

普天間飛行場代替施設建設事業における海上警備業務 に係る業務委託契約等の経緯について

1. はじめに

平成28年1月4日及び5日、普天間飛行場代替施設建設事業における海上警備業務の実施業者たる㈱ライジングサンセキュリティーサービス（以下「ライジング社」という。）の従業員とされる者から、沖縄防衛局（以下「局」という。）に対し、本件海上警備業務に関する情報提供がなされた。

局は、当該情報提供を受け、まずは、本件海上警備業務の実施業者たるライジング社に対する監督責任を有する大成建設に対し、事実関係の確認を指示し、爾後、その確認結果等を踏まえ、同業務に係る減額措置などについて検討を行い、大成建設に対し、口頭注意を行うとともに、減額措置に係る変更契約を締結し、次に、かかる検討を踏まえた方針の下、局がライジング社との間で直接契約を行っている同業務についても減額措置に係る変更契約を締結した。

しかしながら、その後も引き続き、局とライジング社との間で海上警備業務に係る契約が繰り返し締結されていたこと等に対し疑義が呈されていること等から、ライジング社との契約に関する経緯等について事実の確認を行った。事実確認を十分に行うため、ライジング社との契約締結や履行当時の局職員等（計44名。退職者も含む。）から、個別に面談ないし電話での聞き取りによる聴取を行うとともに、本件海上警備業務の関係書類を精査するなどした。

聞き取りの結果等によりこれまで把握できた事実関係及び分析・評価、改善策等については次のとおりである。

2. 本件海上警備業務に係る事実関係

(1) 平成26年以降の本件海上警備業務に関する契約の概要

業務等件名	受注者	契約期間 【警備期間】	最終契約額 (億円)	減額措置額 (億円)
シュワブ (H26) 仮設工事 (注)	大成建設(株) 海上警備業務再委託先：ライジング社	H26. 6. 17～H28. 3. 31 【H26. 8～H27. 8】	139. 7	7. 4
シュワブ (H27) 海上警備業務	ライジング社	H27. 7. 23～H28. 6. 30 【H27. 9～H28. 5】	22. 6	8. 0
シュワブ (H27) 海上警備業務(その2)		H28. 3. 31～H28. 12. 31 【H28. 6～H28. 11】	15. 3	5. 3
シュワブ (H28) 海上警備業務(その1)		H28. 10. 7～H29. 3. 31 【H28. 12～H29. 2】	8. 3	1. 7
シュワブ (H28) 海上警備業務(その2)		H29. 1. 19～H29. 12. 28 【H29. 3～H29. 11】	24. 3	4. 0
シュワブ (H29) 海上警備業務	セントラル 警備保障(株)	H29. 11. 17～H32. 2. 28 【H29. 12～H31. 11】	(契約中) 73. 9	—

(注) 当該仮設工事には、海上警備業務のほか、陸上警備業務、フロート設置、仮設浮桟橋工事等が含まれる。

(2) 平成28年1月4日及び5日の本件情報提供までの事実関係

平成26年6月16日、局は、大成建設との間で、本件海上警備業務を含めた「シュワブ(H26)仮設工事」の契約を締結し、ライジング社は、大成建設から同業務の委託を受け、8月1日、同業務を開始した。

本件海上警備業務は、局による海上ボーリング調査等を円滑に実施するため、ライジング社の従業員等が警備母船、警備艇及び警備船に乗り込むとともに、局の監督官などと連携を取りながら連絡調整を行い、キャンプ・シュワブ沿岸海域の警備を行うものであり、同社の本件海上警備業務従事者は、定時に乗船し、同海域周辺の状況を監督官に報告するとともに、夕方には監督官事務所での会議に参加し、監督官などに対し当日の状況を報告し、翌日の工事計画について情報共有の上、必要な準備をするなどの業務を行っていた。

なお、本件海上警備業務の仕様書（以下単に「仕様書」という。）においては、警備業務日報を毎日提出するとともに、勤務時間管理表を毎月報

告することとされていた。警備業務日報については、監督官と受注者との間での打合せにより、警備船に関する２種類の警備業務日報のほか、「警備本部・警備母船・警備艇・陸上支援の警備業務日報」（以下「警備本部等の警備業務日報」という。）を提出することとされていたが、これは、業務開始前における監督官の判断により口頭で指定されたものであり、防衛省又は局において、かかる警備業務について３種類の日報の提出を求めることが具体的に定められていたわけではなく、３種類全ての日報を毎日求めなければならないとする根拠となる通達等はなかった。

局は、平成２７年２月２６日に「シュワブ(H26)仮設工事」に係る既済検査を行い、仮設工事の出来高率を海上警備業務を含む共通仮設費等に適用して、３月２７日、大成建設に対し部分払い(約３５億８千万円)を行った。

また、局は、「シュワブ(H27)海上警備業務」について、一般競争入札を行うこととし、調達計画課長は、５月１４日にライジング社を含めた３社に対し、予定価格積算のための見積依頼書を発出するとともに、６月３日に公告を行った。しかしながら、同月１８日にライジング社のみが見積書を提出し、それ以外の２社は見積書の提出を辞退した。７月１０日の入札にはライジング社のみが参加し、同月２２日に同社と契約した。

他方、提出が求められていた報告書類について、受注者たる大成建設及びライジング社から、警備船に関する２種類の警備業務日報は提出されていたものの、警備本部等の警備業務日報は提出されず、勤務時間管理表も報告されていなかった。現場の監督官は、大成建設及びライジング社から、毎日夕方、現場における海上警備に関する状況については詳細に報告を受けていた。その際、口頭で警備本部等の警備業務日報及び勤務時間管理表の提出を求めたが、当該資料は期日どおりには提出されなかった。また、このような状況について、当該監督官から調達部長等に対し報告された事実は確認できなかった。

一方、大成建設とライジング社との間では、月単位で本件海上警備業務に関して支払いをしており、大成建設は、支払請求の際にライジング社から提出された警備本部等の警備業務日報に基づき支払いを行っていた。

8月31日には「シュワブ(H26)仮設工事」に係る本件海上警備業務が終了し、9月1日からはライジング社による「シュワブ(H27)海上警備業務」が開始された。この業務においても、警備船に関する2種類の警備業務日報は提出されていたものの、警備本部等の警備業務日報及び勤務時間管理表が提出されなかったことから、現場の監督官は、口頭でその提出を求めたが、当該資料は期日どおりには提出されなかった。このような状況について、当該監督官から調達部長等に対し報告された事実は確認できなかった。

11月頃、仕様書に示された配置人数が満たされていないとの情報があり、調達部次長（シュワブ工事等担当）は、監督官3名を同行させ、抜き打ち乗船検査を実施した。同検査においては、仕様書どおりの警備人員の配置が確認されたが、その後、現場の監督官は、ライジング社から給与支払証明書及び勤務時間管理表の提出を受け、突合作業を行った。その結果、仕様書どおりには警備人員が配置されていない事例があることが確認され、当該監督官は、このことを同社の管理技術者に指摘し、調達部に口頭で報告したとのことだが、当該報告は文書で行われておらず、調達部長等に対し報告された事実は確認できなかった。

また、12月15日に調達計画課の担当補佐は、ライジング社の管理技術者に対し、仕様書に示す配置人員を満たしていないことから、配置計画を遵守するよう業務打ち合わせ簿により指示したが、これについても調達部長まで報告された事実は確認できなかった。

警備本部等の警備業務日報及び勤務時間管理表が期日どおりに提出されていないこと及び仕様書どおり警備人員が配置されていないことについて、現場の監督官としては、現場の状況が極めて厳しい中、工事や調査を円滑に行うための警備のオペレーションを日々どのように行うかが最優先事項であったところ、警備船が出航せずに工事に支障が出たということはなく、実際の警備は支障なく実施されていたことや、仕様書では「警備実績については、内容を精査の上、後日精算するもの」とされ、警備の実績に応じて支払いが行われることとなっており、仕様書どおりの人員が配置

されていなくても警備に支障が生じない限り問題はないものと認識していたとのことである。

(3) 平成28年1月4日及び5日の情報提供から同年3月の減額措置までの局等の対応

平成28年1月4日及び5日にライジング社の従業員とされる者から、局報道室に、同社が偽造写真などにより過大請求し支払いを受けていることや、残業代が従業員に支払われていない旨の情報提供があった。報道室長は、この情報提供を電話折衝記録（以下「折衝記録」という。）に取りまとめ、4日及び5日共にその日のうちに調達部次長（発注計画等担当）に報告した。

折衝記録を受け取った調達部次長（発注計画等担当）は、調達部長に直ちに報告し、折衝記録を渡した。同部長は、5日夕方、本件海上警備業務を含む「シュワブ(H26)仮設工事」の契約相手方であった大成建設の担当社員に電話し、来局するよう指示した。

1月6日、調達部長は調達部次長（発注計画等担当）と共に、大成建設の担当社員と面会し、当該情報提供の内容を説明するとともに、事実関係の確認を指示した。その際、同部長は、折衝記録について情報提供者の氏名、電話番号を黒塗りした上で手交したものと考えられる。また、同部長は、同次長が中心となって、大成建設との契約について減額措置を検討するよう指示した。

1月7日、大成建設の担当社員は、ライジング社を呼んで情報提供の内容を確認したところ、大成建設に対し、過大な請求をしていたことなどを認めたため、大成建設は、賃金台帳や従業員個人の賃金支払表を用いて実際の警備実績を把握するための作業に着手した。また、当該担当社員は、調達部長に電話し、ライジング社が大成建設に対し、過大な請求をしていたことなどを認めた旨報告した。報告を受けた同部長は、大成建設に対し速やかに警備実績を把握し報告するよう指示するとともに、局次長及び局長に報告した。

また、調達部長は、調達部次長（発注計画等担当）に対し、待機時も給与の支払いの対象になるのかを労働基準監督署に確認するよう指示をし、同調達部次長は、沖縄市の労働基準監督署を2回訪れ、待機時も給与支払

いの対象になることを確認し、部長に報告した。

調達部長は、ライジング社が大成建設に過大な請求をしており、仮に当該情報提供がなければ局も大成建設を通じて過大請求されていたと考えられたことから、まずは支払時期が迫る大成建設が契約相手方である「シュワブ(H26)仮設工事」の精算作業を優先し、その状況を踏まえ、ライジング社と契約中の「シュワブ(H27)海上警備業務」に対応することとした。

平成28年1月中旬頃、大成建設は、関係書類の確認に時間を要することを調達部長に報告した後、1月29日、賃金台帳等で確認した警備業務日報等の資料を調達部次長（発注計画等担当）に提出した。

なお、偽造写真の局や大成建設への提出については、関係者から聴取したところ、そのような写真の提出は確認されていない。

その後、調達部土木課において、大成建設から最終的に提出された警備業務日報等の資料及び旅費宿泊費集計表に基づき精算作業が行われ、土木課担当者は、3月中旬までに調達部次長（発注計画等担当）と共に、調達部長、局次長及び局長に対し精算作業の結果について説明を行い、了承を得た。

大成建設は、ライジング社との間で、減額金額を最終確定し、3月16日に大成建設の担当社員が局長に面会して謝罪し、局長は口頭で注意をした。その後、大成建設は、ライジング社から過大に請求された金額の返還を受けた。

これに基づき、3月25日、局は、大成建設との間で、「シュワブ(H26)仮設工事」について、約7億4千万円の減額措置に係る変更契約を締結したが、ライジング社に対しては、措置は講じていなかった。

調達部の幹部は、本件海上警備業務の実施業者であるライジング社に対する監督責任を有する大成建設に対し注意をし減額措置を行ったことや、契約相手方は大成建設であり、不正行為を行っていたライジング社は契約の直接の相手方ではなかったことから、海上警備に穴をあけることになる契約解除や指名停止等の措置は講じなかったとしている。

他方、局は、「シュワブ(H27)海上警備業務(その2)」について、平成28

年1月6日に業務実績に係る入札要件を緩和の上、公告し、1月27日及び29日に調達計画課長からライジング社を含めた3社に対し、予定価格積算のための見積依頼書を発出した。その後、ライジング社のみが見積書を提出し、それ以外の2社は見積書の提出を辞退した。3月7日に入札が行われ、ライジング社のみが参加し、3月30日にライジング社と契約を締結した。

また、局は、2月15日に「シュワブ(H26)仮設工事」の既済検査を行い、仮設工事の出来高率を海上警備業務を含む共通仮設費等に適用して、3月10日、大成建設に対し部分払い(約35億円)を行っているが、当該支払いは、後で返還を求めることがないよう、その後行われる減額措置に留意しながら行っていたとしている。

(4) 平成28年3月の減額措置以降の局等の対応

局は、平成28年3月の大成建設との間の契約変更による減額措置を踏まえ、平成27年7月からライジング社と直接契約している「シュワブ(H27)海上警備業務」についても、同社から最終的に提出された警備業務日報等の資料及び旅費宿泊費集計表に基づき精算を行い、平成28年6月29日、局は、同社との間で、約7億3千万円の減額措置に係る変更契約を締結した。その際、局は、同社に対し、契約解除や指名停止等の措置は講じていない。

調達部の幹部は、大成建設及びライジング社との契約において減額措置を行ったこと、指名停止については、「工事請負契約等に係る指名停止等の措置要領」(防整施(事)第150号(28.3.31)の別紙。以下「工事指名停止要領」という。)の具体の運用を定めた「工事請負契約等に係る指名停止等の措置要領の運用基準」(防整施第6915号(28.3.31)の別紙。以下「工事指名停止要領運用基準」という。)に記載された「不正又は不誠実な行為」の原則を踏まえれば、ライジング社は該当しないと考えたこと、契約解除については、警備ができない期間が長期間生じ現場の安全確保に支障が生じることを考慮したため、これらの措置は講じないとの判断に至ったとしている。

局は、その後に実施された「シュワブ(H27)海上警備業務(その2)」、「シュ

ワブ(H28)海上警備業務(その1)」及び「シュワブ(H28)海上警備業務(その2)」においても同様に、警備実績に基づく精算を行い、ライジング社との間で、それぞれ約5億3千万円、約1億7千万円及び約4億円の減額措置に係る変更契約を締結した。

また、「シュワブ(H27)海上警備業務」及び「シュワブ(H27)海上警備業務(その2)」、「シュワブ(H28)海上警備業務(その1)」については、平成29年1月及び4月に行われた会計検査院による実地検査の際、局は、会計検査院の要請を踏まえ、ライジング社から賃金台帳及び出勤簿を提出させ、警備業務日報等と突合するなどの作業を行い、契約金額の精算が警備実績に即したものであることを確認している。

局は、本件海上警備業務について一者入札が続いていることを改善すべく、平成28年5月及び6月に本省内部部局とも協議し、全国警備業協会にヒアリングを実施するなど、複数社の入札参加のための検討を行った。

7月22日、「シュワブ(H28)海上警備業務(その1)」について、企業の格付や業務実績に係る入札要件を緩和の上、公告し、7月28日には調達計画課長からライジング社を含めた4社に対し、予定価格積算のための見積依頼書を発出した。その後、ライジング社を含めた2社から見積書が提出されたが(2社が辞退)、9月20日の入札には、結果的にライジング社のみが参加し、10月6日にライジング社と契約を締結した。

9月16日、「シュワブ(H28)海上警備業務(その2)」についても、業務実績に係る入札要件を緩和の上、公告し、9月30日には調達計画課長からライジング社を含めた4社に対し、予定価格積算のための見積依頼書を発出した。その後、ライジング社を含めた2社から見積書が提出されたが(2社が辞退)、12月20日の入札には、結果的にライジング社のみが参加し、平成29年1月18日にライジング社と契約を締結した。

「シュワブ(H29)海上警備業務」については、平成29年3月から本省内部部局が3社の警備会社に対し、本件海上警備業務の状況説明を行いヒアリングを実施した。局は、本省内部部局と連携し、警備実施期間を長期にするなど入札に参加しやすい環境を整えた上で、8月17日に公告を行うとともに、8月24日に5社に見積依頼書を発出した。その後、3社から見積書が提出され(2社が辞退)、10月26日の入札には3社が参加し、

1 1月16日にセントラル警備保障との間で同業務の契約を締結した。

調達部の幹部は、一者入札解消の努力を行っていたにもかかわらず、一者入札の状況が続いていたことに関し、キャンプ・シュワブの警備について、警備会社にとって不安・リスクが高く、入札への参加意欲が低い状況にあったことが原因だと考えられ、平成28年12月の最高裁判決を踏まえた工事再開後の海上保安庁の警備体制強化などにより、海上警備が継続的かつ安定して実施されている状況を見て、ようやく参加しやすい環境になったとしている。

他方で、警備本部等の警備業務日報及び勤務時間管理表については、「シュワブ(H27)海上警備業務(その2)」や「シュワブ(H28)海上警備業務(その1)」でも期日どおりに提出されない状況が続いた。

局は、警備業務日報等を確実に提出させ現場の海上警備の人員を確認するため、当該確認作業を防衛施設整備監理業務(以下「CM業務」という。)として部外に委託することとし、平成29年3月から開始された「シュワブ(H28)海上警備業務(その2)」以降、警備業務日報等について、ライジング社からCM業務の従事者に対し提出させ、確認作業を経た上で監督官に提出させている。

また、局は、平成28年12月から監督官による抜き打ち検査を月1回程度実施するとともに、翌年7月31日には、海上警備欠員の報道等を踏まえ、仕様書どおりの警備人員の配置を求める文書を発出し、8月31日には海上警備欠員等の状況改善のための業務計画を提出させている。

ライジング社に関しては、海上警備の人員不足による減額措置のほか、平成28年から29年にかけて、残業代の未払い、燃料の海上投棄、船員法違反、社会保険等への未加入、パワーハラスメントなどが問題となっていたため、調達部長は、ことあるごとに、同社に対して注意し、是正措置の報告を行わせるなどの対応をとっていた。具体的には、平成28年5月11日にライジング社による残業代の未払いに係る報道がなされた際、同日、局は、当該報道内容及び同様の報道が続いた場合にはそれらの報道内容についても確認の上、まとめて事実関係等の報告をするよう、業務打ち合わせ簿にて指示するなどの対応をとっており、これを受け、ライジング

社は、同年6月29日、労働基準監督署からの是正勧告に従い是正措置を講じたこと、社会保険等の加入に至っていない警備員がいることを把握したため、全対象警備員が社会保険等に参加したことなどを報告し、また、同年8月25日には、船員法が適用される船舶について、沖縄総合事務局に対して申請を行い、承認されたことを報告するなど局の要請に適時応じていた。

調達部の幹部は、ライジング社は、是正措置の報告など指示したことを履行し、改善策を講じたものと考えられたことや、「工事指名停止要領運用基準」に記載された「不正又は不誠実な行為」の原則を踏まえれば、ライジング社はこれに該当しないものと考えられたことから、当時、契約解除や指名停止等の措置は講じなかったとしている。

しかしながら、爾後、ライジング社から本件海上警備業務を再委託されている㈱マリンセキュリティー社が、燃料の海中投棄により書類送検されたことを受け、平成30年4月19日、ライジング社及び㈱マリンセキュリティー社に対し、2箇月間の指名停止措置を講じた。

3. 本件海上警備業務に係る分析・評価

(1) 指名停止等の措置について

① 指名停止等の要件について

建設工事等の指名停止等の措置については、工事指名停止要領において措置要件等が定められている。

工事指名停止要領の第3第1号では、「地方防衛局長等は、有資格者(※)が付表各号に掲げる措置要件の一に該当するときは、情状に応じて付表各号に定めるところにより期間を定め、当該有資格者について、対象区域における指名停止を行うものとする。」と明記され、更に、具体的な措置基準が、付表第1「対象区域内において生じた事故等に基づく措置基準」及び付表第2「贈賄及び不正行為に基づく措置基準」に示されている。

※ 防衛省所管契約事務取扱細則に規定する工事等の契約に係る有資格者

役務に関しては、「装備品等及び役務の調達に係る指名停止等の要領」(防経装第10622号(25.8.1)の別紙。以下「役務指名停止要領」という。)において措置要件等が定められ、更に、具体的な措置基準が別表に示されている。

なお、役務指名停止要領第2の16号において、過大請求行為の定義（「故意又は重大な過失により過大な工数を実績として申告等したことに起因して防衛省が約定した過大な契約代金の最終の支払いを防衛省に請求すること」等）が定められ、また、役務指名停止要領別表第13項に、指名停止の対象となる過大請求の措置要件が定められているところ、本件業務においてこれらに該当する事実はなく、局においては、仕様書に基づき、警備実績を踏まえた精算を行っていることから、役務指名停止要領に定める過大請求には該当しない。

したがって、本件においては、特に、「不正又は不誠実な行為」（※1）（工事指名停止要領の付表第2の第15号・役務指名停止要領の別表の第8項）及び「契約違反」（※2）（工事指名停止要領の付表第1の第4号・役務指名停止要領の別表の第14項）との関係が問題となる。

※1 不正又は不誠実な行為

- ◆工事指名停止要領：「付表第1及び前各号に掲げる場合のほか、業務に関し不正又は不誠実な行為をし、工事請負契約等の相手方として不適当であると認められるとき。」
- ◆役務指名停止要領：「この表の他の項に掲げる場合のほか、業務に関し不正又は不誠実な行為をし、装備品等及び役務の調達に係る契約の相手方として不適当であると認められるとき。」

※2 契約違反

- ◆工事指名停止要領：「第2号に掲げる場合のほか、発注機関契約工事等の履行に当たり、契約に違反し、工事請負契約等の相手方として不適当であると認められるとき。」
- ◆役務指名停止要領：「前3項に掲げる場合のほか、原価監査又は原価調査の受入れを拒み、その他契約実施機関等発注契約の履行に当たり、契約に違反し、装備品等及び役務の調達の関係事業者として不適当であると認められるとき。」

工事指名停止要領の付表第2の第15号「不正又は不誠実な行為」について、「工事請負契約に係る指名停止等の措置要領中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル」（以下「指名停止モデル」という。）（※1）の解説書である「中央公共工事契約制度運用連絡協議会 指名停止モデルの解説」（編著 工事契約制度研究会）（以下「指名停止モデルの解説」という。）によれば、本号の趣旨として、有資格業者の行為について網羅的に整理することは到底不可能であることから、いわゆる包括条項（バスケットクローズ）として本号が置かれ、本号は、適切な

運用実績を着実に積み上げることを通じ、発注者による恣意的、場当たりの運用が行われないよう十分留意する必要があるとされている。

この「不正又は不誠実な行為」の考え方は、運用申合せ(※2)で明確化されており、「指名停止モデルの解説」によれば、有資格業者の関係者が業務に関して関係する法令違反の容疑で逮捕又は起訴された場合と落札決定後に落札者が契約締結を辞退する等の発注者との信頼関係を著しく毀損する行為があった場合とされ、さらに、工事指名停止要領運用基準7(7)においても同様に、「有資格者である個人、有資格者の役員又はその使用人が対象区域内において業務に関する法令違反の容疑により逮捕され、又は逮捕を経ないで公訴を提起された場合」、「発注機関契約工事に関して、落札決定後辞退、有資格者の過失による入札手続の大幅な遅延等の著しく信頼関係を損なう行為があった場合」とされている。

なお、役務指名停止要領の具体の運用基準は定められていないが、「不正又は不誠実な行為」として工事指名停止要領と同様の規定が置かれていることからすれば、その解釈において、工事指名停止要領運用基準の考え方を類推して適用することは、合理的であると考えられる。

※1 指名停止モデル：各省庁、公団等の主要公共工事の発注者から構成される「中央公共工事契約制度運用連絡協議会」において、昭和59年に発注者の総意として採択（平成27年3月最終改正）

※2 運用申合せ：「指名停止モデル」の統一的な運用に資するものとして平成2年に採択（平成24年6月最終改正）

一方、本件海上警備業務に係る契約書（以下単に「契約書」という。）上、発注者による契約解除権の行使が可能となっており、具体の要件としては、「この契約に違反し、その違反によりこの契約の目的を達成することができないと認められるとき」とされている。

② 指名停止措置等の本件への適用について

上記に掲げる指名停止及び契約解除に係る解釈・運用を踏まえ、まず、ライジング社による各種行為に係る工事指名停止要領及び役務指名停止要領の「不正又は不誠実な行為」との関係について整理する。

ライジング社は、工事指名停止要領にいう有資格者ではないことから、

工事指名停止要領に基づき指名停止等の処分を行うことはできない一方、同社は、役務指名停止要領にいう有資格者であることから、「業務に関し不正又は不誠実な行為をし、役務の調達に係る契約の相手方として不適当であると認められるとき」に該当する場合、この要領に基づき指名停止等の対象になり得るものである。

今回、ライジング社が「シュワブ(H26)仮設工事」において、当該業務の受注者である大成建設に対して過大な請求をしていたことについて、当時の局は、ライジング社が事実を認め精算作業のために必要な資料を提出し、契約変更により減額措置が行われたことなどから、工事指名停止要領運用基準に記載された「不正又は不誠実な行為」の原則を踏まえれば同社に「著しく信頼関係を損なう行為」があり、「契約の相手方として不適当である」とまでは言えず、指名停止の措置を取らなかったとのことである。この点については、「指名停止モデルの解説」において、「不正又は不誠実な行為」について、原則として「発注者との信頼関係を著しく毀損する行為があった場合」とされているように、発注者として当該行為が「著しく信頼関係を損なう行為」かどうか判断するものと考えられる。今回の場合、ライジング社が事実を認め精算作業のために必要な資料を提出し、契約変更により減額措置が行われたことなどから、発注者としてそのような判断を行ったものと考えられ、それが直ちに不適切であったとは言えないと考えられる。

一方、局は、ライジング社と直接の契約関係になかったなどの理由から局長から大成建設に対する注意をしたのみで、ライジング社に対しては何らの対応もしなかった。しかしながら、役務指名停止要領第13には、指名停止に至らない場合の警告等が規定されており、指名停止に至らない場合において、「一般競争等を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、当該関係事業者に対し、文書又は口頭により警告又は注意の喚起を行うものとする」とされているところ、ライジング社から大成建設に対して過大な請求がなされ、当該行為が看過されていた場合、局は過大請求に係る金額をそのまま大成建設から請求され、これを支払っていたおそれがあったことなどを踏まえれば、ライジング社に対し、文書による警告等直接の対処を行うべきであったと考えられ、当時の局の対応は適切

ではなかったと考えられる。

また、ライジング社による各種問題「労働基準法違反の長時間労働（28. 5. 11報道）、警備員の一部が社会保険等に未加入（28. 5. 13報道）、源泉徴収票の一部未交付（28. 5. 13報道）及び船員法上必要な手続の未実施（28. 6. 29報道）」については、法令違反が認められたものの、同社の関係者の逮捕又は起訴や同社への是正命令等の行政処分はされておらず（※）、また、同社は、労働基準監督署から是正勧告等を受けて改善措置を講じるなどし、その旨を局に報告していた。さらに、ライジング社による上記法令違反の多くは従業員との関係のものであって、局との契約に基づく海上警備業務に直ちに影響を及ぼすものとはいえず、実際に現場の海上警備に特段の支障は生じていなかったことなどを踏まえ、前記「運用申合せ」等に例示された「著しく信頼関係を損なう行為」には至るものではないとして、指名停止の措置を取らなかったとのことである。この点については、上記のとおり、発注者として当該行為が「著しく信頼関係を損なう行為」かどうか判断するものと考えられるところ、ライジング社が、指摘された違反に対して改善措置を講じ、局に適時報告していたことや、実際に現場の海上警備に特段の支障が生じていなかったことなどから、発注者としてそのような判断を行ったものと考えられ、それが直ちに不適切であったとは言えないと考えられる。

当時の局としてのライジング社への対応については、当時の担当者は、局長にも説明したこともあったとのことだが、その過程については記録が残されていない。ライジング社が行っていた上記法令違反の事実を鑑みた場合、ライジング社において警備業務を担当する適格があるかについての局としての意思決定に当たっては、その過程を記録するとともに、公正性をより高める観点から、入札監視委員会の委員等への意見聴取を検討することも考えられた。

一方、ライジング社の再委託先である㈱マリンセキュリティー社が、燃料の海中投棄により書類送検された件については、「不正又は不誠実な行為」に当たるとして、平成30年4月19日、ライジング社及び㈱マリンセキュリティー社に対し、2箇月間の指名停止措置を講じている。

※ 「長時間労働」で沖縄労働基準監督署より28年5月に「是正勧告」、「船員法違反」

で沖縄総合事務局から28年5月に「是正指導」を受けている。

役務指名停止要領には、「契約違反」の場合にも指名停止を行うものとされているが、この場合、「契約に違反し、役務の調達の関係事業者として不適当であると認められるとき」に行うものとされている。この点、ライジング社は、各業務において、監督官の要請どおりに警備本部等の警備業務日報を提出しなかったり、仕様書において標準として示された警備人員を配置しなかったりしていた。他方、警備本部等の警備業務日報は、防衛省や局における通達等により求められたりするものではなく、あくまで現場の監督官による口頭の指定により日々提出することとされたものであり、また、毎日の業務終了後に行われていた監督官への口頭での警備状況の報告等により、その日の現場における海上警備の状況については十分に把握することができており、実際にも現場での海上警備業務の実施に特段の支障は生じていなかったものである。さらに、仕様書において「警備実績については、内容を精査の上、後日精算するもの」とされていたように、日々の状況に応じて警備に要する人員の変動があり得ることは契約上も予定されており、常に仕様書どおりの人員配置がされなければならなかったわけではないこと、契約金額の精算までには必要な資料が提出されていたことなどを踏まえれば、「契約違反」により指名停止の措置を講じなかったことが不適切とは言えないものと考えられる。

なお、「シュワブ(H28)海上警備業務(その1)」以降提出が求められていた「警備業務報告」や「月間業務報告書」の提出がなされていなかった点については、当該書類については、仕様書上、今まで提出されていた警備業務日報の項の中に記載されているとおり、当該日報を必要に応じて補完するというものであったが、結果として、他の報告書類で警備状況の把握が可能であったことから、これらについてライジング社に求めることはしなかったとのことであり、特段問題とすべき点は認められない。

一方、局は、ライジング社が大成建設に対して警備費の過大な請求をしていた事実について、平成28年1月には把握していたのであるから、これ以降については、警備に従事した人員を随時正確に把握するため、何らかの方法で日々の配置人員を確認することを検討する余地はあったものと考えられる。

また、「契約解除」については、契約書において、「この契約に違反し、その違反によりこの契約の目的を達成することができないと認められるとき」は発注者が契約解除できるとされている。前記で述べたように、ライジング社の行為には仕様書どおり業務が行われていないものがあったが、現場での海上警備業務の実施に特段の支障は生じておらず、局が事業者として行っていた工事や調査は円滑に実施されていたことなどから、契約の目的を達成することができない状況は生じておらず、「契約解除」をしなかったことについて、不適切とは言えないものと考えられる。

なお、「シュワブ(H27)海上警備業務」から「シュワブ(H28)海上警備業務(その2)」までの4件の契約においては、ライジング社の一者入札が続き、局は、平成29年12月まではライジング社との契約を続けてきた。この間、局は、入札要件の緩和を行うとともに、見積依頼を複数社に発出し、また、他の警備会社にヒアリングするなどして競争性拡大のための努力を続けてきた。しかしながら、調達部の幹部の認識として示されたように、シュワブの海上警備は、工事を巡る当時の状況の下、警備会社にとって参加意欲の低いものであり、ライジング社以外の入札参加はなく、結果として、ライジング社との契約が続いたものと思料される。また、この点については、上記状況の改善及び参加者拡大のための努力が相まって、現在履行中の「シュワブ(H29)海上警備業務」については、セントラル警備保障(株)が業務を行っているところである。

(2) 業務の適切な履行について

局は、平成28年1月4日及び5日の外部からの情報提供により、大成建設に事実関係の確認を指示し減額措置を行ったが、ライジング社が行っていた海上警備について、それ以前に実際の警備実績について大成建設やライジング社に報告させることはなかった。

この点については、局幹部に対する文書等による適切な情報共有が必ずしも徹底されていなかったことから、調達部を中心とした局としての情報共有のあり方等については改善の余地があるものと考えられる。

外部からの情報提供を契機に、警備実績が大成建設を通して局に提出さ

れ、契約変更により減額措置が行われたが、局として、現場の監督官から局の幹部への情報伝達・情報共有等を適切に行い、局としての要請を行うことにより、より早期に実態が把握できたものと思料される。

なお、本件海上警備業務に係る契約金額の精算作業に当たっては、局は、通常の施工管理業務と同様、警備業務日報と勤務時間管理表を突合させるなどして行い、その後、会計検査院の要請により、賃金台帳及び出勤簿による確認作業を行っているところである。また、現在は、CM 業務の受注業者（以下「CM 業者」という。）により、警備業者に対し、警備業務日報を確実に提出させ、海上警備の人員を確認しているところである。今後、必要と考えられる場合には、賃金台帳等の活用や CM 業者による確認の徹底等の手段を併用していくことを検討すべきと考えられる。

(3) 個人情報の管理について

折衝記録の氏名及び電話番号だけを黒塗りした上で、これを部外者に手交したことは、当該氏名及び電話番号以外の情報と、他の情報とを照合することで、特定の個人を識別することができるものと推認されることから、当該行為は、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）第7条の従事者の義務「…その業務に関して知り得た個人情報の内容をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならない。」や自衛隊法第56条の職務遂行の義務「隊員は、法令に従い、誠実にその職務を遂行するものとし、…」等に抵触するおそれがあり、当時の調達部長の行為は不適切であったものと考えられる。

4. 課題及びその改善策

以上の分析・評価を踏まえ、指名停止や契約解除等の措置に関する今後の改善策として、

- ① 局の担当者は、指名停止や契約解除の措置等の疑いがある事案について、指名停止等の措置要領やその運用基準に厳格に従い検討し、その検討過程や検討結果を明確にした上で、局内の競争参加資格・指名審査委員会等の場で議論すること

② その上で、必要に応じ、局に設置されている入札監視委員会の委員等の専門的知見を有した者の指導・助言を受けることの措置を講じることとする。

また、受注者の契約上の対応に関し、監督官から受注者への要請が徹底されていなかったこと、業務を実施している関係企業の対応に関することについて局幹部まで報告されないなど情報共有が必ずしも徹底されていなかったことを踏まえ、今後の改善策として、

- ① 局の担当者は、契約書及び仕様書の内容を正確に把握した上で、受注者等の関係企業に対する指示・要請等に当たっては、必要に応じて文書で行うことなどして関係企業に当該指示・要請等を徹底させ、適正な業務履行を確保すること
 - ② 受注者等の関係企業の対応に問題がある場合には、必要に応じ、文書等で調達部長等の局幹部まで適切に報告するなど、必要な情報共有の徹底を図ること
 - ③ 今後も、警備実績の確認に当たっては、必要と考えられる場合には、通常提出を求める資料のほかに、賃金台帳等の活用や CM 業務による確認の徹底等の手段を考慮すること
- の措置を講じることとする。

さらに、今回、特定の個人を識別することが可能な状態のまま、折衝記録を部外者に手交したことは、個人情報保護法第7条の従事者の義務等に抵触するおそれがあり、当時の局調達部長の対応は不適切であったものと考えられる。

以上のことから、今後の改善策として、

- ① 局の関係職員に対し、改めて個人情報保護法の趣旨等に係る教育を行うこと
 - ② 個人情報が含まれる行政文書を対外的に提示する場合には、個人情報保護法の趣旨等に照らし、その妥当性等を慎重に検討し、疑義がある場合には、本省含め関係部署に相談すること
- の措置を講じることとする。