

## P F I 事業契約に際しての基本的考え方とその解説（案）の主要な論点

## 目 次

まえがき	3
1．P F I 事業契約に際しての基本的考え方とその解説作成の経緯	3
2．本書作成に当たっての基本的な考え方	4
第 章 「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」	9
・変更メカニズムに関する基本的な考え方	9
1．長期継続契約に関する基本的な考え方	9
2．契約条件の見直しの方法	10
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	11
4．財務モデル及びその他の条件の合意	11
・サービス内容の変更に関する規定	13
1．概要	13
2．問題状況	13
3．基本的な考え方	13
4．具体的な規定の内容	14
5．留意点	18
6．条文例	19
・建設費に係る物価高騰リスクへの対応	27
1．概要	27
2．問題状況	27
3．基本的な考え方	27
4．具体的な規定の内容	28
5．留意点	28
6．条文例	29
・ソフトサービス等の価格変更に関する規定	30
1．概要	30
2．問題状況	30
3．基本的な考え方	30
4．具体的な規定の内容	30
5．留意点	32
6．条文例（ベンチマーキングを活用した例）	33

第 章 「任意解除」 .....	34
1 . 概要.....	34
2 . 問題状況.....	34
3 . 基本的な考え方.....	34
4 . 具体的な規定の内容.....	35
5 . 留意点.....	39
6 . 条文例.....	40
第 章 「紛争解決」 .....	42
1 . 概要.....	42
2 . 問題状況.....	42
3 . 基本的な考え方.....	42
4 . 具体的な規定の内容.....	43
5 . 留意点.....	45
6 . 条文例（調停とする場合）.....	49
第 章 「法令変更」 .....	51
1 . 概要.....	51
2 . 問題状況.....	51
3 . 基本的な考え方.....	51
4 . 具体的な規定の内容.....	53
5 . 留意点.....	55
6 . 条文例（サービス購入型）.....	60
第 章 「モニタリング・支払メカニズム」 .....	63
1 . 問題状況.....	63
2 . 基本的な考え方.....	63
3 . 具体的な規定の内容.....	66
4 . 留意点.....	71

# まえがき

## 1. PFI事業契約に際しての基本的考え方とその解説作成の経緯

平成11年にPFI法が施行されてから9年近くが経過した。実施方針の公表件数は300件を超え、PFIは公共施設の整備の一手法として定着しつつある。

一方、運営段階に入ったPFI事業においては、PFI法第10条第1項に定める協定（以下「PFI事業契約」という。）の運用や解釈等をめぐっていくつかの問題点が顕在化している。例えば、事業の前提条件である事業環境が変化しても契約に定められた各種条件の変更ができなかったり、モニタリングが適切に機能しなかったりといった問題である。また、当事者間が事業契約の解釈等をめぐって対立した場合に、紛争解決が円滑に進まないという事態も一部に生じている。

PFI事業契約に関しては、平成15年に「契約に関するガイドライン」（以下「契約ガイドライン」という。）が公表され、PFI事業契約における留意事項が示されているところである。ここで、契約ガイドラインは、施設的设计・施工、維持・管理業務を主たる内容とした事業が想定されている。そのため、これら以外の業務を含むPFI事業において生じている諸課題に対する考え方は十分に示されているとはいえない。

民間資金等活用事業推進委員会（以下「本委員会」という。）は、平成19年11月に「本委員会報告 真の意味の官民のパートナーシップ（官民連携）に向けて」をとりまとめた。同報告では、公共施設等の管理者等（以下、「管理者等」という。）や経済界の喫緊のニーズに対応するため「重点的に検討し速やかに措置を講ずべき課題」が整理されたが、その中で、事業環境変化への対応やモニタリングのあり方等が「個別具体のプロセスごとの課題」として位置づけられた。さらに、同課題に対しては、横断的な受け皿となる「標準契約書モデル及びその解説」等の検討を行うことが指摘されたところである。

そこで、PFI事業契約に関する重点検討課題として、以下5項目を取り上げ、PFI事業契約での規定の考え方につき整理を行った。その上で、契約ガイドラインに示された各項目を一般的なPFI事業契約の構成に基づき再編成し、重点検討課題、その他記載の充実を図るべきと考えられる事項につき追加を行い、「PFI事業契約に際しての基本的考え方とその解説（案）」（以下、「本書」という。）として取りまとめることとした。

- 事業環境変化に対応した柔軟なサービス内容・サービス価格の変更
- 管理者等の任意解除
- 中立的な第三者の関与を含む紛争調整メカニズム
- 法令変更
- モニタリング・支払いメカニズムの充実

本書では重点検討課題への対応は項目ごとに分割して記載されていることから、本書の「主要な論点」では重点検討課題について、基本的な考え方や実務上のポイントを一貫通貫で整理し提示している。

## 2. 本書作成に当たっての基本的な考え方

契約ガイドラインは、サービス提供業務（本書では、設計・施工が完了し、当該施設の供用が開始された後の全ての業務を指す意味で用いる）の比重が軽い事業を念頭において作成したが、本書では、サービス提供業務の比重が重い事業についても配慮している<sup>1</sup>。サービス提供業務の比重が軽い場合、長期契約であっても社会、経済情勢の変化や法令変更等が事業に与える影響が比較的小さいため、予め決定した諸条件が著しく合理性を欠く事態になる可能性は、サービス提供業務の比重が重い事業に比べて小さかった。本書では、サービス提供業務の比重が重い事業についても扱うこととしたため、これらに対応することを重視した。なお、サービス提供業務の比重が重い事業を対象とするとしても、本書で主に想定しているのはサービス購入型であり、需要リスクを選定事業者に移転しない事業であるが、需要リスクを選定事業者に移転する事業についても、本委員会での十分な議論を経た上で対象範囲に含めていくことを想定している。そして、双方の本質的な違いを含め理解した上で、それぞれの条項の在り方を検討する必要がある。

これらの点も含め、本書作成にあたっては、以下を基本的な考え方として契約書に規定すべき事項の検討を行った。なお、本書作成にあたっては、2007年3月に刊行された英国財務省の「Standardisation of PFI Contracts Version 4」(SoPC4)<sup>2</sup>を参考とした。

### (1) 国民・市民のためのサービスの価値の最大化を目指して

・PFIの本質は、国民・市民にとってより利便性の高いサービスをより低廉な費用で提供するには何をすべきかを考えることである。したがってPFI契約の作成にあたっては、財政等の制約の下で、国民・市民のためのサービスの価値を最大化することを基本的な視点とすべきである。PFI契約は、管理者等と選定事業者との間の契約であるが、以下に示す(2)から(8)について検討する際には、あくまで国民・市民のためのサービスの価値を最大化することがPFIの本質であることに常に立ち戻る必要がある。

### (2) 官民のコミュニケーションの必要性

・PFIは官民の協働事業であるため、お互いに協力し合うことが何より重要であり、それが担保されるような仕組み（具体的な契約条項を含む）を作成することが必要である。選定事業者は自ら（究極的には構成企業の株主）の利益を最大にすることを目指し、管理者等は少ない税負担で良質のサービスを得ることを目指しており、官と民では価値観が大きく異なるのが現実である。また、メンタリティや行動原理にも相当の隔たりがある。

・しかしながら、財政等の制約の下で国民・市民のためのサービスの価値を最大化するためには、民間

<sup>1</sup> 一般に「運営業務の比重が重い」といわれる事業でも、事業の核となる業務は管理者等によって行われ、選定事業者に委託されるのは周辺業務のみである場合も少なくない。このような場合に「運営業務の比重が重い」と表現すると、選定事業者が対象施設の運営を主体的に行っているかのように誤解を招く可能性がある。したがって、本書では、「サービス(提供)業務の比重が重い」という表現を用いることとした。

<sup>2</sup> 英国では、PFI事業契約をめぐる現下に生じている問題に対して課題志向型で新たな内容を盛り込んだ「Standardisation of PFI Contracts」が1999年以来4版を重ねている（以下「SoPC4」という）。PFI事業契約の標準的な考え方が整理され、課題への対応についても一定の方向性が示されているため、PFI事業の関係者の認識のずれが生じにくくなり、PFIの裾野拡大の一助となったと言われている。

事業者の資金、経営能力及び技術的能力と管理者等の有する公共事業に関するノウハウ等を結びつけ、その相乗効果を最大限発揮させる必要がある。このため、官民の双方がお互いの相違点を理解した上で積極的にコミュニケーションを図り、連携して両者の間にある障壁を乗り越え、国民・市民のためのサービスの価値の最大化を目指していくことが重要である。

### (3) 真の意味の官民のパートナーシップを目指して

- ・ P F I では、 V F M の最大化のために官民が良好なパートナーシップを形成することが前提となる。そのためには、官民が対等な立場で事業の実施にあたる必要がある。
- ・ 契約とは契約当事者間の「利害の調整」がその本来の目的の一つでもあり、契約の時点では、明らかにこれら当事者間において、お互いの義務履行に係る合理的な期待感が存在してはじめて、契約が成立する。ただし、必ずしも契約が完璧ではなかったり、時間の経過と共に大きな環境変化があったりした場合、双方の理解や認識にギャップが生まれる。このギャップを埋め、問題を克服するための手法としてコミュニケーション、協力、連携が重要となり、このようなことが可能となるような契約条項が求められる。
- ・ 良好なパートナーシップの形成のためには、まず、お互いの情報を共有することが必要である。特に共有されるべき重要な情報は、管理者等の情報に関しては、管理者等が目指す事業のアウトカム（管理者等の政策目的や求める成果）やアウトカム実現に向けて選定事業者に期待する役割であり、これらは事業者選定の段階で業務要求水準書等に明確に示されるべきほか、事業の運営段階においても適宜情報の共有と議論がなされることが財政等の制約の下で V F M を最大化するために有効である。一方、選定事業者の情報に関しては、事業計画やそのベースとなる財務モデル（選定事業者の将来の収支等の予想等を算定するためのワークシート・モデル）がある。特に財務モデルについては、サービス内容の変更や契約解除時の損失補償額の算定などの際の根拠となることもあるため、一定のタイミングで合意しておくことが有用である。
- ・ また、対等な立場という観点からは、例えば、両者に重大な影響を与えるような意思決定をどちらか一方が行うこと等を出来る限り避けることが望ましい。公共サービスの性格上、管理者等の意思が重視される場面も必要となるが、その場合は、選定事業者に対する金銭面での補償の明確化等により、選定事業者の契約上の地位を守る観点から規定を入れる必要がある。
- ・ 中立的な第三者を紛争解決に関与させることにより、事業を継続したまま公平な解決を図る仕組みを工夫することも効果がある。

### (4) 契約の柔軟性の確保

- ・ P F I では、長期間にわたる契約及びこれに伴う選定事業者の長期にわたる投融資を前提とし、選定事業者のノウハウを効果的に発揮させ、公共施設等の整備、維持管理、運営等を実現する。しかし、長期にわたる運営期間中に当初定められた前提条件や前提となった環境が大きく変化する場合などの状況変化に応じて、契約条件の変更が必要になることがある。また、変更が必要となった場合に予めルールを決めず当事者間の協議のみで全てを決めることは、合意できなかった場合に困難が生じることに加え、透明性の確保という観点からも望ましいとはいえない。したがって、状況が変化した場合

合に具体的にどのように契約を変更していくのか、またどのように価格を決定していくのかという変更メカニズムの規定を充実させることが必要である。この際、将来変化が予想される事態をできるだけ多く想定し、変化により影響を受ける業務領域、業務内容、並びに契約上合意された指標及び基準について、事情変更事由に基づく変更の手順と要件を明確に規定しておくことが重要である。英国のSoPC4においても、変更メカニズムの部分については大きく改訂され、充実が図られているところである。

- ・契約の柔軟性は、長期にわたる状況変化に的確に対応することが目的であり、業務要求水準等が不明確なまま入札を行って後に協議で変更するということを容認するためのものではない。したがって、当初の業務要求水準を明確に作成しなければ、変更の際の価格算定の際に計算根拠も示せなくなるため変更も困難になること、透明性の確保、公正な入札手続の確保（すなわち、落札できなかった応募者との関係でも不公平が生じないこと）という点でも問題が生じることに留意する必要がある。
- ・また、PFIの本質は、設計・施工・維持管理・運営を一体として発注することにあることについても留意すべきである。したがって、入札価格についても一体として発注することを前提に決定しているのであり、一部分のみ切り離してマーケット価格と比較することは本来的に難しいということについて理解される必要がある。よって、この観点からも、あくまでも原則はできるだけ条件を変更しなくても済むよう当初の段階で条件を決定するとの重要性が理解される必要がある。
- ・なお、契約の柔軟性が高くても、契約変更に伴うサービス対価の増加分について管理者等に負担能力がなければ機能しないことから、必要に応じて予算についても一定程度余裕をみておくべきである。

#### (5) 当初の契約条件の明確化

- ・PFIでは、性能発注により民間事業者の有するノウハウを効果的に発揮させ、民間の創意工夫を最大限引き出すことを意図している。そのため、提案段階では詳細な内容が詰まっておらず、事業者選定後に管理者等と選定事業者の間の協議を経て設計書や業務仕様が最終的に確定することもある。この際、選定事業者が想定していなかった様々な要求が管理者等からなされ、対応を求められる場合が見られる。
- ・しかし、原則として、契約締結時に業務要求水準を満足する選定事業者の提案内容に基づく仕様を確定し、その後は価格改定を伴うサービス内容の変更（本書第8章参照）として対応する必要がある。

#### (6) リスク分担に係る曖昧さの排除

- ・PFIでは、官民のリスク分担を契約で明確に定め、リスクが顕在化した場合の責任の所在を明確化することで、事業全体のリスクを最小化する考え方をとっている。しかし、リスク分担の基本的な考え方が決まっても、具体的な判断基準やプロセスが明確に規定されていないために官民の認識の齟齬が生じ、紛争に発展する場合もある。その観点から、可能な限りリスク分担が明確になるよう規定する必要がある。例えば、「著しい」「過分の」「主要な」といった抽象的・主観的要件もできるだけ使用しないようにすることが望ましい。

#### (7) 選定事業者の在り方と統括管理機能

- ・ P F I では、入札説明書において、落札した民間事業者に P F I 事業の実施のみを目的とする株式会社の設立を義務づけていることが多い。このように特別の目的のみのために設立された会社は、特別目的会社（ S P C。「特定目的会社」と異なり、法令上の概念ではない）と呼ばれ、この S P C が選定事業者となる。
- ・ しかし、 P F I では選定事業者としての S P C は、資産を保有するのみならず、複数の委託先を通じて業務を行うこと、これら契約を統括的に管理し、そして各業務間で調整の必要が生じた場合には S P C が責任を担い、委託先との間で問題を解決することなどが期待されている。すなわち公共サービスの提供に必要となる設計、施工、維持管理等の業務を選定事業者に包括的に委託することで、選定事業者が総合的に関係者を管理することが期待されている。したがって、証券化等で使用されている S P C とは性格が異なる。
- ・ こうした観点から、選定事業者の業務内容に統括管理機能を明確に位置づける取り組みが一部の分野で進んでいるが、それ以外の分野の事業においてもこのような業務を含めることが V F M の向上に寄与しないか検討すべきである。ただし、統括管理業務を明確に位置づける試みは比較的最近始まったものであり、本業務の有効性及び在り方（条文例を含む）については、今後検討する必要がある。
- ・ 業務要求水準を満足するための設計、施工、維持管理等の業務の調達を総合的に管理する機能は、英国においても重視されているところであり、 P F I において個別の業務は行わず S P C への出資と P F I 全体の管理に特化して P F I に参加している企業も存在している。 P F I 事業の V F M をさらに高めていくためには、わが国においてもこうした方法についての検討が行われることが望ましいと考えられる。

#### (8) 国民・市民の利益の観点からの事業の監視

- ・ P F I は、選定事業者が主体的に取り組む事業であると同時に、整備対象とする施設は公共・公用・公益的施設であり、サービス購入型であれば納税者の負担により実施される事業である。
- ・ この観点からは、納税者たる国民・市民に対して、事業の成果を積極的に公表し、その視点を取り入れることが必要である。具体的には、管理者等はモニタリングを責任をもって主体的に行うことに加え、選定事業者の機密に属する事項を除き、モニタリング結果をホームページ等により公表し、一般国民・市民から意見を求めることが考えられる。

#### (9) 不断の改善に向けて

- ・ 実務に携わっている方々等の要望を踏まえて、本書を限られた時間の中で整理したが、必ずしも十分とはいえない。したがって、今後パブリックコメントを通じ、 P F I 事業の現場で活躍されている実務家の皆様方の意見を真摯に伺うことにより、より P F I の促進に役立つものに改善していく予定である。このためには、 P F I 事業に関わる関係者の皆様方等にご参集いただいて意見交換会を開催し、その場でご意見を伺うことも必要と考えている。

#### (10) 最後に

- ・本書では、項目ごとに条文例を示すとともに、可能な限り早いタイミングで、パブリックコメント、意見交換会の開催など P F I 事業に関わる関係者との意見の交換及び本委員会における十分な議論を経た上で P F I 事業契約の例を添付することを想定している。
- ・条文例については、実際は、案件ごとの特有の事情を踏まえた契約を作成する必要があることから、ここにあげられている条文例をそのまま用いることを想定しているものではない。また、条文例は各項目で必要になる条項を網羅的に示したものではない。ただし、本書で示した条文例をベースとしてこれに修正を加える形で使うことにより、ノウハウの共有が促進され、本書の改定を通じて内容が充実したものになっていくことが期待される。
- ・また、今後、事業分野ごとに、それぞれの事業にふさわしい事業契約書例を作成していくことが望まれる。
- ・なお、本書は、契約書を作成する際の重要な留意点の一部を示したものであって、本書のみで契約を作成できるようにすることを意図したものではない。個々の P F I 事業において用いられる契約書の規定は、管理者等と選定事業者双方が、それぞれの責任において、本書を参考にしながらも、それぞれの事業に即した適切な内容となるように検討を加えた上で取り決めて頂きたい。
- ・本書の「主要な論点」では、重点検討課題について、現在生じている課題、基本的な考え方、P F I 事業契約に規定すべき内容、留意点、具体的な条文例等を示しているが、中でも重要な点は太字で記載し、より詳しい解説は小さめの文字で記載している。また、やや専門的な事項や海外の例等は、脚注や参考情報とした。すなわち、太字部分及び各検討課題の最後に枠囲みで示した「実務上のポイント」を確認することで、P F I 事業契約の実務的事項を押さえることが可能なように構成しているので、読者のニーズに応じて活用されたい。



## 第 章 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

### ．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

P F I 契約の事業期間は長期にわたるものであることから、当初定められた前提条件や前提となった環境が大きく変化する場合など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、業務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、どのような変更でも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、変更に関する合意を契約条件変更として、文書化しておくことが重要である。

#### (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、施工、維持管理等、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、選定事業者への適切なリスク移転を可能とし、またこれを通じて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 事業契約は、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、契約上の権利義務関係を修正することがより合理的と判断される場合に備えて、変更を行うメカニズムを設ける必要がある。また変更メカニズムは、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、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のを防止し、V F M 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。

##### **業務要求水準を明確に規定する必要性**

契約締結時点で業務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、変更後の業務要求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）。

### 公平性・透明性の確保

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。

### 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、選定事業者がリスクを負担するという選択肢を否定するものではない。ただし、この場合には金融機関の観点からも、リスク管理の妥当性に関する評価・検討がありうることに留意する必要がある。

### 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案件の場合にはサービス提供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。

### 合意を文書化する必要性

変更に関する合意を契約条件変更として、文書化しておき、後日に担当者が変更された場合に、選定事業者が義務を負う範囲が不明確になり、その結果モニタリングも困難になるということが生じないようにする必要がある<sup>3</sup>。

## 2. 契約条件の見直しの方法

契約条件の見直しの方法は、様々な考え方があり、それぞれ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ていくことが考えられる。

### 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となる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 などと組み合わせることが考えられる。

### 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され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業務要求水準

<sup>3</sup> 議会の議決との関係については今後検討する必要がある。

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、リスク及び価格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。

#### **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。

#### **一定期間経過後の価格の見直し**

例えば供用開始後5年目など、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。参照）については、4～5年の期間は前述（ ）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。

#### **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ったりす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、中立的な専門家による判断などが考えられるが、これについては 3(2)、3を参照されたい。

### **4．財務モデル及びその他の条件の合意**

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必要な限りにおいて、財務モデル（事業計画）<sup>4</sup>、下請先との契約条件、費用の明細等について予め合意することが有効であることもある。現在、我が国ではこれら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も一つの選択肢となる<sup>5</sup>。

なお、財務モデル等の合意を行う目的は、合意した一定の条件が契約解除の際の補償額の算定に合理的に用いられること等にあり、よって財務モデルを組成する条件が将来に渡り固定することを意味するものではないことに留意する必要がある。また、サービス購入型でも比較的

<sup>4</sup> 財務モデルとは、ワークシートとして構成される計算モデルをいい、単純な形式から複雑な形式まで多様な考え方があり、通常、契約締結から終了まで事業期間にわたる年度毎の貸借対照表、利益計算書、キャッシュフロー表、これらの前提条件となる費用や諸条件表などから構成され、全てが連動して計算される論理を含むものになる。

<sup>5</sup> 具体的にどのような事項を合意すべきか（サービス変更や契約解除の際の補償の際の金額の算定の際に必要なとなりうる程度の情報を契約締結までに合意できるか）、財務モデルと現実の乖離をどこまで認めるかなどについては、引続き検討を要する。

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。

#### **費用の明細に関する情報や財務モデルを共有することの共有の有用性**

- ・ サービス内容の変更、定期的なサービス対価の変更の際の変更額の算定については、費用の明細について予め合意しておくことが有効である。また、管理者等による任意解除、管理者等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も一つの効果的な手法と考えられる。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。

#### **費用の明細に関する情報や財務モデル等の合意手続**

- ・ これらを合意していく手順（対象事項、提案の際に提案すべき事項、提案内容の条件、その後の合意手順等）については、入札段階で予め示す必要がある。

#### **財務モデル等の内容についての留意点**

- ・ 財務モデル等を合意する際には、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選定事業者の株主に対する収益の部分を明確に区別することが基本となる。ただし、現状では単純に費用と収益を区別することが困難である例も多いことに留意する必要がある（例えば、株主が劣後貸付をしている場合、劣後貸付けは準資本～Quasi-Equity～とも呼ばれ、単純な貸付とはみなされないことがある）。
- ・ 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適用になるのかも意識した上で項目を定め、前提条件の変更が生じた際にも財務モデルが適切に機能する必要がある。
- ・ 管理者等による任意解除の際の算定方法については、これらの財務モデル等にはよらずに、別途算定方法を合意するという方法もありえる。
- ・ 財務モデル等の合意手続は、あくまでも選定事業者側が将来支出する費用の内訳を決定していく手続であり、管理者等から選定事業者への支払は入札手続に従って決定された額で変更されない。

## ．サービス内容の変更に関する規定

### 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、管理者等による変更要求通知、選定事業者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も多い。この場合、手続の明確化（特に規定がない場合）、特に価格算定プロセスにおける双方の手続負担軽減及び透明性の向上、曖昧な事実上の業務要求水準等の変更の防止（十分な予算を確保しないまま追加の負担を強いるなど不適切なサービス対価の調整（書面の欠如などによる）、モニタリング基準の不明確化）、競争性の確保などの課題に対応していく必要がある<sup>6</sup>。

### 3．基本的な考え方

- (1) 1(1)記載のとおり、当初定められた前提条件や前提となった環境が大きく変化する場合など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

<sup>6</sup> 選定事業者は、業務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。

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(業務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ことも考えられる。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。このような規定を挿入する場合でも、「後で決めればよい」といった考え方によって、契約条件が曖昧なまま契約を締結することは厳に慎むべきである。
- (6) プロジェクトファイナンスは、契約初期条件を変更しない(そうしないと想定したキャッシュフローが実現しない)という前提を基本としているので、契約変更が及ぼす事業キャッシュフローへの影響など金融機関の立場も考えて、契約条項を作成していく必要がある。
- (7) 選定事業者から変更を提案する手続についても規定することが望ましい。<sup>7</sup>

## 4. 具体的な規定の内容

### (1) 通常変更

具体的な規定内容は、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一例として、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)。

管理者等による変更要求通知

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、変更内容を見直したりする機会を与える。選定事業者が必要と考えるときに提出。)<sup>8</sup>

選定事業者による仮対案の提出(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。)

拒否事由(後述)

選定事業者による回答書の提出

<sup>7</sup> 英国 SoPC4 においては、一般的には受注者はサービス内容の変更を提案する権利を有するべきであるが、発注者はそれを承認するか否かについて決定する絶対的な権利(但し法令変更を理由とする場合を除く)を有するべきであるとされている(13.2.5)一方、BPR を考慮した合理的なサービス内容変更や費用縮減などの民間提案もありうるため、このような民間提案は考慮されるべきであろう。

<sup>8</sup> については、管理者等の側からも仮見積、仮対案を求めることができるような規定にすることも考えられ、この点についてはさらに検討を要する。

協議

変更の実施

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）

3.(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、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（調整可能な）単価/量等の必要要素と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<sup>9</sup>。ただし、予め合意した調整可能な単価と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、わが国の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などが考えられる。ただし、このような規定を挿入する場合でも、「後で決めればよい」といった考え方によって、契約条件が曖昧なまま契約を締結することは厳に慎むべきである。

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、定期的に業務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、費用への影響の度合い等も勘案して決定する必要がある。

## (4)対価の支払

### 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、必要となる資金調達を誰が、どう実施するかという点と共に、管理者等から選定事業者への対価及びその支払時期を併せて検討する必要がある。選定事業者が資金調達等を担うことになると、追加的に金利等の調達費用を必要とし、全体費用や支払対価を調整せざるを得ないため、追加的資本支出を一括して、サービス

<sup>9</sup> 英国 SoPC4 では、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、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。

対価とは別途、支払うことが手続き上簡易になる。しかし、ある程度の大きさの資金が必須な場合には、選定事業者が資金調達を担いサービス内容の変更後に、当該資金調達にかかるコストも勘案した上で定期的に支払う対価を変更するという方法もあり得るため、一概にどちらの方法が優れているとはいえない。

後者の方法による場合、金融機関の合意を取得することが前提となる。一方、既存のファイナンスの枠組みに大きな影響をもたらさない手法（例えば、資金調達を金融機関からの貸付等に劣後するローンとして構成株主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<sup>10</sup>。勿論この場合でも、当該費用は対価に転嫁され、管理者等の負担になる。

### **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<sup>11</sup>）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、事前に具体的金額や予算上の上限等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**

### **拒否事由**

管理者等による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

<sup>10</sup> 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）。

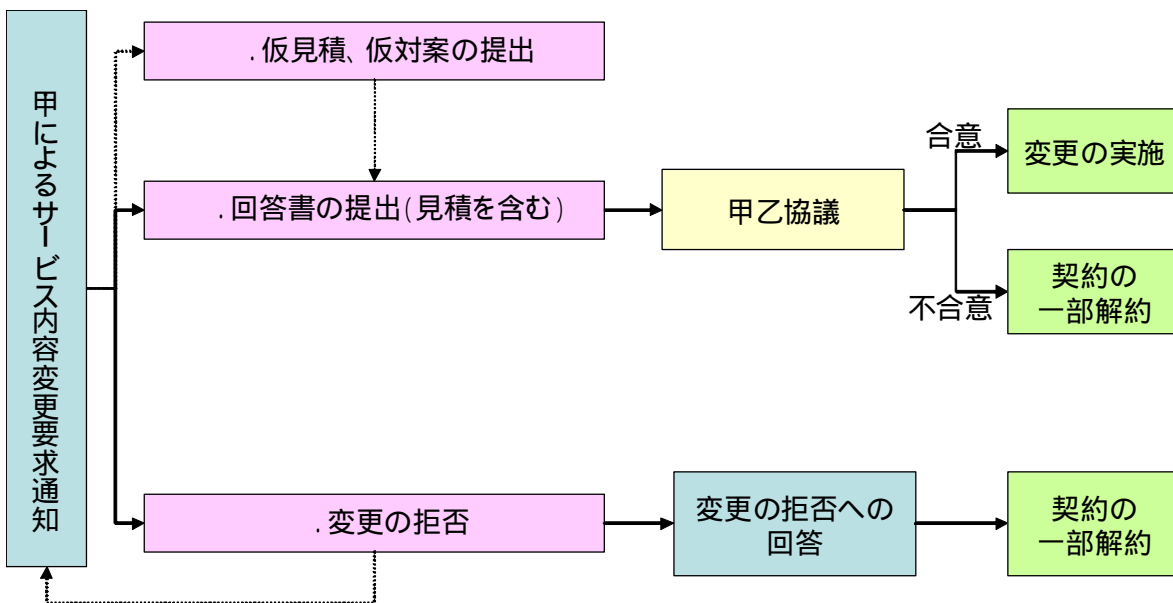
<sup>11</sup> どのような費用が生じるかについては、変更の内容によって異なる。



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に強いることのないようにする必要がある。

・プロジェクトファイナンスの貸付人（金融機関）が変更に伴う影響を許容できるかという問題があり、金融機関が判断するためには技術コンサルタント等によるデューデリジェンス（変更による影響を精査する）を必要とする場合（時間、コストがかかる）もある。この評価や協議の内容次第では、事業への影響がありうることを認識すべきであろう。また、管理者等の要求により変更を行う場合には、これに要する合理的費用を管理者等が負担することになることに留意する必要がある。

サービス内容変更要求と選定事業者による拒否の流れ（条用例参照）



### 拒否事由がある場合の一部解除及び一部解除時の補償

拒否事由に該当する場合、管理者等に契約を一部解除する権利を与えることが考えられる。この場合、適切な額の補償についても規定すべきである。ただし、選定事業者が如何なる解除条件で委託先と契約しているのかは、サービスの属性や内容、業態、市場における代替性の有無等によっても異なりうること、従って委託先との契約の内容によっては補償する必要がない場合もあることに留意する必要がある<sup>12</sup>。

<sup>12</sup> 長期継続契約の条件を協力事業者にパススルー（同一条件で契約条件を転嫁すること）する枠組みもあれば、パススルーせずに、あるいは、長期継続契約を前提とせずに、一端選定事業者がリスクを支え、任意解除条件を協力事業者との間で保持するという枠組みもありえ、これら条件次第では、管理者にとっての費用は変わりうる。この意味では、協力事業者との関係で選定事業者が負担なき任意解除権を保持していれば、大きな費用負担なしに、解除できることもありうる。この場合、選定事業者に損失補償が必要か否かも、状況によるところがあり、これらの点についても更に検討を要する。

- ・ **一部解除ができる場合**：これが可能であるのは、選定事業者に重大な悪影響を与えず、かつ、原則として、管理者等に自らサービスを提供する能力がある場合、当該業務を第三者に委託することができる（かつ、競争的価格での委託が可能である）場合、又は業務そのものが不要となった場合に限られる<sup>13</sup>。また、については、業務の承継が円滑に遂行できるよう配慮することが望ましい。
- ・ **損失補償の内容**：一部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、管理者等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、選定事業者実際に生じる損害につき損失補償する考え方となるが、管理者等の自己都合に近い事由による変更要求通知であれば、管理者等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一部含めて損失補償することが考えられる。
- ・ **損失補償算定のための重要な事項の合意、あるいは管理者等による内容の把握**：一部解除時の損失補償を客観的に算出するため、契約の締結時点までに、選定事業者とサービス提供業務協力企業との契約のうち、重要な事項で解除に関係するものの内容について合意すべきである。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。あるいは代替的に、サービス提供業務協力企業との契約の写しを契約締結後、管理者等が取得することにより、同等の効果を得ることもできる。

## (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。

## (8) 選定事業者からの提案

選定事業者による提案の手続について規定する。

## 5 . 留意点

### (1) 予算との関係

サービス内容の変更が管理者等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、管理者等は、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。

<sup>13</sup> いかなる場合に選定事業者「重大な悪影響を与える」といえるかについては、選定事業者が全体の業務を提供することにより適正な利益水準を確保していることが多く、一部解除を行った場合の適正な損失補償額を客観的に示すことは困難であるという問題があり、財務モデル等の情報の共有に加え、複数の業務を一括して請け負うことによる費用が削減されている場合の効果との関係も含めて、更に検討を要する。

- ・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、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>14</sup>。

## (2)拒否事由に該当せず、選定事業者が価格見積を提出したにもかかわらず価格に合意できなかった場合の一部解除規定

3に示す変更の規定を盛り込んで、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。

- ・解除は両当事者に与える影響が大きいことから、双方ができる限り妥協し、協議により合意し、問題を解決することが望ましい。これができない場合でも、別途定める紛争解決手続を介在させることにより解決を図ることが望ましく、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)通常変更の場合の価格決定

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のかについては慎重な検討が必要である。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）、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、選定事業者が対象のサービスを入札にかける方法）、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）や選定事業者の見積の精査を委ねる方法）などが考えられる<sup>15</sup>。

## 6. 条文例

（甲 = 管理者等、乙 = 選定事業者）

<sup>14</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>15</sup> 英国 SoPC4 では、これらの3つの方法が挙げられているが、学校PFIを除き、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ので、具体的にどのように規定されていくかは明らかではない。英国財務省から2007年8月に公表された Change Protocol Principle（主に学校PFIを想定）は3つの方法が併記されている。同じく財務省から2007年12月に公表された Variations Protocol for Operational Projects (entered into prior to Standardisation of PFI Contracts version 4) (草案)でも、3つの方法が記載されており、どれを原則にすべきかについては明記されていない(2.19-2.26)。一方、自治体によるPFIについて、各分野の標準契約に変更手続(Change Protocol)が盛り込まれるまで使用されることになっている4ps:Model Change Protocol for Accommodation PFI projectsにおいては、マーケットテストが望ましい方法とされている。

## 別紙 業務要求水準書の変更手続

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）を上回る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。  
「原価一覧」 積算根拠として事業者提案に添付。（ 4 (2)の注釈参照。一種のオープンブック方式を想定）

### 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（但し、変更内容が簡易変更価格一覧に記載のあるもののみである場合を除く）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、サービス内容の変更（業務要求水準書、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の変更をいい、業務要求水準書、業務範囲の変更を含む。）を求めることができる<sup>16</sup>。乙は、業務内容の変更に伴い〔サービス提供業務等協力企業／受託・請負企業〕の変更を行う場合には、別紙に定める手続を行う必要はない。
- 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、業務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サービス提供業務等協力企業等において新たに設備の購入、サービス提供業務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、[ ]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サービス提供業務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、[ ]月間

<sup>16</sup> 簡易変更該当する場合以外について、どのような場合に変更を要求することができるのかについて規定すべきとの考え方もあり、この点については更に検討を要する。

ウ ア及びイのいずれにも該当しない場合は[ ]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

### 仮見積り及び仮対案の提出

- 1、簡易変更に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[ ]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[ ]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[ ]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[ ]日以内に、 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。

### 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<sup>17</sup>。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、 条以下に定める紛争解決手続によるものとする。

- (1) 違法となるとき
- (2) 乙又はサービス提供業務等協力企業等の許認可の取消原因となるとき
- (3) 乙又はサービス提供業務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とき
- (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とき
- (5) 変更が実施された場合に本事業の根本的な部分の変化を招来するとき
- (6) 乙の経営に重大な悪影響を及ぼすとき。
- (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

<sup>17</sup> 記載された拒否事由の例については、具体化、明確化に向けて今後さらに検討を要する。

- (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[ ]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[ ]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おいては、以下のすべての要件を満たす場合に限り、甲は[ ]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 条に定める紛争解決手続によるものとする<sup>18</sup>。なお、本項は、第 条に基づく甲による任意解除を妨げないものとする。
- (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]
- 4 [前項により本契約の一部が解除された場合、以下に従ってサービス対価の減額及び補償を行うものとする。<sup>19</sup>
- (1) 解除された業務の内容に応じて、サービス対価を減額するものとする。減額幅を算定する際には、複数の業務を一括して請け負うことによる費用が削減されている場合の効果についても配慮する。
- (2) [特段の事情<sup>20</sup>がある場合を除き、統括管理業務の対価相当分については、減額しないものとする。]<sup>21</sup>
- (3) [特段の事情がある場合を除き、[株主への利益相当分]<sup>22</sup>については、減額しないものとする。]
- (4) 甲は、別紙<sup>23,24</sup>に記載された契約条件に基づき、乙が[サービス提供業務協力企業]に支払う

<sup>18</sup> 第3項に規定する管理者等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)。

<sup>19</sup> 具体的にどのような算定方法が合理的かについては議論の途上であること、さらに合理的な方法については個別の状況によっても異なりうることから、本項の規定方法については更に検討を要する。

<sup>20</sup> 特段の事情としては、例えば統括管理業務に必要である人員を削減できる場合を想定している。この部分については、予め特定できる事由については、特定することも考えられる(第3号も同様)。

<sup>21</sup> 統括管理業務がない場合には、本号を削除するか、修正する必要がある。

<sup>22</sup> 株主の利益分を明示した財務モデル等をあらかじめ合意していることを前提としている。

<sup>23</sup> 契約の締結時点までに、選定事業者と運営協力企業との契約のうち、重要な事項で解除に関係するものの内容(かかる契約書の写しを開示すべきであるとの意見もある。)を別紙として添付する方法を想定している。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。なお、代替的に運営協力企業との契約書案を後刻管理者等に提出する義務を規定することにより、同じ効果をもたらすことができる。

<sup>24</sup> 本別紙作成の際、初期投資(契約締結等に要する費用も含む)を伴うものについてはこれが回収できるような金額を入れること(公共による買取により回収できる部分を除く。)また初期投資を伴わない場合については、一定の期間(たとえば半年以上)前に通知した場合には補償をしなくて済むようにすることなどが考えられる。また、本別紙は、4、5、6で使用されることが想定されているが、それぞれの場

必要のある額を乙に補償するものとする。

(5) (その他必要な調整項目を記載) ]

5 [以下の各号のいずれかに該当する場合には、前項第3号は適用しないものとする。

(1) (事業の性質に応じてやむを得ない事由を具体的に記載)

(2) . . . ]

### 乙による回答書の提出

1 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[ ]日以内

(2)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[ ]営業日以内

(3)(1)及び(2)にかかわらず、 に従い仮対案又は仮見積りが提出された場合には、 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。

(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業務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) サービス提供業務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>25</sup>。

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 同種の設備の更新サイクル及びメンテナンス費用の

---

合で状況が多少異なるため、どれが適用される場合かにより金額を変えることも考えられる。

<sup>25</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 P F I 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。

理業務 単価を基準に算定した額  
サービス提供業務 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

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。

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）

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）

[ 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。 ]

（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 [ ] 年ごとに別紙 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、乙との間で、業務要求水準の詳細、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[ ]日以内に成立しなかった場合、第 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に協力するとともに、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。

6 一部解除を行った場合のサービス対価の変更及び補償については、第4項を準用するものとする。ただし第3号を除く。

## 乙からの提案

乙は、随時、変更内容及び 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、[ ]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、 3から6の規定を準用する。

## ・ 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 の様式による）を他方に対して提出するものとする。

運営開始日の [ ] 月前の日

運営開始後 [ ] 月を経過した日

運営開始後 [ 年、 年、 年、 年、 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 以下の規定に従って変更要求通知を送付する。

### 簡易変更価格一覧のみに基づく変更

1. 甲は、簡易変更価格一覧に記載のある変更のみを希望するときは、以下の事項を記載した変更要求通知を乙に送付するものとする。

(1) 変更要求事項

(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 [ ] 月間を経過した後の日を記載することを要する。但し、 2 ( 2 ) ア又はイ該当する場合には、 [ ] 月間を経過した日以降とする。

2. 乙は、サービス内容変更通知到達の日から [ ] 日以内に簡易変更価格一覧により算定された変更 に要する額、変更方法及びその他甲が定める事項を記載した回答書を甲に送付する。甲は変更価格 に異議がある場合については、 [ ] 日以内に乙に通知するものとし、協議を行うものとする。協議 開始後 [ ] 日以内に成立しなかった場合、第 条以下に定める紛争解決手続によるものとする。

3. 乙は、所定の期日までに変更を実施するものとする。甲は、 [ ] までに、変更 に要した額を 支払うものとする。

### 【サービス内容の変更に関する実務上のポイント】

P F I は長期契約であるため、将来の事業環境の変化に対して、サービス内容の変更及びそれに伴うサービス対価の変更手続きを規定する。変更規定のポイントは以下のとおり。

変更手続きが機能するためには、まずは当初の条件が明確である必要がある。当初の条件が曖昧である場合、変更手続きも機能しない。

変更額や補償額の算定を客観的に行うためには、財務モデルあるいは費用の内訳、解除時の条件等について、必要な範囲内で合意しておくことが望ましい。財務モデルを活用することも一つの効果的な手法となる。この際以下のことに留意する。

(1) これらの合意はあくまでも算定のための方法についての合意であること

(2) また現在選定事業者が開示している各業務の費用については、様々な事情により市場価格を反映していない場合もあることに留意すること（例えばひとつの事業者が複数のサービスを提供して、それぞれのサービスコストに乗せる利益の幅を意図的に変えて、総体として利益を確保している場合など）。しかし、このような状況は客観的価格算定を困難にするもので

あり、できるだけ実態に近い価格が提出されるようになることが望まれること。

(3)財務モデル等は、契約締結時までには確定することが原則となる。困難である場合、契約締結後に詳細を詰めていくことも想定できないことはないが、あくまで重要な事項は契約締結までに決定されるべきで契約締結後の決定は例外であること、また、管理者等から選定事業者への支払は入札手続に従って決定された額で変更するものではないこと。

管理者等が要請してサービス内容等を変更する場合、増加コストは管理者等が負担する。

小規模な変更に関しては、予め（契約締結時等）価格改定のための算定式を合意しておくことが考えられる。

運営開始の直前や、運営開始1年後など、定期的に事業契約に定められたサービス内容と実態を見直す規定を設けることも考えられる。

## ．建設費に係る物価高騰リスクへの対応

### 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．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、事業構造が脆弱になるおそれがある。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) **通常の範囲内のインフレ**：一方、通常の範囲内のインフレについては(1)に記載のとおり選定事業者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<sup>26</sup>。
- (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

<sup>26</sup>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、ファイナンス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。

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、リスクを選定事業者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、1年を超える契約における1.5%以上の物価変動(スライド)、主要な工事材料の著しい物価変動(単品スライド)、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、及び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、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、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。対象期間等、具体的算定方法については今後検討を要する。
- (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。

##### (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

(甲 = 管理者等、乙 = 選定事業者)

(物価の変動に伴う施設整備費の改定)

第 条 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<sup>27</sup>

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 条以下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〔 〕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。

### **【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ことが考えられる。

契約時点で想定できなかった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。

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。

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。

<sup>27</sup> 具体的な規定方法について様々な考え方があるところであり、今後早急に検討することが望まれる。

## ．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、物価変動による指標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．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、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<sup>28</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）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PFIの業務の範囲は常に広ければ広いほどよいというのではなく、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PFI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

<sup>28</sup> 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などによる価格見直しの対象としている（15.3）。

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。

**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）。

**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。

**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・一部解約権の付与などが考えられ、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。

**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）

- ・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<sup>29</sup>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。

**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、選定事業者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

<sup>29</sup> 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、)

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思われる。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<sup>30</sup>。

- ・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<sup>31</sup>。

#### 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に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。
- ・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。
- ・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

<sup>30</sup> 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。

<sup>31</sup> 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。



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、テストの結果を全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。

## 6. 条文例（ベンチマーキングを活用した例）

（甲 = 管理者等、乙 = 選定事業者）

（サービス対価の改定）

第 条 甲及び乙は、以下のサービス提供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。

[ ] 業務：サービス提供業務開始後[ ]年後、その後は[ ]年ごと

[ ] 業務：サービス提供業務開始後[ ]年後、その後は[ ]年ごと

（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。

[ ] 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、 条に定める紛争調整会議の開始の通知を送付するものとする。

[ ] 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。

### 【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。

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）。

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。

## 第 章 任意解除

### 1 . 概要

管理者等の政策変更や住民要請の変化等により、選定事業を実施する必要がなくなった場合や施設の転用が必要となった場合には、管理者等は一定期間前に P F I 事業契約を解除する旨選定事業者へ通知することにより、任意に P F I 事業契約を解除できる旨規定されることが多い。これは、選定事業が公共サービスを提供するものであり、不必要なものを提供することが社会的に無駄であるという特殊性から、管理者等の解除権の要件を約定により追加するものである。但し、P F I 事業契約は、その継続性、有効性に依拠して、民間主体が投融資を実現するものである以上、管理者等による任意契約解除権の行使は、本来想定外の事象になり、選定事業者側に、大きな費用負担を強いることを認識することが必要である。管理者等はこれら費用を補償することが求められるとともに、予め、補償の範囲や額に係る基本的な考えをできる限り明確に選定事業者と合意しておく必要がある。また、管理者等がかかる権利を行使する場合には、合理的な理由があるべきで、安易な任意解除権の行使は、両当事者にとり、様々な問題を生じさせることに留意する必要がある。

### 2 . 問題状況

現在締結済みの契約においては、任意解除規定の有無は事業によって異なる。任意解除規定がある場合、通常損失補償の規定もあるが、具体的算定方法までは書かれていないことが多い。そこで、選定事業者の保護は十分か、補償の対象と範囲、算定方法をいかに明確化し、補償額を確定していくかという課題が生じている。

### 3 . 基本的な考え方

#### (1) 契約を全て履行する意図を持って契約を締結する必要性

そもそも P F I 契約の全ての当事者は、期間満了まで契約を解除することなく、契約上の義務を全て履行する意図をもって契約締結を行い、契約関係に入るべきである<sup>32</sup>。

#### (2) 任意解除規定の必要性

上記のとおり、政策変更、住民ニーズの変化などにより、管理者等による解除が必要になること

---

<sup>32</sup> 英国 SoPC4 においても、発注者による任意解除に関する説明の冒頭で、P F I 契約の全当事者は、契約が最後まで続くことを意図すべきである旨記載されている(21.5.1)。

がある。一方、官民の対等なパートナーシップというPFIの本来の関係から、官民双方の権利義務は明確に契約上に規定されることが望まれる。したがって、任意解除の規定を設け、その場合の権利義務関係を明確にすることにより、選定事業者及び融資機関の立場が不安定になることを防止するとともに、透明性のある手続により住民に対する説明責任を果たすべきである。

### (3) 損失補償額の明確化

官民のリスク分担を明確にすることによりVFMを最大化するというPFIの基本理念に照らせば、損失補償の内容もできる限り明確化すべきである<sup>33</sup>。

### (4) 補償内容

理由を限定しない解除権を管理者等に与える場合、あくまで抑制的であること（すなわち簡単に行使されないようにすること）が基本である。したがって、補償の額は、管理者等に責めが帰される債務不履行事由に伴う契約解除の賠償額算定と同じ考え方に立脚して算定されるべきである<sup>34</sup>。

**事業の性質に応じた補償額算定メカニズム**：損失補償範囲の明確化の際は、不合理な結論にならないよう、事業の性質等を十分考慮してメカニズムを作成する必要がある。

**解除手続に伴う負担**：任意解除の規定があり、かつ損失補償の算定方法についての規定があるとしても、実際にそれを行使するとなると、損失補償の算定などが両当事者にとって非常に大きな負担となる可能性があることに留意すべきである。

## 4. **具体的な規定の内容**

### (1) 任意解除規定及び損失補償

管理者等の任意解除権及び損失補償の支払義務を規定する。特に要件の限定のない任意解除の規定の場合には、基本的には管理者等の債務不履行による解除の場合と同様の損失補償が認められるべきである。この場合、補償内容を明確にするため、補償の対象項目及び算定方法を明確に規定することが望ましい。

<sup>33</sup> 特に公共施設の管理者等が自治体である場合には、損失補償額が不明確であると住民訴訟を起こされる可能性につながるため、補償額を明確化することは重要である。

<sup>34</sup> 英国 SoPC4 中の条項例では、いつでも所定の手続きに従い解除できる旨規定されており、この場合の補償額は発注者の債務不履行時と同様とされている（21.5.1、21.5.2）。

## (2)優先貸付人への期限前弁済に伴い支払う補償

マーケットプラクティス等に照らし不合理な合意がなされている場合を除き、全て支払う（ブレイクファンディングコストや金利スワップ解約コスト等を含む）。

合理的な慣行に従ったことを確保するため、コストに見合う場合には予め融資契約や関連諸契約のデューデリジェンスを行うことが望ましく<sup>35</sup>、そのほかの場合であっても少なくとも選定事業者が優先貸付人に対する債務の期限前弁済を行う場合について、当該弁済について行う補償の額に影響を与えるような条項の内容等を把握することが望ましい。現在の実務では、通常、PFI事業契約後に融資契約等をドラフトしており、PFI事業契約締結までに合意しているのは主要な融資条件レベルである。この場合、PFI事業契約前に融資契約書そのもののデューデリジェンスを行うことは困難であり、当該案件におけるファイナンス形態・期限前弁済コスト等に関し、全体像を融資金融機関等から説明を受けることが重要である。これらは実務的にも概ね実行されており、特段大きな問題を生じているものではないが、融資契約締結前に特に期限前弁済時の補償の額に大きく影響を与える条件を予め把握するとともに、その後に管理者等の同意を経ずに変更できないものとする（又は、変更されても補償額は変更前のものをもとに算定する）という考え方も取ることができる。一方、管理者等が後刻、直接契約により融資金融機関と直接的な契約関係に入り、融資契約上の権利義務関係が管理者等と選定事業者の権利義務関係に重要な影響をもたらすことを前提とする場合、融資契約、直接契約締結の時点で、選定事業者に融資契約の写しを管理者等に提出する義務を課すことにより（ただし、このような義務を課すべきかどうかについては議論が分かれるところである）管理者等は補償の額に影響を与える全ての条項の内容等を正確に把握することができる。融資契約締結前にPFI事業契約が解除に至ることは想定できない為、拙速に条件を固めるよりも、正確を期すことが適切という声もある。

---

<sup>35</sup> デューデリジェンスについてはいくつかの検討課題がある。まずは時期の問題で、事業契約締結時には融資契約は締結されていないので、管理者等はその内容を把握できず、デューデリジェンスを行うことはできない。事業契約締結前の段階で大枠を固めることは効果があるが、現状の慣行では、コミットできる正確性と明確性が確保できるかは不明となり、拙速で全てを固定することが関係者にとり適切かという懸念も残る。管理者等が直接契約を締結することを前提にするならば、別の関連からデューデリジェンスが必要となるはずで、これにより、正確な補償のあり方を把握できることになるとの考え方もある。管理者等がどのような方法で内容を把握するのかについても様々な方法がありえるわけで、デューデリジェンスのあり方や融資契約書の写しの提出義務などについては今後更に検討する必要がある。

### (3) 委託先への補償

マーケットプラクティス等に照らし不合理な合意がなされている場合を除き、基本的には全て支払う<sup>36</sup>。

管理者等は関連諸契約の期限前の解除の際の支払額に影響を与えるような条項の内容等を把握することが望ましい。そこで、例えば契約の締結時点までに、選定事業者とサービス提供業務協力企業との契約のうち、重要な事項で解除に関係するものの内容を合意することや、一定の大きな枠組みを事業契約締結の段階で決めつつも、後刻、実際の委託契約の写しを管理者等に提示し、この条件に合わせて事業契約上の条件等を調整することなどが考えられる。この際、初期投資を伴うものについては、これが回収できるような金額を入れること（管理者等による買取りにより回収できる場合を除く）、また初期投資を伴わない場合については、一定の期間（たとえば半年以上）前に通知した場合には補償をしなくて済むようにすることなどが考えられる。これらを合意していく手順（対象事項、提案の際に提案すべき事項、提案内容の条件、その後の合意手順等）については、入札段階で予め示す必要がある。

### (4) 株主劣後貸付人<sup>37</sup>、株主への支払

例えば以下のような方法があり、いずれによるかは事業の内容等によることとなる。これらの方法を、どのように使用するかについては様々な方法がありえる<sup>38</sup>が、将来の逸失利益（得べかりし利益）をすべて補償するのではなく、一定の範囲に限るのが一般的である。

#### 1) **財務モデルに基づき算定する方法**

当事者間で予め合意した財務モデルにおいて想定されている将来の収支等をもとに算定する方法である。

<sup>36</sup> 但し、選定事業者と委託先との委託契約は必ずしも長期契約としてPFI事業契約の条件をパススルーする選択肢だけでなく、業やサービスの属性、市場における代替性や競争性から短期契約ないしは複数年契約を継続し、契約を管理していくというケースもある。この場合には任意解除に伴う（管理者が支払う）選定事業者の費用は確実に縮減できる。このように、様々な選択肢がありえるため、この部分の規定の方法については、個別の事情に応じて決定していく必要がある。

<sup>37</sup> 株主（又は株主と経済利害関係を同一にする第三者）が劣後融資をしている場合には、基本的には株式と同様の扱いをすべきである。劣後融資は、優先貸付より返済が劣後するハイリスク・ハイリターンが前提である以上、優先貸付人と同様の基準で支払うことはリスクを無視することになるからである。株主以外の者が劣後融資をしている場合、劣後融資・優先融資の間にメザニン融資がある場合などは、それぞれの融資の性質（リスク、リターン）に応じて扱いを決定する必要がある。ただし、現在の実務では、メザニン融資については、任意解除のリスクを見込んでいないとの指摘もあり、この部分については更に検討を要する。

<sup>38</sup> 例えば、英国 SoPC4 では、予め合意した財務モデルにおけるEIRRに基づき算出した「解除時」までのリターンに相当する額、解除時の市場価格、解除日以降に、予め合意した財務モデルに基づいて受領する予定だった金額（解除日から支払予定日までの期間について財務モデルにおけるEIRRを割り引いて算出）の3者から事業者が予め選択する額とされている(21.1.3)。

**留意点：**この方法による場合、以下の点に留意すべきである。

**財務モデルの合意：**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。しかし、財務モデルを合意することは、解除の際の損失補償の算定の根拠になるものであるので、今後は財務モデルの内容について検討を進めた上で、財務モデルを合意する慣行を形成していくことも選択肢の一つとなる。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。

**当初の財務モデルと現実が異なる場合：**当初想定していた収益率と現実が異なる場合どちらを基準にすべきかの判断が難しい。現実の収益率をベースにする方法もありえるが、解除時点の収益率が将来も続くと仮定することが常に合理的とはいえないことに留意する必要がある。

**リスクの考慮：**財務モデルに基づく収入をもとに算定する場合には、その収益が得られる確実性（すなわちリスク）にも考慮する必要がある。一般的に高い収益が見込まれる案件は、リスクも高いために、リスクに応じた調整（割引率を高く設定するなど<sup>39</sup>）が必要であることに留意する必要がある。

**割引率：**割引率（又はその算定方法）についても予め合意しておくことが望ましい。

## 2) 予め定めた金額・算式による方法

財務モデル等に基づき、予め具体的金額（または具体的算定方法）を合意しておく方法もある。

この方法を使用する場合、支払金額は双方にとって合理的か、議会及び住民に対する説明という点でも問題が生じないかを検討した上で内容を定め、かつ入札段階で民間事業者に条件を提示すべきである。

英国 SoPC4 では、一定の時点で解除した場合の劣後貸付人、株主への支払の定額化（具体的金額は入札時に応札者が提案）という方法が新たに提案されている(21.5.4)（現実的に機能するかは、まだ例がないので今後の課題である）。

### その他の留意点

- 1) **その他の補償項目：**上記以外で補償すべき項目について更に検討が必要である。
- 2) **補償金額算定表の利用：**契約解除時期とそれぞれの時期に解除された場合の補償金額総額のみを定めた補償金額算定表を採用した例もある。
- 3) 損失補償額の算定方法を詳細には記載しない場合でも、優先貸付人に不測の損害が及ばないことが明らかになるような書き方にすることが望ましい。
- 4) 優先貸付人への利息、委託先への支払い、劣後貸付人・株主への支払いについては、相互に関連していること（委託先への支払いが大きくなると、株主への支払いが小さくなるなど）に留意す

<sup>39</sup> 現在価値の算定の際にリスクを織り込む方法としては、(1)リスクを割引率に反映させる方法、(2)キャッシュフローにリスクを反映させて、割引率にはリスクを反映させない方法の2通りがある。ここでいう割引率は、VFMの算定の際の割引率とは考え方が異なる。

る必要がある。その結果、例えばPFI契約締結前に劣後貸付人・株主への支払分だけ決めようとしても委託先への支払いが定まっていない段階では難しいという問題が生じうる。

## 5. 留意点

### (1) 事業類型との関係

逸失利益の計算は、事業類型によっても考慮すべき点が異なる。サービス購入型の場合、サービスを担う対価からコストを控除したものが利益となる。管理者等が支払うサービス対価には明確に上限があるため、サービスのコストの大まかな状況を推定できる場合、事業者があえて大幅に利益を上乗せして、補償を要求することは想定しにくい。一方、選定事業者にとってハイリスク・ハイリターンの案件、すなわち需要リスクを大幅に選定事業者に移転する案件については、選定事業者の収入は、推定は不可能ではないにせよ恣意的な要素が入るため、合理的な推定は成立しにくいという状況にある。

### (2) 解除事由を限定する考え方

任意解除については、上記の考え方の他、任意解除を完全な任意解除とせず一定の制限を加えるが（例：完全な任意にせず解除できる場合を限定、又は一定期間任意解除を禁止）、損失補償の額についても債務不履行による解除に比べて軽減するという考え方もある<sup>40</sup>。

### (3) その他の留意点

任意解除そのものについては特に議会の議決を要する旨の規定はないが、地方自治法第96条第2項は条例により議決事項を追加することを認めているため、同項により条例で議会の議決を必要とすることも考えられる（この点については、地方自治法との関係等、制度面についてさらに検討が必要である）。

---

<sup>40</sup> 「損失補償」は、もともと憲法上の概念であるが、通常法律でも「損失補償」が規定されていることが少なくない。例えば、憲法上の損失補償と、特定の法律上の損失補償の内容が異なることを前提とする判例があるなど、「損失補償」といっても一義的に決定されるわけではない。したがって、PFI事業契約書において「損失補償」という用語と使用したとしても、それによって直ちに支払額が決まるわけではない。ただし、行政に与えられた裁量の範囲を逸脱に該当するような場合は（例えば、特定の業者に不利益を与える目的で解除権が行使された場合など）、むしろ「違法」な解除がなされたとみるべきである。この場合には、国家賠償法（国家賠償法第1条第1項の「公権力の行使」は非常に広く解釈されているので、解除権の行使について故意又は過失があれば、これに該当する可能性がある）により損害賠償を負うことになるとも考えられる（国家賠償法の場合には、一般論としては損失補償よりも支払額が多くなる可能性が高いと思われる）。この場合には、国家賠償法に従って、損害賠償の範囲が定まることになる。

## 6. 条文例<sup>41</sup>

### (甲 = 管理者等、乙 = 選定事業者)

(甲の任意による契約解除)

第 条 甲は、本契約の終了前はいつでも、[ ]月以上前に乙に対して通知することにより本契約の全部又は一部を解除することができる。

(案1)

2 前項により本契約が解除された場合、乙は、甲に対して、当該終了により被った合理的な損失の補償を請求することができるものとする。

(案2)

2 前項により本契約の全部解除された場合、乙は、甲に対して、以下の損失補償を請求できるものとする。<sup>42</sup>

(1) 別紙 に記載された契約条件に基づき、乙が優先貸付人に支払う必要がある額

(2) 別紙 に記載された契約条件に基づき、乙が[サービス提供業務協力企業]に対して支払う必要がある額

(3) (株主劣後貸付人、株主への支払について記載)

(4) (その他必要な調整項目を記載)

3 (損失補償及び未払いの施設整備費相当分等の支払方法について規定)

4 第1項により本契約の一部が解除された場合においては、以下に従うものとする。

(1) 解除された業務の内容に応じて、サービス対価を減額するものとする。減額幅を算定する際には、複数の業務を一括して請け負うことによる費用が削減されている場合の効果についても配慮する。

(2) [特段の事情<sup>43</sup>がある場合を除き、統括管理業務の対価相当分については、減額しないものとする。]

<sup>44</sup>

(3) [特段の事情がある場合を除き、[株主への利益相当分]<sup>45</sup>については、減額しないものとする。]

(4) 甲は、別紙 に記載された契約条件に基づき、乙が[サービス提供業務協力企業]に支払う必要のある額を乙に補償するものとする。

(5) (その他必要な調整項目を記載)

<sup>41</sup> 条文例中、特に案2の部分については、これまでPFIでは採用されていなかった方法に関するものであり、どのような条項が適切であるかは、今後さらに検討していく必要がある。

<sup>42</sup> 案2は、契約の締結時点までに、ファイナンス関係の諸契約及び選定事業者と運営協力企業との契約のうち、重要な事項で解除に係るものの内容を別紙として添付する方法を想定している。なお、代替的に運営協力企業との契約書案を後刻管理者等に提出する義務を規定することにより、同じ効果をもたらすことができることは既に述べたとおりである。

<sup>43</sup> 特段の事情としては、例えば統括マネジメント業務に必要な人員を削減できる場合を想定している。この部分については、予め特定できる事由については、特定することも考えられる(第3号も同様)。

<sup>44</sup> 統括マネジメント業務がない場合には、本号を削除するか、修正する必要がある。

<sup>45</sup> 株主の利益分を明示した財務モデル等をあらかじめ合意していることを前提としている。



**【任意解除に関する実務上のポイント】**

P F I 事業契約には、管理者等による契約の任意解除権及びその際の選定事業者への損失補償について明確に規定する。本規定のポイントは以下のとおり。

P F I 事業契約の全ての当事者は、期間満了まで契約を解除することなく、契約上の義務を全て履行する意図をもって契約締結を行い、契約関係に入ることが基本となることに留意すべきである。

一方、管理者等は、合理的かつ特段の事情がある場合には、一定期間の事前通告をもって、契約を解除できる。

任意解除時の選定事業者に対する損失補償額は、管理者等に責めが帰される債務不履行事由に伴う契約解除の賠償額算定と同じ考え方に立脚して算定されるべきである。

補償金額の算定を客観的に行うことを可能にするため、例えば財務モデルや委託先との主要な契約条件について予め合意しておくなど、基準の明確化を図ることが望ましい。

## 第 章 紛争解決

### 1 . 概要

P F I 事業契約締結時には想定し得ないリスクの顕在化など P F I 事業契約に定めのない事項、その他 P F I 事業契約の実施にあたって生じた疑義について解決しなければならないことも起こり得る。こうした場合に備えて、当事者間の協議の在り方について規定し、さらに当事者間での協議が整わないこともあるため、紛争が生じる場合に備え、中立的第三者が関与した紛争の処理方法を規定する<sup>46</sup>。

### 2 . 問題状況

- (1)両当事者間の協議、関係者協議会の規定及び裁判管轄の規定のみとしている場合が多い。さらに、関係協議会の構成については、紛争解決のための仕組みとして十分ではないことも少なくない。したがって、実効的な協議を行う仕組みを構築する必要がある。
- (2)協議によって解決しなかった場合でも、良好な関係を継続したまま、迅速に解決することが必要である。さらに P F I をめぐる紛争は高度な専門知識を要求されることが多いと予想される。したがって、紛争が生じた場合に、裁判よりも迅速かつ専門的事項に十分対応できる紛争解決の枠組みを迅速に設定できるような契約条項が求められる。

### 3 . 基本的な考え方

- (1)**コミュニケーションの場の設定**：両当事者間の不断のコミュニケーションをとっておくことにより、相互の信頼関係を醸成しておくことが、紛争を予防する観点からは重要である。そこで、両当事者間のコミュニケーションの場を設定し、フェイストゥフェイスでコミュニケーションを行う機会を設けて信頼関係の構築に当たるべきである。

なお、当事者のコミュニケーションを図るためには、以下の点に留意することが必要である<sup>47</sup>。

- ・ 官民双方の見解を理解し、また尊重すること
- ・ 知識と目的を共有すること
- ・ 契約及び契約関係書類を正確に理解すること
- ・ 情報の相互提供をスムーズに行い、またコミュニケーションのチャンネルをオープンに

<sup>46</sup> 支払遅延防止法第 4 条第 4 号及び予令第 1 0 0 条第 1 項第 7 号。地方公共団体が管理者等となる場合は、当該規定は支払遅延防止法第 1 4 条の規定により準用される。

<sup>47</sup> 英国では両当事者の継続的コミュニケーションの重要性が強調されており、定期的なコミュニケーションの場を確保するべきとされ、ここに記載した留意点はこれを参考に作成している。(英国財務省 Operational Taskforce Note2: Project transition guidance (2007 年 3 月) 参照)。

しておくこと

- ・ 両方の組織内に存在する課題を解決する意欲を有すること
- ・ 効果的な意思決定プロセスが設定されていること
- ・ 事業を成功させようという強い意欲を有すること

(2) **紛争調整会議**：紛争が生じた際には、まずは両当事者間で協議することが考えられる。そこで、紛争が生じた際に、いずれかの当事者の要求により会議を招集し、解決を図る紛争調整会議について規定する。

(3) **中立的第三者の関与**：官民が対等の立場というPFIの基本原則からすれば、協議が整わない場合に一方が他方に結論を押しつけることは厳に慎まなければならない。そこで中立的な専門家が関与して、紛争を迅速に解決する仕組みが必要である。

#### 4. 具体的な規定の内容

##### (1) 紛争調整会議

紛争解決のための場として紛争調整会議（仮称）を設ける。なお、このような機能を果たす場が既に存在している場合には、いたずらに屋上屋を架す趣旨ではないことに留意する必要がある。メンバーについては両当事者により構成することとする。

##### (2) 中立的専門家による裁定手続創設

紛争調整会議と、裁判による解決の中間に、中立的専門家（裁定人）による紛争解決手続を規定することが考えられる。この際、裁定手続きになじまない紛争も想定されるため、あくまでもこの手続きを選択肢としたり、あらかじめ裁定手続きの対象となる事項（又は対象とならない事項）を契約書で特定したりしておくことなども考えられる。中立的専門家の判断に拘束力を持たせるか否かについては、拘束力があるとすると、中立的専門家の選任が困難になり、手続自体が使用されなくなる可能性があるため、当面は、中立的専門家の判断に拘束力を持たせない手続（一種の調停手続）とすることが考えられる。中立的専門家の選任方法は、両当事者の合意によることとし、選任時点については、紛争が生じた際に選任することが考えられる。

調停に関する規定を設ける場合において、調停の場で合意できなかったとき、又は調停の対象外の事項に関する紛争が生じたときについては、裁判又は仲裁（調停と異なり裁定人の判断が両当事者を拘束する）によって解決されることになる。

**裁定人の人数**：仲裁として行う場合（すなわち裁定人の判断に拘束力を持たせる場合）については、

他分野の国際的な契約では3名と規定されることが多い(またUNCITRAL国際商事仲裁モデル法では、別途当事者間で合意がない限り3名とされている)<sup>48</sup>。一方、調停の場合は、UNCITRAL国際商事調停モデル法では別途当事者間で合意がない限り1名とされているが、場合により3名とすることも考えられる。

#### 裁定人選定方法：

1) **選定時点**：裁定人の選定方法については、裁定人(又は裁定人を選任するためのパネル)は、内容に応じて、事業契約締結後に予め両当事者で合意しておき、欠員が出た場合には、速やかに共同で選任する方法<sup>49</sup>、紛争が生じた際に両当事者間の合意により裁定人を選定する方法がある<sup>50</sup>。日本では、中立的な専門家を関与させる枠組みが定着していないこと等を考慮すると、の方法が当面は現実的であると考えられる。これらの方法のメリット、デメリットを整理すると以下ようになる。

(ア)紛争が生じた際に裁定人を選定する方法：人選について合意できないリスクが高まる(実際に紛争が生じている場合両当事者がより慎重になる)。人選について合意できない場合、迅速な解決は期待できない。しかし、紛争となっている分野にあわせて専門家を選ぶことができるというメリットがある。

(イ)裁定人をあらかじめ決める方法：事業契約締結後の手続負担は重いこと、また選任した段階から裁定人に報酬を払わなければならないこと、利益相反の問題がより複雑になることなどの問題がある。しかし、実際に裁定人による紛争解決が必要になった場合は、迅速な解決が期待できるというメリットがある。なお、この方法でも複数の分野の専門家を選任することは可能であるが、当初段階での両当事者の手続的な負担がさらに重くなる<sup>51</sup>。この方法は、現時点では課題も多いため、以下の条文例では採用していない。

2) **中立的第三者の候補者**：中立的第三者の候補者としては、受任することについて利益相反がないことに加えて、紛争の分野に応じて必要な専門的知識を有していること、両当事者が納得できるだけの中立性を有していることなどが必要になる。裁定人が両当事者との間で信頼関係を築けることが重要であるため、選任に関する規定はあくまでも両当事者が平等である必要がある。したがって、一方の当事者のみが「中立的」裁定人を選ぶ権利を有するという規定は適切でない。あくまで、両当事者が了解した方法で裁定人を選定することが重要である。

3) **選任について合意できない場合**：選任について意見が一致しない場合の手続の規定が必要であ

<sup>48</sup> 人数の決め方は仲裁規則により異なる。国際商工会議所(ICC)の仲裁規則第8条では、1名か3名かを当事者の合意により定める(当事者が人数に合意できない場合には、原則1名だが、ICC Court of Arbitrationが3名が妥当だと判断した場合には3名とすることができるとされる)。ロンドン国際仲裁裁判所(LICA)の仲裁規則第5条も類似の内容になっている。

<sup>49</sup> この場合は、複数の分野の専門家について合意しておき、紛争の内容に応じて適切な専門家を選任できるようにすることが望ましい。

<sup>50</sup> 3名とした場合には、各当事者が1名ずつを選任し、選任された2人の裁定人が第三の裁定人を選任するという方法が考えられる。1人とした場合は、両当事者が共同で選任する。

<sup>51</sup> 英国 SoPC4 中の条文例では、契約締結後に両当事者があらかじめ紛争が生じた場合に備えて中立的な専門家のリストについて合意し(建設パネルと運営パネルからなり、それぞれたとえば3名の専門家から構成される)紛争が生じた場合に当該リストから機械的に裁定人を指名し、当該裁定人に判断してもらうという仕組みが採用されている。(28章)

る。

例えば英国では両者が合意できない場合には、「公認仲裁人協会長」(the President for the time being of the Chartered Institute of Arbitrators)への選任の依頼が挙げられている。今後PFIの専門家を選任できる体制が整うことが前提であるが、例えば、日本商事仲裁協会、国際商工会議所などに選任を依頼することが考えられる。この点については、実務的に問題になる可能性が高い部分であるので、選任候補者のリストの作成方法・手続なども含めて、今後議論が必要である。

**裁定手続の内容：**両当事者の意見及び証拠の提出期限、聴聞、裁定人の判断の期限等の手続を定める。

**裁定人の判断の拘束力：**以下の案が考えられる。

完全に両当事者を拘束する（裁判所は覆すことはできない）。

裁判所が覆さない限り両当事者を拘束する（裁判所により覆される可能性がある）（英国 SoPC4 はこの立場に近い）。

判断がなされた後、不服のある当事者が一定期間内に裁判を提起しなかった場合、両当事者を拘束する（裁判が提起された場合は両当事者を拘束しない）。

参考意見として取り扱う（調停：条文例はこれを前提としている）。

我が国のPFIでは中立的第三者に關与させて紛争を解決するという慣行は存在していないため選任が困難になる可能性があり、その結果中立的第三者を關与させる手続きが実務から敬遠されてしまう可能性があることから、以下の条文例は「調停」（調停人の判断に拘束力を持たせない）としている。今後、第三者を用いる手法に対する信頼の向上、中立的な第三者機関の設立（または既存の機関の活用）紛争解決のための基準の明確化などによって、徐々に拘束力を持たせる方法が採用されるようになることが期待される。

#### 調停

- ・紛争解決にあたる第三者の判断に拘束力がある場合は仲裁、拘束力がない場合は調停になる。調停には、簡易裁判所等で行なわれる法定の調停と、民間機関（又は民間人）によって行われる任意の調停がある。
- ・民間機関によって行われる調停については、ADR法（裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律）による認証制度がある。この認証制度については弁護士以外の調停人の活用、時効の中断等でメリットがある。PFI事業契約に中立的な専門家による判断を盛り込む場合も、弁護士法との関係で問題が生じないようにするため、認証された調停機関・手続を利用することも考えられる。なお、仲裁には適用されない。

**費用分担：**紛争解決に要する費用分担は、予め公平にこれを取り決めておく必要がある。

## 5. 留意点

### (1) 議会との関係

議会対策、予算との関係などについても配慮が必要である。また、和解、調停、仲裁などに

については、地方自治法第 96 条第 1 項第 12 号に定める地方公共団体の議会の議決事項に含まれている点その他地方自治法等との関係について整理する必要がある。

## (2)費用

- 1) 裁定人の報酬水準及び負担者についても予め合意しておくことが必要である。現実的には、両当事者が共同で裁定人を探し、三者間で報酬水準について合意しておくことが考えられる。<sup>52</sup>
- 2) 調停人や弁護士への報酬などについて必要な予算を確保できるようにすることも重要である。

## (3)サービスの継続

紛争解決の手續の期間中、建設やサービスの提供が中断されることのないよう、原則として<sup>53</sup>建設及びサービスの提供を中断してはならない旨を規定する必要がある。

英国 SoPC4 では、受注者は紛争が生じたことのみを理由として「仕事を中断する」ことは認められず、紛争解決期間中、受注者は発注者の希望に従ってサービスを提供する義務を負うが、紛争が受注者に有利に決着した場合、適切な補償が支払われるべきとされている。一方、管理者等は、業務の一部について紛争が生じている場合に、サービスの提供がなされている部分についてまで支払をとめるようなことはすべきではなく、この旨の契約規定を取り決めておく必要がある。

## (4)契約に携わった弁護士の関与の有効性

第三者が入る手續に先立ち、契約締結の際と同じ弁護士又はこの分野に知見を有する弁護士を当事者のアドバイザーとして関与させて協議を行うことも有効である。

特に契約締結に携わった弁護士の場合、契約の交渉過程、文言の変更、覚書の締結など、一貫して担当している場合が多いため、契約書の条項と当該紛争の関係が整理され、当事者が納得して紛争が解決する場合もありうる。ただし、この場合弁護士は当事者のアドバイザーとして関与するのであり、中立的な第三者とは役割が異なる点に留意する必要がある。

<sup>52</sup> なお、裁定人の報酬は、組織などの場合には、一定の水準が決まっていることが多く、自由な交渉の対象とはなりにくい事情もあることに留意する必要がある。

<sup>53</sup> 不可抗力事由等により義務履行ができない場合は例外となる。

## <参考> 英国 SoPC4 に示されている紛争解決方法

英国 SoPC4 では、まず当事者間で解決を試みる、合意できない場合には中立的な第三者（専門家）による迅速な判断を求める、第三者による判断に対して合意できない場合については、より時間をかけて仲裁を実施する、又は、裁判所に提訴するという流れの紛争処理規定が採用されている。具体的には以下のようになっている。

当事者間での協議

中立的な第三者（専門家）による判断

あらかじめ紛争がおこった場合に備えて中立的な専門家の指定方法を決定しておき、紛争が生じた場合に、当該専門家が迅速に判断できるようにしている。専門家の判断には、拘束力がある場合（いわば仲裁型<sup>54</sup>）と、拘束力がない場合（いわば調停型）の双方があるが、SoPC4 に付されている条項例では、仲裁などで否定されるまでは拘束力があるとしている。

SoPC4 では、判断までの期間は 28 日と短く、不服申立てが可能だが（仲裁に移行）仲裁などで否定されるまでは拘束力があるとする事で業務の中断を防いでいる。

仲裁（又は裁判）

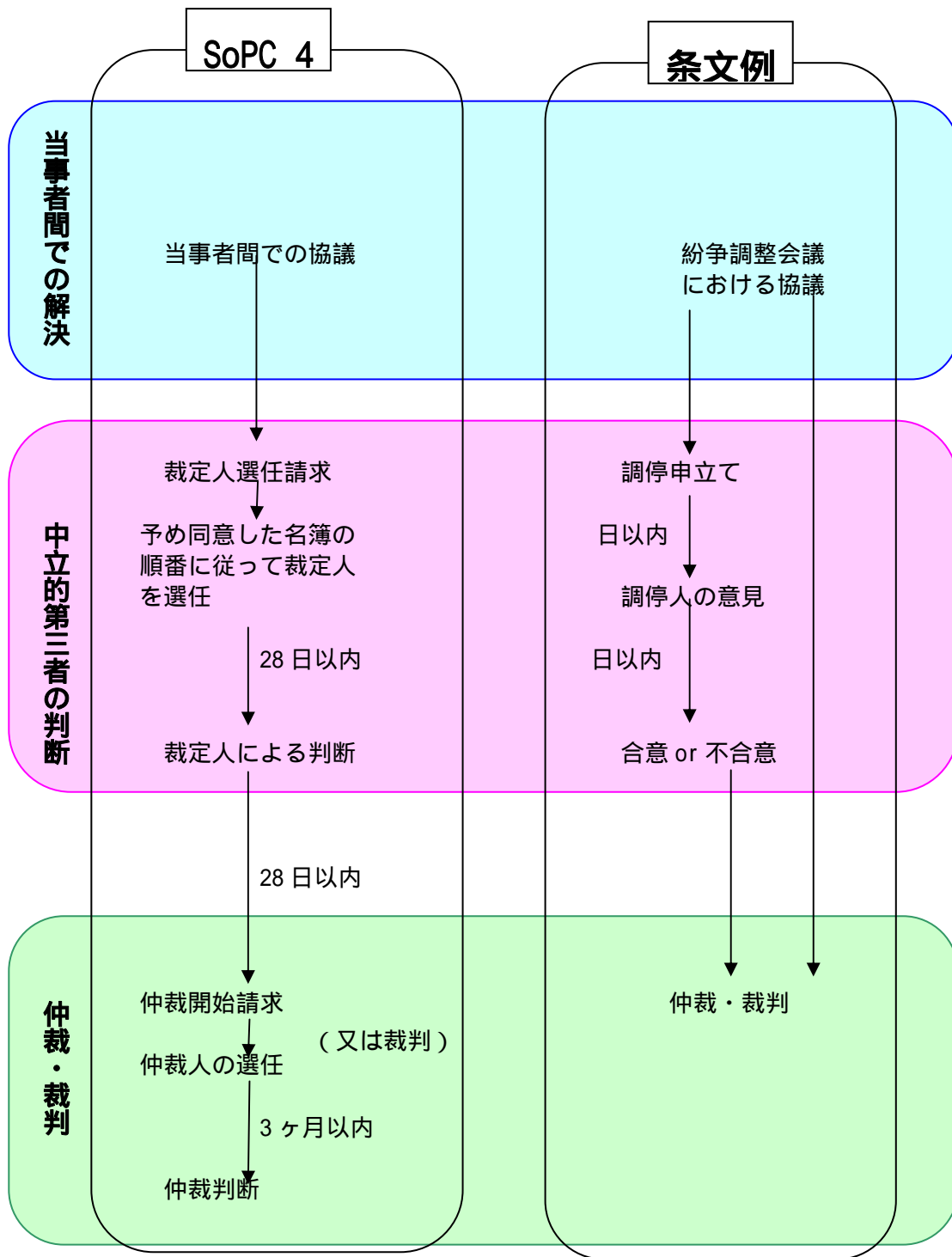
仲裁は、当事者の合意（仲裁合意）に基づいて、仲裁人で構成される仲裁廷が事案の内容を調べた上で判断（仲裁判断）を示す手続である。仲裁判断が両当事者を拘束する点で調停とは異なる（通常、裁判所への不服申立てもできない）。非公開というメリットに加え、一審制であるので時間、費用を節約できるが、中立性、専門性の高い仲裁人を選任することが重要となる。

SoPC4 では、両当事者が共同で弁護士又は仲裁人協会認定の仲裁人の中から仲裁人を選任する（合意できない場合は弁護士会会長が選任）。

---

<sup>54</sup> 第三者による決定に拘束力があっても「仲裁」とは呼ばれないことがあり、SoPC4 でもこの手続は「仲裁」とは位置づけられていない。

## 紛争解決手続の概要



紛争解決手続は、その内容によって適切な手続が異なる。したがって、紛争の性質に応じて（例えば、事実認定のみが問題なのか、契約書の解釈が争いになっているのか、金額で合意ができていないのかなど）別の手続の流れを規定することも考えられる。



## 6. 条文例（調停とする場合）

（甲＝管理者等、乙＝選定事業者）民事調停法など法定の調停ではなく、任意の調停を想定

（紛争調整会議）

第 条 甲及び乙は、本契約に関する紛争を解決することを目的として、相手方に書面により通知することにより、紛争調整会議を招集することができる。

2. 紛争調整会議は、甲及び乙の代表者により構成されるものとする。また、両当事者が合意した場合には、構成員以外の者に対して出席及び意見を求めることができる。

3. 紛争調整会議の構成の詳細、議事進行方法、議事録の作成等に関する事項は、第 1 回目の関係者協議会までに甲と乙との協議により別途定める。

4. 甲および乙は、本契約に関して紛争が生じた場合でも、本条に定める協議及び次条に定める中立的第三者による調停を経た後でなければ、訴訟を提起することができない。ただし、これにより甲又は乙の権利が著しく害される場合を除く。また、[(協議及び調停が不要である紛争の種類を記載)]の場合については、本条に定める協議及び次条に定める調停を経ることなく訴訟を提起できるものとし、また、[(調停が不要である紛争の種類を記載)]の場合については、本条第 1 項に定める通知が送付された後、[ ]日以内に合意ができなかった場合には、次条に定める調停を経ることなく、訴訟を提起できるものとする。

（中立的第三者による調停）

第 条 前条第 1 項に基づく紛争調整会議による協議を一方の当事者が他方の当事者に申し入れてから[ ]日以内に解決できない紛争については、いずれの当事者も中立的な調停人による調停を申し入れることができる。

2. 調停人は、[本契約締結後[ ]日以内に/調停の申し入れがなされてから[ ]日以内に]、両当事者の合意により選定する。調停人が欠けた場合には、調停人が欠けた日から[ ]日以内に両当事者の合意により新たな調停人を選任するものとする。[調停人は、建設、運営及び財務に関する専門家がそれぞれ 1 名ずつ選任され、紛争の内容に応じて単数又は複数の調停人がその任に当たるものとする]。

3. 調停人の地位を受任することにより利益相反が生じるものは、調停人に選任されることはできない。

4. 両当事者が選任について合意できなかった場合には、[中立的な第三者機関]に選任を依頼するものとする。

5. 調停の申し立てがなされてから[ ]日以内に、両当事者は調停人に対してそれぞれの主張を書面にて提出するものとする。

6. 調停人は、両当事者が合意に達した場合を除き、両当事者から書面を受け取ってから[ ]日以内に調停案を示すものとする。調停案は両当事者を拘束しない。

7. 調停案が示された後[ ]日以内に合意ができなかった場合には、甲及び乙は訴訟を提起することができる。

8. 乙が金銭的賠償により回復することができない重大な損害を被る場合を除き、前条による協議、本条による調停及び訴訟の期間中、乙は甲の指示に従って業務を履行しなければならず、また、甲は乙による業務の履行の確認が完了した部分についてサービス対価の支払を拒むことができない。ただし、本項は乙の甲に対する損害賠償請求を妨げない。
9. 調停人は、調停案の提示前に最低2回以上、調停案提示後[ ]日以内に最低2回以上調停期日を開催し、両当事者の合意による解決を促すものとする。調停期日には、乙から業務の委託を受けている者その他の利害関係人も出席できるものとする。
10. 調停に要する費用は各自が負担する。

#### **【紛争解決に関する実務上のポイント】**

管理者等と選定事業者間の紛争に対しては、当事者間での協議 中立的第三者の判断 仲裁・裁判、と段階的に解決のための枠組みを規定する必要がある。本規定及びその背景となる考え方のポイントは以下のとおり。

紛争を防止するために通常時からのコミュニケーションを蜜に行い、相互の信頼関係の醸成を図ることが必要である。

紛争が生じた場合は、紛争調整会議により、まず両当事者間で紛争の解決を図る。

紛争調整会議による協議が整わなかった場合は、紛争の内容に応じた中立的専門家を両当事者間の合意により選任し、調停する手続き（中立的専門家の判断に拘束力を持たせない手続）を規定することも一つの選択肢として考えられる。

## 第 章 法令変更

### 1 . 概要

P F I 事業期間中に生じる法令変更に伴う費用の増加等の負担者と手続について規定される。この際、基本となる考え方は、リスクを最もよ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り、これに従って様々な規定がなされることになる。ただし、将来の法令変更は様々なものがありえるため、あらかじめ完全に決めることは不可能である点にも留意する必要がある。

### 2 . 問題状況

現在、P F I で用いられている事業契約においては、「本事業に直接影響を与える法令の変更（特に本事業及び本事業類似のサービスを提供する事業に関する事項を直接的に規定することを目的とした法令で事業者の費用に影響があるもの）についてのみ管理者等の負担と規定されていることが多い。この基準は基本的には維持されるべきものと考えられるが、具体的に適用する際に明確な基準といえるのか、一方の当事者に酷となる結論が生じることがないかなどの課題があり、基準を明確かつ公平なものとするよう工夫をする必要がある。

例：入札段階では、建築基準法の改正が具体化されていなかったが、事業契約締結後改正に基づく基準が施行され、例えば建築物の満たすべき基準が変化したことによる増加費用（例：基準の変更に伴い、より多くの鋼材が必要となった場合などの費用）の位置づけなど、明確に「本事業に直接影響を与える法令の変更」と位置づけていない限り、どちらに該当するのかが不明確となる場合があり、これについて適切に対応する必要がある。この際、たとえ法令変更事由が生じたとしても、その対象、適用範囲（財並びに工事、単価と量、及び影響度など）に関しては、予め、費用の明細などを了解しておかない限り、単純に評価判断できない側面があることにも注意が必要である。

### 3 . 基本的な考え方

#### (1) 法令変更への対処の困難性

法令変更に関する対処の方法については、法令の属性に着目し、因果関係の明確性や影響に応じて類型化することや、法令への効果に着目して、定義を詳細化していくことなどが考えられる。ただし、法令変更に関する規定については、その対象、範囲、影響度を予め定義することが難しいという側面があり、具体的な条項の在り方については、様々な考え方があるところであるため、容易に標準化できる部分ではない。3 で示す考え方は、現実の P F I 契約をベースにしつつ修正

を加えたものであるが、法令変更への対処の方法については様々な考え方があることに留意する必要がある<sup>55</sup>。

## (2) リスク分担の明確化の必要性

リスク分担の明確化というPFIの基本理念からは、法令変更の際の増加費用の負担の規定についても、基準をできる限り明確化すべきである。そこで、それぞれの事業の特性に応じて、将来行われる可能性のある変更で重要なものについては、予め取り扱いを明記することが望ましい。ただし、実際には予想できない変更が生じる可能性が高く、明記できる場合は限定される。

## (3) リスク分担に関する考え方

リスクを最もよ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PFIの基本理念からは、法令変更規定は選定事業者が管理できないリスクを負わせないようにする必要がある。法令変更は選定事業者がリスクを管理できないという考え方を前提にすれば、法令変更の対象者が広く一般的である場合、選定事業者の創意工夫により費用の増加の影響を抑えることができる場合、（民間収益事業など）法令変更によるコストの増加を一般利用者等に転嫁しうる場合を除いては、基本的には管理者等がリスクをとるべきであると考えられる。

**一般的法令変更：**法令変更のうち、その影響が広範に及ぶものについては（一般的法令変更）、法令変更の対象者が広く一般的であり、選定事業者もその効果を受忍すべきである。この場合、間接的には物価指数等に影響を与え、サービス対価の物価スライド条項その他指標に応じた調整条項、ベンチマーキングの規定、マーケットテストの規定など、価格調整に関する条項により最終的には一定部分費用の増加を吸収できるため、この観点からも選定事業者の負担とすべきである。（たとえば法人税率の変更があった場合、全国の全ての企業にとって内部コスト増になるので、コスト増が各企業の商品の価格に上乗せされ、物価指数に反映される等）。

**選定事業者の努力により軽減できる場合：**（後述(3)参照）。

**利用者に転嫁できる場合：**利用料金の値上等によって、法令変更によるコストの増加を一般利用者等に転嫁しうる場合は、選定事業者の負担とする。

**通常の民間の事業との差異：**民間企業においては、法令変更による事業の増加費用を、その分野において事業活動を行わないとすることにより影響を一定の範囲内に抑えることができる。これに対して、選定事業者の場合は、公目的達成のために契約上その行動が制限されるという選定事業者の義務の特異性から、一般の企業活動に比べて収益や支出の枠組みが固定しており、法令変更に伴う費用増を、収益を増大して吸収できる手段が限定される場合もあることに配慮することも考えられる。

<sup>55</sup> <参考>において英国の例を示した。また、後述する一般的法令変更の場合や、民間収益事業の場合でも、民間では対応できるリスクではないのではないかと考えもある。

#### (4) 軽減義務

選定事業者は、法令変更によって費用の増加が見込まれる場合、その影響を軽減するために合理的な努力を行うものとする。

#### (5) コミュニケーションの重要性

法令変更への対処法（費用の増加を抑える方法など）について、早い段階（法令変更についての具体的情報が入手した段階）から官民のコミュニケーションを密に図ることにより、可能な限り、円滑に解決することが望ましい。

### 4．具体的な規定の内容

#### (1) プロセス

法令変更については、早い段階から当事者間の密度の高いコミュニケーションを行うことにより、増加費用等を軽減できる場合も少なくない。そこで、法令変更が予想される場合には、早い段階で他方の当事者に通知をした上で協議を開始し十分な時間をかけて議論することにより、双方で情報を共有して、協力しながら、正確な影響を評価し、増加費用の軽減に努力することが重要である。これによっても軽減できなかった増加費用については、(2)以降の原則に従ってどちらが費用を分担するかを決定することになる。

#### (2) 費用の分担方法

##### 直接法令変更及び一般法令変更

「本事業に直接影響を与える法令の変更」(特に本事業及び本事業類似のサービスを提供する事業に関する事項を直接的に規定することを目的とした法令で事業者の費用に影響があるもの)とそれ以外の法令変更(一般的法令変更)に分類し、後者については選定事業者とする(理由については3(3) 参照)。

##### 資本的支出

資本的支出については、個別性が高く物価スライド等で吸収することは困難と考えられることから、法令の種類に関わらず管理者等の負担とすることが原則と考えられる。

**資本的支出の内容：**建設費の増額や、運営開始以降の新たな設備の導入、大規模修繕等が該当する。解体費についても、これと同様に扱うことも考えられる。

## 民間収益事業等の場合

上記2(2) 記載のとおり、民間収益事業等選定事業者が利用者からの利用料金を収受するスキームの場合は、費用の増加を利用料等に反映させることができること、また、他の民間事業者との公平を図ることから、原則として選定事業者の負担とする。ただし、費用の利用料への転嫁については、一定の限界があることに留意すべきである。<sup>56</sup>

### 費用の利用料への転嫁の限界

- 1) 選定事業者が利用者からの利用料金を収受するスキームの場合でも、例えば指定管理者制度が採用されている場合のように、利用料金の設定について制約がある場合が多い。この場合、法令変更の場合は利用料金の変更に管理者等が同意する旨規定するか、管理者等が増加費用を負担するなどの方法により、選定事業者に過大なリスクを負わせないようにすべきである。
- 2) 利用料金の値上げが可能である場合でも、値上げにより、利用者が減少し、リスクプロファイルが変わる可能性がある。従って、利用料金値上げが可能である場合でも、利用者にこれを転嫁することを前提に選定事業者が増加費用を負担することが常に妥当であるとは限らない点に留意する必要がある。

## 税制変更

税制の変更に起因する増加費用の負担割合については、「サービス対価」の外税とした消費税率の変更による増加費用を管理者等の負担とすることが通例である。加えて、資産所有にかかる税率の変更及び新税設立による増加費用を管理者等の負担とすることもあり得る。なお、法人税率の変更等、選定事業者の利益に課される税制度の変更による増加費用は、選定事業者の負担とすることが通例である。

### (3) 軽減義務

上記2(2) 記載のとおり、選定事業者の努力により法令変更による影響を押さえることができる部分については、管理者等は増加費用を負担すべきではない。したがって、管理者等が法令変更リスクを負担する場合については、選定事業者に費用の増加を押さえるために合理的な範囲内の努力を行う義務を負わせることが適切である。

#### 軽減義務の規定方法

- 1) **包括的に軽減義務を規定する方法**：事業者は増加費用を軽減するために合理的な範囲内で努力を行うものとする旨規定する<sup>57</sup>。
- 2) **軽減のための協議内容を規定する方法**：軽減するための努力を行ったことを示す証拠や類似の事業

<sup>56</sup> 選定事業者に事業継続事務があるのであれば、むしろ管理者等がリスクを負担すべきではないかという考え方もあり、この点についてはさらに検討を要する。

<sup>57</sup> 実際には、何を以て「合理的努力」を行ったといえるかについては、判断が難しい点に留意する必要がある。

に与えた影響に関する証拠の提出など、協議の内容を予め規定する（詳細は〈参考〉英国における法令変更 参照）

#### (4) 特定の法令の変更に関する規定

特に当該事業において将来問題になる可能性があると予想される変更については、「本事業に直接影響を与える法令の変更」「一般的法令変更」のどちらに分類するか、あるいは両者とも別の扱いにするかについて契約書に明記するなど、例示によって扱いを明確化することが考えられる。

- 1) 法令変更とはいえませんが法令の運用が変わった場合についても（例えば、建築確認の運用手続が変更になった結果、費用が増加した場合）予測可能であるものがあれば特定の上対処方針を規定しておくことが望ましい。
- 2) 一つの法令の中でも、規定によって、管理者等のリスクとすべきところ、選定事業者のリスクとすべきところが分かれる可能性もあるため、必要があれば規定ごとにリスク分担を記載するものとする。
- 3) 費用の増加については、選定事業者が立証責任を負うべきである。

## 5. 留意点

### (1) 費用を両当事者で分担する方法

資本的支出相当分の費用負担に関しては、管理者等が増加費用を負担することを原則としつつ、選定事業者の努力により増加費用を抑えることができる場合が考えられることや、手続き負担の観点（比較的少額の変更について対価の変更のための手続を行うことは煩雑である）から、選定事業者も一部負担することも考えられる。

例： 万円までは選定事業者負担<sup>58</sup>、 万円以上 万円までは管理者等 %、選定事業者 %を負担、 千万円以上は全額管理者等の負担とするなどの方法が考えられる<sup>59</sup>。これにより、選定事業者が負担する最大額を示すことができ、その結果金融機関も法令変更についてどの程度のリスクを見ればよいのかが明確になるというメリットもある。

### (2) 費用の減少への対処

運営段階において、規制緩和によって業務要求水準を変更し選定事業者の義務を軽減できる場合

<sup>58</sup> 民間が負担する金額の設定方法としては、契約金額の一定割合として示す方法もありうる。

<sup>59</sup> 選定事業者の努力により抑さえることのできる増加費用の範囲については慎重に検討する必要がある。また、金額の設定方法によっては、民間が入札の際に予備費を積むことにより VFM を逆に低下させる可能性があることに留意すべきである。

のサービス対価の変更についても、可能である限り対応方法を規定しておくことが望ましい。

### (3)債務負担行為との関係

管理者等は、法令の変更に基づく増加費用に備えて、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。ただし、増加費用の額が大きい場合には債務負担行為を修正することが必要と考えられ、どこまで余裕を持たせることを認めるかについては、更に検討を要する。



<参考> 英国における法令変更（概要）（SoPC4 第 14 章より）

1．法令変更の定義

「法令変更」とは、契約締結日以降に、次のいずれかが効力を生じることを行う。

- (a) 法令（契約締結日以前に以下により公表されていたものを除く）
  - (i) 各省庁諮問書（Government Departmental Consultation Paper）の一部としての法令草案。
  - (ii) 法案
  - (iii) 政省令の草案。
  - (iv) EC 官報掲載の草案。
- (b) ガイダンス
- (c) 関係する裁判所の適用可能性のある判決で、拘束力のある判例を変更するもの。

「法令」とは、英国における 1978 年の法令解釈に関する法律第 21 条（1）の規定の範囲内の国会制定法又は下位の法令、国王大権の行使並びに 1972 年ヨーロッパ共同体法第 2 章に規定された強制可能な共同体権利を意味する。

（SoPC4 条文例 14.3 より）

2．差別的/特別法令変更及び一般法令変更

法令変更の内容		負担者
<p><b>差別的法令変更</b></p> <p>「差別的法令変更」とは、下記の対象に適用される旨明示した法令変更を意味する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 当該事業のみに適用され、P F I に基づく他の同種の事業には適用されないもの。</li> <li>(b) 当該受注者にのみ適用され、他の者には適用されないもの。</li> <li>(c) P F I 事業の受注者に適用され、他の者には適用されないもの。</li> </ul>		発注者
<p>「特定法令変更」とは、[ 当該サービスと同一若しくは類似のもの] の提供、又は [ 当該サービスと同一若しくは類似のサービス] の提供が主たる業務となっている会社の株式保有に関する法令変更を意味する。</p>		
「一般法令変更」（差別的法令変更および特定法令変更以外）	サービス期間中に発効し、資本的支出の支出を伴うもの	発注者及び受注者が分担
	その他	受注者

3．法令変更の手続

- (a) 法令変更が行われる又は直近に変更が行われる場合、当事者は相手方に対し、想定される影響に関する意見を送付する。この意見には以下の詳細が含まれる。

- (i) 必要なサービス変更。

- (ii) 適格法令変更に対して本契約の条件変更が必要となる可能性。
- (iii) 受注者が予定されたサービス提供開始日までにサービス提供を開始すること、及び/又は適格法令変更の実施期間中にパフォーマンス規定を達成することなどについて、契約上の義務の履行の免除が必要であるか。
- (iv) 適格法令変更から生じた収益の損失
- (v) 適格法令変更により直接生じるプロジェクト費用の変更見積
- (vi) 事業期間中の適格法令変更により新たに必要となった、又は必要なくなった資本的支出。  
いずれの場合でもサービス内容の変更の実施に関する詳細手続を含むものとする  
実施費用（及びユニタリーチャージの変更）については、下記(b)～(f)に従うものとする。

#### 4．軽減義務に関する規定

- (b) (a)項の通知を当事者の相手方から受領した場合はできる限り速やかに、両当事者は(a)項に規定された問題及び受注者が適格法令変更による影響を少なくする方法について協議を行いかつ合意するものとする。これには以下の内容が含まれる。
  - (i) 受注者が、合理的に努力して下請業者に発生する費用増加を最小化し、費用削減を最大化するための合理的な努力を行った（相見積もりの取得（可能である場合）を含む）ことの証拠の提供。
  - (ii) 資本的支出が発生した場合又は発生すると予想される場合に、予見できる当該法令変更を受注者が考慮したことを示すことを含め、費用削減に効果的な方法で資本的支出の発生又は発生回避が算定されているかについての説明。
  - (iii) 当該事業会社の株主又は関係会社が運営している事業も含めて、法令変更が当該事業と類似した事業の料金水準に与えた影響の証拠の提供。
  - (iv) 当該適格法令変更によって必要となった資産の取替え又は維持管理のために発生すると予想される費用で発生が回避できる費用の説明。これには上記(a)(5)又は(6)の結果発生する又は要求される金額を含む。

#### 5．支払についての規定

- (c) 受注者が適格法令変更を原因とする追加の資本的支出分を負担する旨両当事者が合意した場合又は第 28 章「紛争解決」によりその旨決定された場合（本項に定める一般的法令変更の結果資本的支出を受注者が負担する旨合意した場合又は決定された場合は除く）、受注者及び優先貸出人が満足する条件により、受注者は資本的支出のために必要な資金を調達するため、合理的な努力をしなければならない。
- (d) 受注者分担分は受注者のみの負担とする。

(e) 受注者が資本的支出のための資金調達を行うにあたって合理的な努力をしたにもかかわらず、上記(c)の合意又は決定のなされた後[60]日間経っても資金調達できなかった場合、発注者は資本的支出の発生した日から 30 日以内に、受注者に当該資本的支出と同額を支払わなければならない。

(f) 本規定に基づく補償で、ユニタリーチャージの調整又は減額によるものについては、[ 5.2.3 項「補償金額の算出」を参照。]

( (a)から(f)は SoPC4 条文例 14.8 より )

## 6. 条文例（サービス購入型）

### （甲＝管理者等、乙＝選定事業者）

#### （定義）

「法令」とは、法律、政令、規則又は条例その他これに類するものをいい、国又は地方公共団体の権限ある官庁の通達、ガイドライン又は公的な解釈等を含む。

#### （通知等）

第 条 甲又は乙は、法令の変更又は新設（以下「法令変更等」という。）により本契約上の義務の履行が不能となる場合、本契約若しくは業務要求水準の変更が必要になる場合、履行に要する費用が増加する場合には、又は、これらの事象が起ころうと合理的に想定される場合には、速やかにその内容を本契約の相手方当事者に対して通知する。

#### （協議及び増加費用の負担等）

第 条 前条第1項の通知が送付された場合、甲及び乙は、本契約に別段の定めがある場合を除き、法令変更等に対応するため速やかに本件施設的设计・施工（改修及び解体を含む。）本契約又は業務要求水準書の変更並びに増加費用の負担、増加費用の軽減方法等について協議しなければならない。乙は、法令変更又はこれに伴う業務要求水準の変更により増減する費用の詳細（増加費用の軽減方法の検討に関する資料を含む）について、甲に提出しなければならない。

2 前項の協議にかかわらず、当該法令変更等の公布日から[ ]日以内に甲及び乙が合意に至らない場合、甲は当該法令変更等に対する合理的な範囲の対応方法を乙に対して通知し、乙は、これに従い本事業を継続するものとする。この場合における増加費用の負担は、別紙 に定める負担割合によるものとする。

3 法令変更等により乙がサービス提供業務等の一部を履行できなかった場合、甲は、乙が当該業務を実施しなかったことにより免れた費用に相当する金額をサービス対価から減額することができるものとする。

4 甲又は乙は、前3項の場合において、サービス対価の減額を目的とした業務要求水準の変更又は業務遂行方法の採用が可能であると認めるときは、相手方当事者に対してサービス対価の減額等について協議を行うことを求めることができる。

5 法令変更等に起因して、本件工事対象施設の引渡しの遅延が見込まれる場合、甲及び乙は協議のうえ、本件工事対象施設の引渡予定日を変更することができる。

6 前条の場合において、本契約上の義務の履行が不能となる旨の通知を行った者は、当該法令変更等が発生した日以降、当該法令変更等により履行不能となった義務について、本契約に基づく履行義務を免れる<sup>60</sup>。但し、本条に定める手続により本契約上の義務が変更され、履行不能でなくなった場合

<sup>60</sup> 本項では、履行不能になった場合に履行義務を免れる旨規定しているが、効力の発生日は法令改正の施行

を除く。

(法令変更等による契約の終了)

第 条 前条の規定にかかわらず、本契約の締結後における法令変更等により、甲が本事業の継続が困難と判断した場合又は本契約の履行のために多大な費用を要すると判断した場合、甲は、乙と協議のうえ、本契約の全部又は一部を解除により終了させることができる。

2 前項に基づき本契約の全部又は一部が終了した場合の措置は、第[96]条ないし第[97]条の規定に従う。

3 第1項の規定に基づき本契約の全部又は一部が終了した場合において発生した増加費用の甲と乙の負担割合は、別紙 のとおりとする。

第 条 前3条の規定に関して甲乙間に紛争が生じた場合には、第 条に定める紛争解決手続によるものとする。

別紙 法令変更等による増加費用の負担割合

1 第[ ]条に規定する法令変更等に基づいて増加費用が発生する場合の費用負担の割合は以下のとおりとする。

	甲負担割合
本事業に直接影響を与える法令の変更の場合	100%
以外の法令の変更の場合	0%

<別案>

	甲負担割合
本事業に直接影響を与える法令の変更の場合のうち [項目を特定]	
円以下(1事業年度)の部分	0%
円を超え 円未満 の部分	[ ]%
円を超え 円未満 の部分	[ ]%
円を超える部分	100%
本事業に直接影響を与える法令の変更の場合のうち 以外	100%
以外の法令の変更の場合	0%

2 本別紙において「本事業に直接影響を与える法令の変更」とは、特に本事業及び本事業類似のサービスを提供する事業に関する事項を直接的に規定することを目的とした法令で事業者の費用に影響があるものを意味することとし、以下の場合を含むものとする。

日としている。

## 消費税率の変更

[施設所有に係る税率の変更]

乙が本契約上の義務を遂行するために必要な資本的支出の額の増加を生じさせる変更

.....

3 以下の場合は「本事業に直接影響を与える法令の変更」に含まれないものとする。

法人税その他の税制変更及び営利法人に一般的に適用される法令の変更

.....

.....

4 本別紙の規定により甲が増加費用を負担する場合、乙は増加費用を軽減するために合理的な範囲内で努力を行うものとする。

### 【法令変更に関する実務上のポイント】

法令変更の取り扱いについては、変更対象となる法令の属性や事業に与える影響等に応じて類型化して規定することが望ましいが、予め全てを明確に規定することは難しい。事業契約への規定のみならず、その背景にある以下の考え方を理解した上で運用することが必要である。

法令変更は選定事業者に管理できないリスクであるから原則として管理者等の負担とする。

ただし、法令変更の影響が広範に及ぶものについては、法令変更の対象者が広く一般的であり、選定事業者もその効果を受忍すべきであること、また物価スライドにより最終的にサービス対価に反映されうることから、選定事業者の負担とする。

資本的支出については、個別性が高く物価スライド等で吸収することは困難と考えられることから、法令の種類に関わらず管理者等の負担とする。

いずれの場合も選定事業者に費用の軽減義務を負わせることが妥当である。

法令変更に関する通知、協議（費用の軽減方法を含む）等の手順についても、契約書に規定する必要がある。

## 第 章 モニタリング・支払メカニズム

### 1. 問題状況

#### ・背景：

性能発注の場合業務要求水準の規定と修復条件（修復期間など）がセットになっているため、モニタリングの仕組みがあって初めてサービスの性能発注が可能になる。そして運営段階に至った事業が半数を超え、また、サービス提供業務の比重が重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ていくことの重要性が増している。

#### ・課題：

モニタリングは、業務要求水準書に従って P F I 事業契約書上の選定事業者の義務が適切に履行されているかを確認するものである。モニタリングの結果、その義務が適切に履行されていないことが判明した場合には、その重要度、影響度、深刻度に応じてサービス対価が減額されるというメカニズムを採用することにより、選定事業者に適切な義務の履行を促すことが想定されている。しかしながら、わが国においては運営段階の契約管理の実務的なノウハウの蓄積がまだまだ十分でないことから、これらの課題に対する対応のあり方を示す必要がある。

なお、本章では、モニタリングガイドラインで記載が少ない部分を中心にいくつかの課題を取り上げたが、モニタリング、支払メカニズムの在り方については、引続き検討する必要がある。

### 2. 基本的な考え方

#### (1)業務要求水準、モニタリング、支払メカニズムの一体的な検討

- ・支払いメカニズムは、業務要求水準と連動している必要があり、業務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、事業目的およびそれに基づき作成された業務要求水準書に従い、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選定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<sup>61</sup>。（詳細は、モニタリングに関するガイドライン P3～P8 参照）
- ・業務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、すなわち、リスクと費用を応札者が評価し、価格決定するにたる必要かつ十分な情報については、入札段階で応札者に開示すべきである。

#### (2)実効的なモニタリングの仕組みの構築：

- ・(1)を踏まえて、入札段階でモニタリングの基本計画を入札時に示すことし、これに基づき運営開

<sup>61</sup> 具体的な重み付けの手順としては、例えば 対象、範囲を特定する、一定の範囲の中で（業務要素を区分けできる場合には、これを区分けし）重要度、影響度の在り方をレベル分けする、この区分けごとにペナルティ等の重み付けを行う、ことが考えられる。

始までに具体的なモニタリング実施計画を作成することが有効である。

- ・サービス提供業務の比重の重い事業や複数の機能から構成される事業等においては、供用を開始した後に新たに判明または生じる事項も多く、供用開始後一年程度かけてモニタリングの項目、手法等につき、実情にあわせて適合させていく仕組みを導入することが有効である。ただし予め規定された基本の権利義務関係から大きく逸脱する場合、モニタリングに伴う追加費用などが係争の対象になりうる可能性が大きいこと、したがって、この実情に合わせる調整についても、対象となる部分は限定されることについて認識する必要がある。
- ・また、サービス提供業務の比重の重い事業や複数の機能から構成される事業等においては、選定事業者による管理能力の強化、またこれに対応した管理者等の契約管理体制の充実を図ることも重要である。
- ・PFI事業であっても、納税者に対する説明義務を果たすためには、当該選定事業の実施に係る透明性を確保する必要があるため、モニタリング内容や結果等を住民等に対し公表することが重要である。ただし、公表することにより選定事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのある事項については、あらかじめPFI事業契約等で合意の上、これを除いて公表することが必要である（モニタリングに関するガイドライン 六2参照）。
- ・当初見込んだVFMが達成できているかどうかを確認するため、サービス水準の向上について検証する必要がある。そのための方法として、利用者に対する満足度調査もあるが、例えば指定管理者制度では、住民利用施設に関して第三者機関による評価を行っている事例があり、事業の性質によっては、こうした事例を参考にすることも考えられる。

### (3)建設モニタリング

- ・設計・施工段階のモニタリング（いわゆる建設モニタリング）については、実際にPFI施設において事故が起きた教訓を踏まえ、安全性や環境への配慮等の観点から、その重要性が指摘されている。また、BT0方式については、完工検査において瑕疵が発見される事例もある。
- ・PFIにおいては、設計・施工・維持管理・運営は、選定事業者により行われるものであり、第一に選定事業者によるセルフモニタリングによって対応する枠組みとする必要がある。ただし、管理者等の技術的ノウハウの活用や、重要な部分については管理者等が自らモニタリングを行うことによりモニタリングの実効性を高めることが考えられる。
- ・なお、建設モニタリング実施の結果、PFIの対象である施設自体に業務要求水準未達部分の存在することが判明した場合、管理者等は選定事業者に対し当該箇所の修補を求め、業務要求水準を満たした状態でのPFI施設の引渡を求めることになる。業務要求水準を満たした施設をPFI事業契約上の引渡期日（猶予期間がある場合には猶予期間の満了日）までに引渡し完了した場合、施設整備費は減額されない。



#### (4) 適切な支払メカニズムの構築

- ・ **減額規定の設定方法：**

選定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、管理者等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、選定事業者の業務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<sup>62</sup>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選定事業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。

---

<sup>62</sup> ユニタリーペイメントは、施設的设计・施工・維持管理・運営を通じたサービスの提供に対する不可分の対価と考え方で、英国のPFIでかつてから採用されている。

### 3. 具体的な規定の内容

#### (1) 実効的なモニタリングの仕組みの構築 モニタリング内容確定までの手続<sup>63</sup>及び公表・評価

特にサービス提供業務の比重が重い事業については、以下の例のように、早い段階でモニタリングの内容を示し、かつ一定の調整期間を設けるなどして、実効的なモニタリングの仕組みを構築できるよう工夫する必要がある場合も多い。(一般的な考え方については、モニタリングガイドライン P3-8 参照)

- (a) **モニタリング基本計画の策定**： 業務要求水準書で提示したアウトプット仕様に対して、それらの達成状況を計測するためのモニタリング指標を予め検討し、業務要求水準書の作成と一体的に作成することが必要である。公募段階において、業務要求水準書の提示とあわせて、アウトプット仕様ごとに、達成状況を見るためのモニタリング指標と、計測の方法、計測の頻度を示す「モニタリング基本計画書」を作成し、提示する。
- (b) **モニタリング実施計画書の策定**： モニタリング基本計画書、業務要求水準書、事業者提案、業務仕様書及び契約書に規定されたサービス対価の算定及び支払方法に従い、サービス提供業務開始予定日の [ ] 月前までにモニタリング実施計画書を両当事者の協議により策定する。
- (c) **定期的な評価のための協議**： 2(2)に示したとおり、サービス提供業務の比重が重い事業や複数の機能から構成される事業等については、管理者等および選定事業者により、定期モニタリングにおける事実認定及び評価の確定行為をする場として、協議を行う場を整えること(例えば定期モニタリング委員会の設置あるいは既存の関係者協議会の活用)が有効である。協議においては、セルフモニタリングの結果及び管理者等の評価を対照させながら、両者の認識を一致させ、モニタリングの基準を共同で作成していくことが想定されている。また、例えば初めの1年間は一定の範囲内の業務要求水準未達については原則ペナルティを課さないとすることも考えられる。協議・定期モニタリング委員会等は、定期的に開催される他、必要に応じて随時開催される。
- (d) **モニタリングの実施**： モニタリング実施計画書に基づき、モニタリングを実施する。
- (e) **業務改善のための手続**： モニタリングガイドライン三参照。この点については、引続き検討をする必要があるが、その際には、例えば モニタリングによる問題の察知、 お互いの認識、 影響度・深刻度・重要度に応じた対応措置、 治癒・修復に向けての選定事業者による努力、 これら結果を反映したペナルティ・ポイントの付与、 猶予などの事前段階における関係当事者の努力といった初期段階のプロセスが重要であることについて考慮する必要がある。

モニタリングの結果のうち、特に提供されたサービスの質に関する部分については、ホームページ等で公表することを原則とすべきである。その際、選定事業者の機密に触れないようにするとともに、

<sup>63</sup> 業務要求水準書、モニタリング、支払いメカニズムの一体的検討の具体的な検討のありかたについては、「PFI事業契約との関連における業務要求水準書の基本的考え方(案)」参照。

公表内容については一般の方に分かりやすいよう提示する必要がある。

また、サービス水準の向上について検証するため、事業の性格に応じて第三者機関による評価を導入することが適切である事例もあると考えられる。

(2) **建設モニタリングの枠組み**： 設計・施工段階のモニタリングについても、明確に位置づけることが必要である。建設モニタリングについても、選定事業者が行うセルフモニタリングと管理者等による直接のモニタリングに分けられる。

### 1) **設計段階**

選定事業者はセルフモニタリングの一環として必要な確認を行う。管理者等も、設計図書が業務要求水準書等に合致しているかどうかについて確認する。

この際、過去の教訓等を踏まえ、専門職員や外部専門家等の助言・支援を受けるなど、必要に応じて設計内容を評価できる体制を整えることが必要である。

### 2) **施工段階**

#### セルフモニタリング

管理者等は、入札段階でどのような基準を用いるべきか等について、入札段階で管理者等の意図を示すことなどにより、実効的なモニタリングの仕組みを構築することが適切である。

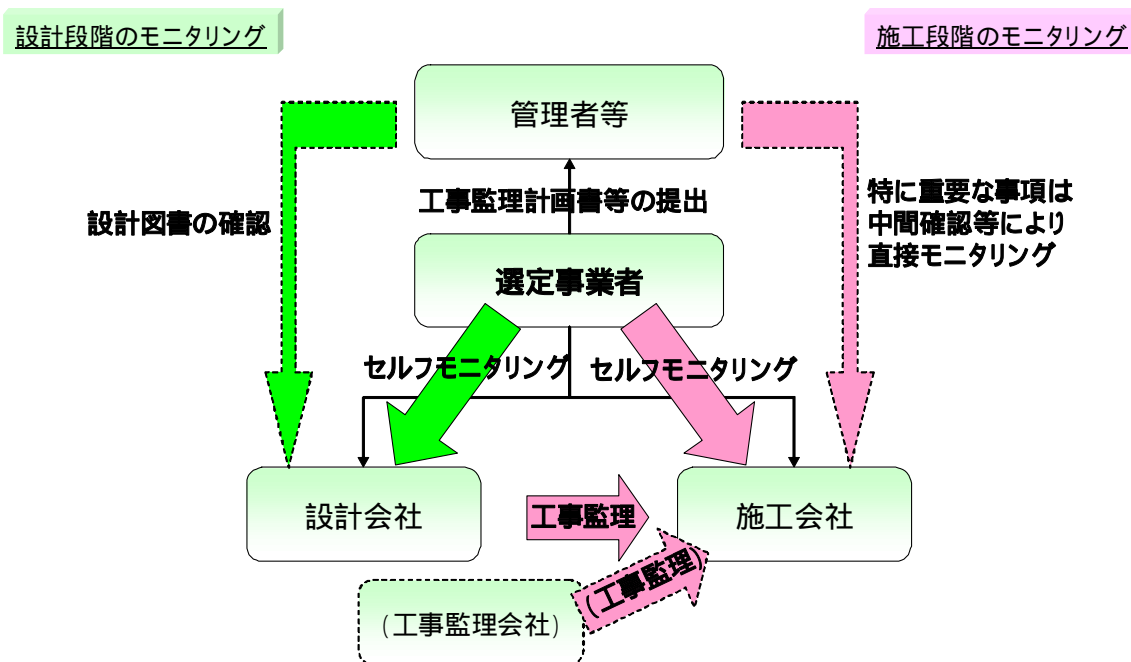
**セルフモニタリングに用いられる基準**：管理者等の技術的ノウハウを反映させることによりセルフモニタリングをより効果的なものとするため、公募段階で管理者等の意図を示し、これに合わせてセルフモニタリングの方法を提案させ、それを実施することにより効果的なものとする考えられる。具体的には、建設モニタリングの視点をより明確に伝達するため、設計業務・工事監理業務・工事業務のモニタリングの手続きや特に重点的に工事監理を行う必要がある工種・工程等を業務要求水準書で示した上で、事業者選定において工事監理計画書の概要の提案等の提出を求めることが考えられる。**独立性**：選定事業者が行う施工モニタリングについては、施工会社の影響下に行われるとなると実効性は確保されない可能性がある。したがって、施工会社から独立して施工を管理する責任者を確保し、施工会社から一定程度の独立性を確保した上でモニタリングを行うことも考えられる<sup>64</sup>。さらに、より

<sup>64</sup> 例えば英国で行われている慣行も踏まえ、管理者等、選定事業者、工事監理会社の三者間契約とし、費用は選定事業者が最終的な責任を担うが、管理者等が工事監理会社を管理するというスキームも考えられる。工事監理会社に対する支払行為を利害関係者となる設計会社や選定事業者とせず、管理者等とする、あるいは管理者の代わりに融資金融機関が選定事業者の費用負担でこの任を担う等も考えられる（資金の流れ

独立性を高くするため、施工モニタリングを行う者について設計会社からの独立性も要求すべきとの考え方もあるが、これが必要かは事業の規模や設計会社・建設会社の関係など様々な事情にも影響されると考えられ、今後更に検討を要する。

一般的な基準の利用：ISO9000 に従った管理を施工者に行わせることによって、工事監理業務の負担を減らす方法もある。

建設モニタリングの全体像



工事監理は、設計会社が行う場合（上記の図の実線）と、設計会社とは別の会社が行う場合（上記の図の点線）がある。

### 管理者等によるモニタリング

PFIの場合は、セルフモニタリングが基本となるものの、管理者等が特に重要と考える点については、管理者等が自らモニタリングを行うべきである。

**モニタリングの対象**：モニタリングの対象としては、以下のものが考えられるが、以下のうちどれを対象とするか、あるいはその他の内容も含めるかについては、事案の性質に応じて決定すべきである。

- ・ 完工後の瑕疵発見が困難かつ重要な事項（躯体状況等）等
- ・ 瑕疵があった場合の出戻りの影響が大きい事項（重要な機械設備の出荷検査等）
- ・ 施設の安全性に直接関わる事項（天井の振れ止め等）
- ・ 地域の環境保全に大きな影響を与える事項（アスベストを含む旧施設の解体等）

と契約上の作業命令権が利害関係者に集中していれば、いかなる独立性も保持できないことから、これを切り離す。

モニタリングの内容に関して具体的な工種・工程等を予め例示しておくことが望ましい。

**中間確認：**管理者等は、建設が適切に行われていることを確認するため、完工検査だけでなく、建設期間中の一定のタイミングで中間確認を行うことができること、また、必要と判断した場合に出来形部分を最小限度破壊して検査することができることが規定することが考えられる。<sup>65</sup>

**モニタリングを行う権利：**特に契約書等で明示されたもの以外でも、管理者等が必要と判断した場合にはモニタリングを行うことができる旨事業契約書に規定することが望ましい。ただし、選定事業者の費用に影響する事項（例えば破壊検査について選定事業者の費用負担で実施する等）はPFI事業契約で定めておく必要がある。

管理者等によるモニタリングが過剰であると、コストの増加を招き、逆にVFMが減少してしまうことにも留意すべきである。

#### **その他の留意点：**

上述した仕組みを機能させるにあたり、管理者等、選定事業者、建設会社等の関係者が一同に介する場を設置することも考えられる。

設計段階・施工段階、運営段階を問わず、モニタリングに必要となる費用の負担者については、明確に規定しておく必要がある。

専門的な知識を有する第三者を活用することも考慮すべきである。

### **(3)適切な支払メカニズムの構築**

#### **1) サービス水準を維持するための実効性のある動機づけの確保**

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。

**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（減額までの期間や減額幅の設定）を行い、管理者等の考える重要度が選定事業者に伝わり、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。

**各指標間の関係：**一つの事由（違反）が複数の指標に関連する場合、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

<sup>65</sup> 公共工事標準請負契約約款では、工事の施工部分が設計図書に適合しないと認められる相当の理由がある場合において、必要があると認められるときは、工事の施工部分を最小限度破壊して検査することができる」と規定されている。また、この場合の破壊検査に係る費用及び復旧にかかる費用は請負人が負担するものとされている。

することができるが業務要求水準が満たされていない場合で、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減額のみがなされ、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に基づく減額がな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)。また、選定事業者の債務不履行との関係、瑕疵担保責任との関係についても明確に記載しておくことが望ましい。

**施設整備費部分の扱い:** 業務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。BT0については確定債権として減額の対象とはならないが<sup>66</sup>、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。

**リカバリーポイント:** いわゆるポイント制(業務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)を利用する場合は、業務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与することによって、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 SoPC4 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<sup>67</sup>。

## 2) 利用量に基づく調整

サービス購入型で、かつ利用者数など利用量によって選定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が増加する仕組みとする。

具体的には、入場者数が増えることによる選定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、選定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

<sup>66</sup> 確定債権となる BT0 の場合にも、選定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、選定事業者の債務不履行時における管理者等の選定事業者に対する損害賠償権や施設に関する選定事業者の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る(なお、BT0 の場合でもこれらとサービス購入料を相殺することが禁止されているわけではない)

<sup>67</sup> ただし、安易にこのようなポイントを付与すべきでないという考え方もあり、付与する場合には慎重に検討する必要がある

減額の大きさについて、選定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、選定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うておく必要がある。

## 4. 留意点

### (1) 選定事業者（SPC）によるマネジメント

サービス提供業務の比重が重い事業など、選定事業者の業務範囲が広範に及び、委託先が多岐にわたる場合等においては、各種サービス提供業務を横断的に統括する機能が求められる。

英国では、SPC が各構成企業からは一種独立した立場から全業務を見渡した上でマネジメントをすることが求められている。このような選定事業者の組織管理能力をどのようにモニタリングの仕組みに組み込むかも重要な課題であり、英国では、このような業務について指標が設定されている他、業務全体の「傾向」をみる指標として K P I<sup>68</sup>も活用されている。また、英国においては、SPC にこのようなサービス提供業務を横断的に見ているファシリティー・ディレクターが置かれている。

### (2) 管理者等の側の契約管理体制

契約管理を実効的に行う観点からは、管理者等においても、契約管理を継続的に行う体制（スタッフ、組織、マニュアルの作成等）を確保していく必要がある。

### (3) モニタリングのフォーム

モニタリングの手段として例えば管理者等による日報の閲覧があるが、必ずしも管理者等のモニタリングにとって有用な形に整理されておらず、しかも膨大な量の情報が含まれるため、管理者等によるモニタリングの手段として実効性に疑問があるなど、モニタリングのための有効なフォームが作成されていない場合がある。モニタリングの際に作成される書類について、両者にとって効果的、効率的なモニタリングが行えるような形でレポートを作成するかについては、定期的な評価のための協議の場で、効率的、効果的にモニタリングを行うフォームを作成していくことが考えられる。ただし、この際は、フォームを作ること自体が目的ではなく、内容こそが重要であることについて留意すべきである。

例えば、日報の閲覧などはコンピュータ化し、自動的にスキャンし、問題点のみをピックアップすると

---

<sup>68</sup> K P I : Key Performance Indicator の略。英国では、パフォーマンス指標（各アウトプット仕様に対応するもの）と同様の意味で用いられる場合と、業務要求水準の各項目をみるのではなく、業務全体の「傾向」をみる指標という意味で用いられる場合がある。後者の場合、例えば苦情処理の状況やスタッフの定着率などが対象となる。ここでは、後者の意味で使っている。

か、作業手順や、やり方、アプローチを変えてみる、合理化する、毎日同じ定性的な文章の羅列とならない仕組みや工夫を取り入れ、実態を把握できるようにするなど、様々な工夫を行うことが考えられる。

#### **(4)虚偽報告を防止する仕組み**

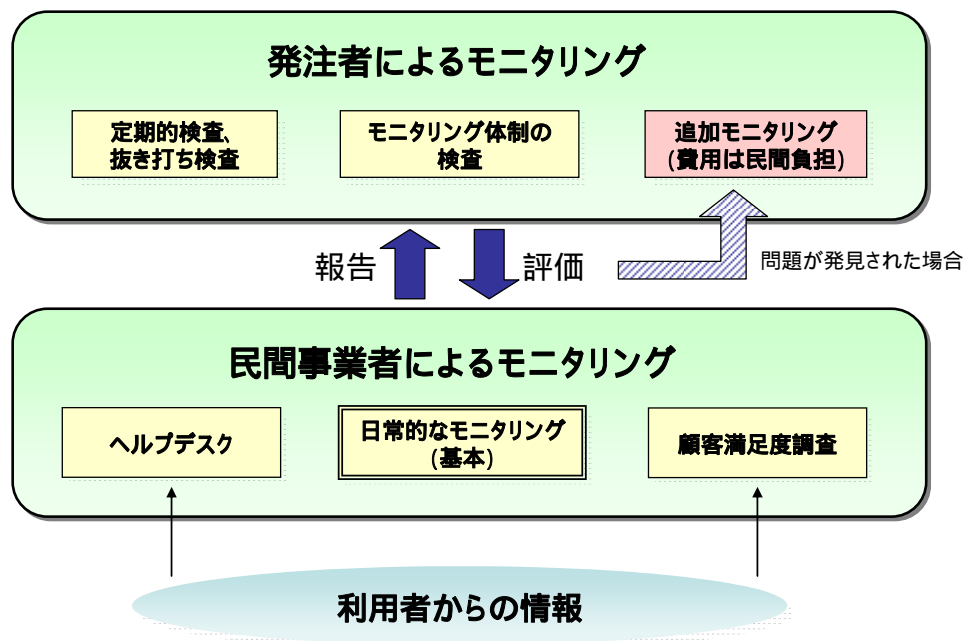
虚偽報告への対応については、定期的検査及び抜き打ち検査、ヘルプデスク、顧客満足度調査等の複合的な手法を組み合わせることで防止することが必要である。虚偽が発見された場合には、それ自体をペナルティの対象とすべきである。

ペナルティを考慮する際には、故意によるものと過失によるものにわけ、前者については特に厳しいペナルティを課すべきである。

管理者等が行う各種検査においては、技術的なノウハウのある専門家を活用することも考えられる。



## <参考> 英国の状況



### (1) モニタリングの実施者：

- ・ 日常のモニタリングはセルフモニタリングが基本  
但し 発注者による定期的検査及び抜き打ち検査、モニタリング体制の検査の実施  
利用者からの情報を収集する仕組みの構築(ヘルプデスク、顧客満足度調査)  
問題が発見された場合のモニタリング範囲拡大  
により、モニタリングの実効性を保っている。

An Introduction to Building Schools for the Future では、コスト削減のため殆どのモニタリングが「セルフモニタリング」であるが、モニタリングの成功に重要であるのは「ヘルプデスクシステム」(利用者からの苦情等を一元的に受け付ける窓口)であるとされている。

### (2) モニタリング費用：

- ・ セルフモニタリング活用による費用節約
- ・ モニタリングの実施者がそれぞれ負担する。ただし、受注者のパフォーマンスが一定の水準に満たない為に行う追加モニタリング又は監査により発注者に発生する負担は、受注者が負担する。

### (3) モニタリング指標の在り方：

- ・ 単純なもの：「初期のプロジェクトにおけるパフォーマンス規定の多くは、複雑に構築し過ぎた結果効率が悪く、中には日常の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 (一部省略) 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よく言われる。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(サービス対価)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
  - 発注者から受注者へ、モニタリング条件の提示
  - 受注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
  - モニタリングに係るマニュアル・ユーザーガイドの整備
  - モニタリングのための研修の実施
  - 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
  - 運営段階に入る前のモニタリングの試行

### **【モニタリング・支払メカニズムに関する実務上のポイント】**

**P F I 事業では、業務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。**

**業務要求水準、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。**

**管理者等にとっての重要度、事象の影響度、深刻度に応じて、支払メカニズムを構築する。**

**サービス提供業務の比重が重い事業等では、一定の調整期間を設けたり、協議の場において認識のすり合わせを行ったりすることが望ましい場合もある。**

**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。**

**建設モニタリングについても、選定事業者によるセルフモニタリングの明確化や、重要な点について管理者等が直接関与することで、質を確保することが必要である。**

以上