

選定事業者による初期資本支出に関する対価変更に関して (意見)

考えるべき基本

1. PFI の基本に立ち返り、考え方をリマインドすることが適切と判断される。この基本を変えることは市場に対し誤ったメッセージを与えることになりかねない(PFI は公共請負工事契約ではない)¹。
2. 初期資本支出(施設整備)に関するリスク分担は本来民間事業者が担うべき重要なリスク分担事項になり、官から民へのリスク移転の重要な要素で、これに伴うVFMの源泉となる。このリスクは応札段階で、事業者により合理的に評価され、対価に反映されることが基本であろう。この対価が公的主体にとり高すぎる場合、PFI 手法を選択する価値はない。また、事業者が仕事を取らんがためにリスクを価格に反映せず、受注することも、本末転倒であり、適切な慣行とはいえない。
3. 但し、契約後の時点で、契約当事者間では想定できえなかった重大な影響を及ぼす環境変化が生じた場合等には、あくまでも例外的に何らかの対価調整を考えることはおかしな考え方ではない。運営維持管理費には当初よりこの考えはあるが、初期資本支出に関しても、例外的に適用することは検討の価値がある。この場合、下記を考慮することが必要であろう。

(ア) 対象となるトリガーポイントは契約時であり、応札時ではない(「契約の基本的考え方(案) 主要な論点」では「応札時点」とあるが適切ではない。応札時から契約時点までのリスクは選定事業者が負担すべきで、後刻契約後の段階で過去に遡り、これを改定できるとしたならば、競争の公平性を保持することはできないからである)。

(イ) この前提として、落札から契約までは一定の期間がかかることを想定し、これを前提とした上で公募・契約に進み、この間のリスクを民間事業者が予め対価に反映できることが必要となる。一方、応札から契約にいたるまでかなりの期間が必要となると想定される場合、あるいは結果として長期の期間が必要となった場合等に関しては、予め一定のルールを

¹ この意味では、公共工事標準請負契約約款を参照し、単品スライド、全体スライド等という用語を用いず、PFI としてのあるべき基本のみを論ずることが適切であろう。

公募上定め、このルールに基づき対価を契約時点で調整できるメカニズムを考慮することは非合理的な考えではない。但し、その適用に関しては、透明性、公平性につき特段の配慮が必要となる²。

- (ウ) 契約時点から竣工にいたるまでの「通常」の範囲内のインフレは選定事業者が担うべきでかつそのリスクは予め対価におりこむことが本来のあるべき姿であろう。(案)に記載のごとく、「契約締結日から竣工までの期間が長期に亘る」という理由のみで、管理者がこのリスクを担うことは適切な考え方とはいえない。これでは通常のコスト管理・リスク管理をする動機付けが、選定事業者になくなり、モラルハザードにもつながりかねないからである。
- (エ) 初期資本支出(施設整備)に関する費用増リスクとは、基本的には施設を完工するまでのリスクであり、上述したように原則事業者が負担すべきリスクとなる。但し、特定材料の著しい物価変動やインフレによる急激な物価変動など、明らかに事業性を損ね、事業の実現やその安定的な継続に支障をきたし得る場合で、社会通念的にも許容できうる場合には、例外的にリスク分担の基本を変え、対価調整をする考えを予め契約規定として盛り込むことは非合理的な考えではない。但し、

慎重であるべき。

選定事業者が合理的に費用やリスクを管理する努力を安易に損ねる考え方や、競争を損ねる考え方は適切ではない。またモラルハザードに結びつく考えも適切とはいえない。

予め費用増の対象を特定化し、合理的な判断基準、手順を定め、費用増を確定することが前提となるが、性能発注を基本としたPFIの場合、単純とはならないことに留意する³。

上記事情に基づき、契約後の時点で、資本支出増を支払い対価の一部として認める場合には、i)必要資金の調達を誰がどのように実施し、リスクと費用を負担するのか、ii)この費用を如何なる形で対価の一部として(管理者から)支払うのかに関しては多様な考え方があることを理解する必要がある。当然のことながら、選定事業者と融資銀行との関係も合理的に修正せざるを得ない側面にも留意すべきである。

- ✓ 追加費用の資金調達は民が担い、将来サービス対価からの回収を認める方法:

追加費用はスポンサー・SPC ないしは SPC・金融機関などの民間の枠組みで資金調達し、金利込みでサービス対価に転嫁し、将来的に管理者が負担する、

² もっとも、選定事業者にとっての事業の胎動は、PFI事業契約ではなく、直接契約・融資契約締結、ファイナンス・クローズであり、契約後、この交渉にかなりの期間を要してしまうという事情もある。この意味では選定事業者はファイナンス未実現のリスクを負っている。但し、この期間の長短は本来民間事業者が予め想定し、管理すべきリスク要素になり、この間のインフレリスクを管理者が分担するという考えは適切とも判断されない。尚、この期間にもし、事業性を損なう急激な価格変動が生じるとすれば、ファイナンス・クローズ自体が実現しない。

³ 性能発注の場合、何をどう、調整するのかの判断が極めて難しくなるからである。また選定事業者の担うべきリスクを限定し、管理者にリスクが戻ることになると共に、融資契約を含め、様々な事業に係わるステークホルダーとの関係性が大きく変わりうるからである。

あるいは契約期間を延長することなどと組み合わせる、あるいは利用料金制の場合、利用料金単価を上げる(管理者にとり、債務負担行為は改定が必要だが当面の現金予算化は不要となる。いかなる資金調達ができるかは民間の創意工夫次第になる。金融機関のみが解決策ではない)。

- ✓ 追加費用をPFI事業契約の対価の追加として一括現金払いで管理者が支払う方法:

資金調達リスクと費用リスクの全てを管理者が担う考え方になる。追加的な予算手当てが前提となり、考えは適用のあり方次第では、費用管理の動機付けが希薄になり、全体費用を縮減することにはならないこともある。

資本支出(施設整備)に関する支出増は、SPCが工事請負契約に伴い工事請負事業者に対して支払う対価として表出する。管理者がSPCとの契約によりサービスを購入する前提にたった場合、あるいはユニタリー・ペイメントの前提にたつ場合、管理者とSPCの関係は、SPCと工事請負事業者の関係と1対1で対応しないこともあることに留意すべきである(この場合、何を、如何に、調整するかに関し、明確な判断基準を定義しない限り、問題が生じることもある)。

資本支出(施設整備)の一部が機械や機材等である場合、SPCが担うべき投資の一部をSPCが協力会社に担わせ、投資リスクを分担している場合もある。かかる場合には、ステークホルダーが複雑になるが、実態に即して調整のあり方を考えることが適切であろう。

以上