



わが国における官製市場開放について 官製市場開放の歴史と 仕様書の発展の歴史(3)

- 改革を促す「アウトプット仕様書」 -

熊谷弘志
text by Kumagai Hiroshi

アビームコンサルティング株式会社
社会基盤・サービス統括事業部ディレクター

前回は、欧州では、価格だけで競争する一般競争入札から「発注者の観点から最も経済的に有利な提案」を選定する入札にシフトしていることと、その背景にアウトプット仕様書の普及があることを紹介した。また、「価格が最も安い」から「経済的に有利」にシフトするために、例えば英国では経済的有利性を判断する価格以外の11項目の評価要素を利用して総合評価していることに触れた。

この総合評価の潮流は世界的なものであるが、わが国では逆に価格だけの一般競争入札が増加している。それは、こここのところ続けて発覚した談合事件に対する反動のためとも言われるが、このことは「経済的に有利な提案を選択すること」の放棄と同じなので留意する必要がある。

今回は、欧米のNPM先進諸国において、従来のインプット仕様書からアウトプット仕様書へ移行していった歴史およびその背景を説明しよう。

インプット仕様書から アウトプット仕様書への 発展の歴史

ア)インプット仕様書

従来の公共事業の発注方法は、国内外を

問わず、工事に使用する材料・機材・工法・試験・基本設計図等のすべてを発注者が策定し、金額だけで競争させていた。この発注方式は、発注者が公共事業運営に「投入するもの(インプット)」を事前に規定することから、「インプット仕様書」に基づく発注方式という。この方法は、発注者が最良のインプットが何であるかを知っている場合には、入札価格という最も客観的な要素で事業者を比較選定することから、競争上の公平性を担保できる最適な手法である。

イ)BPR¹⁾の導入

ところが、技術の複雑化と特殊化が進み、公共の今までの発注ノウハウだけでは、革新的な解決手段を含んだ最適なインプットを見付け出すことが困難になってきた。そこで外部の専門的ノウハウを利用した改革の手段であるBPRの考え方が公共セクターでも導入された。欧米において、この見直しが行われたのは1990年ころである。BPRは、本稿の第1回目で述べたように既存の仕組みの改善ではなく、プロセスをゼロベースで見直す改革である。

ウ)アウトプット仕様書誕生の背景

一般の企業ではBPRを社内の業務改革に利用する場合、特定のコンサルティング会社や企業を選定しパートナーシップを組むことが可能である。しかしながら公共は、事

業者選定上の公平性を担保しなければならないため、特定の企業を任意に選ぶことが難しい。そこで、民間のノウハウを活用するために、発注者として達成したい結果(アウトプット)を明確に示し、民間事業者による手法や手段を自由に提案させる方法が導入された。このような背景から誕生した公共調達手法は「アウトプット」を事前に規定することから、「アウトプット仕様書」に基づく発注方式と呼ぶ。

エ)アウトプット仕様書を最初に導入した CUPガイドランスNo.30

従来は、暗黙の前提として「公共が公共施設を所有して公共事業を運営すべきだから、その施設の設計や施工管理も公共が責任を持って行うべきである」という考え方と「品質と価格の間にはトレードオフ(一方を追求すれば他方を犠牲にせざるを得ないという二律背反)の関係があり、価格を下げるためには品質を下げざるを得ない」という考え方があった。

この従来の考え方をBPRの発想で打ち破ろうと、英国のサッチャー首相は、公共調達のベストVFMを達成するための基本的な考え方を「CUPガイドランス」として公表した。このガイドランスの30番目のものが1991年に公表された「仕様書の書き方²⁾」である。このガイドランスは、仕様書のあるべき姿を概念的に述べた上で、資料1(右頁参照)のように、仕様書は機能仕様、パフォーマンス仕様、技術仕様の3つで記載可能であること、そして、これらの仕様の組み合わせも可能であるが、「技術仕様書」では提案が制限される為、「機能仕様書」と「パフォーマンス仕様書」を利用することが望ましいと示した³⁾。

オ)アウトプット仕様書とPFI手法

このガイドランスはすべての公共調達に適用されたため、「アウトプット仕様発注」が普及し、それに伴い「サービスの提供方法を

1 BPR(Business Process Re-engineering): 企業改革において、既存の組織やビジネスルールを抜本的に見直し、プロセスの視点で職務、業務フロー、管理機構、情報システムを再設計(リエンジニアリング)するといったコンセプト。「ビジネス・リエンジニアリング」「リエンジニアリング」ともいう。この考え方は、1990年に元マサチューセッツ工科大学教授のマイケル・ハマー(Michael Hammer)氏がHarvard Business

Review誌に発表した論文で紹介され、1993年に同氏と経営コンサルタントのジェイムス・チャンピー(James A. Champy)氏の共著で出版された「Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution」が世界的なベストセラーとなることで、広く知られるようになった。
2 ちなみに、このガイドランスは1988年前後に出版されたCUPガイドランスNO.9を差し替えたものである。BPRの考

見直せば、より廉価にサービスを購入しつつ、従来と同様の成果が達成可能であることが実証された。そして、この考え方は「公共による施設所有は目的ではなく、(施設を利用した)公共サービスの提供が目的」なのであるから、「不具合なく施設が利用できる機能」と、「施設に付随したサービスの適切な品質(パフォーマンス)の維持」さえ満たすことができれば、「公共は施設を所有する必要はない」という考え方に繋がった。従来、不具合やサービスの品質低下のリスクは、施設調達後に発生する問題であるので、当然のこととして施設を所有している公共が取っていた。ところが、要求する機能とパフォーマンスを適切に設定し、民間資金を使って事業者に施設整備をさせ、その施設提供サービスを購入するPFI手法の考え方を使えば、従来公共が責任を取っていたこれらのリスクを施設調達段階で従来のコスト以下で事業者に移転できるため、コスト削減できる。PFIがサービス購入型調達と呼ばれ、VFMはリスク移転から生まれると言われる理由はここにある。

カ)PFI手法における民間資金利用の条件

このように、それまで公共が抱えていた公共施設に付随したさまざまなリスクを民間移転できると、事業のライフサイクルコスト(LCC)が下がり、民間資金を使ってもVFMが生まれる可能性がある³⁾ということが分かってきた。民間資金を使う手法は、収益を生まない公共施設の整備にはそれまで認められなかったが、1992年以降は、民間資金を利用してVFMを最大化することができる場合に限り、民間資金を使って公共事業施設整備をしても良いことになった。ただし、従来通り「公共が民間資金を利用して施設整備費用を延べ払うことは禁止」したままである。このように、公共調達に民間資金を使えるようにしたPFI手法は、従来の施設調達手法とは異なったサービス購入手法であ

資料1 各仕様書の定義と内容

- 機能仕様書...「機能」や「製品等によって達成したい任務」を規定するもの
 ①「書類をファイリングすること」「情報を検索すること」など
- パフォーマンス仕様書...それによって「達成することが出来るパフォーマンス」を規定するもの
 ①「サイロの穀物を50メートル離れた袋詰プラントまで1時間に50トン移動することが出来る道具」
- 技術仕様書...対象物の「技術的及び有形的な性質」に基づいて規定するもの
 ①「サイズ」「出入力容量」「ドアノブやダイヤルの数」「特定の場所や目的」「使われる材料」など

出所：「CUPガイダンス NO.30 仕様書の書き方」

り、このPFIの導入はアウトプット仕様書の普及と、民間への施設に関連したリスク移転なくしてはあり得なかったものである。

キ)アウトソーシングと同じ考え方の

PFI手法による事業者へのリスク移転

専門性の高い業務をアウトソースするのと同じ理由で、不動産に付随するリスクの管理は、公共よりも「施設運営ノウハウ」を持つ民間の方がうまい。このような専門性のある業務を、民間に委託してその結果削減されたリスク管理コストを官民で分配して、公共のVFMの向上と民間の収益の向上を同時に達成するのがPFIのWIN-WINの考え方である。

ク)施設の整備と施設提供サービスの違い

わが国のPFI事業は、施設整備の一環として導入された。そのため、施設整備に焦点が当たりすぎ、運営開始後の不具合や品質低下の評価の仕組みが後回しになる傾向がある。そして、客観的な減額の仕組みが構築できないので、サービス開始後に発注者の主観で減額せざるを得ない。しかし、整備費の債務は確定しているため、不具合が生じてもこの部分からの減額ができないという問題を抱えている。

これに対して、海外のPFI手法は、民間の施設提供サービスを公共が購入する仕組みである。この仕組みは、不具合のない条件で施設提供サービスを購入するものであるため、不具合が生じた場合には支払いを減額できる。不具合の支払いの減額の仕組みは、事業枠組みとして入札公示前に

設定されており、事業者はその枠組みの中で提案を行い、品質の確保をセルフコミットする。したがって、減額発動に発注者の主観が入る余地はなく、事業者はリスクをとる範囲を限定できるというメリットを持つ。

最新のアウトプット仕様書とはどのようなものか

ア)なぜ標準化が始まったのか

ブレア政権になり、「PFI事業の促進のためには、契約書の標準化や事業分野毎のガイドラインの作成が必要である」という提言が「ベイツ報告書」によってなされた。標準化が必要な理由のひとつに、事業ごとにアドバイザーのノウハウや仕様書、契約書等がばらついてきたことが含まれていた。

英国財務省は、この提言を受け、PFI契約の標準化を行い、1999年(第1版)、2002年(第2版)、2004年(第3版)と更新を続けている。また、英国から、数多くの事業別PFI調達ガイドラインが公表されており、PFIの国際標準となっている。アジア各国の公共調達アドバイザーにとっては既に常識的なことであるが、わが国もこれらのガイドラインを標準化書類として取り扱う必要があると考える。

イ)PFIの財務報告書基準の国際化の動き

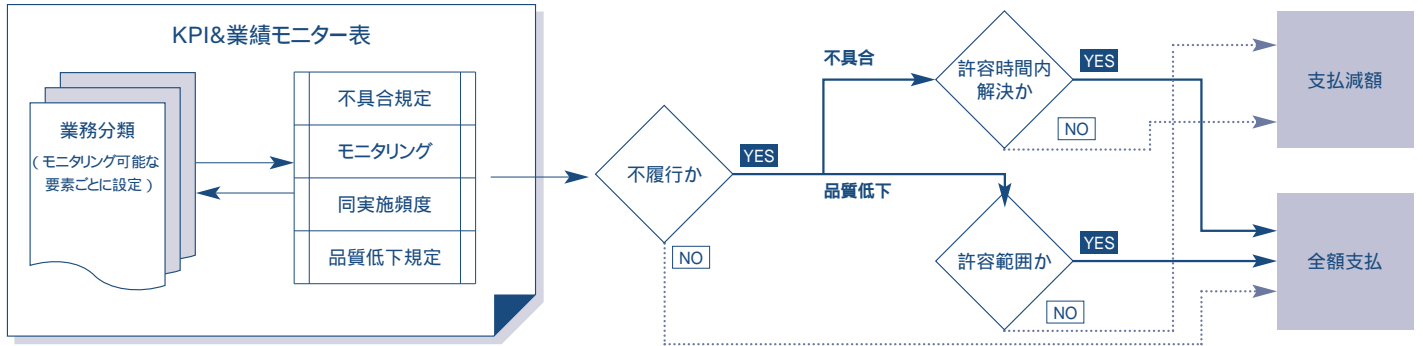
PFI事業では運営期間中に公共から民間へリスク移転するため、従来のリース会計や既存の取引のルールとは仕組みが異なっている。PFI/PPP手法の発展に伴い、諸外国のPFI/PPP事業には、国際的な

え方は1990年以降であるため、1988年のガイダンスの中にアウトプット仕様書の考え方が含まれていなかったと考えられる。この点を確認しようとOGCに問い合わせたが、当時の担当部署は既に存在せず、担当者が誰であったかわからないし、差し替えられた古いガイダンスを保管する仕組みがないため、ガイダンスの内容はわからないという返答を受けた。結局NO.9は「なぞのガイダンス」となってしまったが、問い合わせから

両日でOGCの丁寧な返答を受け取ることができたことから政府の公共調達エージェントであるOGCのサービスの高さを実感することができた。
 3 このガイダンスでは、「アウトプット仕様」と言う言葉は用いられていないが、まさにVFMを生み出す仕組みの一つである「アウトプット仕様」の概念が、「機能仕様」と「パフォーマンス仕様」の中に記載されている。



資料2 KPI&業績モニター表を利用したモニタリングの流れ



著者作成

PFI/PPP実績を持つ国際的な企業が数多く参画している。そのため、事業実施国の財務報告基準と国際的企業の本社の存在する国の財務報告基準が異なることがある。そうすると2重課税問題に発展しかねない。そこで、現在、国際財務報告基準解釈指針委員会(IFRIC)は、このような今まで明確な解釈のなかったPFI/PPP事業を財務報告書上にどのように記載すべきかについての世界標準のルールを検討しているところである。わが国のPFI事業には、ほとんど日系企業しか参画していないことに加え、既存の法律の範囲内で事業を行うことが前提となっているため、このような財務会計上の問題は今のところ生じていないが、これは、WTO案件に該当する大型事業であるPFI事業が避けて通れない課題である。

ウ)急速に進んでいるPFIの国際的な標準化導入の動き

紙面の関係上紹介できないが、私の手元に、1997年に英国で作成された二つのPFI事業の仕様書と、2002年にそれぞれオーストラリアと英国で作成された二つのPFI/PPP事業の仕様書の、計4種類がある。前者はどちらも英国で作成されたものであり、後者はそれぞれ異なった国(英国とオーストラリア)で作成されたものである。ところが、前者の二つの仕様書の構造は随

分と異なっているのに対して、後者の二つは共通の構造を持つ。2000年当時以前者の二つを見たときには、それぞれ素晴らしい仕様書だと思ったが、どちらにも使い勝手の悪い部分が残っていた。これが、最近の仕様書では解決されている。このように、PFI事業の仕様書の標準化は急速に進んでおり、わが国もこの動きを取り入れる必要がある。

エ)最新のアウトプット仕様書の事例

さて、PFI事業には数多くの品質評価要素や、事業管理の仕組みが組み込まれているので、ここで触れる内容がすべてではないが、資料3は、仕様書の全体構造を示しており、資料2は、その仕組みを使ってサービスの評価を支払いに連動させる仕組みを表している。

資料3に記載した、仕様書の構成どおりに次の7つの手順を踏めば、発注者が求めるサービスのアウトプットを明確に示すことができる。

- 1)ファシリティ・サービス(建設関連サービス、支援サービス)を分類し、業績評価基準(KPI)を洗い出す。KPIという言葉を使わずに、「パフォーマンス要素の洗い出し」と呼ぶ場合もある。
- 2)モニタリング手法を設定する(英国の病院では8種類が標準)。
- 3)どのKPIをどのくらいの頻度でモニター

するかを設定する。

- 4)サービス不履行に関連する事象が生じた場合の報告の内容を品質低下、不具合、苦情ごとに設定する。
- 5)それぞれのファシリティサービスの要素を「KPI&業績モニター表」で連動させる。
- 6)必要に応じて施設のエリア別重要度や、不具合時の対応時間などの条件を設定する。
- 7)サービス不履行に関しての規定

- (ア)不履行の種類:サービスの要素ごとにサービス不履行を品質低下もしくは不具合のどちらかに分類する。
- (イ)品質低下の規定と対応:品質低下によるサービスの不履行に適用するポイント減額制度を事前に設定する。
- (ウ)不具合規定と対応:不具合の重要度をレベル(A~D等)で設定し、係数を利用して不具合時の減額割合を設定する。

ちょっと面倒な仕組みではあるが、運営段階のサービス水準を評価する基準を含んだアウトプット仕様書を利用することによって、従来の公共リスクを民間に移転する仕組みが構築されていることをご理解いただけたらどうか。次回からリスクとVFMの関係について説明しよう。

資料3 PFI/PPP先進諸国で標準化された公共が設定するアウトプット仕様書の構造

・サービスの品質を評価する要素

- 1) KPI(主要業績指標): ファシリティー・サービス(建設関連サービス、支援サービス)の業績を評価する基準
- 2) モニタリング手法: サービスの業績をモニターするために使われる標準手法
- 3) モニタリングと報告の頻度: KPIをモニターする期間の頻度
- 4) サービス不履行に関連する事象が生じた場合の報告の内容: 品質低下、不具合、苦情ごとに報告
- 5) サービス不履行に關しての規定
 - (ア) 不履行の種類: サービスの要素ごとにサービス不履行を品質低下もしくは不具合のどちらかに分類する
 - (イ) 品質低下の規定と対応: 品質低下によるサービスの不履行に適用されるもので事前に設定しておく
 - (ウ) 不具合規定と対応: 不具合の重要度をレベル(A、B、CおよびD)で設定、係数を利用して減額割合を設定

1 建物関係サービス(投資関連)と支援サービス(投資非関連)に分割する(下記は病院の事例)

<p>建物に関連するサービス</p> <p>a) 施設(提供)サービス b) 電気機器(提供)サービス c) 光熱水(提供)サービス d) 火災および緊急対応サービス e) 医療ガス供給サービス f) 通信連絡機器提供サービス g) 施設および現場関連情報提供サービス</p>	<p>支援サービス</p> <p>h) 警備サービス i) 駐車場サービス j) 外部清掃サービス k) ベストコントロールサービス l) ヘルプデスクサービス m) 研修サービス</p>
---	--

2 モニタリング手法を設定する(事業内容に応じて設定 下記は病院の事例)

<p>モニタリング手法</p> <p>1 ヘルプデスクモニタリング: 利用者ヘルプデスクとのコミュニケーション記録に基づくモニタリング 2 事業者の自己モニタリング: 事業者が管理するPMS(業績管理システム)に基づいて行われるモニタリング 3 事業提案遂行モニタリング: 提案通りに実施されているかの確認 4 ベンチマーク比較モニタリング: 合意されたベンチマークおよび計画と実績との比較 5 整合性モニタリング: 専門業者記録と報告書の整合性を確認するモニタリング 6 CSモニタリング: 利用者満足度に基づくモニタリング 7 法的義務モニタリング: 法定検査機関からの通知および報告書 8 監査モニタリング: 運営者による報告書または、第三者の監査</p>							
---	--	--	--	--	--	--	--

3 モニタリングの頻度を設定する(事業内容に応じて設定 下記は病院の事例)

1.任意	2.毎日	3.毎週	4.毎月	5.四半期ごと	6.半年ごと	7.毎年	8.継続	9.適用外
------	------	------	------	---------	--------	------	------	-------

4 不具合や品質低下時に報告する内訳の設定

- 1 全ての品質に関する事象および不具合事象を報告する
 連番 日付、時間、事象、復旧日時などの概要 通知受領日時 対応日時 復旧日時 事象の分野 事象発生場所 通知者氏名連絡先 事業者確認手段 対応策
- 2 全ての不具合は、1の報告に加え、その影響を受けた「機能単位」(機能エリア表で示されたもの)を報告すること。
 ・機能単位の属する「機能的エリアの重み付け」 ・影響を受けた機能単位の「機能単位の重み付け」 ・影響を受けたエリアの影響を受けた「単位数」
 ・対応および修繕に関する「時間の重み付け」 ・合意に基づくレベル(適用される場合のみ) ・臨時修繕の詳細(適用される場合のみ)とその状態
- 3 ファシリティー・サービス改善のための提案 もしくは全ての苦情への対応を報告すること
 品質マネジメントシステムISO9001、苦情対処基準(ISO10004(JIS Q10004))と同等のものを最低限遵守すること

5 それぞれのファシリティーサービスの要素を「KPI&業績モニター表」で連動させる

KPI&業績モニター表 PMS(業績モニタリングシステム)の例

KPI	モニタリング頻度	不履行の種類	レベル・ポイント	モニタ手法
1 PMSは全ての事象を記録しなければならない	半年ごと	品質低下	20点	5
2 月次業績報告書は3.4に記載された情報を全て含み、月末日から10営業日以内に提出しなければならない	毎月	品質低下	1点	1.5
3 業績日報は要求された情報を全て含み、翌日の午前9時までに提出しなければならない。	毎日	品質低下	1点/不履行ごと	1.5

KPI&業績モニター表 医療ガス供給サービスの例

KPI	モニタリング頻度	不履行の種類	レベル・ポイント	モニタ手法
1 医療ガスシステムはコミッションング水準を通る状態で維持管理する	継続	不具合	レベルA,B,C	1,2,5
2 連続使用及び予備のガスは別途定めた水準通りに提供する	毎月	品質低下	10点	5

6 必要に応じて重要度や、対応時間などの条件を設定する(重要度設定の事例)

機能エリア	機能重要度	機能単位	エリアのタイプ	単位重要度	数量	全体割合(%)	運営時間
図書館	2	事務&支援	3	2	7	0.186	9:00~17:00
駐車場	1	駐車場	4	1	4	0.25	24時間

7. 具体的な減額適応の仕組み(重要度の区分、減額適用外許容時間の設定等)および算定式は別途設定

著者作成

1959年福岡県生まれ。1984年青山学院大学経営学部卒業。1991年スペインESADE大学院国際経営修士(MIM)取得。清水建設株式会社で香港、ロンドン、スペイン、ウズベキスタン、ポーランド等での大型建設プロジェクトの経理・税務・法務担当。1998年清水建設EPC事業部ロンドン駐在員事務所長。以来、PFI事業に従事。2000年帰国後、PwC FAS社、KPMG BA、日立コンサルティングを経て現職。著者に『指定管理者制度 - 文化的公共性を支えるのは誰か』(共著/時事通信出版局・2006)、論文に『日本版PFIの改善について』(時事通信社『地方行政』連載 計11回)などがある。英国大使館主催PFIセミナー講師、慶應義塾大学大学院非常勤講師等。OB-AIESEC 理事、青山学院大学AIESEC-OB会会長。

