

まちづくり分野への成果連動型民間委託契約方式 (P F S) の導入にかかる手引き

令和6年4月
国土交通省都市局まちづくり推進課

はじめに

少子高齢化や人口減少に伴い、地方公共団体の財政状況が厳しくなるなか、まちづくりの分野においても、財政負担の削減、施策効果の最大化を図る仕組みの導入が急務となっています。

「デジタル田園都市国家構想総合戦略」等、国の政策においても成果連動型民間委託契約方式（P F S : Pay For Success）（以下「P F S」という。）の活用やまちづくり分野も含めた多様な領域への展開方針が示されるなど、今後の普及促進が期待されています。

これらの情勢を踏まえ、国土交通省では、平成30年度からP F Sの一手法であるソーシャル・インパクト・ボンド（以下「S I B」という。）のまちづくり分野における活用についての調査検討等を行っており、令和元年度には、地方公共団体が事業化に際し必要と考えられる情報・知見等を取りまとめた、「【地方公共団体向け】まちづくり分野へのソーシャル・インパクト・ボンド（S I B）の導入にかかる手引き」（以下「まちづくり分野のS I B手引き」という。）を策定・公表しました。また、シンポジウムや研修により普及啓発を図るとともに、導入検討中の地方公共団体に対する専門家の派遣等により具体的な案件形成を支援してきました。

この度、「まちづくり分野のS I B手引き」策定後の状況を反映するとともに、S I Bに限定せずP F S全体を対象とする観点から、「まちづくり分野のS I B手引き」を改定し、「まちづくり分野への成果連動型民間委託契約方式（P F S）の導入にかかる手引き」として、特に、次の3つのポイントに留意して、取りまとめました。

ポイント1 最新の状況変化への対応

P F Sにかかる解説を追加するとともに、内閣府成果連動型事業推進室より公表された「成果連動型民間委託契約方式（P F S : Pay For Success）共通のガイドライン」（以下、「内閣府共通のガイドライン」という）との対応関係を明確にしました。

ポイント2 まちづくり担当者の視点

官民連携手法の窓口となる部局（企画・財政部局等）では比較的P F Sへの認知が進んでいる一方、まちづくり部局等においては十分に認知されていない可能性があるため、まちづくり分野における留意点の記載等、まちづくり担当者の視点を考慮しました。

ポイント3 検討の一步を踏み出すための支援

P F Sを活用するイメージや検討の進め方がわかりづらいため、まちづくり分野での活用のきっかけを提示するとともに、まちづくり分野における効果や先行する導入事例、具体的な活用例を提示しました。

P F Sは導入が始まったところであり、今後事例が積み重なることにより、地方公共団体における社会課題解決の一手法として定着していくことが期待されます。地方公共団体の状況や社会課題、事業目標等に応じ、庁内で連携して運用していくにあたり、本手引きが、まちづくり分野においてP F Sの導入を検討している地方公共団体の一助となれば幸いです。

目次

基礎編.....	1
1. P F S 導入の背景.....	2
(1) P F S とは.....	2
(2) P F S 導入の背景.....	3
(3) まちづくり分野への導入状況.....	5
2. まちづくり分野における P F S とは.....	6
(1) P F S の基礎.....	6
(2) 本手引きの対象として想定するまちづくり分野.....	13
(3) まちづくり分野における P F S の導入の効果.....	14
(4) まちづくり分野における P F S の活用のポイントと事例.....	17
実務編.....	22
1. P F S 事業の全体像.....	23
(1) P F S 事業の実施手順.....	23
2. 各ステップの概要及び留意事項.....	25
(1) ステップ1 社会課題解決のための P F S 導入の検討.....	25
(2) ステップ2 案件形成.....	32
(3) ステップ3 民間事業者の選定・契約.....	49
(4) ステップ4 事業実施.....	53
(5) ステップ5 評価、支払い.....	54

基礎編

1. P F S 導入の背景

(1) P F S とは

P F S とは、地方公共団体等が民間事業者等に委託等を行って実施する事業のうち、その事業により解決を目指す社会課題に対応したアウトカムから成果指標を設定し、地方公共団体等が支払う額等が、当該成果指標値の改善状況に連動する事業方式です¹。

成果に応じた支払いを行うため、支払いが変動するというリスクを民間事業者が負う一方で、事業活動の実施方法について一定の裁量を民間事業者に与え、リスクに見合ったリターンを支払う契約となります。こうした特性を持つことから、具体的なアウトカムの達成による社会課題の解決のみならず、委託者、受託者及び資金提供者等の全てのステークホルダーが、事業活動そのものよりも、それによってもたらされる社会課題の解決への貢献というアウトカムを中心に考えるようになり、連携が強化されることが P F S 活用の本質的な効果の一つとなります。加えて、アウトカム達成を追求する過程においては、事業と成果の結びつきに関する仮説設定や、既存の科学的知見等の収集、分析・評価、成果指標の設定が行われることから、事業にまつわる意思決定に関する説明責任がより果たされるようになり、E B P M の推進にもつながります。さらにこれらのプロセスを通じて、イノベーションが促されて事業効果が高まること等が期待されます。

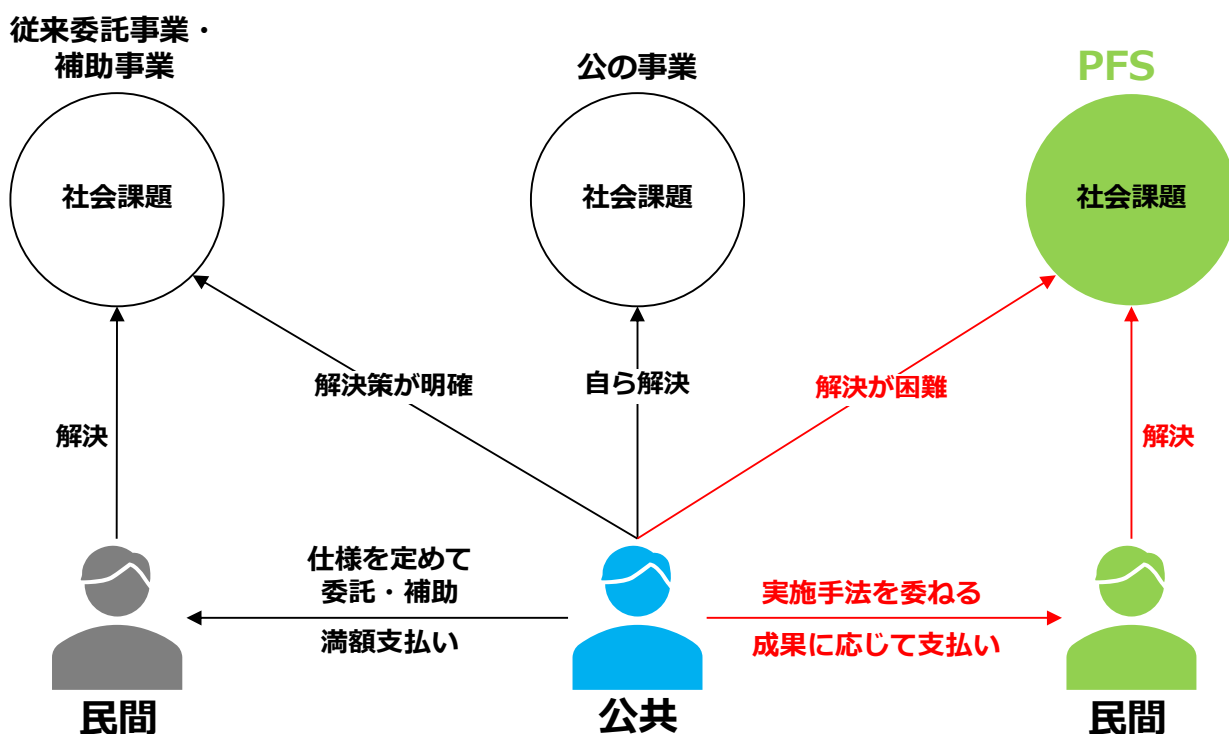


図 1 P F S における関係者の役割

¹ 内閣府共通のガイドライン

(2) P F S導入の背景

1) 官民連携の動き

これまで人口増加に合わせて公共施設やサービスを充実させてきた我が国の地方行政運営は、大きな転換点を迎えています。少子高齢化、人口減少が進む中で、行政のリソースが不足しており、効率的で効果的な行財政運営が求められています。加えて、複雑化した社会課題を解決するためには、行政のみによる取組ではなく、民間のノウハウを活かし、サービスの質や事業の効果を高めていく官民連携の必要性がさらに高まっています。

これまでも、地方公共団体等においては、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（以下「P F I法」という。）に基づくP F Iだけでなく、地域のニーズや事業の特性に合わせ、Park-PFI²やL A B V³等、多様な官民連携手法が取り入れられるようになってきました。まちづくり分野においても、従来からその目的や手法、機能により官民で役割分担がなされてきましたが、昨今では、エリアプラットフォーム等、官民でまちづくりのビジョンを共有し、それを実現する仕組みづくりも進んでいます。

2) E B P M導入の動き

地方公共団体においては、国が進めるE B P M⁴導入を受け、①政策目的を明確化させ、②政策手段と目的の論理的なつながり（ロジック）を明確にし、③つながりの裏付けとなるようなデータ等のエビデンス（根拠）を可能な限り求め、「政策の基本的な枠組み」を明確にする⁵ことが求められるようになってきました。

こうしたE B P M導入の流れはP F S導入の動きとも親和性が高いものといえます。内閣府共通のガイドラインにおいては、P F S事業をE B P Mにつなげていくために、①成果指標は、事業目標につながるものがエビデンスによって明らかとなっている指標を選定すること（エビデンスをつかう）、②P F S事業終了後も追跡調査等を行い、事業目標の達成についても評価を行い、新たなエビデンスを作る（エビデンスをつくる）こと、③P F S事業の結果等を公表することで、研究者等がそれを活用した分析等を行い、E B P Mに必要なエビデンスの充実につながる（エビデンスをつたえる）ことが重要になるとしています。

² 平成29年の都市公園法改正により新たに設けられた、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する「公募設置管理制度」のこと。（都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン（令和5年3月31日改正））

³ 地方公共団体等が公的不動産を現物出資し、民間事業者が現金等を出資するとともにノウハウを提供することで新たな事業体を設立し、当該事業体を活用して公的不動産の有効活用を図る方式。（PPP/PFI推進アクションプラン（令和5年改定版））

⁴ Evidence-based Policy Makingの略語で、「証拠（根拠）に基づく政策立案」と訳される。我が国においては、2016年ごろから統計改革の検討の流れで議論が進み、E B P Mと統計改革とを両輪・一体で推進していくことが「経済財政運営と改革の基本方針2017（骨太の方針）」において明記された。

⁵ 内閣官房行政改革推進本部事務局「E B P Mガイドブック Ver.1.0」

3) P F S導入の動き

国においては、官民連携の一層の推進やインパクト投資⁶促進等のために、P F Sの一層の拡大を図ることとしています。また、これまで重点分野としてきた医療・健康、介護、再犯防止に加え、まちづくり分野等の他の分野への展開・事例構築についても進めることが示されています。

表 1 計画等における位置づけ

<p>■デジタル田園都市国家構想総合戦略（令和4年12月23日閣議決定）</p> <p>第4章 2.（1）デジタルの力を活用した地方の社会課題解決・魅力向上</p> <p>⑤ア 一人ひとりが魅力づくりの担い手となる地方創生</p> <p>(a)成果連動型民間委託契約方式（P F S）を通じた社会課題解決</p> <p>・官民連携による地域の社会課題の効果的な解決のため、成果連動型民間委託契約方式（P F S）について、複数年度にわたる交付金の拡充や、関係府省庁が連携したエビデンス環境の整備を行い、医療・健康、介護分野での横展開と、再犯防止、環境、<u>まちづくりなどの分野での事例構築を進める。</u></p>
<p>■成果連動型民間委託契約方式の推進に関するアクションプラン（令和5～7年度）</p> <p style="text-align: right;">（令和5年3月2日関係府省庁連絡会議決定）</p> <p>2（2）イ 普及促進の進め方</p> <p>前アクションプランに引き続き、重点3分野（医療・健康、介護、再犯防止）を中心にP F Sの活用事例の蓄積を進めつつ、地方公共団体等のニーズ等を踏まえながら、就労支援、環境、<u>まちづくり等の多様な領域への展開を進め、地方公共団体等が社会課題を解決する一つの標準的な選択肢として、P F Sを普及させる。</u></p>
<p>■経済財政運営と改革の基本方針 2023（令和5年6月16日閣議決定）</p> <p>第2章 2. 投資の拡大と経済社会改革の実行</p> <p>（3）スタートアップの推進と新たな産業構造への転換、インパクト投資の促進</p> <p>（インパクト投資の促進）</p> <p>インパクト投資の促進等を通じ社会的起業家（インパクトスタートアップ）への支援を強化し、社会的起業家のエコシステムの整備を図る。社会的起業家の認証制度を早期に創設し、認証企業に対し公共調達の特遇措置を導入する。民間で公的役割を担う新たな法人形態について検討を進める。寄附性の高い資金を呼び込むため、公益法人の事業変更認定手続や公益信託の受託者要件の見直しを行う。休眠預金等活用制度における出資の実現に向けた取組を進める。複数年度の案件形成支援や予算の戦略的活用により、<u>S I Bを含む成果連動型民間委託契約方式（P F S）の一層の拡大を図る。</u>インパクト投資の普及に向けた基本的指針を年度内に策定し、インパクト指標や事例等を具体化するコンソーシアムの設置について必要な措置を講ずる。また、専門家派遣事業等の検討、個人投資家とつなぐピークルの早期の枠組み整備などインパクト投資促進のための総合的な支援策を推進する。</p>

⁶ 社会面・環境面での課題解決を図ると共に、財務的な利益を追求する投資行動のことを指す。従来、投資は「リスク」と「リターン」という2つの軸により価値判断が下された。これに「インパクト」という3つ目の軸を取り入れた投資、かつ、事業や活動の成果として生じる社会的・環境的な変化や効果を把握し、社会的なリターンと財務的なリターンの双方を両立されることを意図した投資。（インパクト投資拡大に向けた提言書 2019 G S G国内諮問委員会）

(3) まちづくり分野への導入状況

令和4年度末でPFSは179件、119団体で活用されており⁷、取組件数は増えてきています。国が重点3分野として指定する「医療・健康」「介護」「再犯防止」は全体の7割を占めています。

まちづくり分野における導入件数はまだ少数です。一方、内閣府のアンケート調査結果では、まちづくり分野へのPFS導入は官民ともに関心が高い状況です。

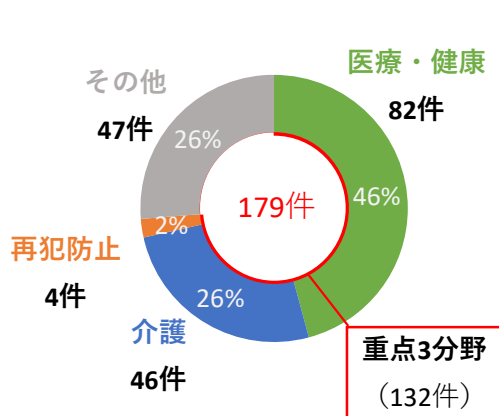


図2 国内導入事例の案件数

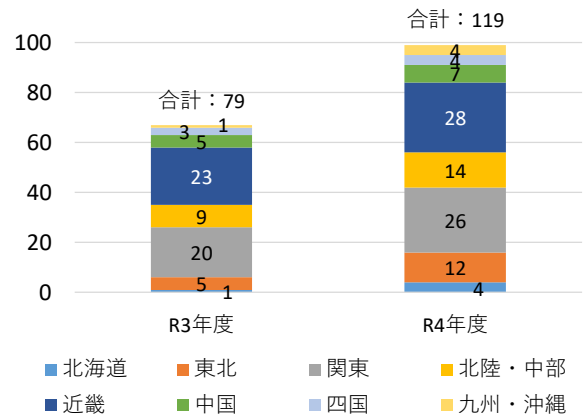
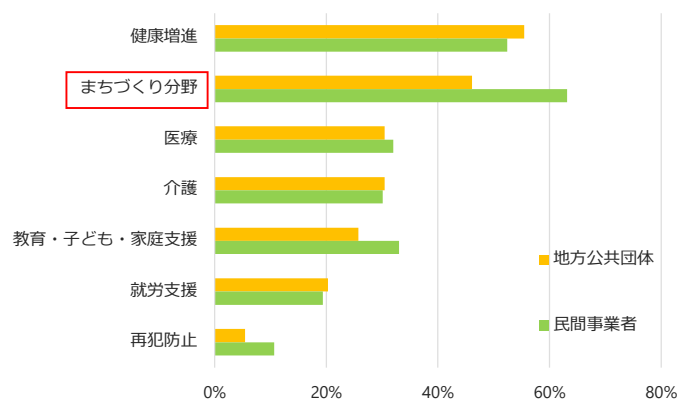


図3 地域別PFS事業の実施状況

出所：内閣府「国内におけるPFS事業の取組状況について」（令和5年5月25日）より国土交通省作成



注：PFS官民連携プラットフォームの設立時に開催した「PFS/SIB推進シンポジウム」（令和3年7月2日）におけるアンケートから作成（回答数231件）

図4 PFS活用を期待できる／活用したいと思う事業分野ごとの団体の割合

出所：内閣府PFS官民連携プラットフォーム 特定テーマワーキンググループ2資料より抜粋

内閣府においては、PFS導入促進を支援する方策の一つとして、PFS官民ニーズ・シーズリストを公表しており、民間事業者からの社会課題解決のためのノウハウ（シーズ）が確認できます⁸。このように、民間事業者のPFSに対する関心は高まってきており、案件形成段階においては、官民対話等により民間のアイデアや提案を活かしていくことも重要です。

⁷ 内閣府成果連動型事業推進室のホームページにおいて、先行するPFS導入事例の一部について事業内容が掲載されている (<https://www8.cao.go.jp/pfs/jirei.html>)。

⁸ 内閣府成果連動型事業推進室のホームページ (<https://www8.cao.go.jp/pfs/needsseeds.html>)

2. まちづくり分野におけるPFSとは

(1) PFSの基礎

ここでは、PFSの基本的な仕組みについて説明します。PFS導入にあたり必要な検討事項等の詳細は、実務編を参照してください。

1) 基本的な事業スキーム

PFSは成果に連動して支払いを行う手法であり、従来の業務委託等⁹と比較すると大きく3点が異なります。

①仕様の考え方

従来の業務委託においては事業活動の実施方法が仕様に定められており、仕様に定められた内容を履行することに対して支払いがなされます。一方、PFSにおいては、仕様ではなく「成果水準書」の形で達成すべき成果指標の改善状況が示され、業務を履行したかどうかではなく、その業務を実施した結果として得られた成果を測定し、その達成度に応じて支払いを行います。

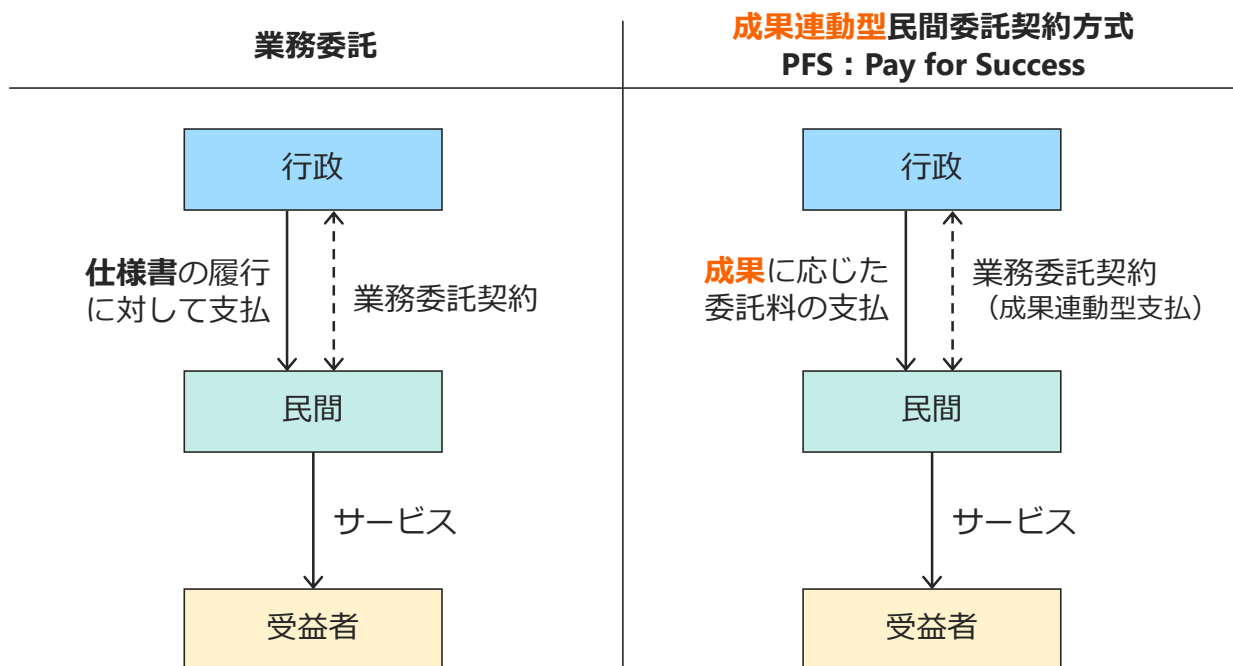


図5 業務委託とPFSの違い

⁹ 成果に連動して支払いを行う限りにおいては、業務委託だけでなく指定管理や補助等、行政から支払いを行う事業において活用することが想定される。

②指標と支払連動の考え方

従来の業務委託においては、業務の仕様として、例えば、〇〇のイベントを〇回行うこと等、活動により直接的な結果としてもたらされる指標（アウトプット）によって業務の履行を確認し支払いを行います。P F Sについては、例えば、△△通りの通行量（人）等、成果（アウトカム）指標を設定し、支払いを連動させます。

これにより、どういった人にどのようなサービスを提供すれば成果指標が達成できるか、具体的な事業や活動の内容を民間事業者に効果的に提案してもらうことで、事業の目的である課題解決をより促進することができます。

③複数年・長期契約

このように、P F Sは成果を測定してそれに応じた支払いがなされることから、成果が発現するまでの一定の期間を事業期間として設定する必要があります。したがって、現段階では手法の導入期であることから、先行事例においては単年度の案件も多いですが、設定する成果指標の発現時期を想定した複数年で契約することが望ましいです。加えて、民間のノウハウを十分に活用するという視点からも、サービス内容や提供方法の工夫等の成果を実現するための業務改善や、スタッフの安定的な雇用や育成がなされるために、複数年で契約することが望ましいと言えます。

また、P F Sの一手法として、民間資金を活用したS I Bという手法もあります。S I Bは、民間事業者が事業を行うのに必要な資金を金融機関等から調達し、成果が達成されるかどうかのリスクの一部を金融機関等が負担するものです。行政からの支払いが成果連動となることにより、金融機関等への返済原資が変動するリスクを含んだものとなります。

S I B導入のメリットとしては、①規模が大きいP F S事業や、成果連動部分の割合が大きい事業のように、成果連動に伴うリスクの大きな事業の実施が可能となること、②財務基盤が弱い中小企業やN P O等、複数年にまたがる長期化しやすい事業実施期間中の運転資金の確保や成果連動リスクを負うことが難しい民間事業者も事業に参画することが可能となること、③資金提供者が入ることで、事業の採算性や計画性の検証に委託者・受託者以外の第三者の目が入ることとなり、事業に規律が生まれ、実効性が高まることが挙げられます。

さらに、最近の民間金融機関等においては、E S G投資¹⁰や非財務状況の開示等、非財務的な価値への投資が求められていることから、社会的なインパクトを評価して、それに連動したリターンを得るS I Bは資金の新しい投資先として期待されます。

なお、本手引きにおいては、特に断りのない限り、「成果連動型民間委託契約方式」及び「P F S」はS I Bも含めた意味で使用しています。

¹⁰ 財務的な要素に加えて、非財務的な要素であるE S G（環境、社会、ガバナンス）を考慮する投資のこと。（E S G投資について 財務省財政制度等審議会国家公務員共済組合分科会（第30回）資料）

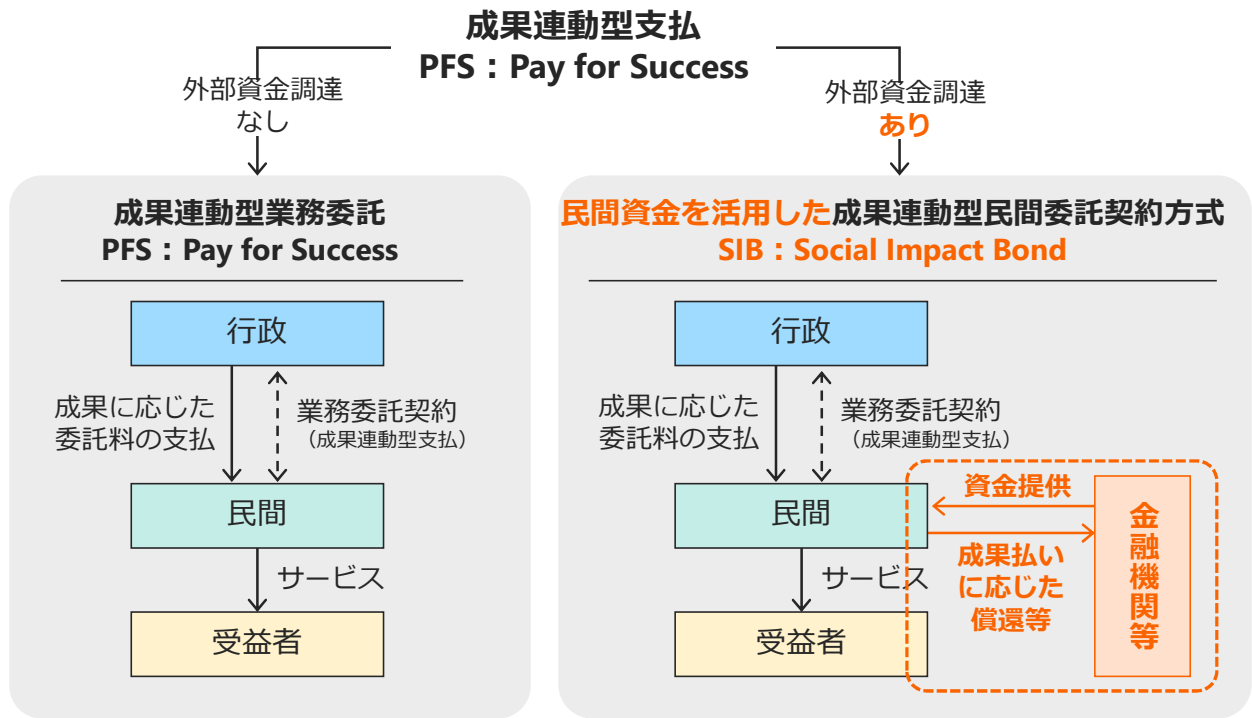


図 6 PFSとSIBの違い

【参考】P F Iとの違いについて

P F I (Private Finance Initiative) とは、官民連携 (P P P Public Private Partnership) の一形態で、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法です。P F I法により事業の枠組みが設けられています¹¹。

P F Iでは一般的に施設整備を伴うことから、主にソフト事業で適用されるP F Sとは事業の範囲が大きく異なります。一方、同じ官民連携手法の一つであることから、類似する特徴もあります。

なお、P F Iを導入して施設を整備し維持管理・運営を民間事業者任せの事業において、そこで提供されるサービスの一部に対し、P F Sを活用した事例もあります (後述参照)。

①仕様の考え方

P F Sでは成果水準書において成果指標を設定しますが、P F Iでは要求水準書の形で性能発注を行います。例えば、維持管理業務における仕様発注の場合、「毎日3回床清掃」とするところ、性能発注では「床の美観の維持」とします。こうすることで、例えば、防汚性能が高い床材の使用やロボットによる巡回清掃等、方法や回数は民間事業者の提案に委ねることが可能です。

P F IはP F Sと同様、民間の裁量が大きい手法ですが、性能として設定する水準を指標で設定する場合には、アウトカムを指標として設定するP F Sより、よりアウトプットに近い指標を設定することが多いと言えます。

②支払いの考え方

P F Iでは、契約で定められた要求水準の達成状況を確認して支払いを行います。要求水準が未達の場合は、業務の改善勧告や支払いの減額となります。発注者である行政は、あらかじめ達成状況について具体的な判断基準を設け、公共サービスの提供状況の確認 (モニタリング) を行います。モニタリングに関するガイドラインには、具体的な方法として、民間事業者からの報告の確認、履行状況の確認、測定機器を用いた測定指標の状況、利用者満足度調査、サービスに対する苦情の確認等が挙げられています。

P F Sでは原則として成果 (アウトカム) 指標で評価が行われるのに対し、P F Iの場合は業務やサービスごとに要求水準の達成状況を確認することとなり、履行確認のみを行うものもあれば、アウトプットに近い指標をK P Iとして設定し、その達成状況を確認するものまであります。

③契約期間

P F Iの場合、施設整備から維持管理・運営まで一括して実施することによる効果を楽しむため、事業期間は長期にわたることが一般的です。P F Sの場合も一定の裁量を民間事業者に与え、成果が発現するまでの期間が必要なことから、単年度契約ではなく複数年度契約が適しています。導入期である現段階では、P F Sは3～5年程度の事業が多く、P F Iと比較すると短い期間の場合が多いですが、導入事例が積み重なり、民間ノウハウの活用による成果の確認、民間事業者側のリスクマネジメントができるようになってくれば、中長期的に民間事業者任せという判断や庁内での合意形成もしやすくなると想定されます。また、P F I事業にP F Sを組み込んだ事例¹²においては、P F Sを適用する事業についても、15年間の事業期間を設定しています。

	P F I	P F S
主な業務範囲	公共施設等の整備や管理運営等	ソフト事業等
発注方式	一括発注・性能発注	成果発注
仕様書	要求水準書	成果水準書
支払連動	要求水準未達の場合の減額措置	成果連動払

¹¹ 内閣府民間資金等活用事業推進室 (P P P/P F I 推進室) 「P F I 事業の概要」2023年7月

¹² 静岡県島田市「金谷地区生活交流拠点整備運営事業」

2) 事業の実施体制

事業の実施体制における従来型の委託方式との大きな違いは、PFSでは、発注者である行政と受託者である民間事業者のほか、第三者評価機関と中間支援組織が関与する場合があります。PFSでは、成果を評価して支払いを行う必要がありますが、地方公共団体等や民間事業者自らが測定し、それを双方で共有して評価を行う場合もあれば、透明性・信頼性を高めることを目的に第三者評価機関が成果指標の測定・評価等を行う場合もあります。また、中間支援組織が地方公共団体等と民間事業者間の調整を行う場合もあります。

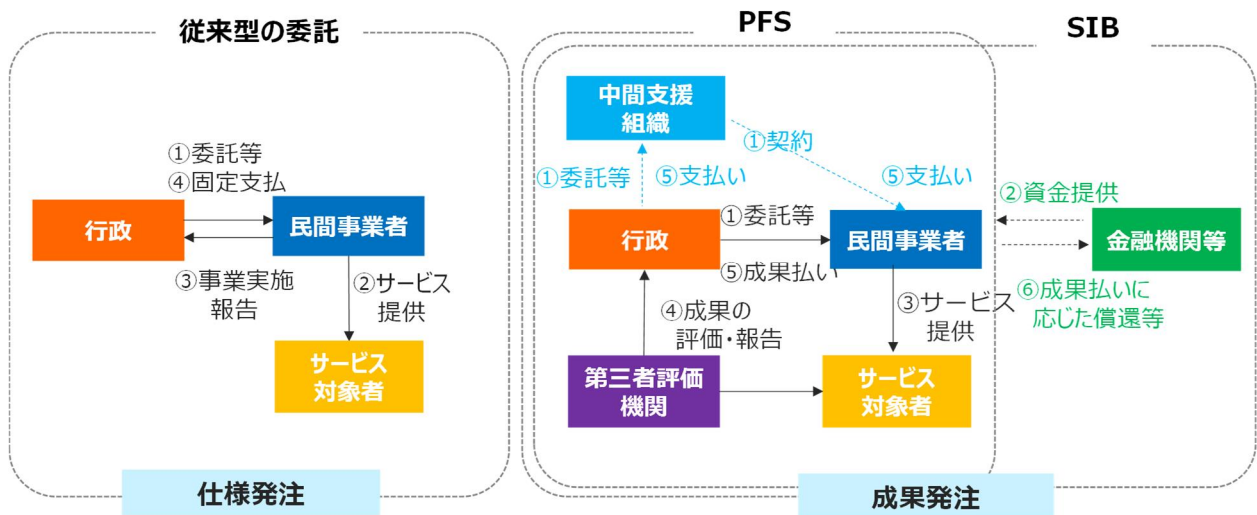


図 7 PFSの実施体制

3) 事業目標の設定

地域の課題は様々なものがあり、特にまちづくり分野においては、経済的な課題から非経済的な課題までの解決が求められます。したがって、地域課題が解決されることによる地域への影響（インパクト）も様々なものが想定されます。

まちづくり分野では、「域内消費額の増加」等の経済的インパクトを目指すケースと、「コミュニティの形成」や「地域への愛着向上」等、直接的に経済的インパクトが得られるとは限らない成果を目指すケースの双方が考えられます。これはまちづくり分野の重要な特徴であり、医療・健康、介護等の他分野において実施されているPFS事業とは異なる点となっています。

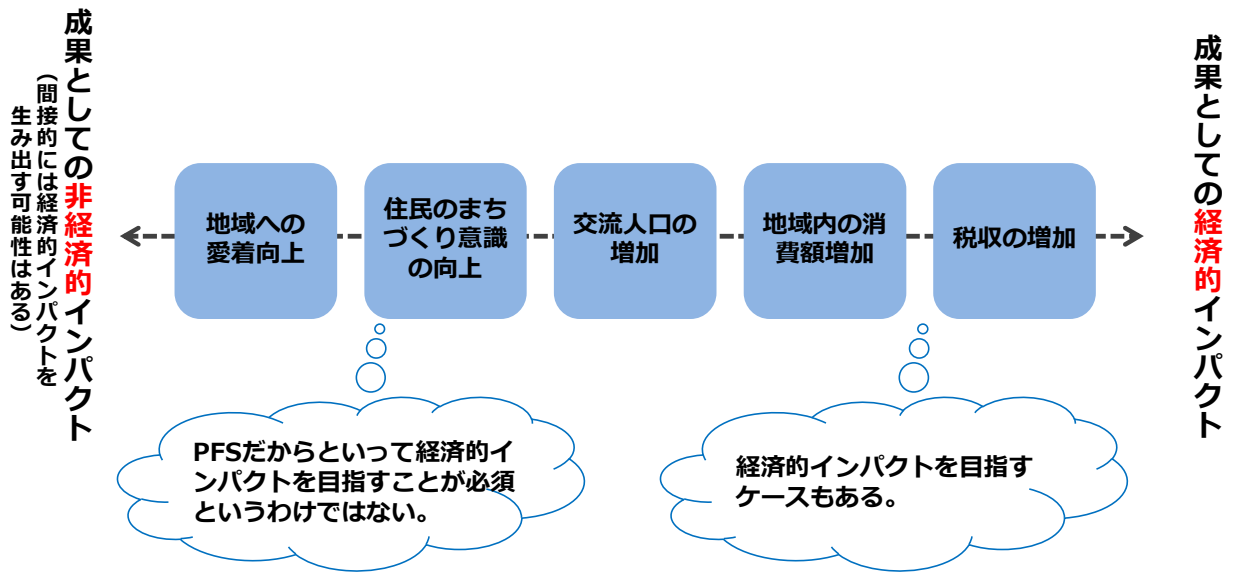


図 8 P F Sの事業目標の例

4) 成果指標の設定

P F Sの導入を検討する際、ロジックモデルを作成します。ロジックモデルとは、「もし～ならば、こうなるだろう」という仮説のもと、資源（インプット）、活動、直接の結果（アウトプット）、成果（アウトカム）をつなぎ合わせたもので、事業が成果を上げるために必要な要素を体系的に図示したものです。この中から、支払いに連動する成果指標を設定します。

従来型の委託等においてはアウトプット指標で設定されることが多いですが、P F Sにおいては、原則としてアウトカム指標を成果指標として設定することとなります。

なお、内閣府共通のガイドラインにおいて、「アウトプット」は「活動により生み出される直接の結果や状態」、「アウトカム」は「事業によって生じるサービスの対象者、組織、社会に現れる変化」と定義されますが、厳密に区分することは難しく、事業内容等に応じて設定することが必要です。

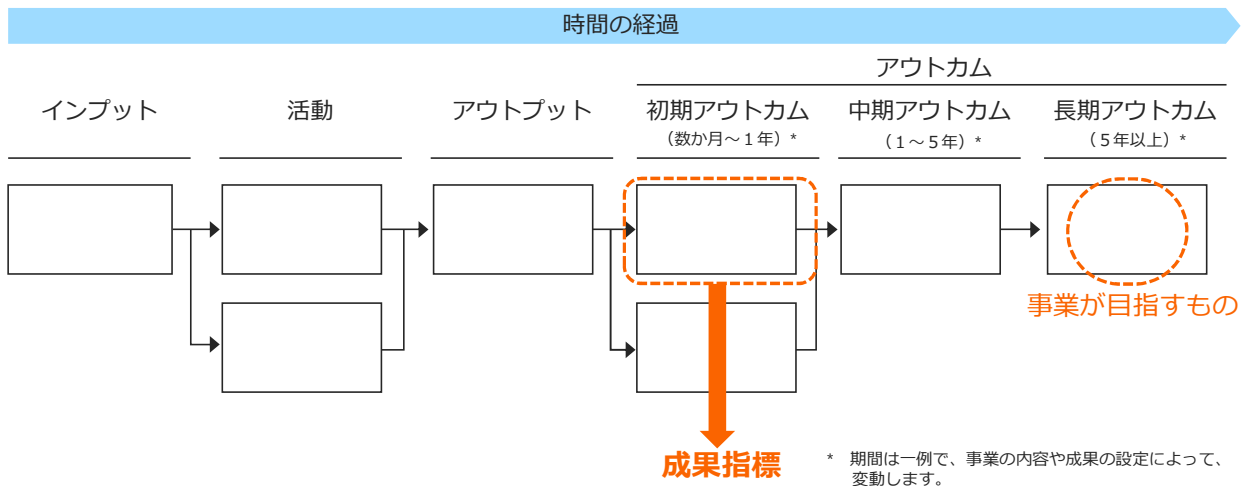


図 9 ロジックモデルと成果指標の関係

5) 支払連動の設定

PFSにおいては、行政からの支払いを成果に連動させますが、支払方法は事業により様々な形があります。大きく分けると、支払いの全体を成果に連動させるパターン（図表左側）と支払いの一部を成果に連動させるパターン（図表右側）の2つに分けられます。前者については、成果指標が達成できない場合、支払いがゼロになる可能性があり、より民間事業者にとってリスクが大きい支払方法です。後者については、固定支払部分と成果連動部分を分けて設定するもので、仮に成果が達成されなくても固定支払部分は支払われることになります。固定支払部分は、事業実施により支出が必ず発生する固定費的なものを対象として、支払うこともできます。

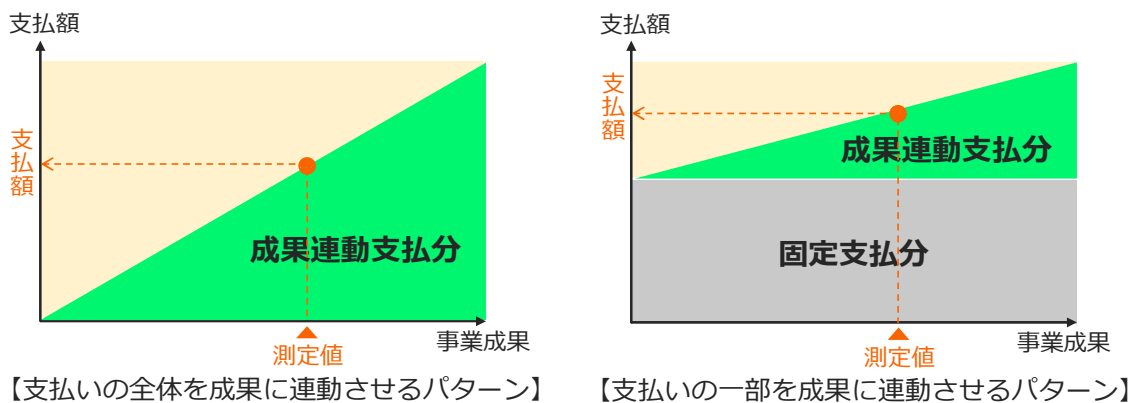


図 10 支払区分

(2) 本手引きの対象として想定するまちづくり分野

本手引きにおいて念頭に置くまちづくり分野の事業は、「空間的に示された一定の地域(エリア)で活動する事業」とします。まちづくり分野について、まちづくりの目的と手法の視点から、イメージを例示すると、次の通りです。

表 2 まちづくりの目的 (例)

No.	まちづくりの目的	具体的な内容
1	賑わいの創出 (地域(エリア)の活性化)	人の誘引、滞在時間の増加
2	コミュニティの形成	愛着の醸成、コミュニティの形成・活動活性化
3	(心身の)健康維持・増進	歩行の促進、交流促進
4	環境負荷の低減、生物多様性の保全	低炭素社会の実現や自然環境保護、生物多様性の促進
5	景観の維持・形成	歴史・文化的景観や自然景観の維持・形成
6	安全・安心の実現	犯罪発生数の減少や防災・減災
7	歴史・文化の保存	歴史・文化の保存や発信
8	産業の維持・振興	人材の吸引、産業の維持・創出
9	利便性向上	交通利便性向上、バリアフリー、来訪者への情報提供

表 3 まちづくりの手法 (例)

類型	No.	まちづくりの手法	概要
ハード	1	施設の整備(新設・改修)	賑わい交流施設や市民サービスに資する施設の新設や改修
	2	公園・広場・街路空間の整備(新設・改修)	公園・緑地・広場・街路空間等の新設や改修
	3	遊休不動産等の活用	空き家・空き店舗等の活用やリノベーション
	4	交通基盤等の整備	歩行者・自動車・新モビリティの交通ネットワークの形成のための空間を整備するもの
	5	仮設店舗やストリートファニチャー等の設置	仮設的なファニチャーやキッチンカー、コンテナ等の設置によって空間の創出を行うもの
ソフト	6	イベントの実施	まちの賑わいや人々の出会い・交流を目的としたイベントの実施
	7	セミナーや教育プログラムの実施	人材育成やスキル習得を目的としたセミナーやプログラムの実施
	8	市民活動の促進	住民ワークショップや清掃活動の実施、地域団体の設立により、市民の交流や地域活動を促進するもの
	9	公共空間整備運営	歩行者空間の充実化、各種設備の整備等の来訪者、滞在者の利便性や憩いの場を提供
	10	経済活動基盤強化	企業立地や新規店舗の誘致等経済活動の活性化を支える基盤形成
	11	DX・スマートシティ推進	市民サービスや行政サービスの高度なデジタル化・新技術の活用によりサービスのDX化や、スマートシティの取組を実施
	12	計画やビジョンの策定・推進	計画やビジョンを策定・広報・推進し、取組意識の醸成や計画の推進
	13	プロモーション	地域が持つ特徴をブランド化し、域内外に発信

(3) まちづくり分野におけるP F Sの導入の効果

1) P F S導入にあたり考慮すべきまちづくり分野の特徴

本手引きにおいては、内閣府共通のガイドラインに沿って、まちづくり分野における留意事項等を整理します。P F Sは、すでに医療・健康、介護分野において、先行して導入が進んでいますが、これらの分野とまちづくり分野には、主に以下3点特徴の違いがあることに留意して、取組を進めていく必要があります。なお、後述する実務編において、導入実務の検討に際し、前提として考慮すべき具体的な特徴を整理しているので、参考にしてください。

特徴1 多様な事業が想定

まちづくり事業は、その効果が市域全体や広域に波及するものから、特定の地域・エリアを想定したものまで多様なものが想定されます。具体的な事業の内容も、ハード整備事業からソフト事業まで、様々な目的・目標（健康、安全、環境…）が考えられ、一つの目標のために複数の事業を組み合わせる場合も、一つの事業から多様な効果が得られることも想定されます。

特徴2 関係者が多様

まちづくり事業には、民間事業者、N P O、地域住民、行政等多様な主体が関わります。また、その立場も事業を実施（サービスを提供）する者、サービスを受ける者（介入対象者）、便益を受ける者（受益者）等多様であり、同時に複数の立場になることもあります。そのため、後述するロジックモデルの整理や成果指標の設定等は、これらの関係者の立場を意識して行う必要があります。特にまちづくり事業においては、地域住民はサービスを受ける者としての立場だけでなく、まちづくりの担い手になっていくことも期待されます。サービスの利用者としてだけでなく、事業に対するアイデアや要望の出し手となったり、さらにボランティア等となって運営側の一員となったり、N P O 法人等に成長し事業の委託先となったり、様々な立場で参加することが可能になります。

また、官民の関わり方も様々なパターンがあり、行政主体の事業を民間事業者に委託事業として任せる場合もあれば、行政目的に沿った事業である場合、民間主体の事業に補助等として資金を交付する形で行政が関わることもあります。

特徴3 長期の取組

まちづくり事業は、単体のイベントのような短期のものから、エリアマネジメント等のまちの成長に合わせ長期にわたり実施するものまで多岐にわたります。また、事業の目標によっては、効果が発現するまでに時間を要するものもあります。

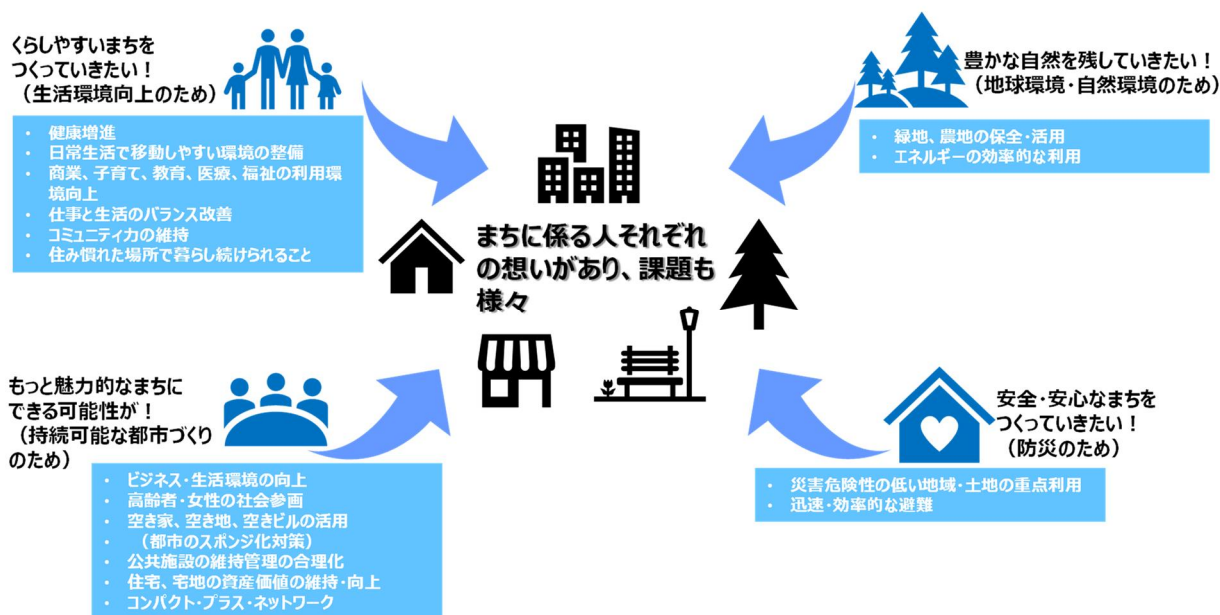


図 11 まちづくり事業を取り巻く環境

2) まちづくり分野における P F S 導入の効果

先述の通り、内閣府共通のガイドラインによれば、P F S 導入の効果は次のようなものがあるとされています。

- ・具体的なアウトカムの達成による社会課題の解決のみならず、委託者、受託者及び資金提供者等のすべてのステークホルダーの協力が促されること
- ・事業にまつわる意思決定に関する説明責任がより果たされるようになること
- ・イノベーションが促されて事業効果が高まること

まちづくり分野においては、事業・関係者の多様性、取組の長期性等の特徴があるため、特に次のような効果が期待できます。

効果 1 多様な関係者における合意形成

まちづくり事業を進めていく上では、目指す目標を共有することが重要となりますが、関係者が多岐にわたることから、アウトプット指標だけでは最終的な目標を共有することが難しい場合があります。そこで、事業の内容を検討する際、併せてアウトカム指標を設定することで、事業目標が明確になります。ロジックモデルの作成を通じて、最終アウトカムの前段階の初期アウトカムや中期アウトカムを指標として整理することで、段階的な効果の実現イメージを共有することができます。こうしたプロセスを通じて、多様な関係者のまちづくりへの参加が進むことが期待されます。

効果2 事業による効果の最大化

まちづくり事業は多様なサービスが考えられますが、仕様発注の場合には、民間の自由な事業提案の機会が損なわれている可能性があります。成果発注とすることで民間の裁量の余地を拡大することが可能となり、目標を実現するために民間事業者による自由な発想での事業の提案・実施が期待できます。例えば、先行する前橋市の事例においては、初めの2年の経験を踏まえ、3年目に民間事業者の工夫により社会実験の実施方法等を見直しています。また、まちづくりに係る勉強会等もコロナのリスク状況に応じ、開催方法や頻度を見直しています。また、支払いと連動させることにより、民間事業者から見た場合に、提案やその実現に対し強いインセンティブが働くため、事業の効果を最大化することが期待されます。

また、まちづくり分野における取組の成果は多分野にまたがる可能性があり、事業の検討段階から関連する施策を所管する庁内の複数部署や他分野の有識者等の専門家と連携して検討を進めることが、より成果を高めることにつながります。

効果3 事業効果の適正な把握

まちづくりは長期的な取組となるため一般的に効果を測ることが難しいですが、ロジックモデルを検討することで、事業・活動から成果に至る過程を整理することが可能となり、一定の合意に基づいて指標とその測定方法を設定することで、事業の効果を測ることが可能になります。こうした取組は、受託者である民間事業者、発注者である行政の双方にとって、パフォーマンスを維持・向上するための共通のマネジメントの仕組みとして機能することが期待できます。まちづくり事業の効果については、庁内外で可視化が求められる場合もありますが、指標化し定量的に効果を測定することで、その要請にも応えられます。

(4) まちづくり分野におけるP F Sの活用のポイントと事例

1) P F Sの活用につながりやすい事業のポイント

P F Sは様々な事業に導入することが可能ですが、事業の組成や成果の評価に一定のコストが発生するため、まずは、次のようなより導入しやすい事業から検討を行うことも考えられます。

① P F S導入により、高い効果が得られると見込まれる事業

具体的には、民間ノウハウの活用の必要性や余地があること、発注方法に工夫ができること、事業の質を向上させる余地があること等が、導入しやすい事業の例として挙げられます。従来の仕様発注では、地方公共団体等が社会課題解決までのロジックを整理し、必要な事業の仕様を定めていましたが、民間事業者が主体的に関与し成果達成のリスクを負うことで、改善がみられるような事業に適しています。例えば、毎年同様の発注・補助が行われているような場合で、民間事業者からアイデアや工夫等の十分な提案がなされていない事業等が想定されます。

② P F Sの実現可能性が高い事業

具体的には、成果指標として一定の指標を設定できること、評価コスト等を吸収できる事業規模があること、一定期間継続して実施する事業であること、庁内においてP P Pの取組に積極的でありP F Sの概要が理解されていること等が導入しやすい事業の例として挙げられます。例えば、K P Iがアウトプット指標となっており事業本来の目的を共有できていない事業、一定の事業費を投じているがその効果が示されていない事業、庁内で見直し対象になっている事業等が想定されます。なお、成果指標に合わせ、基準となるデータ等（例：当該地方公共団体での既存の状態、他の地域の平均的な状態）が必要となりますが、それらが無い場合にはデータの収集を事業の中にも含めることも想定されます。

③ P F I 等他のP P P手法との組合せ

P F I や指定管理、Park-PFI 等、既に性能発注、包括発注、長期契約の特徴を持ったP P P事業の実施と併せてP F Sを導入することも有効です。このようなP P P事業は一般的に事業規模が大きくP F Sの検討・実施・評価にかかる官民のコストを吸収できること、長期契約であるため成果の達成まで一定の期間を確保することができること、性能発注により民間事業者に裁量の余地を与えることで民間事業者が一定のリスクを負いながら提案によって事業を運営しているため、サービス水準の向上やその他の社会的な効果の創出が期待できること等がメリットとして考えられます。

さらに、他のP P P手法と組み合わせた場合、地方公共団体の中で官民連携の経験やノウハウを有している事業分野に導入することになるため、官民による対話や事業スキーム構築がよりスムーズになると考えられます。

その他、様々な地域で活動をしているエリアマネジメント団体の取組に対し、P F Sの仕組みや概要について普及啓発を行うことも考えられます。ただし、これらの団体が実施する委託事業・補助事業は規模が小さいものも多いため、全ての事業がP F Sの導入に適するとは限りませんが、ロジックモデルや指標を設定しながら事業を進めることは、事業効果の最大化に役立つことが期待されます。

2) まちづくり事業への導入例

我が国においてはまだP F Sの導入期であり、具体的な事例が少ない状況です。そのため、以下2事例のほか、まちづくり分野においてP F Sを活用するイメージとして巻末の参考資料に例示しておりますので参考にしてください。

①前橋市

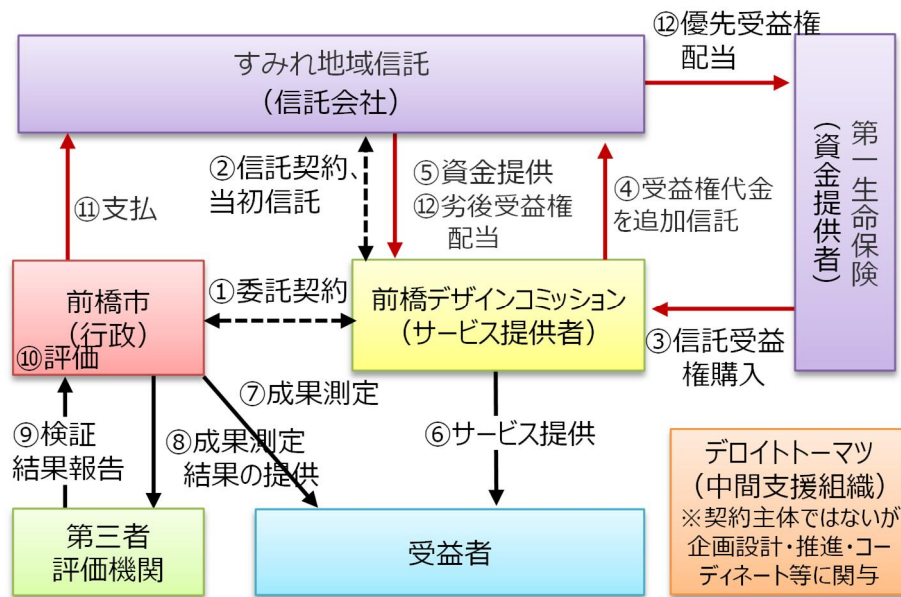
まちづくり分野へのP F S導入の一例として、群馬県前橋市が実施する「前橋市アーバンデザイン推進事業」を紹介します。

前橋市は、民間主体のまちづくりを推進するためのエリアビジョン「前橋市アーバンデザイン」を策定し、民間まちづくり団体である前橋デザインコミッションと連携して、まちづくりを進めています。4つのモデルプロジェクトを推進していますが、そのうちの一つである馬場川通りのエリアを対象とした事業でS I Bを導入しています。馬場川エリアのコミュニティ再生やにぎわい再生により、エリアの価値を向上させることを最終目的とし、様々な社会実験やまちづくりにかかる勉強会等を実施するものです。これらの活動を通じて居心地の良い空間を整備することで、エリアのにぎわいを増加させることを期待しています。これを評価するために、エリア内の通行量を測ることとしています（下記、ロジックモデル参照）。そして、この通行量に応じて民間事業者への委託費を変動させる仕組みとなっています（事例の詳細は、巻末の参考資料参照）。

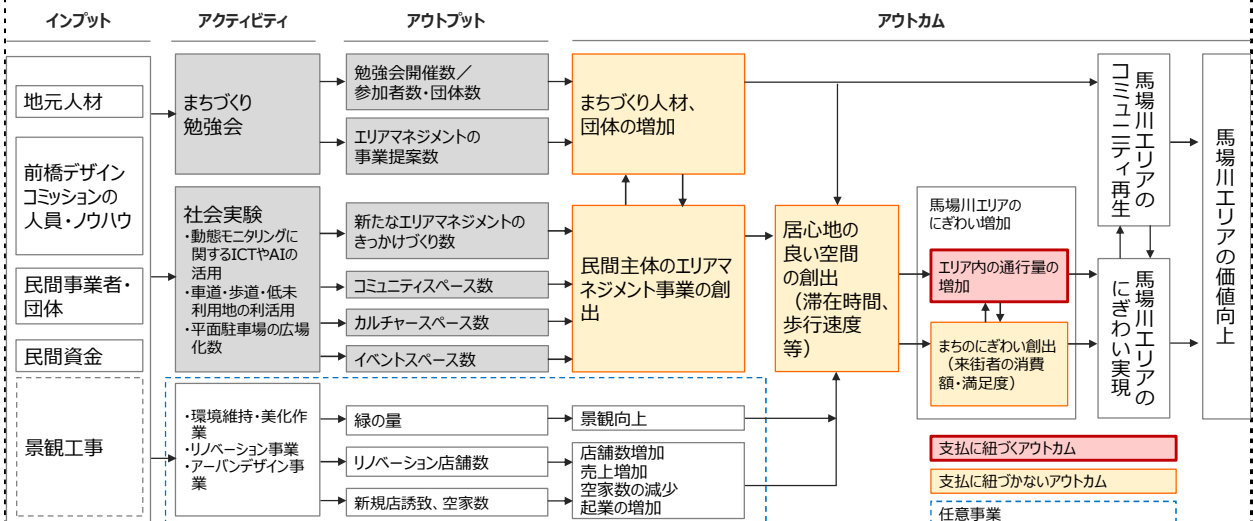
■事業の概要

概要	市は、民間主体のまちづくりを推進するためのエリアビジョン「前橋市アーバンデザイン」を官民連携で策定し、4つのモデルプロジェクトの具現化に取り組み中。モデルプロジェクトの1つ「馬場川通り」を対象にS I Bを導入。遊休不動産や街の空間を活用し、様々なアクティビティを通して住民及び来街者や事業関係者のライフスタイルに合わせた価値を提供し、まちのにぎわいを取り戻す。
事業期間	令和3年9月～令和6年3月（2年6か月） ※契約時。契約後、関連工事のスケジュール変更に伴い事業期間を延長。
事業費	1,310万円（うち成果連動分570万円）
事業者	前橋デザインコミッション
特徴	「歩行者通行量」を成果連動部分の成果指標として設定。 平成27年4月からの歩行者通行量を基に、令和6年2月時点の通行量が45,915人/月以上でA評価（満額支払）としている（直近の参考値：令和3年2月の歩行者通行量（40,248人/月））。 上記に加え、支払いに紐づかない評価の検証を併せて実施。

■体制図



■ロジックモデル



出所：内閣府「P F S 事業事例集」より国土交通省作成

②島田市

地域における市民活動の支援にかかる事業に対し、P F S を導入した事例として、静岡県島田市の事例を紹介します。

P F I 等、性能発注、包括発注、長期契約の特徴を持った P P P 手法に、P F S を導入することも有効であることは、先述した通りですが、静岡県島田市の事例は、P F I を用いた市民交流施設の整備、維持管理、運営の事業において、指定管理者が運営段階で実施するソーシャ

ル・キャピタル（SC）¹³醸成・向上業務に対し、PFSを導入し成果に合わせて対価の支払いを行うこととしています。

島田市は、老朽化した合併前の旧庁舎の除却とその跡地の有効活用を検討する中で、地区の高齢化や核家族化が進み、コミュニティ活動が衰退していくことを地域課題として認識し、これを解決するために、生活交流拠点となる新施設を整備するとともに、周辺の既存施設の一体的な管理運営により、地域コミュニティの活性化を図ることとしました。一方、島田市は保有する公共施設全体の品質・保有量・管理費の適正化に向けた取組を進める中で、新たな財政負担を伴う施設整備を行うことは難しかったことから、整備後の施設運営を評価する仕組みの構築が不可欠であるとの認識をもち、施設の整備・運営を通して得るべき成果を明確化し、それを評価していく成果連動方式の導入を進めました。

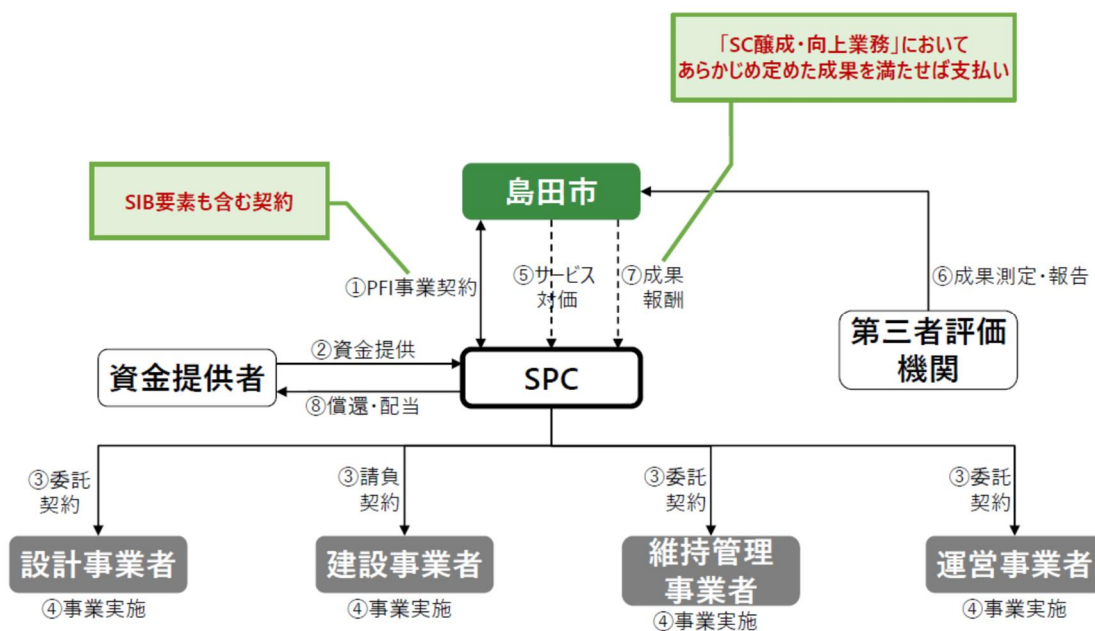
SC醸成・向上業務を民間事業者に委ねる業務の一つとし、市民アンケート調査を行うことで、SC醸成・向上の状況を評価することとしています。これにより、PFI事業のサービス対価の一部について、成果連動を導入しています。（事例の詳細は、巻末の参考資料参照）。

■事業の概要

概要	静岡県島田市旧金谷庁舎の跡地に、市役所支所、地域包括支援センター、住民健診、子育て支援等の機能を持つ生活交流拠点を建設。周辺の生涯学習センターみんくる（公民館）、金谷体育センター、三代島一号公園も含め、民間事業者を指定管理者として指定し、一体的に運営を任せる。 運営業務の一つである醸成・向上業務に成果連動を導入。
事業期間	令和5年10月1日～令和20年3月31日（SC醸成・向上業務） ※令和3年9月～（PFI事業全体）
事業費	2,305,015千円（消費税及び地方消費税を含む。）（施設整備費等事業全体の費用）
事業者	（2021年7月：優先交渉権者決定） 代表企業：大和リース(株)静岡支店 構成企業：大河原建設(株) 協力企業：(株)エー・アンド・エー総合設計・静岡ビル保善(株) シダックス大新東ヒューマンサービス(株)中部支店静岡営業所
特徴	SCにかかる業務の実施やその成果にかかる3つの指標を支払いに連動させるものとして設定。成果にかかるものは、対面での付き合いや団体活動等、SC醸成に関連する質問を市民アンケートで把握することにより基準値を設定し、その向上を測ることとしている。

¹³ 日本語で「社会関係資本」と呼ばれ、人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、人や組織の間の「信頼」、「互酬性の規範」、「ネットワーク」といった社会組織の特徴をいう 出所：募集要項

■体制図



出所：P F S 官民連携プラットフォーム第2回特定テーマワーキンググループ2 発表資料

3) P F Sにおける地方公共団体の役割

まちづくり分野においてP F Sを導入し、民間事業者の知見やノウハウを活用して地域課題の解決を図るには、地方公共団体の適切な関与が不可欠です。民間事業者に事業の実施を委ね、裁量をもたせて柔軟な対応を促すことは重要ですが、P F Sはあくまでも官民連携手法の一つであることから、地方公共団体は発注者として、地域課題に対する認識をしっかりと示すことが必要です。さらに、後述の通り事業開始後においても、事業期間を通してモニタリングや成果評価を通じて、民間事業者と地域課題解決に向けた協議を行うことや協力体制を築くことが必要です。こうした官民連携によるプロセスを通じて、事業の見直しや改善が図られ、サービス水準の向上や市民満足度の向上につなげていくことが、P F Sによる地域課題の解決には求められます。

実務編

1. P F S事業の全体像

(1) P F S事業の実施手順

実務編においては、内閣府共通のガイドラインで設定されているステップ、項目に対応して検討事項等を整理しています。

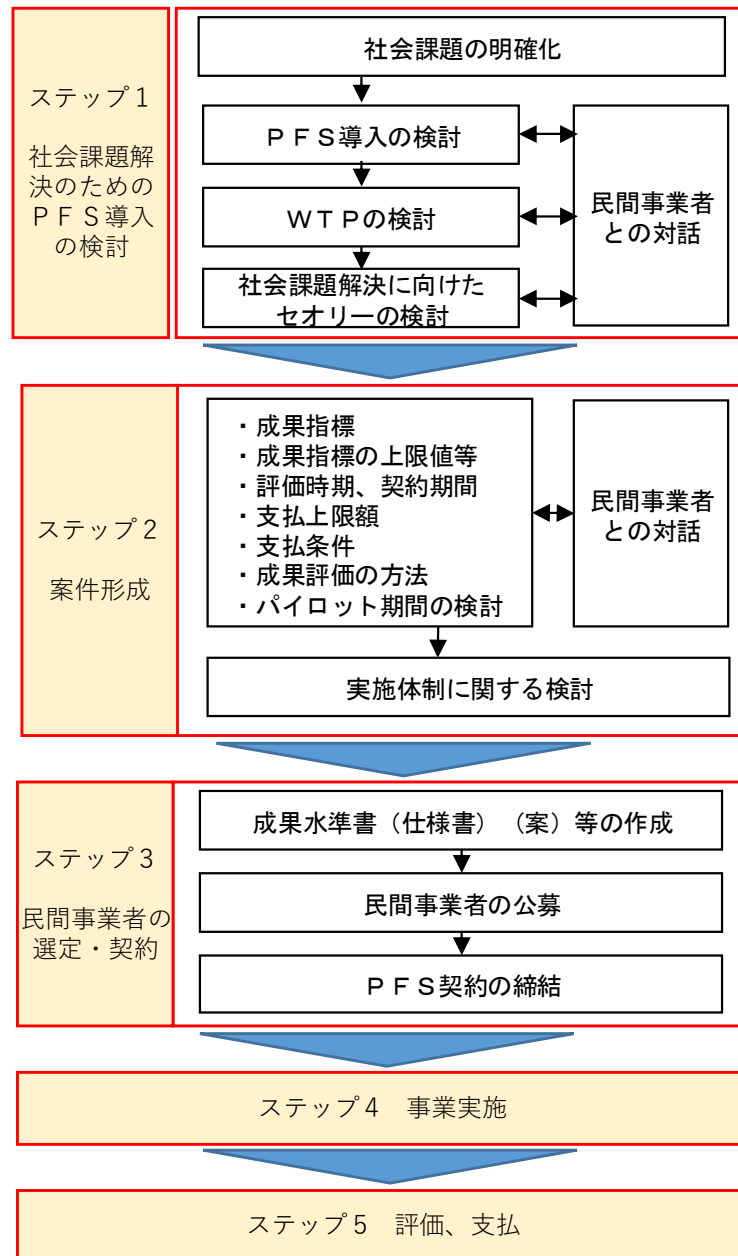


図 12 P F S事業の実施手順

それぞれの項目において、内閣府共通のガイドラインに示される基本的な内容を枠組み内に要約した上で、特にまちづくり分野において導入を検討する際に考慮することが望ましい事項を【解説及び留意点】として記載しています。

なお、P F S 事業を効果的に実施するためには、各ステップの必要な段階において民間事業者との対話による情報収集が重要です。これは、委託者である地方公共団体等に比べ、実績のある民間事業者は、成果達成と必要なコストとの関係等、多くの知見を有している場合が多く、アウトカムに対する適正額の支払いを確保し、また事業に参加する民間事業者を確保すること等が期待されるためです。

まちづくりにおいては、それぞれのエリアにおける既存のまちづくりの担い手が民間事業者の候補になる場合もありますが、その場合も、手続きの公正性に留意して検討を進める必要があります。

P F S の導入を検討するにあたっては、民間事業者との対話を行うほか、早い段階から第三者評価機関や有識者に相談することも有効です。

2. 各ステップの概要及び留意事項

(1) ステップ1 社会課題解決のためのP F S導入の検討

1) 社会課題の明確化

- P F S事業の検討に当たっては、最初に、解決を図ろうとする課題、社会的ニーズの内容を明らかにする。既存の総合計画や個別計画、それらの策定過程で得られた様々なデータなどは、効果的な資料になると考えられる。また、必要に応じて新たなデータや情報を収集する。
- 社会課題の明確化のためには、社会的ニーズのある人々の特定を行う。事業実施により、直接・間接にメリットを享受する人が誰であるかを整理する。必要に応じて、当該社会課題に関する専門家からの助言や、社会的ニーズのある人の声を聴くための手続き（過去のデータの確認、インタビュー、アンケート等）を行う。

【解説及び留意点】

P F Sにおいては、事業の活動ではなく、それによって生み出された社会的なアウトカムに対して支払いがなされるという基本的な考え方があります。事業の目的に即した事業を円滑に行うため、P F S導入の最初のステップとして、社会課題の明確化を行う必要があります。社会課題の明確化にあたっては、各地方公共団体等において定める総合計画、都市計画、地域活性化や交通等に関する上位計画のほか、各種の個別計画を参考にし、これらとの整合性を図ることが有効です。事業の進行に応じて各段階で確認を行い、場合によっては、上位計画上の位置づけを見直すことも考えられます。

まちづくり分野に関する課題は、利便性や快適性、防災性の向上等多岐にわたり、かつ、それらが相互に影響するという特徴があります。また、効果の発現に時間を要する場合があります。－基礎編2.（3）参照－

このようなまちづくり分野に関する課題を効果的に解決するためには、まず、まちづくり分野に関する多様な課題の中から、民間事業者側のノウハウの活用により解決又は改善を期待でき、かつ課題解決に向けて民間事業者に一定の裁量を与えることができる課題を特定し、具体化することが望ましいです。－基礎編2.（2）参照－

特に、既に複数年契約等により事業を実施している場合や、今後新たな官民連携事業の検討を行うことを予定している場合には、P F S事業の導入が円滑な課題解決につながる可能性が高いと考えられます。また、民間事業者からP F S事業の提案があった場合、行政は当該提案について主体的に対応することが望まれます。

社会課題の明確化は、ロジックモデルの作成や事業化の検討により最終アウトカムの実現に至る道筋を示す第一歩となります。

2) P F S 導入の検討

- P F S の活用は、次のような場面において特に効果的である。
 - ・ 解決を目指す社会課題に関して、地方公共団体等において解決のための事業の実施方法が明確でない一方、民間事業者側にノウハウの蓄積がある。
 - ・ 目標を設定し、成果に応じた支払い条件を設定することで、民間事業者の意欲・ノウハウを引き出し、成果を向上させることができる。
 - ・ 民間事業者に事業活動について一定の裁量を与えることができ、それによって成果が向上する可能性が高まる。
- P F S の案件形成においては、民間の事業意欲を引き出すことが重要である。導入に必要な情報収集や、事業のロジックの整理、民間事業者の募集や対話等の調整など、追加的な手間やコストが発生する。こうした負担を上回るだけのメリットの創出を意識して、導入を検討することが望ましい。

【解説及び留意点】

①改善目標の設定

特定のまちづくり分野に関する課題を解決するために行われる事業であっても、それ以外の課題解決に貢献することがあります。逆に、特定のまちづくり分野に関する課題を解決するためには、1つの事業では足りず、複数の事業を同時に、または段階的に実施することが必要な場合もあります。

そのため、まちづくり分野に関する P F S 事業の改善目標を検討するにあたっては、まちづくり分野における他事業や他分野との連携や調整を行った上で、改善目標を明確にすることが重要です。

②受益者層の設定

まちづくり分野に関する P F S 事業では、必ずしも P F S 事業の介入対象者層が受益者層であるとは限らず、当該エリアに関わる主体が幅広く受益者に含まれる場合があります。

受益者が誰であるかは、成果指標の検討等において重要であるため、当該 P F S 事業による受益者層を明確にする必要があります。改善目標を踏まえ、「主たる受益者」や「従たる受益者」と区別することも考えられます。

③介入対象者層の設定

まちづくり分野に関する事業の対象者は、地域住民、地域企業、来街者等多岐にわたります。また、1つの事業において、対象者層が特定の属性に限定される場合だけでなく、異なる属性を有する複数のグループが対象者層として設定されることもあります。

そのため、当該事業において、どの属性のグループを対象者層と設定するか、社会課題や改善目標を踏まえて特定する必要があります。

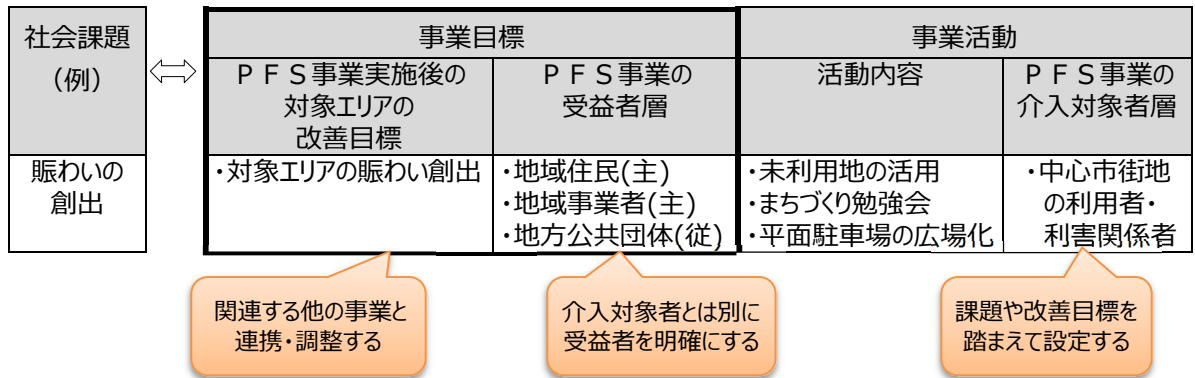


図 13 事業目標等の設定の例

3) 価値の考え方～WTPの活用～

- ステップ1の1) で明確化した社会課題、社会的ニーズについて、その重要性がどれほどのものかを検討し、支払意思額（WTP: Willingness to Pay）として設定する。WTPは、最終的な事業予算額の上限となる。

WTP：最終的な事業コストの支払者（地方公共団体等）が、目指すべき成果の達成のために最大限支払ってもよいと判断できる額
- WTPの設定は、次のような要素を考慮する。
 - ・ 経済価値換算されたアウトカムに関するエビデンス
 - ・ 経済価値換算されていないアウトカムに関するエビデンス
 - ・ 既存事業のコストと実績
 - ・ 市場価格調査の結果（※案件形成が進み、後述の成果水準書（案）を作成した後になる）
- WTPは容易に設定できない場合が多く、専門家による評価や、住民等のステークホルダーとの対話の場の設定など、その検討自体に一定のコストが発生する。事業の重要性や規模などの特性に応じて、その手続きのあり方を判断する必要がある。
- 委託者の視点からはWTPを下回る支払額となればよく、受託者の視点からは支払額と事業に要した実費の差が利益となる。委託者及び受託者共にメリットが生じるような支払額を設定することが望ましい。
- 事業の効果は、多くの場合、複合的であり、誰に対し、どのような効果が、いつ（時点や持続期間）、どのような確からしさで生じるのかを考える必要がある。整理された効果全体のうち、委託者（成果支払者）が負担することが適当と判断した金額が、WTPに相当する。
- WTP決定は、政策的な判断をするプロセスである。利用可能なエビデンスに基づくことで科学的な妥当性を高めるとともに、可能な限り住民等のニーズを反映させることが重要である。この際、意思決定の根拠や議論の流れを公開し、透明性や事後の検証可能性を確保することが望ましい。

【解説及び留意点】

WTPの設定においては、可能な限り、経済価値換算されたアウトカムに関するエビデンスを収集することが効果的です。ただし、事業による効果の全てを対象に具体的な費目の特定やさらにそれらの経済的価値に関するエビデンスを収集できるとは限りません。そのため、まちづくり分野では、現実的な対応として以下のような効果について対象を特定し、効果額を算定することが考えられます。また定量化が難しい部分については定性的な効果として把握し、整理することも考えられます。

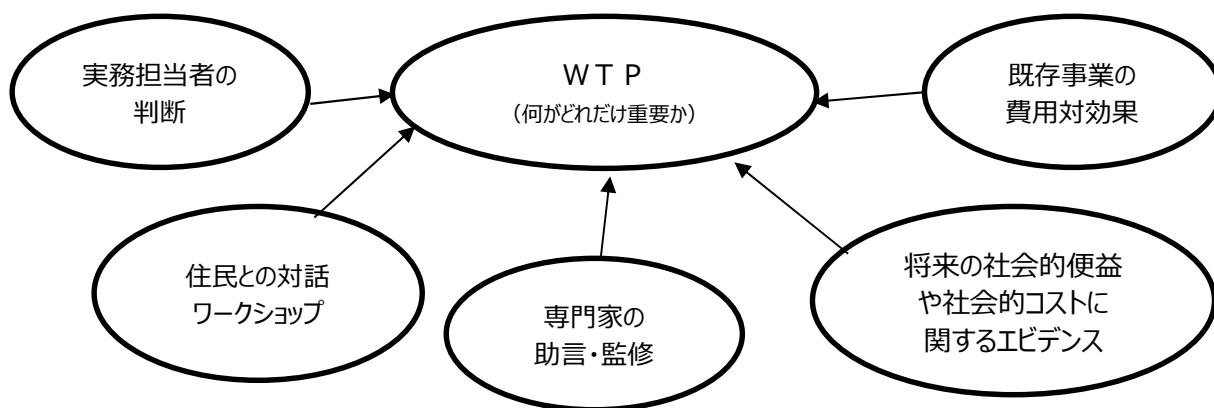


図 14 WTPを設定するための主な要因

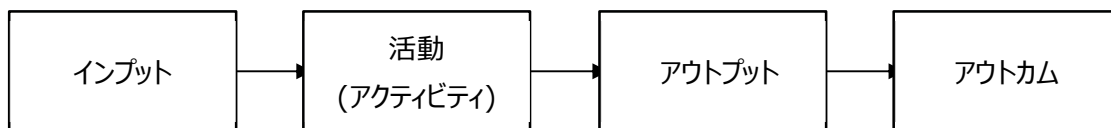
表 4 まちづくり分野における事業効果の例

行財政効果 (地方公共団体等にとっての受益)		社会的効果 (社会(地域関係者等)にとっての受益)
(費用削減効果) ・事業における直接的な支出の減少 ・副次的な支出の減少 ・将来的な行政コストの削減	(プラスの効果) ・税収の増加	・地域経済の活性化

効果額の算出に当たっては、まちづくり分野に係る費用便益分析等の既往研究を参考に行う、中間支援組織等を活用することも考えられます。

4) 社会課題の解決に向けた道筋（セオリー）の検討

- P F Sの活用においては、社会課題の解決というアウトカムに到達するまでの道筋を具体的に検討する。実務において最もよく使われるのは、事業がその目的を達成するに至るまでの論理的過程を図示するロジックモデルである。その基本形は、次の要素で構成される。



- ・ インプット
事業を実施するために必要な資金や人材等の資源
 - ・ 活動／アクティビティ
インプットを使って実施する活動
 - ・ アウトプット
活動により生み出される直接の結果や状態
 - ・ アウトカム
事業によって生じるサービスの対象者、組織、社会に現れる変化
(※初期アウトカム～最終アウトカムなど、レベルを分けて示すことが多い)
- P F Sの検討においては、基本的に、社会課題の解決というアウトカムから、その達成のために何が必要であるか逆算して考える（バックキャストिंग）。事業検討の初期の段階では、最終的な目標に近いアウトカムに関連する要素と、要素間のロジックを明確にすることに注力し、アウトプット、活動、インプットについては、後の案件形成の過程における民間事業者等と対話する中で具体化する。
 - ロジックモデルの作成においては、モデルに含まれる要素に過不足はないか、要素間の因果関係は論理的に妥当か、その因果関係の確からしさや影響の大きさはどの程度か、といった視点で検討する。検討においては、実務担当者の経験や知見、他の類似事例、エビデンスを活用する。この際、専門家の意見を仰ぐことも有効である。

【解説及び留意点】

「ロジックモデル」とは、事業がその目的を達成するに至るまでの論理的過程を図示したものであり、下図のように、事業実施（インプット・アクティビティ）からアウトプット、アウトカム（成果）までの流れをフロー図の形で整理します。

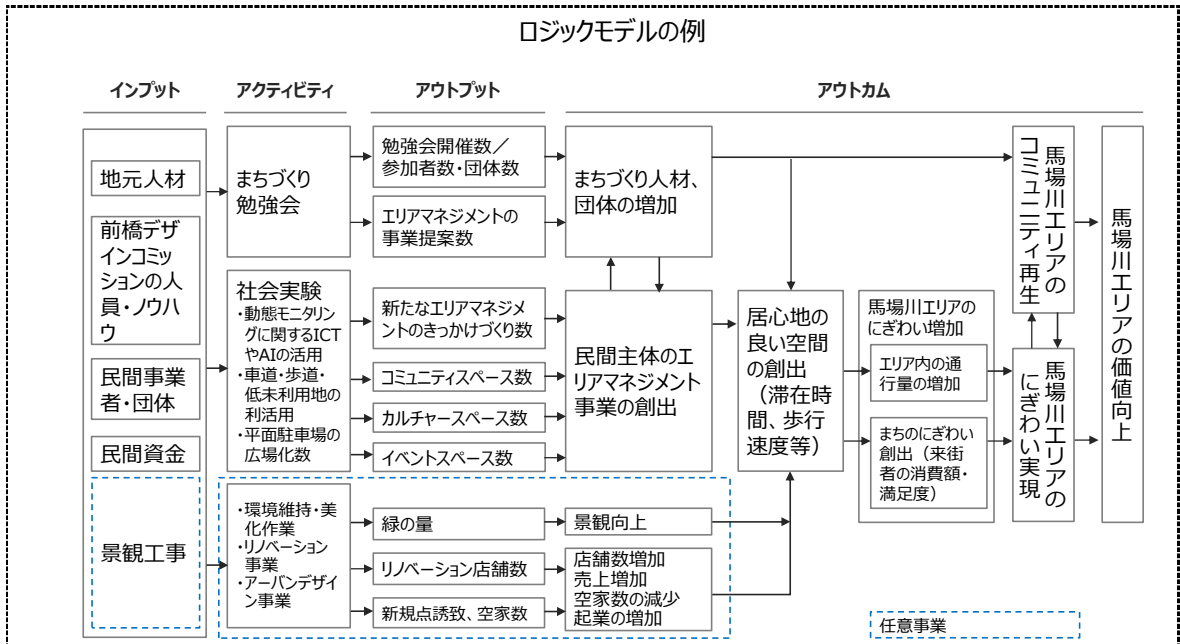


図 15 「前橋市アーバンデザイン推進事業」（前橋市）におけるロジックモデル

出所：内閣府「P F S 事業事例集」より国土交通省作成

- ・検討の際は、アウトカムの達成の内容から遡って検討することが重要となる。
- ・枠の間をつなぐ矢印の前後には因果関係が成立している。
- ・アウトカムは、初期アウトカム・中長期アウトカム・最終アウトカムのように複数段階となることが多い。

ロジックモデル検討の際は、最終アウトカムから遡って検討することが基本となりますが、既存の事業へのP F S導入を検討する場合には、現状のインプットを起点に、想定するアウトプット、アウトカムにつながっているかという視点を加えて整理することも考えられます。いずれの場合においても、初期と中期、中期と最終等、それぞれのアウトカムの間が具体的につながったものとなっている必要があります。

特にまちづくり分野では、1つの事業が複数の効果をもたらすケースや、1つの目標を達成するために複数の事業を同時に実施するケースもあり、関係者が多岐にわたることが想定されます。そのため、ロジックモデルを通じて関係性を整理するとともに、合意形成ツールとしても活用し、関係者でしっかり共有することが重要です。

(2) ステップ2 案件形成

1) 成果指標の選定

- P F S 事業における成果指標は、一定の手続に従って測定され、その値が支払額と連動するものである。地方公共団体等は、P F S 事業の成果指標について、以下の点に留意しながら設定する。
 - ・ 事業の最終目的との間に一定の因果関係があること
 - ・ できるだけ客観的なデータに基づくものであること
 - ・ データへのアクセス、コスト、倫理的な配慮を踏まえ、測定可能なものであること
 - ・ サービス提供を行う民間事業者の努力やサービスの質が反映されるものであること
- 類似する P F S 事業の実施例がある場合、地方公共団体等は、当該先行事例の成果指標を活用することが可能であるが、地域の実情や特性に留意する。

【解説及び留意点】

① 評価のプロセス

評価を行うための基本的なプロセスは次に示すとおりです。

評価を行うには、「分析・評価」の実施段階だけではなく評価プロセス全体としてどのようなものとするべきか、一体的に検討する必要があります。特に、第三者評価機関を活用して評価を行う際は、初期の案件形成段階から意見を聴いておく必要があります。

表 5 評価のプロセスと概要

プロセス	概要	手引き記載箇所
アウトカムの整理	選定した事業目標の達成に至るアウトカムを、ロジックモデル等を活用して整理する。	1) 成果指標の選定 2) 成果指標の上限値
アウトカムの優先順位付け	成果の測定対象となる指標を選定する。指標により評価時期や事業期間等をあわせて検討するとともに、求める水準の範囲を設定する。	及び下限値の設定 3) 契約期間（評価時期を含む）の設定
データの入手	成果を立証するために必要なデータを測定し、把握する。予め測定方法について検討するほか、評価において前後の変化を比較しようとする場合は実施前段階のデータを測定しておく必要がある。	7) 成果評価の方法
分析・評価	得られたデータに対し、エビデンスに基づき評価を行う。評価に求められる厳密さは事業により異なり、各事業に適した評価方法を予め検討する。	
報告・改善	評価結果を共有するとともに、事業の改善につなげる。	ステップ 4

また、P F Sでは評価結果が支払いと連動するため、あわせて支払いに関連する必要事項（社会的便益の創出効果とその金額等を踏まえた支払上限額の設定、支払いの時期や評価との連動のさせ方等）を検討します。

②成果指標の選定

作成したロジックモデルをもとにアウトカムを整理し、成果指標を絞り込みます。以下の点にも留意しながら、選定した成果指標と他のアウトカムとの関係が明確に説明でき、かつ事業期間内に成果が発現し、客観的で測定・検証が可能な成果指標を選定することが重要となります。

また選定する指標によっては、「歪んだインセンティブ」¹⁴が働くことにより全体的なサービスの質が低下するなどの可能性があることにも十分留意する必要があります。

- ・原則として、アウトプットではなくアウトカムに相当するもので設定する。ただしアウトカムは事業の最終目的に近いものであるほど対象事業以外の要因による影響を受けやすくなるため、マーケットサウンディング等の対話を通して、初期のアウトカムを設定すること等も考えられる。
- ・成果指標の達成は支払いと連動することから、客観的なものであることが望ましい。委託者と受託者の間の認識の食い違いを避け、公正に契約を履行することにもつながる。
- ・定量的かつ客観的に測定できる指標が望ましいが、例えば well-being や孤独感など、人々の主観的体験に関するアウトカムであってもアンケートの回答を指標としスコア化するなどの方法が可能である。先行事例・先行研究を参照したり専門家の助言を得ることが望ましい。
- ・評価、支払いに係る負担等を考慮し、支払いと連動させる成果指標はある程度限定することが望ましい。
- ・成果指標や測定方法は、他のP F S事業検討の際に有用な情報となり得るため、公開・共有されることが望ましい。

出所：内閣府共通のガイドライン

特にまちづくり事業におけるアウトカムは外部環境の影響を受けやすく、アウトプットとの因果関係を厳密に証明することが難しい場合も想定されます。(1) 4) のロジックモデル作成・検討において、利用可能なエビデンスを参照した上で、アウトカムとアウトプットの関係性について関係者間で合意できるよう整理しておくことがポイントとなります。

また、まちづくり分野の取組は長期にわたるものも多く、目標の設定によっては最終的な成果が表れるまで長期に及ぶことも考えられます。特に「事業期間内での発現性」については、目標設定と「(2) 3) 契約期間の設定」をあわせて検討します。

¹⁴ 結果的に、成果指標値は改善したものの本来の目的が達成されないような結果を導いてしまうような行動を誘引する可能性をいう。典型例としては、「成果指標値を改善しやすい対象に集中する」、「成果を達成できない可能性の高い対象を無視する」、「事業活動の結果、事業目標や行政課題の解決に反する状況が意図せず生まれる」など。(内閣共通のガイドライン)

成果の見える化・共有や今後に向けたデータの蓄積（立地等の地域の実情や特性により、他事例のデータをそのまま活用するのが難しい場合等）の点から、支払いとは連動させない指標を評価対象として付加的に設定することも考えられます。

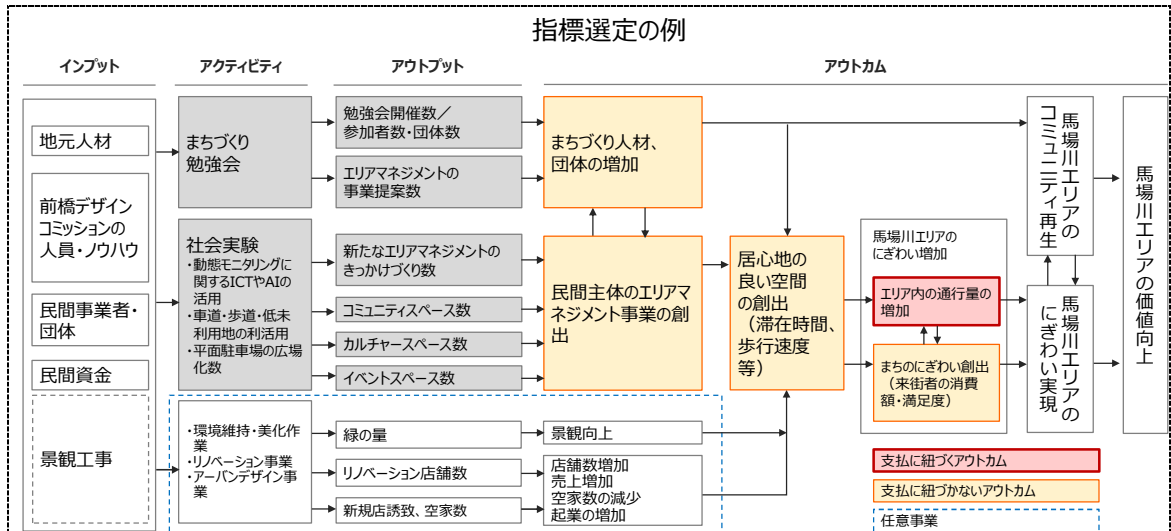


図 16 前橋市「前橋市アーバンデザイン推進事業」（前橋市）における評価対象

出所：内閣府「P F S 事業事例集」より国土交通省作成

以下の点に留意して、評価対象とする指標を選定する。

- ・ 指標とアウトカム達成との関係性が明確か
- ・ 客観的に測定可能か
- ・ 事業期間内に効果が発現するか

※支払いへの紐づけの考え方については「(2) 6) 支払条件の設定」参照

2) 成果指標の上限値及び下限値の設定

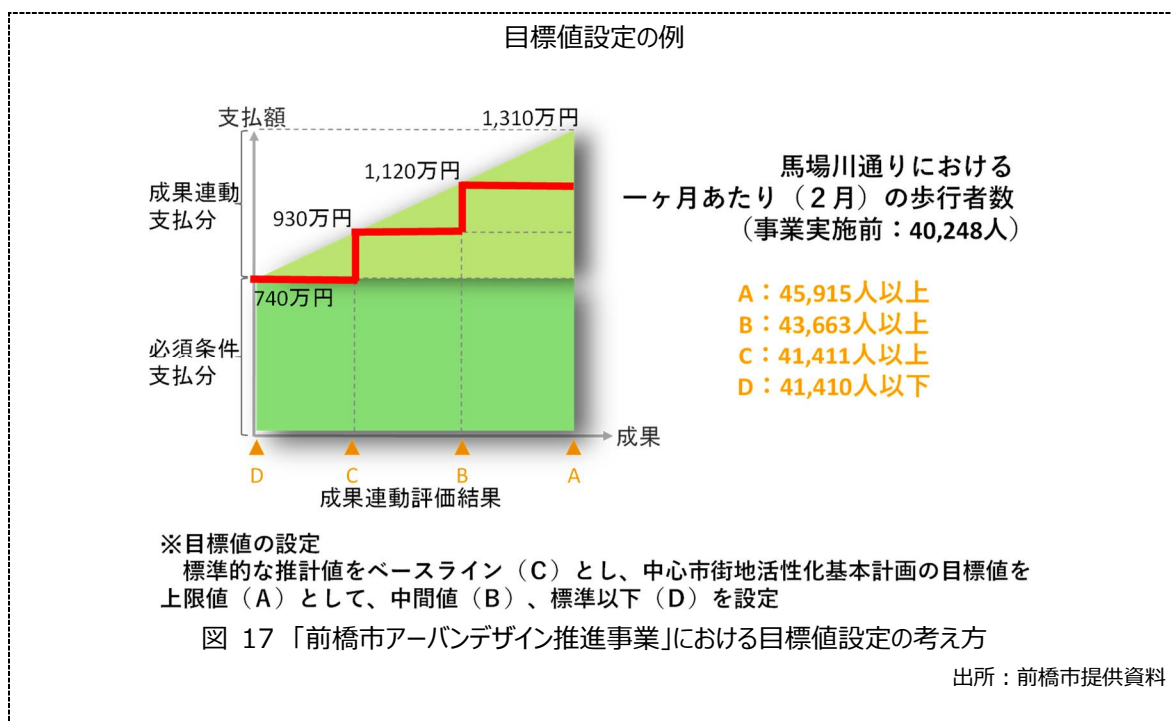
- 地方公共団体等は、支払額が最大となる場合の成果指標値（以下「上限値」という。）について、住民の意見や、既存の計画等を参考にして、政策的に達成が必要な水準として設定する。
- 地方公共団体等は、最低限の達成すべき成果指標の水準（以下「下限値」という。）を設定してもよい。下限値の設定では、現状値や、法令や地方公共団体等の計画等が設定する最低限の達成すべき水準を考慮する。P F S 事業の支払額としては、下限値の水準までは、固定支払のみを行う。
- 地方公共団体等は、上記の上限値等を検討するに当たっては、マーケットサウンディング等により、民間事業者との対話を有効に活用する。マーケットサウンディング等の結果、当初に設定した上限値の実現可能性が非常に低いと見込まれる場合、上限値を下方修正することが考えられる。
- 上限値等の設定は、事業に活用できる予算や、4) 及び5) の支払に関する検討結果も考慮する。

【解説及び留意点】

既存事業の実績値がある場合は、その値を参考にすることや、既存事業や、総合計画、都市計画、地域活性化や交通等各分野別の上位計画等において設定している指標の目標値がある場合は、その目標値を上限値とすることも考えられます（図 16 参照）。

新たな事業等で定められた目標値が存在しない場合も、住民等ステークホルダーのニーズを考慮して、地方公共団体等が政策的に決定することが基本となります。ただし、実現可能性等を考慮して調整するためサウンディングの活用が有用であるほか、地方公共団体等において住民ニーズを判断するための根拠がない場合、専門家、受益者・事業対象者等が話し合う場を設けることも考えられます。

上限値を達成するために過度な負担が生じたり、達成が困難と思われる難易度の上限値を設定したりすることは、民間事業者の参画意向にも影響するため、留意が必要です。



3) 契約期間（評価時期を含む）の設定

- 地方公共団体等は、事業活動による成果指標の変化を適切に評価するための事業実施期間を設定する。通常、事業活動の開始から最終的な目的に近いアウトカムの発現には、1年以上の比較的長期間がかかることから、P F S 事業においては、事業実施期間を複数年とすることが望ましい。
- 地方公共団体等は、成果指標の測定等及び成果評価を実施する時期（以下、「評価時期」という。）について、成果指標ごとに、以下の点を考慮して設定する。この際、必要な場合は、民間事業者の事業活動の実施終了から一定期間経過後に評価時期を設定する。
 - ・ 民間事業者の事業活動の影響が現れる時期
 - ・ 成果指標の測定等及び成果評価が可能な時期
- 地方公共団体等は、評価時期を含む契約期間が複数年となる場合、5) で設定する支払条件を踏まえ、年度ごとの支出上限額を定めた債務負担行為を設定する。

【解説及び留意点】

契約期間は、設定する指標値の改善が現れるまでに要する期間を勘案して設定します。調整が難しい場合には、「1) 指標の選定」において、設定する事業期間（契約期間）内に把握でき、改善が見込めると考えられる指標を選定するよう留意が必要です。

初めて導入する際は事業展開を予見しにくいことから契約期間を短めに設定する事例も見られますが、P F S の趣旨を考慮すると、複数年とすることが望ましいです。

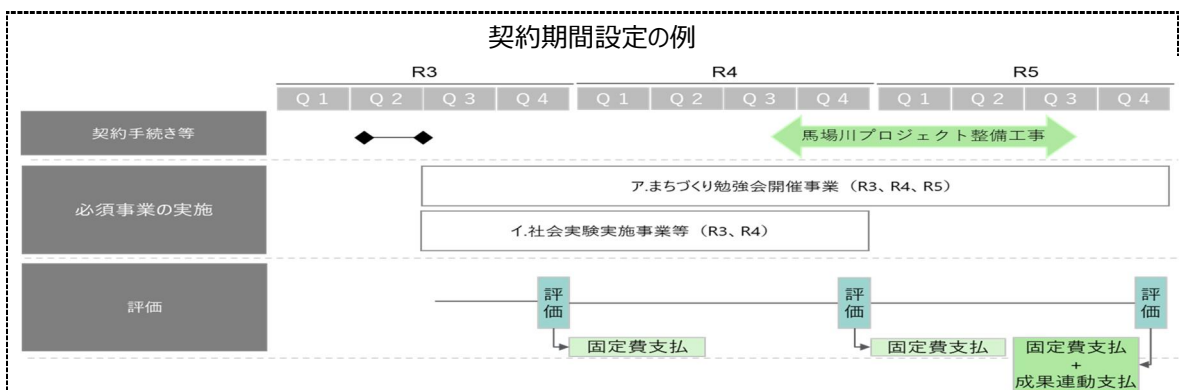


図 18 「前橋市アーバンデザイン推進事業」（前橋市）における契約期間

出所：前橋市提供資料

初回であるため短めに設定することも視野に、関連するハード事業のスケジュールが指標とする歩行者通行量に影響すると想定される点を考慮し、2年6か月に設定。

※契約時。契約後、関連工事のスケジュール変更に伴い事業期間を延長。

まちづくり事業には、成果（改善）が現れるまでに時間を要するものもあります。アウトカムとアウトプットの関係性を関係者間で合意できれば、事業期間終了後に成果が現れるような内容であっても、事業期間内に把握可能なアウトプットを指標として活用することも考えられます。必要に応じてマーケットサウンディング等を活用することも効果的です。

4) パイロット期間の検討

- 6) までのステップにおいて、事業実施の手続きに不確定要素がある場合や、成果指標のベースラインの設定が困難な場合には、パイロット期間（試行期間）を設定することを検討する。
- パイロット期間を経ても、基本的には、契約の内容（とりわけ成果指標の内容、目標値及び支払条件等）を見直さないことが望ましい。変更が見込まれる場合は、可能な限り、成果指標や支払条件の変更の範囲や、変更の検討を開始する要件をあらかじめ設定しておく。また、検討の結果を公開して透明性を確保するほか、専門家や関係者の意見を聞くなど、効果的かつ公正な手続きとなるよう努める。

【解説及び留意点】

P F S は、不確定要素が多く、また民間事業者がこれにより生じるリスクを支払額の変動として負担する部分も大きい事業です。そのため、リスクを忌避して民間事業者が参入しない、現実的でない条件としたため期待した事業展開に至らない可能性があります。これらの懸念を軽減する方法の1つとして、事業期間のうちの一部をパイロット期間として設定することも考えられます。

特に、まちづくり分野においては、P F S 事業として新たな取組を実施することが想定され、さらに、地域特性等を考慮すると必ずしも他地域での事例をそのまま参考にはできないなど、過去の事業や既存類似事業の実績、エビデンスから一定の精度をもった指標等を設定することが困難である場合も考えられます。

そこで、基本的には事業の枠組みや内容を契約後に見直すものではないという前提で、例えば事業実施方法の詳細を確定させる、あるいは成果指標の精度を確認するなどの目的でパイロット期間を設けることも考えられます。

5) 支払上限額の決定

- 地方公共団体等は、全ての成果指標が上限値まで改善した場合の支払額（以下「支払上限額」という。）を、W T Pを下回るよう決定する。
- 地方公共団体等は、支払上限額が、民間事業者が事業活動に要する費用を上回るように決定する。

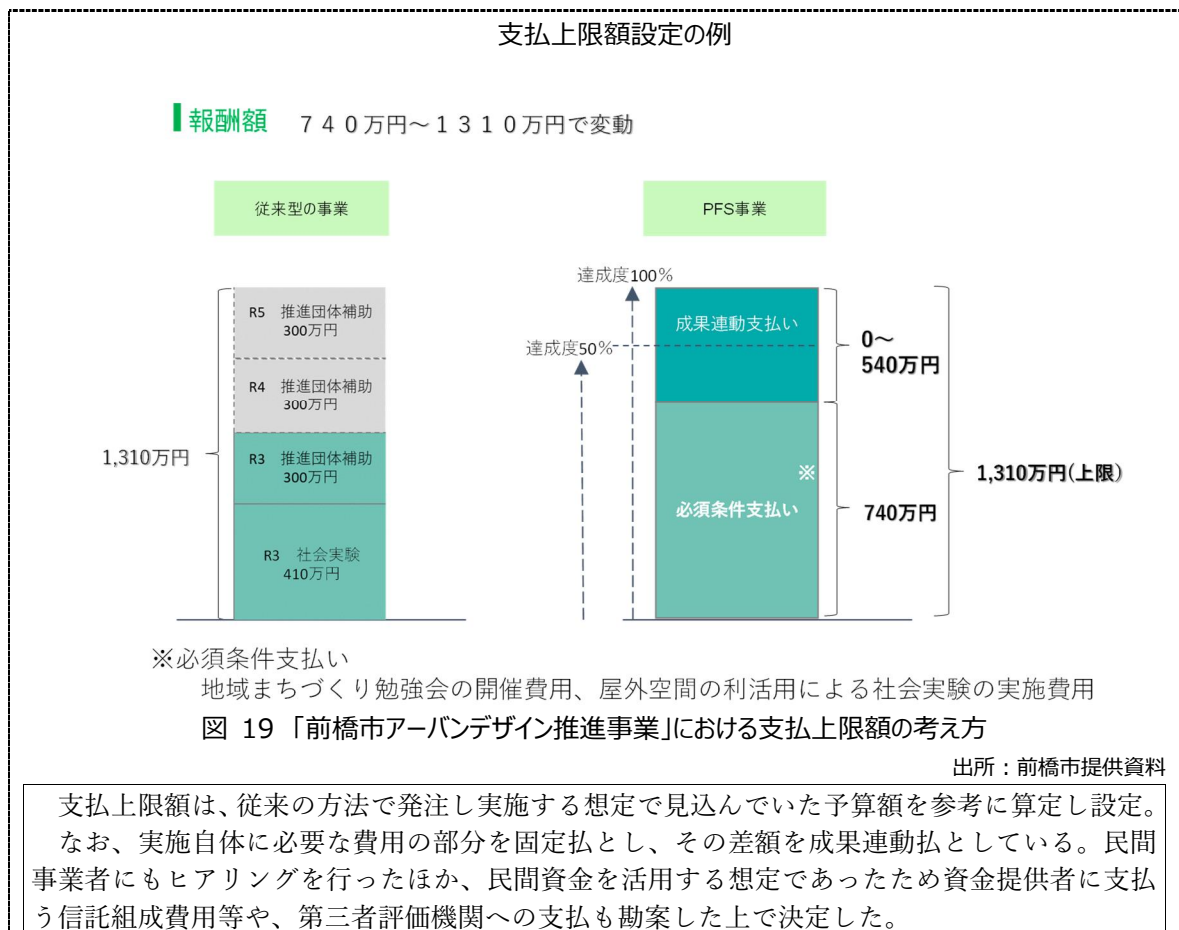
【解説及び留意点】

（1）3）で設定したW T Pを根拠に支払上限額を決定するのが基本的な考え方です。

なお、P F Sの趣旨に鑑み、事業費削減のみを目的とするのではなく、成果の適正化を目指し、内容に見合った事業費の確保を検討する必要があります。

また、支払上限額には次の額が含まれるようにする必要があります。

- ・ 民間事業者の事業活動に要する費用（マーケットサウンディング等により把握）
- ・ 民間事業者が負う成果連動リスクに見合ったリターン



民間事業者が参画意欲を持ちノウハウを活かす環境を整える上では、何らかのインセンティブを付与する必要があります。何がインセンティブとなり得るかについては、マーケットサウンディング等も活用しながら検討することが効果的です。

6) 支払条件の設定

- 地方公共団体等は、P F S 事業における委託費等の支払時期及び支払額について、民間事業者が負担することができる成果連動リスクや複数年にわたる事業を想定した場合の事業期間中の運転資金の確保や、地方公共団体等の財政的な制約等を考慮し、以下のいずれかで設定する。
 - ・ 契約終了時に成果指標値の改善状況に応じた委託費等を一括で支払う
 - ・ 事業期間中に確認できる成果指標に応じて、段階的に支払う
- 地方公共団体等は、民間事業者や資金提供者にとっての成果連動リスクを軽減するため、中間成果指標を設定することもできる。中間成果指標を設定する場合は、最終的な成果指標と論理的につながる指標とすること。
- 地方公共団体等は、委託費等のうち、成果に関わらず支払う部分（以下「固定支払額」という。）を設けることもできる。この場合は、成果指標値の改善状況とは別に、契約上、民間事業者に仕様を定めた業務の実施や成果物を求め、それを確認して支払いを行う。
- 以上のような支払条件によって、民間事業者が負う成果連動リスクが変動することから、地方公共団体等は、マーケットサウンディング等を実施し、必要に応じて、民間事業者が参画しやすい条件となるよう見直しを行う。
- 新規の事業において、民間事業者にとって成果連動リスクが大きい場合は、パイロット事業を実施することも考えられる。（詳細は7）を参照。）

【解説及び留意点】

支払条件として、主に①固定支払額の有無及びその金額・割合、②支払時期及び支払額を設定します。①②とも、成果連動リスクを官民で適切に分担する点も踏まえ設定することが重要です。

①固定支払額の有無及びその金額・割合

固定支払とする部分を設けるかどうか、設ける場合にはその金額・割合を事業リスクや達成の難易度に応じて設定します。

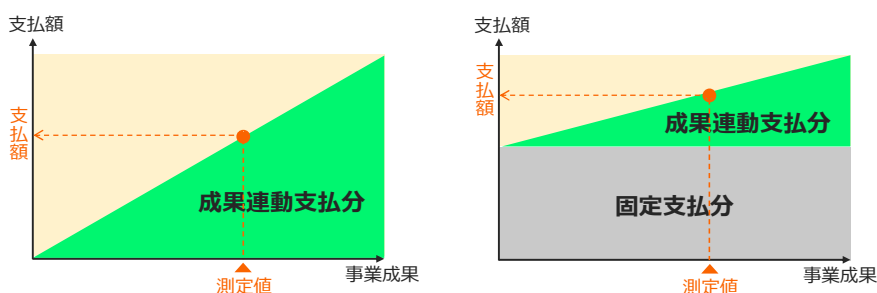


図 20 固定支払額の設定有無（再掲）

成果連動支払の割合が多いほど民間事業者にとってはリスクが高くなることから、参画意向への影響や、資金不足等による事業継続性への影響に留意が必要です。特に S I B の場合は、リスクの規模が資金調達コストにも影響する点を考慮する必要があります。

②支払時期及び支払額

先行事例では表6及び図2-1から2-3までのとおりそれぞれ設定されています。

事業内容に応じて支払いに連動させる中間成果指標を適切に設定することは、民間事業者のリスク低減にもつながります。中間成果指標については、民間事業者が提案する事業実施方法により、設定できる中間成果指標が異なることも考えられます。そのため、中間成果指標についてはあらかじめ公募条件として示すのではなく、民間事業者から提案を求め、選定後に協議の上で決定することも考えられます。

■ 支払費用

表 6「前橋市アーバンデザイン推進事業」における支払時期及び支払額

項目	令和3年度	令和4年度	令和5年度
最大成果支払い費用	5,200,000円	1,100,000円	6,800,000円
事業1 地域まちづくり勉強会			
必須条件	1,100,000円	1,100,000円	1,100,000円
事業2 社会実験			
必須条件	4,100,000円		
事業全体のアウトカム エリア内通行量（歩行者通行量）			
成果連動			5,700,000円 × 成果報酬割合

出所：内閣府「PFS事業事例集」

- ・アウトプット指標である事業①まちづくり勉強会開催事業と②社会実験実施事業に係る指標は、介入による実績を事業者の記録に基づき集計・評価し、予め設定した年度にそれぞれの金額を支払う。
- ・アウトカム指標である歩行者通行量は、市が実施する歩行者通行量の確認結果について第三者評価機関による助言を受け、客観的に事業の効果を評価し、その結果に基づき支払う。

■ 成果達成度に対する成果報酬額

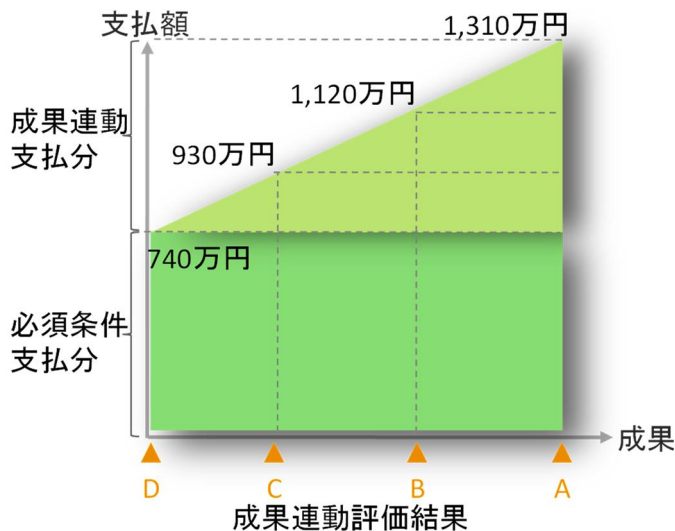


図 21 「前橋市アーバンデザイン推進事業」における支払条件

出所：前橋市提供資料

■ 支払時期

業務内容		年度																	
		R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20
設計・建設業務	業務実施時期	←→																	
	対価支払時期			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
維持管理・運営業務	業務実施時期			←→															
	対価支払時期			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
SC醸成・向上業務	業務実施時期	←→																	
	対価支払時期	成果指標①			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
		成果指標②							●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
成果指標③													●			●			

図 22 「金谷地区生活交流拠点整備運営事業」(島田市)における対価支払時期

出所：P F S 官民連携プラットフォーム第2回特定テーマワーキンググループ2 発表資料

■ 対価の構成

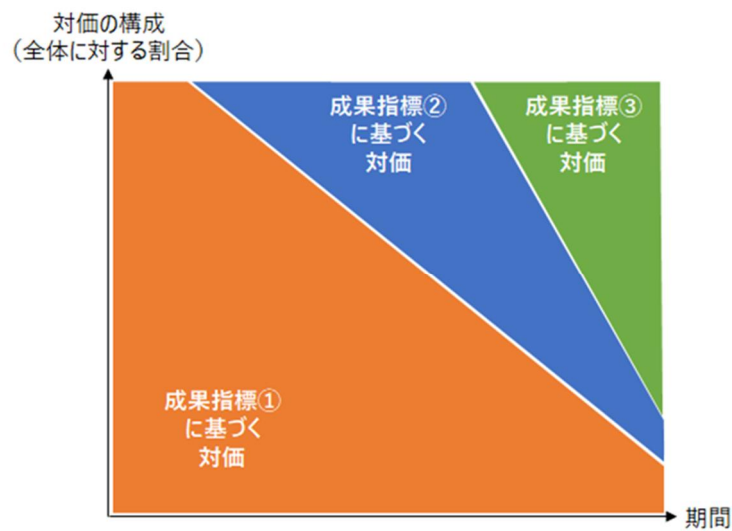


図 23 「金谷地区生活交流拠点整備運営事業」(島田市)における対価の構成

出所：P F S 官民連携プラットフォーム第2回特定テーマワーキンググループ2 発表資料

- ・事業期間の前半は、成果指標①に基づいて支払う割合を高くしている。
- ・成果指標②③の成果は一定の期間を経ないと発現しないと考えられることから、事業期間の間では②の割合が大きくなり、後半に向かうに従い③の割合が大きくなるようにしている。

7) 成果評価の方法

- P F S 事業における成果（アウトカム／インパクト）の評価は、事業活動と成果指標の実績との間の因果関係を評価するものである。
- 地方公共団体等は、事業の性質、成果評価の目的、成果評価に利用可能なコスト、倫理的な配慮を踏まえ、適切な成果評価の方法を検討する。

【解説及び留意点】

選定した成果指標について、評価の方法を検討します。

成果評価は、因果関係の有無や強弱を少ない誤差で推定できるほど妥当といえます。

因果関係の検証の基本的な考え方は、P F S 事業が実施されなかった場合の仮想の結果と実際の結果を比較することであり、通常は、①変数間の相関があること、②原因が結果に先行していること、③その他の要因の影響を分けて考えられること、の3つの条件を満たしているかを検証します。

評価方法の具体例を見ると、まちづくり分野の先行事例では「事前事後比較」「既存データとの比較」等が挙げられます。なお、医療分野等では「ランダム化比較試験」等の厳密な評価手法を採用している事例もあり、事業内容や指標の特性、評価手法のメリット・デメリット等を勘案して検討する必要があります。

まちづくり分野では、医療等の他分野と比較するとデータの蓄積が少ない傾向にあります。また、事業の性質上、そもそも「まちづくりをしなかった場合」という比較対照群を設定できないケースも多く想定されます。そのため、既存事業でこれまでに収集してきたデータや事業実施前に測定したデータ等を基準値として前後比較することや、他地域のデータと比較すること等による評価が考えられます。また、特にP F S 初回導入時等においては、評価対象とする指標の他にデータの蓄積を目的とした指標を設定し成果に連動した支払いは行わずデータの収集を実施する段階を設けた上で、次期P F S 実施段階から評価を行えるようにすることも考えられます。事業の検討・実施を通じてデータやエビデンスを蓄積しながら、従前よりも適切な形で前に進めていくことが重要です。

表 7 「前橋市アーバンデザイン推進事業」（前橋市）における各成果指標の評価方法

成果指標	評価方法
・まちづくり勉強会開催 ・社会実験実施 (アウトプット指標)	介入による実績を事業者の記録に基づき集計・評価。具体的な目標値は設けておらず、実施状況を踏まえた総合的な判断で実施の有無を判断。
・歩行者通行量 (アウトカム指標)	市が実施する歩行者通行量の確認結果について、第三者評価機関による助言を受け、客観的に事業の効果を評価

※上記以外に「モニタリング指標」を設定し、事業進捗を確認している。

評価方法の例

区分	評価の視点	評価方法・対価の支払い時期
成果指標 ①	事業者がSC醸成・向上業務年度計画書に基づいてSC醸成・向上業務を遂行したか	年報及び モニタリング結果 を用いて業務の実施状況を毎年度評価し、翌年度に対価を支払う。
成果指標 ②	SC醸成・向上業務の利用者満足度の実績値と基準値の差分	令和5～7年度の 利用者満足度調査結果 を基準値とし、令和8年度以降毎年度実施する利用者満足度調査の結果（ 実績値 ）との差により評価し、翌年度に対価を支払う。
成果指標 ③	評価の視点A 対面での付き合い、団体参加、信頼、互酬性の規範それぞれの実績値と基準値の差分	①令和3年12月に実施した SC市民アンケート調査結果 を基準値とする。 ②令和13・16・19の各年度に実施する SC市民アンケート調査結果（実績値） との差を算出する。 ③実績値と基準値の差について、 金谷地区と金谷地区以外の島田市全体の差 を算出し、これをSC醸成・向上業務に起因する差分とする。
	評価の視点B 対面での付き合い、団体参加、信頼、互酬性の規範それぞれの実績値と基準値の差分が、事業者のSC醸成・向上業務に起因するかどうか	令和13・16・19の各年度に実施するSC市民アンケート調査により把握した 対象施設の満足度等 と、同じくSC市民アンケート調査により把握した「 対面での付き合い 」「 団体参加 」「 信頼 」「 互酬性の規範 」それぞれの間に相関があるかを分析する。

図 24 「金谷地区生活交流拠点整備運営事業」（島田市）における各成果指標の評価方法等

出所：P F S 官民連携プラットフォーム第2回特定テーマワーキンググループ2 発表資料

評価の実施やデータの収集は、どの主体が実施するかによらず、その方法やプロセスに透明性・客観性を持たせる必要がある点に留意が必要です。地方公共団体等又はサービス提供者が自ら実施するという選択肢も考えられますが、例えばアンケート調査の回答をスコア化する場合等は特に、客観的な評価を行える立場の組織を第三者評価機関として活用することも考えられます。この場合、評価の仕組みを検討する段階から関与するのが望ましいです。（「8）実施体制に関する検討」参照）

また、評価を行う際には相応の評価コストが発生するため、予算確保の際に見込んでおく必要があります。

8) 実施体制に関する検討

- 地方公共団体等は、案件形成後に実施する民間事業者の選定において、直接型、間接型のいずれの実施体制とするか、資金提供者が事業に参画するかどうか（SIBとするかどうか）について、民間事業者とも対話しながら検討する。
- 地方公共団体等は、評価の透明性、客観性を担保する必要性が高い場合、第三者評価機関の活用を検討する。第三者評価機関においては、適切な成果指標が設定されるか、成果評価の結果が妥当なものであるか、といった判断をすることが期待される。

【解説及び留意点】

①庁内関係者

まちづくり部局を中心としつつ、企画・財政部局等、調整や意思決定への関与が必要な関係者はもちろんのこと、事業内容に応じて、例えば文化、スポーツ、福祉等活動内容、事業内容と関連する部局とも連携することが望ましいです。連携・調整にはPFSへの理解が不可欠であることから、勉強会や制度説明会等を行うことも考えられます。

②サービス提供者

まちづくり分野では、例えばハード整備（PFS対象外であることも想定される）とソフト事業を同時に行う、あるいはサービス提供期間中を通じた継続的な取組と並行して短期間のイベントを開催するなど、1つの目標実現のために多様なアプローチが組み合わさる可能性があります。地域や事業の特性を踏まえながら様々な民間事業者等のノウハウを活かすことが期待されます。

③中間支援組織

関係者間との調整や、地方公共団体等と民間事業者間の調整におけるサポートのほか、案件形成段階ではWTP設定や予算確保、事業スキーム検討等における助言・監修等の支援、事業実施段階では相互監視やモニタリング等における支援等を行います。中長期的にはこれらを行政が自ら実施することも考えられますが、特にPFS導入初期の段階では外部の協力者を得ることも有用です。PFSのスキームに関する専門知識やプロジェクト・マネジメント能力、ファイナンス・スキル等を有する組織で、コンサルティングを専門的に担う組織のほか、非営利組織や金融機関、民間事業者等がその担い手となります。特に、まちづくり分野では事業が複数になる場合も想定され、民間事業者側に中間支援組織を置き、複数の事業者、事業をとりまとめて事業目標を達成することも考えられます（間接型）。

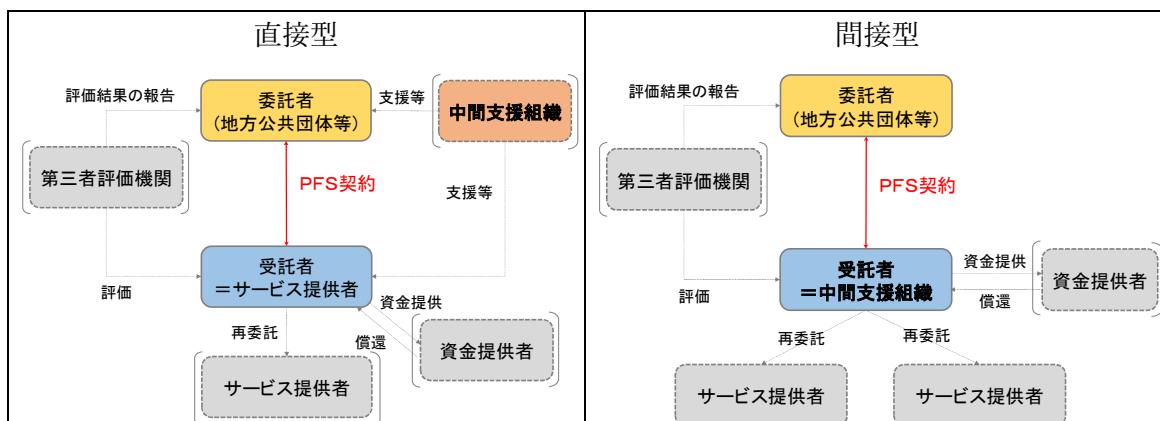


図 25 P F S 事業の実施体制と中間支援組織の関わり方

④第三者評価機関

例えばアンケート調査等により成果指標の達成状況を把握する際に測定・評価に透明性・客観性を持たせようとする場合には、第三者評価機関を活用し、案件形成の初期段階から関与を得ることが望ましいです。

まちづくり分野の P F S 事業においては、関係者間で合意できる目標値を設定しその達成を確認するなど、厳格な評価手法を用いないスキームとすることも考えられます。その際、評価は地方公共団体等又はサービス提供者が自ら測定・評価等を行うという選択肢もありますが、評価に客観性を持たせる目的や、測定された結果に基づきより効果的に事業を行うための改善点等について助言を受けようとする目的で第三者評価機関を活用することも考えられます。

⑤資金提供者

まちづくり活動の主体となる組織・団体は資金に余裕がない場合も多く、行政からの委託・補助のほか、寄付やクラウドファンディング等により資金を調達することもあります。

行政からの支払いは基本的に事業実施後となるため、これを返済原資とする S I B を組成することで、金融機関の資金を活用するスキームも考えられます。資金提供者が関与することにより、モニタリング効果も期待できます。

⑥先行事例

先行事例では、それぞれの事業内容に応じて以下の体制及び分担により事業を実施しています。

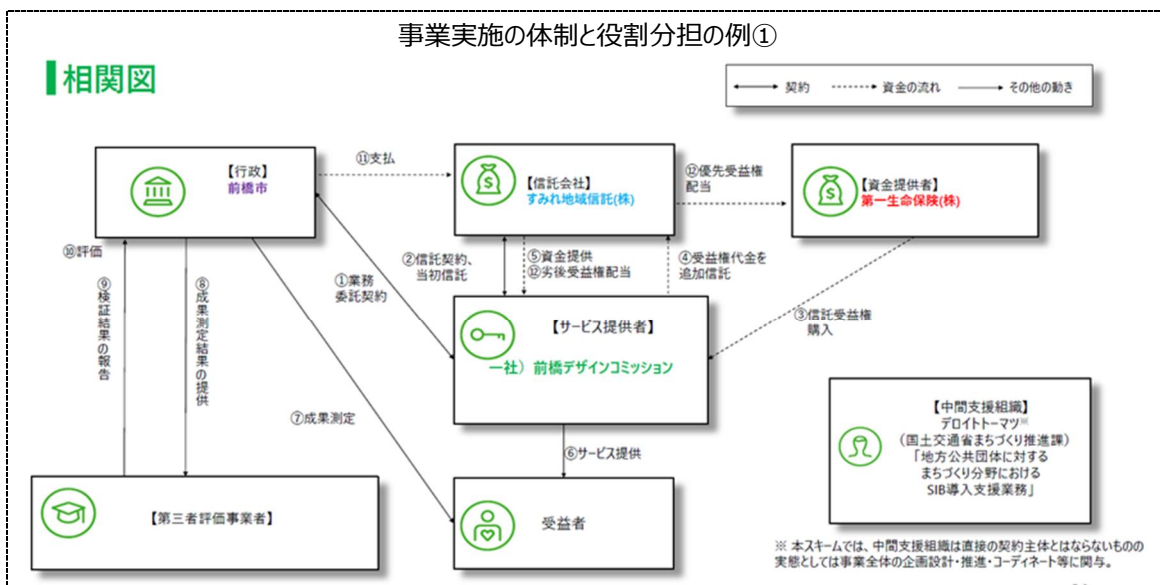


図 26 「前橋市アーバンデザイン推進事業」(前橋市)における事業実施体制

出所：P F S 官民連携プラットフォーム第2回特定テーマワーキンググループ2発表資料

【役割分担】

庁内関係者	事業所管部署で発意・検討を進め、作成した仕様書案・契約書案を示し契約課と個別に調整した後、財政、官民連携推進等の関係部局とは、概ねのスキームが整った段階で具体調整を実施。(※前提として、本事業を含むまちづくり事業全体については既に共通理解を得られており、予算についても既存事業から振り替えるものであった)
サービス提供者	対象地域を含むエリア一帯で本事業以外も含む官民連携事業や独自事業等を行う都市再生推進法人。
中間支援組織	あり 金融機関へのSIBの説明等、市と関係者との間の調整において専門知識を有する中間的な立場からサポート。また市が案件形成を検討する際の壁打ち相手としての役割を担う。
第三者評価機関	あり サービス提供者が提出した報告書と市が独自に測定した指標をもとに、その妥当性や、今後継続的に把握する必要があるかどうかの評価等を行う。また今後の調査についての助言等を行う。(※支払いと連動する成果指標以外に、データ取得目的も兼ね試行的に支払いと連動しない指標を複数設定している)
資金提供者	あり 複数の金融機関に対し、サービス提供者が市とともにヒアリングを実施(中間支援組織がサポート)。本事業に対する強い共感を得られる金融機関が信託方式による資金提供。

事業実施の体制と役割分担の例②

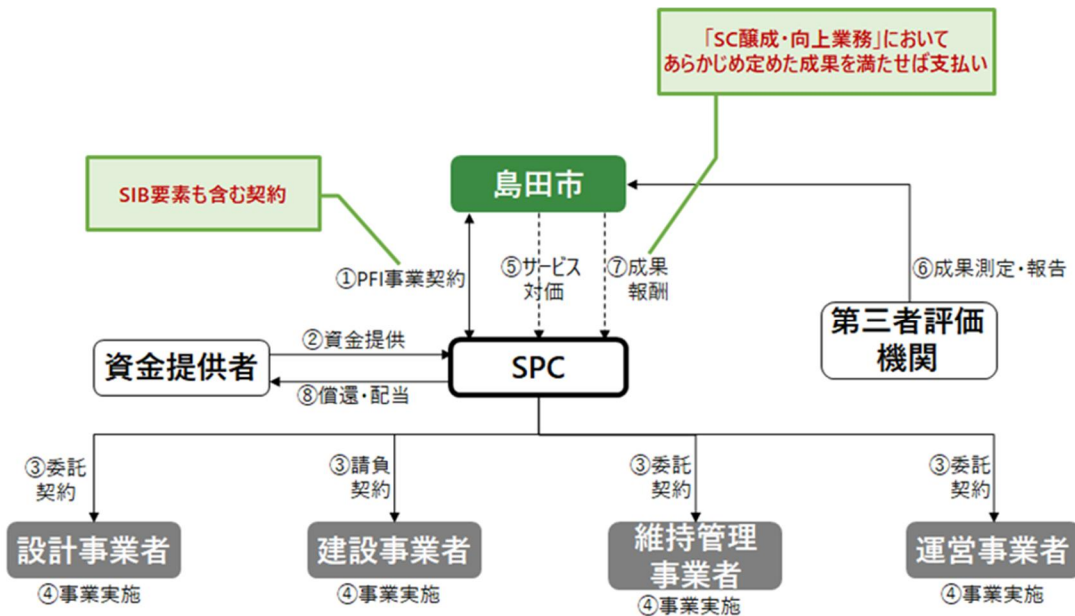


図 27 「金谷地区生活交流拠点整備運営事業」(島田市)における事業実施体制

出所：P F S 官民連携プラットフォーム第 2 回特定テーマワーキンググループ 2 発表資料

【役割分担】

庁内関係者	既存の庁内会議に挙げた経緯はあるが、本事業に特化した体制は構築していない。財政課とは同じ部内にあり個別に協議。	
サービス提供者	S C 業務は地域活動に取り組む N P O が実施している。 本事業は P F I 事業に含まれており、市の契約相手は P F I 事業者である S P C となるが、S P C から N P O に S C 業務を委託している。	
中間支援組織	なし	
第三者評価機関	あり	案件形成時に意見を聴いた S C 分野の有識者を想定しており、市が実施するアンケート結果に基づき成果評価を行う。
資金提供者	一部あり	施設整備の部分については、P F I 事業者(S P C)が金融機関から資金を調達している。 S C 醸成・向上業務の部分については、P F I 事業者(S P C)から業務を受託している企業自らが必要に応じて資金を調達している。

(3) ステップ3 民間事業者の選定・契約

1) 民間事業者の選定方法

- 地方公共団体等は、公平性、透明性の観点から、公募により民間事業者を選定することを原則とする。地方公共団体等は、公募を行わない場合、受託者たる民間事業者の選定理由を公表する等、透明性を確保する。
- 地方公共団体等は、民間事業者の提案する事業活動の実施方法について、予算の範囲内で、成果指標値の改善がいかに達成されるかを審査する必要がある。基本的には、競争性のある随意契約（公募型プロポーザル方式等）による調達を行う。
- 地方公共団体等において、実施を求める事業活動の大部分の内容が具体的に定まっており、企画内容とともに、支払額によっても競争をさせることが適当である場合は、総合評価落札方式による一般競争入札も考えられる。

【解説及び留意点】

P F S事業を実施する民間事業者の選定は、公平性、透明性、競争性を確保する観点から、公募により行うことが原則とされます。

まちづくり分野に関するP F S事業では、地域のまちづくりに深く関わる特定の団体等を育てていくことが目的の一つに含まれるなど、公募によることが必ずしも事業の目的の達成に資するとは言えない場合があります。このような場合に、民間事業者を公募せず随意契約にしようとするときは、地方公共団体等は、当該団体等がまちづくり分野に関するP F S事業に適していることを多面的に検討し、その選定理由を公表すること等により、事業者選定の透明性を確保することが求められます。

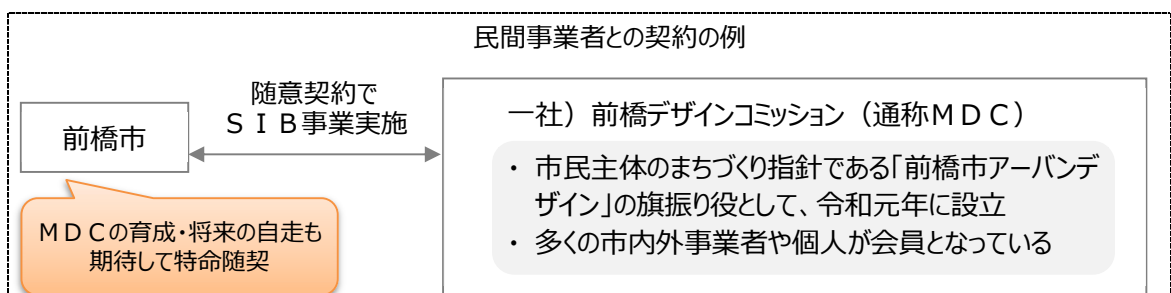


図 28 「S I Bによる前橋市アーバンデザイン推進業務」(前橋市)における民間事業者との契約

【特徴】

市は、まちづくり団体である一般社団法人前橋デザインコミッションの育成や将来の自走も期待し、随意契約により契約を締結しています。なお、一般社団法人前橋デザインコミッションは令和2年に都市再生推進法人¹⁵に指定されていることから公平性が確認できます。

¹⁵ 都市再生特別措置法に基づき、都市の再生に必要な公共公益施設の整備等を重点的に実施すべき土地の区域のまちづくりを担う法人として、市町村が指定するもの。

2) 成果水準書（仕様書）（案）等の作成

- P F S 事業の委託契約は、契約書と成果水準書（仕様書）で構成される。
- 地方公共団体等は、公募型プロポーザル方式や総合評価落札方式による一般競争入札の実施に際して、契約書（案）及び成果水準書（案）を作成し、提示する。
- 成果水準書（案）には、主に以下の項目を定める。④は民間事業者に提案を求めるものであるが、必要最小限の範囲で事業活動の実施方法について記載することも妨げない。
 - ①事業目的
 - ②契約期間、事業実施期間、評価時期
 - ③事業対象者
 - ④委託内容
 - ⑤成果指標
 - ⑥成果指標値の測定等、評価方法（データの収集、測定、成果評価の方法やその実施者）
 - ⑦支払条件（成果指標値の改善状況に応じた支払額）
- 契約書（案）は、地方公共団体等における標準的な委託契約約款を活用することが可能である。

【解説及び留意点】

P F S 事業では、原則として、成果の達成に向けての方法等についてノウハウを有する民間事業者が具体的な業務の方法を提案し、地方公共団体等と協議の上決定します。しかし、地方公共団体等が、必要最小限の範囲で事業活動の実施方法について記載することが妨げられるものではありません。

まちづくり分野に関する P F S 事業は、対象となる地域のまちづくりに関する他の事業（例えば、基盤整備やエリアマネジメント）の動向や、民間事業者との協議の内容を踏まえ、成果を達成するための具体的な方法が事前に想定される場合があります。その場合、成果水準書には、必要最小限の範囲で、事業活動の実施方法について記載することも考えられます。

成果水準書の例		
	必須事業	任意事業
委託内容	①まちづくり勉強会開催事業（R3～R5） ②社会実験実施事業（R3～R4） 実施手法は民間事業者の提案に委ねる	③環境維持・美化作業 ④リノベーション事業 ⑤その他アーバンデザインに基づく事業
支払方法	・事業を実施したこと等の確認を経た固定支払 ・歩行者通行量を指標とした成果連動支払	
支払時期	・各年度末 ・事業終了時	

図 29 「S I Bによる前橋市アーバンデザイン推進業務」（前橋市）における成果水準書

【特徴】

事前に想定されていた勉強会や社会実験を実施すること自体は必須事業としたうえで、その具体的な実施手法を民間事業者の提案に委ねることとしています。

3) 選定基準等

- 意欲ある民間事業者の参加機会を必要以上に制限しないよう、参加資格要件を設定する。
- 提案の審査項目、審査基準、配点等をあらかじめ明示する。以下の審査項目等を設定することが望ましい。
 - ①有効性（提案する事業活動の実施方法が高い成果を生み出すこと理由や根拠となる実績、定量的なデータの有無等）
 - ②実現可能性（実施計画の具体性、実施体制の構築状況、資金調達方法等）
 - ③先進性（従来手法と比べた新しさ、革新性等）
 - ④発展性、波及効果（対象事業の範囲外で期待される効果等）
 - ⑤効率性
- 公告から提案書類の提出まで十分な期間を設け、質問の機会を与え、回答を他の応募者に公表するなどにより、公平性を確保する。

【解説及び留意点】

P F S 事業の受託者を選定するにあたり、事業者の提案を適切に審査することができるよう、有効性、実現可能性、先進性、発展性・波及効果、効率性等の視点で審査項目等を設定することが求められます。また、そのプロセスについても、十分な期間、質問の機会・回答を知る機会を確保することが求められます。

まちづくり分野においては、例えば、P P P / P F I 事業による公共施設の整備・運営や指定管理業務等の実施効果を高めること等を目的として、業務の一部に P F S を採用する場合も考えられます。その場合でも、P F S に関する部分の審査については、上記のような工夫をすることが望まれます。

審査の視点の例	
ソーシャル・ キャピタル 醸成・向上 業務	・ 本事業において目指す S C 醸成・向上業務の視点及び方向性を十分に理解しているか。
	・ S C 醸成・向上に資する方策が具体的かつ妥当か。
	・ S C 醸成・向上に資する方策が独創的かつ魅力的か。
	・ S C 醸成・向上にとって有効でチャレンジングな成果指標が提案されているか。
	・ 十分な体制を構築する、P D C A サイクルを回すなど、成果指標を達成するための計画の実現性が高いか。
	・ 成果指標を達成できなかった場合における対応が妥当か。

先進性

有効性

実現可能性

図 30 「金谷地区生活交流拠点整備運営事業」（静岡県島田市）における審査の視点

【特徴】

P F I 事業の一部に S I B 事業が含まれるものの、P F I 法に基づく事業者選定のプロセスを経ているため、複数回の質問の機会があり、その回答は公表され、審査委員会による審査も経ています。

また、S I B 事業の対象であるソーシャル・キャピタル醸成・向上業務について、有効性、実現可能性、先進性に関わる審査の視点が設定されています。

4) P F S 契約の締結

- 選定された意欲ある民間事業者の提案に基づき、協議のうえ、契約を締結する。
- 民間事業者の提案する資金調達方法により標準的な委託契約約款の修正を行う必要が生じる場合、適切に対処する。

【解説及び留意点】

地方公共団体等は、P F S 事業においても標準的な委託契約約款を活用することができます。ただし、地方公共団体等は成果水準を決定するにとどまり、業務の具体的な実施方法は民間事業者が定めるという P F S 事業の特徴から、「仕様書」という文言を「成果水準書」等に書き換える必要があるほか、以下のような修正を行うことが考えられます。

表 8 委託契約約款の修正例

中項目	記載時のサンプル
11 業務内容の変更	<p>第●条 発注者は、受注者がこの契約の履行を完了するまでは<u>成果水準書等</u>を変更することができる。</p> <p>2 前項の場合において、業務委託料、履行期間、<u>成果指標、成果指標の上限値</u>その他この契約に定める条件を変更する必要がある時は、発注者と受注者とが協議の上、定める。</p>
14 契約代金の支払い	<p>第●条 受注者は、別紙<u>成果水準書</u>に定める額の確定後、書面をもって委託料の支払いを請求することができる。</p> <p>2 発注者は、前項の規定による適法な請求を受けた時は、その日から起算して30日以内に委託料を支払わなければならない。</p> <p>3 <u>成果指標等の変更が生じ、それらと関連して成果連動分支払いを変更する場合は、発注者と受注者が協議をして定める。</u></p> <p>4 <u>成果連動分支払いに関する請求について、業務の途中で業務の遂行が中止、不可となった場合において、最新の利用可能かつ信頼性の高いデータに基づいて、それ以前の事業の成果を評価し、成果連動分支払い額を決定し、支払いを行う。</u></p> <p>5 <u>年度ごとの委託料上限（成果連動分・固定分含む）は定められており、年度を跨いで成果が出た場合でも当該年度の委託料上限を超えて成果連動分を支払うことは不可とする。</u></p> <p>6 <u>事業開始後、早期に成果が達成された場合においても事業の成果評価と成果連動分支払は所定の時期に実施される。</u></p>

出所：経済産業省「ヘルスケア分野における P F S / S I B 事業組成パック」（令和 5 年 4 月）より国土交通省作成
（下線部は P F S 特有の特記すべき事項）

(4) ステップ4 事業実施

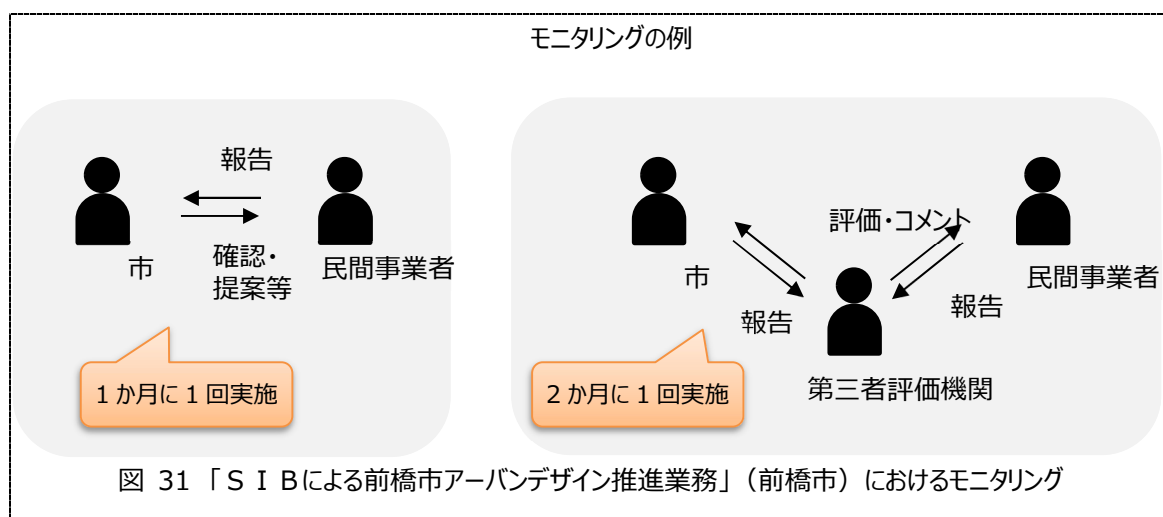
- 成果連動リスクを民間事業者が負っていることを踏まえ、事業活動の実施方法についての民間事業者の裁量を確保する。
- 民間事業者の事業実施状況について定期的に報告を受け、また中間支援組織、第三者評価機関、資金提供者が参画している場合はそれらの者の意見も踏まえながら、事業のモニタリングを行う。
- 不可抗力等が発生した場合、必要に応じて、民間事業者が提案し決定した事業活動の実施方法や成果指標の上限値等を含む支払条件の見直し等について、中間支援組織、第三者評価機関、資金提供者の意見も踏まえて、受託者たる民間事業者と協議を行う。こうした協議の在り方について、契約書に盛り込んでおくことが望ましい。

【解説及び留意点】

P F S 事業においても、通常の委託業務と同様、民間事業者から事業実施状況について定期的に報告を受けるなど、適切にモニタリングを行う必要があります。

P F S 事業の対価の支払方法に、特定の業務を実施したことに対して支払いを行うという固定払分を含む場合、当該部分については、成果水準書又は契約書に定める時期に、事業者が当該業務を実施したことを確認し、必要に応じて検査を行い、支払いを行います。また、成果連動払の部分については、当該対価の支払いのために必要な手続きの中で評価を行います。

いずれも、地方公共団体等が定期的に業務の報告等を受けている場合、業務の状況をよく把握できるため、評価等を行いやすくなると考えられます。



【特徴】

月に1回市と民間事業者が業務の報告等のために打ち合わせを行い、また2か月に1回、第三者評価機関も交えた打合せを行っています。

なお、前橋市では第三者評価機関は内閣府から派遣されています。必ずしも、2か月に1回、第三者評価機関と打合せをしなければならないわけではありません。

(5) ステップ5 評価、支払い

- 地方公共団体等は、成果評価の方法に沿って、当該P F S事業の参加者の役割分担に基づき、成果指標値の改善状況の測定等及び成果評価を実施する。
- 成果評価の結果とP F S契約に定める支払条件に基づき、支払額を決定する。
- 契約期間終了後、事例の蓄積という観点から、P F S事業の実施による成果指標値の改善結果等を公表する。

【解説及び留意点】

地方公共団体等は、成果の評価にあたり、成果指標値の改善状況の測定等及び成果評価を行うことに加えて、設定した指標の妥当性等も検証することが望ましいです。

支払に紐づかない指標の例

表 9 「前橋市アーバンデザイン推進事業」(前橋市)における支払いに紐づかない評価項目

成果指標(案)	本事業期間内で達成すべきアウトカム	測定方法	測定時期	備考
居心地の良さ	居心地の良い空間の創出	アンケート・目測	定期・社会実験	国交省指標関連
来街者の消費額	まちの賑わい創出	アンケート	定期・社会実験	
来街者の満足度	まちの賑わい創出	アンケート	定期・社会実験	
まちづくり活動の開催数	まちづくり人材、団体の増加	実数カウント	勉強会、社会実験	
まちづくり活動の参加者数	まちづくり人材、団体の増加	実数カウント	勉強会、社会実験	
滞在時間	居心地の良い空間の創出	目測⇒AIカメラ	2月・7月定期測定社会実験	国交省指標関連
アクティビティ数	居心地の良い空間の創出	目測⇒AIカメラ	2月・7月定期測定社会実験	国交省指標関連
新規出店数、売上高	出店数・売上高増加	アンケート・目測	定期・社会実験	

出所：前橋市「S I Bによる前橋市アーバンデザイン推進業務 詳細資料」(内閣府ホームページ掲載資料)

【特徴】

歩行者通行量という支払いに紐づく指標の測定を行うことに加えて、今後の検討に役立つ可能性がある各種指標を、支払いに紐づかない評価項目として測定しています。