

PFIプロジェクトの安全性リスクに関するガバナンス

日建設計総合研究所 ○石原克治*¹京都大学大学院 大西正光*²

By Katsuji ISHIHARA, Masamitsu ONISHI

わが国においても、平成11年にPFI法が施行されて以来、日本版PFIとしてのPFI事業の事例件数が増加している。PFI手法導入の目的は、民間の経営能力、技術能力、資金力を公共サービスに導入し、責任とリスクを公共から民間に適切に移転することによって、良質な公共サービスをより少ないコストで調達しようとするものである。これまでに実施されてきた事業のうち、狙い通りの効果を得ている事業は数多いものの、一方ではさまざまな問題点も顕在化している。特に、PFI事業が対象とするサービスの公共性が高いことから、利用者の財産や身体に対して損害を与えるような安全性に関わるリスクの影響は重大である。そのため、PFI事業において安全性を担保するための仕組みを構築することが極めて重要である。本稿では、安全性リスクに関する問題に関して、プロジェクトのガバナンス（統治）の問題と捉え、制度的仕組みによって、民間事業者が安全性に関わるリスクに対して十分な対策を実施するようなインセンティブを与える方策について検討した。

【キーワード】 Private Finance Initiative (PFI), ガバナンス, リスク

1. はじめに

PFI 事業においては、まず、SPC が設計・施工・維持管理・運営を担当し、安定的なサービス提供ができる枠組みを実現する。しかし、実際に業務を行なうのは、SPC の構成員や協力企業であり、SPC の責任はこれらの企業に適切に移転される。次いで、融資者は債権の保全目的として、SPC による適切な義務履行を確認する。そして、公共は、様々な方法によって、SPC の業務履行状況の監視と管理を行う。このように関係者がそれぞれインセンティブを持って、良質なサービスを提供するために力を尽くす事業の仕組みが、PFI 方式導入の前提として理解されなければならない。PFI 事業のガバナンスのシステムを構築することが重要なのである。本研究では、特にプロジェクトの安全性に関わるリスクの実行可能なガバナンス構造を明らかにすることを目的とする。

2. 安全性に関わるガバナンス

(1) 安全性リスクとプロジェクトの特徴

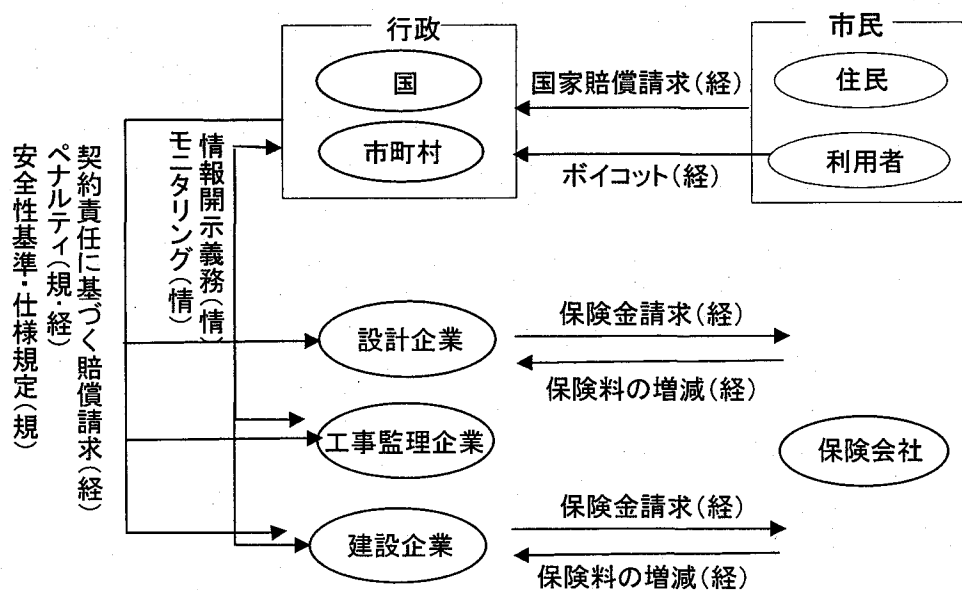
本稿では、PFI 事業における安全性リスクを、「PFI 事業の運営において、利用者あるいは第三者に対して、設計あるいは施工の瑕疵に起因する物的及び人的被害が発生するリスク」と定義しよう。安全性リスクには、以下のような性質がある。

- 1) 瑕疵に気づかない場合、瑕疵に起因する被害の顕在化までに時間を要する。あるいは、地震等の外的要因が生じない限り、被害が顕在化しない。リスクは見つからない限り潜在している。（潜在性）
- 2) 安全性が確保について、被害が発生する前に確認・発見するには、専門的知識と確認のための作業が必要である。（専門知識・検査の必要性）
- 3) リスクが顕在化した場合の被害が深刻である。（被害の大規模性）

したがって、事故を予防するためのガバナンス・スキームが、契約の前提として必要となる。事故を予防するためには、事業に参加する関係者のいずれかが、コストと労力をかけて安全性を事前に入念に

*1 都市経営研究センター 03-5224-3010

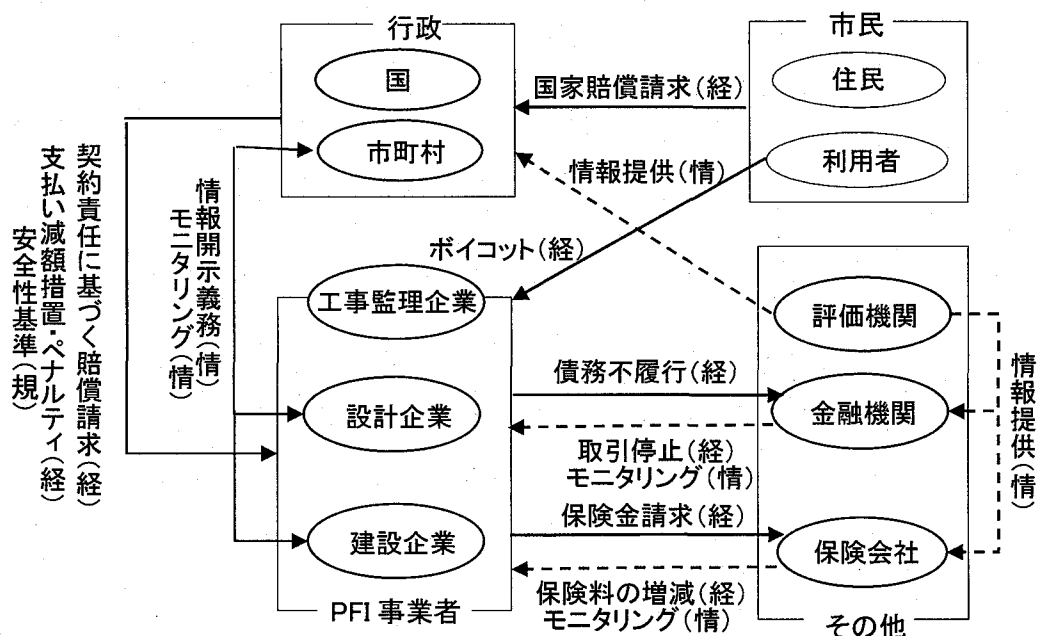
*2 工学研究科 都市社会工学専攻 075-383-3224



注) 矢印の方向は、主体間の影響の方向を表す。

(規) は規制, (経) は経済, (情) は情報に関連するガバナンス関係を表す。

図-1 従来型発注方式による事業における安全性リスクのガバナンス構造



注) 矢印の方向は、主体間の影響の方向を表す。

点線については、今後検討の余地があると思われる要素。(規) は規制, (経) は経済, (情) は情報に関連するガバナンス関係を表す。

図-2 PFI事業における安全性リスクのガバナンス構造

確認するしかない。

(2) 安全性リスクのガバナンス構造

図-1 及び 図-2 に、プロジェクトにおける安全性リスクについて、主体間の影響関係を取りまとめ、安全性リスクのガバナンス構造を整理した。ガバナ

ンスのタイプは、次のタイプに分類している。

- 1) 規制や基準によるガバナンス
- 2) 経済的インセンティブによるガバナンス
- 3) 情報の共有と透明性の確保によるガバナンス

従来型発注方式の事業においては、行政から設計

企業と建設企業に対し、直接的で強いガバナンス構造が構築されている。

本来、PFI 事業では関係主体による安全性確保のための能動的なアクションが期待されている。例えば、保険会社や金融機関は、安全性リスクの顕在化により、経済的な影響を強く受けるため、厳正なモニタリング実施のインセンティブを持ち得る主体と考えられる。しかし、現状の PFI 事業では従来型発注方式と同様に安全性リスクの確認が、公共主体のモニタリングに大きく依存してしまっている。また、法的な賠償責任ルールに基づく経済的な影響によるインセンティブの効果は、企業の規模に強く依存する。中小企業が参入した場合は、経済的インセンティブが効果的に機能しない可能性も否定できない。この場合、安全性情報を利害関係者が確実に把握するほかに対策方法がない。

SPC が内部的なバランスを図り構成企業間で相互チェックする仕組みも効果を期待することができる。しかし、内部チェックにおいては、安全性の確保と、建設費用の削減の観点から、設計、施工、工事監理の各業務が、利益相反関係にあることにも留意が必要である。

3. モニタリング

(1) モニタリングの必要性

法的責任ルールが、有効に機能せず、事業主体に対して自発的に安全性を確保するインセンティブを十分に与えられないときには、SPC とは異なる関係者もしくは第三者が、モニタリングを通じて、事前に安全性を確認しない限り、事故を予防することができない。

公共主体が、中小企業の参入を政策的に促進しようとするためには、SPC の保証能力を超える部分について、公共主体が責任を持たなければならない。したがって、この場合、公共主体によるモニタリングは、特に入念に行う必要がある。実際に施工・維持管理を担当して、事故を発生した企業については、経営審査点数を減点する仕組みも必要であろう。

一方、施工・維持管理を担当する企業が大企業の場合については、安全性リスクが顕在化したときの、責任負担能力も高く、企業の信用を毀損するために、経済的インセンティブによる自発的な安全性リスク軽減努力を期待することができる。モニタリングには、費

用を要するため、中小企業と同様のモニタリング強度は効率的ではない。大企業に対しては、情報開示義務を契約に明記し、安全性リスクが確保されていることを示す情報を提出させる程度に留めることも考えられる。

安全性の確認のためのモニタリングには、試験を行ったり、専門的技術的な情報を獲得したりする必要があるため、相応の費用を要する。さらに、モニタリング作業そのものを適正におこなったかどうかを外部から確認することも容易ではない。そのため、モニタリングを行う主体についても、モニタリング作業を適正に行わないというモラルハザードの可能性がある。したがって、モニタリング作業を適正に履行するインセンティブを与える仕組みを備えておく必要がある。

(2) 行政によるモニタリング

PFI 事業においては、できる限り SPC のリスクと費用負担により安全性の確認が行なわれるべきである。しかし、PFI 事業は、あくまでも公共サービスであるという認識が必要であり、公共主体は国民・住民に対して、最終的なサービス提供に対する責任を持つ。行政が PFI スキームを採用する場合には、以下が行政の責任となる。

a) インセンティブを与える仕組みの構築

事業関連主体に適切な事業履行の動機付けをするシステムづくりであり、違約金等が想定される。

b) モニタリング

インセンティブを与える仕組みが、機能しているかどうかをチェックする。具体的には仕様や施工に関する安全性の確保と確認（仕様の確認、施工の確認、完工後の定期的な安全点検等）は当然必要である。SPC との契約からは工事監理や事業期間中の点検・検査業務を除外し、公共と事業者双方が認める中立的な第三者に当該業務を委託する方法もある。

c) 透明性の向上

SPC と設計、監理、施工等に直接携わる企業の間で責任分担等を契約の写しを取得するなどの手法によって公共が把握することにより透明性を持たせる方法も考えられる。

(3) 保険会社および金融機関によるモニタリング

最終的にリスクを負担する者は、モニタリングを自発的に実施しようとするインセンティブを有する。PFI 事業において、第三者に対する賠償責任リスクは、

保険によってヘッジされることが多い。したがって、保険会社が、安全性に関するリスクを最終的に負担する。保険会社は、自らの保険金支払いを小さくするために、SPC が安全性の確保を行っているかどうかを自発的に確認するインセンティブがある。ただし、保険会社が事業の瑕疵について負う責任は、「SPC に過失がない場合」に限定されることもある。この場合、保険会社は、過失の有無を事前に確認しようとするインセンティブを持たない。

また、安全性リスクの顕在化は、事業の収益性と継続性に多大な影響を与える。事業の継続性が確保できないときには、事業資金を融資している金融機関が損害を被る。したがって、適切な仕組みを構築すれば、金融機関は SPC に融資した残存債権を保全する目的で、SPC の安全性リスクへの対応をモニタリングするインセンティブを持ち得る。例えば、サービス購入型事業の支払対価における施設整備費部分と維持管理運営費部分を一体的に取り扱うユニタリーペイメント方式を採用することで、施設整備費も減額対象に含める手法を想定することができる。

ただし、施設の安全性に関するモニタリングのためには、専門的な知識が必要である。したがって、このように保険会社及び金融機関に対してモニタリングのインセンティブを与える仕組みが機能するためには、保険会社及び金融機関がモニタリングのために必要な知識を有していることが前提である。

(4) 新しいモニタリング主体

安全性リスクを伴う事業のように、品質確認に詳細な調査やモニタリングが必要となる財を取引する場合

には、取引市場において、品質を正確に容易に他者へ伝達するための仕組みが必要となる。このような例として、証券取引市場がある。

債権のようなリスクを伴う金融商品の場合、そのリスクの大きさは一般投資家にとって、極めて判断が難しい。債権では、格付会社が情報収集を行い、投資家に分かりやすい方法で金融商品が有するリスクを明らかにしている。施設の安全性リスクについても、品質が見えにくいという性質上、長期的にこのような仕組みを備えて行く必要がある。情報を正しく伝えるというインセンティブを持つ条件は、格付機関のように正しい情報生産を行うという信用が価値と認められることである。

4. おわりに

本研究では、PFI プロジェクトにおける安全性の確保を目的とした実行可能なガバナンス構造について明らかにした。特に、経済的側面から安全性確保のインセンティブを与えるためには、モニタリングが重要であることを指摘した。また、モニタリング主体のモニタリングに対するインセンティブを与える方法についても検討した。

【参考文献】

- 1) 石原克治：PFI プロジェクトにおけるガバナンス，サマースクール 2006「建設マネジメントを考える」テキスト，pp. 245-251，2006.
- 2) 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：PFI 方式による公共サービスの安全性確保に関する調査検討報告書 2006.

Governance for PFI Projects Related to Safety Risk

By Katsuji ISHIHARA, Masamitsu ONISHI

The number of the projects in which PFI scheme has been applied is increasing. Although some of the those projects are successful in improving the efficiency of public service provisions, by transferring the risks of the projects and by making use of know-how and financial capability of private sectors. However, critical problems have also been realized in some of the PFI projects carried out so far. Among those problems, we focus on the problem related to safety risk, which damages to the citizens' properties and bodies. In this paper, we have analyzed the policies to secure safety of PFI projects from the aspect of the governance structure. Moreover, we have pointed out that the monitoring plays important role in securing safety of PFI projects. Finally, we have proposed the alternatives to motivate monitors to monitor sincerely and honestly.