

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2011 No.4 (2011年7月号)

- 羅針盤 持続的な経済成長を阻む新たなリスク  
蛸子 准吏 (株式会社富士通総研 公共事業部)
  - レポート:政策論説 地方財務の実務と損失補償契約の違法性(2)  
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
  - レポート:政策シグナル ポピュリズムと内閣府の肥大化  
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
  - レポート:アジアリンク 南シナ海の緊張  
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
  - 事例研究 社会インフラの海外展開～国際協力とPPP～  
藤本 光太郎 (株式会社富士通総研 公共事業部)
-

平成 23 年度の経済財政白書が公表された。震災後の日本経済の展望をどう切り開いていくかとの問題意識から経済財政の現状と課題を分析し、日本経済を震災前の状態に戻すのではなく、新たな発展経路に乗せることこそが持続的成長に向けた処方箋であるとしている。そこでは、イノベーションの重要性とイノベーションを生み出す人的資本の重要性が述べられている。残念ながら人的資本の質的・量的拡大に向けた取組については、抽象度が高く踏み込み不足との印象を受ける。政策の優先順位と絞り込みが困難な混乱する政治情勢を反映しているのであろう。

混沌化した政策がもたらす予測不能状態が、経済活動においてリスク要因となることは言うまでもない。税制等の中長期的な政策のみならず直近の電力供給量さえ政策を踏まえ予測できない現状は、製造業を中心に生産活動そのものが直接的な影響を受けざるを得ず、この状態が存置されればその影響が連鎖し景気回復の大きな足枷となろう。地球温暖化問題、エネルギー価格の高騰等、エネルギー資源を取り巻く環境が厳しさを増す中、中長期的なエネルギー政策が重要であることは言うまでもない。しかし、直近の経済活動を支えるエネルギー供給を実現するための具体的な取組が迅速に打ち出されないことには、経済財政白書が指摘する新たな発展経路に向けた景気回復の第一歩を踏み出すことすらできない。復興に向け、官民が意識を合わせ一体となって取組めない現状は、極めて深刻な事態であると言わざるを得ない。

グローバル経済の進展、モジュール化の進展に伴う生産活動の革新、物流網の発展等により、企業の生産拠点の決定にあたっての自由度が従前と比べ格段に広がっている。日本企業においては、納税や地域雇用の創出といった社会的責任、質の高い人的資本、安定した政治・経済社会環境といった観点から、多くの企業が生産活動の拠点を国内に置くことをこれまで選択してきた。しかし、資源調達、税や社会保障の負担等、コスト面における生産活動の場としての魅力が低下していることに加え、政策に基づく予見可能性が著しく低いというカントリーリスクの観点からも、国際間競争が激しい分野を中心に国内に生産拠点を置くことを選択しにくい状況になっている。国内における生産拠点の減少は、雇用の減少のみならず長期的な人的資本の減少・劣化を意味する。日本のものづくり現場における高い技能とチームワークは、形式知化することが困難な暗黙知としての「知」である。それゆえ、模倣することが困難な貴重な知的財産として日本の経済成長を支えてきた。製造業を中心に個々の企業のみならず組織の壁を越え関連企業が協力し連携する人的ネットワークは、様々な環境変化に対応できる人的資本として今後も重要な競争力の源泉である。しかし、日本におけるものづくりの環境が悪化する中、グローバルなサプライチェーンを維持するため海外へと生産拠点を移さざるを得ない状況に陥りつつある。

情報通信技術、バイオテクノロジー等の先端分野において、イノベーションを産み出す高度人材の育成・確保は重要かつ不可欠な戦略であるが、イノベーションは魔法の杖ではない。絶え間ない変化への対応できる幅広い層の人的資本を維持し形成することこそが持続的な経済発展に求められ、生産活動を支える人的資本を維持し発展させることも、同じく重要であることに変わりない。我が国は、少子高齢化社会の進展に伴い、財政上の自由度が低下し経済成長に向けた投資余地が制限される構造的問題を抱えている。数で勝る高齢者層の意見が優先されやすい民主主義が試練の時期を迎える中、将来世代への責任を果たし持続可能な経済成長に向けた政策・施策を展開するためには、強い政治のリーダーシップが求められる。国際間・地域間競争が激化するなか、我が国に与えられた時間的猶予は限られている。中長期的な観点のみならず、短期的な観点からも我が国が経済活動において魅力ある場となるよう、官民一体となり取組める環境を早期に取り戻すことが求められる。

## 1. はじめに

損失補償契約の有効性に関する揺れは、第三セクター経営だけでなく、地方債制度を含めた地方自治体の財政運営、金融監督等財政、金融を巡る広範な領域に関連し、地方自治体の今後の政策展開にも密接不可分の影響を与えることになる。前回の本政策論説では、2010年8月の東京高裁判決（長野県安曇野菜園事件）の内容を整理した。第2回目の今回は地方財務の実践的課題と金融監督から見た問題を検証する。

## 2. 地方財務の損失補償契約の実務的課題

前回整理した安曇野菜園事件東京高裁判決（以下「東京高裁判決」）のポイントを地方財務の実務を踏まえてさらに細かく整理すると以下のとおりとなる。

### (1) 損失補償契約を有効とする選択肢

東京高裁判決の内容が最高裁で実質的に大筋維持となった場合、財政援助制限法第3条に基づき地方自治体の第三セクター等への保証契約に対する総務大臣指定を得ることで同法違反を回避する方法はある。しかし、損失補償契約を行っている第三セクターの経営状況の大半は事業や組織の持続性に問題がある。そうした第三セクターへの総務大臣指定を得るのは、国への責任波及の可能性が発生することからも困難であり、過去においても総務大臣指定は行われていない。

さらに、損失補償契約を解消した上での第三セクターの事業を地方自治体が実質的に引き継ぐ選択肢もある。行政代理型の第三セクターは別として、収益事業を担う第三セクターの多くは、税金ではなく有償性資金を調達し経営している。このため本来は、公共性と共に一定の事業性、採算性を有することが前提となる。しかし、地方自治体の議会も含めた政策判断では、事業性、採算性よりも形式的な公共性を根拠とする第三セクター設立と事業実施を優先する傾向がこれまで強かった。本来は税金を主体として展開すべき事業に対しても有償性資金を投入し経営悪化と共に、金融機関からの有償性資金確保のために損失補償契約が締結される実態にあったことも事実である。金融機関側も事業性、採算性を踏まえつつも地方自治体本体からの担保を得られる損失補償契約を求めやすくなる。こうした実態を踏まえれば、損失補償契約を解消し地方自治体全額出資や地方自治体本体の業務等への転換が主張されることも少なくない。しかし、これを行えば第三セクター内に抱えていた潜在的債務が地方自治体に顕在化し、それを担うだけの財政体力を有しないのが大半の地方自治体である。また、仮に財政負担を行って地方自治体本体で事業継承する政策判断する際には、多額の財政負担を行っても継続させるに値する公益性を有するか再度厳しい判断を必要とすることに留意すべきである。公益性に問題がある場合、新たな判断時点での財政支出の適法性が問われることになるからである。

### (2) 財政援助制限法の損失補償契約に対する適用

東京高裁判決は財政援助制限法3条を効力規定として、本条に違反した損失補償契約は無効としている。財政援助制限法は戦前の財政が特殊会社のために債務保証を行い巨額の負担を抱え込

---

むに至った経験からこれを原則禁止し、国や地方自治体が不確定な債務負担によって債務が累増することを防止する目的で制定された。財政援助制限法による制限を損失補償契約に類推適用する根拠も、この潜在的債務拡大圧力を回避し財政の健全性を確保することにある。とくに、損失補償契約が付従性、補充性を有せず求償代位の当然性がないことから保証契約よりも重い法的責任を地方自治体が負うことへの認識が重要となる。この面から財政援助制限法の規制を潜脱する結果となる。なお、地方財務の実務として損失補償契約の有効性については、住民訴訟等への対応を考えると訴訟によって裁判所の判断を得ることが最も確実な手法である。しかし、これによれない事情がある場合、住民訴訟のリスクは残るものの、特定調停、ADR等の手続きを選択することが考えられる。

### (3) 任意履行の要件と住民訴訟差し止め請求

損失補償契約に関する訴訟の多くは、情報公開が充実したことを背景とした住民監査請求とそれに続く住民訴訟の活発化にある。その対応においては、住民訴訟を単に回避する姿勢ではなく、住民訴訟が提起された場合においても十分な説明責任を果たせる理論武装によって対処する体制を形成しておくことが重要である。東京高裁判決は、地方自治体の金融機関に対する履行の差し止めを認めている。本判決で地方自治体が損失補償契約について任意履行を行う場合、その支出に対して差し止め訴訟が提起され認められる余地が拡大したことを意味する。このため、地方自治体が損失補償契約に基づいて任意履行する際には、第1に「財政援助制限法3条の趣旨を没却していない特別な事情の要件」を満たしているか否かについて十分に精査する必要がある。

没却していない特別な事情の要件は、①事業としての公益上の必要性、②公益上の必要性への金融機関の協力の有無、③保証契約と異なる機能であること、④金融機関側に財政援助制限法違反への認識がないこと、である。

①事業としての公益上の必要性は、基本的に地方自治体の首長の裁量権の問題であり、その裁量権について逸脱・濫用がなかったか、逸脱・濫用については手続きの正統性や内容に関する合理性等が判断の要件となる。なお、従来の事業について公益性が認められても、第三セクター等について何らかの財政負担を行い債務圧縮や追加支出等により存続させる場合、新たに存続させたことに対する現実点での公益性の判断が問われることになる。

②公益上の必要性への金融機関の協力の有無は、第一義的には①の事業自体の公益上の必要性が判断前提となり、その上で金融機関としての営業姿勢、審査姿勢等が判断材料となる。③保証契約とは同様の機能を果たしていないことについては、まず契約内容として、保証契約が持つ付従性、補充性、そして主債務と同一の責任を負い、主債務の不存在・無効・取り消し等の場合には保証人も責任を負わない旨の内容か否かの判断である。損失補償契約は、債権者に損失が発生した場合には主債務から独立して損失を補てんする内容であり、主債務が何らかの要件で無効等になっても損失補償契約者は責任を負う。加えて、損失補償契約では主債務が期限内に履行しないことだけでなく、倒産等現実に債権回収ができない状況となって発生した損失をも対象とするといった性格がある。こうした性格を踏まえ、純粋な損失補償契約に該当するのか、それとも保証契約類似契約なのか、財政援助制限法の規制を潜脱していないか等を判断することになる。この点に関して、たとえば、対象第三セクターが破綻をした場合、損失補償契約を締結した金融機関が地方自治体に直ちに履行請求した場合、その行為をもって保証契約との類似性を自ら認めたとする解釈も成り立つ。さらに留意すべき点として挙げられるのは、地方自治体内における手続

---

きの適正性、地方自治体に対する金融機関の融資姿勢、返済請求姿勢等契約内容外の事情にも目を向けることである。これまで締結された契約の大半は保証類似契約としての性格を有していることから、保証契約とは同様の機能を果たしていないと判断できる契約は限定的とみられる。

④財政援助制限法違反に対する金融機関側の認識がないことについては、東京高裁判決同様に損失補償契約を違法とした横浜地裁判決(川崎市KCT(かわさき港コンテナターミナル株式会社)損失補償に関する損害賠償請求権行使請求事件判決、横浜地裁 2006年11月15日判決)がひとつの分岐点となる。この地裁判決以降に行われた契約、契約変更等については違法性に対する認識がより強く問われるほか、東京高裁判決以降についてはなおその傾向が強まる。

また、地方自治体が任意履行する場合、最終的に課題となるのが任意履行額の確定である。この確定を不明確に行えば、そのこと自体が過大な住民負担の原因となり、住民訴訟の対象となる。そのため、もっとも明確な確定となるのは法的な確定であり、破産手続きに基づく配当額の確定、民事再生手続きにおける再生計画に基づく弁済額の確定等であり、同時に金融機関側の最終損失額の確定を意味することになる。損失額の確定は本来、慎重な法手続きと時間を要する課題であるが、まず法手続きを経ることが優先されるべきであり、それが時間的要因等で厳しい場合、損失額確定に対して法的手続きに代わる専門的判断を経る必要がある。

なお、第三セクターについて法的処理を行う場合、議会の議決が必要となることから議会審議による第三セクターの破綻等の情報が公開された際に、金融機関が当該第三セクターの口座出金停止等の措置を講じる可能性があることにも留意しなければならない。しかし、地方自治体の指定金融機関たる金融機関、地域金融機関では地域住民との関係もあり、出金停止を現実的に行うことにも困難性が伴うことになる。

### 3. 金融機関に与える影響の認識

地方財務への影響を考える場合、東京高裁判決が金融機関側の行動に与える影響にも十分留意する必要がある。

金融監督では金融機関が保有する個別資産を検討して、回収の危険性または毀損の危険性の度合いに従って、その危険性がない資産である「非分類（I分類）」から回収不可能または無価値と判断される資産である「IV分類」まで四段階に資産分類している。この資産分類は債務者ごとに行われ、債務者を財務内容、資金繰り等の実態で正常先から破綻先まで5区分に分けており、以上の資産分類、債務者区分は貸倒引当金計上の前提となるプロセスとなっている。このため、貸倒引当金は、以上の資産査定に基づき一般貸倒引当金と破綻先債権に係る個別貸倒引当金の計上が行われる。資産査定の中で損失補償契約について行政解釈上、財政援助制限法3条の規定外としてきたことなどから、回収の危険性または価値の毀損の危険性がなく個別貸倒引当金を計上する必要のない資産であり、これまでの金融検査マニュアルにおいても履行の確実性が極めて高い優良保証と位置づけることがほとんどであった。債務者区分も地方自治体の出資・出えんが行われ財務状況がある程度良好であれば正常先に区分する場合が多く、損失補償契約付きの第三セクター向け融資のリスク・ウェイトはゼロとしてカウントしてきた。

しかし、損失補償契約が無効等最高裁で安曇野菜園事件東京高裁判決が実質的に踏襲されることになれば優良保証等として扱うことは困難となり、都市銀行、地方銀行を問わず金融機関経営に大きな影響を与える。損失補償契約が無効となると、同契約は貸出金回収に当たって保全措置

---

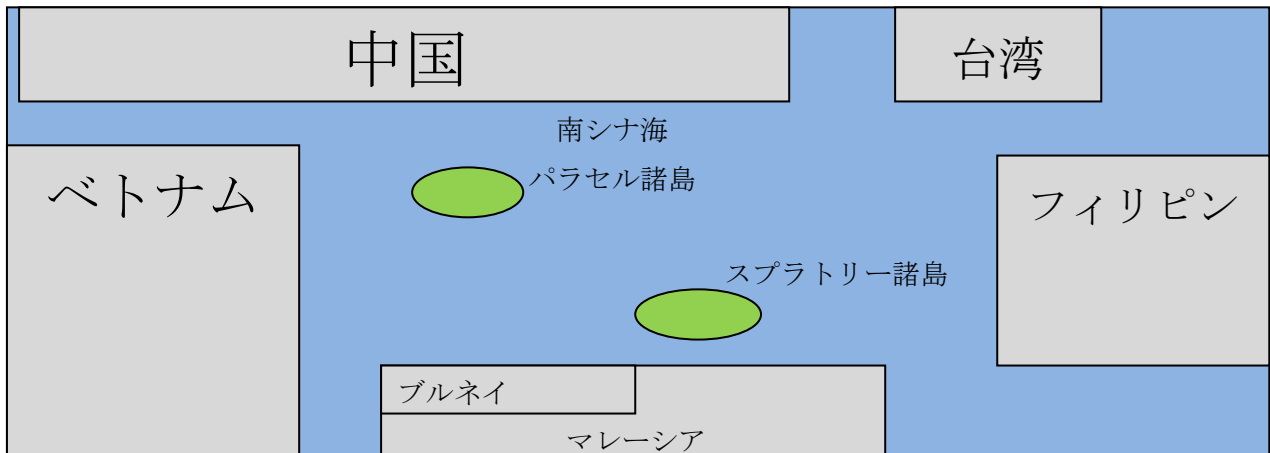
とはならないため、優良保証等の取り扱いが困難となり資産分類の非分類の見直しが必要となると同時に、回収の危険性等の観点から債務者区分についても見直しを要することになる。具体的には、第三セクター事業の継続性、収益性、財務内容、資金繰り等を地方自治体の支援がないことを前提に勘案し評価する。そして、債務者区分も回収危険性が高く、破綻懸念先、実質破綻先、破綻先となれば個別貸倒引当金計上となり、実質破綻先、破綻先となれば全額貸倒引当計上ないし全額直接償却となり金融機関経営にも影響を与える。

ポピュリズムという言葉がある。ラテン語に由来し「民衆の利益が政治に反映されるべき」とする意味を示す。今日では衆愚政治とも訳され、複雑な構造を持つ政治闘争を安易に単純化し民衆の人気取りに奔走することで政治課題の根本的解決を回避する意味に使われる。現代の大量消費社会とマスメディアの発達、分断された個々人の価値観、すなわち利己的な批判・評論が自由に展開できる大衆社会を生み出している。この利己的な批判・評論を国民の声、国民のニーズを聞くという美辞の中で政治が人気取りのため無秩序に受け止めることで、日本の政策議論、政治の質の進化自体を停滞させる原因を生みだしてきた。国民の声を理由に政治が自ら示したマニフェスト内容や政策姿勢を大きく転換したり、過去実施された政策が国民のニーズに応えるという名目でも新しい政策かのように名前だけ変えて政治の表舞台に登場したりする現実をこれまで何度も経験してきた。その結果、政策は矛盾と失敗の連鎖に陥り、その失敗を国民がさらに利己的に批判・評論する悪循環の構図を作り上げた。

この悪循環の中でさらに指摘できるのが「手段の目的化」である。政治が揺れ多極化したり国民の審判たる選挙が近いと国民の要望にとにかく応える姿勢を強めたりするため、本来手段である政策発動を優先し政策が目指す目的たる理想やそこに接近するための目標の明確化が後付け的に行われる状況が深まる。こうした、目的と手段が入れ替わった状況を「手段の目的化」と言う。手段の目的化は、理想による背骨がないか不明確なため政策自体が自らの到達点を見失い暴走する「ダムの決壊」<sup>1</sup>、あるいは効果を場違いに生じさせるなどの弊害に陥りやすい。典型的な例は、「国民のニーズに応える」という美辞の下で、聞こえてくる国民の声を無秩序に受け止め政策を展開する場合である。民主主義の下で国民の声を聞くことは重要である。しかし、聞く国民によって声は違いますし聞こえてくる国民の声は常に変化し質も千差万別である。違う声、変化する声に理想なく都度対応し手段である政策を発動することを目的としてしまうと、政策は理想なき烏合の衆となり失敗を繰り返す。政策が猫の目同様に変化すれば、国民生活に与えるリスクは甚大となる。

しかし、こうした政策の流れは国の行政組織にも影響を与える。それは、内閣府の肥大化である。無秩序に近い形で様々な政策が提示され、既存の政策も整理されないままに提示されると、それを受ける国の行政機関である内閣府に各種の本部組織、会議体等が未整理のまま新たな組織が追加的に新設される。今後の構想でも復興庁、公務員庁、原子力行政一元化の受け皿として内閣官房も含め議論されておりひとつの組織としてガバナンス機能を確保できる状況を超え始めている。内閣府は、2001年1月6日の中央省庁再編に伴い内閣主導で政策の企画立案・総合調整を補助する目的、いわゆる内閣補助義務機能を司る目的で新設されている。この設置に際しては、優先順位の極めて高い政策を集中的に展開するための内閣補助機関を目指していたものの、現状では優先順位が不明確な中で政策が内閣府に投げ込まれる実態となっている。そのことは、国家公務員人事にも影響を与える。多くの幹部職員が内閣府に集中し内閣府組織が他省からの出向人事で多くを占められる実態である。こうした実態は内閣府としてのガバナンス機能をさらに劣化させる危険性がある。

<sup>1</sup>政策や議論の本来の目的に少しずつズレが生じ、最終的に政策や議論が独り歩きする中で当初の意図とは全く異なる帰着点に結び付くこと。



近年、南シナ海を巡る動きが活発化している。2010年1月に中国は「海南国際観光島建設計画」を発表し、パラセル諸島（西沙諸島）およびスプラトリー諸島（南沙諸島）をめぐって、中国が「争う余地のない主権を有している」と表明したうえ、これらの島、海域における観光開発を促進するための資金援助、融資、税制面での優遇、土地提供、規制緩和などの政策を展開するとした。その後、隣接海域における中国のベトナム漁船の拿捕などにより南シナ海情勢がさらに緊張している。

こうした中、6月上旬にシンガポールにて開催されていたアジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）で中国政府は、「中国は地域内のどの国よりも平和と安定を望んでいる。我々は地域内の動乱および相互信頼を阻害するいかなる行為をも反対する」と指摘し、「アジア諸国と平和、安定、対等、協力、信頼、そして相互利益をもたらす地域環境を共に作る用意がある」と関係国に呼びかけている（中国の国防部長（防衛大臣）梁光烈氏）。ベトナムにおける抗議デモが繰り返される中、中国は、多国間会議であるアジア安全保障会議に国防部長を初めて参加させている。

そして、6月14日には、アメリカ、フィリピン、インドネシア、マレーシア、シンガポール、タイ、ブルネイのASEAN加盟国6カ国がマラッカ海峡、セレベス海、スルー海において、反テロ協力演習という名目で軍事演習を行っている。これに対して、中国外交部は、米国の南シナ海問題関与を批判したうえ、南シナ海における関係国間にもたらされた緊張は米国による挑発であるとし、唯一米国との共同演習に参加していないベトナムと海上共同警備を行っている。こうした動きに対して、中国は柔軟な外交手腕を見せつつ、不利になる地域協調メカニズムによる紛争解決ではなく、二国間ベースでの問題解決に軸足をおく姿勢を示しているとも評されている。

南シナ海におけるパラセル諸島（西沙諸島）に関してはベトナム、中国、台湾に加えてフィリピン、マレーシア、ブルネイも領有権を主張している。ほとんどが生活機能を十分に維持できない島である中、最も大きい島である太平島（またはITU ABA島、面積0.49平方キロメートル）を台湾が戦後の紆余曲折を経て実効支配をしてきた。南シナ海における重要な戦略拠点として2007年12月に当時の民進党政権は軍用運輸機の離着陸が可能になる滑走路を建設している。こうし



---

た動きに対して、領有権を主張するベトナムとフィリピンが強く抗議している。日本にとっても重要なシーレーンである南シナ海だけに、その情勢に対して十分留意して行く必要がある。

近年、新興国や途上国に対する社会インフラの海外展開が日本の成長戦略の柱の一つとなっています。筆者は、ここ5年ほど政府開発援助（ODA）を中心とする国際協力や官民パートナーシップ（PPP）のテーマで調査・コンサルティングに従事する機会を得ており、本稿は、両テーマでの昨今の議論を交え、社会インフラの海外展開という政策課題について概観します。

### 1. 社会インフラの海外展開が求められる理由

2010年6月に策定された国の成長戦略は、今般の東日本大震災を受けて一定の見直しを余儀なくされていますが、社会インフラの海外展開は引き続き1つの重要政策課題であるとされています。昨年6月の国のとりまとめに指摘されているとおり<sup>2</sup>、本政策の推進が求められる理由は、およそ、次の3点にまとめることができます。

- 海外の旺盛なインフラ整備需要：
  - ・ 高い経済成長率を誇るアジア地域や中東・北アフリカ地域などで旺盛な社会インフラ整備の需要が見込まれるだけでなく、米国、欧州、中国など主要国においても社会インフラ整備への財政出動が見込まれる。
- 海外における日本勢の競争力の確保：
  - ・ 建設と運営の一括発注など社会インフラ商談の潮流変化を受けて、単品納入では商談獲得に限界があるため、インフラ投資、運営・管理ビジネスも含めてパッケージに仕立て、日本勢の競争優位性を確保しなければならない。
- 日本の経済への波及効果の大きさ：
  - ・ 海外におけるインフラプロジェクトは商談規模が大きいいため、輸出を中心に国内への経済波及効果が大きい。

実際に、アジア開発銀行によれば、アジアにおける2010年～2020年のインフラ整備需要は、合計8兆ドル（約640兆円、1ドル80円換算）で、その約7割は新規の整備需要になります。

表 アジアのインフラ整備需要

分野	新規整備	更新	計
エネルギー（電気）	3,176	912	4,089
通信	325	730	1,056
運輸	1,762	704	2,466
水道（上下水）	155	226	381
計	<b>5,419</b>	<b>2,573</b>	<b>7,992</b>

出典：アジア開発銀行”Infrastructure for a SEAMLESS AISA”(2009)より作成

<sup>2</sup> パッケージ型インフラ海外展開推進実務担当者会議 中間とりまとめ（2010年6月）

---

このような膨大な社会インフラ整備の需要を日本が取り込むべく、現在、鉄道、原子力、水など日本の競争力が見込める複数の戦略分野を中心に、トップセールス、相手国の投資環境整備やマスタープラン策定の支援、日本の金融支援機能の強化といった施策が順次推進されています。

## 2. 国際協力における日本の利益

社会インフラの海外展開の底流にある議論として、国際協力の世界における日本の利益の確保という点があげられます。日本の ODA は既に 50 年以上の歴史がありますが、贈与や貸付の量的拡大はもとより、戦後賠償、国益追及、国際貢献への質的変遷を経て、近年は、貧困削減を中心的な理念として途上国の社会経済開発に協力しています。つまり、ODA を中心とする国際協力の受益者は途上国であり、国際協力の事業や施策の成果は、基本的に途上国の貧困削減や社会経済開発にどの程度の貢献があったかで評価されます。

ここで、国際協力において途上国だけでなく日本の利益も同時に考慮すべき、という問題意識が生じます。例えば、日本の優れた技術やノウハウを活用した「顔の見える援助」を促進する趣旨でタイド円借款の件数と金額を増加すべき、あるいは、日本の ODA によってアジアの経済成長を促すことで日本経済や企業がともに成長する視点を重視すべき、といった問題意識です<sup>3</sup>。これらは、近年、国際協力のあり方を検討する議論の中で民間企業だけでなく省庁等の政策担当者からもしばしば指摘されています。

そこで、ODA を中心とする国際協力の政策においても、途上国の貧困削減という国際協力の大前提を維持しつつ日本企業の活動を重視し、「日本の民間企業の活動と ODA 等の公的資金との連携への取組を強化し、開発途上国の経済成長を加速化する」ため、民間企業からの提案を受け付けて先方政府に推薦するといった制度が開始されています<sup>4</sup>。また、行政改革の流れで平成 13 年に廃止されていた、国際協力機構（JICA）が途上国で事業を行う日本企業など民間セクターへ融資や出資を行う海外投融資制度が、民間資金の補完として政府機関のファイナンス面での機能強化を図る観点から、近く再開されることになっています<sup>5</sup>。

もちろん、国際協力による日本国への便益は日本企業や産業に対するそれに限定されるわけではなく、相手国と日本との二国間関係の維持発展、日本の当該国や地域でのプレゼンス向上、資源・エネルギーの確保や温室効果ガス排出削減への貢献といった大きな便益があります。また、ODA で特定の企業や産業を支援するのは政府の役割を越えているのではないかと、といった指摘もあることから、社会インフラの海外展開が日本の国益であるとしても、ODA を中心とする国際協力で対応可能な範囲については今後も議論が継続していくと考えられます。

## 3. 日本と途上国の PPP への期待

社会インフラの海外展開の議論に欠かせない概念が PPP（官民パートナーシップ）であり、インフラの整備を進展させたい途上国においても PPP への期待が高まっています。1980 年代以降、行財政改革、市場開放・規制緩和の流れに即し、社会インフラ整備の手法として PFI（民間資金の活用）が日本を含む先進国で進展しました。途上国においても 1990 年代以降に PFI による

---

<sup>3</sup> 日本経済団体連合会「わが国国際協力政策に対する提言と新 JICA への期待」（2007 年 5 月）、「豊かなアジアを築く広域インフラ整備の推進を求める」（2010 年 3 月）

<sup>4</sup> 外務省「成長加速化のための官民パートナーシップ」（2008 年 4 月）

<sup>5</sup> パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合決定（2010 年 10 月）

インフラ整備の導入が開始され、現在では PFI の手法を含めた PPP が社会インフラ整備の中心的政策として一般的となっています。社会インフラの整備における PPP 導入の基本的な考え方は、官だけでなく民が参画して社会インフラを整備するという点で途上国も日本も概ね共通しています。

しかし、途上国と日本側の PPP に対する期待に若干の差があることも確かです。途上国側の問題意識の中心は、突き詰めていくと、公共投資だけでは社会インフラ整備の膨大な需要を満たせないため、国内外の民間投資を活用したいという点にあると言えます。端的には外国企業から自国の社会インフラ整備に対する直接投資を得られるか、に関心があります。他方で、日本側のそれは、資金だけでなく技術やノウハウを含めた民間活力の活用であり、途上国における社会インフラ整備の事業で顕在化するリスクを官と民がいかに分担するか、にあります。よって、日本の問題意識では、途上国は「PPP を活用するための制度整備や官民間の適切な役割分担等が十分に確立していない状況」<sup>6</sup>にあり、社会インフラ整備事業で日本と相手国の官と民がいかに協働できるか、が PPP への中心的政策期待となります。

前述のとおり、日本が社会インフラの海外展開を推進するにあたり、途上国に対して法制度等の環境整備やマスタープランの策定支援を進めていくこととなりますが、途上国側と日本側で上記のような問題意識のすり合わせを行って共通の論点を設定できるかどうか、日本勢の地位確保に向けた成功の鍵の 1 つになると考えられます。

#### 4. 社会インフラの海外展開と自治体

最後に、昨今、注目を集めている社会インフラの海外展開における自治体の関与の可能性について述べます。とりわけ最近の議論では水分野や環境分野において日本の自治体が長年培ってきた技術やノウハウを活かせるのではないかとされています。

例えば、水分野において、海外勢の中には機器、施行、事業運営まで一気通貫に行う水メジャーと呼ばれる企業が存在しますが、現在の日本にはそのような主体はいません。日本勢は、機器製造や装置設計など個々の領域で強みを持つ民間企業と、水事業の管理・運営ノウハウを持つ自治体が存在することから、自治体は日本勢の中で水事業における主要プレーヤーに位置づけられています。

表 水分野におけるプレーヤー

	部材・部品・機器製造	装置設計・組立・施工	事業運営・保守・管理
海外勢	水メジャー等		
日本勢	水処理機器企業	エンジニアリング企業	地方自治体 商社 水事業会社

出典：第 5 回パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合「水分野について」より作成

<sup>6</sup> 経済産業省『「アジア PPP 政策研究会」報告書』（2009 年 4 月）

---

これまで自治体は途上国に対する専門家派遣や研修など主に技術協力や人材育成の分野で国際協力を行ってきていますが、今後、社会インフラの海外展開という国家的な政策課題の流れの中で、民間企業と協働した途上国のインフラ整備事業において技術支援を実施するなど、より踏み込んだ新たな活動領域の可能性が生じてきています。

自治体が民間企業と協働して途上国・新興国のインフラ整備事業に参画するにあたっては、伝統的な国際協力の観点にとどまらず、地方自治を担う自治体が海外での事業に参画する利点やリスクをどう捉えるか、また事業体への出向など職員の身分や処遇をどうするかといった具体的な課題が残されており<sup>7</sup>、今後の議論の進展と解決策の整理が期待されるところです。

---

<sup>7</sup> 関西経済連合会「PPP（官民連携）による環境・インフラビジネス海外展開支援強化に関する提言」（2011年5月）