


BSK第22-4号

新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その3)

管理会計的視点からの考察と課題等

(一橋大学 イノベーション研究センター 西口敏宏 研究室の調査研究成果報告)

平成22年3月

財団法人 防衛調達基盤整備協会 

発刊にあたって

当協会は、設立の目的にもあります「防衛装備品の生産及び調達に関する正しい知識と理解を広める」という観点から、防衛装備品の生産及び調達に関する自主的な調査研究に取り組んでまいりました。

平成20年3月に防衛省から出された「総合取得改革推進プロジェクトチーム報告」によれば、装備品のライフサイクルコスト管理の強化策として、諸外国で活用されているIPTの手法を参考に、組織横断的な連絡調整会議を設置し、ライフサイクルコスト管理の取り組みを推進するとのことであります。

また、その後平成20年12月には、中間的なとりまとめとして、「総合取得改革に係る装備施設本部の取り組みについて」が出されております。

このような状況を踏まえ、防衛装備品の適正、円滑かつ効率的な実施に協力し、もって防衛基盤の強化に寄与する当協会としては、防衛調達改革でご高名の一橋大学イノベーション研究センターの西口教授に「新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その3)」を調査委託したものです。

この「新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その3)」は、昨年度のスムーズな防衛調達改革を妨げる各種の制度的要因の抽出・分析に基づく、抜本的な改善案に引き続き、平成21年度は、防衛調達改革促進のためには原価計算的な視点からのアプローチが重要との認識から本テーマを捉えたものです。

調査内容は、現行システムが成立するまでの歴史的経緯の考察及び問題の整理、そして、アメリカ、イギリスなど諸外国との比較検討を行い、今後の課題について提言しております。

本報告書が、今後の防衛装備品の生産及び調達に関して寄与するとともに、関係者の皆様方にご活用いただければ幸甚であります。

平成22年3月

財団法人 防衛調達基盤整備協会
理事長 宇田川 新一

目 次

第1章 はじめに	1
第2章 わが国における防衛調達の実価計算的な視点からの考察	5
1 歴 史 的 経 緯	5
2 現在の基本的な問題	15
3 総括—実価計算的な視点を示唆する防衛調達活動の改善項目とは何か	19
第3章 主要諸外国との比較検討	25
1 アメリカ	25
2 イギリス	36
3 ド イ ツ	40
4 フランス	43
5 総括—諸外国の先例から何を学ぶべきか	44
第4章 史的展開の把握と諸外国との比較によって得られた今後の課題	49
1 史的展開からの含意と教訓	49
2 諸外国との比較からの含意と教訓	50
3 改革を妨げる諸要因の分析	57
4 以上の考察の結果得られた改革案の検討	60
5 総括—わが国の防衛調達活動が目指すべき今後の方向性と課題は何か	65
第5章 おわりに—新たな防衛調達モデルを求めて	69
1 全体のまとめ	69
2 改善提案の整理	70
3 お わ り に	77
参考文献	79

第1章 はじめに

現在、国民から拠出される税金を利用して行われる政府調達分野は、そのアカウントビリティーの確保や効率的な運用に関して、非常に注目を集めている分野の1つである。

そして、政府調達の中でも、特に予算額が大きく大規模な調達が行われているのが、防衛省によって行われる装備品調達である。では、この防衛調達については、現在どのような議論が行われ、どのような課題があげられているのであろうか。

日本の防衛調達においては、1998年に防衛調達関連の過払い事案¹が発覚するなど、不祥事が相次ぎ、その影響等によって、2010年現在まで、複数回の調達改革に関する議論が行われてきた。

その代表的なものが、1996年5月に設置された「取得改革委員会」²、不祥事に対応するために1998年10月に設置された「防衛調達改革本部」³、2002年9月に設置された「総合取得改革推進委員会」などである。しかし、これらの議論で提案された調達改革の成果については、いまだに疑問符のつくものが多い。その具体例が、1998年以降の委員会の報告書によって制度改革の特効薬として提案された、クロスファンクショナルな機能を持つ統合プロジェクトチームであるIPT(Integrated Project Team)の採用が、2010年現在に至っても事実上、実施されていないことである。

こうした状況を受けて、本報告書は、日本の防衛調達に関して、現在、抱えていると思われるいくつかの問題点を整理すること、さらに、それらの問題点をどういった観点から捉え、解決するための議論を行っていくかを整理することを目的としており、その上で、新たな防衛調達モデルを提言するための考察を行う。

本報告書では、調達改革を考える上での主要なトピックとして、原価管理を中心に据えて扱う。そして、ここでいう原価とは、単に取得時の価格設定のために使われる製造に関わる原価のみではなく、調達される物品の企画設計段階から製造、運用、そして、廃棄に至るまでの全ライフサイクルを通じた、ライフサイクル・コストを意味するものとする。

本報告書の構成としては、はじめに、第2章において、現行の防衛調達制度が確立されるまでの歴史的経緯を振り返りつつ、日本の防衛調達制度が抱えていると思われる問題点を整理する。

第3章では、アメリカ・イギリスを中心とした、先進諸外国の国防調達改革に関する取り組みを考察し、こうした各国の取り組みからインプリケーションを探る。政府の行政に

ベスト・プラクティスは存在しないと想定され、また、各国の国防調達改革への取り組みは、それぞれの置かれた政治経済社会情勢の下で築かれたものであり、単純に他国へ応用できるものではないかもしれないが、この章で詳述するアメリカ国防調達から誕生したライフサイクル・コストニングや、欧米の先進諸外国で採用されている提案要求書(Request for Proposal:RFP)を利用した入札制度などは、特筆に値すると考えられる。

こうした先進諸外国の取り組みの考察から、我々は多くのことを学ぶことができ、新たな視座を得ることができるであろう。その後、我が国の現状を踏まえつつ、そこで提起されている課題を、それまでの議論とともに検討する。

続く第4章では、それまでの考察や検討から得られた結果をもとに、現行の日本の防衛調達制度に関して具体的な改善提案を提示する。

そして、その後最終章である第5章において、本報告書の考察や検討を総括する。

以上のような議論を経て、ライフサイクル・コストニングやコンカレント・エンジニアリング等のような、管理会計的思考を防衛調達に適用することを想定した、新たな調達モデルを提示したい。

本報告書の知見により、防衛調達を今後成功裏に継続し、また、関係者にとってよりよいものに改善していくために考慮すべき観点を提示でき、新たな防衛調達制度導入に必須の各論点の整理に際して格好の素材を提示することができれば幸いである。

¹ この過払い事案の詳細は以下のような内容であった。なお、以下の文章は『中央調達五十年史』の記述を中心に引用したものである。

1993(平成5)年から1995(平成7)年にかけて調達実施本部が、日本工機(株)、東洋通信機(株)、藤倉航装(株)およびニコー電子(株)の4社に対し、特別調査を行った結果、いずれも工数の水増しなどを行い、防衛庁から多額の過払いを受けていた事実が判明した。これがいわゆる4社事案と呼ばれるもので、調達実施本部としては、各社からこの過払い額を返還させた。

しかし、これらの返還に当たって、日本工機および藤倉航装の事案については、「調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令」などに定められた算定基準に従うとともに、国の債権の管理等に関する法律などに基づき国庫に返還させたのに対し、東洋通信機およびニコー電子の事案については、同訓令等に従うことなく、また履行中の契約から減額する方法で防衛庁に返還させた。

これに対し、東京地方検察庁は、当時の本部長および担当副本部長が、東洋通信機、ニコー電子および両者の親会社である日本電気(株)幹部などと共謀の上、自己の保身を図るなどの目的をもって返還額を不正に減額し、国に対して損害を与えたという背任容疑で、1998(平成10)年9月から10月にかけて、元本部長および元副本部長やこれらの会社の関係した幹部を逮捕・起訴し、調達実施本部等についても強制捜査を行った。

なお、本事案に対する防衛庁の対応については、注3を参照されたい。

² この「取得改革委員会」が設置された背景として、1995(平成7)年11月に「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱について」が、同年12月に「中期防衛力整備計画(平成8年度～平成12年度)」が閣議決定さ

れたことが挙げられる。以下の記述は『中央調達五十年史』の記述を中心に要約したものである。

装備のハイテク化などに伴い、各種コストが増大している状況下において、防衛計画大綱に示された防衛力の水準を維持するためには、装備に要する経費の抑制が不可欠であるとして、当該防衛大綱は、調達価格などの抑制を図るための効率的な調達補給体制の整備に配慮すべきことを、さらに、中期防は、ライフサイクル・コストの抑制に十分配慮しつつ技術研究開発を推進することをそれぞれ示した。

これらを踏まえ防衛庁は「取得改革委員会」を発足させ、2年間の予定で装備品の取得のあり方をなどについて総合的な検討を行うこととした。

³ 発覚した過払い事案に対する処置として、防衛庁はこの「防衛調達改革本部」を設置し、かかる事案の再発防止対策を検討した。そして、部外有識者からなる「防衛調達制度調査検討会」の意見を踏まえた検討の成果を、同年11月に「防衛調達改革の基本的方向について」として取りまとめた。そして、これを基に、1999(平成11)年4月に「調達改革の具体的措置」として取りまとめた。

この「調達改革の具体的措置」で示された具体的施策は、以下のようなものであった。

- ① 供給ソースの多様化等競争原理の強化
- ② 原価計算方式の妥当性の検討
- ③ 企業側提出資料の信頼性確保
- ④ 工数をマクロ的にチェックするための体制の整備
- ⑤ 監査担当官の巡回・派遣制度
- ⑥ 過払い事案処理に対する統一かつ明確な基準の策定
- ⑦ 企業側のコスト削減に向けたインセンティブ向上のための施策等を行う

また、調達機構の改革として以下のことが実施された。

- ① 原価計算部門と契約部門の組織的分離
- ② 第三者による監視体制の確立
- ③ 調達業務に係る教育研修の充実を行うこと

第2章 わが国における防衛調達の実価計算的視点からの考察

現在の防衛調達が抱える問題点を指摘・検討するためには、まず、現行の防衛調達制度が確立されるまでの歴史的な経緯を分析する必要があると思われる。そして、本報告書では、問題の指摘にあたって、原価計算・管理会計の分野に主眼点を置くものとする。そのため、本章では、調達における価格設定の基礎となる原価計算を中心に、現在の防衛調達制度が確立されるまでの過程を検討し、そうした検討を経た上で、現在問題となっていると思われる点を指摘する。

1 歴史的経緯

本節においては、現在の防衛調達制度が確立されるまでの過程を検討する。そして、本節の記述は田村重信編『防衛省誕生 ――その意義と歴史』(2007)と防衛庁中央調達五十年史編纂部会『中央調達五十年史』(2005)の記述を中心としてまとめたものである。

(1) 警察予備隊・海上警備隊の創設

1945年(昭和20年)8月14日に、日本は連合国の「ポツダム宣言」を受諾し、同15日に第二次世界大戦は終結した。これに伴い、旧日本軍の陸海軍は武装を解かれ、連合国軍最高司令官総司令部(United Nations General Headquarter : GHQ)の要請により、陸海軍省および陸海軍は解体されることとなった。

その後1948年(昭和23年)に朝鮮半島が北緯38度線をもって分断され、1950年(昭和25年)6月25日に朝鮮戦争が勃発する。これによって日本の占領および治安の確保にあたっていた米軍の多くは、朝鮮半島に出動することとなり、GHQのマッカーサー司令官は、国内の治安確保要員補充のため、1950年(昭和25年)7月8日、吉田茂内閣総理大臣に対し書簡を送付した。これを受け、政府はGHQとの間で「国家警察予備隊」の創設について協議を開始し、8月9日には「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件」に基づき「警察予備隊令」(昭和25年政令第260号)が制定されることとなる。

これによって、1950年(昭和25年)8月に現在の防衛省の前身である警察予備隊が創設される。そして、このような経緯で創設されたため、警察予備隊の任務は、日本の対外的な防衛に関するものではなく、あくまで国内の治安の確保であり、警察力を補完するものであった。

また、調達に関して触れると、この警察予備隊での調達業務は、主に警察予備隊経理局が行い、その一部を国家地方警察本部に委託していた。また、この警察予備隊はアメリカの軍事顧問団の強力な支援を受けていたが、調達対象となる物品は、大部分が被服、糧食等で、武器、弾薬、車両等の主要装備品は、特別極東軍予備計画(SFRP)による米軍からの供与に依存していた。

また、マッカーサーの書簡では、日本の長い海岸線の保安を維持するためには現有の海上保安力では弱体であり、増員等の必要な措置を講じるよう記述されていた。これを受けて、1948年(昭和23年)に運輸省の外局として設置されていた海上保安庁の機能のいっそうの充実が図られ、1950年(昭和25年)10月23日、「海上保安庁法等一部を改正する政令」が制定され、定員数が1万人から1万8千人に、保有艦船も125隻から200隻に増強された。

しかし、これらの増強をもってしても、日本沿岸の海上警備力の不足は否めず、またGHQからの艦艇供与の打診もあったことから、1951年(昭和26年)10月31日に、岡崎勝男内閣官房長官の諮問に応えるための専門委員会が内閣に設置され、海上警備力強化の検討がなされた。そして、この検討の中で、海上保安庁の任務のうち、警備面での強化を図るため、海上保安庁に「海上警備隊」を設けることなどの方針が固められ、1952年(昭和27年)4月26日に海上警備隊が新設された。

(2) 保安庁の設置

連合国の占領下において、日本の防衛責任は連合軍の負うところであったが、その後、1952(昭和27)年4月の平和条約および日米安全保障条約の発効に伴い、日本にも、「自国の防衛のため漸増的に自ら責任を負うことが期待」されることとなり、日本の自主独立の体制に即応する警備力増強の必要性から、同年8月、警察予備隊と海上保安庁内にあった海上警備隊を統合して、それらを一元的に所掌する行政組織として、保安庁が設置され、それぞれ保安隊、警備隊として発足した。

この保安庁の設置は、警察予備隊や海上警備隊が有していた国内治安の維持という任務の変更を伴うものではなく、行政組織改編の一環として警察予備隊と海上警備隊とを統合するものであると整理されていた。

この期間の調達に関しては、1952(昭和27)年12月から1954(昭和29)年6月にかけて、日米船舶貸借協定、日米両国間の相互防衛援助協定、日米艦艇貸与協定が相次いで締

結され、その結果として、PF（パトロール・フリゲート）、LSSL（大型上陸支援艇）、大型艦艇等が逐次、日本に引き渡され、火砲、特車、軽航空機等の主要装備品の貸与も一段と強化された。また、航空機の調達が開き始めたのもこの時期であり、この期間の航空機製造・調達の契約形式が、今井(1958)において僅かながら紹介されているが、これについては後述する。

また、調達する物品の質および量に関する重要性の程度により、中央調達物品と地方調達物品に区分し、保安隊では第一幕僚監部調達課が中央調達業務を実施することとなり、調達課は、1953（昭和 28）年、調達実施部に発展し、増大する調達量に即応しうる機構となり、供与品の維持修理のほか通信機器、装輪車両、施設器材、医療器材等の調達が行われた。

一方、警備隊では、第二幕僚監部経理補給部において中央調達が実施され、貸与艦艇の修理、雑船の建造、ヘリコプターの購入等が実施された。

地方調達については、保安隊では方面総監部および管区総監部その他の部隊が、警備隊では地方総監部等が実施することになった。

(3)防衛庁への改編

こうして、調達に関わる機構が徐々に整えられていくなか、1951年(昭和 26年)に、アメリカが、経済・軍事・技術・開発等の分野にわたる個々の対外援助法を見直し、これらを一本化する相互安全保障法(Mutual Security Act of 1951 : MSA)を制定した。これを受けて、日本政府は MSA 援助受け入れのために、アメリカ政府と本格的な交渉に臨み、約 8 ヶ月の交渉の後、1954年(昭和 29年)3月 8日、アメリカとの間で合意・調印に至り、MSA 四協定が結ばれる。

この MSA 四協定を受入れるにあたって、吉田茂自由党総裁と重光葵改進黨総裁との間で、以下のような合意がなされ、自衛隊創設の基本方針について合意がなされた。

- (1) 自衛力を増強する方針を明確にし、駐留軍の漸減に即応し、かつ国力に応じた長期防衛力整備計画を樹立すること。
- (2) 差当たりの保安庁法を改正し、保安隊を自衛隊に改め、直接侵略に対する防衛をその任務に付加えるものとする。

この合意を受けて、1954年 7月 1日、「防衛庁設置法」および「自衛隊法」が施行され、

陸・海・空の各自衛隊を含む防衛庁が警察庁、大蔵省、通産省などから出向者を集めて発足し、保安庁から名称が変更した。これにより、国内の治安維持を任務とする保安庁は、日本に対する直接および間接侵略への対処を任務とする防衛庁に改組され、国の防衛を担う行政組織が誕生した。

この防衛庁の中で、調達実施本部は「防衛庁設置法」により、新たに付属機関として付け加えられたが、保安庁の中央調達機構であった第一幕僚監部の調達実施部を母体とし、第二幕僚幹部の経理補給機能の一部を統合した上、さらに所要の改編を加えて組織されたものである。調達実施本部の任務は、同法において「自衛隊の任務遂行に必要な装備品等および役務で長官の定めるものの調達を行う。」と規定され、陸上、海上新設の航空自衛隊の中央業務が初めて一元化された。

これにより、防衛庁における調達能力が質・量と共に飛躍的に強化されることとなり、米軍の軍事援助計画による装備品供与の後退を背景として、新しい中央調達機構が確立された。

発足当初の調達実施本部は江東区越中島に置かれ、業務内容の細部は「調達実施本部の調達実施に関する訓令（1954年）」により示され、内部組織は「防衛庁組織令（1954年）」、地方機関の支部は「防衛庁附属機関組織規程（1954年）」によりそれぞれ定められた。

内部組織の特徴の第1は、相互牽制制度（Check and Balance System）を採用した点で、調達業務を機能別（原価計算、契約、検査、会計等）に区分し、これに適応した各課の所掌事務を定めた組織であることであった⁴。そして、この相互牽引制度により、予定価格の積算、契約、検査、会計等の各業務がそれぞれ専門的機能を高度に発揮しうるよう分業的に配置され一課の独断専行を排し業務の公正な遂行が図られた。

第2の特徴は、副本部長制を採用したことで、機能別に分けられた各課の業務を部門別に総務担当、契約担当、原価計算担当の3人の副本部長を置いて、本部長を補佐し、担当部務を整理させることとした。1954年から1956年2月までの越中島における時代は、戦後初の国産艦や練習機、連絡機の調達をはじめ、F-86F ジェット戦闘機の国産化を行った。この間、新たに検査担当の副本部長の増設、試作調達課および原価計算第3課の新設がなされた。

1956年3月、霞ヶ関の新庁舎に移転した。組織面では、年を追うごとに増大する調達所要に対応するために、新たな契約担当副本部長1名の増員と契約第4課、原価計算第4課、輸入課、検査第3課の4課が設置され、試験室は試験課に改称された。また、従来、

各幕僚監部が実施していた船舶、航空機等主要装備品の検査業務を調達実施本部が担当、地方機関をこれまでの2支部に加え、全国14か所に駐在官事務所が置かれた。これに関し、地方機関の行う業務の総括、調整のため、本部に調達管理第1課、第2課が新設された。

調達実施面では、戦後初の潜水艦「おやしお」、米国の域外調達（OSP）による護衛艦「あきづき」、「てるづき」の2隻の取得が特筆され、他、航空機では、T-33、F-86Fの継続生産、P2V-7対潜哨戒機、各種ヘリコプターの調達も開始され、ジェット中間練習機の量産化調達も行われた。また、無償援助の漸減に伴い、米国政府からの有償譲渡（MSMS）による調達が開始され、これは今後の調達において重要な位置を占められるものと考えられた。

防衛庁は、1960年（昭和35年）1月、米軍から返還された六本木（檜町）の建物に移転し、調達実施本部は正門に面した1号館の大半を使用することとなった。

組織面では、副本部長1名の増員をはじめ、1963年（昭和38年）末定員は1008名となり、発足から10年を経過して1000名を超えるまでに発展し、調達実績では、1960年度において、初めて1000億円を突破した。⁵

(4) 『調達物品の予定価格算定に関する訓令』の制定と予定価格算定方法の確立

これまでの調達実施に関しても、会計法⁶および予算決算及び会計令⁷(以下予決令と略す)等の法令によって、入札もしくは契約に先立って予定価格が算定されることが定められており、そうして算定された予定価格に基づいて、納入企業との契約価格が決定され、調達が実施されていた。

しかし、会計法や予決令には、予定価格の具体的な算定方法等は明記されておらず、防衛庁設立当初は、この予定価格の算定について、統一的な算定方法が確立されていなかった⁸。また、防衛庁の調達物品については、ある程度価格の標準化されたその他の一般官庁の調達物品等とは大きく異なった特徴を持っており、特殊品が多く、また最新技術を取り入れた高度なもの、特殊な仕様によるもの、大量調達品等が多く、全く調達経験の無い物品も珍しくない。そのため、市場価格の存在しないものや、ある程度の標準的な価格の存在しないものも多い。

こうした物品の調達について、契約価格の基礎となる予定価格の算定方法の統一が求められ、「予定価格算定基準に関する達」(昭和32年調本達第30号)等の一連の予定価格算定

業務を律する規定が定められたが、これらの内部規定のみでは十分でなかった。そのため、三幕と調達実施本部が協力し、1959(昭和 34)年 10 月から、一貫した予定価格算定基準の作成に関する共同作業が続けられた。

そして 1962(昭和 37)年に、企業会計原則等を参考として、予定価格算定の基準である『調達物品の予定価格算定に関する訓令』(以下『訓令』と略す)が公表され、これにより予定価格の算定方法が統一される。また、この『訓令』内の算定方法の一つである原価計算方式⁹の施行においては、大蔵省企業会計審議会によって 1962 年に公表された『原価計算基準』が重要な役割を果たしていると思われる¹⁰。

この『訓令』は、調達実施本部の「予定価格算定基準に関する達」や陸幕における「予定価格決定基準」(陸幕会計課昭和 34 年 7 月 20 日)等の各機関において制定施行されている既存の準則を比較検討のうえ、最大公約数的に統一化し、訓令化したものである。そのため、『原価計算基準』と同様に、手続きが細部に至るまで定められているものではない¹¹ため、詳細については後述するが、物価の上昇による賃率のベースアップ等を考慮する議論等はなされたものの、現在まで経費率(主に利子率と利益率)以外の項目についてはほとんど改訂が加えられていない¹²。

その後、1964(昭和 39)年度から、発足 25 周年となる 1979(昭和 54)年までの 15 年間において、原価計算課の新設、検査機構の地方への移管に伴う調達管理第 3 課、第 4 課および第 5 課の設置、鎌倉駐在官事務所の新設等があり、東京駐在官事務所の東京支部への改編、班、係等の増設、主任制度等が設けられた。当初 2 支部から発足した地方機関は、1975(昭和 50)年 7 月、全国を 5 支部に管轄させ、支部の事務を分掌する 6 調達管理事務所を置いた。

この期間は、機構面での充実に重点が置かれ、調達実施面では次々と新規高性能の装備品が登場し、飛躍的に調達額が増大した時代であった¹³。

1973(昭和 48)年の中東戦争によるアラブ諸国の石油生産削減ならびに石油価格の上昇は調達価格にも影響を与え、価格の対前年度比が 102%を超えた物品が 59.2%で、前年の 34%を上回り、商議の結果、契約が不調に終わった割合は 46.9%で、前年から 9.8%も増加し、予定価格の再積算や予算増額を要した件数は、処理件数全体の 49%を占めた。原油価格は 1 年間に 4.5 倍の高騰をみせ、12 月以降、1 ヶ月ごとの分割契約という異例の措置がとられた。また、この年に調達予定のあった艦艇は、継続予算(数年度にわたる事業など)を実行するとき、その総額と年度ごとの額をあらかじめ一括した予算にし、議会の議決

を得たもの)で成立している護衛艦、潜水艦の全 3 艦および国庫債務予算(工期が多年度にまたがる大型工事を対象とし、年度ごとに契約を行わず一括して契約し、翌年度以降の支出を保証する予算)で成立している輸送艦、中型掃海艇、魚雷艇、小型掃海艇の 4 艦種であったが、防衛調達では単年度調達制度が採用されているため、予算制約上、年度内に契約をすませなければならない制約のある国庫債務艦 4 艦種の調達を実施するのみとし、その制約のない継続費の 3 艦については、物価が沈静し、艦艇の価格の決定に大きな危険が伴わない時期を選んで調達を実施することとし、国庫債務艦 4 艦種についても艦艇の価格は総価折衝により決定されることとなった。

1980 (昭和 55) 年、それまでの輸入課を廃止し、新たに輸入第 1 課、同第 2 課を編成し、有償援助関連業務はすべて輸入第 2 課が一元的に行うこととした。1982 (昭和 57) 年度には、調達額も初めて 1 兆円を超えた。1986 (昭和 61) 年度には、長崎支部を各支部並びの編成に変えた。1991 (平成 3) 年度には、本部組織を改編し、契約および原価計算部門を 5 課体制に整備した。

調達実施面では、1990 (平成 2) 年度に過去最高の約 1 兆 5700 億円を記録¹⁴することとなる。¹⁵

また、1979 (昭和 54) 年 4 月において、「関税及び貿易に関する一般協定」(ガット)の東京ラウンド交渉を受け、「政府調達に関する協定」が策定され、1981 (昭和 56) 年 1 月 1 日から効力が生じた結果、一定金額以上の特定品目については、外国企業の入札参加を積極的に受け入れることが関係法令によって義務付けられた。加えて、1988 (平成元) 年から消費税が導入され、従前の契約金額 (税抜き) に対して 3%を課税することとなった。

(5) 調達改革の実施

1994 (平成 6) 年以降、防衛調達において背任事件等が明るみになり、それに伴い、防衛調達制度の改革への取り組みが始まった。

背任事件発覚の経緯は次の通りである。1994(平成 6)年 3 月、東洋通信機の水増し請求が発覚、95 年 5 月、ニコー電子の水増し請求¹⁶が発覚、1997(平成 9)年 9 月、東洋通信機、ニコー電子など 4 社の水増し問題が表面化した。1998(平成 10)年 7 月には、NEC の関連会社・日本航空電子工業の水増し問題が表面化し、9 月 3 日、東洋通信機の水増し不正減額事件で東京地検特捜部が強制捜査に着手することとなる。そして、背任容疑で防衛庁調達実施

本部（調本）の元副本部長ら 4 人が逮捕され、防衛庁が搜索される。その後、翌 4 日、前防衛施設庁長官を逮捕、NEC 本社を搜索、10 日には元 NEC 専務ら 4 人を逮捕、14 日、特捜部が防衛庁を再搜索。証拠隠しを指示したとされる調本副本部長 2 人らを聴取、16 日、政府が防衛事務次官の更迭の方針を固め、29 日、政府が防衛庁官房長を更迭。防衛庁も調本副本部長 2 人を更迭した。

10 月 6 日には、防衛装備品の代金を水増し請求した NEC の子会社「ニコー電子」の返納額の不正減額事件で、東京地検特捜部は、防衛庁調達実施本部（調本）の元本部長や NEC 元専務（逮捕時は東洋通信機社長）ら 9 人を逮捕した。そして、11 月、防衛庁長官は、調達実施本部を舞台とした背任事件に絡む証拠隠滅疑惑に関する最終報告と再発防止策の発表を終え辞任した。

こういった経緯もあり、政府は、1995（平成 7）年 11 月「平成 8 年度以降に係る防衛計画の大綱について」を、同年 12 月に「中期防衛力整備計画（平成 8 年度～平成 12 年度）」をそれぞれ閣議決定し、前者では、調達価格等の抑制を図るための効率的な調達補給体制の整備に配慮すべきことを、さらに後者では、ライフサイクルコストの抑制に十分配慮しつつ、技術研究開発を推進することをそれぞれ示し、この年から総合評価落札方式による調達制度が発足した¹⁷。

これを踏まえ、1996（平成 8）年 5 月、防衛庁は、装備局長（当時）の下に「取得改革委員会」を発足させ 1997（平成 9）年 8 月、その成果を「取得改革の具体化方策」として取りまとめた。1999（平成 11）年には、艦艇については、公募による指名競争契約または随意契約による調達が始まった。これは、従来の「長官指示」による随意契約が見直され、競争契約へ参加を希望する企業を対象に、公募により技術資料等の提出を求め、これらを艦艇技術審査会で審査し、艦艇建造能力を有するとされた企業と指名競争または随意契約を行うものであった。

こうした施策をうけて、実際の調達額は、過去最高を記録した 1990（平成 2）年度の約 1 兆 5700 億円以降、減少傾向に入った。

(6) 『訓令』の改訂

また、この調達改革が実施されていた時期に、『訓令』についても経費率の算定に大きな改訂が行われる。これまでの数十年間は『訓令』はあくまでも原則であるという考えのもとに、大きな改訂は行われてこなかった¹⁸が、そのため、調整事項が幅を利かせるように

なった。そして、また、過払い事件が明るみに出たことにより、これを契機として原価計算関係が行政監察対象になった。これによって、より透明性の高い算定基準が求められることとなり、経費率(特に支払利率と利益率)の算定に関して大きな改訂が加えられた¹⁹。具体的な内容については以下のようなものである。

$$\text{支払利率及び利益率} = \frac{\text{総資本支払利率及び利益率}}{\text{総資本回転率}} \times 100$$

そして、総資本支払利率及び利益率は次式で求められる。

$$\frac{\text{借入資本} \times \text{標準実績金利} + \text{自己資本} \times \text{標準実績自己資本利益率} - \text{受取利息及び配当}}{\text{総資本}} \times 100$$

そして、総資本回転率は次式で求められる。

$$\text{総資本回転率} = \frac{\text{総資本}}{\text{総原価}} \times 100$$

これは、調整事項を関与させて極端な率の排除を行っているが、防衛産業の回転率の低さという特性は特性として認めるという考え方である。

(7) 現行の制度の確立

その後、調達実施本部は、「防衛庁庁舎等移転計画」に基づき、本庁庁舎全体が 2000 (平成 12) 年 4 月から 5 月にかけて約 3 倍の敷地を有する市ヶ谷地区 (東京都新宿区) の新庁舎に移転した。2001 (平成 13) 年 1 月 6 日には、中央省庁等改革の一環として、調達実施本部を廃止し、原価計算部門は管理局原価計算部、契約部門は契約本部としてそれぞれ新たに設置された。2002 (平成 14) 年、契約本部において、装備品等のライフサイクルコスト低減に向けてのプロジェクトマネジメントの試行と、企業側のコスト削減に向けたインセンティブ向上のため、従来の減価提案制度の用件を緩和したインセンティブ契約制度²⁰の試行が開始され、民間の製造業者に対して、改善案の提示を求めることによって、装備品製造にあたっての原価低減の動機付けが図られた。

この時期には再び『訓令』の経費率について大きな改訂がなされる。『訓令』において、経費率の算定は、国内の産業界の平均的な力の測定と当該企業の財務諸表の分析によって行われ、発注側である防衛省としては、当該企業のうち防衛省発注品の製造という本来の経営目的に直接関連する費用のみを考慮すべきところであるが、決算によって開示される財務諸表上では他の経営目的のための費用とが一体となっている。企業によっては投資等

によって得られる受取利息の方が支払利息を超えるという状況等も生じており、その扱いには以前から注意を要する議論がなされていた。また利益の本質である契約履行に対する報酬、および危険負担に対する補償の観点から、一律の利益率は不合理であるとの指摘も長年叫ばれていたようである。実際、国外の軍需品契約におけるインセンティブはきめ細かく規定され運用されている。さらにはバブル崩壊後の極度の経済不振が長らく継続している状況にあった。これらを踏まえた意向を取り入れようとしたのがこの改訂である。具体的な内容については以下のようなになる。

(1)利子率(従来 of 支払利子率に相当する)

$$\text{利子率} = \frac{\text{経営資本} \times \text{標準金利}^{21}}{\text{期間総原価}} \times 100$$

この変更は、従来の借入金(貸方)に着目した計算から、先ず経営資産(借方)に着目し、それと表裏の関係にある経営資本のコストを計算するよう発想を転換したものである。負債、資本それぞれが特定の資産に結びついていないことから、資本のコストも考慮することとなったものである。

(2)利益率

$$\text{標準利益率} \times \frac{\text{標準営業利益} - \text{標準経営資本} \times \text{標準金利}}{\text{標準総原価}} \times 100$$

この標準利益率をもとに基準利益率が次式によって算出される。

$$\text{基準利益率} = \text{標準利益率} \times \text{事業特性調整係数}$$

そして、この基準利益率をもとに次式によって利益率が計算される。

$$\text{利益率} = \text{基準利益率} \times \text{契約履行難易度調整係数}$$

この利子率と利益率は、価格決定の際に、総原価に上乘せられて計算されるものであり、その大小の影響は非常に大きい。そして、『訓令』作成後から現在に至るまでの間にその発想は大きく変化していることがわかる。この利子率・利益率の算定方法は『訓令』の中で唯一と断言しているほど大きな改訂の加えられている項目である。

その後、2006(平成18)年7月には、ライフサイクルを見据えた調達を行うため、原計部の原価計算機能と契本の契約および品質管理機能等を統合・再構築して、新たな中央調達機関として装備本部が設置された。そして、2007(平成19)年9月には、防衛施設庁が

解体、本省に統合され、装備本部も改編され、装備施設本部と名称を変更し、所掌事務には、従来からの装備品等および役務の調達のほか、建設工事等の実施計画の審査、技術・積算基準の作成等の事務が追加された。

改革の取り組みが進む一方、2007(平成 19)年 11 月 28 日、防衛省前事務次官とその妻が防衛商社との収賄容疑で逮捕され、その後、防衛省が結んだ海外メーカーの装備品納入契約で、防衛専門商社山田洋行を含む業者から防衛省への水増し請求が、1998 年 11 月以降に 12 件あり、調査中の 2 件を除く 10 件の過払い総額が 597 億円に上ることが判明した。²²

(8) 防衛省への移行

自由民主党では 2003(平成 15)年 10 月に発表された「小泉改革宣言 自民党政権公約 2003」において「防衛庁の「省」移行の実現」が明記されており、また、「自民党政権公約 2005」においても、「防衛省設置法の成立」が明記されていた。そして、2005(平成 17)年 11 月 22 日に開催された自由民主党の行政改革推進本部の総会において次期通常国会での防衛庁の省昇格の実現を求める発言が「異議なし」として総会で了承される。これによって、以前から党の公約であった防衛庁の省移行を、次期通常国会で実現させるとの方針が明確となった。

しかし、翌 2006(平成 18)年 1 月 30 日に、防衛施設庁現職幹部等 3 名が競売入札妨害の容疑で東京地方検察庁に逮捕されたことや、ファイル共有ソフトの使用による機密情報の漏洩などの不祥事が発生する。これにより、省移行にかんする与党内での議論は一時ストップした。

その後 3 月 24 日に入札、人事、組織面などの多岐にわたる再発防止策が防衛庁より公表され、同月 28 日、情報漏洩事案の再発防止策の中間報告が公表された。これを契機として、省移行の与党協議が再開されることとなる。

そして、同年 5 月 10 日より、省移行関連法案の各省会議が開催され、17 日に終了した。省移行関連法案の成立後、翌 2007(平成 19)年 1 月 9 日に法が施行され、防衛庁は省に移行した。これによって「防衛省」が誕生することとなる。

2 現在の防衛調達制度が抱えていると思われる基本的な問題

前節までの考察を踏まえ、またその他の調査を行った結果、現在の防衛調達制度が抱える問題点として、以下のような点を指摘することができる。本節では、これらの点について

て、順に考察するものとする。

(1) 作成後、長期にわたり改訂の行われていない諸法令・規則

これまでに行った歴史的経緯の考察からもわかるように、会計法や予算決算及び会計令(予決令)は、1947年に作成されて以降、防衛調達をめぐる環境が変化しているにも関わらず、数十年にわたって全く変更が加えられていない。会計法の改訂に関しては、「会計法の契約に関する規定の全面的再検討の声はほとんど聞かれず、個別法律による対応、又は運用の改善によって対処されてきた。一方において理想的な規範であるという自負があるのかも知れないが、他方において、運用面の問題の洗い出しや電子化の進展等に対応して、そろそろ全面的見直しを迫られているように思われる。」(碓井 2005)という指摘もなされている。

また、現在、契約価格の基礎となる予定価格の算定方法は上述したように『調達物品の予定価格算定に関する訓令』において規定されているが、これも、作成された1962年以降、防衛調達を取り巻く環境は大きく変化しているにも関わらず、利益率・利子率の算定方法以外の部分は、ほとんど改訂が加えられていない²³。

詳細については次章以降で検討するが、先進諸外国においては、契約価格の上限としての予定価格方式は採用されておらず、この予定価格方式の変更も考慮に入れる必要があると思われる。

以上のように、現行の枠組みを保持したまま、その中で改革を行うのではなく、時には関係する諸法令の見直しも必要であると考えられる。

(2) 価格のみを基準として、一度きりで行われる入札制度

現在の調達物品は、仕組みが非常に複雑になってきており、政府単独での仕様の決定が困難となる場合が多くなっているため、生産者側の提案を受け入れる機会が必要となる。そのため、現行の一回限りの、単純な価格のみでの入札は不適切なであろうと思われる。

しかし、原則として、現行の制度では一回限りの一般競争入札による最低価格入札者への受注決定方式が奨励されている。そして、この最低価格提示者が一回限りの競争入札で落札するという制度は、1889年からほとんど変更されていない会計法の意向に沿うものである。

現在は総合評価方式の入札も採用されているが、契約については単純な一回限りの入札

の実施によって決定されるべきではなく、また、この方法では、製造業者に対して、現状を超える能力を期待することが困難である。

詳細については次章以降で検討するが、これについてはアメリカ国防調達 FAR(Federal Acquisition Regulation)で利用されている入札方式が参考になるであろう。

アメリカの FAR では提案要求書(RFP)を用いた入札形式が採用されている。これは RFP に基づいて提出された提案内容を検討していくつかの相手方を競争選定し(第 1 段階)、これらに対して個々に協議を行い CPT のベストを求めて、評価基準を明示した競争(第 2 段階)あるいは随意契約を行うといった契約方法である。そして、日本においても、こうした先進事例のメリットを上手く取り入れた制度の確立が必要であると思われる。

(3) 単年度予算の制約

厳密な単年度予算による調達実施が行われているために、1 年ごとに予算の制限を考慮しながら少量ずつの調達を実施しなければならず、継続的に調達が必要な物品についても規模の経済性が働かない。ただし、汎用製品と違い、防衛省独特の調達物品については、大量に「まとめ買い」をすることによって、設備の維持費等がかさんでしまい、トータルで見ると、かえって費用がかさんでしまう場合があることにも注意が必要である。

また、この単年度予算による調達という制限によって、中長期にわたる防衛計画の整備が阻害される危険性があると思われる。

諸外国でも大半の国は単年度予算を採用しているものの、その枠組みの中でも、アメリカの国防調達のように複数年契約を行い、調達原価を低減する方式は採用可能であると思われる。

また、現在の制度化では、会計検査院の「予算の確認」が行われるが、その結果を次の予算編成にフィードバックする予算管理システムが制度として確立されていない(これは必ずしも防衛調達に限ったものではない)。そのため、学習・調整等の機能を有した一般的な企業予算で用いられている予算管理システムを適用できる余地もあると考えられる。

(4) 競争性の欠如

防衛調達産業を一般の民間産業と比較するにあたって、指摘することができる違いは、その市場性、言い換えるとしたなら、競争性の有無であろう。ここでいう競争性とは、必ずしも単純にコストや価格に関するもののみ限定するわけではなく、品質やアフターサ

ービス等の非貨幣価値的な要素も含め、総合的な視点から見たものである。

この競争性の欠如という性質は防衛調達のみならず、公共調達全般にいえることであるが、一般競争入札が行われ、メーカーが複数存在するとはいっても、航空機のエンジンメーカーのように住み分けが進んでいる例も挙げられている。また、装備品の生産・開発に対する補償が行われないという理由から、新規参入企業に対するメリットも少なく、現行の制度化での市場性・競争性の確保という点では大いに疑問が残る。

また、現在、日本の法律では、1976年(昭和51年)に制定された、『武器輸出三原則等』によって、日本国内で製造された装備品の海外への輸出は禁止されている。実際に、何が兵器で何が兵器でないかという問題や、どこの国に対しては輸出してよく、どこの国に対しては輸出してはいけないのかという点等については、議論が未熟であり、汎用製品とみなされたものについては輸出されているものもあるが、この兵器輸出を禁じるポリシーによって、日本の軍需生産者にとっては、ますます市場の競争圧力にさらされる機会は減少することとなる。

技術や特許の制約等の理由から、契約可能な企業が1社のみしか存在しないという状態が装備品の調達では少なくないが、安全保障体制の充実確保に努力している欧米先進国における取得調達の基本姿勢はVFM(Value for Money)とCPT(Cost Performance Time)の追求を共通目標として掲げており、カスタマーのための競争原理とサプライヤーのための企業経営・利益追求原理の調整に重点を置いていることが指摘できる。

そのため、日本の防衛調達においても、官民間のイコール・パートナー関係を確立し、柔軟な契約制度を作成することによって擬似的に競争環境を生み出すことが必要であると思われる。

(5) 現行のインセンティブ制度について

インセンティブ制度について、旧インセンティブ制度では、原価低減提案が技術的な提案に限られていたことや、量産段階に入ってからでは大幅な原価低減はできない等の理由から、あまり改善提案が出されなかったために、2008年度からの新インセンティブ制度では、原価低減に関する提案なら、広範囲にわたって採用対象とした。

しかし、改善提案が広範囲にわたるとは言っても、製造する民間企業側は、提示された仕様書の内容を大幅に変更することはできないため、企画・設計段階での改善に課題が残るものと思われる。

第1章の冒頭でも述べたように、この制度的な特効薬は、防衛庁の1998年、2002年の報告書等で実施が策定されたIPT(Integrated Project Team)であるが、2010年現在、その実質的な実施には至っていない。

(6) 官民間のリスクシェアの不備

現在の防衛調達制度では、官民協調の基本であるイコール・パートナー制度が整備されていないと思われる。官民の契約においては原則として、リスクは受注者側に一方的に押しつけるのではなく発注者側と受注者側で共同してその責任を負うべきであること、および受注者側のリスク負担に対してはインセンティブとしての補償を契約で考慮すべきであろう。

しかし、現行の制度上では、原価低減の改善提案のインセンティブ制度以外に官民でのリスクシェアの制度が無く、超過利益返納²⁴に代表されるような、ある種不平等な制度が実施されている。そして、原則として原価の補償制度は存在しない。また、上記の原価低減以外についてはインセンティブ契約も無く、多様な契約方式が無い。詳細については次章以降で検討するが、イギリス国防省の調達においては、受注者側の損害の発生についても双方で負担する仕組みが採られている。

この官民のリスクシェア制度が整っていないと、企業側にインセンティブは働かず、インセンティブ制度自体が機能しなくなる恐れがある。また、製造企業の防衛産業に対する依存度は、全体で見ると総売上高の3%程度であり、防衛省に対して最大の売上高を誇る三菱重工業でさえ10%程度である。そのため、リスクシェア制度の不備が顕著であると、企業の防衛産業からの撤退もあり得る。

具体的な改善提案については次章以降の検討を踏まえて提示するが、現在のところ防衛調達が抱えていると思われる主要な問題を列挙すると、上述のとおりである。

3 総括——原価計算的な視点が示唆する防衛調達活動の改善項目とは何か

本章では、現在の防衛省の前進である警察予備隊が設置されてから、保安庁、防衛庁への改編を経て、防衛省に移行するまでの歴史的経緯を概観した。そして同時に、それと併行して、防衛調達制度の変遷を、価格設定の基礎となる原価計算方式の変遷を中心に考察・検討した。

現在の日本の防衛調達制度は、先進諸外国等と比較しても、必ずしも先進的ではなく、優れているとはいえない。そのため、本章は、その原因となる諸要因は何であるかということと、その原因はどのような経緯で発生してきたのかということについて明らかにすることを意図している。

そして、本章での考察を踏まえた結果、現在の防衛調達制度が抱える主要な問題としては、前節で列挙した6つの項目を挙げることができる。また、考察の過程で、いくつかの基準や制度が、公表されて以降数十年間経過しても、ほとんど変更されず使用されていることがわかった。こうした事実が、調達制度が抱える問題の1つの要因になっていることも考えられる。

それでは、前節で列挙した問題点について、如何なる解決方法があるのか。そうした改善案のヒントとなるような視座を与えてくれるものとして、アメリカ・イギリスをはじめとする先進諸外国の取組みを挙げることができる。

次章では、アメリカやイギリスをはじめとする先進諸外国の国防調達改革における取組みを考察・分析する。そして、そうした諸外国の先進事例を分析することによって、現在の日本の防衛調達制度が抱えていると思われる問題の解決のための糸口をつかむ事を企図している。

⁴ これは、米軍の調達機構にならったものであるといわれている。

そして、警察予備隊の設立の契機がマッカーサーの書簡であることや、在日進駐軍と当時の防衛庁との間には、組織的なつながりこそ無いにせよ、民間の納入業者との関係が純然たる契約に基づく商取引であるということは変わっていないことを考えると、進駐軍の調達形式が参考にされた可能性は大いにありうる。

⁵ この時期の調達実績については、『中央調達五十年史』において以下のように記述されている。

「調達実施面では、61式戦車、60式装甲車等が量産に移され、新機関銃も仮制式として量産の段階に入る等、武器の国産化が著しく発展した。船舶では、初のミサイル搭載護衛艦「あまつかぜ」の建造が、航空機ではF-104J戦闘機をはじめ新機種が相次いで登場した。この他、1964（昭和39）年度から本調達が予定される自動警戒管制装置（バッジシステム）の設計委託契約、有償譲渡（MAS）によるナイキ、ホーク関係の特殊装備品の調達があった。」

⁶ この会計法は、1889（明治22）年に作成され公表されたものであるが、1889年に公表されて以降、1900（明治33）年に指名競争入札を認める旨の条項が加えられたのみで、その後表面上は1947（昭和22）年に改正されてはいるものの、その内容については、現在に至るまでほとんど変更されていない。

⁷ この予算決算及び会計令は、1947（昭和22）年に会計法の施行原則として作成されたものであり、国による歳入徴収、支出、支出負担行為、契約等について規定している。（昭和22年4月30日勅令第165号）

⁸ このことは1956（昭和31）年度の調達実施本部編『防衛庁調達の概況』においても以下のように記述されている。

「予定価格は、入札又は契約に先立って定めなければならない調達予定の限度を示す価格であり、「予算決算及び会計令」には統制額のある場合はこれにより、その他の場合は「各省各庁の長又はその委

任を受けた職員が適正と認め決定した価格」と規定され、「その決定に当っては、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、契約数量の多寡、履行期間の長短を考慮する」と規定されており、具体的な基準乃至原則については規定されていない。現在においては、統制額のある場合は殆んどなく、大部分の調達物品は各省各庁の長等の適正な判断に委ねられている実情である。……予定価格を算定するための基本的な準則を体系的かつ明確に規定すべきであるということはしばしば云われてきているが、その内容の複雑性と重要性とから、多くの調査と審議との期間を必要とし、31年度においては完成をみなかった。」

また、ここで述べられている統制額とは、第2次世界大戦後における戦後の経済混乱の下で、物価の統制のために定められた『物価統制令』（昭和21年勅令第118号）に基づいて決定された公定価格のことをいう。

9 『調達物品の予定価格算定に関する訓令』内で定められている予定価格の算定方法は以下の2方式がある

1) 市場価格方式

…統制額、市場価格その他売買の基準となる価格を基準として計算価格を計算する方式をいう。

2) 原価計算方式

…計算価格を構成する要素について企業会計原則等を援用して計算価格を決定する方式をいう。

10 『原価計算基準』が公表されたのが1962年10月であり、『調達物品の予定価格算定に関する訓令』が公表されたのが1962年の5月であるため、『訓令』のほうが『原価計算基準』よりも早い時期に公表されているが、『訓令』内の記述として、「企業会計原則等を援用」という記述が見られ、この企業会計原則等とは「企業会計について必要な事項を定めた関係法令」と定義されていることから、原価計算について定めた『原価計算基準』は非常に参考にされていると思われる。

11 このことについては、海上幕僚監部経理補給部『予定価格算定基準訓令逐条解説』の中で以下のよう
に記述されている。

「訓令はその制定の過程において既成の調本、陸幕の予定価格算定基準を土台とし、これらの細部手続きの最大公約数的統一化に求めたので訓令としては極めて細部まで立入っているのであるが、元来訓令の性格として、それはあたかも北極星のように、すべての船頭はこれを仰ぎつつ、順風、逆風に依じて操船できるようなものであることが望ましい。」

12 この『調達物品の予定価格算定に関する訓令』については、大きな改訂こそ行われていないが、改訂自体が試みられなかったわけではなく、1962年の公表後、産業経理協会等の諸団体によって改訂案は提示されている。しかし、結果的に骨格としての考えや意義は変わっていないために、大きな変更は行われていない。

13 この期間の調達実績については、1964(昭和39)年度と1979(昭和54)年度とを比較すると以下のようになる。

	件数	金額	地方調達
1964年度	6,865件	863億円	388億円
1979年度	10,643件	6,452億円	2,200億円

そして、この時期の調達実績については、『中央調達五十年史』において以下のよう
に記述されている。

「調達面では、自動警戒管制装置の導入をはじめ、64式7.62mm小銃の量産化、5インチ単装速射砲および35mm二連装高射機関砲の国産化、ホーク、ナイキJ誘導弾等の国産化があり、対潜ヘリコプター搭載護衛艦「はるな」、「ひえい」、F-4EJ戦闘機の契約が成された。そして、C-1輸送機、PS-1対潜哨戒機、T-2高等練習機等、新機種の開発、量産にこぎつけた。」

14 このおよそ1兆5700億円という金額は、2009年現在でも防衛調達の中央調達史上最高の調達額である。

15 この時期の調達実績については、『中央調達五十年史』において以下のよう
に記述されている。

「陸上装備品では、75式自走155ミリりゅう弾砲、74式戦車の継続調達、新規調達では、81式短距離地对空誘導弾、90式戦車等があった。船舶では、従来型の護衛艦の他に、イージスシステム搭載護衛艦「こんごう」がその1番艦として1988(昭和63)年度に契約を締結し、その後、2番艦「きりしま」、3番艦「みょうこう」を相次いで契約締結した。また、潜水艦救難母艦「ちよだ」、補給艦「とわだ」、「はまな」、練習艦「かしま」が調達された。航空機では、継続調達でF-15J戦闘機、P-3C哨戒機、E-2C早期警戒機等、新規にC-130輸送機、T-4中等練習機、UH-60JおよびSH-60Jヘリコプター等が調達された。大型プロジェクトでは、新自動警戒管制組織(新バッジシステム)や地对空誘導弾ペトリオットの調達が行われた。」

16 現行の『調達物品の予定価格算定に関する訓令』内の規定では、計算額が工数に比例的に増加する計算方式になっており、これらの水増し請求は、大半が工数の水増しが原因となっているものであった。

17 しかし、現行の会計法の意向としては、最低価格入札を基準とする一回限りの入札を推奨している。

18 『訓令』が1962年に公表されて以降、長期にわたって大きな改訂は行われなかったが、経費率(ここでは支払利率と利益率)については複数回の改訂が加えられている。特に利益率については、『訓令』作成時の規定では、利益率算定の結果が10%を超えていた場合、10%をもって制限額とし、調達物品等の特性等により特に考慮する必要があると認められるものについては15%をもって限度とすることができるという規定があった(ただし、この10%(場合によっては15%)という限度の規定により難いと認められるものについては、長官が指定する率をもって限度とすることができるという規定も含まれていた)が、これは1977(昭和52)年に以下のように改訂された。

利益率は原則として10%を限度とするが、契約の内容によっては以下の式を適用する。
 納入時の標準利益率 + 1/2(10 - 納入時の標準利益率)

19 改訂前の算定方法は以下のようなものであった。

・支払利率

この場合の支払利率は、次式により求める実績支払利率及び計算支払利率のうち低率のものとする。ただし、その支払利率が当該事業の属する業種の標準の実績支払利率と著しく相違する場合で、特に必要と認められるときは、当該標準の実績支払利率を限度として適当に調整を加えて定めることができる。

$$\text{実績支払利率(\%)} = \frac{\text{期間支払利息} + \text{期間社債利息} + \text{期間社債発行差金償却}}{\text{期間売上原価(または製造原価)}} \times 100$$

この場合受入利息のある場合は、期間支払利息により控除する。

$$\text{計算支払利率(\%)} = \frac{\text{借入資本期間平均実績} \times \text{標準実績金利}^{19}}{\text{期間売上原価(または製造原価)}} \times 100$$

支払利率は、事業ごとに標準経費率調書において定められているため、その定めるところにより計算する。

・利益率

この利益率は適正利益率でなければならない。実績利益率のみでは決定できないので、全産業の平均利益率を基準とする。

しかし、作成当時(昭和30年代)の日本の経済事情を考えると、事業における利益計算の基礎的事項となる資本的構成が不均衡であり、かつ企業間格差が著しいため、単一の計算方法で適正利益率を求められなかった。よって、以下の方法により計算利益率を求め、この計算利益率を基準とし、これを調整したものをもって利益率とする。

(1) 計算利益率の計算

$$\text{計算利益率(\%)} = \left(\frac{1}{1 - \text{売上利益率}} - 1 \right) \times 100$$

この式は売上利益率の総原価利益率換算法である。

売上利益率の算定には2種類あり、次の各式によって計算する。

(イ) 基本払込資本利益率によるもの

$$\text{売上利益率(\%)} = \frac{\text{基本払込資本利益率} \times \text{払込利益率}}{\text{総資本回転率}} \times 100$$

この式において、基本払込資本利益率は定数とし、払込利益率＝払込資本／総資本、及び総資本回転率＝売上高(年)／総資本は契約相手方の数値とする。

(ロ) 基本自己資本利益率によるもの

$$\text{売上利益率(\%)} = \frac{\text{基本自己資本利益率} \times \text{自己資本率}}{\text{総資本回転率}} \times 100$$

この式において、基本自己資本利益率は定数とし、自己資本率＝自己資本／総資本及び総資本回転率は契約相手方の数値とする。

そして、この2種類の算定式の平均値をもって基準計算利益率とすると定められている。

そして、上の計算で適用される基本払込利益率及び基本自己資本利益率の求め方は以下の式で表すことができる。

$$\text{基本払込資本利益率(\%)} = \frac{\text{配当率}}{1 - (\text{内部留保率} + \text{税率} + \text{賞与率})} \times 100$$

この式を展開すると、次のようになる。

$$\frac{\text{配当金}}{\text{払込資本}} \div \left\{ \frac{\text{利益}}{\text{利益}} - \left(\frac{\text{内部留保}}{\text{利益}} + \frac{\text{税金}}{\text{利益}} + \frac{\text{賞与}}{\text{利益}} \right) \right\}$$

$$= \frac{\text{配当金}}{\text{払込資本}} \times \frac{\text{利益}}{\text{配当金}} = \frac{\text{利益}}{\text{払込資本}}$$

$$\text{自己資本利益率(\%)} = \frac{\text{配当率} \times \frac{\text{払込資本}}{\text{自己資本}}}{1 - (\text{内部留保率} + \text{税率} + \text{賞与率})} \times 100$$

この式を展開すると次のようになる。

$$\frac{\text{配当金}}{\text{払込資本}} \times \frac{\text{払込資本}}{\text{自己資本}} \times \frac{\text{利益}}{\text{配当金}} = \frac{\text{利益}}{\text{自己資本}}$$

²⁰ しかし、この改善案は技術的な面に限定されており、量産段階に入ってからの新技術の適用や大幅なコスト削減は不可能などの理由から、2007(平成19)年までの10年間で提案された改善案は2件のみで、その低減額は2,700万円程度であり、十分な成果をあげたとはいえない。そのため、2008(平成20)年から、一部を改正した新インセンティブ制度が導入されることとなった。

²¹ ここで述べられている標準金利とは、平均的な負債および資本の構成に基づく利率のことを意味する。

²² この時期の調達実績については、『中央調達五十年史』において以下のように記述されている。

「1993(平成5)年以降の主な調達品は、甲類では、155mmりゅう弾砲、多連装ロケットシステム自走発射機、同M270、90式戦車、シースパローミサイルRIM-7E、艦船では、護衛艦「ちょうかい」、「ゆうだち」、「きりさめ」、「いなづま」、「さみだれ」、「いかづち」、「あけぼの」、「ありあけ」、「たかなみ」、「おおなみ」、「まきなみ」、「さざなみ」、「すずなみ」、イージス艦「2317」、「2318」、潜水艦「おやしお」、「みちしお」、「うずしお」、「まきしお」、「いそしお」、「なるしお」、「くろしお」、「たかしお」、「8113」、「8114」、「8115」、輸送艦「おおすみ」、「しもきた」、「くにさき」、掃海母艦「うらが」、「ぶんご」、潜水艦救難艦「ちはや」、海洋観測艦「にちなん」、訓練支援艦「てんりゅう」、ミサイル艇、補給艦「ましゅう」、「おうみ」、多用途支援艦、航空機では、SH-60J型ヘリコプター、同型航空機、F-15J戦闘機、T-4中等練習機、E-767早期警戒管制機、F-2A/B支援戦闘機、U-125A救難捜索機、多用途ヘリコプターUH-60JA、戦闘ヘリコプターAH-64D、哨戒ヘリコプターSH-60K、ボーイング767空中給油・輸送機、次期固定翼哨戒機および次期輸送機(試作)、誘導武器では、地对空誘導弾ペトリオット、88式地对艦誘導弾、改良ホーク改善(3)システム構成品、96式多目的誘導弾システム、81式近距離地对空誘導弾、01式軽対戦車誘導弾、03式中距離地对空誘導弾等が調達された。」

²³ 改訂案についての一例を挙げると、『訓令』内の、原価計算方式による予定価格の算定方法においては、変動費と固定費の区分が明確にされておらず、工数を基準として、それに経費率を乗じるという方式が採られている。この方式では、全ての項目が工数に比例的に増減してしまう。そのため、工数の審査が徹底されていなければならない。そして、過去に発生した過払い事案の中には、工数の水増しによるものもあった。そのため、予定価格を基準として契約価格を決定する調達形式が変更されないのであれば、この変動費・固定費の区別を『訓令』内で明記する等、適切な変更が検討されるべきであろう。

²⁴ これは予定価格の算定が困難な状況で適用される制度であり、この制度によれば、規定の利益以上の余剰利益が全て官側へ回収されることから、企業がコスト低減の努力を行えば行うほど、実績主義の適用により、次年度以降の契約金額が抑えられるという仕組みになっている。

2007(平成 19)年度超過利益返納付契約の監査結果を述べると、対象は 239 件であり、当初の契約金額は 2,239 億円そのうち超過利益が出たものが 20 件で 3 億 7,000 万円であった。

また、原価が契約額を超え、企業側が負担したものが、156 件で 150 億円あったとされている。

第3章 主要諸外国との比較検討

本章では、前章で提示した問題点の解決のために、重要な視座を与えてくれると思われる、主要な先進諸外国の国防調達の実践について考察する。

しかし、民間企業の例とは異なり、世界の国防調達にベストプラクティスは存在しないともいわれている。そのため、先進諸外国の実践全てが優れているというわけではないといえる。そのため、本章では、それら先進諸外国の実践の中で、特に優れていると思われる点から、そのエッセンスを抽出し、わが国の防衛調達改善へ適用するための視座を得ることを企図している。

1 アメリカ

(1) アメリカ国防総省(Department of Defense)の調達における歴史的経緯

① 1940年代

アメリカの国防総省は1947年に組織された。そして、この1940年代は、現在ほど調達システムは複雑ではなく、非常に直線的でシンプルなものであった。そして、このシステムは、その主眼点が単純性・信頼性・生産性に置かれており、当時のアメリカの自動車産業のようであったと比喻されている。この頃の国防総省は、調達プロセスを公式に統制する職能を欠いており、また、第2次世界大戦終結後軍事産業も衰退傾向にあった。しかしその後、朝鮮戦争の勃発により、再び活性化することとなる。

② 1950年代

1950年代は、一般的には、各行政機関が、国防長官の干渉をほとんど受けることなく、闘争に適していると思われる兵器を購入するために、独自の調達プログラムを実行しており、そして、国防省内での組織の分割が多く見られた²⁵。

朝鮮戦争終結後、この1950年代から国際的な軍事の役割の増大により国防予算は増大することとなり、平時の軍事産業の効率的な管理と、効果的な研究開発への挑戦が提案された。これは、開発と製造のコスト償還契約(cost-reimbursement contract)の時代であったと言われている。そして、この時代の主眼点は、以前のようなアメリカ自動車産業のようなものから、よりカスタム度の高いデザインと開発を行う産業に移行していった。そして、この主眼点は現在でも同様である。

そして、この時期には、複雑化する調達プログラムの管理という要望とは別に、開発から製造へのスムーズな推移を促進するべきであるという要望からプロジェクト管理組織(project management organizations)が誕生した。このプロジェクト管理組織が、増大するエンジニアリングの専門性と開発の協力を助けることとなった。

そして、1958年の国防総省の再編成は、調達管理組織構造の基礎を築くことが中心となっている。

③ 1960年代

1958年の組織の再編成は、1961年にロバート・マクナマラ(Robert McNamara 在任 1961～1968年)が国防長官(Secretary of Defense)に就任するまで、十分に実施されてはいなかった。そして、このマクナマラが現在の調達環境で使われている概念の多くをもたらした²⁶。そして、マクナマラは国防長官就任以前、フォードで社長に就任していた実業家であったため、この各種概念の導入には当時の自動車産業のノウハウが生かされているものと考えられる。

そして、1961年に指揮組織の構造が改編され、現在のプログラム管理者(program manager)の地位が確立され、このプログラム管理者が兵器システムの開発と製造の両方に責任を負うこととなった。マクナマラは、トップによる活発な管理とプログラムの統制が、国防総省の中央集権化をより高めると信じていた。

契約内容は、大幅なコスト超過に対応する原価償還主義であった1950年代に比べ、確定価格契約(fixed price contract)がより多くなり、インセンティブも多くなった。しかし、不幸なことに、1960年代の契約内容における多大な変化と確定価格契約施行の欠如等により、コスト超過はより大きなものとなってしまった。

そして、詳細については次項で記述するが、アメリカ国防総省がライフサイクル・コストリングに取り組み始めたのがこの1960年代である。

④ 1970年代

その後1968年に、デビッド・パッカー(David Packard)が国防副長官(Deputy Secretary of Defense 在任 1969～1971年)に就任することによって、新たな時代となる。パッカーは、主要な意思決定には国防総省の参加が必要であると考えながらも、より分権化された調達プログラムの統制が必要であると考えていた。

そしてパッカードは国防総省の参加を維持するために、現在の IPS(Integrated Program Summary)の前身である Development Concept Paper を設立した。それと共に、多くの機関がパッカードによって設置されることとなる²⁷。

また、パッカードは『主要国防システムの取得(Acquisition of Major Defense System)』と題された通達(Directive)5000.1 を実施した。この通達は、主要な国防システムの成功的な開発・製造・展開は、基本的に有能な人材・合理的な優先順位・明確に定義された責任に依存するという、パッカードの私見に基づくものであった。そして、この見解に基づき、プロジェクト管理者には、より大きな権限と、報酬と、アカウントビリティーが課せられた。しかし、各部局からのサポートはほとんど行われなかった。また、この通達を起点として、“Design to Cost²⁸” の考え方が生まれることとなる。

パッカードは、マクナマラの時代と違い、契約方式を再び原価償還に移行し、インセンティブ契約は継続された。しかし、これは費やされた原価を全て補償するという契約のため、不幸なことに国防総省が経験したコスト超過の統制に対してほとんど役立たなかった。そして、パッカードは 1971 年に、自身の取組みの大半が成功しないまま職を辞することとなった。

またこの時代には、“Office of Management and Budget(OMB)” と “主要なシステムの取得(Acquisition of Major Systems)” (A-109) という通達(Circular)が 1976 年に公表された。これら国防総省を含む政府機関に向けて出されたものであり、その内容は取得プロセスにおける競争を強調することと、全体の取得プロセスを通しての要求を決定するためにそれぞれの省で任務遂行範囲を分析することであった。

これらの文書は、国防長官であったハロルド・ブラウン(Harold Brown 在任 1977～1981 年)に、新たな取得プロセスのマイルストーンを与えるきっかけとなった。そして、国防総省のシステムは、再びより中央集権化されたものとなっていく。

また、アメリカにおいて、原価計算基準審議会(Cost Accounting Standard Board : CASB)によって原価計算基準の設定活動が行われたのも、この 1970 年代であり、国防調達契約額の算定もこの基準に基づいて行われることとなる。

⑤ 1980 年代

1980 年代は、国防の強化を強く主張する新政権であるレーガン(Reagan)政権と共に始まった。新たな国防長官にはキャスパー・ワインバーガー(Casper Weinberger 在任 1981

～1987年)が就任し、その副長官(Deputy Secretary of Defense)にはフランク・カールッチ(Frank Carlucci 在任 1981～1983年²⁹)が就任した。そして、彼らは分権化された調達システムが優れていると考えていた。カールッチは、国防調達の流れを上手くデザインするために 32 の戦略を発達させ、その中には、複数年調達(multi-year procurement)や契約における競争の徹底、安定した予算、より実地的な予算設定、そして、コスト超過の統制を促進するための固定価格契約への再移行など、注目すべき項目が含まれていた。

そして、カーター政権で一度キャンセルされていた B-1 プログラムが再運用されることとなった。この B-1 プログラムは、多くの戦略のモデルプログラムとして機能することを想定されたものであり、これはまた、議会とのより良い関係を明示するためのものでもあった。

しかし、B-1 プログラムにおいては Operation Ill Wind³⁰等の問題が発生した。それらの問題の不適切な報告は議会の反発を招き、調達プロセスの管理範囲をより小さくさせた。B-1 プログラムにおいて発生したような問題や、余分な価格超過の問題によって、1986年に、デビッド・パッカードにより統括されたブルーリボン委員会(blue ribbon panel)が結成された。これはパッカード委員会として知られており、国防総省が経験してきた国防調達の問題を軽減する役割を果たした。パッカード委員会は国家的な調査を行い、それによって、軍隊は大衆から比較的高い評価を得ているが、契約企業の評価が比較的低いことが判明した。そして、委員会の調査によって、大衆が国防予算の半分以上が浪費もしくは不正使用されていると感じていることが判明し、この国防費の浪費は国家的にも主要な割合を占める深刻な問題であった。このパッカード委員会の研究結果は、調達プロセスが効率的に管理されていないという事実を示すものであり、彼らはこれらの問題を軽減するために、以下のような 4 つの勧告を提示した。

1. 全ての兵器システムの調達・研究・開発・試験・評価を行うために、既存の次官(Under Secretary of Defense)の役職³¹に加えて、新たな次官(Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics:AT&L)の役職を創設する。
2. それぞれの組織内に、上記の新たな調達のための次官に対して、直接的に報告を行う調達機関を創設する。
3. 上記の調達機関に対するそれぞれのサービスや報告を監査する事務官(Program Executive Officer)を創設する。

4. Joint Chief of Staff の副議長を、新たなシステムの調達のために設立された統合要求管理部局(joint requirements management board)の議長として扱い、行政組織間のシステム開発の重複を防ぐ。

同時に、パッカード委員会は新たな議案を発案し、これが議会で承認され、1986年にゴールドウォーター・ニコルズ(Goldwater-Nichols)国防再建法案となった。これは本部職員の削減を行い、より組織間の調和を促す傾向にあった³²。

1989年の Defense Management Review までは、パッカード委員会からの提案もゴールドウォーター・ニコルズ法案も具体的に適用にはうつされず、ほとんど進展はなかったが、この Defense Management Review は、基本的にはパッカード委員会とゴールドウォーター・ニコルズ法案の両方の勧告を実行することに同意したものであった。

⑥ 1990年代以降

1990年代においては、まず Defense Management Review の影響が観察された。本部職員は劇的なまでに削減され、司令部は再建もしくは統合された³³。

その後、1991年2月に国防総省通達(DoD Directive)5000.1「国防取得」(Defense Acquisition)が更新され、公表された。その一方で、それと同時に、附帯文書の国防訓令(DoD Instruction)5000.2「国防管理の方針と手順」(Defense Management Policies and Procedures)と国防マニュアル(DoD Manual)5000.2-M「国防取得管理文書と報告」(Defense Acquisition Management Documentation and Reports)もまた公表された。

この新たな調達プロセスと共に、アメリカはコストとスケジュール超過によるコスト型の契約環境に戻った。そして、議会は更に管理の縮小を進め、国防費は削減された。加えて、1991年度から、議会(Congress)は調達班(Acquisition Corps)に専門的技術を委任した。

このように、アメリカの調達システムの流れを観察することによって得られた視座として、周期的な変化を繰り返していることがわかる。つまり、コスト補償契約から固定価格契約へ、中央集権的な統制から分権化された統制へ、そして組織の分化と統合という変化を繰り返しているということである。そして、1986年のゴールドウォーター(Goldwater-Nichols)法案から2005年に行われた DAPA (Defense Acquisition Performance Assessment)プロジェクトまでの期間で、大小あわせて128回の取得改革が

行われてきているといわれている（稲垣 2008）。こうして行われた改革や変化が正しいか否かということ判断することは容易ではないが、調達プロセスを取り巻く環境は絶えず変化を続けており、それらの環境の変化に適応するための能力が、プログラム管理の成否を分ける決定的な要素になるといわれている。

(2) アメリカ国防調達におけるライフサイクル・コストへの取り組み

アメリカの国防調達を考察するに当たって、まず指摘することができる特筆すべき点は、世界で最初にライフサイクル・コストへ取組んだという点である。このライフサイクル・コストはアメリカ連邦政府の調達紛争に端を発して成立したものとされている。ライフサイクル・コストは日本の防衛調達においても近年注目が集まり、ライフサイクル・コストを見据えた調達の実施が求められるようになってきている。そのため、本項では、アメリカ国防調達におけるライフサイクル・コストへの取り組みについて考察する。

① ライフサイクル・コスト(Lifecycle Costing)³⁴の起源

ライフサイクル・コストの起源は、1929 年以降のアメリカ連邦政府の調達紛争に関する会計検査院(General Accounting Office:GAO³⁵)の判定にあるといわれている。会計検査院は、1929 年から 1973 年の間に、連邦政府の調達政策をめぐる 34 件の紛争に判定を下した。その中で、代表的なものが以下の事例である。

ア 補助艦船の事例『1929 年 6 月 17 日の判定』

フロリダ州キーウエストにある灯台の管理者は、灯台の補助艦船をドックに入れ、修繕し、改造するための入札を要求した。この入札で最低の入札価格を付けたのは Charleston Dry Dock and Machine 社であったが、しかし、蒸気関連コスト、検査コスト、この船の臨時損失に起因するコストを含む低いトータル・コストを示したのは Gibbs Gas Engine 社であった。

会計検査院は、取得コストではなく、政府に対する「トータル・コスト」に賛成し、Gibbs Gas Engine 社を支持した。

イ トラクターの事例『1934 年 10 月 1 日の判定』

キャタピラー製のトラクターがクリーブランド製のトラクターよりも支持された。その理由としては、取得コストに加えて、運用コストである 8,000 時間の燃料コストのトータル・コストが低いからであった。

この結果から、トータル・コスト(取得コスト、保全コスト、運用コスト)の考慮が契約の裁定を評価する際に適当であると結論付けられた。

ライフサイクル・コストリングが政策的に実践される起点はこうした調達紛争の解決にあり、これが会計検査院の判定がライフサイクル・コストリングの起源であるといわれる理由である。そして、この調達紛争を概観すると、ライフサイクル・コストの概念は、トータル・コスト(Total Costs)³⁶を基礎にしていることがわかる。

そして、1963 年 11 月にロジスティクス・マネジメント協会(Council of Logistics Management)³⁷に対して「主要な契約レベルでの競争的調達におけるライフサイクル・コストリングを評価するように要請した」時に、国防総省のライフサイクル・コストリングが始まったとされており、1965 年から国防総省はライフサイクル・コストリングのテスト・プログラムを開始している。

② ライフサイクル・コストリングの開始

アメリカで 1947 年に制定された国防調達法は、「裁定が価格と他の事項」を考慮してなされると規定し、上院委員会が他の事項に「最大限のコスト」が含まれると確認したにも関わらず、契約の裁定は「取得価格のみ」を基準として行われていた。

そうした、価格のみに基づく裁定契約の政策を転換するために、国防省は 1963 年に、価格競争がライフサイクル装備原価に及ぼす効果の研究を開始した。この研究はロジスティクス・マネジメント協会に委託され、そうして公表された協会の 1965 年報告書『装備調達のライフサイクル・コストリング』によってライフサイクル・コストリングのテスト・プログラムが開始され³⁸、この報告書が、ライフサイクル・コストリングという名称の付けられた最初の著書となった。

その後、1965 年から行われたライフサイクル・コストリングのテスト・プログラムの結果を踏まえて、1967 年に 1965 年の報告書を補足する報告書が出された。この報告書内では、ライフサイクル・コストリングの適用を妨げる問題として、以下のようなものが挙げられていた。

- ・ ロジスティクス・コスト分析に役立つ原価計算システムが国防総省内にないこと
- ・ 入札者から設計情報を入手することが困難であること
- ・ ロジスティクス・コスト分析を行う費用が大きいこと

また、1967年報告書では、このライフサイクル・コストの適用は、一般産業界にも広く普及し始めていることが指摘されていた。しかし、民間企業はコスト見積りの分析方法に重点を置き、投資方法の割引利益などの手法を開発しており、政府のコスト最小化目的と、民間企業の利益最大化目的は異なるという点も指摘されていた。

このように、アメリカ国防総省のライフサイクル・コストによる調達は、1963年に始まり、その後1973年までの10年間の間に、指針とガイド、信頼性と保全性、デザインと性能、原価対効果分析、原価見積り関係式、システム効果性、システム・エンジニアリングなどが研究され、ガイドブック³⁹などによってその基本形態が整えられることとなった。

そして、こうしてライフサイクル・コストの基本形態が整えられた1970年代は、ライフサイクル・コスト利用拡大の時代として位置づけられると言われている。(江頭 2008)

③ デザイン・ツー・ライフサイクル・コスト(Design to Lifecycle Cost)

国防総省通達 5000.1『主要国防システムの取得』を起点として、Design to Cost の考えが生まれた。この Design to Cost は、コストを基本設計パラメーターとし、品目の物理的特性と性能特性をコストの見積り値として表現する点に特徴がある。

通達の定義によれば、コスト・パラメーターは、取得コストと所有コストを考慮して設定される。個別のコスト要素である単位当たりの製造コスト、運用コスト、支援コストなどは、要件に対するデザインの形で表現されると記述されている。これはつまり、単位当たりの製造コスト目標と年度当たりの運用コストおよび支援コスト目標の両者が、システムの初期の開発段階において設定されることを意味している。

1975年に公表された通達 5000.28 “Design to Cost” は、開発と設計の段階において、技術上の要求事項および性能目標の達成度と、コスト上の要求事項およびコスト目標の達成度について詳細な評価を行うものであり、開発するシステムが最低のライフサイクル・

コストで性能とスケジュール上の要求事項を確実に達成できるように、システムの性能、コスト、スケジュール間のトレードオフを継続的に実施するものであるとされている。これによって、アメリカ国防総省では、ライフサイクル・コストをデザインの段階から作り込んでいくプロセスが確立されていくこととなる。

④ ライフサイクル・コスト・マネジメントの統合的枠組みの開発

アメリカ国防総省は、ライフサイクル・コストの低減を達成するために、マネジメント概念と契約技法を調和して利用するライフサイクル・コスト・マネジメントの統合的枠組みを開発した。その枠組みが、システムの段階別調達プロセスのフレームワークであり、以下のような段階を踏んで実行される。

- ① ミッション(使命)：分野の分析
- ② マイルストーン 0：代替的諸概念の検討と承認
- ③ マイルストーン 1：代替的システム概念を表現し、正当化するための承認デザイン・ツー・コスト目標は、このマイルストーン 1 の前か、またはそれ以後の最も早い実践時期において設定される。
- ④ マイルストーン 2：フル・スケール開発へ入るための承認
- ⑤ マイルストーン 3：選択されるシステムの開発と整備、システムの運用と支援

そして、その後、1982年に国防総省は『産業近代化インセンティブ・プログラム』を導入し、契約企業に生産設備近代化への投資を動機づけている。そして、前項でも若干触れたが、この1980年代に、国防総省は兵器システム調達を改善するために、産業の競争力を支援することなどの多くの戦略が展開された⁴⁰。

また、1980年代の調達戦略の方法として、コンカレント・エンジニアリング(Concurrent Engineering：CE)と CALS(Computer-Aided Logistics Support)が開発された。この2つの概念は、DARPA(Defense Advanced Research Projects Agency)が設計プロセスを向上する方法を求めて研究を開始し、IDA(Institute for Defense Analyses)が作成した報告書 R-338 によって創造されたものである。

コンカレント・エンジニアリングの基本原則は、製品とプロセスとを統合することにある⁴¹。そして、コンカレント・エンジニアリングという概念には、チーム設計、同時進行

のエンジニアリング、製造可能性のためのエンジニアリング、コンカレント設計、設計から製造へのスムーズな移行、統合された製品開発などが含まれる。

そして、ライフサイクル・コストに関するこの報告書の記述によれば、品質の改善が、ライフサイクル・コストだけでなく、多くの点検を消去し、削除し、スクラップと作り直しを減少させ、機能及び信頼性を改善するとしている。そして、システムの取得段階において、コンカレント・エンジニアリングを利用して、ライフサイクル・コストを低減するという目標は、国防総省と産業が大きな利益を生む可能性を持つこととなると結論付けられている⁴²。

(3) アメリカ国防調達における入札制度の概要

アメリカ国防調達の形式を規定する文書である FAR(Federal Acquisition Regulation) によって定められている入札形式は、現行の日本の防衛調達で行われている一回限りの入札制度を改善するに当たって、非常に重要な参考となる内容になっていると思われる。そのため、本項ではその FAR で規定されている総合的な評価方式による入札制度の概要について考察する。

FARの規定では、発注者側は原則として提案要求書(Request for Proposal:RFP)により応札者から提案書を求め、かつそれを価格や技術内容及び過去の実績等に基づいて、総合的に評価し、ある基準に合致する応札者を選別する。これが競争範囲(competitive range)の決定である。多くの場合選別された応札者は複数であり、提案書審査の過程を通じ、選別された応札者との質疑応答等による交渉を経て、改良点の取り組みあるいは妥協の採用により新たな修正提案要求書(RFP)が作成される。それに基づき選別された応札者は最終提案書(BAFO: best and final offer)の提出を行いさらなる審査が行われる。これらの手続きがFARでは規定されている。さらに最終提案後においても、第1位の入札者からの提案を受けられることができる仕組みになっており、契約内容の交渉を行うこともしばしば行われるようである。

この規定の中で特に重要な点は、品質等を含めての仕様は、発注者と応札者との情報交換により段階的に決められていくものであり、発注者側が全て独自に仕様作成の責任を負うと決めつけてはいないという点である。その背景には政府が工場等の組織設備をもって来た時代は別として、行政官である政府等の発注者側に技術及び技術管理の専門家を育成

して対処することは困難であり、現代では複雑化する公共調達における品質を確保することを含む仕様の作成には政府にとり(特例を除き)製造経験知識を持つ産業界の協力・協調が不可欠である、という共通認識がある。

日本の場合も、総務省の意見としては、価格だけでなくその他の要素をも加味する総合評価方式を導入することが望ましいとしているが、これまでの日本版総合評価方式は会計法の基本的な手続きにのっとり一回限りの提案書入札を基本とし、その後の変更や交渉は通常認めないことから、用語の上では総合評価落札方式であると言うことができるが、米国連邦政府の総合評価方式とは基本的に異なっている⁴³。その端的な例は提案要求書(RFP)の解釈の違いにみられ、一回限りの入札では RFP と仕様書は同時に提示され、(米国連邦政府の手順である)RFP による提案書を審査して仕様書を順次確定していくやり方とは異なっている。

(4) アメリカにおける官民間のリスクシェアへの取り組み

円滑で確実な装備品取得・調達の実施にとって最も大切なことは、関係者間の良好な信頼関係の構築である。業務としての取得・調達は発注者と受注者の間の契約によって規制されるが、その実行においては両者の間に誠実で相互の信頼がなければ良い成果を得ることは難しい。

欧米、特にアメリカでは官民のイコール・パートナー意識が定着しており、これに基づく相互信頼による良好な官民関係の下に官民の協調態勢が存在し、取得調達における予測不能リスクを相互にシェアする契約制度や官産学の協調によって R&D(Research and Development)を推進する体制が整っていると言われている(庄野 2005)。

契約方式については、単純に超過利益を返済させるような、ある種不平等な契約方式のみならず、アメリカの契約方式では、前項までの考察で見られたように、多種類のリスク・インセンティブ契約方式やコスト補償契約方式などの多様で柔軟な契約方式が採用されている。その具体例を挙げれば、価格確定(Fixed-Price)契約だけではなく、かかった費用は支払うコスト補償(Cost Reimbursement)契約があり、開発要素が多くリスクが大きい場合には、「コスト+報奨契約」「コスト+インセンティブ契約」などが適用され、実際にリスクを解消できず損失が発生した場合には官民でこれを分担するというリスクシェア制度がある。

官民はそれぞれの利益を最大化するように努力するので当然主張するところは異なるが、

それを調整するために多様で柔軟な契約方式が選択できるよう準備される必要があると考えられる。

日本の防衛調達においても、官民のリスクシェア制度を整備するためには、このような多様な契約形式を設定する必要があるものと考えられることができる。

これらの態勢改善には、まず官民が互いの立場を理解してこれを認め、互いが国家安全保障達成のための良い「イコール・パートナー」であることを自覚して対話と協調を進めることが必要であろう。しかし、詳細については次章で記述するが、現在の日本の防衛調達においては、このイコール・パートナー関係が確立されているとは言い難い状況である。

このような良好な相互関係があって初めて、企業或いは企業団体が政府の防衛産業政策について積極的に意見を述べ、政府側にあってもこれらを他意なく受け止め、具体的で有効な政策を策定実行できるのである。

2 イギリス

(1) イギリス政府のスマート・プラクティス政府化への取組み

イギリスのスマート・プラクティス政府化への取組みは、1979年に成立したサッチャー政権が、急進的な政策によって、政府の大変革を迫ったことにより始まる。

サッチャー政権以前のイギリス政府の特徴は、中央集権的な産業政策や国有化、高福祉政策、完全雇用などの旧態依然とした中央統制的な体制がとられていた。しかし、サッチャー政権の誕生によって、競争、市場原理、民間ノウハウが行政に積極的に導入されることとなった。そして、規制緩和と民営化、エージェンシー化が軌道に乗せられ、従来の政府独占事業について、行政機関と民間業者の競争入札が義務付けられ、行政コストは著しく低下したとされている。

そして、こうした動きは、サッチャー政権以降も廃止されることはなく、1990年代以降も、メジャー、ブレア両政権に受け継がれ、今世紀も更に前進し続けている。

そして、国防取得改革は1997年のSmart Procurement Initiative(2000年にSmart Acquisitionに改称される)によって始められた。このSPIは取得というライフサイクルビジネスプロセスの統合化・効率化を追究するものである。

(2) イギリスの国防構想と取得改革

装備構想の前提となる防衛構想は *Capability*⁴⁴即ち「国防という陸海空 3 軍共通の戦争目的を達成するための統合ニーズ」の実現であるとされている。*Capability* 概念には陸海空 3 軍の区別はなく、軍として保有すべき機能を示すものであり、これに基づく装備構想は統合重点志向の 3 軍統合プライオリティによる装備品の取得調達によって達成されるものとされている。

*Capability*はまず、大別して、防衛構想としての*Defence(sic) Capability*と装備構想としての*Equipment Capability (EC)* に区分されている。2005年1月における*Defence (Warfighting) Capability*としては、以下の3項目が挙げられている。

- ・ Precision Attack (精密攻撃)
- ・ Information Superiority (情報優勢)
- ・ Battlespace Manoeuver (戦域機動)

そして、ECとしては、*Above Water Effect*(洋上空間効果)、*Under Water Effect*(水中効果)、*Deep Target Attack*(縦深目標攻撃)などの11項目が挙げられている。

取得調達に係る国防省の組織は、EC 担当副長官（陸軍中将）の下に、装備と研究開発担当の2局長と5部長（文官）が置かれている。3項目の*Defence (Warfighting) Capability*を担当する*Capability Manager*(陸海空軍少将)3名の下に11名のEC担当部長がいて、95の*Capability Working Group*と133の*IPT (Integrated Project Team)*が国防調達庁DPA（68件）と、国防兵站庁DLO（62件及びJoint 3件）に設置され取得調達業務を実施されることとなった。その後2007年4月にこのDPAとDLOは統合され、DES(*Defence Equipment & Support*)となった。

また、イギリスにおける防衛産業政策について言及すると、2002年の政策要綱によれば、VFM(*Value for Money*)・CPT(*Cost Performance Time*)を追求することの重要性、世界的な競争力の必要性、取得施策の透明化、リスク回避のための官民協力、武器輸出の奨励、研究開発の重要性、官民対話の維持が強調されており、また、生産・技術基盤の維持育成施策として特定企業に対するTaxの特典が認められている。(庄野 2005)

(3) イギリス国防調達のライフサイクル・コストニングへの取組み

① イギリスにおけるライフサイクル・コストの起源

1970年代、イギリスでは保全を経済的利益に結合する産業技術の「テロテクノロジー(Terotechnology)」が商務省(Office of Government Commerce)の政策として推進された。このテロテクノロジー以前には保全に関する研究として、「トライボロジー(Tribology)」⁴⁵が研究されていた。これは接触面の摩擦・磨耗・故障の減少を迫り、適切な潤滑剤の選定とその節減を研究する総合工学的学問領域である。

製鉄所・製鋼所・化学プラントなどの経済性の向上は、保全原価の低減を通じて達成されるので、これらの原価を対象とするライフサイクル・コストの研究が盛んに行われた。そして、この政策を起点として、ライフサイクル・コストは、有形資産の経済的生涯に発生するトータル・コストを計算する方法として盛んに研究されることとなった。

② イギリス国防省調達におけるライフサイクル・コストへの取り組み

イギリス国防省は、1988年に、アメリカ国防総省のCALSに類似するプロジェクトであるCIRPLS(Computer Integration of Requirements, Provisioning, Logistics and Support)を開始した。このCIRPLSの主要目的は、予算と資源調達を国防省マネジメント・プランに組み込み、以下の目的を達成することにあった。

- ① 生産性：能率を改善し、装備のライフサイクル・コスト、機能および支援などの特徴に関して企業がデザイン特徴をトレードオフできる能力を増進すること。
- ② 支援性：支援事項がコンセプト作りの段階以前から検討されること。
- ③ 調達可能性：調達のプロセスを改善し、ビジネス取引のスピードの質を増進すること。
- ④ 会計責任：装備の有用性、信頼性、保全性、機能、コストなどに関する会計責任を、ライフサイクル・コストを定義することができ、把握することができ、そして帰属させることができる活動基準原価計算の枠組みによって改善すること。

CIRPLSの開発時に誕生したDEAMS(Defence Equipment Acquisition and Material Support)は、国防省における源流から廃棄までの装備管理を対象とするものであり、年間およそ100億ポンドの予算と国防装備のライフサイクル・コストのマネジメントを特に強

調し、財務マネジメントにおいてはライフサイクル・コストと会計責任が特に重要視される枠組みが整備された。

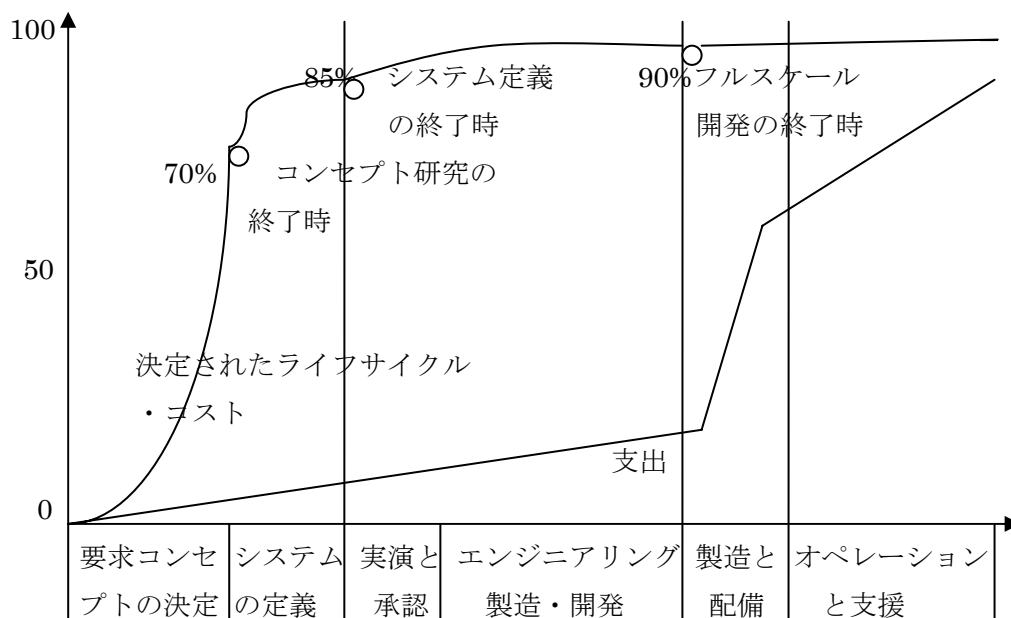
④ イギリス国防調達におけるライフサイクル・コストの事例

ライフサイクル・コストを見据えたイギリス国防省調達の具体例としては、ブリティッシュ・エアロスペース(BAe)の事例を取り上げることができる。

ブリティッシュ・エアロスペースは、1995年に空軍の補給海上巡視航空機(RMPA)入札案内を国防省から受け取り、1996年にこれを受注した。成功要因の1つは、入札にライフサイクル・コストを適用したことにある。

同社のライフサイクル・コストは、製品およびシステムの開始からサービス、さらに最終段階の回収あるいは処分にいたるまでの耐用期間を通じて、それらに関連する全てのコストを予測し、識別することである。そして、ライフサイクル・コストに含まれる要素は、取得コスト、サービス・コスト、そして廃棄コストである。

ライフサイクル・コストの具体化はシステム設計段階で規定される。そして、それを図示すると以下ようになる。



岡野(2003, p.192)を加筆・修正

このように、コンセプト研究が終了した段階でライフサイクル・コストの70%が決定さ

れ、システム定義の終了時には 85%が決定される。つまり、ライフサイクル・コストの大半はシステムの設計段階で決定される。そのため、大幅なライフサイクル・コストの低減はこうした源流段階で行われなければならない。そして、そうしたライフサイクル・コストの低減のためには、設計の段階で、製造等を担当する、下流の組織との情報や協力が十分に行われている必要がある。

そして、こうした製品ライフサイクル内の上下流に位置する組織間の連携を効率的に行うためには、クロスファンクショナルな活動が不可欠であり、防衛調達においてそれを可能にするのが IP T (Integrated Project Team)であると言えるだろう。

3 ドイツ

(1) ドイツにおけるライフサイクル・コストニング

ドイツにおいては、古くからアメリカ・イギリスのものとは違った原価計算理論の土壌が成立していた。ドイツにおいては、まず経済の合理化のため 1936 年に『経済性布告』(Wirtschaftlichkeitserlaß)が公表され、それを基礎に原価計算の統一化などが図られ、1939 年に『原価計算一般原則』(allgemeine Grundsätze der Kostenrechnung:KRG)などが公表された。そして、それらの公表と同時に、政府契約の価格決定に関わるものもいくつか公表される。それには以下のものが挙げられる。

- ・『官注品に係わる価格形式のガイドライン』(RPÖ) 1938 年(1943 年に VPÖ にとってかわられる。)
- ・『官注品に係わる原価価格算定基準』(LSÖ) 1938 年
- ・『官注土工事に係る原価価格算定令』 1940 年
- ・『官注土工事に係る原価価格算定基準』(LSBÖ) 1940 年

そして、ドイツではこれら第 2 次世界大戦期に制定された各種統一原価計算規定は戦後でもその有用性が確認されることとなり、政府契約の価格決定の分野でも戦前に作成された VPÖ が改正され、VPöA になり、その付帯文書である LSÖ も改正され LSP とされた。このようにドイツでは政府調達の原価計算について戦中に定められた規定が終戦以降も非常に参考として利用されることとなる(森田・宮本 2008)。

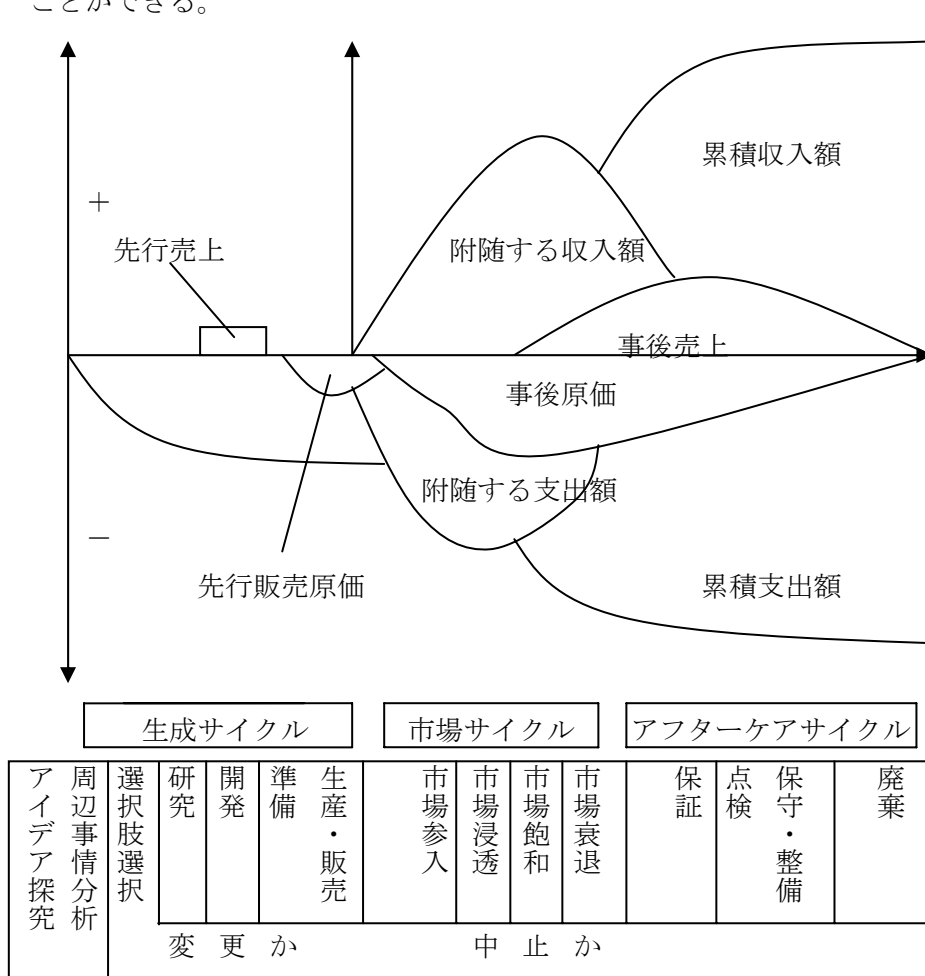
また、1970 年代の西ドイツでは既に独自のテロテクノロジー的な理念が存在し、1980

年代にアメリカのライフサイクル・コストイングとイギリスのテロテクノロジーの研究を通じて、ライフサイクル原価がシステム・ライフサイクルにおいて発生する総原価を意味し、この総原価を把握し、説明し、予測することがライフサイクル・コストイングであると理解された。

こうした理解に基づき、ドイツではライフサイクル・コストイングを、古くから成立していたドイツの伝統的な原価計算理論と統合する研究から、製品ライフサイクル計算(Produktlebenszyklusrechnung)が生み出され、展開されている。

また、ドイツでは、ライフサイクル・コストイングの限界がコスト面にのみ集中しているという点と、ライフサイクルの区分があいまいであるという点にあるとして、収益をモデルに含み、ライフサイクルの区分を精密に分析する傾向にある。

その製品ライフサイクル計算の代表的な考え方を図示すると、次頁の図のように表わすことができる。



岡野(2003, p.215)を加筆・修正

このように、製品の生成(企画・開発)サイクル、市場サイクル、保証・サービス給付によるアフターケア義務サイクルまでの統合的製品ライフサイクルに含まれる原価・収益の計画と管理を支援することが、ドイツの製品ライフサイクル計算の特徴である。

(2) ドイツにおける国防構想と取得改革

ドイツにおいては、1990年の東西ドイツ統一以来国防予算の半減と大幅人員削減の大改革・再編成が実行されることとなった。そして、その一環として2000年4月の調達組織改編、陸海空3軍の兵站部門の統合廃棄再編成としてのILC(Integrated Logistics Command)の新編、2001年の改革調達手順としてのCPM (Customer Product Management) ⁴⁶の制定、政府資本・民間経営によるGEBB社⁴⁷の新設とアウトソーシング先としての活用など急速な取得調達改革が行われた。(庄野2005)

ドイツの防衛構想であるDefense Operational Capabilityとしては、以下の7つの項目が挙げられている。

- ① C3(指揮管制通信)
- ② ISR(情報監視偵察)
- ③ Mobility(機動)
- ④ Effective Engagement(効果的攻撃)
- ⑤ Survivability & Force Protection(残存性と戦力防護)
- ⑥ Support & Sustainability (支援と抗堪性)
- ⑦ Network Centric Operations (ネットワークセントリック作戦)

更に2004年8月から、統合参謀長の指示によってNATOのTransformationに歩調を合わせた連邦軍のTransformationが始められており、即応体制整備と継続的改革が進められている。EUが拡大したことによって、現在、ドイツの社会は、有事の危機からは遠のいたといわれており、連邦軍統合運用の第一は国際支援活動であるとされることとなった。それによって、装備品取得調達のプライオリティは統合運用時の必要性・重要性・有用性が重視されることとなり、陸海空3軍の取得調達要求もこれを基準に判定されることとなった。

また、取得調達には 2001 年に制定された CPM 方式が継続されて進められており、取得調達 1 件毎に 1 名のプロジェクトリーダーが指定されているという。西口の現地調査によると、2001 年以降、遡及的に約 800 の開発・調達プロジェクトに関して IPT が全面採用されている。

ドイツの防衛産業は、GEBB1 社以外の企業はすべて民間企業であるが、官民関係は良好であるとされており、装備品の維持整備は官民協調によるオンコールベース化されている。こうした取り組みによって、ドイツでは国防予算の効率的運用が進められている。(庄野 2005)

4 フランス

(1) フランスの国防構想

フランスの国防調達では、1997 年以降の調達改革と組織改編及び PP30 というニーズ対応長期構想に特徴がある。取得構想としては、1997 年に始められた PP30 がある。これは 30 年にわたる長期予測プランであり、改革スタディ、Capability、国防計画、同盟、及び技術を総合した構想を含むものである。これを実現するための 15 乃至 20 年計画としての長期プランとこれを受けた 6 年毎の中期プログラム、更に各年度の実行予算が具体的施策となっている。

フランスの防衛構想には、Capability として、以下に提示するような 5 つの項目が挙げられている。

- ① Deterrence (抑止)
- ② C3I (指揮管制通信情報)
- ③ Projection and Mobility (戦力投影及び機動)
- ④ Deep Strike (縦深打撃)
- ⑤ Readiness (即応) の実現

これを受けて約 50 の Equipment Capability が規定され実行されている。また、国有企業民営化の政府施策の中で、防衛産業政策として特定の国防固有企業については民営化せず、一定のインセンティブを付与してこれの保護を行うなど、特定企業について Fund を付与する等の保護施策があり、官民のリスクシェアを整備している。(庄野 2005)

(2) フランスにおける IPT の活用

フランスの国防調達では、IPT が活用されており、その実施は、自動車メーカーのプロジェクトから引き抜かれたエルメール(Helmer 在任 1996～2001)長官の指導のもとでフランス国防省装備庁(DGA)を中心に行われた。1998年時点で約3,000人が約90のプロジェクトに携わっており、数年後にはプロジェクト数は200にまで増加した。IPTには技術官、契約官、コスト予想官、品質検査官など各分野の専門家が参加して、主査を支援する。また、プロジェクトの構想や仕様決定などの初期段階から、複数の契約企業が、正規メンバーではないが実質的な提言力を持つオブザーバーとしてプロジェクトチームに参加することが多いとされている。

そして、このIPTの活用は、フランス政府のスマート・プラクティス政府化のショーケースとして、1996年からの5年間で26%のコスト削減に貢献したと言われている。(西口2007)

5 総括——諸外国の先例から何を学ぶべきか

本章では、現行の日本の防衛調達制度の改善に重要な視座を与えてくれると思われる、先進諸外国の国防調達の取組みについて、アメリカ・イギリスを中心に据えながら考察を行った。

その中でも特に、アメリカ国防総省の調達を起源とするライフサイクル・コストイングへの取り組みは特筆に値するものである。このライフサイクル・コストイングは、国防装備品やシステムなどのコストを、開発から廃棄までの全ライフサイクルを通じて管理するという考え方であり、そのためには、単純なコスト情報のみではない多くの情報が、ライフサイクルに関わる全組織によって共有・管理されている必要がある。

また、入札制度についても、アメリカの FAR で定められている方式は、発注者である国防総省と入札者である民間企業がコミュニケーションを取り合いながら段階的に仕様や品質が決められていき、契約者も決められていくという形式である。この契約形式では発注者、受注者といった枠組みを越えた、組織間の情報共有や情報管理が重要となる。このようなライフサイクル・コストイングや入札形式を十分に機能させるためには、装備品やシステムの全ライフサイクルを通じて、職能横断的に管理を行うチームが必要であろう。この点の詳細については次章で検討するが、この目的のためには PM(Program Manager)方式を採用し、IPT(Integrated Project Team)を活用することが非常に有用であると考えられることができる。

これらのライフサイクル・コストニングに対する取り組みに加えて、本章の考察によって、官と民との間のリスクシェアに関わる制度についても、先進諸外国のほうが、日本の防衛調達における現行の制度よりはるかに整備された枠組みを有している。このリスクシェア制度が整備されず、うまく機能していないと、民間企業に企業努力の動機付けは働かず、インセンティブ制度を施行しても、うまく機能しない恐れがある。そのため、諸外国の制度を参考に、リスクシェアの制度を整備し、イコール・パートナー関係を徹底していくことは重要な課題であると思われる。

また、予算について言えば、先進諸外国についても、その多くが日本と同様に単年度予算を採用している。しかし、その枠組みの中でも、規模の経済性を働かせるために、いわば「まとめ買い」という形で、複数年度にわたる調達を実施している国は少なくない。大規模な防衛装備品の場合は、開発装備化に長期間を要し、高額な装備経費を平準化するために逐年で整備を進められることが多いとされているが、全体の所要数量を算定していたとしても後年度装備あるいは将来装備を含む長期装備計画を実行しようとする場合、事業計画として全体が確定し後年度執行分を含んで長期予算が確定していれば、単年度ごとに小刻みに予算要求して取得・調達するよりも、長期一括契約として取得・調達することが可能となることによって、全体計画が安定すると共に全体経費も安価になることは自明である。しかし、現在の予算制度・会計法ではこれができないものと思われる。そのため、文化や法制度の相違は考慮に入れるにせよ、日本の防衛調達も、こうした諸外国の予算枠組みから学ぶ余地は多くあると思われる。そして、ここで考慮しなければならない点が、汎用製品については「まとめ買い」によるスケールメリットが働く余地があるが、防衛装備品の中でも特殊な物品については、大量に「まとめ買い」することによって、設備投資が増大したり、納入業者の仕事をコンスタントに保てない等の理由から、必ずしも最善の選択にはならないという点である。この「まとめ買い」のメリットが全ての物品には適用できないという点には注意が必要であろう。

また、ここで一点考慮すべきことは、本章の冒頭でも述べた通り、世界の国防調達にベスト・プラクティスは存在しないと言われているということである。つまり、諸外国の制度が全て優れていて、日本の防衛調達が全ての面において遅れているというわけではない。しかし、諸外国の優れている点は優れている点として認め、積極的に見習うことは必要であろうということである。

次章では、本章までの考察の結果を踏まえて、現在日本の防衛調達を抱えていると思われる問題への改善提案を提示する。

²⁵ 空軍の例を挙げると、研究(research)と開発(development)と兵器システムのサポート(the support of weapon system)が分割されていた。組織名で言うと Air Material Command が Air Research and Development Command と Air Material Command に分割されており、前者が研究開発を、後者が取得とサポートを行っていた。

²⁶ その例としては、計画・プログラミング・予算システム(the planning programming and budgeting system)や、統合兵站サポート計画 (integrated logistics support planning)、競争の増加(increased competition)、ネットワーク計画・スケジューリング(network planning and scheduling)、インセンティブ契約(incentive contracting)、供給先の選択及び計画評価手順(source selection and proposal evaluation procedure)、品質保証の向上(improved quality assurance)、情報システム(information systems)、価値工学(value engineering)、技術的データ管理(technical data management)、構成管理(configuration management)、ブレイクダウン構造(the work breakdown structure)、国防標準化(defense standardization)が挙げられている。

また、マクナマラは製造段階以前の企画・設計段階におけるペーパー上での研究もより多く行い、以前の調達段階のシステムとの比較を行った。

²⁷ パッカーが設立した組織としては、開発が次段階に入る前に、プログラムの状況を報告する機関である Defense Acquisition Review Council(現在の Defense Acquisition Board)と、統一的な原価見積り情報を提供する機関である The Cost Analysis Improvement Group が挙げられている。

²⁸ “Design to Cost” とは、製品あるいはシステムの開発段階で正確なコスト目標を設定し、性能、コスト、スケジュール間のトレードオフによってシステム・コストをコントロールし、コスト目標を達成するマネジメントを意味している。

デザイン・ツー・コストの詳細については、江崎(1997)等を参照されたい。

²⁹ フランク・カールッチはアメリカ国防副長官の在任期間は 1981～1983 年であるが、その後、1987～1989 年には国防長官に就任している。

³⁰ Operation Ill Wind とは、1986 年から連邦捜査局によって 3 年間にわたって行われた、汚職収賄事件の調査である。

この調査によって、12 人の政府官僚が有罪となり、その中には海軍の長官補佐(Assistant Secretary of the Navy)や副長官補佐(Deputy Assistant Secretary of the Navy)、そして空軍の副長官補佐(Deputy Assistant Secretary of the Air Force)等が含まれていた。

また政府官僚以外にも、約 60 人の民間人が有罪となり、その中には 6 社の主要国防契約相手、いくつかの小規模契約相手の従業員、コンサルタント等が含まれていた。

³¹ 現在、この AT&L 以外に存在する次官の役職としては次のようなものがある。

- ・ Under Secretary of Defense for Policy(1977 年創設)…国家の安全と国防方針における、国防長官と副長官のアドバイザーの役割を担う。

- ・ Under Secretary of Defense (Comptroller)…アメリカ国防総省の CFO(Chief Financial Officer)の役割を担う。

- ・ Under Secretary for Personnel and Readiness(1994 年創設)…アメリカ国防総省の新職員募集やキャリア開発、教育レディネスなどの責任を負う役職である。

- ・ Under Secretary for Intelligence(2003 年創設)…軍事の諜報(Military Intelligence)に関する問題について、国防長官に対するアドバイザーの役割を担う。

³² ゴールドウォーター・ニコルズ法の名称は提案者であるバリー・ゴールドウォーター(Barry Goldwater 在任 1953～1965、1969～1987 年)上院議員とビル・ニコルズ(William Nichols 在任 1967～1988 年)下院議員の名前から名付けられた。

ゴールドウォーター・ニコルズ法の下で、アメリカ軍は、各軍の参謀長にかかわらず、統合参謀本部議長

のもとに集約された。また、議長は大統領・国防長官・国家安全保障会議(National Security Council: NSC) に対する、軍事問題に関する主要な助言者 (the principal military advisor) と位置づけられた。従来は大統領・国防長官・NSC に助言する際に議長は統合参謀本部内で意見を一致させる必要があったのに対し、この法により「主要な助言者」である議長は統合参謀本部内で意見を一致させる必要はなく自分自身の考えで助言することができるようになり、統合参謀本部内における議長の権限は強化された。ただし同時に、統合参謀本部メンバーである各軍参謀総長にも自身の考えを大統領・国防長官・NSC に助言する権限が与えられた。これは議長の独裁を防ぐためである。この法はまた、統合参謀本部副議長

(Vice-Chairman of the Joint Chiefs) を新設し、指揮系統の簡素化を行った。これらにより、全般的な戦略立案に関する議長の権能が高められた一方で、統合軍および特定軍の司令官たちの作戦指揮の権能はより大きなものが与えられるようになった。議長は「各軍の参謀長ないしあらゆる軍部隊に対して作戦指揮を行うことは出来ない (may not exercise military command over the Joint Chiefs of Staff or any of the armed forces)」(152 条 c 項) ことになったのである。

33 この再編に関して、具体例として挙げられているものが、1992 年 7 月に、Air Force Systems Command と Air Force Logistics Command が統合され、Air Force Materiel Command に改組されたケースである。そして、この組織構造は、1990 年代に確固たる地位を築き機能していたパッカード委員会の勧めによるものであった。

34 ライフサイクル・コストの定義について、会計検査院(GAO)の 1973 年議会報告書によれば、以下のように定義されている。

「ライフサイクル・コストは、製品の耐用年数中のトータル・コストを評価する調達方法である。仕様を満たす品目を最初の原価だけで評価する代わりにライフサイクル・コストは、最初の取得原価、保全コストと支援コスト、そして耐用年数ないしは他の効用の測定を考慮に入れるのである。」

35 General Accounting Office の訳語は多数あり、直訳すれば一般会計事務所であるが、その職能を考慮し意味を把握しやすくするため、ここでは会計検査院という訳語を使用している。

36 ここでいうトータル・コストとは、原価計算で言う製品当たりの総原価という意味の Total Costs とは異なった意味であり、製品の取得のみならず運用、保全等にかかるコストを合計したものである。

37 ロジスティクス・マネジメント協会は、ロジスティクスの発展と向上を伝えるための機会を提供することを目的とした NPO(Non-Profit Organization)団体である。

38 ここでの調達意思決定の例を挙げると以下のようなものがある。ある品目の最小耐用年数は 5 年であり、最大耐用年数は 10 年である。購買価格・支援ロジスティクス・コストとしての保全コスト、棚卸資産管理費用の合計額がライフサイクル・コストの総額である。(金額単位：ドル)

入札者	購買価格(\$)	予防的・事後的保全コスト(\$)	棚卸資産管理費用(\$)	耐用年数
A	1,000	1,000	500	10
B	900	800	100	6
C	800	1,200	400	8

入札者 A = (1,000 + 1,000 + 500) ÷ 10 年 = 250 ドル/年あたり

入札者 B = (900 + 800 + 100) ÷ 6 年 = 300 ドル/年あたり

入札者 C = (800 + 1,200 + 400) ÷ 8 年 = 300 ドル/年あたり

この計算結果により、契約(耐用)年数のトータルにわたって、年度あたりのコストが最小を示す入札者 A が契約の裁定を得ることができる。

39 アメリカ国防総省がライフサイクル・コストの態型を整えるために発行したガイドブックとしては、以下のようなものが挙げられる。

- ・『LCC-1: ライフサイクル・コストに基づく調達指針(中間報告): 1970 年 7 月』
(Life Cycle Costing Procurement Guide(Interim))
- ・『LCC-2: ライフサイクル・コストに基づく装備調達事例集: 1970 年 7 月』

(Case Book Life Cycle Costing in Equipment Procurement)

・『LCC-3：システム取得のためのライフサイクル・コストリング指針(中間報告)：1973年1月』
(Life Cycle Costing Guide for Systems Acquisition(Interim))

そして、このうち、LCC-1とLCC-2に基づいて通達(Directive) 5000.1が示されることとなった。

40 本文で触れたもの以外には、以下のような項目が例として挙げられている。

- ・調達ワーク・フォースの有効性を改善すること
- ・調達取締りの改善を指揮すること
- ・国際的なテクノロジー調達およびロジスティック・プログラムのための戦略の開発
- ・国防総省が特別プログラムを管理する方法に影響を及ぼすこと
- ・小規模ビジネスおよび小規模で不利な立場にあるビジネスへの考慮を強調すること
- ・国防総省と産業の新しい関係を作り上げること
- ・“COULD COST”と呼ばれる新しい調達技法を開始すること
- ・新しいテクノロジーを導入するためのリードタイムを減少すること
- ・トータル・クオリティー・マネジメント(TQM)を遂行することなど

41 コンカレント・エンジニアリングの定義については以下のように説明されている。

「コンカレント・エンジニアリングは、製品およびそれに関わる製造やサポートを含む工程に対し、統合されたコンカレントな設計を行おうとするシステマチックなアプローチである。このアプローチは、品質、コスト、スケジュール、ユーザーの要求を含む、概念から廃棄に至るまでのプロダクト・ライフサイクルの全ての要素を、開発者に最初から考慮させるよう意図されるものである。」

42 ウェスティングハウス社の研究によると、新製品の構想段階においてはライフサイクル・コストの20%に影響を及ぼす意思決定が行われ、開発段階においては製品ライフサイクル・コストの75%が決定され、製品の製造段階では、ライフサイクル・コストのおよそ10%が影響された(岡野 2003, p67.)。

43 この総合評価方式の入札形式は、日本の防衛調達においても、施設建設工事では少なからず利用されているようであるが、装備品の調達においては全くと言っていいほど利用されていないようである。

44 ここで、この Capability という用語についての説明を行う。

近年における大量破壊兵器 (Weapons of Mass Destruction : WMD) の世界的拡散や国際テロ組織による破壊活動の活発化など非対称脅威の増大あるいは地域紛争の激化といった安全保障環境の大きな変化に対応して、欧米諸国は従来の陸海空各軍種が個別に定めてきた直接的脅威に対応する戦力整備構想に代えて、現在・将来における脅威の多角化や不透明化に総合的かつ柔軟に対応できるよう国防軍が全体としての持つべき機能を「Capability」という概念で防衛構想を規定し直し、更にこれらを実現するために整備保有すべき装備機能を「Equipment Capability」として具体化する装備構想を導入している。

45 このトライボロジーの原理的な意味は、相対運動をしながら、たがいに干渉しあう2面ならびにそれに関連した諸問題と実地応用に関する科学と技術という意味である。

46 この CPM の原語については、庄野(2005)では Customer Procurement Management と記述されており、庄野(2008)では Customer Product Management と記述されており、どちらも 2001 年に制定されていることや概念的にもほぼ相違ないため、同一のものであると思われる。そして、その他の資料(会計検査院 2008 等)では後者が使用されているため、Customer Product Management が正しい原語であると思われる。

47 ドイツ国防省は、1999 年に枠組協定という形で防衛産業との戦略的パートナーシップの形成に着手した。この枠組協定は、コアとなる軍事能力以外の部分を民間企業に委ねることで経済性を高めることを目的としており、GEBB 社はその実施のために設立された。GEBB 社は、研究開発、装備品調達及び運用を主たる業務とする企業であり、軍に物流や訓練業務を行う企業の共同所有という構造となっている。GEBB 社の活動の目的は、民間企業の効率性向上のノウハウによって連邦国防省を支えること及び民間企業と連携することに重点がおかれていた。

第4章 史的展開の把握と諸外国との比較によって得られた今後の課題

本章では、第2章における防衛調達歴史的考察や、第3章における先進諸外国との比較・検討を通じて得られた含意と教訓をできる限り明確にし、それらを踏まえた上で、現在の日本の防衛調達が抱えていると想定される問題点に対して、改善案を提示することを企図している。

1 史的展開からの含意と教訓

(1) 会計法・予決令等の法令の制約

史的展開から得られた含意と教訓として挙げることができるものが、会計法と予算決算及び会計令等の、数十年前に作成された法律や規則が、ほぼ変更されることなく現在も使用されているという点である。

これらは1947(昭和22)年に作成されて以降、その内容はほぼ変更されておらず、第2章で指摘した問題点である入札制度や単年度予算の問題は、この制度に原因の一端があると考えられる。

例えば、大規模な防衛装備品の場合は、研究・開発や装備の実用化に長期間を要し、高額な装備経費を平準化するために逐年で整備を進めることが多いと言われている。しかし、全体の所要数量を算定していたとしても、後年度装備、あるいは、将来装備を含む長期装備計画を実行しようとする場合、事業計画として全体が確定し後年度に執行される分を含んで長期予算が確定していれば、単年度ごとに小刻みに予算要求して取得・調達するよりも、長期一括契約として取得・調達することが可能となることによって、全体計画が安定するとともに全体経費も安価になることは自明であろう。しかし、現在の予算制度・会計法ではこれができないとされている。

これらの問題を解決するためには、5年を限度とする継続費や、国庫債務負担行為以外の一般経費全体に係る予算制度自体を事業ベースの複数年度制に転換する以外に、明確な方法はないのではないかと。

改革を進めるとはいっても、その根底となる規則が改革前と変わらなければ、表面的な施策をいくら講じても、本質的な解決には至らないだろう。

以上で指摘したように、問題点を解決するためには、会計法等の現行の規制法令の枠組み自体を、予定価格の算定等の制度の変更なども含めて、再度考え直す必要があるものと

考えられる。

2 諸外国との比較からの含意と教訓

(1) 明確な防衛構想の決定

軍事の分野では、欧米先進諸国を中心として、急速な科学技術の進歩発展に支えられたIT化をはじめとした軍事における革命であるRMA(Revolution in Military Affairs)が、軍事力の質の転換をもたらしつつあるといわれており、軍の装備品に対する近代化・高度化の努力が従来以上に求められることとなっている。このため、いずれの先進諸国においてもこのような環境の変転とニーズの変化に対応して、国家経済の縮減に伴って限定された国防予算で最大の効果を実現するため、防衛装備品取得・調達組織制度の改革と国防産業の維持育成が進められている。

これらの先進諸外国における取得・調達改革の進め方をみると、いずれも国家安全保障の基本となる防衛構想・国防計画を見直すことから始められ、こうした動きに直結した効率的な装備構想の確立と総合的な国防産業政策を推進するという合理的な手順で進められている。

その手順を、各国は、まず防衛政策の変更を、それまでの脅威対応でない **Capability** の確立による防衛構想への転換で始めている。大国間の戦争がなくなり、主敵が喪失した後の国際関係は、宗教・人種・思想等の抗争による紛争と国際テロリズムの頻発や、大量破壊兵器の拡散による新たな非対称脅威によって複雑化していると言われる一方で、同時に、国防予算の縮減と国軍の縮小再編成を求められたことから、各国とも陸海空3軍の統合運用へとシフトし、国連平和維持活動 PKO(Peace Keeping Operation)への対応を含む、多角的な任務達成にむけて、効率的な兵力整備へのトランスフォーメーションを進めているとされている(庄野 2005)。

このような防衛構想を実現するために、統合装備構想が確立され、統合プライオリティの下での取得調達を行うとともに、研究開発・調達・教育訓練・整備・補給等の国際共同化が進んでいる。また、契約参入の自由化および武器輸出政策が実施されている。

こうした欧米の改革と比較して、日本の防衛調達制度は、「概念的な防衛構想をそのままにして、毎年度限定的に定められる防衛予算の枠内に陸海空3自衛隊の要求事業を平均的に押し込み、取得・調達の予算執行額を既定枠内に止めるために、官民間の慣行や契約制度などを改善せず、企業間の競争を強化促進することだけで装備品の価格を引き下げる

という手法を改革の中心に据えている」(庄野 2003)とされる。つまり、先進諸外国で取り組まれている合理的な手順とは異なっており、国民世論と相まって、明確な防衛構想が確立されていないといえる⁴⁸。

統合防衛構想なしでは、各自衛隊が保有すべき防衛力を有事の態様と脅威のレベルごとに見積もり、全部隊を最も効率的に運用するための装備と運用能力を整備していくように設定することができないために、各自衛隊における個々の防衛力の整備や維持の計画に全体としてのプライオリティーが与えられない。防衛政策の基本となる装備構想は、防衛構想に直接的に係わっているのであって、わが国においてもまず防衛構想自体を見直し、より具体的な統合防衛力の構築を策定することが必要であると考えられる。

(2) 官民のリスクシェアとイコールパートナー関係

第3章において、英米をはじめとする先進諸外国の取り組みを考察することによって、第2章で問題点として指摘した、インセンティブ制度と官民のリスクシェア制度について、著しく重要な視座を得ることができた。そのため、以下でそうした視座について順に論じることとする。

① 防衛産業の育成

国家安全保障は、国防における第一の責務であると言える。そして、国家安全保障を支える防衛装備品を開発生産する防衛産業の発展あるいは衰退は、そのまま国力の盛衰に反映されることとなると考えられるため、防衛産業は国家発展の基本的要素の1つと位置付けられるものであると言われている。

EUにおいては「防衛産業は戦略的産業であり、その製品は国防に直結する極めて重要な位置を占めるものであり、政治的あるいは安全保障の観点からその活動を統制し、産業基盤・技術基盤の維持・育成に努めることが重要である。そして、その役割は各国の政府にある。」(重村2003)と認識されているようである。

日本においても、こうしたEUのような認識を官民すべての関係者が共有し、具体的な政策の下で実現していくことが必要である。

公共資源は「より早く、より安く、より良く」取得・調達することを第一とし、防衛装備品の取得・調達においては、納税者のための「金額に見合う最高の価値 (best value for money)」を増加させるよう導くことが、基本的な防衛産業維持育成政策である。

また、防衛産業政策の検討にあたっては、軍事的側面のみで検討するのではなく、広く国家安全保障の視点から検討することが重要である。軍事的脅威のみならず非対称脅威⁴⁹があらゆる国にとって大きな問題となっている現状では、防衛産業以外の企業の持つ関連技術についてもこれを明らかにし、将来にわたってこれらを維持・発展させるための諸施策も必要である。こうした目的を達成するためには、防衛省のみならず、内閣府を中心に文部科学省、経済産業省等の関係省庁が一体となる体制を確立し、一元的な検討を推進しなければならないだろう。

日本では現在、民間企業の防衛部門の売上比率は非常に低くなっており、防衛部門の採算性の低迷に伴って、合理化・リストラ・民生部門への人員配置転換などが行われ、その結果、専門技術者の離散を招き、将来装備品の性能低下に跳ね返ってくる恐れが生じていると言われている。つまり、こうした環境の中で企業経営者の世代交代が進み、利益追求の経営原理が優先されてくれば、防衛産業から撤退する企業が増加する可能性が増えると考えられる(庄野2003)。

② 官民のイコールパートナー関係の整備

また、円滑で確実な装備品取得・調達の実施にとって最も大切なことは、関係者間の良好な信頼関係の構築である。業務としての取得・調達は甲乙間の契約によって規制されるが、その実行においては、両者の間に誠実で相互の信頼がなければ、良い成果を得ることは難しい。つまり、契約行為における疑義のない透明性と公開性を求めるためには、イコールパートナー関係が大前提であるといえる。すなわち、官民のイコールパートナー意識に基づく平等な契約が行われない限り「より安く、より良い装備品を、より早く」取得調達するCPT(Cost Performance Time)最良化の実現、つまり、VFM(Value for Money)の最大化は困難なのである。

そして、前章での考察の結果、欧米では、少なくとも、官民のイコールパートナー意識が定着しており、これに基づく相互信頼による比較的良好的な官民関係の下に官民の協調態勢が存在し、取得調達における予測不能リスクを相互にシェアする契約制度や官産学の協調によって装備研究開発(Research and Development:R&D)を推進する体制が、わが国よりは進んだ形で整備されているということがわかった。

こうした先進諸外国の官民関係を考慮した制度と比較して、現在の日本の防衛調達制度下では、官民協調の基本であるイコールパートナー関係が十分には確立されていないとい

えるだろう。例えば、装備品取得調達では価格確定契約であっても、一般に監査つき特約条項が適用され、装備品生産にかかるすべての作業内容が官側による監査の対象となっており、規定の利益以上の余剰利益は、すべて官側へ回収される超過利益返納制度が採られている。

こうした制度下にあっては、企業がコスト低減の努力を行えば行うほど当該契約における利益が縮小するだけでなく、次年度以降も前年度までの実績が基準として適用されるため、契約金額が抑えられることから、利益が増大することはないのである。従って、企業側にとっては、契約どおりのコストで製造業務を行うことが最良であって、制度的に企業側による積極的なコスト低減は行われることはないと考えられるのである。

③ 官民のリスクシェア制度の整備

日本と先進諸外国のどちらにおいても、官民はそれぞれの利益を最大化するように努力するので当然主張するところは異なるが、先進諸外国では、それを調整するために多様な柔軟な契約方式が選択できるよう準備されている。すなわち、例えばアメリカでは、価格確定(Fixed-Price)契約だけではなく、かかった費用は支払うコスト補償(Cost Reimbursement)契約が体系的に整備され、開発要素が多くリスクが大きい場合には、「コスト+報奨契約」「コスト+インセンティブ契約」などが適用されて、実際にリスクを解消できず損失が発生した場合には官民でこれを分担するリスクシェア制度がある。

また、イギリスでは、過去の経験から予想されるリスクの高いものは契約上コスト補償⁵⁰を行うことがある。コスト補償による受注者側のリスク負担減は、期待利益率で調整される⁵¹。さらに、その上で受注者側の努力⁵²に対するインセンティブ付与契約が行われる場合がある。

また、日本の防衛調達ではコスト補償契約は存在せず⁵³、表面上は契約上のリスクはないことになっている。そして、特別事態などのまったく予期されない事象に対してのみ、契約変更等の手続きで対処がなされる。

わが国での防衛契約では、原則確定契約で受注者側にのみ契約上のリスク負担を強いており、この点に先進諸外国の多様な契約方式との違いがあると言えるだろう。その一方で、取得価格低減のためにインセンティブ付与が試みられているが、これはリスク負担との兼ね合いが深い。現在では、「防衛装備品等の取得価格節減を意図して各種のインセンティブ契約制度がわが国でも検討されてきている」(稲垣2008)とはいえ、しかし本来インセン

タイプの付与とはリスク負担との兼ね合いで検討されるものであるため、このインセンティブ付与に対する検討は、そうしたリスクシェアの必要性を改めて提起するものであろう。

以上のように、日本の防衛調達では、官民でリスクをシェアする制度が十分には整備されておらず、超過利益返納等の不平等契約が継続されており、各種のインセンティブを含む多様な契約方式がない。また、防衛産業維持育成の必要性は指摘されているものの、その研究開発を支援するような具体的な施策がない。こうしたことが、96年以來度重なる取得調達改革の検討が行われたにもかかわらず、企業による工数水増しなどの不正事案が後を絶たない1つの要因であると考えられるのではないだろうか。

④ 競争性の追求

第2章で指摘したように、現在の日本の防衛調達では、市場の競争性が働かないという問題点がある。これに対して、安全保障体制の充実確保に努力している欧米先進国における取得調達の基本姿勢は、VFMとCPTの追求を共通目標として掲げており、カスタマーのための競争原理と、サプライヤーのための企業経営・利益追求原理の調整に、重点を置いていることが指摘できる。

日本においては、現在まで数度の改革委員会⁵⁴により、透明性・公正性を向上し「装備品取得調達におけるコスト削減」を強化するため、競争入札によってなるべく安く取得調達するという大命題を達成することが最も重要な任務とされたことから、契約金額の低減に最大の努力を傾注し、いかに入札者たちを競争させたか、どれだけ契約金額を下げさせたかを競うこととなる。このような恣意的な価格低減の結果が、担当官の業績となり、勤務成績の評価に反映されることになるという制度が採用されている。

この制度の下では、コスト低減は調達契約担当官にとってはインセンティブになっているのであるが、他方、防衛企業側にとっては逆にディスインセンティブになっているといえる。なぜなら、この制度下にあっては、企業がコスト低減の努力を行えば行うほど当該契約における利益が縮小する⁵⁵だけでなく、次年度以降も実績主義の適用によって契約金額が抑えられることから、利益が増大することはないのである。従って、企業側にとっては契約どおりのコストで製造業務を行うことが最良であって、制度的に企業側による積極的なコスト低減は行われることはないのである。

また、第2章でも述べたように、現行の日本の規定では、1976年(昭和51年)に制定された、『武器輸出三原則等』によって、日本国内で製造された装備品の海外への輸出は禁止され

ている。この兵器輸出を禁じるポリシーによって、日本の軍需生産者にとっては、ますます市場の競争圧力にさらされる機会は減少することとなるだろう。

ただし、ここで注意すべきは、現行の制度下では、超過利益返納契約などの、企業の経営原理や利益追求原理を、官側が認めていないともいえる契約形態が採用されていることである。そのため、単純に企業間の競争を強化促進することだけで、装備品の価格を引き下げるといふ手法を改革の中心に据える一方で、官民間の慣行や契約制度などが改善されなければ、官民のイコールパートナー関係は成立せず、本質的な成果を挙げることはできないだろう。

こうした状況を勘案すると、官民間のイコールパートナー関係を促進する柔軟な契約制度を整備し、規制で押さえつけるのみではない制度を確立し、擬似的にでも競争環境を生み出す必要があると考えられる。

(3) ライフサイクル・コストニングへの取り組み

第3章の先進諸外国の取り組みを考察した中で、特に注目すべき取り組みが、アメリカを起源とするライフサイクル・コストニングへの取り組みである。

ライフサイクル・コストニングは、単純な取得時点のコストのみならず、装備品やシステムの全ライフサイクルを通じたコストを考慮するものであり、調達に関わる費用を低減することを考えるのであれば、このライフサイクル・コストの低減は欠くことのできない要素であろう(岡野 2003)。

アメリカでは、ライフサイクル・コストニングの目的として、主に下記の2点が挙げられている。

- ① 仕様、デザイン、運用および保守の規則を最適化するためにトレード・オフの関係にあるすべての重要なコストの考慮を保証すること。
- ② 長期的にみて、政府にとって最もコスト効果的な製造契約裁定の意思決定をする際に役立たせること。

こうしたことからわかるように、アメリカでは、ライフサイクル・コストニングは政府の最も効果的な意思決定の促進等の目的で使用されている。そして、イギリス等の欧州諸外国も、続々とライフサイクル・コストニングへのアプローチを進めており、先進諸外国においては、もはやライフサイクル・コストニングへの取り組みは常態化していると言えるだろう⁵⁶。そして、第3章で考察した各国のライフサイクル・コストニングへの取組

みをまとめると、下記のようになる。

アメリカ	<p>1960年代からライフサイクル・コストへの取り組みが開始されることとなり、アメリカ国防総省は1965年からライフサイクル・コストのテスト・プログラムを開始した。</p> <p>その後、1980年代に、国防総省は兵器システム調達を改善するために、産業の競争力を支援することなどの多くの戦略が展開された。そして、システムの取得段階において、コンカレント・エンジニアリングを利用して、ライフサイクル・コストを低減するという目標は、国防総省と産業が大きな利益を生む可能性を持つこととなると考えられ、政策が続けられている。</p>
イギリス	<p>ライフサイクル・コストへの取り組みとして、イギリス国防省は、1988年に、アメリカ国防総省の CALS に類似するプロジェクトである CIRPLS(Computer Integration of Requirements, Provisioning, Logistics and Support)を開始した。</p> <p>そして、CIRPLSの開発時に DEAMS(Defence Equipment Acquisition and Material Support)が作成された。これは、国防省における源流から廃棄までの装備管理を対象とするものであった。これによって財務マネジメントにおいては、ライフサイクル・コストと会計責任が特に重要視される枠組みが整備された。</p>
ドイツ	<p>1970年代の西ドイツではすでに独自のテロテクノロジー的な理念が存在し、1980年代にアメリカのライフサイクル・コストとイギリスのテロテクノロジーの研究を通じて、ライフサイクル原価がシステム・ライフサイクルにおいて発生する総原価を意味し、この総原価を把握し、説明し、予測することが、ライフサイクル・コストであると理解された。</p> <p>こうした理解に基づき、ドイツではライフサイクル・コストを、古くから成立していたドイツの伝統的な原価計算理論と統合する研究から、製品ライフサイクル計算(Produktlebenszyklusrechnung)が生み出され、展開されている。</p>

また、アメリカを中心とした諸外国では、調達を行うにあたって、装備品のライフサイクル管理のための PM(Program Manager)・IPT(Integrated Project Team)方式による官民活動が常態となっており、FAR(Federal Acquisition Regulation)によって規定されている入札制度では、提案要求書(Request for Proposal:RFP)を利用した段階的な入札制度を活用することによって、装備品やシステムの構想策定段階から、企業の技術力を活用する制度となっている。そして、ここでいう IPT とは、装備品・システムの全ライフサイクルを通じた管理を行う、部門横断型の統合的プロジェクトチームのことである。IPT を活用することによって、装備品のライフサイクルに関与する各組織間での情報の共有が可能となり、装備品のライフサイクル・コストの効率的な管理が可能になると考えられる。そし

て、むしろ、装備品やシステムについて、その全ライフサイクルにおいて部門や組織を横断的に管理する、クロスファンクショナルな組織が十分に機能していなければ、ライフサイクル・コストを見据えた調達や、効率的な管理は困難か、もしくは、不可能であるとさえ考えられる。

(4) 総合評価方式を採用した入札制度

第 3 章で考察したように、アメリカ国防調達の規定である FAR(Federal Acquisition Regulation)では、提案要求書(Request for Proposal:RFP)を用いた総合評価方式の入札制度が定められている。

前章でも述べたように、この入札形式で重要な点は、RFP を通じて入札企業からの提案を受け入れることができ、品質等を含めての仕様は、発注者と応札者との情報交換により段階的に決められていくものであり、発注者側が全て独自に仕様作成の責任を負うと決めつけてはいないという点である。その背景には政府が工場等の組織設備をもっていた時代は別として、行政官である政府等の発注者側に技術および技術管理の専門家を育成して対処することは困難であり、現代では複雑化する公共調達における品質を確保することを含む仕様の作成には、政府にとって(特例を除き)製造経験知識を持つ産業界の協力・協調が不可欠である、という共通認識がある。

こうしたアメリカ式の総合評価落札方式は、ライフサイクル・コストの項でも述べたように、仕様を決定する段階から民間企業の提案を受け入れることができるため、企業の技術力を上手く活用することができ、単純な価格のみを基準に 1 回限りで実施される入札制度よりも優れている制度であるといえるだろう。そして、このような入札制度は、日本の調達においても参考になるものと思われる。

3 改革を妨げる諸要因の分析

(1) イコールパートナー関係が確立できていない要因

上述の考察結果からも明らかなように、日本の防衛調達における契約方式は、価格確定契約だけで、コスト補償契約やリスクシェア制度など多様な契約方式が設定されていない。

そして、こうした多様な契約形式が設定されていないのは、取得調達に関して官民関係に不平等があることが原因であると考えられるのではないだろうか。つまり、企業の経営原理や利益追求原理を官側が認めていないというのは、古くからの日本の文化的風土とし

て、官は常に上位にあって、民に仕事を与えるものという意識が存在する(庄野 2005)からではないだろうか。超過利益返納制度などはその典型であって、このような制度を強要し続けることが民側に不信感を生み、いつまでも不正事案がなくなる理由であると考えられる。官民のイコールパートナー意識を確立し、これを制度化することが取得調達改革の中核でなければならない。どこの国においても、こうした関係者の意識改革が最も難しいとされているが、これがなくして真の改革は実現しないだろう。

また、日本においては、政府における倫理規定の厳密な適用を受けて、官民協調は契約における不透明性と不正の温床になりかねないという解釈から厳しく制限されており、取得・調達計画内容の説明はもちろんのこと、仕様細部や適用技術に関する公式の協議はほとんど行なわれず、部分的に行なわれたとしても企業提案の作成は無償であり、企業側に多くの負担を強いる形になっている。

(2) 装備品の研究・開発、人材育成を妨げる要因

現在の防衛調達契約担当官の数は約 1,000 人強とされるが、契約件数あたりの人数としては絶対的に不足しており、米国に比べても 10 倍以上の仕事量を担当していると見られる。これらの担当官が、契約以前に調達仕様書の内容や要求事項を正確に理解して仕様説明を行い、対象企業全ての技術開発能力・製造能力等の資格審査を十分に実施し、企業提案の内容を判断して、将来にわたる企業側のワランティアーを確認し、監査の実施と製品検査までを十分に実施することは、現在の人数ではほとんど実行不可能であろう(庄野 2006)。

担当官の質についてみれば、度重なる改革委員会の検討のたびに指摘され、実施されているという職員の資質向上の施策によっても早急な改善は困難であろう。現場実務の多忙さによって、教育研修への参加機会の拡大が困難なことは想像に難くない。

アメリカでは、連邦調達に係る契約担当者(Contracting Officer)は、MBA(Master of Business Administration)を持っているか、あるいは、ほとんどビジネススクールの交渉(Negotiation)などいくつかのコースで教育を受けていることが要求されているといわれている(金本2005)。国防契約監査庁DCAA(Defense Contract Audit Agency)では、監査職員の36%が公認会計士の資格を有し、21%がMBA保持者であると言われている。

防衛装備品の取得調達担当官は、武官、技官、事務官のいずれもが、国防取得大学(Defense Acquisition University)において所定の教育を受け、一定の資格を持っていることが前提となっている。彼らの教育研修への参加と資格獲得のモチベーションは、昇給

と職位の向上にあるとされている。防衛庁にはこのような教育機関がなく、Contracting Officer に相当するような専門の教育を受けた担当官はほとんどいないのが現状である。

官産学協調体制は優秀な装備品の開發生産に不可欠であるが、日本では、軍事というものが戦後タブー視されてきたため、大学教師学生の忌避感覚が強かったことから学の参加協力がほとんどなく、防衛庁としての具体的施策もなかったと言われている(庄野 2005)。そのため、安全保障を国家の重要事とするならば、省庁間協力をはじめとして具体的な施策の実行が必要である。

さらに、アウトソーシングの活用によって官有固定資産を減少させ人員・経費を節減し、民間でできることはなるべく民間に委託する姿勢が、防衛事業でも必要であろう。

(3) 単純にコスト競争を煽るだけでは不十分である

すでに述べたように、現行の日本の防衛調達制度下にあつては、企業がコスト低減の努力を行えば行うほど、当該契約における利益が縮小するだけでなく、次年度以降も実績主義の適用によって契約金額が抑えられることから、利益が増大することはないのである。従って、企業側にとっては契約どおりのコストで製造業務を行うことが最善であつて、制度的に、企業側による積極的なコスト低減は行われることはないのである。

しかし、コスト低減やVFM(Value for Money)の追求とはいっても、近年のソフトウェア開発を含む高性能装備品については、要求者自体がいかなる性能機能を求めたいのか、実現できるのかさえ事前に確定できないほど、軍事科学技術の高性能化・精緻化が進んでいることから、部外に SETA (System/Scientific Engineering and Technical Assistance)を求め、官民で協議検討を継続しつつだいに要求レベルを向上し固めてゆく方法さえ採られている(稲垣 2005)。そして、文言や図面で具体的に規定することが困難な性能機能の概要を示した仕様書に基づいて、事前の官民協議のない競争入札によって最低価格提示者を契約相手方として求めるのは最良の CPT(Cost Performance Time)を実現することにはならないのではないかという指摘がある。

また、単純に公共調達におけるコスト低減の掛け声に対応して、防衛装備品についても競争契約の拡大のみを追及することはかえって最善の選択とはならないことを、防衛省は国民に十分に説明してゆく責任もあるといえよう。

4 以上の考察の結果得られた改革案の検討

本節では、これまでの議論を踏まえたうえで、第2章で指摘した問題点に関する解決案や、今後の防衛調達に対する具体的な改善提案を提示する。また、各問題の根本的な原因となっている要因が重複していたり、また、1つの改善案が複数の問題点にわたっているものもあるため、第2章で提示した問題点と、必ずしも1対1対応ではないということに留意されたい。

(1) ライフサイクル・コストへの取り組み

アメリカをはじめとした先進諸外国の取り組みからもわかるように、ライフサイクル・コストへの取り組みは非常に重要な要素である。

現在、日本の防衛調達においても、ライフサイクル・コストを見据えた調達が実施されようとしているが、ライフサイクル・コストを管理するためには、装備品やシステムについて、ライフサイクルを通じての管理や、関係する各組織間での情報の共有が徹底される必要がある。

そして、このライフサイクル・コスト実施にあたって、非常に有効であると考えられるのが、IPTの活用である。IPTは装備品の構想・設計段階から廃棄に至るまでの全ライフサイクルを通じて一貫して管理を行う統合的なプロジェクトチームであり、これを活用することによって、装備品の全ライフサイクルを通じた情報の共有が可能になるであろう。

また、すでに言及し、入札方式の項でさらに詳述するが、提案要求書(RFP)を用いた入札を考える際も、このIPTが有効に活用できると考えられる。

第3章でイギリス国防省調達の具体例として採り上げたブリティッシュ・エアロスペース(BAe)の事例からもわかるように、実際の支出の発生と支出すべきライフサイクル・コストの確定は同時に起こっているわけではなく、装備品やシステムのライフサイクル・コストは、コンセプトの決定や、システムの定義が行われた時点で、その大半が決定されている⁵⁷。

ということはつまり、単純な取得時の価格決定のためのコストのみならず、装備品やシステムの全ライフサイクルを通じてかかるコストまでが、源流段階で決定されているということである。そのため、ある程度以上の幅でのライフサイクル・コストの低減は、源流段階で行われなければならないということである。

源流段階でライフサイクル・コストの低減を図るためには、その後工程、つまり、開発、製造から最終段階である廃棄に至るまでの、全ライフサイクルを通じた調整を行い、仕様やコストを決定しなければならない。そのためには、全ライフサイクルを通じて情報の共有や管理が行われなければならない。こうした全ライフサイクルを通じた管理のためにはIPTの活用が不可欠であるといえよう。

こうしてIPTが十分に機能することによって、複雑な装備品でも、企画や設計段階でコストを考慮に入れて開発を行うDTC(Design to Cost)やライフサイクル・コストを考慮に入れたDTLC(Design to Lifecycle Cost)を見据える調達が可能になるといえるだろう。

(2) 入札形式の改善提案

既述のとおり、現在防衛省は一般、指名、公募による、価格を基準とした一度限りの競争入札を行うこと、でコスト低減を求めてゆくというアプローチ採用している。第2章の問題点(2)で指摘したように、この方式では、VFM(Value for Money)の最大化は実現できないのではないかとと思われる。したがって、防衛装備品の取得調達においては、その装備品やシステムのパフォーマンス等を重視するために、競争契約に当たって価格以外の要素を加味して評価する、総合評価方式が採用されることが必要であろう。

こうした方式の問題点解決に対する具体的な改善提案としては、アメリカやイギリスで採用されているような、提案要求書(RFP)に基づいて提出された提案内容を検討していくつかの相手方を競争選定し(第1段階)、これらに対して個々に協議を行いCPT(Cost Performance Time)のベストを求めて、評価基準を明示した競争(第2段階)、あるいは、随意契約を行うといった契約方法が適切であると考えられる。

また、単純に公共調達におけるコスト低減の掛け声に対応して、防衛装備品についても競争契約の拡大のみを追及することはかえって最善の選択とはならないことも考えられる。そのため、防衛省はこうしたことを、理由も含めて国民に十分に説明してゆく責任がある。さらに、発注者性悪説に立てば、主観的な評価尺度が介在するおそれのある総合評価方式や、競争性の存在しない随意契約は官民に汚職をもたらすという懸念を持たれる可能性がある。

しかし、この点に関して、総合評価方式については、その契約制度に十分な透明性・公正性を担保するために、官民の契約関係者の協議内容をすべて記録し、公正な第3者機関の承認を求めることなどの施策を検討することによって、払拭することができると考えられ

る。

なお、随意契約に関しては、技術や法令、特許等の制約により、世界でその1社のみしか契約相手として選択できないという場合が決して少なくない。こうした場合には、リスク分担やインセンティブ制度などの柔軟な契約方式を採用し、擬似的な競争環境を整備することによって解決できると考えられる。

(3) RFPによる入札と他の施策の相乗効果

このように、上述した IPT を活用し、アメリカをはじめとする諸外国で採用されているような、RFP による入札方式を採用することによって、ライフサイクル・コストの低減のみならず、契約企業の技術力やアイデアを、装備品やシステムの設計段階から最大限に活用することができるようになり、このことによって、より効率的かつ創造的に仕様や品質を決定することができるようになるものと考えられる。

また、原価低減以外の多様なインセンティブ制度が制定され、研究開発支援などの防衛産業保護施策が講じられることによって、官民のイコールパートナー関係が確立され、それに加えて、このような RFP による総合評価入札方式が採用されれば、第 2 章で問題点(1)として指摘した、予定価格を基準に取得時の価格のみを基準に調達を行うことを規定している法令等にも改善の視座を与えることができると考えられる。

なぜなら、入札が額面上のコストや、価格の提示のみによって行われるものではなくなり、また、契約企業側に企業努力を行うメリットが確立されるため、新たな契約者裁定のための枠組みを構築する必要があるからである。さらに、この方式の下では、不適切なダンプング入札も防ぐことができるであろう。

こうした制度が確立されれば、そもそもの予決令で規定され、現行の制度下で契約価格決定の基礎として使用されている予定価格の算定は必ずしも必要でなくなるかもしれない。そのため、古い枠組みを継続させた中で改革を行うだけでなく、その枠組み自体を変更することも考えなくてはならないだろう。

(4) 明確な防衛構想の確立

先述のように、欧米の改革では、Capability構想として、明確な国防構想が策定されている。この国防構想は、防衛のための調達を行うための装備構想と、密接に結びついているものである。

どのような防衛構想が必要であるかという議論は、非常に専門的かつ複雑であり、本報告書の範疇ではないために、具体的な策定についてはここでは検討しないが、調達に際し、明確な統合防衛構想が確定していない状態では、各自衛隊が保有すべき防衛力を有事の態様と脅威のレベルごとに見積もり、全部隊を最も効率的に運用するための装備と運用能力を整備していくように設定することができないであろう。そのため、各自衛隊における個々の防衛力の整備や維持の計画に、全体としてのプライオリティーが与えられない。防衛政策の基本となる装備構想は、防衛構想に直接的に係わっているのものであって、わが国においてもまず防衛構想自体を見直し、具体的な統合防衛力の構築を策定することが必要であろう。

(5) 複数年度予算による調達の検討

第2章の問題点③や本章で既に指摘したように、防衛調達のみならず、現在の日本の公共調達は、厳密な単年度予算の制約を基本として行われている。この制約下では、スケールメリットを生かすことができない。

この問題点を解決するためには、すでに検討したように、防衛構想と Capability 構想を明確にすることが必要であろう。そして、こうした要素を明確化することによって、日本の防衛のための装備構想を確立することができる。

こうして装備構想を確立することができれば、それに沿って、全部隊を最も効率的に運用するための装備と運用能力を整備することができ、中長期的な計画を視野に入れて調達を行うことができると考えられる。そのため、あくまで防衛構想を基盤として装備構想を構築し、その上で調達を行うべきであろう。

こうして策定された中長期的な計画に基づいて、単年度予算に制約されない柔軟な契約方法を活用して、必要な装備品を効率的に調達する制度として、複数年度にわたる予算制度の設定が必要であると考えられる。

ただし、前章でも指摘したように、汎用製品については「まとめ買い」によるスケールメリットが働く余地があるが、防衛装備品の中でも特殊な物品については、大量に「まとめ買い」することによって、設備投資が増大したり、納入業者の仕事をコンスタントに保てない等の理由から、かえってトータルの費用を増大させてしまう場合もある。そのため、「まとめ買い」のメリットが全ての物品には適用できないという点には注意が必要であると思われる。

(6) 官民のイコールパートナー関係とリスクシェア制度の確立

官民のイコールパートナー関係を確立するためには、双方の意識の改善が求められる。すなわち、取得・調達最終顧客は国民であること、健全な防衛産業関係企業の存在なしに装備品の取得・調達は不可能なこと、経済的・効率的な国家予算の執行は官における第1の任務であるが、民側には利益の追求という企業経営原則があることを認めなければならないことである。防衛力整備のためには企業の生産・技術基盤の維持向上が不可欠であることなどの自覚が、官民の上下意識の解消につながると考えられる。

このことが、取得・調達制度及び契約方式における官民の平等・公平化を導くのであって、現在の官における「民にはなるべく利益を与えない、官はリスクをとらない」という姿勢が解消されてはじめて、真の官民協調が成立するのである。これらの態勢改善には、まず官民が互いの立場を理解してこれを認め、互いが国家の安全保障を達成するための良い「イコールパートナー」であるということを自覚して、対話と協調を進めることが必要であろう。

このような良好な相互関係があつて初めて、企業あるいは企業団体が政府の防衛産業政策について積極的に意見を述べ、政府側にあつてもこれらを他意なく受け止め、具体的に有効な政策を策定し実行できるのである。

そして、契約方式については、欧米諸国にみられるような多種類のリスク・インセンティブ契約方式やコスト補償契約方式などの多様で柔軟な契約方式を設定する必要があると考えられる。

それはつまり、企業に対する締め付けがより一段と強化されたとしても、インセンティブ向上施策はリスクシェアが伴っていなければ、企業にとってメリットがほとんどないことから十分機能しないからである。

(7) 防衛産業の育成

防衛産業政策の検討にあたっては、軍事的側面のみで検討するのではなく、広く国家安全保障の視点から検討することが重要である。軍事的脅威のみならず、非対称脅威があらゆる国にとって大きな問題となっている現状では、防衛産業以外の企業の持つ関連技術についてもこれを明らかにし、将来にわたってこれらを維持・発展させるための諸施策も必要であろう。この目的を達成するためには、防衛省のみならず、内閣府を中心に文部科学省、

経済産業省等の関係省庁が一体となる体制を確立し、一元的な検討を推進しなければならない。

また、この項目については、部分的には官民間のリスクシェアと重複する部分がある。先にも述べたように、民間企業の防衛部門の売上比率は、全体として見るとわずか3%程度であり、官民間のイコールパートナー制度やリスクシェアの制度が伴っていなければ、契約企業が防衛産業から撤退する恐れがある。

こうした企業の防衛産業からの撤退というような事態を防ぐために実施すべき施策として、有事における増産・急速調達・緊急整備等の対応を含め、部隊・運用者の立場に立って防衛装備品の国産と輸入を区分する原則を確立明示し、維持育成しなければならない国内産業基盤・技術基盤の対象となる装備品あるいは特定技術と、その範囲、規模を具体的に考慮した上で、これに対する重点的投資と継続的研究開発を政策的に推進することが必要であると考えられる。

また、第2章の問題点(4)と本章でもすでに指摘したように、日本の規定では、『武器輸出三原則等』によって、日本国内で製造された装備品の海外への輸出は禁止されている。この兵器輸出を禁じるポリシーによって、日本の軍需生産者にとっては、ますます市場の競争圧力にさらされる機会は減少することとなる。

諸外国を見てみると、明確な防衛構想の下に武器輸出政策が実行され、国防産業の育成が行われている。日本の『武器輸出三原則等』においても、何が兵器で何が兵器でないかは議論が未熟な部分があり⁵⁸(石破・清谷2006)、防衛産業育成のためには、この『武器輸出三原則等』の規制についての再検討が必要であろう。

5 総括——わが国の防衛調達活動が目指すべき今後の方向性と課題は何か

本章では、前章までの考察や検討を踏まえて得られた含意と教訓を明確にし、それによって現在日本の防衛調達が抱える問題点に改善案を提示した。しつこいようではあるが、重要な点なので、もう一度要点を簡潔に記す。

現在の日本の防衛調達においては、官民のイコールパートナー関係が確立されておらず、また、その結果、官民間のリスクシェア制度も整備されていない。こうした状態の下では、インセンティブ制度を整備したとしても、それが上手く機能するかは疑問であると言えよう。

現行の制度下では、超過利益返納契約などの、企業の経営原理や利益追求原理を官側が

認めていないともいえる契約形態が採用されている。そのため、単純に企業間の競争を強化促進することだけで、装備品の価格を引き下げるという手法を改革の中心に据え、官民間の慣行や契約制度などが改善されなければ、官民のイコールパートナー関係は成立せず、本質的な成果を挙げることはできないだろう。そのため、この官民間のイコールパートナー関係を整備することは、急務の課題であろう。

また、先進諸外国では、調達におけるライフサイクル・コストの管理のために、ライフサイクル・コストニングへの取組みは常態化している。そして、その実施は、装備品やシステムを、その全ライフサイクルに関わる各組織や部門が分断されていれば不可能である。そのため、全ライフサイクルを通じて管理するクロスファンクショナルな組織が必要不可欠であり、その代表的な取組みが IPT である。

日本の防衛調達においても、現在ライフサイクル・コストを見据えた調達が求められているが、2010年現在、その実質的な実施には至っていないのが現状である。こうした状況を真に改善し、調達物品のライフサイクル・コストの効率的な管理を実施するためにも、IPTのようなクロスファンクショナルな組織の実効性のある活用は急務の課題であると言えよう。

それらに加えて、入札方式についても、現在の会計法の意向では、価格のみを基準として、一度限りで行われる一般競争入札が推奨されている。英米をはじめとする先進諸外国では、提案要求書(RFP)を利用して、契約企業とともに段階的に仕様が決定されながら、総合評価方式を基に契約相手も決定されていくという方式が採られている。

この方式は、総合評価方式を採用しているために、客観的な指標である価格の数値以外にも、契約裁定者の主観的な評価尺度が介在するおそれがあるという懸念を持たれるかもしれないが、この点は、官民の契約関係者の協議内容をすべて記録し、公正な第3者機関の承認を求めることなどの施策を検討することによって、契約制度に十分な透明性・公正性の確保を徹底することによって、払拭することができるものと考えられる。

この制度が採用されれば、入札が価格によるものではなくなるために、現行の予定価格算定という制度の変更も考慮に入れる必要があるだろう。そして、実際に、先進諸外国では契約価格上限としての予定価格という制度は採用されていない⁵⁹。

最後に考慮すべき点として、表面的な施策を講じるだけでなく、現行の制度の根底にある枠組みを変えなければ、実施された改革は本質的な効果を上げることができないといえるだろう。そして、そのためには、諸関係者の意識改革も喫緊の課題である。

48 日本においては、この防衛構想に代わるものとして、「防衛計画大綱」がある。この「防衛計画大綱」とは、日本における国防政策の基本的指針であり、かつては国防会議を経て閣議決定されていた。そして、現在は安全保障会議を経て閣議決定されるものと定められている。

ここで、この「防衛計画大綱」の沿革について説明する。「防衛計画大綱」はまず、1957（昭和32）年の国防の基本方針の制定と同時に作成されるはずであったが、当時の防衛をめぐる深刻なまでの国論の分裂状況により、そのまま放置され代わりに防衛力整備計画が進められることとなった。

その後、三木内閣によって1977（昭和52）年度以降の防衛の指針として、この「防衛計画大綱」が定められる事となる。そして1976年（昭和51年）10月29日に国防会議および閣議で決定された。それまでの防衛力整備計画で整備された装備などは、正面装備に重点が置かれ、後方支援部門は停滞したままであった。「防衛計画大綱」は、このアンバランスの是正や、世論および経済情勢などを考慮して拡大し続ける防衛力に一定の目安を示すこととなる。これが「基盤的防衛力構想」として、独立国家に必要な最小限度の防衛力をより具体的に明示された条件としてあらわれる。そして、これにより、重視すべき事業に関して長期的視野に基づいた計画が求められ、防衛庁内に限る計画として1977年（昭和52年）4月に「防衛諸計画の作成等に関する訓令」が制定され、昭和55年度以降「中期業務見積り」が始動することとなった。

その後、新たな「防衛計画大綱」が1994（平成7）年11月28日に安全保障会議および村山内閣の閣議で決定され、旧大綱は平成7年度限りで廃止された。この約20年ぶりの改定では、冷戦終結などの環境変化に対応して、下記のような点を基本的指針として防衛力の見直しが図られた。

- ・ 「基盤的防衛力構想」の踏襲
- ・ 日米安保が地域の平和や安定に寄与していることの再確認
- ・ 大規模災害など各種事態への対処と安全保障環境の構築への貢献

その後、再び新たな「防衛計画大綱」が、2004（平成16）年12月10日に安全保障会議および第2次小泉改造内閣の閣議で決定され、旧大綱は平成16年度限りで廃止された。

この約10年ぶりとなる改定では、大量破壊兵器の拡散や国際的テロリズムの激化など、前回の改定に比して国際環境の変化に応じ、抑止重視から対処重視に転換し、国際貢献活動を主体的・積極的に取り組めるよう基本任務に含まれる事が明示され、基盤的防衛力の有効な部分は維持したまま、多様な事態に対応する事が求められ、即応性、機動性、多目的性を備えた防衛力を整備することとなる。

このように、日本においても「防衛計画大綱」のような防衛構想は存在するが、これは諸外国で見られるような統合的な Capability 構想ほど具体的なものではなく、日本においては、具体的な Capability は未だ示されていないのではないかと。

49 非対称脅威とは、従来の国家対国家という対称的な脅威ではなく、国家対非国家という対称ではない脅威を言う。つまり、対称脅威とは国家体と国家体の間に生じる脅威を指すが、非対称脅威とは、国家体と非国家体の間に生じる脅威のことである。

50 これが、つまり、発注側のリスク負担である。

51 本来、確定契約は、受注者から見てリスクを負う代わりに利益率も高いハイリスクハイリターン契約である。

52 ここで言われている努力について、主な具体例としては、価格低減、あるいは、納期短縮などが挙げられている。

53 概算契約もわずかの例外を除いて行われないとされている。

54 第1章の注3でも素描したが、この数度の改革委員会には、以下のようなものがある。

①1996年5月「取得改革委員会」を防衛庁内に設けて検討し、研究開発・調達・維持修理など取得の各段階において、装備品のユーザーである陸海空3自衛隊と幕僚監部の要求条件をなるべく緩和制限し、取得規格を下げ、民生品の採用を推奨してコストを低減し、防衛企業を互いに競争させることによってさらに調達価格を下げるという「コスト低減」中心の施策を進めることとされた。

②1998年9月「防衛調達改革本部」が設置された。これは調達実施本部における不祥事の表面化を起因と

したものであり、同本部の設置によって調達行政の信頼の回復が図られることとなった。

この改革本部が得た結論は、企業に対しては提出資料の信頼性確保と競争原理をさらに強化することとし、コスト削減に対するインセンティブ向上施策として減価提案制度を採用することであり、官としては原価計算方式等の妥当性検討を進め、工数チェック体制を整備し、すべての職員の意識を改革して調達改革の実効性を確保するという具体的措置を行うこと、さらに調達実施本部を解体して原価計算機能を新設の管理局に移し、契約機能を持つ契約本部を設置するとともに、調達業務の監視体制を確立し、関係職員の教育研修の強化を図るという機構改革を実施することであった。

③2002年9月「総合取得改革推進委員会」が設置された。同委員会が設置された理由は、IT化をはじめ軍事科学技術の進展に伴う装備品の高性能化、システム化はさらに進み、防衛産業維持育成を進める必要からも、さらなる改革が求められたためである。

同委員会における改革検討結果は、04年7月と05年3月の中間報告および同年8月の組織改編に関する報告において、装備品のライフサイクル全体にわたる総合的な施策を進めると表明されている。

55 現在の日本の防衛調達制度においては、契約に先立って契約価格の上限とするために、予定価格の算定が義務付けられており、この算定方法においては、製造原価に一定の利益率を乗じて計算価格を算定するという方法が採られている。

この方法では製造原価の値が縮小すると、それを基準に付加される利益の値も圧縮されてしまう。

56 1967年のロジスティクス・マネジメント協会の報告書によると、アメリカにおいては、この時期にはすでにライフサイクル・コストは一般産業界にまで広まり、木製品、石油、化学、紙、車両製造、家庭用消費製品、計器、航空運輸などの多岐にわたる分野の産業において、設備取得の分析プロセス、リースか購入かの意思決定、潜在的サプライヤーの入札価格の評価、自社製品の保証コストの決定などの目的に利用されていたと記述されている。

57 第3章でも述べたように、イギリス国防省調達のブリティッシュ・エアロスペース(BAe)の事例では、要求コンセプトが決定された時点で、全ライフサイクル・コストの70%が決定され、システムの定義が行われた時点で全ライフサイクル・コストの85%が決定されると言われている。そのため、製造段階に入ってしまうと、その時点でライフサイクル・コストの大半が決定されており、この段階からは大幅なライフサイクル・コストの低減は不可能であるといえよう。

58 汎用製品と認められたものについては、輸出されているものもある。

また、富士通は英国防省の納入業者のトップ10に入っており、帝人が世界の兵器ショーでアラミド繊維の「トワロン」をヘルメットやボディアーマーなどの材料として売り込んでいること、また、トヨタのランドクルーザーなどに機関銃を積んだものが、「テクニカル」と呼ばれ各国の軍隊で使用されていること等が指摘されている。

59 参考程度に合理的な価格が算定される場合はあるが、これは契約価格の上限としてではなく、日本における予定価格とは性質の違うものである。

第5章 おわりに——新たな防衛調達モデルを求めて

1 全体のまとめ

本報告書では、日本の防衛調達制度において、現在抱えていると思われる問題点と、その改善提案について検討してきた。各章の構成は次の通りであった。

まず、第1章では、防衛調達改革に関心が集まるきっかけと、そこで生まれた問題意識について論じた。

第2章では、現在の防衛調達制度が確立されるまでの経緯を振り返り、現在抱えていると思われる問題点を整理した。

第2章の歴史的経緯の考察を経て、現行の防衛調達制度下では、会計法や予算決算及び会計令(予決算)に代表されるような、公表後数十年が経過してもほとんど変更が加えられていない法令が現在も使用されていることがわかった。現行の価格のみを基準とした1回限りの入札方式もこの会計法の意向に沿うものであり、現在でもこのような法令に基づいて調達が行われている。

また、製造を行う民間企業との契約価格算定の基礎として使われる予定価格の算定方法を規定する訓令についても、利益率以外の項目にはほとんど変更が加えられていないことがわかった。

当然、法令の変更は容易なものではなく、また、ただ法令を変更すればよいというものではないが、作成後の、周囲を取り巻く環境の変化等によって歪みが生じているような法令には改訂を考慮することも必要であろう。

第3章では、こうした問題点の解決についての視座を得るべく、イギリス、アメリカ、ドイツを中心とした、先進諸外国の、国防調達改革へ向けた取り組みについて分析を行った。

第3章の考察の結果、先進諸外国では、国防軍が全体としての持つべき機能を規定したのものとして、「Capability」という概念が用いられ、これを基に具体的な国防構想や保有すべき装備能力などを策定していた。加えて、ライフサイクル・コストへの取り組みが常態化しており、また1回限りでなく、複数回の段階を経て総合評価方式で入札が行われていること、そして、官民間のイコールパートナー関係を促進する柔軟なインセンティブ契約が採用されているということがわかった。

こうしたライフサイクル・コストや総合評価方式の入札等の取り組みは、調達す

る装備品やシステムの全ライフサイクルを通じて行われる活動であるため、関係する組織や部門が分断されて、意思の疎通や情報の共有が十分に行われていない状態では、有効に機能させることができない。この点について、先進諸外国では、各部門や組織を横断的に結びつけたクロスファンクショナルな組織が採用されており、その代表的なものがIPT(Integrated Management Team)であった。

このように、第3章で行った考察によって、現行の日本の防衛調達を改革するにあたっての多くの重要な視座が得られた。

第4章では、それまでの考察や検討を踏まえて得られた含意と教訓を明確にし、改革を妨げる諸要因を分析した。そして、それによって現在日本の防衛調達が抱える問題点に具体的な改善提案を提示した。

改革を妨げる諸要因としては、古くからの日本の文化的風土として官民間に不平等意識が存在すること、調達契約担当官の人材育成が困難であることや、最善のCPT(Cost Performance Time)やVFM(Value for Money)を追求するためには、単純なコスト低減を追究するのみでは不十分であること等が指摘できた。

提示した具体的な改善提案には、①ライフサイクル・コストニングへの取り組み、②入札形式の改善提案、③RFPによる入札と他の施策の相乗効果、④明確な防衛構想の確立、⑤複数年度予算による調達の検討、⑥官民のイコールパートナー関係とリスクシェア制度の確立、⑦防衛産業の育成といったようなものがある。

また、第4章での検討の結果、上述したような改善提案を提示したが、ここで考慮すべき点として、表面的な施策を講じるだけでなく、現行の制度の根底にある枠組みを変えなければ、実施された改革は本質的な効果を上げることができないといえるだろう。そして、そのためには、諸関係者の意識改革も重要な課題である。

2 改善提案の整理

上述の検討の結果、現行の日本の防衛調達制度の抱える問題点への改善提案として、本報告書が提示した内容は、主に次の4つに分類できる。

1. 統合的な Capability 構想の明確化
2. 官民間のイコールパートナー関係の整備
3. ライフサイクル・コストニングの実効的な活用

4. 総合評価方式による入札方式の導入

本報告書で提示した、現在の日本の防衛調達制度が抱える複数の問題は、主にこの4点を有機的に連関させることによって解決できるものと思われる。そして、以上の4点について、簡潔に説明する。

(1) 統合的な Capability 構想の明確化

第3章で述べたように、欧米先進諸外国では、現在・将来における脅威の多角化や不透明化に総合的かつ柔軟に対応できるよう国防軍が全体としての持つべき機能を規定したものと、「Capability」という概念が用いられ、これによって具体的な国防構想や保有すべき装備能力などが決定されている。

国防軍が全体としての持つべき機能である「Capability」を基に構築された国防構想は、防衛装備品の調達を行うための基礎となる装備構想に密接に関わっているものである。そのため、防衛調達改革を進めるにあたっては、最初に Capability を明確にすることが必要であろう。そして、Capability が明確化されることによって、必要な装備体制を明確にすることができ、中長期にわたる複数年度を見据えた調達が、具体的な目標のもとに可能になるものと考えられる。

(2) 官民間のイコールパートナー関係の整備

前章までの考察で明らかなように、現在の日本の防衛調達においては、官民間のイコールパートナー関係の整備が十分であるとは言えない。また、そのため、官民間のリスクシェア制度も整備されていない。こうした状態の下では、インセンティブ制度を整備したとしても、それが上手く機能するかは疑問であると言えよう。

現行の制度下では、超過利益返納契約などの、企業の経営原理や利益追求原理を官側が認めていないともいえる契約形態が採用されている。わが国での防衛調達契約では、原則確定契約で受注者側にのみ契約上のリスク負担を強いており、その一方で、取得価格低減のためにインセンティブ付与が試みられているが、これはリスク負担との兼ね合いが深い。現在では防衛装備品等の取得価格節減を意図して各種のインセンティブ契約制度がわが国でも検討されてきている

第4章でも述べたように、日本の防衛調達では、官民でリスクをシェアする制度が十分

には整備されているとは言えない。また、防衛産業維持育成の必要性は指摘されているものの、その研究開発を支援するような具体的な施策がない。こうしたことが、96年以來度重なる取得調達改革の検討が行われたにもかかわらず、企業による工数水増しなどの不正事案が後を絶たない1つの要因であると考えられるのではないだろうか。

現在の官における「民にはなるべく利益を与えない、官はリスクをとらない」という姿勢が解消されてはじめて、真の官民協調が成立するのである。これらの態勢改善には、まず官民が互いの立場を理解してこれを認め、互いが国家の安全保障を達成するための良い「イコールパートナー」であるということを実感して、対話と協調を進めることが必要であろう。官民間のイコールパートナー関係を整備することは、急務の課題であると考えられる。

(3) ライフサイクル・コストの実効的な活用

第3章で論じたように、アメリカをはじめとする先進諸外国では、国防調達におけるライフサイクル・コストの管理のための取組みは常態化している。ライフサイクル・コストの実施は、装備品やシステムにおいて、その全ライフサイクルに関わる各組織や部門がそれぞれ分断されていたならば不可能である。そのため、全ライフサイクルを通じて管理するクロスファンクショナルな組織が必要不可欠であり、その代表的な取組みがIPT(Integrated Project Team)である。

第3章のイギリス国防調達の事例で取り上げたブリティッシュ・エアロスペース(BAe)の事例からもわかるように、ライフサイクル・コストの大半は、コンセプトの決定が行われた時点で確定していると言われている。つまり、取得時の価格決定のためのコストのみならず、装備品やシステムの全ライフサイクルを通じてかかるコストまでもが、装備品ライフサイクルの源流段階で決定されているということである。そのため、ある程度大幅なライフサイクル・コストの低減は、源流段階で行われなければならないということである。

源流段階でライフサイクル・コストの低減を図るためには、その後工程、つまり、開発、製造から最終段階である廃棄に至るまでの、全ライフサイクルを通じた調整を行い、仕様やコストを決定しなければならない。そのためには、全ライフサイクルを通じて情報の共有や管理が行われなければならない。こうした全ライフサイクルを通じた管理のためにはIPTの活用が不可欠であるといえよう。

こうしてIPTが十分に機能することによって、複雑な装備品でも、企画や設計段階でコ

コストを考慮に入れて開発を行う DTC(Design to Cost)やライフサイクル・コストを考えに入れた DTLC(Design to Lifecycle Cost)を見据える調達が可能になるといえるだろう。

日本の防衛調達においても、現在、ライフサイクル・コストを見据えた調達が求められているが、2010年現在、その実質的な実施には至っていない。IPTの活用は、複数の組織にまたがって発生するライフサイクル・コストの管理には、非常に親和性が高いと考えられる。むしろ、クロスファンクショナルな組織なくして、ライフサイクル・コストの管理は不可能と言えるのではないだろうか。そのため、調達物品のライフサイクル・コストの効率的な管理のためにも、IPTに代表されるような、クロスファンクショナルな組織の実効的な活用は、急務の課題であると言えよう。

先に述べたように、先進諸外国における国防調達の仕組みは、我が国に大きな示唆を与えている。中でも現状で特に日本と異なる点は、IPTを編成することで組織横断的な意思疎通を可能にしている点である。また、アメリカ国防総省では、それによっていかに効率的に調達が行われたかの情報を、EVM(Earned Value Management)というツールを用いる事によって予算および取得プロジェクトのプロセスをマネジメントする連邦政府機関であるOMB(Office of Management and Budget)が適切にプロジェクトを評価することを可能にしている。

しかし、先述の通り、IPTを効果的にさせるにはその活動の中核たるプログラムマネージャー(Program Manager : PM)を支援する制度や体制が確保されていなくてはならず、特に、PMの育成は大きな課題であると言えよう。こうした枠組みを整えることも、現在の日本の防衛調達が抱える重要な課題であろう

(4) 総合評価方式による入札方式の導入

現在の防衛調達における入札方式についても、現在の会計法の意向では、価格のみを基準として、一度限りで行われる一般競争入札が推奨されている。それに対して、英米をはじめとする先進諸外国では、第2章で詳述したように、提案要求書(Request for Proposal:RFP)を活用して、契約企業の提案を聞き入れるなどの双方向のコミュニケーションを取りながら、契約企業とともに段階的に仕様が決定され、総合評価方式を基に契約相手も決定されていくという方式が採られている。

この方式は、総合評価方式を採用しているが、客観的な指標である価格の数値以外にも、複数の評価指標が使用されるため、契約裁定者の主観的な評価尺度が介在するおそれがあ

るといふ懸念を持たれるかもしれない。しかし、この点については、官民の契約関係者の協議内容をすべて記録し、公正な第3者機関の承認を求めることなどの施策を検討することによって、契約制度に十分な透明性・公正性の確保を徹底することによって、払拭することができるものと考えられる。

また、ここで重要になる点は、単純に RFP を使用しさえすればよいということではないということである。この方式のメリットは、あくまで RFP による入札制度の重要点は品質等を含めての仕様は、発注者と応札者との情報交換により段階的に決められていくものであり、発注者側が全て独自に仕様作成の責任を負うと決めつけてはいないという点である。そのため、形式的に RFP を用いさえすれば効果的な入札が行えるというわけではないことに留意する必要がある。

この制度が採用されれば、入札が額面上の競争入札価格のみによるものではなくなるために、現行の予定価格算定という制度の変更も考慮に入れる必要があるだろう。そして、実際に、先進諸外国では契約価格決定の参考程度に合理的な価格の算定は行われているが、その他の複合的な諸要素を総合的に考慮した上で最終決定に至っており、契約価格上限としての予定価格という制度は採用されていない。

(5) 改善提案の整理

明確な防衛構想の下に、上述の諸点を採用することによって、防衛調達予算のより効率的な運用が可能になるものと考えられる。

既述の提案について、より具体的に見れば、上記の4点の連関については、次のように述べることができる。

まず、防衛のための具体的な Capability 構想を明確にすることが重要であろう。この Capability 構想が確立されることによって、中長期的な視点から、具体的に必要な能力を明確にすることができ、どのような装備体制が必要かということを確認することができる。そして、調達はこの Capability 構想に基づいて行われるべきである。

Capability 構想が明確にされた上で、現行の価格のみを裁定基準とした1回限りで行われる入札制度を改める必要があるだろう。この具体的な改善案としては、先述したように、RFP を用いた総合評価方式に変更することが挙げられる。これによって、入札が進められていく上で、段階的に調達物品の仕様や品質、そして契約者が決定されるという入札方式を採用すれば、契約候補の民間企業から、複雑な仕様の設計や、原価の低減方法について

有益な提案を受け入れることができ、なおかつ、そうした企業の持つ技術力や創造力を十分に活用することができるようになるものと考えられる。

近代的な装備品やシステムは近年、非常に複雑、高度になってきており、こうした制度が採用されず、上記のような関係性が築けていない場合は、少なくとも理論的には、そうした複雑な装備品やシステムを防衛省の独力で新規に設計しなくてはならなくなる。この点について、現在は、前章でも述べたように SETA (System/Scientific Engineering and Technical Assistance)が利用され、官民で協議検討を継続しつつ、しだいに要求レベルを向上し固めてゆく方法が採られているが、入札のプロセスにこうした過程を組み込むことによって、調達プロセスのより効率的な運用が可能になるものと考えられる。

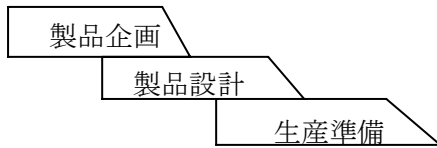
そして、このようにして、契約企業とともに協力して仕様を決定することにより、企画・設計の段階から製造、運用、廃棄の段階を一貫して考慮しながら、装備品やシステムを作り込むことができる。このことによって、装備品やシステムの全ライフサイクルを見据えた調達が可能になり、ライフサイクル・コストの縮減と管理が可能になると考えられる。

一再ならず、ここで重要になってくるのが、各部門や各組織を横断して機能する IPT に代表されるクロスファンクショナルチームの活用である。いくら企画・設計段階でライフサイクル・コストを考慮に入れていたとしても、組織同士が分断された状態で、設計を担当した組織と、下流の段階にある組織や部門との意思疎通が行われていなければ、こうした取り組みは十分な効果を上げることはできないだろう。つまり、ライフサイクル・コストリングは、装備品やシステムの全ライフサイクルに関連する各組織が意味ある形で繋がっていないなければならない。

この点を考慮に入れると、企画者である防衛省と、製造者である契約企業が協力して設計を行う機会を高めるという意味で、RFP を活用した入札形式は、ライフサイクル・コストリングと親和性が高く、そして、その成功裏の実施のためには IPT の活用が不可欠であると言える。

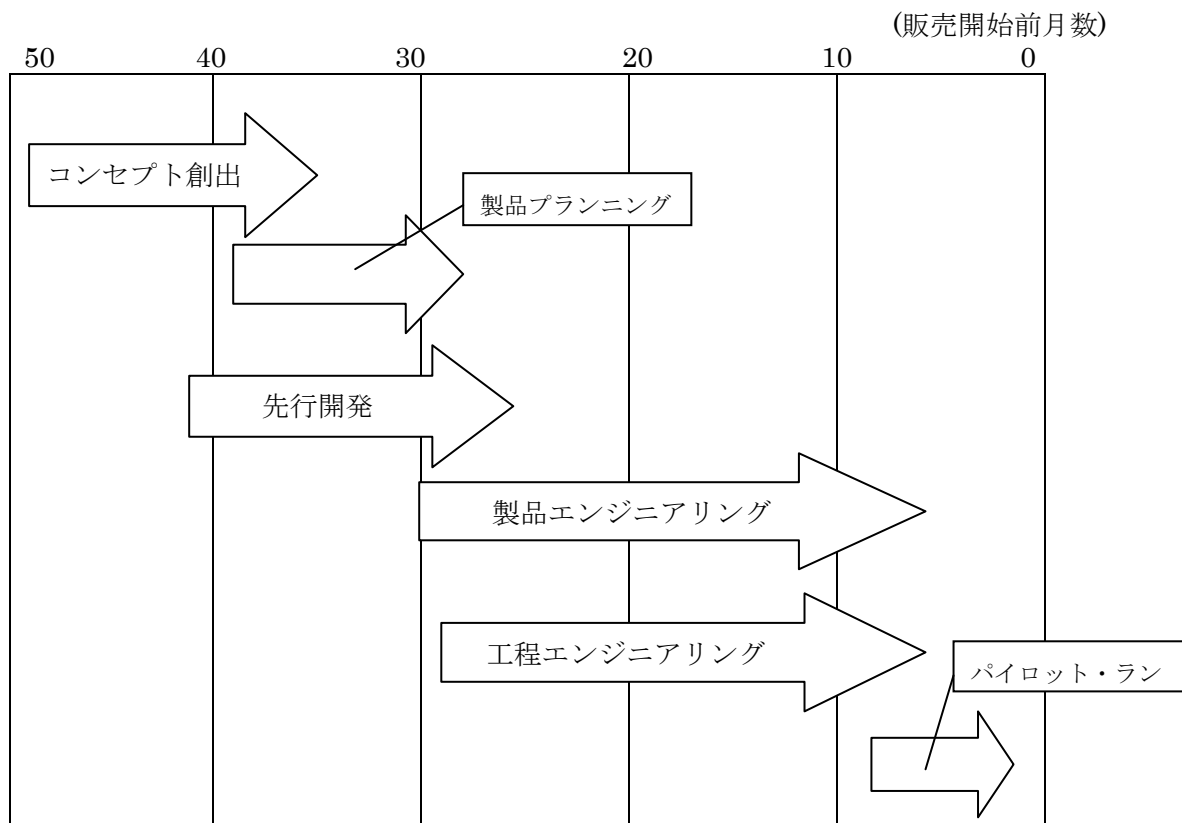
また、IPT の活用によって、コンカレント・エンジニアリング (Concurrent Engineering:CE)を十分に機能させることができるようになるものと考えられる。第 3 章でも述べたように、コンカレント・エンジニアリングの基本原則は、製品とプロセスとを統合することにあり、一般企業では、製品開発活動を強化する目的で採用されることが多い⁶⁰。コンカレント・エンジニアリングでは、製品企画活動が終了してから製品設計に移るのではなく、各ステップは相互に重複して同時併行的に行われる。このような方式は、トヨタ

ではラグビー方式と呼ばれ、その基本的な原則を単純に図示すると、以下の図のように表現できる。



岡本(2000, p. 863)を加筆・修正

このラグビー方式を有効に活用している具体的な例として、藤本・クラーク (2009)では日本メーカーの製品開発のリードタイムについて、プロジェクト各段階別の平均的なスケジュールの例が挙げられており、図示すると以下のようなになる。



藤本・クラーク (2009, p.107)を加筆・修正

上図からもわかるように、ラグビー方式を活用することによって、民間産業における日本のメーカーは製品開発を効率化しており、製品開発のリードタイムは、アメリカやヨー

ロッパのメーカーに比較しても短縮されている⁶¹。

このように、IPT を活用することによって、防衛調達をはじめ、公共調達全般においても、コンカレント・エンジニアリングが可能になり、装備品やシステムを、企画・設計段階でより良く作り込むことができ、ライフサイクル・コストのより効率的な管理が可能になるものと想定される。

そして、こうした取り組みを行う上で重要になってくるのが、先述した官民間のイコールパートナー関係である。これは、つまり、官と民の間でリスクシェアが十分になされていないなかったり、官側が、民側の経営原理や利益追求原理を認めないなど、取得調達に関して官民の関係に不平等がある状態では、双方の目的とするところは食い違い、企業側からも効果的な提案がなされないおそれがあるということである。言い換えると、こうした取り組みは、官と民の間に友好的サプライヤー関係があって初めて成り立つ。そのため、各種インセンティブ制度を整備⁶²し、適確なマネジメントの考え方を防衛省職員に徹底させるとともに、イコールパートナーシップの確立に努めなければならない。

3 おわりに

最後に、ここでもう一点、忘れてはならない重要な点を指摘すると、前章でも既述のように、実効的な改革を進めるためには、古い枠組みを継続させた中で改革を行うだけでなく、その枠組み自体を変更することも考えなくてはならないという点である。第2章の「2 現在の防衛調達制度が抱えていると思われる基本的な問題」の節の(1)でも述べたように、現在の防衛調達制度を規定している会計法や予算決算及び会計令(予決令)は、作成されて以降、防衛調達をめぐる環境が変化しているにも関わらず、数十年にわたって全く変更が加えられていない。そして、調達の際に、契約や入札に先立って算定される予定価格の算定方法を規定する『調達物品の予定価格算定に関する訓令』についても、1962年に公表されて以降、数十年間にわたって、大規模な改訂は加えられていない。そして、本報告書で採り上げたもの以外にも、見直しが必要になっているであろう規定や法律、制度は数多く存在しているものと考えられる。これらの規定を取り巻く環境は作成後数十年の間に劇的に変化しているにも関わらず、こうした古い枠組みを保持したまま漫然と施策を講じていたのでは、実効的な改革は望むべくもないだろう。つまり、単に現行の制度の枠組み内において表面的な施策を講じるだけで、その制度の根底にある枠組みや職員各位のマネジメントに対する考え方等を変えなければ、実施された改革は本質的な効果を上げることがで

きないといえるだろう。そのためには、関係各位の根源的な意識の改革が必要になってくると言える。

以上、本報告書では、日本の防衛調達歴史的経緯の考察と、アメリカ、イギリスをはじめとする先進諸外国の国防調達改革への取り組みの考察をもとに、現行の日本の防衛調達制度の具体的な改革案を提示した。しかし、当然のごとく、本報告書で扱い提言したものの以外にも、現在の防衛調達制度には依然として多くの問題や課題が山積しているであろう。そのため、本報告書の考察だけでは、日本の防衛調達制度の抱える問題の本質をすべて網羅したとはいえ、抜本的な制度構築のための判断材料の創出に向かって、将来的にさらに突っ込んだ調査研究が必要となろう。

そういった意味で、本報告書の考察は、まずそうした改革を進める上での第1歩を踏み出したものと位置付けることができるだろう。そのため、今後は、よりいっそう日本の防衛調達制度に対する理解を深め、これらの議論の材料となるものとを合わせて、防衛調達制度をさらに深く見直し、防衛省、企業、国民にとって最善の制度を再構築していくための真摯な研究を継続していくことが課題である。

⁶⁰ コンカレント・エンジニアリングについて、岡本(2000, p. 863)では、トヨタ自動車の例が挙げられ、以下のように記述されている。

「商品企画から生産準備までの開発期間を短縮するとともに、スムーズに製造・販売活動へ移行する目的で、設計を中心に、生産管理、購買、品質保証、経理などの代表者が集まって、同時並行的な開発活動を行う。これをコンカレント・エンジニアリング(Concurrent Engineering:CE)といい、元来アメリカで工夫された製品開発活動の方式であるが、わが国の企業でも、製品開発活動を強化する目的でCEを採用することが多い。」

この記述からも、コンカレント・エンジニアリングの利用にはクロスファンクショナルな機能を持つ組織が重要になることがわかる。

⁶¹ 藤本・クラーク (2009)によると、製品開発リードタイムは、日本メーカーの平均が43カ月間であり、アメリカメーカーの平均が62カ月間、ヨーロッパメーカーの平均が63カ月間となっている。

⁶² 付与すべき各種インセンティブ制度については、本報告書では主に原価低減に関するものを取り上げたが、それ以外にも、企業努力による納期短縮に対するものなど、幅広い範囲のものが考えられ、こうした側面に関しても今後真剣な探索が必要とされよう。

参 考 文 献

(文献の並びは著者のアルファベット順とする)

☆ 本報告書は、平成 21 年度(財)防衛調達基盤整備協会の調査研究委託の成果物として、一橋大学イノベーション研究センター西口敏宏教授の指導のもとで、一橋大学商学研究科博士課程生森光高が第 1 草稿をまとめ、中間報告で得たフィードバック等を参考にしながら、適宜、加筆・修正を経て完成したものである。

本報告書に示された記述、解釈、見解等は、西口研究室における研究活動によって導出されたものであり、(財)防衛調達基盤整備協会、もしくは、他のいかなる機関、組織、部署等の公式見解ではないことを、ここにお断りしておく。

防衛庁中央調達五十年史編纂部会

2005. 『中央調達五十年史』防衛庁契約本部.

防衛省装備施設本部

2008. 『装備施設本部の概況——平成 20 年度版』防衛省装備施設本部.

江畑 謙介

1994. 『軍事力とは何か 日本を防衛を考えるために』光文社.

1997. 『使える兵器 使えない兵器(上)(下)』並木書房.

江頭 幸代

2008. 『ライフサイクル・コストニング』税務経理協会.

江崎 通彦

1997. 『新プロジェクト管理の方法』アスキー総合研究所.

2008. 『課題を実現する革命的なもの・システムつくりの方法——知識を知恵にかえる方法』日本資材管理協会.

藤本 隆宏、キム・B・クラーク

2009. 『[増補版]製品開発力』ダイヤモンド社.

General Services Administration, Department of Defense, National Aeronautics and Space Administration

2005. *Federal Acquisition Regulation*.

廣本 敏郎

2008. 『原価計算論 第 2 版』中央経済社.

広瀬 宗一

2007. 『国家戦略としての公共調達論』日刊建設工業新聞社.

石破 茂、清谷 信一

2006. 『軍事を知らずして平和を語るな』KK ベストセラーズ.

今井 忍

1958. 「政府調達価格の形成方法」『産業経理』第 18 巻第 10 号.

稲垣 連也

2003. 「防衛装備品・システムの取得・調達業務における部外力活用」『DRC 年報 2003 年度』: 31-40.

2006. 「防衛取得調達改革実現のための制度と仕組みに関する基本的考察」『DRC 年報 2006 年度』: 125-131.

2007. 「最近のわが国の公共調達政策と仕組みの改善に対する考察」『DRC 年報 2007 年度』: 1-10.

2008. 「わが国の防衛装備品の取得改革に関する基本的考察」『DRC 年報 2008 年度』: 81-90.

Johnson, Robert V., and John Birkler

1996. *Three Programs and Ten Criteria : Evaluating and Improving Acquisition Program Management and Oversight Processes Within The Department of Defense*. Santa Monica, CA; RAND Corporation.

金本 良嗣

2005. 「公共調達制度の課題」『ファイナンス』Vol.41, No.2

Kelman, Steven

1990. *Procurement and Public Management*. Washington, D.C. : The AEI Press.

小林 麻理

2002. 『政府管理会計』敬文堂.

草地 八寿郎

2006. 「防衛省における経費率算定基準の変遷について」『防衛取得研究』第1号第3巻: pp.1-6.
- Lorell, Mark A., John C. Graser, and Cynthia R. Cook,
2005. *Price-Based Acquisition : Issues and Challenges for Defense Department Procurement of Weapon Systems*. Santa Monica, CA,: RAND Corporation.
- Lorell, Mark A., and Julia F. Lowell, and Obaid Younossi.
2006. *Evolutionary Acquisition Implementation. Challenges for Defense Space Programs.* : Santa Monica, CA,:RAND Corporation.
- 牧野 治郎
1997. 『新・政府調達制度の手引』大蔵財務協会.
- 毎日新聞「防衛腐敗」取材班
1999. 『防衛腐敗』毎日新聞社.
- Menaugher, Thomas L.
1989. *New Weapons Old Politics American's Military Procurement Muddle*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- 森田 哲爾、宮本 匡章
2008. 『会計学辞典』中央経済社.
- 夏目 武
2009. 『ライフサイクル・コストニング——JIS C 5750 導入と適用事例』日科技連出版社.
- 西口 敏宏
2007. 『遠距離交際と近所づきあい——成功する組織ネットワーク戦略』NTT 出版.
- 岡本 清
2000. 『原価計算(六訂版)』国元書房.
- 岡野 憲治
1993. 「ライフサイクル・コストニングの構造——Yanuck と Brown の計算例を中心として」『松山大学論集』第5巻第5号:417-438.
1994. 「ライフサイクル・コストニングの生成——ライフサイクル・コスト概念を中心として」『松山大学論集』第6巻第3号:263-300.
1995. 「ライフサイクル・コストニング研究の源流——アメリカ国防省を中心とするライフサイクル・コストニング研究」『会計』第147巻第6号:75-90.
1996. 「ライフサイクル・コストニングとアメリカ連邦政府——アメリカ国防総省のライフサイクル・コストニング研究を起点として」『松山大学論集』第8巻第3号:95-174.
1998. 「デザイン・ツー・ライフサイクル・コスト研究序説」『松山大学論集』第10巻第1号: 3-98.
1999. 「ライフサイクル・コストニングの拡張——新たな課題への挑戦を中心として」『松山大学論集』第11巻第4号:97-118.
2003. 『ライフサイクル・コストニング——その特質と展開』同文館.
- 小川 和久
1993. 『「頭脳なき国家」の悲劇』講談社.
- Przemieniecki, J. S.
1993. *Acquisition of Defense Systems*. Washington, D.C.: American Institute of Aeronautics and Astronautics, Inc.
- 重村 勝弘
2003. 「欧州連合の防衛産業戦略・政策から見たわが国の防衛産業政策への示唆にについて」『DRC 年報 2003 年度』: 135-144.
- 庄野 凱夫
2003. 「防衛産業政策をどう進めるか」『DRC 年報 2003 年度』: 145-154.
2005. 「装備品の取得に係る防衛政策」『DRC 年報 2005 年度』: 59-66.
2006. 「防衛装備品の取得改革はなぜ進まないのか」『DRC 年報 2006 年度』: 119-124.
- 田村 重信編
2007. 『防衛省誕生——その意義と歴史』内外出版.
- 谷 武幸編著
1997. 『製品開発のコストマネジメント——原価企画からコンカレント・エンジニアリングへ』中央経済社.
- 調達庁編
1956. 『占領軍調達史』調達庁.
- U.K Ministry of Defence.
2009. *The Government Profit Formula and Associated Arrangements*.
2009. *2009 Annual Review of the Profit Formula*.
- 碓井 光明
2005. 『公共契約法精義』信山社.

平成20年・21年度発刊・発刊予定資料

- BSK 第20-1号『対情報訓練資料(企業秘密を盗み出す手口とその対策)』
BSK 第20-2号『人的セキュリティ：脅威、挑戦、および対策』
—英国における人的セキュリティの取り組み—
BSK 第20-3号『我が国をめぐる兵器技術情報管理の諸問題(平成19年度)』
BSK 第20-4号『技術情報セキュリティの現状と動向(平成19年度)』
BSK 第20-5号『米国における情報セキュリティ関連のユーザー教育、資格付与及び管理について(平成19年度)』
BSK 第20-6号『インサイダー犯罪防止のための監視・監査体制の在り方(平成19年度)』
BSK 第20-7号『新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(総論)』
BSK 第20-8号『国の安全保障に係わる装備品等を生産している企業に対する外国資本による買収に関する各国の法規制の状況』
BSK 第20-9号『管理者用情報セキュリティ・ハンドブック』(保全講習受講用)
BSK 第20-10号『効果的な意識向上促進の取り組み方』『携帯電話、携帯用パソコン、携帯情報端末(PDA)、その他電子装置を携帯する海外旅行』
BSK 第20-11号『雇用中の人的セキュリティ：優れた実践事例ガイド』
- BSK 第21-1号『我が国をめぐる兵器技術情報管理の諸問題(平成20年度)』
BSK 第21-2号『米国における情報システムの不測事態対応計画について(平成20年度)』
BSK 第21-3号『外国の経済情報収集および産業スパイ活動に関する議会への年次報告(2007年度)』
BSK 第21-4号『新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その2)』
BSK 第21-5号『中央政府における究極の省庁別財務責任者である会計官、主席財務官等の役割に関する国際比較研究』
BSK 第21-6号『多層防衛：セキュアで弾力性のあるIT組織の礎』(保全講習受講用)
BSK 第21-7号『インサイダー脅威の防止・探知のための共通ガイド第3版』『米国の国家対情報戦略(2008年)』
- BSK 第22-1号『標的にされる合衆国技術』
BSK 第22-2号『我が国をめぐる兵器技術情報管理の諸問題(平成21年度)』
BSK 第22-3号『カウンターインテリジェンスの最前線に位置する防衛関連企業の対策について(平成21年度)』
BSK 第22-4号『新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その3)』

新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その3)

管理会計的視点からの考察と課題等

平成22年3月 発行

非売品 禁無断転載・複製

発行：財団法人 防衛調達基盤整備協会

編集：防衛調達研究センター刊行物等編集委員会

〒160-0003 東京都新宿区本塩町21番3-2

電話：03-3358-8754

FAX：03-3358-8735

メール：hozen@bsk-z.or.jp

BSKホームページ：<http://www.bsk-z.or.jp>

