

# インドネシア共和国 PPP ハンドブック

—PPP 事業の実現に向けて—

独立行政法人 国際協力機構

2017年5月



本冊子は JICA の技術協カプロジェクト「PPP ネットワーク機能強化プロジェクト」の活動成果の一部として 2013 年 1 月に作成された内容に、2016 年度「PPP インフラ・海外投融資に係る実施促進業務(投融資実施促進)」の成果物の一部として加除修正を加えたものであり、JICA の公式な見解を示すものではありません。

## 目次

<b>1. イントロダクション</b> .....	<b>3</b>
1-1. インドネシアにおける過去の官民連携 .....	3
1-2. インドネシアにおける PPP の定義 .....	4
1-3. セクター法に基づく官民連携 .....	5
1-4. PPP に関する主な政府組織および政府系機関 .....	7
<b>2. BANKABLE な PPP 事業を実現するための取り組み</b> .....	<b>8</b>
2-1 公的保証機関(IIGF) .....	8
2-2 VIABILITY GAP FUNDING (VGF) .....	12
2-3 アベイラビリティ・ペイメント .....	15
2-4 事業者選定方法 .....	16
2-5 PROJECT DEVELOPMENT FACILITY (PDF) / TRANSACTION ADVISORY (TA) .....	16
2-6 公的金融機関(PT SMI, PT IIF) .....	18
<b>3. その他 PPP インフラ開発に関する情報</b> .....	<b>20</b>
3-1: UNSOLICITED プロジェクトに関するプロセス .....	20
3-2: 用地取得および土地収用法 .....	22
3-3: 環境に関する許認可 .....	23
3-4: セクター別の概況 .....	24

## 略語集

AMDAL	Analysis Mengenai Dampak Lingkungan (環境に関する許認可)
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (国家年次予算)
ATR/BPN	Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (都市土地計画庁)
BAPPENAS	Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (国家開発企画庁)
BOT	Build-Operation-Transfer [プロジェクト実施方法の一つ。設計建設・運営を民間が行った後、政府側に引き渡す]
F/S	Feasibility Study
GCA	Government Contracting Agency (政府契約機関)
IIF	Indonesia Infrastructure Finance [インドネシアの金融機関の名称]
IIGF	Indonesia Infrastructure Guarantee Fund [インドネシアの政府保証機関の名称]
IPP	Independent Power Producer (独立発電事業者)
KPIIP	Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (インフラ優先案件実施促進委員会)
ODA	Official Development Assistance (政府開発援助)
PDF	Project Development Facility [PPP の案件形成支援]
PLN	Perusahaan Listrik Negara (国営電力公社)
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum (水道公社)
PPA	Power Purchase Agreement (電力購入契約)
PPP	Public Private Partnership (官民連携)
P/Q	Pre-Qualification (事前資格審査)
Pre-F/S	Pre Feasibility Study
RFP	Request for Proposal (提案依頼書)
ROE	Reginal Owned Enterprise (地方政府保有企業)
SMI	Sarana Multi Infrastruktur [インドネシアの金融機関の名称]
SOE	State Owned Enterprise (国有企業)
TA	Transaction Advisory [PPP の民間事業者選定支援業務および契約締結支援業務]
VGF	Viability Gap Funding [PPP プロジェクトに対する政府からの財政支援]

( )で示すものは日本語訳を記載し、[ ]で示すものは直訳が難しいため対象の説明を記載した。

# 1. イントロダクション

## 1-1. インドネシアにおける過去の官民連携

### ◆インドネシアにおける過去の官民連携の概要

インドネシアにおけるインフラ事業の官民連携は、スハルト政権期の 1980 年代後半に制度整備が始まった。その後、ハビビ・ワヒド・メガワティ政権期にはアジア通貨危機の影響などによりインフラ投資および制度整備ともに停滞したが、ユドヨノ政権期には再び制度整備が進み、インフラ投資環境は改善した。2014 年 10 月に就任した現ジョコウィ政権は、この流れをさらに加速し、民間投資を呼び込み経済成長を加速させようとしている。以下では「スハルト政権期～ユドヨノ政権前まで」「ユドヨノ政権期」「現ジョコウィ政権期」の3つの時代に区分し、インドネシアにおける官民連携の沿革を紹介する。

### ◆スハルト政権期～ユドヨノ政権前まで(2004 年まで)の官民連携推進政策

1980 年以降、インドネシアでは電力・有料道路のセクターを中心にインフラに対する民間投資に係る法令<sup>1</sup>が制定され、1990 年前後からインフラに対する民間投資が始まった。アジア通貨危機が起きる 1997 年までの間に、累計で概ね 200 億ドルを超えるインフラへの民間投資が行われ、そのうち約半分が電力セクター(電力 IPP)への投資であった。電力セクター以外には、通信・テレコムセクターや交通セクターなどへの投資も見られた。

1998 年には、世界銀行および USAID の支援により、官民連携に関する初めての包括的な法令となる大統領令 1998 年第 7 号が発行されたが、同大統領令のもとでは官民連携を大幅に推進するには至らなかった。1998 年から 2004 年までは、通貨危機の影響もあり、それまでは GDP の 5-6%程度あったインフラ投資は GDP 比 2%程度にまで落ち込んだ。

### ◆ユドヨノ政権(2004 年～2014 年)の官民連携推進政策

2004 年以降のユドヨノ政権期には、インフラの不足を解消するために官民連携にかかる政策が積極的に進められた。特にこの期間には、PPP に関する旧大統領令(大統領令 2005 年第 67 号)およびその修正のための大統領令(大統領令 2010 年第 13 号、大統領令 2011 年第 56 号)および大統領令 2013 年第 66 号)が公布され、これらの法令を通じて Public Private Partnership(以下「PPP」という)の制度が整備された。具体的には、後述する公的保証制度、公的金融制度、および Viability Gap Funding などが導入され、民間事業者にとって魅力的な投資環境が整備された。

### ◆ジョコウィ政権(2014 年 10 月～)の官民連携推進政策

2014 年 10 月に発足したジョコ・ウィドド政権は、2015 年 3 月に、新規に PPP に関する大統領令(大統領令 2015 年第 38 号)を制定し、PPP 事業における政府支援対象セクターの拡大、アヴェイラビリティ・ペイメントの導入など、PPP によるインフラ整備を加速するための制度改善に取り組んでいる。

なお PPP に関する大統領令 2015 年第 38 号の制定により、ユドヨノ政権下で制定された大統領令 2005 年第 67 号、およびその修正のための大統領令(大統領令 2010 年第 13 号、大統領令

<sup>1</sup> 電力については 1985 年第 15 号(旧電力法)、政令 1989 年第 10 号等が、道路については 1987 年第 13 号、政令 1990 年第 8 号等が該当する。

2011 年第 56 号および大統領令 2013 年第 66 号)は廃止されたが、既に制定済みの実施細則については、新法令と齟齬がない限りまたは今後差し替えない限り有効とされており、ユドヨノ政権下で導入された PPP の基本的な制度は維持・継続されている。

以下においては、ユドヨノ政権下で制定された「PPP に関する大統領令(2005 年第 67 号、2010 年第 13 号、2011 年第 56 号、2013 年第 66 号)」とジョコウィ政権下で新たに制定された「PPP に関する大統領令(2015 年第 38 号)」の混同を避けるため、両者を対比して説明する際には前者を「PPP に関する旧大統領令」、後者を「PPP に関する新大統領」と記載する。なお、両者の対比を意識せず、現状の制度について説明する場合には、単に「PPP に関する大統領令」と記載するが、その場合、実質的には現状有効である「PPP に関する新大統領令(2015 年第 38 号)」を意味する。

## 1-2. インドネシアにおける PPP の定義

### ◆ インドネシアにおける PPP の定義

インドネシアにおける「PPP」とは、一般的には、「PPP に関する大統領令」に基づき実施される事業のことを指す。同大統領令では「政府保証」および「政府支援」について規定されており、それらを必要とする事業については、同大統領令に則り案件形成の手続きをしなければならない。具体的な、案件の計画・準備・入札等の手続きについては、同大統領令の実施細則にあたる BAPPENAS 省令 2015 年第 4 号、また入札にかかる詳細については国家調達庁(LKPP)長官令 2015 年第 19 号に規定されている。概要を図 1 にまとめた。

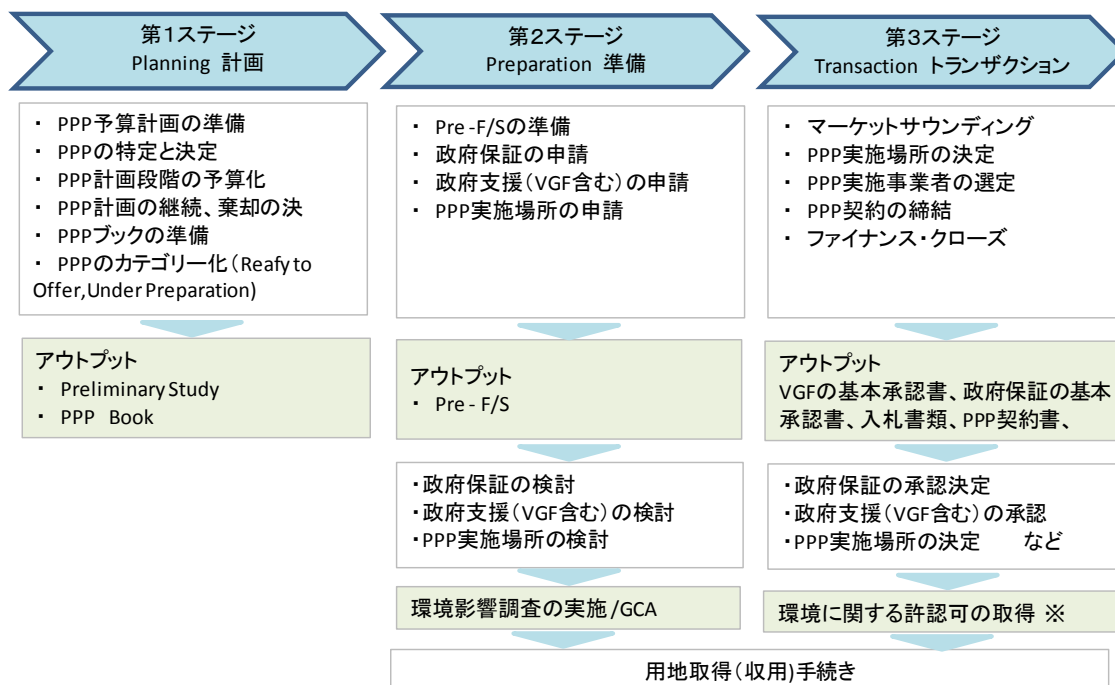


図1 PPP に関する大統領令に基づく PPP 案件形成プロセス

#### ◆ PPPにおける政府保証と政府支援

PPPにおける「政府保証」および「政府支援」は、PPP事業の財政的実現可能性および官民連携の有効性を高めるための制度である。

「政府保証」は、財務省が後述の Indonesia Infrastructure Guarantee Fund(以下、「IIGF」という)をとおして、政府契約機関(Government Contracting Agency; GCA)の契約履行を民間事業者に保証する制度である。GCAが債務不履行の場合には、IIGFがGCAに替わり、財務的補償をする。

一方、「政府支援」は、インドネシア政府(中央政府および地方政府)による「財政的支援」および「その他の形態による支援」のことを指し、「財務的支援」には後述の Viability Gap Funding(VGF)が含まれる。「その他の形態の支援」には、政府による用地供与、タックスインセンティブの付与、事業の一部を政府が実施する(運輸セクターなどで上下分離方式で下物を政府予算で整備したり、不採算事業の一部を政府が実施することで他のPPP事業部分の採算性を高めたりする)などがある。

### 1-3. セクター法に基づく官民連携

#### ◆ セクター法に基づく官民連携とは

1-2で述べたとおり、インドネシアにおける「PPP」とは、通常、「PPPに関する大統領令」に従い実施される事業のことを指す。しかしながら、インドネシアでは従来、それ以外にもインフラ事業の民間開放が行われており、広義の解釈において「官民連携」と呼べる事業がある。それら広義の官民連携事業は、「PPPに関する大統領令」に基づき実施されるものではなく、各セクターの法令(以下「セクター法」という)に基づき実施されている。代表的なものとしては、電力セクターにおけるIPP事業、有料道路セクターにおけるBuild-Operate-Transfer(以下「BOT」)事業、水道セクターおよび特別鉄道(Special Purpose Railway)におけるB to B事業等がある。

#### ◆セクター法に基づく官民連携と大統領令に基づくPPPの違い

セクター法に基づく官民連携では、「PPPに関する大統領令」に基づく「政府保証」および「政府支援」は適用されないが、セクター法に基づく政府支援や政府保証が供与されている例もある(具体例は以下および3-4に記載する)。

#### ◆セクター法に基づく官民連携の現状

セクター法に基づく官民連携の例として、有料道路のBOT案件がある。過去に入札が行われた有料道路のBOT案件では、用地取得が遅れ事業化されずに停滞する案件も散見された。しかしながら、官民連携が全て失敗しているわけではなく、電力セクター(電力IPP案件)のように、限定的な案件に対して財務省が政府保証(Business Viability Guarantee Letter: BVGLと呼ばれ、クラッシュ2プログラムおよび電力供給事業計画RUPTLに掲載されたIPP案件に適用される)を供与するなどして、事業を促進している例もある。

## － インドネシアにおける PPP に関する動向－

- ◇ 「PPPに関する旧大統領(2005年第67号)」において導入された「政府保証」やVIGFなどの「政府支援」に加えて、現ジョコウィ政権下で制定された「PPPに関する新大統領(2015年第38号)」では、以下の変更が行われた。
  - PPP事業の対象セクター拡大  
(従来の基盤インフラに加えて、教育、スポーツ・芸術・文化、医療など、広く社会インフラ全般に対象を拡大)
  - 複数セクターに跨る案件に対するPPP事業の対象拡大  
(例としては、アクセス道路の整備を要する港湾や空港開発事業等)
  - アベイラビリティ・ペイメント制度の導入
- ◇ また同大統領令の改訂に伴い、内務省のアベイラビリティ・ペイメント省令や財務省のPPP実施細則(PMK)の整備なども行われた。
- ◇ 2016年末時点で、PPPに関する大統領令に基づき事業者選定、事業契約締結を経てファイナンスクローズに至った事業は、中部ジャワ石炭火力発電事業1件、パラパリング(光基幹網整備)事業2件(中部、西部パッケージ)、ウンブラン上水事業1件および有料道路事業4件の計8件であり、実績は限られている。
- ◇ 現在、国家としての優先インフラを中心にKPPIP、MOF、PT SMI、IIGF等が案件形成を支援するなどしており、今後はBankableなPPP事業が増えていくことが期待される。
- ◇ 2017年2月には、国家開発企画庁(BAPPENAS)、経済担当調整大臣府(CMEA)、財務省(MOF)、内務省(MOHA)、国家調達庁(LKPP)、投資調整庁(BKPM)、IIGFの7機関の合意のもと、組織間の調整機能として「PPP Office」が設置されている。現状、法人格を持たないバーチャルな組織であるが、手始めとして、都市交通、スポーツアリーナ、教育研究病院、矯正施設、上水供給システムなど5案件に対するプレFS実施支援を行っている。



## 1-4. PPP に関する主な政府組織および政府系機関

インドネシアの PPP については、様々な政府組織および政府系機関が関わっている。主な組織・機関の名称と役割を表1にまとめた。

表 1 PPP に関する組織と役割の一覧

		PPPに関する現在の役割
インフラ優先案件実施促進委員会 (KPIIP)		優先インフラの加速化のための大統領令2014年第75号に基づき設置された。経済担当調整大臣、海洋担当調整大臣、財務大臣、国家開発企画庁大臣、土地都市計画大臣、環境林業大臣で構成される。優先インフラ開発のための戦略・政策の策定およびその実施管理・モニタリング、キャパシティビルディングの促進などを担う。
経済担当調整大臣府 (CMEA)		公共事業省・土地都市計画庁・環境林業省等を統括し、道路・上下水道・水資源・廃棄物処理等のインフラ整備に関する政策立案および省庁横断的な調整を行う。CMEA大臣はCMMA大臣と共にKPIIPの共同議長を務める。
海洋担当調整大臣府 (CMMA)		運輸省・エネルギー・鉱物資源省を統括し、港湾・空港・鉄道・電力施設等のインフラ整備に関する政策立案および省庁横断的な調整を行う。CMMA大臣はCMEA大臣とともにKPIIPの共同議長を務める。
国家開発企画庁 (BAPPENAS)	PPP開発局	PPPに関する計画、推進マニュアル(OGM)などをとりまとめ、事業形成の推進を図る役割を担う。毎年、PPP事業の進捗や個別案件情報をとりまとめ、「PPPBook」として発行している。
財務省 (MOF)	PPPユニット	財政政策庁(BKF)の一部。PPP事業への財政的支援の仕組み・制度を整備し、改善する役割を担う。VGFの審査・承認主体でもある。
内務省 (MOHA)		地方政府の空間および経済開発計画を監督する省庁。地方政府のPPP事業において、アベイラビリティ・ペイメントおよび中央政府の政府支援・政府保証を必要とする事業についての審査・承認の一端を担う。
国家調達庁(LKPP)		各省庁から独立した大統領直轄の政府機関であり、PPP入札手続き支援および監督をしている。
政府契約機関 (GCA)		PPP事業を計画・準備・実施する政府機関(中央および地方)であり、民間事業者に対する契約相手となる。GCAは対象セクターおよび事業範囲により異なる。(例:有料道路は有料道路庁BPJT、鉄道は事業範囲により運輸省または地方政府運輸局、水道は地方水道公社PDAM、電力は国営企業PLNなど)
投資調整庁 (BKPM)		投資家の窓口として、PPP案件の情報提供、各種許認可情報の提供、マーケットサウンディング、ロードショー、ビジネスフォーラムなどを開催する。
土地都市計画庁 (ATR/BPN)		国家の土地情報を管理する機関。2012年の新土地収用法により、用地取得の窓口がBPNに一本化されている。
インフラ保証基金 (IIGF or PT.PII)		PPP事業に対して政府保証を提供する機関。GCAの契約履行を保証し、GCAが債務不履行の場合には民間事業者に対する財務的補償を行う。
インフラ金融機関	PT.SMI (100%MOFが出資)	インドネシア政府100%保有金融機関としてPPP事業に対する投融資サービスを提供している。また、PPP事業に対するPDF・トランザクションアドバイザーサービスも提供している。
	PT.IIF (SMI,ADB,IFC,DEG, SMBCが出資)	民間金融機関との協調投融資サービスを提供している。案件のトランザクションアドバイザーサービスも提供している。

## 2. Bankable な PPP 事業を実現するための取り組み

これまでのところ、インドネシアにおいては、民間事業者が投資可能であり、かつ、レンダーがプロジェクトファイナンスによる資金供与が可能と判断し得る(“Bankable”である)PPP 案件は、限定的であった。現在、インドネシア政府は政府保証・政府支援を含む様々な対応を進め、Bankable な案件形成を促進している。本章では、Bankable な PPP 案件の実現に向けた制度改善や体制整備などの取り組みを紹介する。

### 2-1 公的保証機関(IIGF)

#### ◆IIGF(Indonesia Infrastructure Guarantee Fund)の概要について

IIGF(Indonesia Infrastructure Guarantee Fund)は、インドネシア財務省 100%出資により 2009 年末に設立された公的保証機関である。PPP 事業において、政府契約機関(GCA)の契約履行を保証し、万が一 GCA が債務不履行の場合には GCA に代わり財務的補償を約束するなど、民間事業者のリスク軽減に大きく寄与している。

IIGF による政府保証の第一号となった中部ジャワ石炭火力発電事業においては、民間事業者が PLN と締結した電力購入契約(Power Purchase Agreement、以下「PPA」)に対し、PLN の契約履行の保証契約(Guarantee Agreement)が締結された。当該電力セクター1 事業を始め、IIGFはこれまでに上水道セクター1 事業、テレコムセクター3 事業、道路セクター8 事業に対して、政府保証を承認している(基本承認であり、未だ事業開始に至っていない案件も含む)。

IIGF は、政府保証に対する信頼を高めるため、自己資本を拡充してきており(2009 年設立時は 1.0 兆ルピア)、2016 年 3 月時点の資本金は 6.0 兆ルピア(純資産は約 7.3 兆ルピア)である。

#### ◆従来スキームに対して IIGF の保証が持つ意味

##### 民間事業者に対する意味合い

セクター法に基づく官民連携案件において、これまでに提供された政府保証は、政府による Support Letter や Confirmation Note といった形態をとっており、保証内容の詳細は必ずしも明確ではなかった。IIGF の設立により、民間事業者は、IIGF との保証内容の協議を通じ、明確な保証内容が記述された保証契約を締結することが可能になった。

##### 政府契約機関に対する意味合い

GCA にとって、IIGF の政府保証は、自らの債務不履行リスクを一旦肩代わりして貰えることを意味し、民間の積極的な入札参画が期待できるというメリットがある。その結果、健全な競争原理が働き、民間からのプロポーザルの品質向上も期待できることになる。

##### 財務省に対する意味合い

財務省は、IIGF を介在させることにより、政府のバランスシート上から偶発債務を切り離すことができる(リング・フェンシング)。

#### ◆IIGF の保証における契約スキーム

IIGF の保証契約が締結される PPP 事業においては、民間事業者、GCA、IIGF の 3 者により 3 種類の契約(①PPP 事業契約、②保証契約、③リコース契約)が締結されるのが基本である。

- ① **PPP 事業契約**: 民間事業者と GCA は、PPP 事業に関する権利・義務を定めた PPP 事業契約を締結する。
- ② **保証契約**: PPP 事業契約に関し、IIGF と民間事業者は保証契約を締結する。この保証契約は、GCA による PPP 事業契約履行を保証するものである。
- ③ **リコース契約**: 上記に加えて、IIGF は政府契約機関との間でリコース契約を締結する。一定の要件を満たした場合、民間事業者からの支払い請求に対して、IIGF は GCA に代わり民間事業者への支払いを行うが、本リコース契約に基づき、IIGF は GCA に対してリコース支払を徴求する。

上記③において、GCA が IIGF の償還請求に応じない場合、財務省が政府予算制度を通して GCA から IIGF への支払いを支援することもあり得る。財務省により、GCA に対する予算もしくは交付金等が遮断される可能性もあり、本契約スキームが、GCA に対して契約不履行の牽制機能を有しているといえる。

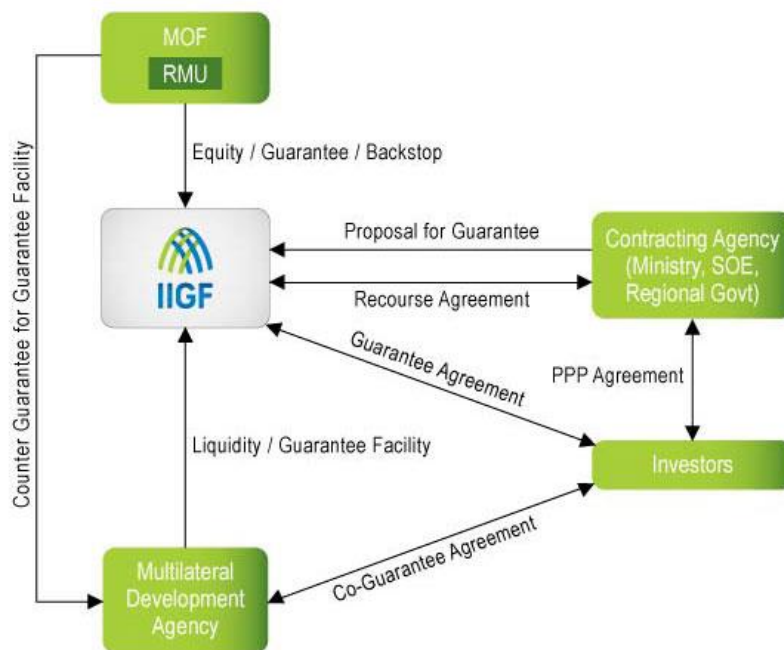


図2 IIGFの保証供与スキーム

出典：IIGF ウェブサイト

#### ◆政府保証を受けるためのプロセス

IIGF による政府保証を受けるためには、前述の図1に示した PPP に関する大統領令に則った計画・準備・入札手続きが必要である。まず、GCA は、事業者選定開始前に、(a) PPP 契約に記載される予定の GCA と事業者とのリスク・アロケーション、(b) 予定される政府支援内容、(c) 政府保証の範囲(保証対象リスク、GCA の金融債務、保証の期間)、を記載した保証提案(申請)書を、IIGF に提出する。同提案書には、リスク・マトリクス、PPP 契約書案、PPP 事業の財務予想が添付されなければならない。次に、IIGF は GCA からの提案(申請)を受け、(a)提案が法令に基づき

なされている、(b)事業内容が技術的・財務的に妥当である、(c)PPP 契約書案が所定要件<sup>2</sup>を満たしている、(d) IIGF の保証額が適正な資本比率を超えない、などが確認された場合に、提案を基本承認する。仮に(d)のみが満たされない場合、IIGA は財務大臣に共同保証を求めることが出来る。その後、GCA による事業者選定(入札)が行われ、最後に IIGF、GCA、および落札者は、図2に記載した契約をそれぞれ締結することになる。

#### ◆IIGF の保証可能額と共同保証スキーム

##### IIGF の保証可能額

財務的な持続可能性を担保するために、IIGF の保証可能額については、出資金規模との見合いによる上限が設けられており、プロジェクト単位・ポートフォリオ単位での管理が行われている。また、保証可能額を増加させるため、共同保証の手続きをとることが想定されている。

##### 共同保証スキームの概要

共同保証の方法としては、①金額の分担、もしくは、②リスク種類の分担の何れかの手法が想定されている。①は同種リスクについて保証対象金額を分担するもの、②は保証リスク内容を分担するものである。

インドネシアにおける大統領令に基づく PPP の一号案件である中部ジャワ石炭火力発電事業においては、金額の分担に関して財務省との共同保証契約が締結されており、First Certain Loss は IIGF が負担し、それ以後は財務省が負担することが規定されている。ただし、これは同案件が IIGF 設立以前に組成されたものであったことから、財務大臣令 2010 年 78 号に規定された特例として契約締結されたものである。金額面では、IIGF が保証の 1% (3,000 億インドネシアルピア)、インドネシア国政府が 99% を保証することとされている。

今後の保証可能額の増大については、(1)IIGF による自己資本増強、(2)多国間金融機関および二国間金融機関による金額の分担、(3)財務省との共同保証による対応が想定されている。

#### ◆IIGF の保証対象リスク

IIGF が保証対象とするリスクについては、毎年 IIGF が発行する資料「リスクアロケーション・ガイドライン」にセクター毎に記載されている(最新のものは 2016 年 3 月版である<sup>3</sup>)。

#### ◆IIGF の保証対象セクター

保証の対象となるセクターは、PPP に関する大統領令(2015 年第 38 号)および国家開発企画大臣令 2015 年第 4 号で指定されている運輸、道路、水資源・灌漑、上水道、下水道、地域廃水、廃棄物処理、テレコム・情報、エネルギー・電力、省エネルギー、都市施設、地域施設、観光、教育、スポーツ・芸術・文化、医療、複合、公共住宅である。なお、セクター法に基づいて実施される官民連携事業は、IIGF による政府保証の対象とはならないので注意が必要である。

<sup>2</sup> 大統領令第 78 号第 5 条第 1 項に記載される要件。すなわち(a) GCA と事業者のリスクシェア、(b)リスク防止・削減のための緩和努力、(c) GCA が負う債務額・債務額の算定方法、(d)債務履行に十分な期間、(e) GCA のデフォルトを判定する手続き、(f)紛争解決手続き、が適正に記載されていること。

<sup>3</sup> IIGF のウェブサイトにて入手可能

<http://www.iigf.co.id/en/news-publication/publications/business-publications>

最新版は「Acuan Alokasi Risiko 2017(Risk Allocation Guideline 2017)」(英語版) である。

#### ◆保証請求時の流動性確保策：流動性ファシリティ(Liquidity Facility)

保証請求があった場合の流動性確保のために、流動性ファシリティ(Liquidity Facility)が設定されている。世界銀行から約3,000万USドルの枠が設定されており、保証履行の場合には、世界銀行から民間事業者への直接の支払いとなる。本ファシリティの金額は、今後、必要に応じて拡大される可能性がある。

#### － 公的保証機関(IIGF) －

- ◇ IIGF は民間からもスタッフを登用し、機動性の高い組織となっている。
- ◇ IIGF においては、共同保証や流動性ファシリティのように、キャパシティを高める制度の詳細な設計が行われている。
- ◇ 今後、PPP 案件形成段階において、IIGF の承認が必要になり、厳格な保証審査が実施されることにより、より Bankable な案件形成が推進されることが期待される。

## 2-2 Viability Gap Funding (VGF)

### ◆VGF の目的

Viability Gap Funding (VGF)は、財務省から供与される PPP 事業に対する財政的支援である。社会的便益が大きいにも関わらず事業採算性の低い案件に対して、財務省が建設費の一部を支援することにより、PPP 事業としての成立を支援することを目的としている。

### ◆VGF の制度整備状況

2012 年 12 月に VGF に係る財務大臣令(2012 年第 223 号)が公布されている。同大臣令は PPPに関する旧大統領令に基づく実施細則の一つとして制定されたものであるが、現在の PPP に関する新大統領令の下でも引き続き有効である。

### ◆VGF 適用にあたっての主なポイント

VGF適用に関する主な要点は以下のとおりである。

- ①支給形態:現金(in the form of cash)での支給となる。
- ②支給対象:建設費の一部を負担するものである。
- ③支給のタイミング:PPP 事業契約に記載される。建設期間中の一定段階と運営開始日(Commercial Operation Date、COD)以降のどちらかまたは双方である。ただし、建設期間中の最初の支払いについては、スポンサーから少なくとも出資の 20%が拠出され、かつレンダーから融資の最初の支払いが行われていることが必要である。
- ④地方政府との財源の併用:地方政府が実施する PPP 事業においては、中央政府によるVGF以外にも、地方政府の財源より支給することが可能である。

### ◆VGF の運用方針

VGF は中央政府(財務省)が運用するプログラムであり、財務大臣令に従って運用される。したがって、全ての PPP 案件に適用されるわけではなく、案件は財務大臣令に記載がある基準に沿うことが求められる。VGFに係る財務大臣令(2012 年第 223 号)に基づく、具体的な運用方針は以下のとおりである。

#### VGF の金額に関する要件 (VGF に係る財務大臣令 第 5 条)

VGF に係る財務大臣令(2012 年第 223 号)において、以下のとおり規定されている。

- VGF はPPP事業における建設費の一部を中央政府予算から拠出するものであり、現金で供与される。
- ここでいう建設費には、建設費、機器費用、設置費用、建中期間の利払い費、その他建設に関係する費用が含まれる。ただし、用地取得に要する費用および税制優遇策(tax incentive)に関係する費用は含まれない。
- VGF は当該案件の建設費総額の主要(Dominant)な部分を占めない水準とする。

#### VGF が適用となる案件の要件 (VGF に係る財務大臣令 第 8 条)

VGF に係る財務大臣令(2012 年第 223 号)において、以下の基準を満たす案件に VGF が支給されると規定されている。

- 経済的実現可能性(economic viability)があるが、財務的実現可能性(financial viability)に欠ける案件
- 原則として、利用者からの料金支払いが収入となる案件  
(後述するとおり、アヴェイラメント・ペイメントに係る財務省令 2016 年 260 号において、アヴェイラビリティ・ペイメントを使用する事業においても、VGFの適用は可能とされている)

- 少なくとも 1,000 億ルピア以上の規模を有する案件
- PPP に関する大統領令に規定された入札プロセスを経た案件<sup>4</sup>
- PPP 事業契約に記載された事業期間終了時に民間事業者から GCA に所有権が移る案件
- Pre F/S の結論として以下の点が提示されている案件
  - ① 民間事業者と政府/政府契約機関との間の最適ナリスク分担が提示された案件
  - ② 技術、環境社会配慮および法律面からの検討の結果、経済的実現可能性があることが示された案件
  - ③ VGF の支給により、財務的に実現可能となることが示された案件

### ◆VGF の適用プロセス

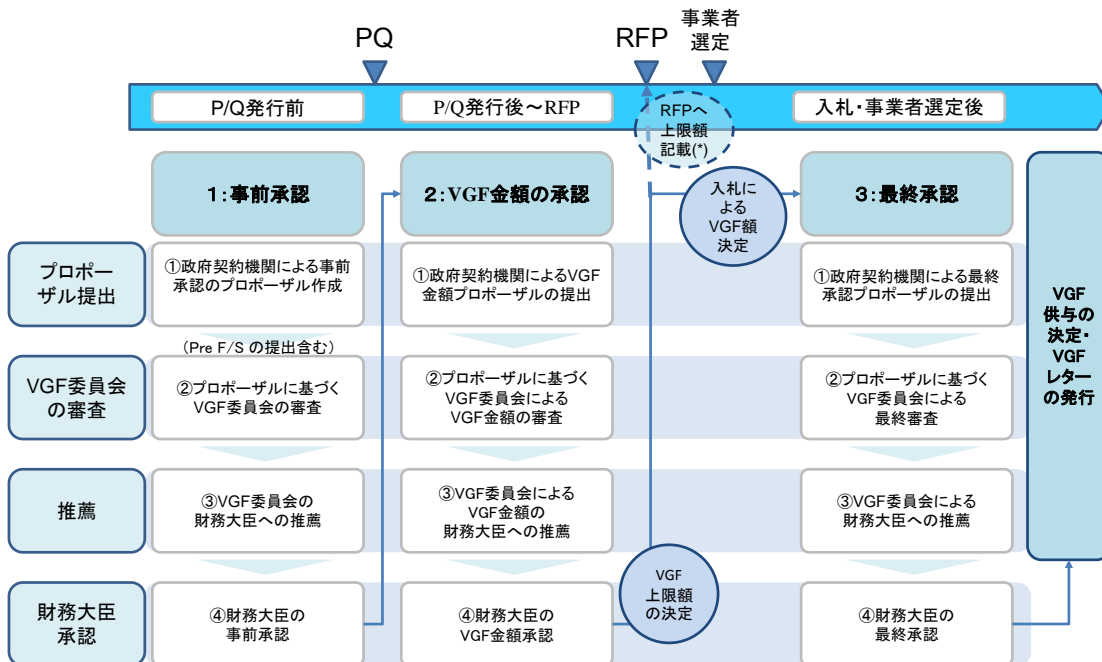
#### VGF の承認フロー

財務省による VGF の適用にあたっては、以下の 3 段階の審査・承認を経る必要がある。

- 1.VGF 供与に関する事前承認(P/Q 前)**：P/Q 発行前において、当該案件への VGF の適否を審査・承認する。
- 2.VGF 金額にかかる承認(P/Q 後)**：P/Q 発行後において、当該案件への VGF の上限額を審査する。案件によっては、RFP に審査結果の上限額を記載。
- 3.最終承認(民間事業者選定後)**：入札による民間事業者選定後、最終承認。落札者の提出金額が承認金額となる。

なお、上記 3 段階の承認行為全てにおいては、以下 4 つの手続きがとられる。

- ①：政府契約機関からプロポーザル提出
- ②：VGF 委員会による審査
- ③：審査結果に基づく VGF 委員会の推薦
- ④：財務大臣承認



(\*)RFP への VGF 上限額の記載は個別案件での判断となる見込み。

図 2 VGF の承認フロー

<sup>4</sup> PPP に関する大統領令には、随意契約および Unsolicited 案件は政府の財政支援の対象とならないことが規定されている。

## 政府契約機関によるプロポーザル

政府契約機関は、3段階の承認審査それぞれにおいて VGF 委員会に対してプロポーザル<sup>5</sup>を提出する。

事前承認段階(第1段階)において、政府契約機関は VGF の提案金額を含むプロポーザルを提出する。その際、案件にかかる Pre-F/S も同時に提出する必要がある。同報告書にて技術・環境社会配慮・法律および財務面等から評価した結果案件の実現可能性があること、また VGF 以外の代替手段(コンセション期間の延長・料金の値上げ・コスト削減等)だけでは実現できないことを示す必要がある。

VGF 金額の承認段階(第2段階)および最終承認段階(第3段階)のプロポーザルは、事前承認段階の提出資料を基にして、資料の修正・追加を行う形で作成、提出される。

## VGF の審査機関

財務省により設置された VGF 委員会は、3段階の承認行為全てにおいて、政府契約機関から提出されたプロポーザルの審査を行い、財務大臣に対する推薦を行う。主な審査内容は、事前承認段階(第1段階)の審査においては、上記の「VGF の金額に関する要件」(VGF に係る財務大臣令 第5条)および「VGF が適用となる案件の要件」(VGF に係る財務大臣令 第8条)と規定されている。

## 最終承認後のフロー

入札後、財務大臣による VGF Letter が発行され、契約書に含まれることとなる。

## ◆VGF 適用案件における民間事業者選定

VGF が適用される案件の入札においては、第2段階で VGF 委員会により承認された VGF 金額が上限となる。案件によっては、上限内で要求する VGF の金額を競う形式での入札が行われる(最も少ない金額の VGF を要求した企業が事業権を落札する)。

### — Viability Gap Funding —

- ◇ 現状、VGF は建設費に対する支援に限られるが、今後制度の拡充に伴い運営費用(OPEX)に対する支援や、アニュイティ(Annuity)スキーム等、多様な形で VGF が活用されることが望まれる。
- ◇ セクターにより、必要とされる VGF の額は大きく異なる。セクターの特性を踏まえた事業性確保のためのツールとして、VGF が活用される仕組みが今後の制度整備によって実現されることが望ましい。

<sup>5</sup>プロポーザルに含まれるべき詳細内容については、VGF に係る財務大臣令(2012年第223号)第11条に規定されている。



## 2-3 アベイラビリティ・ペイメント

### ◆アベイラビリティ・ペイメントとは

アベイラビリティ・ペイメント(Availability Payment)は、PPPに関する新大統領(2015年第38号)において導入された制度である。PPP契約に基づき所定の品質でインフラサービスが提供される場合に、その対価として、政府契約機関(GCA)が民間事業者に対して定額支払を約束する制度である。詳細は、財務省令2016年第260号および内務省令2016年第96号により規定されている。

### ◆投資リターン

長期間に及ぶインフラの運転維持管理を含むPPP案件に対して、民間事業者から見た場合に、適切な投資リターンが得られるか否かが、投資・事業参画する際の判断根拠となる。PPPに関する新大統領(大統領令2015年第38号)においては、投資リターンは以下の形態の中からGCAが決定することとされている。なお、投資リターンには、設備投資費用(CAPEX)、運転費用(OPEX)、および利益が含まれる。

- 利用者による料金の支払い
- GCAによるアベイラビリティ・ペイメント
- その他、法令に反しない形態

アベイラビリティ・ペイメントは、次の条件がともに満たされた場合に支払われる。

- インフラが完成し、運転可能な状態にあること
- PPP契約に基づく所定のサービス指標が満たされた場合

アベイラビリティ・ペイメントは、GCAが中央政府である場合は国家年次予算(APBN)から支出され、地方政府の場合には当該地方政府年次予算(APBD)から支出される。アベイラビリティ・ペイメント等の長期におよぶ債務負担については、当該政府は議会承認を得る必要がある。当該GCAは同議会承認に基づき民間事業者と支払い契約を締結することになるが、契約の履行保証を求める場合には、前述のIIGFによる政府保証を受ける必要がある。アベイラビリティ・ペイメントについても、IIGF保証の適用は可能とされている。

なお、前述のVGFが適用される事業に対しては、中央政府予算によるアベイラビリティ・ペイメントは適用されない。つまり、中央政府がGCAとなるPPP事業に対しては、ともに中央政府予算を用いるVGFとアベイラビリティ・ペイメントの併用は認められない。一方、地方政府がGCAとなる場合には、中央政府予算によるVGFと地方政府予算によるアベイラビリティ・ペイメントの併用は可能である。

表2 VGFとアベイラビリティ・ペイメントの関係

		アベイラビリティ・ペイメントの適用	
		国家年次予算(APBN)からの支出	地方政府年次予算(APBD)からの支出
VGF	支給有りの場合	不可×	可○
	支給無しの場合	可○	可○

## 2-4 事業者選定方法

PPP 案件における事業者選定は原則、公募入札方式 (Public Tender) で行われなければならないが、PPP に関する新大統領令 (大統領令 2015 年第 3 号) により、例外的に直接指名 (Direct Appointment) の可能性についても規定された。

直接指名が認められるのは以下の場合である。

- 対象事業が特定条件を満たす場合、または
- PQ を実施した結果、通過事業者が 1 グループの場合

ここで、特定条件とは以下を指す。

- 開発対象インフラが既に当該事業者により建設または運転されている場合
- 新規技術によるもので、当該技術を提供できるものが 1 事業者に限られる場合
- 当該事業者が事業に必要な土地を概ねまたは完全にコントロールしている場合

なお、事業者の選定は、始めに公募による事前資格審査 (Prequalification; PQ) が行われ、通過事業者が 2 グループ以上の場合に入札に進み、通過企業が 1 グループの場合は直接指名手続きに進むことが認められている。PQ 通過事業者がない場合には、再度 PQ が行われる。より詳細は、PPP における事業者調達に関する国家調達大臣令 2015 年第 19 号に規定されている。

## 2-5 Project Development Facility (PDF) / Transaction Advisory (TA)

PDF および TA は、PPP 案件形成および入札段階において、一般的に用いられる用語であるが、財務省令 2015 年第 265 号においては、PDF および TA のことを Project Preparation Facility (PPF) および Transaction Assistance Facility と言い、また双方を促進するための国家予算からの資金を Project Development Fund (PDF) と定義しているため、注意が必要である。ここでは、一般的に使用されている定義に基づき、用語の解説および最近の動向について記載する。

### ◆PDF とは

従来のインドネシアの公共調達によるインフラプロジェクトにおいては、政府機関が Pre-F/S を実施し、技術・財務面の検討を行い、入札段階に移るのが一般的であった。しかし、PPP 案件においては、従来の公共調達とは異なり、PPP の複雑なスキーム設計 (官民の役割分担・リスク分担等)、政府財政支援 (VGF) および政府保証 (IIGF による保証) の必要性の検証等、従来の Pre-F/S の範囲ではカバーできない高度な案件形成が必要となる。PDF とは、専門家 (アドバイザー) による PPP としての案件形成業務または専門家そのものを指しており、入札段階に入る前に完了すべき重要な役割を担っている。

### ◆TA とは

TA とは、PPP 案件における民間事業者選定支援業務、契約締結支援業務および当該業務を担う専門家を指す。PPP 案件の入札段階においては、入札書類 (P/Q および RFP) の作成に始まり、入札プロセス管理・評価の支援等を実施する。また、入札を通じた民間事業者の選定後は優先交渉権者との PPP 事業契約および関連契約の締結支援を行うほか、レンダーによるデューデリジェンスへの情報提供等に際して政府契約機関を支援し、レンダーと選定事業者の融資契約締結を間接的に支援する。通常、融資契約の締結をもって TA としての役割は終了する。

#### ◆F/SとPre-F/S、OBCとFBC

インドネシア政府は、「F/S」はあくまでも民間が実施すべきであるとしており、入札前の段階で政府が実施する調査を「Pre-F/S」と呼んでいる。PPPに関する大統領令およびその実施細則においても、同様の定義でF/SとPre-F/Sが使い分けられている。

Pre-F/Sの内容は、従来型の調達のための技術・財務的な調査が中心である。これに対して、PDFでは、PPPとして案件組成するために必要な官民の役割・リスク分担を含めた案件形成、IIGFの内諾、財務省のVGF内諾など、より高度に専門化された幅広い業務を実施する。しかし、インドネシア政府関係者の中でも、PDFを含めた事前調査全体を総称してPre-F/Sと呼ぶこともあり、定義はその都度確認する必要がある。

なお、Pre-F/Sのアウトプットを「Outline Business CA(OBC)」といい、PDFを経て仕上げられるPre-F/Sのアウトプットを「Final Business Case (FBC)」という呼び方も定着しつつある。

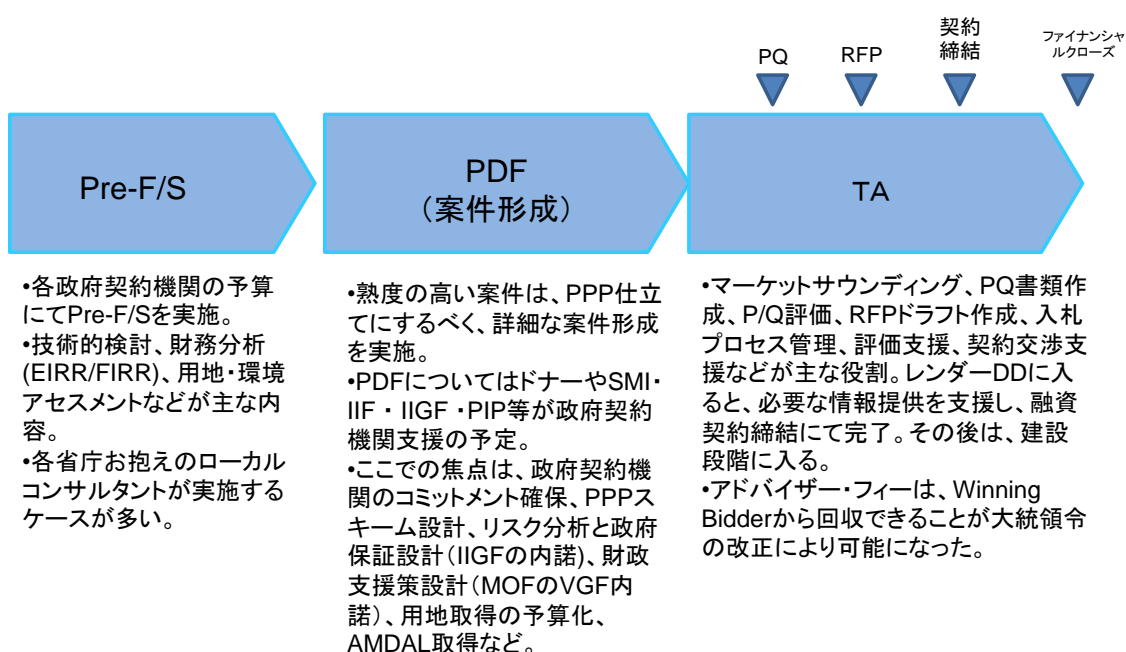


図4 PPP 案件形成フロー

#### ◆PDF/TAの背景

インドネシアでは、官民連携案件が過去にも存在しているが、なかには官民の役割分担検討・リスク分担等の十分な検討がされず、入札図書も十分に準備されないまま、P/Qが実施されるといった案件も見られた。このような案件では、応募者がなく入札が成立しなかったり、民間事業者選定後の融資契約締結に至らなかったりする事例が見られた。そうした反省から、官民連携事業における事前の競争環境整備のための検討や、入札図書の整備は重要であり、PDF/TAによる案件形成・入札段階における政府契約機関への支援が、案件の実現可能性を高めるものとして有効であるとの見方がインドネシア政府(特に中央政府が関与・実施する案件においては)広まりつつある。

#### ◆PDF/TAの調達方法

インドネシアのPPP案件において、PDF/TAの調達実績はまだあまり多くないが、いくつかの案件では調達が実施されている。調達機関・調達方法については、従前は①ドナー資金等を活

用し、(中央)政府がアドバイザーを調達するケース、②PT SMI/IIF/IIGF等の機関がアドバイザーを調達するケース、③政府契約機関が直接アドバイザーを調達するケースなどがあった。

それらに加えて、現ジョコウィ政権は、財務省令 2015 年第 265 号を制定し、国家優先案件に対して PPP スキームで事業を行う場合、国家予算からの資金 Project Development Fund を用いて PDF および TA を実施することを規定している。

#### ◆PDF/TA の民間事業者へのメリット

従来の官民連携案件では入札図書の検討が不十分なまま、発注能力の決して高くない政府契約機関によって入札図書が発行されるといったこともあった。PDF/TA によって、適切な案件形成・民間事業者選定支援が成されることで、民間事業者にとって Bankable な案件が形成されること、また公正な競争環境が形成されることが期待される。

## 2-6 公的金融機関(PT SMI, PT IIF)

#### ◆PPP インフラプロジェクト促進のための公的金融機関

PPP インフラ事業に対する投融資を活性化するために、インドネシア政府は、国有企業である PT Sarana Multi Infrastruktur(SMI)および、政府が間接出資した PT Indonesia Infrastructure Finance (IIF)を、2009 年および 2010 年にそれぞれ設立した。

#### ◆SMI について

##### SMI の概要

SMI は、インフラプロジェクト向け投融資等を行うことを目的として財務省が 100%出資して設立した国有企業である。現在、以下のサービスを提供している。

- ① インフラ事業への投融資(メザニン含む)。
- ② アドバイザリーサービス・コンサルティング
- ③ プロジェクト・デベロップメント(PDF や TA)

なお、PT SMI は、本格的な開発銀行として業務範囲や規模を拡充する検討がインドネシア政府内で行われており、2017 年内の法案承認も見込まれている(2017 年 3 月現在)。

##### SMI の実績

SMI はチョコポ(チカンペック)ーパリマナン間有料道路事業、ウンブラン上水事業 PPP 事業、バラランコンテナターミナル事業などへの融資を含め、2016 年末時点で 60 件を超えるインフラプロジェクトへの投融資実績を有している。また、以下を含む PPP 案件の案件形成支援(PDF)を実施したことも知られている。

- ① ランポン上水 PPP 事業
- ② スカルノハッタ国際空港アクセス鉄道 PPP 事業

#### ◆IIF について

##### IIF の概要

IIF は、SMI、IFC(国際金融開発公社)、ADB(アジア開発銀行)、DEG(ドイツ開発銀行)、三井住友銀行を株主として設立された金融機関であり、インドネシアにおけるインフラ事業に対し、インドネシアルピア建および米ドル建ての長期資金の供与を行うことを目的としている。以下のサービスを提供している。

- ① インフラ事業に対する長期融資等の資金供与

## ② ドバイザリーサービス

### IIF の実績

2015 年末時点で、電力、テレコム、港湾、空港、オイル&ガス、有料道路、上下水道、その他のセクターにおいて、約 20 件の投融資実績を有する。

### ◆公的金融機関の民間事業者へのメリット

#### ルピア建ての長期融資の供給

インドネシアのインフラ開発では、地場の金融機関によるプロジェクトファイナンス(ノン・リコースまたはリミテッド・リコース・ファイナンス)の実績が殆どないのが現状であり、長期のルピア建て資金調達は極めて難しい状況にある。このような状況下、SMI および IIF がその役割を担い、協調融資を通じて地場金融機関の能力を底上げし、インドネシア資本市場の成熟度を高めることが期待される。

#### 案件形成段階へのコミットメント

SMI および IIF とともに PDF/TA を含む PPP 案件の案件形成を手掛けている。外資系金融機関の勤務経験・ノウハウを有するメンバーが案件形成・入札支援をすることにより、Bankable な PPP 案件の形成が促進されることが期待される。

### — 公的金融機関(PT SMI, PT IIF) —

- ◇ BAPPENAS によれば 2015 年から 2019 年にインフラ開発に必要な資金は 5 千兆~6 千兆ルピアと見られており、そのうち中央および地方政府予算で拠出できるのは 4 割程度であり、その他は国有または地方政府保有企業や民間からの投資が期待されている。PT SMI および PT IIF のコミットメントラインは毎年増大しているが、現状ではそれぞれ約 23.0 兆ルピアおよび約 5.6 兆ルピア(2015 年末時点)である。インドネシアが抱えるインフラの資金需要に、2 社のみで対応出来る状況にはない。
- ◇ 今後適切な案件形成がなされ、Bankable な PPP 候補案件が増加することが期待されることから、SMI および IIF には自己資本を拡充することにより投融資可能額を引き上げるとともに、地場金融を巻きこむ触媒となるインドネシア資本市場の牽引役としての役割が期待される。
- ◇ ドル建ての資金調達に頼る外国企業にとって、ルピア建ての収入が主体となるインフラ案件に関しては、為替リスクを如何にヘッジできるかが最重要課題の一つである。PT SMI および PT IIF には、公的金融機関として、ルピア建ての長期金融の提供者としての役割も期待されている。

### 3. その他 PPP インフラ開発に関する情報

前章では、Bankable というキーワードをテーマとして PPP 制度および取り組みについて説明した。本章では、その他の PPP インフラ開発に関する情報をまとめた。

#### 3-1: Unsolicited プロジェクトに関するプロセス

##### ◆ PPP に関する新大統領令(2015 年第 38 号)における Unsolicited プロジェクトに関する規定

「Unsolicited プロジェクト」とは、民間企業が自らの費用負担によりプレ FS を実施し、政府に対して提案する「非請願型」のプロジェクトを指す。

Unsolicited プロジェクトの考え方は従前の PPP に関する旧大統領令より引き継がれている。PPP に関する新大統領令(2015 年第 38 号)では、Unsolicited プロジェクトを提案した民間企業(initiator)は、補償に関して以下の 3 つのオプションから選択できることが規定されている。

##### ① 10%ボーナス:

Initiator として認定された事業者は、入札段階で他の応募企業と差別化するために、最高 10%分のスコアをボーナスとして受け取ることができる。この 10%ボーナスについては、技術点・財務点の双方または片方に適用される(適用はプロジェクトの性質に基づく)。

##### ② 対抗権(Right to match):

Initiator は、政府契約機関(GCA)が落札者を決定する前に、落札に一番近い位置にいる入札者が提示した条件(価格等)に対抗する権利を有する(同条件で事業を実施すること可能であれば、initiator が事業を受注できる)。

##### ③ 買い取り(Buy Out):

Initiator となった企業が買い取りオプションを選択した場合、GCAは Unsolicited プロジェクトに関する知的所有権を買い取る。その場合、initiator はプロジェクトの入札には参加できない。買い取り価格は直接費用(Direct Cost)を基に計算され、独立した評価人が計算する。

##### ◆ PPP に関する新大統領令(2015 年第 38 号)および 国家開発企画大臣令(2015 年第 4 号)に基づく Unsolicited プロジェクト形成プロセス

Unsolicited プロジェクトの案件形成については、国家開発企画庁令 2015 年第 4 号において詳細なプロセスが規定されている。主な手続きの流れは以下のとおりである。

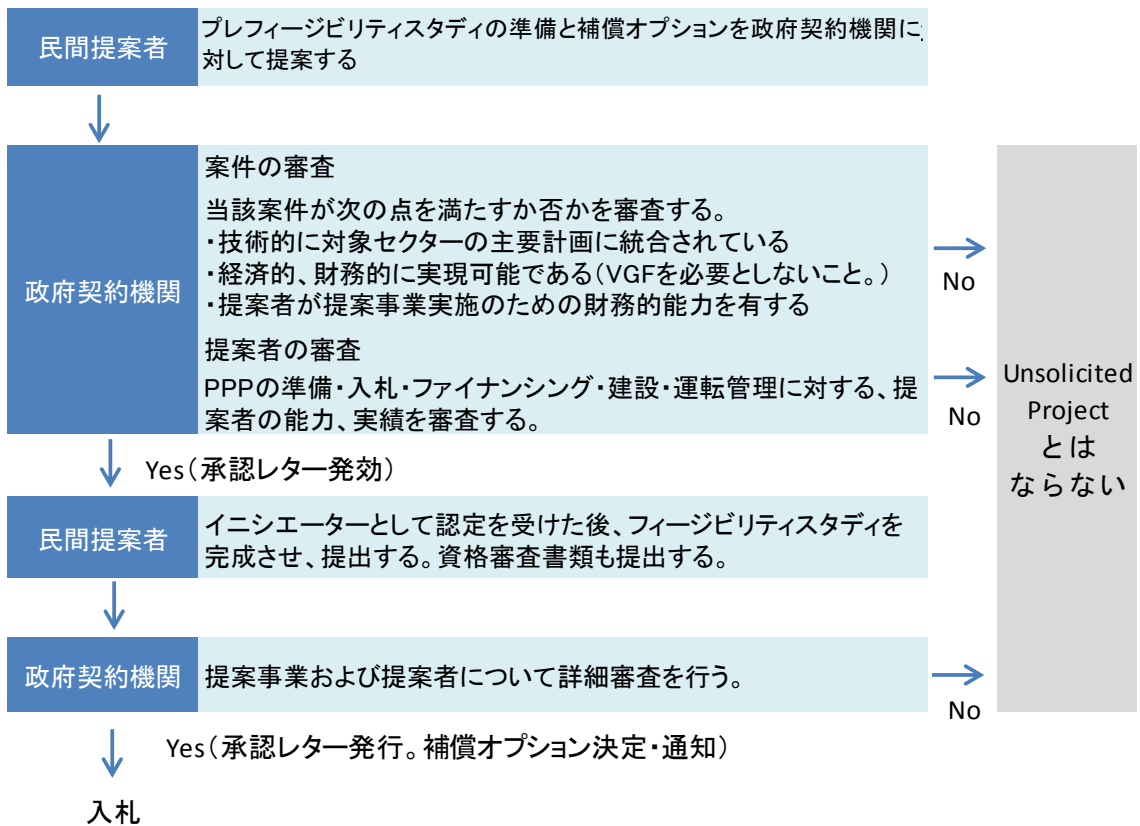


図5 Unsolicited 案件プロセス

－ Unsolicited プロジェクトに関する改善－

- ◇ PPPに関する旧大統領令では、関連するセクターのマスタープランへの記載がない事業のみが提案対象とされたが、PPPに関する新大統領令においては関連するセクターのマスタープランへの記載があっても提案可能となった。
- ◇ PPPに関する旧大統領令では、Unsolicited プロジェクトに対する政府保証の付与についての規定はなかったが(実質的には可能とされていた)、PPPに関する新大統領令においては、政府保証の付与が可能であることが明記された。

## 3-2: 用地取得および土地収用法<sup>6</sup>

### ◆PPP 案件における用地取得実施上の変更点

#### PPP 案件での用地取得プロセスについて

PPP に関する旧大統領令(2005 年第 67 号)では、用地取得の責任について必ずしも明確に定められていなかったが、PPP に関する修正大統領令(2010 年第 13 号)により、政府が用地取得に責任を持つことが明確に定められた。その後、2012 年 1 月に新土地収用法(2012 年第 2 号)が制定され、同時点で既に進行中であった用地取得は、2014 年 12 月 31 日迄は旧法に基づき行われ、2015 年 1 月 1 日以降は新土地収用法に基づき実施されることとなった。

PPP に関する新大統領令(2015 年第 38 号)はこの基本路線を踏襲しており、PPP 事業における用地取得は土地関連法令(新土地収用法および実施細則)に基づき実施することが規定されている。政府契約機関は、PPP 事業の準備期間中に、事業用地候補を決定し、用地取得計画および(用地取得を含む)予算計画を作成する必要がある、同計画をベースに入札を行わなければならない。

#### 留意点

PPP に関する大統領令において、用地取得費用は、事業の実施主体に応じて、中央政府予算、地方政府予算および国営・公営企業予算から支出されるが、財務的に可能であれば費用の全部または一部を民間事業者が払い戻すことが出来るとされている。ただし、その場合には入札書類に同主旨が記載される。

### ◆新土地収用法に基づく、用地取得実施上の変更点

#### PPP 案件への新土地収用法の適用

上述のとおり、政府が実施する用地取得に関しては、土地収用のプロセスを詳細に定めた新土地収用法(2012 年第 2 号)が 2012 年 1 月に制定されている。また実施細則として、大統領令(2012 年第 71 号)、都市土地計画庁(ATR/BPN)令(2012 年第 5 号)、内務省令(2012 年第 72 号)、財務省令(2013 年第 13 号)が発行されている。PPP 案件に対しては、新土地収用法および実施細則の規定内容に従い土地収用が行われる。

#### 新土地収用法での規定内容

新土地収用法および実施細則の内容のうち、注目すべき点は以下のとおりである。

①**用地取得に関する窓口の一本化**: 用地取得については、実施に向けての書類手続き、補償の金額算定、交渉の実施等、基本的には都市土地計画庁(ATR/BPN)を窓口として行う。【**新土地収用法第 27 条**】

②**独立した鑑定士(Appraiser)による補償額算定の実施**: 国家土地庁は、用地取得に伴う補償に際して、独立して補償額の算定を行う鑑定士(Appraiser)の任命を行う。鑑定士は、財務大臣および国家土地庁長官の発行する鑑定士の資格を有することを求められる。【**新土地収用法第 31 条/大統領令 71 号第 63 条**】

<sup>6</sup> ここでは土地収用と用地取得については、以下のような定義としている。

- ・土地収用: 交渉の手段だけでは困難と判断された場合、私的な土地財産権を強制的に取得する一連の法的手続きであり、交渉決裂後の訴訟プロセスを指す。
- ・用地取得: 用地の調査、所有者とのコミュニケーション、補償額の算定、補償額の交渉、財産権の譲渡までの通常のプロセスを指す。



③補償に関する交渉期限の明確化：国家土地庁は、鑑定士から補償額の算定結果が提出された後 30 日以内に補償に関する交渉を実施しなければならない。交渉内容に合意しない場合、補償対象者は交渉期間から 14 日以内に地区裁判所に提訴する。【新土地収用法第 37 条および 38 条(1)(2) / 大統領令 71 号第 73 条(1)(2)】

④交渉決裂の場合の訴訟プロセスの明確化：補償対象者から地区裁判所に提訴が行われた後、地区裁判所は 30 日以内に補償の形式・金額に関する判断を下さなければならない。地区裁判所の判決に不服の場合、補償対象者は 14 日以内に控訴することにより、高等裁判所 (Supreme Court) に諮ることができる。高等裁判所は地区裁判所と同様、30 日以内に補償の形式・金額に関する判断を下さなければならない。高等裁判所での決定は最終決定となり、補償対象者はこの決定に従う必要がある。【新土地収用法第 38 条(3)(4)(5) 大統領令 71 号第 73 条(3)(4)】

#### 新土地収用法の民間事業者へのメリット

上述のとおり、新土地収用法により政府による土地収用の手続きが明文化されており、PPP 案件に参画する民間事業者は、以下のメリットを受けることができると見られる。

①土地収用に関する窓口の一本化：土地収用に関する手続き、補償、交渉とワンストップで国家土地庁が実施することにより、スムーズに土地収用完了まで実施されることが期待できる。ただし、土地収用に関する資金は政府契約機関が拠出するため、政府契約機関と国家土地庁の間での調整は必要であり、今後両者の協調により円滑に土地収用にかかる資金提供が行われることが望まれる。

②独立した鑑定士 (Appraiser) のによる補償額算定の実施：独立した第三者が評価を実施することにより、公明な補償額算定が行われ、訴訟へ移行しプロジェクトが遅延するケースが減少することが期待できる。

③補償に関する交渉期限の明確化・④交渉決裂の場合の訴訟プロセスの明確化：仮に訴訟となった場合においても、交渉期限および訴訟プロセスが明文化されているため、必要以上の交渉・訴訟期間の長期化や、その帰結としてのプロジェクト中断等の事態の回避が期待できる。

### 3-3: 環境に関する許認可

#### ◆環境に関する留意点—環境に関する許認可 (AMDAL) の 2 重取得回避について

##### 従来の PPP 案件における AMDAL の扱い

PPP に関する大統領令 (2005 年第 67 号) では、環境に関する許認可 (AMDAL) に関して、優先交渉権者は設計確定後に AMDAL を取得すると規定されていた。そのため、基本的に民間事業者側に用地取得義務があり、政府は AMDAL の取得義務を特に負っていなかった。

##### 修正大統領令 (2010 年第 13 号) での PPP 案件で想定される AMDAL 取得上の問題点

PPP に関する修正大統領令 (2010 年第 13 号) では、政府の用地取得が義務化され、優先交渉権者が確定していない段階において、政府も用地取得のための AMDAL 取得を求められた。一方、民間事業者 (優先交渉権者) は引き続き、用地の取得者であるかないかに関わらず、設計確定後に対象事業についての AMDAL を取得する必要があった。そのため、修正大統領令のも

とで実施される PPP 案件については、政府と民間事業者の双方で AMDAL の取得が必要となる問題が指摘されていた。

### AMDAL 二重取得の回避

上記の問題については、大統領令(2012 年第 27 号)において、政府契約機関によって取得された AMDAL の民間事業者への譲渡を認めることで解決している(ただし、対価は支払う)。ただし、民間事業者による施設の設計について、政府の計画から大きな変更がある場合には、AMDAL の再取得が必要となる点については留意が必要である。

### 国家戦略プロジェクトにおける AMDAL 審査促進

ジョコウィ政権は、2016 年 1 月に国家戦略プロジェクトの促進に関する大統領令 2016 年第 3 号を制定し、国家として戦略的に重要な 225 プロジェクトに対して、AMDAL を始め、位置許可・建設許可・その他法令で定められた手続きに関する審査期間を短縮することを示した。同大統領令において、対象 225 プロジェクトの AMDAL は、環境影響評価報告書が完成し、許可申請があってから 60 日以内に審査されると規定されている(通常は 90 日以内)。なお、国家戦略プロジェクトは、今後 KPIP によって見直しがありうる。

#### — 環境に関する許認可 (AMDAL) —

- ◇ インドネシアでインフラプロジェクトを実施するにあたり AMDAL は必要なプロセスであり、PPP 関連法制度整備と歩調を合わせて環境関連法制度の整備が進められている。したがって、案件の都度、最新の細則を確認する必要がある。

## 3-4: セクター別の概況

### ◆セクター別の概況—セクターごとに異なる PPP の進捗状況

1 章にて述べた通り、PPP に関する旧大統領令(大統領令 2005 年第 67 号)の制定以降、PPP の仕組みづくりが本格化した。案件形成の状況はセクター毎に異なるが、現在も多数の案件が計画されている。PPP を進めやすいセクターは、卸電力事業のように、PLN が民間発電量を買取り、IPP(独立系電力事業者)が直接ユーザーの需要リスクを抱えないビジネスモデルが定着しているセクターであろう。上水道事業も、PDAM がバルクで水を買取る方式が導入され始めており、ユーザーの需要リスクを抱えないという意味で、今後の案件促進が期待できるセクターの一つである。一方、ユーザーの利用料金を直接の収入源とする有料道路・鉄道などのセクターは、需要リスク低減策(例:最低収入保証)が案件形成段階で具体化されない限り、日系企業を含む外国企業にとって事業参画のハードルは高いと見られる。また、受益者の特定が難しい事業(例えば教育や矯正施設の整備運営)なども PPP 事業として成立しにくいと見られてきたが、PPP に関する新大統領令(大統領令 2015 年第 38 号)においてアヴェイラビリティ・ペイメントが導入されたことにより、今後、PPP 事業の促進が期待される。

### ◆インフラセクターにおける SOE(国有企業)・ROE(公営企業)の活動について

PPP に関する新大統領令(2015 年第 38 号)において、政府契約機関として、中央政府、地方政府以外に、SOE(国有企業)および ROE(地方政府保有企業)も認められた。従前、インドネシ

アのインフラセクターにおいては、SOE(国有企業)および ROE(地方政府保有企業)が関与する事例が多い。インフラプロジェクトに関与する SOE および ROE には大きく分けて、次の2つのパターンがある。

#### パターン 1:「オフテーカータイプ」の SOE・ROE(例)

- 電力セクターの PT PLN
- 水道セクターの PDAM(水道公社: 地方政府保有企業)

#### パターン 2:「事業者タイプ」の SOE・ROE(例)

- 道路セクターの PT Jasa Marga
- 空港セクターの PT Angkasa Pura
- 港湾セクターの PT Pelindo
- 鉄道セクターの PT KAI

このうち、パターン 1「オフテーカータイプ」の SOE・ROE は、PPP 案件においては発生電力やバルク水を購入する立場にあり、民間企業と競合することはない。

他方、パターン 2「事業者タイプ」の SOE・ROE は、PPP 案件においては入札参加者の立場をとることもあり、民間企業と競合またはパートナーの関係になり得る。仮に競合する立場になった場合、民間企業と公正な競争条件が整うのかは懸念される点である。

また、これらの SOE・ROE は政府から直接指名を受けて事業を実施することがある。具体例としては PPP の候補案件として注目されていたタンジュン・プリオク港北カリバル地区拡張計画は 2011 年 4 月 PPP 案件として P/Q が開始され 5 社が通過したものの、2012 年 1 月に入札の中止が発表され、2012 年 4 月大統領令により Pelindo II(国有企業)が開発事業者として直接指名された経緯がある。SOE・ROE と PPP 案件の関係については、今後更なるルール作りが必要である。

#### ◆セクター別の詳細

PPP 実施上留意すべき次のポイントについて、セクターごとに整理を行った。

- ① **政府契約機関**: どの機関が政府契約機関となるかはセクターごとに異なる。セクターにより、所轄省庁がなる場合、SOE がなる場合、地方政府がなる場合などさまざまであり、注意が必要である。IIGF が政府保証を検討する際や、金融機関が融資を検討する際にも、政府契約機関の契約履行能力は厳格に審査されるので、政府契約機関の確認は重要である。
- ② **PPP の案件形成・実施状況**: 2016 年末時点で、PPP に関する大統領令に基づき事業者選定、事業契約締結を経てファイナンスクローズに至ったのは、中部ジャワ石炭火力発電事業 1 件、パラパング(光基幹網整備)事業 2 件(中部、西部パッケージ)、ウンブラン上水事業 1 件および有料道路 4 案件の合計 8 件であるが、数多くのセクターで案件形成が進められている。セクターごとに進捗度合いは異なっており、現在の進捗状況を整理する。
- ③ **PPP 実施上のセクター固有の課題**: セクターごとに PPP 実施上の課題は異なっており、各セクターの固有の課題を整理する。

表3 セクター別状況の詳細

セクター	政府契約機関	PPP 案件形成・実施状況(例)	PPP 実施上のセクター固有の課題
電力	PT PLN	<p>・中部ジャワ石炭火力発電事業において民間事業者が選定され、PPA と IIGF 保証契約が締結され、建設が始まっている。</p> <p>・南スマトラ山元石炭火力発電事業9号10号はP/Qを実施したが、その後入札は無期限延長されている。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ セクター法(電力法)に基づくIPPと、大統領令に基づくPPPが共存している。</li> <li>◆ セクター法に基づくIPP案件では、用地取得義務は電力事業者が負うが、クラッシュプログラム等の国家優先事業においては政府が用地取得を支援してきた。また、これまでは、財務省による政府保証も付与されてきたが、2013年バンテン石炭火力発電IPP以降、政府保証なしで実施されるIPPも出てきている。</li> <li>◆ PPP案件では、政府による用地取得義務があることや、政府保証が付与されることも可能であるなど、民間事業者からみた利点がある。</li> </ul>
上下水道	<p>上水道は水道公社(PDAM)</p> <p>下水道は地方政府</p>	<p>・上水道セクターでは初のPPPとなるウンブラン上水事業においてVGFと政府保証が付与され、ファイナンスクローズに至っている。</p> <p>・今後、ランブン上水事業、ポンドックゲデ上水事業、西スマラン上水事業などの入札が見込まれている。</p> <p>・ジャカルタ特別州のZone 1および6における下水道整備が政府(円借款)事業として検討されている。その他のZoneについては、今後、PPPスキームによる検討もありうる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ セクター法(水管理法)に基づくBOTと、大統領令に基づくPPPが共存している。</li> <li>◆ PPP案件の政府契約機関GCAは、従前は地方政府であったが、2015年以降の法改正(政令2015年第122号および公共事業大臣令2016年第19号)によりPDAMとなった。PDAMには財務体質が脆弱なものも多く、IIGFによるPDAMの契約履行保証は、今後より重要性を増すと見られる。</li> <li>◆ 下水道事業や料金の値上げが困難な上水道事業においては、事業採算性を確保するため、VGF、アヴェイラビリティ・ペイメント等、政府財政支援が必要となる。</li> </ul>
廃棄物	地方政府	<p>・タンゲラン市において廃棄物発電をPPP事業として実施する計画がある。また、西ジャワ州において最終処分場の整備運営をPPP事業として検討している。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ ジョコウィ政権は、ジャカルタ特別州、タンゲラン市を含む7都市において廃棄物発電の導入促進を支援している。</li> <li>◆ ジャカルタ特別州では、州営企業 Jakarta Propertindo が B to B スキームで廃棄物発電を発注している。</li> </ul>

<p>テレコム 情報</p>	<p>通信・情報省</p>	<p>・インドネシア全土に高速ブロードバンド・インターネット環境を提供するため、パラパリング（光基幹網整備）PPP事業3件（東部、中部、西部パッケージ）の入札が2016年に行われ、それぞれ落札者が決定している。</p>	<p>◆ パラパリング PPP 事業は、IIGFによる政府保証が供与されることに加えて、PPPに関する新大統領令において導入されたアベイラビリティ・ペイメントが適用される最初の事業となった。2016年末時点で、中部、西部パッケージの建設が始まっている。</p>
<p>有料 道路</p>	<p>公共事業省 道路総局 有料道路管理 庁 (BPJT)</p>	<p>・PPP 事業としてセルボン―バララジャ間、マナド―ビトゥン間、バリクパパン―サマリダ間、パダアン―マラン間有料道路などの建設が始まっている。</p> <p>・その他多数の案件が入札中または入札準備中である。</p>	<p>◆ セクター法（道路法）に基づく BOT と、大統領令に基づく PPP が共存している状況である。</p> <p>◆ 左記の PPP 事業は、政府が用地取得義務を負い、また IIGF の政府保証により BPTJ の契約履行義務は保証されるが、収入リスクは民間が負っている。また、PPP 事業を支援するために、その他の区間を政府が整備するなどしているケースもある。</p> <p>◆ アベイラビリティ・ペイメントの導入により今後、収入リスクを回避できる PPP 事業が期待される。</p>
<p>空港</p>	<p>・運輸省航空総局</p>	<p>・スカルノハッタ国際空港の拡張が PPP 案件として検討されたが、SOE (PT Angkasa Pura 2) が事業を実施することになった。</p> <p>・運輸省管轄の地方 10 空港の拡張事業が PPP 案件候補として検討されている。</p>	<p>◆ PPP として実施する場合、民間の事業範囲（エアサイド・ランドサイド）および収入源（着陸料収入・売店収入）等含め、スキームデザインが必要である。また、政府予算（APBN）や ODA による基盤整備との組み合わせになることが考えられる。</p> <p>◆ 現状、PPP 以外に国有企業 Angkasa Pura 1 および 2 が、保有空港の拡張整備を民間企業と B to B スキームで検討する例も見られる。</p>

<p>港湾</p>	<p>・運輸省港湾総局 (Port Authority)</p>	<p>・タンジュン・プリオク港北カリバル地区拡張計画が PPP で準備されたものの、最終的には SOE (PT Pelindo 2) との随意契約になった。 ・パティンバン港については、現在、ODA と PPP の組み合わせも検討されている。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ PPP として実施する場合、民間の収入源 (ハンドリング料金・倉庫使用料・曳舟料金) 等含め、スキームデザインが必要である。また、SOE と民間企業との競合に関するルール作りも課題である。</li> <li>◆ また、政府予算 (APBN) や ODA による基盤整備との組み合わせ等も考えられる。</li> </ul>
<p>鉄道</p>	<p>・都市間鉄道は運輸省鉄道総局  ・域内鉄道は地方政府</p>	<p>・空港連絡線 (既存のタンゲラン線利用) が検討されたが、SOE (PT KAI) が実施することになった。 ・バタム島、メダン市で LRT 整備運営を PPP 事業として検討する動きある。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ バタム島 Light Rail Transit (LRT) 案件では、BOT 方式で民間が単独もしくは Batam Indonesia Free Zone Authority (BIFZA) と JV で事業を実施することが検討されている。</li> <li>◆ ネットワーク型の鉄道では、ネットワークの初期の数路線は特に需要リスクが高いため、アヴェイラビリティ・ペイメントの導入が期待される。メダン市は Light Rail Transit (LRT) と Bus Rapid Transit (BRT) の整備運営を併せて計画しており、アヴェイラビリティ・ペイメントの検討も行っている。</li> </ul>
<p>その他 社会インフラ</p>	<p>・矯正施設は法務人權省 ・スポーツ施設は地方政府 ・病院は研究・技術・高等教育省および地方政府、など</p>	<p>・ヌサカンバンガン島矯正施設、パプア州スポーツ施設、サム・ラウランギ大学付属病院などの整備運営が PPP スキームで検討されている。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ PPP に関する新大統領令 (2015 年第 38 号) において、PPP の対象セクターが拡大されたことを背景として、矯正施設、スポーツ施設、病院施設を始め、広く社会インフラを対象に PPP 事業の検討が始まっている。</li> <li>◆ また同大統領に基づきアヴェイラビリティ・ペイメントが導入されたことを受け、MOF 主導によるパイロット事業化検討が行われており、KPPIP による支援のもとメダン市病院などを対象に PDF が実施されている。今後の案件化が期待される。</li> </ul>