

# 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 PFIのプロセスからみた要求水準書の位置づけ.....	2
1. PFI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. 管理者等の意図の明確化及び民間の創意工夫の発揮から留意すべきこと.....	4
(1) 事業コンセプトの明確化.....	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) <u>支払許容度の範囲内か否かの確認</u> .....	5
(5) 要求水準と整合したPSC、PFI-LCCの算定.....	5
(6) <u>業務プロセスを明示することの必要性</u> .....	5
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. 管理者等の意図の明確化.....	9
(1) 事業コンセプトの明確化の必要性.....	9
(2) PFI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) <u>業務プロセスを明示することの必要性</u> .....	24
(5) 官民のコミュニケーション.....	26
(6) <u>要求水準書に対応する予定価格の設定</u> .....	29
2-2. <u>達成すべき基準の明確化</u> .....	32
(1) <u>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</u> .....	32
(2) <u>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</u> .....	36
(3) <u>組織品質や業務全体の傾向を評価する指標の活用</u> .....	43

削除: アフォーダビリティ

削除: ビジネス

削除: 6

削除: ビジネス

削除: (6) アフォーダビリティの確認 2829

削除: 7

削除:

削除: 価格と連動した要求水準書の検討

削除: 2930

削除: 2-2. 達成すべき基準の明確化 3233

削除: (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 3233

削除: (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 3637

削除: (3) 組織品質や業務全体の傾向を評価する指標の活用 4344

(4) 実効的なモニタリングの仕組みの構築.....	46
(5) モニタリング結果の公表と第三者評価.....	48
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.....	49
3. その他の課題.....	51
(1) 事業者選定後の仕様の確定.....	51
(2) 優れた要求水準書作成ノウハウの蓄積・継承.....	53
IV 地球温暖化対策の観点から求められること.....	55
V 要求水準書の構成.....	62
1. 要求水準書と他の書類との関係.....	62
2. 各書類の構成及びその考え方.....	63
(1) 要求水準書に盛り込むべき事項の考え方.....	63
(2) 要求水準書の構成.....	63
(3) モニタリング基本計画書の構成.....	69
VI 要求水準書の作成プロセス.....	74
1. 検討の流れ.....	74
2. チェックリスト.....	75
(1) 使用方法.....	75
(2) チェックリスト(案).....	75
A. 検討プロセスチェックリスト.....	75
B. 書類チェックリスト.....	80

- 削除: モニタリングシステム
- 削除: 4647
- 削除: (5) モニタリング結果の公表と第三者評価 4849
- 削除: 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 4950
- 削除: 3. その他の課題 5152
- 削除: (1) 事業者選定後の仕様の確定 5152
- 削除: (2) 優れた要求水準作成ノウハウの蓄積・継承 5354
- 削除: IV 地球温暖化対策の観点から求められること 5556
- 削除: V 要求水準書の構成 6263
- 削除: 1. 要求水準書と他の書類との関係 6263
- 削除: 2. 各書類の構成及びその考え方 6364
- 削除: (1) 要求水準書に盛り込むべき事項の考え方 6364
- 削除: (2) 要求水準書の構成 6364
- 削除: (3) モニタリング基本計画書 (... [1])
- 削除: VI 要求水準書の作成プロセス (... [2])
- 削除: 1. 検討の流れ 7475
- 削除: 2. チェックリスト 7576
- 削除: (1) 使用方法 7576
- 削除: (2) チェックリスト(案) (... [3])
- 削除: A. 検討プロセスチェックリスト (... [4])
- 削除: B. 書類チェックリスト (... [5])

## 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公共施設等の管理者等（以下「管理者等」という。）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、管理者等が事業の最終的な責任を負いながらも、民間の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大きい。

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、「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

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事業によって整備される施設やサービスの質と効率性の向上に資することを目的に、要求水準書作成指針（以下「本指針」という。）としてとりまとめた。本指針は、今後のPFI事業の進捗状況の変化等を踏まえ、適宜見直していく必要があるものである。

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管理者等の方々や民間事業者の方々、さらには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のプロセスからみた要求水準書の位置づけ

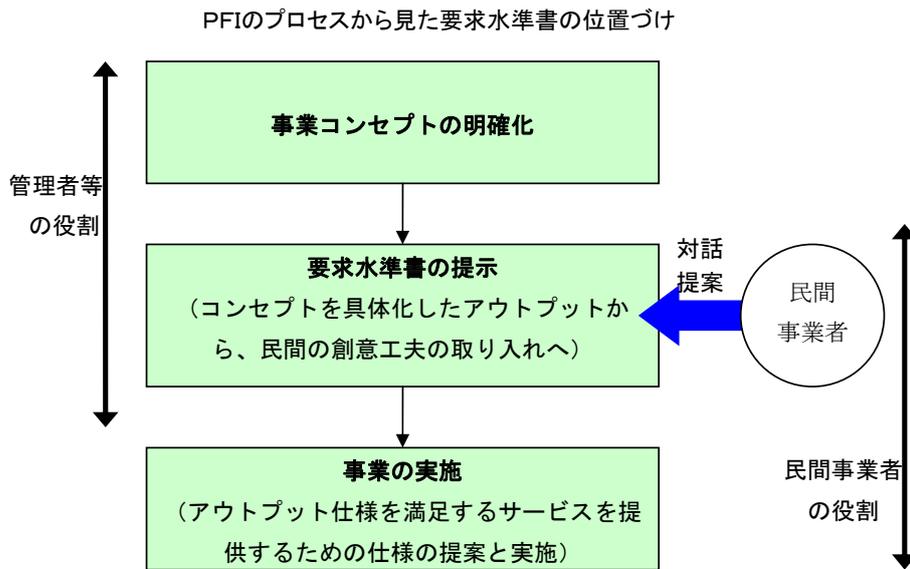
## 1. PFIのプロセスからみた要求水準書の位置づけ

管理者等の意図を明確に民間事業者に伝達し、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、要求水準書は最も重要な文書の一つといえる。

管理者等は、まず、PFIという手法を採用するか否かを検討するのに先立ち、管理者等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（管理者等の政策目的や求める成果（アウトカム））を明確化する。

次に、アウトプット仕様（提供すべきサービス内容及び達成すべき品質等の性能）である要求水準書を作成するが、これには管理者等の事業コンセプトを実現するための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、民間事業者が何を提供できるかという視点が必要である。従って、その作成に当たっては、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することが重要である。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公共サービスを提供する。管理者等はそのサービス水準の監視（測定・評価）（モニタリング）を行うこととなる。

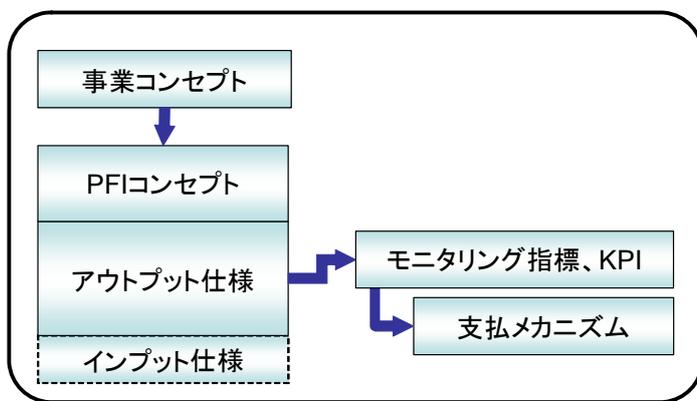
削除: 性能発注



## 2. 本指針の対象範囲

本指針では、一般的に要求水準書に記載される内容（事業の設計や運営等に係る要件）を取り扱うこととする。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（サービス内容や品質を達成するための具体的な方法や仕様）（一部）で構成され、さらに、事業コンセプトの内容を示した文書及びモニタリングの基本計画を示した文書が添付されるべきものである。これら要求水準書そのもの及び添付書類について本指針の対象範囲として、その作成の在り方について示すこととする。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必要の限りにおいて記述することとする。

本指針の対象範囲及びその関係



なお、本指針ではいわゆる財務モニタリング（経営状況の報告）については、要求水準を満足するサービスの提供がなされているかどうかを確認するモニタリングとは別のものとして整理し、触れていない。

書式変更：インデント：ぶら下げインデント：0.84字、左-0.84字、最初の行：-0.84字

## II 要求水準書に求められるもの

管理者等は、要求水準書を作成する前に具体的な事業コンセプト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3点であるといえる。

- ① 管理者等が何を求めているかを明示的に示すこと
- ② その実現に際し、民間の創意工夫が最大限発揮されるような配慮をすること
- 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. 管理者等の意図の明確化及び民間の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。従って以下の点に留意する必要がある。

#### (1) 事業コンセプトの明確化

導入可能性調査等のPFI事業の手続きに入る前に、管理者等は対象事業に係わる基本構想や基本計画を作成し、その中で政策目的や求める成果（アウトカム）を明確化する。これらが民間事業者に明確に伝わるよう、これらを事業コンセプトとして取りまとめ、事業の前提として要求水準書とあわせて民間事業者に示すことが必要である。どのような事業コンセプトかを併せて明確に示すことにより、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りやすくなる。これにより、民間の創意工夫を発揮できる余地の増大が期待される。なお、事業コンセプトは、常に基本構想、基本計画とは独立して検討される必要はなく、これらの中に事業コンセプトに相当する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明示してもよい。また、事業コンセプトの提示の仕方としては、実施方針の中で明らかにする方法、実施方針に添付される要求水準書（案）の別添資料として提示する方法等が考えられるほか、これらとは別に事業コンセプトそのものを文書化して提示する方法も可能だが、いずれにしても、事業コンセプトはPFIの検討の前段階で明確に整理される必要がある。

#### (2) 対話により要求水準書を明確化するプロセス

PFI事業は、管理者等がサービスの水準を要求水準書として規定し、具体的な仕様は入札参加者が個別に提案するいわゆる性能発注であるため、管理者等が期待する一定の基準から大きく離れた提案が民間事業者からなされる可能性がある。このため、管理者等と民間事業者との意思の疎通を図るための質問・回答等（以下、「対話」という。）を行うことで、管理者等と民間事業者との意思の疎通を図ることが重要となる。

削除: 2

削除: ①

書式変更: 箇条書きと段落番号

削除: 、

削除: 最大限

書式変更: 下線

書式変更: 下線なし

書式変更: 左 0 字, 最初の行: 0 字, 段落番号 + レベル: 1 + 番号のスタイル: ① ②, ③ ... + 開始: 1 + 配置: 左 + 整列: 3.7 mm + タブ: 10.1 mm + インデント: 10.1 mm

削除: ような形で示していくこと

②民間の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

書式変更: 箇条書きと段落番号

削除: かかる

書式変更: 箇条書きと段落番号

削除: 応募者の提案には幅が生じる

管理者等は、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、民間事業者との対話を通じてむしろ改善していくべきものであるとの考えを持つ必要がある。

### (3) アウトプット仕様とインプット仕様

P F I 事業では、民間の創意工夫を活用する観点から、求めるサービスをインプット仕様として示すのではなく、アウトプット仕様として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、提示したインプット仕様が民間の創意工夫を阻害するか否かで判断すべきものである。

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においては、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と考えられる。また、適切なリスクの移転につながる場合においても、インプット仕様を採用することがありうる。

ただし、インプット仕様を採用する場合は、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、明確に提示することが必要である。参考情報として提示する場合はそれを明記し、必ずしも民間事業者の提案がこれに拘束される必要がないことを伝える必要がある。一方、法令等でインプット仕様が規定されている等による場合は、変更できない条件であることを明記した上で提示することとする。

書式変更：箇条書きと段落番号

削除：（サービス内容や品質を達成するための具体的な方法や仕様：以下、「インプット仕様」という。）

削除：（提供すべきサービス内容及び達成すべき品質等の性能：以下、「アウトプット仕様」という。）

### (4) 支払許容度の範囲内か否かの確認

アフォーダビリティ（後年度財政負担能力：以下「アフォーダビリティ」という。）の観点からの検討は、基本構想、基本計画の作成等の、事業計画を検討し、事業の優先順位を決める段階で行われるべきものである。その上で、導入可能性調査段階以降に作成する要求水準が、基本構想、基本計画の作成段階でアフォーダビリティを確認された事業費（以下、「支払許容度」という。）の範囲内か否かについて、確認する必要がある。

書式変更：箇条書きと段落番号

### (5) 要求水準と整合した PSC、PFI-LCC の算定

管理者等は、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。P F I 事業の対価を設定するためには、PSC や PFI-LCC を把握する必要があり、これらは要求水準書で示したサービス水準に基づいて算定される必要がある。

要求水準と整合した PSC 又は PFI-LCC を算定することにより、結果として要求水準に則した対価を設定することが可能となる。

書式変更：箇条書きと段落番号

### (6) 業務プロセスを明示することの必要性

運営の比重が高く、多数の業務から構成されている事業をはじめとした P F I 事業

書式変更：箇条書きと段落番号

削除：ビジネス

においては、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こと、また設計、建設、維持管理、運営のライフサイクル全体を通じた一気通貫のプロセスを改善することなどにより、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。

管理者等は、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、管理者等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

書式変更：箇条書きと段落番号

管理者等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。これを改善するためには、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

書式変更：箇条書きと段落番号

管理者等の意図を明確にするという観点からは、サービス対価の支払メカニズムは、要求水準書に示したサービス水準やサービスの内容に関する管理者等の優先順位（管理者等にとって特に重要である部分とそうでない部分の区別）を明確に反映すべきである。そのため、要求水準書に示された遵守すべき事項について優先順位を整理し、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を想定しながら作成する必要がある。

削除：の

削除：化の

削除：における

### (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

書式変更：箇条書きと段落番号

モニタリングを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、モニタリング指標と支払メカニズムを一体的なものとして検討することが必要である。例えば、入札公告時にこれらの関係を整理したうえでモニタリング基本計画書として取りまとめ、要求水準書と一括して提示していくこと等が考えられる。モニタリング基本計画書で提示するモニタリング指標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、実態に則した変更は可能とすべきである。具体的には、民間事業者の提案書の内容やそれに基づいて提示される業務仕様を踏まえて、モニタリング実施計画書（モニタリング基本計画書に基づいてモニタリング方法の詳細を定めたもの）を改めて作成するというプロセスをとることが合理的と考えられる。

削除：及び支払メカニズム

削除：モニタリング基本計画書に基づいてモニタリング方法の詳細を定めた

書式変更：蛍光ペン（なし）

また、運営の比重が高く、多数の業務から構成されている事業等においては、運営を実際に開始した後に新たに判明または発生する事項も多く、運営開始後一年程度かけてモニタリングの項目、手法等につき、運営の実情にあわせて適合していく仕組みを導入することが有効である。ただし、民間事業者の積算額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。

表. 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)