

ＰＦＩ事業におけるリスク分担等に関する ガイドライン

本ガイドラインは、国がP F I 事業を実施する上での実務上の指針の一つとして、P F I 事業におけるリスク分担等を検討する上での留意事項等を示したものである。国がP F I 事業を実施する場合、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成 11 年法律第 117 号。以下「法」という。）及び民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針（平成 30 年 10 月 23 日閣議決定。以下「基本方針」という。）にのっとり、本ガイドラインに沿ってP F I 事業を実施することが望ましい。また、本ガイドラインは、国以外の者が実施するP F I 事業においても参考となり得るものである。

本ガイドラインは、各省庁が、P F I 事業の円滑な実施のため、法及び基本方針にのっとり、本ガイドラインに示したものの以外の事項にも留意してP F I 事業の適正かつ確実な実施の確保を図ることを妨げるものではない。

また、P F I 事業はこれから本格的に実施されるものであり、今後のP F I 事業の実施状況や同事業に係る調査・検討の進展等を踏まえ、必要に応じ本ガイドラインを変更し、又は新たなガイドラインを示すこととする。

なお、本文中の用語については、特に断りのない限り、法及び基本方針における定義に従うものとする。

一 リスクの分担等の基本的留意点

1 協定等の締結の時点では、選定事業の事業期間中に発生する可能性のある事故、需要の変動、天災、物価の上昇等の経済状況の変化等一切の事由を正確には予測し得ず、これらの事由が顕在化した場合、事業に要する支出または事業から得られる収入が影響を受けることがある。選定事業の実施に当たり、協定等の締結の時点ではその影響を正確には想定できないこのような不確実性のある事由によって、損失が発生する可能性をリスクという。

2 選定事業の適正かつ確実な実施を確保するうえで、リスクが顕在化した場合、当初想定していた支出以外の追加的な支出が現実に必要なと見込まれることがある。このため、公共施設等の管理者等と選定事業者は、協定等において、リスクが顕在化した場合の追加的支出の分担を含む措置について、できる限りあいまいさを避け、具体的かつ明確に規定することに留意する必要がある。

選定事業のリスク分担については、想定されるリスクをできる限り明確化した上で、「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」との考え方に基づいて協定等で取り決めることに留意する必要がある。

リスク分担の検討に当たっては、公共施設等の管理者等と選定事業者の業務分担に基づき、以下の諸点に留意しつつ行うことが考えられる。

(1) リスクとその原因の把握

当該選定事業の実施に係るリスクとその原因をできる限り把握する。

(2) リスクの評価

(イ) 抽出したリスクが顕在化した場合の必要と見込まれる追加的支出のおおよその定量化が望ましい。

(ロ) 定量化が困難な場合には定性的に選定事業への影響の大きさの評価を行うことが望ましい。

(ハ) また、経済的に合理的な手段で軽減又は除去できるリスクの有無の確認、当該軽減又は除去に係る費用を見積もることが望ましい。

(3) リスクを分担する者

公共施設等の管理者等と選定事業者のいずれが、

(イ) リスクの顕在化をより小さな費用で防ぎ得る対応能力

(ロ) リスクが顕在化するおそれが高い場合に追加的支出を極力小さくし得る対応能力

を有しているかを検討し、かつリスクが顕在化する場合のその責めに帰すべき事由の有無に応じて、リスクを分担する者を検討する。

(4) リスクの分担方法

リスクの分担方法としては、

- (イ) 公共施設等の管理者等あるいは選定事業者のいずれかが全てを負担
- (ロ) 双方が一定の分担割合で負担（段階的に分担割合を変えることがあり得る）
- (ハ) 一定額まで一方が負担し、当該一定額を超えた場合(イ)又は(ロ)の方法で分担
- (ニ) 一定額まで双方が一定の分担割合で負担し、当該一定額を超えた場合(イ)の方法で分担

といった方法が考えられる。リスクが顕在化した場合の必要となる追加的支出の分担の方法を、当該者がリスクが顕在化した場合に負担し得る追加的支出の負担能力はどの程度かも勘案しつつリスクごとに検討する。

- 3 リスク分担の検討に当たっては、リスクが選定事業ごとに異なるものであり、個々の選定事業に即してその内容を評価し検討すべきことが基本となることに留意する必要がある。

また、経済的に合理的な手段で軽減又は除去できるリスクについて措置を講ずる場合には、協定等において、その範囲及び内容を、できる限り具体的かつ明確に規定することに留意する必要がある。

なお、協定等の当事者のリスク分担における対応が、選定事業における資金調達のコスト等の条件に大きな影響を与えることに留意し、経済的合理性を勘案して適切かつ明確な内容とすることに留意することが必要である。

- 4 選定事業者が、国又は地方公共団体の出資又は拠出に係る法人（当該法人の出資又は拠出に係る法人を含む。）である場合、公共施設等の管理者等は、具体的かつ明確な業務の責任分担及びリスク分担の内容を、選定事業者その他の利害関係者に対し明らかにし、透明性を保持するよう特段の配慮をすることが必要である。

二 リスク分担の検討に当たってのリスク要素と留意事項等

以下は、リスク分担の検討に資するよう、選定事業の実施に当たって、公共施設等の管理者等及び選定事業者が協定等で、リスクが顕在化した場合の追加的支出の負担について規定することがあり得る事項について、例示したものである。

リスク分担の検討に当たっては、リスクが選定事業ごとに異なるものであり、個々の選定事業に即してその内容を評価し検討すべきことが基本となることに留意する必要がある。したがって、以下の項目から適宜取捨選択又は別途追加して、個別事例に基づいて検討することが必要である。

1 調査、設計に係るリスク

- (1) 選定事業に測量若しくは地質等調査又は設計（以下「設計等」という。）の一部又は全部が含まれる場合に、「設計等の完了の遅延」、「設計等費用の約定金額の超過」、「設計等の成果物の瑕疵」等が主なものとして想定される。

（参考）

- ① 設計等の完了の遅延とは、協定等に設計等の履行期間が定められている場合に、その履行期間内に設計等の成果物を完成させることができず完成が遅延することであり、設計等費用の約定金額の超過とは、協定等に設計等に係る金額が定められている場合に、設計等の成果物の完成に要する費用がその金額を超えることである。
 - ② 民間事業者の募集及び選定の過程での現場説明等が不十分なため、設計等費用や工事費用が約定金額を超過することとなる場合があり得る。このようなリスクを軽減するため、公共施設等の管理者等は当該過程での民間事業者への選定事業に対する十分な説明等を行うことが望ましい。
 - ③ 選定事業に地質調査等が含まれる場合の業務実施に関連して第三者に及ぼす損害については、3(1)の参考④アを参照。
 - ④ 選定事業の事業期間中に公共施設等の所有権が公共施設等の管理者等に移転する場合等においては、調査の成果物の瑕疵は設計、建設、維持管理・運営の段階へ、設計の成果物の瑕疵は建設、維持管理・運営の段階へと、後段階に影響を与える場合があることから、選定事業者への瑕疵の修補、損害賠償の請求期間を定めるとともに、瑕疵の修補に要する期間に応じた後段階の措置を予め検討し、協定等に規定しておくことが望ましい。
- (2) 公共施設等の管理者等は、個々の選定事業に即して、選定事業者に対する関与を必要最小限のものとすることに配慮しつつ、その権利義務を協定等に明確に規定し、関与の選定事業に与える影響の程度に応じて、公共施設等の管理者等のリスク分担を検討することが望ましい。

（参考）

- ① 運営開始までの工程で見込んだ設計等の工程が遅延する場合や設計等費用が見込

金額を超過する場合であっても、選定事業者の対応能力に応じ、運営開始までの間その自主的な業務の施行に委ねることで選定事業全体に与える影響が小さいと見込まれるときには、公共施設等の管理者等による超過費用の負担や遅延に伴う損害金等の徴収、細かな報告の求め、指示等が不適當な場合があることに留意することが望ましい。ただし、この場合においても、業務の分担に基づく費用負担について明示しておくことが望ましい。

- ② 通常の公共工事のために用いられる設計業務等委託契約書において、図面、仕様書、現場説明書、現場説明に対する質問回答等の書面に示された自然的、人為的な履行条件が実際と相違する場合等、何らかの理由で発注者がこれらの書面を変更したときは、必要に応じ履行期間若しくは業務委託料を変更し、又は受注者に損害を及ぼしたときは必要な費用を負担することとしている例がある。
- ③ 選定事業に設計等が含まれていない場合であっても、公共施設等の管理者等の設計等の遅れ、設計等の成果物の誤謬・脱漏によって、建設、維持管理・運営の各段階の遅延・中断や、各段階で必要となる費用が約定金額を超過することが起こることがある。したがって、設計等を公共施設等の管理者等が行う場合の遅延に係る措置、公共施設等の管理者等への瑕疵の修補、損害賠償の請求期間を定めるとともに、瑕疵の修補に要する期間に応じた後段階の措置を予め検討し、協定等に規定しておくことが望ましい。

- (3) 環境影響評価に係る手続等、手続期間が長く、その手続の結果、公共施設等の内容に大きな変更が加えられる可能性のある手続が選定事業の実施上必要となる場合には、設計の変更、確保すべき事業用地の変更等、選定事業の実施に影響を与えることがあることから、公共施設等の管理者等と選定事業者のいずれが当該手続をいつまでに行うか、その遅延、公共施設等の内容の変更に係る措置を予め検討し、協定等に規定しておくことが望ましい。

2 用地確保に係るリスク

選定事業に公共施設等の敷地の取得、工事の施工上必要な用地の一定期間の使用権の取得等、事業用地等の確保の一部又は全部が含まれる場合には、用地確保の遅延や、用地確保費用が約定金額を超過することが起こることが想定される。

選定事業に事業用地等の確保が含まれていない場合であっても、事業用地等の確保の遅れ、事業用地等の変更によって、設計等、建設、維持管理・運営の各段階の中断・遅延や、各段階で必要となる費用が約定金額を超過することが起こることがある。

したがって、事業用地等の確保について公共施設等の管理者等と選定事業者のいずれが責任をもって行うか、その遅延、事業用地等の変更に係る各段階での措置を予め検討し、協定等に規定しておくことが望ましい。

3 建設に係るリスク

- (1) 選定事業に建設の一部又は全部が含まれる場合に、「工事の完成の遅延」、「工事費用の約定金額の超過」、「工事に関連して第三者に及ぼす損害」、「工事目的物の瑕疵」等が主なものとして想定される。

(参考)

- ① 工事の完成の遅延には、選定事業者の不適切な工程管理等による遅延、公共施設等の管理者等の何らかの事由による設計変更等による遅延、当該公共施設等の管理者あるいはその他の者の選定事業に係る公共施設等に密接に関連する施設整備の遅れによる遅延、不可抗力等協定等の当事者の合理的な措置にかかわらず避けられない双方の責めに帰しがたいものによる遅延等がある。工事の完成が遅延する場合には、選定事業者には労務費等の追加的負担、借入金利子払増等の損失が、公共施設等の管理者等には代替サービスの購入費等の損失が発生する場合がある。なお、選定事業者が公共施設等の完成の通知をした場合において、設備、機器の試運転の結果、当該公共施設等の状況では協定等や仕様書等で示された提供されるべき公共サービスの水準を達成することができない場合には、工事は完成しておらず、その修補の完了が工事の完成となることを協定等で合意しておく必要がある。
- ② 工事費用の約定金額の超過とは、様々な原因により当初協定等で定めた工事金額では工事の完成ができず、工事費用が約定金額を超過することであり、例えば工事工程の一定部分を短縮するために必要な費用増、設計変更による工事材料等の変更による費用増、主要な建設資材費の上昇等に伴う費用増により発生する場合がある。
- ③ 選定事業の事業期間中に公共施設等の所有権が公共施設等の管理者等に移転する場合等においては、公共施設等の瑕疵が維持管理・運営の段階に影響を与える場合があることから、選定事業者への瑕疵の修補、損害賠償の請求期間を定めるとともに、当該瑕疵の修補に要する期間に応じた措置を予め検討し、協定等に規定しておくことが望ましい。
- ④ 通常の公共工事に用いられる工事請負契約書においては、以下のような例がある。
 - ア. 工事の施工に関連して第三者に及ぼす損害については、原則受注者が当該第三者に対して損害の賠償を行うこととし、ただし発注者の指示、貸与品等の性状等発注者の責めに帰すべき事由による場合や、工事の施工に伴い通常避けることができない騒音、振動、地下水の断絶等による損害については、原則として発注者が賠償額を負担することとしている例。
 - イ. 工事目的物、工事材料について生じた損害その他工事の施工に関して生じた一般的損害（第三者に及ぼす損害及び不可抗力による損害を除く。）について、発注者の責めに帰すべき事由により生じたものを除き受注者が負担することとしている例。
 - ウ. 不可抗力等で工事を施工できないとき、必要に応じ工期若しくは請負代金額を変更し、又は工事中止に伴う受注者の増加費用等を負担することとしている例。（不可抗力が生じた場合の工事目的物等の損害の分担については6(1)参考④を参照。）
 - エ. 物価上昇等が生じた場合の費用分担については6(2)参考④を参照。

オ. 工事目的物、工事材料について受注者が火災保険等を付すこととしている例。

- (2) 公共施設等の管理者等は、個々の選定事業に即して、選定事業者に対する関与を必要最小限のものとするに配慮しつつ、その権利義務を協定等に明確に規定し、関与の選定事業に与える影響の程度に応じて、公共施設等の管理者等のリスク分担を検討することが望ましい。

(参考)

- ① 通常の公共工事のために用いられる工事請負契約書において、図面、仕様書、現場説明書、現場説明に対する質問回答等の書面に示された自然的、人為的な施工条件が実際と相違する場合、明示されていない施工条件について予期することのできない特別な状態が生じた場合等何らかの理由で発注者がこれらの書面を変更したときは、必要に応じ工期若しくは請負代金額を変更し、又は受注者に損害を及ぼしたときは必要な費用を負担することとしている例がある。
- ② 既存施設の小規模な修繕等を公共施設の管理者等が行って選定事業者に貸与する場合等、選定事業に建設が含まれていない場合であっても、公共施設等の管理者等の貸与の遅れ、当該施設の瑕疵によって、維持管理・運営の遅延・中断や、維持管理・運営に必要な費用が約定金額を超過することが起こることがある。したがって、当該遅延に係る措置、公共施設等の管理者等への瑕疵の修補、損害賠償の請求期間を定めるとともに、当該瑕疵の修補に要する期間に応じた措置を予め検討し、協定等に規定しておくことが望ましい。

4 維持管理・運営に係るリスク

選定事業に維持管理・運営の一部又は全部が含まれる場合に検討を要し、「運営開始の遅延」、「公共サービスの利用度の当初の想定との相違」、「維持管理・運営の中断」、「施設の損傷」、「維持管理・運営に係る事故」、「技術革新」、「修繕部分等の瑕疵」等が想定される。

- (1) 運営開始の遅延としては、前段階である設計等、用地確保、建設の遅れによるもの、公共サービスの提供に必要な選定事業者の態勢整備の遅れ、公共サービスの提供開始までに経ておくべき諸手続の遅れによるものが想定され、その遅延に係る措置を予め検討し、協定等に規定しておくことが望ましい。
- (2) 公共サービスの利用度の当初の想定との相違に係るリスクが顕在化する場合としては、
- (イ) 社会経済状況の変化により、選定事業により提供される公共サービスの必要性が低減し、現実の利用度が当初の想定を下回る場合
- (ロ) 同種のサービスが提供されることにより、選定事業により提供される公共サービスの現実の利用度が当初の想定を下回る場合
- などが想定される。このため、選定事業者の収入（公共施設等の管理者等の選定事

業者へのサービス料の支払、選定事業者自らが徴収する使用料等）を協定等で取り決めるに当たっては、公共サービスの利用者からの使用料等の徴収の有無等、個々の選定事業の態様を勘案して、どのような方法を採用するかを検討し、公共サービスの利用度の当初の想定との相違が生じた場合の適切なリスク分担がなされるよう取り決めておくことが望ましい。

(参考)

- ① 選定事業に運営部分が含まれている場合に、公共施設等の管理者等の選定事業者へのサービス料の支払、選定事業者自らが徴収する使用料等の取り決め方が、公共施設等の管理者と選定事業者のリスク分担を決めることになることから、特に検討を要する。
- ② 公共施設等の管理者等が選定事業者を支払うサービス料等の支払方法としては、
 - ア. 一定の固定的金額（例えば、選定事業全体に必要な費用に対し、建設コスト等初期投資の占める割合が大きく、運営に必要な費用の占める割合、金額が小さい場合）
 - イ. 一定の単価に公共サービスの利用度を乗じて得る金額（例えば、選定事業全体に必要な費用に対し、運営に必要な費用の占める割合が大きい場合）
 - ウ. 一定の固定的金額に公共サービスの利用度に応じた変動的金額を加えた金額（例えば、選定事業全体に必要な費用が多額で、かつ初期投資費用、運営に必要な費用とも多額で、利用度が時間的に変動する見込みが高い場合）といった方法（それぞれについて、時間的、段階的に固定的金額又は単価等を変動させることがあり得る）が考えられる。アの場合には、公共サービスの利用度と収入が連動しなくなるが、将来の費用の増大との連動も切れることに留意する必要がある。またイの場合には、利用度に応じて収入が大きく変動する可能性があるが、利用度が大の場合には単価の構成要素の変動をカバーできること、単価の変動により利用度の変動をカバーできることがあること、ただし単価と利用度はトレードオフの関係になりうることに留意する必要がある。

(3) 維持管理・運営の中断に係るリスクが顕在化する場合としては、

- (イ) 現実の保守点検等に要する回数、期間が当該公共施設等の性格から当初想定した回数、期間を上回る場合
 - (ロ) 公共サービスの提供に不可欠な原材料等の入手が困難となる場合
 - (ハ) 下記の(4)施設損傷、(5)事故、6(3)の場合
- などが想定され、それぞれの場合における分担を含む措置について予め検討し、できる限り協定等で規定しておくことが望ましい。

(参考)

- ① 維持管理・運営の中断については、協定等で定めた業務全部の中断か一部の中断か、また中断期間に応じた検討を行っておくことが望ましい。
- ② 維持管理・運営の中断が選定事業者の責めに帰しがたい事由による場合には、中断により公共サービスの提供期間が短くなることから、当該期間の公共施設等の管理者等の選定事業者へのサービス料等の支払いのあり方、事業期間の延長について

も予め検討し、できる限り協定等で取り決めておくことが望ましい。

(4) 施設の損傷としては、

- (イ) 施設の設置の隠れた瑕疵から生ずるもの
- (ロ) 施設の管理の瑕疵から生ずるもの
- (ハ) 第三者の行為から生ずるもの

などが想定され、施設の修復に必要な資金等の程度、公共施設等の管理者等及び選定事業者のいずれの責めに帰すべき事由によるか、追加的支出の当該者の負担能力を勘案して、それぞれの場合における分担のあり方について予め検討し、できる限り協定等で取り決めておくことが望ましい。

(参考)

- ① 施設が損傷した場合に、施設の修復のための費用に加え、公共サービスの提供を施設修復前に仮施設等で行う場合の費用、中断期間中の利益喪失といった損失が発生する場合がある。
- ② 施設の損傷に関連して、公共サービスの利用者等第三者に損害を及ぼす場合もあり得ることから、当該場合についても、選定事業者及び公共施設等の管理者等の帰責事由、負担能力を勘案して、その分担のあり方について予め検討し、できる限り協定等で取り決めておくことが望ましい。

(5) 維持管理・運営に係る事故としては、

- (イ) 施設の設置の瑕疵から生じる事故
- (ロ) 施設の管理の瑕疵から生じる事故
- (ハ) 運營業務自体から生ずる事故

が想定され、第三者に対する損害賠償に必要な資金の程度、公共施設等の管理者等及び選定事業者のいずれの責めに帰すべき事由によるか、追加的支出の当該者の負担能力を勘案して、それぞれの場合における分担のあり方について予め検討し、できる限り協定等で取り決めておくことが望ましい。

(参考)

- ① 施設の設置の瑕疵から事故が発生した場合には、施設の改善に要する費用が発生することから、その分担のあり方についても予め検討し、できる限り協定等で取り決めておくことが望ましい。
- ② 運營業務自体から発生する事故としては、自動車の運行による事故、何らかの生産物を生み出す選定事業の場合の当該生産物の瑕疵による事故、公共サービスの利用者からの預かり品の毀損、紛失などが考えられる。

(6) 技術革新に係るリスクが顕在化する場合としては、

(イ) 協定等の締結の時点で、一定期間後に公共施設等の整備等で採用した技術の陳腐化が想定され、技術代替、一部の施設・設備の変更費用について協定等で定めているものの、現実に必要な施設・設備等の変更費用が当初の想定を上回る場合

(ロ) 協定等の締結の時点では想定しない技術革新により、公共施設等の整備等で採用した技術が陳腐化し、効率性、競争性を失った等のため、選定事業を継続するため新しい技術を採用した公共施設等の整備等のための追加投資が必要となる場合が想定され、施設・設備等の変更に必要な資金の程度を勘案して、それぞれの場合における分担を含む措置について予め検討し、できる限り協定等で規定しておくことが望ましい。

(参考)

① 当初、協定等の締結の時点では想定しない技術革新があり、当該公共施設等の整備等で採用されている技術が最新のものでなくなった場合においても、効率性、競争性が確保され、社会的に有用な場合には、施設・設備の一部変更が必ずしも必要とならない場合があることに留意する必要がある。

② (ロ)の追加投資が必要となる場合としては、当該公共施設等の補修部品の供給の停止、当該公共施設等による公共サービスの提供に密接不可分な他の第三者によるサービス提供の停止などの場合もあり得る。選定事業が長期間にわたる場合、(ロ)の事態が生じたときの必要となる追加投資額を、協定等の締結の時点で予め見込むことは極めて困難な面があり、(ロ)の事態が生じた場合の協定等の当事者の協議手続、第三者の専門家の調査の実施、その費用分担等、必要と見込まれる事項について協定等に規定しておくことも有益であると考えられる。

③ 公共施設等の一部の施設・設備等の変更に必要な資金の程度を勘案する場合には、追加投資に必要な資金に併せ、追加投資後の効率性の向上による維持管理・運営費用の減少分をも考慮して、当該施設・設備等の変更後の選定事業全体における各当事者の負担を比較考量する必要がある。

(7) 公共施設等の修繕等に関連して第三者に及ぼす損害、修繕部分等の瑕疵については、工事に関連して第三者に及ぼす損害、工事目的物の瑕疵の取り決めに準じて、協定等で取り決めておくことが望ましい。

(8) 上記(3)から(7)まで以外にも維持管理・運営費用が約定金額を超過する場合として、

(イ) 下記6(2)により維持管理・運営費用が当初の想定を上回る場合

(ロ) 公共サービスの利用度が当初の想定を上回り、維持管理・運営費用が当初の想定を上回る場合

などが想定され、維持管理・運営費用の当初の想定を上回る程度、公共施設等の管理者等及び選定事業者のいずれの責めに帰すべき事由によるかを勘案して、それぞれの場合における分担のあり方について予め検討し、できる限り協定等で取り決めておくことが望ましい。

(参考)

- ① 公共サービスの提供の開始後、環境影響評価に係る手続において予測された環境への影響の内容及び程度と異なる事実等が発生し、公共施設等の修補に要する相当の費用が発生する可能性がある場合には、予め、その場合の分担のあり方について検討し、できる限り協定等で取り決めておくことが望ましい。

5 事業終了段階でのリスク

選定事業の終了段階においては、選定事業者が公共施設等を公共施設等の管理者等に譲渡する場合、公共施設等を撤去、原状回復する場合がある。この場合、長期間にわたる選定事業の事業期間の終了時での修繕費用又は撤去・原状回復費用を、協定等の締結の時点で予め具体的金額として想定したとしても、事業終了段階での当該公共施設等の周辺状況、撤去等に係る規制の状況によって、現実に必要となる費用と乖離することも想定されることから、協定等において、事業終了時の一定期間前における修繕費用、撤去・原状回復費用の確保手続について取り決めておくことが適当と考えられる。

(参考)

- ① 事業終了段階で、公共施設等の撤去、原状回復を選定事業者の業務とする場合には、選定事業者の解散・清算手続前の選定事業に含まれる選定事業者の債務として、協定等に定めておくことが望ましい。
- ② 公共施設等そのもの又は当該公共施設等の設計の成果物が著作権法(昭和45年法律第8号)第2条第1項第1号に規定する著作物に該当する場合があることから、著作権法に規定する著作者の権利(著作者人格権及び著作権)についての取扱いを協定等に予め定めておくことが望ましい。選定事業者が選定事業の実施のため第三者に設計を委託する場合には、協定等の当事者と著作者の権利を有する当該第三者との間で、別途合意しておくことが望ましい。これらの場合において、公共施設等の所有権の移転の時期、選定事業の事業期間内の増改築等にも留意しておくことが望ましい。

6 各段階に共通に関連するリスク

(1) 不可抗力

不可抗力とは、協定等の当事者の行為とは無関係に外部から生じる障害で通常必要と認められる注意や予防方法を尽くしてもなお防止し得ないものと考えられる。公共施設等の管理者等及び選定事業者のいずれの責めにも帰しがたい天災等の不可抗力事由によって、例えば調査段階における仮設物等の損傷、建設段階における工事目的物等の損傷、維持管理・運営段階における施設の損傷が生じ、設計等、用地確保、建設の各段階の中断・遅延や、各段階で必要となる費用が約定金額を超過することが起こるなど、設計等、用地確保、建設、維持管理・運営のいずれの段階においても、選定事業の実施に影響を与えることがあることから、具体的な不可抗力事由のほか、選定事業の実施に影響が生じた場合の追加的支出の分担のあり方、事業期間の延長について予め検討し、できる限り協定等で取り決めておくことが望ましい。なお、協定等で不可抗力事由を定めている場合でも、具体的状況下で不可抗力と判断されるかについては、通常必要と認められる注意や予防方法を尽くしてもなお防止しえないものか、管理者等及び選定事業者の協定等の内容、協議内容、国や自治体等が示す指針等の内容、社会状況等を考慮して個別具体的に判断することが必要である。

(参考)

- ① 天災等については、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 2 条第 1 項第 1 号で「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」と規定され、同法施行令第 1 条において政令で定める原因として「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」が規定されている。また通常の公共工事に用いられる工事請負契約書には、天災等は「暴風、豪雨、洪水、高潮、地震、地すべり、落盤、火災、騒乱、暴動その他の自然的又は人為的な事象」とされている例がある。また通常を超える長期降雨又は長期降雪、雪崩、埋蔵文化財の発見、予見できない軟弱地盤、有毒ガスの噴出なども併せ検討しておくことも有益と考えられる。なお、疫病や感染症等、上記で明確に列挙されていない事由であっても不可抗力事由に含まれるのであり、これらについても不可抗力となる基準を明確にした上で、あらかじめ不可抗力事由として協定等で定めておくことが望ましい。ただし、いずれの不可抗力事由についても、具体的状況下で不可抗力と判断されるためには、通常必要と認められる注意や予防方法を尽くしても避けえないものであったかを個別具体的に検討することが必要となる。
- ② 協定等に基づき現実に追加的支出を行う場合に係争が生じないよう、天災等の内容の基準、負担対象範囲、保険等による補填の取扱い、累積損害の取扱いや損害の通知・確認等の手続を予め協定等でできる限り定めておくことが望ましい。
- ③ 近年、火災保険、地震保険に加え、天候保険等が商品化され、保険・金融技術の向上や市場の整備等に伴ってリスクを軽減することが可能な範囲が広がっている

ことから、適宜、当該時点でのリスク軽減措置について幅広く検討することが望ましい。また公共施設等の管理者等は、不可抗力が発生した場合の現実の追加支出額に係る係争が生じないよう、予め協定等において、付保した際の保険証券等の提示を選定事業者を求めることができるよう規定しておくことも有益である。

- ④ 通常の公共工事に用いられる工事請負契約書において、工事目的物の引渡し前に、天災等（設計図書で基準を定めたものにあつては、当該基準を超えるものに限る。）で発注者、受注者双方の責めに帰すことができないもの（「不可抗力」という。）により、工事目的物等に損害（受注者の善良な管理者の注意義務を怠ったことに基づくもの及び設計図書に定めるところにより付された保険によりてん補された部分を除く。）が生じたときは、発注者は当該損害の額及び当該損害の取片付けに要する費用の額の合計額のうち、工事請負代金の〇分の〇を超える額を負担することとしている例がある。
- ⑤ 当事者間でその分担方法について協議を行うべき不可抗力による損害については、基本的に物件以外の損害も含まれると考えられる。
- ⑥ 独立採算型事業等においては、各事業年度の収益があらかじめ規定された基準を下回った場合に、その程度に応じて管理者等が選定事業者の収益減少分を負担するロスシェアリングの考え方を協定等で取り入れている例がある。不可抗力について協定等で取り決めをしても、具体的な状況下で不可抗力該当性や収益減少分の扱いについて明確に判断できない場合も想定されることから、事業の特性に応じて協定等で予めロスシェアリングについて定めておくことも、独立採算型事業等では有益と考えられる。なお、ロスシェアリングについて定める場合はプロフィットシェアリングについても検討する等、官民のリスク分担が適切な形となるよう検討することが望ましい。

(2) 物価の変動、金利の変動、為替レートの変動、税制の変更等

物価の変動、金利の変動、為替レートの変動、税制の変更等は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て、分担のあり方について予め検討し、できる限り協定等で取り決めておくことが望ましい。

(参考)

- ① 協定等に基づき現実に追加的支出を行うこととなる物価変動等が発生しているか否かについて係争が生じないよう、協定等の当事者が指標とする物価水準、金利、為替レート等を予め協定等で定めておくことが望ましい。
- ② 選定事業に与える影響の程度は、当該選定事業の費用を構成する主要な要素（例えば、主要な建設資材費、人件費、運営に要する原燃料費等）ごとに、物価、金利、為替レート等のいずれが大きな影響を与えるかを検討することが有益と考えられる。
- ③ 民間事業者は、現状では金利スワップ（短期変動金利と長期固定金利の交換取引）や金利キャップの購入（短期変動金利の上限設定取引）により金利の変動によるリスクの軽減を図ることが、為替予約（将来の通貨交換レートを現時点で確定する取引）や通貨オプション（将来の通貨交換レートのある水準で実施する権利を購入・

売却する取引)の購入により為替の変動によるリスクの軽減を図ることが可能な場合があるが、公共施設等の管理者等は、現状では、民間事業者の10~15年を超える長期間での固定的な金利での資金調達には相当の困難があることや、上記の取引には取引の規模等の制約があること、民間事業者の信用に応じて条件が異なることに留意する必要がある。また長期間にわたる選定事業の場合には、融資金融機関等の状況によってはリスクの軽減措置の実効性が阻害される可能性があることにも留意しておく必要がある。

- ④ 通常の公共工事に用いられる工事請負契約書において、契約締結の日から12月を経過した後に、賃金水準又は物価水準の変動により請負代金額の変更の請求があったときは、残工事代金額(請負代金額から当該請求時の出来形部分に相応する請負代金額を控除した額。)と変動後残工事代金額(変動後の賃金又は物価を基礎として算出した残工事代金額に相応する部分。)との差額のうち、残工事代金額の〇分の〇を超える額を発注者が負担することとしている例がある。また一定の期間経過を条件としない急激なインフレーションが発生した場合、一般的な賃金水準又は物価水準の変動がないものの主要な工事材料の価格の著しい変動が生じた場合について規定している例がある。

(3) 施設等の設置基準、管理基準の変更等関連法令の変更等

当該公共施設等の設置基準、管理基準が法令等に規定されている場合であって、当該基準が変更されたことに伴い、設計等、用地確保、建設、維持管理・運営の各段階の中断・遅延や、各段階で必要となる費用が約定金額を超過することが起こることがある。したがって、当該基準が変更された場合の各段階における公共施設等の管理者等と選定事業者のとるべき措置を予め検討し、協定等に規定しておくことが望ましい。

(4) 許認可の取得等

工事の着手、運営の開始までに経ておくべき法令等に定められた手続の完了の遅れ又はその更新の遅れ、手続を経た結果による公共施設等の内容の変更、また工事の着手、運営の開始までに経る地元関係者との交渉等の完了の遅れ、当該交渉等による公共施設等の内容の変更によって、設計等、用地確保、建設、維持管理・運営の各段階の中断・遅延や、各段階で必要となる費用が約定金額を超過することが起こることがある。したがって、どの段階でどのような手続等が必要であるか、手続等が必要である場合又は必要となった場合に当該手続等を公共施設等の管理者等と選定事業者のいずれが責任をもって行うか、その遅延、公共施設等の内容の変更に係る措置を予め検討し、協定等に規定しておくことが望ましい。

三 その他の留意事項

1 選定事業として、設計等、用地確保、建設、維持管理・運営の一部又は全部にわたる長期間の事業となるものが想定され、公共施設等の管理者等は、民間事業者の創意工夫と自主性を尊重し、民間事業者に対する関与を必要最小限のものとすることに配慮して、従来公共施設等の管理者等が公共施設等の整備等に用いてきた請負契約、委託契約でのリスク分担と異なるものとなり得ることに留意して、選定事業のリスク分担を検討すること。リスクは選定事業ごとに異なり、個々の選定事業に即してその内容を評価、検討すべきであり、二で示した参考には、従来の公共工事等での分担例を例示しているものがあるが、P F I 事業を実施しようとする公共施設等の管理者等の検討の素材のために示したものであって原則ではないことに留意すること。

2 法に基づき策定、公表される実施方針において、公共施設等の管理者等と民間事業者の業務の責任分担、予想されるリスク及びその分担の基本的考え方を示す場合には、当該実施方針に係る特定事業のリスク分担が競争に基づく民間事業者の合理的提案によって変更することが適当な場合があることに鑑み、市場調査等を踏まえ、必要に応じ適切な時期までに詳細化又は変更することにも留意することが望ましい。

(参考)

- ① 実施方針の策定、公表の時点において、その発生する可能性を予測できずその影響を想定できない不確実性のある事由による損失か定かではないが、
- ア. 民間事業者の募集及び選定に係る過程を経た結果、選定事業を実施する者として選定されなかった民間事業者の応募等に要した費用又はいずれの民間事業者も選定されなかった場合の公共施設等の管理者等のそれまでの過程の実施に要した費用
 - イ. 選定事業を実施する者として選定されたものの何らかの理由により協定等の締結に至らない場合に、選定事業者及び選定事業者たる新たな法人を設立した民間事業者並びに公共施設等の管理者等のそれまでに要した費用
- がそれぞれの者の損失として発生する場合は考えられる。このため実施方針等において、必要に応じ、民間事業者の負担する費用項目を明示しておくことも民間事業者にとって有益な場合がある。

3 選定事業者が、選定事業以外の他の事業等に従事する場合においては、他の事業等に伴うリスクにより選定事業に係る公共サービスの提供に影響を与えるおそれがあることから、この影響を避けるため又は最小限にするため、協定等に必要な規定を設ける等、経済的合理性を勘案の上必要な措置を講ずることに留意すること。

(参考)

- ① 選定事業の態様に応じ経済的合理性を勘案の上、新たに設立された法人に選定事業を実施させることや、事業部門の区分経理上の独立性を確保させることなどの措置が考えられる。選定事業者が新たに設立された法人であって選定事業の実施に係る懸念

を解消するため適当な場合には、公共施設等の管理者等と選定事業者の出資者との間で、選定事業の適正かつ確実な実施を担保するために必要な措置を、経済合理性を勘案の上、別途合意しておくことにも留意することが望ましい。

- ② 選定事業者が、民間収益施設等の付帯的施設を併設し選定事業以外の他の事業を行う場合には、他の事業に係るリスクにより選定事業に係る公共サービスの提供に影響を与えるおそれがあるとともに、公共施設等の損傷が付帯的施設に影響を与える場合があることも想定される。このため、選定事業に係るリスクと他の事業に係るリスクをできる限り分離して、一方の事業に影響を与える他方の事業に係るリスクのその影響の程度等を勘案して、その分担を含めた措置を検討し、協定等に規定しておくことが望ましい。具体的には、事業者の選定に当たり実施する以下のような措置が考えられる。

ア. 選定事業者の出資者による他の事業を履行するための支援

イ. 他の事業を実施する者の信用力の確認

ウ. 他の事業を実施する者の保険等への加入

- 4 選定事業者の公共施設等の建設の終了まで公共施設等の管理者等から選定事業者への支払いがなく、運営の開始後、サービス料等として選定事業者への支払いが開始される場合には、公共施設等の管理者等は、選定事業の規模によっては選定事業者が相当の民間資金等を調達することになることに留意し、資金調達が困難となるおそれが強いと認められる場合又は困難となった場合における選定事業者及び公共施設等の管理者等のとるべき対応について、予め検討し、できる限り具体的かつ明確に協定等に規定しておくことが望ましい。

- 5 公共施設等の管理者等は、選定事業者に対する関与を必要最小限のものにすることに配慮しつつ、協定等で予め分担を取り決めたリスクの顕在化又はそのおそれを速やかに認知できるよう、協定等で選定事業の実施状況報告等について合意しておく必要がある。

- 6 想定外のリスクの増大や著しい事業環境の変化等により、事業期間中に当初のリスク分担が著しく不適切になった場合には、協定等の内容を踏まえた対応を基本としつつ、必要に応じて業務範囲やリスク分担の見直し等に関する協議を行うことが望ましい。その際には、入札手続きの公平性・透明性・競争性を害しないことに留意すること。なお、あらかじめ協定等において、業務範囲やリスク分担の見直し等に関する協議に係る規定を設けておくことも考えられる。

附 則

本ガイドラインは、令和3年6月18日から施行する。