

第6回 アフリカ産業戦略勉強会 議事録案

「開発のための投資 NEPAD-OECD アフリカ投資イニシアティブの取組み」

日 時：2009年7月22日（水）18時半～20時半

講 師：本間徹氏（前 OECD 金融企業局投資課 NEPAD-OECD アフリカ投資イニシアティブ プロジェクトマネージャー）

場 所：GRIPS 1階 1A 会議室

参加者：公的機関、民間企業、研究者等計 27 名、事務局 6 名、合計 33 名

冒頭、GRIPS 開発フォーラムの大野泉（事務局）より、本勉強会の趣旨説明および本間氏の紹介後、本間氏よりプレゼンテーションが行われた。

1. 「開発のための投資 NEPAD-OECD アフリカ投資イニシアティブの取組み」概要

自分は 2006 年～2009 年まで 3 年間、OECD 金融企業局投資課において同イニシアティブ担当マネージャーとして勤務し、離任したばかりである。今回は、日本政府のイニシアティブによる「開発のための投資」およびアフリカにおける「NEPAD-OECD アフリカ投資イニシアティブ」につき、投資と開発との関連、アフリカにおける投資の状況を踏まえながら説明する。

(1) 「開発のための投資」（配布資料①スライド 3～15）

- ・ 2002 年のモンテレイ開発資金会議において、民間資金の動員および投資の重要性が再認識されたことが経緯となり、OECD では日本政府のイニシアティブにより「開発のための投資」イニシアティブ（2003－06 年）が立ち上がった。現在、途上国への資金の流れは民間と ODA の割合が 7：3 と、圧倒的に民間資金が多い。なお、投資収益率でみるとアフリカはもっとも高い地域である（この点については(3)で後述）。
- ・ 最も重要な活動は 10 の政策分野に関するチェックリスト「投資のための政策枠組み (Policy Framework for Investment: PFI)」の策定であり、投資環境整備に関する非常に幅広い分野を網羅している他、政策の一貫性などの分野横断の原則もある。日本が共同議長となりタスクフォースを組み、OECD 加盟国、非加盟国 30 カ国（うちアフリカ 6 カ国）、国際機関、民間などとの共同作業を経て、2 年を費やして策定した（日本側の窓口は外務省経済局 OECD 室であるが、策定には経済産業省等も関わった）。
- ・ PFI の意義として、□非拘束的なツールであること、□投資環境改善に関する self-evaluation（途上国自身による洗い出し）、□ピアレビューに使用可能、などが挙げられる。
- ・ 実績としては、PFI を self-evaluation に活用したエジプト（2007 年）、ペルー、ベトナム（終了間近）、インド（実施中）等があり、このうち、エジプトとペルーは、PFI による

投資政策レビュー等を経て、OECD の投資委員会に参加資格を獲得した（現在投資委員会には OECD 非加盟国 11 カ国が参加しており、新規の参加には PFI による投資政策レビューを要する）。そのほか特定テーマでの投資環境レビュー（南東ヨーロッパでは PFI をベースにした指標である投資改革インデックスを開発・活用中。なお、EU 加盟という共通の目標を持つ同地域に比べ、多種多様なアフリカでの適用は難しいと思われる）を行っている他、APEC では政府を対象としたキャパシティビルディングを実施している。またメキシコでは州レベルでの実施を計画中である。最近ではフィンランドや日本が二国間 ODA での活用に取り組んでいる。PFI 策定直後の東京政策フォーラムでは、JICA より、PFI はドナーにとっても有用なツールになり得るとのプレゼンテーションがあった。JICA のカンボジア投資促進プロジェクト等において活用が始まっている他、フィンランドも積極的な活用を試みている。PFI は 10 章・政策分野あるが、すべてをカバーする必要はなく、活用法については、ウェブサイト上でも「PFI ユーザーズ・ツールキット」として詳細に紹介している (www.oecd.org/investment/pfitoolkit)。

- ・ PFI とアフリカ開発との関係については、TICAD IV の横浜行動計画において、日本政府の貢献として、PFI を活用したアフリカの投資政策改革を支援することが言及されている。

(2) ODA と投資のシナジー（配布資料①スライド 16～20）

- ・ 「開発のための投資」イニシアティブでは、PFI の策定に加えて、投資と開発との連携に関し、DAC と共同で「開発のための民間投資促進に向けた ODA 活用にかかるドナー向け政策ガイダンス」（小冊子）を策定した。投資促進のために ODA を活用していこうという DAC の問題意識が取り込まれたものとなっている。内容は若干 Aid for Trade とかぶるが、DAC では投資促進に向けた援助額の統計もまとめている。この中には AfT 同様インフラも入るので数値が大きくなっているが、ODA 総額の約 2 割が広義の投資促進に資する援助となっている。日本はトップドナーであり、次はアメリカとなる。
- ・ 本ガイダンスの策定をはじめ「開発のための投資」イニシアティブにあたっては、OECD 内の様々な部局が連携した（政策の一貫性）が、中心になったのは金融企業局投資課と DAC および開発関連部局である。

(3) アフリカにおける投資の動向と課題（配布資料①スライド 21～38）

- ・ アフリカ向け FDI 額は順調に増加している（経済危機以降のデータは未だない）が、世界全体の FDI 額も伸びているため、世界経済におけるアフリカの割合は以前より変わらない僅かな数値に留まっている（3%未満）。また南アやナイジェリア、産油国など特定の国に FDI が集中する傾向も変わらず、投資がこない国での取組みが課題。セクターを見ると、鉱工業、金融・通信セクターが中心で、アジアのように製造業への投資はなかなか増えない。

- 一方、アフリカは世銀の「Doing Business」のランキングでは相変わらず低迷はしているものの意外に健闘しており、上昇している国はアジア以上に頑張っているため、世銀は、アフリカの改革は少しずつだが進んでいると評価している。規制改革も進み、(資源価格高騰が背景にあるとはいえ)スライド 31 が示すようにアフリカは最も投資収益率（ピンクの折れ線）の高い地域とされるなど、希望の光が見えてくるデータもある。FDI 及び民間資金フロー（投資以外も含む）は ODA を上回り、債券など以前アフリカにはなかった金融取引も始まってきている。また、歳入（税制）の見直しも始まっている。これらの数値に世界経済危機後の状況は反映されていないが、African Economic Outlook 2009 によると、投資は増えている可能性がある。しかし、インフラ投資については、通信分野は民間がどんどん流入してくるが、水・衛生、運輸などは資金需要額の 20% 程度を充足しているに過ぎない（年間資金需要 400 億ドルに対し、235 億ドルが不足）。この資金ギャップをどう埋めるかが課題である。アフリカにおける事業コスト、輸出コスト高も原因の一つであり、これらの課題と併せて対策を考えていく必要がある。

(4) 「NEPAD-OECD 投資枠組みイニシアティブ」(配布資料①頁 39～57)

- 「NEPAD-OECD 投資枠組みイニシアティブ」(www.oecd.org/daf/investment/africa) は、(1)で説明した「開発のための投資」の成果をアフリカで展開することを目的としたもの。2005 年の OECD 閣僚理事会において、当時の町村外相により日本政府のイニシアティブとして打ち出され、これまで様々なラウンドテーブル開催や政策提言などを行い、アフリカの投資政策に関する主要な協議の場となっている。現在は、日本、ベルギー、フィンランドが主要ドナー国であり、G8 との絡みも多い（歴代議長国のイギリス、ドイツ、イタリア、特にドイツ、イタリアが支援）。アフリカのオーナーシップを重視し、OECD の専門性（ピアラーニング、多様なツール、開発）がある分野において協力を行っている。世界の投資の約 8 割を占める OECD 加盟国と政策協議が行えることも特長。また累次の G8 の場でも政策的に支持されている（グレンイーグルス、ハイリゲンダム、洞爺湖 G8 サミット、及び TICAD IV）。日本政府の主導的で強力な支援に加え、JICA から現場レベルで多くの協力を得ている。
- アフリカへの投資誘致は非常に長いプロセスであるが、その入り口となる投資環境整備を支援。NEPAD を議長とし、AU 他主要プレイヤーである 29 ヶ国・団体がメンバーとなっている運営委員会が、アフリカのオーナーシップを踏まえたイニシアティブの方向性をガイダンス。民間セクター開発は NEPAD の大きな柱であることから、本イニシアティブには高いプライオリティが与えられている。NEPAD の歴代の事務局長も強く関与しており、現事務局長のニジェールの元マヤキ首相のコミットメントも高い。
- 主な活動として、以下がある。①共通の課題に対する議論を行うことを目的とした域内ダイアログの開催。PFI による投資政策改革や APRM プロセス、インフラ投資（水・衛生、運輸、エネルギー）等をテーマにアフリカ投資の主要プレイヤーが一同に会し毎年

開催。2007年のルサカ・ラウンドテーブル会合では JICA と抱き合わせで南南協力セミナーを開催した。本年 11 月 11-12 日には南アでの会合開催を予定しており、エチオピア首相などにも参加を呼び掛けている。同会合では、本年末の COP15 会合を視野に入れ、アフリカでの CDM を含めたエネルギーインフラへの民間投資促進についても議論を行う。前後して開催される民間セクターグループによるインフラサミット等とも連携。② 国別の投資政策改革については、現在、フィンランドの支援による南部アフリカ投資政策改革プロジェクト（PFI を活用した審査・キャパビル）の他、ルワンダからの PFI の活用に関する OECD への支援要請を受けたプロジェクトを準備中である。南部アフリカの場合、3 年ほどかけて 4 ヶ国へのレビュー支援及びピアダイアログ等を順次行う予定である。③ 民間セクター参入促進に関するガイドラインなどの策定及びこれらを活用した活動（「インフラ投資への民間セクター参加原則」、インフラ・鉱業分野の責任ある企業行動、インフラ投資リスク緩和、PPP 実務者向け研修など）。

- ・ NEPAD の APRM(African Peer Review Mechanism)は、先進国に関与されず、アフリカ自身でガバナンスをレビュー・改善していく試みであり、現在は 29 カ国が署名している。当イニシアティブでは、APRM プロセスの投資環境に関する側面の強化を PFI 等を活用しつつ技術支援。なお、因果関係は証明されていないが、APRM の段階が進んでいる国ほど Doing Business のランキングも高いという結果も出ている。

2. 質疑応答の概要

(1) PFI と企業の活動

- ・ PFI は善良な投資者を引き寄せるためとの前提に立っていると思うが、資源セクターにおいて、例えばアフリカ（アンゴラやスーダンなど）における中国やロシアの活動に加え、欧米の企業であっても必ずしも透明性の高い活動を行っているとは思えない。途上国への投資に占める加盟国と非加盟国の割合はどうか？
→(本間氏) OECD 全体として、民間セクターに対するガイダンスも行っている。企業への拘束力はないが、多国籍企業向けのガイドラインを策定・展開している。加盟国政府による同ガイドラインへのコミットメントは、OECD 加盟の条件の一つとなっており、政府がガイドラインを国内での普及を図り、順守するように働きかけていくこととなっている。一方、非加盟国については、OECD 全体の動きとして、中長期的な将来の加盟を念頭に、中国、インド、ブラジル、南ア、インドネシアの 5 カ国を、国際ルール等に関するダイアログに巻き込む活動が 2007 年より急速に始まっている（“Enhanced Engagement”）。これら 5 カ国はオブザーバー等の資格で各種委員会（投資委員会、DAC 等を含む）に参加しており、OECD としては、短期で成果をめざすのではなく、10 年単位の長期的スパンで取組んでいる。
- ・ アフリカに投資する企業側の問題についても考えなくてはいけないのではないか。

- (本間氏) 例えば、アフリカ大湖地域での取組みは、それに対応するものである。OECD「ガバナンスの脆弱な地域における企業の危機意識ツール」といった投資する側のガイダンスを活用した不法採掘企業等に対する対応に関し、大湖地域政府間委員会からの支援要請を受けたところ。
- アフリカへの民間投資を考えると、Enhanced Engagement 以外、例えば、アフリカで活動している湾岸国は東部アフリカでの大きなプレイヤーであり、マレーシア等のイスラム圏も活発に活動しているが、それらの取り込みは考えているのか
 - (本間氏) 予算などの制約上あまり対象を拡大できないが、湾岸国を中心とした政府系ファンド (Sovereign Wealth Fund: SWF)の潜在規模については昨年広く議論され、ガイダンス作りを OECD でもやっていた。アプローチはしていて、今年の当イニシアティブ・カンパラ専門家会合でもその有用性が議論された。これは回覧資料 (Background Documentation for Expert Round Table: Investment in Transport Infrastructure, NEPAD-OECD Africa Investment Initiative, Kampala, Uganda, December 11 2008.) にも入っているため、参照されたい。
 - アフリカから OECD 諸国への投資について議論はされているか
 - (本間氏) 南アからの投資は、Enhanced Engagement の枠組みにおいて議論される。
 - 産油国からみると、このようなガイドラインは理想的である。日本はアンゴラとの間でサブサハラアフリカ諸国としては初めての投資協定に向けた動きもある。アンゴラでは民間企業からの徴税が 6 割を占めるため、それをどううまく活用していくかも課題。
 - (本間氏) アンゴラについては、現在準備中の南部アフリカ地域での取組みに今後含められる可能性があるかもしれない。

(2) 本イニシアティブと開発との関係(特に小国や非資源国に対するインセンティブの供与)

- World Investment Report によれば、アフリカ向け投資額のうち上位 10 カ国における流入額は全アフリカの 88%を占めている (残り 12%を 40 数カ国でシェアしている)。上位 10 カ国の中に HIPC 達で Completion Point(CP)に到達した国がないことは問題であり、アフリカにおいては、特に CP 達成国に対する投資促進・整備が必要ではないか。そのような取組みはあるか。
 - (本間氏)HIPC 達であるウガンダ、ルワンダは積極的に関与している。アフリカ諸国自身によるオーナーシップに基づく self-review が原点であるため、OECD から HIPC 達の CP に基づき働きかけることはしていないが、たとえばザンビア、マリ、セネガルもルワンダ程の強いコミットメントではないが、関心を表明している。一方、南部アフリカプロジェクトについては、モザンビーク、ナミビアが関心表明中。
- PFI の活動は良いと思うが、どちらかという入り口の話。同時に、出口 (投資が入ってきたものを、どのように自国の投資・開発に結び付けていくか) についても活動が必要ではないか。投資が流入している上位 10 カ国の大半はガバナンスが悪い国なので、

かつてチャドで一時的に機能していたように、石油資金管理法などのような仕組みが必要ではないか。

→(本間氏)ガバナンスについては、APRM がすべての分野をカバーしているが、投資環境整備という観点からは、あまり系統的に網羅されていないのが現状。それを PFI で補完できないか要請を受け当イニシアティブの枠組みで作業中である。APRM は先方のオーナーシップが重要なので、OECD からの過度の働きかけはできないが、長期的なスパンからやっている。なお、チャドでの取組みのように、投資資金の管理・配分などについてはまだ関与していない。

- 世銀の **Doing Business** ランキングなどのお墨付きがつけば、投資増加も期待できるため、そこを目標とするのは当然であるが、OECD でも PFI などの枠組みを積極的に守る国に対してインセンティブを与えられないか。たとえば世銀ではアフリカに対して資金動員を図ったことがあった。枠組み志向の OECD も、枠組みを提示するだけでなく、枠組みを守る国に対しインセンティブを付与し、成功例を出していける仕組みを考える必要がないか。

→(本間氏) **Doing Business** は、PFI 実施の際、貴重なデータとして活用している。小国に対するインセンティブについては、たとえばルワンダの場合は、エジプトが PFI 審査を経てアフリカ・アラブ国の最初の国として投資委員会に参加資格を得たという事例に倣い、サブサハラアフリカ初の国として投資委員会に参加したいという意欲を持っている。PFI 活用に関する途上国に対するインセンティブに関して具体的に検討することは有意義と思われ、OECD に提言していきたい。

- インセンティブに関連し、キャパビルに関する具体例はあるか。
→(本間氏) AfDB 等と共同開発中の PPP 実務者研修の事例などがある。また、多くの政府の中で、(南アの PPP ユニットのよう) PPP を専門に担当する部署がなく、数カ国より PPP ユニット設置支援への要望があり、対応計画中である。研修に関しては、AfDB に研修のプラットフォームがあるのでそれを活用するが、JICA の現地国別研修というスキームを活用していけないかと打診したこともあり、今後検討予定である。
- 非資源国でのインフラ投資については、PPP も一つの手であるが、たとえばブルンジやシエラレオネなどで中国大使館から話を聞くと、中国の経済協力担当参事官レベルでも、製造業投資(繊維)を考えたいと思っているが、やはり透明性が欠けている点が課題とのこと。そのような状況において、ODA を APRM に結び付けてやっていると、投資促進につながるきっかけもあるかもしれない。

→(本間氏) APRM は潜在的に使えるプロセスと認識しており、TICAD IV においても、APRM を育てていくことは重視されている。日本政府及び OECD においては、APRM を使ってガバナンスを整備し、そのため NEPAD-OECD イニシアティブを活用していくというスタンスにある。

- ベトナムで長年投資環境整備に従事しているが、OECD の取組みは知らなかった。やは

り枠組み・ガイドラインアプローチであることを感じる。チェックリストは必要であるものの、その国が本当に何かをやりたいと思った時には不十分である。たとえばモザンビークの MOZAL であれば、電力であろうし、投資の種類によって必要な取組みはそれぞれ異なる。ベトナムにおいては、日越投資イニシアティブが締結されているが、進出企業であるパナソニックとキャノンでのニーズは異なるので、政府が個々のニーズを聞いて、特定のサービスに対して取り組んでいる。そのため画一的なアプローチはできず、OECD とは逆のやり方をしている。このように、民間企業のニーズを元にするやり方は、たとえばザンビアに（既に JICA 南南協力の一環で工業団地の調査に取り組んでいる）マレーシアの企業を誘致するなど、アフリカではできないだろうか？枠組みだけではなく、民間のニーズも埋めていくといった両方のアプローチが必要ではないか。

→（本間氏）以前インドネシアで、ベトナムと同じような日系企業のニーズに基づいた官民連携による投資環境整備に長く従事していたが、アフリカではそれをやるだけの日本企業の規模があるかどうかは未知数で、日系企業でできるのは南ア程度であろう。しかし、民間ニーズを重視して取り組んでいくのは重要である。OECD の機能・役割としては、投資政策改善の面での貢献が中心であり重要であるが、当然ながらこれは投資誘致への必要条件であっても十分条件ではなく、他の補完関係にあるアプローチといかに有効に連携していけるかが重要と思われる。

- ・ スライド 50 の国毎の投資政策改革、スライド 14 の PFI 章別活用事例を見ていると、各国の関心事項は見えてくるが、結局はベストプラクティスの押し付けになってしまわないかという印象を受ける。

→（本間氏）ベストプラクティスの押し付けというよりは、「気づき」を促すための仕掛けをしている。しかし、進め方次第なので難しい面もある。

- ・ APRM と Doing Business との関連性が高いが、ガバナンスと投資額との関連性は低い様子。たとえばエルサルバドルでは、ムーディーズの格付けがよくても非資源国であるため投資が流入しない。このような国では、枠組みに加え、中身志向の取組みが必要。ドナーによる **affirmative action** が必要ではないか。

→（本間氏）OECD 内部において、DAC との連携をより一層強化する必要もあるだろう。

(3) PFI の内容や活用について

- ・ PFI ユーザーとして感じた、長所と短所を述べたい。短所としては、すぐに成果にたどり着きにくい点と、フレキシブルな分、どこから着手したらよいか迷うところもある一方、長所としては、**self-assessment** を通して、途上国側で自分の問題に気付いていくというプロセスを促進する点があると感じる。カンボジアでも現在活用しているが、投資促進機関において、現在自分が何をしなくてはいけないかというところで躓いている人が多いため、投資促進庁での議論を促すのに有用であった。いきなり外部が来て問題点

を指摘するというやり方とは対極にあると感じる。

→ (本間氏) ドナーとしてのユーザーの声は貴重なフィードバック。フレキシブルが謳い文句ではあるが、具体的にはどうしたらよいかをよく聞かれるため、適宜アドバイスをを行っている。「PFI ユーザーズ・ツールキット」では、具体的アプローチを詳説している。

- ・ いろいろな途上国の投資促進庁を見ていると、制度が素晴らしくても頻繁にかわる状況よりも、制度は7割程度の出来であっても変更無く安定しているほうが良いように見える。このような継続性については、PFIの10章・政策分野に入っていないようであるが、どのように対応を考えているか。

→ (本間氏) 個別の質問項目はないが、政策の一貫性、継続性についてはPFIの冒頭の部分で3つの基本原則として書いてある。

- ・ OECDを主管する外務省経済局はAid for Tradeも担当しているため、PFIとAid for Tradeとの関連性について更に考える必要があるだろう。

→ (本間氏) 賛成。今後、部署間の連携が強化されれば望ましい。

(4) その他

- ・ NEPAD-OECD 投資イニシアティブの予算規模について

→ (本間氏) 実質年間50万ユーロ程度で、任意拠出をベースとしている。したがって、OECDでキャパビルを全面展開するのは限界がある。むしろ、OECDは政策評価・改善支援により足場を作り、キャパビルについてはODAへの橋渡し役として有効に機能することができればと考えている。

- ・ スライド34について、国内歳入の刺激についてOECDでどのように議論されているか。

→ (本間氏) 税金を見ると、本来とるべきところから取れていないのが現状であるため、徴税を効果的に行うことをめざして、いろいろなアプローチを考えている。OECDの中にはTax Centreがあり、課税に関する途上国とのフォーラム等も含め、連携を予定している。アフリカでは歳入において依然重要な位置を占める関税収入もポイントとなるだろう。国内の金融市場整備(株式市場)は改善の余地があり、また潜在的なお金の出所となるのではないか。これらについてペーパーを策定中であり、11月の南アの会合へのインプットとする予定である(OECDのウェブサイトにも掲載される予定)。

5. まとめと今後の予定

- ・ 質疑応答のまとめとして、本間氏より、本イニシアティブは一つの突破口ではあるが、もちろんこの枠組みが全てではないし、国内市場規模やリソース等他にいろいろな条件がそろわないと投資も入ってこないのも、ほかに実施されている関連した取組みとどう連携して効果を挙げていくかが重要であるとのコメントがあった。
- ・ 最後に、大野泉より、枠組み志向を補完するためには中身志向も必要であり、日本がア

ジヤを中心に取組んできた官民連携は中身志向を示すものだが、こういったアプローチがどの程度、アフリカで実施できるかを今後も研究していく意義はある旨コメントした。

- ・ 8月は勉強会を休会とし、9月以降の予定については、改めて関係者に案内する予定。

(了)