

韓国における PFI 制度の現状と課題

権 奇 法

韓国における PFI 制度の現状と課題

権 奇 法

目 次

- I. はじめに
- II. 日本の PFI 制度
 - 1. PFI 制度の沿革
 - 2. PFI の実施状況
 - 3. PFI 制度の課題
- III. 韓国の民間投資制度
 - 1. 民間投資制度の沿革
 - 2. 民間投資事業の実施状況
 - 3. 民間投資制度の仕組み
 - 4. 民間投資制度の特徴
 - 5. 民間投資制度の課題
- IV. 終わりに
 - 1. 日本への示唆
 - 2. 今後の研究課題

I. は じ め に

公私協働 (Public Private Partnership), PFI (Private Finance Initiative), 指定管理者制度, 民間委託の推進などで象徴されるように, 公共部門が直接公共施設を用いて公共サービス提供するという伝統的な手法は大きく変貌しているのが現状である。このような公共サービス提供手法の民間化は, 費用便益の向上を図るという手段によって国民に良質かつ低廉な公共サービスを提供することを目的とするものである。同時に, 厳しい財政状況からの脱出, 公共部門の非

効率性の改善を通じた行政改革，民間のビジネス機会の拡大を通じた経済成長・景気活性化などの効果を期待するものでもある。厳しい財政状況の下でこのような動きが今後さらに加速化されることは容易に予測できる¹⁾。公益性と経済性という，ある意味相反する二つの目的の調整ないしバランスが常に重要な課題となることは明らかであり，民間化の制度設計や運用においては，かかる課題に正面から向き合っていかなければならない。

本稿では，法制定の時期や民間提案制度，公共施設等運営権などの新しい制度の導入において，日本のPFI法制に先行していると言われていた韓国のPFI制度を取り上げ，その沿革や現状，日本のPFI制度と区別される特徴と課題を明確にすることによって，日本への示唆を得ることを目指す。

なお，PFIの推進をめぐるのは，伝統的な公物・公共施設法との関係，PFI推進の過程における法律問題，PFI推進そのものの是非を含むPFI制度の限界など，乗り越えなければならない様々な法的問題が露呈されている。そして，これらの問題意識は日韓両国に共通するものと言え²⁾，これらの争点を抽出し比較検討する作業は，公共サービス提供をめぐる法制度のあるべき姿を探るための有効な手段となると思われるが，本稿では，PFIの制度設計や実施の面を中心に取り上げ，上記の問題意識に関しては別稿で取り上げることをあらかじめ断っておきたい。

1) PPPやPFIの推進を謳っている近時の政府関係の決定としては、「財政状況が厳しさを増す中，…真に必要な社会資本の整備・維持更新と財政健全化を両立させるために，民間の資金・ノウハウを最大限活用することは急務である。」(民間資金等活用事業推進会議決定「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」(2013年6月6日))，「インフラの維持管理・更新に係る中長期的なコストの縮減・平準化や，現場の担い手の確保・育成とともに，PPP/PFI推進により民間活力の発揮を図る。」(閣議決定「平成27年度予算編成の基本方針」(平成26年12月27日))などがある。

2) 代表的な韓国側の研究として，徐元宇「公共施設法の新しい局面」考試研究1999年9月号，柳至泰「公物法体系の再検討」公法研究第30輯第1号(韓国公法学会，2001年)，金性洙「国有財産法の体系と社会基盤施設に対する民間投資法」考試界2007年4月号など。

Ⅱ. 日本の PFI 制度

1. PFI 制度の沿革

PFI 制度は、公共施設等の建設・維持管理、運営などにおいて、民間の資金とノウハウを活用することによって VFM (Value for Money) を創出する手法として、PPP を推進するための手段の一種として捉えられている。日本においては、1999 年、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(以下、「PFI 法」という。)を制定することによって本格的に導入された。

PFI 法は、制定後、私権の設定が一般的に禁止されていた行政財産を合築の場合を想定し PFI 事業者に対し土地の貸付けができるようにし (2001 年)、また、その貸付けの範囲を合築以外の形態による民間施設併設の場合まで拡大する (2005 年) などの改正が行われた。そして、民間が行政財産である土地に工作物を設置する場合、その土地を貸付けることができるようにした国有財産法の改正 (2006 年) も、PFI 事業の対象拡大や円滑な事業遂行のための改正であった。

そして、2011 年、PFI 法は大幅に改正されることになる³⁾。その理由としては、まず、それまでの PFI 事業の実績から見て対象分野が偏っており、本来の趣旨とはかけ離れているとの問題点が指摘されたことである⁴⁾。本来、PFI 制度は、道路・鉄道・港湾・空港・河川・公園・上下水道施設などの公共施設、すなわち、社会間接資本施設 (SOC) への活用を期待していたものであるが、実

3) 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律 (平成 23 年 6 月 1 日法律第 57 号)。この改正の意義や内容に関しては、小幡純子「PFI 方のさらなる活性化に向けて」ジュリスト 1411 号 (2010 年)、倉野泰行=宮沢正知「改正 PFI 法の概要(1)~(7)」金融法務事情 1925~1932 号 (2011 年)、赤羽貴「改正 PFI 法の意義と課題」地方財務 2011 年 9 月号参照。

4) 例えば、PFI 推進委員会報告「中間的とりまとめ」(平成 22 年 5 月 25 日)は、「依然として、…小規模ハコモノが主流となっており、民間の創意工夫、ノウハウを十分に活用し、国民に対して低廉かつ良好なサービスが提供されることを旨とする PFI 法の基本理念が必ずしも十分には実現されているとは言えない」としている。

際には、教育文化施設や庁舎、宿舍などのいわゆる箱モノの整備に用いられている場合がほとんどであったのである。次に、事業スキームの偏りである。「PFIに関する年次報告」（内閣府、平成21年度）によると、当時の事業類型別の事業数において、「サービス購入型」が262事業と最も多く全体の72%を占め、「混合型」が88事業（24%）であり、「独立採算型」は16事業（4%）に過ぎなかった。また、BTO方式（Build-Transfer-Operate、施設完成と同時に公共部門に所有権を移転した後、事業者が管理運営する方式）が258事業と最も多く全体の70%を占め、BOT方式（Build-Operate-Transfer、施設完成後、事業者が一定期間管理運営をし、その後所有権を公共部門に移転させる方式）は52事業（14%）に過ぎなかった。結局、サービス購入型によるBTO方式が7割以上を占めていたのである。

2011年の改正は、PFI事業の推進のための措置を講じるという面ではそれまでの改正と異なるものではなかったが、「民間提案制度」や「公共施設等運営権制度」などの新たな仕組みが複数導入されており、改正のインパクトは大きい。民間提案制度は、民間側から公共施設等の管理者等に対してPFIによる事業実施を提案する制度として、事業推進の初期段階から民間のノウハウや創意工夫を十分に活用するための制度である。

そして、公共施設等運営権制度とは、いわゆるコンセッション方式を意味するものであり、公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、インフラ等の事業運営・開発に関する権利を長期間にわたって付与する方式⁵⁾の事業スキームである。公共施設等運営権の設定を受けた民間事業者は、公共施設等運営権の対価を支払う代わりに利用料金等を自らの収入として收受することができる。この公共施設等運営権の法的性質に関しては、物権とみなし、別段の定めがある場合を除き、不動産に関する規定を準用する（PFI法第10条の11）。そして、物権としての公共施設等運営権の法的性質と運用を担保するために登記制度に相応する登録制度を設け、登録簿は内閣府に備えること

5) 〔新成長戦略-「元気な日本」復活シナリオ〕（閣議決定、2010年6月18日）47頁。

となった。

公共施設等運営権制度の活用は、既存施設に係るものと新規建設に係るものに分けて考えることができる。まず、既存施設に関しては、すでに公共部門に施設の所有権があり、管理運営権の設定を行うことができる。これに対して、新規建設の場合は、公共施設の建設自体は公共施設等運営事業の対象となっていないことから（同法第 10 条の 6 第 1 項）、建設と管理運営を一括して運営権を設定することはできず、建設に係る PFI と管理運営に係る PFI に分け、従来型 PFI によって公共施設を建設し公共部門に所有権を移転させた後、管理運営についてのみに運営権を設定することができる。

2013 年には、官民の共同出資により（国の出資は 2 分の 1 以上）民間資金等活用事業推進機構を株式会社形態の認可法人として設立することを内容とする改正が行われた。同機構は、独立採算型（コンセッション方式を含む）PFI 事業に対する出融資の実施や PFI 事業者に対する専門家の派遣及び助言を主な業務とするものとして、平成 25 年 10 月 7 日当機構が設立された。

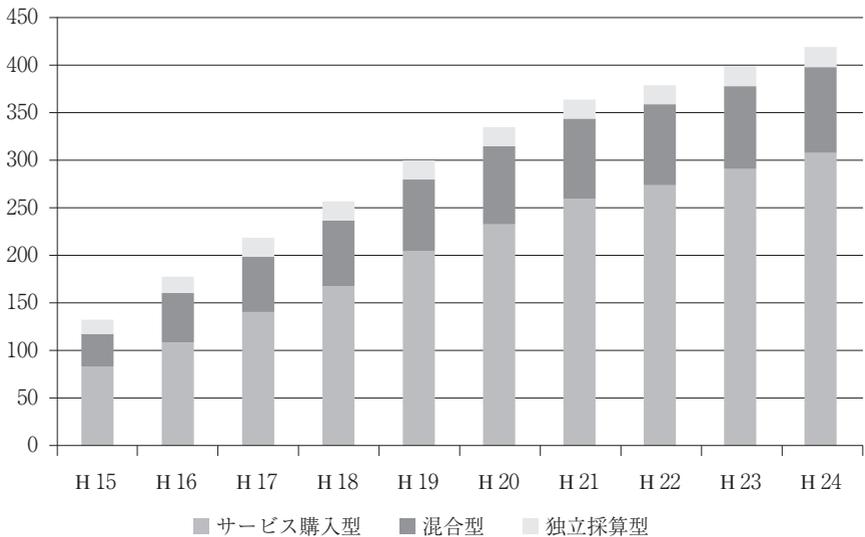
2. PFI の実施状況

1999 年の制度導入以来、これまでの約 15 年間の実績を見ると、国または地方公共団体で実施方針等が公表されたのが 440 件（うち事業者決定等により公共負担額が決定したものが 415 件）であり、43,180 億円の事業規模である。これによって達成された VFM 効果は 8,183 億円と試算されている。分野別の実施状況を見ると、国の場合は全体 65 件のうち庁舎と宿舎が 41 件ともっとも多く、道路、公園、下水道施設、港湾施設などのまちづくり施設と警察施設、消防施設、行刑施設などの安心施設がそれぞれ 8 件であった。地方の場合は、全体 333 件のうち教育文化施設が 111 件と最も多く、健康と環境関連施設が 75 件、まちづくり関連が 48 件と次いでいる⁶⁾。全体的に経済的 SOS 施設より社会的 SOC 施設に事業対象が集中していることが分かる。

6) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI の現状について」（2014 年 10 月）参照。

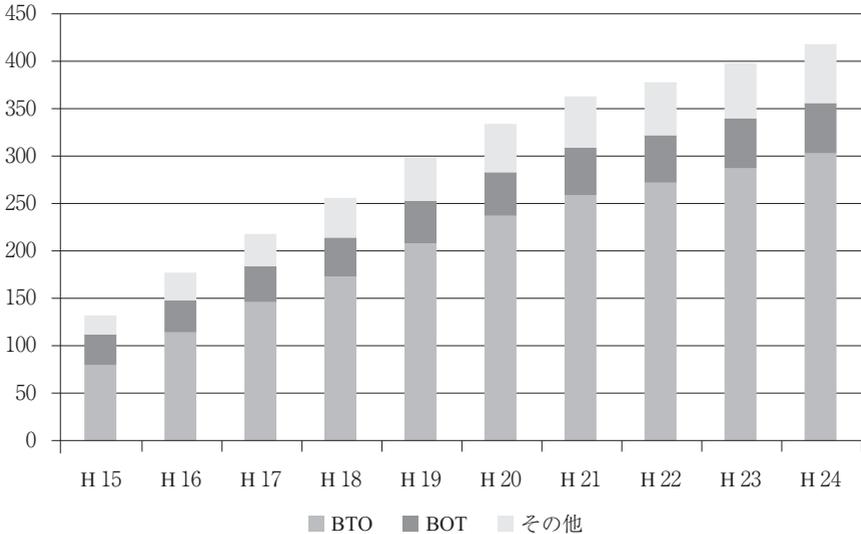
事業類型別の実施状況は、サービス購入型が73%を占め、次いで独立採算型が22%、混合型が5%となっている。また、所有権の帰属形態による事業方式別の実施状況を見ると、BTO方式が全体の72%を占め、次いでBOT方式が13%となっている（【図表1】、【図表2】参照）。

【図表1】 事業類型別事業数の推移（2012年度基準、累計）



出所：内閣府「PFI事業の実施状況について」（2014年6月）36頁の図表を基に作成

【図表 2】 事業方式別事業数の推移（累計）



出所：内閣府「PFI 事業の実施状況について」（2014 年 6 月）37 頁の図表を基に作成
 (注)「その他」には BOO 方式、RO 方式などが含まれる。一つの事業に複数の施設の所有形態を含むもの等は「その他」に分類している。

3. PFI 制度の課題

上で見たように、日本の PFI 事業は、「サービス購入型」が全体の 7 割以上を占めている状況であり、従来から指摘されている事業スキームの偏りは未だに是正されていない。主に庁舎や宿舍の建設などいわゆる箱モノ事業に用いられるサービス購入型は、支出のほとんどが建設費や維持管理費であり、延べ払いの効果は期待できるものの大きな VFM 効果や公的負担の縮減の効果を期待することはできない。VFM 効果や公的負担の縮減の効果が大きく期待できる独立採算型がこれまであまり活用されて来なかったのは、本来の意味での PFI の活用が行われていないとも言える。このことから政府側においては、サービス購入型から独立採算型への抜本的な転換が謳われ、独立採算型 PFI を推進するための課題として「公共施設等運営権制度」の積極的活用や収益施設を併設・

活用することで収益性を高め、税財源以外の収入等で費用を回収する方式の活用・拡大を図るとしている⁷⁾

実際のPFIの推進においては、事業適格性の判断、適正な事業リスクの算出や配分、事業者選定の透明性・適正性の確保などが重要な課題となる。そして、今後、民間提案制度や公共施設等運営権制度を活用したPFI事業の推進にあたってこれらの課題はより一層重要性を増してくるであろう。

PFI事業は、従来の公共施設の「管理」に「経営」の手法を導入するものである。PFI事業者にとっては、収益が見込まれる公共施設の管理・運営を事業として行うことによって収益を上げることが第一の目的であることは言うまでもない。一方、公共施設等の管理者にとっては、良質かつ低廉な公共サービスの提供を維持しながら財政支出を縮減することがPFI推進の目的である。事業適格性の判断における公益性と経済性の調和が大きな課題となる。

公益性と経済性の調和の問題が顕在化されるのが事業リスクの算出と配分の場面である。公共施設の中には収益性が低いまたは収益が見込まれない施設も多数あり、諸種の制約による事業の自由度の低さなど一般の事業には見られない特殊性も存在する。またPFI事業におけるリスクは、需要リスク、維持・管理のリスク、公共施設の供用と利用をめぐる賠償の問題⁸⁾など様々なリスクが含まれる。サービス購入型に比べ、独立採算型はより大きなリスクを伴う事業類型であり、政府が掲げている公共施設等運営権制度を用いた独立採算型PFIの推進においては、どのようにして適切なリスク配分を行っていくかが重要な課題となってくる。そして、適正なリスクの配分は的確なリスクの算出を前提とするものであり、これらが可能な仕組みをどのようにして構築していくかが大きな課題となる。同時に、後述するように、リスクの配分を間違っ

7) 前掲注1)、「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」2頁。現在、推進されている事例としては、関西国際空港及び大阪国際空港を統合した新関西国際空港や仙台空港において実施方針が公表され事業者募集の段階に入っている(2015年2月)。

8) PFI事業における賠償の問題に関しては、小幡純子、「公共サービスの民間委託等の流れと訴訟にみる自治体の責任」ガバナンス2010年3月号23頁。同、前掲注3)「PFI法のさらなる活性化に向けて」4～5頁参照。

た場合、事業の開始後における最小限の是正措置の用意が欠かせないところである。

次に、適正な事業者の選定においては、これまでの公共調達における根強い弊害として指摘されていた業者間の談合や政経・官経癒着などを排除していかなければならないことは言うまでもないが、これに加えて、効率的で効果的な事業遂行能力を備えた事業者の選定を可能にする仕組みを構築していかなければならない。これに関しては、事業者間の競争と事業者と政府との間の対話がキーワードとなっている。

最後に、PFI の推進においては、事業遂行の経験すなわち成功例であれ失敗例であれ参考となる先例の存在が重要である。特にコンセッション方式を活用した大規模な事業遂行の経験や先例がない状況の中で、どのようにして先例を作っていくかが大きな課題となっている。

Ⅲ. 韓国の民間投資制度

これまで、日本における PFI 制度の現状や課題を概観したが、以下では、韓国の民間投資制度を取り上げ、その仕組みや現状、制度設計や運用における特徴と課題を中心に取り上げることにする。

1. 民間投資制度の沿革

韓国の民間投資制度は、法改正に沿って大きく四段階に区分することができる⁹⁾。第一段階（1968年～1993年）は、民間投資に関する一般法が存在せず、有料道路法、港湾法などの個別法の規定に基づいて民間資本の誘致が行われ、対象施設も道路、港湾・駅舎などが中心であった時期である。この時代の民間投資制度は、SOC 施設に対する慢性的な投資不足を解消するための苦渋の策として始まったが、規模と対象の面において零細性を免れることはできな

9) 韓国開発院 (KDI) 「韓国の民間投資事業：制度的整備及び政策成果からの教訓」(企画財政部, 2013年) 17頁。

かった¹⁰⁾

第二段階（1994年～1997年）は、「社会間接資本施設に対する民間資本誘致促進法」が制定され、体系的な民間投資の手續を整備することでSOC施設に対する民間投資を積極的に誘致し始めた時期である。しかし、制度の不備や経験不足、過度な政府規制などが原因で民間投資事業の実績は微々であった。そして、1997年のIMF金融危機をきっかけに、政府の厳しい財政状況の下で、SOC施設の拡充の必要生と外国人からの直接投資を含む景気浮上のための民間投資の拡大が強く要求されることとなった時期であった。

第三段階（1998年～2004年）は、上記のような要求に応えるために、法律の名称を「社会間接資本施設に対する民間投資法」に改め、民間投資の活性化のための制度や積極的な政府支援制度を導入された時期である。まず民間投資の方式をBTO方式、BOT方式、BOO方式、その他主務官庁が民間投資施設事業基本計画で提示した方式などに多様化した。またSOC施設に資産を投融資し、その収益を株主に配分することを目的とする社会間接資本投融資会社（いわゆるインフラファンド）が設立できるようにした。また、後ほど大きく問題となる最小運営収入保障制度（Minimum Revenue Guarantee/MRG）が導入されたのもこの時期であった。

第四段階（2005年～2008年）は、法律の名称を「社会基盤施設に対する民間投資法（以下、単に「民間投資法」）」に改め、民間投資の対象事業を経済的基盤施設（Economic Infrastructure）から生活基盤施設（Social Infrastructure）まで拡大した。そして、教育、福祉、鉄道など民間の自発的投資が難しい分野における民間投資を促進するため、BTL（Build-Transfer-Lease）事業方式を新設し、さらに機関及び個人投資家の民間投資事業に対する間接投資の活性化を図るためにインフラファンドの設立・運営の要件を大幅に緩和した。

以上で見たように、第四段階までの制度改革は基本的に民間投資を積極的に促進するためのものであったと言える。しかし、民間投資事業の事業性分析の

10) 金性洙, 前掲注2) 21頁。

不正確さや事業経営の放漫さなどによる財政負担の拡大など看過できない実態が明らかになり、国民的な批判に直面することになる。そのため、それ以後の法改正においては、民間投資事業に対する統制を強化する内容が多く含まれることになる。2008年12月改正においては、施設完工後20年以上財政負担が発生し財政支出の硬直性をもたらす可能性のある BTL 方式の民間投資事業に対する事前・事後管理の強化を図るため、総限度額、対象施設ごとの政府支給限度額と予備限度額を翌年度の予算案と一緒に国会に提出し議決を経るようにし、また翌年度の政府支給額の規模を所管部処別・対象施設別に区分して国会に提出するようにした。さらに、社会的にも大きく問題となった MRG 制度に関しては、2006年に民間提案事業に関する MRG 制度が廃止され、2009年には政府告示事業においても廃止された。代わりに「投資リスク分担制度」が新しく導入された。MRG 制度と投資リスク分担制度の詳細については後述する。

2011年に民間投資事業に関する紛争を調停するため、企画財政部長官所属の民間投資事業紛争調停委員会の設置されたことも注目し値する¹¹⁾構成は、委員長を含む9名以内の委員で、政府代表委員、事業施行者代表、公益代表で構成される。

現在、民間投資法は、韓国の民間投資事業に関する一般法であると同時に、個別の公物管理法に優先して適用される特別法として位置づけられる¹²⁾

2. 民間投資事業の実施状況

1960年代から急速な経済成長を成し遂げた韓国は、1990年代に入ってから道路、港湾、鉄道、空港などの SOC 施設が不足する状況であった。その結果、GDP 対比物流費が急増し、また大都市圏を中心に交通渋滞現象が深刻化を増していた。このような状況下で、政府は、政府財政だけで必要とされる

11) 民間投資法 44 条の 3～44 条の 13。

12) 民間投資法 3 条 1 項「本法は、民間投資事業に関して関係法律に優先して適用する。」
崔勝必「民間投資事業に対する法・制度的検討」外法論集 34 巻 1 号(韓国外国語大学, 2010 年) 301 頁。

SOC 施設を整備するには限界があると判断し、民間資本の誘致に力を入れることとなる。【図表 3】で見ると、民間投資制度が本格的に実施されて以来、SOC 投資において民間投資が占める比重は飛躍的に高くなっている。一方、民間投資制度が導入され 10 年余りが経過した 2008 年以降は SOC 民間投資が占める割合が減少の傾向にあることも分かる。この点は、【図表 4】の地方公共団体の民間投資事業をも含めた近年の民間投資事業推進状況を見ても確認することができる。おそらく、その間、道路、鉄道、港湾、空港などの大規模な SOC 施設の整備が一通り行われたことがその理由の一つであろう。

【図表 3】 SOC 財政投資対比 SOC 民間投資の推移 (兆ウォン)

区分	'00	'04	'06	'08	'09	'10	'11	'12
SOC 財政投資額(A)	15.2	17.4	18.4	20.5	25.5	25.1	24.1	23.1
SOC 民間投資額(B)	1.0	1.7	2.9	3.8	3.9	2.7	2.2	2.7
B/A(%)	6.6	9.8	15.9	18.4	15.3	10.8	9.0	11.7

* 公企業の SOC 投資は除外、民間投資は国家管理事業基準、2012 年は実施予定を含む。
 出所：韓国開発研究院資料、国家財政運用計画 SOC 分野作業班「2012～2016 年国家財政運用計画 - SOC 分野 -」（公開討論会資料、2012 年 6 月）などを参考に作成。

【図表 4】 近年の民間投資事業推進状況 (件, 兆ウォン)

区 分	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
新規事業	44	35	33	18
投資費	6.9	6.4	6.3	4.4

出所：企画財政部『経済白書 2013』（2014 年 11 月）246 頁。

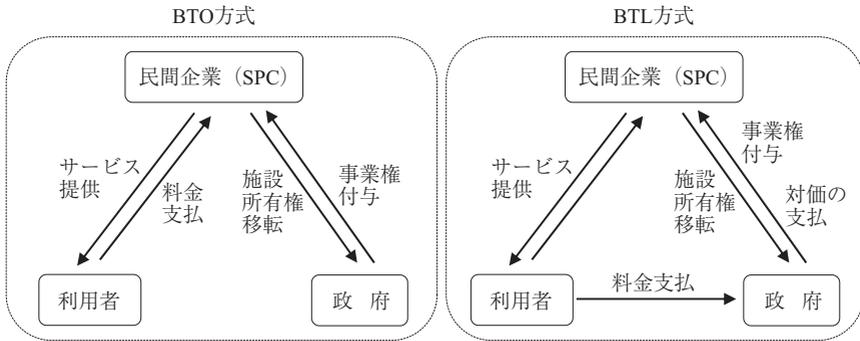
3. 民間投資制度の仕組み

(1) 事業スキーム

韓国においては、民間投資制度の事業スキームについて法律で名文をもって規定している。すなわち、民間投資法第4条は、施設所有権の帰属形態を基準に、施設の竣工と同時に当該施設の所有権が国家又は公共団体に帰属され、事業施行者に一定期間の施設管理運営権を与える BTO (Build-Transfer-Operate) 方式 (1号)、施設の竣工と同時に当該施設の所有権が国家又は公共団体に帰属され、事業施行者に一定期間の施設管理運営権を与え、さらに当該施設を国又は公共団体等が協約で定めた期間の間リースして使用収益する BTL (Build-Transfer-Lease) 方式 (2号)、施設の竣工後一定期間の間事業施行者に当該施設の所有権が認められ、その期間が満了したとき施設所有権が国又は公共団体に帰属される BOT (Build-Operate-Transfer) 方式 (3号)、施設の竣工と同時に事業施行者に当該施設の所有権が認められる BOO (Build-Operate-Own) 方式 (4号)、民間提案の際当該事業を推進するために上記4種類以外の方式を提示し主務官庁が妥当と認め採択した方式 (5号)、その他主務官庁が民間投資事業基本計画に提示した方式¹³⁾ (6号) を規定している。このように、韓国における民間投資制度の事業スキームは多様であるが、実際に活用されているのは BTO 方式と BTL 方式がほとんどであることが実情である。そして、BTO 方式とサービス購入型を結合させた BTL 方式をわざわざ名文で規定していることが特徴的である。BTO 方式と BTL 方式の事業スキームは【図表5】のとおりであり、両方式を比較したのが【図表6】である。

13) 民間投資事業基本計画において提示された方式は、事業施行者が施設の竣工後一定期間他人にリースし、リース期間の満了後所有権を国又は公共団体に移転する BLT 方式 (Build-Lease-Transfer) の外に、既存施設の民間投資事業に係る RTO (Rehabilitate-Transfer-Operate)、ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer)、ROO (Rehabilitate-Own-Operate)、RTL (Rehabilitate-Transfer-Lease) や法1号から6号の方式の中での混合方式を規定している (民間投資法3条)。

【図表 5】 BTO 方式と BTL 方式の事業スキーム



出所：韓国開発研究院資料。

【図表 6】 BTO/BTL 方式の比較

区 分	BTO	BTL
対象施設の種類の	道路、鉄道、空港、港湾などの経済的 SOC	学校、軍施設、文化施設、福祉施設などの社会的 SOC
対象施設の性格	使用料の徴収によって投資費用の回収が可能な施設	使用料の徴収によって投資費用の回収が難しい施設
事業の性質	独立採算型	サービス購入型
投資費用の回収	使用料の徴収（受益者負担）	公的主体のリース料（財政負担）
需要リスクの負担	民間が需要リスク負担（原則）	民間の需要リスク排除

出所：韓国開発研究院資料を基に内容追加。

(2) 事業の手続

民間投資法による事業の手続は次のようになっている。まず民間投資事業は、「民間投資事業基本計画」の策定及び公告から始まる。企画財政部長官が策定権者であり、関係中央行政機関の長との協議や民間投資事業審議会の審議を経て策定されることとなる。民間投資事業基本計画には、社会基盤施設の分野別投資政策方向、民間投資事業の範囲・方法及び条件に関する事項、民間投資事業の管理・運営に関する事項、民間投資事業の支援に関する事項などが含まれる。

次に、民間投資対象事業の指定が行われる。民間投資対象事業の指定は、政府告示による指定と民間提案による指定に分かれる。政府告示による場合、投資対象事業に指定されるためには、社会基盤施設と関連する中・長期計画及び国家投資事業の優先順位に符合すること、民間部門の参加が可能で収益性があることの要件を充足しなければならない。民間提案による場合は、上記の民間投資対象事業に含まれていない事業のうち民間投資方式で推進することができる事業に関して、提案書を作成し主務官庁に提出する。

主務官庁は、該当年度対象事業として指定されてから1年以内に民間投資事業基本計画に従って「民間投資施設事業基本計画」を策定し、告示しなければならない。民間投資施設事業基本計画には、対象事業の推定投資金額・建設期間・予定地域及び規模、対象事業に対する予備妥当性及び妥当性調査結果に関する事項、使用料・付帯事業などの事業施行者の収益に関する事項、民間投資事業の実施方式、財政支援の規模及び方式などの公的主体の支援に関する事項、建設後の管理・運営に関する事項、事業施行者の資格要件、その他主務官庁が必要と認める事項が含まれる。

民間投資事業を実施しようとする者は、告示された政府の民間投資施設事業基本計画に従って事業計画を作成し主務官庁に提出する。主務官庁は、提出された事業計画を検討・評価し、事業計画を提出した者の中から交渉対象者を指定し交渉を行い、総事業費及び使用期間などの事業条件に関する「実施協約」を締結することによって事業施行者を指定する。そして、この実施協約は、後に民間投資事業によって設置される社会基盤施設の管理運営の規準となるものでもある。

一方、民間提案方式による場合は、主務官庁は公共投資管理センター（PIMAC）¹⁴⁾に提案書の内容の検討を依頼しなければならない。PIMACにおける適格性調査は下記の【図表7】のようになっている。

14) Public and Private Infrastructure Investment Management Center (PIMAC) 民間投資対象事業の検討、事業妥当性分析、事業計画の評価など大統領令で定める支援業務を総合的に遂行するために韓国開発院（KDI）に付設される機関である（民間投資法23条）。

【図表 7】 適格性調査の流れ

区 分	内 容
第 1 段階 (妥当性判断)	事業の経済性分析及び政策的分析，地域均衡発展分析の結果を総合的に判断し事業推進の妥当性を判断 (ただし予備妥当性免除事業（基本計画 63 条 1 項）の場合は，第 2 段階の適格性判断の前に事業規模の適正性を検討する。)
第 2 段階 (民間投資適格性判断)	第 1 段階で事業推進が妥当であるとされた場合，政府遂行と民間投資事業遂行の場合の政府負担額を比較し民間投資事業推進の適格性を判断。その際には定量的分析及び定性的分析 ¹⁵⁾ を総合して判断
第 3 段階 (民間投資実行対案構築)	第 2 段階の適格性判断の結果を基礎に需要，収益率，使用料等を事業推進に適正な水準に調整し，政府の適正事業費，使用料及び政府の財政支援規模を算出するなど，将来的に主務官庁が効率的な事業推進方を策定できるような根拠となる投資実行対案を構築

出所：民間投資事業基本計画 96 条 2 項と 65 条 2 項の内容を基に作成

主務官庁は、PIMAC の結果を考慮し提案事業の推進の有無を決定し提案者に通知すると同時に、提案内容の概要を公告し提案者以外の第三者による提案を募集する。そして、最初の提案書と第三者の提案書を検討・評価し交渉対象者（この場合の交渉対象者を「優先交渉対象者」という。）を指定し交渉を行い、「実施協約」を締結する。政府告示事業と同じくこの実施協約の締結をもって事業施行者を指定することとなる。第三者による提案があった場合、最初の提案者に対しては施行令の定めるところにより優遇することができる¹⁶⁾

事業施行者として指定された者は、当該事業の実施計画の作成及び変更に関しては主務官庁の承認を得なければならない。主務官庁は実施計画の作成・変更を承認した場合はこれを告示しなければならない。そして、実施計画が告示された場合、当該民間投資事業と関連する関係法律で定めている許・認可等及び

15) 「定量的分析」とは、財政事業と民間投資事業の生涯周期の間発生する費用（Life Cycle Cost/LCC）を比較して適格性を分析する方法を意味し、「定性的分析」とは、財政事業と民間投資事業のサービスの質の向上、事業便益の早期実現、事業リスクの分担効果などを比較して適格性を分析する方法を意味する（基本計画 2 条 13 号、14 号）。

16) 具体的には、最初の提案者が変更提案書を提出しなかった場合は総評価点数の 10%、主務官庁が当初の提案内容と異なる内容を公告し最初の提案者がこれに従って変更提案書を提出した場合は総評価点数の 5% を加算することができるとしている（民間投資法施行令 7 条 11 項）

告示・公告があったものと擬制される。(民間投資事業のプロセスに関しては、後掲の参考資料を参照せよ。)

4. 民間投資制度の特徴

日本の PFI 制度と比較した場合、韓国の民間投資制度にはその背景や事業の実施・運営において、以下のような特徴が見られる。

(1) 背景

1990 年代後半、日本においては、SOC 施設特に経済的 SOC 施設の整備がある程度進んでいた時期であり、また、規制緩和や行政改革の流れの中で小さい政府を標榜していたこともあり、公共事業による SOC 施設の整備は縮小すべきということに国民的コンセンサスが形成されていた時期でもあったということができよう。このような状況から、これまでの PFI 事業の実績を見ても、「教育と文化（学校、図書館、美術館、ホール等）」が 138 事業（33%）と最も多く、次いで「健康と環境（病院、斎場、浄化槽等）」が 75 事業（18%）となっており¹⁷⁾ 社会的 SOC 施設がほとんどを占めていた（平成 24 年度末まで）。

これに対して、韓国においては、日本に比べて SOC 施設の整備が進んでおらず、また 1997 年の IMF 金融危機の直後は厳しい財政状況下において SOC 施設の整備を進めると同時に景気浮上のための対策を講じなければならなかった、いわば「緊急事態」でもあった。このような状況で、特に大規模な経済的 SOC 施設の整備を中心に民間投資事業を積極的に推進してきたのである。この点は、法制定当初は社会的 SOC 施設に関する民間投資事業は想定されていなかったことから確認できる。緊急事態の中で、政府は、公私協働（PPP）の推進や効率的・効果的公共施設の整備を通じた低廉かつ良質な公共サービスの提供よりも、とにかく外資を含む民間資本を誘致し事業を行うことで景気を活性化させることに主眼を置いていたといえる。そのために民間投

17) 内閣府「PFI 事業の実施状況について」（平成 26 年 6 月）35 頁。

資事業に関する一般法であると同時に、関連する個別公物管理法に対する特別法として位置づけられる民間投資法を制定し、強力に民間投資事業を推進することができるような制度を作ったわけである。

以上のような経緯もあり、国民の公物利用権ないし公共サービス利用権といった公物管理の観点や国・公有財産管理の観点からの配慮に欠けていたと考えられる¹⁸⁾

(2) 事業方式

PFIの事業方式においては、日本と比べてサービス購入型だけではなく独立採算型のBTO方式と民間提案制度が活用されていることが特徴的である。サービス購入型の事業類型は2005年の法改正によって導入されたものであり、法制定当初は予定していなかった事業類型であった。その理由としては、民間投資制度導入当初は道路、鉄道、港湾、空港などの経済的SOCの整備に主眼を置いていて、これらの分野にサービス購入型は馴染まないことと、独立採算型の方が民間資金の活用度が高く直接的な財政支出の抑制効果が期待できると判断したからであろう。サービス購入型のBTL方式は、制度導入以来活発に活用されており、これは民間投資事業の対象施設が徐々に経済的SOCから社会的SOCに移転していることを示している。しかし、【図表8】で見ると、両者は投資費においては同水準であり独立採算型の事業も依然として多く活用されている状況である。

事業の企画・提案の主体からみると、初期の民間投資事業は政府告示によるものであったが、1999年民間提案制度が導入されて以来、民間提案による事業が増加し2003年以降は政府告示事業を上回ることとなり、2007年以後は政府告示による事業は行われていない状況である。民間のノウハウと創意・工夫の活用という面では肯定的に評価することもできる。反面、民間からの提案は収益性が見込まれる事業を対象とするものであって、提案の内容も収益を最大

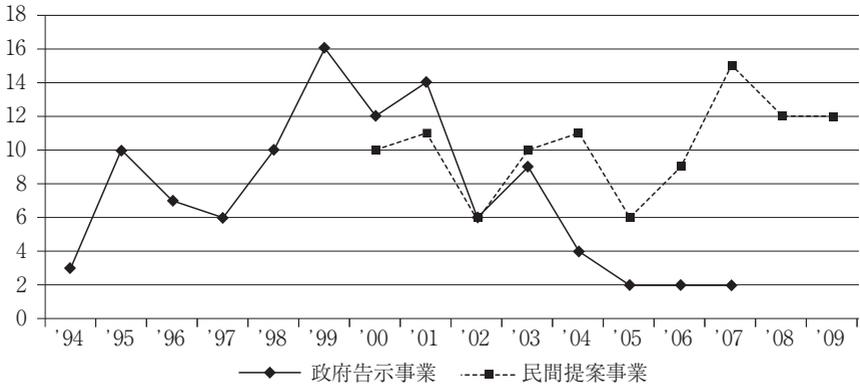
18) 類似した問題提起として、金性洙、前掲注2) 参照。

【図表 8】 2013 年度民間投資事業運営状況及び推進実績 (2013 年 12 月末時点)

区 分	事業数(個)				2013 年投資費 (億ウォン)
	計	運営中	施工中	施行準備中	
BTO	216	158	36	22	22,342
BTL	435	384	43	8	22,028
計	651	542	79	30	44,370

出所：2013年度民間投資事業運営状況及び推進実績に関する報告書(企画財政部, 2014年 5月)

【図表 9】 年度別 BTO 政府告示及び民間提案事業告示件数



出所：韓国開発院 (KDI) 「韓国の民間投資事業：制度的整備及び政策成果からの教訓」(企画財政部, 2013 年) 40 頁の図を基に作成。(2009 年のデータを修正)

限に確保できるようなものである。政府が受動的になりすぎてしまうと、需要予測やリスクの配分の決定などの事業遂行において的確な判断ができなくなる可能性がある。

現在、BTL 方式には民間提案による事業の実施ができないこととなっているが¹⁹⁾民間投資事業活性化対策の一環として BTL 方式に対しても民間提案を許容する内容の法改正が議論されている²⁰⁾

19) 民間投資法 9 条 1 項括弧書「(第 4 条第 2 号の事業方式は除外する)」

(3) 管理運営権制度の活用

早い段階から管理運営権制度が積極的に活用されていることも特徴的である。事業施行者は、BTO方式及びBTL方式によって実施される社会基盤施設に関して、総民間事業費の範囲内において、当該施設の竣工後一定期間、無償で使用収益することができる「施設使用权」を有し、その具体的な内容は実施協約によって定められる（法25条1項）。そして、主務官庁は、事業施行者が施設使用权を保持する期間の間、当該施設を維持・管理し施設使用者から使用料を徴収することができる「社会基盤施設管理運営権」を設定することができる（法26条1項）。施設の使用・収益権が事業施行者と主務官庁との間で締結される実施協約によってその内容が決められるのに対して、管理運営権は主務官庁への登録という行政処分を通じて設定される公法上の権利とされている²¹⁾。管理運営権の法的性質に関しては、これを「物件」とみなして、登記制度に相応する主務官庁への登録を義務付け（法26条2項）²²⁾ 基本的に民法の不動産に関する規定を準用する（法27条）ことは、日本と同じである。

事業施行者に施設使用权とは別に管理運営権という物件を与えた理由は、社会基盤施設は資本の懐妊期間（*gestation period of capital*）が長いことから、中・短期的に投資家を保護するためである。言い換えれば、施設使用权は事業施行者が投資した資本で建設された施設を自ら使用したり他人に使用させ使用料等の対価を収受し投資費を回収することに目的がある反面、管理運営権は使用価値より交換価値に着目したものであって、これを物件とすることによって担保の提供や有償の譲渡を通じて事業施行者にとって資本の融通を可能にするためのものである²³⁾。

20) 企画財政部「民間投資事業活性化方案」（2013年7月）。そして、BTL方式に対する民間提案及び公共庁舎に関する民間投資事業を許容する内容の法改正案が2013年11月国会に提出され係留中である。

21) 金性洙、前掲注2) 28頁。金光洙「社会基盤施設における民間投資制度の法的問題」（土地公法研究第43輯第2号（韓国土地公法学会、2009年）174頁。

22) 社会基盤施設管理運営権の登録に関しては、類似する制度としてすでに存在していた「港湾施設管理権登録令」を準用する（民間投資法施行令24条）こととなっている。

もう一つの特徴としては、日本においては既存施設に係るものと新規建設に係るもののいずれに関しても運営権を設定することができるのに対して、韓国においては、管理運営権の設定は BTO 方式や BTL 方式に限定されていることから既存施設に関する管理運営権の設定は想定されていないように見える²⁴⁾。社会資本の整備だけでなく維持・更新も重要な課題と認識されている日本と比較して²⁵⁾韓国は未だに社会資本の整備に主眼を置いていることが分かる。ただし、近年においては、RTO, ROT, ROO, RTL 方式も注目されていることから、このような状況は変化しつつある。

(4) 事業者の投資リスク負担の軽減措置

最後に、BTL 方式だけでなく BTO 方式においても、事業者の投資リスクを軽減させるための仕組みが多く活用されている点である。「最小運営収入保障制度 (Minimum Revenue Guarantee/MRG)」と「投資リスク分担制度」(民間投資事業基本計画 32 条)がその代表的な例である。本来 MRG 制度は超過運営収入返還制度とセットになって設けられた制度である。すなわち、運営収入の上限と下限を設定し、下限を下回る場合は政府が足りない分を補填し、上限を超える場合は超えた分を返還する制度である。MRG が高いほど、より多くの事業リスクが政府に移転される。この MRG 制度を用いた民間投資事業に関しては、適切なリスク配分が行われず公共部門が必要以上のリスクを負担することが大きく問題となり、後述するように政府の財政負担を軽減するために既成事業の見直しを図る「事業再構造化 (Re-structuralization)」が重要な課題となっている。MRG 制度は 2009 年 10 月の民間投資事業基本計画の改正によって廃止され、これに代わって導入されたのが、当該民間投資事業を財政事業として遂行した場合にかかる投資費に対して政府の資本費用の限度内において政

23) 金性洙, 前掲注 2) 28~29 頁。

24) 法 26 条 1 項は、「第 4 条 1 号又は第 2 号による方式で社会基盤施設事業を施行した事業者」と管理運営権の設定することができる範囲を BTO と BTL 方式に限定している。

25) PFI 推進委員会「中間的とりまとめ」(平成 22 年 5 月 25 日)

府が投資リスクを分担する制度である「投資リスク分担制度」²⁶⁾である。

他にも、財政支援（補助金の支給や長期貸付け）、借款の導入、配当の特例や各種の負担金の減免、税制優遇（法 53 条～57 条）などの政府支援制度がある。

5. 民間投資制度の課題

1994 年の民間投資関連法令の制定以来、MRG をはじめとする公共部門の積極的な支援を通じて民間投資事業を進めてきたが、民間投資事業に対する経験がなくまた政府の財政支出を管理する適正な仕組みがない状況で事業を行うことによって、様々な運用上の問題が表面化することになる。そして、このような問題に対処することが大きな課題となっている。

(1) 需要予測及び事業妥当性調査の課題

民間事業者が提出した過度な需要予測を根拠に民間事業者の MRG を保障する実施協約を締結することによって、政府の財政支出が予想をはるかに上回って増加する問題が反復的に発生していた。過度な需要予測の原因となっていた MRG が廃止され、民間事業者が提出した過度な需要予測と工事費等を根拠に政府に不利な実施協約を結ぶことを防止するため適正性調査制度が導入（2005 年）されたが、依然として適正な需要予測と妥当性調査が大きな課題となっている。

たとえば、監査院による監査結果処分要求書によると、交通需要予測の基準となる国家統計基準や指針の適正性に関して「国家交通 DB の信頼性が低く…指針が不実であり過度な需要推定の原因となっている。」とし²⁷⁾ 韓国開発研究院などが行った民間投資事業の需要予測の信頼性に関しては「適格性調査の需

26) 事業者が当該事業に投資した総事業費を事業期間で分割した額に、5 年満期国債利率を乗じた額の合計値を基準として、運営収入がこれを下回る場合に政府が財政支援をする仕組みである。ただし実際の運営収入が実施協約で定めた投資リスク分担金の 100 分の 50 未満の場合は除外される。民間投資事業基本計画（企画財政部公告第 2014-87 号）

27) 監査院「監査結果・処分要求書－民間投資交通事業の需要予測及び妥当性調査管理実態（891）－」（2013 年 8 月）21 頁。

要予測の際、宅地開発の予定人口を過度に反映したり広域交通計画上の流入人口は反映しながら道路網計画は反映しないなど需要を過度に推定する問題がある。²⁸⁾としている。また事業の適格性調査及び事業指定などの適正性に関しては「経済性が低いにもかかわらず適格な民間投資事業と判定、非現実的な実行対案を提案し、主務官庁もこれを根拠に無理に事業を推進したり政府の立場からの有利な実行対案なしに協約を推進する問題があった。」と指摘している²⁹⁾

過度な需要予測と不適正な事業妥当性の判断が行われる理由としては、政経癒着、官経癒着³⁰⁾、事業者や審査機関のモラルハザードなど様々なものが考えられるが、これらの要因を取除くことができる制度設計が重要な課題になっている。これに関しては、不適正な需要予測を遂行した者に対する処罰及び制裁条項と、需要予測と実際の需要が大きく異なる場合の「実施協約の変更」を可能とする協約条件規定を立法化すべきとの主張がなされている³¹⁾

(2) 事業者選定過程における課題

民間投資事業の事業施行者の指定は、応募した事業者の中から優先交渉対象者と次順位交渉対象者を選定し相当の期間交渉を進め、より適正と判断される交渉対象者と実施協約を締結することで行われる。実際は、優先交渉対象者が最終的に事業施行者として指定されるのが慣行となっている³²⁾民間投資事業に

28) 同上、28頁。

29) 同上、37頁。そもそも韓国開発研究院に設置される公共投資管理センター（PIMAC）の役割は民間投資事業を積極的に推進する立場から事業の推進を支援するための組織であることから自ずから限界があるとの指摘もなされている。金性洙『民間投資事業管理法制の改善方案に関する研究（Ⅱ）－公共性と透明性の向上を中心に－』（韓国法制研究院、2009年）95～96頁。

30) 政府関係者の民間投資事業に関連する企業への天下りが横行していることが指摘されている。Hong, Seok-han「基盤施設民間投資制度の憲法的考察－民間投資制度の目的と限界を中心に－」土地公法研究第58輯（韓国土地公法学会、2012年）、ヘラルド経済2011年9月27日。

31) Kil, Joon-Kyu「民間投資事業における公共性と経済性確保方案－民資誘致制度から再国営化まで－」土地公法研究第66輯（韓国土地公法学会、2014年）265頁。

32) 同上、476頁。Kang, Hyun-Ho「民間投資法制による優先交渉対象者指定の法的諸問題」土地公法研究第34輯（韓国土地公法学会、2006年）127頁。

において事業者には比較的安定的な収入が保障され、また税及び負担金の減免などの優遇措置がとられていることから、事業者選定過程における適正性・透明性の確保が重要である³³⁾

事業者選定の過程においては、その性質上、事業遂行の有無、事業者選定や実施協約の締結、政府支援の有無や程度の判断には行政の広範な裁量が認められている。またこれまでの経験に照らしてみると、例えば政治からの圧力、行政腐敗など当該事業の妥当性や事業者としての適格性以外の要素が影響しやすい構造であることも否定できない。実際に調達行政における慢性的な談合の問題や審議を担当する者に対するロビー活動など、事業者選定過程の不透明性が指摘されている³⁴⁾

事業者選定過程の透明性を高める方法として、注目されているのが競争的対話方式 (Competitive Dialogue Procedure, wettbewerblicher Dialog) である³⁵⁾。競争的対話とは、EUにおける新しい入札契約制度として、「参加を希望するすべての候補者が応募することができ、公共部門の調達行政の主務官庁は、要求条件を満たす一つ以上の案を探すために、応募者たちと対話する手続を経て決定された応募者に事業に対する具体的な提案を要求する手続」とされている³⁶⁾

しかし、競争的対話方式の韓国への導入に関しては、第一に、その定義からも分かるように、EUにおける競争的対話方式は比較的初期段階から事業の対象と目的を決定するための一種の事前段階としての意味を有しているが、韓国における事業者選定手続は基本的に主務官庁が公告した事業に最適な事業者を探す過程であることから、そもそもの目的が違うこと、第二に、EUにおける競争的対話方式は、「事業構造の複雑性」と「競争入札不適合性」の要件を備

33) 金性洙「民間投資事業の性格と事業者選定の法的課題」公法研究第36輯第4号(韓国公法学会, 2008年)485頁。崔勝必, 前掲注12)312頁。

34) 国民権益委員会「民間投資事業の透明性・公正性提高-BTL事業を中心に-」(2009年11月)4~5頁。

35) 競争的対話方式を導入すべきとする者として, Oh, Jun-Gen「ドイツ法体系上の民間投資事業と行政契約法の関係に関する研究」公法研究第37輯第1-2号(韓国公法学会, 2008年)308頁, 崔勝必, 前掲注12)306~308頁。

36) EU調達指令(2004/18/EC Directive Article 1/11/(c))

えた場合を想定するものであり、公共調達一般に適用されるものではないこと、最後に、「対話」という方式に慣れていない韓国の現実に鑑みると妥当性に欠けるとの理由から、慎重になるべきとの意見が示されている³⁷⁾ 代わりに、より現実的な対案として、「国家を当事者とする契約に関する法律＝国家契約法」や「地方自治団体を当事者とする契約に関する法律＝地方契約法」と民間投資法との関係を明確にし、これらの法律の規定を事業者選定過程にどのように適用するかなどに関する立法的整備が必要であるとする³⁸⁾ 競争的対話方式の導入の賛否はさて置き、国家契約法、地方契約法などの行政契約法と民間投資法の立法的整備が必要であることには意見が一致している³⁹⁾

(3) 既成事業の再構造化の課題

MRG 制度をはじめとする各種の政府の財政支援措置は、民間投資制度導入以来、事業を促進することに決定的な役割を果たしていたともいわれる⁴⁰⁾ しかし、既に述べたように、これまで実施された民間投資事業は、データメナ需要予測に基づいた事業妥当性判断、特に MRG 制度を用いた事業における政府側の財政支出が大きな負担としてのしかかっている。実際の運用実績を見ると、超過分の収入を還収した例はほとんどなく、政府が収入の不足分を支給しているのが実情である⁴¹⁾ 韓国では、このような民間投資事業を、絶えずに水を飲むカバに比喻して「税金を食うカバ」と呼んでいる。

37) 金性洙, 前掲注 33) 481～483 頁, 485 頁。

38) 同上, 483 頁。同氏は、競争的対話方式の導入に関しては、中長期的な検討を通じて決めるべきであるとして、慎重な見解を見せている。同, 前掲注 29) 104 頁。

39) 金大仁『民間投資事業管理法制の改善方案に関する研究(Ⅰ)－政府契約法との関係定立を中心に－』(韓国法制研究院, 2009 年)とりわけ 127～131 頁。金性洙・Lee, Jang-Hee「民間投資事業の透明性と持続可能性の保障のための民間投資法の争点」土地公法研究 66 輯(韓国土地公法学会, 2014 年) 229 頁。Oh, Jun-Gen, 前掲注 35) 308 頁。

40) 韓国開発院 (KDI), 前掲注 9) 42 頁。

41) 2013 年の運用実績を見ると、MRG 支給額は 8,605 億ウォンであるのに対して、超過収入を還収した例はなかった。企画財政部「2013 年度民間投資事業運営状況及び推進実績に関する報告書」(2014 年 5 月) 3 頁。

結局、すでに、すでに実施協約が締結され実施している既成事業の事業再構造化が大きな課題となっている。再構造化の方法としては、MRGによる財政負担を緩和するためMRGが適用された既存事業を「最小運営費支援方式（MCS）」や「標準事業運営費支援方式（SCS）」に転換させる形で再構造化を推進している⁴²⁾また、既存のBTO方式を補完し、民間投資事業のリスクを政府財政から一部負担し、収入が費用を超えた超過収益が発生した場合、最小事業運営費に含まれていない投資費の償還に優先的に当て、余った分を主務官庁と投資家が共有する方式である「損益共有型投資方式(仮称 Build-Operate-Adjust/BOA)」を新しく導入することが検討され、2015年の民間投資事業基本計画に反映し公表する予定となっている⁴³⁾港湾、鉄道、環境などの公共性は高いが相対的に収益性が低い事業への活用が期待されているという⁴⁴⁾しかし、事業再構造化は基本的に事業者に不利な方向への協約変更を意味するものであり、事業者や投資家からの抵抗も強く難航する場合が多い。また、主務官庁の監督権

【図表 10】 最小運営収入保証と超過収入還収水準（実施協約比対比%）

		1995-2003	2004-2005				2006		2009
保障期間（年）		1-20	1-5	6-10	11-15	1-5	6-10	廃止	
政府告示事業	保障	90	90	80	70	75	65		
	還収	110	110	120	130	125	135		
民間提案事業	保障	80	80	70	60	廃止			
	還収	120	120	130	140				
条件		-	実際の収入が予測収入の50%未満の場合はMRG適用なし						

出所：韓国開発院（KDI）「韓国の民間投資事業：制度的整備及び政策成果からの教訓」（企画財政部，2013年）29頁。

42) 事業再構造化に成功した例としては、龍仁（ヨンイン）軽電鉄（2013年9月）、ソウルメトロ9号線（2013年10月）、巨加（ゴガ）大橋（2013年11月）がMRGを廃止する方向で協約が変更された。

43) 政府関係部署合同『2015年経済政策方向-参考資料』（2014年12月）10頁。

44) 政府関係部署合同『2015年経済政策方向』（2014年12月）12頁。

限の発動や MRG の支給をめぐる裁判上の争いとなる場合も多く現れている状況である⁴⁵⁾

IV. 終 わ り に

1. 日本への示唆

韓国における民間投資事業をどのように評価すべきか。それを総合的に判断するのは非常に難しい問題であり、また最終的な判断を下すにはまだ時期尚早かも知れない。しかし、現段階での評価としてまとめるのであれば、次のように整理することができると思われる。これまでの民間投資事業がインフラ整備や経済成長の動力として一定程度の効果を上げていることを否定することはできない反面、経済政策の一環として民間投資を積極的に推進する過程で行われたさまざまな事業妥当性判断や需要予測、MRG をはじめとする各種の支援措置が、現在になってはブーメランのように帰ってきて、政府や国民の負担となっていることも否定できないということである。このような状況で、現在、韓国においては、民間投資事業に対する国民の否定的な見解が多く、また事業収益性の低下を原因とする投資の減少など、民間投資事業の沈滞期を迎えているとも言われている。そして、現在の民間投資事業の推進に関する韓国の状況は、官公庁舎の建設・運営への適用などの事業領域の拡大や BTL 事業における民間提案制度の適用などの制度改革を通じてさらなる PFI の推進を試みると同時に、リスク配分に失敗した既成事業の再構造化を迫られている状況であるということができる。

日本の PFI 制度と韓国の民間投資制度は、制度的な面においては非常に類似している反面、社会的・経済的背景や実際の運用においては異なるところも

45) ソウルメトロ 9 号線における運賃値上げ届出書返戻処分取消訴訟、光州第 2 循環道路における監督命令取消訴訟など、事業者が料金の値上げの不許可や監督命令に不服して行政を相手に取消訴訟を提起する事例が発生している。また、MRG の支給をめぐる訴訟の提起が相次いでいる状況である。(建設経済、2014 年 10 月 30 日)

多い。これらの違いを考慮したうえで、PFIの制度設計や運用の面における日本への示唆点を抽出するならば、以下のように整理することができると思われる。

まず、第一点、公益性を度外視した経済政策の一環としてのPFI推進の危険性である。韓国において民間投資制度が活用されたもっとも大きな要因は、経済成長ないし景気対策の一環として政府が積極的に民間投資制度を推進したことである。その過程において、的確な需要予測に基づいた事業リスク判断と配分が行われずほとんどのリスクを政府側が負担するような事業が実施されたのであり、その傷跡は今も大きく残っている。反面、日本におけるPFIは、民間委託や指定管理者制度とともにPPPを推進するための一つ的手段として位置付けられると同時に、行政改革のツールとしての意味をも併せ持つものであった。また、これまでの行政サービス提供の民間化に関する経験とりわけ第三セクターの失敗の経験を踏まえて、比較的慎重にPFIを推進してきたことも事実である。その分、PFIの景気対策としての意味合いは韓国に比べて低かったといえることができる。しかし、近時、日本においてもPFI事業の景気対策効果に主眼を置きつつあるようにも見えるが、PFI事業の推進に目をとられるばかりでVFMの創出と財政支出の縮減、そして何より公共施設の本来の目的を等閑視してはならない。経済性と公益性の調和というPFIの本質を毀損するような事業の推進を警戒すべきである。

第二点、事業リスクの的確な算出と配分、事業者の選定過程における公正性や適正性の確保である。適正な事業リスクの算出は当該PFI事業の勝敗を左右するものであるが、事業リスクの算出及び配分において政府側の能力が民間より優れているとは言えず、むしろ民間の方が優れている状況にあるといえることができる。需要予測をはじめとするリスク算出の適正性を担保するためには、当該リスク算出の責任の所在を明確にするとともに、リスク算出を間違った場合のペナルティーについての工夫が必要である。

そして、公正・適正な事業者の選定方法として重要なのが、事業者間の競争と事業者と政府との間の対話である。事業者間の競争は一般競争入札を原則と

し、例外的に随意契約による場合も競争性を担保することによって達成することができる。競争性のある随意契約に関して、特に注目されるのが EU 調達指令における「競争的対話方式」である⁴⁶⁾ しながら、EU における競争的対話方式が日本においても有効な手段となり得るかについては意見が分かるところであろう。前述したように、韓国においては、EU における競争的対話方式をそのまま導入することは実情に合わず慎重になるべきとの意見も多い。このような状況は日本にも当てはまるものであり、少なくとも EU における競争的対話方式をそのまま日本に導入することは困難であり、導入する場合においても具体的にどのような形で競争的対話を行うかは不明であり、これからの課題である。EU における競争的対話方式を導入するか否かはさて置き、競争が働く事業者選定の仕組みを構築していかなければならないことは言うまでもないことであり、一方的な質問と回答ではなく双方向的な対話ができるような工夫が要求されるところである。

第三点、事業開始後の是正措置を用意して置かなければならないことである。事業施行後のモニタリングや監督体制の整備は当然のことであり、関連法令においても事業契約の中に明記すべきとされている。しかし、リスクの算出や配分に失敗した結果、政府や国民の負担が大きすぎる場合における事業開始後の最小限の是正措置を用意して置かなければならない。韓国においては、現在、事業再構造化が喫緊の課題となっており、実際に事業再構造化に成功した事例も現れている。しかし、これらの成功した事例を見ると、あらかじめ法令又は実施協約に定められた手続に則って行われたのではなく、民間事業者が各

46) 競争的対話方式の活用に関しては、基本方針において、「特に、発注者のみでは十分な要求水準書等を作成することが困難な場合や応募者からの提案内容等の予測が困難な場合等には、応募者との意思の疎通を図るための質問・回答等（対話）を最大限活用する」としている。（「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（平成 25 年 9 月 20 日閣議決定）9 頁）。また、ガイドラインにおいても、「要求水準書等の作成（調整）のため、事業スキーム、資金調達スキーム、運営方法等多面的な観点から幅広い提案を求める必要がある場合、管理者等の判断により、競争的対話方式の活用が考えられる。」としている。（「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」（PFI 推進室、平成 26 年 6 月 6 日））

種の規制権限を用いた主務官庁の圧力に屈するような形で事業再構造化が行われている。事業再構造化を試みるにあたって、法令又は契約上の手続ではなく政治的・行政的な圧力に頼るということは、PFI事業における「政治的リスク」という新しいリスクを創設することでもあり、PFI事業の推進に当たって大きな障壁となる。それだけでなく、法治主義の観点からも大きな問題である。

このような問題は、あらかじめ事業の再構造化のためのツールを用意して置かなかったことから発生する問題である。事業施行後の是正措置に関する内容も事業契約の中で明記することで対応できる問題であり、実際に、事業契約の中に事業の継続が困難な場合の事業契約当事者のとるべき措置をその責めに帰すべき事由の有無に応じて具体的かつ明確に規定すべき⁴⁷⁾とされている。しかしながら、これらの措置は事業の継続が困難な場合を想定したものであり、例えば、事業の継続は可能であるが、需要予測を大きく間違った結果PFIの本来の趣旨である低廉かつ良質なサービスの提供ができず、財政支出の縮減の効果も期待できないような場合は想定されていない。そして、特に地方公共団体においては、PFIに関する経験不足や法律的风险管理能力の不足などが原因で事業開始後の最小限の是正措置さえ用意しない場合も十分に想定でき、また契約内容の適用・解釈をめぐる見解の相違が生じることもあり得る。事業開始後の是正措置を一般的なツールとして制度化することも一つの方法であると思われる。一方、上述のように、事業施行後における過度な是正措置は、民間事業者の参入意欲を低下させ事業の推進そのものを阻害する要因にもなり得る。しかしながら、一方的に事業者に不利な制度として機能するわけではない。例えば、結果的に事業者のリスク負担が重すぎて事業の継続が困難な場合、事業の継続のためのツールとしての是正措置も同じく考えられるのである。

第四点、PFIの推進に当たって、VFMの創出を通じた効率的かつ効果的な公共施設の整備というPFI制度の本質を毀損する要素を徹底的に取り除くことである。具体的に言うと、事業の推進や事業者選定における政治的な圧力、関

47) 前掲注46)「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」9頁。

連企業への天下りをはじめとする事業者と行政の癒着、また事業者間の談合などによる弊害は当該 PFI 事業の勝敗に決定的に影響するものであり、徹底的に排除しなければならない。これらの問題は必ずしも PFI 事業の限るものではなく公共調達全般に関わる根強い問題ではあるが、特に PFI 事業においては、事業者と行政側が事業者の選定や事業の実施過程において長期間にわたって密接な関係を保つこと、国民生活に必須不可欠な公共施設を対象とするものであることに鑑みると、より一層の警戒が必要である。

2. 今後の研究課題

本稿においては、日韓両国の PFI 制度の仕組みや運用の面を中心に検討を行ったが、冒頭でもふれたように、PFI 制度は従来の公物や行政契約に関する法理論に対しても多くの検討課題を投げかけている。詳細な検討については別稿に譲ることにして、ここでは今後の研究課題として取り上げることとする。

PFI 事業は、特定事業の選定、民間事業者の選定、公共施設等運営権の設定、事業契約ないし公共施設等運営権実施契約の締結などの各種の手続を経て実施されることになるが、これら各段階における行為の法的性質を明確化する必要がある。たとえば、民間事業者の選定や公共施設等運営権の設定を競願関係にある第三者が争う場合、これらの行為の法的性質とりわけ処分性などが大きく問題となる⁴⁸⁾。そして、より根本的な問題として、事業契約ないし公共施設等運営権実施契約の法的性質を解明することも重要な課題である。これらの契約を私法上の契約とまったく同じく理解することができるか、それとも私法上の契約とは区別される公法上の契約として特殊性を持つ契約と捉えるべきかの問題である⁴⁹⁾。この問題は PFI 上の契約にとどまる問題ではなく、行政契約論そのものに対する問題提起でもある。

48) 日本における PFI 事業をめぐる訴訟の例としては、2003 年 5 月 13 日に森ビル株式会社が、衆議院赤坂議員宿舎 PFI の事業者選定処分取消訴訟及び国に対する国家賠償請求訴訟を東京地方裁判所に提起した事例がある。本件の詳細に関しては、PHP 総研の「衆議院赤坂議員宿舎 PFI 事業訴訟問題」(PHP 政策研究レポート Vol. 6 No. 72, 2003 年 6 月) 10 頁以下参照。

次に、PFIを「公物管理権の民間解放」⁵⁰⁾ともいうが、公物管理権のすべてを民間の事業者に移譲することはできず、公共施設等の管理者の公物管理権に基づく監督権限は依然留保されていると解されている⁵¹⁾。事業実施の段階における監督の問題は、第一次的には、法律及び基本方針や実施方針、並びに個別の事業契約によって決まることになるが、個別の公物管理法上の制約や監督権限が多く存在することは事実である。PFIをはじめとする行政サービス提供手法の変化は、従来の公物法理論に大きく影響し、その対応を迫るものである。国民の公共施設利用権の保障の問題も含め、今後の研究課題としたい。

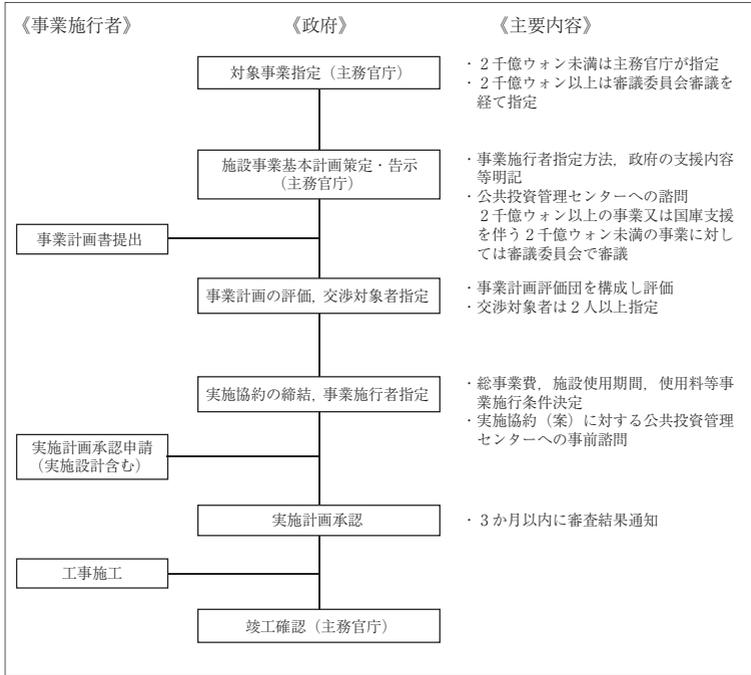
【付記】 本稿は、科学研究費助成金・若手研究(B)「公共施設の設置・管理法制の日韓比較研究」(課題番号：25780013, 研究代表者：権奇法)による研究成果の一部である。

49) 塩野教授は、「わが国においては、行政上の契約を公法上の契約と把握し、これらを一つのカテゴリーとして捉える素材に乏しかった」としつつも、「規制緩和・民営化の下でその(契約方式の)領域が拡大していくとともに、重要な法律上の問題も登場してきている。」としている。塩野宏『行政法Ⅰ [第五版補訂版]』(有斐閣, 2013年) 187頁。日本と違って、韓国においては、行政契約の下位概念として私法上の契約と区別される「行政調達契約」を設定し、その内容的特殊性を認める見解が有力に示されている。ただし、その特殊性は「公法的原理」に由来するものではなく、国家契約法をはじめとする行政契約関連法令から導き出すべきとしている。朴正勲『行政法の体系と方法論』(博英社, 2005年) 226~228頁。

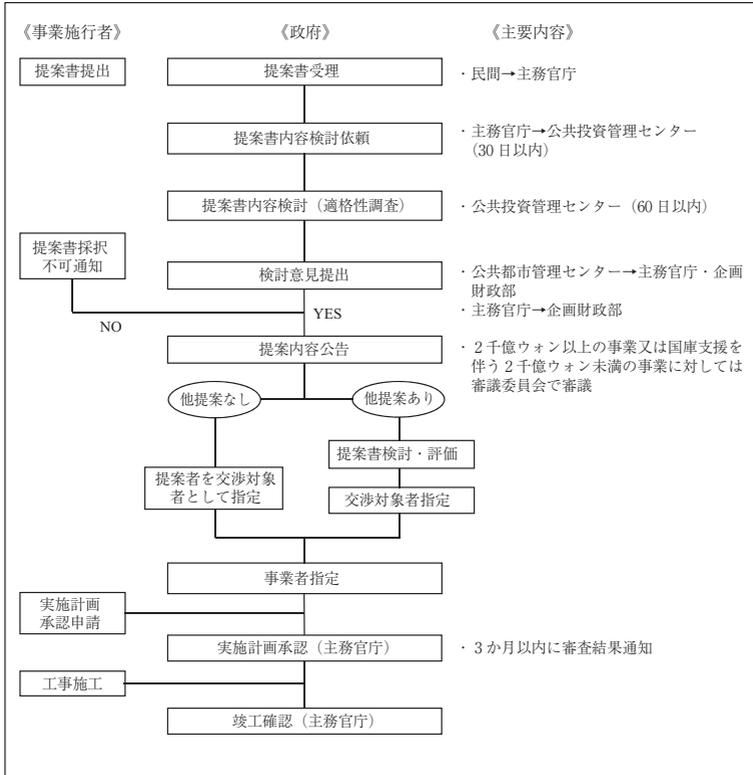
50) 前掲注5) [新成長戦略-「元氣な日本」復活シナリオ]。

51) この点、塩野教授は、「(PFI制度などの)制度が、公物管理にも適用されると、直接の管理権限は、行政主体以外の者が行使することとなる。ただ、この場合には、委託制度と同様に当該物を直接公共の用に供するのは、行政主体であるので、(監督権限は民法の委託契約と等しく委託者である、国・公共団体の機関に留保されるという)先の原則の範囲内にとどまると解される。」としている。塩野宏『行政法Ⅲ [第四版]』(有斐閣, 2012年) 378頁。

【参考資料 1】 BTO 事業のプロセス（政府告示事業）

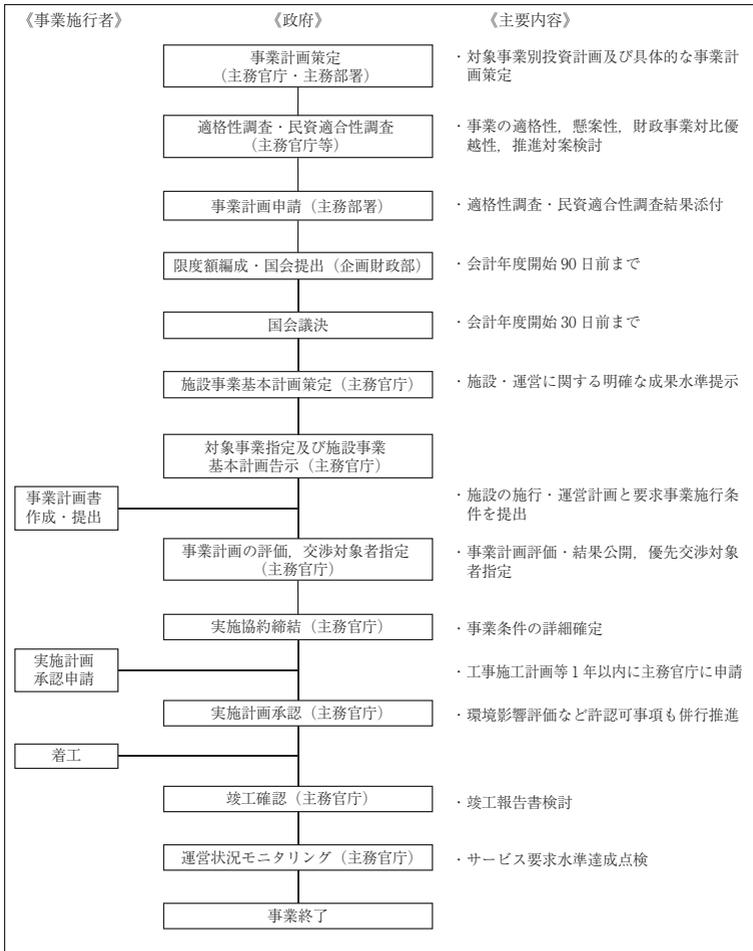


【参考資料 2】 BTO 事業のプロセス（民間提案事業）



出所：企画財政府公告第 2014-87 号（2014 年 5 月 12 日）を基に作成

【参考資料 3】 BTL 事業のプロセス



出所：企画財政府公告第 2014-87 号（2014 年 5 月 12 日）を基に作成