

途上国の開発事業における 官民パートナーシップ Public-Private Partnership 導入支援に 関する基礎研究

Public-Private Partnership



途上国の開発事業における官民パートナーシップ(PPP)導入支援に関する基礎研究

2005年3月

国際協力機構



ISBN4-902715-29-5

2005年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

総研

J R

04-71

**途上国の開発事業における官民パートナーシップ
(Public-Private Partnership) 導入支援に関する
基礎研究**

2005年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、検討会（主査：国際協力機構客員国際協力専門員 砂川眞）の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL : <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX : 03 3269 2185

E-mail: iictas@jica.go.jp

序 文

近年、国際機関や欧米援助機関の間で、途上国の開発業務をより効率的に促進するために民間セクターの参加を求める動きが活発化しています。特に、望ましい公共サービスを実現するための官民パートナーシップ（Public-Private Partnership: PPP）と呼ばれる政府、民間企業・NPOが契約に基づいて協力する形態が普及しています。これは、英国内において民間を活用した行財政改革の一環として実施されたPFI（Private Finance Initiative）が、途上国向けに工夫されたものと理解されます。

このように、ドナーが民間の参加を求めて積極的に開発支援を進めていこうとする背景には、いわゆる援助疲れもありますが、ソ連邦の崩壊後に途上国において貧困層が増大していることに対し、危惧を感じていることにあります。そして貧困削減のために民間資金の導入を図るとともに、民間の持つノウハウをもって、援助の実施面での効率性を図ることが重要であるとの認識が深まったことにあると思われれます。

わが国においても、援助の効果、効率性を高めるために開発プロジェクトの持続的発展性（sustainability）を確保するという課題に直面しています。わが国は、従来ODAで関与するのはプロジェクトの完成までとして、その後の事業運営については基本的に相手国政府の自助努力に任せられていましたが、今後は維持管理を含むプロジェクトの運営に深くかかわっていく必要があると認識されています。このプロジェクトの運営については、公的機関よりも民間が優れていることは広く了解されているところでありますが、この観点からわが国のODAにPPPを導入する必要があると考えられます。

国際協力総合研修所ではこのPPPに関する世界の動きについて調査すべく、調査研究グループを中心に外部有識者、コンサルタントにも参加いただいて検討会を設置し、主査を砂川眞客員専門員にお願いしました。本報告書は同検討会での議論に基づき、主としてJICA職員のためのPPP入門書としてまとめられたものです。本書がODA事業との関連において、PPPを理解するための材料となれば幸いです。

最後に、同研究会にご協力いただいた方々、また本書の作成にご尽力いただいた関係者の皆様に厚くお礼申し上げます。

平成17年3月
独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 田口 徹

目 次

序文	
用語・略語解説.....	iii
本基礎研究の概要.....	xi
第1章 PPP導入検討の必要性	1
1 - 1 民営化・民間化を巡る世界的動向とわが国ODAにとっての課題.....	1
1 - 1 - 1 世界的な行財政改革の動き	1
1 - 1 - 2 わが国ODAが直面する課題.....	6
1 - 1 - 3 本書の目的	7
1 - 2 PPPの概念	8
1 - 2 - 1 PPPの定義	8
1 - 2 - 2 PPPの対象領域と事業スキーム	11
1 - 2 - 3 留意点	11
第2章 開発における官民の役割の変遷	21
2 - 1 構造調整下における途上国の公的企業の民営化、民間化	21
2 - 1 - 1 債務問題と民営化	21
2 - 1 - 2 民活インフラ事業の動向	22
2 - 2 ニュー・パブリック・マネジメント理論と先進国における行政の民間開放	28
2 - 2 - 1 NPMが注目された背景	29
2 - 2 - 2 NPMの基本的考え方	29
2 - 3 貧困削減アジェンダの主流化と新たなアクターの台頭	30
2 - 3 - 1 貧困削減に寄与する経済成長（Pro-Poor Growth）.....	31
2 - 3 - 2 開発における国家の役割の再評価	31
2 - 3 - 3 公共性の担い手としての民の台頭	33
2 - 3 - 4 貧困削減アジェンダの主流化とODAの社会セクターシフト	35
2 - 4 ミレニアム開発目標の達成に向けた課題と新たな取り組み	36
2 - 4 - 1 ミレニアム開発目標とその後の国際社会の動向	36
2 - 4 - 2 MDGs達成に向けた水道セクターの課題.....	37
2 - 4 - 3 世界銀行の民間セクター開発戦略 - Output-Based Aid（OBA）の明文化 ...	39
2 - 4 - 4 インフラ支援再評価の動き 世界銀行グループのインフラ行動計画	42

第3章 他援助機関によるPPP導入支援	49
3 - 1 主要援助機関プログラム分析のための枠組み	49
3 - 2 主要援助機関の戦略と支援プログラムの分析	52
3 - 2 - 1 世界銀行グループ	52
3 - 2 - 2 英国	59
3 - 2 - 3 米国	70
3 - 2 - 4 ドイツ	78
3 - 3 援助協調による政策枠組み形成への関与	84
3 - 4 企業の社会的責任（CSR）概念の導入	85
第4章 途上国におけるPPPプロジェクトの進展	89
4 - 1 事例分析のための枠組み	89
4 - 1 - 1 ネットワーク・ユーティリティの事例分析	89
4 - 1 - 2 PPPの新たな適用分野・課題の検討	91
4 - 2 PPPの先進的セクターにおける連携手法の事例	92
4 - 2 - 1 水道	92
4 - 2 - 2 電力	104
4 - 2 - 3 情報通信	109
4 - 3 PPPの新たな適用分野と課題	119
4 - 3 - 1 教育	119
4 - 3 - 2 保健医療	125
4 - 3 - 3 地球温暖化対策	130
第5章 PPP導入に向けた政策的課題と政府の役割	141
5 - 1 1990年代の民活インフラから得られる課題と教訓	141
5 - 1 - 1 第一世代PPP（1990～1997年）の状況	142
5 - 1 - 2 第二世代PPP（1998年以降）の状況	143
5 - 2 途上国政府が果たす役割	148

第6章 今後に向けて	155
6 - 1 PPP導入に向けた基本的考え方	155
6 - 1 - 1 どの国にはPPPを導入できるか	155
6 - 1 - 2 公共事業のどこにPPPを導入するか	156
6 - 1 - 3 持続可能なパートナーシップの条件	156
6 - 1 - 4 他機関との連携によるPPP支援を志向	157
6 - 2 PPP事業組成に対する支援	160
6 - 2 - 1 開発調査	160
6 - 2 - 2 専門家派遣	161
6 - 2 - 3 調査・研究	162
6 - 3 PPP導入推進上の留意事項	163
6 - 3 - 1 PPPのアレンジャー	163
6 - 3 - 2 受益者への情報普及、受益者の参加、女性への配慮	164
6 - 3 - 3 PPP導入推進に伴う日本の国益	165
6 - 3 - 4 官主導のPPPから民主導のPPPへ	165
引用・参考資料	171

図表・Box・コラム目次

図1 - 1	英国におけるPPPの概念	9
図1 - 2	PPPの分類と主な事業スキーム	9
図1 - 3	PPPの対象領域の変遷	12
図1 - 4	狭義のPPPと広義のPPP	13
図1 - 5	主要PPP事業スキームの概念図（ガバナンスと利用料金を中心に）	15
図1 - 6	業務委託契約の概念図	16
図1 - 7	管理契約の概念図	16
図1 - 8	リース契約の概念図	17
図1 - 9	コンセッションの概念図	17
図1 - 10	BOT契約の概念図	18
図2 - 1	民活インフラ事業の種別	22
図2 - 2	セクター別インフラ投資額の推移（1990～2003年）	23
図2 - 3	地域別民活インフラ投資額の推移（1990～2003年）	23
図2 - 4	民活インフラへの地域別累積投資額	25
図2 - 5	地域・形態別の投資累計額（1990～2001年）	25
図2 - 6	インフラ整備におけるPPPの流れ	28
図2 - 7	ODA支援対象セクターの推移（社会・制度インフラvs経済インフラ）	35
図2 - 8	世銀民間セクター開発戦略の骨子	40
図2 - 9	従来型援助アプローチとOBAアプローチの違い	41
図2 - 10	世銀グループが想定する今後のビジネスモデル	43
図2 - 11	コストリカバリーへの移行	47
図3 - 1	援助国・国際機関のPPP導入支援の概念図	50
図3 - 2	IBRD/IDAのインフラ向け投資貸し出し	53
図3 - 3	国際金融機関が行う保証の実績（2001～2003年）	57
図3 - 4	英国二国間ODA対象分野の推移（社会セクター対経済インフラ）	60
図3 - 5	DFIDの二国間援助とCDCの投融資額の推移（1999～2003年）	61
図3 - 6	CDCの海外投融資資産のセクター別構成（2003年12月現在）	61
図3 - 7	民活事業ライフサイクルにおける民間主体とDFIDの支援プログラム	63
図3 - 8	EAIFのストラクチャー	66
図3 - 9	英国の途上国インフラ開発支援プログラムの全体像	69
図3 - 10	途上国への資金フローの内訳（2000年）	70
図3 - 11	米国のPPP導入に向けた各機関の役割	71
図3 - 12	USAIDの組織構成	72
図3 - 13	連携の可能性があるパートナー	73
図4 - 1	公共サービスのPro-Poor度の改善	90
図4 - 2	PPPの仕組み（チリ）	95
図4 - 3	PPPの仕組み（パラグアイ）	100
図4 - 4	PPPの仕組み（コロンビア）	103
図4 - 5	PPPの仕組み（タジキスタン）	108

図4 - 6	PPPの仕組み（ペルー）	111
図4 - 7	グラミン・フォンのストラクチャー	115
図4 - 8	料金割引制度の考え方	117
図4 - 9	ビレッジ・フォン事業者のコスト構造	117
図4 - 10	高等教育就学者のうち私立大学に就学する者の割合	125
図4 - 11	フランチャイズ制度の構造	129
図4 - 12	地球温暖化対策における当事者間関係	132
図4 - 13	タイ籾殻発電事業のストラクチャー	135
図4 - 14	CDM事業と通常の海外投資事業との比較	136
図6 - 1	住民ニーズの多様化・細分化に対するPPPの発展の方向性	166
表1 - 1	主要PRSP策定対象国における民営化、PPP関連の記載	2
表1 - 2	主要PPP事業スキームにおける主な責任分担	19
表2 - 1	地域別投資総額（1990～2001年）に占める上位5カ国の構成	27
表2 - 2	開発における国家の機能	32
表3 - 1	世銀グループ・インフラ行動計画の骨子	54
表3 - 2	カムドシュ・パネル提言に対する世銀グループの対応	56
表3 - 3	世界銀行グループのPPP組成支援スキームのまとめ	58
表3 - 4	英国のPPP組成支援スキームのまとめ	69
表3 - 5	DCAの信用保証の仕組み	75
表3 - 6	DCAの概要	75
表3 - 7	米国のPPP組成支援スキーム	78
表3 - 8	優先パートナー国（PPC）とパートナー国（PC）	79
表3 - 9	ドイツのPPP組成支援スキーム	83
表4 - 1	水道関連のMDGsのターゲットと指標	92
表4 - 2	PPPにおける官・民のアクター（チリ）	95
表4 - 3	主な成果指標（チリ）	98
表4 - 4	PPPにおける官・民のアクター（パラグアイ）	99
表4 - 5	主な成果指標（パラグアイ）	102
表4 - 6	PPPにおける官・民のアクター（コロンビア）	103
表4 - 7	主な成果指標（コロンビア）	104
表4 - 8	PPPにおける官・民のアクター（タジキスタン）	106
表4 - 9	主な成果指標（タジキスタン）	109
表4 - 10	情報通信関連のMDGsのターゲットと指標	110
表4 - 11	PPPにおける官・民のアクター（ペルー）	110
表4 - 12	主な成果指標（ペルー）	113
表4 - 13	主な成果指標（バングラデシュ）	118
表4 - 14	教育関連のMDGsのターゲットと指標	120
表4 - 15	公的セクター・民間セクターによる教育サービス・資金提供の組み合わせ	121
表4 - 16	教育セクターPPPがもたらしたインパクト	123
表4 - 17	保健医療関連のMDGsのターゲットと指標	126

表 4 - 18	病院運営へのPPP導入の選択肢と官民の役割分担	127
表 4 - 19	地球温暖化対策関連のMDGsのターゲットと指標	130
表 4 - 20	環境対策における資金動員・再配分メカニズム	132
表 4 - 21	温室効果ガスへのアプローチ方法とCDM事業の対象分野	133
表 4 - 22	タイ・ピット県におけるATB粉砕発電事業の概要	134
表 5 - 1	官民のリスク分担の考え方	147
表 5 - 2	プロジェクト・サイクルで見る民間事業者の負担するリスク	147
表 6 - 1	最適なPPP支援パッケージに関する基本的な役割分担	158
表 6 - 2	わが国公的機関におけるPPP組成支援関連スキームのまとめ (インフラ整備案件を中心に)	159
Box 3 - 1	世界銀行グループの保証業務	59
Box 3 - 2	マダガスカルの実施協約 (Compact) の概要	76
Box 3 - 3	パートナーシップにおける企業参加の動機	87
Box 4 - 1	大都市水道事業の民営化の事例	94
Box 4 - 2	世銀のOBA方式による民間支援 - カンボジアの事例	105
Box 4 - 3	バングラデシュ ビレッジ・フォン・プログラム(VPP): 他国での適用可能性 ...	119
Box 4 - 4	コロンビアの教育バウチャー制度	122
Box 4 - 5	戦後の韓国の教育開発	124
Box 5 - 1	規制機関の役割	151
Box 6 - 1	パートナーシップ組成上のポイント	164
コラム 1 - 1	PPPの主な事業スキーム	15
コラム 2 - 1	ネットワーク産業の規制に関するパラダイムシフト	44
コラム 2 - 2	水道事業におけるOutput-Based Aidの適用	46
コラム 4 - 1	CDM事業に固有のリスクと緩和措置	138
コラム 6 - 1	財源の確保	168

用語・略語解説

用語・略語	概要
ADB	Asian Development Bank : アジア開発銀行。
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung : ドイツ経済協力省。
BOO	Build-Own-Operate*
BOOT	Build-Own-Operate-Transfer
BOT	Build-Operate-Transfer*
BPD	Business Partnership for Development
BTO	Build-Transfer-Operate*
CAS	Country Assistance Strategy*
CDC	Commonwealth Development Corporation : 英連邦開発公社。
CDF	Comprehensive Development Framework* : 包括的な開発フレームワーク。
CDM	Clean Development Mechanism* : クリーン開発メカニズム。
CIDA	Canadian International Development Agency : カナダ国際開発庁。
CSR	Corporate Social Responsibility* : 企業の社会的責任。
DAC	Development Assistance Committee : OECD開発援助委員会。
DBO	Design-Build-Operate
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH : ドイツ投資開発公社。
DFID	Department for International Development : 英国国際開発庁。
EAIF	Emerging Africa Infrastructure Fund
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development : 欧州復興開発銀行。
ECA	Export Credit Agencies* : 輸出信用機関。
EU	European Union : 欧州連合。
FDI	Foreign Direct Investment : 海外直接投資。
GDA	Global Development Alliance*
GDP	Gross Domestic Product : 国内総生産。
GPOBA	Global Partnership on Output-Based Aid
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit : ドイツ技術協力公社。
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries : 重債務貧困国。
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development : 国際復興開発銀行 - 世界銀行。
IDA	International Development Association : 国際開発協会 - 世界銀行。
IDB	Inter-American Development Bank : 米州開発銀行。
IFC	International Finance Corporation : 国際金融公社。
IMF	International Monetary Fund : 国際通貨基金。
IPP	Independent Power Producer*
IsDB	Islamic Development Bank : イスラム開発銀行。
JBIC	Japan Bank for International Cooperation : 国際協力銀行。
JETRO	Japan External Trade Organization : 独立行政法人日本貿易振興機構 (ジェトロ)。
JODC	Japan Overseas Development Corporation : 財団法人海外貿易開発協会。
JV	Joint Venture : 合弁事業。
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau : ドイツ復興金融公庫。
MCA	Millennium Challenge Account*
MCC	Millennium Challenge Cooperation
MDGs	Millennium Development Goals* : ミレニアム開発目標。
MIGA	International Investment Guarantee Agency : 多数国間投資保証機関。
MOU	Memorandum of Understanding : 覚書。

用語・略語	概要
NEPAD	New Partnership for Africa's Development*
NEXI	Nippon Export and Investment Insurance : 独立行政法人日本貿易保険。
NGO	Non-Governmental Organizations : 非政府組織。
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation : ノルウェー開発援助庁。
NPM	New Public Management* : ニュー・パブリック・マネジメント。
NPO	Non-Profit Organizations : 非営利組織。
O&M	Operation & Maintenance : 運営維持管理。
OBA	Output-Based Aid* : アウトプット本位の援助。
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development : 経済協力開発機構。
PFI	Private Finance Initiative*
PIDG	Private Infrastructure Donor Group
PPA	Public-Private Alliance
PPI	Private Participation in Infrastructure
PPIAF	Public-Private Infrastructure Advisory Facility
PPP	Public-Private Partnership* : 官民パートナーシップ。
PRG	Partial Risk Guarantee : 部分リスク保証。
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper* : 貧困削減戦略文書。
PSD	Private Sector Development : 民間セクター開発。
ROO	Rehabilitate-Own-Operate*
ROT	Rehabilitate-Operate-Transfer*
SECO	Secretariat d'Etat al'economie : スイス経済省経済事務局。
SEQUA	Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung : ドイツ経済開発・職業訓練財団。
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency : スウェーデン国際開発協力庁。
SPC	Special Purpose Company* : 特別目的会社。
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development : 国連環境開発会議。
UNDP	United Nations Development Programme : 国連開発計画。
USAID	United States Agency for International Development : 米国国際開発庁。
VFM	Value for Money
VPP	Village Phone Programme
WSP	Water and Sanitation Program
WSSD	World Summit on Sustainable Development* : 持続可能な開発に関する世界首脳会議。
キーワード	解説
BOO	Build-Own-Operate : 事業方式の一つ。民間事業者が施設を建設 (Build) した後、政府への所有権移転は行わず、引き続き民間事業者が施設を所有し (Own)、維持管理及び運営をする (Operate) 方式。
BOT	Build-Operate-Transfer : 事業方式の一つ。民間事業者が施設を建設し (Build)、維持管理及び運営し (Operate)、事業契約期間終了後に政府に施設所有権を移転する (Transfer) 方式。
BTO	Build-Transfer-Operate : 事業方式の一つ。民間事業者が施設を建設し (Build)、施設完成直後に政府に所有権を移転 (Transfer) するが、契約期間中は引き続き民間事業者が維持管理及び運営を行う (Operate) 方式。
CAS	Country Assistance Strategy : 国別援助戦略。借入国のプログラムを支援するための世銀の中・長期的ビジネスプラン。各借入国政府、IMF、MDB (多国間開発銀行)、国連開発機関、二国間援助機関、民間セクター及び市民社会と協力して、国ごとに3年に一度作成される。

用語・略語	概要
CDF	<p>Comprehensive Development Framework：包括的な開発フレームワーク。世界銀行ウォルフエンソン総裁が、1998年秋に、開発はそれぞれの国が自らオーナーシップを持ち「参加する」枠組みによって、より包括的なアプローチで実施されるべきと提唱し、これが「包括的な開発フレームワーク」としてまとめられた。基本概念は以下のとおり。</p> <p>開発の当該国自身が開発アジェンダを作成し、オーナーシップを持つことが基本であり、これには世界銀行やほかのパートナーも作成に参加、政府、援助供与国・機関、市民社会、民間部門及びそのほかの開発関係者との強力なパートナーシップの構築を重視、CDFは、基本的にプロセスであり、より大きな開発効果を達成するためのツール、マクロ経済的な基盤の重要性を認めるとともに、強力な市場経済の制度的、構造的及び社会的な基盤も同じように重視する、包括的なアプローチの採用。</p>
CDM	<p>Clean Development Mechanism：クリーン開発メカニズム。京都議定書（1997年12月採択）において定められた、排出権取引制度、共同実施と並ぶ地球温暖化防止のための温室効果ガスを削減する政策手段の一つ。</p>
CSR	<p>Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任。企業活動のプロセスに社会的公正性や環境への配慮などを組み込み、ステークホルダー（株主、従業員、顧客、環境、コミュニティなど）に対し説明責任を果たすとともに、その結果、経済、社会、環境上のパフォーマンスを向上させ、企業価値を上げること。</p>
DAC新開発戦略	<p>1996年のDAC上級会合で採択された21世紀に向けた長期的な開発戦略「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Cooperation）」の通称。新開発戦略の3つの重点事項は、オーナーシップとパートナーシップの重視、包括的アプローチと個別的アプローチの追求、具体的な開発目標の設置（2015年までに貧困人口の半減など）となっており、社会的インフラへの支出割合を増加させ、援助国の実施体制の合理化、分権化を推進することを謳っている。</p>
ECA	<p>Export Credit Agency：輸出信用機関。ECAは、元来、各国政府が自国の輸出及び対外投資促進のために貿易保険、保証及び貿易金融などを行うことを目的に設立した公的機関である。組織形態や業務範囲は機関ごとに異なっており、典型的なECAと呼べる組織があるわけではない。1919年、英国で主にロシア向け輸出の振興策のために設立されたECGDや、米国で1933年に設立されたUS EXIM Bankが古く、第二次世界大戦後には各国で相次いでECAが設立された。</p>
F/S	<p>Feasibility Study：フィージビリティ調査。プロジェクトの可能性、妥当性、投資効果について調査するもので、通常はプロジェクトが社会的、技術的、経済的、財務的に実行可能であるか否かを客観的に証明しようとするもの。</p>
GDA	<p>Global Development Alliance：USAID内の部局で、官民連携戦略を統括するものとして設置された。主に新規パートナーの開拓、内外への啓発活動、事業の適正評価を含めた法的措置、規制問題への対応、適正な官民連携構築に向けた政策提言、GDAインセンティブ・ファンドの運営などを行っている。</p>
HIPCイニシアチブ	<p>1996年に世界銀行・IMFが提唱し、各国政府によって合意された重債務貧困国を対象とした債務救済計画。一定の条件を満たした貧困国の厳しい債務負担を持続可能な水準に引き下げることを目的とする。これにより、貧困国は持続可能な成長を達成し、貧困を緩和するための政策と制度づくりに取り組むことが可能になると期待されている。</p>
IPP	<p>Independent Power Producer：独立発電事業者。安定的な電力購入先が確保しやすいことから、キャッシュフローが固めやすく、プロジェクトファイナンス*に適した分野であると言われている。</p>
MCA	<p>Millennium Challenge Account：ミレニアム・チャレンジ・アカウント。2002年3月に途上国の経済成長による貧困削減を目的に米国ブッシュ大統領が創設を表明したもの。モンテレー国連開発資金国際会議*で表明した開発援助増額分の拠出先であり、年間で50億米ドル（従来の開発援助予算の50%増加）が拠出される。法の遵守、腐敗の根絶、人権尊重、政治の自由などにより表される「公正なガバナンス」、健康と教育を通じた「自国民への投資」、市場の開放や企業支援などによる「経済的自由の促進」の3点を推進する国を対象に支援を行う。MCAを運営する組織がMCCである。</p>

用語・略語	概要
MDGs	Millennium Development Goals : ミレニアム開発目標。国連、OECD、IMF、世界銀行によって1990年代に策定された国際開発目標が2000年9月の国連総会で拡充され、採択されたもの。MDGsに示された2015年までの達成目標として8つを掲げている。
NEPAD	New Partnership for Africa's Development : アフリカ開発のための新パートナーシップ。先進国からの援助に依存する従来の体質を見直し、アフリカ諸国のリーダーのイニシアチブにより開発に対する自助努力と自己責任を基本とした改革理念。平和、民主主義、人権、グッド・ガバナンス、健全な経済運営などを重視し、2015年ごろまでに経済成長率を7%まで引き上げることを目標としている。
NPM	New Public Management : ニュー・パブリック・マネジメント。民間のマネジメント手法を公共部門へ導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという行政運営の考え方で、1980年代半ばより欧米諸国で実施されている。その特徴としては、競争原理の導入、成果による評価、政策の企画立案とその執行の分離がある。
OBA	Output-Based Aid : アウトプット本位の援助。開発途上国における公共サービスの提供に関して、具体的な目標を定め、民間事業者が民間資金を活用して施設を建設・運営し、その成果に応じて援助や税金などを通じた公的資金が民間事業者に支払われるという補助金支給形態を指す。
PFI	Private Finance Initiative : 民間の資金、経営能力及び技術能力を活用することにより、公共施設などの建設、維持管理、運営などを効果的かつ効率的に行う手法。1992年に英国で導入され、わが国では1999年7月に「民間資金などの活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(通称:PFI法)が制定。
PPP	Public-Private Partnership : 社会資本整備や行政サービスの提供に民間主体などを活用し、官民協調により事業を実施する手法。PFI*や民営化、民間委託などを含むものであるが、事業の効果、効率性の向上のみならず、受益者のニーズやアフォードビリティ*をも考慮して実施されるものである。
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper : 貧困削減戦略文書。貧困削減に焦点を当てた重点開発課題とその対策を包括的に記載した3年間の経済・社会開発計画。1999年の世銀・IMF年次総会において、HIPCイニシアチブ*の適用及び国際開発協会(IDA)の融資の判断材料として、途上国政府に対してその策定を求めることが決定された。当該国政府のオーナーシップの下、ドナーやNGO、市民や民間部門の代表などを含む幅広い関係者の参画を得て作成される。
ROO/ROT	Rehabilitate-Own-Operate/Rehabilitate-Operate-Transfer : 現在提供中のサービスにおいて、民間主体に、事業全体、すなわち管理運営に加え、今後発生する追加投資や改修・維持更新などにかかる設計・建設・資金調達も含めて長期にわたり委ねるもので、事業に関する施設などの所有も既存設備及び新規設備とともに民間主体が担うもの。ROTでは、計画期間終了後、施設などの所有を行政に移転するが、ROOでは、移転を行わない。
SPC	Special Purpose Company : 特別目的会社。プロジェクトファイナンス*において、特定のプロジェクトから生み出されるキャッシュフローを親会社の信用と切り離し、その独立性を法人格的に担保すべく設立される単一事業会社。
WSSD	World Summit on Sustainable Development : 持続可能な開発に関する世界首脳会議。2002年8月から9月にかけて南アフリカ共和国ヨハネスブルクにて開催された。1992年の国連環境開発会議で合意された「アジェンダ21」のさらなる実施のための方策や、同会議以降、世界が新たに直面している課題につき動議することを目的としたもの。これらへの対応を明記した「実施計画」及び世界首脳の決意を示す「持続可能な開発に関するヨハネスブルク宣言(政治宣言)」が採択された。
アドボカシー	擁護活動。NGOの活動としては、貧しい人々やマイノリティなど、大規模開発や性急な工業化などの犠牲となりがちな社会的弱者の立場に立ち、そうした人々を代弁して世論に注意を喚起したり、行政あるいは企業に直接働きかけて公共政策や企業化行動に影響力を行使しようとしたりすることを指す。
アフォードビリティ	Affordability : 公共サービス事業の料金設定の際に考慮される、低所得者層を中心とする受益者の支払い能力。
アンバンドリング	業務の分離。例えば電力市場では、発電と小売部門は競争導入が行いやすいため、電力会社の送電事業部門を発電及び配電部門から分離する政策が一般的である。新規参入者と強大な電力会社との競争条件を整備する上で有効な手段となる。

用語・略語	概要
エージェンシー制度	政府の各省庁の企画部門と実施部門を切り離し、実施部門に対し業務目標を明確にし、自立的な組織運営が可能になるような仕組みのこと。具体的には英国のサッチャー政権時に導入された「エージェンシー制度」が有名である。
援助疲れ	Aid Fatigue : 1990年代に入って、先進援助国において、財政状況の悪化や景気の後退などの理由で、援助供与量が伸び悩んだ傾向を見せた状況を指す言葉。
エンパワメント	Empowerment : 人間が自らの生に関する選択を拡大させるために、社会・経済・政治的な地位や影響力、組織的能力などを含む広義の「力 (power)」を獲得すること。個々人の資質・能力そのものの向上のみならず、むしろその資質を発揮できるような社会・経済・政治・組織的環境の改善を意味する概念として議論されることが多い。
オフテイカー	Off-taker : プロジェクトファイナンス*において、事業会社が生み出すサービスを購入する者のこと。
外部性	Externalities : ある消費者や生産者の経済活動がほかの消費者や生産者に影響を与えること。
管理契約	行政が保有するある施設全体の管理 (運転・維持管理など) の責任を民間事業者に委託する PPP* の一形態。民間事業者は資金調達などの財政的リスクを負担せず、行政側で営業や投資のための資金を受託者である民間事業者に提供し、民間事業者は常に委託者である行政のために行動する。そして行政は受託者が提供した公共サービスに対して最終責任を持つことになる。契約期間は 3 ~ 5 年である。
キャパシティ・ディベロップメント	Capacity Development (CD) : 個人や組織、制度や社会が個別あるいは集团的に機能を果たし、問題を解決し、目標達成できる力を発展させていく継続的プロセスを指す。1990年代末から UNDP を中心に議論されている技術協力アプローチ見直しに際しての中心的概念。
業務委託	行政が行う事業のうち、特定分野、限定された業務 (清掃、警備など) についてこれを民間に外注する PPP* の一方式。行政は対外的にすべての責任を負い、民間事業者は従業員の管理について責任を負う。単独の業務のみを委託するのではなく、複数のできるだけ多くの業務をまとめて一体的に民間主体に委託することもある (包括業務委託)。契約期間は 1 ~ 2 年である。
グラミン銀行	Grameen Bank : バングラデシュで、非識字でかつ担保となる財産を持たない、つまりそれまで銀行融資の対象にならないとされていた農村の女性を対象に少額の無担保融資を行う民間銀行。1970年代後半にチッタゴン大学のユヌス経済学教授がプロジェクトとして開始し、1983年に政府出資の特殊銀行となった。
グローバル・コンパクト	1999年1月31日に開かれた世界経済フォーラムの席上、アナン国連事務総長が提唱したもの。各企業に対して、それぞれの影響力の及ぶ範囲内で、人権、労働基準、環境に関して、国際的に認められた規範を支持し、実践するよう要請するもの。その狙いは、各企業がそれぞれの事業を遂行する中で、これらの規範を遵守し、実践することを通じて、世界に積極的な変化をもたらすことである。
公共財	Public Goods : 非競争性と非排除性という2つの特性を兼ね備えた財を公共財という。非競争性とは、不特定多数の人が同時に利用できるという特性であり、利用者が増えても追加的な費用がかからないことを意味する。一方、非排除性とは、特定の人だけがその財を利用することを妨げるための費用が著しく大きいという特性である。
公共支出管理	Public Expenditure Management : 公共資源の配分と管理について、政策判断を行い、実行するための仕組みと手続き。公共支出管理の主な目的は、財政規律の維持、戦略的優先度に応じた資源配分の促進、資金の効果・効率的な利用に大別できる。
構造調整融資	Structural Adjustment Loan : 経済全体の政策改善と制度改革を行おうとしている途上国を支援するための融資。供与にあたって借入国側が作成した構造調整改革を審査し、その目標達成を義務付ける条件 (コンディショナリティ) を設定する。
国連ミレニアム・サミット	Millennium Summit of the United Nations : 2000年9月、第55回国連総会 (ミレニアム総会) の冒頭で開催された。「21世紀における国連の役割」をテーマに議論が行われ、「ミレニアム宣言」が採択され、国際社会共通の開発目標として「ミレニアム開発目標 (MDGs)」* が採択された。

用語・略語	概要
コンセッション	公共事業経営について、事業免許（経営権）を取得した民間事業者に施設の管理運営が委託されるPPP*の一方式で、事業権契約ともいう。事業免許を取得した事業者は業務の執行（施設の運転・維持管理）を含む経営管理業務及び事業拡張の投資を行う。施設は公有であるが、契約期間中は事業免許取得者に管理が委託され、契約終了時に同一条件で譲渡・返還される。契約期間は投資コストを回収するため、通常25～30年間継続される。
財政支援	Budget Support：従来の主たる援助手法であるプロジェクト型援助ではない、資金供与による援助形式。構造調整融資*は国際収支のギャップを埋めることが目的とされたのに対し、財政支援は財政収支のギャップを埋めることが目的である。財政支援に伴う被援助国のオーナーシップの向上などの効果が指摘され、欧州諸国が積極的に採用しつつある。なお政府全体の予算に資金を直接供与することを直接財政支援と呼び、一つの予算大項目あるいはセクターごとの予算に資金を直接供与することをセクター財政支援と呼ぶ。
サブ・ソブリン	Sub-sovereign：地方自治体、地方政府。
商業リスク	Market Risk：市場価格の変動や需要予測が外れることに伴い、民間事業者が損失を被るリスク。
情報の非対称性	Asymmetric Information：財やサービスについての情報量が取引の当事者（例えば、売り手や買い手）の間ではお互いに異なっていること。
新古典派経済学	Neo-Classical Economics：「価格メカニズムが機能し、市場に調整能力がある」という理論を前提に、自由主知の立場に立ち、自由で私的な経済主体（企業及び家計）による自由競争システム・自由経済が機能しているという考え方。
新制度派経済学	Neo-Institutional Economics：制度を「人々の相互作用に枠組みを与えるために作り出された制約」と定義し、制度のあり方が開発に重要な役割を果たすとする考え方のこと。途上国では市場が未発達あるいは欠如しており、経済発展のためには市場に代わる、もしくは市場を補完する制度・組織が必要であるとする。
成果によるマネジメント	Results-Based Management（RBM）：成果主義。政策や施策に関して設定された目標を達成することに焦点を当て、各種の資源を意図的に利用すること。
政治的リスク	Political Risk：政情不安や予測不可能な政府の政策変更などに伴い、民間事業者が損失を被るリスク。
接続料	Connection Charge：事業者Aが保有する水道、通信、電力などのネットワークを、事業者Bが保有するネットワークと接続する際に支払われる接続料金のこと。
ソーシャル・セーフティ・ネット	Social Safety Net：社会的安全網。貧困削減のための総合的施策として提供されるもので、交易条件の悪化や飢餓などの予想外のショックなどから貧困層を助けるための生活保障制度の総称。食料補助、公的雇用制度、及び社会保障などを指す。
地球公共財	Global Public Goods：グローバル化が進捗し、一国内での経済活動の影響が周辺国や地球全体にも及ぶようになってきたことを反映し、地球規模の問題に関する枠組みや課題解決に向けた取り組みを地球公共財（または国際公共財）と呼ぶようになった。
低所得国 / 高所得国	世銀による分類では、2002年現在、1人当たりGNI735米ドル以下=低所得国、736米ドル以上9,075米ドル以下=中所得国、9,076米ドル以上=高所得国として区分している。さらに、中所得国は、736米ドル以上2,935米ドル以下を低所得国、2,936米ドル以上9,076米ドル未満を高所得国と分類される。
内部相互補助	Cross Subsidy：需要の価格弾力性が異なる複数のサービスや事業部門を有する企業が、ある部門における黒字をもって、他部門の赤字を補填する行為。
バウチャー（引換券）制度	用途制限のある補助金としてサービス利用者にバウチャーを配布し、利用者はバウチャーと引き換えにサービス提供者と契約を結び、サービスを受ける制度。これにより利用者はよりよいサービスを求めてサービス提供者を選ぶことが可能になるため、サービス提供者間の競争促進によるサービスの向上が期待される。
フィランソピー	Philanthropy：フィランソピーは、「慈善」や「博愛」を意味する言葉であるが、一般には、企業による社会貢献活動や慈善的な寄付行為などを指す。
プロジェクトファイナンス	あるプロジェクトの資金調達において、返済原資をその事業から生み出されるキャッシュフローのみに依存するファイナンス。担保は当該事業に関連する資産に限定し、プロジェクトを行う親会社の保証などは原則として求めない。
ポートフォリオ	複数の資産や銘柄を組み入れたファンド、あるいはそうした資産構成。

用語・略語	概要
民活インフラ・プロジェクト	公共部門が行っていた事業（例えば、国営電力会社の発電事業や地方自治体の水処理事業など）の主体を、新規の事業実施から民間に委託し、民間の活力を利用し効率を高めて運営していこうとするプロジェクト。アジアなど政府の手によるインフラ建設が経済成長に追いつかない開発途上国において、こうした民間による公共事業がBOT*方式やBOO*方式などのスキームによって進められた。
モンテレー国連開発資金国際会議	United Nations International Conference on Financing for Development in Monterrey : 2002年3月にメキシコのモンテレーで行われた開発資金国際会議。米国やEUがODA増額を約束し、民主化など一定の条件を満たす途上国に資金を優先配分する原則などが確認された（モンテレー・コンセンサス）。
ユニバーサル基金	複数の民間事業者が地域ごとに分かれて事業を行っている場合、ユニバーサルサービス（誰にでも、どこでも、負担可能な料金で、無差別に提供すること）を実現するため、事業採算が取れている地域の事業者の収益の一定割合を基金として積み立て、これを財源として不採算地域の事業者への補助金として活用する仕組み。
リース契約	民間事業者が公有施設の運転業務を行うため、一定期間政府から施設を賃借するPPP*の一形態で、政府は民間事業者から賃貸料を徴収することによって長期にわたり投下資金を回収する。民間事業者は施設の運転・維持管理を行う。追加的な投資や施設などの改修・維持更新の必要が生じた場合には、そのコストは行政が負担する。契約期間は通常8～15年である。

*は解説のある用語・略語。

出所：ぎょうせい（2004）『PPPではじめる実践地域再生』
 弘文堂（2004）『開発経済学辞典』初版
 国際開発ジャーナル社（2004）『国際協力用語集』第3版
 JICA国際協力総合研修所（2003）『援助の潮流がわかる本』
 国連広報センターWebサイト（<http://www.unic.or.jp/>）
 CSR経営推進協議会Webサイト（<http://csr-bj.jma.or.jp/>）
 世界銀行東京事務所Webサイト（<http://www.worldbank.or.jp/>）
 日本政策投資銀行Webサイト（<http://www.dbj.go.jp/>）
 日本貿易保険Webサイト（<http://nexi.go.jp/>）
 野村証券Webサイト（<http://www.nomura.co.jp/>）
 本報告書及びJICA各種報告書を基に事務局作成。

本基礎研究の概要

1. 本基礎研究の背景と目的

2000年9月の国連総会において採択されたミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）は途上国の貧困削減などの開発目標を具体的な数値で示したものであるが、この目標達成のためには膨大な資金が必要とされている。先進国では公的援助資金だけでは賄いきれず、民間セクターの導入を図り、その資金とノウハウを活用しようとする動きが活発化している。特に開発途上国においては圧倒的なインフラギャップが存在することから、民間の持つ資金力とノウハウがことのほか期待されているところである。

このような民間参画の流れの中で特に注目されているのが、官民パートナーシップ（Public-Private Partnership: PPP）である。これは官と民が契約で確保される平等の立場で、より望ましい公共サービスの実現のために協力する形態である。欧米の援助国ではこのPPPによる民間参画を基本方針としてその援助戦略を構築しているといっても過言ではない。

欧米諸国では、1980年代の英国において民間参加を得て実施された行財政改革を皮切りに、各国でも行政効率化の取り組みが進んでいるが、その経験に基づき途上国向け開発援助においても、効果、効率性の向上を目的として民間参加を前提とした様々な制度が導入された。この結果、持続性の確保、さらには貧困層へのサービス拡大などにおいて徐々に成果が表れている。一方、途上国側でもこの厳しい財政状況に鑑み、民活導入により歳出の削減と行政サービスの拡充を図りたいとの期待が高まってきている。

一方、わが国においても厳しい財政事情のため、ここ数年来援助予算は減少を余儀なくされていることから、援助の効率性が強く求められ、プロジェクトの維持管理、持続発展性の確保が重視されている。この面からも効率性に長ける民間の参加が期待されている。

本基礎研究は、公共サービスへの民間参加を前提とした事業計画が一般化しつつある世界の開発援助の動向を調査し、JICAが支援する途上国の開発事業における民間セクターの関与の可能性について検討することを目的として実施された。本書はその研究結果を業務上の参考資料としてまとめたものである。

2. 本書の内容

「第1章 PPP導入検討の必要性」では、途上国が厳しい財政事情から、必要とされるインフラ整備や社会サービスの拡充を民間に委託する動きが活発化している現状を述べている。そしてわが国がODAを実施していく上で、途上国が進める民間セクター活用への理解を深め、PPPの概念をODA事業の実施に反映させていくことの必要性について言及している。PPPとは「より良いサービスを効率的に提供するために官と民が業務を分担し実施すること」と定義し、その対象分野としては「従来政府自身が行ってきたインフラなどいわゆる公共事業や教育、保健医療などの社会的事業」としている。またPPPの形態については、一般にはインフラ建設などに見られるBOT方式、コンセッション方式など民間の本格的な参画と受け止められているが、本書では

「PPPはその国の実情に基づき、事業の規模やリスクに応じて、業務委託契約から事業権契約、民営化まで様々な形態が考えられる」とPPPの形態をより広くとらえている。

「第2章 開発における官民の役割の変遷」では、公共サービス提供における官民の役割に関する考え方の変遷をレビューし、開発事業においてPPPが注目されてきた背景と経緯をまとめている。英国や米国において進められてきたニュー・パブリック・マネジメントに基づく行財政改革の考え方が両国の対途上国援助の政策・制度改革にも及んでいると指摘している。従来政府が独占的に提供してきたインフラや教育・保健といった公共サービスも、政策と実施を分離し競争原理を導入し、成果を重視するマネジメントが必要とされ、事業の効率性に優れている民間に委託されるようになった。この民間への大幅な委任によって、途上国の民間セクター開発を進めながら公共サービスの質的向上と拡充を進め、ひいては貧困削減やMDGsの達成につなげていこうとの期待が国際社会では高まっている。この動きは、社会サービスの中でもいまままで政府による提供が当然とされてきた基礎教育や保健医療、特にプライマリー・ヘルス・ケアにおいても浸透しつつあるが、その背景には、1990年代を通じて台頭してきたNGO/NPOの活躍がある。他方、インフラについては、順調に伸びてきた民間投資が1997年をピークに減少しており、MDGs達成に必要とされるインフラ整備の充足に懸念が生じているが、国際機関や先進国援助機関では、インフラ向け民間投資を再び活性化するために、サブ・ソブリン向け融資や成果に基づく補助金給付制度支援(Output-Based Aid: OBA)などを実施している。

「第3章 他援助機関によるPPP導入支援」では、世界銀行グループや欧米諸国で進められているPPP支援プログラムについて紹介している。世銀ではグループ諸機関間の連携を強化し民間参入に向けて総力的なアプローチを試みている。まず対象国での戦略セクターを決めてそのセクターに民間参入を前提としたセクター・リフォームを実施する。個別プロジェクトの実施に関連してはグループが持つ保証機能なども利用して地方政府、実施機関に対して実施能力強化のための支援に取り組んでいる。英国はインフラ整備支援における民間資金の活用を前提としており、その導入を図る金融ファシリティを他ドナーと協力して構築していること、米国は米国国際開発庁(United States Agency for International Development: USAID)の保証機能を用いて現地金融資本の公共投資への導入を図っていること、また米国、ドイツが自国民間セクターの海外活動の促進に向けたPPP支援スキームを重視し、実施していることなどを紹介している。また途上国政府のオーナーシップを重視して援助機関間の協調と途上国政府との政策対話に向けた取り組みについても触れている。そして最後に、企業がその社会的責任を企業自身のイニシアチブで担うように仕向けるための援助機関の取り組みを紹介している。

「第4章 途上国におけるPPPプロジェクトの進展」では、途上国における先進的なPPP事業の事例を取り上げる。MDGsとのつながりが強いと思われる上水道、電力、情報通信の3セクターから事例を取り上げ、PPP組成の成果を、サービスの拡大や質的向上の観点から評価している。例えば、チリの水道事業の事例では、政府が家計調査に基づいて所得階層ごとの料金設定を行い、その料金の総額と別途水道会社が設定する事業運営に必要なコストとの差額を補助金として水道会社に給付している。この例では、民間事業者が補助金給付をインセンティブとして貧困層向けに給水サービスを提供するとともに、政府は受益者の料金負担能力(affordability)を重視して料金を決めるという、政府と民がそれぞれの役割を担うことが成功の要因と指摘している。また今後PPPの適用可能性のある分野として教育、保健、地球温暖化対策を取り上げ、そこで考えられるPPPの形態について検討を行っている。

「第5章 PPP導入に向けた政策的課題と政府の役割」では、これまでの民活インフラ案件の

実施から得られた課題とその対応案を整理し、途上国におけるPPPの導入推進のために、いかなる政策・制度環境を整えるべきかを考察している。民活インフラが1997年のピークから落ち込みを見せ、低迷している中、国際機関を中心にこれまでの民活インフラ案件の反省と今後の課題が整理されてきている。政府と民間事業者が契約に基づき貧困層に配慮した公共サービスの提供を実現するためには、PPP事業の設計において、料金水準と体系の設定や、設計段階からの民間参加の促進、競争と規制枠組みの構築、為替リスク問題への取り組み、透明性の高い業者選定と契約プロセスの整備、政府の業績モニタリング能力強化、民間活用に対する政府の長期的なコミットメントなど、これまでよりさらに現実的で、より精緻な対応が必要であると指摘している。今後PPP導入が検討される新規公共事業においても、こうした点を念頭に置いた上で、適切な官民の責任とリスクの分担、連携手法の選択が必要であると強調している。

「第6章 今後に向けて」では、本調査研究の結びとして、途上国においてPPP導入を促進するためにJICAがいかなる関与・支援をすることができるのかを考察している。PPPの導入は途上国間でその進展度合いに大きな差があるが、PPP導入が進んでいない途上国においては民間事業者の活動のための環境整備が重要となる。また、個別PPP事業の設計自体が受益者のニーズを十分反映したものでなくてはならないことはもちろんだが、重要なのは、PPP導入によって当該セクターのプログラム全体が貧困層に配慮（pro-poor）した設計になることであると指摘する。事業者が民間企業である場合、適正なリスクを取った上で収益機会を追求することがその行動論理となっており、適切な水準の受益者負担を織り込み、政府、民間事業者、受益者の3者間にWin-Win-Winの関係が成立することがPPP事業の持続可能性の達成につながる。JICAは技術協力機関として発展してきたことから、金融的な側面が強いPPPになじみが薄く、経験も少ないが、途上国での現場のニーズについては熟知していることから、PPP組成にあたってフルセットの技術サービスを単独で提供することよりも、他機関との連携によりPPP導入を推進し、経験の蓄積を図ることが先決であると強調している。以上を勘案し、JICAがPPP導入で支援可能な分野として、本章では、法制度、投資・事業環境の整備にかかわる政府機関の能力強化、個別案件の実施に携わる政府機関の能力強化を挙げ、開発調査や専門家派遣による支援とその裏付けとなるセクター分析が必要であると指摘するとともに、それらを実施する際の留意事項について考察している。

3. 実施体制と調査方法

本検討会の実施体制は下記のとおりであり、文献レビューを中心に検討会メンバーで原稿の検討・執筆を行った。

○研究会実施体制

主査

砂川 眞 国際協力機構 国際協力総合研修所 客員国際協力専門員

コンサルタント

中西 佳代子 株式会社パデコ 海外事業部 シニア・コンサルタント

藤岡 和久 株式会社コーエイ総合研究所 業務部長代理

事務局

桑島 京子 国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ グループ長

山田 浩司 国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

事業戦略チーム チーム長

関根 創太 国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ 事業戦略チーム 職員

横山 千穂 国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ 事業戦略チーム

(財)日本国際協力センター研究員)

リソースパーソン／協力機関

齋藤 博康 株式会社日水コン 海外本部顧問

須内 康史 国際協力銀行 プロジェクトファイナンス部 総務班課長

川村 融 みずほコーポレート銀行 プロジェクトファイナンス部 部長

深井 泰雄 みずほコーポレート銀行 プロジェクトファイナンス部 第三チーム電力／インフラストラクチャー 参事役

鈴木 良一 財団法人ジョイセフ 理事・事務局長

森田 智 東京大学大学院農学生命科学研究科 農学国際専攻 博士課程

畝 伊智朗 国際協力機構 フランス事務所付 経済協力開発機構(OECD)

梅宮 直樹 国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ 援助手法チーム 職員

国際協力機構 カンボジア事務所

オブザーバー

国際協力銀行 開発セクター部

報告書執筆分担

章項目	執筆者
基礎研究の概要	砂川
第1章 PPP導入検討の必要性	山田
第2章 開発における官民の役割の変遷	
2 - 1 構造調整下における途上国の公的企業の民営化、民間化	関根
2 - 2 ニュー・パブリック・マネジメント理論と先進国における行政の民間開放	森田
2 - 3 貧困削減アジェンダの主流化と新たなアクターの台頭	山田
2 - 4 ミレニアム開発目標の達成に向けた課題と新たな取り組み	山田
第3章 他援助機関によるPPP導入支援	
3 - 1 主要援助機関プログラム分析のための枠組み	山田
3 - 2 主要援助機関の戦略と支援プログラムの分析	
3 - 2 - 1 世界銀行グループ	山田
3 - 2 - 2 英国	山田
3 - 2 - 3 米国	横山
3 - 2 - 4 ドイツ	関根
3 - 3 援助協調による政策枠組み形成への関与	山田
3 - 4 企業の社会的責任（CSR）概念の導入	山田
第4章 途上国におけるPPPプロジェクトの進展	
4 - 1 事例分析のための枠組み	山田
4 - 2 PPPの先進的セクターにおける連携手法の事例	
4 - 2 - 1 水道	中西
4 - 2 - 2 電力	中西
4 - 2 - 3 情報通信	中西・畝
4 - 3 PPPの新たな適用分野と課題	
4 - 3 - 1 教育	梅宮
4 - 3 - 2 保健医療	山田
4 - 3 - 3 地球温暖化対策	関根
第5章 PPP導入に向けた政策的課題と政府の役割	藤岡
第6章 今後に向けて	山田

第1章 PPP導入検討の必要性

1 - 1 民営化・民間化を巡る世界的動向とわが国ODAにとっての課題

1 - 1 - 1 世界的な行財政改革の動き

限られた財政資金をいかに有効に活用するのかが、近年、先進国、途上国を問わず全世界的な課題となっている。わが国においても、国民の税負担の増加とともに歳出の大幅な見直しが進められている。そして、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」との原則に基づき、適正な水準の収益確保が見込まれる公共サービスについては、企業やNPOといった民間セクターからの参画が期待されている。その背景には、政府財源の補充だけでなく、民間セクターによる効率的運営によるサービスの質の改善とともに、財政資金の有効利用にもつながるとの考え方がある。

わが国で始まっている公共サービスの民間開放の考え方や手法は、1990年代の英国の経験に負うところが大きい。1970年代後半、英国は、莫大な財政赤字と肥大化した行政組織の弊害、経済不振に悩まされてきた。こうした閉塞状況を打破するため、1979年のサッチャー政権発足以降、英国は大胆な行財政改革を進めてきた。同政権の行財政改革の流れは、後任のメージャー、ブレア政権にも引き継がれ、1992年のPFI (Private Finance Initiative) 概念導入、1997年発足の労働党政権下におけるPPP (Public-Private Partnerships) 概念の発展につながっている。欧州では、1992年のマーストリヒト条約締結に伴い、欧州連合 (European Union: EU) 通貨統合に向けて財政赤字をGDPの3%以内に、政府債務をGDPの60%以内に抑えるなどの基準が提示され、欧州全体で財政健全化に向けた圧力が高まったため、英国と同様の取り組みはほかの欧州諸国でも見られた。また、米国においても1980年代のレーガン政権下で「小さい政府」への志向が進み、公共活動への民間セクターの参入が拡大していった。

欧米諸国におけるこうした行財政改革の動きは、途上国に対する援助にも強く反映されるようになってきた。欧米先進国の多くは、自国において財政危機に直面する一方、冷戦終結以後も援助の効果がなかなか明確に表れない閉塞感、いわゆる「援助疲れ」を1990年代に経験し、援助へのインセンティブを低下させた。これらの国々は、自国における財政再建問題と絡めて途上国援助の有効性について強い問題意識を持つようになった。途上国においても非効率な行政組織と財政赤字の拡大、そして政府債務の累積は大きな問題である。行財政改革への取り組みは、1980年代に利払い問題が顕在化していたラテンアメリカ諸国では国営企業の民営化として既に始まっていたが、1990年代初頭にはロシア・中東欧の体制移行国でも急速な民営化の取り組みが進んだ。さらに、過重な債務累積が経済成長と貧困削減の妨げになっていると見なされた低所得国では、1996年に世界銀行 (世銀) ・国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) によって提案された重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) イニシアチブのように、債務救済措置によって債務を維持可能な水準にまで引き下げることで成長と貧困削減に向けた政策・制度環境を作り出す取り組みが、先進諸国の支持を得て推進されるに至っている。債務を持続可能な水準に抑制するとは、不要不急な公的債務を作らないことを意味しており、HIPCイニシアチブの適用を受けるような重債務国ほど公共支出管理には慎重にならざるを得ない。

なお、アジアでは、1980年代から続く急速な経済成長と外国企業の現地進出を背景とし、民間の外国資金を活用して旺盛なインフラの新規整備ニーズに応えようとする民活プロジェクトが1990年代に入っても増加した。民活インフラ案件への年間投資額は、1990年の26億米ドルから、アジア通貨危機が起きた1997年には413億米ドルに達している。

表1-1は、貧困削減戦略文書(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の主な策定対象国において、その文中で民営化(Privatization)や官民パートナーシップ(PPP)がどのように記載されているのかを抽出したものである。詳述度には大きなばらつきがあるものの、多くの国で国営企業の民営化が進められていること、電力や運輸交通、情報通信といったインフラや職業訓練や保健といった社会サービス、さらには農産品加工のような生産部門に至るまで民営化や新規事業としてPPPの導入が推進されていることがよくわかる。

表1-1 主要PRSP策定対象国における民営化、PPP関連の記載

モンゴルFull-PRSP(2003年7月)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ マクロ経済改善を目的として政府が1991年から開始した一連の改革は、政府が管理している価格及び料金体系の自由化、国有企業の民営化、二層の銀行システム(中央銀行と商業銀行に分離した形態)の構築、貿易自由化、変動相場制の採用、インフレ抑制のための金融引き締め策の採用、公正な競争を促進させる法の強化、民間セクターを発展させる環境づくり、を含むものであった。(p.14) ➤ 社会セクターにおける構造改革と民営化が実施される予定であり、その対象となる事業体のリストが国会で承認される予定である。(p.54) ➤ 経済構造改革のうち、2001年に議会が承認した新エネルギー法に基づき、まずエネルギーセクターの市場化が着手される予定である。政府はエネルギー事業会社の自立性を強化するとともにエネルギーセクターの改革を推進する。改革は順を追って進められる予定であり、具体的には事業モニタリングの改善、手数料削減を目的とした事業会社による料金の直接徴収、配電部門の民営化の順に実施される予定。(p.85) ➤ 社会セクターにおける構造改革及び民営化にかかるガイドラインは議会に承認済みで、同ガイドラインに沿って、国営の教育施設、病院、文化施設などの民営化の際に必要な管理契約、アウトソーシング、リース契約などの様々な改革手法を実践している。(p.85) ➤ 中期的に市交通事業の民営化は継続され、競争原理は交通事業へも拡大される予定である。(p.86) ➤ 2001年に議会が承認した2001-2004年における国有財産の民営化にかかるガイドラインに基づいて、ウランバートル市において、社会経済セクターにおける民間参画の機会を増やし、競争を促進し、経済効率を改善し、投資対象を生み出すべく、具体的な目標が設定されている。(p.86) ➤ 政府は国際機関の支援で、民営化と構造改革をもたらす影響について分析を数多く行っている。(p.86) ➤ 議会は2003年に社会セクター改革及び民営化にかかるガイドラインについて承認した。(p.103) ➤ エネルギーセクターの中長期計画では、同セクターの持続可能な発展を担保するために、エネルギーの効率的な生産を可能にする環境づくり、再生可能エネルギーの利用支援、さらには段階によるエネルギーセクターの国有会社の民営化が盛り込まれている。(p.108) ➤ 航空事業に競争原理を導入するために、MIATモンゴル航空民営化をはじめとする様々な施策を予定。(p.113) ➤ 通信セクター発展のための施策として、モンゴルテレコム民営化が優先度第4位に位置付けられている。(p.114) ➤ 民営化された企業の管理及び情報や市場へのアクセスを強化するためのプロジェクトが各ドナーの支援の下に行われている。(p.117) ➤ 1996年に政府は種苗農業セクターにおけるすべての国営企業の民営化にかかる政策を打ち出した。(p.134) ➤ 保健セクターにおける民営化は、保健サービス提供の拠点確保と、一部の財源の民間セクターへの委譲を目的に行われているところである。(p.152)

キルギスFull-PRSP(2003年1月)

- 2005年までに、キルギスガス、キルギステレコム、キルギス航空、キルギスエネルギー傘下の4つの配電会社などの国営企業の民営化を予定。(pp.20-21、p.87)
- 観光セクターへの外資及び国内投資を呼び込むために、観光施設の民営化が望まれる。(p.26)
- 2001年7月時点のセクターごとの民営化の進展状況は、工業部門では89.2%、建設で58.9%、運輸で57.6%、貿易及び公共調達で97.5%、公共娯楽施設で99.9%である。(pp.91-92)
- 民営化は農業セクターにおいて最も成功し、同セクターにおけるGDP貢献額のうち99%が民間セクターによるものである。(p.100)

カンボジアFull-PRSP(2002年12月)

- 貧困層の雇用促進の観点から、観光産業関連の中小企業の設立をPPPにより推進すべき。(p.92)
- 職業訓練システムの強化に向けたPPPの導入。(p.96)
- 国、民間セクター、市当局の役割の明確化を含め、PPPに対する国家レベルの方針・枠組みを取り決めた上で、その内容について出版、普及する。(p.203)
- 基礎保健サービスにかかる質、アクセス、受益者の支払い能力(affordability)の改善にPPPを導入するとともに民間セクターによるサービス提供に対する規制を強化する。(p.217)
- 基礎教育終了後の教育サービスにPPPを導入することにより、基礎教育向けの財政を確保する。(p.227)

ブータンFull-PRSP(2004年8月)

- 民間参加及び官民の費用分担による維持可能な教育システムを構築する。(p.25)

パキスタンFull-PRSP(2003年12月)

- 民営化省による民営化のプロセスが進行中であり、1991年から2003年の間に国営銀行の株式公開をはじめとする、計132にのぼる民営化関連の取引、約1000億ルピー相当が行われた。(p.37)
- 民営化は国内、海外を問わず、民間資金を呼び込み、政府がなすべき仕事のための財務的余裕を確保するために重要である。(p.52)

スリランカFull-PRSP(2002年12月)

- 民間が担った方が効率的なすべての商業活動から政府を撤退させることを目標として民営化が推進される予定。(p.18)
- 政府が提供する公共サービスの多くはPPP、あるいは民間契約者により効率的に提供され得る。(p.18)
- PPPの導入によりエネルギー、港湾、水道、運輸交通といった公共事業への投資の拡大が可能となる。(p.36)
- ゴミ処理施設を拡大するために、地方政府の能力開発とPPPの組み合わせに基づく将来戦略が練られている。(p.39)
- インフラサービスの提供などにおいては公共セクターの果たす役割は依然として重要だが、他国ではPPP導入による成功例を見ることができる。かかる成功例は特に農村地域の貧困層に対する事業において顕著である。(p.44)
- 高速道路の建設にPPPが適用される予定。(p.78)
- 政府はバス会社の数を減らすとともにPPPを導入してバス事業の改善を図る予定。また、鉄道事業に関し、すべての貨物事業と一部の旅客事業についてPPPが導入される予定。(p.79)
- 運輸交通と情報通信分野における地域間競争を促すためにはPPPが不可欠。(p.82)
- 政府は貧困地域へも工業による利益を配分するために、中規模の市において工業団地を形成すべく、PPPの導入を促進している。(p.91)
- 年間10億米ドルの外貨送金をもたらしている海外労働者のスキルアップのため、PPPを推進する。(p.92)
- 人的投資は最も重要なPPPの一つである。スリランカにおいては教育、保健サービスのほぼ半分、ほかの社会保障サービスについてもかなりの部分が民間、非政府あるいは地域住民組織によって賄われている。(p.94)

- 清潔な飲料水と下水サービスにおいて必要とされる供給量は政府の組織的、財務的能力を超えているため、PPPの導入が急速に普及しつつある。(p.99)
- PPPは地域経済を活性化させ、貧困層の雇用機会を増大させる。(p.110)

ネパールFull-PRSP(2003年5月)

- 非農業セクターへの民間参入を促し、経済成長を促進する。(中略)公正な市場を形成するために、電力、道路、情報通信関連の国営企業を民営化する。(p.48)
- 国営銀行のリストラ、民営化を進める。(p.52)
- PPPを通じて保健サービス事業の改善を図る。(p.54)
- 年間少なくとも3つの国営企業を民営化する。(p.90)

バングラデシュFull-PRSP(2003年3月)

- 政府は情報通信セクターへの民間セクターの参入を促進するような法制度を整備する予定。(p.109)

ボリビアFull-PRSP(2001年3月)

- 民営化及び市場経済化にかかる法律は、エネルギー、炭化水素、情報通信、運輸交通の各セクターへの外資導入を促し、それにより技術革新が達成された。(p.21)
- ボリビアPRSPの議論において、官の効率性、透明性を確保するために民間セクターの参画メカニズムを持つことの重要性が繰り返し指摘された。(P.58)
- 道路インフラの増設を志向する行動戦略が策定され、それには陸上輸送マスタープランの実施と基幹道路網への投資促進とともに道路建設への民間セクターの参加促進が盛り込まれた。公共輸送事業法及びその細則は道路輸送プロジェクトへの民間参加促進を目指すもので、これら法制度に基づいて基幹道路網の管理業務の20%を民間セクターに移管することが期待されている。(pp.80-81)
- 民営化と市場経済化により、生産活動とサービス提供は民間セクターへと移管されたが、国による規制は大衆の利益を守るためになお必要である。(p.138)

ホンジュラスFull-PRSP(2001年9月)

- 情報通信、エネルギー、空港を中心とする公共事業の民営化が進行中。(p.62)
- 対外債務救済と民営化によって得られる資金から貧困削減基金を設立し、社会サービスへの支出に振り向ける予定である。(p.74)

ニカラグアFull-PRSP(2001年7月)

- 電力、電話、水道、港湾事業の民営化を予定。(p.16)
- 1990年代の10年間でGDPの30%に相当する351の国営企業が民営化された。(p.33)
- ENEL(電力会社)は1999年にまず発電、送電、配電部門に分割され、2000年に配電部門が民営化された。次は発電部門が民営化される予定。また、ENITEL(電話会社)は2001年5月に民営化に向けた最終入札書を提出。(p.116)

コートジボワールFull-PRSP(2002年1月)

- 政府はBOTや民営化を推進するための民営化委員会を創設したばかりである。(p.44)
- 繊維部門の民営化が進行中。(p.59)
- イボワール航空に続き、アフリカ航空も民営化される予定。(p.65)

ジブチFull-PRSP(2004年3月)

- 1997年の公社民営化法に基づき、観光、畜産、港湾、通信などの分野で公社の民営化が進められている。(p.41)
- 公共投資プログラム資金計画において、風力及びバイオマスエネルギー、ICTプログラムがPPP導入の対象として挙げられている。(p.168)

エチオピアFull-PRSP(2002年7月)

- 長期的な経済成長には輸出品目の多様化とEU及び米国市場への参入促進が必要であり、そのためにはPPPの形成が必要である。(p.47)

- 民間投資を促進するには国家輸出促進評議会や地域輸出評議会などにおける政府高官と企業代表の間の対話などを通じて、PPPの形成を図ることが必要である。(pp.66, 135, 137)
- 民間投資を促進するために、特定の国営企業の民営化が望まれる。(p.134)

ガーナFull-PRSP(2003年2月)

- 公共予算を確保し、寡占化の抑制と同時に民間のインセンティブを高めるためには、信頼性の高い民営化プログラムが必要である。民営化への取り組みは1988年の民営化実施委員会の創設時に一新され、政府は現在、4つの大規模な戦略的国営企業、16の中規模のベンチャー、及び2つの小規模企業の民営化プログラムを進めている。(pp.50-51)
- 政府は国営銀行に対する監督・規制の強化、最終的には民営化により不良債権を処理する必要がある。(p.54)
- 食糧供給公社の民営化。(p.96)
- 既存の国立職業技術訓練学校の管理にPPPが導入される予定。(p.122)
- 西部及び中央地域における村落給水に向けた投資管理に官民及びNGO間のパートナーシップが活用される予定。また、都市給水システムの運営維持管理への民間参加にかかる政策はまもなく確定し、施行される予定。(p.129)
- ゴミ処理事業の契約締結、運営管理、規制を担当する地域集会の能力強化にPPPが導入される予定。(p.130)
- 貧困関連事業(ゴミ処理、道路管理) へのPPP導入を促進する。(p.217)

マラウイFull-PRSP(2002年4月)

- 1995年に成立した民営化法に基づく国営企業の民営化が実施された。(p.30)
- 製造業・農産品加工分野の諸制度の信頼性を高めるために、官民の連携を強化してビジネス評議会を設立する。(p.142)
- 市場における競争力をつけるために民営化委員会主導による商業銀行の民営化を進める。(p.144)

モザンビークFull-PRSP(2001年4月)

- 農業・農村開発セクターで政府が保有している生産事業を民営化する。(p.67)

ニジェールFull-PRSP(2002年1月)

- 水道公社は民営化され、投資会社と運営会社に分割された。(p.26)
- 他部門でも民営化が推進される予定。(p.79)

セネガルFull-PRSP(2002年11月)

- SENELEC (電力公社) の民営化、国際市場に即した価格調整を通じたエネルギーセクターにおける規制緩和、貧しい家庭への効果や自然資源を利用することによる外部効果の誘発、小さなガス瓶への補助金の付与などの施策がとられている。(p.34)
- 2003年の種まきシーズンに先立つSONACOS (油脂販売公社) の民営化。(p.60)

タンザニアFull-PRSP(2000年10月)

- 1993年以降、政府は民間投資を増やすため様々な施策を打ち出しており、その中に民営化も含まれている。(p.18)

ウガンダFull-PRSP(2000年3月)

- 改訂された貧困削減行動計画における公共支出の主要な対象は、基幹道路の整備、商業の公正性の確保、エネルギーセクターの改革、高等教育であるが、このうちエネルギーセクターについて、長期的には民営化によりエネルギー関連の必要な投資を民間に担ってもらうことが計画されている。(p.24)

ザンビアFull-PRSP(2003年11月)

- 農業セクターにおいて、PPPによる効果的な生産資材供給システムの発展促進を継続していく。農業分野の市場・貿易・ビジネス環境を改善するために官民の連携を強化する。(pp.59-60)

出所：各国PRSPより事務局作成

1 - 1 - 2 わが国ODAが直面する課題

貧困国でも起きているこのような民営化、民間化の動きに対して、わが国のODAはいかなる対応をこれまでしてきたのだろうか。例えば、わが国の無償資金協力や有償資金協力によって整備された施設・設備が民営化対象として検討されているのを知った時、私たちはどのような対応をしたであろうか。完工、引き渡しの直後に途上国政府が当該施設・設備の管理運営を他国の公益事業会社に委託する可能性が高いとあらかじめわかっている施設・設備の整備向け援助の要請に対して、私たちはそれでも要請案件の採択を行うことができるだろうか。巨額の資本投資を伴う施設がわが国納税者の納税を財源として整備された資産であるならば、そうした資産が営利目的の民間企業の手に移ることに對して、大方の反応は冷ややかであろう。

他方、よりきめ細かい公共支出管理が求められる債務国では、過大な後年度負担が発生するような新規の資本投資には慎重にならざるを得ない。大型のインフラ整備は後年度にかかってくる事業運営コスト、維持管理コストも大きくなるが、現在わが国ODAではこのような途上国側の負担を軽減するような措置は行われておらず、対象とするプロジェクトの建設完工と引き渡しをもって案件の実施が完了したものとされている。このことは技術協力プロジェクトでも同様で、例えば5年間の協力期間が終了した後の途上国政府側に生じるコスト負担を軽減するような措置はなく、プロジェクトの運営が途上国政府に引き渡されると、プロジェクトへの人員の配置をはじめとした事業運営・維持管理予算の確保が十分に行われず、事業の持続性が損なわれるといったリスクが常に考えられる。

「開発途上国の自助努力支援」は現在もわが国のODA大綱の基本方針に掲げられているが、この「自助努力」は、相手国政府への案件引き渡し後の事業運営・維持管理コストの捻出は相手国政府自身がオーナーシップをもって自主的に行うべきもので、引き渡し後の追加的援助は行わないとするわが国ODAの姿勢の根拠の一つとなっている。

また、途上国の貧困削減には持続的な経済成長が必要との見方が援助関係者の間で共有されており、この持続的な経済成長の実現においては、民間セクターの経済活動が拡大していくことが必要であるとして、わが国ODAでも投資促進、とりわけ外国企業による海外直接投資を誘致できる環境の整備が援助の重点分野として挙げられている援助対象国は多い。そして、これらの国々における投資環境整備支援の具体策として、商取引に関する法制度整備、経済インフラ整備、中小企業振興に関する政策助言、人材育成への支援が行われてきた。民間企業やNPOとの連携・協調を協力のプロセスとして取り込むことの重要性も認識され始めており、例えば民間が運営するビジネスサポート活動などに対する政府の支援など、民間と政府の両者の役割を有機的に結び付けた協力内容の検討が今後は有効であると指摘され始めている¹。しかし、わが国の行財政改革の基本原則である「民間でできることはできるだけ民間に委ねる」については、目下のところ途上国支援の方向性の中に見いだすことはできない。途上国政府が提供している公共サービスについて、どの部分で民間への開放が可能か、公共サービス提供に参入可能な民間セクターをいかに支援・育成するのかについては十分な検討が行われていない状況である。

以上で述べてきたとおり、公的債務負担を抑制する一方で公共サービスの質的向上、面的拡大を図り、貧困削減という上位目標を達成していかなばならない途上国に対して、わが国ODAはプロジェクト終了、及び相手国政府への引き渡しをもって関与が終了しており、事業効果の面的拡大はおろか、終了案件の持続性(サステナビリティ)確保にもかかわることはなく、相手国政

¹ JICA国際協力総合研修所(2003) pp.42-43

府の自助努力に委ねているのが現状である。また、持続的経済成長に必要とされる民間投資についても、公共サービス事業の民間開放が民間セクター発展につながるの見方はとられておらず、投資環境の整備はもっぱら公的セクターによる規制枠組み整備、経済インフラ、人材育成などの支援を重視するのがわが国ODAの現状である。

国際社会では2000年9月の国連ミレニアム・サミットにおいて「ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)」が採択され、各援助国、国際機関、途上国、市民社会などの開発主体が達成すべき目標としての強い国際的コンセンサスを得たところである。PRSPが国別の開発戦略である一方、国際的な達成目標としてMDGsが位置付けられており、わが国としても厳しい予算制約の中とはいえMDGsの達成にいかに関与するのが問われている。民間セクターの発展は途上国の経済成長の原動力となるため、民間投資促進のための環境整備をODA実施や政策対話を通じて進めることが必要となる。また、公共サービス事業は民間投資の新たな機会を提供できる可能性がある。公共サービスの中にも、民間セクターを通じた提供が可能なものや、サービス提供にあたって民間セクターの方がより効率的に実施できるコンポーネントがあるかもしれない。これらを適切に見極め、事業設計に民間事業者のノウハウと資源動員力を取り入れ、事業全体の有効性を高める手法を「パートナーシップ」と呼ぶ。JICAはこれまで、相手国政府の自助努力を支援するため、相手方の予算手当を条件にODA資金を投入して相対で事業実施する手法に大きく依存してきた。JICAは相手国政府カウンターパートとの一対一関係の枠組みの中での事業設計に慣れている。しかし、複数の主体間、特に民間企業とパートナーシップを組んで事業効果を高めたり、サービスの裨益人口を拡大させたりする手法については十分検討されていない。

このように、MDGs達成への貢献が求められる一方で、ODA予算拡充が困難なわが国にとって、援助対象事業の有効性を改善し、裨益対象を面的に拡大させるためには、援助協調を通じた政府間のパートナーシップの強化だけではなく、民間企業、NPO、地域住民などが加わった、よりダイナミックなパートナーシップ手法の導入を進めていかねばならない。

1 - 1 - 3 本書の目的

それでは、貧困国のPRSPでも頻繁に言及されている「官民パートナーシップ (PPP)」とはいかなる概念であろうか。これまで公的セクターによる執行を前提とした事業の設計に慣れてきた私たちにとって、PPPという言葉はあまり聞き慣れない。従って、PPPへの理解を深める第一歩として、経済理論・援助アプローチの変遷の中でのPPPの取り上げられ方を振り返り、公共事業における官と民の役割分担について考える機会を提供することが本書の目的である。

PRSPに明記されており、かつ国内でも「骨太の方針2002」を受けて経済産業省が「日本版PPP研究会」を発足させて概念整理を進めるという状況にあり、わが国援助関係者の間でも、PPPという言葉を目にし、関心を持たれることが多いのではないだろうか。PPPは、事業のサステナビリティ問題、民間セクター育成問題、援助効果の面的拡大といったこれまでのわが国ODAが十分取り組めなかった課題に対して、新たな可能性を提示してくれるのだろうか。民間参加を得て効率性を改善することによって、公共サービスの質は本当に向上するのだろうか。参入する民間企業は、事業のリスクと収益性を常に考えなければならない。民間企業が一定の収益性を当該事業に求める場合、採算性に問題のあるような過疎地域、低所得者居住地域へのサービスはすぐに供給停止されるのではないかと懸念の声もある。果たしてPPPは、事業の効率性・質とともに社会的公正も実現させ、公共サービスのユニバーサル・アクセスを実現させることが

できるのだろうか。

本書では、私たちの多くが抱くこのような疑問に対して、現在のPPPの議論はどこまで答えることができるのかを、既に実施されているPPPの事例の分析、各援助機関の取り組みの調査、先行研究の分析結果のレビューなどを通じて検討するものである。

1 - 2 PPPの概念

1 - 2 - 1 PPPの定義

PPPには様々な形態がある。1990年代初頭から頻繁に用いられてきたBOT (Build-Operate-Transfer)、BTO (Build-Transfer-Operate)、BOO (Build-Own-Operate) や、1992年に英国で成立し、その後の公共事業の新規展開に大きな影響を与えたPFIは、いずれも個々の所有形態と運営形態を示すもので、広義のPPPに含まれる。国内での資金調達に困難を伴う途上国では、PFIという名称の用例は極めて少ない²。他方、BOT、BTO、BOOなどは、広義には途上国で推進されている外資を中心とした民間の資金、ノウハウの活用によるインフラ基盤整備を行うための政策手法を意味しており、途上国の民活インフラ事業で一般的に用いられている用語である。

図1 - 1は、英国ブレア政権が用いたPPP概念がどのような事業スキームを含んでいるかを表したものである。ここにはBOT、BTO、BOOなどの手法は出てこないが、いずれも新規の施設整備や既存施設の修繕・改修など、資本投資が必要となる事業に対して主に用いられるため、ここではPFIの中に含まれると考えてよい。ここからわかることは、PFIとは異なり、PPPは資本投資の有無にかかわらず幅広く官民が協働で事業を行う形態を総称したものであるということである。この中には、政府の所有する施設などを民間事業者に譲渡し、事業運営も民間事業者に移管する「民営化」³や、民間事業者に譲渡した施設のすべてないしは一部を政府が借り受け、政府が民間にリース料を支払うとともに管理運営を担うという「セール&リースバック」、逆に政府が所有・管理運営する施設などについて、管理運営にかかる一部の定型業務(清掃、警備、食堂など)を民間事業者に委託する「アウトソーシング」⁴なども含まれる。

即ち、PPPとは公共サービスの提供において何らかの形で民間が参画する手法を幅広くとらえている概念であり、新規案件、既存案件のいずれにおいても適用可能である。また公共サービスの提供自体は引き続き官が担うとしても、その提供を支える行政内部の間接業務に民間事業者を活用する場合もPPPと呼ぶことができる(図1 - 2参照)。

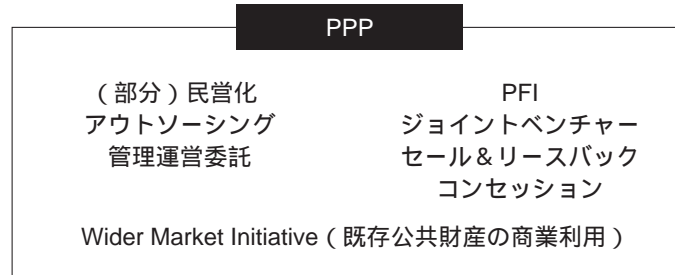
PPPは、受益者のニーズ、提供されるべき公共サービスの内容、提供者と政府との関係などに応じて異なる事業スキームが考えられる。また、採用される事業スキームは同じであったとしても、事業ごとに予想されるリスクとその発生確率、外部資金の利用可能性と調達条件、政府のガバナンス能力、サービス提供する民間事業者の信用度などに応じて、誰がどのような役割を担うか、役割の履行を誰が保証するのか、どのようなリスクに対して誰がどの程度負担するのか、といった詳細な事業の設計が変わってくる。極論すれば、一つとして事業設計が全く同じという案

² PFIは、民間事業者の資金、技術、ノウハウなどの活用によって民間主導で効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る政策手法で、ファイナンス面に着目して、自国内の金融市場で資金調達を行うことが前提となっている。

³ 民営化には、施設などを譲渡した対価を金銭により受領するケース(譲渡)と株式により受領するケース(株式取得)が考えられる。政府側が得た株式は資本市場などで売却され、これによって政府は売却益を得る。

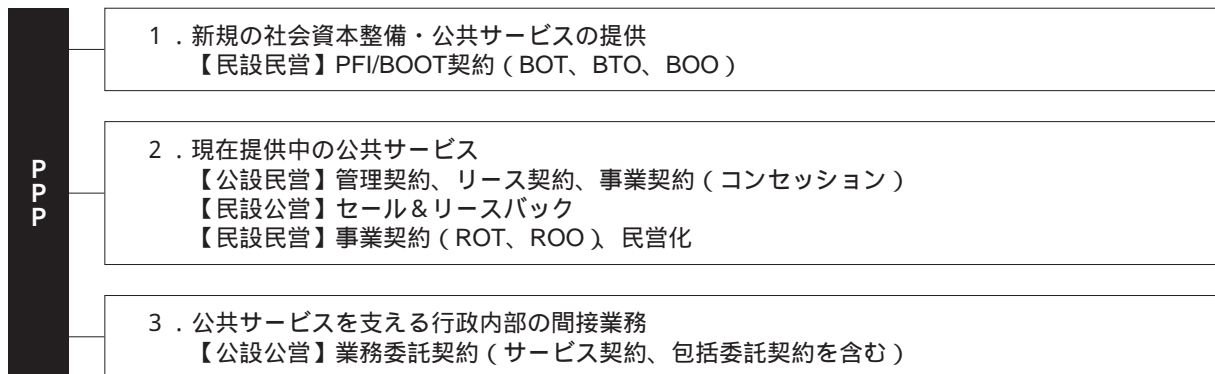
⁴ 「業務委託」とも呼ぶ。

図1-1 英国におけるPPPの概念



出所：筆者作成

図1-2 PPPの分類と主な事業スキーム



* 既存サービスについて今後追加投資や改修・維持更新が発生する場合は、すべて2. に含まれる。

出所：筆者作成

件は存在しないだろう。PPPの主な事業スキームについては本章末コラム1-1を参照されたい。ただし、これから取り組もうとする案件の設計をある事業スキームに無理やり落とし込むことが、必ずしも官民の役割分担に基づく最適な事業設計、リスク配分の最適化につながるわけではない。

PPPと呼ばれる案件に共通する特徴は何かをまず考えてみよう。PPPを論ずる場合にまずおさえておくべき一般的な定義は以下のとおりであろう。即ち、PPPは、公共サービスを行政だけではなく、民間企業やNPO、地域住民などと連携しながら提供しようという概念・手法であり、これまで途上国政府自身が国民に対して行うものと見られてきた公共サービスの提供について、官と民が平等の立場で参画し、特定の目的の達成に向けて、業務を分担し実施することがPPPの共通概念であると考えられる。この中には、いくつかの重要な要素が含まれている。

第一に、「官と民が平等の立場で参画」とあるが、この前提として、開発のニーズを的確に把握し得るのは「民」であるとの認識がある。これまでの多くの公共事業においては、受益者のニーズを把握してそれに適した事業の設計を行う立場にあるのは行政であるとの暗黙の認識があった。逆に、PPPの場合は、公益性の把握に関する政府の優位性という思い込みから脱却するところから始まるものと考えねばならない。PPPという場合、そのスキームの中心には政府と民間事業者との契約関係がある場合が多いが、その背後には、受託する民間会社や特別目的会社 (Special Purpose Company: SPC) を構成する出資者の方が当該サービスの顧客である受益者のニーズを的確に把握しており、それに最も合ったサービス内容を考案できるという前提がある。

第二に、官と民の立場が平等であるという点にも注意が必要である。これは、「民」が「官」よりも下に扱われることがあってはならないとするもので、現在提供中の公共サービスの管理委

託、公共サービスを支える行政内部の間接業務における業務委託などで民間活用する際、これらはPPPの事業スキームとはみなし得るものの、民間受託者が単に官の下請けをしていて事業設計に民間の創意工夫を活かす余地がない場合は、PPPと呼ぶに値しないということになる。他方、PPPの先進的な事例として、官民が平等という立場を超え、むしろ民間側主導で形成されるパートナーシップも考えられる。近年、先進国において、地域住民のイニシアチブを自治体が支援するケースや地域住民と行政、企業の三者がパートナーシップを形成して地域の発展や環境保全に取り組む試みが増えてきているが⁵、受益者ニーズに基づき地域住民と自治体、企業が役割分担を決めて各々取り組みを行っているものであり、PPPと呼ぶことができる。一般に外国企業や事業規模が大きい既存の国内民間企業だけではなく、地域住民が自ら出資して設立した企業もPPPの民間側パートナーになり得る。

第三に、パートナーシップにおいては、**当事者間の役割と責任の分担、そして事業の対価の配分は「契約」によって規定される。**「契約」の概念は官にとっての契約相手方の非営利性や事業実施に伴うリスクの予測可能性によってその厳密さが変わってくるが、特に営利目的の経済行為を行う民間企業が長期の事業契約を取り交わす場合にはこのポイントは重要で、民間企業として取り得る範囲内の事業リスクを超えた様々なリスクの官民分担が契約書上で明確に規定されていなかったり、あるいは過度のリスクを民側が負わされることになっていたりする場合、民間企業としてはパートナーシップへの参加が難しいといわざるを得ない。第2章でも述べるとおり、1980年代から90年代にかけて先進国において形成されてきたニュー・パブリック・マネジメント理論(NPM)は、業績・成果による評価をその特徴の一つとしているが、最近では当事者間の業務と責任分担のみならず、受注側の事業者が達成すべき業績・成果も「契約」の中で規定する例が目立ってきている。このことから、「契約」の重要性は、民側の契約者が非営利の団体である場合でも高まってきていると考えられる。

第四に、パートナーシップにおいては、**事業への投資をどう行うのか**を常に考慮する必要がある。民間事業者は、運転資金の調達、事業スキームによっては事業拡張や施設改修のための投資資金の調達を行う必要がある。民間事業者はこれを株式発行や金融機関借り入れといった手段を組み合わせる。また、スキームによっては逆に発注元の政府側が資金調達を行う必要もある。民間事業者の場合も政府の場合も、民間金融機関からの借り入れや金融資本市場からの資金調達のほかに、公的金融機関からの出資・借り入れや保証、投資保険制度などを活用して資金調達コストの軽減に努める。一方、PPPでは、公共サービスの提供者が、受益者から何らかの形で収入を得ることが想定されている。この収入とは、提供者が受益者から直接的にサービス利用料として徴収するケースもあれば、受益者からの徴税によって得られた政府一般財源を原資として政府が提供者にサービス購入代金として支払うケースも考えられる。これは企業だけではなくNPOについても同様に考慮が必要である。例えば、地域のボランティア活動として無償でサービス提供していたグループが、受益者の拡大とともにより大きな場所や資機材を必要とするようになり、受益者から利用料を徴収して会場借料や機材のリース料などの支払いに充当することが考えられるだろう。受益者からの直接徴収の場合、料金体系と水準をいかに設定するのか、さらに、料金収入だけではサービス供給コストをカバーすることができないとあらかじめわかっている場合には、政府との契約に基づいて支給される補助金(subsidy)の規模、支給のタイミングなどの検

⁵ 上山(2002)は、特定の社会問題と関連して、困っている当事者による問題提起を発端として当事者と当該分野の専門家が個人レベルで連携し、これにNPOや行政を巻き込んで問題解決に向けて取り組むプロセスを「政策連携(Public-Private Partnerships)」と呼んだ。

討も重要である。

最後に、パートナーシップを形成する各当事者にとって、参加することによって何らかの便益を受ける、即ちWin-Win-Winの**関係が成立**していることが必要である。受益者と民間事業者、政府の三者のパートナーシップを例にとると、受益者が質の高い公共サービスの享受やサービスへのアクセス改善によって便益を得ることは当然であるが、民間事業者は事業を実施することによって収益を獲得する、あるいは市民社会の構成員としての社会的責任を果たすことによって企業価値が向上するといったメリットが考えられる。さらに、政府にとっては、公共サービスの質的向上やサービス地域の面的拡大によって受益者に対する説明責任を果たすとともに、サービス提供の効率化によって財政資金の節約を図ることができるというメリットが考えられる。

1 - 2 - 2 PPPの対象領域と事業スキーム

前節でも述べたとおり、PPPの手法の多くは1990年代には既に先進国を中心に導入が進められてきた。このため、個別の事業スキームとその適用事例だけを見ていると、PPPがなぜ今日重要視されてきたのかがかえってわかりづらい。例えば、新規のインフラ整備などにおける民間活力の活用をわが国では「民活」と呼んでいるが、民活の概念はPPPが注目されるより前からあった。BOTやBOO、BTO方式と呼ばれる民活インフラ・スキームは、欧米ではPFIと呼ばれた。1990年代初頭から活発に活用されてきたこれらの手法に対し、1997年頃から概念形成が進んできたPPPはどこが異なるのであろうか。ここでは主に日本政策投資銀行（2004）に基づき整理してみよう（図1 - 3参照）。

インフラ整備や公共サービスの提供といった公共領域は、従来から、収益性は低いが公共性が高いと見られてきた。こうした領域においては、行政が主体となり公共事業が行われてきた。他方、公共性が低い一方で収益性が高い私的領域では、民間企業が主体となった事業展開が可能である。この公共領域と私的領域の間にあり、一定の公共性と収益性を有する中間領域について、官民が連携した対応がとられてきた。従来型の民活とは、基本的にこのような中間領域を対象としてきた。

これに対して、新たにPPPとして民間事業者の活用を重視していくのは、この中間領域よりもむしろ公共領域そのものとなる。公共領域での対応はこれまで行政が独占してきたが、今後は受益者の視点を取り入れ、NPOや住民といった多様な主体と連携しながら公共サービスにおける民間事業者の活用を促進していくことが必要となってくる⁶。即ち、これまで行政が独占的にサービス提供を行うのが当然と考えられてきた公共領域の中にも、事業の切り分け方によっては民間事業者が実施した方が効率的かつ有効である構成要素（セグメント）が存在するとPPPでは考えるのである。

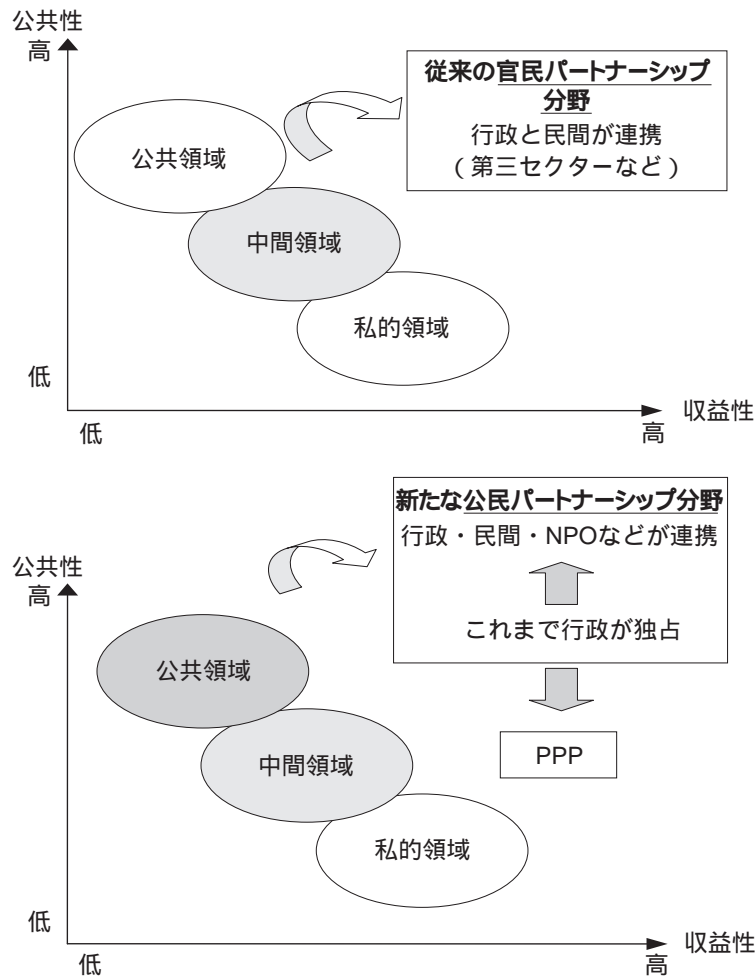
1 - 2 - 3 留意点

PPPは論者の間で概念の共有が十分なされていないため、誰がどのような状況で何を指してPPPと呼んでいるか、そのコンテキストを十分理解した上で論じる必要がある。

まず考えられるのが、PPPを、民活インフラ整備や事業権契約（コンセッション）、業務委託、部分民営化といった、公共サービスにおいて何らかの形で民間が参画する手法として事業スキーム

⁶ 日本政策投資銀行（2004）は、公共領域を対象として行政や民間企業などに加えてNPO、住民といった公的セクターとも連携した対応を図る新たなパートナーシップを、従来型と比較して領域と連携対象の2点で大きく異なることを強調し、「公民パートナーシップ」と呼んでいる。

図1-3 PPPの対象領域の変遷



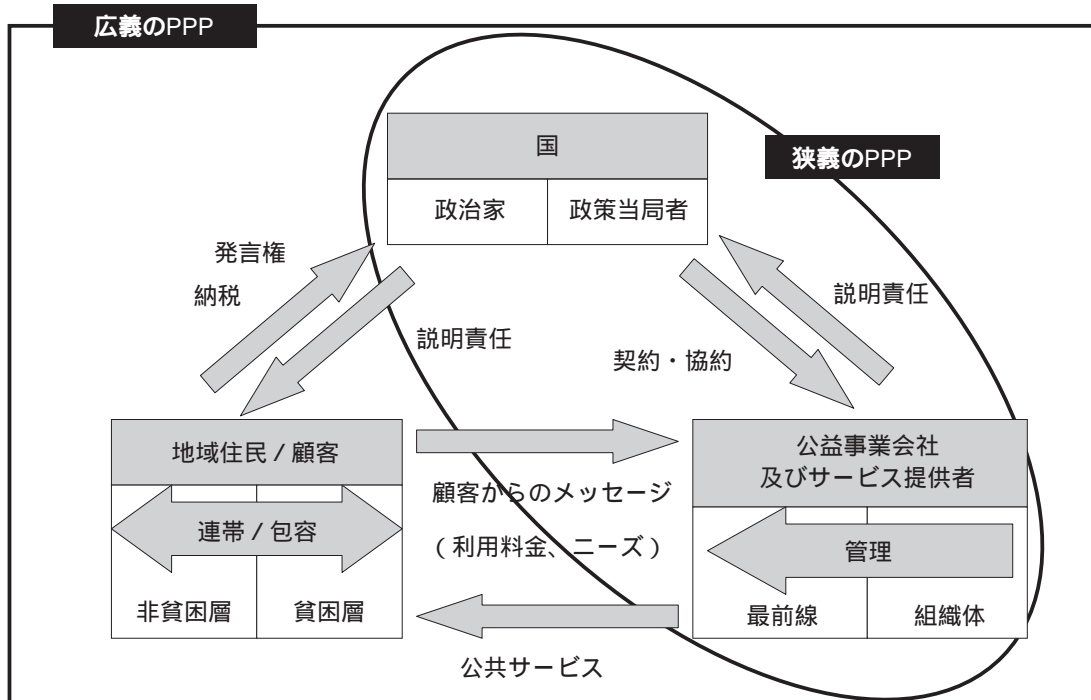
出所：日本政策投資銀行（2004）より筆者作成

ムを見るものである。この場合、参画する民間事業者が公共サービスの受益者である地域住民のニーズを把握し、それに応えるサービス設計を行うことでサービスの内容が改善されることが暗黙のうちに想定されていると考えられるが、官民の役割分担を規定する契約をベースに事業スキームに注目すると、PPPは一種の「プロジェクト」のように見えることがある。図1-4に基づき、これを「狭義のPPP」としよう。極端な場合、PPPを新規社会資本の整備を表す民活インフラ（PFI、あるいはBOT、BTO、BOOなど）と同義で用いられていることもある。

これに対して、「広義のPPP」とは、図1-4に示すとおり、受益者（顧客）である地域住民もパートナーとして巻き込み、政府、サービス提供事業者、受益者の3者の関係の中で当該事業をとらえるものである。広義のPPPでは、個別の事業スキームだけではなく、民間事業者が自ら負えるリスクを負い、さらに業務を行うための政策制度環境の整備を政策当局側が行うことが求められるし、民間事業者が公共サービスを提供する際に課する利用料金が適正なものであるよう、また貧困住民の公共サービスへのアクセスが十分に確保されるよう、地域住民の声が政府と民間事業者に届くための仕組みが確保されなければならない。これらが総体として機能することで当該PPPは三者の間でWin-Win-Winの関係を成立し得る。

第二に、途上国における官民パートナーシップを論じる時、私たちは自国におけるPPPを例に、

図1-4 狭義のPPPと広義のPPP



出所：World Bank (2003) より筆者作成

これまで公共サービスを提供してきた「官」とは途上国政府（地方政府を含む）を指し、契約締結によりサービス提供を担う「民」側のアクターは途上国の民間企業やNPOであることを想定している。しかし、実際にはここに途上国政府を支援する援助国政府及び援助機関、途上国で地域の民間事業者と連携する先進国の民間企業やNGOが加わる。従って、論者によっては先進国援助機関が自国の民間企業やNGOと連携して途上国受益者向けの事業を実施することをPPPと呼んでいるケースがしばしば見られる⁷。自国NGOや民間企業とパートナーシップを組むことは国益とも密接に関係するためより慎重な議論が必要である。本書ではPPP総論としての位置付けを考慮し、わが国のNGOや民間企業の途上国進出をODAはいかに促進すべきかの検討は行っていない。即ち、受託する民間事業者が地場企業か外国企業かを問わないだけでなく、外国企業が私たちにとって日本国籍か否かは本書では問わないという点をあらかじめ明確にしておきたい。また、本書では援助機関のPPP支援スキームについて検討を行っているが、これはあくまでも図1-4の概念図に基づき、PPP事業スキームの円滑な組成とサービス提供の規模拡大、サステナビリティの確保を支援するものとして位置付ける。

第三に、PPPは公共サービスの中でもインフラと関連付けて議論されることが多い。これは、先進国におけるPFI、途上国における民活事業であるBOT、BTO、BOO契約などがいずれも資本投資を伴う新規インフラ整備や施設リハビリ事業であることも関連している。しかし、本書

⁷ この最も極端な例は、先進国政府とともに欧米の大手企業や民間財団が資金拠出して創設されたエイズ・マラリア・結核対策グローバル基金（GFATM）や予防接種グローバル連合（GAVI）のような地球規模での官民イニシアチブである。これらの基金、プログラムに関する文書では「PPP」という表現が度々使用されているが、こうした基金、プログラムは先進国側における官民連携であり、途上国における公共サービスの質的向上を意図しておらず、図1-4に当てはめて検討することが非常に難しい。従って、本書ではこのような地球規模の官民連携イニシアチブは検討対象から除外している。

では、PPPをインフラ整備事業に限定せず、広く公共サービス全般 教育、保健医療、社会保障なども含めたあらゆるセクターにおける官民の連携の可能性を検討対象とする。第4章で先進的なPPPの事例をいくつか紹介するが、ここでは教育や保健といったセクターにおける民間事業者とのパートナーシップの可能性も検討している。

最後に、PPPに参画する民間事業者の定義について述べておきたい。既述のとおり、本書では当該民間事業者が地場企業か外国企業かを問わない。例えば地場の民間資本と外国資本による合弁会社の設立が考えられるし、プロジェクトファイナンスのように、資金調達を行う際に事業者自身が増資や借入れを行うのではなく、プロジェクトを遂行する「特別目的会社(SPC)」と呼ばれる別会社を設立し、この会社を事業者として独立させて借入れを行わせるケースも多い⁸。途上国では、一般的に地場の民間セクターが十分発展しておらず、公共サービス事業の民間開放を志向しても受け皿となる民間事業者を見つけ出すことは困難な場合が多い。合弁会社やSPCの設立は、それを補完するものと位置付けることができる。他方、地場の民間企業家も、政策制度環境が十分整えば単独ないしは複数の民間投資家の出資を得て起業を試みることが考えられる。わが国では、コミュニティビジネスのように地域住民の出資を募って公共サービス事業の受け皿会社⁹が設立されるケースも見られるが、特定公共事業の受け皿会社を受益者の出資によって新規設立するケースは途上国にも適用できる可能性がある。

⁸ プロジェクトファイナンスとは、特定のプロジェクトに対するファイナンスであり、そのファイナンスの元利金の返済原資を原則として当該プロジェクトから生み出されるキャッシュフローに限定し、またそのファイナンスの担保を当該プロジェクトの関連資産、権利に限定する金融手法を指す。即ち、プロジェクトを計画した企業の信用力をよりどころとする従来の金融手法とは異なり、融資の対象が特定のプロジェクトに限定され、返済は全面的にプロジェクトの事業性に依存している(第一勧業銀行(1999))。なお、ここでいうSPCは、「プロジェクト・カンパニー」とも呼ばれている。

⁹ このようなコミュニティビジネスでは、事業会社が営利・非営利かを問わない。株式会社化して出資者に配当を還元しているところもあれば、NPO法人として収益金を次期繰越金として事業に充当しているところもある。

コラム1-1 PPPの主な事業スキーム

PPPの個別事業スキームの説明は本文中では詳しく行っていないが、よりよく知りたい読者向けに簡単にまとめてみたい。ただし、事業スキームはいくらでも詳細に説明することが可能であるため、ここでは単純化し、本文中で扱った事業スキーム「業務委託契約」「管理契約（アウトソーシング）」「リース契約」「コンセッション（事業権契約）」「BOOT（Build-Own-Operate-Transfer）契約」を中心に述べたい。

図1-5は、公共サービスの提供形態について、行政の関与の度合いと、利用者から直接料金を徴収できる度合いをもとに、様々な形態の位置関係をまとめたものである。政府の関与を中心に見た場合、最も強い従来型直営実施方式から最も弱い完全民営化の間に様々なPPP事業スキームが並ぶ。また、利用者の高い料金収入が期待でき、コストリカバリーの可能性が高くなるほど、民間セクターにとっては参入が魅力的である。

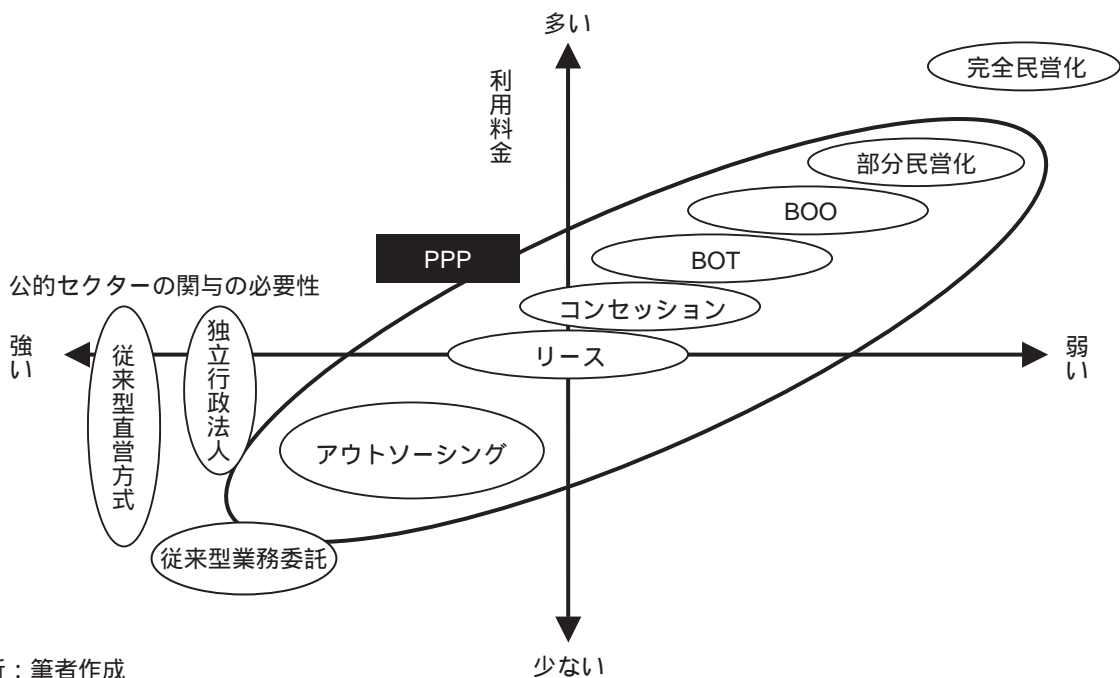
(1) 業務委託契約（サービス契約）

行政が行う事業のうち、特定分野、限定された業務（清掃、警備など）についてこれを民間に外注する方式で、従来から行われてきたものである。行政は対外的にすべての責任を負い、民間事業者は支配下にある従業員の管理について責任を負う。単独の業務のみを委託するのではなく、複数のできるだけ多くの業務をまとめて一体的に民間主体に委託することもある（包括業務委託）。契約期間は1～2年である。

(2) 管理契約（アウトソーシング）

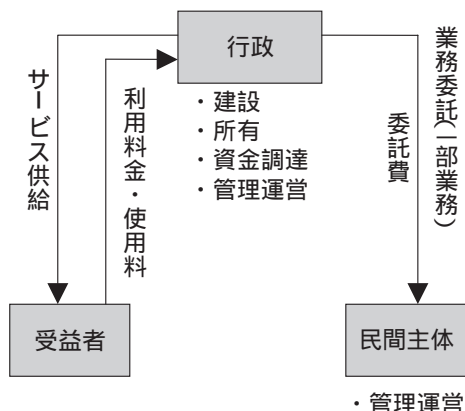
(1)で行われる役務提供に比べてより包括的な内容で、行政が保有するある施設全体の管理（運転・維持管理など）の責任を民間事業者に移すものである。民間事業者は資金調達などの財政的リスクを負担せず、行政側で営業や投資のための資金を受託者である民間事業者に提供し、民間事業者は常に委託者である行政のために行動する。そして行政は受託者が提供した公共サー

図1-5 主要PPP事業スキームの概念図（ガバナンスと利用料金を中心に）



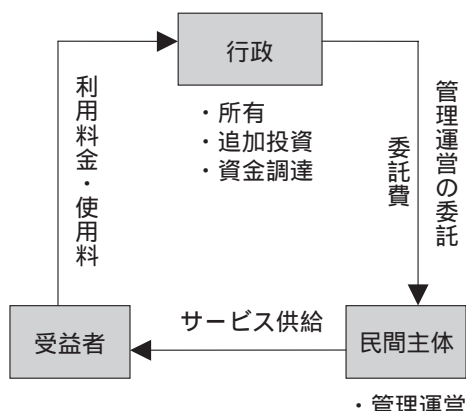
出所：筆者作成

図 1 - 6 業務委託契約の概念図



出所：筆者作成

図 1 - 7 管理契約の概念図



出所：筆者作成

ビスに対して最終責任を持つことになる。管理業務を遂行した民間事業者への委託費の支払いは、契約においてあらかじめ決められた業績指標と関連付けて設定され、業績が目標に到達していない場合は契約金の一部を差し引くペナルティが科される。契約期間は3～5年である。

(3) リース契約(資産賃貸借契約)

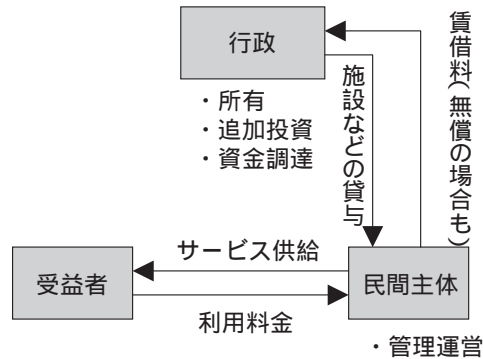
民間事業者が公有施設の運転業務を行うため、一定期間、政府から施設を賃借するもので、政府は民間事業者から賃貸料を徴収することによって長期にわたり投下資金を回収する。民間事業者は施設の運転・維持管理を行う。賃借人である民間事業者は政府に賃借料を支払い、各種施設、車両、部品の交換・更新、料金徴収、運転資金の調達を含むすべての契約施設の運転・維持管理について責任を負う。基本的に、管理運営に要するコストは民間事業者がサービスの対価として利用者から支払われる収入によって賄われることになるが、今後追加的な投資や施設などの改修・維持更新の必要が生じた場合には、そのコストは行政が負担する。契約期間は通常8～15年である。

(4) コンセッション(事業権契約)

公共事業経営について、事業免許(経営権)を取得した民間事業者に施設の管理運営が委託される方式である。事業免許を取得した事業者は業務の執行(施設の運転・維持管理)を含む経営管理業務及び事業拡張の投資を行う。施設は公有であるが、契約期間中は事業免許取得者に管理が委託され、契約終了時に同一条件で譲渡・返還される。契約期間は投資コストを回収するため、通常25～30年間継続される。契約終了時に施設などは政府に返還され、未償却の資産は補償される。事業免許取得者は契約で決められた料金を消費者から徴収し、収支残は保有する。支出が収入を超える事態になった場合、事業免許取得者の損失になる。業績目標未達成の場合はペナルティが科せられる。

なお、コンセッション契約の場合、事業免許取得のため、民間事業者はその事業の遂行だけを目的として特別目的会社(SPC)を設立することがある。図1-9はそのような事業スキームを表したものである。通常、SPCは、設計・建設請負、施設維持管理、運営など、事業遂行に伴う様々な業務を実施するために、それぞれについて高い専門性を持つ複数の民間業者と契約を締結する。また、運転資金や追加投資のための資金調達は、事業が生むキャッシュフローを返済・配

図1-8 リース契約の概念図

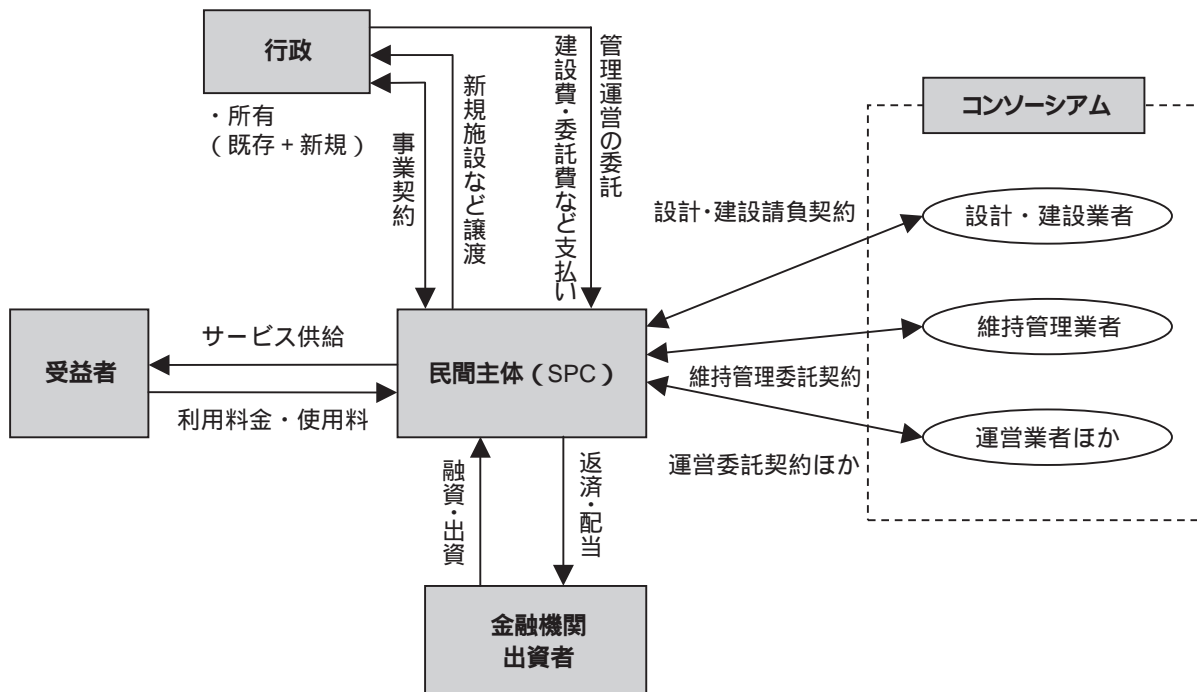


出所：筆者作成

当の原資として、SPC自身が金融機関からの借り入れや投資家からの出資を受ける。図1-9は、利用料金・使用料の徴収が民間事業者によって行われているものだが、料金徴収を行政が行い、政府から民間事業者にサービス購入代金として還元されるケースも考えられる。

事業権契約は、複数の事業者がサービスを提供することに経済的な合理性がなく自然独占が起こりやすい分野の事業に適用されることが多い。例えば、水道、配電、ガス配給などは、いったんある事業者が配給網を保有すると地域独占が生じやすく、個別の事業ごとに事業権を委譲し、その際に複数の事業者を競わせることによって競争原理を働かせることが期待されており、事業権契約には適するといわれている。

図1-9 コンセッションの概念図



出所：筆者作成

(5) BOOT(建設・所有・運転・移転)契約

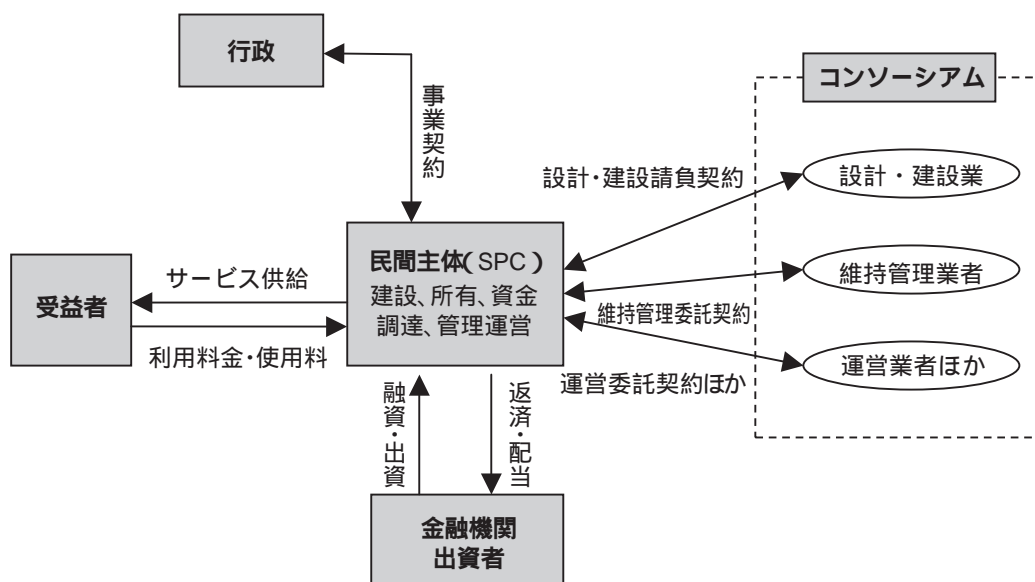
民間事業者は新しい施設、設備取得のため自ら資金を調達し、建設(Build) - 所有(Own) - 運転(Operate)した後、契約期間終了後にこれを政府に移転・譲渡(Transfer)するものである。この場合も、その事業の遂行だけを目的としてSPCが設立されることが多く、施設の新規建設や整備のために大型の資本投資を必要とすることから、SPCは事業のキャッシュフローを返済原資として資金調達を行う。契約期間は、長期負債を償還して投資家に配当を行うのに十分長くとる必要がある。契約の規模と期間は借入金の規模に左右されるが、通常20~30年といわれている。

BOOT契約の変形として、BOT(Build-Operate-Transfer)、BTO(Build-Transfer-Operate)、BOO(Build-Own-Operate)、BLT(Build-Lease-Transfer)などがある。図1-10はBOT契約の概念図を示したものである。民間事業者に設計・建設・運営・資金調達などを一体的に委ね、建設・運営にかかる契約期間終了時に、その所有権を行政に移転する。この移転が、施設などの建設終了時に行われるのがBTO契約であり、逆に契約期間終了後も施設などの所有権を行政に移転しない場合がBOO契約となる。建設後の所有権が民間事業者の下にある場合、施設と運営に対する公租公課は民間が負担することになる。

以上からわかることは、民間事業者による資金調達の規模が拡大するのに伴い、契約期間も長くとられるということである。また、契約期間が長くなれば事業の不確実性が高まるため、予測困難なリスクを当事者間でどう合理的かつ適正に配分し、あらかじめ契約上で規定できるかがPPPの成否を握っている。このことは民間主体が営利企業ではなく非営利のNPO/NGOである場合も同様であるが、NPO/NGOの場合に契約上でリスク分担が詳細に規定されることが少ないのは、NPO/NGOが非営利だからというより、契約形態がここである業務委託契約や管理契約で期間が短いことが大きいと考えられる。

最後に、以上で述べたPPPの事業スキームについて、官民の責任分担がどのように規定されるかを表1-2にまとめておきたい。

図1-10 BOT契約の概念図



出所：筆者作成

表1 - 2 主要PPP事業スキームにおける主な責任分担

選択肢	資産の所有	運転・維持管理	資本投資	事業リスク	契約期間
業務委託契約 (Service Contract)	官	官・民	官	官	1～2年
管理契約 (Management Contract)	官	民	官	官	3～5年
リース契約 (Lease)	官	民	官	官民で共有	8～15年
事業権契約 (Concession)	官	民	民	民	25～30年
BOT / BOO契約	民・官	民	民	民	20～30年
民営化 (Divestiture)	民 または民・官	民	民	民	無期限(事業権により規定される)

出所：World Bank (1997)

第2章 開発における官民の役割の変遷

公共サービス事業を誰が担うかについては、19世紀末から20世紀終盤にかけて大きな思想の変化が見られた。19世紀末までの公共サービス事業は自由主義経済の下、市民社会を含む民間が担っている場合が多かったが、世界恐慌や両世界大戦による失業者の急増や国土の荒廃などを契機として、国民経済に対する政府主導體制が強化されていった。具体的には、企業の独占利潤を排除することを目的とした公益事業規制の導入や、産業自体の国有化といった手法がとられた（章末コラム2 - 1 参照）。

本章は、政府による経済統制がクライマックスを迎えた1970年代末を出発点とし、そこから生まれてきた1980年代以降の新たな課題に対し、途上国と先進国の双方で行われてきた取り組みを振り返り、その中から民営化・民間化の背景ともいえるいくつかの概念 - 構造調整下における経済自由化、ニュー・パブリック・マネジメント、新たな民間アクターの台頭などを導き出す。そして最後に、2000年以降のミレニアム開発目標（MDGs）達成に向けた国際社会のコンセンサスにおいて、官民の役割分担がいかに描かれているのかを、水道事業を中心とした国際社会における議論の展開について整理を行う。

2 - 1 構造調整下における途上国の公的企業の民営化、民間化

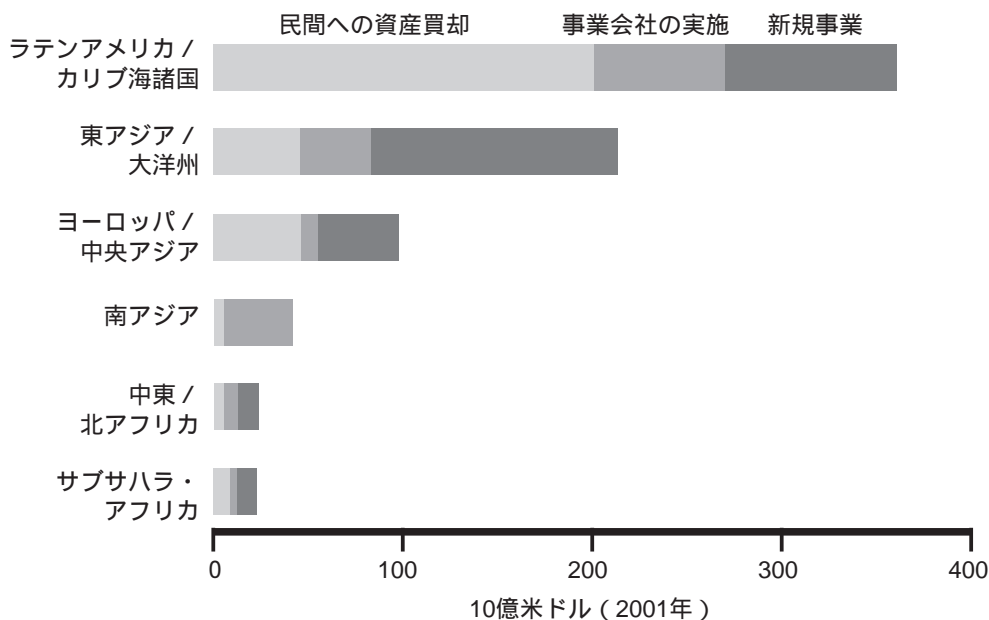
2 - 1 - 1 債務問題と民営化

多くの途上国では、1950年代以降、電力、通信、交通、上下水道といった公共事業のほとんどを国営の独占事業体に頼ってきた。経済開発の進展を急務とする多くの国々では、国家主導によって経済開発を進めることで目標達成が早期実現するものと期待された。また、国際金融機関による融資も、国営事業による資本投資を後押ししてきた。途上国では「土地、労働、天然資源は豊富にあるが、資本に乏しいため市場は機能しないか存在さえせず、さらに民間セクターは信頼できず、それゆえに投資の回収に長期間要する大規模な投資案件に必要な資金の調達は、かかる案件のリスクと責任を担える政府が行うべき」、というのが一般的な見解であった。また、国有化することで各省庁、計画立案者、経営者間の調整過程が省かれ、かえって好都合であるとも考えられていた。しかし、国営企業に代表される国民経済への国家の介入は、政府の管理能力を超えるほどの予想外の財政負担の増加をもたらした。財政負担に加えて、公共サービス事業の効率も低かった。

このようにして拡大してきた途上国の財政負担は、1980年代初頭に中南米地域で顕在化した債務不履行の懸念によって大きくクローズアップされることになる。国営企業の資産売却が始まったのはブラジルで1980年代前半、アルゼンチンやメキシコなどでは1980年代後半であった。これら民営化の対象となったのは、信用維持や雇用確保の観点から経営危機に陥った民間企業を政府が救済する形で引き受けた国営企業が多く、政府資産の圧縮により財政負担の軽減を図ることが最大の目的だった¹。中南米地域の債務問題では、1980年代前半は総需要抑制によるマクロ経済

¹ 堀坂（1998）

図2 - 1 民活インフラ事業の種別



出所：World Bank PPI Webサイトより筆者作成

安定化が志向されたが、1980年代後半に入ると、債務国の長期的な経済成長が債務削減には必要不可欠であるとして、経済成長に必要な環境整備、経済構造の変革を進めるための資金を世銀融資により供与するという「構造調整融資」が頻繁に実施されるようになった²。

構造調整の大きな柱は市場メカニズムに依拠した経済の自由化であり、「小さな政府」の志向であった。従って、中南米地域では、1980年代末以降、公的債務負担の軽減と民間活動活性化を目的とした国営企業民営化の動きが本格化し、国策的な意図から政府が設立ないしは接收した企業が民営化の対象となっていった。1990年代に入るとこの動きはさらに強まり、潜在的に収益力の高い航空会社や製鉄会社が売却され、さらに、1990年代半ばにかけて公共サービスの質的向上が目的に加わり、鉄道、地下鉄、港湾、空港、上下水道、郵便、廃棄物処理、年金など、より公共性の強い政府事業が部分的に民間開放されるようになってきた。また、民営化の手法も、これまでの政府資産売却から、リース、事業委託、コンセッションなどが中心になってきた(図2 - 1参照)。

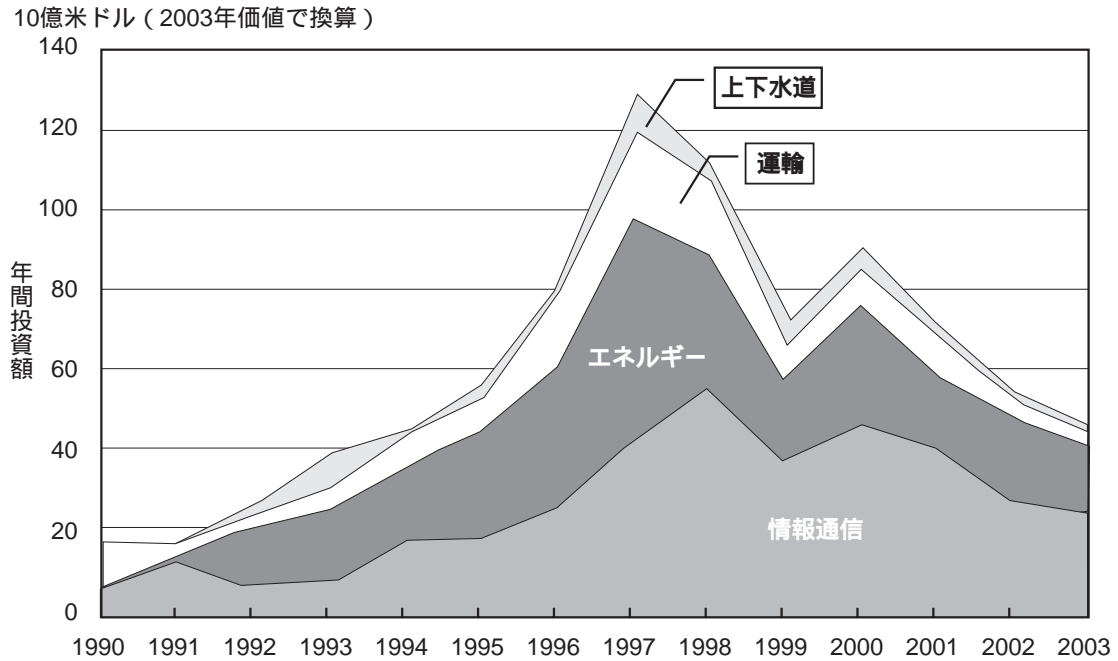
2 - 1 - 2 民活インフラ事業の動向

1984年から1989年の間、26カ国の途上国において、190億米ドルの投資を伴う72の民活インフラ事業が成立している。これに対して、1990年代に入ると民活インフラ事業が導入された国は132カ国にのぼる。1990年から2001年の間に途上国で成立した民活インフラ事業は約2,500を数え、投資総額は7500億米ドル以上に達している³。

² 1980年代前半の途上国債務問題に対する債権国の一般的な見方は、債務危機は流動性不足の問題で、短期のつなぎ融資を行うことによって流動性は改善されるというものだったが、1980年代後半になると途上国の債務危機はむしろ債務国が支払い不能に陥る可能性が高いことが問題視され、つなぎ融資を新規で行うことよりも、債務の削減を図ることが重要との見方が強まっていった。こうした見解は1989年のブレイディ米財務長官による新債務戦略にも反映された(毛利(2001))。

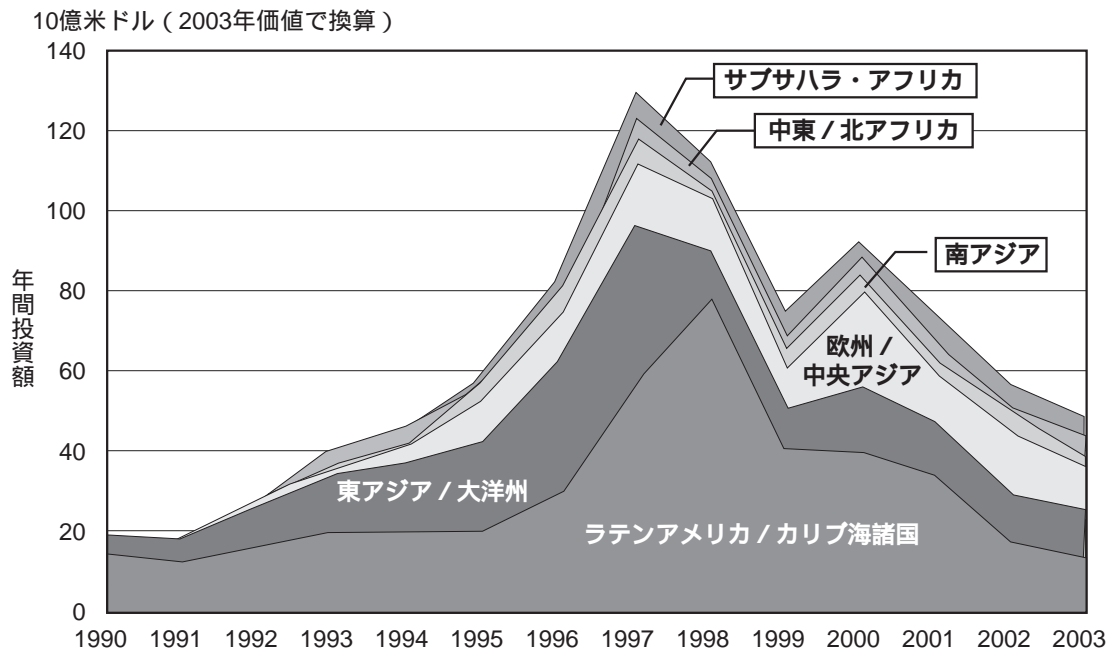
³ なお、ここでいう「投資」とは民間資金を伴った投資総額のことであり、民間投資だけではなく公的負担分も入っていることに注意。

図2-2 セクター別インフラ投資額の推移（1990～2003年）



出所：World Bank PPI Webサイトより筆者作成

図2-3 地域別民活インフラ投資額の推移（1990～2003年）



出所：World Bank PPI Webサイトより筆者作成

(1) インフラ事業への民間参加の特徴

図2-2、図2-3は、民活インフラ投資総額をそれぞれセクター別、地域別で見たものである。1990年から2003年の間の途上国における民活インフラ事業の特徴は次の4点に総括できる。

1990年から97年にかけての民活インフラ事業の急速な増加、1997年以降の急減

1990年には民間セクターが参加したインフラ事業は65件、投資額は180億米ドルであったが、1997年には361件、投資額は1280億米ドルまで増加した。特に、1995年からの2年間は、それまでの5年間の1.7倍の急増を見た。1996、1997年の高水準の民間投資は、中南米における公共施設の民営化及びアジアにおける新規発電所建設、移動電話会社の設立によってもたらされたものである。しかしながら、1997年に起こったアジア経済危機を境として投資額は急激に減退し、その後2000年にかけていったんは回復するものの、2001年以降再び減少し、2003年は108件497億米ドルにとどまっている。これは民活インフラ事業が急速に拡大する以前の1994年の水準に等しい。

投資の減少は下記で見ると、地域によっても一様ではない。中南米や東アジアではピーク時の半分にまで減少しているが、アフリカや南アジアに対する投資は、中南米や東アジアと比べてはるかに少額であるものの1998年以降それほど減少しておらず、安定的に推移してきた。

情報通信と電力セクターが牽引

情報通信セクターへの投資額は通信分野の技術革新を追い風として全投資額の44%を占めている。全途上国において、移動通信のような新サービスの拡大や国営通信企業の民営化が同セクターへの投資拡大をもたらしたからである。同セクターへの実際の投資額は、1990年の64億米ドルから、ピーク時の1998年には584億米ドルに増加し、2003年には287億米ドルに減少した。

電力及び天然ガスの送配に代表されるエネルギーセクターへの投資額は2番目に多く、全投資額の28%を占めている。通信セクター同様に技術革新を追い風としてBOOやBOT契約による独立発電事業(Independent Power Producer: IPP)が投資の火付け役となった。電力セクターの特徴は地域によって異なり、例えば中南米、欧州/中央アジアでは既存の電力会社の民営化によって民間投資が進んだのに対し、アジアでは新規事業(Greenfield)による発電能力拡大に対する民間投資が中心であった。また、中東/北アフリカ、サブサハラ・アフリカ地域においても民営化よりも新規事業が目立っていた。同セクターへの実際の投資額は、1990年の11億米ドルからピーク時の1997年には536億米ドルに増加、2003年には156億米ドルに減少し、減少率としては通信セクターより大きかった。

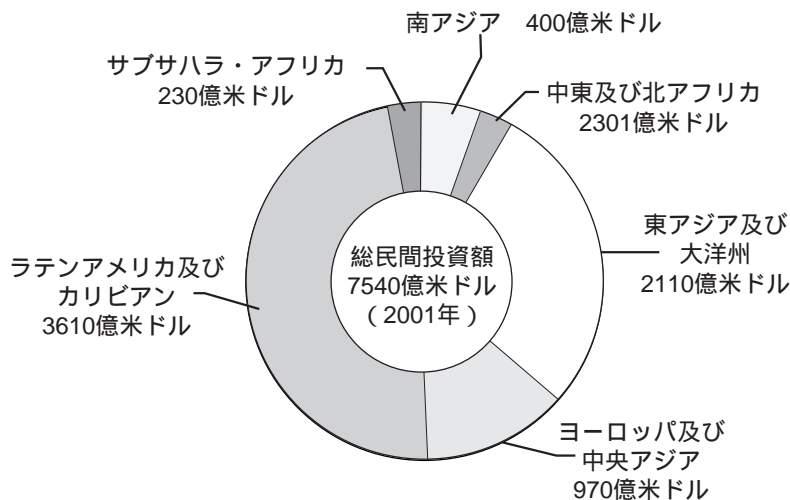
運輸交通及び上下水道セクターにおいては、目立った技術革新が起こっておらず、また当該セクターでは民間参入を促すようなセクター改革がなかなか進まなかったために、民間参加は遅れている。運輸交通セクターへの投資額の全投資額に占める割合は18%で、そのほとんどが有料道路である。上下水道セクターへの民活導入はそのほとんどがコンセッション契約によるものであり、電力や通信など他セクターにおける民活導入が進んでいる国にほとんど限られている。

中南米と東アジア地域が牽引

図2-4により、地域別の民活インフラ投資累計額を比較してみよう。

中南米地域はインフラ事業への民間投資が最も多く、全投資額の48%を占めている。同地域における1990年代の民活インフラは、2-1-1でも述べたとおり、民間の持つノウハウと競争導入によるパフォーマンスの向上、サービスの質の向上と拡大に必要な資金調達を狙いとするセクター改革の一環として推進された。東アジア/大洋州は2番目に民間投資額が多かった地域で、新規インフラ事業への投資が全投資額の61%を占めている。しかし、1997年のアジア経済危機を契機に、セクター改革が進んでいないままに新規事業を行うことの限界が露呈された。

図2-4 民活インフラへの地域別累積投資額



出所：Harris (2003) より筆者作成

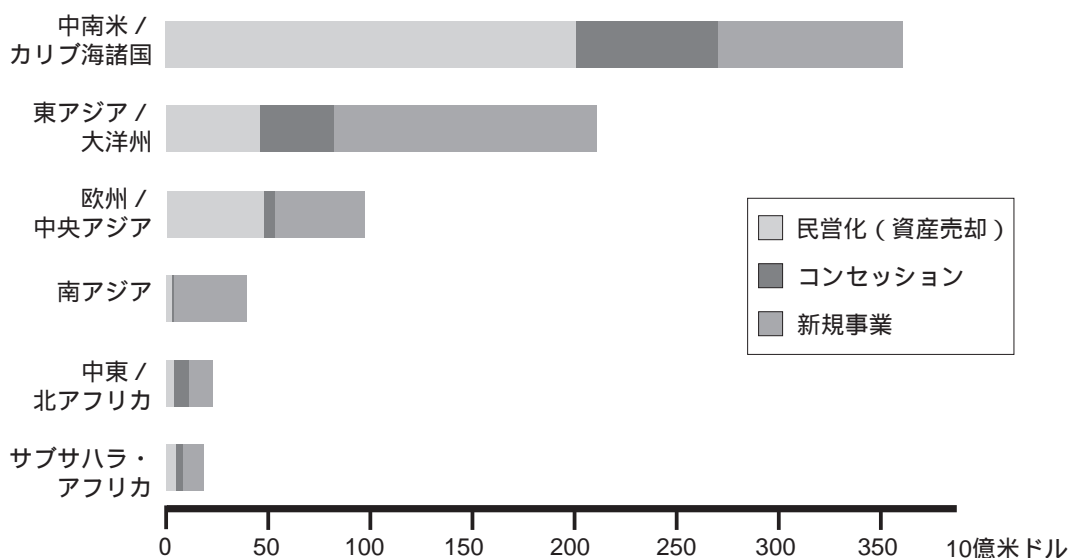
新規事業と既存施設の民営化が一般的

次に、図2-5に基づき、地域による民営化・民間化の形態の特徴を見てみよう。

新規事業 (Greenfield) は途上国の公共インフラ事業へ民間企業が参画する形態として最も一般的であり、実際の投資額 (契約ベース) も最も大きかった。このタイプの投資を牽引した事業は、東アジア / 大洋州におけるIPPと移動通信事業が中心であり、投資額は1990年に80億米ドル、ピーク時の1997年に460億米ドル、2001年に280億米ドルであった。

資産売却 (Divestiture) は2番目に多かった形態で、投資額もグリーンフィールドと同程度であった。民営化への投資は中南米における情報通信、電力が中心であり、投資額は1990年に60億米ドル、1998年のピーク時に530億米ドル、その後減少して2001年には230億米ドルと1995年以降最低水準となった。

図2-5 地域・形態別の投資累計額 (1990~2001年)



出所：World Bank PPI Webサイトより筆者作成

既存施設を対象とするコンセッション(Concession)への投資は全体の16%を占め、中南米及び東アジアにおける運輸交通、上下水道セクターが中心であり、フィリピンのマニラ水道事業をはじめとする多くのコンセッション契約が交わされた1997年に投資のピークを迎えた。民間企業が投資リスクを負わない業務委託・リース契約は全体の4%を占め、欧州/中央アジア、サブサハラ・アフリカにおける下水処理、運輸交通セクターが中心となっている。

(2) インフラ向け民間投資の減少と21世紀の課題

以上から明らかなのは、中南米と東アジアの両地域が牽引した1990年代の民活インフラブームは、1997～1998年に両地域を襲った経済危機の影響を受けて急速に冷え、21世紀に入ってから復活の兆しを見せていないということである。原因についての分析は、1980年代末以降、構造調整融資によって中南米地域の民営化・民間化路線を主導してきた世銀によって整理が行われており、詳しくは第5章で述べる。一般的には、途上国政府、民間企業、そして援助国・援助機関の各々が民活インフラに抱いていた期待が大き過ぎたために、それまで予測もされなかったリスクが経済危機によって顕在化し、それまでの民活事業における官民の役割分担のあり方に関して再考が迫られたものと考えられる。このような中で、ピーク時の水準にまで民活インフラが再び活発化するのには容易なことではない。

2003年に世界銀行は、2005年から2010年までに毎年必要となる途上国のインフラ整備需要の試算を行った⁴。これによると、インフラ整備需要を新規整備と維持管理の合算として見た場合、途上国全体では年間4648億米ドル、GDP比5.47%の規模になるという。また、途上国を所得階層別に見ると、低所得国の場合、需要規模は年間1086億米ドルと小さいものの、GDP比は6.92%に及ぶとみられる。ODAはこのようなインフラ整備需要の10%程度しかカバーしておらず、また民間投資も低迷して年間500億米ドル程度に落ち込んでいる。従って、現状でも年間3500億～3800億米ドル程度の「インフラ・ギャップ」が存在することになる⁵。民活インフラ投資が低迷する現状においても、引き続き民間資金の動員拡大策の検討がODA増額とともに必要とされる。

このような大きなトレンドに加えて注目しておきたいのは、経済危機後の反動から大規模民活インフラ案件が低迷している中南米、東アジア諸国に比べ、低所得国が集中している南アジア、中東/北アフリカ、サブサハラ・アフリカ地域では、小規模ではあるが経済危機の影響を受けることなく比較的安定した民間投資が行われている点である。ただし、国別構成を見た場合、1990～2001年の間の投資総額に特定国の占める割合が非常に大きいことにも注意が必要である(表2-1参照)。インド、モロッコ、南アフリカ共和国は、各々の地域の投資累計額の50%以上を一国で占めている。上位数カ国に民活インフラ投資が集中するのは東アジアと欧州/中央アジアを除く4地域で見られる傾向である。このことは、当該国の経済規模と民活インフラ案件の投資額が正の相関関係にあるだけでなく、民活によるインフラ整備は依然として多くの途上国において導入が難しい選択肢であるということを示唆している。即ち、民間投資が活発に行われる環境にある途上国は依然として限られており、インフラ整備事業に民間資金を活用するためには、こうした投資環境の整備を進めなければならない。

そのような中でも、わずかではあるが革新的な取り組みが途上国で行われ始めている。Izaguirre(2004)は、先進国企業がインフラプロジェクトにおける民活の主役であった1990年代

⁴ Fay and Yepes(2003)

⁵ インフラ・ギャップについてはJICA(2004)も参照のこと。

表2-1 地域別投資総額（1990～2001年）に占める上位5カ国の構成

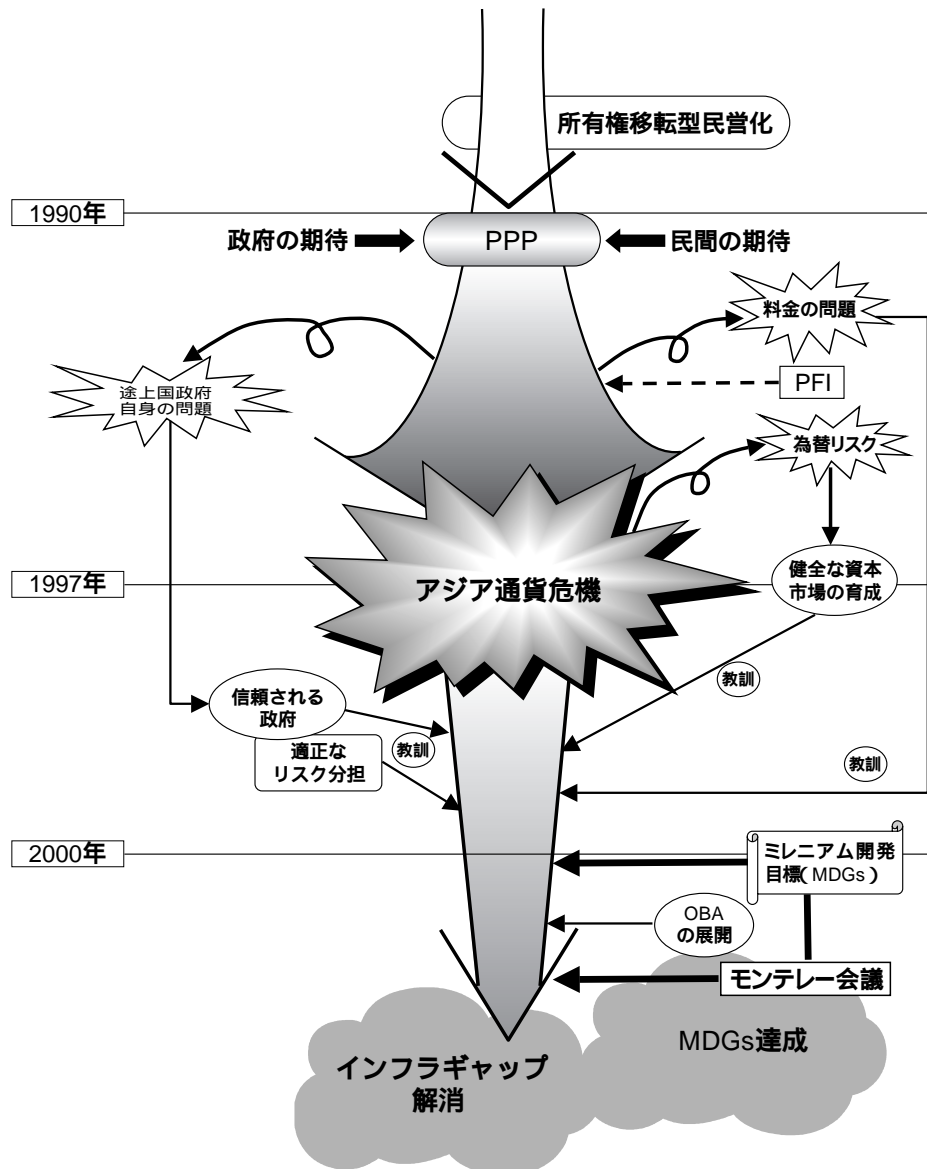
地域	国名	累積投資額 (10億米ドル)	地域に占める 割合
東アジア 大洋州	中国	53.8	26%
	マレーシア	36.6	17%
	韓国	33.2	16%
	フィリピン	32.1	15%
	インドネシア	28.9	14%
	上位5カ国合計	184.7	88%
欧州 中央アジア	トルコ	18.4	19%
	ハンガリー	16.0	17%
	ポーランド	14.5	15%
	ロシア連邦	12.3	13%
	チェコ共和国	11.2	12%
	上位5カ国合計	72.4	75%
ラテンアメリカ	ブラジル	135.4	38%
	アルゼンチン	82.6	23%
	メキシコ	60.0	17%
	チリ	21.0	6%
	コロンビア	14.9	4%
	上位5カ国合計	310.8	86%
南アジア	インド	27.7	70%
	パキスタン	8.3	21%
	バングラデシュ	1.9	5%
	スリランカ	1.4	4%
	ネパール	0.3	1%
	上位5カ国合計	39.6	100%
中東 北アフリカ	モロッコ	13.0	57%
	エジプト	5.2	23%
	アルジェリア	2.8	12%
	オマーン	1.1	5%
	ヨルダン	1.1	5%
	上位5カ国合計	20.4	89%
サブサハラ・アフリカ	南アフリカ共和国	12.6	54%
	コートジボワール	1.5	6%
	ナイジェリア	1.2	5%
	タンザニア	0.9	4%
	ジンバブエ	0.8	3%
	上位5カ国合計	16.6	73%

*なお、累積投資額は2001年価値に調整して集計している。

出所：World Bank（2003a）より筆者作成

に比べて、2000年以降は途上国における多くの地方企業がかかるプロジェクトに参画し、民間事業者が地方の資本市場を活用するようになってきているなど、途上国地方部における地場資本を活用する動きが目立ってきていると述べている。例えば、チリにおいて2002～2003年に成立した6件のインフラプロジェクトに要した12億米ドルのうち、75%は現地通貨建て債券発行などを通じて調達されている。

図2 - 6 インフラ整備におけるPPPの流れ



出所：藤岡（第5章担当）作成

2 - 2 ニュー・パブリック・マネジメント理論と先進国における行政の民間開放

前節では主に1980年代以降の途上国側の開発課題の中から形成されてきた民営化・民間化の動向を中心に述べたが、このような動向は、民営化・民間化による財政負担の軽減、行政のスリム化、効率化を主張した世銀の有力加盟国である先進国側の国内政策にも裏付けられたものである。

1980年代の英国における民営化の進展や1990年代初頭の冷戦終結に伴う東西ブロック体制の崩壊、さらに近年のIT産業の発展を契機として、かつてのように地域コミュニティや民間企業も公共サービスを担うことにより、サービスの効率性が高められ、民意も反映されやすくなるという考えが欧米諸国を中心に普及し、公益事業に民間が参入している事例が多く見られるようになっていた。特に欧州においては、通貨統合のためのマーストリヒト条約を批准した各国が、条件と

して課せられた累積債務縮減策の一環として、ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）の導入を推進した。現在のところ、かかるNPM導入は政府の財政状況が比較的安定している先進国及び東アジアや中南米における中進国にほぼ限定されているが、NPMに基づいた開発アプローチは、低所得国向けの財政支援や、PPPにおける「契約」概念、さらに後節において本書が論じる「アウトプット本位の援助（Output-Based Aid: OBA）」にも色濃く反映されている。

2 - 2 - 1 NPMが注目された背景

1980年代以降の欧米先進諸国を中心に進められた行財政改革の根底にあったのは、「マクロ経済の停滞による『政府機能』の見直し」と、「経済の成熟化や少子高齢化に伴う行政サービス需要の増大・多様化への経営形態の刷新」を契機として、行政部門に民間企業の経営理念・手法を導入するという考え方であり、サッチャー英国首相、レーガン米国大統領に代表される新保守主義に基づく市場原理主義⁶によるものであった。こうした行財政改革の具体的な取り組みを体系的にまとめたのがNPMであり、民間企業の経営手法を可能な限り公的セクターに導入する考え方である。

NPMは、主に1980年代以降の英国やニュージーランドにおける行政運営のあり方がその理論的背景となっており⁷、当初は公的セクターの民営化に重点が置かれていたのが、1990年代になると行政システムの包括的な変革にその焦点が移り、1990年代半ばまでには米国や北欧諸国へと波及し、さらに現在ではドイツや南欧諸国、さらに日本を含めたほかのOECD加盟国にも急速に波及しつつある。

2 - 2 - 2 NPMの基本的考え方

NPMの考え方は、各国での実際の行政実務における改革の経験に基づき形成されてきたため、国によってその具体的内容に差異がみられるが、NPMの特徴を大まかに要約すると以下のとおりである。

行政への契約型システム導入による組織の変革

フィードバック機能を伴う経営管理サイクルにおける結果（Results）の重視と責任所在の明確化

顧客主義と説明責任（アカウンタビリティ）の重視

即ち、NPMの考え方の下では、「行政の機能をより細分化し、行政サービスの執行にかかわる部門を企画・立案あるいは管理部門から切り離し、可能な限り『契約型』システムへと置き換える」⁸ことにより組織が統制しやすくなるというものである。ここでいう「契約型システム」とは、管理を容易にする目的で機能ごとに細分化された個々の業務に関して、数値目標の設定と同時に予算編成が行われ、目標達成に向けて予算執行や人員配置など「経営資源」に関する各マネジャーの裁量が拡大されるシステムを指す。ここでは、行政サービスの業務に関する企画立案部門と

⁶ 市場を通じた資源配分を徹底すること、非効率的な組織や領域を極力排除すること

⁷ なお、NPMの潮流は、1960年代に米国において民間企業により開発されたPPBS（Planning, Programming and Budgeting System）、即ち「計画策定 施策作成 予算編成制度」の流れを汲んでいるとされるが、これは「合目的な予算編成を行い、さらにそれによって政策実績の評価を行うためのシステム」のことを指す（上野（2001）pp. 22, 42、大住（1999））。

⁸ 大住（1999）pp. 3-4, 36-37

執行部門との間に契約概念が成立することになり、契約モデルのパターンとしては、第1章で述べたPPPにおける各種の民間委託手法や、第4章の教育や保健医療セクターのPPPで言及するバウチャー制度などが挙げられる。

契約型システムにおける経営資源管理では、フィードバック機能を伴うマネジメント・サイクルが導入される。これは、行政活動をサイクルととらえ、「業績(Performance)目標の設定」、「業務の執行」、「業績の評定」といった流れに沿って事業を行い、その結果を次の目標設定にフィードバックするというシステムである。旧来型の手続き重視、前例重視の行政システムとは異なり、これまでの法令や規則に基づいたプロセス管理の重視から脱却し、個々の業務においてプロセスの自由度を高める代わりに、業績ないし結果による管理を徹底するという特徴を有する⁹。換言すると、ある目的についてあらかじめ設定された明確な数値目標に基づき、その達成の度合いを結果に基づいた評定、即ち業績測定(Performance Measurement)を行い、さらにその測定結果を新たな目的の目標設定につなげることにより、行政活動の管理統制が行われる¹⁰。つまり、契約型システムにおける経営資源管理は「業績」「結果」により統制され、契約履行にかかる責任の所在はきわめて明確となる。これをPPPに置き換えてみると、「契約」に基づき業務の執行を行う民間事業者は、あらかじめ政府との間で業績目標の設定につき合意するが、個々の業務の実施においては民間事業者の創意工夫を最大限活かし、その業績は業務実施の結果によって測定されることになる。

また、NPMでは、権限の委譲とひきかえに生じる結果に対する説明責任(アカウンタビリティ)という概念が重視される。行政活動をサービスととらえ、納税者である住民をサービスの顧客とみなす顧客主義の下では、サービスを提供する行政側が住民のニーズを的確にとらえた上で活動を行い、その結果を住民に説明する義務を負う。このため、行政での予算の執行及び業績に関する情報の開示が進むことになる。

NPMでは、肥大化した公的セクターのスリム化や民間領域の拡大などが強く求められ、行政の効率性を高める面では一定の成果を生み出したが、一方で、市場原理主義の限界も今日では認識されるに至っている。市場原理主義による行政改革はいわばトップダウン的に進められ、住民の意向が十分に反映されなかったため、住民が受けるべき「公共サービスの質的改善」が進まなかったからである。

しかしながら、これまでの先進国における民営化や行財政改革の経験をふまえ、NPMにおいて見られる諸概念や制度・方式は、途上国における公営企業の民営化・民間化のあり方を考察する際には非常に有用な分析枠組みを提供する。

2 - 3 貧困削減アジェンダの主流化と新たなアクターの台頭

1990年代以降の開発経済を巡る援助戦略・アプローチの特徴として挙げられるのは、貧困削減の主流化と、開発課題の多様化・包括化及び開発アクターの多様化であり、その背景として、急速に広がるグローバリゼーションがある¹¹。

⁹ *Ibid.* pp. 4-6, 36-37

¹⁰ 龍・佐々木(2000) pp. 126-129

¹¹ JICA国際協力総合研修所(2003) pp.35-37

2-3-1 貧困削減に寄与する経済成長（Pro-Poor Growth）

貧困削減の主流化の契機は世銀が発表した『世界開発報告1990』のテーマとして「貧困」を取り上げたことによる。同報告書は、過去30年間にわたり途上国では著しい経済発展と福祉の改善を果たしてきたにもかかわらず、世界には依然として10億人以上の人々が貧困の中にあると指摘している。また、Broad-Based Growth（広範にわたる成長）という概念を提示し、貧困削減の戦略として、貧困層が最も潤沢に有する資産である労働を生産的に利用すること、貧困層に基礎的な社会サービスを提供すること（人的資本への投資）、そしてそれらを補完するものとして、対象を絞った移転支出とセーフティ・ネット・プログラムの整備、を挙げている。1980年代の構造調整の時代には、債務危機への対応が優先されたが、1990年代に入ると、このように貧困問題が重要課題として台頭し、貧困に関する様々な実証研究が進んだ結果、貧困削減には経済成長が必要（Pro-Poor Growth）という考え方が開発経済学の主流となってきた¹²。

Pro-Poor Growthに明確な合意を得た定義が確立されているわけではないが、多くの援助機関が提唱するPro-Poor Growthに資する政策にはいくつかの共通性が見られる。JICA国際協力総合研修所（2003）では、各機関で共通する政策パッケージを以下のとおりまとめている。

1）全機関でほぼ共通する政策

法的・制度的なガバナンスの整備（民間投資促進に資する環境整備を含む）

貧困層の社会・経済資本へのアクセス改善（インフラ、社会サービス、小口金融、情報へのアクセス、貧困層の資産形成に資する支援）

マクロ安定政策（安定した財政・金融政策）

2）複数の機関で共通する政策

労働集約的で雇用を生むような成長の促進

不平等・差別の是正

農業・農村開発の重視（貧困の成長弾力性が高いセクター）

対外市場への統合

貧困層に対するリスク/外的ショックへの対処（失業対策、食糧プログラム、保険制度など）

ここからわかることは、Pro-Poor Growthがもたらす政策上の含意とは、公共サービスは貧困層が直接裨益するものを志向するとともに、民間の経済活動を促進するための制度環境整備として金融や情報へのアクセス改善を行い、よりマクロレベルでは安定的な経済運営に加え、成果によるマネジメント（Results-Based Management: RBM）導入による効率性向上や説明責任、手続きや意思決定プロセスの透明性確保、予測可能な法制度の整備、情報公開など公的セクターのガバナンス面を強化することであると考えられる。また、直接的な支援対象地域として都市部よりも農村部を重視する方向性が見られる。

2-3-2 開発における国家の役割の再評価

Pro-Poor Growthが示唆するのは、貧困層に対する直接的支援の一方で、間接的にも貧困状況

¹² ただし、経済成長が貧困削減の必要条件であるとの合意はあるものの、経済成長のみで十分な貧困削減が実現されるとは考えられていない。成長の質も問われている。

表 2 - 2 開発における国家の機能

	市場の失敗への対処	公平性の改善
基礎的機能	純粋公共財の供給（法と秩序の維持、マクロ経済運営、財産保護、公衆衛生、防衛など）	貧困層保護（貧困対策、災害援助）
中間的機能	外部性への対処（基礎教育、環境保全） 独占規制 不完全情報克服（金融規制、消費者保護など）	社会保障の供給
介入的機能	民間活動の調整	資産の再配分

出所：World Bank（1997）p.27

の緩和に貢献する持続的な成長を可能にするためには民間投資が必要であり、それを促すには公的セクターの役割が依然重要であるとの見方である。1980年代後半以降の構造調整が盛んに行われた時期には、市場を歪める政府の介入は排除し市場メカニズムと民間活力導入を推進することが開発の鍵であるとの考え方が強かった。しかし、構造調整は期待通りの成果を上げることができず、その失敗は政治的、制度的要因によるところが大きいと認識されるようになり、国家の役割が見直されてきている。その象徴的な事例として、世銀はWorld Bank（1997）で「開発における国家の役割」を全体テーマとして取り上げた¹³。こうした議論は、前節でも述べた先進国における国家及び政府の役割に関する考え方の変化が途上国にも反映したものである。

World Bank（1997）は、国家の役割について大きく「市場の失敗への対応」と「公平性の改善」に分け、当該国の国家の能力に応じて、あるいは能力の改善を図りながら、各々について3つの機能（「基礎的機能」「中間的機能」「介入的機能」）を果たしていくべきであると整理をしている（表2-2参照）。

ここで特徴的なのは、市場の失敗への対処と公平性の改善の両面において、国家の機能として経済の基礎条件や社会的・制度的基礎条件を整えるという基礎的機能と民間セクターの活動調整や資産再配分といった介入的機能の間に中間的機能が存在し、この機能は政府のみで提供されるわけではなく、市場（企業）や市民社会（NPO）と協働することによって公共財供給が確保されるとする点である。中間的機能の中には、基礎教育や環境保全が持つ外部性への対処や、独占市場への競争導入と規制による競争ルールの設定と遵守状況の監視、情報の非対称性がもたらす市場の失敗への対処、年金、失業手当、医療保険など社会保障の供給などが含まれる。そして、これらの機能は必ずしも政府が独占的に担うわけではない。World Bank（2003c）は、市場の失敗への対処と公平性の改善にあたって受益者である地域住民が政府やサービス提供者の説明責任の強化にいかに関与し得るか議論を展開しているが、ここでもまた上記の中間的機能においては政府だけではなく企業や地域住民にも果たす役割があることを示唆している。なお、この中間的機能とは、公共サービス提供自体における官民の役割分担の可能性を示すものでは必ずしもない。中間的機能だけではなく、基礎的機能に挙げられた国家の機能のいくつかについても、その一部を民間セクターが担う可能性がある¹⁴。

¹³ JICA国際協力総合研修所（2003）pp.96-99

¹⁴ 第1章図1-3において、公共領域と私的領域の間に中間領域が存在し、従来の官民連携がこの領域で展開されてきたこと、そして、現在のPPPがこの中間領域よりもむしろ公共領域における官民の役割分担を想定していることを述べた。この表2-2は、国家の機能よりもむしろ公共サービス提供の担い手が誰かを意識して作成している。

2 - 3 - 3 公共性の担い手としての民の台頭

1980年代以降の経済学の主流となった新古典派経済学では、経済を動かすアクターとして「市場」と「国家」のみを想定する。経済の担い手である市場を私的領域とし、公共性を担う政府の活動を公的領域とみなす「公私二元論」の考え方である。そこでは効用や利潤を最大化する利己的な私企業と個人が理論の中核に置かれており、反新古典派論者は、公共サービス提供の民間開放に関して、利己的な経済行動が当然予想される民間企業が公共サービス提供の役割を与えられても、自己の利潤の最大化を志向するだけで公共の便益の最大化が達成されないと考える。市場における経済活動は公共性とは全く独立して行われるとするものである。

新古典派経済学の論拠は19世紀のアダム・スミスによる自由放任主義であるが、スミスの論点の一つに、利己的な経済活動は民による公共性のチェックを得て初めて正当化されるとする点が挙げられる。即ち、一見すると人々の私的な活動に委ねられているように見える市場経済も、制度は法律という公的ルールの枠内で初めて社会的に正当化される。利潤追求を目指す経済行為であっても、独占禁止法や経済刑法など、何らかの法に対する公共的な義務を負っている。これは新古典派経済学では強調されることの少ない点であり、同時に反新古典派論者が民営化反対論を唱える際に軽視されているポイントでもある。しかし、1990年代に台頭した新制度派経済学では市場が機能するためのルール、制度に焦点を当て、また公共哲学においても、国家と個人の間には存在する「中間団体 (intermediate associations)」に着目し、政府を担い手とする公共性とは対照的に民が担い手となる公共性を論じるようになってきた。納税という公的ルールも、政府の公的活動を監視する民の公共責任とみなされ、政府の実施する公共政策は、責任ある「民の公共」によって正当化され、補完されることを公共哲学は喚起する¹⁵。これらが、World Bank (1997)における国家の役割の再評価と国家の機能の担い手としての市場と市民社会の可能性の背景にあると考えられる。

(1) NPO/NGOの台頭

公共哲学において、国家と個人の間にある中間領域の公共性の担い手として特に注目されているのは、1990年代に入って急速に高まってきた非営利セクター (NPO/NGO) の活動である。2 - 2 で述べたとおり、公共サービスの民営化・民間化は、1980年代の英国サッチャー政権下の行財政改革が出発点となっている。行政のスリム化が志向される一方で多様化する住民のニーズに応えるためには、サービス提供の効率性改善だけではなく、住民ニーズに合わせて多種多様なサービスが提供され、それに対して住民がアクセスできることが求められる。英国でいう privatisation には「民営化・民間化」のほかに、個々人または地域社会による「自助努力」の気風の復活も含まれている。政権が保守党から労働党ブレア政権に移った後も、その政策綱領の理論的支柱となった「第三の道」¹⁶が示すように、市場重視の自由主義と政府の万能性を重視する共産主義の間には第三の道があり、自律、健康、教育、よき暮らし、進取の精神といったポジティブな福祉観に基づく社会政策が志向された。そして、この社会政策を担うのは市民社会であるとして、公共サービスの担い手としても、政府だけでなくNPOの役割が重視されるようになってきた。一方、社会的弱者を代弁して市民社会が様々な問題提起や政策提言を行うアドボカシーの機能が注目されるようになったのは、1992年6月にブラジル・リオデジャネイロで開催された国連環境開発会議 (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) が契機であったと考えられる。

¹⁵ 山脇 (2004)

¹⁶ Giddens (1998)

(2) 民間企業のNPO化

さらに、私益追求が行動原理となっていると見られてきた民間企業もまた、中間領域の公共性の担い手としての期待が高まってきているのである。私企業といえども公益に配慮せねば私益追求が難しく、消費者から信頼されない企業や公益を省みない企業は淘汰され、逆に消費者から最も信頼される企業がその価値を最大化する。NPOへの注目に比べ、国際社会においてこうした企業の社会的責任(Corporate Social Responsibility: CSR)が途上国の開発問題と関連付けて注目を浴びるようになってきたのは最近のことで、World Bank(1997)の発表に続き、世銀ウォルフソン総裁が「開発のためのビジネスパートナーシップ(Business Partnership for Development: BPD)」と呼ばれる新たな構想を英国ウェールズ公ビジネスリーダーズ・フォーラム(Prince of Wales Business Leaders Forum)と共同で打ち出したことや¹⁷、1999年1月の世界経済フォーラムにおいてアナン国連事務総長が「グローバル・コンパクト(Global Compact)」を提唱し、2000年7月にグローバリゼーションに起因する様々な課題に対処するための初めての世界的フォーラムとして正式に発足してからであると考えられる。グローバル・コンパクトは、参加企業に対して、人権、労働基準、環境の3分野について普遍的な原則を提示して実践を求めている¹⁸。さらに、優れていると見られていた欧米企業の企業統治(コーポレート・ガバナンス)や法令遵守(コンプライアンス)の信頼性を揺るがす事件が近年頻発したことも、企業の公共性を見直す動きの強化につながっている。

このように私益を追求する民間企業にもまた市民社会の構成員として公共性に配慮した経営が求められるようになっており、企業とNPOの区別は非常に曖昧になってきている。もともと、地域住民が設立した公益を目的とする団体が株式会社形態をとるかNPO法人をとるかには大差がないといわれている¹⁹。また、「コミュニティ・ビジネス」と呼ばれるこうした地域密着型の小規模公益事業だけではなく、地域で活動する民間企業にも地域を構成する一員である企業市民(Corporate Citizen)としての社会的責任が問われるようになり、さらに地球規模で活動するグローバル企業にも、環境問題や感染症、デジタル・デバイドなど地球規模での課題の解決に向けた貢献が、各国政府と同様に求められるようになってきている²⁰。

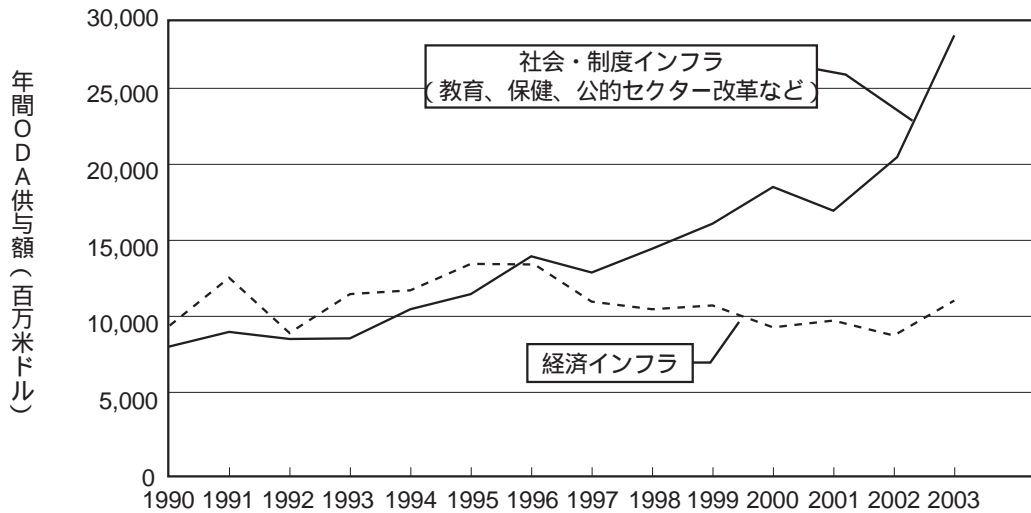
¹⁷ Wolfensohn(1998)

¹⁸ 「グローバル・コンパクト」については、<http://www.unglobalcompact.org>を参照。なお、CSR自体は欧米では以前から活発に論じられてきており、米国ではUSAIDのプログラムに民間企業が頻繁に参画してきた。わが国でも1980年代後半のバブル期以降企業のフィランソロピー活動・企業メセナとして実践され、対外的にも巨額の貿易黒字の還元策として実施されることがあったが、これが本業における環境配慮や法令遵守、企業統治と結びついて腰の落ち着いた議論になり始めたのは、バブル崩壊後、多くの企業が本業以外の事業としてフィランソロピーを位置付けることが困難になり、さらに一部企業による不正行為が発覚して社会問題化した1990年代末以降のことである。

¹⁹ 株式会社の場合には収益を配当原資として株主に還元するが、NPOの場合はこの収益を留保して次年度予算に繰越充当する。

²⁰ 第1章脚注6でも述べたとおり、本書ではエイズ・マラリア・結核対策グローバル基金(GFATM)や予防接種グローバル連合(GAVI)地球環境ファシリティ(GEF)など、政府に加えて民間企業も資金拠出しているプログラムについては詳細な検討を行っていない。地球環境や感染症対策、知識・情報は「地球公共財(Global Public Goods)」と呼ばれ(4-3-3を参照)、現在起きている地球規模の様々な問題は、地球公共財の過少供給によるとの指摘がある(Kaul, et al.(1999))。従って、地球公共財の生産に必要な資金動員にあたって、民間企業や財団からの資金拠出も期待されている。資金拠出を実際に行う企業や財団は、単に慈善的動機から拠出を行っているわけでは必ずしもない。例えば、民間の製薬会社が資金拠出を行っている場合、これらの基金が各国に配分されて行われる感染症対策事業によって市場が創出されれば、自社製品が利活用される可能性が高まるというメリットが考えられる。

図2 - 7 ODA支援対象セクターの推移（社会・制度インフラ vs 経済インフラ）



* 年間ODA供与額は、DAC加盟国と国際機関による供与額を合算したもの

出所：OECD-DAC International Development Statistics Online Databaseより筆者作成

2 - 3 - 4 貧困削減アジェンダの主流化とODAの社会セクターシフト

Pro-Poor Growthが国際社会において志向されるにつれ、1990年代は、ODAも貧困層に直接裨益する社会セクター支援が生産セクター支援に比較してより重視されるようになってきた。インフラ整備においては民営化・民間化の動きが1990年代前半から1997年にかけて急増し、インフラは民間資金の動員によって整備が可能と考えられるようになったことが大きい。他方で、1995年の社会開発サミットで採択された「コペンハーゲン宣言」を大きなメルクマールとして、生計や所得、健康、教育、個人の安全など、個人にとって最も身近で必要不可欠なニーズがより重視されるようになった。図2 - 7は、先進諸国や国際金融機関が実施したODAのセクター別配分の推移を社会・制度インフラと経済インフラへの投入額だけを抽出して比較したものであるが、1990年代の大きな特徴として、教育、保健、ソーシャル・セーフティ・ネットといった社会セクターへの支援に大きくシフトしていったことが確認できる。特に、1995年6月にウォルフエンソン新総裁を迎えた世界銀行ではこのシフトが著しく、民間セクター開発（Private Sector Development: PSD）とインフラ開発への民間参加（Private Participation in Infrastructure: PPI）を強調する一方で、深刻な対外債務を抱える貧困国を対象とした包括的債務救済プログラムである**重債務貧困国イニシアチブ（HIPC）**を1996年に打ち出し、1998年秋には、開発はそれぞれの国が自らオーナーシップをもって参加する枠組みによってより包括的なアプローチで実施されるべきと提唱し、これが1999年1月の世銀における**包括的な開発フレームワーク（CDF）**導入につながった。

さらに、1999年秋の世銀IMF年次総会において、ウォルフエンソン総裁はCDFに基づき**貧困削減戦略ペーパー（PRSP）**を提唱した。途上国政府主導で様々なアクターの参加の下で策定される同文書は、貧困削減に焦点を当てた重点開発課題とその対策を包括的に記載した3年間の経済・社会開発計画と位置付けられる。CDFやPRSPは、国家の役割の再評価を背景に、新たに登場したアクターの役割を開発プロセスの中で適切に位置付け、当該国の国家開発計画を参加型で策定し、その実施やモニタリングにあたって各アクターに相応のオーナーシップを求める試みである。

このように、1990年代後半には、多面的な貧困問題に対して効果的な開発を進めていくために、経済開発、社会開発、さらにはガバナンスなどを一つの整合性をもった政策枠組みに統合しようとする開発戦略の包括化が急速に進んだ。他方で、2 - 2 で見たとおり、英米の行財政改革において概念形成されてきたNPMは、「ゆりかごから墓場まで」といった福祉国家的な考え方に基づく旧来の社会サービス供給を先進国においても困難なものにしており、この潮流は、厳しい政府財政、腐敗・汚職や中央集権的でトップダウンのサービス供給で特徴付けられる途上国においても無視できないものとなってきている。途上国では、多様な住民ニーズに応じたサービスの内容や質を確保するどころか、最も基礎的なサービスを提供することにも支障があるケースが多い。このため、先進諸国や国際金融機関の社会セクター支援の焦点は、途上国の財政やガバナンス状況を踏まえた上で、住民ニーズに応える持続可能な公的社会サービスの供給体制の構築に充てられている。

教育や保健における社会サービスの多くは外部性という公共財の特徴を強く持っており²¹、民間セクターによる供給に任せておくと過少供給に陥ることが懸念される。また、親の所得や資産の多寡によって子どもの就学機会や診療所での受診の機会が左右されることは公正ではないとする所得格差是正の観点や、教育機関や医療機関が提供するサービスの内容や質、財務状況などについて完全な情報を受益者が把握できないという情報の非対称性の問題も懸念される。これらが、社会セクターの公共サービス提供を政府が独占的に行う根拠とされてきた。しかし、公的セクターがすべてを担って至れり尽くせりのサービス提供を行うことが現実的に困難な途上国においては、貧困者に特に配慮した公的社会サービスの供給体制に向けた改革の方向性として、政策形成を含めた改革プロセスへの受益者の参加や社会サービスにおける政府の役割の明確化、民間営利セクターやNPO、住民組織などとの効果的な連携などが志向されるようになった²²。教育セクターにおいては、都市部に多く見られる私立学校やNGOが支援する奨学金プログラムなど、民間セクターによるサービス提供や低所得者向けサービスのアクセス改善支援の取り組みが早くからみられた。保健セクターにおいても、予防接種の実施促進や家族計画の普及といった住民へのアウトリーチサービスではNGOが早くから大きな役割を果たしてきた。1990年代後半以降の公的セクター改革は、これら民間セクターが従前より担ってきた役割を踏まえ、公共サービス供給に果たす政府の役割をさらに見直し、民間セクターにも公益の実現に向けた一定の役割を持たせるようその位置付けを明確にして、さらに政府が契約ベースで民間セクターに資金提供も行うことで、貧困削減への取り組みの面的拡大を図ろうとする動きととらえることができる。

2 - 4 ミレニアム開発目標の達成に向けた課題と新たな取り組み

2 - 4 - 1 ミレニアム開発目標とその後の国際社会の動向

2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミットは、21世紀に向けて国際社会が取り組むべき課題を具体的な達成目標を定めてこれに合意する場となった。「ミレニアム宣言」に盛り込まれた国際的な開発目標は8つの目標と18の具体的なターゲットから構成される。「ミレニアム開発目標(MDGs)」には、1996年のDAC新開発戦略で採択されていた貧困削減目標(絶対的貧困

²¹ 例えば、基礎初等教育レベルの基礎的な言語・計算能力の育成などは、国民相互のコミュニケーションを成り立たせる前提であり、国民全体が便益を得るが、民間が供給を行う場合、教育を受けた人材を採用することにより教育供給のコストを払わずともその便益を得ることができる民間主体が必ず存在する。

²² JICA国際協力総合研修所(2003)p.157

を2015年までに半減する)に加え、MDGsではジェンダー平等、HIV/AIDSなどの蔓延防止、グローバルな開発パートナーシップの構築(民間セクターや市民社会などの広範なグローバル・パートナーの主体化)などが新たに盛り込まれ、対象とする分野や主体はいっそう包括化・多様化している。PRSP体制とのつながりにおいては、PRSPはMDGs達成のために各途上国が策定すべき基本戦略と位置付けられている。MDGsは既にすべての開発主体が達成すべき目標として強い国際的コンセンサスを得たと考えられている²³。

続いて開催された主要な国際的イベントとして、2002年3月にメキシコ・モンテレーにおいて開催された**国連開発資金国際会議**が挙げられる。モンテレー会議とも呼ばれるこの会議では、MDGsを達成するためにいかに開発資金を動員するのかが検討され、同会議で得られた参加者のコンセンサスとして、ODAの大幅増額の必要性に加え、途上国の国内資金の動員、民間投資の促進、貿易の促進、債務削減、グローバル課税などの様々な資金フローの拡充の必要性が掲げられた。インフラ整備はMDGs達成に必要な経済成長に寄与する取り組みとして重要であるが、膨大なインフラ需要に対して資金の動員をいかに実現するかは大きな課題である。モンテレー・コンセンサスでも、MDGsが目指す貧困削減には経済成長が必要である点、そのためには民活インフラへの支援を含むインフラ開発が必要であるという点が確認されている。

なお、モンテレー会議の半年後の2002年8月末には、南アフリカ共和国・ヨハネスブルクにおいて、**持続可能な開発に関する世界首脳会議**(ヨハネスブルク・サミット)が開催された。リオデジャネイロで開催された国連環境開発会議(リオ・サミット)から10年が経過し、リオ・サミットの合意の実施状況の包括的なレビューとリオ・サミット以降に世界が新たに直面している課題を討議する場として開催されたヨハネスブルク・サミットは「持続可能な開発」をテーマとし、リオで採択されていた環境と開発に関する「アジェンダ21」にMDGsを融合し、経済開発と社会開発、環境保護の三者のバランスの維持が強調された。ヨハネスブルク・サミットの大きな特徴は、持続可能な開発を進めるための概念として「パートナーシップ」が取り上げられた点にある。同サミットでは、実施計画と呼ばれる各国政府が合意した「アジェンダ21」推進のための具体的達成目標の採択に加え、「“タイプ2”パートナーシップ・イニシアチブ」と呼ばれる約束文書が合意されているが、これは実施計画を補完し、目標を達成するための具体的行動計画として、各国政府、国際機関、NGO、企業などの様々な主体が協力して取り組むイニシアチブを明記したもので、297のパートナーシップが登録されている。このパートナーシップは厳格な契約で規定されておらず、期間は5年以内と無期限が大半を占め、参加主体の数も30程度のもので多く²⁴、PPPに比べて緩やかな概念規定にとどまっているが、その後の国際社会において「パートナーシップ」が頻繁に用いられるきっかけとなったサミットとして、注目されている。

2-4-2 MDGs達成に向けた水道セクターの課題

このように、国際社会では経済成長に基づいた貧困削減やそのほかのMDGs達成には依然としてインフラ整備が必要であり、かつそのための資源動員はODAだけでは不十分で民間資金の活用が必要不可欠であるとの共通認識が形成されてきている。しかし、現実には膨大なインフラ整備需要に対して、民活インフラでも十分対処できないとの判断も徐々になされてきている。本節では、MDGsでも目標7「2015年までに、安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半

²³ Ibid. p.5

²⁴ CSD (2004) pp.8-9

減する」として挙げられている飲料水供給について、水道セクターが直面する課題について見ることにする。

まず、図2-2を振り返ってみよう。セクター別では、水道案件はほかに比べて少額で推移していることがわかる。しかも、年間投資額の推移を見ると、1993年と1997年、1999年の投資額が突出して大きい。いずれの時期にも大型の民活案件が成約しており、大型案件の成立の有無によって全体の投資額が変動する傾向がある²⁵。電力・ガス、情報通信、運輸交通と比べて1件当たりの投資額の規模に有意な差が見られないことから、水道の場合は民活で実施される案件数自体が少ないと考えられる²⁶。他方、2-1-2で言及した世銀の試算によれば、インフラ整備需要の年間4647億米ドルのうち上下水道への必要投資配分は途上国全体では8%程度であるが、低所得国だけを見ると13.4%とみられており²⁷、低所得国であるほど水道部門でのインフラニーズが大きい。このニーズにどう対応していくのが、MDGs目標7の達成に向けた大きな課題となってくる。

2003年3月に京都、大阪、滋賀を会場として開催された**第3回世界水フォーラム**では、世界の重大な水問題について様々な角度から討議されたが、その分科会の一つに「水道インフラへの資金調達(Financing Water Infrastructure)」があった。この分科会において、フォーラムの主催者の一つである世界水会議(World Water Council: WWC)と世界水パートナーシップ(Global Water Partnership: GWP)、そしてフォーラムの三者の合同イニシアチブとして2001年末に発足した「水道インフラへの資金調達に関する世界パネル(World Panel on Financing Water Infrastructure)」(通称、「カムドシュ・パネル」)の最終報告書が基調講演として発表された。カムドシュ・パネルは、水に関するMDGs達成のための資金調達について提言をまとめるために設置されたもので、主要国際金融機関、銀行・水道会社といった民間企業、NGOから代表者が参加している。MDGsの達成にはあらゆるレベルにおいて主要な当事者がその態度と政策を大きく転換する必要があるとし、各途上国政府、先進国政府と国際機関、民間銀行と投資家、地方自治体、地域社会、NGOなどといった当事者に対して、環境整備や資金動員手段の検討、援助の増額、水道供給事業者の監視などの具体的行動を求めている。同パネルがまとめた提言の骨子は以下のとおりである。

- ・水セクターに対するODAの規模拡大
- ・民間セクターからの資金調達の可能性の拡大
- ・サブ・ソブリンレベルでの融資を、共同出資や保証といった手段で改善する
- ・官民パートナーシップ(PPP)のための適当な資金調達フレームワークの設定を促す
- ・農村地域の水供給における特殊的な問題に対応し、農村地帯に最適なPPPのあり方を検討する

同パネルは、水供給に加えて灌漑、水力、水資源といったセクターも合わせると、水関連の資金ニーズは現在の規模よりも年間1800億米ドル必要と予想する。また同パネルは、国際金融機関

²⁵ 1993年にはアルゼンチン・ブエノスアイレス大都市圏水道事業に関するAgua Argentinas社(国際合弁)向けコンセッション契約(49億米ドル)、1997年にはフィリピン・マニラ首都圏水道事業に関するManila Water社、Maynilad Water社(国際合弁)向けコンセッション契約(それぞれ44億米ドルと19億米ドル)、1999年にはチリ・サンチャゴ市水道事業の民営化(25億米ドル)といった大型案件が成約している(Box 4-1参照)。

²⁶ 1990~2001年の民活インフラプロジェクトを案件総数で見ると、電力832件、ガス146件、情報通信651件、運輸662件に対し、水道は203件にとどまっている(World Bank(2003a))。

²⁷ Fay and Yepes(2003) pp.12-13

に対して、水道セクターにおける貸し出しの減少傾向の反転や、インフラ整備に必要な資金の動員を支援する新たな協力形態の検討を求めている²⁸。

以上を勘案すると、MDGs達成に向けた民活インフラの貢献を考える際の課題としては次の3点が考えられる。第一に、1997年以降急速に冷え切ってしまった民活インフラプロジェクトへの期待を再度盛り上げるための環境整備をどう図っていけばよいかである。第二に、これまで民活インフラプロジェクトの恩恵を得ることが少なかった国々における民間投資活性化の方策（これによりインフラサービス事業への民間参入も促す）である。そして、第三に、水道のように住民の生活に必要な不可欠な財の供給事業の面的拡大を、低所得受益者のアクセス改善につながるような形で実現するための方策である。

2 - 4 - 3 世界銀行の民間セクター開発戦略 - Output-Based Aid (OBA) の明文化

世銀は加盟国の出資により設立されており、融資案件の承認だけではなく、国別援助戦略やセクター・課題別援助戦略といった組織の方向性に関する方針決定においても加盟国政府の代表から構成される理事会の最終的な承認が必要となる。特に、大きな投票権を持つ先進国の意向に反する援助戦略は理事会で承認を得ることが難しい。おのずと、セクター・課題別援助戦略の多くは大口出資国の意向を反映した形で形成されることになり、当該加盟国の援助戦略はこうして形成された世銀の援助戦略とも整合性がとれたものであると考えられる。このような観点から、世銀において2002年3月に理事会承認された「民間セクター開発戦略」(Private Sector Development Strategy、以下PSD戦略)²⁹について見てみよう。

モンテレー会議でも指摘されているとおり、途上国に対する民間資金のフローはODAを大きく上回っている。しかし、前節でも見たとおり、海外直接投資(FDI)を通じた民間資金の流入は限られた国々に集中している。このことは、前節で述べた民活インフラ投資が特定国に集中していることからもうかがうことができる。民間セクターは生産性向上の源泉であり、雇用創出と所得向上に貢献する。それだけではなく、民間セクターはインフラや教育・保健といった基礎的サービスの提供において、公的セクターを補完することができる。世銀のPSD戦略は、以上のような認識の下、民間資金がより多くの途上国に流入するための方策、及び地場の民間企業の成長を促すために必要な課題とそれに対する世銀の支援の方向性を規定するものである。

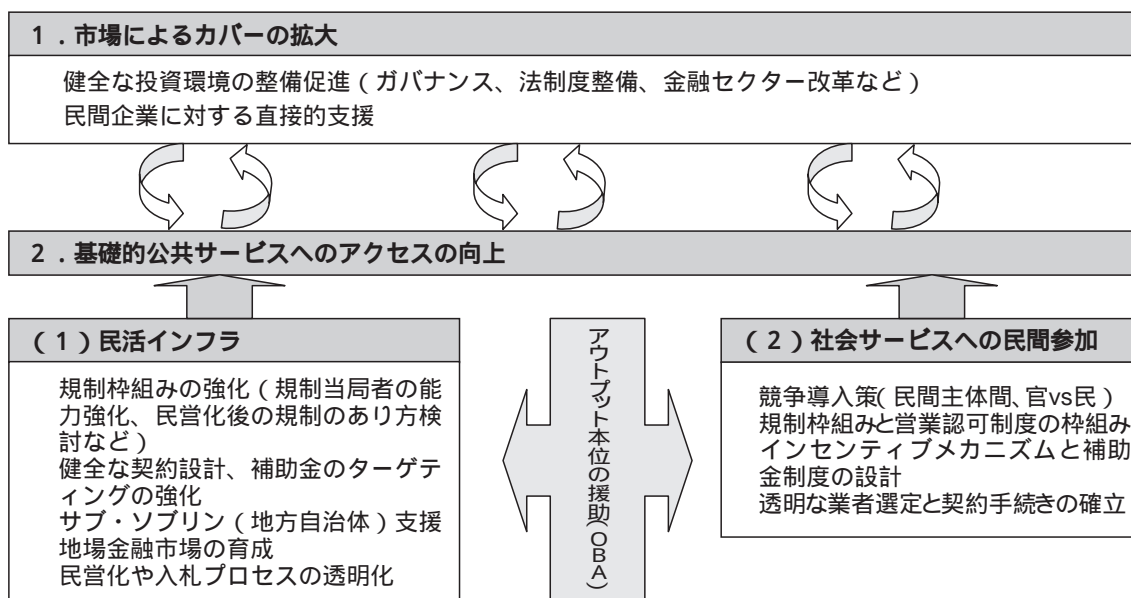
図2-8に示すように、PSD戦略の骨子は次の2点に集約することができる。第一に、「市場によるカバーの拡大」であり、これは、投資環境整備を目的として具体的には国別の投資環境調査(Investment Climate Survey)を拡充して国別援助戦略(Country Assistance Strategy: CAS)の策定に反映させることで、よりの確な国別分析に基づく案件の形成によって民間投資を呼び込む環境を効果的に作っていかうというものである³⁰。また、企業に対する直接的支援も引き続き行っていくとしており、中小企業や農村部の企業家に対するマイクロ・ファイナンスや農村金融の提供を助言サービスと組み合わせて支援するもの、即ち融資条件に優遇金利を適用する

²⁸ 第3回世界水フォーラムと「水道インフラへの資金調達」分科会の概要については、<http://www.worldwaterforum3.com/jp/>を参照。また、カムドシュ・パネルによる最終報告書“Financing Water for All”は<http://www.gwpforum.org/gwp/library/FinPanRep.MainRep.pdf>を参照。

²⁹ PSD戦略における「民間セクター」は、営利企業と非営利組織(NPO、慈善団体など)の双方を含んだ広い定義でとらえられている。

³⁰ 世銀グループは既に投資環境調査(Investment Climate Survey)の結果をWeb上で公開しており、外部者の閲覧も可能である(<http://iresearch.worldbank.org/ics/jsp/index.jsp>)。また、投資環境を指標化して経年変化と他国との比較を行うことを可能にする年次報告書“Doing Business”を2004年度より発表している。

図2 - 8 世銀民間セクター開発戦略の骨子



出所：World Bank（2002）より筆者作成

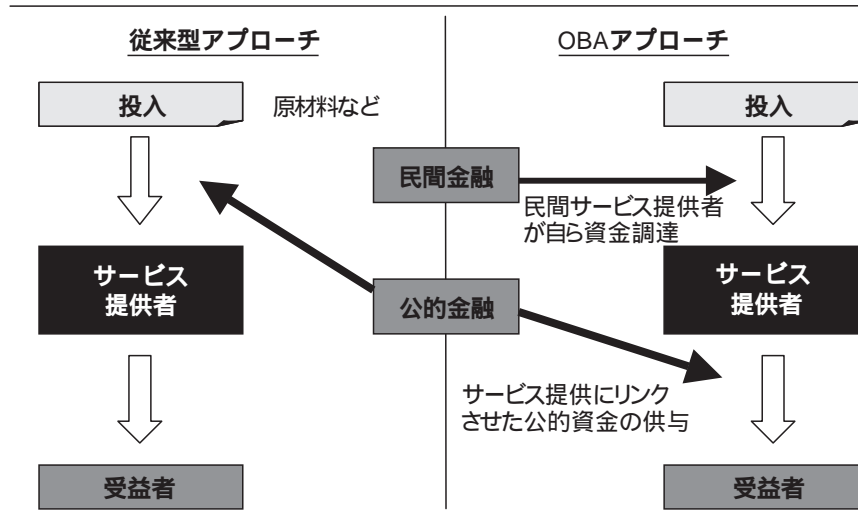
のではなく、外部性対策の観点から、職業訓練のような能力構築や制度構築を助成することが必要であるとしている。

第二に、「基礎的公共サービスへのアクセスの向上」によって、貧困層のエンパワメントを図ることである。インフラにおいては、民間事業者によるサービス提供が貧困層、特に女性のアクセス改善に貢献する枠組みを構築すること、民間セクターを効果的に監督するための規制体系の改善と監督体制・能力の強化への支援を引き続き行うとしている。社会セクターでも、引き続き国際金融公社（International Finance Corporation: IFC）による教育・保健プロジェクトへの投資などを行うほか、社会サービスの外部性に注目し、途上国公的セクターが実施しようとしているNPO、企業への事業委託の動きについても支援を行っていくとしている。

第二の点については、一見すると世銀グループのこれまでの姿勢を確認したに過ぎないとも見られるが、同戦略では「アウトプット本位の援助（OBA）」という、1990年代以降形成されてきた新たな概念の本格導入を新機軸として打ち出している点に特徴がある。これは、水道や教育、保健医療といった基礎的サービスの提供に対しては貧困層へのアクセスを改善させるために補助金をつけることを容認し、補助金の財源として援助資金を用いることを認めるものである。これは、補助金支給のタイミングとして、受託者があらかじめ契約で設定された成果（アウトプット）を達成した時点と定めることにより、パフォーマンス・リスクを受託民間事業者に完全に移転させる仕組みと理解することができる（図2 - 9参照）。基礎的サービスを貧困層にあまねく提供することは、事業としての採算性に問題があり、民間事業者の参入を促すためには不採算部分の補填がどうしても必要となる。OBAはあらかじめアクセス改善のターゲットとする受益者を定め、その受益者に対してサービス提供が行われたことを確認した上で補助金を支給し、サービス提供を確実に行わせる。OBAは、業績・成果による統制や、民間事業者の活用、顧客主義などの要素を持っており、1990年代に確立されたNPM理論を受け継いだものである。

補助金の財源として援助資金を活用するのであれば、援助資金を活用することに関しては従来型アプローチとOBAアプローチには変わりがないように見える。しかし、ここで注意すべき点

図2-9 従来型援助アプローチとOBAアプローチの違い



出所：World Bank（2002）p.60

は、事業の設計段階にファイナンスも含めて民間セクターが参入することによって民の視点を十分活かした効率性の高い事業設計を実現できるという点と、パフォーマンス・リスクを民間セクターが取ることによって事業の運営面においても経営効率の最大化が図れるという点である。いずれもバリュー・フォー・マネー（Value for Money: VFM）³¹の源泉となるため、両者を比較した場合、OBAアプローチの方が援助資金の節約にもつながると考えられる。

OBAのように補助金支給にインセンティブメカニズムを組み込んだ契約の設計は、1990年代後半から徐々に目立ち始め、対象セクターはインフラだけではなく教育や保健においても見られるようになってきた。第4章で取り上げるPPPの事例の多くは、このようなインセンティブメカニズムを契約に組み込んで成果を上げているものである。また、民間事業者に経営の効率化を促すインセンティブとして、事業者に対する補助金支給ではなく受益者に対して補助金を支給して受益者のサービス選択の幅を広げることでサービス提供者間の競争を促す引換券（バウチャー）制度のような仕組みも、教育・保健セクターでは試みられている。このように、PSD戦略はOBAを積極的にとらえており、2002年度から2005年度にかけてOBAのパイロット事業を推進している。

OBAは、公共サービスに民間事業者の規律や効率性を導入すると同時に受益者の支払い能力（affordability）の問題への対処も実現できる画期的な概念であると世銀PSD戦略は述べており、加盟国政府も概ねこれを支持している。ただし、OBAに関してはいくつかの問題点が挙げられる。

第一に、これはPPP全般にいえることであるが、アウトプット指標をいかに設定しこれをモニタリングできるか、政策当局の能力がこれに対応できるのかという懸念である。公共事業に関する信頼性の高い情報が公開されていない国では、適切な補助金支給メカニズムを設計することが

³¹ バリュー・フォー・マネー（VFM）は納税者が投じた税金に対する対価を表す概念で、税金という貴重な原資を投じた国民に対して、政府は最大の価値を提供する義務を負っているとする考え方である。政府が公共事業を実施する際は、国民の税金をより効率的かつ効果的に使い、国民にとって少しでも質の高いサービスを提供せねばならない。PPPの導入の目的はいわばVFMの最大化にあるといえる。

そもそも難しい。

これに関連して、第二に、補助の対象となる貧困層の特定が非常に難しいという点が指摘される。民間事業者のパフォーマンスに対して補助金を支給する場合、本来補助の対象ではない中高所得者層の受益者まで補助の恩恵を受けてしまい、かえって非効率な財政支出となる可能性がある。逆に補助対象となる低所得者を特定するためには大がかりな家計調査が必要となるが、これにはコストがかかる。

第三に、補助金の受け取りが公共サービス提供後になるような事業の設計で、本当にリスクを取って参入しようとする民間事業者がどの程度現れるのかという疑問である。PSD戦略は、民間事業者を多く惹きつけるためには、政府の規制枠組みや現地の資本市場の育成などの投資環境整備が必要であると述べているが、2001年9月11日の米国同時多発テロ以降、リスクを積極的に取っていく意欲と能力、体力がある民間事業者が減少しており、補助金支給によって政府が事業リスクを一部負担しているにもかかわらず、民活インフラの低迷傾向を逆転させるところまで至っていないのが現状であろう。世銀がリストアップしたOBAパイロット事業の内訳を見ると、収益性が比較的高い情報通信と電力セクターの案件がほとんどであり、水道セクターの活性化には必ずしもつながっていない。

第四に、民間事業者にとっての魅力という点では、補助金が契約上決められたタイミングで本当に支給されるかという新たな政治的リスクを民間事業者に負わせているのではといった懸念がある。OBAが機能するための前提条件として、途上国政府が十分な公共財政管理能力を持ち、決められた補助金支給のための予算をあらかじめ確保し、適切なタイミングで支給できることが必要である。

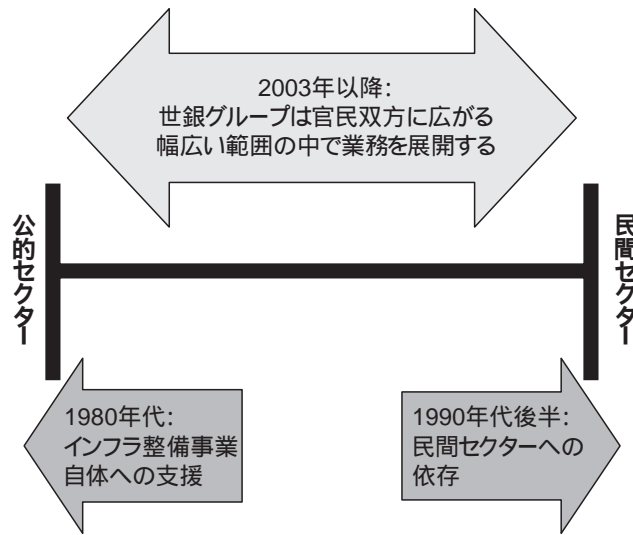
OBAのパイロット事業は2005年度中に評価が実施される予定であるため、これらの疑問点に対して今のところ十分な説明はなされていない。しかし、OBAアプローチによって形成されるプロジェクトは特定地域における比較的小規模なサービス提供を対象としており、一国全体のインフラや社会サービスの拡充に大きく貢献するものではないと考えられる。他方で、OBAに基づいたpro-poorな公共サービスの設計については、World Bank(2003c)にも反映されている。また、投資環境整備がPSDに果たす役割については、World Bank(2004b)でも詳述されている。

2 - 4 - 4 インフラ支援再評価の動き 世界銀行グループのインフラ行動計画

前節で述べた世銀グループのPSD戦略に加え、インフラサービス提供の規模拡大策についてはさらに詳細な検討がグループ内で行われている。前述の図2 - 2、図2 - 3でもわかるとおり、民活インフラプロジェクトの投資額を見ると、2000年以降の減少に歯止めがかかっているとは言いがたい。その一方で、2000年以降の国際社会の里程標であるMDGs、NEPAD³²、ヨハネスブルク・サミット、カムドシュ・パネルなどにおいては、貧困を削減して経済成長率を引き上げるにはインフラサービスの提供が必要であることがかつてないほど繰り返し強調されるようになってきた。このような中で、世銀はインフラ開発支援の見直しに着手し、その結果を2003年7月に「インフラ行動計画 (Infrastructure Action Plan)」として発表した。

³² NEPADは「アフリカ開発のための新パートナーシップ (New Partnership for Africa's Development)」の略称。2001年10月採択の基本文書において、NEPADは「インフラ・ギャップを埋める」と題し、インフラは経済成長の変数の一つであり、アフリカが物的資本と人的資本の蓄積において先進国と同様の水準に到達することを可能にするための方法を模索する必要があると指摘されている (http://www.nepad.org/documents/nepad_english_version.pdf) 参照。

図2 - 10 世銀グループが想定する今後のビジネスモデル



出所：World Bank (2003b)

この中で、世銀は、インフラサービス事業の効率性とパフォーマンスを向上する手段として引き続き民活インフラを推進するとしつつも、近年、インフラ投資に対する民間セクターの関心が減退している状況においては、民間セクターへの依存だけではインフラサービス事業の面的拡大（スケールアップ）を保証するのに不十分であると認識し、パフォーマンスの良好な公益事業に対しては、接続料や使用料に対する補助金支給も視野に入れて資金供与を行っていくと明言している。ただし、セクターによっては、支援プログラムの設計のあり方はよりフレキシブルにすべきとしており、例えば、情報通信のように幅広い民間事業者の参入が見込まれるセクターにおいては、世銀はIFCの貸し出しや多国間投資保証機関（Multilateral Investment Guarantee Agency: MIGA）の保証による補完を受けつつも、政策助言や制度構築により重点を置いている。一方、上下水道のように、民間資金が総投資額の10%未満しか満たしていないセクターでは、世銀は民間事業者への補助金供与に加えて、公的セクターによる投資とサービス提供を強力に推進していくとする。また、支援対象国を所得階層別に見た場合、低所得国においては公共投資の重要な資金源を担っていく一方で、中所得国ではPPPのベストミックスの実現を、そして、1990年代の民活インフラ投資の落ち込みが著しかった上位中所得国では、引き続き民間ファイナンスを動員できる環境整備を目指すとしている。

インフラ行動計画の詳細については、第3章で改めて検討する。ここでは、2000年以降のインフラ再評価の過程で、公的セクターの役割の重要性も再認識され、官と民の間にある幅広い領域において官民役割分担のベストミックスが模索されるに至った点を確認しておきたい。

コラム 2 - 1 ネットワーク産業の規制に関するパラダイムシフト³³

インフラ、社会サービスの双方において「規制枠組みの構築」が重視されていることは第2章でも見たとおりであるが、このことはとりわけ規模の経済や費用逓減が著しいネットワーク産業(Network Utilities: 情報通信、電力、交通インフラ、運輸、放送、水道など)において、民間開放が進むにつれて「規制」に対する考え方に大きな変化が生じていることを意味する。主に先進国において進んできたネットワーク産業の規制に関するパラダイムの変遷をまとめてみた。

(1) 国家所有による垂直統合

政府が市場に介入する産業規制の基本は、独占禁止法による特定の企業による市場支配の排除である。19世紀末には規模の経済による独占だけではなく、カルテルやトラストなどの方法で市場支配が行われ、市場メカニズムが機能しなくなることも稀ではなかった。20世紀、特に国民経済が疲弊した第二次世界大戦以降は、多くの国で独占行為に対する政府の介入が始まり、独占禁止法による公正競争市場の形成が保証されるようになってきた。しかし、多くのネットワーク産業では、その公益性ゆえに、独占を制度的に保証される代わりに独占利潤の排除を中心とした様々な規制(公益事業規制)が課せられてきた。公益事業規制は、制度的独占の保証(参入規制)と独占利潤の排除(料金規制)からなる。国と対象産業によっても状況は異なるが、自然独占への懸念や巨額の資本投資の必要性などを理由として、ネットワーク産業自体が国有化されるケースも多かった。

(2) 第一世代構造改革(1970年代後半~1990年代)

第二次世界大戦後、多くの有力企業やネットワーク産業の国有化が社会主義的風潮の高まりを背景として欧州を中心に進められ、経済活動に占める政府の役割が大きく拡大していった。しかし、財政赤字の累積や公共サービスのパフォーマンスの悪化などを背景とし、1970年代末の英国サッチャー政権の登場を契機にネットワーク産業の構造改革が始まった。「小さな政府」というビジョンの下でまず着手されたのは公益事業ではなく、本来民間企業によって担われるべき部門であり、製造業が多く含まれていた。続いて、電気通信、航空輸送、ガス、海上旅客などの公益事業の民営化が開始され、さらに空港、水道へと対象範囲が拡大していった。こうした先進国における民営化の流れが1990年代の途上国における民活インフラプロジェクトの増加につながっており、その根底には、競争導入による効率性の改善があることはいうまでもない。

(3) 第二世代構造改革(1997年以降)

アジア経済危機後の民活インフラプロジェクトの減少、米国のような先進国でも発生した電力危機、企業不祥事などを背景として、競争と規制のバランスが見直されるようになってきた。いわば、独占を前提とした規制の枠組みと、競争導入・促進の間に着地点を見いだそうとする試みである。

ここでいう第二世代構造改革における競争・規制政策には以下の特徴がある。

参入規制の緩和と管理された人為的競争の導入と促進

規制による確保から市場メカニズムの活用による効率性の確保

市場メカニズムの利用とユニバーサルサービス規制³⁴による消費者保護

³³ 直江(2004)、Kessides(2004)

³⁴ 「ユニバーサルサービス」とは、できるだけ多くの国民に、安価で良質なサービスを提供することを指す。ユニバーサルサービス規制とは、当該公共サービスを提供する事業者がユニバーサルサービスの実現を義務付けるものである。

競争促進の条件としてのネットワークの開放によるネットワークの外部性の確保
 ボトルネック施設³⁵が存在することからその開放を義務付けるアンバンドリングとそのアン
 バンドル要素へのアクセス料金の設定に関する規制

自由競争に任せておけば自然独占が形成されてしまうネットワーク産業に競争を導入するということは、人為的に競争市場を創設することを意味しており、そのためにまず参入規制の緩和を行い、既存の事業者のネットワークを適切な条件で新規参入者に開放させ、ネットワークの相互接続を実現することを目指している。

既存の独占事業に競争を導入する方法として、地域単位の事業分割と、垂直統合されたネットワークの構造上、競争が起こりやすい部分とそうでない部分との分割とが考えられる。前者は地域独占をある程度認める考え方で旧来からの産業構造と近いが、現在進められている競争導入策はむしろ后者であり、電力であれば発電・送電・配電・小売で分割（アンバンドル）して配電・小売などで自由化を進め、通信であれば市内通話網と県内市外網、県間長距離電話を分割して県内市外網や長距離通話網で競争導入を図るといったものである。この場合、競争が促進される部門と独占状態が維持される部門との間での接続が必要だが、価格設定上ボトルネック（送電施設や市内通話網）を所有する企業の方が有利になるために、接続に際して競争的な民間事業者が排除されないような料金規制 - 電力ではネットワーク開放ルール、通信では相互接続ルールと呼ばれるものが必要となる。

垂直統合時代のネットワーク産業規制は、巨額の資本を必要とするネットワークインフラ整備のリスク軽減のための、政府による産業支配や独占を基本としてサービスの公正な分配と独占利潤の排除という消費者保護が課題とされたが、今日では市場メカニズムを基本とした民間事業者による効率的サービス提供の確保がより重視され、政府の役割も市場メカニズムが機能するような競争条件の整備と市場の監視が中心となろうとしている。そこでの喫緊の課題は、事業分割後もボトルネックを所有する企業と、新規参入した企業との競争力のバランスをいかにとるかである。

³⁵ 「ボトルネック施設」とは、ネットワークに不可欠であるが、技術的・経済的に複製することが難しくサンクコスト（埋没費用）が高い施設のことを指す。例えば、電力では送電部門がボトルネックであるし、通信では市内通話網、水道であれば水道管・下水管といったローカルネットワークがボトルネックとなる。また、こうしたボトルネック施設を所有する事業者は「インカンベント（Incumbent）」と呼ばれている。

コラム 2 - 2 水道事業におけるOutput-Based Aidの適用

第2章本文中でも述べたとおり、MDGsが国際社会の共通目標としてコンセンサスを得た2000年以降、民活インフラの焦点は、水道事業に集まっているとの感が強い。しかも、MDGsは「安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合の半減」(ターゲット10)と明記している。このため、水道事業に対する国際社会の要請は、飲料水の水質維持、水道事業のサステナビリティ確保に加え、水道アクセスの拡大にある。コラム1-1ではPPPの主な事業スキームを紹介したが、水道事業に限って言えば、現在の焦点は資本投資を含めた水道供給網の拡大、すなわちコンセッション契約ないしはBOOT契約にあると考えられる。従って、PSD戦略が発表されて以降、世銀グループの検討作業の一つは、成果ベースの水道コンセッション契約をいかに実現できるかを整理することにある。

飲料水は生活必需品であることから、水道料金は供給コストをカバーできる水準をはるかに下回って設定されている。ある調査によればコストの30%しか料金で回収できていないという。こうした料金設定は、公的セクターによる水道事業が政治的な圧力にさらされた結果である。有権者からの反発を恐れたポピュリスト的政治家と政府が、意図的に水道料金を低めに定める政策をとらせ、それによって公的セクターによる水道事業は赤字垂れ流しが黙認されてきた。しかし、財政資金の有効活用が叫ばれる今日の途上国において、このような構造は改めるべきと指摘されている。

水道セクターにおけるPPP導入の大前提として、コストリカバリーが可能な料金設定への移行がある。しかし、この移行も一朝一夕に実現することは難しい。ボリビア・コチャバンバ水道事業では、住民への事前説明が不十分な中でコンセッション契約締結と同時に料金値上げが行われたために住民暴動が起きた。事前に受益者の理解を得るための情報公開や対話を行って値上げのための環境を醸成する必要があるし、値上げも段階的に行うような配慮も必要であろう。しかし、このような事業リスクは民間事業者が負担することが難しく、政府には事業リスクの一部負担が求められる。

アウトプット本位の援助(OBA)は、こうした事業リスクの一部を、補助金支給によって政府が負担する仕組みである。Marin(2002)は、水道コンセッション事業におけるOBAスキームの適用可能性について以下の4つのスキームにまとめている。

(1) 消費をターゲットとしたOBAスキーム

既に水道供給が行われている受益者のうち、最貧困層の水道利用を確保するために用いられるスキームで、逓増従量料金(increasing-block tariff)を設定し、最貧困層がいかに少量需要者であってもどうしても使用せざるを得ない水道使用量については低い料率を適用し、使用量が増えるにつれて料率が逓増する体系とする。補助対象となる最貧困層から徴収した料金と供給コストの差額分が、徴収実績に基づいて事業者に補助金として支給される。

(2) 水道供給地域拡大に基づくOBAスキーム

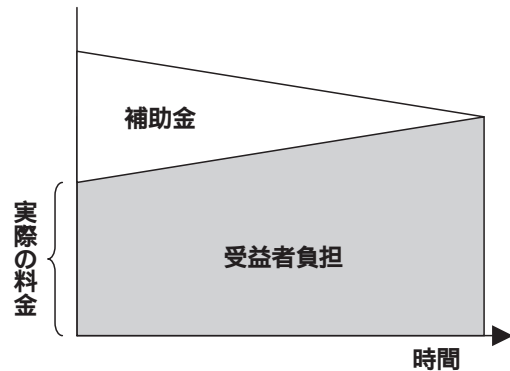
大都市水道事業で、市内に貧困層のスラムがあったり、急速な都市化に伴って周辺部に水道網未整備の居住区があったりする場合、水道網のカバーする地域を拡大することが先決と考えられる。通常、水道網への新規接続に対しては固定料率の接続料(connection charge)を課すが、貧困者居住区の水道事業者に対して新規接続料を免除するか低率を適用し、接続料収入で水道網拡張に必要な資本投資を十分回収できない差額部分を補助金で支給する。この際、高所得家庭や

工業目的の水消費に対して高い料率を適用することによって内部相互補助を並行して行い、補助金への依存を軽減する措置が民間事業者には期待される。

(3) コストリカバリーへの移行を支援するOBA

途上国では、公共サービスは劣悪なものであり、そのようなサービスに使用料を支払うのはおかしいと多くの住民が考えている。漏水率を削減し、供給能力を高め、設備更新を進めることによってサービスを改善し、持続可能な事業運営が行われるようになるためには、現実的なコストリカバリーが行われることが必要不可欠であり、その第一歩が料金引き上げである。しかし、水道事業のサステナビリティが重要であると理解されつつも、地域住民は料金の急激な値上げは受け容れることが難しい。このため、数年間かけて段階的に料金引き上げを進め、補助金の年間支給額を徐々に削減していく移行スケジュールが採用されることが多い。もちろん、段階的値上げについては地域住民の理解をあらかじめ得る努力が必要であることはいうまでもない。

図2-11 コストリカバリーへの移行



出所：筆者作成

(4) 下水道事業へのOBAの適用

これまで上水道事業を中心としたOBA導入可能性を見てきたが、下水道事業のサステナビリティもまたMDGsの指標の改善への貢献が期待される。下水道は上水道に比べて環境や保健衛生面での外部性が大きい上に、受益者の支払い意思(willingness to pay)は一般的に低く、コストリカバリーが非常に難しいといわれている。民間委託を検討する際には、上水道事業以上に公的資金による補助との組み合わせを考える必要がある。よく採用される手法としては、上下水を分離せず、下水道施設の整備資金を上水道部門の料金収入によって内部相互補助を行った上で、上水道部門のアウトプット指標に基づいて補助金金額を確定させるものである。この場合、下水道部門にはアウトプット指標を設けない。

コラム 2 - 3 水道事業民営化反対論に対する反論

2003年3月に第3回世界水フォーラムが開催された際、大きな争点の一つは水道事業の民営化の是非を巡ってのものだった。民間水道会社によって給水を受ける人口は既に3億人を超過しており、2015年には10億人にも達するとの見込みがある中、市民社会を中心に、水の商品化や水道事業民営化に反対する運動が盛り上がりを見せた。彼らの主張は「商品は最も高い代金を払う場所・人をめがけて殺到するため、経済の自由化が進行して水の商品化が進めば進むほど、貧しい人々から水を奪うことにつながる、水のような人の生活に必要な不可欠な公共サービスは公的セクターが低料金で供給すべきだ」というものである³⁶。

しかし、民営化反対論に対しては、以下のような反論が齋藤(2003)によってなされている。政府は、水道事業に関する政策策定、法制度整備、規制枠組みの構築などを行うが、水道事業が官民間でどのような形態をとろうとも、政策策定や投資環境整備における政府の役割はなくなる。また、水道事業の経営においては、参入規制をはじめとして、料金体系の承認、業績の監視、消費者苦情の処理、サービス水準の低下防止などに関し、規制当局と呼ばれる公的機関が法令に基づき必要な規制措置をとることになっている。このように水道事業は地域独占性の強い公益事業であるため、規制当局の厳しい監視下に置かれて経営がなされているという前提に、民営化反対論者はもっと注目する必要があると齋藤(2003)は主張する。

水道事業では、公営事業に避け難い経営効率の低下や、政治的干渉、サービスの質的低下などが問題とされており、これらが民間開放の根拠とされてきた。規制当局によって事業の政治的独立性が確保され、民間活力を導入して経営効率を改善することと、避け難い政治的圧力による人為的低料金や劣悪な経営効率によって財政赤字が慢性化し事業の不安定性を増大すること、どちらが長期的にみて貧困層や社会的弱者への配慮がなされているかを考える必要がある。

³⁶ Barlow and Clarke (2002)

第3章 他援助機関によるPPP導入支援

3 - 1 主要援助機関プログラム分析のための枠組み

第2章では、開発理論と援助アプローチの変遷プロセスにおける官民の役割分担の位置付けをレビューし、近年高まってきたPPPへの期待は、政府か市場かの二者択一論を超え、特定の公共サービス提供における官民の最適な役割分担、リスク配分に着目していることをみてきた。また、この中で、特に国際金融機関における民間セクター育成と公共サービスへの民間参入を促す「投資環境整備」アジェンダの高まりについても述べてきた。

そこで本章では主要な国際金融機関や二国間援助が、投資環境整備のための支援プログラムを実際にどのように整備しているのかについてみていく。その際、国際金融機関が民間セクター育成という基本理念を持っている一方で、二国間援助機関の場合は、自国の民間主体のノウハウと資金力を活かすことができるビジネス機会を対途上国援助においてどう創出するかという、国際金融機関の場合とは異なる理念をもって官民パートナーシップ支援がとらえられている可能性が考えられる。逆に、他機関との援助協調の一環として民間セクター育成という基本理念を国際金融機関と共有している可能性もあることに留意する必要がある。以上を踏まえて、本章では、主要な援助機関におけるPPP事業支援の取り組みを紹介する。最初にどのような角度から分析を試みるか分析の視点について述べておきたい。

(1) PPP導入の基本理念

まず、各援助機関のPPP導入に関する基本理念を確認する。民間セクター育成なのか、あるいは開発事業における民間活用としてとらえているのかを明らかにするとともに、PPPを対途上国支援の全体像の中でどこに位置付けているのかを整理する。

(2) PPP組成支援スキーム

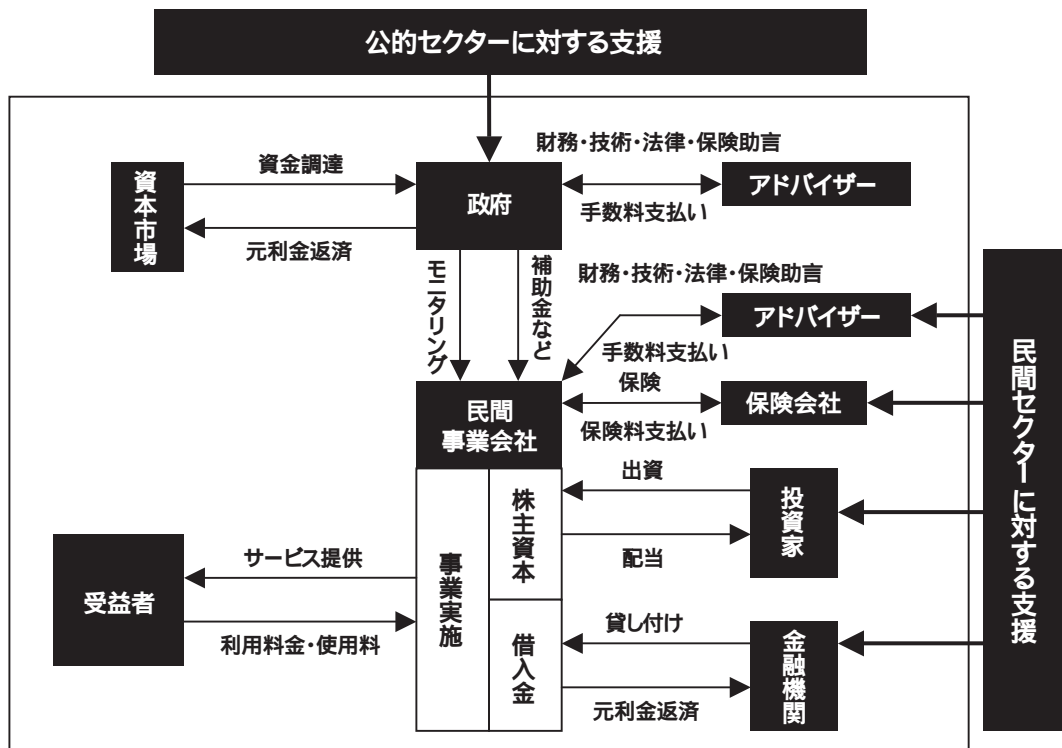
PPP組成を支援するスキームとしては、大きくは、1) 対途上国政府向け支援と、2) 対民間セクター向け支援に分類される。図3 - 1は、BOOT契約に基づき、パートナーシップ組成にあたって誰がどのような役割を担っているのかを、資金の流れと関連付けて描いたものである。そして、援助国や国際金融機関が事業ストラクチャーにおいて、誰に対してどのような支援を行う可能性があるのかを、ストラクチャーの周囲に描くことにより整理した。

PPP組成には様々なアクターが関与するが、それぞれのアクターに対して以下のような支援の可能性が考えられる。

対途上国政府向け支援スキーム () (番号は図3 - 1に対応。以下同様)

無償・有償資金協力による施設整備、技術協力のほか、直接的な財政支援も含まれる。政府財源だけでは資本投資や補助金供与のための予算が不十分な場合、財政支援も必要となる。また、政策対話を通じ、民間投資に関連した各種の法整備や金融資本市場改革、PPPのアレンジメントを十分理解した官民人材の育成など、投資環境整備に向けた助言や、その実現に必要な資金協力、

図3 - 1 援助国・国際機関のPPP導入支援の概念図



出所：筆者作成

技術支援を行うことが含まれる。

対民間セクター向け支援スキーム

対民間セクター向け直接支援はODAにカウントされないため、本基礎研究のスコープから外れることになる。わが国がODAを通じた直接的支援を検討する場合には、上記が対象となるが、以下についてどの機関がどのような形態で支援を行っているのかを理解しておくことで、有機的な連携を考えることが可能である。

民間投資家に対する投資保証、事業会社に対する出資（ ）

途上国のインフラ開発では資本投資に向けた長期資金の調達のための金融資本市場が未発達であるため、民間投資家は自ら大きなリスクを取って自己資本に依存せざるを得ない。そこで公的金融機関が投資保証や出資を行えば、公的金融機関が加わることで自体による心証向上効果が期待され、これによって多くの民間投資家の誘引につながると考えられる。

銀行貸し付けに対する債務保証、事業会社に対する協調融資（ ）

上記と同様に、途上国においては民間銀行から長期の借入れを行うことが困難である。資本投資向けの資金だけでなく、プロジェクトがキャッシュフローを生み出すまでの期間のつなぎ資金の調達も困難である。そこで、公的金融機関による債務保証や、公的金融機関が銀行シンジケート団に加わることで心証向上効果により、民間事業者の資金調達コスト全体を引き下げることが期待される。

民間が調達するアドバイザー・サービスに対する資金援助（ ）

公的セクター同様、民間事業者側でも専門家備上が必要となることがある。出資者に対する資金調達のアドバイスや、SPCの組成支援、財務・税務上効果的な事業ストラクチャーの提案、プロポーザル作成への支援、キャッシュフロー分析などを行う財務専門家や、事業契約のチェックや各種契約書の作成にあたる法務専門家が求められる。これらサービスの調達はSPC組成前から必要となるが、事業の受注が確定する前の段階でのサービス調達はリスクを伴うため、民間事業者の参入を妨げる要因となっている。そこでこうしたプロジェクト準備段階のファイナンスのため、民間事業者が調達するアドバイザー・サービスに対して資金供与を行うことが考えられる。

政治的リスクに対する保証（ ）

事業の関係者が、契約に定められた義務を適切に履行していたとしても、火災や水害、地震といった予期せぬ事故・災害に見舞われたり、途上国政府による突然の収用・権利侵害、革命・暴動などに巻き込まれたりして、事業の遂行が妨げられることもあり得る。このような、いわば政治的リスクに対して公的保険機関が直接付保を行うケースが考えられる。

以上について、世界銀行グループ（IBRD/IDA、IFC、MIGA）、英国、米国、ドイツの基本理念と支援スキームについて検討を行う。

（3）サブ・ソブリン案件に対する姿勢

水道事業のように自治体単位で公共事業が行われている場合、中央政府に対する支援だけでは自治体レベルのPPP導入支援は難しいと考えられる。教育・保健分野においても、特定地域住民を対象とした公共サービスは補完性原則に基づき、対象地域により近い自治体レベルでの提供が行われるよう事業が設計される必要があるが、中央政府をカウンターパートとして行う支援だけでは、実現は困難である。そこで、自治体レベルや小規模民間事業者の資金調達を支援する試みが援助機関で行われているかどうか、いわゆる「サブ・ソブリン」案件に対する取り組み状況を確認する。

（4）援助協調による政策枠組み形成への関与

（1）～（3）が個別の援助機関の取り組みに焦点を当てるのに対し、単一機関だけでは推進が難しい投資環境整備について、援助協調を通じて行われる取り組みの可能性を検討する。PPP導入を成功に導くためには、民間事業者が安心して経済活動を行える環境を整えることが重要である。その際、個別事業に対する支援だけではなく、すべての民間活動にとっての良好な政策制度環境を構築していかなければならない。途上国政府がPPPをよく理解していない場合、PPP推進担当部局の設置による推進計画の策定や、税制優遇措置の設定といった形で長期的かつ安定的な支持を政府から取り付けることが必要である（途上国では政権交代の度に国有化と民活導入維持の間で政策が揺れるリスクも大きい）。投資環境整備は、援助機関が個別の政策対話により途上国の政策制度改革を促すだけでなく、すべての援助機関が協同歩調をとり、相手国政府とのパートナーシップの下で進められることが重要と考えられる。

（5）企業の社会的責任（CSR）概念の導入

多くの援助機関では、自国の民間企業が海外進出した際、受入国のコミュニティの一構成員と

して果たすべき社会的責任があるとして、CSRのアドボカシーを自国企業に対して行うケースが目立ってきている。また、国際機関も企業の国籍は問わず開発における企業の役割を評価し、グローバル企業と連携して事業実施するパートナーシップを近年拡充している。本章では、特に世銀グループが行ったCSR推進事業について、具体的な事例を交えて論じる。

3 - 2 主要援助機関の戦略と支援プログラムの分析

3 - 2 - 1 世界銀行グループ

(1) 民間セクター開発に向けたグループ各機関の役割

私たちが「世界銀行」という場合、一般的には1945年の**国際復興開発銀行**(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)と1960年設立の**国際開発協会**(International Development Association: IDA)を指す。前者は1人当たりGNPの比較的高い加盟途上国を対象に、政府またはそのほかの適切な保証を得られる公的・民間機関に融資を行う機関であり、後者はより貧しい低開発の途上国を対象に、政府またはそのほかの適切な保証を得られる公的・民間機関を対象として無利子で償還期間が比較的長期の融資を行う機関である。両者は融資対象国が異なるだけで、使命や組織、スタッフは共通している。IBRDの設立協定(Articles of Agreement)を見ると、第1条の設立目的に以下の記載がある。

- ・加盟国の復興・開発を、生産目的の資本投資を促進することによって支援する。(第1項)
- ・融資に対する保証や融資への参加によって、外国人による民間投資やそのほかの民間投資家による投資を促進する。(第2項)

設立目的にもあるとおり、世界銀行の組織目的は、他国からの投資も得つつ加盟国の民間投資も促し、それによって加盟国の経済開発を進めることにある。このため、途上国においても民間企業の役割を設立当初から重視する姿勢をとってきた。世銀グループでは3～5年に一度、その戦略枠組みの見直しを行っている。最も新しい2001年1月の戦略枠組み文書(Strategic Framework Paper)によると、現在の世銀グループの上位目標である貧困削減に資する二本柱として、投資、雇用、持続的成長に向けた環境の構築、貧困者のエンパワメントによる開発プロセスへの参加促進と貧困者への投資が示されており、とりわけ低所得国においては、IDAは後述するIFC、MIGAと緊密な連携をとりながら、当該国の民間セクター開発に向けた投資環境整備に尽力するとある¹。

IBRD/IDAが主に途上国政府や国営企業向け貸し出しを行ってきたのに対し、1956年に設立された**国際金融公社**(IFC)は、途上国の経済開発を促進するために、途上国の民間セクターの活動を支援することを目的としている。途上国政府の保証なしで民間セクターの事業に対して融資を行うほか、IFC自身もプロジェクトに少数株主として出資することで民間資金の動員を促進するなど、触媒機能を果たす役割もある。IFCは、出資は行っても、出資対象企業やプロジェクトの運営に直接かかわることはないが、出資対象企業と緊密な連絡をとり、問題が生じた場合にはその解決策について提案や助言を行う。さらに、先進国の民間金融機関や企業に対しては、プロジェクトへの参加や融資を促すだけでなく、資本、経営、技術ノウハウを提供するパートナーとして協力関係を促進している。加えて、IFCは、技術協力の実施や金融市場及び金融機関の育成

¹ World Bank (2001) pp.7-8

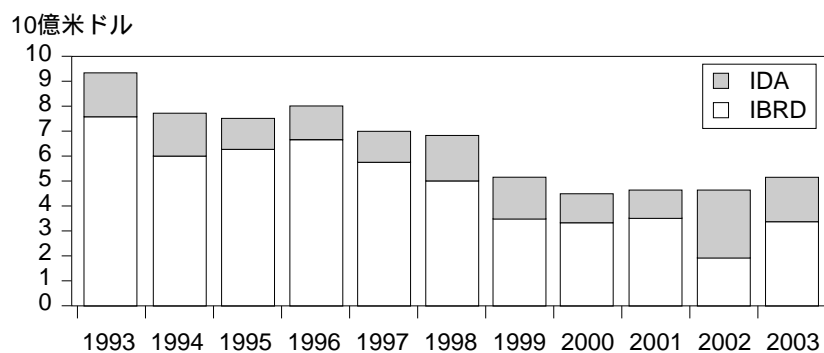
支援も行っている。

また、世銀グループには1985年に設立された**多国間投資保証機関（MIGA）**も含まれる。MIGAは、途上国への直接投資（FDI）の流入促進を目的とし、外国人民間投資家が取りづらい非商業的リスクによる損失に対して、加盟国の投資家に保証を提供している。非商業的リスクとは戦争やテロ、内乱、収容などの政治的リスクを指す²。これら予測不可能な政治的リスクは、PPPの契約締結時のリスクに伴う損失を誰が負担するか規定することを困難にするだけでなく、FDI自体を滞らせる可能性が高い。FDIに対する保証は、当該事業に関するリスクの全体的軽減につながると考えられる。

（1）インフラ整備支援に対する取り組み

民間投資の促進が世銀グループの伝統的な組織目的であることは前節で述べたとおりであり、その一環としてインフラ整備への支援も行われてきた。しかし、図3-2のとおり、インフラ整備プロジェクト自体に対する投資貸し付け（Investment Lending）は1990年代を通じて低迷しており、1993年の95億米ドルから2002年の50億米ドル弱へと50%近い大幅な減少を記録した。特に、中所得国向けのIBRD融資が激減している。その間、インフラ整備関連の政策制度改革向け調整貸し付け（Adjustment Lending）は104%増、IFCの投融資も88%増を記録しているが、同期間における民活インフラ投資額の減少も勘案すると、世銀グループ全体としてのインフラ整備支援は民間投資の動員に十分寄与してこなかったことがうかがえる。これは、グループの内部要因によるところも大きい。インフラ・サービスの提供における官と民の役割に関する理解がグループ職員の間で十分でなかったことや、インフラに関する国別分析への資金投入が不十分だったことが指摘されている。また、インフラプロジェクトは様々なセーフガード条項の適用対象となるために準備にかかるコストが高いことや、ウォルフェンソン総裁の下での社会セクターシフトに伴い職員自身がリスクを回避する傾向を強めたことが、1990年代半ば以降インフラプロジェクトを

図3-2 IBRD/IDAのインフラ向け投資貸し出し



出所：Development Committee（2003）p.6

² MIGAホームページによれば、MIGAの投資保証対象となるリスクは以下の4つである。**送金リスク**（株式などの譲渡代金や配当金、不動産などの売却代金などを途上国において実施される為替取引の制限などの事由によって本国に送金することができなくなるリスク）、**収用・権利侵害リスク**（株式や配当金の支払い請求権を途上国政府によって奪われたり、不動産、設備、原材料などに関する権利、採掘権、工業所有権など事業の遂行、特に重要な権利や利益を途上国政府によって奪われたり侵害されたりするリスク）、**契約違反リスク**（途上国政府などとの間で結んだ契約について、相手国政府側による契約違反や一方的な破棄が行われる場合に損失を被るリスク）、**戦争・内乱リスク**（戦争、革命、内乱、暴動または騒乱により、事業不能などの状況に陥る、または不動産などに関する権利や利益を事業に使用することができなくなるリスク）。

³ World Bank（2003a）

表3 - 1 世銀グループ・インフラ行動計画の骨子

1. 途上国のインフラニーズに的確に応える。
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 官民連携によるインフラ・サービス提供について幅広い選択肢を提示する。 ➢ 発掘案件をインフラプロジェクトとして育てる。 ➢ インフラのCASやPRSPへの統合を進める。
2. 国別・地域別分析を強化してインフラに関する知識を再構築する。
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 地域担当局とインフラ局におけるインフラ分析の手法改善と利用拡大。 ➢ インフラ分析とほかの世銀の国別分析との連携強化。 ➢ グローバル・プログラムからのファンディングで実施された分析作業のインパクトの強化。 ➢ 結果の計測を可能とするインフラセクターのデータベースの開発。
3. 新商品の開発やグループ全体で持つ既存商品の効果的な組み合わせにより投資資金のレバレッジを最大化する。
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 新たな顧客のニーズに対応する新スキームの開発。 ➢ 世銀グループ各機関が持つスキームを組み合わせ適用する。 ➢ グループ横断的な利害不一致に対する理解を深める。

出所：World Bank (2003a)

敬遠して調整貸し付けへの依存を強めた背景となっている。

第2章2 - 4 - 4でも述べた世銀グループの「インフラ行動計画 (Infrastructure Action Plan)」³は、1990年代半ば以降拡大が懸念されてきたインフラ・ギャップとMDGs達成に向けたインフラの役割の評価、さらにグループが持つ組織的要因を背景とし、グループの業務内容とサービスのラインナップを再編して再びインフラ・サービスの改善に貢献することを目的としてまとめられた2、3カ年の行動計画であり、2003年7月の理事会で承認された。その骨子を表3 - 1にまとめた。

インフラニーズへの的確な対応

インフラ・サービス提供における官民の役割分担の可能性に関するグループ職員の理解が不十分との指摘を受け、世銀はセクター別のガイダンス (guidance notes) の作成を行っている。電力セクターについては既に公開済みであり⁴、さらに上下水道、運輸交通、ガス、情報通信などについて同様に作成が予定されている。

膨大なインフラニーズに応えるためには、その案件形成プロセスに相応のマnpワ-を投入する必要がある。このため、2004年度より世銀のインフラ分野向け業務管理予算 (administrative budget) を増額し、マクro経済セクター分析 (Economic & Sector Work: ESW) と政策対話を重視する方針に転じた。これによってインフラプロジェクト向け融資は2005年度以降増加すると見込まれている。

⁴ 2004年2月発表の“Operational Guidance for World Bank Group Staff: Public and Private Sector Roles in the Supply of Electricity Services”である。ここでは、電力セクターを「発電」「送電」「配電」「規制」に分け、「発電」は民間ファイナンス、「送電」は公的機関の支援、「配電」では公的セクターによる提供が難しければ様々な形態のPPPの導入検討、「規制」については政府といった大まかな役割分担が描かれており、電力セクター理事会 (sector board) の承認を受けてWeb上で掲載されている。URLは以下のとおり。
<http://www.worldbank.org/energy/pdfs/Public%20and%20Private%20Roles%20in%20Electricity%20Supply.pdf>

世銀の国別援助戦略（CAS）は3年ごとに更新される世銀の国別事業の根幹をなす文書であるが、民活インフラに対する大きな期待感を前提としているためにインフラプロジェクトのニーズがCASで十分反映されないとの歪みが生じてきた。このため、地域担当局とインフラ担当局の連携強化が図られている。

国別・地域別分析の強化

ニーズに的確に応えるインフラ支援事業を形成するためには、国別分析の強化が必要である。途上国における投資機会や政策制度改革のニーズを特定するための標準的なインフラ評価手法として、REDI（Recent Economic Developments in Infrastructure）が開発された。REDIは、対象国の各インフラ・サービスの現況、実施機関の役割と能力、インフラ関連の投資ニーズの有無、セクター別の政策課題などを分析するもので、具体的には、アクセス状況、受益者の支払い能力（affordability）、実施機関の経営効率と技術力、サービスの質、主要事業者の財務自立性、当該セクターの外部資金への依存度、制度構築やガバナンス能力強化の必要性などの分析が含まれる。

REDIは2004年度の10カ国⁵を皮切りに順次対象国を拡大する予定であり、その多くがCountry Analytic Work（CAW）の共同Webサイト⁶で公開される。REDIは、国単位だけではなく地域単位で行われるものもある。また、世銀が単独で実施するだけでなく、将来のインフラプロジェクトにおける協調融資も視野に入れ、地域開発銀行や二国間援助機関と合同でのREDI実施も検討されている。例えば、2003年12月から開始された東アジア/大洋州地域におけるインフラ研究“Infrastructure Development in East Asia: The Way Forward”は、アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）、国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation: JBIC）との共同研究であり、2005年3月に最終報告書がまとまった⁷。同様な地域別分析は、米州開発銀行（Inter-American Development Bank: IDB）や欧州復興開発銀行（European Bank for Reconstruction and Development: EBRD）との間でも実施されている。

REDIのような国別分析業務は収益事業ではないため、世銀の業務管理予算で実施するか、あるいは活動に必要な資金を加盟国政府拠出による信託基金を通じて賄う必要がある。世銀には主に信託基金を通じた資金動員と、各種の活動に対する予算の配分を行うメカニズムとして「グローバル・プログラム」がある。インフラに関する各種調査や分析業務が世銀内部の資金動員メカニズムを通じてファンディングされる場合、このグローバル・プログラムを通じて行われているが⁸、ほかの公的金融機関や二国間援助機関と合同で当該業務を実施する場合は、これらの機関との協調融資も可能性として考えられる。

⁵ ベトナム、インドネシア、フィリピン、モンゴル、コロンビア、ペルー、ボスニア、ブルガリア、ガザ西岸、モロッコに加え、インドの1州においても個別に実施された。

⁶ <http://www.countryanalyticwork.net/>

⁷ 世銀がADB、JBICと共同で行っている東アジアインフラ共同研究の柱の一つとしてインフラ整備における官民の役割分担が挙げられている。アジア経済危機後のインフラ・ギャップを埋めるにあたって、途上国政府の財政や対外債務の観点からその資金需要のすべてを財政資金や対外借り入れによる公的資金で賄うことは不可能であるとの認識に立ち、官民の役割分担、特にリスク分担のあり方をもう一度見直し、再び民間資金がインフラ整備に向かうような健全な環境の構築を目指すとしている（JBIC, et al. (2004)）。なお、本研究の実施過程で行われたワークショップなどの資料は、脚注6に示したCAWの共同Webサイトでも閲覧が可能である。

⁸ インフラ分野のグローバル・プログラムとしては、PPIAF（Public-Private Infrastructure Advisory Facility：民活インフラ）、ESMAP（Energy Sector Management Assistance Program：エネルギー）、WSP（Water and Sanitation Program：上下水道）、infoDev（Information for Development Program：情報通信）、Cities Alliance（都市開発）、GPOBA（Global Partnership for Output-Based Aid）などがある。

表3 - 2 カムドシュ・パネル提言に対する世銀グループの対応

<ul style="list-style-type: none"> ・ ガバナンス・セクター改革に向けた分析ツールの開発と政策対話の促進 ・ リスク低減手段の検討 ・ サブ・ソブリン主体向け融資手段の検討 ・ 国別分析手法の確立とPRSP、CASプロセスへの反映
--

出所：World Bank (2003b)

新手法の検討

途上国におけるPPPの導入を促進するためには、民間投資家にとっての懸案材料を除去していく必要がある。行動計画は、第2章でも述べた「カムドシュ・パネル」における国際金融機関向け提言に応える形で策定されており、インフラの中でも特に水道セクター支援の強化を念頭にまとめられたものである。行動計画は、「カムドシュ・パネル」の提言に対する世銀グループの対応の方向性として、表3 - 2の4点を挙げている。

既に と については上記、 において言及しており、新手法の検討としては「 . リスク低減手段」と「 . サブ・ソブリン主体向け融資手段」が残されている。いずれもPPP組成における民間投資家のリスクを軽減する手段として考えられており、次節以降において詳述する。

PPP導入を推進するためには、コストリカバリーの期間設定や補助金の補助対象の選定手法の研究や政策研究、インフラのパフォーマンス指標の設定、インフラ・ギャップの算定の精緻化、インフラ・サービスにおけるPPPとOBAの枠組み構築、グッド・プラクティス情報の集積と普及などの課題が依然として残っている。行動計画に基づき、世銀グループではインフラ担当副総裁傘下に「インフラ経済金融局 (Infrastructure Economics and Finance Dept.)」を創設し、インフラ・サービスにおける民間ファイナンス導入に資する調査研究と情報普及を開始している。

(3) サブ・ソブリン案件支援への取り組み

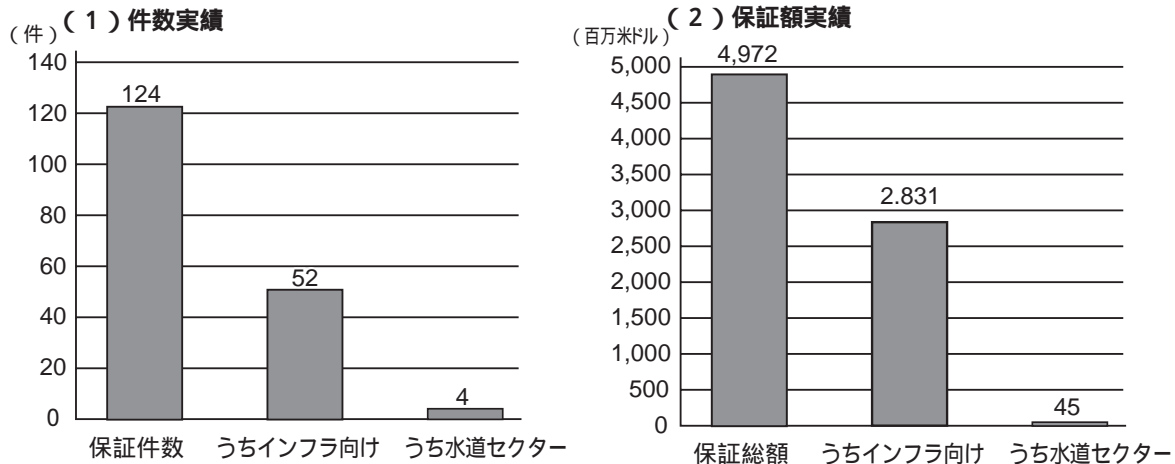
「カムドシュ・パネル」は、水道セクターにおいて、世銀に対して、ほかの国際金融機関とも協議してサブ・ソブリン主体（地方自治体）に対して中央政府からの裏保証をとらず直接貸し付けを行えるようなフレキシブルな金融手段を検討するよう求めている⁹。

まずインフラ担当副総裁傘下の都市開発局内に「自治体ファイナンス・グループ (Municipal Finance Group)」を創設し、当該分野における課題の整理と制約条件の緩和策の検討を開始した。同グループでは、私募債をモデルとした基金 (Municipal Fund) を2003年5月に創設し、当面の取り組み実施方針として、中央政府の保証を取り付けずに自治体に直接出資する案件を数件実施することで世銀グループの資本市場に関する知識を強化することを目指している。Municipal Fundは出資や融資のほか、保証も実施できる。2004年9月時点で既に、メキシコ (Tlalnepantla Municipal Water Conservation) と南アフリカ共和国 (City of Johannesburg Financing) で保証・融資実績を上げており、さらに10件の準備を進めている。

また、世銀グループは二国間援助機関とも共同でサブ・ソブリン向け金融ファシリティを創設し、自治体の民間資金へのアクセス改善を目指すとして、3 - 2 - 2でも述べるDevelopment

⁹ 2004年2月時点で、サブ・ソブリン向け直接貸し出しが設立協定上及び政策上可能な体制となっているのはEBRDとイスラム開発銀行 (Islamic Development Bank: IsDB) のみであり、水道セクターにおけるサブ・ソブリン向け直接貸し出しは、EBRDが行った12件 (180.7百万ユーロ) があるのみである (PricewaterhouseCoopers (2004))。

図3-3 国際金融機関が行う保証の実績（2001～2003年）



出所：PricewaterhouseCoopers (2004)

Guarantee Company (GuarantCo) を具体的に挙げている。GuarantCoはPIDG (Private Infrastructure Donor Group) と呼ばれるマルチドナー信託基金からの出資により設立された地方債向け保証会社で、世銀自らもPIDG信託基金に資金拠出を行い、GuarantCoの支援を行っている。

加えて、2003年末以降の新たな動きとして、中央と地方の政府間の財政資金の円滑な流れの確保や民間資金の市場調達が可能な地方公益事業体の増加を目指し、自治体の経済改革やキャパシティ・ディベロップメントを促進するための、新たな金融ファシリティの検討が始まっている。世銀事務局は、サブ・ソプリンの資金調達が直面する課題と具体的対策の提案を、2005年6月までに理事会に対して行うことになっている¹⁰。

(4) リスク低減に向けた取り組み

「カムドシュ・パネル」においてリスク低減手段の検討がなされた背景には、国際金融機関などが行う保証業務の恩恵が、水道事業にはほとんど及んでいないという現状認識がある。図3-3は国際金融機関全体でのデータであるが、保証件数で見ると、124件中4件が水道案件に過ぎない。

国際金融機関が持つ保証業務は、民間投資家・金融機関に対して途上国政府のパフォーマンスリスクを保証するもので、融資と並ぶ重要なツールと考えられている。しかし、融資と比べて保証業務には別の専門性が求められるため、世銀職員になじみが薄く、かつアクターが複雑になるために¹¹かえって手続きが煩雑でリスクの全体像がつかみにくいことから、その活用について十分検討されてこなかった。こうした組織の内部要因を緩和するため、行動計画に基づき、世銀グループはIBRD対象国において保証を用いる場合、当該国向けCASの実施に必要な援助想定額を保証額の75%まで増額できるという規程を設け、同様の規程をIDA対象国に対しても適用する予定がある。さらに保証手続きの簡素化にも取り組み、世銀内部での保証の使いづらさの解消に努

¹⁰ Development Committee (2004) p.8

¹¹ 保証の場合、保証の相手である民間金融機関の信用リスクも勘案する必要がある。

めている。

使いづらさの解消に加え、PPP事業全体のリスク低減につながるような以下の新手法についても検討されている。

現地通貨建て部分リスク保証 (Partial Risk Guarantee: PRG)

世銀が途上国政府のパフォーマンスリスクの保証を現地通貨建てで行うことにより、途上国の国内金融機関がPPP事業に対して現地通貨建ての貸し出しを行うことができ、国内資金の動員が可能になる。前節において述べたMunicipal Fundがメキシコ水道事業において行ったPRGがこのカテゴリーに該当すると考えられる¹²。

通貨切り下げリスク軽減策 (Liquidity Backstopping Facility)

外国の投資家や金融機関が途上国の公共事業に対して外貨建てで投融資を行う際、料金が現地

表3 - 3 世界銀行グループのPPP組成支援スキームのまとめ

		主な取り組み内容
	対途上国政府向け直接支援	<p>投資環境整備・プロジェクトの発掘：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 途上国政府に対する政策助言を職員自らが行う (IBRD/IDA/IFC)。 ➢ PPIAFのようなマルチドナー金融ファシリティを活用した技術援助を実施する。 ➢ 技術支援信託基金 (Technical Assistance Trust Fund: TATF) を通じて、途上国政府に民間セクター開発に向けた政策制度環境の整備に必要な各種技術サービスの調達に必要な資金を供与する (IFC)。 <p>プロジェクトの準備：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 融資プロジェクトの準備 (F/Sや援助受け入れ・事業実施能力の向上のための技術援助の受け入れなど) 段階にある途上国政府にPHRD基金 (Policy and Human Resources Development Fund) のような信託基金プログラムを通じた無償資金供与を行うことによって融資プロジェクトの質を高める (IBRD/IDA)。 ➢ TATFを通じて官民連携事業組成のために必要な各種技術サービスの調達に必要な資金を供与することができる (IFC)。 <p>プロジェクトの実施：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 施設整備に必要な投資資金の貸し出し (Investment Lending)、政策制度改革に必要な構造調整資金の貸し出し (Development Policy Lending) いずれも可能 (IBRD/IDA)。貧困削減に資する財政支援を目的としたPRSC (Poverty Reduction Support Credit) も実施 (IDA)。
対民間セクター向け	民間投資家に対する投資保証、事業会社に対する出資	<p>IBRD/IDA：途上国政府向け融資を行い、政府の保証能力を強化する。政府は第三者的保証機関への支払い保証を通じて間接的に投資家に対する保証を行う。そのほか、下記のように第三者的保証機関に代わってMIGAが介在して特定の政治的リスクの保証を投資家に付与する仕組みも存在する。</p> <p>IFC：筆頭株主にならない範囲で、発行株式の5～15%の出資を行う。</p>
	銀行貸し付けに対する債務保証、事業会社に対する協調融資	<p>IBRD/IDA：PIDG信託基金への拠出を通じてGuarantCoの保証業務を支援する。</p> <p>IFC：対象事業の総コストの25%を超えない範囲での対象事業への貸し出しや仲介金融機関へのツーステップローン(以上Aローン)とともに、民間銀行による協調融資(Bローン)の組成も行う。Municipal Fundによるサブ・ソブリン案件に関する部分リスク保証や融資を行う。</p>
	民間が調達するアドバイザー・サービスに対する資金援助	<p>IFC：事業準備や事業再構築などに必要な助言を自ら行う(助言サービス)。そのほか、民間企業がフィージビリティ調査などを行うのに必要な資金を、プロジェクト開発ファシリティ(PDF)を通じて無償供与することができる。</p>
	政治的リスク保証	<p>MIGA：政治的(非商業的)リスクに対する保証を投資家に直接付与する。</p>

¹² 世銀グループのうち、IFCは現地通貨建ての貸し付けや債券発行に対する部分保証制度を1998年より導入しており、既に4億米ドルの保証残高がある。

通貨建てであることにより為替リスクを負う。このリスクを軽減するための金融ファシリティは現在、世銀グループ内でも検討中で、具体的な商品の考案には至っていないのが現状である。

(5) まとめ

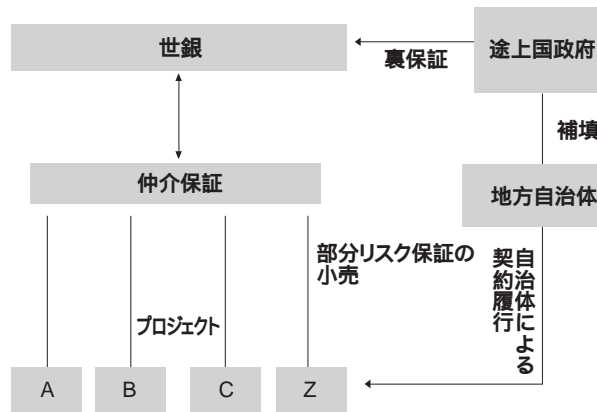
図3-1に基づき、世銀グループのPPP組成に関連すると思われる支援スキームを、表3-3にまとめた。IBRD/IDA、IFC、MIGAといったグループ各機関が持つ、融資、出資、保証などの業務の組み合わせにより、PPP組成の多くの局面において何らかの支援を行うことが可能と考えられる。

Box 3 - 1 世界銀行グループの保証業務

IFCの現地通貨建て部分リスク保証については本文中でも紹介したが、IBRD/IDAが持つ保証業務については十分な説明をしていないので、ここで紹介しておきたい。

IBRDの保証業務は主に次の2つに分けることができる。

部分信用保証(Partial Credit Guarantee: PCG): 公的機関が実施するプロジェクト向け貸し出しのうち特定部分(例えば、プロジェクト開始当初の民間融資ではカバーされない期間)の債務履行を保証するもの
 部分リスク保証(Partial Risk Guarantee: PRG): 途上国公的機関が契約の相手方となっているプロジェクトで、公的機関側が義務を履行できないことによる民間事業者側の債務不履行リスクを保証するもの
 これらに対し、IDA保証は、民間セクターの投資を伴うプロジェクトについて、民間金融機関が行う貸し付けに対して保証を行うPRGである。これらPRGは、いわば途上国政府側のパフォーマンスリスクを保証するスキームで、プロジェクト全体のリスクを軽減し、開始時の入札者数の増加や民間投資の増額などの効果が期待される。また、下図に示すとおり、直接的にプロジェクトに保証を行う代わりに仲介機関がプロジェクト向け小口保証を行い、世銀は同機関向け保証を行うということも考えられる。このスキームによって、サブ・ソブリン案件に対してもリスク保証を行うことができる。



出所：World Bank (2002b), (2004c)

3 - 2 - 2 英国

(1) PPP導入に向けた各機関の役割

英国は、1980年代から1990年代にかけて行われた国有企業の民営化、行政サービスの民間委託などを通じ、経験の蓄積とPPP概念の整理を進めてきた。このことが、途上国においてPPPを推進する際においても、DFIDによる無償資金の供与にとどまらない、外国人民間投資家による投資資金の流入や途上国国内の民間資本の動員を促進するための様々な取り組みを行う原動力となっている。

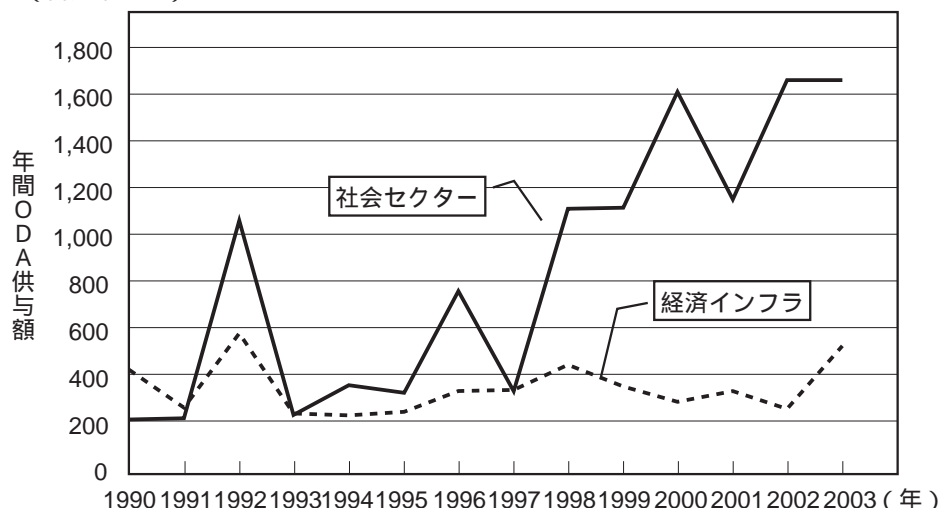
1997年にブレア首相の下で労働党政権が発足したことは、英国の援助政策に大きな変革をもたらした。第一に、海外開発庁(Overseas Development Administration: ODA)に代わって**国際開発省**(Department for International Development: DFID)が設立され、援助に関する諸機能がDFIDの下で一元化された。ODA時代は外務省の直接管轄下であり、ODA長官は内閣の閣外に置かれた国務大臣に過ぎなかったが、DFID長官は閣内大臣に格上げされた。これによって、DFIDは途上国向け開発援助の政策立案と実施に専念することができるようになった。DFIDは、二国間援助に加えて多国間援助の大半を所管している。

第二に、1997年11月に『国際開発白書』が発表され、英国の国際開発への取り組みにおいて、貧困撲滅と貧困層に裨益する経済成長(Pro-Poor Growth)に焦点を当てていく姿勢を明確に示した。このことが、後述する援助のアンタイド化とマルチドナー化につながっていく。同白書で特徴的なのは、貧困撲滅への貢献を強化するために、英国内外において開発に関係する主体とのパートナーシップの構築を志向すると強調したことである。パートナーシップは一般的に援助国である英国と途上国政府との間の援助と政策対話を軸とした関係であると受け止められやすいが、同白書が示すパートナーシップには、英国内の関連省庁、NGO、市民団体、研究機関などに加え、民間企業による開発への積極的関与も含まれる。

開発援助がDFIDの下で一元化される一方、途上国の民間セクター開発向け投融資は、**英連邦開発公社**(Commonwealth Development Corporation: CDC)が行っている。1948年の設立以来、数次にわたる組織改編を経て現在に至っており、途上国における長期資本調達手段の不足を補完するため、2003年度実績で年間13件、2億6060万ポンドの投融資を行い、投融資残高は8億8860万ポンドに達している。第4章で事例紹介するバングラデシュGrameenPhoneに対してもCDCは資本参加している。もともとは100%英国政府出資の公的機関であったが、ブレア政権発足後CDC民営化の方針が示され、2004年にはActisという資産運用会社が株式会社(Public Limited Company)として設立され、CDCの保有資産の運用を担っている。現在、資産の保有はDFIDの100%出資によるCDC Capital、運用はActisという分社化により投融資実施体制にもPPP導入が進められており、今後さらにCDC Capitalも民間資金の取り込みが行われる見込みである。

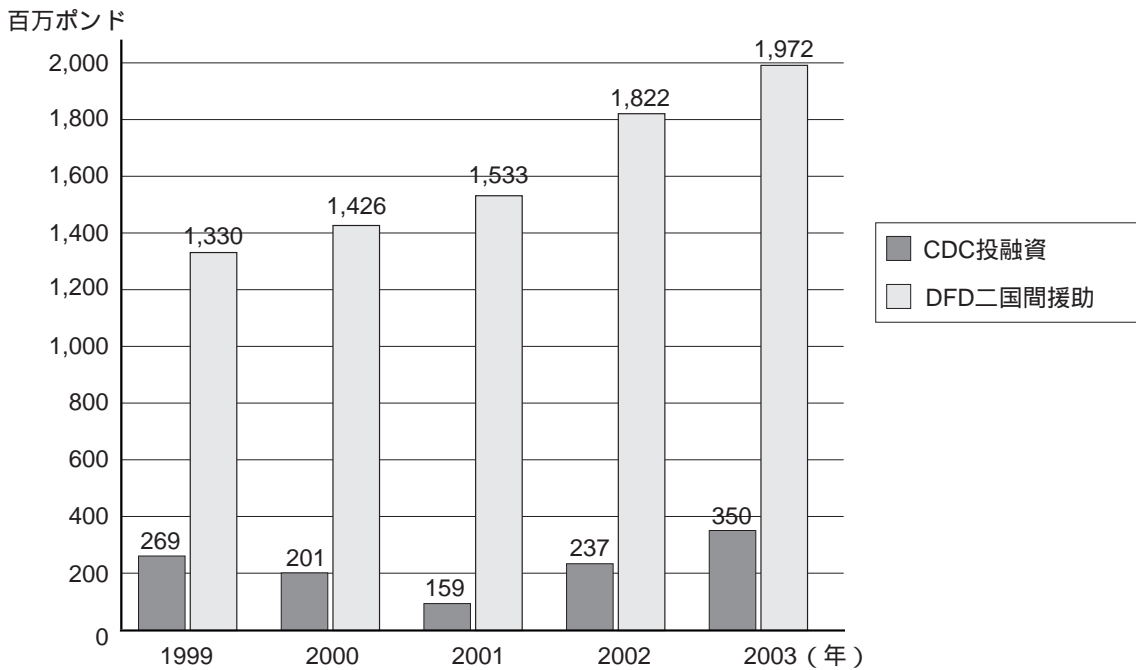
図3-4は、英国の二国間ODAに占める社会セクター向け援助額と経済インフラ向け援助額

図3-4 英国二国間ODA対象分野の推移(社会セクター対経済インフラ)
(百万米ドル)



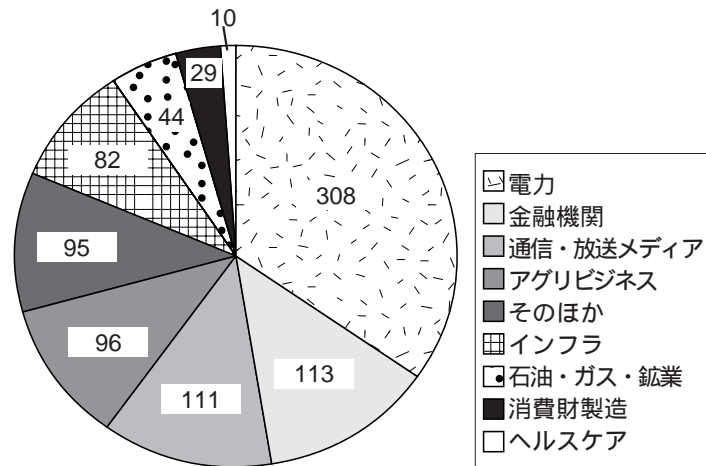
出所: OECD-DAC International Development Statistics Online Databaseより筆者作成

図3 - 5 DFIDの二国間援助とCDCの投融資額の推移（1999～2003年）



出所：DFID, Statistics on International Development 2004より筆者作成

図3 - 6 CDCの海外投融資資産のセクター別構成（2003年12月現在）



* グラフ内数値は金額（百万ポンド）

出所：CDC Annual Report 2003に基づき筆者作成

の推移を見たものである。1990年代初頭は経済インフラ向け援助額が社会セクター向け援助額を上回っていたが、1990年代を通じてこれが逆転し、特に1997年以降社会セクター向け援助額の伸びが著しい。他方で経済インフラ向け援助は顕著な増加が見られない。DFID自身としては公的セクターとして経済インフラへの援助資金投入をあまり行っていないことがよくわかる。民間セクター向け投融資を通じた経済インフラ支援という意味においては、ODA統計では表れない別のチャンネルを通じて実施されていると考えられる（図3 - 5参照）。

図3 - 6は2003年度末におけるCDC投融資残高のセクター別構成を見たものであるが、電力、金融、通信、アグリビジネス、そのほかインフラなどが大きなシェアを占めている。

(2) インフラ開発支援の基本的考え方

2002年1月、DFIDは英国としてのインフラ開発支援戦略を示す“Making Connections: Infrastructure for Poverty Reduction”を公表した¹³。同ペーパーは、貧困とインフラ・サービス供給へのアクセスとのつながりを明らかにし、インフラ投資の貧困削減効果を改善するためには、インフラ開発のアカウンタビリティ、環境配慮、制度構築などの面で改善の余地が大きいことを明らかにしている。また、多くのインフラ・サービス供給では商業的な収益も期待できることを鑑み、同ペーパーは、民間資金によるファイナンスや公的開発金融機関(世銀や地域開発銀行)が引き続き大きな役割を果たすと予想している。逆に、DFIDのような無償資金供与を行う援助機関は、政策策定や制度強化、人材育成、インフラ・サービス提供に対する革新的なアプローチの試行的導入といった面で強い比較優位があると述べている。言い換えれば、同ペーパーは、インフラ開発におけるDFIDの役割が民間セクターによるインフラ投資を促進するための投資リスクのカバーと技術的支援において触媒的機能を果たすことにあると述べているのである。例えば、民間投資家が途上国においてインフラ向け投資を検討する際に直面する可能性が高い、制度環境の問題や長期資金調達の難しさ、巨額の初期費用、為替リスク、人的資源の制約などを、DFIDは無償資金協力による技術援助という手段を通じて軽減し、民間資金によるインフラ投資を促すための環境整備に努めている。しかも、後述するようにDFIDは無償資金協力をマルチドナーの金融ファシリティを通じて行っており、いわばアンタイドの多国間援助のチャンネルを活用しているのに近いといえることができる。これは、インフラプロジェクト自体に巨額のODA予算を投入することによってインフラ開発そのものを支援するわが国のアプローチとは大きく異なるものである。

マルチドナーの金融ファシリティは、近年の援助の調和化の流れとも合致しており、世界的規模で最も質の高いコンサルティング・サービスを最も廉価で調達できる仕組みとして評価されている。World Bank(2004b)は、後節で取り上げる民活インフラ・アドバイザリーファシリティ(PPIAF)を例に取り上げ、マルチドナー拠出による技術支援型金融ファシリティが、世界的規模で知識と人的資源を共有し、グッド・プラクティスを広く普及する効果的な仕組みであると述べ、二国間援助機関によるタイド型技術協力をマルチドナーのアンタイド型技術援助にシフトさせていくべきと提言している¹⁴。英国のPPP支援はまさにその方向性を鮮明に打ち出している。

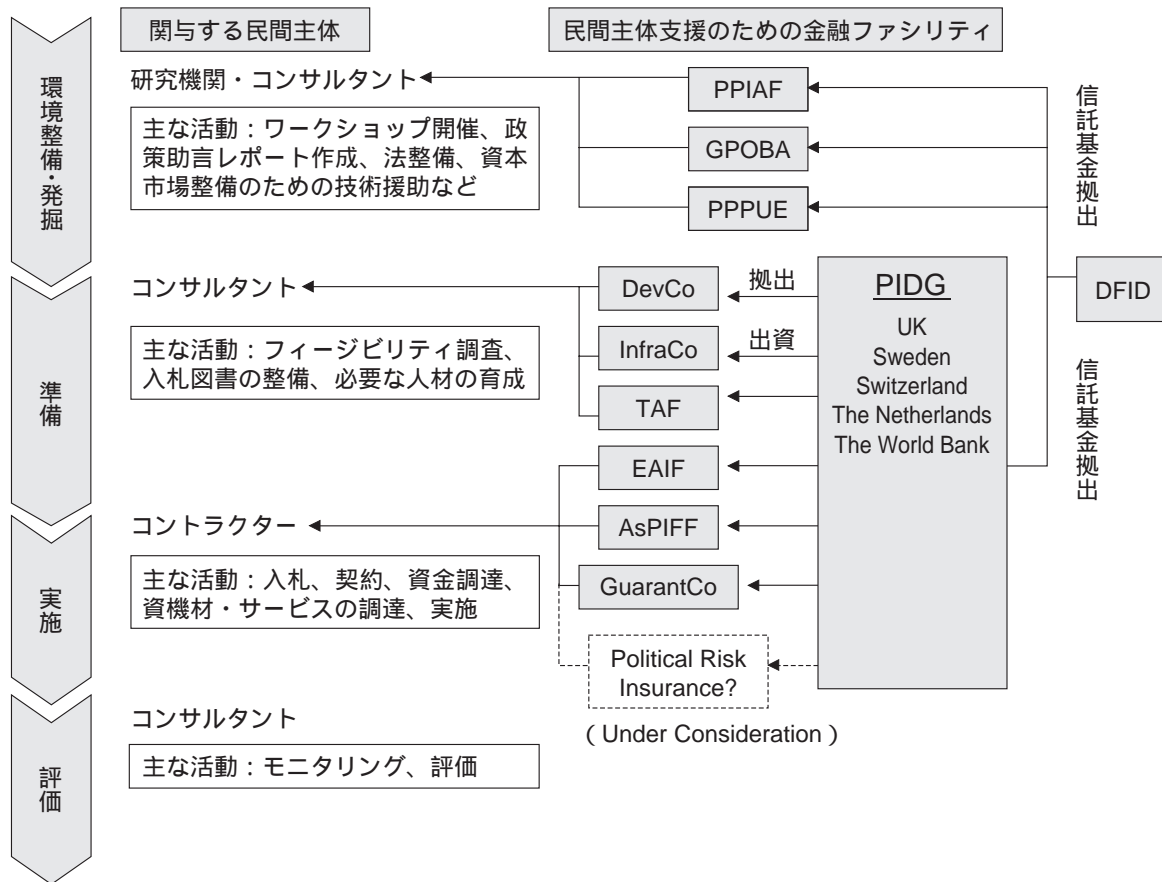
このような多国間チャンネルを活用できるのは、第2章で見てきたとおり、NPMが発展してきた英国ではValue for Moneyに対する意識が強くアンタイドの調達による最も効率的なコンサルティング・サービスを志向している点が大いだが、公共サービス提供における民間活用については英国国内での経験の蓄積があるため、途上国援助においてアンタイドのサービス調達が行われても自国コンサルタントにとって不利にはならないとの判断もあると考えられる。

2000年のMDGs採択後、DFIDは分野・課題別の長期戦略ペーパー(Target Strategy Paper: TSP)を相次いで発表している。その中には、上下水道や環境、保健、初等教育、女性のエンパワメント、人権、ガバナンス、都市問題などが含まれている。第2章や本章3-2-1で述べた世銀グループの取り組みからもわかるように、2000年以降の国際社会におけるインフラ・アジェンダの焦点は水道セクターに集まっている。そこで、DFIDの水道セクターにおける取り組みについてここで取り上げてみたい。インフラ開発戦略同様、水道セクター戦略は、DFIDの強みが

¹³ DFID(2002)

¹⁴ World Bank(2004b) p.193

図3-7 民活事業ライフサイクルにおける民間主体とDFIDの支援プログラム



出所：筆者作成

インフラ建設の直接融資ではなく、政策レベルでの活動にあるとし、制度構築や中央政府、地方政府のキャパシティ・ビルディング、政策研究と普及、開発アジェンダのアドボカシーに重点を置くとしている。しかも、『国際開発白書』にもあるように、単独行動ではなく、他機関との密接な協調の下での実施を志向している。水道セクター戦略ペーパーが策定された2000年当時、DFIDの同セクター向け援助額は1億5146万米ドルで、同年援助総額の3.8%が配分されていた。セクター向け配分比率は1992年を除けば1990年代を通じて2～4%の間を推移してきた。しかし、2001年の4.1%をピークとして、その後この比率は1%台後半に低下している。この変化の背景には、資本投資への支援をCDCや民間投資家に任せ、DFID自身は政策・制度環境整備のための技術協力に傾注してきたことが挙げられる。また、政策・制度環境整備はDFID単独で実施するよりもドナーと途上国政府間でグッド・プラクティスを共有し、共同で研究を進めて成果を政策に反映させていく協調体制が求められる。3-2-1で述べたグローバル・プログラムとはこうしたパートナーシップの推進を目的として援助国や国際機関の資金拠出によって設立されたものであるが、水道セクターでもWater and Sanitation Program (WSP)¹⁵と呼ばれるプログラムが1979年に世銀と国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) の拠出によって設立されており、現在はDFIDもWSPに資金拠出を行っている。

¹⁵ WSPのURLは次のとおり。http://www.wsp.org/

(3) PPP導入支援のための取り組み

次に、DFIDの取り組みを具体的に見てみよう。図3-7は、民活事業のプロジェクトライフサイクルに基づき、その各段階に対して関与する民間事業者、及び彼らに対するDFIDの支援プログラムの対応を示したものである。途上国におけるPPP支援プログラムを大きく分けると、PPP導入のための政策制度環境の整備を支援するものと、個別事業の準備と実施を支援するものに分類することができる。DFIDのイニシアチブによって設立されたものが多いが、その多くは現在では他ドナーも資金拠出するマルチドナー金融ファシリティに発展しており、二国間援助というより多国間援助の様相を呈しているのが特徴である。主にインフラ・サービス事業を中心とした記述となっているが、社会セクターにも適用可能なファシリティも含まれている。

PPP導入に向けた環境整備の支援

Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)(URL: <http://www.ppiaf.org/>)

民活インフラ整備を途上国で進めるための制度構築・環境づくりを支援することを目的として、1999年7月に日本と英国が資金拠出して創設されたアuntaイドの技術支援向けファシリティである。拠出資金は世銀が信託基金として管理し、2004年8月現在、14のドナーが参加する世銀有数のマルチドナー・ファシリティに発展している。年間予算規模は約1500万米ドルである。無償資金の供与申請は誰でも行うことが可能であるが、特定国における技術支援を目的としたプログラム実施に向けた申請は当該受益国から書面で承認を取り付けておく必要がある。

支援対象事業としては、情報普及型ワークショップや国際会議の開催、国別調査、ケーススタディの実施、途上国政府の技術コンサルタント調達、地域別規制当局者ネットワークの支援や研修実施、各種ツールキットの開発などが挙げられる。

Global Partnership for Output-Based Aid (GPOBA)(URL: <http://www.gpoba.org/>)

2003年1月に、DFIDと世銀の資金拠出によって設立されたグローバル・プログラムで、その設立目的は、OBAのアプローチをより広く普及して、途上国における基礎インフラと社会サービスへの貧困層のアクセスを改善することにある。GPOBAはOBA手法を適用したモデル・プロジェクトの実施や、そこから得られたOBA手法に関する課題と教訓の整理と普及を目的としたワークショップなどの開催に対して無償資金の供与を行っている。

Public-Private Partnership for the Urban Environment (PPPUE)

(URL: <http://pppue.undp.org/>)

1994年にUNDPが設立したファシリティで、DFIDは1996年にPPPUE信託基金に資金拠出し、さらに1999年にもUNDPとともにPPPUE第2フェーズの立ち上げに拠出した。UNDPが管理するファシリティであるが、DFIDはPPPUEの諮問グループに名を連ね、同ファシリティの全体的な政策と戦略について意思決定を行い、年間活動計画の承認やプログラム対象国の選定、ファシリティのパフォーマンス評価などのプロセスに参加している。

PPPUEの目的は、中小規模の地方都市における都市環境関連の基礎的サービスが適切に提供されるのに必要な環境整備として、地方政府、企業、市民社会の3者の間でのパートナーシップの形成を支援することであり、各主体に対する情報普及や地域レベルの規制枠組みの構築といった活動に必要な専門家のリクルートに必要な資金を提供している。

個別事業の準備・実施の支援

Private Infrastructure Development Group (PIDG)

PIDGは、2002年に英国（DFID）とスウェーデン（Swedish International Development Cooperation Agency: Sida）、スイス（Secretariat d'Etat a l'economie: SECO）、オランダの4カ国によって形成されたコンソーシアムで、後に世銀グループも開発グラントファシリティ（DGF）からの資金拠出という形で参加している。途上国において民間セクターによるインフラ投資を妨げる様々な制約要因の除去を支援するという目標の下、各ドナーはPIDG信託基金に資金拠出を行い、同基金を通じて後述するDevCo、TAF、EAIF、GuarantCoといった金融ファシリティへ出資している。2004年現在の年間予算規模は1億2000万米ドルに達しており、今後さらに増大することが予想されている。現在、PIDGが出資している金融ファシリティは計5件あり、さらに現在、AsPIFFのフィージビリティ調査を実施中である。

DevCo Project Development Facility (DevCo)

DevCoは、民間投資家をインフラ開発に誘致したいと考える途上国政府を対象に、民活プロジェクトの準備に必要な資金を無償供与するための金融ファシリティである。プロジェクト準備に必要な初期コストが高額で途上国政府が負担することが困難な場合、十分なプロジェクト準備が行われず、投資対象案件に関する情報が不足するために民間投資家は情報不足による高リスクを忌避して当該案件への投資決定に踏み込むことができない。このような状況を改善するには、プロジェクトの準備段階で質の高いコンサルティング・サービスを調達するための資金を途上国政府に供与し、プロジェクト準備を強化することが有効であろう。DevCoは、2003年6月にPIDGからの拠出金1100万米ドルをもって設立され、運営はIFCが行っている。

InfraCo

PIDGからの1000万米ドルの出資によって設立された民間ディベロッパーで、DevCoが途上国政府のプロジェクト準備を支援するための無償資金供与を行うのに対して、InfraCoは会社形態を取り、自らが途上国におけるインフラ案件の発掘を行うものである。

Technical Assistance Facility (TAF)

途上国における現地人材の育成を目的とした金融ファシリティで、PIDGが出資するほかのファシリティに関連した途上国の民活インフラ案件について、プロジェクトの円滑な実施に必要な人材の育成プログラム、例えばコンサルタントによる技術的助言やステークホルダー・ワークショップなどを行うため、そのサービス調達と事業実施に必要な資金を途上国政府を通じて供与するものである。年間予算額は500万米ドル程度である。

Emerging Africa Infrastructure Fund (EAIF) (URL: <http://www.emergingafricafund.com/>)

先述のPPIAFが開設された1999年、DFIDはPPIAFに対し「アフリカ・インフラ基金」に関するフィージビリティ調査を行うよう要請した。インフラ開発に向けた長期資金の調達のための金融資本市場は先進国においてもいまだ十分な発達を見ていない。ましてや途上国の国内資本市場も未発達であり、銀行は長期貸し出しの実行には非常に消極的であると見られている。途上国ではインフラ開発に向けた長期資金の需要が大きいにもかかわらず、こうした制約があるために多くの案件が実現に至っていない。このため、公的資金に裏打ちされた投資ファンドが少額の長期

資金を供給することで民間金融機関の心証を向上させ、インフラ開発に必要な長期資金が円滑に供給されるという効果を狙った新たな投資ファンドEAIFが2002年1月に創設され、8月から業務を開始した。

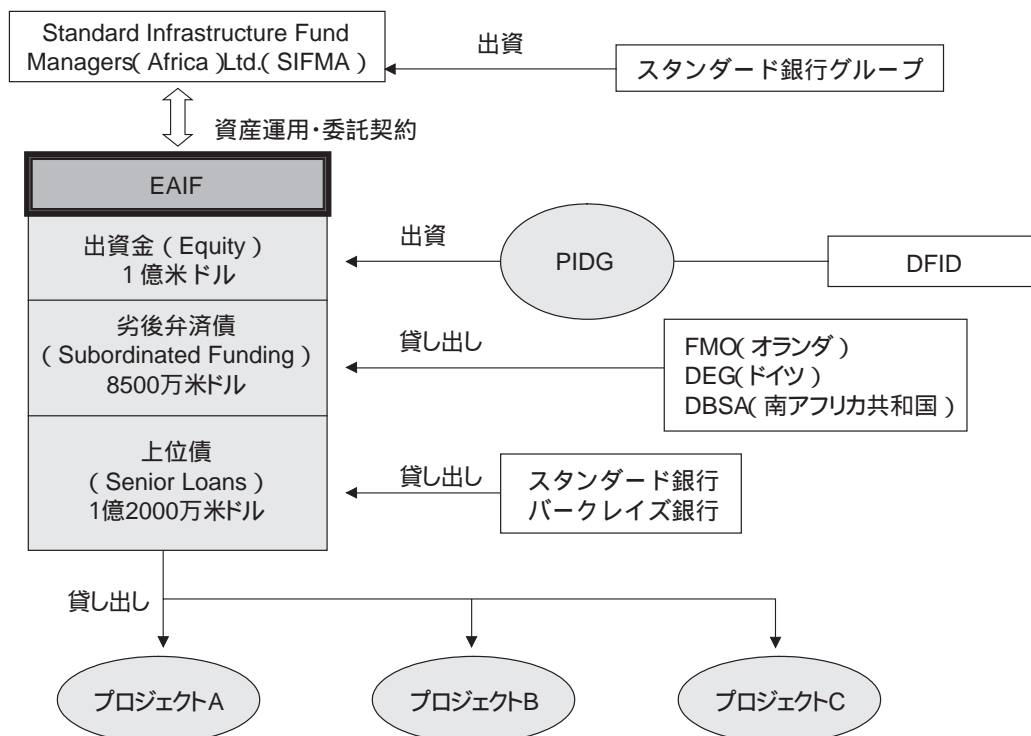
EAIFのストラクチャーは図3-8のとおりである。DFIDを含むドナーは、PIDG信託基金を通じて1億米ドルを出資する。これに加えてオランダ開発金融会社(Netherlands Development Finance Company: FMO)をはじめとする開発金融機関3機関が8500万米ドルの劣後貸し付けを実施する。そして、民間銀行であるスタンダード、パークレイズの両行が計1億2000万米ドルの貸し出しを行う。こうして創設された総額3億500万米ドル規模の長期インフラ投資ファンドは、スタンダード銀行グループが設立したSIFMAにより運営されている。

EAIFの業務は、南アフリカ共和国とモーリシャスを除くすべてのサブサハラ・アフリカ地域で行われており、返済期間は最大15年間で、融資対象となる公益事業は、電力、ガス、電気通信、運輸交通、上下水道の5セクターとなっている。貸し付け債権のポートフォリオの25%以上を特定国への貸し付けが占めないこと、40%以上を特定セクターへの貸し付けが占めないことなどが規程として定められている。長期貸し付けは米ドル建て上位ローンだけではなく、融資総額の最大20%までを現地通貨建ての劣後ローンで貸し付け実行することにより、現地通貨建ての資金調達を促し、また、他者からの借り入れが可能なインフラ案件に関してはその借り入れに対して保証を行うといった補完的商品も揃えている。

Asia Private Infrastructure Finance Facility (AsPIFF)

DFIDが現在PIDGを通じてフィージビリティ調査を実施中の金融ファシリティである。2004年8月現在、いまだ調査中であるため詳細は不明であるが、融資対象をアジアに定めているため、

図3-8 EAIFのストラクチャー



出所：筆者作成

EAIFと似たストラクチャーを想定するならば、PIDGへのわが国無償資金協力実施機関の参加や劣後弁済ローンへのJBICの貸し付けといった形で、今後DFIDがわが国へのアプローチを強めてくるものと予想される。もちろん、邦銀による上位弁済ローンも考えられよう。

Local Currency Guarantee Facility (GuarantCo)

EAIFやAsPIFFは主としてハード・カレンシーによる長期貸し付けを行うための金融ファシリティであるが、一方でDFIDはSidaと連携して現地通貨建ての長期債務に対して保証を付けることで現地通貨建てのインフラ開発資金の動員を促進する仕組みも考案している。2003年にPIDGを通じた出資によって設立されたGuarantCo (Development Guarantee Company) は、途上国の地方自治体や民間事業会社がインフラ整備を目的として発行する現地通貨建ての長期債に対して部分的リスク保証 (Partial Risk Guarantee) を行う、あるいは、自治体や民間事業会社への長期貸し付けを行う現地の銀行に対して同融資債権を売却する権利 (プット・オプション) を売るといった業務を行う。GuarantCoには世銀グループもPIDG信託基金を通じて出資しており、サブ・ソブリン向け支援の重要ツールとしても見られている。

Community-Led Infrastructure Finance Facility (CLIFF)

(URL : <http://www.theinclusivecity.org/>)

CLIFFは図3 - 7に示したPIDG信託基金からの拠出によって開設されたファシリティではなく、DFIDが680万ポンドを拠出してパイロットプロジェクトとして2002年6月にインドで開始したものである。DFIDとともに、Sidaも資金を拠出している。拠出金の運用と管理は、世銀のCities Allianceプログラムを通じて行われている。

CLIFFの目的は、地域住民主導で都市再生プロジェクトを行うのに必要なつなぎ資金や技術援助をファイナンスすることである。都市の貧困住民に提供する集合住宅サービスには自治体では調達しきれない額の資本投資が必要となる。DFIDは、国際NGOであるHomeless Internationalに委託して「居住とインフラにおける資金ギャップのつなぎ (Bridging the Finance Gap in Housing and Infrastructure) 」と呼ばれる研究を行ったが、その中で、コミュニティ主導型のインフラ・居住イニシアチブは潜在性が高いにもかかわらず、資本投資に必要な長期資金へのアクセスが困難であることから多くの貧困層の裨益が妨げられていることがわかった。CLIFFは、貧困者居住区において形成された集合住宅と付随インフラの整備事業の実施主体となる地域住民組織に資本投資に必要な長期資金と、事業の運転に必要な短期資金を直接融通するファシリティで、ドナーの拠出金がgrantとしてHomeless Internationalを経由して住民組織に供与されるのに加え、Homeless Internationalの保証が付くことによって、民間金融機関は住民組織を相手にした融資実行がしやすくなる。

検討中の政治的リスク軽減手段

これまで様々な金融ファシリティを見てきたが、インフラ開発への投資を検討している投資家が考慮するリスクを以上のファシリティによってすべて緩和できるわけではない。例えば、突然の通貨切り下げや規制機関による恣意的な政策転換といった政治的リスクは以上の仕組みをもってしてもヘッジされない。DFIDが行った調査によれば、政治的リスクの緩和措置として通貨切り下げリスクのヘッジのためのファシリティ (Currency Hedging Facility) の必要性が高いと見られており、2004年8月現在、同ファシリティのプレ・フィービリティ調査の準備が行われて

いるところである。

(4) まとめ

援助の調和化の議論において、英国は二国間援助の重点を財政支援に移すとも明言している。実際、図3-5で見た近年のDFIDの二国間援助額の増加の中には、途上国政府向け一般財政支援も含まれており、2003年を見ると二国間援助総額19億7500万ポンドのうち、3億4490万ポンド(17.5%)が一般財政支援(Poverty Reduction Budget Support: PRBS)に充てられている。その規模はCDCが行う途上国向け年間投融資額とほぼ拮抗している。

インフラ開発と貧困削減のリンクを再評価する一方で二国間援助は財政支援にシフトするという英国の方針は一見わかりにくいだが、英国のインフラ開発支援は多国間援助のチャンネルを通じた技術協力が中心であり、巨額の資本投資を伴う特定プロジェクトを二国間援助を通じてファイナンスするケースは少ない。DFIDの関係者の間では、財政支援のようなプログラム型援助に加えてインフラ開発などはプロジェクト型アプローチが依然有効と認める一方、インフラ開発支援も財政支援でできるという主張もなされることがある。これは、インフラ開発プロジェクトは民間のファイナンスとマルチドナー・ファシリティによる投融資や保証で支援可能であるということ、さらにインフラ開発に必ずついてまわるリカレント・コストの問題についても民間資金とOBA方式による給付補助金で支援可能であり、この給付補助金に充当する公的資金は財政支援を通じて支援することができると考えられているからであろう(図3-9、表3-4参照)。

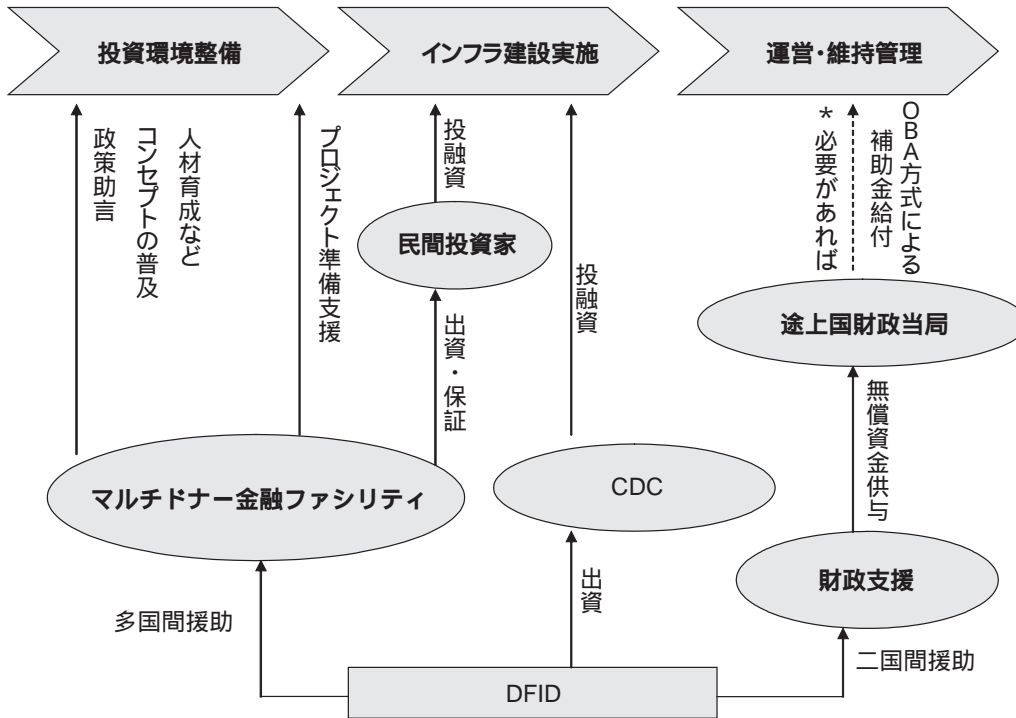
最後に、保健、初等教育におけるPPPの活用について両セクターの長期戦略ペーパー(TSP)での扱いについて述べておきたい。まず保健セクター¹⁶では、1990年代を通じて非政府アクター(大学・研究機関、NGO、市民社会、民間セクター)の役割が高まってきたことを重視し、強固で効率的かつ効果的な保健制度を構築するため、積極的に民間アクターとの官民連携を支援すると述べられている。貧困者による保健サービスへのアクセスを改善する革新的なメカニズムとして、フランチャイズ制度やソーシャル・マーケティング、バウチャー制度などの導入を支援する一方、コストが割高で質が劣悪な民間保健サービスが貧困者にもたらす悪影響を重視し、官民連携のための規制枠組みと補助金制度の構築に果たす途上国政府の役割強化を支援すると述べている。

次に初等教育¹⁷においては、民間セクターや市民社会の役割に注目しつつも、初等教育サービスを万人に平等かつ持続的に提供することを保証するのに中心的な役割を果たすのは政府であるとして、政府の役割を重視する。NGOや宗教組織を含む民間セクターの参入は初等教育における活力に満ちた新アクターであることは認めるが、これらアクターが公的セクターによる教育サービス提供に悪影響を及ぼさないよう、政府は政策策定やモニタリングを強化し、強いリーダーシップを発揮する必要があると述べている。

¹⁶ DFID (2000)

¹⁷ DFID (2001a)

図3-9 英国の途上国インフラ開発支援プログラムの全体像



出所：筆者作成

表3-4 英国のPPP組成支援スキームのまとめ

		主な取り組み内容
	対途上国政府向け直接支援	<p>投資環境整備・プロジェクトの発掘： > PPIAF、GPOBA、PPPUEのようなマルチドナー・ファシリティ、インフラ分野の各種グローバル・プログラムへの資金拠出を通じた技術支援。</p> <p>プロジェクトの準備： > PIDG信託基金への拠出を通じて、DevCo、TAFなどのファシリティを支援する。</p> <p>プロジェクトの運営・維持管理： > 補助金の支給が必要な事業であれば、途上国政府の公共支出を通じて行うこととし、ドナーは当該政府に対する財政支援を行う。</p>
対民間セクター向け	民間投資家に対する投資保証、事業会社に対する出資 銀行貸し付けに対する債務保証、事業会社に対する協調融資 民間が調達するアドバイザー・サービスに対する資金援助	> PIDG信託基金への拠出を通じて、以下の業務を支援する。 > EEIF、AsPIFFなどのファシリティが行う投資業務 > GuarantCoの保証業務 > InfraCoが行うプロジェクト準備 > CDCが投融資を行う。
	政治的リスク保証	(政治的リスクの保証業務を行う新ファシリティを現在検討中である。)

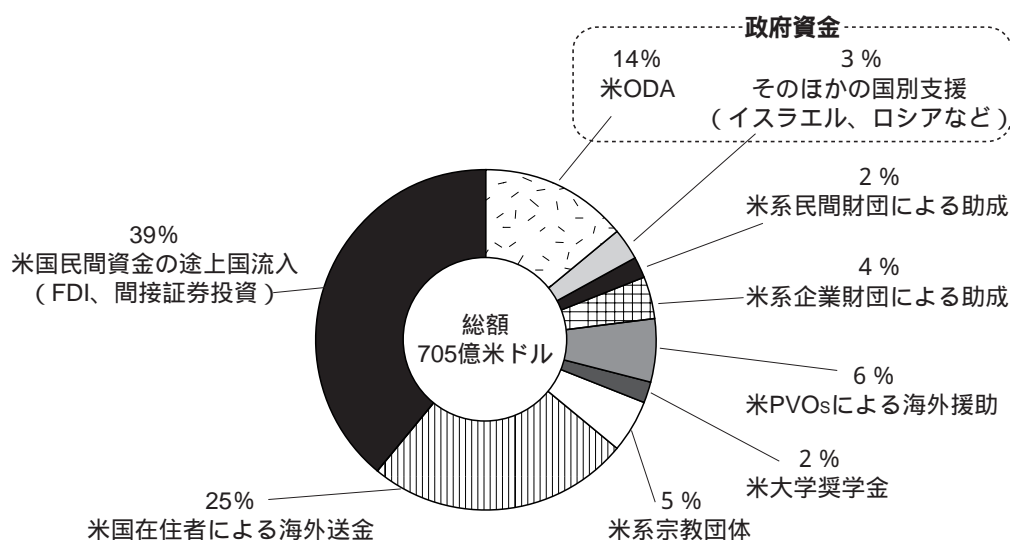
3 - 2 - 3 米国

(1) 開発援助政策におけるPPP戦略の位置付け

米国は冷戦直後から開発志向¹⁸の強い援助政策をとってきたが、2001年9月の同時多発テロを契機に援助を安全保障政策の一環として活用しようという動きが一層強まっている。貧困がテロの温床となっているという見方から、これまで減少傾向にあった援助資金を増額する方針を打ち出した。モンテレーの開発資金国際会議に先立ち、ブッシュ大統領が2002年3月に米州開発銀行(IDB)で行った演説では、3年間で段階的に対外援助の年間予算を50%増額(50億米ドルの増額)し、この増額分をMCA(Millennium Challenge Account)と名づけられた特別会計で管理することが発表された。続く2002年9月には「国家安全保障戦略(The National Security Strategy of the United States of America)」が発表され、貧困削減問題を対外政策の最優先課題とし、「公平な統治を行い、国民に投資をし、経済の自由化を促進する貧困国に対して、MCAから資金を供与する」¹⁹ことが明示された。

1970年代は、米国から途上国への資金フローのうち約7割をODAが占め、民間資金は約3割に過ぎなかった²⁰。しかし、近年民間資金のフローは増大の一途をたどり、2000年には政府資金はもはや2割弱に過ぎず、民間資金が約8割以上を占めるに至っている(図3-10参照)。このような事実に鑑みると、民間に協力する形での官民パートナーシップが形成されているのは米国ならではの特徴といえよう。民間資金の中では、民間企業のFDIが39%(約280億米ドル)と大きく、続いて移民による個人送金が25%(約180億米ドル)を占めており、そのほかに民間ボランティア団体(Private Voluntary Organizations: PVOs)、宗教団体、財団や大学などの資金も含

図3 - 10 途上国への資金フローの内訳(2000年)



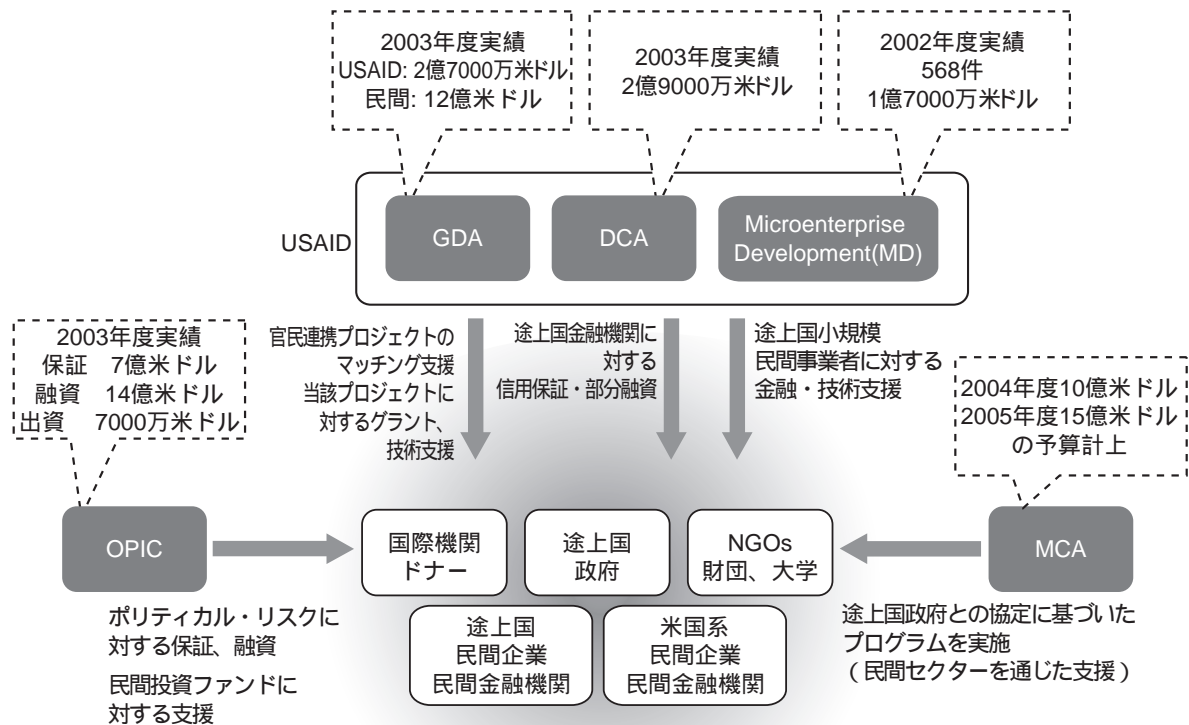
出所：USAID (2004a)

¹⁸ 1997年のStrategic Plan (2000年修正)では、USAIDの上位目標として、幅広い経済成長及び農業開発の促進、民主主義とグッド・ガバナンスの強化、世界人口の安定と健康の確保、長期的な持続的発展に向けた世界規模での環境保護、生命保護、自然・人的災害による苦痛の減少、政治的経済的開発に必要な条件の再構築、の5つを掲げており、より途上国の開発を重視したものとなっている(JBIC開発金融研究所(2004))。

¹⁹ 米国White house Webサイト

²⁰ USAID (2004a)

図3-11 米国のPPP導入に向けた各機関の役割



出所：各種資料より筆者作成

まれている²¹。このような環境変化を受け、USAIDは2001年5月、多様な民間主体との連携を強化し、途上国の開発目標達成に向けた各主体間の協同步調を強化することを目的としてGDA (Global Development Alliance) イニシアチブを打ち出し、長官直属の部局としてGDA事務局を設置した。

(2) PPP導入の基本理念

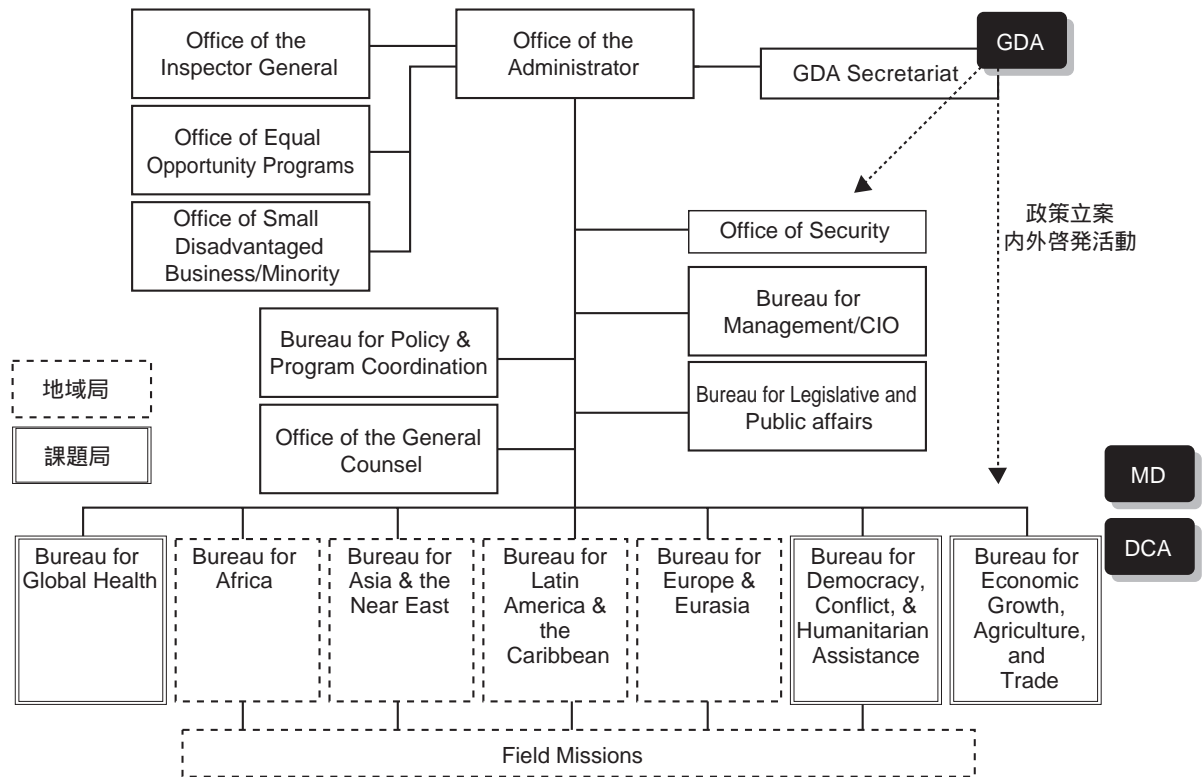
米国では官民パートナーシップ (PPP) をPPA (Public-Private Alliance) と呼ぶ。PPAは、2者またはそれ以上の主体が協力しあって開発課題を明確にし、その解決に寄与するための取り決めであると定義されている。PPAのパートナーは、共同で課題に取り組むことによって良い結果を導くことができるとの考えに立ち、課題解決に向けた取り組みにおいて、資金やリスクを分担し、得られた結果に基づく報酬などを共有する。PPAの目的は、多様な関係者が連携して開発問題に取り組むことでより大きな開発インパクトをもたらすことにあるとしている²²。

政府系援助機関では、これまで開発プロジェクトの実施者及び資金提供者という役割を担ってきたが、今後は民間主導の開発プロジェクトへシフトし、プロジェクトの企画・調整者としての役割を強化する方向にある。即ち、米国のODAの実施自体を民間主体に開放し、PPAによって援助行政の効率化を図ると同時に、途上国の開発事業に対する民間参入を促進することで、民間資金による少額のODA資金のレバレッジを強化し、開発事業へのインパクトを最大化する狙い

²¹ 米国で働く途上国移民労働者が本国に送金する額は、年間約180億米ドルにのぼるといわれている。また、米国系財団 (ゲイツ財団、パッカード財団など) による国際貢献は10年間で4倍に増加している。

²² USAID Webサイト。

図3 - 12 USAIDの組織構成



出所：USAID Webサイトより筆者作成

があると考えられる。

(3) PPP導入に向けた各機関の役割

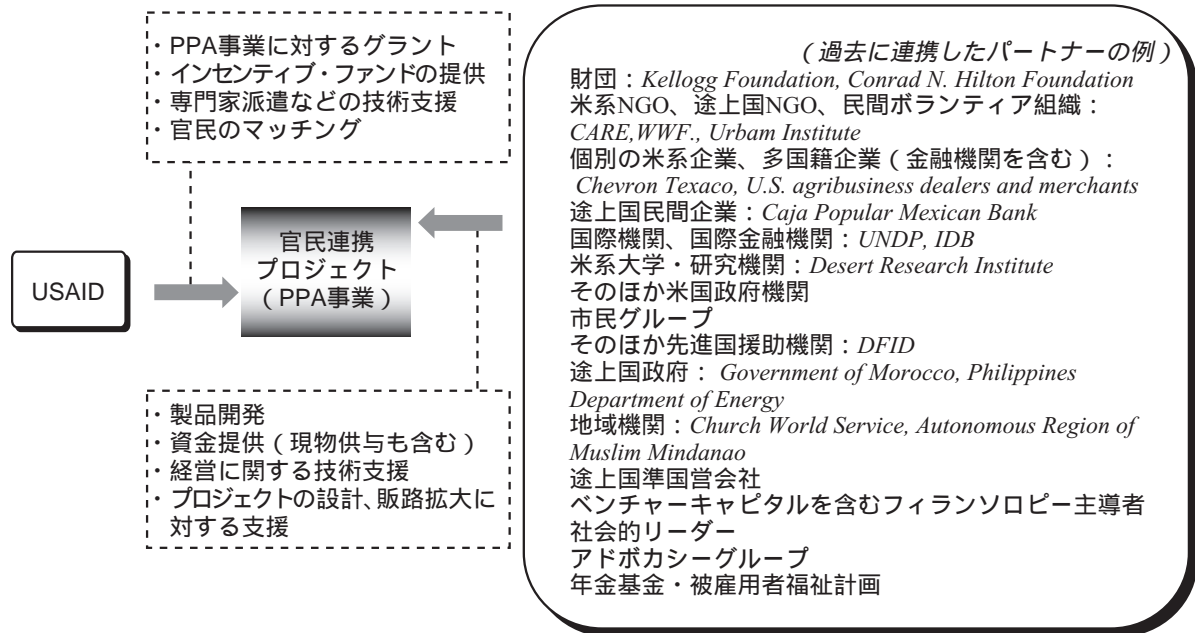
図3 - 11が示すとおり、PPPに関連する政府機関としてはUSAID、MCA、海外投資促進機関であるOPIC (Overseas Private Investment Corporation) などが挙げられる。米国がパートナーシップの相手と想定しているのは、民間企業だけでなくNGO、途上国政府、国際機関やドナーなどがあり、米国は考えられるすべての主体とのパートナーシップ形成を通じて、より効果的なプロジェクトの実施を目指しているといえる。また、他ドナー同様、米国もグローバル基金やマルチドナー金融ファシリティに対する拠出、それら金融ファシリティを通じた技術的支援を行っている²³。

USAID

米国は1992年に新規融資を停止し有償資金協力から撤退したため、現在、USAIDの援助のうち、DCAによる融資・保証を除いて95%以上が無償資金協力である。USAIDは現在、「経済成長・農業・貿易」、「グローバル保健」、「民主化・紛争・人道支援」の3分野を重点課題分野として援助を実施しており、官民連携も主にこれらの分野を中心に戦略的に導入されている。USAIDは、官民連携導入を推進するために、本部内にGDA、DCA、MDといった機能を備えている(図3 - 12参照)。GDA事務局はUSAID内における官民連携導入の中心的存在として長官直

²³ 本書ではグローバル基金は検討対象から外しており、ここではグローバル基金に対する米国の取り組みについては言及しない。

図3 - 13 連携の可能性のあるパートナー



出所：USAID Webサイト、各種資料より筆者作成

属の独立局となっている。一方、DCAとMDは課題局の一つである経済成長・農業・貿易局内に設置されている。また、実際の官民連携プロジェクト組成にあたってはフィールド・ミッションと呼ばれる各国事務所が重要な役割を果たしている。

Global Development Alliance (GDA)

GDA事務局は、2001年にUSAIDの官民連携戦略を統括する部局として設置された。同事務局は、主に新規パートナーの開拓、内外への啓発活動、事業の適正評価を含めた法的措置、規制問題への対応、適正な官民連携構築に向けた政策提言、GDAインセンティブ・ファンド²⁴の運営などを行っている。実際のPPA事業の実施は、各課題局や地域局の事業担当が行う。

GDAが支援するPPA事業形成において、USAIDに期待される役割としては、PPA事業に対するグラントやインセンティブ・ファンドの提供、専門家派遣などの技術的支援、PPA事業の企画や官民のマッチングなどがある。一方でパートナーに期待される役割としては、事業に対する資金提供（現物供与も含む）、経営に関する技術的支援、製品や商品の開発、プロジェクト設計や販路拡大に対する支援などがある。GDAで対象とされているパートナーは、図3 - 13に示すとおり、米国系民間企業だけでなく、財団、NGO、大学、民間ボランティア組織、他ドナー/国際援助機関、ホスト国政府、ホスト国民間セクターなど様々な組織が含まれている。民間セクターは、USAIDの有する専門性、知識、ネットワークなどを活用することができ、事業の運営やモニタリングなどにおいて技術的な助言を受けることができる。

2002年度のGDA実績は84件、総額約12億米ドルで、うち10億米ドル以上が民間セクターから

²⁴ 2002年に官民連携プロジェクトの構築を奨励するために設置された基金。フィールド・ミッションが積極的に民間との連携を進めるためのシードマネーとして、また民間セクターとの連携を進めるためのマッチングファンドとして使用されている（日商岩井総合研究所（2003））。2003年に、GDA事務局は、APS（Annual Program Statement）を導入し、見込みのある新規パートナーに対しプロポーザルの提出を広く呼びかけた。

の資金動員であったが、2003年度実績は140件、総額約15億米ドル、民間セクターからの資金動員は12億米ドル以上となり、PPA事業及び民間資金の動員は順調に増加している。セクター別では、これまでのところ「経済成長・農業」及び「環境」において多くの事業が組成されている²⁵。保健セクターでは、2003年度に6億米ドル以上の民間資金が導入されたが、他セクターと比べ、国別に特化せず、よりグローバルなミッションを持つ事業が多くみられる。ガバナンスや教育もGDAでの重点分野であるが、官民連携によるインパクトが図り難いセクターであるため、プロジェクトの本格始動までには時間がかかるとみられている²⁶。

資金拠出の方法として、主にParallel FinancingとPooled Financingの2つがある。Parallel Financingは、各々のパートナーが独自の手続きとスケジュールで資金拠出を行うもので、途上国政府機関と連携を組む場合に多く見られる。USAIDは、政府機関と連携する民間事業者にグラントを供与する際には、契約に基づく執行義務(Task Order)を課す場合がある。また、サービス提供を担う民間事業者は、現物によるリソース供与や第三者に対するサービスの再委託についても認められている。USAIDとパートナーとの供与負担比率は、最低でも1対1以上、すなわちUSAIDの1に対してパートナー側に1以上の負担を求める。それに加えて、民間セクターは、USAID負担の25%以上のリソースを提供することがGDA支援の目安となっている。Pooled Financingは、国際機関や各国ドナー、民間財団などから1つの勘定に拠出金をプールし、そこから対象事業向けディスパースを行うもので、よりグローバルな事業に対して行われる。USAIDは、このようなマルチドナー基金や民間拠出基金に対して拠出ないし資金供与を行っている²⁷。

Development Credit Authority (DCA)

USAIDには民間金融機関の貸し付けを公的に保証する制度が存在し、1999年以来、フィールド・ミッションを通じて途上国の民間金融機関に対する融資や保証を行っている。これまで信用性が低いために民間金融機関が貸し付けを躊躇してきた途上国の開発プロジェクトへの融資や債券に対し最大で50%までの範囲でリスクを保証することで、金融機関の貸し付けを促し、地域開発プロジェクトの生成を促進することを目的としている。DCAはすべてのセクターを対象に保証を行っているが、これまでのところ小規模・零細企業振興、インフラ、農業などの分野で多く見られ、近年では、上下水道分野における事業が増加傾向にある。DCAの信用保証には、主に表3-5に示すとおり4つの形態がある²⁸。

また、DCAの多くはリスク管理手法やキャッシュフロー分析などの金融マネジメント訓練と組み合わせて実施されるため、途上国の民間金融機関の能力強化にも貢献しているといえる。DCAの実施概要については、表3-6のとおり。

Microenterprise Development (MD)

USAIDは、30年以上も前から途上国の地場小規模・零細企業振興(MD)²⁹に向けた活動を行っ

²⁵ アンゴラにおける小規模農業経営支援プロジェクト(Enterprise Development Alliance)、森林保全プロジェクト(Sustainable Forest Products Global Alliance)、西アフリカにおける水供給プロジェクト(West Africa Water Initiative)など。

²⁶ USAID(2004c)

²⁷ USAID(2004d)

²⁸ USAID(2003b)、日商岩井総研(2003)。

²⁹ USAIDはMicroenterpriseを「家族経営も含め雇用者数が10人以下の企業」と定義している(USAID Webサイト)。

表3-5 DCAの信用保証の仕組み

Loan Guarantee (貸し付け保証)	金融機関に対する特定案件向け貸し付け元本の50%まで保証する。
Loan Portfolio Guarantee (貸し付け債権ポートフォリオ保証)	金融機関が有する貸し付け債権ポートフォリオの元本部分につき50%まで保証する。
Portable Guarantee (ポータブル保証)	借り手 (Borrower) とUSAIDがあらかじめ定めた同意書 (Letter of Intent) に基づいて保証を行う。
Bond Guarantee (債務履行保証)	金融機関、民間企業、地方自治体などが発行した債券に対する保証を行う。

表3-6 DCAの概要

起案者	USAIDフィールド・ミッション。プロジェクトの計画、認可、実行の責任を持つ。
必要条件	USAIDの開発目標に資すること。リスクはUSAIDと民間金融機関双方で分担すること (原則貸し手、投資家の純損失の50%までを保証)
セクター	すべてのセクター (マイクロ・ファイナンス機関、抵当市場の創設、巨大なインフラプロジェクトなど)
貸し手	海外、途上国内の金融機関、投資家など。
借り手	非国家主体 (国家に対する融資、国債の保証は行わない)。民間金融機関、民間企業、地方自治体など。
期間	2~20年 (現地通貨、または (及び) 米ドルでの貸し出し)
保証料	リスクに基づいて決定される。

ている。貧困層が営む小規模事業やマイクロ・ファイナンス機関の能力強化を図ることで、より底辺層に対して開発が浸透することを狙ったものである。1994年にはMDプログラムを強化するためにMD局が設置された。MD局は、関係者との情報交換やベスト・プラクティスの分析、可能性のあるパートナーの発掘を通じて、USAIDの各局やフィールド・ミッションにおけるMD事業を支援している。MDプログラムでは、主に、金融サービス (Financial Service)、BDS (Business Development Service)、環境整備 (Enabling Environment) の3つの分野に対して、米国内外のマイクロ・ファイナンス機関や途上国の個人起業家に対する事業資金・運営資金などグラントの供与、製品開発やマーケティングなどに対する技術的な支援や法整備、規制づくりなど事業環境の整備に対する支援を行っている。このような一連の取り組みは、貧困層の所得向上やビジネスチャンスの拡大を狙ったものであり、よりpro-poorな視点の強い官民連携の一つの形態であると考えられる。

OPIC

海外民間投資公社 (Overseas Private Investment Corporation: OPIC) は、米国政府の海外投資促進機関の一つで、海外投資事業に対する保証や融資を行っている。OPICの目的は、途上国の社会経済開発に向けた米国民間企業の投資促進で、対象となる事業は、米国企業の関与があり米国経済の発展に貢献することが条件とされている。OPICの業務は米国企業の利益に資することが前提とされているが、インフラや製造業、情報通信、環境分野における途上国の比較的規模の大きなプロジェクトに対して、公的担保を供与することで民間投資家を誘引しており、狭義の官民連携であるといえる。

MCA

MCAは2002年3月に途上国の経済成長による貧困削減を目的として新たに創設された特別会

Box 3 - 2 マダガスカルの実施協約(Compact)の概要

2005年3月、MCC理事会は、審査対象16カ国の中からマダガスカルとの間に最初のコンパクトを承認したと発表した。MCCとマダガスカル政府による正式な契約は、4月に行われる予定であるが、コンパクトの契約期間は4年間、金額として約1100万米ドルが供与されることとなっている。コンパクトの最大の目的は、貧困削減と経済成長を通じて、地方の貧困層の生活水準の向上を図ることである。具体的な優先分野は以下のとおりである。

土地所有権の保護、土地登記サービスの効率性の向上

銀行システムの向上と農村部における金融サービスへのアクセスの確保、信用貸し付け技能訓練の向上など

農村部におけるビジネス機会の創出支援プログラムの実施、農民及び起業家に対するマネジメントやマーケティングに関する訓練の実施など

コンパクトに基づいたプロジェクトの実施に向けて、MCCとマダガスカル政府は、今後、財政責任の明確化と厳格な財政システムの構築に向けた協力を行う予定である。プロジェクトの実施方法や資金の運用方法については、正式な契約後に明らかにされていくと考えられる。

出所：MCC Webサイト

計³⁰であり、USAIDやこれまでの米国の途上国支援の枠組みとは独立した機関として、MCC(Millennium Challenge Cooperation)と呼ばれる政府直轄組織が運営を行う。計上された資金は、選定過程を経て適格と判断された国に対し供与されることになっており、2005年度は63の審査対象国の中から16カ国が選定された³¹。適格認定を受けた国は、プロポーザルを作成してMCCに提出し、MCCとの交渉によって最終的な実施協約(Compact)の内容が決定される。

MCAにおける民間セクターの関与としては、現時点で以下の2点が考えられる。第一に、MCAの実施協約(Compact)はMCCと選定国政府との間で交わされるが、プロポーザル策定に際しては政府関係者のほか、ドナー、市民社会に加えて民間のビジネスセクターも積極的に協議に加わることが求められており、事業の企画立案における民間セクターの「知見」の提示が期待されている。即ち、事業の運営段階での民間事業者の創意工夫が、事業の設計段階にも反映されやすい仕組みになっており、総合的な開発プロジェクトの中で民間事業者が実施を担う部分をプロポーザル策定段階から確保することができる。第二にMCAの運用面である。有償となるか無償となるかはまだ明らかでない部分もあるが、実施協約(Compact)の内容に基づいて資金供与が行われた後、役割分担に基づいて様々な主体が実施を担うことになるため、実施主体としての民間事業者の役割に期待が寄せられている³²。

MCAで期待されるプロジェクトとしては、MDGs達成に資するものであり、特に農業関連分野など生産性向上を図るようなプロジェクト、例えば綿花といった現金収入作物の生産奨励、灌漑、運輸関連インフラ、マイクロ・ファイナンスなどが期待されている³³。

³⁰ 2004年度から3年の間に、年間50億米ドル規模に達することをめどに段階的な増額がなされることとなっている。初年度(2004年度)は、10億米ドルが拠出された。2005年度は15億米ドルの拠出が予定されている。

³¹ 2005年度審査対象国の選定基準は、「1人当たりGNIが1,415米ドル以下」及び「米国の1961年外国援助法パート1のリストから外れていないこと」である。適格国の選定に際しては、民主化進展度(Ruling Justly)自由経済促進度(Economic Freedom)国民に対する資源の投資(Investing in People)に関する指標が用いられた。適格国には、ベナン、ガーナ、レソト、マダガスカル、マリ、モザンビーク、セネガル、モロッコ、ボリビア、ニカラグア、ホンジュラス、モンゴル、パヌアツ、スリランカ、アルメニア、グルジアの16カ国が選ばれた。

³² 2005年3月現在、16カ国中のほとんどの国でプロポーザルが提出され、MCCで検討が行われている。MCC理事会(Board of Directors)は、2005年3月14日にマダガスカルとの間に最初のコンパクトを承認したと発表した。

³³ 2005年1月28日、研究会主査によるMCC担当者へのインタビュー内容より。

MCAは、構想発表から既に3年が経過しているにもかかわらず、対象国との実施協約は2005年3月現在、マダガスカル政府との間で締結されているものしかなく、今後の展開を注視していく必要がある。

(4) サブ・ソブリン案件支援への取り組み

USAIDは、地方自治体が民間投資家や金融事業者から資金調達を円滑に行えるよう、DCAを通じて地方自治体が発行した債券に対する保証を行っている。地方債の発行で調達された資金は、地方のインフラ事業や公共事業にも投資され、自治体レベルでのPPA事業の組成を可能にしている。例えば、インドのタミル・ナドゥ州では、DCAの債務保証を受けて州内の複数の市(Municipality)で地方債を発行し、上下水道共同基金(640万米ドル)を設置した。共同基金に参加する自治体は、基金からの準貸し付けを受けて、村や町レベルで水道供給などのプロジェクトを実施することができる。USAIDは、このほかにも、小規模・零細企業(Microenterprise)プログラムを通じて、地場の小規模事業者の資金調達や事業実施を支援する取り組みを行っている。

(5) PPP組成支援のスキーム

本章冒頭の分析枠組みに基づき、米国のPPP組成に関する支援スキームについて、表3-7にまとめた。

表3 - 7 米国のPPP組成支援スキーム

		主な取り組み内容
	対途上国政府向け直接支援	<p>投資環境整備・プロジェクトの発掘：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ フィールド・ミッションを通じて途上国の民間セクター開発に向けた各手法や関連諸機関の改革、金融資本市場の育成、知的所有権の保護などの投資環境整備を実施。(USAID) ➢ 新規パートナーの発掘やPPA事業のマッチングサービスを提供。(GDA/USAID) ➢ 途上国の小規模民間事業のための法整備、事業環境整備などの支援を実施。(MD/USAID) <p>プロジェクトの準備：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 新規事業の組成を支援するための専門家派遣、F/Sや各種技術サービスの調達を支援するインセンティブ・ファンドを供与。(GDA/USAID) <p>プロジェクトの実施：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ PPA事業を実施する政府機関に対するグラントを供与。(GDA/USAID) ➢ 地方自治体の資金調達を支援するためサブ・ソプリン向け保証を実施。(DCA/USAID) <p>MCA：選定国がプロポーザルを作成する際に、各国の米国大使館やUSAIDのフィールド・ミッションが支援。MCAのCompactは直接途上国政府と締結されることになるため、プロジェクトの準備、実施においては、USAIDなどを通じた財政的支援、技術的支援が行われる可能性がある。</p>
対民間セクター向け	民間投資家に対する投資保証、事業会社に対する出資	DCA/USAID：米国内、海外、途上国内の投資家に対して、最大で50%まで保証。 OPIC：米国企業、投資家が25%以上出資しているプロジェクトに対する融資と保証を行う。
	銀行融資に対する債務保証、民間投資ファンドへの融資	DCA/USAID：主に途上国の地場金融機関に対し、銀行が有するポートフォリオの元本部分につき50%までを保証。金融機関、事業会社が発行した債券に対する保証。 OPIC：米国企業が50%以上の投資を行っている民間投資ファンドに対し、融資、保証を供与する。
	民間に対するアドバイザー・サービスの実施	GDA/USAID：事業の実施を計画中の国についての知識、ネットワークなどを民間セクターに提供。プロジェクト管理やモニタリングについてのアドバイスを行う。 DCA/USAID：融資や保証を実行する際、財務マネジメントの訓練などの技術支援と組み合わせて実施。 MD/USAID：小規模民間事業者に対する、事業運営、製品開発やマーケティングなどに関する技術支援を実施。
	政治リスク保証	OPIC：米国系企業及び投資家に対する政治的リスク保険の供与。1プロジェクトにつき、最大で2億5000万米ドルを保証。

3 - 2 - 4 ドイツ

(1) 開発援助の実施体制

ドイツの開発援助は、経済協力開発省(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: BMZ)の下、ドイツ技術協力公社(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ)による技術協力とドイツ復興金融公庫(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW)による資金協力(無償・有償資金協力)、NGO支援などの二国間協力と、国際金融機関、国連機関、欧州開発基金への拠出といった多国間協力が実施されている。1998年に成立したシュレーダー政権下において、BMZの政策立案・調整機能は強化され、実施機関との役割分担が明確にされた。二国間援助の特徴は、対象国と支援対象セクターの絞り込みであり、優先パートナー国(48カ国)³⁴及びパートナー国(35カ国)に限定して供与

³⁴ 優先パートナー国では、GTZやKfWの助言を得てBMZが国別援助戦略及びセクター戦略を策定することになっている。

表3 - 8 優先パートナー国（PPC）とパートナー国（PC）

地域	PPC（48カ国）	PC（35カ国）
地中海、中近東	エジプト、イエメン、モロッコ、パレスチナ	アルジェリア、ヨルダン、シリア、チュニジア
欧州	トルコ	
サブサハラ・アフリカ	エチオピア、ベナン、ブルキナファソ、ガーナ、カメルーン、ケニア、マラウイ、マリ、モザンビーク、ナミビア、ルワンダ、ザンビア、セネガル、南アフリカ共和国、タンザニア、ウガンダ	ブルンジ、コートジボワール、エリトリア、ギニア、レソト、マダガスカル、モーリタニア、ニジェール、ナイジェリア、チャド
アジア、大洋州	アフガニスタン、バングラデシュ、中国、インド、インドネシア、カンボジア、ネパール、パキスタン、フィリピン、ベトナム	ラオス、モンゴル、スリランカ、タイ、東ティモール
中南米	ボリビア、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラガア、ペルー	ブラジル、チリ、コスタリカ、ドミニカ共和国、エクアドル、グアテマラ、コロンビア、キューバ、メキシコ、パラグアイ
市場経済移行国	グルジア、ロシア、ベラルーシ、ウクライナ、アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア、セルビア・モンテネグロ、ブルガリア、クロアチア、ルーマニア、モルドバ	アルメニア、アゼルバイジャン、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、ウズベキスタン

出所：BMZ Webサイト

され、かつ前者で3セクター、後者で1セクターに支援対象を限定している（表3 - 8参照）。

GTZは途上国における持続可能な開発事業を実施する国有企業として1975年に設立され、コンサルティング業務、人材育成、機材購入を行っている。2003年現在、約130カ国において約2,700のプロジェクトを実施している。GTZは企業体であるがゆえに事業収益をすべて他事業実施のための自己資金とすることができる。また、GTZはBMZのファーストコンサルタントという立場であり、発注元もBMZが75%以上であるが、他省庁や公共機関、国際機関やほかの二国間援助機関、民間企業からの受注実績もある。GTZはドイツの援助実施機関の中で最も広範な海外拠点を有しており、2003年現在の海外事務所の数は67である。

KfWは、第二次世界大戦後の旧西ドイツ経済復興を目的として1948年に設立された。設立以来、国内企業支援、住宅取得支援、環境・インフラ対策、輸出金融支援、統一後の旧東独支援など、総合的な政策金融を実施している。設立当初は国内産業育成に資する長期産業資金を供給していたが、その後国際業務へ業務範囲を徐々に拡大した。このような経緯があって、融資承諾額に占める開発援助などの割合は、2002年ではわずか2.4%（12億9100万ユーロ）に過ぎない³⁵。また、KfWは贈与も実施している。2002年の実績は6億8700万ユーロで、技術援助として行われているが、専門家のリクルートはほとんどが、GTZ経由で行われている。

（2）PPP導入の基本理念

ドイツは、2001年4月に「貧困削減のための2015年行動計画（Program of Action 2015 for Poverty Reduction）」³⁶を閣議承認した。この中で、同国は、貧困削減は国際社会が共有する共通の最重要課題であると認識し、2015年までに絶対的貧困を半減することを目標として掲げている。そして、そのための重要な手段の一つとして、PPPを位置付けている。即ち、Pro-Poor Growth

³⁵ KfWの融資業務の中心は、国内投資金融であり融資承諾額全体の約90%（547億8800百万ユーロ）を占める。このほかに、国内企業の経済活動促進に向けた輸出金融と海外投資金融で8.5%（46億7500万ユーロ）を占めるが、これらはODAには計上されない。

を実現するためには経済の足腰強化が必要であるが、そのためには民間セクターによる投資を増加させなければならないとする。また、貧困削減努力を拡大していくためにはより多くの資金が必要になるが、公的資金援助に頼ることは債務を増やすことにつながるために慎重にならねばならない。そのために、ドイツは、公的資金を民間資金と混合する取り組みを強化し、貧困国に対しても民間セクターが直接投資を行うよう支援していくとしている。即ち、ドイツは、企業側でも被雇用者の人権支持や社会環境配慮の実現への関心が高まっていることを背景に、自国企業とのパートナーシップを強化することによって、より多くの資金と優れたノウハウを途上国の貧困削減のために動員することを目指しているのである³⁷。

このことは、ドイツのPPP導入支援には2つの異なる視点が必要であることを示している。第一に、途上国の開発事業における民間参加の視点である。これは、ドイツ援助実施機関が支援する途上国での開発プロジェクトにおいて、民間事業者が実施した方が効果的、効率的に実施可能と思われるコンポーネントについては民間活用を図ろうとするもので、本書において中心的に扱われている視点である。従って、民間事業者の関与のあり方も、業務委託からBOTに至るまで様々な形態が考えられる。その際には、GTZが途上国政府の政策制度改革プロセスに参加し、民間投資活性化に向けた環境整備に取り組むことも考えられる。

ドイツが実施する民間セクター開発支援の対象は、途上国政府向け、地方民間業界団体向け、地方企業向け、の3つのレベルのものに大別される。は他ドナーと協力しながら政策支援を行うもので、はドイツ商業会議所やほかの業界団体と協力しながら、現地の民間企業協会への支援を行うものである。そしては、企業を退職した人材を専門家として活用するシニア技術者サービスプログラムにより、地方企業に対する経営助言を行うものである。そのほか、小規模企業を支援するマイクロ・ファイナンス、輸出信用保証、融資条件の異なる資金を混合して全体の条件を緩和させた融資、利子補給などの金融サービスが行われている³⁸。

第二は、自国企業の海外進出支援という視点である。途上国の民間セクター開発推進のために、特にドイツ企業と途上国企業による合弁事業形成を進めようとする考え方であるが、ドイツ企業の途上国進出を支援するためには、公的資金をテコに民間資本とのコスト分担とリスク配分を進める必要がある。即ち、民間企業が海外事業を検討する際、外部性が強くて企業がリスクを負ってコスト負担しづらいコンポーネントがある場合、それがボトルネックとなって事業実施の意思決定が困難な状況が考えられる。こうしたコンポーネントの実施につき公的機関を通じて支援する仕組みとして、ドイツは1999年に既に“PPP Facility”と呼ばれる公的金融ファシリティを導入している。次節で詳述するが、民間事業者が投資を検討する際のリスク軽減を目的とした金融ファシリティであるという点では英国の様々なファシリティとドイツのPPPファシリティは同様の性格を持つが、前者はマルチドナーであるのに対して後者は単独ドナーであり、ファシリティの支援対象が自国企業を中心とする欧州系企業に限定されている点が特徴的である。しかし、BMZが定めているガイドラインによれば、本ファシリティの目的は民間企業の支援ではなく、貧困削減という開発目標の達成にある³⁹。

³⁶ BMZ (2001)

³⁷ *Ibid.* pp.3-7

³⁸ DAC (2002) pp.38-39

³⁹ BMZ (2002)

(3) PPPファシリティ

PPPファシリティとは、ドイツの公的機関が民間企業とパートナーシップを形成する際の公的機関側の協調融資（co-financing）を財源として、同機関の本体予算とは異なる「財布」から必要資金を調達できる仕組みと考えることができる。即ち、海外進出を検討する企業が直接ファシリティに融資申請を行うのではなく、公的機関（実施機関）間であらかじめファシリティの年間使用枠について合意し、その上で各実施機関はPPP支援プログラムの活用について案件ごとにファシリティに資金申請を行うのである。実施機関としては、GTZやKfWのほかに、ドイツ投資開発公社（Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH: DEG）⁴⁰、経済開発・職業訓練財団（Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung: SEQUA）⁴¹も同ファシリティの利用が可能である。BMZは、ハイレベルPPP運営委員会を毎年開催し、これら4機関による年度ごとの予算配分を決定する。そして、配分額の範囲内で各実施機関は企業とのパートナーシップ組成を進めていくのである。

従って、ファシリティを活用して企業向け支援をどのように行うのかは各実施機関によって特徴が異なる⁴²。例えば、KfWは、インフラ整備プロジェクトをターゲットとし、その準備のための需要調査や企業が行うフィージビリティ調査（F/S）⁴³、国際入札時の入札書類の準備などに限定してファシリティの活用を行っている。そのほかの機関の場合は、KfWと同様なF/Sの実施コストの補償制度に加え、企業が検討している事業のうち、現地工場従業員に対するHIV/AIDS教育や発電所における省エネ施設、農業プロジェクトと関連した主要幹線道路へのアクセス道路整備のように、事業の根幹を成すコア・ビジネスの部分ではなく、しかも外部性がある企業が立地する地域全体にも波及効果が期待されるものの企業単独のコスト負担では実現が難しい周辺事業への支援が行われている。実施機関として最も積極的な活用を行っているのは、民間事業への出資・融資・保証業務を行い、もともと民間企業とのつながりが強かったDEGである⁴⁴。

プロジェクトの発掘は、民間企業から実施機関に案件が持ち込まれる場合と、ドイツの海外ネットワークを通じて途上国側より案件の要望が持ち込まれ、実施機関がドイツ側民間パートナーを探す場合が考えられる。国内民間企業とのネットワークを反映し、前者においてはKfWやDEG、後者においてはGTZによるPPP支援が多いと考えられるが、BMZ（2001）やDAC（2002）によると現地活動におけるKfWとGTZの連携強化が求められており、全世界130カ国以上で専門家配置や現地事務所網整備を行っているGTZが、KfWやDEG、SEQUAの案件であっても、企業の進出検討先現地情報の提供を行う。

⁴⁰ DEGは、途上国における新規事業会社へ直接出資するほか、最長10年の中期融資や保証を実施する。もともと連邦政府が100%出資している機関であったが、2000年の組織改編によりKfWの100%子会社となり、途上国開発支援との連携強化を図った。

⁴¹ SEQUAは、途上国におけるドイツ民間企業の活動を支援する非営利機関として1991年に設立された。中小企業の設立促進、民間セクター開発、途上国における職業訓練支援を中心とした事業を行っている。

⁴² 各機関のホームページにはそれぞれPPPに関する言及があるが、これらはファシリティの資金を活用して同機関が顧客に対してオファーできるプログラムが何かを紹介したものであり、ファシリティと各機関のプログラムの関係については明示されていない。

⁴³ KfWの場合、インフラプロジェクトについて、ある途上国事業へ応札したが落札できなかった場合、またはある事業についてF/Sを実施した結果、当該事業の収益性が認められないために事業が成立しない場合に、F/Sなどそれまでの準備に要した経費を負担することにより、途上国特有の事業参画リスクを軽減する。

⁴⁴ DEGのPPPプログラムは、民間企業と開発協力機関との連携を促進するために、2年以内のプロジェクトに対し20万ユーロを上限とした資金供与ができることになっている。公的資金の割合は各プロジェクトの当該途上国の開発に対する貢献度による。民間企業は技術、資金、専門家を提供する。事業実施に際して両者はコストとリスクを等しく分担するが、民間企業側はコストの50%以上を負担しなければならない。プログラムは協力企業のコア・ビジネスを超える部分のみに対して支援を行う。

PPPプログラムの支援を受けられる企業は、欧州市民が主たる経営権を保有するか、または出資比率25%以上を有している企業であり、制度上、欧州企業への門戸開放ができることにはなっているが、実際にはそのほとんどがドイツ系企業である。支援対象となるセクターには基本的に制限はなく、環境社会基準の遵守、職業訓練、産業分野の人材育成、農業における競争力強化、新技術の研究開発、金融分野の人材育成とシステム開発、企業活動における保健医療分野での支援(企業の団体保険、医療保険、従業員向けHIV/AIDS予防プログラムなど)が挙げられる。

以下にPPPファシリティによる支援の具体例をいくつか示す。いずれも海外進出する先進国企業の側に「企業の社会的責任」への取り組みの強化を求めるもので、インフラや社会サービスの民間開放とはやや異なり、民間活動の支援という性格が強い。

南アフリカ共和国における植物保護及び雇用促進イニシアチブ

南アフリカ共和国固有の植物であり、国花であるキングプロテア(King Protea)の保護事業とそれに携わる従業員の訓練を、DEGを通じて支援したものの。資金供与の対象は訓練所と温室施設の整備である。

ボスニア・ヘルツェゴビナにおける職業訓練事業

内戦で打撃を受けたボスニア・ヘルツェゴビナでは即戦力となる労働者へのニーズが高い。道路清掃車を製造しているドイツのブロック社は、1998年に、輸出用の軽金属車輪を製造している工場を同国のパートナー社と共同で買収した。ブロック社は買収した工場の生産能力向上を目指したが、車輪を加工する最先端の装置を扱える人材が不足していたため、DEGのPPPプログラムを活用し、現地の技術専門学校と提携した職業訓練コースを実施した。訓練所の各教室には最先端の研修設備が整えられ、教員も配置された。この事業は当地の訓練水準の向上に貢献している。

エジプトにおける植物エキス抽出事業

エジプトは高品質の薬用植物の主要生産国として世界的に有名だが、当地の製薬業者はこの貴重な資源をほとんど利用していなかった。当地の一般的な製薬業者は国内に1,000種以上もある薬化粧品用植物を利用せず、植物抽出エキスを国外から輸入していた。ドイツとエジプトの合弁企業のATOSも、これまでは薬用エキスをヨーロッパから輸入していたが、DEGのPPPプログラムとの協調融資により、国内の植物採取、播種・収穫最適期の割出し、エキスの抽出などを試験的に行っている。このPPP事業は、国内に賦存する貴重な薬用植物原料の獲得への道筋を同社に提供しただけでなく、地域資源の有効利用の促進という点でも貢献している。

コーヒー・コミュニティにおける共通規範(Common Code for the Coffee Community: 4C)

上述した3つの事例がDEGのPPPプログラムを通じた支援であったのに対し、4CはGTZがドイツコーヒー協会(Deutscher Kaffee-Verband: DKV)との連携により支援したPPPである⁴⁵。コーヒー生産者と貿易商社、食品業界、ODA実施機関、労働組合、NGOといったマルチステークホルダーが参加し、エコロジーや被雇用者の労働環境に配慮した持続的な栽培方式をとり生産さ

⁴⁵ 4Cは、GTZのホームページで紹介されているほか、2004年6月にJICAが共催して東京で開催された国際会議“Program-Based Approaches (PBAs) in Asia”においても事例発表がなされておりグローバルなPPP事業として注目されている(U. Sabel-Koschella, et al. (2004))。

表3-9 ドイツのPPP組成支援スキーム

		主な取り組み内容
対途上国政府向け直接支援		投資環境整備・プロジェクトの発掘： ▶技術協力を通じて投資環境整備を支援。(GTZ) プロジェクトの準備： ▶各々の技術協力と資金協力プロジェクトの準備を支援。(GTZ/KfW) プロジェクトの実施： ▶技術協力と資金協力を通じてプロジェクトを支援。(GTZ/KfW)
対民間セクター向け	民間投資家に対する投資保証、事業会社に対する出資	DEG：事業会社への出資や保証業務を実施。
	銀行融資に対する債務保証、事業会社に対する協調融資	DEG：事業会社への融資を実施。 GTZ/DEG/SEQUA：PPPファシリティを活用し、コア・ビジネスではない周辺事業コンポーネントを支援。
	民間が調達するアドバイザー・サービスに対する資金援助	GTZ/KfW/DEG/SEQUA：PPPファシリティを活用して海外進出企業のプロジェクト準備を支援。

れたコーヒーを、ポスト・ハーベストに配慮して加工・流通するというサプライ・チェーンの確立を目指すもので、中南米、サブサハラ・アフリカ、ベトナム、インドネシアなどを結んだグローバルなネットワークを目指している。この中でGTZの役割は、ステークホルダー間を仲介し調整の「場」を提供したこと、プログラムの統治メカニズムを構築したこと、サプライ・チェーン確立にあたって途上国側における生産・加工・流通面の専門家派遣を実施したことなどが挙げられる。

(4) まとめ

以上で述べたドイツのPPP導入支援スキームを、表3-9にまとめた。PPPファシリティの支援事業の多くは公共サービス提供とは異なり、支援事業の直接的受益者の特定は困難であると考えられる。また、同国のPPPファシリティは、海外進出を検討する自国ないし欧州の企業及び途上国の企業を支援するものであるため、途上国政府を通じた支援は少なく、ゆえにサブ・ソブリン(地方自治体)への支援スキームの強化はあまり検討されていない。

3 - 3 援助協調による政策枠組み形成への関与

前節では国際金融機関や援助国のPPP事業組成に向けた様々な支援プログラムを概観し、実際のプロジェクトに関してアクター間の契約、プロジェクト・ライフサイクルの各段階における様々な活動に対してこれらの機関がどのように関わっているのか、どのような支援を行っているのかを中心に描いた。他方、世銀グループのPSD戦略で強調されている投資環境の整備については、プロジェクトのような一過性のものとして取り込まれるのではなく、政策の効果を共同でモニタリングして見直しや微調整を継続的に行うことが必要である。策定される戦略も、実際の行動につながらなければ意味がない。

第2章で述べたNPM理論は、官民パートナーシップであろうと、政府間のパートナーシップであろうと、「契約」あるいは「覚書(Memorandum of Understanding: MOU)」が成立した後こそが本当の対等関係の始まりであることを示唆している。援助国・機関は途上国に対し政策を助言するにとどまらず、途上国政府による政策実施の成果についても共同でモニタリングする必要がある。また、各機関が政策助言や支援プログラムを個別に実施するよりも、各機関間で調整し助言内容や支援プログラムの整合性をとる方が、途上国の負担を軽減し、政策の実施につなげやすいと考えられている。

(1) 共同での政策対話と提言

インフラや社会サービスにおける民間セクターの活用において、多くの援助関係者の中で認識が共有され、途上国政府とのパートナーシップの下で取り組みが行われている事項としては、「規制枠組みの強化」「競争導入」「透明性の高い業者選定と契約手続」「適切な契約の設計」などが考えられる。例えば、垂直統合されたインフラ・サービスは部分的に民間開放(アンバンドリング)して競争導入することが可能と考えられるが、ボトルネックとなるインフラを所有・運営する独占事業者との相互接続においては民間事業者側が交渉能力上不利となるために、相互接続のルール設定と監視が行われる必要がある。また、アンバンドリングが難しいインフラ・サービスの場合、地域独占を認める一方で受益者が著しい不利益を被らないよう、民間事業者の料金水準やサービスの質的水準、貧困者のアクセスなどについて、規制当局は厳しい監視を行う必要がある。どの公的機関が規制当局の役割を担うかは国によっても産業構造によっても異なるであろうが、特に相互接続料や利用料金の設定には政治的介入も行われやすいことから、効果的な規制を行うために多くの援助関係者が独立した規制機関の設置を途上国政府に対して求めている。これらは、いわば競争導入と補完関係にある規制枠組みの強化である。

逆に、規制枠組み強化を競争導入に代替させる政策助言も考えられる。規制を実行する能力が著しく弱い途上国では、規制当局に代わって競争導入が進められることが多い。脆弱な制度環境の下では、競争者はより大きな利益機会を見いだすことができると期待される。このような場合も、政府はOBA型の契約によって、貧困者のアクセス改善といった好ましい政策目標に向けて民間事業者を誘導することができると考えられる。例えば、カンボジアでは地方行政が脆弱で公共サービス提供を十分に担うことができないため、地場の民間事業者が公共サービスに参入して行政を補完している。第4章Box 4 - 2で紹介する世銀のカンボジア地方・都市周辺上下水道プロジェクト(Cambodia Provincial and Peri-Urban Water and Sanitation Project)は、貧困家庭の水道接続をIDAグラントによって補助し、民間事業者にサービス拡大を促すOBAアプローチを導入したプロジェクトである。

このような競争と規制、OBA型の契約設計などに向けた環境づくりは、対象となる公共サービスの構造的特徴や、それぞれの途上国の置かれた政治社会状況、ガバナンス能力などによって、導入されるべき政策枠組みが異なるであろうことはいうまでもない。特に、競争導入と規制枠組み構築に関する援助国・機関側の知見は先進国における経験に基づいており、途上国の様々な政策制度環境下においていかなる戦略を策定するかは援助する側にとっても大きな課題となっている。従って、援助協調を通じて行われる政策対話は、これからも様々な政策制度環境下での政策導入事例の分析や政策研究の蓄積によって裏打ちされる必要がある⁴⁶。このような考えに立ち、多くの援助国が国際機関の管理するグローバル・プログラムへの資金拠出を通じて調査研究の実施とその成果の共有について支援している。

(2) 途上国の公共財政管理への関与

援助協調を通じた政策枠組み形成への支援として、途上国の公共財政管理に対する援助国・機関側のかかわりについても触れておきたい。OBAアプローチは、官側が契約上のタイミングで約束した金額の補助金を民間事業者に対して支払うことが前提となる。地方自治体が契約主体となる場合は、中央政府からの交付金が予定どおりに地方自治体に交付されないリスクが加わる。社会サービスの提供については、NPOの方が政府よりも迅速かつ効率的であるといわれるが、その場合もNPOはサービス提供の対価ないし補助金が適切に支払われないという政治的リスクを考慮しなければならない。財政規律の改善が行われなければ地方に配分可能な財政資金も安定せず、劣悪な事務事業パフォーマンスと不安定な公共サービスにつながる。従って、援助協調では、PRSPに基づくパートナーシップによって、途上国政府の公共財政管理に対して援助国・機関側も積極的に関与し、歳出規模や支出の優先順位の決定、公共支出の配分と執行管理、成果の達成状況などをモニタリングしていくことも政治的リスクの軽減につながる。特に、財政支援を実施する援助国・機関は、援助資金の効率的活用（Value for Money）に注目しており、援助資金がどこにどのように活用されたのか追跡検証するだけでなく、どのような成果を上げたかといった評価を重視する。民間事業者による効率的な公共サービス提供の実現に必要な条件として、資金配布の予測性向上による政治的リスクの軽減も重要な要素である。

3 - 4 企業の社会的責任（CSR）概念の導入

世銀PSD戦略では、開発の主軸を民間事業者に定め、そのためには市場メカニズムが可能な限り適切に機能する事業環境を構築するとともに、民間事業者側の市民意識を高める必要性も指摘している。もともと受益者の便益改善を組織のミッションに盛り込んでいるNPOに比べ、企業は自らも市民社会の一員であるという意識が低く、企業が提供するサービスの受益者である地域住民との接点が少ないと考えられてきた。地域の受益者と企業、行政が「協働」し、地域の貧困削減に直接取り組むプログラムを実施することができれば、各主体間でWin-Win-Winの関係が成立し、プログラムの効果を高めることができる。World Bank（2003c）においても、このような地域受益者が参画して設計・実施がなされた公共サービスが貧困受益者の便益を高めることを示している。

⁴⁶ World Bank（2004b）pp.195-197

こうした企業の市民意識(Corporate Citizenship)の根底には「企業の社会的責任」論がある。CSRという言葉自体は近年になって目立って使われ始めているが、その背景には、企業の価値を財務内容の良し悪しだけで判断するのではなく、適切な環境への配慮や社会法規の遵守を求め、「経済」「環境」「社会」の3点を企業価値の尺度とする見方が1990年頃から徐々に有力になってきたことがある。CSRとは、企業が社会問題と環境問題を、従来からの利益最大化という経済的課題と同様に、企業の責務として利害関係者とのコミュニケーションの中に自主的に盛り込むことと定義することができる。メセナやフィランソロピーといった社会貢献活動は、1980年代以降わが国でも活発に行われてきた。これらは現在のCSRにつながるものではあるが、企業の業績に大きく左右され、不況になると継続性が問題となった。芸術・文化振興事業への資金提供は必ずしも企業と社会の持続的な発展を保証するものではなく、多くの場合企業にとってはコストと受け止められているという点で、CSRが提示する自主性という概念とは合致しない。企業が本来志向する財務的な持続発展性と環境社会配慮の取り組みが同じ方向を向いていることがCSRの前提となる。法令遵守(コンプライアンス)においても、単に今ある法令に従うという義務感だけではなく、必要に応じ、企業独自の判断で法令を超えて自主的に対応することが結果的に企業の持続発展性の向上につながると考えられている。

国際社会がCSRを途上国の開発問題に関連付けて論じ始めたのは1990年代後半で、CDFやPRSPの概念形成の過程で企業の役割にも注目が集まってきたからであると考えられる。CSR概念は企業のグローバル化に伴って指摘され始めた「移転価格」「公害の輸出」「低賃金労働」「児童労働」などの問題が背景にあるため、特に先進国企業のFDIに伴うアジェンダであるということが出来る。先進国企業はグローバルに企業立地を検討し、進出先の事業環境が悪化すればすぐに撤退するため、当該地域の社会や環境に対して大きな負荷を与え、労働搾取を行い、しまいに大量失業と再生不可能な自然環境を残して撤退するのではないかと懸念されてきた。進出先での事業設計において早くから受益者の視点を取り込むことで地域社会にとっても受容可能な事業とすることが、結果的に事業コストを引き下げると期待されるのである。

(1) CSRパートナーシップ

このような認識の下、1998年11月、世銀のウォルフエンソン総裁は第2章でも紹介した「開発のためのビジネスパートナーシップ(BPD)」構想を英国NGOと共同で打ち出した。その趣旨は、援助の効果を高めるために、地域住民のニーズをよく知る市民社会組織(NPO/NGO)と企業、政府がパートナーシップを形成し、貧困削減に寄与する共同プログラムを実施するというもので、世銀グループが仲介役となり、まず世銀グループ機関が企業とパートナーシップの覚書(MOU)を取り交わし、共通目的のために各々のノウハウや資源を持ち寄る協働を目指している。BPDは、この企業と世銀グループのパートナーシップをベースにほかの主体 他企業、NPO/NGOの参加を働きかける。

試験期間を2002年6月までと設定し、「鉱業資源」「上下水道」「交通安全」「青少年」の4分野、約30のターゲットプロジェクトについてパートナーに参加を呼びかけた。結果として、「鉱業資源」ではBPとシェル、「上下水道」ではビベンディ、「交通安全」では3Mとボルボ、「青少年」ではナイキ、GAPなどのグローバル企業に加え、国際NGOとローカルNGOが参加し、これに欧米の民間財団が資金協力を行うといったプログラムに発展した。例えば、「青少年」クラスターでは、ナイキ、GAPといった地球規模の生産・流通ネットワークを持つ製造業者が、単なる法令遵守義務の履行を超えて、法令にも明記されない職場環境や健康、個人ファイナンス、個人の技

Box 3 - 3 パートナーシップにおける企業参加の動機

貧困削減に直接寄与するような地域の受益者参加型のプログラムに営利企業が、NPO/NGOや行政のパートナーとして参加する動機は何か。島本（2003）は、パートナーシップに参加する企業のメリットを次の5点にまとめている。

企業にとっては、受益者との媒体となるNPO/NGOなどとの連携により、地域の受益者の声を吸収できる。また、当該企業の進出によって地域に醸成されるかもしれない過剰な期待感をあらかじめ抑制することができる。

地域社会との協調関係をあらかじめ確保できる。大規模インフラ工事を行うような企業や鉱山会社にとって、地域住民の反対は進出コストを著しく高める。パートナーシップによる貢献があらかじめ明らかで、地域住民や行政との信頼関係が強固であれば、地域住民の協力を得ることもできる。例えば、鉱山会社の場合、社会開発や保健衛生面でのパートナーシップを進出会社が積極的に推進することで、地域住民の同社に対する評価が高まり、結果としてコンセッション契約の期間延長や新たなコンセッション取得が容易になるというメリットがあった。

NPO/NGOが草の根に入り込んでいる場合、受益者に最も適合した革新的なサービス提供の仕組みが考案される可能性が高い。また、パートナーシップが新商品の開発と市場開拓につながる可能性もある。新商品のテスト市場として当該パートナーシップを通じて試供品が配布され、その効果が確認されれば、その後の将来的な需要拡大につながっていく糸口にもなるだろう。

企業のブランドイメージを効果的に高めることができる。

地域社会との協調関係が顕著な場合、金融機関から見た場合、当該企業の進出にかかる社会的リスク、あるいは環境面のリスクは比較的軽減され、結果として資金融資先としての格付けが改善されて、より有利な資金調達コストを実現することができる。

出所：島本（2003）

能の強化などに関連した知識と技能の習得を促すプログラムを受け入れた例があるが⁴⁷、これら工場労働者向け研修コースの実施やサービスの提供は、現地のNPO/NGOがケロッグやマッカーサーといった米国民間財団からの無償資金を受けて実施しているものである。

パイロットフェーズを終えたBPDの各クラスターはネットワーク登録機関数も増え、それぞれ民間シンクタンクや国際NGOが事務局を務める形で世銀グループから独立しており⁴⁸、引き続き仲介機能を維持している。BPD担当グループは、外国投資アドバイザー・サービス（Foreign Investment Advisory Service: FIAS）に統合され、現在FIASのCSR担当チームが、グローバル企業の生産ラインへのCSRベースのモニタリングスキームと途上国政府の検査体制とのシナジー強化のための政策設計について途上国政府と協力している。

⁴⁷ ナイキ、GAPが行ったパイロットプログラムGlobal Alliance for Workers and Communities（以下GA）は、アジア5カ国（中国、インド、インドネシア、タイ、ベトナム）61工場、工場労働者33.5万人を対象として実施された。うち11.3万人が研修を受講し、被雇用者の勤労意欲の向上、無断欠勤・病欠・超勤の減少、被雇用者から経営へのフィードバック、労働効率の改善などの好ましいインパクトが見られた。GAは2004年12月でプログラムを終了しているが、5年間の成果は下記URLで閲覧が可能である。

<http://www.theglobalalliance.org/>

⁴⁸ 鉱業資源：Business Partnership for Development - Natural Resources Cluster（<http://www.bpd-naturalresources.org/>）

上下水道：Building Partnerships for Development - Water and Sanitation Cluster（<http://www.bpdws.org/>）

交通安全：Global Road Safety Partnership（<http://www.grsproadsafety.org/>）

青少年（Global Partnership for Youth Development）は、独自のURLを持たないが、事務局を務める米国のInternational Youth Foundationが仲介機能を果たしている。

(2) CSRアドボカシー

BPDが具体的なプロジェクトにおけるパートナーシップ形成に仲介機能を担ってパイロットフェーズを終了した後、世銀グループにおけるCSRのアドボカシーは、主に渉外局の「事業における持続可能な開発のためのコミュニケーション(Communication for Sustainable Development in Operations: DevComm)」が引き継いでいる。DevCommは、途上国での開発事業においてマルチ・ステークホルダー間の対話や事業への参加を通じてコンセンサス形成を図るためのコミュニケーション技術や行動変革のためのツールを、世銀職員と途上国政府が活用できるよう支援するためのプログラムで、その大きな柱の一つとして、途上国政府と民間セクター、市民社会間のCSRに関する対話を促し、CSRを導入したプログラムの立ち上げに関する助言を行っている。2003~2005年は、中・東欧、中央アジア・コーカサス地域を対象として、CSR導入環境のアセスメントや、国別政策ペーパー作成、政府関与のあり方や世銀による支援可能性の検討などを調査している。また、世界銀行研究所(WBI)では、FIASやDevCommとも連携し、様々なステークホルダー向けのCSR学習コースを開発、提供している。

第4章 途上国におけるPPPプロジェクトの進展

4 - 1 事例分析のための枠組み

4 - 1 - 1 ネットワーク・ユーティリティの事例分析

第3章では、主な国際金融機関と援助国のPPP支援の取り組み状況について紹介した。そして、PPPの事業スキームのどこで誰に対してどのような支援があり得るか、また事業のサイクル上のどの段階でどのような支援があり得るかの検討に加え、政策対話や技術支援を中心にPPP組成が円滑に行われるための政策制度環境の整備に対する取り組みについても言及した。

これまで、PPPの様々な事業形態や、民間事業者に効率性改善やアクセス向上など公共サービスの政策目標達成に向かわせるためのインセンティブメカニズム（OBA）、PPP組成を支援する国際金融機関と援助国の取り組みなどを見てきたが、本章では、PPPの具体的な事例を見ることによって、より実践的なPPP事業ストラクチャーのアレンジについて理解を深めたい。分析対象として、インフラの中でも社会的ニーズが強く貧困削減への貢献が求められる水道、地方電力、情報通信セクターから、グッド・プラクティスとして引用されることが多い事例を選んだ。電力や情報通信は受益者からの料金収入が期待できるために比較的事業採算に乗りやすく、民活インフラ整備が頻繁に行われてきた。それにもかかわらず、地方の特定貧困地域における電力供給や通信手段の整備には多くの民間事業者の参入を期待することは難しく、さらに水道事業のような社会性の高いインフラ案件では地方における給水コストが高くて採算がとれないとの指摘が多い。本章で扱う事例は、このような条件下においても、民間事業者の経営ノウハウと資金を最大限に活用して事業効率の最大化とサービス受益者の拡大につなげている好例である。

(1) PPP事業ストラクチャーを見る際の視点

ここで挙げたセクターはいずれも「ネットワーク・ユーティリティ」と呼ばれるが¹、同じネットワークといってもセクターごとにその構造は異なる。各セクターの先進的な事例の紹介を行う場合、まず当該セクターにおける国際的目標が何かをMDGsと関連付けて述べ、次に当該セクターの産業構造上の特徴について簡単に述べる。その上で、事例紹介の対象案件の事業ストラクチャーを見る際には、まず当該事業が置かれた初期環境と何が問題だったのかについて述べた上で、事業の効率性や効果を引き出す仕組みとして、以下の視点から各事例を見てみる。

民間事業者の創意工夫による収益性向上をもたらす仕組みが組み込まれているか

民間事業者が事業参入を検討する際、最大のポイントはその事業の収益性である。民間資金を動員するためには資金の調達コストを考慮する必要がある。事業者が自己資金を投入するには、

¹ 「ネットワーク」とされるゆえんは、例えば水道事業であれば「取水口 導水管 浄水場 送水管 配水網 給水 蛇口 下水管 下水処理施設」、電力であれば「発電 送電 配電 小売」といった上流から下流に至るネットワークが形成されること、また、情報通信であれば「加入者回線 交換局 市外伝送路 交換局 加入者回線」(固定電話)、「携帯電話端末 基地局 基地局 携帯電話端末」(携帯電話)のように横に広がるネットワークが形成されることでサービス提供が実現するからである。

それがほかの投資機会と比べて収益性が高くなければならない。外部資金の調達を債券発行や銀行借入れで行う場合には、資金調達コストと比べて当該事業の収益性が高くなければならない。当該事業に運営上の創意工夫によってコスト削減や収入向上の余地があれば、民間事業者は収益性向上に向けた努力を払うだろう。

競争原理を活かす仕組みが組み込まれているか

公的セクターにおいて民間の力を活かすということは、競争原理の導入によりコストダウンを図るということでもある。全国道路網の維持補修や都市水道の事業権契約の場合、対象地域をいくつかの区画に細分化して区画別の入札を実施することにより競争原理が働き、インフラのサービス効率が改善するものと期待される。アルゼンチンの地方道路の維持補修では、全国道路網を60区画に細分化して各区間別に入札を行った。フィリピンのマニラ首都圏水道事業では、マニラ市を東西2地区に分割して料金の価格競争を促している。事例分析の中でも、複数の民間事業者の間で競争原理が働く仕組みが事業の中に組み込まれているかどうかを確認する。

業績・成果のモニタリングに基づいた補助金供与になっているか、また補助金規模が縮小していく仕組みが組み込まれているか

公共サービスの対象地域が貧困地域である場合、その最終目的地までサービスを到達させて事業のpro-poor度を最大化するためには、民間の経営努力だけではどうしても採算がとれないことがある（Real Access Gap、図4 - 1参照）。

その場合には政府による補助金供与が必要になってくる。補助金があるからとはいえ、民間事業者には経営努力による徹底したコスト削減が求められることはいうまでもない。また、補助金の支払いはあらかじめ契約で規定された目標の達成状況のモニタリングとセットになっており、工期の遅れなど事業の進捗状況が芳しくない場合のペナルティや早期達成時の報奨など、民間の努力を促す仕組みが事業契約の中に設けられていることが多い。事例研究ではこのような仕組みが対象案件でどのように活用されているのかを見る。また、補助金供与が恒常的な財政負担に陥らないために、補助金供与が徐々に縮小していくスケジュールが描かれている必要もある。

専門性、創造性のある企業、コンサルタントが参画しているか

第3章の冒頭でも述べたとおり、PPPのアレンジにあたっては、これまで公的セクターには必

図4 - 1 公共サービスのPro-Poor度の改善



出所：筆者作成

要な知識が新たに必要となるため、財務や技術、法律、保険などの専門家の僱上が求められる。また、詳細な家計調査の設計と実施、専門的知識が求められる需要予測なども、公的セクターが直営で担うのは困難で、このような要請に応えることのできる高い専門性を持った企業、コンサルタントの確保が重要になってくる。事例研究では、こうした企業やコンサルタントがいかに関与したかにつき、入手可能な資料を基に考察する。

パートナーシップの組成にあたって誰が主体的に行動したか

PPPのような複数のアクター間でパートナーシップを組成することは通常非常に大きな取引コストがかかる。異なるアクターが相互理解の上に立って事業目的を共有し、リスクと役割の分担に合意することは時間も手間もかかるため、組成に伴う長期的なメリットよりも短期的コストが敬遠されて実現しない可能性も高い。パートナーシップの促進には、強力なリーダーシップをもって事業をインキュベーション（孵化）の段階まで持っていく旗振り役の存在が非常に重要である。この旗振り役は、政府である場合もあれば、民間事業者である場合も考えられる。さらに地域住民のイニシアチブによってパートナーシップが形成されていくケースもあり得るだろう。事例研究では、このような旗振り役を誰が担ったのかを確認する。

（2）事業の効果を見る際の視点

各事例を見るにあたって、そのパートナーシップ組成の成果として何が実現されたのか、その効果についてどのように評価されているのかを確認する必要がある。PPPでは、パートナーシップを形成することによって何を実現したいのかを明確に示すことが重要であるといわれている。パートナーシップ組成の成果として、サービス供給の面的拡大、事業の効率性改善、サービスの質的向上、財政の健全性の達成、事業の持続性、受益者の負担能力の両面から受け入れ可能なサービス料金の実現などが考えられる²。しかし、これらすべてが同時に達成されるとは限らないため、もともと当該事業はパートナーシップによって何を最も達成したかったのかという当初の意図との比較によって効果を確認することにする。

4 - 1 - 2 PPPの新たな適用分野・課題の検討

本章4 - 3では、教育、保健医療など、民間アクターの関与の形態がネットワーク・ユーティリティの場合よりも多岐にわたって特定案件を事例として取り上げるよりもいくつかの可能性を提示する方が望ましいと考えられる社会サービスと、地球温暖化対策のように便益が地域住民だけではなく地球全体に及ぶ「地球公共財」の供給におけるPPPを取り上げている。後者の場合は、クリーン開発メカニズム（Clean Development Mechanism: CDM）に基づく途上国事業は民間事業者の関与についてある程度共通性のある事業ストラクチャーを持っているため、ストラクチャー自体の紹介は容易であるが、ODAによるCDM事業支援の検討はJICAの中でも緒に就いたばかりであり、今後の適用拡大が期待される課題としてここでは取り上げている。

いずれについても、以下の項目を設定して考察を行うことで、当該分野・課題におけるPPP導

² OECDが2003年に行った先進国における民営化の成果に関する調査では、大きく分けて 財政の健全化、事業の効率性や収益性の向上並びにサービス料金の低下、資本市場の育成への貢献、の3つが成果として想定された。しかし、途上国の場合、1990年代以降の民活案件は国営企業の民営化よりもむしろ新規事業における民活導入が中心で、かつ本書の事例分析の対象案件の多くは事業規模も小さく、証券市場の発展や個人投資家の育成への貢献度はもともと低いと考えられるため、分析の視点からは除外した。

入の拡大可能性について理解を深めることを試みることにする。

当該分野において、達成目標として掲げられているMDGは何か。

当該目標達成に向けて、当該分野の直面する課題は何か。

課題解決に向けたアプローチとして何が考えられるか。

当該分野で実施されるPPPでは、どのような事業スキームが考えられるか。

そのような事業スキームの導入にあたって、途上国政府が果たすべき責任は何か。

4 - 2 PPPの先進的セクターにおける連携手法の事例

本節では、PPPの具体的な事例を見ることによって、より実践的な事業ストラクチャーのアレンジメントについて理解を深めることとする。分析対象として、インフラの中でも社会的ニーズが強く貧困削減への貢献が求められる水道、地方電力、情報通信セクターから、グッド・プラクティスとして引用されることが多い事例を選んでいる。

4 - 2 - 1 水道

世界には安全な水にアクセスできない人々が11億人いるといわれている。特に給水コストの高い地方部では水道普及率が極めて低く、慢性的な水不足に悩まされている。このような状況の中、MDGsでは安全な上水道の確保の必要性が再認識され、2015年までに「安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合の半減」を図る旨の目標が設定された(表4 - 1参照)。また、第2章でも述べたとおり、2003年の「世界水フォーラム」では、MDGs目標達成のために「PPPの導入」をはじめいくつかの新しい提案がなされ、水道事業における民間セクターの資金とノウハウの活用が強く提唱されたところである。

これらを踏まえると、水道事業に対する国際社会の要請は、従来のような水道施設建設とサービス拡大はもちろんのこと、飲料水の質の向上や、水道事業のサステナビリティの確保を図ること、また、水道事業における官・民セクターによるパートナーシップの支援などを通じてこれらの実現に資する最適なシステムの構築を図ることにあるといえる。特にサステナビリティの観点から重要となってくるのが、プロジェクト形成過程における、Environmental Sustainability(水道事業による環境破壊の抑制)、Financial Sustainability(適切な事業コストの回収による事業財政の健全性の確保)、及びInstitutional Sustainability(水道事業体の継続的運営能力の強化)の視点である。

他方、水道事業におけるPPP導入にあたっては、水不足に苦しむ途上国と普及率が達成された先進国とでは、PPPの適用方法も部分的に異なることに言及したい。従来は途上国が量的、先進国が質的な確保を図ることが主眼とされていたのに対し、近年の世界的な財政逼迫や公共事業にかかる財政需要の増大、地球環境問題の深刻化などを受け、今後は途上国においても量・質ともに充実した水供給システムの構築が求められるようになってきた。つまり、人口増加にも対応

表4 - 1 水道関連のMDGsのターゲットと指標

目標とターゲット	指標
目標7 環境の持続性の確保 ターゲット10: 2015年までに、安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減させる。	1. 浄化された水源を継続して利用できる人口の割合

した、衛生的な水を得る機会の確保、管理不十分により荒廃した施設の改修、料金支払いが困難な貧困層に対する給水の確保、水道事業の自主・自律的経営の実現などの「量的」な目的に加え、水質規制の強化、経営の一層の効率化、環境との調和、老朽施設の修繕などを賄う資金調達手法の工夫など、事業の「質的」向上を図るための工夫が求められる。また、水道事業は地方色が濃いため、途上国では中央政府とは異なった財政や汚職の問題も存在している。

ここまでは上水道事業を中心とした考察であるが、これらの課題は同様に下水道事業にも当てはまる。第2章コラムでも述べているが、途上国では下水道サービスに対する受益者の支払い意思は極めて低く、上水道に比べコスト回収も難しい上、環境に与える負荷も大きい。このため、下水道のコストを上水道事業の料金収入によって賄うなどの工夫も必要となってくる。

以上のような水道事業における諸課題の達成に向け、PPPによる官民の連携・関与の方式と程度は、「PPPによって何を最優先に実現したいのか」、「その実現にあたって各地域がどのような状況にあるのか」などの前提条件により大きく異なる。各国・各地域が抱える社会・経済問題や水を巡る政策課題などに応じた、効率的・効果的な民間セクターの関与のあり方が模索されている。

翻って、これまでの途上国における水道セクター改革の事例を見ると、その多くは独占国有企業から独占民間企業へ所有権を移転し、当該独占民間企業のみが水道事業を行うという方式である。このようなタイプの事業の反省と教訓については第5章でも述べるが、独占民間企業による水道事業の中には、インフレ率の高い時代に、料金体系へのコストの反映を考慮せずに料金を下げてしまい、経済危機をきっかけに為替リスクなどを回避できず経営難に追い込まれ、結果的に再交渉や撤退に及んだ例も見られる（Box 4 - 1 参照）。

一方、昨今、前述のような「独占民間企業による自主運営」という事業方式ではなく、様々な形態の民間事業者と公的セクターが事業のリスクを分担し合い、真の意味での「官民連携」によるプロジェクトを試行する例も増えてきた。南米の事例では、民営化された旧水供給公社、従来から独自に水供給サービスを行ってきた民間事業者、自治体と民間事業者とのJV企業など様々な形態の水道事業者が、政府や地方水供給公社などの公的セクターとリスクを分担し合い、貧困層が入手可能な水供給に主眼を置いたPPP事業に取り組んでいる。本節では、このような南米におけるPPP水道事業の先進的事例を紹介する。

（1）チリ：家計調査と補助制度を組み合わせたPPP水道事業

背景

チリ政府は、1980年代後半から行政改革の一環として、上水道セクターにかかる法規制、財政、及び組織の見直しに着手した。当時、水道料金は全国一律に設定されており、利用料収入だけではコストの半分もカバーできない状況が続いていた。特に、水道管接続工事などの費用がかさむ地方部では、料金収入が全コストの20%にも満たず、これが公的セクター（水供給公社）の赤字運営に拍車をかけていた。このため、改革のポイントは、民営化やPPP事業を通じて、従来の一律の水道料金システムから、水道サービス本来の経済的コストに見合う水道料金の値上げを達成することと、同時に、貧困層が入手・支払い可能なメカニズムを構築することにあった。

なお、チリでは、水道使用量計測メーターが付いた上水道のネットワーク（ハード）が既に概ね整備されていたことから、改革の主眼はあくまで貧困層を含めた水道料金システム（ソフト）の再編成にあった。

Box 4 - 1 大都市水道事業の民営化の事例

ブエノスアイレス大都市圏水道

ブエノスアイレス首都圏における上下水道事業は1912年以降、国営衛生公社(OSN)により行われていた。当時、給水普及率は70%、不明水(Unaccounted for Water: UFW)が45%、メーター設置率が20%、下水道普及率が58%などと企業業績は極めて悪く、経営の立て直しが喫緊の課題となっていた。

1993年、世銀支援の下、経済失政の立て直しのための国有企業民営化プログラムの一環として、水道の民営化が選択された。水道事業経営の責任は、30年のコンセッション契約に基づき国際的合併会社(Aguas Argentinas社: AA社)に移された。

民営化後、6億ドルの投資が行われ、料金は27%引き下げられ、給水量も37%増加するなどその成功が報じられた。しかし、2002年のアルゼンチン経済危機に伴うペソ切り下げにより、AA社の収入は3分の1に減り、経営は悪化した。コンセッションには為替リスクを含む再交渉条項が盛り込まれていたが、政府は見直しを凍結し、料金値上げは実現していない。筆頭株主であるスエズは2002年度決算で5億ユーロの損失を出した。

マニラ首都圏水道の事例

マニラ首都圏における上下水道事業は1971年以降、首都圏上下水道公社(MWSS)によって行われていた。当時、給水普及率は68%、不明水(UFW)が44%、運営比率0.65、料金未納、違法接続などと企業業績は悪く、人口の半数は半日しか給水が受けられない状況が続いていた。

1995年、MWSSはブエノスアイレスの例を参考に民営化された。地域独占状況に競争原理を導入するとともに、民営化後の事業が仮に破綻をきたしても全市の水道供給がストップしないようにするため、マニラが東西に分割され民営化の入札が行われた。入札の結果、西地区はMaynilad Water Services(MWSI)、東地区はManila Water Company(MWCI)と、それぞれ25年間のコンセッション契約が結ばれた。

MWSIとMWCIが達成した最も大きな成果は水道供給サービスの拡大である。事業開始後5年で水道接続の数は約30%増加した。また、1日の平均水道利用可能時間が17~21時間に増加した。しかし、下水道サービスについては目標を大きく下回っており、不明水の割合も依然として減少していない。

サービス拡大が民活によってもたらされた一方で、財政的には、必ずしも事態が改善されたとは言い難い状況にある。1997年に東南アジアを襲った経済危機と通貨ペソの暴落により、(西地区のMWSIの債務の大部分は外貨建てだったため)ペソ換算で累積債務が60%増加、2001年3月時点で西地区の年間債務返還額が料金収入と並ぶ事態となり、料金値上げを余儀なくされた。2001年10月と2002年7月に料金値上げは認められ、ようやく経営は改善されたが、その後政府により料金の凍結が宣言されたため、MWSIは料金改定に関する契約条項が守られないことを理由に経営権の政府への返上を申し出る事態に至っている。

他方、東地区のMWCIは、その運営効率を向上させ収益を計上するまでになったが、政府の財政負担全体を取り除くまでには至っていない。また、水源開発を含め、将来の投資計画に対する財政負担については、必ずしも軽減されているとはいえない状況にある。東・西地区の事業実績の差については、インフラ整備が進みビジネス地区をもつ東地区と、インフラ不足で貧困地区を多く抱える西地区との間の地域差も影響している。

システム全体の流れと構成

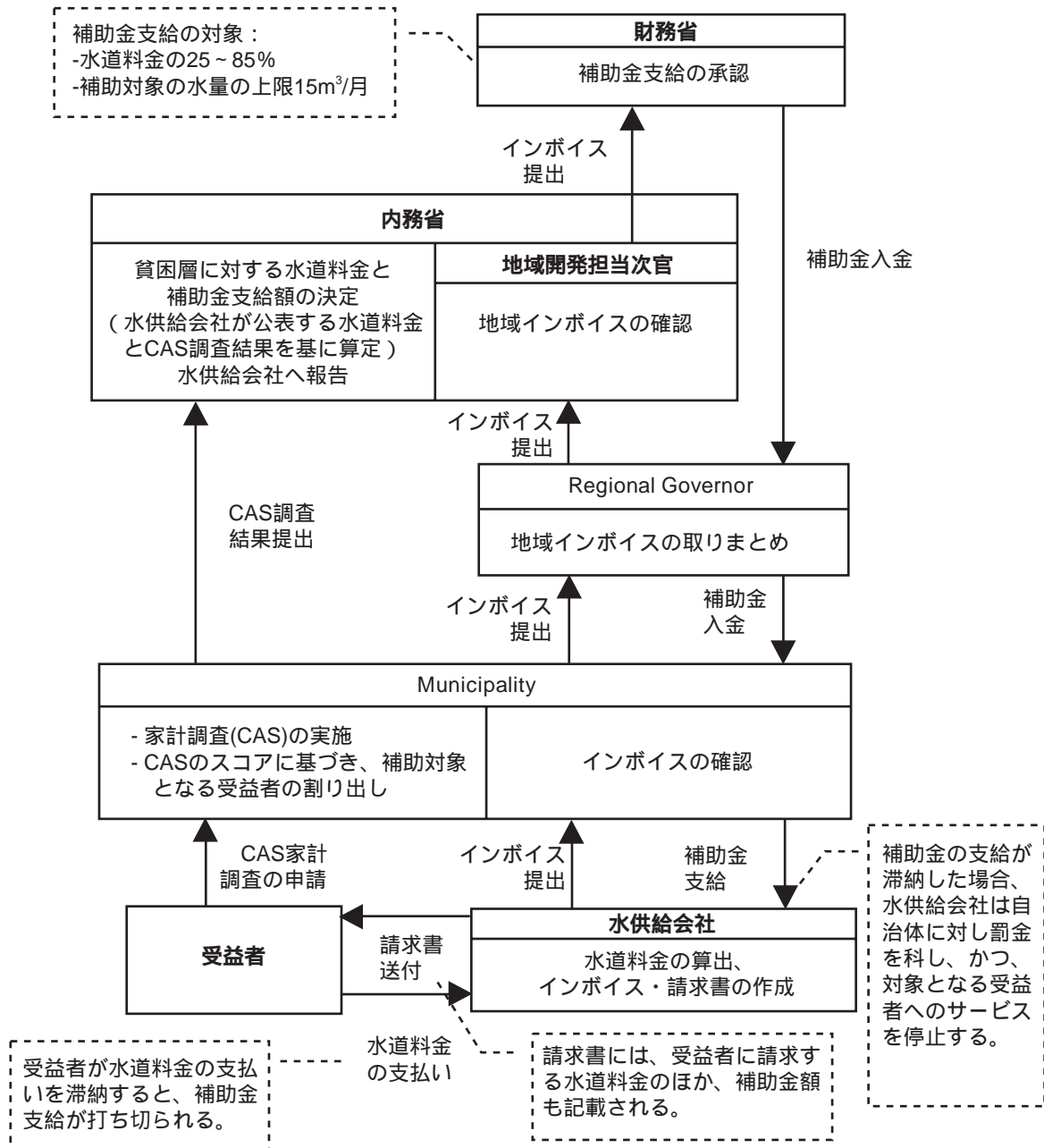
本PPP事業における官・民の組織は表4-2のとおりである。本PPP事業は、補助制度のための予算見積り基礎となる、地方自治体による家計調査(Communal Social Assistance Committees: CAS)の実施と、サービスを供給する水供給会社へのその調査結果に基づいた補助金の支給により構成される。本PPP事業のシステム全体の流れと構成を図4-2に示す。

まず、補助制度の予算措置を組むための第一歩として、受益者となる貧困層が自治体に対し家計調査を行うよう申請する。自治体は当該申請内容を精査し調査結果を取りまとめ、補助対象と

表4-2 PPPにおける官・民のアクター（チリ）

<p>公的セクター：内務省、財務省、地方自治体</p>
<p>民間セクター：水供給会社（国内水供給最大手のEMOSほか）</p> <p>複数ある水供給会社の前身は1990年代に民営化された旧水供給公社。EMOSはサンチアゴ大都市圏に対するサービスを行う国内最大規模の水供給会社。</p>

図4-2 PPPの仕組み（チリ）



出所：各種資料より筆者作成

なる受益者を割り出す。一方、水供給会社は、コストに見合う水道料金を算出し、これを公表する。内務省は、自治体からの報告を受け、「どの地域のどの程度の家計収入のある世帯が補助対象となるのか」、また「当該世帯の水供給に対する支払い額を当該世帯の収入の5%以内に収めるためには、当該世帯に求める水道料金をいくりに設定すべきか」について検討し、その結果算出される水道料金と水供給会社が算出する水道料金との差額を補助金額として決定する。実際に支給されている補助金は、家計の状況に応じて水道料金の25~85%をカバーしており、補助対象となる水量については上限(1世帯当たり15m³/月)が設定された。

水供給会社は、政府からの報告を受けインボイスを作成し自治体に提出する。その後、Regional Governor、内務省地域開発担当次官、財務省による承認を経て、水供給会社に対する補助金が支給される。なお、水供給会社に対する最終的な補助金の支給元は自治体であるが、この自治体から水供給会社に対する支給が確実になされるかどうかといったリスクが存在する。このため、本システムでは、自治体が当該支給を滞納した場合に、水供給会社は自治体から罰金を徴収し、かつ、当該補助金に該当する受益者に対するサービスを停止する権利を保証されている。

一方、受益者は、実際に請求される水道料金の金額と併せ、補助金によりいくら補填されているのか明記された請求書を受け取る。受益者は水道料金の支払いを滞納すると、補助金の支給が打ち切れ、全額支払い義務が課される。このように、本システムでは、補助が必要な受益者(貧困層)に対し2つの義務、すなわち自治体への家計調査の申請と民間事業者への水道料金の支払いを課すことにより、受益者本人にPPPの中で一定の役割を担っているという自覚を持たせようとする意図がある。

ポイント(事業の効率性や効果を引き出す仕組み)

以上を踏まえ、本PPP事業において事業の効率性や効果を引き出すための制度上の工夫や官民の役割分担・連携体制の工夫がどのような点にあるのか、以下に整理する。

1) 自治体への家計調査の申請を受益者自身が行うこと

家計調査への申請を行った者のみが補助を受けることのできるシステムとし、補助が必要な受益者(貧困層)に「申請」という一定の過程を担わせることにより、PPPにおける役割を自覚させる。

2) 補助対象となる水量の上限の設定

補助対象となる水量の上限(1世帯当たり15m³/月)は、最低限必要な水量として設定されたが、これは受益者に対し低価格の水道料金内で利用を抑える経済的なインセンティブを与え、無駄のない水道利用を誘導することを意図するものである。

3) 内務省次官によるコントロール

水供給会社が提出するインボイスは、内務省のトップである地域開発担当次官による確認を経ることとされている。補助金の支給にかかるこのような一連の作業は、自治体から水供給会社への補助金支給も含め、当該次官の監視下に置かれている。このような体制の整備は、水供給会社の本PPP事業に対する信頼性の向上につながり、結果として、水供給会社による安定したサービス供給を誘導したと評価されている。

4) 自治体の補助金滞納に対する罰金、受益者へのサービス停止

水供給会社に対する（最終的な）補助金の支給元である自治体が補助金支給を行わないというリスクを回避するため、自治体が支給を滞納した場合の（水供給会社に対する）罰金の支払いを義務付け、かつ、水供給会社に対し、当該補助金に該当する受益者に対するサービスを停止する権利が保証されている。これによって、自治体による迅速な補助金支給事務の遂行が確保されている。

5) 受益者の水道料金滞納に対する補助金支給の停止

受益者が水道料金の支払いを滞納すると、補助金の支給が打ち切れ、受益者に全額支払い義務が課される。これによって、受益者に水道料金支払いの義務について自覚させ、支払いの習慣を身につけさせる。

成果（インパクト）

本PPP事業の当初の目的は、水道料金を賄えない貧困層に対する水供給サービスの拡大及び料金徴収率の向上を図ることと併せて、コストに見合った水道料金の値上げにより水道事業の赤字運営を回復させることにあった。これまでの成果を見ると、本PPP事業の実施により水道料金は約2倍になった一方で、家計調査を活用した補助金制度の導入により貧困層に対する水道料金は低く抑えられており、地域住民の反発による社会問題を起こさずにコストを反映した料金設定を達成できた事例として評価されている。本事業の開始とともに水供給サービスは全般的に拡大し、都市部の73%が民間水道会社による水供給サービスを受けられるようになった。また、料金徴収率が大幅に改善し、民営化された水供給会社の経営は黒字に転換した。表4-3に、本事業の主な成果指標を紹介する。

なお、本事業の成功の裏にはいくつかの前提条件が備わっていたことを申し添えたい。第一に、既にメーター計測機の付いた水道設備（ハード）がほぼ整備されていた点である。このため、政府から支給される補助金や受益者が支払う水道料金には、原則、建設（接続）費分は含まれず、建設費の捻出に苦勞する他国に比べると、政府及び受益者の経済的負担は相対的に少なかったといえる。また、水供給会社にとっても、建設よりも民間事業者による創意工夫の活かしやすい維持管理・運營業務に集中できるというメリットがあった。

第二に、チリの自治体が家計調査を実施するに足る能力を既に備えていたという点である。家計調査の実施にあたっては、貧困層への申請の呼びかけから申請書記入指導、提出された申請書の取りまとめ、補助対象となる受益者の割り出しなど、様々な事務ノウハウと膨大なマンパワーが必要となる。実際、本家計調査にはかなりのコストがかかっており、チリ政府は、水道事業以外の各種福祉政策・事業にも本調査結果を活用し、全体の行政コストを低く抑える仕組みづくりの可能性について検討している。

表 4-3 主な成果指標 (チリ)

サービスの拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・全世帯の13% (約45万世帯) に対し平均10米ドルの支援 (1998年)。補助金総額は3360万米ドル。 ・貧困層が多く、水供給コストの高い数カ所の地域では、3分の1の世帯が補助金支給の対象となった。
事業の効率性	<ul style="list-style-type: none"> ・コスト回収率：50%以下 (水供給コストが特に高い地域では20%) →コスト回収達成。 ・2%の赤字 (1988年) →4%の黒字 (1998年)。
サービスの質	<ul style="list-style-type: none"> ・安定した水供給サービスの確保。 ・補助対象水量の上限 (1世帯当たり15m³/月) の設定により、無駄のない必要最小限の水道利用を誘導。
財政の健全性	<ul style="list-style-type: none"> ・家計調査の実施を申請した貧困層のみを対象とした補助金制度へ移行したことで、政府の経済的負担が大幅に軽減。
サービス料金	<ul style="list-style-type: none"> ・水道料金：→約2倍 (設定された水道料金は、月々の平均家計収入の約5%以内と見積もられている)。

(2) パラグアイ：アグアテロスの水供給経験・ノウハウを活かしたPPP水道事業

①背景

1990年代後半、パラグアイ政府は費用対効果の高い水道事業の運営とサービス拡大を図るための事業手法の検討を行っていた。当時、特に貧困層の多い地方部における水道サービスの不足が大きな問題となっており、地方部での効率的な上水道施設整備や運営を担える組織の構築が急務となっていた。政府は当初、都市部の水道事業を管轄する国の機関 (Empresa de Service Sanitarios del Paraguay: ESSAP) や、地方部の3～4割の世帯に対し水供給サービスを実施していた地方機関 (Direccion General de Salud Ambiental: SENASA) の活用を検討していた。しかし、両者とも旧態依然の非効率な運営システムを抱え、ESSAPは重い債務も負っており、この上これらの公的セクターを地方部における水道事業の中心的な実施機関として位置付けることは極めて困難と考えられた。

一方、パラグアイでは従来から、アグアテロス (aguateros) と呼ばれる民間の水供給業者が、政府の支援を一切受けずに都市近郊の住民に対し水供給サービスを提供してきた歴史がある。このため、政府は、アグアテロスによる地方部の水道事業実施の可能性を探るべく、PPPによるパイロット・プロジェクトを立ち上げた。

②システム全体の流れと構成

本PPP事業における官・民の組織は表4-4のとおりである。本PPP事業では、パイロット・プロジェクトの入札が2回計画された。1回目は、入札条件として、アグアテロスが接続工事に要したコスト (接続費) に対する補助金 (以下、「接続補助金」) の支給額 (接続当たり150米ドル) があらかじめSENASA側から提示された。アグアテロスはこの接続補助金額を勘案し、受益者に課す接続費を試算し応札する。従って、この接続費の額が審査の対象とされた。これに対し、2回目は1回目とは逆の条件設定の下、入札が行われる予定となっている。つまり、入札条件として、受益者に課す接続費 (対家計：1世帯当たり80米ドル、対企業など：1団体当たり112米ドル) と接続補助金の上限額があらかじめSENASA側から提示される。アグアテロスはこれらの金額を勘案し、必要な接続補助金額を試算し応札する。従って、この接続補助金額が審査の対象となる。なお、水道料金は、双方のパイロット・プロジェクトとも全額受益者負担とされた。

表4-4 PPPにおける官・民のアクター（パラグアイ）

公的セクター：SENASA (Direccion General de Salud Ambiental)
水利用者組合 (Water Users Association: WUA)

SENASAは、地方部を総括する水供給機関であり、人口1万人以下の地域において、約37%の世帯（全国の世帯の約18%）に対するサービスを監督している。WUAは、SENASAの下部組織として地方部のコミュニティごとに創設された水管理組合であり、実際のサービス供給業務を担っている。全国で1,000以上の組合がある。

民間セクター：アグアテロス (aguateros)

アグアテロスのほとんどは会社組織としての登録のないインフォーマルな水供給業者³として位置付けられている。現在、全国で約400業者あり、都市部（特に、アスンシオン大都市圏）を中心に人口の約9%（約50万人）に対するサービスを提供している。

アグアテロスは、20年以上にわたり公的な支援を一切受けずに水道管による水供給サービスを行ってきた実績を有し、地域住民の様々なニーズに応じたきめ細かいサービスには定評がある⁴。地域によっては、公的セクターよりもはるかに多くの世帯に対しサービスを提供しており、小規模な業者でも300接続⁵、大規模な業者になると3,000接続を運営するものもある。

以上のように、本PPP事業における公的セクターからの補助金は、あくまで接続費（建築コスト）に対するものとの整理がされており、前述のチリの事例で見たような受益者の水道料金負担を補う性格のものではない。

本パイロット・プロジェクトの全体の流れと構成を図4-3に示す。このプロジェクトでは、応札するアグアテロスが貯蔵用タンクの整備など安全性を確保するための一定の技術水準を備えていることが応札の前提条件とされ、審査対象の接続補助金または受益者に課す接続費について最も低い額を提示したところが落札する。

落札したアグアテロスは、SENASA及びSENASAの下部組織として地方部のコミュニティごとに創設された水管理組合であるWUA（Water Users Association）との契約協議に入る。SENASAとは、工事の技術基準など建設フェーズにかかる各種取り決めを行う。一方WUAとは、種々のサービス内容、水道料金、契約違反の場合のペナルティなどについて10年間の事業契約を締結する。この際、WUAの契約締結の事務作業にかかる経験・知識不足を補うため、司法一般に詳しい地域の協会がWUAをサポートしている。取りまとめられた契約内容はSENASAに提出され、SENASAは契約項目を確認した上で、事業に対する補助金支給に同意する。なお、1回目のパイロット・プロジェクトにかかる契約は2002年8月に締結された。

契約に基づき建設・接続工事を完了させたアグアテロスに対し、その投資コストの一部がSENASAからOutput-Based Aid（OBA）として補填される。

ポイント（事業の効率性や効果を引き出す仕組み）

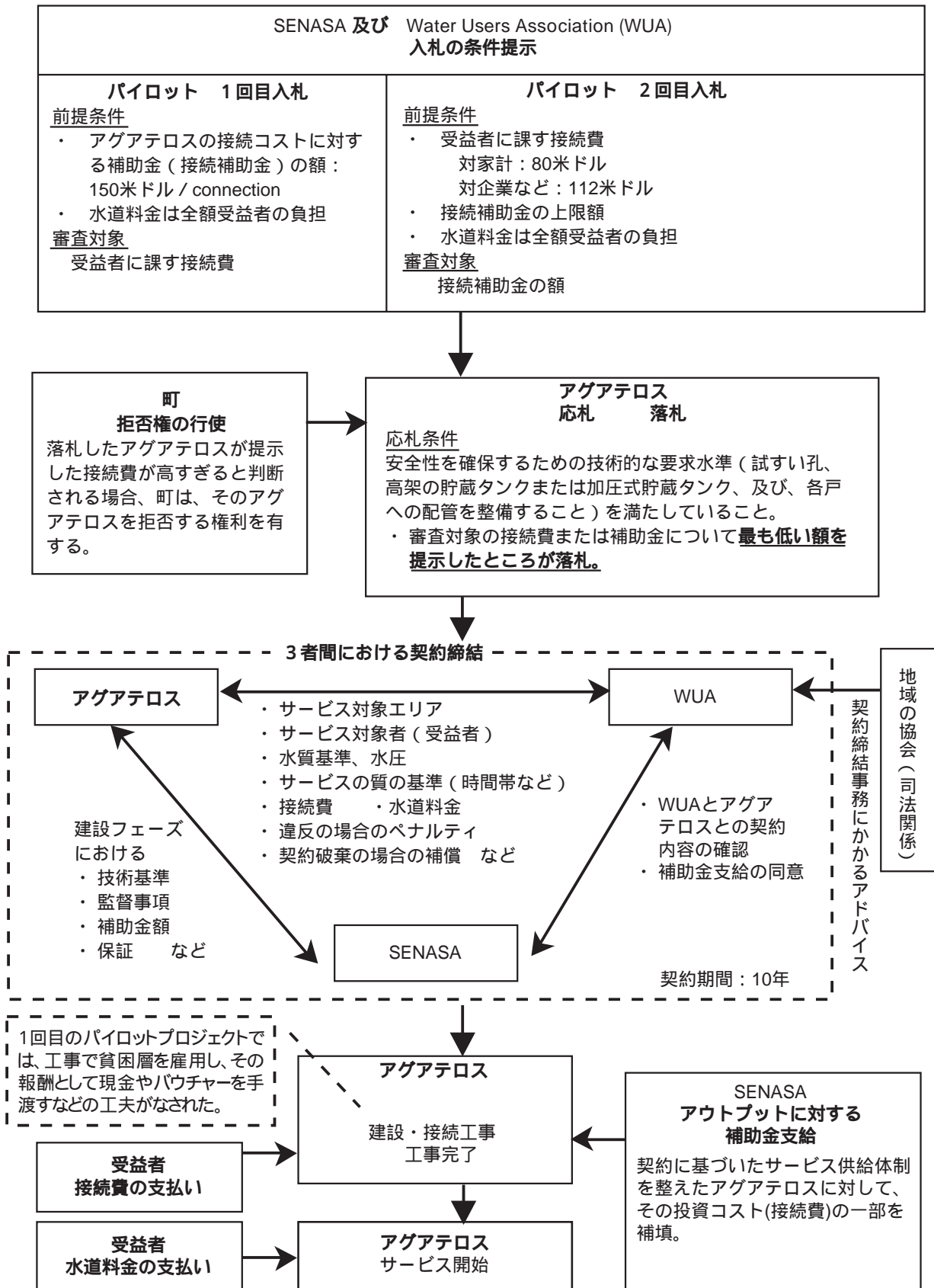
以上を踏まえ、本パイロット・プロジェクトにおいて事業の効率性や効果を引き出すための制度上の工夫や官民の役割分担・連携体制の工夫がどのような点にあるのか以下に整理する。

³ アグアテロスは、スペイン植民地時代は水の入った籠を頭に担いで水売り歩いた行商人を指し、その後、トラックで貧困層の多い地方部を中心に水を売る行商人グループへ、さらに水道管による水供給セクターへと発展し現在に至る。

⁴ アグアテロスの水供給を受ける1,000世帯に対して行われたアンケート調査（2002年）では、90%がサービスに満足しているとの結果が出ている。

⁵ 1接続として、1世帯への接続（主に一戸建て）と複数世帯への接続（集合住宅など）の双方が想定される。

図4-3 PPPの仕組み(パラグアイ)



1) パイロット・プロジェクトにおいて異なる入札条件を設定

入札条件を試行錯誤することにより、地域の状況（近隣の水源、地形、既存インフラの整備状況など）や、応札候補のアグアテロスの実態に即した入札条件を整えた。ただし、最低限の技術的な要求水準を満たした上で、最も低い金額を提示した業者が落札する仕組みとなっており、金額以外にアグアテロス間の入札時の競争を促す仕掛けは見当たらない。

2) 3者間の相互契約の締結

コミュニティとの結びつきが強いWUAを契約の中核に据えることにより、地域住民のニーズに応じたきめの細かいサービス供給体制を整える。また、3者間で契約内容の確認を行うことにより、事業の透明性の確保が期待できる。

3) 町による拒否権の行使

落札したアグアテロスの提示する接続費が高すぎる場合は、住民は町を介してそのアグアテロスに拒否する権利を有する。町がパイプ役となり、受益者と官・民セクターとの間のコミュニケーションの場を用意している。

4) 契約違反に対するペナルティ

WUAとアグアテロスとの間の詳細な契約内容の取り決めと違反の場合のペナルティなどの設定は、アグアテロスによる安定した質の高いサービス供給を誘導する。

5) OBA（成果に対する補助金支給）

契約に基づくサービス供給体制を整えたアグアテロスに対して、その投資コスト（接続費）の一部を補填する仕組みは、Availability Fee⁶として、アグアテロスによる効率的で迅速な上水道施設建設・接続を促す。

6) 建設時に貧困層を雇用（第1回パイロット・プロジェクト）

1回目のパイロット・プロジェクトでは、受益者となる貧困層の水道料金や接続料金の負担を補う目的で、貧困層を水道管工事などの現場で雇用し、報酬として現金やバウチャーを手渡すという配慮がなされた。

成果（インパクト）

本パイロット・プロジェクトの当初の目的は、民間の水供給業者であるアグアテロスの資金と経験・ノウハウを活用し、貧困層の多い地方部における水供給サービスの拡大と安定的な水道料金の徴収を図ることにあつた。これまでの成果を見ると、1回目のパイロット・プロジェクトの実施により、当該プロジェクトの対象地における水供給サービスは拡大し、受益者からは概ね良い評価が得られており、今後本PPP事業の対象地域が広がっていくものと期待されている。表4-5に、本事業の主な成果指標をまとめてみた。

⁶ 民間事業者により施設や設備が一定の水準で整備されており、主要なサービスが提供されている限り、公共から固定的に支払われる対価（日本政策投資銀行Webサイト <http://www.dbj.go.jp/>）

表4-5 主な成果指標(パラグアイ)

サービスの拡大	1回目のパイロット・プロジェクトの対象となった4つの町において、サービスが拡大。
事業の効率性	コスト回収率の上昇。
サービスの質	安定した水供給サービスの確保。
財政の健全性	地方部の水道事業にかかる補助金：300～400米ドル/接続 150米ドル/接続(1回目のパイロット・プロジェクト)。
サービス料金	落札したアグアテロスの提示した料金設定は、事業形成の過程で町(コミュニティ)に受け入れられる。

(3) コロンビア：内部相互補助を活用したPPP水道事業

背景

1990年代前半、コロンビアのカルタヘナ市は、費用対効果の高い水道事業システムの構築と市の水供給サービス拡大を図るための事業手法の検討を行っていた。当時、市の水道料金は一律に設定されており、料金収入だけではコストをカバーできず、これが公的セクターの赤字運営に拍車をかけていた。一方、貧困層を中心とする市の30%の世帯が上水道に未接続である上、違法な組織の介入による上水道の無断使用(貧困層に対する違法な水供給ルート)の増加が問題となっていた。このような問題を踏まえ、市は、水道事業の実績を有するスペインの水供給会社とJV企業AGUACARを設立し、アフェルマージュ⁷(公設民営方式)による水道事業の改革に踏み切った。改革のポイントは、民間事業者のノウハウの活用を通じて、従来からの一律の水道料金システムからサービス本来の経済的成本に見合う水道料金の値上げを達成し、かつ、貧困層が入手・支払い可能なメカニズムを構築することにあった。

システム全体の流れと構成

本PPP事業における官・民の組織は表4-6のとおりである。本PPP事業は、カルタヘナ市とJV企業のAGUACARとのアフェルマージュ(維持管理・運営委託契約)に基づき、AGUACARにより実施されている。PPPのシステム全体の流れと構成は図4-4に示すとおりである。

コロンビアの法第142号(1994年)は、自治体に対し、全住民の住宅についてその立地や建物の形態・質などに関する調査を義務付けており、この調査結果に基づき、自治体は各住戸の総体的な質を6つの建物評価レベルのいずれかに分類している⁸。本PPP事業では、この調査結果を活用した水道料金が設定されており、レベル4の中間層に対してはコストに見合う水道料金が、レベル1～3の貧困層に対してはそれより低い水道料金が課される。この貧困層からの料金収入の不足分は、レベル5～6の比較的所得の高い階層がコスト相当分より高い水道料金を支払うことによって賄われている。つまり、当該不足分を政府からの補助金により充当するという従来の考え方ではなく、受益者間での内部相互補助の仕組みが形成されているといえる。

本事例も、(1)のチリの事例のように、公的セクターによる水道施設の整備が既に完了していた状態からスタートした。このため、受益者間での内部相互補助は、あくまで貧困層の水道料金負担を補う性格のものであり、(2)のパラグアイの事例のような接続費(建築コスト)を補

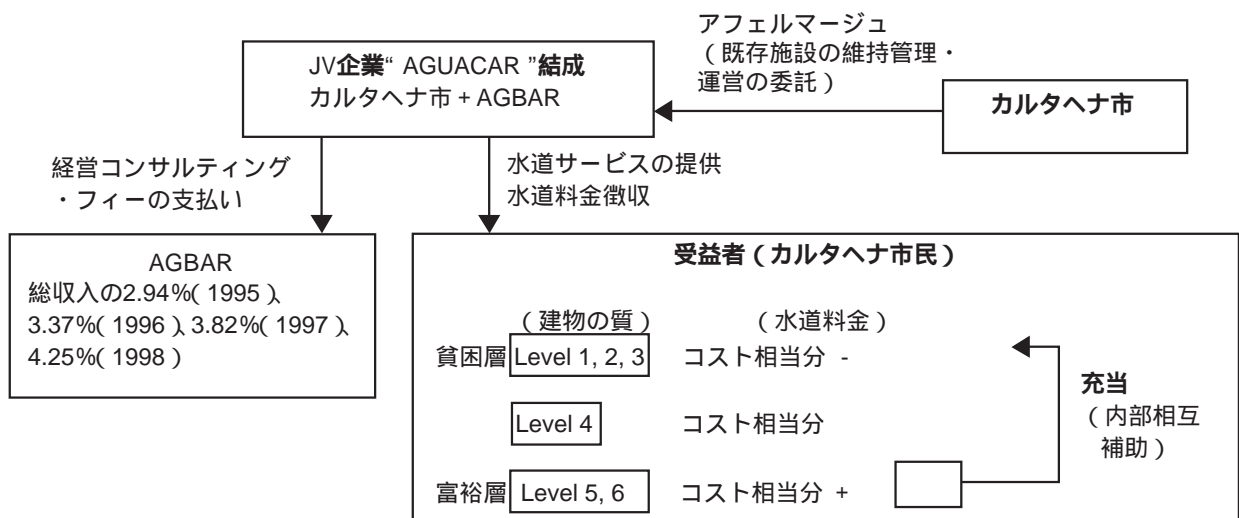
⁷ Affermage: 英国では、GOCO(Government Owned Contractor Operated)公共からの委託のもと、公共が整備・所有している施設の運営を民間企業が実施するもの(日本では、指定管理者制度に近い)。なお、民間事業者による施設の維持更新投資義務を含むものもあるという見解もある。

⁸ 各自治体の地理・地形、水源からの距離、(近隣の)水供給施設の効率性などが異なることから、6つの建物評価レベルの判断基準は各自治体によって異なり、全国一律ではない。

表4-6 PPPにおける官・民のアクター（コロンビア）

<p>公的セクター：カルタヘナ市</p>
<p>民間セクター：AGUACAR (Aguas de Cartagena)</p> <p>AGUACARはカルタヘナ市と（ Aguas de Barcelona: AGBAR ）（スペインの水供給会社）とのJV企業であり、株所有割合は、カルタヘナ市50%、AGBAR46%、地元の民間資本4%。AGUACARは市から委託を受けた唯一の事業者。</p>

図4-4 PPPの仕組み（コロンビア）



うものではない。

なお、AGUACARによる事業運営については、出資会社であるAGBAR本社が別途企業経営についてのコンサルティング・サービスを行うこととし、AGUACARはその手数料を支払っている。

ポイント（事業の効率性や効果を引き出す仕組み）

上記を踏まえ、本PPP事業において事業の効率性や効果を引き出すための制度上の工夫や官民の役割分担・連携体制の工夫がどのような点にあるのか以下に整理する。

1) 住民の住宅事情に応じた水道料金の設定

政府からの補助金支給ではなく、富裕層から貧困層への内部相互補助を行い事業運営のサステナビリティを確保している。カルタヘナ市の場合は、住民の所得水準を反映している住宅事情を調査し、その結果に基づいて各レベルの水道料金を設定している。料金設定に際しては貧困層への配慮が手厚く、使用水量0~20m³について、レベル1に課される料金はレベル6のわずか4分の1に抑えられている。

2) AGBARによる経営コンサルティング

経験豊かなAGBARの経営コンサルティングにより、AGUACARの運営の効率化が図られてい

表 4-7 主な成果指標 (コロンビア)

サービスの拡大	<ul style="list-style-type: none"> 水道管：440km (1995年) →700km (1999年)。 接続数：6万5千世帯 (1995年) →9万5千世帯 (1999年)。
事業の効率性	<ul style="list-style-type: none"> AGUACAR最終利益 (税引き後利益)：886百万ペソ (1995年)。 →3928百万ペソ (1999年)。 水供給事業従事者数：494 (1995年) →262 (1999年)。 (経営目標であった、接続数に対する従事者数の比率 4人/1,000接続を達成)。
サービスの質	<ul style="list-style-type: none"> カルタヘナ市及び市民は、AGUACARによるサービスに概ね満足。 漏水率、信頼度、水質、顧客ケアの各数値が1995年に比べ大きく上昇。 -不明水の割合：60% (1995年) →40% (1999年)。 (1995年頃まで続いていた水不足量 6万m³を解消)。 -水供給に対する受益者の信頼度：80% (1995年) →99% (1999年)。
財政の健全性	<ul style="list-style-type: none"> AGUACARにより経営が全般的に改善。 JV企業の株式配当分 (市の配当分) の収入増。
サービス料金	一律の水道料金から、6階層の料金体制へ移行。

る。ただし、運営の効率化を誘導するような、公的セクターによる特別なインセンティブ (AGUACARの経営努力に応じたボーナスやペナルティなどの仕掛け) は付与されていない。

④成果 (インパクト)

本PPP事業の当初の目的は、料金の値上げによる水道セクターの赤字運営の回復と同時に、市の貧困層を中心とした30%の世帯に対する水供給サービスの拡大及び料金徴収率の向上を図ることにあつた。これまでの成果を見ると、本PPP事業の実施により、住民はそれぞれの住宅の質に応じた6階層の評価レベルに基づいた水道料金を課されるようになり、貧困層に対しては、内部相互補助により水道料金が低く抑えられた。一方、上水道未接続の世帯に対する水供給サービスは全般的に拡大し、AGUACARの経営効率も従来の公的セクターによる運営に比べると大幅に改善した。また、違法行為による用途不明の水量の割合も減少した。表4-7に、本事業の主な成果指標を挙げた。

なお、JV企業AGUACARの経営は、実態上、民 (AGBAR) 主導で行われており、市とAGUACARとの委託契約 (アフェルマージュ) における官民の責任の所在 (リスク分担) が曖昧との問題も指摘されている。

4-2-2 電力

エネルギーの安定供給の確保及び地球温暖化問題への対応は、先進国、開発途上国が協力して取り組むべき地球的課題とされている。MDGsでは、「貧困削減」や「スラム居住者の生活の質の顕著な改善をする」旨の目標が設定されているが、エネルギー・電力は途上国の国民生活の向上や経済発展に不可欠な要素であり、電力事業はMDGsの目標達成に資する多面的な効用を發揮するセクターという意味で極めて重要な役割を担っている。特に、今後エネルギー需要の大幅な増加が予想される途上国にとって、エネルギー需給の逼迫や、エネルギー関連投資及び燃料輸入に伴う経済負担の増大は深刻な課題となっており、他方、地方部の貧困地域に見られる無電化村に対する電力供給も急務とされている。このため、引き続き国際社会が電力分野の協力・支援を実施していくことの必要性は高まっている。

翻って、開発途上国の電力供給システムは、従来の国営企業による電力事業の経営危機の時代

Box 4 - 2 世銀のOBA方式による民間支援 - カンボジアの事例

カンボジアは1人当たり総国民所得がわずか270米ドルの最貧国であるにもかかわらず、同国では公共サービス事業への民間セクターの進出が盛んである。同国にて水道会社（Sincam社：カンボジアとシンガポールの合併会社）を経営するT氏は、タイ国境のBantey Meanchey州の出身で、旧ソ連邦に留学し電気工学を学んだ40代半ばのエンジニアである。里帰りをして人々が水不足に悩んでいるのを見た彼は、シンガポール資本の協力を得て浄水施設（3,600m³/日）の建設に着手、1998年から給水を実施し、現在約4,000m³/日の給水に成功している。この民間初の水道事業成功の要因は、同州の人々が安全な水に対して2,000リエル/m³（約50円）を支払う意思と能力があったことにある。その料金を固定して、建設コストをそれ以下に抑えれば事業が成り立つことになる。

この事業は成功例としてカンボジアの地方部における給水事業のモデルとなっただけではなく、世銀の注意を引くところとなり、世銀は同案件をモデルとしてPPPの一形態であるDBO（Design-Build-Operate）を同国Kampong州の4カ所で行った（Provincial and Peri-Urban Water and Sanitation Project, 2003-2008）。その結果、Sincam社がDBOの4案件すべてを受注し、現在建設段階に入っている。DBOは民間が政府から事業ライセンスを取得した上で、自己資金により主体的に行っている事業に、同事業がカバーする地域の貧困層への給水を追加的に委託する方式である。委託金については貧困層への給水サービスの実現が確認されてから支払うというOBA方式を取っている。事業概要は以下のとおりである。

サイト：Kampong州の4カ所（Soung, Skun, Chery Vien, Peam Chi Kang）

資金源：初期投資はSincam社が負担し、各世帯との接続費は、世銀が接続の実施を確認した上で500米ドル/接続を補助

給水量：400～500m³/時

対象戸数：300世帯

料金：2,000リエル/m³（1米ドル 4,000リエル）

ところで、当該地域の2,000リエル/m³という料金設定に対し、プノンペン市内の水道料金は平均で900リエル/m³と半分以下である。これは、ドナーの支援を得ているプノンペン水道公社（PPWSA）の良好な財務状況を反映している。ドナーの支援はプノンペンをはじめとする都市部に偏っているが、安全な水は都市部でも地方部でも同様に求められている。ドナーとしても地方部は手を付けにくいことから、今後はPPWSAのような技術力、資金力を持った国内機関が地方部の水道整備に対して支援を行うことも有効であると考えられる。

出所：本基礎研究にかかるカンボジア現地調査報告に基づく。

を経て、民間セクターの資金・ノウハウを活用する電力事業の自由化の時代へ入った。これに伴い、電力分野の協力も、かつては途上国の電源開発を促進するための電力施設建設のフィージビリティ調査や電力設備の運転のための人材育成などが中心であったものが、民間の電力開発を適正な方向に導き安価で安定的な電力供給を確保するための制度構築、政策立案などの支援へと変わりつつある。

電力事業は、主に発電・送電・配電という3つの事業から構成されるが、送電及び配電についてはネットワークの外部性⁹という特質から、市場開放することは困難と考えられてきた。しかし、第2章コラムでも述べたとおり、ネットワークの構造上競争が起こりやすい部分を自由化するという考え方に基づき、配電や小売で自由化を進めるといった手法が出てきた。一方、発電事業については、発電所の民営化や民間のIPP¹⁰の参入など、様々な形態でのPPP事業の可能性が広

⁹ 狭義には、受益者の効用が受益者群の規模に依存する性質のこと。

¹⁰ Independent Power Producer（独立発電事業者）。

がっている。

本節では、社会・経済情勢の困難な地域において、国際社会の協力と民間セクターの経営ノウハウを最大限に活用し、事業効率の最大化とサービス供給の拡大につなげた事例を紹介する。

(1) タジキスタン：貧困層向けの料金設定と環境保護を目的としたPPP電力事業

背景

ソビエト連邦の崩壊とそれに続く内乱や経済状況の急激な悪化に伴い、赤字運営を続けてきたタジキスタン東部GBAO (Gorno-Badakshan Autonomous Oblast) 地区の水力発電施設(国営企業)は操業をほぼ停止していた。人口25万人のGBAO地区では、貧困層が総人口の80%以上を占めており、結果として、住民は木材にエネルギー源を求め、10年間で表面積にして70%の森林が姿を消した。厳寒期には、学校は閉校、病院などの公共施設も閉鎖を余儀なくされた。木材を燃料とすることによる屋内の汚染・呼吸障害の増加や食糧不足が進み、経済活動も深刻な影響を受けた。

このような状況の中、IFCとアガ・カーン経済開発基金はパミール電力会社(Pamir Energy)を設立し、電力の安定供給によるGBAO地区の経済状況の改善を目指した。本プロジェクトはタジキスタン初の電力セクターへの民間投資事例となった。

システム全体の流れと構成

本PPP事業における官・民の組織は表4-8のとおりである。本PPPの立ち上げにあたり、IFCは援助資金を活用し事業組成の検討と実際の資金動員に必要な技術支援の供与を行った¹¹。事業組成の検討では、タジキスタン政府をはじめアガ・カーン経済開発基金やIDA、スイス経済省(SECO)とともに、社会経済調査のほか環境管理計画策定や法整備のための事前調査を実施した。

これらの事前調査を踏まえ、2002年、パミール電力が設立され、タジキスタン政府と25年間のコンセッション契約を締結した。同契約においては、同国政府がパミール電力設立後も引き続き発電所の資産を保有すること、パミール電力が実施すべき建設・修復内容、電力料金の設定、同社による運営(電力供給サービス、モニタリングなど)に関する事項が定められた。電力料金は、同国政府とパミール電力との合意に基づき、生活上最低限必要な電力量に対して極めて安い料金を課す“Lifeline tariff block”(冬期は月200kwh、夏期は月50kwhまで、0.25米セント/kWhの電

表4-8 PPPにおける官・民のアクター(タジキスタン)

<p>公的セクター：タジキスタン政府</p>
<p>民間セクター：Pamir Energy、Electrowatt-Ekono</p> <p>Pamir Energyは、アガ・カーン経済開発基金(Aga Khan Fund for Economic Development: AKFED)が70%、IFCが30%の持ち株比率で出資・設立した会社で、国営企業Barki Tajikの運営権を引き継いだ。Pamir EnergyはBarki Tajikの職員500人を引き続き雇用している。</p> <p>Electrowatt-Ekonoは、発電所の建設・運営管理についての豊富な実績とノウハウを有するフィンランドの会社であり、そのパートナーにはスイスの電力会社やブルガリア電力公社のスタッフも含まれている。</p>

¹¹ IFCは近年、メキシコ、中国、インドなどにおいても民間セクター開発のための様々なアプローチを開拓している。

力料金)が設定された。

一方、タジキスタンの政情不安や財政難などの諸問題に鑑み、同国政府による受益者に対する生活保護を支援する目的で、事業開始後10年間にわたりSECOからタジキスタン政府に対し補助金が供与されるほか、IDA借入金のパミール電力への転貸による利ざやもこの生活保護支援に充当されている。

このように、公的セクターによるパミール電力プロジェクトに対する支援は、施設の建設などのコストに対するもの（IDA借入金）と、受益者の料金負担に対するもの（SECOからの無償資金とIDA借入金の転貸による利ざや）とがある。

また、フィンランド企業であるElectrowatt-Ekonoは、パミール電力から発電所の修復・建設工事を請け負い、この委託契約において、建設期間と予算の上限を基準とするボーナスやペナルティも設定された。同社は、パミール電力の事業運営サポートも担っている。

PPPのシステム全体の流れと構成は、図4-5に示すとおりである。

ポイント（事業の効率性や効果を引き出す仕組み）

上記を踏まえ、本PPP事業において事業の効率性や効果を引き出すための制度上の工夫や官民の役割分担・連携体制の工夫がどのような点にあるのか以下に整理する。

1) 世銀グループの主導による事前調査とプロジェクトの実施

本プロジェクトにおける世界的な支援機関による協力体制の確立（IFCとアガ・カーン経済開発基金を中心とした働きかけによるIDAやスイス政府からの協力）は、プロジェクトに対するタジキスタン国内外からの信頼性の向上につながり、実績のある民間セクターの参加や安定的な事業運営に貢献した。また、あらかじめ、事前調査に基づく地域全体の環境モニタリング・管理計画の見直しが行われたことは、民間セクターに対し、プロジェクト本体だけではない地域全体の開発と環境保全にかかる考慮を促すきっかけともなり、整合性のとれた地域開発の誘導につながっている。さらに、事業化のための法制度の整備は、民間セクターの企業活動を保護し、民間セクターの経営の判断基準となる指標やルールが示されたことを意味し、将来の民間参入の可能性を広げたという点においても評価されている。

2) Lifeline tariff blockの設定

電力消費量がある上限を超えなければ低い料金単価が適用されるというLifeline tariff blockの設定とこれに対するIDA及びスイス経済省からの支援が、受益者に対し電気利用を抑える経済的なインセンティブを与え、無駄のない効率的な電力消費を誘導するとともに、貧困層に対する安定的な電力供給をも支えている。

3) パミール電力とElectrowatt-Ekonoとの契約

業務実施におけるボーナスとペナルティを盛り込んだ契約は、工期内及び予算内での効率的な建設・修復作業を誘導する。また、運営・技術支援契約に基づく専門性の高い電力会社のサポートは、パミール電力の効率的・効果的な運営を誘導する。

4) 環境モニタリング・管理計画の改善と、計画に基づく取り組み

環境モニタリング・管理計画に基づく取り組みが、地域の環境保全や地場産業の発展につなが

図4-5 PPPの仕組み(タジキスタン)

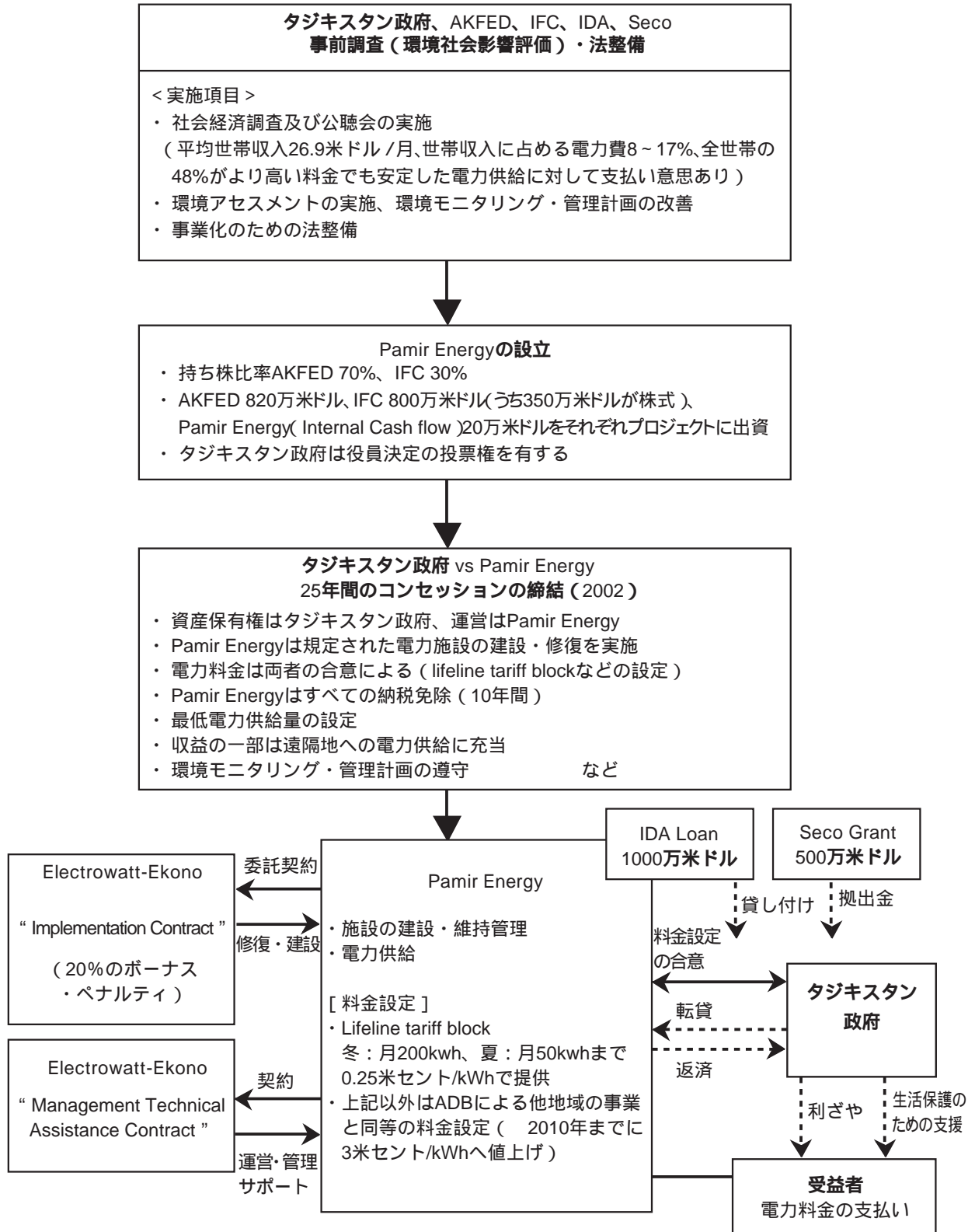


表4-9 主な成果指標（タジキスタン）

サービスの拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・発電量：2倍（Pamir I 水力発電所の供給能力：14MW 28MW、そのほかの発電施設や送電設備なども修復済み）。 ・コンセッション契約に基づき、利益が出た場合、対象地域以外にも電力を供給する予定。
事業の効率性	<ul style="list-style-type: none"> ・Electrowatt-Ekonolによるサポートを受け、経営効率が大きく改善。 ・2003年第2四半期の電力売上収入が、旧ソ連邦時代のそれを大きく上回り、事業当初予測を38%上回る。
サービスの質	<ul style="list-style-type: none"> ・冬場でも安定した電力供給サービスの提供。 ・この結果、受益者が薪集めなどの労働から解放され、室内での薪使用に起因する病気も減少。
財政の健全性	<ul style="list-style-type: none"> ・IDAとSECOからの資金提供により、政府は電力事業への補助金支給を大幅に削減した。 ・従来から行われていた政府による電力不足を補うための発電機の提供が不要となった。
サービス料金	<p>電力料金：平均0.7米セント/kWh Lifeline tariff block（冬場は200kWh/月、夏場は50kWh/月まで、0.25米セント/kWh）。</p> <p>（Lifeline tariff blockを上回る分は、タジキスタン他地域と同等の電力料金が適用。2010年までに3米セント/kWhまで値上げされる予定。）</p>

っている。例として、水力発電による湖の水位低下の防止措置の実施があり、結果として、湖岸の牧草地の保全や家畜業の保護が図られている。

成果（インパクト）

本PPP事業の当初の目的は、民間セクターの活用を通じて、電力事業に対する住民の信頼性を回復することと、GBAO地区における電力供給の総合的な質の向上、即ち適切な料金設定と料金徴収率の向上、GBAO地区のコミュニティと自然環境の共存及び持続的発展を図ることにあつた。これまでの成果を見ると、旧ソ連邦時代に建設された発電所の発電能力は倍増し、送電施設と配電施設は改善され、安定的な電力供給が維持されている。併せて、貧困層が支払い可能な料金体制も確立された。諸施設の改善により、冬季の湖の水位のコントロールが可能になると予想されているほか、汚染物質の排出削減と天然資源の破壊防止のための取り組みも進められている。さらに、諸施設の建設期間中は地元での雇用も創出され、経済状況の改善にも貢献した。表4-9は、本事業の主な成果指標をまとめたものである。

4-2-3 情報通信

情報通信技術は情報通信産業として経済成長を牽引するほか、電子政府、e-ラーニング、e-コマース、地理情報システム（GIS）などによる地図作成、気象観測など社会・経済・行政の様々な分野に利用され、経済成長や住民へのサービス向上に貢献している。しかし、途上国において情報通信技術を利用する機会がない人々はこの恩恵を受けることができず、情報の格差、いわゆるデジタル・デバイドが経済格差につながっている。

MDGsでは、情報通信分野に関して表4-10に挙げた目標が設定された。また、2001年のジェノバ・サミットで提示された「ジェノバ行動計画（Genoa Plan of Action）」においても、「途上国及び新興国における国家e戦略（National e-Strategies）への支援」や「後発開発途上国のIT活用の取り組みの確立及び支援」が盛り込まれている。

本節では、通信インフラが大幅に不足する地方部の貧困地域におけるユニバーサル・アクセスの実現に向けた取り組みとして、第一に入札制度の導入により通信事業者間の競争を促すととも

表4 - 10 情報通信関連のMDGsのターゲットと指標

目標とターゲット	指標
目標8 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進 ターゲット18：民間セクターと協力し、特に情報・通信分野の 新技術による利益が得られるようにする。	1. 1,000人当たりの電話回線数 2. 1,000人当たりのパソコン数

に官民の詳細なコンセッション契約の締結により電気通信事業の効率性向上とサービス供給の拡大につなげたペルーの事例と、第二に政府の機能が大きな制約となる中で、民間主導で携帯電話により地方通信の整備が進められたバングラデシュの事例を取り上げる。

(1) ペルー：入札によるOBA制度を活用したPPP電気通信事業

背景

1992年、ペルーは電気通信セクター改革に着手した。その手始めとして1994年に国営電気通信企業を民営化し、また、新たに政府から独立した機関として民間電気通信投資調整委員会(Osipitel)を創設した。これを皮切りにペルーにおける電気通信分野の市場開放が始まり、都市部を中心として民間事業者による電気通信関連サービスが拡大したが、一方、コストのかかる地方部はこの流れから取り残された。地方部には全人口の約30%が居住しており、その70%以上を貧困層が占める。このような状況の中、政府は、民間セクターの地方部への進出を促すための電気通信投資基金(Fitel)を創設し、地方部の電気通信アクセス改善を目的とした入札制度に乗り出した。Fitelの創設時の目標として、2003年までに5,000の市町村に公衆電話を設置することと、554のすべての中心都市(district capitals)にインターネット・アクセスを整備することが示された。

システム全体の流れと構成

本PPP事業における官・民の組織は表4 - 11のとおりである。また図4 - 6は、本PPP事業のシステム全体の流れを示している。

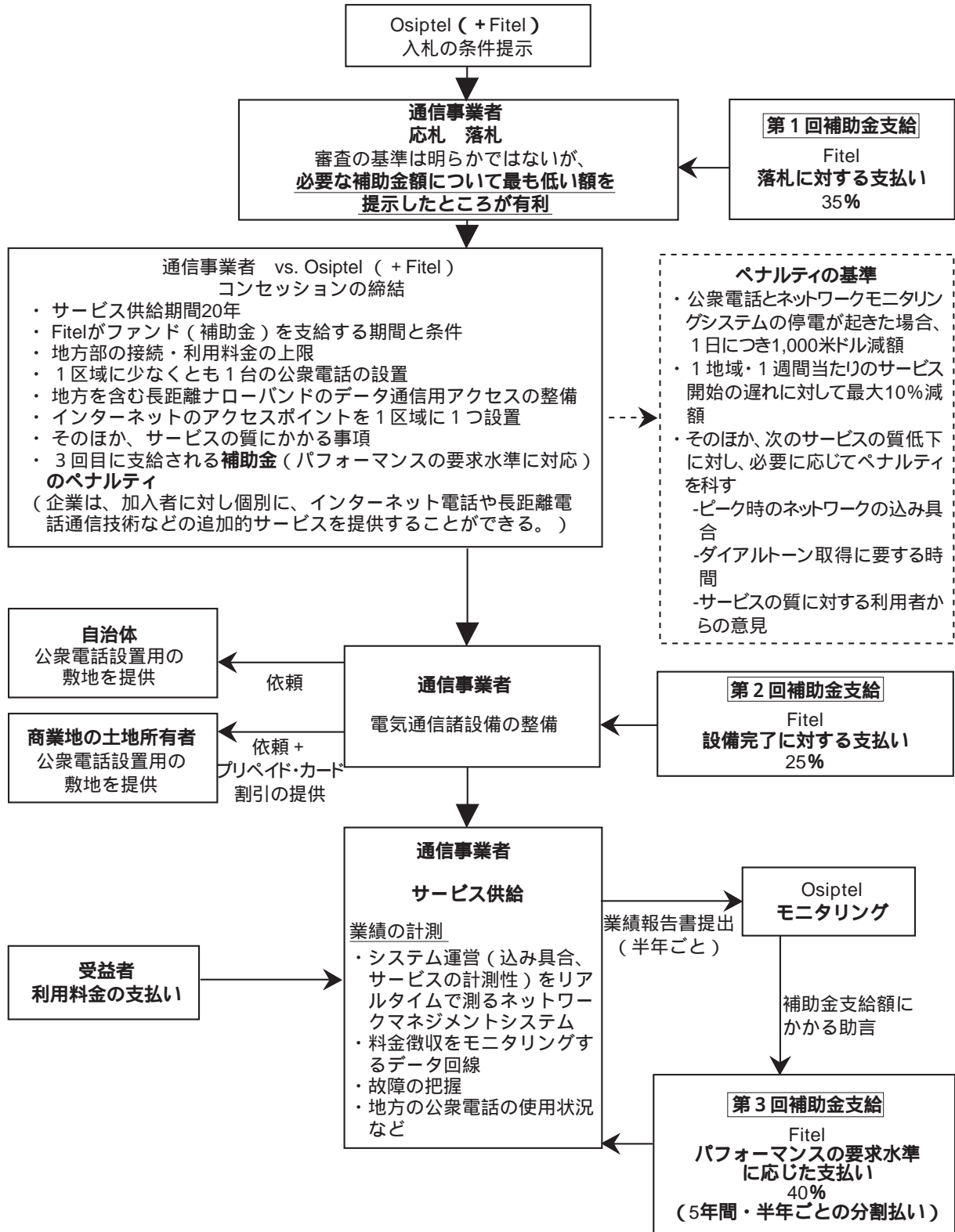
一連の入札手続きはOsipitelが中心となって実施している。選考の審査基準は明らかにされていないが、政府から支払われる補助金について最も低い額を提示した通信事業者が指名を受けているようである。実際、入札は国内企業だけではなく、専門性の高い海外企業の参加を交えた激しい競争となった。落札した通信事業者は、Osipitelと20年間のコンセッション契約を締結する。

本PPP事業のポイントは、コンセッション契約に基づいて通信事業者に支払われる補助金の支

表4 - 11 PPPにおける官・民のアクター(ペルー)

<p>公的セクター：民間電気通信投資調整委員会、電気通信投資基金</p> <p>民間電気通信投資調整委員会(Organismo Supervisor de la Inversion Privada en Telecomunicaciones: Osipitel)は、電気通信行政改革の一環として、1994年に電気通信市場の開放を促進する目的で組織された政府の特別委員会。</p> <p>電気通信投資基金(Fondo de Inversion en Telecomunicaciones: Fitel)は、地方部におけるテレコムへのアクセスを改善するために民間事業者の参加を促す基金として1992年に創設された。Fitelの原資は、電気通信会社からの税収(総営業収益の1%)により賄われている。</p>
<p>民間セクター：電気通信会社</p> <p>国内外の電気通信関連企業が入札の対象となった。</p>

図4-6 PPPの仕組み（ペルー）



給システム(支給のタイミング・条件・期間)にある。補助金はFitelから3回に分けて(1回目35%、2回目25%、3回目40%)支給される。1回目は事業者の落札時に支払われ、各社の資金繰りなどの状況に応じ、契約の準備や電気通信設備の整備費などに充当されているようである。2回目は、電気通信諸設備の整備完了時にavailability feeとして支払われる。3回目は、運営段階における事業者のパフォーマンスの水準に応じた額が支払われる。この3回目の補助金額は、契約で定められた(パフォーマンスの)詳細なペナルティ基準(図4-6参照)に基づき決定される。パフォーマンス評価は、事業者から提出される業績報告書の内容を踏まえてOsiptelが行い、評価結果は、3回目の補助金支給額についての助言と併せ、Fitelに報告される。

契約においては、このほかに、サービス料金の上限、公衆電話やインターネット・アクセスポイントの設置基準などの多岐にわたる項目が決定される。なお、OsiptelはFitelに対し技術・経営面での支援を行うほか、Fitelの政策やプロジェクトを承認する組織としても位置付けられている。

一方、本PPP事業では、公衆電話の設置場所の確保のため、通信事業者は自治体に対し公共施設敷地内のスペースの提供を要請することができる。また、商業・業務区域内の民地については、事業者が土地の所有者に対してプリペイド・カードの特典割引などの優遇を図り、スペースの提供を依頼するなどの工夫がなされている。

ポイント(事業の効率性や効果を引き出す仕組み)

上記を踏まえ、本PPP事業において事業の効率性や効果を引き出すための制度上の工夫や官民の役割分担・連携体制の工夫がどのような点にあるのか以下に整理する。

1) 通信設備の設置基準、料金、サービスの質などにかかる契約による取り決め

電気通信市場の開放という使命を負った公的セクターの特別組織と通信事業者との詳細なコンセッション契約の締結により、官民の役割分担やPPP事業の達成目標などが明確に提示された。契約で設備、料金、及びサービス内容について詳細な取り決めを行うことにより、通信事業者による総合的なサービスの質の確保が期待できる。

2) 3回に分けた補助金支給とペナルティ

1回目の支給は通信事業者の初期投資を支援し、2回目の支給は事業者による迅速で効率的な諸設備の整備を誘導した。3回目の支給はペナルティ・システムとの併せ業により、事業者による質の高いサービス供給を促す効果が期待できる。また、3回目の支給は5年間にわたって支払われるものであり、事業運営が安定するまで通信事業者の経営を支え、事業の継続性を担保する。さらに、補助金の支給をプロジェクトの個々のフェーズに沿って3回に分けることにより、プロジェクト全体としての官民の連携体制の強化や事業の透明性の確保が期待されている。

3) 商業地の土地所有者などに対するプリペイド・カード特典割引

公衆電話設置のためのスペースを提供する土地所有者などに対し特典割引を提供するという民地での工夫は、公共施設用地のみに公衆電話を設置する場合に比べはるかに多くの公衆電話の設置を実現する。

表4 - 12 主な成果指標（ペルー）

サービスの拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公衆電話が設置されている区域に住む人口： 2倍。 ・ 最も近い公衆電話までの平均距離： 約10分の1に短縮。 ・ Osiptelが予想した回線使用量を半年で7%、次の半年でさらに32%上回る。
事業の効率性	入札競争を勝ち抜いた民間企業による事業運営により、経営効率が全般的に改善。
サービスの質	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3回目の補助金支給において、民間企業に対し事業の質的改善を求める一定のペナルティが科された。今後の事業運営の改善につながるものと期待されている。 [実際に科されたペナルティの例] 受益者の信頼度の数値を下回った結果、2万7千米ドルの補助金減額。 サービス水準維持の一部未達成と、プリペイド・カード供給の遅滞の結果、半年分の補助金支給の留保。 ・ 個々のニーズに応じたサービスの充実（専用のインターネット・アクセスや長距離サービスの設定など）。 ・ サービス全般に関する受益者の満足度：57% 75%。 ・ プリペイド・カードの入手率：35% 50%。 ・ 停電の解消。 ・ 受益者の電気通信に関する知識の増大。
財政の健全性	落札者が提示した事業運営に必要な補助金額は、当初Osiptelが想定していた額のわずか41%で、これはそれまで地方部の電気通信事業に対し支給されていた補助金額のわずか26%（民間投資の総額は、企業に支給された補助金額の2倍に相当）。
サービス料金	事業前後の料金の比較に関するデータは示されていない。しかし、公衆電話やデータ通信の利用料金は契約に基づき一定の額に抑えられている一方で、利用者の満足度も高まっていることから、従来の利用料金に近いリーズナブルな料金設定がなされているものと想像できる。

成果（インパクト）

本PPP事業の当初の目的は、貧困層の多いペルー地方部における電気通信分野の市場開放を進め、電気通信サービスの拡大を図ること、特に、2003年までに5,000の市町村に公衆電話を、554のすべての中心都市（district capitals）にインターネット・アクセスを整備することにあつた。2003年時点の結果はまだ明らかにされていないが、2001年までの成果を見ると、地方部における公衆電話の設置台数は倍増し、インターネットの回線使用量も急増している。併せて、サービスの質の向上に伴う受益者の満足度や、受益者の電気通信にかかる知識も日々増大している。一方、応札業者が提示した必要な補助金額は、それまで地方部において支出されていた電気通信関連補助金よりはるかに少ない額であった。このため、民営化に始まったペルーの電気通信行政改革は一定の財政支出の削減を達成したといえる。

表4 - 12に、本事業の主な成果指標をまとめた。

（2）バングラデシュ：ピレッジ・フォン・プログラム

背景

貧困家庭において、固定電話網に加入して端末を自宅に敷設するコスト負担は非常に大きい。多くの利用者は、自宅近くに利用可能な電話端末があり、使用頻度に応じて使用料を支払うことができれば、自宅に電話端末を引くこと自体はそれほど重視していない。地方固定電話網の整備には市内交換機と市外交換機をそれぞれ設置し、相互間の伝送路の整備も行う必要があるが、人口密度が低い農村部に伝送路を拡大するのは財政的負担が大きく、民間通信事業者も採算上問題があるために参入が容易ではない。近年、途上国では携帯電話が固定電話を上回る勢いで普及しているが、有線通信に比べて移動体通信は伝送路敷設のコストが少ないため、民間事業者が参入

しやすい環境を提供しつつある。しかし、農村部住民の電話使用目的は遠隔地の農産品市況情報の入手や国外も含めた遠隔地に出稼ぎに行っている夫・息子との連絡、親族に対する冠婚葬祭の連絡・周知などが中心で、世帯ごとで加入するほど大きな需要が1年を通じて安定的にあるわけではない。

このような場合、固定電話と同様、携帯電話を利用した公衆電話サービスも考えられる。村の中で携帯電話に加入した者が電話のレンタルサービスを行い、近隣の利用者は通話時間分だけ回線使用料を支払うものである。携帯電話に加入する初期投資の資金を調達できれば、事業開始後のキャッシュフローによる返済計画も立てやすい。実際に、このような携帯電話レンタルサービスが農村部で普及した事例として、バングラデシュのビレッジ・フォン・プログラム(Village Phone Programme: VPP)が近年大きな注目を浴びている。VPPの主役である起業家とは、村落電話レディ(Village Phone Lady)と呼ばれる農村女性たちである。そして、これを支えているのは、マイクロ・クレジットの先駆者であるグラミン銀行(Grameen Bank)と、同行が設立した合弁企業であるグラミン・フォン社(GrameenPhone)並びに非営利型特定目的会社であるグラミン・テレコム社(Grameen Telecom)である。

システムの流れと構成

システムを少し詳細に見てみよう。携帯電話加入者はグラミン銀行より1人平均約350米ドルを借り入れ、グラミン・フォンから携帯電話端末を購入し、回線加入契約料を支払う。そして、村落住民に電話サービスを売ることによって借入金の返済を行う。村落電話レディの携帯電話は、電話のなかった村落における「公衆電話」となり、電話サービスの恩恵を住民にもたらすのである。ビジネス・モデル自体は単純である。しかし、それを支えるパートナーシップは資本関係、業務契約関係などの面で極めて複雑である(図4-7参照)。

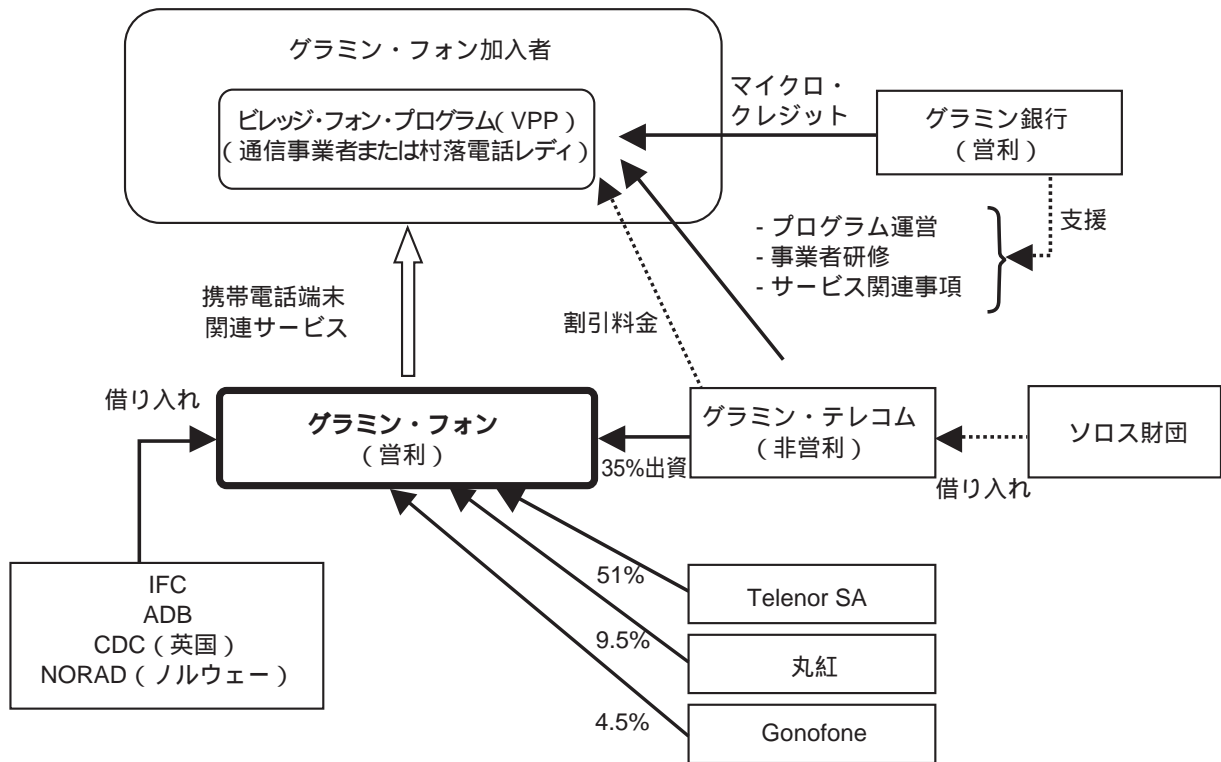
グラミン・テレコムは、VPPの運営管理、村落電話レディの訓練・研修、そのほか通話サービスにかかるすべての事項、に責任を有している。現地語ビジネス・マニュアルの作成・配布・利用指導から、未電化地域への太陽電池パネルの供給・難聴地域における指向性アンテナの供給、クレーム処理、電話代請求書の現地語翻訳まで多くの業務を担っている。これらは、グラミン銀行並びにその関連企業の協力を得て遂行されている。

グラミン・フォンは、通信事業者として、基本的携帯電話サービス並びに関連する通信サービス(Short Message Systemなど)を提供している。VPPの運営には直接関与していないが、この計画をビジネスとして成立させるため、基本的電話サービスを通常の50%の割引料金でグラミン・テレコムを通じて卸売りしている。グラミン・フォンにとっては、競合企業との競争にさらされる事業創立期において、この計画は、企業イメージの確立・向上、村落部における顧客網の「独占的」拡大を通じて企業発展を志向するのに役立つものであった。

グラミン銀行は、村落電話レディに必要な資金を融資し、同銀行の全国ネットワーク並びに関連企業を通じて、グラミン・テレコムの事業を支援している。同銀行にとっては、優良融資案件の拡大につながるものと見込まれている。

このパートナーシップは現地主導型で、グラミン銀行ユヌス総裁の主導により、パートナーの選定、資金の確保、政府との交渉などが進められた。1994年、バングラデシュ政府の通信セクター規制緩和政策の発表に合わせ、米在住バングラデシュ国籍の投資銀行の執行役員が、同総裁に村落における携帯電話事業の可能性を説いたことが発端となっている。その可能性を察知した同総裁はスウェーデンのTelia社と協力してグラミン・フォンを設立することにしたが、既存の携

図4-7 グラミン・フォンのストラクチャー



帯電話会社と2年間にわたる法廷争議をしている間に、Telia社は同国への投資を断念し、多くの外国企業からの引き合いを経て、最終的には、社会的貢献活動も重視していたノルウェーのTelenor社との合併が決まり、グラミン・フォンが設立された。

グラミン銀行は銀行業務以外の業務はできないため、米国のソロス財団からの借り入れを元本に、VPPの運営管理会社かつグラミン・フォンの投資会社として、非営利型SPCであるグラミン・テレコムを設立した。この会社の「所有者」は村落電話レディとされ、将来、グラミン・フォン社株式が公開された場合、株式はグラミン共済会社が彼女らの共済基金の組み入れ資産として管理することになっている。また、米投資会社Gonofone開発会社がグラミン・フォンに資本参加し、さらに、企業統治にバランスを持たせる観点から、グラミン銀行とのパートナーシップを模索していた丸紅が資本参加した。出資金で賄いきれない資金の不足は、IFC、ADB、CDC、ノルウェー開発援助庁（Norwegian Agency for Development Cooperation: NORAD）からの融資で賄うこととなった。こうして、1996年11月、グラミン・フォンは携帯電話事業免許を取得し、1997年3月より営業を開始した。それと同時にVPPも実施に移されたが、需要が大きいかかわらず、当初2年間は実験段階として加入者数を700人以下に抑制した。その間、カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency: CIDA）などの協力を得て、300の村々を対象としたVPPの社会経済インパクト、利用者属性、自立発展性、経験のマニュアル化などの実証的調査・研究が実施されたことで、1999年下半年以降の拡大発展の基礎となった。

なお、この事業ストラクチャーでは政府の関与が示されていない。本パートナーシップのアレンジにおいてはバングラデシュ政府の役割は相対的に低かったが、以下の2点で事業の運営に貢献している。第一に、国営電信電話公社の固定電話網への相互接続を確保し、その結果として国際電話回線へのアクセスを提供した。そして第二に、バングラデシュ鉄道の線路沿いに敷設され

た約1,800kmの光ファイバー・ケーブル網の利用許可を与えた。いかに移動体通信とはいえ、全国を無線ネットワークでカバーすることは難しく、バックボーンと呼ばれる遠距離間基幹伝送路には巨額の設備投資が必要となる。このバックボーンへの接続を、国際入札の手続きを経たとはいえ、グラミン側に不利にならない条件で認めたことにより、本パートナーシップによるサービスの面的拡大と収益性の確保が可能になったと考えられる。情報通信セクターは、末端の通信サービスに民間事業者の参入が得やすく、民間運営の創意工夫によって、政府の補助金支給なしでも収益性が確保できるケースが多いと見られている。この場合の政府の役割は、ボトルネックとなるインフラとの相互接続において競争的民間事業者が不利を被らないような規制枠組みの構築にあり、バングラデシュ政府はこの相互接続の保証の観点からVPPの拡大を支援したといえることができる。なお、援助機関は、グラミン・フォンへの資金供与、調査・研究支援、光ファイバー・ケーブル網の建設、信用力とブランドイメージの向上、国際社会への当事業の紹介、などの点で貢献している。

ポイント(事業の効率性や効果を引き出す仕組み)

グラミン銀行というバングラデシュの村落におけるビジネスを熟知した現地パートナーが主導権を握ってきたことがまず挙げられる。そして、同行が各アクターの強みを集結し、各々が補完し合うような戦略的連携体制を構築・維持してきたことが、成功要因の根本にある。民間セクターのみが可能な事業運営の優位性、効率性に依拠した計画であることも確かであるが、具体的には次のような成功要因がある。

1) マイクロ・クレジットの供与により、貧困層にも購買力を提供

グラミン銀行がマイクロ・クレジットを供与することによって、携帯電話にかかる機器購入費、契約加入料などの支払いが可能となっている。

2) 特定目的会社(SPC)の利用

グラミン銀行が長年培った知見並びにビジネス・ノウハウを活用しつつ、この計画の運営管理を行うSPCを設立し、事業責任を明確化した。VPPはグラミン・グループの共同事業ではあるものの、VPPのファイナンスはVPP自身のキャッシュフローで行われることを明確にした。

3) すべてのアクターに利益のある料金割引制度の考案

村落電話レディに供与したマイクロ・クレジットの返済金の回収に加え、グラミン銀行は通話料金の取り立て代行を行っている。これによって、グラミン・フォンが独力で村落地域への販売・料金回収網を構築する投資を節約することができるため、グラミン・フォンは収益性を確保した上であっても基本通話料金の50%の割引料金で卸売を行うことが可能である(図4-8、図4-9参照)。

グラミン・テレコムは、徴収した基本通話料金の一定割合を手数料として留保することにより、政府補助金に頼ることなく運営管理コストを賄っている。また、村落電話レディは、手数料などのコストはかかるにせよ、この制度ができたことにより事業全体の自立発展性が確保され、電話サービスを売るビジネスが可能となることで新たな起業機会を得ることになる。

4) サービスの質的確保によるブランドイメージの維持

VPPは、農村部の貧困住民でも利用可能な通信サービスを提供するというブランドイメージを内外で確立している。今後の通話エリア拡大や事業の自立発展には、このブランドイメージを維持するため、厳密な運営管理や競争導入が必要と考えられる¹²。例えば、村落電話レディの選定基準には、「店舗経営者であること」「村の中心部にその店舗があること」「マイクロ・クレジットの返済が滞っていないこと」などがある。村落電話計画のサービス便益を不正利用した場合は、告発・発見された段階で、理由のいかんにかかわらず、当該回線はすぐに切られるといった厳しい運営管理方針が貫かれている。また、ある村に携帯電話を導入する際、最初の村落電話レディには当初の一定期間における独占が認められるが、需要に応じて注意深くほかの電話レディにも営業許可が認められ、競争原理が段階的に導入されるといった方針がとられている。

5) グラミン・フォンの積極的投資によりサービス地域の拡大が確保された

ほかの競合企業が大都市のみのサービスしか提供しない中、グラミン・フォンは積極的なイン

図4-8 料金割引制度の考え方

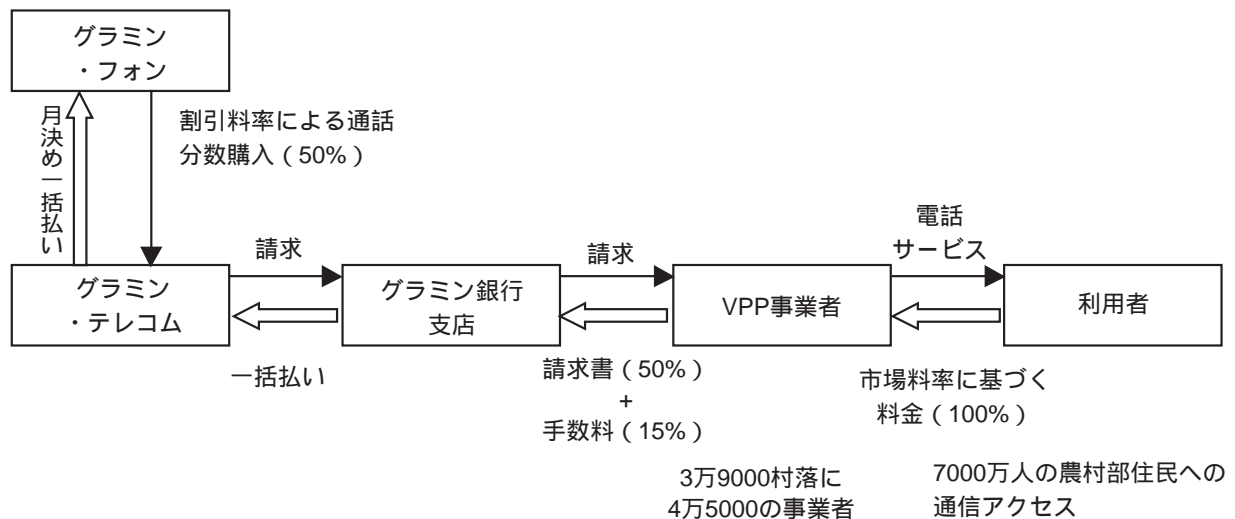
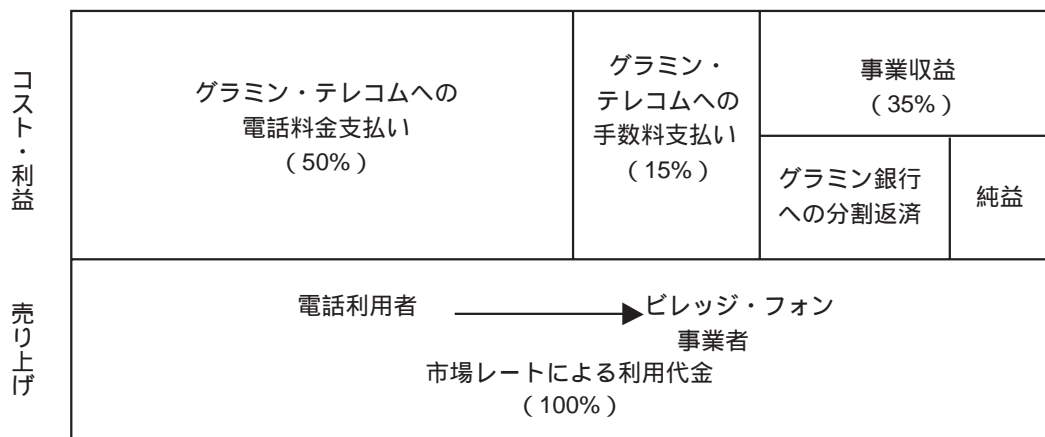


図4-9 ビレッジ・フォン事業者のコスト構造



¹² このようなフランチャイズ制度については、4-3-2において詳述する。

表4 - 13 主な成果指標 (バングラデシュ)

サービスの拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・2003年末までに、4万5000台の村落電話が、3万9000の村々に普及し、7000万人に電話サービスへのアクセスを提供するまでに至った。 ・2004年9月現在、同社のカバーエリアはバングラデシュの35%。
事業の効率性	<ul style="list-style-type: none"> ・村落電話レディの選定に厳格な基準を設け、レディ間に段階的な競争導入を図ることにより、事業の効率性を確保している。
サービスの質	<ul style="list-style-type: none"> ・農村住民が通話サービスに求めるニーズの充足に、負担可能な料金設定で応えようとしている。 ・電話利用者は、通話サービスを受けるのに移動する距離が短縮された。
財政の健全性	<ul style="list-style-type: none"> ・追加的財政負担を求めることなくサービス拡大に貢献している。
サービス料金	<ul style="list-style-type: none"> ・通常料金にプレミアムを加算した料金でなく国内一律料金で電話がかけられる。

フラ投資を行うことにより、サービス地域の拡大に貢献してきた。具体的には、1980年代にノルウェーが資金協力して鉄道網沿いに敷設された光ファイバー網を政府よりリースし、バックボーンとしていること、鉄道網がない地域でも一部マイクロウェーブ網を敷設してネットワークを拡大していること、そして、基地局の増設を積極的に行っていること、などが挙げられる。

成果 (インパクト)

本事業の成果を表4 - 13にまとめた。なお、村落部における電話サービスの普及に伴い、各種調査研究によれば、次のようなインパクトが認められている。

- ・村落電話レディの月額平均純利益は50～500米ドルとばらつきが大きいですが、農村部における大きなビジネス機会を提供しており(2001年の1人当たり年平均所得は360米ドル)、女性の経済的自立、社会的地位の向上に少なからず貢献しているといえる。
- ・その結果、起業意欲が高まり、農村部における多くの雇用創出を可能とした。
- ・都市部との往来を勘案すれば、電話1通話当たり、2.7～10米ドル程度の消費者余剰が発生し、この結果、平均的家計収入のうち、3～10%を「ほかの目的へ転用すること」が可能となったと評価されている。
- ・市場経済から孤立していた農村経済の活性化に貢献した。

Box 4 - 3 バングラデシュ ビレッジ・フォン・プログラム (VPP) : 他国での適用可能性

グラミン銀行のユヌス総裁は、VPPが他国への適用ができるビジネスモデルであると断言している。他方、この計画にはバングラデシュの特殊要因がからんでいるので、ほかの国には適用できないとの批判が多かったのも事実である。米国に設立されているグラミン財団は、VPPのビジネスモデルをウガンダに適用すべく、MTNウガンダ社と提携し、MTNビレッジ・フォン社 (MTN village Phone) を設立し、2003年11月より実証研究を行っている。そして、ウガンダの経験をもとに、同財団はインドネシア、フィリピン、モロッコ、ナイジェリアへの適用を検討している。

ウガンダ・プロジェクトの技術マネジャーによれば、まず、当該国に通信インフラを有する事業者で割引料金を適用してもビジネスが可能であることを理解する現地パートナーを探すこと、そして、マイクロ・クレジットを供与できる金融機関を探し、村落における携帯電話ビジネスが優良な融資対象であることを理解してもらい参画してもらうことが重要である。グラミン銀行のような国内支援ネットワークがなくても、プリペイド・カード技術を活用することにより、料金徴収などの面で効率的な事業運営に対処可能としている。また、ウガンダは、アフリカ地域の中でも通信政策改革を独自に推進し、民間事業者の参入に対して柔軟であり、投資環境整備において積極的な支援を行ってきた。

ウガンダでのVPPで指摘された課題は、オペレーション・マニュアルであった。同財団はコンサルタント・チームを3カ月間、バングラデシュに派遣し、ビジネス・ノウハウを学ばせ、詳細なマニュアルを作成したが、実際の事業運営に用いた場合、納得のいかない箇所、理解できない部分、対応できない事例が発生した。最終的には、グラミン・テレコムの子会社1人をMTNビレッジ・フォン社に迎え、事業運営にかかる技術的助言を受けている。

他国への適用において、当該国政府の担う役割は大きい。バングラデシュの事例においても、仮に同国政府が、規制政策などの面で積極的な政策を展開していれば、携帯電話の普及がもっと進展したであろうといわれている。具体的な役割としては次の点が挙げられよう。

- 情報通信セクターの成長を促す規制緩和政策を打ち出し、適正な規制環境下での競争を促進し、成長を阻害するような間接的政策制度（輸入機器への関税、付加価値税の賦課など）を撤廃すること
- 計画実施当初、資金面の制約条件が事業者への過度な負担となるため、資金の供与、借入金の保証などの面で便宜を図ること
- 海外からの技術・ノウハウの導入なしには実施できないので、一般論として、投資環境の改善が必要

4 - 3 PPPの新たな適用分野と課題**4 - 3 - 1 教育¹³****(1) 教育セクターの課題**

表4-14に示すとおり、MDGsには教育に関連して2つの目標が含まれている。教育セクターにおいては、1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育 (Education for All: EFA) 世界会議」で基礎教育の重要性が強調されて以来、国際社会は基礎教育の拡充を共通目標に掲げこれに取り組んできており、MDGsで設定された目標もこのEFAの目標を踏まえて設定されたものとなっている。

しかしながら、EFA世界会議のフォローアップとして2000年にセネガルのダカールで開催された会合やEFAの進捗をモニタリングするUNESCOの報告では、EFAあるいはMDGs達成に向けたこれまでの取り組みは不十分で、特にアフリカ地域における目標の達成は著しく困難であると

¹³ 本稿の執筆にあたっては、横関祐見子氏 (JICA国際協力総合研修所 国際協力専門員) から貴重なコメントをいただいた。ここに感謝を申し述べたい。

表 4 - 14 教育関連のMDGsのターゲットと指標

目標とターゲット	指 標
目標 2 普遍的初等教育の達成 ターゲット 3 : 2015年までに、すべての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。	1. 初等教育純就学率 2. 第 5 学年まで進級した児童 (%) 3. 若年層識字率
目標 3 ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上 ターゲット 4 : 初等・中等教育における男女格差の解消を2005年前には達成し、2015年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。	1. 男生徒に対する女生徒の割合 2. 男性識字率に対する女性識字率の割合 3. 女性の非農業部門賃金労働者に占める割合 4. 女性の国会議席数

する見解が示されている¹⁴。UNESCO統計によると、世界の15歳以上の成人の5人に1人が非識字者で、その数は約8億6000万人にのぼり、また、成人非識字者のおよそ3分の2(64%)が女性である。また、世界には、学齢期にあるが就学していない子どもがいまだ1億400万人以上存在しており、うち半数以上(57%)が女子である¹⁵。そのほか、途上国では初等教育過程における中退が大きな問題になっており、就学しても貧困やその他の理由で小学校5年生までに中退する児童の割合が11~20%にのぼる¹⁶。

MDGs達成に向けて、当該分野が直面する課題は、就学促進(=量的拡大)、質の向上、それらを支えるマネジメントの改善、の3つの課題に大別して整理されている。今日では、就学促進と質の向上は相互不可分の関係にあり、質・量両面からのアプローチが必要であることが広く認識されているが¹⁷、就学促進については、教育施設整備、教員養成、教材教具の整備などを通じた教育サービスの量的拡大に加えて、家庭における経済的、文化的、社会的な就学阻害要因を緩和する必要があると考えられている。他方、教育の質的向上に関しては、教員能力、カリキュラム、教育方法、教材などの改善が必要となる。また、既述のジェンダー格差のほか、地域間、民族間の格差も依然多くの国で重要な課題として残されており、女子、貧困層、先住民、少数民族などのいわゆる「社会・経済的に不利な状況にある子ども(disadvantaged children)」の就学を促進するためには公平性の観点に配慮した政策実施も重要な課題となっている。

これらを実現し、目標を達成するために必要とされる資金の面でも、大幅な不足が指摘されている。例えば、EFAとMDGsの共通の目標である「初等教育における完全就学」に焦点を当ててこれを促進しようとする国際イニシアチブとして2002年に立ち上がった「EFAファスト・トラック・イニシアチブ(Fast Track Initiative: FTI)」では、18の支援対象国において「初等教育における完全就学」達成に必要な資金量と当該国政府の予算に援助国・機関の支援見込み額を加えた準備資金量の両方が算出されているが、いずれの国でも両者の間に大きなギャップが存在することが明らかとなっている¹⁸。多くの国が、教育、特に基礎教育の普及は国の重要な責務の一つと見なし、そのサービスの提供及びそのための財源確保の両面において政府が主要な役割を果た

¹⁴ 詳細については、UNESCO(2003)及びダカールで開催されたWorld Education ForumのWebサイト(http://www.unesco.org/education/efa/wef_2000/index.shtml)参照。

¹⁵ UNESCO(2003)

¹⁶ UNICEF(2004)

¹⁷ JICA国際協力総合研修所(2002)

¹⁸ 2003年11月のFTIドナー会合に世銀から提出されたStock Taking Reportによると、FTIの最初の対象7カ国において、2004年から2005年の2年間で約6500万米ドルの資金ギャップがあることが指摘されている(World Bank(2003b))。

表4 - 15 公的セクター・民間セクターによる教育サービス・資金提供の組み合わせ

		サービス提供	
		Private (民間セクター)	Public (公的セクター)
資金提供	Private (民間セクター)	<ul style="list-style-type: none"> ・私立学校 ・コミュニティ・スクール ・ホーム・スクーリング 	<ul style="list-style-type: none"> ・個人による学費負担 ・民間財団などによる学生ローン ・民間財団などによる奨学金
	Public (公的セクター)	<ul style="list-style-type: none"> ・私立学校に対する政府補助金 ・業務委託 ・バウチャー制度 ・政府の提供する学生ローン ・政府の提供する奨学金 	<ul style="list-style-type: none"> ・伝統的な公立学校

出所：IFC (2001) を基に筆者作成

してきているが、実際には多くの国が財政難に直面しており、政府だけでは必要とされる教育サービスを十分に提供できないのが現状である。

(2) PPP事業スキーム

教育セクターでは、「誰がサービスを提供するのか」と「誰がそのための資金を提供するのか」により、サービス・資金の提供のあり方について表4 - 15のように4つの組み合わせを考えることができるが、このうち、サービス提供か資金提供のいずれかで民間セクターが関与しているものをPPPと呼ぶことができる¹⁹。

サービス提供：政府、資金提供：民間

政府がサービス提供を行い民間が資金提供を行う形態については、公立学校に通う学生に対して民間財団などが提供する奨学金や学生ローンが例として挙げられる。

サービス提供：民間、資金提供：政府

民間がサービス提供を行い、政府が資金提供を行う形態であるが、これについては、政府の財政支援の対象が学校機関（私立学校など）か学生かによりさらに分類される。財政支援が学校を対象としているものは、これまで検討を重ねてきたPPPとよく似た事業スキームであると考えられる。想定されるPPPの形態は、1) 私立学校に対して政府が補助金を支給するケース、2) 公立学校で提供される教育サービス、またはそれに付随するサービス（例：食堂経営）の全部または一部を、政府が委託者となり民間事業者が業務委託（コントラクト・アウト）するケースなどである。また、後者については、学校の経営のすべてを包括委託する形態から、教科書の配給や学校に付随する食堂の経営などその一部を委託する形態まで多様なケースが含まれる。

一方、政府の財政支援が受益者に対して直接行われるケースとしては、私立学校に通う生徒に対して政府が給付する奨学金、学生ローン、バウチャー制度（Voucher scheme）が挙げられる²⁰。バウチャー制度の基本的な仕組みは、政府が就学のためのバウチャー（＝クーポンチケット）を

¹⁹ 高等教育機関の実施する研究における産学連携や職業・技術教育における学生の企業でのインターンシップ受け入れなども広義にはPPPと呼ぶことができるが、ここでは教育活動に焦点を当てているためこれらは議論の対象外とする。

²⁰ バウチャー制度は、教育セクター以外でも、保健医療セクターのhealth voucher、food voucher（例：米国のFood Stamp Program）などに事例を見ることができる。

Box 4 - 4 コロンビアの教育バウチャー制度

PACESと呼ばれるコロンビアのバウチャー制度は、1991年に地方分権化の枠組みの中で、世銀の支援を受けたコロンビア政府により導入されている。その目的は、特に貧困層の子どもの初等教育から中等教育への進学率を向上し、また、中等教育レベルでの民間セクターによる公教育サービスの提供を拡大することである。このために、PACESはセンサスのデータを基に社会経済階層を6つに区分し、そのうちの低位2層出身の貧困層の子どもの対象にバウチャークーポンを支給することにより、貧困層をターゲットにしたプログラムを形成している。

バウチャーは、小学校を卒業して私立の中学校への入学を許可された子どもに対して支給され、次学年に進級すると翌年度のバウチャーが支給されることとなる。このプログラムにより貧困層の中等教育への進学率が向上し、公立学校も含めた学校間での競争が強化されたことが確認されている。

出所：World Bank (1998b)、National Bureau of Economic Research (2001)

就学年齢の子どもに支給・配布し、子どもやその保護者は自身の意思で通う学校を選択する。学校側は「集まったクーポンの数」(=就学する子どもの数)に応じて、公的資金の支給を政府に申請することができる、というものである。このスキームを導入する際、公立学校だけでなく私立学校も対象に含めることにより、民間事業者の教育セクターへの参入を促進することが可能になるのである (Box 4 - 4 参照)。

なお、バウチャー制度は活用の仕方によりさらに2つの狙いをもちうる。1つ目は、子どもと家庭の側に学校選択の余地を与えることにより、学校間の競争を促し、より質・効率の高い教育サービスの提供を実現することである。2つ目は、バウチャーを支給する対象人口を、特定の人口グループに限定することにより、奨学金・ローンと同様、ターゲットとする特定グループのアクセスを拡充することができる。例えば、グアテマラでは、貧困層出身の7歳から14歳の女子生徒のみを対象にバウチャーを支給することにより、これら女子生徒の就学の促進を図っている。バウチャー制度は、グアテマラのほか、チリ、コロンビア、コートジボワール、ケニアなどで導入が行われている。

サービス提供：民間、資金提供：民間

上記、のいずれの場合にも、サービスあるいは資金の提供のほかにも、通常政府は必要な許認可・規制の枠組みを用意することで民間事業者によるサービス提供に関与するが、民間がサービス・資金の両方を提供するケースにおいても、政府は同様の関与をすることになるので、これもPPPの一形態と考えることができる。私立小・中・高等学校・大学に対する政府による許認可・規制の枠組みの提供のほかに、途上国の基礎教育分野に関して特筆すべき事例としては、途上国におけるコミュニティ・スクールを含むノンフォーマル教育校への政府の関与が挙げられる。例えば、コミュニティやNGOが出資、運営するノンフォーマル校について、これにフォーマル校と同等の資格を与える法制度を整備することにより、ノンフォーマル校で一定年限の就学を終えた生徒に小学校卒業の資格などを与え、フォーマル教育制度への統合を図るといった試みが複数の国で行われている²¹。

²¹ 例えば、アジアではインドネシア、アフリカではエチオピアなど。詳細はJICA課題別指針「ノンフォーマル教育」(2004年9月作成)の付録3を参照。

(3) 民間参加によるインパクト

民間セクターが教育セクターに参入すること、また、そのために公的セクターと民間セクターがパートナーシップを組むことにより、教育の拡充・質の向上にどのようなインパクトを与えるのだろうか。多くの先進国では、民間セクターが教育において既に重要な役割を果たしているが、途上国においても、1990年代以降、教育に対する需要の高まり、政府財政の逼迫、民間アクターの台頭などといった要因を背景に、一部の地域・国を中心に民間事業者の参加を促すPPPの動きが活発化している。まだ数は多くないが、これらの動向がもたらしたインパクトに関する研究結果によれば、アクセス、効率性、効果/質、創造性、公平性、の観点から表4-16のように評価することができる。なお、PPPの形態は多岐にわたるが、ここでは、民間セクターによる教育サービス提供の特徴をとらえることを目的に、私立学校と公立学校の比較研究結果を中心にみることにする。

表4-16の評価結果を踏まえると、これまでの経験からは、民間事業者が教育セクターに参入することで、「アクセス」「効率性」「創造性」といった点によりインパクトをもたらす可能性を持っていることがうかがえる。しかしながら、PPPのもたらすインパクトについては、今後さらに各国の経験の分析を進めていく必要がある。また後述のとおり、PPPを適切に実現し、期待される成果を得るためには、国ごとにPPPのあり方が検討され、また、政府の果たす役割が非常に重要となる点に留意する必要がある。

表4-16 教育セクターPPPがもたらしたインパクト

アクセス	民間事業者が参入することにより、サービス提供の点からは私立の学校数が増えることになる。あるいは資金提供の点で教育セクターに流入する資金量が増えることでアクセスは一般的に向上する。
効率性	生徒1人当たりの教育費用で測ると、私立学校の方が公立学校よりも高い効率性をもつことが多くの研究結果により示されている。他方、効率性は本来、教育の効果/質を勘案して測られるべきであるが、この点についてはまだ研究の数も少なく明確な答えは得られていない ²² 。
効果/質	効果/質については、正負両方の研究結果が示されており、統一的な見解は得られていない ²³ 。
創造性	硬直的・画一的になりがちな公立学校に対して、公立学校システムの外にある私立学校はより柔軟で創造的な活動・取り組みを行うことが可能であると一般的に考えられる。これは、日本で中高一貫の中等教育が最初に導入されたのが私立学校であったことや、シンガポールでSchool-Based Management(「学校を基礎単位とする学校運営」)のイニシアチブが私立学校から始まったといった事例において確認される。
公平性	一般的に私立学校は公平性を損なう可能性が高いと考えられている。これは、多くの場合、私立学校は都市部のエリート層を対象にした教育を提供するために作られ、また学費が公立学校よりも高いことから貧困層の就学を困難にしており、結果として富裕層と貧困層の間の格差を助長すると考えられるからである。しかし、例えば、公立の小中学校が不足するインドネシアの農村部には、代わりに私立の宗教学校が多くあり、これらの学校が貧困層に教育機会を提供することで都市・農村間での公平性を高めている事実もある。

²² 効率性について正のインパクトがあるとする研究としては、例えば、Lockheed and Jimenez (1996) がある。同研究では、異なる地域の4つの途上国において公立・私立の学校教育を比較し、私立学校の方がより少ない費用で高い教育効果を出していることが示されている。

²³ 効果について正のインパクトがあるとする研究としては、例えば、労働市場における賃金を公立・私立の学校の卒業生間で比較し、私立学校卒業生の方が高いとする研究(Bedi and Gard (2000))、あるいは前述のLockheed and Jimenez (1996)の研究結果などが存在する。他方、私立学校がより高い質の教育を提供するという考えに懐疑的な見解を示す研究結果も多数存在する(例えば、Benveniste, et al. (2002))。

(4) 政府の役割

政府に期待される役割は、大別して、私立学校や個人に対する公的資金による財政支援の提供、補完的政策の形成・実施、の2点に整理される。補完的政策とは、PPPを進めることにより生じる負のインパクトを最小限にとどめるために用意すべき補完的な政策のことを指す。第一に公平性の観点からは、PPPの恩恵を受けにくい貧困層、農村人口などの特定のグループを対象にした公的資金による奨学金、学生ローン、バウチャークーポンの給付が考えられる。また、各学校の運営に関する情報を提供することも政府に期待される役割であり、これにより情報の非対称性を回避し、公平性を担保することが可能となる。

第二に、提供されるサービスの質の確保の観点からは、私立学校に対する許認可/規制の枠組みを、学校開設、有資格校認定、学費、教員(資格と給与・待遇)、カリキュラム、などの点について整備することが期待される。さらに、継続的に質を担保するためのモニタリング・評価システムの構築も必要となる。

(5) 教育セクターにおけるPPPの考え方と可能性

教育セクターでは、民間事業者が参入することでよいインパクトをもたらす可能性が見いだされていることから、EFAとMDGsの目標達成に必要な追加リソースの一つとして民間セクターの参入を促すPPPは目標達成のための有効な手段としてさらに検討を行う価値があると考えられる。しかし、民間事業者の参入は同時に公平性、効果/質などの観点から負のインパクトを持ちうると指摘されていることから、これらを最小限にとどめるために政府が一定の役割を果たすことが期待される。

PPP導入の妥当性や可能性の議論は、PPPをどの教育レベルで導入するのかによっても大きく異なる。基礎教育と高等教育に大別すると、まず基礎教育については、国家形成の観点から国が共通の社会規範や価値を国民の間に形成するための重要な手段であり、また、基礎教育への投資は高い外部性を持つことから、一概に効率性、効果といった観点のみからPPPを進めることが妥当とは言えない。また、途上国においては、特に基礎教育分野で教育サービスの主体となりうる民間企業が多く存在することは想定されにくい。この観点から基礎教育分野でのPPPとして、先述のコミュニティ・スクールと政府の間でのパートナーシップなどに注目していく必要がある。また、これらのコミュニティ・スクールは政府の手の届かない地域で貧困層に対して教育サ

Box 4 - 5 戦後の韓国の教育開発

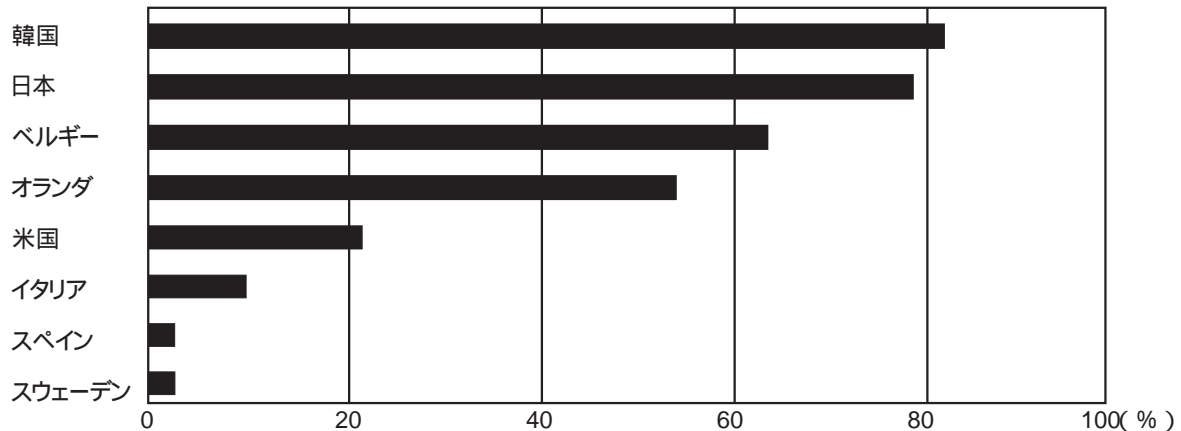
戦後の教育開発において、韓国政府は公的資金の投入先として基礎教育に明確なプライオリティをおいた。これは、1985年に教育セクター向け財政資金投入のわずか10.3%が高等教育に振り分けられた一方で、83.9%が基礎教育に振り分けられていたことからもうかがえる。他方、1963年に制定された“Private School Act of 1963”以来、高等教育セクターでは民間事業者の参入を政府が積極的に推進している。

具体的には、まず私立大学に対する免税措置を行い、次に研究グラントや奨学金を個人・学校に対して支給することで私立大学に対して財政的な支援を展開してその参入を促進している。またこれと同時に教員資格、施設、資材、図書館などについて基準を設けることにより質のコントロールを図っている。

この結果、既に1965年の時点でJunior collegeのレベルでは89%、大学レベルでは70%の学校が私立学校によって占められた。これにより、政府は、高等教育セクターに不要となった財政資金を基礎教育セクターに重点配分することにより基礎教育の拡充を急速に進めることに成功したとされている。

出所：Yoon (2001)

図4 - 10 高等教育就学者のうち私立大学に就学する者の割合



出所：World Bank (2000) p.30の表4に基づき筆者作成

ービスを提供する唯一の主体になっていることが多く、pro-poorの観点からも重要な役割が期待される。規制・許認可の枠組みの提供のほか、必要な技術支援の提供を通じた質の向上に政府が積極的に関与することで、教育格差の是正を推進する可能性があろう。

他方、高等教育については、基礎教育と比較すると私的便益が大きく、私的資金の投入の妥当性が高くなり、また途上国においても民間でサービス提供の主体が比較的多く存在しうることから、PPPを推進する領域が広いと考えられる。MDGsとの関連では、高等教育セクターのPPPを進めることによってサブセクター間の公的資金の配分を基礎教育にシフトし、これにより基礎教育の拡充を図ることも考えられる（Box 4 - 5 参照）。

そのほか、社会福祉国家を目指すのか市場重視の国家を目指すのかといった政府の役割に対する基本的な考え方もPPPのあり方に大きな影響を持っている。このことは先進国においても高等教育のサービス提供において民間セクターが占めるシェアが国によって大きく異なることからもうかがえる（図4 - 10参照）。

さらに、適切な民間参入のレベルは、当該国の民間セクターの成長の度合いによっても異なる。従って、PPPのあるべき姿を一律に提示することは不可能であり、実施には公的セクターと民間セクターの利点を最大限に引き出すようなPPPのあり方が国ごとに検討される必要がある。また、その上でそれを実現するために政府が積極的な役割を果たすことが期待される。

4 - 3 - 2 保健医療

(1) 保健医療セクターの課題

表4 - 17のとおり、MDGsには、保健医療と直接関連するターゲットや指標が多く設定されている。保健医療サービスの改善はこれらの指標に直接的な影響を与える。しかも、これらの指標の多くは受益者一人一人に対して配慮する必要がある、人間の安全保障の観点からも極めて重要なセクターといえる。World Bank (2003a) によるPRSP25件の策定プロセスを調べてみると、貧困層は保健医療サービスに強い関心を抱いており、特にそのアクセス、価格、および社会的距離感への関心が強いことがわかっている。

個々の受益者の健康状態の改善は、周囲の人々の生活状況の改善や健康上の脆弱性の軽減につながるため、保健医療サービスは外部性が大きいといわれている。個別疾病の予防や治療は一般

表4 - 17 保健医療関連のMDGsのターゲットと指標

目標とターゲット	指標
目標4 乳幼児死亡率の削減 ターゲット5：2015年までに5歳未満児死亡率を3分の2減少させる。	1. 5歳未満時の死亡率 2. 乳幼児死亡率 3. はしかの予防接種を受けた1歳児の割合
目標5 妊産婦の健康の改善 ターゲット6：2015年までに妊産婦死亡率を4分の3減少させる。	1. 妊産婦死亡率 2. 医療従事者の立ち会いによる出産の割合
目標6 HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延防止 ターゲット7：HIV/AIDSの蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させる。	1. 15～24歳の妊婦のHIV感染率 2. 避妊具普及率 3. HIV/AIDSで孤児になった子どもの数
ターゲット8：マラリア及びその他の主要な疾病の発生を2015年までに阻止し、その後発生率を下げる。	1. マラリア感染率及びマラリアによる死亡率 2. マラリアに感染しやすい地域において、有効なマラリア予防及び治療処置を受けている人々の割合 3. 結核の感染率及び結核による死亡率 4. 結核と診断された患者のうち、DOTS（短期化学療法を用いた直接監視下治療）によって完治された結核患者の割合
目標8 開発のためのグローバルパートナーシップの推進 ターゲット17：製薬会社と協力し、途上国において、人々が安価で必須医薬品を入手・利用できるようにする。	1. 安価で必須医薬品を継続的に入手できる人々の割合

大衆への疾病の波及も防止するため、民間事業者がサービス提供を担う場合には過少供給に陥りやすい。しかも、受益者の支払い能力に応じて受けられるサービスに差があるために所得格差に対する配慮が必要とされる。提供されるサービスの質に関する情報の非対称性という課題も存在する。これらを根拠として、保健医療サービスの多くは公的セクターにより提供されてきた。

保健医療サービスは、以下の3つに大別できる。MDGsは、これら3つのサービスがそれぞれ有効に提供されることで、達成できるとされる²⁴。

病院やクリニックにおける個人向け臨床サービス

住民に対する病毒媒体駆除、予防接種、微量栄養素補給の実施といったアウトリーチサービス

マラリア防虫ネット、母乳育児、家族計画、コミュニティレベルの結核・HIV対策など住民に行動変革をもたらすセルフケアの概念の普及

しかし、とりわけ地方行政の能力が不足して個々の受益者をターゲットにしたサービス提供を直営で行うことが難しい途上国において、これらのサービスをすべて政府が提供することは難しいし、非効率でもある。NGOや企業による提供の方が効率的である場合も考えられる。

(2) 個人向け臨床サービス

マラリアや結核といった感染症患者の治療や産科ケアの実施、肺炎の治療などのニーズは、

²⁴ 厳密には国内レベルでの取り組みもこれで十分なわけではない。新興感染症の早期発見、監視・防疫体制が国内で確立される必要があるし、国際レベルでも、MDGsターゲット17に見られるような必須医薬品の研究開発や感染症の国際的な監視体制の構築などが必要であると指摘されている。詳しくはKaul, et al. (1999)を参照。

表4 - 18 病院運営へのPPP導入の選択肢と官民の役割分担

選択肢	民間セクターの役割	公的セクターの役割
公立病院の中あるいは隣接した場所にて私営部門を併設	私営部門の運営。 病室運営や臨床サービスのみ提供。	一般患者向け公立病院の運営。 私営部門との間で、コストや職員、機材の共有のための契約締結。
臨床以外のサポートサービスのアウトソーシング	臨床以外の定型サービス（清掃、食事、洗濯、安全管理、ビル維持管理など）の提供、そのための人員の備上。	臨床サービスの提供と病院運営。
臨床サポートサービスのアウトソーシング	X線検査やラボ検査といった定型サービスの提供。	臨床サービスの提供と病院運営。
特化臨床サービスのアウトソーシング	結石破碎のような特化された臨床サービス、または白内障除去のような定型化された手順の実施。	ほとんどの臨床サービスの提供と病院運営。
公立病院の民間運営	政府ないしは公的保険基金との契約に基づき、公立病院の運営を行い、臨床・非臨床のサービスを提供。人員の備上を行い、契約条件によっては新規の資本投資も行うことがある。	公立病院サービスの提供のために民間企業と契約。民間事業者にサービス料を支払い、提供されるサービスと契約事項の履行状況についてモニタリングと規制を行う。
公立病院の新規建設に関する民間資金の調達、建設、リースバック	新しい公立病院建設にかかる資金調達、建設、所有と、当該施設の政府へのリースバック。	病院運営。 民間開発業者への施設リース料支払い。
公立病院の新規建設に関する民間資金の調達、建設、保有	新しい公立病院建設にかかる資金調達、建設、事業実施。サービス内容については臨床、非臨床の双方または片方のサービスを行う。	サービス提供にかかった資本コストと契約期間中に提供されたサービスに関するリカレントコストについて毎年民間事業者に払い戻し精算。
営業中の公立病院の民間売却	施設設備を購入し、契約に基づいて公立病院として営業を継続する。	事業者が臨床サービスの支払いを行うとともに、サービスと契約事項の履行状況のモニタリングと規制を行う。
公立病院を別の使用目的に基づいて売却	施設設備を購入し、売却契約に基づき、同施設設備を別の用途に変更する。	契約に沿って義務が履行されるよう、変更プロセスをモニタリングする。

出所：Taylor and Blair (2002)

個々の患者により異なることから、医師の診断と処置は多岐にわたる。個人向け臨床サービスは医師の裁量に大きく依存するが、提供サービスの質に関する情報の非対称性は貧困層に著しく不利といわれている。一般的に医療保険制度が未整備の途上国では、政府が公立病院を運営して臨床サービスを無償ないしはコストに見合わない低料金で提供しているケースが多いが、往々にしてこのような臨床サービスは都市部での提供が中心であり、貧困層へは裨益していないことが多い。

病院やクリニックの運営において、対象となる受益者に低所得者以外の層も含む場合は、インフラサービスの民間開放と同様、PPPを導入して受益者からいくらかのサービス料金を徴収することによってコスト回収を図ることができる。有料でサービスを提供することにより、受益者にサービスの価値について理解を促すという効果も考えられる（表4 - 18参照）。PPPの事業形態も、既存施設の運営の民間委託だけではなく、民間主体が増築や修繕への投資も行うような長期

契約も考えられる。例えば、英国のNGOであるマリー・ストープス・インターナショナルがDFIDの支援を受けて途上国で展開しているリプロダクティブ・ヘルス・センターは、施設型の産科ケアサービスの提供に対して料金を徴収するビジネスモデルを導入している。

臨床サービスのpro-poor化を図るために、インセンティブ・ベースの補助金を活用することも考えられる。補助金をサービス提供者に支給することと引き換えに、貧困層には利用負担を求めないという間接補助の政策だけではなく、受益者にサービス引換券(バウチャー)を配布することによって貧困層を直接補助する政策も考えられる。バウチャー制度では補助金の受給対象となる低所得者の特定が難しいという問題が指摘されるが、受益者のサービス選択の幅を広げることには、サービス提供者間の競争促進につながり、サービスの質的改善も期待される。

しかし、保健医療サービスの成果は往々にして発現が遅く、測定が困難で、保健医療サービス以外の要因にも大きく左右されるため、OBA型の契約が難しいといわれている。特に、臨床サービスでは、提供されるサービスの質に関する情報が提供者側に著しく偏在しており、政府のモニタリングも受益者による監視も十分に機能していないことが多い。このような情報の非対称性に対し、政府が行う措置としては、専門的な臨床医療の知識を持つ組織や利他主義的な強い動機を持つNPOにサービスを委任することなどが考えられる。また、受益者側の対抗措置としては、コミュニティがクリニックや医薬品回転基金を政府と共同で運営することや、貧困層でも加入が可能なマイクロ医療保険制度の導入が考えられる。マイクロ保険自体も、pro-poorな設計とするためには政府による補助金の投入が必要とされ、その場合、PPPを導入した事業となる。

(3) 住民へのアウトリーチサービス

幼児予防接種やポリオ撲滅運動、微量栄養素の摂取促進、マラリア媒体の駆除などは、既にサービスが標準化されているので、サービス内容を特定しモニタリングも容易に行うことができる。このため、例えば、ある予防接種率の達成を補助金支給の条件としてあらかじめ規定し、OBA型の契約を民間主体との間で締結することが可能である。ただし、このように内容が標準化されたサービスは所得階層を問わず受益者に対するサービスの内容が変わらないため、一般的には受益者から直接料金を徴収するのではなく、税収を財源とした公共支出によって全額ファイナンスされる。

(4) セルフケアの普及

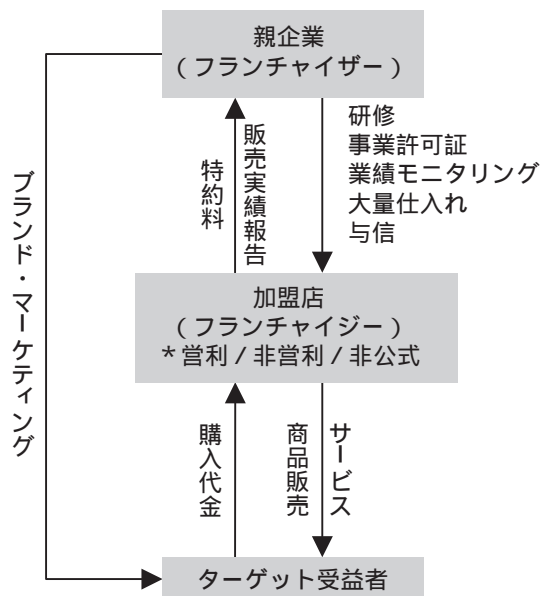
マラリア防虫ネットや避妊具、経口補水塩など家庭向けのセルフケア新商品や、母乳育児や栄養改善、小児向け在宅ケア、家族計画の知識の普及は、貧困家庭を中心とする受益者の行動変革を求める。

行動様式の変化は、かかる行動変革が対象地域の文化的規範に沿って受け入れ可能であるという前提に加え、新しい行動と健康・疾病との関係が十分に理解され、行動変革に必要な新商品の供給が滞りなく対象地域に対して行われることが必要になる。このため、セルフケアサービスは、情報普及とマーケティング、サプライ・チェーンの構築をセットで行う方が効果的であると考えられる。情報普及や新しい行動様式の定着支援は、対象地域の貧困家庭に身近に接してニーズをよく把握している市民社会組織や小規模な民間事業者が、政府が直営で行うのに比べてよりの確なサービスの設計と提供ができる。また、民間営利企業の方が、新商品や新行動様式に関する情報の提供と商品の流通を効率的に行うことができる。近年の傾向として、フランチャイズ制度が新たなPPPの可能性として注目されている。

フランチャイズ制度とは、特定の商品やサービスの提供について独占的な権利を有する親企業（フランチャイザー）が、加盟店（フランチャイジー）に対して一定地域内での独占的販売権を与え、加盟店が特約料を払うという制度で（図4-11参照）、加盟店は、親企業からビジネススキルの研修を受け、商品仕入れ面でのサポートを得るほか、資金の融資も受けることがある。そして、加盟店は、商品やサービスの提供において親企業のブランドを利用することができ、同一のイメージの下で事業を行う。親企業は自社のブランドイメージをリスクにさらすために加盟店のサービスの質に非常に敏感であり、業績モニタリングを積極的に行う。従って、政府がフランチャイズのネットワークを活用してサービスの普及を図りたいという強い動機がある。先に述べたマリー・ストープス・インターナショナルも、ヘルス・クリニックを施設の統一感や質の高い従業員の配置などでパッケージ化してブランドイメージの確立に成功しており、フランチャイズ制度を産科ケアサービスに適用している。

USAIDの支援を受けて途上国に設立されたソーシャル・マーケティング・カンパニー（SMC）は、フランチャイズ制度の一例で、民間営利企業が新商品のマーケティングと流通を行い、避妊具の普及率向上に貢献した好例である。ソーシャル・マーケティングとは、消費者グループを所得レベルや居住地域、家族構成、社会的地位などの要素をもっていくつかのサブグループに分け、各々のサブグループが持つニーズに対して最も適合する商品のマーケティングを行うというものである。例えば、バングラデシュのSMCは、品質に大きな差のない避妊具を、所得階層別にパッケージと販売価格を変えて販売する手法をとっている。高所得層の消費者向けには高級感のあるパッケージと高価格を適用し、そこで得られる収益によって採算が取りにくい他事業部門との内部相互補助を実現している。マーケティングに必要なメディアの活用や住民への直接的情報普及活動は、他の民間会社やNGOへの委託によって実施している²⁵。SMCの商業ネットワークは、いったん確立されてしまえば避妊具以外の商品の流通・販売にも活用が可能であると考えられ

図4-11 フランチャイズ制度の構造



出所：Ruster, et al. (2003)

²⁵ JICA国際協力総合研修所（1997）

る。

SMCも避妊具の流通・販売というサービスを有料で提供しているビジネスモデルであるが、サービス開始直後の段階ではマーケティングの対象が中産階級よりも上の所得階層であるために、pro-poorなビジネスモデルでは必ずしもない。このため、SMCが低所得者層向け商品の流通・販売で収益を上げるところまでは政府が補助金支給を行うか²⁶、あるいは初期段階での低所得者層向け避妊具の配布については引き続き政府が直営で行うといった対応が必要と考えられている。

以上で見てきたとおり、MDGsの達成を上位目標として各国の国家開発計画の策定を考えた場合、保健医療セクターにおいては、営利・非営利を問わず民間主体の役割を評価し、民の優位性をPPPによって事業の実施に反映させていく余地が大きいといえることができる。

(5) 政府の役割

様々な形態でのPPPが保健医療セクターへも適用可能であるということは、本書でこれまで度々指摘してきた政府の役割の多くがそのまま適用されるものと考えられる。すなわち、規制と営業認可制度の枠組みの構築、複数事業者間で競争促進を図る仕組み、インセンティブメカニズムと補助金制度の設計、業者選定と契約手続きにおける透明性の確保、である。については、事業者への営業認可を行う専門機関の能力強化に加え、モニタリングや契約履行義務の不遵守に対する制裁、係争処理手続きなどの規制枠組みを確立する必要がある。インフラ同様、独立規制機関設置の必要性も指摘されている。また、に関しては、ユニバーサル・アクセスを保証しつつ、パフォーマンス・リスクを確実に民間に移転する仕組みをいかに事業設計と契約に盛り込めるかが大きな課題といえる。

4 - 3 - 3 地球温暖化対策

(1) 地球温暖化対策の特徴

温室効果ガス排出削減のような地球温暖化対策もまた、MDGs達成への直接的貢献が期待されている²⁷。温暖化は昨今の異常気象の原因として指摘されているのみならず、海面上昇や旱魃な

表4 - 19 地球温暖化対策関連のMDGsのターゲットと指標

目標とターゲット	指標
目標7 環境の持続可能性の確保 ターゲット9：持続可能な開発の原則を各国の政策や戦略に反映させ、環境資源の喪失を阻止し、回復を図る。	1. 国土面積に対する森林面積の割合 2. 生物多様性の維持を目的とした保護区域の面積 3. エネルギー消費量1人当たりのGDP(エネルギー効率を測定する代用指標として) 4. 二酸化炭素排出量(1人当たり)(及び地球規模の大気汚染に関する2つの数値：オゾン層減少量及び温室効果ガスの蓄積量)

²⁶ Ruster, et al. (2003) は、フランチャイズ制度の財務的な自立発展性を早期に確立するためには、フランチャイズが取り扱う商品を家族計画から治療薬に拡大する必要があると指摘する。なぜなら、マラリアや結核の治療に対する受益者の支払い意思(willingness to pay)が避妊具に比べて高く、利益率が高いと考えられるからである。

²⁷ 温室効果ガス排出削減やフロン排出削減といった環境対策は、環境劣化という負の外部性を抑制する「公共財」の供給と位置付けることができる。厳密には地域住民に対する直接的公共サービスではないが、公共性の強い規制や事業を実施していることから、本調査研究の検討対象に加えた。

どにより、将来の人間社会に壊滅的なダメージをもたらすと危惧されている。IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の報告によると、現在起こっている急激な温暖化はCO₂をはじめとする人間活動に起因する温室効果ガスにより生じているとされており、このことは1992年のUNCED（国連環境開発会議）をはじめとした各種国際会議などを通じて国際的にも認知されている。現在の世界平均のCO₂濃度は370ppmで、20世紀初頭の280ppmから3割以上も増加している。一方で、現在、全世界における人間活動に起因するCO₂排出量は年間63億トンで、うち31億トンが海や森林などにより吸収されている。従ってCO₂濃度を少なくとも現状レベルで安定させるためには現在の排出量を半減させる必要があると考えられている。

環境管理においては、政府と企業、地域住民の間でPPPとよく似た協力関係が存在していると考えられる。政府は、環境基準を規定する法制度を定め、民間アクターの経済活動による法令遵守状況を監視し、必要な規制を行って温室効果ガス排出抑制へと誘導する。しかし元来、環境汚染や自然資源の搾取は家計や企業といった民間アクターの経済活動の結果であることが多く、規制枠組みを超えた環境保全活動は民間アクターのイニシアチブによって実施される必要がある。

しかし、環境管理のうち、地球温暖化対策については、これまで述べてきたインフラや社会セクターの公共サービスとは異なる特徴を持っている。それは、地球温暖化対策が「地球公共財（Global Public Goods）」²⁸であることに由来する。地球公共財は、公共財が従来持っている「消費の非排他性」と「消費便益の非競争性」という2つの性格に加え、その便益の全体もしくは一部が複数の国に波及する財（サービス、活動を含む）と定義される²⁹。しかも、地球公共財の要件として、便益が特定のグループより広い国々に及ぶことに加え、便益が複数の人間集団（ある特定のグループだけではなくほとんどすべてのグループ）に及ぶこと、便益が複数世代に及ぶこと（その公共財が将来世代のニーズを危険にさらすことなく現在の世代のニーズに応えていること）を挙げることができる。地球温暖化対策は地球公共財の性格を有しており、事業実施の受益者は一国の特定地域の住民に限定されず、地球上のすべての市民に便益が及び、かつ現在の世代だけではなく将来の世代の便益向上にもつながることになる。

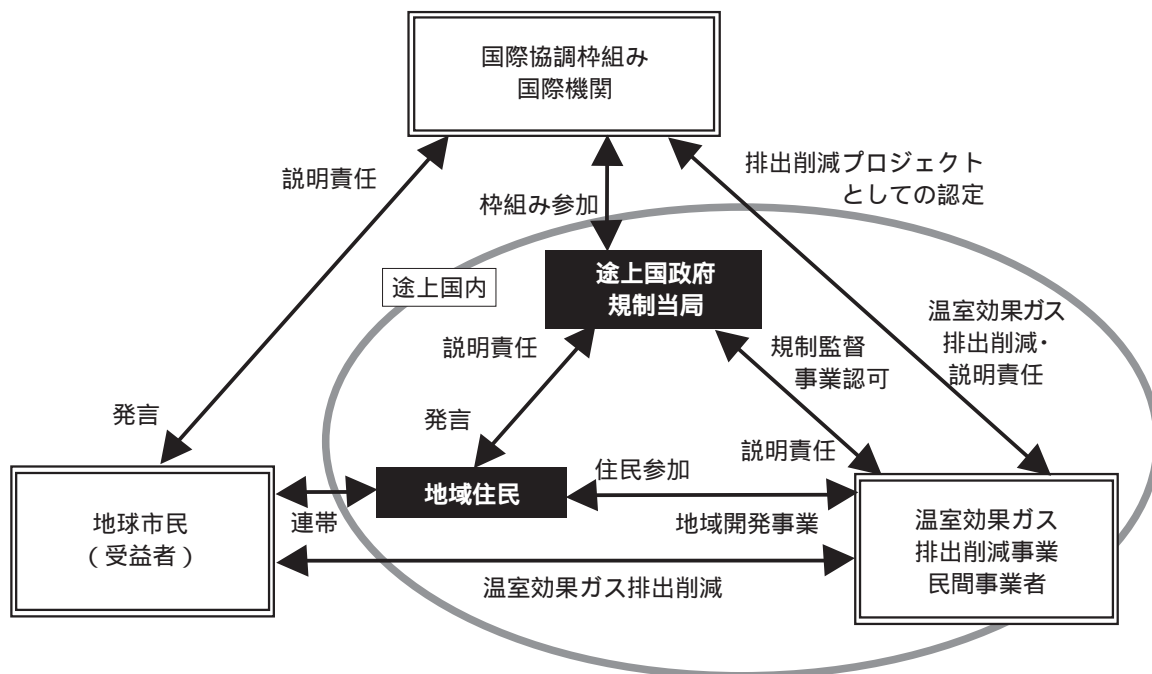
このことは、これまでのPPPの検討の中でその主要構成要素の一つと考えられてきた受益者負担について、より複雑な検討が必要となる。一国内での公共サービスであれば、受益者の特定が地理的に容易でありサービス提供のコスト負担を受益者に求める事業の設計は行いやすい。ここでは、公的セクターは民間事業者に対して監督・規制を行い、不採算地域へのサービス提供に対しては補助金を支給するといった役割もあった。しかし、受益者が国境を越えて地球全体に広がる場合には、当該国の地域住民のニーズと、地球市民のニーズが一致するとは限らず、事業実施から得られる便益の認知のされ方も一地域と地球全体とは異なる。なお、国際社会では地球規模での便益を代表できる世界政府のような単一のアクターが存在しないが、環境対策の実施によって便益を得る国の政府や市民社会の代表から構成される国際協調や国際機関がこれに代わって枠組みを提供している（図4-12参照）。

地球公共財供給に関する受益者負担では、一般に地域住民の得る便益よりも地球全体で得られる便益が重視されており、地球規模で資金動員が行われ、当該事業対象地域に資金移転が行われるメカニズムがいくつか存在し、さらにグローバル課税のような新たな資金動員方法の導入が国

²⁸ 古くから「国際公共財（International Public Goods）」とも呼ばれているが、「地球公共財（Global Public Goods: GPG）」としての世界的注目はKaul, et al. (1999)の発表が契機となっており、本書では「地球公共財」に統一する。

²⁹ Kaul, et al. (1999)

図4 - 12 地球温暖化対策における当事者間関係



* 単純化のため、市民社会のニーズを汲み取り国際協調枠組み形成の仲介をする参加政府は上図では明記していない。

出所：筆者作成

表4 - 20 環境対策における資金動員・再配分メカニズム

		先進国から途上国への資金移転	
		二国間チャンネル	多国間チャンネル
資金動員策	強制的	先進国国内課税 環境対策事業実施国向け二国間援助	先進国国内課税・グローバル課税 国際機関拠出・国際協調枠組み 環境対策事業実施国向け資金供与
	自発的	先進国民間財団・企業の自発的拠出 環境対策事業向け直接移転と事業実施	先進国民間財団・企業の自発的拠出 金融ファシリティ（GEF（地球環境ファシリティ）、炭素基金など） 環境対策事業向け資金供与、 排出量クレジットの購入など

出所：筆者作成

際社会では議論されている³⁰（表4 - 20参照）。なお、当該事業対象地域の住民が事業から得られる便益については受益者負担が行われる。

本節で取り上げるクリーン開発メカニズム（CDM）は、地球公共財の受益者負担のうち、表4 - 20の網掛け部分に相当し、先進国企業が自社の投資事業の一環として途上国の事業対象地域に直接資金移転を行い事業実施する仕組みであるととらえることができる。もちろん、CDM事業自体は先進国企業による途上国向けFDIであり、単に自発的に資金移転を行うだけではなく、投入した資金について収益が期待できることが必要である。この場合、事業実施で得られる排出

³⁰ 例えば、フランスのシラク大統領が提唱した「国際連帯税」や「トービン税（為替取引税）、東京大学名誉教授の宇沢弘文による「炭素税と国際的炭素税基金」の構想などがこれに相当する。

表4-21 温室効果ガスへのアプローチ方法とCDM事業の対象分野

温室効果ガスへのアプローチ方法と考えられるCDM事業	
排出源の抑制・代替	地域資源の有効活用により、化石燃料の使用を節約 廃棄物からメタンガス抽出、自然エネルギー（小水力、風力、太陽光） 改良かまどの普及 経済活動の効率化により、化石燃料の使用を節約 交通渋滞の緩和
吸収源の促進	温室効果ガスの吸収を促進 植林CDM

出所：筆者作成

量クレジット自体が企業の進出動機となっている。また、途上国において地域の環境保全に資する事業を実施することによって企業価値を高めるといふCSR的動機もある。CDM事業では、排出量クレジット獲得という実利と事業実施の便益の地域への還元という社会的責任が同じ方向性を示しており、企業と地域住民、地球市民間に持続可能なWin-Win-Win関係を成立させている。CDM事業を受け入れるホスト国政府にとっても、事業が実施されることによって追加的財政支出を伴わずとも地域開発や地域の環境改善が図られるというメリットがある。

（2）CDM事業の対象分野

CDMは、2005年2月に発効した京都議定書において、同議定書を批准している先進国が温室効果ガス削減目標を達成するための手法として導入が認められている「京都メカニズム」³¹の一つである。京都メカニズムは、温室効果ガスの削減はその限界費用が高額である先進国よりも低費用で高い効果が得られる国で行う方が、地球全体で温室効果ガスを削減する上で効率的であるという認識に基づく。CDMの場合、排出削減義務のない途上国から義務のある先進国へ排出枠が移転され、先進国全体の排出枠が増えることになる。また、京都メカニズムの使用は先進国国内対策に対して補完的であるべきとの見解³²から、CDMの活用には制限があることに留意する必要がある。

CDM事業は、強い公共性を有した事業であるが、ホスト国政府に事業実施を委ねると、予算制約の下で事業がなかなか実現しないという問題があった。例えば、有機廃棄物から発生するメタンガスは地域住民に臭害という環境問題ももたらすが、技術ノウハウを持った企業が参入することで、メタンガスを域内の発電や調理用ガスの生産につなげ、残滓を肥料に用いるというように、廃棄物を地域資源として活用することが可能になり、域内で資源のリサイクルを実現しつつ、臭害問題も解決できるというメリットがある。しかし、こうした地域資源のリサイクル化は、政府主導では実現が困難である。地域の資源賦存に応じた適切な事業設計を行うノウハウは企業側で蓄積が進んでおり、地域を見る自治体レベルでは事業設計を行うための予算や人材の確保は困難である。

³¹ 京都メカニズムとは、共同実施（Joint Implementation: JI）＝先進国がほかの先進国で温室効果ガス削減プロジェクトを実施し、排出削減枠を獲得できる仕組み、CDM＝先進国が途上国で温室効果ガス削減プロジェクトを実施し、排出削減枠を獲得できる仕組み、排出権取引＝先進国間において温室効果ガスの排出枠を売買する仕組み、の3つの仕組みである。京都メカニズムのうち、CDMは議定書を批准している途上国における事業を、JIは議定書を批准している先進国における事業を指す。この場合の「先進国」とは移行国を含むため、いずれの仕組みにも先進国企業は関与できる可能性があるが、本節では途上国を対象とするCDMに限定した考察を行っている。

³² COP 7（気候変動枠組み条約第7回締約国会議）で採択されたマラケシュ合意より。

CDM事業は、温室効果ガスの排出を抑制するのか、吸収を促進するのかによって、表4-21のような分類を行うことが可能である。廃棄物処理や自然エネルギー、省エネ、交通、植林などがCDM事業として考えられる³³。

CDM事業の実施により実現される温室効果ガスの排出削減量/吸収量は、排出権取引市場で売買可能なクレジット³⁴となる。このクレジットの発生があって初めて財務的に成立する事業であることが事業実施に先立って証明されることが、CDM事業として承認を受けるために必要な要件である³⁵。これは言い換えると、従来なら採算性が低くリスクが大きいゆえに成立しなかった事業も、CDM事業とすることにより企業の参入が可能となり、同時に温室効果ガスの削減も実現できることになる。

(3) CDM事業の仕組み

次に、CDM事業の仕組みを具体的な事例をもとに見てみたい。取り上げるのは、「タイ・ピット県におけるATB籾殻発電事業」である。

本事業は、タイ北部の穀倉地帯に、出力2万kWの小規模発電所を開発するもので、籾殻を燃料とする発電所としては同国で最大級のものとなる。廃棄・焼却処分されている籾殻を発電用燃料として有効活用することにより、他火力発電所で消費されている化石燃料を削減できることから、発電所運転開始後は年間約8.4万トンのCO₂排出削減量(クレジット)が発生する見込みである。このため、中部電力が経済産業省に対してCDMプロジェクトとしての承認申請を行い、2004年6月に日本政府より承認された。2005年3月現在、国連CDM理事会による承認待ちの状況にある³⁶。本事業の概要は表4-22のとおりである。

表4-22 タイ・ピット県におけるATB籾殻発電事業の概要

事業会社	A.T.バイオパワー社(所在地:タイ・バンコク)
出資	中部電力(日本) フラッグシップ・アジア社(事業会社の設立母体、タイ籍、登記はマレーシア)、アルタイヤ・エナジー社(再生可能エネルギー発電事業への投資会社、アラブ首長国連邦)、プライベート・エナジー・マーケット・ファンド(省エネルギー事業への投資会社、フィンランド)、FinnFund(フィンランド政府系投資会社)
売電先	タイ電力公社(EGAT:タイ国営電気事業者)
プロジェクト総費用	3400万米ドル
出資	1600万米ドル(うち、中部電力は520万米ドル、34%出資)
借入金	1800万米ドル
着工	2003年12月
運転開始	2005年12月予定

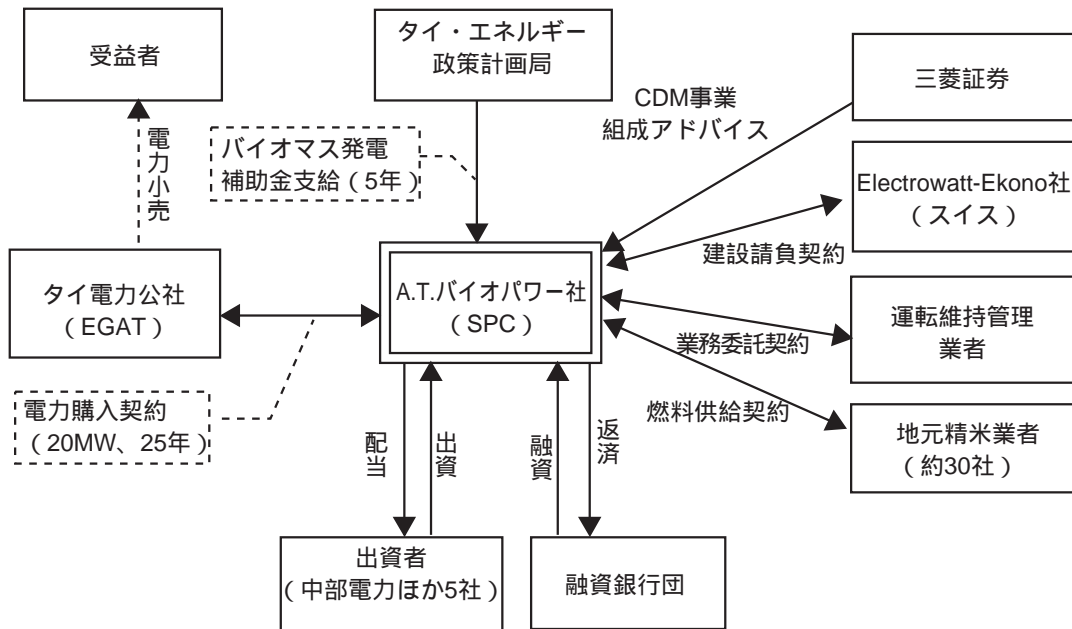
³³ ただし、交通政策や植林CDMは、企業の技術ノウハウが政府に比べて優れているとは言い切れない。現在先進国企業がCDM事業としての認定を目指している案件の多くが廃棄物とエネルギー関連である理由は、先進国企業の技術ノウハウがそれらの分野では公的セクターよりも優れているからである。一方、植林CDMの場合は、企業というよりも利用者組合のような受益者参加の組合組織の方が、地域のニーズを把握し、事業設計を行いやすいと考えられる。先進国企業というよりも地元の民間組織が事業実施の担い手となるであろう。

³⁴ CDM事業で獲得できるクレジットは、ガス削減事業に伴う認証削減量(Certified Emission Reduction: CER)と植林などによる吸収量(Removal Unit: RMU)の2種類であり、事業を行わない場合の排出量(ベースライン)との差として算出される。

³⁵ CDM事業の成立には、事業が実施される途上国の政府、事業を実施する企業が属する先進国の政府、国連CDM理事会、の3者による承認が必要である。

³⁶ 2005年3月現在、国連CDM理事会による承認を得たCDM事業申請案件は4件のみである。

図4-13 タイ初穀発電事業のストラクチャー



出所：中部電力ホームページを基に筆者作成

図4-13は本事業のストラクチャーである。タイ政府、民間事業者とそれに連なる各関係事業者、金融機関、受益者との関係図は、これまでPPPの事業ストラクチャーとして取り上げてきたものとはほぼ同じであることがわかる。従来のPPP事業と若干異なるのは、CDM事業組成アドバイザー（この場合は三菱証券）が参画していること、および参画する企業は、あらかじめ参加者間で決められた配分比率により、当事業により生み出されるクレジットの一部を獲得することができることである。

なお、図4-13では描かれていないが、当該CDM事業を承認したタイ国天然資源環境省とわが国の経済産業省、当該事業が今後生み出すクレジットを認証するDNV（Det Norske Veritas：ノルウェーの認証会社）及び事業の登録やクレジットの発行を行う国連CDM理事会も当事業にかかわっている（図4-14も併せて参照のこと）。

CDM事業は上述のようにホスト国、投資国双方により承認される必要があり、この承認機関は指定国家機関³⁷（Designated National Authority: DNA）と呼ばれる。またCDM事業により生み出されるクレジットを認証する機関は指定運営機関³⁸（Designated Operational Entity: DOE）と呼ばれるもので、DNAとともにCDM事業実施体制の核を成している。

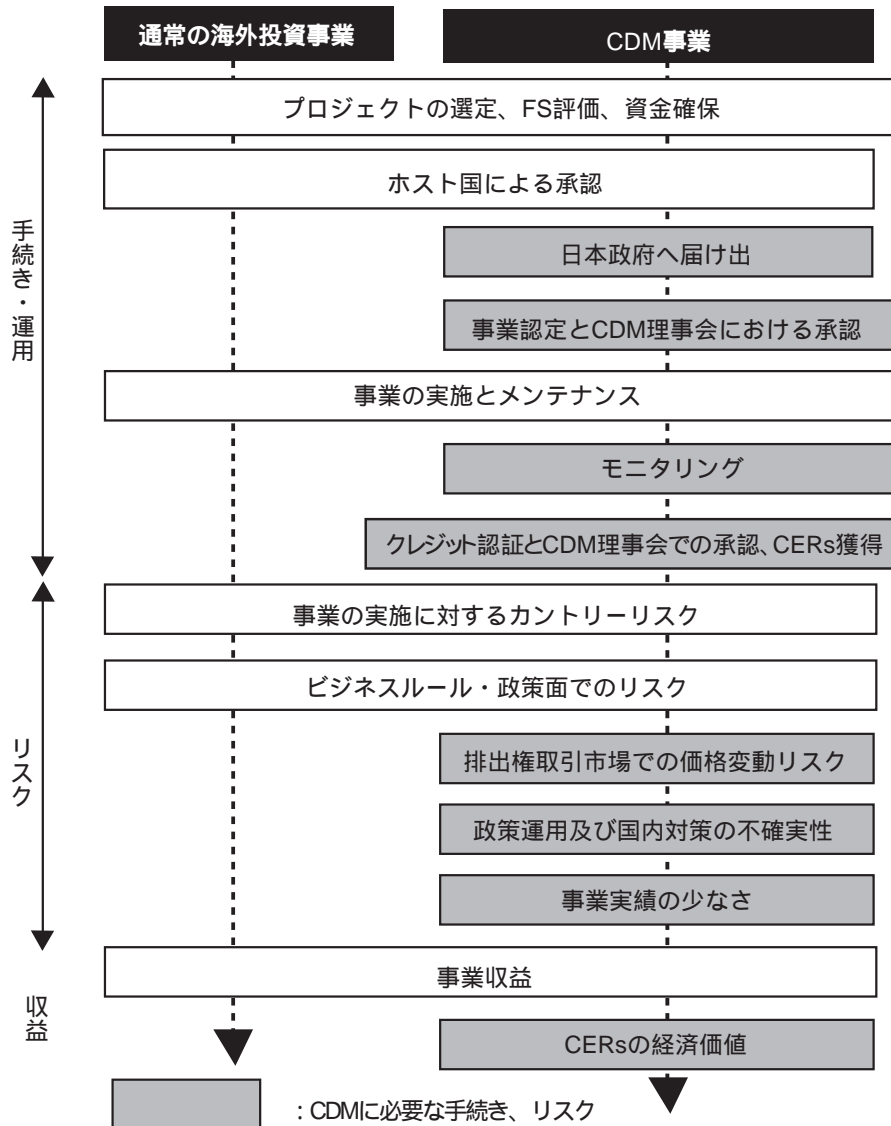
（4）政府の役割

図4-14は、通常のプロジェクトファイナンス型海外投資事業とCDM事業を対比させたものである。網掛けの部分、プロジェクトファイナンスやコンセッション契約による通常の海外プロジェクトに加えて必要な手続きとリスクである。ここからわかることは、CDM事業の場合には、PPPに見られるような通常のプロジェクトファイナンス型事業のリスクに加え、CDM事業

³⁷ 多くの途上国では環境関連の省庁であるが、例えば日本の場合、経済産業省、環境省、外務省、農林水産省、国土交通省の5省庁である。

³⁸ 日本の場合、現在のところ財団法人日本品質保証機構（JQA）のみ指定されている。

図4-14 CDM事業と通常の海外投資事業との比較



出所：和気・早見編著（2004）

特有のリスクが存在することである。

CDM事業の主体は多くの場合民間企業となるため、事業を推進するための市場メカニズムの活用が前提とされており、以上で見たようなクレジットの獲得をインセンティブとして、企業は事業への参入を検討するであろう。それゆえ企業は、投資先の途上国の事業環境が整っていれば自身のイニシアチブによりCDMプロジェクトを推進することができるが、通常のPPP事業に必要な法制度などの投資環境の整備や責任とリスクの配分に加えて、CDM事業に付随して事業承認やモニタリングを行う途上国政府の役割、及び国際枠組みがもたらすリスクにも注意が必要となる（章末コラム4-1参照）。特に、途上国政府には、DNAやDOEを設置するとともにこれら機関の人材の能力向上を図ることが求められる。援助機関はこれらの分野においても途上国を支援することが必要である。

以上で見てきたとおり、環境保全事業においても官と民の連携は不可欠であり、地球規模の環境保全事業である温暖化対策は、さらに世界各国の政府、企業、市民社会の間で緊密な連携を必要としている。本節では、環境配慮型のPPP事業の例としてCDM事業を紹介したが、先進国における温室効果ガス排出枠とも連動した仕組みであるために、特にホスト側である途上国政府にとって手続きが煩雑で、事業実施体制の確立が困難との問題点が指摘されている。CDM事業を推進する場合、事業リスク以外にCDM特有の様々な政治・制度的なリスクが存在しており、これらをいかに回避するのが、事業者自身の創意工夫に加えて極めて重要となる。また、各途上国固有のリスクに加えてCDMに関する国際的な枠組み自体が内包するリスクも大きく、枠組み形成の今後の進展に注目しておくことも必要である。京都議定書の第1約束期間(2008~2012年)では途上国は温室効果ガスの削減義務を負わないが、第2約束期間(2013~2017年)以降は途上国であっても各国の実情に応じた削減義務を負うことになるものと予想されている。その際にはCDMを通じて先進国から途上国に移転される技術やノウハウが、途上国自身が行う温暖化対策にさらに役立つと考えられる。

なお、本節では、先進国企業がCSRを背景にしつつ、クレジット獲得動機に基づいて途上国に進出して行われるCDM事業を想定して論じてきたが、現在国際社会では、途上国国内の民間セクター(企業、組合、NPOなど)が実施主体として想定される地域レベルの小規模CDM事業や、温室効果ガスの排出抑制ではなく吸収促進を進める植林CDM事業などの検討が徐々に始まっているところである。CDM事業への参加は企業やNPOの仲介を要するものの、地域住民にとって収入向上のインセンティブになる潜在性が高く、森林保全事業における住民参加が得やすくなる可能性もある。JICAはこれまでもコミュニティ開発型の協力実績が多いが、CDMは今後のコミュニティ開発型事業の持続発展に新たな可能性を提示する可能性があり、国際社会における今後の枠組みの展開とJICAの途上国支援のあり方について、情報収集に基づく検討を進めておくことが必要である。

コラム4-1 CDM事業に固有のリスクと緩和措置

本文でも述べたとおり、CDM事業の場合、通常の民間投資と比べ、CDM事業ならではのリスクが考えられる。大きく分けると、国際枠組みの変更・追加といった一途上国政府ではいかんともし難い「不可抗力リスク」、ホストである途上国政府の政策動向によって生ずる「政治的リスク」、CDM事業が通常の商業的プロジェクトと異なる制度的要件があるがゆえに生ずる「制度的リスク」、通常の商業的プロジェクトでも存在する事業の収益性、採算性に関する「商業リスク」に分類することができる。

CDM事業固有のリスク		考えられるリスクの内容
不可抗力リスク	1. 第2約束期間の枠組み変更	<ul style="list-style-type: none"> 京都議定書において2005年から議論される予定の第2約束期間(2013～2018年)の枠組みによっては、CDM/JI事業の第2約束期間における有効性が影響を受ける。 第1約束期間のクレジットが第2約束期間に繰り越し可能であるため、第2約束期間の枠組みによって第1約束期間のクレジットの需給が変化するリスクがある。
	2. 国際ルールを追加	<ul style="list-style-type: none"> 気候変動枠組条約締約国会議(COP)やCDM理事会などにおいて、国際ルールやその細則、解釈が追加される。
政治的リスク	1. 京都議定書上の「ホスト国」	<ul style="list-style-type: none"> 京都メカニズム参加資格の獲得及び参加資格の維持、約束期間リザーブの維持など、ホスト国が京都議定書の批准国として京都議定書から離脱し、プロジェクトがDNAに国家承認されなくなる。
	2. ホスト国の承認リスク	<ul style="list-style-type: none"> ホスト国のDNAが、どのような基準で承認を行うのか不明であれば、費用をかけてCDM事業を開発しても承認されないリスク。(どのようなプロジェクトを承認するかはホスト国の特権。)
	3. ホスト国による課税リスク	<ul style="list-style-type: none"> クレジットの性格について国際的に統一的な見解が確立されておらず、ホスト国の税務上の解釈にも様々な可能性が存在し、それによって税務コストも異なる。 国によっては、既往税制の適用とは別に、プロジェクトの承認あるいはクレジットの移転に料金あるいは税金を課す動きがある。
	4. ホスト国による分配リスク	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクトから発生するクレジットの分配比率は、関与する企業のクレジットの獲得量に影響するため、当然プロジェクト開発に先立って明らかになっている必要がある。しかし、現在は多くの国でクレジットの所有権の規定や明確な分配ルールが確立しておらず、当事者間の交渉によってプロジェクトごとに分配比率が取り決められている。これがプロジェクト開発者にとって無視できないリスクとなっている。 仮に当事者の企業間で分配比率に合意したとしても、ホスト国政府が異議を唱えるリスク(クレジットの所有権の解釈を含む)も想定される。 長期のクレジット期間中に、ホスト国政府によって何らかの分配ルールが導入されるリスク、あるいは政府が定めた分配ルールが政策的に変更されるリスク、などが懸念される。 これらのリスクの回避策として、ホスト国の政策の現状と将来動向を綿密に調査しホスト国を選別すること、ホスト国政府とこれらの事項の取り扱いについて覚書を締結、ホスト国政府から確約ないし保証を取り付けること、あるいはこれらの内容を含む承認書を獲得することなどが考えられるが、一民間企業がホスト国政府と覚書を交わしたり、確約ないし保証を取り付けたりすることは現実には容易ではない。

CDM事業固有のリスク		考えられるリスクの内容
制度的 リスク	1. DOEによるCDM有効化リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・ CDM事業は開発の際に指定運営機関（DOE）による有効化審査が必要であり、有効化可否のリスクがある。 ・ このリスクを回避するには、京都議定書をはじめとした国際合意に示されたルールに則ったCDM事業を開発し、CDM理事会の定めた指針に適合した申請資料を作成するとともに、信頼できるDOEを選択することが肝要と考えられる。
	2. CDM理事会による方法論承認リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・ 有効化の際にベースライン、モニタリングなどに新規の方法論を用いる場合、申請資料に新規方法論を詳述し、DOEを通じてCDM理事会に新規方法論を申請し、その承認を得る必要があり、さらに時間と労力を要することになる。このような負担にもかかわらずCDM理事会において承認されないリスクも存在する。 ・ リスクを回避するためには、既にCDM理事会で承認済みの方法論を用いるか、方法論の確定している小規模CDM事業を選択すること、今後CDM理事会で議論される統合された方法論（Consolidated Methodology）を参考とすることが考えられる。
	3. CDM理事会による登録リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・ CDM理事会は有効化審査済みのプロジェクトの登録を行うが、DOEによるプロジェクトの有効化に成功したとしても必ずしもCDM理事会に登録されるとは限らない。
	4. CDMの取引費用リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・ CDM事業は通常の商業プロジェクトに比較して取引費用自体が大きい。（例えば、申請書類作成、DOEによる有効化審査、検証、認証、CDM理事会における登録、モニタリング実施などで追加的コストが発生し、かつ発行クレジットの2%が途上国支援のために差し引かれ、さらにCDM制度の運用経費としてクレジットの一部が差し引かれる。）有効化審査や登録、検証、認証に失敗すれば、プロジェクトの開発ないし実施に要した費用はそのまま損失となる。 ・ 取引費用のリスクを回避するためには、十分な調査と分析によりCDMとして実現可能性の高いプロジェクトを選択すること、さらに、CDM事業の開発にあたって成功報酬を提示するディベロッパーを備え、取引費用を抑えることも考えられる。
商業 リスク	1. 業界リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・ 変化の早い業界におけるCDM事業は、追加性（additionality）の前提となった状況が比較的早く変化する可能性がある。
	2. 操業リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・ 操業水準が変動するとクレジット産出量が変動する。（例えば、再生可能エネルギーは原料の供給が自然条件に影響されるため、一般に産業分野の省エネルギーや燃料転換のプロジェクトよりも操業リスクが高い。） ・ 事前に変動を予期したプロジェクトの実現可能性を検討し、適切なプロジェクトの選択によりリスクを回避する必要がある。
	3. 法令遵守（コンプライアンス）リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・ CDM事業では、計画的なモニタリングが実施されなければ、DOEによる検証に失敗し、予期されるクレジットが発行されないリスクがある。 ・ 事業実施主体内部にモニタリング計画を確実に実施するための体制を整備することがリスク回避には重要（例えば、マニュアル整備、教育・訓練、モニタリング機器の保守・校正、内部監査などの経営管理体制）。 ・ また、CDM事業はホスト国の持続可能な発展に資することが前提。ホスト国の定めた環境基準や持続可能性基準の遵守は当然であり、環境影響評価（EIA）や社会経済分析、地域住民の意見などに注意を払うことが望まれる。
	4. 市場リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・ クレジットの売買市場における価格変動や市場流動性リスク。 ・ 事業から発生の見込まれるクレジットがどの程度の収入をもたらすかによって、事業の実現可能性が大きく変化するので、カーボン・ファイナンス（購入保証）によって収入を固定化することが、リスク軽減策として考えられる。

出所：経済産業省（2004）より筆者作成

第5章 PPP導入に向けた政策的課題と政府の役割

5 - 1 1990年代民活インフラから得られる課題と教訓

1990年代民活インフラから得られる課題と教訓を考察するにあたり、まず第2章において概観した1990年代PPP全体の状況を再度確認しておこう。

1990年代に入り民活インフラ事業が急速に拡大した背景として、1980年代における途上国政府の財政赤字が大きな要因として存在する。中南米地域において行われた民活導入は、その半数以上が維持・運営権を民間に売却する所有権移転型の民活事業であった。一方、東アジア及び大洋州地域においては、民間への売却は全体の4分の1程度であり、むしろ新規プロジェクトの立ち上げが半数以上を示している。これは、もともとこの地域のインフラ整備率が低く、財政難の上に売却する資産自体も少なかったことが要因と考えられる。1980年代後期の、独占国有企業を独占民間企業へと所有権を移転しただけの民活事業においては、サービスの質は向上せず、利用料金も期待されたほど低減しないというケースもあった。民間企業となった事業機関が利益追求を優先させた結果、不十分な投資や行き過ぎたコスト削減によって、サービスの安全性や利便性が逆に損なわれるなどの問題も表面化した。このような弱いパフォーマンスとともに、赤字と財政難はインフラのリフォームに対する強い要求を募らせた。

こうした経緯から、1990年代には、所有権の移転にこだわらず、いかに「民間の力」を活用すればパフォーマンスを改善できるかという視点が重視され、社会全体にとってのサービスの向上と負担コストの削減のために、民間の最善の関与のあり方が模索されるようになったのである。この視点の変化は、提供するサービスの採算性が低い事業や、従来は民営化の対象にならなかった社会セクターの公共事業についても、民間のノウハウや資金を活用しようという動きにつながっていく¹。

このような背景から、1990年代の途上国におけるPPPは、1990年からアジア経済危機が起こった1997年までと、それ以降いったん回復を見せたものの再度減少に転じた2000年以降のPPPとは、大きく異なる様相を見せた。即ち、1997年までのPPP事業を通して明らかになった多くの課題、問題点が、アジア経済危機をきっかけに再考を迫られ、それ以降のPPP事業の中で教訓として取り込む、あるいは活かそうとしてきたことに加え、MDGsに代表されるODAに民間セクターとのパートナーシップを進める考え方が後押しした流れととらえることができる。そこで、1990年代民活インフラから得られる課題と教訓を考察するにあたり、前者を第一世代PPP、後者を第二世代PPPと呼んで大別し、それぞれの特徴を踏まえながら以下にまとめる。

¹ 野田編(2004) p.15

5 - 1 - 1 第一世代PPP (1990 ~ 1997年) の状況

第一世代PPP (1990 ~ 1997年) の特徴

- ・ 民間投資額：180億米ドル (1990年) 1300億米ドル (1997年) 7 倍
- ・ 政府の民間資本参入に対する過大な期待
- ・ 投資家の過大な需要見積もり
- ・ 投資家の政府の約束に対する過大な信頼感

1980年代からの、所有権を重視した民営化から脱却し、「官民のパートナーシップ」という考え方を基にしたPPP事業の台頭は、金融とインフラ供給に新たなモデルをもたらした。この第一世代PPPの最大の特徴は、途上国政府、援助国・援助機関、民間企業（途上国及び諸外国）のそれぞれが、インフラ事業への民間参入に過大な期待を寄せたことである。公的機関側は、民営化が、財源不足や非効率なインフラ事業など、それまでの様々な問題点を解決してくれる“万能薬”であるかのように期待し、民間が参入してくればそれらの問題は解決されると考えていた。また民間企業側は、インフラ事業への参入が新規ビジネスの開拓チャンスになるとの期待から、市場規模を過大にとらえ、マーケットリスクに対して楽観的な見方をしたり、発注者となる政府機関側のコミットメントに過大な信頼を寄せることなどがあった。ところが、双方の大きすぎる期待ほどにはすべての問題点が解決されるわけではなく、数々の問題点が浮上し、再交渉、再契約のケース、さらには撤退のケースも見られた。それらの問題点に対処する以上の旺盛さで新たな民営化導入が進んでいた最中、アジア経済危機をきっかけとして問題点が噴出し、それまでの民営化導入に再考が求められた。それらは官民の役割分担の問題など、民間参入により発生した問題点もあるが、それまで官が独占的に行っていたために一般には明らかにされなかった潜在的な問題が、民間の参入により顕在化・表面化したものも多くあった。

同時に、民営化によりサービスの質的改善や料金の低下がもたらされた例も多く報告されており、全体としては途上国のインフラ整備に貢献した。

第一世代PPP (1990 ~ 1997年) で顕在化した主な問題点

- (1) 料金水準と料金体系設定の問題点
- (2) 途上国政府自身の問題点
- (3) 為替リスク対応

(1) 料金水準と料金体系設定の問題点

主要な問題点に料金水準と料金体系設定がある。特に水、鉄道、道路、電力セクターにおいては、1990年代初期段階で途上国の年間財政赤字は、その料金設定のミスと技術不適合によって1800億米ドルに達し、それぞれのセクターの年間投資額に匹敵する額となった。この主な原因は、それまでの政府機関の所有の下で、増大する需要に合った投資をカバーできないレベルにまで料金を下げてしまったことによる。この、インフレ率の高い時代にコストを反映した料金体系を考慮しなかったことは、過少投資という公共の失策を引き起こし、途上国におけるインフラ整備のパフォーマンスを悪化させた最大の理由でもある。

水道事業における非現実的な料金設定などはこのよい例である。利用者にとっては、水道料金は、たとえその料金が実際のコストを下回ったものであったとしても、安ければ安いほどよく、

為政者にとって料金改定は人気の低下につながりかねない。このような分野では、ポピュリスト的圧力に対して政府側が譲歩し、非現実的な料金設定がなされるケースもあった。この問題は、政府が補助金を提供し続けるか、あるいは国際金融機関が救済措置に乗り出そうとするまで続いた。

またこれとは反対に、民営化によってインフラサービスが改善されたことは広く認識されているが、同時に価格の上昇も見られたという不満もある。

(2) 途上国政府自身の問題点

途上国政府自身の問題点も存在した。一般的に民間がその特性を活かし、良好なパフォーマンスを発揮するには、政治的安定、法的基盤の整備、規制枠組みの整備などの政治的ソフト・インフラと、経済政策、健全な市場の存在などの経済的ソフト・インフラの両面におけるソフト・インフラが整備されていることが条件となる。民活インフラ事業が急速に拡大する中で、そのようなソフト・インフラの整備が追いつかなかったという面も見逃せない。

(3) 為替リスク対応

民活インフラ事業の世界的ターニングポイントとなったアジア経済危機は、様々な問題点が顕在化するきっかけとなっただけでなく、それ自身が為替リスクへの対応の難しさを教訓として残した。「異常な為替変動」から得られた教訓は、第一に為替リスクは個々のプロジェクトで対処できる問題ではないということ、第二に基本的には外国資本は為替リスクを完全に回避することはできないという現実、第三に結局そのリスクを軽減するには外貨から内貨に資金ソースをシフトさせることを考えねばならないということであった。

5 - 1 - 2 第二世代PPP (1998年以降) の状況

第二世代PPP (1998年以降) の特徴

- ・ 民間投資額：1300億米ドル（1997年） 497億米ドル（2003年）……急激な減少（半減以下）
- ・ 外国資本参入の極端な減少
- ・ 膨大なインフラギャップ
- ・ ミレニアム開発目標（MDGs）の採択
- ・ 建設事業 / 建設フェーズの重視 運営事業 / 運営フェーズの重視
- ・ 市場原理の導入
 - 民間の創意工夫
 - 競争導入
 - 経営姿勢 = 市場把握能力 + 財務管理能力
- ・ 料金水準と料金体系設定の工夫

1997年に発生したアジア経済危機をきっかけとして、PPP事業への外国資本の参入機会は極端に減少した。2003年の全世界のPPPは、500億米ドルを下回る額であり、途上国及び移行経済国におけるインフラギャップは大きく存在するものの、再度活性化するための施策の実施と定着には、なお時間を要するものと考えられている。

この第二世代PPPでは、民活インフラ事業が再考を迫られる中で、第一世代PPP事業を通して明らかになった多くの課題、問題点を、教訓として取り込む、あるいは活かそうという取り組みが続けられてきた。インフラ事業への民間事業者の参画は、増大するインフラギャップに対応する資金の源泉として、引き続き注目されている。また同時に、公共部門では考慮されなかった貧困層へサービスを供給するために、必要な資本増加がもたらされることも期待されている。

一方、このような「需要を埋める方策」という点からさらに踏み込み、世界の開発援助を積極的に進めるといった視点に立った、インフラ事業への民間参加を後押しする動きも活発化してきた。2000年9月の国連ミレニアム・サミットにおいて採択されたMDGsでは、民間セクターとのパートナーシップが謳われ、また、2002年3月にメキシコ・モンテレーにおける開発資金国際会議では、MDGs達成の方策として、民間投資の促進など様々な資金フローの拡充が認知された。

第二世代PPP事業の特徴として、それまでの作ることを主体にした建設事業から運営主体へ、あるいは事業の中での重点が建設のフェーズから運営のフェーズへと変化してきている点がある。リース方式などの公設民営化事業や、教育などの社会セクター事業のように、運営のみの事業の実施が増加している。本来、BOTなどのコンセッション型は、建設期間よりはるかに長い運営期間全体を通して、利益の創出を目指すものであり、特に電力、通信、水道分野においてこの傾向が見られる。

また、第一世代PPPにおいて、民間の活力が十分に発揮されなかったとの反省から、インフラ事業においても、競争導入、創意工夫の発揮、市場把握能力と財務管理能力を基礎とした経営能力など、民間の活力を引き出すための市場原理の導入の必要性などが強く認識されるようになった。利用料金の設定においても、市場原理に沿った思想に基づく考え方と、利用者の支払い能力(affordability)をどのように融合するかという点で、様々な工夫が試みられた。

第二世代PPP(1998年以降)において焦点が当てられた点

- (1) 健全かつ信頼される政府の必要性
- (2) 料金水準と料金体系の設定
- (3) 健全な資本市場の育成
 - 競争原理の導入
 - 民間の創意工夫の引き出し
- (4) 為替リスクの担保
 - 国内における事業資金の調達
 - 金融技術の利用
 - 現地インフレーションに連動する価格の弾力化
 - 為替差損を価格に反映させる仕組み
- (5) 適正なリスク分担
- (6) アウトプット本位の援助(OBA)の展開

(1) 健全かつ信頼される政府の必要性

民間資金は、当然のことながらコスト回収の確度の高いところに投資される。その基礎的条件は、当該政府の信頼性に帰結する。本事項は途上国政府の果たす役割として、次節で詳述するものとする。

(2) 料金水準と料金体系の設定

一般的に、投資家は、彼らの資本投下やネットワークを拡張する前に、コストを反映した料金であることを求める。また個々のプロジェクトでは、健全なキャッシュフローを目指した料金設定が求められる。ところが、第一世代PPPの水道事業などでは、非現実的な料金水準、料金体系が設定されるケースが見られた。これは、政治的理由からコストを無視する、あるいはそれまでの公共事業にありがちな、料金の設定に際しコストをベースとして考えなかったことが原因であった。その結果、コストを下回る料金が設定されるなど、事業採算性の上での問題を生じた。

料金問題は、本来事業者の問題としてとらえられることであるものの、途上国の場合は受益者の支払い能力（affordability）、貧困対策（pro-poor）の観点から、政府の政策的判断が重要となる。途上国政府が果たす役割については次節で詳述する。

(3) 健全な資本市場の育成

民活インフラ事業に期待されている民間セクターの役割の一つに、民間事業者が様々な技術の開発や創意工夫を発揮し、コスト削減やサービスの向上などを通して効率的な事業運営を行うことが挙げられる。水道事業の例では、民営化によりサービスの質的改善がもたらされる事例が多く報告されており、マニラの水道事業の場合、サービス普及率の目標は各家庭に水を転売する第三者を通して達成することができた。また、これまでの途上国における公共事業においては、先進国の高い技術をそのまま輸入する傾向があったが、民間事業者はコストと支払い能力に見合ったレベルの施設と技術を考えるため、それによってコストが下がる場合がある。

こうしたいわゆる民間の優位性を発揮させるための基礎的条件として、競争原理の導入は欠かせない。先のマニラ水道事業の事例では、事業区域を2つに分け異なる事業者に運営させることで両社のパフォーマンスを比較できるような仕組みと、それぞれの区域で複数の事業者による入札を行うことの2段階でサービスの競争が図られた。水道事業のように、自然独占の度合いが高い事業においても、事業期間全体を通した中でチェックポイントを設定することで、競争導入を図ることは可能となる。さらに、民間事業者はそれぞれの分野におけるノウハウの蓄積から、市場把握能力、財務管理能力に裏づけされた経営能力を発揮することが期待される。

このように、民間投資家のインフラ事業への参加を促進し、その長所をPPP事業に活かすためには、健全な資本市場の育成が求められるが、それは途上国政府の果たすべき役割として、次節にて検討するものとする。

(4) 為替リスクの担保

1990年代のPPPのターニングポイントとなったアジア経済危機の最大の教訓で、その後のPPP事業の課題となったことの一つが、為替リスクへの対応である。インドネシア、フィリピンなどで行われたIPP事業では、通貨危機に伴う急激な為替変動の結果、支払い不能になったものもあった。アジア経済危機における異常な為替変動は、途上国・移行経済国及び援助国の各プレーヤーに大きな打撃を与えるとともに、その回避・軽減の難しさを痛感させ、その後外国資本が参入を躊躇する大きな原因となった。結局、為替リスクは個々のプロジェクトで対処できる問題ではないことが再認識されるとともに、外国資本は為替リスクを完全に回避することが難しいため、

現地におけるファイナンスを可能とする現地資本市場の育成（現地通貨債権の利用、国内年金基金からの調達など）、そのための金融ファシリティの設定、通貨スワップ²（ADBで実施）

² 主に資金調達コストの削減もしくは確定と為替リスク・ヘッジのために行われる異種通貨間のキャッシュフローを交換する取引のこと。特徴として、交換する利率に交換相手の信用力が反映されることが挙げられる。

などの金融技術の利用、 現地インフレーションに連動する価格の弾力化、 為替差損を価格に反映させる仕組み、 保険など、 様々な施策を組み合わせることによって、 軽減化を図ることが必要となる。

(5) 適正なリスク分担

PPP事業の成果を持続的に確保するには、民間セクターが参入する場合の官民のリスク分担が非常に重要である。リスク分担は、リスクの押し付け合いや分け合いではなく、リスクに対する合理性、即ちそれぞれのリスクに対応できる能力を持つものが、そのリスクを背負うことが原則となる。従って、官民の分担に関しては、政治リスクは政府が負い、商業リスクは民間が負うことが基本である。ただし例外として、中国のような極度に中央の政治的判断が強い国では、政府や地方自治体も政治リスクを取れない場合が考えられる。

PPP事業におけるリスク分担は、セクターや個々の事業によって異なるが、参考として、以下に、民間資金を導入したBOT型のインフラ整備事業における適切な分担例を示す。事業の契約期間中は、民間企業がプロジェクトの実施に責任を負うべきものであることから、原則として民間企業は事業に伴うリスクを負うべきである。しかしながら、政治リスクなど民間企業が管理することができないか、極めて対応が困難なリスクについては、公共機関が妥当な範囲でリスク分担しなければPPP事業の成立は困難となる。

リスクの分類

1. カントリーリスク

法律・政策の変更（契約解除、資産接収、設計・環境基準の変更、税制変更など）
競合施設の出現（予想需要にマイナス要因となる施設の建設）

2. 商業リスク

事業認可の取得（失敗による準備費の損失）
資金調達（調達の失敗による事業不成立、資金コストの増大、事業の遅延）
需要不足（収入不足）
物価上昇（支出増大）
金利上昇
為替レートの変動（外貨交換での損失）

3. その他のリスク

用地取得
不可抗力（自然災害、暴動）
地域住民の反対
戦争、非常事態の発生

リスク分担の考え方

これらのリスクを公的機関と民間事業者との間でどのように分担するかはプロジェクトごとに契約条項として盛り込み、ケース・バイ・ケースで個別に定めるべきである。標準的に判断すると、表5-1に示すものが妥当であると考えられる。

表5-1 官民のリスク分担の考え方

リスク区分	公的機関の分担リスク	民間事業者の分担リスク
カントリー リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・法律、政策の変更 ・契約の解除・変更 ・設計・環境基準などの変更 ・資産の接収、税制変更 ・競合施設の出現 	<ul style="list-style-type: none"> ・原則として公共機関が負う。しかし、法律・政策の変更が国のすべての事業、会社に影響する場合は、民間もリスクの一部を分担することもある。
商業リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・原則として、民間企業が負う。しかし、次のリスクが一定限度を超えた場合、公共機関が分担するのが望ましい。 ・需要不足 ・物価上昇 ・為替レートの変動 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業免許（契約）の失注 ・資金調達 ・工事完成 ・需要不足 ・為替レートの変動 ・物価上昇 ・金利上昇など
その他の リスク	<ul style="list-style-type: none"> ・どちらが対応するかは個別の契約条件により定める。 ・用地取得 ・地域住民の反対 ・不可抗力 ・戦争、非常事態の出現 	

表5-2 プロジェクト・サイクルで見る民間事業者の負担するリスク

計画段階	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事業免許（契約）の解除（リスク） 2. 測量、調査、設計不備（事業者による地形、地質など調査不備、設計ミスによる設計変更）
建設段階	<ol style="list-style-type: none"> 1. 用地取得（契約条件にある場合） 2. 資金調達不足（資本金、融資、保証、債権引き受けの確保など、融資締結遅延） 3. 建設契約金額の超過（予定価格のオーバーラン） 4. 建設工事の品質超過（意図された品質の欠如、性能不良） 5. 工事完成遅延（事業収益の圧迫） 6. 施設損傷（工事中の事故、火災）
管理・ 運営期間	<ol style="list-style-type: none"> 1. 需要、収入不足（公的機関による需要量保証がある場合は、公的機関によるリスク分担を参照） 2. 管理・運営サービスの品質低下（意図された品質の欠如）
その他	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一定限度内の為替変動、インフレの発生、（過度の変動については、1）一定レベル以上の為替リスクを参照） 2. 物価上昇（支出増大） 3. 地域住民の反対（民責のある場合） 4. 不可抗力（契約条件のある場合）

民間事業者によるリスク分担

プロジェクトの事業主体である民間企業が負担すべきリスクは、主に商業リスクであり、段階的には、計画、建設、管理・運営の3つの段階とその他に大別できる（表5-2参照）。

公的機関によるリスク分担

公的機関が分担するのが適切と考えられる主なリスクには以下のものがある。

1) 公的機関側の帰責事由による事業遅延、中断・中止の補償

以下に示す公的機関側に帰責事由のある事項などが原因でプロジェクトが遅延、中断あるいは中止した場合、公的機関が民間事業者に対して補償することを契約書に明記する。

- ・用地の取得、あるいは用地交渉

- ・不法占拠者の移転、住民反対運動対応
- ・環境に関する法定の許認可取得

また、公的機関はプロジェクトの継続が困難であると判断したときは、速やかに事業を終了させ、借入金などの負債返済、スポンサーの出資分及び予定される一定の収益を考慮した価格で民間事業者から全資産を買い取る。

2) 需要リスク

需要リスクは民間に移転され、政府はかかるリスクを負わないことが基本である。ただし予想需要と実体需要の間に過度の乖離が発生した場合には、公的機関はその一部を負担すべきである。リスクの分担方法としては、例えば、あらかじめ料金収入額の最高と最低の限度値を設定し、それを超えた部分は各々民間事業者と公的機関のリスクとすることが考えられる。

3) 一定レベル以上の為替リスク

あらかじめ定めた水準以上の為替変動によるリスクの一部、または全額を公的機関が負担する。

4) 不可抗力リスク(Government Force Majeure)の部分的分担

大地震、大洪水、戦争などの不可抗力による損害の取り扱いは、契約で明確にすることが重要である。本来、不可抗力についての責任は、公的機関・民間事業者双方のどちらにも帰すべきものでないが、最終的な施設の管理責任が公的機関にある場合には、公的機関が責任を果たすことを前提に両者で協議を行い、ケース・バイ・ケースで所要の費用分担を決めるべきである。

(6) アウトプット本位の援助(OBA)の展開

OBAとは、プロジェクトの初期段階で資金を拠出する手法と異なり、あらかじめ設定された契約上の条件が達成された時点で、政府が民間事業者に対して資金提供を行うものである。また政府が負担できない場合に、補助金の支払いを財政的にローンや交付金の形で援助する形態もある。これらにより、パフォーマンスリスクを完全に民間へ移転することができ、民間にはサービス向上のインセンティブが働くことになる。このため支払いの基準となるパフォーマンスの測定方法は、セクターごと、政策目標ごとに明確に定める必要がある。こうした事業目標や契約の明確化に伴い、投資家がプロジェクトに参加するインセンティブが高まるという効果が期待できる。OBAのメリットを活かせる事業は、初期費用が大きいコンセッション型の事業が適している。世銀は、民間の参加をプログラム支援や技術支援を通して促進し、必要に応じてOBA型融資を行っていく姿勢を取っている。

5 - 2 途上国政府が果たす役割

第一世代PPPにおける途上国インフラ事業への民間参入は、多くの課題を露呈することで、途上国に問題解決の扉を開いた。その課題と教訓から、途上国においてPPPを拡大していくために途上国にとって必要なことは、途上国政府が援助国及び外国資本から信頼される国になることにほかならない。

途上国に限らず、経済における政府の役割を整理すると、その最も基本的なものは、マクロ経済と政治の安定を実現することである。そのためには、安定した政府機関、一貫性のある経済の

基本的なフレームワーク、賢明な財政やインフレ抑制などの健全なマクロ経済政策を確立しなければならない。政府が担う第二の役割は、自国におけるミクロ経済の能力を高めることである。そのためには、教育程度の高い労働力、適切なインフラ、市場経済の健全性を確保するための規制枠組み、及び規制機関の効率と質の向上が必要である。政府の第三の役割は、生産性の成長を促すべく、競争を司るミクロ経済的なルールやインセンティブ全般を定めることである。例えば競合関係を促すような競争政策、投資促進につながる税制や知的財産権関連の法律、公正で効率の良い司法制度、消費者保護のための法律、企業のイノベーションを促進するような規制などである。第四は、積極的かつ明確な長期的経済アクション・プログラムの開発と実施である³。

上記の一般論を基に、PPP事業を促進するため特に途上国に求められる事項を以下にまとめる。

途上国政府が果たす主な役割

- (1) 改革に向けた政府のコミットメント
 - 合意形成とコミットメント
 - 長期的計画とその遵守（地域・セクター別マスタープラン）
- (2) 信頼される政府
 - 法制度の整備
 - 調達手続きの整備
 - 規制枠組みの整備
- (3) 健全な資本市場の育成
 - 金融・資本市場の整備と育成
 - 民間活力を引き出す政策的支援
- (4) 料金政策

(1) 改革に向けた政府のコミットメント

合意形成とコミットメント

途上国政府は、インフラ事業における民間の参画の意義について広くコンセンサスを形成することが重要である。PPP事業を実施する目的、必要性、貧困対策の統合、実施スキームなどを明らかにし、政府のコミットメントを表明する必要がある。そうすることで、司法、立法、行政の各国家機関、各地方政府機関の、プロジェクトに対する足並み、取り扱いなどの齟齬をなくし、円滑な実施を進めることが可能となる。途上国においては、政治的な圧力以外でも国論の不統一や、司法的干渉、権力の多重構造などにより、事業が途中で頓挫するケースが見られる。このような事態も、外国資本からは敬遠される要因となり、信用度を落とすことにつながる。ただし、既述の各整備項目に関しては、民営化実施までに十分な準備がなされることが必要であり、コミットメントの形骸化は避けられねばならない。

また個々の事業においては、主要な政府機関の間で、それぞれの機関の得意分野における貢献を前提とした連携と調整を行い、プロジェクト・サイクルの全段階における関係者の合意形成を図り、長期にわたる実施期間を通じたパフォーマンスを維持することが求められる。

長期的計画とその遵守（地域・セクター別マスタープラン）

運輸交通、上下水道、エネルギーなどのネットワーク型開発セクターに限らず、いかなるセク

³ ポーター（1999）p.134

ターのインフラ事業においても長期的計画の存在が前提であり、またその計画が遵守されることは、個々の事業を成功させるための要件である。個々の事業は、それぞれの事業における利益と効果の最大化を志向するが、個々のプロジェクトの連関の分断と与条件の変更は、パフォーマンスを著しく低下させる。本項では、特にインフラ開発プロジェクトにおける長期的計画とその遵守の重要性に着目し、政府の役割を以下に事例的にまとめる。

インフラ開発系プロジェクトは、地域開発計画、都市計画などの総合的開発計画と整合性がとられる必要があり、また中央と地方の計画の統合化が図られる必要もある。さらに、環境や広域計画全体の観点からの評価も必要となる。そのためには、まず、公的機関が地域開発のマスタープランを策定し、必要なインフラ・プロジェクトを確認する。続いて、これらのプロジェクトを緊急度、公的機関の財政力、民間の参画の可能性などを考慮して、PPP方式によるのが望ましいプロジェクトと公的資金によるのが望ましいものとに分類し、できる限り早期の段階で公表することが望ましい。地域開発マスタープランは民間事業者にとって公的機関の開発計画を理解し、事業の有望性を判断する上で非常に重要な情報となるものである。地域の総合的な整備計画(マスタープラン)がない状況でPPPプロジェクトの選定を民間事業者のみに委ねると、整合性の取れた地域開発ができないばかりか、そのプロジェクト自体の採算性が低下するおそれもある。

マスタープランに基づいて地域開発を進めるためには、マスタープラン(M/P)を構成する各種プロジェクトに優先順位を付け、緊急度の高いものから順次フィージビリティ調査(F/S)などの基礎調査を進め、計画的に事業を実施すべきである。フィージビリティ調査は、公的機関がプロジェクトの実施をPPP事業によるか、公的資金によるかの最終判断をする上でも重要な役割を果たすものである。

また民間事業者が、PPP事業に参画するか否かの判断をするために、事前の調査が必要になるが、そのためには多額のコストと長い準備期間及び専門的知識が必要となる。これは民間事業者にとって大きな負担となり、PPPプロジェクトへの参画意欲にもマイナスの影響を与えるものであり、その点からも公的機関によるフィージビリティ調査の実施が望ましい。また、当該プロジェクトによって直接影響を受ける地域の了解を、投資資金がコミットされる前に取り付けることは、公的機関の果たす役割として重要である。

(2) 信頼される政府

法制度の整備

民間投資家にとって、企業活動を保護し判断基準となる法制度が整備されていることは、参入の必要条件である。そのフレームワークに基づき、競争政策、投資促進につながる税制や知的財産権関連の法律の制定が望まれる。

PPP事業は、公的機関と民間事業者が長期間にわたる契約に基づいて実施されるものである。長い契約期間の間には、社会経済状況の変化、あるいは政治情勢の変化や政策の変更もあり得る。しかし、民間事業者としては、契約の当初に定められた契約条項が、契約期間の途中で変更されることがないことを前提に投資・運営計画を立案するものであり、政治社会経済や政策の変更ににかかわらず契約内容の有効性の担保が必須要件となる。また、PPP事業を円滑に実施するためには、従来の公的資金でプロジェクトを実施する際には必要とはならない法的手続きが必要になる可能性がある。

このようなPPP事業の特性を考慮して、公的機関側においては以下の整備が求められる。

- ・ 所要の法律、規則、標準契約書などの整備

Box 5 - 1 規制機関の役割

規制機関の最終目的は、市場の失敗の是正と市場の効率的運営である。新たに自由化・民営化されたインフラセクターにおいて、規制機関は以下の項目に焦点を当てた機能を持つとされている。

- ・社会的公平性とユニバーサルサービスの推進
- ・投資家のインセンティブの確保
- ・公正な競争の推進
- ・イノベーションの促進
- ・国民の健康と安全、環境破壊の防止
- ・独占によるサービス低下の防止

出所：Kessides（2004）

- ・事業実施に関連して必要となる各種許認可の取得手続きの簡素化
- ・事業を円滑に実施するために必要な関係機関間の調全体制の強化

調達手続きの整備

PPP事業のコストを最終的に負担するのは一般大衆になることから、公的機関としては、プロジェクトがValue for Moneyをもたらすように実施することが求められる。そのためには、適切な能力を有する事業者間の競争を生み出す仕組みを整え、参加を促進する調達手続きの整備が必要である。同時に、仕組みを十分に運用できる公的セクターの体制整備や、関係機関の能力向上が重要な条件となる。

具体的には、公的機関はPPP事業者を選定するための、公募手続き、入札手続き、評価基準を明確にし、入札・契約における透明性、公正性を確保して、民間事業者の参画意欲を高めることが必要である。特に入札・契約における透明性、公正性の確保は、途上国の信用に大きく影響する。

規制枠組みの整備

公共事業に民間事業者が参入する場合、政府が事業の政策目標を明確に見定め、それに沿った形の業務委託、報奨の仕組み、監視と調整を行う規制枠組みを設定する必要がある。監視と調整のメカニズムは、民間事業者が契約を守り、設定されたパフォーマンスを遵守しているかを監視するだけでなく、政府による適当な目標設定や罰則規定により、事業者のインセンティブとイノベーションを引き出し、効果的、効率的な事業が実施されることを担保する仕組みでもある。こうした目標設定や罰則規定は、公的セクターの下では実現が難しい手法であり、所有主体から規制・監視機能を分離することによって実効的な導入が可能となる。また規制機関は、官、民の双方から独立した存在であることが重要な要件である。米国におけるNational Audit Office、英国におけるGeneral Accounting Officeは、企業のパフォーマンス、税金使途の有効性を監視する機関としてこの役割を果たしている（Box 5 - 1 参照）。

（3）健全な資本市場の育成**金融資本市場の整備と育成**

途上国において金融資本市場を整備育成する目的の第一は、民主主義型市場システムを形成することである。官民が協力し効率的なPPP事業を行うためには、市場原理、競争原理の導入、

顧客重視の視点、民間の創意工夫の発揮、民間の投資行動への理解とネットワーキング、政策と市場の基礎を司る経済情報の提供及び当該機関の効率と質を高めることなどが必要である。途上国政府は、これらの施策を積極的に推進することで健全な市場メカニズムを構築し、事業者のパフォーマンスの最大化を支えることが重要となる。ただし、所有権移転型の民営化に関しては、競争性を導入するための構造改革を民営化の前に行い、市場原理の土壌を醸成しておくことが必要である。

第二に、為替リスクを軽減して外国投資家の参加を促進する方策として、事業資金を外貨でなく内貨で調達できる仕組みを整備することが挙げられる。具体的には、現地通貨債権の利用、国内年金基金からの調達など、現地におけるファイナンスを可能とする現地資本市場の育成と、それを叶えられる金融ファシリティの設定である。国内年金基金からの調達を可能にするには、福祉政策の充実も同時に図らなければならない。

民間活力を引き出す政策的支援

PPP事業への民間参加の期待は、無駄なコストを減らし、投資や経営の効率化を可能にすることにある。その民間の活力を引き出すため、公的機関はPPP事業への政策的支援を行うことが望ましい。公的支援の方策としては、個別のプロジェクトの特性を十分に考慮して、事業への出資、貿易保険の適用、税の特例措置、信用補完制度、公的金融機関による融資制度や補助金の支出などにより参加のインセンティブを与えることである。日本において1998年に制定されたSPC法(Special Purpose Company Act)などは、このような政策的支援策の一つといえる。

また公的セクターが適切に役割を果たすためには、以上の支援策の設定とともに、関係機関の能力の向上と人材の育成が重要である。

具体的な例として、BOTプロジェクトなどでは、PPP事業会社に事業区域周辺の開発権を賦与する方策により、プロジェクトの採算性を向上させることが考えられる。工業団地などの面的開発の場合では、周辺インフラをODA事業で援助するといった方策によって、事業が成功した本邦の援助事例もある。道路事業などのネットワーク型交通インフラで、ネットワーク全体のパフォーマンスが大幅に向上する場合、ネットワークの一部にODA資金を効果的に活用したり、バルーンペイメント(最終残額一括払い)を政府が保証することで、ローン返済の一部や債権償還期間の後半部分が保証でカバーされることにより、現地の貸し手や投資家がインフラ・プロジェクトなどに対する長期の資金拠出に応じやすくなること、などが考えられる。

(4) 料金政策

1990年代のPPP事業においては、料金水準と料金体系の問題が大きくクローズアップされた。この問題は、事業を実施する民間事業者だけでなく、途上国政府が「料金政策」を打ち出すことで解決されなければならない。その柱は、受益者負担の原則、支払い可能な料金体系(affordability)、料金と補助金の融合によるpro-poorなコストリカバリーから成る。

民間事業者の立場からは、事業コストは受益者負担を原則とし料金政策に反映させるものであり、またそのようにすることによって顧客志向が生まれると考えられている。ただし、途上国における水道事業のように、生命の維持に直結する事業の場合などは、貧困層に対する料金やサービスの価格はコストから決められるのではなく、受益者が受けるサービスに対する評価及び受益者の支払い能力(affordability)から算出されるのが望ましい。その上で、受益者の立場から決められた料金体系に基づく収入でコストを賄いきれない差額分を、政府からの補助金によって賄

うことが望ましいとされている。料金の問題は、補助金や納税による間接的な支払いも合わせた全体費用としてとらえる必要があり、政府の政策的な判断が求められる。そこで生じるコストの不足分を回収する方法を検討する際に、料金と補助金の融合を図ることは、貧困層配慮（pro-poor）という本来の目的にかなった援助資金の利用方法であると考えられている。また、プロジェクトの収入が限界利益以下に落ちた場合の、歯止めとなる信用補完の仕組みなども、料金設定の側面をサポートするシステムということができる。

第6章 今後に向けて

本報告書をまとめるにあたり、JICAでは、2004年10月から2005年1月まで、5回にわたって検討会を開催した。PPPに強い関心を持つJICA職員から広く参加を募り、毎回、外部の有識者によるプレゼンテーションと意見交換を行い、職員の抱えている問題意識、PPPの趨勢を確認し、JICAが取り組まなければならない課題について話し合った。本章では、検討会の議論の中から抽出した、PPP導入に向けた基本的考え方、JICAにとっての具体的な課題、留意点などを整理する。

6 - 1 PPP導入に向けた基本的考え方

6 - 1 - 1 どの国にはPPPを導入できるか

PPP導入推進の前提として、民間事業者が参入を検討しやすい事業環境であること、民間金融機関や民間投資家が投融資を行いやすい事業環境であることが必要である。このことは、途上国の中でも、ある程度の規制枠組みや関連インフラ、法制度、金融制度など事業環境が整備されている中所得国において民活インフラ投資実績が多いことから明らかである。しかし、2000年代に入ると、PPPの最貧困国への導入可能性に対する問題意識が国際社会において強まってきている。第1章で見たとおり、程度の差こそあれ各国PRSPにおけるPPPの記述は多く、しかもインフラ整備にとどまらず、教育、保健、農業、再生可能エネルギー、観光といった様々なセクターにおいてPPP導入が検討されていることがわかる。また、インフラ整備の中でもMDGsの観点から水道事業が最も注目されている。すなわち、今日の課題はどの国において**PPP導入ができるか**という国の選択ではなく、**協力対象国においてPPP導入を促進するために必要な環境整備ニーズを把握することにある**。第2章と第3章で示したとおり、PPP導入促進のための環境整備は民間セクター開発のための投資環境整備の議論と不可分であり、そのための支援の第一歩として国別分析能力の強化が必要であると指摘されている。

第5章では、PPP導入促進のために途上国政府が取り組まなければならないことについて検討した。具体的PPP事業組成の前段階としての投資環境整備策として考えられるのは、政治情勢とマクロ経済の安定、長期的かつ持続的な開発計画とその遵守（政策の安定性・予測可能性）、競争導入策や料金体系など独立性が高い規制枠組みの確立、業績目標設定やモニタリングに関する政策当局の能力強化、透明性の高い実施手順の確保、政府による部分的な市場リスク負担の検討、国際金融機関や輸出信用機関による政治的リスクの軽減手段の活用、現地資本の動員による為替リスクの軽減措置、公共財政管理能力の向上などである。

上記について、PPPが機能するためには民間事業者間で競争原理が機能する必要があるが、途上国によっては応札する業者がほとんど存在しないために十分な競争が実現しないケースや、競争性が乏しいゆえに業者を確保するのに政府がかなりの悪条件を飲むケースも考えられる。質の良い民間事業者を呼び込むためにはまず競争条件を整える必要があり、その第一歩として当該国内の規制当局のキャパシティを強化し、民間企業の競争力を育てていくことが求められる。

また、上記について、通常、PPPにおける官民のリスク分担では、政治的リスクを政府側が

負担して民間事業者が市場リスク(商業リスク)だけを取ることによって民間事業者に経営改善努力を促すことが期待されているが、**最貧国におけるPPPを考える場合、市場リスクの負担にまで政府が踏み込むことも検討しなければならない**。2000年代は、料金水準をコストベースではなく受益者の支払い能力(affordability)や支払い意思(willingness to pay)をベースとして設定することがPPPのトレンドとなっている。このような料金設定は受益者にとっては望ましいが、民間事業者にとっては採算割れを起こす可能性が高い。採算割れを起こした場合の損失に対して補助金を投入することが、市場リスクの一部政府負担の考え方であるが、その場合であっても民間事業者に経営改善努力を促すよう、契約にインセンティブメカニズムを盛り込み、補助金の支払いを成果の達成に基づいて行うというOBAアプローチが導入されてきている。また、需要予測が困難であるために民間事業者がリスクを取りづらいつという問題に対して、政府が最低収入保証(Minimum Revenue Guarantee)を行うという手法も試みられている。

6 - 1 - 2 公共事業のどこにPPPを導入するか

次に、対象国における公共サービスのどこにPPPを導入できるのか、国別分析を通じてニーズを把握する必要がある。PPPですべて行えばいいというわけではなく、**どの部分をPPPで行うのが望ましいかという視点が必要である**。公共サービスを分割する方法はセクターによっても様々であり、インフラの種類によっても異なる。また、PPP導入によって**事業そのものではなく、セクター全体の貧困配慮の度合い(pro-poorness)の向上が期待されるかどうか**が重要となる。例えば、発電事業は民活導入による整備の事例が多いが、発電事業そのもののpro-poornessを問うのではなく、発電部門を民活で実施することにより、送配電網を経た貧困層への電力供給の改善が期待できるか否かを見る必要がある。保健セクターにおけるソーシャル・マーケティング・プログラムの第一ターゲットは必ずしも最貧困層ではないし、教育セクターにおいては最貧困層がなかなかアクセスできない高等教育や職業教育においてPPPが導入されている。そして、PPP導入によって節約できた財政資金を、それぞれ基礎初等教育やプライマリー・ヘルスケアといった貧困層の直接的裨益が期待できるサブセクターに重点的に投入することで、セクター全体のpro-poornessを高めている。

6 - 1 - 3 持続可能なパートナーシップの条件

PPPでは、**関係する主体間でWin-Win-Winの関係が成立していることがパートナーシップの持続可能性を高める大前提**となる。受益者である地域住民が便益を得るのは当然のことであるが、行政と民間事業者も便益を得られる仕組みでなくてはならない。第3章で述べたように、近年、事業実施にあたってCSRが目目されているが、CSR実践活動が企業にとって負担になるようではせっかくの慈善事業も持続しない。長期的にはペイする、あるいは当該事業が企業全体収益への間接的効果をもたらすという見通しを持てることが重要である。公共サービス提供に関するPPPにおいても、企業の利益に対する理解をないがしろにしてCSR的論理を振りかざすだけでは、企業の参加意欲を減退させることにつながりかねないという点に注意する必要がある。**民間企業の行動論理は適正な市場リスクを負った上での収益機会の追求である**という理解を所与として、パートナーシップにおける官民のリスク分担を考えなければならない¹。

¹ 企業の行動が短期的なキャッシュフローに基づく収益機会の追求だけにあるわけではなく、このように当該企業の投資がもたらす長期的便益が何かという点も考慮する必要がある。例えば、鉱物資源輸出依存度の高いアフリカの途上国では、鉱物資源に依存しない国と比べて、公共支出が鉱業に集中して保健や教育サービス向け公共支出が少なくなる傾向があるが、こうした「オランダ病」的状況の中、鉱山会社が政府に代わり保健や教育セクターへの資金拠出を行うケースが見られる。鉱山会社にとって、これは政治的安定の実現や質の高い労働力の確保といった動機に基づく支出であるが、これらは長期的に見た場合、自社の経営環境を改善させる可能性が高く、そのための投資と考えることができる。

第二に、持続可能なパートナーシップとは、**行政と民間事業者、地域住民のトライアングル関係が、契約期間中継続すること**を意味するものである。行政と民間事業者の間で契約が成立し、民間事業者が地域住民にサービス提供を開始してからがトライアングルの始まりであるが、行政は契約が成立したら地域住民との関係が終わりというわけではなく、民間事業者の活動をモニタリングして成果の達成状況を確認し続けることが求められる。このことは、JICAにとって大きな挑戦である。技術協力においても、無償資金協力においても、わが国のODA事業は協力終了時に相手国政府にプロジェクト・施設の引き渡しを行い、以降の事業運営、予算確保や人材の配置、施設の減価償却と更新などはすべて相手国側の自助努力で行うべきものとして、これまでかかわってこなかった。しかし、協力終了後の事業運営段階で必要な体制が整備されている途上国は少なく、財政負担の増加に対する慎重さを増した現在の途上国に自助努力による事業運営を期待しても、ODAによる支援の効果は必ずしも保証されない。また、わが国が無償資金協力でインフラ施設を整備した後、運営段階で途上国政府が第三国の民間企業に事業権を与えるようなケースがよく指摘され、「他国の企業にわが国の協力の実績が取られた」と感じるODA関係者もいる。

このような事態を招かないための方策としては2つ考えられる。第一に、**事業の設計・施工の後、運営面にまでわが国が官民を問わず総合的にかかわることができるような新たな枠組みを構築すること**である。次節で述べるように、わが国の公的金融機関と連携することによって、案件引き渡し後の運営に対して引き続き支援を行える可能性を探ることである。その場合、第4章で述べたソーシャル・マーケティング・カンパニーのように、事業運営を担うことができる地域の民間組織を育成していく中長期的な取り組みが併せて求められるだけでなく、事業の設計段階から民間の創意工夫を取り込み、民間事業者にとって運営段階で経営手腕を発揮しやすい設計にするような工夫も必要になってくる。第二に、運営面にかかわれないという制約条件の解消が困難な場合は、事業規模を相手国政府機関でも運営が可能な規模に縮小し、相手国政府に引き渡した後の財政面、人材面などにおいて、過度の負担をかけないように設計する必要がある。

6 - 1 - 4 他機関との連携によるPPP支援を志向

さらに、JICAが単独でPPP導入支援を行うことは難しく、ほかの関連機関とのパートナーシップ形成が必要であるという点を認識しておく必要がある。

まず、途上国のインフラ整備事業へのPPP導入に向けた当該国の投資環境を整備するには、法制度、金融制度、投資制度、関税、外資規制など、様々な法体系の整備とそのための組織体制の整備が必要であるが、民間事業者にとっては当該途上国政府との相克も多く、官の視点からの投資環境整備では民間投資を促進するための最適な環境をつくることは難しい。このため、実体経済を熟知している民間企業と緩やかなパートナーシップを形成し、そのパートナーシップを通じて民活事業のための法制度や事業環境整備の分野で政策提言を行い、政策・制度環境をまず整備した上で、途上国における具体的な民活案件をパイロット的に実現するといったシナリオも考えられる²。

² 世銀と日本の経団連は1995年以来、このような緩やかなパートナーシップを維持し、具体的な共同イニシアチブとして、1998年に「ベトナム水力発電民間参画調査」を実施した。調査の実施過程で、ベトナム政府関係者も参加した民間参画に関する現地セミナーを開催し、マルチステークホルダーの参加による対話が実現した。調査は2000年に終了し、水力IPP案件の成立には至っていないが、このようなプロセスを経ることでベトナム政府側で民活事業促進に向けた投資環境に関する理解が深まったことにより、フーミー火力発電所第2号機第2期における、BOT方式民活事業（東京電力、住友商事などが出資）につながったと関係者に評価されている（島本（2003））。

表 6 - 1 最適なPPP支援パッケージに関する基本的な役割分担

途上国政府の政策・制度枠組み構築 技術協力
商業性の低い事業 技術協力によるフィージビリティ調査とODAファイナンス(無償資金協力的ないし円借款)
商業性の高い事業 ECA、国際金融機関と民間金融機関の連携によるプロジェクトファイナンス

World Bank (2004) は、国際社会が投資環境整備に対して実施できる支援策の一つとして、マルチドナー金融ファシリティを活用した技術支援の有効性を強調している³。第3章で述べた民活インフラに関する技術支援ファシリティであるPPIAFには、日本政府も1200万ドルの資金拠出を行っており、国別インフラ開発戦略の策定や民活インフラ関連の政策・制度改革の助言、途上国のインフラ関連行政能力の向上などの技術支援においては、PPIAFをはじめとしたマルチドナー金融ファシリティのグラントの活用も検討すべきであろう⁴。

第二に個別事業におけるPPP導入支援を検討する場合も、PPPプロジェクトの総コストの適正化、為替変動に伴って事業実施主体が損失を被るリスクのヘッジ手段、サブ・ソブリン主体のファイナンス手段の提供などについては、JICAのような二国間技術協力援助機関だけでは実施できない。そこで当該事業の商業性に応じてODA、輸出金融機関(Export Credit Agency: ECA)、国際金融機関などを通じて多様なファイナンスを組み合わせるパッケージの提供など、JICAはこのような制度金融との連携が強く求められる。途上国のインフラ整備案件においては、関連するプロジェクト群の中に、比較的商業性の高い部分と低い部分が存在する。これらについて、単に技術協力と無償資金協力、有償資金協力(円借款)といったODAの範疇のみで事業のファイナンスを考えるのではなく、民間企業や公的金融機関、投資保険機関、民間金融機関などとの連携をパッケージ化して事業をとらえていく必要がある。また、商業性の低いプロジェクトであっても、従来のように無償、有償といった個別のスキームで対応するのではなく、両者をミックスしたファイナンスにより、プロジェクトの効率・持続性を高めることができるものと思われる(表6-1参照)。

すなわち、PPP組成を支援していくためには、国際協力銀行(JBIC)や独立行政法人日本貿易振興機構(Japan External Trade Organization: JETRO)、独立行政法人日本貿易保険(Nippon Export Investment Insurance: NEXI)、民間商業銀行、商社、企業、国際金融機関などと相互に連携補完できる緊密なネットワークが重要である。また事業実施会社に参加する企業は多岐にわたり、PPP組成にあたっては財務、法務、税務面の高い専門知識も求められるため、当該事業に対する理解を深めるとともに、必要に応じて専門家へのアウトソーシングにより補完する必要がある。

わが国の公的機関におけるPPP組成支援関連のスキームを表6-2にまとめた。JICAは、プロジェクト引き渡し後の事業運営を支援するスキームを持たないが、ほかの公的機関と補完連携することにより、かなりの程度までは支援を行うことが可能であることがわかる。ただし、本邦企業が現地法人や合併会社設立によって関与する場合の海外進出支援は、ほかの公的機関により

³ World Bank (2004) p.193

⁴ PPIAFについては、JBICのホームページにも詳述されているサイトがあるので参照されたい。URLは以下のとおり。<http://www.jbic.go.jp/japanese/tousi/ppiaf/index.php>

表6-2 わが国公的機関におけるPPP組成支援関連スキームのまとめ（インフラ整備案件を中心に）

	JICAによる支援	ほかの公的機関による支援	
①対途上国政府向け直接支援（ODA）	<ol style="list-style-type: none"> 投資環境整備・プロジェクトの発掘： <ul style="list-style-type: none"> 政府間の政策対話 プロジェクト形成調査実施による案件発掘 専門家派遣、研修員受入事業などを通じた投資環境整備関連のキャパシティ・ビルディング マスタープラン調査（開発調査）を通じた長期開発計画の策定支援 プロジェクトの準備： <ul style="list-style-type: none"> フィージビリティ調査（開発調査）を通じた事業可能性の検討支援 専門家派遣、研修員受入事業などを通じた当該事業実施環境の整備 プロジェクトの実施： <ul style="list-style-type: none"> 無償資金協力による建設支援（支援決定は外務省） プロジェクト引き渡し後の運営支援：（引き渡し後の事業運営を支援するスキームはない。） 	<ol style="list-style-type: none"> 投資環境整備・プロジェクトの発掘： <ul style="list-style-type: none"> 国別分析と他機関との情報共有（世銀によるREDI、Investment Climate Assessmentなど） グローバルプログラム：政策研究と情報普及、技術援助 PPIAF：技術援助 JBIC：SAPROF（案件形成促進調査） プロジェクトの実施： <ul style="list-style-type: none"> 円借款による建設支援 プロジェクト引き渡し後の運営支援： <p>引き渡し後の事業運営を支援するスキームはないが、ツーステップローンを通じた地方自治体、民間事業者向け貸し出しの支援は可能。</p> 	
対民間セクター向け	②民間投資家に対する投資保証、事業会社に対する出資	民間セクター向け直接支援は行われていない。	NEXI：海外投資保険により、本邦企業の海外投資にかかる相手国政府の取用・権利侵害リスク、契約違反リスク、政策変更リスク、戦争リスク、不可抗力リスク、送金リスクなどを保証。 JBIC（国際金融勘定）：①本邦企業の海外合弁会社に対する投融資。②外国政府などが発行する公債などの引き受けに対する信用保証。
	③銀行貸し付けに対する債務保証、事業会社に対する協調融資	民間セクター向け直接支援は行われていない。	NEXI：海外事業資金貸付保険により、本邦企業・金融機関が外国法人または外国政府に対して事業資金貸付を行った場合の戦争リスク、送金リスクまたは信用リスク（貸し付け先の破産、3カ月以上の債務の履行遅滞）を保証。 JBIC（国際金融勘定）：①海外投資を行う本邦企業に対する海外投資貸付（協調融資）。②本邦企業が出資する事業会社（SPC）に対するプロジェクトファイナンス（協調融資）。③外国政府などが実施する事業などに対する一般金融機関の融資に対する保証。
	④民間が調達するアドバイザリー・サービスに対する資金援助	民間セクター向け直接支援は行われていないが、受入国の政府機関を通じたアドバイザリー・サービスであれば、シニア海外ボランティア制度を活用した支援が可能と考えられる。	JODC（ <u>助海外貿易開発協会</u> ）： <u>日系企業などへ</u> 専門家を派遣し、人材育成を通じて技術移転を図る。
	⑤政治的リスク保証	民間セクター向け直接支援は行われていない。	NEXI：本邦企業の非商業リスクに対する保証を対象事業に直接付保する。（上記③と同じ）

出所：JBIC、NEXI、JODCなどのホームページに基づき筆者作成

相当程度カバーされている一方で、途上国の民間セクター開発に必要な、地場の民間セクター育成はODAを通じた投資環境整備向け技術協力が中心的スキームとなるであろう。

6 - 2 PPP事業組成に対する支援

表6 - 2によれば、政策・制度改革やパートナーシップ組成に関して他機関との補完連携を進めることを所与とすれば、PPP導入促進においてJICAが主体的に関与できる可能性があるのは、**法制度や投資・事業環境の整備に携わる政府機関のキャパシティ・ディベロップメント**(政策対話の促進やセクター長期開発計画の策定支援なども含む)と、**個別案件の実施に携わる政府機関のキャパシティ・ディベロップメント**(フィージビリティ調査、事業設計、モニタリング、契約実務面の強化支援などを含む)の2つであると考えられる。そして、これらの活動に対して最も適合するのは、開発調査事業と専門家派遣事業、及びそれらの裏付けとなる調査・研究であろう。

6 - 2 - 1 開発調査

(1) マスタープラン調査(M/P)

マスタープラン調査(以下、M/P)は、対象となるセクターや地域の開発に関する長期基本計画の策定を支援するプログラムであり、セクター/地域概況調査とそれに基づく基本開発計画案からなり、さらに優先プロジェクトのプレ・フィージビリティ調査まで含むことがある。このため、第3章で紹介した世銀の国別・地域別インフラ分析(REDI)の方法論を導入し、分析結果をCAW共同Webサイトに掲載することにより、分析情報を他機関と共有し協調を進めることができる。そして、開発調査で策定を支援したマスタープランが、相手国政府によって遵守されるよう、政策対話や専門家派遣によってフォローアップが行われる必要がある。

M/P実施にあたって、留意すべき点がいくつか挙げられる。第一に、世銀やADBのセクター調査では、開発の最適化を達成するために、どの部分を民間事業として行ったらよいかについて検討が行われるが、JICAの開発調査では開発事業の実施主体のうち、どの部分は民間セクターに任せることができるかを特定する取り組みは行われていない。PPP導入を視野に入れたM/P調査を志向するのであれば、より綿密なセクター調査を行い、開発計画で検討される重点プロジェクトのうち、誰が何を行うべきか、またその決定を誰が行うのかといった点まで考慮しなければならない。

第二に、M/Pの段階で特定インフラの建設を民活で行う事業を提案する場合は、需要量や投資コストの回収方法も含めて提案する必要がある。しかも、運営コストに影響する設備投資の適正な規模について、運営が期待される民間側も巻き込んで検討されなければならない。インフラ整備は受益者が多いほど過剰設備投資となる傾向が強いが、民間事業者は、建設時から事業に参入する場合、投資規模を抑えるとともに運営の工夫によってコストをいかに回収するかを考慮であろう。また、コスト回収を利用料金収入だけでなく政府の一般財源でも行うことを想定すると、個別事業のフィージビリティ調査段階でなく、M/P策定段階での各省を交えた政策対話の中で、財源確保の方策について検討される必要がある(コラム6 - 1参照)。

第三に、当該セクター/地域のどこにPPPを導入するのかを検討するのに先立ち、PPP導入によって民間ノウハウがどのように活用できるのか、M/P実施中にスクリーニングを行うべきである。

(2) フィージビリティ調査 (F/S)

具体的案件の実施を決定するためには膨大かつ詳細なフィージビリティ（事業化可能性）調査（以下、F/S）が必要となるが、大規模プロジェクトのF/Sには多大なコストが必要となるため、当該案件が商業的に成り立つかどうか、受注できるのかがわからない初期段階から民間事業者が自らのコスト負担によって十分なF/Sを実施することは難しい。多くの先進国では、海外における大型プロジェクトのF/Sに対して公的助成を行っている中、JICAが行うF/Sは、民間事業者が取りづらい受注リスクをODAによって負担する仕組みであると考えられることができる。

ただし、JICAが開発調査で支援するF/Sは政府間要請に基づいて行われ、F/S実施は相手国政府が行いJICAはそれを支援するという形態になっており、民間主導型のF/Sとは異なる特徴を有する。民間事業者が民活プロジェクトで最も興味を示すのは、そのノウハウを活かしてコスト削減を図り、収益機会を拡大できるプロジェクトの運営面での参画である。このため、民間主導で行われるF/Sではプロジェクトの総コストを最小限に抑える努力が支払われるのに対し、JICAのF/Sの対象は実施主体が相手国政府機関である官製プロジェクトであり、プロジェクトの総コストは所与であるとの前提がある。民間事業者による創意工夫の余地は限られるが、それでも民間委託の活用により運営面でのコストの最小化を図ることはできる。そのためには、JICAがF/Sで行ったコスト計算の内訳について情報公開し、それをサンプルとして参入を希望する民間事業者間でコスト引き下げ競争が行われるよう仕向けるメカニズムが必要となる⁵。JICAの開発調査報告書は既に公開されているが、今後は、民間事業者が参入を検討する際に必要とする情報が何かを再検討し、公開される情報の項目と内容をPPP向けに改訂する作業が求められる。例えば、無償資金協力で供与する施設の減価償却がどのような考え方の下に決められていくのかなどは、民間事業者がコスト回収計画を考える際に必要な情報である。

最後に、PPPには、第1章章末コラム1-1で紹介したとおり、業務委託契約からBOOT契約、完全民営化に至るまで、様々な事業スキームがあるが、特定プロジェクトの設計の段階で事業スキームを選択する際には、政策当事者がそのスキームによってどのような政策目的を実現したいのかを明確にしておくことが必要であると強調したい。例えば、財政収支状況の健全化なのか、生産性や収益性の向上によるサービスの向上なのか、金融資本市場や新規企業の育成、産業活性化のかなどである。またサービスの向上についても、貧困層に対する供給の量的確保なのか、既存ユーザーの利便性向上なのか、サービスの質的改善なのか、どのようなサービス向上を志向するのか考え方を整理する必要がある。

6-2-2 専門家派遣

技術協力の中でも、とりわけ専門家派遣事業は、PPP導入推進における途上国政府のキャパシティ・ディベロップメントに最も対応しやすい事業であると考えられる。投資環境に関しては、

⁵ プロジェクトの総コストを引き下げるという意味では、オフテイカー（サービス購入者）があらかじめ所与とされる民活案件などでは、JICAがF/Sの実施に協力する代わりに、プロジェクトの構成組織が決定した段階で日本の投資家などに早期からプロジェクトに参画してもらい、交渉していくという考え方もあり得る。経済産業省（2002）は、特に中国やインド、ベトナムのような、巨大市場でありながら制度面での参入・実施障壁が高い市場や政治と経済の関係がより密接な市場において、先進諸国が大型プロジェクトの受注獲得に向けて積極的なトップセールスを展開しているのに対抗し、わが国も、受注先が政治的背景により決定されやすく、他国も積極的に対応しているような大型案件で、多くの日系企業が関係するものや日系企業同士の競争がないものについては、トップセールスを実施していくべきと提言している。そのほか、政策対話においても、現地大使館やJETRO、現地日本人商工会などが連携し、進出企業の問題解決を側面支援することが必要であると指摘している（経済産業省（2002）pp.16-17）。

投資受け入れに関する基本法やセクターごとの事業法、民法、民事訴訟法といった法制度整備や現地通貨建て長期資本市場の整備といった制度構築に関する指導助言が必要である。

また、PPP導入によって初めてサービス提供を行う民間事業者の独占を制限し競争を促すとともに、消費者の利益を保護するために規制・監督を行う規制機関のキャパシティ・ディベロップメントも求められる。規制機関は施設利用率や料金設定、サービスの質的水準などを高い透明性の下に定めて民間事業者を監視し、必要とあれば営業認可の取り消しなどの厳しい措置を講じるなど、民間事業者の業績達成目標の設定及びその業績確認のための指標づくり、モニタリング手法の修得などが求められる。また政治家からの圧力に対しても高い独立性を堅持し、公平性を保たなければならない。このため、多くの途上国では、援助機関の助言に基づき、政府内部ではなく独立した規制当局が設置されている。しかし、設置後間もない独立規制当局では、職員が自身の役割を十分理解していなかったり、受益者のニーズを把握していないなど、顧客主義を定着させるための研修も必要であると考えられる。これらについては、ほかの援助機関も同様の課題と認識しているため、他機関との綿密な援助協調の下で専門家の活動が行われる必要がある。

個別のPPP事業においても、業績目標を明確化して業績中心のモニタリングを行うために、政府側にはこれまでとは異なる視点から事業を見ることが求められる。Value for Moneyの算定、性能発注書の作成、リスク分析、支払いスキームの検討、契約書の作成などの作業が必要とされ、そのためには財務や法務、技術、保険などに関する専門知識が求められる。しかし、これは一朝一夕に獲得できるものではなく、また行政官が一般に修得していなければならない知識や能力とは性格を異にする。従って、専門家のアウトソーシングが行われるのが一般的である。これらのニーズに応じるためには、専門家派遣事業が有効であると考えられる。ただし、実施にあたっては、同じ専門家を数次にわたって派遣し、一つの案件を継続的に指導できる体制を整えることが必須であろう。

もちろん、事業の運営を行う民間事業者に対する技術支援も必要である。従来から行われてきた施設のO&Mの技術指導のほかに、組織運営の指導も必要と考えられるが、これは従来から民間セクターが得意とする分野であり、民間からの人材調達が求められる。

6 - 2 - 3 調査・研究

開発調査や専門家派遣事業によって直接的な支援を行うのとは別に、調査・研究においてPPP導入を促進する環境づくりを間接的に支援していく方向性も強化する必要がある。

第一に、投資環境のアセスメントを貧困のアセスメントと統合していく工夫が求められる。第4章で紹介した事例の中には、地域住民の支払い能力(affordability)を調査し、それに合わせて貧困層を中心とする受益者を補助対象とする優遇料金設定を行っているケースがあったが、特定公共サービスのためだけにaffordability調査を行うのは非常にコストがかかることが指摘されている。2000年以降のPPPにおける料金設定の考え方は、コストベースではなく、受益者のaffordabilityと提供されるサービスに対する支払い意思(willingness to pay)から算出されるというものであるため、これらの把握の重要性が高まっている。REDIのようなほかのインフラサービスと併せて実施するか、あるいは貧困アセスメントの一環として行われるより広範な家計調査の中でカバーするかなどによって、調査コストを節約することも考えなければならない。このことは、JICAの開発調査においても、今後家計調査を実施する場合は、特定の公共サービスのみを焦点を当てるのではなく、より広範な家計調査の一コンポーネントと位置付けて実施し、結果について他機関と共有するような取り組みが求められる。

第二に、投資環境整備にあたって相手国政府機関に対するキャパシティ・ディベロップメントが重要であることが本章では繰り返し述べられてきたが、政策対話や技術協力を進めていくためには、相手国政府に助言する政策の効果に関する根拠についても、他国での導入事例の分析などを進めて理論的裏付けを確立しておく必要がある。例えば、政府がどれだけ補助金を投入すれば民間事業者の努力を最大限に引き出すことができるかといった、インセンティブとペナルティの仕組みや調整に関する分析や、低所得で規制枠組みが全く確立されていない途上国において規制枠組み整備とPPP導入をどのようにバランスしつつ進めていくのかという政策的含意を導き出す研究などである。規制当局についてはいまだ定まった形態が存在しておらず、公益事業を監督し、民間企業の独走を抑制する方策については今後さらに研究が深められていく必要がある。また、官僚や独占企業のレントシーキング行動を抑制して健全な政策導入に向かわせるための政治経済的配慮のあり方も検討される必要がある。第2章で紹介したOBAアプローチも、その有効性を実証するにはさらに事例分析が積み上げられなければならないと考えられる。

第三に、援助機関内におけるPPP導入に向けた環境づくりの総論という位置付けで作られた本書の限界として、セクター/テーマ別の詳細検討が不十分である点が課題として残っている。インフラも上下水道、道路、情報通信、電力、空港・港湾、鉄道などではそれぞれ産業構造が異なるし、教育、保健などにおいては民間事業者と民間ファイナンスの扱い方がサブセクター間でも非常に異なる。CDMやJ1による温暖化対策事業における官民連携については、COPを中心とした今後の国際社会での議論の推移を見守る必要がある。さらに、PRSPでは頻繁に言及がなされているが、本書では十分な検討ができなかったテーマとして、農業や鉱業などの生産セクターにおけるPPPが挙げられる。農村部における農産物の搬出や流通のための道路整備などは、企業が積極的に参入してこない部分であり、PPP導入による実施が求められる。さらに、セクター横断的な官民連携として、農業・保健などの普及事業におけるマスメディアの活用や金融サービス分野でのPPPについても、今後各論検討を行う中で先行事例の分析が蓄積され、JICA事業に反映されていくことが期待される。

6 - 3 PPP導入推進上の留意事項

6 - 3 - 1 PPPのアレンジャー

第4章の事例研究でも見たとおり、PPPの事業組成にあたって、誰がイニシアチブを發揮したのかは事例によって大きく異なる。**パートナーシップを成功裏に組成するためには、関係するすべての主体に積極的に働きかけ、調整を行う推進役(champion)のリーダーシップが必要である**(Box 6 - 1 参照)。しかし、途上国でのPPPの場合、事業スキーム全体のアレンジを誰が推進役となって担うのかがよくわからないと指摘されている。

日本政策投資銀行は、日本国内におけるPFIの推進において、低利の融資を行うことよりも、むしろ事業権契約と各種契約におけるリスクのアロケーションによって事業全体のリスクを軽減するような事業スキームの提案、ソリューションの提供を重視している。途上国でのコンセッションの場合も、政府と民間事業者間の事業権契約のアレンジと民間事業者間の各種契約のアレンジの両方を行わなければならないが、日本国内で同行が果たしている役割を途上国において担う主体の特定は大きな課題であると考えられる。日系企業が参画するケースと途上国主導の地場の主体が中心となったパートナーシップの組成とではJICAの役割は変わってくるであろうが、特に後者のパートナーシップ組成においてJICAと民間事業者や受益者とのかかわりが強い場合、

Box 6 - 1 パートナーシップ組成上のポイント

インフラや社会サービスの官民連携ではないものの、民間企業が地域住民やNPO/NGO、他企業、政府機関などとの間で緩やかなビジネスパートナーシップの組成を図るプロセスを、島本(2003)は下記のようにまとめている。

第1段階 パートナーの発掘

イニシアチブをとる推進役が必要。その推進役が各パートナーの要望や関心、能力を熟知し、目的についての共通の理解が得られるかどうか、またそれぞれのパートナーの費用便益を評価しながら業務範囲、メンバーを決める。

第2段階 コンセンサスの形成

固定メンバーのそれぞれの役割分担や戦略について「覚書」という形で合意を形成し、また目的に到達するためのそれぞれの能力を高める工夫(組織対応)をする。協議を通じてコンセンサスを形成するが、大切なことは常に弾力的に対応し、変化を排除しないことである。この際、3つのC 即ち、核となる目的(Core Objective)、相互補完性(Complementarity)、能力(Competence)がキーワードとなる。組織としての決裁手続きや、伝達方法、リスクの軽減方法や資金調達方法など、運営に必要なチェックポイントをこの段階では押さえ、実施に向けた体制づくりを行う。

第3段階 実施

実際にパートナーシップを通じて事業を稼働させ、成果を計測しつつ、ステークホルダー間でコミュニケーションを頻繁にとりながら、状況への対応を行っていく。

第4段階 評価

各パートナーの目的達成度評価と、パートナーシップがスタンドアロンとして稼働が確保される状況になっているかどうかを判断する。仮に目的の大半が達成され、各パートナーの個別目的も達成されたと判断されれば解散もあり得る。

出所：島本(2003)

JICA自身がアレンジャーとして積極的に関与することが求められるであろう。その際には、開発調査でかかわる日系コンサルタントや技術協力事業を中心的に担う専門家ではなく、JICAの職員自身の知識と能力が求められるであろう。

6 - 3 - 2 受益者への情報普及、受益者の参加、女性への配慮

PPPを導入するかどうかは別として、途上国における一般的な理解として公共サービスは無料であると考えられていることが多い。あるいは有料であったとしても、ポピュリスト的な政治圧力によりサービス料金がコストをはるかに下回る水準に設定されるという慣行が続けられてきた。そのためこのような背景が、民営化後に料金値上げが頻繁に行われた場合、民営化は貧困層の生活に対してネガティブな影響をもたらすと主張される根拠となってきた。公共サービスを無料ないしは極端な低料金で提供することは、社会的公正上支持されやすい政策ではあるが、採算割れの状態で経営が行われることによって政府の財政は悪化し、ほかの行政サービスに悪影響が及ぶ可能性があることについては、受益者に対して十分な理解が得られていない。**利用料金や税金を通じて国民はすべてのコストを負担しているという事実を社会的コンセンサスとして形成する必要がある。**

今日の料金設定が受益者のaffordabilityとwillingness to payに基づいて行われているということは、いずれにしてもコストベースの料金設定に比べて低い料金設定が行われていてコストとの差額分が補助金として財政によって負担されていることにほかならない。PPP導入により、民間事業者の経営努力が図られることによって、公的セクターがサービスを提供する場合と比べて財

政負担は軽減されることが予想されるが、そのようなメリットも含め、料金がどのように決められているのか、その料金設定によって財政負担の規模がどの程度になると見られているのか、料金の改定がどのようなスケジュールで行われるのか、その根拠となっている地域の開発シナリオは妥当か、などといった情報が公開され、国民の間で共有される必要がある。このため、**開発調査を実施する際にも、計画の策定段階に受益者の参加を求め、受益者のニーズを計画に反映させるとともに、その計画がすべてのステークホルダーの間で共有されるよう情報公開を進めることが必要**である。

受益者のニーズの把握にあたっては、女性の役割への配慮も必要と考えられる。特に、保健セクターの場合、機能している住民組織（民間主体）では女性が主導権を持っているケースが多いといわれている。真の受益者が誰で、そのニーズが何であるかをより適切に把握しているのは女性であるケースも多いと考えられ、家計調査などを行う際には注意が必要であろう。

6 - 3 - 3 PPP導入推進に伴う日本の国益

本書では、途上国におけるPPPを中心に論じたため、本邦企業やNGOの海外活動支援という視点が十分に考慮されていない。しかし、第3章の各国の取り組みでもわかるとおり、二国間援助を行う先進各国では、貧困削減という人道的根拠以外に、自国の企業やコンサルタント、NGOがビジネス機会を獲得するのを後方支援するために様々な支援スキームを整備している。技術協力のアンタイド化を進めている英国や北欧諸国などは、自国コンサルタントに知見の蓄積があり勝算があると考えられる分野に二国間援助の資産を集中させ、マルチドナーの金融ファシリティにおいてもそうした分野の拡充を中心に資金拠出を行っている。

わが国の場合、国内事業において競争環境下での公共事業経営にノウハウを持つ民間事業者が育っていないという大きな制約がある。設備や機材を供給できるメーカーや、O&M（運転、維持管理）に技術ノウハウを持つ人材は多いが、それらを組み合わせてビジネスとして総合的に運営するノウハウと実績に乏しいのがわが国の実情である。これを一朝一夕に入手して国際競争に参入することは難しいが、経験不足を補うために、経験豊富な欧米企業・NGOや対象地域の状況をよく知っている現地企業・NPO/NGOとパートナーシップを構築し、協働で事業を実施することは、日本人コンサルタントやNGOがノウハウの蓄積を図り、国内人材を育成するためにも重要である⁶。途上国におけるPPP導入推進を、そのような機会の提供を通じた国内コンサルタントやNGOの育成と位置付けることもできる。

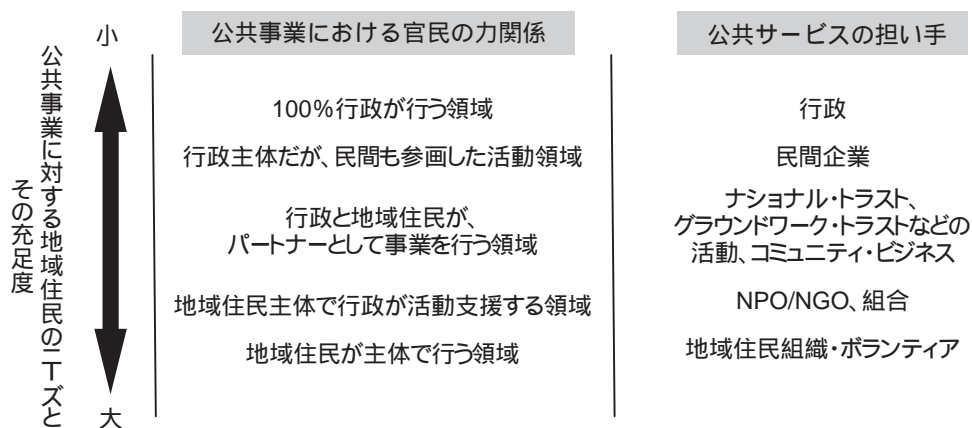
もちろん、設備や機材納入業者にとっては、新たなビジネスチャンスであることはいまでもない。また、製品や天然ガス採掘権の確保といった動機が日系進出企業には考えられる。そして、このような民間レベルの経済相互依存関係の強化によって、当該途上国におけるわが国の外交的地位の向上なども期待できる。

6 - 3 - 4 官主導のPPPから民主導のPPPへ

本書では、政府が行う公共サービスを民間セクターに開放するという観点から検討を重ねてきた。そこでは、既存分野の公共サービスについて、その効果と効率性、アクセスの改善をいかに図るのかという問題意識が出発点となっていた。そして、検討の対象として、事業の収益性やリスクに対する感応度が高い民間企業が、比較的大規模な資本投資を伴い事業期間を長めに想定し

⁶ 経済産業省（2003）p.12

図6-1 住民ニーズの多様化・細分化に対するPPPの発展の方向性



出所：筆者作成

ているインフラサービスを提供するケースを中心に検討を行ってきた。こうした公共事業の民間開放は、いわば、官主導のPPPと呼ぶことができる。もちろん、官主導といえども、真の開発ニーズは途上国の政府ではなく地域住民の立場に立ってフィージビリティが調査され、その結果を十分勘案して案件を形成していくことが必要である。

第2章で見たように、NPMは欧米諸国やわが国で今日取り組まれている国や地方の行政改革を支えるものである。NPMの出発点ともいえる英国では、ブレア政権がサッチャー政権以降のNPMの取り組みを評価し、その成果を踏まえた上で、行政と地域住民、さらに両者の中間領域を担う企業やNPOの3者間でのパートナーシップを重視しつつあり、英国で発展した「ナショナル・トラスト運動」はこれに相当する。PPPは、NPMを進化させ、21世紀の行政と地域づくりを考える上で欠かせない重要な枠組みを提供するに至っている。即ち、多くの先進国では、PPPを単に行政のスリム化や政府領域の民間への開放という官側からの視点でとらえるのではなく、行政と企業・NPO、地域住民の3者間における「協働」、地域住民とのパートナーシップによる地域づくりという視点を重要視している。

生活水準が向上するにつれて、地域住民のニーズは多様化、細分化する。それに伴い、政府による標準的なサービスの大量供給では、住民のニーズを十分充足できなくなる状況も考えられる。民間企業に委託してサービス提供を行う場合、事業の収益性が重視されるためにある程度の市場規模がないと民間企業が事業参画することは難しい。民間企業への委託は、サービス内容が標準化され成果のモニタリングが容易なサービスの提供に適している。しかし、多様で小口の住民向けサービスは、対象受益者に近い場所で提供を行うのが最も効率的であるという補完性原理の考え方に従えば、地域住民のニーズを最も的確に把握できるのは地域住民自身であり、ニーズを充足させるためのサービス提供も地域レベルで小規模に行われるのが最も効率的ということになる。これを担う民間事業者とは、地域内におけるコミュニティ・ビジネスや組合、NPO/NGO、さらには小規模な住民組織やボランティアであろう(図6-1参照)。

このように、多様化・細分化する住民ニーズを充足するための公共サービスは、官主導では担うことが難しく、大企業に委託して実施することも容易ではない。行政サービスの民間開放を官主導で進めるのが官民パートナーシップ(Public-Private Partnerships)であるとする、今後PPPがよりきめ細かいニーズへの対応を志向するならば、その目指すところは地域住民主導で小

規模な住民サービスを提供し、行政がそれに対して必要に応じた活動支援を行うような民官パートナーシップ（Private-Public Partnerships）であるということができよう。

グローバリゼーションが進展する現代において、いわゆるグローバルスタンダードに合わせるだけでは地域が独自性を維持しつつ生き残る展望はなかなか開けない。PPPは、グローバリゼーションに真に対応していくためには各地域のローカルスタンダードの確立が必要であるという思想も背景としており、それぞれの地域の特徴を生かした地域開発を進めるために、政府・企業・NPO、地域住民の3者が垂直的ではなく並列的に協働する枠組みを構築することをその基本姿勢としている。そこでは、NPMが包含していた企業・政府間の厳格な「契約」概念に代わり、地域住民が形成する組織（NPO、企業、組合など）と政府の間に「協約（compact）」と呼ばれる役割分担の約束が形成される⁷。わが国においても、街づくりや村おこし、地域活性化など多くの取り組みが行われている。しかし、こうした官民協働型の地域開発は、途上国では限られた事例しか目下のところは見いだすことができない。米国のMCCが支援対象とするのはまさにこうした官民協働による地域開発の試みであるが、今後の展開については今しばらく注目する必要がある。

⁷ 行政と企業やNPOが委託事業を結び資金の流れができると、上下関係が生じがちであるが、事業委託を受けながらも企業やNPOが自立性を保持して政策提言機能を維持するためには、企業やNPOと行政のパートナーシップにおいて対等な関係をどう担保するのが重要となる。PPPが盛んな英国では、国と地方自治体の双方のレベルにおいて、政府とNPOセクターとの間で、NPOセクターの独立性、資金援助、政策参加、サービス向上などで両者各々が果たすべき役割とその実現を保証することを明文化した「コンパクト」を締結する動きが目立ってきている。1998年には中央政府とNPOセクターとの間で締結されたのに続き、2000年以降は地方自治体レベルでも地域NPOセクターとの「ローカル・コンパクト」を締結する動きがある（本間他（2003）pp.210-214）。なお、ここでいう「コンパクト」は、第3章の米国の取り組みで言及したMCCが途上国政府と締結する「コンパクト」とは別の合意文書を指すので注意が必要である。もちろん、MCCが「コンパクト」に基づいて資金援助を行う対象は、途上国政府が別の「コンパクト」に基づいて企業・NPOを通じて行う地域住民との協働であり、両者が全く独立した概念であるわけではない。

コラム 6 - 1 財源の確保

途上国におけるインフラ整備事業においても、施設整備の検討の際には必ず財源調達方法も考慮する必要がある。このことは水道事業であっても公共交通事業であっても変わらない。水道事業の場合は利用者が接続料と使用料を支払う形での利用者負担が前提となるが、道路交通の場合は、利用者負担のほかに、受益者負担、一般財源による広く薄い負担などの組み合わせが考えられる。公共交通システムの場合、どの所得者層をターゲットとしたシステムの設計にするのかにより、財源調達の方法、課税の仕方も変わってくる。また、徴税に困難が予想される途上国では、技術的に徴税が行いやすい方法を検討する必要がある。新規財源の獲得は、必要財源の規模、財源獲得手段の現実的妥当性、当該手段の適用可能性、負担者側の受容性を考慮し、個別の事情を十分加味して検討されなければならない。

(1) 利用者負担

利用者負担とは料金の徴収によって利用者から直接財源調達をする考え方であり、私的財の消費と同様、消費した公共サービスに対して利用者は対価を支払う。道路交通の場合は、公共交通手段の運賃、通行料、燃料への課税などである。

公共サービスには、その需給関係において、時間的あるいは地域的に設備の容量を上回る需要が生じる過密現象や、反対に需要が少なく遊休設備が発生するような過疎現象が生じる。これまでの公共事業では、最大需要に対応しようとして設備の容量を大きく設定する傾向があったが、これは政府に過大な財政負担を強いるばかりでなく、オフピーク時の設備の稼働率を著しく低下させ、サービス全体のコストを高めた。PPPでは、設備の容量を民間ファイナンスで融通可能な規模に抑えつつ、過密現象でサービスの質を低下させないよう、ピーク時の需要を抑制し、オフピーク時の需要を喚起することが大きな課題となる。有料道路や旅客鉄道の場合に、時間帯や季節によって異なる料金を設定する根拠がここにある。また、需要の価格弾力性が低い需要者は高い料金であってもピーク時にサービスを利用するため、オフピーク時の採算割れの損失をピーク時の利益で補い、全体として利益の最大化につなげることができる。このような料金戦略をラムゼー価格戦略と呼び、一部門の利益で他部門の損失を賄うことを内部相互補助(Cross-Subsidy)と呼ぶ。(ただし、ラムゼー価格戦略では、需要の価格弾力性の低い経済的弱者に高い料金を適用し、弾力性の高い高所得者には低い料金を適用することが合理的行動選択になるため、社会的公正上問題が多く、慎重な適用が求められる。)

内部相互補助は、料金設定以外の手段によっても導入可能である。公共事業においてPPPを導入するということは、民間ノウハウを事業運営において最大限活用することである。そのためには、民間事業者の収入源を多様化、安定化させる必要がある。その手段として、高架高速道路や鉄道敷設をPPPで実施する場合にその高架下の商業利用を促進するとか、ダム建設をPPPで行った場合に下流にできる空き地を公園に利用して民間事業者が追加収入を得るといった、民間ならではの内部相互補助の工夫を認めることが必要となってくる。

(2) 受益者負担

公共交通システム整備の結果として地域の固定資産の価値上昇、雇用上の利便性向上、事業環境の好転などが期待され、公共交通の改善は地域の経済活動の水準を上げるとして、かかる整備の財源確保のために地域内の雇用者、資産所得者、開発業者などに課税することになる。このような「地域特定財源」としては、具体的に、土地増価税、雇用者税、事業所税などが考えられる。

資産所有といったストック、及び経済活動というフローに対する課税であるが、例えば別の地域から公共交通整備対象地域を抜けてさらに別の地域に移動するような利用者の利便性向上の捕捉が難しく、また、税負担が大きすぎると企業や住民、開発業者が課税対象地域から転出してしまふという好ましくない結果を招くリスクがある。

(3) 一般財源

全国に適用される財・サービスの消費に対する課税（消費税、売上税など）や所得税など、政府の徴税権を背景とした安定的税収を、全国道路網整備などの公共インフラサービス提供向け財源として確保することである。ただし、財源の配分の硬直性や、政治的介入の問題が指摘されているほか、間接税への依存度の高い途上国では国民の納税者意識は必ずしも高いとはいえず、自分が受益者であってもValue for Moneyを問うことは少ないと考えられる。ましてや、自分は裨益せず他者が受益者となる場合には、サービスの質に対する納税者の評価は難しい。顧客満足度が税収に反映される仕組みをどのように構築するのか、大きな課題である。

一般財源とは異なるが、地域間での所得移転を行うものとしてユニバーサル基金が挙げられる。これは、公共事業のアンバンドリングによって、地域別ないし工程別に複数事業者間で事業が分割される場合、人口過疎地域のようにユニバーサルサービス（誰にでも、どこでも、負担可能な料金で、無差別にサービスを提供すること）を確保するのに採算がとれない事業者に対して補助金を支給するための基金を、採算がとれている事業者の利益の一部を財源として積み立てる仕組みである。このような仕組みは複数事業者の参入が得やすい公共サービスである情報通信セクターにおいて最も頻繁に見られるが、水道セクターにおいても適用される可能性がある。なお、既にサービスネットワークが構築された地域におけるユニバーサルサービス確保を目的とした基金は「ユニバーサルサービス基金」と呼ばれるが、ネットワークが開通していない未開拓地域におけるサービス確立を目的としている場合は「ユニバーサルアクセス基金」と呼ばれ、一般に地方通信インフラが未整備の途上国では後者が適用されている。

引用・参考資料

第1章

- 上山信一（2002）『「政策連携」の時代』日本評論社
- 国際協力事業団（JICA）国際協力総合研修所（2003）『開発課題に対する効果的アプローチ：貿易・投資促進』
- 杉田定大・他（2002）『21世紀の行政モデル 日本版PPP（公共サービスの民間開放）』東京リーガルマインド
- 第一勧業銀行国際金融部編（1999）『PFIとプロジェクトファイナンス』東洋経済新報社
- 日本政策投資銀行地域企画チーム編（2004）『地域経営の新しいパートナーシップ PPPではじめる実践“地域再生”』ぎょうせい
- 野田由美子編著（2004）『民営化の戦略と手法 PFIからPPPへ』日本経済新聞社
- 本間正明・他（2003）『コミュニティビジネスの時代』岩波書店
- World Bank（1997）*Toolkits for Private Participation in Water and Sanitation*. The World Bank.
- （2003）*World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Oxford University Press: New York. 世界銀行著（田村勝省訳）『世界開発報告2004 - 貧困層向けにサービスを機能させる』シュプリンガー・フェアラク東京

第2章

- 秋山孝允・近藤正規編著（2003）『モンテレー会議後の世界のODAの変動 開発援助動向シリーズ2』国際開発高等教育研究所（FASID）国際開発研究センター
- 石原俊彦（1999）『地方自治体の事業評価と発生主義会計 - 行政評価の新潮流』中央経済社
- 上野宏（2001）『プロジェクト評価の理論及び今後の課題』『国際開発研究』第10巻第2号
- 上山信一・他編著（2000）『実践・行政評価 - 事例、解説、そしてQ&A - 』東京法令出版
- 大住莊四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント - 理念・ビジョン・戦略』日本評論社
- 行政評価クリアリングハウス「用語集」（<http://www.gyousei.gr.jp/reports/words.html>）
- 国際協力機構（JICA）国際協力総合研修所（2003）『援助の潮流がわかる本』国際協力出版会
- 齋藤博康（2003）『水道事業の民営化・公民連携 - その歴史と21世紀の潮流』日本水道新聞社
- 国際協力機構（JICA）（2004）『ひとびとの希望を叶えるインフラへ』
- ダニエル・ヤーギン、ジョセフ・スタニスロー（1998）『市場対国家』日本経済新聞社
- 直江重彦（2004）『改訂版ネットワーク産業論』放送大学教育振興会
- 畑島宏之（2002）『民間資金と開発 民間投資のダイナミズムと開発政策』ワシントンDC 開発フォーラム政策議事録No. 4
- PHP（2004）『パートナーシップの本質と成立要件 - 80年代パートナーシップとの相違 - PHP政策研究レポート』PHP総合研究所
- 堀坂浩太郎（1998）『ラテンアメリカの民営・民活化 - その展開と手段』堀坂浩太郎・他編『ラテンアメリカ民営化論』日本評論社

- 毛利良一(2001)『グローバリゼーションとIMF・世界銀行』大月書店
- 山脇直司(2004)『公共哲学とは何か』ちくま新書
- 龍慶昭・佐々木亮(2000)『「政策評価」の理論と技法』多賀出版
- Barlow, M. and Clarke, T. (2002) *Blue Gold, The Fight to Stop the Corporate Theft of the World Water*. The New Press: New York. モード・バーロウ、トニー・クラーク著
(鈴木主税訳)(2003)『「水」戦争の世紀』集英社新書
- Brook, P. J. and Smith, S. M. (eds.) (2001) *Contracting for Public Services: Output-Based Aid and Its Applications*. The World Bank.
- Commission on Sustainable Development (CSD) (2004) “Partnerships for Sustainable Development: Report of the Secretary-General.” Report to the United Nations Economic and Social Council, E/CN.17/2004/16.
- Development Committee (2003) “Implementing the World Bank Group Infrastructure Action Plan, with special emphasis on follow-up to the recommendations of the World Panel on Financing Water Infrastructure.” Paper presented to the Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries.
- Fay, M. and Yepes, T. (2003) “Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000 to 2010?” *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3102. The World Bank.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press. アンソニー・ギデンス(佐和隆光訳)(1999)『第三の道 効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社
- Harris, C. (2003) “Private participation in infrastructure in developing countries: trends, impacts, and policy lessons.” *World Bank Working Paper*, No. 5.
- Izaguire, A. (2004) “Private Infrastructure: Activity Down by 13 Percent in 2003.” *Public Policy for the Private Sector Note*, No. 274.
- Kaul, I. et al. (eds.) (1999) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford University Press. インゲ・カール・他編(国際開発高等教育研究所(FASID)国際開発研究センター訳)(1999)『地球公共財 グローバル時代の新しい課題』日本経済新聞社
- Kessides, I. N. (2004) “Reforming Infrastructure – Privatization, Regulation and Competition.” *The World Bank Policy Research Paper*. Oxford University Press.
- Klein, M. U. and Hadjimichael, B. (2003) *The Private Sector in Development – Entrepreneurship, Regulation, and Competitive Disciplines*. The World Bank.
- Marin, P. (2002) *Output-Based Aid: Possible Applications in the Design of Water Concessions*. Private Sector Advisory Services, World Bank Group.
- OECD-DAC International Development Statistics (IDS) online database Webサイト
(<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>)
- The Development Assistance Committee Working Party on Aid-Evaluation (2002) *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD): Paris, France.

- Wolfensohn, J. D. (1998) “From Doing No Harm to Doing Good – Address to Alumni and Guests of HRH The Prince of Wales’s Business and the Environmental Programme.” University of Cambridge.
- World Bank (1997) *World Development Report 1997 – The State in a Changing World*. Oxford University Press. 世界銀行著 (海外経済協力基金開発問題研究会訳) 『世界開発報告1997 - 開発における国家の役割』 東洋経済新報社
- (2002) “Private Sector Development Strategy – Directions for the World Bank Group.” The World Bank.
- (2003a) *Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001*. The World Bank/PPIAF.
- (2003b) “Infrastructure Action Plan.” Paper presented to the Informal Board Meeting on July 8, 2003, at The World Bank.
- (2003c) *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor People*. Oxford University Press. 世界銀行著 (田村勝省訳) 『世界開発報告2004 - 貧困層向けにサービスを機能させる』 シュプリンガー・フェアラク東京
- (2004a) “Infrastructure Action Plan Update.” Paper presented to the Informal Board Meeting on April 8, 2004, at The World Bank.
- (2004b) *World Development Report 2005 – A Better Investment Climate for Everyone*. Oxford University Press.
- Private Participation in Infrastructure (PPI) Webサイト (<http://ppi.worldbank.org/>)

第3章

- 飯島聰・佐久間真実 (2004) 「英国援助政策の動向 - 1997年の援助改革を中心に」 『JBIC開発金融研究所報』 第19号、pp.121-168
- 国際開発ジャーナル社 (2005) 『国際開発ジャーナル』 No.578、1月号
- 国際協力機構 (JICA) 国際協力総合研修所 (2003) 『途上国における財政管理と援助 - 新たな援助の潮流と途上国の改革』
- (2004) 「Millennium Challenge Account (MCA) の進捗状況について」 調査研究グループ事業戦略チーム参考資料
- 国際協力銀行 (JBIC) 開発金融研究所 (2004) 「対外政策としての開発援助」 *JBIC Research Paper*, No.29
- 島本晴一郎 (2003) 「世界銀行の民活開発戦略とビジネスパートナーシップ」 『JBIC開発金融研究所報』 第15号、pp.104-110
- 政策研究大学院大学 (GRIPS) Web サイト (http://www.grips.ac.jp/forum/doukou/d_ger.htm)
- 日商岩井総合研究所 (2003) 『ODAを活用したPPPの国際的な現状と我が国ODAへのPPP導入の可能性に関する基礎調査』 平成15年度外務省委託調査報告書
- 日本政策投資銀行 (2004) 「ドイツ政策金融の概要と最近の動向 - ドイツ復興金融公庫 (KfW) の概要 - 」 DBJ駐在員レポート
- 米国White House Webサイト (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>)
- BMZ (2001) “Poverty Reduction – a Global Responsibility: Program of Action 2015, The German Government’s Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide, Summary.” Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.

- (2002) “Guidelines for Development Partnerships with the Private Sector (Public Private Partnerships – PPP) financed under budget items 68711, 68712, or 68788.”
- Web サイト (<http://www.bmz.de/de/laender/laenderkonzentration/tabelle.html>)
- Commonwealth Development Corporation (CDC) (2003) *Annual Report 2003*
- DAC (2002) “Development Co-operation Review: Germany.” *Pre-print of the DAC Journal 2001*, Vol. 2, No.4.
- DEG Web サイト
(http://www.deginvest.de/english/home/range_service/ppp/criteria/index.html)
- Development Committee (2003) *Implementing the World Bank Group Infrastructure Action Plan*. World Bank & IMF.
- (2004) *Strengthening the Foundations for Growth and Private Sector Development: Investment Climate and Infrastructure Development*. World Bank & IMF.
- DFID (2000) *Better Health for Poor People. Target Strategy Paper*. Dept. for International Development, United Kingdom.
- (2001a) *The Challenge of Universal Primary Education. Target Strategy Paper*. Dept. for International Development, United Kingdom.
- (2001b) *Addressing the Water Crisis – Healthier and More Productive Lives for Poor People. Target Strategy Paper*. Dept. for International Development, United Kingdom.
- (2002) *Making Connections – Infrastructure for Poverty Reduction*. Issue Paper. Dept. for International Development, United Kingdom.
- Statistics International Development 2004 Webサイト
(<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sid2004/sid2004.asp>)
- GTZ Web サイト (<http://www.gtz.de/en/leistungsangebote/2362.htm>)
(http://www.wiram.de/toolkit/hexagon/hexa_governance_PPP_facility.htm)
- JBIC, ADB and The World Bank (2004) “Tokyo Launch Seminar on ‘Infrastructure in East Asia: The Way Forward’ Report.” January 23, 2004, JBIC. Tokyo. 国際協力銀行 (JBIC) 開発金融研究所開発政策支援班編 (2004) 「国際協力銀行・世界銀行・アジア開発銀行共同調査『東アジアのインフラ整備：その前進に向けて』東京セミナー概要報告」『開発金融研究所報』第19号、pp.35-51
- KfW Webサイト
(<http://www.kfw-entwicklungsbank.de/EN/Fachinformationen/Cooperatio69/PPPandPPPF87/Inhalt.jsp>)
- Mazurkiewicz, P. and Grenna, L. (2003) “Corporate Social Responsibility and Multi-Stakeholder Dialogue – Towards Environmental Behavioral Change.” *World Bank EXT Communications for Development Division DovComm/SDO Discussion Paper*.
- MCC Web サイト (<http://www.mca.gov/>)
- OECD-DAC International Development Statistics (IDS) online database Webサイト
(<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>)
- OPIC (2004) *Forging new Partnership Annual Report 2003*.
—— Webサイト (<http://www.opic.gov/>)
- PricewaterhouseCoopers (2004) “Comparative Review of IFI Risk Mitigation Instruments,” Presentation at The World Bank Water Week 2004.

- SEQUA Webサイト (<http://www.sequa.de/frames/outer.phtml?IDT=5&lg=en>)
- U. Sabel-koschella, et al. (2004) “Supply Chain Based Approaches: An Alternative to Traditional Program – Based Approaches?” (2004年6月PBAs in Asia発表資料)
- USAID (2002) *DCA Operations Manual*. United States.
- (2003a) “The Global Development Alliance Expanding the Impact of Foreign Assistance Through Public-Private Partnership.” United States.
- (2003b) “Credit Guarantee Activities.” *Year in Review 2003*. United States.
- (2004a) *Fiscal Year 2003 Performance and Accountability Report*. United States.
- (2004b) *Microenterprise Results Reporting for 2002*. United States.
- (2004c) *An Assessment of USAID’s Global Development Alliances*. United States.
- (2004d) *Tools for Alliance Builders*. United States.
- Webサイト (<http://www.usaid.gov/>)
- GDA Webサイト
(http://www.usaid.gov/our_work/global_partnerships/gda/faqs.htm)
- Wolfensohn, J. D. (1998) “From Doing No Harm to Doing Good – Address to Alumni and Guests of HRH The Prince of Wales’s Business and the Environmental Programme.” University of Cambridge.
- World Bank (2001) “World Bank Group: Strategic Framework.” The World Bank Group.
- (2002a) *World Development Report 2001/2002: -Building Institutions for Markets*. Oxford University Press. 世界銀行著 (西川潤監訳、藪中久美子翻訳)(2003)『世界開発報告2002 - 市場制度の構築』シュプリンガー・フェアラーク東京
- (2002b) “The World Bank Operational Manual: Operational Policies OP14.25 – Guarantees.” The World Bank.
- (2003a) “Infrastructure Action Plan.” Presented for Informal Board Meeting of the World Bank.
- (2003b) “World Bank Group Response to the Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure Chaired by Mr. Michel Camdessus.” The World Bank.
- (2003c) *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Oxford University Press. 世界銀行著 (田村勝省訳)(2004)『世界開発報告2004 - 貧困層向けにサービスを機能させる』シュプリンガー・フェアラーク東京
- (2004a) “Infrastructure Action Plan Update.” Paper presented to the Informal Board Meeting on April 8, 2004, at The World Bank.
- (2004b) *World Development Report 2005 – A Better Investment Climate for Everyone*. Oxford University Press.
- (2004c) “The World Bank Operational Manual: Bank Procedures BP14.25 – Guarantees” The World Bank.

第4章

- (株)ユーティシーイー・特定非営利法人日本PFI協会 (2003)『フィリピン・アンガット給水拡大事業民活導入に係るテーマ別評価調査 - マニラ首都圏上下水道庁の事例研究』
- 桑原芳亘 (2001)「途上国の民活インフラ復活の条件と我が国の対応」『JMCジャーナル』2001年10月号、日本機械輸出組合

- フランス設備・運輸・住宅省経済国際局(2001)『インフラと公共サービスの財政 - 官民パートナーシップ(PPP) -』 国際建設技術協会
- 久保田賢一(1999)『開発コミュニケーション 地球市民によるグローバルネットワークづくり』 明石書店
- 経済産業省(2004)『CDM/JI標準教材』
- 国際協力事業団(JICA)(2002)『地球温暖化対策/CDM事業に関する連携促進委員会報告書』
- 国際協力事業団(JICA)国際協力総合研修所(1997)『先進国援助機関及び国際機関の人口・エイズ対策協力の現状に関する調査研究報告書(事例研究編)』
- (2002)『開発課題への効果的アプローチ(基礎教育)』
- 中部電力Webサイト(<http://www.chuden.co.jp/press/data/pre2004/pre0629.html>)
- 和気洋子・早見均編著(2004)『地球温暖化と東アジアの国際協調 - CDM事業化に向けた実証研究』 慶応義塾大学出版会
- Bedi, A. S. and Gard, A. (2000) “The Effectiveness of Private versus Public Schools: The Case of Indonesia.” *Journal of Development Economics* 61 (2) : pp.463-94.
- Belfield, C. R. and Levin, H. M. (2002) *Education privatization: causes, consequences and planning implications*. UNESCO: Paris.
- Benveniste, L. et al. (2002) *All Else Equal. Are Public and Private Schools Different?* Routledge Falmer: New York.
- Harding, A. and Preker, A. S. (eds.) (2003) *Private Participation in Health Services*. The World Bank Human Development Network.
- IFC (2001) *Investing in Private Education: IFC's Strategic Directions*. IFC: Washington D.C.
- (2003) *IFC 2003 Annual Report: Innovation, Impact and Sustainability, IFC's Commitment*. 邦訳『革新 効果 持続可能性: IFCの取り組み』2003年度年次報告書
- Kaul, I. et al. (1999) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford University Press. イング・カール・他編(国際開発高等教育研究所(FASID)国際開発研究センター訳)『地球公共財 - グローバル時代の新しい課題』日本経済新聞社
- Lockheed, M. and Jimenez, E. (1996) “Public and Private Schools Overseas: Contrasts in Organizations and Effectiveness.”
- Marek, T. et al. (2003) “Private Health – Policy and Regulatory Options for Private Participation.” The World Bank Group Public Policy for Private Sector Note #264.
- MIT (2001) “Aguateros: Small Scale Water Entrepreneurs.” *Upgrading Urban Communities: A Resource for Practitioners*. (<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/case-examples/ce-py-agu.html>)
- National Bureau of Economic Research (2001) *Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from A Randomized Natural Experiment*.
- Nickson, A. (2001) “Establishing and Implementing a Joint Venture: Water and Sanitation Services in Cartagena, Colombia.” *GHK Working Paper*. (http://www.ghkint.com/pub_wp5.htm)
- OECD (2000) “Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sectors.” CCNM/ENV(2000)36/FINAL.

- ([http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c1256999005c9298/\\$FILE/00086209.PDF](http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c1256999005c9298/$FILE/00086209.PDF))
- (2004) “Grameen Phone Revisited: Investors Reach Out to the Poor” *The DAC Journal 2004*, Vol. 5, No. 3.
- Psacharopoulos, G. and Nguyen, X. (1995) *Fighting Poverty: the role of government and the private sector*. World Bank: Washington D.C.
- Ruster, J. et al. (2003) “Franchising in Health – Emerging Models, Experiences, and Challenges in Primary Care.” The World Bank Group Public Policy for Private Sector Note No. 263.
- SECO (2003) “Pamir Private Power Project TADSCHIKISTAN”
(<http://www.seco-cooperation.ch/imperia/md/content/publikationen/vortraegeundreden/12.pdf>)
- Taylor, R. and Blair, S. (2002) “Public Hospitals – Options for Reform through Public-Private Partnerships.” The World Bank Group Public Policy for the Private Sector Note No. 241.
- Telecom and IT Procurement Network (2005) “Peru: Market Environment.” *Country Profiles*.
(http://www.nappartner.com/business_resources/country_profiles/peru.html)
- UNESCO (2003) *EFA Global Monitoring Report*. UNESCO: Paris.
- (2004) *EFA Global Monitoring Report*. UNESCO: Paris.
- UNFCCC (2001) “Marrakesh Accords Advance Text of COP 7 Decisions.” p.52.
- UNICEF (2004) *The State of the World's Children 2004*. UNICEF: New York.
- World Bank (1998a) *Indonesia Education in Indonesia: from crisis to recovery*. World Bank: Washington D.C.
- (1998b) *Central Mandates and Local Incentives: The Colombia Education Voucher Program*.
- (2000) *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*
- (2001a) “Incentive-Based Subsidies: Designing Output-Based Subsidies for Water Consumption.” *Public Policy for the Private Sector*, No.232.
- (2001b) “Telecom Subsidies: Output-Based Contracts for Rural Services in Peru.” *Public Policy for the Private Sector*, No.234.
- (2003a) *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People Oxford University Press: New York*. 世界銀行著 (田村勝省訳) 『世界開発報告2004 貧困層向けにサービスを機能させる』シュプリンガー・フェアラーク東京
- (2003b) “The EFA Fast Track Initiative – Stock Taking Report”
- (2004a) “Output-Based Aid in Water: Lessons in Implementation from a Pilot in Paraguay.” *Public Policy for the Private Sector*, No.270.
- (2004b) “Water Sector Reform Assistance Project.” *Projects and Programs*
(<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P065937>)
- (2004c) “Tajikistan: Reducing Poverty through Private Infrastructure Services – The Pamir Private Power Project” Shanghai Poverty Conference: Case Study Summary.
(<http://www.worldbank.org/wbi/reducingpoverty/docs/newpdfs/case-sum-Tajikistan-PamirPrivate.pdf>)

- (2004d) “Bringing Power to the Poor in the Pamirs: Tajikistan Pamir Private Power Project.” *Projects and Operations*.
(<http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/0/66201C6DC20F591785256C32006D471A?OpenDocument>)
- Yoon, Y. (2001) “Effectiveness Born Out of Necessity: A Comparison of Korean and East African Education Policies.” (ドラフト)

第5章

- Porter, M. E. (1998) *On Competition*. Harvard Business Review Book Series. Harvard Business School. マイケル・E・ポーター著(竹内弘高訳)(1999)『競争戦略論』ダイヤモンド社
- 宮脇淳(2003)『公共経営論』PHP研究所
- 野田由美子編著(2004)『民営化の戦略と手法』日本経済新聞社
- 西野文雄監修(2001)『日本版PFI』山海堂
- 日商岩井総合研究所(2003)『ODAを活用したPPPの国際的な現状と我が国ODAへのPPP導入の可能性に関する基礎調査』平成15年度外務省委託調査報告書
- Estache, A. et al. (2003) *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America's Experience*. WBI Development Studies. World Bank Institute.
- Kessides, I. N. (2004) “Reforming Infrastructure-Privatization, Regulation and Competition.” *The World Bank Policy Research Paper*. Oxford University Press.
- Harris, C. (2003) “Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons.” *World Bank Working Paper*, No.5.
- Richard, T. (2002) *Project Finance in Asia Pacific: Practical Case Studies*. Euromoney Books.

第6章

- 経済産業省(2002)『海外インフラ事業促進研究会報告書』
- 島本晴一郎(2003)「世界銀行の民活開発戦略とビジネスパートナーシップ」『JBIC開発金融研究所報』第15号、pp.104-110
- 本間正明・他(2003)『コミュニティビジネスの時代』岩波書店
- World Bank(2004) *World Development Report 2005 – A Better Investment Climate for Everyone*. Oxford University Press.