モニタリングに関するガイドライン

本ガイドラインは、国がＰＦＩ事業を実施する上での実務上の指針の一つとして、ＰＦＩ事業においてモニタリング（監視）を検討する上での留意事項等を示したものである。国がＰＦＩ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（令和８年６月 16 日閣議決定。以下「基本方針」という。） にのっとった上で、本ガイドラインに沿ってＰＦＩ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ＰＦＩ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、ＰＦＩ事業の円滑な実施のため、法及び基本方針にのっとった上で、状況に応じて工夫を行い本ガイドラインに示したもの以外の方法等によってＰＦＩ事業を実施することを妨げるものではない。

また、今後のＰＦＩ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。

目　　次

一　モニタリングの基本的考え方 3

1　はじめに 3
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 5
(1) 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構築の重要性 5
(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内容 6
(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 8

二　モニタリングの実施方法 11

1　モニタリングの実施 11
2　モニタリングの具体的内容 12
3　サービス履行状況に関する情報収集体制 14
4　モニタリング手法等の確定 17
5　モニタリング結果に基づく協議 18
6　各種報告書等について 18

三　適正な公共サービスの提供がなされない場合の対応方法 19

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 19
2　サービス対価の減額の方法 21
(1)　サービス対価と支払方式 21
(2)　減額の程度 21
(3)　改善期間 22
(4)　支払留保 22
3　その他 22
(1)　サービス対価の減額の方法等における留意事項 22
(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 23

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 24

五　財務状況の把握 26

六　その他 28

1　中長期的問題対応への視点 28
2　モニタリング（監視）等の結果の公表 29
(1)　モニタリング（監視）等の評価 29
(2)　モニタリング（監視）等の結果の公表 29

一　モニタリングの基本的考え方

１　はじめに

ＰＦＩ事業の目的は、官民の適切な役割分担に基づく官民パートナーシップの下、公共施設等の整備及び当該施設を利用する公共サービスの提供を選定された民間事業者にゆだね、国民に対して低廉かつ良質なサービスを提供することにある。このため、管理者等は、民間事業者との対話に心がけながら、提供されるべき公共サービスの水準を示し、公募の上、民間事業者を選定し、当該選定事業者の提案した具体的な業務に関しＰＦＩ事業契約を締結し、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。モニタリングとは、かかる選定事業者による公共サービスの履行に関し、約定に従い適正かつ確実なサービスの提供の確保がなされているかどうかを確認する重要な手段であり、選定事業の公共施設等の管理者等（以下「管理者等」という。）の責任において、選定事業者により提供される公共サービスの水準を監視（測定・評価）する行為をいう。また、モニタリングの結果を適切に評価・公表することにより、選定事業者の業務意欲を向上させる動機付けにもなるものである。

基本方針四４(3)に適正な公共サービスの提供を担保するための考慮事項として、

①　管理者等が選定事業者により提供される公共サービスの水準を監視することができること

②　管理者等が、選定事業者から、

定期的に

ⅰ）事業の実施状況報告、

ⅱ）公認会計士等による監査を経た財務の状況についての報告

を求めることができることや

ⅲ）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報告を求めることができること

ⅳ）建設工事を伴う事業契約においては、事業費内訳書の提出や適正な労務費であることの確認を求めることができること

③　公共サービスの適正かつ確実な提供を確保するために、必要かつ合理的な措置と、管理者等の救済のための手段を規定すること

④　ＰＦＩ事業契約等の規定の範囲を超えた管理者等の関与は、安全性の確保、環境の保全に対する検査等合理的な範囲に限定すること

が示され、民間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、ＰＦＩ事業契約でこれらについて合意しておくこととされている。

※　基本方針四４（３）

公共施設等の管理者等は、民間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、適正な公共サービスの提供を担保するため、以下の事項等を考慮し、事業契約でこれらについて合意しておくこと。

(ｲ)　公共施設等の管理者等が、選定事業者により提供される公共サービスの水準を監視することができること。

(ﾛ) 公共施設等の管理者等が、選定事業者から、定期的に事業契約の義務履行に係る事業の実施状況報告の提出を求めることができること。

(ﾊ) 公共施設等の管理者等が、選定事業者から、公認会計士等による監査を経た財務の状況についての報告書（選定事業の実施に影響する可能性のある範囲内に限る。）の提出を定期的に求めることができること。

(ﾆ) 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ときには、公共施設等の管理者等は選定事業者に対し報告を求めることができるとともに、第三者である専門家による調査の実施とその調査報告書の提出を求めることができること。

(ﾎ) 建設工事を伴う事業契約においては、公共施設等の管理者等は、選定事業者から、事業費内訳書の提出や適正な労務費であることの確認を求めることができること。

(ﾍ)　公共サービスの適正かつ確実な提供を確保するために、必要かつ合理的な措置と、公共施設等の管理者等の救済のための手段を規定すること。

(ﾄ) 公共施設等の管理者等による選定事業に対する、上記(ｲ)から(ﾍ)までに基づく事業契約の規定の範囲を超えた行政の関与は、安全性の確保、環境の保全に対する検査・モニタリング等、選定事業の適正かつ確実な実施の確保に必要とされる合理的な範囲に限定すること。

モニタリングに関しては、ＰＦＩ事業契約等締結後の単なる形式的な実務上の問題として捉える傾向が一部に見られるが、この認識は不適切である。

モニタリングに関しては、公共サービスの水準の確保や事業の継続性を担保する観点から、ＰＦＩ事業契約に定められた前述③の措置等を考慮し、④に配慮しながら、①②の内容を規定する必要があることや、そもそも公共サービスの水準をどのように監視しサービス対価を支払うのかといった考

え方とも密接に関係があり、管理者等が募集（入札公告）の前提条件として明示すべき重要な項目の一つであることを認識することが重要である。

事業の継続性を担保する観点からは、財務状況や突発事象への対応なども検討しておく必要があるが、まず、選定事業者により提供される公共サービスの水準を監視（測定・評価）することについて整理することとする。

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、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に支払う類型のＰＦＩ事業と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類型のＰＦＩ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。

※　「サービス対価」という表現は以下特に説明がない場合には、施設建設費、維持管理費、運営費等を含む概念として使用する。

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

(1)　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構築の重要性

１の冒頭で触れたようにＰＦＩ事業は国民に対し低廉かつ良質な公共サービスを提供することを目的としていることから、管理者等が事業を計画する場合には、ＶＦＭの増大のみならず、維持管理、運営段階における公共サービスの水準の確保や事業の継続性を担保する仕組みを構築することが重要である。

最終的には、管理者等が民間事業者を募集（入札公告）する段階で示すＰＦＩ事業契約書案等に、

①　当事者双方の負う債務の詳細並びにその履行方法
- 選定事業者により提供される公共サービスの内容と質
- 公共サービス水準の測定と評価方法
- 料金及び算定方法　　等

②　当事者がＰＦＩ事業契約等の規律に違反した場合
- 選定事業の修復に必要な適切かつ合理的な措置
- 債務不履行の治癒及び当事者の救済措置等

具体的には、公共サービスの提供が適切になされない（債務不履行が確認された）場合等に、選定事業者による自主的改善、管理者等による改善すべき行為に関する通知・事業者による改善、サービス対価の減額、是正通告、契約解除　等

に関する規定をどの様に盛込むかということである。この場合、各規定相互の関連づけを十分に認識しておく必要があり、特に、債務不履行が確認された場合の措置の考え方は、選定事業者に過度のリスクを負わせることにならないように、その適用基準等はこれを慎重に設定する必要がある。

即ち、ＰＦＩ事業においては、民間事業者が担う資金の回収は専らサービス提供に伴う対価に依存し、かつ、当該事業を遂行するため、新たに法人を設立し、選定事業者となる場合が多い。事業の継続と選定事業者の存続はＰＦＩ事業契約によることとなる。

このため、選定事業者による債務不履行に対し、①サービス対価の減額措置や修復、救済の考え方が選定事業者に相当な負担がかかる規定となっている場合や②債務不履行時における管理者等にとっての救済の手順が加速的に実現するような規定となっていて、管理者等による契約解除権の行使が選定事業者の債務不履行事由の発生と同時になされてしまう場合、融資金融機関からは、このリスク増大を理由に、リスクプレミアム分の金利を上乗せされ、結果的にＶＦＭの減少をもたらしたり、あるいはＰＦＩ事業契約そのものを不安定にさせたりすることがある。

つまり、①②のような規定が示された場合、事業に出資する者にとってもあるいは融資金融機関にとっても大きなリスクになり、選定事業者等にとって合理的な契約と判断されないということとなる。

(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内容

構築する枠組みは、選定事業の内容やリスク分担等に応じて、個別事業ごとに当然に変わるものであるが、選定事業の公共サービスの水準の確保・維持を図るため、選定事業者が債務不履行確認時に自らの責任でこれを改善するという考え方が前提となる。

例えば、以下の事項について、その内容を決定することが必要である。

① 公共サービスの水準の確保・維持の基本的な仕組みの構築

経済的な動機付けを通じて選定事業者が自立的にサービス水準の確保・維持ができるような仕組みを構築。

ｉ）サービスの内容と質（要求水準）

管理者等が求める要求水準とその要求水準を満たしていることを確認するための判断基準の作成。

ⅱ）サービス水準の測定・評価

モニタリングの全体の枠組み、官民の分担や体制、モニタリングに際しての測定、記録、報告等の考え方の取りまとめ。

ⅲ）サービス対価支払

サービス対価の算定方法などの取りまとめ。

要求水準を満たさない場合の支払額や、適正な公共サービスの確保に資する場合に一定の改善期間を設けることなど。

② 債務不履行が継続的に発生する場合等における対応措置

一定の改善期間内に修復がなされない債務不履行が繰り返し発生した場合や公共サービスの提供に重大な影響を与える債務不履行の発生などに対応するための措置として、是正通告や契約解除などを行うこと。

以上の事項について、その流れを図示すれば図１－１のとおりとなる。

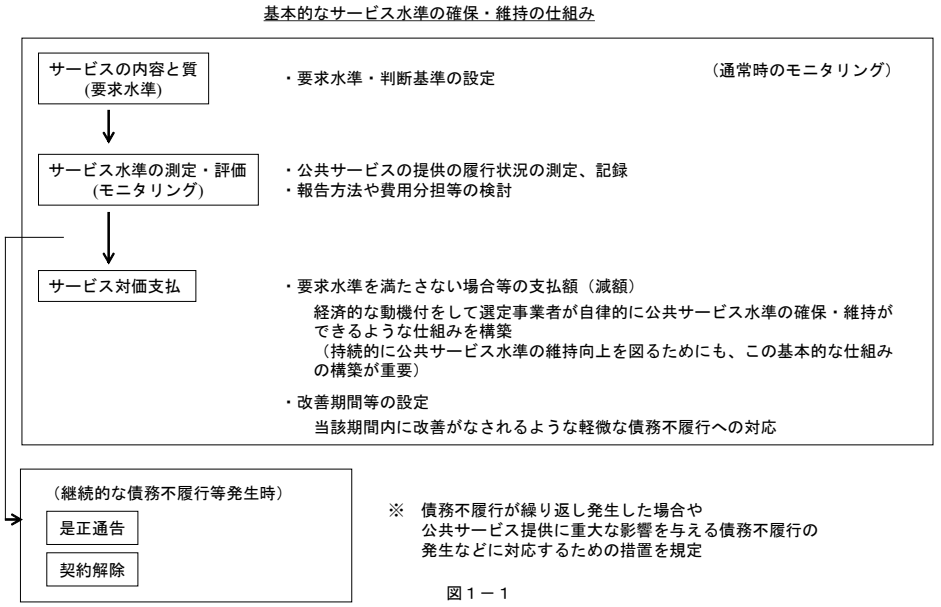


図１－１

なお、ＰＦＩ事業においては、一般的に選定事業者に対するサービス対価の支払は施設やサービス等の供用開始後に、適切なサービスの提供に対してなされる。このため、経済的な動機を与える効果的な方法として、提供される公共サービスの履行状況に応じた減額措置が考えられている。

※ 一方、経済的な動機を与えるため、サービスレベルに応じ対価の支払額を決定する考え方もある。

例えば、管理者等が必要とする公共サービスについて提供された量(利用量)に応じて支払う方法(一定の単価に利用量を乗じた支払方法)や、公共サービス水準の質又は提供された量（利用量）が一定水準を超えた場合に、それに対応する部分の対価を支払うという考え方もある。ただし、これらの場合には、以下のような点に十分に留意する必要がある。

- サービスレベルに応じた対価の支払のための予算を確保するためには、サービスレベルに応じた対価の支払の必要性及びサービスレベルの算定方法について合理的に説明できること。
- 特に、質及び量が一定水準を超えた場合にそれに対応するサービス対価の増額部分を支払う場合、そもそも「質」及び「量」が必要とするレベルを超えているものについて、予算の適正な執行という観点からの合理的な説明ができないといった点に留意する必要がある。

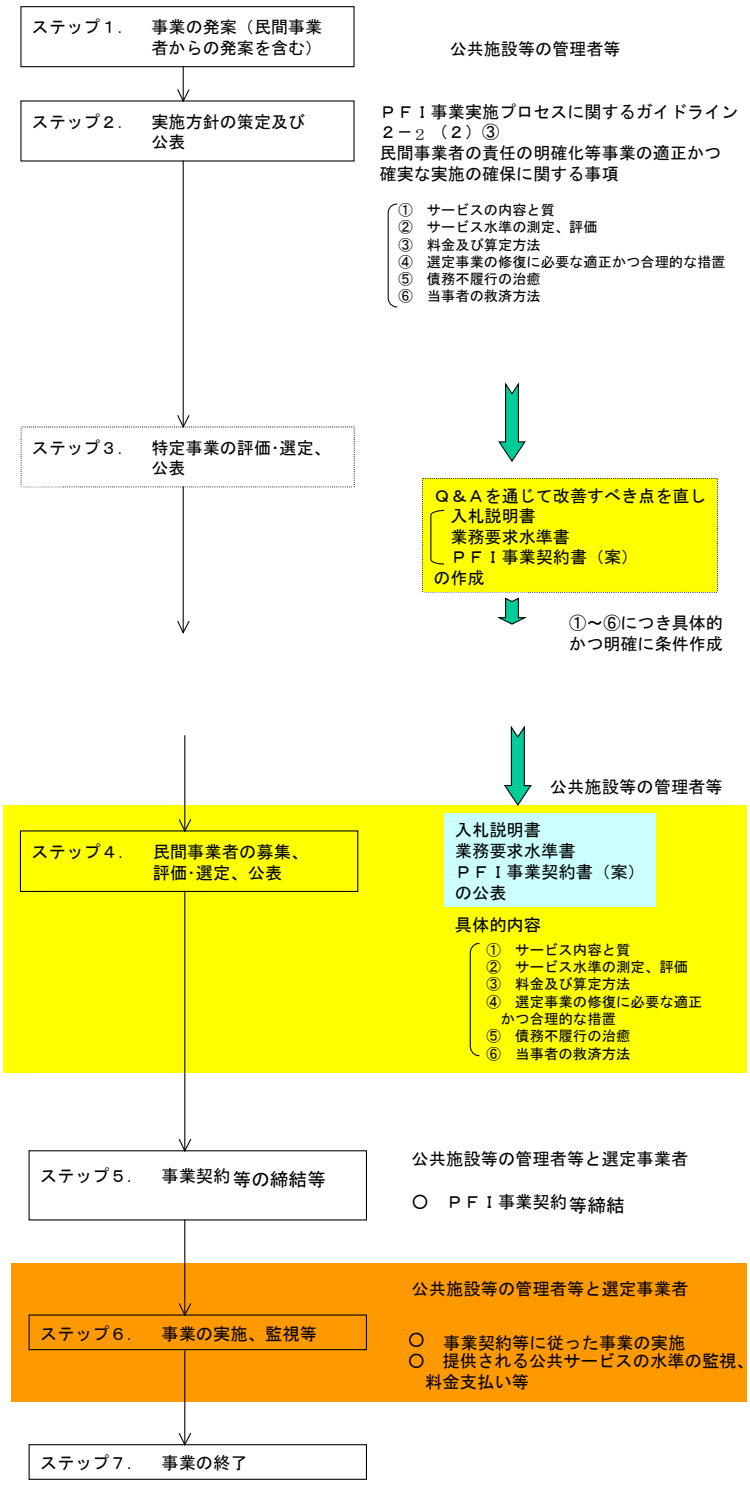
(3) モニタリングの実施へ向けての体制構築から実施へのプロセス

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
モニタリングの実施に向けての体制構築から実施へのプロセス



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内容と質が、要求水準を満たしていることを確認するための判断基準

② その判断のための測定対象と測定する実施体制の確立

③ その判断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基準となる。

したがって、これらの内容は可能な限り早い段階で、例えば、実施方針策定時に、業務要求水準書案やモニタリング基準案として提示し、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。

なお、モニタリング基準案はＰＦＩ事業契約書案の一部として位置付けることを想定して作成する。モニタリング基準案の作成に当たっては、モニタリング基準（作成素材）を活用することも考えられる。

二　モニタリングの実施方法

１　モニタリングの実施

モニタリングに際しては、

① 選定事業者が提供する公共サービスの履行状況の把握と履行状況を検証するためのデータやサンプルの収集

② 提供された公共サービスの水準がＰＦＩ事業契約に規定された要求水準を満たしていないことが確認された場合の速やかな改善措置の実施

③ 収集されたデータやサンプル、改善措置の実施状況等について、要求されている公共サービスの水準を満たしているかの測定及びその結果に基づく実績評価等

などを実施していくことが挙げられる。

モニタリングの最終責任は管理者等にあり、③の実績評価等は管理者等が自ら行う必要がある。一方、①②の措置等については、選定事業者が行う方が合理的な場合があり、その実施者を誰とするかは個別事業ごとに考える必要がある。

また、モニタリングの実施により、仮に、公共サービスの提供が十分に行われない状況が判明した場合には、速やかに改善措置が講じられることが必要である。

このため、計測することが難しい公共サービスを含め十分にモニタリングが実施され、選定事業に見合った公共サービスの履行状況に関する情報が伝達されるよう、選定事業者との情報収集のための体制を確立しておくことが重要となる。

なお、ＰＦＩ事業は、そもそも設計の段階から、将来の維持管理を含めたライフサイクルコストを視野に入れ、将来の維持管理を低コストで行うための技術面等での工夫が見られる案件が多い。このため、施設（構築物等）については、まず、定められる約定に従い、維持管理業務を適切に実施していることの監視を行うことが必要である。このような通常の維持管理行為では、施設そのものの疲労や劣化は把握しづらく、また、長時間にわたり進行した疲労や劣化が突然大きな問題になることも考えられる。

したがって、大規模修繕を含め維持管理業務を選定事業者が行うこととされている場合には、契約に基づいて中長期の修繕計画の提出を求め、これが計画どおりに実施されていることをモニタリングにより確認することが重要となる。

なお、中長期の修繕について、管理者等が具体的に要求水準として示すという考え方もある。

２　モニタリングの具体的内容

(1)　ＰＦＩ事業の場合、性能発注の考えを前提とすることが通例となるため、選定事業者は業務要求水準を満たした業務計画書を作成し、これに従って公共サービスを提供することとなる。

管理者等は、予め、具体的な判断基準を設け、モニタリングに関し、その対象、実施者、手法等を明確にして、上記に従って公共サービスが提供されているかどうかの確認を行うことが必要である。

この場合、測定機器等によって計測でき、測定指標を示すことができるような公共サービスはもとより、計測できないような場合であっても、管理者等が何をもって要求水準を満たすと判断するのかについて、その判断基準を示す必要がある。(例えば、計測できないような場合にあっては、職員研修の実施といった選定事業者の業務プロセスから判断することも考えられる。)

判断基準の設定は、必ずしも一つということではなく、事業に見合った基準とすればよく、例えば、「苦情（正当な理由に基づくもの）がＸ件以内であること」など測定可能な条件を工夫することが有効になることもある。

※　以下、サービス受益者等による「苦情」、「改善要求」、「サービス要求」、「満足度調査」について記述しているが、これら収集された情報には、選定事業の範疇を超える要望等が入ることも想定される。このため、これらの情報については、管理者等と選定事業者の間で業務改善を図るための材料として利用することが望ましい。

ただし、サービス対価の減額の材料として利用する場合、選定事業者の債務不履行と直接結びつく情報を抽出することが必要であり、その判断に当たっては、当事者間で協議する必要があることに留意すること。

いずれにしても、モニタリング手法等は判断基準の設定の仕方で決まるので、これをいかに事業に見合った形で構築するかが重要である。
(「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」参照)

(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、

①　測定機器による計測

計測機器による処理量等の計測

②　サンプルの抽出

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

③　現場での抜き打ち確認

選定事業者から提出されている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

④　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、管理者等からのサービス対価の支払がない独立採算型（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、随時の抜き打ち等不定期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で行うこと

が必要である。

・　モニタリングについては、必要に応じて学識経験者等第三者の公正・中立な立場からの意見を得ることが考えられる。

(3)　モニタリングの手法を具体的に定める場合には、モニタリングの実施者、個々のサービスの重要度、モニタリングに係る費用等を考慮し、また、その対象によっては、複数の手法を組合せるといった工夫をし、その対象にあった手法を選定していくこととなる。特にモニタリングに必要以上に費用（及び時間）をかけることは、事業全体の効率性の面から問題であることに注意を要する。

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。

したがって、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、情報の共有化を図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。

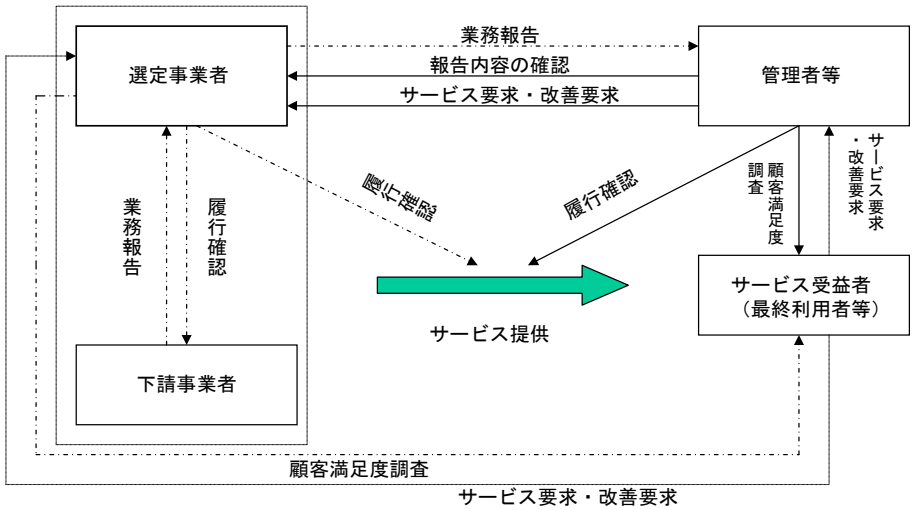


図２－１モニタリング実施者とモニタリング対象

モニタリングに関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実地確認等

・　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＞

高い専門性を有する施設（病院、上下水道施設、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、施設の維持管理業務及び運営業務の実施状況を確認。

(2)　業務日誌及び業務報告書は情報共有を図る重要なツールである。モニタリングに関しては、選定事業者から管理者等へ業務日誌及び業務報告書の提出をＰＦＩ事業契約上盛込むことが通例であるが、その内容は例えば以下のとおりである。

・　選定事業者は、施設の維持管理業務及び運営業務の実施状況を記載した業務日誌を作成し、一定期間保管し、管理者等の求めがあるときには閲覧に供すること
・　選定事業者は、ＰＦＩ事業契約の終了に至るまで定められた一定の頻度で、維持管理業務及び運営業務事業の実施状況について業務日誌に基づき作成した業務報告書を管理者等に提出して、履行確認を受けること
・　選定事業者は、不具合や未達事項が発生した際に行った対処方法について、業務日誌及び業務報告書に記載すること
・　管理者等は、選定事業者から提出を受けた業務報告書を確認し、定められた一定期間以内にその結果を選定事業者に通知すること

(3)　最終的には、モニタリングの最終責任者である管理者等に情報が集約されることが必要となるが、選定事業者においてサービス受益者に不便をかけないように受付窓口を一元化することや情報の一元化を図ることが重要である。

※　サービス内容が多岐にわたる場合や、サービス受益者への対応が多量に想定される場合など、選定事業者において、これを専門に束ねる一元的な実施部署（ヘルプデスク）を置くことが考えられる。また、管理者等がこのような専門部署を設置することが必要と判断した場合には、要求水準書等で示すこととなる。

(4)　モニタリングを総合的かつ適切に実施していくためには、多種多様な実施者からの情報を反映できるような仕組みを構築しておく必要があり、サービスの内容やモニタリングに係る費用等を考慮し、核となるモニタリング手法と実施頻度、補完するモニタリング手法等を考えることが必要である。

例えば、道路のモニタリングに当たっては、当該道路を発生源とする騒音、振動、排気ガス等について環境安全基準を遵守しているかが重要となる。このため、環境計測できる装置を設置し連続計測を行い、選定事業者においてこれを記録保管する。管理者等は、計測結果報告を確認することを基本に、必要に応じて現地へ赴き、自費で必要と認める計測等を行うこととなる。

なお、トンネルや橋といった構造物においては、その施設の疲労や劣化が突然大きな問題になるおそれもあることから、そのような事態を招かぬよう定期点検や補修を適切に行っているかをモニタリングする必要が

ある。

また、品質管理を導入している企業の場合、各企業において自らの業務内容に対し業務監査等を行っており、選定事業者が自ら行うモニタリングを基本として、これを補完するモニタリングを管理者等が行うようなモニタリングの枠組みを構築することが可能である。

図２－２は、選定事業者が品質管理を行っている場合の自己監査としての業務監査等の流れと、これを前提として管理者等がモニタリングを行うとした場合のポイントを示したものである。

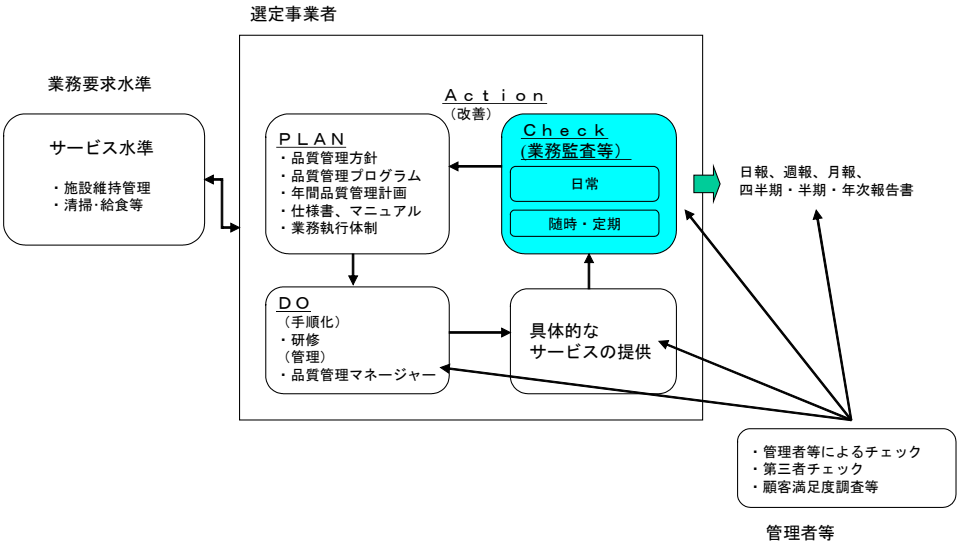


図２－２　選定事業者が品質管理を行っている場合の
モニタリングの基本的仕組みの構成の例

４　モニタリング手法等の確定

管理者等は、モニタリング情報の収集方法や体制の考え方を整理し、募集（入札公告）時に以下を提示し、ＰＦＩ事業契約締結時までに民間事業者と協議を行い、約定の上これを確定することとなる。

- サービス要求水準とモニタリングの判断基準（対象）
- モニタリング全体の枠組みや体制、モニタリングの各業務に係る官民の役割分担（リスク、費用負担を含む）
- モニタリングに際しての測定、観測、記録、報告等の考え方
- サービス対価支払の考え方
- 要求水準を満たしていない場合の措置の考え方

ただし、ＰＦＩ事業については、管理者等は、公共サービスの内容を性能

発注に基づき募集することから、民間事業者が提案するサービス内容に適合したモニタリングに際しての測定、観測、記録、報告等の考え方の提案を求めることも考えられる。

５　モニタリング結果に基づく協議

モニタリングの結果はサービス対価の支払に直接つながることとなるが、モニタリングに係る規定の解釈等についての係争が生じないようＰＦＩ事業契約を定めておく必要がある。

また、係争が生じた場合の協議規定等について、ＰＦＩ事業契約に定めておく必要がある。

※　基本方針四４(10)

事業契約若しくはその規定の解釈について疑義が生じた場合又は事業契約に規定のない事項に関し係争が生じた場合に、これらを解消するための手続その他の措置については、当該選定事業の態様に応じ、予め、具体的かつ明確に規定すること。

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、事業者への動機付けとすることも考えられる。

三　適正な公共サービスの提供がなされ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、選定事業者に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。

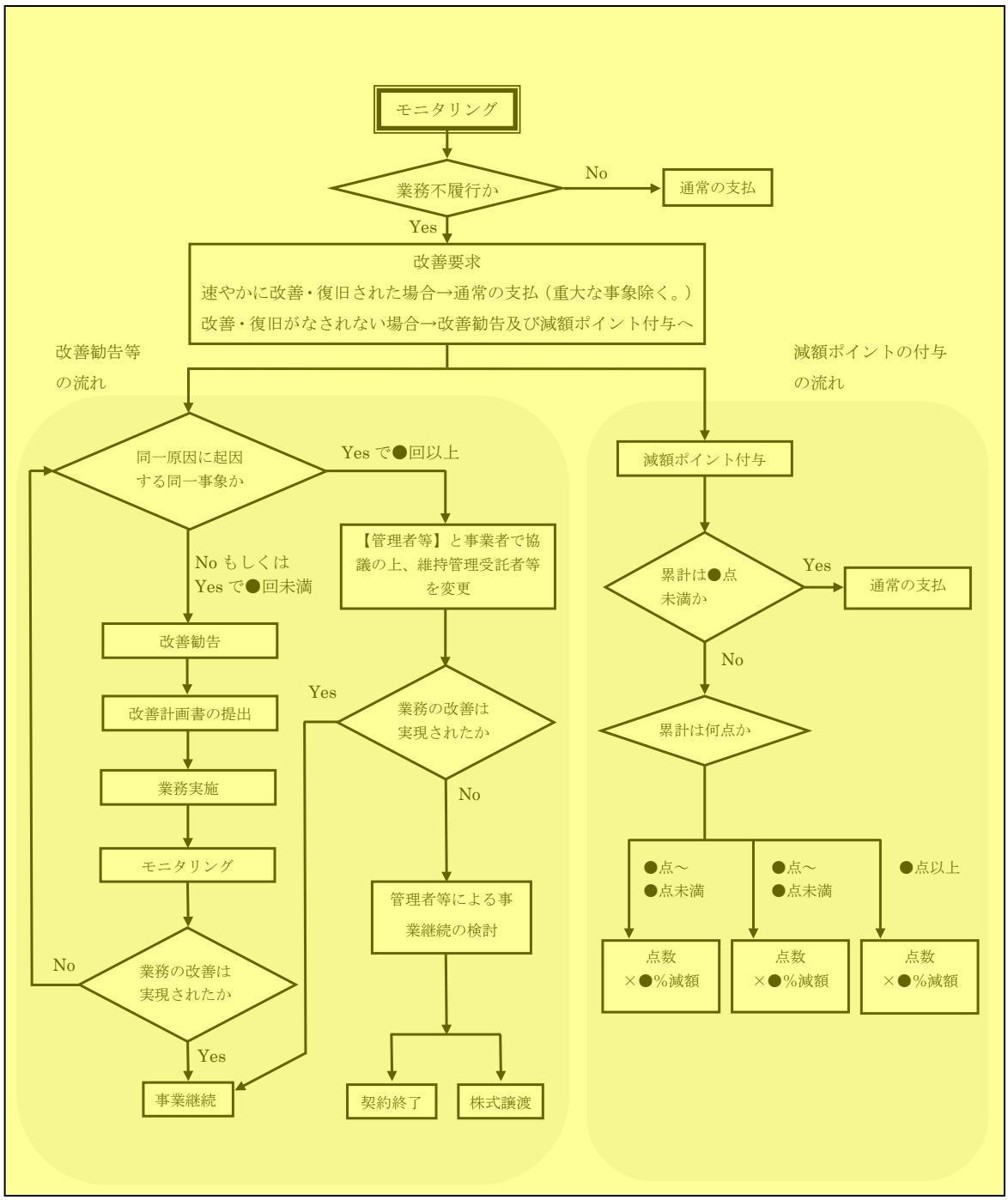
② サービス対価の減額の仕組みによっては、選定事業者の財務状況を短期間のうちに悪化させ、管理者等が求めるサービス水準が確保しえなくなる要因になりうることに留意する必要がある。

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。

③ 民間事業者の自主性と創意工夫を尊重するという基本原則に則り、選定事業者が債務不履行確認時に自らの責任でこれを改善することを前提にスキームを構築することが望ましい。また、このための手続を事前に明確化することが重要である。

④　ＰＦＩ事業契約において債務不履行事由を明確にするとともに管理者等及び選定事業者が関与する場合の手順等を規定しておくことが必要である。

一つの例として、以下のような対応の手順が考えられる。



※対応の詳細については、「モニタリング基準（作成素材）」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。

２　サービス対価の減額の方法

債務不履行を回避するための仕組みを構築するためには、管理者等が各事業に応じた履行確保のスキームを考えるとともに、その中で必要に応じサービス対価の減額の仕組みを講じる必要がある。

サービス対価の減額の仕組みを構築するに当たっては、

①　サービス対価を構成する要素の何を減額の対象とするか、

②　どのような考え方で何を測定して減額するか、

③　どの程度の減額とするか、

④　減額措置の猶予や減額措置の留保等の軽減措置を設けるのか、

⑤　契約解除等その他の措置とどのように関連付けるか、

等について考慮しながら、個別事業ごとに検討する必要がある。

(1)　サービス対価と支払方式

サービス対価の決定やその支払方式は、選定事業により提供される公共サービスの水準が予め定めた要求水準を満たしているかを管理者等が監視していく上でも極めて重要な係わりをもつところである。

具体的な対価の決定については、契約に基づき、

①　個々のサービスごとに当該サービスに係る施設の建設費相当額の分割支払額、維持管理費、運営サービス費用等に関し、主要な費目ごとに評価し、必要に応じ減額を行って支払う。

②　個々のサービスごとに積み上げて支払うのではなく、提供されたサービスを一体として認識し、この一体のサービスを対象に、施設の利用可能性やサービス実績などのサービス水準に係る判断基準に基づき評価し、必要に応じ減額を行って支払う（このような考え方は、“ユニタリーペイメント”と呼ばれている）。

という大きくこの２つの考えが挙げられるが、これは、サービス対価の支払対象と対価の可変性に着目した考え方からの整理である。

(2)　減額の程度

減額については、それを行うことによりサービス提供そのものが損なわれてしまうこと等がないよう、選定事業者に対して執られる他の措置とバランスをとり選定事業者の財務状況の急速な悪化への懸念にも配慮して検討する必要がある。

また、各サービスの要求水準の重要性等を加味した上で、要求水準書に定める判断基準を満たすかどうかを踏まえた減額を行うことが必要である。例えば、減額の対象とする個々のサービスの中でサービス提供を受けられない場合等の深刻度や影響度等を考慮して重み付けを行い、これに対応したポイントを付し、その累積が一定以上になると減額を行うことや、全体に占める各サービスの重み付けをし、サービスの提供を受けられない場合等の期間に対応した減額を行うことなどの考え方がある。

※　債務不履行が執拗に発生する場合や虚偽報告があった場合など、減額を一定率増額する等の規定を設ける考え方もある。

(3)　改善期間

債務不履行が生じた場合、直ちにサービス対価の減額を行い、経済的なペナルティを課すこととする前に、あらかじめ当該サービスを改善すべき一定の期間を定め、その規定期間内に選定事業者が改善措置を講じて要求水準を達成した場合は、サービス対価の減額の対象としては取扱わないという考え方もある。

また、サービス内容の重要性と結びつけて、改善期間を設定することで、より強い経済的動機付けにより改善措置を講じることもできる。

(4)　支払留保

一定の業務要求水準を満たさない場合には、サービス対価の一定部分の支払を一定期間にわたり「留保」するという経済的動機付けを講じる考え方もある。

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当たっては、以下の点にも留意する必要がある。

①　適正な公共サービスの提供がなされないときの履行確保策の構築に当たっては、それぞれの履行確保策の連携がうまく構築されないとＰＦＩ事業そのものの存続に影響することともなるので、全体の仕組みが選定事業者にとりどの程度の経済的影響をもたらすかを理解するた

めに検討を行うことも有用である。

② 管理者等は、ＢＴＯ方式で施設の所有権が管理者等へ移転した後の施設の建設費用に相当するサービス対価は、本来運営等に係わるサービス対価とは別個の確定した債務として捉えるのが望ましいと考えられる。サービス対価の減額は債務履行を促すための措置であり、確定債務まで債務不履行に起因する減額の対象とすべきでないと考えられる。ただし、債務不履行により管理者等が受けた損害を負担する観点から、その損害賠償額と相殺することを規定することを妨げるものではない。

③ 適正な公共サービスの提供がなされない場合の措置として、「業務要求水準に対し未達となる原因が、選定事業者の下請事業者にあると考えられる場合、その下請事業者の交替」を規定する考え方がある。しかし、下請事業者の交替やその業務改善指導は選定事業者の責任（リスク）において実施されるべきものであることから、管理者等は直接的に下請事業者の交代を要求するのではなく、選定事業者が自ら判断していくものとして措置を検討していく必要がある。ただし、法令等により管理者等が下請事業者の業務に関与する必要性がある場合に、管理者等が選定事業者に下請事業者の交代を求める規定を定めることを妨げるものではない。

(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、金銭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。

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、施設の建設（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測定指標であり、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測定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。

※　「サービス実績」の例：図書館の貸出冊数

※　「利用可能性」の例：①正常に稼働するか（事務所の空調、ロビーの自動ドア、駐

車場の自動精算機)、②所定の基準が満たされているか（手術室の清浄度クラス、美術館の温湿度）

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。

※　基本方針四４（３）

「公共施設等の管理者等は、民間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、適正な公共サービスの提供を担保するため、以下の事項等を考慮し、事業契約でこれらについて合意しておくこと。

(ハ) 公共施設等の管理者等が、選定事業者から、公認会計士等による監査を経た財務の状況についての報告書（選定事業の実施に影響する可能性のある範囲に限る。）の提出を定期的に求めることができること。

(ニ) 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ときは、公共施設等の管理者等は選定事業者に対し報告を求めることができるとともに、第三者である専門家による調査の実施とその調査報告書の提出を求めることができること。」

※　選定事業者がプロジェクトファイナンス方式による資金調達を行い、仮に選定事業者の財務状況が悪化した場合には、融資契約上の財務制限条項に抵触し、問題を修復する仕組みが働くこともある。このような融資契約を行っている場合には、管理者等と目的は違うが、金融機関による事業の監視が行われるため、一定の効果を得ることも期待できる。

なお、民間で行われている財務諸表等の分析・評価のポイントを参考に示せば以下のとおりである。

※　参考

①　監査報告書：監査人による監査結果および指摘事項から、

ⅰ）適正な会計手続きがなされているか、

ⅱ）偶発債務・簿外債務等の存在が指摘され、財務健全性が脅かされてないか、

ⅲ）事業の存続を脅かす異常事項が指摘されていないか、

等を見る。

②　貸借対照表：

ⅰ）資産・負債・純資産の各項目に当初の計画値から大きく乖離している数値は無いか、

ⅱ）事業あるいは認められた併設事業と関係の無い勘定科目あるいは資産負債項目は無いか、

ⅲ）基本協定等で予定された資本払込みが完了しているか、あるいは資本構成の変化は無いか、

ⅳ）注記事項の中に異常値が無いか、

ⅴ）資産・負債の中に大きな前期比増減がある場合その理由は何か、

ⅵ）流動比率・負債比率等の財務指標に異常値が無いか、あるいは大きな前期比変化がある場合その理由は何か、

等を見る。

③　損益計算書：

ⅰ）収益・費用項目に当初の計画値から大きく乖離している数値は無いか、ある場合はその理由は何か、

ⅱ）当初想定した適正な利益率を確保できているか、

ⅲ）特別損益項目に異常値は無いか、

等を見る。

④　キャッシュフロー計算書：

ⅰ）営業キャッシュフローがプラスを維持できているか、

ⅱ）投資キャッシュフローは施設整備計画に沿う妥当なものか、

ⅲ）財務キャッシュフローは当初計画と乖離していないか、

等を見る。

⑤　利益金処分計算書：社外流出額は適正な範囲内か、等を見る。

⑥　財務諸表付属明細書：前記①～⑤を受けて詳細な検討を行う場合に参照する。

⑦　税務申告書：企業会計と税務会計の差異から事業存続に影響する要因を把握する。

⑧　資金繰り表：選定事業者の資金収支に問題がある場合に分析するが、頻度（月次・四半期・半期・年間等）は必要に応じ設定する。

六　その他

１　中長期的問題対応への視点

ＰＦＩ事業は、事業期間が長期に及ぶため、その時代の要請でサービスの要求水準の変更が必要となったり、インフレ等の物価変動や採用技術の陳腐化等によりサービス提供に係る費用要素が大きく増減したりする場合がある。

このため、ＰＦＩ事業契約では、このような状況の変化に応じて、支払対価や支払方法あるいはサービスの要求水準を変更できるような仕組みを構築し契約規定としておくことが、官民にとって有益である。

特に、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、「物価の変動によるサービス対価の改定」を契約上規定するケースがあるが、期間の経過とともに、必ずしも市場実体を反映するものにならないこともある。

このような場合に対応し、市場との乖離を補正するものとして、ベンチマーキングテストと市場テスト（マーケットテスティング）という考え方もある。

①　ベンチマーキングテスト

特定のサービスについて、その時点における一般市場の同種のサービスの平均的な実績水準（サービス水準や価格）と比較し、一定以上の乖離が認められる場合に、当該サービスの要求水準や価格を改定する方法。

※　選定事業者から要求水準の変更を望む場合には、ＰＦＩ事業契約の変更が前提となる。

②　市場テスト（マーケットテスティング）

ベンチマーキングテストの結果当該サービスの要求水準や価格を改定する必要があると認められた場合に当該サービスを実質的に提供している下請事業者等を選定事業者が再入札により変更し、当該サービスの要求水準や価格を改定する方法。

※　市場テスト自体はベンチマーキングテストを前提とせずに行うことも可能であるが、下請事業者を変えることによりサービス提供が停止する期間が生じるなど現実には困難な状況が生じることが想定され、限定的に利用することが考えられる。

また、事業期間中、当初想定したモニタリングの判断基準が業務実態に照らし有効に機能していない場合や、より適切な判断基準が考えられる場合には、管理者等又は選定事業者は、理由を付して当初の判断基準を見直すよう申し出ることが考えられる。この場合、管理者等と選定事業者（必要に応じて学識経験者等第三者も含めて）の間で申し出た内容が合理的かどうかを協議し必要と認めたときには、新たな判断基準を設定することとなる。なお、新たな判断基準の設定に伴い、要求水準の変更が必要となる場合には、ＰＦＩ事業契約についても変更することとなる。

２　モニタリング（監視）等の結果の公表

(1)　モニタリング（監視）等の評価

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、管理者等や必要に応じて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、業務意欲を高める仕組み（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

ＰＦＩ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、モニタリング等の結果について、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。

附　則

本ガイドラインは、令和８年６月 16 日から施行する。