

(6) 要求水準書に対応する予定価格の設定

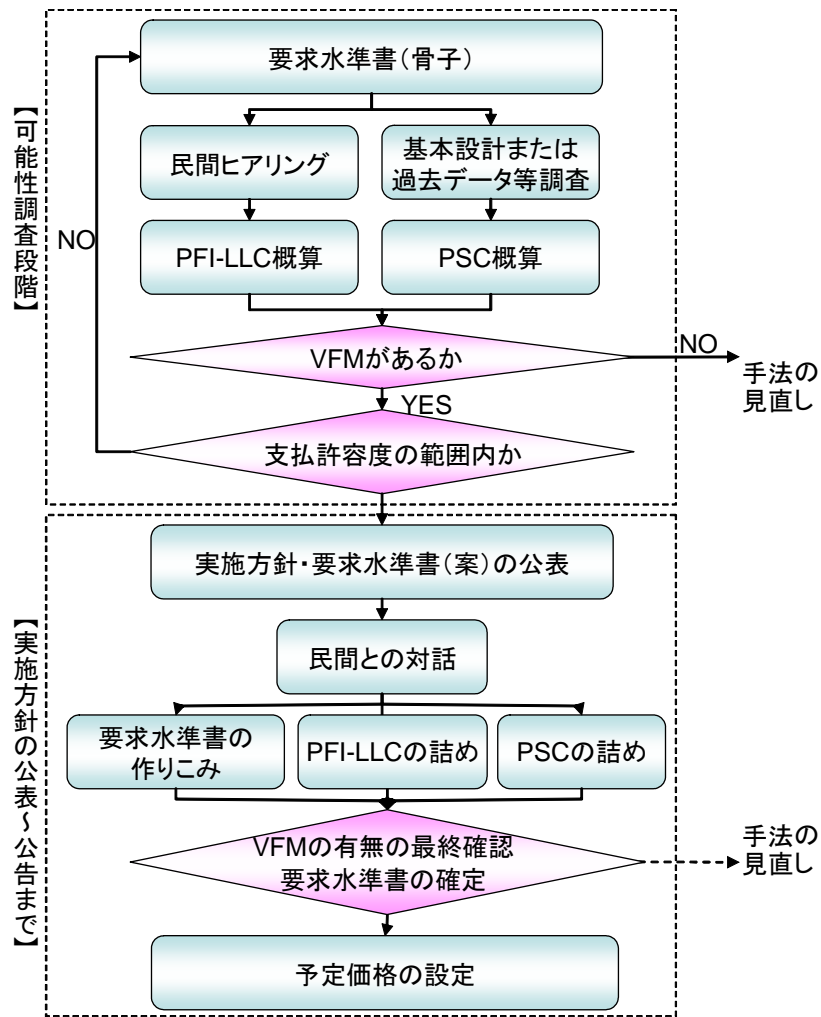
① 課題

- ・ 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、その後で作成された要求水準が予定価格に見合わないものになることがある。
- ・ 特に、管理者等の内部や関係者の意見を幅広く取り入れること等により、結果として総花的な要求水準書になり、予定価格に見合わない内容となる場合がある。

② 考え方

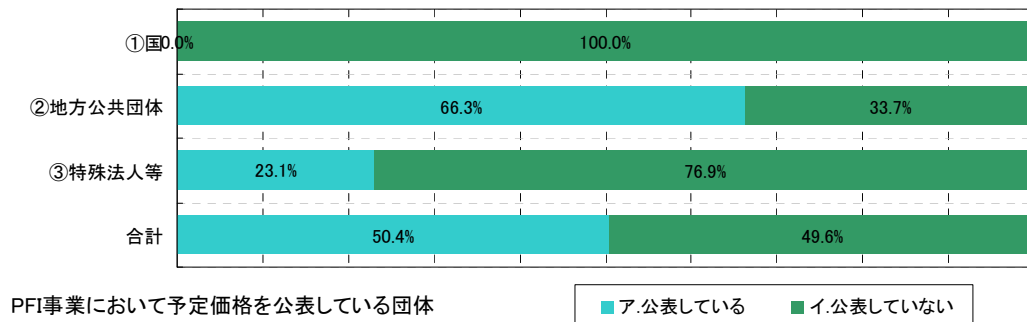
- ・ 本来、要求水準は導入可能性調査段階で骨子が作成され、その後実施方針公表を経て公告に至るまでの間に具体化、詳細化され、要求水準書が確定した後にその内容を踏まえて予定価格が設定されるべきである。
- ・ しかしながら、現実には要求水準が具体化、詳細化される前の段階で、予定価格が事実上設定されることが多く、具体的には、PSC、PFI-LCC が導入可能性調査段階で算定され、これに基づいて予定価格が算定されることが一般的である。このような場合には、この段階までに行き止めるだけ要求水準書の重要部分を詰めておくことによって、予定価格と要求水準の内容とが乖離しないように努めるべきである。
- ・ 要求水準書は、プロセスが進むごとに具体化、詳細化される。これにあわせて、予定価格が要求水準書と乖離していないかをその都度確認する必要がある。特に、実施方針公表後の官民の間での対話等に基づいて要求水準の内容が修正された場合は、予定価格との乖離が生じていないかを確認することが必要である¹。
- ・ PSC の算出については、要求水準を満たす公共案として基本設計を実施し、算出する方法が考えられるが、費用やスケジュールの観点から全ての事業で適用可能な方法とはいえない。「VFMに関するガイドラインの一部改定及びその解説」（平成 19 年 6 月 29 日）において、「（設計費、建設費、維持管理費については）従来方式で実施する場合の設計費、建設費、維持管理・運営費と同様であり、管理者等が必要な調査を実施した結果により、また、過去の実績、経験等に基づく等の方法により算出されることが望ましい。ただし、過去の実績等を用いる場合は、対象事業を現時点で実施した場合に想定される費用とする点に留意する必要がある」とされており、必ずしも設計が必要なのではなく、各種データから合理的に算定することも有効である。
- ・ 導入可能性調査及び実施方針公表後の望ましいコスト検討の流れを整理すると次頁の通りである。

¹ 要求水準が予定価格から乖離する理由として、①予定価格設定と要求水準策定のタイミングの差異（議会对策等の観点から、要求水準を具体化・詳細化する前の段階で債務負担行為を設定し、これに基づいて予定価格を設定することがあり、その時期のずれから乖離が生まれる）、②要求水準が民間事業者の意見や提案を聴取しない限り確定しないため、結果として予定価格設定に反映されないこと等が考えられる。これらの背景には制度上の予定価格の硬直性の問題がある。



③留意点

- 国が発注するPFI事業では、予算決算及び会計令の規定を踏まえ、現状では予定価格が開示されていないことから、民間事業者は予定価格を知ることができない。一方、地方公共団体が発注するPFI事業では約2/3の事業で予定価格（公募プロポーザルの場合は参考価格や予算額）が提示されている。



(平成19年度内閣府調査による)

- ・ 事業実施主体の約7割を占める地方公共団体では、現状でも予定価格を公表している事業が多いことから、民間事業者への価格情報の提供の必要性が認識されつつあるといえる。²

² コストと要求水準書の整合性については、推進委員会報告において、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、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、が具体的な対応策として示されている。これらに加え、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（平成17年3月31日法律第18号。以下、「品確法」という。）では、公共工事について高度な技術又は優れた工夫を含む技術提案を求めたときは、その審査の結果を踏まえて予定価格を定めることができるとされており、本指針の策定に当たり開催した「PFI事業実施プロセスに関するワーキンググループ」参加委員からは、こうした品確法のアプローチによるPSC、予定価格の精緻化も必要との意見が出されている。

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の基本計画の作成

① 課題

- ・ 要求水準書に示されたアウトプット仕様を基準に、実際に提供されるサービスについて、その達成度が確認される必要がある（モニタリング）。
- ・ しかしながら、要求水準書に対して適切なモニタリング項目が必ずしも設定されていないこと、さらにはモニタリングを実効的に行うプロセスについての認識が不十分であること等により、モニタリングが有効に機能していない場合がある。

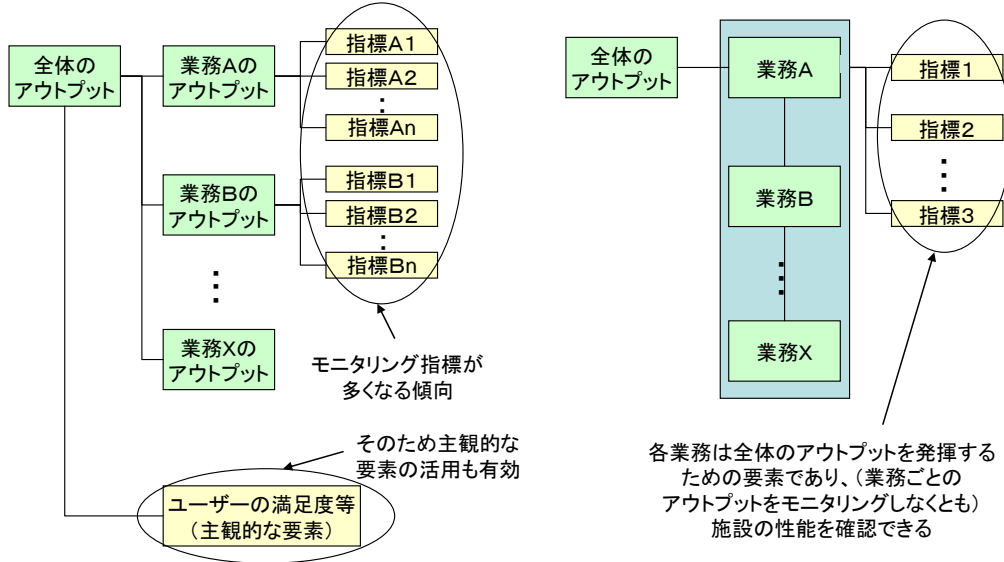
② 考え方

- ・ モニタリング指標をできるだけ客観的に示すことで、サービスの履行状況について官民の齟齬が生じないようにする必要がある。
- ・ 要求水準書で提示したアウトプット仕様に対して、それらの達成状況を計測するためのモニタリング指標を予め検討し、要求水準書と一体的に作成することが必要である。
- ・ モニタリング指標の設定方法は事業の性格により異なる。
 - (ア) 病院事業のように、個別の業務に対するアウトプット仕様を踏まえたモニタリング指標の検討を行うことが必要である場合、少数の指標で事業全体をモニタリングをすることは困難である。2-1(1)にあるような、ユーザーの満足度等のデータをモニタリング指標として活用することも考えられる。
 - (イ) 廃棄物処理事業のように、処理量や環境基準といった客観的な数値基準を満たすことが前提となる施設を運営する事業の場合には、比較的少数の基準等で施設のパフォーマンスを規定することが可能である。

事業類型によるモニタリング指標の設定のイメージ

個別の業務に対するアウトプット仕様を踏まえた
モニタリング指標の検討を行う必要がある場合
(例: 病院等)

ある客観的な基準の達成のために
業務が構成されている場合
(例: 廃棄物処理施設等)



- 比較的事例数が多い施設整備を中心とした事業であっても、現状では「どの程度モニタリングを行う必要があるか」については具体的な基準がないため、公共が基準を示す必要がある。
- 以上をまとめると、要求水準書の提示とあわせて、アウトプット仕様ごとに、達成状況を見るためのモニタリング指標と、その計測方法や計測頻度について可能な限り管理者等が枠組みを示すことが必要となる。これらを例えば「モニタリング基本計画書」として取りまとめ、公募書類の一つとして提示することが必要である。
- ただし、モニタリングの具体的な内容が民間事業者の提案により影響を受けることもあることを踏まえると、モニタリングの基本計画を入札公告の段階で細部まで詰めて提示することは困難な場合があると考えられる。このような場合にあっては、モニタリング指標ごとに、可能な限り計測の具体的な方法や頻度を入札公告時にあわせて示すことで、民間事業者がモニタリングにかかる費用を見積ることが出来るようにすることが必要である。
- 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。修復期間としては、例えば4段階程度に区分し、重要度に応じて修復期間を設定することが考えられる。
- 修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修復できる体制を整えればよいのか不明であるため、見積もりが困難となる。修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

イングの際に案を示すこと等により、マーケットの慣行に従った修復期間を設定することが必要である。

(参考：英国保健省の例)

- 英国保健省は、病院PFIについて書類の標準化を進めており、その中に標準サービスレベル仕様書 (Standard Service Level Specification) がある。これは、包括的な要求事項を記述した「サービス全般仕様書 (General Service Specification)」と個別サービスを対象とした「特定サービス仕様書 (Service Specific Specification)」により構成されており、これがアウトプット仕様を規定している。
- 業務ごとにアウトプット仕様を定めている「特定サービス仕様書」は以下のような項目で構成されている。この中で、アウトプット仕様の達成状況を測定するための「パフォーマンス・パラメータ」があわせて整理され、公募段階で民間事業者に提示されている (キー・パフォーマンス・インディケータについては (3) 参照)。

英国病院PFI事業における特定サービス仕様書の構成(建物サービスの例)

<p>1. 用語の定義</p> <p>2. 主要な目的 当該特定サービスを提供する際の目的が記述される。</p> <p>3. 主なカスタマー 当該特定サービスを提供する相手(例えば、患者、病院スタッフ等)が記述される</p> <p>4. プロセス</p> <p>4.1 スコープ 提供するサービスの内容(PFI事業者の業務所掌)が記述される。</p> <p>4.2 サービス要求水準 業務要求水準の詳細が記述される。 (例えば、対応時間、要員の保有資格や業務実施条件等)</p> <p>別添A: 品質標準 具体的な品質の状況。例えば、床に埃、汚れ、こぼれた液体の放置が無い等。</p> <hr/> <p>別添B: サービスレスポンスタイムと解消所要時間 サービス品質不良の発生時のサービスレスポンスタイム(対応までの時間)とサービス品質不良の解消までの時間が記述される。</p> <p>附表 パフォーマンス・パラメータ キーパフォーマンスインディケータ(KPI)</p>	<p>要求水準書に相当</p> <p>モニタリング指標に相当 (モニタリング基本計画書に規定)</p>
--	---

③留意点

- モニタリング指標は、出来る限りアウトプット仕様で定めることが望ましい。ただし、維持管理業務や運營業務において、品質管理のプロセス (ISO、HACCP等) を合意した場合は、当該プロセスの遵守状況等をモニタリング指標として設定することも考えられる。

- モニタリングは費用負担や労務負担を伴うものであるため、その効果と負担を考慮して、指標や計測の頻度、方法等を設定する必要がある。具体的には、常時確認するモニタリング指標は重要性の高い目標を中心に設定する、類似したモニタリング項目は一括した指標により確認するといったように、モニタリング指標間の軽重をつけること等が考えられる。
- 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。しかしながら、民間事業者から提出される実際の提案書及びそれに基づく業務仕様の内容によっては、変更が必要となることも多いと考えられる。そのため、これらをまったく変更しえないものとする、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ある。そこで、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採用することが合理的と考えられる。

(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

①課題

- ・ モニタリング指標を総花的に設定して支払メカニズムと連動させると、重要な指標が埋没し、事業コンセプトに見合ったものとならなくなる恐れがある。
- ・ 業務間で類似のモニタリング指標を規定する場合に、減額の重複が生じないように留意する必要がある。
- ・ 各モニタリング指標を満たさなかった場合の減額幅がバランスのとれたものでないと、民間事業者がペナルティによる減額を回避しようとして、逆にサービスの低下をもたらすこともある。例えば、海外の列車サービスの事例においては、運休とする場合の減額が大きいため、一本運休して列車の遅延を改善するという手法がとられず、遅延を継続させて大きな減額を回避し、結果として利用者の利便性が低下するという例が指摘されている。
- ・ また、過剰な減額を設定した場合、応募者のリスクを増大させ、応募者の参加意欲の低下や過剰な予備費の設定につながり、VFMの低下を招く可能性がある。

②考え方

- ・ PFI事業の支払メカニズムには、公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するため、民間事業者に要求水準を満たすサービスの提供に対して強い動機付けを与えることが期待される。その意味で、支払メカニズムは、要求水準の達成状況を確認するためのモニタリング指標と一体的に構築される必要がある。
- ・ 管理者等は、原則としてこれらを入札公告時に一括して提示することが必要である。
- ・ そのためには、管理者等の事業コンセプトに即したサービスが提供されるよう、アウトプット仕様ごとの重み付け等を明確にした支払メカニズムを構築する必要がある。
- ・ アウトプット仕様ごとの重み付けにあたっては、例えば以下のような要素を考慮して総合的に判断することが考えられる。
 - (ア) 当該アウトプット仕様がサービスや成果に与える影響の度合い（例えば病院であれば手術室は重要だが、会議室は比較的軽微である、等）
 - (イ) 当該アウトプットが確保されない場合に管理者等に与える経済的影響を含めたリスク（例えば病院であれば診察ができない状態は医業収入の減少になる）
- ・ 要求水準未達時のペナルティについては、過剰な減額により民間事業者の事業の継続に支障が生じないように、収支への影響を踏まえた設計が必要である。

(アベイラビリティとパフォーマンスについて)

- ・ 施設によっては、要求水準を満たしているか否かを、施設のアベイラビリティ³ない

³ ここでいう「アベイラビリティ」とは、施設の「利用可能性」をさす。「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

しサービスのパフォーマンス⁴という2つの指標でチェックすることが考えられる。

- ・ アベイラビリティとパフォーマンスという概念を用いる場合には、両者の関係を明確にする必要がある。特に同じ事項について二重に減額されないことがないように、どのような場合にアベイラビリティに基づく減額のみがなされ、どのような場合にアベイラビリティとパフォーマンスの双方に基づいて減額されるのか等を明確に規定しておくことが望ましい。

(参考：英国病院事業の例)

英国病院事業では、重み付けを詳細に決定した減額メカニズムが採用されている。具体的には以下のとおり。

①通常の施設の利用が不可能になる状態を生じさせる不履行と（アベイラビリティに関するもの）、利用不可能ではないが要求水準違反がある場合（パフォーマンスに関するもの）に分類する。

②アベイラビリティについては、「機能エリア」(Functional Area)ごとに重み付けを行い、さらに「機能エリア」の中の各「機能単位」(Functional Unit)ごとに重み付けをしていく（%の形で）。

但し、「機能エリア」ごとの重み付け（%）の和は200%以内

「機能単位」ごとの重み付けの和は150%以内

減額幅は、以下のとおり計算する。

$$\text{年間のサービス対価} \div (365 \text{ 日} \times 6) \times \text{機能エリアの重付け}(\%) \times \text{機能単位ごとの重付け}(\%)$$

（但し、計算結果がサービスの対価を超える場合には、サービス対価の額を上限とする）

③パフォーマンスについては、以下のように項目ごとに、重要度を「高い、中程度、低い」を示すとともに、何%までは許容範囲か、何時間以内に治癒すればよいかを併せて示すことにより、発注者にとっての重要度を明確に示している。

番号	パフォーマンス指標	パフォーマンス水準未達成の分類	許容範囲	猶予時間	モニタリング方法
SP 01	[個々の要求水準を記載。] 5	重要度高	[0%]	1時間	[モニタリング方法を記載]

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。

⁴ ここでいう「パフォーマンス」とは、契約上の義務の履行を意味し、管理者等が要求水準で示したサービスの履行状況をさす。