

フィリピンのPublic Private Partnership (PPP)による インフラ整備の現状と課題(後編)

平本 英紀

国際協力銀行 マニラ駐在員事務所
駐在員



2015年4月末、本行は、フィリピンにおけるPPPによるインフラ整備の課題・改善案についてフィリピン政府と協議するワークショップを開催した。運輸通信省、PPPセンター、財務省および国家経済開発庁から次官級を招集し、2時間超にわたり、率直な意見交換を実施することができたことはきわめて有意義であった。

本ワークショップでは、高架鉄道1号線南伸事業(LRT 1)およびマクタン・セブ国際空港事業(MCIA)をとり上げ、プロジェクトのストラクチャーやリスク・アロケーションに係る分析調査^{注1}を実施した結果をもとに、政府に対して官民の適切なリスクシェアリングのあり方を提案した。以下、当日議論したテーマのうち、主要な論点を例示する。

需要リスクについて：

鉄道事業は、都市開発計画や、競合する代替交通手段の発達などに大きく左右されることから、正確な長期的需要を予測することは困難である。これらの要因は政府が一定程度コントロールし得るものであることから、政府から需要リスクに対するサポートを得られることが望ましいが、LRT 1では、民間事業者が需要リスクを負うかたちになっている。事業の収益性を高めるため、民間事業者には沿線開発権が付与されているが、鉄道事業に不動産開発事業を加えることは、事業の不確実性を高めることにつながることから事業リスクの見極めがさらに困難となる。

空港事業においては、航空機や利用者の需要リスクを民間事業者が負担することは（特にMCIAのようなブラウン・フィールド案件においては）一般的とされている。就航便数や座席利用率などの予測が、航空関連収入だけでなく、非航空関連収入を左右する飲食店や免税店のテナント需要や空港ホテルや駐車場の稼働率などにも影響することから、需要リスクについて慎重に見極める必要があることには変わりはない。

なお、当初、政府は両事業に対して、事業性を補完

する補助金 (Viability Gap Funding) の拠出を企図していたが、入札の結果、落札者がプレミアムを支払う結果となったことから補助金の拠出はない^{注2}。

本行から、3P (Patronage Risk (需要リスク)、PPP、Philippines) の組み合わせは、それだけで外国企業の投資意欲を減退させる可能性があることを強調し、他国のPPP事業において導入された需要リスクに対する政府保証制度などの事例をあげつつ、政府サポートの必要性を訴えた。この点、政府も理解を示しており、特にグリーン・フィールド案件については、政府サポートを前向きに検討することを強調していた。近日中に入札予定のLRT 2号線事業については、比較的需要が少ないことからAvailability Payment (民間事業者の資本支出、債務支払い、投資リターンなどをカバーするかたちで、民間事業者のコスト見合いの金額を交通量にかかわらず政府などが支払う) 方式をとることが検討されている。

料金引き上げのリスクについて：

LRT 1やMCIAにおいて、民間事業者は、事業契約書に規定された諸手続き・フォーミュラに基づき、インフレ上昇率などを勘案し、各種料金^{注3}を引き上げることが認められている。しかし、フィリピンでは、電気料金、有料道路利用料金、水道料金などの引き上げを政府が認めなかった事例や、(利用者の訴えに基づき) 料金引き上げに対して最高裁が仮差止命令を発出した事例などが散見されることから、料金引き上げリスクが懸念事項となっている。

LRT 1やMCIAの事業契約書には、政府が料金引き上げを認めなかった場合、政府から民間事業者に対して補償金を支払う旨規定されている。しかし、政府が維持・管理する所定のエスクロー口座に、補償金支払いに必要な金額が不足した場合、必要な予算措置を完了するための期間として政府に24カ月間の支払猶予期間が認められるなど、民間事業者の不安を払拭するには不十分な内容となっている。

政府は、この問題を解消すべく、プロジェクトに起因する偶発債務の政府による債務履行を保証するファンド(Contingent Liability Fund)の制度化を含むBOT法改正案の成立を目指している。政府による補償金支払いの遅延が発生した場合、当該ファンドを通じ、議会による予算承認手続きなどを経ることなく、補償金支払いの実施を確保することを企図している。

土地収用リスクについて：

原則として、事業遂行に必要となる土地の収用・提供は、政府の義務として規定されている。しかし、LRT 1では、対象となる土地の定義が曖昧なことから、政府と民間事業者間で認識の相違が生じており、土地収用・提供が遅れ、着工前からすでに問題が生じている。

政府による土地提供の遅延に対する補償金支払いに関しては、「民間事業者の財務状況を、当該事象が発生する以前の状態に戻す」に足るだけの金額を支払うこと以外、金額算出のルールが特に規定されておらず、問題が発生したときに補償金額・支払い方法などについて当事者間で合意することになっている。土地収用リスクは、(フィリピンに限らず)ほかの事業においても発生しやすいリスクだけに、明確な補償メカニズムが規定されていることは必要不可欠であろう。

このほか、既存インフラの改修リスクや(政府が調達する他事業との)インターフェースリスク、不可抗力事由リスク^{注4}に伴う事業契約解除の取り扱いなどに関しても、民間事業者にとってコントロール不能なリスクが民間事業者に片寄せされている取り決めがみられたことから、本行は政府によるさらなるリスクテイク^{注5}の必要性を求めた。これらの取り決めは、鉄道や空港事業にかかわらず、今後入札が予定されているどの事業契約書にも転用される可能性があり、あまりに外国企業の目線とかけ離れていると、フィリピンのPPP事業に対する投資意欲を減退させる可能性があることから、条件改善の必要性を強調した。

ワークショップを踏まえて

今回、ワークショップの開催に当たり、韓国やマレーシアといったアジア勢をはじめとする外資企業がフィリピンのPPP事業に関心を示すなか、日本企業によるフィリピンのPPP事業の応札実績は今までにないことから、本行のプレゼンテーションに対するフィリピン政府側参加者の冷ややかな反応を覚悟していた。しか



フィリピンPPPワークショップの様子(フィリピン政府関係各省庁より次官級が出席し、2時間超にわたり意見交換を実施)

し、ふたを開けてみると、政府側参加者から数多くのコメント・質問が飛び出し、侃々諤々^{かんかんがくがく}と意見交換する貴重な場となった。政府の日本企業による事業参画への大きな期待を感じたように思う。

アキノ大統領任期満了(2016年6月)までに推進することができる事業は限られるが、本行としては、テーマやアプローチを工夫して、同様の取り組みを継続し、アキノ政権下のPPP事業推進を最後まで側面支援することにより、日本企業によるフィリピンのPPP事業参画機会の拡大に努める所存である。そして、アキノ政権以降も、PPPによるインフラ整備がしっかりと定着するようフィリピン政府に働きかけていきたい。

注1：当該調査は、公示書類および事業契約書(フィリピン政府より入手)のみ用いて実施。その他関連契約書(EPC契約書など)のレビューや、テクニカル分析およびキャッシュフローモデル分析などは実施していない。調査実施に当たり、アレン・アンド・オーヴェリー外国法共同事業法律事務所にご協力いただいた。

注2：VGF(当初想定額)は、LRT 1：50億ペソ(約135億円)、MCIA：80億ペソ(約216億円)。プレミアムは、LRT 1：93.5億ペソ(約252億円)、144億ペソ(約388億円)。

注3：LRT 1においては運賃、MCIAにおいては乗客から徴収するターミナル利用料など。

注4：事業契約書上、不可抗力事由として、戦争、反乱、革命、暴動、地震、噴火などが定められている。

注5：たとえば、既存インフラ改修リスクの瑕疵担保責任期間を商業運転開始後(2~4年程度)まで延長する(あるいは既存インフラ改修を事業から切り離し、政府事業として実施すること、不可抗力事由による事業契約解約に伴い発生するスワップブレイクコストなどの民間負担分を減らすことなどが方策として考えられよう。

※筆者略歴：2007年国際協力銀行入行、財務部勤務後、主に北米・南米(ブラジルなど)のインフラ案件などを担当。直近の担当案件は、英国都市間高速鉄道案件(IEP)。12年11月より現職。フィリピンの電力・PPP案件などの発掘に奮闘しつつ、テニス・ゴルフを通じた人脈構築にも勤しむ。日本およびフィリピン両国の歴史的背景にもかかわらず、日本人を温かく迎え入れてくれるフィリピン人に対する感謝・尊敬の気持ちを忘れないよう心がけている。慶應義塾大学経済学部卒。