

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、一部業務の契約期間短縮・一部解約権の付与などが考えられ、それぞれの方法の理解した上で、サービスの性質に応じて適切なものを選定する。

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）

- ・SPCの委託先の変更に伴う問題が生じない（現行の業者が引続き行う）というメリットがあるが、適切なデータの入手およびその客観性の判断が困難¹⁸というデメリットがある。
- ・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呈示する（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。

¹⁸ 英国では、価格改定手続きにおいて競争性を確保することができなければ現行の委託先が強い立場になること、ベンチマーキングにおいて、マーケットテストに存在している競争性を「複製」(replicate)するためには、同種の業務を行っている他の業者から提供された情報など十分なデータに基づいて受注者と交渉を行うことができる必要があると指摘されている。(House of Commons, Committee of Public Accounts: HM Treasury: Tendering and benchmarking in PFI P5、p8、)

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

- ・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、SPC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は適切でないと言われる）、新しい委託先の不履行リスクの扱い¹⁹について留意する必要がある。
- ・選定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²⁰。

③一部契約期間短縮又は一部解除権付与

- ・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）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が、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、(i)管理者等が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行政府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。
- ・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。
- ・選定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

5. 留意点

(1)初回の見直しまでの期間

¹⁹ 英国 SoPC4 ではマーケットテストを原則としているところであるが、受注者にとって必ずしも有利に働くものではないことから、反対論も強いことにつき、留意する必要がある。

²⁰ 業務体制（SPCからの委託先）の変更は、SPC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。

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) 民間の創意工夫との関係

S P C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、テストの結果を全て管理者等のS P C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。

6. 条文例（ベンチマーキングを活用した例）

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。

【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、初回は7年から10年後程度、その後は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市場実勢価格との比較方法は契約で明確に定めるが、ベンチマーキングのほか、マーケットテスト（選定事業者（SPC）による入札の実施）、ソフトサービスの契約期間の短縮等がある。

8-5 サービス内容変更とそれに伴うサービス対価の改定（新設）

1. 概要

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。また、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い。このような場合に備え、変更のための手続及び価格決定の方法が規定される。

2. 問題状況

現在のPFI契約においては、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。この場合、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の防止（不適切なサービス対価の調整（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）などにつながる）、④競争性の確保などの課題に対応していく必要がある²¹。

3. 基本的な考え方

(1) 8-1に記載のとおり、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、管理者等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) 管理者等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管理者等が負担する。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

²¹ 選定事業者は、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）。

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手続が行われな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。

4. 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 管理者等による変更要求通知
- ② 選定事業者による仮見積の提出（管理者等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。選定事業者が必要と考えるときに提出。）
- ③ 選定事業者により仮対案の提出（選定事業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。選定事業者が必要と考えるときに提出。）
- ④ 拒否事由（後述）
- ⑤ 選定事業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²²。ただし、予め合意した算定式を用いることで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。

(3) 定期的な見直し規定

特に複雑な案件で契約時点で選定事業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、定期的に要求水準を見直す旨の規定を設けることも考えられる。見直しの頻度については、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

① 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）

変更の実施のために資本的支出や初期投資を伴う場合、管理者等から選定事業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。但し、ある程度の大きさの資金が必須な場合には、選定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。

後者の方法による場合、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

²² 英国「Standardisation of PFI Contracts (PFI契約の標準化)」第4版(以下「SoPC4」という)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。

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²³。

②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、一括払いはなく将来の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。

管理者等からの要求に基づく場合は当該費用を管理者等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 拒否事由

選定事業者は、管理者等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、選定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。但し、このような方法が合理的か否かは、案件によることに留意する必要がある。

このような規定を入れるかは将来において管理者等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選定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。拒否事由を検討する際には、経済的合理性のない変更を選定事業者が強いることのないようにする必要がある。

²³ 案件によっては、対価を増やすことなく、（債務負担行為の変更等必要な手続を経た上で）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）。