(2) パフォーマンス・パラメータとキー・パフォーマンス・インディケータ

標準サービスレベル仕様書では、モニタリングを行う際の評価指標としてパフォーマンス・パラメータ（Performance Parameter）とキー・パフォーマンス・インディケータ（KPI：Key Performance Indicator）が示されている。

● パフォーマンス・パラメータ

パフォーマンス・パラメータは、民間事業者が事業契約上履行せねばならない要求水準を、具体的に測定可能な項目に置き換えたものであり、減額ペナルティの算定や、契約解除・業務委託先会社交代要請等の対応措置につながるものである。標準サービスレベル仕様書においては、サービス要求（要求水準）の各項目に対し、パフォーマンス・パラメータが具体的かつ詳細に設定されている（図表 3－4－18）。

なお、パフォーマンス・パラメータによって測定される要求水準未達は、後述するサービスのパフォーマンスという指標でみた際の要求水準未達の場合である「業務不履行（Performance Failure）」及び施設のアベイラビリティ（利用可能性）という指標でみた際の要求水準未達の場合である「使用不能イベント（Unavailability Event）」の 2 つに分類されている。

図表　3－4－18　建物サービスにおけるパフォーマンス・パラメータの例

サービス要求（要求水準）の一項目（ﾘﾌｧﾚﾝｽ番号：SP03）

予防保全／計画保全

プロジェクト会社は、サービス基準、法、品質基準、建物管理コードの条件Bの要求条件に合致した工期・時間で全ての計画的予防保全を実施し、完了するものとする。

ﾘﾌｧﾚﾝｽ番号
SP03

上記のサービス要求項目（ﾘﾌｧﾚﾝｽ番号：SP03）について、下記のパフォーマンス・パラメータが設定され、サービスレスポンスタイム、解消猶予時間、モニタリング期間・頻度、モニタリング方法が規定される。このように、サービス要求（要求水準）に記載される各要求事項全てに対応するパフォーマンス・パラメータが設定されている。

ﾘﾌｧﾚﾝｽ番号	パフォーマンス・パラメータ	サービス不良の種類	ｶﾃｺﾞﾘｰ	ｻｰﾋﾞｽレスﾎﾟﾝｽﾀｲﾑ	解消	ﾓﾆﾀﾘﾝｸﾞ期間	ﾓﾆﾀﾘﾝｸﾞ方法
SP03	計画的予防保全と関連する内外ビルは、計画的予防保全プログラム、サービス標準、法律、GIP(Good Industry Practice)に従って実行される。	できごと不良	A-C	24 時間	計画の通り	毎月	1, 2, 4, 5, 8
SP03	計画的予防保全と関連する取付具と付属品は PPM プログラム、サービス標準、法律、GIP に従って実行される。	できごと不良	A-C	24 時間	計画の通り	毎月	1, 2, 4, 5, 8
※SP03 の要求事項に対して、11 項目のパラメーターが設定される。							
SP03	計画的予防保全と関連する電気とケーブルシステムは計画的予防保全プログラム、サービス標準、法律、GIP に従って実行される。	できごと不良	A-C	24 時間	計画の通り	毎月	1, 2, 4, 5, 8
SP03	計画的予防保全と関連する公衆衛生と排水設備は計画的予防保全プログラム、サービス標準、法律、GIP に従って実行される。	できごと不良	A-C	24 時間	計画の通り	毎月	1, 2, 4, 5, 8
SP03	計画的予防保全と関連する消防設備は計画的予防保全プログラム、サービス標準、法律、GIP に従って実行される。	できごと不良	A-C	24 時間	計画の通り	毎月	1, 2, 4, 5, 8

● キー・パフォーマンス・インディケータ（KPI）

KPI[17]は、事業者が提供するサービス品質を把握し、PFI 事業の目的達成を促進するための経営管理的な指標であり、サービスの提供品質の良否を評価するための判定指標として用いられる。

KPI の定期的な測定により、サービスの品質の良否について、時系列的なトレンドを把握することが可能であり、サービス悪化の兆候が明らかとなった場合は、是正計画の作成に向けた官民の対話の発動を行う。

図表　3－4－19　建物サービスにおける KPI の例

建物サービスにおけるKPIの例

KPI Ref	KPI	パフォーマンス・レンジ		
		①緑	②黄色	③赤
K01	予定された計画的予防保全業務のうち、計画通りに実行された場合	[ ]%	[ ]%	[ ]%
K02	運営に影響する施設の停止時間	[ ]%	[ ]%	[ ]%
K03	1ヶ月あたりの非常時クレームと依頼事項の数	[ ]回	[ ]回	[ ]回

※パフォーマンス・レンジ：
①緑　（サービスの提供品質が良い）
②黄色（サービスの提供品質の低下へ注意が必要）
③赤　（サービスの提供品質が悪化）　と3段階で設定している。
パフォーマンス・レンジは、目標パフォーマンスに対する現状のパフォーマンスの状況を勘案して、官民で毎年合意され決定するものと規定されている。

（3）サービス購入料の減額システム

英国保健省の病院 PFI 事業においては、2006 年 2 月に公表された「病院 PFI 事業に関する標準事業契約」（Standard Form Project Agreement Version 3）において、具体的なサービス購入料の減額を含む支払いメカニズムが詳細に規定されており、上記パフォーマンス・パラメータ等によって測定された結果に基づいて適用されることとなる。

英国保健省の標準契約では、要求水準未達を「業務不履行」「使用不能イベント」の 2 つに分類しており、それぞれについて減額措置が規定されている。

● 業務不履行（Performance Failure）の場合の減額措置

「業務不履行」とは、サービスのパフォーマンスという指標でみた際の要求水準

[17] 最近改訂された標準サービスレベル仕様書では、KPI は Continuous Improvement Indicator と改称されている。

未達の場合であり、PFI 事業者がサービスレベル仕様書に従ったサービスを提供できず、契約で規定される解消期間内に業務不履行が解消されていない事態（次の使用不能イベントを除く）をいう。

業務不履行に陥った場合、その内容により重度/中程度/軽度と分類され、各々50、25、5 ポンドの減額となる。なお、月単位で蓄積した減額総額が、当該月のサービス購入料の 0.5%未満の場合は減額されない（業務不履行の許容）。

● **使用不能イベント（Unavailability Event）の場合の減額措置**

「使用不能イベント」とは、施設のアベイラビリティ（利用可能性）という指標でみた際の要求水準未達の場合であり、PFI 事業者のサービス水準未達が契約で規定される解消期間内に解消されておらず、そのために特定の施設機能を使用不能状態に陥らせるイベントをいう。

特定の施設のアベイラビリティ（利用可能性）が確保されない場合は、使用不能イベントが発生するエリアのエリア割増係数、機能単位の機能単位割増係数を勘案し減額幅の調整を行い、重要度に応じたきめ細かい減額が行われる。なお、契約で規定されている解消時間内に、使用不能イベントを解消できれば、使用不能イベントとはみなされない。

なお、業務不履行もしくは使用不能イベントに該当した場合、不可抗力に起因すると判断できる場合及び上記「業務不履行の許容」の場合を除き、ペナルティポイントが付与される。ペナルティポイントが一定量以上蓄積されると、発注者からの書面による警告を経て事業契約の解除事由となる。また、特定のサービスにおいてペナルティポイントが蓄積された場合には、発注者が事業者に当該サービス業務の実施者（業務委託先）の交代を求めることもある。

４　課題の整理

アンケートの結果から、我が国の PFI 事業におけるモニタリングや支払いメカニズム等の実態が明らかとなった。事業実施主体（公共施設等の管理者等）の運営段階における PFI 事業の満足度は全体としては高いものの、要求水準書以外に、維持管理・運営のサービスの内容・品質等を規定した文書が作成されていない事業が約 3 分の 2 を占めており、また、モニタリングの手順書・解説書・マニュアル等の必要性が強く認識されているという現状にかんがみれば、各事業におけるモニタリングや支払いメカニズムの体制を確立することが急務であるといえる。既に多くの事業が運営段階に入っている英国の事例等も踏まえ、今後の検討の課題を以下のとおり整理した。

（1）要求水準書、モニタリング、支払いメカニズムと連動する実効的なモニタリング実施の必要性

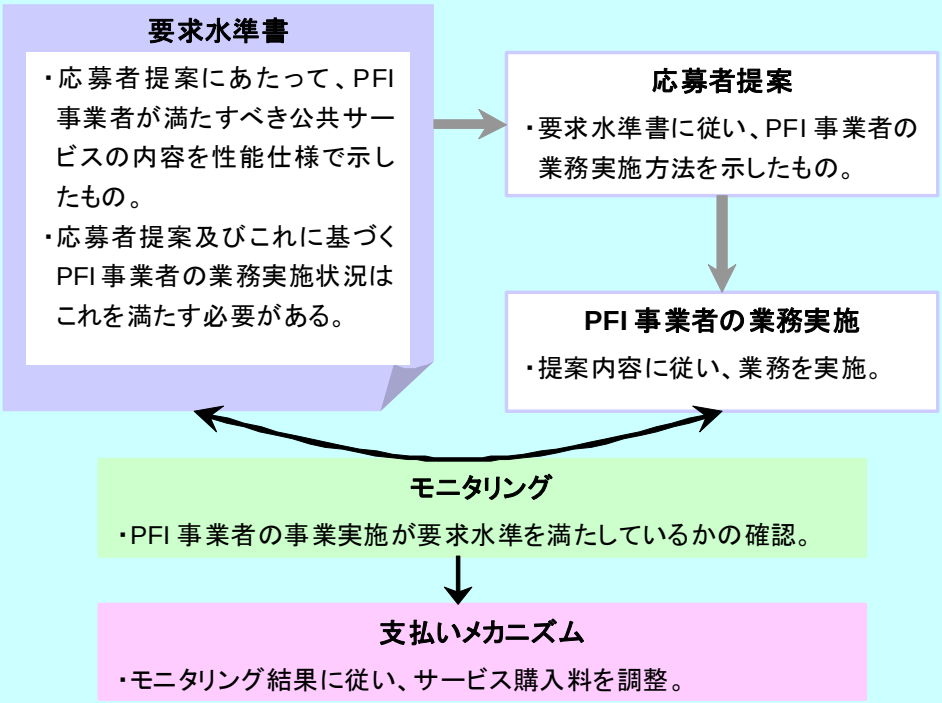
モニタリングを行うことの意味は、事業実施主体（公共施設等の管理者等）があらかじめ設定した要求水準に示されたサービス水準が達成されているか否かの確認を行うことにある。したがって、当然のことながら要求水準書の内容に沿ってモニタリングが行われるべきであり、また、公共サービス提供の対価として支払われるサービス対価の支払いはモニタリング結果に基づいて行われる必要がある。もとより、事業の内容によって柔軟に対応すべきものであり、硬直的な運用を避けるべきであるが、サービス水準が示された要求水準書、モニタリング基準、支払いメカニズムは連動するべきものであり、一般的には、これらを一括して入札参加者に示し、事業実施主体（公共施設等の管理者等）の意図を踏まえた提案がなされることが必要である。なお、モニタリングの基準を作成するにあたっては、サービス水準が確保されているか否かを判断する客観的な評価指標を設定することが効果的である。

しかしながら、我が国では、このような慣行はまだ浸透していない。運営段階になって初めて維持管理・運営のサービスの内容・品質等を規定した文書（業務仕様書等）の作成を実施している事業数ですら、今回のアンケート結果によれば、全体の約 3 割にとどまっている。

既に運営段階に至っている事業については、要求水準書に示されたサービス水準を具体的に確認するため、ここに示されたような維持管理・運営のサービスの内容・品質等を規定した文書の作成を促し、あわせて適切にモニタリングが行われる環境を整備していく必要がある。また、最近、事業実施主体（公共施設等の管理者等）の中には、新規の事業について、要求水準書、モニタリング、支払いメカニズムを一体とし

て作成し、これらを一括して入札参加者に示していこうという動きがみられるところであり、このような先駆的な動きを支援し、このような動きをさらに促進していくことが必要である。

図表　3－4－20　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



（2）支払いメカニズムの充実

アンケート調査では、サービス購入料の減額を導入している事業実施主体（公共施設等の管理者等）の77%が「効果がある」と回答しており、モニタリングと減額システムを連動させることは、民間事業者にとってサービス水準の達成・向上に対する動機付けとなり、適正なサービス水準の確保のための有効な方策と考えられる。

この際、減額に際し、サービス対価を個々のサービスごとに積み上げて支払うのではなく、提供されたサービスを一体として認識し、この一体のサービスを対象に、施設のアベイラビリティ（利用可能性）やパフォーマンス等のサービス水準に係る判断基準に基づき評価し、必要に応じて施設整備費も含め減額を行って支払う「ユニタリーペイメント」について、サービス水準確保への強い動機付けをはかるため、実効ある具体的な活用方策を検討していく必要がある。[18]

[18] たとえば、美祢社会復帰促進センター整備・運営事業（BOT）においては、サービス対価について、「国が支払うPFI事業費は、本事業に係る事業者の提供するサービスに対して一体として支払うものであることから、PFI事業費の減額についても、減額対象を細分化することは行わない。」（美祢社会復帰促進センター整備・運営事業モニタリング及び改善要求措置要領）とされ、ユニタリーペイメントが導入されている。

また、減額のほか、民間事業者による高い水準のサービス提供への動機付けとするため、インセンティブを付与することも１つの方法である。要求水準を満たすサービスの提供は民間事業者の当然の責務であるため、それに対し安易にボーナスを支払うことの是非については議論があるが、アンケートの結果から、インセンティブの仕組みを採り入れている事業が相当程度見られ[19]、またそのうちのほとんどの事業ではインセンティブの効果があると認識されていることから、支払いメカニズムの１つとしてインセンティブについて検討することは有効であると考えられる。

（3）問題発生時の対応

事前に設定された要求水準やモニタリング基準等が明確であれば、事業実施にあたり事業実施主体（公共施設等の管理者等）と民間事業者の間で認識の相違は生じにくいが、現実には事業実施にあたり様々な疑義が生じ、官民間でその解釈をめぐり争うこととなる。こうした場合に備え、関係者協議会を設置し、その構成員や開催手続き等を契約書等においてあらかじめ定めておくことは有効な手段である。実際にアンケート調査結果からは、関係者協議会等を設置している事業のほうがより総合的なパフォーマンスが高いことが明らかとなっている。

しかしながら、官民の当事者で構成される関係者協議会の場では両当事者間の紛争は解決しない場合もあり、こうした場合に備えて係争処理の考え方や具体的な手順等をあらかじめ定めておくことにつき、さらに検討を行う必要がある。

[19] ただし、アンケート調査中の「インセンティブ」には、サービス購入料の増額のほか、事業から得られる収入を事業者の直接収入とする仕組み等を含んでいる。

第３章のまとめ

第１節　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。そもそも段階を経て詳細化すべき趣旨は民間事業者の意向の的確な把握にあることから、実態を前提とすると、導入可能性調査段階で、民間事業者の意向を十分に把握した上で検討を行う必要がある。

●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。

第２節　ＶＦＭ評価に関する課題

●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。

●それぞれの段階に必要な費用の見積りは、いわば PFI-LCC 算定の核心部分であり、この部分が説得力を有しなければ、VFM 評価の意味が失われる可能性がある。したがって、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。

●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。

●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。このため、VFM 評価の客観性・透明性を高め説明責任を果たすため、これらの評価の過程等の情報を公表するとともに、一定の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行うことにより、事業実施主体（公共施設等の管理者等）の職員を支援していく必要がある。

第 3 章のまとめ

第 3 節　入札に関する課題

入札プロセスにかかわる課題の整理とその対応策

●平成 16（2004）年 4 月に公布された新 EU 公共調達指令により競争的対話方式が導入され、全 EU 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。英国においても平成 18（2006）年 1 月に競争的対話方式が制度化されている。

●競争的対話方式は、発注者が「特に複雑である」と考える契約に適用され、資格審査により対話を行う数者を選定した後、「対話参加招請」が行われ、候補者ごとに対話が実施される。落札者の決定後、発注者は、提案内容や履行の確約について、確認することはできるが、競争結果を歪めるような修正はできないこと、発注者は対話においてすべての候補者の扱いの公平性を保証するとともに参加者等から得た機密情報等を当該参加者の同意なく他者にもらしてならないこと等の規定が設けられている。

●内閣府が発注者、民間事業者に対して行ったアンケート調査によれば、両者ともに、意思疎通の不足が指摘された。特に発注者からは、文書による質問回答では相互の意思疎通は難しいものの、これに代わる意思伝達方法がわからない等の意向が示された。

●このような課題に取り組んだグッド・プラクティスとして東京都の例がある。この事例では、総合評価一般競争入札の枠組みのもとで、多段階選抜、対話方式を実施している。

●このような状況を踏まえ、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。

●申合せのポイントは、

①発注者の能力では要求水準書等を作成することが困難な事業について適用することを想定していること

②必要に応じて応募者毎に対面による対話を行うことも考えられるとし、応募者ごとの対面による口頭による対話が可能であることを明確に示したこと

③入札公告以降だけでなく、実施方針公表以降において、対話を行うことを推奨していること。また、入札公告前の対話により、要求水準を修正することを推奨していること

④資格審査段階での応募者の絞り込みの必要性を明確に認めていること

⑤落札者決定後の契約書案、入札説明書等の内容の変更は一切許容されないものでなく、競争性の確保に反しない場合に限り変更は可能であること

等である。

第 3 章のまとめ

総合評価にかかわる課題とその対応策

●PFI 事業については、平成 17（2005）年の PFI 法改正にあたり、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」との規定が追加され、いわゆる総合評価によるべき旨が明記されている。

●内閣府が把握している限り、PFI 事業について価格のみを評価の対象として事業者選定した事例はない。また、年度を経るにつれ、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。

●発注者、民間事業者に対して行った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。このような認識のギャップがあるのは、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、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、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との三点に集約されると考えられる。

●①については、ニーズの検討結果を行った内容を「事業コンセプト書」として明確に書面にまとめ、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である。

●②については、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するとともに、本文に示されているチェックリストをたとえば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である。

●③については、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し、逐次実施していく必要がある。

第 3 章のまとめ

第 4 節　運営段階に入った PFI 事業の課題

●平成 18 年度に初めて運営段階に至った事業件数が、総事業数の半数を上回り、実際に運営段階に至った事業が増加してきたことから、運営段階におけるモニタリング等の実態や課題を把握・整理するため、運営段階に至った事業の事業実施主体（公共施設等の管理者等）に対してアンケートを行った。その結果から、①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こと、②具体的なサービスの内容について規定した文書、モニタリングのマニュアル等を実際に作成しているのは少数にとどまること、③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等が明らかとなった。

●多くの事業が運営段階に至っている英国においては、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とともに、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している事例がある。

●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。