

市場化テストの事業評価等に関する調査 報告書

平成 22 年 3 月 24 日

プライスウォーターハウスクーパース株式会社

目 次

報告書の概要	1
1 調査の目的、方法	3
1.1 調査の背景、目的.....	3
1.2 調査方法.....	3
2 米国	5
2.1 市場化テスト及び他の官民連携手法の制度	5
2.2 官民連携手法の事業実施方法.....	18
2.3 市場化テスト及び他の官民連携手法の事業評価	25
3 英国	43
3.1 市場化テスト及び他の官民連携手法の制度	43
3.2 官民連携手法の事業実施方法.....	58
3.3 官民連携事業の事業評価.....	68
4 オーストラリア	74
4.1 市場化テスト及び他の官民連携手法の制度	74
4.2 官民連携手法の事業実施方法.....	82
4.3 官民連携事業の事業評価.....	91
5 日本	97
5.1 官民連携手法の実施状況.....	97
5.2 官民連携手法の実施方法.....	103
5.3 官民連携事業の事業評価.....	108
6 わが国への示唆	123
6.1 官民連携を推進する政策のあり方.....	123
6.2 官民連携事業の推進及び事業実施体制のあり方	124
6.3 対象事業の選定	125
6.4 事業の枠組みのあり方.....	126
6.5 調達方法のあり方.....	127
6.6 契約管理のあり方.....	129
6.7 官民連携事業における事業評価のあり方	130
6.8 その他海外の状況.....	132
7 参考文献	134
用語集	137

報告書の概要

本調査は、海外及び国内における市場化テスト、及び市場化テストに類似する公共サービスの質の維持・向上を目的とする他の官民連携手法の事業評価制度と事業評価の事例について調査することにより、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律第7条第8項に基づき実施する評価の在り方を検討する際の参考とするものである。また、海外及び国内における市場化テスト及び他の官民連携手法の実施状況等についても併せて調査することにより、公共サービス改革法の施行後5年以内に行うこととされている検討作業等において参考とする。

第1章では、この調査の目的と海外及び国内における市場化テスト、及び市場化テストに類似する公共サービスの質の維持・向上を目的とする他の官民連携手法に係るヒアリング対象者を説明している。対象国は米国、英国、オーストラリア、日本であり、各国の政府関係者、民間事業者、学識等の有識者に対してヒアリングを実施した。

第2章から第5章では、米国、英国、オーストラリア、日本の各国について、文献調査及びヒアリング結果に基づき、市場化テスト及び他の官民連携手法の実施状況及び事業評価制度、事業評価の事例を整理している。

第2章の米国では、ブッシュ政権時にA-76通達（行政管理予算局通達A-76番）に基づく市場化テストを推進したものの議会等の抵抗から次第に業務に対する制限が増え、オバマ政権下では、新たな方針に基づき方向転換が図られている。事業評価については、事業者の評価や米国会計検査院（Government Accountability Office : GAO）による監査を通じた評価が中心になっており、事業実施庁や行政管理予算局（Office of Management and Budget : OMB）による個別の事業評価に関する情報は得られていない。

第3章の英国では、1990年代以降、官民連携手法はPFI（Private Finance Initiative）が中心的な手法として用いられてきた。また2004年度以降は、ガーション報告を契機に業務効率化の文脈でシェアードサービス等バックオフィス業務の民間委託が推進された。2008年末の金融危機によって一時停滞したものの、現状は再び官民連携手法が積極的に活用されている。事業評価については、方法論は整備されているものの、事業実施庁による事業評価に関する情報は得られていない。米国同様、英国会計検査院（National Audit Office : NAO）による監査を通じた評価は実施されている。

第4章のオーストラリアでは、英国同様1990年代以降、官民連携手法はPFIが中心的な手法として用いられてきた。昨今では、シェアードサービスの活用等官民連携手法は多様化している。事業評価については、ほぼ英国と同じような状況にあり、方法論は整備されているものの、事業実施庁による事業評価に関する情報は得られていない。米国や英国同様、オーストラリア会計検査院（Australian National Audit Office : ANAO）や州政府の監査機関による監査を通じた評価は実施されている。

第5章の日本では、法に基づく市場化テストの他、独自の市場化テストの取組みや、PFI、指定管理者制度等の官民連携手法が実施されている。また、加西市の包括的民間委託の試みや横浜市の共創推進事業本部の設置等新しい取組みも実施されている。事業評価については、地方公共団体で実施されている例を取り上げる。

6章では、各国の事例調査及び分析に基づきわが国への示唆を整理している。整理の観点は以下の通りである。

- 官民連携を推進する政策のあり方
- 実施体制のあり方
- 対象事業の選定
- 事業の枠組みのあり方
- 調達方法のあり方
- 契約管理のあり方
- 事業評価のあり方
- その他海外の状況

1 調査の目的、方法

1.1 調査の背景、目的

海外及び国内における市場化テスト、及び市場化テストに類似する公共サービスの質の維持・向上を目的とする他の官民連携手法の事業評価制度と事業評価の事例について調査することにより、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（以下「公共サービス改革法」という。）第7条第8項に基づき実施する評価の在り方を検討する際の参考とする。

また、海外及び国内における市場化テスト及び他の官民連携手法の実施状況等についても併せて調査することにより、公共サービス改革法の施行後5年以内に行うこととされている検討作業等において参考とする。

1.2 調査方法

1.2.1 現地調査

(1) 米国

米国の現地調査は、2010年3月1日から3月4日にかけて実施した。ヒアリング対象者は以下の通りである。

日時	ヒアリング対象者		
	組織	所属（職位）	氏名
3月1日	米国会計監査院	Quality and Continuous Improvement (Assistant Director)	George Breen
		Continuous Improvement (Director)	Michael Motley
		Program Support Specialist, Strategic Planning, and External Liaison	Paul Miller
	ブルッキングス研究所	(Senior Research Analyst)	Emilia Estrate
	連邦運輸局/運輸省	FTA Private Sector Liaison	Tom Yedinak
DoT International Affairs Office		Michael Winter	
3月2日	連邦刑務局	Procurement Administrator	Darlene Ely
		Administrator Privatization Branch	James Burrell
		Public Affairs Specialist	Felicia Ponce
	アメリカ陸軍工兵司令部	the Enhanced Use Leasing Program (Director)	Robert Penn
		Realty Specialist	Peter Swanson
	ゲスト・サービス社（公園運営事業者）	(President and CEO)	Gerard Gabrys
行政管理予算局	Operations of Park service program (Vice President)	Ron Hallagan	
	Operations Division (Communications Director)	Kristin Rohr	
3月3日	内国歳入庁	Office of Federal Procurement Policy	Mathew Blum
		Compliance, Wage and Investment Division (Director, former private debt collection program director)	Brady Bennett
	国立公園局/内務省	Commercial Services Program/NPS (Director)	Jo Pendry
		the Chief Commercial Services Program (Associate)	Ernest Jutte
		International Cooperation Specialist	Rudy D' Alessandro
	連邦航空局/NextGen	NextGen Global Outreach (Director)	Charles Leader,
		International Programs (Senior Vice President)	Theresa Loar
	CH2M Hill社	Global Operations (Senior Vice President, Director)	Steve Meininger
		(Vice President and Area Manager)	Tara Ajello
		federal Operations and Strategic Planning (Vice president)	Ted Garrish
PhD		Sandy Springs Mayor Eva Galambos	
3月4日	サンディ・スプリングズ社 ジョージア支部	Media Relations	Judy Parker
		Facility Warden	Doug Caulfield
		Assistant Warden/Public Information Officer	Walter Fulton
		Senior Director, Federal Government Relations	Jeremy Wiley
3月4日	DC Correctional Treatment Facility/CCA	Facility Warden	Doug Caulfield
		Assistant Warden/Public Information Officer	Walter Fulton
3月4日	DC Correctional Treatment Facility/CCA	Senior Director, Federal Government Relations	Jeremy Wiley
		Senior Director, Federal Government Relations	Jeremy Wiley

(2) 英国

英国の現地調査は、2010年3月8日から3月12日にかけて実施した。ヒアリング対象者は以下の通りである。

日時	ヒアリング対象者		
	組織	所属（職位）	氏名
3月8日	財務省	-	Cameron Matson
	PwC UK	-	Adrian Howcroft
	インフラストラクチャーズUK	(Senior Policy Advisor)	Jon Fuller
	防衛省	(Commercial Assurance Advisor)	Robert Fern
	PwC UK	-	Simon Tanner
3月9日	Capita社	(Development Director)	Janet Horton
	財務省	(Senior Commercial Advisor)	Jo Fox
	英国監査院	Private Finance Practice Area (Manager)	Richard Wade
3月10日	法務省	-	Phil Cronshaw
	パートナーシップスUK	-	Edward Farquharson
3月11日	GSTS	(Managing Director)	Kevin Cox
	セルコ・ホーム・アフェイアー	(Business development Director)	Elaine Bailey
	セルコ研究所	(Executive Director)	Gary L. Sturgess
3月12日	鹿島建設イギリス支部	(Manager)	Yasuhara
	GHKコンサルティング	(Principal)	Philip, Craig

(3) オーストラリア

オーストラリアの現地調査は、2010年3月8日から3月12日にかけて実施した。ヒアリング対象者は以下の通りである。

日時	ヒアリング対象者		
	組織	所属（職位）	氏名
3月8日	PwC AU	-	Martin Locke
	インフラストラクチャーズAU	Infrastructure Investment (Executive Director)	Rory Brennan
3月10日	PwC AU	-	Tim McLennan
	-	-	Maarten Wolfs
	環境省	Commercial & Legal Desalination Project, Capital Projects Division (Director)	Tony Jolly
3月11日	ビクトリア州財務局	Partnerships Victoria (Assistant Director)	Richard Foster
	-	Major Projects (Contract Admin)	John Illiadis
	保健省	Major Projects, Department of Human Services (Contract Manager)	Antonio simonetti
	ヴィクトリア州会計検査院	-	Paul O'connor
3月12日	ヘルス・インフラストラクチャー	Commercial Division ((Assistant Director)	Recharad Foster
	-	-	Jason Hayes
	PwC AU	-	Paul Newman

(4) 日本

国内の現地調査は、2010年1月27日及び2月2日、4日、16日に実施した。ヒアリング対象者は以下の通りである。

日時	ヒアリング対象者		
	組織	所属（職位）	氏名
1月27日	横浜市	共創推進事業本部共創推進課(担当係長)	久保田淳
2月4日	名古屋市	総務局行政システム部行政経営室	-
	-	(市長)	中川暢三
	加西市	(副市長)	東郷邦昭
	-	経営戦略室	中村賢一

また、有識者として、元横浜副市長の野田由美子氏、鳥取大学地域学部地域政策学科特任教授の光多長温氏にヒアリングを行った。

2 米国

以下では、各国で実施されている市場化テスト及び他の官民連携手法の制度について説明する。米国については官民競争入札制度 A-76 通達に基づく市場化テストが実施されてきた経緯があるため、市場化テストを中心に制度や具体的な実務の手続きについて説明を行う。

2.1 市場化テスト及び他の官民連携手法の制度

2.1.1 A-76 通達の背景及び変遷

官民競争入札制度 A-76 通達は 1966 年に導入されていた¹が、任意的な手法であり、利用頻度は高くなかったが、1990 年代後半から 2000 年代前半の政権下で官民競争入札がより利用されるようになった。当初は民間への委託が中心であったが、次第に官民何れが選定されるかではなく、官民が競争することによりコスト削減を実現できることが重要であるという考え方が主流となってきた。1998 年、クリントン政権下において、連邦政府業務棚卸改革法（Federal Activities Inventory Reform Act: FAIR）が制定され、民間委託可能な業務のリスト化・公表化が義務付けられ、2001 年、ブッシュ政権下で出された大統領課題アジェンダ（President Management Agenda : PMA）の中では、官民競争入札が優先度の高い上位 5 政策項目に入るほど重視された。

2003 年に出された改定 A-76 通達によって、官民競争手続きの簡易化・標準化がはかれるようになると、官民による競争が全省庁へ拡大され、過去の官民競争の実績を見ると、約 5 年間で 50,000 人、70 億ドルの削減効果が得られた。

しかし、オバマ政権に移行し、従来の官の業務を過度に民間に委託しているのではないかと懸念されるようになってきている。連邦政府予算約 3 兆ドルのうち 5,000 億ドルは民間が実施しており、重要な役割を果たしていることは変わらないが、過度に民間部門に依存することによって、省庁自らの業務執行能力が低下しているとの懸念から、優れた連邦職員を雇うべきとの声も上がっている²。

2009 年 3 月には、官民による市場化テストは一旦停止（モラトリアム）され、さらに、当初予定された一年の停止期間を延長し、2010 年度の会計年度内にも停止されることとなっている。また、従来公共側が実施していた業務に加え、現在民間部門が実施している業務であっても、公共が実施すべき業務と関連が深いもの、または過去に公共が実施したことがある業務については、特別な配慮がなされるべきであることが示されている。

この背景には、テロ、自然災害等により新規事業が増え、民間委託事業が増加したことも無関係ではない。民間委託事業は、2008 年には約 5,000 億ドルに達し、2001 年比、二倍以上の増加となっており、また同時期に、随意または費用精算型の契約が増加し費用が増加していることもあり、民間委託に関する方針の見直しが図られたものである。これには調達する側の適正なモニタリングの重要性も指摘されており、調達人員・リソ

¹ この基礎となる政策は 1955 年に公表されており、民間部門から調達可能なサービスや商品については、政府に拠らないとしている。

² Office of Management and Budget, “Memorandum for the Heads of Departments and Agencies – Managing the Multi-Sector Workforce,” July 29, 2009 及び OMB へのヒアリングによる。

ースの増強が図られている。

行政管理予算局は、2010年4月に、公共が実施した方が適切であると思われる連邦政府の業務についての提言を示す予定である。しかし、今後は、国防総省等、民間委託の需要が高い省庁の意向を受け、こうした官への揺り戻しも調整されていくものと考えられる。

2.1.2 官民連携手法の関連組織

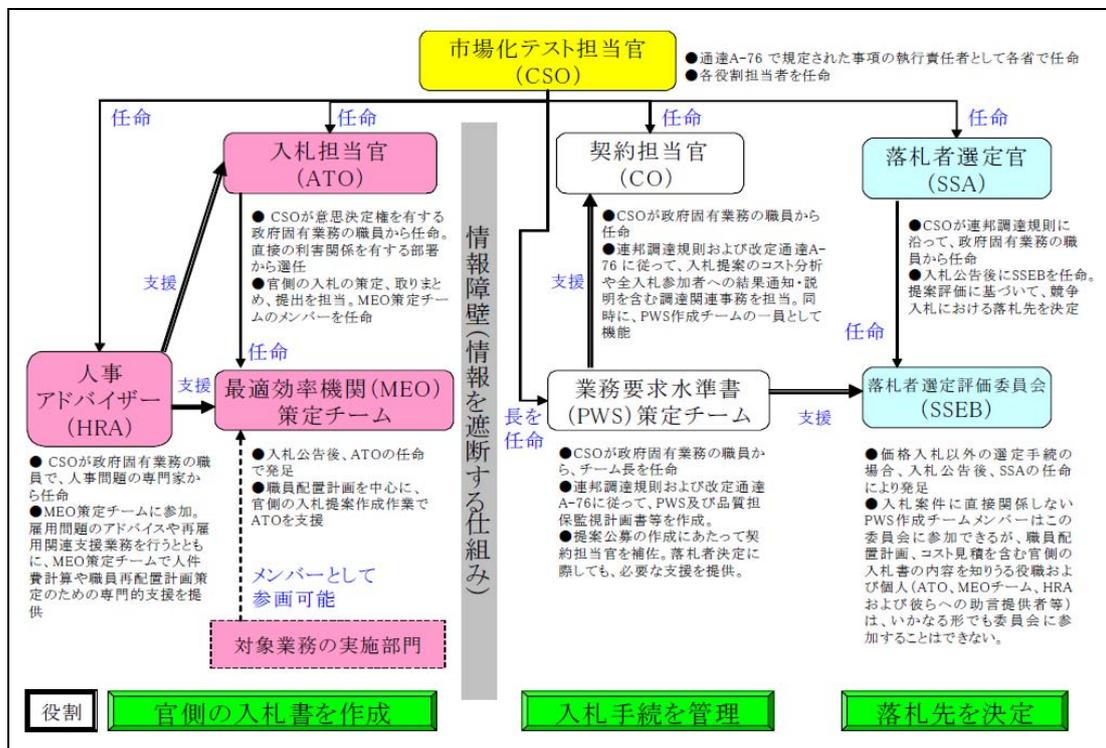
(1) A-76 通達における官側の役割と体制

A-76 通達による官側組織の役割として、以下の2つの異なる役割が特徴的である。

- 入札手続きの管理、及び落札者の決定：契約担当官（CO）、業務要求水準書策定チーム（PWS チーム）、落札者選定官（SSA）、落札者選定評価委員会（SSEB）
- 官側の入札担当（Agency Tender）：市場化テスト担当官（CSO）、入札担当官（ATO）、業務要求水準書策定チーム（PWS チーム）、人事アドバイザー（HRA）

入札手続きと官側入札の職務分掌を行うことで、情報障壁措置の重要性が説明されている。

図表 2-1 A-76 通達による省庁内の市場化テスト実施体制



出典：内閣府(2005)

競争入札の実施体制については、まず各省内に、A-76通達が規定する市場化テスト関連事務の責任者として「市場化テスト担当官（Competitive Sourcing Official: CSO）」が置かれる。

次に、CSOは、案件ごとに以下の担当官を任命し、入札を実施する。これらの担当官は、官側の入札を担当するもの、入札手続きを管理するもの、落札者を決定するものの、3種類に大別される。

(2) 官側の入札を担当する役職

官側の入札を担当する役職の任命方法や役割は以下の通りである。

① ATO（Agency Tender Official、入札担当官）

CSOが、意思決定権を有する政府固有業務の職員であり、直接の利害関係を有する部署から選任する。ATOは、官側の入札の策定、取りまとめ、提出を担当するとともに、最適効率体制（MEO、後述）策定チームのメンバーを任命する。

② MEO（Most Efficient Organization、最適効率体制）策定チーム

入札公告後、ATOの任命で発足する。「最適効率体制（MEO）」と呼ばれる入札のための職員配置計画の策定、見積額の算定を中心として、官側の入札提案作成作業を行い、ATOを支援する。なお、市場化テスト対象事業を実施する部門の職員は、MEO策定チームに参加することができる。とされている。

③ HRA（Human Resource Advisor、人事アドバイザー）

CSOが、政府固有業務の職員で、人事問題に専門知識をもつ者の中から任命する。HRAは、MEO策定チームに参加し、雇用問題のアドバイスや再雇用・配置転換関連の支援業務を行うとともに、MEO策定チームにおいて、人件費計算や職員再配置計画策定のための専門的知識や助言を提供する。

(3) 入札手続きを管理する役職

入札手続きを管理する役職の任命方法や役割は以下の通りである。

① CO（Contracting Officer、契約担当官）

CSOが、政府固有業務の職員から任命する。連邦調達規則およびA-76通達に従って、入札提案のコスト分析や全入札参加者への結果通知・説明等、調達関連の事務全般を担当する。同時にCOは、PWS策定チームの一員として機能する。

② PWS（Performance Work Statement、業務要求水準書）策定チーム

CSOが政府固有業務の職員から、PWSチームの長を任命する。PWSチームは、連邦調達規則およびA-76通達に従って、提案公募における仕様を構成するPWSを策定すると同時に、落札者が提供するサービスをモニターするための計画等を作成する。PWSチームは、提案公募の作成にあたって契約担当官を補佐する。また、落札者決定に際しても、

提案評価委員会に参加することで必要な支援を提供する。

(4) 落札先決定に関与する役職

落札先決定に関与する役職の任命方法や役割は以下の通りである。

① SSA (Source Selection Authority、落札者選定官)

CSOが連邦調達規則に沿って、政府固有業務の職員から任命する。入札公告後に落札者選定評価委員会 (SSEB、後述) を任命・組織し、その提案評価に基づいて、競争入札における落札先を決定する。

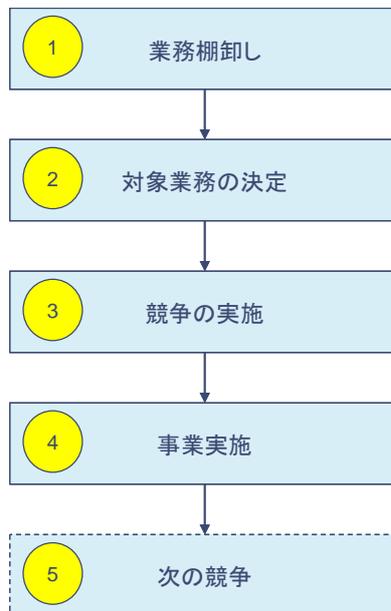
② SSEB(Source Selection Evaluation Board、落札者選定評価委員会)

CSOが連邦調達規則に沿って任命する。入札提案に対する分析・評価を行い、SSAに報告する。なお、ATO以下、官側の応札を担当あるいはその支援に関与する役職者や職員は、PWSの作成担当者や落札者決定に関与する役職とは兼務ができないこと、特に官側の応札担当者のみならず彼らに助言や支援を提供する個人や組織は、いかなる形であっても入札評価、落札者決定の手續きに関与してはならないことなど、省内の利害相反関係を整理し、入札プロセスの公平を期すために情報障壁が設けられている。

2.1.3 市場化テストの制度

A-76 通達の全体的な流れは、5つのステップに分かれて実施される。

図表 2-2 A-76 通達で定められている5つのステップ



出典：プライスウォーターハウスクーパース作成

(1) 業務の棚卸

まずは、各省庁により実施されている業務を「政府固有業務」と「商業的業務」へ分

類することから始まる。行政管理予算局によると、連邦政府に必要な労働力（除く軍事）として約 180 万人と算定されており、その約 40%が政府固有業務とされている。各省庁によってばらつきはあるが、約 25%はノンコア業務（特に労働集約型業務）や IT 業務を中心とした民間委託に適している商業的業務、残りは政府の管理が必要となる商業的業務と分類されている。数値目標は設定されていないが商業的活動の約 10%が競争に適したものとされている³。

図表 2-3 A-76 通達における政府固有業務と商業的業務の概念規定

<p>1. 政府固有業務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府固有の業務とは、公益に密接な関係を有するため、政府職員による実施が要求される業務。政府権限の行使や政府の意思決定、もしくはその両方に関連し、実質的な裁量行使が求められるもの ・政府固有の活動には、次の事項が含まれる。 <ul style="list-style-type: none"> ① 契約・政策・規制・授権・命令・その他によって、ある業務を合衆国が行う或いは行わないように拘束するもの。 ② 軍事的若しくは外交的な行動・民事若しくは刑事の司法手続き・契約管理行為・その他によって、経済的・政治的・領土的・財産的・その他の権益を、決定・保護・増進するもの ③ 民間人の生命・自由・財産に重大な影響を及ぼすもの ④ 予算その他の連邦資金の徴収・統制・支出のための政策や手続きの制定を含む、合衆国財産の取得・使用・処分に関する最終的な決定権を行使するもの;ただし、裁量の行使はすべて政府固有業務であることの証拠になる、という訳ではない。 ・省庁は、政府固有の権限が受託者に移転するのを回避するために、次のことを考慮しなくてはならない。 <ul style="list-style-type: none"> － ある業務を政府固有のものと規定する法的な制限 α 民間部門等の関与が広範囲におよび、省庁の管理能力が不適切に限定される危険性 β 損害賠償や受給権の審理、その他関連するサービスにおける(α)措置の最終性、(β)判例法・法的根拠の解釈(γ)事例の反復可能性、特異性(δ)報償や刑罰を決定する裁量 χ 個人の生命、自由、財産に、重大かつ直接的な影響を及ぼすような行為を実施する、当局の権限。;ただし守衛、護衛保安、検問、施設護衛、刑務所や拘置所施設の運営契約を禁止するものではない。 δ民間人に代理を命ずる権限のような、特別な省庁権限の利用可能性と適用可能性ε業務が民間部門によってすでに提供されているか否か <p>2. 商業的業務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・商業的業務は、反復して発生する業務で、民間部門による実施が可能であり、政府職員による実施・契約・有料サービス協定を通じて、省庁が資金や財の提供・実施・管理を行なう業務 ・公益に密接に関係しているとはいえないため、政府職員による実施を要求しない業務。 ・政府固有の業務や機密の仕事を行う組織の一部若しくはその全体に存在している場合もある。

出典：内閣府(2005)

商業的業務に対し、さらに以下のコードへの分類を実施している。

³ 行政管理予算局へのヒアリングによる。

図表 2-4 商業的業務分類コード

分類コード	分類の定義
A	市場化テスト担当官(CSO)により、民間事業者が行うことが適切ではないと判断された商業的業務
B	合理化もしくは標準化された競争に適しているとされる商業的業務
C	合理化もしくは標準化の過程にある商業的業務
D	過去5年の間に合理化ないし標準化された、公共側が実施する商業的業務
E	閉鎖ないし再編が予定されている商業的業務
F	法により民間の参入が禁止されている商業的業務

出典： OMB(2007b)

民間による実施が適切でないという理由で「A」に分類される業務については、業務が民間では実施され得ない理由を行政管理予算局に報告しなければならないことになっている。また、各省庁の業務の分類については行政管理予算局によりレビューされ、レビュー結果を公表することになっている。各省庁は、年間で3つのリスト（政府固有業務、商業的業務、要約版）を行政管理予算局に提出することが要求されている。

(2) 対象業務の決定

A-76 通達では、簡易競争、または標準競争に適していると判断された「B」に分類された業務のうち、実際に競争入札に掛けられる業務の選定方法について記載していない。しかし、競争入札公告前、以下の手続きの実施が求められている為、実際にはその手続きの実施によって得られた情報（特に以下 1、 2、 3、 4）が判断の材料となっていることが多いようである。

図表 2-5 競争入札公告前に A-76 通達で求められる事前作業

1. 競争に付す商業的業務および役職人員数、人員数を明確化
2. 入札対象とする業務の適切な単位を検討、統合
3. 仕事量に関する情報の利用可能性を査定。(データ収集方法・労働時間データ・業務と手順の成果の数量化・省庁もしくは産業界の業績水準・データ収集方式の整備)
4. 官のサービスの基準費用を計算
5. 競争種別（簡易、標準）とスケジュールの決定
6. 関係者の役割、責任の明確化

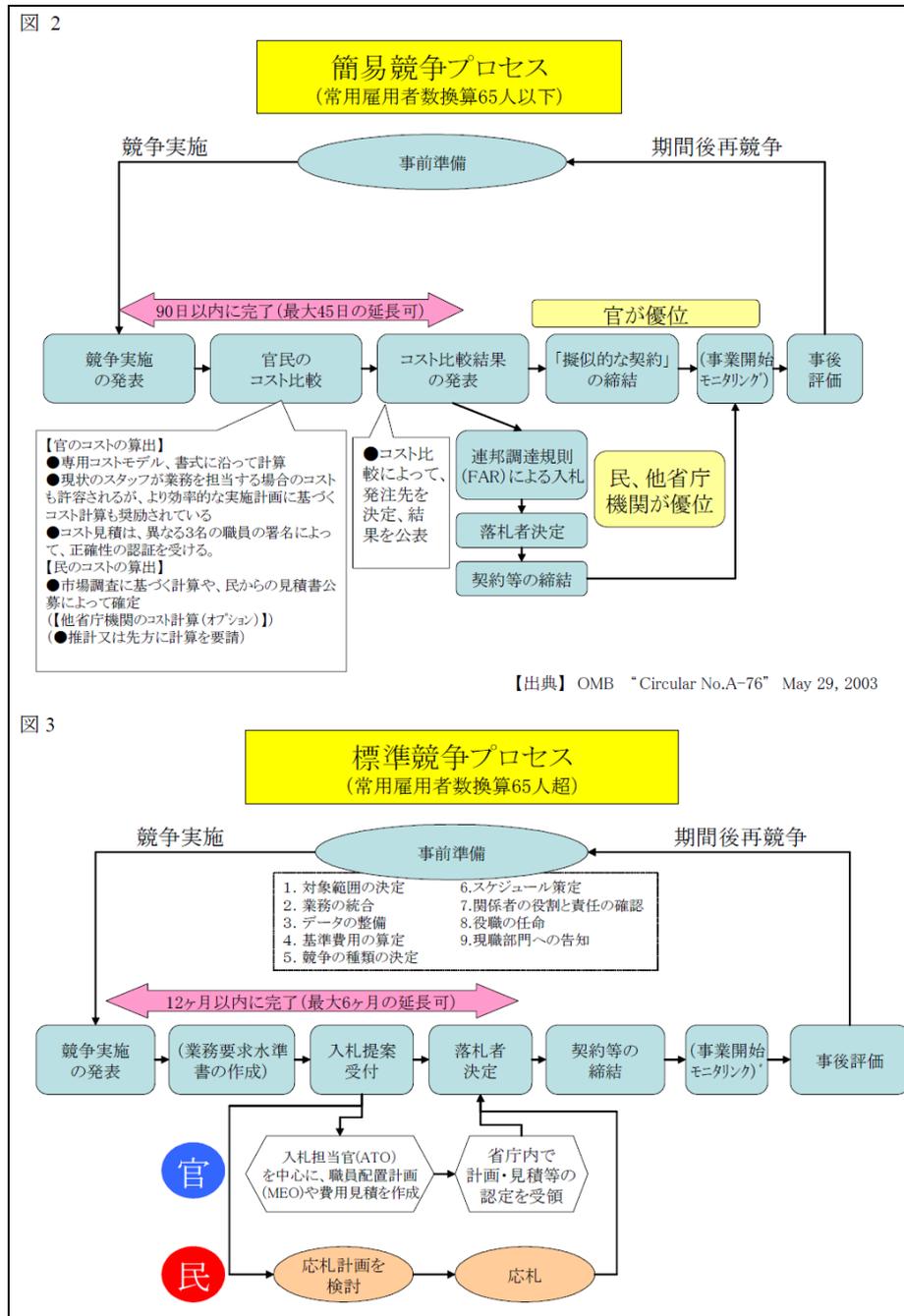
出典：内閣府(2005)

(3) 官民競争入札の実施：簡易競争と標準競争

対象人員数が 65 人以下の業務について、最長で 135 日間（通常 90 日間と延長可能期間 45 日間）で実施される簡易競争手続き、もしくは最長で 18 ヶ月間（通常 1 年と延長

可能期間 6 ヶ月) で実施される標準競争手続きのどちらかを実施し、対象人員数が 65 人を超える業務について、標準競争を実施することになっている。

図表 2-6 簡易・標準競争プロセス



出典：内閣府(2005)

簡易競争は、官が現在従事している業務を継続した場合のコストと民が実施する場合の推計コストを比較し、官か民かを決定する。民が選定された場合には、一般の連邦調達規則 (Federal Acquisition. Regulations : FAR) に基づく入札が行われる。

標準競争においては、対象事業の行政コストがフルコストベースで算定され、官民比

較のベース情報の1つとして利用される。コスト算定は、COMPARE と呼ばれる簡易コスト計算モデルによるコスト推計に基づいて行われている。ただし、削減効果の推計を含むコスト計算において、適切な会計基準の欠如など、技術的な問題から、正確なコストの把握の困難さを指摘する意見もある。

① 競争入札に関する規定

2003年に改定された行政管理予算局のA-76通達では、標準競争におけるサービス提供者の選定に際し、コストと質の双方を評価基準とする「トレードオフ基準」の適用が認められている⁴。

しかし、2006年歳出法では、例外を除いて、官の業務の対象人員が10人以上の場合、民間による入札金額が、1,000万ドル又はMEOとして積算された官側の人件費の10%のどちらか少ない金額と同等もしくはそれ以上に、官側コストを下回る場合以外は、民間を落札者とするのが禁止された。

簡易競争では、対象人員が10人以上の場合は、官側コストはMEOベースで計算を行うことが定められている(以前は現状コストベース)。民間側に直接価格を伺わずにMEOと市場調査結果の比較のみで官側による業務の実行継続の決定が許されているため、競争の要素が欠けていると言われている⁵。

また、国防総省 (Department of Defense : DoD) におけるA-76通達の適用が免除された。

図表 2-7 トレードオフ基準に関する規定

～2003年	官民比較を行う際に、最も優れた民間業者の提案を官の応札者であるMEOに共有し、その前提で見積もった価格と民間の価格との比較で選定が行われていた。
2003年～2006年	提案内容は開示されず、質の差を評価することが可能
2006年～	提案内容は開示されず、官民費比較の際、コストのみに基づく評価

出典：プライスウォーターハウスクーパース作成

② 対象事業に関する規定

農業、国家防衛において競争的アウトソーシングが制限もしくは禁止されている。具体的には、以下のテーブルを参照(2007年時点)

⁴ OMB (2006)

⁵ OMB (2006)

図表 2-8 市場化テストの実施が制限されている業務

法制度	内容	受ける制約
P.L. 109-289, Division B, as amended by P.L. 110-5	官民競争入札におけるトレードオフ基準の禁止	当該サービスに大きな変革が必要な場合、そのような変革が提供できる事業者を見落としてしまう恐れがある。
	農村の開発および農業金融に関する競争を禁ずる。	市場化テストによる効率化・省コスト化の便益を農務省が受けられなくなる。
	連邦捜査局および農務省林野部、連邦緊急救済局に関わる競争に対する出資を制限する。	当該省庁のコスト削減・業務改善へ向けた取り組みに不要な制限をかけることとなる。
DHS Appropriations Act, FY 2007	移民情報に関わる諸業務や連邦法の施行に関する業務は官民競争の対象としてはならない。	十分な根拠に基づく場合であっても、国土安全保障省が官民競争の導入をすることができない。
Defence Appropriations Act, FY 2007	国防関連の官民競争案件の従事者はその従業員に対して法で規定された福利厚生を与えなければならない。	国防業務、特に小規模なそれに対する官民競争の浸透を妨げ、また効率的な福利厚生施策で得られるコスト縮減効果を失ってしまう。
38 U.S.C. 8110	官民競争入札事業における変額年金保険の導入を禁ずる。	変額年金保険がもたらす従来型の年金保険にはない経済的便益を損なってしまう。

出典：OMB（2006c）

2008年歳出法では、官民競争入札は新しく作られた商業的業務管理の一部としての位置づけに変更された。そこでは、PBSA(Performance-Based Service Acquisition、パフォーマンスベース契約)及びBPR⁶が中心となった。商業的業務管理として、作業負担の測定、官による業務コストの計算、ベンチマーキング、技術・人事・業務専門家による再編計画、移行計画、実行スケジュール、新業務管理者任命、パフォーマンス及びコストモニタリング等の実施が定められた。また、10人以上の業務については、職員の健康保険・年金コストはコスト比較に含めないこととされた。さらには、新たに人事管理業務の官民競争入札が禁止されることとなった。

2009年歳出法では、官民競争を禁止する業務を更に増やし、連邦職員自身により実施することを一義的に検討するなど、以下のような事項が規定された。

- 2009年間は官民競争入札の禁止
- 2008年歳出法における競争入札の制限範囲を、10人以上の業務から全ての業務へ拡大
- 対象業務の更なる制限：連邦刑務所における官民競争、エネルギー及び水インフラ開発に関する競争入札、税金徴収契約の更新・拡大等⁷

なお、標準競争においては、競争入札に関する異議申し立て制度がある。政府調達手続きにおける異議申し立て制度の一環として、標準競争における入札案件の設定及び落

⁶ Business Process Reengineering：組織の業務の流れを分析し、最適化すること

⁷ Omnibus Appropriations Act of 2009

札結果のいずれかに関して不服を有する関係者（2005年4月から官も含む）は、米国会計検査院に対して異議を申し立てることができる。米国会計検査院の判断及び勧告には、法的拘束力はないものの、米国会計検査院による連邦議会への報告義務を背景として、通常、不服審査の決定どおりに事態の收拾が図られる。

図表 2-9 市場化テストに関する異議申し立て制度

市場化テストに関連するGAOの異議申し立て制度	
歴史的沿革	<ul style="list-style-type: none"> ● GAO(米国会計検査院)は、1984年競争契約法を根拠として、政府調達手続きにおける異議申し立て・勧告機能を担当。現在、改定通達A-76に基づく、市場化テストの実施手続きに関しても異議申し立てを受け付けている
不服申し立て審査の概要	<ul style="list-style-type: none"> ● A-76 改定以前は、費用見積と手続き上の過誤に異議申し立ての余地が限定されていたものの通達改定に伴い、落札決定に至るプロセス全般での異議申し立てへと範囲を拡大 <ul style="list-style-type: none"> ・ 視点①落札決定以前： 省庁による競争実施手続きが、不当に競争を制限していないかどうか ・ 視点②落札決定： 選定結果が合理的か、手続き上の基準と整合的か ● 異議申し立て対象は、すべての連邦政府機関の入札案件 ● 応札者は、誰でも異議申し立てが可能（現在では、官の応札者も異議申し立てが可能） ● 審査中は、競争入札手続きは中断。省庁は、GAOに対して報告義務を負う。異議申し立て者は、省庁からの報告書に対して、反論することが可能。GAOは、必要に応じて、公聴会を開催 ● GAOによる不服申し立て審査の期間は、100日間
審査結果	<ul style="list-style-type: none"> ● 2004年では、365件の調達案件への異議申し立てのうち、75件(21%)について手続違反を認め、異議申し立てを支持 ● 異議申し立てが支持された場合、各省庁には是正を勧告。各省庁には遵守義務はないものの、通常是正措置がとられる

出典：内閣府（2008）

③ 業務棚卸に関する異議申し立て制度

連邦政府業務棚卸改革法（Federal Activities Inventory Reform Act: FAIR 法、1998年）及び A-76 通達で規定されている業務棚卸による政府固有・商業的業務、及び A～F のコード分類に関する異議申し立て制度が A-76 通達において規定されている⁸。異議申し立てができる主体は利害関係者（当該政府組織、民間事業者、他政府組織）であり、以下の2段階の異議申し立てにより、客観性が担保されている。

業務棚卸の分類に対する異議申し立ては、業務棚卸公表後 30 営業日以内に、まず棚卸作成担当者と同レベルまたは上のレベルの政府職員が担当する業務棚卸に関する異議申し立て機関に提出される。この異議申し立てに基づき、業務棚卸に関する異議申し立て機関は、当該業務の分類に関する決定とその理由を回答することになっている。得られた回答について異議がある場合は、この異議を棚卸作成者とは独立する当該政府組織のより

⁸ OMB(2003)

上のランクの政府職員が担当する。業務棚卸に関する異議申立て機関が回答した後 10 営業日以内に異議を提出し、業務棚卸に関する異議申立て機関は業務分類に関する最終決定を行うことになっている。

このような棚卸に関する異議申立て制度を通じて利害関係者の意見を取り入れ、民間事業者が参入したいと考えている業務を特定することも可能となる。

また、官民によるより良い競争手続き及び調達方法を引き出せるよう、CSO は行政管理予算局の許可を得て A-76 通達の規定から逸脱することが許可されている。逸脱手続きを利用し、業務に合った新たな競争方法、官民連携手法の形態を構築し利用することが許されている⁹。A-76 通達からの逸脱事例¹⁰には以下のものがある。

- NASA は全ての研究開発関連業務を委託対象としている場合、A-76 通達に拠らない手続きとしている。特徴として、落札者を官の MEO、或いは1つの民間事業者とせず、各提案者の中の最も優秀な人材から構成された混合チームを落札者とすることにした。
- エネルギー省 (Department of Energy) :パイロットプログラムへの競争入札において A-76 通達に拠らず、競争環境を強化する為、MEO、民間事業者に加え、総合サービス局 (General Service Administration: GSA) による MAS 制度認定事業者 (後述) を競争者として参加させている。

2.1.4 市場化テストの課題

① 連邦政府業務棚卸改革法 (FAIR act) による業務棚卸

業務棚卸について以下のような課題が指摘されている。

- 業務の棚卸に際し、政府固有業務か商業的業務かの判断は困難である。ガイドラインとして、もともと国防総省 (DoD) が作成した合計 700 の業務コードがあるが、一貫性を助長する一方、このコードはすべての業務に当てはまるわけではなく、多くの政府組織は追加コードを作成している。¹¹
- 1つの業務において、政府固有業務に分類できるタスクと商業的業務に分類できるタスクの両方が含まれている場合がある。
- 業務分類の際、多くの人的資源が必要となる。例えば、国立公園局 (National Park Service : NPS) では人事と調達チームに加え、30人のチームが必要であった。
- 明確なガイドラインが欠如しているため、棚卸を精査する行政管理予算局の検査官の間で一貫性が欠けている。

② 課題への対策

上記課題に対して、以下のような対応策が実施されている。

- 行政管理予算局による事業仕分けシステム WITS (Workforce Inventories Tracking System) の開発が行われた。WEB上のシステムで、各業務に対して、

⁹ OMB(2003a)p.2

¹⁰ GAO(2007)

¹¹ GAO(2004),p.11

業務カテゴリー、政府固有・商業的に関する分類の理由、対象人員等を入力する。行政管理予算局のレビューも電子媒体で行われる。システム導入により、タスクの効率化、及びレビュー方法の統一を実現することが出来ている。

- 2008年以降、P.L. 109-115 (Appropriations Act 2006)に基づき、人員数が100人以下の政府組織について、競争的アウトソーシングを行う予定がある場合は、業務棚卸改革法で規定されている業務の棚卸が免除されている¹²。

2.1.5 市場化テストの変容と政権交代後の取組み

(1) 法・規定による制限

市場化テストは、法・規定により様々な制限が加えられてきたが、その一因として連邦政府の職員の不満及び労働組合によるプレッシャーが挙げられる。官民競争入札の約80%について、官側が落札者となるが、引き続き省庁が事業を実施する場合でも、効率化に基づく実施が前提となるため、給与の削減、異動等によって政府職員の労働意欲が低下していることが挙げられている。また、政府職員による競争入札結果に関する意義申し立てがATOを通じてのみとされているが、職員はATOが雇用について影響を受ける職員の適切な代表ではないと考えていることから、これが不満の一因となっている。

また、コスト削減効果について疑問視する意見もでている。米国会計検査院の労働省 (Department of Labor : DoL) における官民競争入札に関する報告によれば、業務効率化及びコスト削減の効果がそれほど見られない¹³とされている。

具体的には、次の点が指摘されている。コスト削減効果を算定する際、個別の競争入札の準備、管理及び実施後業務に係るコストには、それらの業務に係った政府職員の人件費が含まれていない。実際、行政管理予算局が求める報告には、官民競争入札全体の計画に関する政府職員の人件費が固定費用として含まれているが、個別の競争入札に関する政府職員の人件費は政府組織にとって通常費用と看做されるため含まれていない。米国会計検査院では、このコスト算定基準では意義のあるコスト削減効果の計算ができないとしている。また、業務ごとにモニタリング方法が異なるため、組織レベルでの効率化が把握できない。

(2) オバマ政権下における変化

政権交代後のオバマ政権下では、より大きな変更が生じている。2009年3月に不十分な契約管理及び過度な民間委託を課題とするメモランダムが提示された¹⁴。ここでは、A-76通達の批判として、競争を導入することは基本的に奨励するが、政府固有業務と商業的業務の線引きが曖昧になり、過剰なアウトソーシングが行われ、政府固有業務についても民間に委託されてきた懸念があることが指摘されている。また、過剰なアウトソーシングにより、モニタリングが不十分になっており、業務の目的保持や重大な増加費用の回避、無駄な支出の削減等についての契約管理が十分にできていない¹⁵との指摘も

¹² OMB(2008)

¹³ GAO(2008)

¹⁴ OMB(2009)

¹⁵ 米国会計検査院の調査によると前年(2008年)の国防関連調達的主要95契約についてみると、ライ

ある。さらには、ノウハウが政府組織から民間企業に移った結果、政府組織のスキル低下の懸念が表明されている。このような考えの下、次に示すような大きな方針転換が行われた。

(3) オバマ政権下のサービスの内製化への方針転換

オバマ政権は、政府固有業務が全て政府職員によって行われ、商業的業務については民間への過剰依存をなくすため民間調達の実現性が再検討されるように行政管理予算局に新ガイドラインの作成を命じた。

以下は、これらのオバマ政権の市場化テスト領域に関連する方針や新基準である。

図表 2-10 オバマ政権下の市場化テスト領域に関連する方針

公表日時	書類名	主要内容
2009/7/29	政府による調達の改善	調達の合理化（契約条件の見直し、契約管理、全政府組織横断包括契約等によるコスト削減）
	契約者のパフォーマンス情報利用の改善	業務実施後評価の強化 <ul style="list-style-type: none"> • Past Performance Information Retrieval System (PPIRS)への事後評価情報の報告・登録 • 事後評価の材料を収集する手順の設定 • 事後評価に関する役割と責任の明確な設定
	マルチセクター担当の管理	政府組織に対し、以下のステップ実施が求められる <ul style="list-style-type: none"> • 政府組織ニーズの棚卸 • 一つのパイロットプロジェクトにおいて民間スタッフを含める人的資源の利用状況を分析し、行政管理予算局に報告する • 内製化に関する標準的な基準の開発（連邦政府職員の業務に対する特別の配慮事項を設定）
2009/10/27	調達担当の強化計画	調達担当政府職員の増加及びトレーニングの強化計画
	競争の強化、及び契約の構造化	調達契約の合理化のためのガイドライン

出典：OMB,(2009)

図表 2-11 政府固有業務・商業的業務に関する民間調達新基準

業務内容	官民どちらがその役割を果たすべきか
政府固有業務	連邦職員に限定される
重大であるが、政府固有業務ではない	その使命及び業務を管理するために、各省庁が必要とする場合は、連邦職員に限られる。（もしくは、法、指令、国際契約等の要請に拠るもの）

フサイクルで、26%（2,950億円）のコスト超過が発生していた。これは、費用精算型の契約によるものが、結果的に想定された予算を超過したためと考えられる。

	省庁がその使命及び業務について十分な管理能力を持つ場合は、連邦職員、民間事業者の何れかに拠る。
不可欠ではあるが、政府固有業務ではない	連邦職員、または民間事業者の何れかによる。

出典：OMB,(2009a)

また、並行してこの考えに基づくプロジェクトが実施されている。

図表 2-8 実施予定パイロットプロジェクト例

実施分野	実施政府組織	プロジェクト内容
調達関連業務	商務省、国防総省、教育省、内務省、労働省、総合サービス局、航空宇宙局	調達業務における民間委託・民間委託利用状況の調査を行う。その際、以下のことを確認する。 ・ 政府固有業務まで民間に委託していることがないか。 ・ 政府組織がモニタリングを行うのに十分な能力を持っているか、事業者への過剰依存がないか
ITセキュリティ関連業務	原子力規制委員会	業務負担に比べ人的資源が不足している状況の中、業務実施に最適な内製化と委託のバランスに関する調査を行う。

出典：OMB(2009b)

2.2 官民連携手法の事業実施方法

2.2.1 発注形態

(1) シェアードサービス

A-76 通達を補完する制度として、人事管理業務のシェアードサービスセンターへの委託に関する官民競争を定める HRLOB(Human Resources Line of Business)競争制度がある。

① HRLOB 競争制度の概要

HRLOB 競争制度は以下のようなスケジュールで創設され、2008 年以降停止され、その後再開に至っていない¹⁶。



HRLOB 制度は、組織を横断する効率的で標準化された人事管理システムへ移行することにより、人事管理の改善、オペレーション上の効率向上、重複財産（ソフト、ハー

¹⁶ GAO(2009), p7

ド、人的資源等)と重複業務の削減、顧客(政府組織)に対するサービスの向上を目的として、人事管理関連業務や人事関連システム関連業務を委託する制度である。

また、人事管理関連業務の範囲は、HRLOB 競争制度による SSC (Shared Service Center) への移行が義務付けられている雇用、解雇・退職決定の IT 処理業務、健康保険、年金に係る IT 人事業務、給与に係る IT 人事業務、及び、その他 HRLOB 競争制度による SSC への移行が可能な人的資源戦略、アサイン・体制管理、人材調達、パフォーマンス管理、人的資源開発、従業員関係、労働関係、解雇・退職管理等がある。

委託者を選定する際に、HRLOB 競争制度では、予め認定された官民のシェアードサービスセンター(Shared Service Center : SSC)のみが競争入札に参加できることとしている¹⁷。事前に SSC を認定することで、一定のパフォーマンスの担保やコスト関連リスクの限定、標準化された制度の実現等のメリットが得られるとしている。

② 民間 SSC の認定

HRLOB 競争制度による認定民間 SSC は、総合サービス局 (General Service Administration : GSA)による Multiple Award Schedule(MAS)制度に基づいて認定される。MAS は競争入札せずに調達が許可される民間事業者を認定する制度として以前から存在していた制度であり、HRLOB 競争制度の下に人事管理を提供する民間事業者を当制度に含めるよう拡張された。

図表 2-12 2008 年時点認定済み SSC

官側人事管理 SSC	民間 SSC
SSCs National Finance Center (Agriculture)	Accenture
Civilian Personnel Mgmt. Service (DOD)	Allied Technology Group
Program Support Center (HHS)	Carahsoft Technology
National Business Center (Interior)	IBM
HR Connect (Treasury)	

出典 : GAO(2009)

③ HRLOB 競争制度の実施方法

HRLOB は、規模によって実施方法が異なる。まず、人員数が 10 人以下の場合は、少なくとも認定官側 SSC 3 つ、認定民間 SSC 3 つに提案の要請文書 (Solicitation) を提出する。この提案の要請文書 (Solicitation) において、提案作成に関する事項、業務水準、評価基準を設定する。また、QASP(Quality Assurance Surveillance Plan、品質保証監視計画書)、異議申し立てに関しては連邦調達規則に従うこととなっている。

人員数が 10 人を超える場合は、行政管理予算局と相談の上、A-76 通達の元に標準競争入札を実施する。

¹⁷ OMB(2007c)

2.2.2 多様な入札手続き¹⁸

A-76 通達では、競争入札の手続きは単一でなく複数の手続きが許可されている。業務の特質に適合した入札手続きの選択が可能になっている。小規模入札に対して適用される簡易型競争入札と、標準競争入札があるが、後者の場合について詳述する。

2.2.3 契約手続きのあり方

(1) 価格競争入札 (Sealed Bid Acquisition)

契約担当官 (CO) が、設定された日時に実施庁、民間事業者、及び、その他公共セクターからの全ての提案を開札し、最低価格の提案を選定した上で、要求への対応等、価格に対する現実性を検証する。

(2) 交渉入札調達 (Negotiated Acquisitions)

交渉入札調達には、最低価格技術適応選定 (Lowest Price Technically Acceptable Source Selection)、段階的評価選定手続 (Phased Evaluation Source Selection Process)、及び、トレードオフ基準選定手続 (Tradeoff Source Selection Process) が含まれている。

- 最低価格技術適応選定 (Lowest Price Technically Acceptable Source Selection) : 価格競争入札と基本的に同じ手続きだが、価格を比較する前段階にて、募集時に設定される技術的な要件が満たされているかどうかを確認し、満たされていない場合は失格とする。
- 段階的評価選定手続 (Phased Evaluation Source Selection Process) : より良い提案を引き出すため、提案内容と価格を2段階で評価している。

第1段階では、技術提案内容を評価する。応札者は、入札公告 (Solicitation) に記載されている要求水準と異なる代替基準の提案を行うことができる。その場合、要求水準との違いを説明し、代替基準のコスト、標準要求水準を採用した場合とのコスト差、代替基準を採用する場合のメリット及び入札公告の改訂に必要な文章を併せて記載する。代替基準の採用は SSA によって判断され、採用が決定された場合、全応募者に新しい入札公告に沿った新たな提案を募集する。

第2段階では、第1段階で技術要件を満たした全ての提案について、価格提案を開札し、最低価格を提案した応募者を落札者とする。このように段階的な評価により、代替提案の提出を促し、更に新しい基準に対する競争が許されているため、質の健全性、提案の実行性を評価しており、競争過程が建設的であると言える。

競争入札において PWS の代わりに、SOO (Statement of Objectives、業務趣意書) を提示し、民間側に詳細な実施事項を検討させることが可能である (FAR, Seven Steps、3.2.1(4)を参照)。細かい要求水準が予め設定されず、民間側の創意工夫を引き出すのに効果的であると考えられる。

¹⁸ OMB Circular No. A-76 (Revised)

(3) 対話 (Exchanges)

連邦調達規則では、以下の対話制度が規定されている。原則として、入札公告後、受託者が決定されるまで対話はなされないが、評価対象に含めるかどうかの判断を行うに際して、対話が必要な場合、契約担当官と提案者間のコミュニケーションが許可されている。評価対象範囲の決定後、各提案者との対話が許可されており、提案に関する交渉等が行われ、提案者は対話の結果、提案を変更することが許されている。

より良い提案を引き出すための工夫の観点からは、以下の規定が特に重要であると考えられる。

- 契約担当官は、提案者に、提案の質を高める方法、変更すべき点を指摘しても良い¹⁹。
- 代替基準の提案により、要求水準を超過している場合、既定要求水準を採用してコストの削減が可能となる場合、契約担当官はその旨を提案者に伝えても良い²⁰。この規定により、代替基準の提案が決定的に不利になることが制限され、革新的な提案の提出が促進されている。

A-76 通達では許可・禁止に関する記載がないが、連邦調達規則では提案提出前の対話が提案の質を高める方法として勧められている²¹。対話の方法例として以下が挙げられている。

- 産業別または個別ビジネスカンファレンス
- 公開ヒアリング
- 市場調査
- 候補者との 1 対 1 での会議（契約担当官が中心となり、公平性を保つために重要な情報は公表する。）
- 業務内容、評価基準の公表
- RFP（Request for Proposal：提案依頼書）の案についての意見招請
- RFI（Request for Information、情報提供依頼書）についての意見招請
- 業務内容、評価基準についての提案前説明会
- 現地訪問

(4) 入札価格の扱い方

官民競争入札では、契約の形態に関わらず価格現実性の検証と価格分析を実施しなければならない。A-76 通達では連邦調達規則による価格現実性の定義に従う²²とされている。価格現実性の検証とは、提案価格で業務の要求水準を満たすことができ、提案内容を実施することが可能かの検証であり、価格が行う業務に適しているか、価格の設定において、要求水準の理解が示されているか、及び価格と提案の具体内容の一貫性が保た

¹⁹ FAR 15.306(d)(3)

²⁰ FAR 15.306(d)(4)

²¹ FAR 15.201

²² FAR Part2.1：“Cost realism” means that the costs in an offeror’s proposal—(1) Are realistic for the work to be performed; (2) Reflect a clear understanding of the requirements; and (3) Are consistent with the various elements of the offeror’s technical proposal.

れているか等について検証される。最低価格の提案が上記の条件を満たさない場合、当該提案者を落札者としなくても良いことになっている。

価格分析（全体価格の妥当性の検証）では、業務の提案内容における個別コスト項目の単価の妥当性の検証が実施され、提案価格の比較、類似契約との比較、提案価格と官側見積りまたは市場調査結果との比較が行われる。価格分析は標準競争入札では求められていないが、SSAの判断によって実施しても良いこととなっている。

以下の場合、価格妥当性の検証に際して価格と費用に関する追加情報を求めない。（競争入札に伴う官民双方のコストを抑えるため）

- 提案者間の十分な競争により妥当な価格の範囲が明らかである場合²³。一者入札であった場合でも、提案者が競争を前提とし、競争的な価格で入札したと判断される場合、または、市場調査により価格が妥当であるとされる場合は、追加情報を求める必要はない。
- 価格が法や規定により設定されている場合
- 上記の条件が満たされていても価格の妥当性を判断するのにコストに関する追加情報が必要であると決定された場合、その情報をできる限り提案者以外の情報源から得なければならない。

(5) 入札手続きのあり方

① 業績連動サービス調達of 7ステップ

業績重視の調達・官民競争入札のためのガイドラインでは、以下のような手順を推奨している。

²³ FAR 15.403-1(c)(1)

図表 2-13 PBSA 実行の7つのステップ

ステップ	主なポイント		
<p>1 チーム体制を整備する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ シニアマネジメントを巻き込み、必要なサポートを得る ✓ 複数の領域の専門家を巻き込む ✓ 役割と責任を定義する ✓ プロジェクト遂行にあたってのルールを定義する ✓ チームメンバーに権限を与える ✓ 利害関係者を明らかにし、コンセンサスを得る ✓ プロジェクトを通じて、メンバーのナレッジを向上・維持させる ✓ プロジェクトのミッションとメンバーの作業をリンクさせて、メンバーをモチベートする 		
<p>2 解決すべき課題を明らかにする</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ミッション及びパフォーマンス目標と、調達業務をリンクさせる ✓ おおまかな成果目標を定義する ✓ 成功を構成する要因を定義する ✓ 現在のパフォーマンス状況を検証する 		
<p>3 民間、公共セクターのソリューションを検証する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ チームメンバーによる市場調査を実施する ✓ 公共セクターの類似の担当者から学習する ✓ 調達を決める前に民間企業と協議する ✓ 関係者と1対1でミーティングを行う ✓ 既存の契約について調査する ✓ 市場調査結果を文書化する 		
<p>4 PWS或いはSOOを作成する</p>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="vertical-align: top; width: 50%;"> <ul style="list-style-type: none"> (PWS) ✓ 分析を行う ✓ "So What?" テストを行う ✓ 分析結果を表形式で整理する ✓ PWSを記述する ✓ コントラクトに問題を解決してもらう </td> <td style="vertical-align: top; width: 50%;"> <ul style="list-style-type: none"> (SOO) ✓ "Elevator Message" から書き始める ✓ スコープを記述する ✓ パフォーマンス目標を記述する ✓ 政府やコントラクトと目標を共有する ✓ 制約を定義する ✓ 背景を定義する ✓ 最終確認を行う </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> (PWS) ✓ 分析を行う ✓ "So What?" テストを行う ✓ 分析結果を表形式で整理する ✓ PWSを記述する ✓ コントラクトに問題を解決してもらう 	<ul style="list-style-type: none"> (SOO) ✓ "Elevator Message" から書き始める ✓ スコープを記述する ✓ パフォーマンス目標を記述する ✓ 政府やコントラクトと目標を共有する ✓ 制約を定義する ✓ 背景を定義する ✓ 最終確認を行う
<ul style="list-style-type: none"> (PWS) ✓ 分析を行う ✓ "So What?" テストを行う ✓ 分析結果を表形式で整理する ✓ PWSを記述する ✓ コントラクトに問題を解決してもらう 	<ul style="list-style-type: none"> (SOO) ✓ "Elevator Message" から書き始める ✓ スコープを記述する ✓ パフォーマンス目標を記述する ✓ 政府やコントラクトと目標を共有する ✓ 制約を定義する ✓ 背景を定義する ✓ 最終確認を行う 		
<p>5 パフォーマンスの管理・計測方法について決定する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 成功の決定要因を確認する ✓ 民間の品質標準を活用する ✓ コントラクトに指標と品質保証計画を提出させる ✓ 成功を左右する少数の指標を選択する ✓ 指標や測定基準の変更を可能にする文言を契約に盛り込む ✓ 契約タイプを選択する ✓ インセンティブタイプ契約を活用する ✓ 報酬条項について検討する ✓ その他のインセンティブツールについて検討する ✓ コントラクトにとって利益がモチベーションの源泉となることを認識する ✓ コントラクトとの関係が最も重要である 		
<p>6 最適なコントラクトを選択する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ソリューションを競わせる ✓ 入札に参加できる業者の制限やデューディリジェンスを活用する ✓ 口頭での討議の機会を活用する ✓ 評価にあたり過去の実績を重視する ✓ ベストバリュー評価を行う ✓ 利害衝突に関するソリューションを評価する 		
<p>7 パフォーマンスを管理する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ チームメンバーを維持する ✓ 役割と責任を調整する ✓ 契約のパフォーマンスを管理するための要員を配置する ✓ コントラクトをチームに加え、正式なキックオフミーティングを開く ✓ パフォーマンススペースのマネジメントの6つの規律を適用する ✓ ワーキンググループにて定期的にパフォーマンスを確認する ✓ 適切な質問を行う ✓ コントラクトの過去のパフォーマンスについて報告する 		

出典：内閣府(2008)

2.2.4 モニタリングのあり方

(1) モニタリング関連タスク

業務実施主体が官民どちらであるかを問わず、PWS で定められている業務水準・質のモニタリングが義務付けられている。要求水準を満たすために必要な統制や体制と共に、自己モニタリング基準と測定方法が定められている QCP (Quality Control Plan、品質

管理計画書) 及び A-76 通達により作成が義務づけられている政府側が業務実施水準を測定するための手順書である QASP に基づき、モニタリングが実施されている。

行政管理予算局によるガイドラインで以下の管理手法が挙げられている²⁴。

- 全数検査
- ランダム・サンプリング
- 定期検査
- 顧客からの情報

図表 2-14 質の定義・設定に関する文章

文書名	概要
業務要求水準書 Performance Work Statement (PWS)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 競争入札における仕様書 ・ 組織の概要や状況について記載する ・ 官が提供する資産及びサービス事業者が提供する品目に関する情報を提示する ・ サービス事業者が提供するサービスは構造的に定義する ・ サービスレベルは大きく品質及び時間の2つの視点で評価するための指標を定義する
品質管理計画書 Quality Control Plan (QCP)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全ての入札者が提出しなければならない自己監査計画 ・ PWS に示されている内容を達成するための組織体制やプロセスについて記述する
品質保証監視計画書 Quality Assurance Surveillance Plan (QASP)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府側が PWS の実施について測定するための書類 ・ 政府がサービスのモニタリングを行うための方法を定義する ・ 各測定項目に対して、測定手法を定義する ・ 各測定項目に対して、測定周期を定義する

出典：内閣府(2008)

① 管理関連タスク

管理関連タスクとしては、業務運営コストを記録することが推奨されている。同様に競争入札に関する全ての書類の保管と、必要に応じた契約等の更新を行う。

② 報告関連業務

各省は、毎年官民競争入札の実施状況を行政管理予算局に報告することとなっている。実施状況の報告は 2004 年より求められ(2003 年度の状況から報告)、米国会計検査院によりその成果が疑問視されたことを背景に、2008 年まで毎年、より詳細な報告内容が求められた。2008 年度の時点で、以下の報告内容が求められていた。

²⁴ OMB(1998)

図表 2-15 2008 年時点の官民競争入札実施状況報告内容

①	官民競争入札実施済み件数と業務ごとの詳細
②	公告済み官民競争入札件数、リスト及び詳細
③	官民競争入札が検討された業務の合計人員数
④	官民競争入札の検討が予定されている業務の合計人員数
⑤	①と②の実施コスト
⑥	①の実施により期待できるコスト削減と業務改善・効率化
⑦	①による現在までの実施のコスト削減及び業務改善効果
⑧	官民競争入札全体に関する固定コスト
⑨	次年度公告予定業務の合計人員数
⑩	官民競争入札に関する政策決定の過程が政府組織の Strategic Work plan とどのように適合しているかに関する文章

出典：OMB(2009a)

その他、以下の事項を行うことが求められている。

- 過去実績評価 (Past Performance Evaluation: PPE)を報告・共有
- 官民競争入札の競争入札に関する経験の共有
- A-76 通達では簡易競争及び標準競争の際に得られた知識や経験、ベスト・プラクティス等の他政府組織への共有が求められている。そのため、SHARE A-76²⁵というインターネット上アクセス可能なシステムが整備され、現在政府組織により提供された報告等が合計 1381 件提供されている。

(2) 次の競争

仕様や契約において契約延長の行使が規定されている場合で、契約終了時に契約の延長が政府にとってコスト面で最も効率的であると判断された場合、官による業務の実施の場合のみ期間の延長が可能である。具体的には、官による業務実施の場合は、もう一度競争に掛けるか、最長で 3 年延長することとされている。ただし、民による業務実施の場合、連邦調達規則による競争による調達の実施とされており、対応方法が異なっている。

また、もし CO がサービスプロバイダーの業績が要求に満たないというような正当化される理由により契約の早期終了を決定した場合には、CO は連邦調達規則による契約終了通知を発行することになっている。

2.3 市場化テスト及び他の官民連携手法の事業評価

2.3.1 監査・評価機関

米国会計検査院は、行政機関から独立したアメリカ政府の機関で、その使命は「連邦政府の憲法上の責任を果たすために議会を支援し、連邦政府が国民の便益のために、その業績を向上させ説明責任を確実にすることを促進すること」とされる。連邦議会の依

²⁵ <http://share76.fedworx.org/share76/Home.aspx>

頼を受け、連邦政府の政策の評価、当該歳出の検査及び法的意見の表明を行う独立した組織である。議会が多大な影響力を持っていることから、「議会の調査機関」及び「議会の番犬」等とも呼ばれる。具体的には、業績検査ならびに財務検査を通じて、連邦政府を監督している。その他、違法・不正行為の調査や、例えば入札異議申立てに対する法的な決定や意見を発表する等の業務を行っている。

ワシントン DC に本部を構え、全米に 11 の支部を持つ。3,150 人の職員を抱え、500 億円の予算を持つ。

米国会計検査院は、年間およそ 1,000 件のレポートを公表しており、およそ 80% から 90% が業績検査に該当し、残りの 10% から 20% が財務監査に該当する。業績検査のうち約 9 割が、議会の指示・要請に基づくものであり、調査官は検査報告書を適時に作成し、関係者が利用できるようにしなければならない。

業績検査は、プログラムの有効性と成果、経済性及び効率性、内部統制、法令やその他の要件の遵守に対する目標・予測分析等に関する評価といった幅広い目標を含む。業務の範囲、手法、分析レベルも様々であり、調査または評価を含み、発見事項、結論、勧告を提供し、報告書の公表で終了する。

実施においては、対象となるプログラムやこれに関連する内部統制制度を理解した上で、重要性及び利用者のニーズ等を考慮し、検査手続きを策定するとともに、検査対象の評価基準を設定する。さらに検査を実施するための要員計画においては、必要な場合には他の専門家の業務を利用することも考慮する。実施計画に基づき、調査官は情報収集を行い、プログラムを所管している管理者等と情報交換を行う。

2.3.2 事業評価の考え方

(1) 概要

政府機関における民間事業者の評価の一手段として、過去の業績情報が機関横断的に活用されている。各政府組織が同じ事業者と契約を締結することが多いことを背景に、過去の評価を利用し調達に伴うリスクを削減できるよう、連邦調達政策局 (Office of Federal Procurement Policy: OFPP) は Policy Letter 92-5 において過去の業績評価 (Past Performance Evaluation) に関する方針を設定し、契約終了時に事業者を評価すること及び落札者選定時に、過去の業績情報 (Past Performance Information) を評価基準として用いることとしている。²⁶

次表は、2007 年度における共通する事業者との契約に関する一例であるが、国土安全保障省 (Department of Homeland Security) が契約する事業者の 47%、NASA は 65% が国防総省 (Department of Defense : DoD) と共通していることがわかる。

²⁶ Federal Acquisition Circular (FAC) 90-26 (1995)

図表 2-16 国防省と共通する事業者の数(2007 年度)

省庁/公的機関	事業者数	国防省と共通する事業者数	共通する事業者の割合
国防総省	76900		
国土安全保障省	13200	6200	47.0%
航空宇宙局(NASA)	2600	1700	65.4%
エネルギー省	2400	1300	54.2%
連邦調達庁	14800	4800	32.4%

Source: GAO analysis data from USA Spending-gov contract data as of December 15, 2008

連邦調達規則では 16 の政府組織に対して、一定金額（多くの場合\$100,000）を超える契約に関して過去の業績評価の活用を求めている。また、同基準を超える予定となっている契約を交渉競争入札により締結する場合、過去の業績情報を評価基準として設定しなければならないとしている。

(2) 業績評価の実施

業績評価は、契約で設定されている業務の終了時に実施される。また、1年以上に亘る業務の場合、中間評価の実施が奨励されている。中間評価は事業者との対話ができる機会としても重要視されている²⁷。

概要は次のとおりである。

- 責任者：政府組織により任命
- 情報源：事業実施者、契約管理者、製品・サービスのエンドユーザー、その他専門アドバイザー
- 内容：契約水準との一致、コスト予測と管理、契約で定められたスケジュールの遵守、契約相手である政府機関への協力的な姿勢、顧客満足に対するコミットメント、倫理的な姿勢等。業務実施中に行われるモニタリングを基にすることも可能とされる²⁸。
- 異議申し立て・修正：評価後、30 日間、契約者に対して、コメント、修正、異議申し立て等の機会を与える。官民の間に合意がなされない場合は、CO 以上の政府機関の契約担当が判断する。
- 情報管理：PIRS（Past Performance Information Retrieval System、過去情報参照システム）システムを通じて政府機関にて共有する。

①過去の業績情報の利用に関する規定

事業者選定の際、評価の1つの材料として用いることができる。その際、過去の業績情報の背景、新たな調達との関連性、情報の妥当性等を考慮する必要がある。次のような点が留意事項として上げられている。

- 過去の業績を検討する場合、その旨を、また、実績情報のない事業者の評価方法

²⁷ OMB(2000),p6

²⁸ GAO(2009), p7

を併せて、調達仕様書で公表しなければならない。なお、過去の業績情報について事業者の意見も確認する。

- 調達される業務に必要と判断される場合、過去業績情報を用いて主要業務従事者や過去の経験等を評価基準とすることも可能である。
- 対話が実施されない場合で、過去業績情報を理由に応募者を失格させる場合には、応募者に説明の機会を与えなければならない。
- 過去業績情報が存在しないことが、新規調達の有利・不利に繋がらないようにしなければならない。

② 過去の業績評価の実施と情報利用状況

- 政府機関により利用状況に差はあるが²⁹、一般的な調達を含めて、調達の38%において、過去業績情報はコスト・価格以外で最も重要な判断基準とされている。その結果、事業者の長期的な好実績が促されるとされる。しかし、多くの場合、価格に続いて提案の技術的な内容・アプローチが事業者の選定において最も重視されており、過去実績が選定に決定的な影響を与えることは殆ど無いとの調査結果がある³⁰。
- また、過去業績情報の活用については、情報の客観性、新規調達業務との関連性、PIRSにおける情報量に留意が必要であると指摘されている。

(3) 評価に関するガイドライン

過去の業績評価については行政管理予算局等によるガイドラインが制定されている

①行政管理予算局ガイドライン（2000年）³¹

- 評価すべき領域として、質、適時性、コスト管理、ビジネスリレーションシップが規定されている。
- 評価基準
 - 質、適時性、コスト管理について、契約で設定されている要求水準がどの程度達成されているかを評価する。
 - ビジネスリレーションシップについては、政府機関と事業者の関係及びコスト・スケジュール・業績以外に契約時設定された要求水準（顧客満足度、下請業者管理等）を評価する
 - なお、顧客満足度を基準とする場合、契約で設定されている水準に関するコメントのみを評価の材料とすること³²。要求水準が満たされていても顧客が満足していない場合、要求水準の変更を検討するとされている。
- 評価方法
 - 各領域において設定された全ての基準に対して、次のような評価区分を設定している。

²⁹ GAO(2009)

³⁰ GAO(2009),p.9

³¹ OMB(2000)

³² OMB(2000),p.7

図表 2-17 過去の業績評価の基準

点数	基準
5 Exceptional	事業者が基準を大きく上回り、官にとって付加価値を生み出している。(例：業務の再構築)
4 Very Good	いくつかの基準を上回り、比較的に重要でない問題については修正措置・解決策が実施された。
3 Satisfactory	契約水準が満たされている。必要に応じて実施された修正措置・解決策は基準を満たすのに十分であった。
2 Marginal	いくつかの契約水準が満たされていない。重要な課題に対し、十分な解決策が講じられていない。
1 Unsatisfactory	契約水準が満たされておらず、コスト・スケジュールについて現実的な解決策が期待できない

② 保健社会福祉省 (Department of Health & Human Services) ガイドライン³³
(過去の業績評価制度の向上のための標準勧告)

- 過去の業績情報の利用
 - 応募者の比較のための過去の業績情報の利用が奨励されている³⁴。
- 過去の業績評価の確実な準備と実施
 - 連邦調達規則では中間評価のタイミングが定められておらず、QASP 等でモニタリングがなされていても、業績評価の中間評価として報告する必要はない。しかし、18ヶ月以上で3年未満の政府機関との契約の場合は、事業期間内に少なくとも一度の中間評価を実施し、システム上報告し、また、3年以上の契約の場合は、1年に一度の業績評価を実施・報告することになっている。

また、オバマ政権における過去の業績評価に関する方針³⁵ 2009年3月のメモランダムにおいて調達コストを下げる方針の重要性を指摘しており、その実現のため過去の業績評価制度を強化することを提言している。各政府機関が PPIRS システムに報告している業績情報に対し、2010年2月よりコンプライアンス及び質の評価が追加されることになっている。

2.3.3 事業評価の事例

(1) 税金徴収業務

① 概要

内国歳入庁 (Internal Revenue Service : IRS) は、財務省に属する連邦レベルの政府組織であり、税金徴収及び税法解釈を主な業務としている。州レベルでは、未納税の徴収業

³³ HHS(2009)

³⁴ HHS(2009),p.5

³⁵ OMB(2009b)、OMB(2009c)

務に対し、幅広く民間事業者（Private Collection Agency : PCA）を利用していたが、連邦政府レベルでは、米国雇用創出法（American Jobs Creation Act of 2004）の制定により、内国歳入庁が民間事業者利用により未納税徴収業務を実施する許可が下りた。

2006年9月、2段階により構成されるPCAプログラムの第1フェーズとして、限定的に民間事業者による未納税徴収業務委託が開始されることになった。段階的な導入プログラムとすることで、2008年の第1フェーズ終了時に想定されている民間委託の完全導入前に、第1フェーズの結果を評価することができ、完全導入に際しての課題等を特定することが可能となるようにした。

連邦レベルでの民間委託による未納額徴収業務は、特別新しい試みではなく、既に、教育省、財務省、保健社会福祉省等において、民間事業者による徴収業務が活用されていた。民間事業者の活用により、内国歳入庁職員が、未納額徴収業務という付帯業務から解放されることで、本来取り組むべきコア業務やより複雑な課題に集中出来るというメリットがあると考えられた。

第1フェーズの民間事業者との契約期間は1年（1年延長可能）とされ、応募33社から、CBE、Linebarger Goggan Blair & Sampson、及び、Credit Recoveryの3社が選定された。（2年目には2社のみを選定。）民間事業者が選定されると、内国歳入庁はトレーニング及び納税者の個人情報保護を為の手続きに関するプレスリリース等を実施した。実際に徴収業務に係る人材については、広範囲に及ぶ経歴審査を実施し、また、データの悪用等があった場合には、刑事罰に課せられること等が確認された。

当初の予定では、パイロット案件の結果次第で、民間事業者を12業者にまで増加する計画としており、民間事業者の活用による未納税額に対する徴収額は、民間を利用しない場合と比較すると14億ドル増加するであろうと予想されていたが、PCAプログラム開始1年経過後には、民間事業者2社による徴収額は目標を下回る結果となった。

2年後の第1フェーズ終了時の事後評価の結果、内国歳入庁による徴収の方が、費用対効果が高いという理由で、2009年3月以降プログラムは打ち切られることとなった。民間委託と比較すると、徴収レベルの難易度を選ばずに自由裁量で仕事が進められるという点で、内国歳入庁職員が徴収業務を実施する方が柔軟性があると考えられた。

② 阻害要因（政府職員の組合リーダーによる反対）

PCAプログラムの導入にあたり、政府職員の組合リーダーによる反対があった。反対の理由には、内国歳入庁正規職員の増員により徴収業務が実施可能であること、民間事業者に対する納税者の個人情報の提供がプライバシーの侵害にあたるのではないかと懸念、及び、1996年パイロットプログラムにおける民間事業者利用の失敗等が挙げられていた。

③ 民間事業者活用のための環境整備

徴収業務の民間開放に際し、内国歳入庁が注力したのが、法制度整備、新たな技術の活用、及び、業務プロセスの開発である。具体的に、法制度については、内国歳入庁が徴収金の一部を民間事業者に対する報酬として支払うことができるようにした。また、内国歳入庁と民間事業者の間で、安全に情報交換するための技術の導入は不可欠である

とし、こうした安全基準が RFP に盛り込まれ、民間事業者は内国歳入庁とのインターフェースが可能となるシステムを構築することが条件とされた。また、民間事業者による回収に適する種類の未収債権を抽出し、新たな業務プロセスを策定するとともに、民間事業者の業績について適切なモニタリングのためのプロセスを設定した。

④ PCA プログラムの構築段階

PCA プログラムの構築は、内国歳入庁と数社の民間事業者（モデル業務を実施した民間事業者とは異なる）が協働して行われた。民間事業者による実施が相応しい業務の範囲、必要なデータ転送用のシステム開発、民間事業者に求められるトレーニング内容等が協議され、民間事業者選定のための RFP が公表された。事業プロセスには、納税者に対する啓蒙も含まれた。

⑤ 民間事業者選定時の評価基準

民間事業者決定のための主要な評価項目としては、債権回収における同種業務実績（性質、業務内容、規模が同種であるもの、連邦政府の税以外の債権回収実績や州税徴収実績等）、競争環境での業績、回収率、過去 5 年以内の 5 案件以上の詳細な業務実績内容（全国レベルでの債権回収能力、多様な種類の債権回収能力、競争的回収環境における実績等）が求められた。

⑥ 民間委託により生じるコスト

民間事業者の報酬体系は、徴収額に定められた率を乗じた額の報酬が支払われる仕組みとなっており、10,000 ドルを超える未納税の徴収には 21%、1,500 ドル未満の徴収には 24%というスライド式が適用されていた。

また、PCA プログラムは、独立採算（Self-financing）となっており、徴収額は民間事業者の手に渡ることなく、内国歳入庁のファンドに入り、そこから内国歳入庁が民間事業者に報酬を支払う仕組みとなっていた。

⑦ 内国歳入庁の取り組み、協力体制

- 性能発注：アウトプットを重視した発注とした。
- 公共側の管理・実施体制整備：民間事業者との契約に係る事務管理機能、契約監督、トラブル事例への対応等に対しては、十分な職員を配置する必要があった。内国歳入庁職員は主として未収金管理及び業績監視を行った。また、民間委託の成功のためには、民間事業者を活用することについての内国歳入庁経営陣のコミットメントは必須であり、数多くの説明会を実施し、事業について周知徹底した。また、実施主体である民間事業者が、税務及び現金の取り扱い手続きについて、適切なトレーニングを受けられるよう、内国歳入庁が初期のトレーニングを設計・実施した。加えて、必要情報を電子媒体にて官民で交換できるようにコンピューターシステムを開発し、支払状況を追跡して口座情報を更新するようにした。内国歳入庁では、同時に、契約管理に係るコストの管理も重視しており、今回のプログラムはこの面から、効率的事業ではないという判断が下された。

- 対象業務内容・量の選定：内国歳入庁は、未納税徴収を民間委託するにあたり、民間事業者が複雑な税法に基づく徴収業務に関与する事が無いように、民間事業者の業務に関する枠組みを策定した。複雑な法人税は徴収業務の範囲から除外し、比較的単純に徴収可能と考えられる個人所得税の未納税徴収のみを委託業務の対象とした。これらの債権は、未納税額が比較的少額であり、費用対効果の面から、それまで内国歳入庁によって放置されていたものであった。
- PCA プログラムは、内国歳入庁に取って変わるというものではなく、あくまでも内国歳入庁の手助けをするという位置づけとなっていた。前例のない分野を民間事業者に委託することによって、PCA プログラムの目標は設定するものの、その実現のための手法については、民間事業者が独自の創意工夫を自由に加えることが可能であった。
- また、納税者及び口座についての適切かつ正確な情報を提供することが重要である。本事例においては、口座情報は提供されたが、名前、住所、ソーシャルセキュリティナンバー、及び、口座の履歴に限定されており、事業者の業務遂行を促進するために充分であったとは言えず、どのような情報を提供すべきかは今後の検討課題である。
- 納税者：民間事業者が適切に納税者に対応するよう、電話対応のモニタリングを実施したり、納税者からの苦情に対しても調査の上、報酬に影響する仕組みとしたりした。また、納税者の情報については、厳格な安全基準を策定し、物理的にも保管場所を工夫した。
- 評価：民間事業者のモニタリングは継続的に実施し、業績基準に照らして、民間事業者の業績に応じた報酬・ディスインセンティブを反映していく必要がある。

⑧ 法的制限

民間事業者には、徴収業務に際し、内国歳入庁が持つような法的執行能力（例えば、最終手段としての未納税者の銀行口座凍結、給与口座からの控除等）が付与されておらず、その法的執行能力の欠如も、民間事業者が当初予測していた徴収率 12-15%を下回る要因となったと考えられる。

⑨ 事業評価

運営面、実績予測に対する様々な面における継続的なオンサイトでのモニタリング（主に正確性を検証する事例調査）、四半期レビュー、電話によるモニタリング等が実施されていた。また、質的な客観性を担保する為に第三者による従業員及び納税者への満足度調査も併せて実施されていた。

評価基準を利用した民間事業者評価が実施され、クレームに対してのペナルティなども課せられる仕組みとなっていた。

⑩ 事後評価

PCA プログラム開始より 2 年後の第 1 フェーズ終了時に、内国歳入庁内において、簡単な事後評価が実施されている。評価内容としては、徴収金額、徴収率、徴収件数、正

確性、納税者満足度、費用対効果等が挙げられている。

評価の結果、内国歳入庁による徴収の方が、コストパフォーマンスが良く、また、法的制限無しに業務を遂行出来るとことにより、様々な事例に対して柔軟に対応できると判断し、2009年3月以降、PCAプログラムは打ち切られるという結果に落ち着いた。

⑪ 米国会計検査院の見解

2006年9月の米国会計検査院レポートにおいて、プロジェクト開始時には様々なモニタリング計画は十分に設定されていたが、公共側で実施した場合と比較する為に十分なKPI (Key Performance Indicator、重要業績評価指標)、分析ツールが設定されていないとの指摘がされている。

⑫ 我が国における同種事業の実施に向けた示唆

- 民間に委託する業務範囲の選定：民間事業者がその創意工夫により実施可能な業務を選定して委託し、より複雑かつ専門知識を要する業務については内国歳入庁が独自に実施することにより、効果的な民間の活用を試みた。内国歳入庁へのヒアリングでは、民間事業者への活用の際には、業務内容をシンプルにすることが重要との指摘があった。他方、民間の創意工夫が発揮できるよう結果を重視した評価体系についても十分な検討が必要である。
- 官民イコールフットイングの十分な検討の必要性：パイロットプロジェクトの評価に際し、官民の業務実施にかかる前提条件の違いが充分考慮されなかった可能性がある。内国歳入庁へのヒアリングからも、内国歳入庁が実施する場合には通常活用される納税者の個人情報につき、民間事業者へは開示されておらず、法的な強制執行能力が与えられていなかったため、未納税額の徴収手段が限定されていたこと、また、対象となった未収債権については、内国歳入庁により積極的な回収が図られたものではなかったことから、必ずしも同条件での比較がなされたとは言えない。他方、民間事業者に対する被徴収者に関する情報の開示や、徴収手段の付与が制度上担保されない限りにおいては、民間委託の効果は限定的となる可能性が高いと思われる。
- 民間参入に関する制度上の担保：民間事業者に対する被徴収者に関する情報の開示について個人情報保護法への抵触の有無や、民間事業者に対する有効な徴収手段の付与について、民間への委託業務内容を考慮して、十分な検討がなされる必要がある³⁶。
- 業績に応じた民間事業者への支払方法の設定：回収率に応じて民間事業者への報酬額が決定される仕組みとすることで、事業者に業績向上のインセンティブを付与している。1996年のパイロットプログラムにおいては、回収額に拘らず支払額が規定されていた点を改善している。
- パイロットプロジェクトの実施による詳細スキーム検討：本件ではパイロットプ

³⁶ 米国では、1996年のケースでも、過度に限定的な情報しか開示されなかったことにより、想定された効果が得られなかったとされていた。

プロジェクトを検討した上で、課題を抽出し、改善策を講じた後に、広範囲での事業展開を図ることで、実務に即したスキームの構築が可能となる。対象債権の種類、規模、費用対効果を検討し、本格実施を中止するという選択肢もあり得る。

(2) 内務省(Department of Interior)/ 国立公園局(National Park Service)/ NPSCP (National Park Service Concession Program、国立公園局コンセッションプログラム)

① 概要

国立公園の管理について、A-76 通達の規定外の官民連携の取り組みとして、国立公園局は、商業的サービスについて、民間セクターによる国立公園エリア内におけるコンセッション契約や商業権限の利用を促し、競争を強化することにより、公園利用者にとって、より適切なサービスを供給できるように努めている。

コンセッション契約とは、国立公園局コンセッションによる業務改善に係る法律(National Park Service Concessions Management Improvement Act of 1998) またはコンセッション基本方針に係る法律(Concession Policy Act of 1965)に基づき、特定された条件に沿って国立公園内の区域で公園利用者サービスを行う旨を定め、国立公園局のディレクターと民間事業者との間で交わされる契約である。民間事業者は一定のコンセッションフィーを支払うことによって、独立採算事業を営むことが可能となる。

現在、126 の公園において 575 件のコンセッション契約が存在し、その殆どが 50 万ドル以下の契約となっている。年間約 10 億ドルの歳入を創出しており、その内訳は、25% が土産物(小売)、20% が宿泊、20% が飲食で構成されている。また、歳入の上位 60 契約で、総歳入の約 80% を占めている。NPSCP の監督下にあるコンセッション契約は、アラスカ、山岳地域、中西部、首都、北東部、大西洋地域、南東部の 7 つの地域をカバーしており、最大地域は山岳地域であり、全体の約 40% のコンセッション契約が存在している。

民間に委託している業務は限定的であり、国立公園局のコア業務である自然保護、公園の維持管理、公園の解説等は、内務省が継続的に対応している。

② 法改正による競争強化

1916 年よりコンセッション契約自体は様々な様式で実施されて来たが、1965 年に制定されたコンセッション基本方針に係る法律(Concession Policy Act of 1965)によって、コンセッション契約に関する政策や手続きが規定された。しかし、1998 年 11 月に発効した国立公園局コンセッションによる業務改善に係る法律(National Park Service Concessions Management Improvement Act of 1998)により、この内容が大きく改正されることになった。1998 年の法改正では、コンセッション契約の募集、入札選定、運営・管理に関する新しい法的枠組みを設定している。

改正の主な目的は、コンセッション契約の運営プログラムを、より効率的なものにすること及びコンセッション契約における競争を強化することにあつた。

また、改正により、国立公園局による民間事業者の運営管理について、国立公園局コンセッション管理協議会(Concessions Management Advisory Board)が設置された。加え

て、環境に対する要求基準がより厳格化し、また、コンセッションを管理・運営する公共側の人材に、民間でのビジネス経験やトレーニングを求めるようになった。

1998年の法改正に伴い、国立公園局は2000年に新コンセッション契約規則を発行している。

③ コンセッション契約の範囲

国立公園エリアには、コンセッション契約により、様々な公園利用者へのサービスが提供されており、飲食、燃料/自動車、宿泊、マリナー、娯楽（アウトドア、ガイド等）、お土産（流通）、交通、その他に大別される。

国立公園についての説明業務、自然保護業務、公園内維持管理業務については、公共側が実施することになっている。

④ 契約期間

通常は10年であるが、20年までの延長が可能となっている。

コンセッション契約の区分には以下のものがある

カテゴリーⅠ：民間事業者が公園内の土地に資本投下（capital improvement）する。

カテゴリーⅡ：民間事業者が所与の土地または政府の建物を活用し運営実施する。

（建設のための資本投下はない。）

カテゴリーⅢ：民間事業者には土地または建物は割り当てられない。

⑤ コンセッション契約による国立公園局へのメリット

コンセッション事業により国立公園局にもたらされる収入については、1998年以前の法改正前は、歳入の余剰分を財務省に返還する義務があったが、1998年の法改正により、余剰分については公園の別エリアに使用可能となった為、予算の割当を待たずに運営が行えることになった。また、運営面における他のメリットとしては、民間の競争による施設・サービスの質・量の向上、迅速なサービス提供、顧客マーケティング力の向上等があげられている。

⑥ フランチャイズフィー

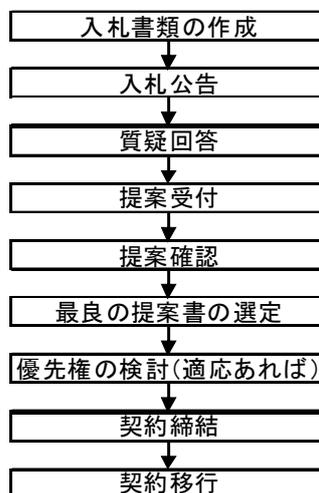
民間事業者は、契約により授与された特権の対価を、国立公園局に対してフランチャイズフィーとして支払うことになっている。フランチャイズフィーは、売上に契約上で規定された割合を乗じたものである。平均して売上に対して5%のフランチャイズフィーが課されることになっている。フランチャイズフィーの規定は、5年ごとに更新されるようになっており、過去の業績、市況などが考慮されている。

コンセッション契約の重要な要素には、以下のものが含まれる

- 期間（Term）
- 公園利用者へ提供するサービスの内容（Visitor Service）
- 運営要求水準（Satisfactory Operation）
- 占有権（Possessory Interest）

- 価格管理 (Rate Administration)
- フランチャイズフィー (Franchise Fees)

基本的なコンセッション契約の募集及び選定プロセスは次の通りである。



⑦ 契約者の5つの選定要素

- 1) 公園の自然・資源保護に関する提案
- 2) 業務実施内容：必要かつ適切な公園利用者へのサービスを適切な価格で提供する提案となっているか
- 3) 同種業務実績：過去の経験、同種サービスに対する専門知識や実績
- 4) 財務能力：提案内容を実行しうる財務能力
- 5) フランチャイズフィーの支払：提案する最低フランチャイズフィー、または他の方法での金銭的対価

⑧ 提案書の選定

国立公園局の評価パネル（連邦職員と専門分野の技術アドバイザー）が設置され、全ての提案書を精査・評価し、最高スコアの最善の提案書を選定する。

上記5要素に対して最高各5ポイント（フランチャイズフィーの支払については4ポイント）としてスコア付けを行っている。フランチャイズフィーに対するポイントのみが他の要素より低くなっているのは、1998年の法改正により、国への歳入という要素は、公園内の資源の保護、必要かつ適切な公園利用者サービスといった要素の下位に位置付けられたことによるものである。スコア付けは、適切であると判断された時は、2.5といった小数点でつけることも可能となっている。

2次選定要因として、環境保護/運営（リサイクル、エネルギーと水質保護、持続性等）を評価している。

⑨ 民間事業者に対する評価

公園利用者が、質の高いサービス・施設を利用できる状況にあるかを検証する為、契約者は定期的に評価される仕組みとなっている。

1) NPS Concessionaire Annual Contract Rating Program (年間契約評価)

次の二点について、年間評価を実施している。

- 国立公園局による定期的なモニタリング・年間評価
- 契約に定められた基準をベースに評価

2) The NPS Concession Rate Program (価格評価・許可)

国立公園局では、公園内で提供されているサービスの価格を精査するため、他公園、公園以外の事業者の同様のサービスに関する価格との比較を行っている。また、比較が不可能な場合は、契約時に合意された価格との比較を行い、価格の妥当性を評価している。

他には、現地の連邦職員による日々のオンサイトにおける運営管理の評価もされている。

評価結果は、契約の終了・継続の判断に活用されるだけでなく、新契約締結に際し、優先権 (Right of preference) を行使できるかの判断にも活用されている。(一概に優先権が与えられるわけではなく、新規契約については、過去の実績は評価されるものの、通常は契約ごとの評価を行う。)

評価については、2009年10月に Concessions Management Advisory Board により「基準、評価、及び許可 (Standards, Evaluation and Rate Approval : SERA)」が公表され、評価方法等を見直し、国立公園局固有のニーズを考慮しつつも、産業界の標準や商慣行と整合性を図るための取組みが開始された。数年に亘り、段階的に制度を改訂するためのものであり、フェーズ1では、宿泊、飲食、小売業務について、その後、マリーナ、交通、乗馬、その他の販売業務を検討する。既存の方針や手続きを改善するため、調査、サーベイ、ワーキンググループによる検討等を行い、国立公園局、民間事業者、産業界からの意見を収集する。その上で、パイロットプロジェクトを実施し、現地情報やコスト試算を行い、評価のための適正なベンチマーキングや基準を策定するものである。

事業の要求水準、評価方法等の改訂に際し、以下のステップが提案された。

1) 事業分類と基準

- 事業を分類し、業界調査、パイロットプロジェクトの実施による試行、費用対効果の分析により、提供すべきサービス基準を改訂した上で、リスク管理、環境、公衆衛生を含めたプログラムの要求水準の確認及び改訂を行う。

2) 料金承認プログラム

- 国立公園局による料金承認について既存の方法・課題・ギャップを確認し、国立公園局・民間事業者・ビジターの視点から検討する。
- 国立公園局の料金承認・比較調査手法につき、業界標準によるベンチマーキング及び現地視察を実施する。

- 新手法の試行後、提言を作成する。

3) 運營業績評価プログラム

- 業界の商慣習やインセンティブを考慮した評価手法の代替案を検討する。
- 環境、リスク管理、公衆衛生等を考慮したプログラム評価手続きを改訂する。
- カテゴリーⅡ契約（建設を伴わない維持・管理契約）については、簡易評価法を検討する。（カテゴリーⅢ契約についても同様の簡易評価法あり。）

⑩ 阻害要因（民間業者にとっての参入）

- 1) 新規のコンセッション契約について、条件を満たしている既存の契約者が優先権を行使できる。実際に、75%の契約更新者が既存契約者となっており、その優位性を享受している。
- 2) 1998年の法改正により公募（Public solicitation）での競争が要求されていつつも、国立公園局のディレクターは適格者（既存の契約者）に対して競争無しで、3年を超えない範囲でテンポラリーコンセッション契約を授与することが可能である。期間が3年間のテンポラリーコンセッション契約を1度、または、連続した2年、1年の合計3年という選択が可能となっている。

※入札における優先権（Right of Preference）の行使※

優先権を行使できる事業者は、コンセッション契約の事業者選定時において、優先申込者（preferred offeror）となり、応募した入札において提案提出後、最も良いとされた提案と同じ水準・条件の提案を提出することが出来る。最も良いとされた提案が優先申込者でなかった場合、入札担当者がその旨を優先申込者に伝え、優先申込者が定められた期間内に同水準の提案を提出した場合には、優先申込者が落札者となる。なお、優先申込者が応募していることは公表される。

(3) 刑事施設の事例：Prison management

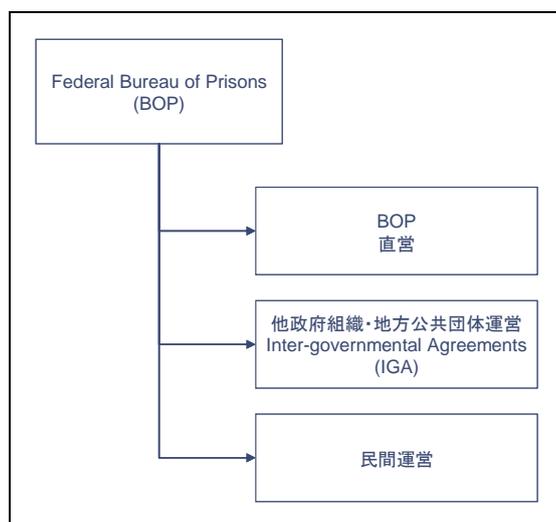
① 概要

司法省に属する連邦刑務局（Bureau of Prisons :BOP）の使命は、被収容者を費用対効果が高く、安全、人道的かつ信頼出来る刑務所・施設に収容することにより、社会を守ることにある。

2010年1月に更新された連邦刑務局のデータによると、民間委託の施設及び政府組織間契約（Inter-Governmental Agreement : IGA）による州・地方レベルへの委託施設を含む被収容者総数は 208,240 人で、そのうち民間委託の施設における被収容者の数は 23,681 人となっている。

米国会計検査院によると、被収容者総数を 2000 年と比較すると、約 44% 上昇しており、連邦刑務局は上昇分に見合う業務遂行にあたり、様々な課題に直面している。コスト面では、2008 年度、司法省は行政管理予算局に対し、連邦刑務局が割当財源レベルでは刑務所運営ができないとの報告を行っており、2009 年度においても、連邦刑務局は再び財源不足が見込まれ、連邦議会は予算で要求されていた金額以上の割当を行っている。

図表 2-18 低警護施設委託先



出典：プライスウォーターハウスクーパース作成

1) 連邦刑務所の民間委託によるデモンストレーション (Taft, California)

1996年、連邦議会は連邦刑務局に対し、カリフォルニア州タフツ市で民間委託による連邦刑務所の運営についてデモンストレーションをするように命じた。1997年7月、民間事業者ワックンハット・コレクションズ(Wackenhut Corrections Corporation: WCC)による同所での連邦刑務所の委託を発表した。

当該契約は、業績連動契約となっており、入札公告には、契約者の業績目標が特定されているが、その目標を達成するための運営手続き・手段等については、契約者の創意工夫を活かせるよう、事業者の裁量に任されている部分が多かった。また、他の刑務所運営の民間委託契約に見られる契約不履行に対する減額といった罰則のみならず、要求水準を上回るパフォーマンスにはインセンティブ（契約金額の5%）が付与されるという取り決めになっていた。

連邦刑務局は、以前から刑務所運営の民間委託は実施していたが、注目すべき点は、それまでの他契約が移民法違反の被収容者を対象とするような特別な刑務所であったのに対し、当該契約は低警備の一般受刑者を収容する連邦刑務所の民間委託であった。

2) 評価

1998年から2003年上期の約5年間、民間事業者ワックンハット・コレクションズの運営によるタフツ矯正施設 (Taft Correctional Institution: TCI) と、連邦刑務局が直接運営する3箇所の刑務所 (TCI と同時期に設立され、近似の被収容者数を持つ同建築様式の施設。オハイオのエルクトン、アーカンソーのフォレストシティ、ミシシッピのヤズーシティ。) の業績について、運営面の質、費用効率に関する比較評価が実施された。運営の質に関しては、連邦刑務局が自らの経験を活かして取り組み、費用効率については、外部コンサルタント³⁷と契約し、更には、客観性を担保する為に、競争入札により、

³⁷ CNA Corporation の Dr. Julianne Nelson

第三者機関³⁸に5年間に亘る TCI の独立評価の契約を締結した。コスト比較に関しては、政府と民間という運営の立場の違いから環境が異なることより、間接費（Overhead costs）の刑務所運営賦課分の不明確さ等が指摘されることが多いが、刑務所運営の質的な評価として、刑務所内での被収容者の違法行為（misconducts）を比較したところ、ワクソンハット・コレクションズに対する相対的な評価は、期間を通して連邦刑務局よりパフォーマンスが低かったとされた。主な理由は、予想を超える被収容者による違法行為や違法薬物使用であり、中でも、他の3箇所の連邦刑務局では見られなかった重大な事件、即ち、2件の逃走及び1,000人の被収容者が独房に戻ることを拒否した大きな規模の騒動が発生したことは、注視された。他方、年を追う毎に契約条項の達成度で測られる運営の質は改善し、報酬額も増加しており、連邦刑務局が民間事業者による運営により、想定された一定の価値を得たと結論付けられた。

連邦刑務局によると、同調査結果により、移民法違反に関連する14施設については、民間事業者により、継続的に運営されている。

② 契約期間

民間との契約期間は最長10年で、4年間のベース期間（保証期間）と2年毎に更新可能なオプションが3度行使できる権利が付与されている。尚、連邦刑務局へのヒアリングによれば、新しい民間委託先を募集する場合、募集から落札までには約2年を要し、その間、連邦刑務局が運営する施設に受刑者を収容する必要があることから、連邦刑務局としても一定の長期契約が好ましいと考えているようである³⁹。医療については、5年を最短契約としており、大型案件は価格競争力を考慮して、10年としている。

可能な限り、業績連動契約とし、全てを規定せずに事業目標を示すのみとしているが、安全・警備を確保するための最低要求水準は設定している。医療については、医療専門のメディカルセンターがあるので、慢性的な疾病を抱えた被収容者は送らない等の制約を設けている。

③ サービス対価

固定価格に加え、目標を上回るパフォーマンスの時はインセンティブ（アワードフィー）が支払われる。例えば、食事の提供は業績連動支払であるが、医療サービスは、契約書上で固定価格としている。（1件あたり2ドル程度の被収容者負担あり。）

④ 調達方法

一般的な調達の流れは次のとおりである。

調達仕様書の提示→募集→入札→技術提案書の提出→評価→過去実績評価→落札

仕様書には、運営管理、品質管理、組織構造面（人材雇用等）における要求水準が記

³⁸ Abt Associates, Inc.

³⁹連邦刑務局へのヒアリングによれば、20年契約も検討中とのことである。

載されている。仕様書が提示された上で、募集が開始される。人材雇用については、刑務所運営に重要であるスタッフ（看守等）については、連邦刑務局が要求水準を提示し、要求されている以外の人材については、民間事業者が業務上必要とする人材を提案できる。

技術提案書は、仕様書の要求事項を満たしている事が重要である。

主な評価内容としては、以下のことが列挙される。

- 運営体制
- 被収容者・施設の維持管理
- 被収容者向けのサービス（食事の提供、医療サービス）
- 被収容者向けのプログラム（教育、娯楽、家族の訪問等）
- 収容体制の整備状況

施設計画については、現地視察を実施し、施設の整備状況、レイアウト、収容能力等を確認してもらう。

対価の支払については、食事の提供については、実績ベース、医療については、被収容者数に応じた固定価格となっている。また、被収容者向けのプログラムは、各民間事業者が創意工夫し、他社と差別化するためのプログラムを用意することが可能である。

落札から収容までの期間は 120 日間で、その期間に人材の雇用等の入居受入準備を行う必要がある。特に、主要ポストについては連邦刑務局と同等レベルの経歴を持つ人材の雇用等が要求されているため、経歴審査を実施しており、また、人材の雇用体制を整備しているかどうかは、事業者選定の時の重要なポイントとしている。

入札時の事業者評価では、コストと質が比較されるが、同等であると判断される時はコストが優先されている。評価は項目ごとにポイントがつけられるのではなく、総合評価により入札者の比較を行っている。

入札で、落札者が決定すると、落札出来なかった民間事業者に対し、不足していた点等の理由説明を行うことになっている。

⑤ 事業評価

以下の 3 つの評価を実施している。

- 連邦刑務局内部の独立したレビューチームによるモニタリング
連邦職員が、モニタリングガイドラインに基づき、効率性、重要事項の調査、評価について、年 2 回（来会計年度から年 1 回）モニタリングを実施。
モニタリングの結果、アワードフィーの支払及びペナルティとして減額措置を講じている。
- 連邦刑務局外部の米国刑務所協会（Audit US Correctional Association、ACA）による監査
- 米国会計検査院による必要事項についての監査

運営管理の面でモニタリングが実施されている一方で、実際のコストについては評価

されていない。連邦刑務局によると、コスト評価が実施されていないのは、連邦刑務局より支払われる対価は事業者選定時に評価されたコストに基づき、契約上明確であり、実際のコスト管理は事業者任せ、連邦刑務局が関与する必要は無いと判断しているからである。他方、連邦刑務局が直接運営している刑務所もあることから、PSC (Public Sector Comparator)⁴⁰との比較は常に実施可能である。

また、既述の通り、アワードフィーの条項が設定されており、サービス対価（実費精算分を除く）の5%までは、業績に応じた支払が可能となっており、成果が上回った場合への対応とされている。

連邦刑務局は、18ヶ月に1度、契約者とPartneringという話し合いの機会を設け、問題点を解決する機会を設けており、問題の発生を未然に防ぐ方策が取られている。

⑥ 契約終了時の事後評価

契約終了時の事後評価は特段行っていない。連邦施設については、現在は移民法に関する14施設（契約期間10年）のみが民間委託されているが、これらについては、民間委託が前提となっており、大きな問題も発生していないため、官民何れの運営とするかの検証はされていない。連邦刑務局によると、需要の変動による民間委託の見直しはなされることはあるが、現在のところ、民間の業績評価により委託の方針を変更したことはないとのことである。

コストに関しても、入札前に、その時の市場を見て事業者募集を行っているため、事業者の選定が競争によって行われた結果のコストで、かつ、契約書に沿って運営されているのであれば、連邦刑務局の関与する必要は無いとの見解がある。

⑦ 民間事業者の参入を促進させる制度・仕組み

連邦刑務局によると、医療サービスに対する固定料金支払については、民間事業者から改善の要望が高いようであり、固定料金支払いが適さないものについては料金体系の見直しを進めているとのことである。同時に、既述のとおり、慢性疾患を抱えた被収容者は収容対象としない等の制約を設けることで、民間事業者のリスクの軽減を図っている。

⑧ 効果的・効率的な発注方法（対象業務・箇所の組合せ方等）

運営のみを委託しているが、(運営業務の成果を高めるような)建設も一部可能として、民間の良い提案を引き出す工夫をしている。

また、民間事業者からは、既存施設が運営に適さない構造である場合も多く、効率的な運営が妨げられるケースもあるとの指摘があった。こうした民間のリスクを軽減するため、複数の施設を包括的に委託する、もしくは、より長期間の委託とすることに拠って、民間の創意工夫を運営に反映できる余地を拡大してほしいといった声も聞かれ、こうした発注方法の検討も重要であると思われる。

⁴⁰ PSC(Public Sector Comparator)：事業を公共側が行った際の、事業期間全体のコストのこと

3 英国

3.1 市場化テスト及び他の官民連携手法の制度

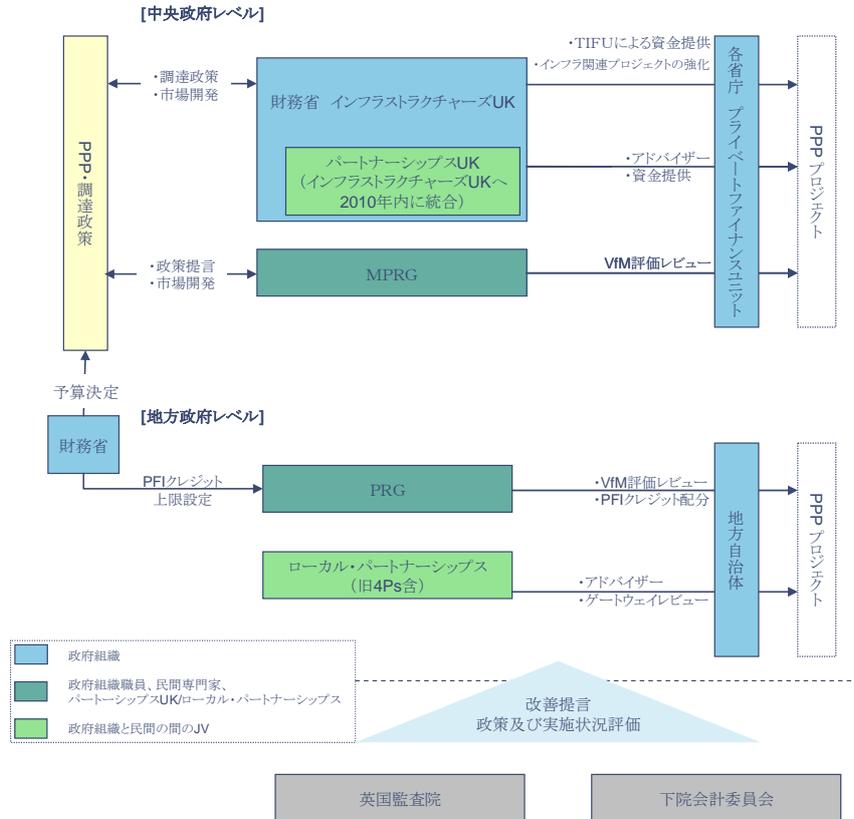
3.1.1 官民連携手法の関連組織

英国における官民連携手法は、1980年代のサッチャー政権時代の CCT (Compulsory Competitive Tendering、強制競争入札) を中心に広がり、90年代以降は PFI が中心となる。1997年に保守党から労働党のブレア政権に変わり、CCTの強制的側面は「1999年地方政府法」により廃止され、官民連携手法は PFI もしくはその応用手法を中心に活用されてきた。

これらの制度の推進を担ってきたのが財務省 (Her Majesty's Treasury : HMT) である。1997年には PFI を推進する組織として財務省にタスクフォースが設置され、PFI に関する政策策定とプロジェクトの支援を進めた。その後 2000年6月にこのタスクフォースを引き継ぐ組織として財務省 PPP (Public Private Partnership) ポリシーチーム、パートナーシップス UK (Partnerships UK : PUK)、商務局 (Office of Government Commerce : OGC) が設置され、政策策定と各プロジェクトの推進支援、調達管理の機能が分離された。政策策定は商務局と財務省内の PPP ポリシーチームに引き継がれ、各プロジェクトの推進支援の機能をパートナーシップス UK が引き継いだ。2009年度には、この組織体制の変更の検討が行われ新たに財務省内にインフラストラクチャーズ UK (Infrastructure UK : IUK) が設立された。2010年度中には、このインフラストラクチャーズ UK にパートナーシップス UK や後述の TIFU (The Infrastructure Finance Unit、融資提供ユニット) 等が統合される予定である。

以下は現時点における官民連携手法に関与する組織である。

図表 3-1 官民連携手法の関連組織



出典：プライスウォーターハウスクーパース作成

以下、これらの主要組織について概要を説明する。

(1) 財務省 PPP ポリシーチーム

財務省の一部門であるコーポレート&プライベート・ファイナンスチーム (Corporate and Private Finance Team) の中のチームであり、PPP 及び PFI に関する制度と市場を調整する役割を担っている。2003 年に設立されたプライベート・ファイナンス・ユニット (Private Finance Unit) の後継組織。具体的な任務は以下の通り。

- PPP・PFI に関する重要政策やガイドラインの策定、実施状況等に関する統計の作成
- パートナーシップス UK の下で活動しているオペレーショナル・タスクフォースや TIFU (後述) に関する政策の策定
- 後述する MPRG(Major Projects Review Group、政府プロジェクト審査グループ)に必要な情報と支援を提供し、PRG (Project Review Group、地方プロジェクト審査グループ)を統括する。

(2) 商務局

商務局は、政府調達を担う機関として財務省から独立した機関として 2000 年 6 月に

設立された。事務局では、政府全体での調達改革の方針策定、調達方法の提示、各省庁の調達の実施状況の評価、効率的な調達方法に関するナレッジマネジメントを担っている。このナレッジマネジメントの取組みとこれに基づく調達の取組みを総称してカテゴリーマネジメントと呼び、省庁横断で、施設管理や IT 等の調達分野ごとに優れた取組みを集約し、それらを参考とした実施を推奨している。

事務局の代表的な取組みとしては、2001 年には PPP を含めて調達一般に用いられるパフォーマンス管理の方法論であるゲートウェイ・プロセスを導入したことが挙げられる。この方法論は、調達における潜在的な課題を早めに発見することを目的とし、英国の PPP 等の調達における指針となっている。詳細は後述する。

(3) パートナーシップス UK

パートナーシップス UK は、財務省タスクフォースに代わる官民連携事業の推進機関として、財務省(49%所有)と民間(合計 51%所有)の JV (Joint Venture)の形態により 2000 年に設立された。パートナーシップス UK を官民 JV として設立したねらいは、雇用条件を柔軟にすることにより、民間の優秀な人材の確保を容易にすることと、官民の連携により進める PPP 事業について官民共同で基本的な考え方を構築することである。出資民間企業は、財務省側が候補先を選定し、金融機関を中心に募った。現在では 50 から 60 人程度の陣容になっている。

このパートナーシップス UK の役割は、以下のようなものがある。

1. 複雑な調達プロジェクトの支援 (官側アドバイザー)
 - ・ プロジェクト・ガバナンスの策定支援
 - ・ 品質管理・モニタリング手法策定支援
 - ・ VfM (Value for Money) ⁴¹に必要な実現性、質とコストのバランス実現支援
 - ・ 外部アドバイザーの選定とリクルート支援
 - ・ 入札時の競争環境の実現、民間との交渉支援
 - ・ 法、ファイナンス、契約に関する専門知識の提供
2. 小規模・地方公共団体によるプロジェクトの支援 (ヘルプデスク)
3. 調達 (資金を含め) に関するガイドライン等の策定支援
 - ・ SoPC(Standardisation of PFI Contracts、PFI 標準契約書)の策定
 - ・ PRG 及びMPRG のための基準作成
4. 公共サービスの民間活用の推進
 - ・ 公共サービス・政府業務の民間活用のスキームの検討と立案
 - ・ 民間が参入できるよう、活用範囲の策定及び政府業務の適切なパッケージ化
5. PPP プロジェクトへの直接投資
 - ・ 2007 年に設立されたパートナーシップス UK ベンチャーズを通じて、現在

⁴¹ VfM(Value for Money) : PPP 事業の評価に用いられる、官民連携によるコスト削減/アウトカム向上効果のこと。

まで 20 件の PPP プロジェクトに合計 2000 万ポンドを投資

パートナーシップス UK は、それ自体が政府職員と民間従業員両方の経験と知識を生かした官民連携組織として運用されている。民間のコンサルティング会社、銀行、事業会社等出身の専門性の高い人材を雇用することによって、このような知見を確保することができている。これらの民間出身の人材は、出向ではなく、公募を行って採用されている。

前述の通り、パートナーシップス UK は 2010 年度中にインフラストラクチャーズ UK に統合される予定となっている。

(4) PRG/MPRG

PRG は地方公共団体によるプロジェクトの VfM 等に関する評価（後述）をレビューし、長期的な資金提供である「PFI クレジット」の提供を判断する機関である。PRG は、財務省の一部門として、調達及び PPP に関する政府職員の専門家で構成されている。幹部は財務省職員が担い、コミュニティ・地方自治省(Department for Communities and Local Government⁴²)と 4Ps（後述）から常勤職員を取り入れて構成されている。

MPRG は同様なレビューの役割を国レベルのプロジェクトに対して担っている。国レベルの組織については資金提供の要素はないが、全ての機関が VfM 等の評価をするのに十分なスキルを必ずしも持ち合わせていないということを考慮し、組織横断の相互チェック機能として実施されている。MPRG レビューの対象となる基準は、以下の通りである。

- プロジェクト全費用が、各省庁が自分の判断のみで使える支出限度額(Departmental Expenditure Limits)を超える場合
- リスクが高く、実施及びメリットの実現が困難であるとされているプロジェクト
- 前例のないプロジェクト

(5) TIFU

財務省は、2009 年の金融危機の中で PFI 事業を支えるために資金調達支援制度を設立した。2009 年 3 月に、その制度の推進機関として設立されたのが、TIFU である。制度実行のために政府は合計 130 億ポンドを準備している。当該ローンを受けたプロジェクトは PFI の形のままで運用されるため、事業関連のリスクは従来通り民間負担となっている。また、政府は景気が回復した際には、ローンを民間へ売却する予定としている。

TIFU による資金の支援を受ける場合、PFI プロジェクトは、EU 官報(Official Journal of the European Union : OJEU)へ公告をすることと、仕様書の内容や要求水準等の変更では資金不足の問題を解消できないことを証明することが条件となっている。最初の支援対象となった PFI 事業は、グレイター・マンチェスター州廃棄物処理当局 (Greater

⁴² 旧 Office of the Deputy Prime Minister、地域における以下の分野を担当する Government Department。(Building Regulations, Civil Resilience, Fire services, Homelessness, Housing, Local Government)

Manchester Waste Disposal Authority) であり、2009年8月に120百万ポンドのローンが提供された。

(6) インフラストラクチャーズ UK

2009年12月の次年度予算の概算要求において、PPPを含め政府のインフラ投資に関する権限及び機能についての組織再編としてインフラストラクチャーズ UK の設立が発表された。インフラストラクチャーズ UK は、公共インフラに関する政策を省庁横断で統括する中心組織として設立され、2010年度中にその下に財務省の PPP ポリシーチームや TIFU 及びパートナーシップス UK が統合されることが予定されている。以下はインフラストラクチャーズ UK の主な役割である。

- 英国のインフラ投資に関する5年～50年計画の策定
- インフラ分野に参入できる民間事業者の特定と参入・投資の奨励
- 財務省による政府インフラ投資の支援
- 英国のインフラ関連プロジェクトの強化と支援
- その他 EU 領域での投資に関する管理

パートナーシップス UK とは異なる組織としてインフラストラクチャーズ UK を設立することとなった理由としては、各省庁のインフラ投資が省庁毎で行う縦割りの弊害に陥っていたため、英国政府全体において省庁横断で最適な判断を行える機能を設立する組織が必要だったことが挙げられる。また、そのような機能を果たす際に政府の意向に基づいて実施する体制を築くことが挙げられる。すなわち、パートナーシップス UK は政府外組織であり、民間組織であるため十分に政府の意向を反映しにくい状況にあったということである。加えて、インフラ投資は官民連携手法以外による方法も必要なため、インフラ投資全般の政策立案及び各プロジェクトの推進を支援する組織として再編する必要があったのである。

(7) ローカル・パートナーシップス (Local Partnerships)

ローカル・パートナーシップスは地方自治体協議会 (Local Government Association) とパートナーシップス UK の間の JV として設立された。政府から独立した機関として存在していた 4Ps (Public Private Partnership Programme) が担っている地方公共団体に関する支援に加え、政府職員・民間アドバイザーの提供や、地方公共団体による PPP プロジェクトの開発、資金調達、PFI 実施等の様々な面を支援している。以下は具体的な業務である。

- プロジェクトアドバイザー、契約手続きの支援
- Gateway Review Process のレビュー
- 研修及びスキル開発
- ガイドラインの作成とベスト・プラクティス等の共有

3.1.2 官民連携手法の制度

英国における官民連携手法の制度の推進の特徴は、大きく三点に分類できる。第一に財務省を中心とした政府による官民連携手法の推進に対する明確な姿勢が挙げられる。第二には、先述の官民連携推進組織の立ち上げ等に代表されるように方法論やナレッジを拡充したことが挙げられる。第三には、官民連携のプロジェクトの承認権限を財務省に集中していることである。以下、それぞれの内容を中心に説明する。

(1) 官民連携手法の政策

先述の通り、英国では1990年代からPFI等の官民連携手法の導入を積極的に行ってきたが、その過程で官民連携手法を推進する組織の設立や政策及び指針の発表を実施している。以下は、その中で主要なものを整理した年表である。

図表 3-2 英国における官民連携手法の主要事項の年表

年	政策内容
1996	4Ps の設立
1997	これまで全てのプロジェクトに対して適用しようとしていた PFI 実施メリットの評価(universal testing of all investment projects)を止め、各省庁の判断で最も効果が現れそうなプロジェクトへの集中
1997	財務省タスクフォース の設立
1997~	保健省、 刑務局、 高速道路管理局等の組織における、PFI の専門である PFU (Private Finance Unit) チームの確立
1999	政府アドバイザーであるガーシオン卿による政府調達に関するレポートの提言を元に、複数の政府組織を商務局の下で統合。
2000	パートナーシップス UK の設立
2001	Gateway Process の導入
2002	PFI の標準契約書 (SoPC2) の策定
2003	財務省プライベート・ファイナンス・ユニット (現在の PPP ポリシーチーム) が設立され以下の業務を担当 <ul style="list-style-type: none"> ・ PFI 管理政策 ・ SoPC(Standardisation of PFI Contracts 、PFI 標準契約書)の策定 ・ PFI に関する統計の国会への提供 ・ P R G の担当 2003 年度財務省報告の発表 <ul style="list-style-type: none"> ・ 官民連携手法への批判に対する政府の回答を記載
2004	ガーシオン・レポート “Releasing Resources from the Front line”
2006	財務省報告において “PFI: strengthening long-term partnerships(PFI : 長期的な連携の強化にむけて)において官民連携の課題に触れ、VFM の拡大に向けたベンチマーキングや市場比較の実施を含めた対応策を発表。
2007	M P R G の導入
2008	2008 年度財務省報告において、PFI の領域を示すとともに他の官民連携手法の活用方針について発表。
2009	ローカル・パートナーシップスの設立、インフラストラクチャーズ UK 設立宣言

出典：プライスウォーターハウスクーパース作成

以下、上記のうち特に官民連携の推進に影響のあった財務省報告及びガーシヨンレポートについて詳述する。

① 財務省報告

財務省は、PFI や PPP についての政策・方針についての考え方を財務省報告として、公表している。この財務省報告によって、各省庁や民間事業者等の関係者が政府の方向性を理解することができる。以下、報告書の例を紹介する。

2003 年には、PFI について公共サービスの提供を通じて民間事業者が利益を得ていることや、民間市場から調達する金利が公共の資金調達よりも高い水準であることについての批判が生じた際に「投資への課題への対応」という題名の財務報告書を作成している。同報告書では、民間事業者が利益を得ていることよりも VfM が創出されることの重要性を説いており、VfM が生じている限りは、公共の財政に寄与するものであり、さらには国民にもメリットがあることを主張している。また、金利の問題については、リファイナンスをする場合の承認のルールや、資金調達の一部を公共が担うような手法の検討を行うこと等を明示している。

② ガーシヨン・レポート

ガーシヨン・レポートとは、2004 年 7 月に公表されたガーシヨン卿による“Releasing resources to the front line”を指し、2003 年～2004 年公共部門に対して行われた効率化調査（Efficiency Review）の結果と実施、政策への反映に関する報告である。この報告書は、各省庁と共同で選定された業務領域について効率を実現するための効率化計画が作成され、その実施によって 2007 年度末までに 84,000 人の人員整理と 200 億ポンドのコスト削減が可能であることを提言した。

これらの効率化計画の実施を進めるため、政府はガーシヨン卿の提言の下で各省庁の効率化目標を綿密な分析に基づいて設定した。その結果、各省庁の効率化目標は具体的な計画に基づくこととなり、効率化目標の達成状況もより透明で確認しやすいものとなった。

また、業務によって初期投資が必要であることを考慮し、政府は特別予算を計上し初期投資用に 300 百万ポンドを提供可能とした。

このガーシヨン・レポートでは、どの分野において、どの規模の効率化効果が期待できるかについて、効率化調査を実施した。この調査では、まずレビュー担当政府職員及び民間の経験及び各省庁のヒアリングに基づいて、以下 6 つの改革機会の絞込みを行った。

- バックオフィス業務
- 調達
- 取引処理(年金等の支払い、税金等の徴収)
- 公共セクターにおける規制・監督の適正化
- 民間セクターにおける規制・監督の適正化
- 周辺業務の削減によるコア業務への集中

このガーシヨン・レポートによる提言を受けて、政府が実行策として策定したのが効率化プログラム（Efficiency Program）である。同プログラムでは、政府は、2005 年か

ら 2007 年間の新しい中期財政フレームにおいて、地方政府を含めて 8 万人以上のポストの削減と毎年 215 億ポンドの効率化を達成することを表明した。効率化としては、サービスの質を低下せずに人員や費用の投入資源を節約することや、同じ人員や費用の投入資源でサービスの質を向上させることを示している。また、省庁別の目標や調達、生産性向上、IT 等の分野別の目標も掲げられている。

財務省によれば、2007 年 12 月までに 230 億ポンドの効率化を達成したとしており、2008 年以降の中期財政フレームにおいては、業務効率化プログラム（Operational Efficiency Program）として、更なる効率化が進められている。

③ 官民連携手法の方法論やナレッジの拡充

英国では、官民連携手法の推進を円滑に進めるために財務省を中心に官民連携手法の方法論やナレッジを整備する専門組織を設置し大いに活用した。その代表的な機関がパートナーシップス UK であり⁴³、インフラストラクチャーズ UK である。特に、パートナーシップス UK では官民連携手法の方法論の開発や個別プロジェクトへの助言を適切に行うため、金融機関やコンサルティング会社などから優秀な人材を積極的に採用した。

このパートナーシップス UK を中心に開発がなされた主要な方法論が VFM 分析や PFI の標準契約（SoPC）である。VFM 分析は、考え方としては既に確立していたが、それをパートナーシップス UK がさらに実務的に発展させている。また、SoPC についても随時改定が行われ、現在第四版の改訂版が出ている。また、各省庁においても官民連携の専門部署を設置し、各省庁内での必要な人材の育成を推進した。

④ 財務省による官民連携手法の集中管理

英国においては中央省庁の官民連携事業のみならず地方公共団体の官民連携事業まで財務省を中心に管理が行われている。具体的には、PRG 及び MPRG による VFM の評価であり、この実施を財務省が行うことにより財務省が一元的に管理をすることができる。特に地方公共団体においては PFI クレジット制度に基づき実施しており、予算面についても管理していることになる。

以下では、PRG における VFM 評価や PFI クレジット制度について説明する。

⑤ PRG による VFM 評価

PRG による評価は、以下のプロセスに基づき実施する。なお、実際の評価は PRG からパートナーシップス UK やローカル・パートナーシップスに委託されており、評価コストは財務省が負担する仕組みになっている。

⁴³ E.R. Yescombe(2007)

図表 3-3 PRG による評価過程⁴⁴

手順	評価の基準
<p>1st Stage</p> <ul style="list-style-type: none"> - 評価は地方公共団体によるプロジェクトの VfM を評価するために実施される BCO(Business Case Outline)の第1ステージ実施終了時に行われ、その結果をレビュー・検証する形で、右の基準に従って行われる 	<ul style="list-style-type: none"> - 予算の許容性 - 設計の質 - 成果の具体性 - リスク分担 - 民間企業・業界の関心 - 標準的手続き (SoPC 等) に対する準拠性 - VfM 分析 - アドバイザーの適合性 - スケジュール - 実施体制 - 関係者の承認、合意 - 法廷の手続き
<p>2nd Stage</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2nd Stage の評価は最適提案者決定前に行われ、プロジェクトの予算の許容性及び SoPC 等に対する準拠性を主な評価内容とする。評価はプロジェクト責任者により提出される情報をもとに行われる⁴⁵。 	<ul style="list-style-type: none"> - 予算の許容性 <ul style="list-style-type: none"> ➢ ユニタリー・チャージ⁴⁶と支払いメカニズム、及び将来の支払いに関する条件・金額 ➢ 適用されると思われる減額と適用時期・期間 ➢ 契約の変更によるユニタリー・チャージ上昇のリスク評価 ➢ ユニタリー・チャージ以外の、モニタリング等のコストの算定 ➢ 資金源の種類 (PFI クレジット、土地売却による収入、既存予算等) ➢ 1st Stage の評価以後のプロジェクトスコープの変更 - 標準的手続き (SoPC 等) に対する準拠性 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 契約と SoPC の対照表又は財務省認定済み契約 ➢ SoPC 規定外の条件が含まれている場合、リーガルアドバイザーによる理由/説明

出典：HMT(2009)

⑥ PFI クレジット制度⁴⁷

地方公共団体による PFI プロジェクトについては、自己資金で実施・運用されることが最も望ましいが、必要な場合 PFI クレジットを受けるよう申請することができ、そのため PRG の承認が必要である。

PFI クレジットを必要としない地方公共団体の PFI については中央政府の承認は必要ないが、実際には自己資金での運用が可能でも多くの地方公共団体が PFI クレジットを獲得しようとしているとの報告もある⁴⁸。

毎年地方公共団体の PFI プロジェクトに支払いできる PFI クレジットの金額が財務省

⁴⁴ HMT(2009)

⁴⁵ HMT(2009)

⁴⁶ 事業で支払われる様々な報酬を包括的に示した言葉。通常、年次で支払われる金額を示す。

⁴⁷ Bastian Heinecke(2002)

⁴⁸ Bastian Heinecke(2002)、pp.21~22

により決定されるが、PRGはその金額の範囲内ではPFIクレジットが提供できない。そのため、地方公共団体の中でPFIクレジットの獲得に関する競争環境が導入され、質のより高い、確実なプロジェクトの実施を促している。

3.1.3 官民連携手法の活用の要因

英国において官民連携手法が積極的に推進された要因として、まず考えられるのは外部からの圧力である。EU 誕生にともないマーストリヒト条約の批准が各国に求められた結果、英国においても財政的な改善が必要になった。一方で、英国政府は施設の更新投資やインフラの拡充が求められていたため、民間資金を活用できることにより、財政的な負担が軽減でき、政府の負債をある程度オフバランスにできるPFI手法が大いに活用されることとなった。

各省庁レベルにおける官民連携手法の活用の要因としては、政府全体で投資余力が無い一方でインフラ投資を拡充する必要があったため、予算が限られる状況においてはPFI等の民間資金による官民連携事業のメリットがあったことが一因となっている。さらに、官民連携事業の活用を後押ししたのが前述の政府による積極的に政策を打ち出したことである。また、PFIクレジットのような資金面での支援も含めることによって、官民連携手法の活用に一層弾みがついた。

他方、民間企業の参入を後押ししたものとしては、各省庁が発表する官民連携事業の実実施計画を示すプログラムが重要な役割を果たした。この官民連携事業のプログラムの中では、当年度のプロジェクトのみならず、今後数年間において実施予定となっているPFIを中心とした官民連携事業の案件内容、実施スキーム、規模が示されている。そのため、民間企業は市場規模の大きさを把握することができ、中期的な視点から官民連携事業の分野に参入する意思決定をすることができた。

また、事業譲渡等の場合の雇用保護規制 (Transfer of Undertakings Protection of Employment : TUPE)のような人材の流動化を促進する制度も、民間企業における人材やノウハウ等の不足に対する不安を軽減した。事業譲渡等の場合の雇用保護規制は、官民間のみならず民間企業間も含めてアウトソーシング等において、業務が他の企業に移行する際にその職員の雇用に対して適用される法で、職員が新しい企業に移転する際に、従前と同じ条件のもとで雇われることを要求する⁴⁹制度である。

同制度は、1977年のEUにおける被雇用者に関する既得権益に関する指令に基づき1981年に英国政府が設置した法律である。欧州における、雇用契約は通常の他の契約と同様に双方の合意無しに条件を変えることはできないという考え方にに基づき、被雇用者の保護を目的に制定された。なお、内閣府は2000年に政府調達の場合の事業譲渡等の場合の雇用保護規制適用に関するガイドラインを公表した⁵⁰。同ガイドラインでは、PPP・PFIにより民間へ移転する場合、政府組織は以下の責任を有することを規定している。

- 事業譲渡等の場合の雇用保護規制の規定が適用されていること
- 移転の影響を受ける職員及びその労働組合に早期にその旨を伝えること

⁴⁹ DBIS(2009), p.4

⁵⁰ Cabinet Office(2000)

- 提案者に事業譲渡等の場合の雇用保護規制に沿った政府職員の移転計画を求め、それに従わない提案は失格としても良いこと
- 再競争入札・更なるアウトソーシングの際に事業譲渡等の場合の雇用保護規制が適用されること
- PFI から政府の内部組織の実施に戻る場合にも事業譲渡等の場合の雇用保護規制は適用されること

事業譲渡等の場合の雇用保護規制は、従前の条件を強いるため民間企業にとって負担となる側面はあるものの、一方で新しい分野において知見のある職員を雇用することを容易にすることの他、行政機関内の組合の反対を減少させ官民連携事業を推進しやすくする効果等があり、官民連携事業の浸透に貢献したと考えられている。また、官民連携事業によって実施する事業の場合、契約期間が終了し民間事業者が変更する場合に、この事業譲渡等の場合の雇用保護規制によって一定の職員が引き続き雇用されることになり、ノウハウの継続やサービスの継続にも貢献しているという効果もある。

3.1.4 官民連携手法の諸形態

英国では、1980年代に市場化テスト、1990年代にはPFIが主に用いられ、2000年後半からはさらにPFIを応用した各種の官民連携手法が広がっている。以下、市場化テスト及びPFI以外の主要な手法について説明する。

(1) BSF (Building Schools for the Future)

BSFとは、老朽化が進み、数多くの建替えや改築が必要になっていた英国の全中学校の建設をPFIのスキームを応用することにより効率的に進めるために2003年に策定された官民連携手法である。

BSFでは、学校を地域住民が利用する地域コミュニティのための中核施設とすることを目指す一方、民間事業者とともに自治体も出資して地方教育パートナーシップ (Local Education Partnership : LEP) を組成し、地方教育パートナーシップがPFIのSPC (Special Purpose Company、特別目的会社) の株式を保有する仕組みとした上で、事業の計画から遂行まで官民が共同して推進する枠組みとなっている。BSFでは、BSF用の詳細な各種ガイドラインや入札文書、PFI事業契約案、要求水準、マネジメントサービス契約等の標準化がなされている。

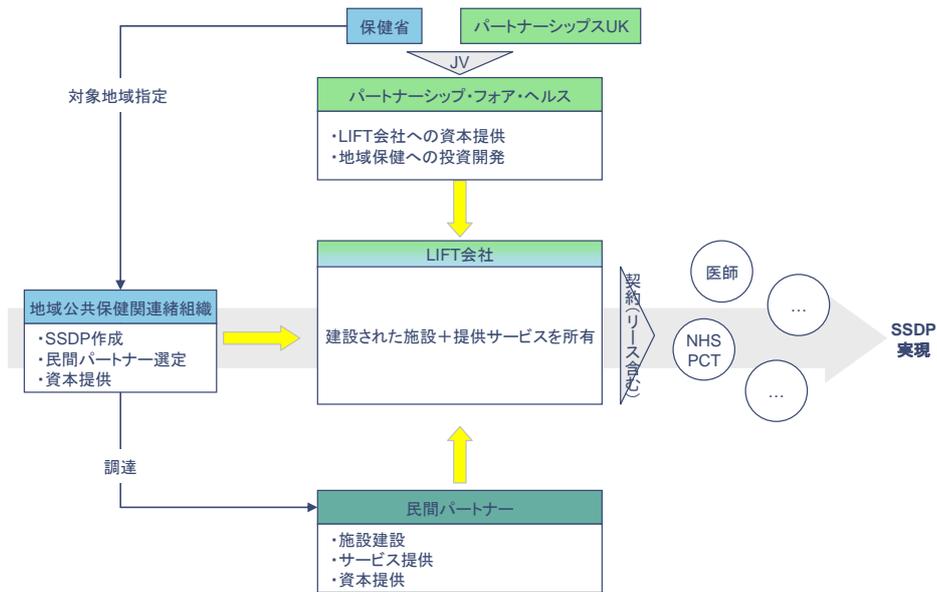
(2) LIFT(Local Improvement Finance Trust)

LIFTは様々な初期医療(内科、外科、歯科等)を新しい施設に集約し、“ワンストップによる初期医療”を以下のステップで実現することを目指している。LIFTでは、まず、保健省が、指定した地域の、地方公共団体と共にSSDP(Strategic Service Development Plan、戦略的保健開発計画)を作成する。NHS (National Health Service、国民保健サービス) は、公的機関側のパートナーとなり、SSDPの実現のために必要な施設・サービスを提供する民間事業者と共にLIFT会社を起こす。民間事業者とのパートナーシップについてはPFIがベスト・プラクティスとされているが、他の調達方法も許可されて

いる。また、LIFT 会社はその資産及びサービスを医師や初期医療センター等の保健プレーヤーにリースすることを含む契約を締結する。

重要な特徴として、LIFT 会社の資本構成が挙げられる。具体的には、地域の NHS と民間パートナーの両方に加えて、保健省とパートナーシップス UK の JV であるパートナーシップ・フォア・ヘルス(Partnership for Health) も株主となっており、リスクが官・民・中央政府・地域に分散されている。

図表 3-4 LIFT 制度による保健戦略開発計画の実現



出典：プライスウォーターハウスクーパース作成

(3) LSP (Local Strategic Partnership)

LSP は、英国独特の地方公共団体における官民連携手法である。LSP は調達までの計画段階として位置づけることができ、地域コミュニティの目標設定や方針を設定するための PPP である⁵¹。LSP は、経済・環境・福祉等に関する 10 年～20 年ビジョンとなる SUS(Sustainable Community Strategy、持続可能な地域戦略)を作成し、それをもとにそのビジョンを実現するための具体的な 3 年計画とターゲットを示す LAA (Local Area Agreement、地域目標合意書⁵²)を作成する。LAA は政府からの資金を得るための手続きであり、また政府は LAA の期間終了後 (3 年後)、LAA ターゲットが達成された場合、補助金を与える仕組みとなっている。LSP 段階では民間事業者の参加は無償であり、競争・報酬はない。

- 地方公共団体にとってのメリット
 - LAA 作成時、ターゲットの実現可能性、コスト等に関するアドバイス

⁵¹ HMGovernment(2008)

⁵² LAA は 2004 年に 20 件のパイロットプロジェクトを通じて導入された。

- 民間事業者の意見を SCS に取り入れることで本当のニーズの把握
- 民間事業者にとってのメリット
 - SCS と LAA に影響を与える機会
 - LAA の実現に必要な調達を実施できることのアピール

LSP に基づいて計画された事業の実施は SSP (Strategic service-delivery partnership、戦略的サービス提供パートナーシップ)と呼ばれる手法で実施されることが多い。ただし、SSP は、必ずしも LSP と一体で行う必要はないことに留意する必要がある。SSP は地方公共団体と民間事業の間の長期的で協力的な契約として位置づけられるものであり、単独での実施も可能である。形態として PFI と類似しているが、以下の点で PFI とは異なる。

図表 3-5 従来の PFI と SSP の違い

従来の PFI	SSP
・ 仕様書は地方公共団体が作成	・ 仕様書の共同作成が可能
・ 民間資金による finance(PFI の場合) ・ Public funding (建設契約の場合)	・ 地方公共団体、民間事業者、どちらかによる finance
・ 民間事業者か、公共かのどちらかによるサービス提供	・ 共同提供可能

出典：Office of the Prime Minister(2003)

図表 3-6 SSP 実施状況

	導入済	検討中	検討せず	不明	合計
事業数	58	21	23	34	136
割合	43%	15%	17%	25%	100%

出典：Office of the Prime Minister(2003)

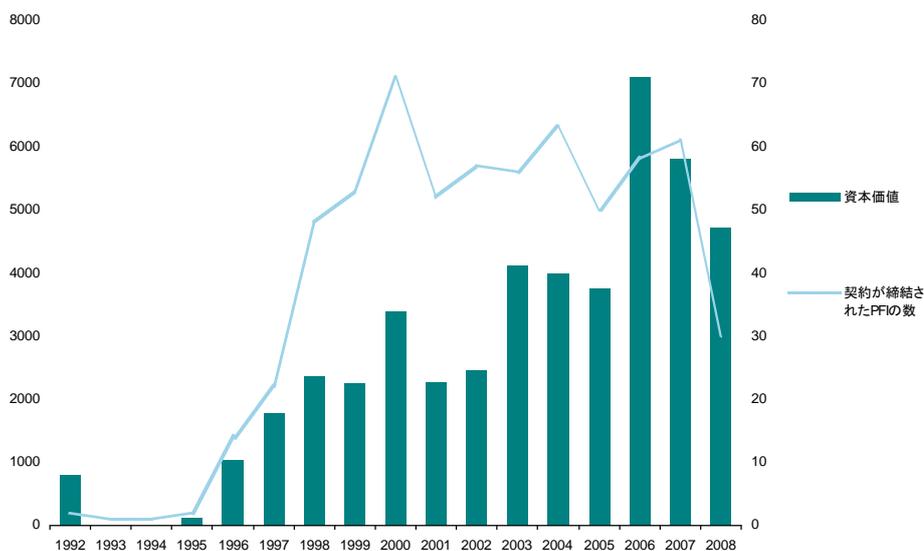
(4) 官民ジョイントベンチャー (JV)

JV は、民間企業間においても用いられる手法であるが、官民連携手法では、官と民の出資により設立された法人が公共サービスを提供する手法を指す。双方がリスクをシェアしながら連携組織を作ることによって、両者の強みを生かすことができる。その例としては、後述の、バーミンガム市において IT サービスを提供するサービス・バーミンガムや、治験のサービスを提供する GSTS などが挙げられる。

3.1.5 官民連携手法の現状と課題

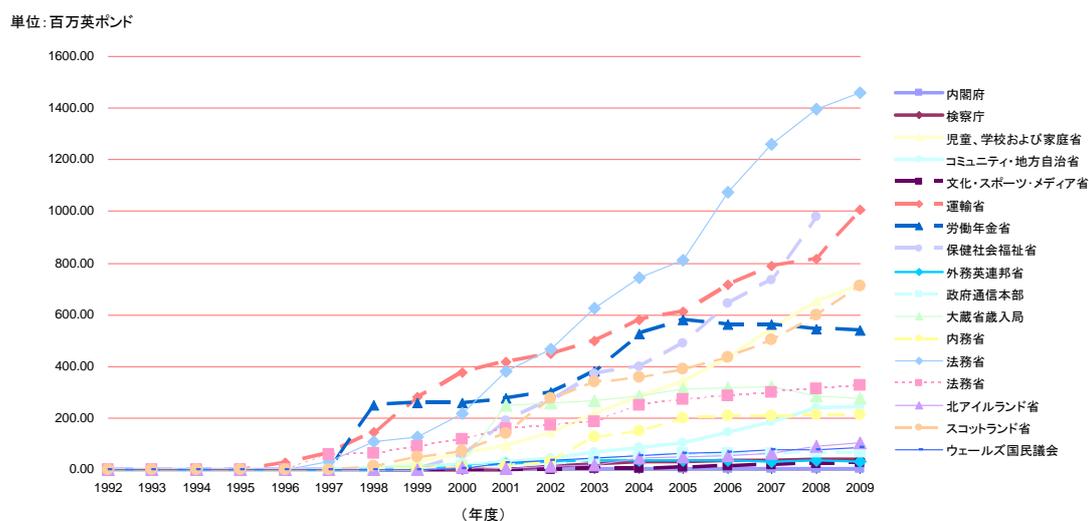
英国では、2000 年から 2005 年にかけて、PFI 利用が急増した。その背景として、ガイドラインの整備、SoPC、2000 年のパートナーシップス UK の設立等が挙げられる。2006 年以降はそれなりの資本価値が大きくなる一方で新しく締結された PFI の数は減少している。ただし、法務省の刑務所や保健省の病院/LIFT などの分野では PFI が成長し続けている。

図表 3-7 契約が締結された PFI の数と資本価値の推移



出典：NAO（2009）

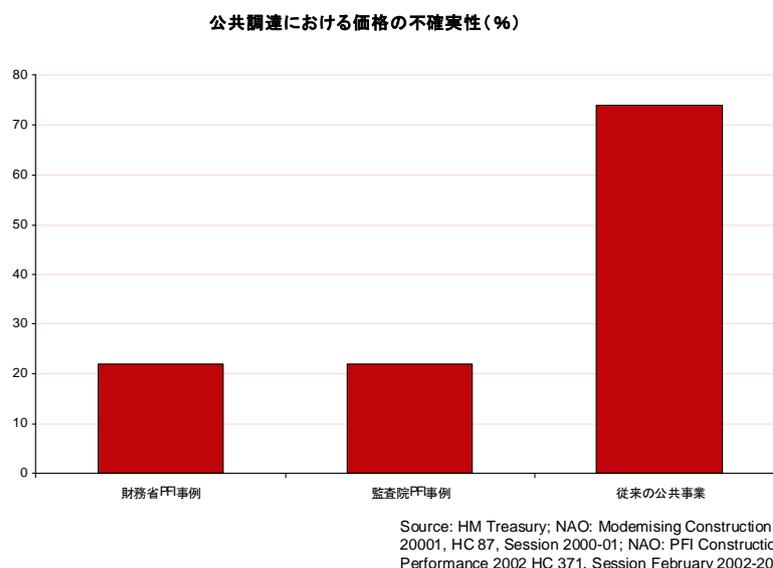
図表 3-8 省ごとのユニタリー・チャージ 支払いの推移



出典：HMT PPP ホームページ：“PFI Signed Projects List”

上記 PFI 件数の増加が示すように、PFI は一般的に高く評価されている。その理由として、PFI がスケジュール通り且つ予算以内、またサービス水準が満たされる形で完成されているからである。

図表 3-9 価格の不確実性の比較



2008年のPFI契約管理者に対して行った調査では、以下のように成果が出ている。

- 2008年については契約水準が満たされたと答えた契約管理者が94%
- 契約管理者の92%は、顧客満足度調査の結果、ユーザーがサービスを許容できる範囲として評価していると答えた。

また、過去の課題に関する改善の実現が行われていることも重要である。2003年時点では小規模のPFIも多くの場合管理・水準上成功しているが、規模と比例せず開発及び取引に関するコストが高く、また調達期間も長いとされていた⁵³。その対策として提案・開発されたLIFTとBSFは現在多く実施・完成されており、小規模業務の包括PFI契約を部分的に実現できている。

一方で改善点もある。英国会計検査院によれば、以下の点が指摘されている。

- VfMは相対的な評価モデルであり、同じ業務のPFIと他の調達方法による実施の比較がなされていないため、PFIの「成果」を評価することができない。同様な業務の他の調達方法との比較のためのデータ収集・システムの構築が必要である。
- 資金調達については経済危機以降コストが上昇しており、PFIの持続可能性が疑問視されている。

その他に頻繁に議論される課題としては以下のようなものがある。

- 調達手続きの長さ、提案コストの大きさ
- 政府方針により調達を取消すリスク
- 法務面を含むアドバイザーのコストが高いこと
- 定額報酬であるため、必要が生じても追加報酬が認められ難いこと
- PPPは労働組合にとっては労働機会を減らすことにつながるように考えられるため

⁵³ HMT, “PFI: Meeting the Investment challenge” p.53

反対が起きやすい。その結果、政治的なリスクに晒される可能性がある。

3.2 官民連携手法の事業実施方法

3.2.1 発注形態

以下では、業務を組織横断的に集約するシェアードサービスの業務においてその業務を官民連携手法により発注している事例や包括的に業務を委託している例を説明する。

(1) 活用領域

現在では、官民連携手法はほとんどのインフラ資産において適用されている。具体的には、病院、学校、庁舎、刑事施設、裁判所、防衛施設、取り分け社会保障関連の施設では官民連携手法の活用が主流になっている。また、最近では廃棄物施設においても活用が行われている。最も官民連携手法が活用されていると言われているのは、医療領域であり、初期医療の官民連携手法である LIFT や病院 PFI、医療サービスの JV 等広範に多様な手法が用いられている。

(2) シェアードサービス事例

英国では、前述のガーシオン・レポート等の提言の影響もありシェアードサービスが実施されその中の業務が官民連携手法により実施されている。対象業務としては、人事給与の計算や経理事務、旅費計算、IT 関連業務等があり、これらの業務を集約して実施している。

(3) 包括民間委託の事例

業務を包括的に委託する手法としては PFI や先述の BSF、LIFT 等の手法が広く用いられている。また、最近では官民の JV によって包括的な業務を実施する例も多く見られる。以下では、その代表的な例を紹介する。

① サービス・バーミンガム

サービス・バーミンガムは、バーミンガム市と CAPITA 社の JV により設立された法人で、バーミンガム市に IT 関連サービスを広く提供している。パートナーとなる民間事業者は、後述の競争的対話に近い手法を用いて、候補企業を段階的に絞り込んだ後に、数社との対話を通じて決定された。

背景

- バーミンガム市は 2006 年 4 月に、以下の目的で事業変革プログラムを開始した。その一環としてサービス・バーミンガムが設立されることとなった。
 - 業務効率化
 - 担当業務を実施するのに十分なスキルの達成
 - 市民がサービスを受けるためのチャンネルを増やすこと
 - より良い決定をするための、より良い情報の管理
 - 個別のニーズをベースとしたサービス開発の実現

業務内容

- 当初の役割は、ICT (Information, Communication Technologies) のシェアードサービス実現を目的として業務を開始した。
- サービス・バーミングラムはそれまで7つに分かれていた ICT 関連サービスデスクを二つに統合し、使用されていた 550 つのアプリケーションと 150 に統合した。その結果、業務のスピードが向上するとともに IT の安定性が向上した。更にユーザー増加効果も出た。
- その成果を受け、市はサービス・バーミングラムにより広範囲の役割を付加することを決定した。それが、事業変革支援そのものである。具体的には、市の戦略パートナーとして、ICT 導入等の改善による効率可能な領域の特定を行う。
- その一貫として市の財務関連情報と業務関連情報を統合する SAP システムの開発と業務上の活用を進めた。このシステム” Voyager” は 2007 年から稼動しており、以下メリットをもたらしている。
 - 効率的な物とサービスの調達
 - 財務等のデータのモニタリングと報告業務の効率化と一貫性の実現 (システムの一元化)
 - 現金管理機能の更新

② GSTS パソロジー

GSTS パソロジーは、治験を提供するために、2009 年に NHS 傘下のセントトーマス病院とサーコ社の出資により設立された JV である。

背景

- NHS では、医療サービスの支援を行うために治験の実施を強化することを目指していた。しかしながら、治験を提供する機関は少なく育成する必要があった。
- しかし、公共機関は新しい事業を展開することは得意ではないため、民間事業者とパートナーを組むことにより事業を効率的に展開することを目指した。

業務内容

- GSTS パソロジーの基本的なサービスは治験であり、これを親組織であるセントトーマス病院や契約関係にあるその他の病院に提供している。この治験のサービス提供にあたり、GSTS パソロジーは業務の効率化を行うことによって従来よりも納期を大幅に短縮している。
- GSTS パソロジーのパートナーであるサーコ社はこの業務効率化に貢献している。具体的には IT の活用によって治験に関連する情報管理を拡充することを支援している。
- また、サーコ社は、GSTS パソロジーの中で事業展開部分の戦略立案等の民間企業が得意とする領域を担っている。

3.2.2 事業管理の基本的な考え方

財務省が作成したガイドラインによれば個別プロジェクトの調達から業務実施の管理において以下のような内容が重要であるとしている。

図表 3-10 契約管理の全体の流れ

契約ステージ	契約管理重要項目
調達ステージ (契約締結まで)	<ul style="list-style-type: none"> 全体の契約プランニングの準備・計画 契約管理体制の検討 事業者の自己モニタリングに関する要求水準の確認 モニタリングに対する監査方法、紛争解決方法等を契約に定める
開発ステージ (サービスの提供が開始され、最初の報酬支払い直前まで)	<ul style="list-style-type: none"> 設定されたサービス提供開始日までに、サービスが提供可能になるよう進捗管理 必要に応じて要求水準の明確化、不足する部分の補足 委任型モニタリング（後述）
運営ステージ (最初の報酬支払い以降)	<ul style="list-style-type: none"> 提供されているサービスの委任型モニタリング 不備改善のモニタリング 法・規制遵守のモニタリング パフォーマンスレベルに応じて、公共側の追加モニタリングの開発と実施 支払いメカニズムの適用とユニタリー・チャージの支払い

ガイドラインの中で特に重要としている事項を以下説明する。

(1) 契約管理と関係性構築の重要性

- 契約管理は調達・競争入札管理とは異なる業務であり、それとは別に企画・準備を進めることが重要である。
- 成功の要因は、調達主体である公共と民間事業者間の関係構築であり、その準備において競争入札段階と実施段階の間の継続性が重要である。継続性を担保するため、調達の早い段階で調達責任者は契約管理の責任者（契約マネージャー）により構成されるチームを任命すべきである。契約マネージャーは契約の理解及び事業に関する知識と共に、事業のミッションとプロジェクトに対する期待・目標も理解することが契約管理の成功のもう一つの要因である。
- 上記継続性と知識を担保するため、競争入札から実施まで契約マネージャーはできる限り同じスタッフが担うことが望ましい。
- 契約管理と事業のモニタリングは連動しているため、同じチームによって担われることも可能である。施設・サービスが複数の場所で提供されている場合、現場政府職員がモニタリングを行い、契約マネージャー又はモニタリングチームマネージャーに報告する。

- 契約管理及びモニタリングの手順やモニタリングの内容は、できる限りシンプルにしておき、契約マネージャーに必要とされない情報をモニターしないようにする
- 契約管理及びモニタリングが定期的に独立チームから監査を受けることが望ましい

(2) コミュニケーション手段

- 調達元公共団体と民間事業者の間にコミュニケーションや情報の共有等のための連絡担当者を設定することが重要であり、プロジェクトの内容によって連絡担当者が一人だけでは足りない場合もある。
- そのため、公共団体側は、複数の連絡担当者を設けて、それぞれの責任と役割、担当業務範囲を明確にすることが重要である。連絡担当者は公共団体・民間事業者・ユーザーの中から設定し、公共団体はそれぞれの責任・役割範囲を明確に提示することも必要になる場合がある。

(3) モニタリングのアプローチ

- 政府の建設調達における経験を生かし PFI においても介入型のモニタリングを実施しがちだが、公共団体の負担を抑え、リスクを公共側に取り戻さないよう、「委任型」モニタリングを実施すべきである。「委任型」モニタリングで重要な事項は以下の通り。
 - 契約時、民間事業者のモニタリング及び品質管理に関する実施手法が十分であることを確認する。
 - 公共団体側はそれらの手法の定期的な監査を行うことに留め、手法の網羅性、一貫性を確認する。事業者が下請けに対しても十分な品質管理を行っていることも確認する。
 - 民間事業者の財務状況や、プロジェクト資金管理の定期的な監査を行う。
 - 第三者・専門家・アドバイザーの評価が必要な場合、評価の結果が他のステークホルダー（事業者、資金提供者等）に報告されることが重要である。

(4) 契約管理の体制

- 十分なスキルを有する人材として、他部門や民間アドバイザー等の任命も必要に応じてすべきである。必要なスキルは、例えば次の領域に関する知識である。：法、調達手続き、対象業務関連市場、価格・支払いメカニズム、リスク管理、ベンチマーキング手法、パフォーマンス管理手法、品質管理手法、官庁会計等
- スキルが不足している場合、契約管理のアウトソーシングが可能であるが、内部職員に寄る契約管理をした方が公共団体と民間事業者の直接な関係が保てる。契約管理又はその一部を委託した場合、公共団体にオーナーシップが残るよう委託先から定期的な報告を受け状況を把握し続けることが重要である。
- 契約管理体制及び各スタッフの役割と責任を事業者側に伝えることが望ましい。多くの場合、事業者側はそれに応じた契約チームと窓口を構築する。
- 公共側契約管理チームの構成、必要なスキルは契約マネージャーが決定する。

(5) 紛争の解決

- 紛争が発生しないよう、普段からのコミュニケーション、パフォーマンスの記録が重要である。
- 連絡委員会（以下を参照）を設置することも紛争発生を防御することになる。
- 裁判による解決が非効率だと想定される場合、紛争解決方法を事前に民間事業者と合意し、契約時に定める。

図表 3-11 連絡委員会の構成

<ul style="list-style-type: none"> - 通常は契約マネージャーがコンタクト・ポイントとなり、直接事業者とのコミュニケーションを担当するが、コミュニケーションを公共団体代表、契約マネージャー、事業者代表、ユーザー代表から構成される正式な連絡委員会を通して行うことも一つの手法である。メリットは、以下の通り。 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 重要な課題に関する議論の場が設けられる ➤ 委員の経験を生かすことができる ➤ 民間側が公共団体の観点を理解する機会になる - 契約マネージャーはミーティングの成果物を公共団体の上層部責任者に報告しなければならない。

また、事業管理については、商務局も実施方法について考え方を提示している。先述の通り商務局では、政府調達について各省庁に助言し、プロジェクトの実施における省庁の能力向上を図ってきた。商務局が調達のあり方を定めたものが、2001年2月に導入されたゲートウェイレビューである。この方法論は、プロジェクトに内在するリスクを早期に発見し、修正措置を促すことにより、各省庁の調達管理を適正化することを目指している。

この方法論では、プロジェクトの実施を5段階に分け、各段階を終了するごとに、進捗状況を審査するようになっている。

図表 3-12 ゲートウェイレビューの手順

ステップ	主な審査内容
ゲートウェイレビュー0: 戦略的評価	<ul style="list-style-type: none"> ・プログラムの必要性は確立されているか ・プログラムの実行可能性、成功度は高いか ・主要関係者の支持は得ているか
ゲートウェイレビュー1: ビジネス上の正当性	<ul style="list-style-type: none"> ・ビジネス・ケースは確立されているか ・プロジェクトの構成と主要責任者の役割は明確か
ゲートウェイレビュー2: 調達戦略	<ul style="list-style-type: none"> ・調達戦略は堅実か
ゲートウェイレビュー3: 投資決定	<ul style="list-style-type: none"> ・入札者の選定及び選定に至った経緯は適切か
ゲートウェイレビュー4: サービス提供の準備	<ul style="list-style-type: none"> ・当初の便益目標は実現しそうか ・サービス提供及びビジネス変革の準備は整っているか
ゲートウェイレビュー5: 便益の評価	<ul style="list-style-type: none"> ・計画通りの便益を達成したか ・バリューフォーマネーと成果の改善を目指しているか

3.2.3 事前評価のあり方

官民連携事業を実施するかどうかの判断は、基本的には VfM の考え方に基づいて実施される。そこで、まず前提となる VfM 分析の考え方を説明する。

英国では VfM は市場化テスト、PPP のみならず調達全般に適用されている概念である。VfM ではコストのみならずサービスの質が重視されていることが重要である。以下は財務省が提供するガイダンス⁵⁴における VfM の考え方である。

- VfM は利用者の要求に対して提供する商品やサービスの質とコストの最適化と定義される。
- VfM は最低価格のコストやサービスを意味しない
- VfM は政府職員・従業員の人件費カット等を通じて実現されるものではない。

PFI 等の調達プロジェクトの際、VfM と同時に予算内で実施できるかどうかの評価も重要であるが、VfM の評価とは切り離して行われる。

VfM を評価するため、従来 PSC というモデルが使用されていた。PSC ではまず政府組織によるサービスの提供コストを算定し、PFI による調達コストとの比較で VfM が計算されていた。提出された提案内容の VfM を算定するために政府組織による提供コスト算定の調整が必要であるため、調達期間を長くする傾向にあったとも言われる。なお、英国会計検査院の報告では PSC がそれぞれの調達方法のメリットを把握するのに不十分であるとの報告もある⁵⁵。

近年、VfM は BCO(Business Case Outline)という従来より簡易なモデルによって評価されている。BCO では三つのステージを経て VfM が評価される。

図表 3-13 BCO の3つの“PLA”ステージ

#	実施ステージ	実行者	評価内容
1	Programme Level Assessment PFI による実施可能性のある業務に対して、概算要求提出前	当該省庁の PFU 及び予算編成担当チーム	定性的評価 - 実行可能性 - メリット
2	Project Level Assessment EU 官報への公告までに	プロジェクト担当チーム	- 達成可能性 定量的評価 - PFI による実施にメリットがあるかの確認
3	Procurement Level Assessment EU 官報への公告後、契約の締結まで	プロジェクトチームの上の調達責任者	上記評価時から重要な前提が変わっていないことの確認、市場上の潜在的課題の特定(競争の有無等)

⁵⁴ HMT, “Value for Money Assessment Guidance”

⁵⁵ NAO, “A paper for the lords economic affairs committee”, 46-47 頁

- ステージ1
 - PFIによる実施に対して定性的に実行可能性（PFIの形態・性質上実行が可能か）、メリット（PFIとして実施することにメリットはあるか?）、達成可能性（参入する民間事業者はいるか、参入インセンティブはあるか）が評価される。
 - 定量評価ではPFIで実行するコスト面でのメリット、必要な民間資本の導入、民間側にリスクを移転するコストがリスクの規模に適合しているかを算定する。
- ステージ2
 - 具体情報を元にステージ1の定性・定量評価の検証と再評価を行う。
 - また、民間競争度、事業者参入可能性の評価⁵⁶を行う。
 - PFI契約期間の長さを踏まえて、新しい基準として、将来の変更に対する柔軟性の評価及びソフトサービスやファシリティ・マネジメントのテストが2006年に導入された。ソフトサービスの評価は、PFI契約に当該サービスを入れることが望ましいか、事業者に委託するべきかに関する評価となっており、決定は再委託による潜在的な問題と、ソフトサービスのモニタリング負担等の比較を元になされる。
- ステージ3では、調達する組織及び資金を提供する省庁が潜在的な課題を認識するため、契約の締結まで継続して評価を行う。

なお、提案者が一者となる場合には以下のような対応を取ることになっている。

- 提案提出以前に競争不足（1者の応募・提案のみ）が明らかになった場合、原則として業務の調達過程を停止しなければならない。市場の状況によりどの調達方法を用いても競争が期待できない場合は例外として継続して実施できる。
- 競争不足が提案提出後明らかになった場合、競争化可能な業務を切り出して競争にかけ、VfMを高めるよう努めなければならない。提案者が下請けを入札により選定することを断る場合は、VfMが実現されていない可能性が高く、調達を停止すべきである。

3.2.4 事業者の選定方法

事業者の選定においては、以下の4つの調達方法が許可されている⁵⁷。

図表 3-14 調達の選定手法

方法	概要
①Open Procedures	<ul style="list-style-type: none"> - 応募者制限不可 - 契約交渉不可
②Restricted Procedures	<ul style="list-style-type: none"> - 予備選定の実施により応募者を制限 - 契約交渉不可

⁵⁶ 評価の方法として、「事前公告」(Prior Information Notice)を公表し、直接事業者とコミュニケーションをとることが可能としている。

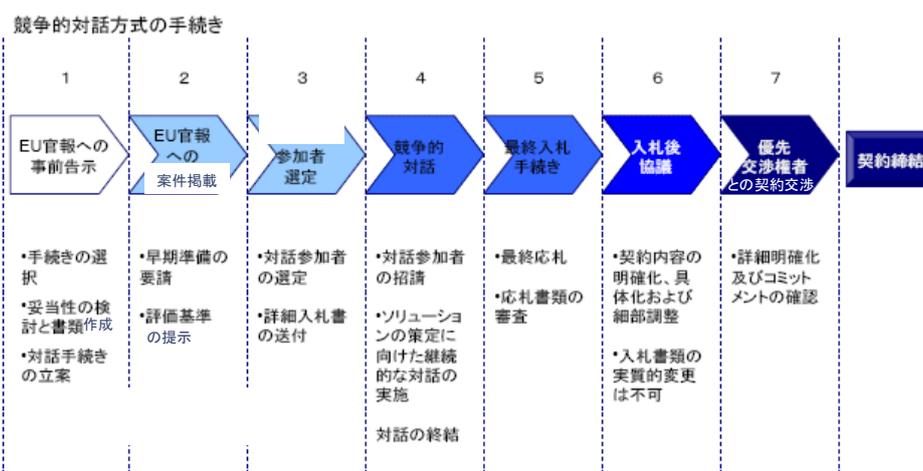
⁵⁷ OGC、HMT(2008)

③ Competitive Dialogue (競争的対話)	<ul style="list-style-type: none"> - 予備選定の実施により応募者を制限 - 対話による適切なソリューションの策定 - 最終提案提出後交渉不可
④ Competitive Negotiated	<ul style="list-style-type: none"> - 予備選定の実施による応募者を制限 - 交渉の方法は定められていないが、実践上優先交渉権者が選定された後にも契約交渉が行われる。

歴史的には④がよく用いられていたが、次の理由により現在では上記③が使用されている。まず、第一に優先交渉権者との交渉の不透明性、競争上不公平との EU からの指摘があること。次に、優先交渉権者選定後、競争の働きがなくなるため交渉が困難であったことである。2006年商務局ガイダンスによれば、④は極めて例外的にしか使用が許されないようになっている。また、競争的対話は規模が大きく、又は複雑なプロジェクトの場合にのみ使用すべきであり、それ以外の場合は①また②で調達を実施している。なお、③の競争的対話は、以下のような特徴を有する。

- 英国では競争的対話は期限が無く、十分と判断するまで行われる。ただし、企業にはその時間が嫌がられることがある。
- 競争的対話は複雑なプロジェクトで行われるため、資金調達の担保が重要になる。そのため、一つでも融資可能な銀行を確保できているかを確認している。実際の資金調達はコンペで落札後に行っている。
- 予算制約があるため、予算を超えるような提案については、予算と要求事項を伝えることによってその範囲内の提案に修正するよう求めている。

図表 3-15 競争的対話の流れ



出典：会計検査院(2008)

上記図表において特に留意すべき点は以下の通りである。

- Step 3: 応募者数制限を事前に設けて制限することは可能だが、十分な競争を担保し

なければならない

- **Step 4:** 競争的対話は幾つかのフェーズに分けて実施しても良い。最初のフェーズ終了後、応募者に提案概要、コスト算定を求めることにより対話を具体的にしていくことが多い。また、提案者に対する調査はこの **Step 4** から検討し始めることが必要であり、また開始しても良い。
- **Step 7:** 提案内容は対話終了時にほぼ固定されているので、評価に際してそれと提案内容の適合性を確認し、適合していると判断された提案の中から経済的により効率の良いものを優先交渉権者とする。

実際の選定においては先述の 4 つの選定手続きのいずれかを選択することになるが、いずれの手法を採用する場合においても、コスト面よりも質の面を重視する傾向が強く価格面の比重は低い傾向にある。すなわち、調達における最適な **V f M** を重視した取組みに基づき、予算内で最も効果を上げる提案を重視する。この考えに従って競争的対話を活用して徹底したコミュニケーションが行われ、その結果に基づいて柔軟な対応が図られることとなっている。その過程で、対象者を絞り込んでいくことで一定の水準をクリアしながら、提案者同士の競争を生み出し、より優れた提案を引き出すことに注力している。

また、最近では、これらの調達手法に加えて、フレームワーク契約という手法も活用されている。これは、例えば財務分野に関する支援において適用する場合には、官と一定の条件を満たす金融機関や会計事務所、コンサルティング会社等との間でサービスの提供条件や大枠の契約内容について事前に合意を結ぶものである。実際にそのサービスが必要になった場合には、フレームワーク契約の参加企業内で価格入札を行ったり、場合によっては随意契約を結んだりする。事前合意があるため、迅速に受託者を決定できるとともに、一定の条件を満たした者だけが参加しているため質についても確保することができる。この手法は、指名競争入札との共通点もあるがより機動的に手続きが行える点でメリットがある。また、民間事業者側にとっても、契約に係る手続きが効率化されることや、受注可能性が向上することがメリットである。

3.2.5 契約手続きのあり方

英国の PFI 等の官民連携手法では契約内容について SoPC により定められている。SoPC は、3 度の改訂を経て現在第四版の SoPC4 として細かい PFI 契約規定を定めている。SoPC は三つの目的を有している⁵⁸。

- 調達の交渉が要する期間の短縮及びコスト削減
- PFI における主なリスクに対する理解を高める
- 様々なプロジェクトのニーズに応えながら、一貫性を保つ標準化された手順と報酬体系の提供

SoPC4 の適用範囲は 資本価値が 2000 万ポンドを超えるプロジェクトとされている。

⁵⁸ HMT(2003)

なお、SoPC4の規定に沿わない契約条件を用いることは、当該理由を財務省に報告しパートナーシップス UK の許可を経た場合にのみ可能である⁵⁹。すなわち、ある程度の自由が許されているが、プロジェクトごとに許可が必要な制度になっている。

3.2.6 支払いメカニズム

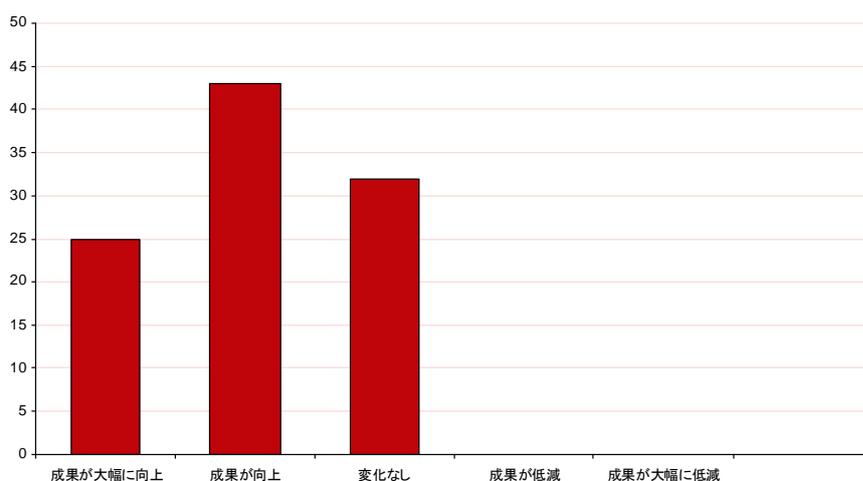
官民連携手法における支払いは、ユニタリー・チャージ (Unitary Charge、単一料金) に減額基準を適用することが一般的になっている。減額基準は、事業者が要求水準を満たすためのインセンティブとして用いられている。基本的な減額基準の考え方は以下の通りである。

- サービスの可用性：サービスが利用可能な状況にあるかという基準を用いて、利用可能でない場合はその程度に合わせて減額する。
- サービスの成果：契約時定められた要求水準が満たされているかを評価し、満たされていない場合はその程度に合わせて減額する。プロジェクトの質を保つため、契約時全ての要求水準に支払いメカニズムを連動させることが奨励されている。
- 代替的なメカニズムとして、施設の利用状況に比例する基本報酬の考え方も SoPC で提示されている
- 上記基準の混合によるバランス

パートナーシップス UK が行った調査によれば、基本報酬からの減額は、65%の場合効果が見られる一方でマイナスの評価の意見は無かった。このように、減額基準は要求水準を満たすためのインセンティブとして機能していると考えられる。

図表 3-16 減額基準の効果

減額基準が民間事業者のパフォーマンスに与える影響に関する調査



Source : Partnerships UK

⁵⁹ HMT(2007)

3.2.7 モニタリングのあり方

モニタリングは、支払いメカニズムに必要なモニタリングは基本的に事業者が担当し、そのコストを負担することを基本としている。官側はそのモニタリングの監査を行い、そのコストを負担する。ただし、事業者の要求水準の未達による追加コストは、事業者が担当することとなっている。モニタリングのあり方としては以下のような取組みを奨励している。

- 三つのレベルでのモニタリング：事業者の自己モニタリングと官のチェック・監査に加え、ユーザー（教師、医師等）によるユーザーレポート（report failures）を取り入れたモニタリングを行う。
- モニタリングに必要なスキルを開発するために研修の実施が奨励されるが、事業者とのパートナーシップを強化するため、官民スタッフの共同研修を行う。

また、以下の点について留意が必要である。

- サービスの可用性が支払い金額と連動しているため、問題が発生時その問題が予め設定されたある期間内に解決される場合サービスの可用性や成果に影響がないと見なされることもある。
- 不備改善期間は通常簡単な問題（故障：窓、電球等）に対して予め設定されるが、解決がより困難な場合、交渉により直接不備改善期間を設定することもある。
- サービスの可用性が特に重要な場合、“返答期間”と“実施期間”を設定することがある。“返答期間”は一時的な対策を提供するために許される時間・期間であり、完全な解決を提供するために許されている期間である“実施期間”より短く設定される。

設定された期間以内にサービスの可用性が回復された場合、サービスの可用性基準のもとでの減額は許されないが、パフォーマンス基準の内容に係る問題の発生が減額の対象となり得る⁶⁰。

3.3 官民連携事業の事業評価

3.3.1 監査・評価機関

PFIを含め、調達の実施状況等を評価する機関として英国会計検査院（National Audit Office：NAO）及び下院会計委員会（Public Accounts Committee：PAC）が置かれている。

英国会計検査院は、PFIに関する実施状況と成果の評価・算定を担っており、そのために調達に関する政策、調達の実施及びVfM実現の監査を行っている。中央政府の監査機関として、PFIプロジェクトに関する財務会計の監査も行っている。

下院会計委員会は、下院が任命し、野党メンバーが指揮命令権を有する機関で、主な活動として英国会計検査院の報告に対する追加・確認報告を作成する。下院会計委員会は、英国会計検査院が指摘した事項をヒアリング等の英国会計検査院とは異なる情報を

⁶⁰ HMT(2007)

元に検証し評価した上で、導入すべき対策等の政策提言を行っている。

なお、英国会計検査院は、下院会計委員会及び英国監査委員自体が行った提言をデータベース化し、インターネット上で公表している⁶¹。

3.3.2 事業評価の考え方

PFI では、契約期間終了後、事業の運用形態について、施設等の資産の状況と連動する以下の選択肢の検討が定められている⁶²。

- 再び PPP 形態での調達：施設に大きな修理・改良が必要な場合に最も適切
- サービスの調達：施設に大きな修理・改良が必要なく、同じ業務を行い続ける予定だが、新しい技術等に要求水準を合わせる必要がある場合に最も適切
- PFI 業務の再編：要求されているサービスを複数の契約に分割したり、業務範囲を変更する
- サービスを再び公共で提供する
- 契約期間の延長（PFI の契約期間が 15 年~20 年であり、民間資金の再交渉が必要になることもあり、契約期間の延長は例外的・一時的な措置としてしか使用されていない）

上記選択肢の検討に際して、新規の政府調達の際と同様にビジネス・ケースを検証することとなっている。新規の検証と異なるのは、それまでの結果を参考にしより厳密な VfM の評価が可能となっていることである。なお、これまでの結果を評価するに当たってゲートウェイレビュー5 が用いられている。また、英国会計検査院では先述の通り、官民連携事業の評価を実施している。さらに、契約内容の一部の価格の妥当性を確認する手法として、近年バリュー・テストングの手法が活用されている。以下、これらの手法について説明する。

(1) ゲートウェイレビュー5

商務局のゲートウェイレビューでは、最終段階として事業評価を行うことが定められている。ここでは、初期に設定したビジネス・ケースや VfM 評価の検証を行うこととされている。基本的には、民間事業者のパフォーマンス評価ではなく、プロジェクトの管理・成果等の全体的な評価を行うことが定められている。主な検証事項は以下の通り。

- 調達されているサービスが未だ必要であるか
- 期待されていたメリットが実現されているか
- 契約の管理プロセスが効率よく行われているか
- ベンチマーキング及び市場比較は十分に実施されているか
- 政府組織が契約を効率よく管理できるための十分なリソースを有しているか
- 契約に変更があった場合、その変更が当初の戦略を妨げていないか
- 環境変化に応じて契約の変更が必要か
- 契約期間終了に向けて準備が進められているか

⁶¹ www.nao.gov.uk/recommendation

⁶² HMT(2009)

ゲートウェイレビュー5の実施時期は定められていない。契約の期間及びサービスの内容により、1回～複数回実施されることとされている。複数回実施する場合は、1回目は business case の検証を行い、中間評価では契約管理の効率及び変更の検証、最終評価では終了に向けての準備の実施状況の確認に焦点が合わせられる。

この評価の留意点としては以下の事項が挙げられている。

- プロジェクトの全体的な評価をする際、ユーザーの満足度を考慮すべきである。その検証の仕方として、民間事業者がユーザー調査を定期的に行っており、その結果を基に改善がなされており、ユーザー調査の結果が支払いメカニズムと連動していることが重要である。
- 官民の関係によって PFI の成果が大きく左右されるため、プロジェクトが協力的に行われているかを評価する必要がある。その基準として、オペレーションの状況、課題等について定期的なミーティングが政府組織と事業者の間で行われていることや、事業者にとって潜在的な課題を伝える機会が定期的であり、発生した問題への対応の手順が十分に理解されていること、スタッフのスムーズな入れ替わりのための計画が存在することが重要である。
- PFI では支払いのメカニズムがパフォーマンスと連動しているため、パフォーマンスが当初の仕様書で規定されている基準を満たしていること、仕様書が現在のニーズに適していることを確認することが重要である。また、契約の管理者が仕様書を完全に理解していることや、パフォーマンスが仕様書のレベルに達していることが求められている。

(2) PIR (Post Implementation Review)

商務局は、ゲートウェイレビュー5の一つのインプットとして、契約期間中に実施する運用状況の評価である PIR の使用を奨励している⁶³。詳細な手法はプロジェクトごとに設定する必要があるため定められていないが、概ね以下のような進め方がガイドラインでは提示されている。

図表 3-17 PIR 実施の流れ



PIR は、上記のように、評価の範囲を定めて情報収集を行った上で、計画等と比較を行うことにより、期待されていた成果が得られているか、得られていない場合はどうすれば良いかを分析し明らかにするための評価である。そのため改善の余地のある領域に焦点を合わせて実施する。評価結果は、運用の改善の参考として用いられる。また、契約期間中複数回実施することが奨励されている。

⁶³ http://www.ogc.gov.uk/delivery_lifecycle_post_implementation_review_pir.asp

(3) 英国会計検査院の評価のあり方

英国の会計検査院にあたる英国会計検査院では、PFIをはじめとする官民連携手法に関する評価を行っている。評価のあり方は大きく二つに分かれ、一つは個別のプロジェクトに関する評価である。もう一方は、同様の条件の事業を取り上げて全体的な傾向等について評価するものである。

前者の個別プロジェクトの評価では、大きく3つの観点から評価を行っている。その3つの観点が、経済性・効率性・有効性である。これらの観点から、調達手続きは十分に競争原理が働くような条件が設定されていたか、報酬体系は民間事業者の努力を促すような仕組みになっているか等について確認を行っている。

後者の全体的な傾向については、刑事施設の運営やPFI事業における契約変更のあり方等のテーマを設定した上で、統計的な分析や定性的な傾向分析などを行っている。

(4) バリュース・テスト

バリュース・テストは、長期契約を締結した場合に、委託金額についてVfMが継続して得られていることを評価・確認するために実施される。SoPC2以降、このバリュース・テストが契約上で定められている。

バリュース・テストは、基本的には配膳業務などの業務単位で、運営業務に対して実施される。実施時期は、契約期間終了まで5~7年を経過する度に実施を定めることが多い。実施手法としては、ベンチマーキングや市場比較、もしくはその両方となっている。それらの具体的な実施方法は以下の通りである。

① ベンチマーキング

- 事業者による運営業務の質・コストを市場で調達した場合のコストと比較し、差がある場合市場と同じ基準になるよう契約内容を変更する。
- 実施期間は計画策定を含め9月以上が通常
- ベンチマーキングを行う項目は政府組織と事業者の間で合意される。
- 合意が得られない場合、市場比較手法によりバリュース・テストを行う

② 市場比較

- 運営業務を対象に再競争入札を再び行う。(現行サービス提供者も参加)
- 実施期間は計画策定を含め2年が通常。
- 競争の結果、サービスコストに差が出た場合、その金額は基本報酬に反映される。(官側にとってコスト削減となる場合もあれば、基本報酬の上昇となることもある)

財務省は、より透明・公平であることや、必要な要求水準の変更を取り入れる機会となることから、ベンチマーキングよりも市場比較の実施を奨励している。

3.3.3 事業評価の事例

(1) 刑事施設の事例

刑事施設では、PFI、市場化テスト、直営の運用方法が異なる各刑事施設について、

共通の KPI を用いて評価を行っている。共通の指標を用いることによって成果の比較分析が可能になっている。

図表 3-18 刑事施設の KPI とペナルティポイント

KPI	1 回あたりのペナルティポイント
安全面の手続きの不備	5
鍵やロックの不備	50
禁止物品の混入	20
囚人やスタッフへの暴力	20
屋根への侵入	5
囚人への検診における遅延	1
洗濯納期の遅延	2.5
納期の遵守割合が 95%以下になる	5
納期の遵守割合が 50%以下になる	25

刑事施設では、これらの KPI の結果に加えて、他の調査結果等も加えた上で評価を行っている。さらに、その評価結果に基づいて色分けを行い、問題が大きい刑事施設から問題が少ない刑事施設まで明示している。このような色分けを使って評価結果を示す手法は、トラフィックライトと呼ばれ、評価管理の一つの枠組みとして用いられている。その結果が、以下の表である。このように評価結果を明示し、問題点を明らかにすることにより、次期に向けた改善を促す仕組みとなっている。また、直営、民間委託、PFI の運営方式を分類して示しており、これらの運営形態別の比較も可能になっている。

図表 3-19 刑事施設の評価表

刑務所	脱走	標準レート	防犯レート	定性情報	暴力事件発生率	MDTs+ve	意義のある活動	職員満足度	職員不満足度	囚人満足度	囚人不満足度	該当指標数
公営	セントンワイル											6
公営	プリントン									*	*	6
公営	ルイス											6
公営	スウェールサイド											6
公共SLA	マンチェスター											6
PFI	アッシュフィールド											6
PFI	ドーフゲイト											4
公営	チェルムスフォード											4
公営	カーズ											3
公営	ハイタウン											3
PFI	ライヒル											3
PFI	ウォレストバンク											2
公営	プリンスフォード											2
公営	グレンドン											2
PFI	ラウドハム・グレンジ											2
PFI	オルトコース											1
民営化	ウォールズ											1
民営化	ドンキャスター											1
PFI	ハルク											0
公営	スワンシー											0
公営	ランカスター・ファームズ									*	*	0

出典：NAO(2003)

(2) ホートン・パーク・センター病院の市場比較

ホートン・パーク・センター病院の PFI では、2005 年に市場比較手法で以下のサービスのバリュー・テストングを実施した。

- クリーニング

- 地面の維持管理
- エレベーター
- 害虫駆除
- 水質検査

実施に際して、官側がテストすべきサービスを指定し、事業者が競争を実施した。-

害虫駆除以外、全てのサービスに対して現行サービス提供者と応募者の2者が参加し、現行サービス提供者の継続と価格の上昇が決定された。害虫駆除については現行サービス提供者の参加のみで、価格が上昇した。

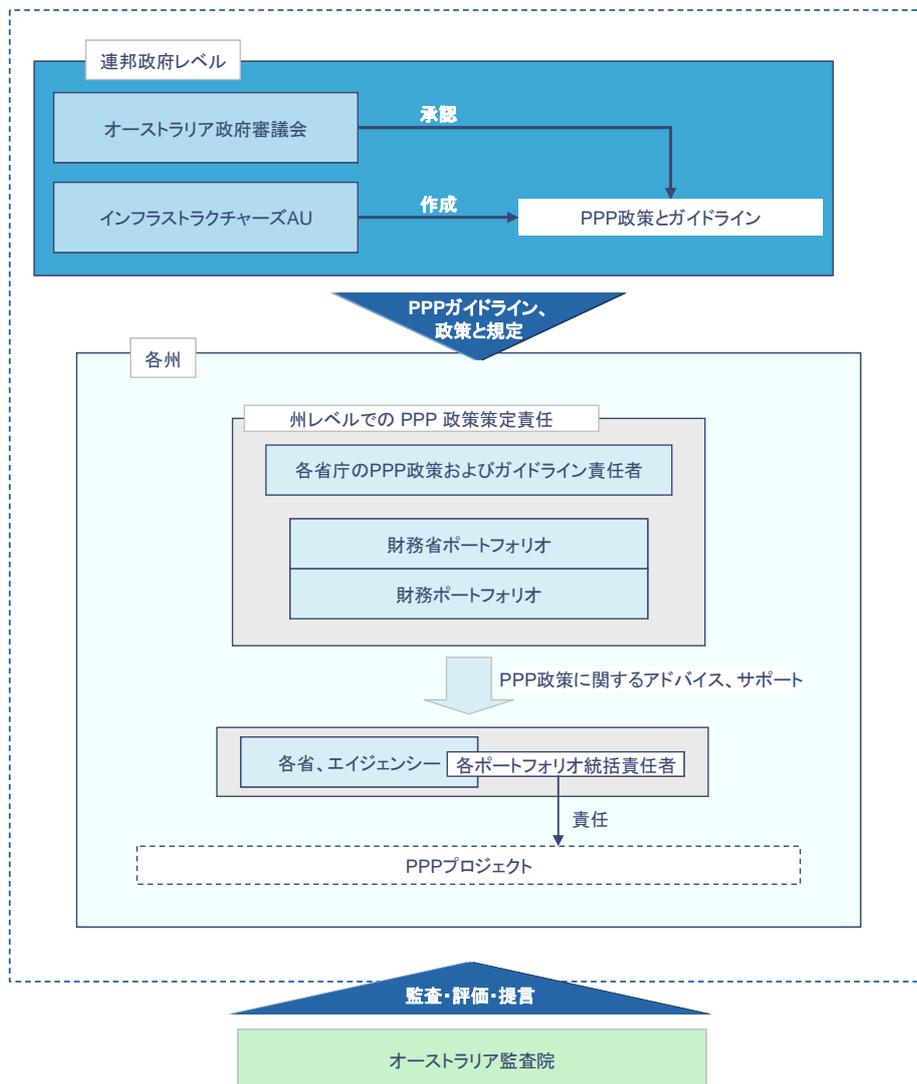
4 オーストラリア

4.1 市場化テスト及び他の官民連携手法の制度

4.1.1 官民連携手法の関連組織

オーストラリアの官民連携手法の関連組織は以下のように大きく連邦政府と州政府の取組みの二つのレベルに分かれる。基本的には、連邦政府は方針を打ち出し、州政府が個別のプロジェクトを担っている。以下、各組織の概要を説明する。

図表 4-1 オーストラリアの官民連携手法の関連組織



出典：プライスウォーターハウスクーパース作成

(1) インフラストラクチャーズ AU (Infrastructure Australia : IA)

2008年11月に、Infrastructure Australia Act 2008により、オーストラリア全体のインフラ投資を行う組織としてインフラストラクチャーズ AU が設立された。

インフラストラクチャーズ AU は、公共インフラに関するアドバイスを政府、投資家及び所有者に提供することを主な役割としている。そのアドバイスの主な内容は、優先されるべきインフラ、インフラ・ネットワークの効率的な利用のための政策及び規定・改定、インフラ開発方法、ユーザー・ニーズの把握、資金調達方法等である。

オーストラリア全体のインフラの現状の把握を促すため、定期的に既存のインフラを監査しその状態、キャパシティ、利用状況、期待される利用等の分析を基に、政府機関が検討すべき優先インフラのリストを作成している。

また、他の業務として、インフラ関連プロジェクトのビジネス・ケース評価、インフラ開発に関する規定とガイドラインの統一・標準化、及びインフラ開発を妨げる制度等の特定を担っている。ガイドラインの統一・標準化に関する業務の成果として、2008年に公表された PPP 政策とガイドライン (The National Public Private Partnerships (PPP) Policy Framework and National PPP Guidelines)が挙げられる。

(2) 各州 PPP 政策とガイドライン担当者

オーストラリアでは具体的な PPP の事業は、連邦政府で実施するものは国防省関連等に限られ、州政府単位で行うものが多い。各州に PPP 政策とガイドライン担当者が置かれ、多くの場合 PPP 政策策定は州の財務部門や官民連携推進機関が担うこととなっている。例えば、ビクトリア州ではパートナーシップス・ビクトリアという官民連携推進機関が設置されており、同州の官民連携事業の実施を支援している。同機関は、官民間問わずに優秀な人材を集めて設置された組織であり、官民連携事業を実施する機関と連携して事業実施を進めている。

PPP 政策・ガイドライン担当者の主な役割は、州政府の各大臣、各省及び関連機関に PPP 政策及び PPP 実施関連アドバイスを提供することである。また、各州政府には、官民連携事業の推進機関が設置されることが多く、これらの推進機関は、各事業の調達手続きにおいて、各事業実施機関と連携して業務を実施している。具体的には、事業の検討から、調達、契約等の各段階に関与している。

4.1.2 官民連携手法の制度

(1) 新 PPP 規定・ガイドライン

インフラストラクチャーズ AU は、2008年11月に連邦政府レベルの PPP ガイドライン「PPP 政策とガイドライン (National Public Private Partnership Policy and Guideline)」を新しく作成し、オーストラリア政府審議会 (Council of Australia Government : COAG) の承認を経て2009年5月30日から適用が開始された。このガイドラインは、これまで PPP に関連する規定が定められていた財務管理責任法 (Financial Management and Accountability Act 1997 : FMA)と PPP 関連の財務管理ガイドライン (Financial Management Guidance : FMG) に代わるものとして、オーストラリアにおける PPP の政策及びガイドラインの基礎となっている。

図表 4-2 オーストラリアにおける新 PPP 規定・ガイドライン

構成	概要
National PPP Policy Framework	ガイドライン目標
National PPP Guidelines Overview	以下ガイドライン全体の概要
Volume 1: Procurement Options Analysis	調達方法の比較分析
Volume 2: Practitioners Guide	PPPプロジェクトの流れと各ステップのガイドライン
Volume 3: Commercial Principles for Social infrastructure	政府からの支払いが主な収入となる施設・サービスの契約内容と管理手法
Volume 4: Public Sector Comparator Guidance	VfMの定量的評価モデル
Volume 5: Discount Rate Methodology	割引率設定の設定方法
Volume 6: Jurisdictional Requirements	各州に関する規定
Volume 7: Commercial Principle for Economic infrastructures (ドラフト)	顧客から収入を得る施設・サービスの場合の契約内容と管理手法
FMG No. 17, Public Private Partnerships: Business Case Development (旧ガイドライン)	プロジェクトの承認過程

出典：プライスウォーターハウスクーパース作成

(2) PPP ガイドラインの概要⁶⁴

PPPガイドラインは、民間事業者と官がオーストラリアの公共インフラ等の質を向上させながら必要な業務を実施できるための一貫性を有するフレームワークを提供している。詳しくは以下のような目的を有している。

- VfMが実現できる領域において、民間事業者による公共インフラへの参入を促すこと
- 公共インフラ関連サービスにおいてイノベーションを促すこと
- PPPプロジェクトの承認等に関する厳密なガバナンスを確立すること
- PPPに関する標準手順を設定すること
- 責任体制・透明性に関する規定を明確にすること

主な変更点⁶⁵は、調達を行う前に PPP の検討が義務づけられるプロジェクトの対象が、初期投資 1 億豪ドル以上の事業から 5 千万豪ドル以上の事業に拡大されたことである。また、PPP プロジェクトコストを算定する際に用いられる割引率の計算方法として CAPM (Capital Asset Pricing Model、資本資産価格モデル)が採用されることとなった。CAPM は、リスクの高低を区別しながらリスクを数値化する手法であり、プロジェクト特有のリスクにより即した形での数値化を可能にする手法である。

特筆すべき事項として、政府によるプロジェクトへの投資や予算計上が当該プロジェクトの調達方法が決定される以前に決定されることが挙げられる。この規定は、政府が優先すべき事業が民間参入や投資の有無に左右されないように定められている⁶⁶。

⁶⁴ IA(2009) ,p.4

⁶⁵ DOFA) (2009) ,p.3

⁶⁶ IA(2009) ,p.7

4.1.3 官民連携手法の活用の要因

1990年代後半のオーストラリアでは、景気後退を受けて厳しい経済・財政状況に陥っていたことを受け、1996年からの自由党・国民党連立政権が、厳しい歳出削減等を進めた。その際に、改革策の一環として、より競争原理を重視した方針を打ち出し、民営化、アウトソーシング等を推進した。その結果、1998年から2003年まで安定して財政黒字を達成している。

その後、2000年代に入ってから、財政状況は改善されたものの、官民連携手法の活用メリットが一定程度浸透し、利用され続けている。その具体的な基準の一つが、初期投資5千万豪ドル以上の事業については、PPP手法による調達の見積りが義務づけられていることとされている基準であり、このような基準が官民連携手法の推進を後押ししている。

4.1.4 官民連携手法の諸形態

オーストラリアでは、厳しい財政状況の中インフラ整備を進める必要があったため、官民連携手法としてはPFIが主に用いられた。活用分野としても道路、水道、病院、刑務所等様々な分野で活用されている。

図表 4-3 オーストラリアにおけるPFIの活用状況

適用分野	オーストラリア全体			NSW州			VIC州		
	事業 件数	事業費 (百万A\$)	備考 *	事業 件数	事業費 (百万A\$)	備考 *	事業 件数	事業費 (百万A\$)	備考 *
道路	16	6,866.0	3	10	3,681.0	1	4	3,125.0	1
道路	3	202.0	1	1	0.0	1	0	0.0	0
橋梁	3	1,900.0	0	3	1,900.0	0	0	0.0	0
トンネル	20	2,471.4	4	8	641.4	1	6	148.0	2
水道	14	11,927.0	5	6	8,327.0	1	5	1,680.0	4
鉄道	14	4,155.7	2	8	542.7	0	5	3,613.0	1
都市・地域開発	12	1,460.5	3	2	51.0	1	5	206.0	2
エネルギー	11	466.8	6	3	87.0	1	8	379.8	5
病院	7	846.3	2	1	57.0	0	4	780.0	1
刑務所	4	90.0	2	3	90.0	1	1	-	1
LRT	3	282.0	1	0	0.0	0	2	90.0	1
港湾	2	29.6	1	0	0.0	0	0	0.0	0
ガスパイプライン	2	1.7	1	1	-	1	1	1.7	0
施設付帯インフラ	2	31.0	0	1	6.0	0	1	25.0	0
駐車場	2	1,075.0	0	1	615.0	0	1	460.0	0
スタジアム	2	482.0	0	1	430.0	0	0	0.0	0
廃棄物処理	1	140.0	0	0	0.0	0	1	140.0	0
裁判所	1	0.0	1	1	-	1	0	0.0	0
ホテル	1	445.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0
住宅	1	350.0	0	0	0.0	0	1	350.0	0
テーマパーク									

*: 事業費が不明な事業数

出典：国土交通省(2005)

その一方で、PFIのように設備整備を伴わない市場化テストやアウトソーシングも進められた。その代表的な取組みが、国防省が実施したCommercial Support Programである。以下、この取組みを紹介する。

4.1.5 国防省のCSP (Commercial Support Program : CSP)

国防省における民間の活用による業務の効率化が1990年6月のリグリー(Wrigley)報告

で提案されたことを機に、CSPと呼ばれる国防省内の業務を市場化テストにかけるプログラムが1991年に設立された⁶⁷。

(1) CSPの概要⁶⁸

CSPの目標は、ノンコア業務が一番効率の良い方法でコア業務に提供されることであり、コスト効率が向上する場合、ノンコア業務を民間に移行させることを目指した。

その実行手段として、市場化テストが位置づけられており、各業務の管理者が業務をどう効率化できるか検討し、民間競争入札を通じて更なる効率化が得られるかを市場化テストにかけていった。

対象業務としては、植栽、配膳業、宿泊関連業務に加え、整備維持、倉庫関連業務、研修・トレーニング等、戦時中においても民間がサポートしても良いとされている業務が対象となり得ることが規定されている。以下のような手順で行われた。

第一段階：（1991年に決定）軍事オペレーションの迅速さに影響を与えず、民間提供者が存在し、潜在的に効率化が期待できる業務

第二段階：（1992～1998）ノン・コア業務全般の検討

第三段階：業務レベル職員による提案（1998年時点未実施）

具体的な対象業務は、トップダウンによって決定されてきた。このトップダウンアプローチによって、軍事上優先すべき業務及び省のミッションとの一貫性が保たれているとされている。なお、コア業務とは、国家の安全性を高め、人民と国家の財産の保全に寄与する業務と定義されている。

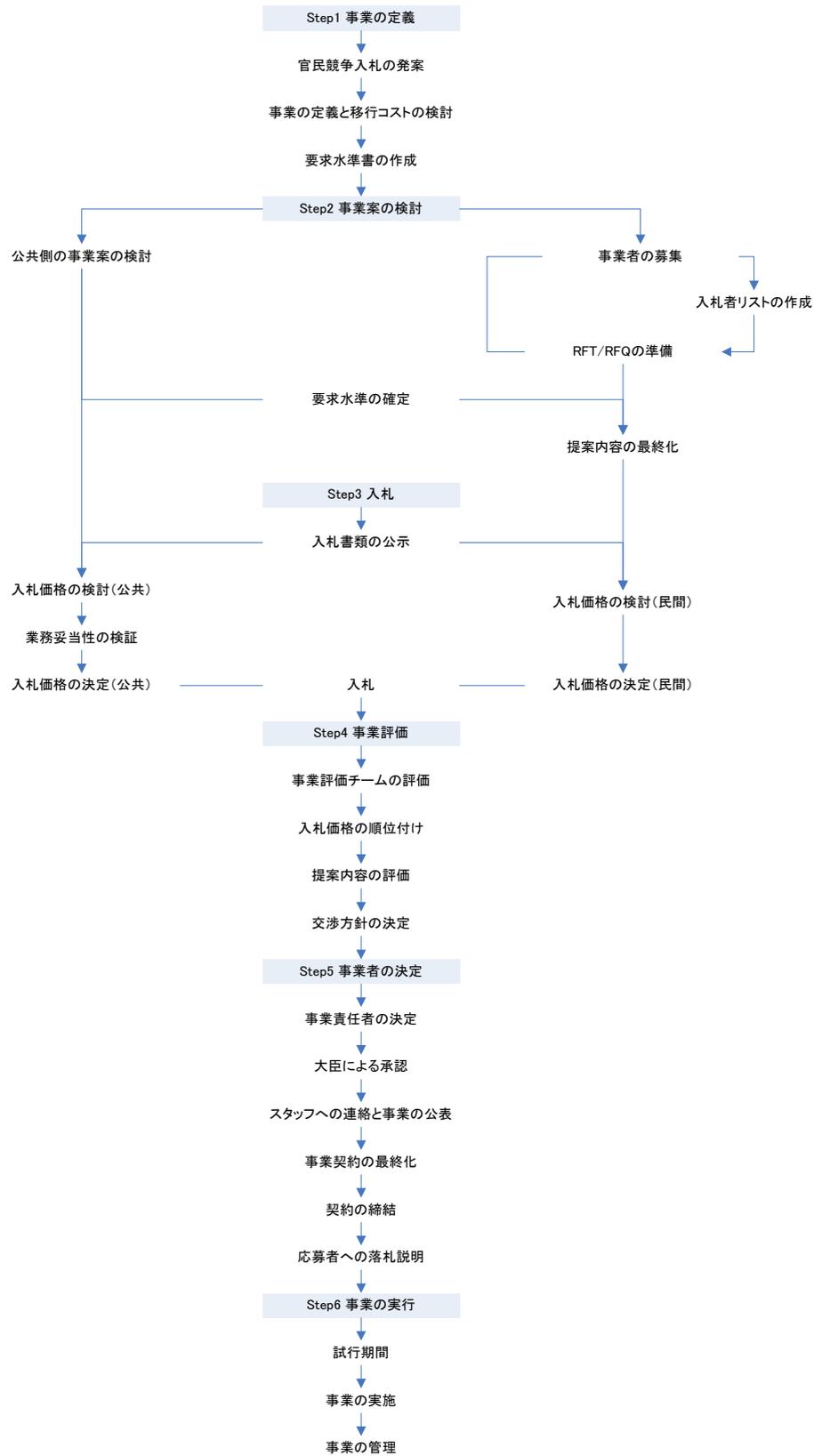
(2) CSPプロセスの流れ

CSPの実施プロセスは、以下のような手順で進められる。

⁶⁷ Commonwealth of Australia,p.1

⁶⁸ ANAO(1998)

図表 4-4 CSP の実施プロセス



出典： ANAO(1998)

(3) CSP 成果と位置づけ

1993年に第一段階として指定されていた業務についてCSPの実施が完了し、年間4,340万豪ドルのコスト削減が実現された⁶⁹。また、2004年時点では、121件のCSPが実施されている。

図表 4-5 CSP 2003年・2004年実績

	2003 時点	2004 時点
CSP 実施数	120	121
民間契約数	81	80
公共側 (In-house) 落札数	32	32
業務の従来の実施方法に変更なし	7	9
試算必要人員数 (Number of tested positions)	15,935	15,935
予想年間コスト削減	31%	不明
市場化契約等による価値合計額 (Total value of Commercial Contracts and In-house Options (AU\$ mi))	5935	5935.4

出典：DoD (2003)、DoD (2004)

2004年以降には実施がほとんどなく、2004年以降CSP実績が年次報告書で報告されなくなっている。

オーストラリア会計検査院による1998年時点での評価では、以下のような点について評価がなされている。

- コストの効率化が実現されている。官による落札の場合もコスト意識が高まるため効率化が進んでいる。
- 米国や英国に比べて、民間落札が多い (オーストラリア 70%、米国 50%、英国 30%)
- 市場化テストによるコスト効率化は進んでいるものの、市場化のプロセス自体には効率化の余地がある。特に、要求水準の作成期間が米国に比べて長い (オーストラリア 2年 対 米国 3ヶ月)

(4) CSP の主な課題

CSPの課題として挙げられるのは、戦争に備えて、担保すべき戦闘員の最小数が設定されているため、CSPの下で減らすことができる職員数に限度があることである。また、官側の提案の質にばらつきがあることがオーストラリア会計検査院により指摘されている。オーストラリア会計検査院は、CSPマニュアルにおいて、必要に応じてアドバイザーを取り入れる規定の存在を挙げ、アドバイザーを活用した場合と活用していない場合で提案の質に差が生じているとしている。(マニュアルでは、内部提案チームはスキルを有する人材で構成され、必要に応じてアドバイザーを取り入れ、民間と競争するのに必要

⁶⁹ Commonwealth of Australia, p.2

な予算を与えられるべきである、とされている⁷⁰⁾

市場化テストは国防省によるノン・コア業務の決定にかかっており、第一段階業務の市場化テスト完了後、国防省によるノン・コア業務の指定待ちという状態になっている。オーストラリア会計検査院は、早い段階で、市場化できない業務の提示を提言している⁷¹⁾。

4.1.6 官民連携手法の現状と課題

連邦レベルでの官民連携手法に関する新政策・ガイドラインの作成自体が示すように、官民連携手法は VfM を実現するための有効な調達方法として評価されている。

その主な理由として、他の調達方法よりプロジェクトの全体のコストが正確に把握でき、なおスケジュール通りに実施されているからである。

2007 年の 21 件の官民連携事業と 33 件の他の調達方法による事業を用いたサンプル比較⁷²⁾では以下の結果が明らかになった。

- 官民連携事業のコスト効率が他の調達方法より 11.4%高い
オーストラリアでは今後 4000 億豪ドルをインフラに投資する予定となっているが、今後同様なコスト効率が期待されているため、官民連携事業で調達した場合 60 億豪ドルのコスト削減が得られるとされている⁷³⁾。

National PPP Forum の報告⁷⁴⁾でも同様な結果が示されている。

- 官民連携事業の場合、事業者が契約時点に定められるスケジュールより遅れることが少ない。
官民連携事業の場合、契約締結以降はほぼ発注者の期待したとおりの期日で進んでいる。ただし、公告から契約締結までの期間が、期待されていたより 15%長い点は問題である。特に、優先交渉権者選定後の予算承認から契約締結までの、優先交渉権者との交渉及び契約作成が遅れることが多い。

⁷⁰⁾ ANAO(1998),p.85

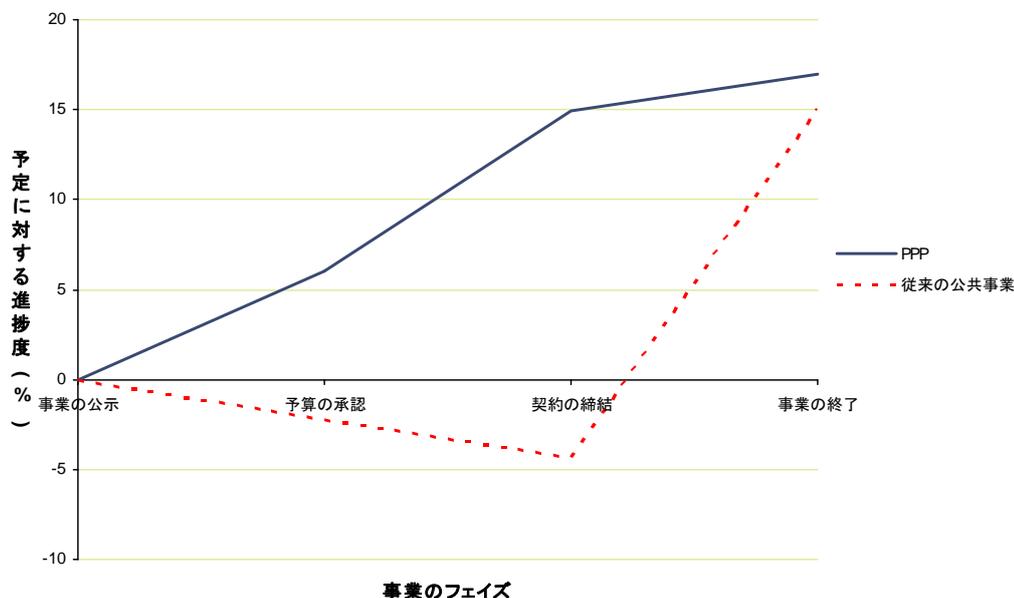
⁷¹⁾ ANAO(1998),p.54

⁷²⁾ IPA(2007)

⁷³⁾ 同上、p.1

⁷⁴⁾ National PPP Forum(2008)

図表 4-6 官民連携手法と他の調達方法における期間の比較



出典：National PPP Forum (2008)

4.2 官民連携手法の事業実施方法

4.2.1 発注形態

オーストラリアにおいても、米国や英国同様にシェアードサービスが活用されている。以下、主要な例を紹介する。

(1) クイーンズランド・シェアードサービス

クイーンズランド州では、シェアードサービス推進政策のもとで、2003年から2008年の間にシェアードサービスへの移行が実施された。現在では以下のような主体によりそれぞれサービスを提供している。

図表 4-7 クイーンズランド・シェアードサービスの提供者と領域

シェアードサービス提供者	サービス領域
Shared Service Agency	各省庁 - 財務、人事、資産管理、労務管理、施設管理、郵便、調達 等
Corporate and Professional Services	教育・訓練・美術省 - 人事、財務、IT・eラーニング、調達
Queensland Health Shared Service Partner	保健省 - 給与計算、採用、財務、物品供給、クリーニング
CorpTech	各省庁 - 州レベル共通IT・システム関連サービス、各省プロセス標準化ソリューション

(2) ビクトリア州政府シェアードサービス

ビクトリア州政府では政府効率化政策のもとで、シェアードサービス化を進めている。財務省の政府サービス部門がこの取組みを担っている。2009-10年の取組みでは、施設管理、駐車場、図書館、IT分野での導入を実現した。

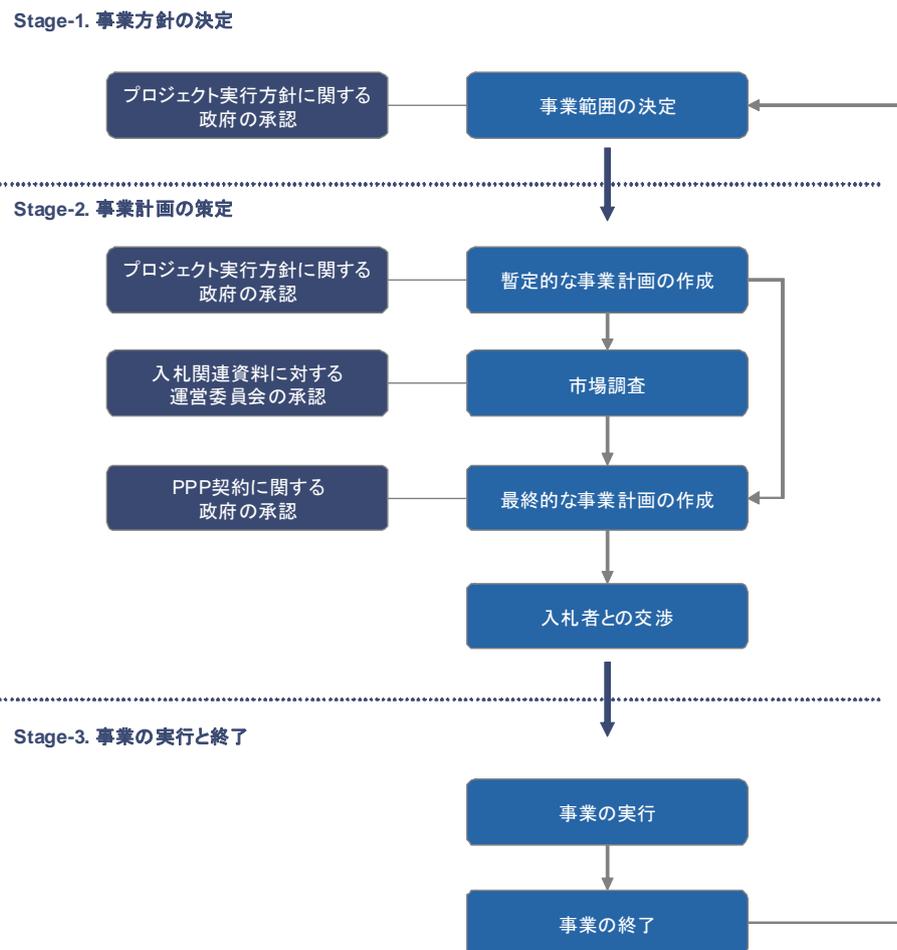
(3) ニューサウスウェールズ州政府シェアードサービス

ニューサウスウェールズ州では、サービス・テクノロジー・総務省がシェアードサービス形式によるデータセンター設立を検討している。このプロジェクトは、最高情報統括局（Chief Information Office）の主導で行われている。現状の課題としては、各利用機関の利便性の確保や要求事項をいかに取り込むかという部分である。

4.2.2 事業管理の基本的な考え方

PPP ガイドラインによれば、官民連携事業は以下のような手続きにより進められる。英国同様に VfM を算定するビジネス・ケースの分析を中心に事業の検討を進めていく考え方である。

図表 4-8 プロジェクトライフサイクル



出典：FMG No.17

同ガイドラインでは、業務調達を公告する前に、政府からの許可が2度必要になっている。最初は、業務範囲の検討（Scoping Study）において決定された業務範囲、想定される調達方法を承認するときであり、2回目は、より詳細なビジネス・ケースの承認が必要になるときである。なお、ビジネス・ケースは VfM の定性的・定量的評価と共に、適切な調達方法に関する報告で構成されている。

さらに、契約時点では、最終的なビジネス・ケースの承認により契約締結が承認される。この最終的なビジネス・ケースには、以下の内容を含めることが定められている。

- プロジェクトの範囲、コストの最終化
- 優先交渉権者の定性的な評価、PSC との比較結果
- 予測されている契約内容

4.2.3 事前評価のあり方

(1) 業務範囲の検討におけるコア業務・ノンコア業務の分類

業務範囲の検討に際して、まず業務内容がコア業務・ノンコア業務に分類される。コア業務は政府が提供の責任を保持する業務のことであり、コア・ノンコアの分類は予め設定されておらずプロジェクトごとに検討される。コア業務の例として、教育、保健に直接関わる業務が挙げられる。ただし、教育や保健の、コア業務関連の施設建設、維持管理等のサービスはノン・コアと分類される。このステップでは、ある領域・業務のどの部分を PPP で調達して良いかが評価される⁷⁵。

(2) 初期のビジネス・ケースにおける調達方法の検討

プロジェクトの調達方法とその選択の正当性（VfM が最も実現される調達方法なのか）が承認獲得の有無を大きく左右する要素となっている。なぜなら調達方法により、PSC との比較結果が異なってくるからである。

官民連携手法を用いることが適切な事業について、以下の詳細な適性基準も提示されている。以下の基準に合致する業務は、官民連携手法で調達する場合に VfM が最大化されることが期待できるということである⁷⁶。

- 契約期間が長く、30 年を超える場合もあり、民間事業者は初期投資がすぐ回収できないことに伴うリスクを理解している
- サービス・アウトプットの測定と数値化が可能であり、支払いメカニズムを用いた契約の採用が可能である
- イノベーションを要求する複雑さ（デザイン、技術等の面）
- 全期間コスト計画（Whole of life costing）：建設・デザイン等の、事業者が負担する前払い費用とその後サービス提供コストの全体計画と管理が可能
- 民間参入意欲：プロジェクトは民間にとって魅力的な機会となっており、十分な競争を生み出すことが期待できる
- リスク分担が可能

⁷⁵ National PPP Guidelines, Volume 1,p.21 National Public Private Partnership, Policy Framework, p.3 p.8

⁷⁶ National PPP Guidelines, Volume 1,pp.6-7

- 幾つかの業務の包括契約が可能（複数のサービスを一つの長期的契約へ集約）
- 契約には、現在政府職員によるコア業務の実施時間を縮小させているノン・コア業務が含まれている。（宿泊関連、IT アウトプット等）
- 追加ビジネス機会の開発（complementary commercial development）が可能な業務（例：公園管理業務において、公園でのイベント開催）

(3) 調達方法分析 (Procurement Options Analysis)

ビジネス・ケース検討のために収集されたデータや検討された領域を用いて、調達方法の適性を検証する。その際、民間事業者との予備的対話（preliminary dialogue）や市場調査を行うことが推奨されている⁷⁷。

ビジネス・ケースの分析において、VfM を定量的に評価するために PSC が用いられる。PSC は公共プロジェクトを官が提供した場合のコストの算定であり、民間応募者の提案のベンチマークを行うために作成される。PSC の目的は業務を官・民のどちらが行うべきかを判断することだけでなく、民間事業者の提案におけるコスト・資金運営が適切であることを評価することでもある⁷⁸。

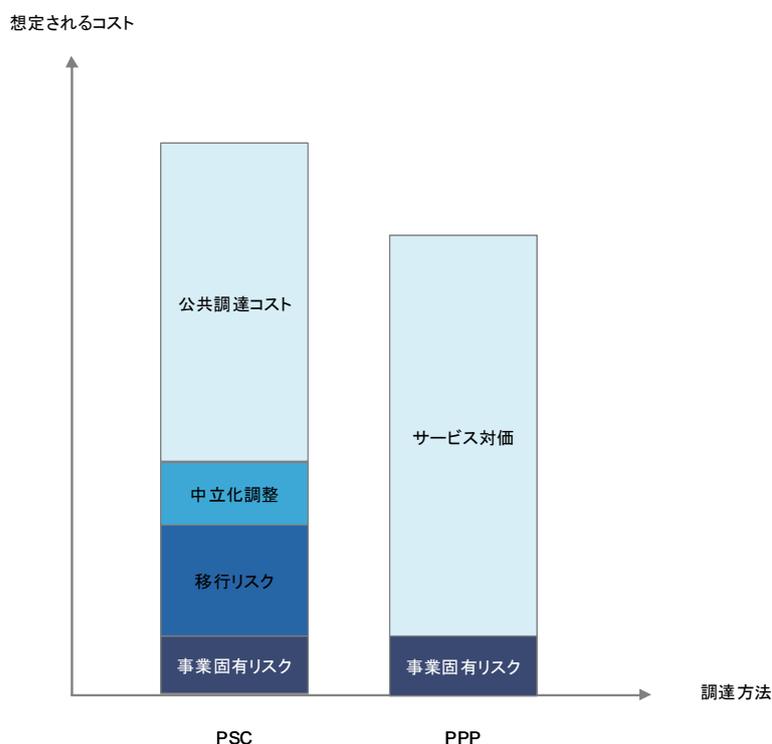
PSC の算定では、仕様書を満たし且つ業務が効率的な形で提供されることが前提となっているので、業務が既に官によって実施されている場合の現行コストとは異なる。コスト算定時に想定されるサービス提供の方法・ソリューション等は全て文章化しなければならない。また、全ての業務・サービスが政府職員によって行われることを前提とする必要はなく、業務委託等を含めても良い。ただし、PSC の作成が終了してから原則として変更することが許されず、特に民間が提案したサービス提供の方法を取り入れた PSC の見直しは禁止されている。

なお、時期は州政府ごとに異なるが、Raw PSC（以下参照）と呼ばれるリスクを排除して純粋に業務の実施で発生する費用の金額は公表しなければならない。

⁷⁷ National PPP Guidelines 2.2 Private Sector Interface, p.5

⁷⁸ National PPP Guidelines Volume 4: PSC Guidance, p.10

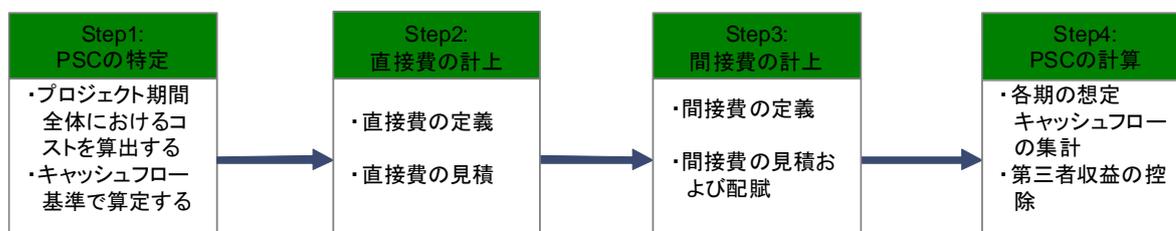
図表 4-9 PSC 価格構成



出典：FMG No. 17

なお、Raw PSCの算出方法は以下の通りである。

図表 4-10 PSC 算出方法



出典：FMG No. 17

公平性を担保するため、PSC 算定において、官がその特質によってコスト面で有利・不利になるような要素を排除した形で民間価格との比較がなされている。このように公平性を保つために付加・控除する金額が中立化調整である。例えば、政府組織によるサービス提供の場合、固定資産税が掛からない。この場合、PSC に固定資産税を付加して比較することになっている。

逆に官によるサービス提供の場合に民間にない負担が掛かる場合、PSC からそのコストを控除することになっている。例えば、民間より厳しい報告や透明性の要求に伴うコストが挙げられる。なお、スポンサーストリートの PPP 事業では非計上と整理されており、中立化調整がすべてのプロジェクトで計上されているわけではない。中立化調整の算出方法は以下の通りである。

図表 4-11 中立化調整の算出方法



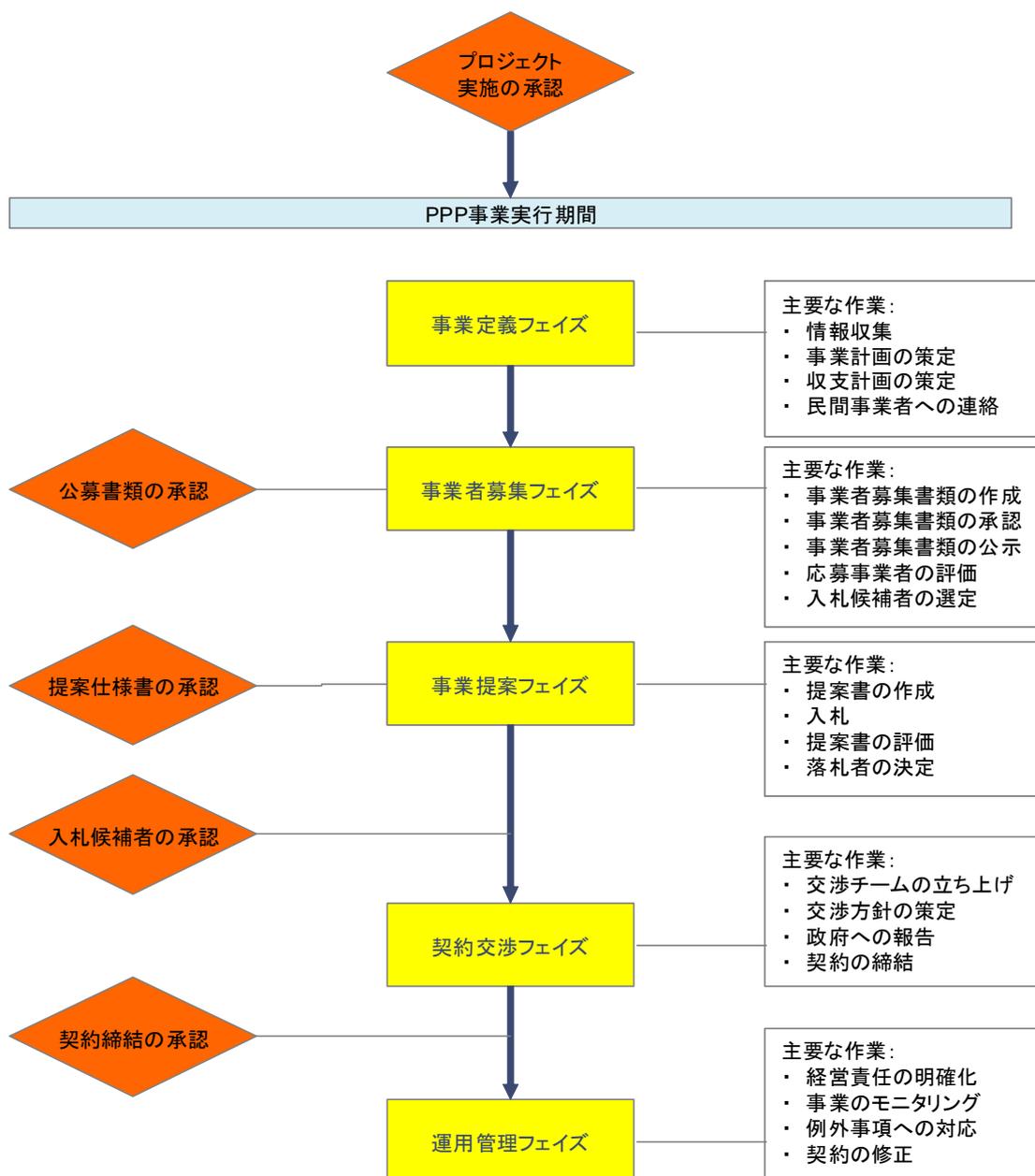
出典：FMG No. 17

PSC のもう一つの特徴として、リスクが数値化された形で PSC に含まれていることが挙げられる。そのために、リスクを特定し、その数値化を行う。数値化に際してリスクが実際に生じる可能性とリスクが生じた場合のコストを基に算定することとなっている。リスクの分担は、官側が背負う残存リスクと民間事業者が背負う移転リスクに分類される。民間事業者の提案価格を評価する場合、民間の提案価格に残存リスクを足して比較する。なお、事業者が特定のリスクを負うこととした場合、PSC の移転リスク及び民間価格に付加する残存リスクを調整することが必要になる。

4.2.4 事業者の選定方法

官民連携手法における事業者の選定は以下のように進めることがガイドラインで示されている。

図表 4-12 PPP 調達のがれ



出典 : National PPP Policy, Volume 2

調達プロセスの一つの特徴として、Probity Plan(誠実さ・透明性に関する計画)が準備段階において立てられ、調達時に適用されていることが挙げられる。PPP 調達時の Probity に係る主な課題として、守秘義務関連事項、知的財産の保護、利害関係の管理(調達チーム・メンバーと応募者の間に何らかの関係があるとき等)がある。

なお、透明性を促し、Probity Plan の実行を支援するために、各 PPP プロジェクトに Probity Practitioner (誠実性・透明性審議員) が任命されている。Probity Practitioner は以下の役割を担う。

- 調達過程におけるコンプライアンスの独立評価及び規定遵守関連アドバイス

- 第三者としての、利害関係管理・守秘義務等に関するアドバイス
- 観察者（observer）として、調達チームと応募者のミーティング、ワークショップ、対話等に参加し、応募者が公平な扱いを受けていることの確認
- 公平性・透明性に関する正式的な評価権限

Probity Practitioner は、発注者からも受託者からも独立した第三者が行う。かつて大手監査法人も手がけていたが、財務アドバイザーとの兼務を行う場合の独立性に疑義があったことから、現在ではいずれの大手監査法人も行っていない。現在では、オーストラリアにおける Probity Practitioner は、ピッチャー・パートナーズ(Pitcher Partners)などの民間企業が実施している。

(1) IBP（Interactive Bidding Process、双方向調達手続き）

官民連携手法による調達の場合、IBP の利用が奨励されている。英国の競争的対話とは異なり競争の側面が薄く、応募者への情報提供を通じた提案の質の向上が主な目的となっている。

対話の実施タイミングは公告後提案提出締切り前であり、できる限り早い段階で実施することが重要とされている。IBP では、参加資格が認められた応募者が予定している提案内容が仕様書を満たしているかを確認することができ、官側は仕様書に関する追加説明を提示する。また、参加資格が認められた前応募者に対する技術面・サービス面・法/資金面をテーマにしたワークショップという形で実施することも可能である。

官側からのフィードバック方法としては、応募者の仕様書の理解に対する直接回答や書面による全応募者への追加説明、追加資料の公表などがある。

なお、確認事項に対する否定的なフィードバックがなされることが多いが、肯定的なフィードバックがない限り応募者が要求基準を達成しているか確認できないため、出来る限り肯定的なフィードバックを提供することが推奨されている。

(2) BAFO と Structured Negotiation Process

提出された提案を評価した結果一つの優先交渉権者も選定できない場合、BAFO(Best and Final Offer、最適案再提出)又は Structured Negotiation Process を実施することができる。BAFO と Structured Negotiation Process は、提出された全ての提案の価格では VfM が実現されない場合もしくは、設定された基準では、一つの優先交渉権者に絞ることができない場合、仕様書の全ての基準を満たす提案が一つもない場合に実施できる。なお、実施する際、政府からの許可が必要である。

① BAFO

BAFO は、提案を修正する機会が与えられた場合に仕様書の基準を達成する提案書を作成できると判断されたそれぞれの応募者に対して、提案内容に対する質問、提案内容が基準を満たしていない箇所の指摘を書面で送付し、修正された提案の再提出を求める。

再提出は 1 回に限り、再提出された提案は入札説明書に定められた評価基準に基づいて評価することとなっている。

なお、BAFO は応募者側の負担が大きいため、民間事業者は BAFO の適用を好まない傾向がある。病院 PPP のケースでは、PPP の初めの 2 事業は経験の不足などもあり適用したが、それ以降の 2 件については適用していない。

② Structured Negotiation Process

提案者との直接的なコミュニケーションが必要と判断された場合、BAFO の代わりに二つの提案者に絞り交渉を行っても良い。交渉すべき内容は提案内容によって異なるため、それぞれの提案者に対して異なる交渉を行っても良い。

競争環境を保ち、調達過程に伴う費用を最小限に抑えるため、交渉は予め定められた短いスケジュールに沿って実施することが望ましい。

(3) 優先交渉権者との交渉

優先交渉権者選定後、契約交渉が行われる。契約交渉はプロジェクトの予算とスケジュールに大きな影響を与えるため、適切に管理することが重要であるとされている。以下は実施に際しての推奨事項である。

- 交渉は少人数のチームによって行われる方が効果的である
- 交渉の範囲を明確に設定し、交渉項目について官側のスタンスを明確に提示する
- 交渉相手を絞る（ドラフト作成時、建設に関する契約変更項目は建設担当者とのみ確認）
- 合意がなされた事項を記録する
- 合意された事項の再交渉を行ったり、新たな交渉事項を導入したりしない
- 合意されたスケジュールのもとで交渉を行う。（スケジュール管理と交渉戦略面で重要）
- 紛争解決方法を予め合意する
- 官・民交渉チームにおいて、決定権限を有するメンバーを設定しておくこと

4.2.5 契約手続きのあり方

各事業の段階ごとの重要な管理のポイントは、以下の通り。

図表 4-13 契約手続きのポイント

項目	内容
予算・人員の確保	(ア) 契約管理に十分な予算の確保 (イ) 民間事業者との契約管理の経験・知識を有する人材の確保 (ウ) 必要に応じて民間事業者との契約管理の経験を有するアドバイザーの確保
計画、データ収集と分析	(ア) 契約担当チームがプロジェクトの法的、技術的、商業的な背景を理解している (イ) リスクの特定及びリスクを制御するためのメカニズムの開発、評価と実施 (ウ) それぞれのリスクの関連性が十分に理解されている

	(エ) 将来、変更が予想できる契約の箇所について、十分な柔軟性の確立
契約管理	<p>調達チームとプロジェクトディレクターが契約管理者のためのマニュアルを作成する。契約管理者がマニュアルをベースに管理を行う。マニュアルは以下領域について明確に説明することが重要である</p> <p>(ア)それぞれの管理業務に対する役割、責任と実施タイミング</p> <p>(イ)契約管理の体制</p> <p>(ウ)問題発生への対応手順。特に、非常事態対処案 (contingency plan)、係争解決手続き (dispute resolution)</p>
パフォーマンス報告とモニタリング	<p>(ア)パフォーマンス測定・データが政府組織の目標と連動しなければならないため、契約管理者がプロジェクトにおける政府組織の目標を正しく理解しているかが重要</p> <p>(イ)民間事業者の内部環境を十分に理解し (例 : cash flows)、事業者の強みと弱みを把握する</p> <p>(ウ)事業者による管理の質のモニタリングを基に、発生し得る問題の予測</p> <p>(エ)契約時定められた KPI を基に品質・アウトプットの定期的な評価 (病院 PPP では 100 から 200 の KPI を設定している。)</p> <p>(オ)上記モニタリングと評価を基に、問題発生の防御、VfM の最大化のための提言を行う</p> <p>(カ)民間事業者は毎月支払いメカニズムの計算に必要な施設稼働余裕度 (availability) とパフォーマンスに関する情報を報告しなければならない</p>
関係性の構築	<p>(ア)官民の相互的な理解</p> <p>(イ)問題発生時、効果的なアプローチによる対策・対応</p> <p>(ウ)紛争の解決方法を予め設定することにより、発生する紛争によるインパクトの最小化</p> <p>(エ)透明性担保</p> <p>(オ)契約変更の準備と評価に必要な体制</p> <p>(カ)継続的な評価による適時の調整</p>

4.3 官民連携事業の事業評価

4.3.1 事業評価の考え方

オーストラリアでは、事業評価は 5 つの方法が存在している。それぞれの概要を以下説明する。

(1) 契約期間終了時の管理・作業・評価

① リスクの特定と管理

ガイドラインでは、契約期間終了時にリスク分析を行い、以下のような手続きを行うことが定められている。

- 契約上の全ての義務が果たされたことの確認
- 事業者が作成したすべての報告書、パフォーマンスに関するモニタリング結果等が提出されていることの確認
- 施設・サービスにおける、事業者の有する知的財産の記録及び利用に関する条件の確認
- 最終支払いの実施
- 保障契約が存在する場合、保障されている事柄に対する点検
- 契約後分析の実施
- 契約パフォーマンスの評価
- 教訓(learned lessons)の文章化
- 必要に応じて、手順書・政策の更新

② 移行の準備・管理

業務の継続が予定されている場合、再調達もしくは契約延長を行うことが定められている。再調達する場合、現在サービスを提供している事業者と新しい事業者が公平に扱われることに注意を払うべきであるとされている。特に、現在の事業者が有利な立場に立たないよう、他の応募者に十分に情報を提示することが重要である。そのため、RFP等の調達に必要な文章の作成には現在の事業者が関わらないことが望ましい。

現在の事業者と契約交渉を行う場合には、VfMが満たされていることを検証した上で、契約を延長することが重要である。

また、新しい事業者への移行する場合、質・コストが変動するリスクがあるため、前の事業者が新事業者を指導し共に業務を行う期間を設けることが奨励されている。しかし多くの場合このような「重複期間」を設けることは困難である。その場合は、前・新事業者の間に、公式・非公式なコミュニケーションの場を設けることや、新事業者が前事業者の作成したマニュアル・手順書にアクセスできるようにすること、新事業者と関係者（ユーザー、官側プロジェクト・契約管理者）の間のコミュニケーションの場を設けることにより、新事業者の要求水準等の理解を促すこと等が奨励されている。

(2) 契約評価

① 概要

事業者の全体のパフォーマンスと共に、PPP調達元の政府組織による調達過程・契約管理を評価対象とし、契約期間終了時に実施される。その目的は、契約管理の向上、事業者パフォーマンスの向上のための示唆を得ることである。なお、業務の継続のために再調達・競争入札が予定されている場合、契約評価を先に実施し、得られた示唆を基に次の契約期間の管理・パフォーマンス向上に必要な改善を行うべきである。

契約評価は、官自身もしくは外部の機関により実施されることが可能である。外部機関による評価は独立・客観性のメリットを有するとされている。

② 契約評価の実施方針

ガイドラインでは、以下のような事項を満たすことが奨励されている。

- 評価実施
 - 評価担当者が十分なスキル・知識を有していること
 - 評価に対する締切り等のスケジュールが設定されており、報告の形態も定められていること
- 報告書
 - 評価のアプローチ、利用されたデータ及びその分析の方法が明確に記載されていること
 - 結論がデータに連動していること
 - 結論に基づいた提言及び教訓が報告書に含まれていること
- 評価内容
 - 契約の全ての領域が評価の対象となっていること
 - 契約の管理が評価の対象となっていること
- 評価の結果が全ての関係者に報告されていること

(3) ゲートウェイレビュー5

オーストラリアにおいても英国と同様な Gateway Review Process が用いられている。業務実施中に行われる中間評価のあり方を記しており、当初期待されていた VfM 及びメリット・利益が実現されているか、されていない場合は何をすべきかを検討するための評価方法を定めている。

(4) PIR

各州政府により評価方法は異なる。ニューサウスウェールズ州 (New South Wales : NSW)による PFP (Private Finance Project、民間資金プロジェクト)ガイドライン⁷⁹では、サービス提供開始後1年経過時点で行われ、以下の内容が評価されている。

- 計画の立案状況
- 承認プロセス
- 実施状況
- リスク管理状況
- 費用の費消状況
- 管理手続き
- 環境管理
- 地域との関係 等

(5) 州政府監査局の評価のあり方

オーストラリアでは、各政府の監査局において官民連携事業の評価が行われている。

⁷⁹ New South Wales Government: Working with Government: Guidelines for Privately Financed Projects, p.43

ここでは、ビクトリア州監査局の取組みを紹介する。

① ビクトリア州監査局の概要

ビクトリア州監査局では、専門分野ごとにチームを配している。そのうちの一つの ICT チームには 8 名の人員がおり、平均的には常時 3 件程度のパフォーマンス評価に取り組んでいる。監査・評価には 1 件 50 万豪ドルが費やされている。

評価では、KPI 方式 (KPI Regime) や契約管理、サービスレベルが要件を満たしているかどうか、リスクが元の契約に記されたとおりに管理されているかなどなどの項目を確認している。直近に行われた評価は王立小児科病院 (Royal Children's Hospital: RCH) である。このプロジェクトは DBFM (Design, Build, Finance and Maintain) 形式で、評価は調達手続きの評価を行った。PSC ビジネス・ケース、リスク、そして戦略マネジメントについて行われた。

評価対象の選択の観点には、リスク側面と重要性の 2 つの側面がある。リスク側面の「リスク」とは、サービスへのリスク、一般市民へのリスクを指し、いわゆる従来のファイナンシャル・リスクという基準とは異なる、より全体的な視野からのリスクを意味する。また、ここではサービス提供をしなかった場合のリスクについても考慮される。もうひとつの重要性の観点では、キャッシュ／経済面、社会面、環境面という 3 つの側面でのパフォーマンスを考慮した、トリプル・ボトムライン (Triple Bottom-line) に基づいて選択している。

別の選択基準としては、一般市民からの通報やメディアでの報道から、特定機関のパフォーマンスが要件水準に達していないと思われた場合に評価を行うということもある。その目的のために民間サービスを利用したメディア報道のモニタリングもしている。

官民連携事業の評価で多いのは、調達手続きの評価である。しかし、今後は評価の視点をサービス品質や、期待・計画通りのサービスが提供されているか、といったサービス提供面にも向けて行くことが検討されている。

4.3.2 事業評価の事例

(1) 刑事施設の事例

① 事業の概要

ニューサウスウェールズ州では保健省の下部組織である行刑医療機構 (Justice Health) が行刑施設の医療を担当している。行刑医療機構は、地方裁判所内に拘禁中または地域内にいる成人・少年犯罪者、警察に拘留されている成人に対する医療サービスを提供している。この行刑医療機構がニューサウスウェールズ州マラバル (シドニーの南約 40km) にあるロンベイ更正施設 (the Long Bay Correctional Complex) に官民連携事業として精神病院及び医療刑務所を整備したものである。

民間事業者の事業は次の通りである。

- 法医学病院 (Forensic Hospital) (135 床) の整備・管理運営：精神疾患のため無罪となった人もしくは不起訴となった人、刑の宣告を受けた後に専門施設での治療を必要とする精神疾患を患った被収容者、他の精神病院で管理できない精神病患者を収容
- 医療刑務所 (85 床) の整備・管理運営：被収容者のための医療施設。
- 施設整備費は約 130 百万豪ドルで、総事業費約 302 百万豪ドルと 2 病院を一括で発注

することにより、民間企業に魅力的な規模を確保した。

法医学病院及び医療刑務所に関する民間資金及びノウハウの活用については、管轄官庁において温度差があったとのことである。保健省は病院 PPP について積極的に推進したいとの意向から、推進主体となっていたが、医療刑務所については、その保安面の要請から、公共が主体で行うべきとの意見が強く、民間の関与は限定的となった。

本事業の特徴として、民間事業者が保健省職員を業務実施上において管理する権利があげられる。保健省職員はあくまで保健省による雇用が維持されるが、業務実施上において、民間事業者は、保健省職員を日々の業務の規律・業績について管理することができる。また、民間事業者は、これらの職員の解雇勧告を州に提示することもできる。

② 事業評価

当該事業は運営が開始されたばかりであり、モニタリングとして以下のような内容のチェックが行われている。

建設時には、立ち入りによるチェックを行うとともに第三者機関による品質管理計画の実施状況についての検査を行っている。また、管理運営時には、仕様書に基づいた事業者の自己モニタリングとともに、官側による検査を年度あたり 2 回実施している。これは通知してから 5 営業日以降に実施している。その他、事業者負担の第三者機関による評価や監査当局による監査等が行われている。

(2) 税の徴収業務の事例

① 概要

2006 年にオーストラリア税務局 (Australian Taxation Office : ATO) が民間事業者による税債権の回収業務のパイロットプロジェクトを実施した。この内容は下図表の通りである。

実施期間	2006 年 4 月 7 日～6 月 30 日
民間事業者	ダン・アンド・ブラッドストリート
対象税債権	<ul style="list-style-type: none">- 7500 豪ドル以下- 支払いが 180 日間以上遅れている- 以前 ATO による請求に返事・連絡がなく、自己解決が期待できない債権- 全体で 11,100 件
業務内容	税債権はダン・アンド・ブラッドストリートが買取るわけではなく、オーストラリア税務局が依然として回収責任者である。ダン・アンド・ブラッドストリートは連絡・支払いを受ける業務のみで、オーストラリア税務局と同様の個人情報扱い規定に従う。

② 結果と評価の内容

パイロットプロジェクトでは、38,000 件に対して連絡がなされ、2100 万豪ドルが回収

された。(ダン・アンド・ブラッドストリートへのサービス料は 37 万豪ドル)。この民間委託による苦情は 36 件しかなく、内容についても制度自体に関する苦情が主であった⁸⁰。

その後、この結果を踏まえて、2007 年に外部事業者による回収業務委託のために 4 年で 4200 万豪ドルの契約を締結することが決定された。この取組みは、オーストラリア会計検査院にも高く評価されている。

⁸⁰ ANAO(2007), p.59

5 日本

5.1 官民連携手法の実施状況

日本国内で実施されている官民連携手法は、市場化テスト、PFI、指定管理者制度等が主な手法として挙げられる。以下、それぞれの手法について概要を説明する。

5.1.1 官民連携手法の概要

(1) 法に基づく市場化テスト

本稿では、公共サービス改革法に基づく市場化テストを、法に基づく市場化テストと定義する。この法に基づく市場化テストは、公共サービス全般を対象としており、その内容及び性質に照らして、必ずしも国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する必要がない業務の全てに適用することができる。また、公権力の行使に該当する業務であっても、法令の特例を受けることができれば、「特定公共サービス」として対象事業とすることができる。

(2) 法に基づかない市場化テスト

本稿では、公共サービス法以外の市場化テストを法に基づかない市場化テストと定義する。法に基づかない市場化テストは主に自治体において実施されており、主に民間から実施可能な業務の提案を受け付けてその提案に基づいて、官民競争入札や官民比較、民間委託等それぞれ実施している。ただし、これらの法に基づかない市場化テストを行っている自治体においても特定公共サービスの市場化テストを否定していることは無く、特定公共サービスの市場化テストを実施する際には、法に基づく市場化テストとなる点に留意が必要である。

(3) PFI

PFI は、わが国において市場化テストよりも以前から導入されている官民連携手法である。市場化テストと大きく異なる部分は、PFI は施設の整備を含むことである。施設の整備を含むことから、契約期間も15年～30年程度と長期間になる。主な対象事業は、公共施設等の整備等が対象になり、公共施設等の建設、改修、維持管理若しくは運営等である。PFI では最高裁判所や衆議院・参議院、会計検査院、土地区画整理組合なども対象であり、この点は公共サービス改革法と異なる点の一つである。

(4) 指定管理者制度

指定管理者制度は、平成15年6月の地方自治法の改正により従来地方公共団体もしくはその関連団体のみに限定されていた公の施設の管理を民間事業者に広めたことを指す。すなわち、対象事業は、地方公共団体の公の施設の管理が対象となる。地方公共団体の公の施設とは、住民の福祉を目的として条例により設置された施設とされるため、それ以外の目的で設置される庁舎や公営競技施設等はPFIや市場化テストの対象とはなっても指定管理者制度の対象とはならない。指定管理者制度では、公の施設の使用許可（行政処分と解される）も含めて管理を行うことができる。また、地方公共団体の承認

を得て利用料金を定め、料金を自ら収受することができる。

5.1.2 官民連携手法の対象事業

(1) 対象事業の現状

前述のとおり、日本では市場化テスト以外にも PFI や指定管理者制度等の制度があり、それぞれの制度で実施されている業務を整理すると様々な業務で適用されていることが分かる。市場化テストが実施される前は PFI や指定管理者制度等の施設の維持管理・運営だったが、市場化テストによって窓口や総務事務、徴収、研修などの運用業務が拡充された。以下は、その一覧表である。

図表 5-1 日本の官民連携の対象業務と主な事例

対象業務	地方公共団体	中央省庁・独立行政法人
窓口	<ul style="list-style-type: none"> 出張所の窓口業務（由仁町、南牧村等） 旅券申請窓口業務（愛知県、北海道等） 	<ul style="list-style-type: none"> 証明書交付等事務（法務省）
総務事務	<ul style="list-style-type: none"> 総務事務アウトソーシング（大阪府、静岡県等） 	<ul style="list-style-type: none"> 物品調達業務（国立病院機構）
IT 関連		<ul style="list-style-type: none"> システム運營業務（経済産業研究所、日本貿易振興機構等）
税等の徴収	<ul style="list-style-type: none"> 税務業務（大阪府等） 貸付金債権管理・回収等業務（加西市、杉並区等） 	<ul style="list-style-type: none"> 国民年金保険料収納事業（日本年金機構） 医療未集金の回収業務（国立病院機構）
監査	<ul style="list-style-type: none"> 監査業務（大阪府） 	
就業支援		<ul style="list-style-type: none"> キャリア交流プラザ（厚生労働省） 人材銀行（厚生労働省）
研修	<ul style="list-style-type: none"> 公共職業訓練業務（東京都、愛知県） 	<ul style="list-style-type: none"> 研修業務（国民生活センター、国民交流基金等）
調査・統計	<ul style="list-style-type: none"> 家屋調査・家屋評価（我孫子市） 	<ul style="list-style-type: none"> 統計関連調査事業（総務省、経済産業省等）
試験		<ul style="list-style-type: none"> 試験事業（大学入試センター、情報処理推進機構等）
水道関連	<ul style="list-style-type: none"> 府営水道管理運營業務（大阪府） 水道止水栓開閉栓業務（奥州市） 	
車両管理	<ul style="list-style-type: none"> 車両維持管理事業（倉敷市） 	
施設の 維持	<ul style="list-style-type: none"> 公園 公園施設の指定管理者制度（横浜市等） 	<ul style="list-style-type: none"> 公園の管理運營業務（国土交通省）

対象業務	地方公共団体	中央省庁・独立行政法人
持管 理・運 営	河川	・河川 PFI (国土交通省)
	道路	・道路管理パトロール業務 (北海道)
	病院	・病院 PFI (東京都、神奈川県等)
	刑事施設	・刑務所 PFI (法務省) ・刑事施設の運營業務 (法務省)
	福祉施設	・ケアハウス PFI (市川市等)
	給食	・給食センターPFI (松江市等)
	図書館	・図書館管理運營業務 (大阪府、千代田区等)
	宿舍	・職員公舎等管理業務 (岡山県)
	庁舎	・庁舎管理運營業務 (和歌山県) ・永田町合同庁舎 (内閣府) ・大学校施設・研修所等 (総務省、警察庁等)
	その他	・美術館、博物館等 (国立美術館、国立科学博物館等)

出典：プライスウォーターハウスクーパース作成

(2) 対象事業の選定のあり方

対象事業選定は、指定管理者制度や PFI 等では基本的には施設の維持管理・運営であり、国や地方公共団体が自ら事業実施の判断を行うことが通例である。一方、法律に基づく・基づかないに関わらず、市場化テストでは民間提案を活用することが多い。

こうした民間提案にはいくつかの有効性がある。まず、第一に提案の外部性である。市場化テストにおいては、庁内において自ら対象事業を積極的に検討するような機運は起きにくいいため、外部の立場から提案を出してもらうという機能である。第二には、市場性の把握である。官民連携事業においては、市場における対象事業の実施能力が重要であるが、民間事業者は自らの能力に基づいて提案を行うため、対象事業のみならず実施能力に関する情報も把握できることになる。第三には民間の関心の把握である。官民連携事業においては、競争環境の整備はより質の高いサービスをより経済的に行う上で重要な要素である。民間提案における提案主体の多さによってある程度それを把握することが可能になる。

一方で、この民間提案は民間事業者にとっては労力がかかるため一定の負担を課すことになる。民間事業者もボランティア的に民間提案を行うわけではなく、将来的な事業獲得機会に対する期待から民間提案を行うことから、民間提案を実施する公共側としては、この期待を維持しながら民間提案を募集することが重要になる。そのための努力を各地方公共団体において行っている例を以下で紹介する。

図表 5-2 民間提案を促進する取組み事例

具体的な取組		実施団体	
情報開示の推進	①	現状の事業内容について実施方法やコストなどを開示する	大阪府
	②	請求のあった事業について、現状の実施方法に関する情報を開示する	横浜市 内閣府
民間提案を促進する インセンティブの付与	③	提案のあった者のうち、提案に独自の工夫やアイデアが認められる者と随意契約を結ぶ	我孫子市
	④	採択された提案事業者を、原則として事業実施初年度の実施主体とする	杉並区
	⑤	対象事業を公募する際に提案のあった者に対して、実際に市場化テストを実施する際に技術点の一定分の点数を付与する	大阪府
提案応募の簡素化	⑥	アイデアレベルの簡易なものも提案として受け付ける	愛知県 内閣府

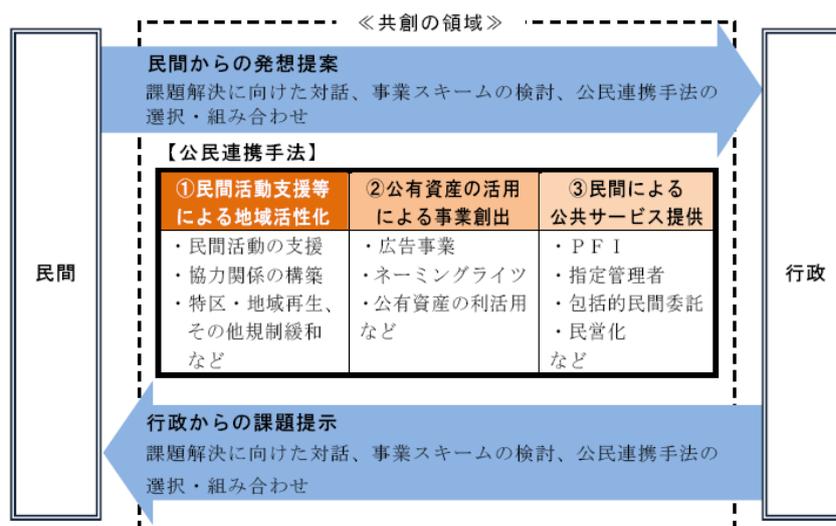
出典：ふるさと財団（2009）

5.1.3 官民連携手法の実施体制のあり方

横浜市では、指定管理者制度、PFI、市場化テストの各官民連携手法の統括を共創推進事業本部に集約して行っている。また、同組織では、これらの公共サービスの提供のみならず規制緩和やネーミングライツ等多様な官民連携分野についても担当している。

具体的な事業実施方法は、民間事業者からの相談・提案ニーズを同組織で受け付け、当該事業の実現可否、事業実施における官民連携手法の選択等を行い、具体的な事業化を進めている。

図表 5-3 民間提案を促進する取組み事例



出典：横浜市(2009a)

いずれかの官民連携手法が確定した後は、以下のような方法・基準に基づいて選定方法を選択し契約事業者の選定を行っている。

図表 5-4 横浜市の官民連携事業における契約手続きのパターン

	方法	説明	適用するケース	視点	対象	
非 公 募	パートナーシップ方式	市と発想提案者の間で契約（協定・合意書等）を結び、共創事業の実施者とします。	①協力関係の構築など、他者との競合性がない場合 ②提案に高度の独創性があると認められる場合（発想提案者が明らかに最大のVFMを提供できる場合）	質を重視	単独	
	プロポーザル方式	性能等を示したうえで事業企画書の提出を受け、提案内容の質によって審査及び評価を行い、契約等の相手方を特定します。	提案の独自性・創造性等が大きな要素を占め、提案内容の質によってVFMの最大化を図るべき場合。		複数（資格要件を定める）	
募 に よ り 選 定	課題提起型公募方式	ある発想提案により把握された行政課題について、その課題を提示し、解決策を改めて募集・評価します。	発想提案者の解決方法とは異なる方法により、当該行政課題の解決が見込まれる場合。	価格重視		不特定 多数
	総合評価方式	性能等を示したうえで事業企画書の提出を受け、「価格」と「価格以外の要素(技術提案等)」を総合的に評価し、落札者を決定します。	提案内容の質とともに、価格の要素も加味して総合的判断でVFMの最大化を図るべき場合。 (PFIや指定管理者制度など)			
	価格競争方式	市が仕様等を指定したうえで提案を受け、提案金額の多寡によって契約等の相手方を選定します。	事業者により品質に大きな差が出ない場合など、価格の要素のみで決定する場合。			

出典：横浜市(2009a)

これらの取組みに基づいて実際に事業化がなされたものは以下のとおりである。これまでは、共同事業や協定の締結、ネーミングライツ等の事業が実施されており、市場化テストのような公共サービスの実施を実施している事業は現状ではまだない。

図表 5-5 横浜市の新たな官民連携事業の例

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 厚生労働省「先進的事業支援特例交付金」の活用提案 2 インターネット地図の活用提案 3 市立高校と連携した国際教育プログラムの展開 4 プールのオフ時期の有効利用 5 ユニバーサル・デザインのトイレマップの作成 6 公園野球場におけるネーミングライツ |
|--|

- | |
|---|
| 7 楽天株式会社との地域活性化共創事業の展開 |
| 8 株式会社セブンイレブンジャパンとの包括連携協定 |
| 9 株式会社ローソンとの包括連携協定 |
| 10 携帯端末を活用した地域コンテンツ配信実験事業 |
| 11 障害者の就労の場、販売ルートの確保 |
| 12 横浜市のバイオマスを活用した再生エネルギー創出の共同研究 |
| 13 よこはま国際協力チャリティーオークション |
| 14 「スローフードニッポン 2009」開催に伴う地域活性化 |
| 15 はまぎんこども宇宙科学館とロボラボ教室開催 |
| 16 横浜市立学校とのコラボレーション授業の実施 |
| 17 ネーミングライツの導入（ベイクォーターウォーク（BAY QUARTER WALK）） |
| 18 子供たちに食の大切さや環境の知識を伝えるイベントの開催 |

出典：横浜市共創推進事業本部ホームページ

5.1.4 官民連携手法の活用における課題

(1) 対象事業の選定

官民連携手法の活用が進まない要因の一つとしては、民間事業者にとって参加する魅力が少ないことが挙げられる⁸¹。その結果、民間事業者による参入が増えず、競争環境が十分に整わないために十分な成果も得られ難いという悪い連鎖が起きている可能性もある。では、より民間事業者の参加を促すためにはどのような対象事業を市場化テストに選定すればよいのだろうか。

今回のヒアリングでは、国、地方公共団体に関わらず外郭団体に委託している事業が市場化テストの対象事業となる⁸²との意見が聞かれた。現状では、これらの事業のほとんどは随意契約で発注されているものの、事業自体は民間企業においても実施可能なものが少なからずあり、十分に効率化が進んでいないと考えられる事業である、との考え方に立ったものである。

昨今ではこのような取組みを実際に推進している地方公共団体の例も見られる。名古屋市では、平成 21 年度から、外郭団体に委託している事業の発注方法を、随意契約から競争的な発注方法に切り替えを進めている。この取組みでは、今後 3 年以内に全体の 90% 程度の事業を競争的な発注方法により委託する計画になっている。

(2) 官民連携事業の実施見通しの周知

次に課題として取り上げられるのは、官民連携手法として選定された事業をどのように民間事業者に周知していくかということである。この点は特に市場化テストにおいて指摘される⁸³。

PFI においては、民間事業者の調達が行われる数年前に民間活用の可能性調査が行われることから、民間事業者としても事前に調達実施の予測を立てることができる。また、指定管理者制度については、同様の調査はないものの、地方公共団体の公の施設管理に

⁸¹ 有識者に対するヒアリングによる。

⁸² 有識者に対するヒアリングによる。

⁸³ 民間事業者に対するヒアリングによる。

用いられることから、市場規模や数年以内の調達の可能性について見込みを立てることができる。

一方、市場化テストについては、これらのように数年前から調達実施の可能性を把握することは難しい。多くの事業が調達を実行する直前に周知されており、事前に告知をするものは、法に基づく市場化テストの基本方針を含めても全体的には少ない状況である。これでは、市場規模を見極めることは難しく、民間事業者は参入の意思決定も困難になっている。

(3) 官民連携事業における利益の位置づけ

既存の官民連携手法において、民間事業者から課題として挙げられる点に利益の認識がある。これは、指定管理者制度等の官民連携事業を実施した際に利益が発生した場合に、事業の発注者から返還請求をされるような事象がその一例である。

本来、公共サービスの提供において民間事業者が得る利益は、従来 of 官の実施方法に比べて効率的に実施している限りは、その効率性を引き出した民間事業者の創意工夫等の経営努力に対する対価であるため、利益は民間事業者にとって当然の権利と考えられる。

横浜市では、このような利益を受け取る権利を確保するために、指定管理者制度のガイドライン上にその旨を規定している。同規定では、協定で定められた基準や手続に基づくペナルティによる場合を除いては利益を受け取ることができるとしている。

5.2 官民連携手法の実施方法

5.2.1 包括的な業務委託の例

(1) 加西市の取組み

兵庫県加西市では、現市長の中川市長が就任して以来、市役所の行財政改革と行政サービス提供体制の改革を官民連携で実施する方針を打ち出し実行している。その実行のために、民間から官民連携を担当する課長級職員を採用するなど体制面においても整備している。また、東洋大学大学院の経済学研究科公民連携専攻の支援を受けるなど適宜外部有識者の支援を得ることにより、各自治体の先行事例の情報収集や事業の仕組みづくりを進めている。

事業分野としては、「民間でできることはできるだけ民間に」という原則の下、市役所業務のすべての事業分野について官民連携の可能性を探っている。特に注力しているのは、①市役所業務の包括民間委託、②水道事業の民間化（コンセッション方式を検討）、③アセットマネジメントの3つである。

包括民間委託では、米国のサンデイスプリングス市の事例を参考として市役所の業務を広範に委託することを目指しており、都市計画や課税等の業務から、窓口業務、徴収等までを一括で委託することを目指している。

図表 5-6 加西市における包括的民間委託の対象業務（案）

業務包括委託可能な業務分野(検討事例)
<ul style="list-style-type: none"> ● 都市計画 ● 課税業務 ● 市役所窓口サービス業務 住民票・戸籍、各種手当受付交付、国民健康保険等、各種届出、申請受付交付 ● 公共料金の徴収と滞納者情報の管理 ● 地図情報管理 ● 各種の情報処理業務 ● 各種事務支援サービス事業 ● 資金・資産運用、物品発注調達 ● 給食・調理業務 (小中学校・幼保・デイサービスなどを一元化)

出典：加西市（2009）

(2) 大阪府の総務事務アウトソーシングの取組み

大阪府では、総務事務を複数のセクションが同様の内容を行っていることが多く、そのために要するコストが重複しているとも考えられることから、処理の流れそのものを改革して事務を1箇所に集中させ、コスト削減を図ることができると考えた。また、併せて、スケールメリットと専門性を活かすことで、サービス向上を図ることができるものと考えられた。

こうした総務事務の改革手法として、採用された手法が主に民間企業で用いられているシェアードサービスという考え方である。シェアードサービスとは、複数の組織で実施している同種業務を集約するとともに、IT等を活用して業務改革を進め、組織のスリム化と業務の質の向上をめざすものである。

大阪府は、間接業務である総務事務を対象にシェアードサービスによって改革し、さらにこの業務を外部委託（アウトソーシング）化して、総務事務サービスセンターを設置した。業務を集約することにより、これまで各部門の総務事務担当の業務を削減するとともに、また総務事務サービスセンターの業務を民間にアウトソーシングすることで、組織のスリム化と同時にコスト削減を達成した。

外部に委託しているのは、総務事務システム（人事給与福利厚生情報管理システム、給与計算システム、財務会計システム、物品調達システム、ポータルサイト等）のシステム運營業務及びそれらのシステム保守業務と、コールセンターを活用した利用者サポート業務になる。サービスを提供する府内の対象部署は、知事部局、水道部、議会事務局、行政委員会事務局、府立学校、市町村教育委員会事務局、市町村立学校となっている。

5.2.2 事前評価のあり方

市場化テスト等の官民連携手法を活用するためには、官民連携手法の採用を検討する事前評価の手続きは重要である。

名古屋市では、指定管理者制度の実施におけるガイドラインを定めており、その中には指定管理者制度を導入か否かを判断する事前評価を充実させている。この事前評価に

においては、市以外に管理運営を行う団体が存在する代替性の確認を行った上で、行政責任の確保として、サービスの質の維持や公平性・公正性、守秘義務の維持、規制の有無等により評価を行っている。これらの基準を満たした場合には、直営による実施と民間による実施のサービス・経費の比較を行った上で、具体的な導入効果の検証を行っている。詳細な基準は以下のとおりである。

図表 5-7 名古屋市の指定管理者制度における事前評価

ア 施設の構造・特性・設置状況等を勘案し、全市共通の項目である「共通項目」及び施設所管局が独自に設定する「個別項目」に基づき、当該施設が指定管理者制度の導入に適した施設か否かを判断する。

(ア) 共通項目

施設の構造・特性・設置状況等を踏まえ、「代替性」及び「行政責任の確保」の視点に基づき、当該施設が指定管理者制度の導入に適した施設か否かを判断する。各項目に該当するか否かの判断は、総務局と協議の上、施設所管局が行うものとする。

a 代替性

以下の①に該当する場合は、市以外に管理運営を行う団体が存在するとみなし、bの検証を行うものとする。一方、該当しない場合は、原則として市が直営により管理運営を行うものとする。

① 施設の構造・特性・設置状況等を踏まえ、現時点で、当該施設の管理運営に参加できる団体が存在する。

b 行政責任の確保

施設の構造・特性・設置状況等を踏まえ、以下の①～⑤のいずれにも該当しない場合は、市以外の団体に任せても行政責任が確保できるとみなし、(イ)の検証を行うものとする。一方、いずれかに該当する場合は、原則として市が直営により管理運営を行うものとする。

① 市民サービスが低下する。

② 公平性・公正性、守秘義務を担保することが困難である。

③ 法令等で市が管理運営することが義務づけられている、あるいは、原則とされている。

④ 法令等で市が自ら実施すべきとされている業務が過半数を占める。

⑤ 行政目的の達成に必要な指導・支援などの業務を行うため、施設の管理運営において市が強く関与することが適当と考えられる。

(イ) 個別項目

当該施設に指定管理者制度を導入した場合の市の施策運営への影響や施設特有の事情等を検証した上で、指定管理者制度を導入することに支障があるか否かを判断する。支障があるか否かの判断は、総務局と協議の上、施設所管局が行うものとする。

検証の結果、指定管理者制度を導入することに支障がないと認められる場合は、イの検証を行うものとする。一方、支障があると認められる場合は、原則として市が直営により管理運営を行うものとする。

イ アにより指定管理者制度の導入に適した施設と判断された施設は、以下の項目を踏まえ、市が直営により管理運営を行う場合及び指定管理者が管理運営を行う場合それぞれ

のサービス・経費の比較を行った上で、具体的な導入効果の検証を行う。
検証の結果、指定管理者制度を導入することにより、市が直営により管理運営を行う場合と同等、あるいはそれ以上のサービス水準が見込まれる場合は、導入に関する手続きを行うものとする。一方、指定管理者制度を導入することにより、サービス水準が低下する場合は、原則として市が直営により管理運営を行うものとする。

【導入効果の検証】

➤ サービス比較

- ① 市民ニーズへの迅速かつ柔軟な対応が可能になる。
- ② 新たな発想による事業展開、利用促進が見込まれる。

➤ 経費比較

- ① 経費節減が見込まれる。

出典：名古屋市(2009)

5.2.3 事業者選定のあり方

(1) 評価項目や基準のあり方

事業者選定においては、評価項目及び選定基準、選定手続きをどのように定めるかが重要である。この場合の評価項目や選定基準は、公平・公正であるとともに、応募者にとって分かりやすい内容である必要がある。しかしながら、指定管理者制度の運用においては「まだ評価項目や選定基準が明示されていない例は多くある」⁸⁴という意見が聞かれる状況である。

横浜市では、明確な評価項目や選定基準を示すためにガイドライン上で、評価項目の大枠として以下の項目を掲げている。

ア サービス：目標水準・サービス向上の取組等

イ 経 費：指定管理料、経費節減の取組等

ウ 応募団体：実績、経営方針、組織運営等

エ その他：地域特性の反映、環境、福祉、人権等

また、選定にあたっては、専門性が高い施設の場合や応募者の数が多数である場合等には多段階選抜を推奨している。例えば、第一段階では、団体の財務状況やその他の特性等に基づいて指定管理者としての一般的な適性を審査し、第二段階で、具体的な提案内容等に基づき、当該施設の指定管理者としての審査を実施することを例示している。また、1団体しか応募が無い場合でも、直ちにその応募者に決めるのではなく、最低制限基準を満たすことを条件としている。以下は、横浜市の新横浜公園における指定管理者の選定基準の例である。

同施設の指定管理者の公募では、一次審査（書類審査）と二次審査（ヒアリング審査）の二段階審査で行った。なお、一次審査に先立ち、申請資格について公園緑地管理課で審査を行っている。一次審査（書類審査）は、提出された提案書等を元に指定管理者委員会委員が審査し、二次審査（ヒアリング審査）は、指定管理者委員会委員による提案

⁸⁴ 民間事業者へのヒアリング結果による

書等についての質疑応答より審査を行った。指定管理者委員会は、公園の専門家や運動・スポーツの専門家、会計士等施設の運営に必要なそれぞれの専門性を有する有識者により構成されており、このような有識者を活用することにより適切な評価を行う工夫を進めている。

図表 5-8 新横浜公園における指定管理者の選定基準

●一次審査（書類審査）項目	
1 公園の指定管理者としての基本項目（20点）	(1) 公園の管理運営を行うにあたっての基本方針 (2) 団体の理念及び運営方針について (3) 団体の業務遂行能力について (4) 実績について
2 管理体制について（12点）	(1) 公園及び公園施設の管理の体制について (2) 緊急・災害時の対応について
3 施設及び園地の維持管理（25点）	(1) 施設管理の基本事項 (2) 日産スタジアム・日産フィールド小机の維持管理 (3) その他の施設の維持管理 (4) 園地の維持管理
4 公園運営への取り組み（33点）	(1) 施設管理の基本事項 (2) 市民利用の促進 (3) 管理の質・利用者サービス向上の取り組みについて (4) 個人情報保護の措置について (5) 市民参加等への取り組み (6) 安全・安心の利用のための措置
5 施設の活用及び経営への取り組み（20点）	(1) 新横浜公園の価値を活かした運営 (2) 自主事業への取り組み (3) 便益施設の運営について (4) 自己評価
6 管理経費について（15点）	(1) 算定の考え方について (2) 管理経費及び利用料金収入 (3) 自主事業・便益施設収支計画
●二次審査（ヒアリング）項目	
1 公園の管理運営を行うにあたっての基本方針・団体の理念及び運営方針について（10点）	2 管理の体制について（15点） 3 施設の特徴を踏まえた施設運営について（10点） 4 管理の質・利用者サービスの向上の取り組みについて（10点） 5 公園の維持管理及び安全対策について（10点） 6 自主事業、市民利用・市民協働の取り組み等（10点） 7 全体評価（10点）
2 管理の体制について（15点）	
3 施設の特徴を踏まえた施設運営について（10点）	
4 管理の質・利用者サービスの向上の取り組みについて（10点）	
5 公園の維持管理及び安全対策について（10点）	
6 自主事業、市民利用・市民協働の取り組み等（10点）	
7 全体評価（10点）	

出典：横浜市(2009b)

5.2.4 民間事業者の創意工夫の意欲を高める取組み

指定管理者制度の運用においては、民間事業者の創意工夫の意欲を高めるために、予算措置等のインセンティブを付与する取組みが見られる。

横浜市の指定管理者事業では、優れたサービスや先進的な取り組みを行っている指定管理者に対して、実績を評価した上で、指定管理料に上乗せして予算措置する取組みを奨励している。実際、同市において、地域ケアプラザの「地域活動交流事業」では、サービス水準を客観的に評価できる基準を設定し、その実績を評価し、優れた成果を上げている団体に対して、一定額の事業費の予算措置を実施した実績がある。同様の取組みは、北九州市において「指定管理者アイデア活用制度」という名称で、指定管理者からアイデアを募り、それに対して指定管理料を追加で支払う制度を採用している。

また、民間事業者の意欲を高めるためには、良いサービスを提供している事業者に対して次期の選定において優遇するような措置も考えられる。横浜市では、指定管理者制度における事業の受託者に対して提供するサービスの質が高い場合、次期の公募において加点をする制度を設けている。同様の手法は、北九州市でも取入れられている。詳細は、事業評価の章で述べる。

5.2.5 モニタリングの取組み

横浜市の指定管理者制度の運用ではモニタリングとして、指定管理者によるモニタリング、市によるモニタリングに加えて外部評価を実施している。外部評価は、施設の特徴によって、第三者評価と評価委員会評価の2つの方法で実施している。第三者評価は、地区センター等の市内に多数設置されている施設（約300施設）に用いられており、美術館・市営住宅等の高い専門性を有する施設には、評価委員会評価を実施している。第三者評価の実施時期は、指定期間が5年の場合、原則として2～3年目に実施し、以降の運営水準の向上に活用することとされている。これらのモニタリング結果は、随時管理運営の改善に反映されている。

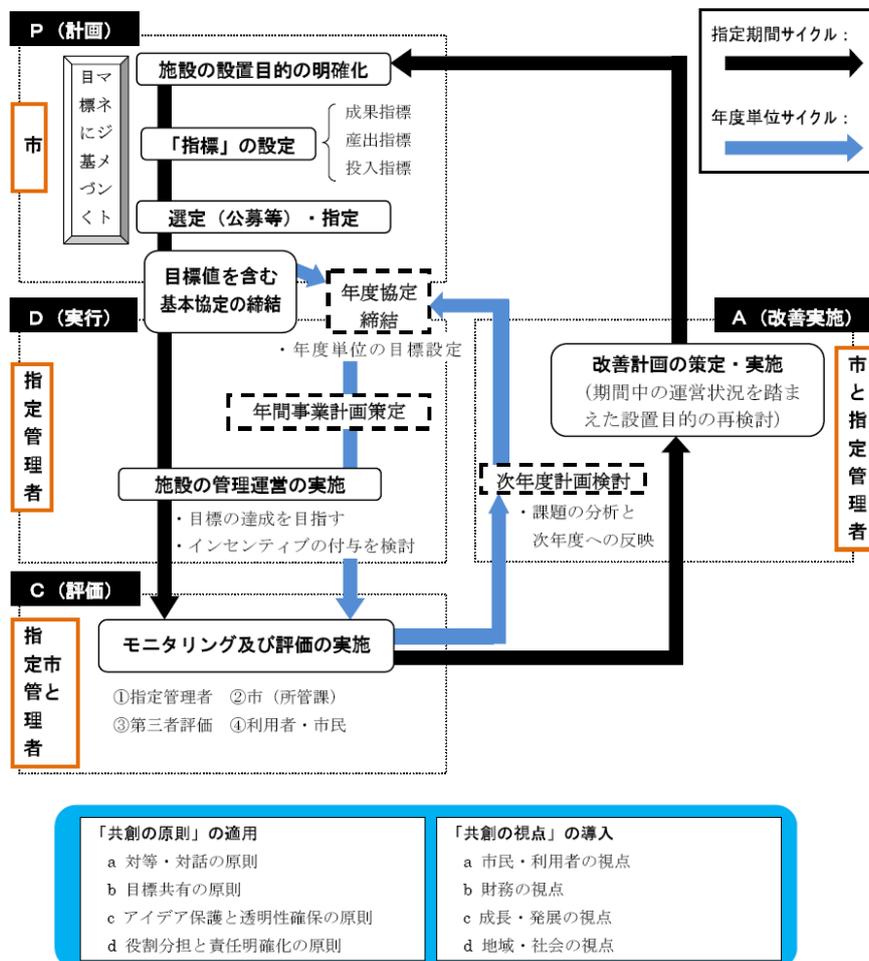
5.3 官民連携事業の事業評価

本節では、わが国における官民連携事業の事業評価の事例の整理を行う。

5.3.1 横浜市の取組み

横浜市では、指定管理者制度全体の運用を以下のようにPDCAサイクルで定義しており、事業評価はこのうちCの評価のプロセスとして考えることができる。評価結果は2つの活用方法があり、一つは次年度計画に課題分析及びその対応として活用され、もう一つは設置目的の再検討として活用される。

図表 5-9 横浜市の指定管理者制度の運用プロセス



出典：横浜市(2009a)

この評価の際の視点が4つあり、①市民・利用者の視点、②財務の視点、③成長・発展の視点、④地域・社会の視点である。①市民・利用者の視点は主にサービスの質であり、②財務の視点はコスト面の評価である。③成長・発展の視点は民間事業者や行政内部組織への貢献であり、④地域・社会の視点は地域への貢献や社会規範の遵守状況等に関するものである。

図表 5-10 横浜市の共創の視点

- ① 市民・利用者の視点
- 市民・利用者にとっての価値の向上が図られているか
 - 良質なサービスが継続的に提供されているか
- <例>
- 民間事業者の有するノウハウを生かした管理運営が実施され、サービスの向上が図られているか
 - 適切なモニタリングの実施等により、協定で定めた管理運営水準が確保されるとともに、持続的な改善が進められているか

- ② 財務の視点
- ・ VFM (Value for Money) の最大化、ライフサイクルコストの最小化が図られているか
 - ・ リスクコストが勘案されているか
- <例>
- ・ 指定管理者制度の適用により、VFM が向上しているか (サービスが一定の場合、経費が低下しているか。経費が一定の場合、サービスが向上しているか)
 - ・ 市と指定管理者の間で、リスクが適切に分担されているか
- ③ 成長・発展の視点
- ・ 事業者の成長促進につながっているか
 - ・ 行政組織の能力向上に寄与しているか
- <例>
- ・ 民間事業者が事業を継続するのに必要な利潤を確保できているか
 - ・ 市職員が、施設のモニタリング等に関する知識・経験を蓄積できているか
- ④ 地域・社会の視点
- ・ 地域貢献・環境・雇用確保など地域との調和が図られているか
 - ・ 地域経済の活性化に寄与しているか
- <例>
- ・ 指定管理者の職員が、適法な労働条件のもとで雇用されているか
 - ・ 民間企業やNPO等の団体が、応募しやすい条件となっているか
 - ・ 施設の特性に合わせて、市内で活動している団体の参入機会が確保されているか

出典：横浜市(2009a)

横浜市における評価プロセスでは、毎年作成・提出を行う事業報告書の記載項目に基づく管理運営状況の確認を行っている。事業報告書には、以下の項目を必ず記載することとされている。

- ① 管理経費の支出状況
- ② 利用料金の収入状況
- ③ 利用実績 (利用者数、自主事業への参加者数等)
- ④ 管理運営の実施状況 (自主事業の実施状況、施設の管理状況、施設点検の実施状況及び結果等)
- ⑤ 指定管理者による自己評価結果 (利用者会議・アンケート等含む)
- ⑥ 指標に対する目標値の達成状況

この報告書やモニタリング結果に基づいて毎年度の評価を翌年度の管理運営の改善への反映や指定管理料への反映等に活用する。また、指定期間終了が近い時期には、次期選定への反映や当該施設の必要性・あり方等の検討のための基礎資料としても活用する。

次期選定への反映では、評価結果に基づき、次期の公募において加点や減点を行うこととしている。ただし、この次期選定への反映は新規参入などの競争環境を阻害する可能性があるためそのバランスに留意することが必要である。そのため、以下のような基準を整備している。

- ア 実績評価の選定に占める割合は最大でも 10%以下とすること (競争性の阻害を

最小限とするため)

イ 加点だけではなく、要求水準を下回った場合には減点を行うこと（他の候補者との公平性の確保のため）

ウ 最低限の要求水準（協定の下限）を満たすだけでは加点しないこと（協定の下限遵守は当然であり、加点には値しないため）

図表 5-11 実績評価の反映例

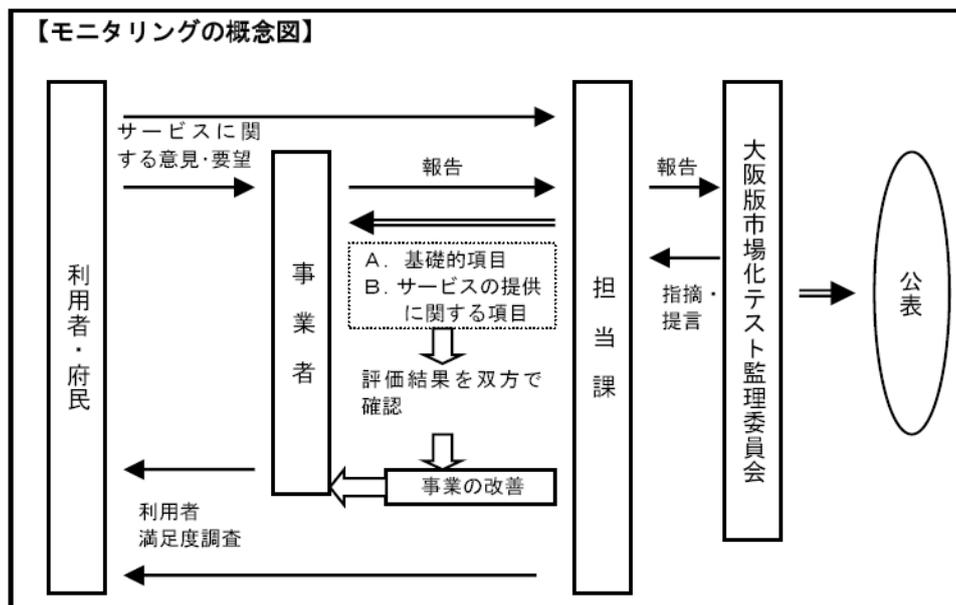
○ 評価は 4 段階
S：極めて優秀（協定を大きく上回る）
A：優秀（協定を上回る）
B：良好（協定の下限を保持）
C：不良（協定の下限を満たさない）
○ 実績反映ポイント：10 点（全評点 100 点満点の場合）
評価「S」の場合、+10 点
評価「A」の場合、+ 5 点
評価「B」の場合、± 0 点
評価「C」の場合、- 5 点

出典：横浜市(2009a)

5.3.2 大阪府の市場化テスト事業のモニタリング

大阪府では、市場化テストを実施した全ての事業にモニタリングの実施を義務付けており、その実施方法についても規定している。このモニタリングの手続きは、基本的には各担当部署によって実施され、その各担当部署のモニタリング実施状況について大阪府市場化テスト監理委員会が評価し、指摘や提言を行う仕組みとなっている。ここでは、この大阪府市場化テスト監理委員会による評価を事業評価として整理する。

図表 5-12 大阪府のモニタリングの体制



出典：大阪府(2009)

大阪府では、まず市場化テストの事業契約が開始して1年以内に調達に関する評価を行っている。この評価では、調達が公平・公正に行われたかや仕様書や契約内容が適切だったかを評価する。例えば、ペナルティ条項のような質を担保する仕組みが入っているかどうかをチェックしている。

図表 5-13 大阪府の調達に関するチェック事項

1. 契約期間（複数年度契約の検討）	・事業者の創意工夫やノウハウを活かすという観点から、単年度契約ではなく、複数年度契約（3年等）を原則とする。
2. サービス内容、質、水準	<ul style="list-style-type: none"> ・包括的な業務委託を実施する場合、適切にサービスの内容を仕様書（要求水準書）に記述することが重要であり、その中で、サービス内容とその質については、できる限り具体的に記述することとする。 ・又、可能なものについては定量的な指標を示すなど、その客観化に努めるものとする。

<p>3. モニタリングの方法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの委託契約においても、発注者の検査や受託者からの業務状況の報告などについての規定はあるが、積極的なモニタリングについては留意されていない場合が多い。 ・大阪版市場化テストにおいては、公共サービスを継続的かつ安定的に供給する観点から、モニタリングを重視している。 ・具体的にどのようなモニタリングを実施するかについては、基本的な考え方を示すとともに、業務に応じた検討が必要である。 ・業務に応じて、府、受託者、それぞれのモニタリングに関する役割などに留意する必要がある。
<p>4. リスク分担</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・リスク分担については、例えば賃金の値上がりなど当然に受託者側で負担すべきと考えられている事項もあれば、明確な取扱いが規定されていない事項もある。 ・大阪版市場化テストにおいては、包括的な業務委託を実施することに鑑み、リスク分担にも留意することを原則とする。
<p>5. 守秘義務</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・業務を実施する過程において、秘密を知り得る場合があることから、これらが外部に漏洩することを防止するため、守秘義務の遵守に留意する必要がある。
<p>6. 個人情報の保護</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・行政サービスを実施する際には、住民や職員の個人情報を扱うことが少なくない。そのため、当該業務を委託して行う場合は、それらの個人情報が事業者側から漏洩することを防止する措置を講じるなど、個人情報の保護に留意する必要がある。
<p>7. 契約解除 (受託者側の都合による解除の場合のペナルティ条項・モニタリングとの連動)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・委託契約においては一般に解除の規定を定めている。 ・定型的な業務委託の場合は契約に反しているかどうかのわかり易い面もあるが、包括的な業務委託の場合はその実施手法等についても事業者側の裁量に任せていることが多いことから、モニタリングを通じて、業務が適切に執行されているか確認するとともに、必要に応じて解除等の権限を行使するなどの措置が必要となる。 ・また、行政サービスの実施の委託であることから、サービスの中断は住民サービスの低下に直結するので、ペナルティとして違約金条項についても規定する必要がある。
<p>8. 業務の引継ぎ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・契約期間終了後も、継続的にサービスを提供するためには、従前の事業者が業務を終了するに際して、府若しくは府の指定する者（次期の業務受託事業者）へ的確に業務引継ぎを行うことが不可欠となる。 ・関係書類をはじめ、申送り事項など、円滑な業務の継承の観点から、業務に応じた引継ぎに関する事項に留意する必要がある。

出典：大阪府(2007)

次に、コストやサービスの質の達成状況の評価である。これは主に日常的なモニタリングの中で行い、半期ごとを目処に取りまとめを行い、その結果を大阪府市場化テスト監理委員会に報告している。そのモニタリング項目は以下の図表の通りである。

図表 5-14 大阪府のモニタリング項目

モニタリング項目	評価の視点（例示）※1	受託者の評価	担当課の評価
A. 基礎的項目（公共サービスの担い手としてふさわしい取組み姿勢・体制づくり・人材育成等の観点から評価する項目） ○、△、×の3段階で評価			
①適切な人員体制	事業実施に必要な人員確保・人員配置		
②責任体制の確立	従事者への管理監督体制・責任体制		
③人材育成	従事者への研修・情報提供		
④安全管理体制	・事故の未然防止の取組み ・事故発生時の対応マニュアル・緊急連絡体制 ・従事者への教育・訓練内容		
⑤個人情報保護	・事故の未然防止の取組み ・事故発生時の対応マニュアル・緊急連絡体制 ・従事者への教育・訓練内容		
⑥情報提供	・利用者等への情報提供・説明の姿勢		
⑦サービスの継続性	・サービスの継続性		
B. サービスの提供に関する項目（利用者の満足度の観点から評価する項目） ⇒※業務毎に具体的に設定するもの ◎、○、△、×、－の5段階で評価			
①利用者の満足度調査	・利用者の満足度調査 ・調査結果のフィードバック		
②サービス水準の確保	・現行の業務水準の確保 ・業務履行の正確性、業務のチェック体制 ・業務処理や課題解決の迅速性 ・公平なサービス提供、対応 ・身だしなみ、言葉遣い、利用者に対する説明（電話対応含む）		
③計画的運営	・事業実施の計画性		
④サービスの質の向上に向けた取組み	・官民比較の審議で重視した項目の達成状況 ・利用者の利便性向上に向けた取組み ・利用者のクレーム、要望に対する対処状況		
⑤その他創意工夫	・その他事業者による創意工夫		

出典：大阪府(2009)

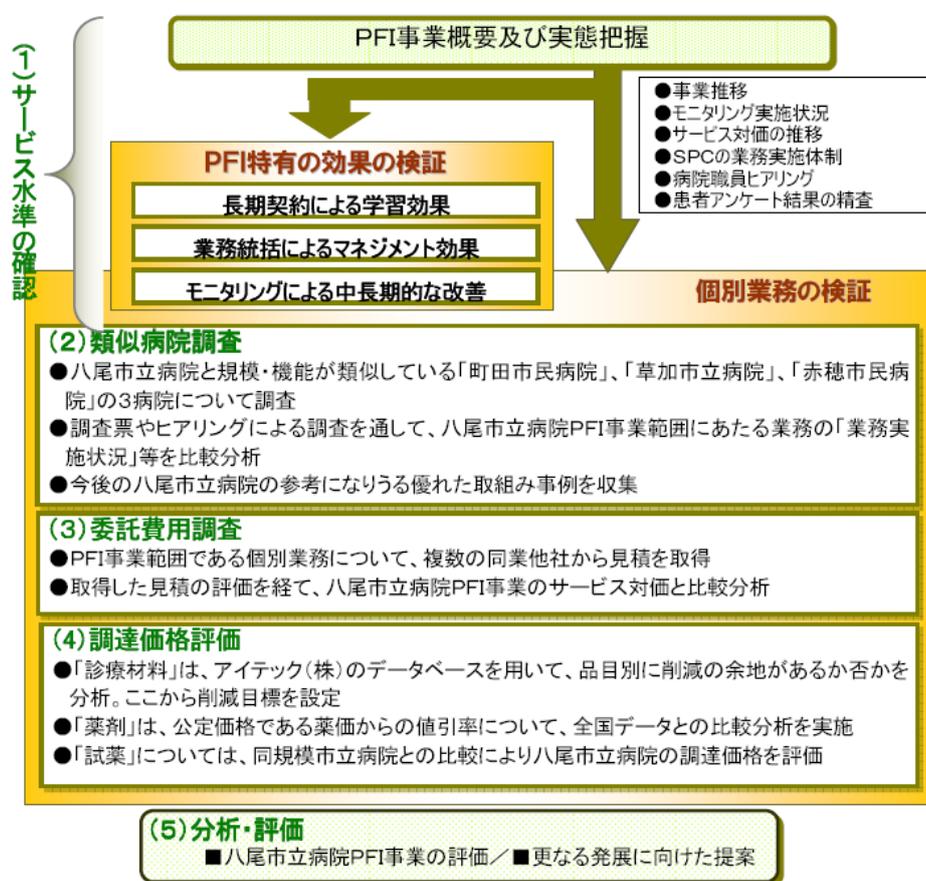
5.3.3 八尾市のPFI

大阪府八尾市では市立病院をPFI事業として実施しており、この中間評価として外部

コンサルティング会社を活用して事業の評価を行った。同市では、この評価に基づき事業者の改善を促すことや仕様の見直し等に活用することを目的としている。

この評価においては業務の実施状況を調査した上でまずサービス水準の確認を行い、PFI事業の性質とされる「長期契約による学習効果」「業務統括によるマネジメント効果」「モニタリングによる中長期的な改善」について検証を行っている。また、個別業務の検証として類似病院とのベンチマーキングによる業務実施方法の評価や、委託費用及び調達価格の評価を行い価格の妥当性の評価を合わせて実施している。以下はその評価の全体像を示したものである。

図表 5-15 八尾市の病院 PFI 中間評価の全体像



出典：八尾市（2009）

(1) サービス水準の確認

報告書等に基づくモニタリングの実施状況の確認や、SPCや病院職員へのヒアリング、患者アンケート等の調査によりサービス水準の達成状況について分析及び評価を行っている。

評価にあたっては、まず、契約締結後に増加した業務も含めて契約対象となっている業務の整理と要求水準として求められている事項を整理し、業務単位での達成状況の確

認を実施している。

また、報酬面については、要求水準の変更や変動報酬の規定に基づき計画していたサービス対価が異なっていることを踏まえて、計画額と実績額の整理を行うとともに、PSC相当額の算出を行い、その差異についても分析している。この事例においては、実績額においてもPSC額を下回っているという結果が得られている。

図表 5-16 八尾市立病院 PFI におけるサービス対価の分析

[サービス対価の年次推移] (計画額/実績額/PSCの単位：千円、税抜き)

		16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	合計額	
計画額と 実績額	タイプA	計画額	688,514	880,648	895,091	917,229	1,065,777	4,447,259
		実績額	693,969	874,229	884,878	913,261	947,320	4,313,657
		計画額に対する 実績額の割合	100.8%	99.3%	98.9%	99.6%	88.9%	97.0%
	タイプB	計画額	519,482	575,357	575,357	575,357	576,449	2,822,002
		実績額	469,639	549,490	570,903	546,494	551,281	2,687,807
		計画額に対する 実績額の割合	90.4%	95.5%	99.2%	95.0%	95.6%	95.2%
	タイプC	計画額	1,113,637	1,323,909	1,338,126	1,362,429	1,471,723	6,609,824
		実績額	1,001,943	1,314,668	1,510,721	1,399,292	1,530,077	6,756,701
		計画額に対する 実績額の割合	90.0%	99.3%	112.9%	102.7%	104.0%	102.2%
	合計	計画額	2,321,633	2,779,914	2,808,574	2,855,015	3,113,949	13,879,085
		実績額	2,165,551	2,738,387	2,966,502	2,859,047	3,028,678	13,758,165
		計画額に対する 実績額の割合	93.3%	98.5%	105.6%	100.1%	97.3%	99.1%
業務量の増加等による 追加費用		192,906	172,562	104,902	125,689	147,182	743,241	
業務量の増加等による追加費用を加味した場合	計画額	2,321,633	2,779,914	2,808,574	2,855,015	3,113,949	13,879,085	
	実績額 (含新規業務)	2,358,457	2,910,949	3,071,404	2,984,736	3,175,860	14,501,406	
	計画額に対する 実績額の割合	101.6%	104.7%	109.4%	104.5%	102.0%	104.5%	
PSC相当額		3,915,969	3,915,969	3,915,969	3,915,969	3,915,969	19,579,845	

出典：八尾市（2009）

アンケートによってサービスの質の水準を確認できる業務については、以下のようにアンケート結果に基づき現状分析や課題の整理を行っている。

図表 5-17 八尾市立病院 PFI におけるアンケート結果を活用したサービスの質の分析（抜粋）

④食事の評価					
<ul style="list-style-type: none"> 全ての設問で満足度が、普通または不満足度より高い。とはいえ、「味付け」、「食事の量」、「メニュー構成」では50%以下の割合であり、決して高いとはいえない。特に「味付け」、「メニュー構成」は不満足度も高い。 					
単位: %					
	味付け	食事の量	メニュー構成	温度	配膳時間
満足・やや満足	48.7	49.7	45.9	57.6	61.6
普通	36.7	45.6	41.9	37.7	35.1
不満・やや不満	14.7	4.7	12.2	4.6	3.3

出典：八尾市（2009）

これらの分析に基づいて総合的に判断した結果を下図表のようにサービス水準の達成状況としてまとめている。

図表 5-18 八尾市立病院 PFI におけるサービス水準の達成状況の評価（抜粋）

調査の区分		「サービス水準」を確認するための調査の要点	個別業務の実施状況
1	設備管理業務	<ul style="list-style-type: none"> 施設・設備のオペラビリティが確保されているか。 「計画修繕」の趣旨を踏まえてLCC全体を通じたコスト削減計画がなされているか。 	<ul style="list-style-type: none"> モニタリングでは、施設瑕疵（PFI事業範囲外）や利用者の不注意による事象が多い。 LCCについては、主に光熱水費の削減策について提案をしている。
2	外構施設保守管理業務	（「1 設備管理業務」に含む）	—
3	警備業務	<ul style="list-style-type: none"> 業務時間、配置人員などが救急、周産期といった八尾市立病院の医療サービスに見合う水準になっているか。 	<ul style="list-style-type: none"> 警備職員の一部について、時間外の電話対応を含め、接遇面で問題が多く指摘されている。 ただし現在、配置職員を入れ替え、改善に取り組んでいる最中である。
4	環境衛生管理業務（環境測定）	（「1 設備管理業務」に含む）	<ul style="list-style-type: none"> モニタリングでは、特に問題事象は指摘されていない。 看護部より「測定結果を現場にも知らせてもらいたい。」との意見があった。ただし、結果に問題がない場合の現場報告は必要ないとする意見もある。

出典：八尾市（2009）

(2) 類似病院調査

類似病院調査では、まず八尾市立病院と規模や業務に近い病院を抽出したうえで、これらの病院に対して調査票やヒアリングを通じて状況把握を行い、八尾市立病院と民間に委託している業務の範囲やコストの比較等を実施して優れた点の抽出や課題の整理等を行っている。

類似病院との民間委託範囲の比較では、以下の図表のように業務を整理したうえで、各業務の民間委託状況を整理することにより、どこまでの業務範囲を民間に委託しているか、いくつの契約により民間委託を行っているかということの比較分析を行っている。

この分析によれば、八尾市立病院 PFI は類似病院に比べて広範に民間委託を行っているという結果が得られている。

図表 5-19 八尾市立病院 PFI と類似病院の民間委託範囲の比較 (抜粋)

	八尾	町田	草加	赤穂
A 施設系	3) 警備業務	2契約	2契約	1契約
	5) 植栽管理業務	都度発注+ボランティア	1契約	1契約
	1) 設備管理業務	1契約 ※外構施設保守管理は、該当業務なし	2契約	9契約
	10) 医療ガスの供給設備の保守点検業務			
	2) 外構施設保守管理業務	3契約	2契約 (院外への廃棄物運搬・処理契約は含まない)	
	4) 環境衛生管理業務			
	12) 清掃業務	1契約 (院外への廃棄物運搬・処理契約は含まない)	1契約 (院外への廃棄物運搬・処理契約は含まない)	3契約
21) 廃棄物処理関連業務				
B 事務系	23) 電話交換業務	3契約	1契約	3契約
	13) 医療事務業務	-	(直営)	-
	22) 健診センター運営業務	(直営)	(常駐なし)	(直営)
	24) 図書室管理業務	(直営)	(常駐なし)	(直営)

出典：八尾市（2009）

八尾市立病院 PFI と類似病院との業務費用の比較では、同じ面積ベースでは、八尾市立病院 PFI の業務は、1 病院と同等で 2 病院に比べて低コストで実施できていることが分かる。

図表 5-20 八尾市立病院 PFI と類似病院の業務費用の比較

	町田		草加		赤穂	
	総額	m ² あたり	総額	m ² あたり	総額	m ² あたり
総計(①+②+③)	+40%	+30%	±0%	+30%	▲30%	±0%
①業務計	+10%	±0%	▲10%	±0%	▲60%	▲40%
設備管理業務						
外構施設保守管理業務	▲10%	▲20%	▲30%	▲20%	▲80%	▲70%
環境衛生管理業務						
医療ガスの供給設備の保守点検業務						
清掃業務	+90%	+70%	+20%	+50%	+20%	+70%
廃棄物処理関連業務						
警備業務	▲10%	▲20%	+20%	+40%	▲60%	▲40%
植栽管理業務	▲80%	▲80%	+140%	+190%	±0%	+40%
②直営人件費	(八尾に該当職員がいないため比率を算出せず)					
③修繕費	(八尾は①に含むため比率を算出せず)					

出典：八尾市（2009）

(3) 委託費用調査

委託費用調査では、PFI 事業範囲である個別業務について、複数の同業他社から見積を取得し、その結果に基づき、八尾市立病院 PFI 事業のサービス対価と比較分析を行っている。その結果を整理したものが以下の図表である。各業務単位で、現状のサー

ビス対価と今回取得した事業者見積との差異を分析するとともに、改善機会についても分析し提言を行っている。

図表 5-21 八尾市立病院 PFI と他の委託費用との比較（抜粋）

【「総評」項目の凡例】

- ・・・現状のサービス対価が事業者見積額より明らかに低い
- △・・・現状のサービス対価と事業者見積額がほぼ同等、もしくは明らかに高い（低い）とまでは言えない
- ×・・・現状のサービス対価が事業者見積額より明らかに高い
- －・・・分析不可

業務名	八尾市立病院と事業者見積額の比較	事業者見積額と「参考額」の比較	総評	
1 設備管理系業務（設備管理業務、外構施設保守管理業務、環境衛生管理業務、植栽管理業務、医療ガス保守業務）	1社が八尾を若干下回り、他2社が八尾の約0.3～0.5倍であった。	3社中2社が「参考額」を下回り（0.4～0.7倍）、1社が約1.2倍であった（平米換算）。	八尾のサービス対価は、比較的高めの見積となった事業者1社を若干上回っており、保守点検頻度・1保守点検あたり費用等に改善の余地がないか精査が必要である。	×
2 警備業務	1社が八尾とほぼ同等、他2社が八尾の1.4～2.6倍であった。八尾の人員数7名 ³⁵ に対し、事業者は8～13名前後見込んでいることで差異が生じていると考えられる。	1社が「参考額」の0.8倍であり、1社が同等、1社が1.9倍であった（平米換算）。	最も低い見積を提示した1社に対しても八尾のサービス対価は若干下回っており、コスト面では特に問題はない。	○
3 清掃/廃棄物処理関連業務	事業者3社全ての見積額が八尾を上回った（約2.3～4.2倍）。事業者が35～39人の人員を想定しているのに対し、八尾は23人の配置であり、1人あたり費用も低い。	1社が「参考額」の2.3倍、他の2社が1.2～1.3倍であり、一般的に高めに見積られていると言える（平米換算）。	最も低い見積を提示した1社に対しても八尾のサービス対価は下回っており、コスト面では特に問題はない。	○
4 医療事務業務	事業者3社全ての見積額が八尾を上回った（約1.8～3.1倍）。事業者が50～70人の人員	3社が「参考額」の1.5～2.6倍であり、一般的に高めに見積られて	最も低い見積を提示した1社に対しても八尾のサービス対価は下回っており、コスト面では特に問題はない。	○

出典：八尾市（2009）

(4) 調達価格評価

調達価格評価は、「診療材料」「薬剤」「試薬」について、外部コンサルティング会社のデータベースや全国データ、同規模市立病院との比較を通じて、削減余地があるかどうかの分析を行った。その整理結果が以下の図表である。分析結果に基づき年間の削減可能な金額が目標金額として示され、それが達成された場合の削減率も併せて示されている。

図表 5-22 八尾市立病院 PFI の調達価格評価結果（抜粋）

大分類	購入金額 (円)	年間削減目標額 (円)	削減率
吸引カテーテル	1,828,587	691,846	37.84%
サージカルストッキング・サポーター	720,249	228,249	31.69%
IABP ^{PI} バルーン	1,945,361	445,361	22.89%
翼状針	746,240	168,704	22.61%
血糖測定関連	18,172,201	3,741,591	20.59%
ディスポ注射器・針	2,342,557	370,519	15.82%
血圧モニタリング関連	3,278,529	500,065	15.25%
オキシセンサー	3,426,662	490,862	14.32%
ディスポ電極・リード線	5,227,563	696,991	13.33%
ペースメーカー関連	23,163,465	2,985,065	12.89%
フォーリーカテーテル	5,285,769	664,749	12.58%
皮膚欠損用創傷被覆材	1,159,772	140,870	12.15%
不織布(キット含む)	24,308,303	2,907,080	11.96%
眼科関連	27,557,013	3,239,615	11.76%
気管内・気管切開チューブ	5,999,804	666,726	11.11%

出典：八尾市（2009）

(5) 総括

八尾市立病院 PFI 事業の評価事例では、評価結果を今後の事業等にどのように活用するかを整理している。それが以下の図表である。まず、サービス水準の確認については、発注者の問題として、業務範囲の見直しや官民の役割分担の見直しに用いられることとなっている。次に、事業者の問題として、類似病院の事業・費用調査については、仕様の見直しに用いられる。また、委託費用調査や調達価格評価については、契約の問題として、調達システムの見直しに用いられる。さらに、全体の分析及び評価は、仕組みの問題として、モニタリングのあり方を見直しや院内組織の見直しに活用される。

図表 5-23 八尾市立病院 PFI の評価結果の活用方針

調査	チェックポイント	課題が抽出された 場合の考え方	発展のための方策(例)
(1)サービス 水準の確認	①業務履行状況 ②患者・職員満足度 ③PFIの特徴を活かしたサービス	発注者の問題	業務範囲の見直し 役割分担の見直し
(2)類似病院の 状況・費用調査	④コストとサービス水準のバランス	事業者の問題	仕様の見直し
(3)委託費用 調査	⑤個別業務のサービス対価の妥当性	契約の問題	調達システムの見直し
(4)調達価格 評価	⑥調達価格及び調達方法の妥当性		
(5)分析及び評価	⑦サービス水準と対価の検証	仕組みの問題	モニタリングの見直し 院内組織の見直し

出典：八尾市（2009）

このような考え方に基づいて、今後改善が必要であると提言された事項が以下の図表である。SPC 側に要求する事項だけでなく、市側が改善すべき事項、市と SPC 双方で協力して改善する事項など幅広く提言がなされている。

図表 5-24 八尾市立病院 PFI の評価に基づく主要な改善事項

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> (1) 調達コストの改善 (2) 実施コストに改善余地のある個別業務のコスト適正化 (3) 経営状況に見合った業務の縮小（要求水準の見直し又は一部解除） (4) モニタリングシステムの見直しと個別業務の質向上 (5) 病院事務組織・体制の見直しによる人材育成と事業の継続性確保 |
|--|

出典：八尾市（2009）

5.3.4 包括外部監査の事例

政令市や中核都市等の地方公共団体においては外部の監査人による包括外部監査が行われている。包括外部監査では、毎年一つから二つのテーマを選択しそのテーマについて、合規性の監査や財務監査、成果の監査等を行っている。この包括外部監査のテーマとして指定管理者制度等の官民連携手法が対象になることがあり、その監査の一環として事業評価が行われている。

ここでは、その指定管理者制度に関する包括外部監査の事業評価の事例として、静岡市の事例について説明する。

静岡市の事例では、抽出された事業について、指定管理者制度の募集・選定から評価に至るまでの一連の手続きが、関係法令及び諸規定に準拠して、適切に実施されているかの確認が行われている。その上で、各事業の所管担当者へのヒアリングや関係資料の閲覧を通じて監査を行っている。その際の観点は以下の通りである。

図表 5-25 静岡市の指定管理者制度に関する包括外部監査の視点

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 指定管理者制度の導入に当たって検討すべきこと：設置目的は具体的か、直営の判断は適切か 等 ② 指定管理者の募集：非公募の理由の内容は具体的か、管理運営を任せられる団体がどれくらいあるか ③ 指定管理者の審査・選定：（審査基準）財政状況の健全性は含まれているか、審査項目は正確で比重・配点等の公表は行われているか等 （審査・選定）審査委員会の体制、審査委員会の公平性・公正性等 （通知・公表）公表方法の妥当性 ④ 指定管理者の業務の範囲と指定管理料：（指定管理の業務の範囲）リスク分担の適正性、（指定管理料）経費の削減効果、指定管理料の積算の適正性 ⑤ 事業報告及び検査報告：（事業報告書）収支状況などの記載内容の適正性 （検査報告書）記載内容の適正性 ⑥ モニタリング：モニタリング項目の適正性、セルフモニタリングの実施状況、年度評価や総合評価の内容の適正性 等 |
|--|

出典：静岡市（2008年）

静岡市の例では、この視点に基づいて監査を実施した結果、問題点として、①施設の設置目的の重要性、②経費の削減の問題、③公平性・公正性の問題、④透明性の問題、⑤モニタリングの問題等が指摘された。

6 わが国への示唆

6.1 官民連携を推進する政策のあり方

- ・ 明確な官民連携推進政策の打ち出し
 - 米国ではブッシュ政権時の行革アジェンダとしてA-76通達に基づく市場化テストの推進が掲げられた。また PPP・PFI 先進国の英国では、同様にガーション・レポートや効率化プログラムなどの公共サービス関連業務改革及び民間活用に関する政策が打ち出されており、それぞれの取組みを強力に推進してきた。
 - これらの国々の取組みの特徴は一度政策を打ち上げて終わるのではなく、その後も継続的に取組みのフォローやそれに基づく改善方針も合わせて打ち出していくことにより、政府としての明確な推進姿勢を示していることである。例を挙げると、米国でのオバマ政権移行後の行政予算管理局新ガイドラインの策定、英国での効率化プログラムを発展させた業務効率化プログラムの推進などが挙げられる。
 - わが国においても官民連携事業の推進を強化するためには、事業の積み上げや効果検証を踏まえた上で、参考となる事例の紹介等を強化していくことが考えられる。
 - また、官民連携事業を推進するためには、明確な目標設定を行うことも有効である。米国における市場化テストや英国における効率化プログラム等においては、その推進の達成状況を示す等目標の明確化を行っている。このような明確な目標設定は、政府全体の取組みを後押しし、事業実施庁に対する強制力を強める効果が期待できる。特に官民連携事業のような、必ずしも事業実施に前向きな職員ばかりではないような事業においてはこのような明確な目標に向けてトップダウンで進める方法は有効である。
 - わが国の官民連携事業の推進において、より一層の事業拡大を目指す観点からは、このような明確な目標設定は一案であると考えられる。目標設定のあり方としては、今後実施が望まれる事業分野（加西市の例で言えば、市役所業務や水道事業、資産運用など）や、一定の数値目標も考えられる。また、このような取組みは民間企業に対しても政府の姿勢を示すことになり、事業参入を促す効果が期待できると考えられる。
- ・ 将来の実施事業の見通しの公表
 - 英国では、官民連携の事業を実際に所管する各行政機関では、将来にわたって実施を予定している事業について、事業スキーム、規模、内容等をプログラムとして公表している。
 - この情報公開に関する取組みによって、民間企業は今後参入可能な案件に関する情報や市場規模を得られるため、短期的な視点ではなく、中長期的な視点に立って官民連携事業に進出する意思決定が可能になっている。その結果、英国では多くの企業が官民連携分野に進出するきっかけとなり、多くの企業の成長につながった。

- このような取組みはわが国においても有効であると考えられる。ただし、同様の取組みを実施する際には、情報公開の範囲は市場化テストのみに限定するべきではなく、PFI やその他の官民連携事業も含めた形で行う方がより効果的である。
 - 現在の公共サービス改革法に基づく基本方針では、将来的に官民競争入札や民間競争入札が行われる事業の紹介がなされており、上記機能の一部は果たしていると考えられる。しかしながら、基本方針では、事業の金額規模が掲載されていないことや、1、2年以内の事業に限定されること、閲覧者の多くが政府組織内であることから効果が英国のそれと比べて限定的であると考えられる。今後は、各省庁の入札関連情報などの民間事業者に向けて情報発信をするような場において、官民連携事業の見通しについて積極的に発信していくことが望ましいと考えられる。
- ・ 枠配分予算と業績評価制度の活用
 - 英国やオーストラリアで官民連携事業が積極的に実施された背景には両国の財政悪化の事情があり、政府レベルでは財政改善とインフラの拡充を両立するためには官民連携事業が有効だったことが挙げられる。
 - 一方で、英国の各事業実施機関において官民連携事業を推進する一因になったのは、枠配分予算と業績評価制度の存在がある。枠配分予算制度においては、事業を効率的に実施することにより予算の余剰が出た場合には、省内の承認は必要ではあるが、他の事業にその予算の余剰を充てることができる。そのため、自らの予算をあまり費消しない官民連携事業を活用することで予算を効率的に運用し、多くの事業を推進して業績を向上させようという動機となった⁸⁵。
 - わが国では、業績評価制度は導入され定着しつつあるものの、一方で予算面においては柔軟性が低く、効率化により生み出された予算の余剰は次年度の予算の削減に繋がり得ることが多いのが実情である。そのため、官民連携事業の活用等による予算の効率的な運用が志向され難い状況にある。官民連携事業を実施する行政機関の自主的な取組みを促すためには、このような点についても検討する必要がある。

6.2 官民連携事業の推進及び事業実施体制のあり方

- ・ 官民を問わない優秀な人材の確保
 - 英国の財務省やパートナーシップス UK 、オーストラリアのインフラストラクチャーズ AU 、パートナーシップス・ビクトリア (Partnerships Victoria : PV) 等を始めとする海外の PPP 推進機関では、官民連携事業に精通した人材を官民間問わずに採用している。特に、官民連携事業は民間の知見を活用する部分が特徴であるため、民間側の知見が重要になる。そのためこれらの組織では、このような知見を持つ専門性の高い人材を確保するため、民間のコンサルティング

⁸⁵ 英国における行政機関に対するヒアリングによる。

会社、銀行、事業会社などから人材を雇用している。

- ただし、英国などにおける民間の人材は、前職を退職してパートナーシップス UK 等の職務に専念していることには留意が必要である。このように退路を断った形でなければ、十分なコミットメントが得られない可能性があり、その点から出向のような形ではないことが望ましいとの意見⁸⁶がある。
- 翻ってわが国においては、市場化テストのみならず、PFI、指定管理者制度の推進・運用において民間人材の確保はあまり見られない。また、一部民間人を活用する場合においても一時的な出向によるものを中心である。ただし、昨今では、わが国においても横浜市や加西市等において出向ではない形で官民連携を推進するための専門性の高い人材を民間から採用している例が見られる。今後、官民連携事業を推進するためにはこのような民間人の活用方法の拡充が期待される。
- ・ 官民連携推進組織による事業実施機関に対する支援
 - インフラストラクチャーズ UK、パートナーシップス・ビクトリア等の機関は、方針の立案等の機能以外に各事業実施機関に対する実行支援機関としての機能も担っている。パートナーシップス・ビクトリアでは、各事業の調達手続きにおいて、各事業実施機関と連携して業務を実施している。また、インフラストラクチャーズ UK の前身のパートナーシップス UK では、ヘルプデスクとして、事業実施機関に対して、事業の検討から、調達、契約、運用等の各段階に応じて具体的な実施に関する助言の提供を行ってきた。
 - 官民競争入札等監理委員会においても、実施要項の審議を通して一部助言的な機能も提供してきたと考えられるが、実施事業機関の支援という側面では、機能の見直しや体制の見直しを含めた検討を行うことも一案である。ただし、現状の公共サービス改革推進室や官民競争入札等監理委員会事務局は、既存業務も抱えており、今後機能を拡充する場合には人的資源の拡充も必要になる。

6.3 対象事業の選定

- ・ 外郭団体に随意契約で委託している事業等への市場化テストの導入
 - 5章で述べた通り、わが国においては国、地方公共団体に関わらず外郭団体に随意契約で実施を委託している事業が多数ある。しかしながら、これらの事業の中には民間企業においても実施可能な事業が少なからずあるのが現状である。
 - 公共サービス改革法の趣旨に照らせば、このような事業について、原則市場化テストを実施することは有効であると考えられる⁸⁷。中には、外郭団体で実施することが適当な事業も考えられるため、そのような場合においては何故市場化テストを活用しないかを説明させることが考えられる。
 - 名古屋市においては平成 21 年度から、従来外郭団体に委託していた事業につい

⁸⁶ 有識者に対するヒアリングによる。

⁸⁷ 有識者に対するヒアリングによる。

て競争的な発注方法により委託者を選定するように切り替えを行っており、今後 3 年以内に全体の 90%程度を競争により実施する計画になっている。このような取組みは、国やその他の地方公共団体においても実施可能である。今後の対象事業を拡大していく中で検討する余地があると思われる。

- 一方で、競争的な調達方法を採用しながらも実質的な競争性が乏しい事業についても留意が必要である。具体的には、予定価格と落札価格の対比である落札率が高い場合や、応札者が 1 者ないしは 2 者程度に限定されるような場合などであり、このような事業については適切な競争環境が整備されていたかについて検証することが重要である。

6.4 事業の枠組みのあり方

- 業務の大幅な切り出しやリスク移転の推進
 - 英国の JV により実施される事業等において外部化される業務とわが国の事例を比較すると、業務範囲や民間に移転されるリスクの範囲が広い場合がある。（ただし、単純にリスクを移転しているだけでなく、官民双方でコントロールしやすい範囲を踏まえて検討していることに留意が必要である。例えば、英国の Business Case Outline に基づく事前評価では、民間側にリスクを移転するコストがそのリスクの規模に適合しているかを検証している。）
 - その結果、民間企業にとっては創意工夫・効率化を行うインセンティブが拡大することとなり、公共サービスの質やコストにおいてより成果を得られることになる。
 - わが国において、より公共サービスの質や効率性を追求していくためには、このような業務の切り出し範囲の拡大やリスク移転の拡大は積極的に検討する必要があると考えられる。
- シェアードサービスの推進による効率化
 - 同一の組織内（もしくは外部機関も含めて）における共通の機能の業務を集約して実施する手法は、シェアードサービスと呼ばれる。いわゆるバックオフィス業務と言われる分野において活用されることが多く、旅費事務、経理事務、給与計算、IT 運用等において活用されることが多い。集約された業務は、一部を除いて民間を活用した官民連携で実施されることが一般的である。
 - 米国、英国、オーストラリアのいずれの国においてもシェアードサービスは活用されており、特に英国では効率化プログラムに基づいて推進されてきた。わが国においても地方公共団体を中心に旅費事務等において活用された例が見られる。
 - シェアードサービスの特徴は、業務を集約することにより従来よりも効率的に業務が実施できることである。さらに、その結果、いわゆるコア業務にリソースを集中することもできるようになる。
 - シェアードサービスは、公共サービスの質を維持しながら効率性も追求していくためには有効な手法であり、今後中央省庁や独立行政法人等において積極的

に活用することが期待される。その際、英国の効率化プログラム等の例にならない、シェアードサービスの推進を促すプログラムの開発や実施目標を掲げていくことも一案である。現在わが国では、中央省庁全体で共通の人事・給与システムの導入が進められているが、このシステム導入が成功した場合、人事・給与システムの処理においてかなりの範囲で共通的な業務が発生することになる。その際に、システムのみならず、その業務の一部をシェアードサービスとして集約することはさらなる効率化に寄与する可能性があり、検討の価値があると考えられる。さらに、その業務の一部を市場化テストの対象とすることも考えられる。

- ・ JV や LSP 等の構想段階からの連携方法の活用
 - 従来の官民連携事業では、官側で枠組みを決めた後にその実行を官民連携により実施する例がほとんどであった。ただし、その場合、民間の創意工夫はその官側で策定した枠組みの中に留まっていた。
 - そこで、英国ではより民間の創意工夫を活用できる枠組みを多数構築してきた。一つは構想段階において官民連携により検討するような枠組みであり、もう一つは事業実施を共同で実施するような枠組みである。
 - 前者の例としては LSP という手法がある。これは地方公共団体において、官民連携の検討体制を築いて事業の構想段階から事業実施の検討や具体的な業務の実施方法を検討する枠組みである。
 - また、後者の例としては、JV といわれる枠組みがある。これは、民間企業同士による連携においても頻繁に活用されるスキームである。バーミンガム市で IT サービスを提供するような例や病院と民間企業が共同で治験を実施する GSTS のような例が存在する。
 - これらのスキームでは、従来の手法に比べて官民が連携する局面が多く、より詳細なレベルで相互の強みを活かすことができる。GSTS の例では、病院側がコア業務の治験の実施を担う一方で、民間企業側はビジネスとしての展開をリードするとともに、業務効率化や IT の活用による情報管理等をリードして双方の強みを発揮している。
 - 公共サービスの質や効率性を向上する手法としては、これらの例のように民間委託を行う手法以外にも多様な手法があり、状況に応じた適切な手法の活用が重要になってくる。

6.5 調達方法のあり方

- ・ VfM 評価を基軸とした質を重視した評価
 - 英国やオーストラリアでは官民連携事業を推進する上での基本的な考え方として、VfM 評価がある。すなわち、公共サービスの質やコストの面において現状と比較して効果が上がるかどうかを分析し、その結果に基づいて事業実施の判断を行っている。
 - このような検討が官民連携事業の初期の検討から調達段階、事業実施段階等の

各状況に応じて行われるため、事業実施担当者は常に公共サービスの質やコストが十分かどうかを常に意識することができる。また、調達においては、この VfM 評価によって効果がでる上限価格がすでに把握できていることから、評価は質の部分を重視して評価が行われる⁸⁸。その結果、民間企業側もコスト面ではなく質に重きを置いた提案が行われることとなっている。

- ・ 多段階評価の有効活用
 - 英国やオーストラリア等では、事業規模が大きな案件や事業内容が複雑な案件では、多段階評価により事業者を絞り込んでいく手続きが一般的になっている。
 - 一般的には、この絞り込みの過程において、業務が遂行可能であるための必須条件を提示して、その条件を満たせるかどうかの基準に基づき絞り込みをかけている。その結果、業務の実施可能性を担保することができる。また、絞り込みをかけることにより選定者も応札者も選定手続きにかかる時間を限定することができ、調達手続きの効率化にも寄与している。
 - この絞り込みをかけた後に、質を重視した調達の場合はさらに質に重きを置いて提案を評価し、価格を重視した調達の場合は価格に重きを置いた評価を行うことになる。いずれの場合でも業務の実施可能性をすでに担保した上で実施していることから最低限の質を保つことができることになる。すなわち、質を重視した場合でも価格を重視した場合でもより選定者の意図をより反映した調達を行いやすくなる効果が得られる。
 - このような多段階評価の手続きを一定の条件に該当する案件へ適用すること等も検討の価値があると思われる。

- ・ 競争的対話に代表される調達参加者とのコミュニケーションの重要性
 - 英国等の EU 諸国では、上記の多段階選抜に加えて、事業規模が大きな案件や事業内容が複雑な案件において、競争的対話が実施されている。また、規定は異なるものの同様の取組みはオーストラリアにおいても実施されている。
 - この競争的対話の中では、絞り込まれた数者と官との間で要求水準の理解に関する意見交換や提案内容が仕様及び要求水準に即しているか等のコミュニケーションが行われ、相互の理解の促進を図っている。その結果、民間は官が求める内容をより理解した上で提案することが可能になり、質を確保した提案が可能になる。
 - ただし、多段階選抜同様に民間事業者に過度な負担を強くないように留意することが必要である。

- ・ 調達手法の継続的な改善
 - 英国やオーストラリア等の海外諸国では、官民連携事業の調達を行う際に、案件に応じた様々な調達手法を改善及び活用を通じて、質の維持・向上や費用の

⁸⁸ 英国における民間企業ヒアリングによる。

削減を実現している。上記の競争的対話はその一つであり、新規の案件や規模の大きな案件、要求事項が複雑な案件等に用いられている。一方、継続的な案件や規模の小さな案件についてはわが国の競争入札と同様の手法が採用されている。

- 昨今ではフレームワーク契約という手法も活用されている。これは、例えば財務分野に関する支援において適用する場合には、官と一定の条件を満たす金融機関や会計事務所、コンサルティング会社等との間でサービスの提供条件や大枠の契約内容について事前に合意を結ぶものである。実際にそのサービスが必要になった場合には、フレームワーク契約の参加企業内で価格入札を行ったり、場合によっては随意契約を結んだりする。事前合意があるため、迅速に受託者を決定できるとともに、一定の条件を満たした者だけが参加しているため質についても確保することができる。この手法は、指名競争入札との共通点もあるがより機動的に手続きが行える点でメリットがある。
 - このような調達方法の工夫は、コストの低減や公共サービスの質の維持・向上に寄与するとともに、状況に応じた迅速な意思決定も可能にするものであり、わが国においても同様の工夫を進めていくことは重要である。競争入札以外にも競争性を確保する手法は取り得ることから、調達案件の目的や実施スケジュール、参加できる民間事業者の状況等を踏まえて適切な調達方法を採用できるようにすることが期待される。
- ・ 効率的な調達方法に関するナレッジマネジメントとその実践
 - 英国では、カテゴリー・マネジメントと呼ばれる手法で、施設管理や IT、物品調達などの分野ごとに商務局を中心に効率的な調達に関するナレッジを集約して共有している。また、このようなナレッジに基づき実践にも生かしている。例えば、物品調達では共同購入を実施することや IT を活用したオークション機能の活用等の入札手続きの改革を行っている。

6.6 契約管理のあり方

- ・ 契約書や契約管理に関する方法論の開発による標準化
 - 英国やオーストラリアでは契約締結後の業務の管理のあり方を定めたガイドラインを策定・公表している。特に英国では、標準的な契約書についても公表している。これらの文書が各行政機関の担当者において活用され、スキルの底上げや標準化に寄与している。
 - また、民間企業にとってもこれらの文章を見ることができることから、官側の考え方を把握することができるため、官民双方の理解を深めることにも寄与している。
 - このような取組みは、わが国においても実施可能であると考えられる。既に作成している各種の指針等を拡充する形で提供していくことが望まれる。
- ・ ベンチマーキング等による報酬の適正化

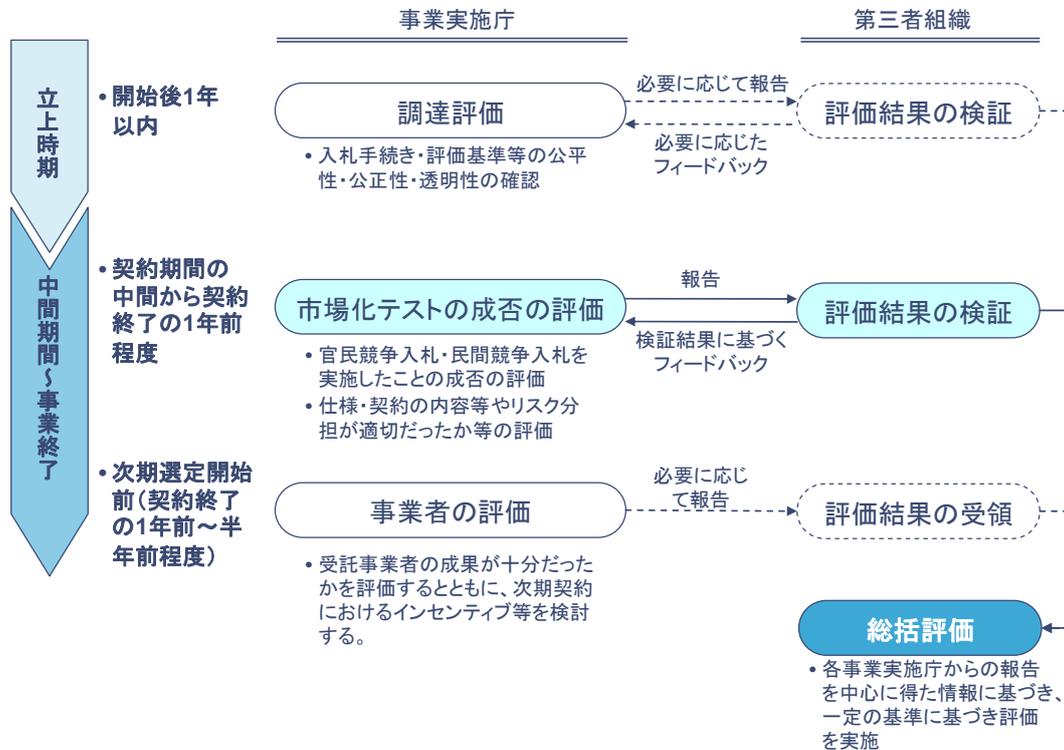
- 英国やオーストラリアでは、契約が長期に渡る場合、事業の一部を構成する業務についてベンチマーキングや市場比較を行い、その結果に基づき報酬の増減を行っている場合がある。この仕組みによって、長期契約においても官民双方にとって適切な価格で業務を実施することができる。
- わが国においても一定期間を超えるような事業の場合には、このような仕組みを組み込んでおくことが重要である。

6.7 官民連携事業における事業評価のあり方

- 官民連携事業における事業評価の方法論の開発による標準化
 - 英国やオーストラリアでは、入札手続きや契約管理等のあり方についてガイドラインで示していることと同様に官民連携事業等の民間委託した事業についての事業評価のあり方を、先述のゲートウェイレビュー等のガイドライン上で提示している。これらの文書が各行政機関の担当者において活用されることによって、スキルの底上げや事業評価の実施方法についての標準化に寄与している。
 - また、米国では、連邦調達政策局が過去の業績評価に関する方針を設定し、契約終了時に評価することとしている。米国の場合は、英国やオーストラリアに比べると事業者の評価に重きが置かれている。さらに、米国では、オバマ政権においても「過去の業績評価に関する方針」として、業績評価制度を強化することを提言している。具体的には、各政府機関が業績情報にコンプライアンスや質の評価を追加すること等が示されている。この提言を踏まえると、米国では今後業績評価はさらに拡充することが予想される。
 - このように各国においてその取組みの内容や重点を置くポイントは異なるものの、事業評価の方法論の整備や実践が行われている。わが国の地方公共団体において、市場化テスト分野では大阪府が調達評価や中間時点における評価を実施しており、指定管理者制度では、横浜市や北九州市において事業者の評価を中心とした業績評価が行われている。さらには、PFI においても八尾市の病院 PFI の中間評価のように事業評価が実施されている例が見られる。このような事業評価に係るガイドラインの整備や事業評価の実践を推進していくことは効果的であると考えられる。
- 官民連携事業における事業評価の内容
 - 今回調査した米国、英国、オーストラリア、日本における事業評価の内容を踏まえると事業評価の対象としては 4 つ考えられる。第一に、入札方法や関連文書の妥当性を検証する調達評価である。第二に、官民連携事業として実施したことの成否を確認する評価である。第三は、実際に業務を受託した事業者のパフォーマンスを評価する事業者の評価である。これらは基本的には事業を実施する行政機関により実施する評価である。これらの事業評価に加えて、市場化テストの推進機関や独立した会計検査院等の機関等が、事業実施機関による官民連携事業の推進全般を評価する総括的な評価が考えられる。
 - これらの評価のあり方を市場化テストの実施に適用した場合の評価の一案をま

とめたものが以下の図表である。

図表 6-1 他事例を踏まえた市場化テストにおける事業評価の一案



出典：プライスウォーターハウスクーパース作成

- なお、上記の市場化テストの成否の評価や事業者の評価は、事業実施期間中に実施することに留意が必要である。官民連携事業の場合、契約期間終了後に事業評価を実施しようとする、契約の空白期間が生じてしまい事業の継続性に問題が生じるためである。そのため、調達手続きの実施に必要な期間を踏まえながらその前にこれらの評価を実施しておかなければならない。
- また、この総括評価は、各行政機関から独立した立場から客観的に評価をできることが重要である。現在の体制を考えれば、公共サービス改革推進室や官民競争入札等監理委員会によって分担しながら実施することが一案として考えられる。また、総務省行政評価局等と連携していくことが考えられる。
- ・ 評価情報の蓄積とその活用
 - 米国では、官民連携事業のみならず民間活用事業全般において事業者のパフォーマンスに関するデータを PRIPS と呼ばれるシステムに蓄積しデータベース化し、そのデータに基づき調達時に活用している。
 - また、横浜市や北九州市では、指定管理者制度の運用において契約中に事業者の評価を行い、その評価結果を当該施設の指定管理者の次期選定において活用

することがガイドライン上に定められている。

- このような取組みは、官民連携事業を受託している事業者が業務の実施において質を向上させる動機付けになるとともに、事業の質において一定以上の水準を満たしている既存事業者が継続的に事業を運営する機会が増加するため、事業の安定的な運営にも寄与することが期待される。ただし、既存事業者を優遇しすぎた場合、参入障壁を高めてしまう可能性もあることから、そのバランスを取ることに留意が必要である。

6.8 その他海外の状況

- 官民連携推進組織の機能等
 - 米国の行政管理予算局、英国のインフラストラクチャーズ UK、オーストラリアのインフラストラクチャーズ AU、パートナーシップス・ビクトリア等各国では官民連携を推進する組織が大きな権限を有して官民連携事業を推進している。特にオーストラリアのインフラストラクチャーズ AU は予算権限も有しているため、強力に事業を実施する行政機関に対する指導力を持つことができる。英国のインフラストラクチャーズ UK についても財務省と連携することにより同様の機能・権限を有することとなっている。
 - 官民競争入札等監理委員会では、これまで事業の審議や実施要項の審議、政府への提言等を実施してきた。一層これらの推進を強化するためには、その実行体制の検討を進めることも考えられる。
- 生じた課題への対応
 - わが国と同様に米国や英国等の海外においても、官民連携事業は行政職員等から反対されることは頻繁に起きていることである。
 - 米国や英国等では、そのような抵抗が生じた際に適切に対応することによって、一定の成果を得ている。その一つは、政治的な対応であり、米国では一定の妥協的な判断により官民連携の対象事業に制限をつけること等により対応している。また、英国では反対意見に対する政府の見解を発表する場合もある。具体的な例では、英国で公共サービスにより民間事業者が利潤を得ることや民間調達による金利の高さ等に対して反対意見が出た際に、事業として V f M が出ている限りは効率化が達成されており、その限りにおいては官民連携を推進することに問題がないとの見解を発表した。
 - わが国においても、官民連携事業に対して行政職員等から反対されることは中央省庁、地方公共団体等で共通して見られる状況であり、その対処方法としてこれらの対応方法の例は参考になると考えられる。
- 雇用移転制度の有効性
 - 官民連携事業の障害の一因として組合による抵抗が挙げられる。この組合の抵抗の原因の多くは雇用が不安定になる可能性から生じるものであるため、一定の雇用の安定を確保するような制度・方針を打ち出すことによって対処する方

法は一策である。その代表的な例は英国の事業譲渡等の場合の雇用保護規制であり、同制度によって雇用が移転する場合においても雇用条件が一定保障されるため、組合側の抵抗を抑えることに成功している⁸⁹。

以上

⁸⁹ 英国における民間事業者ヒアリングによる。

7 参考文献

【英語文献】

(米国)

- Department of Defense Inspector General (2008), "Contractor Past Performance Information, Report Number: D-2008-057"
- Department of Health & Human Services(2009), "Guidance Regarding Generation and Use of Contractor Past Performance Information"
- GAO(2004)," Competitive Sourcing : Greater Emphasis Needed on Increasing Efficiency and Improving Performance"
- GAO(2007)," Implementation of OMB Circular No. A-76 at Science Agencies"
- GAO (2008) ,"Department of Labor - Better Cost Assessments and Departmentwide Performance Tracking Are Needed to Effectively Manage Competitive Sourcing Program"
- GAO(2009a), "Briefing on Observations on the Office of Management and Budget's Report on the Human Resources Line of Business Initiative"
- GAO(2009b),"Better Performance Information Needed to Support Agency Contract Award Decisions"
- OMB(1998), "A Guide to Best Practices for Performance-Based Service Contracting"
- OMB(2000), "Best Practices for collecting and using current and past performance information"
- OMB(2004-2007), "Report on Competitive Sourcing Results FY2003-FY2006"
- OMB(2003a), "Circular A-76"
- OMB(2003b), "Performance-BasedService Acquisition"
- OMB(2003c), "Competitive Sourcing Management Assessment Guide"
- OMB(2006a), "Report on the Use of Best Value Tradeoffs in Public-Private Competitions"
- OMB(2006b), "OMB's 'Best Value' Rules Help Improve Government Operations"
- OMB(2006c), "Report on Competitive Sourcing Results Fiscal Year"
- OMB(2007a), "Validating the Results of Public-Private Competition"
- OMB(2007b), "Implementation of OMB Circular No. A-76 at Science Agencies, Appendix II"
- OMB(2007c), "Competition Framework for Human Resources Management Line of Business Migrations"
- OMB(2008) , "Inventories of Commercial and Inherently Governmental Activities"
- OMB(2009a) , "Memorandum on Government Contracting"
- OMB(2009b), "Acquisition and Contracting Improvement Plans and Pilots"
- OMB(2009c), "Improving the Use of Contractor Performance Information"

(英国)

- Bastian Heinecke(2002), “Involvement of Small and Medium Sized Enterprises in the Private Realisation of Public Buildings”
- Cabinet Office(2000), “Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice”,
- Department for Business Innovation & Skills(2009), “Employment Rights on the transfer of an undertaking”
- E.R. Yescombe(2007), "Public-Private partnerships: principles of policy and Finance"
- HM Government(2008), “Creating Strong, Safe and Prosperous Communities Statutory Guidance”
- HM Treasury(2007), "Standardisation of PFI Contracts Version 4"
- HM Treasury(2008), "Infrastructure procurement: delivering long-term value"
- HM Treasury(2009), "Operational Taskforce Note 4"
- NAO(2007), "Benchmarking and market testing the ongoing services component of PFI projects"
- Office of the Prime Minister(2003), "Strategic Service-delivery Partnerships A Decision-Makers’ Guide"

(オーストラリア)

- ANAO(1998), "Commercial Support Program, Performance Audit"
- ANAO(2007), "The ATO’s Administration of Debt Collection—Micro-business"
- Department of Finance and Deregulation(2009) , "Finance Circular No. 2009/02"
- IA(2009), "National Public Private Partnership Policy Framework"
- Infrastructure Partnership Australia(2007), "Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia"
- National PPP Guidelines, Volume 1
- National Public Private Partnership, "Policy Framework"
- National PPP Forum(2008), "Report on the performance of PPP projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects"
- State Government of Victoria(2000), "CONTRACTING, PRIVATISATION"
- PROBITY & DISCLOSURE IN VICTORIA 1992-1999"

(日本)

- 大阪府(2007) ,”契約における留意事項（大阪版市場化テストにおいて留意すべき事項）”
- 会計検査院(2008) ,”「欧米主要国における防衛検査の手法と事例」—防衛装備品の調達を中心として—”

- ・ 内閣府(2006),”市場化テストに関する海外事例調査”
- ・ 内閣府(2008),”公共サービスの質の設定と市場化テストの対象事業の選定に関する調査”
- ・ ふるさと財団(2009),”官民連携（市場化テスト）研究会報告書”
- ・ 八尾市(2009),”八尾市立病院 PFI 事業検証のための実態調査・分析業務報告書”
- ・ 横浜市(2009a),”共創の指針”
- ・ 横浜市(2009b),”新横浜公園の指定管理者の選定基準”

【ウェブサイト】

- ・ HM Treasury, Public private partnerships

http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm

- ・ HM Treasury, Public private partnerships, Statistics

http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_pfi_statistics.cfm

- ・ OMB, Office of Federal Procurement Policy Competitive Sourcing

http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/index_comp_sourcing.html

- ・ Seven Steps to Performance-Based Services Acquisition

http://www.acqnet.gov/comp/seven_steps/index.html

- ・ The White House, Results GOV

http://www.whitehouse.gov/results/agenda/competition_accountability.html

用語集

用語	国	定義
4Ps	英国	Public Private Partnership Programme、官民パートナーシッププログラム。
A-76 通達	米国	官民競争入札制度 A-76 通達。ブッシュ政権による市場化テスト推進に係る通達のこと。
ATO	米国	Agency Tender Official、入札担当官。官側入札の関連事務を担当するとともに、最適効率体制(MEO)策定チームのメンバーを任命する職員のこと。
BPR	-	Business Process Reengineering。既存の組織体制やルールを抜本的に見直し、プロセスの視点で職務や業務フロー、管理機構、情報システムを再設計するというコンセプトのこと。
BSF	英国	Building Schools for the Future。民間事業者とともに自治体も出資して地方教育パートナーシップを組成して、それが SPC の株式を保有した上で事業の計画から遂行まで官民が共同して推進する枠組みのこと。
CCT	英国	Compulsory Competitive Tendering、強制競争入札。地方政府のコスト削減を目的に、英国サッチャー政権で導入された競争入札を強制する仕組みのこと。
CO	米国	Contracting Officer、契約担当官。入札提案のコスト分析や全入札参加者への結果通知・説明等、調達関連の事務全般を担当する職員のこと。
COMPARE	米国	標準競争における対象事業のフルコストベースでの行政コストを算出するために用いられる簡易コスト計算モデルのこと。
CSO	米国	Competitive Sourcing Official、市場化テスト担当官。市場化テスト関連担当官(CO、PWS チーム、SSA、ATO、HRA)を任命・統括する、市場化テスト関連事務の責任者のこと。
CSP	オーストラリア	Commercial Support Program、市場化推進プログラム。
GSTS	英国	NHS 傘下のセントトーマス病院とサーコ社により設立された JV のこと。
HRA	米国	Human Resource Advisor、人事アドバイザー。MEO 策定チームに参加し、雇用問題のアドバイスや再雇用・配置転換関連の支援業務を行うとともに、人件費計算、職員再配置計画策定のための専門的知識や助言を提供する。
HRLOB 競争制度	米国	Human Resources Line of Business 競争制度。A-76 通達

用語	国	定義
		を補完するため定められた、公共機関の人事管理業務のSSCへの委託を定める制度のこと。
Infrastructure Australia Act 2008	オーストラリア	インフラストラクチャーズ AU の設立に関する法律のこと。
JV	-	Joint Venture。官民連携の手法としての意味は、公共サービスを提供するために公共側と民間側の出資により設立された法人のこと。
KPI	-	Key Performance Indicator、重要業績指標。具体的な業務プロセスをモニタリングするために設定される諸指標のうち、特に重要度の高いもの。
LIFT	英国	Local Improvement Finance Trust。ワンストップによる初期医療の実現を目指して、パートナーシップ・フォア・ヘルス、地域公共保健関連組織、民間事業者が形づくるとのこと。
MEO 策定チーム	米国	Most Efficient Organization、最適効率体制策定チーム。MEO とは官側の入札チームのことを指し、単に従来どおりに業務を実施する事を前提とはしておらず、業務プロセスの再検討やコスト分析・改革を含めた運用が奨励されている。
MPRG	英国	Major Projects Review Group、政府プロジェクト審査団。
NHS	英国	National Health Service、国営医療サービス事業。
PBSA	米国	Performance-Based Service Acquisition、パフォーマンスベース契約。サービスの対価について、それによって創出されるパフォーマンスに基づいた価格設定を利用する契約方法のこと。
PFI	-	Private Finance Initiative。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新しい手法(内閣府ホームページ)
PFI クレジット	-	プロジェクト審査を前提とする、PFI 事業に対する中央政府の補助金のこと。
PPIRS	米国	Past Performance Information Retrieval System、過去実績情報検索システム。各政府機関が業務実施後評価を入力し、その情報を参照する事の出来る情報システムのこと。
PPP	-	Public Private Partnership、官民パートナーシップ。官民連携による、公共サービスの民間開放のこと。
PRG	英国	Projects Review Group、地方プロジェクト審査団。
PSC	-	Public Sector Comparator。事業を公共側が行った際の、事業期間全体のコストのこと。

用語	国	定義
PWS チーム	米国	Performance Work Statement、業務要求水準書策定チーム。競争入札における仕様書に相当する業務要求水準書を策定するためのチームのこと。
QASP	米国	Quality Assurance Surveillance Plan、品質保証監視計画書。政府側が PWS の実施をモニタリングするための計画書のこと。
QCP	-	Quality Control Plan、品質管理計画書。全ての入札者が提出しなければならない自己監査計画のこと。
RFI	-	Request for Information、情報提供依頼書。発注者が受注者に対して発行する、調達要求をまとめるための基礎資料の提出を要請する書類のこと。
RFP	-	Request for Proposal、提案依頼書。発注者が調達をする際に、発注先に対して示す調達用件の仕様書のこと。
SOO	米国	Statement of Objectives、業務趣意書。政府調達時に民間に要求水準を示すための書類の一つ。PWS に比べ抽象的であり、遵守事項よりも達成水準に焦点を当てて書かれている。
SoPC	英国	Standardisation of PFI Contracts、PFI 標準契約書。英国における PFI 契約書の標準形を示すもの。
SPC	-	Special Purpose Company、特別目的会社。官民連携においては、PFI 等事業の包括的な遂行を目的として組成される組織体のこと。
SSA	米国	Source Selection Authority、落札者選定官。入札公告後に SSEB を任命・組織し、その提案評価に基づいて、競争入札における落札先を決定する職員のこと。
SSC	米国	Shared Service Center、シェアードサービスセンター。HRLOB 競争制度に基づき、公共機関の人事管理業務を受託する組織のこと。
SSEB	米国	Source Selection Evaluation Board、落札者選定評価委員会。入札提案に対する分析・評価を行い、SSA に報告する委員会のこと。
TIFU	英国	The Infrastructure Finance Unit。金融危機後に設置された、官民連携事業が一時的に財政面で困難に陥った際に資金提供を行う部門。
TUPE	英国	Transfer of Undertakings Protection of Employment、雇用保護規制。政府・企業の事業譲渡に際して、従業員の権利保護を定めた英国の規定のこと。
VfM	-	Value for Money。PPP 事業の評価に用いられる、官民連

用語	国	定義
		携によるコスト縮減/アウトカム向上効果のこと。
WITS	米国	Workforce Inventories Tracking System、事業仕分けシステム。公共側の各業務に関して、その業務カテゴリ(政府固有/商業的)や対象人員などの情報を管理するための情報システムのこと。
インフラストラクチャーズ AU	オーストラリア	Infrastructure Australia (IA)。
インフラストラクチャーズ UK	英国	Infrastructure UK (IUK)。
英国会計検査院	英国	National Audit Office (NAO)。
オーストラリア会計検査院	オーストラリア	Australian National Audit Office (ANAO)。
オーストラリア政府審議会	オーストラリア	Council of Australia Government (COAG)。
ガーシオン報告	英国	ガーシオン卿によって提示された、中央官庁の後方業務の積極的なアウトソーシングの提案を主旨とする報告のこと。
下院会計委員会	英国	Public Accounts Committee (PAC)。
カテゴリー・マネジメント	英国	商務局により行われる、効率的な調達に関する各種ナレッジ収集および共有のこと。
官民競争入札	-	公共サービスについて、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、質・価格の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組みのこと。(内閣府ホームページ)
行政管理予算局	米国	Office of Management and Budget (OMB)。
ゲートウェイレビュー	英国、オーストラリア	Gateway Review Process。商務局が定めた、調達プロセスのあり方に関する審査プロセスのこと。
コーポレート&プライベート・ファイナンス・チーム	英国	Corporate and Private Finance Team。財務省の官民連携事業を統括する部門。
コミュニティ・地方自治省	英国	Department for Communities and Local Government。
財務管理責任法	オーストラリア	Financial Management and Accountability Act 1997 (FMA)。
財務省 PPP ポリシーチーム	英国	PPP 及び PFI に関する制度と市場を調整する役割を担う財務省の一部門。
シェアードサービス	-	Shared Service。間接業務をグループ内の 1 カ所に集約し、コストの低減を図る経営手法。

用語	国	定義
市場化テスト	日本	官民競争入札・民間競争入札(いわゆる市場化テスト)を活用し、公共サービスの実施について、民間事業者の創意工夫を活用することにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現すること。
指定管理者	日本	公共施設の運営を、その使用許可も含めて包括的に委託された民間事業者のこと。
商業的業務	米国	反復して発生する業務で、民間部門による実施が可能であり、各種協定を通じて省庁が資金や財の提供・実施・管理を行なう業務のこと。
商務局	英国	Office of Government Commerce(OGC)。英国の中央政府における調達政策・方針の全般を統括する組織。
政府固有業務	米国	公益に密接な関係を有するため、政府職員による実施が要求される業務のこと。
地方自治体協議会	英国	Local Government Association。
パートナーシップ・フォア・ヘルス	英国	Partnership for Health。LIFTを推進するための官民連携組織。
パートナーシップス・ビクトリア	オーストラリア	Partnerships Victoria(PV)。
パートナーシップスUK	英国	Partnerships UK。
プライベート・ファイナンス・ユニット	英国	Private Finance Unit。官民連携事業を推進する部署。財務省にも各省にも設置されている。
米国会計検査院	米国	Government Accountability Office(GAO)。
ベンチマーキング	-	類似サービス(ベンチマーク)の市場価格と受注事業者のコスト等を比較すること。
ユニタリー・チャージ	-	Unitary Charge、PFIなどにおいて公共側が事業者支払う、年次の包括的な施設提供サービス購入費のこと。
連邦政府業務棚卸改革法	米国	Federal Activities Inventory Reform Act(FAIR)。全省庁の業務を、政府固有業務と商業的業務に分類することを義務付ける法律のこと。
連邦調達規則	米国	Federal Acquisition. Regulations(FAR)。連邦政府の調達に関する総則規定。
連邦調達政策局	米国	Office of Federal Procurement Policy(OFPP)。
ローカル・パートナーシップス	英国	Local Partnerships。