

「指標連動方式」を巡る考察

サービスレベルの指標は、モノには適用できない

熊谷弘志

オフィス・クマガイ代表
クラウンエンジニアツ・ジャパン株式会社
PPP事業部シニアアドバイザー

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、発売日東洋出版)の解説を連
載中である。第1回(1月5日号)では、公共施
設の整備と財政健全化を両立させるためにはサー
ビス調達が必要であることを述べ、第2回(2月
6日号)では、施設調達とサービス調達の違いが
どのような結果につながるのかを説明した。第3
回(3月6日号)は、サービス調達の核となる
「AaS(As a Service)」について取り上げた。
今回は現在、トピックとなっている「指標連動支
払い」について解説しよう。

◇ ◇

2022年5月に「指標連動方式に関する基本
的考え方」(以下「本考え方」)が、内閣府の民間
資金等活用事業推進室より公表され、その説明会
が地方自治体向けにオンラインで23年2月10日に
開催された(注1)。参加資格は自治体職員に限
られたが、「本考え方」の中にも記載があるよう
に、民間事業者の意見が重要であることから、説

明会は民間事業者も含めた幅広い対象に実施して
いただきたかった。

国は自治体における新たなPPP・PFI活用
モデル形成施策として、指標連動方式の導入を推
進している。「本考え方」は同方式を巡る論点整
理であり、今後の議論や実務の蓄積を踏まえるこ
う位置付けになっている。

今後の議論を深めるため、本連載で解説してき
たIHIP特性(注2)を持つサービスを活用し
たAaSの観点から、「本考え方」に記載されて
いる論点に対してコメントしたい。前提や定義が
異なるため、日本の施設調達型PFIに基づいた
「本考え方」の内容を否定するわけではないもの
の、英国で導入されたサービス調達型PFIに基
づいてコメントすると、以下のようになる。

1. 内閣府が示した「基本的考え方」

指標連動方式とは、サービスレベルの達成度
(パフォーマンス)に応じて支払いが行われる仕
組みであり、モノの取得費用には適用できない。

第2回の表2で示したように、国内で実施され
ている施設調達型PFIでは施設整備が目的とな
っているため、サービス対価には「サービス料
金」だけでなく、「モノの取得費用である建設工
事費」も含まれている。

そのため「本考え方」の中には、本連載で説明
してきた「サービス調達型PFIにおける指標連
動方式の考え方」と、「国内の施設調達型PFI
における実態を踏まえた指標連動方式の考え方」
の二つが混在している。

表1は「本考え方」に記載されている「(2)

指標連動方式の特徴」(2・3頁)の各項目に参
照番号を振ったものである。「本考え方」におい
て、前述した二つの考え方がどのように混在して
いるのかを見ていこう。クリティカル・シンキン
グ(批判的思考)の観点で読んでいただきたい。

「1」は指標連動方式の一般的な説明であるが、
これはサービス料金に対してのみ活用できる指標
である。従って、サービス対価の中に施設調達型
PFIのように確定したモノの取得費用を含む場

表1 指標連動方式の特徴

1. 指標連動方式とは、管理者等が民間事業者の提供するサービスに対して対価を支払う契約等（PFI事業における事業契約、包括的民間委託契約等を含む。）のうち、管理者等が求めるサービス水準に関する指標を設定し、サービス対価等の一部又は全部が、当該指標の達成状況に応じて決まる方式である。
2. 指標連動方式においては、契約における性能規定を基に指標が設定される。管理者等は提供されるべき公共サービスの水準を関係者と協議して指標として設定し、その指標を充足させるための手法については民間事業者の創意工夫に委ねられる。
3. 指標連動方式は、質の高い公共サービスの実施を目的とするもので、性能規定を指標に反映することによって民間事業者の創意工夫による業務の効率化やサービス水準の向上を促すとともに、適正かつ確実なサービスの提供を確保するものであり、以下の特徴がある。
 - a) 性能規定である業務要求水準、業務要求水準に係る具体的な指標（以下「指標」という。）、サービス対価の支払メカニズム及びモニタリングルールが一体となり、相互に連動して運用される。
 - b) 指標については、業務要求水準を具体化したもので、客観的にモニタリング可能なものが設定される。
 - c) 指標は性能規定を基に設定されるものであり、指標達成に向けた手法は民間事業者の創意工夫に委ねられることから、創意工夫次第で、民間事業者は収益性を向上させることができる。
 - d) 管理者等の求める業務要求水準の重要性や民間事業者に対するインセンティブ、社会への影響度合い等に基づき、指標間の重み付けが設定される。
 - e) 指標と連動し、民間事業者の創意工夫を促すと共に適正かつ確実なサービスの提供の確保を促すサービス対価の変動ルール（支払メカニズム）が設定される。
 - f) 指標の測定主体や測定方法等に関してモニタリングルールが設定される。

出典：内閣府民間資金等活用事業推進室「指標連動方式に関する基本的考え方」（2022年5月）より筆者作成

合、サービス対価のすべてを指標連動することができなくなるので、これは特徴として成立しない。

「2」は性能規定に基づいて指標を決めるとしているが、形のあつモノの性能規定に基づいた指標とは異なる。そのため、これに続く「管理者等は……」の文脈がロジカルにつながらない。

指標連動方式においては、管理者が要求するサービスレベルを設定する。そして施設の性能にこだわらず、そのサービスレベルを充足する手法については、民間事業者の創意工夫に委ねられる。だから、先に性能を決めてはいけないのである。

「3」は第2回で説明したように、性能規定は仕様規定が予想していない材料や工法を認めるための施設整備のインプットの規定であることから、形のないサービスである業務指標になり得ず、サービスの効率化やサービスレベルの向上を促す要素にはならない。以下、この観点から各小項目についてコメントする。

「a」の特徴は成立しない。なぜならこれと同様に、形のあるモノと形のないサービスが混在しているサービス対価の支払いメカニズムを、共通した指標で連動させることはできないからである。

「b」はその通りで、サービスレベル指標を設定するに当たっては、客観的にモニタリング可能なものとする必要がある。

「c」に挙げられた、指標による収益性向上は特徴として必須ではない。なぜなら、収益要素となる①PFI対象施設に併設して民間事業の実施を認める②支払いに従量料金制度を適用し、利用量が増えた場合に収益性を向上させるルールを適用する——といった要素は任意であり、性能規定とは直接的な関連性がないからである。

「d」に挙げられた指標間の重み付けは、時間の経過とともに変動する社会への影響度合いに、直接的に関係させることは望ましくない。ただし、①施設が利用できるなかった場合に生じる影響②管理者が考えるサービスの重要性——を民間事業者に理解させるための仕組みとして、重み付けを活用することは、サービスの品質向上につながる要素として重要である。

「e」に挙げられた、指標をモノの性能規定に基づくさせることは、形のないサービスの指標との連動にそぐわない。創意工夫を促す要素を持たせるためにはサービスレベルを規定し、それさえ達成できれば手法は問わないという「2」の考え方を利用する必要がある。

「f」のモニタリングルールは必要であるが、測定主体は決められても、測定方法は決めることができない。なぜなら測定方法は提案内容にに応じて異なるため、事業者提案に任せつつ、それを管理者が承認するものだからである。

以上のように整合性が取れなくなる理由は、PFIで施設整備することが目的になっているからである。サービス対価の内容として含まれる形あるモノは、性能規定で求められるモノの整備完了によって完結することから、その部分はモノの整備完了後に開始されるサービス指標と連動させることはできないのである。

2. タイプの異なる調達

表2は、調達のタイプに応じて契約形態、債務確定時期、モノやサービスの費用区分、所有者がどのように異なるのかを整理したものである。

ちなみにサービス調達型PFIでは、建設費の支払いは行わず、維持管理費、運営費および施設利用料などをすべてサービス料金として支払う。対象となるサービスは、IHIP特性を持った形のないサービスである。

施設調達型PFIにはBOT方式とTOT方式がある。後者は名目上ではあるが、所有権が民間事業者にある。ただし、両方式で活用される仕様書の構成そのものに違いはなく、施設整備および維持管理業務の要求水準書と運営の要求水準書に分けて、管理者の要求が示される。そして施設整

備および維持管理業務の要求水準書は、性能規定で示すことになる。

両方式の違いである「名目上の所有権が民間にあるか否か」は、実質的な事業運営に影響を与えるものではない。

3. サービス対価の変動

BOT方式とTOT方式は名目上の所有者が違うだけで、実質的な所有権は管理者にある。このことを理解した上で、「本考え方」が示す「②施設の建設費用に相当するサービス対価の変動」(13頁)に関する説明を見てみよう。

(1) BOTの建設費は

指標運動に適さない

「(a)」は「管理者等は、BOT方式で施設の所有権が管理者等へ移転した後の施設の建設費用に相当するサービス対価は、本来運営等に係わるサービス対価とは別個の確定した債務として捉えるのが望ましいと考えられる」とする。PFI事業の目的が施設整備であることから、サービス対価に含まれる建設費用は、確定債務であることを再確認したものである。

(2) BOTの建設費は

指標運動に適しているのか？

一方で「(b)」は、「BOT方式等で施設の維持管理・運営段階において民間事業者が施設の所

有権を有する場合で、

管理者等が民間事業者の提供する

サービスに

対してサー

ビス対価を

支払う場合

には、サー

ビス水準維

持への強い

動機付けを

図るため、

維持管理・

運営段階に

おける指標

と建設費用

も含めたサ

ービス対価

全体を連動

させること

も考えられ

る」とする。

しかし、

表2 調達のタイプに応じた各種要素の比較表

施設調達のタイプ	契約形態	債務確定時期	サービス(IHIP特性)				名目上/実質的な所有者	要求水準書
			モノ 建設費	維持管理費	運営費	施設利用料		
施設の購入	従来型公共調達	施設引渡し時	○	—	—	—	管理者/管理者	性能規定(インプット)
施設の割賦購入	施設調達型PFI(BTO)	施設引渡し時	○	—	—	—	管理者/管理者	性能規定(インプット)
		利用期間	—	○	—	—		性能規定(インプット)
		利用期間	—	—	○	—		業務内容記載
		利用期間	—	—	—	—		業務内容記載
	施設調達型PFI(BOT)	施設引渡し時	○	—	—	—	事業者/管理者	性能規定(インプット)
		利用期間	—	○	—	—		性能規定(インプット)
		利用期間	—	—	○	—		業務内容記載
賃貸施設利用	賃貸施設の利用	利用期間	—	—	—	○	家主/家主	家主規定
As a Service	サービス調達型PFI	利用期間	—	サービスチャージ+従量料金			事業者/事業者	アウトプット規定

出典：筆者作成

ＢＯＴ方式の場合、名目上の所有権が民間事業者にあるとしても、サービス対価の一部は施設整備費に基づき算定されており、管理者側の財務諸表でリース資産、リース債務として資産管理されているからである。つまり実質的な資産の所有権は管理者にあり、確定債務となっている。所有権は実質的なものでないため、確定債務を指標運動にする根拠としては不十分だ。

ただし書きとして「民間事業者のリスクが高まることに伴うリスクプレミアムの上昇によるVFMの低下や、資金調達が困難になること等から民間事業者の参画意欲の低下を招く可能性がある点については留意が必要である。したがって、この場合でも、事業の性格に応じ、減額幅を一定の限度に留める等の条件を付すことを併せて検討する必要がある」との記載があるが、全く別の話であり、施設整備費を指標運動させてもよいと誤解させかねないレトリックである。

4. サービス対価減額の例

現状のPFI案件において、確定した債務から減額が行えるようになっていたBOT方式の例（以下「本事例」として、美称社会復帰促進センター（山口県美祿市）がある。その「整備・運営事業モニタリング及び改善要求措置要領」を取り上げて合理性を確認してみよう（注3）。

本事例は、施設整備・維持管理業務要求水準書で施設整備と維持管理に関する要求が、運営業務

要求水準書で運営に関する要求がそれぞれ示され、要領では罰則点と減額の仕組みが提示された。

（1）施設整備の性能規定仕様書

本事例の施設整備・維持管理業務要求水準書には、施設に要求する基本性能などが記載されている。例えば保安管理機能としては逃走・進入防止、暴動への拡大防止、破壊防止、通謀防止、放火・失火防止、自殺・自傷防止といった機能を持った施設を整備することが求められている。このため事業者は当該機能を持った施設を設計し、整備を完了すれば、要求そのものを満たすことになる。

（2）性能規定と維持管理業務

本事例では施設の維持管理業務に関する要求水準書を、施設整備の仕様書と同様に性能規定で記載している。また別冊の運営業務要求水準書には、施設の維持管理業務以外の業務内容として総務、収容関連サービス、警備、作業、教育、医療、分類事務支援の記載がある。

（ア）維持管理業務要求水準書

要求されている内容は、性能規定であるため、施設を移譲したときの機能を維持することが求められている。ただし、利用期間に通常の利用によって生じる摩損、摩滅、傷みなどによる施設の機能低下が生じるため、実務上支障のない状態までの回復という条件を付けている。この考え方は、

従来の物品購入と同じモノの状態を示したものであり、形のないサービス購入に活用できる考え方ではない。

（イ）運営業務要求水準書

運営業務であり、施設整備に関連しない業務内容そのものであるため、性能規定ではない。また、従来と同様にサービスレベルを評価するための指標関連要素は設定されていない。

（3）減額の仕組み

本事例において、サービス対価を減額するため示された「違約金」「罰則点」の適用方法およびサービス評価基準は、次のようなものであった。

（ア）違約金の適用

事業者の責めに帰すべき事由により、要求水準などの内容を満たしていないと判断される場合において、①逃走事故②暴動事故③死亡または重度の障害が生じる事故④火災⑤受刑者の自殺⑥受刑者の武器および覚醒剤などの取得⑦悪意または重大な過失による保安情報や個人情報情報の漏えい⑧悪意または重大な過失による報告義務違反⑨合理的な理由のない業務不履行——などが発生したとき、債務不履行による違約金を支払うとされた。その金額は①④⑧⑨が年度事業費の3%、それ以外は同1%と設定されている。

(イ)罰則点の適用

事業者の責めに帰すべき事由により、要求水準などの内容を満たしていないと判断される場合において、罰則点が計上される。その主な事実として、18種類が示されている。

要求水準書には建築物点検保守、建築設備運転監視、修繕、総務、収容関連サービス、警備、作業、教育、医療、分類事務支援など、さまざまな業務が示されているにもかかわらず、18の事実にもかかわらず罰則点が適用されない。これでは大半の業務で罰則点が適用されないのと同義であり、指標運動とは言えない。

例えば収容関連サービスには給食、衣類・寝具の提供、清掃、購買、理容・美容、職員食堂運営、食器・雑具・日常必需品の給貸与など、さまざまな業務が示されているが、罰則点が適用される主な事実として挙げられているのは、食事の未提供と食中毒の発生という2種類のみである。

(4)要求水準書と減額適用

事業者は性能規定によって施設整備を要求される。保安関連の施設整備として「収容居室」「保護室」では、自殺・自傷防止の対策を講じることが求められている。「収容居室」で要求されているのは、容易に自殺・自傷できない構造とすることである。「保護室」では、①木製などの比較的柔らかい壁仕上げ材を採用する②什器・備品は設置しない③露出配管・配線をなくす④突起部分を

なくす⑤ひも掛かりをなくす⑥床埋め込み便器・手洗い器を採用する⑦部材・機器などが容易に取り外しできない——など、具体的なインプットが示されている。

また、運営業務要求水準書で求められている中央監視システム関連の業務内容は、①監視カメラによる監視②事故発生時の映像の録画③すべての受刑者および保安区域内への入場者の位置情報の管理④各種警報装置の集中管理と連絡事項の迅速な伝達——である。業務水準として求められているのは、位置情報把握システムの構築運営であり、逃走、自殺、暴行、騒擾、火災といった保安事故が発生したときには、直ちに国の職員に連絡することであった。

このように施設調達型PFIで民間委託している概要は、施設整備とサービスの遂行である。そのため事業者が受け取るサービス対価は、施設整備費と要求サービスに対するサービス料金である。発注者が要求した施設の性能規定を満たした上で、要求水準書の通りに保安事故を直ちに国の職員に連絡しさえすれば、保安事故が発生したとしてもサービス対価は全額が支払われるべきである。

逃走、自殺、暴行、騒擾、火災といった保安事故の発生は、性能規定を満たした設備を整備し、要求通りのサービスを実施しても発生する可能性があり、たとえ「事業者の責めに帰すべき場合のみ」という条件が付いていたとしても、施設整備とサービス提供に直接の関連性がない、これら事

故の発生を起因として、年度事業費の1%または3%を違約金として減額することに事業者は合意すべきでないと考ええる。

5. 契約上の修繕

BOT方式の場合、選定事業者が施設を所有し、その修繕も行うことで、事業期間中の建物の修繕費用をあらかじめサービスの対価として平準化し、支出することが可能となったといわれているが、これまでの説明と同様、合理性に欠けている。

本事例において、実質的な施設の所有権は既に管理者に移譲されていることから、必要な保守は事業者の費用で行う旨の記載があったとしても、点検保守サービスを提供する民間事業者が勝手に施設の修繕や更新の内容を決めてよいわけではない。そもそも管理者が所有する施設に対する維持管理サービスであることから、民間事業者は「善良なる管理者の注意義務」に違反しない限りにおいては、施設の修繕に関する責任が取れる立場にない。実際に修繕や更新を行うためには、国の承諾や確認が求められており、管理者が実質的に所有権を有している実態であることが分かる。

また修繕・更新に承諾・確認が要求されると、事業者はそのコスト算定ができなくなり、コスト変動のリスクにつながる。このように大規模修繕費の予測ができない中で入札価格を決めようとすると、リスクプレミアムが乗った価格になってしまう

表3 サービス調達型PFI活用の利点に対し、施設調達型PFIが及ぼす影響と課題

PFIの利点	サービス調達型PFI	施設調達型PFI
財政健全化と資金繰り（Cash Flow）改善を両立できる	1) 利用したサービス分の支払いによりCash Flowを改善 2) 主な支払いはサービス料金 3) サービス購入によるリース資産と確定債務のオフバランスシート	1) 施設整備費を割賦払いにすることでCash Flowを改善 2) サービス対価にモノの支払額とサービス料金が混在 3) 建設費がリース資産と確定債務の計上になるため、財政が悪化【課題1】
サービスレベル仕様書が民間ノウハウ活用を活性化させる	1) アウトプット仕様書を規定することによって、それを満たす事業提案の幅を広げた 2) 提案内容が異なっても、達成するサービスレベルが同一であるため、公平性と競争性を確保した	1) 性能規定でのインプット仕様書による施設のバリエーションは民間ノウハウの活用 2) 一方でサービスレベル設定が困難なため、すべての要求水準に指標設定は不要とした。その結果、異なった民間ノウハウを比較するためのサービスレベルがなくなり、バリエーションの幅が制限された【課題2】
適切な価格でサービス品質をコミットメントできる	1) 品質に連動した支払いを可能とするサービス料金 2) DBFOで施設を整備することにより、実質的な所有者は民間事業者であるため、サービス料金で投資回収する 3) 民間投資による施設修繕や再投資を含めた見積もりが行われ、適切なサービス価格の設定ができる	1) 施設整備費とサービス料金を別々に合意したため、指標連動できる部分が制限された 2) 名目的な施設所有権に基づきBOT方式にだけ、サービス対価全体を指標と連動させる仕組みにしたが、サービスの品質をコミットする減額の仕組みになっていない【課題3】 3) 修繕や再投資を実質的な所有権を持っていない事業者に委ねる仕組みは、プレミアム価格が乗った入札価格につながり、適切な価格設定を困難にする【課題4】

出典：筆者作成

まう。これはコストの最適化という観点から見ると問題である。

一方で事業者の中には、落札するために価格を抑制する戦略を取り、最低限の修繕や保守しか行わないことを前提に、後々に生じるトラブルも覚悟して不明確な要求に対する価格は見積もりに含めず、入札額を抑える者が出てくる。

このようなケースではコストが下がったとしても、後々のトラブルにつながりかねない。

6. 期待される
今後の議論

目されていることから、AaSに基づくサービス調達型PFIがもつと脚光を浴びてよいはずだ。英国のPFI事業はAaSとして導入されたものであり、日本での導入に際して作成された各種ガイドラインの活用に当たっては、これらがAaS事業を実施する際の留意点であることを踏まえつつ、わが国の施設調達型PFIには適用できないものが多いことを理解する必要がある。

（1）施設とサービスの調達上の整合性

サービス調達型PFIは、うまく活用すると①財政健全化と資金繰り（Cash Flow）改善を両立できる②サービスレベル仕様書が民間ノウハウの活用を活性化させる③適切な価格でサービス品質をコミットメント（確約）できる——という三つのメリットを持った手法である。施設調達型になると、これらのメリットが生きてこない。

英国で導入された、サービスとしてのインフラ施設（Infrastructure as a Service）を調達するサービス調達型PFIのメリットは、施設調達型に転換されてしまったことにより、表3のような影響や課題を生み出している。

サービス調達型PFIは、具体的には公共投資を民間投資に切り替え、合意したレベルでサービスが提供された場合に、合意したサービス料金を支払うという仕組みである。この形のないサービスの活用によって生み出されるメリットは従来の調達と同様、モノの購入にしまうと消失する。

施設調達型PFIでは、結果的に次のような課題が生じていると認識している。

【課題1】サービス対価のうち、施設整備費分は建設費であるため、リース資産と債務を計上する必要がある。従来通りの施設整備を目的とする債務を増やし、財政を圧迫する。

【課題2】性能規定ではサービス指標の設定が困難であるため、すべての要求水準に指標を設定しなくてもよいとされた。民間ノウハウをフル活用した競争には「異なつた提案を比較できるサービスレベルの設定」が必要であるが、それがないために民間ノウハウがフル活用できない。

【課題3】サービス指標が設定できないため、品質と支払いが連動できず、事業者の品質コミットメントが成立しない。

【課題4】実質的な所有権を持たない者に修繕費を負担させるルールにより、コスト変動リスクのプレミアム付きの入札価格となつてしまい、適正価格の設定が困難になつている。

(2) 論点整理

日本のPFI事業は英国から取り入れた入札手法といわれているが、AASの考え方を採用せず、従来通りの契約を一つにまとめたものになつてい

るため、AASから生み出されるはずのメリットが生まれていない。

また、施設調達型とサービス調達型の違いを明確にしないまま、英国で導入されたサービス調達型のガイドラインを活用しようとする傾向があるため、論理破綻する部分が出てきつてしまう。

「本考え方」は指標連動方式の論点整理であり、今後の議論や実務の蓄積を踏まえるとのことなので、ここで示したような英国と日本で導入された調達の仕組みの違いや、それに起因した性能規定とアウトプット規定の違いが及ぼす影響を、新たな論点として提示した。

これら論点を協議・反映させながら、指標連動方式に限らず、PFI事業の進め方に関する今後の検討を進めていただきたい。施設調達型はもろ刃の剣であり、行政コストは削減できるものの、経済活動の収縮につながりかねないという点も、重要な論点の一つとして認識する必要がある。

(3) サービス調達のススキ

前例にとらわれない先進的なサービス調達型PFIを活用し、前述した論点と課題を解決する事例を構築することは、PFIの導入によつて本来得られる利点である①必要な公共施設の整備と財政健全化の両立②公共事業への民間ノウハウの積極的な活用③サービスのアウトプットに基づいた品質のコミットメント——を享受できることにつながるため、自治体にとっては大きな意義があ

る。

自治体がこうしたメリットを得るためには、先進事例としてサービス調達型PFIを導入し、新たな民間投資によつて、これまでなかったAASビジネスの考え方を活用した新たな公共関連のサービス事業を構築することが必要である。

公共施設の整備と運営委託を組み合わせ、行政コストを削減した従来の施設調達型PFIによつて整備された施設も多くあるが、AASとしてPFIを利用した場合に得られるメリットを享受できていないのは残念である。キーワードは公共施設の「整備」ではなく、公共施設の「AAS化」である。

注1 内閣府サイト「令和4年度 指標連動方式に関する説明会」

https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/seminar/shiyourendou_index.html

注2 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つている。第1回参照。

注3 法務省サイト「美称社会復帰促進支援センター整備・運営事業」

https://www.moj.go.jp/kyousei/kyousei_pfi_mine_00002.html

<https://www.moj.go.jp/content/000002476.pdf>