

「モニタリングに関するガイドライン」改正案

改正事項 1

○独立採算型についても考え方を示すこと

【改正部分】

一 モニタリングの基本的考え方

1 はじめに

略

また、施設の設計、建設、維持管理、運営と各々の段階においてモニタリングを行う必要があるが、このガイドラインでは、施設整備完了後、供用又はサービス提供の開始された段階から事業終了までの間のモニタリングに関連する考え方等を整理するものである。

なお、~~本ガイドラインでは、~~事業費の全部又は一部について、~~選定事業者が提供する公共サービスの対価として管理者等が選定事業者を支払う種類の P F I 事業とを想定して説明する。従って、~~公共サービスの受益者からの料金収入をもって選定事業者が事業費の全額を賄う種類の P F I 事業では、事業規律のあり方や管理者等のとるべき措置等が異なることに留意する必要がある。

改正事項 2

○モニタリングの指標を事前に示すことの徹底

【改正部分】

一 モニタリングの基本的な考え方

2 公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するための枠組みの構築

(3) モニタリングの実施へ向けての体制構築から実施へのプロセス

管理者等がモニタリングに関して留意すべき事項を時系列的に示すと以下の図1-2のとおりである。

具体的なモニタリングの行為は、事業実施段階において「提供される公共サービスの水準の監視」を具体的に行っていくことであり、特にそのためにも、業務要求水準書やPFI事業契約書案等で具体的に示しておく必要がある。

この点については、基本方針の中でも「契約主義」がその理念として掲げられ、「明文により、当事者の役割分担及び責任分担等の契約内容を明確にすること」とされており、PFI事業実施プロセスに関するガイドライン4-1(7)においても、民間事業者の募集に当たっては募集内容に関する管理者等の意図が的確に伝わるよう「民間事業者への支払方法や民間事業者に課すペナルティ」などについても事前にできる限り具体的に示すこととされている。

図1-2 略

業務要求水準書~~や~~PFI事業契約書案等は、事業全体の枠組みの考え方に沿って、管理者等が作成することとなるが、その際、

- ① 選定事業者により提供される公共サービスの要求水準（内容と質）とその評価基準
- ② 同要求水準が満たされていることの確認手法及び測定する実施体制の確立
- ③ その測定結果に基づくサービス対価支払の考え方
- ④ 同要求水準が満たされない（債務不履行）時の措置

について、具体的に規定していくことが必要である。

ここで明確にする内容は、民間事業者にとっては、当該業務の内容とリスクを評価し、サービス対価に対する積算を行うために必要な条件であり、また、本事業に必要な融資を行う金融機関にとっても重要な判断指標となる。

従って、これらの内容は可能な限り早い前の段階で、例えば、実施方針策定時に~~でも~~、業務要求水準書案やモニタリング基準案及びPFI事業契約書案として提示し、質問と回答で広く意見聴取を行い、民間事業者の募集（入札公告）の段階で成案を提示できるようにすることが望ましい。

四 モニタリング実施の観点から必要な測定指標のあり方

業務要求水準は、施設建設（設計を含む）や維持管理、運営に関し管理者等が要求するサービスの

水準を規定し、選定事業者が契約義務として担うべき業務の内容を規定する。この履行状況を測定・評価する行為がモニタリングであり、その帰結をサービス対価の支払に連動させることにより、管理者等にとり、効果的かつ効率的にサービス提供のあり方を監視し、選定事業を契約に基づき管理することができる。

しかし、業務要求水準書に示される要求水準は、具体的に測定可能なものから、そのままでは測定できないものまで含まれている。

このため、管理者等は、予めサービスごとに下記の基本的な考え方に沿った測定指標（判断基準）を要求水準とともに示し、その測定指標を満たしていれば、そのサービスについては要求水準を満たしていると判断するというような基準を示す必要がある。

測定指標の基本的考え方

- ・測定可能であること（定量化できること）
- ・記録可能であること
- ・簡潔明瞭な表記であること
- ・合理的であること

※ 民間事業者にとっても支払に直結する指標であり、その解釈で官民に係争が生じないように、PFI事業契約締結時までに解釈の齟齬を解消しておく必要がある。

業務要求水準書の全ての要求水準についてこの指標を作成することは困難な場合も考えられることや事業によっては主要な測定指標の設定だけで足りる場合も考えられることから、実際には管理者等が必要と判断する範囲で測定指標を示すこととなる。

なお、サービス水準に応じた測定指標の規定の仕方としては、各サービス（維持管理及び運営）≧≦に予め設定された業務要求水準に照らし実績を測る「サービス実績」基準とPFI事業契約に基づき整備される施設が利用可能な状態で維持管理されているかその利用可能状態を尺度として測る「利用可能性」基準がある。

改正事項 3

○第三者機関、利用者によるモニタリングを実施すること

- ・独立採算型事業(公共施設等運営権方式等)について、利用料金を支払う立場となる利用者や中立的な第三者機関によるモニタリングの導入。
- ・サービス水準の向上について検証するためのモニタリングに有効。

【改正部分】

二 モニタリングの実施方法

2 モニタリングの具体的内容

(2) ・ 一般的にモニタリングの内容としては、

① 報告書等による履行内容の確認

i) 管理者等と選定事業者の間で取り決められた業務報告書などの報告書が契約に定められた期限等で提出されているかの確認

ii) 報告書の具体的内容が要求水準を満たしたものとなっているかの確認

iii) サービス受益者等からの苦情等が適切に対処されたかの確認

② 事実の確認

報告書の内容自体がそもそも事実行為として行われているかの確認。例えば、実際に修繕箇所に行き、報告内容のとおり修繕されているかの確認

・ このうち、事実の確認手法としては、例えば、

i 測定機器による計測

電源装置など計測機器による処理量等の計測

ii サンプルの抽出による検査

安全基準、衛生基準等定めがあるものにつき、無作為にその対象を抽出しその基準を達成しているかを 確認検査

iii 現場での抜き打ち確認検査

選定事業者から提出されている 要求水準書仕様書等で規定されている公共サービスの内容が具体的に履行されているか現場を抜き打ちで 確認検査

iv サービス受益者等からの苦情等の連絡

サービス受益者等からの苦情等の連絡により情報を把握 (特に、管理者等の関与が少ない独立採算型(公共施設等運営権方式等)の場合)

などがある。

・ その他として、顧客満足度調査がある。これは、サービスの提供の仕方、接客状況などについて、サービス受益者の満足度を調査するものである。

・ モニタリングの頻度は、日常的に行うもの、一定の期間を定め定期的に行うもの、随時の抜き打ち等非定期的に行うもの等その内容に応じて考える必要がある。

・ モニタリングの実施においては、その全てを管理者等が自ら行う必要はなく、選定事業者、公共サービスの受益者(利用者等)、専門機関等その内容に応じてモニタリングの体制を構築し協同行うことが必要である。

・ モニタリングの結果については、学識経験者等第三者が公正・中立な立場から評価を行うこ

とが考えられる。

3 サービス履行状況に関する情報収集体制

(1) 個々のモニタリングは機能していても、その情報が一元的に管理されていないため、サービスの提供が適切に行われない場合に、速やかにその修復・改善が図られないことがある。

従って、管理者等や選定事業者が行うモニタリングの考えを一貫させることにより、情報の共有を図る~~モニタリングについては、総合的かつ全体的に機能が発揮されている~~ことが重要である。

図2-1は、モニタリングの実施者とモニタリングの対象を示し、また情報の流れを示したものである。

図2-1 略

モニタリングに係わる実施者とその行う内容については、以下のとおりとなる。

<管理者等>

- ・ 選定事業者から提出された業務報告書の確認とその結果の選定事業者への通知
以下の検査等の結果やサービス受益者のクレーム情報などの情報とあわせて確認
- ・ サービスの履行状況について定期的又は随時に確認
物理的に計測可能なもの・・・管理者等又は専門機関による計測等
物理的に測定が困難なもの・・・サービス提供状況の現地確認等
- ・ サービス受益者への満足度調査等

<選定事業者>

- ・ 自己監査（セルフモニタリング）として
- ・ 下請企業を含んだサービス提供体制及び品質管理システムの履行状況を確認
- ・ サービスの履行状況について定期的又は随時に確認
物理的に測定可能なもの・・・装置による計測記録・保管
物理的に測定が困難なもの・・・サービス提供状況の現地確認等
- ・ 業務報告書を作成し、管理者等に定期的に提出
- ・ サービス受益者への顧客満足度調査等

<サービス受益者（最終利用者等）>

サービス提供に関する苦情や改善要求を管理者等又は選定事業者に対し行う。

<学識経験者等第三者>

運営等について高い専門性が必要な施設（病院、美術館、廃棄物処理施設等）等について、専門的な見識を有する者等が、公正・中立な立場で、モニタリング等の結果を評価する。

＜選定事業者＞

自己監査（セルフモニタリング）として

- ・ 下請企業を含んだサービス提供体制及び品質管理システムの履行状況を確認
- ・ サービスの履行状況について定期的又は随時に確認
 - 物理的に測定可能なもの・・・装置による計測記録・保管
 - 物理的に測定が困難なもの・・・サービス提供状況の現地確認等
- ・ 業務報告書を作成し、管理者等に定期的に提出
- ・ サービス受益者への顧客満足度調査等

＜管理者等＞

- ・ 選定事業者から提出された業務報告書の確認とその結果の選定事業者への通知
 - 以下の検査等の結果やサービス受益者のクレーム情報などの情報とあわせて確認
- ・ サービスの履行状況について定期的又は随時に確認
 - 物理的に計測可能なもの・・・管理者等又は専門機関による計測等
 - 物理的に測定が困難なもの・・・サービス提供状況の現地確認等
- ・ サービス受益者への満足度調査等

改正事項 4

○履行状況に応じたモニタリングの実施

- ・ 事業者からの報告について、履行状況に応じて、報告内容の見直し（項目・頻度等の増減）を行い、事業者のサービス水準の向上のインセンティブとすること。

【改正部分】

二 モニタリングの実施方法

6 各種報告書等について

- (1) モニタリングにおける測定結果等、その評価は最終的に管理者等が責任を持って行うものであるが、そのために、契約に基づく報告以外の報告を選定事業者に過度に求めることは、契約に反することとなることや選定事業者に大きな負担を負わせることになることに留意する必要がある。

また、選定事業者が日常記録するサービス内容や自己監査の情報を予め契約において定めたフォーマットで電子化し、管理者等とデータの共有化を図ることも有効である。

なお、ここで得られる情報を基に、サービス水準を維持するための改善提案や効率化提案など情報交換を目的とした協議を行うことも有意義である。

- (2) 選定事業者の業務の履行状況に応じて、報告内容の見直し（項目・頻度等の増減）を適宜行うことにより、事業者のインセンティブとすることも考えられる。

改正事項 5

○サービス購入費の減額措置におけるペナルティポイント制及びポイントのリカバリー

【改正部分】

三 適正な公共サービスの提供がなされていない場合の対応方法

1 適正な公共サービスの提供がなされない（債務不履行）時の履行確保

選定事業者による公共サービスの提供がPFI事業契約等に適合せず、適正な提供がなされない（債務不履行の状況が発生した）場合、その状況を改善し、履行の確保を図ることが必要となる。

通常の契約では、催告し、履行を促し、それでも履行されないときは契約解除を行うことが基本的な考え方である。

しかし、PFI事業契約の場合には、契約本来の目的は適正な水準のサービスを継続的に提供することにある。このため、選定事業者の問題の修復の可能性があり、事業を継続することが合理的である場合には、その修復を図り履行を促す仕組みが必要である。この場合、債務履行を促すためにサービス対価の支払を留保あるいは減額するなどの経済的動機付けを与えることを考慮することも一つの効果的な手法と考えられる。また、契約解除は管理者等にとっての最終的な手段となることに留意すべきである。

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

- ① サービス対価の減額の規定は、適切な改善を促すための経済的動機付けとして、規定されなければならない。なお、適正なサービス確保に資する場合には、必要に応じ一定の改善期間を設定することも考えられる。
- ② サービス対価の減額の仕組みによっては、選定事業者の財務状況を短期間のうちに悪化させ、管理者等が求めるサービス水準が確保しえなくなる要因になりうることに留意する必要がある。

例えば、サービス対価を直ちに減額するのではなく、債務不履行の状況に応じて減額ポイントを付与し、一定以上のポイント数に達したときに減額する仕組み（ペナルティポイント制）や、選定事業者が要求水準以上の公共サービスを提供したときにリカバリーポイントを付与し、減額ポイントと相殺できる仕組み（リカバリーポイント制）などにより、公共サービスの水準の維持や向上を図る手法も考えられる。

改正事項 6

○適正な公共サービスの提供がなされない(債務不履行)時の履行確保の対応の手順の例の修正

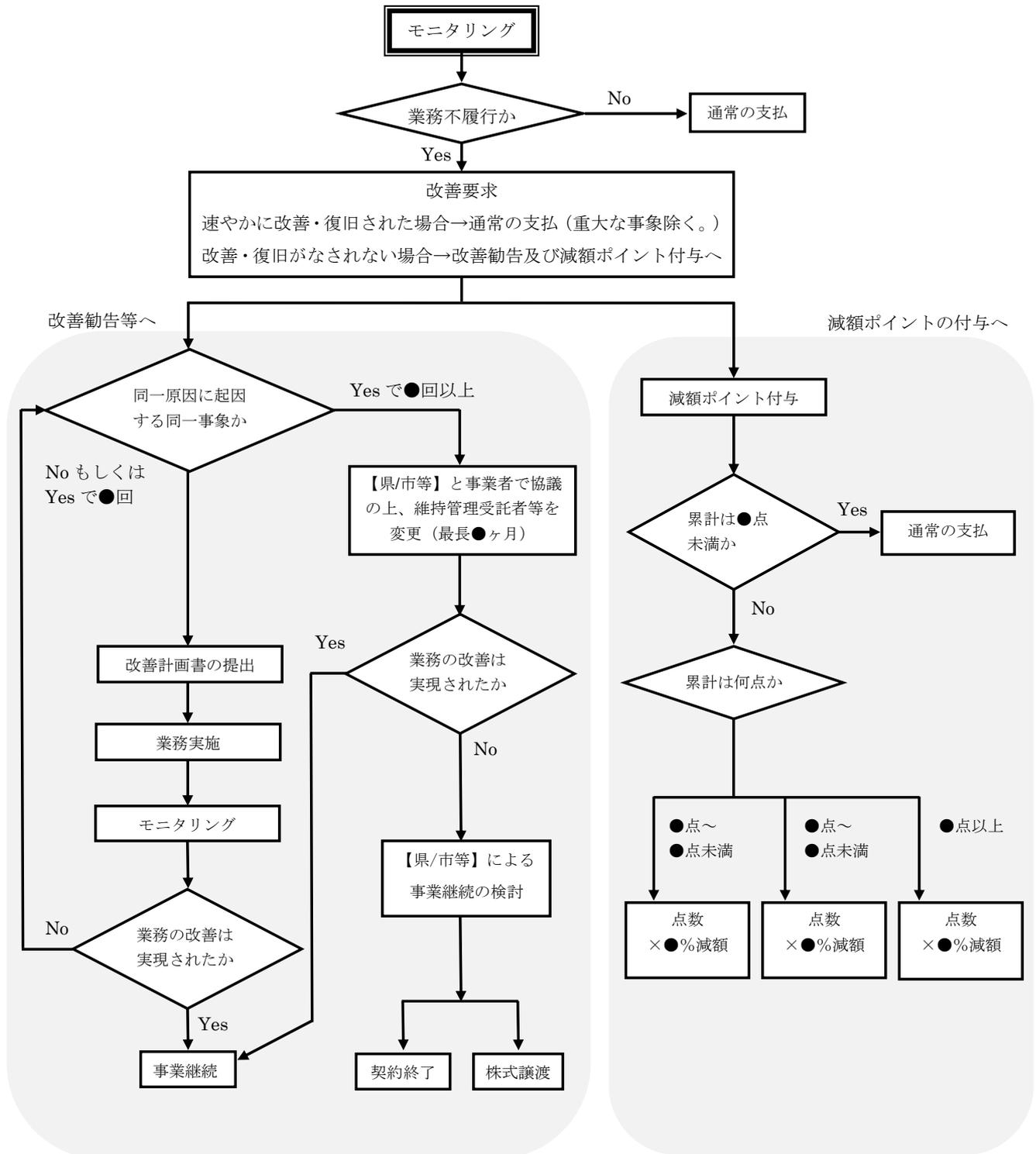
【改正部分】

三 適正な公共サービスの提供がなされていない場合の対応方法

1 適正な公共サービスの提供がなされない（債務不履行）時の履行確保

略

一つの例として、以下のような対応の手順が考えられる。＜以下2ページ分削除し、下図に差替＞



※対応の詳細については、「モニタリング基準（作成素材）」（仮称）を参照のこと。

※この図はサービス購入型PFI事業の例を示したものである。実際には、事業の内容や特性を考慮して組み立てることとなる。

改正事項 7

○独立採算型事業（公共施設等運営権方式等）におけるペナルティ賦課

【改正部分】

三 適正な公共サービスの提供がなされていない場合の対応方法

3 その他

(1) サービス対価の減額の方法等における留意事項

サービス対価の減額の方法等債務不履行を回避するための仕組みの構築にあたっては、以下の点にも留意注意する必要がある。

①～③ 略

(2) 独立採算型（公共施設等運営権方式等）の場合における留意事項

独立採算型（公共施設等運営権方式等）の場合、管理者等からのサービス対価の支払がないため、減額などの経済的なペナルティを課すことはできない。しかし、違約金の徴収という形で当該ペナルティと同じ効果を得ることも考えられる。その場合は、事業の特性（代替性、事業収益性等）を十分踏まえた上で設定する必要がある。

改正事項 8

○収益施設併設型等において、一体の会計処理を行う場合の民間収益施設部分の財務状況のモニタリング

【改正部分】

五 財務状況の把握

管理者等は、公共サービスの要求水準の確保や事業継続性を担保するため、選定事業者が安定的及び継続的に公共サービスの提供が可能な財務状況にあることを確認する必要がある。

具体的には、定期的に選定事業者から提出される監査済みの財務諸表について、選定事業の健全な運営を阻害するおそれのある事象あるいは原因がないか確認する。また、選定事業の実施に重大な悪影響を与えるおそれがある事態が発生した場合には、選定事業者に対し追加の財務資料の提出、特定の事項についての報告、事態の説明を求め、あるいは必要に応じ専門家による調査などを実施する。

その結果、公共サービスの要求水準の確保等を阻害する要因が認められれば、その予想される事態に対し、事前に対処策を考察し講じておくことが必要となる。

収益施設の併設・活用などによる事業において一体の会計処理を行う場合には、事業全体の財務状況の把握が重要である。

改正事項 9

○事業者のモチベーションを高めるためインセンティブ

- ・モニタリング結果の評価
- ・モニタリング等の結果公表の徹底。

【改正部分】

六 その他

2 モニタリング（監視）等の結果の評価・公表

(1) モニタリング（監視）等の結果の評価

モニタリング等の結果により、選定事業者の業務が適正かつ確実に実施されているか、また公共サービスの水準の向上が図られているかといったことについて、管理者等や学識経験者等第三者が評価を行うことにより、選定事業者に業務の改善を促す必要がある。

そのためには、モニタリング等により洗い出された課題に対して、管理者等は、業務改善に向けた協議を選定事業者と行うことが重要である。また、モチベーションを高める仕組み（報奨金や表彰制度等）を導入することで、選定事業者の良い取組に対して正当に評価することも重要である。

(2) モニタリング（監視）等の結果の公表

~~そもそも~~ P F I 事業は、基本方針においても「特定事業の発案から事業の終結に至る全過程を通じて透明性が確保されなければならない（透明性の原則）」とされている。管理者等は、当該選定事業の実施に係る透明性を確保するため、~~P F I 事業契約等に定める~~モニタリング等の結果の評価について、住民等に対し積極的に公表することが必要である。また、選定事業者の業務に対する取組意欲を喚起するためにも、モニタリング等の結果の評価を公表することが必要である。ただし、公表することにより民間事業者の権利、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 P F I 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。