

要求水準書作成指針（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。

本指針は、今後パブリックコメント等を通じ、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、最も重要な文書の一つ。

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、次の 3 点。

- ① 管理者等が何を求めているかを明示的に示すこと
- ② 民間の創意工夫が最大限発揮されるサービスの提供について、達成すべき基準を明確に示すこと
- ③ 民間の創意工夫が発揮されるサービスの提供について、達成すべき基準を明確に示すこと

1. 管理者等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) PFI 事業の手続きに入る前に、基本構想・基本計画中で政策目的や求める成果（アウトカム）を明確化し、事業コンセプトとして要求水準書とあわせて民間事業者に示す必要がある。
- (2) 要求水準書案は、民間事業者との対話を通じて明確化していくべきである。
- (3) サービス内容等はアウトプット仕様により規定することが原則だが、インプット仕様を一部採用することがよりよい VFM の達成に資することもある。
- (4) 要求水準は、支払許容度（基本構想、基本計画の作成段階でアフォーダビリティ（後年度財政負担能力）を確認された事業費）の範囲内か否か確認する必要がある。
- (5) 要求水準と整合した PSC 又は PFI-LCC を算定する必要がある。
- (6) 民間事業者による BPR の提案を可能とするため、現状の業務プロセス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

- (1) 要求水準書には数値的基準等、可能な限り客観的基準を盛り込むことが必要である。
- (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. 管理者等の意図の明確化

(1) 事業コンセプトの明確化の必要性：

- ・ P F I 事業化の検討にさきがけ、管理者等がその事業により何を実現したいのか（事業コンセプト）を整理することが必要。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) P F I コンセプトの検討：

- ・ 管理者等は、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（P F I コンセプト）、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：

- ・ 管理者等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必要である。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、要求水準は、民間事業者がサービスの提供に係わるリスクを評価し、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。

(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）、ア）インプット仕様により管理者等の意図をより具体的に伝達することが可能となる場合、イ）法令等によりインプット仕様が一意に定まる場合、ウ）管理者等がインプット仕様を個別具体的に指定した場合など、インプット仕様の活用が想定される場合がある。
- ・ 民間の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：

- ・ 管理者等においては、事業契約締結の前後で要求水準を解釈する主体の一貫性を図るよう努めるべきである。そのためには、管理部門が自らの責任で内部調整を早い段階から行い、責任を一元化し一貫性を確保することが必要である。

(4) 業務プロセスを明示することの必要性：

- ・ 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。

- BPR により現状より高いサービスを実現することを要求水準に規定し（すなわち、従来方式による現在の水準を最低限満たされるべき水準として規定した上で、それを上回る提案を求め）、事業者からの提案に基づき具体的なサービス水準を客観的に決定することが考えられる。

(5) 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を作成するためには、導入可能性調査段階のマーケットサウンディング、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。

(6) 要求水準書に対応する予定価格の設定：

- 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いため、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、要求水準を具体化・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適宜確認する必要がある。

2-2 達成すべき基準の明確化

(1) 要求水準に対応したモニタリング指標の設定及びモニタリング基本計画書の作成：

- アウトプット仕様ごとに、可能な限りモニタリング指標、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必要である。なお、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（修復期間：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) 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重み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) 組織品質や業務全体の傾向を評価する指標の活用：

- 特に運営の比重の高い事業において、SPC には様々な業務の管理能力が求められる。このような管理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) 実効的なモニタリングの仕組みの構築：

- モニタリングの枠組が十分機能するか否かを検討するために、官民で協議を行う場を整えることが有効である。特に運営の比重の高い事業では、例えば運営開始から1年程度は試行期間としてモニタリングの枠組が十分機能しているかを検証することが考えられる。

(5) モニタリング結果の公表と第三者評価：

- モニタリングの仕組みや指標、モニタリング結果を積極的に公表するなどの仕組みを取り入れることで、透明性の確保に加え、納税者に対する説明義務を果たすべきである。また、モニタリング結果について、住民を含めた協議会により評価を行う等、中立的な第三者による評価を受けることも検討すべきである。

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、支払メカニズムを一体的に検討し、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. その他の課題

(1) 事業者選定後の仕様の確定：

- ・ 原則として、契約締結時に要求水準を満足する民間事業者の提案内容に基づく仕様の主要部分を確定し、その後は価格改定を伴うサービス内容の変更として対応することが、不必要な予備費の削減につながる。

(2) 優れた要求水準書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、管理者等への支援体制の充実などが必要である。

IV 地球温暖化対策の観点から求められること

管理者等は民間の創意工夫を発揮しやすく経済原理に基づいて省エネルギー（CO₂ 排出量の削減）が達成される事業スキームとなるよう配慮する必要がある。CO₂ 排出量を削減する具体的な手法としては、光熱水費を PFI-LCC に含める（サービス対価に含める）ことによって、省エネルギーのインセンティブを組み込むことが最も有効と考えられる。これにより、イニシャルコストが割高であっても PFI-LCC 低減が実現できる場合は、省エネルギー設備の導入が期待できる。

また、運営段階における省エネルギーを推進するためには、民間事業者の創意工夫を発揮したエネルギーマネジメントが重要である。

V 要求水準書の構成

要求水準書やモニタリング基本計画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管理者等に示すこと、(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、要求水準書及びモニタリング基本計画書の様式例を示し、あわせてそれぞれの項目の作成の際の留意点を提示。

VI 要求水準書の作成プロセス

PFI 事業の各段階における、要求水準書に関する検討事項を提示した上で、

- A. 検討プロセスチェックリスト：要求水準書の検討に関してチェックすべき事項を時系列で整理し、チェックリストとして提示。
- B. 書類チェックリスト：要求水準書及びモニタリング基本計画書の作成に当たり、各担当者が業務毎にチェックすべき事項を整理し、チェックリストとして提示。

以 上