

## 北東アジアの開発金融に関する国際シンポジウム

ERINA調査研究部主任研究員 辻久子

北東アジア開発における資金調達に関する国際シンポジウム (Financing Plans for the Development of Northeast Asia) が、韓国対外経済政策研究院 (KIEP)、韓国輸出入銀行 (EXIM)、北東アジアビジネスハブ推進大統領委員会 (Presidential Committee on Northeast Asian Business Hub) の主催で、2004年5月19日、ソウルにおいて開催された。シンポジウムの目的は、今後10-20年間に北東アジアで発生すると想定される巨額のインフラ投資資金を調達する方法について検討することであった。ここで定義されている北東アジアに含まれるのは、韓国、北朝鮮、日本、中国東北三省、ロシア極東、モンゴルである。この中で、日本と韓国を除く北東アジア北部において、大掛かりなインフラ建設が必要となるとの前提で議論が展開された。

参加者は、韓国、日本、米国、英国、ロシア(モスクワ)、UNDPなどの開発や金融の専門家であった。今回、中国の専門家も招待されていたが、残念ながら欠席となり、論文のみが提出された。

### 資金調達のスキーム：公的資金か民間資金か

今回の会議で興味深かったのは、開発金融のスキームとして複数の案が提示されたことだ。従来、北東アジアの開発金融論議においては「北東アジア開発銀行」構想が唯一の解決策として主張されてきた。例えば、新潟で開催された2004年の経済会議でも代案が示されることは無かった。今回は各国の金融の専門家が様々なスキームの可能性を提示し、実り豊かな意見交換が行われた。

提案されたスキームは大きく分けて3つのアプローチからなる。第一は従来の開発銀行のような公的機関がファイナンスを行うことを想定するもの、第二は民間資本を活用しようというもの、そして第三は公プラス民の折衷型である。提案された具体案を簡単に紹介する。

#### (1) 北東アジア開発銀行 (NEADB) 構想

北東アジア開発銀行構想は15年以上前から北東アジア経済フォーラムが推進してきたものである。この構想は次のような基本的認識に基づいている。1) 中国東北三省、ロシア極東、北朝鮮、モンゴルなどの北東アジア諸国ではインフラが極めてお粗末である。2) 世界銀行 (IBRD)、アジア開発銀行 (ADB) など既存の国際金融機関は北東アジアを重視しておらず、また近年インフラ投資から政策面での支援にシフトする傾向があるため、北東アジアへのインフラ投資はあまり期待できない。3) 日本など先進諸国による、主に二国間の政府開発援助 (ODA) や、民間資本による投資をあわせても、北東アジアのインフラ建設には不十分である。従って現状では北東アジアのインフラ建設に特化した地域開発銀行を設立する必要に迫られていると結論付ける。

この構想の発案者でもある元ADB副総裁のStanley Katz氏の試算では、インフラ建設に必要とされる年間資金75億ドルのうち、50億ドルが不足するという。そこで関係各国が資金を提供し、資本金250億ドルの開発銀行を創設して債券発行などを行えば、年間10-20億ドルの資金を地域のインフラ建設に回すことができるだろうと試算している。

#### (2) 北東アジアファンド (NEAF) 構想

Korea Associates Business ConsultancyのTony Michell氏によると、国際開発銀行は1940/1950年代のモデルであって、1990年以降は民間のファンドが投資の主体となっている。例えば、オーストラリアでは道路、橋、トンネルなどの建設にPPI (Private Participation in Infrastructure) の手法が用いられ、政府と民間の間でリスクの分担が行われている。政府に代わって民間部門が参加することで、コス

トの縮小、リスクの低下が実現し、資金調達も容易になるという。北東アジアの場合には北東アジアファンド（NEAF）を設立し、韓国をはじめとする国際金融市場で投資を募れば膨大な額の資金が集まり、効率的に運用されるだろうと考えている。

### (3) 北東アジア投資公社（NEAIC）構想

Woosik Moon氏（ソウル大学）と Deok Ryong Yoon氏（KIEP）は既存の構想における問題点を指摘し、結局、民間部門の投資と公的部門の関与が共に必要であると結論付ける。具体的には、民間インフラファンドと公的ABCボンド公社を合体させた、北東アジア投資公社（NEAIC）の創設を提唱する。ABCとは日本円、韓国ウォン、中国元などをベースとするアジアバスケット通貨単位を指す。この構想の背景には、NEADBの実現が遠いと見られること、及び日中韓が持つ巨額の外貨保有を活用できないかという考えがある。

### (4) 北東アジア版IFC/MIGA構想

国際金融公社（IFC）での勤務経験が有り、現在は韓国で金融会社を経営するWooki Sung氏は、北東アジア開発においては民間部門の投資を促進することが重要で、そのためには国際金融公社（IFC）や多国間投資保証機関（MIGA）のような地域金融機関が必要であると述べた。

## 寄せられたコメント

これらの構想に対して様々な視点からコメントが寄せられた。主なものを紹介する。

### (1) 中国からのコメント

世界経済政治研究所（北京）のYongding Yu氏は紙面で次のような見解を述べている。

中国東北部のインフラ、例えば交通、通信、電力などを見ると悪いとは言えない。新たなインフラ建設への優先度は高くないが、吉林省では図們江開発に40億元投入して高速道路を建設するなど、近隣諸国との協力を努めている。中国東北部は他の北東アジア諸国と大きく異なり、産業の近代化が主要な問題であって、インフラ建設は問題となっていない。中国ではインフラ開発は中央政府が主導し、資金も調達する。一方、民間の役割はBOTなどは有効だが補助的で、国際機関の役割は小さい。中国や日本は巨額の外貨を保有しているが、主に米国の赤字補填に使われている。アジアボンド市場を作り、アジアでの投資が進むように努力すべきである。

北東アジア北部で最大の問題は北朝鮮を世界経済の中に取り込むことである。

### (2) 米国からのコメント

在ソウル米国大使館公使のKurt Tong氏は、個人の見解と断りながら、北東アジア開発銀行構想を批判した。第一に、新たに開発銀行を設立すると巨額のオーバーヘッドコストが必要なる。第二に、なぜ北東アジアにだけ注目するのか。世界を見渡すとアフリカなど、援助の優先度が高い地域がたくさんある。北東アジアだけに投資を急ぐ理由は見当たらない。第三に、中国は既に投資過剰の状態にある。新たな投資を急ぐ必要は見当たらない。第四に、なぜインフラ建設だけを重視するのか。人間開発など政策面での支援も重要である。

## 北朝鮮の開発が焦点

注目すべきは、大多数の発言者が北朝鮮のインフラ問題が最重点事項であると強調したことである。特に韓国人発言者からは、同胞である北朝鮮への強い同情の念が読み取れた。韓国の専門家が、中国やロシアについて具体的なインフラの問題を指摘することは無かったが、北朝鮮に関しては電力、鉄道、通信などの部門でインフラがいかに不足しているかを具体的に説明した。一方、中国やロシアの当事者からは自国でインフラ建設が緊急に必要であるという声は聞こえてこない。

話をまとめると、北東アジアのインフラ開発論の本質は北朝鮮問題であると誰もが思っているが、北朝鮮だけを取り上げると政治的問題が障害となって前進しないために、北東アジアという風呂敷に包んで議論しているように思えてくる。本質が北朝鮮問題にあるならば真正面から直接的に取り組むべきであろう。その際、北朝鮮の代表も呼んで、北朝鮮が国際社会からの支援を得るために何をしなければならぬかをはっきり指摘するべきであろう。

## 原点に立ち戻って考える必要

北東アジアの開発金融に関する論議は原点に立ち戻って考える必要があるのではないかと。

第一に、北東アジア北部という概念で括ってしまうことが適切かどうか考える必要がある。北東アジア北部各国のインフラの状況や投資のニーズを考えたと、少なくとも北朝鮮と中国やロシア極東では大きな違いがある。例えば、北東アジア開発銀行の提案者は中国東北部のインフラはお粗末だと言ったが、中国側は中国東北部のインフラは決して悪くないと考えている。裕福な米国人が「貴方の国のイ

「インフラはお粗末だから直さなければならない」というのに対して、途上国である中国人が「わが国のインフラは悪くないからご心配無用」と反論する構図である。両者の間には明らかに認識の食い違いがある。このような認識のギャップを解消するためには、中国、ロシア極東、モンゴル、北朝鮮など関係各国の代表と調整する必要があるのではないか。

第二に、既存の国際金融機関（ADB、IBRD、IFCなど）からの支援を受けられるよう、最大限の努力をしてみる必要がある。既存の国際金融機関は役に立たないと諦める前に方策を取ることが重要だ。今回の会議にこれらの国際金融機関の代表は招かれていなかったが、突き放すのではなく、協力して議論すべきであろう。

第三に、インフラの問題は個々のプロジェクトごとにニーズを吟味し、資金調達の方法を吟味する必要があるのではないか。プロジェクトによってはBOT、民営化といったPPIの手法が相応しい場合もあるし、公的資金の投入が不可欠なケースもあろう。従って、地域全体で何億ドル必要といったアバウトな議論をするのではなく、ケースバイケースで最善の方策を考えるべきであろう。優先度の高い事業を中心に、できる事から手をつけるという姿勢が必要ではないだろうか。

## International Symposium on Development Finance in Northeast Asia

Hisako Tsuji  
Senior Economist, Research Division, ERINA

The international symposium on the procurement of development finance in Northeast Asia, entitled Financing Plans for the Development of Northeast Asia, took place on 19<sup>th</sup> May 2004 in Seoul and was organized by the Korean Institute for International Economic Policy (KIEP), the Export-Import Bank of Korea (EXIM) and the Presidential Committee on a Northeast Asian Business Hub. The objective of this symposium was to examine ways of procuring the vast sums of money envisaged to be necessary in order to fund infrastructure development in Northeast Asia over the next 10–20 years. Northeast Asia as defined here encompasses the ROK, the DPRK, Japan, the three northeastern provinces of China, the far eastern region of Russia, and Mongolia. Discussions were based on the premise that large-scale infrastructure construction will be necessary in the northern part of Northeast Asia, excluding Japan and the ROK.

The participants included experts on development and finance from the ROK, Japan, the US, the UK, Russia (Moscow) and the UNDP. A Chinese expert was also invited, but unfortunately was unable to attend, although he did submit a paper.

## Finance Procurement Schemes: Public or Private Finance?

What was particularly interesting about this conference was that numerous proposals for development finance schemes were presented. Hitherto, the concept of a Northeast Asian Development Bank has been the sole solution proposed at conferences focusing on development finance in Northeast Asia. For example, even at the 2004 Northeast Asia Economic Conference in Niigata, no alternatives were presented. At this symposium, financial experts from each country outlined the potential of various schemes and a most fruitful exchange of opinions took place.

The schemes proposed can be broadly classified into three approaches. The first envisages the provision of finance by a public institution, such as the development bank that has already been proposed, the second involves the use of private sector capital, while the third is a combination of public and private finance. The following is a summary of the specific plans proposed.

### (1) The Northeast Asian Development Bank (NEADB) Concept

The NEADB concept has been promoted by the Northeast Asia Economic Forum (NEAEF) for more than 15 years. This concept is based on recognition of the following basic facts: i) infrastructure in such parts of Northeast Asia as Northeastern China, Far Eastern Russia, the DPRK and Mongolia is extremely poor; ii) existing international financial institutions such as the World Bank and the Asian Development Bank (ADB) do not attach a great deal of importance to Northeast Asia and, as a shift has been taking place in recent years from infrastructure investment to support on the policy side, there is little hope that they will conduct infrastructure investment in Northeast Asia; iii) even if mainly bilateral official development assistance (ODA) from such developed nations as Japan and private sector capital were combined, this would still be insufficient to build all the infrastructure that Northeast Asia needs. Accordingly, we can conclude that under the current circumstances, the countries of the region will be impelled by necessity to establish a regional development bank specializing in the construction of infrastructure in Northeast Asia.

According to estimates made by Stanley Katz, the former Vice-President of the Asian Development Bank who proposed this concept, the region lacks \$5 billion of the \$7.5 billion of funding that would be required each year for the construction of infrastructure. Accordingly, he has estimated that if each country were to provide money to establish a development bank with start-up capital of \$25 billion and make a bond offering, it would be possible to provide \$1-2 billion of financing for regional infrastructure construction each year.

### (2) The Northeast Asia Fund (NEAF) Concept

According to Tony Michell of the Korea Associates Business Consultancy, international development banks are based on models from the 1940s and 1950s; since the 1990s, the main focus has been on investment by private sector funds. For example, the PPI (Private Participation in

Infrastructure) method is used in Australia for building roads, bridges and tunnels, with the investment risk being shared between the government and the private sector. Private sector participation in infrastructure development in place of the government means that both costs and risk are reduced, making it easier to procure finance. In the case of Northeast Asia, it is thought that a Northeast Asia Fund (NEAF) would be established and, if investment were solicited on international financial markets, such as in the ROK, vast sums of money could be raised, which would be managed efficiently.

### (3) The Northeast Asia Investment Corporation (NEAIC)

#### Concept

Woosik Moon (Seoul University) and Deok Ryong Yoon (KIEP) pointed out problems relating to existing concepts and concluded that ultimately, both investment from the private sector and a contribution from the public sector are necessary. More specifically, they advocated the establishment of a Northeast Asia Investment Corporation (NEAIC) that integrates the functions of private sector infrastructure funds and a public sector ABC Bond Corporation. ABC denotes the Asian basket currency unit, which is based on the Japanese yen, Korean won and Chinese yuan. In the background to this is the fact that the establishment of the NEADB still seems a long way off; in addition, some wondered if it might not be possible to use the vast foreign currency holdings of Japan, China and the ROK.

### (4) The Concept of a Northeast Asian IFC/MIGA

Woonki Sung, who has worked for the International Financial Corporation (IFC) and currently runs a financial company in the ROK, stated that promoting private sector investment in Northeast Asian development is of great importance and said that, in order to do this, a regional financial institution, like the IFC or the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) is required.

## **Comments From Participants**

Participants commented on these ideas from a variety of perspectives. The following is an outline of the main comments.

### (1) Comments from China

Yongding Yu, of the Institute of World Economics and Politics (Beijing), who was unfortunately unable to attend in person, submitted the following opinion in writing.

If one actually looks at infrastructure in Northeastern China, such as infrastructure for transport, communications and electrical power, one cannot say that it is poor. The construction of new infrastructure is not a particularly high priority, but we are striving to promote cooperation with neighboring countries; one example of this can be seen in Jilin Province, where 4 billion yuan is being invested in the construction of an expressway as part of the Tumen River area development project. Unlike other parts of Northeast Asia, the modernization of industry is the main problem in Northeastern China, while the construction of infrastructure is not a problem. In China, infrastructure development is

led by the central government, which also supplies the funding for it. With regard to the private sector's role, BOT (Build-Operate-Transfer) is also effective, but this is a secondary measure and the role of international institutions is a small one. China and Japan hold vast sums of foreign currency, which are mainly used to cover the US deficit. Efforts should be made to create an Asian bond market and to promote investment in Asia.

The biggest problem in the northern part of Northeast Asia is the issue of how to assimilate the DPRK into the global economy.

### (2) Comments from the US

Kurt Tong, Minister-Counselor for Economic Affairs at the US Embassy in Seoul, declined to offer a personal opinion, but criticized the Northeast Asia Development Bank concept. The grounds for this were as follows. First of all, significant overhead costs would be involved in establishing a new development bank. Secondly, he asked why it should focus only on Northeast Asia, given that there are other regions of the world where financial assistance is a much higher priority, such as Africa; he stated that he could not see any reason for rushing to invest in Northeast Asia alone. Thirdly, there has already been excessive investment in China, so there is no reason to accelerate new investment. Fourthly, he asked why only the construction of infrastructure was being emphasized, when support for policy-related aspects, such as human development, is also important.

## **Focus on the Development of the DPRK**

The majority of speakers stressed that the issue of the highest priority is that of infrastructure in the DPRK. In particular, a strong sense of sympathy towards their compatriots in the DPRK was palpable among the speakers from the ROK. The experts from the ROK did not point out any specific infrastructure problems in China or Russia, but they explained in detail the degree to which infrastructure in the DPRK is lacking in the electrical power, railway and communications sectors. Meanwhile, none of the relevant people from China and Russia have spoken up to say that infrastructure construction is urgently needed in their countries.

To summarize, everyone thinks that the key issue at the heart of the debate about infrastructure development in Northeast Asia is the DPRK problem, but if we only occupy ourselves with the DPRK, political problems will become an impediment to progress, so it seems that discussion about the DPRK takes place within the broader scope of discussion about Northeast Asia as a whole. If the DPRK problem is the fundamental issue, it should be tackled head-on. When this happens, representatives of the DPRK should also be invited to participate and be told in clear terms what the country must do in order to receive support from the international community.

## **The Necessity of Re-Thinking the Basic Premise**

Perhaps it is necessary to rethink the basic premise in discussing development finance in Northeast Asia.

First of all, it is necessary to think about whether it is appropriate to group all the countries together within a

single group known as “northern Northeast Asia”. When thinking about the infrastructure situation in and investment needs of each country in northern Northeast Asia, we have to recognize that there are major differences between the DPRK, China and Far Eastern Russia, at the very least. For example, although those proposing the Northeast Asia Development Bank concept have said that infrastructure in Northeastern China is poor, the Chinese side do not think that infrastructure in that area is at all bad. In response to affluent Americans who say “Your country’s infrastructure is poor, so you must improve it”, those in the developing country that is China retort that “Our country’s infrastructure isn’t bad so don’t worry about it.” There are obvious differences in perception between both sides. In order to eliminate this perception gap, coordination with representatives from China, Far Eastern Russia, Mongolia and the DPRK is perhaps required.

Secondly, it is necessary to make the maximum possible effort to try to obtain assistance from existing international financial institutions (the ADB, the World Bank, the IFC, etc.) Before dismissing existing international financial institutions as useless and giving up on them, it is important to take appropriate measures. No representatives of international financial institutions were invited to this symposium, but rather than pushing them away, we should cooperate with them in discussing this issue.

Thirdly, with regard to infrastructure problems, it is perhaps necessary to examine the needs of each project and investigate ways of procuring finance. Depending on the type of project, BOT or the PPI privatization method may be appropriate, while in other cases, the investment of public finance may be inevitable. Rather than general discussions that merely state that hundreds of millions of dollars are needed in the region as a whole, we should think about the optimal methods on a case-by-case basis. It seems that a stance of focusing on the projects that are of the highest priority and starting with those that it is possible to implement is needed.