

韓国における交通 PPI の動向と問題点

—仁川空港鉄道事業を事例として—

おく だ けい こ
奥 田 恵 子 *

韓国では厳しい財政状況の中、高速道路や鉄道、空港などのインフラ整備に民間資金を活用することを目的として、1994年、PPP 制度(名称が変更され、現在は PPI 制度)を導入した。その後、1997年のアジア通貨危機の影響により国家財政が逼迫する状況に見舞われたものの、海外の事例等を参考にしながら、民間資本を呼び込むための制度改正を柔軟に行った結果、PPP 事業比率が年々増加してきており、国内で積んだ実績をもとに、海外のインフラ事業受注につなげる動きも活発化している。

仁川空港鉄道事業は、需要予測を適正に見積もるインセンティブが不足するなど、制度上の問題があり、日本では、この例をもって韓国の鉄道 PPI の制度自体が失敗であると見られがちであるが、失敗を恐れずまず挑戦するという韓国特有の姿勢で臨んだ結果、他の鉄道 PPI において、輸送人員が増加するという成果も見られる。韓国の交通学者の中には、政府の PPI 政策は行き過ぎたものであると指摘する声も見られるなど、様々な課題を抱えているが、発生した課題に合わせて制度を迅速かつ柔軟に修正していく韓国の PPI 制度は、日本にとっても参考になると思われる。

はじめに

韓国では、1994年、厳しい財政状況の中、高速道路や鉄道、空港などを建設して輸送力を増強することを目的として PPP¹⁾方式による交通インフラ制度が導入された。その後、1997年のアジア通貨危機の影響により国家財政が逼迫する状況に見舞われたものの、インフラ整備の必要性が生じたため、海外の事例等を参考にしながら、民間資本を呼び込むための柔軟な制度への改良を複数回にわたって行っている。その結果、インフラ事業における PPP 事業比率が年々増加してきており、国内で積んだ実績をもとに、海外のインフラ事業受注につなげる動きも活発化している。

こうした中で、韓国におけるスキームを参考事

*財運輸調査局調査研究センター主任研究員

例とするべく、日本では、近年、シンクタンクなどを中心として韓国における PPP の法制度やプロジェクトの概要などが紹介²⁾されるようになってきているが、プロジェクトの中には事業計画が変更されるものも少なくなく、その成果を把握するのは簡単ではない。日本では、海外インフラ受注体制の整備が喫緊の課題となっている点を勘案すると、韓国における PPP の動向は重要な知見を提供してくれると思われる。そこで、本稿では、2009年9月に、民間事業者による株式売却が行われ、事実上、国営化されることとなった仁川国際空港鉄道(以下、仁川空港鉄道)を事例として、韓国における交通インフラ整備における PPP の動向と問題点を紹介する。なお、韓国では PPP を PPI (Act of Private Participation in Infrastructure) と呼んでいるので、本稿では、以下、PPI と称する。

1. 韓国における PPI と鉄道事業

(1) PPI の歴史的展開

韓国では、1980年代頃からの経済の急成長により交通インフラの供給不足が深刻化していた。そこで、1990年代から輸送力の増強を図るべく、高速道路や鉄道、空港などの建設を積極的に行うため、民間資金を活用してインフラの整備を行う法制度を導入することとなり、1994年、PPP (The Act on Promotion of Private Capital into Social Overhead Capital Investment：社会間接資本施設に対する民資誘致促進法) を制定した。その後、PPP 法は1999年と2005年に法律名称の変更を含んだ、制度の改正を行っている。

1999年には、アジア通貨危機によって停滞していた国内経済を活性化させることを狙いとして、制度改正を行い、名称を PPP 法から PPI (Act of Private Participation in Infrastructure: 社会間接資本施設に対する民間投資法) に改定した。また、民間事業者の投資を促すため、MRG (Minimum Revenue Guarantee：最小運営収入保証制度) と呼ばれる、事業者の収入変動リスクを政府が一部負担する仕組みを導入し、インフラファンドと呼ばれる、インフラ事業を専門に投資を行う法人を法律で設立させた。

2005年の制度改正では、PPI 法の対象範囲を拡大し、学校や軍宿舎など生活基盤施設にも対象 (BTL 方式の適用) を拡張した。また、インフラファンドを活性化させるべく、税制優遇を行うこと

により、投資家を呼び込む政策を講じた。さらに2006年には、民間提案の BTO に対する MRG 制度は廃止されることとなった。

1) PPI の種類

韓国の PPI 制度には、BTO (Build-Transfer-Operate) と BTL (Build-Transfer-Lease) の2種類の分類があり、インフラ事業のほとんどがいずれかの方式にて進められる。

まず、BTO は、民間が資金調達をして施設を建設した後、所有権を公共に転移し、施設の使用権を得た民間が運営する仕組みである。有料道路、港湾、鉄道等が主な対象となり、運営期間中の料金収入で投資費用を回収することとなっている。BTO の事業提案は、政府告示による事業と、民間提案による事業に区分されている。

一方、BTL は、民間が資金調達をして施設を建設した後、所有権を公共に移転し、民間がリースを受けた上、政府から運営費を受領する仕組みである。学校、公営住宅、病院などが主な対象となる。

2) 政府による支援策

政府は、BTO 事業に関して社会基盤施設に関する民間投資法第53条に基づき、建設期間中の建設補助金、運営機関中の運営収入保証、用地買収費用 (政府が100%負担)、また、インフラファンドに関する税制優遇などを導入することで民と官の役割分担を行うと共に、インフラ事業の活性化に取り組んでいる。以下では、政府による支援策のなかでも、特に効果が高いと思われる最小運営収入保証制度やインフラファンドなどについて述べたい。

① MRG (最小運営収入保証制度)

MRG は、事業者の収入変動リスクを政府が一

1) PPP (Public Private Partnership)。

2) 参考文献 [1] [2]。

3) 2009年10月には、MRG に代わって、「投資リスク分担制度」が導入されることとなった。これは、運営収入が投資リスク分担水準に到達しなかった際に、その不足分を補助金として受け取ることを可能とするもので、投資リスク分担水準は国債利率程度の収益性を基準としている。

表1 MRGの変遷

	1998年～2003年4月		2003年5月～2005年12月		2006年1月～2009年10月	
区分	民間提案事業	政府公示事業	民間提案事業	政府公示事業	民間提案事業	政府公示事業
保証期間	20～30年	20～30年	15年	15年	運営収入保証制度廃止	10年
保証水準	80%～90%	80%～90%	最初5年80%、それ以降10%ずつ縮小	最初5年90%、それ以降10%ずつ縮小	〃	最初5年75%追加5年65%
保証要件	-	-	実績/予測輸送人員50%未満時には運営収入保証廃止	実績/予測輸送人員50%未満時には運営収入保証廃止	〃	実績/予測輸送人員50%未満時には運営収入保証廃止

出典：「仁川空港鉄道民間投資事業合理化法案の研究」資料

部負担する目的で1999年に導入された。具体的には、個別のプロジェクトについて、政府と事業者との間で契約した想定収入に対して、実際の収入が一定水準を下回った場合、事業者は補填を受けられる。この一定水準は、MRGが導入された当初は法律で80～90%として定められていた。しかし、次第に、補助金に頼り、十分な需要予測をしないで事業に参入する事業者などが増えたことにより、政府負担額が膨れ上がるといった問題が出てきた。そこで、MRGの引き下げや対象プロジェクトの範囲、対象期間の見直しなどが段階的に進めている³⁾。このようにして、韓国では、運営収入保証の制度の見直しながら、政府と民間事業者とのリスク負担のバランス調整が継続して行なっている。

②インフラファンド

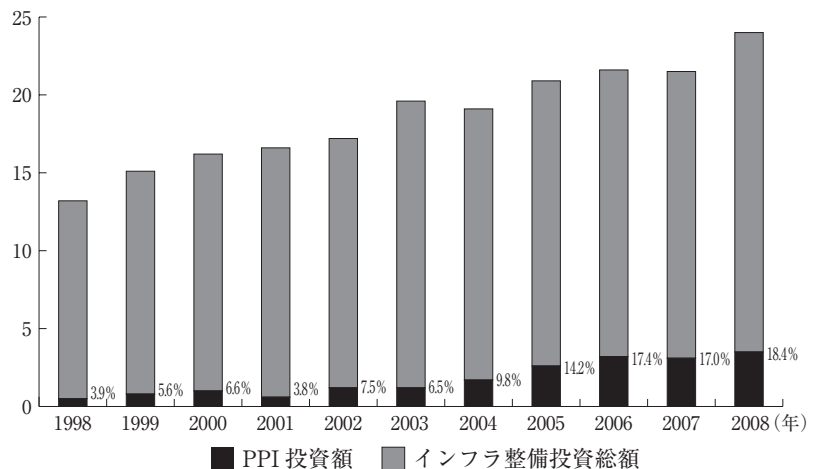
インフラファンドはインフラ投資を専門にするファンドであり、

PPIと金融資産を結びつける有力な仕組みとされている。

韓国では、1999年にインフラファンド制度が導入され、政府の様々な優遇制度の創設により、公的年金である国民年金団体などの機関投資家がインフラ投資を支えている。また、2005年にはファンドの活性化策として、個人投資家に対する配当に対しても分離課税が免除されるなどの優遇策がなされており、より多様な資金が流入されるようになってきた。投資家にとっては、インフラへの投資は長期

図1 PPI投資規模の推移

(兆ウォン)



注) 投資額は交通分野以外の社会インフラ全体を含む

出典：企画予算処(韓国)資料

的な資産運用として安定的かつリスクも少ないと思われているため、注目を集めており、PPIに参加する建設会社などの事業者は、このようなインフラファンドと手を組むケースも見られる。

韓国の制度では、事業の途中で収益性が上がらないことが明らかになった場合、事業者は、運営が安定期に入った段階で株式をファンドに売却することが会計法上容認されている。なお、これは事業の収益性が悪いためにファンドに売却するケースもあるが、政府からの補助金が大きくなると企業イメージの悪化につながることを懸念して売却するという側面も持っている。

③ PPIの効果

インフラ全体に対する投資のうち、PPIの比率は、導入初期は5%未満の状況が続いていたが、2005年以降、10%を上回り、年々増加傾向にある。これは、政府が民間事業者のインフラ整備事業への参入を容易にするためにPPI制度を柔軟に改良し、収入保証制度導入やインフラファンド活性化のための規制緩和の実施が奏功したからであると言われている。

インフラ整備に投資されたPPI総額は、101兆4,000億ウォン(1ウォン≒0.07円)で、このうちすでに投資されたのが34.4兆ウォン、契約段階にあるのが67兆ウォンである(2009年6月末現在)。

(2) 鉄道事業とPPI

2009年6月末現在における交通PPI総投資額(BTO方式)⁴⁾は、53.4兆ウォン(162事業)で、道路が30.7兆ウォン(42事業)、港湾が6.1兆ウォン(16事業)であることと比較すると、鉄道は、10兆ウ

オン(7事業)となっており、まだわずかではある。

しかしながら、鉄道PPIにおいても事業数は少しずつ増加してきており、すでに営業を開始したソウル地下鉄9号線(27.0km, 2009年7月第一区間開業)、民間資本の撤退により公社が株式を買入れた仁川空港鉄道(61km, 2010年末全線開業予定)、現在、開業に向けて調整中の龍仁軽電鉄(18.1km, 2010年末開業予定)、新盆唐線(18.5km, 2011年9月開業予定)などがその代表例である。それ以外にも、釜山～金海軽電鉄(32km, 2011年4月開業予定)、(18.5km, 2011年9月開業予定)、東北線(上往十～銀行四街)軽電鉄(12.34km, 2017年開業予定)などが含まれている。

日本では、仁川空港鉄道の例をもって韓国の鉄道PPIの制度自体が失敗であると見られがちであるが、発生した課題に迅速に対処してきた結果、ソウル地下鉄9号線では、輸送人員が予測の98%に達し(2010年上半期)、新盆唐線では、鉄道PPIで初めての政府補助を受けないスキームを適用させるなどの変化が見られている。

また、国内におけるPPIのスキームを活かした海外のインフラ受注額も伸びてきている⁵⁾。

2. 仁川空港鉄道建設の背景と経緯

ここからはPPIの鉄道への適用の例として、仁川国際空港鉄道の事例を述べる。

(1) 仁川空港鉄道建設の目的

ソウルから仁川空港⁶⁾を結ぶ仁川空港鉄道の計画は、仁川空港の建設計画と同時に発表された。

4) その他は6.6兆ウォン(97事業)

5) 例えば、ハノイ～ビンナム間、ホーチミン～ニャチャン間の複線電化工事などがその一例である。

6) 新空港建設は1989年1月に政府の方針として決定、2001年3月に開港した。永宗島と龍遊島の間にあった干潟を埋め立てて建設されており、滑走路は3本(3,750×60が2本、4,000×60が1本)が供用中。空港利用客数は国内・国際線を合わせると3,017万人(2008年度実績)。

これは、仁川空港がアジアのハブ空港としての機能を果たすためには、関西空港、チェブラクコク(香港)、浦東(中国・上海)などと同水準の空港アクセシビリティを確保することが重要であると考えられていたからである。

1992年に「新空港建設基本計画」が策定された当初、政府は新空港、空港アクセス高速道路ならびに空港アクセス鉄道を国の事業として進めることを計画していた。しかし、事業費がそれぞれ仁川空港5.6兆ウォン、空港アクセス高速道路1.7兆ウォン、空港アクセス鉄道3.1兆ウォンと莫大になることが明らかになったこと、また、韓国国内においてインフラ整備に民間資本を活用し、公共事業の肥大化を抑えようとする機運も高まってきたことから、1994年に空港アクセス高速道路、1996年に空港アクセス鉄道がそれぞれPPIとして建設されることとなった。

(2) 事業計画の策定と事業概要の決定

韓国建設交通部(現在の国土海洋部)は、1991年

図2 仁川空港鉄道の営業路線図



出典：KORAIL 空港鉄道ホームページ

表2 仁川空港鉄道の事業概要

事業名	仁川空港鉄道
事業方式	BTO (Build-Transfer-Operate)
事業規模	総延長61 km(複線電化)、10駅、車両基地1カ所 ※仁川空港駅～金浦空港駅～デジタルメディアシティ駅～弘大駅～孔徳駅～ソウル駅 第1区間：40.3 km(仁川空港駅～金浦空港駅、車両基地の6駅) 第2区間：20.7 km(金浦空港駅～ソウル駅の4駅)
所要時間 運賃	仁川空港駅～金浦空港駅 急行列車28分(大人8,500ウォン) 普通列車33分(大人3,400ウォン) 仁川空港駅～ソウル駅(全線開業後) 急行列車40分(大人1万3,300ウォン) 普通列車50分(大人5,300ウォン)
総事業費	4兆995億(単位：ウォン) 民間：3兆110億(自己資本8,388億、借入金2兆1,722億) 政府：1兆885億(国庫補助金8,458億、出資金922億、用地費1,505億) 第1区間：1兆7,940億 第2区間：2兆3,055億
事業期間	工事期間 第1区間：2001年4月1日～2007年3月22日(72ヶ月) 第2区間：2004年1月1日～2010年12月31日(84ヶ月) (孔徳駅は2011年12月31日開業予定)
運営期間	第2区間竣工後、30年間
株主	当初は現代建設等。現在は韓国鉄道公社

出典：KORAIL 空港鉄道ホームページの資料に加筆

末ごろから鉄道建設を前提に、仁川空港につながる永宗(ヨンジョン)大橋の設計を進めていた。しかし、1996年にPPIへと方針を転換したことに

伴い、1998年6月、施設事業の基本計画を公示し、1998年末には現代建設を代表とするコンソーシアムが優先協商対象者として指定された。これを受け、1999年4月、現代建設コンソーシアムはソウル大学工学研究所に依頼した

「仁川空港鉄道民間投資事業交通需要予測」において、1日あたりの輸送人員を98万人(2020年時点)として事業計画策定を行った。一方、当時の仁川空港鉄道事業の主務官庁であった鉄道庁は、民間事業者が提示した需要予測の検証と基本資料の作成のため、1999年12月、交通開発研究院の「仁川空港鉄道民資誘致事業収益性分析研究」から、1日あたり81万人(2020年時点)と予測を行った。そして、政府は、鉄道庁から提出された資料をもとに、現代コンソーシアムと仁川空港鉄道民間側需要専門家間との間で3者間交渉を行い、2001年3月、2020年時点における1日あたりの輸送人員を約82万人として協約の締結を行った。また、あわせて仁川空港鉄道株式会社が設立され、PPIの仕組みに基づいて、運賃収入予測の90%までが政府によって保証されることになった。

3. 開業後の輸送実績

仁川空港鉄道は、2段階に分けて開業される。第1区間(仁川空港駅～金浦空港駅間、40.3km)は2007年3月に開業しており、現在、2010年末の開業に向けて第2区間(金浦空港駅～ソウル駅間、20.7km)を工事中である。

第一区間の開業後の輸送実績は、2007年は1日

表3 仁川空港鉄道の需要予測と輸送実績

	需要予測(契約値)	輸送実績		対比
	輸送人員(A) (人/日)	利用者数 (人)	輸送実績(B) (人/日)	(B/A) (%)
2007年3～12月	207,421	3,752,268	13,212	6.3%
2008年1～12月	226,646	6,077,910	16,606	7.3%
2009年1～3月	248,294	1,544,361	16,606	6.9%

出典：「仁川空港鉄道問題解決のための公開討論会」資料

平均およそ1万3,212人、2008年は同1万6,606人、2009年3月までは同1万6,606人となり、2001年に政府と事業者との間で契約した需要予測に対しておよそ7%という、これまでの交通PPIの中でも想定を極めて大きく下回る結果となった⁷⁾。ちなみに、現在の空港アクセス手段の分担率は、高速バス61%、乗用車32%、鉄道7%となっており、道路輸送におけるシェアが絶対的に大きい状況となっている。

4. 過大な需要予測とその原因

(1) 政府の公式見解

実際の需要が予測を大きく下回った原因について、政府は、当時、交通量に関するデータベースの整備が十分とは言えない状況下であり、仁川空港の旅客数や、首都圏の通行量などが過剰に予測されたことや、永宗島(ヨンジョンド)で計画されていた各種開発プロジェクトの遅延により、周辺地域における通行量が実際には少なかったことを挙げている。

また、仁川空港鉄道の利便性の低さについても言及している。韓国では、この20年の間で電化率

7) 韓国の交通PPIは、これまでも輸送実績が需要予測を下回るプロジェクトが多く、平均すると、政府提案事業ではおよそ21%、民間提案事業では同50%という結果が示されている。

や複線化率の拡大、高速鉄道 KTX の開業などにより鉄道のサービス水準が大きく向上し、国民の鉄道サービスに対するニーズも多様化するようになった。事業計画の策定当初は、空港鉄道に対して速達性をあまり考慮することはなかった。さらに、同事業は鉄道 PPI の初めての事例であり、輸送に関するノウハウがないまま始められた点も影響している。そのため、空港までの所要時間が高速バスや乗用車とほとんど変わらない状況⁸⁾で、鉄道の優位性が見出せなかった。また、第一区間のみ開業では、金浦空港において必要となる地下鉄への乗換え⁹⁾が障壁となっていることも原因とされている。

仁川空港鉄道は、当初、1997年に着工し、2002年の完工(2段階:05年)を目標としていた。しかし、交渉の難航¹⁰⁾や金融危機などに起因して計画が遅延する間、鉄道と並行する仁川空港高速道路の建設が進み、高速バスネットワークが先に発達してしまった。1999年に現代コンソーシアムと鉄道庁がそれぞれ実施した需要予測は、あくまでも、鉄道建設が計画通りに進捗した際の予測値であったため、利便性の高い高速バスにこの時点では大きな差を付けられることとなった。また、成田国際空港や関西国際空港のアクセス鉄道のシェアが40%台であったことから、鉄道の分担率を40%(2000年基準)と見込んで予測したことが過剰予測につながり、1992年の新空港基本計画樹立時に、同水準の鉄道分担率が目標値として掲げられており、

分担率を縮小するのに限界があったということも背景にある。

(2) 韓国における世論の見解

一方、Oh(2009)によると、現代コンソーシアムと政府の間で、契約時に意図的に需要を大きく見積もったのではないかと見る動きもある。例えば、収益率については10.43%(名目収益率15.9%)で契約が行われているが、これは投資リスクが最も高いと言われている港湾建設事業においても実質収益率が9%台の水準であり、仁川空港鉄道と同時期となる2001年に実施契約した他のPPIと比較しても高い水準となっている¹¹⁾。

2002年に監査院が実施した「仁川空港鉄道の建設事業推進実態監査」報告書によると、政府は、1996年のPPIへの転換時に収益率を7.7%で提示したにも関わらず、1998年の優先入札対象者の選定で現代コンソーシアムが12.4%を提案し、その後、政府との交渉により、結局10.43%に落ち着いた経緯があるとされている¹²⁾。収益率を上げるために運賃収入予測を過剰に算出したのではないかという見方も存在している。

仁川空港鉄道の需要交渉は、1999年2月から開始され、2000年7月頃まで全体的な交渉を行っている。この当時、韓国経済は深刻な経済危機の状況にあり、1998年の実質GDPは▲6.9%、建設業は▲10.9%(1998年)、▲7.9%(1999年)、▲3.4%(2000年)と厳しい状況であった。また、現代建設

8) 仁川空港～金浦空港間は、仁川空港鉄道(普通列車)33分(3,400ウォン)、リムジンバス30分(6,500ウォン)、タクシー40分(34,000ウォン)

9) 仁川空港鉄道の普通列車が到着するホームからはかろうじて同一ホームで乗換が可能であるが、急行列車の場合は、フロア移動が必要であるなど、乗換抵抗が存在している。

10) 交渉が遅延した背景には、金浦空港駅での乗換をめぐる、空港鉄道と地下鉄9号線との間で様々な利害調整が必要となったが、国土海洋部と韓国交通研究院がつく空港鉄道と、ソウル市とソウル市政開発研究院がつく地下鉄9号線の間でなかなか交渉が進まなかったことが原因の一つとして挙げられる。

11) 例えば、光州第2循環道路は実質収益率7.28%、仁川北港高鉄1埠頭は同8.9%。当時の10年国債の名目金利は7%であり、30年長期投資プレミアムを勘案しても名目収益率15.95%は過大であると指摘されている。

12) 参考文献(3)

はその影響で2000年に流動性危機で不渡りを出し、2001年には銀行団による負債転換措置が実施されている。その一方で、1990年代は、国土開発計画で第三次計画が進められており、経済成長によって逼迫している輸送需要に対して、京釜高速鉄道の計画や都市交通施設などを代表とするように、インフラ建設が最優先課題であった。このような

経緯を踏まえると、政府が建設業の救済措置として現代コンソーシアムに譲歩しながら交渉が進められた可能性が考えられる。実際に、「政府が議論を憂慮して役割を回避することが多かった」と Song (2007) が述べていることから、この政治的なノイズは仁川空港鉄道だけに限らず、経済危機前後で他のPPIにも散見されたことが推察できる。このようなことを勘案すると、当時の経済状況下にある空港アクセス鉄道の建設ありきの考え方が、様々なところで歪みを生じさせてしまった可能性が推察できる。

5. 事業の方向性転換と民間資本の撤退

(1) 政府の対応

仁川空港鉄道の輸送状況を受けて、政府は、今後要する財政負担額についての試算を行った。その結果、2007年度は1,139億ウォンとなり、現在の協約を継続する場合、全線開業から30年後の2040年には13兆8,366億ウォンとなり、法人税を差し引いた純政府負担金は約6兆ウォン規模に到達する

表4 仁川空港鉄道の需要予測と輸送実績

(単位:億ウォン)

年度	契約時の予測		空港鉄道開業後の予測		
	契約需要 (人/日)	収入(A)	収入(B)	(B/A) (%)	補助金
2007	207,421	1,369	88	6.4	1,139
2008	226,642	1,947	136	7.0	1,610
2011	248,294	4,468	996	22.3	3,025
2016	703,309	6,521	1,480	22.7	4,389
2021	819,197	7,798	2,129	27.3	4,889
2026	819,197	7,798	2,363	30.3	4,655
2031	819,197	7,798	2,558	32.8	4,460
2039	819,197	7,798	2,558	32.8	4,460
合計	—	224,990	64,114	—	138,366

出典:「仁川空港鉄道民間投資事業合理化法案の研究」資料

ことが予測された。この需要再調査結果を考慮すると、2段階のソウル駅～金浦空港区間の工事が完了したとしても、予想された需要の成果達成を期待することは出来ないことが明らかになった。

そこで政府は事業の方向転換が必要であると判断し、2008年4月、韓国企画財政部の研究機関である開発研究院(KDI)が所管する公共投資管理センター(PIMIC)にMRGの再計算を依頼した。政府が取り得る選択肢の中からそれぞれのケースについて2040年までのMRGと政府の負担金を事前検討した結果、

- ① 現行の協約を維持する(現代コンソーシアムを仁川空港鉄道の出資者とする)
 - ・協約を継続する場合の純政府負担金は13兆8,366億ウォンから法人税を差し引いた約6兆ウォンとなる
- ② 協約を破棄し、政府が事業を引き受ける
 - ・2009年に協約を廃止した場合では、純政府負担金は約3.2兆ウォンの水準と推定され、現行の協約維持よりも、協約廃止の方が負担額の軽減を図ることが可能
 - ・政府負担金を最も安く抑えることが出来るが、

協約廃止のために要する3.2兆ウォンにのぼる資金を早期に調達することは、財政状況を鑑みても難しく、また、契約廃止のための協議・訴訟などで調整に長期間を要する可能性も考慮すると、協約の廃止は簡単ではない

- ③ 他の民間事業者に持分を売却し資金再調達を実施する
 - ・適切な MRG 水準は71.32%で、政府負担は約4兆3,000億ウォンの水準
 - ・政府の財政負担の軽減には限界があるので民間事業がMRGの60%以下の引き下げに応じない場合、協約廃止が有利である
- ④ 韓国鉄道公社(既存の鉄道ネットワークの活用策)に持分を売却し資金再調達を実施する
 - ・公共機関は一般企業より資金調達金利が低いいため、MRGを58%にまで引き下げることが可能
 - ・MRGが58%水準に引下げられる場合、事業性悪化を懸念して韓国鉄道公社の同意が困難となることが懸念される
 - ・債務不履行事由等が発生して、追加出資義務または資金補充義務が発生する可能性も否定できないことから、政府負担金は協約廃止時の額と同じとし、MRGは平均的に58%とし、運営初期に相対的に高いMRG保証率を適用し、借入金の償還が完了した後からMRGを下げ

る対応を取るのが望ましい
 ・MRGが58%の場合の投資収益率は7.41%ということが明らかになった。

(2) 現代コンソーシアムの対応

現代建設は、開業から2ヶ月後の2007年5月、コンソーシアムの他事業者と共に、関係規定に従ってインフラファンド各社と株式売却の締結を行った。そして、翌年2008年の4月、政府に対して①インフラは政府の所有とすること、②MRGは85.3%にすること、という前提で政府に提案を行った。政府は、この交渉の中で2008年4月に実施した再検討調査からMRGを60%以下に下げることが事業者に提案したが、事業者がこれに応じなかったため、交渉が決裂して、インフラファンドへの持分売却は行われなかったこととなった。

なお、現代コンソーシアム社がインフラファンドに対して株式をいくらで提示したかということについては、インフラファンド事業を把握する上で貴重な情報であるが、この価格については明らかではない。

(3) 韓国鉄道公社の対応

2009年6月からは、現代コンソーシアムと韓国鉄道公社の間での交渉が行われた。そして、2009年9月、韓国鉄道公社は、仁川空港鉄道の株式持分88.8%の買入を1兆2,064億ウォンにて行った。現在の株主構成は、株式は、韓国鉄道公社が全体の88.8%、融資者となる機関(現代海上火災保険株式会社)が1.3%、発注者となる国土海洋部が9.9%をそれぞれ保有しており、実質的な国有化へと事業方向性の舵が大きく切られることとなった。

なお、韓国鉄道公社の株式買入に政府の介入があったかについては明らかではない。しかし、政府は仁川空港鉄道の需要増加を目指すにあたり、

表5 対案別政府負担金の比較 (単位:億ウォン)

区分	現行協約維持	協約廃止	資金再調達(民間)	資金再調達(公社)
MRG	90%	-	71.32%	58%
純政府負担金	59,585	32,098	43,365	32,098

出典:「仁川空港鉄道民間投資事業合理化法案の研究」資料に加筆

表6 韓国 PPI と仁川空港鉄道の動向

年	韓国 PPI	仁川空港鉄道
1992		(2月)「新空港建設基本計画」樹立(韓国交通部)
1993		
1994	【導入期】(1994年～) ・「社会間接資本施設に関する民間投資誘致促進法」制定	(7月)政府が基本設計完了
1995		(12月)政府「首都圏新国際空港専用鉄道交通影響評価」実施
1996		(4月)民間資本事業への転換(拡大経済長官会議)
1997		
1998		(6月)政府が施設事業基本計画の公示 (12月)優先協商対象者指定(現代建設コンソーシアム)
1999	【活性化期】(1999年～) ・「社会間接資本施設に関する民間投資法」に改定 ・インフラファンド導入 ・最小運営収入保証制度(MRG)導入	(4月)現代コンソーシアム「空港鉄道民資事業交通需要予測」 (12月)鉄道庁「仁川空港鉄道民資誘致事業の収益性分析の研究」
2000		(10月)韓国交通部へ民間投資審査依頼
2001		(3月)政府「仁川空港鉄道民間軸需要専門家間交渉」 (3月)実施契約の締結(MRG90%) (3月)事業施行者の指定(鉄道庁) (3月)仁川空港鉄道株式会社の設立 (3月)仁川空港の開港 (4月)1段階区間の着工(仁川国際空港?金浦空港)
		(6月)監査院「仁川空港鉄道の建設事業推進実態監査」実施
		(1月)2段階区間の着工(金浦空港?ソウル駅)
2002		
2003		
2004		
2005	【改定期】(2005年～) ・「社会基盤施設に関する民間投資法」に改定 ・学校や軍宿舎など生活基盤施設にも対象を拡張(BTL方式の適用) ・インフラファンドの活性化策 ・民間提案事業に対するMRG適用を廃止(2006年)	(7月)政府「仁川空港鉄道とソウル地下鉄9号線の直結運行細部施行方案の研究」
2006		(5月)政府「仁川空港接近交通実態調査」 (3月)1段階区間開業
2007		(5月)政府「仁川空港鉄道追加駅舎新設妥当性の再調査などの研究」 (5月)現代コンソーシアム・韓国インフラ投融资社が株式売買契約締結
		(4月)国土海洋部がPIMICへ事前検討を依頼 (11月)PIMICが適正なMRGを算出
2008		
2009	【金融危機対策】 ●第一次緩和策(2月) ・融資や保証基金による保証の強化 ・PPI事業者の自己資本比率引き下げ実施金利負担リスクの緩和措置 など ●第二次緩和策(8月) ・附帯事業活性化 ・解約時支給金の拡大 ・投資危険分担制度導入(MRGの完全廃止) ・社会基盤施設債権の活性化 ・公共インフラファンドの推進 ・税制支援の延長及び拡大 など	(1月)仁川空港鉄道民資事業合理化対策 (3～5月)政府協商団の構成および協商推進 (6月)鉄道公社協商団の構成、空港鉄道企業実査施行、了解覚書(MOU)締結 (6～9月)鉄道公社と現代建設間での協議 (9～11月)鉄道公社による株式買入(1兆2,064億ウォン)実施

出典：各種資料を参考に筆者作成

利便性の向上は不可欠であるゆえ、既存の鉄道ネットワークを活かすには韓国鉄道公社の資産を有効に活用するしかないと思っており、また、利便性向上のために補助金を投入する場合、公的機関への補助金であれば国民の批判を回避できる、という思惑もあった。

韓国鉄道公社の経営状況は、2008年末で負債が6兆9,703億ウォン、営業損失は7,374億ウォンという厳しい経営状況にあるが、2010年末に高速鉄道KTXが全線開業すると、仁川空港鉄道と連携した新しいサービスを展開することで鉄道運営のシナジー効果を発揮することが期待されている。現在、韓国鉄道公社は、仁川空港鉄道の利便性の向上と新規需要の獲得を狙いとして、ソウル駅からのKTX直結運行のための試運転を開始しており、KTX 湖南線(龍山~木浦:407.6km)の終着駅である龍山駅との連携についても、取り組む計画であることから、今後、地方におけるKTX利用客の利用需要を勘案すると、韓国鉄道公社の立場としては、中長期的には経営にプラスとなる可能性も考えられる。

おわりに

韓国政府はPPIを経済の成長戦略として位置づけた政策を展開し、規制緩和などを積極的に進めている。その効果は国内でのインフラ整備の拡充、海外案件の受注へとつながっている。一方、2006年頃から、Kim(2007)らを始めとする交通学者の間では、政府の規制緩和政策は行き過ぎたものであると指摘する声も見られるようになってきた。PPPの本来の目的は、民間事業者のノウハウを活用した低収益事業の改善や、予算措置必要性の見極めを行い、いかにVFM(Value For Money)を発揮させるかとい

うことを勘案すると、韓国におけるPPIは、仁川空港鉄道の例でも見られるように、安全かつ魅力的な制度設計という点において課題点は多いことは事実である。しかし、必要なことは失敗を恐れずまず挑戦し、発生した課題に合わせて制度を迅速かつ柔軟に修正していく姿勢は、PPPの制度設計を進めている日本にとっても参考になると思われるため、今後もその動向を注視したい。

【参考文献】

- [1] 深山剛(2010)「韓国における鉄道PPP(Public Private Partnership)の現状と日本への示唆」, 日本鉄道施設協会誌, 2010.4, 日本鉄道協会.
- [2] 福田隆之(2008)「韓国におけるPFI制度とインフラファンドのビジネスモデル・役割」, NRIパブリックマネジメントレビュー, November 2008 vol.64, 株式会社野村総合研究所.
- [3] Oh Keon-Ho(2009)「仁川空港鉄道の契約から見える民間資本の恩恵」, pp3, 社会公共研究所.
- [4] Kim Kang-Soo(2007)「SOC投資に関する最近の主要論点」, p34-35, 月刊交通, 第108号, 韓国交通研究院.
- [5] Song Byung-Rok(2007)「民間投資事業の過程と展望」, p52, 月刊交通, 第108号, 韓国交通研究院.
- [6] 「仁川空港鉄道における民間投資事業の合理化案の研究 要約報告書」(2009), 国土海洋部・韓国交通研究院.
- [7] 「仁川空港鉄道問題解決のための公開討論会」, 2009, 全国運輸産業労働組合.