

# 韓国におけるPPPの取り組み

## 独立採算事業を拡大するには？

政府は「PPP／PFI推進アクションプラン」(2016年5月)を策定し、13～22年度の10年間で21兆円の事業規模を目標に掲げ、空港、水道、下水道、道路などの公共施設等運営権制度(コンセッション)の推進を図るなど、官民連携(PPP)事業や民間資金を活用する社会資本整備(PFI)事業のさらなる拡大、特に独立採算事業の拡大を目指している。

独立採算事業については、韓国において、1994年のPPP法の制定後、既に229件(うち道路90件、港湾19件等。2015年末時点)もの事業が実施されてきたほか、リスクマネーの供給主体であるインフラファンドによる投資も活発である。本稿では、独立採算事業を中心とした韓国におけるPPP制度の概要とその変遷、近年の改革を整理するとともに、わが国のPPP／PFI制度への示唆を導き出す。

### 制度の全体像

韓国におけるPPP制度は、1990年代に高速道路、鉄道網等のインフラ資産を早急に整備するために導入された。政府の予算措置がなくとも、民間事業者にインフラの事業権を与え、民間の資金で整備す

ることを可能とするため、94年にPPP法(The Act on Promotion of Private Capital Investment)が制定された。なお、PPP法は、PPI法(The Act on Private Participation in Infrastructure)と名称が変更されたため、以下では

PPIと呼ぶ。  
PPIについては、94年の導入後、最低運営収入保証制度(MRG: Minimum Reverse Guarantee)の導入を含む99年の改革、PFI事業者に貸与する日本のBTO(Build-Transfer-Operation)手法に近いBTL(Build-Transfer-Lease)手

法の導入や対象施設の拡大を含む2005年の改革、さらなるPPI制度の活性化を目指した15年の改革を経て、今日に至っている。

韓国におけるPPI制度は、PPI法、PPI法施行令、民間投資事業基本計画、ガイドラインで構成されている。PPI法およびPPI法施行令はPPI制度そのものに係る法令であり、PPI制度の対象施設、事業方式、実施手続等を定める一般法としての性格と、各関係法に優先して適用される特別法としての性格を併せ持つ。民間投資事業基本計画は、PPI法第7条に基づいて企画財政部(日本の財務省に相当)が策定するものであり、PPI政策の方向性、投資計画、PPI制度の詳細なルールが規定される。なお、民間投資事業基本計画

三菱UFJリサーチ&コンサルティング  
研究開発部(名古屋) 兼 官民協働室 副主任 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

三菱UFJリサーチ&コンサルティング  
公共経営・地域政策部 兼 官民協働室 研究員  
林田朋也

〈図表1〉BTOとBTLの比較

	BTO	BTL
対象施設	道路、鉄道、港湾等	学校、下水管渠等
投資費回収	最終利用者の使用料	政府の施設リース料
事業リスク	大(需要リスクを負担)	小(収入は確定)
事業者・利用者・政府の関係		
事業規模 (2015年12月)	229件 73.6兆ウォン	461件 30.5兆ウォン

(出所)韓国企画財政部資料をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

は、毎年アップデイトされている。韓国における事業手法として、6種類の方式が法律上は定められているが、実際に活用されているものは、独立採算型の事業手法であるBTO手法と、サービス購入型の事業手法であるBTL手法の2種類である(図表1)。

BTO手法は、道路、鉄道、港湾等、利用料収入が見込まれるインフラ資産を対象として実施されるものである。政府が民間事業者に対して

事業に係る権利を付与した後、民間事業者が施設を建設、完成後に政府に寄付し、事業期間にわたって施設の管理運営権が付与され、利用者からの利用料を徴収して建設費の回収・維持管理の業務を遂行することとなる。なお、建設段階における民間事業者への支援の仕組みとして建設補助金の制度が導入されている。これは、民間事業者が建設費を全額負担する場合には事業として成立しないと考えられる事業を対象に、インフラ資産の性質ごとに設定されている範囲(道路であれば30%以内)で政府が補助金を支給するものである。また、運営・維持管理段階における民間事業者への支援の仕組みとしてMRGなどがある。

BTL手法は、日本におけるBTO手法とキャッシュフローの流れが同等の仕組みであり、民間事業者が施設の建設後、政府に所有権を移転し、事業期間にわたって政府からリース料として建設費分の割賦払いがなされる仕組みである。

なお、韓国の特徴として、公共投資管理センター(PIMAC: Public and Private Infrastructure Investment Management Center)

の役割が大きいことが挙げられる。PIMACは、企画財政部管轄の韓国開発研究院に置かれた組織であり、ガイドラインの制定等、日本における内閣府PFI推進室の役割を担っている。加えて、政府機関のPPI事業をサポートする役割を担っている。

### 事業の実施プロセス

PPI事業は、政府が公示して民間事業者を募る政府公示事業、民間事業者側が提案書を提出し、政府が事業の適否を判断する民間提案事業の2種類がある。

日本においては、政府が公募を行い、民間事業者が応札するケースが大多数であるが、韓国においては大半が民間提案に基づいて実施されている。民間事業者は、中央政府、地方政府が公表する都市計画マスタープラン等を確認して、政府側が求めているであろう事業に係る事業計画書を作成・提出する。独立採算事業については、民間事業者が独自に必要な予測を行って資金計画を含む計画を策定する。政府は当該計画書内容の適格性審査を実施した上で、事業の採否を決定する。事業として採択

されると、事業提案者以外の者の提案を受ける「第三者提案公告」がなされ、第三者から提案がなされる場合には、提案内容の審査を経て、優先交渉権者が選定される。なお、事業提案者に技術審査における加点等のインセンティブが与えられる場合が多いものの、事業提案者が必ず落ち得るわけではない。

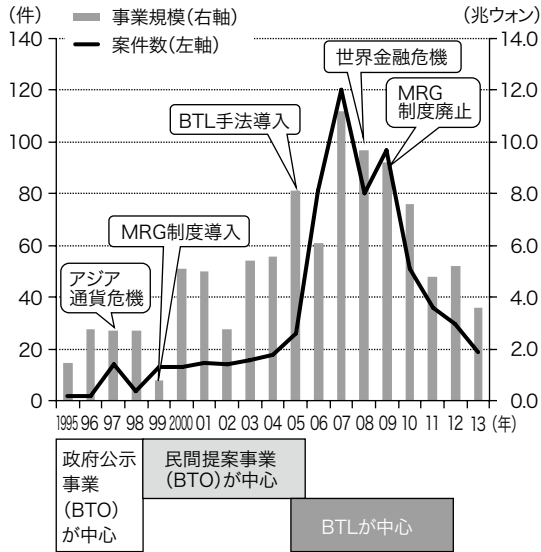
なお、適格性審査は、PIMACが3段階で実施する。まず、第1段階としてB/C(費用便益)比率の分析等を通じて、当該事業の実施の可否が判断される。続いて、VFM算定(経済面での評価)が行われ、PPI事業として実施すべきか、財政事業として実施すべきかが判断される。最後に、独立採算事業としての実施可能性が検討され、独立採算事業として可能である場合にはBTO手法が、不可能である場合にはBTL手法が用いられる。

### 制度の現状と改革

#### ①案件数の推移

PPI事業の新規案件数は、PPI草創期はそれほど多くなかったが、MRG制度の導入、BTL手法の導入により案件数・事業規模と

〈図表2〉新規のPPI案件数・事業規模の推移



(出所) 韓国企画財政部資料をもとに  
三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

MRG制度においては、補填される基準となる金額の設定に当たっては、民間事業者の見積もりによるところが大きかったため、民間事業者は過大な需要を見込むことが多かった。また、利用者数を増やすインセンティブが働きづらいため、

利用者数を増加させようとしなかった。こうした中、政府は巨額の損失補填が必要となり、議会や国民からの批判が強かったこともあり、03、06年に、対象事業、対象期間、対象費用を制限するなどMRG制度の対象範囲を狭める方向での改正が進められた。ただし、MRG制度は廃止されていた期間に事業契約がなされた事業については、MRGはまだまだ有効であり、15年においても約5500億が補助金として支出されている。09年のMRG廃止に伴い、政府公示事業のみを対象に新たな財政支援の仕組みとして投資リスク分担制度が導入された。この制度は、運営期間における利用料収入等が、投資原価水準（民間事業者が投入した投資資金に、国債利率を加えた投資元利金を運営期間で分割して算定する金額）に達しない場合に、その差額を支給する制度である。翌年度以降に超過収益が発生した場合には既支給額を限度として政府が回収することとなる。ただし、この制度が適用された事例はない。

〈図表3〉事業手法別・分野別の案件数及び事業規模 (2015年12月時点)

BTO	案件数	合計	道路	港湾	鉄道	環境	その他
		229	90	17	10	81	31
		100.0%	39.3%	7.4%	4.4%	35.4%	13.5%
BTL	案件数	合計	教育	環境	国防	鉄道	その他
		461	227	99	77	5	53
		100.0%	49.2%	21.5%	16.7%	1.1%	11.5%
BTO	事業規模 (兆円)	合計	道路	港湾	鉄道	環境	その他
		73.6	43.7	6.1	14.1	6.6	3.1
		100.0%	59.4%	8.3%	19.2%	9.0%	4.2%
BTL	事業規模 (兆円)	合計	教育	環境	国防	鉄道	その他
		30.5	9.9	7.1	6.1	5.5	1.9
		100.0%	32.5%	23.3%	20.0%	18.0%	6.2%

(出所) 韓国企画財政部資料をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

にも大きく拡大した。しかし、2008年の世界金融危機を受けた資金調達コストの増大、09年のMRG制度の廃止等の影響もあり、近年、案件数・事業規模ともに縮小傾向にある(図表2)。

案件数で見るとBTLが約7割を占めているものの、BTO事業は一般に事業規模が大きいことから金額ベースではBTOが約7割となっている。BTO事業を分野別に見ると、道路の比重が高くなっている(図表3)。

なお、BTO事業については、高リスクであるが、比較的大きなリターンが見込まれることから、インフラファンドによる投資も盛んであり、一定のリスクマネーが供給されている。

②MRG制度の概要と変遷

韓国の独立採算型の事業方式であるBTO手法では、事業の安定性を図るため、MRG制度が導入されていた。

MRG制度とは、個別事業に関して、政府と民間事業者で締結した契約に基づき、収入額が一定金額を下回った場合に、その金額が補填される制度であり、PPI事業に参入する民間事業者のリスクを下げ、案件数の増加につながった。

MRG制度においては、補填される基準となる金額の設定に当たっては、民間事業者の見積もりによるところが大きかったため、民間事業者は過大な需要を見込むことが多かった。また、利用者数を増やすインセンティブが働きづらいため、利用者数を増加させようとしなかった。こうした中、政府は巨額の損失補填が必要となり、議会や国民からの批判が強かったこともあり、03、06年に、対象事業、対象期間、対象費用を制限するなどMRG制度の対象範囲を狭める方向での改正が進められた。ただし、MRG制度は廃止されていた期間に事業契約がなされた事業については、MRGはまだまだ有効であり、15年においても約5500億が補助金として支出されている。09年のMRG廃止に伴い、政府公示事業のみを対象に新たな財政支援の仕組みとして投資リスク分担制度が導入された。この制度は、運営期間における利用料収入等が、投資原価水準（民間事業者が投入した投資資金に、国債利率を加えた投資元利金を運営期間で分割して算定する金額）に達しない場合に、その差額を支給する制度である。翌年度以降に超過収益が発生した場合には既支給額を限度として政府が回収することとなる。ただし、この制度が適用された事例はない。

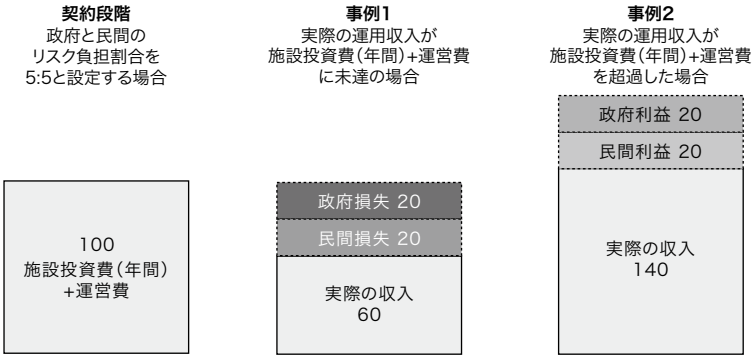
③直近の改革

MRGの廃止により、民間事業者が新たに独立採算型のPPI事業に参画することが難しくなり、PPI事業の案件数は大きく減少した。PPI市場の活性化と景気回復に向けた投資拡大の観点から、「民間投資活性化方策」が15年4月に発表され、新たな事業方式として、事業リスクを官民で分担する仕組みであるBTO-rsおよびBTO-aが導入された(図表4、5)。

BTO-rsは、政府が事業を

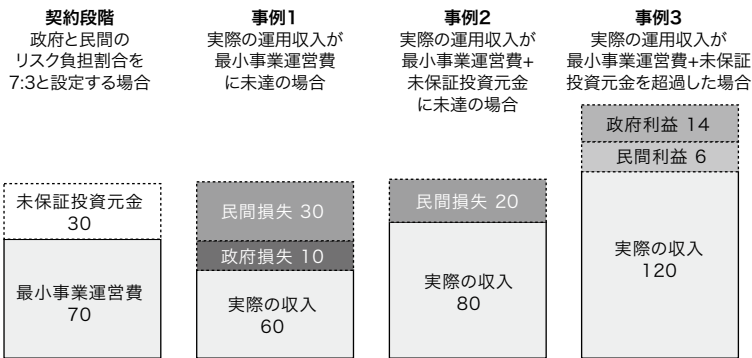


〈図表4〉BTO-rsにおける政府・民間の負担額の実例



(出所) 韓国企画財政部資料をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

〈図表5〉BTO-aにおける政府・民間の負担額の実例



(出所) 韓国企画財政部資料をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

施する特別目的会社（SPC）に出資する場合と同様の効果を持ち、PFI事業契約において定められる政府と民間のリスク負担割合に応じて、損失発生時には政府も一定割合の損失を負い、超過利益発生時には政府が一定割合の利益を得る仕組みである。本方式は、PFIを見直した英国におけるPF2と類似しているが、PF2は民間事業者の過剰な

収益を削減することが主目的であるのに対し、BTO-rsは民間事業者のリスクを低下させることが主目的である。BTO-aは、民間事業者の損失に上限を定め、上限を超える部分の金額について政府が負担する方式である。収益が発生する場合については、民間事業者と政府で共有することとなる。例えば、政府と民間のり

スク負担割合を7対3に設定する場合、元本部分の7割を「最小事業運営費」として定め、収入が最小事業運営費を下回る場合には、収入と最小事業運営費の差額を政府が負担することとなる。一方、超過利益が発生する場合には、利益の7割を政府が、3割を民間事業者が受け取ることとなる。

BTO-rsは民間事業者の損失に上限が設定されていないことから、BTO-aと比較すると民間事業者のリスクは高くなる。BTO-aは民間事業者の損失に上限が設定されており、リスクは低いものの、収益率が低くなる。企画財政部によると、BTOでは収益率が7〜8%台である事業は、BTO-rsでは5〜6%台、BTO-aでは4〜5%台になると見込まれている。

韓国では政府による補填の在り方は変わってきたが、損失発生時には何らかの形で政府が補填することが前提となっている。これは、韓国の独立採算事業は、新規のインフラ資産への投資が対象となっているため、需要を見積もることが困難であることが一因として挙げられる。韓国においては、インフラファンドによる

投資も盛んであり、一定のリスクマネーが供給されているものの、政府が一定の補填を行わなければ、民間事業者が独立採算事業に参入することは難しい。今般、BTO-rs、BTO-aの導入により、政府による補填が削減される流れから強化される流れへと変わったが、それによりPFI事業の新規案件数が再び増加するか、今後も注視する必要がある。

### わが国への示唆

韓国では、これまでに数多くの独立採算事業が実施されてきたが、15年に新たな事業手法が導入されるなど、政府による損失補填の在り方について試行錯誤している段階である。現時点では、少なくとも政府から何らかの損失補填がなければ独立採算事業は成り立たない点では一致しているものと思われる。

政府による補填の要否は、需要を見積もることの難易度に影響される。わが国においても新規のインフラ資産の整備等、需要を見積もることが困難である事業については政府による何らかの補填が必要になるだろう。また、独立採算型の事業は、サー

ビス購入型の事業と比較して大きなリスクが存在することから、民間事業者が「もうける」ことを公共側が認めるとともに、リスクマネーが供給される環境の整備、例えばSPC株式の売却を認めることが必要であると考えられる。

【筆者紹介】

**上田義人（うえだ・よしと）** 名古屋大院環境学研究科修了後、三菱UFJリサーチ&コンサルティングに入社。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。財務省にて公会計改革、海外経済調査等に従事した後、コンサルティングファームを経て現職。専門は、行財政改革、官民連携、税・財政・社会保障、地方行財政等。

**林田朋也（はやしだ・ともや）** 九州大院人間環境学研究科修了。建設コンサルタント会社にて交通計画、都市交通調査等に携わり、現職。専門は、官民連携、まちづくり計画等。