

平成 26 年度開発援助調査研究業務

「我が国 ODA における無償と借款のブレンディング制度に係る調査研究」

要約

1. 調査の背景・目的

ドナー国の厳しい財政状況によって ODA 予算が限られる中、少ないインプットで如何に大きな開発効果を達成するかという問題意識のもと、近年、EU をはじめとする一部のドナー機関のプログラムにおいて、有償資金協力（ローン）と無償資金協力（グラント）を混合する「ブレンディング」による援助が展開されている。

これらのグラントによって開発プロジェクトの事業の実効性を高め、プロジェクトが融資適格（バンカブル）となれば、結果的により多くの資金が途上国の開発に投入されることが期待される。また、これらのグラントを国際的な枠組みに準じた形で効果的に投入することで、我が国も、制約のある ODA 予算でより大きな開発効果を得るとともに、円借款案件等における日本企業の受注率の向上も期待される。

以上を踏まえ、本調査では、他ドナー（開発金融機関を含む）におけるブレンディングの現状や国際的なルールについて事実関係・情報を収集・整理し、客観的に分析した上で、円借款案件等における日本企業の受注率向上に資する形での、我が国の ODA における制度改善について提案を行った。

2. 調査の対象・方法

本調査は(1)海外ドナー機関の事例調査、(2)国際的なルールの調査、(3)国内ニーズの調査、及び(4)我が国 ODA におけるブレンディングに係る仕組みの検討、に大別される。

海外ドナー機関に係る事例調査は、欧米を中心とする二国間（バイ）・多国間（マルチ）ドナー機関を対象としてブレンディング実施の有無、制度の概形を調査し、特に参考とすべきと考えられるプログラムについては案件選定基準等に係る詳細情報を収集した。国際的なルールの調査については、OECD（Organization for Economic Co-operation and Development）/ DAC（Development Assistance Committee）における各種の枠組みを調査・整理した。国内ニーズの調査は、ODA 事業への関与実績が豊富な国内民間事業会社や業界団体等に対してヒアリングを実施した。以上の結果を踏まえ、我が国 ODA におけるブレンディングに係る具体的な仕組みを検討した。

3. 調査の結果

(1) 海外ドナー機関の実施するブレンディングプログラムの調査

海外ドナー機関の事例調査では、欧米を中心とする二国間・多国間ドナー49 機関を対象とし、文献調査及び有識者への聞き取り調査を実施した。調査の結果、何らかの

ブレンディングを実施しているドナー13機関・30プログラムについて、その制度の概形を、各種文献並びに各機関へのアンケートやインタビューを通じて調査した。その結果、ブレンディングの実施形態は、自ら直接実施する形態と、他のドナー機関等を通じて実施する形態の2形態が存在することが判明した。前者の直接ブレンディングを実施しているドナー機関は計13機関あり、マルチのドナー機関ではEU (European Union)、ADB (Asian Development Bank)、世銀、IADB (Inter-American Development Bank) が、バイのドナー機関では独のKfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)、デンマークのDANIDA (Danish International Development Agency)、ベルギーのBIO (Belgian Investment Company for Developing Countries)、オランダのRVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) 及びFMO (Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.)、豪州のDFAT (Department of Foreign Affairs and Trade)、カナダのDFATD (Department of Foreign Affairs, Trade and Development)、米国のUSAID (United States Agency for International Development) 及びMCC (Millennium Challenge Corporation) があることが分かった。その中でも我が国におけるODAにブレンディングを導入するに際して特に参考とすべきと考えられる4プログラム (EUのWBIF、ADBのADF、DANIDAのDBF、及びMCC) については、案件選定の基準等を詳細に調査した。各プログラムの概要は次のとおり。

ア. EU - WBIF

WBIFは西バルカン地域諸国の社会及び経済の発展、更にその結果としてのEUへの加盟促進のために、同地域内のプロジェクトに対してグラントとローンを提供するファシリティである。グラント部分は直接投入、リスクキャピタル、利子補給及び必要保険料の補助等の形式で提供される。グラント金額の決定方法は非公開とされているが、プロジェクトの財務的な採算性・収益性から算定されているものと推定される。

イ. DANIDA - DBF

DBFはデンマーク国内の金融機関を通じて、DANIDAの提供するグラントをもとにコンセッショナルローンを提供する制度であり、市中金利での資金調達が困難な大規模インフラプロジェクトへの投融資を確保することを目的としている。DANIDAから提供されるグラントは、利子補給、金融機関の手続費用、借款元金を圧縮するための原資、その他必要となる輸出信用費用等がある。DBFはデンマークタイドで提供される場合があり、その場合は後述する国際的ルールに従う形で実施される。

ウ. MCC

MCCは米国政府の海外援助機関であり、政策・規制内容、プロジェクトに対するオーナーシップ及び期待される成果等に係る種々の条件を満たす開発途上国に対して無償資金を提供している。MCCの提供する資金は、直接投入のほかVGFやマッチング・グラント、債務保証等の形態をとり、提供される段階も、プロジェクトの立

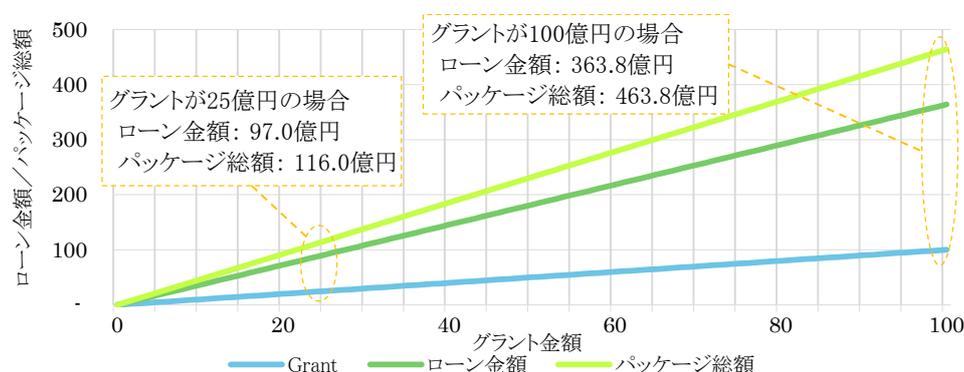
ち上げ（チャレンジ・グラント）から、開発段階、運営段階と多岐にわたる。

エ. ADB-ADF

ADF は、アジアの開発ニーズに対応するための譲許的資金を提供するため、ADB により運営されるファンドである。ADF は、一人当たり GNI 及び信用度が十分でない ADB 加盟の開発途上国に対してコンセッショナルローンとグラントを提供する。ADF のローンとグラントの比率は被援助国の債務負担度合いに応じて決定される。

(2) 国際的なルールの調査

ブレンディング資金を提供可能な事業は、タイド/アンタイドに関わらず、商業性が無く、開発優先度の高い事業に限定される。更に、ブレンディングを日本タイドにて実施する場合には、供与対象国が世界銀行の定義に基づく一人当たり GNI 区分における低所得国及び低中所得国のみ限定され、また、譲許性を示すコンセッショナルリティ・レベル（C/L）が一定水準に満たないものについては、提供禁止ないしは提供前に OECD への通報手続を行う必要がある。これらの点を勘案すると、仮にブレンディングのグラント部分が 5 億円程度であった場合、提供可能な総額（ローン部分との合計）は概ね 18 億円強、グラント部分が 100 億円程度であった場合の提供可能な総額は 463 億円強程度となる。



(3) 国内ニーズの調査

国内民間事業者等からは、主に「制度の効果」、「制度の形態」及び「制度構築にあたっての環境整備」の 3 点について意見を聴取した。

国内民間事業者等が期待する制度の効果として特に共通して挙げられたのは、契約上ないしは事実上の日本タイド化であった。また、制度の形態については、ローンとグラントを混合して供与する形態はニーズがあることが判明した。更に、制度構築に際しては、各種手続の統一やリスク分担の一層の明確化といった環境整備を望むコメントが寄せられた。

(4) 我が国 ODA におけるブレンディングに係る仕組みの検討

ア. 提供対象プロジェクトの必要条件決定

ブレンディングの提供対象とするプロジェクトの選定に当たっては「援助の妥当性」

と「事業の商業性」の両面から条件を設定し選定を行う必要がある。「援助の妥当性」としては、例えば国別援助方針や被援助国の開発課題への適合性、日本タイド化の可能性等について条件を設定する必要がある。また、「事業の商業性」については、通常の資金調達条件では事業開始後一定期間においてローンの弁済が不可能な事業であること等を条件とする必要がある。

イ. 協力準備調査

協力準備調査においては、既存の各種の協力準備調査において実施されている内容に加え、対象事業に係るマーケットサウンディングの結果、資金調達環境、必要と考えられるグラント額、プロジェクトのリスク分担、入札図書案等も盛り込む必要があるものと考えられる。なお必要グラント額の算定は、プロジェクトの NPV 計算を通じて資金調達ギャップを定量化することが、一つの方法として考えられる。

ウ. 交換公文 (E/N)、借款契約 (L/A) 及び贈与契約 (G/A) 締結

海外ドナー機関が実施しているのと同様に、無償と有償とで E/N を統一する等により、ブレンディングの基本的な内容及び方針に係る合意をドナーと被援助国政府との間を行い、その下で G/A 及び L/A を締結する形態とすることが適切であると考えられる。統一された E/N においては、既存の記載項目に加え、被援助国政府を通じて事業者 SPC に資金が提供される場合を想定して、その提供方法及び大まかな条件について記載する必要がある。

エ. 資金の供与及び調達

E/N、L/A 及び G/A の締結後、実際の資金供与及び調達を実施するが、調達の方法によって、2つのパターンが考えられる。各パターンについての資金の流れ及び調達の全体像は以下の通りである。

(ア) EPC と O&M をそれぞれ個別に選定する場合

ブレンディングの適用決定	<ul style="list-style-type: none">• JICAから被援助国政府に対してブレンディング資金を提供• EPC事業者を日本タイドとすることを条件
E/N、L/A及びG/Aの締結	<ul style="list-style-type: none">• EPC～被援助国の責任でのO&M委託までの流れを織り込んだE/Nを締結し、その下でL/AとG/Aは個別に締結
ODA事業としての施設工事発注	<ul style="list-style-type: none">• 施設工事はODA事業として政府が直接発注• EPC事業者への支払にブレンディング資金を充当
PPP事業としてのO&M業者選定	<ul style="list-style-type: none">• 完成した施設のO&MをPPP事業として発注
O&M事業者への施設賃貸	<ul style="list-style-type: none">• 決定したO&M事業者に施設を賃貸• 被援助国政府は当該施設の賃料をもって借款部分を返済

(イ) EPC と O&M を包括的に選定する場合

ブレンディングの適用決定	<ul style="list-style-type: none">• JICAから被援助国政府に対してブレンディング資金を供与• EPC事業者及びO&M事業者を日本タイドとすることを条件
E/N、L/A及びG/Aの締結	<ul style="list-style-type: none">• EPC～O&Mまでを一括委託し、O&Mは被援助国政府の責任において管理することを明記。L/AとG/Aは個別に締結
PPP事業としてのコンソーシアム選定	<ul style="list-style-type: none">• 建設～O&Mを包括的にPPP事業として発注• 日本企業を代表企業とするコンソーシアム等を選定
被援助国政府からの資金移動	<ul style="list-style-type: none">• 事業者SPCに対して被援助国政府から出資・融資・補助金の形でブレンディング資金を移動し、SPCがEPC等に発注
施設所有権の移転	<ul style="list-style-type: none">• EPCによる施工完了後、被援助国政府に施設所有権を移転(BTO方式の場合のみ)
SPCによる事業の運営	<ul style="list-style-type: none">• 事業者SPCがO&M事業者を選定し、事業を運営• 被援助国政府はSPCからの配当等によって借款部分を返済

オ. 複数プロジェクト間の優先順位の設定

実際の案件検討を行う上では、同時期に複数のプロジェクトについてブレンディングの要請を受ける等、プロジェクト間の優先順位を設定する必要が生じる場合が想定される。プロジェクト間の優先順位は、「被援助国における優先度」、「日本企業の技術の活用可能性」、「日本企業のリスク軽減への貢献度」、「他ドナーの支援動向」、及び「ブレンディング実施の必要性」等に鑑みて決定される必要がある。