

進化するサービスレベル仕様書と モニタリング手法(上)

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

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回から第4回までに「サービスの特性」(2023年1月5日号)、「施設調達とサービス調達の違い」(同2月6日号)、サービス調達の核となる「Aas (As a Service) の考え方」(同3月6日号) および「サービスと指標連動支払いの関係」(同4月6日号)を説明し、第5回(同5月11日号)からはサービス調達型PFIの導入で得られる三つのメリット、すなわち「必要な公共施設の整備と財政健全化の両立」「公共事業への民間ノウハウの活用」「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)」について解説した。

そして第12回(同10月23日号)と第13回(同10月26日号)では「ウォーターPPP」を取り上げ、三つのメリットが得られるかを検証した。

第14回(同11月27日号)から、サービス調達型

PFIで用いるツールの詳説に入っている。第15回(同11月30日号)にかけて「サービスレベル仕様書(SLS=Service Level Specification)」の構成を紹介し、施設調達型PFIで用いる要求水準書との違いを解説した。

今回はサービス調達型PFIにおいて要求したサービスレベルをどのようにモニタリングするかについて、もう少し踏み込んで説明しよう。

1. 何をモニタリングするのか

サービス調達型PFIは、サービスレベルを規定したサービスの調達であるため、サービスのパフォーマンスをモニタリングする。

これに対し施設調達型PFIでは、施設整備と役務は規定しているものの、サービスレベルは規定していない。そのため不履行業務があれば支払いを減額できる可能性があるが、サービスを実施している限りは品質が低かったとしても、それを減額の根拠にすることは難しそうだ。

今回はPFI発祥の地である英国のサービス調

達型PFIで、「SLS(要求サービスレベルを記載したもの)」と「そのモニタリングの仕組み」が、どのように進化したのかを説明しよう。

2. 使い勝手が悪かった

V2のモニタリング手法—総論

第9回(23年7月10日号)で、サービス調達における六つのルールを説明し、英国の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)の第2版(V2=Version 2)に記載された、アベイラビリティ(利用可能性=Availability)とパフォーマンスに対する8種類のモニタリング手法を解説した。

8種類の手法とは、①ヘルプデスクモニタリング②提案項目モニタリング③ベンチマークモニタリング④事業者セルフモニタリング⑤専門業者記録と報告書の整合性⑥顧客満足度調査⑦法的検査モニタリング⑧監査および第三者評価—である

表1 サービスレベル仕様書の第2版における記載の考え方

SLS V2							
サービス内容をいったん要求水準書に箇条書きで記載の上、評価表を使って別途、具体的なモニタリングや要求水準を記載する方法							
<評価表>							
参照番号	業務要素	サービスの種類	減額ポイント/レベル	初期対応時間	是正許容期間	モニタリング頻度	モニタリング手法
連番	達成かどうかを判断する要素	品質不良/不良事象	品質重要度/エリア重要度	時間	重要度に 応じた時間	9種類の 異なった頻度	8種類の 方法 (複数設定あり)
頻度：1 要請に応じて (PR)、2 毎日 (D)、3 毎週 (W)、4 毎月 (M)、5 四半期ごと (Q)、6 半年ごと (H)、7 毎年 (A)、8 継続 (C)、9 非適用 (N/A)							
モニタリング手法：1 ヘルプデスク、2 提案、3 ベンチマーク、4 セルフモニタリング、5 整合性、6 満足度調査、7 法令順守、8 監査							

出典：NHSサービスアウトプット仕様書を参考に筆者が作成

(第9回の表3参照)。

これらの手法は、モニタリングの対象となるサービスが不適切な状態になっていることを漏れなく、かつ重複することなく検証する方法として画期的であると称賛された(表1)。しかしながら実際に導入してみた反応は、芳しいものではなかった。それは、一つの業務要素をモニタリングする手法が複数あるため、実際にモニタリングの仕組みを構築しようとする、対象および手法についての合意が困難であることに加え、モニタリングの結果を支払いに反映させる仕組みも複雑となり、さらにはモニタリングのコストが思いの外かさむなど、使い勝手が悪かったからである。

3. 使い勝手が悪かった V2のモニタリング手法―各論

では、具体的にどのような点で使い勝手が悪かったのだろうか。

(1) 品質不良と不良事象

V2ではサービスの種類を、パフォーマンスを満たしていない「品質不良」と、アベイラビリティに悪影響を及ぼす「不良事象」という、二つの不良要素を持つものに分類した。そして、それらと同じ8種類の手法でモニタリングした。

すべての事業者に対する要求である一般サービスの業務要素には、施設や機材のアベイラビリティに関連する要素が含まれていないため、サー

ビスの種類はすべて「品質不良」であった。

一方、特定サービスの業務要素にはアベイラビリティに関連しない要素も含まれているものの、特定サービスに関連した施設や資機材がある場合はその事業要素に応じ、それらの施設や資機材が利用できなくなる状態(アベイラビリティに影響を与える状態Ⅱ不良事象)が発生する。つまり特定サービスには品質不良、不良事象という両方の不良要素を持ったサービスが含まれていた。

そのため、サービスの不履行によって生じた品質不良を原因として施設が利用できなくなる事態が発生した際に、それを品質不良と認識するのか、それとも不良事象と認識するのかで混乱が生じた。なぜなら、このような状態は「一つの債務不履行に対し、重複して減額をすべきではない」という原則とうまくかみ合わなかったからである。

またV2では、明らかにアベイラビリティに影響を与えない「品質不良」の不良要素のみを持つサービスには、初期対応時間 (Service Response TimeⅡ注) や是正許容期間 (Remedial Period) が適用されなかった。そのため品質不良は、発生すると直ちに減額の仕組みに組み込まれてしまい、この初期対応時間や是正許容期間の不在が結果的にサービスのパフォーマンスに対する要求レベルを高めてしまった。

注Ⅱ直訳すると「サービス対応時間」になるが、通知を受けてから、まず何らかの対応を行うこと

を求められているという意味を反映し、「初期対応時間」と翻訳した。

(2) 手法が計16種類に

さらに品質不良と不良事象のそれぞれを、同じ八つの手法でモニタリングすることを標準とした点が混乱の原因となった。なぜなら、品質不良とは形のないサービスのパフォーマンスそのものが不十分であることを検証した結果であるのに対し、不良事象とは形のないサービス（の低いパフォーマンス）によって、形のある施設のアベイラビリティが阻害されたことを検証した結果であるからだ。

つまり同じ八つの手法が適用されたものの、形のあるものとなないものの両方をモニタリングする必要があったため、実際には計16種類の手法があるのと同じ状態だった。

(3) 複雑で不適切な対応時間

また、不良事象によって特定エリアのアベイラビリティに問題が生じて対応が必要な場合は、そのエリアにおける初期対応時間が求められたが、達成に必要な現実的な時間が考慮されていなかった。しかも、当該時間内に復旧を終わらせれば減額の対象とならない復旧許容時間（Recification Time）は、すべての項目に適用されたわけではなく、「(1) 品質不良と不良事象」で説明したように、アベイラビリティに影響を与える項目に

限られていた。

(4) 継続改善指標の見直しプロセス

一般サービスと特定サービスの各SLSでは、サービスレベルの記載に加えて別途、継続改善指標が設定された。継続改善指標は、指標そのものの悪化を減額の対象と見なすのではなく、その悪化に対して事業者が改善アクションを取ることを履行義務とした。つまり当該指標が悪化した場合の対応が不適切であれば、サービスの不履行と見なされて減額が発動した。

このような仕組みを機能させるため、継続改善指標のサービスレベルを緑・黄・赤という三つの領域に区別して設定する（図）。現状値は受け入れ可能な運営品質の領域内として、「黄色」の領域に含めて設定し、それよりも低い品質を「赤色」の領域として、高い品質を「緑色」の領域として設定する。ただし、赤や緑の領域は低過ぎたり高過ぎたりしてはならず、現実的な変動領域としなければならない（GP11）。

サービス実施後にそのパフォーマンス結果を報告（GP12）し、黄領域から緑領域に指標が向上する場合はその新たな指標を黄領域に組み込むが、指標が黄領域から赤領域に低下した場合は対策となる行動計画を立案し、管理者と合意（GP13）した上で、それを実行して黄領域に戻さなければならない（GP14）。そして、その行動計画の結果を報告しなければならない（GP15）というル

ールがSLSの中に組み込まれている。

それ故、▽指標領域の未設定（GP11）▽サービスの未実施やパフォーマンスの未報告（GP12）▽指標が低下した場合の行動計画の未作成や未合意（GP13）▽行動計画の未実施（GP14）▽行動計画の結果の未報告（GP15）——といった事象が生じ、是正許容期間内に対応できない場合には減額の対象となる。

なお、その結果に基づく新たな指標領域の設定（GP11）は、各契約年度の開始時に事業会社と発注者が協議して合意しなければならず、このプロセスがループとなって繰り返されていく。

ただしV2の継続改善指標には、事業者による実施が困難なものも含まれていた。

4. V3における

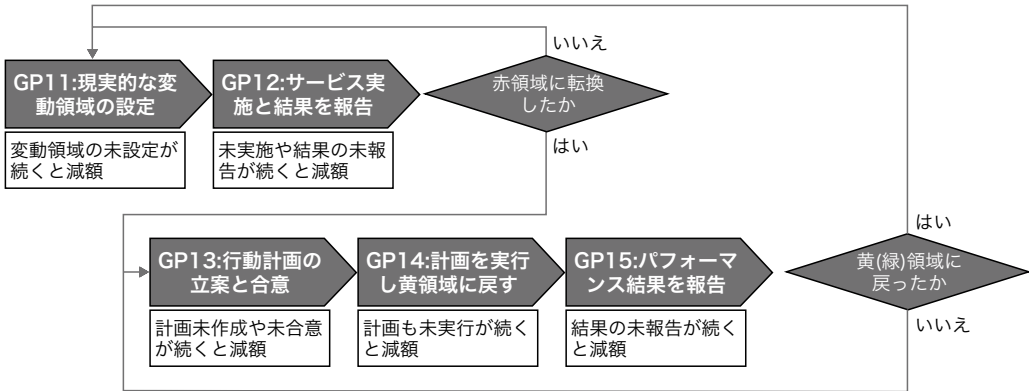
モニタリングの見直し——総論

SLSの第3版（V3）では、V2において使い勝手が悪かった部分を次のように改善した。

(1) 対象の見直し

V2において品質不良と不良事象の二つに分類したのは、サービスの不履行によって生じる結果が、アベイラビリティに関連する場合としない場合があるからであった。従って品質不良に該当するサービスについては、初期対応時間や是正許容期間は適用されていなかった。これが結果的に、サービスの要求レベルを高過ぎるものに設定する

図 継続改善指標における見直しプロセスのループ



出典：NHSサービスアウトプット仕様書を参考に筆者が作成

ことにつながっていた。

V3では、不良要素の分類によって適用ルールが異なっていた初期対応時間や是正許容期間を見直し、サービスの不履行を引き起こした要因が品質不良であるか不良事象であるかにかかわらず、是正許容期間内に解決できた場合は減額対象としないというシンプルな原則に変更した。

(2) 手法の絞り込み

V2においては、前述したようにサービスとモノに対するモニタリング手法がそれぞれ8種類あり、計16種類を用いて、サービス水準を満たさなかった事象をチェックした。このため、要求したサービスにこれらのどれが適用されるのかをSLS上で示す必要があった。

しかしながらSLSで求めた水準を満たすサービスの提供方法は、要求水準さえ満たせば事業者が自由に提案できたことから、発注者がSLSの作成段階で想定していたものとは異なる提供方法が示された場合、モニタリング手法を見直さなければならなかった。

V3では、このようなサービス水準を満たさなかったことを検証するモニタリング手法の提示をやめ、要求水準を満たしていなかったり未実施だったりした場合は不履行にするというシンプルな原則に変更した。

(3) 適切な対応時間の設定

V2では緊急対応エリア、早急対応エリア、日常対応エリアという三つに分類し、各エリアに対する初期対応時間と是正許容期間を設定していたものの、実現可能な時間が考慮されていなかった。

V3では、初期対応時間を安全化時間 (Make Safe Time) や立会時間 (Attend Time) に変更し、現実的な安全化や対応に要する時間を考慮したものに改めた。さらには是正許容期間についても、適切な時間に見直した。このような変更により、エリアの重要度に応じて現実的に対応可能な体制が構築できるようになった。

(4) 適切な継続改善指標の設定

V2で導入された継続改善指標は、これまで行政が施設管理を行ってきた際に活用されていたものと考えられるが、それをそのまま民間事業者に求めることは合理的ではなかった。

V3では、指標が悪化した場合にその改善対策を民間事業者が取るのが現実的であるかという観点から見直し、民間事業者が取ることが困難なものは対象から外すことによって合理的な改善活動を求めた。
(第17回「3月11日号」に続く)