

PFI等の調達手法による災害リスクのガバナンスについて*

Disaster Risk Governance by Procurement Method *

小路泰広**

By Yasuhiro SHOJI**

1. はじめに

社会基盤の整備運営に関連するリスクを適切にマネジメントするためには、関係者がそれぞれの能力に応じた適切なリスク対策を実施することが不可欠であるが、それを実現するためには関係者に適切なリスク対策を実施させるための動機付けの仕組みをいかにして構築するかが課題となる。このようなガバナンスの構築方法としては、PFIをはじめとする様々な調達手法があげられるが、様々な調達手法がどのような仕組みで関係者間に適切な動機付けを与えられるかについて詳細に分析した事例は見あたらず、適切な調達手法の企画や選定に必要な知見や説明責任が十分とは言えない。

本稿では、地震や豪雨等の自然外力により社会基盤にもたらされる災害リスクに焦点を当て、社会基盤の整備運営を構成する要素業務間での影響波及や責任分担に対して調達手法が及ぼす影響を簡単なモデルを用いて表現し、関係者間で適切なリスク対策努力が行われる条件等について調達手法毎に整理する。以下、2. では、本稿における災害リスクのガバナンスの考え方について概念整理を試みる。3. では、災害リスクのガバナンスメカニズムとして一般的と思われる直接規制と責任訴求による方法について考察し、4. では今回特に焦点を当てる業務統合による方法について考察する。最後に、5. でまとめと今後の課題を示す。

2. 災害リスクのガバナンスとその影響要因

(1) 災害リスクのガバナンスとは何か？

まず、本稿における「ガバナンス」の概念を明らかにする。ガバナンスとは「統治」や「共治」などと訳され、その定義は、例えば「統治行為が多元

的なアクターたちによって対等かつ相互協調的に遂行されていくその態様」¹⁾、「組織の利害に基づき組織を構成する経済主体の行動を牽制すること」²⁾など、論者により多様である。本稿では、比較的一般性が高いと思われる定義として、河野³⁾による「**stakeholder**の利益のための**agent**の規律付け」を取り上げ、災害リスクに関連付けたガバナンス概念の明確化を試みる。

ここで言う「**stakeholder**（利害関係者）」とは、社会基盤施設によって影響を受ける国民全般を指しており、また「利益」とは、災害リスクを適切にマネジメントすることにより国民全体が受ける社会的利益を指している。「**agent**」とは代理人であり、ここでは災害リスクのマネジメントに参画する関係主体を指している。「規律付け」とは、関係主体の活動目的が自己利益の最大化であることを前提として、何らかの仕組みを導入して社会的利益の最大化を達成するように仕向けることを指している。

以上のような「ガバナンス」の重要性は、社会基盤施設に関連する災害リスクを対象とする場合に限らないが、社会基盤施設ゆえ、また災害リスクゆえの難しい面を含んでいると思われる。社会基盤施設は、その長期耐久性ゆえに、供用期間中に災害に遭遇する可能性が高い。その際に、人命の損失を防ぎ、社会経済活動への影響を最小限に抑えることが期待される。ただし、無制限の安全性の追求は莫大な費用負担を伴うことから現実的でなく、ある程度の危険性を許容することが通常は認められる。そのような社会的に最適なリスク水準を達成することが社会基盤施設の整備・運営における主要な目的のひとつである。このような目的を達成するために関連する主体は極めて多様である。公共部門はもちろんのこと、国民（市民、住民も含む）、民間企業、NPO やボランティアなどが有力なパートナーとして大きな役割を果たすことになる。しかし本稿では、

*キーワード：災害リスク、ガバナンス

**正員,国土技術政策総合研究所地震防災研究室
(茨城県つくば市旭1, Tel: 029-864-3244, Fax:
029-864-0598, E-mail: shoji-y92pc@hozen.or.jp)

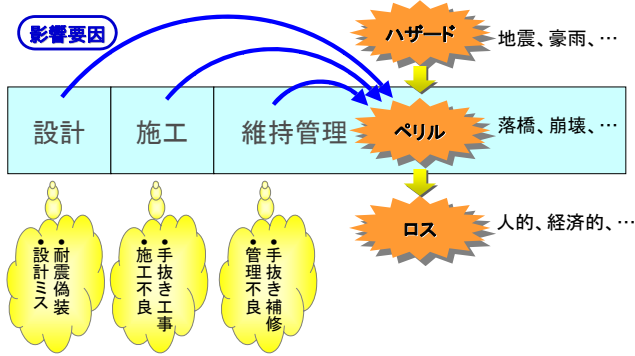


図-1 災害による損失と影響要因

分析を簡単化するため、ある社会基盤施設の整備・運用事業を対象を絞り、事業レベルのガバナンスについて検討する。災害リスクマネジメントに参画するパートナーとしては、設計、施工、維持管理という事業の要素業務を請け負う民間企業を想定することとする。

(2) 災害リスクのガバナンスの課題

本稿では、災害リスクに係る事業レベルのガバナンスの課題として、事業の要素業務間の相互作用に着目する。社会基盤を整備・運用する事業の過程は、一般に設計・施工・維持管理という要素業務から構成される。事業全体の計画や管理は公的主体が責任を持つが、各要素業務は民間企業に外注される。災害の発生は確定的には予測できず、事業のライフサイクルの中のどこかの時点である確率で災害が発生する。

図-1は本稿で想定する災害による損失と影響要因の関係を示している。単純化のため、災害は維持管理期間中のある時点で生起するものとしている。リスクの発生過程として、ハザード→ペリル→ロスという流れで示している。ハザードとは、地震や豪雨等の自然外力を指す。ペリルとは、落橋や盛り土の崩壊などの被災現象を指す。ロスとは、人的被害や経済被害などの社会的損失を指す。このとき、ハザード→ペリル、及びペリル→ロスのそれぞれの段階に対して、各要素業務において採用されるリスク対応策によって、被災や損害の程度が軽減されたり、逆に拡大されうると考える。

図-2は、事業の施工段階で手抜き工事が発生する場合の累積費用・便益を表している。青線で示される通常のケースに対して、手抜きケースでは、施工段階でかかる費用を節減している一方で、災害が発生した際の損害額が大きくなっており、結果的に事

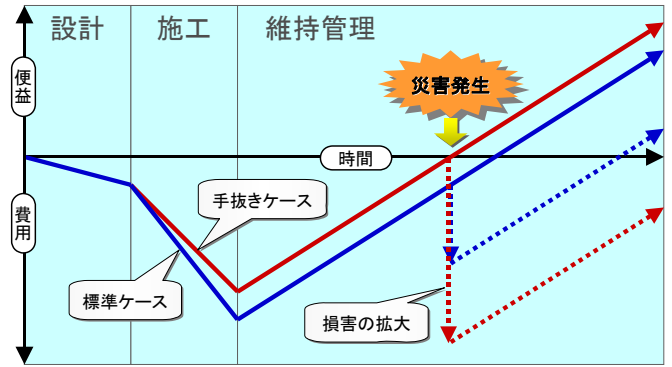


図-2 手抜き工事ケースの累積費用便益

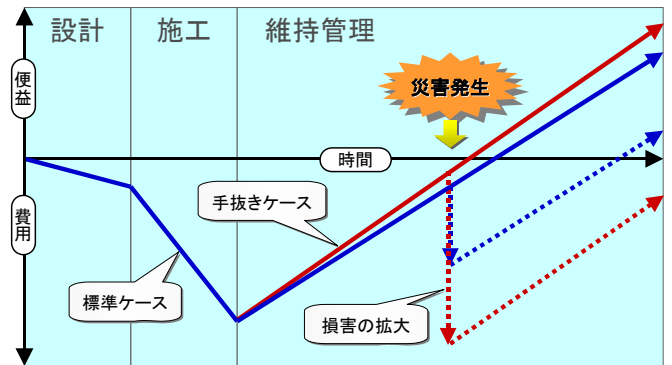


図-3 手抜き管理ケースの累積費用便益

業便益が損なわれている。

図-3は、事業の維持管理段階で手抜き管理が発生する場合を同様に表している。

3. 直接規制と責任訴求によるガバナンス

(1) ガバナンス改革と NPM 論

要素業務間の外部性に伴う悪影響を排除する伝統的な方法として、直接規制によるものがある。設計、施工、維持管理のガバナンス改革の理論的背景となっているのが NPM 論である。NPM 論の核心は、「民間企業における経営管理の理念・考え方、手法を可能な限り適用すること」にあり、①業績/成果による統制、②市場メカニズムの活用、③顧客主義、④ヒエラルキーの簡素化に集約される³⁾。

つまり、組織にとって最上位の目的は顧客である国民の満足であり、それを達成するための統制理念として常に成果を意識した活動が求められ、目的を効率的に達成するための権限が移譲されるとともに、効率化を実現する手段として市場や民間企業の力を活用することが推奨される。すなわち、本稿で取り上げる成果主義と民間委託は、NPM 論に基づくガバナンス改革において活用される統制理念と主

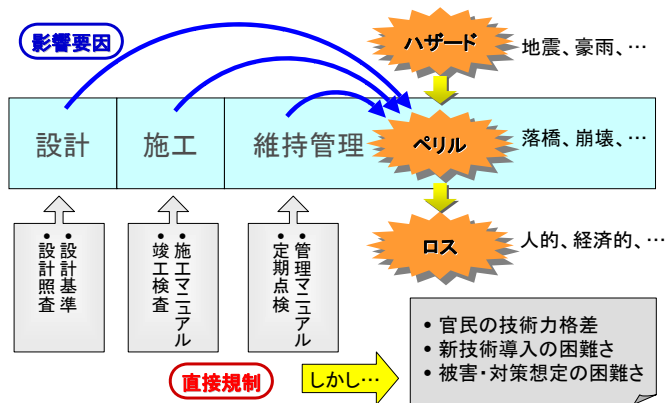


図-4 直接規制による影響の制御

要な実現手段の1つということになる。

(2) 「顧客主義」と「成果主義」

「顧客主義」とは、ガバナンスの目的または最重要課題を「顧客の満足度」とであると認識することに他ならない。社会資本ガバナンスにおける「顧客」とは、利用者あるいは国民であるから、利用者・国民の満足が活動の最終目標として設定される。これが明示されることにより、事ある毎に最終目標が確認され、チェック機能が働くことが期待される。

「成果主義」とは、「顧客主義」に沿った活動の評価を、なるべく顧客に近いところ、顧客の理解しやすいところで行おうとする概念である。一般に、生活実感に即した成果が目標として設定され、それを評価するための業績指標と一定期間内に達成すべき目標値が設定される。いわゆる「アウトカム指標」である。これにより政策目的が明示され、国民は行政が何を目指そうとしているのかがわかるようになる。

ただし、アウトカムが計測できない、あるいは状況が複雑すぎて少数の指標で表現しきれない場合も多いと思われる。また、他の政策の影響や不確実性の存在により、アウトカムレベルでのコミットメントができない場合も多いと思われる。これらの場合、必ずしもアウトカムではなく、アウトプット指標を選定する方が望ましい場合もあるとされる⁴⁾。

4. 業務統合を通じたガバナンス

(1) コーポレートガバナンスの優位性

社会資本ガバナンスでは、目的を達成するための手段の妥当性が問われるが、効率的に目的を達成す

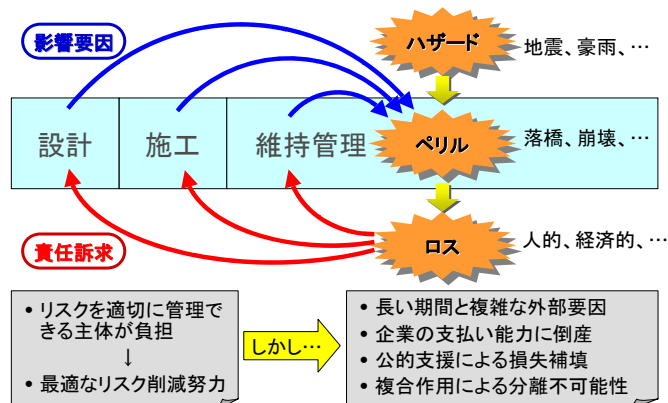


図-5 責任訴求による影響の内部化

るための有力な手段として、民間部門の活用が広範に行われている。すでに個別の事務事業の民間委託は相当程度進められていたが、ここ数年の主流は、官民の対等な協働関係、いわゆる「パートナーシップ」が強く志向されていることである。官民パートナーシップの意義は、言うまでもなく民間部門の効率性を取り入れることにある。言い換えると、社会資本ガバナンスの一部をコーポレートガバナンスに委ねることになる。コーポレートガバナンスは、それに関する実務的な書籍が多数出回っていることからわかるように、まだまだ改善の余地が大きい未熟な仕組みであるとも言えるが、公共部門のガバナンスに比べれば、ある一定の業務を効率的に遂行する能力が格段に勝っている場合が多いと思われる。

(2) 契約に基づくパートナーシップ

コーポレートガバナンスの優位性により、同じ業務を公共主体が直営で行うよりも、民間に委託した方が効率的に実施できる可能性が高い。しかし、民間企業は基本的には利潤を追求するなかで効率性を発揮する。ところが公共部門が受け持つ業務には、そもそもの役割分担より、利潤を追求すべきものは殆どない。そのような業務を民間委託により効率化するためには、公共主体としての業務目的を、民間企業にとっての利潤に変換する仕組みが必要であり、通常は「契約」がその機能を果たす。例えば、建設工事そのものは利潤を生まないが、建設された施設は社会的便益を生む。このような場合は、請負契約により民間企業に委託され、一定の仕様に基づく成果品を収めることによって報酬が支払われるという形で、利潤を獲得しようとする民間企業の技術力やノウハウを公共のために利用することになる。

このような契約に基づく民間資源の公共への活用

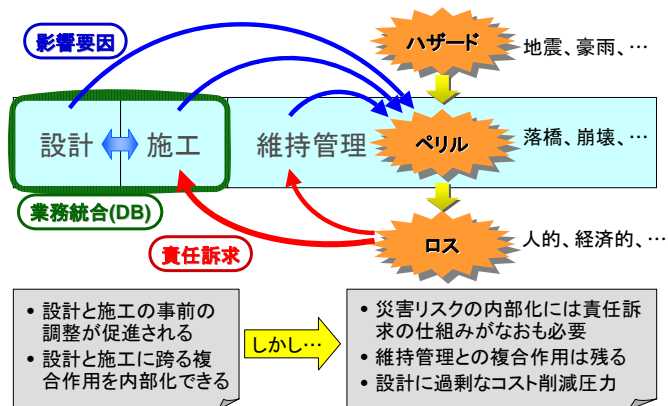


図-6 業務統合(DB型)による影響の制御

は古くから行われてきているが、その範囲を拡大したり裁量を与えたり政策の上位目的側に拡張したりして、民間の資源や創意工夫を最大限に発揮して公共目的をより効率的に達成しようとするのが最近の流れである。官と民との対等な協働関係すなわち官民パートナーシップが進んでいる。例えば、建設請負契約においても性能規定が進められており、さらに社会資本という「施設」ではなく、社会資本を適切に運営することによって提供される「公共サービス」を購入する PFI の導入が進んでいる。このような形で政府と企業のガバナンスを結合することが PPP(Public Private Partnership)の中心的課題である(図-5)。今後も、民間の技術力や創意工夫を活かす取り組みが続けられると思われる。

(3) 契約の不完備性に起因する民間委託の限界

しかし、社会資本によるサービス供給は長期にわたり、自然条件等の影響も受けやすい。また、社会経済活動を支援する基礎的インフラという性格上、関連する民間等の活動によってその効果が大きく左右され、場合によっては機能的陳腐化も生じる恐れもある。さらに、民間委託においてはリスク負担能力に限界があることから、事前に全てのリスクを明確にし、契約によって適切なリスク分担を実現できれば問題ないが、複雑かつ長期にわたる事業に内在するリスクを完全に明らかにするのは不可能である。

このような不確実性の高い状況下で、民間部門の利潤最大化を社会的利益の最大化に変換するための長期に渡って安定的に機能する理想的な契約を確立できるとは期待しにくい。このような契約の不完備性により、無制限に民間委託の範囲を広げたりリスクを移転することに対しては慎重を期する必要がある、民間部門の行動原理や社会情勢の変化を見据

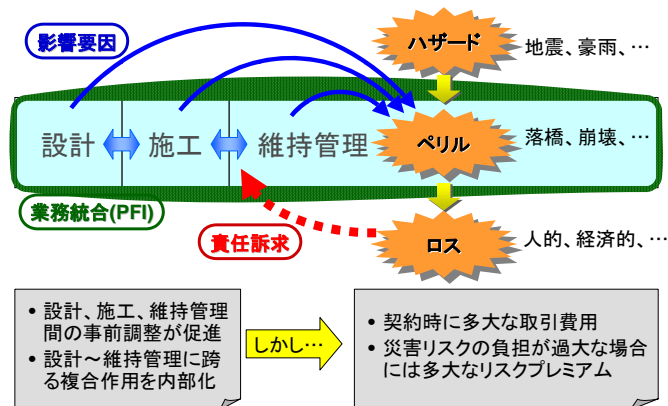


図-7 業務統合(PFI型)による影響の制御

えたパートナーシップ戦略を確立する必要がある。

5. まとめと今後の課題

本稿では、社会資本分野におけるガバナンスの確立に向け、「成果主義」や「民間委託」という視点に着目しながら、基本的な概念整理を行った。

今後、ガバナンスの確立に向け、これまでの理論的面での成果を幅広く俯瞰することに加え、現実のガバナンスやその変革過程をきめ細かく観察することも必要となる。これらを踏まえ、具体的な政策提案に結びつくようなガバナンス研究を進めていくことが残された課題である。

参考文献

- 1) 新川達郎：パートナーシップの失敗ーガバナンス論の展開可能性ー、『ガバナンス論と行政学』，日本行政学会，2004.5
- 2) 深浦厚之：債権流動化の理論構造，日本評論社，2003.11
- 3) 河野勝：ガバナンス概念再考，『制度からガバナンスへ』，東京大学出版会，2006.1
- 4) 大住莊四郎：ニュー・パブリック・マネジメント：理論・ビジョン・戦略，日本評論社，1999.12
- 5) 徳山日出男：行政経営の時代，日経 BP 社，2004.9