

## 第4回 PFI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18年1月19日(木) 15:30 - 17:30

### 【議事・報告概要】

#### <最終報告書の構成と今後の進め方について>

宮本委員長 最終報告書の作成に当たっては、まず、中間報告書を骨子として、今後の追加検討事項や、パブリックコメントの内容等を付け加えていくイメージを進めたい。構成としては、中間報告書と同様に箇条書きとし、幅広い視点で、一定の考え方を提示していくようなトーンとする。専門的で議論が分かれるような個別具体のテーマについては、本編とは別の付録あるいは第2部という形式で纏めたい。

事務局 現時点において、最終報告に向けて積み残した論点、議論を深めるべき論点は、「リスクワークショップについて」「安全確保に関して必要な項目と官民の役割について」「保険付保について」「不可抗力規定について」「国家賠償法とPFIについて」「市民の安全を守るための規定、手順等について」「経済性の視点について」の7つである。本日はこれらの論点全体をご確認いただき、最終報告に向けた作業イメージを固めていただきたい。

#### <最終報告書に向けた論点整理>

##### 【リスクワークショップについて】

美原委員 リスクワークショップとして何をやるのか、内容、目的、法律上の位置づけなど、もう少し具体のイメージが解る様に詳細に記述すべきではないか。一般市民の方にも理解できるように、フローチャートで示すなどの配慮も有効である。

宮本委員長 英国の事例では、リスクワークショップのマニュアルのようなものを踏まえて、事業者選定前だけでなく、選定後においても事業者と事業リスクの検討を行うことが普通であり、また、このプロセスを調整する専門家が存在すると聞いている。こういった観点から、設計や施工段階におけるリスク分析等について、事業者と詳細な打ち合わせを行っているPFI事業は、日本では聞いたことが無い。

金谷委員 そういった取り組みが行われている例は承知していない。日本でPFI導入が始まったころ、神奈川県のパFI事業案件において、英国の実例を参考にして、合宿形式でリスク分析を行ったことがあった。公共とアドバイザーとの間で、想定されるリスクを抽出し、それが事業

にどのくらい影響するのかを分析して、リスクの定量化（可能なリスクをコスト換算し、PFIの事業費に上乘せすること）を試みたものである。しかし、これ以降、日本ではリスクに関してあまり深く検討されることなく、類似案件を参考にしながら、リスク分担表が作成されるという流れになっている。事業リスクはPFIにおいて重要な要素なのに、しっかりとした分析がなされていないように見受けられる。スポパーク松森天井崩落事故の事例が、個々の提案に基づくリスクが顕在化したと解釈するならば、「事前に個々の提案に基づくリスクをそれぞれ検討し、更にワークショップなどにおいて公共と事業者でリスク認識を共有すべきである。」と提言することが、我々の報告書の重要なポイントとなる。また、具体的なプロセスや、総合評価一般競争入札制度の中での位置付け、そして、このプロセスを支援する専門家の役割などを明示し、リスクワークショップの具体的なイメージがつかめるよう留意すべきである。

宮本委員長

外部の専門家によると、事業者との契約後から竣工までを監視するために、市側アドバイザーとして技術コンサルタントを採用し、リスクワークショップのような取り組みを行う方法もある。これまでの案件について、仙台市では設計・施工段階にどのように対応してきたのか。

事務局

設計・施工段階においてご指摘のようなアドバイザーを活用したことはない。まず、スポパーク松森では、事業担当課と事業者が設計・施工関係の打合せを行っていた。新天文台でも、設計・施工関連のアドバイザーは活用していないが、市の担当課と営繕課、設備課等に、可能性調査から本事業を担当している、総合アドバイザーを加えたメンバーによって、事業者と詳細な打合せを重ねている。

佐藤委員

事業者が決定した後に、民間事業者が追加費用を負担する前提で設計変更などを要求することは原則としてルール違反である。しかし、平成17年4月に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の中で、一般の公共工事の落札者を決定する前の段階で、事業者との「技術的対話」を経て、提案内容を変更させるということが可能と明記されている。また高度な技術提案を求めた場合には「技術的対話」を経た後に予定価格を設定することも認められている。事業者が決定した後に、提案固有のリスクにどう対処するかという問題が残るが、少なくともリスクワークショップの位置付けや効果を考えるうえで、参考になるものと考えられる。市では、この手法についてどのように活用していくお考えか。

遠藤委員

市がイメージしているのは、一般の公共事業に総合評価落札方式を導入していくことであり、PFIとの関係は想定していない。

美原委員 現行方式に、契約前の段階で、事業者との対話プロセスを入れようとするものであり、非常にいい流れとなっており、PFIにおいても参考になる。契約後に事業者と対話を重ねながら、契約条項を整理していく段階で、お互いに解釈の違いなども発生することから、当初作成する契約に、安全規定などを具体的に盛り込んでおき、事業者と協議する際に、解釈で争いにならないようにしておく必要がある。

【安全確保に関して必要な項目と官民の役割について】

宮本委員長 安全性確保を含めて公共サービスを適切に提供することに対して、「全責任は市にあるが、その多くは事業者事業者に移転している」という整理と、「市にも責任が残っている」という整理では、受ける印象が違っただけでなく、誤解を受ける可能性もある。最終報告書では、「はじめに」などで誤解が生じないよう一定の見解を示す必要がある。

美原委員 PFI事業では「全て公共が責任を負っている」あるいは「全て事業者事業者が責任を負っている」という説明では、実際のメカニズムを理解できず、誤解を招くだろう。例えば、市民の立場に立つならば、公共と事業者の両者が、市民に対し、安全性を含めた公共サービスの提供に責任を負っており、いわば二重の安全装置がかかっている、という言い方が分かりやすい。今回はこの安全装置が機能しなかったためにこういう事故が起こったが、本来官民がなすべき役割を果たしていれば、機能するものであり、PFI方式においても公共サービスの安全性が確保されることが理解できるのではないか。そういった意味で、報告書の書き方には慎重を要する。

宮本委員長 ご提案のような書き方をすると、スポパーク松森での事実としてその安全装置が機能しなかった点をどう考えるか、最終報告でも整理が必要と考える。

【保険付保について】

美原委員 保険については、保険の範囲、保険金額の上限・下限の設定など、条件が多岐に亘り複雑な仕組みであり、立体的に捉えなければリスクがどのようにカバーされるのか理解できない。本編、付録とも、例示を加えるなど、内容や問題点についてもう少し詳しく説明すべきである。

【不可抗力規定について】

美原委員 保険を付保できない不可抗力事由への対応手段としては、事業を継続させるために、市と事業者の両者で追加費用の分担に関して協議すること、事業修復が困難な場合に備えて契約解除権を設定することなど

が想定されているが、その追加費用を誰が調達し、事業者はその追加費用をどうやって回収するか、など様々な課題がある。不可抗力はお互いに責任がない以上、公平公正なスタンスで解決策を探っていくことに留意しなければならない。こういったプロセスと考え方を示した方がいい。

佐藤委員

不可抗力事象が発生し、大きな追加費用が公共側に発生するような場合、債務負担行為を改めて設定することは現実に可能なのだろうか。当初の事業契約に係る債務負担行為の設定時に、あらかじめ将来の不可抗力を見込んだ設定とすることはできないか。または、予備費などに見込んでおくという方法も考えられないか。偶発債務について予算措置を事前に講ずるについては、そもそも金額の設定をどうするかが問題となるが、落札者の提案内容により削減できた財政負担額の範囲内で予め債務負担行為に含めることはできないのだろうか。

山内委員

評価指標が明示されている場合はともかく、予測不可能な将来のリスクを想定して、どの程度の追加費用が必要かを想定することは難しく、予めそれを債務負担行為とすることは困難である。事業契約上、「市が負担する」と定めている事象が発生した場合は、その都度、債務負担行為を設定することの方が現実的である。また、予備費の計上の仕方については、「PFI事業における不可抗力」を想定した予算計上は考えられない。増加費用が発生した場合は、不可抗力の設定が適切だったかどうか問われることはあり得る。

#### 【市民の安全を守るための規定、手順等について】

美原委員

イメージが伝わるように、具体的な規定、手順等を例示することが必要である。

#### 【経済性の視点について】

佐藤委員

不可抗力発生時における契約解除事由としては、事業継続に多大な増加費用が発生する場合に契約を解除できると定めていることが多い。公共側にのみ解除権があって、事業者側には認めていないケースがほとんどであることを考えると、公共側に多大な増加費用が発生したことを想定しているのであるが、経済性について明確な判断基準を持ち合わせていない公共側が、増加費用が多大かどうかをどうやって判断するのか。

事務局

確かに公共側には、多大な増加費用かどうかを判断する明確な数値基準がないことから、事業継続が妥当かどうかを判断することは難しいと思われる。事業中断を避けるべく、いざ事業を継続することを決め

た後で、公共側が分担する追加費用の妥当性を、合理的に判断できるかどうか、という問題もある。

金谷委員

事業者の責めに帰すべき事由によって、契約規定に基づきサービス対価を減額する場合や、事業者側に事業修復のための費用負担を求めることとなった場合、事業者がその負担に耐え切れず、事業継続困難な状況に追い込まれるような事態に、公共が直面することも想定される。このような場合、どういう判断基準で事業継続の可否を決めるのが、非常に重要で処理が難しい問題。事業者側の事業性との兼ね合いで判断せざるを得ない問題なのではないか。但し、事業継続を重視するあまり、公共が事業者に対しサービス対価の支払減額の緩和など、当初契約とは異なる対応を行うことは、市民に対し説明がつかないことも理解しておくべきである。

佐藤委員

公共にとって絶対に事業を中断してはならないような、例えば一般廃棄物処理場などの案件では、事業者に追加費用を無制限に負わせてまでも、事業を継続させたいというのが公共側の発想だろう。しかし、事業者が事業の継続的实施のための追加費用を無制限に負担するというのは現実的ではない。民間が対応できる限度は、通常、自己資本が毀損するまでである。「経済性の視点」から考えると、事業継続が可能かどうかの判断基準を持っているのは、事業者側ではなからうか。

美原委員

自然災害などのリスクが実際に発生したとき、民間企業は、対応に要する時間、費用、手順を、事業破綻を防ぎ短期間で復旧するようコントロールする。これが民間事業者による事業修復のあり方である。この行動原理を踏まえると、不可抗力の際に公共がリスクの99%を負うなどという規定は、問題を複雑にして公共による過度の関与となりかねず、好ましくないのではないだろうか。

遠藤委員

スポパーク松森の件を考えると、そもそもプールを造るという行政目的により設置したものであって、事業の継続が困難としても、簡単に閉鎖することはできない。スポパーク以外の市が設置したプールの天井改修費用は何の問題もなく市が負担している。このことを考えると、PFI事業であっても、行政目的があって設置したことを勘案して、場合によっては、何らかの救いの手立てを講ずることも現実問題としてあり得るのではないか。

宮本委員長

事業者の事業継続が困難な場合、それに代わる事業者を探し出してきて、改修と運営を含めたプロジェクトに変更して継続することは可能だろうか。空白期間が生じないようにするには、融資機関の介入が不可欠だが、現実問題としてどうか。

美原委員

スポパーク松森の場合、施設整備費は減額されず、融資機関は融資全

額を回収できることから、そのような動機付けは期待できない。こういったスキームは日本のPFIでは一般的なもので、大半の事業がこの部類に入る。

佐藤委員            こういった事業スキームであれば、金融機関の行うモニタリングは「SPCのキャッシュフロー管理」と「監査済み財務諸表のチェック」に止まったとしても債権回収に遺漏はない。金融機関の債権が完全にカバーされている状態ならば、金融機関に事業への介入を求め、事業修復に主導的役割を期待することは難しい。

金谷委員            金融機関にはある程度一定のリスクをとらせる仕組みとしなければ、公共が想定しているようなメカニズム（金融機関がSPCの財務モニタリングを行いその結果を公共に通知する。SPCによるサービス提供が中断せざるを得なくなった場合、ステップインを試みる等）は、うまく機能しないだろう。

<次回委員会への準備について>

宮本委員長            最初に述べた進め方に従い、資料作成を緊密な打ち合わせのもとに進めていきたい。委員および事務局には多大な負担をおかけするがよろしくお願ひしたい。