

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

書式変更：箇条書きと段落番号

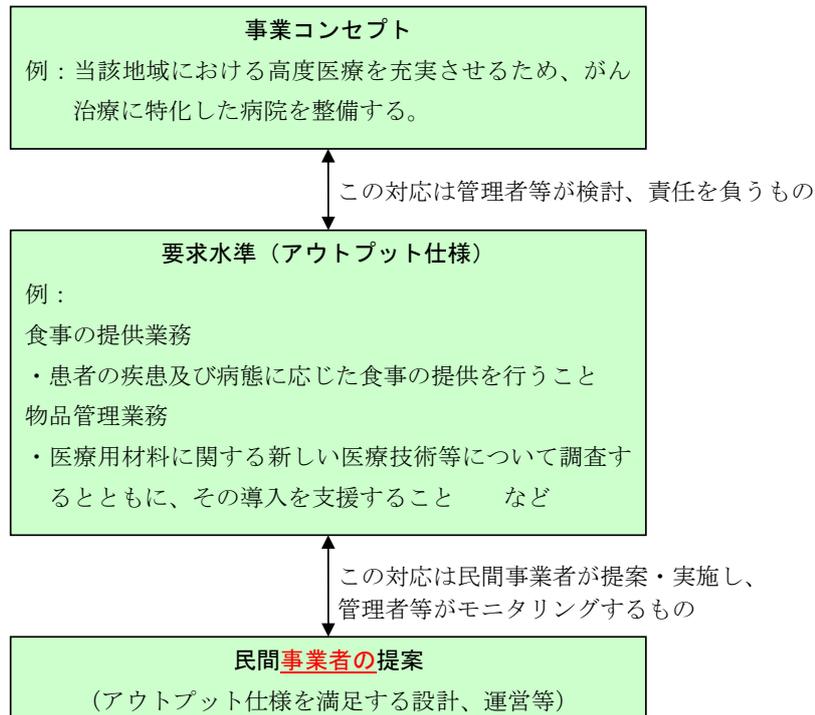
①課題

- ・ 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、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と指摘されている。

②考え方

- ・ PFI事業実施プロセスに関するガイドラインでは、「PFI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、PFI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、PFI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、PFI事業を実施するに当たっては、まずその前段階において管理者等自身が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、管理者等としての事業の目的や方針、達成すべきアウトカム等を取りまとめることが必要である。
- ・ 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た概念ということができる。
- ・ 要求水準書は、事業コンセプト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。したがって、導入可能性調査の段階の中で要求水準を検討する前に、事業コンセプトを整理しておく必要がある（P13 図を参照）。
- ・ 民間事業者が、PFI事業の提案書を作成し、また事業を実施するに際して、事業コンセプトを理解しておくことは、要求水準の背後にある管理者等の意図を理解し、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。
- ・ 事業コンセプトとして取りまとめる意義は、管理者等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・要求水準と民間事業者の提案の関係の例



(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、信頼と満足ので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で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ション研修医を受け入れ、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

- ・ 事業コンセプトを明確にし、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望ましい。
- ・ 事業コンセプトを明確に民間事業者に伝達するためには、基本計画や基本構想を抜粋することも有効である。この場合、管理者等は、事業コンセプトの内容が可能な限り具体的、客観的かつ明確なものとなるよう努力すべきである。また、複数の項目がある場合には、その優先順位も明記しておくことが望ましい。また、盛り込むべき項目は、事業に係る管理者等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抜粋しないことが望ましい（施設整備のイメージ等は管理者等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（P 5. II 1. (3) 参照）。

削除：書面化して、管理者等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

書式変更：箇条書きと段落番号

(2) PFI コンセプトの検討

①課題

- ・ PFI 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、より明確に管理者等の意図を伝達するためには、管理者等が民間事業者に期待するポイントをわかりやすく説明する必要がある。

削除: 管理者等が PFI に期待しているものが「質の向上」なのかそれとも「コストの削減」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、

書式変更: 下線

削除: 民間事業者

②考え方

- ・ PFI を実施するにあたり、管理者等が特に何を期待しているのか、例えば、「具体的にどこに重点をおくべきか」、「リスク移転のポイントはどこか」等について、管理者等の考え方を示す必要がある。
- ・ これらは事業コンセプトとは異なり PFI の検討の一環として民間事業者に求めるものをより明確に伝達するために示す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。本指針ではこれを「PFI コンセプト」と呼ぶこととする。なお、PFI コンセプトを要求水準書とは別途作成することを意図しているものではない。
- ・ 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が、これらはここで示している「PFI コンセプト」の考え方と同様の観点にたち、記載していると考えられる。

(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

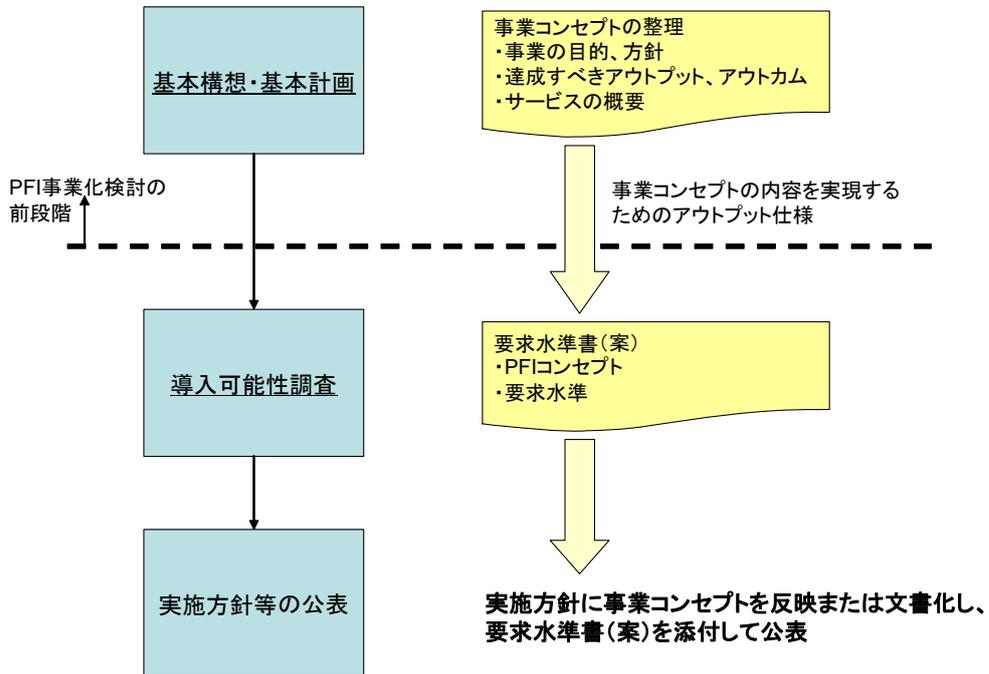
本事業は、民間の経営能力及び技術能力に期待し、病院の整備運営に対して PFI を活用するものである。よって、事業者には、効率的かつ効果的な病院の解体・新築工事の実施とともに、新病院供用開始準備期間から事業期間終了までの長期間にわたり、病院職員と連携を図りながら、病院が最善の医療サービスを提供できるよう、必要かつ十分なサポートの実施並びに医療機器、備品等及び医薬品・診療材料等の効率的な調達を期待している。

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え、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 PFI 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。

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の例



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

- ・ 推進委員会報告では、要求水準の記載内容の解釈に関して、可能な限り数値的な基準で示すべきとの方向性が示されている。
- ・ しかしながら、PFI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、達成すべきレベルを民間事業者に客観的に伝えることが難しい場合がある。
- ・ 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ないと両立しえないことがわからない要件が含まれる等、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、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。
 - (ア) この場合、ただいたずらに数値化を図るのではなく、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客観的な整理を行ううえで有用と考えられる。

- (i) 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（病室、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。
- (ii) (i)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、配膳、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。
- (iii) 各プロセスの重要度や、要求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。
- (iv) (iii)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：配膳であれば、食事の鮮度が重要であることから、調理から配膳までの時間を規定する等。

- (イ) 特に維持管理業務や運営業務は、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、当該プロセスの合意により一定の品質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。

- (ウ) 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管理が必要となるため、専用ソフトウェア等の情報技術の活用が有効である。
- (エ) 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いを客観化することも有効と考えられる。

- ・ 要求水準の明確化のレベルとしては、民間事業者がサービスの提供と併せ、これに係わるリスクを評価し、これら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。
- ・ 両立しえない条件を設定することを避けるためには、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十分な確認を行うこと、また、万が一矛盾が生じた際に民間事業者が混乱しないように管理者等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 (英国企業へのヒアリング結果による))

- ・ 英国では、定量化が難しいサービスの品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

- ・ ②(ウ)で示した主観的な評価指標の数値化、客観化は、供用開始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、対象となる業務において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について民間事業者に提案を求める等、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、サービス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。管理者等は、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管理者等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管理者等の意図に合致しない場合がある。

② 考え方

- ・ P F I 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。管理者等は要求水準書でアウトプット仕様を提示し、民間事業者はそれを達成するための具体的手法を提案する。
- ・ 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。民間の創意工夫を必ずしも阻害しない場合には、インプット仕様を採用することも可能である。
- ・ 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とするか、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 (インプット仕様は参考例であり、アウトプット仕様で達成できる提案であれば、これを遵守する必要はない)	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	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

	準」で規定される機械設備の耐震規定を遵守すること	を明記する。
ウ) 管理者等がインプット仕様を個別具体的に指定したい場合	(例：実験室の仕様) インプット仕様：実験室は XX m ² とし通路側に〇〇を設置すること	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。ただし、インプット仕様の指定は VFM の達成を阻害する恐れがあることから必要最小限とすることが望ましい。

(参考：英国等における取り組み)

【基本的考え方】

- 要求水準書は、「民間事業者が達成すべきサービスの水準」を示すもの(=アウトプット仕様)であり、「どのような方法でサービス水準を達成するか」(=インプット仕様)を示すものではない。
- 民間事業者に対して、サービス改善の機会を効果的に提供し、イノベーションを促進するためには、発注者が民間事業者に求める要件が明確であることが必要である。
- ただし、アウトプット仕様にこだわりすぎると、民間事業者が最適な提案を検討できない場合が懸念され、インプット仕様とのバランスをとることが望ましい。

(Joint Service Centres PFI and NHS LIFT procured projects Procurement Pack Version 2 参照)

③ 留意点

- ・ 参考としてインプット仕様を示す場合には、どのような趣旨で示しているか、どの程度の変更が可能なのかを明らかにすることが必要である。特に、②の表ア)に該当するケースにおいては、民間事業者の提案が満たすべきアウトプット仕様を規定した上で、参考としてインプット仕様を示し、かつ変更可能であることを分かりやすく明示することが必要である(単にインプット仕様を参考として示すのみでは、入札参加者はどの程度の変更が許容される(「失格」とならない)のかが把握できないため、別途当該業務等に関するアウトプット仕様を明確な形で示す必要がある)。