

急がれるサービス調達型への転換(上)

PFIとはいったい何なのか？

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

これまで20回にわたり、拙著『脱『日本版PFI』のススめ 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』)の解説を『令和時代のPFI活用術講座』というタイトルで連載してきた。

1. サービス調達型の海外版PPP

サービス調達型では、サービス提供者がモノを購入し、モノの維持管理費用や故障等の所有者リスク費用はサービス提供者が取ることが前提である。そしてモノの利用後に、事前にサービス提供者と利用者が合意した契約に基づいて利用者にサービス料金が請求される。このようにサービス利用後に生じるサービス対価支払いが、サービス利用者の費用となる。決して、これまで利用者が負担していたモノの整備費、維持管理費、修繕費用などを支払うわけではない。

その結果、利用者は施設整備費を支払う必要がなくなり、モノの維持管理や修繕に関連するリス

クが事業者に移転される。そして、施設の維持管理ノウハウを持った事業者による適切な運営が施設の耐用年数を延ばし、これまでも少ない支払額でサービス提供が確保される。すなわち、サービス調達によって、(1)財政健全化と資金繰り(Cash Flow)改善の両立(2)サービスレベル仕様書による民間ノウハウ活用の活性化(3)適切な価格でサービス品質をコミットメント——という三つのメリットが、新たに得られるようになるのである。

2. 従来型施設調達の日本版PFI

「日本版PFI」は、管理者が施設整備後に施設を所有したり、施設整備費の支払いを保証したりする「施設調達型」であって、英国で導入された世界中で促進されている「サービス調達型」とは異なり、整備した施設を管理者が自ら所有する従来型調達の一形態である。

施設調達型では、これまでと同様に、「モノ調達の段階ではモノの購入費用」を認識する。そし

て、「購入後に生じる維持管理費用や故障等の所有者リスク費用は、購入後の費用として別途認識する」という考え方に基づいている。

そのため、(1)割賦払いにより資金繰りは改善するが、施設整備費は施設の所有権の譲渡と同時に長期債務負担行為によって確定債務となるため、財政健全化には貢献しない(2)施設整備の性能を規定する性能発注の仕様書によって施設整備手法が制限され、イノベティブな民間ノウハウの活用ができない(3)大規模修繕費用が事業対象から外されている——ため、事業期間全体にわたるサービスの品質(施設の事業期間にわたるパフォーマンス)が確保できない。

3. これまでの連載の概要

このように日本版PFIが施設調達型であるため、サービス調達型であれば得られたはずのメリットを得ることができないことについて、連載の第1回から第20回まで以下のように解説してきた。

【第1回】PFIはサービス調達

第1回では、PFIとはサービス調達であることを述べた。そして、サービスには、IHIP特性（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）と呼ばれる四つの特性があるため、形のあるモノの対価をサービス料金として支払ってはならないことを説明した。

海外では、モノ調達をサービス調達に切り替えたことについて調達のパラダイムシフトと位置付けた。それは、モノ調達ではモノが壊れたときの責任はモノの所有者が取らなければならないのに対して、サービス調達ではその責任がサービス提供者に移転するからである。サービス調達によって、モノのパフォーマンス保証を施設の耐用年数もしくはそれ以上にわたってサービス提供者に取らせることができるようになったのである。壊れにくいモノを調達できる日本では、サービス調達で得られるこのようなメリットが分かりにくいかもしれないが、日本はモノづくりの国であるからこそ、サービス調達型に転換しやすいことから、他国よりも、サービス調達転換により得られるメリットは大きいはずだ。

【第2回】アウトプットを決める発注者

第1回で説明したように、サービス調達においては、形のあるモノの対価をサービス料金として

支払ってはならない。日本のPFI事業は、「サービス対価」に設計・建設工事が含まれていることから、サービス調達とは呼べない。この原因は、インプット仕様で施設（モノ）を発注する性能規定にある。サービス調達をするのならば、サービスのパフォーマンスを規定するアウトプット仕様の「サービスレベル仕様書」が必要だ。

【第3回】サービスとしてのモノの調達「Paas」

サービス調達は、「サービスとしてのモノの調達（Paas ≡ Product as a Service）」の考え方に基づいて行われるものである。資産やモノをサービスに転換するためには、投資内容を、モノの調達からその維持管理・運営、廃棄に至るまでライフサイクルで管理することが必要だ。この考え方はグローバルな経営の基本思想として、二酸化炭素（CO₂）の排出量まで管理する「持続可能な開発目標（SDGs）」（2015年導入）および温室効果ガス（GHG）排出量管理と共通している。

かつては、製品業者は寿命が尽きたら廃棄するモノをつくれればよかったが、現在では製品に関連する活動のライフサイクル管理が求められている。製品の原材料にも配慮し、回収した製品を原料としてリサイクルすることを前提とした分解可能な製品を製造することで製品の残存価値評価が可能となり、モノの製造原価を低下させる。それが耐

用年数を実質的に延長し、サービス利用料金低減につながるのである。モノづくりの技術を持つているだけでは不十分であることは明らかだ。

【第4回】サービスの指標連動方式

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。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が、内閣府が示した「指標連動方式に関する基本的考え方」では、設計・施設整備費という形のあるモノをサービス対価に含めたことにより、確定債務まで減額できる考え方も認めてしまいいロジック破綻してしまった。

英国と日本でPFI手法という同じ名称を用いて、サービス調達と、施設調達という全く異なった調達の仕組みを導入したことにより、多くの混乱が生じていることを認識した上で、今後の制度見直しを検討する必要がある。

【第5回】機能していない金融機関

サービス調達型のPFI事業において民間事業者が施設整備をするための資金調達には、管理者による施設整備費の支払い保証（支払いを保証すると確定債務となり、財政健全化の妨げとなる）は不要である。代わりに、サービスを提供すれば、その料金を受け取ることができる権利に基づいた

事業価値、すなわち「事業者の管理者に対する金銭上の権利である債権を生み出す事業運営権」を担保とし、事業運営が悪化した場合の契約解除前に、金融機関に事業介入権を与えるだけでよい。事業破綻リスクを取って事業者に資金融資している金融機関の機能を活用するべきである。

ところが、施設調達によって施設整備費は管理者の確定債務となり、リスクフリーの金融機関には事業介入するインセンティブがない。これは事業破綻した事例から明白であることから、そのフイードバックが不適切であったことを意味する。

【第6回】求められる金融機関の事業精査機能

2011年の改正PFI法で規定された「公共施設等運営権」を「みなし物権」と規定したため、「債権を担保とするプロジェクトファイナンス」が利用できなくなった。

英国においては逆に、かつてはオペレーティング・リース方式のPFI事業を認めていたが、1998年の「FRS5の改定-PFI事業および類似の契約における取引実態の報告」の公示以降は、債権を担保とするプロジェクトファイナンスしか認められなくなった。

2019年の新リース会計基準の強制適用は、日本のPFI事業をサービス調達型に転換する良い機会であったものの、法律でPFI手法をガラパゴス化した日本はその機会を逃してしまった。融資リスクを取りたくない金融機関と、施設の

パフォーマンスリスクを取りたくない事業者の意向をくんで規定した「公共施設等運営権」の法整備により、本来のサービス調達型PFIであれば得られるはずの三つのメリットを国が制度改正で放棄してしまった。自治体は、この三つのメリットを取り返すために、事業精査機能を金融機関に託すプロジェクトファイナンスの導入をためらってはならない。

【第7回】官民パートナーシップ構築の意義

PFI事業を発注する主体が自治体である以上、自治体はPFI手法導入の意義を明確化させなければならぬ。財政健全化が目的なのであれば、施設調達ではなく、民間の債務となるように民間投資によって施設を整備させ、サービス調達に転換する必要がある。

また、サービス調達を通して民間企業の継続成長（Going Concern）の前提に基づいた事業計画の導入促進を行い、民の経済活動を活性化させ、競争による差別化で付加価値を生み出す仕組みを構築しなければならない。このサービス調達の考え方が欧米諸国での民間委託手法として一般的となり、それが経済成長の原動力となったのである。

【第8回】VFMを生み出す打ち出の小づち

施設調達型PFIを実施すれば、一見公共投資額が削減され、その分だけ財政支出が改善されたように見えるが、大規模修繕の投資リスクを自治

体が抱え込むため、ライフサイクルコストがどのように変動するかは不明だ。

一方、サービス調達型PFIでは、大規模修繕の再投資を事業者が委ね、耐用年数が延びることで事業者の年度費用が削減され、それが公共調達として支払うサービス費用の削減につながる。

つまり、公共事業に民の行動理念であるGoing Concern（事業活動を無期限に継続させること）の考え方を取り込むことで、サービスの質の向上とコスト削減を両立させて、VFM（Value for Money）を生み出すのである。VFMを単なる施設整備費の削減と位置付けてはならない。

【第9回】サービス調達型における連動の仕組み

サービス調達における発注者の要求は施設の性能発注であつてはならず、サービスレベルの設定とサービス料金支払いメカニズムを連動させる以下の六つのルールが必要である。

（1）サービスには形がないため、定量もしくは検証可能なサービス成立条件を示す必要があること。

（2）サービス成立条件はアベイラビリティ（利用可能性）とパフォーマンスで判断できるものとする。

（3）サービスの成立条件が満たされた場合にのみサービス料金の全額支払いを行うこと。

（4）サービス未提供やパフォーマンス未達成

は許容期間内に是正すれば減額発動を回避できること。

(5) サービスの重要度、是正許容期間、減額値の重みづけは発注者自身で設定すること。

(6) 低重要度サービスを軽んじるモラルハザードを防止するラチェットメカニズムを設定すること。

【第10回】施設調達型における連動の検証

施設調達型PFI事業の、すべての業務要求水準を指標として設定する必要はないとしたり、確定債務まで減額できたりするルールは、契約の合理性の観点からロジック破綻している。

また、「施設調達型PFI方式」以外にも管理者のアウトカムの変動リスクを民間に取らせようとする「成果連動型民間委託契約方式」と呼ばれる仕組みも存在している。リスクを取らせるべきでない当事者に、制度設計でリスクを移転する考え方は是正が必要である。

【第11回】サービスレベルの設定方法

サービスレベル仕様書と呼ばれる要求水準書を使うと、事業者の提案範囲が広がり民間ノウハウ活用を促進できる。それは、同じアウトプットを達成できれば、自由なインプット提案ができるようになるからである。異なったインプット提案を可能にするサービスレベルの設定と支払いメカニズムは次の九つの特徴を持っている。

(1) 原則はサービスが可能になるまで支払ってはならないこと。

(2) 支払いはアベイラビリティとパフォーマンスに連動したユニタリーチャージ(UC)とすること。

(3) 支払いレベルとサービスレベルが連動していること。

(4) UCはそれに対応する期間に先立って払ってはならないこと。

(5) 支払いを減額する場合は、サービスの重要度を反映させること。

(6) 支払いメカニズムは官民双方が満足いくものであること。

(7) 重みづけ、是正期間、ラチェットメカニズムの変数間でバランスを取ること。

(8) 支払いメカニズムはアウトプットに基づいたものでなければならないこと。

(9) 支払いメカニズムには履行に関係のない固定支払い要素が含まれていないこと。

【第12回】水関連事業に導入された管理・更新一体マネジメント方式

ウォーターPPPの背景にある骨太方針では「民間投資を喚起する成長戦略」を進めていくことが明言されていることから、サービス調達型PFI導入の可能性も見えるが、具体的な戦略の中には民間投資に基づいたPaasやサービス調達型PFI手法の選択肢は俎上に載っていない。

新たに導入されたウォーターPPPの「管理・更新一体マネジメント方式」は、水道事業のコン

セクション方式(レベル4・0)の導入が進展しないために、民間への委託範囲を狭めてレベル3・5として実施するものであって、レベル4・0の導入を阻んできた原因を解消する新たな仕組みは含まれていない。また、管理者が決めたアウトプットに対して、それを達成できるなら事業者は何をしてもいいわけではない。民間は提案したインプットによってアウトプットを満たさなければ、新たなインプットを提案し、管理者承認を得る必要がある。「管理・更新一体マネジメント方式」では、求めるアウトプットが示されていないところに問題がある。

制度改定で必要なのは、サービス調達によって得られる三つのメリットを自治体与えてやることとであり、そこそがコンセクション促進へのインセンティブとなるはずだ。

【第13回】ウォーターPPPの検証

サービス調達型で得られる三つのメリット「①財政健全化」「②民間ノウハウの活用」「③品質コミットメント」は、施設調達である管理・更新一体マネジメント方式では得ることはできない。

モノ調達型のプロセスおよび仕組みを活用しながらサービス調達型に転換する一つの手法としてエスクロー契約に基づいたパフォーマンスに応じた支払料金の支払いの事例を提示したので、検討

していただきたい。

【第14回】サービスレベル仕様書とは何か

施設調達型では、要求水準書で整備完了時の施設の性能を示すのに対して、サービス調達型の要求水準書は、事業運営期間にわたって求めるサービスのパフォーマンスを示す。

サービスレベル仕様書は、すべてのサービス提供事業者に対して求める一般サービスレベル仕様書と、特定のサービス提供事業者に対して求める特定サービスレベル仕様書で構成される。

一般サービスレベル仕様書では、一般サービスの概要、主要目的、サービス範囲、パフォーマンスモニタリング、一般的要求、継続改善指標および事業会社にて作成義務があるものを示している。

特定サービスレベル仕様書では、それぞれの特定サービスの概要、主要目的、サービス範囲、特定要求、除外項目、継続改善指標および特定業務に関連したサービス水準を示している。

【第15回】施設に対する要求とサービスに対する要求の違い

施設調達では、要求内容が施設要求とサービス要求に分かれ、支払い費目が異なる。施設要求である以上、施設整備が完了し、その譲渡を受けた時点で、事業者の債務履行は終了し管理者の支払債務が確定する。減額の可能性がある部分は、サービスに関連した未実施部分のみである。

一方、サービス調達の場合、結果という形のないものを事業期間にわたって継続的に求め続けることから、事業者の債務履行は事業期間にわたって継続し、履行したサービス分だけ債務が確定する事業スキームとなる。

【第16回】SLSの見直し

英国の「サービスレベル仕様書（SLS Service Level Specification）」およびそのモニタリングの仕組みも、最初からうまく機能していたわけではない。当初画期的であると評価された仕組みは論理的ではあったものの、複雑過ぎ、現実性に欠ける仕組みであった。そのため、モニタリングの対象や手法をシンプルにして、対応時間や改善指標の適切な見直しを行った。

【第17回】SLSの見直しの具体例

具体的な見直しの事例として、要求内容がサービスのパフォーマンスであれ、特定エリアのオペラビリティであれ、すべての要求内容のサービスレベルに是正許容時間を設定し、当該時間内の是正はすべて適正と見なすルールを導入した。そして、サービスが適切に提供できなかった場合に適用できるように、サービスレベル仕様書の中に①求めるサービスとその明確なパフォーマンス②シンプルなものモニタリングシステム③モニタリング結果に応じた支払いメカニズム——の三つを減額発動させる仕組みとして組み込んだ。

【第18回】「支払いメカニズム（上）」モノとサービスの調達プロセスの違い

施設調達では施設はプロバイダーの資源で製造され、顧客の資源で購入される。極めてシンプルなプロセスである。

一方で、サービス調達では、消滅性を持つプロバイダーの資源と、非均一特性を持つ顧客の資源を契約によって結び付け、無形のサービス提供が合意され、そのサービス提供時におけるサービスの製造とサービスの消費が不可分となる複雑なプロセスが必要になる。

支払いメカニズムの構築に当たっては、事業者がコントロールできるサービスとコントロールできないサービスを分割し、前者はUC（ユニタリーチャージ）で、後者は調整チャージを使って、適切なリスク分担で仕組みを構築する必要がある。

【第19回】「支払いメカニズム（中）」パートナーシップ・ピクトリアのルール

オーストラリアのピクトリア州における最新のPPP事業（パートナーシップ・ピクトリア）の支払いメカニズムを紹介した。月次サービス料金支払いの算定式のルールには、次のようなものが含まれている。

- ① 予測可能かどうかで支払い項目を分割する。
- ② サービス提供のないエリアには支払いの割り戻しを行う。

- ③ 品質不良と不良事象に応じて減額を算定する。
 - ④ 行動遅延は減額対象となる。
 - ⑤ 地産地消ができなければ減額となる。
 - ⑥ スタッフの技能保障ができなければ損害賠償が適用される。
 - ⑦ 食事はその量によって調整する。
 - ⑧ 変動金利リスクは発注者が負う。
 - ⑨ 非公開な要素も必要に応じて合意する。
- 月次サービス料金に含まれるアベイラビリティ料金の構成要素には次の三つがある。
- ① 確定した見直し不可能なサービス料金
 - ② 事業期間中に定期的に見直されるサービス料金
 - ③ 契約期間の全体にわたる変動予測に基づいたライフサイクル料金
- サービスであるため、達成できない場合には支払いがなく、損害賠償だけされてしまう可能性もある。

【第20回】「支払いメカニズム(下)」パートナーシップ・ピクトリアの適用例

第19回で解説した支払いメカニズムが具体的にどのように機能するのかについて病院を事例として解説した。品質不良と不良事象のそれぞれに対する減額メカニズムのルールがどのように適用されるかを解説し、サービスの悪化を防止するために組み込まれているラチェットメカニズムを検証した。