

施設調達とサービス調達の違い

アウトプットを発注者が、インプットを事業者が定める

熊谷弘志

オフィス・クマガエ代表
クラウンエージェンツ・ジャパン株式会社
PPP事業部シニアアドバイザー

前回（1月5日号）は、2022年11月に出版

した拙著「脱『日本版PFI』のススメ 令和編（急がれるサービス調達型への転換）」（発行：日刊建設工業新聞社、発売：東洋出版）に基づき、PFI（民間資金活用による社会資本整備）とは本来、施設の調達手法ではなく、施設の機能に関するサービスを調達する手法であり、公共施設の整備と財政健全化を両立させるためには、既存の施設調達型PFIをサービス調達型に転換する必要があると述べた。今回は具体的に、施設調達とサービス調達がどのように異なるのかを説明する。

1. 誤解を生む二つのレトリック

一般的に考えると、施設調達とサービス調達が同じでないことは誰にでも分かりそうなものだが、日本のPFIに関するガイドラインを読んでいると、日本の施設調達型PFIとサービス調達型PFIに互換性があるように感じてしまう。納得できないが、そう感じてしまうのである。熟読してみると、そのように感じさせる要因らしい二

つのレトリックが見つかった。

（1）モノもサービスの一種？

施設調達を前提とした日本の施設調達型PFIにおいては、施設整備の完了後に施設所有権が発注者の公共に移譲される。このため従来の施設整備契約と同様に、施設完成時にその機能を確認する「コミッションングテスト」が行われる。そして、その後に維持管理・運営サービスが始まる。運営開始後に施設整備費の割賦払いと維持管理・運営サービスの料金が一括して支払われるが、固定資産の減価償却費やリース代として支払うものに對する費用と、サービス料金は費目が異なる支払いだである。

施設整備型PFIに関し、内閣府PFI推進委員会の第17回会合（08年7月15日）に提示された資料「PFI事業契約に際しての基本的考え方とその解説（案）（2/2）」は、『サービス対価』の支払について表1のように記述している。ここでは、事業者がサービス料金を支払うとはして

おらず、公共サービスを提供するために事業者が負担する費用のサービス対価を支払うとしている。そして「モニタリングに関するガイドライン」に記載されたサービス対価の考え方が、表2のように引用されている。ここでは、実際はサービス対価となり得ない有形な施設整備の対価を含んだ二つの考え方のみが記述されている。本来であれば、IHIP特性（注）を持つサービス対価が規定されなければならないはずだ。

事業者が公共サービスを提供するために必要な施設整備費と維持管理・運営費への対価であるから「サービス対価」と言うことと記述されているが、これはモノへの支払い対価を、サービスへの支払い対価のように思わせるレトリックである。この点に気付けば、サービス対価の本身は従来型の調達と同様に、モノへの対価とサービスへの対価に分割できるということを理解できるだろう。

（2）アウトプット仕様？

これまでの施設（モノ）整備の仕様書では、具

体的にどのような施設を設計し、建築申請するかというインプットが示されてきた。

日本のPFIガイドラインの一つに、内閣府作成の「PFI事業契約との関連における業務要求水準書の基本的考え方」がある。そこでは、このガイドラインの対象範囲が4ページの表3のように示されている。この性能規定を説明する注釈は、4ページの表4の通りである。

仕様規定と性能規定（＝事業者が満たすべき性能を規定する方法）のどちらも、施設整備のインプット仕様であるにもかかわらず、「政策的な要求する成果（アウトカム）」を持ち出すことで、インプット・アウトプット・アウトカムというつながりを連想させ、まるで性能規定がアウトプット仕様であるかのような

表1

1. 概要

管理者等は、選定事業者に対して、PFI事業契約、入札説明書等および入札参加者提案に従った施設の設計、建設工事、維持・管理および運営の業務の実施により、要求された水準（内容・質）の公共サービスを提供する対価として一定の金額（「サービス対価」という）を支払う義務を負う旨規定される。（関連：1－9規定の適用関係）

表2

4. 「サービス対価」の考え方

「サービス対価」の考え方を例示すると以下の通り。（参考：モニタリングに関するガイドライン）

- 1) 公共サービスの提供に必要な建設工事費と、維持・管理費および運営費とを不可分の「サービス対価」とする考え方。
- 2) 「サービス対価」のうち、選定事業者が負担する各費用項目（建設工事費、支払利息、維持・管理費および運営費等）に相当する額をそれぞれ支払うとする考え方。

なお、「サービス対価」の支払額は、計算式により示されることが多く、この場合、その詳細はPFI事業契約書の別紙に記載されることが多い。

誤解を生じさせかねないと感じる。さらに、運営に関わるサービスについては、これまでサービスの業務内容そのものが記載されてきたことから、性能規定でもなければ、アウトプット仕様書としても策定されてこなかった。

それは、サービスの業務内容を記載した要求水準通りに業務が実施されることを前提と

して、価格競争だけで事業者を選定してきたからである。

加えて「必要と判断される場合には、事業に係わる政策目的や求める成果（アウトカム）に関する記述を再記することもある」との記載は、本来は公共サービスの管理責任者である公共が、事業者に業務を委託するに当たり、事業者がコントロールできない公共サービスのアウトカム悪化の責任まで、事業者に負わせ、サービス対価を減額しようとする考え方に関連性があるのではないかと危惧する。

2. 仕様書の違い

それでは、施設調達型PFIとサービス調達型PFIの仕様書はどのように異なるのだろうか。

拙著に添付資料として、標準サービスレベル仕様書（Standard Service Level Specification）を掲載し、施設の持つ機能をサービスとして購入する仕組みを解説した。この添付資料の仕様書には事業者が達成させたいサービスのアウトプット水準を記載しているので、参照いただきたい。また第13章では、サービス調達型PFIにおける要求水準書には①目標値としての役割②改善の触媒としての役割③支払額を算定するフィルターとしての役割——があることを説明している。

5ページの表5は、同じような役割がモノの調達にもあるかを検証したものである。ここから、施設調達の仕様書は施設の引き渡し時の性能を規定す

るものであり、サービス提供期間にわたる性能要求は規定できないため、サービス調達型の要求水準書が持つ三つの役割は持つていないと分かる。

(1) 目標値

施設調達型 PFI では、事業者が施設の所有権を発注者に譲渡する際の性能と、通常1～2年の施設や設備に関連した機材の性能保証、構造などの重要な部分の10年間の保証はあるものの、施設を改善する義務は事業者にはない。

表3

本書では、一般的に業務要求水準書に記載される内容（事業の設計や運営等に係る要件）を取り扱う。詳細は第3章以降に記述するが、業務要求水準書は、民間事業者に期待する役割をまとめた記述、原則として性能規定による業務要求水準で構成され、さらに、モニタリングの基本計画を示した文書が添付されるべきものである。また、必要と判断される場合には、事業に係わる政策目的や求める成果（アウトカム）に関する記述を再記することもある。本書は、これら業務要求水準書そのもの及び添付書類の作成の在り方について示すことを目的とする。ただし、業務要求水準書と関連の深いその他の事項についても必要に応じて記述している。

注：太字は筆者

表4

インプット仕様、アウトプット仕様という場合の「仕様」と、仕様発注、性能発注という場合の「仕様」では意味が異なる混乱を招くおそれがあるため、本書では「インプット仕様」「アウトプット仕様」という用語は使用せず、「仕様規定」（＝形状・寸法・材料等の具体的な仕様を規定する方法）、「性能規定」（＝事業者が満たすべき性能を規定する方法）という用語を用いることにした。

PFIにおいて、施設整備の契約と維持管理・運営サービスの契約は独立・分離したものであり、上記の保証以外の施設の不具合が原因で維持管理・運営サービスが提供できない場合の責任は、施設所有者である公共にあることが一般的である。

一方、サービス調達型 PFI では、事業者は事業期間においてサービスのパフォーマンスを満たす履行義務がある。ただし、事業者が負えないパフォーマンス履行リスクまで押し付けるものではない。

事業の初期段階でパフォーマンスが達成できない場合、減額なしで修復対応を一般的に認める。これは、新施設運営の初期段階では不具合や不適切な運営状況の発生は一般的であり、そうした状況を改善していくラーニ

ングカーブを機能させることが適切な運営として認められるからである。

そして、ラーニングカーブによって適切なサービス水準が確立されているかどうかの検証には、不具合や不適切な運営状況に対し、どのように対応するかが重要である。従って、当該サービスの要求未達成事象が生じたにもかかわらず、適切な対応でなかった場合には、たとえネガティブな影響が顕在化しなくてもサービスの品質低下と見なされ、サービス料金が減額されなければならない。

(2) 改善の触媒

施設調達型 PFI で用いられる性能規定では、事業者の提案手法の幅を広げる要素はあるものの、施設整備後に施設の所有権を発注者に移譲するため、事業者には運営期間中に施設改善を行うインセンティブはない。また通常、管財会社が行う運営のサービスパフォーマンスを建設会社が保証するものでもない。

一方、サービス調達型 PFI で発注者が求めるのは、施設が提供するサービスのアウトプットである。そして、そのサービスを実施する施設（インプット）は事業者が提案する。そのため、仕様規定および性能規定は事業者が行う。

事業者による仕様規定および性能規定が不適切でパフォーマンスが発揮できない場合、事業者はそれが発揮できるよう、仕様もしくは性能を変更する許可を発注者から得て施設を改善し、パフォ

表5

仕様書の役割	サービス調達型PFI	施設（モノ）調達型PFI
目標値としての役割	事業期間中に事業者に要求するIHIP特性を反映させたサービスのパフォーマンス水準と、その条件が明確化されている	完成施設の引き渡し段階で施設の発揮する性能・機能を確認するため、運営段階の目標値は設定できない
改善の触媒としての役割	サービスパフォーマンスが発揮されない場合、サービス料金が受け取れないので、施設を改善するインセンティブが生まれる	施設引き渡しで契約は終了するため、引き渡し後の運営期間に施設を改善する義務は事業者にはない
支払額を算定するためのフィルターとしての役割	IHIP特性に起因した不具合や品質低下が発生し、適切な対応が取れなかった場合は支払額を変動させる。そのため、要求水準はモニタリングが可能で、減額発動プロセスおよび減額算定メカニズムと連動している	施設整備費部分は長期債務負担行為として確定する。そのため、引き渡し後の運営期間に施設が利用できなくなったとしても、施設整備費の支払額を変動させる要素はない

出典：筆者作成

ーマンスを発揮させる必要がある。いったん合意した仕様もしくは性能を、契約期間中に事業者が勝手に変更することは認められないからだ。

このとき建設会社は、当該のサービス調達型PFIを管理する事業会社である特別目的会社（SPC）から施設改善の発注を受け、業務を遂行することになる。SPCはこのように、事業で求められるパフォーマンスが発揮できない場合の責任を負う形で事業管理を行い、その影響は最終事業収益の変動を通して投資家の投資リターンに反映される。

（3）支払額を算定するフィルター

施設調達型PFIにおいて、施設整備費の部分は長期債務負担行為として確定するため、故障や損傷によって施設が利用できなくなっても、事業者に対する施設整備費の支払額は変動しない。05年8月の宮城県沖地震により、仙台市がPFI法に基づき整備した複合運動施設「スポパーク松森」で、プールのつり天井パネルが落下して4カ月間、施設利用ができなかったにもかかわらず、支払いが減額されなかった理由がここにある。

これに対しサービス調達型PFIでは、サービス料金の支払いという位置付けになるため、施設が利用できないと、事業者はサービス料金を受け取れなくなる。また施設が利用できたとしても、その一部に不具合が生じたり品質低下が発生したりした際、適切な対応が取られなかった場合には、

契約上の支払いメカニズムに基づき、支払額が減額される。

このように、施設調達型PFIでは施設を完成させるための性能規定仕様書を作成する一方、サービス調達型PFIでは運営期間中のパフォーマンスをアウトプット仕様書に記載する。この二つの調達形態は、モノを調達するのか、サービスを調達するのかの違いである。

性能規定では、運営期間中における目標の設定はできず、サービスの品質改善の触媒ともならず、支払額を算定するフィルターの機能を持たせることもできない。サービス調達のためにはアウトプット仕様書が必要なのである。

3. アウトプット仕様の必要性

（1）性能規定はインプット仕様

そもそも仕様規定と性能規定は、日本の建築基準法を中心とした建築関係法令で使われている用語であり、2000年施行の改正建築基準法で性能規定の考え方が用いられた。

改正前は、規定されているもの（仕様規定）と、規定が予想していない材料や工法を認めるための救済規定（旧法38条）の組み合わせであったが、性能規定の考え方をういた改正により、新素材や工法を認める試験方法などを規定し、救済規定をなくしたのである。

あくまで施設の建築申請に当たっての規定を変更したものであり、モノの規定をサービスの規定

に転換したわけではない。つまり性能規定は、施設を引き渡すまでの施設整備に活用可能なものであり、サービス調達に使えるものではないということを理解しておく必要がある。

(2) インプットとアウトプットの関係

施設調達型PFIでは発注者が性能規定を行っているが、サービス調達型PFIでは、インプットである性能規定を行うのは事業者である。

これは、サービス調達型PFIにおいて発注者が事業者を求めるのは、その施設が持つ機能を運営期間中にサービスとして成り立たせるための結果（アウトプット）であり、インプットは事業者に提案させ、アウトプットが出ているかどうかをモニタリングし、そのモニタリング結果（アウトプットの結果）に応じてサービス料金が支払われるからである。

性能規定（インプット）を決めるのが事業者であるため、アウトプットの結果が得られなかったときには、事業者が発注者の承認を得て性能規定を修正する。発注者が受け入れを認める形で性能規定を修正しなければ、アウトプットに基づいたサービス料金が受け取れなくなるからでもある。

(3) パフォーマンスリスクの移転

PPP（官民連携）・PFIでアウトプット仕様書が用いられる背景には、モノ調達からサービス調達への転換という世界的な潮流がある。モノ

のインプット仕様書を、サービスのアウトプット仕様書に転換することで、先述したように運営期間中の事業者の目標が明確化され、サービスパフォーマンスを改善する触媒となり、支払額を算定するフィルタになるという新たな機能が追加される。

前回述べたように、サービス調達型PFIは、これまで施設の調達を行ったものの、想定通りのパフォーマンスを発揮できないことに困ってきた海外のほとんどの国において、施設のパフォーマンスリスクをサービス提供者に負わせることを可能にした新たな公共調達手法であり、まさにパラダイムシフトなのである。

パフォーマンスリスクを事業者に負わせるために、発注者はアウトプットをサービスとして購入し、インプットである性能規定は事業者が決める必要がある。

(4) イノベーションの促進と経済活性化

混沌と不確実性の時代においては、コスト管理と生産性の向上だけでは成長課題を克服することはできないといわれる。既存の施設整備費と運営費を削減する施設調達型PFIは、コスト管理と生産性の向上によって既存手法を改善することに焦点が当てられており、イノベーション（革新）への取り組みに焦点が当たっていない。

「サービス購入型」という名称が与えられているものの、施設整備費を支払う日本の施設調達型

PFIでは、同じような施設を整備し、同じような業務をより低コストで実施することが求められている。発注者の支払い削減によって生まれる「VFM (Value For Money)」という概念は、事業者にとっては請負金額と利益の削減につながるものであり、経済の収縮を引き起こしかねない。しかも、首都圏の大企業に対して支払う施設整備費の割賦払いでは、地方自治体への投資はなく、地域経済を活性化させる要因がない。

自治体はPFI事業を活用することで、地域経済を活性化させたいという狙いがある。だからこそアウトプット仕様で要求し、イノベティブなインプットを事業者に提案させ、パフォーマンスリスクを事業者に負ってもらうのである。そうすれば、自治体に設立されたSPCのサービス提供によって、所得課税、消費課税、資産課税を税収に組み込むことができるようになる。

地域経済の冷え込みを加速させかねない既存の施設調達型PFIを見直し、PFIを「民間投資による公共施設整備によって財政状況を改善し、かつ経済を活性化させる」手法として位置付ける。そのことの重要性を自治体は再認識していただきたい。

注1 サービスは、①無形性 (Intangibility) ②非均一性 (Heterogeneity) ③生産と消費の不可分性 (Inseparability) ④消滅性 (Perishability) ——という四つの特性を持っている。第1回参照。