

徒然草

ハンバントタの「白い巨象群」

浅沼信爾

元一橋大学国際・公共政策大学院教授

何処に行けば「白い象」の群れを見られるか。

わたくしの答えはスリランカの南部のハンバントタだ。もちろん「白い象」(white elephants)とは、巨額のコストをかけて作った無用の長物プロジェクトの比喻で、国威高揚等を名目にして、本音では利益誘導の目的で政治家が作りたがる資源の無駄使いだ。もともと「白い象」とは昔タイやビルマで王様からの賜りものとして頂戴した象のことで、もらったは良いが使役に使うわけにもゆかず、食費等のメンテナンス経費ばかりが掛かる有難迷惑な賜りものものを称したらしい。

確か2014年の春頃だったからもう8年以上前になるが、JICAの仕事のお手伝いにスリランカに出張したついでに、ハンバントタを仲間と一緒に見せてもらった。「あんなところに行ったって失敗したプロジェクトばかりでつまらないですよ。」と言われたのに、「失敗だからこの目で見ておきたいのです。」と返事して頼んで作ってもらった機会だった。

スリランカはインドにぶら下がった涙の粒の形をしている。スリランカの発展はコロomboのある西海岸とインドに隣接する北部から始まったから、インド洋に面したその南部はスリランカのなかでも植民地時代を通じて歴史的に一番開発が遅れた地域で、伝統的に強いシンハラ国粋主義、急進的仏教、時に顕れる急進的左翼思想の傾向が見られる地域だ。この地域で既に1930年代から政治勢力を誇ってきたラジャパクサ・ファミリーの頭領、マヒンダ・ラジャパクサが2005年に大統領になって以来注目を浴び続けてきた。ハンバントタを、スリランカの成長拠点としてだけでなく、最終的にはシンガポールのようなインド太平洋の経済・文化の国際的なハブにするという夢は、ラジャパクサ政権の開発戦略の一環だった。

その夢を実現するために、まずハンバントタ国際港が作られた。ハンバントタ湾の地形は港に適している上にインド洋を通過する船舶の航路に近いので、自然条件から言えば国際港として適格だった。しかし既存のコロンボ港との競合を考慮して、当初はばら積み貨物や自動車などコンテナ貨物以外に特化した港にした。スリランカ港湾庁(Sri Lanka Ports Authority)と中国企業(China Merchant Ports、招商局港口控股)の合弁会社(Hambantota International Port Group)が設立され、中国輸出入銀行が必要資金の大半を融資した。港湾建設のコントラクターは中国の国営の港湾建設会社(China Harbour Engineering Company、中国港湾工程)が当たった。この港には船舶燃料用の埠頭の他に、広大な特別経済区が設けられた。



(資料 : Google)

港の西南の岬の展望台から見たハンバントタ国際港は、通常港に見られるコンテナ・クレーンの隊列が見当たらないことを除いては、素晴らしい港だった。自動車専用を含み三つの埠頭とそれとは別に船舶燃料積み込みの設備がある。規模から言って、コロombo港に次ぐスリランカ第二の港だ。当初から危惧されていたことだが、問題はこの港湾設備を利用する船舶が極端に少なかったことだ。コロomboでもシンガポールでも、どこでも忙しい国際港には沖に数十の船舶が待機しているが、ここではそれが見当たらない。政府もそれを心配して、国内での運輸コストと不便を無視して強引にすべての自動車の輸入はこの港を通すことという政令を出した。確かに日本、韓国、インドからの自動車輸入によって入港する船舶数は増えたが、それでも一隻も入港しない日もあったようだ。

この物語の結末は既によく知られている。いろいろな紆余曲折の末に、港湾オペレーションからの収益は皆無に近く借款返済に困ったスリランカ政府はこの港と隣接する工業団地の 99 年間の租借権を先にあげたスリランカ・中国の合弁会社に譲渡して、合弁会社の中国の持ち株比率を 85%に引き上げたのだ。それが中国の 11.2 億ドルの借款や投資の見返りだった。こうして、ハンバントタ港と工業団地の運営・開発すべての権利が中国の国営企業のものになった。現実には事態はもうちょっと複雑だが、大筋においてこれが世に喧伝されている「債務の罠」や中国の「債務の罠外交」のスリランカ版だ。

われわれが見た「白い象」はこれだけではない。コロomboからハンバントタに行くにはスリランカの西南端にあるゴールを經由して車で行くことが出来るが、われわれがハンバントタを訪れたときにはまだゴール・ハンバントタ間の高速道路は完成していなかった。(そして、それから数年後にこれまた中国輸出入銀行の融資で出来たゴール・ハンバントタ高速道路も、「白い象」の一つに数えても良いように思う。)そこで、われ

われはコロンボから飛行機で飛んだ。ハンバントタの市街地から 15 キロくらい離れたマッタラという町にあるマッタラ・ラジャパクサ国際空港で世界最大の旅客機エアバス A380 が離着陸できる 3.5 キロの滑走路を備え、年間 100 万人の旅客を扱える立派な空港だ。やはり中国輸出入銀行の 190 百万ドルの融資で作られた。何が問題かという、ハンバントタ国際港と同じで、われわれが行ったときにはこの空港を利用する定期便は一日僅か一便、インド航空のチェンナイ・コロンボ便をチェンナイ・マッタラ・コロンボ便にして往復運航していた。そのために、管制塔はもとより税関、出入国管理、売店等々すべて一日中開いている、時々近くの学校の生徒が見学を訪れる。アメリカの雑誌に「世界で一番空っぽな空港」として紹介されたこともある。このプロジェクトもまた、眠っている「白い象」の名にふさわしい。

「白い象」はまだこの他にもいる。3.5 万人の観客を収容できるマヒンダ・ラジャパクサ・クリケット・スタジアムで、ここには中国の資本は入っていないが、やはり閑古鳥が鳴いている。同様に閑古鳥が鳴いているのは、1500 人を収容できるメイン・ホールの他に三つの小ホールを持つ国際会議場だ。これは、韓国からの 15 百万ドルの借款で作られた。もちろんわれわれが見学を訪れたときには、両方とも空っぽで、イベントの予定は皆無のようだった。

このように、港湾設備を整え、空港を作り、経済特区や輸出特区を作り、文化施設まで整備して、インフラ主導でハンバントタをスリランカ南部の経済発展の拠点とする開発戦略は不発に終わり、眠れる「白い象」の群れが残った。そして同時に「白い象」プロジェクトのために積みあがった巨大債務が残った。それから数年、今現在スリランカは債務危機の真下にある。歴史上の対外債務のデフォルトを起こしたが、宜なるかなだ。「白い象」の群れは、巨大で、あたかも「白い巨象の群れ」のようにも見える。

われわれはこのハンバントタ物語からどんな教訓を引き出すべきなのだろう。新聞報道にあるように、ハンバントタの「白い象」の群れを簡単に「債務の罠」(debt trap) とか「債務の罠外交」(debt-trap diplomacy) などのキャッチ・フレーズだけで理解したつもりで終わらせたくない。スリランカのラジャパクサ政権側は、ラジャパクサ・ファミリーの地盤であるハンバントタを中心としたスリランカ南部に大規模のインフラ投資の形で大掛かりな利益誘導を目論んでいた。同時に中国政府は「一帯一路」戦略 (Belt and Road Initiative) を打ち上げており、その一環として「海のシルク・ロード」があり、スリランカはシナ海とヨーロッパ・アフリカを海路でつなぐ「真珠のネックレス」の中継点として重要な位置を占めていた。両方の思惑がこのように一致して出来上がったのがハンバントタの「白い象」の群れだったのだ。魚心あれば水心で、結局騙されて罠にはまって苦しむことになったのはスリランカ経済と国民だった。

最近年に経験してきたような低金利の資金潤沢な世界では、資金の借り入れが容易なだけに、マクロ経済政策の運営にあたって「債務の持続可能性」(Debt sustainability) を

維持することが上位の政策目標になる。もちろん、戦争、天災、金融危機等々の偶発的な出来事が起こって、それに対処するために臨時の財政出動が必要になり、政策目標としている財政赤字や債務比率の限度を一時的に超えなければならない事態が出てくることは十分に考えられる。IMFを始め世銀やアジア開銀のような開発援助機関も、債務の持続可能性には充分注意してきたはずだ。それにもかかわらず債務困難に陥って、債務再編が必要になったり、デフォルトに陥って債務削減を要請したりする国々が出てくるのはなぜだろう。しかも、その債務困難は、偶発的な出来事がトリガーとなる場合があるとは言え、根本的な事由とは言えない場合が多い。スリランカがその好例だ。

わたくしは、一つの問題は最近年において開発投資プロジェクトやプログラムの経済性評価が軽視されていることにあるように思う。いわゆるプロジェクトのコスト・ベネフィット・アナリシスというやつだ。環境への影響やプロジェクト・サイトの近隣の住民に対する影響に関するインパクト調査はある程度厳密に実行されるようになった。しかし、プロジェクトの経済的な便益・費用分析は実施されてはいるが、その結果が真剣に検討されているかどうかは疑わしい。確かにプロジェクトの事前のコスト計算は幅があって難しい。それに将来の便益計算はいくつもの不確定要素があるから、プロジェクト分析でイエス・ノーの一義的な結果が出るわけではない。いくつもの想定されるケースを慎重に検討して初めてプロジェクトのGo/No Goを決定する必要がある。しかし現実には決定に政治家が入ってくるとプロジェクト分析の結論の曖昧さを自分勝手に解釈して、分析結果を真面目に扱わないことが多い。困ったことだ。

ハンバントタの「白い象」の群れの場合は、プロジェクト分析の結果は明白だったはずだ。ハンバントタはスリランカの発展拠点から離れた未開の地で、ビーチに集まる観光客のためのホテルやレストラン等の施設と小さな工業団地と広大な田園地帯があるだけだ。われわれが見たハンバントタで活気があるのはプロジェクト建設のための中国人要員が住んでいる中国人村と工業団地の住民のための韓国村くらいだった。港にしても、空港にしても、文化施設にしてもどんなに逆立ちしてもこれらのプロジェクトに対する先行きの需要があるとは考えられない。あるとすれば政治家の想像の産物に違いない。多くの人がそう言明していたように、最初から失敗を運命付けられていたプロジェクト群だった。わたくしの第一の教訓は、開発プログラム・プロジェクトのコスト・便益分析の復活だ。

プロジェクト分析の結果を重視すべきだという規律は、プロジェクトの責任者としての企業や政府だけでなく、プロジェクトのために融資をする側についても適応されるべきだと思う。もちろん開発政策、プログラム、プロジェクトの第一義的な責任は当事者としての企業や政府にあり、当事者によるオーナーシップが大切なのは言うまでもない。しかし、プログラムやプロジェクトに対する融資する側にもこの規律を守る責任があるのではないだろうか。金融機関や資本市場の役割は金融仲介にあるが、金融仲介とは経済が生む貯蓄を投資に繋ぐことだ。せつかくの貯蓄が収益を生まない不効率な投資に使われると経済成長を阻害することになる。だから金融仲介をする銀行等の機関も、企業

や政府と同じように、経済性のないプロジェクトに対する融資は控えるべきだ。それは貸し手の倫理的な責任だ。投資家も貸し手も「他人のカネ」だという認識で、野放図なリスクをとるのは悪だ。この場合は、貸し手としての中国輸出入銀行の責任が大きいと言わざるを得ない。借り手の自由を担保するとか、借り手国に対して不干渉の態度をとるべきだとかの借り手を思いやるような優しい言葉でごまかしても、その責任は免れないと思う。その責任を取らないのは、社会主義時代の銀行のように単なる貸し借りの帳簿をつけるだけの会計機関で、金融仲介をする銀行の名に値しない。わたくしがハンバントタの物語から引き出したい教訓の第二は、この「貸し手のモラル」の再考だ。

第三の教訓は、債務返済が不能になったときにどうするかの問題だ。ハンバントタ国際港に対する中国輸出入銀行の借款については、中国の国営港湾会社に港と隣接する1,500 エーカーの経済特区を99年間租借することによって解決した。現在のスリランカの債務困難はより全般的な債務返済不能で、多数のスリランカに対する債権者との難しい交渉が必要になる。ほとんどの国は破産法を制定しており、国内ではある程度秩序だった破産処理が裁判所の監督のもとに可能になっている。しかし国際的な債務返済不能を処理する国際的な破産法は存在しない。グローバリゼーションがまだ進んでないときには、途上国政府に対する貸し付けは、少数の銀行やサプライヤー、輸出入銀行や開発援助機関等に限られていたから、まだ債務再編交渉も難しくはあったが可能だった。今日のように国際的な金融取引が多様で盛んになると、債務をめぐる交渉は複雑で、煩雑で、全くの無秩序状態に陥る可能性があり、債務者・債権者双方にとって大きな不利益になる。

20世紀最後に起こったアジア金融危機の後で、一種の国際的な破産法を制定しようという動きがIMFを中心に起こり、SDRM (Sovereign Debt Restructuring Mechanism) という名前で一種の国際破産法廷を作る提案がなされた。残念ながら、この試みは主としてアメリカ政府の反対で葬り去られた。国際金融資本市場に任せておけば良い、それぞれの貸借契約の中で債務破綻の場合の処理の仕方を規定しておけばよい、という自由主義に基づく教条主義的反対だった。返す返すも残念で、わたくしは国際社会はG20等と通じてもう一度国際破産法制定の提案を蒸し返し、何とか実現させるべきだと思う。これだけマネーのグローバリゼーションが進んだ今日、国際的な破産法がなく国際的な金銭の貸借がいわばジャングルの掟にゆだねられて放置されているのは耐え難いことだ。これが第三の教訓だ。

旅の思い出が説教臭くなった。お許し願いたい。ただ、今日スリランカで起こっているような債務困難の問題が起こるたびに、わたくしはハンバントタへの小旅行を思いださずにいられない。