

要求水準書作成指針骨子（案）要旨

序. 要求水準書作成指針の位置づけ

「PFI 推進委員会報告——真の意味の官民のパートナーシップ（官民連携）実現に向けて」（平成 19 年 11 月 15 日）においては、①要求水準書作成前の段階で発注者が何を求めているのか明確に整理しきれていない、②発注者の意図を民間事業者が把握しきれず認識の不一致から齟齬が生じている、③予定価格に見合わない過大な要求水準書を示している、といった課題が指摘されているところであり、本指針では上記の課題を含めた要求水準書に関する諸課題に対応し、PFI 事業の質と効率性の向上に資することを目的とする。

I PFI のプロセスからみた要求水準書の位置づけ

要求水準書は、官の意図を明確に民に伝達し、あわせて民間の創意工夫を最大限に誘発するための PFI のプロセスにおいて、最も重要な文書。

II 要求水準書に求められるもの

要求水準書に求められるのは、①発注者が何を求めているか、民間の創意工夫を最大限発揮されるよう誘導する形で示していくこと、②このような創意工夫が発揮されたサービスの提供について達成すべき基準を明確に示していくこと、の 2 点。

1. 発注者の意思の明確化及び創意工夫の発揮から留意すべきこと

- (1) 要求水準書に「事業コンセプト書」（当該事業の政策目的）を添付する必要がある。
- (2) 要求水準書案は、民間との対話等を通じて明確化していくべきである。
- (3) インプット仕様を参考情報として添付することにより、アウトプット仕様をよりわかりやすく示すことができる場合もある。
- (4) 要求水準はアフォーダビリティ（後年度債務負担能力）に見合ったものである必要がある。
- (5) 要求水準に即した予定価格を設定する必要がある。

2. 基準の明確化から留意すべきこと

- (1) 要求水準書に数値的基準等、可能な限り客観的基準を盛り込むことが望ましい。
- (2) 要求水準はモニタリングの指標及び支払メカニズムと連動している必要がある。
- (3) 要求水準とモニタリングの指標、支払メカニズムは一体的に検討する必要がある。

III 要求水準書に関する諸課題と対応の方向性

1. 発注者の意図の明確化

- (1) **事業コンセプト書の活用**：PFI 事業化の検討にさきがけ、発注者がその事業により何を実現したいのか（事業コンセプト）を検討し、事業コンセプト書としてまとめた上で、民間事業者を示すことが必要。民間事業者は、提案書作成に際し、事業コンセプトを理解することにより、どの部分に創意工夫が求められているのかを把握することができる。
- (2) **PFI コンセプトの検討**：発注者は、事業コンセプトを実現するために、民間事業者にどのような創意工夫を期待しているのかなど、民間事業者に何を期待しているのか（PFI コンセプト）、言い換えればリスク移転のポイントはどこかを要求水準書の一部として示す

必要がある。

2. 要求水準の具体化、明確化、精緻化

2-1 要求水準の明確化

(1) **アウトプットに数値的な基準を盛り込む等客観的に整理する必要性**：発注者及び民間事業者の間で認識の齟齬が生じないよう、要求水準はできるだけ数値的な基準を盛り込むなどして、客観的に記載されることが望ましい。例えば ISO や HACCP（食品の衛生管理システムの国際基準）など、プロセスに関する基準を用いて客観性を確保することや、顧客満足度調査・クレームなど主観的要素が強いものについてデータを継続的に収集することにより数値化・客観化すること等が考えられる。また、設計段階等での齟齬等を防止するため、アウトプット仕様の優先順位を明確に示すことが必要である。

(2) **インプット仕様の適切な活用**：

- ・ 要求水準はアウトプット仕様（性能）で記載するのが原則であるが（アウトプットを満たすための具体的方法については民間の創意工夫が期待されている）、①インプット仕様により官の意図をより具体的に伝達することが可能となる場合、②法令等によりインプット仕様が一意に定まる場合、③発注者がインプット仕様を個別具体的に指定したい場合など、インプット仕様の活用が想定される場合がある。
- ・ 創意工夫を阻害しないため、インプット仕様を単なる「参考」として示すことが考えられる。参考として示す場合、参考であり変更可能であることを明記すること、さらにアウトプット仕様も併せて示すことにより最低限遵守すべき要件を明確にする必要がある。
- ・ インプット仕様を参考として示す場合、図面を活用することも考えられる。

(3) **公共側のサービス利用者（ユーザー）の関与のあり方**

- ・ 公共側のサービス利用者（ユーザー：学校 PFI の教師、病院 PFI の医師、看護師等）は、発注担当者と別の組織・部門に属することが多い結果、事業契約締結後に要求水準を超える要求がユーザーからなされること、また、逆にユーザーから過剰な仕様であることが指摘されることがある。
- ・ ユーザーが民間事業者者に何を要望すべきかを適切に判断するためには、まずは性能発注、官民の役割分担といった PFI の仕組みをユーザーに理解してもらう必要がある。
- ・ 要求水準書の作成段階からユーザー側の代表者を決めて意向を集約するなど、ユーザーの意見を適切に集約するプロセスが必要である。

(4) **官民のコミュニケーション**：民間事業者が創意工夫を発揮しやすい要求水準書作成には、導入可能性調査段階のマーケットサウンディング・意向聴取、実施方針公表段階や入札段階の対話・質問回答など、早い段階から官民のコミュニケーションを行うことが重要である。この際、公平性、透明性に十分配慮する必要がある。

2-2 達成すべき基準（モニタリング指標）の明確化

(1) **要求水準に対応したモニタリング指標の設定**：アウトプット仕様ごとに、モニタリング指標、計測方法、計測頻度等を示す必要がある。これらは「モニタリング基本計画書」として入札段階で提示することが望ましい。

(2) **事業目的に合致したモニタリング指標と支払メカニズムの連動**：支払メカニズムはモニタ

リング指標と一体的な観点から構築される必要があり、そのためアウトプットごとにウェイト付けを明確にした支払メカニズムを構築する必要がある。

- (3) **組織品質等を評価する指標の活用**：特に運営の比重の高い事業では、SPCの様々な業務の管理能力が重要であり、これに関する業務を要求水準に位置づけた上で、組織品質等を評価する指標を活用することが有効と考えられる。
- (4) **モニタリングの実効性を確保するための調整**：特に運営の比重の高い事業では、運営開始から1年程度は試行期間としてモニタリングの枠組みが十分機能しているかを検証することが必要である。このため、官民で「モニタリング委員会」等を設置しモニタリング結果を検証する必要がある。

2-3 要求水準、モニタリング、支払メカニズムの三位一体の検討

導入可能性調査段階から、要求水準、モニタリング、ペナルティを一体的に検討し、事業の各段階で徐々に具体化・詳細化していくべきである。

3. 予定価格と要求水準の不一致の解消

- (1) **価格と連動した要求水準書の検討**：予定価格を算定した時期には要求水準の内容が固まっていなかったため、予定価格と要求水準が整合していない場合が見られる。このため、要求水準を詳細化していく過程で、要求水準が予定価格から乖離した過剰なものとならないよう随時確認する必要がある。
- (2) **価格情報の提示のあり方**：予定価格の開示ができない国の事業の場合でも、現行法令に反しない限りにおいて、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を検討すべきである。

4. その他の課題

- (1) **事業者選定後の仕様と価格の確定**：事業契約締結時ないしはその後の一定のタイミングで要求水準及び民間事業者の提案に基づいて作成された仕様及び価格を両当事者の合意により確定し、その後は価格改定を伴うサービス内容の変更として扱うべきである。
- (2) **優れた要求水準作成ノウハウの蓄積・継承**：知識・ノウハウの集約と蓄積、要求水準書の標準化の促進、発注者への支援体制の充実などが必要である。
- (3) **新規性の高い事業分野における考え方**：官民双方の経験が少ない事業分野では、施設供用開始後一定期間内に要求水準・モニタリング基準についての調整を行うことが考えられる。

IV 要求水準書の構成

要求水準書の構成を標準化することによって、(i)どのような情報が盛り込まれるべきかを発注者に示すこと、(ii)民間事業者にとって必要な情報を探しやすくすることに加えて、(iii)他の案件の情報を容易に利用できるようにすることによりノウハウの共有が進むと考えられる。そこで、要求水準書の構成の例を示し、あわせてそれぞれの項目の作成の際の留意点を示す。

上記の課題を踏まえた上で、要求水準書の作成プロセス、適切な要求水準作成のために必要な体制（人員）を示す。