

## 住民監査請求（鯨死骸海上運搬処理業務委託に係る監査請求）の結果について

大阪市監査委員は、次のとおり、令和 6 年 2 月 26 日に提出された住民監査請求について、同年 4 月 26 日に請求人（4 人）に監査結果を通知しました。（勧告、結果は同年同月 25 日決定）

### 1 請求の要旨

大阪市が、令和 5 年 3 月 31 日に締結した鯨死骸海上運搬処理業務委託契約（以下、「本件契約」という。）は、以下の理由により、違法かつ無効である。本件契約に基づいてなされた支出については、全額が大阪市に生じた損害である。

- ・ 本件契約には地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 5 号に定める随意契約理由はないため、本件契約を随意契約によったことは地方自治法第 234 条第 2 項に違反している。
- ・ 本件契約を随意契約によったこと自体はやむを得ないとしても、契約書を当初作成せずに業務を委託したことは大阪市契約規則の趣旨に反する。また、本件契約の相手方以外から見積書を徴取せずに契約を締結したことは、大阪市契約規則第 17 条の 3 に違反している。

また、仮に本件契約が有効であったとしても、本件契約金額（8,019 万円）は、大阪市の試算額（2,068 万円、3,774 万円）との差額があまりに大きく、また根拠のない金額であることから、本件契約金額は不当であって大阪市として支払う義務はない。当初の契約に基づく正当な費用との差額について大阪市に損害が生じている。

以上のことから、市長に対し、以下の措置を求める。

- （1）違法かつ無効な本件契約に基づいて委託料を受け取った業者に対しては、不当利得の返還を求めること。
- （2）当該支出に関与した職員らに対しては損害の賠償等を求める等、必要な措置を講じるように勧告すること

### 2 監査の結果（勧告）

#### （1）各論点に係る判断

本件請求における請求人の主張の概要は、以下のとおりである。

- ① 本件契約が、地方自治法及び大阪市契約規則に明らかに違反し、違法かつ無効な契約であるため、本件契約に基づいてなされた支出については、全額が大阪市に生じた損害である。よって、違法かつ無効な本件契約に基づいて委託料を受け取った業者に対しては不当利得が生じていることから、その返還を求めること。
- ② また、仮に本件契約が有効であったとしても、実際に支出された 8,019 万円は正当な金額ではないから支払う義務もなく、当初の契約に基づく正当な費用との差額について大阪市に損害が生じている。よって、当該支出に関与した職員らに対しては損害の賠償等を求めること。

なお、当監査では、上記の点に加え、本件クジラ死骸の処理方法やその過程での課題についてもあわせて検討することとした。

また、当監査はあくまで地方自治法第 242 条第 1 項の請求に基づく監査であり、違法・不当な財務会計上の行為によって生じた損害の有無を審議するという住民監査請求の制度趣旨に基づいて実施し、契約事務の手續や委託金額（積算等）の違法性・不当性に限って監査対象とした。

よって、大阪港湾局職員の不適切な言動等そのものについては、当監査では判断対象としていない。

また、論点については、本件事案の経過を踏まえ、時系列にしたがって示すこととした。

## ア 鯨死骸処理に向けた事前準備等について

請求人が主張しているとおり、クジラの漂着等は全国で年間数百件あるとされていることから、大阪港湾局は、大阪港へのクジラの漂着等を想定し、それに備えた対応策を事前に検討できていたのか、また、本件クジラの発見以降の対応が適切なものであったのか検証する。

大阪港湾局からは、大阪湾に生きたクジラが漂着することは今回初めてであり、頻繁に起こることではないため、事前準備等は行っておらず、処理方法等についても検討してこなかったこと、初めての業務であり、クジラ処理に知見のある職員もおらず、水産庁マニュアルの存在すら知らなかったこと、故に十分な対応ができなかったのは致し方なかったこと等の説明があった。

しかしながら、直近では、令和 3 年 7 月に大阪府でクジラの漂着実例があり、その際に対応したのが、府市統合後の大阪港湾局であることを踏まえると、少なくとも今後隣接する大阪港でも同様の漂着事案が発生する可能性があることは十分予見できたはずであると考えられる。

したがって、大阪港湾局においては、同様の事案の発生を想定して、関係機関等と埋設場所の検討や相談等を行うとともに、局内においても十分に情報を共有し、適切な対応が行えるように作業手順等を確立しておくべきであったところ、処理方法等について何ら検討することなく、水産庁マニュアルの存在すら認識していなかったことから、必要な事前準備ができておらず、突然のクジラの漂着に短期間では十分に対応できていなかったと判断せざるを得ない。

## イ 処分方法を「海洋沈下」としたことの妥当性について

本件クジラの処分方法について、埋設や焼却ではなく「海洋沈下」と決定したことが妥当であったのか、その判断プロセスが適切なものであったのか、正確な情報（材料）を基に判断されたのか等について検討する。

大阪港湾局は、本件クジラを海洋沈下処分と決定した理由について、船舶の安全運航の観点や鯨体の腐敗状況等から、処分は緊急を要するものであったが、夢洲は万博や I R の整備もあり利用できず、他に大阪市内で埋設に適した場所がなかったとしている。また、令和 3 年 7 月の堺泉北港での事例を参考にするため大阪府へ問い合わせたところ、地元や関係各所との調整に時間を要するとのことから、埋設処分の実施を断念したとしている。

一方、水産庁マニュアルによれば、クジラの処分方法として、「海洋沈下」処分は、「最も困難が伴う」方法として紹介されている。また、一般社団法人日本鯨類研究所がホームページ上に公開している寄鯨調査事業（2021 年～2023 年）の内容からも、クジラの処分方法の大半が「埋設」処分であり、「海洋沈下」処分した事例は、本件以外には僅か 1 件しか確認できなかった。

したがって、大阪港湾局は、上記の点も考慮に入れて、処分方法を判断すべきであったと考えられる。この点については、今回「海洋沈下」の処分を選択した結果、後々になって、本件委託業者から高額な技術料を要求されていること等も踏まえれば、それほど高度な技術を要する困難な方法を早々に決定したことについて、その判断の妥当性に疑義がある。

また、令和 3 年に発生した堺泉北港の事例も含め、これまでも各地で一定の処分の実例がある以上、これらの費用等を参考にすれば、本事案での処分費用も検討できたと考えられ、今回の処分方法の選択に際して費用面の検証ができなかったとする点にも疑問が残る。

さらに、大阪港湾局は、処分方法の決定にあたり、令和 5 年 1 月 17 日の市長説明において、クジラの処分方法として埋設する場所がなかったことを理由に、「海洋沈下」の方法しかなかったこと、費用については精査中であることを説明したとする。この点、説明時の議事録等は作成されておらず、説明内容の確認はできないが、上記のような説明であったのならば、「海洋沈下」処分が困難を伴う作業であることや、一般的に埋設に比べ費用も高額となる点なども適切に説明されるべきであった。

以上の点から、十分な検討がなされないまま、海洋沈下の決定が行われ、今回委託した業者ありきで進められたと考えざるを得ない。よって、その意思決定過程や判断の妥当性には疑義が残る。

## ウ 本件随意契約の適法性について

本件を随意契約（地方自治法施行令第 167 条の 2 第 5 号：緊急の必要により競争入札に付することができないとき）により行ったことが、地方自治法等に反する違法なものに当たるかについて検討する。

大阪港湾局からは、クジラの腐敗の進行状況が早く、海遊館の専門家から、クジラの処理のリミットは「令和 5 年 1 月 18 日」と言われており、鯨体内にガスが充満し最悪の事態として鯨体が爆発する危険性があるとも聞いていた。また、漂着場所が市街地にも近く、異臭や健康被害等のリスクもあったことから、入札を行う時間的余裕はなかったと説明があった。

そのため、大阪港湾局では、随意契約にあたり必要な契約事務審査会での審議についても、発生報告書により、令和 5 年 1 月 16 日に持ち回り決裁をした上で、同年 1 月 31 日にも再度、随意契約理由について審議し、緊急による 5 号随意契約として了承された旨説明している。

この点、クジラの死後、鯨体内にガスが溜まることは水産庁マニュアルにも記載されており、過去に破裂した事例も一定見受けられる。

また、クジラは死後の腐敗が早く、海遊館からも令和 5 年 1 月 18 日が処理期限である

旨の説明もあったとのことである。

このように、本件クジラの処理には一定の緊急性も認められるところであるから、本件随意契約に至った理由やその手続について不合理な点は認められず、違法である点は認められない。

## エ 比較見積及び事前の契約書作成を行わなかったことの妥当性について

大阪港湾局が、事前に契約書を作成せずに本件業務委託を行ったことが大阪市契約規則の趣旨に反するか、また、本件契約を、他業者との比較見積を行うことなく特名随意契約により、業者選定並びに契約締結したことが、大阪市契約規則に違反するものであったか、検討する。

大阪港湾局からは、本件委託業務の緊急性から、災害時における契約事務ガイドラインに準じて、令和5年1月17日付けで緊急業務委託施工に係る指示書及び請書により契約を交わしており、同ガイドラインには、発災後約1か月の間は緊急度が極めて高い状況であるとして緊急特名随意契約によることができる旨の記載もあり、それに準じて本件契約を行った旨の説明があった。

この点、本件クジラの処理が「災害時における契約事務ガイドライン」の適用対象となるのか等、本件契約の締結に契約制度上の問題点がなかったかを契約管財局に確認したところ、本件契約は、公表されている随意契約理由によると、予見不可能な業務であって即時の対応が求められる業務として実施したものと整理されていることから、本ガイドラインを適用することを妨げるものではないとのことであった。

以上のことから、本件契約において、他者からの見積を徴取することなく、本件委託業者と特名随意契約を締結したことについては、本件契約を「災害時における契約事務ガイドライン」に準拠した取り扱いとした点からは、違法又は不当であるとまでは言えない。

しかしながら、業者選定の妥当性に関して、下記のとおり、多数の疑義が残った。

- ・ 随意契約理由には「沿海区域を航行可能な曳船を保有しているのは本件委託業者のみ」とある。大阪港湾局によると各事業者の保有船舶一覧資料を有していないとのことだが、それにもかかわらず、契約事務審査会において、上記理由の客観性を確保するため、その根拠となる資料等により、業者選定に恣意性の無いこと、対外的に説得力をもった内容であるかを、どのように審議したのか。
- ・ 大阪港に曳船を常駐している業者から選定しているが、そもそも常駐している業者である必要性が真にあったのか（事後に見積りを徴している業者（常駐していない業者）は相当安価な金額でも紀伊水道沖まで曳航することが可能であったと回答している。）。
- ・ 具体的な作業工程を組み立てられない中で、なぜ、作業全体を通して本件委託業者とだけは随意契約が可能と判断できるのか。
- ・ 本件クジラの死骸の処分について、作業工程毎に委託事業者を分ける手法も採れたのではないか。
- ・ 短期間で確実に業務を実施するためには全ての工程をまとめて委託することが最善であったというのであれば、むしろ複数の業務をコーディネートすることに長けている海洋土木事業者等に委託する方が適当だったのではないか。

## オ 本件委託業者に対する不当利得返還請求権の有無について

請求人は、本件契約が地方自治法及び大阪市契約規則に明らかに違反する違法かつ無効な契約であるため、委託料を受け取った業者に対して不当利得の返還を求めるべきとしている。

この点、民法第 703 条及び同法第 704 条の規定に基づき、本市が、本件契約に関し、本件委託業者に対する不当利得返還請求権を有していると認められるためには、本件契約に無効ないし取消事由が存在し、以て、本市による委託料の支払いが法律上の原因のないものと認められることが必要になる。

そこで、本件契約に無効ないし取消事由があるかについて検討する。

### (ア) 本件契約の締結に至る経緯について

大阪港湾局からの説明や当監査で確認した本市と委託事業者との間での交渉の議事録等からは、本件契約に係る交渉が不適切なものであった疑いは濃厚であるが、令和 5 年 3 月 31 日付けで本件契約が成立しているという事実がある。

また、緊急性を理由に本件契約を随意契約として締結したことは、契約締結における事務処理上やむを得ず、一定の随意契約理由があるものと解することができるのは、上記ウで述べたとおりである。

一方で、上記エで述べたとおり、本件委託業者との間で特名随意契約を締結したこと、また、他の業者から見積りを徴することをしなかった点等、多数の疑義がある。

### (イ) 契約の無効事由について

本件契約は、当事者双方が契約内容を十分に理解した上で、双方の意図する内容のとおり合意に至っており、意思表示の合致に何ら法的瑕疵は認められない。

また、その契約の内容は、大阪市が他の事業者と業務委託契約を締結する場合の基本条項として契約管財局が示している標準契約例の内容を基本とするものであり、公序良俗（民法第 90 条）に違反する内容を有するものでもない。

さらに、本件契約の締結過程においては、上述のとおり、大阪市契約規則違反の疑いがあるものの、この点に関して、最高裁判例（昭和 62 年 5 月 19 日判決）は以下のとおり述べている。

「このように随意契約の制限に関する法令に違反して締結された契約の私法上の効力については別途考察する必要がある、かかる違法な契約であっても私法上当然に無効になるものではなく、随意契約によることができる場合として前記令の規定の掲げる事由のいずれにも当たらないことが何人の目にも明らかである場合や契約の相手方において随意契約の方法による当該契約の締結が許されないことを知り又は知り得べかりし場合のように当該契約の効力を無効としなければ随意契約の締結に制限を加える前記法及び令の規定の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限り、私法上無効になるものと解するのが相当である。」

本件契約には、上述のとおり、一定の随意契約理由は認められると解されるし、双方当事者において本件契約を随意契約により締結する意思は一致していたと解されること、また、他の業者から見積りを徴しなかった点については、本市における契約事務のルールを定めた本市の契約規則違反の疑いに留まるものである点を踏まえれば、この点

においても、本件契約の効力は否定されないものと考えられる。

(ウ) 契約の取消事由について

本件契約の締結にあたっては、上述のとおり、当事者の双方が契約内容を十分に理解した上で、双方の意図する内容のとおり合意に至っており、錯誤、詐欺、強迫（民法第95条、第96条）という、各々の意思表示の形成過程における法的瑕疵は特段認められない。

以上のとおり、本件契約において無効ないし取消事由は認められないことから、同契約に基づいて契約金額を本市が支払ったことについては、法律上の原因のないものとは言えず、本市が本件委託業者に対して不当利得返還請求権を有しているとは認められない。

カ 職員個人の本市に対する損害賠償責任の有無について

請求人は、本件契約による委託料の支出に関与した職員らに対して損害賠償を求めるべきとしている。

本件契約の締結に係る支出負担行為等の権限を有する本市の職員に、本市に対する損害を賠償すべき責任があると認められるためには、地方自治法第243条の2の8（令和6年3月31日までは同法第243条の2の2）の規定に基づき、同職員の故意又は重大な過失のある行為により、本市に損害が生じていると認められることが必要になる。

そこで、まずは、本件契約の締結により本市に損害が生じたか否かを検討の上、仮に損害が生じたとして、本件契約による委託料の支出に関与した本市職員にその損害の発生について故意又は重大な過失が認められるかについて、検討する。

(ア) 本市に損害が発生しているかについて

A 契約金額の基となる予定価格（積算価格）の積算根拠について

本件契約の締結に関する契約金額の基となる予定価格（積算価格）の積算の過程に関し、大阪港湾局からは、以下のとおり説明があった。

- ・ 当初、本市の積算額として算定した2,068万円や3,774万円については、水産庁の補助金申請のために試算した途中段階の額である。本件契約に係る作業の特殊性から本市積算基準にない項目が多数あり、業者からの見積りを精査した上でその項目を積み上げた結果、契約金額は8,019万円となった。
- ・ 本市の積算額は、本件委託業者の言い分をそのまま受け入れた結果の金額ではなく、本市で精査して算定した結果として最終的に業者と合意した金額であり、正当な金額である。

【参考】

|            |         |           |
|------------|---------|-----------|
| 予定価格（積算価格） | 8,063万円 | 事後積算資料で確認 |
| 委託業者との契約金額 | 8,019万円 | —         |

そこで、大阪港湾局に対し、本件の契約金額の基となる予定価格（積算価格）の積算根拠として、業務委託設計書の原議、同設計書とその根拠資料の原本を求めたところ、業務委託設計書を作成していないことが判明したことから、契約金額である8,019万円の妥当性を確認できなかった。

また、大阪港湾局からは、正式な原本ではない、事後に作成された積算説明資料（以下「事後積算資料」という。）が提示されたが、これを見る限りでも、以下のとおり、その積算に疑義が認められた。

（A）本件委託業者の見積書を適用した根拠について

本件業務委託の主たる目的は、「クジラの死骸を大阪港から紀伊水道沖に曳航して海洋沈下処理する」ことである。積算価格の算出にあたっては、公共事業の積算基準等に同作業の記載がある場合は準拠して算出することが基本であり、また、緊急業務委託施工指示書・請書の特記事項において「発注者の積算基準に基づき、発注者と受注者が協議して請負金額を決定し契約を確定するものとする」と記載されているにも関わらず、大阪港湾局は、本件委託業者から提出された見積書をもとに積算価格を算出していた。

その理由について、大阪港湾局が送付した質問整理表に対する本件委託業者の回答によれば、「当初は海難救助作業として見積もったが、根拠資料を入手できないため、大阪港タグセンター事業協同組合が、大阪港湾局と緊急時のタグ作業の協定を締結していることを根拠に、本件クジラの処理がその緊急時に合致するかは別として、同組合の料金表をもとに積算することは十分な理由となる」とされている。

しかしながら、同組合の料金表の基本料金の設定は、公共事業の積算基準等より、高い価格設定となっている。

大阪港湾局が公共工事の積算基準等を準拠せず、本件委託業者の見積書を適用したことに疑義があるため、その正当性について再度調査、検証すべきである

（B）曳船作業費について

事後積算資料では、本件で使用した2隻の曳船（6,000馬力及び4,500馬力）の曳船作業費に、その基本料金に夜間割増（60%）、深夜割増（120%）、定区域外割増（50%）、特殊作業割増（100%）が全て加算されていた。

国等が示す積算基準では、夜間割増（60%）や深夜割増（120%）の時間外割増は労務単価に対して適用されるものであって、船舶等の損料に対して割増されることは基本的にはないが、本件では船舶等に対しても夜間割増（60%）及び深夜割増（120%）が加算されていた。

また、特殊作業割増（100%）について、大阪港タグセンター事業協同組合が公表している料金表には「作業内容に応じて別途加算」と記載されているのみで、例示として「通常の離接岸作業以外の作業について適用する（※各種動力を喪失している船舶の離接岸作業）」とされている。本件の死骸の曳航作業は不動船舶の離接岸作業のような特殊作業とは言い難い。

なお、大阪港湾局が示す他港の例として、①海難救助作業については、東京港・横浜港・名古屋港で5割増、北九州港では6割増、②消火作業については、東京港・横浜港は5割増、③タンカー等爆発物を搭載した船に対しては、東京港・横浜港が10割増である。

大阪港湾局は上記③のとおり、タンカー等爆発物を搭載した船に対しての他港事例を引き合いに「100%」を適用しているが、本件は、事前に海遊館によりクジラ体内のガス抜き作業を実施済みであり、タンカー等爆発物を搭載した船の事例と同

一視できないと考えられる。

特殊作業割増（100％）について、大阪港湾局は「緊急対応であったため、作業シミュレーションを行う時間がなく、冬季の悪天候が予想される中での作業であったことに加えて、洋上での安全確保、不測事態の対応、感染症のリスク、失敗時の本件委託業者の信用リスク、海洋沈下の再浮上対応など」を理由に、「海難救助作業以上の作業」と判断し、これらの特殊性を考慮して決定していた。

大阪港湾局は「沿海作業の困難性やクジラの曳船作業の特殊性など」を根拠に説明しているが、沿海区域の作業割増として、定区域外割増（50％）を別途計上していることを考えると、特殊作業割増（100％）は二重計上の疑いがある。

また、この特殊作業割増（100％）は、海洋沈下作業に伴う曳船の全行程に当たる 24 時間分に加算されているが、大阪港へ帰港する復路まで加算する必要性はないと考えられる。

そもそも、本件は、緊急特名随意契約であり、委託作業履行後に積算価格を算出していることから、作業実績に応じて積算すべきであり、特殊作業割増（100％）の根拠の正当性に疑いがある。

事後積算資料の曳船作業費「特殊作業割増（100％）」の金額である曳船（6,000 馬力）に対する「5,520 千円」、曳船（4,500 馬力）に対する「3,900 千円」の合計「9,420 千円」については再度調査、検証すべきである。

#### （C）技術管理費について

事後積算資料では、技術管理費としてえい航作業費の 20％が計上されているが、根拠基準はなく、本件委託業者の「必要機材の手配や再委託先の確保」や「海上保安庁等への資料作成」などを理由として、設計等の費用に計上されていた。

しかし、機材の手配や再委託先の確保は本来受託業者が当然に担うべき業務である。また、資料作成は、間接工事費の共通仮設費率の技術管理費に含まれているため、いずれも計上する根拠の正当性に疑いがある。

事後積算資料「技術管理費（20％）」の金額である、「約 5,706 千円」については再度調査・検証すべきである。

#### （D）特殊清掃費について

本件クジラの処理にあたっては、学術調査やガス抜き作業に使用した「調査用土運船」と、紀伊水道沖までクジラを運んだ「底開式土運船」の 2 種類が使用された。

事後積算資料では、特殊清掃費として、①調査用土運船は汚れや臭いが酷かった等として清掃回数 3 回として積算されている。②清掃期間の拘束費用として、底開式土運船は 2 日間、調査用土運船は 5 日間分をそれぞれ土運船作業費として計上している。

本件委託業者との見積金額の 2 回目交渉記録（2 月 2 日分）や業務実施報告書添付の日報には、調査用土運船に加え、底開式土運船についても清掃作業を実施した旨が記載されているが、清掃費は調査用土運船のみの計上となっている。

大阪港湾局は、底開式土運船は比較的汚れが少なく、清掃費は計上せず、拘束費用のみを計上したと説明するが、清掃費自体を計上していないにもかかわらず、2 日間の拘束費用のみを計上しているのは、積算に整合性がないと考える。

なお、本件仕様書に記載の、使用施設や資機材への防汚対策の内容に関して大阪港湾局へ確認したが、調査用土運船自体の対策に関する回答は得られなかった。

また、清掃業務のように成果物の完成を目的としない業務内容の場合には、監督職員がその作業を目視により現認することや、作業前後の写真等の客観的資料により、その履行確認を行うことが求められている。

しかしながら、本件特殊清掃は、そのいずれも実施されておらず、大阪港湾局がその履行の有無を把握できていたとは言い難い。

加えて、本件委託業者との見積金額の4回目交渉記録（3月27日分）には、土運船の清掃費を「ブラックボックス」として、契約金額を総額8,000万円に近づけるために計上することが相談されていることを鑑みると、両土運船の特殊清掃作業の現認、履行確認なしの特殊清掃費の計上は不適切な計上との疑いが残る。

事後積算資料の特殊清掃費及び清掃時の拘束費用（両土運船分）の「約5,265千円」については再度調査、検証すべきである。

#### B 6,000馬力の曳船の必要性について

本件契約では、本件クジラの死骸処理の作業のために、寝台を備えた6,000馬力の船舶（「誠陽丸」）が使用されている。

大阪港湾局はこの6,000馬力の船の使用の必要性について、主として①航行時間が24時間以上であったこと、②本市職員や再委託業者の作業員を「旅客」として乗船させる必要があったこと等を根拠として挙げているが、以下のとおり、疑義がある。

##### (A) 航行予定時間について

大阪港湾局は、本件クジラの海洋沈下にあたり、紀伊水道沖の沈下場所までの曳航について、24時間以上を要することから、寝台等を備えた6,000馬力の船舶を選定した旨を説明している。

大阪港湾局のいう「船舶設備規程」には、船舶は、航行予定区域や航行予定時間の区分により、その搭載する旅客（甲板旅客を除く。）に対し、同表に掲げる客席を設けなければならない旨規定されている。

本件における航行区域については沿海区域であるが、一方「航行予定時間」については以下のとおりであった。

図表－7

| 区分           | 大阪港<br>(桜島岸壁)     |                   | 航行時間<br>(要した時間) | 引用資料等                                                                 |
|--------------|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------|
|              | 出港日時              | 帰港日時              |                 |                                                                       |
| 予定<br>(計画時点) | 1月19日<br>AM 5時    | 1月20日<br>AM 4時    | 23時間            | ・業務計画書 ※R5.1.17付け本件委託業者が大阪市長あて提出<br>・クジラ水葬計画書 ※R5.1.18付け大阪港湾局が阪神港長へ提出 |
| 実績           | 1月19日<br>AM 4時45分 | 1月20日<br>AM 3時45分 | 23時間            | 業務実施報告書<br>※R5.3.31付け委託業者より提出があったもの                                   |

※大阪港湾局からの提出資料に基づき作成

上記のとおり、本件海洋沈下作業では、航行予定時間も実際に要した時間も、ともに「23 時間」であった。

この点、大阪港湾局は、大阪港湾料率表では、曳船の使用時間は、曳船が行う作業時間及び曳船基地から使用場所まで往復する時間を足したものとされているため、実際に要した 23 時間に加え、曳船基地から使用場所まで往復約 1 時間を加算し、合計 24 時間以上であると主張している。

しかしながら、「船舶安全法関係用語事典（第 2 版）」（上村宰、2012）によれば、「航行予定時間」とは、「一般に出発港から最終到達港に至る停泊時間も含めた延べ時間をいう」とされており、調査した限りにおいて、発着地点の大阪港よりさらに遠方の曳船基地までの往復時間を「航行予定時間」に含めるといった、明確な法的根拠や合理的な理由は見つからなかった。また、この点に関して大阪港湾局からも明確な回答はなされなかった。

なお、大阪港湾局提出資料や本件委託業者のホームページによると、航行時間が 24 時間未満の場合、6,000 馬力の船舶以外にも、旅客定員が 5 人以上の船舶を保有していることが確認された。

(B)「旅客」の取扱い

大阪港湾局は、「誠陽丸」の採用理由について、本件委託業者は 24 時間を超えて旅客を運べる曳船を「誠陽丸」と「大陽丸」の 2 隻所有しているが、旅客定員が、「誠陽丸」：12 人、「大陽丸」：4 人となっており、「旅客」として本市職員 1 人、再委託業者作業員 4 人の合計 5 人を乗船させる必要があったことから誠陽丸を採用した旨説明している。

そもそも、本市職員や再委託業者作業員が「旅客」に該当するかという点について、大阪港湾局からは、船舶安全法施行規則に関する細則に、「旅客」とは「船員」及び「その他の乗船者」以外の者をいうとあり、今回乗船したのは、クジラの投下等の履行確認を行うための本市職員と、曳航されている底開式土運船上のクジラを投下するための再委託業者作業員とであるため、「船員」ではなく、かつ「その他の乗船者」にも該当しないことから「旅客」となる旨の説明があった。

この点、「履行確認を行うため」、または「底開式土運船上のクジラを投下するため」にそれぞれ乗船している、本市職員（クジラ水葬計画書では、緊急事態発生時の現場責任者として位置付けられている。）及び再委託業者作業員が、「船員」や「その他の乗船者」（各号）に該当しない理由について、具体的な説明を求めたところ、「その他の乗船者」のうち、「貨物付添人」に該当するか否かは船長の判断である点は確認できたが、それ以外についての明確な回答はなかった。

なお、「船員」や「その他の乗船者」の定義について、「船舶安全法の解説―法と船舶検査の制度―【5 訂版】」（有馬光孝、2014）によれば、船舶安全法上の「船員」とは、船員法の適用のある船舶については同法に定める船員をいい、同法の適用のない船舶のうち、漁船及び小型兼用船（漁ろうをする間に限る。）以外の船舶については、当該船舶内において船員法に定める船員と同種の業務に従事する者をいうとされ、こ

の「従事する者」の例示として「他船に曳航されて航行する船舶の保針、綱取り又は見張り等に従事する者」等がある。また、「その他の乗船者」とは、「船員」に準ずる者であって、船舶安全法施行規則に関する細則 2.0 (a) (2) に掲げる者をいうとされている。

上記のほか、調査した限りにおいて、「旅客」や「その他の乗船者」の明確な定義等は確認できなかったことから、本市職員や再委託業者作業員が「旅客」に該当するか否かに疑義が残る。

#### (C) その他

本件クジラを載せた底開式土運船は、当該 6,000 馬力の船舶ではなく、もう 1 隻の 4,500 馬力の船舶が曳航していた。6,000 馬力の船舶は、指揮船兼警戒船として併走していたものであり、作業日報にも適用馬力が「4,500」と表記されている等、底開式土運船の曳航に必ずしも 6,000 馬力の性能が必要であったという訳ではない。

さらに、今回 6,000 馬力の船舶の必要性を調査する中で、大阪港湾局から、当初は、24 時間以上の航行には寝台が必要であるとか、再委託業者作業員を含めた計 5 人を乗船させるためである等と主張し、大阪市会においても同趣旨の答弁をしている。

しかしながら、当監査において、「誠陽丸」以外の船舶について、寝台はともかく、坐席又は椅子席も設置されていないのかとの質問をしたが、大阪港湾局から明確な回答は得られなかった。その必要性に関しては、その後、海洋沈下当日に稼働できた船が「誠陽丸」のみであったと説明したり、24 時間を超えて旅客を運べる曳船は「誠陽丸」1 隻しかなかったと説明したりするなど、その説明が二転三転している。

また、再委託業者作業員の輸送についても、本市職員 1 名の乗船に加え、再委託業者作業員を通常の方法で現場に行くことができなかったことから同乗させたものであるとして、再委託業者作業員は「旅客」に該当しないとも受け取れる、従来とは異なる説明がなされるなど、大阪港湾局の説明は首尾一貫しておらず、信憑性に欠けるものであった。

事後積算資料「曳船作業の費用（各種割増含む）」として、4,500 馬力の船の「約 11,814 千円」、6,000 馬力の船の「16,721 千円」についてはその正当性について再度調査、検証すべきである。

#### C 検討

以上のとおり、本件契約に関しては、金額や履行内容に疑義があり、本件クジラの処分という契約の目的達成には過剰な仕様での履行がなされるとともに、本来相当な契約金額よりも高額な金額での契約締結がなされている疑いがある。

その他、当初本市が算出した積算価格は、おおよそ 2,000 万円から 3,000 万円台の程度であったこと、議事録や特定職員のメールなど本市と本件委託業者との間での交渉に関する記録の内容、当監査において監査対象所属には再三設計図書の原本の提出も求めるも、一向に提出がなされず、その内容の確認、チェックもできない状況であることも踏まえれば、本件契約は、8,000 万円という金額ありきで、本件委託業者との価格交渉が進められてきたと強く疑念を抱かざるを得ない。

したがって、本件においては、本件クジラの死骸の処理を海洋沈下により行うことを委託するにあたって、作業の実際に即した本来の相当な契約金額よりも、多額の不要な

支出が、本件契約の締結により本市にもたらされていることが疑われ、以て、本市に損害が生じていると認め得る余地があると考えられる。

(イ) 職員の故意・重大な過失について

A 「故意」及び「重大な過失」について

「故意」とは、一般に結果の発生を認識しながらそれを容認して行為するという心理状態とされており、本件の場合、「結果」とは「違法な財務会計行為により損害を与えること」と考えられる。

また、「過失」とは、一般に損害発生の予見可能性があるのにもかかわらず、これを回避する行為義務（結果回避義務）を怠ったこととされており、損害の発生を予見し防止する注意義務を怠ることであって、「重大な過失」とは、故意に等しい重大な注意義務違反とされている。

そこで、本件契約による委託料の支出に関与した本市職員の行為について、「故意」又は「重大な過失」が認められるかについて検討する。

B 職員の行為について

本件契約の締結に関する本市と本件委託業者との間の交渉過程に照らせば、本市職員について、以下のような不適正な行為が見受けられる。

- ①本市の職員でありながら、本件委託業者の意向に寄り、積算価格について明確な根拠を整理・精査しないまま、本件委託業者から求められるままに定めようと意図し、交渉を進めようと誘導する行為。
- ②本市の職員として、本件委託業者が提示する見積金額に正当な根拠が乏しいことや、不審を抱きつつも、あくまで、当該提示金額を前提に交渉を進めようとする行為。  
一方で、本市職員には以下のように適正な事務を図ろうとした行為も認められる。
- ③本件委託業者から提出のあった見積金額に関して、質問整理表（82 問）を送付し、本市の積算と合わない部分の確認等を行い、本市の積算根拠の適正化を図ろうとする行為。

C 検討

仮に、本市の損害が発生したと認められることを前提に、以上のような本市職員の行為や、その他の本件契約における予定価格（積算価格）をめぐる具体的な交渉過程を踏まえると、少なくとも、上記（イ）①、②に該当する職員が、本件契約の締結に財務会計上関与している限りにおいては、委託内容に相応な本来の契約金額よりも過大な契約金額が支出されることについて、それを認識しながら容認して行動していたのではないかと疑われる。

よって、その損害の発生につき故意又は重大な過失を認め得る余地があるように考えられる。

以上のとおり、本件契約における契約金額の基となる予定価格（積算価格）の積算及び委託業務の履行内容に関しては、多くの疑義や不明な点が認められることから、本件契約の締結にあたり、支出負担行為等財務会計上関与した本市の職員のいずれか個人には、本市に対する損害賠償責任が生じているとの疑念は拭えない。

しかしながら、本件において、本市職員の本市に対する損害賠償責任を認定するにあたっては、本件契約の締結に財務会計上関与した関係職員の職責分担（本件契約の締結への関与の度合い）や、本件契約における契約金額の基となる予定価格（積算価格）の積算の過程（特に、本市内部での積算価格の確定に至るまでの判断過程）、また、本件における本来の相当な契約金額等、引き続き、詳細な事実関係の確認や精査を要する不明確な点が多々残っている。

これらの点については、契約金額の基となる予定価格（積算価格）の積算根拠を示す公文書の原本等が確認できないなか、任意の調査への協力により実施する当監査において、地方自治法の定める実施期間内に事実関係の確認や精査を完遂することは困難であることから、本市職員の本市に対する損害賠償責任の認定までは困難と言わざるを得ない。

## （２）結論

当監査においては、契約金額の基となる予定価格（積算価格）の積算根拠を示す公文書（契約当時の原本）が確認できないことなどから、本市の損害については、本市職員の本市に対する損害賠償責任を認定するまでには至らなかった。

しかしながら、当監査で調査した結果からは、本件契約の締結に関しては多くの疑義が認められ、契約事務として少なくとも不当なものであった蓋然性が高いことから、その範囲で本件請求には理由があると認められる。

また、本件の契約締結に関しては、現在、当監査とは別に、大阪市入札等監視委員会においても、別途調査が進められている。市長においては、当該監視委員会の調査状況、結果も踏まえつつ、当監査で示した疑問点や疑義を踏まえて更なる調査を行い、こうした疑問点の解消に努める必要がある。

ついては、地方自治法第 242 条第 5 項の規定により、次のとおり勧告する。

### 勧 告

市長は、6 か月以内に下記（１）の措置を実施した上で、その結果を踏まえ、下記（２）の措置を早期に講じるよう勧告する。

- （１）市長は、当監査の結果により明らかになった本件契約手続、契約金額にかかる積算やその根拠等に係る疑義について、大阪市入札等監視委員会や外部委員からなる第三者機関等を通じて詳細を再調査し、積算価格やその根拠について、客観的に検証可能なものとする。
- （２）本件契約の契約金額が不適正であると認められた場合、地方自治法第243条の２の８に規定する職員の損害賠償責任が認められるものについては、関係職員への損害賠償請求を行うなど適切な措置を講じること。