

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

2013 年 1 月



本冊子は JICA の技術協力プロジェクト「PPP ネットワーク機能強化プロジェクト」の調査団が活動成果の一部として作成し、インドネシア政府関係者及び民間事業者との協議を経て抽出された課題と今後の見通し等を紹介するものであり、JICA の公式な見解を示すものではありません。

目次

1. イントロダクション	3
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	4
1-4. PPP に関するステークホルダー	5
2. BANKABLE な PPP 案件を実現するための取り組み	7
2-1 公的保証機関(IIGF)	7
2-2 VIABILITY GAP FUNDING(VGF)	10
2-3 PROJECT DEVELOPMENT FACILITY(PDF) / TRANSACTION ADVISORY(TA)	13
2-4 PIP のファンドを通じた支援	15
2-5 公的金融機関(PT SMI, PT IIF)	17
3. その他 PPP インフラ開発に関する情報(2013 年 1 月時点)	19
3-1: UNSOLICITED プロジェクトに関するプロセスの改善	19
3-2: 用地取得及び土地収用法	22
3-3: 環境に関する許認可	24
3-4: セクター別の概況	28

略語集

ADB	Asian Development Bank (アジア開発銀行)
AMDAL	Analysis Mengenai Dampak Lingkungan (環境に関する許認可)
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (年次予算)
BAPPENAS	Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (国家開発企画庁)
BOT	Build-Operation-Transfer [PPP の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]
BPN	Badan Pertanahan Nasional (国家土地庁)
COD	Commercial Operation Date (運用開始日)
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (ドイツ開発銀行)
FIT	Feed in Tariff (固定買取価格)
F/S	Feasibility Study
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]
IFC	International Finance Corporation (国際金融公社)
IPP	Independent Power Producer (独立発電事業者)
IPPKH	Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan [森林利用に関する特定企業の開発許認可]
IUP	Izin Usaha Pertambangan (特別鉱業事業許可)
MRT	Mass Rapid Transit (大量高速輸送システム)
ODA	Official Development Assistance (政府開発援助)
OGM	Operational Guideline and Manuals on PPP (PPP 運用マニュアル)
PDF	Project Development Facility [PPP の案件形成支援]
PIP	Pusat Investasi Pemerintah (財務省投資庁)
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)
SMI	Sarana Multi Infrastruktur [インドネシアの金融機関の名称]
SOE	State Own Enterprise (国有企業)
TA	Transaction Advisory [PPP の民間事業者選定支援業務及び契約締結支援業務]
USAID	United States Agency for International Development (米国国際開発庁)
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、[]で示すものは直訳が難しいため、対象の説明を記載している。

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

インドネシアのインフラストラクチャーにかかる官民連携は、1980年代の後半から制度の検討が始まっている。しかし、制度の整備及びマーケットの成熟には長い時間を要しており、スハルト政権以降、ハビビ・ワヒド・メガワティ政権期にはインフラ投資及び制度整備双方ともに停滞した。これに対して、2004年のユドヨノ政権期には制度整備が進み、インフラ投資への環境は着実に改善している。このため、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」の2つの時代に区分し、インドネシアの官民連携の概要を紹介する。

◆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¹が制定され始めており、これに基づき1990年前後からインフラに対する民間投資が実際に開始されている。

アジア通貨危機直前である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実行され、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が主力であった。

アジア通貨危機(1997年)までの セクター別官民連携プロジェクト投資額

電気 102億米ドル

通信・テレコム 84億米ドル

交通(道路) 21億米ドル

出典: 国家経済開発庁(BAPPENAS)資料

1998年には、世界銀行及びUSAIDの支援により、初めての官民連携に関する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、この大統領令のもとでは官民連携を大幅に推進するには至っていない。

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がGDP比2%程度にまで落ち込んでいる。

◆ユドヨノ政権期(2004年以降)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に関する大統領令(大統領令2005年第67号)及び修正大統領令(大統領令2010年第13号及び大統領令2011年第56号)が公布されており、これらの法令を通じてPublic Private Partnership(以下「PPP」)の制度整備が進められた。特に近年の制度改善は目覚ましく、後述する公的保証制度、公的金融制度、Viability Gap Funding(以下「VGF」)、各種ファンドなどの施策が推進されている。この結果、民間事業者にとって魅力的な環境が徐々に醸成されてきている。

¹ 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。

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、PPPに関する大統領令及び修正大統領令に基づき実施される案件のことを指す。この大統領令では政府保証及び政府支援が規定されており、これらが必要な案件は、大統領令に則った手続きを経た案件としなければならない。

◆ 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

PPPに関する大統領令(大統領令 2005 年第 67 号)では、先述のように、政府側から何らかの形での支援を与えることとされている。政府保証については、政府保証に関する財務大臣令 2010 年第 78 号により詳細に規定された。この財務大臣令に基づき、Indonesia Infrastructure Guarantee Fund(以下「IIGF」)が保証を供与することとされ、現在第一号案件の中部ジャワ石炭火力発電事業に対する保証契約が署名された。

また、PPPに関する修正大統領令(大統領令 2010 年第 13 号)では、政府支援として、以下の 3 点が規定されている。

- ①建設用地の提供
- ②タックスインセンティブ
- ③政府財政支援

このうち、①の土地供与に関しては、PPPに関する修正大統領令(大統領令 2010 年第 13 号)で、政府側が用地取得を実施すると定められた(ただし、費用負担は政府側、民側の両方の可能性が残されている。)。③の政府財政支援については、財務省が Viability Gap Funding (VGF)の仕組みを整え、2012 年 12 月に財務大臣令(2012 年第 223 号)が公布された。

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 で述べたように、PPPに関する大統領令及び修正大統領令に従い実施される案件が PPP の定義とされる。しかしながら、これらの案件以外にもインドネシアではインフラセクターの民間開放が行われており、官民連携ともいえる事例がある。これらの官民連携案件では、PPPに関する大統領令のようにセクター横断的な制度に依拠しているのではなく、セクター毎の法令に基づいている。代表的なものとしては、電力セクターにおける IPP 案件、有料道路セクターにおける Build-Operate-Transfer(以下「BOT」)案件や、水道セクター/特別鉄道(Special Purpose Railway)案件における B to B 取引案件等が挙げられる。

◆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、原則として、大統領令に基づく政府保証及び政府支援を得ることができない(ただし、後述のように、セクター法に基づく官民連携においても、政府支援や政府保証が供与されているセクターもある。)

◆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案件の代表的な事例として、有料道路の BOT 案件が挙げられる。有料道路の BOT 案件では、政府支援なしに入札を実施したところ、収益性の観点から応札者が現われなかったり、仮に応札者があっても、民間が負担する過度なリスクが原因で、融資契約締結に至らなかったりする事例が発生し、多くの案件が事業化されずに停滞した経緯がある。

ただし、全てのセクターにおい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政府保証(Business Viability Guarantee Letter: BVGL と呼ばれ、クラッシュ 2 プログラムの案件に供与される)が供与されたり、10MW 未満の再生可能エネルギー発電のように、大臣令²により一種の政府支援ともいえる固定価格買取制度(Feed in Tariff, FIT)を設定し、事業化を促進しようとしているセクターもある。

ただし、一般的に、政府保証や政府支援のスキームが不十分なセクターにおいては、失敗していることも多く、例えば上水道や有料道路などのセクターでは、大統領令に基づく PPP 事業とすることにより政府支援を取り付ける方向に舵を切りつつある。

1-4. PPP に関するステークホルダー

インドネシアの PPP については、多様なステークホルダーが関わっている。ステークホルダーの名称と、PPP の中で果たす役割は以下の表に示すとおりである。

² エネルギー・鉱物資源大臣令 2012 年第 4 号

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
インフラ整備促進委員会 (KKPPI)		•インフラ整備に関する重要政策の意思決定をおこなう。最近ではほとんど開催されず、形骸化しつつある。むしろ、経済開発迅速化・拡大マスタープラン (MP3EI) を推進する委員会 (KP3EI) がインフラ推進の求心力を持つ。
経済担当調整大臣府 (EKON)		•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おこなう。MP3EIプログラムの主役。最近では、紛争解決などで実績をつくりつつある。
国家開発企画庁 (BAPPENAS)	PPP推進局	•PPPに関する計画、推進マニュアル (OGM) などを取りまとめ、事業形成の推進を図る。PPP大統領令の改正を主導。PPP Book を発行し、候補事業を公開。
財務省 (MOF)	リスクマネジメントユニット (RMU)	•財政政策庁 (BKF) の一部。PPP事業への政府財政支援の仕組み、制度を整備し、改善する。個別PPP事業へのVGFの審査・承認主体。組織強化中。
政府契約機関 (GCA)		•PPPの事業権を民間に付与する契約機関であり、セクターや案件範囲により定められる (例: 高速道路はBPJT, 鉄道はDGR, 水道は地方政府, 電力はPLN)
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
国家土地庁 (BPN)		•国家の土地の情報を管理している機関。2012年の新土地収用法により、この法律施行後の案件に関しては、用地取得の窓口がBPNに一本化される。
インフラ保証基金 (IIGF or PT.PII)		•PPP事業への保証サービスを提供する。保証内容は”Breach of Contract”という形で政府契約機関の契約履行違反への保証を行う。
インフラ金融機関	IIF (MOF, ADB, 世銀, SMBC等出資)	•民間金融機関との協調投融资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。
	PT.SMi (100%MOF)	•IIFの持ち株会社であると同時に、自ら中小PPP事業 (小水力など) への投融资サービスを提供。また、PDF・トランザクションアドバイザーサービスも展開。
インドネシア投資庁 (PIP)		•地熱ファンド、用地取得のブリッジファンドなど、促進効果をねらったりボルピング型のファンドを運用しつつある。

— インドネシアの PPP を巡る動向 —

- ◇ インドネシアの PPP をめぐる環境については、ここ数年、政府支援策を中心に着実に改善が進んでいる。
- ◇ 具体的な PPP 案件の実績は限られているが、現在準備されている案件については Bankable な案件とするよう政府支援策が検討されており、今後は案件実績が着実に伸びていくことが期待される。
- ◇ 課題としては政府各種支援機関及び政府契約機関の能力向上が残されるものの、具体的な案件実績を作りながらの能力向上が近道であり、民間との対話を重視している姿勢は健全であるといえる。

2. Bankable な PPP 案件を実現するための取り組み

インドネシアにおいては、民間事業者が投資可能かつ、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 案件が不足していた。このような認識の下、インドネシア政府は政府保証、政府支援を含む様々な取り組みを行い、Bankable な案件の形成を促進している。本章では、ここ数年整備されてきた、Bankable な PPP 案件の実現に向けた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

インドネシア財務省 100%出資にて設立された IIGF(Indonesia Infrastructure Guarantee Fund)は、PPP 案件における政府契約機関(Government Contracting Agency、GCA)の契約履行を保証し、民間事業者のリスクを軽減している。現在、電力セクターにおける国有電力会社(PT. PLN、以下「PLN」)、上水道セクターにおける市営水道公社(PDAM、以下「PDAM」といった政府契約機関への具体的な案件の保証が検討されている。

IIGF の保証契約締結第一号案件である中部ジャワ石炭火力発電事業では、PLN と民間事業者が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。現在は、融資契約締結を待つ状況である。現在、IIGF は民間事業者からの信頼を高めるためにも、資本金の拡充を行っている。2009 年以降、毎年 1~1.5 兆ルピア(約 1~1.5 億ドル)、2012 年の末までに計 4.8 兆ルピア(約 4.7 億ドル)の資本金の増強を実施してきた。2014 年には、9~10 兆ルピア(約 8.7~9.7 億ドル)に達するまで増資される予定である。

◆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

従来の官民連携案件における民間のリスク対策としては、正式な保証契約ではなく、政府による Support Letter や Confirmation Note といった形態をとっており、詳細な保証内容は必ずしも明確ではなかった。これに対して、IIGF が設立されたことにより、民間事業者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正式な保証契約を結ぶことが可能になった。

政府契約機関に対する意味合い

政府契約機関にとっては、PPP 案件が抱える民間にとってのリスクが低減されることにより、民間の積極的な参画が期待できるというメリットがある。この結果として、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が期待される。

財務省に対する意味合い

国有企業とはいえ、IIGF を介在せることにより、財務省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 案件においては、民間事業者、政府契約機関、IIGF の 3 者により 3 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。これは IIGF の基本的なビジネスモデルとなっている。

①**PPP 事業契約**: 民間事業者と政府契約機関は、PPP 案件に関する権利・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 は民間事業者との保証契約を締結する。この保証契約は、政府契約機関による PPP 事業契約履行を保証するものである。

③**リコース契約**: 更に、IIGF と政府契約機関との間でリコース契約を締結する。民間事業者からの支払い請求に対して、一定の要件を満たした場合、IIGF は政府契約機関に代わり、民間事業者への支払いを実施するが、本リコース契約に基づき、政府契約機関から IIGF への支払いが行われる

政府契約機関が IIGF からの償還請求に応じない場合、最終的には、財務省が政府予算制度を通して、政府契約機関から IIGF に対する支払いを支援することが期待される。政府契約機関に対する予算もしくは交付金等が、財務省により遮断される可能性もあり、本契約スキームが、政府契約機関に対して、契約履行への強い牽制力として働いているといえる。

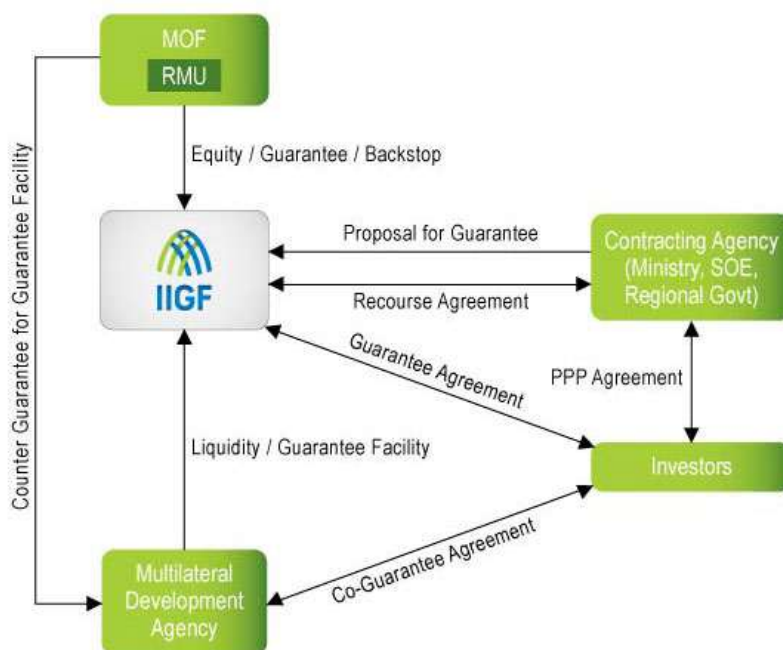


図 1 IIGF の保証供与スキーム

出典: IIGF ウェブサイト

◆IIGF の保証可能額と共同保証スキーム

IIGF の保証可能額

IIGF の財務持続可能性を担保するために、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管理が行われている。保証可能額を増加させるためにも、共同保証の手続きをとることが想定されている。また、IIGF の保証可能額増加に向け、政府内でIIGF に課すべき Capital Adequacy Ratio (資本金及び保証可能額の比率)の見直しが行われている。この引き上げは、IIGF 内で一定のガバナンスを確保する前提で検討されている。

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、以後は財務省が負担するものと規定されている。ただし、これは本案件が IIGF 設立以前の移行期間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ている。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% を保証することとなっている。

今後の案件については、IIGF の資本金が十分でない場合には、まず多国間金融機関及び二国間金融機関との協力を取り付け、金額の分担を図る。共同保証の相手方である多国間・二国間金融機関とは、協議が進行中である。それでも不十分な場合は、財務省との共同保証を最終手段 (Last Resort) として提供することが想定されている。財務省との共同保証の場合の対象リスクの分担については、IIGF が政府契約機関の契約履行を保証するのに対し、財務省がその他の省庁の義務履行保証を行うことが検討されている。

◆IIGF の保証対象リスク

IIGF の保証が対象とするリスクについては、毎年 3-4 月に発行されるリスクアロケーションに記載されているとおり、セクター毎に規定されている (最新のものは 2012 年 3 月の第 2 版である³)。セクターごとに対象リスクは異なるものの、主だったものとしては、以下が挙げられる。

- **サイトリスク**: 用地取得の遅延、住民移転などによる過大なコスト負担
- **ネットワークリスク**: インフラが十分に機能するために整備されなければならない周辺ネットワーク (例: アクセス道路) などが政府の計画通りに進められなかった際の損失
- **ポリティカルリスク**: 案件に直接損失を与える法令変更・許認可の遅延など、民間がコントロールできない政治的な要素による損失。
- **オフテーカーの支払いリスク**: オフテーカーが PPP 事業契約における支払い義務を怠った場合に生じた損失。

上記リスク以外に、案件形成段階において IIGF の内諾が得られれば、案件ごとに異なる特定の条件を保証契約に入れることは可能である。

³ 詳細は IIGF のウェブサイト (www.iigf.co.id) にて入手可能。

◆IIGF の保証対象セクター

IIGF は PPP に関する大統領令及び PPP に関する修正大統領令に則った案件に対して保証を供与するため、民間事業者が競争入札により選定されることが条件とされている。PPP に関する大統領令に則って調達された Unsolicited PPP 案件は保証を得ることが可能であるが、国有企業による案件及び随意契約による案件は、対象から排除されている。

該当するセクターについては、PPP に関する修正大統領令(2010 年第 13 号)で指定されている 8 セクター(港湾・空港・鉄道(輸送インフラ)、有料道路、灌漑、上水、下水・廃水・廃棄物、通信・情報、電力、石油・ガス)となる。

◆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 の内諾が必要になり、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 案件に対する財政支援であり、建設費の一部を支援する。VGF は案件の事業採算性を改善し、経済便益があるにも関わらず、事業採算性の低い案件の成立を支援することを目的とする。

◆VGF の制度整備状況

2012 年 12 月 21 日、VGF に係る財務大臣令(2012 年第 223 号)が公布された。

◆VGF 適用にあたっての主なポイント

- ①支給形態:VGF は現金(in the form of cash)での支給となる。
- ②支給対象:現行財務大臣令上は、建設費の一部を負担するとされている。
- ③支給のタイミング:PPP 事業契約に記載される。分割支払いを想定しており、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、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。

④ 地方政府との財源の併用：地方政府との共同案件 (Regional Cooperation Project) に関しては、中央政府及び地方政府双方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。従って、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通りである。

VGF の金額に関する要件 (VGF に係る財務大臣令 第 5 条)

- VGF の金額は VGF が建設費に占める割合で判断される。VGF は当該案件の建設費総額からみて、その主要 (Dominant) な部分を占めない水準とする。
- VGF は上記の金額の範囲において、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を含む。
- ただし、用地取得に要する費用及び税制優遇策 (tax incentive) に関係する費用は含まない。

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。
- 少なくとも 1,000 億ルピア (約 10 億円) 以上の規模を有する案件。
- PPP に関する大統領令及び修正大統領令に規定された入札プロセスを経た案件。⁴
- 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政府契約機関に所有権が移る案件。
- Pre F/S を通じて、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リスク分担が提示された案件。
 - ② 技術、環境社会配慮及び法律面からの検討の結果、経済的実現可能性があるとことが立証された案件。
 - ③ VGF の支給を通じて、はじめて財務的実現可能性があるとことが立証された案件。

◆ 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 適用の有無を審査。

2: VGF 金額にかかる承認 (P/Q 後)

⁴ PPP に関する大統領令には随意契約及び Unsolicited 案件は政府の財政支援の対象とならないと規定されているため、同令に従えば、随意契約及び Unsolicited 案件は VGF の対象とはならないと見られる。

—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。

尚、上記 3 段階の承認行為全てにおいて、以下4つのプロセスがとられる。

- 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

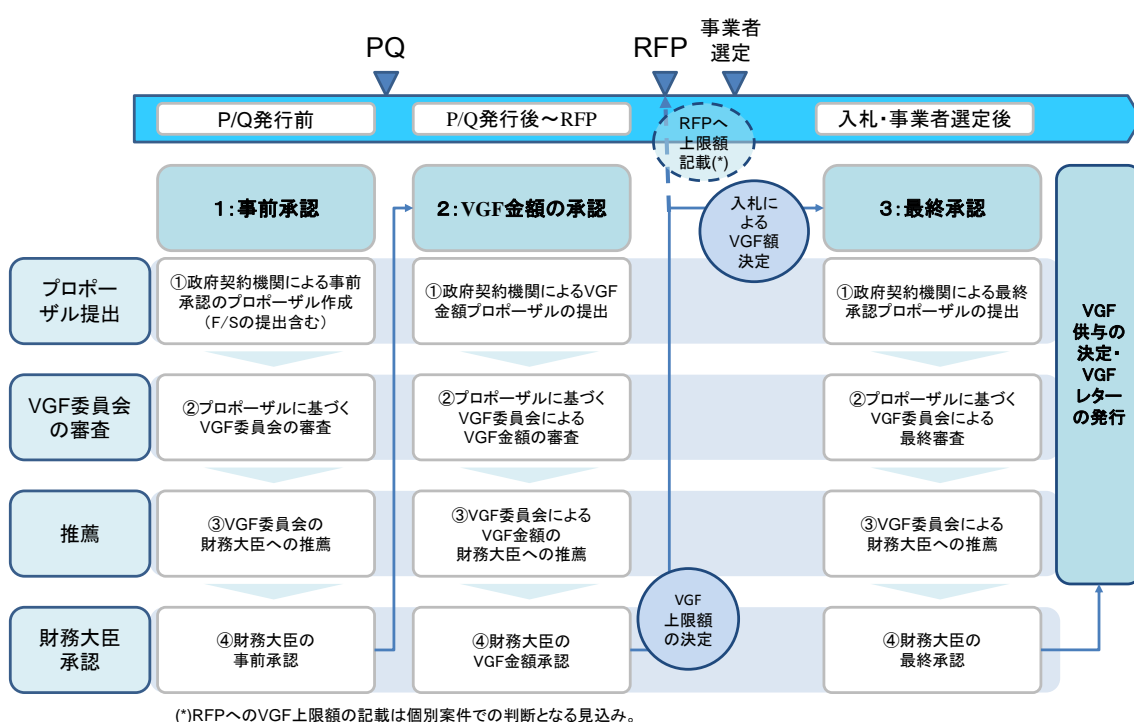


図 2 VGF の承認フロー

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⁵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しなければならない。また、案件にかかる Pre-F/S も同時に提出の必要があり、同報告書にて技術・環境社会配慮・法律及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。

⁵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)を参照。

VGF 金額の承認段階(第2段階)・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つつ、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

財務省下に VGF 委員会を設け、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)及び「VGF が適用となる案件の要件」(VGF に係る財務大臣令 第8条)の要件の充足の有無と規定されている。尚、委員会の業務内容及び運用規則については別途財務大臣令にて規定される予定。

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 が適用される案件での入札では、第2段階の承認で VGF 委員会により承認された VGF 金額が上限となり、案件によっては上限金額が RFP に記載される。VGF の金額は入札にあたって、価格評価における唯一のパラメーターとなる。

— Viability Gap Funding —

- ◇ 今回の財務大臣令に基づく制度整備では、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。
- ◇ セクターの性質により、必要とされる VGF の量は大きく異なる可能性がある。セクターの特質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。

2-3 Project Development Facility(PDF) / Transaction Advisory(TA)

PDF 及び TA については、PPP 案件形成及び入札段階においてよく使用される言葉であるが、特に明確な定義付けがされていないわけではない。ここでは、一般的に活用されている用語の解説及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)及び政府保証(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、この専門のアドバイザーを通じたインフラプロジェクトにおける PPP としての案件形成準備作業を指しており、入札段階に入る前に完了すべき最も重要な要素である。

◆TAとは

TAとは、PPP案件における民間事業者選定支援業務及び契約締結支援業務を指す。PPP案件の入札段階においては、入札書類(P/Q及びRFP)の作りこみに始まり、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事業契約及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の際に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。融資契約締結を見届けることでTAとしての役割は完了する。

◆PDFとPre-F/Sとの違い

F/Sと呼ばずPre-F/Sと呼ぶ理由であるが、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、このため、入札前の段階での一般的な調査はPre-F/Sと呼ばれている。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案件として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。

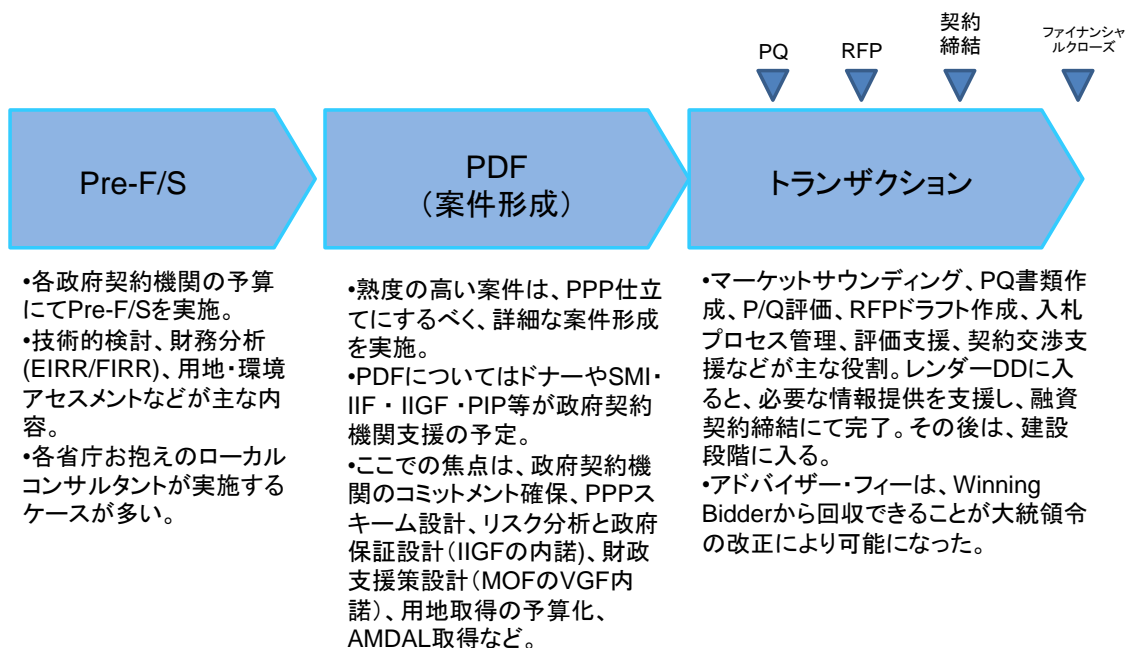


図3 PPP案件形成フロー

◆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、中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が発行されるという案件も見られた。このような案件では、十分な競争環境が醸成されず、入札参加者が少数となり入

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。このような事例を鑑みるに、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考えられている。

◆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、いくつかの先行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まだ固まったものはないが、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/IIIF/IIIGF/PIP 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に分けられる。

アドバイザーとしては、現在のところ海外企業・国際機関等がその多くを担っており、当面は海外ノウハウの輸入に頼ることで、時間をかけてローカルアドバイザーを育成することになると考えられる。

◆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事態が起きていた。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、また公正な競争環境が形成されることが期待される。

— Project Development Facility(PDF)/Transaction Advisory(TA) —

- ◇ PDF/TA が有効利用されるためには、政府契約機関自身の能力強化が不可欠である。そのための実施支援ツールの重要性への認識は広がっており、ツールの整備は急務となっている。
- ◇ また、PDF/TA の安定的な財源を確保するためのファンドを組成する動きもあり、落札者からのフィー回収スキームの仕組みの明確化も含めた制度整備が待たれる。

2-4 PIP のファンドを通じた支援

◆PIP の目的

PIP (Pusat Investasi Pemerintah) は財務省傘下の政府機関であり、その目的は国家の戦略セクターに対する投融資を通じてインドネシアの発展を促進し、同時に適切なリターンを得ることである。PPP・インフラプロジェクトの推進は PIP の目的とも合致しており、投融資を中心に支援を行う予定である。

◆PIP の現状

現状、PIP の投融資実績はまだ少ないが、インフラ推進にかかるボトルネックを解消する様々なファンドを通じた投融資サービスを実施する予定である。地熱ファンド・土地ファンド等がこれに該当し、ここでは最近設立された地熱ファンドについて記載する。

◆地熱ファンドを通じた地熱発電プロジェクト支援について

地熱ファンドの仕組み

インドネシアは世界最大級のおよそ 29,000MW に及ぶ地熱資源を有しており、インドネシア政府も積極的にその開発を推進する方針を打ち出している。一方で、現行の事業権入札は、試掘がなされないままに買電価格 (Tariff) 競争を行い、掘削を含む全てのリスクを民間事業者が負う制度となっており、今後、有望鉱区の開発を促進する方策の一つとして、最もリスクが高く、大規模な投資が求められる試掘について、民間事業者にとっての費用・リスクの軽減が求められている。

こうした状況を受けて、PIP には、試掘資金を供給するための地熱ファンドファシリティが設立されている。当該ファシリティには、①既に事業許可 (IUP) を保有する民間事業者もしくは国有企業に対して試掘用に融資をするスキーム、②PIP 自身が試掘を実施した後、地方政府が IPP 事業者を選定し、選定事業者が PIP に試掘コストを返済するスキームの 2 つがある。

地熱ファンドの現状

地熱ファンドファシリティは 2011 年末に設立されたばかりで、実績はまだ無いが、現在、詳細な運用マニュアルが整備されつつある。

これに並行して、Indonesia Infrastructure Finance (IIF) を通じた、パイプライン案件の準備も進められている。中央スラウェシ州の Bora・Pulu 地熱鉱区 (20MW × 2) の開発に関しては、2012 年 12 月に、地熱ファンドによる試掘に基づく PPP 案件の形成に向けて、中央スラウェシ州と PLN、中央スラウェシ州と IIF の間でそれぞれ協力に関する覚書が締結された。このほか、複数の地方政府も地熱ファンドの活用に関心を示しており、IIF が主体となって協議が進められている。また、IUP 保有者からもファンドへの申請が提出されており、現在 PIP が審査準備を進めているところである。

◆地熱ファンドファシリティの民間事業者にとってのメリット

現在は IUP が発行された後も、試掘が行われず、事業の進捗がみられない案件が多いものの、地熱ファンドファシリティにより、政府と民間事業者間での試掘リスクの分担がなされ、着実な地熱開発が推進されることが期待される。

－ PIP のファンドを通じた支援 －

- ◇ PIP はインフラプロジェクトを促進するファンドファシリティを持つ。PIP の投融資の実績は必ずしも多くなく、ファンドをより有効に活用するためにも、案件審査・プロジェクトマネジメント等のキャパシティ増強を行うことが必要と考えられる。
- ◇ 地熱に関しては、PPP としての買電価格競争を前提とした、PIP による試掘支援のスキームと、エネルギー・鉱物資源省が 2012 年に発表した固定価格買取制度スキームが併存しており、今後両者の整理が注目される。
- ◇ また、地熱発電案件の事業権入札においては、地方政府 (IUP を付与) と PLN (電力買取機関) の両者が個別に関与しており、入札段階における役割の分担・整理についても注目される。

2-5 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 インフラ事業への投融資活性化に向け、インドネシア政府は、国有企業である PT Sarana Multi Infrastruktur(SMI)及び、政府が間接出資した PT Indonesia Infrastructure Finance (IIF) を設立した。

◆SMIについて

SMI の概要

SMI は財務省傘下の国有企業であり、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設立された。

SMI は主に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
(金融面のアドバイス、トランザクションアドバイザリー)

SMI の実績

小水力発電案件、上水道案件などへの融資を含む、インフラプロジェクトへの融資実績を有している。また、以下の PPP 案件の案件形成支援(PDF)を実施中である。

- ①ウンブラン上水 PPP 事業
- ②スカルノハッタ国際空港アクセス鉄道 PPP 事業
- ③バタム島廃棄物処理 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)や三井住友銀行等を主要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(空港、港湾、鉄道、高速道路、灌漑、上下水事業、通信、電力、石油・ガス等)に対し、主にインドネシアルピア建の長期資金の供与を行うことを目的としている。

IIF は主に以下のサービスを提供している。

- ①インフラ事業に対して長期融資等の資金供与・保証供与
- ②アドバイザリーサービス

IIF の実績

チカンペック(Cikampek)～パリマナン(Palimanan)間高速道路、スマトラ島ジャンビ(Jambi)のガス火力発電所(50MW×2)等への融資実績がある。

◆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、インドネシアの金融機関によるプロジェクトファイナンス(ノンリコースファイナンス)での融資実績は殆どないのが現状である。すなわち、ルピア建て・ノンリコース・長期の資金調達に極めて難しい状況であり、このことが課題として広く認識されている。そのような状況下において、SMI 及び IIF がその役割を担い、同国金融機関と協調融資を通じて同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向上させ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 及び IIF の双方が PDF/TA を含む PPP 案件の案件形成にも関与しており、金融のバックグラウンドをもつ人員による案件形成・入札支援により、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) —

- ◇ PPP に関しては、入札に至るまでの案件形成において課題が存在しており、このため長期金融供与機関としての SMI 及び IIF の活躍の場はこれまで限定的であったといえる。
- ◇ 今後、適切な案件形成がなされ、Bankable な PPP 候補案件が増加していくことにより、SMI 及び IIF がインドネシア資本市場のけん引役として機能することが期待される。ただし、企業としての規模は未だ小さいため、インドネシアが抱えるインフラの資金需要に、速やかにインドネシア資本市場が対応できるとは思えない。したがって、海外の民間事業者にとっては、ドル建ての資金調達に頼らざるを得ない状況がしばらく続き、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、為替リスクをどのようにヘッジするのが重要な課題となろう。インドネシア政府として、この点の対策を今後検討することが望まれる。

3. その他 PPP インフラ開発に関する情報(2013年1月時点)

政府のインフラ開発へのコミットメントは高く、様々な制度改善が進められている。前章では、Bankable というキーワードを中心に制度改善の内容を説明してきた。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ている。

3-1: Unsolicited プロジェクトに関するプロセスの改善

◆以前の PPP に関する大統領令(2005年第67号及び2010年第13号)における Unsolicited プロジェクトに関するプロセスの規定

Unsolicited プロジェクトの考え方自体は既に最初の PPP に関する大統領令(2005年第67号)において記載されている。また、提案を行った民間事業者への補償(Compensation)の考え方についても、2010年の PPP に関する修正大統領令(2010年第13号)において記載されている。この大統領令では、Unsolicited プロジェクトを提案した民間事業者(initiator)が、以下の2つのオプションをとれるものとしている。

1- 買い取り(Buy Out)オプション:

Initiator となった企業が買い取りオプションを選択した場合、政府契約機関は Unsolicited プロジェクトに関する知的所有権を買い取る。この場合、当該企業はこの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。

2- 補償(Compensation)オプション:

Initiator となった企業が補償(Compensation)オプションを選択した場合、以下の2つの補償方法がある。

①10%ボーナス: 当該企業は、プロポーザル評価時に他の応札企業と差別化すべく、最高10%のスコアをボーナスとして受け取る。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): 落札者が決定する直前に、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)に対抗する条件を設定する権利を得る。

PPPに関する修正大統領令(2010年第13号)では、上記以外に Unsolicited プロジェクトに関する以下のような規定がある。

- Unsolicited プロジェクトとして調達する場合、当該案件は公開入札で実施されなければならない。
- 政府契約機関は提案した民間事業者(Initiator)の準備した Pre F/S に基づき入札図書を準備する。
- Initiator は P/Q プロセスは免除されるが、プロポーザルは必ず提出しなければならない。

◆PPPに関する修正大統領令(2011年第56号)及びOGM(国家開発企画庁規則2012年第3号、Operational Guideline and Manuals on PPP)に基づく新たなUnsolicitedプロジェクト形成プロセスの規定

以上のように、これまでのPPPに関する大統領令(2005年第67号)及び修正大統領令(2010年第13号)においても、Unsolicitedプロジェクトの形成に関する規定は存在していた。しかしながら、どのようなプロセス・基準をもって当該案件がUnsolicitedプロジェクトとして認められ、当該事業者が提案事業者(Initiator)として認められるのか、その基準は明確ではなかった。上記のポイントについては、PPPに関する修正大統領令2011年第56号に記載がある。また、PPPに関するガイドラインである最新の国家開発企画庁規則2012年第3号(Operational Guideline Manual、いわゆるOGM)においては詳細なフローが示されている。OGMに記載のあるフローは以下の通りである。

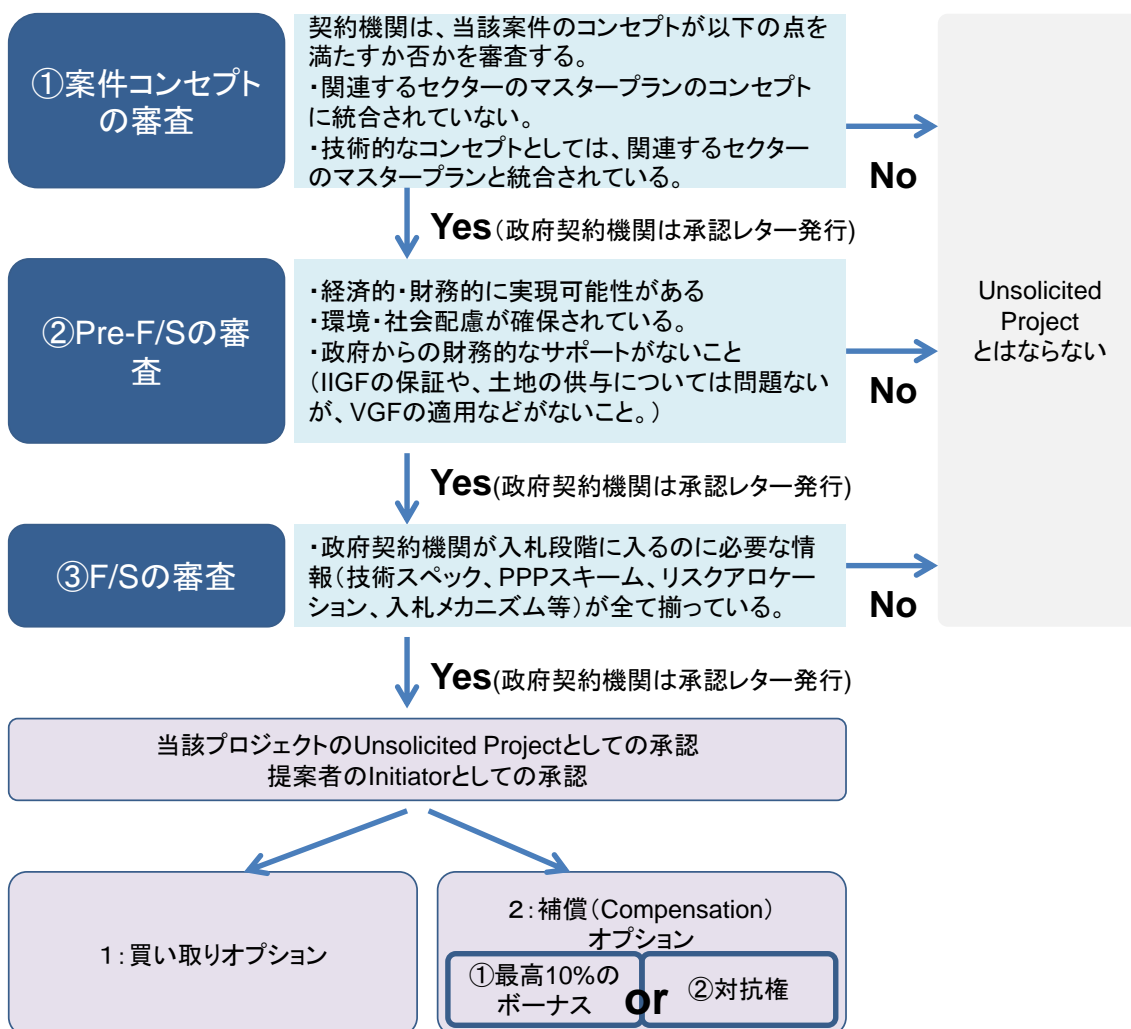


図4 新しいUnsolicited案件プロセス

◆新しい Unsolicited プロジェクトの案件形成プロセスに関する民間事業者へのメリット

この新しいプロセスでは、従来の Unsolicited プロジェクトの案件形成で抱えていた課題が以下のように解決された。

選考基準の明確化

従来の PPP に関する大統領令(2005 年第 67 号)及び修正大統領令(2010 年第 13 号)では、Unsolicited プロジェクトとして当該案件が認定される基準が明確ではなかった。そのため、民間事業者にとっては Unsolicited プロジェクトとして応募するか意思決定が難しかった。これに対して、修正大統領令 2011 年第 56 号)及びガイドラインにおいては Unsolicited プロジェクトの選定基準がある程度明確に示されることとなり、応募への判断が容易になると想定される。

初期段階での政府契約機関の意向の確認

従来の PPP に関する大統領令(2005 年第 67 号)及び修正大統領令(2010 年第 13 号)のもとでは、Unsolicited プロジェクトへの応募を検討する民間事業者は自らの判断により当初から F/S を実施し、結果を持って政府契約機関に Unsolicited プロジェクトとしての承認を諮るというプロセスであった。そのため、民間事業者は政府契約機関側からの何の裏付けもなく F/S を実施する必要があった。

これに対して、PPP に関する修正大統領令(2011 年第 56 号)及びガイドラインにおいては、案件の初期コンセプト段階で政府契約機関側が一度審査を行い、また Pre-F/S の段階でも再度審査も行うことから、政府契約機関側からある程度裏付けを得て確度を高めた状態で F/S に臨むことができるようになった。

－ Unsolicited プロジェクトに関するプロセスの改善－

- ◇ PPP に関する大統領令(2005 年第 67 号)及び修正大統領令(2010 年第 13 号)での Unsolicited プロジェクトの位置付けでは、民間からは積極的な提案は期待できなかった。
- ◇ 新たな改善としてプロセスが明確になり、民間事業者の提案リスクが軽減され、海外の民間事業者も含めた案件提案がある程度活発化することが期待される。

3-2: 用地取得及び土地収用法⁶

◆修正大統領令に基づく、PPP 案件での用地取得実施上の変更点

新しい PPP 案件での用地取得プロセスについて

従来の PPP に関する大統領令(2005 年第 67 号)では、用地取得の責任については、必ずしも明確に定められていなかった。

これに対して、PPP に関する修正大統領令(2010 年第 13 号)では、政府が用地取得に責任を持つことが明確に定められており、新土地収用法(2012 年第 2 号)、大統領令(2012 年第 71 号)及び国家土地庁発行土地収用法細則(2012 年第 5 号)が適用となる。

新しい用地取得プロセスの民間事業者へのメリット

PPP に関する修正大統領令(2010 年第 13 号)の公布・発効前は、民間事業者が自らの手で用地取得を実施することとされており、問題が発生していた。修正大統領令のもとでは、従前とは異なり、民間事業者は、自らの手で用地取得を行うリスクを心配せず事業参入を行うことができると考えられる。

留意点

ただし、この変更は用地取得費用を政府が負担するということを意味しているわけではない。用地取得費用については、政府側が負担する場合、民側が負担する場合の双方が想定される。

PPP に関する修正大統領令(2010 年第 13 号)には、セクター法に用地取得の規定が存在する場合、セクター法が優先する旨の記述がある。このうち、電力法では民間での用地取得が定められており、これに従うことになっていた。インドネシアの代表的な PPP 案件である中部ジャワ石炭火力発電事業では、電力法に基づき民間事業者が用地取得を行っている。

◆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

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。新土地収用法については、実施細則の制定が遅れていたが、2012 年 6 月(2012 年大統領令第 71 号)及び 11 月(2012 年国家土地庁令第 5 号)に実施細則が発行された。

従来の PPP に関する大統領令(2005 年第 67 号)では、政府の実施する用地取得に関する規定がなかったが、PPP に関する修正大統領令(2010 年第 13 号)では PPP 案件について政府が用地取得に責任を持つと規定されたため、今後 PPP 案件についても新土地収用法及び実施細則の規定内容に従い土地収用が行われることとなる。

⁶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。

新土地収用法での規定内容

新土地収用法及び大統領令で定められている内容のうち、特に注目すべき点は以下の通りである。

- 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、補償の金額算定、交渉の実施等、基本的には国家土地庁(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、財務大臣及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**】
- 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 条及び 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

以上のとおり、新土地収用法により政府による土地収用を円滑にする規定が定められた。PPP 案件に参画する民間事業者は、新土地収用法の①～④の変更点について、それぞれ以下のようなメリットを受けると想定される。

- 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される。ただし、土地収用に関する資金は各実施機関が拠出するため、実施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される。
- 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、交渉期限及び訴訟プロセスを明確化することにより、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される。

— 用地取得及び土地収用法 —

- ◇ 先行する中部ジャワ石炭火力発電所事業(電力法が適用となるため民間事業者が用地取得)では用地取得に時間を要しており、用地取得に政府が責任を持つことで民間事業者のリスクが軽減されることが望まれる。
- ◇ 2012年11月に国家土地庁の細則が発行され、ようやく実施への見通しが立ったものの、発行後まだ日が浅いこともあり、この細則の通り土地収用にかかる運用が行われるかどうかは不透明である。
- ◇ 特に、これまで地方政府の委員会が担当していたが、今後は国家土地庁に窓口が一本化されているため、キャパシティをどう強化するかが課題となると思われる。例えば、大統領令(2012年第71号)及び細則(2012年第5号)では国家土地庁の地方部局のスタッフを中心に用地の調査・実測を行うタスクフォースと、用地所有者などのデータ整理を行うタスクフォースを設立するとされているが、このような組織がすみやかに機能するかどうかにつき、注視が必要である。

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

従来の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。基本的に民間事業者側に用地取得義務があったため、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ており、これは、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取得を求められるということを意味する。

更に、用地の取得者であるかないかに関わらず、引き続き民間事業者(優先交渉権者)は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る。

このため、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

以上の問題については、大統領令(2012年第27号)に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。

— 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であろう。

◆環境に関する留意点—林業省による許認可の問題について

林業省の許認可の全体概要

林業省は森林法(1999年第41号)に基づき、保護対象の森林を①Conservation Forest, ②Protection Forest, ③Production Forestの3つに大きく分類している。

インドネシアでは近年地熱開発が盛んであるが、森林地帯の開発となることも多い。

Conservation Forestについては、法律で規定する掘削行為にかからない範囲で地熱資源を活用することが求められる。また Conservation Forestについては、森林法(1999年第41号)なら

びに大統領令(2011年第28号)に基づき、更に細かな分類が存在している。所謂 Cagar Alam (Strict Nature Reserve)にカテゴライズされる地域の場合、いかなる開発行為も認められない。

これに対して、Protection Forest, Production Forestについては、掘削行為自体は認められるが、開発行為にあたっては林業省からの許認可が必要である。

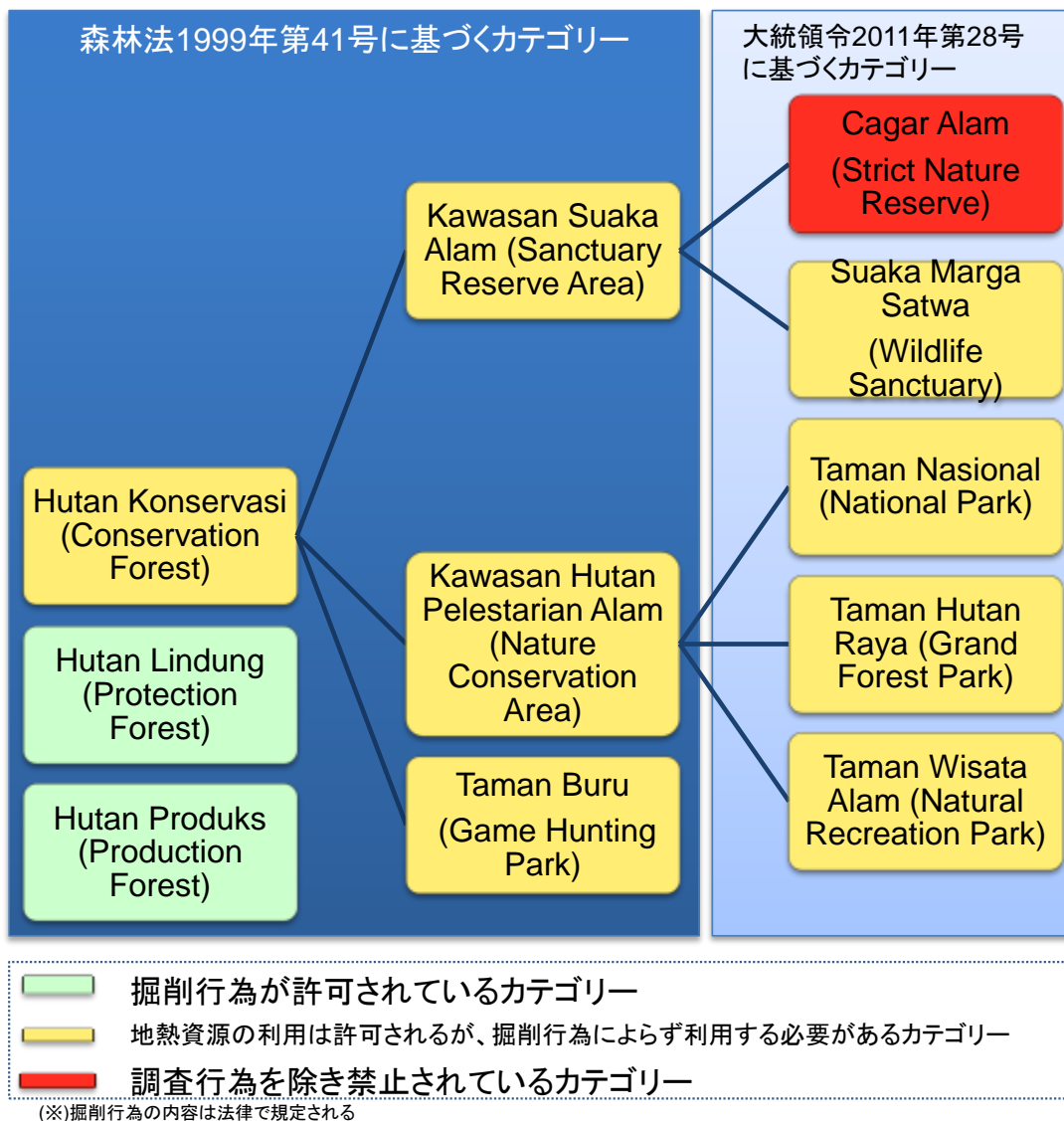


図5 森林カテゴリーの分類

許認可については、①森林地域をインフラプロジェクト等で使用するための用途変更にかかる許認可申請とIPPKH(当該区域における特定の企業の開発申請)の2つのステップがある。まず、用途変更にかかる許認可を取得したのち、IPPKHを取得する必要がある。

また、Protection Forest 及び Production Forest において用地取得を行う場合、代替用地の提供が求められる。代替用地の提供要件は州によって異なっており、森林面積が州の面積の30%を超える州の場合には同等の面積の土地と金銭的補償、森林面積が州の面積の30%以下の州の場合には、取得予定の土地の2倍の面積の土地を提供することが求められる。

①用途変更にかかる許認可申請:

以下のフローに従って進められる。特に、民間事業者は州知事から推薦状取得が必要となっている点が特徴的である。



②IPPKH:

まず、土地の交換・補償を含む形で境界画定を行い、その後審査へと進むこととなる。



林業省の許認可における問題点

以上のプロセスに関しては、実際のプロジェクトで必ずしも円滑に進んでいないのが現状である。特に、以下の点がボトルネックになりやすい。

①用途変更にかかる許認可申請—州知事からの推薦状の取得:州知事からの推薦状の取得については、AMDAL の取得ならびに技術資料の提出が必要だが、書類を揃えるのに時間を要したり、書類を揃えても承認に時間を要したりする場合がある。

②IPPKH の承認:林業省の中では、(用途変更にかかる許認可申請と比べても)特に IPPKH の承認に時間を要している模様である。

上記のようなボトルネックは、事業実施上も大きな影響がある。これらのプロセスは、法制度上は最短では2年程度で終了するが、実際にはスケジュールが大幅に遅延しがちであるのが現状である。

改善の取り組みと民間事業者への影響

経済担当調整大臣府では、大臣を中心として、経済回廊の開発にかかる各種課題のボトルネック除去(Debottlenecking)を実施している。Debottlenecking アプローチは、表面的な課題を深掘りし、根源的な課題を特定の後、関係機関との調整を行った上、トップダウンで課題解決に取り組むという点が特徴的である。

林業省の許認可問題についても、同アプローチによって解決が目指されている。経済担当調整大臣府は林業省のほか、エネルギー・鉱物資源省及び地方政府と連携し、解決のための協議が持たれている。

— 林業省の許認可 —

- ◇ 許認可の遅延は民間レベルではコントロールできない領域であり、インドネシアリスクの大きな要素でもある。
- ◇ 上述の政府主導の Debottlenecking イニシアチブは、政府がこの問題の解決に向けて本格的に動き出したことを意味する。今後、許認可プロセスに要する時間が短縮され、事業遅延リスクが軽減することに期待したい。

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 に関する大統領令(大統領令 2005 年第 67 号)公布以降、PPP の仕組みづくりが本格化し、同大統領令及び以後の修正大統領令に基づく案件が多数計画されている。この進捗状況は、セクター毎に異なる。PPP を進めやすいセクターは、電力のように PLN が民間発電量を買取り、民間事業者が直接ユーザーの需要リスクを抱えないセクターであろう。上水道も、PDAM がバルクで水を買取る方式が検討されており、ユーザーの需要リスクを抱えないという意味からも、今後の進展が期待できる。一方、ユーザー料金を直接の収入とする有料道路・鉄道などは需要リスク低減策(例:最低収入保証)が案件形成段階で詳細に設計されない限りは遅々として進まないであろう。

◆インフラセクターにおける SOE(国有企業)の活動について

PPP に限らず、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)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 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(例)

- 電力セクターの PT PLN
- 水道セクターの PDAM(水道公社: 国営ではなく市営)

パターン 2:「事業者タイプ」の SOE(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 については、上述したように発電量やバルク水を購入する立場にあり、民間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 については、PPP 案件においては入札参加者の立場をとることもあり、民間事業者とは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際に、SOE 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 は政府から直接指名を受けることがある。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 月に同事業入札の中止が発表され、2012 年 4 月大統領令にて Pelindo II(国有企業)が同事業の開発者・事業者として直接指名された。SOE と PPP 案件の関係については、早急なルール作りが必要であり、ガイドラインの作成が進行中である。

◆セクター別状況の詳細

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っている。セクターにより SOE が政府契約機関となる場合、地方政府が政府契約機関となる場合、また所轄省庁が直接政府契約機関となる場合などがあり、情報整理が必要である。また、案件形成段階において、IIG Fの保証の検討をする際にも、政府契約機関の契約履行リスクを審査するため、この点からも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**:現在のところ、2005 年の PPP に関する大統領令及び以後の修正大統領令に基づく PPP で事業者選定及び事業契約締結に至ったのは中部ジャワ石炭火力発電事業の 1 案件に留まるが、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 2 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
上水道	水道公社 (PDAM) または 地方政府	<ul style="list-style-type: none"> ・バンダルランポン市・ウンプランの案件をはじめ、複数の案件が P/Q 段階に入っている。 ・西スマランなど、P/Q 段階直前の案件もある。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ PDAM の財務体質が脆弱な場合も多く、IIGF による PDAM の支払いリスクの保証が必要となるケースがほとんどである。 ◆ 水道料金の値上げが困難であるため、水道のバルク料金も抑えなければならない。したがって、事業採算性を確保するため、VGF 等、政府財政支援が必要となる場合が多い。
電力	PT PLN	<ul style="list-style-type: none"> ・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 と保証契約が締結されている。 ・南スマトラ山元石炭火力発電事業 9 号 10 号の案件は P/Q を発行している。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Take or Pay 契約のため需要リスクを回避できるが、PLN の支払いリスクをカバーした IIGF の保証が重要となるであろう。この場合、事業費が巨額であることから、IIGF の現在の資本金規模では保証キャパシティが不足しており、共同保証や財務省によるバックアップ等の施策が期待される。 ◆ セクター法(電力法)に基づく IPP と、大統領令に基づく PPP が併存している状況である。これは、PLN が民間事業者にとって PPP 仕立ての案件にするニーズがあるのか現在確認している状況であるためである。今後、IPP と PPP の併存がしばらく予想されるが、海外の民間事業者向けには PPP による案件形成が主流になることが期待される。
電力 (地熱)	地方政府 (事業許可)、PT PLN (PPA)	<ul style="list-style-type: none"> ・試掘前での事業許可の入札が進められてきたが、一部の例外を除き、試掘は進められていない。 ・地熱ファンドを利用した PPP パイロットプロジェクトを開始予定。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 地熱案件においては、試掘が最も大きなリスクとなる。このリスクを緩和すべく、財務省傘下 PIP のもとに地熱ファンドファシリティアが設立されている。ファンドの運用マニュアルが整備されているところであり、パイロットプロジェクトの結果が注目される。 ◆ FIT はエネルギー・鉱物資源省によって新たに導入されている(2012 年 8 月)が、その適用範囲・ルール及び地熱ファンドとの関係の整理が待たれる。

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
有料道路	・公共事業省道路総局有料道路管理庁. (BPJT)	・複数の PPP 案件のパイプラインが存在。 ・BOT 案件が多数融資契約締結に至らず停滞している。	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 過去に実施された BOT 案件では大半が事業化されておらず、また新規案件で採算性が確保できる区間が多くないと思われる。 ◆ したがって、今後 PPP の案件形成にあたっては財政支援を含めた案件形成、最低収入保証、アニュイティスキームの導入等が期待される。
空港	・運輸省下の航空総局	・クルタジャティ空港が PPP 案件として検討されている。 ・スカルノハッタ国際空港の拡張等で SOE(PT Angkasa Pura2)が実施することになった。	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 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)及び収入源(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。
港湾	・運輸省下の港湾総局 ・Port Authority	・タンジュン・プリオク港北カリバル地区拡張計画が PPP で検討されたものの、SOE(PT Pelindo 2)との随意契約になった。 ・チラマヤ港については、ODA と PPP の組み合わせも検討中。	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 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、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。
鉄道	・運輸省鉄道総局(都市間鉄道) ・州政府(州内鉄道)	・空港連絡線(既存のタンゲラン線利用)が検討されたものの、SOE(PT KAI)が実施することになった。 ・中央カリマンタン石炭輸送鉄道は、PPP 案件として検討され、P/Q が完了している。	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 鉄道の PPP 案件において上下分離は基本的なスキームであり、土木工事や軌道部分は政府予算(APBN)や ODA による整備とし、車輛やシステムは民間が整備を行う。 ◆ MRT などの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、PPP にするのであれば、アニュイティスキーム等の導入が望まれる。