

レポート

指定管理者制度および PFI 事業に対する PFS スキームの導入の有効性についての一考察

政策研究事業本部 研究開発第 1 部(大阪) 主任研究員 細木 翼
政策研究事業本部 研究開発第 2 部(大阪) 上席主任研究員 高松 孝親
政策研究事業本部 研究開発第 2 部(大阪) 研究員 筒井 啓貴

近年、持続可能な行政運営の実現に向けた、行政サービスの効率化と質の向上を図る官民連携手法に対する社会的な注目が高まっています。

本稿では、これらの官民連携手法のうち成果連動型民間委託契約方式(PFS)、指定管理者制度および PFI (Private Finance Initiative)に着目して、公共施設等の整備および管理運営分野における PPP/PFI 事業への PFS の導入のメリットやポイントを整理します。

<調査結果概要>

■PFS 事業の傾向および課題、PPP/PFI 事業におけるサービス水準の向上の課題

- ・ 国内の PFS 事業は導入分野の偏りのほか、事業期間の短さ、成果指標が初期～中期段階に偏っているなど、社会課題の解決に資する成果の発現に向けた事業方式としての課題を有している。
- ・ 指定管理者制度および PFI 事業では、運営期間における民間事業者等によるサービス水準の向上に向けての経営努力を引き出すための十分なインセンティブが機能しない場合がある。

■公共施設等の整備および管理運営に係る官民連携事業への PFS の導入事例の分析

- ・ 調査対象とした PPP/PFI 事業の事例では、事業期間が 5 年(指定管理者制度)～約 15 年(PFI 事業)と長期にわたっていることに加え、長期アウトカム指標を用いた成果評価がされている。
- ・ 長期アウトカム指標は、成果が発現するまでの期間を踏まえ、事業期間の後期で測定することとされている。また一部は支払いに直接ひもづかない観測指標として位置付けられている。

■PPP/PFI 事業に PFS を導入するうえでのポイント

- ・ PFS 事業で課題となってきた、中長期的な指標の採用・評価期間を十分確保した丁寧な成果評価の実施に対しては、事業期間が長期化する PPP/PFI 事業との親和性が高い。また、事業規模が大規模化することで適切な水準の成果連動支払額を設定しやすくなることが期待できる。
- ・ PPP/PFI 事業の観点では、管理運営段階の継続的な経営改善努力を促すインセンティブとして、PFS が機能することが期待できる。具体的には以下の業務と親和性があると考えられる。

【指定管理者制度】

- 管理運営に裁量の余地が大きく、民間ノウハウの活用でサービス向上の余地がある業務
- 利用料金制の採用が困難な(もしくは効果が小さい)業務
 - ✧ 施設の使用者から使用料を徴収することができない(または、ごく低廉な水準にとどまる)業務(図書の貸出、コミュニティ活性化など)
 - ✧ 設置管理条例上、使用料の水準を規定することがなじみにくい業務

【PFI】

- サービス購入型により実施される、市民に対して直接サービスを提供する業務(施設運営段階)
- モニタリングにおいて、アウトプットおよび初期アウトカム評価が中心となる業務

1. はじめに

(1) 持続可能な行政運営の実現に向けた官民連携手法に対する注目

近年、持続可能な行政運営の実現に向けた、行政サービスの効率化と質の向上を図る官民連携手法に対する社会的な注目が高まっている。

一例を挙げると、デジタル田園都市国家構想総合戦略の分野別施策にも位置付けられる「成果連動型民間委託契約方式」＝「PFS(Pay For Success)」は、事業を通じて得られた成果に応じて支払額が変動する契約方式であり、行政施策の成果志向化や EBPM の文脈から導入が進んでいる。地方公共団体(以下「自治体」という。)における PFS を導入した事業(以下「PFS 事業」という。)の実施事例は、令和 7 年 3 月末時点で 323 件に達している。

また、公共施設やインフラ等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営(以下「公共施設等の整備および管理運営」という。)分野に目を向けると、代表的な官民連携事業(以下「PPP/PFI 事業」という。)として指定管理者制度や PFI(Private Finance Initiative)が挙げられる。PPP/PFI 事業では、民間事業者が事業を委ねることで、公共サービスが同一の水準にある場合において事業期間全体を通じた公的財政負担の縮減として事業性が評価されてきたが、コストカットにとどまらない PPP/PFI 事業の多様な効果(サービス水準向上等)を重視した定量的評価に向けた議論が行われている(内閣府 PFI 推進委員会 第 13 回 PFI 推進委員会事業推進部会(令和 6 年 3 月 29 日開催))。PPP/PFI 事業においても多様な効果を定義づけ、事業期間を通じて成果評価を行う機運が高まりつつある。

(2) 本稿の目的

わが国では、PFS 事業が医療・健康や介護などのソフト事業を中心に実施されてきた一方で、PPP/PFI 事業では、公共サービスの水準の向上に係る客観的評価が一般化されてこなかったなど、別々の手法として認知され、それぞれに普及されてきた経緯がある。

本稿は、公共施設等の整備および管理運営分野における PPP/PFI 事業のうち、指定管理者制度および PFI に着目し、これらの事業への PFS の導入のメリットやポイントを整理する。

2. PFS 概論

(1) PFS 事業の定義

内閣府による「成果連動型民間委託契約方式の推進に関するアクションプラン(令和 5～7 年度)」(令和 5 年 3 月 2 日決定)(以下「PFS アクションプラン」という。)では、PFS 事業を以下のように定義づけている。

図表 1 PFS アクションプランにおける PFS 事業の定義

- 国又は地方公共団体(以下、「地方公共団体等」という。)が、民間事業者等に委託等して実施させる事業のうち、
- その事業により解決を目指す社会課題に対応した成果指標が設定され、
- 地方公共団体等が当該社会課題の解決のためにその事業を民間事業者等に委託等した際に支払う額等が、当該成果指標の改善状況に連動するもの。

(出所) 内閣府「成果連動型民間委託契約方式の推進に関するアクションプラン(令和 5～7 年度)」

<https://www8.cao.go.jp/pfs/actionplan/actionplanr4honbun.pdf>

また、PFS アクションプランでは、PFS の特徴を以下(下線部)のように整理している。

- ・ 事業活動や、その直接的な結果であるアウトプットではなく、事業の結果からもたらされた変化、便益、学びその他の効果であるアウトカムを評価し、その評価に基づくインセンティブ(成果連動支払)が設定される。
- ・ 地方公共団体等から民間事業者に対する支払額等が事業の成果指標の改善状況に連動することについて、民間事業者がリスクを負う。
- ・ 他方、アウトカム達成のための事業の内容(サービスの内容、提供の時期や方法等)について、受託者である民間事業者の裁量が大きい。

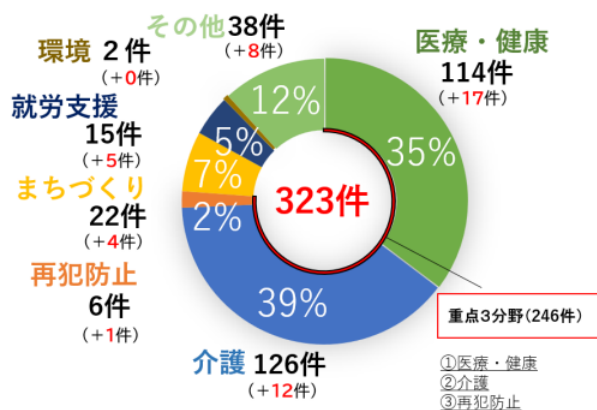
(出所) 内閣府「成果連動型民間委託契約方式の推進に関するアクションプラン(令和 5～7 年度)」

(2) PFS 事業の実施状況

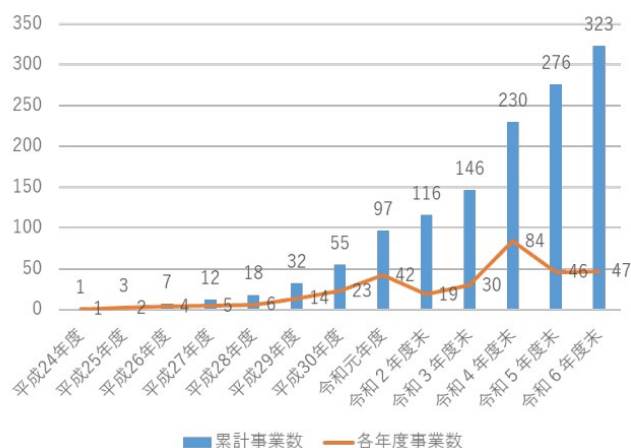
内閣府が自治体を対象に実施した PFS 事業の実施・検討状況等に関するアンケート調査によると、国内の PFS 事業の実施件数は令和 6 年度末までの累計で 323 件となっている。また、導入されている事業分野は、「医療・健康」が 35%(114 件)と最も多く、「介護」が 39%(126 件)で次いでいる。

国内の PFS 事業案件数の推移をみると、令和元年度以降に普及が進み、近年では約 20～80 件/年のペースで事業案件数が増加している。

図表 2 国内事例数および事業分野



図表 3 国内 PFS 事業案件数の推移



注: 同調査において、以下の事業はカウントしていない。

- ① 目指す成果が財政改善のみであり、住民や地域の社会課題の解決との関係性が低いもの(例: 各種経費の削減額、ふるさと納税額、債権回収における回収額等と支払額を連動させる事業)。
- ② 事業の直接の結果である活動結果(アウトプット)のみを支払と連動させ、アウトプットがもたらす状況等の変化であるアウトカムとアウトプットの因果関係を支持するエビデンスがないもの。

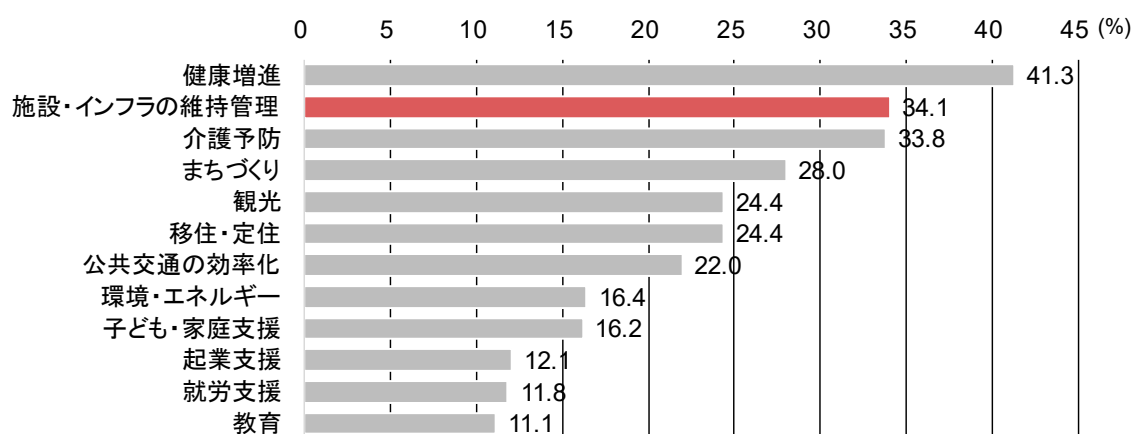
(出所) 内閣府「国内における PFS 事業の取組状況について(令和 7 年 3 月)」

<https://www8.cao.go.jp/pfs/2025chousa.pdf>

(3) PFS 事業に対する自治体の関心

上記のとおり、PFS が導入されている事業分野としては、「重点 3 分野」として位置付けられる医療・健康、介護、再犯防止の合計が国内の導入事例の大半を占めている。当社が全国の自治体を対象に実施した独自調査(令和 6 年度 成果連動型民間委託契約方式(PFS)に関する実態調査報告)からは、自治体が PFS・SIB (ソーシャル・インパクト・ボンド¹⁾)を活用したい事業分野としては、重点 3 分野を除くと、施設・インフラの維持管理に対する関心が高いことが明らかになっている。

図表 4 PFS・SIB 事業を活用したい分野(n=414)(複数回答)(上位のみ抜粋)[※]



※:回収総数(633 団体)のうち、PFS・SIB に「とても関心がある」「少し関心がある」と回答した団体(414 団体)を対象とした設問。

(出所) 当社「令和 6 年度成果連動型民間委託契約方式(PFS)に関する実態調査報告」に基づき当社作成

¹ PFS 事業を受託した民間事業者が、当該事業に係る資金調達を金融機関等の資金提供者から行い、その返済等を成果に連動した自治体からの支払額等に応じて行うもの。

3. 国内で導入されてきた PFS 事業の傾向および普及促進にあたっての課題

現時点で、国内における PFS 事業について網羅的に情報が整理された統計資料やデータベースは存在していないが、内閣府では把握した PFS 事業事例の一部を事例集として取りまとめ、ホームページ上で掲載している（PFS 事業事例集）。

以下では、PFS 事業事例集および PFS アクションプランの情報等に基づき、PFS の特徴である「成果指標」および「支払条件」の観点から、国内における PFS 事業の傾向および普及促進にあたっての課題を整理する。

(1) 成果指標

[1] 概要

PFS 事業では、予め設定された成果指標の達成度合いにより事業による効果を測定し、支払いが行われる。本来的には、事業を通じて達成したい成果そのものを測定する成果指標（長期アウトカム指標）を設定したうえで、成果評価結果に基づき支払いを行うことが望ましいといえる。一方で、事業の最終目的に近い成果であるほど、PFS 事業以外の要因による影響を受けやすく、事業活動以外の要因によって成果が左右される民間事業者にとってのリスクが高まる。

このため、多くの PFS 事業では、事業の実施から最終的に達成したい成果に至るまでの論理的な因果関係をロジックモデルで整理したうえで、ロジックモデルに基づき設定した初期段階および中期段階の成果指標（初期アウトカム指標、中期アウトカム指標）が設定される。

[2] 国内における導入事例の傾向

a. 成果指標

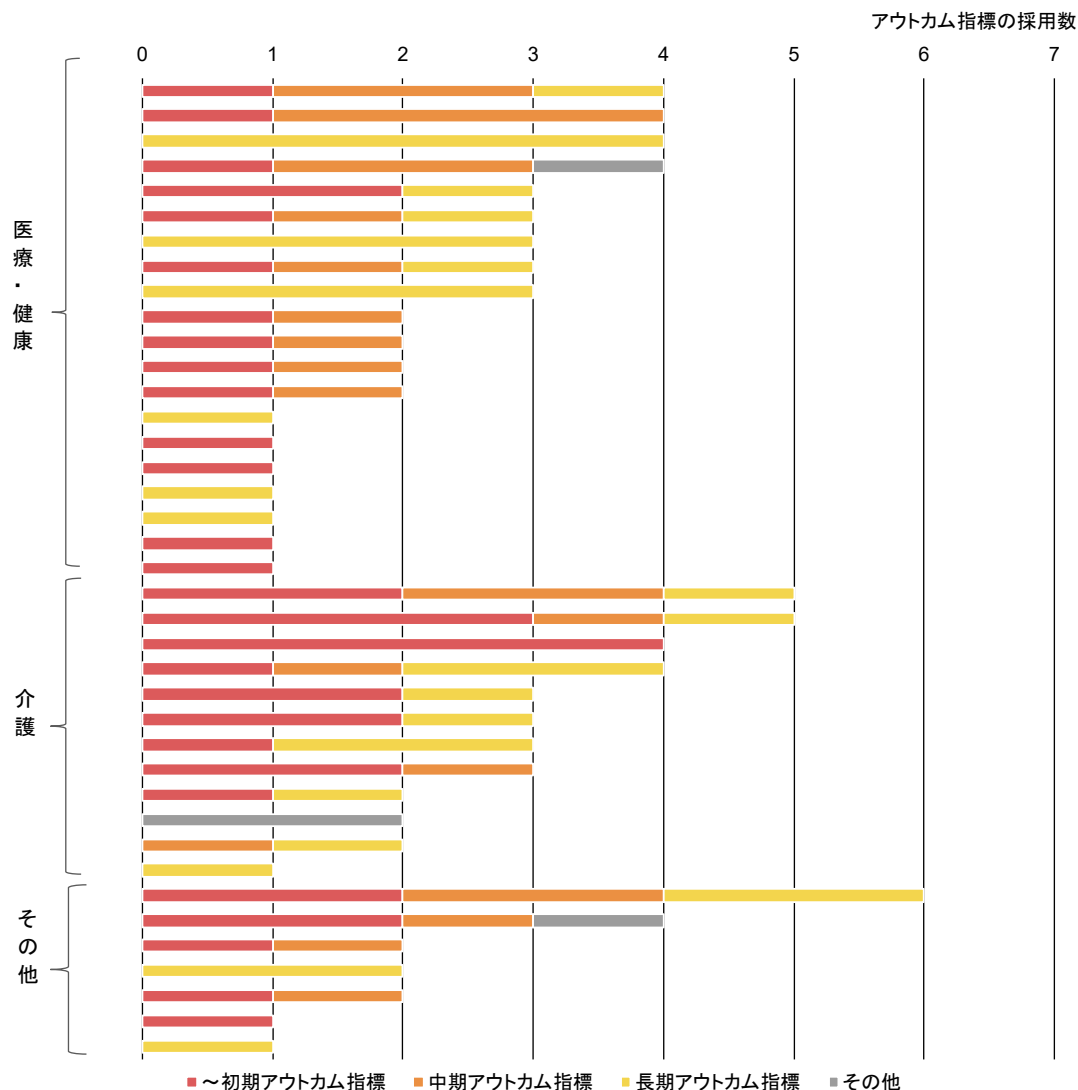
国内の PFS 事業で採用されている成果指標について、PFS 事業事例集からは下表のように整理される。

事業分野によらず、多くの PFS 事業では初期アウトカム指標および中期アウトカム指標を組み合わせて成果評価および支払いが行われていることが事例集からも確認された。長期アウトカム指標が設定されない PFS 事業も、一部の事業で確認されている。

また、PFS 事業の事業期間と中期および長期アウトカム指標の採用数の関係をみると、事業期間が長期で設定される PFS 事業の場合ほど、複数の中期および長期アウトカム指標が採用される例が比較的多い傾向がみられた。

PFS 事業において、事業の実施により得られた効果を測定する観点からは、なるべく長期アウトカム指標を用いた成果評価が望ましい反面、限られた事業期間のなかでは成果が発現しない場合も多いとされるが、事業期間を長期で設定することで、中期および長期アウトカム指標を用いた成果評価を行いやすくなることが示唆された。

図表 5 事業分野ごとの成果指標の採用状況※



※ PFS 事業事例集の掲載事例のうち初期～長期アウトカムの区分が読み取れる事例情報に基づき作成した。

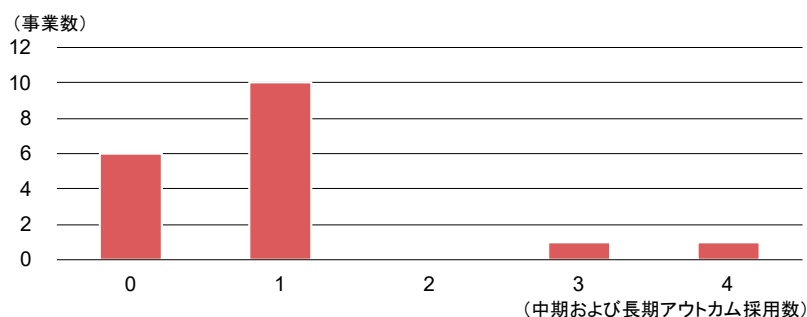
注) 成果指標の区分について、PFS 事業事例集において統一された定義は示されておらず、また PFS 事業によっても位置付けにはばらつきがある。ここでは、以下の考え方に基づき、各段階の成果指標として区分した。

- ・アウトプット指標: 事業の直接の結果としての活動結果 (説明会の実施回数、業務実施体制の構築など)
- ・初期アウトカム指標: 事業実施による直接的なアウトカム (プログラム参加者数、健康診断受診件数など)
- ・中期アウトカム指標: 初期アウトカムを受けた対象者の行動変容 (運動習慣の定着、生活習慣の改善など)
- ・長期アウトカム指標: 事業を通じて達成を目指す成果 (疾病の早期発見、要介護度の進行抑制など)

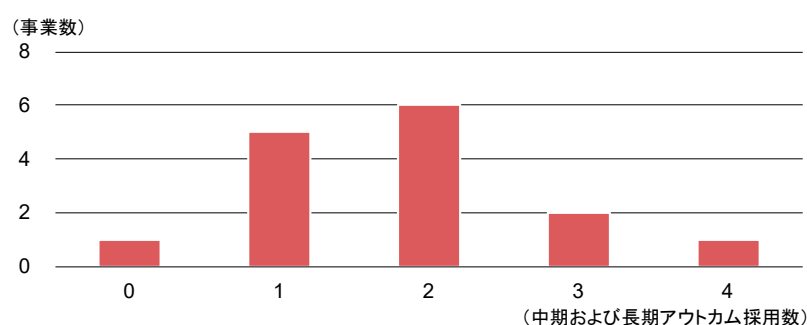
(出所) 内閣府「PFS 事業事例集」(令和 7 年 5 月 28 日最終閲覧) の情報に基づき当社作成

図表 6 事業期間に応じた中期および長期アウトカム指標の採用状況※

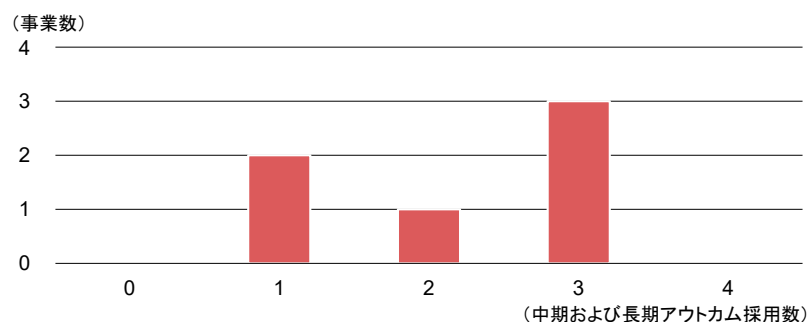
【a 事業期間：2 年未満】



【b 事業期間：2 年以上 4 年未満】



【c 事業期間：4 年以上】



※ PFS 事業事例集の掲載事例のうち初期～長期アウトカムの区分が読み取れる事例情報に基づき作成した。

注) 成果指標の区分は前ページの図表と同様。

(出所) 内閣府「PFS 事業事例集」(令和 7 年 5 月 28 日最終閲覧)の情報に基づき当社作成

(2) 支払条件

[1] 概要

PFS 事業では、成果指標の達成度合いに応じて支払いが行われる(成果連動支払)。一方で、事業の結果、成果が規定の水準を達成しない場合に全く支払いが行われない、もしくは支払額が著しく少なくなるような事業条件の場合には民間事業者側がリスクを忌避して応募や入札を避け、事業が実施できなくなることが懸念される。そこで、委託費のすべてを成果指標の達成度に応じて支払うのではなく、一部の支払を成果の水準に関わらず支払うとして事業条件を設定する例が多い(最低支払)。

これらの支払条件によって、民間事業者が負う成果連動リスクが変動することから、自治体はマーケットサウンディング等を通じて民間事業者が参画しやすい条件を検討することが望ましいとされる（「成果連動型民間委託契約方式（PFS: Pay For Success）共通的ガイドライン」（内閣府）の記載より）。

また、「成果連動型民間委託契約方式 医療・健康および介護分野の手引き（厚生労働省）」では、成果連動支払額を民間事業者が負う成果連動リスクに見合ったリターン（上乗せ）として位置付けており、主に医療・健康および介護分野の先行事例に基づき、サービス提供に要する費用の 10～30% をリターンとして上乗せすると整理している。

[2] 国内における導入事例の傾向

国内の PFS 事業における支払条件について、PFS 事業事例集では事例ごとに整理が行われている。

契約金額に対する最低支払額の割合は 5 割を下回る事例も多く、PFS 事業では成果指標の目標の達成に対して支払いが行われていることが確認された。なお、前掲のとおり多くの事例では初期アウトカム指標を成果評価の対象として位置付けており、支払いを受けるうえでの目標達成の難易度は事例によっても大きく異なるものと考えられる。

(3) PFS 事業の普及促進にあたっての課題

PFS アクションプランでは、多くの自治体等において PFS の導入検討に至っていないとの認識を示したうえで、PFS の普及促進にあたっての方針（現状認識）を以下のようにまとめている。

図表 7 PFS の普及促進にあたっての方針（現状認識）（抜粋）

また、実施されている事業の内容をみると、その半数以上が単年度契約の事業である。複数年度の事業であること自体が優れているわけではないが、総じて、社会課題の解決に資する成果の発現には、中長期の時間を要することが多い。そのため、単年度事業が多い現状からは、社会課題の解決までの道筋の仮説設定や分析・評価が尽くされた、いわば本質的な PFS 事業が十分に普及していないことが懸念される。

（出所） 内閣府「成果連動型民間委託契約方式の推進に関するアクションプラン（令和 5～7 年度）」

<https://www8.cao.go.jp/pfs/actionplan/actionplanr4honbun.pdf>

そのうえで、PFS アクションプランでは、官民連携を通じた社会課題の解決の促進という PFS 導入の本来の目的に照らして、先導的な事業（厳密な評価デザイン、5,000 万円以上の事業規模 など）に対して国が優先的に支援を行うなど、本質的な PFS 事業の創出に向けた取組が位置付けられている。

4. 公共施設等の整備および管理運営に係る官民連携事業への PFS の導入事例の分析

本章では、公共施設等の整備および管理運営に係る官民連携事業の一部に対して PFS を導入した先行事例の分析を通じて、PPP/PFI 事業への PFS の導入のポイントを整理する。

調査対象事例と調査手法は以下に示すとおりである。

図表 8 調査対象事例

事業手法	指定管理者制度	PFI
事業名称	戸田市立図書館指定管理者の募集	金谷地区生活交流拠点整備運営事業
自治体	埼玉県戸田市	静岡県島田市
調査手法	文献調査(公募資料(募集要項等)) ヒアリング調査(自治体担当課)	文献調査(公募資料(募集要項等))

(出所) 当社作成

(1) 戸田市立図書館指定管理者の募集(指定管理者制度)

[1] 事業概要

戸田市立図書館(中央図書館、分室、および配本所から構成)の管理運営を効果的かつ効率的に実施するため指定管理者を募集する事業であり、指定管理業務の一部に PFS を導入するものである。

図表 9 事業概要

指定管理期間	令和7年4月1日から令和12年3月31日まで(5年間)	
施設概要	■中央図書館 施設構造 SRC造 地下1階 地上3階(一部4階) 敷地面積 約12,553㎡(うち建築面積 約2,152㎡) 延床面積 約6,699㎡/うち図書館部分は約3,610㎡ ■その他 下戸田分室、美笹分室、下戸田南分室、戸田公園駅前配本所	
主な事業概要	1. 奉仕業務(中央図書館)(抜粋) (1)開館準備に関すること (2)電話対応に関すること (3)貸出に関すること (4)返却に関すること (5)巡回処理に関すること (6)配架・書架整理に関すること (7)案内に関すること (8)利用者登録・貸出券に関すること (9)予約リクエストに関すること 2. 奉仕業務(分室・配本所) (略) 3. 施設等管理業務(抜粋) (1)施設の環境管理 (2)清掃業務 (3)廃棄物等 (4)備品および消耗品等の管理 (5)施設等の修繕 (6)設備の保守管理 (7)敷地内環境の維持管理 (8)施設の保安等	
指定管理料 上限額	固定支払額	1,512,140千円(税込)
	成果連動支払額	80,000千円(税込)
	計	1,592,140千円(税込)

(出所) 戸田市「戸田市立図書館募集要項」および「戸田市立図書館業務仕様書」に基づき当社作成

[2] PFS の概要

a. 目指す効果

「戸田市立図書館指定管理者募集要項」(以下「募集要項」という。)によると、同事業への PFS 導入の目的として、戸田市立図書館は「身近な施設として利用意向があるものの、利用している市民の割合は年々減少していること。また図書館でのサービスも十分に利用されていない状況にあること」を挙げたうえで、こうした課題に対応し、指定管理者による、一層の民間ノウハウの発揮により、市民ニーズを踏まえた多様なアイデアの活用により、図書館への来訪・再訪を促進し、「学び」につながるサービスの充実を図るためとされる。

b. 成果指標

■概要(文献調査に基づく)

同事業では、図書館の利用機会の増加および学びの習慣化を評価することとしている。採用されている成果指標、測定方法、評価方法の概要は、以下に示すとおりである。

図表 10 成果指標、測定方法、評価方法の概要

成果指標		測定方法	支払等 との連動	評価方法
① 図書館の利用機会の増加に関する評価				
ア	市民 1 人あたり 貸出冊数	各年度の貸出冊数を人口で除して算出 貸出冊数は、埼玉県図書館協会による直近の、「埼玉の公立図書館」統計調査の手引きに基づく冊数、人口は埼玉県総務部統計課編『月刊統計資料』による値とする	あり	以下の目標値との比較により達成状況を確認 【目標値】 4.8 (冊/人・年)
イ	入館者数	月ごとの入館者数データを基に、指定管理者が玄関の入館数を算出	なし	市民の利用機会が増加したかどうかを確認するため、市は、参考値として入館者数を確認し、定性的に評価
ウ	利用者満足度	指定管理者が毎年度実施するアンケートにおいて、満足度に関する質問項目を設定 指定管理者が回答結果を集計し、市へ報告	なし	図書館サービスの利用に関する量的な側面だけでなく、同時に質的な面と合わせて一体的な評価を行うため、市は、サービスの質が損なわれていないかを定性的に評価
② 学びの習慣化に関する指標				
ア	読書時間が増加した人のうち、図書館利用者等が占める割合	市が実施する各回の市民意識調査において測定	あり	令和 11 年度の市民意識調査結果が基準値(令和 7 年度の市民意識調査結果)と比べ増加することを目標とし、目標の達成状況の評価

(出所) 戸田市「戸田市立図書館業務仕様書」に基づき当社作成

同事業において設定されている 4 つの成果指標のうち、支払等と連動する指標は「市民 1 人当たりの貸出冊数」「読書時間が増加した人のうち、図書館利用者などが占める割合」の 2 つであり、「入館者数」「満足度」については支払等とは連動しない参考的な指標として位置付けられている。

支払等と連動する指標である「市民 1 人当たりの貸出冊数」「読書時間が増加した人のうち、図書館利用者な

どが占める割合」は、いずれも指標値の算定を市が実施することとなっているが、算定方法および定義がいずれも厳密かつ市担当課の恣意性が入る余地のないものとして設定されている。また、支払等と連動しない指標である「入館者数」「満足度」は指定管理者が算出・集計した結果を市が評価することとなっている。

■ポイント(ヒアリング調査に基づく)

支払等と連動する指標である「市民1人当たりの貸出冊数」の目標値(4.8冊/人・年)は、事業の検討時点における戸田市の実績値の1.2倍であるが、埼玉県内の平均値に相当する水準として設定されたものとなる。

成果指標の設定にあたっては、通常の実務業務のなかで把握可能、かつ客観的に分かりやすく評価実施できる指標を選定した。図書館の利用機会の増加に関する評価に係る成果指標は、従来型の指定管理者制度のモニタリングで把握するデータから算出が可能である。また、学びの習慣化に関する評価に係る成果指標は、市が定期的に行っている市民意識調査のデータから算出が可能である。

c. 支払条件

■概要(文献調査に基づく)

同事業における指定管理料全体の支払は、固定支払部分(1,512,140千円(税込))および成果連動部分(80,000千円(税込))から構成されている。

成果連動部分は成果指標「市民1人当たりの貸出冊数」の達成区分に応じて支払いが行われる。各年度で設定されている貸出冊数の達成区分は以下のとおり。

図表 11 各年度の成果指標の達成区分

年度	R7年度	R8年度	R9年度	R10年度	R11年度
市民1人あたり貸出冊数(冊/人)					
4.2未満	●	●	●	●	●
4.2～4.4未満	●	●	●	●	●
4.4～	●	●	●	●	●
4.4～4.6未満	—	—			
4.6～4.8未満	—	—	●	●	●
4.8～	—	—	●	●	●

(出所) 戸田市「戸田市立図書館業務仕様書」に基づき当社作成

成果指標「読書時間が増加した人のうち、図書館利用者などが占める割合」は、指定管理料の支払には連動しないものの、前掲の評価方法で示す内容を達成した場合、次期指定管理者の公募において、評価点のうち満点の10%相当の得点が加点として付与されることになる。

■ポイント(ヒアリング調査に基づく)

図書館の管理運営を行う同事業では、国内の PFS 事業で中心적으로取り組まれてきた医療・健康分野や介護分野と異なり、成果指標の達成が行財政コスト(医療費や介護給付費)の縮減に直結しない。支払のうち成果連動部分の設定にあたっては、成果指標の目標値と既存事業の実績値の乖離を踏まえた検討が行われた。

具体的には、「市民1人当たりの貸出冊数」の目標値(実績値の1.2倍水準)を達成するうえで必要と考えられる投入人工等を考慮したうえで成果連動部分が設定された。

d. 指定管理者の裁量の確保

■ポイント(ヒアリング調査に基づく)

同事業では、PFS の導入に伴い、従来型の指定管理者制度と比較して管理運営の実施方法に係る裁量を高めている。

具体的には、一定のルールのもとで新規購入資料の選定・受入に係る指定管理者の自由度を大きく確保することで、効果的な成果指標の達成に向けた管理運営をしやすいとしている。

(2) 金谷地区生活交流拠点整備運営事業

[1] 事業概要

PFI による生活交流拠点施設の整備運営事業である。生活交流拠点施設(新施設等)の整備並びに周辺の既存施設を含めた一体的な管理運営により、地域コミュニティの活性化と市の新たな拠点形成に資することを目的とし、コンセプトを“新たな「金谷地区のシンボル」として、子どもからお年寄りまで誰もが訪れ、「つながり」が生まれる生活交流拠点”とする。

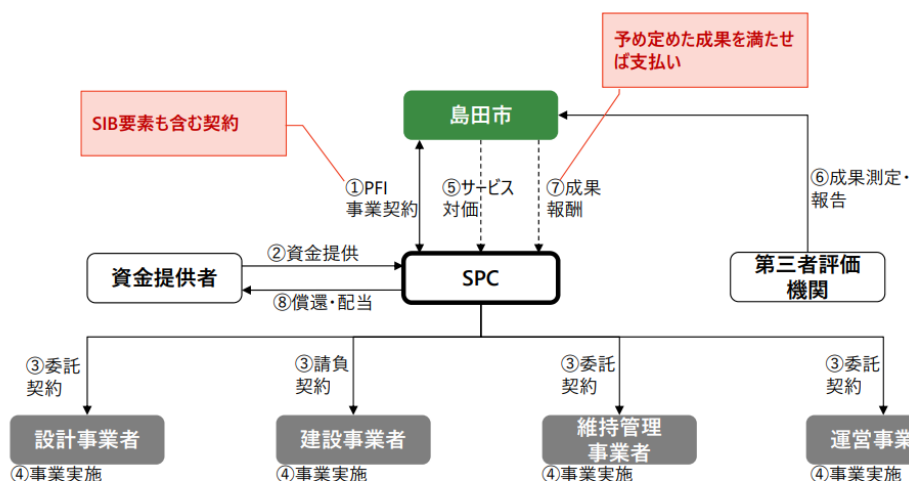
同事業は、PFI 法に規定する PFI・BTO 方式であるが、事業のうち新施設等および周辺既存施設の運営業務であって、生活交流拠点の一角を活用して地域のソーシャル・キャピタル(SC)の醸成・向上を図るために行われるもの(SC 醸成・向上業務)は、事業者へのサービス対価の支払いの一部を成果連動型の報酬と位置付けられている。

図表 12 事業概要

指定管理期間	令和3年9月から令和20年3月31日まで うちSC醸成・向上業務は令和5年10月1日～令和20年3月31日
施設概要	(1) 新施設等 ① 金谷地区生活交流拠点施設 金谷支所、地域包括支援センター、住民健診施設、多目的スペース、子育て支援施設、管理事務所 ② 金谷防災センター 事務室、会議室、防災無線機器室、倉庫 (2) 周辺既存施設 ① 金谷生涯学習センター 公民館、図書館 ② 金谷体育センター アリーナ、卓球室、談話室、ミーティングルーム、更衣室 ③ 三代島1号公園
事業の対象範囲	(1) 設計業務 (2) 建設・工事管理業務 (3) 維持管理業務 (4) 運営業務 ・施設運営業務(子育て支援施設、公民館、金谷体育センター、三代島1号公園、外構) ・SC醸成・向上業務(生活交流拠点一帯において実施) (5) SPC運営管理業務
価格提案の上限価格	2,305,015千円(税込)

(出所) 島田市「金谷地区生活交流拠点整備運営事業募集要項」および「金谷地区生活交流拠点整備運営事業要求水準書」に基づき当社作成

図表 13 SIBを導入した際の想定事業スキーム



※第三者評価機関は市が設置する。

※成果未達リスクは、資金提供者が負う場合、SPCが負う場合、両者が負う場合の3通りが想定される。

(出所) 島田市「金谷地区生活交流拠点整備運営事業実施方針 別紙 1 ソーシャル・インパクト・ボンドおよびソーシャル・キャピタルについて」

[2] PFS の概要

a. 目指す成果

「金谷地区生活交流拠点整備運営事業要求水準書」(以下「要求水準書」という。)によると、成果連動型民間委託方式の対象となる SC 醸成・向上業務の実施を通じて目指す成果は、以下のとおり整理されている。

- 金谷地区の SC 醸成・向上を通して地域コミュニティの維持・活性化を図り、健康、教育、安全・安心などの面で暮らしやすいと感じられる地域づくりにつなげる。

b. 成果指標

「金谷地区生活交流拠点整備運営事業 事業契約書(案)」(以下「事業契約書(案)」という。)によると、同事業で採用されている成果指標、測定方法、評価方法の概要は、以下に示すとおりである。

設定されている 3 つの成果指標のうち、成果指標①および②については、事業者が作成する年報およびモニタリング結果に基づき、市が評価を行う。

成果指標③については、市が SC アンケート調査および集計を行い、基準値(契約締結直後に市が行う SC アンケート調査の集計から算定される値)との差分に基づき評価を行う。なお、市が実施する SC アンケート調査の調査票および調査の実施方法(調査方法、母集団、対象者、サンプリング方法)は、公募時点で事業契約書(案)の別紙として提示されており、契約締結直後に市および事業者にて協議のうえ、決定するものとされている。

図表 14 成果指標、概要、評価方法

成果指標	概要	支払等 との連動	評価期間	評価方法
成果指標① ・ SC 醸成・向上業務の遂行	事業者が SC 醸成・向上業務年度計画書に基づいて SC 醸成・向上業務(SC 醸成・向上業務に係る開業準備業務を含む。)を遂行したかどうかを示す指標	あり	契約締結日から事業期間終了まで毎年度	事業者から受領した年報及び維持管理・運営業務に関するモニタリング結果を用いて、市が評価
成果指標② ・ SC 醸成・向上業務の利用者満足度	事業者が SC 醸成・向上業務年度計画書に基づいて行う全業務の利用者(エンドユーザー)の満足度を示す指標	あり	令和 8 年度から事業期間終了まで毎年度	事業者から受領した SC 醸成・向上業務利用者満足度調査年報を用いて、市が評価
成果指標③ ・ 対面での付き合い指標 ・ 団体参加指標 ・ 信頼指標 ・ 互酬性の規範指標	本事業において、市は、SC を「対面での付き合い」「団体参加」「信頼」「互酬性の規範」から構成されるものと定義し、左記は SC の各構成要素を示す指標	あり	令和 13 年度、令和 16 年度及び令和 19 年度	市が作成する SC アンケート調査結果報告書に基づき、市が評価

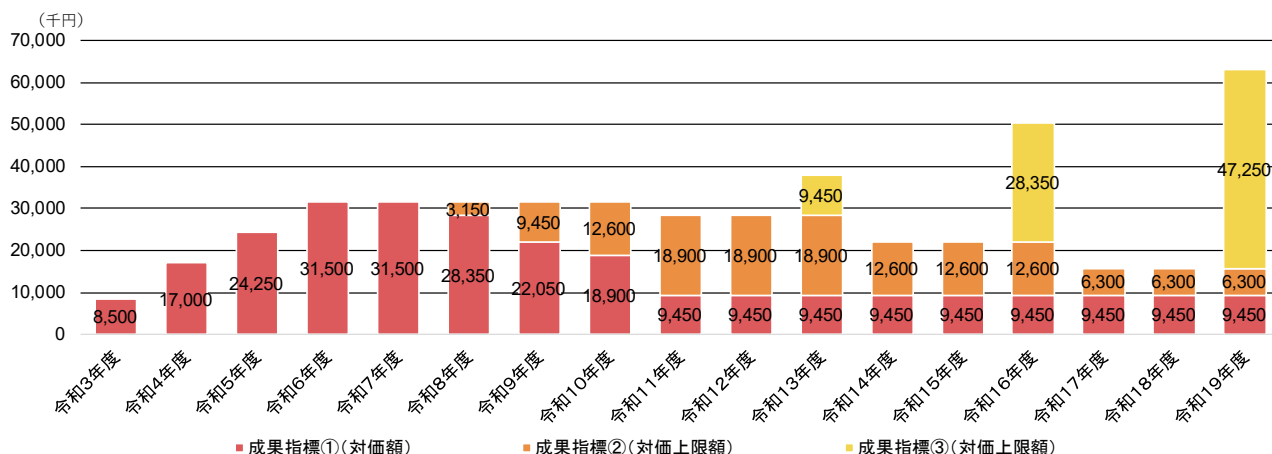
(出所) 島田市「金谷地区生活交流拠点整備運営事業 事業契約書(案)」に基づき当社作成

c. 支払条件

事業契約書(案)によると、同事業における成果指標の改善状況の評価結果に応じて支払われる対価額および対価上限額(消費税および地方消費税を含む。)の構成は以下のとおりである。

なお、成果指標①は、評価結果に基づき対価が支払われるが、成果指標②、③は下表に示す対価上限額に、成果指標の達成度に応じて設定された支払割合を乗じた金額が支払われることとなる。

図表 15 対価額および対価上限額の構成



(出所) 島田市「金谷地区生活交流拠点整備運営事業 事業契約書(案)」に基づき当社作成

d. 事業者の裁量の確保

要求水準書によると、PFS の対象とされる SC 醸成・向上業務は、成果指標の達成を目的とするため、一部の必須業務(SC 醸成・向上業務利用者満足度調査、SC 醸成・向上業務に関する定期会合の開催)を除き、要求水準が設定されないこととされている。

5. PPP/PFI 事業に成果連動支払を導入するうえでのポイント

以下では、公共施設等の整備および管理運営に係る官民連携事業に成果連動支払を導入するうえでのポイントについて、調査結果を踏まえ PFS の観点および PPP/PFI 事業の観点の両面から考察する。

(1) PFS の観点からの考察

[1] 長期アウトカム指標の採用しやすさ

社会課題の解決に資する成果の発現には事業開始後から中長期の期間を要することが多いにもかかわらず、国内で実施されてきた PFS 事業のほとんどは、単年度から数年以内の事業期間とされてきた。そのため、発現・観測までに時間のかかる長期アウトカム指標は採用されにくい傾向にある。

PPP/PFI 事業の場合、指定管理者制度では 5 年程度、PFI 事業の場合は 15 年程度と、事業期間が長期にわたることが多い。本稿で調査対象とした事例にみられるとおり、PPP/PFI 事業では長期アウトカム指標(学びの習慣、対面での付き合い指標等)を設定しやすく、事業期間を通じて丁寧な成果評価を行うことと親和性を有するといえる。

[2] モニタリングとの連動による評価の効率化

PFS 事業では、従来型の業務委託事業と異なり、事業期間を通じて成果評価を行い、成果指標の達成状況を測定する必要がある。このことは、発注者である行政担当課の事務負担の増加や、第三者評価機関の設置の必要性等、事業スキーム全体の複雑化や事業費の増大の原因となる。これらは従来型の業務委託と比較すると事業の効率の低下とみなされることがあり、国内における PFS 事業の普及の阻害要因のひとつとなってきた。

PPP/PFI 事業では、指定管理者制度および PFI 事業のいずれにおいても事業期間中にモニタリングが実施されることが一般的であり、業務仕様(PFI 事業では要求水準)に基づく業務水準を満たすサービスが提供されているかが確認される。PPP/PFI 事業のモニタリングに PFS の成果評価を組み込むことで、事業全体の効率の低下を回避し、無理のない成果評価の実施が期待できるといえる。

[3] 事業規模の大規模化に伴う成果改善インセンティブの大きさ

国内で実施されてきた PFS 事業は、比較的小規模な事業案件が多く、成果連動支払額も小規模な事例が多い。成果連動支払額が小さい場合には民間事業者の創意工夫・民間ノウハウの発揮に対するインセンティブが十分働かない懸念がある。

PPP/PFI 事業は、一般的な PFS 事業に比べて事業規模全体が大きくなるため、成果連動支払額の水準も相対的に大きくなることが想定される。これにより民間事業者の成果改善に向けたインセンティブがより働きやすくなることが期待できるといえる。

(2) PPP/PFI 事業の観点からの考察

[1] 既存の PPP/PFI 事業におけるサービス水準の向上の課題

a. 指定管理者制度

PPP/PFI 事業のうち、指定管理者制度では、指定管理者の収入は指定管理料、利用料金収入(利用料金制を採用する場合)等からなる。

利用料金制とは、施設の使用料を指定管理者の収入(利用料金)として収受させることができる仕組みであり、指定管理者の経営努力を発揮しやすくすること等を目的とするものである。指定管理者による運営努力と利用者の増減に相関関係のある施設(文化施設やスポーツ施設等の集客施設等)における指定管理者の経営努力を引き出すためのインセンティブ向上策として広く採用されている。

一方で、指定管理者による運営努力と利用者の増減に相関関係がなく、サービス水準の向上が増収につながらない施設では利用料金制は親和性があまりない。例えば、本稿で事例調査の対象とした図書館におけるサービス等、公の施設で提供されるサービスのうち使用料の設定が困難な業務や、設置管理条例上で使用料を定義づけることが困難な業務については、利用料金制の採用が困難となる。

また、公の施設としての設置目的を踏まえると、福祉的な性格が明確な施設などでは使用料を低廉な水準にとどめざるを得ない例もあるため、指定管理者の経営努力を引き出すうえで十分なインセンティブとして機能しない場合も想定される。

b. PFI

PPP/PFI事業のうち、PFI では、公的財政負担の縮減と併せた公共サービスの水準の向上が、導入の目的として挙げられる。

馬場・植田によると、公共サービスの水準の向上は、提案審査において発注者側の期待する性能(要求水準)を上回るものに「性能点」が加点され、受注者の提案事項は事業段階において実現するものとして説明されている²。

一方で、筆者らの実態把握調査によると、「施設・インフラの維持管理」分野の官民連携手法として PFI 方式を導入した実績があるとした自治体のうち、成果指標を用いた事業評価・モニタリングを実施している事業の例があるとする割合は 22.7%にとどまる等、運営段階のサービス水準の向上を担保する、事業評価・モニタリングにはさらなる普及・改善の余地があることが示唆されている³(図表 16、17 参照)。

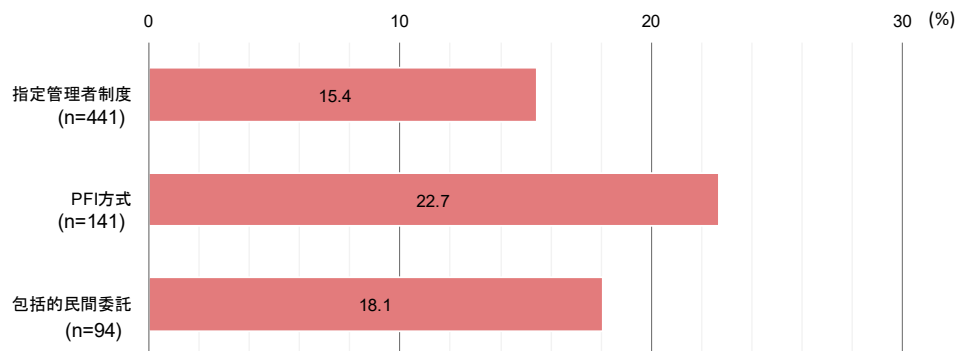
また、PFIの事業類型の観点に着目すると、国の実施するPFI事業のみを抽出しても、サービス購入型のPFI事業が事業類型別の合計の85.5%に達する(平成14～30年度)など多数を占めている⁴。サービス購入型においては、民間事業者の経営努力が収入の増加につながらないことから、PFI事業においても運営段階における民間事業者の経営努力を引き出すための十分なインセンティブが働く事例は一部にとどまることが示唆された。

² 当社政策研究レポート「PFI 事業における財政負担軽減・サービス水準向上等に係る分析」(2018 年 9 月)

³ 当社レポート「令和 6 年度 成果連動型民間委託契約方式(PFS)に関する実態調査報告」(2025 年 6 月)

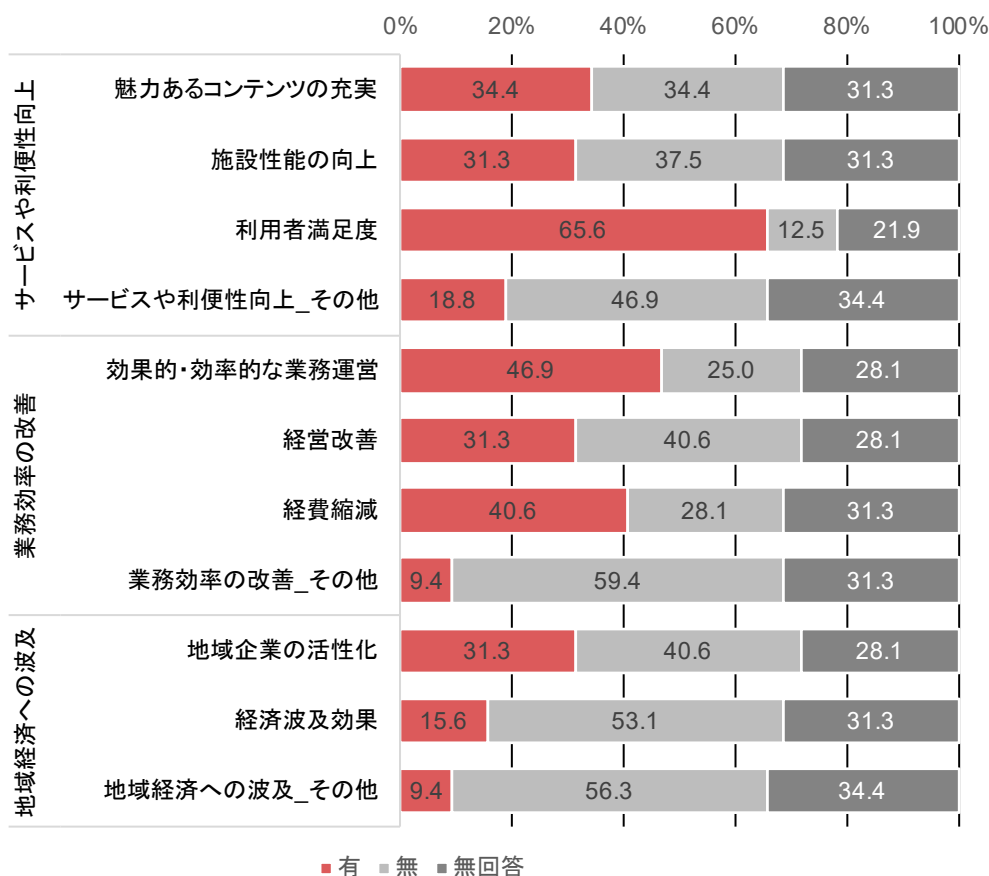
⁴ 会計検査院「会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書「国が実施する PFI 事業について」」(令和 3 年 5 月)

図表 16 成果指標を用いた事業評価・モニタリングを実施する事業の例が「ある」割合（事業手法別）



（出所） 当社「令和 6 年度成果連動型民間委託契約方式(PFS)に関する実態調査報告」に基づき当社作成

図表 17 成果指標の採用例(PFI 方式の導入実績のある自治体)（抜粋）



（出所） 当社「令和 6 年度成果連動型民間委託契約方式(PFS)に関する実態調査報告」に基づき当社作成

[2] PPP/PFI 事業に PFS を導入することによるメリットおよび留意点

a. PPP/PFI 事業に PFS を導入することによるメリット

指定管理者制度、PFI の双方において、管理運営期間中における、指定管理者や民間事業者によるサービス水準の向上に向けた経営努力を引き出すための十分なインセンティブが機能しない場合がある。また、経営努力により収益増が見込める集客系の公共サービスであったとしても、成果指標を用いた事業評価・モニタリングを行う事例は多いとはいえない。

PPP/PFI 事業の運営段階に PFS を導入し、指定管理者や民間事業者が政策目的を達成した場合にインセンティブとして成果連動支払が行われるとして支払条件を設定することで、管理運営期間における指定管理者や民間事業者の継続的な経営改善努力に対する適切なインセンティブとして機能すると考えられる。

ただし、PPP/PFI 事業への PFS の導入を考えるうえで、設計・施工、維持管理・運営のすべての業務範囲を成果連動支払の対象とすることは非現実的といえる。本稿で調査対象とした事例でも運営段階の業務の一部に PFS が導入されていた。特に、市民に対して直接サービスを提供する業務に対する対価支払条件と成果連動支払には親和性があると考えられる。

b. 留意点

先述したとおり、PPP/PFI 事業で実施するモニタリングに、公共施設の設置目的や事業を通じて達成したい目標を測定する中長期の成果指標を組み込むことで、より丁寧に政策目標の達成度合いを評価できる。一方で、一般的な PPP/PFI 事業では、施設の整備および管理運営を超えた政策目的の実現への寄与は求めないことが一般的である。そのため、指定管理者や民間事業者に過度な事業リスクを負わせないように、中長期の成果指標を評価する際には、評価結果から外部影響要因を排除できる丁寧な成果評価の仕組みが重要と考えられる。

その他、官民連携事業を成立させる観点からは、成果水準の未達成時に、過度な事業リスクを指定管理者や民間事業者に負わせないような事業条件の整理も重要と考えられる。サービス購入型の事業における、成果達成時のボーナス支払いという側面を重視することで、指定管理者や民間事業者の運営努力をより効果的に引き出せる可能性がある。

6. まとめ

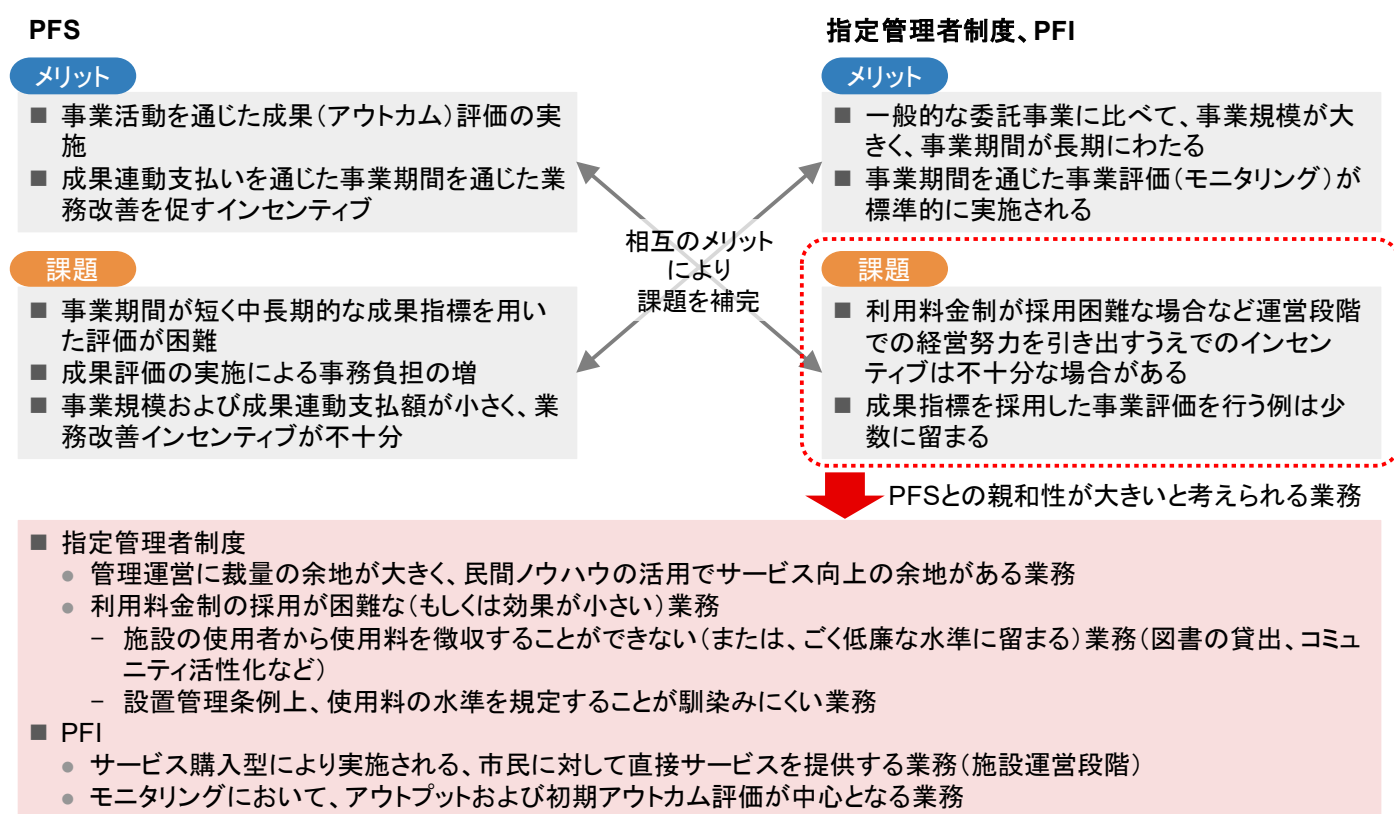
本稿では、わが国における PFS 事業の導入の状況や課題について概括したうえで、公共施設等の整備および管理運営分野の官民連携事業に PFS を導入する事例の文献調査、ヒアリング調査を行い、PPP/PFI 事業への PFS の導入のメリットや課題について整理した。

中長期的な事業期間を設定し、社会課題の解決に至る仮説の分析・評価をしながら取り組むことは PFS 事業の本質だが、現状では十分に普及しているとはいえない。PPP/PFI 事業へ PFS を導入することで、それぞれの事業手法が抱える課題の解決に向けて寄与することが示唆された。

具体的には、PFS 事業で望ましいとされる、中長期的な成果指標の採用や評価期間を十分確保したうえでの成果評価の実施と、事業期間が長期化する PPP/PFI 事業との親和性が高い。また、事業規模の大規模化に伴って適切な水準の成果連動支払額の設定が期待できる。

その他、PPP/PFI 事業の観点でも管理運営段階の継続的な経営改善努力を促すインセンティブとして、PFS が機能することが期待できる。

図表 18 PFI/PPP 事業への PFS の導入のメリットおよび親和性が大きいと考えられる業務



（出所）当社作成

一方で、本稿で事例調査を行った 2 事例はいずれも、長期にわたる事業期間の初期段階にある。これらの事業において成果連動支払の仕組みが公共サービス水準の向上に対して有効に機能するかは、引き続きの評価分析が必要となる。

わが国では PFS 事業および PPP/PFI 事業について、いずれもさらなる導入が進められていくと考えられる。官民連携のメリットを最大化するための事業方式間の連携の促進について、本稿がその一助となれば幸いである。

－ ご利用に際して －

- 本資料は、執筆時点で信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客さまの決定、行為、およびその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客さまご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱 UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。