

2019年5月13日

関係省庁等

(宛名は別添をご参照ください)

一般財団法人エンジニアリング協会  
理事長 大下 元

要望書 「PPPインフラ事業の円滑な推進に向けて」

拝啓 時下益々ご清栄のこととお慶び申し上げます。

平素より当協会ならびにエンジニアリング業界に格別のご高配・ご指導を賜り厚く御礼申し上げます。

この度、PPPインフラ事業の円滑な推進に関する要望書を取り纏めましたので提出いたします。ご査収くださるようお願い申し上げます。本要望書は、会員企業を委員とする当協会国際協力委員会が業界の要望として取り纏め、提出させていただくものです。

現在、我が国成長戦略の一環としてインフラシステム輸出の推進が日本政府のリーダーシップのもと官民一体となって取り組まれており、その一翼を担うべくエンジニアリング業界も鋭意努力を続けているところでございます。

アジアをはじめとする世界のインフラ市場では、膨大なインフラ需要を賄うための手法として、民間資金を活用する官民連携（PPP）方式でのインフラ整備・運営が増加しております。本要望書はPPP方式によるインフラ整備案件で日本企業の質の高いインフラシステムを提供するための前提となる、官民リスク分担の適正化のための必要なご支援について要望させていただきました。

つきましては、皆様にご高覧いただき、ご検討を賜りたくお願い申し上げます。

敬具

<本件に関するお問い合わせ先>

一般財団法人エンジニアリング協会  
企画渉外部 TEL : 03-5405-7201

## PPPインフラ事業の円滑な推進に向けて

### 【問題意識】

- ・アジアをはじめとする世界のインフラ市場では、膨大なインフラ需要を公共投資だけで賄うのは困難であることや、対外債務の増加を懸念する国も多いこと等から、民間資金を活用する官民連携（PPP）方式でのインフラ整備・運営が増加している。
- ・これまでの我が国の諸外国に対するインフラ整備支援は、円借款等によりホスト国政府に対し資金を融資し、ホスト国発注機関が機器・プラントを設計・調達・建設（EPC）で調達する方式が主要な形態であった。しかしながら、民間企業が事業運営主体となるPPPが増大する中で、従来の支援形態のみでは、相手国のニーズに対して十分に答えられなくなりつつある。
- ・PPPのビジネスモデルは、従来のEPCとは異なり、民間企業がコンセッション契約やオフテイク契約等に基づき、EPCに加え、長期にわたり施設の運営・維持管理を行うというものである。ホスト国側にとってのPPP事業による価値（VFM）は、施設の建設・運営に関して高い技術やノウハウを持った民間企業の参入によってもたらされる。他方、参入する民間企業側にとっては、新たな収益機会をもたらさる半面、企業側が負担するリスクの増加や、リスクを負担する期間の長期化を伴う。
- ・PPPの案件形成段階においては、ホスト国のPPP制度や当該案件に係る規制・制度が不十分であったり、ホスト国政府の行政官の実施能力が足りなかったりすることから、民間側に過度なリスク負担が求められ、結果として案件が成立しないことも少なくない。また、日本と競合するドナー国・企業によっては、リスクの許容度の範囲が大きく異なり、先方のリスク負担要求を受け入れて入札自体は成立するものの、結局、融資が実行されないなど、PPP契約が成立しても実施段階において破綻する事例もある。
- ・アジアにおけるPPPは、電力分野（IPP）等を除き、まだまだ発展途上の段階にあるといわれる。したがって、PPPによる質の高いインフラ投資拡大を図るためには、実際のPPP案件の案件形成において、質の高いサービス提供が可能な民間企業が参入出来るように、ホスト国政府等と日本政府・関係機関が一緒になって、PPP制度や当該案件に係る規制・制度を整備し、官

民リスク分担の適正化を図り、これを具体の事業者選定、契約にまで落とし込める支援が出来るかどうかが重要となる。

- ・また、民間企業の投資意欲を阻害しないためには、具体のグッドプラクティスの蓄積・経験共有を通じて、適切な官民リスク分担に係る国際スタンダードの構築も望まれる。

このような問題意識から、当協会として、日本国政府および関係機関に以下を要望する。

## 【要望】

### ① 案件形成・実施に係る包括的「ソフト支援」の強化

- ・PPP案件の形成・実施に際しては、以下のような案件形成・実施に係るホスト国政府との高度な調整や支援が必要となる。
  - (1) 官民の適切な役割分担、リスク分担等に係る制度・基本スキームの設計
  - (2) 民間企業が負担するリスクを軽減するためのホスト国政府の財政支援（VGF）、政府保証の必要性の検証
  - (3) PPP制度一般に限らず、当該案件に係る規制・制度の修正や適正化
  - (4) 入札業務支援（PQ等の入札書類作成、入札プロセス管理・評価等）
- ・このような中で、アジア開発銀行（ADB）においては、2014年に官民連携部（OPPP）を設置し、「公的部門向け案件助言サービス（TAS；Transaction Advisory Services）」により、PPP事業の形成・実施に対する支援を強化している。また、国際協力機構（JICA）でも、インドネシアの技術協力プロジェクト（KPPIPサポートファシリティ）において、具体的なPPP案件（医療・環境分野）の形成から入札支援までのシームレスな協力を行っているところである。
- ・公的機関によるこのようなホスト国政府支援業務は、具体の案件において、質の高いサービスを提供できる民間企業が最終的に契約・事業実施にまで到達する上で非常に効果的である。ADBやJICAがホスト国のニーズに能動的・タイムリーに対応できるよう、上述のJICAによるPPP案件形成・実施支援の取組を他国にも展開しやすい支援メニューとして確立するとともに、日本からの資金拠出による案件助言サービスの拡充や人材交流、個別案件レ

ベルでの共同案件形成・実施支援など、ADBとの連携強化を要望する。

## ② PPP支援政府間スキームの整備

- ・PPPの案件形成段階においては、民間企業のリスクを低減し、収益性を高め、民間企業の参画を円滑化するため、例えば鉄道事業や道路事業などでは、収益を生みにくい基礎的なインフラ部分については、ホスト国政府がその役割を担い、日本政府が円借款を活用してこれを支援する等、ホスト国政府との役割分担の調整や、政府間の連携がありうる。
- ・また、前述のとおり、PPP案件の具体化に際しては、ホスト国側の制度や規制の修正、運用改善などの対応が必要となる場合も生じる。
- ・更に、プロジェクトの実施段階になってからも、ホスト国政府・契約機関が担うとされた役割（例えば用地取得、許認可の発行）の履行がなされない、あるいは、大幅に遅延する等の問題が生じる。
- ・官民連携とはいっても、このようなPPPに係る課題解決に係るホスト国政府等に対する調整、働きかけは、民間企業の立場では限界があるのが実情である。このような中で、例えば、我が国とバングラデシュ国との間では、官民による「日本バングラデシュPPPジョイント・プラットフォーム」において案件形成円滑化に向けた取組が行われるなど、PPPに係る政府間の支援スキームも誕生している。
- ・既存の官民による二国間対話の枠組み等も活用し、案件形成段階における官民リスク分担の適正化や、実施段階におけるホスト国側役割分担の履行徹底などの円滑化のため、PPP案件形成・実施円滑化を支援する政府間の協議・調整プラットフォームの整備を要望する。もちろん、民間企業側としても、案件形成段階における適切な知見の提供やリスク負担、実施段階における役割分担の履行徹底が前提となるのはいうまでもない。

## ③ JICA海外投融資等の積極的供与

- ・増加するPPPへの対応として、日本政府においても、JICAのVGF (Viability Gap Funding) 円借款、EBF (Equity Back Finance) 円借款など、PPPに係る相手国政府の資金手当てを円借款で支援するスキームを整

備している。しかしながら、公的債務の増加を回避し民間資金導入を極力促進したい、あるいは日本企業へのタイド条件の付帯を懸念する等の理由により、ホスト国政府にとって、上述のスキームの活用インセンティブは限定的な状況にある。

- ・他方、JICAや国際協力銀行（JBIC）、海外交通・都市開発事業支援機構（JOIN）等においては、一定の要件を満たす案件に対し、PPPの事業実施主体である民間事業者（SPC）へ出融資することが可能な投融資制度を有する。これら公的機関の投融資は、民間資金の呼び水としてのみならず、ホスト国政府等の当該プロジェクトへの適正な関与とリスクの分担について、間接的なプレッシャーを与える効果も期待され、PPP案件組成に向け更なる積極的供与が望まれる。
- ・参考までに、従来は、政府向け融資（ソブリンローン）が中心であったADBにおいても、2024年までに、PPPなど民間向け融資（ノン・ソブリンローン）案件の比率を3分の1に引き上げることを目標としている。またJICAにおいても、海外投融資事業の再開後、案件審査体制を拡充し、ADBや国際金融公社（IFC）との協業を梃子に海外投融資残高を拡大している。
- ・民間企業にとっては、近年では、運輸、都市インフラ、再生可能エネルギー、医療など、新たな分野におけるPPP事業が増加している。また、事業形成プロセスも、民間主導、政府主導、国際機関主導など複数のパターンがある。このように、事業分野や案件形成プロセス、またそれに伴う事業リスク特性が多様化する中で、JICAとJBICには、PPPの重要な支援ツールである投融資に、民間企業がより円滑かつ迅速にアクセスしやすくなるよう、それぞれの役割と機能を明確化するとともに、個々の事業の事情や特性を踏まえたリスクテイク機能（例えば需要リスク、現地通貨リスク）をさらに強化することが望まれる。
- ・また、今後、スマートシティなど、都市開発分野ではICTや環境など複合的な要素からなる案件の増加も見込まれる中で、組織間の縦割りに縛られることなく、JOINの一層の柔軟な対応を要望する。

#### ④ 適切な官民リスク分担に関する国際スタンダードの形成と普及促進

- PPP事業には、各事業セクターに共通する主要なリスクの他、運輸や都市インフラなどセクター毎に特徴的なリスクが存在する。
- これらリスクの適切な官民分担について、2018年に改訂された「APECインフラ開発・投資の質に関するガイドブック (APEC Guidebook on Quality of Infrastructure Development and Investment 2018)」でも、「リスクはステークホルダー間で適切に分担されなければならない」とされているが、IPP以外については、案件数自体もまだ多くはなく、何をもって「適切な分担」とするのかは、官と民、さらには競合するドナー国や事業者において、相当の隔りがある。
- しかし、非対称な立場の官民間の調整では、適正なリスク分担が実現できず、競合による「リスク度外視」の行動を誘発することにつながるなど、結果としてPPPによるインフラ整備が円滑に進まない事態を招くことが多い。
- したがって、援助機関や輸出信用機関 (ECA) の支援事例などのグッドプラクティスの収集・蓄積、公開や、ADBなどの国際開発金融機関 (MDBs) との共同研究等を手始めとして、APECなどの国際的な枠組みを通じた、適切な官民リスク分担に関する国際スタンダードの形成と普及に向けた日本政府によるイニシアティブを要望する。

(了)