

# P F I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

## 中間報告

平成17年12月

# P F I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

## - 中間報告 -

### 1 はじめに

- 1.1 本委員会の趣旨は、公共サービスの安全性確保に関わる一般論を深め、P F Iの活用に関する課題を検討することである。
- 1.2 仙台市民への説明責任の観点からも、スポパーク松森事故を詳細に検証し、事例としての位置づけを明確にすることにより、具体的かつ実効性がある議論を展開する。
- 1.3 現在仙台市では、複数のP F Iが進められていることから、まず、今回の教訓を早急に活かすための議論を行う。
- 1.4 本中間報告を公表する目的は、本委員会での検討項目およびその検討状況に関して、仙台市民や広くP F Iに関わる関係者に公開することにより、検討項目の不足の指摘や検討内容に対する意見を広く公募することである。そのため、現段階では、結論として提示し得ない内容が多く含まれていること、また、項目によっては精粗の差が大きいことをご理解いただきたい。
- 1.5 最終報告に向けて、さらに検討を進めていくことから、この中間報告で書かれたことも変更あるいは修正がなされることをご了解いただきたい。

### 2 論点整理

#### 2.1 リスクマネジメントの視点からの検討項目の整理

- 2.1.1 安全性確保の視点は、安全を脅かす危険な出来事（リスクイベント）を中心に考え、そのための適切な対応をとることが必要である。いいかえるとこれはリスクマネジメントの問題である。
- 2.1.2 リスクを考える場合、出来事が発生する要因（ファクター）、出来事（イベント）そして、その出来事が発生した場合の影響（インパクト）を一連のものとして捉える必要がある。要因があって、出来事が発生し、その影響が生じるという過程である。スポパーク松森の場合は、落下の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捉えることができる。
- 2.1.3 まず、出来事（イベント）の発生が極力起こらないようにすることが先決的な対策となる。これは、要因（ファクター）に対する対応である。スポパーク松森の場合は、天井落下等の建物被害を、合理的な範囲内において、出来るだけ発生しないようにする対応である。
- 2.1.4 しかし、出来事（イベント）の発生確率をゼロにすることは出来ない。出来

事が例え起こったとしても、その影響（インパクト）を最小限に抑えるための対応が次に必要となる。その対応には、事前に準備できるものと、事後的に対応せざるを得ないものがある。スポパーク松森の場合で考えると、天井落下後、その負傷者の被害等を最小限にする対応や、サービス停止期間を最小限にするための対応である。また、被害費用負担に対する保険や、市と事業者において合理的な責任分担を係争なく行うための対応である。

2.1.5 これらの一連の対応がリスクマネジメントと呼ばれるものである。リスクマネジメントは次の2段階に分けて考える必要がある。

- (ア) 出来事を発生させないようにするための、その発生要因に対する事前対応
  - (イ) 出来事が発生したとしても、その影響を最小限にするための事前対応
- なお、出来事が発生したときに事後的に対応せざるを得ないものもあるが、これに対しても原則として、その対応の基本方針等は事前に準備しておく必要がある。

## 2.2 事故直後に散見された「見解」に対する検討項目

スポパーク松森事故に関しては、その直後に各方面から様々な見解が示された。いずれも重要なテーマであるが、必ずしも十分な考察に基づくとは思われないものもある。これらの主要な項目に対しては、十分な検討を行い、適切に評価することが、今後のPFIにとって重要である。

その主要項目としては以下の3点が上げられる。

- (ア)『民間が担う事業』というPFIの本質的な部分から発生した事故であり、PFIでは事故は避け難い』という見解
- (イ)「大手企業が担うPFIであれば事故は防げた」という見解
- (ウ)「事故はBOT方式（施設を民間が所有したままで運営する方式）であるがゆえに起こった、BTO方式（施設を官が所有し、民間が運営する方式）であれば防げた」という見解

## 3 リスクマネジメントの視点からの検討

### 3.1 建物損壊原因とそれを防ぐためのマネジメント

#### 3.1.1 スポパーク松森の場合の事後検討

##### ア. 事故の発生原因となり得た要因

- (ア) 施工面（共通仕様書等への不適合）
- (イ) デザイン面（ホタテ貝状の不整形な天井における耐震に対する不十分な検討）

##### イ. 従来型方式とPFIにおける相違点

- (ア) 設計は、従来型では設計事務所に委託発注する場合も含めて、設計内容の適否は全て市の責任となる。これに対してスポパーク松森のPFI契約では、事業者（PFI事業実施のために設立される会社である、S

PCを指す。以下、同様。)が「施設等の設計に関する一切の責任を負担する」ことと定められている。

(イ) 施工監理は、従来型では、一定規模以上の施設については市が監理委託を行うことと内規で定めており、通常は設計事務所に委託している。これに対してスポパーク松森のPFI契約では、事業者が「工事監理者を設置し、「契約及び要求水準書に従い工事監理を行わせるもの」とされている。

(ウ) 施工は、従来型では市が建設会社と請負契約を締結して建設会社が施工し、施工上の瑕疵は建設会社の責任となる。これに対してスポパーク松森のPFI契約では、事業者が「施設等の建設工事を実施する」ものとされているが、実際には、事業者が建設会社と請負契約を締結して建設会社が施工している。施工上の瑕疵は、市との関係においては事業者の責任となる。

(エ) 施工検査・確認については、従来型では「公共建築工事標準仕様書」等に従い、市が直接、施工検査を実施している。これに対してスポパーク松森のPFI契約では、事業者は、自己の責任において完工検査を行うこと、工期中に事業者が行う検査については事前に市に対して通知すること、が定められており、市は完工した旨の通知を受けた場合、完工確認を実施するものとされているほか、事業者が行う検査等への立会いや、事前に通知した上での確認ができる旨、定められている。

#### ウ. 事故発生の原因となり得た要因に対するの対応方法

(ア) PFIは、公共施設の整備や市民に対する公共サービスの提供を民間に委ねるものであり、一義的には、民間自身の工夫と責任において施設整備やサービスの提供が遂行されなければならない。

(イ) 但し、民間の規律保持のためには、官が安全性の確認に当たって、これまでよりも積極的な関与を行うことや、かかる関与のあり方を契約書等に明示することが考えられる。ただし、民間の能力を最大限に活用するという、PFI本来の趣旨を阻害しないよう、合理的な関与のあり方などの検討が必要である。

(ウ) リスクを認識しなければ、リスクマネジメントは行えない。建物の安全性という視点だけで見ると、天井落下をはじめとする建物損壊という出来事の可能性について明確に認識するための方法を検討する必要がある。なお、これは、当然のことながら、通常の建築物とは異なる部分に対する検討である。

#### エ. スポパーク松森の教訓

(ア) 事業者から提案されるデザインは、安全性確保を当然の前提としており、スポパーク松森でもそうであったように、また民間の自由な発想を必要以上に抑制しないためにも、デザイン面での安全性確保策は、事業者の責任において行うべきである。

- (イ) 施工面等では、事業者の内部における責任の所在の明確化に加え、行政や第三者による安全性確保に関わる部分でのこれまで以上の関与（設計図書・施工計画等による的確性の検証、現場確認による工事的確性の確保、施設の運営状況についての定期的なモニタリングの実施等）が求められる。但し、過度の関与や行政の費用増・VFM減少に繋がることは好ましくなく、適切なバランス感覚も必要と考えられる。
- (ウ) スポパーク松森では、天井落下というリスクを官も民も事前に明確には認識できなかったことが、事故を招いた大きな要因であると言える。従来の公共建築物とは相当程度異なる特徴があること、それに伴う天井落下の危険性、さらにはその発生時の影響などを事業の関係者が明確に認識していたら、対応は変わっていたはずである。「危険性に漠然と気づいていること」と「リスクを明確に認識すること」は全く別のものである。

### 3.1.2 建物損壊を防ぐための一般的なマネジメントの検討

#### ア. 一般的な考察

- (ア) 改正PFI法第4条第4項には「特定事業の選定については公共施設等の整備等における公共性及び安全性を確保しつつ、…」とあるが、「安全性への配慮の具体的な判断基準や規範」は、基本方針もガイドラインも明示していない現状にある。但し、官民双方で「安全性への配慮」に関し共通の認識を持つ必要性がスポパーク松森の教訓であり、これがPFIの適切な推進に資することにもなる。
- (イ) 「安全性への配慮事項」については、PFIでも通常の公共工事等と同様の考え方や手法を、事業者自身の責任により担うべきであり、この具体の提案を応札の前提とし、かつその遵守を約定に規定すべきである。
- (ウ) 設計・建設・維持管理・運営段階においては、できる限り事業者のリスクと費用負担により仕様・施工の確認や安全性の確認がなされることが全ての前提となる。
- (エ) 施工者のモラルハザードを防ぐ仕組みや工夫が、契約の前提として必要となる。適切な監視・確認等に関する一定の規範の設定、安全・確実な設計・施工に係わる義務等の工夫も有効と考えられる。
- (オ) 事業者の主要株主である施工会社が工事を請け負う場合には、中立的な第三者の関与や、施工会社が事業者の利害を代表するような管理の仕組み等について、工夫が必要となる。
- (カ) 設計・施工・工事監理の各業務が、安全性の確保と、建設費用の削減の観点から、利益相反関係にあることへの対応についてはさらなる検討や工夫が必要となる。
- (キ) また、何よりもリスクを明確に認識することがリスクマネジメントの基本である。「危険性に漠然と気づいていること」と「リスクを明確に認識すること」は全く別のものである。そのための具体的な対応が必要で

ある。

イ． 具体的な対応

(ア) 何らかの段階において、官民が共同して参加するリスク・ワークショップを実施し、リスクの洗い出しを行うことにより、潜在的リスクへの認識を深めることなどが考えられる。これは、「施設における建物損壊リスクは何か」という主題でのワークショップの開催である。特に、当該施設に関して、一般に確立した設計・施工と異なる点は何か、そしてそれに伴うリスクは何かを明確に認識し、適切な事前対応をとることが必要である。また、事業の各段階において、その事前対応の実施を確認する合理的な方法も必要である。さらに、事業者選定審査時においても、当該提案特有のリスクとその対応策についての的確な評価を行うことが望ましい。(なお、英国のPFIにおいては、リスク・ワークショップは一般的に行われている。)

(イ) 事業者から設計、監理、施工等に携わる企業との企業間相互の責任分担や、安全性に対する関わり方を官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。但し、民間の主体的な取り組みというPFIの趣旨からも、官による過度な関与は避けなければならない。これらの関わり方をチェックする動機付けを第三者なる金融機関に与える枠組みをつくることなども考えられる。

(ウ) 提案時に例えば「安全性計画」の提出を義務付けることで、提案者に対して、官側の安全性重視のコンセプトが伝わり、安全性への配慮や、リスク管理への意識付けを強くすることもできる。

(エ) 提案時に明記されている安全性への配慮について、事業者がこれを常に尊重するよう誘導するシステムとして必要な範囲で、約定による規律の明確化や官によるチェックの強化が有効な側面もある。

### 3.2 事故後の影響を最小限にするためのマネジメント

#### 3.2.1 スポパーク松森の場合の事後対応の検討

ア． スポパーク松森における、市の事故後の対応は、不測の事態でありながらも、相当程度、合理的な対応であったと判断される。しかし詳細に分析すれば、不測であったが故に即断しかねた部分、改善できる部分もあったと考えられる。今後、類似的な事象や不可抗力事由の発生等も、可能性としては否定できないことから、危機管理上必要な対応手順のマニュアル化等が考えられる。

イ． 天災等も含めて、あらゆる事象の発生確率をゼロにはできず、市は予め想定することが困難なケース等、様々な局面に立たされる可能性が考えられる。その際、市が率先して事態の収拾に努め、危機管理対応にあたることで、市民の安心や市民からの信頼にもつながることから、様々なケースにおける、市自身の責任のあり方、考え方を予め整理し、マニュアル化等により緊急時

に速やかな情報提供や意思表示ができるように備えることが考えられる。

### 3.2.2 建物事故に起因する影響最小化のためのマネジメント

#### ア. 保険付保に対する意見

- (ア) 従来、官は公共施設整備における保険付保の経験が十分ではないため、PFIにおける付保の考え方が概して希薄な点が課題である。PFIにおける保険付保の重要性を、本委員会で改めて提言し、明確化していくことは極めて重要と考える。
- (イ) 第三者損害賠償責任保険の地震特約は、一般的に市場に存在しないため、スポパーク松森で付保されていなかったことは非合理・不適切なものではない。
- (ウ) 「保険」は、市場で入手可能な範囲で、また経済的合理性がある範囲で付保し、リスクに備えることが基本であり、保険付保を公募の前提とすることや、コンサルタントを利用すること等も有益である。
- (エ) 保険は万能ではないし、全てのリスクに対応できるわけではないが、適切に用いられる限り、リスク管理のための有効なツールでもある。
- (オ) 公的主体に被保険利益がある場合には、SPCと官を共同被保険者とする手法も考えられ、この場合は修復方法等の検討が必要であろう。

#### イ. 不可抗力事由

- (ア) 不可抗力事由は、契約上の義務履行を免除する効果をもたらすため、その規定のあり方が曖昧である場合は、係争や疑義を生じる可能性が高い。不可抗力事由の定義のあり方次第では官民どちらかが有利になることもあり、案件の性格に応じてバランスの取れた考え方を採用することが必要であろう。これには多様な考え方がある。
- (イ) 不可抗力事由の定義は曖昧さを避けるべきだが、どこまで精密化するかは、「要求技術水準」や「保険によるリスク分散の適切性」などの観点から検討する必要がある。また、「事業者への過大なリスク移転による価格上昇」や「保険の合理性や経済性」あるいは「地元企業による受注機会への影響」等の派生する論点についても、個別案件毎に検討が必要である。
- (ウ) 不可抗力事由の場合、明示的な規定が無ければ民間のサービスの履行義務は免除され、かつ官によるサービス対価の支払いも無い。サービスの欠如や費用増、収入減などといった不可抗力事由がもたらす結果は、官民双方に影響をもたらすが、物的・人的な損害があり、保険による修復ができない場合には、合理的なリスクと費用の分担を契約当事者が予め取り決めることが基本となる。
- (エ) 「不可抗力の定義に定量的な判断基準を設けること」は一つの合理的なアプローチにもなるが、この判断基準が明確でないと、混乱を招いたり、事実認定に関し係争が起こることもある。

- (オ) 実際には「保険を付保することのできない不可抗力事由」が存在し、この場合の取り決めのあり方が焦点になる。合理的なリスクと費用の分担が合意できれば好ましいが単純ではない。
- (カ) 不可抗力リスクの主たる負担者を官とする考え方は、官によるリスク負担能力が大きいことに着目する考え方になるが、損害の極小化のための経済的動機付けを保持するためにも、民間負担の範囲は保険金充当範囲を考慮して調整する必要がある。

#### ウ. 危機管理マニュアル

- (ア) スポパーク松森に限らず、事故や自然災害等のリスクに備えて予め官民が対応措置や手順等を取り決め、万が一の場合に備えることは過去慣行として行われていない。今後のPFIにおいてはこういったことも検討すべきことがスポパーク松森の教訓になる。
- (イ) 契約上のリスク管理の考え方のポイントは「責任の帰属の原則」「救済措置のあり方の基本」「保険による填補・付保」であり、実務上のリスク管理の考え方のポイントは、「リスク対応計画、リスク管理マニュアル」「影響度を縮減する努力」である。
- (ウ) 責任の帰属を断定できない場合や、保険付保が不可能な場合には、合理的な官民間の責任・費用分担を取り決めておくことが本来は好ましいのだが、単純にお互いが合意できないなどの理由で、予めこれを取り決めておくことは難しいという側面もある。
- (エ) 事故等が起こり、被害者が存在する場合、被害者に対するあらゆる救済措置を先行することが基本である。当面の救済措置は、費用を含め、一義的な責任主体である事業者が担うことが基本になる。保険付保が可能となるリスクの場合は、民間主体のリスクと費用負担により予め可能な範囲で付保しておくことが好ましいが、付保不能なリスクの場合には、事業者ないしはその出資企業群が当面の救済措置を担い、約定に基づいて事後に責任と費用の帰属を判断することが適切と考える。
- (オ) 市民との関係において官が国家賠償法に基づく責任対応を迫られることはありうる。市民（利用者）の立場に立てば、公共施設・公共サービス提供において発生した事故である以上、官の責任範囲の明確化は関心事項になる。但し、この事実をもって民間の責任は無いとすることは適切とはいえない。
- (カ) 事前に、リスクの洗い出しやリスク回避策、万一の場合の避難・誘導策等、安全策全般について、官民が共同して協議する場を設けることが考えられる。

#### 4 事故直後に散見された「見解」に対する検討

この項においてはさらなる検討が必要ではあるが、本委員会としては、総括的な検討をもとに、現段階では以下のように考えている。また、その論拠の一部に関しては、付録に記載している。

##### 4.1 「『民間が担う事業』というPFIの本質的な部分から発生した事故であり、PFIでは事故は避け難い」という見解は本当か？

PFIだから事故が起こりやすいということはなく、事故を防ぐことができないということも、断じてない。むしろPFIも、安全面において通常方式の公共施設整備と異なるべきではない。そのためのマネジメントを検討することが重要である。

##### 4.2 「大手企業が担うPFIであれば事故は防げた」という見解は本当か？

企業の規模が安全性への配慮を左右する訳ではない。PFIは個別企業の力ではなく、全体の契約的仕組み（メカニズム）に支えられている。安全性を担保するメカニズムを構築することが重要である。

##### 4.3 「事故はBOT方式（施設を民間が所有したままで運営する方式）であるがゆえに起こった、BTO方式（施設を官が所有し、民間が運営する方式）であれば防げた」という見解は本当か？

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、あってはならない。所有形態に関わらず、安全性への規律を保持できるスキームを検討することが重要である。

#### 5 提言

##### 提言項目 1 安全性を確保するための設計、施工確認のあり方

###### 提案に含めるべき項目

- ア． 施設の利用者（市民）は、PFI契約上は契約の当事者ではない第三者となるが、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、契約に第三者たる利用者・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。
- イ． 被害者への救済の一義的責任は当然民間事業者にあり、サービスの担い手である民間事業者があらゆる救済の手段をまず尽くすことが前提となる。ただし、場合によっては、被害者の迅速な救済を図るために官による補償の仕組みを検討することも必要であろう。また事業者の責めに起因する施設の要求水準未達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。
- ウ． 工事監理業務が公共の利益のために行われるように、官と事業者とのPFI

I 契約からは工事監理業務を除外し、落札者グループのメンバー企業である工事監理会社と官とが事業者の費用負担により直接契約する方法もある。

- エ. 仕様・施工確認については、官の過度の関与にならないためにも、慎重を期すべきだが、官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）を予め契約上の前提として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中立的な第三者に施工管理を担わせるやり方もある。ただし、民間に委ねるというPFIの本来の意義からも、仕様・施工確認への契約規定の枠を超える官の関与は正当化できない。官の関与に関する具体的範囲、方法、内容等についていかに規定するかは、重要検討事項である。
- オ. 建設および建物損壊に関するリスクを明確に認識するためのワークショップの開催とその運営方法に関して、市が基本的な枠組みを提示し、事業者の具体的な提案を求めることが、直接的な対策として考えられる。その際、上記の項目との整合性をどのようにとるのかを検討する必要がある。

#### 提言項目 2 危機管理マニュアル等の整備

提案に含めるべき項目

- ア. 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等は、市民の不信を招く。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予め周知しておくことが、市民の信頼を得ることに繋がる。
- イ. 被害者への長期的なアフターケアに関して、予め検討しておくことが肝要である。

#### 提言項目 3 保険付保項目と保険で付保できない項目への対応

提案に含めるべき項目

- ア. 保険で担保できない事故、補償額を超えた損害等に備え、予め責任分担を決めておくことが望ましいが、単純ではない。民間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可能性を考えることも必要である。ただし、モラルハザードを誘引しない仕組みにする必要がある。
- イ. 保険付保できない事象には、
  - )もし、コントロール可能な事象の場合には、発生しないようにコントロールする仕組みをつくる。
  - )コントロール不能な事象や、例えコントロール可能でも事象が発生してしまった場合には、その影響の軽減を図る仕組みを、ハード・ソフト両面から契約や実務上の手順に反映するべきである。

**提言項目 4** 不可抗力事由の取り扱いの明確化

提案に含めるべき項目

- ア． 一方の当事者の瑕疵に起因する場合には、不可抗力事由として構成しない規定（概念を明確化し、範囲を規定する考え）とする。
- イ． 不可抗力が生じた場合、関係当事者がその帰結をできる限り縮減する義務規定（もし事象が生じた場合には、その影響や帰結を小さくする努力義務を設ける考え）とする。
- ウ． 不可抗力事由の規定の適用期間（適用条件）を明確化する。

**提言項目 5** リスク認識とそのマネジメント

提案に含めるべき項目

- ア． 安全性はもとより公共サービスを効率的効果的に提供するためには適切なリスクマネジメントが不可欠である。
- イ． 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。
- ウ． P F Iの基本として、改めてリスクマネジメントのあり方について提言することも意義が大きい。

## 6 おわりに

- 6.1 本委員会においてはより幅広い範囲での議論を行っている。それに関しては、議事録を参照されたい。
- 6.2 安全性確保の議論は、究極的には「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、モチベーションの管理のあり方」の議論になる。
- 6.3 今後、P F Iにおける安全性確保に関して市がどこまで関与するか、民間をいかに誘導するか、新しいルールで役割を決める必要がある。
- 6.4 そこでは、各主体の責任論の整理は当然であるが、各主体が改めて、人命にまで関わる重大な責務を負った仕事をしているという自覚と誇りを改めて認識することが重要である。
- 6.5 中間報告後の議論は、このような幅広い視点で、官民の役割分担、ひいてはP F Iとは何かといった、本質的な議論に結びついて行くと思われる。
- 6.6 本調査委員会の報告は、基本的には仙台市におけるP F Iを対象として提言するものではあるが、今回の事故は従来型の公共工事と異なる仕組みを採用する事業を実施するに当たって、共通して留意すべき教訓を含んでいることから、今後の国内外におけるP F Iや類似の事業に対しても示唆となるべく、広く情報発信すべきと考える。

## 付 録

### <4.事故直後に散見された「見解」に対する検討>の背景となる当委員会の 現段階における考え方>

- 4.1.1 民間が担う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。確かにスポパーク松森では、民間がPFI契約に定められた責務を果たしていなかったことが事故の要因となったことが伺われ、これまでの官による公共施設整備の実績から見れば、官により施設整備が行われていれば、事故を未然に防ぐことができた可能性は高い。しかし、サービスを担う主体が官であるか民間であるかは、安全性確保への取り組みとは本来関係なく、公的主体が直轄で担う事業ならば事故は避けられたということではなく、PFIで官と同様の安全性が確保されていない点について、改善すべき面があると判断するべきである。
- 4.1.2 如何なる施設、如何なる配慮・努力によっても、事故や不可抗力事由は避けられない側面もある。PFIであるが故に事故を誘引するという因果関係はない。例え通常の官が担う公共施設であっても事故は起こりうることを理解する必要がある。自然災害は避けられないし、また人為的ミスも如何なる場合にもありうる。勿論避けることのできるものができる限り避ける努力をすると共に、避けることのできないものに関しては生じた場合の影響度を縮小化する努力は官が担う公共施設でも民間が担うPFI施設でも特段異なるというものではない。また異なるべきではない。
- 4.1.3 英国をはじめとする先進諸外国においてはPFIあるいは同種の民間参加型事業が多く行われているが、このような指摘に相当する事例の報告は見あたらない。
- 4.2.1 PFIとは、事業を支える利害関係者の中で、諸契約が結ばれることによって公共サービスが提供され、長期間にわたって価値が生み出されるものである。事業を支える個別企業の大小や財務力・資金力の要素は、事業の実現可能性を図るうえでは無視できないが、PFI事業者は、株主が出資するSPC（特別目的会社）となるため、株主たる企業が担う役割や責任が果たせるかどうかは、各株主の出資額の大小や、融資金融機関等との間で結ばれる誓約事項等によって個別具体的に判断されることとなる。すなわち、PFI事業者の株主たる企業が、大手企業か否かという違いは、PFIにおける義務を果たす能力を決定付ける要素と断定することは出来ず、事業の仕組みやその安定性、内部的な規律のあり方などに、様々な工夫を凝らすことが重要である。
- 4.2.2 大手企業であればより慎重、ミスは防げた、事故は防げたと考えることは必

ずしも適切ではない。本当に重要なのは、実際の事業の遂行のあり方であり、慎重な手順と安全性に対する配慮、利害当事者による規律ある行動などが為されたか否か、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でもあり、企業の大小がその判断基準になるわけではない。

4.3.1 BOT方式やBTO方式は専ら施設の所有権の保持とその移転のタイミングに着目した事業種別を意味するが、契約当事者の規律を規定するものは個別の事業契約であって、この権利義務規定の定義如何によっては、BOT方式もBTO方式も極めて類似的に構成されうること理解する必要がある。よって内容次第では類似的になる。本来議論すべきは契約の内容であり、契約に規定された規律のあり方の適切性や合理性であって、事業種別の差異ではない。

4.3.2 BOT方式は運営段階では施設の所有権は民間にあり、契約期間にわたりこの資産を保有し、適切に維持管理し、サービスを提供する義務がPFI事業者課せられる仕組みである。BTO方式は完工と同時に施設の所有権が官に移転するが、この官が所有する施設を維持管理・運営する義務がPFI事業者にあると考えられる。よって、BOT方式の場合、施設の所有権が契約期間にわたり民間に帰属することより、官による関与もチェックも甘くなりうるリスクがあるという考えから、BTO方式であれば防げたという考え方は本来適切な考え方とはいえない。官による関与、チェック、モニターは必要と判断される側面（例えば安全性）に関しては、スキーム類型とは関係なく、本来同等であるべきと考えられるからである。