

防 衛 取 得 研 究 第六卷 第四号 平成25年3月

- | | | |
|---|--------------------------|-------|
| 1 | 米国のサプライチェーンのセキュリティ対策（2） | 1 頁 |
| 2 | プロジェクトマネジメント（その2） | 9 頁 |
| 3 | 第3事業部検査員の心得について | 1 4 頁 |
| 4 | 防衛装備品等の調達に係る過払事案の処理等について | 1 6 頁 |

米国のサプライチェーンのセキュリティ対策（2）

客員主任研究員
横山恭三

はじめに

我が国ではサプライチェーンは、物流やモノづくりに関わる問題としてとらえられることが多い。そのため、オープン化、グローバル化が進むサプライチェーンを情報セキュリティ問題と結び付けて考えることは、最近に至るまでほとんど行われてこなかった。現在もこの状況は変わっていない。このため、我が国では、政府機関や企業の中国製 IT 機器に対する警戒心が皆無と言っても過言でない。

一方、諸外国では、中国製電気通信機器・システムが安全保障にもたらすリスクが認識されている。例えば、米国では、2006年にレボノ PC を、機密情報を扱う部署から撤去した。また、インド政府は 2010 年、一部の中国製通信設備・機器に対して、安全検査を厳格化するなどの事実上の輸入禁止措置を講じた。なお、サプライチェーンのセキュリティに関連する事例については別紙「サプライチェーン・リスクに関連する主要な事例」を参照されたい。

筆者は、本「防衛取得研究」第五巻第二号（2011年9月）に「米国のサプライチェーンのセキュリティ対策」と題する拙文を寄稿した。本稿はそのフォローアップとして、前稿以降の大きな事象である次の 2 つの報告書からサプライチェーンに関する最新の調査・研究の動向を取り纏めた。

一つは、2012年3月にノースロップ・グラマンが米中経済安全保障調査委員会へ提出した報告書「情報優位の獲得—コンピュータネットワーク作戦及びサイバースパイ活動のための中国の能力」（この報告書は当協会でも翻訳され既に公表されている。）で、もう一つは、2012年10月に米下院・情報常設特別委員会が発表した「中国の通信機器会社であるファーウェイ（華為）と ZTE（中興通迅股份有限公司）によりもたらされる米国の国家安全保障問題に関する調査報告書」である。

以下、はじめに、前者の報告書に基づき、上流及び下流へのサプライチェーン攻撃の態様とその対策を述べ、次に、後者の報告書に基づき、中国の電気通信企業がもたらす安全保障上のリスクへの 5 つの提言を述べ、最後に、我が国の取るべき対応について考察する。

1. 上流及び下流へのサプライチェーン攻撃の態様とその対策

現代のサプライチェーン・システムの複雑さと地球規模の分散は、サプライチェーン・リスクのリスク軽減にとって重大な課題を生み出している。

21 世紀に入ると、ICT 市場のグローバリゼーション、とりわけ半導体製造のグロー

バル化は飛躍的なものとなっている。世界の大部分の集積回路のファウンドリ工場が中国と台湾で占められている。要求仕様や設計を定め、その後の製作工程は世界中に分散されているファウンドリサービスに任せ、納入製品の検査・確認を行う、というのが一般的となっている。ところが、製造工程のいずれかにおいて悪意のあるコードの半導体への埋め込みが可能であることは既の実証されており、一方で納入後にそれを検知することは困難な状態となっている。このようなことから、半導体製造工程のオフショアリング化は、サプライチェーン攻撃に対する懸念に結びついている。

前稿でも述べたが、サプライチェーン攻撃は、「ライフサイクルの間のいかなる時点かでコンピューティングシステムのハードウェア、ソフトウェア、又はサービスに不正工作することである。一般的には商業的な結びつきを通してアクセス権を有する個人又は組織によって実行又は促進される。そして、重要データや技術の窃盗、システム/インフラの破損に至り、任務遂行に不可欠な運用を不能にする。」と定義されている。

電気通信サプライチェーンへの攻撃機会には、上流、すなわち製造過程と、下流、すなわち流通過程がある。以下、それぞれの攻撃の態様とその対策を述べる。

(1) 上流へのサプライチェーン攻撃の態様とその対策

ア. 攻撃の態様

ネットワーク・ルータ及びその構成要素である半導体集積回路 (IC) の製造プロセスは、電気通信及びマイクロエレクトロニクスハードウェアがもたらす潜在的な脆弱性の代表例である。

半導体産業の複雑さと融通性によって、多くの会社で働いている何百人もの人々によって世界中で設計された IC を、一つのチップに組み込むことが可能となる。チップ設計と製造のこの世界的な分業は、生産ペースを速めて、新しい製品開発のコストを下げている。しかし、チップがより大きな IC に統合されるために次の場所に出荷される前に、何億ものトランジスタの中に隠された危険な回路を探知することは困難である。熟練した人員とエンジニアリング資源を自由に使える洗練された敵対者は、プログラム可能なチップのソフトウェアを改ざんすることによって、チップが他の製品への統合のために出荷される前に、メーカーに対して上流攻撃をしかけることができる。このように、ルータ、スイッチ、又は他の電気通信ハードウェアのメーカーは、数えきれない改ざんの機会にさらされている。

とは言え、米国の電気通信サプライチェーンに対してチップ・レベルの不正工作を実行しようとする攻撃者は、作戦上の複雑な課題に直面する。即ち、米国の政府機関、ネットワーク、又は民間団体の一つを標的として、上流の製造過程で不正工作しようとする攻撃者は、不正工作したコンポーネントがどこに配送されるのかを予想できなければならない。さもなければ、攻撃に成功できないばかりか、不正工作したハードウェアを世界中の顧客に出荷させることにもなる。

イ. 対策

届けられた半導体が信頼できることを確認するためには、厳しくかつしばしば高価

なテストに頼らなければならない。半導体コンポーネントの信頼性に関する包括的なテストは、高価であり、長い時間を要し、そして、テストされたコンポーネントの寿命と信頼性に否定的な影響を与えるかもしれない。さらに、意図的に改ざんされた製品の発見率は、しばしば非意図的な製造欠陥の発見率よりも低いと言われる。

このため、米政府機関は、サプライチェーン上流への攻撃への対策として、既存の生産過程の安全を完全に確保しようとするより、むしろ IC と関連したハードウェアの製造方法を変更することに関心を持っている。

インテリジェンス先進プロジェクト研究局（Intelligence Advanced Project Research Agency : IAPRA）の「信頼される統合チップ（Trusted Integrated Chips : TIC）プログラムは、半導体前工程（front end of the line : FEOL）を海外で実施する分割製造のプロセスを開発するための提案を求めている。つまり、半導体前工程（FEOL）を海外で実施し、世界の製造工場の生産能力を利用する一方で、半導体後工程（back end of the line : BEOL）を信頼できる米国の施設で実施しようとするものである。もう一つの対策として、国防総省高等研究計画局（Defense Advanced Research Projects Agency : DARPA）の「IC の完全と信頼（Integrity and Reliability of Integrated Circuits : IRIC）プログラム」がある。このプログラムのゴールは、IC の機能をテストするための技術を開発し、それが不正工作されているかどうか確かめ、その耐用年数を決定することである。

（２）サプライチェーン下流への攻撃の態様とその対策

ア．攻撃の態様

標的とする組織に製品を供給している下流の流通経路を攻撃することは、上流の半導体製造サプライチェーンそのものに侵入しようとする複雑さに比べれば、あまり複雑でない。多数のシナリオが可能であるが、最も成功しそうなシナリオは、トンネル会社を作り、米国の卸業者への特定のブランド機器の再販業者として利用することである。それにより、敵対者は、アSEMBリ（組み立て）の時にファームウェア又はソフトウェアの中に読み込まれた「トロイの木馬」を含んだ偽物のハードウェアを挿入することができる。あるいは、敵対者は、非常に興味のある標的を顧客としている米国の再販業者と卸売業者を目的地とするブランド機器の積荷の中に完成した偽のハードウェアを混入することができる。

プロの情報機関であれば、市場で顧客リストを入手するのに時間あるいは資源などの大きな投資を必要としないであろう。

しかし、このような方法は、偽造品が発送又は据え付けプロセスのいかなる点かで発見されるリスクがないわけではない。

イ．対策

流通過程で発見された偽造品が、サプライチェーンに侵入しようとするスパイ行為によるものか、あるいは単なる偽造事件なのかを判別することは難しい。特に偽造品、海賊品の多さが、IC の徹底的なテストを不可能にしている。このことは、スパイ活動目的のためのサプライチェーン攻撃の企てさえ簡単に特定されないことを示唆してい

る。

国防総省は、これらの問題を認識し、これらの脆弱性に対処するためにサプライチェーン・リスク管理 (SCRM) の方針と戦略の策定を開始した。「プログラム保護計画、エンタープライズ・アーキテクチャ、カウンター・インテリジェンス、情報保証、システム工学、調達、強化されたテスト、及び評価を統合した SCRM 能力並びにサプライチェーン・リスクを軽減するためのその他の対策」を 2016 会計年度までに実行することを目標に、試験プログラムを進行中である。

2. 中国の電気通信企業がもたらす安全保障上のリスクへの 5 つの提言

2012 年 10 月 8 日、米下院・情報常設特別委員会 (HPSCI: House Permanent Select Committee on Intelligence) は、「中国の通信機器会社であるファーウェイと ZTE によりもたらされる米国の国家安全保障問題に関する調査報告書」(以下、本報告書と言う) を公表した。

この調査の経緯を簡単に述べる。2012 年 1 月に、米下院・情報常設特別委員会 (HPSCI) のマイク・ロジャーズ委員長は、ファーウェイや ZTE を含む中国企業により米国のセキュリティと通信インフラが脅威にさらされている、として予備調査を行うよう委員会スタッフに命じた。そして、情報機関や民間企業との一連の会合、聴取、調査を行った結果、この脅威が、米国にとって最優先となる国家安全保障の懸念につながると判断し、2011 年 11 月に本格的調査を開始した。¹そして今回、その調査結果を受けて、本報告書が作成・公表された。

ファーウェイは、人民解放軍の電気通信研究の主要なセンターである総参謀部の情報工学院 (Information Engineering Academy) の元院長レン・ゼン・フェー (任正非) により 1988 年に設立された。現在は、世界第二の電気通信機器のメーカーである。R&D と生産に特化し、通信機器と電気通信キャリアのためのカスタマイズされたネットワーク・ソリューションを販売している。ファーウェイはまた、国際市場シェア獲得の成功により広く知られている中国企業の一つである。しかし、同社の知名度は、ファーウェイと中国政府及び人民解放軍との知られた関係が引き起こす国家安全保障上の懸念から、外資系企業による製品購入が外国政府により数多く阻止された結果でもある。

また、ZTE は、深圳に本部を置く多国籍の電気通信装置及びシステムの会社である。ZTE は、現在、ファーウェイに続く 2 番目に大きい中国の電気通信装置メーカーであり、世界で 5 番目に大きい携帯電話メーカーである。発展途上国の移動ネットワーク運営者とともに市場占有率を獲得するという会社の戦略によって、ZTE の顧客の大部分は、中国の国外にいる。しかし、ZTE は、同様により多くの先進諸国の市場に進出することに成功した。中国航空工業集団公司の下第 691 工場のスピノフとして 1985 年に創立された ZTE はもはや国有企業でないが、ZTE は、共同研究パートナーとして、複数の中国の大学や軍の研究所との関係を維持している。

本報告書のいう「電気通信企業がもたらす安全保障上のリスク」とは、危機の際に、

重要ネットワークと通信へのアクセスを獲得する又は重要なシステムを制御する若しくは機能低下させる能力を得るためにサプライチェーンを侵害しようとする国家の企ての可能性である。

そして、本報告書は、中国の電気通信企業がもたらす安全保障上のリスクに対応する次の5つの提言を行っている。

●**提言 1**：米国は、中国の電気通信企業による米国の電気通信市場への継続的な侵入を問題視しなければならない。

- ・情報コミュニティは、用心深く、この脅威に対する警戒を怠らず、注視しなければならない。情報コミュニティは、民間企業に対して、脅威情報を出来る限り提供しなければならない。
- ・外国投資委員会（CFIUS）は、米国の国家安全保障上の利益に対して脅威を与えるファーウェイと ZTE に関連する取得、買収、又は合併を阻止しなければならない。外国投資委員会（CFIUS）による対内資本買収の審査に関する立法上の提案は、関連した議会の委員会によって十分な審議を受けなければならない。
- ・米国政府のシステム、特にセンシティブなシステムには、ファーウェイ又は ZTE の部品を含む機器を使用すべきでない。同様に、政府契約者、特にセンシティブな米国プログラムの契約に関係する契約者は、彼らのシステムから ZTE 又はファーウェイの機器を除外すべきである。

●**提言 2**：米国の民間企業は、ZTE 又はファーウェイのいずれかと機器又はサービスに関する取引をすることの長期的なセキュリティ・リスクを考慮することが強く求められている。米国のネットワーク・プロバイダとシステム開発者は、彼らのプロジェクトのために、ZTE やファーウェイ以外のベンダーを探すことが強く求められている。利用可能な機密及び非機密情報に基づけば、ファーウェイと ZTE が外国政府の影響を受けないということは信用できない。従って、米国及び我々のシステムに対してセキュリティ上の脅威をもたらすものである。

●**提言 3**：米国議会内の本件に関する管轄権を有する委員会と政府内の執行機関は、中国のテレコミュニケーション・セクターの不正な取引慣行を調査しなければならない。そして、主要な中国企業に対する中国政府の継続的な財政支援に特別の注意を払わなければならない。

●**提言 4**：中国企業は、迅速に公開性と透明性を高めなければならない。そして、透明性の要件を満たして西側の証券取引所に上場し、彼らの財務情報とサイバー・セキュリティ・プロセスに関する独立した第三者の一貫した調査結果を提供し、情報と証拠の開示に関する米国の法的基準を順守し、そして、すべての知的財産法及び基準に従わなければならない。特に、ファーウェイは、より透明性を高め米国の法的義務に敏感にならなければならない。

●**提言 5**：米国議会の本件に関する管轄権を有する委員会は、国家と結びついた電気通信企業あるいは明らかに安心して重要インフラの建設をまかせられない企業がもたらすリスクに対応するために必要な法的措置を考慮しなければならない。そのよ

うな法律は、民間企業間の情報共有と外国投資委員会（CFIUS）の役割を増大するであろう。

3. 我が国の取るべき対応

我が国のこれまでの情報システムのセキュリティ対策は、サプライチェーン攻撃を想定したものではなかった。例えば、セキュアコーディングについては、ソフトウェア開発者の意図しない脆弱性が存在するソフトウェアを作成しないように、ソフトウェア開発者が実施するコーディングに関する規定を定めている。サプライチェーンのセキュリティにおける最大の脅威は、「悪意ある意図的なマルウェアの挿入」である。このように「意図せず」か「意図的」の違いは、ソフトウェア開発者に対する要求事項とその厳格な実施とチェック体制に大きな違いを生じさせるものである。

また、我が国の政府機関等の公共機関は、製品や役務（サービス）を調達する際には最低価格落札方式を原則としている。しかし、防衛省の装備品には高い信頼性が要求されることはいうまでもない。従って、PCなどの電気通信機器の整備に際しては最低価格落札方式でなく、サプライチェーン・リスクを考慮した新しい調達方式が必要であろう。

このような、情報システムのサプライチェーン・リスクへの対応は、企業だけでは出来るものではなく、国・防衛省及び企業が一体となって進めなければならない。

まずは、サプライチェーン・リスクに係る包括的な調査研究を、官民で協力して実施し、同調査研究成果を公表して、官民のサプライチェーン・リスクに対する認識を向上することから始めなければならないであろう。そして、最終的にはサプライチェーン・リスクマネージメント（SCRM）のベストプラクティスを策定しなければならない。（了）

「サプライチェーン・リスクに関連する主要な事例」

- ①1980年初頭、「米国 CIA は、ソ連のパイプラインのポンプとバルブの自動制御装置に論理爆弾を仕掛け、このパイプラインを爆破した。」

この事例は、米国の元サイバーセキュリティ担当大統領特別補佐官リチャード・クラーク氏の著書『世界サイバー戦争』の中で、世界で初めて論理爆弾が実際に使用された事例として記載されていることから極めて信憑性が高い。

この爆発によると思われる鉄道事故 (Ufa train disaster) が報道記録として残されている。この報道は、「公式の数字によると、575人が死亡し800人以上が負傷した。」²と伝えている。

- ②2006年5月、「米国、中国から購入したPCを機密サービスに使用しない」

米務省は、レノボから1300万ドルで購入した1万6000台のPCについて、安全問題を考慮して、機密文書を扱わない業務だけで使用すると発表をした。³

- ③2008年4月、「中国製のシスコ製品のニセモノが米政府機関で多数発見、FBIが本格捜査に着手」

中国製と見られるシスコ製品のニセモノが米空軍、米海兵隊、米連邦航空局 (FAA)、米連邦捜査局 (FBI) などの米連邦政府機関向けに大量に販売され、ネットワーク障害や火災などの事故が多数起こっていたことが21日までにFBIが情報公開を行った捜査資料によって明らかとなった。⁴ また、FBIの捜査資料は市販されているIT製品の10%は偽造品であると指摘している。⁵

- ④2008年4月、「グローバリズムの結果：航空機の偽造部品が米軍で深刻な問題に」

米軍の航空機の製造過程に偽造部品が多数入り込んでおり、安全性の低下とメンテナンス・コストの増加が懸念されている。航空宇宙産業協会 (Aerospace Industries Association) の調査によると、こうした偽造部品の影響で、兵器システムの信頼性が年間5~15%下落すると推定されるという。⁶

- ⑤2010年5月、「インド、中国製通信設備・機器に対して、事実上の輸入禁止措置」

「インド政府は4月下旬から、一部の中国製通信設備・機器について、盗聴のための“スパイ部品”が組み込まれているとして、安全検査を厳格化するなど事実上の輸入禁止措置をとっている」と、産経新聞の5月18日付記事は報じた。また、同紙は関係者の話として、「華為などが製造する電話交換機といった通信設備・機器には、盗聴機能などが備わったチップが組み込まれており、遠隔操作で機密性が高いネットワークへの侵略も可能になる」と同記事は報じた。⁷

- ⑥2011年11月 「米軍兵器に偽造部品100万個」

米上院軍事委員会は11月7日、ミサイル防衛システムなどの米軍調達品に新品などと偽った疑いのある電子部品が100万個以上混入していたとの調査報告を発表した。

報告によると、国防総省の10万ページにわたる文書の精査や納入企業、下請け

など 70 社以上への聞き取りで、偽造の疑いがある電子部品の混入例が約 1800 件確認された。うち 100 件超の供給源をたどったところ、7 割超が中国に行き着いたほか、ほかの 2 割も中国からの偽造部品の「再販拠点」とされるイギリスやカナダ経由だったという。⁸

⑦2011 年 11 月、「米下院情報委員会、Huawei や ZTE など中国企業をスパイ疑惑で調査」
米下院情報常設特別委員会は現地時間、複数の中国の通信機器メーカーについて、中国政府のスパイ活動に関与している疑いがあるとして本格的調査を開始したことを明らかにした。今後の調査ではこれら中国企業が中国政府のスパイ活動に関わった範囲や米国の重要インフラに与えた影響などを解明し、国内通信ネットワークのセキュリティ確保に向けた対策の策定にも取り組む。⁹

⑧2012 年 10 月、「米下院情報委員会が、Huawei と ZTE 両社の製品の排除を提言」
米下院情報常設特別委員会は 10 月 8 日、中国通信大手の Huawei（華為技術）および ZTE（中興通迅）の通信インフラ向け機器あるいはサービスには安全保障上のリスクがあるとして、米政府に対し両社の製品を排除するよう求める報告書を発表した。¹⁰

1 <http://intelligence.house.gov/press-release/house-intelligence-committee-launches-investigation-national-security-threats-posed>

2 http://en.wikipedia.org/wiki/Ufa_train_disaster

3 BBC ニュース、<http://news.bbc.co.uk/2/hi/4997288.stm>

4 technobahn ニュース、www.technobahn.com/news/2008/200804230005.html

5 FBI 報告書のスライド

http://www.powershow.com/view/20b72-YjU5N/FBI_Criminal_Investigation_Cisco_Routers_flash_ppt_presentation

6 wired ニュース、<http://wired.jp/wv/2008/04/10/>

7 <http://blog.livedoor.jp/ippikiwakazou-chinawatchtimes/archives/51439728.html>

8 <http://www.asahi.com/international/update/1108/TKY201111080441.html>

9 <http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/NEWS/20111121/374708/>

10 <http://www.itmedia.co.jp/news/articles/1210/09/news024.html>

プロジェクトマネジメント（その2）

研究員 福原 洋一

1 PMBOK®について

日本において広く普及している PMBOK®に基づいて、プロジェクトマネジメントを概説していきます。

プロジェクトマネジメント協会が制定している PMBOK®は 1987 年から版を重ねていますがその種類は下記の通りです。また、プロジェクトマネジメントの力量を認定するための試験を実施しています。試験に合格すると、プロジェクトマネジメント・プロフェッショナル（PMP®）として認定されます。PMP® 資格は、プロジェクトマネジメントに関する資格のデファクト・スタンダードであり、国際資格として世界中で認知されています。

PMBOK®の歴史

- 1969 年 プロジェクトマネジメント協会（PMI : Project Management Institute）が設立
- 1987 年 「プロジェクトマネジメント知識体系」出版
- 1996 年 「プロジェクトマネジメント知識体系ガイド
（PMBOK®:Project Management Body of Knowledge）」出版
- 2000 年 「PMBOK®ガイド 2000 年版」出版
- 2004 年 「PMBOK®ガイド第 3 版」出版
- 2008 年 「PMBOK®ガイド第 4 版」出版
- 2012 年 「PMBOK®ガイド第 5 版」英語版 出版

2 プロジェクトマネジメント概説

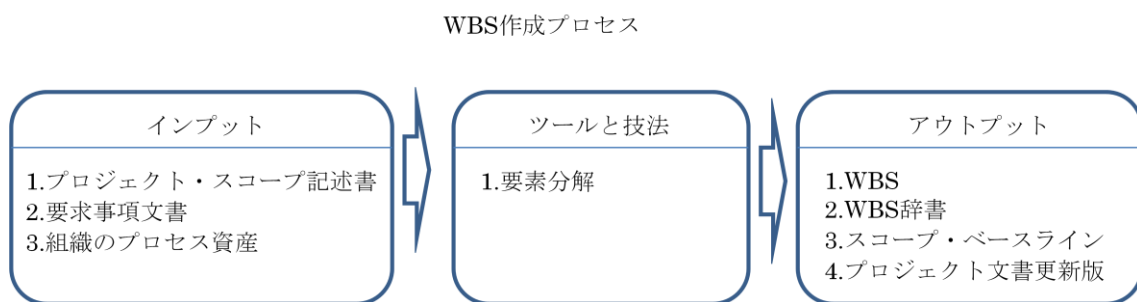
PMBOK®ガイドの最新版は現在第 5 版ですが、日本語版はまだ出版されていないため、第 4 版に基づいてプロジェクトマネジメントを概説していきます。

PMBOK®によると、プロジェクトとは「独自のプロダクト、サービス、所産を創造するために実施される有期的な業務」、プロジェクトマネジメントとは「プロジェクトの要求事項を満たすために、知識、スキル、ツールと技法をプロジェクト活動へ適用すること」でした。

プロジェクトには始まりと終わりがあり、プロダクトやサービスといった成果物を生み出します。プロジェクトの目標であるプロダクトやサービスの要求事項を満足するために、知識、スキル、ツールや技法を活用します。この活動がプロジェクトマネジメントです。

プロジェクトマネジメントは42個のプロセスに分類されます。このプロセスを効果的にマネジメントするためには、プロジェクトマネジメントの知識等の適用が必要となります。ここで言うプロセスとは、事前に定められた一連のプロダクト、所産、またはサービスを生み出すために実行される、相互に関連したアクションとアクティビティの組み合わせです。

プロジェクト・チームはプロジェクトマネジメント・プロセスを実行します。プロジェクトマネジメント・プロセスは、プロジェクトが初めから終わりまで効果的に進行することを確実にするためのものです。プロセスには、スキルや能力を適用するためのツールと技法も含まれています。プロセスの例として、WBS作成プロセスを下図に示します。



プロジェクトマネジメントには42個のプロセスがあり、そのプロセスは、プロジェクトマネジメント・プロセス群と、知識エリアという二通りのグループに分けることができます。

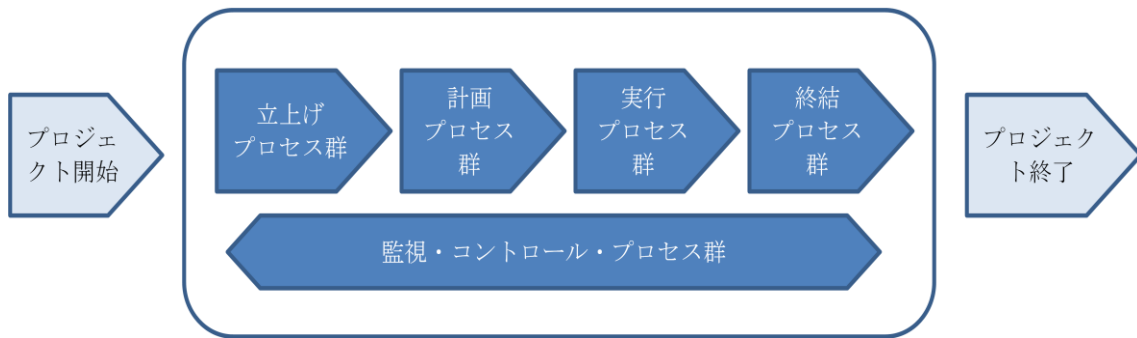
先ずプロジェクトマネジメント・プロセス群については次の5つのプロセス群に分類されます。

- ①立上げプロセス群
- ②計画プロセス群
- ③実行プロセス群
- ④監視・コントロール・プロセス群
- ⑤終結プロセス群

プロジェクトマネジメント・プロセス群は、プロジェクトマネジメントのプロセスを論理的にグループ分けしたものです。

プロジェクトマネジメント・プロセス群を並べると次ページの図のようになります。こうして並べてみると、プロジェクトの開始から終了までの流れに近く、初めての人にも理解しやすいと思います。ただし、プロジェクトのフェーズとは異なるので注意が必要です。プロジェクトが、構想、設計、製造、試験といったフェーズに分割されている場合、各フェーズにおいて、これらのプロセス群が繰り返し実行されます。

プロジェクトマネジメント・プロセス群



一方、知識に関する要求事項によってプロセスをグループ分けしたものは、プロジェクトマネジメント知識エリアです。プロジェクトマネジメント知識エリアには、次の9つの知識エリアがあります。

- ①プロジェクトマネジメント統合
- ②プロジェクト・スコープ・マネジメント
- ③プロジェクト・タイム・マネジメント
- ④プロジェクト・コスト・マネジメント
- ⑤プロジェクト品質マネジメント
- ⑥プロジェクト人的資源マネジメント
- ⑦プロジェクト・コミュニケーション・マネジメント
- ⑧プロジェクト・リスク・マネジメント
- ⑨プロジェクト調達マネジメント

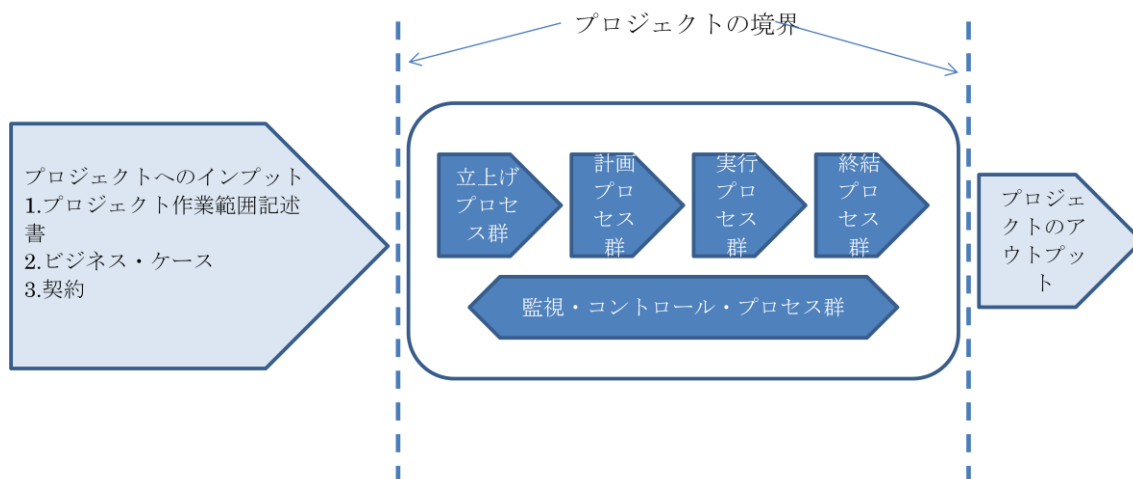
例えば、次ページの表に示した知識エリアの⑧プロジェクト・リスク・マネジメントと⑨プロジェクト調達マネジメントには、それぞれ右方に記載したプロセスが属しています。プロジェクト調達マネジメントには、調達計画、調達実行、調達管理、調達終結というプロセスが含まれています。一方で、調達計画は、計画プロセス群に、調達実行は実行プロセス群に分類されています。

プロジェクト・マネジメントの学習は知識エリアで行い。プロジェクトの実務はプロセス群に沿って進行します。

		プロジェクトマネジメント・プロセス群				
		①立ち上げ プロセス群	②計画 プロセス群	③実行 プロセス群	④監視・コ ントロール プロセス群	⑤終結 プロセス群
知識 エリ ア	⑧プロジェク ト・リスク・ マネジメント		リスク・マ ネジメント 計画 リスク特定 定性的リス ク分析 定量的リス ク分析 リスク対応 計画		リスクの監 視・コント ロール	
	⑨プロジェク ト 調達マネジメ ント		調達計画	調達実行	調達管理	調達終結

3 プロジェクトの開始

プロジェクトは、次ページの図に示すように、外部からのインプットにより開始されます。外部からのインプットには、プロジェクト作業範囲記述書、ビジネス・ケース、契約があります。作業範囲記述書とは、一般に SOW (Statement of Work) と呼ばれている文書です。ビジネス・ケースとは、市場の需要、組織のニーズ、顧客要求、技術的進歩、法的要求や社会的ニーズなどです。外部から受注した場合は、契約がインプットになります。これらのインプットから生成された「プロジェクト憲章」と呼ばれる文書が認可された時点で、プロジェクトが正式に開始されます。プロジェクト憲章という言葉は馴染みにくいと思いますが、採用された企画書と思って下さい。

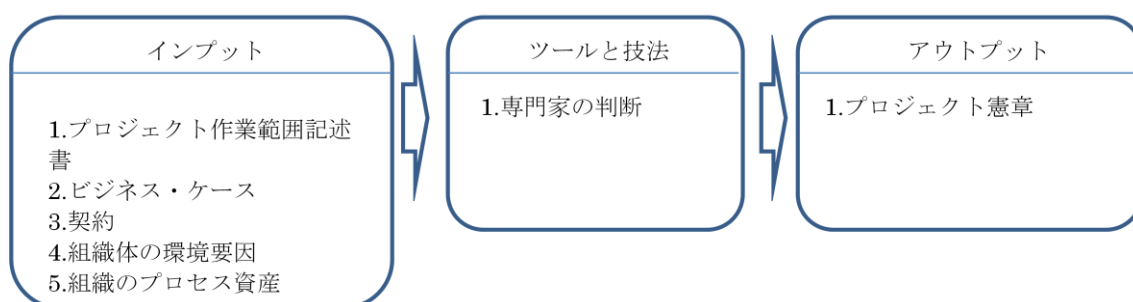


プロジェクトの目標を達成するためには、プロジェクトを構成する個々のプロセスをマネジメントする必要があります。プロセスは、プロセスへのインプット、プロセスにおいて適用するツールと技法、プロセスの結果としてのアウトプットとして定義されます。

プロジェクトの開始、立ち上げプロセス群のプロジェクト憲章作成プロセスを下図に示します。

プロジェクト憲章作成プロセスへのインプットには、プロジェクトへのインプットである「プロジェクト作業範囲記述書」、「ビジネス・ケース」「契約」が含まれています。これら、プロジェクト外からのインプットに、「専門家の判断」を加え、「プロジェクト憲章」を作成し、プロジェクトが正式に認可されます。

プロジェクト憲章作成プロセス



プロジェクトマネジメントには、このような42個のプロセスがあります。次回からは、42個のプロセス個々の解説はPMBOKに譲るとして、ツールと技法が確立しており、有効性が認められ、幅広い分野で使用されているプロセスを取り上げていきます。

第3事業部検査員の心得について

研究員 大戸逸郎

1 はじめに

防衛省は毎年、多品種かつ大量の物品を調達している。

このために装備施設本部等（防衛局を含む）の組織があり、調達及び検査業務を行っている。

しかしながら、限られた人員でこれら大量の物品を検査することは難しい状況である。

したがって、当協会のような国の機関等（公的機関）が品質証明などの証明書等を発行し、防衛省の行う検査に供している。

当協会第3事業部では次のような業務を行っており、防衛省（自衛隊）が必要とするものが、必要な時期に必要な量スムーズに納入されることに寄与している。

(1) 第3事業部の業務

「調達品等に係る監督及び検査に関する訓令」（昭和44年防衛庁訓令27号）の6条、8条及び10条に定められた監督・検査について、国の機関等として監督官・検査官（以下検査官等という）が審査するための次の品目の品質証明等を行う

- ア 需品類（タイヤ類、ゴム・皮革製品、食品類、幕帯類・のう帯類）
- イ 軽油の数量等確認
- ウ 航空タービン燃料

(2) 検査員の具体的業務

- ア 会社が防衛省と結んだ契約（仕様書）に基づく製品の品質確認
- イ 品質確認データによる品質証明書作成
- ウ 検査官等への証明内容の説明
- エ 会社に対し準備すべき成績書等の説明
- オ 検査関係の提出書類についての助言

(3) 検査員の役割

- ア 防衛省に対しては次のとおり
 - (ア) 検査体制の維持
 - (イ) 検査官等の業務の軽減
 - (ウ) 人員の抑制
 - (エ) 検査官等に対する専門的助言
- イ 会社(契約相手方)に対しては次のとおり
 - (ア) 人的過誤の抑制
 - (イ) 柔軟な立会日の設定
 - (ウ) 契約及び納入に関する助言
 - (エ) スムーズな物品の納入

2 検査員の心得

- (1) 検査官等及び契約会社に対して中立的立場で業務を行う。
- (2) 検査結果については、仕様書、J I Sなど客観的な根拠を持って業務を行う。
- (3) 職務上知りえた情報を関係者以外には話さない。
- (4) 依頼された業務を確実に実施するため健康管理に十分な注意を払う。

3 終わりに

当協会（第3事業部）の業務は、契約相手方の依頼を受け、各検査員に指示をし、防衛省（自衛隊）が要求したものが必要とされる時期に、必要な場所にスムーズに納入されるように、試験などに立会い、品質等を証明し、検査官等が納入の成否を判断するための審査資料を作成し、検査官等の検査業務が円滑に実施されるようにすることである。

自衛隊の任務遂行に微力ながらも寄与しているとの自覚のもと、各検査員が自らを律して行動することにより、当協会は公益法人としての存在意義を持つものと考えている。

防衛装備品等の調達に係る過払事案の処理等について

研究員 松寄 準

はじめに

防衛装備品等の調達は、防衛力の整備を図るうえで重要な役割を果たしており、調達業務の円滑な遂行は、我が国の防衛にとって不可欠なものである。

平成10年、防衛装備品等の調達にかかる背任事件が旧調達実施本部（現在の装備施設本部、以下「本部」という。）で発生し、防衛庁（現防衛省）では防衛調達ひいては防衛庁に対する国民の信頼が著しく損なわれたことを厳粛に受け止め、信頼回復のため法改正や組織改編も念頭の上、関係する会社に対して特別調査を実施した。

本件はこの特別調査の一員として調査チームに加わり、延べ約3年以上かけて調査業務に従事した経験等から、過払事案処理の考え方及び方針等について調査した内容を、文献等を参考に私見を織り交ぜながらまとめたものである。

一般的な過払いの返還請求とは、過払い金返還請求で払い過ぎたお金を取り戻すことである。すでに借金を返し終えた者、長期間にわたり高い利息で借入をし続けている者が、払い過ぎた利息を取り戻すためのものであり、過払い金返還請求は取引終了から原則10年で時効になるとされている。

一方、防衛庁での過払い金返還請求では、過払い金返還請求のために必要な書類（有価証券報告書・総勘定元帳・補助簿・契約書・製造指図書・作業票・その他帳票類等）の保存状況確認に続き、疑いの発生要因、過払事案に至る背景等を究明したのち、過払算定期間に対応する返還請求のための個別契約毎の計算書を作成し、損害額の2倍プラス延滞金を加算した金額を契約相手方に請求するものであり、法律的には「不当利得に基づく返還請求権」を根拠として不当利得金を返納させることが多い。「不法行為に基づく損害賠償請求権」を根拠に請求権を行使することも可能であり、またある種の「債務不履行」という考えもある。したがって、これら過払額は「不当利得」、「不法行為」、「債務不履行」のいずれも可能で、違約金は契約条項の規定に基づき発生する。

また時効に関して、「不法行為」は3年、商事時効は5年、「不当利得」「債務不履行」は10年であり、過払事案毎の対処方法については、その都度、慎重に時効との関係を整理している。

このような状況を考慮しながら、過大請求の疑いが発覚した契約相手方に対する原因分析を行い、工数の水増し、品代の過大申告等を解明したのち、ただちに契約相手方及び関係各機関等に対し、過払い額の納入告知により支払いが行われるまでの当分の間、取引停止措置を取る旨の通知文書等を発出している。

一連の不祥事が相次ぎ、その影響によって国民の信頼が著しく損なわれたことから、今後の防衛調達の信頼回復につなげるためにも、過払事案処理の早期解決に有

効な対策の一手段となることを期待し、以下の主要項目に沿って考え方を述べる。

主要項目

1. 装備施設本部の沿革等
2. 防衛装備品の調達の特徴
 - (1) 設備・技術の保有
 - (2) 製造法・事業法の許可
 - (3) 技術援助契約の締結
 - (4) 防衛装備品の製造企業
3. 過払事案の背景となった問題点
4. 過払事案の取り組み方
5. 過大請求の手口
6. 過払事案の処理要領について
 - (1) 過払事案の定義
 - (2) 報告の手順
 - (3) 過払額の算定方法
 - (4) 過払額の算定時の資料提示、提出等
 - (5) 過払額返還請求の根拠
 - (6) 過払額の算定期間
 - (7) 返還請求
 - (8) 債権事務の引継
 - (9) 過払事案処理検討会議に設置する部会
7. 過払事案の再発防止策等について
 - (1) 会社側提出資料の信頼性確保のための施策
 - (2) 工数をマクロ的にチェックするための体制の整備
 - (3) 供給ソースの多様化の追及など競争原理の強化

おわりに

参考文献

1. 装備施設本部の沿革等

装備施設本部の前身である調達実施本部は、昭和 29 年 7 月、防衛庁の発足とともに、その^{*1} 付属機関の一つとして、自衛隊の任務遂行に必要な装備品等及び役務で主要なものの調達を一元的に実施する中央調達機関として創設され、発足当初の調達年間規模は、4,649 件、約 240 億円であった。

その後、組織・機構は、業務量の増大及び防衛力の整備・充実に伴う業務の複雑化に対して充実・強化を図るため、また昭和 43 年度以降の定員削減に対処して業務の合理化を推進するため、幾度かの改編が重ねられた。

昭和 59 年には、「国家行政組織法」(昭和 23 年法律第 120 号)の改正に伴い、防衛庁の^{*2} 特別の機関の一つとして位置付けられた。また、平成 13 年 1 月には、中央省

庁等改革に合わせ調達実施本部は廃止され、契約部門は特別の機関として新設された契約本部に、原価計算部門は内部部局(管理局原価計算部)に、それぞれ引き継がれた。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、契約本部の契約及び品質管理機能と管理局原価計算部の原価計算機能などを統合・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。

さらに、19年1月には、防衛庁から防衛省へと移行し、同年9月には、防衛施設庁を解体、防衛省に統合し、新たな時代の要請に応えた政策立案を行うための体制を構築する一環として、装備本部も改編されることとなった。装備本部は、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及び役務の調達のほかに、建設工事等の実施に関すること等の事務が追加され、同時に装備本部の支部・事務所は廃止され、支部等で実施していた監督・検査等の事務は、施設行政のみならず、地方における防衛行政全般についての拠点機能を担う組織として新設された地方防衛局の調達部、支局、事務所で実施されることとなった。

装備施設本部に至るまでの組織の変遷は以下のとおりである。また平成23年度末時点での定員は611名(事務官等525名、自衛官86名)。所在地は市ヶ谷駐屯地内である。

発足当時組織名 : 調達実施本部:CP0(Central Procurement Office)

昭和29年7月1日～平成13年1月6日

(以下「調本」という。)

1回目組織改編 : 契約本部:CC0(Central Contract Office)

平成13年1月7日～平成18年7月30日

(以下「契本」という。)

2回目組織改編 : 装備本部:EP0(Equipment Procurement Office)

平成18年7月31日～平成19年8月31日

(以下「装本」という。)

3回目組織改編 : 装備施設本部:EPC0

(Equipment Procurement and Construction Office)

平成19年9月1日～現在

(以下「装施本」という。)

*¹ 附属機関 : 「防衛庁設置法」(昭和29年法律第164号)に基づいて、防衛本庁に置かれた、内部部局以外の機関をさす。

*² 特別の機関: 国家行政組織法の改正により、従来の「附属機関その他の機関」が、「施設等機関」、「審議会等」及び個別性、特別性が強く、そのいずれにも該当しない「特別の機関」に区分され、調本は、陸幕、海幕、空幕、旧統幕及び技本とともに、防衛庁設置法上、防衛本庁に置かれる特別の機関として規定された。

なお最近の調達実績は次のとおり。

平成 22 年度は、6,875 件、1 兆 1,732 億円。

うち、随意契約は、795 件(11.6%)、6,261 億円(53.4%)

平成 23 年度は、8,704 件、1 兆 4,716 億円。

平成 24 年度（見込）は、6,408 件、1 兆 3,623 億円。

2. 防衛装備品の調達の特性

平成 9 年度(過払事案の特別調査時期)の防衛庁の調達額は約 2 兆 27 億円で、このうち、中央調達(1兆3,200 億円)である。契約方式別にみると随意契約が件数的には約 35%であるが、金額的には約 85%を占めている。

このように随意契約が多くならざるを得ない背景として、以下のようなことが挙げられる。

(1) 製造設備及び技術を保有する企業

防衛上の運用ニーズを満たすため、過酷な使用環境に耐え得るなどの必要があり、仕様内容が複雑かつ高度であることから、特別の製造設備及び技術などを必要とするが、そのような設備、技術を保有する企業は限定される。

(2) 製造許可を受けている企業

製造などに当たり武器等製造法、航空機製造事業法の適用を受け、許可などを必要とする場合が多いが、そのような許可を受けている企業は限定される。

(3) 技術援助契約の締結できる企業

ライセンス生産するものについては、外国企業と国内企業との間で技術援助契約を締結する必要があるが、技術援助契約を締結できる企業は限定される。

(4) 防衛装備品の製造企業

武器輸出三原則などにより輸出が認められないことから、同一の装備品の製造に多数の企業が参入するほどの生産規模に達しないものが多い。

このため、防衛装備品については、製造することができる企業が限定され、競争的な市場が形成されにくいことから、予定価格の算定は、市場価格などを基準として計算する方式よりは、生産費用を構成する材料費、労務費などの加工費、一般管理及び販売費などを積上げる原価計算方式によって行うことが多い。この方式では極めて専門的な知識が要求されるとともに、根拠となるデータを企業提出の資料に依存せざるを得ないという面もある。

3. 過払事案の背景となった問題点

過払事案の背景となった問題点は、いくつかあるが、まず、このような防衛装備品の調達の特徴である随意契約の多さなどからくる透明性の欠如が挙げられる。すなわち、随意契約による企業の選定や調達価格の決定の過程が、外部からみて不透明となっていたことが、企業側の工数の過大申告や不適正な返還額の決定をもたらしたとも考えられる。

また、本部内において原価計算部門と契約部門の相互牽制が働かなかっただけで

なく、これらの業務を監督する立場にある内部部局によるチェック機能も働かず、企業及び職員の不正行為をチェックできなかった点も挙げられる。

さらに、我が国の場合、調達事務に精通している人材が不足しており、繰り返し同一部門に特定の者がつくこととなり、組織を閉鎖的にした面がある。因みに米国においては、監査（原価計算、原価監査等）が極めて重視されており、契約を締結する部門とは独立して、調達契約に関する監査を行う^{※3}国防契約監査庁：DCAA が約 4,000 人の職員（約 1,000 人の公認会計士を含む）を擁して設置され、また約 50,000 人の職員を有する^{※4}国防兵站庁：DLA の中に^{※5}国防契約管理コマンド：DCMC が設置され、担当者が契約企業に常駐して製造プロセス等を把握し、工数等のチェックを担当している。

以上の問題点を早く取り除くために、防衛省においても、まず内部監査の機能・体制を強化することが極めて重要であり、とりわけ、防衛省において契約を行う機能と原価計算等を行う機能とを分離させ、一連の契約業務の相互牽制体制の構築を図る必要があると考えられる。

^{※3}国防契約監査庁：DCAA(Defense Contract Audit Agency)

1967 年に契約監査機能の一元化とその組織的独立性を確保するために設立され、その職員数は約 4,000 人で、うち公認会計士が 1,000 人以上を占める。

監査官も 250 の契約企業の工場に常駐している。また、4,000 人以上の契約企業を訪問し定期的に監査する。

主として次の 3 つの業務を行う。

- ①企業側価格提案の審査
- ②契約締結後の原価監査
- ③契約企業の経理システムの監査

^{※4}国防兵站庁：DLA(Defense Logistics Agency)

職員数約 5 万人を擁し、主として各軍の共通装備品及び需品等の調達、並びに契約履行に関する監督・検査を担当する。

^{※5}国防契約管理コマンド

：DCMC(Defense Contract Management Command)

DLA の下部機関であり、技術の専門家から構成され、品質保証や企業側価格提案の技術的なチェックを行う。この企業側見積のチェックをより円滑に行うために米国を中心に全世界で 81 の事務所が設けられ、うち 42 の事務所は契約大企業の工場の中に置かれ、技術専門家が常駐して製造プロセス等の把握に努めている。また、25,000 社に及ぶ契約企業を訪問しチェックを行う。

4. 過払事案の取り組み方

防衛省としては、過払いが判明している企業については、徹底的に調査を行い、できる限り速やかに、過払事案処理要領に従い過払額を算定し、返還請求を行うこととしている。また、他の企業において過払いが生じていないか確認するため、監査法人を活用するなどして企業の会計システムの適正性などの調査に取り組んでいる。

また、過払事案としての取り組み方は、過大請求手口の証拠となる根拠を十分把握することが必要不可欠であることから、単なる書類上の審査だけでなく、現場の事情を勘案するため、熟知している担当官との連携による調査が実施できるように、次のような事前調査項目として取り入れることが重要である。

事前調査項目

- (1) 過払事案として、決定された場合には、原因究明を確認するため会社関係担当者への聞き取り調査等十分な説明を受ける必要がある。
- (2) 特別調査チームの担当者として、本社及び製造工場への調査に出向いて、保存されている帳簿伝票類等及び電子データの入力、出力現場への立会などについての調査を十分に把握すること。
- (3) そのうえで、直接契約した中央調達分・地方調達分及び下請負契約分(含む間接契約分)に係る原価元帳、製造指図書番号一覧表、帳票類、作業伝票、納入伝票、領収書等の証拠書類の状況把握が、過払事案の処理に向けて必要不可欠であること。
- (4) 契約書等に基づき各機関別契約関連ファイルを作成すること。
- (5) できる限り速やかに過払額を算定し、適正な回収に努めていくため、過払算定について概要説明書を作成し、特別調査チーム担当者等に対する事前説明の準備を行えるようにしておくこと。
- (6) 過払算定部会等への報告は、特別調査実施状況内容を踏まえて、逐次報告書形式により説明を行うこと。

5. 過大請求の手口

過大請求手口への手掛かりとしての事実を解明することから、過払請求事案の取り組み方の方向性が分かる。

特に工数の水増しにおいては、間接部門の工数の一部の混入、民需の工数の付け替え、工数日報の改竄等、また直接材料費においては、発注額が低減しているにもかかわらず従来の発注額のまま、あるいは内作化したものを原価元帳に計上し、実際原価報告書資料として提出する。その場合、水増しを一気になくすとそれまでの請求とつじつまが合わず、過去の不正が発覚してしまう恐れから、書類提出等については、契約継続延長の考え方により改竄をしていたことが上げられる。

次に、過去の過払事案において、契約相手方が実際に行っていた過大請求の手口の事例を列挙する。

- (1) A社（取引停止期間：5.7.19～5.10.18、3ヶ月）
原価把握の工数集計において防需の工数を水増しした上で営業用の原価元帳を作成。また、期間工数を増加させ加工費率の競争性も高めていた。
- (2) B社（取引停止期間：7.6.15～7.11.12、約5ヶ月）
製造現場で集計した実際工数とは別に、偽りの工数を基に作成した伝票等を官側に提示していた。
- (3) C社（取引停止期間：10.10.1～14.6.7、約44ヶ月）
間接部門の設計工数の一部を直接部門の加工工数に混入させるとともに、加工工数を水増しして営業用の原価元帳を作成。
原価元帳、作業時間票、労務費製造間接費集計表等は二重帳簿を作成。
- (4) D社（取引停止期間：10.11.1～11.7.31、9ヶ月）
防需の工数を水増しした見積書及び原価元帳を作成。但し加工費率の期間工数は水増ししていない。
- (5) E社（取引停止期間：10.9.1～11.9.19、約12ヶ月）
防需の工数を水増しして営業用の原価元帳を作成。但し加工費率の期間工数及び財務会計について結びつく原価元帳は改竄していない。
- (6) F社（取引停止期間：10.10.1～11.12.26、約15ヶ月）
- ① 甲事業場
偽りの工数日報を作成し、これを基に専用コンピュータを使用し偽りの原価元帳（総勘定元帳と一致しない）を作成していた。
 - ② 乙事業場
設計工数について、工数日報への記載段階で管理者が民需オーダーを防衛関連オーダーへ書き換え。それを基に原価元帳作成から決算まで行っていた。
 - ③ 丙事業場
民需の工数を防需に付け替えて元帳を作成（総工数は一致するように操作）原価元帳は総勘定元帳と一致、また、コンピュータを利用して、一定倍率にならないようにバラツキを持たせていた。
 - ④ 丁事業場
内作品の予定原価を高め改竄した資料を作成し、これを基に原価元帳作成から決算まで行っていた。更に、工数を水増しした偽りの原価元帳（総原価元帳と一致しない）を作成していた。
- (7) G社（取引停止期間：11.11.29～12.11.2、約11ヶ月）
見積資料における実績値の提出や原価監査において、工数を過大に水増しした偽りの原価元帳を作成し、更に、加工費率算定のための資料提出に当たり、資材部門等の共通経費及び機械等の賃借料を防衛部門に過大に配賦していた。
- (8) H社（取引停止期間：11.11.29～12.8.28、9ヶ月）

下請負企業として、プライム(防衛省との契約締結相手方)に提出していた全ての計算工数の合計が、経費率設定のために提出されていた保有工数を超過していた。更に、プライムが算定した工数が帳簿上の真の工数を超過していた。

(9) I 社(取引停止期間：12. 6. 5～13. 3. 9、約 9 ヶ月)

財務会計にリンクしている原価元帳は、まとめ買い直接材料費について、個別オーダーに正しく賦課されていないため、防衛省提出の直接材料費及び加工費率等の原価元帳を契約金額に合わせて改竄していた。

(10) J 社(取引停止期間：12. 11. 8～14. 7. 30、約 21 ヶ月)

真の原価元帳とは別に材料費(偽りの納品書)及び加工工数を操作して虚偽の原価元帳を作成していた。

(11) K 社(取引停止期間：15. 5. 12～16. 2. 27、約 10 ヶ月)

工数ファイルについて真と偽りを作成し、民需等の工数を防衛省の工数に紛れ込ませて実績工数を過大申告し、その工数により財務会計も行っていった。

(12) L 社・M 社・N 社(取引停止期間：16. 12. 15～18. 3. 24、約 15 ヶ月)

真の原価元帳とは別に材料費(偽りの納品書)及び加工工数を操作して虚偽の原価元帳を作成していた。

直接材料費については、発注額が低減しているにもかかわらず従来の発注額としたもの及び内作化したものを直接材料費に計上していた。

加工工数については、民需の加工工数を防需に付け替え、低減した実績工数を従来の加工工数として計上した。

防衛省に報告されていた実際原価資料は、経理上の原価とは異なり、工数及び外注加工費を水増ししたものであった。

6. 過払事案の処理要領について

この要領は、原始伝票等の一部が保存されていなかったなどのため個別の契約ごとの実際の製造原価(以下「実際原価」という。)の把握が困難であり、決算書等の数値に基づき過払額を算定していた事案処理状況を踏まえ、統一かつ明確な基準を定めることが必要となり、過払額の算定を行うための調査、過払額の算定方法、過払額返還請求の根拠等について制定されたものである。(「過払事案処理要領」(防装管第 5054 号事務次官通達 11. 9. 30 以下「処理要領」という。))

その主な内容は次のとおりである。

(1) 過払事案の定義

過払事案とは、調達物品等の調達に当たり、当該調達物品等に係る計算価格を原価計算方式により計算した契約に関し、^{※6} 過払行為により損害が発生した場合又は発生する恐れがある場合において、損害賠償請求、取引上の措置その他所要の措置を構う必要が認められるものをいう。

※⁶ 過払行為 : 契約相手方(下請負者を含む。以下同じ)の故意又は重大な過失による契約金額の算定根拠となる工数の過大申告等の不法行為により防衛省が過大な契約金額による契約を締結して、その契約代金の支払を行うこと又は支払を予定することをいう。

(2) 報告の手順

過払事案になり得ると思われる事実(以下「疑義案件」という。)を知り得た者は、疑義案件に係る契約事務を所掌する関係支担当にその旨を速やかに通報しなければならない。

その主な通報内容は次のとおりである。

① 詐欺・背任

- ア. 工数を水増しするなど、過大な予定価格の算定を行うこと。
- イ. 架空の契約を行い支払金を事業者にプールさせること。
- ウ. 契約額を不当に上乘せし、その差額を着服すること。
- エ. 過払損金額を不当に減額し、返納額の圧縮を図ること。
- オ. 虚偽の監督報告書及び検査調書を作成し、違約金の支払を免れさせること。

② 予算執行職員による入札談合等関与行為

- ア. 業界関係者の会合に参加し、業界関係者毎の年間受注目標額を提示し、その目標額を達成するよう調整を指示すること。
- イ. 一つの契約について予め受注予定業者を記載したいわゆる割振表を作成し、業界関係者に通知すること。
- ウ. 業界関係者から提示された受注予定業者を記載した、いわゆる割振表に承認を与えること。
- エ. 業界関係者が談合を行うことが容易になることを知りながら、業界関係者の不当な働きかけに応じ、計画を変更し契約を分割したり、前倒し発注すること。
- オ. 業界関係者が談合を行うことが容易になることを知りながら、業界関係者の不当な働きかけに応じ、入札参加条件を変更すること。
- カ. 業界関係者の不当な働きかけに応じ、受注者を予め指名すること。
- キ. 特定の業界関係者に対し、受注者となるべき者として希望することを予め教え示すこと。

ク. 公にされていない予定価格を業界関係者に教えること。

ケ. 業界関係者の不当な働きかけに応じ、予定価格を教えなければ問題ないと考え、予定価格を容易に推測できる予算額、計算価格、見積額等を教えること。

③ 予算執行職員以外の職員による入札談合等関与行為等

- ア. 自己の地位階級を利用して、割振表を作成するなど、自ら入札談合等関与行為を行うこと。
- イ. 自己の地位階級を利用して、予算執行職員に入札談合等関与行為その他調達

- 経理業務に関する違反行為を行うことを唆し又は助長させること。
- ウ. 業界関係者の不当な働きかけに応じ、不正に仕様書を変更すること。
 - エ. 業界関係者の責任による履行遅延や契約不履行があるにもかかわらず、不正に仕様や納期を変更し、遅延金や違約金の支払いを免れさせること。
 - オ. 業界関係者に予定価格を容易に推測できる予算額、計算価格、見積等を教えること。
 - カ. 業界関係者の資格審査及び登録に際し、合理的な理由なく特定の業界関係者が有利になる取り計らいをすること。
 - キ. 契約後において、契約の変更手続きを行うことなく、契約相手方に対して、契約した仕様内容を不当に超える要求を行う。
 - ク. 競争契約において、合理的な理由がないにもかかわらず、特定の業界関係者にしか対応できない納期を設定し、当該業界関係者との契約の実現を図ること。
 - ケ. 要求日や納期を緊急案件であるかのように作為的に調整し、公告期間がとれないようにして、特定の業界関係者との随意契約の実現を図ること。
 - コ. 特定の業界関係者との契約の実現を図るため、他の事業者が取り扱えない品目を要求品目に加えさせるなど、随意契約にせざるを得ない状況を意図的に作り出すこと。
 - サ. 特定の業界関係者との契約の実現を図るため、仕様を付加するなどして競争を害すること。

④ 隠蔽、黙認等

- ア. 自己若しくは部下の違反行為又は業界関係者の入札談合行為について証拠の隠蔽や虚偽の申述を行うこと。
- イ. 契約相手方が、必要な許可無く契約の一部又は全部を下請させていることを認識したにもかかわらず、当該違反行為を放置すること。
- ウ. 部下から、他の隊員の違反行為又は業界関係者の入札談合行為について通報を受けたが、通報した隊員に口封じや口裏合わせを行うこと。
- エ. 部下の違反行為又は業界関係者の入札談合行為について情報を得ていたにもかかわらず、放置すること。
- オ. 部下の違反行為又は業界関係者の入札談合行為を認識したにもかかわらず、職務怠慢により当該違反行為を確認し防止するための努力を行わないこと。

⑤ 職員と業界関係者との不適切な接触等

- ア. 仕様書作成、積算、入札、契約業務などの職務上必要となる範囲を超えて、業界関係者と接触すること。
- イ. 適切な情報保全措置が施されていない庁舎内の執務室において、業界関係者と接触すること。

- ウ. 職務上の上級者の了解を得ることなく、単独で業界関係者と接触すること。
- エ. 業界関係者から不当な働きかけを受けたにもかかわらず、接触報告書を作成せず、機関等の長等に報告又通知しないこと。
- オ. 防衛省退職者である業界関係者と接触する際に、職務上の上級者の了解を得ることなく、本省部員、幹部自衛官等を同席させないこと。

(3) 過払額の算定方法

過払額の算定方法は、次の4方式となっている。

① 1方式

過払額は、原則として、個別の契約ごとに次の算定により計算する。(以下「個別契約方式」という。)

$$\text{過払額} = \text{契約に係る支払額} - \text{適正な契約金額}$$

$$\text{適正な契約金額} = \text{※7 実績原価} + \text{※8 総利益} + \text{※9 製造原価外費用}$$

※7 実績原価 : 「調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令」(昭和37年防衛庁訓令第35号。以下「訓令」という。)に基づき、実際原価から原価に算入しないこととしている交際費等の原価(以下「非原価」という。)を控除するなどして、防衛庁が適正と認めた製造原価をいう。

※8 総利益 : 実績原価に総利益率〔一般管理及び販売費、支払利子並びに利益の所定の率)を乗じたものをいう。

※9 製造原価外費用 : 梱包輸送費、技術使用料等の費用をいう。

② 2方式

個別契約ごとの実際原価の把握が困難であるなど個別契約方式により過払額を算定できない場合は、決算書等の数値に基づき、各年度ごとに次の算定により計算する(以下「決算書」という。)

$$\text{過払額} = \text{※10 対防衛庁売上高} - \text{正当な売上高}$$

$$\text{正当な売上高} = \text{※11 対防衛庁売上高に対応する適正な売上原価} + \text{総利益} + \text{製造原価外費用}$$

※10 対防衛庁売上高 : 決算書等から算定される防衛庁に対する売上高【間接調達(当該会社が、防衛庁と契約した相手方から、装備品等の一部についてその製造

等を請け負った契約)を含む。】をいう。

※11 対防衛庁売上高に対応する適正な売上原価：対防衛庁売上高に対応する決算上の売上原価から非原価を控除するなどして、防衛庁が適正と認めた売上原価をいう。

③ 3方式

契約の相手方における各種資料の保存状況や原価計算手続等の状況に応じて、個別契約方式及び決算書方式を組み合わせ適用することができる。(以下「併用方式」という。)

④ 4方式

契約の相手方が過払額の算定を行うための調査に応じない等の理由により上記の算定方法により難しい場合は、装備局長と調整のうえ算定する。(以下「特認方式」という。)

そして防衛庁では、処理要領に基づき、11年度末現在について、次のとおり処理していた。

過払事案

返還年月日

算定方法

過払額

返還額(延滞金を含む)

(4) 過払額の算定等の資料提示、提出等

過払事案として、決定された場合には、原因究明を確認するため十分な説明を受ける必要がある。

まずは、特別調査チームの担当者として、指名会社へ出向き会社の規則である原価計算実施要領・就業規則・経理規則・工数管理規則等に従い、フローチャート等の提出を求め、原価元帳等の帳簿類及びその基礎となる原始伝票等の保存状況の確認を行う。

また、会社関係担当者への聞き取り調査を実施し、直接契約した中央調達分、地方調達分及び他社との下請負契約分に係る契約リストの作成について、各機関別契約書毎にファイル整理を行ったうえで、各機関別特別調査担当者に対して概況説明を事前に行った後、過払いの該当する契約について代金の確定調査を行う。

この結果、過払い額を算定するため必要となる原始伝票等の一部が保存されていなかったり、原価計算実施手続上複数の契約が一括管理されていたりしたことが確認され、個別の契約ごとの実際原価を把握することが困難となっていた場合には、決算書等の数値に基づき過払額を算定した方法等について検証する必要があり、決

算書等の数値に基づき過払額を算定することも止むを得ないものと認められる。

(5) 過払額返還請求の根拠

不法行為に基づく損害賠償請求権、不当利得に基づく返還請求権又は債務不履行に基づく返還請求権とする。

(6) 過払額の算定期間

責任者は、次の各号に定める手続きにより過払額の算定期間を定めるものとする。

- ① 責任者は、防衛省における会計に関する書類等の保存期間を勘案した過払額の算定期間を過払処理会議へ付議する。
- ② 責任者は、過払処理会議での付議の結果を踏まえて副本部長(総務担当)を通じ経理装備局長と調整の上、過払額の算定期間を決定する。

(7) 返納請求

当該事案の返納請求に際し、担当官は債権発生通知書を作成し、歳入徴収官である会計課長に債権発生の通知をするものとする。

会計課長は、前項の通知に基づき、債権管理簿に必要な事項等を記載する。

(8) 債権事務の引継

複数の機関等にわたって過払いが生じている場合において、副本部長(総務担当)が処理要領第4に基づいて主管部長として指定された場合、国の債権の管理に関する法律施行令(昭和31年政令第337号)に基づき、歳入徴収官である会計課長が他の機関の過払いの債権の債権管理事務の引継ぎを行うものとする。

また、複数の機関等にわたって過払いが生じている場合において、他の機関の経理部長等が処理要領第4に基づいて主管部長として指定された場合、国の債権の管理に関する法律施行令により主管部長の属する機関等の歳入徴収官に当該事務を引継ぐものとする。

(9) 過払事案処理検討会議に設置する部会

契約相手方〇〇(株)からの過大請求により発生した過払額の返還業務遂行に当たり、契約相手方との交渉及び訴訟に関する事務を円滑に実施するため、過払処理会議に過払部会を置く。

上記部会については、幹事担当課において特別調査・過払額の算定等部会での検討・報告資料の提出等を実施し、了解を得ること。

装施本における調達業務において発生した過払事案の処理に際し、業務の適正性及び透明性確保の観点から、責任の所在の明確化、迅速かつ一元的な業務処理、情報の共有化、業務の個人集中の排除に配慮しつつ、今後の業務を円滑かつ明確に推進していくため、装施本に過払事案処理検討会議を置く。

上記委員については、部会の設置に関することの審議、部会から付議の手続が行われた議案の審議を行う。

過払額の算定を適正かつ統一的去るために必要な算定基準等を検討するため、過払処理会議に算定基準部会を置く。

上記部会員については、必要に応じて法務省及び財務省との調整・会計検査院との調整を行うものとする。

7. 過払事案の再発防止策等について

防衛省の装備品等の調達に対する国民の信頼が著しく損なわれたことを踏まえ、適正な原価を把握し過払事案の再発を防止するなどのため、各種の施策を講じており、その主な内容は次のとおりである。

(1) 会社側提出資料の信頼性確保のための施策

- ① 契約相手方の原価計算システムの適正性を確認するための調査(以下^{*12}「制度調査」という。)は、従来会社の任意の協力の下に行っていたが、防衛省と契約を締結しようとする者等に対しその受入義務を課すこととし、正当な理由なくこれを拒否した場合には契約の相手方としないことができることとした。
- ② 制度調査等の実効性を期すため、保存期間について法令上定めがない資料についても一定期間の保存義務を契約相手方に課すこととした。
- ③ 会社から提出又は提示される資料の信頼性を確保するため、虚偽の資料を提出、提示したことによって過払額が生じた場合には、過払額と同額の違約金を課すことができることとした。

(2) 工数をマクロ的にチェックするための体制の整備

防衛省としての工数の適正性の評価能力を高めるため、装施本が締結した契約(以下^{*13}「中央調達」という。)及び陸上、海上、航空各自衛隊の部隊等が締結した契約(以下^{*14}「地方調達」という。)に係る工数データの^{*15}オフラインによる集計を実施するとともに、一元的なオンライン工数集計のためのシステムを構築し、次のような手順で体制を整備することが期待される。

- ① 中央調達及び地方調達機関における工数データの管理について調査
- ② 工数データの集計内容及び方法の検討
- ③ 構築すべき工数集計システムの概要決定
- ④ 適当な規模(契約件数等)の工場等を選定した工数集計の試行

^{*12} 制度調査 : 制度調査実施計画に基づき、実施対象企業の会計制度、契約履行の状況等により次の調査実施項目について確認するものとする。

制度調査実施項目

- ア. 会社制度の信頼性が確保されていること。
- イ. 原価計算手続きが整備され、原価計算が適正に実施されていること。
- ウ. 原価の発生場所から原価元帳に至る原価集計手続に従い適正に集計計上されていること。
- エ. 貸借対照表及び損益計算書の内訳と原価元帳等との数値が整合していること。
- オ. その他上記に類する必要事項

※¹³ 中央調達 : 本部が締結した契約

※¹⁴ 地方調達 : 陸上、海上、航空自衛隊の各補給処及び部隊等が締結した契約

陸上自衛隊 補給統制本部、関東補給処等

海上自衛隊 補給本部、艦船補給処、航空補給処
横須賀総監部等

航空自衛隊 補給本部、第1補給処、第2補給処
第3補給処、第4補給処等

※¹⁵ オフライン : オフラインとは、物理的あるいは論理的に、他の機器と切り離されている状態のことである。ネットワークにおいては、端末機がホストコンピュータやネットワークと接続されていない状態を指す。(対義語: オンライン)

(3) 供給ソースの多様化の追求など競争原理の強化

防衛装備品は、その仕様の特殊性から、製造に当たっては特別の製造設備、製造技術を必要とするほか、供給先が防衛省に限られること等の要因により、供給者が限定されるものが多く、随意契約によらざるを得ないものが多い。このような状況下にあつて、調査及び検討を通じて、供給ソースの多様化を図るために、以下の方策について更なる検討を進める。

①. 防衛省規格・仕様書の見直しの促進

一社随意契約となる主な理由が特定の防衛装備品の製造に必要な設備・技術等が特定の会社に固有のものとなっている現状を改善するため、防衛省の仕様・規格を見直し、市販品仕様及び民生規格を活用した規格にしていくことが重要である。これにより、新規参入者が増加し、競争的な環境が醸成されることが期待される。

②. 導入段階における競争性の確保

防衛装備品の性格上、一旦製造が開始されるとその後の契約が随意契約になりがちであることから、装備品の導入段階、研究開発着手段階においては、仕様書を作成するに先立って、製造可能性のある会社の発掘に努め、その参加を広く求めて複数会社から提案を得るなど、競争的な環境を醸成することができる制度的

な枠組みについて検討する。

③. 供給ソースの発掘

防衛装備品の規格・仕様のほとんどは公開されてはいるが、これを積極的に広報することにより、潜在的な新規参入者が了知できる機会を増加させることが必要である。

④. 随意契約の透明性の向上

供給ソースの多様化を図ってもなお随意契約とならざるを得ない場合には、随意契約の落札情報として、契約方法、随意契約理由等を公開することにより、随意契約の透明性を向上させる必要がある。

おわりに

防衛調達には、供給ソースが乏しいことから、供給側である企業と需要側である防衛省との間に長期の依存関係が形成されやすい構造になっており、防衛装備品の価格も原価計算方式により決定されることが多く、その裁量性をめぐって公正化、透明化の観点から防衛調達に係る不祥事に関連して、様々な問題が指摘されているところである。

この背景には、従来本部において行っていた、契約に必要な予定価格の基礎となる計算価格の算定などを担当する原価計算担当課と契約締結や商議などを担当する契約担当課がそれぞれ独立して業務を行い、課レベルでの相互牽制する機能や、予算要求から最終的な防衛装備品の納入に至るまでの、一貫性・統一性を確保するための有機的な統合機能などが問題として取り上げられていた。

また、防衛調達制度自体は長期にわたり大きな変更もなく推移してきており、これを運用する職員は、高度情報化した我が国の産業界の技術進歩等社会経済情勢の進展、会計財務処理の変革等に十分対応できていない状況にある。

以上の点を踏まえて、防衛調達の問題解決のためには、その源流に遡って対策を講じるという考えの下、防衛省側においては、自ら厳しく律する組織的体制作り及び問題発生を未然に防止する制度を整備するとともに、企業側においても自らを律する仕組みを整備する必要がある。

そのうえで、防衛調達は、原点に立ち返って行うとの考え方にに基づき、調達の基本は、経済性の追及であるとの考えの下、十分配慮しつつも、競争原理を高め調達コストの低減に努めるとともに、開かれた調達行政を目指して、防衛産業と防衛省が一定の緊張関係を保ちつつも、その間で相互信頼関係を作り上げ、防衛調達改革の目的の実現に取り組むとの姿勢を強く認識し、官民の適切な関係の形成を図り、双方の英知を結集して調達行政の信頼回復に取り組むこと。

これらの動きを契機として、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も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。

- 参考文献：防衛省装備施設本部の概況(平成 22 年度版、平成 23 年度版)
：防衛調達制度改革の基本的方向(平成 10 年 11 月 19 日)
：会計検査院 平成 11 年度決算検査報告
：「過払事案処理要領」(防装管第 5054 号事務次官通達 H11. 9. 30)
：違反行為に係る懲戒処分等の基準(事務次官通達、平成 19 年度)