

### 第3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15日(木) 14:30 - 17:00

#### 【議事・報告概要】

##### <事故の要因分析>

宮本委員長 スポパーク松森の屋内温水プールは、多数の市民が常時利用するような施設であり、また、普通の公共施設とは異なり、不整形で大規模な天井空間を持つなどの特徴がある。こういう施設の場合、地震による天井落下の危険性を認識することは出来なかったのであろうか。P F I事業者と市のどちらかでも、そのことに気がついていれば、違った対応が取れた可能性もある。天井が落下するリスクを誰もが明確には認識していなかったことも、事故を招いた要因の一つではなからうか。また、どのような項目をチェックすれば、事故の確率が減らせたのだろうか。例えば、従来の公共工事では、施設の振動の固有周期を改めて計算することはあるのか。

事務局 振動の固有周期の計算は、技術的には可能であるが、普通の公共工事で計算したことはない。官庁施設の総合耐震計画基準では、構造体と非構造部材(天井・壁など)の両方を対象に、国の施設で満たすべき基準を定め、地方公共団体でも活用されたいとしている。このうち、構造体については仙台市では助役通知によって、同等の内容を反映した基準を設けている。非構造部材など、構造計算できないものは共通仕様書を適用している。なお、天井については、共通仕様書において一定の仕様が示されており、仙台市の施設で大規模で不整形な天井を作ることはほとんど無いので共通仕様書の適用で十分と考えた。したがって、これまで固有周期を計算したことはない。

美原委員 これは、対象次第でどこまで慎重な手順を採用すべきなのかということである。仙台市のこれまでのやり方は、当然の手順・方法であって、問題があるとまでは言えない。いわば従来と違う発注形態であるP F Iの場合に、官民でどうやってその事業に固有のリスクを認識するのか、事業のどこの部分にリスクが潜んでいるのかを認識するのかという問題であろう。

宮本委員長 P F Iにおいても、市側の技術担当者と、事業者側の技術担当者などが集まって、リスクワークショップ(注:事業の主たる参加者や専門家等による、リスクの洗い出しと共通認識を持つための作業部会)を

- 行うことは有効であろうか。
- 美原委員 事業内容によって必要な範囲で、官民でリスクを認識するという問題意識を共有しながら行うのであれば、関係者により慎重な考慮、取り組みを促すうえで効果があるのではないか。
- 金谷委員 公共工事であろうとPFIであろうと、安全性の確保について誰かが責任を持ってチェックしなければならないことは当然であるが、PFIの場合、一義的には民間の責任で行い、そのうえで公共がどこまで対応するのかという整理とすべきである。
- 宮本委員長 例えば、英国の高速道路事業では、PFIでも一般の公共工事でも、事業の関係者が集まって、リスクワークショップを行っている。このようなことを関係者が議論して、初めて有効な対策を講じることができると考えられている。もちろん、それでも事故やトラブルを100%防ぐことはできない。スポパーク松森における問題点は、天井が落ちるリスクの認識を関係者がもっていなかったことであろう。落ちることを始めから考えることはあまりないと思われるが、今後は危なそうなところを洗い出していくことが必要になろう。過度な負担なしに合理的な手順を盛り込んでいくことは可能であろうか。
- 事務局 従来の公共工事の場合に市が深い関わりを持って行う設計や検査などの業務を、PFI事業では契約により、包括的に事業者委ねることとなる。しかし、今回は守られるべき契約が履行されていなかったという事実がある。そこで、仙台市では、建築確認行政の中で、民間施設に対する中間検査制度を拡充することで、行政の関与を強めることとした。しかし、それだけで十分なのかどうか、行政がさらに強く関与すべきか、民間の自律的メカニズムを活用する方法が他にもないのか、議論が必要である。
- 美原委員 民間事業者が約束どおり業務を行なっていれば、これほどの問題は起こらないのであって、適切な約定履行を促す仕組みや規律のあり方も課題になるのだろう。利害関係者の行動を合理的に動機付けする方法を合わせて考え、官民両者の規律のバランスに配慮した対策が必要なのではないか。民間企業は信用できない、というスタンスで全て整理をするのはあまり適切とは言えず、例えば安全性計画の提案を求めるなど、安全性を確保するよう事業者を適切に誘導する仕組みも考えられる。提案段階から、事業者に施設の安全性を意識させることで、関係者の意識も変わるはずだ。
- 金谷委員 安全性確保を図るうえでは、提案段階で事業者はその考え方を提示してもらうことは有効な方法と考える。加えて事業者がこうした提案を遵守し、安全性確保を怠らないようにするような規定を契約に盛り込む

ことも一案と考える。

佐藤委員

従来の分離分割発注型公共工事の場合、各業務が完了する時点で、それぞれ市の検査が行われる。しかし、スポパーク松森の契約書では、市が「確認することができる」と規定されており、「確認する」とは明記していない。市が安全性への配慮から「確認する」旨を、明確に意思表示すべきではないか。

また、施工監理を行う設計事務所の業務委託報酬がプロジェクトコスト全体に占めるウェイトが小さいことに比べ、設計事務所の役割と責任の重さは釣り合いが取れていないのではないか。そういう立場のまま、施工監理を任せても、公共が考えるような役割を遂行することを期待することができるのであろうか。前回の委員会で指摘したような第三者による施工監理などの工夫も検討すべきなのではないか。この点も含めて、モニタリングに基づくサービス購入料の減額のあり方、SPC から受託・請負企業への委託発注契約形態・業務委託料の支払形態、長期債務負担行為の設定のあり方などの PFI 事業の経済性に関する論点を検討する機会を別途設けることも、PFI 方式による公共サービスの安全性の確保にとっては有用ではないか。

< 事故後の影響を最小限とするためには >

宮本委員長

事務局の説明を聞く限りでは、事故後の市の対応は合理的で適切であったと理解できるが、こういった事態を想定した対応手順のようなものを定めていれば、もっと円滑に対処できたとは考えられないか。このような事故が起これば、当事者の対応は混乱するのが普通であり、その点から何らかの反省点を見出せないか。

事務局

まず、被害者対応については、事業者がすばやく対応したこともあり、特に問題にはならなかった。仙台市と事業者の責任分担については、契約書に則って対応していくべきことを確認した。ただし、事業契約上、サービスが全面的に停止し、その後、段階的に開業する場合に対応したサービス対価の減額方法を明示していなかったため、整理に若干時間を要した。また、サービス対価の減額に際して、施設整備費部分の減額をしない契約であったため、本市は約定どおり対応したが、今後の一般論として施設整備費部分と維持管理運営部分のサービス対価を分けることに実益があるのか、疑問である。

美原委員

施設整備費を維持管理運営費と一体化して減額する仕組みであれば、金融機関も利害関係者としての役割を発揮することとなる。現状では融資部分にかかる事象の発生に関係無く官から支払われるため、事業者の破綻リスクが顕在化しない限り関与しない。金融機関の債権がリ

スクの対象になれば、事業自体や事業者に対する強力な内部的規律となつて機能するはずである。

宮本委員長 通常のサービス水準に対する減額ではなく、事故や被害者が出た場合には厳しいペナルティを設定することも考えられるのではないだろうか。

金谷委員 こういった問題が起きた場合、初期対応が非常に重要になる。事故直後の一部報道では、市の発言として「PFIだから市に責任はない」というニュアンスが伝えられ、それに対する批判的論調が目立った。こういう場合は、公共サービスを提供する市として、市民に対してどのように情報提供していくかを、考慮したうえで発言すべきでなかったか。また、サービス対価の減額措置をとると、事業者の経営に影響が及び、場合によっては破綻する可能性もある。今回、サービス対価の取扱いがスムーズに整理されたのは評価されるべきであるが、状況によっては、本当にサービス対価の減額ができるのか、または事業継続を優先させるような措置とするのかなど、今回は問題とならなかった経済的な視点が問題として浮上することもあり得る。

佐藤委員 事業者側が、「本件は不可抗力で発生した事故であり、被害者に対する治療費等の支払いは市が負担すべきである」と要求してきた場合はどうする考えだったか。

事務局 事故の発生後、比較的早い時期に、事業者自身が、本市の要求水準を充たしていない部分があることを認めていたことから、本市としては、不可抗力という結論に至るとは考えず、事業者責任であるという認識であった。

宮本委員長 実際に不可抗力であったら、また、どちらの責めに帰すべき事由か判定に時間を要するような場合なら、どのような対応が出来たのであろうか。

事務局 実際に不可抗力かどうかの判定には、近隣の被害状況を勘案しながら判断していくしかないであろう。

宮本委員長 プールが再開されるまで、約4ヶ月を要している。これは公共側の手続き的な問題も大きかったと思われるが、事業が再開されるまでの市側のスケジュールについて、事業者から何らかの反論や問題提起はなかったのか。

事務局 サービス対価について、公共側の手続きに要した時間を配慮した減額措置とならないか、という事業者からの要望はあった。しかし、いったん失われた信頼を取り戻し、再開に向けて市民の理解を得ながら進めていくためには、本件事業が公共サービスである以上、それなりの時間がかかることは理解してもらったと考えている。

宮本委員長 事業者と後々に係争とならないような解決方法、発生直後の対市民向けのアナウンス方法、また、被害者への対応などといったことなども手順として整理しておくべきで、これらのことを当委員会における最終報告に含めることとなる。

< 事故後散見された見解への対応 >

金谷委員 P F Iであろうとなかろうと、公共施設の安全確保に関して求める水準は同じであって、誰かがそれを満たしているかどうか、確認を行わなければならないことには変わりがない。P F Iは事故とは無関係ではなかったが、本質的な要因ではないと考える。また、大手企業ならこういったことは起こらない、地域企業だからこういったことが起こったとは必ずしも言えない。

事務局 実際の施工の際に、適切な施工監理が行われていれば防げたと考えており、地元中小企業が施工したからということとは言えない。

佐藤委員 従来型公共工事と松森P F I事業において、市側の検査確認業務にどのような相違があり、それがどのような影響を与えたか、今後のP F I事業が確実に安全が担保されるものとなるためにも、もう少し検討してみてもどうか。B O T方式とB T O方式の比較にしても、市が行政財産として整備対象施設の所有権を取得する時点で、市側がどのような検査確認業務を実施しているのかにつき、事実を認識してから検討する必要がある。また、分割発注方式の従来型公共工事と異なり広範囲の業務を一括発注するP F I事業においては、大手企業や地域中小企業といった企業規模の相違が、市に対する対外的な関係での各コンソーシアム構成員の責任負担のあり方に相違をもたらしているのかいないのか、事実を認識してから検討する必要がある。S P Cからコンソーシアム・メンバ - に対して業務を委託・発注する契約の仕組みが、コンソーシアム内の誰に責任があるのか、責任分担を明確にした実効性がある仕組みであれば、このような問題が発生した場合に適切に対処できる。

< 中間報告のとりまとめについて >

宮本委員長 中間報告段階では全てに結論案を提示することはできない。現状の検討点に関して不足がないかどうか、これまでの意見に付け加える点や修正すべき点がないかどうか、等の意見を募集することを趣旨に、予定通り年内に公表することとしたい。委員と事務局には連絡を取り合いながら、文案作成にご協力をお願いしたい。