

シリーズ：これからの地域経営 ～課題とその処方箋～（第10回）

処方箋を実行するに当たって行政に求められる能力 3： 民間モニタリング能力

吉田 育代

日本経済研究所調査局 調査第五部長

このシリーズで紹介してきました PFI を始めとする事業手法は、今までの公共の役割や能力に対し、様々な変化を求めていくこととなります。具体的には、事業実施者から事業監視者等への役割の変化と、それに応じた Best Value for Money を実現する事業手法を決める能力や、公共が求める業務内容・サービスレベルを最もよく理解し実行してくれる民間事業者を選定する能力、また選定された民間事業者が適正なサービスを提供してくれるようモニタリングを実施する能力等です。

本編では、特に実績のある PFI 事業を中心に、行政に求められる能力として、民間が実施する業務へのモニタリング能力を取上げることとします。

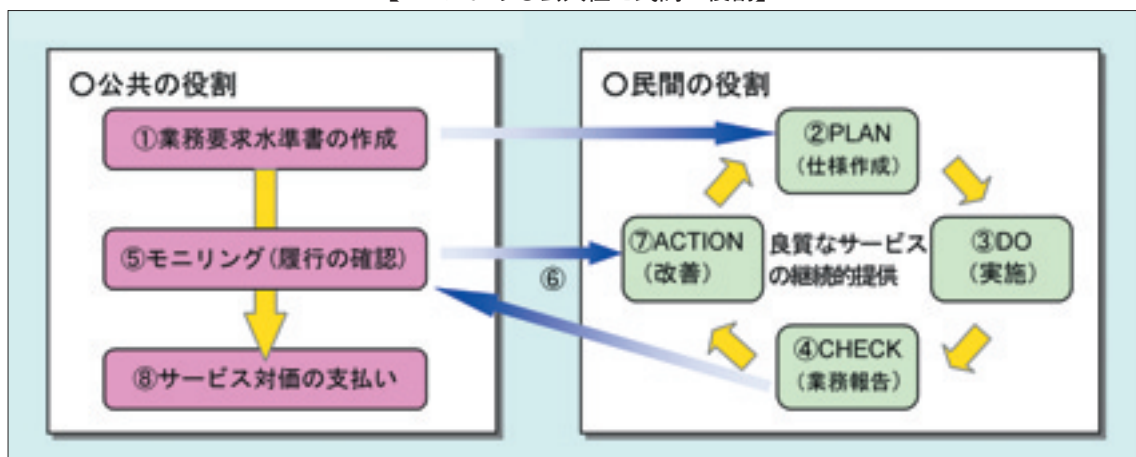
1. PFI におけるモニタリングの位置付け

PFI 事業は、公共が提示する業務要求水準書等に

基づき、民間事業者が自らの提案により施設の設計・建設・維持管理・運営を行うものです。従来型においては、公共は主体的な事業実施者であり、設計・建設・維持管理・運営の各々の段階において自らが仕様を検討・設定していたわけですが、PFI 事業においては、公共は要求水準を設定するものの、その水準に見合った仕様を検討し事業を実施する役割は、民間事業者が担うこととなります。そこで、サービスの悪化を未然に防ぎ、適正なサービスを継続的に提供しつづけてもらうため、公共は民間事業者が提供するサービスについて、公共が要求するサービス水準に達しているか、監視する必要があるわけです。これがモニタリング¹です。

下図は PFI における公共と民間の役割を図示したものです。下図の番号に沿って公共と民間の業務の流れを見てみましょう。

【PFI における公共性と民間の役割】



¹ 選定事業者による公共サービスの履行に関し、約定に従い適切かつ確実なサービスの提供の確保がなされているかどうかを確認する重要な手段であり、選定事業の公共施設等の管理者等の責任において、選定事業者により提供される公共サービスの水準を監視（測定・評価）する行為（モニタリングに関するガイドライン（平成15年6月23日内閣府PFI推進委員会））

- ①公共は当該施設の整備・運営方針を検討し、業務要求水準書として提示
- ②民間事業者は、公共が作成した業務要求水準書に基づき、公共と協議のうえ業務の仕様を作成
- ③業務計画書（仕様書）に即してサービスを提供
- ④セルフモニタリングを通じ、その結果を日報など業務報告書等により公共に報告
- ⑤公共は提出された資料や公共自らの検査等をもとに、履行を確認
- ⑥この結果、要求するサービス水準に未達の場合は、公共は民間事業者に改善を通知
- ⑦民間事業者はサービス水準未達の原因を分析し改善に努める
- ⑧公共はモニタリングの結果を反映し、サービス対価を支払う

以上見てきたとおり、モニタリングは新たな官民パートナーシップにおいて公共の重要な役割の一つであることがわかります。

また、モニタリングはサービス対価の支払いと連動していることが必要です。民間事業者の改善努力が充分ではない場合、又は上記のような民間事業者による改善努力がなされたにもかかわらず公共サービスが適正に提供されない場合は、サービス対価の減額措置が行われることとなります。なお、サービス対価の減額を含めたモニタリングのシステムは、公共が要求するサービス水準に達していない（債務不履行の状況が発生した）場合に、その状況を改善し債務履行を促すための動機付けとなるようなシステムであることが原則です。

2. モニタリングのポイント

次に、モニタリング実施にあたっての基本的なポ

イントを整理することで、モニタリングの特徴を把握したいと思います。

Point 1 モニタリングの目的を正しく理解しているか？

モニタリングは、サービス対価の減額及び支払い停止、並びに契約解除を組み込んだシステムであるべきですが、サービス対価を減額することが目的ではなく、債務不履行の状況が発生した場合に改善を促すこと、債務不履行が繰り返し発生しないようにすることが目的です。従って、民間事業者の募集の際に公表する「モニタリング及びサービス対価の減額方法」（モニタリングシステム）は、民間事業者（SPC）の経営に対する影響と改善への動機付けを考慮し、適正な対処を設定する必要があります。減額が過大でSPCの経営に多大な影響を及ぼすような内容では、本末転倒になってしまいますし、重大な債務不履行が発生してもペナルティが痛くも痒くもないようなシステムでは、迅速な改善が期待できません。よって、モニタリング本来の目的を正しく理解し、モニタリングシステムを構築することが重要です。

Point 2 客観的にチェックできる内容になっているか？

モニタリングはSPCの経営に直結することとなるため、公共の主観的な評価や曖昧な評価は避け、客観性があり公共と民間の双方が無理なく理解できるような評価基準を設定する必要があります²。募集の際に公表するモニタリングシステムでは、モニタリング項目毎の詳細な評価方法までは明記しませんが、選定事業者と具体的なモニタリング方法を協

² 「モニタリングに関するガイドライン」では、測定指標（判断基準）の基本的な考え方として、①測定可能であること（定量化できること）、②記録可能であること、③簡潔明瞭な表記であること、④合理的であることが挙げられている。

議する際には、項目毎にモニタリング実施の周期、判断に用いる資料・データ、判断基準などを明確にし、客観的な評価ができるよう留意が必要です。

Point 3 SPC 内で自己改善できるシステムになっているか？

モニタリングの内容は、公共が設定する業務要求水準書に対応した内容であり、モニタリングの最終責任は管理者等である公共にあるわけですが、仕様を提案するのは民間事業者です。下請け企業を含むサービス提供体制や履行状況の確認（及び確認に必要なデータ収集）は、セルフモニタリングとして民間事業者自らが行うことが合理的と考えられます。加えて、セルフモニタリングの結果、モニタリング実施計画書における評価基準を満たしていない場合、民間事業者自らが履行体制を強化するなどの改善策を検討しサービスの改善を行うなど、自浄作用が機能するよう仕組みを考えることが重要です。なお、セルフモニタリングの方法については、事業者選定の際に民間事業者に提案してもらい、業務の提案内容と合わせて評価することも有効と考えられます。

Point 4 多様な視点を取り込んだモニタリングと なっているか？

より良いサービスの提供、安定的かつ継続的なサービスの提供、一定の公共性を担保したサービスの提供を実現していくためには、多様な視点を取り込んだモニタリングが必要です。提供されたサービスの内容及び質を評価するためには、アンケート調査などサービス利用者の意見を取り入れる仕組みを導入することも有効ですし、SPC の経営の安定性確保のためには、公共が財務状況のモニタリングを実施することも考えられます。いずれにしても当該事業に必要な視点をモニタリングシステムの中に反映させ、それを総合的に評価しうる体制を構築すること

が重要です。

Point 5 段階的な対応がとられているか？

Point 1 に記載したとおり、モニタリングの目的は、債務不履行の状況が発生した場合の改善促進にあるので、サービス対価の減額並びに契約解除に至る過程において、段階的に対処することが効果的です。債務不履行が発覚したら、まずは事業者自らが改善の努力を行う、それでも改善が認められない場合は、業務改善計画書を作成すると同時に改善期間を設ける、更に債務不履行が続く場合でもすぐに減額するのではなく、支払いを留保する等の措置を行うなど段階的な対応をすることで、民間事業者に適切な修復の機会を与えると同時に公共サービスの継続性に配慮したモニタリングシステムになると考えられます。

3. 事例からみるモニタリングの具体的方法

では、実際の事業において、どのようにモニタリングが行われているのか、上水道の PFI 事業である寒川浄水場排水処理施設更新等事業と、図書館を中心とした PFI 事業である桑名市図書館等複合公共施設特定事業の例をご紹介します。

寒川浄水場排水処理施設更新事業は、ハコモノではなくインフラ施設であり、公共が重視する事業方針が「機器の性能確保」「脱水ケーキの再生利用」とシンプル且つ明解なため、事業全体を通じ業務要求水準やモニタリングにおける評価基準を定量的に示しやすい性質を有しています。従って、入札公告時のモニタリングに関する資料では、数値による明確なモニタリング評価基準とペナルティポイントによるサービス対価減額の内容を提示しています。また、減額措置等についても業務の重要性に応じて改善勧告、支払停止、減額、契約解除等に分けて対応を設定している点は、公共側の事業に対する考え方

事例 寒川浄水場排水処理施設更新等事業

1. 事業概要

運転開始から30年余りが経過し老朽化が進む寒川浄水場排水処理施設の更新等を行う事業。脱水処理に伴い発生する脱水ケーキの減量化と再生利用の促進に対応する施設を整備するとともに、既存の濃縮施設を含む排水処理施設全体の維持管理・運営及び脱水ケーキの再利用を行うもの。

2. 事業スキーム

- 業務範囲** 汚泥の受入と処理、処理に伴い発生した脱水ケーキの処分と上澄水の返送業務、新施設（脱水施設）の設計・建設、排水処理施設全体の維持管理・運営
- 事業期間** 20年（設計・建設期間は除く）
- 事業方式** 新設施設…BTO方式、濃縮施設…必要に応じて改造
- 事業形態** サービス購入型

3. モニタリングの内容

●モニタリングの方法

- ・事業者が日常モニタリング、定期モニタリングを行い業務日報（毎日）、業務報告書（毎月）を県企業庁に提出。
- ・県企業庁は、業務日報等に基づき実施状況を確認、必要に応じ直接確認・評価する随時モニタリングを行う。

●債務不履行の場合の措置

- ・サービス対価の減額又は支払い停止
- ・契約解除までの流れ
 - step 1 改善勧告
 - step 2 業務担当者の変更要求（協力企業の変更要請、第三者への業務委託）
 - step 3 契約解除等（契約解除、第三者への株式の譲渡等）

●減額の方法

要求業務	項目	基準	減額等内容
新設施設及び濃縮施設の維持管理・運営	汚泥排出停止措置	送泥停止時間	ペナルティポイントによるサービス対価減額
	脱水機の能力維持	含水率35%以下	支払停止
上澄水の返送業務	返送水の濁度	返送水の濁度及び継続時間	ペナルティポイントによるサービス対価減額
	返送水中の塩素消費物質及び臭気物質		改善勧告（減額なし）
脱水ケーキの再生利用業務	脱水ケーキの再生利用	不法投棄等	支払停止、契約解除
		協議に基づく最終処分場への埋立	改善期間の付与埋立費用の負担
新設施設及び濃縮施設の維持管理・運営	維持管理業務		改善勧告（減額なし）

事例 桑名市図書館等複合公共施設特定事業

1. 事業概要

わが国初の図書館 PFI 事業。老朽化した図書館および勤労青少年ホームの建替えに際し、狭隘化や機能面での不足が認められる保健センターや新たに設置する多目的ホールを加え複合公共施設として集約し、移転・整備するもの。

2. 事業スキーム

- 業務範囲** 図書館等施設整備業務、図書館等施設維持管理業務、図書館運営業務（統括的業務の一部、サービス部門業務の一部、資料管理業務の一部、図書館等購入業務の一部）、生活利便施設運営業務
- 事業期間** 30年（設計・建設期間は除く）
- 事業方式** BOT 方式
- 事業形態** サービス購入型

3. モニタリングの内容

●モニタリングの方法

- ・事業者が日常モニタリングを行い業務日誌（毎日）を市に提出（生活利便施設は定期モニタリング（毎月）を実施）。
- ・市は、業務日誌に基づき実施状況を確認することに加え、定期モニタリング（毎月）と随時モニタリング（適宜）を行う。市は必要に応じ利用者アンケート等も実施。
- ・週1回、事業者と市で定期的にミーティングを実施。

●債務不履行の場合の措置

- ・サービス対価の減額又は支払い停止
- ・契約解除までの流れ
 - step 1 改善通告
 - step 2 業務担当者の変更要求（協力企業、受託者、下請人等の変更要請）
 - step 3 関係者協議会での協議（継続及び終了につき最長6ヶ月協議、この間は市が選定する第三者へ業務を委託）
 - step 4 契約解除等（契約解除、第三者への株式の譲渡等）

●減額の方法

要求業務	基準	減額等内容
図書館等施設維持管理業務	評価表の評価項目毎に判断	ペナルティポイントによるサービス対価減額（業務費ごと）
	24時間以上施設全体が利用不可能	支払停止
図書館運営業務	事業年度中図書館利用者数（8段階に分類）	利用者数の増減による支払
	評価表の評価項目毎に判断	ペナルティポイントによるサービス対価減額（業務費ごと）
生活利便サービス施設運営業務	評価表の評価項目毎に判断	1ヶ月につき生活利便サービス施設建設工事費の360分の1

が明確に表れている証拠と言えます。

桑名市図書館等複合公共施設特定事業は、民間事業者に図書館運営の多くを委ねていることから、図書館運営業務に対するモニタリングシステムに特徴が見られます。例えば、図書館利用者数の増減がサービス対価の支払いに影響する点、定期的に公共と民間事業者（維持管理及び運営受託業者）にてミーティングを行っている点などです。運営業務の評価項目においても、「市民が利用者である図書館の運営」という事業特性を踏まえ、利用者へのアンケート結果やモニター意見の反映などが取り入れられています。利用者の意見等を反映しつつ、問題が発生すれば公共と民間のミーティングですぐに改善策を検討、実行に移していくという積極的なモニタリングの仕組みが推察されます。

なお、桑名市図書館等複合公共施設特定事業は、既に開館しておりモニタリングを実施していますが、現在のところ減額の実績はありません。

4. 今後の課題

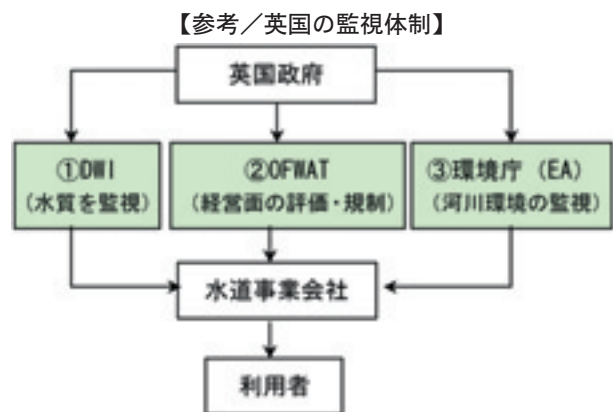
最後に、公共及び民間が民間事業者に対するモニタリングシステムを構築していく上での今後の課題について触れてみたいと思います。

第一に「情報開示と共有化」が挙げられます。そもそも各種公共事業に対するモニタリング方法が詳細にわたり確立されているわけではなく、現在、起こりうる様々な状況を推測しながらオーダーメイドで作成しているのが実情と言えます。こうして作成されたモニタリング方法に対し、様々な批判や課題を指摘する向きもありますが、完璧なものができる

までは実施しないというよりも、小さなことでも経験の積み重ねが重要であり、問題があれば公共と民間で協議しながら改良していくというスタンスで望むことが重要と考えます。よって、この課題には特効薬はなく個々の経験を活かしていくことが必要であり、そのためには情報の開示と共有化が望まれます。

二つ目として、「第三者によるモニタリングの導入」が挙げられます。専門性の高い業務や評価の透明性を強く求められる業務などの場合、事業の当事者である公共でも民間でもない第三者によるモニタリングを取り入れることも考えられます。英国では水道事業を民営化する際に、下図にある3つの監視機関を設置しています³。これにより、経営、水道サービス、水質、環境などを適正な水準に保つよう努めています。なお、これらの機関は政府機関の一部ではあるものの、独立した権限が与えられており、中立的な立場にあります。

三つ目として、「財務モニタリングの実施」が挙げられます。『タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書』においても指摘されていますが、運営



³ DWI (Drinking Water Inspectorate, 飲料水水質検査機関) は環境省の組織の一部で、飲料水の水質に関する監視を行う。例えば、水質や常時供給体制について年1回検査官を派遣して水道会社を検査している。OFWAT (Office of Water Services, 水業務管理局) は水道事業会社の機能が適切に果たされているか、不当な料金値上げがないかを監視する組織。EA (Environment Agency, 環境庁) は水道事業会社への水利権許可や水道会社の処理廃水水質等の基準・監督を行い、汚染防止対策を行う。

業務を含む事業、特に需要リスクを民間が負担している事業等については、金融機関の監視だけでなく公共主体で実施する財務モニタリングが必要と考えます。そもそも金融機関がSPCを監視する目的と公共がSPCを監視する目的は、同床異夢とまでは言わないにしても同一とは言いがたい面があります。公共側はその点をよく理解し適切な対応を検討する必要があります。

最後に細かい指摘になりますが「独立採算事業に対するモニタリング」を挙げたいと思います。これは、具体的には公共施設利用者に対する利便施設として設置される売店やレストランなどに対するモニタリングを意味します。これらの施設のモニタリングについては、利用者に対する利便施設である以上、継続的な経営やサービス水準の維持に対し公共がモニタリングを行うことは合理的と考えますが、独立採算事業であることから債務不履行時の対応については、慎重な検討が求められます。

以上、民間へのモニタリングの基礎的な事項をご紹介させて頂きました。モニタリングについては、具体的な内容（評価項目の詳細や評価方法）や手順を公表している例が極めて少なく、事業契約書等、情報公開が進み様々な改良がなされてきた他の公表資料と比較して、公共側のノウハウ蓄積が思うように進まないという現状があると言えます。しかしな

がら、新たな官民パートナーシップの構築に欠かせない能力であることから、公共と民間で試行錯誤を重ねた結果について、今後、その英知を集めた改良版が作成・公表されることに期待したいと思います。

〈参考文献〉

- ・内閣府民間資金等活用事業推進委員会（2003年6月23日）『モニタリングに関するガイドライン』
- ・美原融、赤羽貴、日本政策投資銀行PFIチーム（2004）『PFI実務のエッセンス』有斐閣
- ・寒川浄水場廃水処理施設更新等事業ホームページ
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/zaisan/pfi/samukawa.htm>
- ・桑名市図書館等複合公共施設特定事業ホームページ
<http://www.city.kuwana.mie.jp>
- ・福岡市PFI事業推進委員会「タラソ福岡の経営破綻を超えて～PFI事業の適正な推進のために～」（2005）『タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書』
- ・斎藤博康「水道事業の民営化・公民提携のあり方」（2002.5, 10）『水道公論』日本水道新聞社
- ・財機振興協会経済研究所（2002）『今後の水供給（処理）事業の在り方に関する調査研究報告書』
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/zaisan/pfi/samukawa.htm>



【吉田育代のプロフィール】

1986年明治大学政治経済学部卒業、同年財団法人日本経済研究所入所。2005年4月より現職。
専門分野はPFI、事業評価、計量経済。