

# 投資に影響を及ぼす アフリカにおける 法規制の整備

ディーエルエイ・パイパー パートナー 海野 薫

James Kamau

Chairman of DLA Piper Africa and Managing Partner of DLA Piper member firm in Kenya, IKM.



54カ国もの多様な国々に10億人を超える人口を抱え、推定1兆5000億ドルにのぼる経済規模を誇るアフリカは、「21世紀最大のフロンティア」といわれており、その巨大な市場潜在力と豊富な天然資源で海外投資家を魅了している。2018年9月に開催された中国アフリカ協力フォーラムの北京サミットでは、習近平国家主席が、アフリカに対し総額600億ドルの融資を行うことを表明した。EUは最近、特に、助成金と融資の組み合わせや保証により投資プロジェクトのリスク削減を進め、アフリカにおける戦略的投資を促進して、民間部門の役割を強化する一連のイニシアチブを発表した。2019年8月に開催が予定されている第7回アフリカ開発会議（TICAD7）においては、アフリカ開発を支援するという日本政府のコミットメントの再確認が行われる予定である。

多くのアフリカ諸国では、海外からの対内直接投資が経済成長をけん引しており、アフリカ各国政府は、こうした投資を奨励するため、企業に好都合な安定した法規制環境を構築しようと努めている。一方、アフリカへの対内投資額は対外投資額を上回り、また、アフリカからの輸出が付加価値の高い工業製品ではなく一次産品や原料に集中していることから、アフリカ諸国は、海外投資家が生み出した利益から自らが享受すべき割合を拡大するとともに、地域経済や開発戦略に沿った対内投資が行われるよう、外資流入を確保する必要性と政治的・社会的要請との均衡を図ろうとしている。一方、海外投資家は、人口が増加し、活気にあふれ、経済的・政治的影響力が増しているアフリカ大陸への長期的コミットメントを念頭におき、インフラの欠陥、政治・規制上の不確実性、制度に対する信頼の欠如や汚職などの問題にうまく対処しながら、アフリカへの投資に慎重でありつつも楽観的なアプローチをとっている。

## 南部アフリカ

南部アフリカは、アフリカへの対内直接投資が最も頻繁に行われる投資先のひとつである。

多くのアフリカ諸国は、自国とその国民の雇用機会、持続可能性および経済成長を確保すべく、外国人投資家に対し、現地パートナーと協力することを求めている。アンゴラとジンバブエは、鉱業（ジンバブエの場合はダイヤモンドおよびプラチナ事業に限られる）、郵便事業、一定の旅客輸送、小売や卸売および通信サービスなどの一定の産業部門について、自国の民間企業のために外資規制を設けている。南アフリカは、南アフリカ経済における歴史的な不平等を是正する積極的差別是正措置の一種である、「黒人の経済力強化（BEE：Black Economic Empowerment）」政策を実施している。ローカル・オーナーシップ要件を課すBEEの遵守は、厳格に義務付けられているものではないが、民間企業は、国家機関や公共団体との契約、国家事業への入札、またはライセンスや規制当局の認可の取得を行おうとするときは、BEE規程を遵守しなければならない。これまで、南アフリカでは、採鉱権を所有するには、26%のBEEオーナーシップ（後述する新鉱業憲章に基づき最近30%に増加）が要求されてきた。ボツワナ、モザンビーク、ナミビアおよびザンビアにおいては、一般にローカル・オーナーシップ要件は課されていないが、ザンビアでは、鉱業・鉱物部門における特定の規模の鉱山については、25%のローカル・オーナーシップが要求されている。モザンビークでは、現地企業とのパートナーシップを、ナミビアでは、国家とのパートナーシップが求められている。

南部アフリカ諸国の雇用関連法令は、市民の労働権を保護し、職場の安全と公正を保証している。アンゴラ、ボツワナ、モザンビーク、南部アフリカおよびジンバブエでは、ゴーイングコンサーンとしての事業の

譲渡が行われる場合、当該事業に従事する従業員については、雇用契約の譲渡がなくとも、実質的に同じ雇用条件で自動的に新たな事業主に移転する。モザンビークで事業譲渡を行う場合には、労働法により労働省および影響を受ける従業員の加入労働組合にその旨の通知を行うことが義務付けられている。ザンビアおよびナミビアでは、事業譲渡に伴う移転を行う前に影響を受ける各従業員の同意を得なければならない。

資金の自由な流れについては、多くの南部アフリカ諸国では、一定の場合には通貨管理当局の事前の承認が必要となる。たとえば、アンゴラ、ナミビア、モザンビーク、南アフリカおよびジンバブエでは、資金の本国送金に関する承認や登録を要し、国境をまたぐ取引を規制している。一方、モザンビークは最近、このような規制のほとんどを撤廃した。

## 発電

日本政府のアフリカ向けの計画では、水力、太陽光、石炭、ガスおよび地熱などのさまざまな発電源への投資を通じて、2022年までにアフリカの発電能力を2000MW増やし、300万世帯に電力を供給することを目標としている。しかし、アフリカ大陸全体では、いまだ電力の供給のないアフリカ人が6億4000万人以上いる。サハラ以南アフリカ（南アフリカを除く）の1人当たり電力消費量は180kWhであるのに対し、米国では1万3000kWh、欧州では6500kWhである（2018年5月のアフリカ開発銀行の統計）。

発電と配電は、アフリカの経済的潜在力を引き出し、大規模プロジェクトを実施するにあたり不可欠である。多くのアフリカ諸国政府にとって、再生可能エネルギーと革新的な配電システムの開発は、経済的・社会政治的目標を達成するうえで最も重要な戦略である。その結果、多くの政府主導のプログラムやイニシアチブにより、特に再生可能エネルギーに関するアフリカの電力部門の成長が促進されてきた。

南アフリカでは、南アフリカエネルギー省 (DoE) が、独立系発電事業者からの再生可能エネルギー調達プロジェクト (the Renewable Energy Independent Power Producers Procurement Programme) を実施している。本プロジェクトは、再生可能エネルギーを発電したうえで、国営公益事業会社のEskom社に販売する権利の入札を民間企業に認めるものである。DoEは、2011年に、南アフリカにおける電力の需要と供給に関する20カ年プロジェクトであり、かつ、現在進行中の計画である「統合資源計画 (IRP: Integrated

Resource Plan)」を発表している。IRPは、その目標のひとつとして、南アフリカの化石燃料への依存を減らし、再生可能エネルギーを含む国家のエネルギーミックスの多様化を目指している。本プロジェクトは、これらのIRPの目標を達成するために用いられる主要メカニズムのひとつであり、現在までに、本プロジェクトのもとで合計6422MWの再生可能エネルギー量が調達されている。2018年8月27日、DoEは、2018年版IRP草案 (IRPアップデート) を発表した。この草案は現在、60日間のパブリック・コンサルテーションに付されている。IRPアップデートが2030年までに調達を予定している追加電力量の内訳は、8100MW (風力)、8100MW (ガス/ディーゼル)、5670MW (太陽光発電)、2500MW (水力発電) および1000MW (石炭) である。なお、上記の風力と太陽光の配分は、次回の本プロジェクトにおける達成予定の調達配分であり、ガス/ディーゼルの配分については、DoEが実施するガス発電事業により (少なくとも部分的に) 達成が見込まれている。

ケニアでは、2018年4月現在、国内の電力設備容量は合計2336MWであり、その内訳は、地熱 (28%)、水力 (36%)、サーマル (31%)、その他の再生可能エネルギー (5%) となっている。ケニア政府が食品安全、住宅供給、製造業および保健医療制度について定めたBig Four Agendaと、同じくケニア政府の長期的成長戦略であるVision 2030のもとで特定される基幹プロジェクトを実施することにより、ケニア全土の電力需要が高まることが予想されている。ケニア政府は、二酸化炭素の排出量を最小限に抑えるために、再生可能エネルギーによる発電を拡大することで、この需要を満たそうとしている。2017年、ケニア政府は、2008年より実施されている固定価格買取制度に代わり、再生可能エネルギープロジェクト向けのエネルギー・オークション制度を実施する計画を発表した。さらに、2017年エネルギー法案は、電力部門における競争を促進させるため、これまで唯一のグリッド配電ライセンスであったケニア電力公社 (Kenya Power and Lighting Company Limited) に加え、配電業者や小売業者に対するライセンス供与を規定し、配電の自由化を目指している。ケニア政府は、エネルギー部門への対内投資を促すため、再生可能エネルギープロジェクトに使用される機器や付属品に対する輸入税の免除や付加価値税の撤廃など、さまざまな政策をとっている。また、エネルギー部門への対内投資資金の貸出利息も免税されている。

モザンビークは、約2905MWの発電設備容量を有し、そのエネルギー潜在力は南部アフリカで最上位にある。現在、モザンビークの電力のほぼすべてが、カ

オラ・バッサ発電所より供給される水力発電力であるが、配電網の整備が進んでいないこともあり、電力の供給を受けているのはモザンビーク国民の25%に満たない。モザンビーク政府は、2023年までに人口の50%に電力を供給するとともに、2030年には電力供給率100%を達成する計画を打ち出した。2019年には新電気法の施行が予定されており、国営のオフテイカーであるElectricidade de Moçambique (EDM) の分割、単独オフテイカーとしての役割の廃止、ならびに小規模な再生可能エネルギープロジェクトのライセンス供与の簡略化を目標としている。

ナイジェリアの総発電設備容量は推定12522MWであるものの、現在の利用可能容量は約6800MWにすぎない。2017年10月現在、ナイジェリアの電力の約74%は天然ガス発電、残りの26%は水力発電によるものである。ナイジェリア政府は、国内電力源の多様化を求め、2016年に14のプロジェクト開発者と1125MWの太陽光発電を行う電力購入契約を締結した。2015年に承認されたナイジェリアの再生可能エネルギー推進及びエネルギー効率化政策 (Nigeria's Renewable Energy and Energy Efficiency Policy (NREEEP)) において、ナイジェリアは、2030年までに、国家の電力供給の20%を再生可能エネルギー源でまかなうことを表明した。ナイジェリア政府はまた、送電線網を利用していないオフグリッド地域の太陽光自家発電設備への民間投資を奨励する政策や規制を所管する地方電化庁 (Rural Electrification Agency) を通じて、太陽光発電による自国のオフグリッド地域への電力供給も奨励している。さらに、ナイジェリア電力規制委員会 (Nigeria Electricity Regulatory Commission) は、ナイジェリアの再生可能エネルギー発電への投資を促進することを確約し、2020年までに最低2000MWの再生可能エネルギー源による発電を行う目標を定めた。ナイジェリア政府は、前掲の北京サミットにおいて、3050MWのマンビラ水力発電プロジェクトの建設に対し、中国政府の支援をとりつけたと報じられている。ナイジェリアの電力部門への対外投資は、ナイジェリア法人を通じて行わなければならないが、(石油・ガス部門とは異なり) 最低限のローカル・オーナーシップ要件は適用されていない。

ウガンダの電力部門は水力発電がほとんどを占め、同国の設備容量850MWの約80%を占めている。ウガンダ政府は、水力電気に加え、太陽光やバイオガスなどの再生可能エネルギー源に重点をおき、2023年までに設備容量を2500MWに増加しようとしている。ウガンダの電力部門は基本的に自由化市場であり、独立電

力プロジェクトの実施が可能であるが、ウガンダの電力監督機関は、特定の電力源にかかるライセンスの付与を一時停止する権限があり、太陽光発電の急速な導入を受けて、太陽光発電およびテイク・オア・ベイ契約にかかるライセンスの付与を一時停止している。

西アフリカおよび中央アフリカでは、最近竣工したセネガルのボホールにおけるSenenergy 2太陽光発電プロジェクトを含む、多くの風力、太陽光および水力発電プロジェクトに対する資金供給が、外国からの直接投資により行われている。西・中央アフリカの17カ国により採択されたビジネス法制度である「アフリカにおけるビジネス法の調和のための組織 (OHADA)」には、発電や送電に関する法令は含まれていない。しかし、多くの西・中央アフリカ諸国の法制度はフランス法を起源としているため、その法令には一定の統一性があり、これら多くの法域で発電のためのIPPプロジェクトを推進する新法が徐々に施行されつつある。

## 天然資源への投資

アフリカにおいても、エネルギー・鉱物資源の安定供給の確保は日本の経済政策の基礎となってきた。同時に、中国をはじめとする各国は、鉱山プロジェクトへの直接投資、合併事業、間接投資やオフテイク協定などを通じて、アフリカへのさまざまな天然資源投資を積極的に行っていた。

金属・鉱山部門においては、商品価額の高騰と卑金属やコバルトやリチウムのようなレアメタルに対する全世界的な需要の増加により、アフリカ政府が鉱山プロジェクトの収益に対するシェア拡大を要求し、「資源ナショナリズム」が高まったため、これらのプロジェクトには州やローカル・オーナーシップ要件が課されるようになった。

このような傾向が最も顕著にみられる例は、コンゴ民主共和国が2018年に施行した新たな鉱業法である。これにより、「戦略的」金属について10%の特別ロイヤルティが設定され、商品価格が予想よりも早く上昇した場合に課される50%の超過利益税が導入された。また、採鉱プロジェクトに対する国家の最低権益は5%から10%に引き上げられた。同様に、タンザニアは2017年と2018年に鉱業法を大幅に変更し、すべての採鉱権保有者は、政府が負担した租税支出の大きさに応じ、自らの鉱山会社の資本の最低16%の権益を対価なしにタンザニア政府に付与することが義務付けられ、また、タンザニア政府は鉱業会社の株式の最大50%を取得することが認められた。コンゴ民主共和国

やタンザニアのような国々は、積極的に収益性の高い採鉱プロジェクトのシェア拡大に努めてきたが、一方、アフリカの鉱業部門を今後も魅力的かつ好都合な国際投資先としていく必要性と、この権益との均衡を図ることに注意を払ってきた国も多い。たとえば、モロッコは2016年4月に、すべての鉱物性物質（国が確保するリン酸塩および建設資材を除く）を対象とする新たな鉱業法を施行し、新たな採鉱ライセンスを導入し、その有効期間を10年に延長した。また、コートジボワールとセネガルは、2014年および2016年に、地域開発、透明性義務の強化、手数料や税金の計算方法の変更を定める、投資家に有利な新たな鉱業法をそれぞれ採択した。一方、海外投資家は、自ら事業を行うアフリカ諸国に対し自ら得た利益のさらなる「還元」を図り、歴史的な不平等を是正する最低限のオーナーシップ要件を遵守する必要性を認識している。

南アフリカでは、新鉱業憲章が公布され、2018年9月27日に施行された。この新憲章は、キリル・ラマフォサ大統領が採択した広範な景気刺激策の一環として、不正なアパルトヘイトの影響を受けた市民に鉱業の富をより公平に分配して、社会・経済的権利拡大を達成することを目的とし、BEEオーナーシップ、雇用均等、現地調達、選鉱、人材育成などの要件を鉱業会社に課している。最低限のBEEオーナーシップ要件が（当初の26%から）30%に引き上げられているが、既にBEE要件を満たしていた既存の採鉱権保有者は、当該採鉱権の存続期間中は、この要件を遵守しているものとみなされるようである。ただし、当該採鉱権の更新または譲渡を行う場合は、新たな採鉱権保有者は30%要件を満たさなければならないことになる。また、現時点でBEEオーナーシップ要件を満たしている採鉱権保有者については、黒人のパートナー側がその採掘権保有鉱業会社の持ち分を将来譲渡したとしても、引き続きBEEオーナーシップ要件を満たしているものとみなされることが、新鉱業憲章に明示されている。

ジンバブエでは、2018年3月にエンパワメント法を改正している。新規のダイヤモンド・プラチナの採鉱プロジェクトを除き、ジンバブエの（現地）先住民による事業の持ち分の51%以上の保有要件を撤廃した。2018年7月に誕生したムナンガワ新政権は、国際投資を誘致するため、一般的財政インセンティブ・プログラムの中でもとりわけ、新たな特別経済区域法（Special Economic Zones Act）に基づく投資家へのインセンティブ（選鉱インセンティブや減税など）を採用するほか、承認プロジェクトへの国家プロジェ

クト資格（National Project Status）を付与している。さらに、ジンバブエの鉱物資源法（Mines and Minerals Act）を改正し、ジンバブエの鉱山部門により多くの外国投資家を惹きつけようとする鉱業法案が可決されようとしている。

冶金用石炭や一般炭、黒鉛などの鉱物資源が豊富なモザンビークにおいては、鉱業探査・試掘ライセンス、採鉱権、採鉱許可証、鉱業処理ライセンスおよび鉱業加工ライセンスが、モザンビークにおいて設立された事業体のみが付与されている。モザンビーク政府と、採鉱権または試掘・探査ライセンスの保有者は、特定の戦略鉱物について採掘契約を締結することができるが、当該契約上、鉱業法に定める条件が盛り込まれている場合に限られる。たとえば、官民パートナーシップ法（Public-Private Partnership Law）により、採鉱権は、モザンビーク国民が、モザンビーク証券取引所を通じてプロジェクト会社に5～20%の資本参加をすることが条件となっている。さらに、モザンビーク政府は、プロジェクト会社に対する5%以上の持ち分を無償で保有し、また、プロジェクトの生み出す経済的利益の一定割合について分配請求権を有している。

アフリカ大陸の経済発展における直接投資の役割は独特なものであった。このような投資を促進する外国政府による直接海外援助とともに、多くのアフリカ諸国において、技術的ノウハウ、専門知識および技術の移転、ならびに現地における雇用の創出および人材育成が推進されている。一方、このような投資により、商品や原材料の輸出入が促進される傾向にあり、その結果、現地産業と、自国において大量生産の優位性のある外国会社との間で激しい競争が生じている。この不均衡を是正し、アフリカ大陸の天然資源が、究極的にはアフリカ諸国自体ではなく、主に外国人投資家に利益をもたらしているという懸念の高まりに対処するため、アフリカの各国政府は、外国人投資家と現地との間の利害の競合について均衡を図る政策を引き続き採択し、法律を施行していくであろう。アフリカに投資する日本企業は、急速に成長している新興市場の経済的、構造的および政治的課題に対する長期的な、質の高い、信頼のおける解決策を模索しつつ、アフリカ諸国の現地のニーズや開発目標に沿った投資戦略を追求し、このダイナミックな動きに慎重に対処していかなければならない。

\*本稿は、2018年9月26日開催のJOIセミナーを一部記事化したものです（共催：ディーエルエイ・パイパー、後援：JBIC）。 