

モニタリングに関するガイドライン改正案

現 行	改 正 案
<p style="text-align: center;">モニタリングに関するガイドライン</p> <p>一 モニタリングの基本的な考え方</p> <p>1 はじめに</p> <p>P F I 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仕様に関し P F I 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。</p> <p style="text-align: center;">（略）</p> <p>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</p>	<p style="text-align: center;">モニタリングに関するガイドライン</p> <p>一 モニタリングの基本的な考え方</p> <p>1 はじめに</p> <p>P F I 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、<u>民間事業者との対話に心がけながら</u>、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 P F I 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。<u>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。</u></p> <p style="text-align: center;">（略）</p> <p>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</p>

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に支払う類型のPFI事業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

(略)

(2) 公共サービスの適性かつ確実な実施を確保するための枠組の内容

構築する枠組は、選定事業の内容やリスク分担等に応じて、個々の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。

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

(略)

(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の内容

構築する枠組は、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測定指標（判断基準）の作成

ii) サービス水準の測定・評価

費用分担等官民の分担を整理し、モニタリングの全体の枠組みや体制、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。

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。

基本的なサービス水準の確保・維持の仕組み

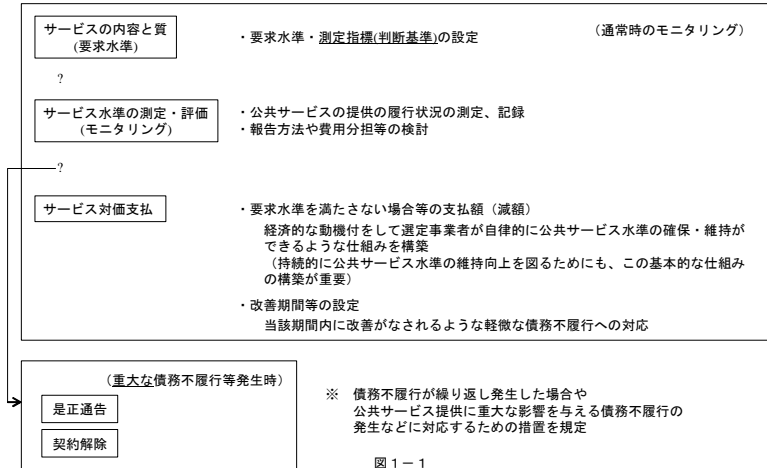


図 1-1

(略)

(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

(略)

業務要求水準書、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

基本的なサービス水準の確保・維持の仕組み

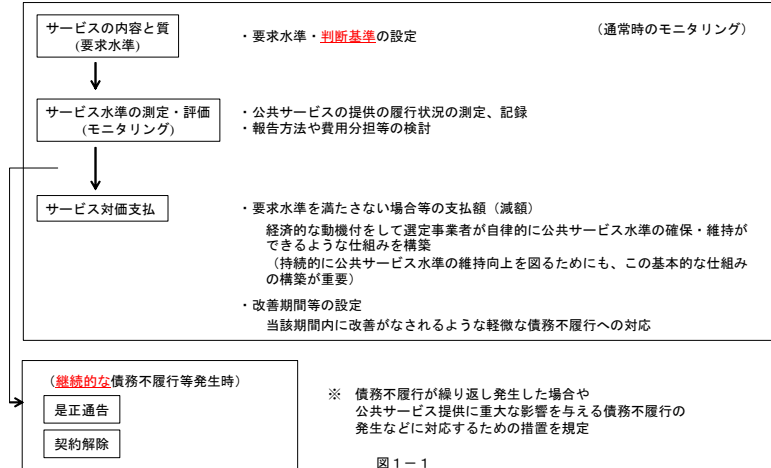


図 1-1

(略)

(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

(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 その判断基準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指標となる。

従って、これらの内容は可能な限り前の段階で、例えば、実施方針策定時にでも、業務要求水準書案及びP F I 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。

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 （略）
- ② （略）
- ③ （略）

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

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P F I 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 （略）
- ② （略）
- ③ （略）

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の中で考える必要がある。

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。

従って、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、これを踏まえたモニタリングを行っていくことも考えられる。

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。

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) P F I 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仕様書を作成し、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、具体的な指標を設けるなどし、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、その具体的指標を示す必要がある。また、指標の設定は、必ずしも一つということではなく、事業に見合った指標とすればよく、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、サービス受益者による「苦情」、「改善要求」、「サービス要求」、「顧客満足度調査」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、これらの情報を実際に利用する際には、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、当事者間で協議の上、具体的な判断基準等を設定しておく必要があることに留意すること。

2 モニタリングの具体的内容

(1) P F I 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

いずれにしても、モニタリング手法等はモニタリング指標の設定の仕方決まるので、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。

(P24「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であるかの確認
 - 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

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であるかの確認
 - 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

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検査

iii 現場での抜き打ち検査

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。

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

(3) (略)

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、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。

<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。

<選定事業者>

自己監査（セルフモニタリング）として

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) (略)

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 (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> (注：順序の入替あり)

・ 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

- ・ 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

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> (注：順序の入替あり)

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）> (注：順序の入替あり)

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

また、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報告書の提出をPFI事業契約上盛り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、①施設の維持・管理業務及び運営事業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、②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・管理及び運営業務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、③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
- ・ 業務の記載すべき内容 等

なお、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

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事業契約上盛り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。

(2) 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
必要があるが、サービスの重要性を踏まえ、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あたっては、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
事態を招かぬようより慎重にモニタリングを実施する体制を構築
する必要がある。

また、近年、品質管理の考え方が普及し、各企業において自らの
業務内容に対し業務監査等を行い、品質改善を行うところが増加し
ている。

業種によっては、この考え方が普及しており、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

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あたっては、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。

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。

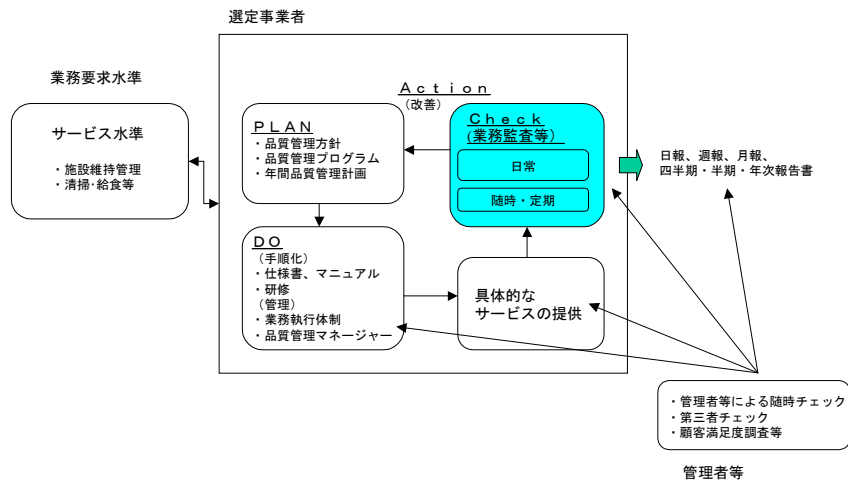


図2-2 選定事業者が品質管理を行っている場合のモニタリングの基本的仕組みの構成の例

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、入札公告時に以下のような事項として提示し、モニタリング手法等の具体的な提案を募り、 約定の上これを確定することとなる。

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。

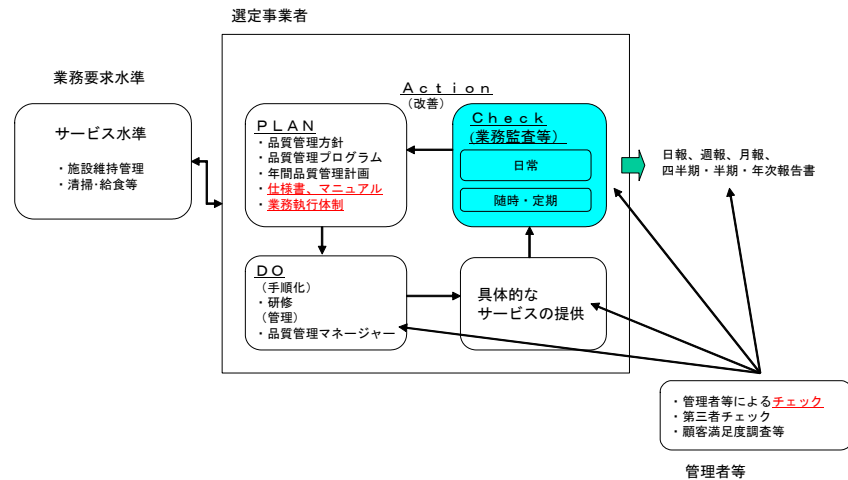


図2-2 選定事業者が品質管理を行っている場合のモニタリングの基本的仕組みの構成の例

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指標（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

P F I 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の手法や実施体制、モニタリングに関する各種報告様式の提案を求めることは性能発注の趣旨にも合致する。

なお、公募の際に管理者等が必要に応じて自らモニタリング手法等を提示することを妨げるものではない。

5 モニタリング結果に基づく協議

（略）

6 各種報告書等について

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

- ・ 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、 P F I 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

（略）

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。

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)

- ① (略)
- 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。

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)

- ① (略)
- 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。

③～④ (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。

＜軽微な債務不履行への対応＞

- 以下の2(3)に示すような改善期間を設定し、当該期間内に修復しうるような軽微な債務不履行については、選定事業者が自ら改善措置をとることにより対応する。また、管理者等は必要に応じ改善措置を講じるよう通知し、選定事業者が履行する。

＜繰り返される債務不履行や重大な債務不履行への対応＞

管理者等は、提供されるサービス業務ごとに債務不履行の発生頻度や影響度等を考えながら債務不履行の発生状況を点数化(ペナルティポイントを設定)するなどして、まず、以下の2に示されるようにサービス対価の減額などの措置をとりつつ、管理者等の関与の度合いを段階的に強化し対応する。

例えば、

- 履行体制の強化(第一段階)

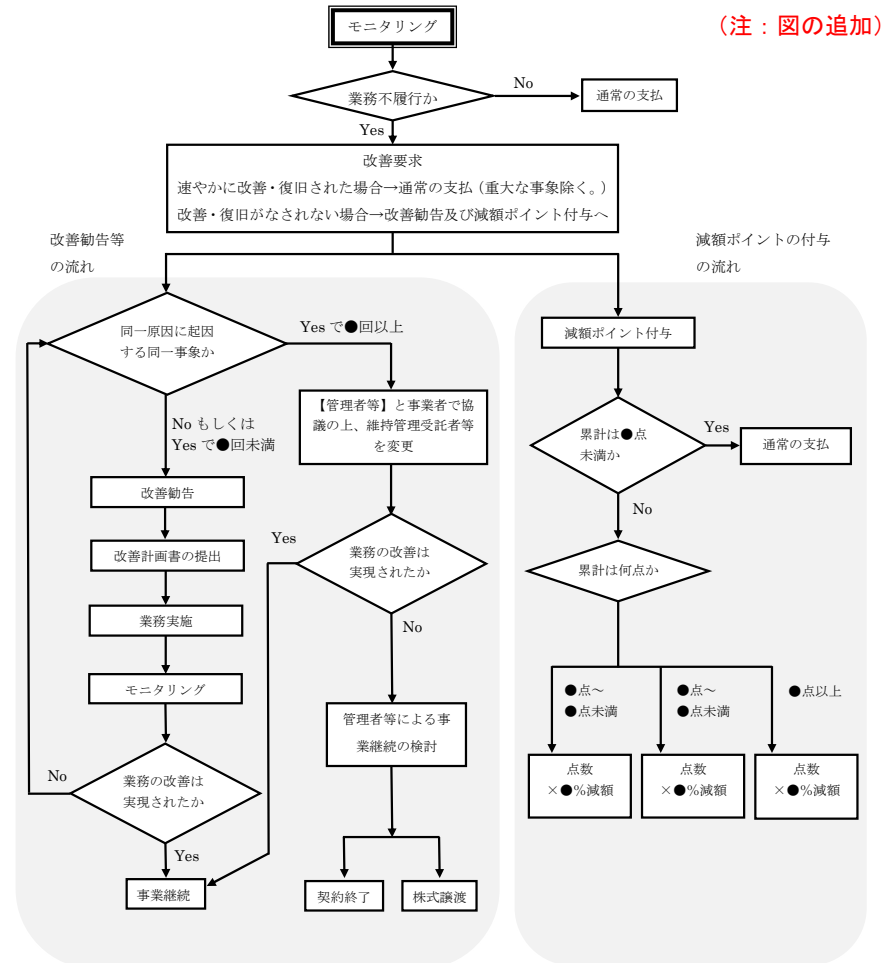
一定の期間内のある時点でペナルティポイントが一定ポイント以上となった場合、当該ペナルティポイントに係るサービス業務について、選定事業者自ら履行体制を強化し、改善を図る。

- 是正通告(第二段階)

債務不履行が繰り返される場合や事業運営の主要サービスが提供されない等重大な債務不履行が生じている場合には、管理者等は選定事業者に対して「是正通告」を為し、改善計画書の提出を求める。選定事業者は、管理者等が合意した改善計画書に基づ

③～④ (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。

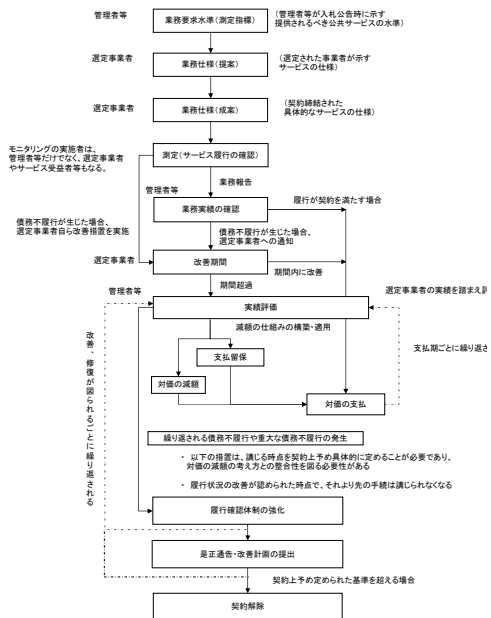


き改善を図る。

・ 契約解除（第三段階）

上記の手段を講じても改善が認められず、債務不履行の状態が継続する場合、即ち、具体的な判断基準としては、例えば、一定の期間内でのサービス対価の減額の総額が、その期間内に支払われたサービス対価総額の一定以上の額を超えた場合、一定の通告期間経過後、PFI事業契約を解除する。

以上対応の手順例の概略を図示すると以下ようになる。



(注：図の削除)

◎ この図は、一例を示したものにすぎない。実際には、案件の内容・性格を考慮し、多様な契約的枠組と考え方を案件に照らして組合せて組み立てることとなる。

※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

(1) サービス対価と支払い方式

(略)

(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指標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。

(3) 改善期間

(略)

(4) 支払留保

(略)

2 サービス対価の減額の方法

(1) サービス対価と支払い方式

(略)

(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。

(3) 改善期間

(略)

(4) 支払留保

(略)

3 その他

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、以下の点にも注意する必要がある。

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あたっては、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適切にシミュレーションを行うことも有用である。

②～③ (略)

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

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あたっては、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。

②～③ (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、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

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。

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、P F I 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）ごと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。

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。

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。

※ (略)

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 (略)

② 貸借対照表：

i) 資産・負債・資本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
無いが、

ii) (以下略)

③～⑧ (略)

六 その他

1 中長期的問題対応への視点

P F I 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、P F I 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基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

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。

※ (略)

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 (略)

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
は無いが、

ii) (以下略)

③～⑧ (略)

六 その他

1 中長期的問題対応への視点

P F I 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、P F I 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（マーケットテスト）という考え方もある。

- ① ベンチマーキングテスト（略）
- ② 市場テスト（略）

2 モニタリング（監視）等の結果の公表

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（マーケットテスト）という考え方もある。

- ① ベンチマーキングテスト（略）
- ② 市場テスト（略）

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るときには、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

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、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について、住民等に対し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。

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、業務改善に向けた助言を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

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、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。

付 則

本ガイドラインは、平成 26 年 月 日から施行する。

