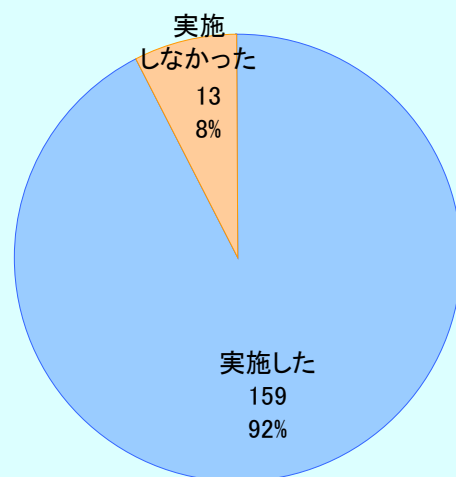


3-1 導入可能性調査に関する課題

- 導入可能性調査は実務ではほぼ定着しており、その主要な検討事項はVFM評価である。実態としては、特定事業選定を行うのと同程度の検討を行った上で実施方針を公表しており、必ずしも導入可能性調査段階、特定事業選定段階という段階を経て詳細化するプロセスは経ていない事例が多いと推察される。
- 導入可能性段階でVFMを評価するためには、本来、この段階までに事業のコンセプトが明確となっており、それに基づいた要求水準を明確にしていく必要がある。現に最近では、導入可能性調査で要求水準書「原案」等の作成も実施される事例が増えつつある。

◆ 導入可能性調査の実施の有無



◆ 実施方針指針公表までのあるべき検討事項・アウトプット

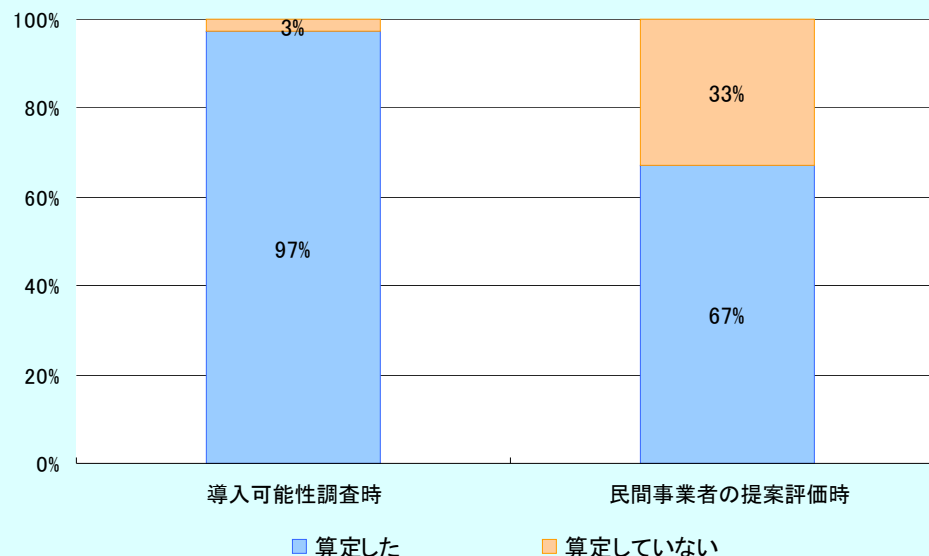
【段階・手順】(例)	【主な検討事項】(例)	【主な検討事項】(例)
基本構想・基本計画 ○事業の必要性の確認 ○財政負担の可否判断	・事業の目的、方針 ・達成すべきアウトプット、アウトカム ・施設の概要 ・提供するサービスの概要 ・財政負担の見込みと財源 など	事業コンセプト書(骨子案) ・事業の目的、方針 ・達成すべきアウトプット、アウトカム ・サービスの概要
導入可能性調査 ○要求水準書(案)の作成 ○VFMの確認	・要求水準書(素案)の作成 (事業コンセプト書に基づき作成) ・民間事業者へのヒアリング (要求水準書への意見、見積等の取得) ・要求水準書(素案)に基づくPSCの概算 ・概略VFMの作成	要求水準書(案) 概略VFM
実施方針の公表	・事業コンセプト書の修正、 要求水準書(案)の作成 など	

3－2 VFM評価に関する課題①

(1) VFM評価を行う時点

- VFMの評価は、特定事業選定時に加えて、導入可能性調査を実施した場合にはその時点でもほぼ全ての事例で行われている。一方、民間事業者選定時におけるVFMの評価は必ずしも全ての事例で行われていないことが明らかとなった。
- 特定事業選定時のみならず、民間事業者選定時のVFMの確認を行うことにより、実際の公共財政負担額の縮減の見込額を把握できるようになる。したがって、提案された民間事業者の事業計画についてVFMがあることを確認し、またそれ以前の段階で行った評価について前提条件等をレビューすることは重要である。

◆ VFM評価の時点（再掲）

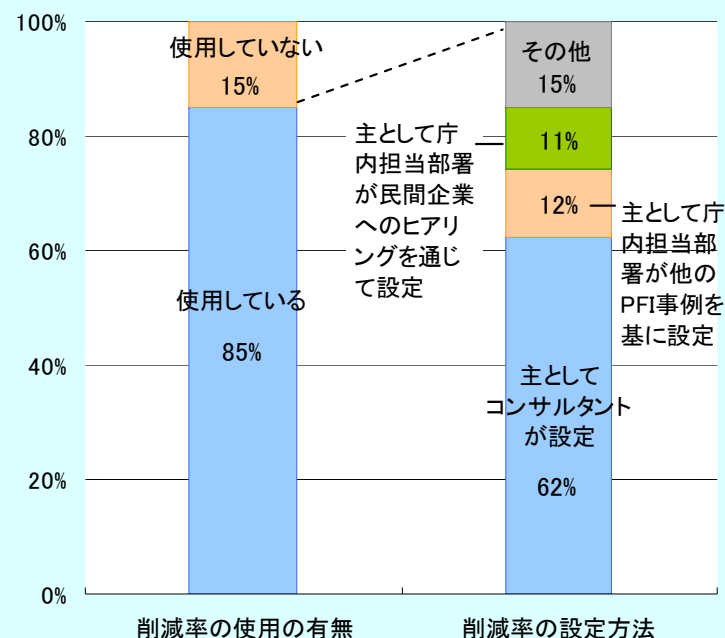


3-2 VFM評価に関する課題②

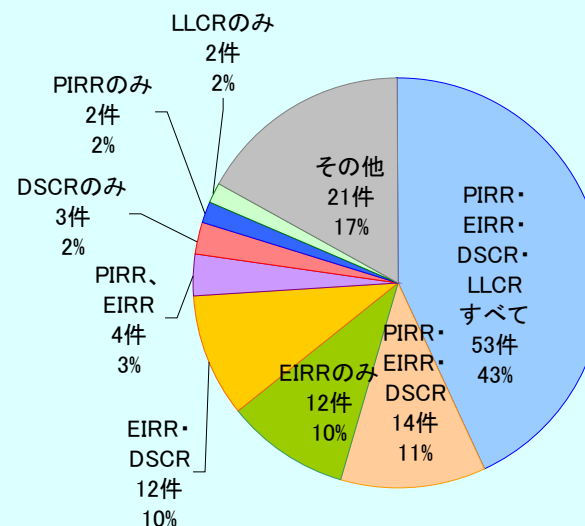
(2) PFI事業のLCCの算出方法等

- 削減率については少なくとも合理的根拠が必要と考えるべきであり、そうでない場合には厳にその採用は慎まれるべきである。
- 収益性の評価指標については民間事業者の立場から、また安全性の評価指標については融資者の立場から検討すべきものである。複数の指標があるが、それぞれの指標の意味を理解した上で事業に応じて適切な指標を選択することが必要である。

◆ 削減率の使用の有無（左）とその設定方法（右）



◆ VFM評価にあたり採用した民間事業者の収益性評価指標及び事業の安全性評価指標（再掲）

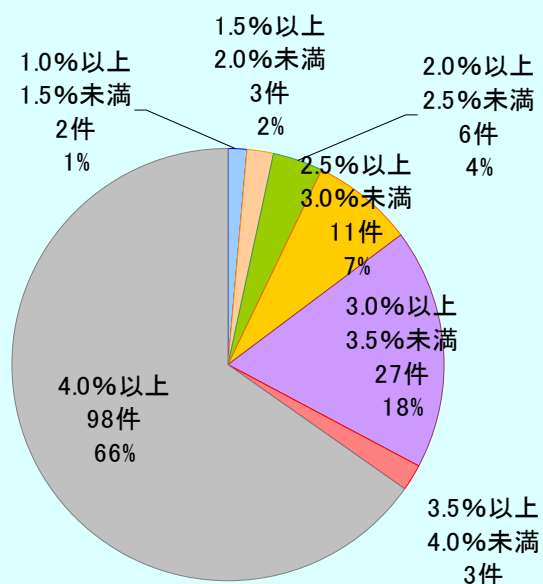


3-2 VFM評価に関する課題③

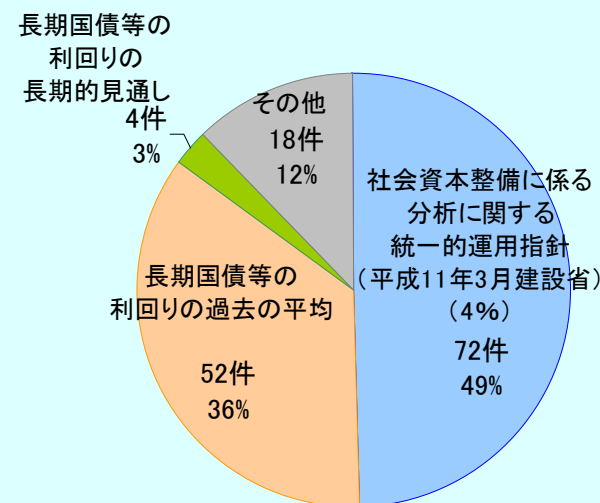
(3) 現在価値への割引率の設定方法

- 割引率については、各事業実施主体（公共施設等の管理者等）が適切に理解できるよう対応していく必要があり、また個々のPFI事業においては、事業実施主体（公共施設等の管理者等）がその説明責任を果たせるよう、当該事業に最もふさわしい割引率を設定することが必要である。
- ガイドラインでは、割引率についてはリスクフリーレートを用いることが適当とされており、具体的な例示として、長期国債利回りの過去の平均や長期的な見通し等を用いる方法が挙げられていることから、その意味で社会的割引率に近い考え方を踏まえているともいえる。

◆ 設定した割引率



◆ 割引率の設定根拠

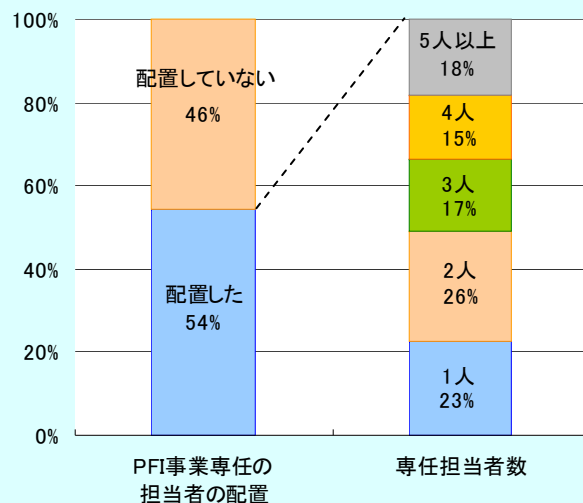


3-2 VFM評価に関する課題④

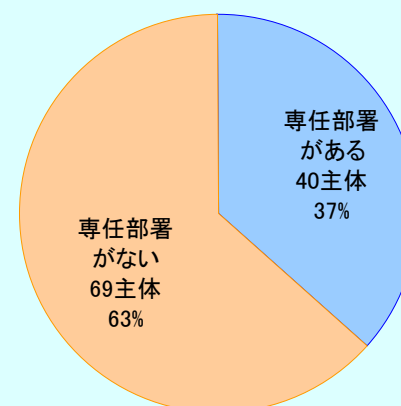
(4) VFMの評価にあたっての公共施設等の管理者等の体制

- PSCやPFI—LCCの算出においてコンサルタントを活用する事例が相当の比率を占めていることが明らかとなっており、VFMの評価に当たってコンサルタントの果たす役割が大きいことがうかがえる。
- VFM評価には専門的知識が必要であることからコンサルタントを活用することはより効率的・効果的にVFMを評価する上で有益であるが、VFM評価の過程等について、まず説明責任を果たすべきは事業実施主体（公共施設等の管理者等）である。
- 評価過程等の情報を公表し、VFM評価の客観性・透明性を高めていく必要がある。また、具体的評価ツールの作成やキャパシティ・ビルディングの場の提供等を通じ、事業実施主体（公共施設等の管理者等）において過大なコストをかけずにVFM評価等を行う体制が確保できるよう努めることが必要である。

◆ 個別事業担当部署内での専任担当者の配置の有無



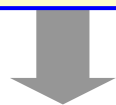
◆ 全庁的なPFI推進体制



3-3 入札に関する課題①

(1) PFI事業の入札を中心とした事業者選定手続きをめぐる最近の動向

- 総事業費が1,000億円を超える大型事業や病院や刑務所のように運営の比重が高く、事業実施主体のみで要求水準等を作成することが困難な事業が出現しており、事業実施主体及び民間事業者の双方から、段階的な事業者選定や民間事業者との対話の実施の必要性など、手続の改善を求める指摘がなされている。
- こうしたことを背景に、平成17(2005)年のPFI法の改正にあたり、附則第3条において、「政府は、公共施設等に係る入札制度の改善の検討を踏まえつつ、民間事業者から質問又は提案を受けること等の特定選定(中略)における民間事業者との対話の在り方、段階的な事業者選定の在り方、特定選定の手続における透明性及び公平性の確保その他の特定選定の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされた。
- 平成18(2006)年7月6日に公表された「経済成長戦略大綱」においては、「PFIについて、運営段階における事業の適切な遂行のための評価の在り方や、非選定事由の開示、総合評価の在り方など選定過程の透明性確保及び入札手続に係る発注者・応募者双方の負担軽減について、平成18(2006)年度中に検討を行い、とりまとめた方針をできるだけ速やかに公表する」とされた。
- これらの状況を踏まえ、内閣府においてPFI事業の入札を中心とした事業者選定手続きについて、入札プロセスに関する課題及び評価に関する課題の2つの観点から検討を行った。



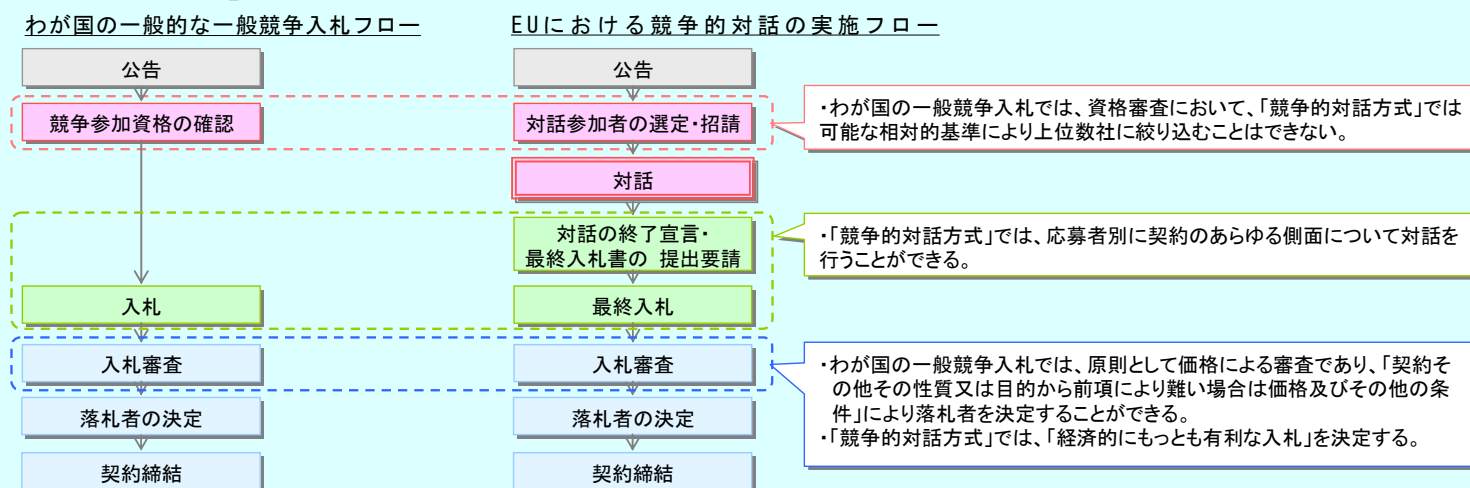
- 入札プロセスに関する課題については、段階的な事業者選定と民間事業者との対話の在り方について検討を行い、その結果を踏まえ、PFI関係省庁連絡会議幹事会申合せ(「PFI事業に係る民間事業者の選定及び協定締結手続きについて」)がまとめられた。
- 評価に関する課題については、総合評価方式の在り方を中心に、発注者・民間事業者の意向を把握するとともに、課題への対応策を整理した。

3-3 入札に関する課題②

(2) 欧州における競争的対話方式等の導入の状況

- 英国では、PFI制度の導入当初から、交渉手続方式（Negotiated Procedure）により事業者選定が行われてきた。しかし、2004年の新EU指令により競争的対話方式が導入されたことから、英国においても2006年1月に競争的対話方式が制度化され、交渉手続方式の適用は、極めて限定的なものに限られることとなった。
- 競争的対話方式は、平成16（2004）年4月に公布された新EU公共調達指令（2004／18／EU Directive）第29条に規定された新たな入札方式である。同条はいわゆるオプション規定であり、導入するか否かは加盟国の任意であるが、全加盟国が導入の意思決定を行っており、平成18（2006）年3月末現在で12ヶ国が導入のための国内法制化を行った。
- フランスは、競争的対話方式をいち早く導入しており、すでに、病院、刑務所、警察施設等、多くのPPP／PFI事業において適用されている。

◆ EUの「競争的対話方式」の実施フローと特徴

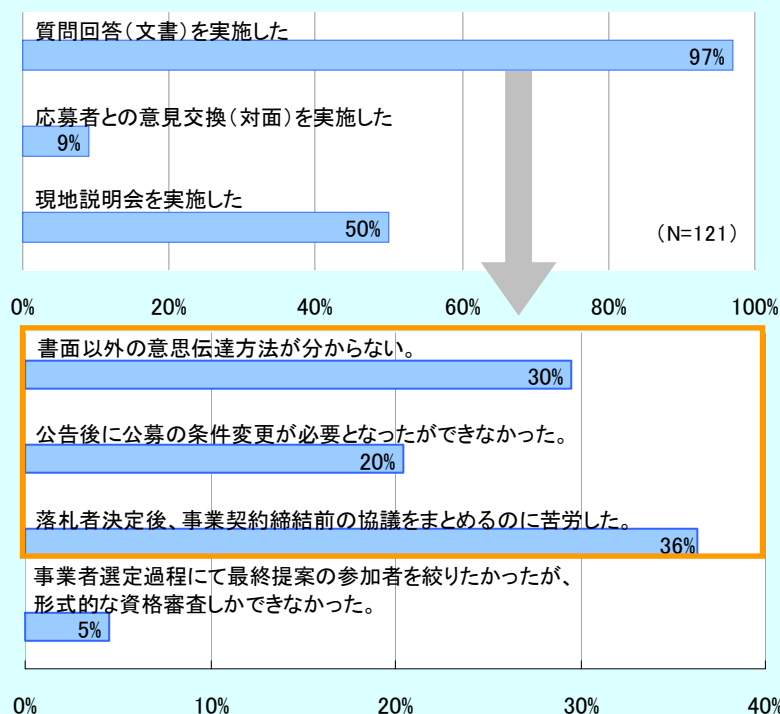


3-3 入札に関する課題③

(3) 発注者・民間事業者の意向等に関するアンケート調査等の実施

- 発注者に対するアンケート調査では、具体的な発注者の要望として、「入札公告後の官民の意思疎通については書面の質疑応答だけでは十分とは言えずさらなる充実が必要」や「応募者から発注者の意図と相違する提案が出された場合は変更が困難であるため、提案前に十分な意思疎通を行う必要がある」等の意見が出された。
- 民間事業者ヒアリングの結果から、現行のPFI事業の事業者選定に係る課題として、意思疎通の不足に起因する問題が指摘され、多段階選定、応募した民間事業者ごとの対話のニーズが確認された。

◆ 発注者の意向の把握



◆ 病院や刑務所等、事業内容が複雑な事業に応札経験を持つ民間事業者7者に対するヒアリングの結果

項目	指摘された課題
①資格審査による絞り込み	・現在行われている概要提案の審査は、一般論すぎて絞り込みとして機能していない。 ・入札時に提出する提案書との整合性を取る必要があり手間がかかる。 ・概要提案の審査は、従来の資格審査とは異なるため、相応の情報提供や審査を行ってほしい。
②質疑回答	・現在の書面による質疑回答の方法では、質問の趣旨が伝わりにくく有効な質疑回答ができない。 ・自らの提案に関わるような質問は全応募者に回答が開示されることから事実上できない。
③落札者決定後の応募条件、提案内容の変更	・現行のシステムにおいては、落札者決定後の契約詳細の詰めにおいて、官民の認識の差異等によって新たな条件等を考慮せざるを得ない場合があり、金額に影響を与える修正が必要になることがある。
④提案書の作成及び評価	・提案書類の枚数が多く、過大な負担を強いている。 ・提案書の評価軸にメリハリがなく、総花的な選定基準になっている。このため、民間事業者の提案内容が膨大になり、応札コストの増大を招いている。 ・審査委員会が決定権を握り、発注者である地方公共団体の関与が薄く問題である。
⑤その他	・非選定理由に関して、「異議申し立て」のような位置づけではなく、選定されなかった理由を把握し次回に役立てるための「デ・ブリーフィング」をしてほしい。

3-3 入札に関する課題④

(4) 多段階方式、対話方式実施にかかわるグッド・プラクティス

- 東京都の「多摩広域基幹病院（仮称）及び小児総合医療センター（仮称）整備等事業」では、実際に資格審査における提案概要での絶対評価による絞り込みや、応募者別説明会としての対話が実施された。

◆ 多摩病院PFI事業（東京都）における多段階選抜、対話方式の活用

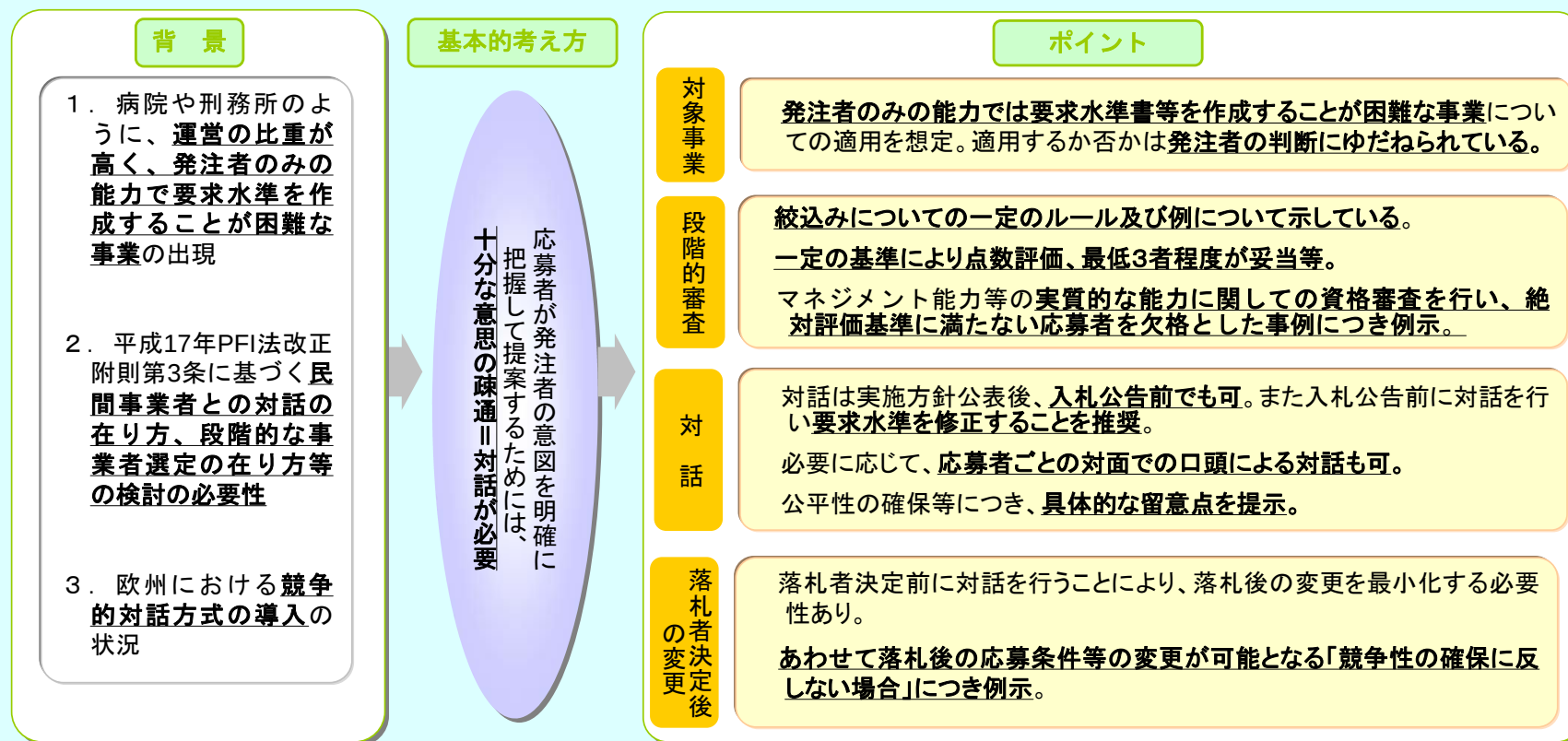


3-3 入札に関する課題⑤

(5) 関係省庁連絡会議幹事会申合せ

- PFI法附則第3条に規定された特定選定における民間事業者との対話の在り方、段階的な事業者選定の在り方等に係る検討の一環として、平成18(2006)年11月22日、PFI関係省庁連絡会議幹事会申合せがとりまとめられた。

◆ PFI関係省庁連絡会議幹事会申合せ（平成18年11月22日）の概要

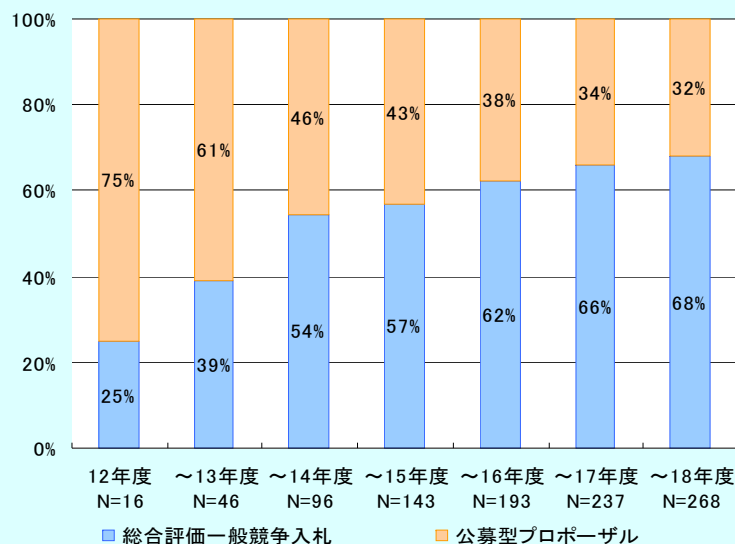


3-3 入札に関する課題⑥

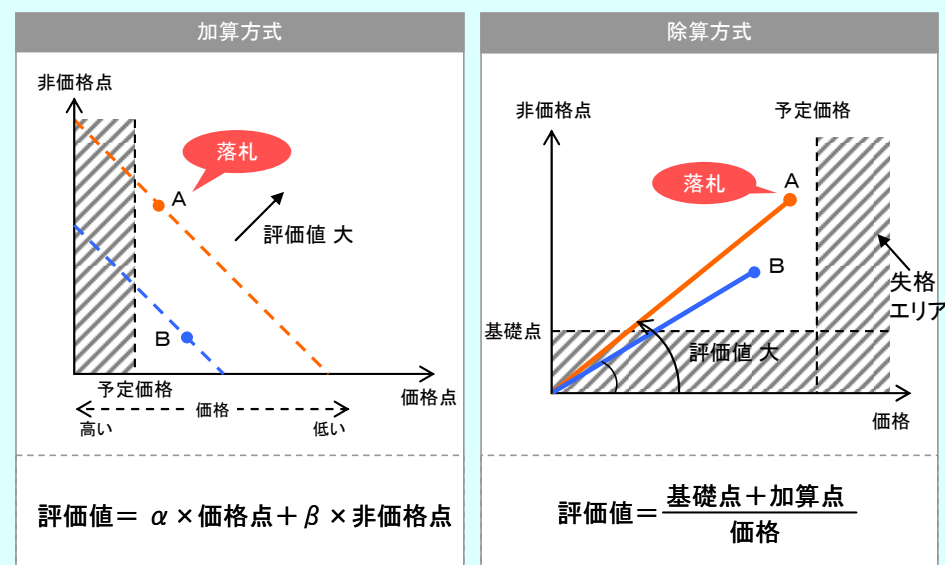
(6) PFIの入札における総合評価の現況

- PFI事業については、PFI法第8条第2項において、事業者選定は「原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする」と規定され、いわゆる総合評価によるべき旨が明記されている。
- 年々公募型プロポーザルの比率が減少し、総合評価一般競争入札の比率が増加しており、平成18年度までの累計で7割弱の事業で総合評価一般競争入札が採用されている。
- 総合評価方式の算定方式は「加算方式」と「除算方式」に分けられ、一般に、除算方式は価格感度が高く、低価格帯でその傾向が強まる一方、加算方式は、係数の設定によって価格感度を調整できるという特徴がある。

◆ 公募型プロポーザルと総合評価一般競争入札の比率の推移（累計）



◆ 加算方式と除算方式のイメージ



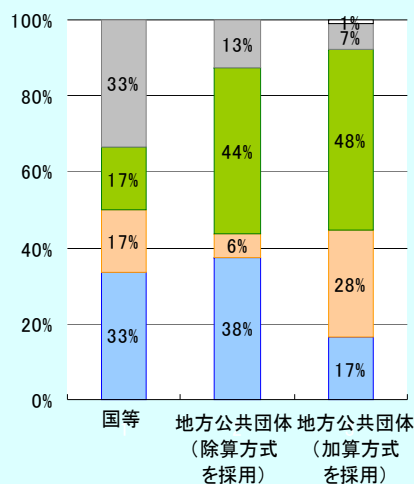
3-3 入札に関する課題⑦

(7) アンケート調査等による実態の把握①

- 評価値の算出式について、事業実施主体の区分ごとに見てみると、国及び独立行政法人ではほとんどが価格感度の高い除算方式を採用しているが、除算方式を採用しているにもかかわらず、そのうち17%は価格以外の要素を重視したとしており、評価の算出式が必ずしも適切に選定されていない事例があることがわかる。
- 民間事業者へのアンケート結果からは、非価格要素の評価項目においては、「評価内容や着眼点を詳しく示して欲しい」、「発注者の意図が分かる評価項目として欲しい」という意見が多くを占めた。

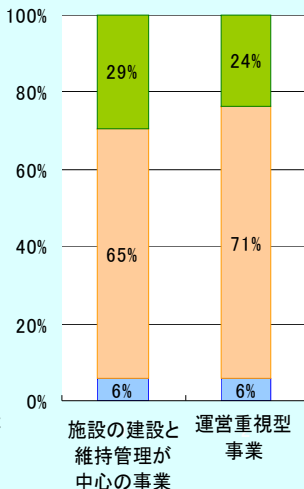
◆ 評価値の算出や価格点の算出式に関する発注者の実態と民間事業者の意見

【発注者の実態】



- 不明
- その他
- 価格以外の要素を重視
- 価格と価格以外の要素が同程度
- 価格要素を重視

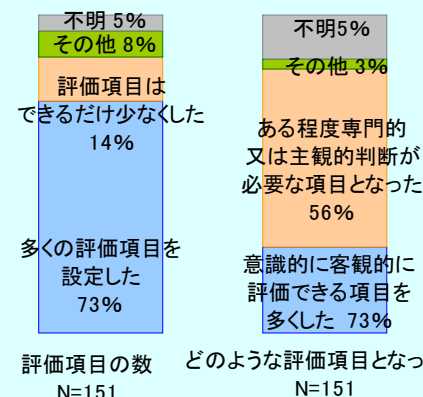
【民間事業者の意見】



- その他
- どちらでも良い
- 加算方式が望ましい
- 除算方式が望ましい

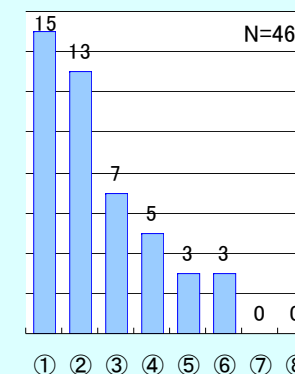
◆ 評価項目の数やその内容に関する発注者の実態と非価格要素に関する民間事業者の意見

【発注者の実態】



評価項目の数 N=151 どのような評価項目となったか N=151

【民間事業者の意見】



- ① 発注者がどのような提案を求めているかわかるような評価項目にして欲しい
- ② 評価項目の具体的な内容や着眼点等をより詳しく示して欲しい
- ③ 評価項目にはない項目について、優れた提案があった場合のウェイトを高くして欲しい
- ④ 非価格要素の中でも基礎点として配点する項目と、加算点として配点する項目の整理をして欲しい
- ⑤ 非価格要素の評価項目の数を絞って欲しい
- ⑥ 評価は、相対評価で行うのか、絶対評価で行うのかを事前に公表して欲しい
- ⑦ 発注者によって多少の違いはあっても、非価格要素の評価項目は事業類型ごとにある程度統一して欲しい
- ⑧ その他

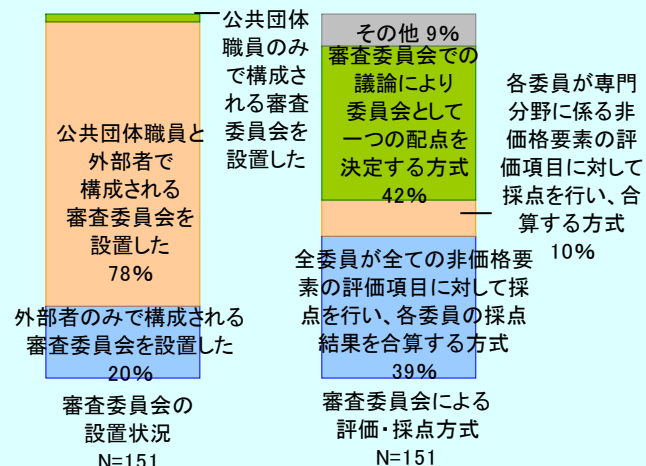
3-3 入札に関する課題⑧

(7) アンケート調査等による実態の把握②

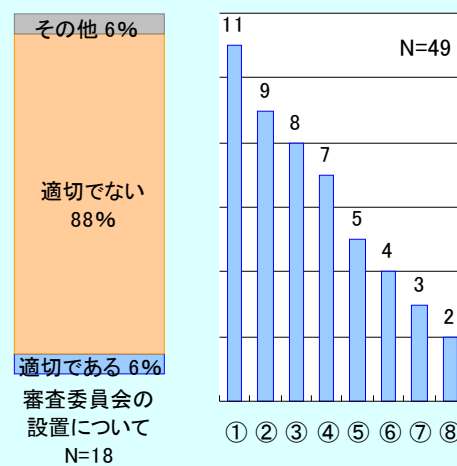
- 民間事業者の多くは現在の審査委員会による審査体制は適切とはいえないとしている。その理由として、審査委員会と事務局の役割分担の不明確さ、専門外の委員による評価、審査委員の時間不足等が指摘されている。各委員が専門分野にかかわる非価格要素の評価項目に対し採点を行い、合算する方式は全体の10%を占めるにすぎない。
- 非価格要素の点数の評価の理由まで公表している事業は半数に過ぎず、民間事業者からは、審査講評からは落選理由が分からないため、対面説明を求める意見が多い。

◆ 審査委員会に関する発注者の実態と民間事業者の意見

【発注者の実態】



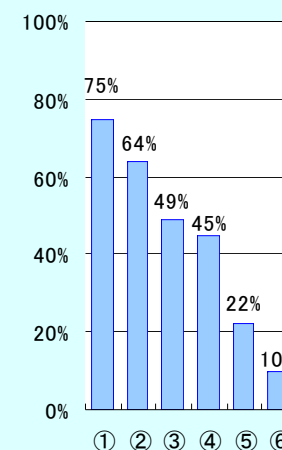
【民間事業者の意見】



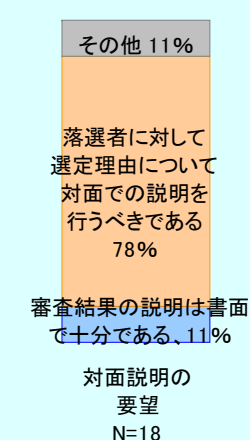
- ① 行政側で組織される事務局と審査委員会の役割分担や、審査のプロセスが不明確である
- ② 提案の審査には、事業分野に関する専門性のほか、財務や法務に関する専門性等、幅広い知見が求められ、専門ごとに委員が選定されているが、専門外の分野についても評価に関与しており、適正な評価になっていない可能性がある
- ③ 審査委員会が適切に事業者を選定するためには短期間に膨大な提案書を読み込む必要があるが、そのための時間や費用の裏づけが十分ではない
- ④ 適切な審査を行うために必要な能力を備えた審査委員の選定が行われているか不明である
- ⑤ 形式上、審査委員会が事業者を選定するため、選定結果に対する発注者の説明責任が十分に果たされない懸念がある
- ⑥ 委員会では、特定の委員の意見に他の委員が左右される傾向があるという懸念がある
- ⑦ 公共施設の管理者である発注者が事業者を選定せずに第三者である審査委員会が選定すること自体に問題がある
- ⑧ その他

◆ 審査講評の公表に関する発注者の実態と民間事業者の意見

【発注者の実態】



【民間事業者の意見】



- ① 応募者全員の価格、価格点、非価格要素の点数、総合評価値
- ② 応募者全員の非価格要素の点数内訳
- ③ 非価格要素の点数の理由
- ④ 選定事業者の提案の概要
- ⑤ 応募者全員の提案の概要
- ⑥ その他

3-3 入札に関する課題⑨

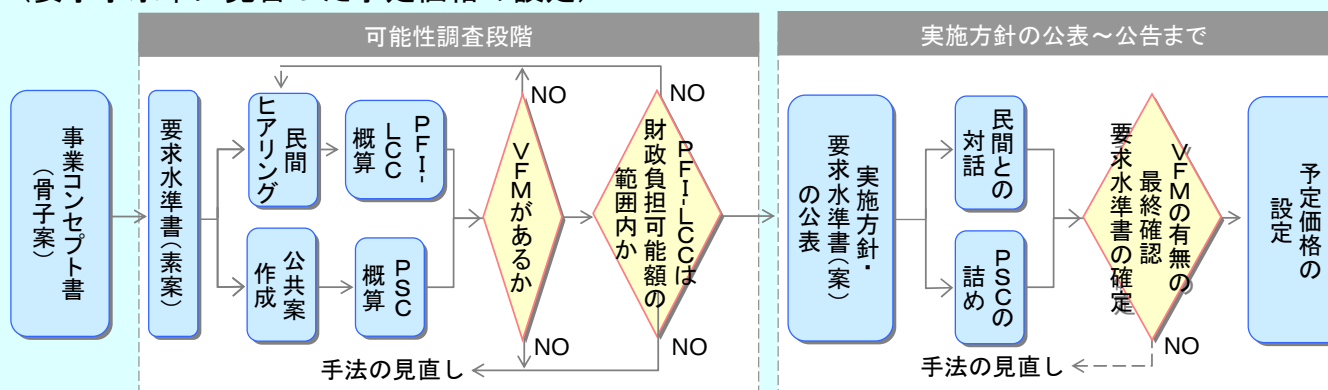
(8) アンケート調査結果と今後の方向

- 総合評価にかかわるアンケート調査等の結果、官民の間に大きな認識のギャップがあることが明らかとなった。その原因は3点に集約され、それぞれにつき以下のとおり対応する必要がある。

● 官民間の認識のギャップの原因と対応の方向性

- | | |
|--|--|
| <p>① そもそも発注者が自らのニーズを十分把握していない可能性があること</p> | <p>● ニーズの検討を行った内容を「事業コンセプト書」として明確に書面化
● その後のプロセスで事業コンセプト書と要求水準書、さらには評価項目や評価内容との整合性をチェックすることで、発注者の重視する事項が明確に伝わる事業者選定基準を作成することが必要</p> |
| <p>② 落札者決定のメカニズムを構築する際に、発注者が価格と非価格のバランスや特性への理解が不十分であること等から、発注者の意図が応募者に明確に伝わっていないこと</p> | <p>● 事業者選定基準の作成にあたっては、総花的な選定基準となることを避けるため、事業コンセプト書との整合性を確認
● 本文に示されているチェックリストを参考として整理することにより、発注者の意図が正確に伝わる選定基準をまとめていくこと
● 対話による意思疎通の強化等が必要</p> |
| <p>③ 審査プロセス全体を通じ、透明性や客観性の確保につき不十分なところがあること</p> | <p>● 審査の合理性を確保するため、専門分野ごとに審査を行うプロセスの設計
● 審査講評に非価格要素の評価結果の理由を明記、非落札者への対面説明の奨励等について検討を行い、逐次実施していくことが必要</p> |

◆ 対応策の例（要求水準に見合った予定価格の設定）

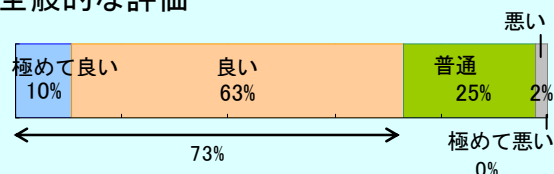


3-4 運営段階に入ったPFI事業の課題①

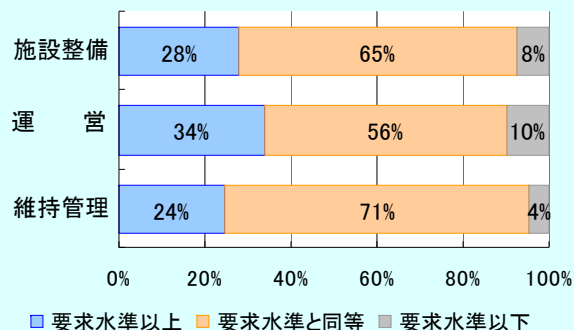
(1) 事業実施主体（公共施設の管理者等）によるPFI事業の評価

- 内閣府は、平成18年（2006）年12月末までに運営段階に至った130事業の事業実施主体（公共施設等の管理者等）に対して運営段階の実態等を把握するためのアンケート調査を実施した。事業実施主体（公共施設等の管理者等）のPFI事業についての満足度は全体としては高いとの結果が得られた。
- PFI手法を導入したことにより、何らかのサービス水準向上効果ありとの回答があった事業が83%あった。
- 事業者により提供されるサービス水準の要求水準に対する達成度の評価は、施設整備・運営・維持管理ともに要求水準と同等またはそれ以上の事業が90%以上を占めている。特に運営について要求水準以上と回答があった事業の割合が高い。

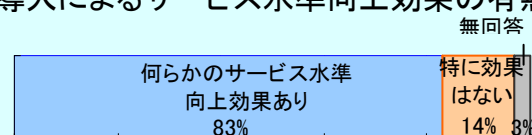
◆ 全般的な評価



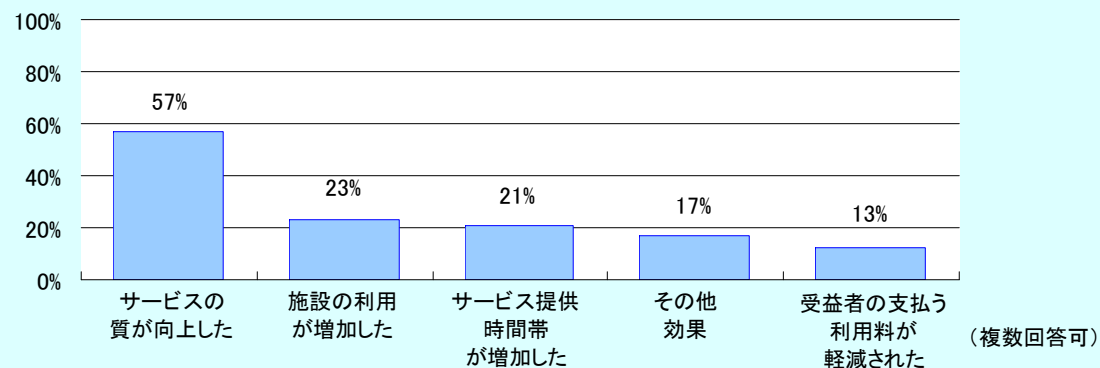
◆ 要求水準に対するサービス水準の達成度



◆ PFI導入によるサービス水準向上効果の有無



◆ 「何らかのサービス水準向上効果あり」の内訳

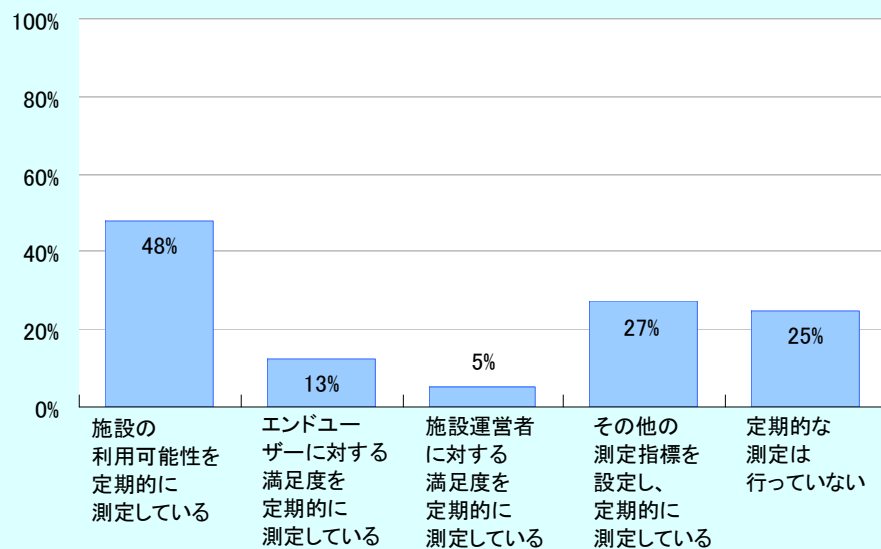


3-4 運営段階に入ったPFI事業の課題②

(2) PFI事業のモニタリングの実態

- 実際に運営段階に至った事業において行われているモニタリングの実態に関し分析を行った。その結果、具体的なサービスの内容について規定した文書を作成しているのは全体の30%にとどまること、またモニタリングのマニュアル等の必要性については広く認識のあるものの、実際に作成しているのは45%にとどまることも明らかとなった。

◆ 定期的なサービス水準測定の有無と測定内容

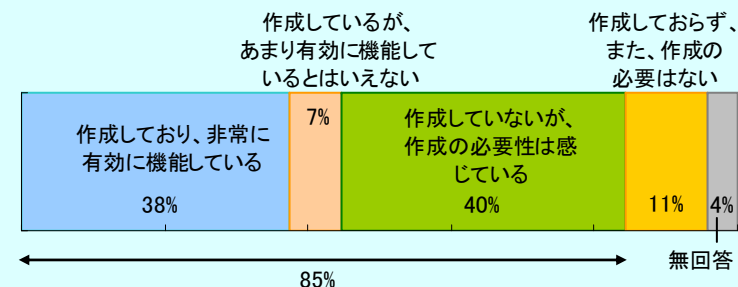


(複数回答可)

◆ 要求水準書以外のサービスの内容・品質等を規定した文書作成の有無



◆ モニタリングマニュアル等の作成状況と有効性・必要性の認識

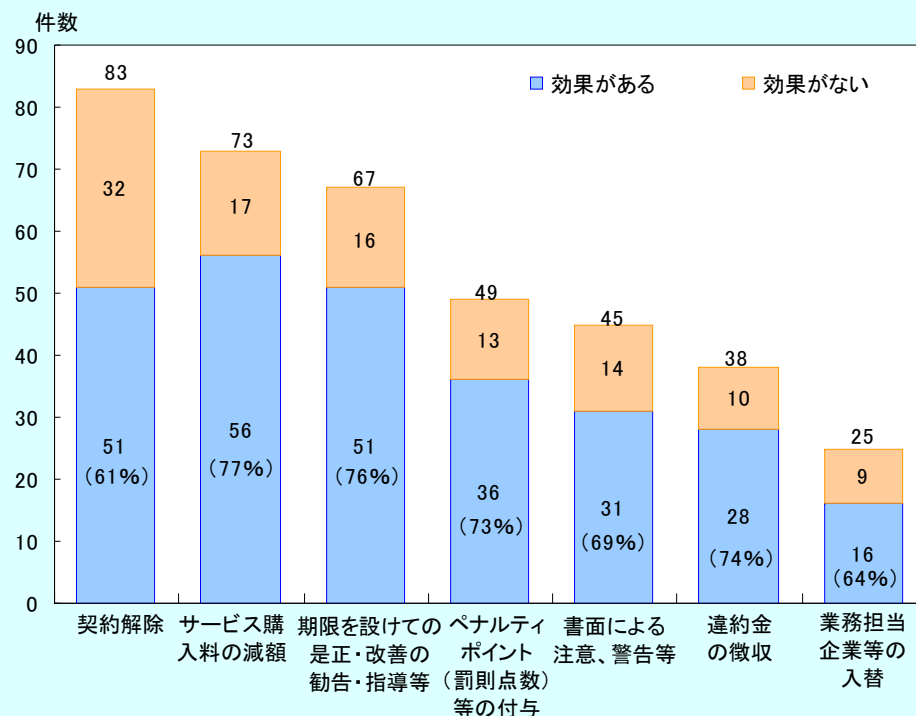


3-4 運営段階に入ったPFI事業の課題③

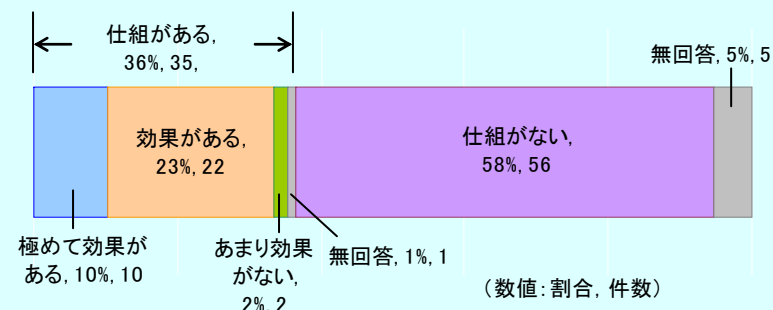
(3) 支払メカニズム等

- 支払いメカニズム（債務不履行の際のサービス対価の減額（ペナルティ）の仕組みや、サービス向上のインセンティブを与える仕組みをいう）や関係者協議会の設置については、ペナルティやインセンティブの効果が認識されていること、関係者協議会の設置と事業実施主体（公共施設等の管理者等）による全般的な評価に相関が見られること等が明らかとなった。

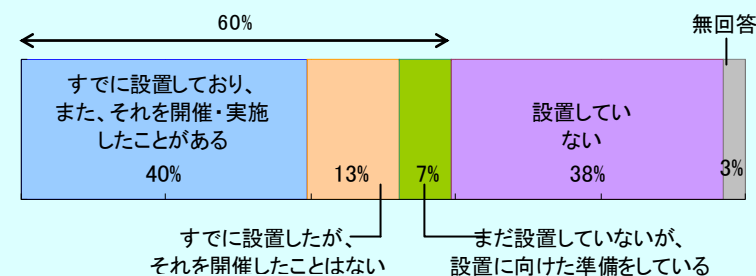
◆ 各種ペナルティ規定の導入事業件数と有効性の認識



◆ インセンティブを与える仕組みの有無とその有効性の認識



◆ 関係者協議会の設置および開催・実施の有無

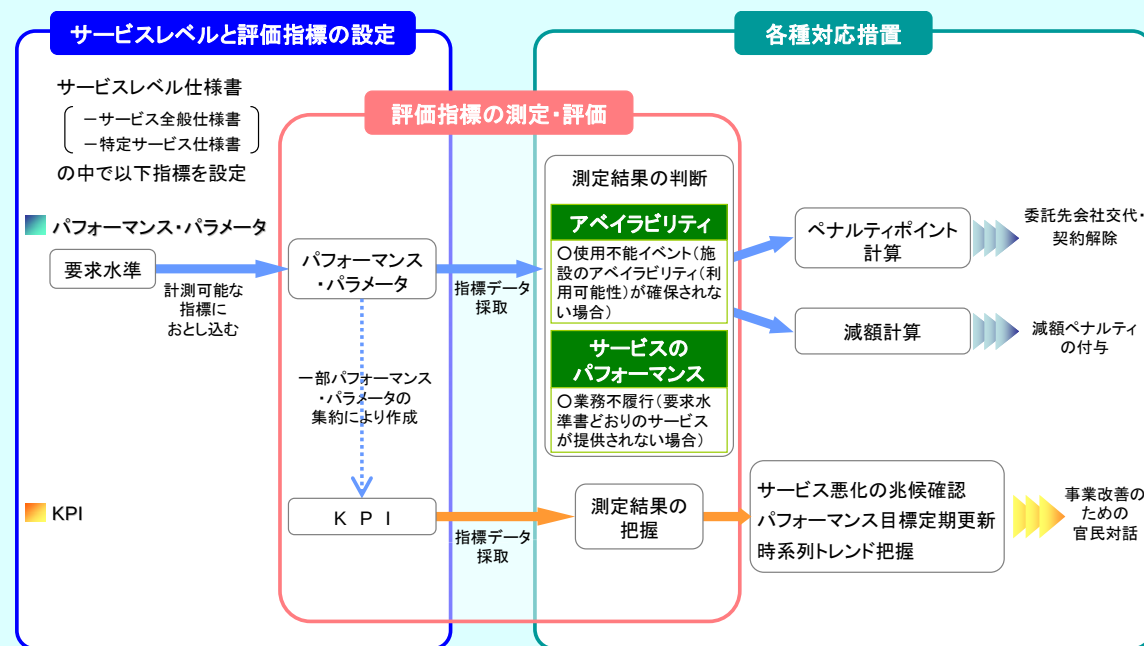


3-4 運営段階に入ったPFI事業の課題④

(4) 英国におけるモニタリングの事例

- 英国の病院PFI事業のモニタリングは、英国保健省が公表している標準サービスレベル仕様書に基づいて実施されている。この標準サービスレベル仕様書を用いた英国保健省のモニタリングシステムは、要求水準、モニタリング、支払いメカニズムが連動して設定され、事業者選定前の段階で入札参加者に一括して示される点に特徴がある。
- また、モニタリングを行うに際しては、施設のアベイラビリティ（利用可能性）とサービスのパフォーマンスという2つの指標で要求水準を充足しているか否かをチェックし、要求水準に達していない場合にサービス対価の支払いを減額する等の措置をとることとされている。

◆ 英国保健省におけるモニタリングシステム



3-4 運営段階に入ったPFI事業の課題⑤

(5) アンケート調査結果を踏まえた課題の整理

- アンケート調査から明らかとなったモニタリングの実態や英国の事例等を踏まえると、モニタリングに関する今後の検討課題として、①サービス水準が示された要求水準書、モニタリング基準、支払いメカニズムの連動及びこれらの一括での入札参加者への提示、②ユニタリーペイメントの導入やインセンティブの付与等支払いメカニズムの充実、③関係者協議会の設置等の問題発生時の対応が挙げられる。

◆ 要求水準書、モニタリング、支払いメカニズムの連動のイメージ

