

平成 20 年 5 月 2 日

## 「状況変化に対応した柔軟なサービス内容・サービス対価の変更」に関する 標準契約書モデル及びその解説(案)

### I. 変更メカニズムに関する基本的な考え方

#### 1. 長期継続契約に関する基本的な考え方

##### (1) P F I の特徴との関係

P F I の特徴の一つとして、設計、建設、維持管理及び運営等、事業のライフサイクルを一括して民間事業者が発注することがある。これにより、官民の適切なリスク分担を実現し、民間の創意工夫及び合理的リスク管理を促しているものであり、P F I 契約は、このような期間中を通じた権利義務関係（リスク分担）についての両当事者の合意を示しているものである。しかしながら、P F I の事業期間は長期にわたることから、時間の経過に伴い契約時点での価格・条件設定と市場における実態価格との間に乖離が生じる場合、また契約時点では想定できない重大な変化が生じた場合に備えて変更を柔軟に行うメカニズムを設ける必要がある。この場合、官から民へのリスク移転を図るという目的から逸脱しないようにすること、契約の目的から大きく離れないようにすることについて留意する必要がある。

##### (2) 変更メカニズムの基本的な考え方

以上のような点を考慮すると、変更メカニズムは特に以下の点に配慮して作成することが必要となる。

- ① **明確な要求水準の必要性**：契約締結時点で要求水準の内容が曖昧であると、変更する場合にも何を基準に変更価格を算定すればよいかの曖昧になり、変更も困難になることに留意する必要がある（すなわち、変更前に何が求められているかが不明確であると、変更後の性能水準が決定されても変更に必要な価格の算定が困難になる）。
- ② **公平性・透明性**：P F I 事業契約上の変更メカニズムの規定においては公平性、透明性を確保する必要がある。また実際の変更の適用に際しても、公平性、透明性が求められる。したがって、どのような場合にどの変更・調整手続きが適用されるのか、そして各変更・調整手続きの内容を明確に規定する必要がある。この際は、変更の前後で、発注者、受注者双方とも有利にも不利にもならないようにすることが重要である。ただし、変更の実施に関して、民間事業者が創意工夫・努力により付加価値を創出できる場合には、そのメリットを民間事業者が享受できるインセンティブを保持することは許容されるべきであろう。
- ③ **リスク管理との関係**：変更メカニズムを規定する目的は、リスクを回避することではなく、リスクを管理することである。したがって、合理的に受注者が一定のリスクをとれ、これを管理できる場合は、受注者にリスクを負わせるという選択肢を否定する必要はない。
- ④ **事業類型・サービス内容との関係**：どのような変更メカニズムが必要となるかは、事業類型、サービス内容等により異なる。例えば、専ら施設整備を中心とした P F I 案件の場合には運營業務の全体に対する影響は限定され、単純な物価連動方式や簡素化された調整メカニズムで足りる場合もある。

る。

- ⑤ **書面の必要性**：変更内容は書面に残し、後日に担当者が変更された場合でも適切なモニタリングが可能であるようにする必要がある。

## 2. 契約条件変更の見直しの方法

契約条件の見直しの方法は、例えば以下のようなものがあるが、何が適切かはサービスの属性や、変更内容によって判断すべきである。

### ① 価格の自動調整メカニズムの組み込み：

一定の指標（インデックス）等を予め定め、これらに基づき、対価を定期的に調整する方法である。ただし、指標が時間の経過と共に市場の実態とずれるというリスクはあると共に、指標を使って連動させても、現実が必要となった費用の連動とは一定の差異が生じることも多い。この場合、下記④などと組み合わせることが考えられる。

### ② 一定の時点での見直し、調整

初期段階で現実と規定の大きな乖離が生じることが予想される場合などに、一定の時点でサービス内容などを見直し、これに応じて調整する方法である。これは、先例が少ない分野の案件や、入札から実際のサービスが提供するまでに長期の時間を要し、契約締結時点でできる限り明確に要求水準を規定したとしても、サービス提供時点で調整が必要になるような案件に適用されるもので、すべてのPFI案件で必要というわけではない。この方法を採用する場合には、リスクをどの段階でどう固定することが合理的かを考慮した上で、採否及び条件を決定すべきである。

### ③ 変更、調整手続を開始する事由を規定する方法

法令変更、不可抗力事由など一定の事由が生じた場合の手続・効果（リスク分担）を規定する方法である。

### ④ 一定期間経過後の価格の見直し

例えば運営開始後5年後など、一定の期間経過後に価格等の条件を見直す方法である。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（ソフトサービス。IV参照）のみの業務である場合、4～5年の期間は前述（①）の指標等による調整のみで十分である可能性が高い。一方、これ以上長い期間となると、市場価格から乖離する可能性が高くなる。そこで、4～5年毎に価格等の条件を改定することを前提に、適用される手法等を予め契約で定める。

### ⑤ 契約の部分解除、サービス変更等

時間の経過に伴い、サービス自体が不要になったり、サービス提供のあり方を根本的な修正が必要になる可能性が少なくないサービスについて、契約の一部解除や変更規定で対処するものである。

## 3. 変更に伴う価格変更の方法・サービス対価調整規定における調整額決定方法

価格決定の方法としては価格算定のための算定式を予め合意しておく方法、ベンチマーキング、マーケットテストなどが考えられるが、これについてはII 3 (2)、IV 3を参照されたい。

## Ⅱ. サービス内容の変更に関する規定

### 1. 問題状況

#### 背景：

- ①事業によっては、初期段階（例えば、運営の開始前後）で現実と当初の想定との乖離が判明することも多く、これに応じた変更が必要である。
- ②また、I 1（1）に示されているとおり、将来の状況の変化に応じてサービス内容を変更することが必要となることがある。

#### 現在の契約条項：

複雑な事業の場合は、サービス内容の変更について、公共による変更要求通知、民間からの回答書の提出、これらに基づく協議を軸として比較的細かい規定が定められていることが多い。一方、比較的単純な事業では具体的な手続規定がないことが多い<sup>1</sup>。

#### 課題：

- ①手続の明確化（特に規定がない場合）
  - ②特に価格算定プロセスにおける負担軽減及び透明性の向上
  - ③曖昧な事実上の要求水準等の変更は、公平性の欠如（十分な予算を確保しないまま追加の負担を強いるなど）、モニタリング基準の不明確化（書面の欠如などによる）などにつながり適切でない。
  - ④競争的な価格の確保
- ※ 英国では、競争性の欠如のために、発注者に不利な価格で要求水準やサービス内容の変更が実施されていることが多いことが指摘され、現在の英国PFIの主要課題の一つになっている<sup>2</sup>。

### 2. 対処に関わる基本的な考え方

- (1) I 1 (1) 記載のとおり、状況に応じて柔軟にサービス内容を変更できる仕組みを作ることが重要であることを認識する。すなわち、変更の必要性が生じることが常に問題というわけではなく、変更の必要性が生じているのに放置することが問題であるという発想の転換が必要である。
- (2) PFI は、官民の対等なパートナーシップが基本となっている。その観点からは、不合理な変更を官が民に強いるようなことは厳に慎まなければならない。一方、公共が変更にかかる費用を負担する場合、納税者に対して説明できる必要がある。そこで、透明性および公平性の高いサービス内容の変更手続を規定する必要がある。
- (3) 発注者からの要請によるサービス内容の変更によって増加する費用は発注者が負担する。一方、費用が減少した場合には、サービス対価についても変更がなされるべきである。
- (4) 現実に変更手続が適切に活用されるためには、特に小規模の変更については当事者の負担が少ない現実的な手続が必要である。この場合透明性が高くかつ迅速に対応可能な価格決定メカニズムを盛

<sup>1</sup> 受注者は、要求水準等に違反しない限り、その都合により（インプット）仕様の変更を行うことができる（業務仕様書の変更手続）。この場合には、対価の変更はない（別紙13参照）。

<sup>2</sup> 2008年1月に英国National Audit Officeにより公表されたMaking changes in Operational PFI Projectsでは、競争によらなかつたために、公共に不利な価格となっている傾向にあることが指摘されている。

り込むことが重要である。

- (5) 変更への心理的抵抗により必要なサービス内容の変更が行われたいという状況避けるよう、例えば、開業直前、開業1年後等、当初想定したサービス水準と実態とのギャップが顕在化しやすいタイミングでサービス内容のレビューを確実に（要求水準書に記載されていない内容で、両当事者が合意する必要がある事項のレビューを含む。）、必要に応じてサービス内容の変更及びそれに伴う価格の変更が実施できるような仕組みを盛り込む。ただし、このような規定の趣旨は、契約締結時まで決定することができるサービス等について、変更手続により対応することを推奨するものではない。

### 3. 具体的な規定の内容

- (1) **通常変更**：具体的規定内容は、事業の性質に応じて決まるべきものであるが、運営重視型の手続きの例として、以下のようなものがある（条文例は基本的に以下の考え方によっている）。

- ① 発注者による変更要求通知
- ② 受注者による仮見積の提出（発注者に概算を伝えることにより、変更を中止したり、変更内容を見直す機会を与える。受注者が必要と考えるときに提出。）
- ③ 受注者により仮対案の提出（受注者の創意工夫により、よりよい変更にしたり、より安価な方法を提案したりすることが想定されている。受注者が必要と考えるときに提出。）
- ④ 拒否事由（後述）
- ⑤ 受注者による回答書の提出
- ⑥ 協議
- ⑦ 変更の実施
- ⑧ 対価の支払（後述）

- (2) **簡易変更（一定の規模以下の変更について、価格算定のための算定式を予め合意する方法）**：2. (4) に示されたとおり、特に小規模の変更については当事者の負担が少ない価格決定メカニズムを盛り込んだ現実的な手続が必要である。そこで、I 3に記載された価格算定のための算定式を予め合意しておく方法、すなわちサービス内容の変更に伴う価格について予め算定式を合意しておくことにより、できるだけ機械的に算定できるメカニズムを導入することが考えられる。英国「PFI契約の標準化」第4版(SoPC4)では、①事前に価格を決定できるものについては、変更内容およびその価格を記載した一覧表<sup>3</sup>を作成する方法、②一覧表の作成ができない部分については、一種のオープンブック方式<sup>4</sup>によって対応する方法（入札時にできる限り単価の開示を求め、この単価に応じて変更時の対価を計算する）が採用されている。これらは、このような方式によっても、市場価格と大きく乖離しないことが見込まれる事項に限り利用すべきであり、すべてのPFI事業で必要というわけではない。また、これは、このような規定が機能するかは状況によって異なると考えられ、わが国に実情に即した実践を重ねていく必要がある。

<sup>3</sup> 英国 SoPC4 では、カタログ方式という言葉が使用されている。

<sup>4</sup> オープンブック方式は、工事や作業等に実際に要する費用を開示した上で、これに利益を上乗せする形で価格を積算する方法。

(3) **定期的な見直し規定**：特に複雑な案件で契約時点で受注者が履行義務を負うサービスの内容の詳細を決定することが困難である事業については、例えば開業直前、開業の約1年後に見直す旨の規定を挿入することが考えられる。さらに、その後も調整の必要性が高いと予想される案件については、その後5年ごとなど、一定の時点で要求水準を見直す旨の規定を設けることも考えられる。どの時点で見直しを行うことにするかについては、個別のサービスの属性やリスク分担の合理性等も勘案して決定する必要がある。

(4) **対価の支払**：

(ア) **資本的支出等相当分（調整、変更が資本的支出増を伴う場合）**

資本的支出や初期投資を伴う場合、発注者から受注者への対価の支払時期を検討する必要がある。SPCに資金調達等を行わせるとファイナンスに影響を及ぼすため調整にコストがかかることもあり、基本的には一括して支払うべきである。しかし、ある程度の大きさの資金が必須な場合には、民間事業者に資金調達をなさしめ、変更後に定期的に支払う対価を変更するという方法もありえる。この場合、既存のファイナンスの枠組みに影響しない手法（例えば、資金調達を優先貸付人に劣後するローンを構成企業から調達するなど）を用いることにより、既存のファイナンスへの影響をできるだけ少なくすることも考えられる。もっとも、SPCが資金を調達できなかつたらどうするのかという問題が生じるのに加え（構成企業に追加の資金拠出を義務づけるのは一般的には妥当ではない）、このような資金調達に伴う金利の増加分については公共が負担する必要があることに留意する必要がある<sup>5</sup>。

(イ) **資本的支出相当分以外（調整、変更が資本的支出増を伴わない場合）**

この場合、提供されるサービスの対価の調整のみとなり、維持管理、運営費相当分には変更後のサービス対価に反映させる。

(5) **手続に要する費用**：変更手続に要する費用（手続きにあたり必要となる専門家や弁護士の費用等）についても規定を設けて置くことが望ましい。具体的には、発注者からの要求に基づく場合は当該費用を発注者が負担することが原則ではあるが、事前に具体的金額について合意することなどにより、過大な負担が生じないようにすることが望ましい。

(6) **拒否事由**：

- ① 民間事業者は、発注者のサービス内容の変更要求に対しては、拒否事由に該当する場合を除き、民間事業者はこれに応じなければならないとすることが考えられる。ただし、このような方法が合理的かは案件によって異なり、このような規定を入れるかは将来において発注者が変更を要求せざるを得なくなる状況が生じる可能性と、かかる規定が存在することによって民間事業者が負うことになるリスク等を考慮して決定すべきである。
- ② 拒否事由を検討する際には、経済的合理性のない変更を受注者に強いることのないようにする必要がある。
- ③ 拒否事由に該当する場合、発注者に契約を一部解除する権利を与えることが考えられる。ただし、これが可能であるのは、民間事業者に重大な悪影響を与えず、かつ、原則として、①発注

<sup>5</sup> 案件によっては、対価を増やすことなく、契約期間を延長して、事業者による収益機会を増やすことで対価を回収させる方法もある（この場合、将来の収入を現在価値へ割引く方法も考慮する必要がある）。

者に自らサービスを提供する能力がある場合、又は②当該業務を第三者に委託することができる（かつ、競争的価格の委託が可能である）場合に限られる。

- ④ 解除時の損失補償については、一律に決めることは困難ではあるものの、発注者による変更の理由に応じて判断することが考えられる。すなわち、やむをえない事由による変更要求通知であれば、民間事業者に実際に生じる損害につき損失補償する考え方となるが、発注者の自己都合に近い事由による変更要求通知であれば、発注者の任意解除と同様の考え方が適用され、解除に伴う逸失利益も含めて損失補償することが考えられる。

- (7) 紛争解決：対価の支払、手続費用、拒否事由に該当するか否かなどについて合意ができなかった場合は、紛争解決プロセスを利用することが考えられる（これについては資料3参照）。

#### 4. 留意点

- (1) サービス内容の変更が発注者の支払い額の増加につながる場合、予算がないと契約上の規定があっても実行できない。こうした事態を防ぐため、発注者は、債務負担行為の設定額には一定の余裕を持つ必要がある（この際、債務負担行為の文言を工夫することも考えられるが、どこまで文言の工夫によりどこまで対応できるかについては別途検討する必要がある）。また、単年度の予算額についても、一定の予備費を確保することが望ましい<sup>6</sup>。
- (2) 3に示す変更の規定を盛り込んでも、両当事者にとって納得のできる条件を見いだすことができないことも考えられるため、合意できない場合の業務の一部解除の規定を盛り込むことが考えられる。しかし、解除は両当事者に与える影響が大きいことから、別途定める紛争解決手続（資料3参照）を介在させることにより、一部解除の規定が濫用されないように配慮すべきである。
- (3) 通常変更についても、価格の決定手続を盛り込むことが望ましいが、どのような方法を採用するかについては慎重な検討が必要である。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）、②マーケットテスト（特定のサービスの市場価格を確認するために、SPCが対象のサービスを入札にかける方法）、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（への助言）や民間事業者の見積の精査を委ねる方法）などが考えられる<sup>7</sup>。

<sup>6</sup> 変更に必要な予算が確保できない場合に、事実上契約に規定された変更手続を無視し、予算本位で処理するようなことは厳に慎むべきである。曖昧なサービス内容の変更は、後日紛争を生じさせるリスクが高いことを認識する必要がある。

<sup>7</sup> 英国 SoPC4 では、これらの3つの方法が挙げられているが、この部分は各分野の標準契約の具体的プロセスはまだ公表されていない（学校PFIを除く）。したがって、どの方法が主流となっていくのかについては見通しはたっていない。

## 5. 条文例

(甲＝発注者、乙＝SPC)

### 別紙13 サービス内容の変更手続

以下、簡易変更の規定を入れた場合の例を示すもの。簡易変更の規定の必要性及びその内容については、簡易変更のための手段の実用性の有無、事業の性質等に応じて判断されるべきである。

※以下の用語を事業の性質に応じて定義規定で定義する。

「簡易変更」—— 一定の規模（金額）以下のサービス内容の変更

「通常変更」—— 一定の規模（金額）以上のサービス内容の変更

「簡易変更価格一覧」—— 将来の変更のために作成した資材、日当等及び各項目に使用すべき指標等の一覧で、事業者提案に添付し、順次更新（※英国 SoPC4 のカタログ方式に該当）。

「原価一覧」—— 積算根拠として事業者提案に添付。（※IV 3 (2)の注釈参照。一種のオープンブック方式を想定）

#### I サービス内容変更要求通知

1 甲は、サービス内容を変更しようとするときは、随時2(1)から(5)に掲げる事項及び甲と乙が合意する事項を記載したサービス内容変更要求通知を作成し、乙に送付又は交付することにより、サービス内容（要求水準書、提案書及びその後の甲乙間の合意に基づき、乙が甲に対して履行する義務を負う業務の内容をいい、要求水準書、業務範囲の変更を含む。ただし、別紙〇に該当する場合は含まない）の変更を求めることができる。乙は、業務内容の変更に伴い〔運営等協力企業／受託・請負企業〕の変更を行う場合には、別紙〔10〕に定める手続を行う必要はない。

※ 条文例における「運営等協力企業」は、SPCからの委託先を想定しており、契約ガイドラインにおける「コンソーシアム構成企業」「受託・請負企業」に含まれるが、用語については追って整理する予定である。

2 サービス内容変更要求通知には、次の各号に掲げる事項を記載することを要する。

(1) 変更要求事項 ただし、甲は、変更要求事項を示すに当たり、要求水準書又はその他の文書の該当箇所を引用し、変更前と変更後を併記又は修正履歴を表示することにより該当部分を明確にしなければならない。

(2) 変更開始希望日 ただし、変更開始希望日は、サービス内容変更要求通知の到達の日から少なくとも次の期間を経過した後の日を記載することを要する。

ア 業務量又は業務内容が増大又は拡大し、これに伴い乙又は当該業務を受託する運営等協力企業等において新たに設備の購入、運営等協力企業等若しくはその他の企業への再委託又は使用

人の雇用が必要になる場合は、[6月]間

イ 業務量又は業務内容が減少又は縮小し、これに伴い乙又は当該業務を受託する運営等協力企業等において所有、委託又は雇用する設備の廃棄、委託契約の解除又は配置転換若しくは解雇が必要になる場合は、[6月]間

ウ 上記ア及びイの場合を除き、簡易変更価格一覧に記載された変更については、[1月]間

エ 上記アからウのいずれにも該当しない場合は[3月]間

- (3) サービスの対価の変更の意思の有無及び変更の意思がある場合は見込み額
- (4) 変更を要求する理由
- (5) その他必要事項

## II 仮見積り及び仮対案の提出

- 1、簡易変更該当する場合を除き、乙は、甲に対し、サービス内容変更要求通知受領後[30]日以内に仮見積り及び変更要求事項の範囲外の業務も考慮したより適切と考える仮対案を書面により提出することができる。これらの仮見積り及び仮対案は、甲及び乙を拘束しないものとする。
- 2 1の仮見積り又は仮対案が提出された場合、甲は、これらを考慮の上、乙に対し、提出を受けた日から[14]日以内に、乙がサービス内容変更要求通知に回答する必要があるか否かを通知する。ただし、甲が[14]日以内に通知を行わない場合は、サービス内容変更要求通知に回答する必要がある旨を通知したものとみなす。
- 3 甲がサービス内容変更要求通知に回答する必要がある旨を通知した場合、乙は当該通知を受領後[30]日以内に、IVの要領に従い甲に回答書を提出する。
- 4 1から3に定める期間は、甲及び乙の合意により延長することができる。
- 5 甲がサービス内容変更要求通知に回答する必要がある旨を通知した場合、甲は、3の仮対案を、これを基に更にサービス内容変更要求通知を作成するためにのみ使用することができる。
- 6 1から5の手続は、両当事者が書面にて合意した場合、簡易変更についても用いることができる。

## III 変更の拒否

1 乙は、業務の変更が次の各号に掲げる事由のいずれかに該当する場合に限り、その該当する事由及びその根拠を具体的に明らかにして業務内容の変更を拒否することができる。拒否できる事由の有無について甲及び乙の間に争いが生じたときは、第〇条に定める紛争解決手続によるものとする。

- (1) 違法となる時
- (2) 乙又は運営等協力企業等の許認可の取消原因となる時
- (3) 乙又は運営等協力企業等が合理的に判断して取得不能な許認可の取得が必要となる時
- (4) 変更対象業務以外の業務の遂行に重大な悪影響を及ぼす時
- (5) 変更が実施された場合に本件〔事業〕の根本的な部分の変化を招来する時
- (6) 乙の経営に重大な悪影響を及ぼす時。



- (7) 前各号に準じるような重大な悪影響を乙に及ぼすとき
- (8) 人の生命身体に重大な悪影響を及ぼすとき
- (9) サービス内容変更要求通知が本契約に定められた記載事項を欠いているとき
- (10) サービス内容変更要求通知に記載された変更開始希望日から[30]日以内に乙が変更後の業務を開始することが不能と合理的に判断されるとき

2 前項にかかわらず、乙が前項(10)に掲げる事由に該当することのみを理由として拒否の回答書を提出した場合、甲は、変更開始希望日について乙と協議した上で、変更開始希望日を変更したサービス内容変更要求通知を乙に交付又は送付することにより、変更された当該サービス内容変更要求通知の受理後[10]日以内に更に回答を求めることができる。

3 [乙が第1項(1)から(7)に掲げる事由に該当することを理由として拒否の回答書を提出した場合には、以下のすべての要件を満たす場合に限り、甲は[30]日以内に、乙と協議のうえ、本契約の一部解除を行うことができる。解除について乙に異議がある場合には、第〇条に定める紛争解決手続によるものとする<sup>8</sup>。

- (1) サービス内容変更要求通知に記載された変更を第三者又は甲自らが適法に行うことができると合理的に認められること
- (2) 一部解除により本件事業の根本部分に変化を及ぼさないこと
- (3) 乙の経営に重大な悪影響を及ぼさないこと]

[一部解除の場合の効果について条文を追加予定]

#### IV 乙による回答書の提出

1 Ⅲの(1)から(10)に掲げる事由に該当する場合を除き、乙は、2に掲げる事項を記載した回答書により以下の期限までに回答を行う。乙が期限までに回答を送付しない場合は、甲の変更要求通知記載の条件をすべて承諾したものとみなす。

- (1) 通常変更：サービス内容変更要求通知受領後[40]日以内
- (2) 簡易変更（簡易変更対価一覧記載の変更）：サービス内容変更要求通知受領後[5]営業日以内
- (3) 簡易変更（簡易変更対価一覧記載以外の変更）：サービス内容変更要求通知受領後[10]営業日以内
- (4) (1)から(3)にかかわらず、Ⅱに従い仮対案又は仮見積りが提出された場合には、Ⅱに記載された期限

2 前項の回答書には、以下の各号に掲げる事項を記載するものとする。

<sup>8</sup> 第3項に規定する発注者からの解除権については、将来変更が必要になる可能性の大小、一部解除が現実的に可能か、一部解除された場合の事業者への影響等、諸般の事情を考慮して、かかる規定の必要性の有無を判断すべきである。なお、この条項を挿入しない場合には、拒否事由をより限定することも考えられる（例えば、英国 SoPC4 にも同様の拒否事由の規定があるが、下請先が許認可を有していないことは拒否事由にあげられていない。したがって、第1項第2、3号を修正することも考えられる）。

- (1) 変更方法
- (2) 変更に係る乙の増加費用及び減少可能な費用
- (3) 取得又は変更しなければならない許認可及び当該許認可の取得見込日
- (4) 変更の結果必要となるモニタリング実施計画書並びに本契約及び要求水準書中関連する条項の変更案
- (5) 変更により本件施設の利用不能又は不便を招来するか否か
- (6) 変更によりライフサイクルコストに与える影響があればその影響
- (7) 運営等協力企業等の変更の見込み
- (8) その他甲が定める事項及び特記事項

### 3 簡易変更の場合の費用算定方法

- (1) 簡易変更価格一覧に含まれる部分については、同一覧により決定する。
- (2) これ以外については以下に従い算定する<sup>9</sup>。
  - ① 簡易変更価格一覧に含まれない部分については、原価一覧に応じて計算（以下の例による）。
 

工事・設計	同種の工事のユニット当たりの単価に変更対象工事のユニット数を乗じた額
施設にかかる維持管理業務	同種の設備の更新サイクル及びメンテナンス費用の単価を基準に算定した額
運営業務	同種の業務の面積当たり、時間当たり、又は業務当たりの単価を用いて計算した額
  - ② 原価一覧記載の業務に比べ、高い質の業務の提供を甲が要求した場合、合理的範囲内で増額。
  - ③ 原価一覧記載外の業務は市場価格（乙が客観的な資料を提出）
  - ④ 乙の管理費（上記の額に原価一覧に記載された割合を乗じる）
  - ⑤ [甲及び乙が予め合意した範囲内における見積書作成費用。]
  - ⑥ [その他必要な調整条項を記載]

(3) 指標による調整：簡易変更価格一覧及び原価一覧に記載された金額については、運営期間開始後 [1年] ごとに別紙〇に記載された指標に応じて修正されるものとする。

(4) 簡易変更価格一覧の更新：甲及び乙は、運営期間開始前及び運営期間開始後各年度の始めまでに簡易変更価格一覧に追加が必要な項目を甲及び乙の合意により追加するものとする。また、指標による調整をしてもなお同一覧に記載された単価が合理性を欠くと認められる場合については、変更を希望する当事者は客観的な資料を示した上で、変更を求めることができる（市場価格に幅がある場合、甲にとって最も有利な価格を基準とする）。

### 4 甲は、1の回答書を受領後又は1の回答書を受領せずにその回答期限を経過した後直ちに、乙との

<sup>9</sup> 上記は英国 SoPC4 に準拠して作成された Change Protocol Principles（英国財務省より 2007 年 8 月公表）の中規模変更の規定をベースに作成したものである（主に学校 PFI を想定して作成）。しかし、これが実際に機能するかは現段階では不明であり、日本において採用する場合、このような方法が可能か、可能であるとすればどのような調整事項が必要かについても別途検討する必要がある。いずれにせよ、価格決定の方法については英国、日本ともに確立した方法はなく、どのような方法であれば、透明性、公平性及び迅速性を確保できるのかについて、広範に議論をしていく必要がある。

間で、要求水準の詳細、サービスの対価の算定方法の変更、変更期限日及びその他必要な事項について協議する。これらの事項について甲及び乙が合意に至った場合、甲及び乙は変更を証するため、変更確認書を作成する。

- 5 4の合意が協議開始後[60]日以内に成立しなかった場合、第〇条に定める紛争解決手続により合意を図るものとする。同条に求める手続によっても合意できなかった場合、甲は乙に対して甲の最終案を通知する。乙がこれに不服がある場合には、乙は、甲と協議の上、変更と不可分の部分（甲乙の協議により定める）について本契約を終了させることができるものとする。この場合、乙は新たな受注者の選定及び事業の引継に協力する義務（[ ]に関する情報の開示を含む）を負うものとする。

## V 乙からの提案

乙は、随時、変更内容及びIV 2 (1)から(8)に掲げる事項を記載し、かつ見積りを付した書面により業務内容の変更を提案することができる。甲は、乙の当該提案について協議に応じるか否かを決定し、[15]日以内に書面により乙に回答する。甲が乙の当該提案について協議に応じる場合は、10 及び 11の規定を準用する。

## VI. 定期的変更協議

- (1) 甲及び乙は以下の期日（以下「定期的変更協議開始日」という）から、サービス内容の変更の必要性について、協議を行なうものとする。両当事者は、定期変更協議開始日までに、必要に応じてアンケート、インタビュー等を行なった上で、変更検討事項報告書（別紙〇の様式による）を他方に対して提出するものとする。

- ① 運営開始日の [ ] 月前の日
- ② 運営開始後 [9] 月を経過した日
- ③ 運営開始後 [5年、10年、15年、20年、25年] を経過した日

- (2) 甲は、協議の結果変更が必要との結論に至った場合には、本別紙 I 以下の規定に従って変更要求通知を送付する。

### Ⅲ. 建設費に係る物価高騰リスクへの対応

#### 1. 問題状況

**背景：**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。

**現在の契約条項：**建設費にかかる物価高騰リスクは民間負担とされていることが多い。

**課題：**P F I 事業は、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民間事業者にとって大きな負担となっている。

#### 2. 対処に関わる基本的な考え方

- (1) P F I 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 P F I 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如何に管理し、予め固定し、かつその費用超過を防止するかは、P F I 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、コスト管理は民間のリスクとなることが原則である。したがって、通常の範囲内の物価変動は民間リスクとなる。
- (2) しかし、応札時点において民間では管理できないと判断したような急激な物価高騰が生じた場合には、民間にのみリスクを負わせると民間が予備費を積むことにつながり、V F M が低下するおそれがある。特定材料の著しい物価変動（いわゆる単品スライド）リスク、及び急激なインフレまたはデフレによる物価変動（いわゆるスーパーインフレ）リスクについては、公共工事標準請負契約約款と同様の規定を入れることが考えられる。
- (3) 一方、いわゆるスライド条項については(1)に記載のとおり民間リスクが原則となるものの、大型事業で契約締結日から竣工までの期間が長期にわたる場合は、発注者が負うことも考えられる。
- (4) 英国財務省が公表した APPLICATION NOTE- INTEREST-RATE & INFLATION RISKS IN PFI CONTRACTS では、P F I の場合でも通常は民間事業者が建設費に関するインフレリスクをとることとされている。しかし、ファイナンシャルクローズから建物の完工（又は建物の着工）までの期間が特に長いプロジェクトにおいて、発注者が物価変動リスクをとる方が、物価変動リスクを民間が提案価格に織り込ませるより V F M が大きくなると考えられる場合が例外として考えられるとしている。このような考え方にに基づき、大型事業で契約締結日から竣工までの期間が特に長期にわたる場合（例えば5年以上の場合）は、5年経過した時点でそれ以降の建設費用について発注者がリスクをとり、全額負担している事業がある。
- (5) 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、リスクを民間に移転するメリットと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。

#### 3. 具体的な規定の内容

- (1) わ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1.5%以上の物価変動（ス

ライド)、②特定材料の著しい物価変動(単品スライド)、③急激なインフレまたはデフレによる物価変動(スーパーインフレ)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を認めている。2. に示したPFIの基本的考え方を踏まえ、②及び③について同様の条項をPFI事業でも採用することが最低限必要である。

- (2) PFIの基本理念からは、上記②、③の各々の場合において、どのような条件に至った場合に変更を可能とし、どのように建設費の変更額を決定するかについて、予め合意した客観的な指標を用いて決定することが望ましいと考えられる。しかし、指標が何%変動した場合に建設費を変更するかについて一つの数値を決定するのが難しいこと、特定材料の著しい価格変動については客観的な指標が乏しい等の事情があり、事例の蓄積が十分でない現段階において標準的なルールを一つに決めるのは難しい。今後、各事業ごとに、使用する客観的な指標や変更を可能とする変動幅について明確化することが望ましい。
- (3) ただし、指標のみで機械的に計算した場合、当然実際のコスト変動との誤差が生じることにも配慮する必要がある。

#### 4. 留意点

- (1) 物価変動により建設費を増額変更する場合、増加分のコストを発注者が一括支払いすることは難しいと考えられる一方、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) 発注者は、建設費の増額に備えて、債務負担行為の設定額には一定の余裕を持たせることが望ましい。

#### 5. 条文例

(甲=発注者、乙=SPC)

- 1 甲又は乙は、次の各号に掲げる場合には、契約内訳の施設費相当額(以下、「施設費対価」という。)の見直しについて相手方に請求することができる。
- ア 特別な要因により建設期間内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、施設費[及び解体撤去費]が不適當となったと認めた場合
- イ 予期することのできない特別の事情により、建設期間内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、施設費[及び解体撤去費]が著しく不適當となったと認めた場合
- 2 前項の場合において、施設費対価の変更額については、甲及び乙が協議して定める。ただし、協議開始の日から○日以内に協議が整わない場合にあっては、[第○条に定める紛争解決手続によるものとする]。
- 3 前項の協議開始の日については、甲が乙の意見を聴いて定め、乙に通知しなければならない。ただし、甲が第1項の請求を行った日又は受けた日から7日以内に協議開始の日を通知しない場合

には、乙は、協議開始の日を定め、甲に通知することができる。

※上記は、衆議院新議員会館整備等事業をベースとしている（公共工事標準請負契約約款の単品スライド条項及びスーパーインフレ条項に対応）。ただし、協議が整わなかった場合については、別途規定する紛争解決手続を用いる旨に改めている。

## IV. ソフトサービス等の価格変更に関する規定

### 1. 問題状況

**背景：**I 2④記載のとおり、一部のサービスについては、物価変動によるインデックスによる調整のみではなく、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が必要になる。

**現在の契約条項：**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）の場合は市場実勢価格に応じた定期的調整の規定が入っている場合が多い。その他の分野では入っていないのが一般的である。

**課題：**市場実勢価格に応じた調整の具体的方法（内容の妥当性、透明性、迅速性を確保するための方法）

### 2. 対処に関わる基本的な考え方

(1) インデックスによる調整のみでは一定期間以上の価格増減リスクを民間事業者がと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、予備費の計上を通じて価格の上乗せにつながり、VFMの実現を妨げることから、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<sup>10</sup>。

(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（FM サービス））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。

### 3. 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、以下の要素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PFIのメリットを失わせることになる）
- ③ 競争市場があり、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

<sup>10</sup> 英国では、ハードサービスを資本的投資に関連するサービス、ソフトサービスをそれ以外のサービス（清掃、警備、給食など）とした上で、ソフトサービスについてマーケットテストなどによる価格見直しの対象としている。

テストングも困難になる)

(2) 見直しの方法としては、たとえば下記の方法が考えられるが、それぞれ示すような問題点もあるため、サービスの性質に応じて適切なものを選定する。

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)

(長所) S P Cの委託先の変更に伴う問題が生じない。

(短所) 適切なデータの入手およびその客観性の判断が困難 (英国では情報や競争性の欠如のために結局コスト増を招いた例が多いことが指摘されている)

② **マーケットテストング** (特定のサービスについて、S P Cが入札にかける方法。入札の結果として、S P Cは委託先を落札者と交代させることもありうる)

(長所) 競争による価格低下、(③と比較した場合) ワンポイントレスポンスビリティ<sup>11</sup>の維持

(短所) S P Cの委託先となりう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、英国でも競争的な市場が期待できない場合はマーケットテストングは適切でないとされる)、新しい委託先の不履行リスクの扱い<sup>12</sup>。

③ 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P F I事業期間より予め短く設定) または一部解除権の付与 (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)

(長所) 競争による価格低下。

(短所) これに相応しいサービスは、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が致命的な影響をもたらさないことが必要であり、さらに原則として以下のいずれかに該当することが必要であると考えられる。

① 発注者が自らがサービスを提供し、代替できる能力がある場合

② 競争市場において常に代替事業者が存在している場合 (S P Cの判断により適宜下請け先を変更して競争的価格を維持することが想定されている場合などはこれに含まれる)

③ サービスの提供そのものが行政府にとり必要性がなくなった場合

#### 4. 留意点

(1) 前記のとおり、調整の方法としては、S P Cの業務実施体制 (S P Cからの委託先) の変更を伴う変更 (マーケットテストング、契約期間の短縮) と、伴わない変更 (ベンチマーキング) がある。

特に前者の場合は、民間事業者の意欲を損なうことがないように、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。

<sup>11</sup> ワンポイントレスポンスビリティ: 英国では設計、建築、維持管理などを別々に発注せずにS P Cに一体して発注することにより、紛争を防止できることが大きな利点として認識されている (S P Cへのリスク移転)。別々に発注すると、例えば設計が悪いので建築費用が増加するなどといった主張で費用の増額を求められ紛争につながる可能性があるが、ワンポイントレスポンスビリティの場合にはこれが生じない。日本では状況が異なっているので、これがどの程度のメリットになるかは英国とは異なった検討が必要である。

<sup>12</sup> SoPC4ではマーケットテストングを原則としているところであるが、民間事業者にとって必ずしも有利に働くものではないことから、反対論も強い。この点につき、留意する必要がある。



- (2) 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)、民間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。
- (3) ベンチマーキングについては、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発注者が最終価格を呈示する(ただし、民間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。
- (4) 一部のソフトサービスをはじめからPFI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。
- (5) SPC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発注者が民間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、テストの結果を全て発注者のSPCへの支払に連動させるのではなく一部のみ連動させることも考えられる。

## 5. 条文例(ベンチマーキングを活用した例)

(甲=発注者、乙=SPC)

### 第〇条 (サービス対価の改定)

- 1 甲及び乙は、以下の運營業務に関するサービスの対価を、それぞれ以下に規定する時期に、直近の改定時からの類似の内容の業務における委託費の市場実勢価格の推移を考慮した上で、改定のための協議を行う。
  - ① [ ] 業務：運營業務開始後〇年後、その後は〇年ごと
  - ② [ ] 業務：運營業務開始後〇年後、その後は〇年ごと
  - ③ (以下対象となる業務を列挙)
- 2 乙は、市場実勢価格を示すための客観的資料を甲に対して提供するものとする。
- 3 甲および乙の協議が整わなかった場合、以下に従うものとする。
  - ① [ ] 業務、[ ] 業務については、甲は乙に対して最終価格を通知する。乙がこれに不服がある場合には、[ ] 日以内に、[第〇条に定める紛争解決手続の開始の申し立て]を行うものとする。
  - ② [ ] 業務、[ ] 業務については、甲は乙に対して最終価格を通知する。乙がこれに不服がある場合には、乙は当該業務について本契約を終了させることができるものとする。この場合、乙は新たな受注者の選定及び事業の引継に協力する義務([ ]に関する情報の開示を含む)を負うものとする。ただし本号は、甲が当該業務について公募を行う場合、乙又は乙からの下請業者が参加することを妨げない。

※利用量やインデックスに連動する対価の調整については、契約書例参照のこと。

以上