

インフラストラクチャーPublic Private Partnerships (PPP) の事業推進メカニズム研究序説

古澤 靖久¹

¹学生会員 筑波大学 システム情報工学研究科社会工学専攻博士後期課程 (〒305-8571 茨城県つくば市 天王台 1-1-1)

E-mail:s1630148@sk.tsukuba.ac.jp

新興国の人口増加に伴いインフラ整備ニーズが高まっている。このインフラ整備を担う一つの方法として、民間の経営能力や資金を活用するインフラPPPへの期待が高まっている。しかしながら、実際のインフラPPP案件の成立は遅々としている。本稿は実務において構築を提案したインフラストラクチャーPPP事業推進メカニズム(仮説)を参照点として「インフラPPP事業の成立」のメカニズムについての研究の糸口を模索する。

Key Words : Infrastructure, Public-Private Partnerships, Business Promotion Mechanism

1. はじめに

世界総人口はアジア、アフリカを中心に増加を続け、この人口増加に伴い新興国を中心にインフラ整備ニーズが顕在化している。今年発表されたADBレポートでは、アジアだけでもインフラ投資需要は1.7兆ドル/年と試算され、財源別では、2016年から2020年の財源別年間平均インフラ投資予測額(中国を除く)の民間資金によるもの(以下「インフラPPP」という。)は全体の49.5%を占めると予測されている。

実際にインフラPPPは、途上国でも莫大なインフラ整備需要に対応するための方策の一つとして着目されている。しかしながら、このような莫大な需要があるにもかかわらず、途上国においてインフラPPP案件が成立しているか?という、実態は遅々としていると捉える方が妥当であるということが現状といわざるを得ない。

2. インフラPPP事業が成立する条件

「インフラPPPの成功とは何か?」という問いが発表者の究極の関心事であるが、Hodge (2010)¹⁾が指摘しているようにインフラPPPの評価(成功しているか?)は、エビデンスに基づく総合的なものと言うよりも(推進であれ批評であれ)特定の言説に基づくLanguage-gameと化している側面があり、そういったバイアスを取り除くとしても多面的な側面があることや、エビデンスとすべき

データのアベイラビリティに難がある等の多くの課題を抱えており極めて困難な問いとなっている。

本稿では究極の目的への第一歩として、今まで30年近く経験してきた実務を踏まえた仮説を準拠点として、「インフラPPP案件の成立」という点に絞って議論をすることとする。

まずは実務の世界でのインフラPPP事業が成立する条件について、国際金融機関やプロフェッショナルファームの議論を集約して下記の4点に纏めた。

(1) プロジェクトの採算性

民間投資に耐えうる事業採算性を備えた案件であることが第一の条件である。このためには適切な案件のストラクチャリング(適切なリスク分担/非商業リスク等への政府サポート)が必須となる。この点の対処策としては、①有能なトランザクションアドバイザーの活用、②PPPを推進する機関(専担PPPユニット)の設置等による案件形成ノウハウの蓄積、③発注者能力の開発、④政府支援制度の構築による事業採算性の改善が挙げられる。

(2) 案件の予見可能性/持続可能性の担保プロジェクトの採算性

適切な政策/規制/法環境(事業者選定制度を含む)とそれらの制度を支持する「強い政府の意志」が必要である。

(3) 案件遂行能力のあるプレイヤーの参加のための競争的な提案環境の形成

民間プレイヤーの関心事項を理解し、民間プレイヤーと良好なコミュニケーションを行い、良く練られた事業者選定手続きを設計することが肝要である。

(4) 安定的な社会経済環境

この条件は国としての基本的な条件であり官民ともにコントロールは困難である。

3. インフラPPP事業推進メカニズム仮説

発表者である古澤はインドネシア、モンゴル、フィリピン の各国にPPP専門家として派遣された。このうちインドネシア案件では、発注者の意思と能力の不足に起因する悪循環を好循環にするメカニズムが必要であるという問題意識を踏まえて、英国、オーストラリア、韓国、インドの先進事例等から「インフラPPP事業推進メカニズム(仮説)」(以下「仮説推進メカニズム」という。)を構築した。本稿では仮説メカニズムを構成するインフラPPP推進体制と公的金融制度について説明した後いくつかの仮説推進メカニズムの重要なポイントについて論ずる。

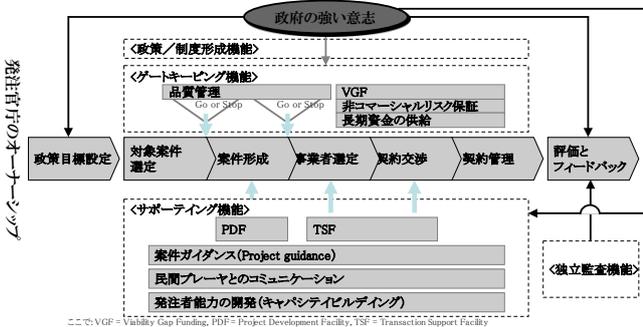


図-1 インフラPPP事業推進メカニズム (仮説)

4. インフラPPP推進体制

(1) PPPユニットの6つの機能

仮説推進メカニズムの構成要素であるインフラPPP推進体制としてはPPPユニットに関する先行調査であるOECD (2010) ²⁾を出発点とした。OECD (2010) はPPPユニットの備えている機能として政策ガイダンス (Policy guidance)、技術サポート (Technical support)、発注者能力開発 (Capacity building)、インフラPPP促進 (Promotion) とゲートキーピング (Gatekeeping) の5つの機能に大別している (図4には欄がないがゲートキー

ピング機能は英国のみである)。

a) 政策ガイダンス機能

PPPを適用するセクターや選択しうるPPPスキーム、PPPに適用する公共調達プロセスや実施プロセス、紛争解決手続きや契約終了手続きに関する政策ガイダンスを定める機能のことである。OECD (2010) ではOECD加盟国18カ国中17カ国がこの機能を有していることからPPPユニットの基本機能といえることができる。

b) 技術サポート機能

対象案件選定、案件形成、事業者選定、契約管理のPPPに関するさまざまなステージにおいて発注官庁に対して技術的なサポートをする機能である。技術的といってもインフラPPPにおいては財務アドバイスや法務アドバイスの重要性が高く、いわゆる技術アドバイスはこれら財務・法務と並列に位置づけられることからアドバイザーサポートといえるべきであろう。OECD (2010) ではOECD加盟国18カ国中18カ国がこの機能を有していることからこの機能もPPPユニットの基本機能といえることができる。

c) 発注者能力開発機能

インフラPPPの潜在的な発注者である公共職員の能力を開発する機能である。OECD (2010) ではOECD加盟国18カ国中8カ国と約半数の国のPPPユニットがこの機能を有している。

d) インフラPPP促進機能

当該国のインフラPPPの環境整備が進んでおり参画を検討に値することアピールしたり、インフラPPP案件のロードショウを行い多くの潜在的ビッドに関心をもってもらい競争環境を整備する機能である。OECD (2010) ではOECD加盟国18カ国中11カ国と過半数の国のPPPユニットがこの機能を有している。

e) ゲートキーピング機能

OECD (2010) においてはgreen lighting of projectsと記載した上で、いわゆるゲートキーピングをする機能であると説明されている (本稿では始めからゲートキーピング機能とする)。図1でも品質管理として図示しているが次のステージへ進めるか否か (例えば「対象案件選定段階」から「案件形成段階」に進めるか否かを判断する機能のことをいう。

OECD (2010) ではOECD加盟国18カ国中2カ国 (英国と南アフリカ) のPPPユニットのみがこの機能を有している。OECD (2010) は5つのケーススタディをしているが、英国、南アフリカに加えて国ではないがビ

クトリア州（豪）がゲートキーピング機能を有している。一方残りの韓国とドイツはゲートキーピング機能はPPPユニットではなく財務省が担っている。この差はPPPユニットがどこに配置されているかというロケーションの問題であると分析されている。すなわち英国等のゲートキーピング機能をユニット内に有する場合、PPPユニットは財務省の下に置かれているが、韓国とドイツとのPPPユニットは独立組織という位置づけである。

(2) 中央政府の強い意志と発注官庁のオーナーシップの重要性

新興国のインフラPPP案件のリスクは大別すると民間事業者がコントロールすることが可能なリスク（以下「コマーシャルリスク」という。）とコントロールすることが不可能なリスク（以下「非コマーシャルリスク」という。）に大別される。非コマーシャルリスクのうち投資環境リスクが新興国のインフラPPP案件の特有のリスクといえ、この投資環境リスクがレギュラトリーフレームワークリスクであったり、計画／政策リスクであることを鑑みると「国の強い意志」が不可欠であるといえる。より具体的にインドネシアでの検討の際に課題として認識されたのは、一つは大統領直下の組織が形骸化している問題（中央政府の強い意志の欠如）であった。もう一つの課題は、各発注官庁が優良案件を国家予算を使う案件として扱い、国家予算が回らない境界的な案件をPPP案件とするというスタンスにあった（PPP案件に対する当事者意識の欠如）。仮説推進メカニズムの構築にあたってはこの2点を明示的に仕組みとして組み込むことが大事であるとした。

5. インフラPPP推進のための公的金融制度

2. (1)のプロジェクトの採算性の項に記述の通りに政府支援制度による採算性の向上は案件成立のために重要である。以下の(1)から(3)に異なる採算性向上の為の公的金融制度について記述する。最後に案件形成支援の為の公的金融制度について述べる。

(1) 非コマーシャルリスク保証 (Partial Risk Guarantee: PRG)

2. (2)の投資環境リスクをカバーする保証である。古くは世界銀行のPartial Risk Guaranteeを嚆矢として国際金融機関が提供してきたが、インドネシアのIIGFのように途上国自身が設置する例も出てきている。なお、この保証には確定債務だけでなく偶発債務 (Contingency Liability) も対象とすることが多い点に留意が必要である。この商品は発動しない（いわゆる伝家の宝刀である）ことが肝要であり、その為の案件の目利き（審査能力）が

実際の鍵を握る。

この関連でわが国は受け入れ国の受入国政府のオフィサーの短期的資金ショート支援等を日本国政府がバックアップするPPPインフラ信用補完スタンド・バイ借款が創設されている。

(2) Viability Gap Funding (VGF)

インフラPPP案件のライフサイクルの費用を全て賄う Cost Recovery Price (CRP) がユーザーが支払える Affordable Price (AP) より高い場合に、CRP-APの差額（ギャップ）を公的資金により賄うという仕組みで世界銀行のタジキスタン案件を嚆矢とする。最近のインドでの事例が顕著であるが料金差に着目するのではなく、あくまでも価格×数量の足りない部分を補填する単なる補助金をVGFと称することが増えている。わが国での関連する商品として、受入国政府の Viability Gap Funding (VGF) を日本国政府が補完するVGF円借款が創設されている。

(3) 長期公的金融

わが国も戦後に日本開発銀行が創設されたように長期資金が市中より調達できない環境において低利の長期公的金融が提供されることにより民間金融機関もデットを提供する意欲をもてるようにして案件成立を促そうというものである。(1)の（偶発債務に対する）非コマーシャルリスク保証と同様に長期公的金融の審査能力が民間金融機関の融資を引き出すいわゆる「カウベル効果」があるという意味で、長期公的金融においても当該金融のプロジェクト審査能力（目利き）が鍵を握る。

(4) Project Development Facility (PDF)

本章の(1)から(3)と性質が異なるが案件形成を支援するアドバイザーを調達する基金としてのPDFは案件成立に向けて重要な公的金融制度である。この場合に調達されるアドバイザーの質が低ければ良い案件形成はされない。従ってフィリピンでのPDFの仕組みのように適格なアドバイザーグループを予め審査したアドバイザー・プールを設置しておき、PDFの支出はこの予めプールされた適格なアドバイザーグループからの競争による調達とすることが鍵を握る。もう一つの鍵はPDFをリボルビング基金とすることである。莫大なインフラ需要を賄うためにインフラPPP案件を形成していくと、たちどころにPDFは枯渇してしまう。この点を少しでも緩和するために案件が成立した暁には勝ったビッドから当該案件で引き出されたPDFファンド相当をPDF基金に戻すという仕組みとすることである。

6. 仮説推進メカニズムのポイント

3. にて準拠点として提示した仮説推進メカニズムの構成要素について4. と5. とで記述してきた。図1を見て頂くとわかるようにOECDのPPPユニットの機能整理である「政策ガイダンス機能」を、仮説推進メカニズムでは主として「政策・制度形成機能」としつつ、一部の「案件ガイダンス機能」は分離して、案件形成の公的金融制度であるPDFと関連づけて、発注者能力開発機能などと一緒にして「サポート機能」の一部としている。このような微修正レベルの変更は措いておいて3点ほど仮説推進メカニズムを機能させるために重要と考えられるポイントについて以下に議論する。

(1) ゲートキーピング機能と公的金融制度とのリンクの重要性

ゲートキーピング機能とPDF、VGFや非商業リスク保証の供与とをリンクさせて、良好な案件形成／事業者選定準備の誘因とすることについての制度設計について検討することは重要であると考えられる。VGFや非商業リスク保証、長期公的金融の所管が一般的には財務省であると考えれば、ゲートキーピングの担い手は財務省であることでこの制度面でのリンクを構築することが相対的に容易いことも指摘できる。

研究の方向性としては、非商業リスク保証の項や長期公的金融の項で触れたプロジェクト審査能力についてのゲートキーピングの際に現実的にどのように建て付けをするべきか、ということが鍵を握るものと考えられる。

(2) 推進機能の担い手とゲートキーピング機能の担い手は分離すべきか否か

インフラPPPを推進すると国家レベルで決めて専担PPPユニットを設ける段階では、すべての機能を専担PPPユニットが担うことが、ユニットの構成員が特殊な知識や能力が必要であることも鑑みると自然ではあるが、PPPユニットの担う機能の議論をするとアクセルの踏み手とブレーキの踏み手が同一組織であるべきかどうかは議論の余地があるものと思料され、推進メカニズムでは仮に措いている監査機能も含めて複数の組織が相互に連携／牽制する制度設計について、現実的なキャパシティ確保も含めて研究すべきであると考えられる。

(3) 案件形成段階に応じたPDFのメインプレイヤーの組み替えについて

適格なアドバイザーグループのプールをつくっておくというポイントについてであるが、フィリピンの例が典型でフィナンシャルアドバイザーが中心となったグループがプールされている。実際に必要なアドバイザーサポートは案件の初期段階ほど技術アドバイザーの知見の重要性が高く、事業者選定準備に近づくほど財務アドバイザーや法務アドバイザーの知見の相対的な重要性が高まる。フィリピン国のPPPセンターでも日本の開発コンサルタントへの初期の案件形成への期待は高い。このような案件形成の段階による主たるアドバイザーを有効に活用できる仕組みについては今後改善の余地があることが指摘できる。

仮説推進メカニズムにおいては明示的にPDFとは別にTransaction Support Facility (TSF) を創設することを提案している。今後実際に受け入れ国に提案していく際にPDFとTSFとのデマケーションや情報の引き渡し等も含めた制度設計の研究の価値があるものと考えられる。

7. おわりに

本稿は、6. で示しました3つのポイントを中心に、準拠点とした「仮説推進メカニズム」をサポート或いは修正する研究をすることについての「研究の新規性・枠組み」の議論をすることができればと考えて投稿致しました。

謝辞：インドネシア国PPPネットワーク強化案件の1年目の進捗成果である「インフラPPP事業推進メカニズム仮説」の議論の相手方を務めて頂いた小沢真副総括（当時）に感謝いたします。

参考文献

- 1) Grame A. Hodge : 'Reviewing public-private partnerships: some thoughts on evaluation', PP81-112, in "International Handbook on Public-Private Partnerships", edited by Grame A. Hodge, Carsten Greve and Anthony E. Boardman, 2010.
- 2) OECD : DEDICATED PUBLIC- PRIVATE PARTNERSHIP UNITS - A SURVEY OF INSTITUTIONAL AND GOVERNANCE STRUCTURE, 2010.

(2017.?? 受付)