めることに取り組んだ。具体的には、人民元決済に関して、SWIFTなどの国際決済システムの影響を受けないクロスボーダー決済システムであるCIPS（Cross-Border Interbank Payment System）を立ち上げた。

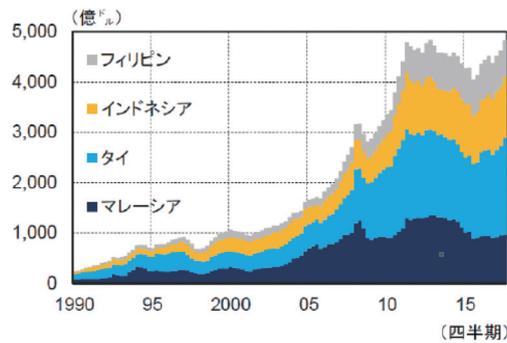
現在の中国のこうした取組では、米ドルのような基軸通貨を実現するには、相当の時間がかかると予想される。内外区分による資本規制の維持は、国内経済の安定に資するものの、海外投資家の対内投資の自由度を抑制するものである。しかし、經常取引を中心とする中国の経済成長、シェア拡大により、人民元建て取引の増加にはつながるものと考えられる。中国は、自国に資する形で今後も人民元の「国際化（＝利用率増加）」を進めるであろう。懸念すべきは、米中対立を背景とした影響が、実物経済への成長に悪影響を与える、国内企業への成長に対する海外投資が減少するといった事態。それと現在の基軸通貨である米ドルを持つ米国の金融政策の変化の世界経済への影響が想定できる。

つづいては、コロナ禍を経て、今後、正常化を目指す米国の金融政策の変更の影響を考えたい。この視点での先行研究として、DBJ（2018）は、コロナ禍前の時点で、世界金融危機以降の金融緩和局面からの米国の金融政策正常化に関するASEANへの影響を、資本フローを中

心に評価している。同書では、正常化に移行する前の2013年5月の当時の米FRB議長のバーナンキ氏の量的緩和縮小への言及を契機とした米国金利の上昇、ASEAN通貨の減価（いわゆるバーナンキショック）に触れている。そのうえで、米国をはじめとする先進国の金融引き締めは、新興国での資金流出と通貨下落要因となると述べている。しかし、2014年からの資産買入れ

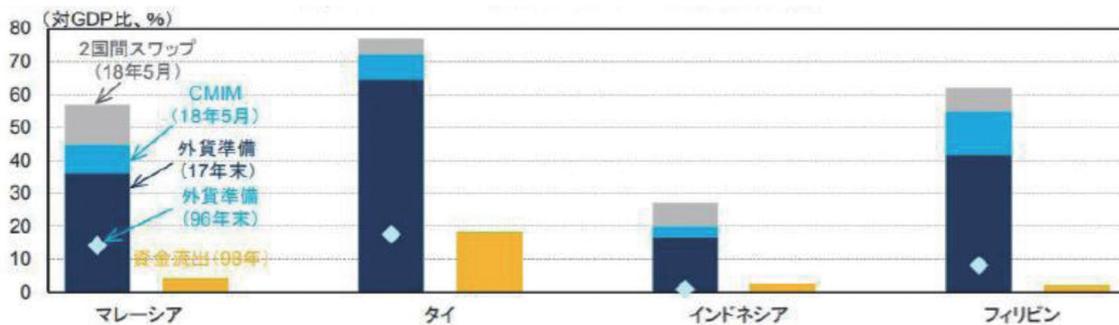
規模の縮小開始、2015年末の政策金利の引き上げ開始などの米国の金融政策の正常化局面では、ASEANの経済は安定的な推移をした。その背景としては、世界経済が好調に推移したことにより、ASEANの経済のファンダメンタルズも良好で、資金流出への耐性を高めたと説明されている。併せて、外貨準備の積み上げ（図4）や資本規制の強化なども要因とされている。

図4 ASEAN各国の外貨準備



出所：DBJ（2018）（注）1.IMFよりDBJが作成。2.金を除く

図5 ASEAN各国のバッファと資金流出規模



出所：DBJ（2018）（注）1. IMF、財務省、各種報道よりDBJが作成。2. 外貨準備は金を除く

図5では、CMIMを含めた各国のセーフティネットの状況をアジア通貨危機時の1998年時点の資金流出額と比較をしている。そのうえで、4ヶ国とも外貨準備などのセーフティネットの積み上げが十分であると評価している。

今後、開始される米国の金融政策の正常化は、当時とは異なりコロナ禍の影響からの脱却が国別に差があること、原油価格をはじめとするインフレ懸念も抱えていることなど、同じ条件ではないと考えられる。したがって、当時よりもさらにCMIMの存在意義は高くなると考えられる。

3. 今後の展望

本稿では、CMIMの創設からここまでの変遷を確認してきたが、世界の政治、経済、社会情勢は創設時に比較すると大きく変化している。現在のコロナ禍に加え

て、米中対立がASEANにも大きな影響を与えている。そうした中で、ASEAN+3という枠組みで中国を含めたCMIMの量的質的な進化を進めることは、日本・韓国、ASEANはもちろんのこと、中国にとっても地域的な枠組みに加わっていることとして意義があるのではないだろうか。米中とも本来は経済的な対立は回避するのが好ましいであろうし、中国の恒大問題などが世界経済に悪影響を与えることも回避したいであろう。そうした中で、日本・韓国、ASEANと、両大国とも経済関係の深い国々も参加しているCMIMが存続し、その運営機関としてのAMROが関係国で維持されていることは、その場での中国とのコミュニケーションを考慮しても良いものである。

ASEANは、前述のとおりASEANを「攻め」の場として、ASEAN+3を「守り」の場として活用していると評価した。CMIMは、米国の金融政策の正常化を控えるタイミングでもあり、従来以上に経済的な安定、

為替レートの安定など、「守り」の側面での重要性を増すと考える。並行して、QAB や LCSF など域内の銀行強化や通貨の利用促進などを「攻め」の手段として、進めていくことが予想される。コロナ禍であり、スピードはゆっくりかもしれないが、「ASEAN WAY」として着実に進めることを期待したい。ミャンマーの内政問題など、難しい問題も抱えているが、これまでの活動を振り返ると ASEAN としての体制を維持し、2025 年の AEC 高度化を目指すと考えられる。関係する地域的な経済統合における「ドライバーズシート」に座り続けるためにも、ASEAN の枠組は重要である。

最後に日本の戦略として、CMIM および ASEAN との関係を考えてみたい。CMIM は、日本にとっても ASEAN 同様、中国と協働の長年の地域金融協力の枠組みであり、資金の出し手側であり、AMRO の組織運営でも協力を続けていくことが大切であろう。併せて、本年 2021 年 5 月の ASEAN+3 の財務大臣・中央銀行総裁会議で合意された「ASEAN+3 財務プロセスの戦略的方向性」の議論も注目される。「インフラファイナンス (WG1)」、「マクロ・構造インストルメント (WG2)」、「自然災害リスクに対する財務強靱性の強化 (WG3)」、「技術進化のための政策協調の向上 (WG4)」から構成される 4 つのワーキング・グループの活動は、中長期的な域内の協力を資することが期待され、そこでも日本が積極的な役割を担うことが望まれる。

そのうえで、地域的な課題でもある、米ドルへの過度な依存の脱却の視点は維持しつつ、その進化を支えていくことが必要と考える。この視点では、Ito, Kawai (2021) は、「国際金融のトリレンマ⁵」の視点で、ASEAN+3 諸国の国際マクロ政策をレビューしたうえで、貿易取引および銀行借入・債券発行において基軸通貨である米ドルへの依存度の高さを確認した。さらに、そのリスクを指摘し、依存度の引き下げのために貿易における域内通貨の利用やアジア通貨建て国債の相互保有の推進を提言している。さらに、国際的な決済に利用できる Asian Currency Unit などの域内通貨単位、あるいは域内通貨バスケット創出のために、政府間の良好なコミュニケーションの維持と情報交換を行うべきと述べている。筆者も CMIM の進化が、将来的にはこうした取組につながるものが、国としてだけでなく、貿易や投資などの企業活動

における為替リスク管理・低減に資すると考えている。そうした局面では、日本は、米国との関係を活かし、そうした視点の必要性に関して、説明を米国に行う役割を果たすことも期待されるであろう。

(参考文献)

- 赤羽 裕 (2013) 「ASEAN 経済共同体における金融サービス・資本市場の連携・統合」石川幸一、清水一史、助川成也 編著『ASEAN 経済共同体と日本 巨大統合市場の誕生』文眞堂 第 7 章
- 赤羽 裕 (2019) 「アジア地域通貨協力への展望——アジア通貨危機の教訓と各国通貨制度の課題」小川英治編『グローバリゼーションと基軸通貨ドルへの挑戦』東京大学出版会 第 8 章
- 財務省 (2020) 「アジアにおける地域金融協力の促進」『ファイナンス』2020 NOV. 財務省
- 周 小 川 (Zhou Xiaochuan) (2009) 'Reform the international monetary system' People's Bank of China
- 村瀬哲司 (2007) 『東アジアの通貨・金融協力』勁草書房
- DBJ (日本政策投資銀行) (2018) 「ASEAN における資本フローと危機管理体制」『今月のトピックス NO.287-10』2018 年 5 月 17 日
- Ito Hiroyuki, Kawai Masahiro (2021) 'The Global Monetary System and the Use of Local Currencies in ASEAN+3' RIETI Discussion Paper Series 21-E-019

(参考 web)

- 財務省 HP a 「チェンマイ・イニシアティブ (CMI/CMIM) について」
https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/financial_cooperation_in_asia/cmi/index.html
- 財務省 HP b 「アジア諸国との二国間通貨スワップ取極」
https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/financial_cooperation_in_asia/bsa/bsa.pdf
- 財務省 HP c 「ASEAN+3 (日中韓) 財務大臣・中央銀行総裁会議」
https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/convention/asean_plus_3/index.html
- AMRO (2019) "Local Currency Contribution to the CMIM" AMRO Singapore

⁵ 「為替相場の安定」、「独立した金融政策」、「自由な資本移動」とそれぞれでは好ましいと考えられる 3 つを同時に達成するのは困難で、2 つしか選択できないという理論。

シンガポールにおける権威主義体制の確立過程

— 外資誘致の観点から —

布田 功治

The Process of Establishing the Authoritarian System in Singapore — From the Perspective of Attracting Foreign Capital —

Koji FUDA

はしがき¹

シンガポールは、他の ASEAN 諸国と比べて著しい経済成長を遂げ、1996年にはOECD開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）の援助受入国・地域リストを脱して先進国となった。この類まれな経済発展の主要因として指摘されるのは、積極的な外資誘致である。実際、多数の外資系多国籍企業がシンガポールに進出しており、ASEAN全体の統括拠点会社も多くみられる。

ここで、外資誘致を成功させる必須条件として、政治の安定に注目しておきたい。周知のように、シンガポールの人民行動党（People's Action Party: PAP）政権下で、政治の安定性は絶対的な高水準となっている。「政治の安定」の意味をシンガポールの外資誘致の歴史的文脈でとらえると、親共産主義勢力による政治目的での労働組合活動の鎮圧を指すと言える²。政治目的での労働組合活動とは、合理的な範囲で賃上げや労働環境改善を求めめるのではなく、共産主義革命や政権打倒のための経済活動破壊を目的として、無理難題な賃上げや労働環境改善を求めめるデモ行為やストライキを指す。

上記の意味でのシンガポールの政治の安定化は、マレーシア連邦時代のリー・クアンユー（Lee Kuan Yew, 李光輝）政権下で、1964年5月に達成されたと本稿は

みなす。具体的には、PAPから離脱した親共産主義勢力の内部分裂の生じた64年5月に、リー政権は絶対的な国内政治の安定性を確立したとみなす。

ただし、それ以前は、PAP内部でもリーら非共産主義勢力と林清祥ら親共産主義勢力との間で熾烈な権力闘争が繰り広げられていた。とくに、57年8月および61年7月のPAP内部の2つの政変は、リーにとって最大の政治危機であった。これら2つの政変を経て、多くのPAP幹部が追放されたり自ら去ったりした一方で、残った少数の幹部は結束を強め、それらに権力の集中する権威主義体制を確立する。そして、権力を掌握した少数の政権幹部らは、その強固な人的ネットワークを生かした省庁横断型の機動性と効率性に優れた外資誘致政策を展開し、高度経済成長に大きな貢献を果たした。

以上のように、リー政権は、権威主義体制の下で政治の安定化を達成した。本稿では、その権威主義体制はいかなる経緯で確立されたのか、その歴史の変遷を示すことを課題としたい。なお、本稿は、外資誘致政策自体の分析については今後の課題とし、外資誘致政策の展開を分析するための準備段階として、政治の安定化を達成したシンガポール特有の権威主義体制の確立過程を整理するものである。

本稿の分析では、1930年代から1990年代までのシンガポールの政治史について、主要な人物や出来事を網羅的に取扱いながら全体像を描いた大作である竹下（1995）とPAP（2014）に多くを依拠している。竹下の示した多岐にわたる多数の事実を、PAP60年史の叙述と異なる部分にとくに留意しながら、マラヤ共産党（Malayan Communist Party: MCP）の勢力拡大過程および2つの政変過程に焦点を当てて再構成した。そうすることで、2つの政変の連続性およびその後のリーら非共産主義勢力の立て直しの特徴を抽出することを試みた。

本稿の構成は、下記の通りである。第1節では、リー

¹ 本研究はJSPS科研費JP19K01774、21H00736の助成、および令和三年度亜細亜大学海外研究助成を受けて進められた研究成果の一部である。

² 本稿での親共産主義勢力は、竹下（1995）の定義する「親共産主義者」と同義である（竹下、1995、93ページ）。すなわち、「政府当局が共産党とのはっきりした関係を確認できなかった者、であり、当該人の共産主義に対する考えとは全く関係がない」（同上、93ページ）。

政権の最大の政敵となった親共産主義勢力の起源として、MCP に焦点を当て、1930年の結党から1950年代初めまでの勢力拡大過程を示す。この第1節では、第2節での議論の理解に必要なシンガポールの政治経済に関する基礎的情報の提供も意図している。第2節では、57年8月と61年7月の2つの政変をとりあげ、これらの政変はリーにとって最大の政治危機であったと同時に、その立て直しを経て政権基盤を強化する機会にもなったことを示す。とりわけ、57年8月の政変後に強権的な党内統治を始めたこと、61年7月の政変後に権威主義体制の構築を進めたこと、64年5月にリー政権が親共産主義勢力に対する絶対的優位性を確立したことに注目する。

第1節 MCPの勢力拡大過程

本節では、リー政権の最大の政敵であった親共産主義勢力の起源であるMCPに焦点を当て、シンガポール内外の政治経済問題と絡めて、1930年の結党から1950年

代初めまでの勢力拡大過程を示す。というのも、第2節で取り扱う2つの政変の際に論争となった諸問題は、MCPの勢力拡大期に生じた様々な政治経済問題に起因するからである。

1. MCPの抗日闘争と親英路線

現在のシンガポールとマレーシアが英領マラヤとして一体だった1930年、シンガポールで設立された南洋共産党の流れを汲むMCPが結成された³。MCPは、反帝国主義闘争や労働者革命支援を掲げたとはいえ、実際には祖国中国救済を目指す抗日闘争組織であった⁴。英領マラヤの英国植民地政府は、反英闘争につながることを恐れ、MCPの抗日闘争をたびたび鎮圧していた⁵。

³ 李 (1987) 135 ページ

⁴ 原 (1978) 3-4、8 ページ。MCP 指導者の多くは、中国共産党から派遣された (Hanrahan, 1971, p.58)。

⁵ 原 (1978) 8 ページ

第1表 MCPの勢力拡大過程

	シンガポール・マレーシア関係	国際関係
1930年	MCP 結党	
1931年9月		満州事変
1937年7月		日中戦争開始
1941年6月		独ソ戦争開始
1941年12月	MCP と英国植民地政府の抗日軍事協力協定	太平洋戦争開始
1942年2月	日本軍によるシンガポール占領	
1944年2月		英国で、マラヤ連合計画策定
1945年9月	連合軍によるシンガポール奪還	
1945年10月	全国労働組合のストライキ	英国で、マラヤ連合計画にマラヤ連合市民権加筆
1946年1月	マラヤ連合白書発表	
1946年3月	UMNO 結党	
1946年4月	マラヤ連合発足、シンガポール植民地政府設置、マラヤ連合市民権の発効延期	
1946年8月	連邦憲法の草案作成開始	
1947年3月		トルーマン・ドクトリン宣言
1947年6月		マーシャル・プラン発表
1947年9月		Cominform 結成
1948年2月	マラヤ連邦発足	東南アジア青年会議
1948年3月	シンガポールで初の立法評議会の制限選挙、MCPの反英路線への転換	
1948年4月	シンガポールで大規模ストライキ計画頓挫	
1948年5月	MCPの地下活動による武装闘争開始	
1948年6月	共産ゲリラによる欧州系農園主殺害、非常事態宣言、非常事態条例の緊急制定	
1949年10月		中華人民共和国建国
1950年12月	MCPのシンガポール支部壊滅	
1951年3月	英軍によるゲリラ兵掃討作戦	

ところが、41年6月の独ソ戦争開始後、MCPはソ連の敵国となったドイツに敵対する英国を自らの友人と位置付けた⁶。すると、MCPの呼びかけに応じて、同年12月の太平洋戦争開始直後に、英国植民地政府はMCPと抗日軍事協力を締結した⁷。このとき、英国植民地政府は、シンガポールに特殊訓練学校を設置し、MCP系の労働組合連盟（Trade Union Federation: TUF）から派遣された華人を中心とする人々にゲリラ戦や破壊活動の訓練を授けた⁸。42年2月の日本軍によるシンガポール占領後も、MCPのゲリラ兵は抗日武装闘争を続け⁹、日本軍もMCP関係者やゲリラ活動を支援するシンガポールの華人に対する弾圧を行った¹⁰。

戦争中の44年5月、英国政府は、シンガポール奪還後の統治計画において、英領マラヤをマラヤ連合とシンガポールに分離させることを決定した。この分離計画では、軍事・経済面の要衝地シンガポールの直接支配の維持、および華人による経済支配への恐れを抱くマレー諸国への配慮を意図していた。ただし、シンガポール奪還後の45年10月、英国政府はマラヤ連合計画に「マラヤ連合市民権を創設する」という文言を加筆する¹¹。これは、日本の戦時行政に協力したマレー人への懲罰および英軍に協力した華人への褒賞を意味した。

46年1月にマラヤ連合市民権創設を記したマラヤ連合白書が発表されると、マレー人は、経済面のみならず政治・社会面でも華人に支配されるとの恐れから大規模な反対運動を起こし、同年3月に統一マレー国民組織（United Malays National Organization: UMNO）を結成

した¹²。この事態を憂慮した英国政府は、同年4月のマラヤ連合発足後、マラヤ連合市民権の発効を延期した。さらに、同年8月、憲法の草案作りに着手した際、英国政府は、マラヤ連合のスルタンとUMNO代表のみに憲法作業委員会への参加を認め、華人を含む非マレー人には参加を認めなかった¹³。結果的に、華人の意見を反映することなく、新連邦憲法によって、シンガポールを切り離したままのマラヤ連邦が48年2月に発足した。

以上の経緯をシンガポールの華人の立場から整理すると、生命や財産をかけて英軍に協力し、対日戦争の勝利に貢献したにもかかわらず、英国の都合でマラヤから切り離されたことを意味する。同時に、マレー人の華人に対する嫌悪感の大きさを理解することとなった。このことは、シンガポールの華人達を、マラヤ連邦との統合による独立を目指す人々とシンガポール単独での独立を目指す人々に分裂させる布石となった。

一方、戦後のシンガポールでは、45年10月にMCPが全国労働組合（General Labour Union: GLU）を組織してストライキを行い始め、その多くを成功させて大衆の支持を獲得していた¹⁴。また、MCPと英国植民地政府との協調関係は、戦後も続いていた。両者の関係が急変するのは、48年2月のマラヤ連邦発足を受けて翌3月にシンガポールで初の立法評議会の制限選挙を実施した頃であり、国際的な政治問題の影響によるものだった。

2. MCPの反英闘争への転換

当時、国際政治では、米ソ冷戦が表面化していた。英国の要請を受けて、米国のトルーマン政権が47年3月のトルーマン・ドクトリンや同年6月のマーシャル・プランなど反ソ反共政策を発表した。ソ連は、核兵器をもつ米国の対決姿勢に恐怖を感じ、同年9月のコミンフォルム（Cominform、共産党・労働者党情報局）結成によって、東欧諸国への統制を強化して自らの安全確保を試みた¹⁵。西側諸国との協調路線から対決路線へのソ連による外交方針転換は¹⁶、東南アジアの共産主義勢力へも大きな影響を与えた。

48年2月、ソ連系の世界民主青年連盟によるカルカットでの東南アジア青年会議で、アジアの民族解放闘争を鼓舞するソ連の意向が示され、会議に参加したオーストラリア共産党委員長はMCPにもその意向を伝え

⁶ 反英から親英へのMCP本部の方針転換の一方で、実際の活動現場では、英帝を怨恨する扇動やマラヤ経済を破壊するためのストライキなどといった反英闘争がかなりの規模で繰り広げられていた（原、1978、7ページ）

⁷ Chapman (1957) p.27

⁸ 筒井 (1944) 157ページ、竹下 (1995) 14ページ、全国労働組合会議（National Trade Union Congress: NTUC）ウェブサイト（Reunion 1940s）。なお、本稿では、中国系住民の呼称を華人に統一するが、実際は、出稼ぎの華僑も含む。

⁹ すべての労働組合は、地下に潜行した（NTUCウェブサイトのReunionを参照）。

¹⁰ 日本軍は、華人男性を検問しMCPの党員やゲリラ兵の疑いある場合は大量処刑したり（肅清事件）、抗日武装闘争へ活動資金を提供する華人協会に対して莫大な献金を懲罰的に強要したり（強制献金事件）した。これらの詳細は、篠崎 (1976) や竹下 (1995) を参照。

¹¹ 竹下 (1995) 18、20ページ

¹² 竹下 (1995) 29-30ページ。

¹³ 竹下 (1995) 30ページ

¹⁴ 松岡 (2019) 79ページ

¹⁵ ハレー (1970) 98-103ページ

¹⁶ 岡本 (1997) 299、315ページ

た¹⁷。MCPは、翌3月の中央執行委員会で、従来の英国植民地政府との協調路線を放棄し¹⁸、イギリス帝国主義に対する大衆闘争の組織化と武装闘争を決定する¹⁹。

同年4月初めにMCPの方針転換を察知した警察は、MCPによる破壊的なストライキ計画の情報も入手し、計画前日に港湾局労働組合事務所やシンガポール労働組合連合本部を襲撃しMCP関係者を多数逮捕して計画を未然に防いだ²⁰。すると、MCPは同年5月に、資本家階級を打破して労働者革命を成就させるため、マラヤ経済破壊を目標とする地下活動に移行した。そして、労働組合を背後から操り破壊的なストライキを扇動したり、抗日闘争時に英軍から学んだゲリラ戦術を反英闘争に用いたりするようになった²¹。

翌6月にはマラヤ全土で暴力行為が始まり、共産ゲリラによるヨーロッパ系農園主に対する殺人事件などが頻発した。事態を憂慮した英国植民地政府は、マラヤ連邦に次いでシンガポールでも特別非常条例を施行した。そして、同年7月に非常事態条例（Emergency Regulations Bill）を制定し、非常事態を宣言した²²。こうして、政府は、共産主義革命や政権打倒を目的とする破壊的な労働組合活動を禁止したり、政府にとっての政敵を不起訴状態で長期拘留したりする法的根拠を得た。なお、この非常事態条例は55年に治安維持法として法制化され、第2節で論じるように、政権が裁判なしに政敵を長期拘留する法的な常套手段となった。

その後、政党認定を取り消されたMCPは²³、50年12月にシンガポール支部の関係者全員を逮捕されたり、51年3月の英軍やマラヤ連邦のMCPゲリラ掃討作戦によって壊滅的被害を受けたりしたため、同年10月には方針を転換し、無差別テロを廃止して大衆からの支持獲得を目指し²⁴、デモ行為やストライキを行う労働組合の後方支援に注力していく。

このMCPの方針転換の頃に、英国留学から帰国し、労働組合や華語中学生連盟などの弁護活動を通じて、親共産主義勢力とのつながりを深めたのが非共産主義勢力に属するリー・クアンユーであった。両勢力は、54年11月にリーを代表者とするPAPを結成し、活発化する労働組合のデモ行為やストライキを背景に勢力を拡大し

ていく²⁵。

リーは、英国留学中の50年1月に、ロンドンの反植民地主義マラヤン・フォーラムで政治的な講演を初めて行い、「マラヤの現状でイギリス人を追い出して独立を達成できるグループは共産党だけである、だが共産主義がシンガポール、マラヤには適切な制度でないとなれば、帰国学生が広範な大衆運動を組織し、合法的手段で国家独立を達成しなければならない」と結論づけている²⁶。この講演録からは、暴力に訴える共産主義を否定しつつも、独立を目指す親共産主義者には一定の共感を示していたことをうかがえる。しかし、次に論じる2つの政変を経て、リーは排他的な徹底した反共路線へと転換していく。

第2節 2つの政変

本節では、57年8月と61年7月の2つの政変をとりあげ、これらの政変はリーにとって最大の政治危機であったと同時に、その立て直しを経て政権基盤を強化する機会にもなったことを示す。とりわけ、57年8月の政変後に強権的な党内統治を始めたこと、61年7月の政変後に権威主義体制の構築を進めたこと、64年5月にリー政権が親共産主義勢力に対する絶対的優位性を確立したことに注目する。

1. 1957年8月の政変

PAPの野党時代の57年8月、親共産主義勢力は、後述する党内選挙制度の不備を突いて、非共産主義勢力に対する権力闘争を仕掛けた。PAP中央執行委員会の委員選挙の結果、親共産主義勢力は、委員12名のうち半分を占め、リーにPAP代表を引き続き務めるよう説得を試みた。ところが、それらの傀儡となることを嫌ったリーは、PAP代表を固辞し役職なしの委員となった²⁷。

この政変によって、親共産主義勢力はPAPの実権を奪取したが、その支配はわずか10日間で終わる。というのも、PAPの共産主義化を恐れた与党シンガポール進歩党のリム主席大臣が、親共産主義勢力を治安維持法

¹⁷ 竹下 (1995) 37 ページ

¹⁸ 原 (1970) 9、18 ページ

¹⁹ 竹下 (1995) 37 ページ

²⁰ 竹下 (1995) 38 ページ

²¹ 竹下 (1995) 38-39 ページ

²² 板谷 (2011) 6 ページ

²³ 板谷 (2011) 6 ページ

²⁴ 竹下 (1995) 41、43-44 ページ

²⁵ 本稿のPAP結党前史では、2つの政変と密接に関連する政治経済事情に絞り込んで言及している。PAP結党過程、親共産主義勢力と非共産主義勢力の関係性（受けた言語教育の違い）など、本稿で簡略化した事柄の詳細については、PAP (2014)、竹下 (1995)、岩崎 (2013)、田村 (2013) を参照。

²⁶ 竹下 (1995) 59 ページ

²⁷ PAP (2014) p.15

で一斉逮捕したからである²⁸。もし与党進歩党のリム主席大臣が一斉逮捕に踏み切らなければ、リーら非共産主義勢力は親共産主義勢力に実権を奪われたままであった可能性も高い。この意味で、57年8月の政変は、リーにとって最大の政治危機だった。

(1) 57年8月政変の勃発要因

この57年8月の政変の勃発要因として、次の2点を指摘できる。第一に、英国政府との第2回独立交渉で57年3月に締結されたロンドン協定に関して、英国政府による治安権限の保持に親共産主義勢力が反発したことである。第二に、野党代表として交渉に参加したリーが同年4月の帰国直後に、治安権限の獲得のためにはマラヤ連邦との統合しか道はないと主張し²⁹、それに親共産主義勢力が強く反発したことである。

上記の治安権限に関する交渉と親共産主義勢力の反発を理解するには、56年4月の第1回独立交渉に遡って、交渉失敗の経緯を整理する必要がある。なお、シンガポールの第1回独立交渉の3カ月前に、マラヤ連邦は英国政府との独立交渉を成功させていた。下記では、56年の独立交渉で、マラヤ連邦は成功した一方で、シンガポール植民地政府が失敗した理由から論じる。

端的に言えば、マラヤ連邦とシンガポール植民地政府の独立交渉の成否を分けたのは、親共産主義勢力を統制する治安能力の高さの違いであった。マラヤ連邦では反共産主義のUMNOが55年7月の総選挙で52議席中51議席を占めて圧勝しており³⁰、同年12月のMCPとの和平会談でも、UMNOのトゥンク・アブドゥル・ラーマン首相は、和平後のMCP合法化案を拒絶するなどMCPに対して強硬な態度で対峙していた。

一方、シンガポールの与党シンガポール進歩党のマーシャル主席大臣も、ラーマン首相とともにMCPとの和平会談でMCP合法化案を拒絶したが、英国政府は、マーシャルの治安能力を疑問視していた。というのも、マーシャル政権は、連立政権ゆえの政権基盤の不安定さに加えて、55年2月のバス労働組合によるホクリー暴動を統制できず、英軍の軍事介入を引き起こしていたからである³¹。

英国政府のアジア戦略において、シンガポールは、英

国と密接な関係にある香港、インド、オーストラリア、ニュージーランドの結節点となる軍事・経済面の要衝地であった。それゆえ、独立後にシンガポール政府が労働組合の背後にいる親共産主義勢力を統制できない場合、英国政府は軍事介入せざるを得なくなることを懸念していた。

おりしも55年4月、アジア・アフリカの旧植民地諸国だけの初の国際会議（インドネシアでのバンドン会議）で、アジア・アフリカ諸国29か国が反帝国主義、反植民地主義を提唱したこともあいまって、英国に対する国際批判は高まっていた。そこで、英国政府は、シンガポール独立後の軍事介入を回避するために、シンガポールの治安権限を保持し続けることを望み、英国人高等弁務官を議長とする国内治安評議会の創設（英国人4名（英国人高等弁務官を含む）、シンガポール人3名）を提案した³²。

つまり、英国政府がシンガポールの治安権限を実質的に掌握し、警察を機動的に動員することで、英軍の軍事介入が必要となる前に破壊的な労働組合活動を鎮圧することを意図していた。この提案に対し、当時のマーシャル主席大臣は、治安権限のない独立は真の独立とは言えないと頑なに反対した結果、第1回独立交渉は物別れとなり失敗した。

このことが原因となりマーシャルは主席大臣を辞任し、後任のリム主席大臣が57年3月からの第2回独立交渉に臨むこととなった。リム主席大臣は、英国政府から治安権限に関する譲歩を引き出すためにも、親共産主義勢力を統制する治安能力の高さを示す必要があった。そこで、56年9月にMCPの前線組織とみられたシンガポール婦人連盟や華語中学生連盟などを活動停止に追い込んだ。それらの団体は、同年10月に大規模なストライキや抗議集会で対抗したが、政府はその鎮圧に成功した³³。

この鎮圧によって、シンガポール植民地政府は、英国政府からの一定の信頼を得た。そして、国内治安評議会について、第1回独立交渉時の英国側の絶対的な治安権限を認める案（英国側4名（英国人高等弁務官を含む）、シンガポール側3名）は廃棄され、英国側にシンガポールと同じ治安権限を認める案（英国側3名：英国人高等弁務官を含む、シンガポール側3名：首相と閣僚2名、マラヤ連邦1名：マラヤ連邦政府指名の閣僚）に沿って設立することとなった³⁴。

第1回独立交渉にも参加したリムやリーにとっては確かに英国の譲歩案であったとはいえ、交渉の枠外にいた

²⁸ PAP (2014) p.15. 竹下 (1995) 113 ページ。MCP の地下活動による武装闘争へ対処するため 1948 年に制定された非常事態条例は、1955 年に治安維持法として法制化されていた。その際、不起訴長期拘留の項目は残存した。

²⁹ PAP (2014) p.19

³⁰ 板谷 (2011) 11 ページ

³¹ 竹下 (1995) 102 ページ

³² 板谷 (2011) 12 ページ

³³ 竹下 (1995) 105-108 ページ

³⁴ 竹下 (1995) 109, 135 ページ。板谷 (2011) 13 ページ

親共産主義勢力の立場からは、独立するにもかかわらず、労働組合活動を鎮圧するための治安権限を引き続き英国政府が保有することには変わりはないことになる。それゆえ、親共産主義勢力は、このロンドン協定に異議を唱えたのである。

さらに、交渉を締結して帰国した直後の57年4月、リーは講演を行い、「完全な独立を得る唯一の道は、マラヤ連邦との統合」であると述べた³⁵。治安権限を英国政府から引き剥がすためには、親共産主義勢力を統制する治安能力の高いマラヤ連邦との統合によって、英国政府からの信認を得なければならないとする主張だった。

第1節で既述のように、46年のマラヤ連合市民権をめぐる問題で、華人は自らに対するマレー人の嫌悪感をまざまざと見せつけられたことに恐怖し、華人の多い親共産主義勢力は実際にはシンガポール単独での独立を望んでいた。こうして、マラヤ連邦との統合を唱えるリーの主張に強く反発したわけである。以上に示したように、親共産主義勢力は、治安権限とマラヤ連邦との統合案をめぐる、57年8月の政変を起こしたのだった。

(2) 57年8月政変後の党内統治強化

57年8月の政変以前のPAPの中央執行委員会の選挙では、党員バッジを着用していればだれでも会場へ入場し投票可能であった。PAPの60年史によると³⁶、親共産主義勢力はこの選挙制度の不備を悪用して、57年8月の政変を仕掛けたとされる。

そこで、党員管理を厳格化し、顔写真付きの党員証を発行するようになった。さらに、それを各党員の所属する労働組合ではなく、各党員の自宅へ郵送する仕組みを整えた。そしてより重要なのは、中央執行委員会の選挙の投票資格者を、党員全員から幹部党員 (cadre) のみに限定したことである。そして、中央執行委員会が幹部党員を認定する仕組みを整えた。

つまり、中央執行委員会が徹底的な身辺調査をした上で信頼できると判断した党員のみが幹部党員となれ、それら幹部党員だけが中央執行委員を選ぶ投票券を持つという仕組みである。これは、民主主義的な党内統治から強権的な党内統治への転換を意味しており、親共産主義勢力以外の党員達もリーら執行部に対して反感を持つようになった。

また、逮捕された親共産主義勢力のPAP幹部8名 (林清祥、方水雙、S. ウドゥハル、D. ナイア、曹超卓、J. プトゥッチェアリ、陳従今、陳世鑿) に関しては、立法議会の初の総選挙でPAPが勝利し、59年6月にリー政権による自治政府が成立したときに釈放された。釈放はリ

ムとリーの間での取り決めによるものであり、釈放後すぐに、J. プトゥッチェアリ、陳従今、陳世鑿を除く残り5名は、記者会見を開き、「平和的、民主的かつ合憲の方法で、『独立、民主、非共産、社会主義マラヤ』を建設するという³⁷、1958年11月21日の党声明の目的を無条件に支持する」との声明を発表させられた³⁸。

そして、政権では原則として権限の低い役職に追いやられ、党でも幹部党員の資格も与えられず、将来の議員立候補も禁止された。これらの厳格な懲罰的措置は林清祥ら親共産主義勢力幹部の不満を助長し、その多くが1961年7月の2度目の政変と関わることとなった。

2. 1961年7月の政変

2度目の政変も、治安権限とマラヤ連邦との統合案をめぐる勃発し、PAPの非共産主義勢力と親共産主義勢力との間で再び熾烈な権力闘争が繰り広げられた。ただし、57年8月の政変と異なるのは、マラヤ連邦との統合がかなり現実味を帯びていた点である。そのため、両者の対立は激しいものとなり、PAP党員のみならずPAP支部も文字通り分裂した。このとき、親共産主義勢力以外の党員も、57年8月政変以降の強権的な党内統治に反発して多数離党している。

この2度目の政変によって、PAPは壊滅的な被害を受け、しばらくの間は政党組織として成り立っていなかった。そして、リーら非共産主義勢力の幹部達は、PAPではなく政府に政権基盤を求めようになり³⁹、権威主義体制の構築を開始することとなる。

(1) 61年7月政変の勃発要因

61年5月、シンガポールでの外国人記者協会で、マラヤ連邦のトゥンク・アブドゥル・ラーマン首相は、「マラヤは今日一国家として、単独孤立してはやっていけないことを理解している。…われわれは、…これらの地域 (イギリス、シンガポール、ボルネオ、ブルネイ、サラワク) が政治・経済協力の面でより密接に結ばれるような計画を考えねばならない」と発言した⁴⁰。本人曰

³⁷ PAP 60年史では、「PAPの綱領は、民主的、社会主義的であるが非共産のマラヤとの合併を通じたシンガポールの独立である (The PAP's political platform was independence for Singapore through merger with a democratic, socialist but non-communist Malaya)」と述べている (PAP, 2014, p.23)。

³⁸ 竹下 (1995) 132 ページ

³⁹ 竹下 (1995) 154 ページ

⁴⁰ 竹下 (1995) 144 ページ

³⁵ PAP (2014) p.19

³⁶ PAP (2014) p.20

くいまだ明確な構想といったものではなかったが⁴¹、マラヤ連邦とシンガポールの統合は、この発言を契機として急速に進展する。

このラーマン首相発言を、リー政権はもちろん英国政府も歓迎した。56年7月のエジプトによるスエズ運河国有化以降、55年4月のバンドン会議を背景とする国連における反植民地主義運動もあいまって、英国政府にとってスエズ以東の植民地政策は負担となっていた⁴²。具体的には、アジア地域の治安維持のための駐留英軍費用を問題視していた。それゆえ、親共産主義勢力を統制する高い治安能力を持つマラヤ連邦へのシンガポール統合によって、シンガポールの破壊的な労働組合活動の統制を期待でき⁴³、結果的に駐留英軍費用を低下させることになるものとして、英国政府はラーマン首相発言を歓迎したのである。

一方、シンガポールの親共産主義勢力は、ラーマン首相発言の6日後の61年6月2日、マラヤ連邦統合に対する反対活動を開始した。最大労働組合であるシンガポール労働組合会議（The Singapore Trade Union Congress: STUC）のビッグ・シックスと呼ばれた林清祥ら大物幹部6名（林清祥、方水雙、S. ウドゥハル、ドミニク・ブトウチュアリ、S. T. バニ、ジャミト・シン）が、シンガポール国民の最低の要求である真の内政自治を獲得するため、国内治安評議会の廃止を求める声明を発表したのである。これは、マラヤ連邦との統合による独立ではなく、シンガポール単独での独立を主張した声明に他ならなかった⁴⁴。

これは、リーにとっては、親共産主義勢力による明確な裏切り行為であった。林、方、ウドゥハルは、57年8月の政変の首謀者であり、リーのはからいによって釈放され、釈放時には非共産主義であるマラヤ連邦との統合による独立を目指す PAP 綱領に同意する記者会見すら開いていた。

ところが、林らは、PAP の支持母体である労働組合

の多くから支持を受けたのみならず⁴⁵、PAP 議員 8 名からも支持を受けた。林ら親共産主義勢力は、61年7月の立法議会の2つの補欠選挙で PAP 候補の落選運動を行い、PAP 候補は両名とも落選した⁴⁶。これらの補欠選挙敗退の結果を受け、リーは、自らの政権への信任投票を行うべく、緊急の立法会議を開催した。リー政権への造反が相次いだ結果、定員 51 名のうち信任票は 26 票であり、26 票目の信任票を投じたのは入院先から登院した女性議員であった⁴⁷。

からくも立法議会からの信任を受けたリー政権は、棄権したり不信任票を投じたりした PAP の造反議員 13 名を追放した。すると、PAP を追放された議員らは、同月末にバリサン・ソシアリス党（Barisan Socialist: BS）を結成し、林清祥を代表者とした⁴⁸。そして、親共産主義勢力は、PAP 関連の支部、労働組合そして華人学生らを BS に引き抜く工作活動を行った。その結果、PAP 支部 25 か所のうち 20 か所は、BS の指揮下へ移行することとなった⁴⁹。

以上に示した通り、親共産主義勢力は、57年8月政変と同様に、治安権限とマラヤ連邦との統合案をめぐって、61年7月の政変を起こした。リー政権はからくも立法議会からの信任を受け、PAP から親共産主義勢力を追放した。ところが、57年8月の政変とは異なり、追放された親共産主義勢力は、華人中心の PAP 支持母体の多くを引き抜き、PAP の党組織に壊滅的被害を与えたのだ。この後、PAP に政権基盤を求められなくなったリー政権は、政府にそれを見出すこととなる。

(2) バリサン・ソシアリス党との闘い

1961年8月、党組織に壊滅的な被害を受けるなか、PAP は新たな中央執行委員会で委員を選出した。このとき委員に選出された少数の政権幹部は結束を強め、後々、その強固な人的ネットワークを生かした省庁横断型の機動性と効率性に優れた外資誘致政策を展開し、高度経済成長に大きな貢献を果たすこととなる。

それら少数の政権幹部とは、リー、杜進才、呉憲

⁴¹ Drysdale (1984) pp.259-260

⁴² 竹下 (1995) 147 ページ

⁴³ PAP によると、61年当時、シンガポールの労働争議は、年間で 41 万 899 人日 (man-days) 分の労働時間を喪失させた (PAP, 2014, 31 ページ)。たとえば、3 倍増しの休日出勤手当制度を政府が廃止したために、労働争議が勃発したこともあった。

⁴⁴ 竹下 (1995) 150 ページ

⁴⁵ 竹下 (1995) 150 ページ。1961年7月に STUC は、非共産主義勢力の NTUC (全国労働組合会議) と親共産主義勢力の SATU (シンガポール労働組合協会) に分裂した (PAP, 2014, 31 ページ)。このとき、57年8月政変時にリーによって釈放された D. ナイアは、NTUC に残った。

⁴⁶ PAP (2014) 28 ページ

⁴⁷ PAP (2014) 28 ページ。入院先から運ばれた女性議員は、Siglap 党の Sahorah Ahmat である。

⁴⁸ PAP (2014) 28 ページ

⁴⁹ PAP (2014) 28 ページ

瑞⁵⁰、王邦文、S. ラジャラトナムの5名を指す。それらは、元々、ラッフルズ・カレッジや英国留学中の学友であったり、マラヤン・フォーラムを通じて知り合った同志であった⁵¹。この強固な人的ネットワークは、裏を返せば、排他的な人的ネットワークでもあった。

その背景として、身辺調査で親共産主義者の疑いはなくリーも信頼していた人々(たとえば、卓可党、陳新嶸、黄信芳など)が、自らBSへ去ったことのトラウマを指摘できる⁵²。竹下(1995)に依拠すれば⁵³、リーら共産主義勢力幹部らの強権的な党内統治をきらったの離脱であったと言えるが、このことでリーはPAPではなく政府に自らの政権基盤を求めて、排他的な権威主義体制を構築していく。

本来であれば、PAPの党組織が壊滅的被害を受けたということは、立法議会の総選挙でPAPに投票した人々の支持を失ったことと同義であり、解散総選挙を実施してシンガポール人民に信を問うべきであった。しかし、リー政権はPAPと政府を別物とみなし、PAPは支持を失ったとはいえ政権は支持を失っていないと強弁した⁵⁴。そのため、マラヤ連邦との統合を進めるという論理であった。そして、61年9月、マラヤ連邦との合併

⁵⁰ 外資誘致政策で最大の貢献を果たすことになる韓瑞生(Hon Sui Sen)も、ラッフルズ・カレッジで学び英国留学経験もある官僚出身者で、リーや呉と家族ぐるみの付き合いをしており、リーを中心とする強固な人的ネットワークを構成する主要人物のひとりである。同じく官僚出身の呉からの誘いで、シンガポール経済開発庁(EDB)の初代長官、シンガポール開発銀行(DBS)の初代総裁、シンガポール通貨庁(MAS)の初代長官、財務大臣などの要職を務めることとなる。また、韓は、官僚としての世銀出向時代にウィンセミアス(A. Winsemius)と知り合っている。ウィンセミアスは、その後、韓と協力し、外資誘致計画策定を通じて、シンガポールの工業化や国際金融センター化に多大なる貢献を果たすことになる。それらの詳細な分析については、次なる喫緊の課題として早急に取り組みたい。

⁵¹ マラヤン・フォーラムは、ラッフルズ・カレッジ時代の学友であった呉とアブドゥル・ラザクが、英国留学中に反帝国主義・反植民地主義を掲げて創設したロンドンの学生フォーラムである。なお、ラザクは、ラーマンの盟友でありラーマン首相時の副首相である。したがって、マラヤ連邦との統合交渉の主要人物となったリー、呉、ラーマン、ラザクはすべて旧友であった。

⁵² 竹下(1995)154ページ

⁵³ 竹下(1995)154ページ

⁵⁴ 竹下(1995)154ページ

可否をシンガポール人民に問う1年後の投票実施を見据え、親共産主義勢力のこれまでの陰謀を自らとの密約も含めてラジオで暴露する激しいネガティブ・キャンペーンを開始した⁵⁵。

これに対して、BSは、マラヤ連邦との統合は、シンガポールの華人を二級市民にすることであり、シンガポールの華人を売り渡すことに他ならないとのキャンペーンを張った⁵⁶。この主張は、46年のマラヤ連合市民権案に対するマレー人の大規模な反対運動を華人に思い起こさせるものであり、マラヤ連邦と統合した場合、華人はマレー人と同様の身分を得ることはできず、経済的に搾取されてしまうという恐れを抱かせるためのものであった。また、親共産主義勢力は、インドネシアの共産主義勢力に対して、マラヤ連邦との統合反対への支援を求めた⁵⁷。これは、国際的な武力衝突の恐れを意図的に起こすことで⁵⁸、シンガポール人民がマラヤ連邦との統合に反対するよう誘導するものだった。

こうした熾烈な対決を経て、62年9月、シンガポール人民の70.8%がマラヤ連邦との統合に賛成し、マラヤ連邦統合が決定した。BSのとりあげた市民権問題は、リーの直談判で、マラヤ連邦のラーマン首相が同年7月に連邦市民権を認めたことで解決されていた⁵⁹。以上の経緯で、リー政権は、シンガポール人民からの信頼も獲得した。選挙後、リーは、10カ月をかけて全51選挙区をめぐり、63年9月のシンガポール州議会選挙に向けたPAP支部の立て直しを図った。同時に、BSへの弾圧を開始した。

(3) 権威主義体制の確立

リー政権は、BSおよびその支持母体の労働組合や学生団体の摘発を検討し、警察特別部による調査を開始した。62年10月には、組合費のBS活動資金への流用容疑で、ビッグ・シックスのひとりで港務局職員組合のジャミト・シン書記長を逮捕し、同組合の認定を取り消

⁵⁵ PAP(2014)32ページ

⁵⁶ PAP(2014)32ページ

⁵⁷ PAP(2014)32ページ

⁵⁸ マラヤ連邦にシンガポールが統合すると、英軍の軍事拠点もマラヤ連邦に内包されることになる。このため、インドネシア共産党との結びつきが強いインドネシア政府にとって、反共の東南アジア条約機構(The South East Asia Treaty Organization)に加盟する英軍の軍事基地が反共のマラヤ連邦に属することは、自国の安全保障にとって多大なる脅威となるものだった。

⁵⁹ 竹下(1995)169ページ

した⁶⁰。その後、大規模な摘発準備を進め、63年2月に国内治安評議会を開催し、かつての同僚を一斉逮捕する冷凍庫作戦の発動を決定した⁶¹。

そして、林清祥をはじめとする113人（政党员：BS 24人、PAP 3人、その他4人、労働組合指導者：21人、大学生：南洋大学 17人、その他2人、ジャーナリスト：5人、諸団体役員：11人、上記以外：26人）を逮捕した。林の他のかつての同志の逮捕者は、方水雙、S. ウドゥハル、J. プトゥチェアリ、卓可党などであった。また、ビッグ・シックスのひとりであるD. プトゥチェアリも逮捕された。リー政権は、かつての同志の逮捕時には躊躇の姿勢を見せることもあったが、同年4月にBSが政治犯に関する抗議行動を起こした際には、立法議会議員であろうと躊躇なく逮捕した。

63年9月のシンガポール州議会選挙は激戦となり、各選挙区のPAPとBSの得票差はわずかであったが、結果的にはPAPは37議席を獲得し圧勝した⁶²。この結果を受け、リー政権は、同年10月にBS支持母体の壊滅作戦を発動し、シンガポール労働組合協会（Singapore Association of Trade Unions: SATU）の労働組合指導者14人を含む195人を逮捕した⁶³。このときの治安維持法違反容疑は、政治目的でストライキを計画したことだった。

これら一連のリー政権による労働組合弾圧を背景として、SATUに所属していた労働組合の多くは、リー支持に転向していたD. ナイルの全国労働組合会議（The National Trade Union Congress: NTUC）に移行した⁶⁴。支持母体の多くを失ったBSは、64年5月に国民兵役法をめぐる内部分裂を起こしたことで決定的な打撃を受け⁶⁵、もはやリー政権にとっての脅威ではなくなった。すなわち、ここに至って、リー政権は、親共産主義勢力に対する絶対的優位性とともな、権威主義体制を確立したと言える。

おわりに

本稿は、治安維持法を用いた不起訴長期拘留に代表さ

れるシンガポール特有の権威主義体制はいかなる経緯で確立されたのか、その歴史の変遷を示すことを課題として史的分析を行った。

上記の問いに対する本稿の分析結果は、下記の通りである。57年8月と61年7月の2つの政変を経るなかで、リー政権は、少数の政権幹部で強固な結束を図るしかない状況に追い込まれ、自らの政権基盤をPAPではなく政府に求めざるを得なくなった。そして、治安維持法という政府のもつ強い権限を最大限に活用することを選択し、PAP綱領で掲げた民主主義とは全く異なるシンガポール特有の権威主義体制を確立することとなった。

この経緯で構築された少数の政権幹部に権力の集中する強固な人的ネットワークは、外資誘致政策を通して、1960年代後半以降の工業化や国際金融センター化に貢献することとなる。ただし、外資誘致政策自体の分析については、今後の喫緊の課題としたい。本稿は、外資誘致政策の展開を分析するための準備段階として、政治の安定化を達成したシンガポール特有の権威主義体制の確立過程を整理するものであった。

参考文献

- 板谷大世（2011）、「シンガポールにおける内政自治権の獲得と治安維持条例（PPSO）—第二次世界大戦後から制憲会議までを中心に—」『広島国際研究』第17号。
- 岩崎育夫（2013）、『物語 シンガポールの歴史：エリート開発主義国家の200年』中公新書。
- 岡本和彦（1997）、「コミンフォルムとユーゴ・ソ連論争—コミンフォルム会議議事録の公開を受けて、一九四七年のコミンフォルム設立会議を中心に—」『一橋論叢』第117巻第6号。
- 篠崎護（1973）、『シンガポール占領秘録—戦争とその人間像』原書房。
- 竹下秀邦（1995）、『シンガポール：リー・クアンユウの時代（アジア現代史シリーズ；4）』アジア経済研究所。
- 田村慶子（2013）、『多民族社会シンガポールの政治と言語—「消滅」した南洋大学の25年』明石書店。
- 筒井千尋（1944）、『何方軍政論』日本放送出版協会。
- 原不二夫（1978）、「マラヤ共産党と抗日戦争—「祖国支援」「マラヤ民族解放」の交錯』『アジア経済』アジア経済研究所、第19巻第8号。
- 松岡昌和（2019）、「シンガポールにおける戦後復興の記憶—歴史教科書と戦跡施設の展示に見る「戦争が遺したもの」』『マレーシア研究』、第7号。
- 李炯才（1987）、『南洋華人—国を求めて』サイマル出版会。

⁶⁰ 竹下（1995）173ページ

⁶¹ 竹下（1995）180-182ページ。ビッグ・シックスのうち、逮捕を免れたのは立法議会議員のS. T. バニだけだった（竹下、1995、182ページ）

⁶² 竹下（1995）180-182ページ。ビッグ・シックスのうち、逮捕を免れたのは立法議会議員のS. T. バニだけだった（竹下、1995、182ページ）

⁶³ 竹下（1995）278ページ

⁶⁴ 竹下（1995）278-279ページ

⁶⁵ 竹下（1995）284ページ

ルイス・J・ハレー (1970), 『歴史としての冷戦—超大国時代の史的構造』サイマル出版会。
Chapman, F. S. (1957), *The Jungle is Neutral*, London: Chatto & Windus.
Drysdale, John. (1984) , *Singapore's Success for Struggle*, North Sydney: Allen and Unwin Australia.
Hanrahan, G. Z. (1971), *The Communist Struggle in*

Malaya, Kuala Lumpur: University of Malaya Press.
PAP. (2014), *PAP 60 FORWARD TOGETHER*, Singapore: People's Action Party.
シンガポール国立国会図書館ウェブサイト (<https://rnavi.ndl.go.jp/>)
NTUC ウェブサイト (History of NTUC: Reunion) (<https://reunion.ntuc.org.sg/>)

ASEAN の人口動態とデジタル化

大泉啓一郎

Demographic Trend and Digitalization in ASEAN

Keiichiro OIZUMI

はじめに

本稿は、ASEAN の人口動態を確認するとともに、その経済社会に及ぼす影響を考察することを目的としている。

2021 年の夏、わが国のメディアにおいて人口に関するまとまった記事が相次いだ。たとえば、月刊誌『世界』(8月号 岩波書店)は「サピエンス現象 人類史の折り返し点」という特集を組み、日本経済新聞は「人口と世界 成長神話の先に」(8月23日から29日)という特集を連載した。

また、2020年に中国で実施された人口センサスの速報値が日本の新聞で大々的に取り上げられたことも記憶に新しい。2020年の中国の出生数が前年比2割減となり、合計特殊出生率(女性が生涯に出産する子供の数に相当)は日本とほぼ同水準の1.3であったことが明らかになった。これを受けて、中国政府は5月末に第三子の出産を認める方針を発表した。

少子高齢化は、いまや日本だけでなく、中国、韓国、台湾などの北東アジアで共通した現象として認識されている。韓国の合計特殊出生率は2020年0.84と過去最低水準にあり、台湾も2019年が1.09という低水準にある。高齢化率は、日本が28.4%と突出して高いが、韓国や台湾とともに15.8%と高齢社会(高齢者人口が全人口の14%を超える社会)にあり、中国も2021年に高齢社会に移行する。

また、人口総数でも、日本では2010年から減少しているが、韓国と台湾の人口も2020年から減少に転じている¹。中国においても2020年代半ばまでに人口が減少

¹ World Population Prospects (2019年版)では、韓国は2025年から台湾は2030年から人口減少に転じるとされているが、それぞれの統計局は2020年から人口減少になったとしているとしている。詳細は台湾統計局(<https://ws.moi.gov.tw>)、韓国統計局(<https://kosis.kr>)を参照。

に向かうという見方が有力である。このように北東アジアでは少子高齢化が進み、そしてまもなく人口減少地域になる。このことは東アジアの持続的経済成長の課題のひとつとなっている。

他方、東アジアのなかでもASEAN地域(東南アジア)は、2050年まで人口が増加し続ける。人口減少が経済成長の負の要因になるというなら、東アジアの成長を牽引する役割は北東アジアからASEANに移ることになる。ASEANは、2015年に共同体を発足し、さらなる統合に向けた歩みを続けており、経済面でのそのシナジー効果も期待できる。人口面からASEANの成長潜在力を評価しておくことは、東アジアの将来を考える上で重要な作業である。

もっともASEANでも出生率が大幅に低下してきていることには注意したい。合計特殊出生率(女性が生涯に出産する子供の数に相当)が人口安定に推移するのに必要な水準(およそ2.1)を下回る国は10カ国中5カ国を数える。

そこで、本稿では、東アジアの持続的成長の鍵を握るASEANの人口動態を確認するとともに、その経済社会に及ぼす影響を、北東アジアのそれと比較して検討する。具体的には、経済成長の潜在力については人口ボーナスの枠組みを使って考察し、新しい成長の原動力については経済社会のデジタル化を取り上げ、その可能性を人口面から検討する。

なお、人口データは国連の世界人口推計2019年版(World Population Prospects, the 2019 Revision)の中位推計を用いた。本稿では、日本、韓国、台湾、香港、中国を「北東アジア」、東南アジアを「ASEAN」と統一して記述する。

本稿の構成は以下の通りである。

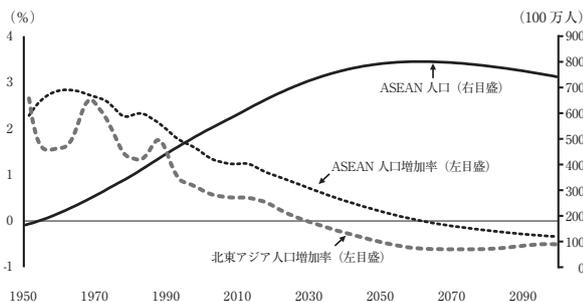
1. では、ASEANの人口動態を確認する。2. では、経済成長の潜在力を生産年齢人口比率の変化から検討し、3. ではASEANにおける中所得国の罫を人口動態から考える。4. では、ASEANの経済社会のデジタル化

について述べ、5. ではその可能性を人口動態の観点から検討する。

1 節 ASEAN の人口動態

はじめに述べたように、北東アジアがまもなく人口減少地域になるのに対して、ASEAN の人口は、今後もしばらくは増加し続ける (図1)。

図1 ASEAN の人口と人口増加率



(出所) World Population Prospects, the 2019 Revision

ASEAN の人口総数は、1950 年の 1 億 6,500 万人から 2020 年には 6 億 6,700 万人に増加した。70 年間に 4 倍以上に増加したことになる。2020 年において、最も人口が多いのは、インドネシアで 2 億 7,000 万人、これにフィリピンが 1 億 1,000 万人、ベトナムが 9,700 万人と続く。2050 年には ASEAN の人口は 7 億 9,000 万人に達すると見込まれている。

ただし、ASEAN の人口増加率は 1960 年代以降低下傾向にある。年平均人口増加率は、1960 年代の約 3% から 2020 年には 1.0% へと低下した。今後も人口増加率は低下し続け、ASEAN の人口は 2060 年代に減少に向かうと見込まれる。

もちろん、人口減少のタイミングは国によって異なる。出生率がすでに低水準にあるタイでは 2029 年から人口減少に転じる見込みであるものの、2050 年以前に人口減少になる国は、シンガポール (2045 年) とブルネイ (2048 年) の 2 カ国だけである。人口の多いインドネシアは 2068 年、フィリピンでは 2076 年まで増加し続ける。

たしかに ASEAN の人口が減少に転じる時期は、北東アジアに比べれば遅い。とはいうものの、世界人口が 2100 年まで増加すると見込まれていることを考えれば、ASEAN も他地域よりも早く人口減少になる地域ということになる。

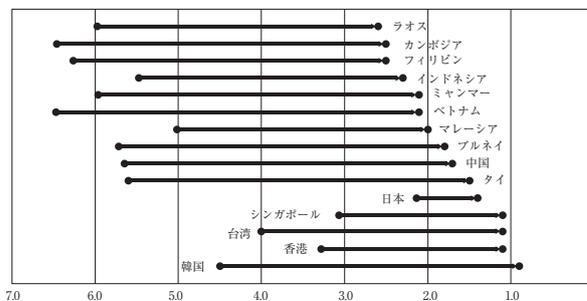
これには ASEAN でも出生率が急速に低下したことが影響している。

このことを合計特殊出生率の変化から確認しておこう。

図2 は、ASEAN 諸国の合計特殊出生率の推移をみた

ものである。1970 年において、シンガポール以外の合計特殊出生率は 5 を超えていた。ところが、2019 年にはブルネイ、シンガポール、タイ、マレーシア、ベトナムの 5 カ国の出生率は、人口が安定的に推移するために必要な水準を下回っている。最も高いラオスでも、1970 年の 6.0 から 2019 年には 2.6 と大幅に低下した。

図2 合計特殊出生率 (1970 年、2019 年)



(出所) World Population Prospects, the 2019 Revision, World Development Indicators

この出生率の低下には、各国の人口抑制策が強く影響している。ASEAN では、1965 年のシンガポールを皮切りに、1966 年にマレーシア、1968 年にインドネシア、1970 年にフィリピンとタイ、1977 年にベトナムで人口抑制策が実施された (大淵・森川 1981: 241)。

ASEAN における人口抑制策の内容は、中国や韓国ほど強制的なものではなかったものの、それが ASEAN 諸国の高い出生率を低下に向かわせたことは疑いない (早瀬 2004)。

もちろん、ASEAN における 1980 年代以降の出生率の低下には、それ以外の要因も強く影響している。なかでも、急速な経済発展を背景とする社会構造の変化、たとえば女性の就学率・就業率の上昇、晩婚化・未婚化、都市化によるライフスタイルの変化などの影響が大きい。

この出生率の低下は、ASEAN の人口構成に人口塊 (population bulge) を形成させた。この人口塊が生産年齢人口に含まれるとき、経済成長は促進され (いわゆる人口ボーナス)、高齢人口に含まれるとき、急速に進む高齢化に対処しなければならないという運命を抱えることになった。

本稿では、ASEAN の人口ボーナスについて、2 節以下で検討するが、ここでは高齢化について触れておく。すでに、シンガポールとタイ、ベトナム、マレーシアは高齢者人口比率が 7% を超える高齢化社会に移行しており、2030 年までに、カンボジアとラオスを除き、すべての国が高齢化社会に入る。さらにシンガポールは 2021 年、タイは 2022 年に高齢者人口比率が 14% を超える高齢社会に移行する。

また、高齢化のスピードは速い。高齢化社会から高齢社会に移行に要する年数は、日本が 24 年であったのに

対して、シンガポール（17年）、タイ（20年）、ベトナム（18年）、ブルネイ（13年）、マレーシア（24年）、インドネシア（22年）、ラオス（21年）と日本のそれと同等か、それよりも短い。

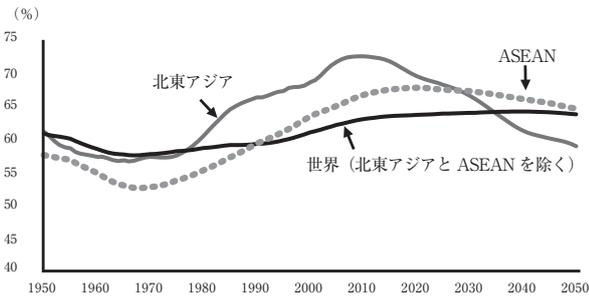
2 節 ASEANの人口ボーナスをどう評価するか

次に、ASEANの経済成長の潜在力を人口ボーナスの観点から評価する。

出生率の低下は、当面は、生産年齢人口比率の上昇をもたらす、それは経済成長を促す原動力になる。この効果は、「人口ボーナス」と呼ばれる。

図表3は、北東アジアとASEANの生産年齢人口比率の推移をみたものである。北東アジアの生産年齢人口比率は2010年にピークを迎えており、急速に低下傾向をたどることが確認できる。これに対して、ASEANの生産年齢人口比率は、2020年にピークを越えるが、その後は緩やかに低下する。ただし、生産年齢人口比率の水準では、ASEANが北東アジアを上回るのは2030年頃である。

図3 生産年齢人口比率の推移



(出所) World Population Prospects, the 2019 Revision

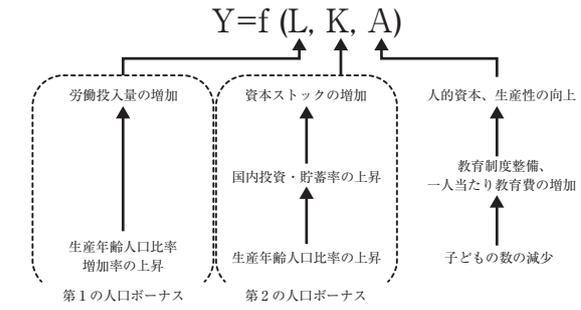
また、その他の世界をみると、生産年齢人口比率の変化は緩やかであり、人口ボーナスの効果は、北東アジアとASEANで顕著であることがわかる。

人口ボーナスは、時期において効果の現れ方は異なる。それぞれの効果を検討するためには、成長会計を用いて考えるのが便利である。成長会計と人口ボーナスの効果は図4のように整理することができる²。

成長会計とは、GDP (Y) を、労働投入量 (L)、資本ストック (K)、そして全要素生産性 (A) の3要素により説明するものである。これを使ってASEANの人口ボーナスの現状と課題を提示しておこう。

² 詳細は大泉（2007）を参照。

図4 人口ボーナスのメカニズム



(出所) 筆者作成

まず、右辺第1項の労働投入量の変化は、生産年齢人口の変化に影響を受ける。人口塊が生産年齢人口に達したとき、労働投入量は急増する可能性が高まる。これは第1の人口ボーナスと呼ばれる。

ただし、この効果は東アジアでは、すでに弱まっている（表1）。

表1 東アジアの生産年齢人口比率の変化

		生産年齢人口比率 (%)	対前年変化率 (%)	マイナスに転じる年 (年)
★	香港	69.1	▲ 1.5	2011
★	シンガポール	74.3	▲ 1.2	2011
	台湾	71.4	▲ 0.9	2014
	韓国	71.7	▲ 0.7	2015
	中国	70.3	▲ 0.6	2011
	日本	59.2	▲ 0.5	1993
★	ベトナム	68.9	▲ 0.4	2014
★	タイ	70.5	▲ 0.4	2011
★	ブルネイ	72.1	▲ 0.1	2020
★	マレーシア	69.4	▲ 0.0	2020
★	カンボジア	64.2	0.1	2045
★	インドネシア	67.8	0.1	2022
★	ミャンマー	68.3	0.3	2027
★	フィリピン	64.4	0.4	2051
★	ラオス	63.8	0.4	2046

(注) ★はASEAN

(出所) World Population Prospects, the 2019 Revision

たとえば、生産年齢人口比率の対前年変化率は、北東アジアでは、日本、韓国、台湾、香港、中国のすべての地域でマイナスに転じているが、ASEANでもシンガポール、タイ、ベトナム、ブルネイ。マレーシアの5カ国でマイナスになっているし、インドネシアも2022年からマイナスになる。

つまり、ASEANの多くの国でも、労働投入量の増加による成長が期待できなくなっている。実際に、ASEANでは労働力不足に直面している国が散見される。たとえば、シンガポールやマレーシア、タイの経済

は、すでに海外からの労働力に頼っている。タイでは、近隣諸国（カンボジア、ミャンマー、ラオス）から300万人近い労働力が流入しているし、マレーシアのパーム椰子林の経営はインドネシア人の労働力に大きく依存している。今後は、労働力の送り出し国であるインドネシアやミャンマー、ラオスに送り出す力がなくなるとともに、ASEAN全体で労働力不足が深刻化することが予想される。これに対処するために、各国で、定年の引き上げ、女性・高齢者の就労促進、海外からの労働者の受け入れの規制緩和などの施策が始まっている。

成長会計の右辺第2項は、機械、工場、港湾、電力、鉄道、道路などの生産活動に寄与する資本ストックの変化であり、この資本ストックの長期的な変化は、国内投資、そしてそれを支える国内貯蓄に影響を受ける。そして、貯蓄ができる生産年齢人口の割合が高いほど国内貯蓄率は高まる傾向にある。これは第2の人口ボーナスと呼ばれる。

北東アジアでは、生産年齢人口比率が高水準に達したため、国内貯蓄率も高かった。これが同地域の旺盛な投資を支え、労働集約的な産業から資本集約的な産業への構造転換を可能にした。北東アジアでは、すでに生産年齢人口比率は低下に向かっているが、2020年においても中国では生産年齢人口比率が70.3%と高水準にあり、国内貯蓄率も44%と高水準にある。韓国も同様で、生産年齢人口比率は71.7%であり、国内貯蓄率は35%と高い³。

これに対して、ASEANでは、生産年齢人口比率が70%を越える国は、シンガポール、タイ、ベトナム、ブルネイの4カ国に限られる。たしかに、シンガポールとブルネイについては国内貯蓄率はそれぞれ55%、50%と高水準を維持している。しかし、タイとベトナムの国内貯蓄率は29%、25%と見劣りがする。タイの場合は、新型コロナウイルス拡大の影響とも考えられるが⁴、ベトナムの場合は、所得水準が低いと、貯蓄が高まらないことが原因している。これら4カ国では生産年齢人口比率が低下に向かっていることを考えると、国内貯蓄を最適に配分することを通じて成長を維持することが重要となる。マレーシアやインドネシアは、もっとも生産年齢人口比率が高い期間にあるものの、国内貯蓄率は26.1%、31.7%であり、両国ともに、2010年に比べて低下傾向にあることには注意したい。

カンボジア、ラオス、ミャンマー、フィリピンについては、生産年齢人口比率はまだ上昇傾向にあるものの、いずれの生産年齢人口比率のピークも70%に達しない。

たとえば、フィリピンの生産年齢人口比率はピークでも66.8%でしかない。これらの国では国内貯蓄率は、ミャンマーを除いて20%台前半にあり、今後も急速に高まらないかもしれない。

もちろん、経済のグローバル化の拡大が進む今日において、国内貯蓄だけが投資の源泉ではない。海外からの資金導入策を図ることで補強することは可能である。フィリピンでは、海外からの個人送金が重要な役割を果たす。いずれにせよ、ASEANは、これまでと同様に、外国投資家にとって魅力的なビジネス環境を整備・維持する必要がある。また、政府レベルでの貯蓄不足は、海外からの支援が重宝されよう。その意味では、中国の一路構想など、近隣諸国の支援の受け入れも重要な施策になる。

最後に、成長会計の第3項の全要素生産性である。これは、労働投入量と資本ストックでは説明できない要素（残差）として導きだされるものであり、単に生産技術の進歩だけでなく、人材育成に関わる教育制度、効率的な企業経営、法律・制度の整備など、広範囲の項目を含むものである。

東アジアでは、出生率の低下が初等教育の普及に寄与したことで、それが技術移転を行う外資企業の誘致につながったことが全要素生産性の上昇に寄与した。また、北東アジアでは、第一次産業から第二次産業、そして第三次産業へと、労働力が生産性の高い産業へと円滑に移動したことが生産性の向上に貢献した。しかしASEANでは、第一産業から第二次産業へ労働力が円滑に移動したとはいえない。そして、このことが、次に述べるようにASEANを中所得国の罠に直面させるリスクになっている。

3節 ASEANにとっての中所得国の罠

ASEAN諸国は、シンガポールとブルネイを除いて中所得国の集まりであり、中所得国の罠にとらわれないかが議論されている⁵。

中所得国の罠とは、世界銀行が2007年に『東アジアのルネッサンス (an East Asian renaissance)』のなかで示した枠組みである (Gill, Kharas and Bhattasali 2007)。かいつまんでいえば、中所得国まで成長してきた途上国が、高所得国に移行するには長期間を要するというものである。

中所得国の罠は「安価な労働力と低コストの資本の追加的な投入によって経済成長を実現するような路線、つ

³ 日本の生産年齢人口比率は59.2%であり、国内貯蓄率も26%と低い。

⁴ 2010年代は30%を越えていた。

⁵ 2020年のマレーシアの一人当たりGDPは10231ドルであり、世界銀行の定義では高所得国と中所得国の境界にあるが、本稿では中所得国として扱う。

まり低コスト優位の路線が行き詰まった状態」と定義することができる（末廣 2014：126）。この定義を、労働投入量と国内貯蓄に依存した投資に依存する路線と読み替えば、それは生産年齢人口比率の低下した状況と一致する。

ここで注目したいのは、生産年齢人口比率が低下に向かう時点での当該国の所得水準である。

北東アジアでは、生産年齢人口比率がピークアウトした時点において日本、韓国、台湾、香港は高所得国に移行していた。ASEANでは、生産年齢人口比率がピークアウトした国のうち高所得国に移行しているのはシンガポールとブルネイだけである。つまり、北東アジアでは中国、ASEANではマレーシア、タイ、ベトナム、インドネシアは、生産年齢人口比率がピークアウトした時点では中所得国にとどまったままである。

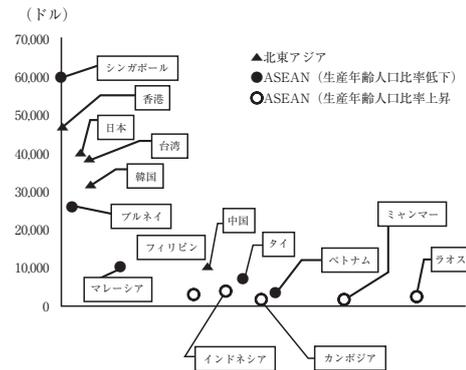
生産年齢人口比率がピークアウトした時点で高所得国に達しなかった国は、人口ボーナスの効果を十分に享受できなかったことを意味する。人口ボーナスの効果は、自動的に享受できるものではなく、それを効果的なものとするためには、人口動態にフレンドリーな政策が必要である。とくに人口塊が、生産年齢人口に移行する際に、彼ら・彼女らを雇用吸収するような政策が重要になる（大泉 2007）。

しかし、生産年齢人口比率がピークアウトする時点で高所得国に移行できなかった国では、農業・伝統的部門から工業・近代的部門への労働力移動というルイスの転換点が円滑に進まなかった。韓国や台湾では、輸出志向型工業化路線のなかで、外国企業を誘致することによって人口塊の雇用を確保できたのに対して、当時、ASEANは輸入代替工業化を志向していたこと、外国企業誘致のためのインフラ整備が遅れていたことなどが人口塊を工業・近代的部門に吸収できなかった原因と考えられる。その結果、生産年齢人口比率がピークアウトした時点で高所得国に移行できなかった国では、人口塊は農業部門に留まり続けた。

図5は、一人当たりGDPと農業就業人口比率の関係をみたものである。ASEANで生産年齢人口比率がピークアウトした国は「●」で、それ以外は「○」で示した。生産年齢人口比率がピークアウトした中国とASEANではタイ、ベトナムが、一人当たりGDPが低く、農業就業人口比率も高いことがわかる。また、2022年に生産年齢人口比率がピークアウトするインドネシア

も同様と考えてよいだろう。

図5 一人当たりGDPと農業就業人口比率



(出所) World Development Indicators, ADB Key Indicators, IMF World Economic Outlook

このような国では、中所得国の罍を回避するためには、農業部門に留まる人口塊の生産性を向上させる政策が重要になる⁶。

中所得国の罍を回避するための施策として、高度教育の充実、人材育成が強調されることが多いが、それは中高年にある人口塊を含むものでなければならない。まだ、生産年齢人口比率が上昇する過程にあるフィリピン、カンボジア、ミャンマー、ラオスについても、楽観視は許されず、今後の就業構造の変化に注視しなければならない。

4節 人口オーナスにおける経済社会のデジタル化

前述のように生産年齢人口比率がピークアウトした国では、人口ボーナスのメカニズムが反転することになる。労働投入量が減少し、国内貯蓄率も低下することになるいわゆる人口オーナスである。ただし、生産年齢人口比率の低下幅は、北東アジアの方が大きく、ASEANは、北東アジアほど人口ボーナスの効果が大きくなかったため、人口オーナスの影響も小さいものになると考えられる（前掲図3）。

とはいうものの、持続的な成長を維持するためには、労働投入量や国内貯蓄に依存できない状況には変わりはなく、全要素生産性の上昇が不可欠になる。

持続的な成長を実現するためには、先に示したように人材育成の強化、それを支えるインフラ整備などが重要な視点になる。

このようななか、全要素生産性への影響として今後注目されるのは、経済社会のデジタル化である。現在は、新興国・途上国においても先進国と同様にデジタル・イノベーションが起こる時代である（伊藤 2020）。ASEANに

⁶ それぞれ国の産業就業人口の年齢層の関係を調べる必要がある

においても、Grab（シンガポール）、ゴジェック（インドネシア）、トコペディア（インドネシア）など、ユニコーン企業（非上場で時価総額が10億ドル以上の企業）が出現してきた。

また、ポスト・コロナに向けたASEAN諸国の成長戦略が、先進国が目指すものと変わらないものになってきたことも注目される。マクロ経済面では、成長と分配のバランスをとる、所得格差是正策を基本方針とし、産業分野では、経済のデジタル化を推進すること、グリーン・エコノミー（地球環境に優しい経済）を加速することである。このなかで、デジタル分野では、タイが「Thailand 4.0」、マレーシアが「Industry4wrd」、インドネシアが「Making Indonesia 4.0」と、その名称から推察できるように、産業のデジタル化ともいえるドイツのインダストリー 4.0 に影響を受けた戦略を採用している（OECD 2021）。

もちろん、ASEANの成長戦略が先進国とまったく同じわけではない。ASEANは、これまでのキャッチアップ型工業化が引き続き必要となるが、これに新しい成長路線（デジタル化戦略）への移行が加わったというのが正確な表現であろう（大泉・伊藤・金 2022）。

このようなASEANにおける経済社会のデジタル化を加速させている要因のひとつは携帯電話の普及である。たとえば、携帯電話の普及を100人当たりの契約件数でみると、2020年時点でASEANではラオスを除いてすべての国で100を超えている（表2）。これは法人契約・個人契約も含むため、すべての人が携帯電話を所有していることを意味するわけではないが、都市部のとくに若年者のほぼすべてが携帯電話を有していると考えてもいいすぎではないだろう。また、インターネットのアクセス率（人口当たり）も急速に上昇している。カンボジアのそれは、2010年の1.3%から2020年には78.8%と飛躍的な伸びを示した。このインターネットのアクセス率の急上昇は、携帯電話がスマートフォンに置き換わったことを示すと考えてよいだろう。これがASEANの大都市でキャッシュレス、配車アプリ、デリバリーサービス、テレワークが普及する背景になっている。この傾向は、コロナ禍のなかで加速している。一人当たりGDPが3,000ドルにも満たないカンボジアにおいて、デジタル通貨「バコン」の活用が始まった背景にはスマートフォンの普及があったことは疑いない。

表2 ASEANの携帯電話とインターネットユーザーの普及

	携帯電話 (100人当たりの契約件数)			インターネットユーザー (人口比率)		
	2000	2010	2020	2000	2010	2020
ブルネイ	28.5	112.0	120.4	9.0	53.0	*95.0
カンボジア	1.1	56.9	*129.9	0.0	1.3	78.8
インドネシア	1.7	87.4	130.1	0.9	10.9	53.7
ラオス	0.2	64.1	*60.8	0.1	7.0	***25.5
マレーシア	22.1	120.0	135.1	21.4	56.3	89.6
ミャンマー	0.0	1.2	**113.8	—	0.3	***23.6
フィリピン	8.3	88.5	*154.8	2.0	25.0	*46.9
シンガポール	68.2	143.9	144.1	36.0	71.0	75.9
タイ	4.9	106.7	166.6	3.7	22.4	77.8
ベトナム	1.0	126.8	142.7	0.3	30.7	70.3

(注) *は2019年値、**は2018年値、***は2017年値
(出所) World Development Indicators

かつてASEANを含めて途上国は、インターネットにアクセスできるか否かというデジタル・デバインド（digital divide）問題に直面していた。しかし、スマートフォンの普及で、インターネットのアクセスの問題は解決されようとしている。そして、スマートフォンやインターネットの活用を通じて社会的課題を解決する能力は「デジタル・ディビデンド（digital dividend、デジタルの恩恵）」として期待されている（World Bank 2016）。携帯電話の普及、インターネットのアクセスの改善を背景にASEANから新しいビジネスが今後生まれる可能性は高い。そして、これらは全要素生産性の上昇に資する要因となろう。

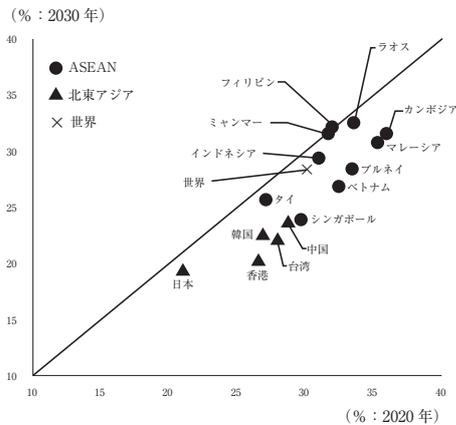
5節 デジタル化を支える人口要因

つまりASEANの持続的な成長には、経済社会のデジタル化、技術開発やデバイスの発展に加えて、その利活用が重要な要因になる。次にこの潜在力を人口面から考えて観たい。デジタル技術の実装を含めたイノベーションの担い手は若年層である。そこで、イノベーションの担い手となる世代を20～39歳と仮定して、ASEAN各国のデジタル化の潜在力を評価してみたい。実際にスタートアップは、この世代が主役の企業である。

図6は、ASEANを含めた東アジアの20～39歳の人口比率の変化（2020年と30年）を整理したものである。共通点は、北東アジアとASEANともに出生率が大きく低下しているため、同世代の人口比率は多くの国で低下傾向にある（45度線の下方に位置する）。ただし、その水準、低下幅は国によって大きく異なる。たとえば、わが国の場合、同人口比率は、2020年時点で21.0%と東アジアのなかで最も低水準にあり、2030年にはさらに19.5%に低下する。韓国は26.9%から22.6%へ、中国は

28.8%から23.7%に低下する。韓国、中国の低下幅は日本よりも大きい。

図6 東アジアの20～39歳の人口比率



(出所) World Population Prospects: the 2019 Revision

他方、ASEANの20～39歳の人口比率は、2020年においてシンガポールとタイを除いて30%を超えており、2030年にはインドネシア、ブルネイ、ベトナムが30%を下回るものの、いずれも世界平均よりも高い。つまり、ASEANは東アジアのなかで若い世代の比率が高い地域であり、イノベーションが期待できる人口構造を持ち、2020年代に経済社会のデジタル化がさらに進む可能性がある。

次に、産業構造のデジタル化の可能性について人口面から考えてみたい。

本稿では、1985年生まれ(2021年に36歳)以降の世代を「デジタル・ネイティブ世代」とする。そして、生産年齢人口における同世代の人口比率が高いほど産業構造のデジタル化が進む可能性が高いと仮定する。

ここで1985年生まれ以降の世代としたのは、ミレニアル世代とZ世代の行動に着目したいからである。ミレニアル世代⁷とZ世代⁸について、経済産業省『通商白書2021』は、これらの世代が、これまでの資本主義的価値観からサステナビリティを重視する価値観に変えていく原動力となると指摘している(経済産業省2021)。

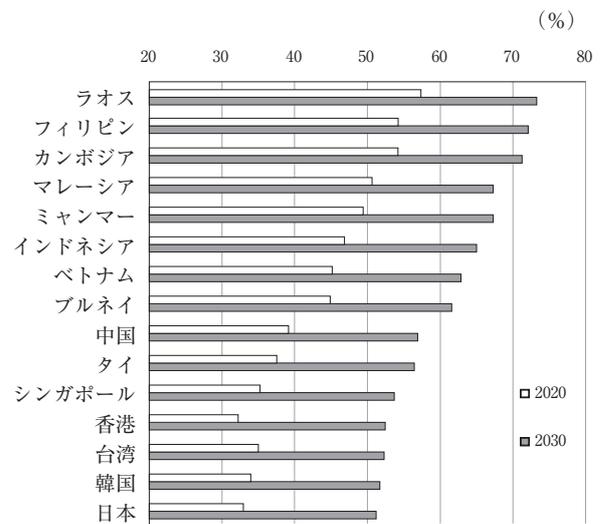
2030年には、すべてのアジアの国で、生産年齢人口におけるデジタル・ネイティブ世代の比率は50%を超えてくる(図7)。今後10年間に東アジアでも経済社会のデジタル化が加速的に進むことが人口面でも確認できる。

⁷ 2021年に27歳から38歳(1983年1月～1994年12月生まれ)

⁸ 2021年に18歳から26歳(1995年1月～2003年12月生まれ)

ただし、2030年時点の状況は、国によって大きく異なる。

図7 生産年齢人口に占めるデジタル世代人口



(出所) World Population Prospects, the 2019 Revision

最も比率が高いラオスの73.3%から最も比率が低い日本の51.2%まで20ポイント以上の格差がある。日本の場合には、試算に用いた国連推計よりも少子化が進んでいるため、2030年に50%に達しない可能性もある。日本の経済社会のデジタル化が遅れているのは、デジタル・ネイティブの人口比率が低いことが原因しているのかもしれない。これに対して、ASEANでは2030年には、ラオス、フィリピン、カンボジアでは70%を超える。その他の国もシンガポールとタイを除き60%を超える。若年層が集まるASEANの都市部では急速に産業のデジタル化が進む可能性を示している。

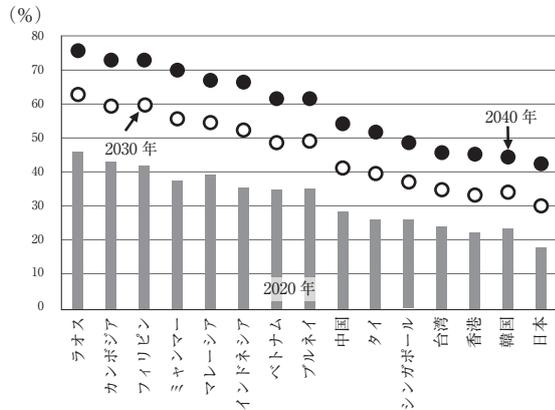
このミレニウム世代とZ世代以降の人口比率の上昇を、経済社会のデジタル化への影響として捉えるだけでは不十分かもしれない。『通商白書2021』は、ミレニアル世代やZ世代が、世界が直面する課題、たとえば気候変動・環境保護などへの意識が高い世代であると指摘している。たしかに、2021年10月31日に始まったイギリスのグラスゴーでのCOP26(国連気候変動枠組条約第26回締約国会議)において、若い世代が中心となって抗議集会を開催したことは記憶に新しい。

そして、彼ら・彼女らの関心は、政治体制にも向かうかもしれない。香港、タイ、ミャンマーで起こったデモの主役はこれら世代であり、現在の政治体制に対する異議申し立てと捉えることもできよう。現在においてこれらデモが大規模化しないのは、その主役である若い世代が少子化のため人口構成比率が低く、勢力が小さいことに起因する。

逆にいえば、これらの世代の人口比率の高まりは、選挙を通じて政治力を強めるであろう。そこで20歳以上

の人口を、選挙権を持つ世代として、20歳以上の全人口に占めるミレニアル世代以降の人口比率を整理してみた（図8）。

図8 20歳以上の人口に占めるデジタル世代人口の比率



(出所) World Population Prospects : the 2019 Revision

図から明らかなように2020年時点で、すでにラオスで46.0%と高い水準にある。2025年には、ラオス、カンボジア、フィリピンで50%を超えてくる。2030年にはシンガポール、タイ、ブルネイを除く国で50%を超える。これは、2020年代後半にASEANで政治が大きく変化する要因となるかもしれない。これに対して、北東アジアの変化は緩やかであり、日本は2020年には18%しかなく、この世代が過半数を超えるのは2040年半ばのことになる。

このように、ASEANは、人口構成で見れば、イノベーションの担い手の割合も、新しい価値観の担い手の割合も、比較的高いまま推移する。そのことがASEANの経済社会の変化を考えるうえで重要な視点となる。

もっとも、これまでの議論は人口動態からの考察にすぎない。

若年人口が多くても、デジタルリテラシーが低いままでは、イノベーションは起こらず、生産性は向上しない。また、生産性の向上の観点にたつと、若年層だけで

なく、地方・農村に居住する中高年の人口塊の生産性をいかに高めるか、生活を維持するか（社会保障の観点）も重要な視点になる。いずれにせよ、2020年代は人口動態からみてASEANの経済社会は加速度的な変化をみせることになろう。引き続き注視していきたい。

本稿の基盤となる調査・研究は、科学研究費「インフォーマル化するアジア：グローバル化時代のメガ都市のダイナミクスとジレンマ（19H0053 2019-2023年度、代表者遠藤環）の支援を受けている。

参考文献

- 伊藤聖聖（2020）『デジタル化する新興国』中公新書
 大泉啓一郎（2007）『老いてゆくアジア』中公新書
 大泉啓一郎（2021a）「コロナショックで加速するアジアのデジタル経済化」石川幸一・馬田啓一・清水一史編『岐路に立つアジア経済 米中対立とコロナ禍への対応』文真堂
 大泉啓一郎（2021b）「中国の高齢化と経済を東アジアのなかで考える」愛知大学『中国21』
 大泉啓一郎・伊藤聖聖・金成垣（2022）「アジア経済社会のデジタル化をどう捉えるか？」亜細亜大学『アジア研究所紀要』第48号
 大淵寛・森岡仁（1981）『経済人口学』新評社
 経済産業省（2021）『通商白書2021』
 末廣昭（2014）『新興アジア経済論』岩波書店
 早瀬保子（2004）『アジアの人口 グローバル化の波の中で』アジア経済研究所
 OECD（2021）Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2021: Reallocating Resource for Digitalization
 Gill, I. S., Kharas, H. J., & Bhattasali, D. (2007) An East Asian renaissance: Ideas for economic growth. World Bank Publications.
 World Bank Group. (2016). World development report 2016: digital dividends. World Bank Publications.

執筆者一覧（掲載順）

石川 幸一	亜細亜大学	アジア研究所	特別研究員
助川 成也	国士舘大学	政経学部経済学科	教授
春日 尚雄	都留文科大学	地域社会学科	教授
藤村 学	青山学院大学	経済学部	教授
野沢 勝美	亜細亜大学	アジア研究所	特別研究員
赤羽 裕	亜細亜大学	都市創造学部	教授
布田 功治	亜細亜大学	経済学部	准教授
大泉啓一郎	亜細亜大学	アジア研究所	教授

（アジア研究所・アジア研究シリーズ No.107）

「新たな国際経済環境と ASEAN および各国の課題」

2022年3月15日 発行

発行者 亜細亜大学アジア研究所

〒180-8629 東京都武蔵野市境 5-8 ☎ 0422 (36) 3415

e-mail:ajiken@asia-u.ac.jp

印刷所 株式会社 文伸

〒181-0012 東京都三鷹市上連雀 1-12-17 ☎ 0422 (60) 2211

IAS Asian Research Paper No.107

The Institute for Asian Studies
ASIA UNIVERSITY
TOKYO JAPAN