

官民連携事業、韓国の教訓

浮き沈みから見えてくるもの

韓国における官民連携事業（PPP事業）は、高速道路、鉄道などのインフラの新規整備事業における独立採算型が主な事業形態である。かつて、独立採算型の事業において政府保証制度を導入し民間事業者のリスクを軽減していたが、当該制度は廃止され、新規事業数が大幅に減少した。そこで、2015年に政府がリスクの一部を負担する新手法を導入すると、PPPの新規事業の案件数に増加基調が見られた。しかし現在、政権交代によりPPP事業は抑制傾向だ。

このように韓国のPPP制度は変更を繰り返しているが、独立採算型の多い韓国の政策の試行錯誤には、独立採算型の事業を進めようとする日本が学ぶべき点もある。

本稿では、韓国におけるPPPの低迷、韓国と日本における官民連携を取り巻く状況の類似点、相違点を明らかにしながら、わが国における官民連携の在り方について示すこととする。

韓国の現状

韓国では、1994年に官民連携事業（PPP〈Public Private Partnerships〉事業）が本格的に導入された。開始当初から今日まで主流となっている手法は、民間事業者が自らの資金調達によって鉄道、高

速道路などのインフラ施設を整備し、利用者からの利用料により整備費用を回収する手法（BTO手法）である。インフラ施設の整備終了後に、所有権が政府に移転するものの、政府は民間事業者に対して当該インフラ施設の運営権を設定することとなる。なお、インフラ施設の種類、所

在地などによつては、政府が一定金額の補助金を支給することもある。このことは、独立採算事業があまり実施されていない日本との大きな違いといえる。また、行政機関が公示する事業ばかりではなく、民間事業者の発意により事業化される事業が多いことも

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
官民協働室 研究員
森下美苗

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
官民協働室 室長 主任研究員
川崎昌和

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
官民協働室 副主任研究員
上田義人

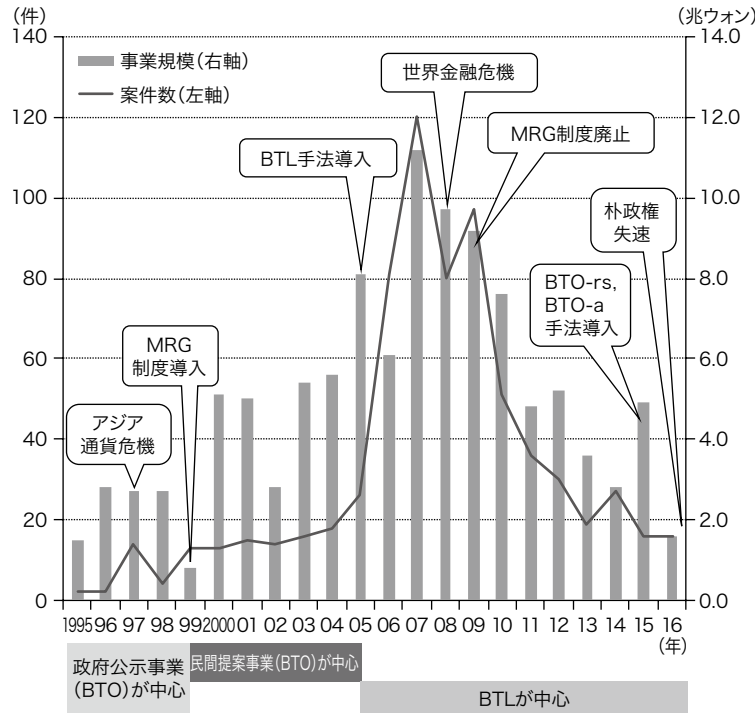
三菱UFJリサーチ&コンサルティング
経済政策部 兼官民協働室 研究員
馬場康郎

特徴であり、民間が独立採算で事業遂行できると判断したものが事業化されているともいえる。

なお、独立採算事業が増加した背景に、MRG（最低運営収入保証）という制度がある。これは1999～2009年にかけて導入されていたもので、政府が事業における民間事業者の収入を一定額保証する制度である。これにより、民間事業者は低いリスクでPPP事業を実施することが可能であった。

しかし、韓国政府の財政事情が逼迫していることや、民間事業者の運営上の努力が低減しているのではないかと議会などから批判を受けたことで、MRG制度の新規事業への適

【図表1】韓国の官民連携事業の推移



(出所)三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

期待が 増加が 事業数 の新規 PPP から再度、ことか された が低減 リスク 業者の 民間事 の、 ないも はいえ 多いと ずしも 数は必 と提案 M R G 制度導入中の拡大期に比べる

用が09年に廃止（それまでに適用済みの事業は事業終了時まで適用継続）された。MRG制度の廃止以降は、民間事業者からの発案が大きく減少し、新規案件数が激減した（図表1）。韓国政府としては、PPP事業草創期におけるMRG制度は民間事業者の興味を引くために重要な政策だったと評価しているが、韓国国内ではいまだに議会などからの批判がある。

MRG制度廃止後のPPPの新規事業数激減を受け、新たな事業手法として、民間事業者のリスクを一部公共でも負担するBTO-a（損益共有型）とBTO-rs（リスク分担型）が15年に導入された。いずれも、完全独立採算事業に比べて民間事業者にとっての収益率が低く、MRG制度導入中の拡大期に比べる

そうした中、17年の政権交代により、官民連携そのものへの政府の意識が転換するに至った。すなわち、民間事業者のノウハウ活用、財政負担軽減を期待し官民連携を推進する立場から、「公共性」を重視し連携の推進にストップをかける立場に転換した。政府の方向性の転換によりマーケットも委縮し、新規案件が創出されにくい状況となっている。韓国の大手インフラファンドへのヒアリングでは、PPP事業に対する政府の方向性が見えにくいことから、投資に抑制的になっているとの声が確認できた。独立採算で行われていた高速道路事業が、政権交代をきっかけに政府直営事業に転換されたことも、PPP事業の縮小傾向を裏付ける印象的な出来事といえる。

府は05年から、独立採算を前提としないリース方式（BTL手法）を導入した。これは、学校や病院などのハコモノの公共施設を民間資金により整備し、その後政府が民間事業者に対して長期にわたり割賦払いを行うものである。日本におけるサービスマ購入型のBTO制度と経済的に類似している。ただし、発注者側の財政負担の平準化は実現できるものの、財政負担削減には寄与しないという認識から、財政担当部局としてはBTL手法に対する消極姿勢が見られる。

日本と共通した課題

ここからは、日本と韓国の官民連携の実態について具体的な比較を行う。両国が共通して抱える課題として、以下の点が挙げられる。

① 手続きの簡素化

韓国でもPPP事業の手続きには一定の時間がかかることから、手続きの簡素化の必要性が高い。手続きの簡素化と効率的な事業条件設定を目的として、日本の「競争的対話（落札者決定前に、民間事業者からの提案内容などについて、政府と民間事業者が対話する制度）」に類似した制

度が導入されている。しかし、民間事業者のノウハウが流出することへの懸念から、現時点では一度も活用されていない。このほか、手続きの簡素化に向けて、中央政府によるガイドライン策定が有効であると評価されているが、他に効果のある対応策はなく、韓国政府の財政担当部局を悩ませる課題の一つである。この点、わが国においても官民対話のためのガイドライン策定や手続きの簡素化のためのガイドラインが策定されているところだが、依然として各自治体ではPPP事業自体の手続きの煩雑さに対する不満の声があり、PPP事業を検討の俎上そじょうに載せることと自体が敬遠されている部分もあるようである。

② 運営事業者の意向反映

コンソーシアム（共同事業体）の中で建設事業者が主導的な役割を果たし、設計事業者や運営事業者が主導的な役割を果たしていないことも共通している。韓国では、ファイナンスを行う金融機関や建設事業者のプレゼンスが高く、特別目的会社（SPC）組成時には両者の意見が最優先されるため、設計事業者や運営事業者は発言力が弱く、設計業務

や運営業務部分で利益率の高い事業となる案件は少ない、といった事業者の声もあつた。この点、日本でも運営事業者の意向が反映されにくいPFI（民間資金による社会資本整備）事業もある。実際に日本の運営事業者には、ヒアリングを行った際には、SPC組成を避け、運営事業者を別途選定することを希望する声や、応募グループにおける代表企業の役割が大きいことを敬遠する声も聞かれた。運営事業者のプレゼンスが低く、SPCや応募グループ内での発言力が弱い場合、運営業務における創意工夫を十分盛り込んだ事業提案や事業遂行が難しくなる可能性があるだろう。

日本との相違点

① ガイドラインの拘束力

中央政府の制定するガイドラインの拘束力についても大きな相違点がある。韓国では、PPP事業を進めるために発注側、受注側のいずれの立場にもない第三者機関として、公共投資管理センター（PIMAC）があるが、ここは政府の研究機関である韓国開発研究院（KDI）の傘下であり、当該機関は毎年度、ガイ

ドラインを発表している。ガイドラインでは、事業手法選定時における支払いに対する価値（VFM）算出時の現在価値換算に使用する割引率、事業費に対する資本金比率、期待利回りを含め、事業スキームごとに具体的な数値が示されている。事業を実施しようとする官庁や地方自治体はこのガイドラインの規定に基づいて、事業手法を選定することが必要である。

他方で日本の場合、内閣府PFI推進室や各事業所管省庁が公表するガイドラインはあるものの、韓国ほどの拘束力はない。

このことにより、韓国の場合、PPP事業経験の少ない自治体であっても、事業に取り組みやすくなっているとの評価もあり、手続きの簡素化という観点からは、日本より進んでいる部分とも捉えられる。他方で、民間事業者の提案や各事業による契約内容の変更可能性が低く、事業条件に合った柔軟な対応が困難であるとの批判も確認できた。従って、ガイドラインなどの統一的な基準を策定する場合、過度に拘束力があると個別の事業の特性を踏まえた提案が困難になることにも留意が必要で

ある。

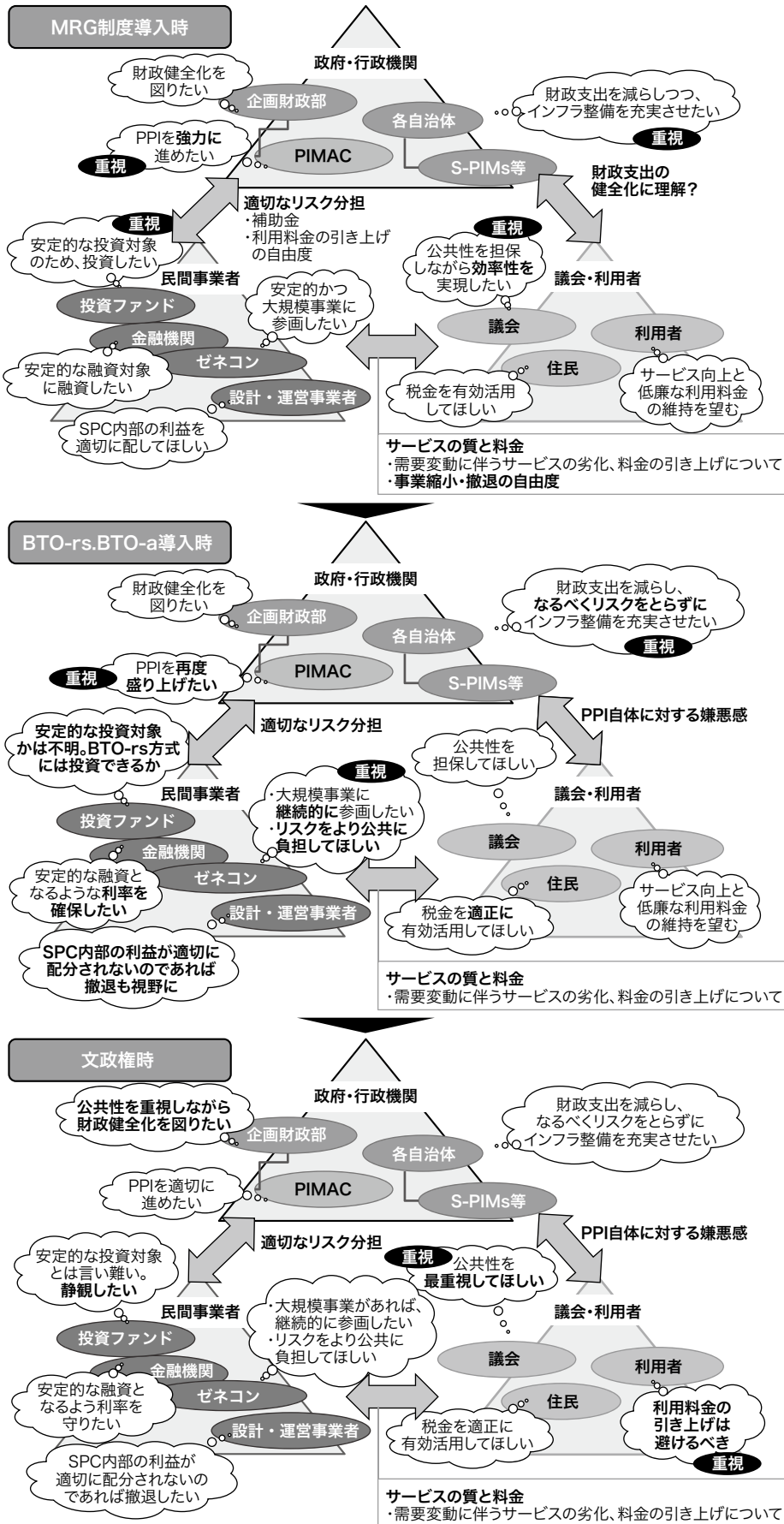
日本への示唆

① 無理のない官民連携の推進

日本では、官民連携の拡大、民間に運営権を売却するコンセッション事業の拡大に向けた取り組みが進められているが、PFI法制定から18年がたつ今、新規案件数は増加傾向にある。

韓国では前述の通り、PPP事業には消極的傾向にあり、また政治により右往左往している状況である。特に、政府保証の在り方については「完全な独立採算の実現」と「公共性の確保」という観点から、政府、民間事業者、議会・利用者の3者それぞれ意向の折り合う部分を導出することが重要な論点となっている。図表2では政府負担の削減と一定の介入を求める政府、政府保証と経営の自由を求める民間事業者、利用料の低減を求める議会・利用者という3主体の意向の変化を示している。MRG制度といった持続可能性の低い政府支援により、半ば無理のある形でPPP事業を実施させてしまうと、支援導入後に市場原理を適正に働かせる事業設計をしようとして

〈図表2〉韓国の官民連携事業を取り巻く各主体の変化について



(出所)三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

も、利用者、事業者双方の理解を得ることが難しくなる可能性がある。日本においても「財政負担の縮減」と「民間の得意な部分を民間に任せ」という原則を踏まえ、無理のない事業推進が求められるであろう。

全分野に推進一辺倒になるのではなく、官民連携を導入することに一定程度理解が得やすい分野に限って推進することも一案だろう。特に独立採算事業については、韓国の各主体の重視する点が変わっていったこと

も踏まえ、政府による補助金交付や保証の在り方と利用料金設定といった経営の自由度の在り方を複合的に検討することが必要だろう。また、政府の保証と経営の自由度

者が「受益者負担」の考え方を一定程度意識することも必要だろう。韓国では「受益者負担」の考えが十分に浸透しているとは言い難いが、わが国においても、同様の状況がある。従って、日本の公共施設でPPPが

導入されているものには、必要となるコストのすべてを利用料金の形で回収できていない施設もある。現在、地方公共団体においては、新地方公会計制度の活用が進められており、この制度の一つに「利用料金の設定に当たり、公共負担額をフルコストで算定すること」が挙げられている。こうした取り組みと相まって、わが国においても、利用者の負担実感がないままに無理にPPP事業を推進するのではなく、公共施設における適正な利用料金の設定が進められることを期待したい。

② 統一的な前提条件設定

日本の場合には前述の通り、PFIガイドラインについては制定されているものの拘束力は弱く、例えば割引率については、各事業で自治体が個別に定めているケースが散見される。官民連携が望ましい事業分野を一定程度顕在化することや、計画時VFMと契約時VFMの乖離が少なくなるなどの理由から、前提条件のうち、割引率などの事業固有ではないものについては、統一的な基準を定めることが望ましい。

また、手続きの簡素化という観点からも、そのガイドラインが一定の

拘束力を持つものとして扱われるよう、「公表して終わり」ではなく毎年度、市況に合わせた更新を行うことも有用だろう。ただし、期待利回りや資本金比率など、拘束力を持つ統一基準を導入することが適切とは言えないような事業固有の前提条件もあるため、統一基準を導入する前提条件は慎重に設定する必要がある。

③ SPC構成の在り方

今後は、1960年代以降に整備された施設の老朽化対策や建て替え事業が増大し自治体財政を逼迫させることが見込まれるが、このようなハコモノ施設にPPP事業を導入する場合、特にその運営改善は重要な視点となる。有力な運営事業者がPFIにおけるSPC組成やPFI事業自体を敬遠してしまう状況が深刻化してしまった場合、良い運営事業者はPFI事業そのものに参画しない、ということも発生しかねない。このようなリスクも踏まえ、PPP事業を実施する際に運営事業者の発言力を向上させるための取り組み（例えば運営事業者先決型PFI事業の実施や、維持管理運営部分に関して配点を高くした審査基準など）が今後重要となってくるだろう。

【筆者紹介】

森下美苗（もりした・みなえ） 京都大経卒。文部科学省で学校法人の

税制改正、高校教育制度改革、文教施設におけるPPP/PFI、コンセッション制度の導入に関する検討などに従事し、現職。専門は、官民連携、教育制度、学校法人制度など。

川崎昌和（かわさき・まさかず）

京都大学院工学研究科修了。三和総合研究所（現三菱UFJリサーチ&コンサルティング）入社。以降、都市計画・まちづくり分野、官民連携分野に従事。

上田義人（うえだ・よしと） 名古屋

屋大学院環境学研究科修了。三菱UFJリサーチ&コンサルティング入社。専門は、PFIや指定管理者制度をはじめとする官民連携事業の導入支援。

馬場康郎（ばんば・やすお） 京都

大法卒。財務省で公会計改革、海外経済調査などに従事した後、コンサルティングファームを経て現職。専門は、行財政制度、官民連携、税・財政・社会保障、地方行財政など。