

防 衛 取 得 研 究 第四卷 第二号 平成22年09月

- | | | |
|---|----------------|-------|
| 1 | スパイ活動とその対抗手段 | 1 頁 |
| 2 | 監督・検査業務の委託について | 1 4 頁 |

スパイ活動とその対抗手段 —英国の秘密情報の収集手段と我が国の状況—

客員主任研究員 横山 恭三

2010年7月28日、米司法省は、ロシアの情報機関の手先として米国内で活動していたロシア人スパイ10人を一斉に逮捕したと発表した。このニュースは、現下における国家間の活発なスパイ活動の実態を白日の下にさらすことになった。スパイは多くの場合、隠密に行動する。時には地下にもぐり活動する。このようなスパイ活動に対抗するには、疑わしい個人や組織を事前に探知（又は偵知）しなければならない。公開情報は背景を理解するためには有効であるが、国家安全保障に脅威をもたらしている組織や個人の意図と行動を看破する最善の方法は、相手国内あるいは自国内において彼らに関する秘密情報を入手することである。

では、外国の防諜機関はどの様にして秘密情報を入手しているのでしょうか。一例として英国の防諜機関であるMI5（正式な機関名はセキュリティ・サービス）をとり挙げる。MI5は、秘密情報を入手する手段として、①隠密の人的情報源（協力者や情報提供者）、②指定監視（尾行や監視）、③通信傍受（電気通信による通話の傍受、手紙やEメールの開封）、及び④侵害的な監視（家又は車の中での盗聴）を使用している。（出典：MI5ホームページ、別紙「秘密情報の収集手段」参照）これらの手段は、個人（調査対象者）の意思に反して、身体、住居、財産等を侵害し、ひいては、個人のプライバシーや人権の侵害を生じるおそれがある強制処分である。しかし、我が国や諸外国においては、犯罪の捜査・防止という公共の福祉の要請に基づき、一定の要件の下でのこれらの強制処分は憲法あるいは法律上全く許されないものではないと解されている。

次に、我が国のスパイ対策の状況について簡単に考察する。2000年11月に成立した「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律」も、上記の趣旨に基づき法制化されたものである。この法律は、我が国において犯罪捜査のための通信の傍受を合法として認めた最初の法律である。しかし、この法律は通信傍受の対象となる犯罪を“薬物関連犯罪、銃器関連犯罪、集団密航の罪、組織的殺人”に限定し、さらに、“犯罪が行われたと疑うに足りる十分な理由”がなければ通信傍受は許可されない。これらの犯罪がスパイ（組織）と繋がる可能性もあるが、これでは、隠密に行動するスパイ（組織）に対応するのは困難であろう。さらに、我が国には、MI5や米国のナショナル・セキュリティ・ブランチ（FBIの一部門）のような防諜の専門組織が存在しない。我が国でこれらの防諜機関と同じような役割を果たしている行政機関は、主として警察庁警備局と公安調査庁であろう。その他の行政機関は自己組織員の守秘義務違反による情報流出・漏洩の防止に取り組んでいるに過ぎない。さ

らに言えば、そもそも我が国ではスパイ防止法が制定されていない。戦前は軍機保護法や国防保安法があり、さらに刑法に軍事機密漏泄の罰則（第百三十一条）が規定されていた。戦後、我が国においてもスパイ防止法案（正式名称：国家秘密に係るスパイ行為等の防止に関する法律案）が衆議院に提出されたが廃案となった経緯がある。すでに四半世紀を経たがスパイ防止法は制定されていない。今日、スパイを取り締まるための法律と言えるのは、「日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法」と「日米安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う刑事特別法」だけである。この二つの法律は、我が国又は合衆国軍隊の安全を害すべき用途に供する目的をもって、又は不当な方法で、機密を探知し、又は収集した者を処罰の対象としている。しかし、両法律とも米国軍隊の機密を保護することを目的としており、我が国の機密を保護することを目的としていないという不備がある。このように我が国のスパイに対抗する体制も能力も不十分である。

次に、一般的な防諜機関の**調査・捜査活動**について考察する。防諜機関の任務は、その漏洩が国家安全保障と経済的利益に損害をもたらすことになるセンシティブな情報がスパイ活動により窃取されることを防止することである。このため、センシティブ情報や装備品等を他国に漏洩しようとするものを探知し、その企てを阻止する活動を行っている。同時に、有害である又は潜在的に有害であると判断される国内における外国情報機関員の活動を妨害する活動を行う。妨害の方法は様々である。例えば、工作人員（協力者や情報提供者）を獲得するために触手を伸ばす外国情報機関員の意図を当該者に警告するとともに、その接触を如何に回避するか又は対応するかの助言を提供する。また、センシティブな情報及び装備品を所有している企業や組織に対し、彼らの資産の保護方法に関する助言を提供する。あるいは、外国情報機関員の活動が著しく侵害的であるか又は国益に対し真に損害を与える恐れがある場合は、外務省を通じてその外国情報機関員の国外退去を要求する。以上が、防諜機関の一般的な活動であろう。そして、その活動の重点はスパイ（組織）を探知すること、即ちスパイの存在・意図を看破することである。このためスパイ（組織）に関する秘密情報を入手することが必要となる。

次に、既述した **MI5** の秘密情報を収集する4つの手段についてその概要を述べるとともにそれぞれに関する我が国の状況を考察する。なお、**MI5** の秘密情報を収集する手段の詳細については別紙「秘密情報の収集手段」を参照されたい。

①**隠密な人的情報源**

隠密な人的情報源とは、情報提供者である。彼はエージェントと呼ばれる。エージェントは、国家安全保障の利益のため、犯罪を予防若しくは探知する目的のため、又は英国の経済的安定の利益のために必要な場合にのみ使用される。エージェントは、**MI5** の職員であるオフィサーによって長期間にわたり運用されるが、その運用は法律・規則に

基づき厳しく規制される。特に、エージェントのおとりエージェントとしての使用禁止や、エージェントの安全を保護することが規定されている。

我が国の状況：情報提供者は、捜査機関、調査機関に限らず、多くの行政機関で使用されており、諸外国同様、我が国においても合法的な手段と解されている。事実、2003年の北海道警裏金事件以降の一連の警察の裏金疑惑の際に、警察関係者が、“捜査協力者”に対して謝礼金が支払われていることを証言している。

おとり捜査については、各国でおとり捜査を許容する要件や手続が定められている。おとり捜査を犯意誘発型（犯意を有していない者への働きかけ）と機会供与型（犯意を有している者への働きかけ）に分けた場合、我が国を含め多くの国で後者については適法と解されているようである。我が国の直近の最高裁判例は「少なくとも、直接の被害者がいない薬物犯罪等の捜査において、通常の見守り方法のみでは当該犯罪の摘発が困難である場合に、機会があれば犯罪を行う意思があると疑われる者を対象におとり捜査を行うことは、刑訴法197条1項に基づく任意捜査として許容されるものと解すべきである。（最高裁判例平成16年7月12日）」と、条件付であるがおとり捜査を適法としている。

余談であるが、米国では、情報提供者がインフォーマント（informant）、情報機関員がエージェントと呼ばれている。（出典：MI5 ホームページ）

②指定監視

指定監視とは、調査対象の行動（いつ、どこで、誰と会ったかなど）を隠密に監視することである。すなわち、固定した監視拠点から対象の動向を監視（監視カメラを含む）し、相手が移動する場合は、徒歩あるいは車両により尾行する。指定監視は熟練した専門員により実施される。指定監視は令状がなくても、適正な管理者の許可があれば実施できる。

我が国の状況：我が国では、犯罪捜査としての尾行・張込みは、任意捜査の一つとして刑訴法197条1項を根拠に認められている。犯罪捜査規範（国家公安委員会規則）も、「捜査を行うに当たっては、聞込、尾行、張込等により、できる限り多くの捜査資料を入手できるように努めなければならない。」（規範101条）と規定しているとおおり、尾行・張込みは、犯罪の予防及び捜査の方法として極めて有効な方法とされている。

監視カメラについて、我が国には監視カメラの設置を規制する法律が存在しない。かつて、民主党が第156回通常国会（2003年7月）に「行政機関等による監視カメラの設置等の適正化に関する法律案」を提出したが、審議未了で廃案となった経緯がある。

③通信傍受

通信傍受とは、電気通信の伝送路の途中で装置を取り付け、会話を傍受することである。通信傍受は令状に基づいてのみ実施できる。傍受令状は、MI5の他、警察や歳入関税局も請求できる。これらの機関は、郵便又は電気通信事業者に対して通信データの提出を要求することもできる。ただし、通信傍受による成果は、法廷では証拠として使用

できない。

我が国の状況：我が国では、2000年に「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律」が施行された。何故この時期なのかについては、組織的な犯罪ではインターネットの普及に伴いIP電話やEメール等の通信手段が利用されるようになったこと、通信傍受制度を整備することが国際的な要請となってきたことなどが挙げられる。本法は捜査手段としての通信傍受の要件、手続について次のように規定している。①通信傍受が許容される犯罪は、薬物関連犯罪、銃器関連犯罪、集団密航の罪、及び組織的殺人のみ。②傍受対象とする通信の種類は、電話（固定及び移動）、ファクシミリ、コンピュータ通信（Eメール、IP電話）などで電話番号やアドレス等により特定できるもの。③通信傍受は、裁判官から発付される傍受令状に基づいて行われる。④傍受してよい通信は、傍受令状に記載された通信のみ。⑤傍受終了後、原則30日以内に傍受された通信の当事者に対して傍受したことを通知しなければならない。また、傍受の実施の手続についても、傍受の実施時における通信事業者等の常時立会い、傍受した通信すべてを録音等で記録し、これを封印して裁判官が保管するなど、諸外国よりもより厳格な手続が定められている。

④侵害的な監視

侵害的な監視とは、家又は車両の中に盗聴器を仕掛け、会話を聴取又は録音するなどである。盗聴器を仕掛ける際に、相手の住居施設に侵入し、電話機などに装置を設置するなどが必要となる。従って、家の中に盗聴器を設置する場合は、相手のプライバシーの侵害を許可する令状と財産に対する侵害を許可する令状を申請しなければならない。傍受と異なり、盗聴による成果は、法廷において証拠として使用できる。

我が国の状況：我が国では、「盗聴」を取り締まる法律は、未だに制定されていない。従って、仕掛けた盗聴器からの電波を、手元の受信機で受信して単に会話を聞く事は違法ではないと解される。しかし、電話線に盗聴器を接続することは有線電気通信法違反（有線電気通信設備を損壊等）となり、あるいは室内に盗聴器を設置することは刑法130条違反（住居を侵す罪）となるなど、盗聴行為は、その他多くの法律に抵触することとなる。

最後に、英国では、これらの秘密情報の収集手段の使用のすべてが、2000年調査権限規制法（Regulation of Investigatory Powers Act：RIPA）に定められた厳しい要件に従って運用されている。調査権限規制法の規定に従うことにより、MI5は、不必要な官僚主義に妨げられることなく、迅速に調査・捜査を進めることが可能となっている。いうまでもなく、侵害的な手段を使用する場合は令状が必要である。

我が国における捜査も、英国やその他の民主国家と同じように、強制処分は裁判官が事前に発した令状に基づかなければならないという令状主義（憲法33条）を原則としている。令状発付の要件は日英でも基本的には同じものである。しかし、我が国では、警察官、

即ち司法警察職員（特別司法警察職員を含む）にのみ令状の請求権が付与されている。

我が国では、発生した犯罪の解明・訴追を目的とした活動（司法警察活動）を捜査とし、将来発生する犯罪を予防することを目的とした活動（行政警察活動）を捜査として認めるか否かについては法律の専門家の中で議論があり、結果、後者は調査と呼ばれ、対象に関する情報収集が任務とされる。このため我が国の調査機関である公安調査庁の職員には、特別司法警察職員たる法令上の地位がなく、従って、通信傍受令状、搜索令状（家宅捜査）などの請求ができない。一方、MI5の職員には、強制処分による捜査権限（逮捕権は除く）が付与されている。これが、筆者がMI5の活動を調査・捜査と既述した所以である。因みに、調査も捜査も英語では **investigation** である。

以上、英国の秘密情報の収集手段を下敷きに、我が国のスパイ対策の問題点等について記述したが、本稿が、我が国の防諜体制構築の一助となれば幸甚である。

なお、本紀要第二巻第三号（平成21年1月）に拙稿「英国の対情報機関（MI5）の概況」が掲載されているので参考にいただければ幸いである。

秘密情報の収集手段

目次

1. Covert human intelligence sources ; 隠密の人的情報源
2. Directed Surveillance ; 指定監視
3. Interception of Communications ; 通信の傍受
4. Intrusive Surveillance ; 侵害的な監視

1. Covert human intelligence sources

Agents are one of the most important sources of secret intelligence. Agent operations are run by specially trained officers and can continue for long periods, sometimes for many years.

What is an agent?

An agent, or "covert human intelligence source", is any human source able to provide secret reporting on a target of investigation. Agents are not members of the Service - we call our staff "officers", not "agents".

The Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (new window) (RIPA) provides a legal definition of an agent. It states that a person is a covert human intelligence source if:

(a) he establishes or maintains a personal or other relationship with a person for the covert purpose of facilitating the doing of anything falling within paragraph (b) or (c);

1. 隠密の人的情報源

エージェントは最も重要な秘密情報源の一つである。エージェントは、特別な訓練を受けた担当官によって運用される。その運用は、長期間、時には何年もの間継続される。

エージェントとは何か。

エージェント、即ち“隠密の人的情報源”は、調査対象に関する秘密を提供することができる人的情報源である。エージェントはMI5の職員ではない。MI5の職員は“エージェント”ではなく“オフィサー”と呼ばれる。

2000年調査権限規制法(RIPA)には、エージェントの法的な定義が規定されている。それによると、エージェントとは以下のような隠密の人的情報源を言う。

(a) (b)号又は(c)号に該当することを容易に行うという内密な目的のために、ある人物との個人的又はその他の関係を構築又は維持している者。

(b) he covertly uses such a relationship to obtain information or to provide access to any information to another person; or

(c) he covertly discloses information obtained by the use of such a relationship, or as a consequence of the existence of such a relationship.

Apart from the Security Service, several other public sector and Government organisations also make use of agents. They include the police (new window), HM Revenue and Customs (new window), the Armed Forces (new window) and the UK's other intelligence agencies.

Legal controls

Agent operations carried out by the Security Service and other bodies named in the Regulation of Investigatory Powers Act are governed by Part II of the Act and the Code of Practice on the Use and Conduct of Covert Human Intelligence Sources.

(b)情報を入手するため、又は他者に情報へのアクセスを提供するために、その様な関係を密かに使用する者。

(c)その様な関係を使用して又はその様な関係の存在の結果として、入手した情報を（オフィサーに対して：筆者注）隠密に開示にする者。

MI5 以外の幾つかの公的機関や政府機関もまた、エージェントを使用している。その様な機関には、警察、歳入関税局、軍及びその他の情報機関が含まれる。

法的規制

調査捜査権限規制法で指定された MI5 やその他の団体が実施するエージェントの運用は、同法のパート II 及び隠密の人的情報源の運用に関する実施基準によって規制される。

Part II of the Act established a statutory basis for the use of agents and set out strict rules for their use. Under the terms of the Act, agents must only be used where it is necessary in the interests of national security, for the purpose of preventing or detecting crime, or in the interests of the economic well-being of the UK. The use of agents must be proportionate to what the authorising body seeks to achieve.

Management arrangements ensure that agent operations are kept under proper control, drawing on advice from our legal advisers as necessary.

For instance, a key objective is to avoid placing the agent in the role of an agent provocateur - in other words, inciting those on whom he or she is reporting to commit criminal acts which they would not otherwise have committed.

Our use of agents is subject to independent external scrutiny by the Intelligence Service Commissioner, who carries out checks to ensure that we are acting in accordance with the requirements of the law. He publishes regular reports on the three intelligence services' activities under the terms of the Regulation of Investigatory Powers Act.

同法のパートIIは、エージェントの使用に法的な根拠をあたえるとともにエージェントの使用に関する厳しい規則を定めている。この条文に基づき、エージェントは、国家安全保障の利益のため、犯罪を予防若しくは探知する目的のため、又は英国の経済的安定の利益のために必要な場合にのみ使用されなければならない。エージェントの使用は、使用を許可された組織が達成しようとするものと均衡していなければならない。

必要に応じて法律顧問から助言を得ながら、管理取り決めによりエージェントの運用を適切に監督しなければならない。

例えば、監督する主要な目的は、エージェントをおとりエージェントにしないことである。言い換えれば、エージェントが調査対象者を扇動して、彼らが扇動されなければ犯さなかった犯罪を起こさせないことである。

MI5のエージェントの使用は、情報サービスコミッショナーによる独立した外部審査の対象である。コミッショナーは、我々が法律の要件に従って行動していることを確認するための調査を実施している。コミッショナーは、調査権限規制法に基づき、三機関（MI5、MI6、及び政府通信本部（GCHQ）：筆者注）の活動に関する定期報告を公表する。

Safeguarding agents

We see it as particularly important to ensure that our agents - many of whom are inevitably at risk through their work for us - are handled securely and that their identities remain protected. Were their names to be made public, it might place some of them and their families in personal danger.

We pay close attention to the personal welfare of our agents, both during their agent career and after their active work for us has ended.

Former agents

We are often asked to confirm whether someone (such as a relative or person of historical interest) worked for the Security Service as an officer or agent. We cannot confirm or deny this in any cases where the person is still alive, as this could endanger them or the people with whom they worked.

If you believe that a deceased member of your family worked for the Service, please see our "Contact Us" page for details of how to send us a letter or e-mail. You will need to provide details of your relative and the purpose of your enquiry. We shall then consider all the circumstances of the case and what information may be released.

エージェントの保護

エージェント - 彼らの多くは我々の仕事のために必然的に危険にさらされている - が安全に取扱われ、かつ彼らの身元が守られることがとりわけ重要である。彼らの名前が公表されたならば、彼らと彼らの家族が個人的な危険にさらされるかも知れない。

我々は、彼らがエージェントである間もエージェントを辞めた後も、彼らの個人的な福祉に細心の注意を払う。

元エージェント

我々は、しばしば、ある人物（例えば、歴史的な興味の対象となる人物又はその血縁者）がオフィサー又はエージェントとして MI5 のために働いたことがあるかと質問される。我々は、その人物が生存している場合は、これを肯定も否定もできない。何故ならば、彼ら又は彼らと一緒に仕事をした人物を危険にさらすからである。

もし、あなたが、死亡したあなたの家族が MI5 のために働いたと信じ、我々に手紙又は E メールを送りたいならば、"Contact Us" ページを参照されたい。その際、あなたは、あなたの親族に関する詳細とあなたの問い合わせの目的を明らかにしなければならない。我々は、全ての状況を考慮し、いかなる情報が提供できるかを検討するであろう。

2. Directed Surveillance

Directed Surveillance operations involve the covert monitoring of targets' movements, conversations and other activities.

All the Service's Directed Surveillance operations are subject to an internal authorisation system required by Part II of the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (new window) (RIPA), and are run in accordance with the Code of Practice on Covert Surveillance.

This work is carried out by highly skilled specialist surveillance officers who may work in vehicles, on foot or from fixed observation posts. Our surveillance section often works in close co-operation with others, particularly the police.

3. Interception of Communications

The interception of communications, e.g. listening to the calls made on a particular telephone or opening and reading the contents of a target's letters or e-mails, can be done only under the authority of a warrant signed by a Secretary of State (usually the Home Secretary).

2. 指定監視

指定監視には、調査対象の移動、会話、及びその他の活動を隠密に監視することが含まれる。

MI5 の全ての指定監視は、調査権限規正法パートⅡが規定する内部許可システムの対象である。そして、指定監視は隠密な監視の実施基準に基づき実施される。

この仕事は、熟練した専門家である監視要員によって実施される。彼らは、車両、徒歩、又は固定した監視拠点からこの仕事を行う。我々の監視部門は、しばしば、他の機関、とりわけ警察と緊密に連携する。

3. 通信の傍受

通信の傍受とは、例えば、特定の電話器でなされている通話を聞くこと、又は調査対象の手紙若しくはEメールを開封して、読むことであり、国務大臣（通常、内務大臣）の署名がある令状の権限下でのみ実施することができる。

These warrants are issued under the terms of Part I of the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (new window) (RIPA) and interception operations are carried out in accordance with the Code of Practice for the Interception of Communications.

Other agencies are permitted to request interception warrants. For example, the police and HM Revenue and Customs also use interception in the course of their work. A warrant can be issued only if the Secretary of State is satisfied that it meets the tests of necessity and proportionality.

Interception is understandably a cause of public concern, but the number of telephones being "tapped" at any point in time is often exaggerated.

The annual report of the Interception of Communications Commissioner examines the use of interception and contains a table showing the number of warrants issued in total to the intercepting agencies each year. One important fact is that the law does not allow the product of interception to be used in court as evidence.

これらの令状は、2000年調査権限規制法（RIPA）のパートIの規定に基づき発付される。そして、実際の傍受は、通信傍受のための行動基準に従って実施される。

MI5以外の機関も傍受令状を申請することができる。例えば、警察や歳入関税局も業務を遂行する過程で傍受という手段を行使するであろう。

令状は、国務大臣が必要性と均衡の原則に適合していると認めた時のみ、発付される。

通信傍受が国民の懸念を引き起こしていることは理解できるが、傍受されている電話の件数は、しばしば誇張されている。

通信傍受コミッショナーの年次報告には、傍受に関する調査結果と当該年度に発付された令状の総数を示す図表が掲載されている。

一つの重要な事実は、法律は通信傍受の成果物を法定で証拠として使用することを認めていないことである。

The Service can also request communications data under RIPA Part 1 (Chapter II). As with interception, the Service must demonstrate that obtaining such communications data is necessary for one of the Service's statutory functions, that it is proportionate to what we are seeking to achieve and that we have considered the collateral intrusion that may be caused. The Interception Commissioner also oversees our arrangements for access to this type of data.

4. Intrusive Surveillance

One of the recurring myths about the Security Service is that we "bug and burgle" as we please. This is not true.

The Service does use intrusive investigative methods, such as eavesdropping in a target's home or vehicle. However, our use of such methods is subject to a strict control and oversight regime.

To install an eavesdropping device in a target's home, for example, we need to apply to a Secretary of State (invariably the Home Secretary) for a warrant under Part II of the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (new window) (RIPA) to authorise the intrusion on the privacy of the target

また、MI5は、調査権限規制法（RIPA）パート I（チャプター II）に基づき、（郵便又は電気通信事業者に対して：筆者注）通信データを要求することができる。通信傍受と同様に、MI5は、そのような通信データを入手することがMI5の法的機能を果たすために必要であること、達成しようとするものと均衡していること、そして付随的な侵害についても考慮していることを示さなければならない。また、通信傍受コミッショナーは、この種のデータにアクセスするための我々の取り決めについても監督する。

4. 侵害的な監視

MI5 に関してよく言われる神話に、我々が“盗聴と泥棒”をしているというのがあるが、これは真実でない。

MI5 は、調査対象の家又は車両の中での盗聴などの侵害的な調査手段を使用している。しかし、このような手段の使用は厳しい監督と監視システムの対象となっている。

例えば、盗聴器を調査対象の家に設置する場合には、2000年調査権限規制法（RIPA）パート II に基づき、調査対象のプライバシーの侵害を許可する令状を国務大臣（通常、内務大臣）に対して申請しなければならない。

In most cases we must also apply for a "property warrant" under the Intelligence Services Act 1994 (new window) to authorise any interference with the target's property necessary to install the device covertly. As with interception, we must convince the Secretary of State that what we are proposing to do is both necessary and proportionate.

The rules for using surveillance techniques or interfering with property are explained in the Code of Practice on Covert Surveillance. Unlike interception, the product from an eavesdropping attack can be used in court as evidence.

Our use of warrants authorising intrusive surveillance is monitored by the Intelligence Services Commissioner, who produces an annual report on his findings. (end)

また、我々は多くの場合、1994年情報サービス法に基づき、盗聴器を隠密に設置するために、調査対象の財産に対する侵害を許可する“財産令状”を請求しなければならない。

傍受と同様に、我々は、我々が実施しようとしていることには必要性があり、かつ均衡の原則に適合していることを国務大臣に納得させなければならない。

監視技術の使用又は財産への侵害に関する規則は、隠密な監視に関する実施基準に記載されている。傍受と違い、盗聴による成果物は法廷において証拠として使用することができる。

侵害的な監視を許可する令状に関する我々の使用状況は、情報サービスコミッショナーによって監視される。情報サービスコミッショナーは、自らの調査に基づき年次報告を作成する。(了)

監督・検査業務の委託について

主任研究員 福岡 孝輔

1. 監督・検査を取り巻く環境

防衛省における監督・検査は、調達品等の監督・検査と施設関係の監督・検査に大別できる。調達品等の監督・検査は装備施設本部（以下「装本」という。）が中央調達を、各幕が地方調達を担当し、施設関係の監督・検査は地方防衛局が担当している。

施設関係の監督・検査は、国土交通省（以下「国交省」という。）の建設業界に係る検査職員等の業務に対して「監督・検査の補助的業務」という位置づけで委託が行われているが、一部において部外委託による監督・検査の補助的業務への依存を問題視する見方もある。

また、防衛省における施設関係の建設工事に係る監督・検査の委託については「発注者支援業務」（注1）として位置付けているが、ほぼ国交省の監督・検査に係る委託業務と類似していると思われる。

注1：BSK論文「防衛施設の建設工事に係る発注者支援業務の在り方に関する調査研究」平成22年3月（要旨）において
発注者支援業務（発注者が、自ら発注関係事務を適切に実施することが困難であると認めるとき、発注関係事務の全部又は一部を行うことができる者の能力を活用し、その業務の実施を委託すること）について、課題を整理し、今後の在り方についていくつかの提言をしている。

ここでは調達品等の監督・検査業務における委託について考察する。

(1) 装本における調達品等の監督・検査の現状

装備品等の運用は、部隊においてはほとんど自衛官が運用を行っており、事務官等は直接運用することはまれである。このため、調達品等の監督・検査を行う上においてユーザーとしての意見の反映は自衛官の方が適していることから、これまで装本が行う調達品等の監督・検査は派遣自衛官が主体となって実施してきた。一方、各幕は、定員削減の影響もあり自衛官は極力正面へ配置し部隊運用任務につけたいため、装本への派遣自衛官は各幕へ戻したいという意向が従来からあった。

(2) 装本の資料方式監督・検査

装本の監督検査業務について省力化という観点で見た時、資料方式によ

る審査がある。これは装本が行う監督・検査と同等の行為を国又は国に準ずる機関等が行っている場合には、その検査資料を活用することにより監督・検査とするものであり、監督・検査業務の委託ではない。

(3) 監督・検査業務の委託

監督・検査業務の委託は、国の予算により国の職員が行う監督・検査を国の職員以外の者に行わせるものであり、上記の資料方式による審査の場合は国の職員が監督・検査を行っており委託とは異なる。

2. 監督検査業務を委託するための法的根拠

監督・検査は、会計法 29 条の十一に、次のように記載されている。

第 29 条の十一 契約担当官等は、工事又は製造その他についての請負契約を締結した場合には、政令の定めるところにより、自ら又は補助者に命じて、契約の適正な履行を確保するために必要な監督をしなければならない。

2 契約担当官等は、前項に規定する請負契約又は物件の買入れその他の契約については、政令の定めるところにより、自ら又は補助者に命じて、その受ける給付の完了の確認（給付の完了前に対価の一部を支払う必要がある場合において行う工事若しくは製造の既済部分又は物件の帰納部分の確認を含む。）をするために必要な検査をしなければならない。

第 29 条の十一 5 契約担当官等は、特に必要があるときは、政令の定めるところにより、国の職員以外の者に第一項の監督及び第二項の検査を委託して行わせることができる。

また、予算決算及び会計令には、次のように記載されている。

予算決算及び会計令

（監督及び検査の委託）

第 101 条の 8 契約担当官等は、会計法第 29 条の 11 第 5 項の規定により、特に専門的な知識又は技能を必要とすることその他の理由により国の監督又は検査を行うことが困難であり又は適当でないと認められる場合においては、国の職員以外の者に委託して当該監督又は検査を行わせることができる。

また、委託に関して契約事務取扱規則で、次のように規定している。

契約事務取扱規則

(監督又は検査を委託して行った場合の確認)

第 23 条 契約担当官等は、令第 101 条の 8 の規定により、国の職員以外の者に委託して監督又は検査を行わせた場合においては、当該監督又は検査の結果を確認し、当該確認の結果を記載した書面を作成しなければならない。

2 前項の検査に係る契約の代金は、同行の書面に基づかなければ支払いをすることができない。

防衛省においては、下記に示すように調達品等に係る監督及び検査に関する訓令（以下「監督検査訓令」という。）及びその下位規則類において委託に関する直接的な記述がないことから、これまで監督検査業務を委託することがなかった。しかし、上述のように会計法上は監督検査業務を国の職員以外の者に委託することができるし、一部の官庁においては「検査の補助的業務」として委託契約を行っている。

監督検査訓令

調達品等に係る監督及び検査に関する訓令

防衛庁訓令第 27 号 昭和 44 年 5 月 28 日

(監督又は検査に関し補助者となるべき職員の所属区分)

第 3 条 調達品等に係る監督又は検査について、補助者（会計法第 29 条の 11 第 1 項及び第 2 項に規定する補助者並びに第 6 条第 1 項の規定により監督を行なう場合における契約担当官等の補助者をいう。以下この条及び次条において同じ。）となるべき者は、別表に定める区分により部隊等の長（内部部局にあつては、経理装備局長。以下同じ。）が当該部隊等に所属する職員のうちから指名するものとする。ただし、遠隔の地において監督又は検査を行なうべき調達品等その他監督又は検査を行なううえで特別な理由がある調達品等に係る補助者となるべき者の指名について当該区分によることが適当でない認められる場合には、当該区分によらないで、部隊等の長（中央調達にあつては、幕僚長等）は、契約担当官等の求めに応じて、又は契約担当官等と協議のうえ、当該部隊等に所属する職員（中央調達にあつては、当該幕僚長等の監督を受ける職員）のうちから当該補助者となるべき者を指名することができる。

2 前項の指名は、官職を指定することにより行なうことができる。

(監督及び検査の支援)

第14条 装備施設本部長は、中央調達により調達する武器、弾薬その他の調達品等に係る監督又は検査のための射撃試験その他の試験について必要がある場合には、幕僚長等に支援を依頼することができる。

(監督及び検査の特例)

第15条 調達品等に係る監督及び検査についてこの訓令により難しい場合には、中央調達に係るものにあつては装備施設本部長が、地方調達に係るものにあつては幕僚長等が防衛大臣の承認を得て特別の定めをすることができる。

(委任規定)

第16条 この訓令の実施に関し必要な事項は、中央調達に係るものにあつては装備施設本部長が、地方調達に係るものにあつては幕僚長等がそれぞれ関係幕僚長等と協議のうえ定めるものとする。

2 前項の規定により定められた事項は、速やかに、防衛大臣に報告しなければならない。

3. 監督検査業務の委託について（事例研究）

ここで、国交省における「検査の補助的業務」として委託契約を行っている事例について紹介する。（防衛省における施設関連では、「発注者支援業務」（下記参照）としている。

参考：防衛省における施設関連における「発注者支援業務」とは、公共工事の品質確保の促進に関する法律第15条に規定する発注者支援業務。（発注者が、自ら発注関係事務を適切に実施することが困難であると認めるとき、発注関係事務の全部又は一部を行うことができる者の能力を活用し、その業務の実施を委託すること。）

国交省では「検査の補助的業務」として業者と委託契約を結んでおり、その内容は以下のとおり。

- ・国交省においては、およそ全ての機関、部局において業務の外部委託等を行っており、「検査の補助的業務」の具体的な実施体制を把握しているところではない。
- ・最終支払額の確定等を行う段階で行われる会計法令上の「検査」に付随して行われる補助的な業務と解している。

検査に関しては、検査の補助的業務として業者に委託できる業務と国の職

員が行うべき業務がある。（下表参照）

注：「検査」とは、会計法令上、国が調達する工事若しくは製造その他についての請負・委託契約又は物件の買入その他の契約に基づいて行われる給付の完了について当該給付の内容（具体的には、品質や規格、性能、数量など）が、契約した内容に適合しているかを国の職員自らが確認する行為。

表 検査業務の内容と業務の実施区分（担当職員、補助者）

| 検査業務の内容 | 業務の実施区分（担当職員、補助者） |
|--------------------------------|--|
| 委託業務等の発注 | 国の職員 |
| 委託業務等の履行 | 契約の相手方（請負業者） （必要に応じて、国の職員が個別指示（監督）） |
| 履行報告書類の整理等 （業務等の履行状況の整理、提出） | 契約の相手方（請負業者） |
| 履行完了確認（報告書の確認） | 国の職員（又は補助者） 各種報告書の記載内容の確認（検収） |
| 国側の検査手続（請求書受領等） | 国の職員 |
| 支払い手続 | 国の職員 |

防衛省が、これまで調達品等の監督検査業務の委託を行ってこなかった理由は定かではないが、上記の国交省の例を見ると、検査の補助的業務という位置づけであれば前例があるということである。

ただし、「監督・検査」そのものの部外委託については、国交省においては、現行の会計法令上の「監督、検査」は、原則、国の職員等が行うものとしており、民間企業等の外部の者に当該手続を委託する場合は、限定的な場合とされているため、関係法令を所管する省庁による法律の改正等が必要となるものと解している。

4. 調達品等の監督・検査における補助的業務の委託に係る検討課題

調達品等の監督・検査業務における補助的業務の委託について、国交省における「検査の補助的業務」を参考として業者と「監督・検査の補助的業務」について委託を行うことを考察する時、以下のことについて検討する必要がある。

(1) 検査官等と委託業者間の責任と権限

- (2) 委託契約の契約方法
- (3) 監督・検査の補助的業務の内容・範囲、実施要領の策定
- (4) 委託受注業者選定基準の設定（広告、競争性の確保）
- (5) 委託した場合の効果と影響（特に、検査官等の力量の低減に関する検討）
- (6) 受注業者の評価及び再評価
- (7) 段階的委託の実施（試行、委託分野）

(1) 検査官等と委託業者間の責任と権限

「監督・検査の補助業務」の位置づけを明確にし、契約書において検査官等(国の職員)と委託業者間の責任と権限を明確に規定する必要がある。特に、会計法の責任、予責法上の責任(下表参照)は、国の職員の責任及び懲戒処分に関して規定しており、甲乙間の相互の関係を明確にする必要がある。

表 予責法の責任

| |
|---|
| <p>予算執行職員等の責任に関する法律（昭和25年法律第172号）</p> <p>国の職員の義務及び弁償責任（予責法第3条） 国の職員（契約担当官等、補助者、検査職員等）は、</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 法令に準拠し、 b) 予算で定めるところに従い、 c) 個々の職分に応じて、支出等の行為を行う義務がある。 <p>また、故意又は重大な過失により、前述の義務の規定に違反して支出等の行為を行って国に損害を与えた時は、弁償責任を生ずる。</p> <p>懲戒処分（予責法第6条） 会計検査院は、検査等の結果、国の職員が故意又は重大な過失により、国に損害を与えた認めるときなどは、当該職員の任命権者に対して当該職員の懲戒処分を要求することができる。</p> |
|---|

(2) 委託契約の契約方法

防衛省の調達品等の監督・検査の補助的業務に係る委託契約の契約方法について、確定契約とするか概算契約とするかに係る検討が必要である。

ある林業事務所における監督の補助的業務の委託契約（このケースでは確定契約、受注者は山林組合）に対する監査結果として問題点を挙げてい

るので、少々長いが委託契約の契約方法を検討する上において興味深いので紹介する。

ア 委託料の算定基準等について

- (ア) 平成18年度の委託契約書では、委託料は工事請負金額の1,000分の17となっている。
- (イ) 監督補助業務委託開始前の昭和41年度において、工事請負合計額に対する臨時的任用職員の雇用経費の割合が1.7パーセント程度であったことから、これを委託料の算定基準とした。
その後、この率を変更することなく、現在に至っている。
- (ウ) 監督補助業務量については、特に定めていないため、契約金額の範囲内で実施することになっている。

イ 監督補助業務の内容について

治山林道課の説明によれば、監督補助業務の内容は監督補助業務要領及び監督補助業務共通仕様書に定められており、その主な内容は次のとおりである。

- (ア) 請負人が記録した工事日誌の点検及び必要事項の記入
- (イ) 検査に必要な工事材料のうち監督職員に指示された材料の検査をすること及びそれ以外の材料検査についての連絡
- (ウ) 材料調合の立会及び必要事項の指示
- (エ) 水中若しくは地下に埋設する工事その他完成後外部から明視できない箇所又は重要な箇所の施工の確認記録、写真撮影と報告
- (オ) 工事の災害防止その他緊急事態における臨機の措置と報告
- (カ) 工事の施工に関して地元市町村又は住民等との交渉の必要が生じた場合、工事施工中に地盤その他外部から明視できない箇所に予想しない状況が生じた場合などにおける必要に応じた監督職員への報告
- (キ) 検査業務の補助
- (ク) 安全対策の督励

ウ 監督職員と監督業務補助員の業務分担について

監督行為を監督業務補助員が行うことはできない。すなわち、監督業務補助員が行った行為をもって監督職員が行った行為とすることはできない、と治山林道課は説明している。

エ 問題点

書面調査、聞き取り調査及び委員監査において、次の問題点が明らかになった。

(ア) 監督補助業務に関する委託契約

a 委託料の算定根拠について

県と山林協会が締結した監督補助業務の委託契約書では、委託料の額は工事の請負金額に1,000分の17の率を乗じて得た額と定められているが、この率の根拠が明確にされていない。

治山林道課長は、監督補助委託業務開始前の昭和41年度に、監督補助業務に要した経費の工事請負費に対する割合が1.7パーセント程度であったことから、これを基準として現在に至っていると説明しており、約40年間一度も変更していない。

b 監督補助業務の業務量について

委託契約書において、監督業務補助員に関する業務量が明示されていないことから、個々の工事における監督業務補助員の業務は、山林協会の各支所に配置された職員の実施可能な範囲内でなされているという実態となっている。

監督業務補助員が現場に出向く回数にかかわらず、委託料は定額で支払われており、業務量と委託料の関係が明確になっていない。

(イ) 監督業務のあり方

a 建設工事監督規程において、現地の段階確認については、「やむを得ない場合」はその他の方法で確認することができると規定されており、監督業務補助員が撮った現地の写真で監督職員が確認することも規程等に違反しているわけではない。

しかしながら、問題は、監督職員が現場で目視することなく、監督業務補助員に指示して確認行為を行うことができる範囲及び程度並びにその頻度である。

b 上記の「やむを得ない場合」の基準は、特に明文により定められていないため、各段階での確認方法については、監督職員にまかされており、結果として事務所内でも事務所間でも統一がとれていない。

どのような場合に現場確認をするのかは、「金額を変更するとき。床掘確認。工事後に見えなくなる箇所などは、できるだけ現場立会しなければならない。」という従来からの「職場の慣習」に基づいて行われているのではないかと考えざるを得ない。

このように判断基準が明確にされていないため、次の(ウ)に述べ

るように事務所間で現場確認率にばらつきがある。

- c 監督業務補助員による補助業務により、現場確認の割合は高くなる実態があるという面は否定できないが、監督職員がどの程度現場を把握しているのかの懸念は払拭されない。

さらに、本来監督職員が行うべき業務である不可視部分、床掘確認等において、監督業務補助員が立会するのみで監督職員が直接立会していない事例が見られた。このように、山林協会との長年の馴れ合いの中で、そうした認識もなくあたかも監督職員の代行と見まがうような、不適切な指示をしていたと言わざるを得ない。

- d 監督職員には段階確認のみにとどまらず、現場の工事監督全般にわたって広範囲な業務がある。その中でも工事の安全管理については、法面における落下防止や重機災害など工事現場における危険を予防するための安全対策の措置を執ることが求められている。

しかしながら、監査の結果明らかになった現場確認率からすれば、現場の監督指導が十分行われているとは言えない。

- e 監督職員が立会せず、現地での出来高の測定を監督業務補助員のみで行わせ、設計書の数値とその監督業務補助員からの報告値を突合のみしている事例や、その報告数値を完成検査時に業者が提出する完成検査報告書の出来形管理図表に掲載している事例があった。これは、監督職員としての職責を果たしているとは言えないばかりか、県として山林協会に監督業務を丸投げしているとも受け止めざるを得ない。

(ウ) 現場確認率

監督職員の全体の平均現場確認率は、47.0 パーセントにとどまり、40.0 パーセント未満が全体の30.2 パーセントを占めている。さらに20 パーセント未満が10.7 パーセントとなっており、現場確認率が極めて低い状態にある。

また、事務所別では、高い事務所で57.3 パーセント、低い事務所は36.6 パーセントと、林業事務所によって大きなばらつきがあり問題である。

「やむを得ない場合」は、その他の方法で現場確認できるとされているが、あくまでそれは例外的な方法であって、監督職員が自ら監督しなければならない大原則からすれば、その他の方法が事務所全体の50 パーセント未満という実態は、本来の現場監督の趣旨から大きく逸脱していると言わざるを得ない。

(エ) 監査の中で明らかになった不適正な事例

書面調査の中で不適正になった事例として、段階確認実施表に関する

る事例3件、委託契約外の補助監督業務に関する事例2件が明らかになった。

前者については、監督職員の職責が全うされてなく、一方で管理職員のチェック機能も働いていないと考えざるを得ない。

また、後者については県と山林協会及び監督職員と監督業務補助員が、長年にわたる馴れ合いとも言われかねない関係の中で、委託者と受託者の間に一線が画されていないかと言わざるを得ない。

オ 意見

(ア) 監督補助業務に関する委託契約のあり方

個々の工事について、金額、工事の内容、地理的条件及び規模が異なっているにもかかわらず、一律に委託料を算定している。委託金額の算定については、現行の1,000分の17の率が適正であるかどうか検討する必要がある。

また、委託契約書の中で、監督業務補助員の業務量を明確にすべきである。

(イ) 監督業務のあり方

a 監督業務は、監督業務補助員では決してできないという大原則を再認識すべきである。

このことを踏まえるならば、「やむを得ない場合」の名のもとに本来の監督業務を怠るような行為は許されるべきではない。

よって、従来からの山林協会との関係について根本的なあり方の検討を求める。

b 監督業務補助員に、出来高確認の測定及び出来形管理図表にそのまま監督業務補助員の測定値を記載させることは、監督職員として職務を放棄したことにもなりかねない。

管理職員は、監督職員に対し、今一度このことを喚起すべきである。

c 監督職員は、段階確認にとどまらず工事現場での監督指導全般の業務が求められており、まずは現場へ足を運ぶことを第一義の任務とすべきである。

(ウ) 監査の中で明らかになった不適正な事例

委託契約外の工事まで山林協会の職員に監督補助をさせていたことの原因は、委託契約した工事と委託契約していない工事の区別を林業事務所内で徹底していなかったことにあると考えられる。今後は、委託契約に基づいた監督補助業務を明確にして、所長自ら認識を新たにし、部下職員がこのような不適正な事例を繰り返さないよ

う徹底すべきである。

(エ) 森林土木技術職員の養成システム

林業土木技術職員の養成については、一般的な林業職で採用した者のうちから森林土木の部署に配置された者が業務の経験の中で監督技術を学んでいく仕組みになっているが、この養成システムが時代の要請に込えているかどうか再検討されたい。

併せて森林土木技術職員には高い技術力と施工管理能力が求められるとともに、請負業者及び監督業務補助員に対する指導力を身につける必要があり、そのための研修の充実を図られたい。

(オ) 事務の簡素化

監督職員の中にも、森林土木工事に関する諸基準を土木部と同様にしたため無駄がある、との声がある。森林土木工事について必要でないと判断される業務については、事務の簡素化を図る余地があるかどうか検討すべきである。

なお、段階確認については、工事の内容及び写真や目視で分かる部分等も考慮して、施工計画書の中で、全ての工事について段階確認実施表が必要かどうかを見極めて判断されたい。

(カ) 監督補助業務の継続

県森林土木事業の公共事業の発注量が平成16年度以降60億円台で推移し、今後においても増加する見込みがない中で、いつまでも山林協会の職員に監督補助業務を委託する必要があるのか基本的な検討をされたい。

(キ) 自主点検

平成18年度に完成したすべての工事（山林協会に監督補助を委託した工事）の監督職員の段階確認率をすべて調査したが、不適正な事例が少なからず認められた。よって、この際、森林部において、過去の工事について自主的に点検を行うよう要請する。その中で、問題点が明らかになればそれを踏まえた改善策を立てることを望む。

(3) 監督・検査の補助的業務の内容・範囲、実施要領の策定

上記の国交省において幅広く適用されている検査の補助的業務及び地方林野事務所における監督補助業務に見られるように、監督・検査の補助的業務の委託は、まず検査官等と補助者における責任と権限を明確にし、補助的業務の内容・範囲を詳細に検討し、実施要領を慎重に検討した結果を仕様書に反映する必要がある。

(4) 委託受注業者選定基準の設定（公告、競争性の確保）

契約書及び仕様書の策定後、この種の契約が随契又は1社契約となりやすく過去たびたび会計検査院のやり玉に上がっていることを踏まえて、委託契約に当たっては公告を行い趣旨の理解を得るために説明会を行い、公平性・透明性を確保し競争契約により業者選定を行う必要がある。

(5) 委託した場合の効果と影響（特に、検査官等の力量の低減に関する検討）

国交省及び地方林野事務所の例でも見られたように、監督・検査業務を委託することにより煩雑な業務の軽減、防衛省においては自衛官による検査官等の定員削減を図ることができる半面、検査官等の現場における審査能力の低減が危惧される。すなわち一旦部外委託することにより、委託した分野の監督・検査業務に係る力量が失われ後戻りできないことを指摘している。

このため、全調達品等に監督・検査の補助的業務の委託をすべきか否かについて検討が必要である。一部の調達品等には適用すべきではない、又は補助的業務を適用するに際し範囲を限定して適用すべきという検討結果もあり得る。

(6) 受注業者の評価及び再評価

委託契約の受注業者が一旦決まると、次回契約以降も引き続き独占的に契約される傾向があるが、甲により定期的に監査を行い再評価する及び／又は競争契約を行う等、常に競争性を確保するための配慮が必要がある。

(7) 段階的委託の実施（試行、委託分野）

監督・検査業務の委託を具現化するに当たり、まず委託をする分野を選定し、段階的に試行を行う必要がある。

調達品等には正面装備品から需品までありどの分野に適用するかについて検討する必要がある。例えばいきなり正面装備品にトライするのではなく民需品と類似する需品の監督・検査業務の補助的業務についてまず業務委託を導入する等の段階的導入、国の職員が検査等業務を行う業務と補助的業務として委託できる業務とを弁別し、例えば国交省が行っているように履行完了確認業務としての「報告書の確認」又は地方林野事務所における監督補助業務としての「材料の検査」を参考に防衛省の調達品等の監督・検査の補助的業務に導入した場合について試行を行い、その効果と影響を調査する必要がある。試行結果に基づき監督・検査の補助的業務の委

託ができる調達品等とできない調達品等の弁別、委託できる場合の各調達品等の補助的業務の内容・範囲について適用基準を設定する必要がある。

参考資料

1. 「防衛施設の建設工事に係る発注者支援業務の在り方に関する調査研究」
(要旨) 平成22年3月 財団法人防衛調達基盤整備協会
2. 「技術官庁の終焉につながる「施行プロセスを通じた検査体制」システムの問題点を斬る」2007年9月 国土交通省管理職ユニオン政策検討チーム
3. 「請負、委託の精算時に行われる確定検査業務」
H18.10.6 国土交通省
4. 「平成19年度監査結果報告書」〔林業事務所が施工する工事の監督業務及び完成検査業務の執行状況について〕高知県監査委員

◎ 「防衛取得研究」掲載の署名記事と見方は、いずれも執筆者個人のもので、
（財）防衛調達基盤整備協会ないし執筆者の所属する機関の見方を代表する
ものではありません。

なお、記事の無断転載は禁じます。転載する場合には当協会迄、御連絡下
さい。

発行人 宇田川 新一

編集者 草地 八寿郎

発行所 （財）防衛調達基盤整備協会 防衛調達研究センター
TEL 03-3235-0711