

契約制度研究会（第11回）議事要旨

1 日 時

平成23年4月27日（水）9時55分～11時35分

2 場 所

防衛省A棟B1階統幕第2大会議室

3 出席者

（委員）：小林会長、有川委員、尾畑委員、加賀谷委員、高橋委員、中村委員

（防衛省）：経理装備局長、大臣官房審議官（総合取得改革担当）、防衛計画課長、大臣官房参事官（総合取得改革担当）、装備政策課開発・調達企画室長、装備政策課担当部員、企画評価課担当部員

統合幕僚監部首席後方補給官付後方補給官（補給）、陸上幕僚監部装備部副部長、海上幕僚監部総務部経理課契約班、航空幕僚監部装備部装備課調達室長、技術研究本部総務部会計課経理室長、装備施設本部調達企画課長

（内閣府）：公共サービス改革推進室参事官補佐

4 議 事

- （1）事業継続リスク等に対応した契約条項の検討
- （2）公共サービス改革プログラムの策定について
- （3）今後の開催予定

5 発言内容

- （1）事業継続リスク等に対応した契約条項の検討

ア 防衛省側から概要次のとおり説明した。

事業継続リスクに対応した契約条項の検討ということで、例えば、自然災害や人為的な災害等が発生した場合に、供給者の体制、能力の問題から、調達品の供給が滞ってしまう。一方、災害や緊急事態が発生しても、部隊等のニーズが消えるわけではないので、供給者の能力と部隊等の要求が合致しないということが当然起こる。その時に問題になるのが、例えば、不可欠な資源を特定して、装備品ごとにどの程度のレベルの安定供給を求めるのか、供給先の代替可能性はどの程度であるかといったことである。それを解決するための資源としては、カネ、ヒト、モノ、情報といったものが挙げられ、解決するための方法については、取引条件の見直しや契約条項への反映などが考えられる。

今回の震災等における調達に関する問題については、まだ被害の全体像が明確になっていないため、暫定的なものとして、納期遅延、緊急調達の困難、そもそもの契約履行が困難、性能品質等の低下の恐れなどが挙げられる。推定される要因としては、契約相手方の製造設備が被災して復旧の長期化もしくは復旧困難、サプライチェーンの寸断、インフラの破壊による物流機能の低下、民需との競合による納入の遅延等が挙げられる。

装備品調達における事業継続リスクに関する問題意識を整理すると、現在の製造請負等契約では、事業継続の観点からの契約条件が付帯されておらず、BCM※1やBCP※2を評価する仕組みというものが無い。違約等については金銭賠償が基本であり、結果的に契約の目的物の安定的かつ継続的な取得という本来の契約目的が達成されない恐れがある。大規模災害等に際しても、回復力や継続的な供給を相当程度担保することが必要である。ただし、防衛装備品の特徴で調達先が限定的なことが多いため、契約相手方とのパートナーシップの構築をいかに図るかが重要である。

企業側から見た事業インパクトの分析ということで、時間とともに損失の程度というのは上がっていく。時間が経つにつれて復旧不可能な損失レベルまでいってしまうと、新たに市場に参入して事業を行うことが不可能になってしまう。しかし、防衛省における時間経過と損失の関係では、防衛装備品の場合、防衛省は顧客としては一者のみということで、たとえ復旧が遅れたとしても、契約の解除といったことはあっても、基本的に防衛省は防衛装備品を買ってくれる、あるいは回復するまで待ってくれる、企業にとってはありがたい顧客である。従って、防衛省相手の事業を考えた場合にこの事業インパクトというのは、インシデントが発生してある程度の時間による損失が発生するが、その後は、一定に推移していくと考えられる。つまり、契約相手方にBCPやBCMに取り組むインセンティブが働きにくいということが考えられる。

事業継続と防災対策の違いについて、防災対策というのは、事業継続のひとつの分野で、企業資産の保全ということであるが、事業継続については、製品・サービスの安定供給を確保するということである。重要業務を支える経営資源の保全というものが重要であるということ。単位についても、防災対策というのは本社、支社、拠点、工場と場所単位であるが、事業継続については、製品・サービス単位、場合によっては、自社のみならず、取引先あるいは下請けといったサプライチェーンも含む必要がある。

今後の進め方については、引き続き先進的な取り組みを行っている企業等、例えば半導体、自動車、電機等からのヒアリングや内閣府等からのヒアリング、更には、防衛関連企業に対してアンケート調査等を実施して、作業部会等で研究等を重ねながら、検討課題を具体化して検討を実施していきたい。

※1 BCM (Business Continuity Management) : 組織を脅かす潜在的なインパ

クトを認識し、利害関係者の利益、名声、ブランド及び価値創造活動を守るため、復旧力（レジリエンシー）及び対応力を構築するための及び対応力を構築するための有効な対応を行うフレームワーク、包括的なマネジメントプロセスを指す。

- ※2 BCP（Business Continuity Plan）：組織があらかじめ定めた許容可能なレベルで、その重要な活動を実施し続けることを可能とするため、何らかのインシデント発生時に備え、開発され、まとめられ、維持されている文書化された一連の手順及び情報の集合体。計画には、具体的な目標として目標復旧時間、目標復旧水準、最大許容停止時間などが設定される。

（委）BCMというのは、基本的には供給側の視点に立って事業継続をいかにやっていくかということであり、どの事業が重要であるかは企業側が判断して、事業を継続するための仕組みをとっていくことになる。需給関係でいうと、防衛省側の調達品は、供給側で重要であると判断されるとは限らない。BCMを主体として行っている企業が、どのようなBCMを行っていくのかということに依存せざるを得ないのではないか。例えば、ある製品のサプライチェーンに組み込まれている中小企業等で事業の継続性について、リスクが顕在化しても、防衛省が金融支援を行うということは到底できないので、そのような支援はやはり元請けのほうに頼ることになる。防衛省と契約するためにはBCMをきちんと整備することを条件にするようなことも可能性としてあるのではないか。それから、防衛省側から見てどの調達品が重要なのかという順位づけを、企業側のBCMでやっているのと同じように検討する必要があるのではないか。その場合、どこまで要求できるかというのは難しい検討課題である。また、継続性ということを考えていくと、部品の供給元1社だけでなく2社にしたりすると、どうしてもコストアップに繋がるので、防衛省にとって主要装備品に関し、どれが継続して納入が必要になるか。また、どの程度コストアップを容認できるかという検討も併せて必要になる。

（委）何を優先するかということはしっかり整理しないと、防衛省側が全部継続して納入してくれと言っても、企業側は無理だという話になっていくので、やはり防衛省側で優先順位をきちんとつける必要がある。取引相手にBCMを求めると、取引相手方にとってもコストが掛かる話になってくるので、その部分をどうしていくのかというのも問題である。やはり、単発契約でBCMをやれというのは少し矛盾した要求なのかと思うので、そういう相手方とは長期で付き合いしていくのもひとつの考え方である。ただし、競争性の確保とトレードオフの関係にあるので、産業政策をどうするかという話と、長期契約をどうするかという話と、契約条項をどうするかという話の3層くらいに分かれる気がする。そして、それぞれのところで何を狙う

のか整理していかないと、話が拡散する。すべてを研究会で扱うのは無理なので、どの辺にメリハリをきかせて整理していくのか、次回以降に少しずつ解像度を上げていく作業が必要かと思う。防衛省側としても、まず、何を優先したいと考えているのか。調達する物によってもマーケット構造が違うので、それによってやり方も変わってくる部分もあると思う。もし仕分けができるのであれば仕分けをして、それ以降個別の議論をしていくと、かなり具体的な話になっていくという気がする。あと、基本的に平時か有事かのみを想定とあるが、これは具体的には何のことを言っているのか。

(防) 調達というのは平時の想定というものは当然ながら、有事の場合、被害が継続的に発生し、今あるものを使ってしまったら終わりであるという場合は、これまでも有事法制の検討などでも考えたことはあったが、BCMみたいなものを具体的に念頭に置かなくても何とか対応できてきたというようなところはあった。今回の震災のように、被害が継続的に出ているような場合に、日本の企業でも部品供給、調達がかなり滞るような防衛省の調達にもインパクトがあってこういうようなことを顕在化して考えなければいけないようなものというのは、これは今まであまり考えてなかったという意図がある。

(委) 防衛省側のBCM、BCPがいるのではないかという感じがした。

(委) 民間企業としては、BCMは力を入れてやっていくと思うのだが、民間のBCMを前提として、その他に何を防衛省として要求するのか、ということ洗い出す必要があるのではないか。ヒアリングで民間企業がどのようにやっていくのかということ調査すると思うが、民間企業が行っていくことで十分なのか、それに加えて何か必要なかというようなことを是非検討してもらいたい。

(委) 今、指摘された点は重要なポイントだと認識をしている。整理をしたポイントは3つほどあり、1点目は、防衛省にとっての事業継続のニーズ、防衛省が通常の際に事業を続けていくにあたってのニーズとそれを支える資源の安定調達の体制がいまどうなっているのかというのをまず整理しないといけない。2点目は、今回の東日本大震災において、特に何に困ったのかという問題点を整理しないと、何に対して求めていくのかという議論はできない。ただし、まだ事態は動いている最中であるので、このあたりは長期的にやらざるを得ない。3点目は、現状の契約状況がどうなっているのか、それに対して過不足がどういうところにあるのかというところを整理しないといけない。契約に落とし込むということとBCMを作るということは全く違う話である。契約に落とし込むとしたときには、既に日本の中でも、国

土交通省の関東整備局など幾つかの政府機関が契約に落とし込むことをしている。これはどちらかというと、産業政策に基づく話であると認識しているが、いずれにしても、そうしたところにも学びながら、どのような落とし込み方があるのかというところを考えていきたい。またそれと同時に、半導体、自動車、電子部品といった企業は先進事例として学んでいきたい。あと、今回の東日本大震災で、BCMやBCPがどれくらい機能したのかというところがまさに議論されている最中で、このあたりについては調べていく予定ではあるが、まさに今、BCMの担当が最前線で活動している状況であり、その意味では今すぐにヒアリングをかけることが難しいため、今の段階では、まずBCMの全体像をまとめる中で、まさに何が問題なのかを整理をしていきたい。

(委) 民間同士で需要が競合して、供給が限定的になったところでBCMをしっかり持っていないといけないという面があるが、防衛省の調達として、民間企業と需要が合致する部分と、そうではなくて需要が防衛省だけの部分という調達と、ふたつ分けて考えないといけない。防衛省が単体でやる場合は、契約というのは重要な公共財の確保なので、規制政策の方が重要な意味合いを持ってくるのではないかと感じた。

(委) あらゆる環境変化ということで、リスクの状況によって、例えば、自然災害的なものと人災のようなものがあるが、およそ想定されるような範囲で区分や分類など想定しているものは何かあるのか。

(防) 我々はどんな災害というか事象があったかということは、あまり意識はしていない。あくまでも、ある程度の被害が起こってサプライチェーンが切れてしまって、製品を供給できないというような状況について、その原因が何であってもあまり今後の検討には影響しないと考えている。

(防) どういう装備品をどういう形で考えていくか、ニーズをしっかりしないといけない。つまり、ある特定のプロジェクトを考えたときに、どこまで作り込みをするのか。例えば、モジュール化して、場合によっては海外から調達してきっちり嵌められる。若しくは民生品に替えるべきなのか、そういうトレードオフをしっかりやって、デザインやニーズを固めておく必要がある。また、供給者に対して、何をサプライチェーンとして、そのリスクをしっかり測定しておく。コストとのトレードオフということに相関関係を見ていくということを理解して、研究しなければいけない。

(委) いろんなリスクがあって、どれをターゲットにするのかによって話が変わってくる。デザインをしっかりと立てることによって、どんな活動をBCMに形式契約として落とし込んで、安定供給をどうしっかりさせるかというところを、次回以降、議論していきたい。

(委) BCMを行っている場合に、大部分の製品はそこでカバーできているけれども、ある特定の部品だけはできない、現状、BCMに積極的に取り組んでいる企業を考えたときに、それが100%にはいかないということを考えたときに、それに対する対応はまたちょっと別のものが必要なのではないか。また、事業継続の方は、事後対策というのがあるのだが、實際上、事前の準備が足りなかったときに、事後的に何ができるのかといったところが重要なのだろうが、具体的に何か想定していることはあるのか。

(防) 事業継続でも基本は事前の対策というのが極めて重要で、事前の対策に決定的な欠陥があったりすると、そこはなかなか事後の対策でカバーするのは厳しい。事後対策というのは、防災対策でもそうだが、計画を立てておいて、その後の対応が非常に重要になってくるということである。

(委) 恐らく事後対策ということの一つの背景は、復旧までフォーカスが当たっているということなのであろう。もちろん復旧対策をするためには、事前にいろいろな対策をしていなければならないが、事後的に対応できる部分も出ているので、そういう意味では復旧というところがターゲットに入っているのが、事業継続と防災対策のひとつの大きな違いになっているのではないか。

(委) すべてを事前対策でやろうとするとすごくコストが上がってしまう場合に、あるところでやらないといけない部分、ただし、事後的にも対応可能な余地などを考えることか。

(委) そのとおりである。作るに当たっては何かを想定しなければならないが、起こった後にも事後的に対応できる対策を事前にどれだけ作っておけるのかというのが実はとても重要であるというところが、この事後対策に込められた意味になるかと思う。

(防) 1996年に中国化薬という会社が春と秋に爆発事故を2回起こして、操業を一切停止させられてしまった。中国化薬というのは、日本で2社しかない填薬メーカーの1つであり、どの弾種を扱うかに関しては、住み分けが決まってしまう。

日本国内でTNTを作っているのはこの中国化薬1社だけである。事故が起こって一切作業が止まった段階で、国側が直面したリスクというのは、軍事用のTNTが国内に供給者がいなくなってしまったことと、中国化薬自身の問題として、在庫管理が非常であったため、どこにどういう弾があるのか分からなくなってしまうということ。それだけの事故によって、年度末の納期を控えて納品できるかできないか。それから、納品してもらいものの中には研究開発に使うための弾もあって、そうするとそれが研究開発に全部影響を及ぼすということであった。

ポイントがいくつかあり、1点目は、軍事用のTNTをどう確保するか、供給を散らすことができるか。2点目は、研究開発用も含めて調達をあきらめることができるか。3点目は、そういう形で操業が止まってしまった段階で、この会社の存続を図ることができるかということであった。ちなみに、1点目のTNTの調達については、最終的に韓国から購入してきたが、単価が上がったため国側がリスクを取った。3点目の会社存続については、銀行からコミットメントの確約が取れたため、結果的に一番大変だったのが、状況の整理と部隊運営上、どこまで衝撃が広がるか、またその衝撃を緩和できるかといったことの対応であった。これは防衛省側がBCMをやったようなケースだと思うが、過去の資料も洗いながらケーススタディのひとつとして、情報を提供していきたい。

(防) 防衛省としてのBCPやBCMは、一定の企業側に対して義務付けをするということも必要になってくるかもしれない。今まで、防衛省もあまりそういうことは行ってこなかったし、危機管理的なことは考えないといけない。いずれにしても災害だけじゃなくて有事の際も同じ問題が出てくるので、そういった意味で我々のニーズというのはあるが、民間がやっているBCMやBCPと比べてさらに上乘せするような義務が必要なのかということも、内閣府のBCPガイドラインがどこまで使えるのかも見つつ、きっちりしたガイドラインについて議論いただきたい。

(委) 本日出された意見を踏まえ、部会で引き続き細かく検討するということを了承したい。

(防) 引き続き他の例や過去の例についても、研究、検討を進め、次回以降、報告させていきたい。

(2) 公共サービス改革プログラムの策定について(1105~)

ア 防衛省側から概要次のおり説明した。

公共サービス改革プログラムでは、形式的統制から実質的統制へ、事前統制・予算重視から事後統制・執行重視へ、といった調達改革の理念が掲げられている。

具体的には、競争性・透明性の確保に向けた随意契約・一者応札の見直し、調達・契約手法の多様化としての競争的交渉方式の導入や競り下げの試行、調達事務の効率化としての共同調達の拡大やカード決済の国内導入など、調達改革に向けた取組を全省庁的に進めていくといった内容となっている。

23年度からの取組としては、既に一部実施されている共同調達の対象品目を拡大するほか、競り下げの試行、ネットオークションの試行などとなっており、その他の様々な取組事項について、指針などを作成して、全省庁で足並みを揃えて取り組んでいくという内容となっている。これらの取組についても、指針ができれば、当然、防衛省でも適切に対応していきたい。なお、今回のプログラムについては、4月末頃に行政刷新会議から公表される予定である。

(委) ネットオークションと競り下げの試行について、これは現行の会計制度に関して、何か法改正を行わなければならないのか。

(防) ネットオークションは、現行法令下で実施できる仕組みで試行することである。競り下げも、現行法令下で随意契約が可能となる160万円以下の契約において、競り下げを活用した価格調査業務を委託し、その結果、一番安いところと随意契約をするという形で試行することである。

(防) 競争的交渉方式の導入等、制度改正も含めて検討するとなっているが、これほどのようなスケジュールになるのか。

(防) 23年度も引き続き、行政刷新会議において検討するという事になっているが、具体的なスケジュールは今のところ未定である。

(内) 公共サービス改革プログラム案について、震災への対応状況も視野に入れながら、今後どのように具体的な推進を図っていくかについて、内閣府でしっかり検討していきたい。なお、防衛省での様々な取組、例えば民間に対するインセンティブ付与の事例や、競争的交渉に関する強いニーズについても、分科会での検討の参考とさせていただきます。

(防) 行政刷新会議で具体的な課題ごとに工程表を作って、トップダウンで各大臣に実施せよというくらいはやらないと厳しいので、是非そういうことを行政刷新会議の方でも検討していただければありがたい。

(委) 防衛装備品は随意契約や一者応札が多く、競争ということを強調しすぎるあまり

に、逆にコストがかかるということも有り得る。そういった防衛省の特殊事情も考慮すべきではないか。

(防) 諸外国のように、防衛調達に関してはこういう一般ルールを適用しないという基本原則が本来はあるべきなのかもしれない。

(3) 今後の開催予定

次回の第12回会合については、今回の発言等を踏まえ、過去の例などを参考に、議論を深掘りしていくということで、細部については、後日、事務局より調整ということで、研究会の了承を得た。

(以上)