

成長戦略と政府開発援助

—インフラシステム輸出を事例にして—

山 本 勝 也

- I はじめに
- II インフラ輸出への日本の取組み —インフラシステム輸出戦略—
 - 1 これまでの経緯
 - 2 インフラ輸出の背景
- III インフラ輸出と政府開発援助
- IV グローバル金融資本主義とインフラ輸出
- V おわりに

I はじめに

民主党政権での「パッケージ型インフラ海外展開」を引き継ぎ、自民政権においても成長戦略の柱に「インフラシステム輸出」が据えられた。これは、今後増大する海外のインフラ需要を取り込むべく、官民一体となって日本のインフラを売り込もうというもので、電力、道路、水道、鉄道などが主分野とされている。また、現在交渉中の環太平洋パートナーシップ（Trans-Pacific Partnership： TPP）協定でも政府調達の分野と関連し、TPP 交渉がまとまればインフラ輸出の機会はさらに拡大することになる。ここでは、海外の公共事業などをフルパッケージで受注し、その設計・施工から管理・運営まで一貫して請け負い、使用料や利用料などの長期にわたる収入を見込むことが、新しい成長戦略とされている。さらに、政府開発援助（ODA）の枠組みも利用可能になるような制度変更がなされており、ODA はかつての「情けは人のためならず」から、より直接的に「日本の国益のため」へと新たな性格付けをされることとなった。特に、日本は水・衛生分野での ODA が突出しており、これに関連して水ビジネスへの官民あがた取組が本格化している状況である。世界経済におけるグローバル競争が激化するなかで、新自由主義の下、政府の介入に否定的である一方、強力な国家のサポートの下で国際競争を勝ち抜こうという各国の状況は、新自由主義的政策が決して国家の介入を否定するものではなく、逆に強力な国家を必要としていることを示している。しかし、国際社会における援助において、相手国のニーズによる援助が基本であることは論を待たな

1 なお、本稿では、具体的な日本の成長戦略を指す場合は「インフラシステム輸出（戦略）」と、一般的に海外へのインフラストラクチャーの輸出を指す場合は「インフラ輸出」と表記することにする。

いが、こうした援助が成長戦略と組み合わせられるときは、往々にしてドナー側の事情が色濃く反映されてしまう²。

本稿においては、インフラ輸出を巡るこれまでの日本の取組みを概観つつ、主な成果をまとめ、インフラ輸出の背景を整理する。次いで、日本ではインフラシステム輸出に ODA のスキームが利用されることから、経済協力である ODA とインフラシステム輸出という成長戦略との関係を検討する。ここでは、特に再開された JICA 海外投融資に注目する。そして、現在のグローバル金融資本主義においてインフラ輸出が持つ意味を確認する。インフラ輸出の重商主義的な性格を踏まえつつ、新自由主義的政策との関連について考察する。そして、以上の検討から、現在のインフラシステム輸出への批判的視座を示すことを目指すものとする。

II インフラ輸出への日本の取組み – インフラシステム輸出戦略 –

1 これまでの経緯

先にも述べたが、民主党政権において国の重要政策としてインフラ海外展開が位置づけられた³。2010年6月に「産業構造ビジョン2010」「新成長戦略-『元気な日本』復活のシナリオ」が相次いで公表または閣議決定され、インフラの海外展開に対して、公的金融支援の強化、トップ外交の推進、インフラ輸出に関する主要分野として水、原子力、鉄道、リサイクルなど11分野が決定された。また、「新成長戦略」では、7つの戦略分野と21の国家戦略プロジェクトが定められ、その国家戦略プロジェクトの一つに「アジア経済戦略」が挙げられている。ここでは、「日本の技術・経験をアジアの持続可能な成長のエンジンとして活用」し、「具体的には、新幹線・都市交通、水、エネルギーなどのインフラ整備支援や、環境共生型都市の開発支援に官民あげて取り組む」という基本的な方針が打ち出された⁴。

そして、このなかで「パッケージ型インフラ海外展開」がアジアのビジネス機会を活かすためのプロジェクトとして選定された。OECDの試算によると、年間80兆円とも言われるアジアの旺盛なインフラ需要に應えるため、インフラ分野の民間企業の取組を支援する枠組みを整備することを定めている。同年9月にはパッケージ型インフラ海外

2 平(1983)では、かつて1970年代以降に急増した途上国の累積債務について、「もはや国内における急速な投資拡大を望まず、過剰資金を抱えている先進国金融機関にとって資金需要の旺盛な途上諸国-とくに成長率の高い新興工業諸国や中所得国-が重要な貸付先となってきたという事実を示すものでもある(p.151)」という。この指摘は、本稿でのインフラシステム輸出や ODA に関する考察にも重要な視点を提供するものとして共有しておきたい。

3 この経緯については、山本(2012)も参照のこと。

4 「新成長戦略-『元気な日本』復活のシナリオ」首相官邸ホームページ、<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf> (2014年12月28日)。

展開関係大臣会合が開かれ、重点プロジェクトの取組みの支援や重点分野の戦略策定などが話し合われた。重点プロジェクトの選定基準としては、①大型案件で、日本への波及効果（経済・雇用面）が高いこと、②今後の類似案件への波及効果が高いこと、③国際標準づくり等において重要な契機となること、④日本に強みがあり、国際競争に勝ち抜ける潜在力があることとされ、実際の重点分野として原子力発電、高速鉄道・都市鉄道、水が挙げられた。特に、水分野に関しては、同年7月に海外水インフラ PPP 協議会が設立されている。また、地域開発計画への関与や事業可能性調査（フィージビリティスタディ）の実施など、相手国がインフラ整備計画を策定する段階から関与していくことを重視するとしている。

公的金融支援の強化としては、国際協力銀行（JBIC）を日本政策金融公庫から分離するとともに（新 JBIC 設立）、JBIC の先進国向け輸出金融・投資金融の対象拡大（都市鉄道・水を追加）、国際協力機構（JICA）による海外投融資の再開（後述）、日本貿易保険（NEXI）の現地通貨為替リスク対応強化、などが講じられた。こうした措置は、インフラ輸出という長期間にわたるプロジェクトにおいて発生しうるさまざまな民間のリスクを、官民連携（PPP）の下で軽減することが目的となっている。こうして、ベトナムにおける原子力発電所第2期の建設パートナーおよびレアアースの開発パートナーに選ばれ（2010年10月）、トルコでは三菱電機が人工衛星を受注（2011年3月）、イギリスでは日立が高速鉄道案件について契約交渉を再開し（2011年3月）、インドネシアでは高効率石炭火力発電 IPP 事業において日本企業連合が受注を獲得する（2011年10月）などの実績を得てきた。⁶

そして、2013年3月に経協インフラ戦略会議が設置された。これは「新興国の成長を取り込み日本経済の活性化につなげるため、インフラシステムの海外展開を後押しすること」を安倍政権の成長戦略の重要な柱と位置付け、これまでの流れを引き継ぎ、さらに強化することを目的に関係閣僚会議として設置したものである。この会議の目的としては、①わが国企業によるインフラシステム輸出の海外展開、②エネルギー・鉱物資源の海外権益確保、③わが国の海外経済協力に関する重要事項の議論、戦略的かつ効率的な実施、とされている。

この第4回会議（同年5月開催）において、「インフラシステム輸出戦略」がまとめられた。⁷ 2010年に約10兆円であったインフラシステムの受注を「2020年に約30兆円」にすることを成果目標としており、この目標の推進のために、次の5本柱の具体的

5 PPP は、Public Private Partnership（官民連携、官民パートナーシップ）の略。

6 経済産業省「インフラ・システム輸出の現状」経済産業省ホームページ、2012年4月、http://www.meti.go.jp/information/recruit/k_seisaku_gaiyo/downloadfiles/infra02_04.pdf（2014年12月28日）。

7 経協インフラ戦略会議（2013）「インフラシステム輸出戦略」首相官邸ホームページ、2013年5月17日、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyoku/dai4/kettei.pdf>（2015年1月20日）。

施策を推進することとされた。①企業のグローバル競争強化に向けた官民連携 (PPP) の推進 (トップセールス推進, 経済協力の戦略的展開, インフラ案件の面的・広域的な取組への支援, 川上から川下まで一貫した取組への支援など), ②インフラ海外展開の担い手となる企業・地方自治体や人材の発掘・育成支援 (中小・中堅企業及び地方自治体のインフラ海外展開の促進など), ③先進的な技術・知見等を活かした国際標準の獲得 (国際標準の獲得と認証基盤強化など), ④新たなフロンティアとなるインフラ分野への進出支援 (医療分野, 農業分野, 宇宙分野), ⑤エネルギー・鉱物資源の海外からの安定的かつ安価な供給確保の推進 (低廉な LNG 確保に関する支援強化など), である。⁸

このインフラシステム輸出の現在までの成果を取り纏めたフォローアップが, これまでに2度行われている。その結果を見ると, インフラ受注の件数は, 2012年の137件から2013年には285件へ, また受注金額ベースでは2012年の約3.2兆円から2013年の約9.3兆円へと増額している (金額については, 各省庁把握分のうち金額判明分)。トップセールスの件数も, 2013年には総理・閣僚合わせて67件 (うち外国訪問分は15件) と強気に展開されていることがわかる。⁹

政策面での支援拡充については, 例えば, 技術協力において「PPP F/S (官民連携のための事業計画策定支援)」や「民間技術普及促進事業 (民間提案による実証事業の支援)」等を通じて日本企業のニーズ吸い上げがなされている。また, 円借款については, 借入側が為替リスクを軽減するための「外貨返済型円借款」の導入や「本邦技術活用条件 (STEP)」の適用範囲拡大や条件緩和が行われた。さらに, 官民連携 (PPP) を促進するために, インフラ整備事業に対する途上国政府の出資を補うために円借款を活用する制度 (Equity Back Finance) が創設され, 日本企業が途上国と合同で特別目的会社 (SPC) を設立する場合に, 円借款によって途上国側の出資を支援することが可能となった。また, 事業運営権獲得を視野に入れた有償資金協力を含めたパッケージとして Viability Gap Funding も創設され, これによって日本企業が出資する電力・交通・水等のインフラ事業で, 初期の運営資金ギャップを, 円借款を原資として一時的に補填することが可能になった。これらの両制度はこれから案件を絞り込むところだが, 日本が受注を狙うインフラシステム輸出に戦略的に用いる点, ODA の目的や性格から考えて, やや疑問の生じる余地があるといえよう。

さらに, 再開された JICA 海外投融资制度において, 事業収入が現地通貨建てのインフラ事業を対象に現地通貨建て融資を行い, 借入人の為替リスクを低減するために「現地通貨建て融資スキーム」が導入された。同時に, JBIC による「海外展開支援融資フ

8 以上, 経協インフラ戦略会議「第15回経協インフラ戦略会議配付資料」, 首相官邸ホームページ, 2015年1月14日, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyoku/dai15/siryoku.pdf> (2015年1月20日)。

9 同上, 参照。

ァシリティ」と「海外展開支援融資ファシリティ」が日本企業による M&A 案件等への出資を目的として導入されている。こうして新たな政策支援ツールをそろえた上で、経協インフラ戦略会議を中心に省庁や機関の枠を超えて協力し、重要案件を受注するための官民連携（PPP）の具体的な戦略を検討する体制となっている。

ところで、こうした具体的な政策をとりまとめているのは産業競争力会議であり、そこでは日本を「世界一ビジネスのしやすい事業環境に」¹⁰することが目標とされている。そのため「規制環境の改善、高コスト体質の是正、交通・都市インフラの改善、都市環境の向上、ビジネス環境の国際化」が挙げられ、規制改革については「特区」でまず実験的に導入することが提案されている。

例えば、「都市・交通インフラの改善」においては、官業の民間開放について「官業が担ってきたインフラのうち、利用料金の伴うもの（空港、有料道路、上下水道、公営地下鉄など）について民間開放を促進する」とされている。コンセッション方式を空港全般、有料道路に拡大し、有料道路における償還主義を前提としない料金設定の試行が特区の設置によって目指され、また公立学校の民間委託（公設民営）も一例として挙げられている。そして、こうしたインフラの資産規模を約 185 兆円と推計し、民間開放の動きで少なくとも数十兆円規模の財源創出を見込んでいる。以上の施策の先には、国内において経験を積んだ民間企業が、道路・空港オペレーター、日本版水メジャーとしてグローバルに展開する道を開く意図（国内市場開放によるノウハウ蓄積と実績づくり）が伺える。さらに、2011 年 6 月の PFI 法改正によって、コンセッション方式での民間による公的インフラ経営の請負が可能になるなど、¹¹公的インフラの民間開放への準備が着実に進んでいる。当面は、仙台空港におけるコンセッション方式での民営化、大阪府市の上下水道・地下鉄等の統合及び運営民営化が、先行プロジェクトとしてあげられている。

2 インフラ輸出の背景

このようなインフラシステム輸出推進の背景について整理しておく。

まず、今後予想されるインフラ需要への期待である。2009 年に出されたアジア開発銀行（ADB）の報告書によれば、今後必要とされているインフラ投資額は、アジア地域において 2010 年から 2020 年の間に、毎年 7500 億ドル、総額約 8 兆ドルであるとさ

10 産業競争力会議「立地競争力の強化に向けて 第 6 回会議配付資料」、首相官邸ホームページ、2013 年 4 月 17 日、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkaigi/dai6/siryou14.pdf>（2014 年 12 月 26 日）。

11 コンセッション方式は、公共施設等運営権制度という名称で導入された。これは、利用料金の徴収を行う公共施設において、施設の所有権を公共主体が保有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式である。また産業競争力会議において、コンセッション方式での民営化（公共施設等運営権制度）については、10 年間としていた目標を 3 年に前倒しすることが提案されており、PPP は急速に進められようとしている。

れ、これを一つの契機に世界中でインフラ輸出競争が過熱しているといえる¹²。日本は先述のインフラシステム輸出戦略において、ASEANをまず重要地域としており、これへの全面的な参入・進出を急いでいる。また、世界経済の勢力変化も挙げられよう。アメリカをはじめとするG7の相対的地位の低下とBRICsなど新興国の台頭（G20へ拡大）、また新興ドナーによるOECD開発援助委員会（DAC）ルールに縛られない援助の増加（中国など非OECD国による援助の増加）で、インフラ輸出への新興国の参入が盛んになっている。

さらに、先進国の要因を考えれば、リーマン・ショック後の先進国における有効需要不足を補うために、新興国経済がターゲットになっているという面もみられ、世界経済をささえるための有効需要を世界のどこかに創り出すことが必要になっている状況がある¹³。こうしたことから、日本は資源確保とインフラ需要の取り込みを目的とした成長戦略の形成へ向かっており、このために経済協力（ODA）も活用していこうというのがインフラシステム輸出戦略の核心である。

また、わが国の国内問題としても、インフラ輸出に期待する面も多い。少子高齢化による国内市場の縮小懸念に加え、公的インフラの財政問題（人口減少下での今後の採算性、施設維持・更新費用の調達）、インフラ建設技術の維持・伝承問題（人材育成）を考えると、国内インフラ市場を民間に開放し、そこでインフラ経営のノウハウを身につけて、設計・建設から管理・運営までのパッケージとしてのインフラシステムを海外へ輸出し、日本経済の成長につなげることが目指されている。

III インフラ輸出と政府開発援助

こうした中で、先に述べたJICAによる海外投融資の再開が、NGOや市民団体から問題視されている¹⁴。海外投融資とは、ODAのスキームだが、途上国政府ではなく、事業を行う民間企業への出資または融資である。民間金融機関からの融資が受けにくい開発途上国におけるリスクの高い、あるいは収益性の低い事業を対象として融資、投資を行う制度である。対象事業としては、①インフラ整備・成長加速、②貧困削減、③気候変動対策の3つの分野が対象となっている。また、日本企業に限らず、現地企業が行う事業にも出資・融資が可能となっているが、実際には「日本企業のためのODA」として批判されてきたという経緯があり、2001年の行政改革の一環として、新規事業に対する海外投融資は2002年度以降について廃止された。しかし、その後の状況変化の下

12 ADB and ADBI (2009), p.10.

13 西沢 (2012), 47 ページ。

14 JICA 海外投融資にかかる意見交換会「海外投融資の再開の検討に関する要望書」, 2011年2月25日, <http://www.foejapan.org/aid/doc/pdf/110225.pdf> (2015年1月5日)。

で、経団連による強い要求など復活が望まれていた事情があり、ついに2010年に復活した。

そして、この海外投融资がインフラシステム輸出においても利用可能になっている。つまり、先にも述べた ODA の性格付けの変更、つまり「情けは人のためならず」から「日本の国益のために」へと ODA の性格が変更されると同時に、インフラシステム輸出という日本経済の成長戦略に ODA が利用可能になったのである。このことは、日本の成長と援助受け入れ国の経済開発との win-win の関係であると言われているのだが、果たしてその実際はどうか。

その前に、まず、日本の ODA の特徴として、自助努力、つまり戦後日本が世銀その他の経済援助や借款を受け入れつつ、自らの努力によって経済発展してきた経験こそが日本の援助政策の根幹だという主張を検討しておきたい。¹⁵これは戦後日本の復興経験をもとにして、これを途上国支援に生かすという建前であり、日本の ODA は円借款が多いことへの理由にもなっている。しかし、宇田川（2011）が指摘するように、日本の戦後復興と現在の途上国の開発とは別問題であり、日本の経験を現在の途上国に当てはめられるのかどうかについては、慎重な検討が必要であろう。¹⁶戦後の日本は世銀融資を活かしてインフラ整備を可能にするだけの人的、経済的条件や能力があった。それは、明治期以降、国家建設に長年にわたって多大の労力を払ってきた結果である。しかし、途上国にはその条件がない国も多く、宇田川はそれを「準主権国家（quasi state）」という概念で説明している。「準主権国家」とは、国際的には主権を承認されているものの、国内の住民から十分な支持がなく、正当性に問題がある国家を指す。そうした国には効率的な政府が欠如し、国内政治が不安定であることなどから考えて、日本の経験を当てはめ、自助努力を期待することの問題点を宇田川は指摘している。その結果、過大な円借款が、重債務貧困国（HIPC）に対する重い債務負担となったという事実は十分確認される必要がある。¹⁷そして、日本は1999年から2000年にかけての債務救済キャンペーンにおいて、最大の債務削減を迫られることになるのである。

さらに重要なことは、日本の ODA において円借款の占める割合の多さは、確かに世銀借款による経済復興という経験と整合的ではあるが、しかし、日本の援助の量的拡大期における援助増大の諸要因を考えると、恣意的に日本の ODA を量的に拡大できる形態として円借款を選んだという側面を見逃せないと、宇田川は指摘する。つまり、1970

15 宇田川（2011）、1ページ。

16 同書、4-5ページ。

17 当時の日本は、開発途上国に対する最大の公的債権国であった。1997年末時点で、途上国の日本への債務は700億ドルを超え、それは途上国の ODA 債務の約半分に達していた。さらに、重債務貧困国（HIPC）に対しても最大の公的債権国であり、1998年末の HIPC の G7 への二国間債務は約203億ドルであったが、日本はそのうちの90億ドルを有した。同書、2-3ページ。

年代後半、日本は ODA 倍増計画を打ち出すなど、日本は ODA の量的な拡大を急いだ¹⁸が、この重要な要因は増大する貿易黒字への対処であった。当時、増大する日本の貿易黒字は国際問題となり、その外圧を緩和する方法として ODA の増額は日本政府によって特別扱いされたのである。

つまり、ここで注目したいのは、ODA という政策手段とさらに上位の国家政策あるいは政治目標との関連である。通常、途上国支援として利他的な動機から援助がなされるが、上述の場合では、日本の円借款の増大は、日本を最大の公的債権保有国とし、途上国を累積債務に押しやり、さらにこの円借款の増大が日本の貿易黒字への対処という別の政治目標からなされたものであるとすれば、その結果として重債務を負うことになった途上国を前に、そのような ODA をわれわれはどのように評価すればよいのだろうか。

田中 (2006) は、日本による構造調整借款 (1986 年～2002 年) に注目して、同様の問題を指摘している。世銀による構造調整融資は、途上国に対する融資だが、規制緩和や財政赤字の削減など、コンディショナリティという融資条件がつく。日本も、世銀のこの構造調整融資と協調しながら、構造調整借款を始めるが、1986 年の 100 億ドルの資金環流計画の発表以降、総額 650 億ドルの資金環流計画を作成し、世銀などにジャパン・ファンドを創設した¹⁹。しかし、この実際は、ODA としての構造調整借款は日米貿易摩擦解消の手段であったのであり、国際機関におけるジャパン・ファンドの創設、IMF への貸付、輸出入銀行による融資といったものからなる資金環流措置のパッケージの 1 つとして構造調整借款が選択されたということであった。この構造調整借款が選ばれたのは、「足の速い援助」でかつアンタイドであることから資金環流目的に適していたからという理由なのである²⁰。こうした世界情勢も含めた大きな政治的判断として「より上位の国家政策」がある場合、ODA の政策目的のみから ODA を評価したのでは、重要な視点を逃してしまうことになる。本稿で問題にしているインフラシステム輸出と ODA の連携についても、これと似たことが起きてはいないだろうか。ODA において、国民の血税なのだから、国益を求めて当然だという理屈は分からないでもないが、やはり ODA は援助である。より上位の政策目標のために、援助の結果が、多額の円借款・構造調整借款を招き、かえって途上国の債務問題を深刻にするようなことになるのでは、援助の意味を全くなさないだろう。

では、現在の ODA のスキームと組み合わされたインフラシステム輸出は、成長戦略としての目標と、経済協力という目標とを両立可能なのだろうか。松本 (2014) では、

18 同書、8 ページ。

19 田中 (2006)、93 ページ。

20 同書、95 ページ。

ミャンマーにおいて日本が官民を挙げて推進している「ティラワ経済特別区開発事業」によって政府に強制的に立ち退かされた住民たちが、この事業に ODA を出した国際協力機構（JICA）に異議を申し立てたことが紹介されている。「ティラワ経済特別区開発事業」はインフラシステム輸出の中でも、特に力点の置かれているプロジェクトの一つであり、早期から日本が案件形成に関与しつつ、法制度や周辺インフラ整備等についても、ODA スキームを総動員して包括的に支援している重点プロジェクトである。また、JICA の「異議申し立て制度」とは、JICA が自らの「環境社会配慮ガイドライン」を守らなかったことが原因でプロジェクト地域の住民が被害を受けるとき、住民が直接 JICA に問題解決を求めることができる仕組みである²¹。本件が生じた要因の一つとして、松本はこのプロジェクトの「タイムフレーム」が決まっていたことではないかと推測している²²。つまり、官民連携（PPP）で進められている本件開発事業には 2015 年に整備されて商業運用が開始されるというタイムスケジュールが定められていたという。その遅れは、民間企業に損失を生じる原因となるがゆえに、開発期限を優先しなければならなかったのではないかというのである。初めのうちは現地住民とのコミュニケーションを図っていた日本政府や JICA も、ある時を境に、半ば見切り発車的に住民からの要望に直接耳をかさず ODA 供与に踏み切ったとされている²³。

しかし、どのプロジェクトにも開発の期限なるものは設定されていようし、企業の利益と住民の生活権を天秤にかけて、前者を優先するというのは、海外援助機関の行う ODA としては全く趣旨を取り違えているといわざるを得ない。まさに、ここに ODA スキームと官民連携（PPP）とを組み合わせることの問題点あるいは難しさが一つ露呈しているように思われる。官民連携（PPP）とは、基本的には政府と民間企業との契約である。何をどこまでリスクとしてそれぞれの当事者（政府と民間企業）が引き受けるかを、あらかじめ契約に明記しておく。そして、この契約に従って事業を進めていくのであるが、特に、民間企業はこの契約に従って円滑にサービスが提供できるように細心の注意を払って行動する強いインセンティブを持つだろう。西沢は、この契約によるリスク分担の困難さ、インフラの持つ公共性、長期にわたる契約が将来生じる全ての事象を盛り込んでいるわけではないこと、民間投資家、政府、金融機関、受益者である国民の利害が必ずしも一致しないことが、PPP の成功を困難にしているという²⁴。そもそもイ

21 JICA「異議申し立て制度」JICA ホームページ、<http://www.jica.go.jp/environment/objection.html>（2015年1月10日）。

22 松本（2014）、193 ページ。

23 特定非営利活動法人メコン・ウォッチの報告では、大規模な住民移転など、深刻な環境社会への影響と人権侵害を伴うことが懸念されている。特定非営利活動法人メコン・ウォッチ「ビルマ（ミャンマー）・ティラワ経済特別区（SEZ）開発事業」2014年12月更新、http://www.mekongwatch.org/PDF/Thilawa_FS_2014.pdf（2015年1月7日）。

24 西沢（2012）、51-53 ページ。

ンフラシステム輸出の目的が、日本の民間企業の海外での受注、海外進出を後押しすることにあるならば、どうしても民間企業の側に損失が生じないように配慮がなされるということがあるかもしれない。民間企業としては、実際の事業運営に関するリスク以外はできるだけ避けたいものである。「ティラワ経済特別区開発事業」は、再開された JICA 海外投融資を利用した案件でもあり、ミャンマー初の大規模案件でもある²⁵。上述のとおり、多くの問題点を持ち、一度は廃止された海外投融資が復活したのだが、再び以前批判されたように、民間企業の利益（損失回避）を優先したのだとすれば、ODA としては、やはり問題といえよう。なお、本件については、審査役が設置され、解決に向けた方法が提案されているところである。今後の推移を見守る必要がある。

IV グローバル金融資本主義とインフラ輸出

ジョン・ロビンソンはかつて、「新しい重商主義」といった。つまり、自由貿易の教義は、より微妙な形の重商主義にすぎないのではないか、その教義から利益を得てであろう人々によってのみ信奉されているに過ぎないというのである²⁶。折しも、2010年には『エコノミスト』において「新重商主義」なる特集も生まれ、各国政府が自国の民間企業の海外展開を強力に支援している状況を新重商主義として伝えており、世界のグローバル競争が国家を巻き込みつつ熾烈なものになっている様を伝えており、一般の関心の高さも伺える²⁷。

ここで重商主義という用語について、確認しておきたい。大森は、重商主義を論ずることの難しさとして、重商主義に対して論証なしにネガティブな価値判断を付与して論ずる傾向を批判し、重商主義を「貨幣経済に本質的なボーダレス指向とともに、資本主義的世界体制の熾烈な競争の中で各国民経済が自立し発展していくにあたって、自由主義的政策が有効に働かない局面や段階が生じたさいにはつねに必要とされる政策ならびに思想²⁸」とみることで、重商主義的諸政策の核心は、こんにちの開発主義的な経済論にもつながり、成熟した資本主義の経済政策や国際関係論にも深く根を下ろしている可能性を探ることができるという。重商主義はアダム・スミスの批判を受けて以来、一方的に悪というレッテルを貼られて論じられることが少なくない。しかし、大森の指摘は、自由貿易＝善、重商主義＝悪という2項対立で捉えるのではなく、重商主義とは、その時々の世界経済の状況に合わせて自らの国民経済を世界経済に適応させていくために必

25 JICA「ティラワ経済特別区（SEZ）開発に対する海外投融資供与」JICA ホームページ、http://www.jica.go.jp/press/2014/20140423_01.html（2015年1月10日）。

26 Robinson（1966）、邦訳、338ページ。

27 金山（2010）参照。

28 大森（2002）、2-3ページ。

要な政策手段なのであり、そのように捉えることで議論が有意義なものになるということであろう。ジョーン・ロビンソンが「新しい重商主義」といったのもそのような意味においてなのである。

新自由主義的政策の帰結として、今、世界経済は危機に直面している。リーマン・ショック後の世界経済は、厳しい金融収縮によって実物経済の土台が無残にも破壊され、これに対して、カンフル剂的に政策当局が金融面で巨額の量的緩和を行ってはいるが、それは金融資産への刺激とはなっても、賃金や雇用などの生産・労働・生活の基盤は回復せず、需要の回復がままならない。結果、先進国は自らの経済外に新たな需要を見いださねばならず、新興国・途上国にはけ口を求めようとしている。まさに、現在の世界経済状況の中で重商主義的政策が採用されているのであり、それがインフラシステム輸出なのである。そこでは、途上国や新興国の「開発」が再び題目として唱えられ、援助という建前を持ちながら本音は需要と成長機会を奪い合うという混沌とした状況に、私たちはある。

かつてローザ・ルクセンブルグは『資本蓄積論』において、資本主義が発展するためには、それを取り巻く環境として、非資本主義的な生産諸形態を必要とすると述べた²⁹。不均等発展をその特徴とする世界経済において、こうして常に資本主義の中心部分は非資本主義的な部分あるいは未熟な資本主義の部分に過剰資本を伴い進出することを通じてのみ、自らの急場を凌いでいる。

また、公共性に関する論考において重要なハナ・アーレント（ハンナ・アレント）は、『全体主義の起源』において、帝国主義について以下のような論考を示している。アーレントは、資本主義経済の特質として生産性主義をあげ、この生産性主義が余剰資本を招くために、そのはけ口としての非資本主義地域が必要となるという。ここにおいて、国民国家の枠に収まりきれなくなった資本（富）が、より有利な投資先を求めて地球を探し回ることになる。アーレントは、帝国主義に対する国民国家の「初めから負けと決まった戦い」が始まったと述べているのだが、資本の動きと国民国家の領域とが不一致であることがグローバル金融資本主義の重要な規定的性格であるとすれば、この論考は現代においても無視できない示唆を持つ³⁰。グローバルに展開する金融資本が、自国の投資機会不足から、海外の投資需要を求めて移動し、そしてそこからの利益の環流を期待して、これを国家が後押しするという状況が現在のグローバル金融資本主義におけるインフラ輸出なのである。新自由主義的世界経済の中で、しかし、重商主義的に国家は自らの生き残りをかけて、資本を保護しているというのが、現状なのである。

29 Luxemburg (1913), 邦訳, 65 ページ。

30 この点、本山は、次のように指摘する。「国家の掌握しうる領域が限定されているからこそ、資本は自由に活動できるのであり、世界経済部面から得る剰余の分配において極端なほど有利な位置を占めるのである」。本山 (1986), 148 ページ。

V おわりに

かつて、日本の海外経済協力基金(OECF)は「構造調整アプローチ研究会」を設置し、世界銀行の構造調整政策について検討を加え、「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」という報告を提出した。この中で、民間部門の活力を活かすことが構造調整アプローチの重要な要素であるとして、民営化策への評価を以下のように行っている。

経済発展の中核は企業家の創意工夫とそれを実現する投資行動であるから、これは適切な考え方といえる。民間部門の活力を活かす方策としてしばしば強調される民営化についても、多くの途上国が過大で非効率な公企業を抱えている現状からして、十分な意義をみいだすことができる。

しかしながら、民営化による効率性の向上が常に最善の処方箋となるわけではなく、国ごとの実情の違いを十分に踏まえた使いわけが必要である。この点で世銀の構造調整アプローチはあまりにも一本調子であるといわざるを得ない。³¹

このように各国の経済的、社会的、文化的相違を考慮に入れつつ途上国への援助政策を進めることを主張し、さらにつづけて、世銀の構造調整アプローチの問題として、「地場の民間資本でも外国資本でも、民間資本であれば基本的に無差別であるとする考え方」³²を挙げている。効率性の原理からすればそうかもしれないが、途上国の政治的・社会的現実³³は効率性の原理だけで単純に割り切れるようなものではない。特に、「サブ・サハラ・アフリカの諸国をはじめ、大半の途上国は長年のあいだ、植民地支配に苦しんだ経験を持っている。この不本意な経験を持つ国々の基幹部門を(植民地時代と同じように)外国資本に委ねさせるという選択が政治・社会的に長期間持続しうるかどうかは非常に疑問」であり、「非現地系資本による基幹部門の保有が、総合的にみて本当にフィージブルな選択」³³なのかと疑問を呈している。

この指摘を見ると、日本のインフラシステム輸出戦略が今まさに目指していることを思わざるを得ない。ここで指摘されているように、途上国の産業、経済、社会、生活全般にかかわる公共インフラ部門を長期にわたって外国資本に委ねてしまうことは、途上国の発展にとってどのような意味と影響をもつであろうか。この後、日本政府はアジ

31 海外経済協力基金(1992)、10-11 ページ。

32 同上。

33 同上。

アの経済発展の経験に関する調査研究への資金提供を申し出て、それが世界銀行レポート『東アジアの奇跡』として結実するのだが³⁴、この当時日本の援助機関あるいは援助専門家、研究者に存在したこの見解は、現在はどこへ行ってしまったのだろうか。松本は、日本の経済成長戦略に ODA が位置づけられて以来、これまでは現地の社会にどのような便益が生じるかを最優先で考えていたが、最近では「日本への裨益」を問われるようになったとの、援助関係者からの嘆きにも似た声を聞くという³⁵。

世界経済の状況は 20 年以上も経過した今では様変わりしている。日本はバブル崩壊から 20 年以上も立ち直れず、この間の世界経済における新興国の台頭は、日本の存在感を小さくしてきたのかもしれない。しかし、そのような状況においてすら、援助の理念や開発哲学をかなぐり捨てて、インフラシステム輸出だとトップセールスを頼みに世界へ進出しようとするのは、容易に納得できることではない。これに対して、大野泉・大野健一は、日本の採るべきアジア戦略は、企業の直接投資と政府の開発援助を組み合わせればよいという単純なものではないと批判する。彼らは、日本のアジア戦略の基本として、①より対等な立場から相互利益を目指して協議・協力すること、②日本は知的・質的リーダーとしての地位を確保すべきこと、③経済協力は固有の論理で行うのではなく、包括的外交政策の一要素あるいは民間活動の触媒として活用すべきこと、④日本の比較優位は日本の問題を解決することから生み出されるのであり、その手法を世界に先駆けて提示しルール化すること、が重要だという³⁶。その上で、日本のものづくりを本格的に移植することや、少子化、医療・年金問題などの解決方法の提示、人的ネットワークを活用した大規模なドナー・ネットワークの構築などを提案している。また、三浦（2011）も単なる海外の商機獲得というだけでは国家資本主義と大差がない、インフラという公共財建設に係わる企業は支援先国において「開発」に参画するのだという意識を持つことが重要だという³⁷。

先に見たように、インフラシステム輸出が国家の重商主義的政策として登場しているとき、しかし、この重商主義的政策による国家間の競争は、われわれの生活をどこかに置き去りにするものであってはならない。インフラは公共財であるという三浦の指摘は重要であり、この公共財は人々の基本的人権を保障し、その経済活動を円滑にするためのものであるとの意識が必要とされる。そのような認識の下で、単なる商機や国益の獲得を前面に押し出すのではなく、相手国の経済社会の特性や現地住民の生活と人権に十分配慮する形で、ODA による海外のインフラ支援に取り組むことが、インフラ技術として優れたものを持つ日本がなしうる貢献であろう。

34 World Bank（1993）、邦訳、監訳者あとがき、391-392 ページ。

35 松本（2014）、194 ページ。

36 大野・大野（2012）、122-123 ページ。

37 三浦（2011）、50 ページ。

参考文献一覧

日本語文献

1. 平勝廣 (1983) 「IMF の『援助機関化』をめぐる」『社会科学』, 第 31 巻, 121-175 ページ。
2. 海外経済協力基金 (1992) 「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」『基金調査季報』, No.73, 1992 年 2 月, 4-18 ページ。
3. 金山隆一 (2010) 「世界貿易は『新重商主義』の時代 対応が遅い日本」『エコノミスト』 88 巻 25 号 (2010 年 4 月 27 日号), 20-24 ページ。
4. 松本悟 (2014) 「誰のための ODA か? 利他と利己の間で」『世界』, 2014 年 8 月号 (No.859), 192-197 ページ。
5. 三浦有史 (2011) 「インフラ輸出成長戦略の再構築-OOF と ODA の課題と役割-」『Business & Economic Review』, 2011 年 11 月号, 18-56 ページ。
6. 本山美彦 (1986) 『貨幣と世界システム 周辺部の貨幣史』三嶺書房。
7. 西沢利郎 (2012) 「アジアにおける開発金融の変遷と課題-グローバル・インバランスの罫から脱する新成長パターンの模索-」『国際金融』, 1232 号, 2012 年 1 月, 46-53 ページ。
8. 大森郁夫 (2002) 「新しい重商主義像を求めて-重商主義と経済的自由主義-」竹本・大森編著 (2002), 序章, 1-31 ページ, 所収。
9. 大野泉・大野健一 (2012) 「日本発『アジア的』国際協力のすすめ」『外交』, vol.12, 2012 年 3 月, 122-127 ページ。
10. 竹本洋・大森郁夫編著 (2002) 『重商主義再考』日本経済評論社。
11. 田中弥生 (2006) 「構造調整借款 20 年間のレビューからみる日本政府の政策と判断」『日本評価研究』 第 6 巻第 1 号, 85-101 ページ。
12. 宇田川光弘 (2011) 「日本の『経験』と ODA アプローチの再検討-主権の二重性の観点から-」『国際開発研究』, 第 20 巻第 1 号, 1-14 ページ。
13. 山本勝也 (2012) 「世界の水ビジネスと日本企業」, 山崎・嶋田編著 (2012), 187-199 ページ, 所収。
14. 山崎勇治・嶋田巧編著 (2012) 『世界経済危機における日系企業-多様化する状況への新たな戦略-』ミネルヴァ書房。

外国語文献

1. Arendt, Hannah (1951) *The Origins Of Totalitarianism* (ハナ・アーレント/大島通義・大島かおり訳 『全体主義の起源 2 帝国主義』みすず書房, 1972 年)。
2. Asian Development Bank (ADB) and Asian Development Bank Institute (ADBI) (2009) *Infrastructure for a Seamless Asia*, Tokyo: Asian Development Bank Institute, http://www.adbi.org/files/2009.08.31.book_infrastructure.seamless.asia.pdf (2015 年 1 月 9 日)。
3. Luxemburg, Rosa (1913) *Die Akkumulation des Kapitals. Ein Beitrag zur ökonomischen Erklärung des Imperialismus*, Buchhandlung Vorwärts Paul Singer G. m. b. H., Berlin (ローザ・ルクセンブルク/小林勝訳 『資本蓄積論 第三分冊: 第三篇 蓄積の歴史的諸条件』御茶の水書房, 2013 年)。
4. Robinson, Joan (1966) "The New Mercantilism", *An Inaugural Lecture*, Cambridge University Press (山田克巳訳 「新しい重商主義」 J. ロビンソン 『資本理論とケインズ経済学』日本経済評論社, 1988 年, 323-340 ページ, 所収)。
5. World Bank (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy - A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press (世界銀行著/白鳥正喜監訳 『東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割』東洋経済新報社, 1994 年)。