

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 6 月 17 日現在

機関番号：16301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25780013

研究課題名(和文) 公共施設の設置・管理法制の日韓比較研究

研究課題名(英文) Comparative study of installation and management of public facilities in Japan and Korea

研究代表者

権 奇法 (Kwon, Gibob)

愛媛大学・法文学部・准教授

研究者番号：30598876

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究においては、公共施設の設置及び管理に関する法制度を、PFI制度(韓国では、民間投資制度)を中心として比較研究を行った。日本に比べ、韓国では、民間投資事業が活発に行われており、一定程度の成果を上げていると評価されていると同時に、多くの問題点が指摘されている。本研究では、まず、両国のPFI制度を比較検討した後、韓国の民間投資制度における問題点や課題を抽出することによって、日本のPFI事業の実施に当たっての示唆を得ることができたと思われる。

研究成果の概要(英文)：This study was carried out a comparative study the legal system about installation and management of public facilities, focus on PFI system(In Korea, private investment system). In Korea, PFI has been actively carried out, compared to Japan and has been assessed to have raised certain degree of achievement. But it has been pointed out many problems. In this study, first, compare the PFI system of the two countries, by extracting the problems and issues in PFI of Korea. And It was possible to get suggestion to PFI system of Japan.

研究分野：行政法、公物法

キーワード：公共施設 PFI 民間投資事業

## 1. 研究開始当初の背景

従来の公共サービス提供形式は、PPP (Public Private Partnership)、PFI (Private Finance Initiative) などで見られるように、大きく揺らいでいるのが現状であり、このような公共サービス提供体制の変化は、従来の行政法理論、特に公物・公共施設法理論に対しても大きく影響を及ぼし、対応を迫ることは必然的である。このような問題意識は日韓の両国に共通するところである。韓国においては、1994年の「社会間接資本施設に対する民間資本誘致促進法」の制定をきっかけとして、活発に民間投資事業(PFI事業)が行われており、ある意味、PFIの制度設計や運用においては日本に先行していると言えることができる。

以上のような状況において、韓国におけるPFI制度の現状と課題を実証的に研究し、比較研究することは、日本のPFIの制度設計や実際の運用においても示唆するところが多いと思われる。

## 2. 研究の目的

本研究においては、PFI法制を中心に、日韓における公共施設の設置・管理に関する法制制度の変遷と運用の実態に関する比較研究を通じて、近時、日韓両国において強く推進されているPPPやPFIの法的仕組みの分析、及び、その行政法理論、特に、公共サービス提供関連法制のあるべき姿を探ることが目的であった。

## 3. 研究の方法

理論研究に関しては、日韓両国の公共施設管理法に関する資料を収集・検討する文献研究を中心に進めることによって、両国の法制の相違を明らかにすることに主眼を置いていた。そして、実証的研究を進めるために、日韓両国の関係行政機関(企画財政部民間投資課、ソウル特別市、釜山広域市など)、研究機関(ソウル大学公益産業法センター、法制研究院、韓国開発院、公正取引調整院、職業能力開発院、東亜大学法学研究所など)、PFI事業者に対するインタビュー調査や現地施設の訪問調査を併行した。また、公共施設の利用者の立場に立って、調査研究を進めてきたNPO団体(経済正義実現連合会)や法実務家(ローファーム和友)へのインタビュー調査も実施した。

## 4. 研究成果

### (1) 日本のPFI事業の現状と課題

近年、日本のPFI法は度重なる改正が行われている。特に、2011年には大幅な改正が行われた。この改正は、PFI事業の推進のための措置を講じるという面ではこれまでの改正と異なるものではないが、これまでに比べ、

改正の規模が大きいことに加え、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「民間提案制度」や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の事業スキームである「公共施設等運営権制度(いわゆるコンセッション方式)」などの新たな仕組みが複数導入された。

一連の法改正や政治レベルにおいて、積極的にPFIを推進すべきとのことが謳われているが、そのためにはクリアしなければならない課題も山積している。日本のPFI事業は、「サービス購入型」が全体の73%を占め、「独立採算型」は21%にすぎず、建設費、維持管理費の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、庁舎や宿舍の建設などの箱モノ事業に用いられるサービス購入型がほとんどであることなど、事業スキームが偏っていることの問題点が指摘されている。

また、PFIの制度設計や推進においては、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である。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。

さらに、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が、事業適格性の判断と実施過程における公益性と経済性の調和が大きな課題となる。そして、公益性と経済性の調和が顕在化されるのが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。

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と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実質的な対話

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。しかしながら、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。

## (2) 韓国の民間投資事業の課題と示唆点

日本に比べ、韓国は積極的に民間投資事業を進めてきたが、これ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るが、大まかに言うと、次のように評価することができる。つまり、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適格性判断や需要予測、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。

以上のように、韓国における PFI 制度は様々な課題を抱えているということが出来るか、これらの点からの示唆点を抽出すると以下のように整理することができる。

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積極的に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、その傷跡は今も大きく残っている。反面、日本においては、PFI が、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の手段として位置付けられ、行政改革のツールとしての意味をも備え持つものであったと思われる。しかし、近時、日本においても景気対策効果に主眼を置いた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、そして何より公用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。

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。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のためには、選定の過程において、事業者と政府側が対話・協力しながらも、競争が働くような事業者選定の仕組みを構築する必要がある。

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段を用いるのではなく、民間事業者が各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。また、実施協約の解釈・運用をめぐる法的紛争にまで発展するケースも多く現れている状況である。事業再構造化を試みるにあたって、法令又は協約上の手続に乗っ取るのではなく、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今後の PFI 事業の推進に当たって大きな阻害要因となるだけでなく、法治主義の観点からも大きな問題である。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、PFI 事業開始後における是正措置を用意して置かなければならない。

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、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。事業の推進や事業者選定における政治的な圧力、関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る。

以上が、研究成果の中間まとめとして、発

表した「韓国における PFI 制度の現状と課題」  
(愛媛法学会雑誌第 41 巻第 3・4 号、2015 年  
3 月)の要約である。

そして、現在、PFI 事業の実施過程において発生し得る法的紛争の解決手続に関する行政法的が分析・研究を進めているところである。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。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。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。

さらに、PFI 事業に用いられる施設等の利用をめぐる利用者の利用権の保障の問題、言い換えると、当該公共施設の公共性の維持・確保といったもっとも根本的な問題も避けでは通れない課題である。

以上のような論点をまとめ、最終報告として、「PFI 実施過程における法律問題-日韓比較研究」という題の論文を執筆中であり、近日公表する予定である。

#### <引用文献>

権奇法「韓国における PFI 制度の現状と課題」(愛媛法学会雑誌第 41 巻第 3・4 号、2015 年 3 月)

#### 5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計 1 件)

権奇法「韓国における PFI 制度の現状と課題」(愛媛法学会雑誌第 41 巻第 3・4 号、2015 年 3 月、55 頁～89 頁、査読無し)

[学会発表](計 1 件)

権奇法「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」、自治動向研究会、2014 年 4 月 17 日、地方自治総合研究所(東京)

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

権奇法 (Gibob, KWON)

愛媛大学・法文学部・准教授

研究者番号：30598876

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし