

防衛装備品に関する 契約制度の改善方策について

－ P F I を活用した複数年度契約、 P B L を中心に－

契約制度研究会

平成 2 3 年 4 月

目 次

はじめに	1
1 第6回以降の検討状況等	2
(1) 第1回中間報告に盛り込んだ提言のフォローアップ	2
(2) 複数年度契約	2
2 複数年度契約（PFI）	3
(1) 検討の必要性	3
(2) 安定的な事業環境の構築	3
(3) 事業実施方針の検討	4
ア 官民一体となった取り組み	
イ 運用を見据えた計画の策定	
ウ 事業の採算性及び継続性を踏まえた計画の策定	
3 複数年度契約（PBL）	6
(1) 契約期間について	6
(2) 予定価格の算定方法に関する検討	6
(3) 契約の実例を踏まえた実態的な検討	7
(4) 今後の検討	7
4 第1回中間報告に盛り込んだ提言のフォローアップ	7
(1) 作業部会の開催	7
(2) 作業部会における議論の概要	7
5 今後の課題	8
(1) 複数年度契約	8
(2) 第1回中間報告のフォローアップ	9
(3) その他の課題	9

はじめに

昨年12月17日、「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」が決定された。新たな防衛計画の大綱では、実効的な抑止及び対処、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化、グローバルな安全保障環境の改善を防衛力の役割としている。これらの役割を果たすため従来の基盤的防衛力構想によることなく、動的防衛力を構築することとされた。このため、昨年12月、「防衛力の実効性向上のための構造改革推進委員会」が設置され、本年6月を目途として、その検討成果及びさらに検討を要する課題への取り組み方針などを取りまとめるべく検討が行われているところである。防衛装備品に係る総合取得改革についても、この検討の一環として推進することとされた。

契約制度研究会においては、装備品等の取得に関する契約の制度的側面や装備品等の調達に係る各種の制度について、国側から見た調達コストの抑制にとどまらず、短期的・中長期的な視点も踏まえ、企業が防衛事業に取り組むメリットの向上や、効率化の努力を行った者が報われるWin-Win（ウィンウィン）関係等の構築に留意しながら、検討を重ね、昨年8月に中間報告「防衛装備品に関する契約制度の改善方策について」（以下、「第1回中間報告」という。）を公表した。その後、引き続き、この問題意識の下、昨年9月から5回にわたり検討を行ってきた。構造改革推進委員会において予定されている本年6月の検討成果の取りまとめと歩調を合わせるべく、この機会にこれまで検討した事項について整理しておくことが有益と判断し、第2回中間報告としてとりまとめたものである。

1 第6回以降の検討状況等

本研究会は、昨年8月25日、超過利益返納条項付契約及びインセンティブ契約制度に関し、短期的課題、中長期的課題に分けて中間報告において提言した。その後、昨年9月から本年3月にかけて5回の研究会を開催して、検討を行ってきた。

(1) 第1回中間報告に盛り込んだ提言のフォローアップ

9月30日に実施した第6回研究会において、第1回中間報告に盛り込んだ提言のフォローアップを行うため、コストマネジメント作業部会、インセンティブ契約作業部会及びリスクマネジメント作業部会を設置した。このうち、コストマネジメント作業部会において、上原会長代理が部会長に就任した。上原部会長の指導の下、超過利益返納条項付契約の取扱について防衛省の内部部局、装備施設本部などの担当職員が必要な調査、検討を行った。

(2) 複数年度契約

第1回中間報告において、9月以降PBLの契約的側面について検討することとしていたところである。PBLについては、実施のためのベース（前提）となるサプライチェーンマネジメントを効果的に実施するためには相当程度の初期投資が必要であることなど、本来のコストダウンを実現するためには、一定程度まとまった長期の契約が不可欠であるとの認識から、まず、そのような安定的な複数年度にわたる契約（本報告書においては、国庫債務負担行為の上限の5年を越える契約）にかかる検討の中で取り扱うことが有益と判断した。そして、第1回中間報告において、5年を越える国庫債務負担行為により集中調達の拡大の可否について検討課題として盛り込まれていたことと併せ、まずは、PBLを含めて、複数年度契約について検討することとした。

複数年度契約の検討に当たっては、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（平成11年法律第117号）（以下、「PFI法」という。）及び「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（平成18年法律第51号）（以下、「公共サービス改革法」という。）の枠組みなど、現在、法的枠組みとして整備されている制度に、具体的な懸案となっている事業を適用する際の問題点を整理検討するといったアプローチを取った。

2 複数年度契約（P F I）

(1) 検討の必要性

安定的な複数年度にわたる契約の導入について検討するため、平成23年度予算において計上されている次期Xバンド衛星通信の整備事業を具体的な検討材料として議論を行った。本来、衛星の設計寿命に見合った15年程度の長期一括契約を相手方と締結することが安定的な契約関係を構築する観点から望ましい。しかしながら、国の契約の場合、財政法上の制約から、最長で5カ年の国庫債務負担行為しか行うことができない。したがって、15年間の衛星通信役務を調達する場合には、5カ年の国庫債務負担行為を数回繰り返すことが必要となる。このことは、契約相手方からみれば、5年を越えた後の契約については事実上の期待に基づき、巨額の投資を行い未確定の契約期間をよりどころに回収期間を設定することになる。しかし、このような、過度に契約当事者の一方がリスクを負う事業形態は、契約金額を押し上げることにつながり、また、企業の株主に対する説明責任、及び契約締結の透明性、公正性がより強く求められる現在において採用することは困難である。

また、現在防衛省が締結している衛星通信役務契約においては、通信衛星の製造、打ち上げ等多大なコストとリスクを伴う初期投資には、防衛省が関与せず、既に運用可能となった通信衛星による役務のみを調達するという方式がとられているが、この方式は相手方企業に莫大な初期投資と打ち上げ失敗に係るリスクの一切を負担させることによって成り立っている。そこで、本研究会では、官側と民側の適切なリスク分担を図ることで、安定的かつ、コスト抑制に資するような複数年度にわたる契約を締結して、次期Xバンド衛星通信の整備を行うための方策とこれに伴う課題を抽出した。

(2) 安定的な事業環境の構築

5年を年限とした現行の国庫債務負担行為の枠組みは企業の投資回収の観点から見た場合、短いことが多い。すなわち、初期段階において莫大な投資が必要となる事業の場合、5年の契約期間の官側の支払い額では利益を出すどころか、初期投資の回収すらできないことが発生する。場合によっては、調達不能となることもあり得る。

これを回避するため、長期の安定した複数年度契約を締結することができれば、官民間に長期安定的な事業環境を構築することが可能となり、ライフサイクルコストの削減が可能となる。官側にとっては調

達に関する投資額の平準化による長期的観点からの予算の計画的な取得及び執行の実現が可能となり、また受注者側のリスク軽減につながることから、新規参入の促進効果が期待できる。

衛星通信役務の調達は、衛星の設計寿命が１５年程度であることから、１５年超の契約期間が必要となる。

この点、現在、１５年超の長期契約を国が締結することを許容する法的枠組みとしては、ＰＦＩ法しかない。ＰＦＩ法において対象となるのは、道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設、庁舎、宿舍等の公用施設など、地上に設置される施設の整備、維持、運用であり、人工衛星などの移動体は対象となっていない。しかしながら、第１７７回通常国会に人工衛星などの移動体の製造、維持、運用にかかる事業も対象に加えるという内容を含んだＰＦＩ法改正案の提出が予定されており、同改正法が成立したという前提に立てば、Ｘバンド衛星通信の製造から打ち上げ、運用までをトータルでＰＦＩ法を活用して行うことが、安定した複数年度にわたる契約に基づく、衛星通信役務の調達のためには適切な方策である。

なお、契約期間が長期にわたることからその間に技術革新が生じた場合、かえって非効率な事業内容となる場合や財政の硬直化を招くリスクがあることに十分配慮した事業計画を策定することが必要である。

(3) 事業実施方針の検討

Ｘバンド衛星通信の整備事業をＰＦＩを活用して行う場合、ＶＦＭを最大化し、官民ともに便益を得るために必要な事項について以下のとおり提言する。

ア 官民一体となった取り組み

通信衛星事業をＰＦＩ事業で行う場合、官民ともに膨大な人的・物的コストと時間をかけた長いプロセスを踏むことが不可欠である。また、契約書も事業の内容、リスク分担を明確にする必要がある。このため、契約相手方となる事業者とは事前に十分協議を行い、事業が開始され、具体化された段階でそれぞれの期待していた内容に齟齬が存在することが判明するといったことを回避する必要がある。そのため、第一段階では、適格な資格要件を元に契約相手方候補を絞り、その後、それぞれの候補者と交渉を行って、最終的な契約内容を詰めていくという、いわゆる「競争的交渉」方式を導入する必要がある。

その際、交渉の相手方との情報共有が重要である。相手の提案について、的確に評価するためには、相手との共通の情報に基づく交渉を行うことが必要である。そのためには、第1回中間報告において提言したコストデータベースの整備が有効である。この点、第9回研究会において防衛省より、コストデータベース構築のため経費が平成23年度予算に計上されている旨報告があった。引き続き、コストデータベースの構築に向けた取り組みを期待する。

イ 運用を見据えた計画の策定

衛星事業においては、衛星製造事業者、打ち上げ事業者、SPC (special purpose company 特別目的会社) など当事者が多岐にわたる。例えば、衛星のバスとミッション部の所有者が異なる場合、権利関係が複雑となり、場合によっては契約成立が困難となる可能性がある。

ウ 事業の採算性及び継続性を踏まえた計画の策定

① 契約主義

衛星通信に係るPFI事業は、衛星の製造及び打ち上げを伴う宇宙関係事業であることから、多大なコストとリスクを伴い、また、利害関係者も多岐にわたって複雑であるとともに、契約期間も長期にわたる事業である。したがって、契約相手方との間の合意については、明文により当事者の役割、責任分担、リスク分担等の契約の内容について詳細に定めておく必要がある。例えば、長期にわたる契約においては、重大な契約違反の発生に伴うペナルティもさることながら、細かな頻度で日常的に発生する小さなミスに対して当事者の権利関係をどのように調整するかといったことも重要であり、契約条項の細部にわたって、このような問題を解決するための規定を盛り込んでおく必要がある。

② 民間経営資源活用原則及び効率性原則

PFI事業において、民間資本、経営能力及び技術的能力を活用し、その創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に事業を実施することを念頭において事業検討を行う必要がある。仕様が固まっている財、サービスを調達する場合と異なり、PFI事業は具体的な仕様を応募者が個別に提案するいわゆる性能発注であることから、価格が低い方がコストと便益の比率が高いと

は限らない。予定価格を越える提案が費用便益比率が最も高いことがあり得る。しかしながら、現在の予定価格制度は契約価格の上限を拘束するものであることから、そのような提案は排除される傾向がある。

3 複数年度契約（P B L）

P B L (Performance Based Logistics)については、9月以降引き続き、諸外国の取り組み状況や防衛省での検討状況について防衛省担当者にヒアリングを行った。本研究会においては、P B Lの契約にかかる課題について検討した。

(1) 契約期間について

P B Lにおいて、コストダウンを実現するためには、サプライチェーンの構築など、初期投資が必要である。これを回収し、一定のパフォーマンスを実現するためには、安定的な複数年度にわたる契約が必要である。このため、最長10年間の長期契約が可能な公共サービス改革法のスキームを活用することについても検討すべきである。

(2) 予定価格の算定方法等に関する検討

P B L契約ではパフォーマンスの達成に対して対価を支払うため、予定価格の算定に際し、従来から実施してきた原価計算方式で対応できるかという問題がある。これまでの、材料費や労務費の積上げ方式では、契約相手方のコストダウンのインセンティブが引き出すことができず、P B L方式を採用するメリットを享受することができない。契約相手方のコストダウンのインセンティブを十分引き出し、P B Lのメリットを享受するためには、できるだけ早期に固定価格方式を実現すべきである。しかしながら、日本においては、P B Lは官にとつては未知の契約方式であることから、当初は適正な固定価格を決定することが困難であり、かつ必要なサービスに対して適正な対価を支払うという関係が構築できないリスクを伴う。このため、より大きなパフォーマンスを実現した場合に報奨を支払い、期待されたパフォーマンスを達成できなかった場合にはペナルティを課すといった、インセンティブ契約の導入などが検討されるべきである。

しかしながら、我が国の会計法に基づく契約制度は、仕様が定められている財・サービスの購入を前提として作られているため、契約相手方のインセンティブを引き出すために報奨を支払うという仕組みがない。このため、今後、この点を含め、契約制度全般の見直しも含め

た検討が必要である。

(3) 契約の実例を踏まえた実態的な検討

P B Lも安定的な複数年度にわたる契約に基づく事業であることは、P F Iと同じである。したがって、2 (3) ウ①で述べたように、契約の細部にわたる検討がP B Lにおいても重要である。可能であれば、契約書の実例を入手し、個別の条項毎に、その背景となる考え方をおさえていくといった、具体的なものをしっかり研究することがP B Lのノウハウを身につける上で極めて重要である。実際にP B L事業を行うに当たっては、我が国の実行と整合させるためのチューンアップを施すことが必要である。これを行うことにより、実際の事業において契約書にそぐわない事態が生じた場合にも、関係する契約の条項の基礎となる考え方を踏まえながら、現実の事態に整合する文言に改めることで、円滑な事業の継続が可能となる。これらを可能とするためには、長期的にP B L事業にコミットできる体制を防衛省内に構築することが必要である。

(4) 今後の検討

今後、防衛省において、P B Lパイロットモデルとして特別輸送ヘリコプターE C - 2 2 5 L Pに係る整備用部品の在庫保証及び修理役務等について従来型の契約からP B L契約に移行することを検討中である。今後、E C - 2 2 5 L PのP B L契約導入に向けた検討の進捗に合わせ、引き続き議論していくこととする。

4 第1回中間報告に盛り込んだ提言のフォローアップ

(1) 作業部会の開催

第1回中間報告において短期的課題として提言した「超過利益返納条項付契約」(以下、「超利」という。)について、10月20日及び2月3日にコストマネジメント作業部会を開催し、検討した。

(2) 作業部会における議論の概要

10月20日の部会では、まず、装備施設本部、各幕などの各機関の担当者が参集し、それまでの契約制度研究会における議論を整理するとともに、装備施設本部以外の各機関においては、ほとんど超利は行っていないことを確認した。そして、装備施設本部においてこれまでの超利について、同条項を付した理由の調査を行うこととした。

装備施設本部において、平成19年度から同21年度分の契約についてその理由を調査し、その結果を、12月16日第8回契約制度研究会において聴取した。それによると、平成19年度から平成21年度までの間に超利の件数は334件であり、その理由として、競争性がない、原価が推定できない、見積書に不確定な部分が多いなどがあげられた。また、契約金額が確定している147件のうち、超過利益の返納を求めた契約の件数は14件であった。装備施設本部からは上記147件のうち143件について今後も超利条項を付す必要があるとの報告があった。

これに対し、超利において実際に超過利益の返納を求めた契約の割合から考えるとその有用性には疑問があり、装備品のコストについてもっと役に立つコスト把握の方法に変えていく必要があるといった意見や、普通の商取引から見ると、異質なものであり、このような不自然なものは止めるべきであるという意見が出された。

その後、2月3日に開催された作業部会において、過去超利が一定の役割を果たしてきたことは認めつつも、超利においては契約相手方に対し超過利益の返納を求める一方、超過コストが発生した場合には契約相手方に対しこれを支払っていないことを見れば官民間で均衡を失っているのではないかと、また、原価監査を実施するために官民双方に相当の内部コストが発生しているのではないかと、といった議論があった。

他方、超利を行わないこととしたとして、これに替わる方式が全く示されないのでは、契約実務の現場において混乱が生ずる、また、会計検査院に対し、これまで契約価格の適正性を担保する手段として超利を活用している旨説明していることとの関係で問題が生ずるとの議論があった。そして、超利の今後の在り方について検討する上で、

- ① 実際に超利条項に基づき実施されている原価監査の実態について整理する
 - ② 諸外国の実例を調査する
- などとされ、現在作業を行っているところである。

今後、上記作業の結果に基づき、検討を進め、研究会において報告を聴取し、検討を進めていくこととする

5 今後の課題

本研究会では、今後、4月以降、次のとおり検討を進めていきたい。

(1) 複数年度契約

P F I については、Xバンド衛星通信の整備事業の進捗に応じて報告を受けつつ、必要に応じ助言を行っていく。

P B L については、上記3(4)に述べたとおり進めていく。

(2) 第1回中間報告のフォローアップ

超利については引き続き検討を行い、早期に結論を得ることとする。

また、中期防衛力整備計画において、「より一層の効果的かつ効率的な装備品等の取得を推進するため、装備品の性能、価格等の総合的な観点から、必要な装備品等を適正な価格で調達するためのコスト・マネジメントの手法の確立及びそのための体制の充実、強化を図る。」とされていることを踏まえ、同中間報告で中長期的課題とされた「防衛装備品等の契約額に係る合理的な説明手法の研究」、「企業提出データへの依存からの脱却」について、防衛省側における検討を含め、逐一フォローアップしていくこととしたい。

(3) その他の課題

上記、(1)及び(2)に加え、第1回中間報告において示した、次の課題についても、検討していくこととしたい。

- ・ 事業継続リスク等に対応した契約条項の検討
- ・ M&A（企業の買収・合併）に対応するための契約条項の検討
- ・ 国際会計基準導入への対応
- ・ 予定価格作成ルールの在り方