

P F I 事業契約との関連における業務要求水準書の基本的考え方(12月案)

目 次

まえがき	1
1. 本書の策定趣旨	1
2. 本書の対象範囲	1
3. 本書の構成	1
業務要求水準書等の構成例	3
1. 業務要求水準書の構成例	3
2. モニタリングの基本計画の構成例	4
業務要求水準書作成の基本的考え方	7
1. 業務要求水準書作成前の段階での管理者等の意図の明確化	7
2. 業務要求水準書の内容に関する留意点	7
(1) 民間事業者に期待する役割の明示	7
(2) 業務要求水準の客観化、明確化	7
(3) 官民のコミュニケーション(対話等)	9
(4) 管理者側の事業担当部門の関与	10
(5) B P Rのための業務手順の提示	11
(6) 運営を管理者等が、運営周辺業務を民間事業者が行う事業	11
3. モニタリング、支払メカニズムとの一体的検討	11
(1) 業務要求水準に対応したモニタリングの基本計画の策定	11
(2) 実効的なモニタリングの仕組みの構築	12
(3) モニタリング・支払メカニズムとの連動	13
4. 業務要求水準書の内容に応じた費用負担の設定	14
(1) 予定価格の設定	14
(2) 事業者選定後の仕様等の確定	14
< 参考資料 >	
業務要求水準書の作成手順(例)	15
業務要求水準・モニタリング・支払メカニズムの検討フロー(例)	16
業務要求水準書チェックリスト	17
「エネルギー調達業務」における留意事項	20

まえがき

1．本書の策定趣旨

P F I 事業における業務要求水準書は、入札手続においては民間事業者の提案が最低限満たすべき要件となり、そして契約締結後においては選定事業者が履行する義務を負うこととなる業務の範囲および内容となる。したがって、業務要求水準書は、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文書の一つであるといえる。民間の創意工夫を発揮するという P F I 本来の趣旨の達成如何も業務要求水準書の内容によるところが大きい。

平成 19 年に民間資金等活用事業推進委員会（P F I 推進委員会）が取りまとめた「P F I 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 - 」では、(1)業務要求水準書作成前の段階での明確なコンセプト形成の必要性、(2)業務要求水準書の具体化、明確化、精緻化の必要性、(3)予定価格と業務要求水準書の内容の整合性確保の必要性等が指摘された。「P F I 事業契約との関連における業務要求水準書の基本的考え方」（以下、「本書」という。）は、これらの指摘に対処し、P F I 事業における V F M の更なる向上に資することを目的に取りまとめられたものである。

本書は、P F I 事業を実施する際の実務上の参考資料として、業務要求水準書を検討する上での基本的考え方を示したものであり、本書に示した以外の考え方により P F I 事業を実施することを妨げるものではない。

なお、P F I 事業の実施状況や同事業に係る調査・検討の進展等を踏まえ、今後とも継続的に改善を図ることとする。

2．本書の対象範囲

本書では、業務要求水準書に関する基本的な考え方について記述する。

また、モニタリングや支払メカニズムに関しては、「契約に関するガイドライン P F I 事業契約における留意事項について 」や「モニタリングに関するガイドライン」等に定められているが、本書においてもこれらに関する事項のうち業務要求水準書に関連の深いものについて一部触れている。

なお、いわゆる財務モニタリング（経営状況の報告等）については重要な事項ではあるが、業務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、本書の対象とはしない。

3．本書の構成

1．に掲げた趣旨に照らし、本書は以下の三部で構成している。

業務要求水準書等の構成

業務要求水準書およびそれと関係の深いモニタリングの基本計画の構成を例示的に示したものの。なお、必ずしもこの構成が最善というわけではないので、管理者等は各事業の内容に応じて最適な構成で作成することが望ましい。

業務要求水準書作成の基本的考え方

業務要求水準書を作成するに当たっての課題として指摘されている事項について、その基本的な考え方（対処方法・留意点等）を示したものの。なお、ここでは で示した構成例を想定して記述している。

参考資料

参考資料として、業務要求水準書の作成手順と検討フローを例示するとともに、管理者等が業務要求水準書等を作成する際に活用することを想定したチェックリストを添付している。

また、「エネルギー調達業務」を例にあげて、業務要求水準を検討する際の留意事項を参考情報として掲載している。

1. 業務要求水準書の構成例

業務要求水準書は、本編（総論、各論）および添付資料で構成される。

総論には、事業全体を理解するために必要な情報、あるいは事業全体に共通して遵守すべき要件等を記述する。

各論には、施設整備業務、サービス提供業務等を構成する個別の業務毎に遵守すべき要件等を記述する。また、業務内容が多岐にわたる事業では、必要に応じて、統括管理業務¹について記述することもある。

添付資料には、業務要求水準そのものではないが参考とすべき書類等を添付する。

なお、業務要求水準書全体を通じて、拘束力を有する部分（契約締結後に選定事業者が負う義務を構成する部分）と参考情報として示す部分（提案書作成の際に有益と思われる情報等で拘束力は有さない）を明確に判別できるようにする必要がある。

第1部 総論

(1) 業務要求水準書の位置付け

事業者選定手続きにおける位置付け、契約締結後における位置付け、他の書類との関係について記述する。

(2) 事業概要

事業に係わる政策目的や求める成果（アウトカム）、事業名称、事業地点、整備する施設と内容、管理者等の名称、事業方式、事業期間等について記述する。

(3) 民間事業者に期待する役割

PFIを活用することで民間事業者にどの部分に重点を置いて創意工夫を発揮してほしいのか、管理者等としての期待を記述する。

必要に応じて、管理者等と民間事業者の役割分担の大枠を記述することもある。

(4) 適用法令

本事業に適用される法令、基準等を記述する。

業務毎に記述した方がわかりやすい場合は、第2部の各論において記述することもある。

(5) その他

業務要求水準書で使用する用語の定義など民間事業者のより良い理解に資するものを記述する。

第2部 各論（業務に関する業務要求水準）

¹ 選定事業者が受託した事業について、その事業を構成する個別業務の全般を統括してコスト管理および品質管理等を行う業務（3(2)参照）。

(1) 一般事項

当該業務に関する管理者等としての方針など当該業務を理解するために必要な情報、あるいは当該業務全体に共通して遵守すべき要件等を記述する。

(2) 前提条件

民間事業者がP F I事業を実施するにあたり、管理者等が果たすべき業務について記述する。

業務別の前提条件がある場合は、個別業務別要件に記述することも可能である。

(3) 個別業務別要件 (業務)

基本方針

個々の業務に関する管理者等としての方針、留意点等を記述する。

業務範囲

対象とするエリアや時間帯等を特定した上で民間事業者の業務の範囲を記述する。

病院事業や刑務所事業など管理者等との協働が前提となる事業、既存施設の大規模修繕事業等では、管理者等との業務区分や費用負担区分についても記述する。

各業務の要求水準

個々の業務に対して、それぞれ指標を設定し、指標毎に管理者等が求めるレベルを記述する。また、必要に応じて修復期間²を記述する。

添付資料

P F I事業に関連する計画、周辺施設の事業動向、前提条件等となる図面、現況のサービス提供等に関する資料等を添付する。

2 . モニタリングの基本計画の構成例

管理者等は、業務要求水準を達成しているか否かを確認するため、指標毎にその計測方法や計測頻度を定め、業務要求水準書とあわせて提示することが望ましい。

第1部 総論

(1) 目的、位置付け

業務要求水準書や選定事業者が作成するモニタリングの実施計画との関係等について記述する。

(2) 体制

管理者等と選定事業者のそれぞれのモニタリング実施体制およびモニタリングに関して両者の認識を一致させるための協議の場(例えば、確認作業を担う委員会の設置、構成主体、役割、開催頻度等)について記述する。

² 指標の測定結果が管理者等の求める基準に達しなかった後、ある一定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期間 (2(2)参照)

(3) 対象業務

建設モニタリング、サービス提供時モニタリング等の各モニタリングの対象業務について記述する。

第2部 建設モニタリング

(1) モニタリングの方法

設計時、施工中および完成時等において設計内容や施工状況（出来型・品質等）が業務要求水準を満たしているかを書類や現地立入り検査等により確認する方法について記述する。

(2) 業務要求水準未達の場合の措置

業務要求水準を達成していない際の、管理者等による是正勧告・是正命令等の是正措置について記述する。

また、サービス対価の減額、契約解除およびその条件等について記述する。

第3部 サービス提供時モニタリング

(1) モニタリングの種別

日常モニタリング

選定事業者自らが日常的に行う、業務の履行状況や苦情対応等についての日報の作成方法や確認方法等について記述する。

定期モニタリング

選定事業者自らが行う、月報・四半期報等の作成方法や確認方法等について記述する。

選定事業者からの報告等をもとに管理者等が行う、現地巡回等による各業務の遂行状況の確認方法等について記述する。

随時モニタリング

抜き打ち等非定期的に行う確認や、是正勧告または是正命令を行った業務の履行水準の回復状況の確認等のため、管理者等が必要に応じて実施する実地確認の方法等について記述する。

その他

業務全体の傾向を確認するためにサービス受益者や管理者等の事業担当部門³に対するアンケート等を実施する場合は、その方法について記述する。

(2) 各指標のモニタリング方法

業務要求水準書で設定した指標を示した上で、指標毎に、モニタリング方法（測定方法、測定頻度等）を記述する。⁴

(3) 業務要求水準未達の場合の措置

³ ここでは、管理者等の内部組織のうち、発注担当部門に対して、事業を担当する部門を指す。例えば、病院における医者や看護師等、刑務所における刑務官等、学校における教師等。

⁴ アベイラビリティに関する指標とパフォーマンスに関する指標に分類して記述する方法も考えられる（3(3)参照）。また、指標、測定方法および測定頻度等については、業務要求水準書の中で記述する方法も考えられる。

業務是正に関する措置

業務要求水準が満たされていない際の、是正勧告・是正命令等の是正措置について記述する。

また、選定事業者に対する委託先の変更要請や、契約解除およびその条件について記述する。

ポイント付与

業務要求水準未達の際のペナルティポイントの付与の仕方、業務に応じたペナルティポイントの重み付けについて記述する。⁵

減額措置

ペナルティポイントに応じて減額を措置する際の、減額の対象期間、サービス対価の減額金額の算出式、減額金額の上限設定について記述する。

⁵ ペナルティポイントを相殺できるリカバリーポイントの考え方と相殺手順について記述することも考えられる。

業務要求水準書作成の基本的考え方

1. 業務要求水準書作成前の段階での管理者等の意図の明確化

管理者等が何を求めているのかを明確に整理しきれないまま曖昧な業務要求水準書を示した場合には、民間事業者が管理者等のニーズに対して的確な提案ができないことがある。

このため、管理者等は、この事業に係わる政策目的や求める成果（アウトカム）を具体的な記述として取りまとめ、実施方針公表時に業務要求水準書（案）とあわせて民間事業者に示すことが望ましい。

提示の方法としては、実施方針の中に記述する方法、実施方針に添付される業務要求水準書（案）の参考資料として添付する方法等が考えられる。

民間事業者が事業に係わる政策目的や求める成果（アウトカム）を理解しておくことは、官民間の齟齬を解消するとともに、民間事業者のより良い創意工夫を誘発することに資するものと期待される。このような明確化の作業には、管理者等にとっても、事業に関わる職員やアドバイザーの間で認識を共有できるという効果がある。

2. 業務要求水準書の内容に関する留意点

（1）民間事業者に期待する役割の明示

管理者等がどの部分に民間事業者の創意工夫が発揮されることを求めているのかを明示していないため、総花的で過剰な提案や管理者等の意図とはずれた提案がなされることがある。

このため、管理者等は民間事業者に期待する役割について自らの考え方を業務要求水準書に記述し、民間事業者に示すことが望ましい。

（2）業務要求水準の客観化、明確化

性能規定による業務要求水準でその記述が抽象的な場合には、官民の認識のずれを引き起こし、選定事業者が提供するサービスが業務要求水準を達成しているか否かの判断に際して混乱を招くことがある。

このため、管理者等は、数値的な基準を示すことを基本とした上で、場合によっては具体的な仕様を記述（以下、「仕様規定⁶」という。）することも含めて検討し、可能な限り業務要求水準の達成の有無を客観的に判断できるような記述とすることが望ましい。この際、民間事業者がサービスの提供に係るリスクを評価し、少なくとも必要な費用を見積もることが可能な程度の客観化が必要である。

⁶ 本書においては、いわゆる性能規定に対して、形状・寸法・材料等の具体的な仕様を規定する方法を「仕様規定」と呼ぶことにする。いわゆる「インプット仕様」のことであるが、インプット仕様、アウトプット仕様という場合の「仕様」と、仕様発注、性能発注という場合の「仕様」では意味が異なり混乱を招くおそれがあるため、本書では「インプット仕様」「アウトプット仕様」という用語は使用せず、「仕様規定」「性能規定」という用語を用いることにした。

（業務要求水準の客観化）

客観的な整理を行う際には、例えば、以下のような手順でサービス内容を要素分解していくことも有効である。

- サービスを構成するエリア（事務室、検収室、調理室等）や業務（給食調理、清掃等）に分解する。
- 各エリア・業務についてプロセス（献立作成、材料調達、調理、配食等）に分解する。
- 各プロセスの重要度や業務要求水準未達の場合の業務全体への影響を評価し、性能を定めるべき部分（食事の質等）を特定する。
- 質や水準を評価するために着目すべき点（調理から配膳までの時間等）を検討する。

（仕様規定の適切な活用）

PFIでは、民間の創意工夫を最大限発揮させるため業務要求水準を性能で規定することが原則ではあるが、仕様規定を全く採用してはいけないということではない。具体的には、以下のような場合には仕様規定を採用することが可能と考えられる。

（ア）管理者等の意図をより明確に伝達することが可能となる場合

性能規定では非常に大部で複雑な記述が必要になる場合において、具体的な仕様を例示することで管理者等の意図をより明確に伝達することが可能となる場合がある。この場合の仕様は、あくまでも民間事業者が提案を作成する際の参考情報であるため、別途民間事業者の提案が満たすべき性能を規定する必要がある。

（イ）法令等により仕様が一義的に定まる場合

法令等により、どの民間事業者も同じ仕様に従って業務を行う必要がある場合がある。この場合、拘束条件となる。

（ウ）管理者等が仕様を個別具体的に指定したい場合

施設の利用予定者が特定の仕様を必要とする場合など管理者等側の事情により、仕様を指定する必要がある場合がある（拘束条件）。この場合、VFMの低下を招くおそれがあることから、必要最小限のものに限定することが望ましい。

仕様規定を採用する場合は、民間事業者が提案可能な「参考情報」か、変更不可の「拘束条件」かの別を明記する必要がある。

仕様規定の方法として、図面を活用することも考えられる。ただし、図面の提示が民間事業者の提案を拘束することがないように、図面を示す意図や民間事業者の提案に期待することについて具体的に記述することが望ましい。

また、公共施設等の標準仕様を使用することも考えられる。しかし、必要以上にこれを使用すると過剰な業務要求水準となりVFMの低下を招くおそれもあることから、必ずしも一般的な施設に適用すべきものとは限らない。このため、公共施設等の標準仕様は、安易に使用するのではなく、整備する施設の用途や機能を十分に踏まえた上で、必要最小限のものに限定して使用することが望ましい。

（プロセスに関する基準の利用）

特にサービス提供業務については業務要求水準の数値化等が困難な場合が多い。この場合、ISO等のプロセスに関する基準の利用が可能であれば、これを利用して客観化を図ることも考えられる。

(修復期間の設定)

各指標の測定結果が管理者等の求める基準に達しなかった後、ある一定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期間(修復期間)を設定し、これを業務要求水準書に記載する必要がある。その際、問題となる事象の発生開始時期についての考え方を明確にする必要がある。

修復期間が明示されていない場合、民間事業者はどのような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。また、修復期間が市場の慣行に合致していない場合、高いコストが見積もられるとともに、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等により、市場の慣行に従った修復期間を設定することが望ましい。

(その他の留意点)

各業務要求水準については、それぞれの優先順位を明示することが望ましい。

(3) 官民のコミュニケーション(対話等)

PFI事業においては、管理者等が可能な限り明確な業務要求水準を示したとしても、書面上のやりとりだけでは民間事業者との認識の差が埋まらないことも少なくない。

このため、管理者等は、対話⁷等により民間事業者との意思疎通を図りながら業務要求水準書を作成する必要がある。

管理者等は、単独で業務要求水準書を作成するのではなく、提案に必要な情報を可能な限り公開した上で、民間事業者との対話や類似施設関係者との意見交換等を行い、そこで得られた内容を可能な範囲で業務要求水準書に反映していくことが望ましい。

なお、マーケットサウンディング等の対話等を行う際には、公平性について配慮する必要がある。

<導入可能性調査段階>

PFI事業の導入可能性の把握あるいはコスト調査等のためにマーケットサウンディングを行う際、予め作成した業務要求水準書の骨子を民間事業者に提示し、そこで得られる情報を踏まえ、業務要求水準書(案)を作成し、実施方針に添付し公表する。

<実施方針公表後>

実施方針とともに公表した業務要求水準書(案)に関する質問回答⁸を踏まえ、必要に応じ、業務要求水準書(案)の内容の充実・明確化を図り、入札公告時に業務要求水準書を提示する。

⁷ ここでは、マーケットサウンディング等を含む広義の「対話」として使用している。なお、技術提案の改善のためにそれを提案した民間事業者と個別に協議するいわゆる競争的対話を、狭義の「対話」として使用する場合もある。

⁸ 入札過程において、管理者等が公表した資料の内容が不明な点を民間事業者が書面にて管理者等に質問し、管理者等が書面にてその回答を行うこと。広義の「対話」の方法のひとつ。

<入札公告後>

提示した業務要求水準書で記述が不明確な事項については、書面による質問回答に加えて、必要に応じて入札参加者毎に対面による対話を行うことにより、これを明確にする。

民間事業者からの提案は、管理者等にとって、より良い提案の余地があると思われるもの、あるいは過剰な提案となっているものが含まれている可能性がある。このため、管理者等は、民間事業者の提案をそのまま採用するのではなく、対話により管理者等が求めるサービスに最適化する必要がある。⁹

対話を行う方法

対話を行う場合には、公平性・透明性等を担保するため、実施方針等においてその旨を明記し、書面による質問回答、説明会の実施等の方法により、入札参加者全員に対して共通の方法で行うとともに書面により記録し、その内容を共有することが基本となる。また、入札参加者毎に対面で対話を行うことにより、発注者のニーズに適った提案が得られる可能性が高まる場合も考えられるため、必要に応じて入札参加者毎に対面による対話を行うことも考えられる。この場合において、管理者等は、入札参加者の提案について改善を求めることも考えられる。

対話の内容の公表

入札参加者全員に対して行う対話については、原則としてその内容を全て公表することとなる。他方、入札参加者毎に個別に対話を行う場合には、提案書に関する情報が含まれる場合も考えられるため、公表すべき情報と秘匿すべき情報を明確化する必要がある。なお、公平性・透明性等を担保するため、秘匿すべき情報は、公表することにより民間事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるものに限られる。さらに、提案書に関する情報を秘匿するとしても、対話により入札参加者の提案が改善される場合には、その改善に係る過程の概要について公表する必要がある。

(4) 管理者側の事業担当部門の関与

病院、刑務所や大学等の事業で、発注担当部門と事業担当部門とが異なる場合に、事業者選定後、発注担当部門主体で作成した業務要求水準書やそれに基づいた業務仕様書等に対して、事業担当部門から必要な内容が含まれていないこと、あるいは過剰な要求となっていることが指摘されることがある。また、対話等を踏まえて業務要求水準の明確化を図ったにもかかわらず、その解釈の範囲

⁹ EUの競争的対話方式では、入札参加者別に契約に関するあらゆる側面（価格も含む）について対話を行うことができるとされている。仮に価格も含めた対話を実施するとなれば、次の事項等について整理する必要がある。まず、価格以外の事項に関する対話の実績を積み重ねていくことが適切と考えられる。

現在の入札制度においては、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって入札した者を契約の相手方とすることとされている。これは、開札後に契約担当官等がその入札価格を考慮のうえ決定する等の余地を与えず、予め決定された予定価格を基準として自動的に契約の相手方を決定するいわゆる「自動落札方式」をとることにより競争の公平性を維持するものとされている。価格を含めた対話を実施するとすれば、契約担当官等が入札された価格を把握することとなり、競争の公平性に疑義を生ずる結果とならないか検討する必要がある。

価格を含めた対話を実施するとすれば、手続きの早い段階から入札参加者は価格を算出することとなり、落札者の決定まで相当の期間を要することとなるため、談合が容易に行われるおそれがないか検討が必要である。

対話で検討される価格情報について、仮に当該価格情報を公開するとすれば、入札参加者が他の参加者の価格を目安として最終的な入札価格を設定すると考えられ、価格競争に対する意欲の低下を招くおそれがないか、仮に当該価格情報を公開しないとすれば、価格情報の秘匿をどのように確保すべきか検討が必要である。

を超える要求が事業担当部門から出されることがある。

そのため、管理者等においては、導入可能性調査の段階（あるいはその前の事業の構想段階）から内部調整を行い、責任を一元化し一貫性を確保する必要がある。

発注担当部門が事業担当部門とは異なる場合、発注担当部門は、性能発注の考え方について事前に事業担当部門に対する説明を行うことが望ましい。

その上で、事業担当部門の代表者を決め、この代表者が事業担当部門の意向を集約するとともに業務要求水準書の作成等に主体的に参加することが望ましい。また、この代表者が民間事業者との対話に参加する場合には、この代表者と発注担当部門とで相違がないよう意見の一本化に努める必要がある。

（５）B P Rのための業務手順の提示

P F I 事業においては、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にあたり、B P R¹⁰を含む提案を行うことにより、経費削減等を実現できる可能性がある。

管理者等は、民間事業者によるB P Rの提案を可能とするために、従来方式で行われている業務手順や業務量等について業務要求水準書の参考資料として添付することが望ましい。

（６）運営を管理者等が、運営周辺業務を民間事業者が行う事業

病院や刑務所など、運営を管理者等が、運営周辺業務を民間事業者が行う事業は、業務の範囲やリスク分担が曖昧になりやすく、これが運営開始後の問題発生につながる可能性がある。

このため、業務手順等を予め明示した上で、業務要求水準書において役割分担を明記し、さらに対話等を通じて官民の認識に齟齬が生じないように努める必要がある。

3. モニタリング、支払メカニズムとの一体的検討

（１）業務要求水準に対応したモニタリングの基本計画の策定

業務要求水準を基準に、適切にサービスが提供されているか管理者等と選定事業者とが協力して確認（モニタリング）する必要がある。

このため、管理者等と選定事業者との間で齟齬が生じないように、予めモニタリング方法（指標毎の計測方法や計測頻度）やモニタリング結果が業務要求水準を満たしていない場合の措置等を客観的に定めておく必要がある。

まず、管理者等は、公募書類の一つとしてモニタリングの基本計画を作成し、業務要求水準書とあわせて提示することが望ましい。また、実際に行うモニタリング方法は民間事業者の提案に適合するよう限定された範囲で変更を認めることも考えられるが、公平性確保の観点から、モニタリングの基本計画等に示した業務要求水準および支払メカニズムは原則としてそのまま適用されるべ

¹⁰ Business Process Re-engineering の略。現状の業務プロセスを分析し、最適化すること。

きである。

モニタリングの基本計画は、可能な限り具体的に計測方法や計測頻度を定め入札公告時に示すことで、民間事業者がモニタリングにかかる費用を見積もることができるようにすべきである。

モニタリングの際の計測方法や計測頻度等の設定に当たっては、費用負担や労務負担とその効果を考慮する必要がある。具体的には、常時確認する項目は重要性の高いものを中心に設定する、類似した項目は一括して確認するといったように、軽重をつけることなどが考えられる。

(2) 実効的なモニタリングの仕組みの構築

モニタリングの最終的な責任はあくまでも管理者等にあるため、管理者等は、選定事業者が実施するセルフモニタリング¹¹の結果を監視し評価する必要がある。この観点から、モニタリング結果の監視や評価を行いやすい、実効的なモニタリングの仕組みを構築することが必要である。

(モニタリングに関する協議の場の設定)

管理者等と選定事業者により、モニタリングの評価について両者の認識を一致させる場を設置することも有効である。¹²

(業務全体の傾向を評価する指標(KPI¹³)の活用)

サービス提供業務が多岐にわたる事業では、業務毎の指標だけでは、必ずしもサービス全体について十分にモニタリングできない可能性がある。このことから、利用者からの苦情件数や満足度調査の結果など、業務全体の傾向を評価する指標を活用することが有効と考えられる。

なお、この指標を減額の対象にすべきか否かについては、あくまでも全体の傾向を掴むためのものであるため減額の対象とすべきではないという考え方と、選定事業者に対する業務改善へのインセンティブとするため、たとえ少額であっても現実的に減額がありうる仕組みとすべきであるという考え方がある。

(統括管理業務のモニタリング)

多数の委託業務を統括して管理する必要がある事業では、選定事業者のマネジメント能力がPFI事業のサービス水準に大きく影響を与える場合があり、いかにこの能力を保持していくかが重要となる。このような事業においては、各委託業務を横断的に管理する業務を統括管理業務として位置付けた上で、個別業務についての業務要求水準とは別に、選定事業者のマネジメント能力を評価する指標を設定することも考えられる。

なお、統括管理業務は、あくまで選定事業者が行う業務の統括を担うものであり、管理者等の所掌

¹¹ ここでは、選定事業者が行うモニタリングとその委託先が行うモニタリングの両方を指している。なお、選定事業者ではなく、委託先が行うモニタリングを狭義の「セルフモニタリング」として使用する場合もある。

¹² 『PFI事業契約に際しての諸問題に関する考え方とその解説』第6章1を参照。

¹³ Key Performance Indicatorの略。英国の病院PFI事業では、もともと業務全体の「傾向」をみる指標として用いられており、例えば苦情処理の状況やスタッフの定着率などが対象となる。

する業務（例えば病院であれば医療行為、刑務所であれば刑務官の行う業務等）や、公共サービス提供の責任を代替するものではないことに留意が必要である。

（その他の留意点）

業務要求水準書、モニタリングの実施計画、モニタリング結果をあわせて公表することにより、第三者による評価を受けることも検討すべきである¹⁴。

モニタリングの手段として例えば管理者等による日報の閲覧等があるが、情報量が膨大である上、必ずしも管理者等にとって有用な形に整理されているわけではない。このため、効率的・効果的にモニタリングを行う様式を作成することが望ましい。

モニタリングに関するリアルタイムでの指示、入力様式の提供、入力結果の分析等を一元的に行うことができる専用のソフトウェアを用いることで、多数の指標があっても効率的かつ効果的にモニタリングを行うことも考えられる。また、モニタリング結果について、管理者等や金融機関等の関係者にアクセス権限を与えることで、随時モニタリング結果を確認可能とし、選定事業者に緊張感を持たせることも有効と考えられる。

（3）モニタリング・支払メカニズムとの連動

P F I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、選定事業者が業務要求水準を満たすサービスの提供に対して強いインセンティブを与えることが期待される。また、業務要求水準はモニタリングおよび支払メカニズムと密接な関係にあることから、これらを一体的に検討し、入札公告時にまとめて民間事業者に提示する必要がある。

<導入可能性調査>

業務要求水準書（案）の検討とあわせて、どのようなモニタリング方法、支払メカニズムが想定できるかについても検討し、モニタリングの基本計画（案）および事業契約書（骨子）を作成することが望ましい。

<入札公告>

入札参加者に公平性を確保しつつ十分な情報を与えるため、公募書類として、業務要求水準書に加え、モニタリングの基本計画、事業契約書（案）を提示することが必要である。

施設によっては、業務要求水準を満たしているか否かを、アベイラビリティとパフォーマンスの2つの指標で確認することが考えられる。この場合、両者の関係を明確にし、特に同じ事項について二重に減額されることがないように留意する必要がある。¹⁵

<契約締結後>

民間事業者の提案書に基づき作成される業務仕様も踏まえて、モニタリングの実施計画を作成し、

¹⁴ モニタリング結果の公表については、「モニタリングに関するガイドライン」六二にも規定されている。

¹⁵ 病院事業における手術室などあるエリアの利用ができない場合（アベイラビリティに関するもの）と、利用可能だが業務要求水準未達の場合（パフォーマンスに関するもの）に分類した上で、前者について重いペナルティを課す方法もある。なお、もともとこのアベイラビリティの考え方の背景には、P F Iは「施設が利用可能な状態でない」場合にはそのエリアについての対価は支払うべきではないという考え方がある。

モニタリングを実施する。¹⁶

4. 業務要求水準書の内容に応じた費用負担の設定

(1) 予定価格の設定

本来、予定価格は、対話等の手続きを経て業務要求水準書が確定した後にその内容を踏まえて設定されるべきである。

しかし、現実には、導入可能性調査段階で算定されるPSC、PFI-LCCに基づいて算定されることが多い。このため、この段階までに業務要求水準書の重要部分を詰めておくことで、予定価格と業務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。

また、PFI-LCC算定後に、管理者等の内部や関係者の意見を幅広く取り入れたり、民間事業者からの提案を十分な対話をしないでそのまま採用したりすること等により、結果として総花的で過剰な業務要求水準書になり、予定価格に見合わない内容となる場合がある。このため、予定価格が業務要求水準書と乖離していないかを随時確認する必要があるとともに、確認の結果、乖離が認められた場合には、予定価格または業務要求水準を柔軟に見直すことにより、それを是正する必要がある。

管理者等は、後年度における自らの財政負担能力に応じて、基本構想や基本計画を作成し、個別事業の計画や優先順位を検討すべきである。その上で、PFI事業については、導入可能性調査段階以降に作成する業務要求水準が、将来支払うことが可能な額（支払許容度）の範囲内か否かを確認する必要がある。

(2) 事業者選定後の仕様等の確定

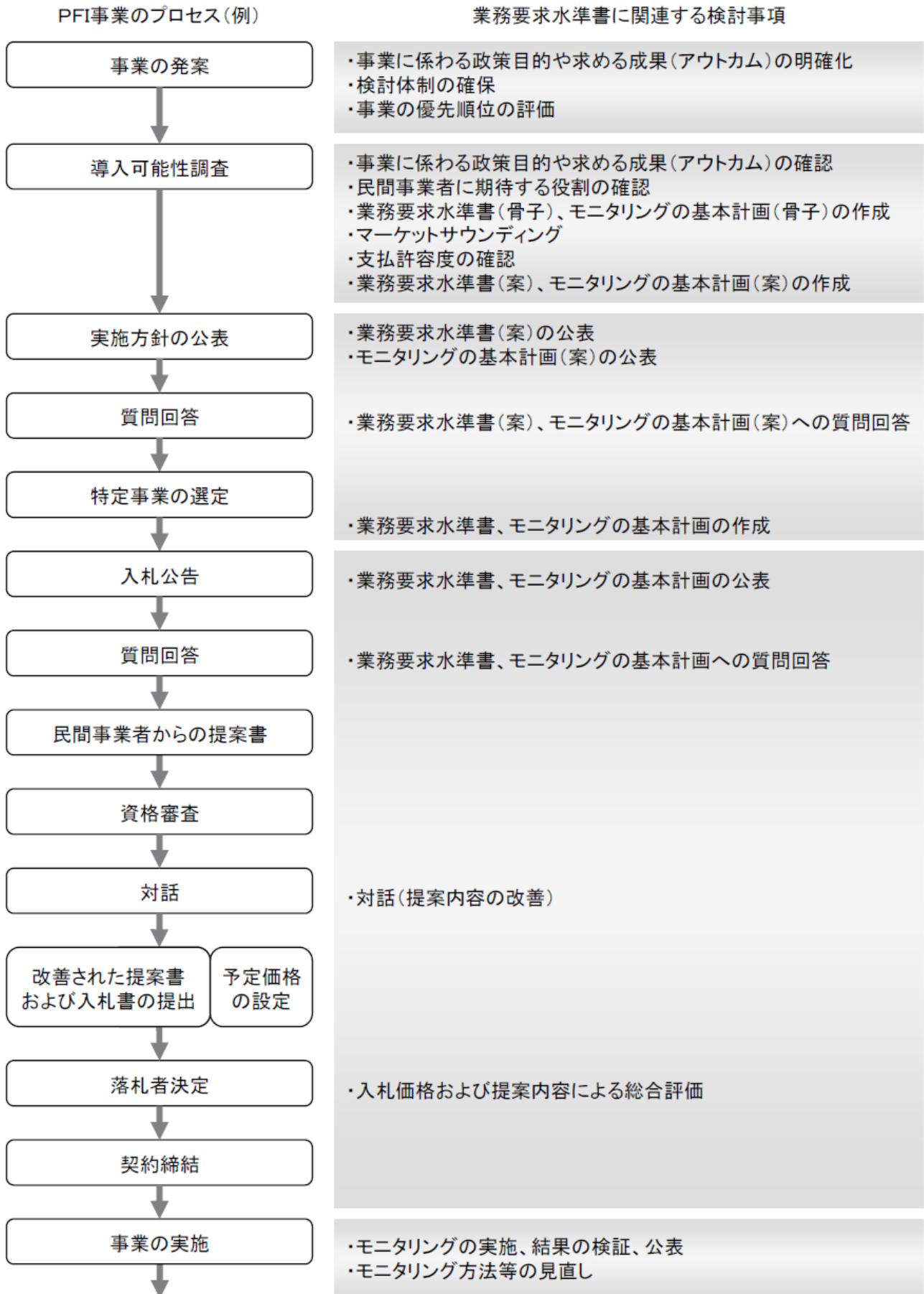
民間事業者からの提案内容は、提案段階では詳細な仕様等が詰まっておらず、事業者選定後に管理者等と選定事業者間の協議を経て最終的に確定されることが多い。この際、選定事業者が想定していなかった様々な要求が管理者等からなされる場合が見られ、価格改定を行うのかどうかで混乱を招くことがある。

このため、契約締結時に管理者等と選定事業者とで提案内容の主要部分について仕様等を確定させることが望ましい。なお、その後は設計協議等により詳細化することはあっても、契約締結時に合意した仕様等を超えるものについては、価格改定を伴うサービス内容の変更として扱うべきである。¹⁷

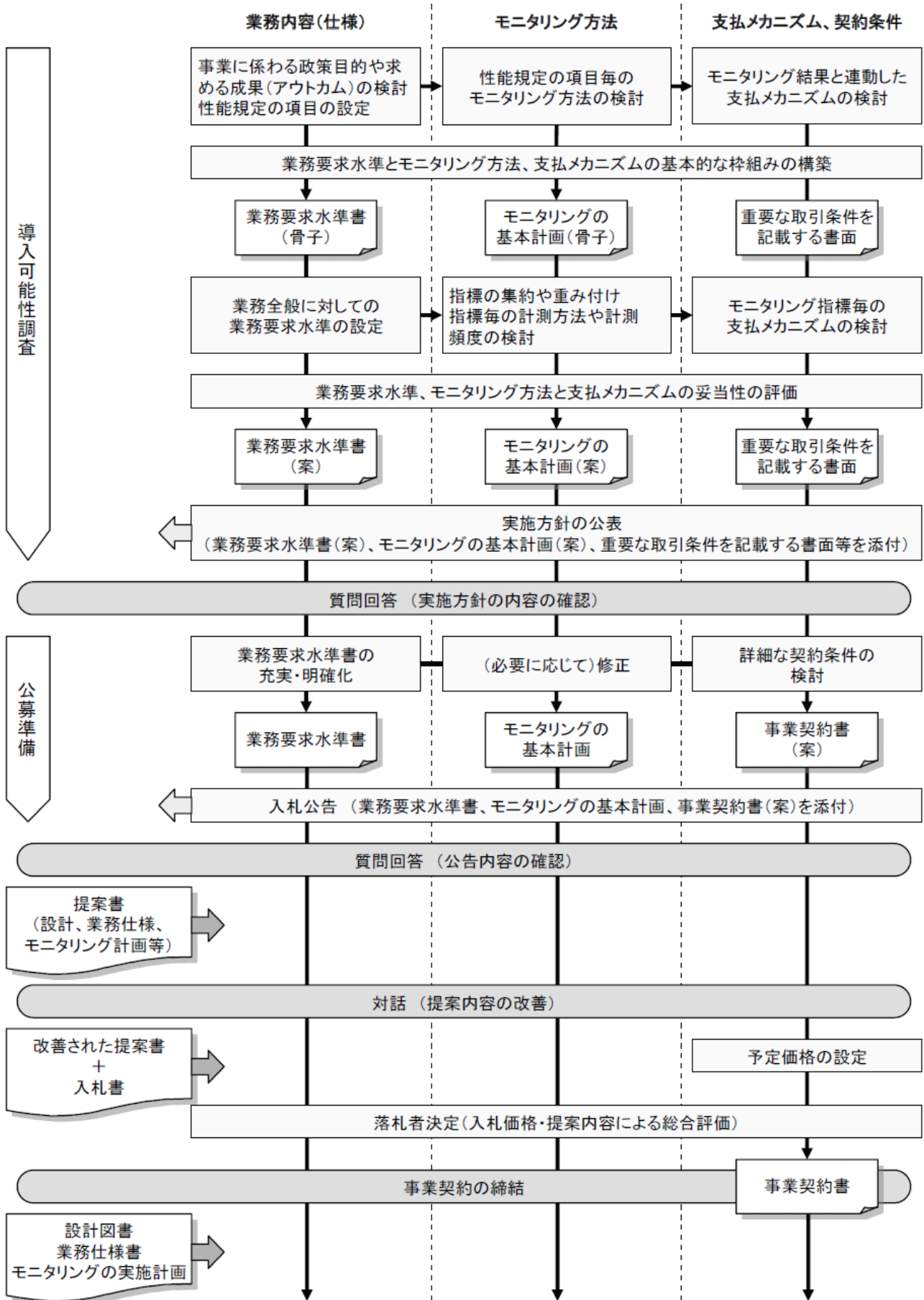
¹⁶ 『PFI事業契約に際しての諸問題に関する考え方とその解説』第6章3(3)を参照。

¹⁷ 民間提案にだけでなく、管理者等が提示する業務要求水準についても、客観的に判断可能なものとしておくことが原則であるが、契約締結後に業務要求水準を超えるものを要求する場合は価格改定を伴うサービス内容の変更として扱うべきである。なお、サービス内容の変更に関する規定については、『PFI事業契約に際しての諸問題に関する考え方とその解説』第1章第2節を参照。

業務要求水準書の作成手順（例）



業務要求水準・モニタリング・支払メカニズムの検討フロー（例）



業務要求水準書チェックリスト

本チェックリストは、業務要求水準書およびモニタリングの基本計画の検討に際して留意すべき事項を時系列に示している。管理者等の検討チームにおいて、各段階で、事前に内容を確認した上で検討に着手するとともに、事後にチェックを行い記録として残すことを想定している。

なお、本チェックリストは、管理者等の参考のために示すものである。どの項目が必要かは事業によって異なるため、事業の性質に応じて追加、変更、削除した上で使用することを想定している。

確認時期	項目	確認事項	備考
全体	検討体制	管理者等の内部において、関係する各部門から必要な人員を確保した検討体制を構築するとともに、関係部門(検討体制に加わっていない人員)との情報共有の仕組みを構築している。 (留意点) ・病院や学校等で発注担当部門と事業担当部門が異なる場合、事業担当部門を検討に参画させることが望ましい。	
導入可能性調査前	政策目的や求める成果(アウトカム)	事業に係わる政策目的や求める成果(アウトカム)を明確化している。	
導入可能性調査	政策目的や求める成果(アウトカム)	事業に係わる政策目的や求める成果(アウトカム)について、管理者等の内部(アドバイザーを含む)で認識を共有している。	
	民間事業者に期待する役割	PFIの導入により民間事業者にどの部分に重点を置いて創意工夫を発揮してほしいのかなど民間事業者に期待する役割について、具体的かつ明確に整理している。 (留意点) ・民間事業者に期待する役割について、管理者等にとっての優先順位を明示することが望ましい。	
	リスク分担	民間事業者に期待する役割を踏まえ、管理者等と民間事業者の役割分担やリスク分担を明確化している。	
		管理者等と民間事業者のリスク分担について、民間事業者が管理できないリスクを負わせていない。	
	業務要求水準書(骨子)	PSCやPFI・LCCの算定を行うに足る程度の具体性を有する業務要求水準書(骨子)を作成している	
		業務要求水準書(骨子)に、民間事業者に期待する役割の内容を記載している。	
		当該事業の主要業務について、業務要求水準を性能規定により作成している。	
	モニタリングの基本計画(骨子)	特に重要度が高い(見積りに影響を与える)部分について、モニタリングの基本的枠組みを作成している。	
	重要な取引条件を記載する書面	管理者等にとっての重要度に応じて、支払メカニズム(減額までの仕組み、減額幅)の概要を作成している。	
マーケットサウンディング・ヒアリング	PFI・LCC算定に必要な情報を得ている。		
	事業内容の重要な部分で不明確な部分はないかについて、意見を聴いている。		
	事業内容が市場の慣行に合致しているかについて、意見を聴いている。		
	業務要求水準書(骨子)について民間の創意工夫を阻害するような内容がないか、どのような業務要求水準であれば民間の創意工夫を活かしやすいかについて、意見を聴いている。		

確認時期	項目	確認事項	備考
		マーケットサウンディング等の結果を踏まえ、業務要求水準書(骨子)、モニタリングの基本計画(骨子)および重要な取引条件を記載する書面に必要な修正を行っている。	
実施方針の公表準備	業務要求水準書(案)	民間事業者の業務範囲(対象とするエリアや時間帯、許認可の取得等を含む)を明示している。	
		管理者等が果たすべき業務など、業務要求水準の達成に当たっての前提条件を明示している。	
		業務要求水準を、原則として性能規定で設定している。	
		業務要求水準の内容が、法令・ガイドライン等に反していない。	
		業務要求水準の内容が、事業に係わる政策目的や求める成果(アウトカム)および民間事業者に期待する役割に適合している。	
		業務要求水準の内容が、管理者等にとって過剰なものとなっていない。	
		性能規定で記述された業務要求水準が、数値等の使用により、その達成の有無を客観的に判断可能できる内容となっている。	
		各指標について、未達な状態が発生した場合の修復期間を設定している。	
		業務要求水準の各項目間で、矛盾が生じていない(両項目を満たす設計は困難というものも含む)。	
		仕様規定を用いる場合には、仕様規定を用いるだけの理由がある(必要以上に民間の創意工夫を阻害してしない)。 性能規定では管理者等の意図を伝えるのが困難である。 法令等で仕様が一義的に定められる。 管理者等(事業担当部門を含む)が特定の仕様にするを明確に希望している。	
		仕様規定を用いる場合には、参考情報にすぎない(民間事業者が提案可能)のか、拘束力を有するのかを明示している。	
		参考情報として仕様規定を用いる場合には、それに対応する性能規定が具体的かつ明確に示されている。	
		標準仕様を使用する場合には、施設の用途や機能を十分に踏まえた上で、過剰仕様にならないように、必要最小限のものに限定している。	
	業務要求水準書(案)に記載した性能規定の内容が、PSCやPFI-LCCの算定、民間事業者の見積もりが可能な程度の具体性を有している。		
	モニタリングの基本計画(案)	モニタリングの内容(測定方法、測定頻度、減額幅)について、民間事業者の見積もりに大きく影響を与えない程度に特定している。	
	選定事業者が行うセルフモニタリング結果の確認方法について記述している。		
	管理者等にとっての重要度に応じて、指標の重み付けを行い、これを支払メカニズムに連動させている。		
	常時確認する項目は重要性の高いものを中心に設定したり、類似した項目は一括して確認したりすることにより、事業の規模や内容に比べてモニタリングが過剰な負担となっていない。		
	モニタリングの評価について、管理者等と選定事業者との認識を一致させるための協議の場の設置について記述している。		
	業務要求水準未達の際の是正措置等について記述している。		
業務要求水準未達の際の減額幅が、選定事業者の事業継続に支障が生じないよう、収支への影響を踏まえた妥当な水準になっている(過剰な減額幅となっていない)。			
業務要求水準未達の際の減額幅が、各指標間でバランスのとれたものとなっている。 (留意点) ・特定の指標に過度な減額メカニズムを設定することにより、逆にサービスの向上を妨げるような状況が生じる可能性がある。			

確認時期	項目	確認事項	備考
		モニタリング結果の公表について規定している。 (留意点) ・公表にあたり、民間事業者の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれのある事項について配慮する。	
		サービス提供業務が多岐にわたる事業の場合、業務全体の傾向を評価する指標を設定している。	
		モニタリングの基本計画(案)の中に記述したモニタリング方法について、民間事業者にそのとおり実施させるものと、例示した上で民間事業者に提案を求めるものの区分を明示している。	
		多数のサービスから構成されているなど統合管理能力が重要となる事業の場合、選定事業者の統括管理能力に関する業務要求水準を規定している。	
	支払許容度	業務要求水準書(案)に基づき算定されたPFI-LCC等が管理者等の財政状況に照らして無理のない範囲内に収まっている。 (留意点) ・PFI-LCC等の算定にあたり、同種類似事例等の原単位等に基づき設定した場合、前提条件や時期の違いに対する補正を行う。	
実施方針等の公表	実施方針の公表資料	実施方針に、業務要求水準書(案)、モニタリングの基本計画(案)および重要な取引条件を記載する書面を添付している。	
	質問回答	質問回答を通じて、業務要求水準書(案)、モニタリングの基本計画(案)および重要な取引条件を記載する書面の解釈等を明確に伝えている。 質問回答に際して、事業担当部門の意見を考慮している。	
入札公告の準備	業務要求水準書	質問回答の内容を踏まえ、業務要求水準書(案)に必要な修正を行っている。	
	モニタリングの基本計画	質問回答の内容を踏まえ、モニタリングの基本計画(案)に必要な修正を行っている。	
	提案書の審査基準	管理者等の意図が審査に反映されるように審査基準等を設定している。	
入札公告	公募資料	入札公告の公募資料に、業務要求水準書、モニタリングの基本計画および事業契約書(案)を添付している。	
		入札公告の公募資料の中に、モニタリングに関して民間事業者に提案を求める内容を明示している。	
	質問回答	質問回答を通じて、業務要求水準書、モニタリングの基本計画および事業契約書(案)の解釈等を明確に伝えている。 質問回答に際して、事業担当部門の意見を考慮している。	
		対話	個別の対話を行う場合、予め対話の手続きについて定めている。 対話に際して、事業担当部門の意見を考慮している。 (留意点) ・事業担当部門が直接対話に参加する場合には、管理者等側の関係者の間で回答に齟齬が生じないように留意する。
予定価格	予定価格が業務要求水準書等の内容と乖離していない。		
契約締結後	モニタリング	モニタリング結果を外部に公表している。 (留意点) ・施設によっては、モニタリング結果について、最終利用者の代表者や中立的な第三者機関等による評価を行う。	
		モニタリング結果を検証するための、管理者等と選定事業者とによる委員会等の協議の場を設定している。	
		指標やモニタリング方法が現実に見合ったものでない場合、必要に応じて見直しを行っている。 (留意点) ・あくまでも重要な条件は入札時までを示され、それに変更がないことが前提である。	

「エネルギー調達業務」における留意事項
(地球温暖化対策の観点から求められること)

管理者等は、省エネルギーの推進がCO₂排出量削減とPFI-LCC低減とを同時に達成しうる重要な取組みであることを認識し、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ことが必要である。

PFI事業における電気・ガス・水道等の省エネルギー推進に関し、以下のような課題がある。エネルギー調達を民間事業者の業務範囲とせず(すなわち光熱水費をPFI-LCCに含めず)かつ省エネルギーが評価項目に含まれていない場合、高効率の省エネルギー設備は一般的に割高であるため、事業者提案において省エネルギー設備は採用されにくい。すなわち、初期投資が少ないが省エネルギーという観点からは劣っている提案に高い評価がついてしまうので、民間事業者からこのような提案がなされる可能性が高くなる。

省エネルギーが評価項目に含まれている場合でも、それによって節減できるコストに見合った点数が配分されていないければ、ライフサイクルコストで見れば劣る提案が採用されてしまう可能性がある。省エネルギーを評価項目に組み入れたとしても、提案内容による削減効果が実際にどの程度見込めるのかを採点者が判断することが難しい。

の課題への対応策としては、エネルギー調達を民間事業者の業務範囲とし、光熱水費を管理者等が支払う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込む方法が最も有効と考えられる。すなわち、

- (ア)エネルギーに関して設計・建設から運営・維持管理までを一貫して最適化することが可能となり、光熱水費を含めたPFI-LCC低減が実現できる場合は、イニシャルコストが割高でも省エネルギー設備の積極的な導入が期待できる。
- (イ)運営期間中における省エネルギーの実現が自らの利益となることから、主体的なエネルギーマネジメント(エネルギー使用量の測定・分析とそれを踏まえた継続的な運用改善を行うこと)の実施が期待できる。

エネルギー調達を民間事業者の業務範囲とすることが困難な場合は、エネルギーマネジメントを民間事業者の業務として規定した上で、民間事業者が提案する省エネルギーの手法の実効性を確保するためのモニタリング方法、運営段階における省エネルギー推進のためのインセンティブ(光熱水費削減額に応じたボーナス支給など)等の検討を行い、対策を講じることが望ましい。

詳細は、平成20年6月に内閣府民間資金等活用事業推進室が取りまとめた『PFIにおける地球温暖化防止への対応』を参照すること。