

PFI事業の危機管理

想定されるリスクや
 ・ 災害等不可抗力事象にどう対応するか ・

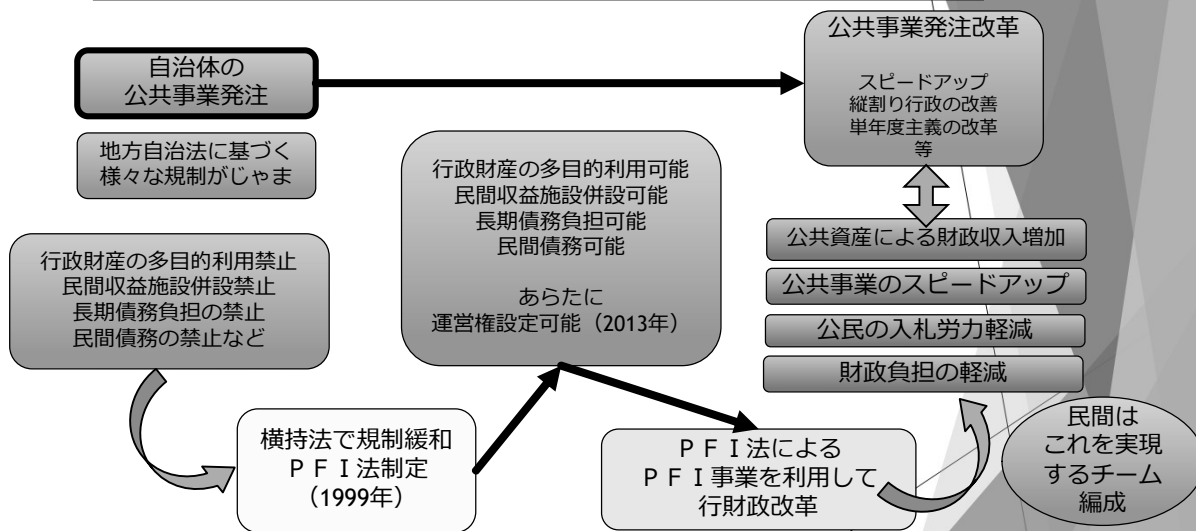
2025年3月5日

一般社団法人 国土政策研究会

理事 伊庭 良知
 調査役 山本 久美

1

公民連携（PPP・PFI）とは

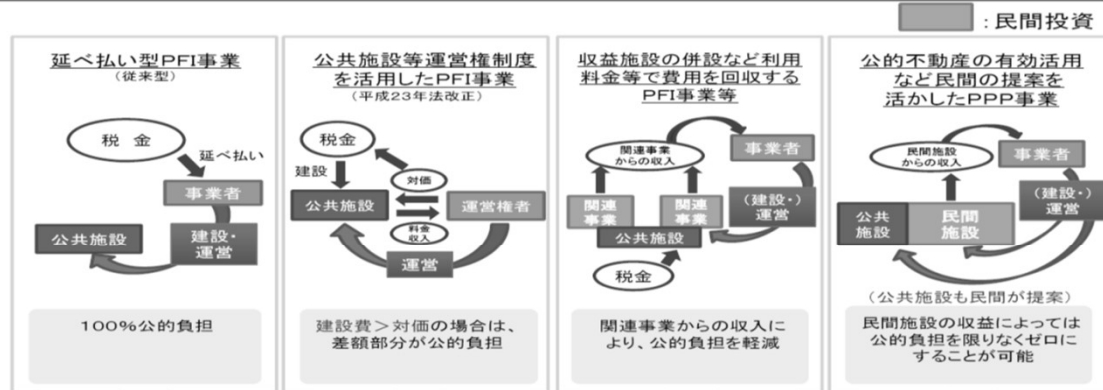


2

平成25年6月
甘利大臣発表

PPP/PFIの抜本改革

これが基本



民間の創意工夫・シナジー効果

3

3

PPP・PFIは公共事業発注の1手法

- ▶ 業務別金額発注 (戦後)
- ▶ 総合評価一般競争入札 (H17)
- ▶ 随意契約
- ▶ PPP・PFI事業発注 (H11)

従来の公共調達発注手法

▶ 特徴

- ▶ 包括発注 (業務・施設・時間など)
- ▶ 特別の業務遂行能力の要求がある：様々な業務遂行チームの編成 (企業集積)
- ▶ 必要資金の調達業務
- ▶ 提案書策定能力 (企画・事業展開等)
- ▶ SPCの設立・運営・経営能力等
- ▶ 契約交渉能力等

公共事業の発注方式として新しく
加わった
できないとマーケットが狭くなる

4

4

PFIの特徴

5

5

PFIは公共調達方法の一手法ですが特徴があります。

- ▶ **包括発注であること。→リスクはチーム全体で、担うにふさわしい企業がヘッジ。**
 - ▶ チームでさまざまな業務を実行しなければならない。
 - ▶ 設計・建設・維持管理・運営・民間提案事業 などなど
- ▶ **提案審査型入札であること。→リスクのある提案は、絶対に禁物**
 - ▶ チームで提案を作成、提案審査にかたなくてはならない。
 - ▶ 提案審査の作成、勝つためのノウハウが存在する。
- ▶ **資金調達を求められること。→リスクを考慮した資金調達が必要**
 - ▶ 銀行等金融機関等との協議・契約が必要になり、有利な調達をしなくてはならない。
- ▶ **多くの契約締結が必要になる、契約主義の入札手法である。→リスクをヘッジした契約締結が必要**
 - ▶ 契約の読み込み、確実に実行できる契約かチェックが必要。
 - ▶ リスクの管理として、自社のリスクが許容リスクを超えていないかチェックが必要。

6

6

リスクに関する特徴

▶ リスクは、それを担うにふさわしい人が担う。（大原則）

- ▶ リスク分担表で規定。（自治体のリスク負担の希望）→民間として受け入れられるか
 - ▶ 自治体が、責任をもって担うリスク
 - ▶ 民間が、責任をもって担うリスク
 - ▶ 不可抗力で、自治体、民間、どちらにも責任の取れないリスク
- ▶ 募集要項等に記載された民間が実施すべき業務（自治体の希望）
 - ▶ しっかり読み込んで、把握、不明部分は徹底して確認する。
 - ▶ 例えば：法律、税制・議会承認・予算の変更に伴うリスク（応募企業がコントロールできない）
 - ▶ 誰かがコントロールできるか？→できるなら発注者（自治体）の責任となる（してほしい）。
- ▶ 不可抗力：（これを不可抗力とする：自治体の希望→民間として受け入れられるか？）
 - ▶ 自治体・民間、どちらもコントロールできない。
 - ▶ 自然災害、社会環境の急激な変動、戦争、事前に把握不可能な事象など
 - ▶ 1%ルールが基本。発注者99%、民間事業者1%負担

7

7

民間からみて。。。 リスクを回避するタイミング：4 択

1. 応募前のリスク管理
2. 提案策定中のリスク管理
3. 基本協定・契約締結前のリスク管理
4. 事業実施中のリスク管理

8

8

PFI事業で大切なこと：1. 応募前のリスク管理

公・民双方の納得。

- 公と民は、対立ではなく、ともに事業を成功させるパートナー

とはいっても、、、

- 民間事業者の選定権は自治体を持っている（公のほうが強い立場にある）
- 民間の対応：できることは、、、
- 質疑応答・個別対話で徹底的に対話
- 応募しない 先で撤退も考慮して応募

手順を考えると、、、

- 発注7文書の公表：自治体の希望を述べている
- 説明会・質疑応答・意見書 → 民間の希望とのすり合わせ
- 公・民ともにしっかり納得しておくこと
 - 十分に話し合えるパートナーとなりうるか？
- 自治体にできることは、、、
 - 質疑応答・個別対話で徹底的に対話
 - 提案書・審査過程で民間の体質を判断する
 - 落札者・優先交渉権者に選定しない

9

2. 提案策定中のリスク管理

- ▶ 自治体（発注者）の希望のしっかりした把握：民間として許容できるか？
 - ▶ 自治体と逐次リスクの分担について話し合えるか？
- ▶ 提案内容は許容できるリスクになっているか？
 - ▶ 提案は無理な提案になっていないか？
- ▶ 提案の策定が進むにつれて新たなリスク認識がでてくる。
 - ▶ 発注者（自治体）の希望の確認・変更が可能か？
 - ▶ 提案しないでおく、ということが可能か？
- ▶ 自社グループ内で、リスクを担う企業が明確か？
 - ▶ リスク管理企業が、自由に撤退することが可能か？
 - ▶ そのリスクを担う新たなメンバーを追加できるか？

10

10

3. 基本協定・契約締結前のリスク管理

- ▶ 基本協定・事業契約書の把握
 - ▶ 応募前にしっかり確認してのリスク管理
 - ▶ 提案策定期間中に、不利なリスクに気付いた場合のリスク管理
 - ▶ 締結交渉中のリスク管理
- ▶ 民間側の契約内容・文言のリスク検討体制はしっかり構築できているか？
 - ▶ 判断ができない条項が出てきたとこの体制
 - ▶ バックと弁護士、となっていないか？
 - ▶ 弁護士の業務時間のMin.化ができていないか？
 - ▶ その条項だけ見てもらう体制で経費のコントロール
 - ▶ メンバー内で、検討すれば判断できる体制は？
- ▶ 基本協定・事業契約は前例が十分にあるか？
 - ▶ 前例のある契約類は、リーガルチェックが済んでいることが多い。

11

11

4. 事業実施中のリスク管理

- ▶ この段階のリスクは個別・具体的な課題となる。
 - ▶ 個々の具体事案ごとに、発注者と民間事業者が対話する環境整備が重要
 - ▶ 1, 2, 3 の各段階で、この体制を構築しておく
- ▶ 事業契約書・要求水準書・提案書・質疑回答などの文書の記載が対話・交渉のベース
 - ▶ 3, の段階でしっかり、詰めておく
- ▶ 以上ができていないと、不可抗力事案が多い。
 - ▶ 社会情勢・行政施策の変動（物価・金利・需要などの変化）
 - ▶ 物価・金利は、基準点の明確化・指標を何にするか民間なりの基準
- ▶ 大規模災害
 - ▶ 東北大地震の時に調査：激甚災害支援等もあり、多くの事業は1%ルール

12

12

参考

公共工事標準請負契約約款（R5年1月1日～）

【通達・国交省】公共工事標準請負契約約款・民間建設工事標準請負契約約款（甲）の実施について
2022.09.05 国交省通達

尚、施行日は令和5年1月1日からとなっております。

▶ 第三十条 第4項

▶ 不可抗力

▶ 発注者と受注者のいずれの責めにも帰すことができないの

▶ 発注者は 当該 損害の額 のうち請負代金額の百分の一を超える額を負担

▶ すなわち、民間は、百分の一（1%）まで。。

13

13

リスクの各論

14

PFIは、すべての業務を民間が責任をもって遂行：その1

心構えを忘れずに、事業取り組み・提案内容を組み立てる

○ 提案提出・事業実施のために必要な情報がすべて、そろっているか？（事業計画・マネージメント版）

例：対価情報（額、交付金、支払条件、銀行への提示条件等）リスク分担条件等、物価変動取扱（指数基準日、見直し頻度等）、金利変動（指標、基準日、見直し頻度等）

足りない情報・そのリスク、、、の対応

第1ステップ：発注者に請求する。出ない場合は、調査を行う。不明でもとりあえず応募して、次ステップに。

第2ステップ：提供されないもの：提案提出前の独自の調査・銀行交渉結果の反映

第3ステップ：事前に不明な情報：事業開始後判明したときの行政の責任・民間の責任の明確化確認

判明して追加の費用が必要になった時の費用負担等

-
1. 応募前：追加費用の負担（リスク）が明確にならないとき、あるいは今後明確になりそうもないとき
リスクを担う企業を探しておく 応募しない。
 2. 提案前：提案辞退・提案に自治体に負担してほしい旨明記・事業契約などに明記する変更提案
 3. 契約前：明確になるまで押印・締結しない
 4. 事業開始後：事前に不明な情報がでて、変更が必要になる都度、内容と費用積算を自治体に関示・協議

15

15

PFIは、すべての業務を民間が責任をもって遂行：その2

心構えを忘れずに、事業取り組み・提案内容を組み立てる

○ 提案提出・事業実施のために必要な情報がすべて、そろっているか？（設計・建設版）

例：地盤情報（地耐力・埋蔵物・土壌汚染等）解体物情報（アスベスト等）災害指定の有無など
都市計画情報（線引き・高さ制限・将来計画など）インフラ状況（上下水、電気、通信、交通等）

足りない情報・そのリスク、、、の対応

第1ステップ：発注者に請求する。出ない場合は、辞退する。提案を進め、次ステップに。

第2ステップ：提供されないもの：提案提出前の独自の調査・測量可否。提案辞退。次ステップに。

第3ステップ：事前に不明な情報：事業開始後判明したときの行政の責任・民間の責任の明確化確認

判明して追加の費用が必要になった時の費用負担等

-
1. 応募前：追加費用の負担（リスク）が明確にならないとき、あるいは今後明確になりそうもないとき
リスクを担う企業を探しておく 応募しない。。
 2. 提案前：提案辞退・提案に自治体に負担してほしい旨明記・事業契約などに明記する変更提案
 3. 契約前：明確になるまで押印・締結しない
 4. 事業開始後：事前に不明な情報がでて、変更が必要になる都度、内容と費用積算を自治体に関示・協議

16

16

PFIは、すべての業務を民間が責任をもって遂行：その3 心構えを忘れずに、事業取り組み・提案内容を組み立てる

○ 提案提出・事業実施のために必要な情報がすべて、そろっているか？（維持管理・運営版）

例：対価情報（額、補助金、支払条件、銀行への提示条件等）リスク分担条件等、物価・人件費変動取扱（指数基準日、見直し頻度等）、短期金利変動（指標、基準日、見直し頻度等）

足りない情報・そのリスク、、、の対応

第1ステップ：発注者に情報提供を請求する。出ない場合は、調査を行う。

第2ステップ：提供されないもの：提案提出前の独自の調査・銀行交渉結果の反映

第3ステップ：事前に不明な情報：事業開始後判明したときの行政の責任・民間の責任の明確化確認
判明して追加の費用が必要になった時の費用負担等

-
1. 応募前：追加費用の負担（リスク）が明確にならないとき、あるいは今後明確になりそうもないとき
リスクを担う企業を探しておく 応募しない。
 2. 提案前：提案辞退・提案に自治体に負担してほしい旨明記・事業契約などに明記する変更提案
 3. 契約前：明確になるまで押印・締結しない
 4. 事業開始後：事前に不明な情報がでて、変更が必要になる都度、内容と費用積算を自治体に関示・協議

17

17

PFIは、すべての業務を民間が責任をもって遂行：その4 不可抗力リスクは、別。：リスクは負えないので行政に。。。。

○ 不可抗力リスクは、規定されているか・1%ルールが明記されているか？（不可抗力版）

例：自然災害・社会変動・施策の変更の一部（自治体に対応できない事案）

火災等（民間の所有物は火災・地震・台風保険等に対応）戦争、感染症、犯罪（だれによる）

足りない情報・そのリスク、、、の対応

第1ステップ：発注者に情報提供を請求する。出ない場合は、調査を行う。保険は調査。

第2ステップ：提供されないもの：提案提出前の独自の調査・銀行交渉結果の反映。保険調査。1%分のリスク対応検討

第3ステップ：事前に不明な情報：規定されていない事案の行政の責任・民間の責任の明確化、もしくは
対応協議の方法の決定・確認

-
1. 応募前：費用の負担（リスク）が明確にならないとき、あるいは今後明確になりそうもないとき
応募しない。
 2. 提案前：提案辞退・提案に1%ルールの適用の旨明記・事業契約などに明記する変更提案
 3. 契約前：明確になるまで押印・締結しない
 4. 事業開始後：事案発生の都度、内容と費用積算を自治体に関示・協議

18

18

PFIは、すべての業務を民間が責任をもって遂行：その5 心構えを忘れずに、事業取り組み・提案内容を組み立てる

○ SPC（民間企業）の負うべきリスクを負える能力があるか？（チームのリスク分担能力版）

民間事業者（SPC）の負うべきリスクは、できれば、すべてをアウトソーシングする。

アウトソーシングされた企業が、リスク分担能力があるか？

1. 当該メンバー企業のリスク分担対策は、十分か？

（1）資金面：資金力・保険・サポート体制

（2）業務面：業務を引き受けてくれる企業を準備しているか？（バックアップサービスの準備）

アウトソーシングできなくてSPCに残ったリスク

1. SPCに残ったリスクがきちんとリストアップされているか？

2. 保険が十分に設定されているか？

3. SPCの内部留保金が十分か？

第1ステップ：応募前は、不明確なことが多い。検討は忘れずにいるが、まだ準備は不要。

第2ステップ：メンバーが確定したら、チーム内で、しっかり考える組織を構築、対策を練ることが必要

第3ステップ：対応不可の項目があれば、撤退も視野に、チーム協議を徹底する。

1. 応募前：リスク分析も十分でないこと、各メンバーの自社決定もまだなので、とりあえずは応募する方向で

2. 提案前：提案にリスク対応の記載が必要なので、この時点で、十分に検討する。

メンバーの入れ替え検討。 参加表明しない。 提案を辞退する。

3. 契約前、4. 事業開始後：提案を出して、選定されてしまえば、対応が困難なので、1. 2. の段階でしっかり方針を決定する。

19

19

東北大震災で、完成前に被害のあった事案
宮城県消防学校の事例

震災下のリスクの対処の調査：シンポジウム開催

SPC代表の報告

みやぎ消防パートナーズ株式会社

20

20

① 不可抗力認定の契約内容について

官民ともにコントロールすることのできないリスクで、かつ想定外の事象の場合、契約書上で詳細なルール等を定めることが難しい。

不可抗力に際して、被害等が想定内なものと想定外なものにわかれ、その分担が1%ルールにて定められている。

今後、今回と同規模・程度の事象が発生した場合は、不可抗力か否か。

不可抗力の解釈に官民の祖語が生じないよう考える必要がある。

案件による不可抗力の考え方の違いがある。

何らかの共通見解が示されることが望ましい。

個人的には、官民ともにコントロールすることのできない事象＝不可抗力と認定し、公共サービスの継続的提供に向け、官民パートナーシップのもと誠意をもって協議することが大切。

本事業では、不可抗力認定が速やかになされた。

事業契約に定められる規定に基づき損害発生がどの程度なのかをはじめとする協議を速やかに開始できた。

21

21

② 1%ルールについて

本事業では施設整備費相当額の1%と規定。

損害がどの程度かの判定は各業務に係る項目をリスト化

それらの費用がいくらか随時試算し協議を実施。

被害総額が1%以内だったため、

設計・施工企業をはじめ関係者等の多大なるご協力をいただいた。

このためSPCの資金上の被害は少なかった。

損害額が建設費の
1%以内だったため

被害の修復費は
全額
民間の負担。

公共工事標準請負契約約款

損害の額のうち請負代金額の百分の一を超える額を負担
建設費が40億円だと4000万円までは、民間事業者（SPC）の負担

22

22

③ 被害認定の項目について

直接的な被害を含め、不可抗力による被害の費用増加分は認定対象となると考える。

本事業では、被害額が1%を超えることがなかったため、協議対象とはならなかった。

被害額が1%以下だったので、協議なし。

リスクヘッジのための、準備金
請負建設費が10億円 なら
1000万円が必要。
なんらかの名目で、建設費の中に含めて、剰余金等で留保する必要。

23

23

④ その他 1%ルールについて

想定外の事象が発生した場合の事業契約書上定められるリスクの分担がなじめないケース。

例えば、事業契約書上定められた事項（1%ルール）が担えない壊滅的被害の発生や、事業内容を根本的に見直しせざるを得ない状況の場合、1%の分担がなじまないケースも思慮される。

残りは、公共事業発注者が負担する必要がある
発注者の資金調達、予算措置は極めて煩雑で、すぐにはできないのではないか？
激甚災害交付金、災害復興交付金などとの関係、自治体予算の扱いなど
文書上は規定があるが、はたしてスムーズにいくか？
民間は、自治体が実際に払うまで、何らかの資金手当てが必要かもしれない。

公共サービスを継続的に提供する上で、不可抗力＋想定外の事象・被害等の場合については、何らかの方策が議論されることも必要ではないかと感じる。

24

24

大震災による社会情勢の変化による間接的なコスト増加・損害や国の交付金・補助の変化について

- ① 被災による避難や人口減少などのサービス内容の変更については、想定することがおそらく不可能。
何らかの協議や規定があるべき。
不可抗力による風評被害の発生についても、協議項目とする必要。
- ② 事業期間全般の収入減少による S P C への影響について
原因が不可抗力ならば、何らかの協議が必要。
別途、経費等が発生する可能性もあるが、一定のルールを定めることは必要。
- ③ 震災被害に対する交付金や補助金が創設され、P F I にも適用された場合
事業者の努力で復旧あるいは事業を継続させたものに対して、
努力が報われるように、平等に何らかのインセンティブがあることを期待したい。

25

25

建設中の P F I 事業に関連する施設の被害による影響

- ① あくまでも事業契約を基準としながらも、契約事項だけを順守するということではなく、本来の目的を忘れることなく官民が協議することが大切。
様々な規定は大切で明確な指標・指針というものは必要だが、やはり想定することができない甚大な被害が発生した場合、事業に携わる者すべてが互いに相手の立場を理解しつつ、できることを最大限努力する・協力し合うことが大切。
基本的に、官民ともにコントロールできないリスク発生は不可抗力とし、互いに協力し合い増加費用が最少となるよう協議すべき。
- ② 民間の資金を活用して公共施設の整備等を行っていることから、継続的な公共サービスの提供の観点からも、不可抗力による S P C への影響が甚大でサービス提供が不可能となり S P C 経営の破たんへつながるなどの事象については、何らかの救済策や規定を考えておく必要がある。

26

26

維持管理・運営途中の事業の休止や将来のサービスの変化による影響

本事業は、建設中のため直接的な影響はなかった
 工期・開校の遅れによる維持管理・運営段階への影響も事前に協議項目として検討
 基本的に大きな影響を発生させることがないように公民が協力することで、
 特に大きな問題となる事象はなかった。

27

27

その他

消防学校という特性から、県担当部署の方々は昼夜を問わず救済・復興活動等に動かれ、連絡も取れない状況下にあった。
 当初は県側アドバイザーとのやり取りの中で状況把握と今後の対応・協議の準備を行っていた。
 当グループは、県内企業を中心とした施工体制であり、また県担当者も含めて全員が何らかの被災・被害を受けていた。
 そのような状況下で、宮城県初のPFI事業に選定された事業者としてできること。それは、消防学校という特性から、めざましい活躍をされる消防関係者の育成の場として必要性の高い施設ということに鑑み、事業者として予定通りに工事を完成させることを最優先し、最大限の努力を行った。
 資機材や作業員不足を抱えながら、最後は現場所長以下約200名、消防学校を完成させるという強い気持ちで困難を乗り越えるための、業務に挑む姿勢は鬼気迫るものがあった。
 想定外の事象に想定外の力が発揮されたことは、県内企業を中心とした構成により、自ら本事業を復旧・復興のシンボルとして推進したからではないかと感じている。
 最後に、本事業は東日本大震災という未曾有の事象が発生した中でも、県・学校関係者の皆様や設計・施工企業をはじめとする各企業・関係各社のご協力のおかげで、無事に平成23年8月15日引き渡しを行い、同年10月28日に竣工式・開校式が開催できたことに感謝するとともに、これからは、学校関係者をはじめとする生徒達が主役となるため、本事業を通じて宮城県の消防行政に更なる寄与をめざしたい。

28

28

ご清聴
ありがとうございました。

文責 伊庭 良知
y.iba.jj2@gmail.com