

都市開発の海外展開 ～政府の取組～

国土交通省都市局総務課国際室企画専門官 今井 龍郎

1. はじめに

近年、新興国において経済成長・人口拡大・都市化が進んでいく中で、インフラ需要の急速な拡大がみられる。OECD 及びアジア開発銀行の予測に基づく計算によると、2030 年までの間、世界全体で毎年 2.5 兆ドル（約 280 兆円）のインフラ需要が生じることが見込まれており、アジアだけでも毎年 1.7 兆ドル（約 190 兆円）に及ぶことが見込まれている^{*1}。

このような世界的潮流は、2つの観点から、我が国にとって重要な機会となる。第一に、新興国のインフラ需要を取り込むことは、日本経済の持続的成長に寄与することが期待される。今後の日本においては、少子高齢化や人口減少により、中長期的に国内経済の大幅な拡大が見込まれにくいところ、これまで国内市場に主眼を置いてきたインフラ関連産業も海外市場へと販路を拡大していくことが不可避となりつつある。第二に、日本のインフラ技術や制度の移転による相手国の課題解決は、我が国のソフトパワーの強化や外交的地位の向上に資する。近年、インフラに関する対外協力は我が国の外交政策の柱の一つとなっており、2016 年 8 月にケニアの TICAD VI で安倍総理大臣が提唱した「自由で開かれたインド太平洋戦略」において、海外へのインフラ協力は、地域の安定と繁栄を実現するための主要な手段の一つとして位置づけられている。また、2015 年 7 月に公表された「質の高いインフラパートナーシップ」や、2016 年 5 月に公表された「質の高いインフラ輸出拡大イニシアティブ」は、インフラに関する対外協力への我が国としての強いコミットメントの象徴といえる。

このような背景から、インフラシステムの海外展開の必要性が高まる中、その一分野として、民間企業が行う不動産開発と、交通等インフラの整備の複合体である都

市開発についても、海外展開の重要性が認識されてきている。経済面からいえば、海外の大規模な都市開発案件の獲得は、直接の受注者となりうる不動産・建設産業・交通産業のみならず、当該受注企業が現地で日本流のまちづくりを手がけることにより、製造業・生活産業・小売業をはじめとする多様な国内産業に裨益する。また、相手国の課題解決という観点からも、我が国は、高度成長期（1960～70年代）には、急速な人口増加によるインフラ・住宅等の不足や公害問題、安定成長期（1980～90年代）には、質の高い住環境ニーズへの対応や低未利用地の発生、成熟期（2000年代以降）には、少子高齢化・人口減少に伴う中心市街地の活力低下など、時代に応じた様々な課題を経験し、技術革新や社会制度の向上を通じてそれらを乗り越えてきた歴史を有するところ、現在、新興国でも経済発展に伴い同種の課題が生じている。加えて、2015 年の国際連合による「持続可能な開発目標」（Sustainable Development Goals）の採択等を通じて、世界全体で環境・社会的配慮への関心が高まっている。こうした中、日本が有する世界有数の都市開発関連技術や社会制度の共有を求めるニーズは強く、都市開発に係る対外協力による外交的な効果は大きいと考えられる。

本章では、読者の方々がこれ以降の記事を読んでいただくにあたっての基礎情報となる、都市開発の海外展開についての日本政府としての方針、日本が海外での案件獲得を進めていく上での優位性、日本政府が果たす役割等を述べる。

2. 政府方針における都市開発の海外展開の位置付け

都市開発を含むインフラシステムの海外展開について

^{*1} 中里幸聖、「世界のインフラ整備は覇権争いの様相」、2017 年 6 月 30 日、大和総研 https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/securities/20170630_012104.pdf

は、特にこの数年間、政府内での取組強化が進められている。2013年3月、我が国企業によるインフラシステムの海外展開や海外権益確保の支援、我が国の海外経済協力の戦略的かつ効率的な実施を目的として、内閣官房長官を議長とする「経協インフラ戦略会議」が設置され、今日に至るまで38回の会議が実施されている(2018年7月末時点)。

2013年5月、当該会議において、我が国のインフラシステムの海外展開についての施策方針として「インフラシステム輸出戦略」が決定され、当時約10兆円であったインフラシステム受注額を、2020年までに30兆円に拡大させるという目標が定められた(2016年時点での受注額は約21兆円)。同戦略においては、インフラ関連の製品の輸出のみならず、インフラの設計・建設・維持管理を含む「システム」としての受注を目指すため、官民連携体制の強化、面的・広域的な取組への支援、インフラ案件の川上(提案・案件発掘の段階)から川下(運営・維持管理の段階)までの一貫した取組への支援等を推進する旨定めている。当該戦略は、2013年6月に閣議決定された国の成長戦略である「日本再興戦略」において、「国際展開戦略」の重要施策として位置付けられた。その後、「インフラシステム輸出戦略」については、毎年に取り、直近の情報を踏まえて、フォローアップと改訂が行われている。

さらに、2018年6月には、経協インフラ戦略会議において、「海外展開戦略(都市開発・不動産開発)」が決定され、都市開発の海外展開に関する方向性が関係省庁間で確認されたところである。

3. 日本の都市の強み

我が国が諸外国に都市関連の技術・知見を輸出するにあたり、特に二つの要素が強みとなる。第一の要素は、公共交通拠点からの徒歩圏内に都市機能を集約する、「公共交通指向型都市開発(TOD: Transit Oriented Development)」に基づくまちづくりである。日本が歴史的に積み上げてきた、電鉄系企業等による鉄道路線と駅周辺の一体的開発や、バスネットワーク整備による徒歩圏の拡大についての知見は、人口拡大期の新興国でも有用であることが期待される(詳しくはp.18参照)。

第二に、先端技術を活用して、交通・エネルギー・健康・コミュニティといった都市における課題を解決する、「スマートシティ」があげられる。この概念は、最

新の情報技術を用いて、都市における人やモノの移動といった情報をリアルタイムで収集・分析し、可視化するとともに、現実の都市空間の制御に用いることにより、都市機能の最適化を目指すことを意味とする。日本においては、産官学が連携してエネルギー・健康・防災の共通プラットフォームの構築に取り組む、千葉県柏市の「柏の葉スマートシティ」や、民間企業が先導して住宅のエネルギー効率や物流施設の集配機能の向上に取り組む、神奈川県藤沢市の「Fujisawa サスティナブル・スマートタウン」といった事例が見られる。スマートシティについては、必ずしも統一的な定義が存在するわけではないが、新興国を含めた諸外国においても、次世代の都市が目指すべき方向性として重要視されている。例えば、東南アジアにおいては、本年、ASEAN10ヶ国の26都市からなるASEAN Smart Cities Networkが設立され、スマートシティ構築のための都市間連携や国際機関・企業等とのコラボレーションといった動きが見られる。また、インドにおいても、2015年6月、モディ首相が、2022年までに100カ所のスマートシティを建設し、水や電力の供給能力の向上、良好な衛生環境の整備、効率的な公共交通の整備、一般庶民に手の届く住宅の供給といった多岐にわたる政策課題の解決を図る旨を発表している^{*2}。

4. 官民連携の必要性

都市開発の海外展開については、我が国の民間企業が主体となった、商業ベースでの事業参画が前提となる。それでは、なぜ民間企業のビジネスにおいて、日本政府との連携が必要となるのか。

第一に、新興国等の個別の都市開発案件においては、現地の政府や公的機関が大きな役割を果たしている場合が多いことが挙げられる。例えば、公的機関や公社が、自ら所有している都心部の大規模な土地を売却・貸与して開発を誘致しようとする際、民間企業ではその情報や機会に早い段階からアクセスできない場合がある。また、現地政府が開発の構想・計画をあらかじめ詳細まで含めて定めてしまうことにより、民間企業が参画しうる地区や分野が限定されてしまい、日本のまちづくりの強みを生かした提案・企画ができないというケースもある。さらに、外国企業による投資や建設に対し国内企業以上の許認可取得を求める国も多く、事業を進めようとしても、許認可が下りず途中で頓挫してしまうという事態も

^{*2} 都市ソリューション研究会(編)、野田由美子(監修)、原田昇(監修)、「都市輸出～都市ソリューションが拓く未来～」、2015年12月、東洋経済新報社、p.48

生じうる。こうした場合に、日本政府が、相手国政府とのネットワークを通じて、個別地区の案件を早期に発掘し、開発計画の策定に関与し、また許認可の円滑化を働きかけることにより、日本企業による事業機会の拡大や事業環境の向上を図ることができる。

第二に、現地法制度の未整備や恣意的な運用が挙げられる。都市開発事業を進めるにあたっては、登記、開発許可の取得、投資の許認可取得といった行政法上の手続きを踏むとともに、民事上の土地の権利関係の整理が必要となるが、新興国の中には、これらについて必要な法制度の整備や安定的な法運用が行われていない国が見られる。これを踏まえた日本政府の役割として、二国間ワーキンググループの開催、研修員の受入、専門家の派遣を通じて、都市計画関連法令や土地関連法令に関する相手国政府の能力向上の支援を行うことにより、日本企業がビジネスに参画する上での予測可能性を高めることが考えられる。

第三に、都市開発案件は、一般に投資規模が大きく、かつ事業期間が長期にわたることから、事業リスクが極めて大きいことがあげられる。具体的なりスクとしては、政治の基盤が十分でない国々において見られる政治・政策リスクがあり、これには、法令の恣意的な変更や遡及的な許認可の取消により事業継続が困難となるリスク、法的手続きや適切な保証なしに事業会社の資産が相手国政府に接収されるリスク、収益として得られた現地国通貨の円・ドル等への換金が困難となるリスク等が含まれる。これに加え、事業者同士の商業行為に伴う商業リスクとして、現地の建設事業者の能力不足により事業に遅延や欠陥が生じるリスク、事前の需要予測が外れることにより収益に不足が生じるリスク、事業に要する土地の収用が計画通りに取得できなくなるリスク、相手国の住民から事業による社会・環境影響への懸念が出ることにより事業が遂行できなくなるリスク等がある。このほか、自然災害やそれに伴う社会的混乱により事業に悪影響が生じる、自然災害リスクもある^{*3}。こうした背景から、日本国政府としては、官民ファンド等の機関を通じて、日本企業が行う事業への出融資や保険の付保等を行い、事業リスクの軽減を図っている（詳細は後述）。

事実、海外の都市開発において日本の競合となる、シンガポールや韓国といった国では、官民が強力な連携体制を構築していることが、案件獲得の要因の一つとなっている。シンガポールは、これまでの歴史の中で蓄積してきた水・ゴミ処理、港湾・空港整備、電子政府等の都市課題に関する知見の他国への提供を強みとしており、政

府系開発公社や政府系ファンドが主体となり、アジア等の新興国で、計画・設計から建設・運営まで一体となった都市開発事業を展開している。海外での都市開発を専門とする Surbana Jurong 社は、住宅開発庁の開発部門が独立してできた Surbana 社と、通商産業省の下部組織にあたる JTC Corporation から派生した Jurong 社が 2015 年に経営統合してできた会社であり、マスタープランの策定協力からプロジェクト・マネジメントまでを一貫して受注している。同社は、インフラ関係企業の買収等を通じて、海外 44 カ国にオフィスを構えるなど、国際展開のための強固な体制を構築している。このほか、工業団地やオフィスの開発を手がける Ascendas 社と都市開発を専門とする SingBridge 社が 2015 年 6 月に経営統合して設立された Ascendas SingBridge 社、海洋開発・不動産開発に強みを持つ Keppel 社、工業団地やインフラ整備を行う Semcorp 社といった企業が、海外の数多くの都市開発案件に参画しており、こうした企業はいずれも、財務省傘下の政府系ファンドで財政投融資を原資とする Temasek 社による株式保有という形で、政府から資金を得ている。このように政府による強力なバックアップを受けた企業のセールス活動により、政府のトップ外交と相まって、中国の天津エコシティや広州ナレッジシティ、ベトナムの Vietnam-Singapore Industrial Park、インドのアンドラ・プラデシュ州のアマラバティといった都市において、案件獲得に至っている。こうした都市では、川上のマスタープラン策定から川下の開発・運営に至るまで、一体的にシンガポールの企業が手がけるといふ事例が見られる。

また、韓国では、1990 年以降の国内の建設需要の停滞を受け、1993 年に「海外建設促進法」を制定して以来、官民の強力な連携のもと、海外の建設工事及びエンジニアリングを推進している。行政側の主要な機関は、2009 年に大韓住宅公社と韓国土地公社が合併して設立された韓国土地住宅公社（LHASA 公社）であり、民間企業との連携のもと、国内の都市開発や住宅供給のみならず、海外の都市開発事業にも進出している。同公社は、トップセールスを通じた営業活動や案件形成、相手国政府の人材育成、民間企業の財務リスク軽減のためのファンドの設立等の広範な役割を担っている。また近年は、これに加え、上記の海外建設促進法を改正し、「韓国海外インフラ・都市開発支援公社」が設立されている。民間側で特筆すべき主体は、700 社以上の建設企業が所属する韓国海外建設協会であり、新市場開拓のための支援、海外動向に関する情報収集、海外人材の育成、海外建設情報

^{*3}加賀隆一、「実践アジアのインフラ・ビジネス」、2013 年 7 月、日本評論社、p.74-114

の提供等を行っている。こうしたプレーヤーが連携し、ベトナム・タインホア産業工業団地のマスタープラン策定、コロンビア・カリ市住宅団地のマスタープラン策定といった案件を受注している。

5. 川上から川下までの支援

4. からもわかる通り、日本企業による海外の都市開発案件の獲得を推進するためには、政府が案件獲得前から獲得後に至るまで一貫して支援を行っていくことが肝要である。

まず、具体的な案件に至る前段階として、TODやスマートシティといった、我が国の都市の優位性を諸外国に発信していくことが重要となる。具体的な施策としては、諸外国との二国間・多国間会議やセミナー、各国要人の来日といった機会を通じた、我が国の都市や都市政策のアピールが挙げられる。また、p.56において紹介する、例年フランスのカヌで開催されるMIPIM（不動産プロフェッショナル国際マーケット会議）も、日本の魅力的なまちづくりや企業の先進的取組を、世界各国からの参加者に対し紹介する場となっている。

また、同様に個別案件の前段階として、相手国の政府・企業と我が国官民の良好な関係の構築も重要となる。この例として、上記のような国対国の場に加え、国土交通省も参画した日本企業と相手国の交流のプラットフォームとして、一般社団法人海外エコシティ推進協議会（通称J-CODE: Japan Conference on Overseas Development of Eco-cities）と、住宅・建設・都市分野国際交流協議会（通称JHBUD: Japan Global Exchange Forum for Housing, Building and Urban Development）がある。前者は、海外の都市開発事業に携わる事業者同士の情報交換及び案件形成の場として、2011年10月に設立された協議会であり、中国・ミャンマー・ベトナムの3国について専門のワーキンググループを設け、各国への現地視察や関係者との交流を行ってきたところである（詳細はp.10参照）。後者のJHBUDは、国際展開に取り組む企業・団体が、日本政府と連携して外国政府等との関係構築を行えるよう、2016年9月に設立された協議会であり、(J-CODEも同様であるが、)ハウスメーカー、設計事務所、建築設備・住宅部品メーカー、デベロッパー、コンサルタントといった多岐にわたる業種の民間企業が参画している。同協議会では、これまで、スリランカのコロombo、ミャンマーのヤンゴン、インドネシアのジャカルタにおいて、日本政府要人の参加の下でセミナー等を開催してきたところである。

この次の段階として、政府が有するネットワークやリソースを活用した、個別案件の発掘が挙げられる。政府間のトップセールスや二国間会議、官民協議会の場が具体的な話に結びつくこともあるが、それに加え、国土交通省では、複数の国において独自の調査（「環境共生型都市開発の海外展開に向けた調査」）を行い、案件形成につながる情報を前広に収集しているところである。

さらに、案件形成段階からの参画を促進するための直近の施策として、2018年6月に成立した「海外社会資本事業への我が国事業者の参入の促進に関する法律」の制定が挙げられる。同法は、日本企業による海外インフラ案件の獲得にあたり、日本の公的機関による相手国政府との連携・調整が必要となることや、独立行政法人等の有する知見が不可欠であることに鑑み、国土交通大臣が「海外インフラ事業への我が国事業者の参入促進に関する基本方針」を定めるとともに、国土交通省関係の独立行政法人等に海外業務を行わせるための措置を講ずるものである。同法の対象となる法人のうち、とりわけ都市開発の知見を有する独立行政法人都市再生機構（UR）においては、従来、「(本来の)業務に支障のない範囲内で、委託に基づき」国際関係業務を行うこととされていたところ、新法の措置により、海外業務が本来業務として位置づけられることとなった。既に述べた通り、民間企業のみでは海外の大規模開発にアクセスする機会が限られるところ、URが国内で培ってきた市街地の整備や賃貸住宅の供給等に関する知見を活用し、外国政府等を相手に調査・調整・技術提供を行うことにより、日本企業が早い段階から参画するための下地を作ることの意義は極めて大きい。本法の施行後（2018年8月末見込）、URが具体的に行うこととして、地区開発マスタープランの策定や都市開発事業に関するフィージビリティ・スタディの実施等が期待される。

日本企業が案件を獲得した後の段階においても、日本政府が担うべき役割は数多くある。例えば、現地において許認可の取得が遅れている場合、二国間の枠組みを用いて相手国政府に働きかけを行うことにより、迅速な許認可の付与を求めることがありうる。また、政府系金融機関等による、日本企業が負う事業リスクの軽減も重要となる。例えば、株式会社海外都市交通・都市開発事業支援機構（JOIN）は、日本企業が海外で都市開発事業（及び交通事業）を行う際に、共同出資、技術者の派遣、相手国政府との交渉等の支援を行っている（詳しくはp.13参照）。株式会社国際協力銀行（JBIC）は、日本の産業の国際競争力の維持向上等の政策目的に適合する民間事業に対し、出融資等の金融上の支援を行っている。株式会社日本貿易保険（NEXI）は、対外取引において

生ずる、民間保険等では填補しきれないリスクに対し、各種保険を付保している。このほか、事業リスクの軽減という観点ではないものの、独立行政法人国際協力機構（JICA）が行う現地政府を対象とした有償・無償の資金協力については、こうした資金を活用した公共インフラの整備が民間の不動産開発事業と連動して行われやすいことから、日本企業による案件獲得において大きな役割を果たす。したがって、日本政府としては、こうした公的機関とも連携して個別案件の支援を行っていく必要がある。

6. 地方自治体の役割

最後にはなるが、ここまで公的セクターのうち日本政府による取組を中心に記載してきたところ、都市開発の海外展開に当たっては、地方自治体の果たす役割も大きい。横浜市のように、外国の先進的な都市と連携し知見を共有し合うとともに、民間企業を交えて新興国の都市にノウハウを提供する自治体が見られる(p.63 参照)。また、p.66 の EU-IUC プロジェクトのように、日本の自治体と外国の自治体がペアを組み、互いの都市課題の解決のための連携を図る取組も見られる。詳しくはそれぞれの記事をご覧ください。

(いまい たつろう)