

要求水準書作成指針（案）

目次

序. 要求水準書作成指針の位置づけ	1
I P F I のプロセスからみた要求水準書の位置づけ	2
1. P F I のプロセスからみた要求水準書の位置づけ	2
2. 本指針の対象範囲	3
II 要求水準書に求められるもの	4
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	4
(1) 事業コンセプト書の添付	4
(2) 対話により要求水準書を明確化するプロセス	4
(3) アウトプット仕様とインプット仕様	5
(4) アフォーダビリティ	6
(5) 要求水準と整合した対価の設定	6
(6) ビジネスプロセス明示の必要性	6
2. 基準の明確化から留意すべきこと	7
(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	7
(2) モニタリングの指標及び支払メカニズムとの連動	7
(3) 要求水準とモニタリングの指標、支払メカニズムの一体的な検討プロセス	7
III 要求水準書に関する諸課題と対応の方向性	9
1. 発注者の意図の明確化	9
(1) 事業コンセプト書の活用	9
(2) P F I コンセプトの検討	12
2. 要求水準の具体化、明確化、精緻化	14
2-1. 要求水準の明確化	14
(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	14
(2) インプット仕様の適切な活用	17
(3) 公共側のサービス利用者（ユーザー）の関与のあり方	23
(4) ビジネスプロセス明示の必要性	24
(5) 官民のコミュニケーション	25
(6) アフォーダビリティの確認	28
(7) 価格と連動した要求水準書の検討	29
2-2. 達成すべき基準の明確化	31
(1) 要求水準に対応したモニタリング指標の設定及びモニタリング基本計画書の作成	31
(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	34

(3) 組織品質等を評価する指標の活用	41
(4) モニタリング指標の調整	45
(5) モニタリング結果の公表と第三者評価	46
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	47
3. 地球温暖化対策等政策的な観点から求められること	49
(1)地球温暖化への対応	49
4. その他の課題	56
(1) 事業者選定後の仕様の確定	56
(2) 優れた要求水準作成ノウハウの蓄積・継承	57
(3) 新規性の高い事業分野における考え方	59
IV 要求水準書の構成	60
1. 要求水準書と他の書類との関係	60
2. 各書類の構成及びその考え方	61
(1) 要求水準書に盛り込むべき事項の考え方	61
(2) 要求水準書の構成	61
(3) モニタリング基本計画書の構成	66
V. 要求水準書の作成プロセス	71
1. 検討の流れ	71
2. チェックリスト	72
(1) 使用方法	72
(2) チェックリスト (案)	72
A. 検討プロセスチェックリスト	72
B. 書類チェックリスト	77

序. 要求水準書作成指針の位置づけ

要求水準書は入札参加者に対して発注者の意図を示すための最も重要な書類である。要求水準書はPFI事業によって整備される施設やサービスの質や効率性に大きな影響を及ぼす。また、発注者が事業の最終的な責任を負いながらも、民間事業者が創意工夫を発揮するというPFI本来の趣旨の達成の如何も要求水準書によるところが多い。

しかしながら、平成19年11月15日にとりまとめられた「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」（以下、「PFI推進委員会報告」という。）では、要求水準書について以下のような課題が指摘されている。

- ・ 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こと
- ・ 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しきれず、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の認識の不一致からくる齟齬が生じている事例があること
- ・ 予定価格と要求水準書が必ずしも整合性が取れた形で作成されておらず、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

本指針は、上述した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。なお、本指針は、今後のPFI事業の状況等を踏まえ、適宜見直していく必要がある。

また、本指針は、限られた時間の中で整理をしたものであり、実務家の方々からの意見を踏まえてはいるものの必ずしも十分とはいえない。したがって、今後パブリックコメント等を通じ、PFIを積極的に活用している地方公共団体をはじめとした発注者の方々やPFIの現場で活躍されている実務家の皆様方の意見を真摯に伺うことにより、より実態に則したものに改善していくこととする。

I PFIのプロセスから見た要求水準書の位置づけ

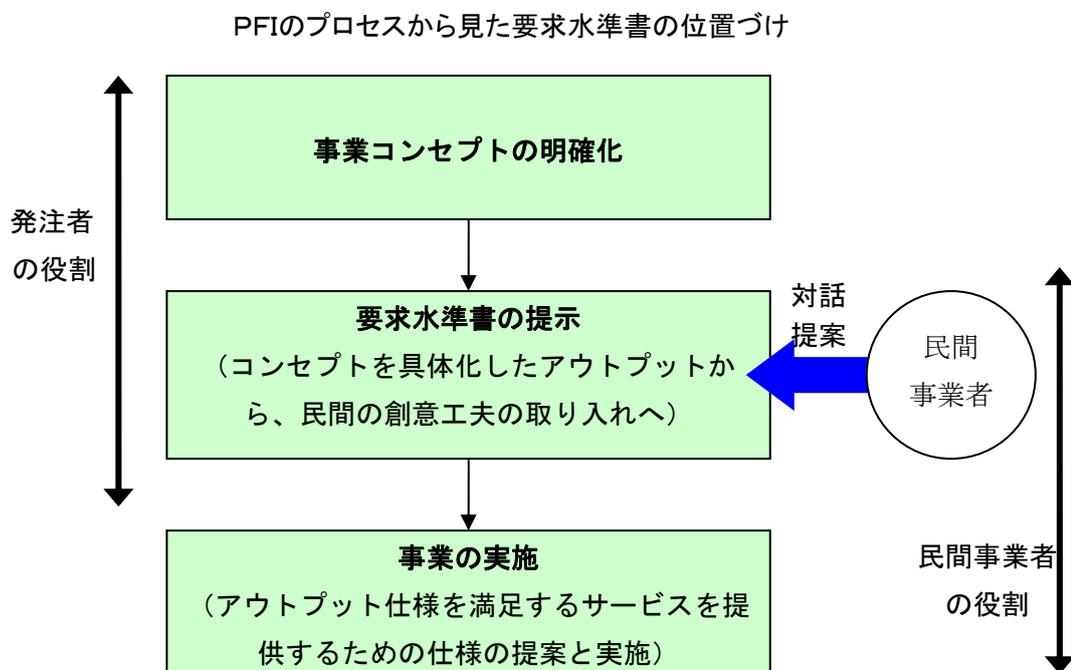
1. PFIのプロセスから見た要求水準書の位置づけ

PFIは民間の創意工夫を最大限に生かし、よりよいVFMを達成することを目的として官民が連携して行う公共調達の手法である。

要求水準書は、官の意図を明確に民に伝達し、あわせて民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、最も重要な文書といえる。

発注者は、まず、PFIを行うか否かを検討するのに先立ち、発注者の長期計画や中期計画、対象事業に係る基本構想や基本計画を作成し、その中で事業のコンセプト（発注者の政策目的や求める成果（アウトカム）、すなわち当該事業により利用者に何を提供したいのか）を明確化する。

次に、アウトプット仕様である要求水準書を作成するが、これは、発注者の事業コンセプトを実現するためにどのようなサービスが提供されるべきかという観点に加えて、民間事業者から何が提供できるかという視点が必要である。従って、官民がコミュニケーションを行い、民間事業者からの意見を考慮しながら発注者が作成することとなる。民間事業者は、自らの創意工夫を活用して、要求水準書に示された内容を満足するための具体的な仕様を提案し、当該仕様に基づいて事業を実施する。発注者はその監視（モニタリング）を行うこととなる。



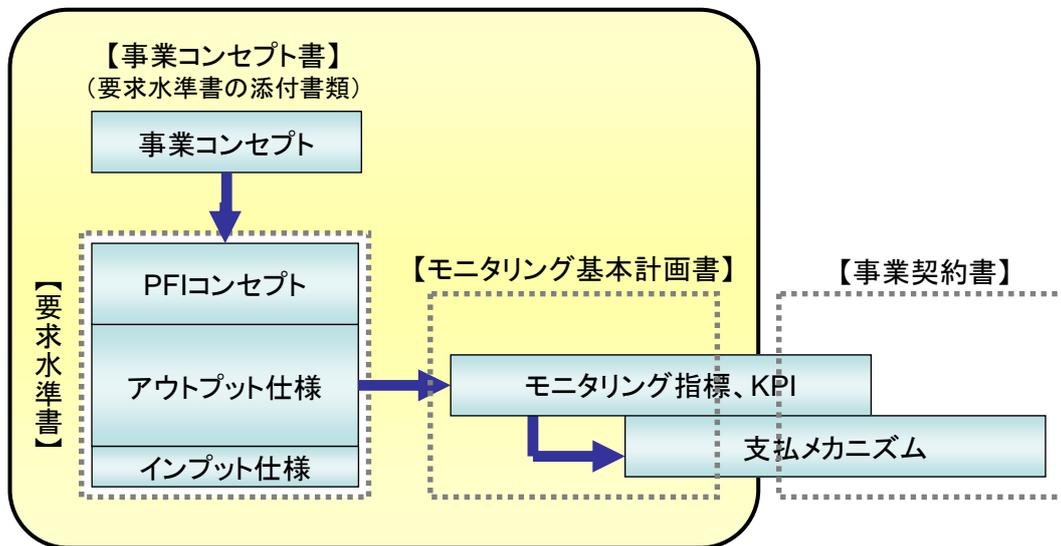
以上のように、要求水準書は、設計、施工、サービス提供等PFI事業すべての出発点となるべきものである。

2. 本指針の対象範囲

本指針で対象とするのは、要求水準書に記載されるのが一般的な、主として事業に係る技術・運営に係る要件とする。詳細はⅢ以降に記述するが、要求水準書はPFIコンセプト、アウトプット仕様、インプット仕様（一部）で構成され、事業コンセプト書及びモニタリング基本計画書が添付されるべきである。ここまでを本指針の対象範囲とした。ただし、要求水準書と関連の深いその他の事項についても適宜記述している。

要求水準書の構成及び関係書類との関係

本指針の対象範囲



II 要求水準書に求められるもの

発注者は、要求水準書を作成する前に具体的な事業コンセプト（当該事業が何を目的とし、その目的実現の上で発注者が民間事業者に対して何を期待しているのか等）を明確化すべきである。

要求水準書はこの事業コンセプトを実現するためのものであり、要求水準に求められているものは次の2点であるといえる。

- ①発注者が何を求めているか、民間の創意工夫が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

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

要求水準書は事業のコンセプトそのものではなく、事業のコンセプトを民間の創意工夫が最大限発揮されるような形で、アウトプット仕様（性能発注）として再整理したものであるべきである。従って以下の点に留意する必要がある

(1) 事業コンセプト書の添付

可能性調査等のPFI事業の手続きに入る前に、対象事業にかかる基本構想や基本計画が作成され、その中で発注者の政策目的や求める成果（アウトカム）が明確化される。要求水準書には、アウトカムが民間事業者に明確に伝わるよう、これを事業コンセプト書として書面化し、事業の前提として添付することが必要である。アウトプット仕様のみを示すのではなく、どのような事業コンセプトかを併せて明確に示す必要により、アウトプット仕様の背後にある考え方、優先順位が民間事業者に伝わることにより、より創意工夫が発揮できる余地が生まれる。なお、事業コンセプト書は、常に基本構想、基本計画とは独立して作成される必要はなく、これらの中に事業コンセプト書に記載されるべき事項が含まれている場合には、これを代用又は抜粋する形で作成してもよい（ただし、以下の説明では、便宜上「事業コンセプト書」という用語を用いるものとする）。

(2) 対話により要求水準書を明確化するプロセス

要求水準書は、民間の創意工夫が最大限に発揮されるように作成すべきものであること

とから、発注者の意図が明確に伝わるような記載であることが重要である。さらに、民間との対話を通じて民間からみて不明確な点を明らかにし、入札参加者に平等に情報提供していくとともに、必要に応じて調整していくことにより、PFIの事業プロセスのなかで、よりよいVFMの達成に資する必要がある。従って発注者は、当初から完成度の高い要求水準書(案)を作成し、公表したら変更しないというのではなく、民間との対話を通じてむしろ変更していくべきものであるとの考えを持つ必要がある。

具体的には、入札公告の前後において対話が求められる。

ア) 入札公告前

導入可能性調査段階でマーケットサウンディングを行う。

「PFI事業に係る民間事業者の選定及び協定締結手続きについて」(平成18年11月22日。以下、「関係省庁連絡会議幹事会申合せ」という。)に従い、実施方針策定以降は、対話を行い、要求水準書に必要な修正を加える。

イ) 入札公告後

入札公告後も対話を行う。

(3) アウトプット仕様とインプット仕様

PFI事業では、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用する観点から、求めるサービスを具体的な方法や仕様(インプット仕様)として示すのではなく、提供すべきサービス内容及び達成すべき品質等の性能(アウトプット仕様)により規定することが原則である。ただし、インプット仕様を要求水準書に全く採用すべきでないということではなく、インプット仕様で示すことにより、民間の創意工夫を阻害するか否かで判断すべきである。

例えば、アウトプット仕様では非常に大部の複雑な記載が必要となる場合等、インプット仕様を一部採用することにより、よりよいVFMの達成に資する場合、また、適切なリスクの移転につながる場合は、インプット仕様を一部採用することはありうる。ただし、インプット仕様を示す場合は、これが民間事業者の提案を拘束する条件となるか否かについて、明確に区別することが必要である。参考情報として提示する場合は、民間の創意工夫が発揮されやすくなるよう、それを明記し、必ずしも民間事業者の提案がこれに縛られる必要がないことを伝える必要がある。一方、法令等で仕様が規定されている等による場合は変更できない条件として提示する。

しかしながら、前述のとおり、原則としては、アウトプット仕様とすべきであり、これに基づくインプット仕様は、できるだけ参考例と位置づける等、民間の創意工夫を縛らない形での情報の提供を図ることが望ましい。

(4) アフォーダビリティ

要求水準は、当然アフォーダビリティ（後年度財政負担能力）の観点からも検討されるべきものである。アフォーダビリティを超えた要求水準を作成することは適切でない。

(5) 要求水準と整合した対価の設定

発注者は、要求水準書で求めるサービスの水準を示すことに加え、対価についてもその水準を明確に示していく必要がある。ここで、要求水準書と無関係には、PSC や PFI-LCC を算定することはできない。

要求水準書と整合した PSC 又は PFI-LCC を算出することにより、要求水準に即した予定価格を設定し、公表することが必要である。

(6) ビジネスプロセス明示の必要性

運営の比重が大きく、多数の業務から構成されている事業では、これまで個別に発注されていた個々の業務を束ねて実施するなど、PFI の導入により BPR（ビジネスプロセスリエンジニアリング：現状の業務プロセスの再編・再構築）を行う効果が大きい。

発注者は、民間事業者による BPR の提案を可能とするために、現状の（従来方式で行われている）業務プロセスやそれによる成果の調査、分析を行い、その結果を要求水準書の参考資料として添付することが望ましい。

2. 基準の明確化から留意すべきこと

要求水準は、発注者と民間事業者の認識に齟齬のないよう、客観的に提示する必要がある。また、モニタリング指標に対応しうる程度の具体性を有するべきものである。

(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

発注者と民間事業者との間で、要求水準書に示されたアウトプット仕様についての認識の齟齬が発生しやすいことが指摘されている。これを払拭するため、可能な限り、数値的な基準を盛り込む等客観的に整理する必要がある。

(2) モニタリングの指標及び支払メカニズムとの連動

1. の観点からは、支払メカニズムは、要求水準書に示したサービス水準における発注者の優先順位（発注者にとって特に重要である部分とそうでない部分の区別）を明確に示すものであるべきである。そのため、要求水準書に示された事項について遵守すべき優先順位を整理し、それぞれの事項がモニタリング指標として対応しうるよう、モニタリングの指標及び支払メカニズムも想定しながら作成する必要がある。

(3) 要求水準とモニタリングの指標、支払メカニズムの一体的な検討プロセス

モニタリングが要求水準を満足するサービスの提供の確保につながるものとするためには、要求水準の検討段階において、モニタリングの指標と支払メカニズムを一体のものとして検討し、公募時に例えばモニタリング基本計画書として一括して提示していくことが必要である。ただし、モニタリング基本計画書で提示されたモニタリング指標及び支払メカニズムは原則としてそのまま運営段階に適用されるものであるが、実際の提案書、それに基づき民間事業者から提出される業務仕様を踏まえて、まったく変更をしないとする実態と乖離して効果的なモニタリングができない可能性も否定できないため、モニタリング基本計画書に基づき、モニタリング方法の詳細を定めたモニタリング実施計画書を作成するプロセスをとることが合理的と考えられる。また、モニタリングの実効性を確保するために、運営開始後に当初想定したモニタリング指標が機能しているかどうかについて定期的にチェックし、VFMの観点からより効果的なモニタリングが行われるよう必要に応じて段階的な調整を行うこともありうる。ただし、民間事業者の見積りに大きく影響を与えるような重要な部分については、入札段階において決定されている必要があり、このような部分にまで入札後の調整に委ねるのは妥当ではない。

なお、英国では「優れた要求水準の条件」として下表左欄のような項目が提示されており、わが国においても参考になるものと考えられる。

英国における優れた要求水準の条件

① 発注者のその分野の政策・方針を反映させたものとする
② 明確、簡潔であり、曖昧でないものとする
③ 応札する可能性のある事業者に、提案内容に応じたコストを算定するための十分な情報を提供すること
④ 法令、指針等を遵守する必要性を考慮すること
⑤ 実現可能な提案を作成する上で重大な制約となる事項を特定すること。この際、強制力を有するものとそうでないものを区別する必要がある。
⑥ 入札手続中に決定された基準により提案が評価されるようにすること
⑦ サービスの履行にとって特に重要な機能や側面を特定すること。これらは、支払メカニズムにおいて、最も重い重み付けの対象となる。
⑧ 発注者によって対価の支払が可能であり、かつ民間が履行可能な業務のみ含めること。

(Sport and Leisure Procurement Pack—Guidance--P76 参照)

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

①課題

- ・ P F I 推進委員会報告においては、要求水準書に関する課題として、発注者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指摘されている。

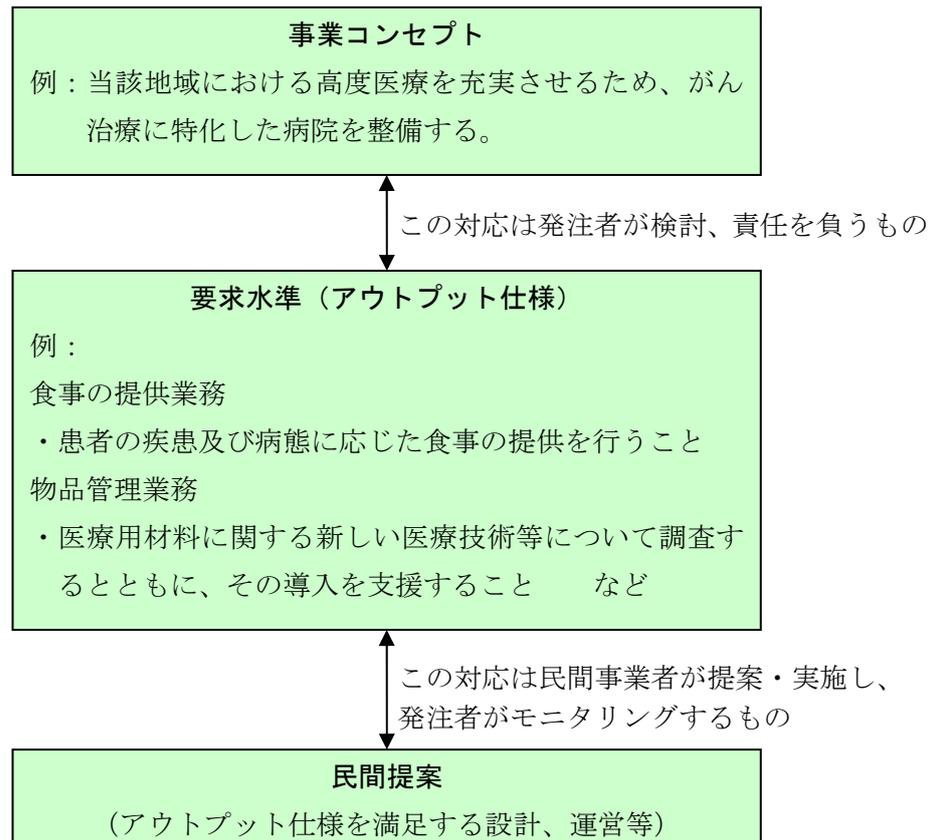
②考え方

- ・ P F I 事業実施プロセスに関するガイドラインでは、「P F I は、公共施設等の整備等に関する事業を行う場合の実施方法の一つである。したがって、P F I 事業の検討を行う場合、まず実施すべき公共施設等の整備等に関する事業が想定されていることが前提であり、その上で、P F I の可能性を検討することとなる」と記載されている。このように、P F I 事業化の検討にさきがけ、発注者が何を目的として事業を行おうとしているのか（事業コンセプト）を明確にすることが必要である。
- ・ すなわち、P F I 事業を実施するに当たっては、まずその前段階において発注者自身において対象となる事業のニーズを確認したうえで、当該事業の具体的な実施方法について、新たに施設を整備するのか、それとも別の方法でサービスを提供するのかも含め、様々な選択肢を検討する必要がある。
- ・ その上で、発注者としての事業の目的や方針、達成すべきアウトプットやアウトカム等を取りまとめて「事業コンセプト書」として整理することが必要である。
- ・ 要求水準書は、「事業コンセプト書」の内容を実現するためのアウトプット仕様等としてまとめられたものという位置づけとなる。
- ・ 民間事業者が、P F I 事業の提案書を作成し、また事業を実施するに際して、「事業コンセプト書」を理解しておくことは、要求水準の背後にある発注者の意図を理解し、官民間の齟齬を解消するとともに、民間の創意工夫を誘発することに資するものと期待される。
- ・ 事業コンセプトを明確にするという作業自体は、基本構想や基本計画の策定段階において発注者内で行われているのが一般的である。したがって、「事業コンセプト書」は、基本構想や基本計画から必要な事項を抜粋又は取りまとめることにより作成することが可能である。ここで、事業コンセプト書に盛り込むべき項目は、事業に係る発注者の政策目的や達成すべき成果（アウトカム）であることから、これに該当する部分のみ抜粋し、施設整備のイメージ等は事業コンセプト書に掲載しないことが望ましい（施設整備のイメージ等は発注者が考えるインプット仕様の例と位置づけて提示することが考えられる（2-1(2)参照）。
- ・ 一方、「事業コンセプト書」を作成せずにP F I 事業の検討に着手することは望ましくないが、やむを得ない場合は導入可能性調査の最初のステップとして事業コンセ

プト書を作成することも考えられる。

- ・ 事業コンセプト書として取りまとめる意義は、民間事業者に対して発注者の意図を伝えるツールとして有効であることに加え、発注者の内部で事業に関わる職員やアドバイザー等で認識を共有することにもある。

事業コンセプト・要求水準と民間提案の関係の例



(参考：病院事業の例)

「本事業が目指すもの（事業コンセプト）」

- ① 県下の基幹病院として、他の公的病院等との機能分担と連携のもとに、救命救急センター及び総合周産期母子医療センターさらには災害基幹拠点病院といった三次医療を担うとともに、がん医療、循環器医療、脳卒中などに対する高度医療、骨髄移植等の先駆的医療などを提供する。また、二次被爆医療機関、エイズ診療協力病院、第二種感染症指定医療機関、へき地医療拠点病院等として、災害時医療や感染症治療、へき地医療支援などの政策的医療を実施していく。
また、県民にわが国における標準的で良質な医療を安定的に提供していくことは公的病院、特に県立中央病院にとっての必須の役割である。そのために、診療科の臓器別ユニット化を進め、高度専門医療の質の向上を図るとともに、それら専門医療を支える基本的な診療部門の充実を図る。
- ② 患者の視点に立った、信頼と満足の得られる安全な医療体制を確立するために、外来化学療法室や日帰り手術あるいは緩和ケアチーム、栄養サポートチーム、院内感染対策チームなどの充実を図り、いたわりのある良質な医療を提供するとともに、患者を中心とした信頼と満足の得られるチーム医療を提供する。
- ③ 医師研修及び地域医療期間との連携、支援を通じ、愛媛県の医療水準の向上に貢献することは、県立中央病院に課せられた大きな役割の一つである。すなわち、卒後のスーパーローテート研修医を受け入れ、総合診療や救急医療、あるいは麻酔科、小児科、産科、内科、外科などでの臨床教育を行うことによって、バランスのとれた視野の広い医師を育て、各県立病院はもちろん県内各地の医療機関に送り出すことが求められている。また県立中央病院は教育だけでなく、診療面でも県立5病院のセンター病院としての役割が求められており、そのためにも質の高い医療を提供できる体制が常に必要とされる。
- ④ 健全な経営基盤を確保し、社会・医療システムの変革に柔軟に対応して運営することは、公共性と経済性の両立が求められるのは公営企業として当然の責務であり、健全経営に資するものとする。

出典：愛媛県立中央病院整備運営事業 要求水準書

③留意点

- ・ 「事業コンセプト書」は発注者の意図を伝えるための参考資料として、要求水準書に添付する書類となる。

(2) P F I コンセプトの検討

①課題

- ・ P F I の目的は、民間の創意工夫を活用することにより効率的で質の高い公共サービスを実現することにある。しかし、民間事業者からは、発注者が P F I に期待しているものが「質の向上」なのかそれとも「コストの縮減」なのか、さらに質の向上であるとしてもどのような方向に質を向上してほしいのか等、発注者が民間事業者に期待するポイントが分かりにくいと指摘されている。

②考え方

- ・ P F I の目的のひとつは民間の創意工夫の活用であるが、P F I を実施するにあたり、民間事業者に何を期待しているのか、例えば、具体的にどこにウェイトをおくべきか、リスク移転のポイントはどこかについて、発注者が民間事業者に、発注者の考え方を示す必要がある。
- ・ これらを事業コンセプトに対して「P F I コンセプト」と位置づけるとともに、P F I コンセプトは民間事業者に求めるものであることから、要求水準書の一部として明記されることが必要である。これは、官民の役割分担、リスク分担、事業者選定等の基本となるものである。
- ・ なお、最近の病院事業においては、「事業者に求める役割」を記載している例が見られる。

(参考：病院事業の例)

「5. 本事業において事業者を求めるもの」(2) 事業者を求める役割

本事業は、民間の経営能力及び技術能力に期待し、病院の整備運営に対して P F I を活用するものである。よって、事業者には、効率的かつ効果的な病院の解体・新築工事の実施とともに、新病院供用開始準備期間から事業期間終了までの長期間にわたり、病院職員と連携を図りながら、病院が最善の医療サービスを提供できるよう、必要かつ十分なサポートの実施並びに医療機器、備品等及び医薬品・診療材料等の効率的な調達を期待している。

また、以上の事項を達成するため、事業者には、受託した個別業務の全てを統括し、適切なコスト管理及び品質管理を行った上で、病院がその時点で最善のレベルの医療を行うために必要とされる運営サービスを提供することが求められる。そのため、事業者は、病院のパートナーとして、単なる請負や業務委託の集合体に留まることなく、従来の業務委託関係を超越、医療従事者が医療サービスに専念できる業務環境を整備・提供するよう協力企業群を統括的にマネジメントしなければならない。

以上をもって、病院医療従事者、パートナーとしての事業者がやりがいとプライドを持てる事業運営（質の高い医療の提供）を果たし、患者満足度の向上、その集積としての経営改善の実績をあげることを期待する。

上記の記述及び前述した病院 P F I としての特徴を踏まえ、県は、本事業において事業者を求めるものとして、事業者の統括マネジメント機能と県と事業者のパートナーシップの 2 点を強調するもの

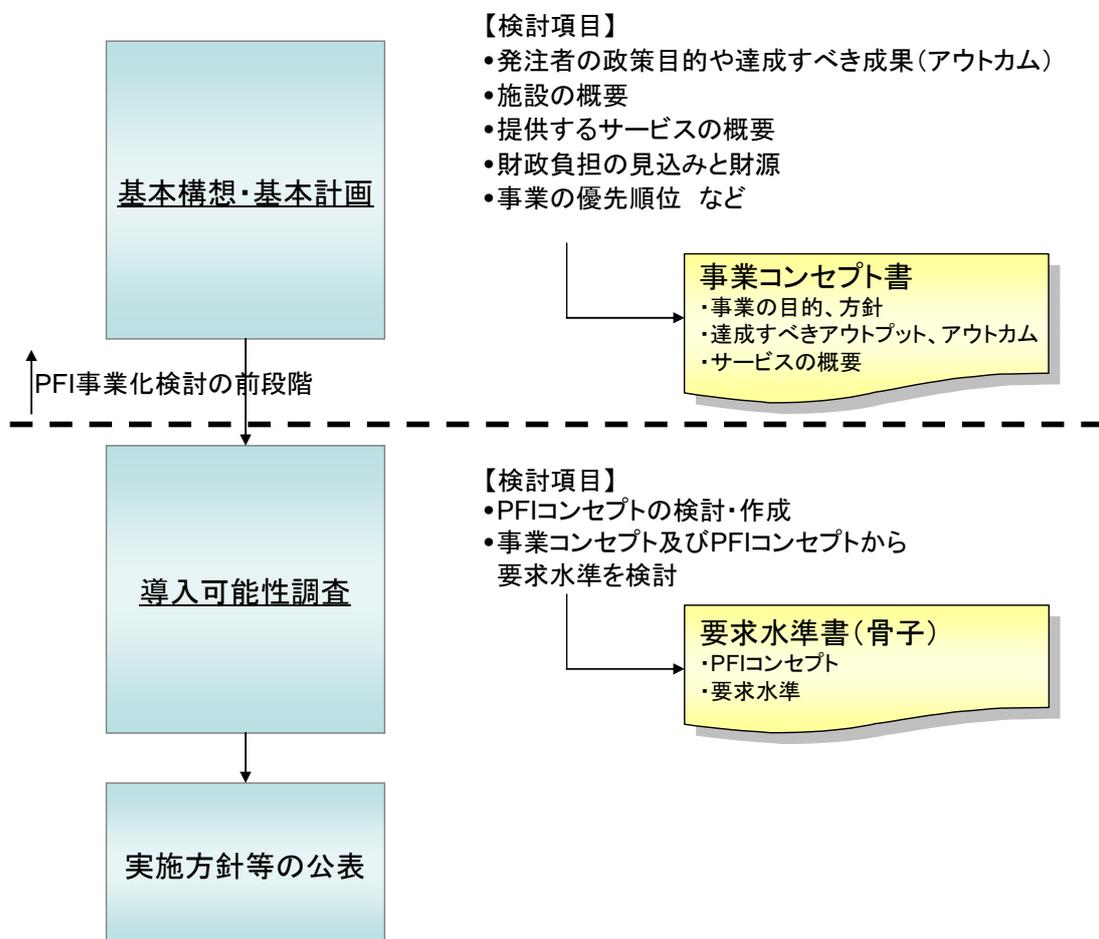
である。

出典：愛媛県立中央病院整備運営事業 要求水準書

③留意点

- ・ P F I 事業においては官民のリスク分担の明確化等が求められることから、要求水準書の作成に当たっては、P F I コンセプトを受け、発注者の役割、民間事業者の役割が明記される必要がある。
- ・ 以上から、事業コンセプト、P F I コンセプト及び要求水準の検討プロセスを整理すると以下の通りである。

事業コンセプト及びPFIコンセプトと要求水準の検討プロセス



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

① 課題

- ・ P F I 推進委員会報告では、要求水準の記載の解釈に関して、発注者と民間事業者の間で認識の齟齬が生じている事例があることが指摘されている。
- ・ P F I 事業によっては「おいしい食事」「円滑な利用」といった数値的な基準を示すことが困難な要素が含まれ、民間に達成すべきレベルを客観的に伝えることが難しい場合がある。
- ・ また、要求水準書で示された各種要件の中に、例えば建築について設計図書を作成してみると両立しえない条件が含まれる等、矛盾する要件が設定される場合がある。

② 考え方

- ・ 要求水準書については、発注者と民間事業者の間の認識の齟齬をなくす必要がある。そのためには、可能な限り、民間事業者が達成すべきアウトプットの数値的な基準を盛り込む等、客観的に整理する必要がある。ただし、アウトプットの数値的な基準を詳細に設定しすぎること、民間の創意工夫を縛らないよう注意する必要がある。
- ・ 客観的に整理するため、例えば以下のようなプロセスでサービス内容を要素分解していくことが考えられる。

①提供するサービスの内容を整理して文章化し、当該サービスを構成する機能や業務に分解する。

例：病院の場合、施設については機能単位（手術室、診察室、待合室、トイレ等）、運営については業務単位（給食、清掃等）に分解される。

②①で分解された個々の機能や業務の各々を、プロセスに分解する。

例：給食であれば、献立作成、材料調達、調理、配食、片付け等のプロセスに分解して、各々のプロセスのアウトプットを検討する。この際、詳細に分割しすぎるとインプット仕様に近づくため、ある程度まとまった機能単位で考える必要がある。

③各プロセスの重要度や、水準未達があった場合に事業全体に与える影響を評価し、アウトプットを定めるべき部分を特定する。

④③で特定された部分について、質やレベルを評価するために何に着目すればよいかについて検討する。

例：配食であれば、食事の鮮度が重要であり、したがって調理から配食までの時間を規定する等。

- ・ 特に維持管理業務や運營業務は、基準が定性的になるケースが多い。この場合、ISO や HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point の頭文字をとったもので食品の衛生管理システムの国際標準) 等のプロセスの基準が利用可能であれば、当該プロセスを合意することなどにより一定の品質の水準を確保するなどの方法によって、客観化を図ることが考えられる。
- ・ また、要求水準未達の状態になった場合に修復するための期間（回復期間：この期間内に修復された場合には、ペナルティの対象外とする）を明示することで、サービスの水準を規定することも必要である(2-2(1)英国事例参照)。回復期間としては、例えば4段階程度に区分し（例えば1時間以内、3時間以内、8時間以内、24時間以内等）、重要度に応じて回復期間を設定することが考えられる。回復期間が明示されていない場合、民間事業者にとってどの程度の時間で回復できる体制を整えればよいのかわからなくなるため、見積もりが困難となる。回復期間がマーケットの慣行に合致していないと、高いコストが見積もられることになり、また金融機関もリスクがあると判断することになる。したがって、マーケットサウンディングの際に案を示すなどして、マーケットの慣行に従った回復期間を設定することが適切である。
- ・ 要求水準未達の状態になった場合に、民間事業者がその状態の改善のために行うべき具体的な措置や手続きが決まっている場合には、これを予め明記することも考えられる。
- ・ また、数値やプロセスのような客観的な基準がなく、主観的な要素が多い場合は、顧客満足度調査やクレーム情報等に関するデータを一箇所に集約し、その履歴（トラックレコード）の分析を行うことにより、数値化や客観化の努力をすることが考えられる。こうした分析にあたっては大量のデータの取得や保管や処理が必要となるため、専用のソフトウェア等の情報技術の活用が有効である。
- ・ また、建築物や機械設備等の維持管理業務の水準については、重要度別に維持管理度合いを評価し、全体としての維持管理の達成度合の客観化を図ることも考えられる。
- ・ いずれにしろ、要求水準は、民間事業者がサービスの提供に必要な費用を見積もることが可能な程度に具体的に示すことが必要である。
- ・ 要求水準書で提示する各種のアウトプット仕様については、矛盾が生じないようにすること、発注者にとっての優先順位を明確に示すことが必要である。

(参考：英国の例)

- 英国では、定量化が難しいサービスの質についても客観化が進んでいる。一例として、「ヘルプデスクへの依頼・クレームの履歴を継続的に分析することにより、大量に寄せられる主観データ（依頼やクレーム）を客観データに置き換える」ことなどが挙げられる。すなわち、個々にみると、主観データとして捉えられるものであっても、集約して履歴を分析することにより、ある程度客観的な事実として捉えることが可能となる。
- サービス品質を評価するためには、各項目の履歴を蓄積しておく必要があり、これらは評価のための分析資料となる。このようなサービスの履歴管理を行うために専用のソフトウェアが用いられており、大量のデータ履歴の管理や指標の作成等の手間を省くのに役立っている。

③ 留意点

- 上述した、主観的な評価指標の数値化、客観化は、事業契約締結後のデータ収集等に依存する場合もある。こうした場合は、要求水準書においては、対象となる業務が達成すべき大まかなレベル（例、過半の利用者が満足する、等）をアウトプット仕様として示し、これを達成する方法を民間に提案を求める等、PFIプロセス全般にわたる実施の仕組みを検討することが望ましい。
- アウトプットについて客観的な水準を検討する際に、現状のサービス水準に比べて過剰な水準を求める傾向が見られる。しかし、水準が高くなれば一般的にコストも増大することから、安易に高い水準を規定することはVFMの実現の観点から望ましいとはいえない。発注者は、現在のサービス水準を踏まえつつ、対象施設の用途や求められる機能を検討し、不必要に高いサービス水準を設定しないよう留意する必要がある。

(2) インプット仕様の適切な活用

① 課題

- ・ アウトプット仕様のみでは発注者が何を求めているのかを民間事業者が把握しにくく、その結果、民間事業者がどのような提案をすべきかについてイメージをつかむことができない場合や、民間事業者からの提案内容が発注者の意図に合致しない場合がある。

② 考え方

- ・ PFIでは、民間の創意工夫を最大限活用するため、性能発注の考え方にしたがって要求水準書を作成することが原則である。したがって、要求水準書は、民間の創意工夫を阻害しない方法で記述されたアウトプット仕様で構成し、それを達成するための具体的手法を民間事業者に提案させる。したがって、アウトプット仕様の達成責任は民間事業者が負うこととなる。
- ・ ただし、このことはインプット仕様を要求水準書に全く採用すべきでないということではない。民間の創意工夫が阻害されるか否かによって、インプット仕様により示すことないしはその内容の是非を判断すべきである。
- ・ インプット仕様を示す場合は、民間事業者が提案を作成するに当たっての参考条件なのか、それとも民間事業者の提案において変更できない拘束条件とするかを明記することにより、民間事業者の創意工夫を阻害しないようにする必要がある。
- ・ インプット仕様を活用することが想定されるケースの事例とその留意点を挙げると以下の通りである。

インプット仕様を採用することが想定されるケース	インプット仕様の例	留意点
ア) インプット仕様を一部採用すること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り、よりよいVFMの達成に資する場合	(例：病院の清掃業務) アウトプット仕様：手術室・無菌室等の清潔区域の清掃を行う場合には、細菌や埃が散乱しないような処理を講じること。 インプット仕様の例：専用の清掃用具を使うとともに、HEPAフィルター付掃除機を使用	この場合に示されるインプット仕様は例示であり、民間事業者の提案内容を拘束するものではない。その旨明記する。
イ) 法令等によりインプット仕様が一意に定まる場合	(ごみ処理施設における機械設備の耐震) 「官庁施設の総合耐震計画基準」で規定される機械設備の耐震規定を遵守すること	この場合に示されるインプット仕様は拘束条件で変更できないことを明記する。