

(1) 要求水準書作成前の段階での明確なコンセプト形成の必要性

要求水準書作成前の段階で、管理者等が何を求めているのか明確に整理しきれず、結果として民間事業者に丸投げになっている事例があるとの指摘があるが、そもそも、管理者等は、要求水準書を作成する前の段階で、どんな目的でどんな効果を期待するのか、基本構想、基本計画の内容として、そのコンセプトを十分に検討する必要がある。

このため、管理者等のニーズの検討状況を「事業コンセプト書」(仮称)として書面にとりまとめ、評価項目や評価内容との整合性をチェックする等の手続きを要求水準書の作成を行う前に行うことを「プロセスのガイドライン」等に位置付け、公表する必要がある。なお、この際、既存の手続きにいたずらに屋上屋を重ね官民双方の負担増にならないよう、検討の際には十分留意する必要がある。

(2) 要求水準書の具体化、明確化、精緻化の必要性

アウトプット仕様である要求水準書に示された管理者等の意図を民間事業者が完全に把握することができず、後ほどの段階である契約締結段階等で管理者等と民間事業者との認識の不一致からくる齟齬が生じている事例があるとの指摘がある。

要求水準書は、管理者等の意図を入札参加者に示すものであり、さらに、事業者選定がなされた後も、管理者等の意図に即したサービス水準が確保されているか否かを確認するための基準となるべきものである。したがって、数値的な基準等を盛り込む等、具体化、明確化、精緻化をはかる必要がある。このような考え方に従った要求水準書の作成の促進をはかるため、要求水準の具体的な作成のあり方を示す指針を作成するとともに、事業分野ごとの要求水準書の標準化を促す必要がある。病院等の運営の比重の高い事業については、個別性が高いこと、また、運営部分についてのノウハウの蓄積が未だ不十分であることから、このような具体化、明確化、精緻化が困難であり、これが、落札した後の民間事業者の大きな負担の要因となっている。今後効率的にノウハウの蓄積等

をはかることにより、このような隘路を打開していく必要がある。

また、このような背景を踏まえ、指針を作成する際には、廃棄物処理施設等のプラント型事業、病院等の運営の比重の高い事業等提供されるサービスの類型ごとに整理していくことが効果的と考えられる。

(3) コスト³と要求水準書の内容（サービスの質）との関係を明確化する必要性

本来、性能発注の仕様である要求水準に見合ったコストが検討され、これがいわゆる「予定価格」⁴として設定されるべきであるが、現実には必ずしもこのような検討の過程を経て要求水準書が作成されておらず、結果として、入札参加者に当該「予定価格」では実現不可能な過大な内容の要求水準書を示している事例が見受けられることが指摘されている。

PFI は行政の最終的な責任をアウトプット仕様である要求水準書により明確に示すところに意義があるが、その前提としてインプット仕様において価額を積み上げる必要があり、その意味で両者は不即不離の関係にある。しかしながら、一定のインプットを投入すると必ず想定したアウトプットが達成できるとは限らず、そこにリスクが生じることとなる。いずれにしても、このリスクを最小化していくために、コストと要求水準書の内容を可能な限り整合性のとれたものとする必要がある。

コストと要求水準書の内容を整合性のとれたものとするには、

- ① 要求水準の内容をまとめた上で PSC、PFI-LCC を積み上げ、要求水準に即した「予定価格」を設定すること（廃棄物処理施設等のプラント型事業、また、一部の大規模病院等で既にこのような事例がみられる。）

³ なお、ここでいうコストについて、PSC については、管理者等が従来手法で実施する場合とほぼ同様の方法で積算するものであり、その意味で、通常の公共調達で用いられる予定価格の考え方とほぼ同じ考え方によっているといえるが、PFI-LCC については、一定の想定のもとで算定されるものであるので、幅のある概念ともいえ、想定コストといった概念でとらえるのが適切ではないかとの指摘があった。

⁴ 脚注 3 に示されているとおり、PFI における予定価格は通常の公共調達で用いられている予定価格とは異なる考え方によっているのではないかとの指摘を踏まえ、ここでは「予定価格」としている。

② 可能な限り要求水準の明確化をはかった上で、上限拘束性のない参考価格を提示する、または、「予定価格」の算定根拠を示すこと等が、具体的な対応策として提示されたところである。これらの選択肢を検討し、現行制度の枠組みの中で可能なものから「プロセスのガイドライン」等に位置付け、公表していく必要がある。

なお、この際、あわせて、「予定価格」について、PSC、PFI-LCCいずれの数値を使用すべきかについての考え方を統一し「プロセスのガイドライン」等に位置付け、公表する必要がある。

2) 契約書等の標準化の推進

英国で PFI が飛躍的に発展した要因の一つが、PFI に特有な契約書等を作成するためのコストや手続きに費やされる時間コスト等の案件組成にかかるコスト等（以下「取引費用」という。）の縮減策の実施であり、英国では、契約書や、その他の文書、手続きの標準化が様々な分野で進められている。一例をあげると、BSF⁵（「将来のための学校建設プログラム」）の場合、BSF 用の詳細な各種ガイドライン、標準文書（入札文書、PFI 事業契約及び解説、要求水準、設計建築契約、マネジメントサービス契約等）の整備がなされている。自治体の主体性の確保と標準化によるコスト削減のバランスをいかにとるかがここでは重要なテーマであり、自治体が柔軟な対応ができるよう配慮がなされている一方、基本的な部分は標準化されるべきとの考え方によっている。

我が国は英国等と比較すると、契約書等の標準化は進んでおらず、これが、管理者等が、PFI は手間がかかるとして敬遠している要因の一つとなっているとも推測される。

⁵ Building Schools for the Future (BSF) とは、PFI、DB (Design and Build) 等を用いてイングランドの全中学校 (Secondary School 約3500校) を21世紀に相応しい水準の施設とするために建替え、改築を行なうプログラムである (2003年教育技能省により策定)。BSFでは、学校が地域住民が利用する地域コミュニティーのためのワンストップショップ (生涯教育、図書館、スポーツ、ヘルスケア、ソーシャルケア等) となることを目指す一方、民間事業者とともに自治体も出資してLEP (Local Education Partnership) を組成し、LEPがPFIのSPCの株式を保有する仕組みとした上で、事業の計画から遂行まで自治体が主体的に関与することが想定されている。

また、国際的にも契約書等を標準化し、グローバルスタンダードを確立していこうという動きがあり、このような動きに適切に対応していく観点からも、契約書等の標準化は必要である。

もとより、複雑な運営の比重の高い事業、いわゆる「独立採算型」事業等個別性の高いものも含むすべての PFI について、標準化を進めるべきかどうか、また、進めることが可能かどうかについては、議論のあるところであるが、取引費用の縮減をはかる観点からの標準化はなされるべきである。なお、この場合、条文のみを示すのではなく、背景となる考え方を付し、さらにそれぞれの事業の状況に応じて適切にそして柔軟に活用されるよう十分留意すべき旨も付したうえで、条文案とこれら背景となる考え等をまとめた形（以下「標準契約書モデル及びその解説」という。）で示していく必要がある。また、単一の標準契約では不十分であり、事業分野ごとに作成を行う必要がある。

なお、契約の内容は要求水準書で規定されるのであり、要求水準書の書き方、提案書様式等の標準化も検討することが必要である。また、標準化は幅広く投資家を集めるためにも効果的である。

3) リスクの分析及びリスクマネジメント⁶⁾についての考え方の整理の必要性

リスク⁷⁾とは、「事業の実施にあたり、事業契約の締結時ではその影響を正確には想定できない、不確実性のある事由によって損失が発生する可能性」をいうものである。したがって、リスクについて検討する場合、リスクイベントの発生確率だけ取り上げても意味がなく、損失の内容、即ち、数値的に把握したリスクインパクト（経済的影響）をみる必要がある。

このようにリスクを明確に認識したうえで、「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負担する」との考え方に従って、官と民のリスク管理能力に応じてリスクを配分することにより、事業全体のリスクコストを低減することが、PFI の核となる考え方の一つである。また、リスク分担が不明確

⁶⁾ ここでは、リスクに対する対応策等をいう。

⁷⁾ リスクの分類の仕方については、様々な考え方があるが、そのうちの一つに①純粹リスク②投機的リスクという分け方がある。前者は、リスクをコストとしてみる考え方であり、後者は、リスクイベントの分布確率をみるとリスクはプラスもマイナスもあるという考え方である。ここでいうリスクは前者の考え方によっている。

であると将来発生しうる債務の特定が困難となり、適切な会計処理を行ううえで支障が生じる可能性がある⁸。

これらのリスクの分析及びマネジメント（以下「リスクマネジメント等」という。）を行うには、事業実施のプロセスの流れの中で段階的にリスクの特定を進め、その対応策を具体化していく必要がある。要求水準書等を作成する段階を例にとると、管理者等においてリスクワークショップを実施し⁹、特定されたリスクを要求水準書で開示していくことが必要である。また、入札公告後は、管理者等のリスクについての考え方が明確に入札参加者に認識されるよう、対話方式を活用し、意思疎通を円滑に行うとともに、入札参加者においてもリスクの特定を進め、その対応策を具体的な提案に盛り込むことが必要であることとなる。

現行の「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」は、リスクマッピングやリスクワークショップの考え、リスクの評価、具体のリスクの管理手法、リスクが顕在化する場合の基本的な対処のあり方、リスクマネジメント等における金融機関の役割等リスクマネジメント等を行う際に実務的におさえるべき点が欠けていることから、これらについて今後具体的な指針を示すことが必要である。また、これらの指針の作成とあわせて、実際に実施された事業において顕在化したリスク事例をまとめたデータベースを作成する必要がある。

4) より透明性が高く民間の創意工夫が生かせる入札プロセスの実現

⁸なお、PFI の会計処理にかかわる関連事項として、政府部門もバランスシートを導入している国々では、PPP/PFI の資産や債務の計上を官民どちらのバランスシートに振り分けるべきかについて、リスクの性状、また、リスクの負担の度合いに応じて行うべきと示している規範がある。たとえば、EU 委員会統計局（EUROSTAT）は、①民間セクターが建設リスクを負担すること②民間セクターがオペラビリティリスクか需要リスクを負担することの二つの条件のいずれも満たす場合には、民間セクターがほとんどのリスクを負担するものとしたうえで、PPP/PFI に係わる資産については、非政府部門に属するものとし、政府部門のバランスシートには計上しない（オフバランスシート）ものとすべきであるとしている（EUROSTAT, 2004, News Release No18, February 11, "Treatment of Public Private Partnerships"）。

⁹ここでは、管理者等の職員により、事業のリスクを特定、評価するための議論を行うために行われる会合。英国では、ファシリテーターと呼ばれる中立的な進行役によるグループディスカッションが行われる。

(1) 透明性の確保

民間事業者からは、行政側で組織されている事務局と審査委員会との役割分担が不明確であり、「プロセスのガイドライン」に示されている「民間事業者の選定に対する意思決定の責任、説明責任は公共施設等の管理者等にあることに留意する」との趣旨が浸透していない事例があること、提案の審査には高い専門性が求められるが審査委員が専門外の事項を審査する事例が見受けられ、適正な評価になっていない可能性があること、さらに、非選定理由について非選定事業者に対し、十分な説明が行われていないこと等の指摘がある。

これらについては、本年6月に改定した「プロセスのガイドライン」において、「審査委員会で審査する事項のうち専門性の高いものについては、当該事項の専門性を踏まえた審査委員を選定し、専門分野ごとに審査を行う等、事業の規模等に応じ、当該事項の専門性にふさわしい審査のプロセスを確保すること」と新たに明記したほか、審査委員会の位置付け及び審査委員会で審査をするべき事項を明確にし、事前に公表すべきこと、また、非選定事業者に対し、非選定理由の説明機会を設けることは必要との趣旨が従来より明記されている。しかしながら、これらの趣旨が必ずしも管理者等に周知徹底されていないと考えられることから、様々な手段を講じ、管理者等の現場にガイドラインの趣旨を浸透させていくことが必要である。また、内閣府が民間事業者に対して行ったアンケート調査によれば、非選定事業者に対し管理者等が落選理由について、対面かつ口頭で説明を行うべきであるとする意見が多数を占めていることから、我が国におけるグッドプラクティスの例、また、対面かつ口頭で説明を行う英国におけるデブリーフィング等も参考にしつつ、その具体的な説明のあり方等について検討し、「プロセスのガイドライン」に位置付け、公表すること等により、事業者選定手続きの透明性のさらなる確保をはかることとする。

(2) 対話方式の充実

性能発注が有効に機能するためには、要求水準書に示された管理者等の意図をより具体的に入札参加者が把握することが必要なため、両者の間の意思疎通（対話）が必要である。この点を踏まえ、平成 18 年 11 月に関係省庁連絡会議幹事会申合せがなされたところであるが、この対話方式等についてより広範に現場に浸透させるとともに、具体的な手順について「プロセスのガイドライン」に盛り込む必要がある。

また、現行法制度の枠組みの中で、さらに、入札プロセスについて引き続き改善すべき点がないかどうか不断に検討することが必要である。

また、入札段階における官民の意思疎通にかかわる課題を抜本的に改善するための一手法として、今後、欧州における競争的対話方式の導入の状況も参考とし、多段階審査方式について、また、対話方式について、国内法令への位置付け等の検討を行うことが必要である。

(3) より民間の創意工夫が生かせる入札プロセス

民間の創意工夫、ノウハウを生かすことにより、要求水準書を充足した場合に生み出される VFM 以上の価値を達成していくべきとのスタンスを明確に示したうえで、そのための具体的方法論を検討する必要がある。このため、管理者等が提示する設計図書につき VFM 向上の観点から改善点を検討するヴァリューエンジニアリング（VE）提案¹⁰の活用、さらには、英国において提案が奨励されている管理者等のニーズの本質やコンセプトを変えずに、VFM 向上の観点から要求水準書を見直した応募者独自の提案（ヴァリアントビッド¹¹）を行わせる仕組み等も参考にしつ

¹⁰ 管理者等が提示する設計図書に対して、施設、設備の価値向上を目的に、デザイン、品質及び管理・保守を低下させることなく、最小のコストで必要な機能を達成するために工法、手続き、時間等の改善について、応募者が行う技術提案。次に示すヴァリアントビッドのように要求水準そのものを見直すものではない。

¹¹ 英国では、リファレンスビッドという発注者の提示した要求水準に基づく提案を必ず提出するとともに、VFM がより高まるように要求水準書を見直した応募者独自の提案であるヴァリアントビッドの提出が奨励されている。一例としては、内務省本庁舎の建て替え事業につき、要求水準書は、三カ所に分かれた庁舎を順次建て替えをするものであったのに対し、採用されたヴァリアントビッドは、一カ所に庁舎施設を集中して新築すること等に

つ、具体的な方法論について検討する必要がある。ただし、英国において、ヴァリエントビッドが可能であるのは、VFMの向上が評価の項目として明確に位置付けられていること、また、競争的対話方式が適用されていることから、入札のプロセスの中で応募者独自の提案のメリット等を十分に説明できるため、要求水準をいわば大きく逸脱する提案につき管理者等の理解が得られやすいこと等によるものであり、検討にあたっては、手続きの公平性や評価の透明性に配慮しつつ、これらの点を十分に踏まえる必要がある。

5) 運営段階における課題に対する適切な対応

(1) 制度変更、技術革新等に伴う当初定めた要求水準書の内容の変更に適切に対応するメカニズムの導入

年月の経過により当初想定していた条件が変わることはありうることであり、その際、金融機関も含めて合意が形成されるような契約変更のあり方を整理する必要がある。

なお、英国では、一定の期間ごとにその時点におけるサービスの支払い対価や支払い方法あるいはサービスの要求水準と比較しこれらを変更できるような仕組み（ベンチマーキングテスト、マーケットテスト）を構築し、契約規定とすることが推奨されており、これらも参考にしながら、当初定めた要求水準書の内容の変更に適切に対応するメカニズムについて「標準契約書モデル及びその解説」に位置付ける必要がある。

(2) 事業の運営が適切になされるようなモニタリング、支払いメカニズムの充実

より、VFMを大幅に向上させることとしたものがある。

① 要求水準書、モニタリング、支払いメカニズムの連動の必要性

PFI において当初想定された VFM が実際の事業の実施の段階で適切に創出されるためには、アウトプット仕様である要求水準書において、サービス水準が数値的な基準等により明確に示され¹²、このサービス水準が運営段階で確保されているか否かをモニタリングによりチェックし、確保されていない場合、支払い対価の減額等支払いメカニズムの発動を行う仕組みが担保されている必要がある。また、もとより事業の内容によって柔軟に対応すべきものであり、硬直的な運用を避けるべきであるが、一般的には、サービス水準が示された要求水準書とモニタリングの基準、支払いメカニズムは連動するべきものであり、これらを一括して入札参加者に示し、管理者等の意図を踏まえた提案がなされることが必要であるといえ、このような環境の整備を進めていく必要がある。なお、モニタリングの基準を作成するにあたっては、サービス水準が確保されているか否かを判断する客観的な評価指標¹³を設定することが効果的である。

しかしながら、我が国では、このような慣行は未だ浸透していない。運営段階に至ってはじめて、維持管理・運営のサービスの内容・品質等を規定した文書（業務仕様書等）の作成を実施している事業ですら一部にとどまる¹⁴のが現状である。

このような状況ではあるものの、最近管理者等のなかには、要求水準書とモニタリングの基準、また、支払いメカニズムについて一体として作成し、これらを一括して入札参加者に示していこうという動きがみられる。

今後このような管理者等の先駆的な動きを支援し、さらに促進するため、「モニタリングに関するガイドライン」、「標準契約書モデル及びその

¹² 3-2 1) (2) 参照。

¹³ 英国では、パフォーマンスパラメータ（選定事業者が履行しなくてはならないサービス水準を具体的に測定可能な項目に落とし込んだもの）や KPI（選定事業者が提供するサービスの品質を把握し、PFI 事業の目的達成を促進するための経営管理的な指標）が用いられている。

¹⁴ 内閣府が行ったアンケート調査によれば、要求水準書以外に維持管理、運営のサービス内容・品質を規定した文書を作成している事業数は全体の 3 割にとどまる。

解説」等において作成のための指針を示すとともに、あわせてグッドプラクティスの伝播をはかる必要がある。

② 金融機関のモニタリング等の役割の重要性とユニタリーペイメントについての普及啓発

モニタリングを行うに際しては、施設のアベイラビリティ（利用可能性）¹⁵とサービスのパフォーマンス（業績）という二つの指標で要求水準を充足しているか否かをチェックし、要求水準に到達していない場合、サービス購入対価の支払いを減額する等の措置をとることとなる。

この際、減額の対象には施設整備費も含めるいわゆるユニタリーペイメントを採用している例がある。「契約に関するガイドライン」は、BTOについては、施設の建設工事業務に相当する「サービス対価」は確定債権として減額の対象としないとしている。

しかしながら、本来、PFI においては、融資している金融機関にとっては事業の継続こそが債権回収の有効な手段であり、金融機関は、資金収支状況をチェックすること等モニタリングを行うことにより、適切な事業執行について重要な役割を果たすべきものである。

このような金融機関の本来の役割を適切に発揮させるためには、管理者等に対し、まず、PFI における金融機関のストラクチャリング、モニタリング等の役割の重要性について、普及啓発を行う必要があるが、これとあわせて、特に BOT については、サービス水準維持への強い動機付けをはかるためユニタリーペイメントについて積極的導入をはかるよう、その実効ある具体的方策について検討し、その結果につき管理者等に対し普及啓発を行う必要がある。なお、この場合、事業の性格に応じ、必要な場合は減額する場合についても一定の限度にとどめる等の条件を付すことをあわせて検討する必要がある。

¹⁵ 「施設が利用可能な状態である」場合に対価をはじめて支払うこととすることにより、施設の不具合や維持管理の不備により施設が利用できないリスクを選定事業者に移転することになる。