

「サービスレベル仕様書」とは何か(下)

事業スキームを決定、サービスレベル変動を民間移転

熊谷弘志

オフィス・クマガイ代表
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(11月27日号)から、サービス調達型PFIにおいて用いられる要求水準書、すなわち「サービスレベル仕様書(SLS=Service Level Specification)」について解説している。

施設調達型PFIとサービス調達型PFIの違いは、要求水準書が前者は施設に対する要求であり、後者はサービスに対する要求であることだ。今回はこの点を詳説した上で、SLSが果たす役割について述べる。

3. 施設調達型とサービス調達型

における要求水準書の違い

(1) 要求内容の違い

施設調達型では、施設の調達が目的であるため、性能発注による施設整備の要求水準が用いられる。これに対しサービス調達型では、サービスの調達が目的となる。サービスには「IHIP」特性(注)があることから、この特性を反映させた形でサービスの要求水準が用いられる。

(2) 支払い費目の違い

施設調達型の要求水準書は「施設整備および維持管理業務」と「運営業務」に分割されており、入札額の内訳は施設整備費、維持管理費、運営費に分割可能である。一方、サービス調達型における支払いは、連載第11回(9月7日号)で説明したように、ユニタリーチャージ(UC=Unitary Charge)と呼ばれる「サービス費」として支払われるため、分割不可能である。

(3) 減額適用の有無

施設整備費は、施設が整備されたことに対して支払う費用であり、整備が終わった段階で確定するため、減額されない。これに対しサービス費は、サービスが適切に提供されたことへの対価であることから、適切な提供が行われなかった場合には減額される。

(4) インプットとアウトプットの違い

施設調達型においては、形のあるモノ(施設)を、その性能(インプット)によって規定している。一方でサービス調達型においては、形のないサービスを、何らかのインプットが生み出す結果(アウトプット)によって規定している。

(5) 具体例

(ア) 性能発注

第4回(4月6日号)で、指標連動方式に関する基本的な考え方を解説する事例として取り上げた、BOT方式の美祢社会復帰促進センター(山口県美祢市)の施設整備要求水準書と、PFI発祥の地である英国・国民保健サービス機構(NHS=National Health Service)の病院PFI事業に活用された標準サービスレベル仕様書(SLS=Standard Service Level Specification)を比較しながら、具体的にその違いを見てみよう。

表2

施設調達型における施設整備の要求水準（機械設備性能表）

項目	内容	記号	性能
空調設備	温度環境	A	夏季26度・冬季22度
		B	暖房のみ（廊下22度・室内は成り行き、ただし最低温度12度）
		C	暖房のみ冬季22度
		D	必要温度
	湿度環境	A	夏季50%・冬季40%
		B	加湿はなし
	冷暖房	A	冷暖房・一般系統
		B	冷暖房・個別系統
		C	暖房のみ
		＊併記した場合はどちらかを実施	
	外気処理換気	○	外気を冷暖房（または暖房）した空気で換気
	換気種別	1	第1種換気（強制給排气）
		2	第2種換気（強制給気）
		3	第3種換気（強制排気）
		＊数字を併記した場合は、どちらかを実施	
	換気回数	数字	換気回数を示す
		ガス	ガス量による計算
	継続的な時間外空調使用	○	時間外空調を行う
	発熱機器	A	一般的な事務機器（コピー、プリンターなど）
		B	その他機器（厨房機器、ボイラー、空調機器など）
	騒音の許容値	A	NC-30 高級室
		B	NC-40 一般事務室
		C	NC-45 ホール

出典：筆者作成

—— **空調設備の例** ——
施設調達型における機械設備性能表の空調設備に関する要求は、表2のように①温度環境②湿度環境③冷暖房④外気処理換気⑤換気種別⑥換気回数⑦継続的な時間外空調使用⑧発熱機器⑨騒音の許容値——で規定されている。

「温度環境」夏季26度・冬季22度「湿度環境」夏季50%・冬季40%のように、運営段階におけるアウトプットを求めているように見える項目もあるが、これは運営段階でこの温度や湿度を達成可能な施設を整備すると捉えるべきであろう。このような項目を除くと「暖房のみ」「加湿はな

し」「冷暖房・一般系統」「冷暖房・個別系統」のように、まさに施設を整備するための具体的な空調設備のインプットを示す仕様書となっている。なお運営業務は、①総務②収容関連サービス（給食、衣料・寝具の提供、清掃などを含む）③警備④作業⑤教育⑥医療⑦分類事務支援——などがあるが、収容居室の温湿度などに関する要求は施設整備業務にしか記載されておらず、運営段階においては求められていない。

言い換えると、空調設備に関する要求は施設整備の要求であり、運営開始後における収容居室の温湿度を管理することは、そもそも運営業務の要求水準書では求められていない。そのため、空調設備が求められている温湿度を管理できる物である限り、施設整備の要求と位置付けられる温湿度に関する要求は満たしていることになる。

つまり、運営時における収容居室の温湿度が施設整備の要求から外れても、確定債務となった施設整備費を減額する根拠にはならないはずだ。

（イ）サービス発注

—— **空調関連項目の例** ——

これに対しサービス調達型の暖房・空調・換気システムに関する要求は、不動産サービスの中に含まれている。

そのパフォーマンスを評価する要因は、次ページの表3のように①報告の要求②スタッフの能力③計画メンテナンス④事後修理メンテナンス⑤法令に

表3

サービス調達型の暖房・空調・換気システムに関するサービスレベル仕様書

【凡例】

参照	パフォーマンス要因	未達成 重要度	是正 許容期間	モニタリング 手法
	報告の要求			
	スタッフの能力			
	計画メンテナンス			
	事後修理メンテナンス			
	法令に基づいたテスト			
	労働許可			
	計画、設計、事業管理			
	小作業			
	消防安全システムと手続き			
	資産および不動産マネジメント			
	情報の提供			
	一般要求			

要 素	水 準
暖房・空調・換気システム (以下を含む) ・ボイラー、温水器、熱交換器 ・ヒュームカップボード ・加湿器 ・暖房器 ・ダクト ・ミキシングボックスとダンパー ・クーラー ・インレット/アウトレットグリル ・冷却プラント ・冷却塔 ・その他のローカル換気システム	・すべての換気システムは意図した通りに機能しており、過度の騒音や振動がないこと。 ・給排気容量および換気容量が、建設上の要求された条件を達成するために必要なレベルに達していること。 ・ダクトワーク、フィッティングワークおよび配管は、所定の取り付け場所にしっかりと固定されていること。 ・換気システム（もしくは、その他の暖房・冷房の媒体）から水や空気の漏れがないこと。 ・アクセス権のある者だけがアクセスできること。 ・腐食、浸食および有機物の繁殖がないこと。 ・すべての配管と継ぎ手は、そのサービスが特定できるようにラベル付けされること。

出典：筆者作成

基づいたテスト⑥労働許可⑦計画、設計、事業管理⑧小作業⑨消防安全システムと手続き⑩資産および不動産マネジメント⑪情報の提供⑫一般要求——といった項目が含まれる。

そして暖房・空調・換気システムには、▽ボイラー、温水器、熱交換器▽ヒュームカップボード

▽加湿器▽暖房器▽ダクト▽ミキシングボックスとダンパー▽クーラー▽インレット／アウトレットグリル▽冷却プラント▽冷却塔▽その他のローカル換気システム——などが含まれているとする。要求されるサービス水準としては、①すべての換気システムは意図した通りに機能しており、過

度の騒音や振動がない②給排気容量および換気容量が、建設上の要求された条件を達成するために必要なレベルに達している③ダクトワーク、フィッティングワークおよび配管は、所定の取り付け場所にしっかりと固定されている④換気システム（もしくは、その他の暖房・冷房の媒体）から水や空気の漏れがない⑤アクセス権のある者だけがアクセスできる⑥腐食、浸食および有機物の繁殖がない⑦すべての配管と継ぎ手は、そのサービスが特定できるようにラベル付けされる——こととされている。

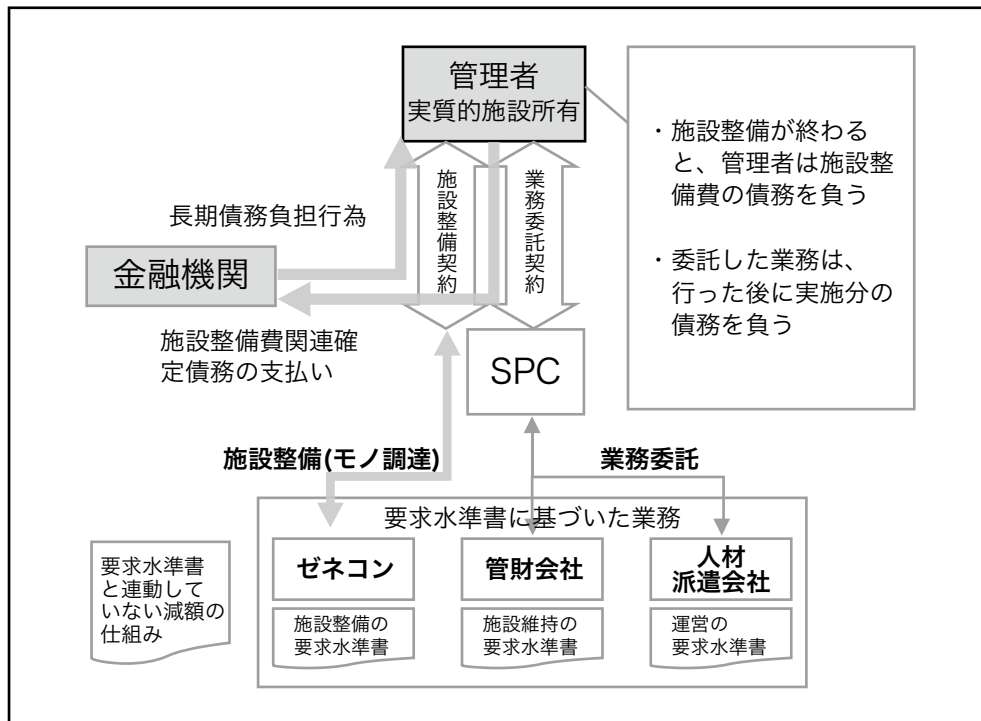
このように、サービス調達型においては施設整備に対する要求ではなく、空調設備が適切に機能している状態を確認するための要求項目となっている。すべての換気システムが意図通りに機能することを要求することにより、施設・設備ごとに求めた温湿度から外れた場合は要求水準を満たさないため、減額の根拠となる。

発注者が性能発注で施設整備を行うと、施設整備費が確定債務となってしまう。サービス費用にはならず、故に財政健全化には貢献しないことに留意しなければならない。

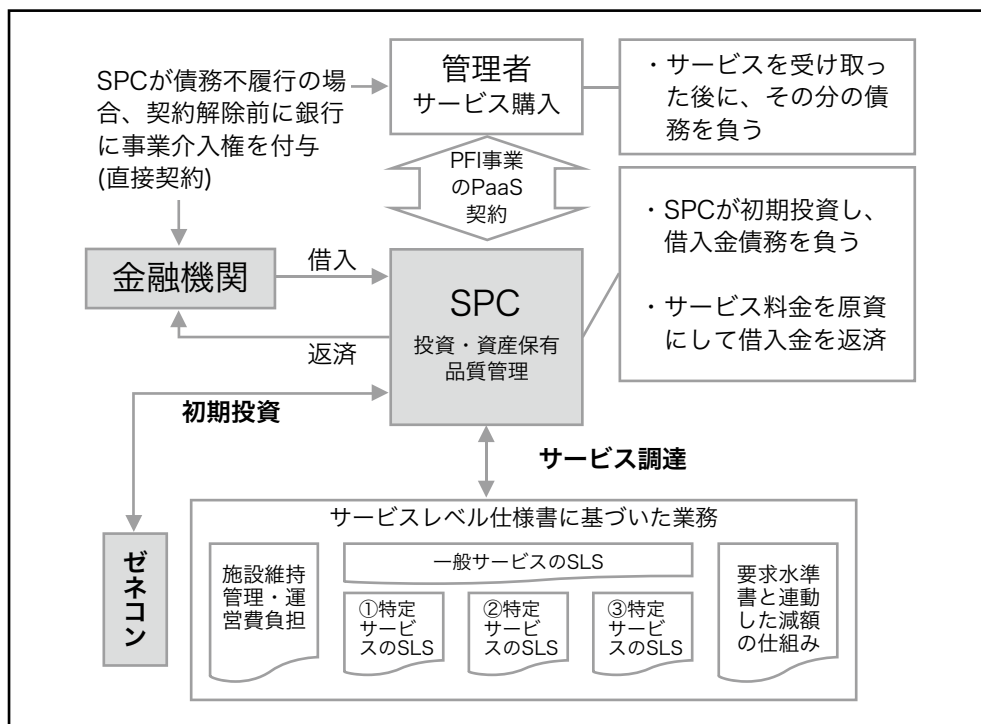
4. SLSが事業スキームを決定

施設調達型PFIとサービス調達型PFIは、このように要求水準書の記載内容が異なり、入札の内訳にも違いがあるため、結果的に事業スキーム（事業の枠組み・事業系計画や体系）も異なる。

施設調達型PFIの事業スキーム



サービス調達型PFIの事業スキーム



出典：筆者作成

前々の図2に、施設調達型とサービス調達型の事業スキームを示した。

施設調達型では「施設整備および維持管理業務に関する要求水準書のうち、施設整備の部分」に基づく「施設整備契約」によって施設が整備され、「同要求水準書のうち、維持管理業務の部分」および「運営業務に関する要求水準書」に基づく「業務委託契約」によって施設が維持管理・運営される。

施設整備契約においては、施設完成時の性能発注によって施設を整備することから、施設が完成し、要求水準書に記載された性能が発揮できたと検証されると、施設整備の債務履行が終わり、施設整備費が確定債務となる。管理者（自治体）が長期債務負担行為を設定しなければならないのは、そのためである。

施設整備費は特別目的会社（SPC）が受け取る際に金融機関から資金調達するが、管理者が割賦支払い契約を締結し、施設整備費の確定債務分を割賦で金融機関に支払うことになる。金融機関は事業が破綻しても貸付金を回収できるため、管理者が金融機関と直接契約を結んで事業介入権を与えても、金融機関は事業介入しない。このことは第5回（5月11日号）で検証済みである。

さらに業務委託契約は、その業務を行った後に実施分の料金を支払う仕組みであるが、第10回（7月20日号）で説明したように「（管理者の）実務上支障のない状態の維持」を求めており、サ

ービスの成立条件を明確に示していない。つまり不適切な業務が提供されたとしても、料金を減額する根拠がないことになる。

また減額の仕組みが提示されたとしても、要求水準書と連動しなければ、長期債務負担行為によって確定債務となっている施設整備費を減額する根拠としては、不十分であることを第4回で説明した。

これに対しサービス調達型では、金融機関が民間投資に融資する形となるため、返済義務は事業者（SPC）が負う。事業者が債務不履行を起こし、「サービスとしてのモノの調達（Paas II Product as a Service）」の考え方に基づいた契約を解除されてしまうと、運営を継続してサービス料金を受け取れるという事業者の債権が消滅する。

そのため金融機関は融資に当たり、管理者と直接契約を締結することで、事業者が債務不履行を起こした場合は管理者による契約解除前に、金融機関が事業に介入する権利を付与すること（直接契約の締結）を条件とする。この直接契約は金融機関に対し、サービス料金による融資資金回収のチャンスを与えるものであり、管理者が金融機関の融資回収を保証するものではないのである。

5. SLSで適切にリスクを民間移転

第9回（7月10日号）では、SLSと契約書を活用すれば、サービス調達型PFIで得られる三

つのメリットを生み出せることを説明した。

そして第10回では、民間事業者は提供するサービスの結果（アウトプット）としてのサービス・パフォーマンスをコントロールできるが、事業のアウトカムはコントロールできないため、アウトカムである事業成果の変動リスクを民間に取らせるべきではないと述べた。

施設調達型では、性能発注に基づいた要求水準書を設定しているため、施設整備費が確定債務となってしまう。それは従来、調達で支払っていた施設整備費と維持管理費、運営費を合算しているからであり、これまでと同様に確定債務となった施設整備費を減額する根拠はない。

これに対し、サービスのアウトプットで発注するサービス調達型では、具体的な施設整備のインプットは求めない。施設整備後のサービスのアウトプットを要求し、そのアウトプットを民間事業者が提供した対価として、サービス料金を支払うという仕組みである。

サービスを受け取った後にその分だけ、サービス料金を支払い、合意したサービスレベルを満たしていなければ減額が発動する。料金は確定していないため、利用者である自治体が施設整備費を長期債務負担行為として設定する必要はない。

必要な施設整備と財政健全化を両立でき、かつアウトプット要求にすることで、民間のノウハウをフルに活用した最良の設計による提案を選択できるようになる上、これまで公共が取っていたサ

ービス品質の変動リスクを民間に移転し、サービス品質をコミットメント（確約）してもらえる手法である。「良いことずくめ」であり、まさに自治体が求めている手法である。

第12回（10月23日号）で紹介したように、国は「PPP／PFI手法の進化・多様化」を促進している。その手法の一つとして「民間投資を活用したサービス調達型のPFI手法」を導入すべきである。

これまで作成してきた数々のPFIガイドラインは、「モノの調達で確定した債務の支払いを減額する」といった、合理性に欠ける仕組みは修正しなければならないものの、モノ調達改善のために性能発注を行うという考え方に基づき、モノ調達には活用し続けることができる。

インプット発注である性能発注にこだわることなく、英国でPFI手法を導入した際に用いられた、良いことずくめの「SLSを活用したアウトプット発注によるサービス調達型PFI」を選択肢に加え、PPP／PFI手法を進化・多様化することに反対する理由はないはずだ。

注Ⅱ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。連載第1回（1月5日号）参照。