
中国・パキスタン経済回廊の再検討 ——CPECの「商業性」に着目して——

栗田 真広

<要旨>

2017年末以来、パキスタンが直面してきた経済的困難は、中国が地政学的な動機に基づき、中国・パキスタン経済回廊（CPEC）を通じて、同国を「債務の罠」にかけた結果と見られがちである。だが、そうしたパキスタンの状況が生起する上では、CPECの「商業性」が重要な役割を果たした。中国政府は、経済的なものを超えた利益をCPECに見出していたものの、CPECの具体的事業の計画と履行を担った中国企業が経済的利益を強く追い求め、中国政府もこれを後押しした。本来採算性のある投資事業に適した環境ではないパキスタンにおいて、そのような中国側の行動は、パキスタンがCPEC以前から抱えてきた、「双子の赤字」及び循環債務問題と結び付き、2017年末以来のパキスタンの経済的困難の一因となった。こうした帰結は、中国政府が意図的に、対パ影響力拡大という政治的目的のために追求したものではなかったと考えられる。

はじめに

2015年4月、習近平国家主席のパキスタン訪問時に、同国での中国の大規模投資事業、中国・パキスタン経済回廊（CPEC）が正式に打ち出された。この時発表された関連事業への中国側の出資予定額は、およそ460億ドルに上った。習政権の看板政策である「一帯一路」構想の中でも、単一のプロジェクトとして最大の規模を誇るCPECは、同構想の旗艦事業と位置付けられ¹、経済の停滞に苦しんできたパキスタンでは、CPECが自国経済にとっての「ゲーム・チェンジャー」になるとの期待が溢れた。

ところがその後の展開は、パキスタンにとって望ましいものではなかった。2017年末以降、同国は経常赤字の深刻化に直面し、2019年7月には国際通貨基金（IMF）の

1 Saeed Shah and Jeremy Page, "China Readies \$46 Billion for Pakistan Trade Route," *The Wall Street Journal*, April 17, 2015, <https://www.wsj.com/articles/china-to-unveil-billions-of-dollars-in-pakistan-investment-1429214705>.

支援を受けるに至った。2021年5月には、パキスタン政府が中国側に対し、CPEC事業由来の30億ドルの債務の再編成を要請した²。さらに2022年には、ウクライナ戦争の経済的余波という特殊要因の下ではあるが、パキスタンのデフォルトの可能性が常々指摘されてきた³。

CPECに期待を寄せたにも拘わらず、なぜパキスタンは、こうした状況に陥ったのか。CPECを含め、中国の「一帯一路」構想は、経済的事業でありながら、中国政府が地政学的な意図・戦略をもってトップダウンで進める構想、との見方が広く持たれてきた⁴。この見方に基づけば、パキスタンの経済的苦境は、戦略的に重要な国のインフラ事業に多額の融資を行い、その国を強い影響下に置く、中国のいわゆる「債務の罠」外交の結果ということになろう⁵。実際、CPECが「債務の罠」であるとの指摘は数多い⁶。一方、中パの当局や専門家からは、そうした指摘に対する反論が為されてきた⁷。

もっとも、「債務の罠」を否定する中パ両国からの主張では、CPECがパキスタンにもたらした利益や、同国の公的債務に占める対中債務の割合が低いことが根拠とされるが、CPECがパキスタン経済にもたらした負の影響そのものは見落とされがちである。他方で、CPECに関する「債務の罠」論にも疑問が残る部分がある。CPECの開始よりはるか前から、中国と極めて密接な関係にあるパキスタンへの影響力を拡大するために、わざわざ同国を「債務の罠」にかけることは、中国にとって合理的とは言

2 Shahbaz Rana, "Pakistan to Seek Debt Restructuring of CPEC Power Projects," *The Express Tribune*, May 1, 2021, <https://tribune.com.pk/story/2297655/pakistan-to-seek-debt-restructuring-of-pec-power-projects>.

3 "Pakistan to Default If Subsidies Not Abolished Till July: Miftah," *The Express Tribune*, June 14, 2022, <https://tribune.com.pk/story/2361478/pakistan-to-default-if-subsidies-not-abolished-till-july-miftah>; "Pakistan's Default Risk Worsens," *The Express Tribune*, November 22, 2022, <https://tribune.com.pk/story/2387528/pakistans-default-risk-worsens>.

4 Zenel Garcia and Umer Rahman, "What the China-Pakistan Economic Corridor Tells Us about the Belt and Road Initiative," *The Diplomat*, April 28, 2022, <https://thediplomat.com/2022/04/what-the-china-pakistan-economic-corridor-tells-us-about-the-belt-and-road-initiative/>.

5 「債務の罠」の定義は一様ではないが、広く参照されているものとして、ここでは Brahma Chellaney, "China's Debt-trap Diplomacy," *Project Syndicate*, January 23, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01> に準拠した。

6 Charles E. Grassley et al., letter to Mike Pompeo and Steven T. Mnuchin, August 3, 2018, <https://www.grassley.senate.gov/imo/media/doc/IMF%20China%20Belt%20and%20Road%20Initiative%20Letter.pdf>; Ali Salman Andani, "All-weather Friend? Pakistan Falls into China's Debt Trap," *Asia Times*, January 11, 2019, <https://asiatimes.com/2019/01/all-weather-friend-pakistan-falls-into-chinas-debt-trap/>; "China's Debt-trap diplomacy: Pak to Seek Debt Relief for Power Projects," *Business Standard*, February 25, 2021, https://www.business-standard.com/article/international/china-s-debt-trap-diplomacy-pak-to-seek-debt-relief-for-power-projects-121022500125_1.html.

7 "China Spurns US Fears of Pakistan's CPEC Debts," *The Express Tribune*, November 22, 2019, <https://tribune.com.pk/story/2104737/china-dismisses-us-warning-pakistan-pec>; Rasheed Khalid, "CPEC Not a Debt Trap," *The News*, March 12, 2021, <https://www.thenews.com.pk/print/802860-pec-not-a-debt-trap>; "Pakistan Does Not Have a 'China Debt' Problem: Asad Umar on US Report Critical of CPEC," *Dawn*, October 6, 2021, <https://www.dawn.com/news/1650453>.

い難い⁸。これは中国が、パキスタンで進める CPEC を、「一帯一路」の旗艦事業と位置付けたことを踏まえれば尚更であろう。

以上の疑問を踏まえ、本稿は、次の主張を提起することで、CPEC をめぐる「債務の罣」に関する議論に新たな視角を提供する。2017 年末以来のパキスタンの経済的困難が生起する上では、CPEC の「商業性」が重要な役割を果たした。すなわち、CPEC の具体的事業の計画と履行において、これを担った中国企業が経済的利益を強く追い求め、純粋に経済的なものを越えた利益を CPEC に見出していたはずの中国政府も、中国企業の利益追求を後押しした。だが、本来採算性のある投資事業に適した環境とは言い難いパキスタンにおいて、そのような中国側の行動は、パキスタンが元から抱えていた問題と結び付き、同国経済に悪影響を及ぼした。そうした帰結は、中国政府が対パ影響力拡大という政治的目的のために、意図的に追求したものではなかった可能性が高い。

中パ両国の外では、CPEC を地政学的なプロジェクトと見る認識が浸透していることもあり、CPEC の商業的な側面とその影響に関しては、個々の事象に関する報道等は多々あれ、体系的な分析は少ない。本稿は、このギャップを埋めることを意図する。

加えて、CPEC に係る本稿の分析は、他国での「一帯一路」事業に関しても、重要な示唆を提供し得るものである。同構想を含め、発展途上国に対する中国の開発協力は一般に、受入国だけでなく中国側も利益を得る、「相互利益」を原則としてきた⁹。同時に、「一帯一路」構想下の中国のインフラ投資を受け入れてきた国には、パキスタン同様、投資環境が厳しく、他の資金の出し手が寄りつかないがために中国を歓迎した国が少なくない。それゆえ、本稿がパキスタンに関して指摘する、中国側アクターの商業的動機に基づく行動が悪影響を及ぼす構図は、他国での中国の「一帯一路」事業にも妥当する可能性があり、検討に値すると考えられよう。

1. CPEC の全体像

CPEC は、2030 年までを視野に入れた、中国によるパキスタンでの包括的な経済開発パッケージである。2015 年 4 月に CPEC が公式に発表されたとき、事業領域とし

8 「債務の罣」の典型とされるスリランカのケースでは、膨れ上がった対中債務の減免と事実上引き換えにする形で、中国が同国のハンバントタ港をリースしたものの、後述するように、パキスタンのグワダル港は、同国が経済的苦境に陥る前の段階で、既に中国企業とのリース契約が結ばれている。

9 Masahiro Kurita, "How Far Away from Non-interference? A Case Study of China's Development Initiative in Pakistan," *Journal of Contemporary China*, vol. 31, no. 134 (2022), pp. 287, 290.

て挙げられたのは、エネルギー、輸送インフラ、グワダル港、産業協力の4分野であった。2020年までのCPEC第1フェーズでは、このうち、エネルギー、輸送インフラ、グワダル港が中心的な事業分野と位置付けられてきた。2021年からの第2フェーズでは、経済特区（SEZ）の設置を軸とした産業協力や社会経済開発などが、中核分野になるものとされている¹⁰。

パキスタンでの中国のインフラ投資の全てがCPECの一部というわけではない。個々の事業をCPECの一部と位置付けるかは、中パ両政府間の合同調整委員会（JCC）の決定に拠り、CPECの事業か否かによって、資金面での取り扱いにも差異が生じる。

（1）分野ごとの事業概要

（a）エネルギー事業

CPEC関連事業全体の中で圧倒的な比重を占めるのが、エネルギー事業、具体的には発電事業である。2015年時点の想定では、CPECの下で行われる事業への中国の出資額は計456.9億ドルで、うち337.9億ドルをエネルギー事業が占めていた¹¹。

CPECの発電事業のほとんどは、以下の民間投資の形で実施される¹²。事業を実施するため、中国企業が過半数を出資する特別目的会社（SPC）が設立される。パキスタンの大企業が一部出資する場合もある。SPCは、中国国家開発銀行や中国輸出入銀行、中国工商銀行など中国の国有銀行から主に融資を受け、独立系発電事業者（IPP）として発電所を建設・運営し、パキスタンの中央電力購買局（CPPA）に電力を売却する。このスキームでは、パキスタン政府の借入れが介在しないため、正常に機能している限り、同国の公的債務の増大に繋がることはない。

CPECが発電事業に重きを置く背景には、パキスタンの経済成長が、長年電力不足により阻害されてきた経緯がある。2021年11月の政府の説明では、CPECの事業により5,300MWの発電容量が追加され、さらに3,500MW相当の発電所建設が進行中とされた¹³。CPEC発電事業の電源構成は、石炭火力発電に偏っている（図1参照）。

エネルギー分野では、発電事業の他に、2021年9月に完成した、ラホールーマティ

10 Pakistan's Ministry of Planning, Development and Reforms, *CPEC: A Gateway to Prosperity* (2020), <https://cpec.gov.pk/brain/public/uploads/documents/Fact%20Book%202020.pdf>.

11 Engr Hussain Ahmad Siddiqui, "CPEC Projects: Status, Cost and Benefits," *Dawn*, July 13, 2015, <https://www.dawn.com/news/1194014>.

12 Erica Downs, *The China-Pakistan Economic Corridor Power Projects: Insights into Environment and Debt Sustainability* (Center on Global Energy Policy, October 2019), pp. 35–36, https://www.energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/pictures/China-Pakistan_CGEP_Report_100219-2.pdf.

13 "\$12 bn Projects under CPEC Pakistan Seeks End to Stumbling Blocks," *The News*, November 10, 2021, <https://www.thenews.com.pk/print/907549-12-bn-projects-under-cpec-pakistan-seeks-end-to-stumbling-blocks>.

アリ間での高電圧直流送電線敷設事業もある¹⁴。なお、CPECにおいてグワダルから新疆カシュガルへのエネルギー・パイプライン敷設が行われる、との見方が外部ではしばしば為されるが、公開情報に基づく限り、これまでのところ、CPEC 枠内の事業としてその計画が具体化されたことはない。

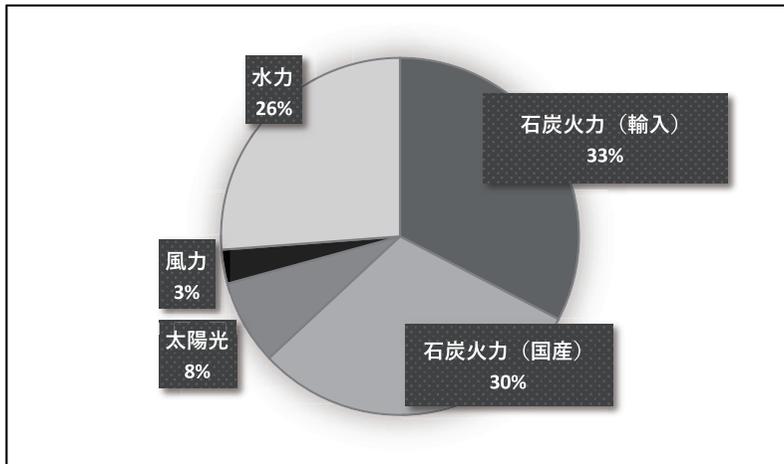


図1 CPEC発電事業の電源構成 (発電容量ベース、2023年2月時点)

(出所) CPEC 事務局ウェブサイト (<http://cpec.gov.pk/>) の事業概要を基に作成。

(b) 輸送インフラ事業

エネルギー分野に次ぐ規模を持つのが、道路・鉄道事業から成る輸送インフラ分野である。パキスタン政府が公表したCPECの道路網の地図では、中パ国境を起点に、パキスタン側カシミールのギルギット・バルティスタン (GB) を経て南下し、首都イスラマバード近郊のブルハンで主に2つに、さらに南のデラ・イスマイル・ハーンで一方が2つに分かれ、西部、東部、中部の3ルートとなって、最終的に同国最大の港カラチと、南西部グワダルに至るネットワークが描かれている¹⁵。

重要なのは、この地図に描かれたCPECの道路網の整備事業には、道路の新設ではなく既存道路のアップグレードに留まるものが多数含まれる上に、大半の事業が、中国の資金拠出を伴わない点である。例えば、西部のハイバル・パフトゥンハ (KP) 州とバローチスタン州を通過してグワダルに至る西部ルートの開発は、CPEC事業とされ

14 以下、特に注記のない限り、CPECの各事業の概要については、CPEC事務局のウェブサイト (<http://cpec.gov.pk/>) を参照した。なお、本稿におけるCPEC事業の進捗状況に関する記述は、基本的には2022年12月までの情報に基づく。

15 CPEC Authority, “Highways Network of CPEC,” <https://cpec.gov.pk/map-single/1>.

てはいるが、基本的にパキスタン政府が支出して行われている。他にも、アジア開発銀行 (ADB) や米国際開発庁 (USAID)、英国国際開発省、パキスタンの銀行などが出資した事業も多い¹⁶。

実際は、中国が資金を拠出する CPEC の道路事業はこれまでのところ2つしかない。パキスタンの経済的中心である東部主要都市を繋いで南北に走るペシャワールーカラチ自動車道のムルタンーサッカルの拡張と¹⁷、中パ国境に至るカラコルム・ハイウェイ (KKH) の南端、KP 州のサーコットーハベリアン間の道路拡張が該当し、いずれも既に完成した。これらは中パ政府間の譲許的融資で資金が手当されている。

鉄道分野では、政府間の譲許的融資による東部ラホール市のメトロ事業が既に完成したほか、CPEC の目玉事業として、パキスタンを縦断してカラチとペシャワールを結ぶ ML-1 鉄道のアップグレードの計画があり、2022 年 10 月に履行に関する合意が成立した¹⁸。それ以外に、輸送インフラ分野の事業として、中パ国境からラワルピンディへの光ファイバーケーブル敷設が完了したほか、中国の地上デジタルテレビジョン放送方式のパイロット事業が行われている。前者は主に中国の譲許的融資で、後者はグラントで賄われている¹⁹。

2018 年末の報道によれば、輸送インフラ分野の事業での中パ政府間の譲許的融資は、総額 59 億ドル、償還期間は 20 年で、利率は 2% から比較的高い 5.2% のものまであり、うち 7.74 億ドル分が利率 5.2% の融資であるとされる²⁰。なお、ML-1 の資金面詳細は本稿執筆時点で不明であり、ここには含まれない。

16 Arif Rafiq, *The China-Pakistan Economic Corridor: Barriers and Impact* (United States Institute of Peace (USIP), 2017), pp. 11–15, <https://www.usip.org/sites/default/files/2017-10/pw135-the-china-pakistan-economic-corridor.pdf>; Arif Rafiq, “Pakistan Needs to Reframe Its Regional Connectivity Push,” Middle East Institute, May 25, 2021, <https://www.mei.edu/publications/pakistan-needs-reframe-its-regional-connectivity-push>. 例として、CPEC 道路網の主要結節点であるブルハンと KKH 南端のハベリアン間の道路建設は ADB と英国国際開発省の共同出資であり、東部ファイサラバードとムルタンを結ぶ道路の建設には、ADB を中心に、アジア・インフラ投資銀行 (AIIB) やイスラム開発銀行、英政府が出資した。西部ルートを構成し、パロチスタン州都クエッタを経由して南進する N-25 道路の一部の補修は USAID とパキスタン政府の共同事業、そして東部ルートの南端、ハイデラバードからカラチに至る道路の拡張事業は、パキスタンの銀行団の出資によるものである。

17 この道路の整備は、商業的に有望な事業と見られてきた。Safdar Sohali, *Debt Sustainability and the China Pakistan Economic Corridor* (United Nations Conference on Trade and Development, April 2022), p. 8, https://unctad.org/system/files/information-document/BRI-Project_policy-brief-06_en.pdf.

18 Mehtab Haider, “Pakistan, China Agree to Execute \$10bn ML-1 Project,” *The News*, October 28, 2022, <https://www.thenews.com.pk/print/1004337-pakistan-china-agree-to-execute-10bn-ml-1-project>.

19 Chinese Embassy in Pakistan, *Introduction on CPEC Projects* (December 29, 2018), pp. 12, 35–36, <http://pk.china-embassy.gov.cn/eng/zbqx/CPEC/201812/P020210603123729272088.pdf>.

20 Shahbaz Rana, “Pakistan to Pay China \$40b on \$26.5b CPEC Investments in 20 Years,” *The Express Tribune*, December 26, 2018, <https://tribune.com.pk/story/1874661/pakistan-pay-china-40-billion-20-years>.

(c) グワダル港関連事業

アラビア海沿岸のグワダルは、パキスタンの要請に端を発し、中国が2000年代初頭から開発してきた港である²¹。2007年にいったん開港したこの港の運営・開発権を獲得したのはシンガポール港湾局であったが、後に撤退し、2013年に香港を拠点とする中国海外港湾保有会社（COPHC）が引き継いだ。CPECの下で行われるのは、追加の開発である。

グワダル港は、CPECにおける「王冠の宝玉」と形容され、CPECの中核というイメージが強い²²。だが投資額で見ると、CPEC全体の中でのグワダル関連事業の割合は3%程度に過ぎない²³。かつそのうち規模が大きいのは、港湾自体に関する事業ではなく、港をパキスタンの既存高速道路網に接続するグワダル東岸高速道路と、国際空港、火力発電事業である。高速道路建設は政府間の無利子融資で賄われ、2022年6月に開通した。国際空港はグラント、火力発電事業は他の発電事業と同じ形で資金が手当され、現在建設中である。

港に関しては、港湾拡張のための岸壁の建設と停泊エリア及び航路の浚渫が、グラントと譲許的融資、パキスタン政府資金の組み合わせで実施予定である。また、港に隣接する産業特区の基盤整備と、将来の同港の港湾都市化計画の策定事業が既に完了している。COPHCは、2015年の契約でグワダル港を40年リースしており、開発・運営を担う²⁴。

この他、グワダル関連事業には、現地住民の生活向上を目的とした事業が含まれる。中国のグラントによる職業訓練学校や病院、海水淡水化プラントの建設、パキスタン政府資金での浄水設備の整備などが完了または進行中である。

(d) 産業協力

CPECにおいては、パキスタンの経済発展を実現する上で、まず電力・輸送インフラ事情を改善させ、その上でSEZの設置により海外直接投資（FDI）を呼び込み、外国企業を誘致して技術移転を促すことで、同国での雇用創出や産業の輸出競争力向上

21 同港の価値について、中国は当初極めて懐疑的であったという。Daniel S. Markey, *China's Western Horizon: Beijing and the New Geopolitics of Eurasia* (New York: Oxford University Press, 2020), pp. vii–viii.

22 “Gwadar Is a Crown Jewel of CPEC: Ambassador Moin-ul-Haque,” *The CPEC Portal*, August 15, 2020, <http://cpecinfo.com/gwadar-is-a-crown-jewel-of-cpec-ambassador-moin-ul-haque/>.

23 2018年時点でのパキスタン政府資料による。Ministry of Planning, Development and Reform, *China-Pakistan Economic Corridor (CPEC)*.

24 “Gwadar Port Leased to Chinese Company for 40 Years, Senate Told,” *The News*, April 20, 2017, <https://nation.com.pk/20-Apr-2017/gwadar-port-leased-to-chinese-company-for-40-years-senate-told>.

に繋げるといった青写真が描かれてきた²⁵。これに合致する形で、中パ当局は2019年頃から、SEZを柱とした産業協力が焦点となる、CPEC第2フェーズへの移行を唱えるようになった²⁶。

CPECでは、全9ヶ所のSEZ設置が構想されており、各州・地域と首都に少なくとも1ヶ所（シンド州とKP州は2ヶ所）が割り当てられている。このうち優先事業と位置付けられているのが、パンジャブ州ファイサラバード、KP州ラシャカイ、シンド州ダベジ、バローチスタン州ポスタンのSEZである。なお、グワダルの産業特区は別枠になっている。

CPECのSEZに入居する企業に対しては、操業開始後10年間の所得税免除や、資本財輸入時の関税免除などのインセンティブが提供される。また当局は、SEZへの投資は、中パ両国の企業だけではなく、第三国企業に対しても開かれているとしている²⁷。

（e）社会経済開発事業

CPECの第2フェーズでは、SEZの設置に加え、社会経済開発分野にも事業を広げ、一般市民の生活水準改善や技能向上などを図ることが掲げられた²⁸。この分野の事業の大半は、人間開発指数が低いKP州やバローチスタン州、パンジャブ州南部で実施される²⁹。

社会経済開発分野でのCPEC事業のベースになっているのは、2019年4月、中パ両政府が署名した覚書である。そこでは教育、医療、人材開発、貧困削減、農業、水資源と灌漑といった分野での27の事業が特定され、中国が10億ドルを拠出すると表明している³⁰。

この分野は、CPEC事務局のウェブサイトで個々の事業詳細の開示がないが、現在までに、ワクチンの保管・輸送設備提供、貧困削減のための訓練、パキスタン災害管理庁の能力向上、職業技能教育面での能力向上と関連設備の提供などが完了したほか、

25 Muhammad Ishtiaq, Adnan Khan, and Muhammad Sohail, "How to Boost Exports through CPEC? Applying Growth Identification and Facilitation," paper presented at the annual conference of the Pakistan Society of Development Economics, Islamabad, December 12-14, 2017, pp. 349-365.

26 Sanaullah Khan, "PM Khan Meets Chinese President Xi in Beijing," *Dawn*, April 28, 2019, <https://www.dawn.com/news/1478958>.

27 "Development of SEZs under CPEC Top Priority, Says BoI Chairman," *Dawn*, December 22, 2021, <https://www.dawn.com/news/1665080>.

28 "China Wants Private Sector's Participation in CPEC," *The News*, March 11, 2020, <https://www.thenews.com.pk/print/627330-china-wants-private-sector-s-participation-in-cpec>.

29 Mustafa Hyder Sayed, "The China-Pakistan Economic Corridor: A Case Study," *IDS Bulletin*, vol. 50, no. 4 (December 2019), p. 129.

30 Baqir Sajjad Syed, "Pakistan, China Enter Second Stage of Free Trade," *Dawn*, April 29, 2019, <https://www.dawn.com/news/1479031>.

農業分野の協力や、病院の設置、淡水化プラント設置や飲料水浄化設備の提供などが進行中とされている。

(2) CPEC 事業の進捗

以上のように、CPEC は広範な分野での多数の事業を含む経済協力パッケージであるが、それらの事業がみな、順調に履行されてきたわけではない。むしろ過去 7 年間、CPEC を構成する個別の事業には、遅延やキャンセル、CPEC の枠組みからの除外が相次いだ。

例えば発電分野では、確認できるだけで発電容量 10,000MW を超える事業が棚上げされ、CPEC から外された³¹。直近では 2021 年末に、3,600MW 相当の計 5 件の火力・水力発電事業の稼働開始が先送りされている³²。輸送インフラ分野では、KKH 拡張事業のうち、KP 州サーコットから北の GB 部分が未だ着工の目処が立たない。優先事業とされたはずの西部ルートの道路整備も、2018 年までほとんど進展がなかった³³。ML-1 鉄道も、本来 2020 年には完了する事業であったはずが、中パ間で資金面の調整が難航してきた³⁴。

グワダルでは、岸壁の建設と停泊エリア及び航路の浚渫が、計画の承認にさえ至っていない。同港関連事業では、2022 年に東岸高速道路が開通したが、これは約 4 年遅れであり³⁵、火力発電所や国際空港も遅れが目立つ³⁶。優先 SEZ は本来、2020 年中には稼働を開始する見込みであったものの³⁷、同年前半に、先行する 2 地区が起工式にこぎ着けたに留まり、2022 年 4 月の報道では、いずれの SEZ も工場を設置できる状態

31 Khaleeq Kiani, "6,600MW Gadani Power Project Put on Back Burner," *Dawn*, February 4, 2015, <https://www.dawn.com/news/1161417>; "China Requested to Remove 1320MW Power Project from CPEC," *Pakistan Today Profit*, January 14, 2019, <https://profit.pakistantoday.com.pk/2019/01/14/china-requested-to-remove-1320mw-power-project-from-cpec/>; Fawad Yousafzai, "Pakistan, China Drop 5 CPEC Energy Projects," *The Nation*, May 19, 2017, <https://nation.com.pk/19-May-2017/pakistan-china-drop-5-cpec-energy-projects>.

32 Shahbaz Rana, "Deadlines for 5 Projects Extended," *The Express Tribune*, December 16, 2021, <https://tribune.com.pk/story/2334073/deadlines-for-5-projects-extended>.

33 Syed Ali Shah, "Balochistan Assembly Adopts Resolution against Meagre Provincial Share in CPEC," *Dawn*, December 21, 2018, <https://www.dawn.com/news/1452812>.

34 "CPEC Railway Line, Economic Zone Projects Face Delay," *The Express Tribune*, September 22, 2017, <https://tribune.com.pk/story/1512814/cpec-railway-line-economic-zone-projects-face-delay>.

35 Ishaq Mughal, "CPEC's Gwadar Express Eastbay Delayed Yet Again," *ProPakistani*, December 27, 2021, <https://propakistani.pk/2021/12/27/cpecs-gwadar-express-eastbay-delayed-yet-again/>.

36 Ghulam Abbas, "300MW Power Project Finally Inaugurated in Gwadar," *Pakistan Today Profit*, November 4, 2019, <https://profit.pakistantoday.com.pk/2019/11/04/300mw-power-project-finally-inaugurated-in-gwadar/>; Ahmad Ahmadani, "Gwadar Int'l Airport Project Facing Year Long Delay," *Pakistan Today Profit*, August 30, 2021, <https://profit.pakistantoday.com.pk/2021/08/30/gwadar-intl-airport-project-facing-year-long-delay/>.

37 W. Tariq, "Squeezed by Debt and the US, Pakistan Slows Belt and Road Projects," *Nikkei Asia*, September 8, 2019, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/Squeezed-by-debt-and-the-US-Pakistan-slows-Belt-and-Road-projects>.

にはないとされた³⁸。

2. CPECの商業性

(1) 中国政府の動機に関する議論

CPECが順調に進まなかった要因としては、テロの脅威に起因した治安の問題や、パキスタン政府の官僚主義的要素、特に事業関連の意思決定や承認に関わる主体が多すぎることなどが提起されてきた³⁹。2017年末からのパキスタンの経済・財政状況の悪化と、それを受けて2019年7月に合意されたIMF支援に伴う緊縮措置の影響も指摘されている⁴⁰。

そもそも、パキスタンは大規模な投資事業に適した環境ではなく、これはCPECの開始当初から明らかであった。同国は長年、FDIの呼び込みに困難を抱え、だからこそCPECを歓迎したが、それは中国以外の投資家らには、パキスタンでの事業はリスクや困難が多く、採算性に乏しいと映っていたからに他ならない。2007-14年の間、同国では全土でイスラム主義のテロが猛威を振るい、民間人と治安部隊の犠牲者は21,000人超に達した⁴¹。世界銀行の2014年のビジネス環境改善指数では、パキスタンは189ヶ国中の128位である⁴²。何より同国は、慢性的な「双子の赤字」を抱えてきた。これが繰り返し財政・経常収支上の危機に繋がっては、IMF支援などの安定化措置を受け、他方で構造改革を先送りにしており⁴³、CPEC開始以前でパキスタンが受けたIMF融資は21回に上った。

そのようなパキスタンに460億ドルもの資金を投じることに、経済合理性が乏しいとの評価ゆえ、外部の専門家からは、CPECの背後には中国の地政学的動機があると

38 Shahbaz Rana, "China to Review New SEZ Proposal," *The Express Tribune*, April 9, 2022, <https://tribune.com.pk/story/2351593/china-to-review-new-sez-proposal>.

39 Ishrat Husain, "Chinese Perceptions of CPEC," *Dawn*, September 12, 2017, <https://www.dawn.com/news/1357043>; Khaleeq Kiani, "CPEC: Teething Problems," *Dawn*, April 11, 2016, <https://www.dawn.com/news/1251409>.

40 James Schwemlein, "Pakistan's Economic Turmoil Threatens China's Ambitions," *Foreign Policy*, August 16, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/08/16/pakistans-economic-turmoil-threatens-chinas-ambitions-cpec/>.

41 South Asia Terrorism Portal, "Datashet-Pakistan: Yearly Fatality," <https://www.satp.org/datasheet-terrorist-attack/fatalities/pakistan>.

42 World Bank Group, *Doing Business 2015: Going beyond Efficiency* (Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development, 2014), p. 4.

43 Masood Ahmed, "Why Does Pakistan Have Repeated Macroeconomic Crises?," Center for Global Development, July 3, 2018, <https://www.cgdev.org/publication/why-does-pakistan-have-repeated-macroeconomic-crises>.

の見方が提起されてきた⁴⁴。具体的には、本稿の主題でもある「債務の罫」による対パ影響力の拡大に加え、グワダル港を海軍の活動拠点とすること、中国から陸路で到達できる北インド洋への出口を確保し、米軍が優勢なマラッカ海峡を通らないエネルギー輸送路を確保することなどが指摘される⁴⁵。

中パ当局はグワダル港の軍事利用を否定してきたし⁴⁶、中国には、グワダルからの陸路のエネルギー輸送の現実性に懐疑的な見方がある⁴⁷。ただ、中国政府関係者らは、CPECには、経済発展を通じてパキスタンを政治的に安定化し、隣接する新疆ウイグル自治区に波及しかねない同国のイスラム主義を抑えることや、CPECを通じた中パの協力をモデルとし、中国との友好関係の価値を世界に発信するといった目的があることを認めてきた⁴⁸。それゆえ中国の動機には、純粋に経済的なものを越えた要素が伴っていたと言える。

しかし一方で、具体的なCPEC事業の計画と履行は、中国企業の積極的な経済的利益追求に特徴付けられる形となった。そして、中国政府もそれを後押しした。

(2) 中国側の経済的利益追求

本来、パキスタンは採算性ある投資事業に適した環境ではない。しかし、CPECの各事業を担った中国の国有企業と金融機関は、対パ投資に積極的な存在が他にいない状況を梃に、自身に有利な条件を引き出し、経済的利益の最大化を追求した⁴⁹。

44 Jonathan E. Hillman, "Mishandled China-Pakistan Economic Corridor Could Misfire," *Nikkei Asia*, April 13, 2017, <https://asia.nikkei.com/Economy/Mishandled-China-Pakistan-Economic-Corridor-could-misfire>.

45 例えば、Daniel S. Markey and James West, "Behind China's Gambit in Pakistan," Council on Foreign Relations, May 12, 2016, <https://www.cfr.org/expert-brief/behind-chinas-gambit-pakistan>; Jane Golley and Michael Wesley, "The Geoeconomics of Belt and Road Initiative," in *The Belt and Road Initiative and the Future of Regional Order in the Indo-Pacific*, eds. Michael Clarke, Matthew Sussex, and Nick Bisley (Lanham: Lexington Books, 2020), pp. 96–97; Daniel Lindley, "Assessing China's Motives: How the Belt and Road Initiative Threatens US Interests," *Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 5, no. 4 (July-August 2022), pp. 77–76.

46 "China Says Pakistan Military Base Talk Pure Speculation," *Dawn*, June 29, 2017, <https://www.dawn.com/news/1342131>; Ben Blanchard, "China Not Asked for Military Access to Gwadar, Pakistan Admiral Says," Reuters, October 26, 2018, <https://jp.reuters.com/article/us-china-defence-pakistan/china-not-asked-for-military-access-to-gwadar-pakistan-admiral-says-idUSKCN1N00QC>.

47 Li Yan, "Gwadar Port Benefits to China Limited," *Global Times*, November 24, 2016, <http://www.ecns.cn/business/2016/11-24/235164.shtml>.

48 James Schwemlein, *Strategic Implications of the China-Pakistan Economic Corridor* (USIP, December 2019), pp. 7–8, https://www.usip.org/sites/default/files/2019-12/sr_459-strategic_implications_of_the_china_pakistan_economic_corridor.pdf. この点に関する中国政府関係者の言及の例として、"Govt Makes It Clear: India Has Not Forgotten Pakistan-occupied Kashmir," *Hindustan Times*, May 24, 2015, <https://www.hindustantimes.com/india/govt-makes-it-clear-india-has-not-forgotten-pakistan-occupied-kashmir/story-uYgfYuruxj4eYBfpGV0H7L.html>; Yao Jing, "Iron Brothers Forged Model of State-to-State Relation," Chinese Embassy in Pakistan, April 10, 2018, http://pk.china-embassy.gov.cn/eng/zbqx/201804/t20180416_1134481.htm.

49 Andrew Small, *Returning to the Shadows: China, Pakistan, and the Fate of CPEC* (German Marshall Fund, September 2020), p. 29, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/Small%2520-%2520China%2520Pakistan%2520CPEC%2520-%252023%2520September.pdf>.

CPECの発電事業では、高い投資収益率（ROI）が保証され⁵⁰、電力購入契約は容量支払いの形になっている⁵¹。例として、CPECの石炭火力発電事業の収益率は27.2–34.5%に設定され、標準的な水準とされる17%を大きく上回る⁵²。これには、事業に携わるパキスタン企業からさえ、高過ぎるとの指摘が出ている⁵³。高い利益を求める中国企業の動きは、しばしば電力規制庁（NEPRA）をはじめとするパキスタンの規制当局との衝突に繋がってきた⁵⁴。CPEC事業の安全確保に係るコストも、電気料金に上乘せされている⁵⁵。

加えて、2018年8月のパキスタン正義運動（PTI）政権発足を機に行われたCPEC事業の調査では、複数の発電事業及び送電事業で、中国企業による不正な事業費用の釣り上げなどがあったことが明らかになった⁵⁶。報道によれば、例えばラホール–マティアリ間の送電線敷設事業は、インドで行われた同種の事業の2.3倍超のコストが計上されていたという。この報告書は公表されなかったものの、パキスタン政府高官は後に、CPECには国際標準より25%程度割高な事業もあると認めている⁵⁷。

CPECの事業は一般に、国際競争入札を経ることなく、中国当局が指定した中国企業3社の間で入札が行われる⁵⁸。建設工事に用いられる機械や設備は、ほとんどが中国から調達される⁵⁹。建設資材にはパキスタンで調達されるものもあり、セメントはパキスタン国内の生産が伸びたものの、鉄鋼に関しては中国が国内の余剰生産力を投じる形で対パ輸出を大幅に伸ばし、パキスタン国内産業には打撃となった。これらを受けて、

50 Downs, *The China-Pakistan Economic Corridor*, p. 22.

51 “Capacity Charges, Neglecting Renewables Intensifying Pakistan’s Financial Burden, Say Studies,” *The News*, June 27, 2020, <https://www.thenews.com.pk/print/678307-capacity-charges-neglecting-renewables-intensifying-pakistan-s-financial-burden-say-studies>.

52 Shahbaz Rana, “Windfall for Chinese on Coal Fired Projects,” *The Express Tribune*, February 15, 2017, <https://tribune.com.pk/story/1327172/windfall-chinese-coal-fired-projects>.

53 “Sindh Engro Seeks Reduction in Returns on Energy Projects,” *Dawn*, November 12, 2018, <https://www.dawn.com/news/1445060>.

54 Rafiq, *The China-Pakistan Economic Corridor*, p. 20.

55 Arif Rafiq, “The China-Pakistan Economic Corridor: Three Years Later,” *Reconnecting Asia*, February 12, 2018, <https://reconasia.csis.org/cpec-at-three/>.

56 Dipanjan Roy Chaudhury, “Pakistan’s Internal Report Indicts China for Corruption in CPEC Power Sector,” *The Economic Times*, May 20, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/pakistans-internal-report-indicts-china-for-corruption-in-cpec-power-sector/articleshow/75823762.cms>.

57 Adnan Aamir, “China-Pakistan Belt and Road Initiative Hits Buffers: Disagreements, Terrorism and COVID-19 Stymie CPEC Projects,” *Nikkei Asia*, November 30, 2021, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/China-Pakistan-Belt-and-Road-Initiative-hits-buffers>.

58 Tania Ghossein, Bernard Hoekman, and Anirudh Shingal, *Public Procurement in the Belt and Road Initiative* (World Bank, December 2018), p. 7, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/143241544213097139/pdf/132786-MTI-Discussion-Paper-10-Final.pdf>; Shahbaz Rana, “Pakistan Waives off Bidding Condition for CPEC Projects,” *The Express Tribune*, June 14, 2016, <https://tribune.com.pk/story/1122836/eccc-decisions-bidding-condition-waived-off-cpec-projects>.

59 Murad Ali, *Monitoring and Evaluation in South-South Cooperation: The Case of CPEC in Pakistan* (Germany Development Institute, 2018), p. 23, https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2018.pdf.

2014年以降、パキスタンでは中国からの輸入が急増する一方、対中輸出の拡大はほとんどなかった⁶⁰。

道路・鉄道やグワダル港及び特区の建設では、機械や設備は輸入関税の対象外である⁶¹。グワダルを開発・運営する COPHC は、所得税や売上税を含む広範な税負担を23年の期限で免除され⁶²、かつ同社は港湾運営収益の91%、特区運営収益の85%を得る⁶³。前述のとおり、CPECのSEZに入居する企業にも、各種の免税措置が用意されている。

パキスタン産業界は、中国企業への優遇措置が過ぎるとして、パキスタン企業にも同様の待遇を与えるよう政府に訴えてきた⁶⁴。一方で、パンジャブ州当局者は、中国企業は中国当局から厚遇されることに慣れており、同様の取り扱いをパキスタン当局に対しても求め、それが与えられなければ他国へ行ってしまうと述べている⁶⁵。

同時に、中国政府も CPEC における中国企業の利益追求を支援した。大枠では中パの政府間合意に基づく CPEC の性質ゆえ、中国政府の後押しがあったからこそ、中国企業に有利な条件が用意された面が少なくない。例えば、CPEC エネルギー事業に関する2014年の政府間合意は、パキスタン政府に対し、課税や許認可などで中国の投資家に最恵国待遇を提供すること、かつ各発電事業で、電力料金に未払いが生じた場合にその22%を補填するためのリボルビング・ファンドを設置することを義務付けている⁶⁶。同じく2014年に署名された CPEC 全体の枠組み合意は、事業の入札を中国の主体に限定しており、その履行のため、パキスタン政府は公共調達国際競争入札要件に関する例外化措置を取った⁶⁷。

CPEC のルート選択にも、中国政府が経済的利益を優先した形跡が見られる。CPEC は現在、前述の東部、中部、西部の3ルート構成を取り、2016年以来、西部の開発が

60 Matthew McCartney, "The China-Pakistan Economic Corridor (CPEC): Infrastructure, Social Saving, Spillovers, and Economic Growth in Pakistan," *Eurasian Geography and Economics*, vol. 63, no. 2, pp. 194–196, 200–202.

61 Atif Khan, "CPEC Projects: Major Chunk of Machinery Being Imported from China," *The Nation*, August 22, 2017, <https://nation.com.pk/22-Aug-2017/cpec-projects-major-chunk-of-machinery-being-imported-from-china>; Khaleeq Kiani, "Tax Breaks for Chinese Won't Hit Economy: Govt," *Dawn*, April 24, 2017, <https://www.dawn.com/news/1328853>.

62 Pamir Sahill and Israr Alam Mohmand, "Pakistan Attempts to Reset Economic Ties with China," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, October 9, 2019, <https://gandhara.rferl.org/a/pakistan-attempts-to-reset-economic-ties-with-china/30208118.html>.

63 "Gwadar Port Leased to Chinese Company for 40 Years."

64 Zahid Hussain, "The China-Pakistan Economic Corridor and the New Regional Geopolitics," *Asie.Visions*, no. 94 (June 2017), pp. 22–23.

65 Nasir Jamal, "CPEC in Renewed Focus," *Dawn*, November 12, 2019, <https://www.dawn.com/news/1516005>.

66 Khurram Husain, "Analysis: Pakistan Pays Heavy Price for Excess Power Generation Capacity," *The Third Pole*, March 10, 2021, <https://www.thethirdpole.net/en/energy/pakistan-excess-power-generation/>.

67 Khaleeq Kiani, "Chinese Firms to Get Contracts for Two CPEC Projects," *Dawn*, August 13, 2015, <https://www.dawn.com/news/1200203>; Rana, "Pakistan Waives off Bidding Condition for CPEC Projects."

優先事項とされている⁶⁸。だが、構想段階では、新疆のカシュガルからイスラマバードを経て、東部ルートでカラチを経由してグワダルに向かうルートのみが採用されていた⁶⁹。これはカシュガル―グワダル間の最短経路ではなく、経済発展が必要なパキスタン西部への利益にも乏しい。こうした選択の背景には、東部ルートが通るパンジャーブ州を地盤とする、当時の政権与党パキスタン・ムスリム連盟ナワズ派 (PML-N) の意向に加え、既に道路がある程度整備されており、パキスタンの経済的中枢を結ぶこの経路を好んだ中国の選好もあった⁷⁰。後に他州からの反発で現行の3ルートに変更されるが、実際の CPEC 事業の配分や進捗では、東部ルート沿いが優位であった⁷¹。

中国政府が圧力を行使した形跡もある。2018年5月にパキスタンの国家司法政策決定委員会が下級裁判所向けに発した、CPEC 事業への差し止め命令発出を控える旨の要請は、中国側の要求が背景にあった⁷²。同年8月に発足した PTI 政権が、前 PML-N 政権が中国と結んだ CPEC のディールは中国有利に過ぎるとして見直しを示唆したとき⁷³、中国政府は密接な関係にあるパキスタン陸軍を通じて圧力をかけ、これをトーンダウンさせた⁷⁴。

3. 中国側の経済的利益追求の帰結

(1) パキスタン経済への悪影響

不正によるものを別とすれば、CPEC の履行過程で中国側が見せた、積極的な経済的利益追求は、それ自体が特段非難されるべき行動というわけではない。ただ問題は、パキスタンがそもそも、採算性のある投資事業に適さない環境であったことにある。そのような環境での中国側による無理な利益追求は、CPEC 以前からパキスタンが抱

68 Kurita, "How Far Away from Non-interference?," p. 292; Khurram Shahzad, "APC Agrees to Complete Western Route of CPEC in Two and a Half Years," *Daily Pakistan*, January 15, 2016, <https://en.dailypakistan.com.pk/15-Jan-2016/apc-agrees-to-complete-western-route-of-cpec-in-two-and-a-half-years>.

69 Finance Division, Government of Pakistan, *Pakistan Economic Survey 2013-14*, (2014), p. 198.

70 Katharine Adeney and Filippo Boni, *How Pakistan and China Negotiate* (Carnegie Endowment for International Peace, 2021), pp. 4–6, https://carnegieendowment.org/files/Adeney_Boni_Pakistan_and_China_final_1.pdf; Filippo Boni and Katharine Adeney, "The Impact of the China-Pakistan Economic Corridor on Pakistan's Federal System: The Politics of the CPEC," *Asian Survey*, vol. 60, no. 3 (2020), p. 454.

71 Boni and Adeney, "The Impact of the China-Pakistan Economic Corridor," pp. 445–449, 455.

72 Khaleeq Kiani, "Judicial Body Tells Courts Not to Issue Stay Orders on CPEC," *Dawn*, May 7, 2018, <https://www.dawn.com/news/1406124>.

73 Jamil Anderlini, Henny Sender and Farhan Bokhari, "Pakistan Rethinks its Role in Xi's Belt and Road Plan," *Financial Times*, September 9, 2018, <https://www.ft.com/content/d4a3e7f8-b282-11e8-99ca-68cf89602132>.

74 Andrew Small, *The China-Pakistan Axis: Asia's New Geopolitics*, paperback edition (London: C Hurst & Co Publishers Ltd, 2020), p. 206.

えてきた2つの固有の問題と結び付き、同国経済に深刻な悪影響を及ぼした。

パキスタン経済に固有の問題の1つは、CPEC以前に21回にわたるIMFの支援受け入れに繋がってきた、財政収支と経常収支の「双子の赤字」である⁷⁵。財政赤字は、主として歳入面の問題に由来する。パキスタンは徴税基盤が弱く、課税逃れが横行してきた。国際機関等の支援の下、様々な税制改革が試みられたものの、改善は乏しく、近年の税収の対GDP比は中所得国の平均値18.5%には全く届かず、概ね10%を下回る⁷⁶。一方、経常赤字は、輸出競争力のある産業の不在に起因する。パキスタンでは歴史的に、輸出の対GDP比が小さく、同国の輸出は、一握りの低付加価値品目に集中してきた。国際競争力のある輸出産業が育たない背景の一部には、治安や電力不足、インフラの不十分さが関係しており、CPECではこれを手当することが意図されてきた。

もう1つの問題は、電力セクターの循環債務である⁷⁷。パキスタンの電力システムは、国有のCPPAが発電事業者から電力を買い上げて配電事業者に売却し、さらに配電事業者から消費者に電力が売却される形を取る。しかし、送電ロスや盗電、消費者の料金不払いが多発しており、配電事業者がCPPAに満額を支払えないことが多い。するとCPPAは発電事業者への、発電事業者は燃料供給者への支払いが不可能になり、その結果発電事業者は発電機を停止させる。これが循環債務問題であり、パキスタンの長年の電力不足は、発電容量の不足よりも、この問題に起因していた面が大きい。

CPECにおける中国側の経済的利益追求は、これらの問題を深刻化させる形で、パキスタン経済に負の影響を及ぼし、それが唯一の要因ではないにせよ、2017年末以来のパキスタンの経済的困難の発生に重要な役割を果たした。前述のとおり、CPECではパキスタンの産業の輸出競争力を伸ばすことで、同国の慢性的な経常赤字を改善することが意図されていた。だが実際は、それが実現する前に、CPEC事業に関連した中国からの機械輸入が急増し、石油価格の上昇などと相俟って、経常赤字を急拡大させた⁷⁸。パキスタンの経常赤字は、2015年の27億ドルから2018年には182億ドルに

75 パキスタンの「双子の赤字」の問題に関しては、以下特に注記のない限り、Ahmed, “Why Does Pakistan Have Repeated Macroeconomic Crises?”を参照した。

76 “Factors behind Low Tax-to-GDP Ratio Listed,” *Business Recorder*, June 11, 2021, <https://www.brecorder.com/news/40099408>.

77 循環債務に関しては、以下特に注記のない限り、Downs, *The China-Pakistan Economic Corridor*, p. 13を参照した。

78 IMF, “Pakistan: First Post-program Monitoring Discussions—Press Release; Staff Report; Statement by Staff; and Statement by the Executive Director for Pakistan,” *IMF Country Report*, no. 18/78 (March 2018), p. 4; <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2018/cr1878.ashx>; Shahroo Malik, “Pakistan’s Economic Woes: The Way Forward,” *The Diplomat*, April 18, 2019, <https://thediplomat.com/2019/04/pakistans-economic-woes-the-way-forward/>.

増大し⁷⁹、2016年10月に195億ドルであった同国中銀の外貨準備は、2018年12月には75億ドルにまで減少した⁸⁰。パキスタンは2018年10月にIMFに支援を要請、翌年7月には支援受け入れに至った。

エネルギー分野では、循環債務を生む構造に手を付けずに、割高の電力料金設定で、単純に発電容量の増強を図ったため、発電所の稼働から程なくして、CPECのIPPも循環債務問題に直面した。これを防止するためのリボルビング・ファンドは、中国側の強い要請にも拘わらず、設置されないままであった⁸¹。その上、CPECによる発電容量増強は電力需要を超える水準にまで拡大してきた⁸²。そうした需要と供給のギャップは、容量支払いの電力購入契約ゆえに、循環債務の問題を尚更悪化させるものであり、そこへさらに、パンデミックによる経済減速を受けた電力需要の落ち込みが追い打ちをかけた⁸³。

こうした背景の下、循環債務は2018年以降、著しく増加した⁸⁴。2021年5月には、IPPに対するCPPAの支払いを保証するパキスタン政府が⁸⁵、中国側に、CPEC発電事業由来の約30億ドルの債務の再編成を要請するに至った⁸⁶。CPEC外の発電事業由来のものも含むものの、2022年12月時点で、パキスタンの電力セクターの循環債務は2.28兆ルピー（約100億ドル）に達した⁸⁷。

79 Nadir Cheema, "Pakistan's Current Account in a Cross-country Perspective," *Dawn*, December 7, 2018, <https://www.dawn.com/news/1449959>.

80 Bilal Memon, "Moody's Downgrades Pakistan's Rating Outlook to Negative," *The Express Tribune*, June 21, 2018, <https://tribune.com.pk/story/1738734/moodys-downgrades-pakistans-rating-outlook-negative>; "SBP's Forex Reserves Decline to \$7.457 Billion," *The News*, December 28, 2018, <https://www.thenews.com.pk/print/411401-sbp-s-forex-reservesdecline-to-7-457-billion>.

81 Khalid Mustafa, "Chinese Investors in CPEC Power Projects Seek Revolving Fund," *The News*, June 23, 2018, <https://www.thenews.com.pk/print/332667-chinese-investors-in-cpec-power-projects-seek-revolving-fund>. 2022年12月に改めてパキスタン政府がファンドの設置を承認したことで、ようやく実現するものと見られる。Zaheer Abbasi, "Revolving Fund Account for CPEC IPPs Approved: ECC Allows Import of 0.583MTs of Wheat," *Business Recorder*, December 6, 2022, <https://www.brecorder.com/news/40212779/revolving-fund-account-for-cpec-ipp-s-approved-ecc-allows-import-of-0583mts-of-wheat>.

82 Zofeen T. Ebrahim, "Pakistan Faces an Unexpected Dilemma: Too Much Electricity," Reuters, February 25, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-energy-climate-change-featur-idUSKBN2AO27C>.

83 Mubarak Zeb Khan, "Drastic Measures Proposed to Contain Circular Debt," *Dawn*, September 30, 2020, <https://www.dawn.com/news/1582399>; "Circular Debt: Pakistan's Bleeding Wound? Tabish Gauhar Explains," *Global Village Space*, June 15, 2021, <https://www.globalvillagespace.com/circular-debt-pakistans-bleeding-wound-tabish-gauhar-explains/>.

84 IMF, "Pakistan: Seventh and Eighth Reviews under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Requests for Waivers on Nonobservance of Performance Criteria, and for Extension Augmentation, and Rephasing of Access," *IMF Country Report*, no. 22/288 (September 2022), p. 21, https://www.finance.gov.pk/mefp/Seventh_and_Eight_Reviews_Sep_2022.pdf.

85 Downs, *The China-Pakistan Economic Corridor*, p. 23.

86 Rana, "Pakistan to Seek Debt Restructuring of CPEC Power Projects."

87 "Circular Debt Soars Past Rs4,177bn," *The Express Tribune*, December 14, 2022, <https://tribune.com.pk/story/2391025/circular-debt-soars-past-rs4177bn>.

(2) 中国政府の意図

以上に示すように、2017年末以来のパキスタンの経済的困難が生起する上では、CPECの商業性、すなわち中国側アクターの経済的利益追求が重要な役割を果たした。そして、そうした商業性の介在ゆえに、CPECとパキスタンが辿った経緯は、戦略的に重要な国の政府に対してインフラ事業を支援する形で多額の融資を行い、それを梃に影響下に置く、一般的な「債務の罠」のイメージよりも⁸⁸、複雑なものであったと言える。

勿論、パキスタンが現在のような状況に至ることを見越して、中国政府が自国企業の経済的利益追求を後押ししたとすれば、それはやはり「債務の罠」であろうし、その可能性は残る。ただこの観点では、2019年のパキスタンのIMF支援受け入れに至る過程で、中国が、債務を梃にした同国への影響力拡大よりも、自身の経済的負担の回避と、CPECの経済的成功を優先した点が注目されよう。IMF支援に付随して課される改革措置を嫌ったパキスタンは、中国に対し、それらの措置がCPECを阻害すると警告して、IMF行きを回避できるだけの財政支援を求めた⁸⁹。これは中国にとって、米国が影響力を持つIMFを「代替する」ことで、対パ影響力を強める機会が存在したことを意味する。

しかし中国は、パキスタンがIMFに支援を要請するとこれを支持し⁹⁰、同国がIMFとの交渉の間を乗り切るための限定的支援には応じつつも、IMF融資が不要になるような大規模支援は拒み、事実上、IMF行きを促した。中国は、パキスタンを単独で財政的に支えるリスクを嫌ったと見られる⁹¹。同時に、長期的には、経済的事業としてのCPECの成功に、IMFの課す改革が必要でもあった⁹²。最終的に、IMFがパキスタン向けにアレンジした多国間融資パッケージにおいて、最大の金額を拠出したのは中国であった⁹³。

このケースに加え、2021年以降の循環債務問題が深刻化する過程においても、中国がパキスタンの望む助力に消極的なことを受けて⁹⁴、パキスタンの行動は、中国の影

88 Chellaney, "China's Debt-trap Diplomacy."

89 Farhan Bokhari and Kiran Stacey, "Pakistan Seeks More Loans from China to Avert Currency Crisis," *Financial Times*, July 5, 2018, <https://www.ft.com/content/1256ceaa-802c-11e8-bc55-50daf11b720d>.

90 Baqir Sajjad Syed, "China Endorses Pakistan's Aid Request to IMF," *Dawn*, October 16, 2018, <https://www.dawn.com/news/1439290>.

91 Small, *The China-Pakistan Axis*, pp. 207–208.

92 Schwemlein, *Strategic Implications of the China-Pakistan Economic Corridor*, p. 7.

93 IMF, "Pakistan: Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Pakistan," *IMF Country Report*, no. 19/212 (July 8, 2019), p. 19, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/IPAKEA2019001.ashx>.

94 Mushtaq Ghuman, "CPEC-IPPs Contracts: Pakistan Seeks Renegotiation with China," *Business Recorder*, February 3, 2022, <https://www.brecorder.com/news/40151798>.

響力拡大とは逆の展開を示唆するものであった。2019年のIMF支援合意の後も、デフォルトの懸念が指摘されてきた2022年においても、パキスタンは対中依存を緩和すべく、対米関係の立て直しへと向かったのである。2019年7月のパキスタン首相訪米時には、米国に対し、グワダル港をいかなる国にも軍事目的で使わせない旨を保証したとされる⁹⁵。

同時に、中国側の経済的利益追求が一因となったパキスタンの経済的苦境は、元から困難が多かったCPECの履行を、尚更難しくした。2017年末以来、パキスタンの経済・財政状況が悪化し、さらにIMF支援受け入れに伴う緊縮措置も加わる中で、同国の公的資金が充当される道路事業などは必然的に遅れた⁹⁶。IMFがパキスタン政府の新規借入を制限したことは、ML-1の財務面に関する交渉の難航にも影響した⁹⁷。また、そうしたパキスタンの状況に中国政府と企業も懸念を抱き、2019年11月のJCCで、中国側は着手済みの事業が完了するまで、新規の資金拠出はないと表明した⁹⁸。最近では、中国系IPPへの債務をパキスタン政府が履行できていないことが、中国企業の投資意欲を削ぎ⁹⁹、CPEC事業に広く保険を提供してきた中国輸出信用保険会社の消極姿勢にも繋がっているという¹⁰⁰。この状況では、幅広い中国企業の投資が必要な、CPECのSEZの成功は見込めない。

以上のような帰結は、経済発展を通じたパキスタンの政治的安定化や、中パの協力関係をモデルとして発信するといったような、中国政府関係者らがしばしば認めてきた、経済面を超えた中国にとってのCPECの目的に資するものではない。そして、パキスタン上院の計画・開発委員会の委員長に対する「あなた方がCPECを壊した」と

95 Small, *Returning to the Shadows*, p. 50; Ayaz Gul, "Pakistan Army Chief Reportedly Seeking US Help in Securing Crucial IMF Loan," *Voice of America*, July 30, 2022, <https://www.voanews.com/a/pakistan-army-chief-reportedly-seeking-us-help-in-securing-crucial-imf-loan/6680139.html>; Wajahat S. Khan, "Pakistan's Top Gun Seeks U.S.-China Balance Before Retirement," *Nikkei Asia*, October 25, 2022, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Pakistan-s-top-gun-seeks-U.S.-China-balance-before-retirement>.

96 Syed Irfan Raza, "Many CPEC Projects in Doldrums as NHA Faces Financial Crisis," *Dawn*, July 23, 2018, <https://www.dawn.com/news/1421877>; "Many NHA Projects Come to a Halt as Govt Fails to Release Funds," *Dawn*, April 5, 2021, <https://www.dawn.com/news/1616486>.

97 Adnan Aamir, "Pakistan Belt and Road Railway Hits Snag as China Nixes Low Rate," *Nikkei Asia*, October 27, 2020, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/Pakistan-Belt-and-Road-railway-hits-snap-as-China-nixes-low-rate>; Adnan Aamir, "China and Pakistan Fall out over Belt and Road Frameworks," *Nikkei Asia*, January 19, 2021, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/China-and-Pakistan-fall-out-over-Belt-and-Road-frameworks>.

98 Daniel Markey, *How the United States Should Deal with China in Pakistan* (Carnegie Endowment for International Peace, April 2020), p. 5, https://carnegieendowment.org/files/Markey_China_Pakistan.pdf.

99 Mushtaq Ghumman, "Power Sector: Chinese Investors Irked by Non-Payment of Returns?," *Business Recorder*, July 16, 2021, <https://www.brecorder.com/news/40107593>.

100 Mushtaq Ghumman, "Azad Pattan Hydropower Project: Sinoreluctant to Issue LoS," *Business Recorder*, January 5, 2022, <https://www.brecorder.com/news/40144827/azad-pattan-hydropower-project-sinoreluctant-to-issue-los>.

いう駐パ中国大使の非難が象徴するように¹⁰¹、中国は明らかに、近年の CPEC の状況に不満を抱いてきた¹⁰²。これらに鑑みれば、現在のパキスタンの経済的困難が生起する上では、CPEC における中国側の経済的利益追求が重要な役割を果たしたものの、そうした帰結は、中国政府が対パ影響力拡大という政治的目的のために、意図的に追求したものではなかった可能性が高いと見ることができよう。

おわりに

2017 年末以来、パキスタンが直面してきた経済的困難は、しばしば中国の地政学的な動機に基づく「債務の罠」の証左であると見られてきた。しかし本稿では、そうしたパキスタンの状況が生起する上で、CPEC の「商業性」が重要な役割を果たしたことを明らかにした。中国政府は確かに、純粋に経済的なものを超えた利益を CPEC に見出していたと見られるが、CPEC の具体的事業の計画と履行においては、それを担った中国企業が経済的利益を強く追い求め、そうした利益追求を、中国政府も後押しした。

だが、本来採算性のある投資事業に適した環境とは言い難いパキスタンにおいて、そのような中国側の行動は、パキスタンが CPEC 以前から抱えてきた、「双子の赤字」及び電力セクターの循環債務問題と結び付き、2017 年以降のパキスタンの経済的困難の一因となった。そして、パキスタンの IMF 支援受け入れに際しての中国政府の行動や、中国政府が CPEC に関して抱く、経済面を超えた利益に照らせば、パキスタンが陥った状況は、中国政府が対パ影響力拡大のために意図的に追求したものではなかった可能性が高い。

冒頭で触れたように、こうした CPEC の経験は、他国での「一帯一路」事業に関しても、示唆を提供し得る。勿論、中パの極めて密接な伝統的友好関係をはじめ、中国側の行動様式に影響を与えたであろうパキスタンに固有の要因の存在は無視できない。とはいえ、中国の開発協力における「相互利益」の原則はパキスタンに限ったものではなく、投資環境の厳しさも、中国が「一帯一路」下の事業を進める他の国々に広く見られるものである。単純な一般化は避けるべきながら、パキスタンで見られた、中国側アクターの商業的動機に基づく行動が悪影響を及ぼす構図は、他国の事例でも検討する価値があるであろう。

101 Aamir, "China-Pakistan Belt and Road Initiative Hits Buffers."

102 Arif Rafiq, "The China-Pakistan Economic Corridor: Slower May Be Better," Middle East Institute, November 3, 2021, <https://www.mei.edu/publications/china-pakistan-economic-corridor-slower-may-be-better>.

中パ両政府は、依然公には CPEC 推進を明確にしており、特に 2022 年 4 月に PML-N がパキスタンで政権復帰して以来、CPEC の挺入れを図る動きが見られる¹⁰³。しかし、循環債務問題の解決は見え、さらにウクライナ戦争の経済的余波や歴史的洪水被害も加わる中、CPEC を前進させることは尚更難しくなっている。そして、現在のパキスタンの経済的苦境が、「債務の罠」の形で中国が意図して追求したものでないとするれば、パキスタン経済と CPEC をめぐる状況が劇的に変わらない限り、パキスタンでの経験は、中国にとって自身の開発協力モデルの限界を認識させるものになろう。こうした観点でも、CPEC の今後の帰趨が注目される。

(防衛研究所)

103 Kamran Yousaf, “Pakistan, China Push for Accelerating CPEC, Extend It to Afghanistan,” *The Express Tribune*, November 2, 2022, <https://tribune.com.pk/story/2384312/pakistan-china-push-for-accelerating-cpec-extend-it-to-afghanistan>.