

施設調達型における連動の検証

仕様書と支払いメカニズム（2）

熊谷弘志

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

前回（7月10日号）は、サービス調達型PFIの導入で得られる第二のメリットである「公共事業への民間ノウハウの活用」と、第三のメリットである「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（確約）」に関し、「サービスレベル仕様書」と「支払いメカニズム」を使い、どのように生み出していくのかについて解説した。今回は、施設調達型PFIの「要求水準」と「支払いメカニズム」に、サービス調達型と同様の仕組みが導入できているかを検証してみよう。

5. 施設調達型の要求水準と支払いメカニズム

支払いメカニズム

(1) 指標設定に関する基本的考え方

内閣府が示した「指標設定に関する基本的考え方」は、次の八つである（注2）。

① 指標連動方式における指標は、管理者等が求める業務要求水準を具体化したもので、事業契約の本質的な要素に関わる指標を含む

むことが必要である。ただし、モニタリングの可能性を考慮し、全ての業務要求水準を指標として設定することは要しない。

② 指標は、業務要求水準を上回るサービス水準に対するインセンティブとして用いることもできる。サービス対価の増額（減額金額の相殺を含む）、契約期間の延長、業務の追加等に用いることが想定される。

③ 関係者間で合意したモニタリング可能なものが設定される。

④ 指標は性能規定を基に設定されるものであり、指標達成の手段は民間事業者の創意工夫に委ねられることとする。

⑤ 客観的に把握でき、当事者間で解釈に相違が生じない指標とする。

⑥ 民間事業者において、管理することができない事由に係る指標を、減額指標として用いることは望ましくない。

⑦ 指標の数や内容次第でモニタリングコストが増大することに留意が必要である。

⑧ 指標は公共施設等の「利用可能状態」と「パフォーマンス」に分けて設定し、支払いメカニズムに用いることもできる。

(2) 検証結果

以下は、これら「基本的考え方」によって、「サービスに対する要求水準」と「モニタリング結果に基づくサービス料金の支払い」が、適切に結び付くかどうかを検証した結果である。一つずつ説明していこう。

(ア) 業務要求水準との関係 ①

連載第4回（4月6日号）で取り上げた美祿社会復帰促進センター（山口県美祿市）の整備・運営事業（以下「参照事業」）において、「違約金が発動する事業者の債務不履行の対象となる事実」は、「サービス提供そのもの」ではなく、サービス提供後の「管理者のアウトカム」である「逃走や自殺などの保安事象」や「（管理者の）実務上支障のない状態の維持」とされており、①が言う

「業務要求水準を具体化したもの」にはなっていない。そして、要求水準書に記載された要求水準の大半は、当該水準を達成できなくとも減額点として算定されないルールであった。

このような事業において求められている「管理者のアウトカム」は、⑤が言うような「客観的に把握」できるものではなく、また①が言う「業務要求水準を具体化したもの」でもない。そして、⑥にあるように「民間事業者が管理できない指標は望ましくない」ことから、基本的考え方に反している。

また、①が言うように「全ての業務要求水準を指標として設定しなくてもよい」とすると、サービスがモニタリングできないため、そのパフォーマンスを支払いに結び付けることができない。しかも「要求は理解しているが、達成できなくとも減額されないから、達成の努力もしない」というモラルハザードを生み出す原因になりかねない。サービスには形がないため、サービスが適切に提供されているかどうかを検証するためには、「全ての業務要求水準」にサービスとしての成立要件を設定すべきであるはずだ。

(イ) インセンティブと追加支払い—②

PFIにはさまざまな特性を持った事業があるため、②が言うように、要求した水準を上回るサービスを提供したくなるよう、インセンティブを与えることも可能ではある(注3)。し

かしながら、原則は「必要な最低限のサービス品質を求め、それが提供されたら合意通りにサービス料金を満額支払う」という考え方である。

ここには、最低限のサービス品質を満たさない場合には減額するという考え方は含まれるものの、インセンティブの要素は含まれていない。基本的な考え方を示す場合には原則を記載すべきである。なお、支払いにおいて「減額」と「追加支払い」を相殺することはキャッシュフロー上、可能であるが、サービス品質に応じたサービス料金の増減は、提供されたサービスの品質に応じて確定する一方で、契約内容の変更に伴う支払金額の変動はサービス品質とは関係なく、サービスの提供前に合意内容を確定するものである。

このような、特性の異なる費目の増減を相殺できるとする考え方は、サービス対価としてサービス料金ではない施設整備費を足し合わせ、サービス品質に応じて相殺できるという考え方に似ており、これらを相殺可能な項目として並列記載することは合理的ではない。

(ウ) 何をモニタリングするか—③

何をモニタリングするかが事前に要求水準書で示されていないと、コストが変動することから、公平な入札ができなくなる。そのため、⑦で示された「指標次第でモニタリングコストが増大するので留意」とする考え方が整合性が取れていない。③は「関係者間で合意されると合理的に想定可能

で、かつモニタリング可能なものを管理者が設定する」とすべきである。

また参照事業では、事業者によるセルフモニタリングで判断できない「管理者のアウトカム」が要求水準として示されている。しかし(ア)で述べたように、「管理者のアウトカム」はセルフモニタリングできる対象ではないことから、支払いの仕組みに組み込むことは適切でなく、⑥で示された「民間事業者が管理できない指標は望ましくない」という原則にも反している。

(エ) 性能規定に基づく設定の必要性—④

施設調達型PFIの仕組みは、施設整備が目的であることから、サービス対価の中には施設整備費が含まれており、純粋なサービス料金となっていない。要求水準書も「施設整備」は「施設整備段階」であり、「施設の維持管理」は「施設整備完了後の運営段階」のものとして分類できる。

施設整備の性能規定は、管理者が要求する施設の完成段階における性能であるため、管理者の要求通りに施設整備が終わると事業者の債務履行が完了し、その施設整備費支払いは管理者の確定債務となる。いったん確定債務となったものを後から指標連動とすべきでないことから、指標を性能規定に基づき設定する必要性が明確ではない。

百歩譲って、指標を性能規定に基づき「初期性能の80%以上を保持する」といった設定はできるかもしれないが、性能規定で整備した部分は既に

確定債務になっており、サービス対価の全部を指標の達成状況に応じて変動させることができないため、ロジックが破綻してしまう。つまり④で示された、指標を性能規定に基づき設定するという前提が、基本的な考え方として成り立たないことになる。

(オ)整合性が取れていない⑤⑥⑦

⑤の「客観的に把握でき、解釈に相違が生じない」、⑥の「民間事業者が管理できない指標は望ましくない」、⑦の「指標次第でモニタリングコストが増大するので留意」は、いずれも官民が指標について合意するための基本的な考え方ではあるが、前述したように参照事業においては、他の「基本的考え方」と整合性が取れていない。

(カ)評価対象と支払いメカニズム⑧

サービス評価の対象は「施設の利用可能状態」だけでなく、「サービスの利用可能状態」も含む「アベイラビリティ」と、そのサービスの「品質＝パフォーマンス」である。

また施設調達型の場合は、施設整備費を指標と連動させることが困難であるため、⑧では「支払いメカニズムに用いることもできる」と記述していると思われるが、「サービスが提供されなければ支払われない」という原則に基づけば、指標は支払いメカニズムと連動させなければならないのであつて、単に「用いることもできる」ものではないはずだ。

ないはずだ。

(キ)総括

以上のように、施設調達型PFIの「基本的考え方」が「サービス調達における六つのルール」(前回参照)と整合性が取れない原因は、施設調達型の特性である「PFI事業で施設整備を求めること」が前提になっているからだと考えられる。そして、参照事業で「アウトカムを要求水準として設定」しているのは、後述するように他の政策においても基本的な考え方となっているケースが見受けられるため、意図的である可能性もある。しかしアウトカムを要求水準として設定することは、サービス調達の考え方に反するだけでなく、官民連携の考え方そのものと整合性が取れないことに留意しなければならない。

(3) アウトカムの変動リスクを民間に?

アウトカムの変動リスクを事業者に取らせようとする政策として、同じく内閣府が進めている「成果連動型民間委託契約方式(PFS=Pay For Success)」がある。

(ア)取れないし、取らせるべきでない

内閣府はPFS事業について、次のように説明している(注4)。

「地方公共団体等が民間事業者者に委託等して実施する事業のうち、その事業により解決を目指す

行政課題、事業目標に対応した成果指標をアウトカムとして設定し、地方公共団体等が当該行政課題の解決のためにその事業を民間事業者者に委託等した際に支払う額等が、当該成果指標値の改善状況に連動する事業方式」であり、「地方公共団体等から民間事業者者に対する支払額等が、事業の成果指標値の改善状況に連動するというリスク(以下「成果連動リスク」という。)を民間事業者者が負うとともに、事業活動の実施方法について、民間事業者者に一定の裁量と成果連動リスクに見合ったリターンを付与する契約を行う」仕組みである。そして「これにより、民間事業者の事業意欲をより一層向上させ、また、そのノウハウ等を引き出すことが可能となり、従来型の委託事業に比して、より効率的、効果的に行政課題の解決が図られることが期待される。また、事業の成果が成果指標により可視化され、事業の費用対効果の改善や支払額の適正化等の行財政効果が得られる」とする。

アウトカムの変動は民間に取れないリスクであることから、民間は取ることができないし、民間に取らせるべきではない。世界中のNPM手法(New Public Management)民間手法の活用による公共の調達改善手法。サービス調達型PFIを含む)を調べ尽くしたわけではないので、断定はできないものの、基本的に行政サービスのアウトカムを民間に取らせようとする施策を打ち出している国は、日本以外で見たことがない。

(イ)コントロールできないアウトカム

「インプット」「アウトプット」「アウトカム」の捉え方に誤解がありそうなので、ここで整理したい。

モノの販売を例に挙げれば、材料の購入がインプット、製品がアウトプット、売り上げがアウトカムである。このとき、良い材料（インプット）と良い製品（アウトプット）は連動しているが、たとえ良い材料で良い製品を作ったとしても、それが売れる（アウトカム）とは限らない。つまりインプットとアウトプットはコントロールできるが、アウトカムはコントロールできない。

これまでの公共事業では、管理者がインプットを決め、事業者がアウトプットを出してきた。その結果であるアウトカムは、行政責任であった。

少ない予算でインプットが不十分だと、アウトプットも不十分になる。だから「必要なアウトプットを先に決めることで、民間のノウハウを使ってインプットが最少化するよう、競争を通じて提案してもらおう」というのが、PFIの基本的な考え方である。PFIでは、民間がコントロールできないアウトカムは求めないのが原則である。

前述した参照事業において、修繕業務の要求水準は「要求水準を常に満たすように、建築物及び建築設備の劣化した部分や、低下した性能・機能を実務上支障のない状態まで計画的に回復させる」こととされている。これでは、求めてはいけないアウトカムを要求していることになる。

逃走や自殺といった保安事故の発生も管理者が責任を負うべきアウトカムであり、それを違約金の発動要件とすることは官民のパートナーシップ構築の原則に反しており、合理的ではない。

なおアウトカムは要求水準としては望ましくもないが、業績改善指標として活用は可能だ。業績改善指標については別途解説したので、ここではその詳細は記載しない。

「PFIの基本的な考え方」に基づけば、「アウトカム」の達成は民間に求めるものではない。繰り返しになるが、要求水準として「アウトカム」を活用する考え方があるのだとすると、PFIの目的を施設整備とすることと同様に、見直しが必要だと考える。

(4) 民間ノウハウ活用を制限する性能規定

「物品」調達成立条件はインプットである性能規定で、維持管理・運営という「役務」の要求水準は管理者のアウトプットを満たすようにと示されているため、いずれにも事業者がセルフモニタリングすることが可能な（「アベイラビリティ」と「パフォーマンス」の検証が可能な）「サービスとしての成立要件」は示されていない。

民間事業者が性能規定で定められた機能や性能を満たす範囲で、事業者ノウハウを活用した施設整備の提案を行うことは可能であるが、性能規定で定めた機能や性能を満たさない提案はできない。これは、第7回（6月5日号）掲載の図1「移

転されたリスクの民間対処方法」で説明した、NPM型対応の「タイプD」と「タイプF」における「それまで受け入れざるを得なかったインプットに起因するリスクを、インプットの見直しによつて、当該リスクの発生そのものを回避する」という手法が活用できないことを意味する。

言い換えれば、要求内容と異なった提案（代替案入札〈Alternative bid〉）を認めてしまうと、（入札条件が応札者によつて異なってしまうため）公平な審査ができなくなり、入札が無効になることから、代替案入札は認めることができないのである。

つまり、発注者がモノを発注するに当たり、インプットである性能規定を示すと、それを見直したり、異なったインプットを用いてプロセスを見直したりすることが入札の制度上できないため、民間のノウハウを活用したリエンジニアリング（モノのアウトプット〈製品〉を分析し、そのインプットやプロセスを見つめるリバースエンジニアリングを行つて、その結果得られた知見に基づき、新しいシステムを再構築すること）の提案ができなくなるのである。

6. アクションプラン改定を踏まえて

以上のように、サービス調達型と施設調達型の「仕様書」と「支払い」をそれぞれ結び付ける考え方を比較してきたが、PFI事業のサービス調達型への転換は経済成長促進の大きな源泉となる

はずだ。

岸田文雄首相が掲げる「新しい資本主義」では、社会課題の解決に向けた取り組み自体を付加価値創造の源泉として成長戦略に位置付け、持続可能な成長の実現を目指すこととされている。

このため、人、科学技術・イノベーション、スタートアップ（新興企業）、グリーン・トランスフォーメーション（GX）、デジタル・トランスフォーメーション（DX）を重点分野とし、**官民連携で計画的な投資を行う**としている。

そして、6月16日に閣議決定された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2023改訂版」では、さまざまな実行計画が示されているものの、残念ながら公共調達は「物件、工事、サービス」として整理されており、「サービスとしてのモノの調達（Paas=Product as a Service）」に関する実行計画は含まれていない。

それに先立つ同2日に、岸田首相も出席した政府の第19回民間資金等活用事業推進会議では「PPP／PFI推進アクションプラン（2023年改定版）」が決定された（注5）。ここでは、▽事業件数のターゲットを大幅に拡充する▽「水」分野における取り組みを強化する▽既存ストックの再生や集約、建て替えおよび活用分野の拡大を進める——との方針が示された。

これらの投資を施設調達型で行えば、新築、再生、集約、建て替えのいずれであるにかかわらず、行政（官）が施設整備を事業者（民）に請け

負わせることで施設はいったん再生するが、その初期性能は長期的には落ちていき、修繕によって性能の劣化を遅らせるだけにとどまるだろう。

これをサービス調達型に転換すれば、サービスの一部である大規模修繕を活用し、耐用年数を継続的に伸ばすことが可能となり、性能向上カーブに沿って長期的に性能を向上させる仕組みも組み込めるようになる。それは、民間の継続企業（Going Concern）を前提として事業を行う、事業で生み出した利益を生産のために再投資していくという、経済を継続成長させ続ける資本主義の基本的な考え方（本来の民間ノウハウ）を活用できるからである。

このような背景から、国と自治体がPPP・PFI事業を活用した経済成長を目指すのであれば、サービス調達型への転換が不可欠である。

注2 内閣府民間資金等活用事業推進室「指標運動方式に関する基本的考え方」

https://www8.cao.go.jp/pfi/manual/pdf/manual_shiyorendo.pdf

注3 例えは特定施設の入居率が低く（50%）、民間投資を活用して改修工事を行うことで入居率を増やしたいPFI事業では、入居率を75%まで増やすことを要求水準とし、それを上回った場合は追加家賃の一定割合をインセンティブとする仕組みを導入できる。ただ、このような目標以上の収入達成可能性がある公共事業は特殊ケースであ

る。

注4 内閣府成果連動型事業推進室「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」

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

注5 内閣府「第19回PFI推進会議 議事次第・配布資料」

https://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/19kai/kaigi_shiyo19.html