

平成28年度開発援助調査研究業務
「アフリカにおける PPP の現状と課題」
要約

1. 調査の背景・目的

我が国は、2013年5月に開催されたTICAD において、「民間セクター主導の成長の促進」を掲げ、本年8月のTICAD においても、民間セクターの活動促進を打ち出した。民間セクターによる成長においては、官民連携による事業としてPPPの促進が注目されている。

その背景としては、アフリカ各国は、近年の経済成長に伴って国際金融市場への関与を高め、インフラを中心とする大規模事業のファイナンスを強化してきたが、昨今の一次産品価格の下落等により、各国政府の財政状況が悪化する中で、政府自身の資金調達による債務の増加が指摘されており、民間企業が資金リスクを取るPPPによる事業の実施を選好する傾向が強まっていることが挙げられる。

一方で、PPPに係る国内体制の不備やインフラ基盤の脆弱性など民間側の投資リスクが高いことなどから、インフラ等の膨大な資金ニーズに比べて、民間側の投資意欲が高まらない現状がある。特に、我が国企業は、他の欧米企業と比べて、歴史的にもアフリカにおける事業経験が少ないことも、アフリカ各国が提案するPPP事業への参画可能性を低下させているという要因も考えられる。

上述の状況を踏まえ、本調査では、アフリカ各国(ケニア、モザンビーク、ガーナ)におけるPPP事業の現状とニーズ、実際の事業における現状とその課題、PPP事業を促進するための方策を分析し、我が国企業のアフリカ進出に係る官民連携の方向性の検討を行った。

2. 調査の方法

本調査は調査対象国の(1)PPP事業と制度の現状の調査、(2)PPP事業への参画実態、成功要因、日本企業にとっての課題の調査、(3)我が国企業のアフリカ進出に係る官民連携の方向性の検討に大別される。

(1)PPP事業と制度の現状の調査では、国際金融機関等が公表するPPP事業データベースを元に過去事業の状況を整理するとともに、各国のPPP法制関連文献調査により制度の整備状況を整理した。(2)PPP事業への参画実態、成功要因、日本企業にとっての課題の調査は、現地調査対象であるケニアのPPP事業関係者へのヒアリング結果から、民間事業者参画の実態や成功要因を分析し、日本企業にとっての課題を導出した。(3)我が国企業のアフリカ進出に係る官民連携の方向性の検討では、文献調査、ヒアリング調査結果から導かれた課題解決に向けた取組みの方向性の検討を行った。

3. 調査結果

(1) PPP 事業と制度の現状の調査

ケニア

ア) PPP 事業の現状

世界銀行の PPI データベースによると、1991 年から 2015 年のケニアの PPP 事業数は 26 件である。セクター別には発電事業が 17 件を占め最多となっており、特に 2008 年以降の 10 件は全て発電事業(廃棄物発電 1 件、ディーゼル発電 4 件、風力発電 2 件、バイオマス発電 1 件、その他 2 件)である。また、ケニアの PPP 事業は世界各国からの投資により支えられており、最も件数が多い英国では延べ 9 社に及ぶ。

なお、PPP Unit では PPP 事業のパイプラインを公表しており、2016 年公表リストによると交通、エネルギー、教育、環境分野での事業が多くなっている。

イ) PPP 制度の現状

PPP 関連の枠組みとしては The Public Private Partnership Act, 2013 (PPP 法)が 2012 年 12 月に成立しており、2014 年 12 月には PPP Regulations, 2014 (PPP 実施規則)が施行されるなど、PPP 促進に向けた法制度面からの環境を整えつつある。なお、エコノミスト・インテリジェンス・ユニット(EIU)が行ったアフリカ各国の PPP 環境評価によると、対象 15 カ国中、ケニアの評価は 3 番目に高い 51.4 であったものの、PPP 黎明期という位置づけにとどまっている。

ガーナ

ア) PPP 事業の現状

世界銀行の PPI データベースによると、1991 年から 2015 年のガーナの PPP 事業数は 23 である。セクター別には ICT が 10 件を占め最多となっており、特に 1997 年までに組成された 7 件中 6 件が ICT 案件である。次いで電力分野が 8 件(天然ガス 5 件、ディーゼル 2 件、その他 1 件)であり、うち 5 件は 2007 年以降の案件である。また、ガーナの PPP 事業も世界各国からの投資に支えられており、PPP 事業 23 件中、ガーナ資本企業は 2 社の参加にとどまる一方、国別投資実績が最も多い米国と南アフリカではそれぞれ延べ 4 社に及ぶ。

2014 年に公表された PPP 事業のパイプラインリストによると、市場の開発等のコミュニティ開発案件が多くなっている。

イ) PPP 制度の現状

包括的な PPP 法が整備されておらず、2016 年現在、2011 年に発行された”National Policy on PPP” (PPP Policy) に則り PPP 事業が行われている。世界銀行グループの調査によると、PPP Policy は PPP 法が制定されるまでの一時的なガイドラインを提供しているとみられている。PPP 法案は 2016 年 7 月現在、国会によってその修正案の承認にむけた協議が行われている。なお、エコノミスト・インテリジェンス・ユニット(EIU)が実施したアフリカ各国の PPP 環境評価によると、対

象 15 カ国中、ガーナの評価は全体の 10 位 (43.0) であり、PPP 黎明期の位置づけにある。

モザンビーク

ア) PPP 事業の現状

世界銀行の PPI データベースによると、1991 年から 2015 年のモザンビークの PPP 事業数は 18 件である。2004 年までに 15 件が組成されたものの、その後の件数は伸び悩んでいる。セクター別には港湾の 5 件が最多であり、次いで電力、ICT の各 3 件となっている。なお、港湾案件 5 件中 3 件は、マプト港のターミナルのマネジメントコントラクトや改修に関する事業である。

イ) PPP 制度の現状

PPP に係る現行法は、2011 年に制定された「PPP、メガ・プロジェクト、ビジネス・コンセッション法」(Law No. 15/2011) (以下、「PPP 法」) であり、同法では、PPP の他、大規模事業 (LSP: Large Scale Projects)、資源開発コンセッション (BC: Business Concessions) を対象として、契約～実施～モニタリングのプロセスについて規定している。基本的には、PPP 事業は同法によって統制されるが、その他、PPP Regulations (Decree no. 16/2012, Decree no. 69/2013, Decree Law no. 15/2010) により、調達プロセスや民間セクターの関与の方法について規定されている。

(2) PPP 事業への参画実態、成功要因、日本企業にとっての課題

民間事業者提案 (Unsolicited Proposal) の場合

PPP 事業関係者の見解や事例調査の結果からは、アフリカの PPP 事業は欧米政府系開発ファンド等と現地パートナーが民間事業者提案 (Unsolicited Proposal) を現地政府に向けて行い、プロジェクト開発を進めている様子が見られた。なお、EPC や O&M フェーズに関係する事業者やファイナンスとは、PPA 等のプロジェクト契約が締結された後に協業体制をとっている。

これらの欧米政府系開発ファンドや現地パートナーはアフリカ事業の現地向けファイナンス、法・税制度、政府環境、事業経験等に強みを有しており、プロジェクト開発をリードできることが特徴である。また、EPC や O&M フェーズに必要な技術を有する各国のエンジニアリング企業等や、アフリカ地域のプロジェクトへ資金を供給できる能力を有する国際金融機関、開発金融機関、民間金融機関とネットワークを有している。

一方、日本企業は、受注の可能性の高い円借款による EPC 事業組成に注力する傾向がみられ、PPP プロジェクト開発に積極的に係れる体制を有していない現状にある。

公共発意による事業 (Solicited Proposal) の場合

公共発意による PPP 事業は国際金融機関や開発金融機関による現地政府への支援の下で案件組成が行われ、国際競争入札が行われている。案件数は多くないが、ケニア等の比較的 PPP 制度の整った国で実施されている。実施機関から RFQ や RFP が提示され、コンソーシアムが提案を行うプロセスを踏んでいる。

そのため、結果的に民間事業者提案の場合と同様に、アフリカ事業において現地向けファイナンス、法・税制度、政府環境、事業経験等の強みを有する欧米系ファンドや現地パートナー等のプレーヤーと、設計・建設・運営・メンテナンスの技術を提供できる各国のエンジニアリング企業やインフラ運営事業者等がコンソーシアムを組成する傾向が見られた。ファイナンスは国際金融機関、開発金融機関や一部の民間金融機関が資金を供給する傾向が見られる。

一方、日本企業は自国企業を中心としたコンソーシアムを組成しようとする傾向にある。また、ファイナンス、技術等の優位性の欠如や、現地事情に精通した人材不足を指摘する声もあった。

(3) 我が国企業のアフリカ進出に係る官民連携の方向性の検討

アフリカでの事業実施体制の構築支援

アフリカ PPP 事業で強みを発揮する関係者とのネットワーク構築が重要になるが、多くの日本企業はアフリカでの PPP 事業の推進体制を有していないことが多く、ネットワーク構築に十分に注力できないことが課題となっていると考えられる。

我が国企業のアフリカ関連事業の実施体制構築は、各企業的意思に依るところが大きいですが、PPP 関連事業者、キーマン等へのネットワーキングに向けて日本国政府から支援を行う等により、アフリカへの進出意思のある企業を効率的に後押しすることは可能と考えられる。

アフリカインフラ事業で優位な製品、運営ノウハウ、ファイナンスメニューの研究

アフリカ PPP 事業参画を促進する上では、製品の質や運営ノウハウ等の強みの提示が求められるが、日本が優位性を発揮できるのは地熱発電タービン等に限られるという指摘もある。一方、現地政府系機関等からは質の高いインフラとしてライフサイクルコストの観点や環境面での優位性への期待も聞かれた。このため、我が国企業の製品やインフラの運営ノウハウが活きる分野を整理し、当該分野におけるアフリカ進出を後押しする推進施策を検討することが考えられる。

また、PPP 事業において活用可能な日本国政府系機関による投融資や保険・保証等の支援策も限られており、例えばアフリカ事業向けの投融資枠の設定や付保率の向上等に期待する意見が聞かれた。このようなアフリカ PPP 事業への我が国企業の参画推進に資するファイナンスメニューの検討を行うことも推進施策として考えられる。

現地政府系機関の PPP 関連能力開発支援

アフリカ各国の厳しい財政状況に鑑みると、PPP への期待が高まる傾向にあると考えられるが、PPP 事業の組成に向けては、現地政府系機関の理解不足等が障害となり組成が進まないことが多いという意見も多かった。一方、日本国内の PPP/PFI 事業件数は世界でも有数の規模であり、現地政府関係機関においてもその経験を活かし、アフリカ政府系機関の能力開発に貢献することは、日本の質の高いインフラ活用メリットを各国政府系機関に広め、結果的に日本企業のアフリカ PPP 事業参画支援に資するものと考えられる。