三菱電機（株）による過大請求事案について

平成24年12月
内閣衛星情報センター

1. はじめに

(1) 経緯

内閣官房内閣情報調査室内閣衛星情報センター（以下「衛星センター」という。）は、平成10年12月の閣議決定を踏まえ、政府の情報収集衛星に関すること、情報収集衛星により得られる画像情報の分析その他の調査に関すること等の事務を行っている。衛星センターは、情報収集衛星の開発等に当たって、独立行政法人宇宙航空研究開発機構（以下「JAXA」という。）、独立行政法人情報通信研究機構（以下「NICT」という。）等に委託し、三菱電機株式会社（以下「三菱電機」という。）が開発等にかかる業務を受託している。

平成23年秋に部外より、三菱電機鎌倉製作所における情報収集衛星や防衛装備品の契約について、コストの水増しを行っている旨の通報をJAXAが受け、衛星センターはJAXAを通じてその情報を入手した。

このため、平成24年1月17日、衛星センターは、JAXAと連携して、調査に着手するとともに、三菱電機のコンプライアンス部門（取締役監査委員長）に当該通報の内容の真偽について自主調査を行うよう依頼した。その結果、同月27日、三菱電機から、情報収集衛星の開発等に関する設計・加工工数等の付替えによる過大請求が行われていたとの報告があった。

これを受け、衛星センターは三菱電機を当分の間、指名停止の措置にするとともに、事実関係の全容解明、過払い額の算定を行うための調査を実施し、再発防止策を含めてこの調査結果を次のとおりとりまとめた。

(2) 情報収集衛星の開発等にかかる三菱電機との契約関係等

衛星センターは、情報収集衛星の開発を、宇宙開発を支える中核的な機関であるJAXA等に委託し実施している¹。JAXA等は、衛星の開発に当たり、企画競争を行って技術、価格双方を審査した上で、三菱電機等の民間事業者にも再委託しており、衛星センターも当該再委託を承認してきた。

また、衛星センターは、主に調査研究等について三菱電機と直接契約を締結している。

三菱電機の宇宙関連事業は、本社電子システム事業本部のもとで、鎌倉製作所と通信機製作所で行われており、情報収集衛星の開発等についても両製作所で事業が実施されている。

¹ 情報収集衛星の導入決定当初は、内閣官房で予算を計上し、関係省庁（文部科学省、経済産業省、総務省）にその執行を委任する「支出委任」が行われた。

2. 調査の目的、対象及び方法

衛星センターは、今回の事案について事実関係の全容を解明するとともに、過払い額の算定、再発防止策の策定を行うために、平成 24 年 1 月 17 日からこれまでの間に調査を実施した。

調査対象は、衛星センターがこれまでに三菱電機との直接契約及び再委託承認等を行った契約とし、保管されている資料に基づき、過大請求の有無について、関係機関と連携して、調査を実施した。

調査方法は、鎌倉製作所及び通信機製作所へ立ち入り調査により、売上原価関連調査、社内電子メール調査、サーバ調査を行ったほか、関係する作業員や幹部への聞き取り調査等を実施した。

3. 過大請求の全容

(1) 基本的な構図

衛星センター等は、三菱電機との間で、上限付概算契約と確定契約を締結し事業を委託している。

上限付概算契約では、実際に要した製造原価や製造原価に一定比率を掛けて算定される一般管理費、利益等について、委託元が原価調査を行い監査した上で支払金額が確定することとなる。この際、実績が上限金額を超えていなければ、それを下回る経費は不用額となり、契約金額の減額又は返納することとなる。

三菱電機は、情報収集衛星の開発等の契約ごとに損益管理を実施しており、契約時に予定したとおりの製造原価で事業が完了できれば、同社は最大限に利益を得ることとなる。しかし、実際の製造原価が予定を超過してしまえば、それだけ同社の利益は圧迫され、逆に予定を下回っても、企業の利益は製造原価に一定比率を掛けて計算されるため、製造原価が減少することで利益も同様に減少してしまう。

三菱電機が、契約時に予定した製造原価に見合った金額で利益を最大化するためには、当該製造原価に対応する作業時間の目標値（目標工数）を遵守すればよい²。今回の事案では、三菱電機は、工数の実績を登録する際も真正な値に関係なく目標工数を計上したり、さらには、直接材料費等の原価低減ができた

² 工数は作業量を意味し、作業に投入される人数と時間の積で量られる。1工数は1人・時で表される。

場合には、その低減分を工数化するなどの方法で、返納を回避し、不適切な利益を得ていた。

なお、発生した工数を記録するデータベースに当初より付替えた後の工数のみを記録することで真正な工数が記録・保管されない手法（いわゆる「一重帳簿」）によるため、真の実績値を示す資料をほとんど残していない。

一方、確定契約は、契約締結当初の段階で契約金額を確定した上で事業を行うため、工数の付替え等による返納は発生しない。それにもかかわらず三菱電機は、確定契約においても工数の付替えを行っていた。原価計算方式で確定契約を行う場合、見積りの算定根拠に影響していたかどうかの調査を行い、見積りの不適切なものは確認されなかった。

今回の付替え等の開始時期について、両製作所の宇宙部門では、遅くとも1990年代には、付替えが行われていたことが判明している。情報収集衛星の開発等が開始されるかなり以前から、工数付替えが広く行われていることとなる。なお、正確な開始時期や経緯は、三菱電機自身においても明確ではない。

（2）鎌倉製作所における付替えの実態

ア. 損益及び工数の管理

鎌倉製作所においては、宇宙関係事業の実施にあたって人員計画を決定するため、関係各課で必要な作業量を見積った「負荷工数」を算定している。プロジェクトの損益管理に責任を負っているプロジェクト・マネージャーは、各課が作業計画等から見積った負荷工数を、関係課長等も出席する負荷・工数調整会議（年2回）で調整して、負荷工数を決定する。この決定された負荷工数をもとに人員配置等が行われる。なお、負荷工数は、半年ごとに更新³される。

一方、鎌倉製作所においては、契約ごとに損益を管理するため、契約金額をもとに目標となる製造原価を設定していた。この製造原価のうち、設計費、加工費等に対応する工数が、作業時間の目標値（目標工数）として設定される。プロジェクト・マネージャーが設定した目標工数は、宇宙システム部企画管理課が集計し、各課に配分される。各課に配布された目標工数が遵守されれば、最大限の利益を確保することができることとなる。

この目標工数は、不具合への対応、原価低減の実現等を受け、月単位で見直されることがある。不具合対応を見越した予備費を使わなかったり、直接材料

³ 負荷工数は、前年度12月から1月にかけて将来の3年度分を年度計画として策定され、当該年度の6月から7月にかけて中間フォローの見直しが行われる。

費等の原価低減によって、当初設定した製造原価を下回り、返納金が発生する場合には、返納を回避するために、これらの経費を工数化（目標工数を増加）し、各課に追加的に配分することがあった。これらの工数の配分時期や規模は、宇宙事業部門の各部長、宇宙システム部企画管理課長、プロジェクト・マネージャー等が出席する「原価会議」等の場で調整していた。工数を追加配分された課では、情報収集衛星以外の作業も行っていったことから、他の衛星の開発等のための工数が付替えられることもあった。

イ. 工数付替えの手法

鎌倉製作所においては、情報収集衛星の開発等に関して直接作業による工数が発生するすべての部署で工数付替え等が行われていた。工数の付替えは、契約の実績となる工数の管理方法や、長年にわたり行われていることによるシステムの変更等により異なっているが、鎌倉製作所の設計・品質管理部門と製造部門の手法は次のとおり。

（ア）設計・品質管理部門

設計・品質管理部門では、各課員はシステム端末から作業報告を行い、課長が承認した後、経理部が契約上の実績として工数を集計している。システムには、工数の修正を行うことが可能な専用端末（同製作所では「B 専端末」と通称）があり、平成 17 年まで運用されていた。

工数の付替えは、①課長等が B 専端末を用いて、事後に修正したり、②課員に目標工数を示し、実際の作業時間にかかわらず目標工数どおりの工数を計上する、といった方法で行われていた。

（イ）製造部門

製造部門では、作業実績を機械式の作業登録システム（POP システム）を通じて登録し、課長が承認した後、経理部が契約上の実績として工数を集計している。

工数の付替えは、POP システムへの入力時や入力後の修正により、①自動機械が稼働した時間を、作業員が間接作業をした時間に替えて直接作業をした時間として工数を計上したり、②間接作業者が直接作業を行っているものとして工数計上したり、③作業をしない班長を、共同作業したものとして工数計上する、といった方法で行われていた。

（3）通信機製作所における付替えの実態

ア. 損益及び工数の管理

通信機製作所との契約は、JAXA 等との直接契約のほか、鎌倉製作所から発注を受けて事業の一部を担当するもの（以下「社供」という。）がある。この社供では、通信機製作所が作成した見積りに基づき、確定額で発注しており上限付概算契約と同様に付替えが行われていた。通信機製作所では、受注後、契約金額をもとにして直接材料費、加工費、設計費、試験費等からなる目標原価（目標 MC）がシステムに登録され、損益管理が行われる。このうち加工費、設計費、試験費は、原則として半期毎に目標工数として各課に配分される。

イ. 工数付替えの実態

（ア）設計・品質管理部門

設計・品質管理部門では、課員は就業時間と作業時間をシステム端末に入力し、課長が承認している。

工数の付替えは、課員に目標工数を示し、実際の作業時間にかかわらず目標工数どおりの工数を計上するといった方法で行われていた。

（イ）製造部門

作業実績は、①課員が実際の作業内容や作業時間にかかわらず目標工数どおりに工数を計上する、②情報収集衛星とは直接関係しない作業を直接必要な作業の実績として工数計上するなどの方法で工数を付替えていた。

4. その他の不適切な行為

鎌倉製作所においては、設計外注に関して、本来予定されている作業内容（発注内容）と異なる作業を行わせていること等が確認されている。通信機製作所では、外注費について本来の契約には計上せず別の契約に計上しているものがあつたり、出張旅費について出張内容と計上している契約件名とが整合していないものがあつた。

5. 確定契約における経費見積りにおける虚偽の有無

ここまで、工数付替えについて明らかにしてきたが、これは基本的に上限付概算契約の実施における問題である。確定契約の場合においても工数は付替えられていたが、それが当該確定契約の支払い金額に影響を及ぼすことはない。概算契約と違い、すでに契約の段階で契約金額が確定しているからである。

確定契約で、契約を締結する際に金額算定のもとになる見積りが正確であることが大前提であり、不適切な見積りがあれば、返還請求の対象になりうると

考える。

この点、宇宙関連事業においては、新規品が多く量産品が少ないこと等から、過去の契約において計上された作業工数を実績値として新たな契約の見積りに使用していなかったとしており、見積りにおける不適切なものは確認されなかった。

4. 工数付替えが行われた主な要因等

鎌倉製作所及び通信機製作所において、工数の付替えが行われているが、関係者の聞き取り調査等によると、その主な要因等は、次のとおりと考えられる。

(1) 鎌倉製作所

鎌倉製作所での工数付け替えは、前述のとおり、宇宙関連事業部門レベルでの関与と課レベルでの関与によるものがある。

宇宙関連事業部門レベルでは、プロジェクト・マネージャーが損益管理に責任を負っており、部長等が参加する原価会議を通じて目標工数の配分が調整されている。上限付概算契約では、目標工数を遵守することで返納を回避できることから、工数の付け替えは、返納を回避することを目的として行われていたと考えられる。また、宇宙関連事業では、損益が厳しかったことから、赤字を目立たなくするために行っていたと考えられる。

課レベルでは、人員の配置を検討する際に直接作業率（直作率）⁴を用いて管理しており、直接作業に従事している割合が低くなると、効率が悪いことから人員削減の対象となる。このため、直作率を維持し、人員削減を阻止するために行われていたと考えられる。また、目標工数との乖離がある場合に、原価会議において課長は説明を求められることから、目標工数の達成それ自体が目的と化していたと考えられる。

(2) 通信機製作所

通信機製作所での工数付替えの要因は、鎌倉製作所と基本的には同様であるが、社供による受注も多く、必ずしも返納を回避するために付け替えが行われていた訳ではなく、配分された目標工数の維持が目的化していたと考えられる。

⁴ 直作率＝実績工数÷作業に要した人員と就業時間の積

(3) 組織の体質

今回の工数付替えについては、実際の付替え行為は課レベルで行われていたが、目標工数の配分といった調整については、プロジェクト・マネージャー等の部長レベルが行っている。また、長年にわたる付替えが行われてきていることから、幹部についても、両製作所の課長として勤務している際に付け替えを行っており、付替えの事実は認識されていたと考えられる。

また、三菱電機では、内部通報制度や本社監査部門による内部監査が行われているが、工数の付替えが是正されることはなく、コンプライアンス体制が機能していなかったことが認められる。

(4) 希薄な違法性認識

今回の工数付替えには上から下のレベルまで多くの職員が関与していたが、調査では、不適切との認識や罪悪感を持ちつつ付替えに従事した職員があまりいなかったことが判明した。三菱電機の宇宙関連事業では、突出した赤字の発生回避、利益確保、人員確保のために、目標工数による事業全体での損益管理が長年行われた結果、付替えが現場レベルで浸透し、上位者の明確な指示なしに、慣行的に実施されてきたためと考えられる。また、上限付き概算契約においては、製造原価が見積り原価を上回る場合の赤字リスクを受注者が負担する一方で、下回る場合の原価低減額及びこれに見合う利益分は発注者に返納することも、付替えへの抵抗感を弱める要因となったとの声もあった。

実際に不適切な工数計上を行った課長等は、上限付き概算契約と確定契約の区別もついていないものが多く、また、契約全体の損益を把握できる立場ではなかったため、当該行為が衛星センター等に対する過大請求につながっているとの認識が不十分であったと考えられる。

(5) 原価監査等

衛星センターが発注元となり三菱電機が受注していた情報収集衛星に関する契約は、大半が JAXA を通じた再委託契約であった。ただし、三菱電機との直接契約分について、虚偽資料に係る違約金の賦課等といった資料の信頼性確保に関する措置の整備や、制度調査の実施、原価監査について実施要領等の整備、契約相手方の内部統制・法令遵守等に関する施策の状況を把握に関する衛星センターの取組が必ずしも十分でなかった。なお、このような点については、会

計検査院より指摘を受けている⁵。

5. 過払い額の算定

衛星センター等の保管文書から三菱電機との契約内容等を確認することが可能なすべての契約を対象として、過払い額の算定を実施した。過払いの有無とあった場合の損害額の確定には、本来、要した工数の真の実績値が不可欠である。今回、三菱電機に残された資料には、情報収集衛星の関連で行った作業の全体について、真の実績値を示す資料（いわゆる二重帳簿）はなく、単純な比較から付替え工数を算定できない。しかしながら、調査で判明した工数の付替え等の方法を整理し、残された他の資料等に基づき、以下のとおり、真の実績値に相当する製造原価を算定する方法により、過払い額の算定が可能と判断したものである。なお、資料等が残存していない期間については、同一機種、同一部署での相関する作業等から適正な製造原価を推定した。

製造部門においては、経費や工数を管理・集計するための情報システムのバックアップデータ等が残っており、これを使用して適正な加工工数を算定可能であることが判明した。バックアップデータの残されていないものは、同一機種、同一部署での相関する作業等から適正な工数を推定した。設計・品質管理部門においては、当該契約の実施に必要な人員数を見積った負荷工数を用いることで「真の実績値」に近い適正な工数が算定可能であることが判明した。負荷工数が残されていないものについては、同一機種、同一部署での相関する作業等から適正な工数を推定した。負荷工数が設定されていない調査研究等については、保管されている工数及び作業状況等をもとに適正な工数を推定した。さらに、外注費や直接材料費等その他の経費についても、帳票類が残されているものについて不適切な計上がないか精査を行った。

このほか、調査を通じて、従来、JAXA が製造間接費として認めていた研究開発費関連経費の中に、過去の三菱電機側の説明又は JAXA 側の確認が仮に十分尽くされていたならば、一般管理及び販売費に計上されるべき費用が含まれていたことが判明した。

情報収集衛星の開発等のかかる契約について、衛星センターや JAXA、NICT 等の保管文書から三菱電機との契約内容等を確認することが可能なすべての上限付概算契約として、総額約 2 4 6 3 億円（税抜き）を対象に、上記の算定方法

⁵ 会計検査院長発内閣総理大臣宛「情報収集衛星の研究、開発等に関する委託契約等における契約金額を確定させるための調査等の実施状況等について」平成 24 年 10 月 25 日。

に従って過大請求額を算定した結果、総額約58億円の過払い額を算定した。

今後、契約に基づく違約金及び遅延利息を確定し、国庫への返納手続きを行う。

6. 再発防止策

今回の過大請求事案は、三菱電機鎌倉製作所及び通信機製作所の宇宙関連事業等で、長年にわたり、関連するすべての部署で行われていた。

このため、今回のような工数の付替えによる過大請求が二度と起こらないよう、問題解決のためにその背景要因に遡って実効性のある対策を講じるという考えのもと、情報収集衛星の開発等の発注元である衛星センター及びJAXA、NICTにおいて、問題発生を未然に防止するための体制・制度整備を行うとともに、受注先である企業側においても自らを厳しく律する仕組みを整備する必要がある。

情報収集衛星の開発等においては、安全保障にかかわる保全に配慮する必要があるが、競争原理を高め、コスト低減に努め、透明性・公平性を高めた契約制度の見直しを行う。

このような考えのもと、次の5項目について、再発防止策の基本的方向をまとめることとし、早急に各施策の具体化に向けた検討を行い、国民に信頼される制度の確立に向けた真摯な努力を継続する。

- (1) 衛星センター等における監査機能・体制の強化
- (2) 企業側提出資料の信頼性確保、コンプライアンス機能の確認等
- (3) 競争原理の強化、契約制度の見直し
- (4) 工数を的確に確認するための制度整備
- (5) 三菱電機に対する特別調査

(1) 衛星センター等における監査機能・体制の強化

衛星センターは、三菱電機との間で直接、または、JAXA、NICT等を通じて事業を三菱電機に再委託しており、三菱電機に対して原価監査を行ってきた。今回の工数の付替えの要因として返納回避や損益の改善、現場レベルでは人員削減の阻止等があるが、契約を締結する部門とは一定の独立性をもって監査する必要がある。このため、監査専任の企画官相当職等を配置するとともに、厳格な監査を行うために監査要領等を整備する。

また、監査を抜き打ちで行い、今回のような不適切計上に対しての抑止効果

を強化し、監査の実効性をさらに高める。

加えて、センターにおいては、契約、監査に携わる人員が限られており、一人あたりの業務処理等が膨大なものとなりがちである。しかしながら、企業から提出される監査資料等の審査能力の向上を図る必要がある。今回の事案では、企業の経理システムについての識見も必要であり、原価計算、監査、契約事務等の専門能力を高めるため、教育・研究の充実・強化を図る。また、JAXA、NICT等においては、原価監査等に公認会計士の意見を取り入れるなどに対応が図られているが、センターにおいても、必要に応じて、公認会計士の助言等を得られる体制を整備する。

(2) 企業側提出資料の信頼性確保、コンプライアンス機能の確認等

発注先企業側から提出される資料の信頼性を確保することは、適正な原価監査を行う上で必要不可欠である。過払い事案の発生を未然に防ぎ、また、過払い事案を的確に発見できるよう、資料の信頼性を確保するために契約上の制裁措置（違約金）を定める。既に平成24年度契約から特約条項に違約金2倍の定めを付しているが、悪質な場合の更なる増額等を検討する。

また、原価監査等の際に契約相手から提出される資料の信頼性を確保するため、その契約相手方が採用している原価計算システムの適正性を確認する制度調査についても、JAXA、NICT等の関係機関と連携して実施する。

さらに、今回の事案では、長年にわたり工数の付替えが行われており、コンプライアンス機能が働かない状況であった。このため、制度調査において、受注先のコンプライアンス体制等の確認を行う。

(3) 競争原理の強化、契約制度の見直し

情報収集衛星の開発は、大型衛星を開発できる国内企業に限られているが、JAXA、NICTにおいて企画競争により再委託先を選定した上で、上限付概算契約を締結している。情報収集衛星の開発等に当たっては、安全保障にかかる保身に配慮する必要があるが、競争原理を高め、製造コストの低減に努める必要がある。

今回の事案では、製造原価の低減等による返納回避が要因にもなっていることから、企業側の価格低減のためのインセンティブを保ち、競争的な環境で開発等を行う枠組みとすることが重要である。このため、企画競争が可能な衛星開発等においては、より価格点を重視した総合評価とした上で、確定契約に変

更する。

(4) 工数を的確に確認するための制度整備

今回の過大請求では、現場レベルでの工数の付替えが主な方法となっている。また、真正な工数が記録・保管されない一重帳簿となっており、原価監査の段階での記録確認では発見は困難である。このため、監査調査、制度調査を抜き打ちで行い、フローチェックによる実際の作業工程、工数の把握を現場で行う。

(5) 三菱電機に対する特別調査

衛星センターとしては、三菱電機に対して徹底した再発防止策を策定するよう求めており、その履行状況をしっかりと確認するため、必要に応じて特別調査を行う。