

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

渡会 英明¹

¹正会員 (株)建設技術研究所 (〒103-8430 東京都中央区日本橋浜町3-21-1)

E-mail:watarai@ctie.co.jp

本稿は、PFI/PPP事業における官民間のベストパートナーシップの形成に関し、著者が副委員長を務める建設マネジメント委員会インフラPFI/PPP研究小委員会で議論された内容の一部を紹介すると共に、これに対する著者独自の見解を交えながら論じたものである。

本小委員会では、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を考えることに軸足を置き、議論を進めた。

一方、東北の復興エリアを抱える関係自治体においては、大規模なインフラ整備事業を民間企業に広範囲に委託しようとする動きがある。その大半は、事実上の設計・施工一括発注であるが、本小委員会では、官民間のベストパートナーシップを形成させるための発注方式についても合わせて提案を行っている。

Key Words : PFI, DB, CM

1. 各事業段階における紛争の未然防止方策

(1) PFI/PPP導入可能性調査段階

PFI/PPPの可能性調査は、文字通り、ある特定の公共事業に対し、PFI/PPPの導入が適したものかどうかを判断するために行うものである。よって、本来は、この可能性調査の前に、PFI/PPPの導入の如何に関わらず、事業発注者としてどのような事業を行いたいのかを明確にされていなくてはならないのであるが、往々にしてこれらの議論が十分に行われないまま、いきなりVFMの計算に終始してしまう例が多い。このため、続く事業者募集の段階になって事業の方向性そのものに対する議論に逆戻りしたり、定まらないこと、不透明なことすべてが民間事業者の負担になったりすることが少なからず見受けられる。

この段階から官民間のベストパートナーシップを構築していくためには、この導入可能性調査は、事業の基本計画の作成を中心とすべきであり、いっそ、PFI/PPPの導入を想定しているのであれば、民間事業者との対話を積極的に行いながら、事業の基本計画を共に作成していくこととすれば良い。

そしてVFMの算定結果は、極論すればその結果にとられるべきではない。計算に至る条件設定は多分に主観的であるし、恣意的な結果を生むための一定の仮定に

よるものであるからである。何よりも重要なのは、VFMそのものではなく、PSCとPFI/LCCの数字そのものである。それらの数字が導かれた条件、官民役割分担、リスク分担が明確になっており、これらの条件が民間事業者にも開示されていなければ、後々、紛争の火種につながる。

(2) 事業者募集段階

事業者募集段階においては、可能性調査段階において作成された要求水準書(案)を公表し、これを説明するための基本計画図や参考図書を提示する。基本計画図も場合により複数案を提示する方が相互の理解を高めることに役立つ。例えば、現地説明会による事業予定地の関連情報の提供や、同種施設の事例視察会によるグレード感の共有を行うことなどにより、官民間におけるスコープオブワークの認識の違いを埋めることに役立つ。

そして、仮に公表された要求水準書や契約書(案)を変更したりさらに詳述した方が望ましいと判断された場合には、躊躇なくこれらの改訂版を公表すべきである。特に、いったん公表したものに対する変更は発注者側の心理的抵抗があることは否めないが、公募段階までに完璧なものであるはずもないし、そもそも、要求水準書や契約書(案)は、不完全性、不完備性があることを官民双方が認識しなくてはならない。

(3) 契約締結段階

契約締結段階において、契約書は、不完全性、不完備性があることを官民双方が認識しておくべきではない。特に、民間事業者からの提案を受ける前に公表した契約書(案)では、実際の提案内容と齟齬があつて当然である。

一旦、公表している契約書(案)を修正することへの抵抗感がある発注者の場合は、契約書とは別途、協定書等を作成して合意内容の文章化をしておかなければならない。このため、契約締結に向けての交渉段階においては十分な時間的余裕が必要となる。

また、金融機関がこの段階になって初めて介入してくるということになると、これが時として官民間のベストパートナーシップを構築する上でのマイナス要因として働く。予め素案を公表し、質疑回答を十分に行った結果である契約書(案)の修正をこの段階になって要求することは、それこそがルール違反であるということである。

(4) 設計段階

民間事業者が実際の設計業務に取り掛かる前に、要求水準書(官側発信)と提案書(民側発信)のすり合わせを行い、官民共同で、ハード面、ソフト面での事業の仕様書を作成しなければならない。

必然的に要求水準書と仕様書の内容が異なってくるが、提案書の内容は要求水準書のレベルを超える内容、もしくは要求水準書に記載されている内容をより具体的に提案したものであるため、仕様書=要求水準書+提案書とも言える内容とならなければならない。当然、要求水準書よりも仕様書の方が優先するのである。

設計が進む中で、往々にして仕様書の中身では不都合な事が生じてくる場合がある。この場合、仕様書を変更していくこととなるが、後々の紛争のタネとならないように仕様書の改正版を官民双方で書類上で合意しておくか、仕様書の内容が設計図書には一部反映されない旨の文章を経緯説明とともに紙に残しておくべきである。

(5) 建設段階

設計施工一括発注の場合において、意図せず、建設費の変更を伴う形で仕様書の変更が必要になった場合には、金額の増減表を用いながら契約金額内での合意を目指すことになる。

この中で、各段階における設計図書の提出時期と確認プロセスの方法を事前に明確にしておく必要がある。特に建設費の増減があつた場合には、民間側の資金調達コスト(金融機関手数料等)も増減してしまうことがあるため、設計変更協議のプロセスとタイミングを予めルールとして確定させておくべきである。

建設段階では、発注者は、工事着手前に施工計画・工事管理体制等を確認するとともに、工事着手後は定期及

び随時に施工状況の確認を行い、さらに完工時には仕様書との整合や完成状況について確認し、問題が発生した場合には、請負者側に対し是正勧告を出すこととなる。

(6) 維持管理運営段階

維持管理運営段階においても、仕様書の変更が必要になった場合には躊躇なく対応すべきである。維持管理運営に関する仕様書は随時あるいは定期的に見直しを行い、官民間で合意された仕様書を基に双方が合意されたタイミングで支払い条件の変更を実施すべきである。これは、事業に着手する遥か前段階において、維持管理運営の仕様を事前に詳細に決められるはずがないからである。

また、発注者は維持管理運営を委託している期間全体を通じて業務全般を監視し、不具合な事項が生じた場合は是正を指示するとともに、場合によっては、ペナルティを科すことにもなる。

2. ベストパートナーシップを最大限発揮させるための発注方式(東北復興事業への適用)

(1) CM+DB方式の提案

東北の復興エリアを抱える関係自治体からは、復興事業の早期着手・早期完了という主旨に則り、事業の初期段階から設計、施工、維持管理運営段階までに必要とされる能力を有する民間事業者が継続的に一貫して事業を行うことが可能な発注方式の提案が求められている。すなわち、計画・設計から施工までの各業務をできるだけ分断せず、多くの民間企業のアイデアを随時取り入れながらも、手戻りのない形でシームレスに事業を進める方式である。

一方で、自治体職員の不足を補完し、復興事業を迅速にかつ一貫した事業推進と高い品質を確保するためには、本来、発注者側で行わなくてはならない監督・検査業務の一部分を外部民間企業に委託する方式(発注者支援業務、CM方式)も有効な解決手段の一つであると考えられている。このCM業務を行う者(CMr)は、実施設計、許認可取得、コスト、工事監理について十分な経験とノウハウを有し、発注者の意図をよく理解し、確実に業務を実施できる者であることが要求される。

これらに配慮した事業フローを図-1に示すが、設計・施工一括業務を請負う者および発注者側CM業務を受託する者を決定するにあたっては、プロポーザル方式や総合評価方式を導入し、金額の多寡ではなく、金額以外の提案内容を重視して決定することが望ましい。その際、予定価格を如何に設定するかがカギとなるが、議会の適切な関与を求めた上で、政府としてのガバナンスを確保していく仕組みとしていくことが必要となる。

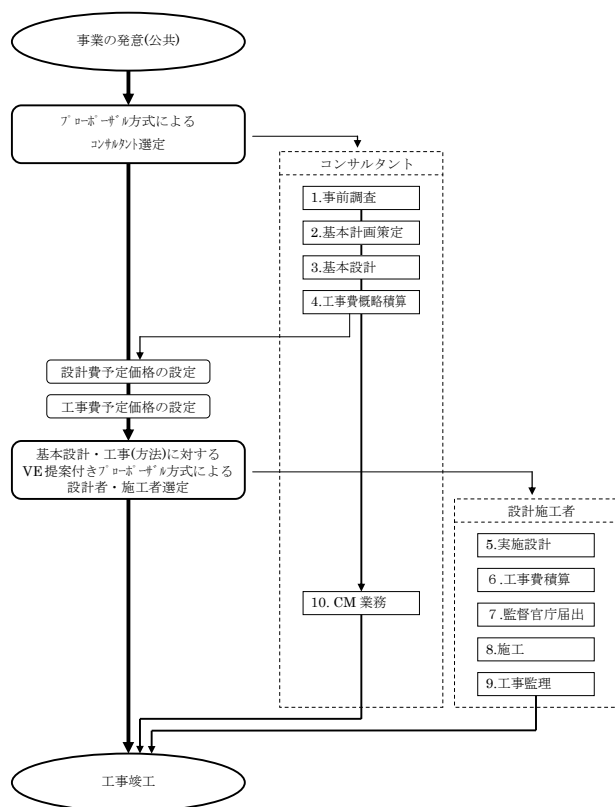


図-1 CM+DBによるシームレスな事業方式

(2) 事業者側の工事監理体制の提案

発注者から直接建設工事を請け負った請負業者は、発注者に対して工事の着手段階から完成までのすべての責任を負っている。建設業法等においては、これら請負者としての責任を果たしていくために、現場代理人、主任技術者(監理技術者)、品質証明員、安全衛生責任者等の責務がそれぞれ定められている。

現場代理人は、請負契約の的確な履行を確保するため、請負人の代理人として工事現場の取り締まりを行い、工事の施工および契約関係事務に関する一切の事項を処理する責任者である。

主任技術者(監理技術者)は、施工の技術上の管理をつかさどる責任者のことで、施工計画、工程管理、品質管理その他の技術上の管理および当該建設工事の施工に従事する者に対する技術上の指導監督を行う責務がある。

品質証明員は平成8年度に創設されたものである。契約図書及び関係図書に基づき、出来形、品質及び写真管理はもとより、工事全般にわたり品質証明を行う責任者であり、設計図書等に品質証明の対象工事と定められた場合には設置が必要である。

総括安全衛生管理者(安全管理者)は、一定以上の数の労働者を使用する場合、労働安全衛生法により選任しなければならない。労働者の安全衛生の確保、労働災害の防止等に関する事項を統括管理する責任者である。

表-1 事業者側の工事監理体制

	工事監理者	現場代理人	主任技術者 監理技術者	品質証明員	安全衛生責任者
品質管理	■	—	◎	○	—
工程管理	■	—	◎	—	—
安全管理	■	—	—	—	◎
対外調整	■	—	—	—	—
設計者調整	■	—	—	—	—

凡例：■指導/助言，◎実施責任者，○補助責任者

表-1において、これらそれぞれの責任範囲を概略整理したものを示すが、同一の人格が、品質管理、工程管理、安全管理といった請負者としての責任項目を網羅的にカバーしているわけではない。このため、例えば、請負者は同一であるが、区域内に複数の工事契約がある場合は、それぞれに現場代理人および主任技術者(監理技術者)の設置が建設業法上は必要なため、少なくとも発注者や設計者との窓口だけでも一元化する必要がある。

そこで同小委員会では、建築工事の場合を参考に、請負者として実施しなければならない各管理項目に対して網羅的に指導・助言等を行う「工事監理者」を新たに設定し、この工事監理者の職務範囲を仕様書の形で整理を行った。詳細については紙面の都合上割愛するが、同委員会のHPからダウンロード可能¹⁾なので参照されたい。

(3) 発注者側の工事監理体制の提案

PFI/PPP事業または設計・施工一括発注であるか否かに関わらず、請負者は自らの責任で設計及び工事の管理を行い、仕様書等に定められた品質及び工期を遵守していかなければならない。このため、発注者側としては、事業の各途中段階における品質の確保が重要となり、そのためにはモニタリングの実施が必要不可欠となる。

一方、モニタリングを実効的に実行していくことは、VFMを向上させる源泉そのものにもつながる²⁾。例えば、設計段階において、発注者と請負者との間で、契約金額の範囲内で交渉を重ね、より良い事業の実現を目指して努力を積み重ねている事例も少なくない。

発注者側で専門技術者が不足する場合には、外部アドバイザー等の専門家を交えてモニタリングを主体的・能動的に行う必要がある。この発注者側としてのCMrは、工事の品質、工期、安全の確保を図ることが第一の責務となるが、請負者側の工事監理者等とは自ずと立場が異なるため、同小委員会において、その職務範囲について整理を行った。これについても仕様書の形で取りまとめを行ったので、同委員会のHP¹⁾を参照されたい。

3. 結語

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、現場レベルでは、少なからずこのようなことが起こっているようである。

これは、PFI/PPP事業が長期契約となるのが常であり、事業期間中に種々の問題が生じるのは当然であるのにも関わらず、官民双方がすべての段階で不完全性、不完備性があることを認識していないことに起因するものと考えられる。

本稿では、インフラPFI/PPP研究小委員会で議論された内容を基に、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、官民双方が紛争を未然に防止するための留意点について、各事業段階毎に取りまとめを行った。ここでの議論が、これからPFI/PPP事業に取り組もうとする関係自治体や民間事業者にとって参考となるものであれば幸甚である。

一方、東北復興エリアにおいて、大規模なインフラ整備事業を民間企業に委託する動きがある。本稿ではこれに対しても、官民間におけるベストパートナーシップは必要不可欠という理念の下、事実上の設計・施工一括での発注方式や、品質や工期等を確実に確保するための官民双方の監理体制についても言及を行った。

同小委員会においては、設計・施工者及び発注者側のCMrを決定する際の方式として、建築事業では近年注目されているQBS(Quality Based Selection)方式の研究や、事業者を募集する際の募集要項、審査基準等の雛形を早急に提案すべきであると認識されている。

今後、同委員会にてこれら発注に必要なドキュメントの雛形を作成していく予定であるが、ここには審査する側の解決すべき課題も含まれているため、同種の事業の導入を考えている複数の自治体とも議論を重ねながら、より実践的な成果が公表できるようにしていきたい。

少なくともPFI/PPP事業は民間事業だから公共側が口を出してはいけないとか、一旦公募して当選した実施計画だからこれを変更できないというのでは、PFI/PPPの最大のメリットを自ら摘み取っているものだといっても過言ではない。

このため、時として官民間の激しい議論が必要かもしれないが、あくまでも官民の対等なパートナーシップが形成されたなかでこそベストな事業が醸成されていくという共通認識を双方が持てるような事業スキームを考えていきたい。

なお、本稿は、これまでのインフラPFI/PPP研究小委員会での議論に基づいているものの、著者独自の文責のもとに論述したものであり、土木学会、建設マネジメント委員会あるいは同小委員会としての正式の見解を示しているものではない。また、同時に、著者が所属する機関等の見解等とは独立のものである。

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 事業における VFM の再定義，第 28 回 建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会，4P，2010

(2012.10.31 受付)

FOR THE BEST PARTNERSHIP MAKING IN THE PFI/PPP PROJECTS

Hideaki WATARAI

In this paper the essence of the 2011-2112 report from the infrastructure PFI/PPP subcommittee of the JSCE is introduced, while including the author original view to the report.

The key messages of this paper are:

In thinking for the making the best partnership between the public and private sectors, the subcommittee suggested some number of the preventive steps through the project before anything happened rather than having considered the solution after the time of the dispute outbreak.

On the other hand, the subcommittee has approached the new design build contract system for large-scale infrastructure construction projects owned by the local governments in Tohoku tsunami revival area of Japan. According to the case studies of this package contract system, it also provides useful documents with the specifications of the construction managers for the both of the public and private sectors.