

スリランカの港湾整備と債務の罭を考える

徐 一睿

はじめに

近年、中国の「一帯一路」の推進とともに、日本国内のみならず、世界はインド洋の中心地点に位置するスリランカを注目するようになった。

今回の現地調査の最終盤で、コロンボに戻り、イギリスの植民地時代に建てられていた歴史的風味が漂う Grand Oriental Hotel を 2 連泊した。そのホテルの目の前にスリランカの港湾局 (SLPA) のビルがあって、コロンボ港の全貌を見渡すことができる大変素晴らしいホテルだった。それを見渡すと、コロンボ港は二つのコンテナターミナルに分かれている。ホテルの目の前にあったのは、かつて日本の ODA を中心に建てられたもので、その反対側に、新たなコンテナターミナルも作動しており、この新コンテナターミナルは中国資本で投資されたものである。

2019 年 5 月 20 日の日本経済新聞は、「コロンボ港、日印などで共同開発 中国にらみ」という記事があった。この記事によると、日本政府はインド、スリランカと共同で、スリランカにあるコロンボ港を共同開発する。2019 年の夏までに 3 カ国で覚書を交わし、2019 年度中にも工事に着手する方針となっている。3 カ国が整備するのはコロンボ港を新たに拡張した地域にあるコロンボ南港の東コンテナターミナルだ。日本政府関係者は「コロンボ港の整備が遅れると、その分の積み荷はハンバントタに移ることになりかねない」と指摘している。この記事を読むと、コロンボ港とハンバントタ港は対立関係かのようにも読めるが、実際はどうだろうか。少なくとも、筆者が確認した限り、同じコロンボ港において、時間差があるものの、日本と中国が共存する形で、コロンボ港の開発を進めているのではない。

筆者は、スリランカに行く前にすでにスリランカのハンバントタ港に大変な関心を持っている。ご承知のように、昨今、日本のメディアにおいて、ハンバントタ港は中国の「一帯一路」政策を批判する最も重要な題材になっているからだ。特に、ハンバントタ港建設に対して、「債務の罭」という議論が定着している。しかし、かつて中国の経済成長の初期段階において、常に債務を抱え込んでおり、どの途上国も積極的にインフラ投資を行えば、債務増加という問題が避けては通れない道である。中国が推し進めている「一帯一路」構想は本当にメディアがいうように、「債務の罭」をもたらすのかという問題意識は筆者が常に持っている。今回は、残念ながら、ハンバントタ港を実際に見ることができなかったが、コロンボ大学の元学長である W. D.

Lakshman 教授による「Sri Lanka's Development Experiences of the Past: Challenges Ahead」をテーマとする講演を聞き、さらに、スリランカ中央銀行マネタリー委員会委員の Sirimal Abeyratne 教授に対する質疑応答ができたこと、筆者にとって大変有意義でした。本稿は、Sirimal Abeyratne 教授の回答に合わせて、スリランカを念頭に、途上国における既存の国際援助の限界と「一帯一路」構想を代表する南南協力の可能性について、論じたい。

コロンボ港とハンバントタ港

まず、筆者の質問と Sirimal Abeyratne 教授の回答を簡単に紹介したい。筆者は主に、以下の二つの問題を質問した。

- 1、ハンバントタ港は無駄な投資では？
- 2、ハンバントタ港への投資は「債務の罠」をもたらす要因ではないか？

筆者の質問に対して、Sirimal Abeyratne 教授は以下のように回答している。

- ✓ スリランカに入ってくる貨物のうち約 25%はスリランカの自国用であり、残りの約 75%はスリランカを経由して、第3国に移動するものである。¹ハンバントタ港はアジアとヨーロッパ、アフリカをつなぐ海路の近くにあり、最も重要なハブ港になりうる。10年後、ハンバントタ港の規模は現在のコロンボ港を超える可能性も秘めている。
- ✓ 中国企業のスリランカにおける活動はチャリティー活動ではなく、ビジネスである以上、双方に利益をもたらすようにすることが重要である。港の主導権はスリランカ政府にあり、債務のわなには全く値しない。

次に、日本において、スリランカのハンバントタ港整備にどのような見解を示しているのだろうか。中国が一帯一路を推進する前に、JICA が 2012 年に行われた調査「スリランカを中心とした国際物流に係る情報収集・確認調査、ファイナルレポート」において、ハンバントタ港整備の重要性が強調された上、海上輸送ネットワークにおけるスリランカ港湾のハブ港としての強みを固めるために、ハンバントタ港に寄港する種々の船舶に応じた港湾規模と施設を整備することと、スリランカ南部地域の社会・経済発展を促進するために、ハンバントタ港整備によってもたらされる前向きな結果を最大限活かすことを提案している。さらに、同報告書において、スリランカにコロンボ港とハンバントタ港の二つハブ港が同時に存在している場合、コロンボ港とハンバントタ港の役割分担について、検証したうえ、「インド亜大陸を含むアジア諸国の急激な経済発展を視野に入れると、ハンバントタ港は大型バルク船で大量かつ長距離を運ばれ、小型船で短い距離を消費者に配送するための物流センターとしての潜在的な可能性があ

¹ このデータについて、JICA (2012) のレポートでも同じ見解を示していた。

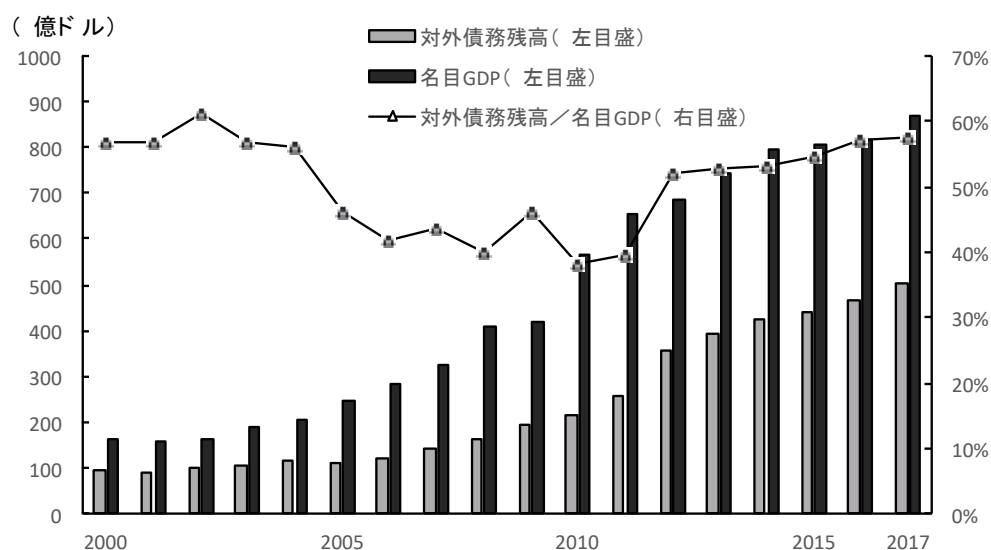
る」と指摘した。JICA が発表したレポートにおいて、スリランカにおけるハンバントタ港建設の重要性を示したものであった。しかし、2013 年、中国が「一帯一路」構想を提起してから、日本のハンバントタ港建設に対する論調が大きく変化が見られるようになった。榎本（2017）では、ハンバントタ港とその周辺にある空港の整備は「無用の長物」だと強く批判していた。

最後に、スリランカ政府は国内の港整備について、どのように計画をしているかについて、スリランカの財務・企画省の国家計画局は 2010 年に発行した「マヒンダ チンタナー将来の展望」から確認できる。港湾インフラ整備はスリランカの国家開発政策における最優先事項としたうえ、「コロンボ港とハンバントタ港が近代的なコンテナ船を受け入れ、ヨーロッパや極東、中東、アフリカ、オーストラリア、太平洋沿岸国に航行するすべての船舶はこの 2つの港に寄港できるものとする」と言及している。

インフラ投資における既存の援助の限界

スリランカのような後発国にとって、港湾や道路といった経済インフラ整備は重要である。ロストウの「離陸説」やサックスの「梯子」理論は後発国におけるインフラ整備の重要性を説いている。しかし、実際には、後発国の国々は開発における資金の不足や貧困削減など、何らかの資源のギャップに直面している。Chenery and Strout (1966) は「ツェー・ギャップモデル」

図 1 スリランカの対外債務残高の推移

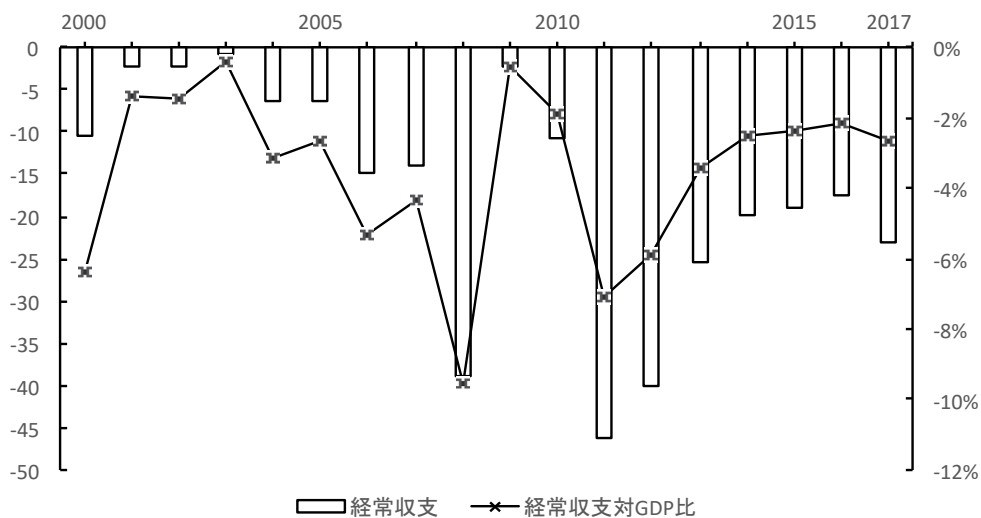


出所：World Bank データより筆者作成

を提起し、途上国における投資と貯蓄ギャップと外貨準備のギャップを問題視している。

スリランカは30年以上に渡る内戦が続き、2008年にやっと戦争が終結した。戦争が続いたスリランカでは、自国の財政に依存して、インフラ整備を進めることは極めて難しい。図1から確認できるように、スリランカの対外債務残高のGDP比は2000年以降、高い水準で推移している。2000年初期から一度低下したものの、2010年以降、港湾インフラ整備を積極的に行うようになってから、対外債務残高の対GDP比は次第に2000年水準に戻っている²。また、スリランカの経常収支を見てみると、図2のように、2011年以降、スリランカの経常収支はマイナス幅が減少傾向にあるとはいえ、国内における貯蓄の過不足が続いており、発行した国債は国内で消化することが不可能であり、外国からの借りに頼らざるをえない状況が続いている。今後、スリランカ国内における貯蓄の過不足の問題が解決しなければ、対外債務への依存問題は解決することができない。

図2 スリランカの経常収支の推移



出所：World Bank データより筆者作成

スリランカのような途上国において、所得水準が低く、貧困者の割合が高いため、国内での民間貯蓄の形成が期待できない。付加価値税や個人所得税が一般化されていない中、歳入は主

² 2010年以降、スリランカの対外債務残高の対GDP比の増加は、「債務の罫」が主張される主な原因の一つであろう。しかし、データから確認できるように、2010年以降、対外債務残高の対GDP比は増加しているとは言え、2000年初期とほぼ同水準に戻っただけである。

により経済規模の小さいかつ徴税しやすい関税や法人税に偏りがちである。また、公務員の人員費、債務償還費など毎年一定の支出を要する経常収支を減らすことが難しいため、国内における政府貯蓄形成も難しい。一定の税収を確保することができなければ、国債の発行も難しい。日本証券経済研究所によると、2016年12月20日までに既に償還された分を含めるとスリランカ政府は合計23本の国債を起債されており、総発行額は184.9億ドルとなる。スリランカ政府が国債の起債が実現したものの、国債金融市場において、極めてリスクの高い国債とされている。ムーディーズやS&Pといった格付け会社はスリランカ国債に投資不適格のB1/B+と付けている。具体例を見てみると、2007年10月24日に発行されている5年ものの50億ドルの国債のクーポンは8.25%となり、資金調達コストが極めて高かった。このように、スリランカは国債を発行して、港湾整備などのインフラ投資を行うことは債務の累積増加の拍車をかける恐れがある。以上から見て取れるように、スリランカ政府にとって、インフラ投資の資金に高いクーポンの国債を発行して、資金調達することは、いわゆる「債務の罠」に陥る最大の原因であろう。

では、国際援助資金はどうだろう？伝統的国際援助を行なっているドナー国による国際援助の有効性について、賛否両論が常に付きまとう。Burnside and Dollar (2000) は、56カ国の開発途上国を対象に、1970年～1993年までのデータを使用し、対象国の財政黒字、インフレ率、対外開放度を基に政策の質を表す指数を作成し、被援助国の政策の質と開発援助の関係を分析した結果、良い財政、金融、貿易政策を行っている開発途上国に限り、開発援助が成長に対して正のインパクトを与えるという結論を得られた。Sachs (2009) は、既存援助が貧困削減の目標に届いていなかった原因は、これまでの援助規模が少なく、援助規模をさらに拡大すべきであると主張する。それに対して、Easterly (2006) は、これまで発展を遂げた国は実のところ援助をそれほど受け入れておらず、援助の受取額と経済成長の関連性は弱いことを実証し、現在まで50年間で、伝統ドナーから約2.3兆ドル規模の援助がなされてきたが、適切に援助が必要とされた人々の手元に数%しか届いておらず、今までの援助のやり方ではプランを立てるよりも、途上国の実情や先行した施策の効果に踏まえて、フィードバックを参考しつつ援助を進めるべきだと強調した。

また、伝統ドナーによる援助では、コンディショナリティに政治的条件を紐づけている。スリランカのような戦争が終了したばかりの国に、経済インフラの援助を得ることは極めて難しい。榎本 (2017) が指摘したように、「内戦に伴い、それによって少数派住民に対する迫害や非人道的行為を理由として、伝統ドナーによるスリランカへの援助は貧困削減と人道支援に限定し、当時最大の援助国だった日本も欧米諸国に追随して援助額を抑制したため、ラジャパクサ政権は大規模なインフラ整備のための資金を伝統ドナーから調達できなくなった」。ハンバ

ントタ港の建設プロジェクトを推進する際に、当時のラヒンダ・ラージャパクサ前スリランカ大統領は、地縁大国であるインドやいくつかの国際銀行に港湾建設の資金を求めたが、いずれからも港湾の運営の採算性などに対する疑問視から断られた経緯があった。

そもそも、既存の国際援助は、経済セクターよりも、社会セクターや農業の分野に重点的投与されている。Neilson et al. (2009)によれば、1973年から1990年にかけて、インフラに対する援助シェアは年平均29.5%であり、1991年からその割合が減少に転じ、2002年までインフラに対する援助額の年平均割合がわずか8.3%しかなく、その後も低迷している。ODCDデータベースでDAC加盟国による二国間ODAを確認すると、1996年～1997年のODAのうち、社会インフラは29.5%、経済インフラは23.4%であったものの、2016年～2017年では、社会インフラへのODAは33.8%に上昇したが、経済インフラへのODAは17.3%に減少した。

今回の訪問で、日本のNGO団体が展開されている北部の津波被害地域の女性の経済的自立支援（回収したサリーで地元の女性に新たなファッションアイテムに作り直し、さらに海外で販売活動を行なっていく）事業と視覚障害者によるマッサージ事業など、非常に素晴らしい事業展開を見学させてもらった。しかし、これらの社会セクターにおける協力は大量な雇用創出効果を期待できない。一方、今回が視察したKandy Industrial Parkにある縫製工場MAS factoryが非常に興味深い。この工場は下着を作っている縫製工場である。多くの若い女性が雇われ、工場の周辺に寮も完備しており、大量な雇用が創出している。こうした工業園区は雇用の創出と若い女性の就労にも大きな役割を果たしている。

Van der Hoeven (2012)は、ミレニアム開発目標(MDG)が雇用と不平等への関心が弱いと指摘したうえ、経済インフラ整備を中心に、雇用と生産力向上に関わる援助を国家と国際経済および金融政策の変化と関連して雇用創出(貧困削減)を最優先課題とさせるべきだと主張する。経済セクターへの援助は途上国の雇用の創出や経済発展の「離陸」にとってより重要であろう。このため、工業園区の設定やモノの流通に役に立つ物流インフラの建設は後発国が離陸を図るカギであると言っても過言ではない。

南南協力の重要性

前述のように、途上国では、自国の経済規模や財政収入などの制約もあり、独自でインフラ開発を行うことが難しい。さらに、既存の国際援助は社会セクターに傾斜しており、経済インフラへの援助が限られている。スリランカのような途上国が経済発展のためのインフラ開発をしようとするときに、債務問題を避けては通れない道である。では、途上国はどのようにして、自国開発のための資金調達をしようとしているかについて、国連の第3回開発資金国際会議に

における「アディスアベバ行動目標 (The Addis Ababa Action Agenda)」からヒントを得ることができる。

開発資金国際会議は、開発途上国の開発資金確保とその効果的な活用のための課題や方策につき、首脳・閣僚レベルで議論するために国連が開催する会合である。2015年の7月13日から16日までに、エチオピアのアディスアベバで第3回開発資金国際会議が開かれた。この会議の成果文書として、開発資金に関する政策枠組みなどを定める「アディスアベバ行動目標 (The Addis Ababa Action Agenda)」が採択されている。

この行動目標において、各国が自身の開発に第一義的責任を有し、それを国際的な環境が支えたとし、民間企業の開発における重要性、包摂的で持続可能な民間投資のための国内・国際環境の促進・創出、インフラ投資における官民投資の重要性を言及している。また、国際開発協力に関して、南南協力の重要性、途上国による南南協力の自主的強化を推奨が強調されている。

この「アディスアベバ行動目標 (The Addis Ababa Action Agenda)」からも見て取れるように、被援助国は、すべての開発プロジェクトの所有権を握らなければならない。南南協力に基づく協力プロジェクトは、被援助国が自ら開発する意思を表明し、援助国を導入して、共同参加で共に開発を行う必要がある。援助国と被援助国は平等でなければならない。どちらも拒否する権利を持つ。(アディスアベバ行動目標の第56条)

スリランカのハンバントタ港における中国の国有企業が行なっているプロジェクトはこの「アディスアベバ行動目標 (The Addis Ababa Action Agenda)」に従ったものである。それを具現化可能にしたのは PPP 方式である。別紙でハンバントタ港における事例研究からも見て取れるように、中国の企業とスリランカの港湾局 (SLPA) が BOT 方式、スリランカ国際港湾株式会社 (以下、「HIPG」) とスリランカ国際港湾サービス株式会社 (以下、「HIPS」) の二つの特別目的事業会社 (SPV) を設立し、プロジェクトの所有権 (99 年間) を SPV に委譲すること、スリランカ政府の開発意思を尊重した形で、共同参加の開発を行なっている。契約上から見ても、中国企業が 99 年間の所有権を持つものではなく、スリランカの港湾局と共同設立した SPV が 99 年間の所有権を持つこととなる。もちろん、契約に従い、スリランカの港湾局は、99 年間の契約期間内で必要に応じて、株式を買い戻しができる³。Sirimal Abeyratne 教授の言うように、スリランカ政府は、ハンバントタ港開発プロジェクトの主導権を握り、国債の発行に依存することなく、PPP 方式で、中国企業と共同開発を行うことで、自国が必要とする港湾建設が可能にした⁴。

³ ハンバントタ港の PPP による投資事例研究について、徐 (2019) を参照せよ。

⁴ もちろん、安全保障などの領域において、批判的議論も多数存在しているが、少なくとも、後発国のイ

ハンバントタ港とその周辺にある空港の整備は「無用の長物」という指摘は費用便益分析 (cost-benefit analysis) に依存するものである。しかし、港や道路といったインフラは正の外部性を持つ公共財である。費用便益分析 (cost-benefit analysis) はインフラ整備によってもたらす波及効果を分析することができない。世界銀行のチーフエコノミストを経験した林義夫は中国の発展経験から、道路、空港、港など経済インフラについて、「超前 (Ahead of time)」投資の必要性を訴えている (Lin and Wang, 2016)。彼は、「高度成長している国では、労働力と土地コストの上昇は速い。経済が離陸する早い段階「超前 (Ahead of time)」投資を行うべきだ」としている。これは、筆者の肌感覚と全く同じである。筆者は上海出身である。1990年代の上海はクルマ社会ではなく自転車社会であった。当時、東京の首都高速に相当する上海市の中心部を一周とする内環線などの高架道路の建設時に片側3車線の道路を作ることに對して、クルマがそんなに走っていないのに、片側3車線を作ることはムダな投資だという批判の意見が強かったが、確かに、当時の状況は、費用便益分析 (cost-benefit analysis) からすると、片側3車線を作る必要がなかったが、しかし、経済の急速な発展とともに、今となって、当時の「超前 (Ahead of time)」投資は正しかったことを証明している。インフラ投資に対して、短期間の費用便益分析 (cost-benefit analysis) というよりも経済発展要素を考慮した分析が必要となる。Sirimal Abeyratne 教授が言う 10年後という目安を言及しているが、しかし、JICAのレポートでも言及しているように、全国港湾セクター整備計画プロジェクトの経済的妥当性を検証するために通常必要とされる 25年から 50年のタイムフレームが必要である。今現在、ハンバントタ港整備は「無用の長物」を定論するのは時期尚早であろう。

参考文献

日本語

1. 榎本俊一 (2017b) 「中国の国有企業の対外援助と被援助国の統治能力～一帯一路は中国型成長に代わり各国最適成長を支援できるか～」『中国の一帯一路構想は「相互繁栄」をもたらす新世界秩序か?』RIETI Policy Discussion Paper Series 17-P-021 pp.38-100
2. 徐一睿 (2019) 「地域公共財としてのインフラ投資と日中協力」『一帯一路の現状分析と戦略展望』第8章 中国総合研究・さくらサイエンスセンター (CRSC) pp.93-104
3. JICA (2012) 「スリランカを中心とした国際物流に係る情報収集・確認調査、ファイナルレポート」
http://open_jicareport.jica.go.jp/710/710/710_120_1000027743.html

英語

1. Nielson, D. L., R. M. Powers, and M. J. Tierney (2009) “Broad Trends in Foreign Aid : Insights from PLAID 1.6.” Working Paper, AidData, Williamsburg, VA.
2. Burnside, C., and D. Dollar (2000) “Aid, Policies, and Growth”, *American Economic Review*, 90(4), pp.847-68.

インフラ建設というニーズに答えるために、PPP方式は新たな可能性を供与したといえよう。

3. Easterly, W (2006) *The White Man's Burden : Why the West's Efort to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York : Penguin Group. (邦訳：イースタリー、ウィリアム著,小浜裕久・織井啓介・富田陽子訳 (2009)『傲慢な援助』東洋経済新報社)
4. Sachs, J (2009) “Aid Ironies.” *Huffington Post*, May 24.
5. Van der Hoeven, R (2012) “Development Aid and Employment.” Working Paper 2012/17, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki
6. Lin and Wang (2016) *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*, Cambridge University Press.