

## 契約制度研究会（第40回）議事要旨

### 1. 日 時

令和8年1月7日（水） 15：30～17：40

### 2. 場 所

防衛省D棟3階 第1庁議室

### 3. 出席者

（委員）尾畑会長、高橋委員、鈴木委員、神崎委員、中村委員、太田委員、西谷委員、薬袋委員

（防衛省）防衛装備庁調達管理部長、防衛装備庁調達事業部長、防衛装備庁装備政策課長、防衛装備庁調達企画課長、防衛装備庁原価管理官、防衛装備庁調達企画室長、防衛装備庁調達管理室長、統合幕僚監部後方計画部長、陸上幕僚監部装備計画部長、海上幕僚監部装備計画部長、航空幕僚監部装備計画部長

### 4. 議 事

- （1）インセンティブ諸制度の見直しについて
- （2）専用生産財に係る管理の強化について

### 5. 発言内容

各議事について、資料に沿って防衛省から説明後、以下のやりとりがあった。

## 議題1 インセンティブ諸制度の見直しについて

(委員)

インセンティブ契約制度と作業効率化促進制度を統合して、どういう制度にするのか。

(防衛省)

インセンティブ契約と作業効率化促進制度については、今規則が分かれているため規則を一本化する。作業効率化促進制度については、企業側の要望時に、要望があった時に、適用できる形の制度にしたいと考えている。

(防衛省)

補足すると、2つの制度を統合するにあたり、作業効率化促進制度の工数削減もインセンティブ契約制度の対象に含まれていたことから、「手段を問わず原価が下げればインセンティブ料を付与する」という一本化された制度に整理した。削減された原価に対してインセンティブ料を支払う点は変わらない。

改正点として、これまでは総原価に率を乗じて計算していたが、総原価の中には企業の裁量では削減が難しいコーポレート部門の経費(GC)が含まれている。そこで、製造原価に着目し、製造原価の削減分に率を乗じてインセンティブ料を算出するよう改善する。

また、企業側から「どのタイミングで申請すればよいか分かりにくい」という声があったことを踏まえ、どの制度に基づくかを分けることなく、企業が自由なタイミングで申請できるように変更し、作業効率化促進制度で行っていたコンサルタント活用した改善案を提示する仕組みは、企業側の要望に応じてオプションとして利用可能としながら、両制度の良い部分を残しながら一本化を図っていく。

(委員)

基本的に近年この適用企業は1社であり、作業効率化促進制度については募集が困難な状況が続いている点について、今後は適用企業をどの程度まで増やす見込みか、また、制度の改正にあたり、従来の制度でどの程度の効果が得られたのか、そして新制度ではどれほどの効果を見込むのかを示すことが一般的だと考えているのか。

(防衛省)

実態調査として企業11社に確認した際に、2、3社の会社から、このような制度であればとの前向きな意見はいただいている。

(防衛省)

制度に対して好意的な反応を示す企業も一部存在する。しかし、これまでの運用実績を振り返ると、インセンティブ契約制度は、防衛省側が企業からの提案を受け“受け身”の運用にとどまっていた。一方、作業効率化促進制度については、装

備庁内に担当班を設置し、年間目標に沿って企業への適用を働きかけてきたものの、適用企業は年1社程度であり、適用がなかった年度もあった。

過去の経緯から、官側の働きかけが「押し付け」と受け止められれば、制度全体の印象を損ねる懸念がある。そのため、制度改正後は、企業の任意性を重視した宣伝という形で企業への働きかけを行うことで、旧制度に対する悪い印象が残っている間でも、むしろ成果が得られやすいのではないかと考えている。

#### (委員)

インセンティブ契約制度は、制度自体を「廃止する」趣旨ではなく、税金をより効率的に活用するための仕組みである。制度の適用にあたっては、人員の投入やコンサルタントの活用など、一定の運用コストを要する。このため、本制度の目的は、これらのコストを投じた結果として、どの程度の国費節減効果が得られたかを適切に評価することにある。

したがって、事前に明確な目標値を設定するか否かとは別に、制度全体としてどれほどの財政効果が生じたのかを整理・取りまとめることは有意義であると考えられる。加えて、制度の見直しにより、より効率的に費用削減を図ることが可能となるのであれば、それは制度改善として望ましい方向性である。

一方で、従来の制度運用を振り返ると、「報奨の額の扱いを企業側が十分に認知していない」「制度適用の事実を把握していない」といった状況が見られ、民間企業の一般的な感覚からすると、このような管理状況は理解しがたく、防衛産業としての管理体制が十分なのかという問題意識を抱かざるを得ない。

そもそも、こうした管理水準にある企業に対してインセンティブ契約制度を適用した場合でも、原価を低減すれば企業利益が減少するという制度上の構造が存在する。そのため、制度の有効性を検討するにあたっては、この前提条件を踏まえた分析が必要となるのではないかと考える。

本来であれば競争原理が作用する市場環境においては、財務的自己検証は企業利益に直結するため、企業内で厳格に行われるべきものである。しかし、実際に企業へのアンケート調査では、報奨額について必ずしも重視されていないとの回答も見られる。一般的な民間企業の感覚からすれば、にわかに理解し難い状況であると言わざるを得ない。

#### (防衛省)

報奨の額の制度について、制度の内容が分かりにくい面が存在する。例えば、計算価格に加算したうえで、更に一定の率を掛けるなどして予定価格として算定される仕組みになっており、報奨の額そのままとしては残らない。また、計算価格や予定価格の具体的な金額は、契約担当官等が企業側に開示することができない。このため企業側が報奨の額が付与されたと認識できる場面は限定的である。例えば見積が高い場合には、官側から「当該部分を低減すれば、前回との差額差の8割が報奨

の額として反映される」旨を説明すれば企業も気づくが、初めから見積価格が抑えられている場合には、企業は報奨の額を付与された事実を認識しない。この点は、制度運用上の大きな課題であった。

また、企業訪問時の聞き取りにおいても「予想より高い金額で落札できたため、後になって報奨額が付与されていたのではないかと気づいた」との例が報告されており、制度の分かりにくさ、使いにくさを実感したところである。

ただし、防衛産業にコスト削減の意識が欠如しているわけではない。インセンティブ契約制度では必ずしも目立ちにくいものの、QCD評価においては原価低減に応じて点数が付与され、その点数が直接的に利益率に反映する。このため企業は取組成果について積極的にアピールし、行った努力が適切に評価され利益に結びつく仕組みが重要であることを、今回の調査で改めて認識した。

#### (委員)

QCD評価も広い意味ではインセンティブとして機能している制度である点を指摘したい。今回、インセンティブ契約制度が統合されることに伴い、QCD評価と、新制度の関係性をどのように整理し、どのような相乗効果や運用上の課題が想定されるかが論点になる。

現状、企業に対して働くインセンティブは、QCD評価とインセンティブ契約制度である。しかしながら両制度の役割分担や相互関係については、十分に整理されていないように見受けられる。特に、制度統合後の運用において、これら二つの制度が企業にどのように効果をもたらすかについて、全体的な分析はさされているか確認したい。

#### (防衛省)

統合後に残る制度は、インセンティブ契約制度とQCD評価の二つの制度となる。インセンティブ契約制度は「削減の原因がはっきり見えるもの」に対しインセンティブを付与する制度であり、別の複数の契約であっても、同一の理由に基づき継続して削減が確認される限りインセンティブを支払いが可能な仕組みである。

他方、QCD評価における取組成果は、コスト削減の原因を特定しないため、実質的に単年度限りを評価する性質を持ち、いわば“その時限り”の低減効果を対象とする制度である。企業側としては、削減理由を明確に説明できるものについてはインセンティブ契約制度で評価を受け、単年度的な削減についてはQCD評価で評価される、という整理が妥当と考えられる。

さらに、QCD評価には「成果」だけでなく、「コスト削減に向けた取組を実施しているか」というプロセス評価の項目も含まれている。この点において、インセンティブ契約制度を活用している場合、企業は制度申請を通じて具体的な取組内容を明確に示すことが可能であり、評価において有利に働く。もちろん、インセンティブ契約制度以外の取組も評価対象となるが、同制度を活用することにより、企業

として取組内容を説明しやすくなる。

これに対し、制度を活用していない場合には、QCD調査の場面で詳細なヒアリングを要することや、取り組みの状況を確認されるまでやり取りが必要となる。このような点から、両制度を併用には一定の相乗効果があると考えられる。

(委員)

仮に、QCD評価を含めて「インセンティブとして機能する制度」を全体像で整理するのであれば、各制度の内容を個別に説明することになる印象がある。そのうえで、制度全体としてのインセンティブ契約制度の内容がどう変わったかを説明することでより理解しやすくなると思う。具体的には、今回の見直しで「報奨の額は廃止するとともに、従来のインセンティブ契約制度と作業効率化促進制度を統合して簡素化した」という点を制度全体として示すことにより分かりやすくなると思料する。

(委員)

現状に制度構造がどのように整理されているのか、キャッチアップの観点も含めて確認したい。従前は、ドイツ連邦軍のボン方式を基本とした「コストに対して利益率を掛ける方式」により利益率を設定していた。米国DFARSの仕組みに類似した、より主観的評価を伴うQCD方式へ移行し、さらに防衛費増加の影響もあり利益率が比較的ジェネラスに出ているという認識である。回転率ベースの話から離れて利益率が独立した形になっているものと認識している。

次にインセンティブ契約制度について、米国においては、コストプラス・インセンティブ・フィー契約のように、キャップの有無等により複数の類型が存在するが、日本では制度類型が限定されており、これを一つで運用した方が実務上の負担軽減につながるという印象を持っている。

ただ、現状このインセンティブ契約制度が具体的にどのような対象に適用されているのかを確認したい。昔は契約履行難易度調整係数があり、開発・製造・役務で難易度が異なるため一定の率を変えていた時代もあった。インセンティブ契約制度の機能として大きく二つあると理解している。

一つ目は、確定契約であれば、企業はコストダウンにより利益が上がるため、コストダウン意識も強く働く。コストプラス利益率の契約では、コストが増加すれば利益も増える構造にあるため、企業にコストダウンの動機が働きにくい。このため、コスト低減を促す手段としてそこでインセンティブ制度が設けられている。

二つ目は、企業が負担するにはリスクが大きい場合において、官民がリスクを分担する仕組みである。

現状、どのような案件にインセンティブ契約制度を適用しているのか。また、オプションとして企業側が選択するものなのか。それとも、特定の案件類型であれば原則インセンティブ契約制度を適用するという位置づけなのかも明らかにしたい。

例えば、開発契約のようなリスクの大きい案件においてもインセンティブ契約制度が適用可能なのか。

**(防衛省)**

インセンティブ契約制度においては、企業が「工程をこのように改善することでコストを低減できる」といった具体的な削減提案を行い、その内容に基づいてインセンティブを付与する仕組みとなっている。

一方、確定契約の場合、ご指摘のとおり、企業が努力して削減すれば、その削減分が利益になる。しかし、官側が実績を確認するため、企業が前年度に実施したコスト削減努力は、翌年度の契約金額に反映される。この結果、契約額は低下していく構造となる。

そのため企業側としては、「コストを削減しても、翌年度に契約額が下がってしまう」つまり、随意契約の構造上、コスト削減の成果が企業の利益として残りにくいという問題が存在していた。これは企業側のインセンティブが働かず、積極的なコスト削減が進みにくい要因となっていた。

そこで、企業の主体的な改善努力を促進するため、インセンティブ契約制度により、企業の提案に基づく削減分の一部を企業に還元する仕組みを運用していきたいと考えている。

この制度により、官側としては契約金額の低減につながり、企業側も削減努力の一部が利益として回収されるため、官民双方にとってメリットが生じるものである。

**(委員)**

基本、製造請負契約なのか。

**(防衛省)**

基本は製造請負契約である。企業の社内における作業工数に関して、例えば「直材部品の素材を変更することによりコストが削減する」といった改善提案は、積極的に申し出ていただいで差支えない。

**(委員)**

そうすると削減幅としては、大きな割合にはならないということになる。既にある程度効率化された生産工程においては、5%や10%といった削減が生じることは考えにくい。

**(防衛省)**

5%や10%といった大幅なコスト削減が生じることは想定しにくい。企業には一定の努力が必要である。従来は、企業が特段の取り組みを行わなければ、価格は下がらない場合もあったが、企業が「この取り組みにより削減効果が見込まれる」と提案し、削減分の一部を利益として取れる仕組みを整え官側・企業側ともに利益がある。本制度は、一つのインセンティブとして機能するのではないかと考えられ

る。

#### (委員)

原価低減の結果、G C I Pについても低減後の原価で決まり、企業利益が同時に減少してしまう点である。原価低減のインセンティブとして機能しないため、本来は除外すべき事項であるが、それが今まで制度上含まれていなかったことである。

この方式を採用する際の懸念は、企業が削減幅を大きく見せる目的で初期見積を高め設定する、いわゆる過大見積が生じ得ることである。企業が初期見積を提示したうえで「ここまで原価が下げることができた」と説明し、その削減幅の8割を受け取るというやり方は当然疑われる。したがって、最初の段階で企業の原価見積を適正に査定できるかが重要と考える。

米国の資料では、D C A Aにおけるデータでは、先行価格監査の成果は、事後の原価監査よりも5倍ほど大きいとされている。数年前でも同様に「何倍も大きい」との結果が出ている。つまり、初期のプロポーザル段階で高めの見積を適切に査定する方が、事後の水増しをチェックするよりもはるかに効果が高い。

この点を踏まえると、インセンティブ契約を導入し、実効性のあるものとして運用するには「先行価格監査」を重視していく必要がある。しかし、防衛装備庁においては事後の発生原価に対する原価監査は実施されている一方、事前監査は十分に行われていないと認識している。この理解で正しいか。

#### (防衛省)

見積段階において、量産初号機などは、試作を経て量産化されるものが大半で、試作段階において量産単価や目標単価がすでに設定されている。企業は、その設定された単価に対して、実際どの程度だったのかという検証を行い、量産初号機の見積を提出する流れになっている。製造初号機も目標精算単価が設定されており、初号機の見積の妥当性を確認したうえで契約する。初号機では価格の妥当性を監査した上で、実際の発生原価を見ていくという流れとなる。

量産が進んでいく中で、企業からは「インセンティブ契約制度を活用した改善提案」が提出される。量産初期では工数 L/C によって自然減があるが、コストが下がると、創意工夫が必要となる。企業からの提案を促したいと考えている。

また、作業効率化促進制度において官側が企業の現場確認を行った際には、随意契約であり、「コストを下げても利益にならない」という認識があり、積極的な効率化が十分に進んでいなかった。しかし近年は、Q C D 評価により企業全体の利益率が左右される仕組みとなり、企業側も利益率向上のために積極的に改善に取り組むようになってきた。随意契約の下では企業が十分に取組んでこなかった領域についても、Q C D 評価の導入後は企業が自発的に改善を進める状況が生まれている。

現行のQ C D 評価は企業全体の利益率に影響を与える制度であるのに対し、イン

センティブ契約制度は特定契約の特定工程の改善に着目する仕組みである。インセンティブ契約により工程改善を実施すれば、契約単位の利益、QCD評価における利益率向上にも、工場の改善にもつながる。

企業側が「このような改善を行う」と提案書の作成や、官側も妥当性を確認するため工数がかかっていた。今後は、資料作成の負担を強いることなく、一定の改善効果が見込めれば官側にもメリットがあり、企業側にもメリットが生じ、双方にとって win-win になる仕組みを目指す。結果として、これまで以上に制度活用の環境が整うと期待している。

#### (委員)

想定していたのは、公共工事において国土交通省が出している積算基準に類似した、見積段階で用いる基礎資料である。単価基準があり、それをもとに「当該見積価格が妥当といえるか」を判断する仕組みである。これにより見積内容の適否を合理的に判断することが可能となっている。

同様な仕組みは、ドイツでも存在し、会計検査院が地域ごとに人件費、資材費等の基準値を保持し、見積の妥当性を確認している。

防衛装備庁は、こうしたデータベースを保有しておらず、妥当性検証体制が不十分ではないかと考えている。

#### (防衛省)

防衛装備品の場合は、建設分野のように標準物価も用いて、自動的に妥当性を判断できる性質のものではない。防衛装備品は品目ごとの差異が大きく、価格要素の体系的な標準化は本質的に困難である。

このため、現状では「建設物価」のような統一基準を用いるのではなく、類似装備との比較、例えば過去の戦車との規模比など、個別案件に応じた比較可能なデータを用いて妥当性を検証している。

#### (委員)

橋梁などの公共工事も一件ごとに条件が異なり、個別性が高い点では防衛装備品と類似する部分がある。それでも公共工事分野では、国土交通省が標準物価や積算基準を整備し、見積の妥当性を判断する仕組みが運用されている。

また、過去に防衛装備品の調達に必要となる資材等のデータベースを構築する取り組みが開始され、予算も措置されたと記憶している。そこで、このデータベースが現在どの程度まで整備され、活用が進んでいるのかについて、伺いたい。

#### (防衛省)

ご指摘のコストデータベースは、コストデータバンクと呼ばれているものなのですが、このコストデータバンクについては、今年度の7月からようやく運用が開始されている。それ以前は、このコストデータバンクを実装する予定であったシステムにおいて、多くの課題が発生していたから、コストデータバンクの運用が遅延し

た経緯がある。

現在は、実績データの入力作業を進めている段階であり、本件については過去に会計検査院からも指摘を受けたという経緯もあることから、入力作業を加速しているところである。

**(委員)**

インセンティブ契約制度は、「コストが一定程度低減した場合に、その削減額に応じて報奨を支払う」であるため、その前提となる初期見積が適正であることが重要である。初期見積が過大であれば、削減幅が実態以上に見え、制度本来の趣旨から逸脱する可能性がある。

このため、初期段階における過大見積を抑制する仕組み、原価監査や先行価格監査に類するチェック機能が不可欠で、これが確立されなければ制度が機能しないおそれがある。また、事後的な原価水増しについても監査が必要であるが、事前段階における厳格な審査が制度の実効性確保にとって特に重要である。

**(防衛省)**

補足すると、米国DCAAは大規模で人員が充実しているため、事前監査を広範に実施できている。他方、我々としては、同様の事前監査を全面的に実施できるだけのリソースはない。もっとも、随意契約案件については、原則として前例の実績価格を基礎に査定しており、無制約に見積を受け入れているわけではない。原価監査のように詳細な確認は行えていないが、企業側から提出されるコストデータを精査した上で契約額を判断しているため、初期見積が不当に高くなることを抑制する効果は一定程度確保している。

そのうえで、「どれだけ削減できたか」の部分については、削減額の一部を報奨として付与する仕組みを運用している。随意契約については前例実績および企業コストデータを基礎に査定を行っており、必要な抑制は機能している。

**(委員)**

リソースの不足がある話は、確かにDCAAと同じにならないと考える。ただ、リソース制約がある中であっても、初期価格の妥当性確認は特に重点的に取り組むべき「肝」と考えている。

**(委員)**

制度手続の簡素化には賛同する。ただし、インセンティブ契約制度と作業効率化促進制度を一本化し、企業が「随時、任意のタイミングで申請できる」という仕組みに移行する場合、その際に必要となる審査手続、企業側が準備すべき提出資料に何か変更はあるのか。

**(防衛省)**

庁内の審査会において企業が作成した説明資料を基に審査を行っているが、この審査会には装備庁だけでなく要求元も参加するため、資料作成や日程調整に相当の

負担となっている。今後は、この審査会を廃止または縮小し、物別官室内で審査を完結させる方向で検討していく。その場合、審査会向けに特別に作成していた独自資料は不要となり、企業側の負担は軽減されるものとする。

#### (委員)

随時申請となれば事前提案型の運用は薄れ、納期直前にコスト低減が判明した段階で申請が集中するという事後的な動きが想定される。現在の手続のままで円滑に対応できるのかは懸念される。

物別官室内で審査を完結させるとしても、審査を迅速に処理できるかが課題となる。工数審査は不用になるとはいえ、審査項目や手順自体を見直さなければ、現行のフローでは迅速な対応が難しくなる可能性がある。その結果、契約担当官の裁量が相対的に大きくなることも想定され、裁量に過度に依拠すれば制度の安定性が損なわれるおそれがある。

ある程度の方向性や枠組みといった、基本的なラインは示す必要があるが、そのような点については検討されているのか。

#### (防衛省)

納期直前の駆け込み申請については想定しており、原価改善申請は納期の1か月前までに提出を想定している。これにより、申請が集中して審査逼迫を避けたいと考えている。

また、審査基準については、一定の枠組みや判断基準をあらかじめ設定しておかないと案件ごとに判断がばらつくおそれがあり、制度の一本化にあわせて統一的な基準を設ける方向で検討を進めている。

#### (委員)

確認だが、防衛産業政策としてインセンティブということを考えた場合に、柱としては、第一にQCD評価と、第二に共同履行管理型インセンティブ契約制度、第三に新しく統合したインセンティブ契約制度。ということによろしいか。これら以外に、インセンティブの枠組みは特にないという理解によろしいか。

#### (防衛省)

共同履行管理型は、コストや納期が上振れるリスクを官民で共同管理することが主眼の制度であるが、インセンティブを絡めた枠組みという観点では、この三つが該当する。

#### (委員)

防衛省と企業側とのコミュニケーションや信頼関係が薄れ、問題事例が散見される。今回の報奨の額に関する件についても、制度概要の周知徹底が必要である旨が資料記載されている。これは本制度に限らず、認知状況全般に関わる。

「なぜこのような状況に至ったのか」その原因や背景、他制度との相違点などについて過度に大きな検証とまでは言わないまでも、一定のチェックは必要である。

再発防止のため制度全般の周知方法について、合わせて伺いたい。

(防衛省)

企業への周知は、インセンティブ契約に関する制度案内が十分でなかった。今後は、従来どおり三工業会への説明を継続するとともに、手続や申請方法を含む制度内容を整理した情報をHP上にわかりやすく掲載し、インセンティブ制度の特設ページを整備するなど、周知を強化する。

(委員)

制度変更があった場合、先ほどお話のあった工業会などと、趣旨や具体的な計算手続きの部分も含めて、説明会といったものがこれまでであったのか。また、また今後についてはどうする予定か。

(防衛省)

変更時には、重要な事項について各工業会と意見交換を行い、制度の趣旨や具体的な取扱いについて説明を行っている。

(委員)

資料に「20社のうち13社が適用事実を認識していなかった」と記載があるが、また「その約半数は制度内容も把握しておらず」とは、どういうことか。また具体的に何が原因なのか。

(防衛省)

「報奨の額」の制度は、既存のインセンティブ契約制度について、企業側の負担が大きく、申請企業が少なかったという状況を踏まえ、企業側が使いやすい仕組みにしたいということを念頭に、導入した経緯がある。しかしながら、導入した令和2年度以降は物価が上昇した時期でもあり、報奨額が適用される可能性のある契約の金額も上昇するなどの要因から、近年、装備庁における制度の適用件数は21件にとどまっているところである。

このように、この制度が適用された件数について少なかったことから、企業側では、この制度を十分に認識されなかったのではないかと考えている。防衛省としては、制度の策定や改正の際には工業会に対してしっかり説明してきたところであるが、物価上昇の影響で報奨額が発生するケースが少なかったことから、結果的に企業側に十分周知することができず、浸透しなかったものと考えている。

(委員)

「報奨の額」が周知されていなかったという点は、委員からご指摘のとおり、インセンティブ契約制度は本来、企業側から具体的な提案があり、それが認められて初めて適用される仕組みである以上、理由の不明確な加算が生じることは本来想定されない。今回のような「適用事実を企業側が認識していなかった」という状況がどのような場合に生じ得たのか、背景や原因について確認したい。

(防衛省)

「報奨の額」の制度では、企業側が特段コスト削減の取組を行っていない場合でも、結果として価格が下がった場合に報奨が付与されるケースが生じていた。例えば、材料価格が下落したことにより価格が下がった結果、報奨額が付与されるという場合がある。これは、本来、インセンティブに係る制度の趣旨である企業による明確なコスト削減活動に対して、報奨、つまり努力に対する対価を与えるという考え方とは異なるものとなっており、対外的にも説明が難しいと考えている。

(委員)

それは、企業側が材料価格の下落を見越してから提案を行ったということなのか。

(防衛省)

企業側の提案は、本来、前回の契約金額から、今般の見積額がどの程度下がっているかを比較し上で、価格低減の意思を示すというものであるが、企業側はその価格低減を認識していない場合もあり、単に、材料価格の下落したことにより報奨額が付与されるケースもあるということである。企業が意図的に提案を行ったというよりは、市場環境の変動で、自動的に報奨額が発生したという状況があったということである。

(委員)

企業側がわかってなくても加算する場合があるということもあるのか。

(防衛省)

そのとおり。報奨額の対象となる場合には、指名随契審査会での付議を経た上で企業側にも通知しているが、この件について、企業側であまり注意を払われていない状況であると思料する。近年は防衛予算の増加に伴い契約金額も上昇傾向にあるという状況も重なり、「報奨の額」の制度について必ずしも十分に浸透していなかったものと思料する。

(委員)

企業側から提案があつて、「どのような改善を行うか」という計画が提出され、内容を踏まえて、実施後の結果を確認し、原価が低減してしれば適用される。そういう流れを想定していたのに実際の運用においては、そうならなかったということか。

(委員)

原価計算の観点で申し上げれば、原価の変動には「価格差異」と「数量差異」がある。材料価格の変動など企業がコントロールできない変動と、努力で削減可能な作業量・工数による変動が区別される。企業の主体的な努力を評価する制度本来の趣旨からすれば、評価すべきはコントロール可能な“数量差異”であるべき。価格差異を評価すると、材料価格の上昇によって企業の努力が相殺される場合や、逆に価格下落によって意図しない報奨金が付与される場合があり、いずれもインセンテ

ィブとして適切ではない。

価格差異と数量差異を明確に区分し、企業の改善によって生じた数量面での低減効果を中心に評価する仕組みが必要。

**(防衛省)**

今般の見直しについては、「報奨の額」の制度が想定通り機能していなかったということで廃止し、これまでの作業効率化促進制度とインセンティブ契約制度は統合していくというものである。

**(委員)**

報奨の額だけでなく、通常のインセンティブ契約でも、企業が削減努力をしても、資材価格の上昇により原価低減効果が相殺されることは起こりえる。場合、価格差異は、評価対象から除外しないと、適切なインセンティブにならないのではないか。

**(防衛省)**

従来のインセンティブ契約制度も作業効率化促進制度も、工数など「量の削減」を評価する仕組みだった。単価の扱いについては別途判断するという構造である。

ただし、単価がその後変動した時の取扱いは、物価変動が乏しかったため整理されていなかった。今回の制度統合では、数量変動と価格変動を区別し評価する方針としている。基本的には「量」を評価対象とし、価格を評価するのは材料変更など、企業の判断で価格変動が生じる場合に限定するという考え方になる。

**(委員)**

インセンティブ契約制度は、本来であれば契約内容に基づき、企業側も自らの提案がどの程度認められ、それがどれだけ利益に反映されたかを把握できる仕組みであるべき。企業がその点を確認できない状況があると、改善努力がどのように収益へつながったのか説明できなくなるため、制度の意義が損なわれかねない。いただいた意見を踏まえ、今後の運用改善を進めていただきたい。

以上

## 議題2 専用生産財に係る管理の強化について

### (委員)

初度費導入の経緯は、AH-64Dの調達事例が端緒になった。当時、富士重工業との訴訟において、ライセンス料が固定費として設定されていたため、途中で調達を打ち切った際に、最後の3機だけが非常に高額となった。敗訴が制度見直しの契機となったと考えられる。

これは、長期間にわたる調達では民間でも生じ得る問題であり、特定の顧客向けにしか利用できない設備投資を行う投資は「関係特殊投資」と経済学で呼ばれる。長期取引では、顧客が途中で調達を打ち切ったり価格交渉を仕掛けたりすると、設備投資を行った側が不利になる。

ミクロ経済学的には、この状況は「ホールドアップ問題」として整理されている。ベンダーが特定顧客向けの設備投資を行うと、その投資を回収するには当該顧客に販売するしかなく、価格交渉力が弱まる。ベンダーは将来の不利益を見越して設備投資を過少に行い、最適な投資水準が実現せず、必要な財の供給が阻害される。この点がホールドアップ問題の本質である。

この問題を回避するための方策として、手法が存在する。一つは長期契約であり、日本の予算制度が単年度主義である中、防衛調達に限って国庫債務負担行為により5年間の契約が可能となっている背景には、この問題への対応があると理解している。もう一つは、調達側が代わりに設備投資を行う方法である。例えば、専用金型を顧客が購入しベンダーに貸与する、必要な設備を顧客側がリースするなど、民間でも広く用いられている。

企業側の代わりに投資をすることによって過少投資の問題を解決する。それが初度費の制度趣旨で、この理解に立てば、初度費は厳格に対象を限定すべきであり、他用途に転用可能な土地や建物を含める余地は基本的にないと考える。

土地や建屋は当然ながら他の用途に使えるため、これを初度費の対象とするのは制度趣旨から逸脱する。潜水艦建造用の特殊なレイアウトで、他用途に転用するには大規模な改修が必要な建屋の専用性が極めて高いといったような特殊な場合には対象とし得る。しかし、一般的な土地・建物については、「関係特殊投資」として扱うことは経済合理性に乏しい。

ホールドアップ問題の解決を目的とする初度費制度の趣旨からみても、「占有されている」という理由だけで初度費の対象に含める考え方は、初度費の範囲を不当に拡大解釈するものであり、適切ではない。

### (防衛省)

手続き的な説明になるが、専用生産財については償却資産のほか、一部の消耗部品や設計費も将来の製品に影響するため原価として扱っている。官側の負担の考え

方としては、まず特定のものに使用される専用治工具と、それ以外に分かれる。まず専用治工具については、試作段階で準備が必要となるもの、初めて製造する際に必要となり初度費として処理されるもの、改修の際に従来とは異なる治工具が求められる場合や修理を行うために必要となるものもある。また、量産を続ける中で更新が必要となる場合、製品そのものは変わらなくても工程改善等により新たな治工具が求められるケースもある。

初度費が導入される以前は、すべて製品費の中で処理をしてきた。特別割掛のほか、製品費に余裕がある場合はその中で一括償却するなど契約担当官等が算定してきた。しかしAH-64Dの特別割掛の支払いが問題となり、平成20年度に初度費ができた。契約の執行する側として特に大きかったのは、初度費が予算化された。それまでは契約担当官等の考え方により専用治工具費等としたり、製造間接費として整理するかを判断できたが、予算科目化されたことにより初度費として執行するしかできなくなった。

初度費に建屋が計上される場合は、予算として国会で議決されるため、執行段階で装備庁が初度費への計上を否認すると費用が他契約の製造間接費に散らばり、国会の議決と整合しなくなる。つまり、予算の積算根拠として建屋の取得が含まれることを前提に予算化されているにもかかわらず、執行する段階で装備庁側が「専用性がない」と判断し認めない場合、企業としては製造間接費に回すことになり、その分の費用は（当年度の）他の契約の製品費や他年度の製品費に散らばることになる。これでは、国会でこの予算（初度費）で購入すると議決を得た内容と異なる予算科目（製品費）で支出されることになり不都合である。

装備庁としては、初度費で計上された予算を契約担当官等の判断で初度費として執行しないこととしてしまうと職務怠慢とも成り得るため、たとえ一部モノ本来の性質としての専用性まではないとされるものでも、運用面で専用性を担保することになる。

本件は、防衛調達審議会でも議論がされたが防衛調査審議会も契約制度研究会も外局である防衛装備庁の諮問組織であり、何を予算要求に計上するかを判断する本省や内局は関与していない。そのため、装備庁に設けた組織で予算科目初度費に何を計上すべきかについてコントロールできないことをご理解願いたい。

#### （委員）

予算科目で厳格に区分されているため、制度趣旨とは必ずしも一致しない場合でも運用で補う、あるいは柔軟に取り扱うしかない問題が生じている。

#### （防衛省）

契約サイドの制度として、初度費が国会で議決を得た予算である以上、制度もそれに合わせて運用していくしかない。

(委員)

建屋など、用途外使用の可能性のある資産については、財としての専用性を担保するとのことだが、どのように確認するのか。用途外使用が行われていた場合、企業側からは開示されにくい。維持管理状況の定期報告を年度ごとに実施するとしても、仮に用途外使用があった場合、それをどのように発見するかをお伺いしたい。

(防衛省)

定期報告を踏まえ専用生産財の維持管理状況を下請けも含めて実地検査としている。実地に赴き確認する。これまでは、建屋を想定しなかったため重点的な確認対象としていなかった。しかし、建屋については用途外使用の監査を特に強化する趣旨となっている。別用途で使用していれば違約金を徴収することが新特約の趣旨である。

(委員)

これまで、どのぐらいの頻度で確認を行っていたのか。

(防衛省)

令和5年度から建屋の初度費が執行され、令和7年度には建屋の発注が完了し工事が始まっている。令和7年度当初から多くの企業に状況確認を進めている。委員からの「どのように使われているか」の指摘は、工事中の例も多いが、今後は建屋よりも、建屋内に設置されている設備の稼働状況を実地で監査している。企業側も品質管理の観点から稼働記録等を管理しているため、その記録と現場状況を確認することで、建屋としての専有性が確保されていることを確認している。

(委員)

建屋は初度費で計上された専用生産財と定義しているものの、所有権は企業側になるのか。建屋をもった下請け企業がM&Aなどで、別企業に取得された場合など、所有権は官側に移らない以上、実務上のトラブルが発生する可能性がある。特に建屋のように他用途へ転用し得る資産が専用生産財と組み合わせるとそのリスクは大きい。その場合、どのように対応するのか。

(防衛省)

確かに、所有権が官側でない以上、対抗力はないのだが、新特約でこの製造のために使用する契約ではプライム企業を通じて下請けに対しても発注の付帯条件として契約するため、その契約以外に使用されれば違約金が発生するなど金銭的な債権は確保できると考えている。

(委員)

これは他の委員の専門になると思うのだが、M&Aをするとき既存の契約があった場合、それを買収側が受け継ぐことになるのか。

(委員)

基本的には、物だけ勝手に譲渡される方がむしろ問題であり、物に付随する契約

上の約束は譲渡先には引き継がれない。一方で企業全体がM&Aによって買収される場合には、既存の契約関係はすべて継承されるため、プライムや下請けとの契約上の義務もそのまま引き継がれる。しかし、建屋だけが「バラ売り」されるようなケースでは状況が異なる。建屋を購入した側は、過去の契約上の制約を知る立場にないため、用途外使用をしても官側が契約上の責任を問うことはできない。それが官側が所有権を持たないことのデメリットとなる。

(委員)

素朴な疑問だが、例えば5年契約の場合、契約が終了した後は、土地や建屋はどう扱われるのか。

(防衛省)

建屋については5年契約に限られるものではなく、専用生産財として新特約が適用される範囲は、当該装備品の運用が終了するまでの期間とされている。したがって、運用が終わった時点で、協議のうえ残存価値があれば支払うことになる。

(委員)

残存価値を回収した実績は、どのぐらいあるのか。

(防衛省)

初度費による建屋は最も古くて平成25年度から計上されているところ、これまでの運用において、装備品の運用終了時点での残存価値が問題となった事例はまだない。

(委員)

初度費制度を導入して建屋のような耐用年数が長い資産については、減価償却期間が満了した例がないということか。

(防衛省)

うろ覚えで恐縮だが、戦闘機のエンジン関連で企業側が使用しなくなった専用治工具を米側に売却した事例があったと記憶している。このケースでは防衛省として不用となった時点で、他に活用できる先があれば売却し、その売却代金を回収した事例はある。

(委員)

そのような事例について、未償却残高で行っているのか、それとも時価で行っているのか。

(防衛省)

基本的には未償却残高で行っている。

(委員)

初度費で取得したものに対して、一元管理が厳格には行われていないと思うが、今後は建屋だけは別として管理するのか、それとも建屋も含めた専用生産財を含め全てを一元管理するか。

(防衛省)

管理は特約毎にまとめる形で行う。

(防衛省)

管理件数は膨大になるものの、基本的には企業側が管理し、その管理状況について防衛省へ報告する仕組みとして運用する。

(委員)

防衛調達審議会で問題になっていたのは、企業側の善意に基づく報告に依存してよいのかという点である。企業側から申請がなければ把握できないような管理方法で十分と判断しているのか。

(防衛省)

企業に対する実地検査の方法については、まず取得の過程において契約担当官が確認を行う。その後の平常運用の段階に入った管理状況については、制度調査のような手法で確認していく。

(委員)

確認だが、初度費で計上している償却残高の総額金額はどのくらいか。

(防衛省)

全体として一元的な管理は行っておらず、基本的には各契約において契約担当官等が確認している。

(委員)

初度費で建屋を含む専用治工具を管理するのであれば、償却価格などの金額についても把握しておくべきではないか。

(防衛省)

初度費の償却残高総額を直接把握するような管理を行っているわけではなく、あくまで企業側の管理を確認する方法である。

(委員)

確認作業に必要なリソースが不足すると示唆しているが、初度費の総額については予算上、毎年把握しているはずであり、その初度費で調達された専用治工具は企業側に所有権があるとはいえ、他用途には使えない縛りがかかっている以上、その固定資産の総額を把握していないとは考えにくい。本当に金額がわからない状況なのか。

(防衛省)

初度費で取得した総額を一元的に把握しているわけではない。官側で把握するのは専用治工具を民間転用する際にその価値を確認する場面に限られる。

(委員)

現時点では未償却残高を把握していないと。今後、初度費に建屋を含めていく中で、これまで初度費で建設された建屋はどれくらいあるのか。

(防衛省)

装備品の調達において建屋を新設する事例は、ミサイル関連では今回が初めてである。それまでは、既存の施設で対応できる範囲で最大限の調達を行ってきたが、防衛力の抜本的強化に伴い増産が必要となり、新たに建屋の建設が必要となったものである。これらの建屋は契約履行中のため完成した建屋はない。

(委員)

初度費で取得した専用治工具の償却残高を把握されていないことに驚いたが、その状況で建屋まで含めた管理に拡大して本当に問題ないのかという点である。また、初度費全体として年間どの程度の額で運用しているのかについても確認したい。

(防衛省)

初度費の詳細な総額についてはここでは申し上げられないが、概ね数千億円規模である。

(委員)

数千億円で買われたものでそのうち専用治工具はどの程度あるのか。

(防衛省)

初度費の内訳としては、専用治工具のほか技術資料等も含まれており、契約ごとに割合は異なるものの、一般的には初度費全体のうち半分以上を専用治工具が占めている。

(委員)

所有権が企業側にあるとしても、固定資産台帳のようなものが整備され、どの程度償却され、どれだけの資産が残っているのかといった情報は当然把握されているものと思っていた。そこに建屋のような資産まで初度費として加わるにもかかわらず、管理がされないということなのか。

民間企業であれば、固定資産がどれだけあるかは普通把握すると思うが、それは管理していないということか。

(防衛省)

それについて少しイメージが湧きにくいところがある。契約ごとに専用治工具が存在するリストは管理している。官側はそこから税金を払ったりするわけではないため、その金額については、原価監査で実際に支出された費用を確認するにとどまり、これらを集計して簿価総額を把握するという用途は、現状ではなかった。

(委員)

初度費については、本来厳格に運用されるべき制度であると考えており、その対象を拡大してよいのかという点について疑問を持っていたが、今回の説明により現状の運用実態について理解することができた。

(委員)

国はBS、PLで管理しているわけではないため、そうなるのだろう。委員が当初述べていたとおり、従来の専用治工具については、物の性質上それ以外の用途に用いられないものであり、企業側が善意に反して転用することは、実務上ほとんど起こり得ないという前提があった。その意味では、善意に依拠する側面があったとしても一定の合理性があったと言える。

しかし、建屋となると状況は大きく異なる。建屋であれば用途外に使いたいという企業側の誘因は強く、場合によっては「今は使っていないから売却する」という判断が生じうる。仮に防衛省が不適切と判断したとしても、一度売却されてしまえば取り戻すことはできず、金銭で回収することは可能であっても、建屋という物の性質に依拠した専用性の担保は失われてしまう。

建屋のように長期使用が前提で、かつ価値や転用可能性が高い資産まで対象を拡大するとすると、同じ管理手法で対応してよいのかについては、率直に言って疑問を抱いた。特に建屋であれば使用期間も長く、金額も大きい。

事前説明では、運用終了までが対象とのことであるが、運用終了には様々なケースが想定される。防衛省側でより優れたものができたため、不用と判断された場合、10年、20年使用する予定だったものが、途中で不用となることもあり得る。このような場合どう対応するかについて、「その都度協議」とされているが、長期資産の扱いとしては、事象ごとに具体的な対応をあらかじめ定めるべきでないかと考える。

また、違約金が発生するような場面では、企業側との間で争いになる可能性もある点が気にかかる。この新特約が個別契約の特約として組み込まれるのかについても確認したい。

#### (防衛省)

建屋については、個別契約に組み込むのではなく、別の契約として扱うことになる。

#### (委員)

この契約については、注意深く取り扱いが必要であると考えます。

防衛省側が初度費を先に支払う以上、装備品の運用が終了した場合にどのように精算するのか、権利義務の帰属や計算方法を契約上明確に定めておく必要がある。

一方で、企業側から見れば、防衛省が長期間にわたり調達を継続してくれるのが重要であり、防衛省側の都合で調達を終了した場合には、初度費を返すだけでなく、増員した人員など他事業に転用できない負担について精算を求めることが想定される。

つまり、長期契約を解消する際の手続や精算方法を双方の立場から定めておかなければならず、建屋を建設すれば当然人員や設備も増えるため、途中終了の際には様々な要素が絡み、問題が生じ得る。専用治工具と建屋では性質が大きく異なるた

め、建屋についてはより高い解像度で整理し、従来の専用治工具と同一の管理方法を適用するのは適切ではないように思う。

また、資料の「不当な流用」という表現についても確認したい。文言によっては「流用自体はあり得るが、不当なものは不可」と読むこともできる。

しかし実際には、建屋は多様な用途で利用したくなるものであり、合理的な理由での使用変更も生じ得る。そのため、建屋は専用治工具のように「性質上転用が不可能」という前提が成り立たず、様々なケースに対応せざるを得ない。予算で初度費として計上された以上、その管理方法の中で対応を検討する必要がある。

さらに、最悪の場合として、M&Aにより建屋や土地が第三者に取得される事態もあり得る。このような事態を防ぐために、極端な例ではあるが、国が土地・建物を召し上げる、すなわち譲渡予約などにより一定の条件下で取り戻す契約を組み込むといった手法も検討し得る。契約の工夫次第で一定の抑止は可能だが、いずれにしても建屋を対象とする場合には、専用治工具以上に多くの派生パターンや影響が生じることは避けられない。したがって、それらの場合の精算や対応方法について、契約上あらかじめ整理しておく必要があると考える。

#### (防衛省)

官側が現在行っている管理、あるいは今後想定している管理は、建物について申し上げますと、まず、何があるかというリストと、その建屋かがどのような性質のものかを把握することを基本としている。

官側が重視している管理方法は、現地に確認しに行くこと。治工具の場合はサンプリング調査もやむを得ないが、建屋については、各事業所で複数あるにしても数は限られており、また今後プライム企業が増えたとしても、少数にとどまると見込まれるため、実地確認を行うことが可能である。加えて定期検査と臨時検査を併用することで、「いつの間にかなくなっている」「違うものになっている」といった事態は想定されにくい。

資料に記載の「不当な流用」について補足すると、パワーポイントのため誤解を招く要約となってしまったが、検討している特約条項では、防衛省の他契約で使用できる場合には、官側の指示により流用することを想定している。これは初度費の重複を避け、コストを削減するという趣旨である。

一方で流用時の価格設定は作り込むことが非常に難しいと認識している。契約条項として盛り込む以上、防衛省の契約は限りなく約款に近いのでどの会社も同意する内容でなければならない。このため個別具体的なパターンが多数存在する事項については、条項化が困難である。仮に書き込む場合には、複数の特殊条項のパターンを準備し契約ごとに選択する必要があるが生じるが、その方式では、入札時に初めから付けられずに、後付けとなるため運用上の制約が大きいと考える。

令和8年度の予算から、新しい特約に移行し、既存契約についても遡及して交渉

する方向で企業側に打診している。いずれにしても令和5年度契約から発生しているため、建屋を流用した場合の価格の決め方をあらかじめ明確に規定しておくことは、交渉上難しいと考えている。

**(委員)**

プライム企業の建屋と下請け企業の建屋では、その扱いに濃淡があると思う。プライム企業の建屋については議論の余地があるとしても、下請けの建屋については、プライムに保有させ、プライムが自らの資産として管理する形が適切ではないか。これは、官側が下請けに直接手を入れるのではなく、プライムの内部管理として処理する、いわば「契約の内部化」に近い。

下請けは FMS の場合とは異なり、プライム企業が独自に組織するサプライチェーンであるため、官側が下請けの建屋に対して直接初度費管理を行うよりも、プライムに管理させ、その中で原価計算を行わせたほうが実務上は良いのではないか。

**(防衛省)**

下請けの部分も含めて初度費が予算に計上されていると聞くと、下請けへの適用も前提としているように受け取られるかもしれないが、実際に企業側から聞き取ると、状況はそれほど単純ではない。現状、すべての下請けが対象となるわけではなく、むしろ「作ってほしい製品を作れる下請けが見つからない」という厳しい状況にある。

そのため、プライム企業が下請け候補を探し、「初度費で必要な設備投資を面倒見るので、新しく参入してほしい」と交渉しているのが実情である。こうした状況から、(下請けの建屋にプライムの所有権を設定させることを含め)下請け企業に過度の負担を求めることは現実的ではない。

**(委員)**

初度費については仕様書に記載して別契約として扱うとのことだが、プライム企業に初度費としての要求をさせることはできないのか。

**(防衛省)**

プライム企業の初度費で建屋を整備する場合、プライムがその建屋を所有する前提になると、下請けにとっては敷地内に建屋が存在すること自体が大きなハードルとなる。

**(委員)**

それはプライムと下請けの関係で別の解決策もあるのではないかとと思う。例えば、プライムが資金対応する形で調整するなど、下請けの建屋まで初度費で必ず対応しなければならないとは限らないのではないか。

**(防衛省)**

委員のご指摘は理解しているが、現在の制度になった背景には、企業側の投資判断と官側の予算制度の構造的な制約がある。企業は開発や増産の投資を行う際、将

来どれだけ売れるかを前提に判断するが、官側は長期の調達数量を明示できない。5年程度は見通しているものの、10年先までの確約は予算制度を踏まえると困難である。

例外的に、飛行機のような当初に大規模投資が必要な分野では、企業が投資できるよう将来数量を閣議了解により示してきたが、それでも後に減額されるなど、企業側には国の将来予算への不信感が残っている。

これまでは新しい建屋を必要とせず、既存施設を入れ替えることで対応し、治工具だけを初度費で見れば足りていた。しかしF-35の調達では、どうしても新しい建屋が必要となったが、50年続く専用施設として利用する見込みがあったため、初めて建屋を初度費で見ることになったという経緯がある。

初度費で建屋を扱う方法が必ずしも最適だとは考えておらず、国が建屋を直接所有し企業が運用する方式や、補助金で投資を促す方式など、他の手段もあり得る。ただし、国有化には法律制定が必要で、補助金制度も設計が非常に複雑となるなど、それぞれに課題があり、実現までには時間を要する。

いずれにしても、企業が投資を断る状況の中で、当面は現行制度で対応しつつ、今後の制度改善については、今日いただいた意見を踏まえつつ、数年単位で最適な仕組みを検討していく必要があると考えている。

(委員)

初度費の金額規模がこれだけ大きく膨らんでいる状況では、法令改正も必要になると考える。建屋の初度費適用については、現在はミサイル増産だが、ミサイル以外にも対象となる事例があるのか。

(防衛省)

なかった。既存の建屋内で生産可能な年間数量を最大生産数として運用してきたため、新たに建屋を建設する必要がなかった。今回、防衛力抜本的強化に伴い大幅な増産が必要となったことから、初めて建屋の整備が要求にあがった。

(委員)

建屋を入れた一般的な枠組みのなかで消化できる話になっているが、ミサイルのみに限って、それ以外の話がでるまでは限定的に行う施策は考えないのか。

(防衛省)

防衛力の抜本的強化に伴い増産が求められる場合、今回のミサイルと同様に、法令改正を待たずに初度費で建屋等を扱わざるを得ない場面が今後も生じる可能性がある。

(防衛省)

初度費については、委員ご指摘のとおり抑制的に運用すべきものと認識している。そのうえで申し上げたとおり、最適な仕組みについては、今後検討していきたいと考えている。

(委員)

先ほどの議論に関連するが、上下分離の考え方、すなわち建屋や設備といったインフラ部分は国が保有し、運営のみを民間に委ねる方式は一般的にあり得る選択肢だと思う。さらに、それらインフラをリート化して証券化する方法も考え得る。国が必ずしも所有者である必要はなく、市場で売却し金融商品として扱うことも可能であり、防衛的緊張が高まれば需要が高くなり価値が上がる金融商品には需要もある。

ミサイル製造のための利用料を国が支払う形にすれば、そのキャッシュフローを裏付けとした商品として市場で売買されることも考えられる。資金調達の工夫も含め、既存手法に固執せず、証券化も含めた多様なアプローチを検討する余地はある。ただし、その場合には法律の整備も含め工夫の余地があると考えている。

(防衛省)

今回のミサイル建屋については初度費で対応しているが、今後 5年、10年のスパンで考えると、同様の対応が必要となるケースがさらに出てくると考えている。その時に新しいルールをどうするかという話があり、今回ご提案いただいたことを含めて検討していきたいと考えている。

(委員)

最近では、データセンターでもリートを組んで、資産を市場で売却する事例がでてきている。その意味では、防衛関係の設備についてもキャッシュフローが確保されるのであれば、証券化は十分に可能ではないかと考える。

(委員)

基本になるのは、官側としてどの程度の長期コミットメントを示せるかと思う。市場で証券化商品として流通させるのであれば、単に世の中のトレンドや需要があるというだけでは不十分で、マーケットが確実に裏付けとして評価できるだけの強固なコミットが必要になる。

そのような長期コミットが明確であれば、それを基礎に商品を組成しようとする主体は自然と現れてくるはずであり、証券化の成立可能性も高まると考える。

(委員)

民間資金を活用し、税金の投入を抑えながら防衛力を強化する仕組みは有効であり、専門の先生に伺いながら工夫し検討することが必要と考える。

(防衛省)

委員のおっしゃるとおりで、防衛省としては予算をさらに増やしていただければありがたい立場ではあるが、しかし国民経済の状況を踏まえれば、自ら工夫していく姿勢がなければ実現はできないため、参考にさせていただく。

(委員)

プライムや下請けの建屋、さらにミサイル以外の分野にも適用が広がる場合、同

じような問題が繰り返し生じるのではないかと懸念している。ここで対応が甘いと、「建屋でも初度費で対応できる」という形で制度が広がっていくことが怖い。

今後、どのように整理し運用していくのか伺いたい。

(防衛省)

最初の話に戻るが、装備庁では予算に何を入れるか決められないため、初度費予算に建屋が計上されれば対応せざるを得ない。ただ、今後は予算に初度費を盛り込む段階で装備庁にも相談が入る運用に変わるため、「それは原価計算の考え方から説明がつかない」という点を事前に伝える機会は確保される。もちろん、拒否権があるわけではないため押し切られる可能性は残るが、問題点をインフォームすることはできる。

(委員)

建屋を扱うために「専用生産財」という用語を使うことについてだが、これは公文書としてそのまま残ることになるのか。

(防衛省)

特約条項を作成するに当たっては通知文書も作成する。建屋、専用治工具、機械装置、設計費、技術料、試験費といった初度費の対象は最初に支払うものであり、単一契約ではなく、同種の複数契約に適用されるものとして整理するつもりである。

(委員)

ネーミングの点だが、本来の趣旨は初期投資を補填する財務的な考え方であり、「財」に着目した定義にしてしまうと、後で意味が分かりにくくなるのではないかと。資料のとおり専用治工具でも初度費に入らないものがあり、初度費のために「専用生産材」という新しい用語をつくるのは、かえって複雑になる懸念がある。説明にあったように、専用治工具等の「等」の中に建屋を含めるという従来の扱いではだめなのか。

(防衛省)

最初の説明に誤りがあり、専用治工具等の「等」には建屋入っていない。訓令上は建屋は「特別諸掛」という別の計算要素に行っており、専用治工具等の定義は訓令で専用治工具と機械・装置と決まっている。「専用生産手段」なども考えたが、「生産手段」には労働力も含まれるので、「専用生産財」とした。

(委員)

「専用生産財」という定義は拡大解釈の余地が大きく、生産財とはそもそも使用によって消費されるため、空気や土地を除けば、多くの資産は定義上「専用生産財」になり得る。労働力もその装備品のために使われた時間は他の用途に転用できない。この定義ではほとんど何でも専用生産財に含まれるのではないかと。

(防衛省)

他に良い用語のご提案があればありがたい。ただし、「等」はどこまでも広がってしまうおそれがあるため、「等」の使用は避けたい。

(委員)

初度費の議論をしている以上、「財」に着目した定義でまとめようとするのは筋が違うと思う。むしろ、初度費は何をカバーする制度なのかを明確に示す方が本来の趣旨に沿っている。

(防衛省)

我々が管理しようとしているのは予算ではなく、企業が初度費や製品費で取得した物品や権利であり、取得された無形物も含めて一覧化し、企業側が適切に保有しているかを報告させ、それを確認することが趣旨である。

(委員)

専用生産財でないものは何か。

(委員)

現行の定義で本当に「専用生産財」と区分できるのかが気になる。定義を読むと、何が該当し、何が該当しないかについて明確なコンセンサスが形成できるのか疑問である。防衛装備品のために投入された生産財は、理屈の上ではほとんどすべて専用生産財に含めようと思えば含められてしまうのではないか。

(防衛省)

専用性は物の特性だけで決まるものではなく、実際には運用に依存する部分が多い。初度費以前の特別割掛の時代にも、汎用的な工具であっても、当該製造期間中は他に転用し得ないと判断されれば認められていた。つまり、「モノ」としては何でも入り得るが、規則で用途を縛る、あるいは事業所の実態として転用余地がないなどにより仕訳されているのが現状である。

建屋についても同様で、防衛生産に併せてマシニングセンターのような大物が配置されていれば、転用しておいて防衛省の検査前に慌てて戻すといったことは事実上困難と判断される。また、下請けでも、シーカーの試験用建屋のように、用途をレーダー関連に転用しようにも小さすぎて、シーカー用の他に使いようがないものもあり、こういった建屋は専用生産財でしかあり得ない。現在は建屋のフロア図なども確認しながら区分を行っている。

(委員)

一般的な定義にした方が現場では使いやすい一方で、その判断が妥当であることを対外的に説明できる仕組みになっているのかが気になる。現場判断が多くなるほど、その適正性をどう担保するかが重要になるのではないか。マニュアルは作成されるのか。

(防衛省)

妥当性という点では、初度費として予算が付いたものについて、現場で適切に読

み取って運用できるようにしておき、管理逃れを防ぐための頻繁な制度改正を避ける必要がある。そのうえで「適切に管理している」ことは、運用全体として確認してもらうことになる。マニュアルの整備についても必要である。

(委員)

初度費で買ったものが専用生産財になるのか。

(防衛省)

初度費で買われたものは専用生産財として扱っているが、初度費以外で買われた専用生産財も存在する。開発や研究試作では、試作自体が目的になっているため、そのために準備する専用治工具などの費用を初度費と言わないが、後の量産にも使用できるものが含まれることがある。こういった試作品費で買ったものも、初度費で買ったものも、どれも逃がさないようにしたい。

(委員)

そこまで広い概念の用語を新たに作る必要が本当にあるのか。

(防衛省)

試作品費の中に建屋が入っているのも現状あり、それも含め管理したい。

(委員)

もちろん、用語は一般的な方が現場では使いやすいが、その分ガバナンスが効きにくくなる。そうしたバランスを考えると、いま検討されている用語はやや汎用的すぎるのではないかと感じる。

(防衛省)

実態としてさまざまなケースがあり、それらを全部含められる既存の用語はなかなか見当たらない。

(委員)

いずれにしても、結論としては、建屋をいれていきたいということか。

(防衛省)

現状では誘導弾以外の予算に入ってくる具体的な予感はないが、いずれにせよ、建屋を入れる入れないは契約担当官等の意思・判断ではない。契約担当官等としては、もし新たな対象が出てきた際に、適切に管理できる枠組みがないと困ることになる。

(委員)

装備品製造で建屋が必要となるケースは、現時点ではミサイルのようにごく限られていると伺っている。その意味では、制度全体を一般化して大きく変える必要があるのかについては、対象がそもそも少ないという印象もある。

(防衛省)

今回の議論は建屋が契機になっているが、建屋に限らず、これまで管理が緩かった部分も含め、専用生産財全体の管理を取りこぼしなく全て一緒に強化していき

いと考えている。

(委員)

より大きな枠組みや法改正まで視野に入れて検討すべき問題だと思う。一方で、建屋が必要となるケース自体が限られているのであれば、制度全体を緩めるのではなく、対象となる少数の案件だけ個別に認める形でもよいのではないか。限られた例のために全体のルールを大きく緩和するのは健全ではないと考える。

(防衛省)

契約制度としては、緩くというよりは、今までよりも相当厳しく管理するようになる。現行の特約では「取得したら報告」、「用途外使用したら対価を請求する」の二つしかない。委員がおっしゃるような政策づくりや法律整備には時間がかかるため、それを待って管理強化を控えてしまうと、その間に問題が生じても対応できない。

いずれにしても、このタイミングで建屋に限らず管理全体を強化せざるをえない。管理が厳しくなれば、企業側にとっても、これまで要求されなかったリスト提出や確認作業が必要となり、初度費予算に何が計上されても対応できるようになっているということは、契約以外の観点からは広い概念に見えても、契約制度としては、「あらゆるものが官側の管理対象になる」という取りこぼしの無いものとなる。

(委員)

管理の中身については具体的にどう進めるのか、どのような課題やトラブルが想定されるかについては、防衛調達審議会からも質問される場面があると思う。その点について答えられる体制をどう整えるかという点が気になるが、そこは今後具体的に詰めていく理解でよろしいか。

(防衛省)

個別案件の課題やトラブルは案件次第であるが、制度としては、専用生産財のリストは契約直後と取得後に提出させ、その後も毎年度、維持・管理状況を報告させることとしていく。加えて、報告内容が実態どおりかについては現地で確認する。この運用の細かい部分は、下位規則で今後整備していく必要がある。

(委員)

一元管理という点についてだが、初度費の情報を調べれば対象がすぐ把握でき、製造プロセスに紐づけてキーワード検索などで一覧できる仕組みを指すのか。それとも、従来どおり部署ごとの管理を維持しつつ、全体としても把握できるようにするという方向性を想定しているのか、そのイメージを確認したい。

(防衛省)

全体を一元管理するとなると大規模なデータ整備が必要になるため、基本は個別契約ごとに初度費を管理し、企業側の確認も踏まえて個別に見ていく形を想定して

いる。

(委員)

ただ個別に管理できてれば、そのデータ吸い上げて統合するだけではないか。

(防衛省)

会社からデータを提出してもらい、それを統合して管理する体制が取れるかどうか、また企業側がどこまで対応できるかについては、今後検討が必要である。中央調達も予算が3倍になり件数が増えている一方で、人員が増えていないという問題があり、組織改編とあわせて電子化を進め、データベースでの管理体制をしっかりと検討していきたい。

(防衛省)

DXすれば本来は楽になるはずだが、実際にはシステムに不具合が多く、期待したとおりには十分に使えるものとなっていない面がある。そのため、一元管理と言われてもシステムに頼れず、現場として前向きに捉えにくいというネガティブな事情がある。

(委員)

人員が減る一方で予算だけが增える状況は他省庁でも起きており、その結果、大きな金額が雑に使われてしまう可能性が高まっている点に不安を感じている。

(委員)

貴重なご意見に感謝する。委員ご指摘のとおり、この問題の背景には企業側が資金面で引き受けづらい状況がある。委員が言及されたホールドアップ問題は本来専用品を前提とするが、需要のない分野で新たに建屋や設備投資が必要な場合も、企業にとって引き受けにくい点は同様である。納品後に長期に少額ずつ支払われる製造間接費の仕組みも、企業の資金負担につながっている。

そのため、これをどういう概念として整理するか、名称も含めて検討が必要と考えている。従来の「専用治工具」では範囲が狭いと指摘があり、今回「専用生産財」という概念を提示したが、定義を広げると対象範囲が広がる懸念もある。用語としては一定の幅を持たせつつ、運用面では具体的な類型を示し、対象範囲を明確にする必要があると考えている。

いただいた代替案も踏まえ、引き続きより良い方向に進めていただきたい。

以上