

# PFI方式による公共サービスの 安全性確保について

仙台市企画調整局総合政策部総合計画課  
おおとも のぶひろ  
大友 延裕

## 1. はじめに

PFI事業の実施に当たって、実施主体の如何にかかわらず、安全で市民に満足していただけるようなサービスの提供が求められることは当然である。本市では、平成17年8月の宮城県沖を震源とする震度5強の地震により、PFI方式で整備した「スポパーク松森」の屋内温水プール天井が落下する事故（以下「本件事故」という）が発生した。本市は、この事故を契機として平成17年10月に「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」（以下「検討委員会」という）を立ち上げ、平成18年3月まで計6回にわたり議

論を重ねながら、「PFI方式による公共サービスの安全性確保に関する調査報告書」（以下「報告書」という）をとりまとめた。

以下、報告書の要旨について紹介する。

## 2. PFI事業における安全性確保の 責任と検討委員会の基本認識

PFI事業といえども市が提供する公共サービスの一環であることに変わりはなく、市民に対するサービス提供の最終的な責任は、当然に市が有する。

PFI事業における施工の管理は、まず、事業者が自らの責任で安全な施工を全うすることが基本である。次いで融資者が事業者による適切な義務

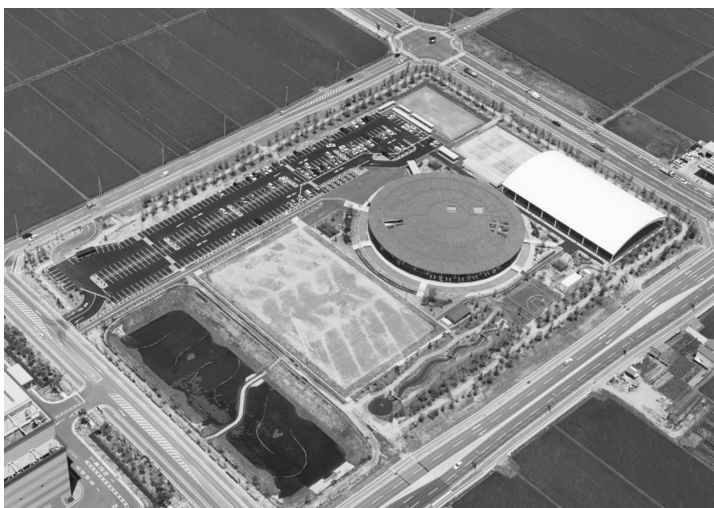


写真 1 スポパーク松森

隣接する松森清掃工場のごみ焼却発生余熱を活用し、屋内温水プールやテニスコート等の運動施設、ピオトープ等の緑地空間を整備した施設。平成17年8月に屋内温水プールのつり天井が落下し負傷者を出したが、その後安全性確保の強化に努め、現在では計画利用者数を上回る月平均28,967人（平成21年度）に利用され、気軽にスポーツができる施設として市民に親しまれている。

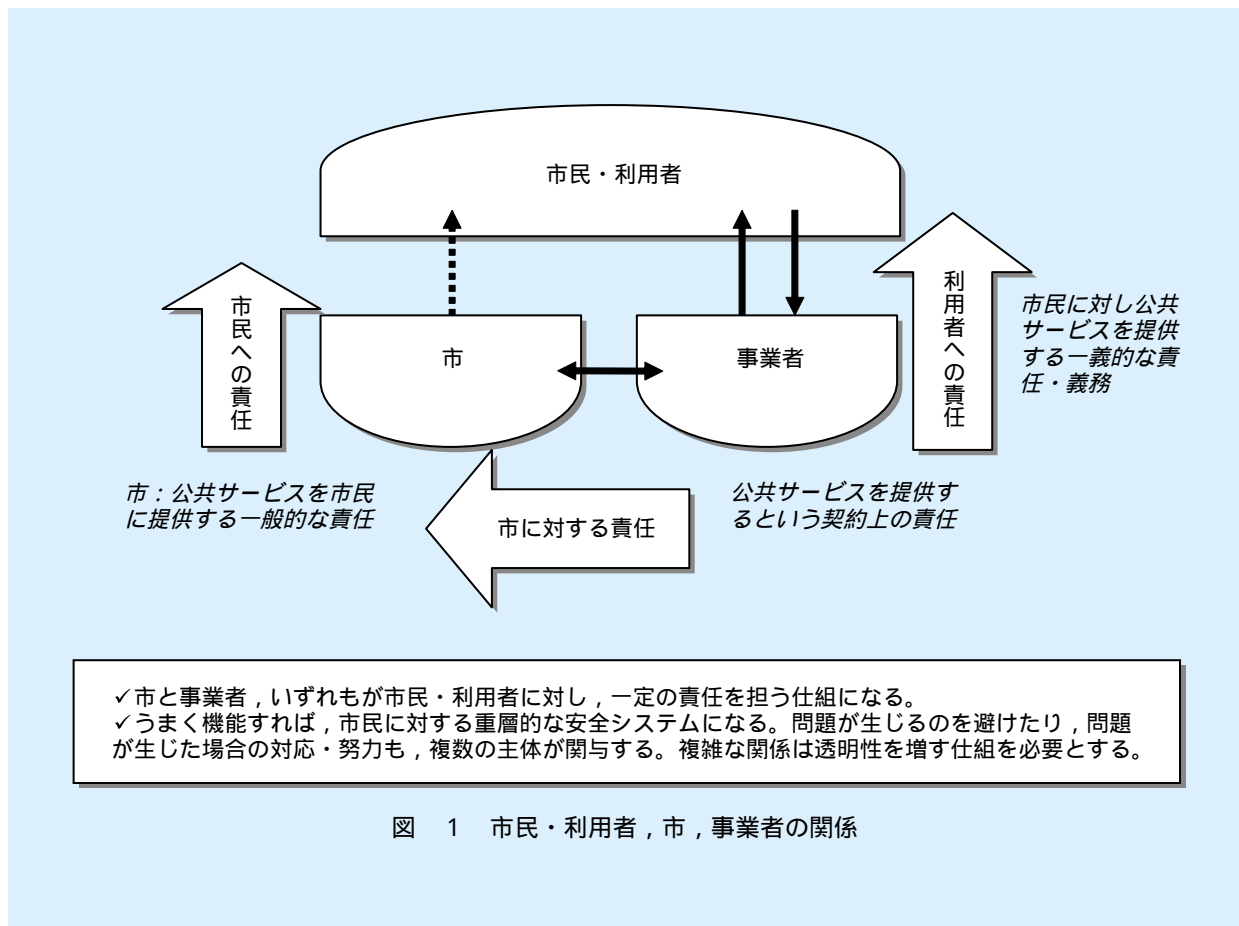


図 1 市民・利用者，市，事業者の関係

履行を確認することにより、債権の保全に資することを確認することに加え、市が施工確認することにより、重層的で安全なシステムを構築することができる。

しかし、この安全システムが本件事故では十分に機能しなかったことから、その要因を検証するとともに、今後本市がPFI事業を取り組むに当たり参考とすべき考え方を提示するため、幅広い観点から検証を行ったものである。

### 3. 検討委員会における議論

#### (1) リスクマネジメントの視点からの検討

検討委員会では本件事故をリスクマネジメント上の課題としてとらえ、今後とりうる対応を主に「建物損壊を防ぐためのマネジメント」と「事故後の影響を最小限にするためのマネジメント」の二つの視点から検討した。

#### ① 建物損壊を防ぐためのマネジメント

「スポパーク松森」においては、市も事業者も、天井落下というリスクを、事前に明確には認識できなかったことが、安全システムが機能しなかった大きな要因として挙げられる。

PFIの施工の一義的責任主体は事業者であり、また、民間の自由な発想・アイデアを生かす意味でも、施設の意匠、設計・施工に関する安全確保策は、事業者の責任で提案し、実施されるべきであるが、安全を確保するためには、官や第三者による適切な関与も必要である。

さらに、施工に関する瑕疵を防ぐためには、設計・施工段階における意思疎通の工夫や、複数企業による適切な内部規律の確立に向けた動機付け等を行うとともに、リスクワークショップなどの直接対話を通して、当該施設に特有のリスクを明確に認識し、それらに対する具体的な対応の検討、さらにその対応を確実に実施していることの確認が必要である。

## ② 事故後の影響を最小限にするためのマネジメント

本市の本件事故後の対応については、大きな問題はなかったと認識しているが、今後の事故や自然災害等のリスクに備え、被害者対応を含む初動措置や、事業修復に向けた手順等のマニュアルを整備していくことが重要である。

また、今後の事業実施に当たっては、リスク管理手段としての保険について、適切かつ効果的な付保条件の設定、不可抗力規定の範囲や顕在化時の対応措置の整理等を行うとともに、サービス提供を一時的に中断せざるを得ない場合においても、事業修復への努力を動機付ける契約の仕組みに関し、工夫が必要である。

### (2) その他

「本件事故は『民が担う事業』というPFIであるが故に起きたものであり、PFIでなければ事故は防げた」という見解、「大手企業が担うPFIであれば事故は防げた」という見解、「事故はBOT方式（施設を民が所有したままで運営する方式）であるが故に起こり、BTO方式（施設を官が保有し、民が運営する方式）であれば防げた」という見解が事故直後に散見されたので、その点についても検討を行った。

初めの見解に対しては、民主体で行う工事であっても、契約を遵守し事故等を防ぐための手立が適切に講じられていれば、安全性は確保されるはずであり、民が担うPFIであるからという理由は事故が生じたことの直接的な理由にはならない。

また、大手企業であれば事故は防げたとする見解に対しても、慎重な手順と安全性に対する配慮、利害関係者による規律ある行動などがなされたか否か、適切な監理やチェックアンドバランスのメカニズムが機能したか否かなどが重要であり、企業の大小が安全性への配慮を左右する訳ではない。

BTO方式であれば事故が防げたとする見解に対しても、運営中の施設の所有権が、官民いずれ

に属そうとも、官民双方の安全性への意識に相違はなく、また、そのような相違はあってはならない。

## 4. 検討委員会からの提言

これらの議論をもとに、検討委員会ではPFIにおける安全性確保のため、以下の七つの提言がなされた。

(1) 市民・利用者を保護する安全規定の明確化  
施設の利用者である市民は、施設の利用者として安全性に関する重要な利害関係を保持していることから、契約上は第三者たる利用者・市民の視点から施設の安全性を考え、規定する契約項目を定めることも検討すべきである。

またこのような事故や自然災害等による被害が、施設の要求水準未達など事業者の責めに起因する場合には、事業者に対する求償ないしは支払い減額の仕組みを検討することも必要となる。

(2) 安全性を確保するための、設計、施工確認のあり方

工事監理業務が公正かつ公共の利益に即して行われるように、市と事業者とのPFI事業契約からは工事管理業務を除外し、落札者グループのメンバー企業である工事監理会社と市とが事業者の費用負担により直接契約する方法もある。

また仕様・施工確認については、市の過度の関与にならないためにも、慎重を期すべきだが、市によ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）を実施することは当然必要である。費用を事業者が負担して、市の管理のもとに中立的な第三者に施工管理を担わせるやり方もある。

(3) 危機管理マニュアル等の整備

事故や自然災害により人的・物的被害を被った場合には、対応措置の混乱、指揮命令系統の混

乱，伝達される情報の混乱，不徹底な情報公開等は，市民の不信を招くことになりかねないため，危機管理の手順等を前もってできる限り取り決めておくこと，その内容を情報公開によりあらかじめ周知しておくことが，市民の信頼を得ることに繋がる。

(4) 保険付保の重要性の再認識，保険付保項目と保険で付保できない項目への対応

保険はリスクを費用化し，リスク負担そのものを軽減する効果的な手法である。市もこれを正確に理解し，認識する必要があり，今後その活用のあり方を検討すべきである。

また，保険で担保できない事故，補償額を超えた損害等に備え，あらかじめ責任分担を決めておくことが望ましいが，一方であらゆるリスクを想定すること，その責任を決定することは単純な課題ではなく，市民が被害者であり，かつ事業者が負担しきれない場合，何らかの被害者救済の枠組みを検討することも必要である。

(5) 不可抗力事由の取り扱いの明確化

不可抗力事由の適用範囲や条件，成立要件をできる限り明確化する契約的工夫や配慮を実践すべきである。これにより疑義や係争が生じるリスクをできる限り縮減することができるものであり，早期の問題解決に資することになる。

(6) リスクの明確な認識とそのマネジメント

リスクマネジメントの基本は，まず，リスクを明確に認識し，それを合理的に評価し，適切な対応をとることである。またリスクマネジメントとは1回限りの対応ではなく，事業期間にわたり継続して考慮されるべき動的な考えである。リスクマネジメントの具体のあり方に関しては，多様な実務上のツールや考え方が市場に存在し，これらを参照しつつ，具体的な実践を試みる必要がある。

(7) 官民リスクワークショップ実施の検討

PFIにおける適切なリスクマネジメントのためには，官と民の対話プロセスを経て，リスクを明確かつ的確に認識することがきわめて重要である。そのための有効かつ具体的な手段として，プロジェクトにかかわるさまざまなリスクについて関係者が一堂に会し，それらを的確に認識し，適切な対応策を検討すること等を目的に実施される官民リスクワークショップの実施を提案する。

## 5. 検討委員会からの報告書を受けての本市の取り組み

以上の報告書を受けて，その後本市では以下の取り組みを行った。

まず，PFIを導入する際の本市としての統一的な考え方や，標準的な手順，留意事項などを整理した「仙台市PFI活用指針」を策定しているが，報告書を踏まえて改訂を行った。

具体的には，PFI実施体制に技術担当課を組み入れ，その役割を明記した。技術担当課による事業実施課への支援の必要性と，その役割を明確に位置付けることにより，事業の実施体制を強化し，PFIによる公共サービス提供におけるリスク管理の徹底を図ることを目的とするものである。

また，PFI手法による公共事業において，安全性を含む適切な品質を確保するためには官民の意思疎通徹底による事業特有のリスク認識の深化と，対応の確認の徹底が重要との観点から，導入段階における官民対話のプロセスの充実を図るとともに，実施段階におけるモニタリングの考え方，目的，役割分担，手順等を詳細に規定した。

その他，本市では本件事故の発生した「スポパーク松森」以降に整備した天文台，学校給食センターのPFI事業において，安全規定などの契約書への反映，官民リスクワークショップの実施などを行い，公共サービスの安全性確保の強化に努めてきたところである。

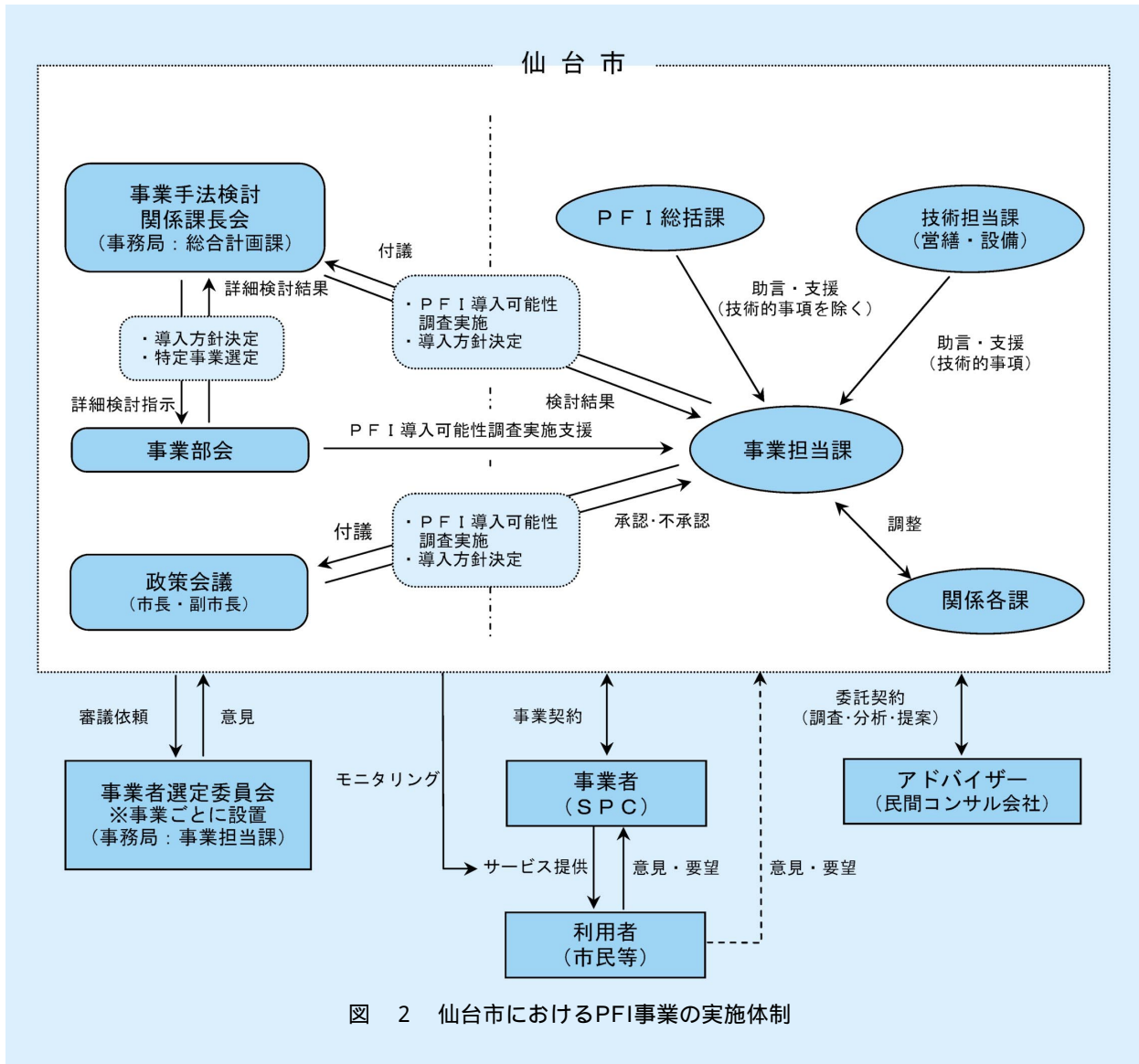


図 2 仙台市におけるPFI事業の実施体制

## 6. おわりに

PFI事業における安全性確保の議論は、官と民の適切な役割分担において、合理的に安全対策を実施するためのインセンティブのあり方、事業者のモチベーションの管理のあり方にほかならないが、そこでは市、事業者、金融機関等、各主体が

負うべき役割が適切に果たされるよう、バランス感が重要であり、いずれかの主体に過度な負担を負わせることにはならない。

これらのことを踏まえつつ、利用者である市民の安全性を確保することを第一に心がけながら、事業を実施してまいりたい。

以上のような本市の経験と対応が、今後の国内外におけるPFIや類似の事業を実施する際に、いくばくかの参考となれば幸いである。