

行政情報

建設業の海外展開と ODA

伊藤 隆 司

2015年5月に公表された「質の高いインフラパートナーシップ (Partnership for Quality Infrastructure)」に見られるように、日本政府による建設業の海外展開を支援する枠組みが充実してきている。国際協力機構 (JICA) が担う ODA 事業は其中において重要な役割を担うものであり、その積極的な展開が望まれる。一方、日本側の供給制約や受け手となる開発途上国側の反応等、留意すべき事項も少なくない。

キーワード：質の高いインフラパートナーシップ、インフラシステム輸出、JICA、ODA、円借款、無償資金協力、技術協力

1. 建設業の海外展開を支援する日本政府のイニシアティブ

(1) インフラシステム輸出をめぐる日本政府の重要政策

世界のインフラ需要は膨大であり、都市化、高い経済成長、及びそれに伴う人々のニーズの高度化により、今後継続的なインフラ建設・更新需要が生じていることが見込まれる。世界銀行は今後2020年までに開発途上国だけで毎年8千億ドルを超えるインフラ需要が発生すると推計している（新規建設、更新・維持管理を含む）。また製造業企業を中心とする日本企業の海外進出が活発になる中で、そうした企業の生産活動を支援する意味においても、開発途上国のインフラ開発は重要性を増してきていると言える。

一方、日本国内の建設需要は、東京オリンピックへの対応、東日本大震災後の復興需要等により短期的には堅調を保っているが、長期的には少子高齢化の影響等を受けて伸び悩むことが懸念されていることは周知のとおりである。また今後は新規投資よりも更新投資のニーズがより重要性を増していくことが想定される中で、技術革新や技術継承の場が減少していくことも懸念される。

こうした中、日本政府は日本の成長戦略、国際展開戦略の一環として世界のインフラ需要を積極的に取り込むことをめざすとともに、特にアジアを中心とする開発途上国における健全なインフラ開発と長期的な経済成長に寄与することを目的として、いくつかの政策枠組みを提唱・実践してきている。

内閣官房長官を議長とする経協インフラ戦略会議の「インフラシステム輸出戦略(平成26年度改訂版)」(平成26年6月3日)では総論として「国際競争を勝ち抜くための官民挙げた取組」、「インフラ輸出、経済協力、資源確保の一体的推進」により、我が国企業が2020年に約30兆円のインフラシステムを受注することを目指すとしている。その枠組みにおいて政府開発援助 (ODA) は重要な役割を期待されており、技術協力を通じた開発途上国の人材育成支援やかかる技術協力と有機的に連携した資金協力の実践、ひいては海外投融資スキームを用いた我が国民間企業等への資金供給等が求められている。

(2) 質の高いインフラパートナーシップ

2015年5月に発表された「質の高いインフラパートナーシップ」は日本によるユニークな取り組みとして特筆すべきイニシアティブである。同パートナーシップにおいて、日本政府は、各国・国際機関と協働し「質の高いインフラ投資」を推進し、アジア開発銀行 (ADB) 等と連携して5年間で総額約1,100億ドルの「質の高いインフラ投資」をアジア地域に提供する、としている。

では「質の高いインフラ」とはなんだろうか。「2015年版 開発協力白書 (外務省)」によれば、①開発されるインフラ自体の質が高いこと (使いやすく、安全で、災害にも強い)、②インフラの計画が国や地域の開発戦略や成長戦略と整合性があること、③地元の環境やコミュニティ、人々の生活と調和するものであること、④工事やメンテナンスに至る長い目で

費用対効果が高いこと、⑤現地に雇用が生み出され、技術が伝わること、⑥長期的な視野からの調整や対話が丁寧に行われること、⑦様々な国際的なスタンダードやルールに従っていくこと、⑧民間の資金やノウハウを活用すること、等をその構成要素として挙げている。

こうした中 2015 年 11 月に公表された「質の高いインフラパートナーシップ」のフォローアップ策では、国際協力機構（JICA）が行う円借款や海外投融資の更なる迅速化の推進や新たな融資メニューの提供、JICA と ADB の連携強化、国際協力銀行（JBIC）によるリスクマネーの供給拡大、G20 や APEC 等の国際場裏での情報発信強化、等がうたわれている。

今後かかる日本政府による政策枠組みを実践していくための取り組みが加速化していくものと期待される。

2. 政府開発援助（ODA）とインフラシステム輸出

（1）JICA による ODA 事業概観

JICA は日本の ODA を一元的に行う実施機関として 2008 年に当時の国際協力機構と国際協力銀行の円借款部門が合併して設立された。所掌する主な業務としては①専門家派遣、研修生受け入れ等により人材育成・政府機関の能力強化を図る技術協力、②無償資金協力、有償資金協力（円借款）等により主としてインフラを中心とした施設整備を行う資金協力、の二つからなっている。インフラシステム輸出の見地からは、直接的には後者の資金協力との関連が深いですが、人材育成に課題を抱える開発途上国においては、資金協力により整備された施設の持続性を確保するために、技術協力和で実施される資金協力も多く、両者は補完的な関係にあるとあってよい。なお、JICA は全世界で 100 近くの海外拠点（駐在事務所、支所）を有し、2015 年度には全世界で技術協力により 1 万人を超える専門家を新規に派遣し、2 万 5 千人を超える研修生を招へいた。資金協力事業においては、約 1,100 億円の無償資金協力、2 兆円の円借款を新規に供与する（いずれも承諾ベース）世界最大の二国間ドナーとなっている。

（2）資金協力事業と質の高いインフラ

ここでいくつか JICA の資金協力事業がインフラシステム輸出、なかんずく質の高いインフラにどのように貢献してきたかについて、いくつかの具体例を紹介

したい。

（a）つばさ橋（カンボジア、写真—1）

建設業界でこの橋の存在を知らない人を探すのが今や難しいのではないだろうか。ASEAN における所謂「南部経済回廊」の中で唯一 missing link となっていたカンボジア国道 1 号線のメコン川渡河地点において建設された、主橋梁 640 m、橋長 2,215 m、取り付け道路を合わせると全長 5,400 m に及ぶ斜張橋である。2015 年 3 月の開通後は夜間を含めた常時の渡河が可能となり、カンボジアとベトナム間、ひいては南部経済回廊全域の物流の拡大に寄与するものである。総額約 120 億円と最大級の無償資金協力が投入され、本邦コンサルティング企業による設計、施工監理の下に本邦建設企業により建設された橋梁で、日本—カンボジア間の経済協力の象徴的存在になっている。



写真—1 つばさ橋（出所：JICA）

（b）ノイバイ国際空港第二旅客ターミナル（ベトナム、写真—2）

ベトナムの首都ハノイの表玄関であるノイバイ国際空港に国際線専用の第二旅客ターミナルを建設したものである（2015 年 1 月に完成式典）。本事業で特筆すべきは、総額 600 億円弱の円借款が積み込まれた大型事業でありながら、施工期間中の死亡事故がゼロであったことである。工事における安全対策が必ずしも十分ではない開発途上国において、これは簡単なことではない。施工期間中には、5 万人を超える現地作業員に対して、日本流の安全管理や品質管理が伝授された。また供用中の空港運営に影響するトラブルもなく、本事業に従事した本邦建設企業、コンサルタントの施工の質の高さを表す好事例である。建設されたターミナルには最新の手荷物処理施設が導入される等、利便性にも配慮された空港になっている。



写真—2 ノイバイ国際空港第二旅客ターミナル建設時の光景（出所：JICA）

(c) オルカリア I 地熱発電所 4号機, 5号機(ケニア, 写真—3)

ケニアのリフトバレー地方において、オルカリア I 地熱発電所の拡張（4号機, 5号機の導入, 70 MW × 2）を円借款により行うもの（2015年2月に運用開始）で、急増する同国内の電力需要に応えると共に、再生可能エネルギーである地熱発電を増強することで、ケニア政府が進める気候変動対策にも寄与している。本事業においては、硫黄等の不純物を含むガスを直接あてる地熱タービンに錆びない合金を用い、それを加工する本邦技術が採用されている。



写真—3 オルカリア I 地熱発電所（出所：JICA）

(3) 円借款の近年の動向

JICAの資金協力事業の中で、無償資金協力は金額的には小型の案件が多いが、一部の例外を除き日本企業による施工・資器材の納入を前提とし、調達プロセスも相対的に迅速に行えるという特徴を有している。一方、円借款は返済を前提とした譲許的貸付であり、無償資金協力と比較して、日本政府の財政負担を抑えつつ大量の開発資金を動員できる、といった見地から、従来より大型のインフラ開発事業において活用されてきた。

近年、開発途上国における旺盛なインフラ需要を反映して、非常に大型のインフラ開発事業が円借款の供与対象となる事例が増えてきている。鉄道（都市鉄道を含む）を中心とした運輸セクターや電力セクターの事業において、もはや総事業費が1,000億円を超える

事業は珍しくない。案件の大型化を象徴的に示すのが2015年12月の日印首脳会談において新幹線システムの採用が合意されたインドにおける高速鉄道事業（ムンバイ・アーメダバード間）である。まだ詳細設計調査が始まった段階であり、円借款供与には至っていないが、総事業費は2兆円前後になると見込まれている。こうした案件の大型化の裏返しとして、対応した円借款の供与金額も増える傾向にあり、2015年度は初めて供与金額（承諾ベース）が2兆円を突破した。

2015年度の円借款の承諾実績でもう一つ特筆すべきは、本邦技術活用条件（STEP：日本の優れた技術やノウハウを活用し、開発途上国への技術移転を通じて日本の「顔の見える援助」を実現するもの）による所謂「タイド性援助」の割合が全体の承諾額の40%を占めたことである。大型のインフラ開発事業を中心に、日本政府・JICAが一体となって本邦技術の活用を開発途上国政府に対して働きかけをする中で、被援助国の理解を得てきたことがこうした結果につながってきたものと思われる。

こうした高いレベルでの円借款供与とその中に占めるタイド性援助の高い割合が今後も継続的に続くかは今後の状況次第であるが、開発途上国側の旺盛なインフラ開発需要が続く中で、どのような形でそれを日本の資金協力の枠組みに取り込んでいくかは、今後継続的に検討されるべき事項である。

3. 今後の展望と課題

上記においてインフラシステム輸出を巡る近年の日本政府による重要政策、その枠組みの中で重要な役割が期待されるODAの状況を概観したが、これから行く先は必ずしも平坦な道のりではない。以下ではインフラシステム輸出を特にODAを用いて実施していく際に乗り越えるべき課題を概観する。

(1) 官民一体となった案件形成・実施

従来、日本のODA事業は相手国政府の要請・要望に基づき案件形成をする要請主義を基本としてきた。援助とはいえ、そこで作られる施設、育成される人材は相手国政府の能力強化に寄与するわけであり、こうした相手国のオーナーシップを重視する基本的姿勢は今後も維持されるべきである。しかしながら、今後一層インフラシステム輸出を促進し、質の高いインフラを世界に広く発信していくためには、日本として強みのある分野に関連して一層の情報発信や案件形成に関する提案を進めていくべきであろう。そのためには従

来以上にオールジャパンとしての風通しのよい情報共有と連携が求められる。これは特に後述するような日本側に「供給制約」がある中で効率よくインフラシステム輸出を展開していくうえにおいて特に重要である。

分野として日本に強みがあり、受け手としての日本企業が十分に存在し、それが利用可能なODAの枠組みに合致した時にODAを活用したインフラシステム輸出は最大限の効果を発揮する。官民一体となつての案件形成と実施が今後一層進んでいくことが期待される。

(2) 日本側の「供給制約」

既述の通り、日本政府による強いコミットメントの下、今後官民一体となつた質の高いインフラ形成に向けた案件形成・実施が期待されるが、一方でオールジャパンとしてかかる取り組みを進める際にボトルネックとなりうる懸念材料もある。その一つが日本側における「供給制約」である。

日本国内におけるオリンピック特需、復興特需等により建設企業の国内回帰が進んでおり、「海外事業に従事する人材の確保が大変」という話を近年頻繁に耳にするようになった。海外での工事は現地の法令、慣習、自然条件等を熟知していることが求められ、一朝一夕に人材育成ができるものではない。近年、特に建設企業において海外の建設工事におけるリスク管理が重みを増してきたこともあり、国内事業が好調な目下の状況下においてリスク管理が難しい海外事業に人材を含めたリソースを振り向ける判断を会社全体の方針として打ち出すことは容易ではないかもしれない。

人材の制約は海外事業・ODA事業に従事するコンサルティング企業にも言え、海外部門に従事するコンサルタントの高齢化等の構造的要因もあり、今や一人のコンサルタントが複数の国を掛け持ちしながらODA事業に従事する姿は当たり前にもみられるようになってきている。こうした中、特に大型化する円借款事業の全体を管理していくだけの人材を確保することは、コンサルティング企業にとっても大きな課題となっている。

また地域的な観点からは、営業エリアとして認識している日本企業の数が限定的な国、地域も珍しくはなく、そうした国・地域では「案件形成をしても（日本の民間企業側に）受け手がいない」というようなことも起こりうる。

一方、特定の業種によっては膨大なニーズと比較して日本国内で対応できる人材が圧倒的に不足している

ものもある。これに典型的なのが鉄道セクターであり、近年、多くの開発途上国で高速鉄道事業や都市鉄道の導入計画が持ち上がり、円借款を中心とする日本のODA事業としても取り上げられる事例が増えてきている。これに対して、日本の鉄道事業は、JRや地下鉄を含む民間事業者によって担われてきているが、かかる事業者においては海外事業に即応できる人材には限りがあり、これは既述のコンサルティング企業における人材供給制約と相まって、日本サイドでのボトルネックとなりかねない。

(3) 開発途上国にとっての日本のODA

過去20年程の間に開発途上国を取り巻く環境、ひいては開発途上国（被援助国）と日本を含む援助国・援助機関との関係は大きく変わった。構造変化をもたらしたのは①開発途上国における継続的な経済成長と②新興援助国の台頭である。

アジアを中心とする開発途上国の一部では継続的な高度成長が実現し、その過程の中で民主化も進んだ。20年前であれば所謂「開発独裁」的な政権運営が広く見られたアジア諸国においても、近年、選挙による政権交代が普通の現象になってきており、特に大型の開発事業にかかる透明性が求められるようになってきている。またかかる経済成長の中で、業種によっては国内外の民間資金を動員して開発を進められるようになってきている。こうした状況の中で開発途上国のインフラ開発のための資金源としてのODAが占めてきた特別な位置づけは相対的に落ちてきている。

一方、以前であれば、世界銀行や国際通貨基金(IMF)が開発途上国のマクロ経済運営に深く関与し、日本を含む先進国や世界銀行、アジア開発銀行等の地域開発金融機関が主要な開発資金の出し手であった。しかしながら昨今、中国、韓国、タイといった以前であれば援助される側であった国々が新興ドナーとして名を連ね、なかんずく中国による援助が非常に大きな影響力を多くの国で持っていることは周知の通りである。こうした中で東南アジアのある国が、開発事業を巡る住民移転問題から対立した世界銀行の新規融資を5年近く事実上拒絶するという以前では考えられなかった現象がみられるようになってきている。援助をされる側が「する側を選ぶ」時代になりつつあると言っても過言ではない。

「質の高いインフラ」の担い手としての日本企業については、ODAの受け手である開発途上国政府においても提供される財・サービスの質の高さ、納期・工期の確実さ、何より事業・契約に対する責任感の強さ

から、高い信頼を得ている。しかしながら一方で「日本の製品・日本企業による工事は品質が高いが、値段も高い」というイメージが未だに浸透している。上記の通り、開発途上国における透明性に対する要求の向上、開発資金の選択肢の増加、援助する側とされる側の関係の変化、といった構造変化の中で、「ジャパン・ブランド」というだけでは開発途上国側の理解を得にくくなってきている。同様にインフラシステム輸出を推進するうえで重要なツールである日本に紐付いた資金による円借款（STEP 等のタイド性借款）も開発途上国側から今後とも無条件で歓迎されるかと言えば、それも自明ではない。

4. おわりに

インフラシステム輸出に関する日本政府の強いイニシアティブは、長期的に国内の建設市場が頭打ちになることを見通したうえでの日本の成長戦略の一環であり、JICA も ODA の実施機関としてその資金協力、技術協力の枠組みの中で貢献していきたいと考えている。しかしながら日本側の「供給制約」や開発途上国側の経済成長等による ODA を巡る構造変化の中で、全ての国や地域における全ての業種において前線をはるのは現実的ではなく、今後官民の連携を一層強化する中で、日本のインフラシステム／質の高いインフラに関する国際場裏における理解を促進するとともに、メリハリをつけた形でインフラシステム輸出の実を上げていくことが必要である。

こうした中、求められるのは日本としての比較優位であろう。例えば建設機械施工の分野では、国内の公共事業において、国土交通省の施策の下、情報化施工（http://www.jcmanet.or.jp/?page_id=91#jouhou）が推進されていると承知している。もともとは少子高齢化が進む日本における省力化のニーズからスタートしたものかもしれないが、熟練のオペレーターが希少な開発途上国にこそこうした日本の技術が適用できる場合があるかもしれない。All Japan としての提案力を磨いていかなければならない。

建設企業各社におかれては、JICA に対するご要望があれば忌憚なくご意見をいただくと共に、このインフラシステム輸出のプロセスに積極的にご参画頂きたい。

JICMA

《参考文献》

- 1) インフラシステム輸出戦略（平成 26 年度改定版：総理大臣官邸ホームページ）
- 2) 「質の高いインフラパートナーシップ」の公表：外務省ホームページ
- 3) 「質の高いインフラパートナーシップ」のフォローアップ策の公表：外務省ホームページ
- 4) 2015 年版 開発協力白書（外務省）
- 5) 国際協力機構 年次報告書 2016
- 6) 世界銀行「Infrastructure Investment Demands in Emerging Markets and Developing Economies, September 2015」

〔筆者紹介〕

伊藤 隆司（いとう たかし）
独立行政法人 国際協力機構
資金協力業務部
有償技術審査室室長

