

過大請求問題再発防止策に関する外部委員会

報告書

平成 26 日 1 月 29 日

過大請求問題再発防止策に関する外部委員会

委員長 那須 弘平

委員 有川 博

委員 青山 伸一

1. 委員会の設置及び任務

(1) 過大請求問題再発防止策に関する外部委員会（以下、「委員会」という。）は、独立行政法人宇宙航空研究開発機構（以下「JAXA」という。）が、人工衛星等の開発等に関する契約の相手方であった三菱電機株式会社（以下「三菱電機」という。）によってなされた過大請求事案に関して策定した再発防止策の実効性及び初期段階の実施状況の評価について、外部に意見を求めることを目的に設置した委員会である。

(2) 委員会の構成は以下のとおりである。

委員長 那須 弘平（弁護士（あさひ法律事務所））

委員 有川 博（日本大学総合科学研究所教授）

委員 青山 伸一（公認会計士）

上記3名は、いずれも、JAXA、三菱電機及びその関連会社とは何らの利害関係を有しない第三者である。

(3) 委員会は、平成25年2月1日付の委員長決定「過大請求問題再発防止策に関する外部委員会運営要領」(添付資料(1))に基づき、以下の事項を任務として活動してきた。

ア JAXAの過大請求問題対策本部において取りまとめられた平成24年12月付「三菱電機株式会社による過大請求事案調査報告書」(以下、「過大請求事案調査報告書」という)のVI.2(「JAXAが実施する再発防止策」)記載の再発防止策(添付資料2参照。以下、「JAXAの再発防止策」という。)について、実効性の検証及びその初期段階の実施に関する評価を行うこと。

イ 上記の結果を報告書として作成し、JAXA理事長に提出すること。

ウ 上記ア及びイに関連して、JAXA理事長に対し再発防止のために必要あるいは有益と認める意見を述べること。

2. 三菱電機による過大請求事案の概要

(1) JAXA の契約制度の概要

ア JAXA は、独立行政法人宇宙航空研究開発機構法（平成 14 年法律第 161 号）に基づき、宇宙の開発及び利用の促進等を図ることを目的として、他機関や企業と契約を締結するなどの方法により人工衛星等の開発等の業務を行っている。また、外交・防衛等の安全保障及び大規模災害等への対応等の危機管理のために必要な情報の収集を目的とする情報収集衛星（平成 10 年 12 月 22 日付閣議決定（「情報収集衛星の導入について」））については、国からの受託により研究、開発、運用等の業務を実施している。

イ JAXA における契約は、契約締結時に契約金額を確定する確定契約を用いることが原則とされている（JAXA 契約事務実施要領（平成 15 年契約部長通達第 15-1 号））。他方で、契約締結時に契約金額を確定することができないものについては、例外的に、上限付概算契約（契約金額の総額を確定しないで、上限としての概算額を定め、契約の履行後これを確定する契約。）が用いられ、JAXA は取引企業に対して、契約上、実際の製造原価を監査する原価監査を実施することができるものとされていた。現在、この上限付概算契約を採用しているのは、主に政府が JAXA に委託した情報収集衛星の契約に基づくものとなっている。

この場合の金額の算定に関しては、人工衛星等の開発等一部の業務には市場価格が存在しないことから、仕様書及び基準となる資料、又は相手方より入手した見積価格計算書及びその説明資料等の査定により原価要素別に積み上げ計算する原価計算方式が主に採用されている。この原価計算方式においては、見積価格計算書等の適正性が特に重要であり、そのためには、相手方の会計制度や見積方法の適正性が確保されていることが必要である。このため、JAXA は、契約相手方に対し制度調査を行い、相手方の会計制度、内部統制の状況、工数管理や購買等の方法、見積方法の適否に関する調査、及び個別案件の見積額と実態額の差異のサンプル調査等を実施してきた。

(2) JAXA と三菱電機との契約の概要

JAXA と三菱電機との間においては、情報収集衛星を含む人工衛星等の開発等に関する契約が主要なものであり、平成 15 年 10 月以降三菱電機による過大請求事案が発覚するまで、両者間には、計約 1500 件、約 3200 億円の契約が存在した。その内訳は、確定契約は計約 1480 件・約 1200 億円、上限付概算契約は、計約 20 件・約 2000 億円となっている。

(3) 三菱電機過大請求事案の発生

上述のとおり JAXA と三菱電機との契約には、確定契約と上限付概算契約の双方が含まれているが、このうち上限付概算契約については、三菱電機の立場からすると、実態の金額が契約金額を上回ると利益分が圧縮され、下回った場合は、余剰金額分を JAXA に返納することが求められるため、実態の金額が契約金額と一致する場合に最大の利益が確保できる内容のものとなっていた。

以上のような事情が存在する中で、平成 24 年 1 月 27 日、三菱電機から JAXA に対し、不適切な工数計上を行っていた旨の報告があった。JAXA は直ちに三菱電機の競争参加資格を停止し、損害賠償額等を算定するため、同月 31 日より、三菱電機に対し特別調査を開始した。

JAXA が特別調査において確認したところによれば、三菱電機において防衛・宇宙事業を担う電子システム事業本部の鎌倉製作所及び通信機製作所は、少なくとも平成 4 年以降、突出した赤字の回避、宇宙事業全体での利益確保による事業継続及び人員の確保などを目的として、概算契約、確定契約の区別なく契約金額に対し目標として設定した作業時間（目標工数）と一致させるように作業時間（工数）を計上していた。この不適切な工数の計上に関しては、両製作所の所長等が認識しており、電子システム事業本部においても本部長らが黙認し、社内に対してもこの事実を隠蔽

していた。平成 16 年、JAXA が前記制度調査において工数の計上方法等に関する詳細な調査をした際も、電子システム事業本部が隠蔽に関与していたこと、及びこの点について、本社のコンプライアンス部門のチェックも機能していなかったことが JAXA によって確認されている。

(4) JAXA の再発防止策の策定

JAXA は、平成 24 年 12 月に過大請求事案の再発防止策として、「過大請求事案調査報告書」において、次のとおり JAXA の再発防止策を策定した（添付資料（2）「VI. 2 JAXA が実施する再発防止策」を参照）。

ア 過大請求の抑止と早期発見するための取組み

①原価の透明性・適正性の確保

三菱電機が真正な工数の記録を残さない方法により工数について不適切な計上をしていたことを受け、計上された工数と作業内容の整合を確認できるよう、JAXA は取引企業に対し、工数計上や作業内容の記録・保管と保存期間の延長及び JAXA が随意に閲覧できることを求め、原価の透明性を一層高め、事後的な改竄を牽制することとした。また、JAXA は従来から、過去の開発経験やノウハウ等を蓄積し、新規開発においても確度の高い見積もりを行う工夫をしてきたが、更に開発コストの実績内訳

を把握・蓄積して活用することによって、より高い精度での見積もりとコスト管理を目指し、その具体化を図るため、実績コストの把握・蓄積方法や将来プロジェクトへの反映方法などの検討を実施することとした。

②制度調査及び原価監査の充実・強化

平成 16 年の JAXA 制度調査の際に、三菱電機が不正を隠蔽しこれを JAXA が防ぐことができなかったこと、及びこれに関連して、会計検査院による意見（「人工衛星等の研究、開発等に関する契約における制度調査及び原価監査の実施状況等について（平成 24 年 10 月）」）が表示されたことを踏まえ、JAXA は、取引企業に対し、抜き打ちによる制度調査及び原価監査を行うことで不正への抑止効果を高め、早期発見を図ることとした。また、企業内システムの監査の強化やフロアチェックの充実・強化、企業のコンプライアンス部門の立ち会いを求めること等による社内牽制機能の有効活用や内部統制状況の確認の強化、さらには、プロジェクト・技術部門との連携等による工数等の妥当性確認を行うことにより、より一層の原価の適正化を図ることとした

③組織体制の強化

JAXA の再発防止策を実施するための組織体制の強化として、企業の監査を専門に担当する契約調査部門の独立やプロジェク

ト技術者等と連携した監査及び原価計上状況の確認体制の構築等、プロジェクトのコスト管理に関する組織体制の強化を行うこととした。

④契約上の制裁措置の強化

従来、虚偽の見積書等に対しては、過払い額に対して同額の違約金を請求することとしていたが、過大請求事案を受けて過払い額の二倍を違約金とするなどとした。

イ 契約制度の見直し等

上限付概算契約については、受託契約に基づく支出契約のみであり、取引企業のコスト削減へのインセンティブが働き難いなどの課題があるため、受託契約との整合性を確認しつつ、確定契約への変更を進めることとした。また、今後に向けて海外の調達制度の動向調査を行う等、契約制度の在り方についての継続的検討を行うこととし、不正を行う背景要因とならないよう、適切な履行期間の確保、適切な仕様の作成、適宜・適切な追加・変更契約等を徹底することとした。

ウ 三菱電機再発防止策実施状況の継続的確認

当面の間、三菱電機が自主的に行う再発防止策の実施状況、効果を確認するための特別監査（仮称）を行い正常化しているか確認することとした。

3. 本委員会が確認した事項

本委員会は、平成 25 年 1 月 28 日に設置されて以降、これまでに合計 7 回の委員会を開催し（添付資料（3）を参照）、JAXA から提示された資料及び説明に基づき、JAXA の再発防止策の実施計画及び実施状況について以下のとおり確認した。

（1）JAXA の再発防止策の実施計画

上述の JAXA の再発防止策の実施に当たり、JAXA は再発防止策を次のア）からオ）の 5 項目に整理し直し、実施計画を作成した。

ア 契約書等及び内部規則の改定

作業内容の記録・保管、抜き打ち調査を含む制度調査、原価監査の充実強化、制裁措置の強化としての違約金の増額等について、契約書、内部規則及び作業手順書等を見直し、平成 25 年度から適用する。

イ 制度調査・原価監査の改善

企業監査を専門に担当する調査部門を独立させ、平成 25 年度から 2 年程度で主要な取引先 23 事業所に水平展開調査（三菱電機事案と同様な不正の有無の調査）を行うとともに、他法人への過大請求が発覚した取引先 7 事業所への制度調査等を実施する。

また、抜き打ちでの制度調査等を実施する。

ウ 三菱電機正常化確認

三菱電機の再発防止策の実施状況確認として、定期的に正常化確認を行う。

エ プロジェクトコスト管理の充実

原価の透明性・適正性確保の一環として、プロジェクトの開発コストの実績内訳の把握・蓄積及び活用を図るため、組織横断的検討体制を設けて検討を行い、平成 25 年度に開始される新たなプロジェクトにおいて数年間の試行を行った上で、その結果を踏まえて本格的な導入を図る。

オ 契約制度の見直し等

中長期的課題として、海外の調達制度の動向調査を行う等、契約制度の在り方についての継続的検討を行う。

また、企業側が不正を行う背景要因とならないよう、適切な履行期間の確保、適切な仕様の作成、適宜・適切な追加・変更契約等を徹底する。

(2) 再発防止策の実施状況と効果について

委員会は、JAXA の再発防止策実施状況について資料及び JAXA からの説明に基づき、以下のとおりであることを確認した。

ア 契約書等及び内部規則の改定

①契約書等の改定

確定契約については、平成 25 年 5 月 10 日付で JAXA 標準契約書等を改定し、また、上限付概算契約については、平成 25 年 7 月 12 日付で特約を定めることで、以下のとおり契約条件を改め、以降の新規契約及び変更契約から適用している。

i) 工数関連資料の保存

確定契約については、従前は資料保存を求めていなかったが、標準契約書等の改定により、既存の工数関連資料を代金支払い完了の翌年度 1 年間保存することとした。また、上限付概算契約については、従前は既存の資料を 1 年間保存することとしていたが、特約を改め、作業日報等の実際原価を確認するために必要となる資料を記録し、代金支払い完了の翌年度当初から 5 年間保存することとした。

ii) 制度調査及び原価監査の充実

従前は、事前の通知が必要だったが、制度調査については標準契約書等の改定、原価監査については特約を改めることで、いずれも事前に通知することなく実施することができることとした。また、制度調査、原価監査においては、コンプライアンス部門関係者等必要な者の立会いを求めることができることとした。

iii) 虚偽の見積書等に対する違約金の増額

従前は過払い額と同額を違約金としていたが、標準契約書等の改定及び特約を改めることで過払い額の二倍を違約金とすることとした。また、故意又は重過失により虚偽の資料が提出された場合、実損の有無にかかわらず、その後の契約相手方としないことができることとした。

②内部規定等の改正

JAXA における契約事務手続きを定めた内部規則（契約事務実施要領）について、標準契約書等の改定日である平成 25 年 5 月 10 日付で改正を行い、事前通知なしに制度調査を実施できること、コンプライアンス部門関係者等の立会いを求めることができること、違約金を過払い額の二倍とすることを定めた。

また、制度調査、原価監査の充実・強化に向け、平成 25 年 3 月 29 日付で以下のとおり実施手順等の制定又は改正、及び三菱電機過大請求事案と同様の不正の有無を確認するための制度調査（水平展開調査）の手順の制定を行った。

i) 「制度調査標準手順書」の改正

抜き打ち調査の追加、プロジェクト担当者の支援、システムの専門家の委託又は補助及びコンプライアンス責任者への確認事項の追加、システム専門家の支援を受けたシ

ステム監査の充実等を規定した。

ii) 「制度調査における三菱電機（株）事案の水平展開について」の制定

主要取引企業について、26年度末までを目途に実施する工数付替え等に関する検証、一般管理費・販売費率、外注費に関する調査（抜き打ちフロアチェックを含む）の手順を制定した

iii) 「原価監査実施取扱書」の制定

JAXA は発足時に確定契約を原則としていたため、上限付概算契約の額の確定に必要な原価監査の規則は、JAXA の前身の一つである旧宇宙開発事業団規則を準用していた。しかし、受託契約に基づく支出契約等においては上限付概算契約が用いられていること、及び当該契約において過大請求が行われたことから、今般、原価監査の定義や原価として容認する基準等を定める原価監査実施取扱書を新たに制定し、公認会計士の支援、プロジェクト担当部門との緊密な連携及び情報の共有化等を明文化した。

iv) 「原価監査標準手順書」の改正

従来は、JAXA の前身の一つである旧宇宙開発事業団規則を準用する形で原価監査標準手順書を制定して原価監査を行ってきたが、今般の事案を受け、新たに定めた原価監

査実施取扱書の具体的実施手順を定めるものと位置づけ直すとともに、抜き打ち調査の実施、実施内容の見直し、フロアチェックの充実、技術部門との連携を追加した。

なお、JAXA 契約事務実施要領においては、競争参加資格停止中の相手方であっても、契約の性質若しくは目的が競争を許さない場合、緊急の必要による場合又は競争に付することが不利と認められる場合であって、かつ一定の要件を満たしたときは随意契約によることができるとされていた。三菱電機との契約に関しては、過大請求事案発覚後、通常の随意契約基準に加え、緊急性等の観点から真にやむを得ないかどうかを審査して契約の可否を判断してきたが、このように真にやむを得ないことを確認する手続きは明文化されていなかった。このため、今般、JAXA はペナルティの実効性をより確保できるよう、過払い事案等極めて悪質な事由があること又は極めて重大な結果を生じさせたことに伴い JAXA が競争参加資格停止を行った者については、通常の随意契約基準に基づく契約可否の審査に加え、その状況においても当該者と契約せざるを得ないか否か審査するための随意契約基準を追加的に定め、その基準に則り真にやむを得ないかなどを審査した上で随意契約を締結することとするよう契約事務実施要領を改正した。

イ 制度調査・原価監査の改善

①調査体制の強化

従前は契約推進課のもとで 4 名体制で実施していた制度調査・原価監査等の企業監査業務について、平成 25 年 3 月 1 日付で新たに契約調査課として 8 名体制の専門組織として分離独立した。

②制度調査

防衛省等に対し過大請求を行ったことが明らかになった JAXA の取引企業について、平成 25 年 1 月以降、「制度調査標準手順書」に基づき順次制度調査を実施し、JAXA に対する過大請求の有無を確認している。主要取引企業（25 事業所）のうち、すでに制度調査を行った 3 事業所を除く 23 事業所について、水平展開調査の実施計画を作成し、「制度調査における三菱電機（株）事案の水平展開について」に基づき順次実施しており、平成 26 年 1 月末時点で 9 事業所の調査を終えている。

また、一部企業に対しては、抜き打ち調査も実施されている。

これらの調査の結果、現時点で過大請求が認められる事例はないが、必要に応じて、工数計上に関するルールやシステムの整備、教育の徹底等に関して改善を求めるなどの措置を行っている。

③原価監査

上限付概算契約について、「原価監査標準手順書」に基づいて順次原価監査を実施している。また、現場作業者に抜き打ちのヒアリング調査を実施している。

ウ 三菱電機正常化確認

三菱電機における再発防止策の実施状況及び工数計上等における適正運用の確認について、平成 25 年 1 月以降 3 回にわたり JAXA による調査が行われ、再発防止策が着実に実施され、設計・製造現場においても浸透が進んでいることを確認した。

また、上記調査は、会計検査院からの要請もあり、三菱電機の過大請求において関連の深い内閣官房内閣情報調査室内閣衛星情報センター及び独立行政法人情報通信研究機構と連携して実施された。

エ プロジェクトコスト管理の充実

開発コストの実績内訳を把握・蓄積して活用することにより、より高い精度での見積能力とコスト管理能力の向上を図るとともに、そのコストデータを活用できる体制を構築することで、プロジェクトのコスト管理に係る組織体制の強化を行うことを目的として、平成 25 年 2 月 5 日付の理事長決定により「プロジェクトコスト管理に係る検討チーム」（以下、「コスト検討チーム」という。）を設置した。

コスト検討チームは、過去の人工衛星開発等における実績把握の取り組み状況を踏まえて検討をすすめ、プロジェクトコスト管理能力の向上に向けたコンセプト及びこれを実現するために強化すべき機能をまとめるとともに、平成 25 年 8 月 19 日、実施に向けて WBS 標準ガイドライン(*)等の文書を制定した。

また、これらの取り組みを近々プロジェクト化を予定している新たな人工衛星開発計画に試行的に導入することとした。JAXA の人工衛星開発は通常 5 年程度を要するが、実績コストの蓄積・活用に必要な体制として、プロジェクトの準備段階から終了まで一貫してコスト管理を行う体制を整備することとし、将来的には組織横断的な取り組みに発展させることを目指して、共通部門であるチーフエンジニア室や契約部と連携して人員を配置した。この活動の一環として、企業に対しても、技術提案要請時に上記コンセプトに沿ったコスト実績の提示を条件にする等の取り組みを開始した。

(*)WBS (Work Breakdown Structure : プロジェクト全体を細かい作業に分割した構成図)の標準化に係るガイドライン

オ 契約制度の見直し等

企業のコスト削減に対するインセンティブが働き難い等の課題のある上限付概算契約については、JAXA では既に受託契約に基づく支出契約のみであることから、受託元と調整を行い、今

後は JAXA からの支出契約は原則として確定契約とすることを合意した。そして、確定契約を実施するに当たり、JAXA は三菱電機事案の背景要因を踏まえ、確定契約で事業を進める際の企業からの実績コストの開示及び適正な履行期間等の確保のための方策に課題があると認識している。

実績コストの開示については、人工衛星の開発に係る契約では、一部のプロジェクトで既の実施していたことを踏まえ、技術提案方式による競争において、競争参加の条件とすることで既に着手しており、今後、ロケット等の他の分野に導入する場合には、本取り組みの意義などの理解を得る必要があるとしている。

また、適正な履行期間等の確保については、平成 25 年 9 月から 10 月にかけて JAXA 内での説明会、研修等により意識の徹底を図った。これに加え、中期的な取り組みとして、主要取引企業との対話を密に行って企業側の意見・要望を踏まえつつ、内部の調達プロセスの再精査や国内外の動向調査等によるベストプラクティスの参照等を行って、平成 27 年度からの導入を目指して制度の抜本的見直しを行う予定としている。

4. 本委員会の確認結果に基づく評価結果

(1) 再発防止策の実効性の検証

委員会では、まず再発防止策の実効性の検証を行った。ここで言う実効性とは、実行可能な範囲で網羅的に整備されているかについてである。検証の結果、JAXA が平成 24 年 12 月に取りまとめた過大請求事案調査報告書において定めた再発防止策は、三菱電機の過大請求事案に係る調査の結果把握した事象の背景要因を踏まえ、不正の動機への対策、不正を行えないようにする対策（事前の対策）、及び不正を早期に発見するための対策（事後の対策）の観点から設定されたものであり、現時点で取り得る再発防止策としては十分評価できるものである。すなわち、

ア 契約書等及び内部規則の改定

JAXA が行った標準契約書等及び内部規則の改定（上記 3.（2）ア①及び②）は、工数関連資料の保存、制度調査及び原価監査の充実、虚偽の見積書等に対する違約金の増額等、原価監査実施取扱書の制定、原価監査標準手順書の改正等の規定を盛り込むことで、過大請求事案の再発防止に向けた JAXA のスタンスを明確にしたものであり、企業側に対してもこのメッセージが伝わることで同様の不正を抑止する効果が期待できる。

今後、企業との調整の上、随時、契約の改訂を実施することになるが、抜き打ち検査等法律の強制力がない事項を規定するに当

たっては、調整が難航することも予想される。このような場合においても、JAXA のメッセージを十分伝えることにより、標準契約書等の改定の実効性が確保されるよう配慮する必要がある。

イ 制度調査. 原価監査の改善

この点については、調査体制の強化（上記 3.（2）イ①）、改正された手順書による制度調査の実施（同②）、改正された「原価監査標準手順書」に基づく原価監査の実施（同③）により、各調査の精度を高め、結果として不適切な工数操作等を防止する機能を営むものと期待できる。

ウ 三菱電機正常化確認

この点については、JAXA は、平成 25 年 1 月以降 3 回にわたる調査によって、再発防止策が着実に実施され、設計・製造現場にも過大請求再発防止の方針が浸透していることが確認されており（上記 3.（2）ウ）、再度同様な不祥事が生じる可能性は極めて低くなったものと認められる。

エ プロジェクトコスト管理の充実

この点については、「プロジェクトコスト管理に係る検討チーム」が発足し、過去の人工衛星等における実績把握の取り組み状況を踏まえて検討を進め、プロジェクトコスト管理能力の向上に向けたコンセプト及びこれを実現するために強化すべき機能をまとめる等、成果を挙げつつある（上記 3.（2）エ）。これらの

成果の上にとって、近い将来、高い精度での見積能力とコスト管理能力の向上及びコスト管理に係る組織体制の強化のための具体的提言がなされることが期待される。

オ 契約制度の見直し

JAXA は、企業のコスト削減へのインセンティブを働かせるため、上限付き概算契約から確定契約への変更を進めるとしている（上記 3.（2）オ）。これを前提とすると、契約時点で JAXA の支払うべき代金の額が確定することになり、工数等の不正な操作が入り込む可能性は著しく減少することになる。

当然のことながら、その確定金額をどのようにして定めるかについては、経営上、従来以上に適切かつ果敢な判断が必要とされることになるが、これまでに挙げてきた諸施策、特にプロジェクトコストデータを適切に蓄積し、その活用を図ることによって、この困難性を克服することが期待される。この点からも、この契約制度の見直しをさらに有効なものとするため、見積もり精度の向上を図り、確定契約における価格硬直性の弊害を防止するため、月例報告の徹底などによりプロジェクトの状況を適時に把握することが重要である。

（2）再発防止策の初期段階の実施に関する評価

委員会は、再発防止策の初期段階の実施に関する評価を行った。

ここで言うところの実施に関する評価とは、実施の初期段階において、再発防止策が整備された当初の予定どおり適切に運用され、期待された効果が発現されているかについてである。

検証の結果、JAXA は、再発防止策の実施に当たり、策定した再発防止策の効果的な実施の観点から再整理し、スケジュールや実施方法を明確にした実施計画を作成した上で取り組んでいる。この実施計画は、再発防止策について、対策の内容がより具体化、体系化されており、改革の方向性がよく見えるものとなっている。そして、実際に、この実施計画に沿って、再発防止策が粛々と実施されていると認められる。すなわち、

ア 企業監査部門を独立させ、制度調査や原価監査の充実強化を図ったり、抜き打ち調査を行うことなどによって適正な工数管理について作業レベルで確認できるようになり、調査にコンプライアンス部門関係者を立ち合わせるなどによって、牽制効果が高まるとともに、具体的な改善提案が生まれるなど、企業監査の強化の効果も出ている。

イ プロジェクトコスト実績の把握・蓄積については、取り組みが緒に就いたばかりであるが、継続的に実施することにより、ノウハウやデータが蓄積できれば、大きな効果が期待できる。これについては、経営層の強い指導のもと継続的に実施されることが非常に重要である。

なお、企業による実績コストの開示に関しては、企業側の理解と協力を得て進めることが必要である。長期的な課題ではあるが、今後プロジェクトコストデータを蓄積することによって、実績コストのデータベースを充実させ、その後のプロジェクトの特性に合わせて柔軟に活用していくための仕組みの構築について検討することを期待する。

中長期的な課題として自らの調達制度について企業の意見を聞きつつ、また外部の制度を参照しながら抜本の見直しを行うこととしている点については評価ができる。この点についても、経営層の指導のもと、実現に向けて持続的な取り組みが行われることが期待される。

5. 理事長に対する意見

(1) 委員会では、「過大請求問題再発防止策に関する外部委員会の設置について」に基づいて評価をしてきた。評価の結果、「4. 本委員会の確認結果に基づく評価結果」に記載のとおり、再発防止策は、基本的に実効性あるものと認められ、また、再発防止策の初期段階の実施についても、粛々と実施されていることが確認できた。

(2) 再発防止策の実現には、制度の改善にとどまらず、経営層の強い指導のもと、持続的な取り組みと検証が行われることが何よりも肝要である。

この点に関連して、以下のことが重要であると思われる。

ア 再発防止策を実効性のあるものとするためには、不正の実態を正確に把握して、必要な予防措置を執り、ペナルティーを強化することなどによって、抑止効果を高めることが重要である。

イ 不正の背景要因を解明し、その原因を除去するために必要な対策を講じることにも上記アに劣らず、重要である。特に、本件においては、取引の相手方として選定した企業が、日本を代表する企業であるにもかかわらず、長年にわたって不適切な工数計上を繰り返し、過大請求による不適切な利得を得ていたのであって、こ

のことについては、これを深刻に受け止める必要がある。関係者をこのような不正行為に駆り立てた真の原因が何であり、どうすればその原因を除去することが出来るのか、この点については、既に過大請求事案調査報告書のⅣ 1.4（動機・背景）の中で、詳しく述べられている。

ウ 特に、過大請求事案調査報告書では、このような工数の不適切計上の背景として、現場における作業実態と資金配分、契約時期のずれなど、現場の者を不適切な行為に駆り立て、これに対する心理的抵抗を弱める状況にあったことが指摘されている。また、上限付き概算契約では実際の製造原価が見積もり原価を上回る場合の赤字リスクに加え、下回る場合は当該原価減額及びこれに見合う利益分を発注者に返納する契約条件になっていることも工数を不適切に計上する要因になっていたとの意見もある。

過大請求事案調査報告書で指摘されている工数の不適切な計上は、工数計上を行う各課の課長等やその指示のもとで各課員によって行われ、事業所によっては、宇宙事業を担当する部長、プロジェクトマネージャー、経理・営業部門等が、目標工数と実績工数を合致させる方法によって不適切な工数計上が行われる状況を理解しながら、赤字や返納の回避のため、不適切な目標工数配布を指示していたとされているのであるから、本件三菱電機による不正な過大請求が、企業として組織的に行われていたことが

明らかで、いわば構造的なものであったとあってよい。

エ このような構造的な不祥事の再発防止のためには、契約相手方の経営陣がこれを企業コンプライアンス上、極めて深刻な事態であると認識したうえで、将来にわたって根絶させる決意を内外に表明し、社内に徹底させる必要がある。本件では、事件発覚後に、以上の措置が三菱電機の最高責任者によって、明確な形で執られていることが確認されている。

以上の点で、JAXA が今回の事案への対症療法的な再発防止策にとどまらず、取引企業との対話を継続して、必要な契約制度等の抜本的見直しを図ることを確認し、そのために必要な複数の対策を実施済みであることは、高く評価してよいと考える。

(3) JAXA による宇宙開発のような新規性やリスクの高い大規模な研究開発事業においては、これを実施できる企業が限られるなどの特殊事情が存在する。この事情に鑑みると、企業側が健全な企業活動として高リスクのしかし技術的な先進性を持つ業務を展開できるよう、適切な契約制度や運用を確保することが肝要であり、この点は不正への直接的な再発防止策の実施とともに車の両輪を成すものと考えられる。もっとも、JAXA が携わる事業は、世界的に見ても最先端の科学技術を駆使して初めて実行可能なものと推

察され、その財政的規模は大きく、公共性も高いことから、企業秘密の保持などの問題も考慮しつつ、適切な契約制度を開発推進することは極めて重要である。しかし、このプロジェクトを成功に導くためには、科学技術の面だけでなく相手方企業その他の関係者との法的関係を含む全般的な関係を適切なものとなるように構築する努力の必要性も高い。適切な契約関係を構築することは、先端的な科学技術プロジェクトの推進のためには欠かせない重要事である。

JAXA が、以上の点を十分に認識し、経営層の適切な指導の下、再発防止策を着実かつ持続的に実施していくとともに、主要取引企業との適切な対話の場を確保・発展させて良好なビジネス環境を作り上げ、さらには外部のベストプラクティス等を参考にしながら、最先端の技術開発に相応しく、他社の模範とするに足りる高度な契約関係を構築されることを強く期待したい。

6. 添付資料

- (1) 過大請求問題再発防止策に関する外部委員会運営要領（平成 25 年 2 月 1 日委員長決定）
- (2) 「三菱電機株式会社による過大請求事案調査報告書」（平成 24 年 12 月付 独立行政法人宇宙航空研究開発機構）
- (3) 過大請求問題再発防止策に関する外部委員会 活動実績

過大請求問題再発防止策に関する外部委員会運営要領

平成 25 年 2 月 1 日 委員長決定

（目的）

第 1 条 独立行政法人宇宙航空研究開発機構（以下「機構」という。）が設置する過大請求問題再発防止に関する外部委員会（以下「委員会」という。）の運営に関し必要な事項を定めることを目的とする。

（任務）

第 2 条 委員会は、次に掲げる任務を行う。

- （１）機構の過大請求問題対策本部において取りまとめた平成 24 年 12 月付「三菱電機株式会社による過大請求事案調査報告書」VI.2（「JAXA が実施する再発防止策」）記載の再発防止策について、実効性の検証及びその初期段階の実施に関する評価を行うこと。
- （２）上記の結果を報告書（以下「報告書」という。）として作成し、機構理事長に提出すること。
- （３）上記（１）及び（２）に関連して、機構に対し再発防止のために必要あるいは有益と認める意見を述べること。

2 報告書の提出は、平成 26 年 1 月末を目途とする。

（委員会の構成）

第 3 条 委員会の委員は、機構又は三菱電機株式会社との間に利害関係を有しない以下の 3 名とし、このうち那須弘平を委員長とする。

- ①那須 弘平 （弁護士・あさひ法律事務所所属）
- ②有川 博 （日本大学総合科学研究所教授）
- ③青山 伸一 （公認会計士）

（機構の協力）

第 4 条 委員会は、その任務を果たすため、機構に対して検証作業及び報告書の作成のために必要な協力を求めることができるものとし、機構はこれに協力する。

2 機構は、委員会の求めに応じて機構が保有する資料及び情報等を提供するとともに、委員会が機構の役員、従業員及び三菱電機株式会社等の関係者に対し直接、事情聴取をし、あるいは付随する調査を行う場合には、当該役員、従業員または関係者等に対し必要な指示ないし要請を行うものとする。

(報告書)

第 5 条 機構は、委員会から報告書の提出を受けた場合には、遅滞なく、その内容を公表する。公表の時期、内容及び方法等については、機構及び委員会が別途協議して定める。

2 報告書を起案する権限は、委員会に専属する。

(守秘義務)

第 6 条 委員は、委員会を通じて知り得た機構の業務その他に関する資料及び情報のうち、特にそのセキュリティを確保すべきとして機構により指定されたものを、機構の許可なく機構以外の者に漏らしてはならない。

2 前項の規定は、委嘱が終了した後も同様とする。

3 委員会が受任業務遂行の過程で収集した資料等のうち、機構または第三者が所有する物品及び原本類については、受任業務の終了後、原則としてその提出者にこれを返還する。

4 前項の場合を除き、委員会が受任業務遂行の過程で収集した資料等については、原則として委員会が処分権を専有する。

(辞任)

第 7 条 委員会の委員は、第三者委員会として求められる任務を全うできない状況に至った場合、辞任することができる。

2 辞任した委員の報酬及び経費で未払いの部分については、機構は、辞任後速やかに支払いに応じるものとする。

(その他)

第 8 条 本要領に定めがない事項及び本要領の解釈につき疑義が生じた場合の対応については、日本弁護士連合会作成の「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」(2010年7月15日制定、同年12月17日改訂)の趣旨を踏まえつつ、機構及び委員会が協議して決定する。

附 則

この委員長決定は、平成 25 年 2 月 1 日から施行する。

三菱電機株式会社による過大請求事案 調査報告書(抄)

(平成24年12月 独立行政法人宇宙航空研究開発機構)

VI. 再発防止策2. JAXAが実施する再発防止策

三菱電機による過大請求事案のこれまでの調査結果を踏まえ、同様の不正をなくし、また早期に発見することで予算の執行のより一層の適正化を図るべく、JAXAとしては以下の再発防止策を講じていくこととする。

(1) 過大請求の抑止と早期発見するための取り組み

(ア) 原価の透明性・適正性の確保

- ・三菱電機の不適切な工数計上は、工数管理システム上でデータの修正を行ったり、不適切な工数のみを記載したりするなど、真正な工数の記録を残さない一重帳簿的な方法で実態とは異なる工数を計上するものであった。JAXAは資料の信頼性確保に関する措置として、契約上、関係書類の保存義務を課しているが、現状では計上された工数の妥当性を確認できる資料がなく、また、保存義務期間が短いことから、一重帳簿的な方法による不正の早期発見や検証の手段が確保されていなかった。従って、このような場合でも原価の適正性を確保するため、計上された工数と作業内容との整合を確認できるよう作業内容の記録・保管と保存期間の延長、及びJAXAが随意に閲覧できることを求め、原価の透明性をより一層高め、事後的な改竄を牽制する。
- ・また、原価計上の不正に対する牽制機能を高めるには、JAXA自身の見積もり能力やコスト管理能力を一層高めていくことも重要である。人工衛星等の研究開発は、新規開発要素が大きいこと等から、従来JAXAでは、過去の開発経験やノウハウ等を蓄積し、新規開発においても確度の高い見積もりを行う工夫をしてきたが、更に開発コストの実績内訳を把握・蓄積して活用することによってより高い精度での見積もりとコスト管理を目指す。その具体化を図るため、実績コストの把握・蓄積方法や将来プロジェクトへの反映方法などの検討を実施する。

(イ) 制度調査及び原価監査の充実・強化

- ・三菱電機は、JAXAによる制度調査時には、データ修正が可能な端末を隠すなど、不正を隠蔽していた。JAXAは、過去の過大請求事案の再発防止策として、契約上で抜き打ちによる調査を実施可能としてきたが、疑義がある場合に行うこととしていたため、結果的に抜き打ち調査を実施してこなかった。また、これまでの制度調査、原価監査は必要資料の準備等、調査・監査の効率のために事前に通知した上で調査・監査を実施してきており、隠蔽を防ぐことができなかった。
- ・これらの反省に基づき、疑義がある場合の調査（特別調査）に加え、制度調査、原価監査についても、必要に応じて抜き打ちで実施することで、不正への抑止効果を高め、早期発見を図る。抜き打ちによる制度調査、原価監査については、契約総額や継続中の契約の状況などを勘案しつつ、一定の頻度以上で持続的に実施するなど、早急に実施方法、実施体制を整備する。加えて、制度調査や原価監査の実施内容の見直しを行い、システム専門家の支援を受けたシステム監査の充実、フロアチェックの充実・強化等を行う。更に、制度調査等に企業のコンプライアンス部門の立ち会いを求めるなど、企業内の牽制機能の有効活用や内部統制状況の確認の強化を図る。
- ・また、原価監査については、前述のとおり作業内容の記録保管を求めるなどによって原価の透明性を高めること、及びプロジェクト・技術部門と連携して工数等の妥当性確認を行うことにより、より一層の原価の適正化を図ることとする。

(ウ) 組織体制の強化

前記の再発防止策を実施するため組織体制の強化として、以下を実施する。

- ・プロジェクトのコスト管理に係る組織体制の強化を行う。
- ・制度調査及び原価監査などの企業監査の実施体制として、監査を専門に担当する契約調査部門を独立させ、役割を明確化するとともに、監査担当者を増員することで体制を強化する。また、原価監査については、プロジェクト技術者等と連携した監査及び原価計上状況の確認体制を構築する。
- ・また、関係機関との連携も視野に入れつつ、実践・教育の機会を設けて職員の原価管理・監査能力の向上を図る。

(エ) 契約上の制裁措置の強化

- ・過大請求その他の不正を行った場合の契約上の制裁措置として、違約金の増額（過払い額と合わせて3倍返し）などを行う。
- ・また、三菱電機が過去何度か正常化を図りつつも実現できなかったことを踏ま

え、企業が自発的に不正を申告し、中止することを促進する方策についても、今後の検討課題とする。

(2) 契約制度の見直し等

- ・ J A X Aでは、2008（平成 20）年に策定した随意契約見直し計画に基づき、真にやむを得ないものを除き、速やかに一般競争入札等に移行することとしている。また、研究開発の性格上随意契約によらざるを得ない契約においても、複数企業による技術提案を求め、技術・価格の両面から業者を選定する（技術提案方式）等、競争性を高める努力をしており、継続してこれらの施策に取り組んでいく。
- ・ 上限付き概算契約については、企業のコスト削減に対するインセンティブが働き難いなどの課題があるが、J A X Aの現時点での上限付き概算契約は受託契約に基づく支出契約のみであり、受託元においても企画競争が可能な衛星開発等においては確定契約に変更するとの意向であるため、J A X Aにおいても受託契約との整合性を確認しつつ、確定契約への変更を進める。
- ・ また、今後に向けて海外の調達制度の動向調査を行う等、契約制度の在り方についての継続的検討を行う。
- ・ 加えて企業側が不正を行う背景要因とならないよう、適切な履行期間の確保、適切な仕様要求、適宜・適切な追加・変更契約等を徹底する。

(3) MELCO 再発防止策実施状況の継続的確認

- ・ 不正を行った三菱電機については、三菱電機が自主的に行う再発防止策の着実かつ継続的な実施による実効性の確保及び J A X Aが実施する再発防止策への誠実な対応が求められる。
- ・ このため、当面の間、三菱電機の再発防止策の実施状況、効果を確認するための特別監査（仮称）を行うこととする。

以上

過大請求問題再発防止策に関する外部委員会

活動実績

第1回委員会	平成25年2月1日 (事実関係の確認)
第2回委員会	平成25年3月22日 (事実関係の確認)
第3回委員会	平成25年12月2日 (事実関係の確認)
第4回委員会	平成25年12月13日 (事実関係の確認)
第5回委員会	平成26年1月16日 (報告書の審議)
第6回委員会	平成26年1月24日 (報告書の審議)
第7回委員会	平成26年1月29日 (報告書の確定、提出)

※上記会合に加え、各委員と JAXA による個別の打合せや、JAXA 筑波宇宙センター視察も行われた。

以上