

# PFI/PPP 事業における ベストパートナーシップ構築 に向けて必要となる危機管理

渡会 英明<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 立命館大学総合科学技術研究機構 客員教授 (〒525-8577 滋賀県草津市野路東 1-1-1)

E-mail:watarai@gst.ritsumeai.ac.jp

PFI/PPP 事業を形成する中で、官民間におけるベストパートナーシップの構築は、事業を成功に導くために必要不可欠なものである。土木学会インフラ PFI/PPP 研究小委員会<sup>1)</sup>においては、このベストパートナーシップの構築に向けた具体的な方策について長年に渡り議論を行ってきた。

しかしながら、その後、この官民間におけるベストパートナーシップの構築を図る中で、特に人と人の間に発生するリスクや危機に関し、さまざまな事象や意見が寄せられた。このため、著者は、関係する各界に対し、これらのリスクや危機の発生状況などについて非公式な形でヒアリングを実施し、法曹界も加わって意見交換を行ってきた。

本稿は、これらの結果を踏まえ、PFI/PPP 事業におけるベストパートナーシップ構築時における危機管理について取りまとめたものである。

**Key Words:** PFI, PPP, コンセッション, リスク, 危機管理

## 1. 課題の整理

PFI/PPP 事業の導入に際しては、図-1 に示すように、考慮しなければならないさまざまなリスクが存在する。この内、SPC の倒産といった PFI/PPP 事業特有のリスクに関しては、実際に経営破綻した SPC も現出し、インフラ PFI/PPP 研究小委員会等においても、これに関する議論が活発に行われてきた。

この SPC の倒産というリスクに関しては、官民間で適切なパートナーシップが形成されていけば、ある程度

防ぐことができたのではないかとというのが関係者間での一致した意見である。

元来、PFI/PPP は官民の対等なパートナーシップが形成されていることが基本である。このため、官が民に不合理な要求を押し付けるようなことは厳に慎まなければならないが、発注者側に意図的な意識がないとしても、要求水準書上は高いレベルの品質を求めながら、一方でそれらの品質を確保するための予算措置がなされていないことも散見されるようである。

この要求水準のレベル合わせに関しても、事前に官民間の十分な意思疎通が行われていたのであれば、双方の読み違いが発生する危険性も軽減できるわけであり、そのためには、入札手続開始後においても、積極的に官民間で対話ができる場を出来得るだけ数多く設けるべきであろう。

土木学会インフラ PFI/PPP 研究小委員会においても、この官民間のベストパートナーシップが破綻するということは、事業そのものが破綻するという認識の下、紛争発生時の解決方法を考えるよりも紛争を未然に防止するための方策として、官民対話を主軸とした入札手続を提案してきた<sup>2)</sup>。

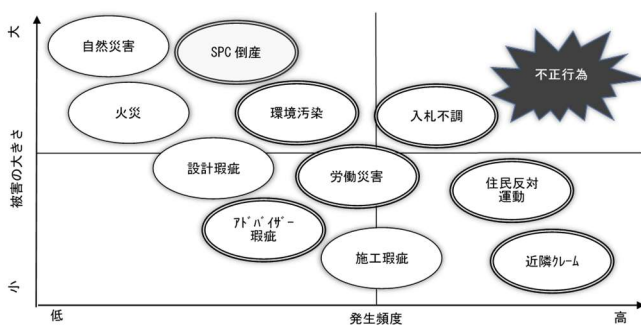


図-1 PFI/PPP 事業におけるリスク

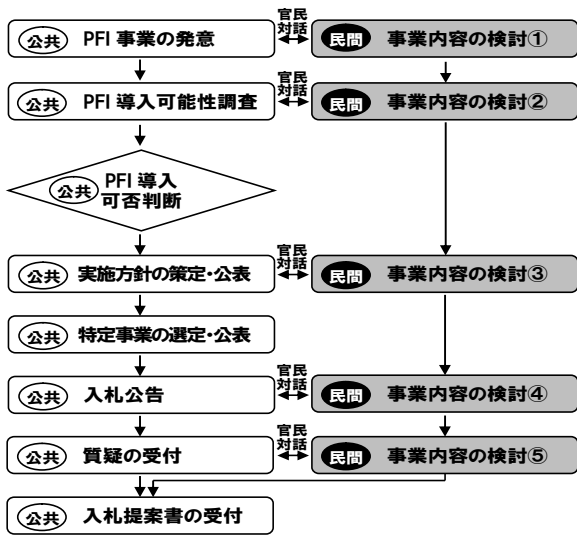


図-2 官民対話を主軸とした入札手続フロー

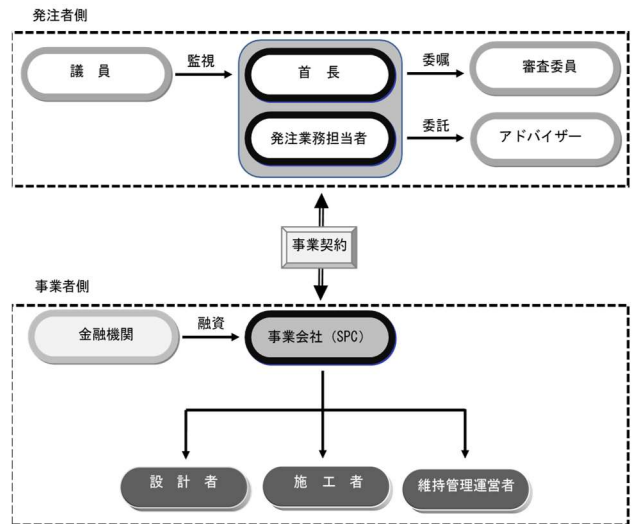


図-3 PFI/PPP 事業における事業構図

幸い、最近発件された PFI/PPP 事業においては、積極的に官民対話を導入している事例も多く見られ、20 年程前の PFI/PPP の黎明期に比べれば、官民対話を通じて官民間のパートナーシップが構築される環境が整ってきているようである。

しかしながら、その後、この官民間のパートナーシップを精力的に構築しようとする余り、官民間における行き過ぎた関係が生まれまいかと危惧する意見も寄せられるようになった。各方面から寄せられた意見のほとんどは、人と人の間に発生する不正行為とも取れる内容である。そこで本稿では、各界などに対して非公式なヒアリングを実施した上で、法曹界なども交えて議論を行ったため、そのエッセンスについて以下に紹介する。

## 2. 不正行為のパターン

### (1) 事業者側単独で発生する不正行為

図-3 に PFI/PPP 事業における発注者側、事業者側（提案者側）の典型的な事業構図を示す。

本稿では、官民間における行き過ぎたパートナーシップ（不正行為）について取り扱おうとしているため、事業者側単独での不正行為については、特に留意すべき事象については発現していないようであるが、いわゆる、トラジショナルな談合が生じる可能性もある。これは、入札参加者が共同してどの事業者が受注するかなどについて決定し、入札における競争性が損なわれるようにすることなど、入札参加者間で行われる調整行為がこれに該当する。

しかしながら、PFI/PPP 事業における事業者選定は、入札価格のみならず、その提案内容によっても評価されることが通例であり、各社の入札価格を調整したとしても、特定の事業者を受注に導くことは困難である。

加えて、近年は、談合と決別宣言をしているコンソーシアム代表企業が、コンソーシアムの各メンバーに対し、これらの談合行為を固く禁止する旨を主とした契約をコンソーシアム組成時に締結する 경우가多く、これには、談合行為のみならず、特定の事業者が受注できるように協力を求めたり、これら協力を要請された場合に応じることなども禁止する内容となっている。

実際には、事業者側単独での不正行為が生じる可能性がまったくないわけではない。これは、コンソーシアムを組成するにあたって、事業の構造上、特定の業種において事業者数が少ない場合は、その業界において談合行為が行われるのではないかと懸念である。

このような「ひょうたん型」の事業構造の場合、入札参加要件上、そのくびれた業種の事業者は複数のコンソーシアムに参加できるとしている場合もある。これにより、一定以上数のコンソーシアムが参加できるように仕向けることもできるが、結局は、そのくびれた業種の事業者によって価格調整が行われたり、特定の事業者が有利になるように働きかけを行うといったことも可能となり、競争性が担保されないといった懸念もある。

また、PFI/PPP の提案に要する費用が決して少なくないため、事前に営業活動を精力的に行っている事業者が他にいる場合には、入札参加を断念してしまうケースもあるようである。このため、入札に参加する事業者が 1 者となってしまい、これを理由として入札不調としている場合もある。

このように、入札参加者が 1 者もしくは現れないといった場合、考えられる原因としては、予定価格が低い、提出する提案書が膨大などといったことが主なものと思われるが、それこそ、事前の官民対話を十分に行っていれば防げるものであり、PFI/PPP の黎明期にはあった多段階選考を導入することも有効な手法であろう。

**(2) 事業者と発注者の間で発生する不正行為**

PFI/PPP 事業における不正行為については、事業者と発注者間で発生することが最も想像し得るが、ヒアリングの結果、明らかとなったそのいくつかのケースについて以下に整理を行う。

**a) 発注者側職員による不正行為**

まず、単純な不正行為としては贈収賄が考えられる。これは発注者側職員が、その職務に関して事業者側から賄賂を受け取ったり、賄賂の要求や約束をした場合の刑法上の罪であり、請託を受けなくても成立する。これは、PFI/PPP 事業でなくても発生し得る不正行為であるが、近年は、公務員に対するモラル教育も進み、あまり発現はしていないようである。

次に、入札談合等関与行為防止法に違反するケースである。これは、公務員が、その職務に反し、事業者その他の者に談合をそそのかしたり、事業者その他の者に予定価格その他の入札等に関する秘密を教示すること又はその他の方法により当該入札等の公正を害すべき行為を行ったときに該当するが、「公正を害すべき行為」には広く態様が含まれていることに留意が必要である。

**b) 議員・首長による不正行為**

議員（秘書を含む）または首長に対する罰則規定としては、公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律がある。これは、議員若しくは長が、その権限に基づく影響力を行使して公務員にその職務上の行為をさせるようにあつせんをすること又はしたことにつき、その報酬として財産上の利益を収受したときに処罰される法律であるが、本件は、あくまでも見返りに何らかの利得を得た場合だけ適用され、単なるあつせんだけでは成立要件とは成り得ない。

**c) 事業者選定委員による不正行為**

事業者選定委員会における学識経験者等に関してであるが、刑法上の競売入札妨害罪に該当する不正行為が発現するケースもあり得る。これは、第三者から請託を受けて、公の入札手続きにおける公正を害すべき行為を行った時に該当するが、実際には、仮に不正行為が行われたとしても、これを立証することは困難なことであろう。

そもそも、事業者の選定のために総合評価制度を導入する場合、法律上、学識経験者に意見を聴く必要があるのは、①総合評価制度の導入の可否、②審査基準の妥当性、③選定の妥当性の3つである。学識経験者から意見を聴く方法として、単なる諮問でも理論上は問題ないが、多くの場合、学識経験者は審査委員会の構成員となり、審査そのものを行うことになる。

このため、発注者によっては、審査を行う学識経験者の名前を秘匿したり、事業者がこれら学識経験者に接触した場合には失格とするなど厳しい条件を設定し、不正行為が発生する危険性を排除しようとする試みもある。

**d) アドバイザーによる不正行為**

最後に、発注者側の重要なプレーヤーとして、コンサルタント（アドバイザー）について言及しておく必要がある。発注者は、まずほとんどの PFI/PPP 事業において、専門的な知識を有する経験者をコンサルタントとして委託している。業務上、コンサルタントは発注者側の情報や他事業者の情報をかなりのレベルまで持ち合わせているわけであるが、これら情報を求めて、事業者からアプローチを掛けてくることもある。

ここで、コンサルタントが事業者からの請託により、第三者が知り得ない何らかの秘密を漏洩した場合、その対価としての金銭等の収受があったか否かにかかわらず、競売入札妨害罪に問われる可能性がある。事実、これまでのヒアリング結果によれば、これら情報漏洩のみならず、事業者に対して提案内容のアドバイスなどもしているケースもあるようであり、公正な考え方とそれに基づく行動が要求されるコンサルタントにとって、あるまじき行為である。

**(3) 発注者側単独で発生する不正行為**

発注者側の不正行為は、基本的には事業者側からの請託により発生するが、事業者側からの請託が無くとも、発注者側単独で発生する場合もあり得る。これは何らかの理由により、その職務範囲を超えて、その事業者が有利になるように仕向けていく場合である。

これは「忖度」とも言える行為であるが、どの事業者を選定すべきかは事業者選定委員会に委ねられた事項であり、最終的には首長の専決事項である。発注者側の担当職員やコンサルタントは、これら審査のための補助業務を行うだけであり、当然、審査そのものは行えない。

しかしながら、ヒアリングによれば、事業者から提出される提案書の評価は、事実上、コンサルタントと発注者側の担当職員によって行われているとの指摘を受けた。

これは、提案書の範囲が多岐に渡り、その内容も専門的なためとの理由が示されたが、これは、学識経験者に評価のための十分な委託費用を用意することができない、学識経験者は各分野における専門家ではあるが提案書全体を総合的に評価できるわけではないといった理由にもよるようである。ここに、発注者側の裁量が働く余地が出てくる可能性がある。

**3. 不正行為が発生する要因とその対策**

ここに記載した不正行為が発生する要因としては、以下に示す3つの要因があると考えられる。

まず、不正行為そのものを生む「動機」である。これは、お金が欲しい、その事業者に任せれば自分が楽できる、過去にその事業者にお世話になったなどといった個



人の内発的な要因によるものである。次に、「機会」がなければ不正行為は発生し得ない。事業者を決めることができる立場にある、権限を持つと同時に立場上いくらでも不正行為を隠し通すことができるといった外発的な要因である。3 つ目は、自分の中で不正行為を正当化する「理由」である。他の人もやっている、組織の利益のため、円滑な事業進展のためといった自己都合的な考えによる要因である。

これらの不正行為は、旧来、組織として行われてきた談合とは異なり、個人の中で発生するという意味で性格を異にしている。このため、コンプライアンス意識の欠如した組織の中では、何かあっても個人に責任を押しつける、すべては個人任せといった風潮になりやすく、特に、閉鎖的で風通しが悪く、質が悪い職場環境の中でこのような不正行為が生まれやすい。

やはり、組織として何らかの手立てを打たなければならず、少なくとも組織として情報を共有したり管理したりする姿勢が重要となってくるのは言うまでもない。

#### 4. 新たに露呈した課題

前述のように、官民間におけるパートナーシップを構築していくためには、事業のできるだけ上流の段階から、官民対話を積極的に行うことが有効である。この際、発注者側の出席者は、コンサルタントを含め、事実上、事業者選定に関わるすべての人で構成することが望ましい。

しかしながら、実際にこのような多段階での官民対話を実施している自治体から新たな課題が提起された。これは、ある PFI/PPP 事業において、民間事業者側から提出された途中段階での事業提案書を、情報公開条例に基づき公開請求されたという事案である。

全国の自治体で制定されている情報公開条例では、地方自治の本旨に即する意味で、市民が行政文書の公開を求める権利を有することが規定されている。そもそも、ここで言う「行政文書」とは、自治体職員が職務上作成し、または取得した文章等であって、当該自治体が「保有」しているものと定義されている。

民間事業者からの途中段階での提案書がこの行政文書に該当するか否か法曹界に確認したところ、保有しているものに該当するとの回答を得た。この回答は、事業者の立場からすれば相当に受け入れ難いものであるが、一方で、その行政文書が、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる場合には、非公開情報とすることもできるとの説明も受けた。

その行政文書を公開情報とするか否かは、当該自治体の情報公開審査会にて諮問されるわけであるが、情報公開することに正義があるとの考えを持つ審査会委員が多いようであり、この課題を提起された自治体においても、

事業者の意に反して提案書が情報公開されてしまったとすることである。こうなると、民間事業者としても安心して官民対話に応じることができなくなり、官民間の良好なパートナーシップを形成することは困難となる。

また同様に、多段階による官民対話を実施したケースにおいて、途中段階での発注者側の相手方が最終の評価を行う者と一致しているのか、それぞれの段階における発注者側の評価が首尾一貫したものになるのか、対話は公正に行われるのかといった懸念が、事業者側より出された。これらについては、競争的対話を既に実施している先進諸外国の事例を調査し、新たな制度設計に資する議論を今後行う予定である。

#### 5. 結語

今回のヒアリングを通じて、公平で公正な視点が絶対不可欠とされる事業者選定段階において、この基本原則とはほど遠いと言わざるを得ない行為が、PFI/PPP 事業を実施する官民間で行われていた可能性があることが明らかとなった。このことは、PFI/PPP 事業には官民間のパートナーシップの構築は欠かせないと主張してきた著者らにとっては、失望を禁じ得ないものである。

これらの不正行為は、PFI/PPP 事業のみならず、CM 方式や技術提案交渉方式などといった発注者側の裁量が働く余地が大きい入札方式全体に共通して言えることでもあるが、ここで何らかの新たな制度設計を行わなければ、先人たちがせっかく積み上げてきたこれらの制度に大きくブレーキを掛けることにつながりかねない。

少なくとも、不正行為を封じ込めるために、総合評価をやめて価格だけで契約の相手方を決めるといったような方向に舵を切ることがあってはならない。

以上、これらの内容を活字にすることは、自身の中ではかなりの躊躇と葛藤があったが、あえてここで訴えなければ何の教訓も残らず、同じ失敗の繰り返しとなるだけと考え問題提起をするに至った。

なお本稿の最終的な文責は著者独自にあり、また、同時に、著者が所属する組織や機関等の見解等とは独立のものであることを付け加える。

#### 参考文献

- 1) 土木学会建設マネジメント委員会インフラ PFI・PPP 研究小委員会  
<http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/>
- 2) 渡会英明：PFI/PPP 事業におけるベストパートナーシップ形成のために、第 30 回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会、2012

(? 受付)