

PFIにおけるリスクマネジメント



武蔵工業大学環境情報学部教授 **宮本 和明** (みやもと かずあき)

はじめに

いわゆるPFI法が施行されてからすでに6年以上が経過し、内閣府のホームページ¹⁾によると2006年1月27日現在で228件のPFI事業が進行中である。このうち80件はすでに民間事業者によるサービスの提供が開始されている。この状況を受けて内閣府PFI事業推進委員会の第12回委員会(2005年11月7日開催)資料では「PFIをめぐる最近の動き」の中の「事例の集積に伴いさまざまな課題が顕在化している例」として、発注者側と受注者側からの要望のほか、安全性やモニタリングに関わる課題等が提示されている。この課題の中で2つの運営段階に入ったPFI事業が取り上げられているが、一つは事業者の破綻、もう一つは地震による建物損壊の事例である。これらはわが国のPFI事業において、いわゆる「リスクが顕在化」した最初の事例である。

英国政府の資料によると「PFIとは公共セクターが長期間にわたり質の高いサービスを購入するための契約方式の一つであり、民間資金をリスクにさらすことにより、民間セクターがそのマネジメントスキルを最大限に発揮するようにインセンティブを持たせるもの」とある。また、財政支出の価値を示すバリュー・フォー・マネー (VFM :

Value for Money) は「必要な品質の公共サービスを全事業期間の費用最小化により調達することにより達成されるもの」とされているが、そのためには、適切なリスク移転が不可欠である。英国ではPFI事業に限らず全公共事業においてVFMの考え方が名目だけではなく実質的に浸透しており、また、その達成のためには「リスク分析とそのマネジメント」が極めて重要視されている。

一方、わが国においてもPFIにおけるリスクの取り扱いの重要性については当然認識されている。しかし、筆者が知る限りにおいては、英国の例のようなリスクの検討を実質的に行っているものはほとんどなく、リスク分担表を作成するだけの形式的な取り扱いに過ぎない。このような状況下において、上記2件のリスクが顕在化したことになる。この2事業にだけリスク分析とそのマネジメントに問題があり、ほかの事業はリスクとは無縁と考えるわけにいかないであろう。その他にも多様な重大リスクを抱えながら適切なマネジメントがなされていない事業が少なくないというように考えるのが自然と思われる。さらに懸念されることには、わが国のPFI分野において、このような状況に対する問題意識がなくなりつつあることである。すでに実施されている事業においては重大リスクを再精査し、また、今後の新規事業形

成においてはその取り扱いを改善していく必要があると考えられる。

本稿では、英国の道路事業の実例を示しながら、PFI事業形成上の最重要課題の一つである「リスクの分析とマネジメント」について考えてみたい。なお、道路PFI事業はわが国においては未だ実施事例がないが、英国等では多くの実例がある。

1. 公共事業におけるリスクのとらえ方

(1) わが国の公共事業分野におけるリスク認識

「リスク」の定義は分野において多様ではあるが、英国のPFIに限らず広く公共事業分野では「過去の情報や最近の知見により定量化可能な不確実性」と言うことができる。公共事業の分野では、一般的には事業目標の達成を妨げる損失機会として認識されるが、金融工学では利得機会としても認識されている。

従来わが国における公共事業においても、当然のことながら、想定される問題点等を洗い出し、事業目標達成に必要な対策を講じてきている。しかし、そのほとんどは現場における経験的な判断に基づくものであり、その一連の行為を「リスク分析とそのマネジメント」として体系的に取り扱っている例は、筆者の知る限りない。わが国の公共事業におけるリスク認識が低いことは、その体系的な記録制度がないことから指摘することができる。事業において問題が発生したことはできれば秘匿しておきたいことであり、それを記録したり調査したりするようなことはいわゆる「粗探し」と間違った解釈をされることもあり得るのが現状であろう。

(2) リスクとそのマネジメント

公共事業におけるリスクは、事業実施に際して

当初に計画・想定した目標に対して、その達成を阻害する事象と考えることができるが、実はそれを把握することは意外と容易ではない。そこで、一つの考え方として、「リスクの要因（ファクター）」、「リスク事象の発生、すなわち、出来事（イベント）」そして「リスク事象の発生に起因する影響（インパクト）」としてとらえる視点がある。

道路事業を例に説明すると、「要因」としては、地権者数や自然災害等が例としてあげられる。そして、この要因に起因して、ある確率で目標達成を阻害する直接的な原因である「出来事」が発生する。具体的には、用地交渉の難航や復旧工事の発生等である。そして、それによる結果としての「影響」が発生する。具体的には、事業期間の延長や事業費の増加等である。この3つの事象は連鎖的に関連しているため、ある場合では出来事である事象が別の場合の要因になる場合もある。また、ある要因から複数の出来事が発生する場合や、複数の要因からある出来事が発生する場合もある。したがって、このような複雑性を認識しつつ、その関連を把握することで適切なリスクをとらえることが可能になると考えられる。

そして、このようにとらえると、リスクマネジメントは、「出来事」が発生しないようにその「要因」を制御することや、たとえ「出来事」が発生したとしてもその「影響」を最小限に食い止める方策をとることと行うことができる。

2. わが国のPFI事業におけるリスク顕在化の例

(1) 福岡市タラソ福岡事業

福岡市初のPFI事業である「タラソ福岡事業」は、事業者が経営状況の悪化を理由に会社の倒産

手続きの申立を行い、2004年11月に一旦施設が閉鎖された。これはわが国で初めてPFI事業者が経営破綻し事業が中断する事態に陥ったものである。福岡市PFI推進委員会は2005年5月に調査報告書を公表、7月に2回にわたって同報告に関するセミナーを開催した。報告書およびセミナー等に関しては福岡市のホームページに公開されている²⁾。報告書のページへは6,000件を超えるアクセスが記録されている。

同報告書の結論では、「タラソ福岡事業において、PFI事業者が経営破綻し事業が中断したことは、PFIという事業方式自体に起因するものではなく、管理者をはじめとする関係者がPFI事業を行うにあたって重要となる適切なリスクマネジメントを欠いたことが原因で発生したものである」と述べている。

同報告書では、問題点として検討すべき項目として、①PFI事業者が経営破綻したこと、②4カ月間市民へのサービスが中断されたこと、の2点をあげている。前者はリスクイベントの発生「要因」、後者はリスクイベントの発生に起因する「影響」を対象とするものである。そしてこれら事業者の経営破綻と事業中断の本質的な原因として、①需要リスクに関する意識と審査・評価、②事業者の経営破綻リスクのマネジメント、他2項目を設定して検討している。

以上の問題認識と検討を踏まえ、まず管理者である福岡市に対して、①事業特性を考慮した明確なリスク認識、②事業者の経営破綻リスクのマネジメント、をはじめとする5項目、さらに、広くわが国のPFI関係者に対して3項目の提言を行っている。

(2) 仙台市スポパーク松森事業

仙台市最初のPFI事業である松森工場関連市民

利用施設、愛称スポパーク松森において、2005年8月に発生した地震によって天井等が落下し、利用者に多数の負傷者が生じるという事故が起きた。仙台市は、技術的な事故原因の追究とは別に、公共サービスの安全性の確保を図る観点から「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」を設置した。

2005年末に公表された同委員会の中間報告³⁾では、リスクマネジメントの視点からの検討項目を整理している。スポパーク松森におけるリスクは、落下原因等の「要因」があり、天井落下という「出来事」が発生し、人的被害のほかサービス中断等の「影響」が生じたというようにとらえている。

この調査は本稿執筆中現在において継続中であるのでこれ以上の記述は避けるが、同委員会では主としてリスクの明確な認識とそのマネジメントの問題として検討している。

(3) 両事業において言えること

上記2件の事業に関しては、たまたま筆者がそれぞれの自治体の委員会において委員長として調査に携わっている。その中で言えることは、この2件のリスクの顕在化は、PFIの本質的な問題ではなく、リスクマネジメントが適切に行われなかったことに起因しているということである。逆にPFI事業の特性を活かしてリスクマネジメントが適切に行われていれば、これらのリスクの発生を従来型の公共事業よりも抑制できる可能性があるということもできる。

タラソ福岡においては需要リスクに対して公共側は懸念を有したが、それに対して結果的には具体的な対処がなされなかった。スポパーク松森においては、天井落下のリスクを明確には認識されていなかったと思われる。これらはともに、リス

クを明確に認識し、それに対しての対応を義務づけることにより、今後の事業においては相当程度の改善が期待できるものと考えられる。

3. 英国道路庁VFM Manualにおけるリスク分析とマネジメント

(1) 概要

英国の幹線道路のほとんどを管轄する道路庁 (Highways Agency、以下HA) ではVFMを達成するための指針として1996年6月にVFM Manual⁴⁾を作成している。このマニュアルはすべての幹線道路と自動車専用道路の事業の調達及び維持管理に適用されるものである。その一環として、PFI事業であるDBFO (Design Build Finance and Operate) 道路事業を効果的効率的に実施するためにも適用されている。その主要部分の一つにリスク分析とマネジメントについて記載されている。

その内容は、基本的には一般的なリスク計量分析とリスクマネジメントを道路事業に適用したものにすぎない。しかし、従来の公共事業において配慮されていなかったリスクの概念とその分析及びマネジメントに関して、実際に使用可能なマニュアルとして作成されている。

(2) リスク分析とマネジメントの目的

リスク分析とマネジメントの目的として、①各事業段階における費用の最小化と、②総事業費の確度を高めることの2点があげられている。日本では一般に①をVFMの意味としてとらえることが多いが、②は①と同等、あるいは、それ以上に重視される項目である。

これらの目的達成のためには、潜在的なリスクを明確に認識し、それらのリスクが事業に与える

影響を評価し、そしてそれらのリスクマネジメントに対して適切な行動準備することが必要であるとされている。

(3) リスク分析とマネジメントの内容

VFM Manualにおいては、先に述べたように「リスクとは過去の情報あるいは科学的推定に基づいて定量化できる不確実性」として定義している。さらにリスクのさまざまな特性及びそのマネジメントがもたらす効用について解説がなされている。何よりも重要な点とすれば、まずリスクを明確に認識すること (Identification) であり、さらにその適切な計量分析 (Assessment)、そして「そのリスクを最もよくコントロールできる主体がそのリスクを分担するという原則」に従ってマネジメントすること (Management) である。特にその一連の作業においてリスクワークショップが重要な位置づけを持っている。

(4) リスクワークショップ

リスクワークショップの最大の目的は事業に内在するリスクを明確に認識し、その発生確率や影響の大きさに関する量的分析のための準備を行うことである。そのほとんどは、主としてブレインストーミングによるが、参加すべき人の招集方法や事前準備、さらには、「参加期間中は携帯電話の電源を切ること」等の詳細な規則を定めている。進行は専門のファシリテーターが行い、HAのDBFO道路案件ではこれまで同一のファシリテーターが担当してきている。

HAのPFI担当者の話によると、事業の実施段階において、リスクワークショップで認識されなかったリスクも当然発生してはいるが、重大なものはこれまでは見られないとのことである。これは、30年にわたるリスクデータの蓄積とそれに基づ

づいてのワークショップにおけるブレインストーミングの効率的な運用によるものと考えられる。

現在M25と呼ばれるロンドン環状道路の拡幅プロジェクトがDBFO事業として進められている。建設に関わるリスクワークショップは2年ほど前に行われ、維持管理・運営とプロジェクト全体に関するリスクワークショップが近々行われる予定である。M25のDBFO事業区間は全長が100km余りあり多くの道路との接続がなされている複雑な事業でもある。それでも、リスクワークショップは、各段階1日程度で開催される。これは、従来型公共事業においても同様のワークショップを行ってきていることから、ワークショップの効率が極めて高いことが考えられる。また、先にも書いたとおりのこれまでのリスクデータの蓄積にも基づいていると考えられる。

(5) わが国PFI事業への示唆

わが国においてはリスクデータの蓄積は皆無に近い状況であり、リスクワークショップもいくつかの試みもあると聞くが、熟練したファシリテーターがいるわけではない。

道路事業におけるリスクデータは国土交通省と土木学会PFI研究小委員会によりサンプルながら収集分析がなされ、相応の計量分析の可能性が示されている⁵⁾。わが国においても、英国の例にならって、まずリスクデータの蓄積を組織的に行う必要があると考える。それがまず、リスクを明確に認識するための端緒となる。また、ある程度のデータの蓄積がなければ、それを量的に議論することはできない。

これらの背景情報を収集しながら、その一方で、現在利用可能な情報からリスクを明確に認識する努力を行うことが必要である。その方法としては、英国での経験からリスクワークショップを定着さ

せ習熟することが王道であると筆者は考えている。

おわりに

ある自治体におけるアドバイザー選定プロポーザルにおいて、行政側の判断が適切でない事業内容に対して、それを正すべく提出したプロポーザルが拒否されたという事例を聞いたことがある。行政側がそのような姿勢でいると、事業自体が大きなりリスクを背負うことになる。リスクの正しい認識が行える機会をわざわざ逸するからである。異なる意見に対して謙虚かつ真摯に受け止める基本姿勢を行政側が持たないと、リスクの正しい認識ができず、当然それを適切にマネジメントすることはできない。PFIはあらゆる意味でパートナーシップを取ることから始まる。アドバイザーをはじめとするPFIのプロフェッショナルの意見に対して常に耳を貸す姿勢でないと、PFIの利点を活用できない。また、確かな見識のもとに、行政側に対して正しく直言することこそ、本来アドバイザーに対して期待されることである。

一方で、民間事業者や金融機関においても適切にリスクを分担することの理解が十分になされていない例が散見される。リスクを取ることは損失機会の増大との間違った認識に起因していると思われる。本来、自らのスキルが発揮できる項目で適切にリスクを取ることが利得の源泉である。英国の公共事業に参画されているある日本人技術者の言葉は私に印象的である。「われわれのトンネル技術は欧州の建設業者に比べて十分な優位性を持っている。トンネル事業は欧州の一般の建設業者から見ればハイリスク・ハイリターンであるが、われわれから見るとローリスク・ハイリターンである。」リスクを取らなければ利得は得られ

ない。しかし、行政側は民間が取れもしないリスクを押しつけるのではなく、また、民間側は取れもしないリスクを引き受けてはいけない。タラソ福岡の場合は、行政側には押しつける意図は見られなかったが、民間側が結果的に取れもしないリスクを自ら取ってしまい、また、行政側もそれを阻止できなかったことに起因している。

PFI事業が増える状況下において、最も重要な過程であるリスク分析が形骸化しているとの危惧を筆者は持っている。少なくとも「タラソやスポパークがあったじゃないか」ということを忘れずに、明確にリスクを認識することからはじめて、有効なリスク分析とマネジメント能力を高めていくことが、いまPFI分野における緊急の課題の一つであると筆者は考えている。また、このことは、PFI分野に限らず従来型事業方式を含む公共事業全般にも当てはまることである。

参考

- 1) 内閣府PFIホームページ
- 2) 福岡市PFIホームページ
- 3) 仙台市PFIホームページ
- 4) UK Highways Agency: The Value for Money Manual, June 1996
- 5) 土木学会建設マネジメント委員会PFI研究小委員会：平成16年度国土交通省委託調査「道路事業におけるリスクマネジメント検討調査報告書」2005年3月

■『地域開発』バックナンバー■

- 1月号 国土計画は甦るか?——国土形成計画法と新たな国土計画
- 2月号 地域を元気にする「みなとまちづくり」セントレア開港を契機とした環伊勢湾みなと交流の復活 伊藤 達雄
「みなと」の資産を活かした地域活性化の方策 丁野 朗
みなとにおける観光振興の取組み 岸本 秀隆
小樽雪あかりの路——歴史的遺産を活用した新たなまちづくりイベントの創出 本吉 定
みなとを活かしたまちなか再生へ 船橋 尚史
臨海部の未利用地活用と中心市街地の連携による地域活性化を目指して——新湊みなとまちづくり方策 盛光 寛人
“唐の津”再生に向けた「唐津みなとまちづくり」の取組み 大森 久嗣
北米における近年のウォーターフロント開発事例 石田 崇
- 3月号 曲がり角に立たされた大型店政策なぜ、まちづくり3法は機能しなかったか
活性化の根拠が不明瞭だった
中心市街地対策 藻谷 浩介
多様な要因の重なり：「市場の失敗」から「スプロール開発」まで 篠原 徹
まちづくり3法改正の動きを踏まえて 伊藤 伸一
先端の取組みから学ぶまちなか再生
鶴岡市：挑戦と課題 佐藤 滋
長岡市：大型店撤退時代のまち再編／再生 樋口 栄治
富山市：公共交通を活用したまちづくり 森 雅志
地域商業の再生と地域内再投資力の育成 岡田 知弘
わが国とドイツの大型店立地コントロール、3つの差異 姥浦 道生
英国における小売開発規制の新たな視点 根田 克彦