

2011年8月5日

会員各位

特定非営利活動法人日本PFI・PPP協会  
理事長 植田 和男

『PFI事業契約における「サービス対価」に係る物価変動指数に係る提言』の提出

拝啓 残暑の候、時下ますますご清祥の段、お喜び申し上げます。平素は格別のご高配を賜り、厚くお礼申し上げます。

さて、当協会は、2011年7月28日に内閣府民間資金等活用事業推進室へ添付掲題提言書を提出いたしました。本件に関し、一般会員、行政会員の皆様からは多大なご協力を賜り、改めて深く御礼を申し上げます。PFI事業方式を採用する目的の一つとして公共事業におけるリスクマネジメントがあります。中でも長期契約の期間中に生じる物価変動リスクをどのように分担出来るかは、発注者にとっても、PFI事業者にとっても極めて重要なリスクマネジメントの要素であり、契約によって適切且つ明確に規定されていなければなりません。今回、国等の発注者より要請された「サービス対価」の減額の根拠となった改定の基準となる物価指数に関し、多くの会員様より協会に対し検討するようにとの要望がありました。今後新たなPFI事業を推進する際に、行政側コンサルタント、アドバイザー、法律事務所、発注者、民間企業の関係者の皆様の間で、この問題が広く認識され、本提言に沿ったより適切な改定の基準とする物価指数が設定されることを心より願っております。

敬具

2011年7月28日

内閣府  
民間資金等活用事業推進室 御中

特定非営利活動法人  
日本PFI・PPP協会

P F I 事業契約における「サービス対価」に係る物価変動指数に係る提言

P F I 事業契約における「サービス対価」に係る物価変動指数による改定に関し、P F I 事業者の費用の推移と非常に乖離した「サービス対価」の減額改定が行われているとの会員企業の多くの声を踏まえ、調査をした結果として、下記の提言を致します。

記

提言1：「サービス対価」の内、人件費が主な費用となる維持管理業務の「サービス対価」の物価変動指数は、当該P F I 事業の維持管理業務に従事する人員の人件費と相関関係が高い物価変動指数を選定する。

<推奨>：厚生労働省の毎月勤労者統計調査 賃金指数 就業形態別  
きまって支給する給与 一般労働者 30人以上。  
(別紙1参照)

(注) 清掃業務等の単純労働で最低賃金の上昇の影響を受けることが予想される場合は、物価変動指標に最低賃金を加え、合理的にウェイト付をする。

提言2：人件費と相関しない光熱費、補修費等の占める比率が大きいP F I 事業の場合は、ガス、石油、電気、補修費等と相関性が高い物価変動指数を別途選定し、上記人件費と相関関係が高い物価変動指数と組み合わせた指数を選定する。

以上

(添付資料)

- 別紙1. 毎月勤労者統計 賃金指数
- 別紙2. 「契約に関するガイドライン」  
－P F I 事業契約における留意事項について－
- 別紙3. <提言の背景>
- 別紙4. 「P F I 物価指標基準会計に伴う問題」中間報告

別紙 1 .

毎月勤労者統計 賃金指数

[http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?\\_toGL08020103\\_&listID=000001071431&requestSender=estat](http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001071431&requestSender=estat)  
表16

毎月勤労統計調査 賃金指数 きまって支給する給与 (Contractual cash earnings)  
事業所規模： 30人以上  
就業形態： 一般労働者 (Full-time employee)  
産業： 調査産業計 (Industries covered)

指数 (Indices) 平成 17 年平均 = 100 (2005 average = 100)

| 年    | 1     | 2     | 3     | 4     | 5     | 6     | 7     | 8     | 9     | 10    | 11    | 12    |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| year | 1月    | 2月    | 3月    | 4月    | 5月    | 6月    | 7月    | 8月    | 9月    | 10月   | 11月   | 12月   |
|      | Jan.  | Feb.  | Mar.  | Apr.  | May   | Jun.  | Jul.  | Aug.  | Sep.  | Oct.  | Nov.  | Dec.  |
| 1993 | 88.0  | 88.3  | 88.9  | 90.0  | 88.8  | 89.7  | 89.8  | 89.3  | 89.4  | 89.9  | 90.1  | 90.5  |
| 1994 | 89.9  | 90.1  | 90.9  | 92.0  | 90.8  | 92.2  | 92.1  | 91.4  | 91.6  | 92.4  | 92.3  | 92.9  |
| 1995 | 92.0  | 92.4  | 93.0  | 94.0  | 92.7  | 93.8  | 93.6  | 93.3  | 93.7  | 94.1  | 94.3  | 94.9  |
| 1996 | 93.7  | 94.6  | 95.1  | 95.8  | 94.9  | 95.3  | 95.6  | 95.3  | 95.4  | 96.1  | 96.4  | 96.6  |
| 1997 | 95.8  | 96.6  | 96.9  | 98.0  | 96.8  | 97.7  | 97.5  | 96.9  | 97.2  | 97.6  | 97.8  | 98.1  |
| 1998 | 96.9  | 97.4  | 97.6  | 98.3  | 96.8  | 97.6  | 97.4  | 97.0  | 97.3  | 97.9  | 97.9  | 98.1  |
| 1999 | 97.2  | 97.5  | 98.1  | 98.5  | 97.4  | 98.2  | 98.3  | 97.9  | 98.3  | 98.6  | 98.9  | 99.3  |
| 2000 | 98.4  | 98.9  | 99.5  | 99.8  | 98.5  | 98.9  | 99.1  | 99.1  | 99.3  | 99.8  | 99.7  | 99.8  |
| 2001 | 98.9  | 99.2  | 99.6  | 100.0 | 98.9  | 99.3  | 99.1  | 98.9  | 98.8  | 99.2  | 99.4  | 99.5  |
| 2002 | 98.5  | 98.7  | 98.9  | 99.6  | 98.0  | 98.8  | 98.3  | 98.4  | 98.5  | 99.3  | 99.5  | 99.5  |
| 2003 | 98.6  | 98.9  | 99.0  | 99.1  | 98.4  | 98.9  | 98.7  | 98.6  | 99.1  | 99.4  | 99.6  | 99.8  |
| 2004 | 98.9  | 99.0  | 99.6  | 99.9  | 98.4  | 99.3  | 99.2  | 98.7  | 99.1  | 100.0 | 99.8  | 100.2 |
| 2005 | 99.2  | 99.7  | 100.1 | 100.7 | 98.9  | 99.6  | 99.9  | 99.4  | 99.9  | 100.7 | 100.9 | 100.9 |
| 2006 | 99.9  | 100.2 | 101.1 | 101.6 | 99.7  | 100.5 | 100.3 | 99.8  | 100.2 | 100.9 | 100.5 | 100.9 |
| 2007 | 100.3 | 100.5 | 100.9 | 101.7 | 100.0 | 100.7 | 100.5 | 100.1 | 100.4 | 101.0 | 101.0 | 101.2 |
| 2008 | 100.3 | 100.8 | 101.2 | 101.6 | 99.7  | 99.9  | 100.0 | 99.4  | 99.6  | 100.0 | 99.6  | 98.9  |
| 2009 | 98.0  | 97.9  | 98.2  | 98.6  | 97.0  | 97.9  | 97.9  | 97.7  | 98.0  | 98.7  | 98.7  | 99.0  |
| 2010 | 98.5  | 98.9  | 99.8  | 100.3 | 98.4  | 99.3  | 99.1  | 99.0  | 99.3  | 99.8  | 99.8  | 99.9  |
| 2011 | 99.2  |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |

## 別紙 2.

### 「契約に関するガイドライン」 － P F I 事業契約における留意事項について－ 平成 15 年 6 月 23 日付 民間資金等活用事業推進委員会

#### 4-3 「サービス対価」の改定

##### 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。
- ・さらに、選定事業の実施上重要となる技術について技術進歩が期待される場合、技術進歩に対応するために業務要求水準の変更や「サービス対価」の改定を検討する旨規定される。

##### 2. 趣旨

- ・事業期間が長期に亘る P F I 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二 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。
- ・さらに選定事業の内容によっては、選定事業の実施上重要となる技術分野について相当な技術進歩が期待される場合、技術の陳腐化による財・サービスの実質価格低減が著しい。  
かかる場合においては、技術進歩による「サービス対価」の改定等を行うことが合理的な場合も考えられる。

##### 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 （略）

##### 5. 技術進歩による対価の減額改定又は性能向上の享受

- ・選定事業の実施上重要となる技術分野について、契約期間中に相当の程度の技術進歩が期待できるとき（又は、契約期間中に相当の程度の陳腐化が見込まれるとき）には、当該技術進歩により、選定事業者がより低い費用負担でもって当初に定めた業務要求水準の維持・管理業務又は運営業務を実施することが可能となった場合、

管理者等又は選定事業者が、相手方当事者と協議の上、「サービス対価」を減じる改定を求めることが規定される場合がある。なお、減額改定の提案について選定事業者に対し経済的動機付けを与えるため、選定事業者から提案された費用削減額の全てを「サービス対価」から減らさずに、その一部を選定事業者の収益に反映させることも考えられる。

- また、技術進歩により生じる便益を「サービス対価」に反映させるのではなく、代わって、業務要求水準を向上させることによって、管理者等が享受する措置も考えられる。
- いずれにしても、契約期間中に選定事業の実施上重要となる技術分野について相当程度の技術進歩が期待される場合、その技術進歩によって生じる便益を、いずれの方法によって当事者間にどのように分配するかについて、当事者間での協議が必要となる。

## 別紙 3.

### <提言の背景>

#### 1. P F I 事業における物価変動リスクの負担について

P F I 法は、P F I 事業のリスクについては発注者と事業者の間で最もうまくリスクに対処可能な者がリスクを負うことで合理的にリスクに対処し、よりよい公共サービスの提供を目指している。

事業収入を固定した状況で、将来の物価変動に伴う事業コストの大幅な変動リスクを民間企業は負うことはできないため、当初想定された範囲を超える物価変動のリスクは、サービス対価とサービスレベルの決定権を持ち、公共サービス提供の責任を持つ国、自治体が負う仕組みとなっている。

別紙 2. 参照 「契約に関するガイドライン」－P F I 事業契約における留意事項について－平成 15 年 6 月 23 日付、民間資金等活用事業推進委員会 4-3 「サービス対価」の改定

#### 2. 物価変動指数と事業者経費実態の乖離の発生

##### 1) 物価変動指数（「建物サービス」）の急激な低下：

P F I 事業契約書の多くは物価指標として別紙 2. 「契約に関するガイドライン」の物価指数の冒頭に掲げられている「企業向けサービス価格指数」、具体的にはその中の「建物サービス」指数を用いている。

しかしながら「建物サービス」指数は、企業向けサービスの「市場価格の指数」であって、P F I 施設の維持管理経費（大半が人件費）とは関係がない。

更に同指数は官公庁向けに関し、従来の予定価格を最安の入札価格に換え、入札価格が毎年地方を中心に低下を続け、かつ 2009 年 9 月 2005 年基準導入を機に同ウェイトを 5 倍に引き上げたため、急激に指数が低下した。

そのため、「建物サービス」の指数は 2010 年 12 月には 93.0 となり、2005 年比で 7%の低下と P F I 施設に維持管理経費の実態から大きく乖離している。

##### 2) 減らない維持管理事業者の人件費：

しかしながら、P F I 施設管理サービスの経費の大半を占める PFI 事業のために雇用をした労働者の人件費は固定費で、日銀物価指数に

従い低下はしない。

P F I 施設の日常業務の費用は、機械警備を除き、通常維持管理業者の社員の賃金であり、年に数回行われる点検、窓拭きといった外注業務もその実態は主に人件費である。

### 3. 維持管理業者の経費と相関関係が高い指標を物価変動指標とする合理性

#### 1) 維持管理費の中の人件費はP F I 事業の固定費

サービスレベルが指定されているP F I 契約では、S P Cの出資会社に維持管理業者を含めていることも多く、施設の維持管理業者が実質指定されていることが普通である。

維持管理業者の人件費はその事業者の固定費であり、市場サービス価格の変動により上下はせず、世の中の人件費の動向をより反映している。

#### 2) 不適切な物価連動指標の採用の弊害

P F I 事業に参入する維持管理業者は、人件費の減らない中、不況に伴う市場価格の低下に伴う指標悪化＝将来の対価切下げのリスクを採算上見てP F I 事業に新規参入することになり、不要な財政支出の増大を招く可能性がある。

このような事態は民間企業だけでなく、国・自治体にとっても望ましい事態ではなく、P F I 法が求める<リスク負担の最適化によるコストの合理的削減>に反するものである。

以上

2011年3月3日

## 「PFI 物価指標基準改定に伴う問題」中間報告

日本PFI・PPP協会事務局

標題の件につき、現在PFI事業を行っている何社かの会員会社（維持管理段階に入ったPFI事業数にして約2割）のお話をお伺いしました。

その結果、見えてきたことを以下中間報告致します。

### 1. PFI事業における物価変動リスクの負担について

PFI法は、民間の知恵と力を公共サービスの提供に活用し、より良い公共サービスをより安く提供することを意図している。

PFI事業が長期に亘ることを考慮し、事業者が負いきれないリスクは発注者が負うことで、事業者の不安を取り除き、より安い価格での参入を期待した。

将来の物価変動により事業者のコストが上昇するリスクについても、一定の頻度で支払額を見直し、発注者がこれを負うこととした。

(別紙参照)「契約に関するガイドライン」－PFI事業契約における留意事項について－平成15年6月23日付、民間資金等活用事業推進委員会 4-3 「サービス対価」の改定

### 2. 物価変動リスク指標と事業者経費実態の乖離の発生

#### 1) 物価変動指標（「建物サービス」）の急激な低下：

PFI事業契約書の多くは物価指標として上述の「契約に関するガイドライン」の物価指標の冒頭に掲げられている「企業向けサービス価格指数」を用いている。

同指標は日銀が作成し、企業間で取引されるサービスの価格変動を測定するもので、5年毎に調査項目、ウェイトの改定を行っている。

2009年9月に、それまでの2000年基準に代わり、2005年基準が導入され、より市場実勢を反映すべく調査項目が半分以上入れ替えられた。



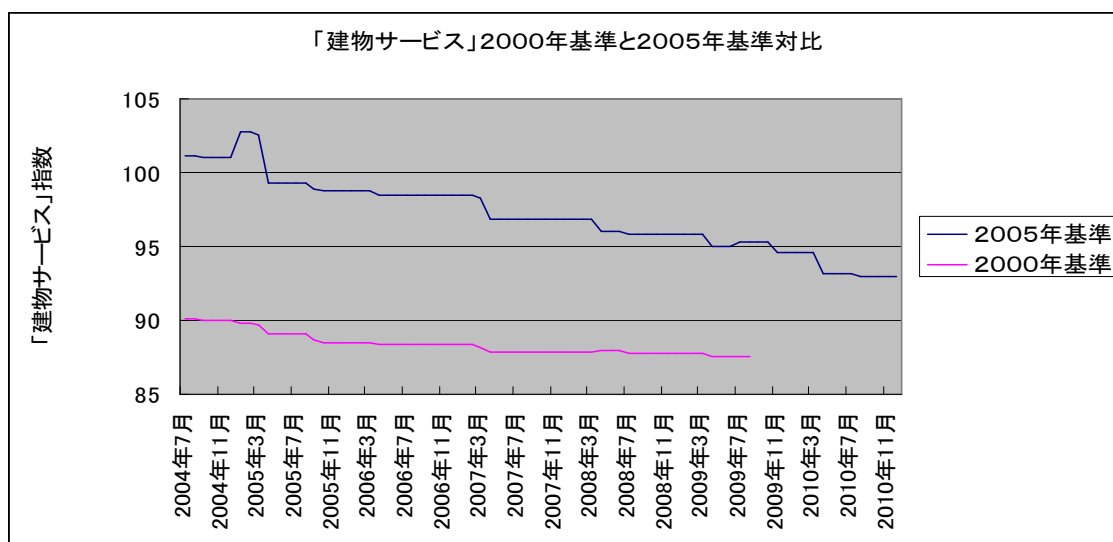
その中でも、P F I 事業の施設管理業務の対価の物価指標としてよく使われている「建物サービス」（清掃 7 割／施設管理 2 割／衛生管理 1 割）指標は、官公庁向けに関し、従来の予定価格を入札価格に換え、入札価格が毎年地方を中心に低下を続け、かつそのウェイトを大きく引き上げた（注）ため、急激に指標が低下した。

（注）清掃：2000年基準の3%⇒2005年基準16%。

「建物サービス」指標を用い、物価改定の基準点が2005年当時となるP F I 事業に於いては、2005年基準では△4.3%の低下となった。（2000年基準では△1.7%の低下。）

（注）2005年基準： 2009年8月指標：95.7／2005年指標：100.0  
 （2000年基準： 2009年8月指標：87.7／2005年指標：89.2）

グラフ 1



上記グラフ 1 で判るように、「建物サービス」の指標は2010年12月には93.0となり、2005年比で7%の低下となっている。

## 2) 減らない事業者の経費の状況：

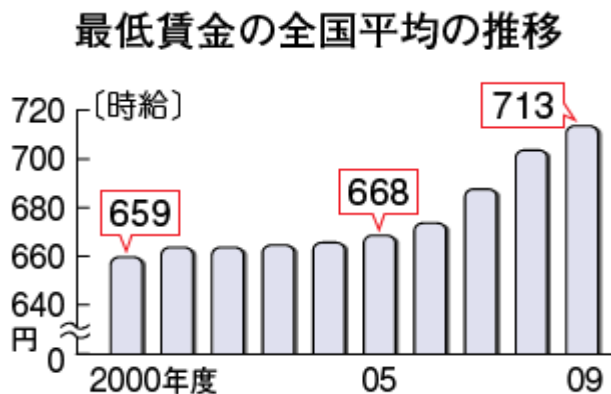
「建物サービス」のウェイトの7割を占める清掃業務を例にとると、そのコストの大半は人件費、主に労務費である。

しかしながら、受注したP F I 事業のために雇用をした労働者の人件費は日銀物価指数に従い低下はしない。

逆に最低賃金は生活保護支給額の自給換算額（@800円）との逆転の早期是正を目指し毎年上昇を続け、2005年時点、全国平均で668円

から2009年には713円へと7%上昇している。

グラフ2.



PFI法とそのリスクガイドラインは、事業者がより安い入札価格を提示することを意図し、事業者が負いきれない将来の物価上昇による経費の増加のリスクを発注者側が負うことを規定している。

しかしながら、その意図で設定した物価指標の一つである「企業向けサービス価格指標」は、市場実勢を示すものであるが故に、官庁向けの入札価格が毎年下がる状況（注）下においては、PFI事業者（この場合は主に施設の清掃／施設管理を行う業者）の経費の大半である労務費との相関関係を欠いている。（最低賃金では逆相関。）

施設管理業を営む上場大手4社の平成22年度の決算書を見ると、売上高経常利益率は最大手2社で7.1%と5.2%だが、大手であっても売上規模が半分以下では2.0%、1.9%となっている。

従い、仮に7%とか5%の対価引き下げがなされると、施設管理会社の当該PFI事業の採算は業務内容を変更しない限り、＜安定的赤字事業＞となってしまふ。

（注）訪問をした1社は、2005年基準の単純計算で同社の経常利益の約2割が飛ぶという。同社の官公庁施設管理の受注比率は2割、損失が発生するPFI事業はそのまた一部。

本来、事業者の物価変動リスクを軽減するために設けられた指標が想定されていた機能を果たさず、事業の収益性を大きく損なうとするならば、指標の選定がおかしく、PFI法とそのガイドラインの意図と矛盾していると云わざるを得ず、このような事態を放置することは日本のPFIの健全な発展を阻害するものである。

### 3. 発注者と事業者の話し合いの状況

上記の状況から、P F I の代表企業任せにせず、施設管理を請け負う事業者が直接発注者と協議を行っている事例も少なくない。

上記の話し合いの中から、国（省）、独立行政法人、幾つかの自治体の中から「建物サービス」の2005年基準を機械的に遡るのではない方法で合意された事例が生まれてきている。

話し合いの過程で、発注者側も2005年基準を使うことの正当性を主張しきれず、事業者側も2000年基準を用いることの正当性を主張しきれず、P F I 事業の継続性を勘案し歩み寄りが行われた。

その他多くのP F I 事業の話し合いに於いては、物価指標の基準点の変更時の取り決めはないものの、物価指標が契約書上記載されているということで、2005年基準の機械的な適用を発注者側が主張し、代表企業が施設管理に当る下請け業者の承諾を取っている。

しかしながら、現在の状況が抜本的に変わらない限り、「建物サービス」指標の低下傾向は続くものと思われ、P F I 契約上の物価指標と事業者経費の乖離が続く状況には、P F I 事業継続に関わる問題がある。

（注）P F I はV F Mを確認し、性能を確認し、入札で選定されています。しかしながら、入札価格という市場価格を反映し、物価指標が下がることで、対価を引き下げると、それがまた物価指標を引き下げるといふ悪循環が生じている。

この問題で大切なことは、発注者側が施設のS P C代表企業とのみ話すのではなく、当該施設の実際の維持管理業務に当る事業者ともよく話し、実態を把握し、対処することである。

### 4. 最後に

上記の事態は、地方経済の実態が回復せず、官公庁向け入札価格の低下傾向が続く限り、将来的にP F I 事業の施設の清掃、維持管理に当る事業者は、人件費が増加する中、将来の受け取り対価が減少して行くリスクを折り込んで入札に参加しなければ損失を蒙ることを意味する。

このような事態は、P F I 法とそのリスクガイドラインの意図するところと矛盾し、このような事態を放置することは、日本のP F I の健全な発展を阻害するものである。

しかしながら、この問題を契約済みの個別P F I 事業の場において解決することには数々の困難がある。

従い、本問題の日本のPFI事業の長期的な発展を図る形で解決をするためには、物価変動指標を労務費が主たる経費である事業については、労務費との相関関係がより高い指標を物価変動指標とすることが大切である。

(注) 清掃等、現場の労務費が最低賃金に左右される業務では、最低賃金の動向も加味する必要がある。

今回の事態の教訓としては、事業者の経費（原価）との相関関係が高い指標を物価変動指標として選び契約することの合理性である。

これについては、国・自治体、事業者としても検討を行い、今後のPFI事業契約書の指標として取り入れることが望まれ、既存の契約書の当該条項を変更することが必要と思われる。

今後更に会員の皆様に実態をお伺いし、会員の皆様や国、自治体のご意見をお伺いし、協会として会員の皆様のご参考となる取り纏めを行い、報告させて頂きたいと思っております。

ご意見をお寄せ頂ければ誠に幸いです。(宛先:[nagahama@pfikyokai.or.jp](mailto:nagahama@pfikyokai.or.jp))

以上