

し過ぎた結果効率が悪く、中には日常的手続きの機能性への配慮に欠けるものがあった。原則として、シンプル・イズ・ベスト（簡素が一番）であり、支払メカニズムで目指すべきは『少ない対象を効果的に測る』ことである。」(SoPC4 7.3.1)

- 性能（アウトプット）を測る：「インプット仕様からアウトプット仕様への移行を発注者が承認していない場合にも、不必要な複雑さが発生し得る。支払メカニズムはインプットではなくアウトプットを測ることに集中すべきである。」(SoPC4 7.3.1)

(4) 質のモニタリングの在り方：

- 以下のように、SoPC4 では顧客満足度調査を行い、支払メカニズムに連動させる（但し通常は少額）ことが推奨されている。

7.9.2 プロジェクトによっては、スタッフの親切度又はケータリングの質など、客観的に計測することは困難であるが、サービス利用者にとっては重要なパフォーマンスの質的側面が関係する場合がある。概して、病院や学校等、複雑な状況下で提供されるサービスの質は、現実的にアベイラビリティ（利用可能性）及びパフォーマンス基準などにすべてをまとめることはできない。

7.9.3 これを測定する最も簡単な手法は通常の顧客満足度調査を行い低い得点又は不合格点に対し減額を適用する方法である。顧客満足度調査は、測定可能な明白な事実ではなく個人の感覚に基づくので、結果には幅があり操作されやすいため、金銭的補償の根拠とすることは難しいと良く言われる。しかし、このような調査はパフォーマンスを監視するのに有用な方法であり、減額が最高でもユニタリーチャージ全体に対し通常比較的小さい要素であるとは言え、様々な分野における数多くのプロジェクトでうまく利用されている。例としては、学校事業における校長の満足度が低かったための減額、住宅事業において利用者満足度調査で点数が低かったための減額、そして調査結果の点数が低かった際は受注者にパフォーマンス監査の実行と是正計画の立案を要求する等が含まれる。このようなシステムの長所は、入手したフィードバックが非常に利用価値の高いものであり、優れたサービス提供へのインセンティブになるという点である。

(5) モニタリングの実施にあたっての留意点

- 契約締結段階までに以下のことを決定
 - ①発注者から民間事業者へ、モニタリング条件の提示
 - ②民間事業者からセルフモニタリング方法の提案、合意
- 契約締結後の発注者の実施内容
 - ①モニタリングに係るマニュアル・ユーザーガイドの整備
 - ②モニタリングのための研修の実施

- ③契約締結以前から当該P F I 事業に関与した担当者の配置
- ④運営段階に入る前のモニタリングの試行

【モニタリングに関する実務上のポイント】

P F I 事業では、要求水準を満たすサービスの履行を促す実効性のある仕組みを構築する必要がある。そのためのポイントは以下のとおり。

- ①要求水準、モニタリング、支払メカニズムを一体的に検討し、入札段階でモニタリングの基本的な計画を示す。
- ②運営の比重の高い事業等では、一定の調整期間を設けたり、モニタリング委員会等による認識のすり合わせを行うことが望ましい場合もある。
- ③モニタリング結果は公表するとともに、事業の性格に応じて第三者機関による評価を行うことも考えられる。

第7章 サービス対価の支払

7-1 PFI事業における「サービス対価」の考え方（新設）

1. 概要

PFI事業の運営方法としては、一般的に、①最終利用者からの利用料をもとに選定事業を実施する方法、②選定事業者が最終利用者から利用料を徴収できない場合等に、選定事業者が施設を使用し提供する公共サービス（施設的设计、建設、維持・管理、運營業務）に対する対価として管理者等が支払う「サービス対価」をもとに選定事業を実施する方法、③両者の混合形態である方法に分類しうる。②又は③の方法により選定事業を実施する場合に、管理者等は選定事業者に「サービス対価」を支払う。サービスの対価である以上、建設期間中はサービスの提供がないため、対価は支払われないのが一般的である。

2. 留意点

公共サービスの適正かつ確実な提供を確保するための措置等として、サービス対価の減額（支払留保を含む）、是正通告、契約解除などを規定する場合には、以下の点に留意しつつ検討する必要がある（モニタリングガイドライン 三1より）。

- ①サービス対価の減額の規定は、適切な改善を促すための経済的動機付けとして、規定されなければならない。なお、適正なサービス確保に資する場合には、必要に応じ一定の改善期間を設定することも考えられる。
- ②サービス対価の減額の仕組みによっては、選定事業者の財務状況を短期間のうちに悪化させ、管理者等が求めるサービス水準が確保しえなくなる要因になりうることに留意する必要がある。
- ③民間事業者の自主性と創意工夫を尊重するという基本原則に則り、選定事業者が債務不履行確認時に自らの責任でこれを改善することを前提にスキームを構築することが望ましい。また、このための手続を事前に明確化することが重要である。
- ④PFI事業契約において債務不履行事由を明確にするとともに管理者等及び選定事業者が関与する場合の手順等を規定しておくことが必要である。

7-2 「サービス対価」の支払（契約GL：4-1）

1. 概要

- ・管理者等は、選定事業者に対して、PFI事業契約、入札説明書等及び入札参加者提案に従った施設の設計、建設工事、維持・管理及び運営の業務の実施により、要求された水準（内容・質）の公共サービスを提供する対価として一定の金額（「サービス対価」という。）を支払う義務を負う旨規定される。（関連：1-9 規定の適用関係）

2. 事業費回収方法によるPFI事業の分類

- ・PFI事業の運営方法としては、一般的に、①最終利用者からの利用料をもとに選定事業を実施する方法、②選定事業者が最終利用者から利用料を徴収できない場合等に、選定事業者が施設を使用し提供する公共サービス（施設の設計、建設、維持・管理、運営業務）に対する対価として管理者等が支払う「サービス対価」をもとに選定事業を実施する方法、③両者の混合形態である方法に分類しうる。
- ・②又は③の方法により選定事業を実施する場合に、「サービス対価」の構成、支払額、支払方法、減額方法、改定方法等について規定される必要がある。

3. 関係法令の規定

- ・基本方針において、「選定事業者により提供されるサービスの内容と質、サービス水準の測定と評価方法、料金及び算定方法等、協定等の当事者双方の負う債務の詳細並びにその履行方法に加えて、当事者が協定等の規定に違反した場合に、選定事業の修復に必要な適切かつ合理的な措置、債務不履行の治癒及び当事者の救済措置等を規定すること」と定められている。
- ・また、予決令においても契約代金の支払又は受領の時期及び方法を契約書に記載すること（予決令第100条第1項第2号）とされている。
- ・支払遅延防止法においても同趣旨の規定がなされている（支払遅延防止法第4条第2号）。

4. 「サービス対価」の考え方

- ・「サービス対価」の考え方を例示すると以下のとおり。（参考：モニタリングに関するガイドライン）
 - 1) 公共サービスの提供に必要な建設工事費と、維持・管理費及び運営費とを不可分の「サービス対価」とする考え方。
 - 2) 「サービス対価」のうち、選定事業者が負担する各費用項目（建設工事費、支払利息、維持・管理費及び運営費等）に相当する額をそれぞれ支払うとする考え方。
- ・なお、「サービス対価」の支払額は、計算式により示されることが多く、この場合、その詳細はPFI事業契約書の別紙に記載されることが多い。

5. 支払手続き

- ・ 上述のとおり、「サービス対価」の支払い対象期間については、3ヶ月間（年4回払い）又は半年間（年2回払い）と規定されることが通例である。
- ・ 各期ごとの「サービス対価」の支払いについては、①「サービス対価」の支払い対象期間に係る管理者等による選定事業者の業務履行状況の確認及びその通知、②あらかじめ定められた不履行・欠落等の場合の減額措置の適用と確定及びその通知、③疑義のある場合の協議、④管理者等からの通知に基づき算出した「サービス対価」の支払い対象期間に係る「サービス対価」の請求、⑤管理者等による「サービス対価」の支払い、という手続きを経ることになり、かつ減額確定の前に選定事業者による修復の機会や一定の猶予期間を設けること等が通例である。
- ・ なお、「サービス対価」の支払期日については、支払期日が閉庁日（行政機関等の休日に関する法律に定める行政機関の休日）の場合に、その前日までに支払う等の規定を置くこともある。

6. 虚偽報告の場合の「サービス対価」の返還

- ・ 選定事業者が管理者等に提出する業務報告書に虚偽の内容が含まれていた場合、選定事業者が受領した「サービス対価」のうち不当に得た額を返還すべき義務が規定されることが通例である（民法第703条）。返還対象額は、虚偽がなければ減額されえた「サービス対価」の額と規定される場合が多い。選定事業者が不当に得た額は、虚偽報告が意図的であると、過失によるかを問わず、返還義務が規定される。なお、選定事業者が意図的に虚偽の報告を行った場合には、更に損害賠償義務を負担させ（民法第704条）、また、その程度が重要である場合等には、管理者等に解除権が付与される旨規定することも考えられる。

7. 条文例

（サービス対価の支払）

第82条 甲は、乙に対し、別紙12に記載する方法、金額及びスケジュールに従い、サービス対価を支払うものとする。

（サービス対価の返還）

第85条 甲は、業務報告書その他甲が乙の業務実績の確認の基礎とした資料等に虚偽の記載があることが判明した場合、当該虚偽記載判明後に乙に支払うべきサービス対価から当該虚偽記載がなければ甲が減額し得たサービス対価相当額に第101条第1項に定める利率で計算した額の損害金を加えた額を減額することができる。

2 前項の場合において、当該虚偽記載判明後に乙に支払うべきサービス対価が当該虚偽記載がなければ甲が減額し得たサービス対価及び前項の損害金の合計額に不足するときは、乙は、甲に対して、当該不足額を返還しなければならない。

7-3 「サービス対価」の減額（契約GL：4-2）

1. 概要

- ・管理者等は、モニタリング（選定事業者により提供されるサービス水準を監視（測定・評価））を実施し、選定事業者の業務履行状況が業務要求水準を満たさず、PFI事業契約に従わなかったといえる場合には「サービス対価」の減額又は支払留保を行う旨規定される。（参照：「モニタリングに関するガイドライン」）
- ・管理者等による「サービス対価」の減額や支払い留保という措置をあらかじめ定めておくことにより、選定事業者が業務を適正に実施することへの経済的動機付けとなる。なお、「サービス対価」の支払留保がなされる場合は、管理者等からの利息や遅延損害金の支払いがなく、選定事業者にとっては、新たに金利負担が発生するという点で経済的動機付けとなる。

2. 問題状況（背景）

- ・運営段階に至った事業が半数を超え、また、運営の比重が高い事業が増加している今日、モニタリングと支払いメカニズムを適切に構築し、運営していくことの重要性が増している。

3. 基本的な考え方

(1)要求水準、モニタリング、支払メカニズムの一体的な検討（再掲）

- ・支払いメカニズムは、要求水準と連動している必要があり、要求水準の達成状況を確認するためのモニタリングも含めて一体的に作成される必要がある。このため、事業コンセプトおよびそれに基づき作成された要求水準書に従い、モニタリング指標の優先順位付けや絞込みを行うとともに、これらの優先順位が民間事業者に伝わり機能するような支払いメカニズムを構築することが必要である。
- ・要求水準書作成段階において、モニタリング、支払メカニズムも同時に検討し、少なくとも重要な部分については入札段階で応札者に開示すべきである。

(2)適切な支払メカニズムの構築

- ・減額規定の設定方法：

民間事業者によるサービス提供のインセンティブを働かせるため以下の点に配慮して、減額規定を作成すべきである。

減額幅、是正期間等を決定する際には、発注者にとっての重要度に応じて適切に決定する。

ペナルティが、民間事業者の要求水準未達を是正するための動機付けとして十分な内容であるかを検討する。BOT方式においてはユニタリーペイメントを積極的に採用す

る。

- ・利用量に応じた適切な調整の必要性： サービス購入型で、かつ利用者数など利用量によって受注者のコストが大幅に増額する場合、支払いメカニズムが有効に機能するためには、サービス提供量（例：入場者数等）の増大によるコストの増加をサービス対価により適切にカバーする枠組みを構築する必要がある。

4. 減額等を行う際の手続き

- ・管理者等が行う業務確認（関連：6-4 業務報告）により、「サービス対価」支払い対象期間の維持・管理、運營業務について業務要求水準を満たしていない事項が存在することが判明した場合、管理者等はまず、改善すべき行為に関する通知を行うものとされる。この通知に是正期間を指定する場合もある。あるいは選定事業者自ら行うサービス水準の測定の結果、要求水準を満たしていない場合、改善措置を自ら講じようとする場合もある。この是正期間の経過後も、選定事業者の提供する公共サービスが業務要求水準を満たしていない場合、この時点以後到来する最初の「サービス対価」支払い時に「サービス対価」の減額又は支払留保が行われる旨規定される場合が多い。

（減額方法）

- ・減額を行う場合、①施設を利用に供することができなかつた日数に応じて日割りで「サービス対価」を減額する場合と、②上記是正期間終了後もサービス水準が改善されない場合に、あらかじめ定めたペナルティポイント算定ルールに基づいて減額額を算出する場合がある。

（減額分の翌期以降の取り扱い—支払留保措置）

- ・「サービス対価」の減額が行われた場合、当該減額部分については以後サービス水準が改善した場合でも支払われないものとされるのが通例であるが、「サービス対価」全額の支払いが停止された場合は、翌「サービス対価支払い対象期間」にサービス水準が一定以上に回復することを条件に本来当該期間に支払われるべき「サービス対価」に加算して、支払いが停止された前期分の「サービス対価」のうちの一定割合（減額後の「サービス対価」に相当）が支払われる旨、規定される例もある。

（サービス水準が翌期以降も改善しない場合の取り扱い）

- ・サービス水準が翌「サービス対価支払い対象期間」以降も改善しない場合については、管理者等に解除権が付与（是正通告等段階を踏んだ後実行）される旨、規定される場合もある。

5. 適切な支払メカニズムの構築

1) サービス水準維持のためのインセンティブとしての実効性の確保

適切な支払メカニズムを構築するためには、事業目的等に従って重み付けを行うこと（場合によっては、施設整備費相当分の減額も含む）、各指標間の関係を整理することが必要である。

- ① **重み付け**：ペナルティを考える際には、事業目的等に沿った重み付けを行い、発注者の考える重要度が民間事業者に伝わり、機能するような支払いメカニズムとすることが必要である。
- ② **各指標間の関係**：一つに事由（違反）が複数の指標に関連する場合に二重に減額するのかなど各指標間の関係を明確にする必要がある。例えば、アベイラビリティ（施設を利用することができる状態に置かれていない場合アベイラビリティなしとされる）とパフォーマンス（施設を利用することができるが要求水準が満たされて場合で、アベイラビリティ違反に比べてペナルティは小さいのが一般である）という概念を用いる場合、同じ事項について二重に減額されることがないように、どのような場合にアベイラビリティに基づくのみがなされ、どのような場合にアベイラビリティとパフォーマンスの双方が減額されるのかを明確に規定しておくことが望ましい。（例：エレベーターが利用できなくなった場合の「アベイラビリティ」に基づく減額が、周辺施設のパフォーマンスの低下を考慮した上で決定されているのであれば、周辺施設でパフォーマンスについての違反があっても減額の対象としない）。
- ③ **施設整備費部分の扱い**：要求水準を達成しない事象が起きたときのサービス対価の減額幅を検討するにあたっては、施設整備費部分も減額の対象となりえるような仕組み（いわゆるユニタリーペイメント）を導入するかどうかの問題となる。BTOについては確定債権として減額の対象とはならないが¹⁴、BOT方式については、サービス水準維持への強い動機付けをはかるため、ユニタリーペイメントについて積極的に導入をはかる必要がある。なお、この場合、事業の性格に応じ、必要な場合は減額する場合についても一定の限度に留める等の条件を付すことをあわせて検討する必要がある。ただし、BTOの場合であっても、債務不履行により管理者等が受けた損害を負担する観点からその損害賠償額と相殺することを規定することを妨げるものではない。
- ④ **リカバリーポイント**：いわゆるポイント制（要求水準未達に対して減額ポイントを付与し、一定の点数以上になったときに実際に減額する仕組み）を利用

¹⁴ 確定債権となるBTOの場合にも、民間事業者の適切な業務の履行のためのインセンティブとして、損害賠償や瑕疵担保責任の規定等を活用することで、より強い動機付けを働かせることが可能となりうる。

する場合は、要求水準に規定されたサービス水準を越えた場合にリカバリーポイントを付すことによって、より柔軟なサービスに対するインセンティブシステムを構築することも考えられる。英国S o P C 4においても、減額ポイントと相殺するためにのみ使うことのできる「リカバリーポイント」を付与することは許容されるとされている。さらに、事業の性質によっては、相殺のみならずサービス対価の増額につながるボーナスポイントを付与することも考えられる。

2) 利用量に基づく調整

利用者の増加等により大幅に民間事業者の費用が増加する場合には、原則として利用状況に応じてサービス対価の増加の仕組みとする。

具体的には、入場者数が増えることによる民間事業者のコスト増加をカバーできるレベルで、サービス対価の増額規定を設ける。この際、施設の収容能力に見合った上限金額を設定するとともに、利用者数の制限を認めるなど、民間事業者がとれないリスクを負うことのないような仕組みを設けることが必要である。このメカニズムが当初意図したとおりに機能するためには、利用量に応じたサービス対価の増減額の大きさについて、民間事業者のコスト構造の変化を踏まえた設計が必要である。そのためには、支払メカニズムの検討段階において、民間事業者のコスト構造について十分なシミュレーションを行っておく必要がある。

6. 虚偽報告の場合の「サービス対価」の返還

- ・選定事業者が管理者等に提出する業務報告書に虚偽の内容が含まれていた場合、選定事業者が受領した「サービス対価」のうち不当に得た額を返還すべき義務が規定されることが通例である（民法第703条）。返還対象額は、虚偽がなければ減額されえた「サービス対価」の額と規定される場合が多い。選定事業者が不当に得た額は、虚偽報告が意図的であると、過失によるかを問わず、返還義務が規定される。なお、選定事業者が意図的に虚偽の報告を行った場合には、更に損害賠償義務を負担させ（民法第704条）、また、その程度が重要である場合等には、管理者等に解除権が付与される旨規定することも考えられる。

7. 条文例

(サービス対価の減額)

第84条 甲は、運営業務等について、第81条に基づきモニタリングを実施し、要求水準書に規定する要求水準を満たしていない事項が存在すると判断した場合、別紙12及びモ

ニタリング実施計画書に従い、改善勧告、サービス対価の減額、本契約の解除等を行うことができる。

- 2 前項による改善勧告、サービス対価の減額等は、乙の債務不履行による甲の損害賠償請求を妨げるものではない。また、前項のサービス対価の減額は業務の不履行による減額であり、損害賠償の予約を定めてこれをサービス対価から減額するものと解してはならない。
- 3 第 103 条若しくは第 106 条の規定又は甲の責めに帰すべき事由により乙が運營業務等の全部又は一部の履行を免れた場合、乙が履行を免れたことにより不要となった費用に相当する金額をサービス対価から減額するものとする。ただし、甲の責めに帰すべき事由により乙が運營業務等の全部又は一部の履行ができなかったことによる乙の損害賠償の請求を妨げない。

(サービス対価の返還)

第 85 条 甲は、業務報告書その他甲が乙の業務実績の確認の基礎とした資料等に虚偽の記載があることが判明した場合、当該虚偽記載判明後に乙に支払うべきサービス対価から当該虚偽記載がなければ甲が減額し得たサービス対価相当額に第 101 条第 1 項に定める利率で計算した額の損害金を加えた額を減額することができる。

- 2 前項の場合において、当該虚偽記載判明後に乙に支払うべきサービス対価が当該虚偽記載がなければ甲が減額し得たサービス対価及び前項の損害金の合計額に不足するときは、乙は、甲に対して、当該不足額を返還しなければならない。

第8章 サービス内容及びサービス対価の変更等

8-1 長期継続契約であるPFI事業契約の変更の考え方（新設）

1. 長期継続契約に関する基本的な考え方

PFI契約の事業期間は長期にわたるものであることから、状況の変化等に柔軟に対応できる内容である必要がある。そのためには、要求水準が明確に記載されていること、事業の性質に応じて公平で透明性の高い変更手続が規定されることが必要である。この場合、どのような変更メカニズムが必要となるかは、事業類型、サービス内容により異なる。また、どのような場合でも変更が許されるわけではなく、契約の目的から大きく乖離することがないようにすることに留意する必要がある。さらに、変更をした場合には、きちんと書面に残しておくことが重要である。

(1) PFIの特徴との関係

PFI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選定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、PFI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、PFI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。また柔軟な変更メカニズムは、適切に運用されれば、サービス内容や支払条件をより実態に即したものとし、無用な予備費の計上を回避し、VFMの向上に資するものと考えられる。この場合、官民の適切なリスク分担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のかが曖昧になり、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、変更後の要求水準が決定されても変更に要する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り、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。また、サービス内容を変更する場合には、変更の前後で、管理者等、選定事業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、選定事業者が創意工夫・努力により付加価値を創出できる場合には、そのメリットを選定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、合理的に選定事業者が一定のリスクをとることができ、そして、これを管理できる場合は、選定事業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。

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. 契約条件の見直しの方法

契約条件の見直しの方法は、様々な方法があり、それぞれの方法の特性を理解した上で、事業内容に応じて、変更規定を組み合わせることが考えられる（Ⅱ以下で詳述）。

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、指標の変化が時間の経過と共に対象のサービスの市場実勢価格の変化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、現実に増減する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

合わせることを考えられる。

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するため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等を考慮した上で、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。資金的支出を伴わず、資金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）については、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が、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に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8-4.3(2)を参照されたい。

4. 財務モデル等の合意

サービス内容変更に伴うサービス対価の変更額、サービスの一部解除の際のサービス対価の変更額及び補償額の算定を客観的に行うためには、財務モデル（事業計画）¹⁵、下請

¹⁵ 財務モデルとは、将来のSPCの収支等の予想で、英国においては、資産、負債、キャッシュフロー等の予測及びその前提となる仮定などが含まれている。(Joint Service Procurement

先との契約条件などについて予め合意することが有効である。現在、我が国では詳細な財務モデルについて予め合意するという慣行は存在しないが、今後は財務モデルを合意する慣行を形成していくことが望ましい。なお、サービス購入型でも比較的単純な事業については、入札時に提出した事業計画をベースに算定することも考えられる。

① 財務モデル等の必要性

- ・サービス内容の変更、定期的なサービス対価の変更、発注者による任意解除、発注者の債務不履行による解除の際に、変更額等を客観的に算定するためには、財務モデル等の合意が有効と考えられる。法令変更又は不可抗力による一部・全部解除の場合にも使用することが考えられる。

② 財務モデル等の合意手続

- ・これまでのPFI事業では、選定事業者の事業計画を官民双方で十分に検討し合意するというプロセスをとらず、入札時の提案書に添付される概要レベルの事業計画を前提として事業を実施していたが、これでは不十分である場合が多いと考えられる。そこで、一定のタイミングで選定事業者の詳細な事業計画を官民双方で合意するプロセスが必要である。タイミングとしては事業契約の締結時が望ましいものの、建設費や運営費の詳細は固まっていない場合も多い。事業契約の締結時に合意した事業計画を順次ブラッシュアップし、運営開始の前の段階で確定したコストに基づく詳細な事業計画について合意するプロセスが考えられる。
- ・これらを合意していくプロセス（対象事項、提案の際に提案すべき事項、提案内容の条件、その後の合意プロセス等）については、入札段階で予め示す必要がある。

③ 財務モデル等の内容についての留意点

- ・財務モデルを合意する際には、コストの部分は実態に即したものとすること、そしてコストの部分とSPCの株主に対するリターンの部分を明確に区別することが重要である。
- ・サービス内容やサービス価格が変更になった際に、財務モデルのどの部分が変更になるのかも意識した上で項目を定め、変更が生じた際にも適切に財務モデルの更新ができるようにする必要がある。

8-2 物価及び金利の変動に伴う「サービス対価」の改定（契約GL：4-3）

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。

2. 趣旨

- ・事業期間が長期に亘るPFI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ニ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。

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、勤労統計調査の実質賃金指数、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。

4. 金利の変動による改定

- ・選定事業者は、固定金利による資金調達を金利スワップ契約によって行うことが通例であり、現在のところ、金利スワップ市場では、15年までのものの取引が大半といえる。このため、これを超える融資期間を前提とする案件の場合、将来の金利変動を「サービス対価」に反映する仕組みを織り込むことが通例である。金利変動リスクを「サービス対価」の改定に反映する方法としては、10年を経過時に、残存期間に相当する固定金利を基準に「サービス対価」を改定する方法、あるいは、5年を経過するごとに、その後5年間の「サービス対価」を改定する方法等が考えられる。金利変動リスクを「サービス対価」の改定に反映しない場合は、そのリスクは選定事業者が負うこととなるが、金利上昇局面においては、そのリスクが金融費用に反映されて、契約金額に転嫁される

結果ともなり得ることに留意する必要がある。なお、金利の変動による「サービス対価」の改定を行うか否かの検討にあたり、融資額が比較的少額の場合、当事者双方の実質的な面での手続き費用を考慮することも考えられる。

5. 条用例

(サービス対価の改定)

第83条

- 4 甲及び乙は、別紙12の規定に従い、物価変動等、需要変動又は税制度の変更に伴うサービス対価の改定を行う。
- 5 甲及び乙は、統括マネジメント業務費相当額及び運營業務費相当額について、直近の改定時のサービス対価及び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、新製品の導入、本件病院における診療科目の変更、患者及び疾病動向の大幅な変化等、諸般の事情を勘案して、運營業務開始日が属する年度、及び運營業務開始日が属する年度から5事業年度ごとに1度、改定のための協議を行う。
- 6 前項の協議が整わない場合、甲は、改定の可否及び改定を認める場合には合理的と判断する改定額並びに改定時期をそれぞれ決定し、当該決定の理由を併記した書面を乙に通知し、乙は当該通知の内容に従うものとする。
- 7 甲及び乙は、医療保険制度の改正によりサービス対価の改定を行うことが合理的と判断する場合、相手方にその理由及び改定見込み額を記載した書面を通知することにより、サービス対価の改定に関する協議を求めることができる。
- 8 前項に基づく通知を受領した後、甲及び乙は、速やかにサービス対価の改定の可否等に関する協議を行い、対応について決定する。
- 9 前項の協議が整わない場合、甲は、改定の可否及び改定を認める場合には合理的と判断する改定額並びに改定時期をそれぞれ決定し、当該決定の理由を併記した書面を乙に通知し、乙は当該通知の内容に従うものとする。

8-3 物価の変動に伴う施設整備費の改定（新設）

1. 概要

イン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加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 契約においては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。これらの物価高騰リスクについては、PFI 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選定事業者にとって大きな負担となっている。

3. 対処に関わる基本的な考え方

(1) **リスク分担の在り方との関係**：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、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、コスト管理は民間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民間リスクとなる。しかし、応札時点において民間では管理できないと判断するような急激な物価高騰が生じた場合については、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、VFMが低下するおそれがある。そこで、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。

(2) **スライド条項**：一方、通常の範囲内のインフレについては(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、管理者等が負うことも考えられる¹⁶。

¹⁶英国財務省が 2006 年に公表した Application Note- Interest-Rate & Inflation Risks in PFI Contracts では、PFI の場合でも通常は受注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 VFMが大きくなると考えられる場合が例外として考

(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価格も高くなる可能性が高いということ踏まえ、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。

4. 具体的な規定の内容

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主要な工事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。「主要な工事材料」については、工事に必要な資材及び機材の双方が含まれると解釈される。

- (1) **基準の明確化**：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こと等の事情があり、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。
- (2) **実際のコスト変動との誤差**：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。

5. 留意点

(1) 支払方法

物価変動により建設費を増額変更する場合、増加分のコストを管理者等が一括支払い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。

えられるとしている（p13）。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。

(2)債務負担行為

管理者等は、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。

6. 条文例

- 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〕が不相当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〕が著しく不相当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、協議開始の日から〇日以内に協議が整わない場合にあつては、〔第〇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。

【建設費の改定に関する実務上のポイント】

建設資材等の物価高騰に対しては、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。

- ①特定材料の著しい物価変動及び急激なインフレまたはデフレによる物価変動があった場合は、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。

8-4 物価及び金利の変動以外による「サービス対価」の改定（特にソフトサービス）（新設）

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）については、例えば5年ごとに市場実勢価格にあ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

ソフト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が、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）が課題となっている。

3. 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選定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¹⁷。
- (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。

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

¹⁷ 英国 SoPC4 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リングなどによる価格見直しの対象としている（15.3）。