

アジアにおける社会資本整備：リスクと日本の戦略

山 重 慎 二

1. はじめに

経済の成長にとって、社会資本（インフラストラクチャー）の整備は、不可欠である。アジア開発銀行の報告書（Asian Development Bank 2009）は、2010年から2020年までの間に、アジア地域で約8.3兆ドルのインフラ整備の需要があると報告している。そして、「アジアでは、インフラ・ネットワークが十分でないため、それが経済成長のボトルネックとなり、競争力をおびやかすばかりか貧困削減の重大な障害になっていた」と説明する¹⁾。

しかしながら、アジア地域の800兆円を超える社会資本を、どのように整備していくかは難しい問題である。特に、成長途上にあるアジアの国々には、十分な資金がない。海外からの投資を促す必要があるが、途上国（新興国を含む）固有のリスクもあり、期待通りには社会資本整備は進んでいない。

近年では、途上国でも、社会資本整備を公民連携（PPP）の形で行うことが推奨され、各国で制度の整備が進んでいる。しかし、実際には、公民連携で最も難しく、かつ重要な、リスク分担に関する契約を適切に結ぶことが困難で、制度の活用は十分には進んでいない状況にある。

このような状況で、日本政府は、インフラの整備・運営の高い技術を持つ日本の事業者の海外進出を支援することで、経済成長を遂げていくという戦略を打ち出してきた。特に、2010年6月に民主党政権が発表した「新成長戦略」では、「パッケージ型インフラ」の海外展開を推進するという方向性が示された（加賀 2013, p.15）。ここで、「パッケージ型インフラ」について、加賀（2013, p.15）は、「設備・施設の設計や資機材の調達段階から関与し、その建設・操業、そして資金調達まで日本企業が手がけること」と説明する。

1) また、OECD は、2030年までに、世界全体で求められる社会資本整備は、更新需要も含めて、50兆ドル近くに達すると予想している（OECD 2014, p.10）。

その後、自民党政権になってからも、基本的な方向性については、大きな変化は見られず、2013年3月には「経協インフラ戦略会議」が設置され、「インフラシステム輸出戦略」が示された²⁾。そして、約1,100億円超の投融資枠を設けた官民ファンド「海外交通・都市開発事業支援機構」が設立され、「パッケージ型インフラ輸出」を資金面で支援する仕組みが、2014年度から動き出している³⁾。

官民ファンドにより、アジアでの社会資本整備に対して、政府が、融資ではなく、出資（エクイティ）の形で支援する仕組みができたことになる。言うまでもなく、出資では、融資よりも高いリスクを負い、投資した事業が破綻した場合には出資金が全く戻ってこない可能性もある。それゆえ、途上国の社会資本整備のようにリスクが高いと考えられる事業に対して、民間がなかなか取れない手法でもある。

特に、社会資本整備の場合には、現地政府による規制をはじめとする介入が大きい、「政治リスク」が大きい。さらに、地震や台風などによる自然災害の影響を受けやすい国々も多い。このように、当該事業に起因しない「カントリー・リスク」については、それを予測することも、制御することも、民間企業には難しいため、政府がそのようなリスクを引き受けることが正当化される（山重(2011)も参照）。実際、中国などの新興国やいくつかの先進国において、海外での社会資本整備のための官民ファンドが存在している。

さらに、興味深い事実、日本も含めて各国は、それらの官民ファンドを、投資対象国のカントリー・リスクをとるためだけでなく、自国のインフラ関連企業の成長を促すために用いようとしていることである。たとえば、「海外交通・都

2) 「インフラシステム輸出戦略（平成26年度改訂版）」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dail1/kettei.pdf>) では、「ジャパン・パッケージ」形成機能の強化を挙げ、「重要案件毎にイニシアティブをとる省庁が中心となって、日本企業の参画比率が高く強力な「日本連合」の早期形成促進や日本企業の海外展開のための環境整備を推進しつつ、関係省庁と連携し、トップセールスの活用や他案件も含めパッケージとして相手国と交渉する交渉戦略策定等を行う」と述べている。

3) 近年、様々な分野で官民ファンドが設立されている。2013年度末時点で、9つの官民ファンドが存在し、政府の投融資総額は6,197億円、民間の出資総額は444億円となっている。役職員数は1,211名、うち「現役出向者数」は76名となっている。
(http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kanmin_fund/pdf/kenshohoukoku_dail.pdf)

市開発事業支援機構」の設立が、日本の成長に与える効果について、国土交通省(2014, p.3) は、次のように述べている。

- ① 海外市場への参入により世界の成長を取り込む
- ② 事業運営への参画により関連産業の受注機会も拡大する
- ③ インフラ整備により日本企業の海外事業環境も改善する

ここで問題となるのは、政府が出資する際には、国益への貢献度が判断材料となることである。この点は、「パッケージ型インフラ輸出」を支援するという上述の政府方針にも見られる。

問題の1つは、このような判断基準の採用により、「カントリー・リスクに対する保険」ではなく「産業保護の補助金」として用いられてしまう可能性である。その結果、収益性が低下したり、日本にとって有利な提案がアジア諸国で嫌われて、受注の機会を逃してしまったりして、長期的な国民負担につながる懸念が残るのである。

しかし、より深刻と考えられる問題は、インフラ輸出を行おうとする事業者が、官民ファンドからの出資を受けるために、政府への依存を高め、政府の方針に沿うような事業選択を行ってしまう可能性が高まることにある。

今後、日本企業がグローバル経済で勝ち残っていくためには、巨額の公的債務を累積し、破綻の危機にある日本政府に依存するのではなく、世界の企業との信頼に基づくネットワークを強化し、グローバル経済の中で長期的に持続可能な経営を行っていくことが重要である。したがって、社会資本整備事業においても、アジア諸国の事業者も含む世界の事業者との連携を通じて受注する事業者を積極的に支援することが望ましいと考えられるが、そのような事業者への支援が行われにくい制度の下では、日本企業の長期的な弱体化が懸念されるのである。

アジア諸国の社会資本整備には、様々なリスクが存在するが、日本の企業や政府が貢献できることは多い。その貢献を通じて、さもなければ埋もれていた潜在的な成長の機会が掘り起こされ、社会資本整備が行われる国（以下、「ホスト国」と言う）も日本も厚生が改善する、いわゆる「パレート改善」を作り出すことができる。問題は、それをどのような形で掘り起こすかである。

政治的には、どうしても短期的な成長を生み出すことが求められ、それが長期的な成長を阻害することになる可能性がある。本稿では、アジア諸国における社会資本整備のあり方について、長期的な観点から望ましいと考えられる政策・戦略のあり方について議論する。その際、問題の本質にある「リスク」をキーワードとして、日本政府の現在の取り組みを批判的に検討しながら、より望ましいと考えられる政策提案を行うことを試みる。

本稿の構成は以下の通りである。次節では、まず、社会資本整備の標準的な手法となっている公民連携による整備手法について説明し、議論の枠組みを設定する。続く第3節では、アジアにおける社会資本整備が期待通りに進まないという問題を考察する上で不可欠な「途上国に固有のリスク」の問題について整理しておく。第4節では、その中でも重要な「政治リスク」の問題についての理解を深めながら、リスクの問題を緩和し、アジア諸国において社会資本整備を進めるための戦略について議論する。そして、第5節では、日本の企業および政府がとるべき戦略について、長期的な望ましさの観点から考察し、提案する。第6節は、まとめである。

2. 社会資本整備と公民連携

社会資本は、一般に、初期投資に大きな費用が必要であり、利用が増えるほど、サービス1単位あたりの費用が低下していくという「規模の経済性」の特徴を持つことが多い。規模の経済性が存在する場合、低い価格で利用を促す方がよいが、社会的に見て最適な価格（サービス供給の限界費用に一致する価格）では固定費用を賄えず、赤字が発生するため、民間では望ましい供給が行われにくいサービスの一つである。

また、大きな固定費用のゆえに、1つの事業者が独占的に供給を行う方が、資源利用の観点からは望ましい場合が多く、民間によるサービス提供が行われる場合には、独占に付随する問題を緩和するために、政府が規制を行ったり、補助を行ったりすることが多い。

さらに、福島原子力発電の事故が示すように、インフラ事業では、大規模な事故が起りやすく、安全性の確保が重要と考えられている。社会資本整備は「外

部性」を持つ事業であるとともに、安全性が目に見えにくい事業であるため、施設整備の段階でも、事業運営の段階でも、「情報の非対称性」の問題が起こりやすく、効率性が低下する可能性が高い。

このような「規模の経済性」、「外部性」、「情報の非対称性」といった「市場の失敗」の問題のゆえに、伝統的には、政府が資金調達を行って、資本整備を行い、公営事業として運営することが多かった。

しかしながら、公営事業には「政府の失敗」の問題が存在する。第1に、主権者である国民が、政府の活動を監視するインセンティブをほとんど持たないため⁴⁾、政府の活動に関する規律付けが十分に行われないという政府組織のガバナンスの欠如の問題がある。その結果、非効率的な経営が行われ赤字が累積していくという問題が発生しやすい。これは、たとえわずかな株式しか持たない出資者であっても、監視することで損失を回避できるため、様々な監視にさらされる営利企業の場合には発生しにくい「政府の失敗」の問題である⁵⁾。

政府の失敗の第2の問題として、政府が関わる事業の多くが、数値化が難しい「公共性」の向上・確保を求めるため、そのパフォーマンスを評価することが難しいという問題がある。その結果、公共性の追求を名目として、非効率な経営が行われ赤字が累積していくという問題が起こりやすい。これは、収益性という数値化が容易な指標によってパフォーマンスが判断しやすい営利企業の場合には発生しにくい問題で、「政府の失敗」の問題の一つと考えられる。

このような政府の失敗の問題のために、社会資本の整備は非効率的で赤字経営になりやすく、公営事業として行うことへの疑問が、先進国で高まってきた。さ

-
- 4) 個人が、政府活動を監視することには費用が発生するが、各個人が政治的決定に影響を与えられる可能性はゼロに近いため、監視から得られた情報の便益はほとんどない。したがって、個人は政府活動を行うインセンティブを持たない。そのような状況では、政府組織のガバナンスが弱くなり、政府の活動に対する適切な監視・監督が行われず、非効率な経営が行われやすい（赤井（2006）も参照）。
 - 5) 実際には、営利企業の場合にも、監視には費用が必要であるため、十分な監視が行われないことが多い。この場合には、株主から監視・監督を委託された取締役会と経営者の結託が起こりやすく、株主の利益が損なわれる経営が行われる可能性が高まってしまうというガバナンスの問題が存在する。民間では、そのようなコーポレート・ガバナンス問題を回避するために、様々な改革が行われてきたが、政府の場合には、まだ「政府の失敗」の源泉となるガバナンスの問題を改善する改革は十分には行われていない。

らに、政府の永続性に懸念が残る途上国の場合、政府が資金調達を行うことが難しく、社会資本整備が遅れる一因となっているとの認識も深まってきた。

このような状況で、政府と民間が協力し、すなわち公民連携の形で、社会資本の整備・維持管理を行うという手法が注目されるようになった。このような手法は、実は目新しいものではない。例えば日本では、政府(第1セクター)と民間(第2セクター)が共同で出資して事業を行う「第3セクター(3セク)方式」と呼ばれる手法が、1970年代の半ば頃から頻繁に用いられるようになった⁶⁾。

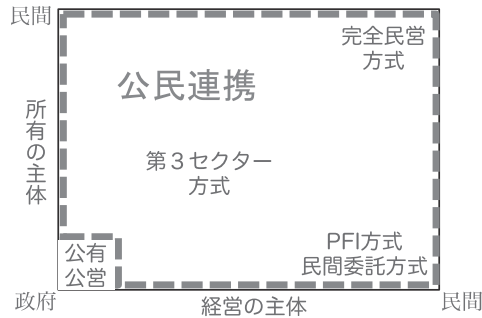
しかしながら、この第3セクター方式では、政府と民間の責任と権限が明確に規定されていないことが多く、経営破綻に陥ったとしても政府が損失を補填してくれるだろうとの期待から、民間出資者の損失額は小さいと考えられ、出資者による十分な監視が行われにくい(柳川(2000)を参照)。さらに、政府が事業に関与することで公益性の追求も行われるため、結局、「政府の失敗」の問題はあまり改善されず、赤字経営になり、破綻する事業が数多く発生したと考えられる。

このような第3セクター方式の問題に対して、イギリスでは、PFI(Private Finance Initiative)と呼ばれる公民連携の手法が開発され展開されてきた。政府と民間が共同で出資し事業を行うという第3セクター方式とは異なり、PFIでは、民間が社会資本整備のための資金調達(Private Finance)を行うため、出資者による監視が行われ、第1の政府の失敗の問題が回避されやすい。

さらに、社会資本に期待される公共性の水準については、基本的には政府が明確にし、民間企業との契約を通して、それを実現することを目指す。一方、民間企業は、実現すべき公共性を制約として、収益性を追求する。これによって、一定水準の公共性を効率的に実現することが可能になる。

このように、新しい公民連携の形であるPFIでは、責任と権限を明確にすることで、政府の失敗の問題を回避しながら、社会資本整備を行うことが可能になると考えられる。さらに、社会資本がすでに整備されており、必要な事業が維持管理だけであれば、大きな資金調達の必要はない。社会資本の維持管理を民間企業

6) 海外では、第3セクター(3rd sector)という言葉は、NPOやNGOなど、政府と営利組織の中間に位置づけられるような組織群を指すことが多い。



図表1：公民連携の概念図

と契約して委託する民間委託方式も、公民連携の一つとして一般的に行われるようになってきた（野田（2004）も参照）。

なお、PFIでも民間委託でも、社会資本の所有は原則として政府であり、経営を民間企業が行うという方式である。ここでさらに、所有まで民間企業に移転することで、完全民営化が実現することになる。

現在、日本でも、電力、ガス、鉄道事業、高速道路事業など、様々な社会資本関連事業が、完全民営化されている。しかし、そのような事業においても、公共性を確保するために、政府による様々な規制や補助が存在することが多い。本稿では、このように、政府による間接的な介入によって、完全民営方式で、社会資本の整備・維持管理を行うこともまた、公民連携の一つの方式であると考ええる。

以上の公民連携に関する議論は、所有と経営という2つの座標軸を用いて、図表1のように整理することができる（詳しくは山重（2014）および山重・大和総研経営戦略研究所（2007）を参照）。

3. 公民連携における途上国固有のリスク

公民連携が成功するためには、政府と民間の間で責任と権限を明確化することが重要である。特に、社会資本関連事業に関わる様々なリスクを、政府と民間でどのように分担するかを、契約で明確にしておくが必要になる。

一般に、市場経済で民間企業がとっているリスクについては、公民連携においても民間企業にとってもらう一方で、民間がとることが難しいリスクについては

政府が担うというのが、基本的な考え方である。具体的に、どのようなリスク分担が望ましいかについては、対象となる事業や想定される参加者によって異なるが、ある程度、定型化された枠組みは存在している。

アジア諸国における社会資本に関しても、世界銀行などの国際機関が公民連携による整備を推進しようとしてきたこともあり、多くの国でPFI法などが整備され、制度的には、公民連携による社会資本整備が行われる仕組みが存在している。実際、その制度を活用して、社会資本整備も行われてきた。

しかしながら、その歴史を振り返ってみると、必ずしも予定通りに事業が進まなかったという意味での「失敗事例」も多いことがわかる。そして、そのような失敗事例の根元にある途上国固有のリスクの故に、十分に整備できていないと考えられる社会資本が、いまだ数多く存在している。

以下では、アジアにおける社会資本整備の公民連携の「失敗事例」に見られる途上国固有のリスクについて、理解を深めておきたい。特に、社会資本整備のようにプロジェクト期間が長期に及ぶ事業において重要と考えられるのが、「為替リスク」と「政治リスク」である⁷⁾。

まず、為替リスクは、為替レートが変動してしまうことで、海外投資家にとっての収益率が変動してしまうというリスクである。特に、次に見る「政治リスク」のために、途上国では為替レートが大きく変動する可能性が高く、途上国への投資を考える際に重要なリスクの一つと考えられる。

このリスクは、途上国への投資事業において必ず考慮しなければならないリスクであり、民間企業が市場経済でとっているリスクであるが、プロジェクト期間が長い社会資本整備事業の場合には、そのリスクがさらに大きくなってしまう。さらに、このリスクを小さくするためには、途上国内での資金調達の高めることが有用であるが、まだ資本市場が整備されていないという途上国固有の状況がある。したがって、特に大規模な資金調達が必要な場合にはリスクへの対応

7) そのほか、社会資本整備の場合、必要となる土地を計画通りに収用できず、社会資本整備に支障がでるリスクがある。このような土地収用リスクは、先進国でも問題になるが、途上国の場合には、所有権が明確になっておらず、土地収用のための住民補償でトラブルになることも多く、問題となることが多いリスクである。土地収用は政府に依存せざるを得ず、最終的に「政治リスク」の源泉にもなりやすいリスクである。

が難しいという問題が発生する。これらの問題への対応が必要となるというのが、「為替リスク」の問題である。

すでに示唆したように、為替レートの大きな変動の一因ともなっているのが、途上国政府の不安定性に起因する「政治リスク」である。国民に幅広く選挙権が与えられ、選挙によって政治が決まる民主主義的な政治体制の下では、「中位投票者定理」が示唆するように、中道的な政治的決定が行われる可能性が高くなる。したがって、極端な政策変更も行われにくくなる。

一方、そのような民主主義的な政治体制が定着していない国では、国民の不満がたまりやすく、大きな政治転換が起こったり、国民の不満を抑えるような政策転換が比較的頻繁に起こる。実際、多くのアジア諸国において、そのような事例が観察される。特に、社会資本のように、国民の生活に密接に関わる事業の場合、突然の政策転換が起こることが少なくない。

経営を行う民間企業にとっては、そのような突然の政策転換は、大きなリスクになる。そのようなリスクを、本稿では「政治リスク」と呼び、そのようなリスクに対応するための戦略を考えていく。

政治リスクは、アジア諸国における社会資本整備事業の失敗の大きな原因の一つと考えられる。そのような事例は、加賀（2013）や深山（2014）などで数多く紹介されている。例えば、加賀（2013, p.81）は、「フィリピンのマニラ空港第3ターミナル案件では、エストラダ政権がアロヨ政権に代わった途端、前政権時における事業権入札の不備が指摘され、2004年に事業会社の事業が政府により強制的に取り上げられている」と紹介している。

さらに次のような事例も紹介されている（加賀2013, p.85）。「タイで熊谷組が1988年に事業権を取得したBangkok Expressway事業において（中略）事前に当局と合意していた普通自動車の通行料30バーツが高すぎるとして市民の反発を招き、当局は1993年に20バーツへ引き下げるよう要請してきた。結局、タイ政府が事業接收の可能性まで示唆したことから、熊谷組は操業を前にしてプロジェクトから撤退することになる。」

このような問題が起こると、日本企業が、競争入札で案件を獲得できたとしても、最終的に損失を被ることになる。言うまでもなく、このような政治リスクが

大きいことが、公民連携による社会資本整備の仕組みが整っているにもかかわらず、その整備が進まないことの一因となっている。

一般に、このような政治リスクは、民間がとることができないリスクとして、政府が担うべきリスクとされている。しかし、日本政府が、このような政治リスクを単純に引き受けるのであれば、政府が損失を被り、国民が負担を強いられる可能性がある。そこで、このような政治リスクへの適切な戦略的対応を考えることが重要になってくる。

4. アジアにおける社会資本整備の戦略

アジアの途上国が社会資本整備を公民連携で行う場合、現在はまだ、自国の民間企業というより、資金調達も含めて海外の民間企業の参加が期待されている。日本の政府および企業は、そこにビジネス・チャンスを見出している。

しかしながら、社会資本整備を行うのは、アジアの途上国である。したがって、それらの国々にとって最大のメリットを与えてくれる提案が受け入れられることになる。この当たり前のことが、日本ではしばしば忘れられてしまう傾向にある。

4.1 日本の問題

加賀 (2013, p.255) は、「アジアにおける日本のプレゼンスが年々低下している」と指摘する。その理由について、現在の日本の3つの問題が指摘されている。

第1の問題は、「これまでは日本がアジアで断トツのリーダーであったことから、いまでもアジアの人々に対してついつい「上から目線」になる日本人も多い」という問題である。「技術を教えてやる」「金を出してやる」といった態度である」とも表現されている。第2の問題は、「日本人はどうしても自分たちのやり方に拘る」という問題である。

このような日本人の姿勢は、日本が提供する製品やサービスは技術や品質が高く、アジアでもそれらは高く評価されて受け入れられるだろう、あるいは、受け入れられるはずだという認識につながりやすい。結果的に、高い品質の製品・サービスを、高い価格で提案・応札するということが起こりやすかった。

しかしながら、加賀 (2013, p.255) は「いまアジア諸国が必要とする技術は

そこそこの水準で十分なのである」と指摘する。実際、アジアにおける多くの社会資本整備の案件は、相対的に安い価格を提案してくる韓国や中国に流れることが多く、「アジアにおける日本のプレゼンスが年々低下」してきた。

現在のインフラ輸出戦略に関する日本政府の資料でも、「日本の「強みのある技術・ノウハウ」を最大限に活かして、世界の膨大なインフラ需要を積極的に取り込む（内閣府 2013）」として、技術水準が高い日本の製品は、世界で高く評価されるだろうとの認識が見られる。確かに支払い能力が高く、品質への選好も高い先進国では、そのような戦略は妥当であろう。しかし、途上国での社会資本整備に関しては、日本の技術を生かして、質の高い製品・サービスを安価に提供できるようにするという戦略への転換が必要である。

アジアでのインフラ整備に関連する日本の問題の3つ目として、「日本企業的意思決定には時間がかかりすぎる」ということが挙げられる（加賀 2013, p.255）。社会資本整備に関わる案件の入札の現場では、入札期日が近づくにつれて、競争相手の提案に関する様々な情報が入ってくる中で、迅速な意思決定が求められることが少なくない。しかし、日本企業の社内での意思決定に時間がかかると、迅速な対応が行えず、受注を逸してしまうことになる。

社会資本整備の公民連携では、企業連合の形で、入札に参加することが多いが、オールジャパンの企業連合体が横並びのような形で意思決定を行うことになると、日本人同士でのコミュニケーションということで、意思疎通が図られやすいというメリットもあるが、個々の企業の社内での意思決定の遅さが、いわば相乗的に働いて、合意形成に非常に長い時間がかかってしまい、案件を逃してしまうリスクもある。日本企業が海外の企業と連合体を形成して応札する方が、むしろ意思決定が早くなり、案件獲得の可能性を高めることにつながることも考えられる。

アジアの社会資本整備・維持管理において、日本の政府および民間企業がこれまで以上に貢献するとともに、日本企業がビジネス・チャンスをつかむことは、日本にとっても、アジアの国々にとっても、良い方向性である。そこで、以下では、現在指摘されている上述の「日本の問題」も念頭におきながら、具体的にどのような戦略をとって行けば良いのかについて、整理しておきたい。

以下の戦略設計において、特に考慮した目標は、(1) 質の高い製品・サービスを安価に提供すること、(2) 資本整備事業以外のビジネス・チャンスの獲得につなげること、(3) 為替リスクおよび政治リスクを緩和すること、の3点である。

4.2 戦略①：現地化

これまで日本企業が、アジアでの社会資本整備事業を獲得できなかった大きな理由の一つが入札価格の高さにあることを考えれば、ホスト国の民間企業との連携をこれまで以上に強めて、事業提案を行うことが重要である。

そのような「現地化」の推進には、実は、価格以外にも様々なメリットがある。まず、ホスト国では、社会資本整備に関わる主要な技術については、海外の優れた技術を活用したいと考えている。しかし、その一方で、それが自国の成長や雇用の推進につながることを強く希望していることが多い。日本からの提案が、ホスト国の事業者を潤すものであるならば、受注の可能性は高まるだろう。

また、アジア諸国は、おそらく将来的には、国の根幹に関わる社会資本については、外国に依存し続けるのではなく、可能な限り自国で自立的にサービス供給が行えるようになりたいと考えるだろう。日本も、経済成長の過程で、最初は海外の技術に依存せざるを得なかったが、国民感情からも、最終的には国産にこだわった。その結果として、例えば新幹線などの技術開発が日本で行われた。アジア諸国も、最終的には、そのような成長を目指しているように思われる。プロジェクトの初めから、現地の事業者と協力関係を築き、最終的に社会資本の整備・維持管理まで現地の事業者が行えるように計画し、提案することは、受注の可能性を高めることになるだろう。

言うまでもなく、日本企業のビジネスを考えれば、設計・施工から維持管理までをまとめて「日本連合」が受注し、長期にわたる収益を獲得することを目指す「パッケージ型インフラ輸出」は望ましいだろう。しかし、それは、ホスト国にとっては好ましくない提案であり、受注を逃してしまう可能性を高める。維持管理を一定期間行い、安定的な事業を行えるようになった段階で、現地化を進めるといふ提案を行う方が、受注の可能性を高められる。「パッケージ型インフラ輸出」は、危うさを秘める戦略のように思われる。

むしろ、日本企業は、社会資本整備事業を通じて、現地の民間企業および政府との信頼関係を築き、社会資本整備事業以外の様々なビジネス・チャンスをつかむことで、収益の継続的な獲得を目指す方が望ましい。社会資本整備事業を通じて、アジアの国々への進出を進めることができれば、その収益を内部留保として蓄積し、その財源を現地通貨での資金源として、新規の社会資本整備事業の提案も行えるようになる。これは、為替リスクの問題を緩和することにもつながる。

ホスト国におけるパートナーとして、現地の財閥などの金融関連事業者との連携を深めることも、為替リスクおよび政治リスクを緩和することに貢献するだろう。それは、為替リスクの低い現地通貨での資金調達を容易にするとともに、現地の政府要人とのパイプを通じて、政治的なリスクを低めることにつながる可能性もある。さらに、政策転換が、日本企業や政府だけでなく、現地の有力企業にも大きな損失をもたらすことになるのであれば、ホスト国政府も大きな政策転換を行いにくくなるだろう。

言うまでもなく、政治的なパイプの太さは、政権交代が起こると、逆効果を持つ可能性があるため、パートナー選びは、そのようなリスクを考慮して慎重に行う必要があるが、政治リスクを減らすという観点からも、検討する価値があるだろう。

4.3 戦略②：国際的パートナーシップ

日本の若者が内向きになっているとの指摘・批判がよく聞かれる。海外に出て行って活躍するよりも、国内で無理せず安定した仕事ができる方が良いという志向である。英語ができると、「海外に飛ばされる」可能性も高まるため、英語の勉強も控えめにしか行わないということにつながる。

日本企業あるいは日本社会のグローバル化という観点からは、大きな問題と考えられる。しかし、そのような若者の内向き志向の原因を考えると、実は、日本の企業が、一部の企業を除いて、内向きのビジネスをやってきたからではないと思われる。そのような日本企業の体質が、日本の若者の志向にも影響を与えていると考えられるのである。

社会資本整備事業でもオールジャパンの企業連合で受注することを目指すとい

う発想にも、それが現れている。ベストの提案を行うことを目指すのであれば、世界中の企業の中から、最良のパートナーを探して組むことが望ましい。日本の企業が仲良くタグを組んで、海外の競争相手と戦って行きましょうという戦略は、日本経済の未成熟さを象徴している。

ホスト国の現地企業との連携も、その一つであるが、他の先進国も含めて、技術面でもコスト面でも優れた様々な国の企業との連携を目指すべきであろう。アジアでの社会資本整備における、日本企業の国際的パートナーシップの強化は、前節で見た現地化の効果と同様の効果を持つことが期待される。

まず、(1) 質の高い製品・サービスの安価な提供、そして(2) 資本整備事業以外のビジネス・チャンスの獲得にもつながることは、明白だろう。(3) 為替リスクおよび政治リスクの緩和の効果に関しては、どのようなグローバル・パートナーと組むかによる。他国のパートナーが、ホスト国でのビジネスの基盤があれば、前節で見た現地国企業との連携がもたらす効果を、ある程度期待できる。

ホスト国に基盤がないパートナーの場合でも、政策転換が起こりそうな時に、パートナー企業の自国政府と日本政府が連携して、ホスト国政府に、契約不履行の問題などを起こさないようにプレッシャーをかけることで、政治リスクを低下させることもできる。日本政府だけで交渉するよりも、効果的であろう。

また、複数の国が関わることで、社会資本整備に必要な資金に関して、関連する国が協調して政策融資を与えることで、為替リスクを減らすことも可能になる。

4.4 戦略③：国際機関との連携

為替リスクおよび政治リスクを緩和するという観点からは、国際機関との連携が効果的である。とりわけ、アジアでの社会資本整備に関わる国際開発金融機関として、アジア開発銀行と、世界銀行グループである世界銀行、IFC (International Finance Corporation：国際金融公社) およびMIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency：多国間投資保証機関) の4つの国際機関との連携は重要である。

このうち、世界銀行は、開発途上国の公的セクターを支援対象としているが、

残る3つのアジア開発銀行、IFC、MIGAは、民間セクター向けの業務も行っており、公民連携による資本整備を行う際に有用な連携先となる。

特に、政治リスクや債務不履行のリスクに対して、アジア開発銀行、世界銀行、IFCは融資保証の事業を、MIGAでは、それに加えて出資金への保証事業も行っている。これらのリスクに対する保険商品は、一般に民間では提供されないため、自国政府による支援が求められるが、上記のような国際機関が、完全ではないにせよ、保険を提供しているという事実を認識しておくことは、日本政府の対応や戦略に関する議論を行う際には、重要となる。

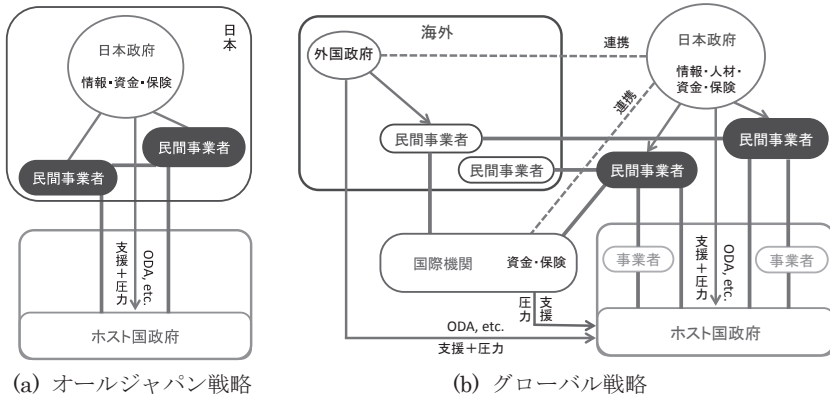
国際機関は、対象となるアジア諸国の政府と密接な関係を持っており、政策転換や債務不履行のリスクを抑制するチャンネルを保有している。そのことで、政治リスクに対する保険を提供することが、ある程度可能になっている。上述のように、日本政府も同様のチャンネルを有しているが、明らかに国際機関の方が、ホスト国に対して強いプレッシャーをかけることが可能であり、政治リスクの発現を抑制する力も強い。

さらに、アジア開発銀行およびIFCでは、民間金融機関との協調融資を促進する方針をとっている。近年では、日本の都市銀行も積極的に参加するようになってきている。日本企業がアジアでの社会資本整備事業への応札を考える際、国内での取引銀行が、政治リスクへの保証業務も行う国際機関との協調融資に参加することができれば、積極的な提案も可能になるだろう。国際機関との協調融資を通じて、日本の民間銀行の国際化がさらに進むことも期待される。

5. 日本企業と政府の戦略：政策提言

前節では、現在指摘されている「日本の問題」も念頭におきながら、どのような戦略をとっていけば良いのかについて議論した。その議論を整理してみると、具体的な戦略のイメージは図表2 (b) のようになる。

図表2 (a) は、現在、日本政府が想定していると思われる戦略を「オールジャパン戦略」として概念的に整理したものである。以下では、図表2の (a) と (b) を対比させながら、望ましいと思われる日本政府の戦略と日本企業の戦略について整理し、政策提案を行ってみたい。



図表2：日本企業と政府の戦略

5.1 日本政府の戦略

第1節で示唆したように、現在、日本政府は、図表2 (a) のように、日本の事業者を束ねて、情報、資金、保険などを民間事業の連合体に提供することで、アジア諸国の社会資本整備事業の受注を目指していると思われる。このように、日本の政府と産業界が一体となってインフラ輸出に取り組むという構造は、高度成長期の「護送船団方式」にも見える。

しかし、経済のグローバル化が高度に発達した世界では、グローバル企業は、世界中の企業の中から最適なパートナーを探し、質の高い製品やサービスをできるだけ低い費用で提供するという「グローバル戦略」のビジネス・モデルを確立し、成長を実現している。そのような状況で、日本の政府と民間企業が一体となって日本製品を売り込んでいくという戦略は、時代遅れであるのみならず、日本企業のグローバル化をさらに遅らせてしまう可能性を孕む。

グローバル戦略をとってくる世界中の企業が競争相手となることを考えると、日本企業が長期的に生き残っていくためには、自らもグローバル企業に脱皮することが重要であり、それを支援するのが日本政府の戦略となるべきである。

図表2 (b) が示唆するように、日本企業は、ホスト国の現地企業のみならず、世界中の民間企業と連携し、持ち前の高い技術を活かして、品質の高い社会資本

整備事業を低い価格で提案できる事業体制を構築し、アジア諸国での受注を獲得することを目指すべきである。日本政府の役割は、そのような取り組みを行う民間企業の後方支援をすることである。具体的には、トップセールスを行ったり、国際機関やパートナーとなる国の政府とも連携して、民間企業が取れない政治リスクなどの一部をとったりすることである。

そのような支援を通じて、日本企業は、途上国や先進国の企業や政府とのネットワークを構築し、社会資本整備事業以外でも、大きなビジネス・チャンスを獲得できるようになることも期待される。

これまで、開発途上にあるアジア諸国の特徴に注意を払いながら、アジア諸国における社会資本整備事業を、日本企業が受注するための戦略について考えてきた。すでに指摘したように、社会資本整備は、更新需要も含めると、途上国のみならず、先進国でも大きな需要が見込める事業である。そのような世界市場を考えた場合、これまで議論してきた戦略は、日本企業がビジネス・チャンスをつかむ上で、いずれも有効と思われる戦略である。

このような観点から、さらに有効と思われるのは、日本の事業者が、公民連携の形で社会資本整備事業を行う経験を積むことである。海外での経験は貴重だが、まずは国内市場で経験を積むことも重要であろう。幸い、日本では、電力・ガス事業、鉄道・高速道路事業などは、すでに民営化され、民間企業は高い経験値を持っている。しかし、多くの事業で独占的な事業権が与えられ、社会資本の整備・維持管理に関する競争が行われることは、ほとんどなかった。さらに、水道、空港、港湾などのインフラ事業などでは、民営化や公民連携の形で事業化を今後とも進めていく余地が大きい（山内（2014）や赤井（2010）なども参照のこと）。社会資本の整備・維持管理事業の市場での競争を促し、日本企業が海外で事業を獲得するための経験値を高めて行くことが望まれる。

公と民の望ましいリスク分担や役割分担に関する契約、公民連携事案に関する社内での合意形成、実施に際して注意すべき点など、実際に経験してみても蓄積されるノウハウがある。日本では、以前からPFI法が整備され、その推進が行われているにもかかわらず、実際の活用はなかなか進んでいない（建設政策研究所（2002）、福田他（2011）、山内（2014）などを参照）。そのような国内での経験不

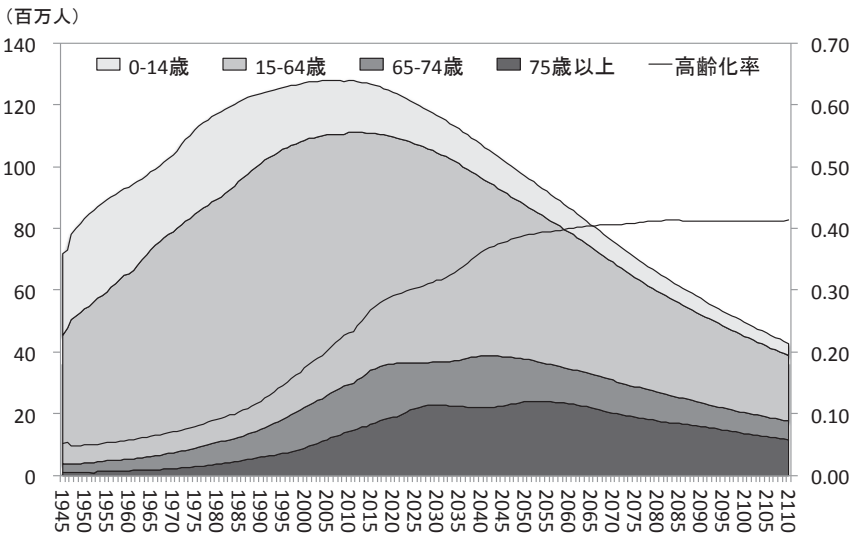
足が、日本企業がアジアでの案件を取れない、あるいは取りに行かない一因になっているようにも思われる。

今後、日本国内の社会資本の整備・維持管理事業を、公民連携の形でさらに進めていくことが、日本企業の積極的な海外進出にもつながるだろう。

5.2 日本企業の戦略

最後に、これからの日本経済を支えていく民間企業に期待される戦略について考えてみたい。図表3は、将来予測も含めて、日本の人口の推移を年齢階層別に描いた図である。戦後急速に伸びてきた日本の人口は、2008年をピークとして減少し始め、今世紀の終わりには5千万人を下回る水準にまで落ち込んでいくと予測されている。

人口減少は、しばらくは緩やかだが、2030年頃からは毎年100万人近い人口が日本から消えていく。2050年頃には、65歳以上の高齢者が全人口に占める割合を示す高齢化率は約40%に達する。



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所の公表データを基に作成

図表3：日本の人口動態

戦後、日本は、「アジアの奇跡」と呼ばれるような高度成長を遂げたが、その背後には、増え続ける人口が生み出す国内需要の大きな伸びがあった。自動車や家電などの一部の輸出関連企業の成長は別にして、多くの大企業の成長は、国内需要の伸びに支えられていた。そのような「人口ボーナス」を享受できる経済環境の下で、日本企業は、ことさら海外展開する必要もなく、内向きのビジネスで成長を続けられた。しかし、人口の成長が停滞し始める1990年代以降、日本経済は長期にわたる景気後退に入る。生産年齢（15歳～64歳）人口は1995年以降減少を始め、住宅や自動車など経済成長を牽引してきた財・サービスへの需要が縮小していったことが、日本の長期的停滞の一因と考えられる。

そのような中でも、1990年代以降、日米構造協議でアメリカから求められた公共投資の増額に日本政府が応えた結果、総額約630兆円の公共投資が行われた。その結果、公的債務は累積していったが、日本の多くの大企業が国内の社会資本整備事業に関わることで、国内市場での成長を続けることができた。

しかしながら、巨額の公的債務を抱え、社会保障関係費の急激な伸びが必要となる日本政府には、公共投資を行い続ける余裕はもはやない。人口減少も加速度的に進んでいく。このような状況で、国内で社会資本整備に関連する事業を行ってきた大企業が生き残っていくためには、アジアを始めとする新興国や発展途上国における旺盛な社会資本整備の需要を掴むことが必要である。しかし、いくら高い技術があっても、日本企業の寄り合いでは、グローバル戦略をとる競争相手の価格競争力には負けてしまうことが多かった。

そのような状況で、危機感を抱いた日本政府が、財政支援を通じて日本企業による「インフラ輸出」を成功させようと取り組んでいる。これが現状だと考えられる。当面は、財政支援を通じて、一定の成果を収めることができるかもしれない。しかし、そのような日本政府の戦略は、日本企業のグローバル化をむしろ遅らせてしまう可能性がある。政府の財源が枯渇してしまった後には、もはや世界的な競争に勝てないという深刻な状況に陥ってしまう可能性が高い。

そのような最悪の事態を迎えないためにも、日本企業は、内向きの姿勢をあらためる必要がある。世界中の優良企業とパートナーシップを組み、アジアのみならず先進国で、社会資本の整備や維持管理の事業を獲得できるようになるための

「グローバル戦略」を身につける必要がある。

日本企業の中でも、資源ビジネスを主とする企業や商社は、日本が資源を海外に依存せざるをえない中で、グローバル人材を採用・育成し、グローバル戦略をとってきた。さらに、商社などでは、近年、日本企業との提携にこだわらず、世界の企業との連携を深める傾向を強め、グローバル戦略を強化してきている。近年は、そのような企業が、伝統的な資源ビジネスのみならず、インフラ・ビジネスにも進出し、一定の成功を収めている（戸堂・日本貿易会「日本の成長戦略と商社」特別研究会（2014）も参照）。

しかし、日本の交通関連事業者、ゼネコン、電力・ガス・水道事業者など、社会資本の整備・運営の高い技術を持つ日本の事業者の多くが、アジア諸国での社会資本整備事業で、いまだ十分に活躍できていない。アジア諸国でのビジネス・チャンスを海外の競争相手に奪われている。政府から自立した真のグローバル企業へと脱皮していくことが求められていると思われるが、なかなかその兆候が見えない（テュルパン・高津（2012）も参照⁸⁾）。

日本政府も、グローバル化できていない企業をオールジャパンの傘の中に入れてあげて庇護するという戦略ではなく、長期的な視点に立ち、グローバル化を推進する日本企業を支援するという戦略をとることが重要である。首相によるトップセールスは、多くの国で案件獲得のための必要条件ではあるが、決して十分条件ではない。最後は、民間企業が提案できる条件次第なのである。

6. おわりに

本稿では、アジアにおける社会資本整備のあり方について、そして、そのための日本企業および政府の役割について、考察を行ってきた。約8.3兆ドルと言われるアジアでの社会資本整備の需要を、確実に満たしていくという観点からは、どこの国の事業者や政府が事業を行うかは重要ではないと考えることもできる。

しかしながら、社会資本は、一般に大きな外部効果を持ち、例えば原子力発電

8) 日本の都市銀行は、すでにプロジェクト・ファイナンス（第一勧業銀行国際金融部（1999）を参照）の分野では、世界的に見ても高い実績を上げてきている（加賀 2013, p.216）。

所の安全性の問題のように、いったん問題が起こると大きな被害が一国全体に、さらには国境を越えて地球全体に影響を及ぼしてしまう可能性がある。したがって、可能であれば、環境負荷が小さく、安全性が高い社会資本が整備されることが望ましい。

このような観点からは、社会資本整備が行われるアジア諸国が、どの国の事業者の技術を用いて整備を行うかは重要な問題となる。高い技術と品質を持つ日本企業が、アジア諸国における社会資本整備事業の案件を獲得することは、日本にとって好ましいのみならず、ホスト国や世界にとっても望ましいと考えられる場合は少なくないだろう。

しかしながら、途上国では財源や資源が限られているという実態を十分に踏まえずに、例えばオールジャパン戦略の結果として、必要以上に高い価格が提示されるならば、日本は受注の機会を逸し、競争相手が受注することになってしまう。

さらに、公民連携の形で社会資本の整備が行われる場合、海外の事業者や政府が資金調達を行うことが少なくない。そして、一般に資金提供を行う国は、ホスト国との政治的交渉力を獲得することが多い。したがって、社会資本整備の問題は、アジア地域の政治関係にも影響を及ぼすことになる。

このような観点から、近年、若干の懸念が示されることになったのが、中国主導で運営されると考えられているアジアインフラ投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank：AIIB）が、2015年に設立されることである。懸念が示されているのは、アジアインフラ投資銀行が、アメリカや日本の強い影響があるアジア開発銀行や世銀グループなどの国際開発金融機関に対抗する存在として設立されたという経緯である。つまり、アジア地域の政治関係に影響を及ぼすことを意図して設立されると考えられる点である。

さらに、中国が主導的に融資してきた社会資本整備事業では、土地収容の手続きや環境への配慮などに問題があり、現在の国際開発金融機関であれば融資しなかったような事業にも融資が行われているという点も懸念されている。アジアインフラ投資銀行の設立にともない、そのような社会資本整備が数多く行われるようになるとすれば、アジア地域で人権問題や環境問題が深刻になっていく可能性があることが懸念されている。

アジア地域における政治的安定性や環境・人権の問題などを考えると、これまで以上に、日本企業や政府が、国際機関と連携しながら、アジア諸国での社会資本整備に貢献することが、求められていると思われる。

そのような貢献を、日本が行えるようになるための戦略を考えていくと、実は根深い問題が存在していることが浮かび上がる。つまり、社会資本関連事業者の中で、特に維持・管理の高い技術を持つ民間企業の多くが、未だグローバル化できていないという問題である。そこで、政府が中心となって、オールジャパン戦略で、海外での受注を目指すという政策が提案されていると考えられる。

政府主導で日本のインフラ輸出を推進していくべきとの議論こそが、日本経済の弱点を象徴的に示している。そのような政策は、長期的な観点からは、決して望ましいものではない。グローバル戦略を身につけ実施していこうとする日本企業を、政府が後方支援することで、アジア諸国での受注を増やすとともに、日本企業が、世界中の企業と信頼関係を築き、社会資本整備事業以外でもビジネスを獲得できるようにすることを目標とすべきである。

しかし、そのようなグローバル企業への脱皮は、一朝一夕に行えるものではない。これまで、多くの企業が内向きの経営を行っていたことが、現在の若者が内向き志向になっている一因と考えられる。日本の大学生の外国語でのコミュニケーション能力の低さは、日本企業がグローバル企業に脱皮することの難しさを物語っている。

グローバル経済で巧みな交渉を行える人材を増やしていくには、終身雇用制度が残る大企業では、相当な時間がかかるだろう。教育機関でのグローバル人材育成も、教員（大学教員を含む）の再教育から始めなければならないかもしれない。絶望的に時間がかかる取り組みになるだろう。日本企業のグローバル化を迅速に進めるために唯一残された戦略は、留学生を増やし、卒業後に日本企業で活躍してもらうことかもしれない。

問題は根深い。しかし、日本経済が持続的な成長を遂げ、財政破綻を回避するためにも、アジア諸国等での社会資本整備事業を、日本企業が獲得できるようにすることは重要である。幸い世界のインフラ需要は、更新需要も含めると膨大であり、社会資本整備事業も20年～30年かけて取り組むことができる事業である。

政府も民間企業も、長期的な観点から望ましいと考えられる戦略を着実に実施していくことが重要であると思われる。

参考文献

- Asian Development Bank (2009) *Infrastructure for a Seamless Asia*. ADB
- OECD (2014) *Pooling of Institutional Investors Capita: Selected Case Studies in Unlisted Equity Infrastructure*. OECD.
- 赤井伸郎 (2006) 『行政組織とガバナンスの経済学－官民分担と統合システムを考える』有斐閣.
- (2010) 『交通インフラとガバナンスの経済学－空港・港湾・地方有料道路の財政分析』有斐閣.
- 井堀利宏・土居丈朗 (2000) 『財政読本 第5版』東洋経済新報社.
- 加賀隆一 (2013) 『実践 アジアのインフラ・ビジネス－最前線の現場から見た制度・市場・企業とファイナンス』日本評論社.
- 建設政策研究所 [編] (2002) 『検証・日本版 PFI』自治体研究社.
- 国土交通省 (2014) 「株式会社海外交通・都市開発事業支援機構について (平成26年5月)」 (http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kanmin_fund/dai2/siryou2.pdf).
- 第一勧業銀行 国際金融部 [編] (1999) 『PFIとプロジェクトファイナンス』東洋経済新報社.
- テュルバン, ドミニク・高津尚志 (2012) 『なぜ、日本企業は「グローバル化」でつまずくのか－世界の先進企業に学ぶリーダー育成法』日本経済新聞出版社.
- 戸堂康之 [監修]・日本貿易会「日本の成長戦略と商社」特別研究会 [著] (2014) 『日本の成長戦略と商社－日本の未来は商社が拓く』東洋経済新報社.
- 内閣府 (2013) 「インフラシステム輸出戦略」2013年5月17日.
- 野田由美子 (2004) 『民営化の戦略と手法：PFIからPPPへ』日本経済新聞社.
- 深山 剛 (2014) 「アジアのPPP/PFIの動向とその特徴」山内弘隆 [編著] 『運輸・交通インフラと民力活用－PFI/PPPのファイナンスとガバナンス』第9章, 慶応義塾大学出版会, 2014年.
- 福田隆之・赤羽貴・黒石匡昭・日本政策投資銀行PFIチーム [編著] (2011) 『改正PFI法解説－法改正でこう変わる』東洋経済新報社.

(146) 一橋経済学 第9巻 第1号 2015年7月

柳川範之(2000)『契約と組織の経済学』東洋経済新報社.

山内弘隆〔編著〕(2014)『運輸・交通インフラと民力活用－PFI/PPPのファイナンスとガバナンス』慶応義塾大学出版会.

山重慎二(2011)「公共部門のリスク・マネジメント～経済学の観点から～」高橋滋・渡辺智之〔編著〕『リスク・マネジメントと公共政策：経済学・政治学・法律学による学際的研究』第1章, 第一法規, 1-19頁.

———(2014)「所有形態と資金調達コスト－PFI・財投・民営化」山内弘隆〔編著〕『運輸・交通インフラと民力活用－PFI/PPPのファイナンスとガバナンス』第5章, 慶応義塾大学出版会, 109-128頁.

山重慎二・大和総研経営戦略研究所〔共同編著〕(2007)『日本の交通ネットワーク』中央経済社.