

PFI のガイドライン等における物価変動に関する記載

<PFI 推進会議において決定>

契約に関するガイドライン (H15 策定) (p88~)

4-4 「サービス対価」の改定

1. 概要

- ・物価の変動、金利の変動等による選定事業者の費用増減に対応して「サービス対価」を一定の頻度で改定することが規定される。
- ・さらに、選定事業の実施上重要となる技術について技術進歩が期待される場合、技術進歩に対応するために業務要求水準の変更や「サービス対価」の改定を検討する旨規定される。

2. 趣旨

- ・事業期間が長期に亘る P F I 事業契約においては、物価の変動、金利の変動等が選定事業者の費用増やその利益の減少の原因となり得ることから、変動等の選定事業に与える影響の程度を勘案し (リスクガイドライン 2.6 (2))、「サービス対価」を一定の頻度で改定することが規定される。この際、規定すべき事項としては、「サービス対価」のうち改訂対象とする費用項目、改定の基準とする経済・金融指標、改訂の算定式及び改訂時期等があげられる。
- ・さらに選定事業の内容によっては、選定事業の実施上重要となる技術分野について相当な技術進歩が期待される場合、技術の陳腐化による財・サービスの実質価格低減が著しい。かかる場合においては、技術進歩による「サービス対価」の改定等を行うことが合理的な場合も考えられる。

3. 物価の変動による改定

- ・「サービス対価」の改定の基準とする物価指数としては、企業向けサービス価格指数、実質賃金指数、消費者物価指数、卸売物価指数、建設物価指数 (修繕費に対応) などがある。対象業務ごと、対象費用項目ごとに、上記の指数を対応させる場合もある。
- ・「サービス対価」の改定の基準とする物価指数の採用にあたっては、選定事業者が実際に用いる財・サービスの市場価格が的確に反映される指数を採用することにより、選定事業者の負担する物価変動リスクを減じることができる。
- ・「サービス対価」の改定は、基準とする指標の変動の多寡にかかわらず、一定期間 (毎年又は3年ごととする場合が多い) に定期的に実施する場合と、基準とする指標が一定割合以上変動している場合にのみ改定する場合がある。

PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン (H13 策定) (p14~)

二 リスク分担の検討に当たってのリスク要素と留意事項等

6 各段階に共通に関連するリスク

(2) 物価の変動、金利の変動、為替レートの変動、税制の変更等

物価の変動、金利の変動、為替レートの変動、税制の変更等は選定事業者の費用増やその利益の減少の原因となり得ることから、変動等の選定事業に与える影響の程度を勘案して、分担のあり方について予め検討し、できる限り協定等で取り決めておくことが望ましい。

(参考)

- ① 協定等に基づき現実に追加的支出を行うこととなる物価変動等が発生しているか否かについて係争が生じないように、協定等の当事者が指標とする物価水準、金利、為替レート等を予め協定等で定めておくことが望ましい。
- ② 選定事業に与える影響の程度は、当該選定事業の費用を構成する主要な要素（例えば、主要な建設資材費、人件費、運営に要する原燃料費等）ごとに、物価、金利、為替レート等のいずれが大きな影響を与えるかを検討することが有益と考えられる。
- ③ 民間事業者は、現状では金利スワップ（短期変動金利と長期固定金利の交換取引）や金利キャップの購入（短期変動金利の上限設定取引）により金利の変動によるリスクの軽減を図ることが、為替予約（将来の通貨交換レートを現時点で確定する取引）や通貨オプション（将来の通貨交換レートのある水準で実施する権利を購入・売却する取引）の購入により為替の変動によるリスクの軽減を図ることが可能な場合があるが、公共施設等の管理者等は、現状では、民間事業者の10～15年を超える長期間での固定的な金利での資金調達には相当の困難があることや、上記の取引には取引の規模等の制約があること、民間事業者の信用に応じて条件が異なることに留意する必要がある。また長期間にわたる選定事業の場合には、融資金融機関等の状況によってはリスクの軽減措置の実効性が阻害される可能性があることにも留意しておく必要がある。
- ④ 通常の公共工事に用いられる工事請負契約書において、契約締結の日から12月を経過した後に、賃金水準又は物価水準の変動により請負代金額の変更の請求があったときは、残工事代金額（請負代金額から当該請求時の出来形部分に相応する請負代金額を控除した額。）と変動後残工事代金額（変動後の賃金又は物価を基礎として算出した残工事代金額に相応する部分。）との差額のうち、残工事代金額の〇分の〇を超える額を発注者が負担することとしている例がある。また一定の期間経過を条件としない急激なインフレーションが発生した場合、一般的な賃金水準又は物価水準の変動がないものの主要な工事材料の価格の著しい変動が生じた場合について規定している例がある。

モニタリングに関するガイドライン (H15 策定) (p28～)

六 その他

1 中長期的問題対応への視点

P F I 事業は、事業期間が長期に及ぶため、その時代の要請でサービスの要求水準の変更が必要となったり、インフレ等の物価変動や採用技術の陳腐化等によりサービス提供に係る費用要素が大きく増減したりする場合がある。

このため、P F I 事業契約では、このような状況の変化に応じて、支払対価や支払方法あるいはサービスの要求水準を変更できるような仕組みを構築し契約規定としておくことが、官民にとって有益である。

特に、選定事業者が実際に用いる財・サービスの市場価格が的確に反映される指数を採用することにより、「物価の変動によるサービス対価の改定」を契約上規定するケースがあるが、期間の経過とともに、必ずしも市場実体を反映するものにならないこともある。

このような場合に対応し、市場との乖離を補正するものとして、ベンチマーキングテストと市場テスト（マーケットテスト）という考え方もある。

① ベンチマーキングテスト

特定のサービスについて、その時点における一般市場の同種のサービスの平均的な実績水準（サービス水準や価格）と比較し、一定以上の乖離が認められる場合に、当該サービスの要求水準や価格を改定する方法。

※ 選定事業者から要求水準の変更を望む場合には、P F I 事業契約の変更が前提となる。

② 市場テスト（マーケットテスト）

ベンチマーキングテストの結果当該サービスの要求水準や価格を改定する必要があると認められた場合に当該サービスを実質的に提供している下請事業者等を選定事業者が再入札により変更し、当該サービスの要求水準や価格を改定する方法。

※ 市場テスト自体はベンチマーキングテストを前提とせずに行うことも可能であるが、下請事業者を変えることによりサービス提供が停止する期間が生じるなど現実には困難な状況が生じることが想定され、限定的に利用することが考えられる。

<内閣府として公表>

PFI 標準契約 1 (公用施設整備型・サービス購入型版) (H22 公表)

(物価の変動に基づくサービス対価の変更)

第五十条 管理者等又は選定事業者は、〇年ごとに、[改定の基準とする指標]がこの契約の締結時の指標 (サービス対価の変更が既に行われた場合にあつては、前回の改定の際に基準とした指標) から 100分の〇以上変動した場合においては、別に定めるところにより、維持管理・運営に係るサービス対価の変更を請求することができる。

2 管理者等又は選定事業者は、前項の規定による請求があつたときは、これに応じなければならない。

(注1) 第一項について、「管理者等又は選定事業者は、〇年ごとに、[改定の基準とする指標]に基づき、維持管理・運営に係るサービス対価の変更を請求することができる。」と規定することも考えられる。

(注2) 改定の基準とする指標及びサービス対価額の変更の算定については、具体的に記述する。

(物価の変動に基づく施設整備に係るサービス対価の変更)

第五十一条 特別な要因により、この契約の締結時以降に主要な工事材料の日本国内における価格に著しい変動を生じ、施設整備に係るサービス対価が不相当となったときは、管理者等又は選定事業者は、施設整備に係るサービス対価の変更を請求することができる。

2 予期することのできない特別な事情により、この契約の締結時以降に日本国内において急激なインフレーション又はデフレーションを生じ、施設整備に係るサービス対価が著しく不相当となったときは、管理者等又は選定事業者は、前項の規定によるほか、施設整備に係るサービス対価の変更を請求することができる。

3 選定事業者は、この契約の締結時以降に物価の変動に基づき施設整備費が増加すると予想される場合においては、増加費用を軽減するため必要な措置をとり、増加費用をできる限り少なくするよう努めなければならない。

(注1) 第一項及び第二項については、契約締結時の物価が基準となる。

(注2) 建設資材等の物価変動に対しては、選定事業者におけるリスク分担の考え方に従い、次の事項に留意して、規定を変更・追加することも考えられる。

① 急激で著しく、かつ通常は予測不能な物価変動を対象として建設費の改定を行う規定を設ける。

② 上記規定においては、用いる指標や改定の判断基準等を明確化することが望ましい。

③ 通常の範囲内での物価変動リスクは選定事業者が負担する。

第3節 建設費に係る物価変動リスクへの対応

1. 概要

インフレ・デフレや特定の材料の価格変動などによって、建設に要する費用が増減する場合のサービス対価の調整が規定される。

2. 問題状況

昨今の建設関連資材の高騰により、建設費が著しく増大しているケースが見られるが、現在のPFI事業契約においては建設費に係る物価変動リスクは選定事業者の負担とされていることが多い。これらの物価変動リスクについては、PFI事業では、施設整備費を早い段階で確定し、価格の枠組みを固定する仕組みを前提とすること、また、契約締結日から竣工までの期間が長期であることから、通常の公共事業よりも問題が深刻であり、選定事業者にとって大きな負担となっている。一方、経済状況の変動次第では、逆に特定の材料の価格が大きく下落することもあり得、固定された高い価格の枠組みを調整すべきという事象もおこりうる。

3. 基本的な考え方

- (1) PFIの基本はリスクを最も良く管理することができる者が当該リスクを分担するというものである。通常の請負工事と異なり、性能発注であるPFIの場合は、民間の創意工夫により物価変動による影響を緩和していくことが期待されている。すなわち、施設整備費の総額をいかに管理し、あらかじめ固定し、かつその費用超過を防止するかは、PFI事業契約の中でも最も重要なリスク分担事項を構成する。よって、コスト管理は選定事業者のリスクとなることが原則であり、通常の範囲内での物価変動は選定事業者のリスクとなる。しかし、応札時点において選定事業者にとって想定できなかった急激な物価上昇が生じた場合については、事業構造が脆弱になったり、この結果として管理者等が損失を被るおそれがある。逆に、急激な物価下落が生じる一方で、PFI事業契約の対価が高止まりする場合には、管理者等にとりVFMが損なわれるというおそれも生じかねない。
- (2) 急激で著しく、かつ通常予測不能な物価変動による建設費の変動を選定事業者のリスクとしてしまうと問題がある。そこで、事業のリスク管理の在り方に留意しつつ、通常の範囲内のインフレ（経済成長、通貨供給拡大等）・デフレについては選定事業者のリスクとし、一方、急激で著しくかつ通常予測不能な物価変動については管理者等及び選定事業者双方でリスクを分担すべきである。
- (3) いずれにせよ、官にとって有利な契約を作るか、民にとって有利な契約を作るかというよりむしろ、民にとってリスクが大きい契約は応札価格も高くなる可能性が高いということを踏まえ、リスクを選定事業者に移転するメリットと応札価格の上昇というデメリットのどちらが大きいかという観点を軸に判断すべきである。

4. 具体的な規定の内容

我が国の公共工事標準請負契約約款では、①1年を超える契約における請負代金額の1.5%以上の賃金及び物価変動、②主要な工事材料の著しい物価変動、③急激なインフレまたはデフレによる物価変動の場合について、発注者、受注者双方から工事請負代金額の変更を求めることができる旨規定されている。

しかし、PFIは、通常の公共工事と比較すると、選定事業者へのリスク移転のほか、応札段

階で設計が終わっていないため使用する材料等の数量が確定できないこと、単なる請負工事ではなく選定事業者との契約はサービスに対する対価の支払であり、その構成要素である施設整備費をあらかじめ固定する仕組みであること、また、契約締結から建設開始まで長期にわたることなどが異なっている。そこで、PFIに即した基準を作成する必要がある。

変更のための基準を作成する際は、以下の点に留意すべきである。

- ① 急激で著しく、かつ通常は予測不能な物価変動を対象とすること。
- ② サービス対価を変更する場合でも、すべてを管理者等がリスクを分担するのではなく、双方がリスクを分担することにより、選定事業者によるリスク管理の努力を促すこと。
- ③ 民間事業者が適切にリスクを評価できるよう、変更額の具体的算定方法及び変更手続をあらかじめ規定すること。この際、PFIは性能発注であるため、単純ではない点に留意する必要がある。各種指標(インデックス)を使用することも考えられる。

※ 管理者等が選定事業者との契約によりサービスを購入する前提に立った場合、あるいはユニタリーペイメント¹³の前提にたつ場合、管理者等と選定事業者の関係は、SPCと工事請負事業者の関係と1対1で対応しないこともあることに留意すべきである。この場合、何を、いかに調整するかに関し、明確な判断基準を定義しない限り、問題が生じることもある。また、資本的支出(施設整備)の一部が機械や機材等である場合、選定事業者が担うべき投資の一部を選定事業者が協力会社に担わせ、投資リスクを分担している場合もある。かかる場合には、利害関係が複雑になるが、実態に即して調整の在り方を考えることが適切であろう。

13 ユニタリーペイメントは、施設的设计・施工・維持管理・運営にかかわる支払対価を要素ごとに峻別せず、不可分一体のものとしてとらえ、サービス提供の在り方次第で、この全体を減額の対象とする規律を設ける支払方法で、英国のPFIでかつてから採用されている。ただし、我が国においてもユニタリーペイメントを採用すべきかどうかについては、異論のあるところである(略)。

5. 留意点

(1) 支払方法

物価上昇により建設費を増額変更する場合、増加分のコストを管理者等が一括支払することは難しい場合があると考えられる一方、一括払いとすれば資金調達に与える影響を最小限にすることができるため、一概に分割、一括のどちらが適切とはいえない。

(2) 対象期間

どの時点の物価を基準とするかについては、契約締結時が適切であると考えられる。

【建設費の改定に関する実務上のポイント】

建設資材等の物価変動に対しては、PFI事業におけるリスク分担の考え方に従い、以下のとおり整理することが考えられる。

- ① 急激で著しく、かつ通常は予測不能な物価変動を対象として、建設費の改定を行う規定を設ける。
- ② 上記規定においては、用いる指標や改定の判断基準等を明確化することが望ましい。
- ③ 通常の範囲内での物価変動リスクは選定事業者が負担する。

第4節 ソフトサービス等の価格変更に関する規定

1. 概要

ソフトサービス(資本的支出を伴わず、資本的投資との関連性も低いサービス)に関しては、例えば5年ごとに市場実勢価格に合わせてサービス対価を改定する調整規定について、具体的な

方法を含めて規定する。

2. 問題状況

P F I 事業契約においては、事業契約期間中のサービス対価を固定することが原則であるが、対価を構成する価格要素は変動するため、物価変動に伴い、一定の指標による価格調整が定期的に（例えば年1回）行われる。さらに、時間の経過とともに物価変動による調整のみでは市場価格と乖離が生じてしまうため、例えば5年ごとに市場実勢価格との乖離を防ぐためのサービス対価の調整規定が設けられる。この際の具体的な規定方法（内容の妥当性、透明性、迅速性を確保するための方法）が課題となっている。

3. 基本的な考え方

- (1) 指標による調整のみでは一定期間以上の価格増減リスクを選定事業者が取ることができない業務については、別の調整メカニズムが存在しない場合、民間事業者が提案の際に予備費として価格を上乗せすることにつながり、VFMの最大化を妨げることになる。そこで、市場実勢価格に応じたソフトサービスの対価の増減額の規定を入れることが望ましい。
- (2) ハードサービス（資本的支出を伴う、又は資本的投資との関連性が高いサービスで、主に施設の維持管理）は、当該サービスのみを取り出して市場価格と比較することはできないため、原則として対象外とする。

※ 対価の見直し規定は、柔軟性のない価格設定が官民の双方にとって高いリスクとなるため規定されるものである。どちらかに有利な結果になることを意図するものではない。また、そもそもP F Iの業務の範囲は常に広ければ広いほどよいというものではなく、民間事業者が負担することの困難なリスクを含む業務については、はじめからP F Iの対象外とすることも考えられる。ここで規定するサービス対価の改定方法は、あくまでもその業務のみ切り離して市場実勢価格と比較する（あるいは入札にかける）ことができるような場合を想定しており、対象となる業務は限定される。

4. 具体的な規定の内容

- (1) 価格変更の対象としてのサービス

価格変更の対象としてのサービスについては、基本的にはソフトサービスとすべきであるが、ソフトサービスに該当するか否かのみで一律に割り切ることは適切でなく、多額の初期投資を伴うものであるか否か、建物等の建設・大規模修繕と分離して発注することが合理的であるか否か、競争市場があるか、代替性があるか等も考慮した上で決定すべきである。

- ① **多額の初期投資を伴うものであるか否か。**すなわち、見直しのタイミングまでに、初期投資（人材のトレーニングに要する費用などが想定される。）を回収することが可能であるか。また、コストのうち変動費と固定費の割合はどのようになると想定されるか（固定費部分が多いと、価格調整が難しくなる。）。
- ② **建物等の建設、大規模修繕と分離して発注することが合理的であるか否か。**例えば、施設の維持管理のうち、コストが建物の状態により非常に左右されるものについては、分離して発注することはP F Iのメリットを失わせることになる。
- ③ **競争市場があるか、代替性があるか。**存在しない場合、市場実勢価格の情報の入手も、マーケットテストも困難になる。

- (2) 価格改定方法

見直しの方法としては、ベンチマーキング、マーケットテスト、中立的な専門家の活用、一部業務の契約期間短縮、契約の一部解除権の行使などが考えられ、それぞれの方法を理解した上で、サービスの性質に応じて適切なものを選定する。なお、これらの方法は確立したものではなく、いずれの方法を採用する場合でも、実際に機能するかについて詳細に検討する必要がある。

① ベンチマーキング（市場価格を調査し、それに応じて対価を調整する方法）

- 1) 選定事業者の委託先の変更に伴う問題が生じない（現行の業者が引き続き行う。）というメリットがあるが、適切なデータの入手及びその客観性の判断が困難というデメリットがある。
- 2) 十分なデータが得られず合意できない場合に備えて、合意できない場合は管理者等が最終価格を提示する（ただし、選定事業者はこれを拒否し契約の一部解除を行うことができるものとする。）方法など他の手法を使うことができる旨規定しておくことが望ましい。

② マーケットテスト（特定のサービスについて、選定事業者が入札にかける方法。入札の結果、選定事業者は委託先を落札者と交代させることもあり得る。）

- 1) 競争による価格低下が期待されるというメリットがあるが、既に選定事業者の委託先となっている企業の参加意欲の減退、競争市場の有無（当該サービスについて競争市場が存在しないと逆に価格が高くなるリスクがあり、競争的な市場が期待できない場合、マーケットテストは適切でない。）、新しい委託先の不履行リスクの選定事業者による評価と入札参加者の範囲の関係についても留意する必要がある。
- 2) 見直しが合理的であるように、対象業務の選択、見直しまでの期間等を決定する必要がある¹⁴。

14 業務体制（選定事業者からの委託先）の変更は、選定事業者に融資をしている金融機関等にも影響を与える可能性がある点に留意する必要がある。

③ 中立的な専門家の活用（適格性を有する独立した技術アドバイザーに、参考価格の作成やそのための助言、選定事業者の見積りの精査をゆだねる方法）

④ 一部契約期間短縮又は一部解除権の行使

- 1) 当該サービスについての契約期間の短縮（ソフトサービスの契約期間をPFI事業期間よりあらかじめ短く設定する。）又は一部解除権の行使（ソフトサービスの価格変更合意できない場合に当該ソフトサービスを業務範囲から除外する。）という方法を採用した場合、競争による価格低下が期待されるというメリットがある。ただし、これにふさわしいサービスは、基本的には、サービスの一時的・短期的な欠落が生じることにより致命的な影響をもたらさないことが必要であり、さらに原則として、(i)管理者等自らがサービスを提供し、代替できる能力がある場合、(ii)競争市場において常に代替事業者が存在している場合、(iii)サービスの提供そのものが管理者等にとり必要性がなくなった場合、のいずれかに該当する場合に限り適切な方法となると考えられる。
- 2) 一部のソフトサービスをはじめからPFI事業契約の対象外とすることも考えられるが、ソフトサービスをPFIの一部とすることにより、ソフトサービスを念頭において施設の設計をするというメリットがあることに留意する。
- 3) 一部契約解除や契約期間短縮は、選定事業者や融資金融機関に対する影響度も大きいいため、その妥当性、手順、効果等に関しては、慎重な判断を必要とすることに留意する。

5. 留意点

(1) 初回の見直しまでの期間

価格の見直しの対象とした場合でも、ある程度初期投資がある場合には、その程度に応じて

対象から除外したりすることにより、あるいは1回目の見直しまでの期間を長くしたりすることにより（例えば7年から10年など）、選定事業者に不当な不利益を及ぼさないように工夫すべきである。

※ 初回の見直しまでの期間は業務ごとに個別の事情に応じて判断すべきである。例えば、変化が激しい分野では、短めに設定する方が現実的である。

(2) 創意工夫との関係

選定事業者や委託先の創意工夫がコスト削減に寄与できる分野において管理者等が選定事業者の努力の結果をすべて奪ってしまうことがないよう工夫する必要がある。このような分野については、見直しの対象外とすることや、テストの結果をすべて管理者等による選定事業者に対する支払に連動させるのではなく一部のみ連動させること等も考えられる。

【ソフトサービス等の価格変更に関する実務上のポイント】

資本的支出を伴わず、資本的投資との関連性も低い、いわゆる「ソフトサービス」については、市場実勢価格との乖離を防ぐための調整を規定する。調整規定のポイントは以下のとおり。

- ① ソフトサービスの各々について、市場実勢価格との比較を行うタイミングを規定する（例えば、5年程度が考えられるが、サービスの属性に応じて決定する必要がある。）。
- ② 調整のための方法としては、ベンチマーキングのほか、マーケットテスト（選定事業者による入札の実施）、ソフトサービスの契約期間の短縮・契約の一部解除等があるが、それぞれの方法の特徴を理解した上で、業務の性質に応じて適切に組み合わせていくことが必要である。