

第2回 P F I方式による公共サービスの安全性確保に関する検討委員会 議事録

【日 時】平成 17 年 12 月 1 日（木） 13：00 - 17：45

【議事・報告概要】

（1）事務局より、事故後の対応等について、前回の補足説明

< スポパーク松森の事故後の対応 >

美原委員 スポパーク松森の事故に関する国土交通省の対応と、市と事業者との間で本件がどのような決着になったかご説明願いたい。

事務局 国交省は、8月16日と17日の2日間、つり天井の安全対策の検討のため現場調査を実施しており、詳細は国交省の報告書のとおりである。この報告書を踏まえて、市でも、独自の事故調査を行い、報告書を公表した。また、事業者との間においては、本件事故が不可抗力に該当するかどうか争点だったが、本市としては事故調査の結果などから、不可抗力ではなく、事業者の責めに帰すべき事由との見解を事業者に通知したところであり、最終的には事業者もそれを了承し、施設整備費相当額を除くサービス対価を減額している。

宮本委員長 事故が起こってからの対応に、反省すべきものがないか、事前の対応として、行っていればよかったと思われるものがないか。こういったことが分かるような資料を次回までに提示して欲しい。

金谷委員 事務局からの説明によると、今回は事業者の責めに帰すべき事由による事故であり、その場合は事業者が賠償責任を負うのは当然であるが、被害者が、市に対して損害賠償を求めた場合は、どのように対応するのか。国家賠償法上の取扱いについて、どのようにお考えか。

事務局 国家賠償法の適用対象かどうかを判断するにあたっては、本施設が「公の営造物」かどうか、地方自治法上設置管理している施設かどうか、という要件も整理する必要がある。

< 従来手法と P F I手法における本市の検査、確認 >

宮本委員長 本件では言うまでもなく落下が大きな出来事であり、その発生をできるだけ防ぐための事前対応について検討することが必要である。事務局の説明から、P F I手法を採用したために、従来の子の検査項目にはあるが、今回は実施していないものがあることが分ったが、今回の落下に係ると考えられるのは、どのようなチェック項目か。

事務局 施工図の提出がなかったことが、一つの要因として考えられる。

遠藤委員 スポパークは、天井が複雑な構造であり、このような施設を市が作るうとするならば、通常は施工図を確認する。

佐藤委員 天井の施工図作成及びその確認は、契約書等で明確に定めていたか。

事務局 施工図の提出は、要求していない。

宮本委員長 天井落下の危険性を意識していたら、施工図の提出を契約書に含めていたか。

遠藤委員 まずは、SPC（特別目的会社）と設計事務所、建設業者の個別の業務委託契約において施工図について定め、事業者の責任で作成、確認すべきものとする。

（２）第三者による施工監理

<英国事例>

美原委員 海外ではインディペンデント・テスターと、インディペンデント・エンジニアという二つの仕組みがある。前者は公共が公募主体、後者は金融機関が選定するという点が相違点である。英国のPFIでは、前者の仕組みが一般に採用されている。

インディペンデント・テスターの選定は、公共も契約主体になることから、公共が通常の手続きに従って公募する。選定に当たっては事業者と協議しながら、事業者との関係で利益相反にならないかなど、テスターとして相応しいかどうか、徹底的にチェックされることとなる。テスターの業務に係る費用は事業者が負担する。作業指示は公共だけでなく、事業者も共同で指示する点が特徴。テスターとの契約は、公共だけでなく、事業者、金融機関、請負業者等と共同で締結される。

業務内容は基本的にはどちらも同じ。施設が出来上がるまで、中立的な第三者として、施工監理業務や技術評価を行い、公共や金融機関に対して詳細な評価レポートを提出する。設計書どおり施工しているかどうか、瑕疵のない施設か否かを、上記の第三者に対して事業者が証明しなければならない。そして、この第三者がそれを評価して、公共や金融機関にレポートを提出する。その内容について金融機関が納得しなければ、融資が実行・継続されない。融資が中断すれば事業契約上の責任が果たせず、事業は破綻しかねないという大きなリスクになる。このため、しっかりとした仕様通りの施設を建設し、これを維持管理しようとする強力な動機付けが働く。事業者への契約上のリスク移転を推進すると、こういうメカニズムが市場で実現する一つの事例として紹介したもの。英国のPFIでは、施設が要求どおりに利用できなければ、施設整備費の支払いが減額対象となることも、このような仕組みが実現する背景にある。

宮本委員長
美原委員
佐藤委員
美原委員
遠藤委員
美原委員

この方法によっても、必ずしも完全ではないと思うが。
事業契約書だけでなく、融資契約上の責任に直結するので、不正をしにくいメカニズムと考えられる。
このコストが事業者側の別途負担になるのであれば、完全に独立性、第三者性を保つのは難しいのではないかと。
公共と事業者、金融機関の間で、十分に協議した上で最終的にどの会社をインディペンデント・テスターやエンジニアとして選定するかを決めるもので、少なくともコンソーシアムでの利益相反は起こりにくく、公共と金融機関の方を向いた仕事が期待できる。
このような仕組みを入れると、コスト増加要因になるのではないかと。
民間の自律的メカニズムを活用して、適切かつ実効性のある施工監理を行わせるための一つの方法として紹介したものであり、それなりのコストが必要になるのは当然ではないかと。

< C M方式 >

佐藤委員

第三者に施工段階での監理を行わせるもう一つの仕組みとして、コンストラクションマネジメント方式（工程管理・品質管理・コスト管理のマネジメントを、第三者に委託する手法）がある。これは、利益相反問題の克服と、建設請負代金の透明性の確保という2つの目的に資する仕組みである。まず、利益相反問題の克服の点は、コンストラクション・マネージャーが、実施設計完了後に工事の施工を請け負うことを制限することにより、施工開始後も発注者側の利益の代弁者であることを明確にすることで可能となる。次に、建設請負代金の透明性の確保の点は、コンストラクション・マネージャーに対して支払うマネジメント手数料部分と、工事業者に対して支払う建設コスト部分とを分けて認識できるような、支払いの仕組みを作ることによって可能となる。
この手法をPFI事業へ適用するケースとしては、工事監理業務を担当する企業と公共とが、直接に管理業務委託契約を締結して、その企業がSPCの施工業務を公共側の立場でチェックすることが想定される。この場合、工事監理業務の第三者性が確保できると言えるが、設計・施工業務から工事監理業務に至るまでを一体的・効率的にマネジメントできるというPFIのメリットが、損なわれる側面もある。

（3）不可抗力規定について

佐藤委員
松森のケースでは、この事故が不可抗力事由なのか否かという点が、一つの焦点になったが、わが国のPFI契約における不可抗力規定は、一

般に広く解釈できる余地があり、必ずしも適当とはいえない場合がある。この点をもう少し整理するうえで、英国 P F I 標準契約書が一つの参考となる。同契約書では、不可抗力の適用範囲を狭く限定し、普通の災害等は、不可抗力ではなく「猶予事項」と位置付け、施設等が受けた被害を修復するまでに必要な時間の猶予は与えて、事業者の業務不履行にはならない。その代わりに、公共は事業者から提供されたサービスについてのみ対価を支払い、増加費用の負担をしないという処理をしている。これは一つの方法であるが、事業内容によっては、入札価格の上昇要因となりうることに留意が必要。公共側の要求内容によっては、S P C の株主企業が資金を追加拠出しないと S P C が資金不足に陥る事態も考えられることから、その時々技術水準や保険によるリスク分散の可否程度などの事前確認が必要である。

また、数値基準の設定という方法もあるが、地域性も考慮する必要がある。一律で他の案件と同じ基準を適用するのは、適当ではない。数値基準の採用を含めた不可抗力の定義規定の精密化については、要求技術水準及び保険によるリスク分散の可否・程度の観点からの検討が必要。民間側への過度な要求水準とならないよう、質問回答など、官民の意見交換の場などを通じて、適切な条件設定になるよう工夫が必要であろう。

(4) 保険付保について

美原委員

P F I 事業では、突発的な事故等による施設の損壊や利用者の負傷等に備えるため、複数の保険を付保するよう、公共側も事業者に対して付保条件を提示している。複数の保険の専門家の見解では、今回の事業を実施するに当たって、市が事業者に提示した付保条件は、特に不合理ではないことが確認できた。例えば、第三者損害賠償保険には、地震特約という商品が市場に存在しないので、この部分について地震リスクに対応できる保険を付保することは不可能である。このため、今回の事故のような事態においては、被害者の救済のために保険金が支払われない。このような場合、S P C ないしは S P C を支える企業群が、一義的な責任を担い、その責任の範囲において救済・賠償等に必要な資金を支払うこととなる。

このように、付保が難しいリスク領域にどのように対処するのか、その考え方、具体的方法等について、十分な検討がなされるべきである。保険は有効な手段であるが、万能ではない。

佐藤委員

スポパーク松森の運営会社のように、建設企業が S P C の支配株主となるケースで、建設企業側の問題によって、第三者損害賠償の対象外となるような事態が発生したときに、S P C が、建設企業に対して損害賠償

請求を行うような厳しいことを求めるかということ、必ずしも期待できない状況がある。このため、公共や融資機関が介入してSPCの代わりに建設企業に対して、損害賠償責任を果たすよう、請求することを可能とするような仕組みにする必要がある。

金谷委員

これからは、PFI事業にも、もう少し保険の知恵を入れていくべきであろう。また、事業計画段階から、保険で対処可能な領域と、保険で対処不能な領域について、官民がどのように対処するのか検討を行うことによって、リスク分担についても、より具体的な契約規定になるのではないか。

(5) 中間報告イメージについて、議論

< スポパーク事故の位置付け >

宮本委員長

中間報告作成に当たって市民や議会、他市町村が期待しているのは、スポパークの件をきちんと検証して、それを踏まえて今後のPFI事業の実施に当たってどういう対応をするか、ということだと思う。

美原委員

少なくとも、スポパークと似たようなスキームの事業では、かなり敏感になっており、市民の目線も「安全」ということを求めるようになった。市民は、当委員会をスポパークとの関連で捉えている。スポパークでこうだったから、事故が発生した。ここをこうしておけば防げたかもしれない。だから、このような仕組みを提言します、という論理立てが必要ではないか。

< 事故原因について >

遠藤委員

今回の事故は、どのような手法を採用したかに関わらず、共通仕様書どおりの施工を行い、振れ止めを設置していれば防げたとすれば、誰が設置しなければならなかったのか、誰がそれをチェックしなければならなかったのか、という問題になる。第三者による監理も考える必要がありそうだ。

宮本委員長

この委員会では、責任追及を行うものではない。客観的に事実関係を確認することが必要である。これだけの負傷者がでる事故が起こるとは誰も想定できなかったと思われるが、この事実をどう考え、何をすべきだったかを検討しておくべき。まずは、この事故がPFIの本質的な問題か否かを検証する必要がある。しかし、PFIだからこそ、このような意匠で（円形の天井で）という提案があったといえるし、このデザインは私の目から見ても優れたものといえる。その意味では、PFIの良さがでたと判断できる。一方、PFIだから事故を防げなかったのではなく、PFIでも防げたはずなのではないか。デザイン（円形天井）が落

下事故の直接の原因とは言えない。この原因調査は別途行われているが、斜め振れ止め、デザイン等にもし問題があったとしたら、どのようなチェックを行うべきかを一般論として議論を展開すべきではないか。そのためには、やはりスポパークの具体例に基づく議論が必要となる。

事務局 振れ止めの未設置も主因であるが、その他にも壁と天井のクリアランスが十分でなかった、つりボルトが垂直となっていなかったなど、様々な要素が複合して事故につながったと、「スポパーク松森事故対策検討委員会」の調査報告書で明示している。振れ止めだけが原因ではない。

遠藤委員 本市が事業者に対して提示した要求水準書では、国土交通省策定の共通仕様書に準拠した施工を要求している。それを踏まえて、民間ノウハウを活用して良いものを作ろうとしたのに、設計と施工との連携が不十分であるなど、民間事業者側に原因がある。

佐藤委員 事故が起きたらそれに対して原因を明らかにして、しかるべき対処を考えていくのが定石。施工ミスが起きたら、コンソーシアムの組み方に間違いはなかったのか、工事監理のあり方はどうだったかなど、そのほかにも様々なところに目配りする必要がある。その中で、費用対効果を考えながら、最も重要であるところから対応していくべき。

< 中間報告の対象、相手方 >

佐藤委員 中間報告は、対象とする読者として誰を想定した内容になるのか。

坪田委員 第一の目的は、今後予定されている本市の他のPFI案件に、本委員会の検討を反映させることである。

金谷委員 PFI手法とこの事故の関連を明確にしたうえで、PFIを市民のために安全に活用していくというスタンスで、提言していくべきである。

< 中間報告のまとめ方 >

金谷委員 今後の委員会での議論の整理の仕方として、まず一つは、この事故がPFIだから起きたのか、PFIでなかったら起きなかったのかを整理すること。二つ目は、地域企業中心の事業だったから起きたのか、大手の総合建設会社だったら防げたのか、地域企業中心の事業も想定し、何らかの手当てを考えるべき。三つ目は、一部にあるような「BTOの方がチェックが厳格」といった見解が正しいのかどうか、考え方を整理する必要があること。以上三点について、整理していくことを提案したい。加えて、設計と建設の間の連携のあり方、工事監理を第三者に委ねることが可能か、などといった具体的な解決策を提示し、市の後続のPFI事業について活用できるようなものとする必要があろう。

< 民の活用のあり方について >

- 遠藤委員 民間側に対価を払い、相当の裁量を与えて、能力を最大限活用しようとする中、どこまでこちらが踏み込んでいいのかというジレンマもある。
- 事務局 民間に任せ業務を、市がどのように管理していくのか、民間の行動原理を踏まえた公共による管理のあり方を、この委員会を契機に整理し直す必要があるとも言える。このためには、実際に公共分野に関わる民間側の社会的責任についても、触れる必要があるのではないか。
- 宮本委員長 他都市のPFI事業の破綻事例を検証する委員会において議論を行った際にも、企業の社会的責任について提言しようとしたが、それは筋違いかつ実効性がないという意見があった。
- 佐藤委員 公共事業を請け負う民間企業には、相応のモラルが求められるが、そこには営利目的の企業活動であることとの間での一定の「バランス」が必要なのが現実。民間企業に対して収支が合わない事業の継続的实施を義務付けてみたところで、民間企業はどこかで「損切り」して撤退することを考える。しかし、公共は同じ理由で事業を中止することはないという違いがあるのではないか。
- 坪田委員 民間の能力を活用しながら公共サービスを提供することについて、バランスの取れた実効性のある方法が必要ではないか。
- 美原委員 PFIは新しい分野なので、今後検討を深めるべき事項も少なくない。民の能力、民の行動原理をどうやって活用していくのか、今回のことはまさにそれが問われている。本件との関わりあいでは難しい問題ではあるが、国家賠償法との関連についても真剣に取り組む必要がある。今後、行政経営手法として同様のものが出てくることが予想されるので、今回の検討はその意味でも重要である。
- 宮本委員長 市民の目線に立って、市がある程度の関与をする必要があるが、過度な関与となつてはいけない。問題の一義的な責任はSPCだが、当該施設は公共施設であり、市も重要な利害関係者として一定の管理責任がある以上、市には利用者である市民を守るという責任があると考えます。
- 宮本委員長 中間報告では、スポパークの件を明記しながら、議論を展開する。広く意見をいただくためには、箇条書きのような分かりやすい形で提示することとしたい。