

平成 25 年度開発援助調査研究業務

「PFI に対応する無償資金協力の制度設計に係る調査研究」報告書 概要 (HP 用)

1. 本調査の目的

従来、開発途上国に対する資金フローは、政府開発援助 (ODA) をはじめとする政府資金によるものが大勢を占めていたが、近年、民間資金がその中心となっており、いかに民間企業と連携できるかが開発途上国の経済発展の鍵となっている。他方、我が国の厳しい経済状況の下、我が国民間企業は海外にその活路を見いだそうとしており、仮に、我が国の優れた技術を有効に活用して開発途上国の開発事業を進めることができれば、開発途上国と我が国の双方が利益を得る win-win の関係を構築することができる。

一方、開発途上国では、近年、PPP/PFI 型の公共事業が増加しており、第三国企業はこうした新たな傾向に対応してきている。しかし、本邦企業は個別には優れた技術力があるにもかかわらず、初期投資コストや個々の途上国における制度面への対応が課題となっており、十分な国際競争力を持っているとはいえない状況にある。この点、主にコスト低減の観点から無償資金協力の活用は有用な解決策となり得るが、我が国の無償資金協力では、施設建設や機材調達型が大勢を占めており、PPP/PFI 型の事業に必ずしも対応しきれない。

以上を踏まえ、本調査では、本邦企業が PPP/PFI 事業を実施する上で有望な開発途上国を抽出するとともに、当該各国における PPP/PFI の現状と今後の見通しを調査・分析した。その上で、開発途上国の PPP/PFI 事業を実施する上での無償資金協力案活用の可能性ならびに、制度設計を行う上での留意事項の検討・提言を行ったものである。

2. 本邦企業が PPP を実施する上で有望な開発途上国

我が国の PPP/PFI 事業の実績を有し、海外展開も行っている本邦企業 13 社に対し、無償資金協力対象分野 (水、道路、環境、医療、教育) に関して、開発途上国における PPP 事業の実施可能性に関して調査を実施したところ、各分野における事業展開への関心が高いことがわかった。

図表 1 PPP の有望分野と有望国一覧

分野	有望国
水	ベトナム, カンボジア, ミャンマー, マレーシア, タイ
道路	インドネシア, ベトナム, カンボジア, ミャンマー, スリランカ
環境 (発電)	インドネシア, マレーシア
医療	ベトナム, ミャンマー, カンボジア
教育	ベトナム, ミャンマー, インド, フィリピン, スリランカ, タイ, モンゴル

一方、開発途上国で PPP 事業に参画する上での課題としては、為替リスクや相手国政府や事業発注主体の信用度の不足、相手国側が要求する料金設定への対応の難しさなど

が挙げられた。特に資金面でのリスクについての指摘が数多く寄せられており、PPP 事業への無償資金制度の導入を通じ、こうしたリスクを軽減することに対し、多くの期待が寄せられた。

図表 2 開発途上国での PPP 実施に際しての課題（民間事業者ヒアリングより）

課題	概要
為替リスク	<ul style="list-style-type: none"> 為替連動した利用料金設定は不可能 基金の設立による適宜補てんを希望
相手国政府の信用度 (オフテイカーリスク)	<ul style="list-style-type: none"> 中央政府が関与しない場合はさらにリスク高 支払保証制度の導入を希望
料金設定	<ul style="list-style-type: none"> 水事業では、初期投資費用分を回収するだけの料金設定は不可能
資金調達	<ul style="list-style-type: none"> ツーステップローンで現地金融機関から借り入れる場合の付加金利が負担
需要リスク	<ul style="list-style-type: none"> 事業期間が長期にわたるため、需要予測が困難
受入国の体制不備	<ul style="list-style-type: none"> 現地での事業に携わる人材（病院事業における医師等）などが不足。また、関連法制の不備も課題
外資規制	<ul style="list-style-type: none"> 各国により規制の状況は異なるが、ガバナンスの観点から 50% 以上の出資比率は必要
初期コスト削減	<ul style="list-style-type: none"> 初期コストを削減できれば、運営フェーズでの参画可能性は高まる
スピード・効率性	<ul style="list-style-type: none"> ODA を活用しようとする場合、事業実施のスピードに追いついていない

3. 開発途上国における PPP 実施の枠組みと実績

本邦企業の聞き取り調査の結果、PPP 事業実施の有望国として挙げられた 14 か国のうち、相対的に所得の高いマレーシア、タイを除く 12 か国について、PPP 事業実施のための環境整備状況に関する調査を実施した。調査の視点としては、「PPP に関連する法制度の整備」「PPP 事業実施支援する体制（運用体制）の状況」「これまでにインフラ関連での PPP (PPI) の実績」を基準に、「PPP に関連する法制度・運用体制が充実し、実績も豊富な国」「PPP に関連する法制度の充実が図られているが、実績は十分でない国」「PPP 関連法制度の整備が不十分かつ、実績も十分でない国」に分類した。分析の結果、無償資金協力の対象国の中で、PPP 事業の実施環境が比較的整っているとと言えるのはインド、フィリピンのみで、多くの国では、PPP の法的枠組み、運用体制、実績ともに発展途上の段階にあることがわかった。

図表 3 開発途上国における PPP 実施環境の分類

分類	条件	対象国
PPP に関連する法制度・運用体制が充実し、実績も一定ある国	PPP 関連法制が整備され運用が進んでいる。また世銀の 1990 年以降の PPI 実績が 100 件以上	インド、フィリピン
PPP に関連する法制度の充実が図られているが、実績は十分でない国	PPP 関連法制の整備が進むが運用実績は不透明。世銀の 1990 年以降の PPI 実績が 100 件未満	インドネシア、ベトナム、パキスタン、バングラデシュ、スリランカ、ケニア、タンザニア
PPP 関連法制度の整備が不十分かつ、実績も十分でない国	PPP 関連制度はなし、あるいは制定直後。世銀の 1990 年以降の PPI 実績が 100 件未満。	ミャンマー、カンボジア、モンゴル

上記 12 か国のうち、特に本邦企業の関心が高く、また、具体的な案件実施に向けた取り組みが進んでいることがわかったベトナム、カンボジア、ミャンマーについては、現地調査を実施した。現地調査では、政府機関に対し、PPP による事業実施の枠組みに関する情報を把握するとともに、日本政府が計画中の PPP 事業対応型の新たな無償資金協力（以下、「事業運営権対応型無償資金協力」とする）の案を説明し、議論を行った。その結果、各国ともに新制度の導入に対しては強い期待を示した。

今後の課題としては、案件形成、事業者選定プロセスの迅速化、民間提案制度の活用可能性の検討、コスト削減要望への対応、日本企業の関与の確保、相手国法令との整合性の担保などが挙げられる。

図表 4 ベトナム、カンボジア、ミャンマーの事業運営権対応型無償資金協力案への反応

	ベトナム	カンボジア	ミャンマー
PPP 関連法制度	BOT 法などがあるが、PPP 促進に向け新法の制定中	コンセッション法はあるが、関連法令が未整備のまま	国全体を包括する PPP 法制度は未整備
PPP 導入期待分野	交通、電気、水道。今後は医療、教育、農村開発、ICT にも順次拡大	水道、教育分野	日本の無償資金協力分野と一致。特に電力に強い関心
事業権対応型新無償金協力案への反応	<ul style="list-style-type: none"> ODA に関する新たな提案は歓迎。 F/S 段階からの協力も魅力的 	<ul style="list-style-type: none"> ODA を通じた PPP 事業を通じ、現地企業の底上げにつながることを期待し、歓迎 	<ul style="list-style-type: none"> 新しいアイデアとして歓迎 無償資金協力はローンと比較して国会等での抵抗も少ない
留意事項	<ul style="list-style-type: none"> 新 PPP 法令は国際入札を前提としている 中央政府と地方政府の関係（Grant で供与 	<ul style="list-style-type: none"> PPP に対する現地政府機関の調達、モニタリング能力向上が不可欠 	<ul style="list-style-type: none"> 制度運用に向けた現地政府機関の能力向上が不可欠

	したのにもかかわらず、地方政府には転貸される)		
--	-------------------------	--	--

4. 事業運営権対応型無償資金協力の実施にあたっての検討

事業運営権対応型無償資金協力を活用する場合に想定される実施手続きや、協力準備調査の内容等におけるポイントについて、わが国 PFI における実態等を踏まえて検討を行った。

実施プロセスに関しては、既存の無償資金協力のプロセスを参考として検討を行った。基本的に、「①前段階において、民間企業のアイデアを取り入れながら事業のコンセプトを形成するための協力準備調査を行う、②両国政府間での E/N 締結ののち、主導的な役割を担う投資家を日本企業に限定した事業者選定を実施する、③日本企業が主導する特別目的会社（SPC）を設立し、供与された無償資金は PPP 事業の一環として主として施設建設や機材調達の費用に充てられるという手続を提案する。

以上