

ブレトンウッズ体制と中国の国家戦略 から分析する **AIIB** の国際金融ガバナンスへの挑戦

邱奕宏

(台湾国立交通大学通識教育センター助理教授)

【要約】

本稿では、中国の国家戦略の角度から、中国政府がアジアインフラ投資銀行（AIIB）の創設を通じて達成しようとする戦略の目的、潜在的意義および国際金融ガバナンス体制に対する挑戦について検討する。また、ブレトンウッズ体制が米国の世界経済における覇権拡張といかに結びついているかを説明するとともに、AIIBの性質に近い世界銀行およびアジア開発銀行がいかに主導国家に裨益してきたのかを分析する。そして、中国の国家戦略からみて、同国の国家戦略である「一帯一路」における AIIB 創設の役割を検討するとともに、AIIB、世界銀行およびアジア開発銀行の3者の差異を比較する。最後に、AIIBが現在の西側諸国が主導する国際金融秩序にもたらす挑戦について分析する。

キーワード：アジアインフラ投資銀行、ブレトンウッズ体制、世界銀行、アジア開発銀行

一 はじめに

国際政治経済情勢は21世紀初めから、巨大な変動を遂げている。2001年の911テロ、2008年の世界金融危機後、国際政治および経済はその発展の方向はねじれ、第2次世界大戦期に確立された戦勝国主導による国際経済秩序も、連動するように緩んできている。

十数年に及ぶ反テロ戦争の消耗とサブプライムローンが引き起こした世界金融危機の衝撃は、それまで世界経済の成長をけん引していた主要な原動力であり、国際世界経済秩序とルールを制定し、権力を支配していた米国の経済力を弱体化させた。反して、国際政治経済の秩序をそのまま受け入れていた被支配者の開発途上諸国、とりわけBRICSを中心とする新興市場国家は、ポスト金融危機初期に世界経済を支える役割を担うようになると、広く期待が寄せられるようになった。多くの人々は西洋諸国主導の世界経済体制は過去のものになると予想した。

しかし、近年、世界経済成長の鈍化、消費ニーズの減退、石油の供給過剰、コモディティの価格下落等、さまざまな負の要素が影響し、期待が寄せられていたBRICS諸国の経済は、その光明もにわかには暗雲が立ち込めるようになった。世界経済の需要が低迷する今、ブラジルとロシアは原料輸出に過度に依頼している弱点が露見した。世界金融危機時にも成長を維持していた中国ですら、近年の世界的な需要不振や国内の生産能力過剰といった衝撃を受け、いわゆる「新常态」(new normal)に入ったと自らを位置付け、年経済成長率6~7%の維持を目標に設定するようになった。こうして中国が世界経済を支えるという期待は水泡に帰した。

言い換えれば、混沌としている状態こそが現在の世界経済の特徴といえよう。これは、西側諸国の国力が落ちているだけでなく、そ

れに取って代わる新興勢力が未だ現れておらず、世界経済が停滞して前進しない現状を打破しようとする明確なパワーが欠如しているということである。現在の世界経済の混迷は、第2次世界大戦後に米国主導で確立し、世界経済の安定と発展を促進することを主旨とする「ブレトンウッズ体制」が、21世紀に入って多くの課題に直面していることを顕著に示している。

この体制下で世界の貿易ルールを掌握している世界貿易機構（World Trade Organization, WTO）が、ドーハ・ラウンドの交渉失敗後、停滞して前進をみない苦しい状況に陥り、各地域で起こった地域貿易協定（regional trade agreements, RTAs）との挟み撃ちにあっているほか、国際金融秩序の管理および国家が金融危機を乗り切るための支援を主旨とする国際通貨基金（International Monetary Fund, IMF）は、世界および地域の金融危機に対処する上で、その成果が振るわないと、たびたび批判を浴びている。発展途上国の社会発展と経済成長への協力を主旨とする世界銀行（World Bank, 以下、世界銀行）も、第三世界の多くの国から成果に対する疑義や内部の職員による汚職などに対して非難を受けた。

こうして、第2次世界大戦後の西側自由市場の資本主義を基調とする世界経済秩序を維持することは、ここ数年のグローバルガバナンスにおいて多くの課題と新興勢力の挑戦に直面している。こうした既存の国際経済体制の挑戦が続く中、2013年、中国がアジアインフラ投資銀行（the Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB）の設立を提唱、2015年には正式に発足し、西側諸国が主導する現在のグローバルガバナンス機制において、初めて非西側の発展途上国の手によって創設されるとあって、その深層にある政治・経済的意義はとりわけ注目するに価する。

既存の国際関係および国際政治・経済学の理論が指摘するところ、

国家間の相互往来および連結は日増しに緊密になっており、国家は法律を制定し、国際社会のアナーキーな状態下での取引コスト高を引き下げなければならない。国家間の協力や協調を通して、あるいは国際組織および国際法等の国際レジームの確立を通して、効果的に不確実性を引き下げ、国家間協力を増進することで、メンバーは共に利益を獲得することができる¹。

しかし、これらの理論によると、国際レジームの確立には主導国家による「能力」(ability)と「意思」(willingness)が必要であり、制度確立時には初期コストの支払い負担が必須となる²。この主導国家は純粋な利他主義に基づいて進んで負担を引き受けようとするのではなく、それとは反対に、主導国家は自己の利益を長期的に考えた上で国際的な責務を負おうとする³。

同様に、現在の国際金融体制の本質は、多国間協調機制により「国際公共財」を管理し、国際金融秩序の維持と安定および経済発展を主要な目的としている。しかし国際金融の発展を管理する国際機制そのものに、主導国家の利益とイデオロギーがはめ込まれることは避けられず、国際組織の名義と効能を通じて主導国家自身の国家利益を延伸および拡張することを可能とする。つまり、グローバルガ

¹ Keohane, R. O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984); Krasner, S. D., Ed., *International Regimes*, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983); Ruggie, J. G., "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," In S. D. Krasner Ed., *International Regimes*, (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 195-232.

² ロバート・オーエン・コヘインはこうした国家を覇権国家 (hegemon) と定義した。Keohane, R. O., *op.cit.*, 1984, p. 39.

³ Keohane, R. O., "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," In O. R. Holsti, R. M. Siverson, & A. L. George Eds., *Change in the International System*, (Boulder: Westview Press, 1980); Keohane, R. O., *op.cit.*, 1984.

バナンスの発展はおおよそ主導国家が達成しようとする国家利益や戦略意図に相応している。

自由貿易が19世紀パクス・ブリタニカにおいて世界経済秩序の維持のために遵守された大本営であったように、20世紀パクス・アメリカの下では自由資本主義が遵守すべき経済制度のドグマであった。しかし、強調すべきは、現在では自明の経済イデオロギーとみなされているものの多くは人為的にはめ込まれたものであり、その時代の特定の主導国家の利益に有利に働き、国際社会の共同利益の発展に有益であるという大義名分を用いて、主導国家と同様に信服・遵守させられるものであるということである。

この角度からみると、世界の主導国家にならんとする強権国家は、膨大な初期コストがかかる国際組織の設立を通じて対外的な影響力を拡大しようとし、その多くは国家の戦略目標をその組織の中にはめ込んで、当該組織を自身の国家戦略を実践し、国家目標を達成するための手段やツールとなるよう働きかける。

19世紀の自由貿易体制によって産業革命以降、他者を圧倒する生産力を誇った英国のように、米国は第2次大戦後のブレトンウッズ体制により、世界経済における圧倒的な地位を確立し、同時に米国が発行するドルが金と同等の貨幣価値を獲得し、世界経済を動かす国際基軸通貨となった。このため、米国はブレトンウッズ体制を通じて世界で唯一の規制を受けない、どの国家に対しても責任を負う必要がない「法外な特権」(exorbitant privilege)を獲得した⁴。中国が設立した AIIB にも必然的に中央政府が達成や拡張を望む戦略目標や国家利益が隠れている。もし、世界の共同利益の促進といった

⁴ Eichengreen, B., *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, (Oxford: Oxford University Press, 2011).

美辞麗句の下に隠された主導国家の戦略意図やめ込まれた国家利益を無視すれば、国家アクターの動機や目的について踏み込んだ理解はできない。

本論文の主旨は、中国の国家戦略の角度から、北京が AIIB の設立を通して達成を図ろうとする戦略目的、潜在的意義および現在の国際金融ガバナンス体制に対する挑戦について検討するものである。本文は、中国が AIIB を設立したことで、世界の主導国家にならんとする戦略意図が明るみになったと認識している。しかし、中国が今後、AIIB を通じて自身の利益を拡大するか否かは、既存の国際金融体制と主導国家間の相互往来から観察、分析しなければならない。これは、中国がこの類の国際金融機構の創設者ではなく、AIIB が既存の国際金融機構の模倣と改良に基づいて設立されたものであり、全くのゼロから創り出したものではないということである。

主導国家と国際金融制度の間にあるインタラクティブな関連性を理解するため、本論文は現在の世界経済秩序のガバナンスの枠組みを管理するブレトンウッズ体制から出発し、この体制が米国の世界経済における覇権拡張といかにつながっているのかを説明する。次に、AIIB の性質に近い世界銀行およびアジア開発銀行 (Asian Development Bank, ADB) について、これらの設立および運営が主導国家の利益にいかに関与してきたのかを分析する。このほか、中国の国家戦略の角度から、中国の国家戦略における AIIB の役割を検討するほか、「一帯一路」構想との関連性について考察する。さらに、AIIB、世界銀行、ADB の差異を比較し、AIIB が既存の国際金融体制にもたらす影響について理解する。最後に、AIIB が現在の西側諸国主導の世界金融秩序にもたらす挑戦について列挙し、まとめとする。

二 ブレトンウッズ体制の政治的・経済的意義

第2次世界大戦の終わりが近づく1944年夏、44の同盟国メンバーにより、米国ニューハンプシャー州の景勝地であるブレトンウッズで2週間に亘る国際通貨会議が開催され、戦後の国際秩序の案配について検討された。この会議の最後に、戦後の世界経済を管理する3つの多国間国際組織が設立され、それぞれ異なる国際的経済問題を負担することが決定された。

この3つの組織はそれぞれ、国際的な通貨の流通を管理し短期的な緊急融資を提供することで国際経常収支を均衡にするためのIMF、発展途上国への中長期的な融資により経済発展および貧困の減少を主目的とする国際復興開発銀行（International Bank for Reconstruction and Development, IBRD）、世界貿易ルールを制定、管理し、国家間の貿易紛争を処理することを目的とする国際貿易機関（International Trade Organization, ITO）である⁵。

この3機構は世界経済事務の管理を主旨とする国際組織として成立したが、純粋に国際金融の安定確保や発展途上国の経済発展の促進といった経済目的から生まれたものではない。逆に、世界経済事務のガバナンスにかかる国際組織の成立は、相当程度において1930年代に起こった「世界大恐慌」により各国が手前勝手な経済ナショナリズムを採用したことで、政治が急進化し世界大戦を誘発したと

⁵ 米国政府はITOが同国議会の承認を得ることができないと考えたため、比較的緩い関税と貿易に関する一般協定（GATT）に変更した。この協定は大統領の同意のみを必要とし、議会の承認は必要としなかった。Helleiner, E., “The Evolution of the International Monetary and Financial System,” In J. Ravenhill Ed., *Global Political Economy* 4th ed., (Oxford: Oxford University Press, 2011).

いう要因を回避するためと言える⁶。言い換えれば、戦後の世界経済秩序の安定を維持することは、消極的には経済危機と国際衝突を回避できるほか、積極的に経済発展と世界平和を促進することができる。このため、経済秩序の乱れによる国際衝突の発生を減少させることは、有史以来「レジームの創造」に属するグローバル経済ガバナンス機構が産み出す根本原因となっている。

しかし、これら国際機構は世界の公共利益を提供するとしていたが、実際は、これらの制度が当時の主導国家の国家利益のために奏功し、これらの主導国家が国際的な政治理念や世界観を推進・展開するために機能していたことは明らかである。

例えば、ブレトンウッズ体制下、貿易およびその他の経済活動は必ず拘束力を持った国際規則によって管理し、かつ国家は国際経済に干渉するべきではないということに関係諸国はいずれも同意した。このほか、関連諸国は以下の基本原則を遵守しなければならなかった—(1) 国家は貿易自由化を承諾し、無差別を原則とする多国間協調を通じて目標を達成する、(2) 国家は国際収支統計に同意し、取引は規制を受けず、資本の自由な移動を許可する、(3) 国家は為替レートについて固定相場制あるいはペッグ制の採用に同意し、個別国家がレート変更という重大な変更をする場合は、IMF と調整をしなければならない⁷。

これらの原則の主な目的は、国内経済の自主性と国際規範の維持という両者の衝突に解答を示すことにある。自由放任や金本位制の経済自由主義を過度に強調し、国内経済の安定を犠牲にすることを

⁶ Balaam, D. N., & Veseth, M., *Introduction to International Political Economy 2nd ed.*, (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc., 2001).

⁷ Gilpin, R., *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, (Princeton: Princeton University Press, 2000), p. 57.

避ける一方、国家利益を過度に重視し保護主義の流行を誘発し、国際経済を破壊することを防止するという側面もある。このため、ブレトンウッズ体制下の国家は経済面で十分な就業機会と経済成長を促進する役目を演じることを許されるが、その行動は国際規範の下に進行される⁸。

そのため国内経済の安定・促進と国際経済秩序の維持は共存が可能となり、自由主義による自由貿易の理念、多国間協調による国際的メカニズム、金本位精神による固定レート制、ケインズ主義によるマクロ経済の角度からの国際経済管理といった概念が、ブレトンウッズ体制の構築および運用の下で各国の経済体制にはめ込まれ、国際間で各国が遵守する原則や励行する規範となった⁹。

しかし、注意すべきことは、これらの原則や概念は反論不能なほど正しいものでも、もともと大多数の国家によって共に遵守されていた規則でもない。逆に、これらの考え方はジョン・メイナード・ケインズ（John Maynard Keynes）等、少数の英米の経済学者が打ち立てた国際経済秩序の規範であって、彼らが第2次大戦後の政治的勝利によって国際経済公共財のガバナンスの上に付け加えたものであり、非共産陣営国家が共同で遵守していたものではない。さらに重要なことは、これらの原則は次のような意味を含んでいる、つまり、国際経済秩序の安定や発展は、各国が対応する国内経済制度を採用して足並みをそろえなければならず、また、これらの国家経済制度は政治体制によって支えられなければならなかった。

このため、ブレトンウッズ体制の主導国家である米国は、市場メ

⁸ Balaam, D. N., & Veseth, M., op.cit., p. 57.

⁹ Ruggie, J. G., "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, 36, 379-415, 1982.

カニズムを尊重する自由主義経済体制は民主的な政治体制下で最大の効率・効果を発揮すると強調した。逆に、国家が計画経済を採用し、市場メカニズムを否定し、個人の経済的自由の選択を無視すれば、ハイエク（F. A. Hayek）が「隷属への道」で言明したような全体主義の勃興を引き起こし¹⁰、世界的な政治の安定と経済の成長を脅かすとした。

言い換えれば、経済の自由と政治の自由は互いに補完するということである。ブレトンウッズ体制を構成するメンバーは市場メカニズムを尊重し、経済自由の資本主義国家と想定される。またこれらの国家は必然的に民衆の福祉と個人の自由を重視する民主国家であり、政治的には当然、米国主導の自由世界陣営の一員となり、私有財産制を否定し中央計画経済を主張する共産主義陣営とは相違する。また、一旦国家がブレトンウッズ体制により計画された世界経済体制の合法性を承認し受け入れれば、それは自ずと自由資本主義が国際社会の主流として正当な経済思想であり、政治的にも西側の民主制度に向かって進むことを認めることでもある。

このため、国家がある種特定の「国際経済システム」制度の一員となることは、ある程度において当該国がこの制度下で偏った政治制度へ移行しなければならないことを意味する。これは特定の国際経済体制の発展過程においてその国際メンバー、すなわち国家の社会化の結果生まれた政治的な影響である。過去冷戦期の西側の資本主義陣営と東側の共産主義陣営において、米国とソ連が各自の政治勢力を直接的または間接的に行使することで、その内部メンバーによる偏った経済制度の運用に影響したことが、その証拠である。

¹⁰ Hayek, F. A., *The Road to Serfdom*, (Chicago: University Of Chicago Press, 1995).

三 国際金融機構の創設と主導国家の国家利益

異なる角度から観察すると、ブレトンウッズ体制の国際金融ガバナンスは現代国際関係の歴史において画期的な取り組みと言える。経済理論からみれば、ケインズ主義の下で政府の力によってマクロ経済を管理するという論点を世界経済の領域で実践すると主張し、ブレトンウッズ体制の国際経済ガバナンスがまさに「世界政府」の力で世界経済における国際機構に関与することを代表すると言える。

しかし、国際経済の規範と管理については国内市場と同じように、公共財の範疇に属しており大多数の公衆利益を代表する政府によって処理されるが、国際間ではこの責任を担う世界政府は存在しない。このため、学者らは、国際公共財のガバナンスは「意思」がありかつ「能力」があることに依存し、この重責を負うことができる覇権国家により主導されると指摘する。これは国際公共財のガバナンスが特定の覇権国家の支持を必要とするため、その他の国々が負担を望まない巨額な費用を支払う能力が十分にあり、かつ高度な知見や統率力という側面においてその他の国々をリードする能力があることが求められるためである。そして、その国家は重大な任務を引き受ける強烈な意思が必要となる¹¹。

20世紀初め、第1次世界大戦後の米国は、その全体的な国力の上に覇権国家として国際公共財をガバナンスする能力を備えていたにも関わらず、戦後国内の孤立主義の影響を受け主観的なリーダーシップの意思に欠けていた。100年後の中国を照らし合わせると、経済

¹¹ Kindleberger, C. P., *The World in Depression, 1929-1939*, (Berkeley: University of California Press, 1973); Kindleberger, C. P., "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Riders," *International Studies Quarterly*, 25(2), 242-254, 1981.

力は世界第 2 位に上りつめ、遠くない将来に米国を超越することが予測されている。AIIB の設立は、中国が国際公共財という重大な責務を負う能力と意思をいずれも有していることを如実に示している。中国の主導に対する積極性に比べ、米国は第 2 次世界大戦時、戦後の国際秩序の再建と復興を担う能力が唯一有る国家であることを消極的に認知し、さらに米国自身が今後の国際経済について青写真を描くことで、世界経済をガバナンスするためにブレトンウッズ体制を構築し、また米国自身の利益をこの体制の中にはめ込んだ。

本節では、AIIB の性質に比較的近い国際金融機構である世界銀行と IMF、および地域金融機構である ADB の設立を分析することで、多国間金融メカニズムの背後にある主導国家が設立時に、どのようにメカニズム内に国家利益をはめ込んで運用させ、また金融機構設立にあたってどのような「特権」を獲得したのかをまとめる。

1 米国と世界銀行および国際通貨基金の創設

米国は第 2 次大戦終結後、正式に世界の覇権的地位に躍り出ると、戦後の世界経済秩序のガバナンスを維持するという重責が、当然のように肩にのしかかった。主に発展途上国の経済成長を援助する世界銀行と国家に短期的な資金を提供する IMF が、米国による国際経済公共財ガバナンスへの貢献のための主要ツールとなった。この 2 大国際経済ガバナンスメカニズムは、米国の思想を反映し、英国の提案を斟酌して設立された。もっとも顕著な例として、当該機構がいずれもその規定において米ドルが金とほぼ同等の価値として認定され、国際基軸通貨としての独自の地位を獲得し、同時に、英ポンドなどその他の貨幣の国際金融における準備および流通の重要性は弱

まった¹²。

この結果が生じた主因は、世界銀行および IMF の成立当初における、各出資国の経済力および出資比率に関係している。主権国家の大小に関わらず、分け隔てなく平等な加盟国という立場を強調する国連の設計とは異なり、2つの国際金融機構は創設当初から、加盟国に平等な投票権は与えず、民間の私営金融機構のやり方に従い、出資比率に基づいて加盟国ごとに異なる「投票権」を与えた。

米国が第2次大戦後唯一の経済大国であったため、比較的多い出資を負担することが当然のように期待された。このため、世界銀行の初期資本額100億米ドルのうち、米国は31.74億米ドルを出資し、37.2%の投票権を獲得した。また、IMFも加盟国の世界経済における相対的な重要性を基に基金への出資割当額（クォータ）が割り当てられ、「加重投票制」の下、経済力が大きい加盟国ほど出資割当額は大きく、投票権も自然と大きくなっている。米国の IMF に対する貢献は27.5億米ドルで、英国の13億米ドルの倍余りに達しており、当該機構においても必然的に影響力が最も大きい国となっている。

米国はこの2大国際金融機構の最大出資国であることを背景に、2大機構の本部をワシントンに設置し、世界銀行の総裁を暗黙の了解として米国出身者から選出する慣例を強固にしている。出資比率がわずかに米国に及ばない西ヨーロッパ諸国だが、IMFの総裁は欧州から選出する慣例が守られた。これより、米国は2大機構の創始国家および主導国家として、本部所在地地点の設置とトップのアサインを直接主導し、表面上「グローバル経済ガバナンス」として、両

¹² 例えば、IMF 成立協定において、規定メンバーは貨幣を金か米ドルに設定した。金とドルの交換率は、金1オンス=35ドルと定められた。参照：“Articles of Agreement of the International Monetary Fund,” IMF, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/>.

機構に対して政策の制定と方向性について直接的あるいは間接的に影響を与えた。世界銀行について、理事は必ず米国政府が指名するほか、総裁の人選については米大統領が指名をすることで、世界銀行の今後の政策・人事・予算編成についても直接的な影響を及ぼしている¹³。

第2次世界大戦初期からの米国の世界戦略を見ると、IMFが為替レートの安定という任務を遂行していることと比較して、世界銀行は、元の名前を国際復興開発銀行（IBRD）としたように、西側諸国および発展途上国との妥協の結果であった。米国はもともと当該銀行を戦後の欧州諸国に対する融資提供元としたため、「復興」（あるいは再建と訳した）の名を冠したが、発展途上国側が第三世界の国家への資金援助に対する「発展」の機能を強調することを希望し、両方の妥協の上で名称が決定された。

1947年世界銀行による戦後再建ためのフランス、オランダ、デンマークへの初の融資は、米国が世界銀行を利用し西欧諸国の戦後の経済安定という目的を達成しようとしていることが明らかにみとれる。しかし、米国のトルーマン（Harry S. Truman）政権はソ連の東欧での急速な拡大と西欧への浸透に直面し、二国間ルートの「マーシャルプラン」を通じて西欧に大規模な経済援助を決定し、戦後復興および共産主義の手から逃れることを助けた。この転換により世界銀行の重心を徐々に戦後復興から経済発展へと移行した¹⁴。こうして、世界銀行は発展途上国に長期融資を提供し、米国が発展途上国に対して外交面で発揮する経済ツールとなっていた。

¹³ Cohn, T. H., *Global political economy: theory and practice* 3 ed., (New York: Pearson Education, Inc, 2005).

¹⁴ Ibid.

広大な第三世界に直面し、米国は世界銀行を利用してこれら植民統治から抜け出したばかりの発展途上国に狙いを定め、それらの国家のインフラ整備に対して世界銀行から融資を行って社会の安定と経済発展に協力し、また間接的には共産陣営に陥落することを防いだ。冷戦のピークであった1960～70年代、世界銀行が発展途上国に対して行った融資とインフラ計画の資金援助は、これら国家の政治的立場と密接に関連している。最も顕著な例を挙げると、1965年、インドネシアで親共のスカルノ（Sukarno）政権から右派軍人のスハルト（Suharto）政権に代わり、西側の市場経済と外資開放解放政策を採用すると、IMFと世界銀行は援助を開始し¹⁵、スハルト政権期の同国には300億米ドルが注入され、「世界経済の模範生」と賞賛され、一方で内部の独裁と蔓延する腐敗や汚職は無視された¹⁶。

世界銀行は、米国の世界戦略に奉仕する対外経済ツールであるほか、「アジェンダセッティング」を通じて、主導国家による融資項目の手配を利用した自身に有利な特定の政策およびイデオロギーの普及を可能にした。たとえば、1968年から1980年までロバート・マクナマラ（Robert Strange McNamara）が世界銀行総裁を務めた時期、世界銀行は人類の基本的要求を強調し始め、有償資金協力項目をインフラ整備から社会サービスに拡張した。1980年代には、世界銀行は正統自由主義路線に転向し、資金援助を受ける発展途上国内部の市場効率と構造調整を強調し、1989年からは環境保護や非政府組織の参与を考慮に含め始めた。

世界銀行は1990年代には発展途上国に対して融資を提供すること

¹⁵ Palmer, I., *The Indonesian Economy Since 1965: A Case Study of Political Economy*, (London: Frank Cass & Company Limited, 1978).

¹⁶ Hill, H., *Indonesia's New Order: The Dynamics of Socio-economic Transformation*, (Allen & Unwin Pty Ltd., 1994).

で、これらの国家に関連した改革を推進することを求めた。これら改革の政策還俗は「ワシントンコンセンサス」に集約され、自由化・規制緩和・民営化によって市場効率と経済発展を促進するものであった¹⁷。こうした政策の発展は、世界銀行が開発問題を処理する際に直面した課題と調整を反映しているほか、当時の主導国家の主流な経済思潮や政策思想にかなり符号している。そこで、世界銀行は研究報告を通じて、各国の経済発展の潜在能力を判定し、ある国家の経験を開発成功のモデルとして賞賛したり、またある政策を国家の経済開発の成功条件として高く掲げたりした¹⁸。

このほか、IMF および世界銀行が融資先の民主国家に比較的好意的な差別待遇をしているという研究報告もある。両機構は、民主国家に対して市場改革計画の実行を要求する際比較的寛大な態度で臨み、そうした国家の指導者が選挙前に改革を一時的に停止し、より多くの民衆からの支持を獲得できるようにすることを許容している。同様の研究では、米国の同盟国が融資を受ける場合、その他の国家に比べて敷居の低い融資条件を獲得することができることも指摘されている¹⁹。この研究では、国際機構の主導国家として当該機構を利用し選好国家に対して待遇を差別するという顕著な事例を証明してい

¹⁷ Williamson, J., "What Washington Means by Policy Reform," In J. Williamson Ed., *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 1990).

¹⁸ たとえば、世界銀行は1993年のレポート、*The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* で、ある状況下における政府の干渉は有益であるとの認識を示している。A World Bank Policy Research Report, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, (NY: Oxford University, 1993).

¹⁹ Dreher, A., & Jensen, N. M., "Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of U.S. Interests on International Monetary Fund Conditions," *The Journal of Law & Economics*, 50(1), 105-124, 2007.

る。

2 日本とアジア開発銀行

世界銀行の業務が世界各地の発展計画をカバーしているのに比べ、世界銀行成立から20年後の1966年に設立されたADBは、その主旨をアジア太平洋地域諸国の経済成長および協力に置き、インフラ整備のための融資を主要機能の1つとしている。中国が提唱したAIIBの設立は、世界銀行への影響をはるかにしのぐ衝撃をADBに与えたが、これはADBおよびAIIBの両者のカバーする地域および機能が非常に重複しているためである。フィリピンのマニラに本部を持つADBは、現在67のメンバー国を有し、そのうち48はアジア太平洋地域の国家、残りは域外国家となっている²⁰。

ADB設立には日本が世界的な威信と影響力を獲得したいという意思が関連している。ADBの誕生は、日本が10年足らずで戦後の廃墟の中から復興し、米国に次ぐ世界第2位の経済大国に一躍躍り出した1960年代のことである。ADBの設立は、アジア地域における開発の需要が極めて膨大で、業務範囲が世界全体に及ぶ世界銀行では単独で負担することができず、アジア地域の経済発展に特化した銀行を設立する必要があると日本が考えたためである。その上、当時、世界各地で独自の、地域開発銀行が存在していたが、ただアジアのみそれがなかった。このため、日本が米州開発銀行（Inter-American Development Bank）や欧州投資銀行（European Investment Bank）を参考に、ADBを設立して世界銀行のアジアにおける業務を支持した。

出資比率をみると、日本の当初の構想は10億米ドルを募る予定であった。米国および日本は各自3億米ドル、本部は東京に設置し、

²⁰ 参照：“Members,” ADB, <http://www.adb.org/about/members>.

日本人が総裁を務めると提起したが、米国はそのような考えを持っていなかった。当時、折良く国連アジア極東経済委員会（the United Nations' Economic Commission for Asia and the Far East, ECAFE）がアジア地域での独立銀行設立の可能性を探っており、このため日本が提起した ADB 設立プランは ECAFE の計画および裏書きの下で成立した。日本政府はこれに対し、アジアの国から日本による主導に反感を買われないよう低調な態度で事を進めた。最終的に 1966 年、日本人が総裁を担当することで決定して ADB が設立、ただし本部は 1 票差で東京ではなくマニラが選出された²¹。

ADB は日本が 1960 年代の経済復興後に対外的な金融パワーの拡張を通じて日本経済の影響力を強めるために用いた外交ツールと言える。しかし政治的に米国を拠りどころとしていた日本は、同地域の金融機構設立のためには必ず米国の支持を得なければならなかった。日本は、米国に ADB 設立の出資金額を分担させ、世界の金融市場の信頼度を増進させようとしただけでなく、米国の参与によってアジア諸国の日本主導に対する憂慮を避け、同時に米国主導の世界銀行とリンクし、米国の警戒心を低下させることができると考えた。このため、ADB は米国主導の世界経済秩序の下、日本が経済的影響力を拡張させようと試みた路線といえた²²。

2015 年の統計によると、ADB の投票権トップ 5 は日本が第 1 位で 12.798%、第 2 位が米国で 12.710%、以下中国 5.459%、インド 5.369%、豪州 4.933%となっている。米国と日本の投票権が極めて大きく、日本はしばしば ADB は日米共同で主導していると言明しているが、実

²¹ Huang, P.-W., *The Asian Development Bank: Diplomacy And Development In Asia*, (New York: Praeger, 1975).

²² Yasutomo, D. T., *Japan and the Asian Development Bank*, (New York: Praeger, 1983).

際は日本が巧みに ADB 内部の主導的地位を確立し、同時に当該機構と日本の財務省の間に制度的なリンクを構築している。米財務省が世界銀行に対して影響力があるのと同様に、日本の財務省もまた ADB に対して似たような権力を持っており、ADB 内部の幹部の多くが日本の財務省出身で、ADB 内の幹部の派遣や決定モデルはいずれも日本の特色を色濃く反映している²³。

一方で、ADB の出資比率において日本と伯仲している米国は、当該機構において日本を抑制する役割を務め、適時日本に対して非対称の優位的な政治・経済パワーを利用し、日本の ADB における主導的地位を抑えている。例えば米国は 1980 年代、ADB が日本の主導の下で過度に大型の融資計画を推進していると批判し、日米関係が緊張した 1980~1990 年代前半には、日本のアジア開発銀行に対する措置に警戒を続けていた。もっとも顕著な例として、1997~1998 年のアジア金融危機時、米国は日本が提出したアジア通貨基金（Asian Monetary Fund）設置について反対を表明し、頓挫させた。ADB の運用方向と内部の幹部派遣について日本が主導してはいたが、米国は ADB が日本の独占的なツールになることを避け、世界銀行の運用原則および方向性との一致を確保しようとした。

ADB の政策の選択方向について言えば、設立当初はアジア地域のインフラ整備の資金援助に重きが置かれたが、その後世界銀行と一致するように貧困削減に目標が移っていった。ADB は世界銀行との分業および連携を強調してはいるが、融資国家のガバナンス条件についていえば、日本主導の ADB は米国主導の世界銀行あるいは IMF

²³ Wan, M., *The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power and the Struggle for the East Asian International Order*, (New York: Palgrave Macmillan, 2016), p. 71.

のようにグッドガバナンスを民主的および民主化として見なしておらず、融資を供与するか否かを評価する条件としている²⁴。ADBはこの議題においてより実務的に開発アジェンダと人権の関係について区別しており、日本主導のADBは比較的少ないがイデオロギーという問題を抱えているほか、アジア地域の半数以上が成熟した民主国家でないという現状を現実的に受け止めていることは明らかである。

しかし、日本はADBの政策方向と融資提供について依然として重要な影響を及ぼしている。日中関係についていえば、中国は1983年にADBに加盟し、6.2%の投票権を獲得していたが、年々その比率は減少し、経済力が年毎に上昇している状況は反映されていないばかりか、ADBへの実質的な影響力は下降している。つまり、日本はADBの主導を確固なものとしており、中国の経済力上昇という課題は問題になっていない。これまで、中国はADBから多くの融資を獲得していたが、近年ADBは日本の主導の下、中国に対する融資を年々減らしており、表面上は中国の経済力増進を理由としているが、背後にある原因は、日本が中国の軍事力拡大と近年悪化する日中関係を懸念し、日本政府がADBに中国への融資を見直すよう要求しているとされる²⁵。

一方で、AIIBのADBに対する排斥効果によって、AIIBからの挑戦に対応するため日本はADBの業務を調整しはじめている。2015年、ADBは2017年までに1.5倍、約200億米ドルの資金をインフラ投資の融資金として出資することを宣言した²⁶。つまり、AIIBとADB

²⁴ *Ibid.*, pp. 73~74.

²⁵ *Ibid.*, pp. 68.

²⁶ 「安倍提出向亞洲基礎設施投1100億美元」『日本經濟新聞中文版』2015年5月22日、<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/economic-policy/14486-20150522.html>；「中尾武彦：新興國家同樣可在亞開行做出貢獻」『日本經濟新聞中文版』2015年5月3日、

の業務は高度に重複しており、今後アジア太平洋地域におけるインフラ開発融資において両者が激しい競争に直面するというのである。その時には両者の背後にある主導国家の外交政策と政治力・経済力が各自の発展の成否を深刻に左右することになる。

3 主導国家と国際金融機構の特殊権力

前述の、米国の世界銀行における、また日本の ADB における主導的地位についての検討の中から、本節では以下の点に簡潔にまとめ、これらの国際金融機構において、主導国家として共有する特殊な権力を説明したい。新興の国際金融機構である AIIB の提唱国として、中国も AIIB を通じてこれらの権力を享有する可能性が極めて高く、ひいてはこれらの権力を行使することで、国家戦略を実践し国家利益を拡張する可能性があるためである。

特殊な権力とは以下を含む。

- (1) 重要アジェンダ設定を主導する権力：主導国家が国際金融機構内に特定のアジェンダを当該機構の重点発展方向として設定することができる。例えば、米国は世界銀行設立当初欧州に対する再建をその発展方向と定めた。
- (2) ゲームのルールを設定する権力：主導国家が国際金融機構の中の政策決定方法や運用規則について設定することができる。例えば、米国が世界銀行および IMF の規定においてメンバー資格や出資比率の方法などを設定し、体系的に冷戦時期の共産陣営の東欧諸国の参与を排除した。
- (3) 資源の分配と政策実行において主導国家の利益を連係させる権力：主導国家は国際金融機構の資源分配と政策実施においてで

きる限り自身の政策と国家利益にかなうよう影響を及ぼすことができる。例えば、米国は同盟国に対して世界銀行から優先的に融資を獲得できるようにしている。

- (4) 幹部の派遣および人材を選定する権力：主導国家が国際金融機構において自国から幹部を派遣し、機構のトップや幹部を担当させ、同時に多くの専門員を当該国から選出して機構内の職務に就かせることができる。例えば、世界銀行および ADB 総裁はそれぞれ米国、日本から選出され、内部幹部も比較的高い比率で当該国から役職に就いている。
- (5) 情報収集および規範的イニシアチブを提出する権力：主導国家は国際金融機構を通じて合法的にメンバー国の関連情報を収集し、さらに機構の中で自身の利益にかなう規範的なイニシアチブを提出することができる。例えば、世界銀行と ADB はいずれもその加盟国の膨大な情報を収集し、主導国家である米国・日本はこれらの情報の分析を通じて、ワシントンコンセンサスのような規範的なイニシアチブを提出し、加盟国にそれに沿って改革を要求したり、あるいは融資の評価基準かどうかを配列するよう要求したりしている。
- (6) 主導国家と当該機構の特殊な連結を構築する能力：主導国家が制度的あるいは成文化されていない慣例で機構と国家の特殊な連結を確立し、機構が主導国家の利益と政策を一致させることができる。例えば 1997 年にアジア通貨危機が発生した時、米国財務省は世界銀行の政策に大きく影響を及ぼし、また日本の財務省も ADB の政策を指導する関係であった。
- (7) 主導国家の特定の開発モデルやイデオロギーを広める能力：主導国家は国際金融機構の政策実施を通じて国家利益にかなった開発モデルおよび潜在的に特定のイデオロギーを広めることが

できる。例えば、米国が主導する世界銀行が広める制度は自由資本主義であり、国家が経済に干渉する保護主義や中央計画経済モデルを否定するものである。

四 AIIB の中国「一帯一路」戦略における役割

AIIB を提唱した 2013 年は、中国が今世紀初めて提出した国家大戦略構想のカギとなる 1 年であった。この年の 9 月、中国の習近平国家主席は中央アジアを訪問した際、初めて陸上シルクロード経済ベルト構想を発表した。その後同年 10 月にインドネシアを訪問した際には海上シルクロード構想も発表し、AIIB 設立の構想も打ち出された。これらの文脈から AIIB は中国の最新の戦略「一帯一路」構想と緊密な関係にあることが分かる。

実際、インフラ開発融資を主要な目標とする AIIB は、提出された時期が良いタイミングであったと言える。2013 年は ASEAN の大国であるインドネシアがアジア太平洋経済協力 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 首脳会議のホスト国を務め、その年に提出された APEC の優先議題 3 項目の中で、国家間のインフラ連結を増進するということが宣言されたが、これはつまり「連結性の促進」の議題における「物理的連結」である。中国はアジア地域における専門のインフラ投資の金融機関の設立を提唱し、APEC の多くの開発途上国と地域から好意的な評価を受けた。一方で、日米は各自が主導する世界および地域金融機関 (世界銀行と ADB) の排斥に AIIB が影響を及ぼすと懸念し、態度を保留した。

2014 年、中国は一連の外交攻勢を展開し、対外的に一帯一路構想および AIIB を大々的に宣言し、同年 10 月、中国がホストとなった APEC 首脳会議の期間にその成果を盛り込んだ。まず、中国は APEC 首脳会議開催の場を利用し、APEC の全メンバーエコノミーが参加す

る一帯一路とアジア太平洋自由貿易圏 (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP) の相互連結性パートナーシップ強化対話を開催し、APEC の場で一帯一路構想の正当性を増進させた。そのほか、首脳会議開催期間に、中国は AIIB 創設会議を開催し、設立メンバーへの参加の意向がある 21 カ国が招聘され、設立の覚書に調印した。その後、同年 11 月には雲南省昆明市で第 1 回首席交渉代表会議が開催された。2015 年 1 月には、ニュージーランド、サウジアラビア、タジキスタンが続けて AIIB への参加を表明、また同年 3 月には、英国が参加を表明し、主要な西側諸国としては初の参加表明となった。その後、フランス、イタリア、ドイツが続いた。同年 6 月には、創設メンバーとしての意向を持つ 57 カ国が北京で協定に調印し、AIIB はこの年の年末に正式に発足し始動した。

中国が AIIB を設立した原因は、公式な見解ではアジア地域のインフラへの資金不足が深刻な事態に直面しており、それを援助するためとしている。ADB の統計によれば、2010～2020 年、アジアにおけるインフラへの資金需要は 8 兆米ドルに達している。現在の世界銀行と ADB ではこの需要を満たすことはできず、このためインフラ投資を専門とする銀行の設立が必要とされている。しかし、多くの学者は、AIIB の設立は中国の現行の国際金融システムに対する多くの不満が体現したものであるという見方を示している。

まず、現行の国際金融機関における中国の代表性が低いという不満である。中国が独自に切り開いて AIIB を設立するに至らしめた原因は、米国議会が IMF における中国の投票権を増加するという改革案を遅々として通さず、これに対して中国が不満を感じ新たな組織を設立するという構想を生じさせたと考える米国官僚や学者が少な

くない²⁷。中国経済の台頭に伴い、中国は世界銀行および IMF における投票権と金融パワーの間に差が生じ、この2つの組織においてより多くの発言力を獲得することを要求していた。IMF は 2010 年、中国および発展途上国により多くの投票権を付与し、同時に IMF の財政資源を倍にするという改革案を通過させたが、米国議会はこの案を批准せず、米国による主導力が同案のために低下することを恐れた²⁸。

次に、中国が IMF および世界銀行に対して特定のアジェンダについて「融資条件」を盛り込んだことに対する不満である。世界銀行による一連の非公式な基準、例えば国連のミレニアム開発目標（the Millennium Development Goals）について、その評価として被援助国家が適切にその融資を人道措置に使用しているか否かが設定された。また、乳児死亡率、伝染病、当該国家の民主メカニズム、政府の透明性等が融資査定の指標とされ、中国はいずれも融資の主旨から逸脱し、特定国家のイデオロギーに迎合しているとみなされた。このほか、IMF と世界銀行の融資条件が誘発した悪い見本として、1997 年のアジア金融危機ほど明らかなものはない。当時 IMF は融資援助の受取国に対して適切な準備をする前に金融市場の開放を強要したり、これらの国家に対して財政緊縮や援助取消といった措置を迫ったりしたことで、アジアの多くの国で経済が悪化し、社会経済の混

²⁷ 例えば米国の元財務相であるローレンス・サマーズや元連邦準備制度理事会議長のベン・バーナンキはいずれも中国の AIIB 設立は米国議会が IMF の改革を通さなかったためとしている。Wan, op.cit., 2016.

²⁸ 2016 年 5 月の資料によると、国際復興開発銀行（IBRD）では、米国が 16.66% の投票権を有し、次いで日本が 7.2%、中国が 4.65% を有している。この比率は明らかに中国の現在の経済力とは差が見られる。参照：“Subscriptions and Voting Power of Member Countries,” IBRD, <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf>.

乱をまねいた²⁹。これらの要素により中国は西側の主導するものとは異なる国際金融機関を設立することで、アジアの発展途上国から広く共鳴を得られるほか、中国の世界における経済的な地位と権力を示すことができると考えた。

このほか、例えば一帯一路が陸上と海上の連結性を促進することでアジア・欧州・アフリカを跨ぐ中国の勢力影響ベルトを構築するという青写真を描いたものであるなら、AIIBは資金の調達と運用によって実際にインフラを整備し、この大戦略計画を実践するという役割を果たすものである。中国の一帯一路構想の道筋はその多くが新興市場および発展途上国に沿っており、約44億人をカバーするほか、GDP総額は全世界の3分の1に及んでいる。

中国が推進する同計画は、以下の点において突出している³⁰。

- (1) 新興市場を開拓し、日米欧への依存を分散。
- (2) 海路の連結を通じて、多様なエネルギー源を取得。
- (3) 国内西部の大開発計画と結合し、戦略を強化、産業の東部重視・西部軽視の現象を改善。
- (4) 中央アジア・中東・アフリカ諸国が戦略および自由貿易協定のパートナーとなるよう努力、米国の包囲網を回避。
- (5) インフラ（道路、鉄道、港湾、空港等）整備を通じて、関連諸国との貿易通商・投資往来・エネルギー連結を強化。

この戦略思想において、インフラ整備は一帯一路構想を実践するために最も重要で最も基本となる方向性である。相対的に孤立した米国の地理的位置とは異なり、中国は陸上および海上で多くの国と接しており、仮に中国がインフラの連結を通じて互いの経済貿易お

²⁹ Liao, R., "Out of the Bretton Woods: How the AIIB is Different," *Foreign Affairs*, 2015.

³⁰ 馮並『一帯一路：全球發展的中國邏輯』（台北：高寶國際出版、2015年）。

よび人的な往来を増進できれば、消極的には中国が日米の海上における包囲網のリスクを軽減することにプラスに働くほか、積極的に近隣諸国を中国の経済影響圏の範囲に組み込み、潜在的な敵を減少させ、ひいては親中の盟友を増加することができる³¹。

このため、当該構想内で拡張させるべき道路鉄道・港湾施設・石油ガスパイプライン・通信ライン設備等のインフラ整備には莫大な資金が注入され、具合もよいことに一带一路構想沿線の国家はその大部分がインフラ不足かつ投資資金不足という苦境に直面している。AIIBの提唱はまさにそれらの国家がインフラ設備に必要な莫大な資金を提供することができる。このため、AIIBの設計は、上述の目的を達成するために、連結性の促進という重要な機能を発揮し、インフラの連結を運用することで、アジア諸国の中国に対する印象を中立化させ、距離を縮めさせることである³²。

さらに、中国はAIIBを通じて一带一路構想の実践以外に、以下の機能を達成できると考えられている。

- (1) 高い外貨準備高を対外実質高投資に転換：中国は長期的に対外貿易黒字が続き、欧米の国債などの買い入れで累積した莫大な外貨準備高は3兆米ドルを超えているが、自国の建設に使用していないほか、為替変動による資産の損失に苛まれてきた。AIIBの運用を通じて、国内およびアジアの過剰な資金をインフラに投資させ、さらに成長が見込める経済効果をもたらすことができる。
- (2) 中国のインフラ整備企業の海外展開を援助支援：近年、中国は

³¹ Smith, J. M., "Beware China's Grand Strategy: How Obama Can Set the Right Red Lines," *Foreign Affairs*, 2015.

³² Khanna, P., "The New Arms Race: Connectivity and Competition," *Foreign Affairs*, 2016.

世界的な景気低迷および国内の生産能力過剰といった影響を受けていたが、AIIBのアジア諸国に対するインフラ融資を通じて、中国の関連インフラ企業が国家の保証および AIIB の融資獲得という協力の下、積極的にアジア諸国のインフラ計画に参加することで、中国企業の海外市場開拓に有利に働くほか、国内の過剰な生産能力を効果的に消費し、国内経済を刺激することができる。

最後に、強調しておかなければいけないことは、AIIBは中国が長年にわたって西側諸国主導の国際金融秩序を転換しようとする手段のただの一手にすぎないということである。AIIBのほかに、中国は400億米ドルを出資して「シルクロード基金」(New Silk Road Fund)を設立し、一帯一路構想沿線国家のインフラ計画、資源開発、産業金融協力等、相互に関連した項目について融資提供を支持している。このほか、中国は「新開発銀行」(BRICS Bank)に対しても100億米ドルの出資を承諾しており、同銀行に対する緊急時外貨準備金に対しても410億米ドルを出資することで同意している。さらに、中国は東南アジア諸国に対しても数多くの融資・貸付を提供している。このことから、中国は二国間の特定国家に対する金融資金援助を利用するほか、多国間の金融機制作の設立を主導することで現在国際的に主流となっている金融機構の影響やそれらに対する依存を弱めようとしていることが見て取れる。

五 AIIB と既存の国際金融機制作の共通点と相違点

AIIBは現在のブレトンウッズ体制主導の国際金融秩序において、今世紀誕生した新進気鋭の機構として、その組織および運用が完全に国際金融メカニズムのモデルから完全に離脱することは難しくなっている。本節では、AIIBとその機能に近い世界銀行・ADBについて

て簡単に比較し、非西側諸国が確立した多国間国際金融メカニズムと既存の国際金融メカニズムの差異および類似点について理解を深める。

表1はAIIB・世界銀行・ADBを簡潔に比較したものである。設立年から分かるように、AIIBは世界銀行設立から70年後、ADBから半世紀後によく設立した。AIIB設立は前の両者の実践経験と運用制度を全く参考にしないということは難しい。事実、この3者の設立協定の協定文を分析すると、AIIBが世界銀行・ADBを基礎に設立され、三者間の協定内容には多くの類似点があることが分かる³³。

表1 世界銀行、アジア開発銀行、AIIB 比較

項目	世界銀行	アジア開発銀行	アジアインフラ投資銀行
設立年	1944年	1966年	2015年
目的	1. 再建・開発を援助 2. 外国直接投資を提唱 3. 国際貿易の均衡成長・国際収支の均衡維持を提唱 4. より有用で緊急性の高い計画に対して融資を手配 5. 国際投資を利用して国家の戦時経済から平時経済へのシフトを援助	アジア極東地域の経済成長・経済協力を促進し、開発途上加盟国の経済発展を加速	1. インフラおよびその他生産性分野への投資を通じて、アジア経済の持続可能な発展・富の創造・インフラの相互接続改善を促進 2. その他の多国間および二国間の開発機関と緊密に協力、地域協力およびパートナーシップを推進、開発課題に対応
メンバー	188カ国	67カ国、うち48はアジア太平洋地域内、19は域外	57カ国
本部	ワシントン	マニラ	北京
資本額	100億米ドル(1944)	10億米ドル(1965)	1000億米ドル(2015)

³³ Wan, op.cit..

	2200 億米ドル(2014)	1750 億米ドル(2014)	75%が域内、25%が域外
5 大投票権国	1. 米：16.66% 2. 日：7.20% 3. 中：4.65% 4. 独：4.22% 5. 仏英：3.95%	1. 日：12.798% 2. 米：12.710% 3. 中：5.459% 4. 印：5.369% 5. 豪：4.933%	1. 中：26.06% 2. 印：7.51% 3. 露：5.92% 4. 独：4.15% 5. 韓：3.50%
包括範囲	全世界	国連アジア極東経済委員会(現国連アジア太平洋経済社会委員会)が指すアジア極東地域	国連の定める地理区分の指すアジア州および大洋州
加盟条件	1. メンバーは必ず IMF に加盟 2. すべての IMF 加盟国に開放	1. 国連アジア州および東アジア経済委員会メンバー 2. 国連加盟国のその他地域の国家と非地域先進国あるいは特別機構	1. IBRD および ADB 加盟国に開放 2. 主権を持たない或いは自らの国際関係上の行為に責任を負えない申請者は、AIIB 加盟メンバーを通じた代行申請が必要

(出典) 各銀行の設立協定は、以下を参照。世界銀行、“Articles of Agreement,” IBRD, http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesOfAgreement_English.pdf, ADB, “Agreement Establishing the Asian Development Bank,” ADB, <http://www.adb.org/documents/agreement-establishing-asian-development-bank-adb-charter>, AIIB, “Articles of Agreement,” AIIB, <http://www.aiib.org/html/aboutus/basicdocuments/AOA/?show=2>.

また、設立目的から見ると、世界銀行は国家の経済発展および安定した国際経済に尽力するというグローバルな配慮が現れており、ADB はアジア太平洋地域の経済発展・経済協力への偏重がみられ、AIIB は特にインフラ整備を通じて関連国家間との協力および経済発展を促進することに重きが置かれている。文面から見れば 3 者の目的と機能は各自異なっているが、実際はインフラ整備がこれら 3 つの金融機構の共通点である。過去のある時期に、世界銀行と ADB はいずれも貧富の格差の縮小を重点項目としていたが、近年は双方ともインフラ建設への融資を増加させている。例えば、現在の世界銀

行総裁である韓国系米国人のキムヨンジュン氏は、2012年に着任後、インフラ計画への支持を強調し始め、2014年のインフラ計画への融資額は240億米ドルに達し、当該年度の予算総額の約40%を占めた³⁴。つまり、AIIBは業務内容において確かに現行の世界銀行やADBと部分的に重複している。

加盟国を見ると、世界銀行の加盟国が世界規模であるのに対して、ADBとAIIBはいずれも地域内に偏重しており、ADB加盟国はアジア太平洋、AIIB加盟国は国連の指すアジア州にそれぞれ偏っている。この3者の本部は、ADBの提唱国で主導国家である日本にはないが、その他の2つはいずれも提唱国の首都に置かれており、これらの金融機構と主導国家間に緊密な連結があることが明らかである。

資本額を見ると、設立が最も古く、加盟国が最多の世界銀行が約2,200億米ドルに上っているほか、ADBも引けをとらず1,750億米ドルに達している。最も新しく設立されたAIIBの資本準備金は1,000億米ドルと最も少ないが、世界銀行の包括する範囲および業務の煩雑さやADBの機能が比較的複雑であることと比較すると、単一の目的に対する専門的銀行であるAIIBは、その融資をインフラ計画に専門的に使用できる。アジアの膨大な需要を完全に解決することはできないが、世界銀行・ADBに比べ単独で専門的な機能の成果を発揮することが可能である。

意思決定メカニズムおよび主要投票権国家の分布を観察すると、AIIB・世界銀行・ADBの政策決定メカニズムの組織および規範においては目立った差異はない。ただし、AIIBは出資比率の70%をアジ

³⁴ 参照：“World Bank Group’s Infrastructure Spending Increases to US\$24 Billion,” World Bank Press Release, July 18, 2014, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/07/18/world-bank-group-infrastructure-spending-increases-to-24-billion>.

アからとし、意思決定には75%以上の同意票が必要となっているため、中国が最大の出資比率国となるよう確保しており、重要事項の意思決定に対して拒否権を有している。米国と日本も同様に世界銀行・ADBにおいてそれぞれ拒否権を有している。5大投票権国について、世界銀行においては西側諸国が圧倒的な優勢にあり、ADBでは先進諸国の投票権比率が発展途上国に比べて高い。またAIIBは発展途上国が優勢となる現象が現れており、そのうち中国の投票権は4分の1を超え、AIIBの主導的地位を確かなものとしている。

加盟資格についてみると、ADB・ブレトンウッズ体制下の世界銀行・IMFはそれぞれ緊密に関係している。いずれも西側主導のグローバルな政治秩序下の金融体制の一環であり、ADBの規定はその加盟条件として国連メンバー、あるいは国連に付属する機構のメンバーであることが定められている。AIIBは特に世界銀行・ADBとの連結を強調しており、加盟は2機構のメンバーであればいずれも参加可能であるとし、同時に主権を持たない政治実体（香港・マカオなど）については、AIIB加盟国が代理で申請とする別の規定を設けた。

AIIBは設立して間もないため、その実際の運用について世界銀行・ADBとの比較はできないが、中国によるこれまでの対外援助の主張と実現から、中国は次の点について強調するものと考えられる。つまりそれは、AIIBの融資基準は関連国家の内政事務に断固として干渉しないということである。つまり、中国主導のAIIBの融資基準は比較的単純で、純粋に経済的考慮から出資を判断し、世界銀行のように特定のアジェンダ（人権・汚職・自由・民主等の価値判断）を融資評価基準には組み込まないということである。これは中国が経済発展に成功した理由であると考えており、西側の新自由主義政策を拒絶し、独立した自主的発展の方法がその他の発展途上国のモ

デルになりうると考えているからである³⁵。

最後に、たとえ AIIB が中国主導の下で融資利用を除外することで借入国が特定のイデオロギーを服膺するよう圧力を加えることがあるとしても、相対的にみて、AIIB が根本的に現在のブレトンウッズ体制下の国際金融秩序に挑戦しようとはしておらず、AIIB の運用は今なお多国間協調、法の原則、市場メカニズムを基礎とするグローバル金融市場の法則に従っている。このため、国際制度の確立という角度からみると、AIIB は国際金融体制を本質的に転換したわけではなく、既存の体制からごくわずかに変化させたものであると言える³⁶。

六 結びにかえて：AIIB のグローバル金融ガバナンスへの挑戦

世界戦略の角度からみて、AIIB は中国自らが無から有を打ち立てた多国間の国際金融機関であり、中国の力を現在の世界経済で展開してみせたものである。当該機構は米国への打診もなく、米国からの支持も獲得せずに設立されたもので、米国主導の世界金融秩序に対する直接的な挑戦とみなされている。

これは、いわゆる世界金融体制あるいは秩序がいずれも人為的な制度であり、自然界のように客観的な原始状態に存在するものではない。ゆえに、世界金融体制は当然ながら特定の国家あるいは集団が主導する金融システムである。現在の世界金融秩序は米国が第2次世界大戦後に打ち立てたブレトンウッズ体制を主体としており、AIIB による米国主導下の金融体系への挑戦が本論での分析の焦点で

³⁵ Liao, op.cit..

³⁶ Wan, op.cit..

あった。簡潔に言うと、AIIBの設立は現在の国際金融秩序への挑戦という点で、以下のようにまとめられる。

(1) 既存の国際金融機制に対する融資条件への挑戦

中国は不干渉原則を遵守し、資金援助を実行することで、世界銀行に対して圧力を加え、既存の運用方法（modus operandi）およびその他のガバナンスに関する規定を修正させようとしている。中国が提供する資金援助が通常、発展途上国に対してより魅力があるのは、中国がIMFや世界銀行といった常に融資先の国家に対して自由市場を基礎とする新自由主義の原則を持ち出し容赦ない融資規定を提示する方法とは異なるためである。この点について、米国や専門家などは、AIIBが既存の国際融資規則や融資基準を破壊・引き下げるのではないかとの懸念を示している³⁷。

(2) 米国の拒否権の影響を排除した国際金融機制の確立

AIIBの設立は、中国に独自の、米国の拒否権の影響を排除した国際金融秩序を付与し、自身の利益にかなった国際金融秩序を再構築・手配できる能力を与える。AIIBが順調に発足したことは、アジア金融危機以来、アジア諸国が米国に対して不信感を抱き、IMFや世界銀行等の国際金融機構が頼りにならないと感じて、地域におけるグローバル金融協力機制を確立しはじめた成果だとみることができる。AIIB以前に構築されたアジア諸国に制限される同様の経済協力メカニズムの「チェンマイ・イニシアティブ」(Chiang Mai Initiative) およびアジア諸国間の地域経済統合、地域基金等は、いずれも米国の参加を排除し、AIIB

³⁷ Lipsy, P., "Who's Afraid of the AIIB: Why the United States Should Support China's Asian Infrastructure Investment Bank," *Foreign Affairs*, 2015.

設立に先立った規範となっている³⁸。

(3) 西側主導の世界金融体制下で拡散したイデオロギーへの挑戦

AIIB の設立は、ブレトンウッズ体制下の国際金融機構によって流布された自由民主、自由市場、西側のガバナンスを西側諸国が再び利用することはできないということを意味する。特に中国の経済発展の成功は西側の自由資本主義の経済モデルと異なることを示しており、中国特有の「国家資本主義」(state-capitalism)はその他の発展途上国の経済発展の模範となり得る。中国の AIIB の主導によって、発展途上国は国際金融機構に融資を求める際、ブレトンウッズ体制下で一国の政治制度や経済発展に連結した作法に、やみくもに屈従する必要がなくなり³⁹、既存の金融機構は AIIB との競争に直面するプレッシャーの中で、融資条件を通じて特定のアジェンダをはめ込むような現在のモデルを修正あるいは破棄せざるを得なくなり、機構の運用や資源の配置における政治介入の要素を低減させることになる。

(4) 金融的流通を通じて中国経済の版図を拡大・構築

AIIB によって中国は国内で過多となっている資本を十分に運用させ、対外インフラ投資を通じて、近隣諸国の物流・経済貿易・人的往来を増加させ、国をまたいだ金融的流通の好循環を形成し、ひいては中国企業の海外進出および市場開拓を有利に進め、近隣諸国間での人民元の使用や流通も促進することで、中国の大戦略である一帯一路の実践を大いに前進させることとなる。もし人民元が貿易決済としてより頻繁に運用されれば、中国の

³⁸ Feigenbaum, E. A., “The New Asian Order and How the United States Fits In,” *Foreign Affairs*, 2015.

³⁹ Liao, op.cit..

国際金融における地位はしだいに高まり、中国主導の AIIB も今後さらにインフラ融資資金としての人民元使用の促進に有利に働き、ひいては人民元を広く運用する中国経済圏を構築する潜在力を保持するようになり⁴⁰、現在世界で基軸通貨となっている米ドルの「覇権的」地位への挑戦を形成するようになる。

(5) 西側主導の国際金融機制から脱却する戦略の一環

AIIB は、西側（米国）が主導する国際金融体系から脱却するために注力している多項目の金融機構提唱の 1 つと言える。前述のように、中国は AIIB 以外にも、シルクロード基金に 400 億米ドル、新開発銀行に 100 億米ドルをそれぞれ出資している。これらの計画はいずれも、ブレトンウッズ体制に不参加あるいは主導していない新興市場国および発展途上国により共同で、自身の発展に必要な利益にかなった多国間金融機制を構築し、それによって西側主導の既存の国際金融機制の資金や政策への依頼から脱却し、ひいては国際金融レベルで中国の期待と利益にかなった多元的な世界秩序を構築し、ブレトンウッズ体制における既存の金融機制の世界金融市場に対するガバナンス機能を根本から引き下げようと強く望んでいることを如実に示している。

2014 年、中国の習近平国家主席は、APEC 首脳会議において発展と繁栄を享受する「アジア太平洋の夢」(Asia-Pacific dream) のビジョンについて述べ、中国が、アジア太平洋地域および世界により多くの公共財を提供する能力と意思がすでにあるということを示した⁴¹。この発言は、中国が世界の強権に昇りつめ、国内資源を支払う意

⁴⁰ Smith, op.cit..

⁴¹ Goodman, M., & Ratner, E., “China Scores and What the United States Should Do Next,”

思を持ち、より多くの世界的責任を進んで引き受けるということ宣言したことにほかならない。この発言は、相対的に国力が低下している米国にしてみると、当然面白いものではないが、世界的にみて、悪いこととは限らない。

ただし本文で述べたように、いかなる主導国家も国際金融機構の提唱に対して、必然的にその国の国家利益および国家戦略をはめ込むものである。米国がブレトンウッズ体制下の世界銀行と IMF を支持することで、自由市場国家陣営の中の国際金融秩序の維持者および規範制定者の地位を確立したように、ADB の設立もまた日本および日本企業によるアジア諸国の経済拡大および市場の浸透にプラスに働いた。中国が設立した AIIB もインフラ整備への資金援助という機能が、大戦略である一帯一路構想の具体的な実践ツールとなり、ひいては中国が米国主導の世界金融体系に挑戦する試金石の 1 つとなるであろう。

しかしながら、AIIB は設立して間もないため、その運用と成果はまだ知る由もない。半世紀以上運用されてきたブレトンウッズ体制下の金融秩序に対する AIIB の挑戦が成功するか否かは、しばしその成果を観察する必要がある。ただし、確実なのは、中国の AIIB 設立の衝撃および競争の圧力を受けて、これまで西側諸国の国際金融機構が掌握してきた独占に近い権力の下で覗かせた傲慢で自信過剰な態度は、必然的に新たな調整と改革が進められ、これは中国による国際金融機制の多元化の促進をもたらしたプラスの効果と言えるだろう。

(寄稿：2016年5月23日、採用：2016年6月30日)

翻訳：『問題と研究』編集部

從布列敦森林體系與中國的國家戰略 分析亞投行對全球金融治理的挑戰

邱奕宏

(國立交通大學通識教育中心助理教授)

【摘要】

本文從中國的國家戰略角度出發，探討北京透過亞投行的創建所期望達成的戰略目的、潛藏的戰略意涵與對全球金融治理體系所構成的挑戰。本文從布列敦森林體系出發，說明該體系是如何維繫與擴張美國的全球經濟霸權，並分析與亞投行性質相近的世界銀行及亞洲開發銀行是如何服務於領導國家的利益。從中國國家戰略角度，本文探討亞投行的籌設在中國國家戰略「一帶一路」的角色，並比較分析亞投行、世銀及亞銀三者的異同。最後，本文將分析與列舉亞投行對目前以西方國家為主導的全球金融秩序所帶來的挑戰。

關鍵字：亞洲基礎建設投資銀行、布列敦森林體系、世界銀行、亞洲開發銀行

From the Bretton Woods System to the AIIB: Analysis of China's Challenges to Global Financial Governance

Yi-Hung Chiou

Assistant Professor, Center for General Education,
National Chiao Tung University

[Abstract]

This paper aims to explore strategic implications of the AIIB and its challenges to current global financial governance. The paper analyzes and compares how the Bretton Woods System promotes and consolidate the US interests. It also discusses the role of the AIIB in China's "One Belt One Road" and its differences between other financial institutions, like the World Bank and Asian Development Bank. This paper concludes by highlighting several possible challenges of the AIIB to global financial system.

Keywords: AIIB, Bretton Woods System, World Bank, Asian Development Bank

〈参考文献〉

- 「安倍提出向亞洲基礎設施投 1100 億美元」『日本經濟新聞中文版』2015 年 5 月 22 日、
<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/14486-20150522.html>。
- 「中尾武彦：新興國家同樣可在亞開行做出貢獻」『日本經濟新聞中文版』2015 年 5 月 3 日、
<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/investtrade/19383-20160503.html>。
- 馮並『一帶一路：全球發展的中國邏輯』（台北：高寶國際出版、2015 年）。
- “Agreement Establishing the Asian Development Bank,” ADB, <http://www.adb.org/documents/agreement-establishing-asian-development-bank-adb-charter>.
- “Articles of Agreement of the International Monetary Fund,” IMF, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/>.
- “Articles of Agreement,” AIIB, <http://www.aiib.org/html/aboutus/basicdocuments/AOA/?show=2>.
- “Articles of Agreement,” IBRD, http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesOfAgreement_English.pdf.
- “Members,” ADB, <http://www.adb.org/about/members>.
- “Subscriptions and Voting Power of Member Countries,” IBRD, <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf>.
- “World Bank Group’s Infrastructure Spending Increases to US\$24 Billion,” World Bank Press Release, July 18, 2014, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/07/18/world-bank-group-infrastructure-spending-increases-to-24-billion>.
- A World Bank Policy Research Report, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, (NY: Oxford University, 1993).
- Balaam, David N., & Veseth, Marius, *Introduction to International Political Economy* 2nd ed., (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc., 2001).
- Cohn, Theodore H., *Global political economy: theory and practice* 3 ed., (New York: Pearson Education, Inc, 2005).
- Dreher, Axel, & Jensen, Nathan M., “Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of U.S. Interests on International Monetary Fund Conditions,” *The Journal of Law & Economics*, 50(1), 105-124, 2007.
- Eichengreen, Barry, *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- Feigenbaum, Evan A., “The New Asian Order and How the United States Fits In,” *Foreign Affairs*, 2015.
- Gilpin, Robert, *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, (Princeton: Princeton University Press, 2000).
- Goodman, Matthew, & Ratner, Ely, “China Scores and What the United States Should Do Next,” *Foreign Affairs*, 2014.

- Hayek, Friedrich A., *The Road to Serfdom*, (Chicago: University Of Chicago Press, 1995).
- Helleiner, Eric, "The Evolution of the International Monetary and Financial System," In J. Ravenhill Ed., *Global Political Economy 4th ed.*, (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- Hill, Hal, *Indonesia's New Order: The Dynamics of Socio-economic Transformation*, (Allen & Unwin Pty Ltd., 1994).
- Huang, Po-Wen, *The Asian Development Bank: Diplomacy And Development In Asia*, (New York: Praeger, 1975).
- Keohane, Robert O., "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," In O. R. Holsti, R. M. Siverson, & A. L. George Eds., *Change in the International System*, (Boulder: Westview Press, 1980).
- Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984).
- Khanna, Parag, "The New Arms Race: Connectivity and Competition," *Foreign Affairs*, 2016.
- Kindleberger, Charles P., "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Riders," *International Studies Quarterly*, 25(2), 242-254, 1981.
- Kindleberger, Charles P., *The World in Depression, 1929-1939*, (Berkeley: University of California Press, 1973).
- Krasner, Stephen D., Ed., *International Regimes*, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983).
- Liao, Rebecca, "Out of the Bretton Woods: How the AIIB is Different," *Foreign Affairs*, 2015.
- Lipsy, Phillip, "Who's Afraid of the AIIB: Why the United States Should Support China's Asian Infrastructure Investment Bank," *Foreign Affairs*, 2015.
- Palmer, Ingrid, *The Indonesian Economy Since 1965: A Case Study of Political Economy*, (London: Frank Cass & Company Limited. 1978).
- Ruggie, John G., "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," In S. D. Krasner Ed., *International Regimes*, (Ithaca: Cornell University Press, 1983).
- Ruggie, John G., "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, 36, 379-415, 1982.
- Smith, Jeff M., "Beware China's Grand Strategy: How Obama Can Set the Right Red Lines," *Foreign Affairs*, 2015.
- Wan, Ming, *The Asian Infrastructure Investment Bank: The Construction of Power and the Struggle for the East Asian International Order*, (New York: Palgrave Macmillan, 2016).
- Williamson, John, "What Washington Means by Policy Reform," In J. Williamson Ed., *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 1990).
- Yasutomo, Dennis T., *Japan and the Asian Development Bank*, (New York: Praeger, 1983).

