

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	ホンダ	リ エ
同	辻	義 隆

住民監査請求について（通知）

令和 6 年 2 月 26 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求について、同条第 5 項の規定により監査を実施しましたので、次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については住民監査請求書（以下「請求書」という。）等記載の内容を、請求人等の特定につながるものを除き、原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

1 請求の要旨

（1）公金支出

大阪市は、令和 5 年 1 月 13 日頃、大阪市淀川河口付近で死亡したマッコウクジラの死骸の処理を行うこととした。大阪市は、同月 17 日までに昭陽汽船株式会社（以下、「昭陽汽船」という。）に処理を業務委託し、同社が同月 19 日までに作業を行った。大阪市は、その後に同社と料金の交渉を行い、同年 3 月 31 日、同社と委託料を 8019 万円、同日を業務期限とする業務委託契約書を取り交わした（以下、「本件契約」という。）。大阪市は、前記契約書に基づき、同年 4 月 27 日頃に同社に対して 8019 万円を支出した。

（2）随意契約の違法・不当性

ア 本件を随意契約によることとした根拠は地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項第 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」によるとされている。

しかし、クジラの死骸の漂着は日本国全体で年間数百件あるとされており、特に非常

の事態とは言えない。本件では、死亡が確認される数日前から当該マッコウクジラが見つかっており、いずれ処理が必要になることは予想された。死亡が確認された13日の時点では処理に急を要したとしても、それまで準備を怠ったのは大阪市の怠慢に過ぎない。また、死骸は河口付近とはいえ海中にあり、緊急に処理する必要性があったのかも疑問である。

よって、本件について随意契約によったことは地方自治法234条2項に反しており、契約は違法かつ無効である。

イ 仮に随意契約によること自体はやむを得ないとしても、本件のように契約書を当初作成せずに業務を委託することは、契約の際には必ず契約書を作成することとした大阪市契約規則の趣旨に反する。

大阪市契約規則17条の3によれば、随意契約による場合は、2名以上の者から見積書を徴することとしている。しかし、本件は特名随意契約の方式によっており、昭陽汽船以外から見積書を入手していない。仮に本件が入札によれない程度には急を要したとしても、相見積の徴求すら不可能だったとは考え難い。その後の金額交渉の過程からしても、他社の見積もりを入手しておくことは明らかに必要であり、同条但書の要件を満たさないから、2名以上の者から見積書を徴しなかったことは大阪市契約規則に違反する。

その他、後述する金額交渉の異常な結果からすれば、契約成立の時点で多数の法令違反があった疑いが拭えない。

ウ 報道によれば、本件処理後に港湾局総務課長が昭陽汽船の担当者に日本酒を届けるなどしており、懇意な関係が伺われる。担当者が懇意にしている業者との随意契約が締結されたことは、本件契約の違法性・不当性を疑わせる事情である。

エ よって、本件契約は、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。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。

(3) 費用が不当であること

仮に本件契約が有効であったとして、昭陽汽船は令和5年1月18日には作業を開始しているのであるから、契約書の作成日に関わらず、遅くとも同月17日には私法上は業務委託契約が成立していたものである。その後に金額交渉を行っていることからして、成立した業務委託契約は代金を「相当な金額」などとするものであったと考えざるを得ない。なお、報道によれば、「市の基準に基づき協議して決める」と合意していたとされている。

大阪市は本件業務委託の費用を同年2月2日までは2068万円と積算して協議していた。報道によれば3月上旬までは3774万円と算定していたが、最終的には8019万円を支払った。報道によれば、大阪市港湾局経営改革課長が、「総額で昭陽汽船と合意したうえで、積算根拠は後から検討する方法」を提案し、その主張に沿った金額で合意したとのことである。試算との差額があまりに大きいことからしても、上記金額には何ら根拠がなく、また仮にそれなりの根拠があったとしても、「市の基準に基づき協議」という契約内容であったとすれば、大阪市としては支払う義務のない金額である。

よって、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8019万円は正当

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。

(4) 結論

よって、監査委員は、市長に対し、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、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を求めるものである。

2 請求の受理

本件請求は、大阪港湾局長が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。）が地方自治法第 234 条第 2 項及び大阪市契約規則第 17 条の 3 などに違反する違法かつ無効な契約であり、またその費用が不当であるとしてなされたものと解され、地方自治法第 242 条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項等

令和 5 年 3 月 31 日付け締結した本件契約内容及び同契約に基づく業務委託料の支出に関して、違法・不当な点があるかについて、大阪市監査委員監査基準に準拠して住民監査請求監査を実施した。

2 監査の実施場所及び日程

(1) 実施場所

行政委員会事務局執務室等

(2) 実施日程

令和 6 年 3 月 7 日（木）から 4 月 25 日（木）まで

3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から令和 6 年 3 月 14 日付けで追加の事実証明書の提出及び請求書の要旨を補足する陳述があった。その内容は、次のとおりである。

・クジラ処理についてはマニュアルがあるのでそれに基づいてすべきではないか。淀川河口付近で発見されたクジラの処理があまりにも異なっていたので、これは監査請求をすべきだと思った。

・市長も調べると言っていたが、内々のことなので丸く収める形にするのではないかと思ったのでよくないと感じた。

・自分たちでも調べていたが、資料を提出するのが遅くなった。その理由は、大阪港湾局に情報公開請求をしているがなかなか資料が出てこなかったためである。情報公開請求を行っ

たところ、情報公開から情報提供に切り替えてほしいと言われた。

- ・切り替えたところ提供された資料が縮小されたものだったので、隠ぺいしているのではないかと疑ってしまう。職員と業者の会議を計4回していると言っていて、そのうち1回目と2回目については、黒塗りされていない資料が提供されたが、3回目と4回目については、全ては出せないのでもとめて書いていると説明を受けたが、それでは嫌だと断った。黒塗りばかりになっていてもよいので資料をもらいたいと再度情報公開請求をしたが、1週間、2週間待つてほしいと言われ、これ以上待てないので監査請求をした次第である。

- ・今回の件でどうしても気になるのは契約のことである。なぜ特名随意契約にする必要があったのか、みんなが一番疑問に感じるところであると思う。クジラが大阪湾に入ってきて出ていくことができないことが分かっていたのに、淀ちゃんという名前を付けて見ていた期間は何をしていたのかと思う。堺の場合は大阪市の例があったので、入ってきた時点でどう処理するか考えていた。淀ちゃんの場合は情報公開で資料を拝見すると、クジラが亡くなってから、死後は体内にガスが充満するので破裂するおそれがあるというので慌てて対応しているようだが、そのようなおかしい話はないと思った。

- ・クジラが亡くなってから処理するために動いているが、亡くなるまでの間何をしていたのかと大阪港湾局に言いたい。大阪港に入ってきて出ることができないと分かっていたのに、そのまま何もすることなくクジラが亡くなってから業者を決めてやり始めているが、予めシミュレーションすることができた話である。それなのに1社としか話をしていないのに驚いている。

- ・急を要すると言っているが、淀ちゃんと名前を付けて様子を見ていた間何もしておらず、何が急なことなのか。処理に関しても大阪市と他の自治体の処理を比べるとどうなのかと思ってしまう。

- ・日本では様々なところに何頭もクジラが来ている。他の自治体に聞けば資料は出てくる。直近では、九州の方で例があった。税金による負担を少なくし、市民に理解してもらえる方法で実行しようという姿勢が大阪港湾局の対応から見えてこない。担当局の方で、市民側に訴えるべきことがないということに驚いている。

- ・令和3年には水産庁のマニュアルに基づいてクジラの処理をしたという例もあるのに大阪市にはできていない。今回は水深が浅く入りにくい場所で請負可能な会社が少ないということであるが、海中の話であり、他の都道府県では亡くなって漂流してきた死骸も海岸に打ち上げられたものも処理している。浅いことが理由であるというなら、ほかに方法があったのではないか。市民から見るとずさんであり理解できない。淀川河口付近での作業が可能な会社が他になかったのか、1社とだけ話をして実施したことがそもそも変である。業者の見積もり額そのまま支払ったのかについても気になる。

- ・クジラを上げて作業する際に、クジラを載せる泥を積んでいた舟を洗浄したということだが、1回の作業で100万円ほどかかっており、計3回で415万円となっている。クジラを載せて解体する、ガスを抜くためだけに415万円かけている例はどこにもない。船や曳いている部分を洗浄するためだけにこれだけの金額がかかったというのを認めているのが不思議である。

- ・関連するか分からないが、情報公開はいつまで経っても要求した資料が出てこず対応が悪かった。市民からすると隠ぺいを疑わざるを得ない。

- ・情報公開の資料を見ても、ずさんであり、しなくていいことまでして8千万円、当初の見積もり3千万円から8千万円とかなり金額が上がっているにもかかわらず、市長をはじめ誰も知らなかった、しかも内々で話をしているというので市民からするとおかしい話である。
- ・今回の件について、大阪市の今回のやり方は市民を軽視しているように受け取ったので憤りを感じている。

なお、陳述時の質疑応答において、次のことを確認した。

(鯨の発見から死亡確認までの4日間での準備ができていない点について)

- ・新聞やニュースを見て、クジラが大阪湾から出ることができないという話は聞いていた。期間が4日間であろうと、今後どうするかという話になるかと思うが、その間に何をしていたのかが見えない。堺の方では、大阪市の例と比べると時間があつたので余計に大阪市の件は目に付いた。大阪湾に入ってきた時点で外に出ることができないと報道されていたのでその間にどうするか今後のことを考えるのが普通かと思うが何も出ていない。クジラが亡くなってから行動しているので、新聞等でしか情報を見ることができていないが、市民からすると職員の対応が遅いのではないかと思う。

(クジラの処理の緊急性について)

- ・海中でガスにより破裂することで公害的なものになるというのは理解できる。堺の場合は、クジラを上にあげてから皮を剥いで内臓を出さなければならないとテレビで知った。皮を剥ぐことが重労働であり、水産庁の職員が大変であると言っていた。大阪市はお腹を切ってガスを抜くだけである。硬いので大変であることは理解できるが、あらかじめお腹にドリルか何かで穴を開けてガスを抜く個所を作っておけばよかったのではないかと思ったので、その点についても調べてもらいたい。また、どうしてそのような方法でしか実施できなかったのかについても合わせて調べてもらいたい。
- ・堺の方は大変な作業で何日かかるのか分からないと言っていたのに、費用が1,500万円と聞いて驚いた。ガスが体内に充満して破裂の危険があるということは理解できるが、それらのことも4日間で考えられると思う。それが一番の問題点であるのに対応が遅すぎる。
- ・大阪市では委託契約をする際に、複数社から見積もりを取る合見見積もりを行うのが普通であるのになぜこのようなことが起こるのか不思議である。

(大阪市契約規則第17条3項の但し書きについて)

- ・但し書きを理解した上で主張している。急を要する理由が、破裂するおそれがあるということであつたとしても、あまりにもいい加減である。
- ・本当に但し書きに該当するかどのように判断したかというところを確認したい。

(契約成立の時点で多数の法令違反があつたとの疑いについて)

- ・先ほど申し上げた、見積もりを1社からしか取っていないこと、契約自体も全て後付けである。クジラの処理が終わってからの契約になっていることも大きな問題である。見積もりを取ったのが1社だけであつたこと、契約が完了してからであることの後付けで、それをどこにも通さず一部の大阪港湾局職員だけで話をつけていて、金額が上乗せになることも了承

されている。業者との契約や支払いの際にも何の検討もなく言われたままの値段であったのか、そのあたりについても業者と職員の会議も黒塗りで抜粋されているのでどのようなになっているか分からない。それを見ると、ほかにも法令違反があるのではないかと市民から見て疑いを持っている。

(公文書公開請求での資料提供について)

- ・その点に加えて、職員同士の当該案件に関するメールについても相当数あるとのことであるが一切情報がでてきていない。
 - ・申請から2週間が経ったところに電話がかかってきてもう1、2週間待つてほしいと言われた。どうしてなのか疑問に思ったので書類ができていないのか聞くと、書類はできているが上司の許可が出ていないため出せないとのことで2週間待たされている。
 - ・電話にてそういわれた。こちらとしてはこういうものを出しているという証拠が欲しいので情報公開請求書をダウンロードして送っている。大阪港湾局から情報提供にしてほしいとお願いされたが、その際に内容は一緒かどうか確認した。局からは必ずそうだという回答がある。どうして上司が止めるのか分からない。
 - ・第1回目の資料について、25日か26日には渡せると思うのでATC庁舎まで来ていただくか、市役所に来ていただくかと聞かれた。市役所の方が近いので市役所を選んだが、20日ごろに電話がかかってきて申し訳ないが資料は渡せないと言われた。なぜなのか疑問に思い、会議室を押さえることができなかったのか、資料ができていなかったのか確認したところ、上司の許可が出ないので出せないと言われて、そこから2週間待たされている。終わった事業なのになぜここまで対応が遅いのか疑問である。担当局である大阪港湾局の見解を聞きたいと思っていた。
- このような状況であり憤りを感じている。

4 監査対象所属に対する調査 (32 ページ以降に詳述)

行政委員会事務局職員が、大阪港湾局職員に対して、次のとおり調査を行った。

- ・令和6年3月8日、28日、同年4月4日及び9日に質問を実施。
- ・令和6年3月22日、25日、29日及び同年4月5日にヒアリング等を実施。

5 関係人調査 (65ページ以降に詳述)

行政委員会事務局職員が、次のとおり関係人調査を行った

- ・大阪市の契約制度を所管する契約管財局を関係人（関係所属）とし、契約管財局職員に対して、令和6年4月2日、11日に質問を実施。
- ・海洋土木事業者を関係人とし、令和6年3月28日に質問を実施。

6 監査対象所属の陳述 (69 ページ以降に詳述)

令和6年3月26日に、監査委員が、大阪港湾局長ほか大阪港湾局職員より陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 本件請求に係る事実関係

(1) 関係法令等

ア 地方自治法の規定

(ア) 地方自治法第2条第14項について

地方自治法第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定している。

上記規定は、地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき指針であり、地方自治は住民の責任とその負担によって運営されるものである以上、常に能率的かつ効率的に処理されなければならない、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことが常に強く要請される。

(イ) 地方自治法第234条について

地方自治法第234条は、普通地方公共団体が締結する契約の方法、契約の相手方の決定の方法、入札保証金の帰属、契約確定の時期等について規定している。

普通地方公共団体の行う契約事務の執行は、公正をもって第一義として、機会均等の理念に最も適合し、かつ経済性を確保しようという観点から、一般競争入札を原則とし、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するとき限り、これによることができるとされている。

つまり、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法によることができる場合は、政令に定める場合に限られており、この政令に定める場合に該当しない契約は、一般競争入札によらなければならない。

上記のとおり、契約締結の方法は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りのいずれかの方法による。

・一般競争入札

一般競争入札とは、不特定多数の参加を求め、入札の方法によって競争を行わせ、そのうち、普通地方公共団体に最も有利な価格で申込みをした者を契約の相手方とする契約方法をいう。

・指名競争入札

指名競争入札とは、普通地方公共団体が資力、能力、信用その他について適当であると認める特定多数の競争加入者を選んで入札の方法によって競争をさせ、その中から相手方を決定し、その者と契約を締結する方法をいう。

・随意契約

随意契約とは、競争の方法によらないで、普通地方公共団体が任意に特定の相手方を選択して締結する契約方法をいう。

随意契約によることができる場合は、地方自治法施行令第167条の2に規定された要件に該当する場合に限ることとされている。

・せり売り

せり売りは、買受者が口頭（挙動）をもって価格の競争をするものであり、動産の売払いで当該契約の性質がせり売りに適している契約について認められる。

（ウ） 地方自治法第234条の2について

地方自治法第234条の2第1項は「普通地方公共団体が工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買入れその他の契約を締結した場合においては、当該普通地方公共団体の職員は、政令の定めるところにより、契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認をするため必要な監督又は検査をしなければならない。」と定めている。本条は、契約の履行の確保に関する規定として、監督又は検査等について規定したものである。

契約は、契約の相手方として適切な者を選定することができたとしても、契約の相手方の履行が完全に確保されない限り、その目的を達することができない。よって、監督検査制度の整備の重要性がある。

イ 地方自治法施行令の規定

（ア） 地方自治法施行令第167条の2について

地方自治法施行令第167条の2第1項は「地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする」として、随意契約を行うことができる第1～9号の9つの類型を定めている。

- ・ 第1号：売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格（貸借の契約にあつては、予定貸借料の年額又は総額）が普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき
- ・ 第2号：不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき
- ・ 第3号：特定の施設等から普通地方公共団体の規則で定める手続により製作された物品を買い入れ又は役務の提供を受ける契約をするとき（例：障がい者福祉施設等） ※概略を記載
- ・ 第4号：新商品の生産により新たな事業分野の開拓を図る者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者が新商品として生産する物品を当該認定を受けた者から普通地方公共団体の規則で定める手続により買い入れ若しくは借り入れる契約又は新役務の提供により新たな事業分野の開拓を図る者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者から普通地方公共団体の規則で定める手続により新役務の提供を受ける契約をするとき
- ・ 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
- ・ 第6号：競争入札に付することが不利と認められるとき
- ・ 第7号：時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき
- ・ 第8号：競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいない

とき

- ・第9号：落札者が契約を締結しないとき

(イ) 地方自治法施行令第167条の15について

地方自治法施行令第167条の15は以下のとおり規定している。

- ・第1項は「地方自治法第234条の2第1項の規定による監督は、立会い、指示その他の方法によって行わなければならない」と規定している。

監督は、契約の性質又は目的により検査のみでは契約の目的を達するには必ずしも十分でないものについて、相手方の当該契約の履行途中において、立会い、指示その他の適当な方法によってその適正な履行を図ろうとするものである。

- ・第2項は「地方自治法第234条の2第1項の規定による検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類（当該関係書類に記載すべき事項を記録した電磁的記録を含む。）に基づいて行わなければならない」と規定している。

検査は、契約の相手方の給付の完了について、その給付が契約の内容どおり適正に行われているかどうかを契約書、仕様書等の関係書類に基づき確認するものである。

ウ 大阪市契約規則の規定

- ・第1条（趣旨）：

本市において売買、賃借、請負その他の契約をする場合においては、別に定めがあるもののほか、この規則の定めるところによる。

- ・第17条の3（見積徴取）：

随意契約によろうとするときは、見積りに必要な事項を示して2名以上の者から見積書を徴するものとする。ただし、急施を要するときその他やむを得ない理由があるときは、この限りでない。

- ・第26条（予定価格の決定）：

第1項：予定価格は、入札に付する事項の価格の総額について定めるものとする。ただし、一定期間継続してする製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約の場合においては、単価について予定価格を定めることがある。

第2項：予定価格は、契約の目的物又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多少及び履行期間の長短等を考慮して定めるものとする。

第43条から52条は監督及び検査について規定しており、主な内容は次のとおり。

- ・第43条（監督及び検査を担当する職員の指定）：

第1項：局長等は、あらかじめ課長又はこれに準ずる者の中から、請負契約の適正な履行を確保するための必要な監督を担当する職員及び請負又は買入れその他の契約についての給付の完了の確認のための必要な検査を担当する職員を指定しなければならない。

- ・第44条（監督の方法）：

前条の規定による監督を担当する職員は、立会い及び指示の方法によるほか、必要

に応じて工程の管理、履行途中における工事製造等の使用材料の試験その他の方法により監督を行なうものとする。

・第46条（検査の方法）：

第1項：第43条の規定による検査を担当する職員は、必要に応じて監督職員の立会いを求めて給付の内容若しくは数量を検査し、又は給付の目的物について破壊、分解若しくは試験により検査するものとする。

第2項：契約者又はその代理人は、前項の規定による検査に立ち会わなければならない。

・第51条（検査調書等）：

第1項：検査を完了したときは、検査職員は、検査調書を作成しなければならない。

第2項：前項の検査に係る契約の代金は、検査調書に基づかなければ支払うことができない。

エ 大阪市公文書管理条例の規定

大阪市公文書管理条例第4条には、以下のとおり規定されている。

- ・第1項：本市の機関は、意思決定をするに当たっては、公文書（法人公文書を除く。以下この条及び次条において同じ。）を作成してこれをしなければならない。ただし、事案が軽微なものであるとき又は意思決定と同時に公文書を作成することが困難であるときは、この限りでない。
- ・第2項：本市の機関は、意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合において、前項ただし書の規定により公文書を作成することなく意思決定をしたときは、当該意思決定をした後速やかに公文書を作成しなければならない。

本条は、上記のとおり、本市の機関が、市政運営に関する情報について公文書を作成して記録する義務を負うことを定めており、意思決定をするに当たっては、正確性の確保、責任の明確化及び本市の諸活動を市民に説明する責務を全うする観点から、公文書を作成して行うことを原則としている。

なお、第2項にある「意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合」として、緊急に事務を処理しなければならない場合等が例示されているが、そうした場合であっても、公文書を作成することなく意思決定をしたときは、当該意思決定をした後速やかに公文書を作成しなければならないと明記されている。

（2）契約制度に係る各種ルールについて

制度所管所属の契約管財局が作成する、本市契約制度に係る各種ルールは次のとおりである。

ア 契約事務の手引（第13版 令和5年4月）

契約事務の手引は、全ての所属において契約事務に携わる職員のために、様々な制度の趣旨やその仕組みについて、地方自治法、地方自治法施行令や本市契約規則等の根拠を示して網羅的に解説したものとして、契約事務の制度所管所属である契約管財局が作

成したものである。

(ア) 随意契約について

本手引によれば

- ・ 随意契約とは、競争入札の方法によらないで、任意に特定の者を選定し締結する契約方法であり、一般競争入札を原則とする契約方法の特例として位置付けられている。
 - ・ 契約規則第17条の3に関して、随意契約であっても適正な価格で契約を行う必要があるため、なるべく競争の原理を応用してより有利な契約を行おうとする趣旨から、随意契約による場合においても、2名以上の者から見積書を徴収し、価格等を比較検討するいわゆる「比較見積」を行うことを原則とする。
- とされている。

また、随意契約の長所、短所について以下のとおり記載がある。

区分	内容
長所	手続が簡略で経費の負担が少なくすみ、かつ、契約の目的、内容に照らしてそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定できる。
短所	契約の相手方が固定化し、契約の締結が情実に左右されるなど、公正を妨げる事態を生じるおそれがある。

そして、随意契約により得る場合は、地方自治法施行令第167条の2、地方公営企業法施行令第21条の14（令和6年4月1日以降は同施行令第21の13）の規定により、一定の場合に限られており、その取扱いの詳細については、大阪市随意契約ガイドラインに定められている。

(イ) 監督及び検査について

工事又は製造の請負契約、若しくは物品の買入れ、借入れ契約をした場合、当事者は契約目的の実現に努めることになるが、地方公共団体の契約にあつては、通常、相手方の履行後でなければ代金の支払は行わないのが原則である。このため、請負契約については、その適正な履行を確保するため必要な監督を行うとともに、請負、買入れその他の契約について、その給付の完了の確認のための必要な検査を行うことは当然の義務とされる。

監督及び検査は、個々の契約の内容に応じ、個別具体的な状況にも留意しつつ実施していくことが重要である。また、対外的な説明を果たすためには、その検証の方法やプロセスを記録、保存することも求められる。

①監督及び検査担当職員の指定

局長等は、あらかじめ課長又はこれに準ずる者の中から、請負契約に係る監督職員及び請負又は買入れその他の契約にかかる検査職員を指定しなければならない。

また、地方自治法等では、監督職員と検査職員が同一であつてはならないとは明文化されていないが、監督職員以外から検査職員を選定し、より多くの目で確認することによって、確実な履行を図ることとしている。

②監督の方法及び結果

監督職員は、立会い及び指示によるほか、必要に応じて工程の管理、履行途中における工事、製造の使用材料の試験等の方法により監督を行い、監督結果を随時局長等に報告しなければならない。

③検査の方法等

・検査の方法

検査の方法は、相手方の立会いのうえ、必要に応じて監督職員の立会いを求め、給付の内容若しくは数量を検査し、又は給付の目的物について破壊、分解若しくは試験により検査するものとしている。なお、監督を要しない契約にあつては、事業所管課長と予算担当課長の複数で検査を行うなど、各所属の実態に応じて検査体制の強化を図る必要がある。

また、検査事務手続が適切に実施されているかについては、年に1回以上、各所属の契約事務審査会において検証することとしている。

・検査調書

検査を完了したときは、検査職員は、検査調書を作成しなければならない。

また、検査調書を作成する場合においても、検査を完了した旨の記録内容をより明確にするため、納品書、業務完了報告書その他検査の根拠となるべき書類を検査調書に添付しておくことが望ましい。

イ 大阪市随意契約ガイドライン（平成28年6月）

本市が発注する公共工事や物品調達・委託業務などの契約を締結するにあたって、契約方式の例外である、随意契約の方法によることができるかどうか判断する際の参考として契約管財局が作成したものである。

本ガイドラインによれば、地方自治法施行令第167条の2第1項第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」について以下のとおり記載あり。

- ・「緊急の必要」とは、災害等の客観的な事実により、競争入札による契約手続きをとることで、時期を失い、あるいは、契約の目的を達成することができなくなり、市民生活に支障をきたす、市民の生命、身体、財産その他の利益に大きな影響を及ぼすおそれがある、又は経済的にも甚だしく不利益を被ることが明らかである場合のことをいう。
- ・ 単に、早急に事務手続きをとらなかつたことにより契約すべき日時が切迫したため、競争入札を行う時間的余裕がなくなった場合などは該当しない。
- ・ いわゆる緊急随契の事務的な取扱いについては、平成23年3月24日付通知（契第3396号）（※）を参照のこと

※「東北地方太平洋沖地震にかかる契約事務の取扱いについて（通知）」

当該通知は、東日本大震災時の災害関係の調達（物品調達、業務委託、工事請負等の契約）に関するものであるが、緊急随契の事務処理については、この通知に準じて実施することとされている。

当該通知の中で、業務委託については次のとおり執り行うこととされている。

①入札・比較見積する時間的余裕がない場合

- ・ 緊急特名随意契約による（地方自治法施行令第167条の2第1項第5号）

- ・業者選定については、各所属作成の「緊急業者のリスト」又は契約実績のある業者等から請求局（各所属）において選定
 - ※随意契約につき入札参加有資格者名簿の登録は不要
 - ・随意契約については、各所属において契約締結
- ②入札・比較見積する時間がある場合
- ・入札（一般競争・指名競争）又は比較見積による
 - ※履行時期に応じて、柔軟に契約方法を選択すること（指名競争の場合、発注から契約まで1週間程度）

ウ 災害時における契約事務ガイドライン（令和4年4月）

これまで本市が被災した場合や他都市で大きな災害が発生した際は、その都度、通知により災害時における契約事務の取扱いについて周知してきたが、災害時における災害復旧工事等の契約事務が円滑に行えるよう、本ガイドラインを策定し、迅速かつ的確に対応できるように取扱いを定めたものである。

また、本ガイドラインについては、本市が被災した場合や他都市で発災した場合で本市の災害等支援対策室が設置され、災害関係の調達が生じた場合において、適用するものである。

本ガイドラインによれば、災害における業務委託の対応として、

- ・業務委託の緊急度を勘案し、随意契約、指名競争入札の適用を検討し、契約相手方の選定にあたっては、本市が締結する災害協定の締結状況、各所属作成の「緊急業者のリスト」又は契約実績のある業者等により選定すること
- ・災害時の発注方式の考え方として、発災から1か月を目安に、緊急度が極めて高い状況として、入札・比較見積する時間的余裕がない場合として、緊急特名随意契約によることができるとしている。
- ・ただし、その場合であっても、業務委託については、随意契約・比較見積・指名競争入札・プロポーザル方式は各所属専決契約となるため、各所属において適切に契約方法並び契約相手方の選定を行う必要がある。
- ・また、緊急特名随意契約の適用にあたっての留意点として以下の記載がある。
 - ①対応が早いというだけで、特定の業者に単純に随意契約の適用を行わない。特定の業者ばかり随意契約を行えば、適正な価格によって行われるべき契約において、不適正な価格（高額）により契約が行われてしまうことが懸念されることに留意すること。
 - ②契約事務の公正性を保持し、経済性の確保を図る観点から、発注業務ごとに技術の特殊性、経済合理性、緊急性を客観的・総合的に判断する必要があること。

エ 大阪市契約事務審査会運用指針（令和5年5月8日施行）

随意契約のチェック機能が確実に働くよう、各区・各局等全所属における再発防止に向けた対応策・改善策の取組みの一環として、審査会の根拠規定の明確化を図り、事務取扱いの風化を防止するため、全市版の「大阪市契約事務審査会運用指針」として契約管財局が策定したもの。本運用指針にしたがって、審査会の適切な運用を図ることとさ

れている。

- (ア) 随意契約をはじめとする各所属の調達契約に関する事項について、公正性、公平性、競争性の観点から、客観的な立場から調査審議を行い、契約事務の適正な執行を確保することを趣旨とし、大阪市の局長等が、所属ごとに契約事務審査会を設置する。
- (イ) なお、事後に審議を行ったとしても、不適正な事務処理の未然防止につながらないことから、事前の調査審議を徹底すること。
- (ウ) 審議会で審議する内容のうち、随意契約を行う場合における契約相手方の選定に関することについては、以下のとおり。
 - ・「大阪市随意契約ガイドライン」を参考に、地方自治法施行令第167 条の2 第1 項各号に定める随意契約理由があり、十分に説明されているか（客観性を有し、対外的にもきちんと説得力をもった内容であるのか）を審議する。
 - ・比較見積を行う場合は、見積を徴する業者の選定が恣意的（特定の業者が常に参加していないかなど）になっていないかについて確認すること。
 - ・随意契約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を確認すること（随意契約はあくまでも例外的な手段であり、地方自治法施行令で定められた場合のみ採用できるということに留意する必要がある）。
 - ・過去に特名随意契約を行った実績がある案件を発注する場合であっても、その後新たに他者が履行できる余地が生じている可能性もあるため（法令改正や技術革新、新規の特許など）、そのことも念頭において審議・検討すること。

(3) 業務委託に関するルールについて

本市契約管財局が作成する、業務委託契約に係る各種ルールは次のとおりである。

ア 各種マニュアル

業務委託契約に関するマニュアル等として「業務委託契約発注マニュアル（令和5年4月）」や「業務委託契約請求事務処理要領【第6版】」等があり、次の記載がある。

(ア) 位置づけ

業務委託契約は、法律上明確な規定はないが、一般的には『発注者が受注者に対して委託して業務を行わせること』とされており、地方公共団体が直接実施するよりも、他の者に委託して実施させるほうが効率的なもの、主として、特殊な技術、高度な専門的知識あるいは、特殊な設備等を必要とするものなどが該当している。

契約の態様としては、おおむね、清掃や警備、保守点検などの経常的な業務を委託するものと、各種調査や設計開発などの一定の成果物を完成させることを目的とした業務を委託するものに分類される。

なお、請負契約としての業務委託契約においては、発注者が受注者の雇用する労働者に対して指揮命令することはできず、指揮命令をすれば偽装請負として労働者派遣法に違反することになる。

(イ) 内容

A 事業手法の決定

事業手法を業務委託契約によるか否かを十分検討した上、決定すること。また、事業計画の始まりから終わりまでの全体計画を把握したうえで、業務内容や発注者として受注者に求める条件、競争性（履行可能業者の把握）及び経済合理性の検証を行い、一般競争入札、総合評価入札、随意契約（プロポーザルを含む）など適切な業者選定方法を選択すること。

B 発注単位の考え方

業務の発注単位を業務内容や地域により過度に分離分割することや、逆に過度に集約することは、競争性の確保について問題が生じたり、入札参加者の固定化を招いたりすることにつながるため、前例にとらわれることなく、業務内容や契約実績（入札経過）等についてより競争性を確保する観点から常に検証を行うとともに、発注単位が適切かどうか随時見直しを行う。

C 予定価格の設定方法

17ページ以降に詳述

(ウ) 設計図書・仕様書

設計図書・仕様書（以下、仕様書等）とは、事業者に行わせる業務の詳細を記載したものである。

仕様書等の内容は業務委託契約の根幹であり、入札金額の積算の元になる最も重要なものである。本市にとっても予定価格の算定、検査・監督等の履行の確認を行う際の基準となる書類であり、誤りはもちろんのこと、積算にあたって疑義が生じることのないよう作成しなければならない。また、仕様書等に記載されている内容が委託業務の全てであり、記載されていないことは当然させることはできない。

業務委託では、現場で職員が作業員に指示をすると偽装請負と見なされる。業務委託契約では指揮命令系統は発注者になく、偽装請負をした場合、労働者派遣法違反となる。事業者は仕様書等に記載する業務しか行うことができないため、事業者に行わせる業務は全て仕様書に記載されているか確認が必要である。特にこれまで本市が直営で行っていた業務を委託で行うことになった場合等については、直営部分と委託部分で齟齬がないか等の確認が必要である。

また、仕様書作成のポイントは、次のとおり。

- ・業務内容が明確に仕様書に示されていないと、入札参加者は適切な入札金額の積算が行えず、また、業務履行時に本市と契約相手方との間でトラブルが生じる場合もある。（例：清掃業務委託の場合、清掃範囲、清掃回数、清掃時間、ごみの処分方法、清掃道具の支給の有無等をきめ細かく明確に示すべき。）
- ・仕様内容が明確でない場合、「その業務は契約内容に含まれていない。」「その業務をするのなら契約変更を行い、業務委託料の増額をして欲しい。」等の履行上のトラブルに発展することもある。※発注者負担、受注者負担は明確になっているか
- ・履行方法等を必要以上に特定することにより、特定の者が有利となるなど競争性を阻害することのないようにする。

また、基本的な仕様書の構成として、経常的な業務の仕様書に記載すべき事項は、

次のとおり。

1 案件名称、2 業務目的及び概要、3 履行期間、4 適用範囲、履行場所、5 契約数量、6 作業計画、7 業務内容（方法、履行の範囲）、8 履行完了の条件、9 報告、10 経費負担区分、11 その他注意事項 ※その他、案件により適宜追加

（エ）再委託について

本市の業務委託契約における再委託は原則禁止であるとの考え方のもと、受注者が契約を履行するにあたり、第三者に業務の全部を一括して再委託すること及び業務の主たる部分を再委託することを禁止し、業務の一部を再委託する場合には、書面によりあらかじめ発注者の承諾を得ることを契約書に規定している。

また、仕様書において、再委託できない業務の主たる部分と、再委託するにあたって承諾を必要としない軽微な部分を明記し、再委託が可能な範囲を明確にすることとしている。そのため、業務の一部を再委託することを認める場合には、「再委託に関する項目」を設け、業務の主たる部分について設定すること。なお、仕様書に記載の業務内容と整合を図るようにして、業務として明確に判断できるように記載すること。

イ 大阪市業務委託契約履行確認マニュアル（平成25年4月1日改訂分）

本マニュアルは、大阪市が発注する委託業務における適正な履行の確保及び品質の向上を図るとともに、契約相手方から提出された低入札価格調査根拠資料の内容の遵守や総合評価一般競争入札の提案内容を担保するため、契約相手方から日報等書面の提出を求めることによる確認のほかに、目視による現場での確認を行うため、確認事項、確認方法及び確認時期等を具体的に示すことを目的とし作成したものである。

本マニュアルの確認対象契約は、庁舎清掃業務委託契約及び病院清掃業務委託契約を基本としているが、当該両契約以外の業務に準用することを妨げるものではないとしており、契約の履行にあたり従事させる労働者の労務が、仕事の完成を目的としない単なる事務や業務の処理を想定しているとされており、こうした委託業務についても、日報等の書面だけでなく、目視による現場確認等が必要である旨を記載している。

ウ 適正な契約のための工事・施設修繕等の検査について（平成22年2月）

本文書は、工事・施設修繕等の検査の適切な方法を示すものであり、その対象は、工事請負および市設建築物や付帯設備等の修繕請負の検査である。しかしながら、検査の方法や発注時の条件明示等、業務委託契約にも該当する内容のため、以下のとおり引用する。

- ・検査は、目的物を最終的に受け取るか否か等の判断をする、契約にかかわる事務の中でも極めて重要な行為である。
- ・すべての請負契約において検査は必要である。
- ・検査では、契約書等通りの出来上がりとなっているか、発注の目的が達成できているかを確認する。

具体的には、書類および現場確認により、当該工事・施設修繕等の契約書、設計図

書、仕様書等に基づき、工事の実施状況、出来形、品質等について確認する。

地下等、工事完了後に外部から検査を行い難い箇所については、写真等による検査を行うなどの工夫をする。

- ・施工前後の写真等も必要となるので、施工の前後や完成後見えなくなる部分の写真が必要であることを、設計書等に記載するのが良い。
- ・検査調書の作成にあたっては、小規模な工事・施設修繕等であっても、検査関係書類として少なくとも施工前後状況が分かる写真などを備えること。

(4) 予定価格について

前述の「業務委託契約発注マニュアル」や「業務委託契約請求事務処理要領」等によれば、予定価格の設定は以下のとおりとされている。

ア 予定価格の設定について

予定価格とは、本市が契約を締結するときに、その契約金額を決定する基準となる価格として、あらかじめ作成するものである。その予定価格を基準として自動的に契約の相手方を決定することにより、競争の公正性を確保しようとするものであり、予定価格の決定は、きわめて重要な意義を有するものである。また、与えられた予算をもって、最も経済的な調達をするために、適正かつ合理的な価格を積算し、これにより入札金額を評価する基準としての意味もある。

なお、予定価格の設定に関して法令の規定はないが、これは法令で画一的に規制するのは適当でないという考え方からであり、本市では、契約規則第 26 条第 1 項により、入札に付する事項の価格の総額について定めることを原則とし、同条第 2 項により、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多少及び履行期間の長短等を考慮して定めるものとしている。

【参考】公共調達に係る基本的な枠組みについて、国においては会計法で、地方公共団体においては地方自治法で定められている。予定価格の作成等について、自治法令には特段の規定がないことから、地方公共団体は各財務規則で規定しているが、国においては「予算決算及び会計令」に規定がある。

※【参考法令等】を参照

イ 積算方法等

予定価格の設定には合理的な積算根拠があることが必要である。国の積算基準や建設物価の積上げ等を基本とすることが望ましいが、委託業務については様々な種類があるため、やむを得ず事業者から見積を徴取するケースが多くある。特に見積による場合は、適正な予定価格の設定をしなければ、入札不調や参加者がいない状況になるため、注意が必要である。そのため、見積による場合は、原則 3 者以上から徴取し、その平均とすること。なお、各見積金額に極端に差が生じている場合は、さらに他の事業者から見積を徴取すること。

設定にあたっては、たとえ詳細な基準が設けられていてもそれだけでは不完全であり、本市の積算が市場価格とかい離しないよう、常に確認する必要がある。また、業務委託は内容が多岐にわたり、積算基準や要領が定まっていないことがほとんどのた

め、物価資料等からの積み上げや入札参加可能事業者から下見積書を徴取することにより市場調査を行うことになる。設定方法の別によらず、その時々における物価の状況と、その内容となる数量、歩掛りや手法等の要素に関わってくるので、調査研究を行い、明確な設定根拠による適正な設定を行う必要がある。

(ア) 業務委託料を構成する費用の考え方

業務に従事する人の人件費だけではなく、その人が働くために必要な経費（直接的な経費）、また働くことで生じる経費（間接的な経費）があり、その総額になる。

・直接人件費

業務に直接従事する人の人件費（給与・諸手当・賞与 など）

・直接物品費（直接経費）

業務を行うために直接必要となる物品費（印刷・複写・交通費など）

・業務管理費（直接経費）

現場業務を管理運営するための費用（総合調整費・安全管理費など）

・一般管理費等（間接経費）

受注者が企業を維持運営していくために必要な費用（役員報酬・従業員給与・法定福利費・福利厚生費など）と営業利益

(イ) 下見積書を徴取する際の注意事項

積算が困難な場合には、下見積書を徴取し予定価格算定の参考にすることもあるが、次のことに留意する必要がある。

- ・複数者（原則3者以上）から見積りを徴取すること
- ・公告時期等入札に関するスケジュールはふせること
- ・発注予定の仕様書をそのまま業者に渡し下見積りを徴取しないこと（公告前に発注情報を特定の業者に教示することとなり公平性に欠けるため。）
- ・入札参加可能業者から選定すること（本市入札参加有資格者でない者、電子入札に参加できない者、当該案件で求める入札参加資格を有しない者から徴取した下見積書は入札参加条件を満たす業者にとっての適正価格でない恐れがあるため）
- ・下見積書の有効期間に注意すること（有効期間を過ぎたものは、物価上昇や市場価格の高騰等により価格変動している場合があるため。有効期間内であっても、発注時期等により市場や社会情勢が変化している場合があるので留意すること）

ウ 積算の実務作業について

積算業務担当者が、積算基準や各種価格資料（公共工事設計労務単価、価格調査月刊誌、業者見積等）に基づいて積算を行ない、契約担当所管が当該積算額に基づいて予定価格を決定する。随意契約の場合、通常、積算額＝予定価格となる。

(ア) 積算業務のプロセス

- ・業務方針を決定し、業務計画の妥当性を検討、業務内容を的確に把握する。
- ・妥当性・透明性・公平性に基づいた根拠から、より正確な積算額を算出する。
- ・設計図書は、意思形成過程を示す公文書として、適正に保管、管理することが重要。

(イ) 積算業務の基準類

積算業務の基本的な考え方は、①積算基準を適用し、②公共単価となる価格調査月刊誌で算出するが、①積算基準の適用が不適當又は困難な場合は、③見積書を徴取する。

①積算基準（国土交通省：港湾土木請負工事積算基準）

②価格調査月刊誌（建設物価、積算資料など）

③見積書（業務価格の積算にあたっての参考：積算基準以外の特殊作業など）

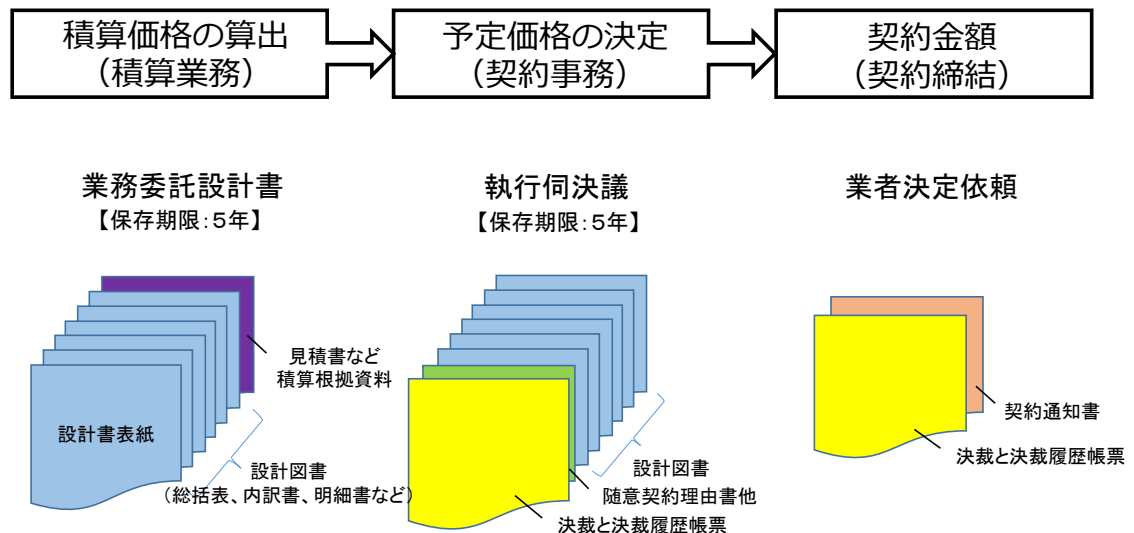
※見積書の精査について

- ・見積書を徴取する。
- ・見積書は見積条件を満たしているか、見積価格は精査ができる見積書内訳の構成となっているか。
- ・見積価格のうち、公共単価（労務単価、物価資料価格、機械経費等）があるものは公共単価に置き換える。
- ・見積価格に根拠不明又は説明のつかない工種や経費等が計上されていないか。
- ・見積書から積算価格に採用する単価を決定した根拠資料を、整理し保管する。

(ウ) 設計図書の体系

設計図書には、設計書表紙→総括表→内訳書→明細書→単価調書→算出根拠資料などの、積算価格、つまりは契約金額の根拠となる資料一式が編綴される。

○積算イメージ



(5) 大阪港湾局について

大阪港湾局について、大阪市ホームページには次のとおり記載がある。

ア 「大阪港湾局」の共同設置について

- ・国際競争力があり、利用者ニーズに合った使いやすい港をめざして、令和2年10月1日から、大阪市と大阪府の港湾局を統合した「大阪港湾局」を共同設置し、大阪港と

府営港湾（堺泉北港、阪南港、二色港、泉佐野港、泉州港、尾崎港、淡輪港、深日港）を一元管理している。

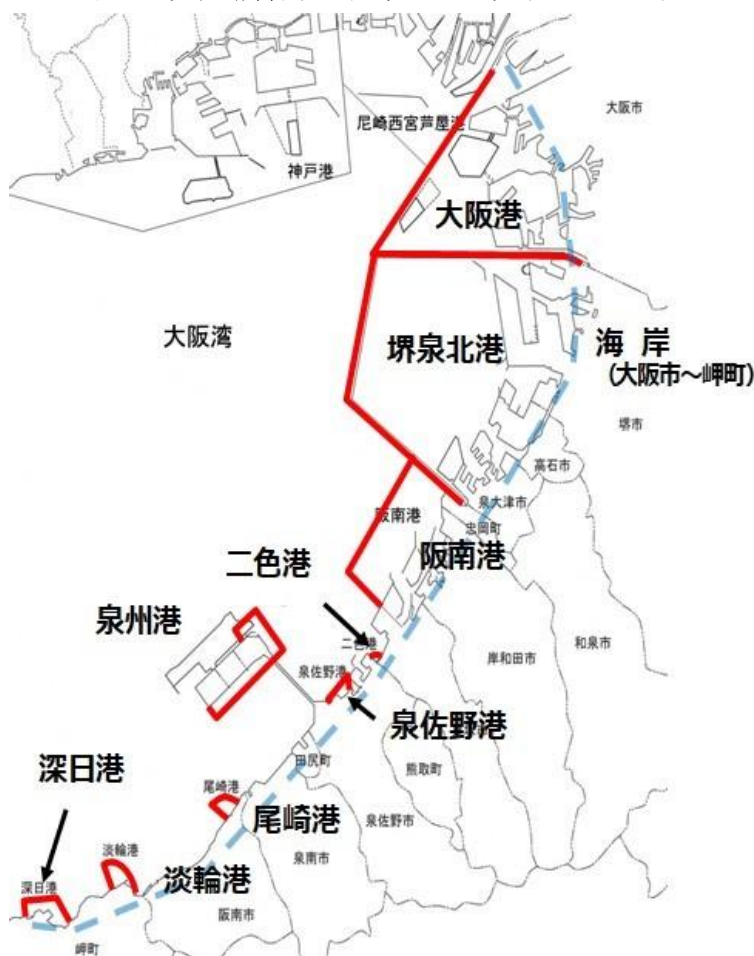
- ・大阪港湾局では、これまでどおり府市の港湾及び海岸に関する業務を継続するとともに、さらに、事務の一体化により、人や情報を共有し、広域的な視点で連携した取り組みを行っている。

イ 大阪港湾局が進める主な取組み

- ・大阪港と府営港湾での各港の特性を活かした集貨・創貨（貨物を集める・生み出す）の推進
- ・府市共同セミナーなど、ポートセールスの充実強化
- ・大阪港と府営港湾でさらなるクルーズ船の誘致（お断りゼロ）の実現
- ・環境にやさしい港づくり
- ・夢洲を中心とした海上交通のさらなる充実
- ・港湾利用者の許認可申請窓口の共通化など、利用者サービスの向上
- ・被災時におけるオール大阪での復旧対応など、防災機能の強化 など

ウ 大阪港湾局の所管区域

大阪港湾局の所管する区域として以下のとおり表示されている。



(6) 鯨類のストランディングについて

ア ストランディングの状況

ストランディング（座礁・漂着・漂流・迷入）とは、海生哺乳類が海岸線から陸地側へ生きた状態で座礁したり、死んだ状態で漂着し、自力で本来の生息域に戻る事ができなくなることである。

日本における鯨類のストランディングの状況については、各種ホームページ等で公開され、鯨類の生態研究等のために分析利用されているが、これらの情報によると、次のとおりである。なお、各種データはあくまでも報告等された件数であり、実際の発生件数とは限らない。（※鯨類：クジラ、イルカ、シャチ）

・一般財団法人日本鯨類研究所では、ストランディングした個体の情報を収集、分析することにより、海生哺乳類の回遊、来遊、分布といった知見を得ることを目的として、日本沿岸における鯨類のストランディングレコードの収集を行っており、主として鯨類の生物学的情報の広報、普及に努めている。同研究所のホームページに、直近では2015年までのデータが公表されている。

図表－1 鯨類のストランディング件数（2010年～2015年）

年	総件数（全国）	うち大阪府（又は大阪湾）	
		件数	備考
2010	216	1	大阪府堺市西区堺泉北港(大阪湾) マッコウクジラ（死亡）
2011	270	1	大阪府阪南市(大阪湾) ハクジラ垂目（死亡）
2012	212	0	—
2013	67	0	—
2014	69	0	—
2015	70	1	大阪府泉南郡岬町(大阪湾) ザトウクジラ（死亡）

※（一財）日本鯨類研究所HPの公表データから集計したもの

※鯨類：スナメリ、カマイルカ、ミンククジラ、ネズミイルカ、マッコウクジラ等

※当該レコードは、死んだ状態で漂流するもの、生きた状態で本来の生息域から離れて河川などに迷入する現象も含む

・日本セトロロジー研究会は、おもに鯨類やその他の海棲哺乳類について、研究・普及・情報収集のためのネットワークをつくり、日本を中心としながら、世界の鯨類を視野に入れて活動している。同研究会が発行する会誌「日本セトロロジー研究」には、広く鯨類やその他の海棲哺乳類に関する論文や研究会記事などが掲載されており、その中に、ストランディングレコードの資料が掲載されている。

図表－２ 鯨類のストランディング件数（2020年～2022年）

年	総件数（全国）	うち大阪府（又は大阪湾）	
		件数	備考
2020	381	0	—
2021	308	1	大阪湾（兵庫県神戸市垂水区） ニタリクジラ（死亡）
2022	245	0	—

※「日本セトロジー研究」2021年31巻、2022年32巻、2023年33巻に、それぞれ掲載の論文、石川 創「ストランディングレコード」を基に作成

イ 鯨類座礁対処マニュアル（水産庁）について

水産庁のホームページには、座礁等した鯨類の対応方法として「鯨類座礁対処マニュアル」（以下「水産庁マニュアル」という。）が掲載されている。水産庁マニュアルは、鯨類座礁の増加及びそれに伴う国民の座礁鯨類への関心の高まりを受けて、水産庁が設置した座礁鯨類処理問題検討委員会での検討を経て、平成16年9月に完成したものである。（※以降数度の改訂があり、直近は令和4年6月17日改訂（令和5年6月に一部修正あり）版である。）

水産庁マニュアルは、実際に座礁鯨類の処理に立ち会った自治体の担当者及び専門家等の助言を踏まえて作成されており、発生現場で座礁に対処する方々の視点に立った機能的なマニュアルとして、関係者が利用しやすいものとなるように構成されている。

（ア）対象

本マニュアルでは、大型鯨類と小型多数（21頭以上）の鯨類の座礁（漂着も含む）が対象とされている。 ※大型鯨類：ひげ鯨、マッコウクジラ、ツチクジラ

（イ）座礁発生時の対処

- ・座礁対処責任者（市長村長等）は鯨類の座礁の報告を受けた場合、報告に基づき現地に職員等を派遣し、情報を収集する。
- ・報告を受けた座礁対処責任者は、座礁規模を勘案して、本マニュアルで対応するかを判断し、現地対策本部を設置する。
- ・座礁対処責任者は、現地対策本部設置後速やかに、都道府県支援窓口（座礁状況等を報告する。また、都道府県支援窓口は遅滞なく水産庁（国際課捕鯨室）に、報告された座礁状況等を伝える。
- ・現地対策本部と都道府県関係機関とは、対応を協議し、都道府県は処理に関する技術や情報等の提供、処理費用等について協力する。
- ・現地対策本部と水産庁とは、都道府県支援窓口を通じ、対応を協議する。水産庁は都道府県を通じ、可能な範囲で技術的支援等を行う。また、座礁対処責任者から技術的支援の要請があった場合、水産庁は都道府県支援窓口と協議のうえ、座礁対処支援アドバイザーを座礁対処責任者に対して推薦する。

(ウ) 座礁鯨類の処置

座礁鯨類が死亡した場合（既に死亡していた場合を含む。）の処置は以下のとおり。

A 処理業者の選定

現場作業には、土工土木的な作業を伴うことが多く、また作業も危険であるため、経験と技術が確かな業者を選定して、損失発生に対応した内容の業務契約を業者と結び、作業に当たらせる。

業者の選定に当たっては、鯨体の大きさ、数等に応じた設備（使用する作業関係重機や船等）やダイバー等の作業人員が整っているかどうか、また、死亡鯨体の腐敗が早く、扱いが困難になる場合があることから、それらに即座に対応できるかどうかを考慮する必要がある。※死亡鯨体は、時間の経過に伴い、強烈な異臭、大量の油を発する場合がある。

なお、大型鯨類の場合は、運搬方法としては、海上搬送が現実的である。

また、死亡鯨体を海岸、漁港等に長時間留め置く場合は、腐敗等による環境汚染が危惧されるため、清掃作業等について専門業者を選定する必要がある。

B 鯨体の学術調査、利用

鯨体の学術調査実施の可否は座礁対処責任者が現場の状況等に応じて判断する。その際、座礁対処責任者は支援アドバイザー等に直接調査実施を要請するか、又は助言を得て、自ら実施することができる。

また、座礁対処責任者は、座礁鯨類の捕獲は意図的な捕獲に当たらないこと、座礁した鯨類の処理に大変な労力及び費用を要すること、海洋生物資源の有効利用を図ることが必要であること等を勘案して、希望者に鯨体の一部又は全部の利用を行わせることができる（骨格標本等の非食用利用を含む）。

C 鯨体及び残滓の処理

鯨体を利用した場合の残滓及び非利用時の鯨体の処理については、関係法令等に基づき、適正に行わなければならない。

・鯨体の一部を利用した場合

鯨体の一部を学術利用、食用利用、事業活動の用に供する目的で利用した場合には、当該利用者が当該鯨体の残滓を処理しなければならない。

・鯨体を利用する者がいない場合

座礁した鯨体を一般廃棄物として処理する場合は、市町村が、廃棄物処理法に基づき一般廃棄物処理計画に従って、生活環境の保全上支障が生じないうちに当該鯨体の収集、運搬及び処分をしなければならない。

また、海上保安署又は海上保安部が、船舶の航行の安全確保の観点から座礁等した場所から他海域への移動・排除を認めた場合、座礁対処責任者は同署又は同部及びその他関係機関からの指導・助言を踏まえて適切に鯨体を処理しなければならない。

D 死亡鯨体の処理方法

座礁した鯨体の処理には、①関係法令に基づく陸上での埋却（埋設）又は②焼却、③他海域への移動・排除（海洋沈下を含む）の3通りが考えられるが、いずれの方法においても多くの制約が伴うため、市町村、都道府県の環境部局、関係省庁等に問い合わせ、協議して処分方法を決定しなければならない。なお、生活環境、地形等の状況を考慮の上、座礁対処責任者は当該鯨体を放置することも可能である。

①埋却（埋設）処分

埋却又は埋設に当たっては、必ずしも座礁現場近くにこだわらず、鯨体の運搬が容易であり、土地の所有者、管理者の了解が得ることができる場所を選択する必要がある。また、土質にはこだわる必要はないが、れき質や砂質の土壌の方がより鯨体組織の分解が早い。

- ・埋却：一般廃棄物として「埋却」するに当たっては、各自治体の清掃部局又は環境部局に加え埋却予定地の所有者又は管理者と協議・調整し、指導に従って処理する必要がある。
- ・埋設：骨格標本作成のため有用物として「埋設」する場合には、有用物であることから土地の所有者又は管理者の了承に加え各関係法令を所管する省庁等の占有許可が必要となる場合もある。

※なお、本件請求においては、便宜上、埋却も含めて「埋設」と表記する。

②焼却処分

座礁した鯨を焼却処理することは可能であるが、鯨体に多くの水分を含み、技術的・経済的理由及び各自治体の焼却施設能力の限界から焼却には相当の困難を伴うことが予想されるため、現実的な方法としては推奨できない。

③他海域への移動・排除（海洋沈下を含む）

座礁した鯨体が全く利用されていないか学術目的等のみの利用である場合、鯨体を船舶の航行の安全確保等の目的から座礁等した場所以外の海域へ移動・排除することも認められる。

同処理に当たっては、海域を担当する海上保安署（保安部）、都道府県の水産関係部局、漁業協同組合その他関係があると思われる機関と協議の上、海域、方法等を決定する必要がある。その他、これに伴い問題が生じる可能性のある場合については、事前に関係機関、部署等との調整を済ませておく必要があり、専門的な知見を有する支援アドバイザー等の指導を受けても良い。

なお、死亡鯨体を単に他の海域に移動・排除する場合、海域によっては再漂流して支障のある海域に流入し、再座礁することも危惧される。その場合、鯨体に重りを装着して海底に沈下させる必要も生じる。

※本マニュアルには、鹿児島県南さつま市での集団座礁の事例を参考に、最も困

難が伴う海底沈下の方法として、具体的な作業方法の紹介がなされている。

※なお、本件請求においては、海洋沈下を含む他海域への移動・排除のことを、便宜上「海洋沈下」と表記する。

E 事後処理

一連の座礁対処終了後、座礁対処責任者は、都道府県水産部局の長を経由して水産庁へ報告書を提出する。

ウ 鯨体の処理方法の状況について

一般財団法人日本鯨類研究所では、ストランディングした鯨類に関して、水産庁の補助事業である寄鯨調査事業を実施しており、鯨類の資源管理を補完する生物学的な試資料を収集している。同研究所のホームページには、当該補助事業の対象となった寄鯨調査の状況等が公開されており、その内容や該当自治体へ確認した限りにおいて、死亡鯨体の処理方法別の状況は、次のとおりである。

図表－3 死亡鯨体処理方法別件数

年度	埋設・埋却	海洋沈下 ・沈設	焼却	その他	処分方法 記載なし	計
2021	10	0	1	1	0	12
2022	6	2	0	1	1	10
2023	12	0	0	1	2	15
計	28	2	1	3	3	37

※（一財）日本鯨類研究所HPの公表データ及び該当自治体への電話確認により、集計したもの

※上記事例はすべて和名にクジラがつく鯨類

※その他：堆肥化処分、産業廃棄物として処分

※「海洋沈下・沈設」2件は、山口県長門市1件と本件クジラ処理1件

エ 大阪湾におけるクジラのストランディング事例

大阪湾における最近のクジラの漂着等の状況は、次のとおりである。

図表－4

時期	令和3（2021）年度	令和4（2022）年度	令和5（2023）年度
所管	大阪港湾局（府） ※大阪府HPに掲載	大阪港湾局（市）	大阪港湾局（府） ※大阪府HPに掲載
クジラ の 体長等	全長 約 11.5m 重量 約 8.5 t	全長 約 15m 重量 約 40 t	全長 約 13～14m 重量 約 25～30t

処分方法	埋設	海洋沈下	埋設
処分場所	堺第7－3区内	紀伊水道沖南方海域	堺第7－3区内
発見日	令和3年7月11日（日） ※死亡鯨体の漂流を確認した日	令和5年1月9日 （月・祝）	令和6年1月12日（金） ※神戸港で発見
死亡日	同上	令和5年1月13日 （金）	令和6年2月18日には死亡と推定。 同19日に大阪府が正式に死亡判定を発表。
処分日	令和3年7月17日（土） ※堺泉北港7－3区まで移送し、陸揚げした日	令和5年1月19日 （木） ※海洋沈下した日	令和6年2月22日（木）

※国立科学博物館ストランディングデータベース、大阪府HP、大阪市HPなどの公表データを基に集計したもの

※堺第7－3区：大阪府が全国に先駆けて整備した、公共関与の産業廃棄物最終処分場

（7）本件契約について

ア 概要

種類	マッコウクジラ
全長、重量	約15メートル、約40トン
発見場所	大阪港（淀川河口付近）
発見時期	令和5年1月9日（月・祝）
死亡を確認した時期	令和5年1月13日（金）
処理日	令和5年1月19日（木）（海洋沈下した日）
処理方法	海洋沈下（紀伊水道沖南方海域 北緯33度30.9分付近 東経134度53.5分付近）
費用	8,019万円

イ 契約内容

名称	鯨死骸海上運搬処理業務委託
契約手法	随意契約
契約日	令和5年3月31日
履行期限	令和5年3月31日
契約相手方	昭陽汽船株式会社（以下「本件委託業者」という）
契約金額（税込）	8,019万円

ウ 随意契約理由等

(ア) 根拠法令

地方自治法施行令第167条の2第1項第5号該当

「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」

※なお、公表資料には「G13」（エレベーター等設備機器、遊具等設備の緊急点検等、予見不可能な業務が発生した場合で、即時の対応が求められる業務）とある。

(イ) 随意契約理由

大阪港湾局より提出のあった契約関係の決裁には、以下のとおり記載あり。

「本業務は、大阪港淀川河口付近に迷い込み、令和5年1月13日に死亡を確認した鯨を、大阪湾外の紀伊水道沖南方海域まで海上運搬のうえ、海洋沈下させる業務である。当該業務は、鯨体の腐敗が急速に進む中、これを放置すると、腐敗臭が市内生活圏にまで拡大するとともに、鯨体内にガスが充満し、最悪の事態として鯨体が爆発四散する危険性があることから、極めて早急に実施する必要がある。また、体長約15メートルもの鯨体が、水深が極めて浅い淀川河口付近に留まっているため、大型の船舶が接近できないことから、小型かつ曳航可能な出力を有する曳船が必要となる。さらに、鯨体を積んだバージ船の海洋沈下場所までの曳航などのため、沿海区域（大阪湾外）を航行できる曳船が必要となる。これら一連の作業を迅速かつ確実に実施するためには、大阪港の状況を十分に熟知のうえ、さらに上記の船舶を速やかに準備できる必要があるが、これらの条件を満たし、極めて早急に本業務を実施できる事業者は、上記業者のみである。（大阪港に曳船を常駐している事業者はその他に2社あるが、株式会社武丸海運及び有限会社平和海運が保有する曳船は平水区域（大阪湾内）を航行区域としており、3社のうち沿海区域を航行可能な曳船を保有しているのは昭陽汽船株式会社のみである。）」

(ウ) 契約事務審査会

大阪市契約事務審査会運用指針に基づき、大阪港湾局は「大阪港湾局契約事務審査会要綱」を制定している。主な規定は、以下のとおりである。

○ 大阪港湾局契約事務審査会要綱（抜粋（別表略））

(目的)

第1条 本要綱は、大阪市契約規則（昭和39年4月1日規則第18号。以下「規則」という。）第3条第2項から第5項の規定により大阪港湾局長に委任された契約について、随意契約の適正化をはじめとする契約事務の適正な執行を確保することを目的とする。

(設置)

第3条 第1条に掲げる目的を達成するため、当局に契約事務審査会（以下「審査会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第4条 審査会の所掌事務は次の各項のとおりとする。

2 別表1に掲げる契約における、次の各号に関する調査・審議

(1) 契約の必要性及び契約方法に関すること

(2) - (3) 略

(4) 随意契約を行う場合における契約相手方の選定に関すること

(5) 略

(6) 本市の定める標準契約書を使用しない場合における契約書に関すること

(7) - (8) 略

3 入札・契約事務の規定に関する事項

4 別表2に掲げる事項の検証及び改善策の検討

5 略

6 その他審査会の会長が必要と認める事項

(組織)

第5条 審査会は、会長及び委員で組織する。

2 会長は、委員のうち経営改革課長をもって充てる。

3 会長は、会議を総理し、会議の議長となる。

4 会長は、委員のうちから副会長を指名する。

5 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるとき、会長が欠けたときその他の会長がやむを得ない事情で会議に出席できないときは、その職務を代行する。

6 審査会の委員は、次に掲げる者をもって充てる。

(1) 総務課長

(2) 経営改革課長

(3) 工務課長

(4) 総務課長代理

(5) 経営改革課長代理

(会議)

第6条 審査会は、会長が招集する。

2 審査会は、会長が出席しなければ、開催することができない。ただし、副会長が職務を代行するときは、副会長が出席しなければ、開催することができない。

3 審査会は、会長、副会長を含む委員の過半数かつ3人以上が出席しなければ、成立しない。

4 緊急やむを得ない事情があり、会議を開催できないと会長が認める場合には、前3項の規定にかかわらず、書類の回議をもって会議に代える。

5 審査会は、別表3に掲げる契約及び事項について、審議したものとみなす。

(庶務)

第7条 審査会の庶務は、総務部経営改革課（調達）及び計画整備部工務課（工務）において処理する。

本件契約については、上記規程に基づき、次のとおり処理されている。

・令和5年1月16日に大阪港湾局業務委託発生報告書（以下「発生報告書」とい

- う。)にて契約事務審査会の委員に持ち回り決裁済
・令和5年1月31日契約事務審査会審議済

エ 仕様書の内容

大阪港湾局の提出資料によれば、本件契約の仕様書の主な内容は以下のとおり。

(ア) 概要

本業務は、大阪港淀川河口付近に迷い込んだ鯨が死んだことが確認されたためこの処分を行うものである。(鯨の発見は令和5年1月9日、死亡確認は1月13日)

業務の概要は

- ①淀川河川区域内から鯨死骸を本市指定係留場所へ曳航。
- ②海面から死骸をクレーンで吊り上げ、作業用バージ(ガス抜き作業用(内臓等摘出))への積み込み。
- ③ガス抜き終了後、回航用の底開バージ船への積み替え並びにコンクリート方塊等のおもりの取り付け。
- ④底開バージを海洋沈下場所までの曳航。
- ⑤本市指定位置到達後、海洋沈下処理を図るもの。

(イ) 対象及び業務場所等

対象：鯨死骸(全長約15m重量約40t)

場所：所在地：淀川河川区域内

係留場所：大阪港内の本市指定係留場所

曳航区間：大阪港内係留場所～紀伊水道沖南方海域

沈下場所：本市指定場所

(ウ) 業務内容

【1日目】※令和5年1月17日

各資機材の準備等

- ・鯨体吊上げ用鉄板の準備及び加工作業
- ・その他資機材等の手配準備(曳船・バージ・コンクリート方塊(支給材)・コンクリート方塊運搬車両等、必要人員(潜水土、船員、各作業に必要な人員))

【2日目】※令和5年1月18日

A 対象物の係留施設(桜島岸壁)までの移動、海面からの水切り(吊り上げ)作業

- ・対象物を淀川河口から本市指定係留場所まで移動(曳航：小型曳船等使用)。
なお曳航前に潜水土により、鯨体の状況(座礁状況、損傷の有無)を確認のうえ、曳索を鯨体に取り付ける。
- ・本市指定係留場所で本市指定の起重機(100t吊り)により対象を吊り上げ(水切り)「作業用バージ」に積み込み
- ・作業用バージでのガス抜き作業(内臓等摘出含む)終了後、回航用の底開バージに積み替え

B 対象物の浮揚防止対策

- ・使用するコンクリート方塊については夢洲の仮置場所から陸上輸送により、桜島岸壁へ搬入
- ・鯨体を底開バージ積込後、ロープ等を使用し上記方塊等を確実に固縛すること

【3日目】※令和5年1月19日

バージの曳航作業及び指定場所（海域）での沈下作業

- ・対象物を積載したバージを本市指定場所へ曳航
 - ・本市指定場所到達後位置確認のうえ、対象物を投棄
 - ・沈下後の状況確認（沈下後30分現地に留まって目視）
- ※曳船には本市監督職員が乗船

【4日目】※令和5年1月20日

- ・曳船及び使用バージの大阪までの回航
- ・後片付け（バージ等の清掃・洗浄作業等）

【その他】

- ・対象の吊上げや浮き上がり防止、その他作業に必要な資機材・人員を受注者側で用意すること
- ・使用施設や資機材には適宜防汚対策をとるとともに汚損した場合は受託者で洗浄等を行うこと
- ・鯨体のガス抜き作業等は本市が要請した専門スタッフが実施するので、その指示に従うこと
- ・上記業務を通じて不測の事態が発生した場合には、監督職員と協議し指示に従うこと

オ 再委託状況について

本件契約の一連の処理にあたっては、令和5年1月17日付で本件委託業者から再委託承諾申請書の提出があり、同日付けでこれを承諾している。なお、再委託状況については、大阪港湾局のホームページによると、次のとおりである。

- ・契約相手方：昭陽汽船株式会社
- ・契約金額：80,190,000円（税込）

図表－5

項番	再委託相手先	再委託内容	再委託金額 (税込)
1	天野土木工業株式会社	鯨海中沈下作業： バージの用意及び鯨の沈下に係る錘取付、 バージの操作等	27,500,000円
2	三菱倉庫株式会社	鯨積込作業： クレーンを使用した鯨のバージへの積込み等	9,545,448円
3	三協海運株式会社	鯨港内運搬： 鯨を淀川河口から桜島岸壁までの曳航作業等	2,100,153円
4	近畿港運	コンクリート方塊運搬：	560,120円

	株式会社	鯨に錘として取り付けるコンクリート方塊の指定場所での積下ろし・運搬	
--	------	-----------------------------------	--

(8) 船舶に関する規定

○ 船舶設備規程（昭和9年逡信省令第6号）

同規程第97条第1項において、航行区域又は航行予定時間毎に、以下の通り、船舶が備えるべき設備（客席）が定められている。

（下表は同項規定の表を抜粋。）

航行区域	航行予定時間	客席
遠洋	—	寝台
近海	—	寝台又ハ坐席
沿海及平水	24 時間以上	寝台又ハ坐席
	1.5 時間以上	寝台、坐席又ハ椅子席
	24 時間未満	
	1.5 時間未満	寝台、坐席、椅子席又ハ立席

○ 船舶安全法施行規則に関する細則（日本小型船舶検査機構検査事務規程細則第3編）

同細則2.0（a）において、「旅客」の定義が以下のとおり定められている。

（以下、規定内容を抜粋。下線部が「旅客」の定義。）

(1) 「船員」とは、下記に掲げる者をいう。

(i) 船員法(昭和22年法律第100号)の適用がある船舶については、同法に定める船員をいう。

(ii) 船員法の適用のない小型漁船及び小型兼用船（漁ろうをする間に限る。）については、漁業法第2条第2項の「漁業者」又は「漁業従事者*」であつて、当該船舶に乗り込む者をいう。

*船員法の適用のない小型漁船等に乗り込む「漁業従事者（家族労働の場合を除く。）」については、水産庁長官通達（平成26年4月1日付け25水管第2593号「船員法が適用されない漁船及び小型兼用船の漁船員における待遇及び作業の安全の確保について」）を参照のこと。

(iii) 船員法の適用のない(ii)に掲げる船舶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（この場合、当該業務(労働)の代償として報酬を受けるかどうかを問わない。）をいう。

例えば、引かれ釣り船の棹さし、保針、綱取り又は見張り等に従事する者、はしけ等の家族船員、ヨットのスキッパー、クルー及びその交替要員等である。これらの者については、実際には、その実態を把握し具体的に判断して適用すべきであるが、専門の操船者がいない貸船等のごとく明確な区別がつかないものについては、1名とする。

(2) 「その他の乗船者」とは、(1)「船員」に準ずる者で次に掲げる者をいう。

(i) 当該船舶の管理のため乗船する船舶所有者(船舶管理人及び船舶借入人を含む。)。

この場合において、この者が法人の場合は、その役員とする。

(ii) 貨物付添人

(iii) 警備、保安、試験、研究等に係る業務を遂行するために使用する船舶に当該業務を遂行するために乗船する者

(iv) 税関職員、検疫官、その他船員以外の者であって、船内において業務に従事する者

(3) 「旅客」とは、(1)及び(2)以外の者をいう。

2 監査対象所属に対する調査

行政委員会事務局職員が、大阪港湾局職員に対して調査を行った内容は、次のとおりである。なお、本通知文に記載している本市職員の補職名は、特段の記載がない限り、本件契約事務等を行った（令和5年1月から3月末まで）当時の補職名を指す（以下、同様とする）。

(1) 本件クジラの発見以降の経過

大阪港湾局からの説明や、提出された関係資料に基づき確認したところ、本件に係る事実経過は次のとおりである。

図表－6 本件クジラ処理に係る経過の概要（令和5年1～4月）

日時	項目	詳細内容
令和5年 1月9日	クジラの発見	大阪港淀川河口付近に迷い込んだクジラを発見
1月9日 ～12日	処分方法等の検討、協議	・水産庁マニュアルに基づき、処分方法を検討 ・府営港湾に堺7－3区の埋設処分等について問い合わせ ・海遊館から専門知識等を教示（ガス抜き作業等）
1月13日	クジラの死亡確認	・クジラの死亡を正式に確認 ・海洋沈下の方向に決定したとして「昭陽汽船」との調整を開始
1月14日 ～16日	委託業者、関連業者、海上保安庁等との打合せ	本件委託業者や関連業者、海上保安庁等と以下の内容を打合せ ・海洋沈下の方法、場所（海域）、作業方法（曳航、吊り上げ）の検討、スケジュール感 ・概算費用について、委託業者より約2,000万円との発言あり（1月15日）。
1月16日	大阪港湾局内での意思決定	発生報告書により、本件委託契約の仕様の概要、履行期限、契約相手方、選定方法等を決定 ※契約事務審査会委員に持ち回り決裁済
1月17日	委託業者等との打合せ	本件委託業者や関連業者、海遊館等と以下の内容を打合せ ・クジラの吊り上げ、ガス抜き方法の検討、見積り提出の依頼 ・概算費用について、委託業者より約6,000万円との発言あり。
1月17日	昭陽汽船に処理を依頼	本件委託業者と「緊急業務委託施工指示書」「緊急業務委託施工請書」を取り交わす。

		※特記事項には「設計図書が整い次第、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」との記載あり。
1月17日	市長説明、報道発表	・市長、副市長へ説明（海洋沈下に決定、費用は精査中） ・報道発表（1/18に鯨体のガス抜き、学術調査、1/19に紀伊水道沖に海洋沈下）
1月18日	クジラの曳航作業等を開始	クジラを淀川河口から桜島岸壁まで曳航、吊り上げ、ガス抜き作業、学術調査、底開バージへの積み替え等を実施
1月19日	大阪港を出港、紀伊水道沖へ沈下実施	・4時45分：大阪港出港、沈下場所まで底開バージ曳航開始 ・15時～15時40分：沈下作業の実施、沈下後の状況確認（再浮上してこないか等）
1月20日	大阪港へ帰港	・3時45分：大阪港へ帰港 ・後片付け等
1月20日	大阪港湾局職員が業者訪問	大阪港湾局関係職員が本件委託業者を訪問
1月23日	大阪港湾局長が業者訪問	大阪港湾局長等が本件委託業者を訪問
1月25日	委託業者より見積提出（1回目）	本件委託業者より、8,625.1万円の見積書の提出あり。
1月30日	見積金額の協議（1回目）	本件委託業者から、次の説明があった。 ・曳船の規格等について、 ①沿海区域の航行には4,000馬力の曳船が必要、大阪市積算の1,500～2,000馬力の船では作業不可能 ②海上でバージを安定させるため曳船2隻が必要 ③大阪市職員等が「旅客」扱いで乗船し、航行予定時間：24時間以上の場合には寝台が必要なため、6,000馬力の船を用意した。 ・航行時間が24時間10分のため2日分の料金が発生するが、局長から依頼があれば1.5日分への変更は検討可 ・本作業は高度な技術が必要であり、技術費（20%）は妥当 ・作業着や救命胴衣等に異臭が付着し使用不可 ・管理費等の二重計上は見直す
1月31日	契約事務審査会にて審議	本件契約（随意契約理由等）について大阪港湾局契約事務審査会にて審議、承認。

2月1日	委託業者より見積提出 (2回目)	本件委託業者より、8,113.6万円の見積書の提出あり。
2月2日	見積金額の協議 (2回目)	見積金額について、 本市からは、内港運送用の料金体系での積算、及び航行時間（24時間10分）を1日＋1時間で対応することを求めた。 本件委託業者からは、 ・曳船費用について、本件作業の料金は、海難救助時の参考価格か、ハーバータグの料金のいずれかであり、内港運送用の料金は適用不可 ・異臭の激しいクジラの死骸処理作業のため、特殊作業として割増していること、底開バージと土運船について異臭が激しく片付け清掃作業にそれぞれ2日、5日間要したこと 等の説明があった。
2月13日	委託業者との打合せ	・大阪港湾局職員が本件委託業者を訪問 ・本市の積算と合わない部分について、本件委託業者へ質問整理表を送付する旨伝える。
2月13日	質問を送付	全82項目に及ぶ質問整理表を、大阪港湾局から本件委託業者あて送付
2月20日	質問に対する回答あり	本件委託業者より、質問整理表の回答あり。
2月27日	委託業者より見積提出 (3回目)	本件委託業者より、8,340.2万円の見積書の提出あり。
3月3日	特定職員 メール： 1通目 (局長等宛)	・本市積算額（約4,000万円）と業者見積額との開きが大きく、決裂の可能性あり。地元企業との関係悪化はよくない。 ・海務課は本件委託業者を怒らせているだけで交渉になっていないので、自分が協議する旨申し出。
3月14日	法 律 相 談 (1回目)	相談内容は「（2）法律相談について」に詳述
3月15日	特定職員 メール： 2通目 (局長等宛)	・自分が本件委託業者と調整をし、契約金額は7,000万円が限界だとして外向きに耐えうる根拠を積み上げるよう局内調整してきた。
3月20日	見積金額の協議 (3回目)	本件委託業者から次の認識が示された。 ・大阪市積算と業者見積との差額について書面での提示がなければ交渉できない。 ・大阪市積算額（4,500～5,400万円）では、業者見積額（8,300万円）との乖離が大きく合意できない。 ・総額7,500～7,600万円が妥当。 なお、本件委託業者から本件業務委託に係る交渉経緯（1/13～3/20）

		の報告書の提出あり。
3月24日	法 律 相 談 (2回目)	相談内容は「(2) 法律相談について」に詳述
3月25日	特定職員 メール： 3通目 (局長等宛)	積算は大事な一方、相手方との総額(7,500～8,000万円)合意後、積算以外の部分での調整を進言。
3月27日	見積金額の 協議 (4回目)	本市からは、本市積算額(7,000万円)と本件委託業者見積額(8,600万円)の差額を調整したい旨、局長指示により7,500万円の根拠について交渉したい旨要請。 本件委託業者からは、本交渉の前段で局長と本件委託業者との間で、7,500万円をベースとして、後は双方で歩み寄ることになったことを前提に、8,000万円超で合意したいとの要請あり。 本市積算額と本件委託業者見積額との乖離を調整する手段として、バージ(土運船)の清掃費をめぐっての交渉が続き、 本市からは、清掃費を積むことの困難性、履行確認のための証拠を求め、本件委託業者からは、クジラ処理清掃の特別料金の妥当性、清掃に費用を積んで8,000万円積算とするよう要請あり。 なお、対話の中で「清掃部分はブラックボックス」との発言あり。
		【交渉結果】 ・清掃費を積んだ上、8,000万円を超えるよう、その他の費用を調整。 ・双方の判断権限者へそれぞれ電話連絡をして、最終8,020万円で決着した。
3月31日	本件業務委託契約を締結	令和5年3月31日付けで、本件業務委託契約を締結する(契約金額8,019万円)。
4月27日	委託料の支払い	令和5年4月27日付けで、本件委託料を支払済み。

※大阪港湾局提出資料(メールや議事録(本件委託業者作成の交渉経緯報告書を含む))を基に作成。

(2) 法律相談について

本件について行った法律相談(2回分)について確認したところ、大阪港湾局から次の資料等の提示があった(以下は該当する弁護士見解部分の概要である。))。

ア 大阪港湾局法律相談記録(令和5年3月14日16時00分～17時20分(計80分))

(本市積算金額(2,000万円)と相手方提示金額(8,300万円)との乖離部分について、

「緊急性」や「特殊性」など明確にその必要性等が説明できる部分を上乗せした額（3,700万円）をスタートに、単価や積算根拠が明確にされた消耗品分を上乗せした額（4,700万円）との間で契約を行うことについての課題や対策、また、相手方から処理費用の支払いを求める訴訟を提起された場合の対応について）

- ・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」と記載しているのであるから、受注者の積算基準に基づいて積算し協議を行うものではない。

- ・まずは本市基準に従い積算したものを用意した上で考えることが契約内容にしたがった考え方である。発注者の積算基準にはまるものでなければ受け入れることはできない。

- ・当初2,000万円で積んでいたものを、相手方の言い分を丸呑みして7,000万円とすることはリスクしかない。

- ・本件のような特殊な事案においては、実態に即した前提事実の修正は可能であると考ええるが、実態を超える事実認定はできないと考える。

- ・相手の出している金額と相当の乖離があったとしても、発注者の積算基準に基づくことで合意している以上、異なるやり方は難しい。仮に訴訟となった場合でも相手方の主張（相手方の積算に従うという点）は通らないと考える。

- ・今後、相手の見積り額と本市積算額の乖離があり、契約金額に決着がつかないことも予想される。歩み寄る余地はあるが第三者の判断が欲しいという趣旨で、ADRなどを活用し、第三者機関で判断してもらう事も良い。

- ・仮に供託をする場合であっても、供託事由が認められるか否かは法務局の判断。まずは金額を確定する必要があるが、出納整理期間内での処理を目指すのであれば早急に金額を確定すること。

イ 大阪港湾局法律相談記録（令和5年3月24日17時00分～18時40分（計100分））

（相手方から契約締結の遅れを指摘される可能性があるため、相手方と合意できると思われる、金額を7,000万円を超える額（本市の見積もり部分は5,300万円）とした本市積算案の内容について）

- ・金額については、少なくともこれを対外的に説明できる根拠が必要であると考ええる。

本市の積算基準にしたがって積算できているかを事後的に検証できることが重要である。

- ・タグ料金については、例えば他業者へのヒアリングをするなど、見積額の検証を十分に行うことも必要。近隣で例がないなら、全国を調査しても良い。

- ・技術料については、ガス抜きをした業者は専門性が高く、技術料が発生することは理解できるが、今回、受託業者がガス抜きをしているわけでもないのに、バージを曳航することに対する専門性も説明する必要があるのでは。

- ・相手との合意に至らないのであれば、第3者機関（ADR）で判断してもらうことや、訴訟をして和解する手段もある。

（3）大阪市会での議論の状況について

本件クジラの一連の処理については、令和6年2月20日に大阪市会建設港湾委員会で取

り上げられ、質疑が行われた。大阪港湾局からの提出資料によれば、主な答弁の概要は次のとおりである。

(質問)

- ・市の試算とされる 3,774 万円がどのような金額なのか確認する。

(答弁)

- ・クジラの処理費用については、水産庁の補助金交付の対象となるため、申請の準備を行っていた。
- ・申請は処理費用が確定する前に行う必要があったが、費用の算出にあたっては、積算基準の適用が通常の工事等とは異なる部分が多くあり、委託業者の見積内容を十分に精査し、反映することが困難な状況であった。
- ・このため、作業工程や人員など本市で想定できる範囲において、机上で機械的に算出することとし、船舶の清掃費等、作業は行っているが金額等の精査ができていない項目は積算に反映させず最小限の金額積み上げとし、補助金の交付予定金額であった 1,400 万円を確実に超えることを示す金額として 3 月初めに 3,774 万円を算出し、補助金の申請を行ったものである。

(質問)

- ・あくまで試算で出した金額と、契約金額である 8,019 万円を単純に比較することが妥当かどうかという観点はあるが、緊急性、特殊性のある業務であったことを考えれば、市の積算基準にない項目について、必要な費用を反映させてもおかしくないのではないかとと思うが、その場合は見積りを十分に精査する必要がある。
- ・そこで、どのように見積りを精査し、必要な費用を反映させたのか伺う。

(答弁)

- ・当該業務は、腐敗の進む鯨体を港内から安全かつ速やかに移動、処理するという特殊性、緊急性のある業務であったため、市の積算基準の適用が通常の工事等とは異なる部分が多くあり、委託業者の見積りを十分に精査し、必要な費用を反映し算出する必要があった。
- ・費用の算出にあたっては、補助金申請に用いた 3,774 万円から、港内曳船の隻数見直しにより約 15 万円を減額する一方で、鯨体を海洋投棄するための曳船を 4,000 馬力 2 隻と積算していたが、緊急性を要したため、実際には速やかに作業可能な船舶として確保できた 4,500 馬力 1 隻と、作業員等が「旅客」扱いで乗船するため、法令（船舶設備規定（昭和九年通信省令））により座席又は寝台を備えた船が必要であったことにより 6,000 馬力 1 隻になったことにより約 1,100 万円の増や、当初計上していなかった、クジラの体液や油による悪臭等により廃棄した保護具、作業着、機材の費用により約 550 万円の増、クジラの調査を行った船舶の清掃費約 400 万円の増等々の追加により、増加することとなった。
- ・また、クジラを積んだ船舶を、曳航中はもちろん、クジラの投下時もバランスを保持することや、投下作業時の曳船からの乗り移りに対する安全確保、不測の事態に備えた対応等にかかる作業料についても、新たに考慮している。
- ・8,019 万円での契約は、業者の見積りを精査したうえで、本市積算基準に照らし決定したものであると認識している。

(質問)

・今回の鯨体の海洋投棄は、長距離に運搬、沈下作業が必要であり、リスクもある。どういった判断材料を基に誰が決めたのか。

(答弁)

・鯨体は、死亡すると腐敗が進み、悪臭とともに、体内にガスが充満し爆発の恐れがあったため、市民生活への影響や、航行船舶の安全確保等を考慮すると、早急な対応が必要であった。

・埋設、焼却処分には、陸揚げする土地が必要であるが、土地利用状況等を踏まえると本市所管の土地はなかった。

・また、本市所管以外の土地では、管理者や地元関係者の了承と協力を仰ぐ必要があり、4日間で調整することは困難な状況であった。

・こうしたことから、前市長が他海域への移動・排除、すなわち海洋投棄を決定された。

(4) 大阪港湾局に対する、文書による質問及び回答内容について

行政委員会事務局職員が、大阪港湾局職員に対して、令和6年3月8日、28日、同年4月4日及び9日に実施した調査（質問）、及びそれに対する大阪港湾局の回答内容のうち、主なものは次のとおりである。

ア 鯨体の処分方法の選択、決定について

(ア) 処理の概要

No.	質問及び回答内容	
1	質問	本市及び大阪府において、過去に鯨体を処分した事例はあるか。本件処理が大阪市、大阪府にとって初の事例か。また本件処理以前に、鯨死骸処理の手法等について検討することはなかったのか。
	回答	本件のように生きたクジラが港内に迷い込み死亡、処分した事例は、大阪港では初めてであり、府営港湾では、直近で令和6年2月にあった。一方、死亡した鯨が漂着した事例は、大阪港では約30年前（平成9年頃文書等による記録なし）、府営港湾では令和3年にあった。前述のように頻繁に起こる事象ではないことから、鯨処理手法等についてこれまで検討はしていなかった。
2	質問	本件クジラが発見されて以降、本件クジラの処分方法等の検討、協議の経過について説明頂きたい。※他の自治体での処理等について比較検討している場合には、その内容についても説明頂きたい。
	回答	1/9：海上保安庁から大阪港内に鯨が迷い込んだ旨連絡 1/9～1/12：水産庁マニュアルに基づき、処分方法を検討、府営港湾に堺7-3区の埋設処分等について問い合わせ、海遊館から専門知識等を教示（ガス抜き作業等） 1/13：クジラの死亡を確認 1/14：海上保安庁と海洋投棄等の処分方法について調整 1/15：海遊館より、腐敗の状況から輸送のデッドラインは1/18と意見あり。

	1/17：特別職に処分方法について説明、承認を得る
--	---------------------------

(イ) 具体的な処分方法の検討について

No.	質問及び回答内容	
3	質問	本件クジラの処理にあたって、どういったマニュアル、要領等に基づきに事務処理を行ったのか。
	回答	鯨類座礁対処マニュアル（水産庁）に基づき処分。
4	質問	水産庁マニュアルには、水産庁から支援アドバイザーの助言、技術的支援を受けられるとの記載があるが、支援アドバイザーを依頼したのか。依頼した場合は、どのような助言、技術的支援があったのか。また、依頼しなかった場合には、その理由を説明頂きたい。
	回答	現地対策本部を設置しなかったため、支援アドバイザーの依頼をしていない。大阪港湾局としては、海遊館へ技術協力依頼を行い、助言を受けていた。
5	質問	水産庁マニュアルには、死亡鯨体の処置処分として、埋設（埋却）、焼却、他海域への移動・排除（海底沈下）があげられているが、本件クジラについて海洋沈下を行うこととした経緯や検討状況等について説明頂きたい。同マニュアルで「最も困難が伴う」とされる海底沈下を選択する（他の手法を取れない）と判断した理由を説明頂きたい。 また、埋設（埋却）を選択しなかった理由が処分場所がない、とするものであった場合、処分場所をどの範囲で検討したのか。堺の鯨（R6.2.19死亡）の処理に関して、堺市内の産業廃棄物処分場など、比較的近隣地に埋設可能な土地があったことが明らかになっているが、当時は市域外（府有地など）への埋設は検討、調整、交渉されなかったのか。 ※座礁が発生した当該市町村の区域外への搬出等は法令等で禁じられているのか。
	回答	埋設及び焼却処分を行う場合、埋設場所や、焼却前に必要な鯨体の切断作業等を行う場所が必要となる。場所選定にあたっては、腐敗し爆発の恐れのある鯨体を扱うため、周辺環境への影響等を考慮し、周辺の土地利用がないことや、陸上部での輸送距離が短いこと等の条件が必要となる。 市域では夢洲が候補地として考えられたが、万博開催やI R開業が見込まれ、整備が進められている状況を踏まえ、場所の確保は困難であると考えた。 市域外では、令和3年に埋設処理を行った堺7－3区について検討。処理を行った府営港湾に問い合わせたところ、土地を所管する部署や地元との事前調整等に時間を要したことを確認、また、本件は、市街地に近く、腐敗が進むことによる強い悪臭の拡散や鯨体の爆発の恐れ等、市民の生活環境への影響や航行船舶の安全確保の観点から、緊急的に短期間での処分が必要であったことから、堺7－3区での埋設処分は困難であると考えた。 こうしたことを踏まえ、海洋投棄とする処分方針を特別職に説明し、了承を得たもの。 ※「相当の困難を伴う」とされているのは焼却処分であり、海底沈下に関して「最も困難が伴う」という記載はない。 ※座礁が発生した当該市町村の区域外への搬出等に関して特に規制はないと思われる。
6	質問	本件クジラの処理方法の検討段階において、堺7－3区等への埋設の検討について、大阪府へ連絡をし、地元や関係機関との調整に時間を要したことを確認したとのことだが、具体的

		には、いつ、大阪府のどの部署へ連絡し、どのようなやり取りをしたのか。
	回答	令和5年1月12日に府営港湾（堺泉北建設管理課）へ電話にて問合わせた。府営港湾からは「前回府が処理を行った時は、鯨体の腐敗が進み臭いが酷く、関係者との事前調整等にも時間を要した。また、堺7-3区を所管する大阪府環境農林水産部の意見として、『鯨処理発生＝堺7-3区での埋却処分』というようなルール化はやめてほしい、その都度一からの協議が必要であり、また地元調整も必要である。特に地元調整が済むまでは、堺7-3区での埋却処分の情報を外部に漏れることがないようにしてもらいたい」とのことであった。このため埋却処分は相当に困難であると考えた。
	質問	大阪府以外の他の自治体へは、処理方法の相談や具体的に埋設場所の打診等をしたのか。
7	回答	短期間で処理を行う必要があるなか、埋設可能な場所の把握もできなかったことから、大阪府以外の近隣でどこに相談すれば良いかもわからないため、大阪府以外の自治体には相談等はできなかった。
	質問	本市では、現在此花区沖にある「北港処分地（夢洲）」のうち、一部を最終処分地として使用しているが、当該土地への埋設は検討しなかったのか。
8	回答	埋設処分には、死亡後の腐敗した鯨体を、1～2年間埋設する土地が必要である。 周辺環境への影響などを踏まえると、埋設場所周辺の土地利用がないこと、また、爆発の恐れ等から陸上部での輸送距離が短いこと等の条件が必要になる。 夢洲では万博開催やI R開業が見込まれ、整備が進められている状況であること等を踏まえ、埋設処分は困難と考えた。
	質問	市会で、本市所管以外の土地では管理者や地元関係者の了承と協力が必要であり、時間がかかるため協議していないと答弁している。 追加の事実証明書にあるニタリクジラは、令和3年7月11日に発見され、7月17日に埋設処理されている。当該ニタリクジラのケースでは発見から処理まで7日間、一方本件クジラのケースは、発見（令和5年1月9日）から海洋沈下処理（1月19日）まで11日間要している。単純比較はできないが、埋設処分の方が時間がかかるとは一概に言えないのではないのか。
9	回答	一般論としては、埋設の場合は埋設場所の確保と周辺の地元関係者との調整に、海洋投棄の場合は船舶や事業者の確保と保安庁など関係機関との調整に時間を要するものとする。 令和3年7月11日に埋設処理された当該クジラは、死亡後相当な期間を経て流れついたものであり、体内でガスが発生するようなものではなかった。このため、処分までの間、仮係留等の対応をとることも可能であったことが大きな違いである。ただし、係留先では、漁協から悪臭がシラスに移るといった苦情がよせられていたと聞いている。 本件クジラは1月13日に死亡確認された。当日は現場とマスコミ対応等で手一杯の状況で、週末である14日、15日に協議できる相手先は、あらかじめ対応を相談していた保安庁と海遊館、昭陽汽船と天野土木のみであった。15日の打合せで海遊館から輸送のデッドラインは18日と伺い、埋設調整をする期間は、実質3日間しかなかった。
10	質問	1月14日の打合せにおいて、海上保安庁側から、クジラの処理方法について、骨格標本にしたであるとか、海洋沈下を断念したという他都市事例の紹介があったが、そうしたアドバイ

		ス等は本件クジラの処理において参考としなかったのか。
	回答	海上保安庁から他都市事例はお聞きしたが、埋設場所を早急に確保することができない状況であったことから、海洋沈下以外の方法で処理することは困難と考えた。
11	質問	報道によれば、大阪市立自然史博物館より、骨格標本化を希望する旨の申出があったとされているが、実際そのような申出はあったのか。あった場合、なぜ骨格標本化のための申出を受け入れなかったのか。
	回答	骨格標本の譲受については、自然史博物館を所管する大阪市博物館機構から、埋設処理をする場合には貴重な骨格標本となることから骨格全部を譲り受けたい、とのご意見を伺っていたが、埋設場所、腐敗の状況などを踏まえ、海底沈下を行うこととなった。
12	質問	提出資料やこの間のヒアリング等によれば、1月18日が本件クジラの処理期限（リミット）であった旨の説明をされているが、処理期限とはどういう意味合いか。また、当該内容の根拠等について説明頂きたい。 また、その内容が分かる資料（文献、議事録、メール等）を提供頂きたい。
	回答	1月15日の海遊館と今後の処理に向けた打合時に、当時は水温が高く、腐敗が想定以上速く進み、鯨体が軟弱化していたことから、ロープ等によって牽引しようとする个体が崩壊し、淀川河口の浅瀬から引出すことができなくなるため、1月18日が輸送のデッドラインと想定されると海遊館から教示された。
13	質問	1月17日の市長、副市長説明時の資料では、費用を「精査中」と記載しているが、どのような説明をしたのか。議事録を提供頂きたい。また、その後、市長や副市長には、いつ、どの金額をもって改めて報告したのか。
	回答	1月17日の市長・副市長説明では、海洋投棄の手法や日程等について説明した。議事録はないが、意思決定プロセスシートにより確認を受けている。 その後、4月3日に契約金額として8,019万円と資料により報告し、特段意見等はなかった。

イ 海洋沈下にかかる契約事務（手続）等について

（ア）比較見積りについて

No.	質問及び回答内容	
14	質問	本件契約は、特名随意契約だが、契約締結にあたり、本件委託業者以外から見積書を徴取したのか。徴取している場合はその資料を提供頂きたい。 また、他の業者から見積書を徴取していない場合には、その理由についても説明頂きたい。
	回答	本件は、市街地に近く、腐敗が進むことによる強い悪臭や鯨体の爆発リスク等を考慮すると市民への生活環境への影響や船舶の航行安全確保の観点から緊急的で短期間での処理が必要であったことから、災害時や道路陥没など他の緊急性の高い事案と同様、緊急業務委託施工指示書・請書により即時着手を行ったものであり、その際に他業者からの見積書は徴取していない。作業終了後に、引船作業については引船事業者から見積を徴取した。
15	質問	大阪市契約規則第17条の3には「随意契約によろうとするときは、見積りに必要な事項を示して2名以上の者から見積書を徴するものとする。」とあり、比較見積りを原則としている。また、契約事務の手引においても、随意契約であったとしても、なるべく複数の者から見積書を提出させることとなっている。

		住民監査請求書には、本件委託契約にあたっては委託業者以外からは見積書を徴していない旨記載されているが、事実か。その場合、なぜ徴しなかったのか。 また、比較見積を行うことができないか、可能な限り検討したのか。また、その後、契約事務審査会で検証されたのか。
	回答	委託業者以外から見積書は徴収していない。 災害時における契約事務ガイドライン（契約管財局）によると緊急度が極めて高い「発災～1か月」は緊急特名随意契約が認められている。また、緊急であるという時間的な制約もあったが、具体的な作業工程を組み立てられなかったことも、他社から見積書を徴することができなかった原因である。 クジラの発見当時は、水産庁マニュアルの存在すら知らない状況であり、具体的にどのような作業・機材が必要であるかもわからず、保安庁や海遊館の助言により、工程を組み立てていった状況であった。上記の理由から契約事務審査会で比較見積を徴収しなかったことについては検証していない。
16	質問	（追加質問） 「作業終了後に、引船作業については引船事業者から見積を徴取した」との回答であるが、見積りを徴取した引船事業者とは、具体的にどの会社で、どのような内容か。また、いつ、どのような目的、どのような条件でこれらの見積りを徴取されたのか。
	回答	見積検証のために、タグ事業者3社へは、1月31日、2月1日、3日に電話によって見積依頼を行い、さらに2月16日、17日に各社を訪問して改めて依頼を行い、うち1社から見積を徴収している（ほかの2社は口頭のみで見積額を確認）。また、3月27日には6,000馬力の曳航費について、曳船事業者に電話でヒアリングを行っている。

（イ）随意契約理由について

No.	質問及び回答内容	
17	質問	本件契約は、法施行令第167条の2第1項第5号（緊急の必要による場合）による随意契約としているが、本件契約を随意契約とした手続・意思決定過程等について説明頂きたい。 なお、契約決裁には5号随契（緊急の必要）、発注決裁には2号随契（契約の性質・目的）と記載があり、随意契約理由が異なるが、その理由を説明頂きたい。
	回答	大阪港湾局では、緊急による5号随意契約にあたっては、事業担当が作成した「発生報告書」により、緊急事案の発生概要や事案に対する仕様の概要、契約相手方及び選定方法を確認のうえ、大阪港湾局契約事務審査会委員による審議（持ち回り決裁）により意思決定をしており、本件は、令和5年1月16日付けの業務委託発生報告書によりこれを承認、意思決定をしている。本件の随意契約適用号数は、正しくは5号随契である。
18	質問	本件契約について、本件契約業者を選定し、処分を委託された理由やそれに至るまでの間の検討、協議の経過について説明頂きたい。
	回答	大阪港に曳船を常駐している事業者（大阪港を熟知している事業者）は、昭陽汽船(株)、(株)武丸海運、(有)平和海運の3社であるが、この3社のうち沿海区域を航行可能な曳船を所有しているのは昭陽汽船(株)のみである。 また、「緊急を要する修繕等を発注する場合の業者選定について」に基づき、近隣で同種修

		繕等を施工中で随意契約の可能な事業者を確認したが、存在しなかったことから、昭陽汽船(株)を選定し当局の契約事務審査会を経て委託した。
19	質問	令和3年11月1日付け通知「緊急を有する修繕等を発注する場合の業者選定について」について、 ・本件契約は具体的にどの項目に該当するのか。 ・当該通知には、緊急を要する場合でも比較見積を可能な限り行うこととあるが、それでも実施されなかった理由を説明頂きたい。 ・事前に契約事務審査会の審議を経て決定することとあるが、事後審査(1/31)となった理由を説明頂きたい。
	回答	通知2-⑥その他、やむを得ない理由があるものに該当する。 災害時における契約事務ガイドライン(契約管財局)によると、緊急度が極めて高い「発災～1か月」は緊急特名随意契約が認められており、また、緊急であるという時間的な制約もあったが、具体的な作業工程を組み立てられなかったことも、他社から見積書を徴することができなかった原因の1つである。 契約事務審査会要綱6条4項には、「緊急やむを得ない事情があり、会議を開催できないと会長が認める場合には、前3項の規定にかかわらず、書類の回議をもって会議に代える。」と定められており、本件は、発生報告書で1月16日に書面審議し、昭陽汽船と随意契約する意思決定はしている。1月31日の契約事務審査会において、あらためて随意契約理由の記載内容について事後審査したものである。
20	質問	緊急による5号随意契約にあたっては、「発生報告書」により、大阪港湾局契約事務審査会委員による審議(持ち回り決裁)により意思決定している旨ご回答いただいているが、上記審議は、いつ実施されたのか。 また、当該審議をもって契約事務審査会を開催したという意味合いか。その場合、1月31日にも再度契約事務審査会で審議された理由を説明頂きたい。また、随意契約理由書の下段に「令和5年1月31日契約事務審査会審議済」との記載があるが、上記内容とは矛盾しないか。
	回答	1月16日に海務課より経営改革課に発生報告書の提出があり、同日中に契約事務審査会委員の承認を得たものである。 1月31日の契約事務審査会において、あらためて随意契約理由の記載内容について事後審査したことから矛盾はないと考える。
21	質問	いわゆる緊急随契を行うにあたり、大阪港湾局では「緊急業者のリスト」を作成しているか。
	回答	緊急随契は、その時点で、例えば近隣で同種の工事を施工している事業者を対象に調整を行うため、事前にリストを作成していない。なお、契約管財局に確認すると各所属で緊急業者リストの作成は義務付けられていないとのことであった。
22	質問	本件委託業者に特名随意契約しているが、当該業者に決定する以前に、他にどのような業者が候補にあがっていたのか。当該業者以外は一切あがっていなかったのか。 また、他の業者が候補にあがっていた場合、どのようなプロセスで本件業者に特名随意契約するに至ったのか。
	回答	「緊急を有する修繕等を発注する場合の業者選定について」に基づき、海洋土木会社を対象

	答	に、近隣で鯨の処理に必要な船舶や機材を用いて施工中で随意契約が可能な事業者を確認したが、存在しなかった。 もし、複数社あれば、実施の確実性や経済性を比較することとなると思われる。
23	質問	随意契約理由書に、「鯨体内にガスが充満し、最悪の事態として鯨体が爆発四散する危険性がある」との記載があるが、爆発四散する危険性があるとの見解は何に基づくものか。
	回答	海遊館の専門家などから、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お聞きし、インターネットで検索したところ爆発した事例が確認されたことから、明確な根拠は確認していないものの、爆発する危険性があるものと考えていた。
24	質問	武丸海運、平和海運、昭陽汽船の各社保有船一覧（航行区域がわかるもの）の資料は持っていないとのことだが、随意契約理由書には「株式会社武丸海運及び有限会社平和海運が保有する曳船は平水区域（大阪湾内）を航行区域としており、3社のうち沿海区域を航行可能な曳船を保有しているのは昭陽汽船株式会社のみである」旨の記載がある。 上記事実をどのように確認・把握されたのか。
	回答	武丸海運は、沿海区域を航行できる曳船は1隻を関東に配置しており、ほかの曳船はすべて航行区域が平水区域であること、また、平和海運の曳船も、平水区域を航行区域とすることは、海務課海技職員がこれまでの通常業務の中で把握していたが、念のため、1月16日に武丸海運及び平和海運に電話確認した。
25	質問	「沿海区域」を航行可能な曳船とは、どのような性能が必要なのか。法律等に定めがあるのか。また、本件委託業者が有する沿海区域を航行可能な曳船とは具体的にどの船か。また、実際、本件業務委託に使用された船はどの船になるのか。
	回答	船舶ごとに船舶安全法に基づく船舶検査証書に航行上の条件が記載されており、その中に航行区域が記載されている。大阪港に常駐するタグ事業者の曳船と旅客定員を示す資料を提出する。
26	質問	随意契約理由の内容からすると、本件委託業務を実施するにあたり、曳船を大阪港に常駐させていることを一つの条件としているが、その必要性があったのか。大阪港から紀伊水道沖までバージを曳航するのに、大阪港に曳船を常駐させておく必要性があった理由を説明頂きたい。また、事後に見積りを徴したとする3社では、本件業務委託が実施できなかった理由を説明頂きたい。
	回答	1月15日の海遊館の専門家との打ち合わせにおいて、鯨の腐敗状態を踏まえ輸送のデッドラインは18日と伺い、また16日には18日夕刻以降に荒天が見込まれる状況の中で、海洋投棄の判断が17日になされた。よって、18日に沈下作業をスタートせざるを得ないという状況で作業を進める必要があったことから、次の理由を条件とした。 ①処理の緊急性に鑑みて迅速に必要な船舶を準備できること、②大阪港における海上交通ルールに精通していること、③遠隔地からの配船に比べて船舶の移動にかかる時間、コストが抑えられること これらの条件を満たすものとして、大阪港に曳船を常駐させておく必要があるとしたものである。なお、大阪港は港則法の適用区域に指定されている。港則法は海上衝突予防法の特別法として、港内の狭い水域に特別のルールを設け、船舶交通の安全及び港内の整とんを図ることを目的とし、その適用を受ける港は港則法施行令により定められており、大阪港も阪神

	港として含まれているので、阪神港大阪区として定められたルールを順守する必要がある。 さらに、大阪港では、新島建設工事に伴い、船舶交通の安全確保のため航行船舶の制限等が設けられている。 3社のうち1社は、ヒアリングに対して「そもそも業務として他者からの依頼を受けて荷物を曳航することができない(自家曳航しかできない)」とのことであった。残る2社のうち1社は堺泉北港、阪南港を拠点としており、もう1社は神戸・瀬戸内を拠点としていることから、大阪港の海上交通ルールに精通していなかった。また、神戸・瀬戸内を拠点としている会社は、船は水島港にあるため回航するということで、迅速な対応ができなかった。
--	--

(ウ) 契約手法について

No.	質問及び回答内容	
27	質問	新聞報道等によれば、本件契約金額は、発注者である本市の基準に基づき協議して決めるとの書面を業者と取り交わしたとある。上記報道が事実であるならば、そうした契約方法は本市の契約手続として認められたものなのか。また、どのような基準に基づき積算や金額決定を行い、業者とは、どういった協議を行ったのか。
	回答	契約管財局作成の「災害時における契約事務ガイドライン（令和4年4月）」では、「緊急特名随意契約をする際の事務手続き」として、指示書交付による施工業者への施工の指示を先行させ、検査完了後に、契約管財局が契約締結・契約金額の確定がなされる事務手続きが規定されている。各所属専決契約の場合は、契約管財局に対する依頼等は不要であり、各所属において事務フローを参考に契約手続を行うものとされているが、本件にかかる手続においても、これに準拠したものとなっている。 積算については、本市の積算基準で行い、積算基準の適用が困難な部分については委託業者の見積もり内容を精査したうえ算出したものである。また、業者とは見積り内容の確認等について協議を行ってきたものである。
28	質問	提出文書は、いずれも令和5年3月31日以降に起案されたものであるが、実際に作業が行われた同年1月19日までに、契約業者と交わした合意文書等はないのか。その時点では口頭約束で実施された、ということか。もしくは、合意文書や業務指示書等があるのか。
	回答	作業を行う前の1月17日に、「緊急業務委託施工指示書」及び「緊急業務委託施工請書」を業者と取り交わしている。
29	質問	本件委託業者と合意をしたということであれば、その時点で契約金額についてどのような合意があったのか。「協議して決める」としただけで、双方の具体的な金額の提示、調整等がないままに作業が実施されたのか。※金額的な提示等が全くないままに、双方が合意したのか。
	回答	緊急業務委託施工指示書及び緊急業務委託施工請書の特記事項では、「費用に関しては、設計図書が整い次第、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代金を決定し契約を確定する」としていることから、この時点において、双方の具体的な全体金額の提示はしていない。（なお、昭陽汽船からタグ料金表の提示(1/15)、昭陽汽船及び再委託業者である天野土木から各々3千万円の全体額のみ口頭提示(1/17)があった。）
30	質問	本件委託業務について、工程等を分けて契約することはできなかったのか。 全ての工程をまとめて一業者へ委託する方法しかなかったのか。

	回答	本件は、市街地に近く、腐敗が進むことによる強い悪臭や鯨体の爆発リスク等を考慮すると市民への生活環境への影響や船舶の航行安全確保の観点から緊急的で短期間での処理の必要があった。工程等を分けて契約した場合、業者間の分担や責任の所在が曖昧になるなど、各工程が上手く繋がらないことも想定され、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考えている。 また、鯨の発見当時は、水産庁マニュアルの存在すら知らない状況であり、具体的にどのような作業・機材が必要であるかも分からない中、保安庁や海遊館の助言により、海洋投棄までの全体工程を組み立てていった状況であった。このため、全ての工程をまとめて委託することは、合理的であったとも考えている。
--	----	---

ウ 契約の内容（作業内容）について

（ア）海洋沈下の方法について

No.	質問及び回答内容	
31	質問	海洋沈下場所として、北緯33度30.9分付近、東経134度53.5分付近という場所を選択した理由を説明頂きたい。大阪湾内など、近海での実施を選択できなかった理由はあるのか。
	回答	クジラの死亡を確認した令和5年1月13日に電話にて大阪港湾局長から海上保安庁第5管区海上保安本部長に海洋投棄の相談したところ、「投棄海域は、大阪湾外であること」「船舶の航行安全上問題のない場所」「投棄後に海面浮上することがないよう確実に沈めること」の3点の条件を指示された。14日に海上保安庁と打ち合わせを行う中で、航行安全上の問題などから投棄場所は紀伊水道沖との提案を受け、その後本件委託業者と検討し、16日に海上保安庁に対し、当該場所で投棄する旨の説明を行い、了承を得たものである。
32	質問	海洋沈下の作業内容について、事前にどのような検討を行ったのか。 水産庁マニュアルでは、クレーン台船を用いる手法が紹介されているが、クレーン台船と底開バージのいずれを用いるかなどの、比較検討は行われなかったのか。
	回答	当初、クレーン付き台船を用いる方法を検討していたが、大阪湾外の外洋における波の影響や鯨体と重り（コンクリート方塊）の重さなどに耐えられず、鯨体沈下時にバランスを崩す恐れなどもあることから、より安全で確実に実施することを考慮し、底開バージを活用することとした。
33	質問	本件業務委託の仕様書の内容について、業務内容の2日目に「対象物を淀川河口から本市指定係留場所まで移動（曳航：小型曳船等使用）」との記載がある。当該曳航作業は、本件委託業者以外でも作業可能であったのか。それとも「小型曳船等」を使用できるのも、本件委託業者のみだったのか。
	回答	死亡確認場所から鯨体が淀川の岸边まで漂流し、漂着した場所の水深が浅く、昭陽汽船の引き船では近づいて作業することができなかったため、河川での曳航が可能な小型の曳船を手配し、本市指定係留場所まで移動させたものであり、作業そのものは本件委託事業者以外にも対応が可能であった。
34	質問	水産庁マニュアルには、クジラの海洋沈下の方法として、台船から漁網を用いて沈下させる方法が紹介されている。今回、仕様書では底開バージで沈下させる方法を指定されているが、その理由を説明頂きたい。あえてマニュアルとは違った方法を指定された理由を説明頂

		きたい。
	回答	当初、マニュアルに記載されていたクレーン付き台船を用いる方法を検討していたが、大阪湾外の外洋における波の影響や鯨体と重り（コンクリート方塊）の重さなどに耐えられず、鯨体沈下時にバランスを崩す恐れなどもあることから、より安全で確実に実施することを考慮し、底開バージを活用することとした。

(イ) 船舶の設備・仕様について

No.	質問及び回答内容	
35	質問	海洋沈下作業に使用した2隻の曳船は、本市が指定したのか、それとも本件委託業者が指定したのか。 ①本市が指定した場合、当該曳舟を指定した理由、根拠等を説明頂きたい。 ②委託業者が指定した場合、事前にその内容、指定理由、必要性等を確認したのか。
	回答	クジラの発見当時は、水産庁マニュアルの存在すら知らない状況であり、具体的にどのような作業・機材が必要であるかもわからず、保安庁や海遊館の助言により、工程を組み立てていた状況であった。 一方で、漂着場所が市街地に近く、腐敗が進むことによる強い悪臭や鯨体の爆発リスク、SNSでの拡散による見物人の増加、マスコミ報道の加熱や市民からの問い合わせ等もあり早急な対応が必要であった。 保安庁、海遊館や委託事業者とも調整を行い、紀伊水道、室戸岬と潮岬を結んだ三角形の中心の海域に沈下すること、警戒船を配置すること、底開バージから沈下作業等に従事する人員の乗船が可能なことといった船舶の備えるべき条件が明確になった。 本件に使用した2隻については、委託事業者から提案された内容を次の観点から精査し、本市が船舶の条件を指定したものである。 ・沈下場所である「沿海区域」が航行可能であること ・2隻のうち1隻には、旅客として本市職員1名と鯨の沈下作業を行う作業員4名の計5名が乗り込み可能であること ・船舶電話を備えている ・当日の作業に従事できること この条件を踏まえて、実際に使用した曳船については、委託事業者が決定している。
36	質問	船舶設備規程第97条に定めのある、寝台、坐席、椅子席、立席とは、具体的にどのようなものを指すのか。また、それぞれどのような違いがあるのか。それぞれの定義について説明頂きたい。
	回答	船舶設備規程第97条に記載されている寝台、坐席、椅子席については同規程第98条において定義されている。なお、立席の定義については、同規程で明記されていない。
37	質問	(追加質問) 船舶設備規程第97条に定めのある「寝台」「坐席」「椅子席」の定義につき、同規程第98条にその定めがある旨の回答を頂いた。しかしながら、同規程第98条は、「寝台」「坐席」「椅子席」の定義それ自体ではなく、「寝台」「坐席」「椅子席」のそれぞれにおいて、いかなる形状や規模のものをどのように備えるべきかを定めているに過ぎないように思われ

		る。そこで、同規程第97条の定める「寝台」「坐席」「椅子席」「立席」とは、そもそもどのようなものを指し、どのような違いがあるのかについて、改めて説明頂きたい。
	回答	船舶設備規程に基づき検査をされる近畿運輸局海上安全環境部監理課船舶検査官に確認したところ ・船舶設備規程第97条で規定する「寝台」「坐席」「椅子席」「立席」がそもそもどういったものかという規定等はない。 ・社会通念上「寝台」「坐席」「椅子席」「立席」と認められるものかどうかで判断している。 ・「坐席」「椅子席」のそれぞれの違いは、船舶設備規程第94条に記載にあるとおり、坐席は、床面積に対して人が坐ることができる面積が満たされたもので、椅子席は、固定され（可動物でも固定できれば可）、座面に座ることができる幅を満たされたもの ・立席は、床面積に対して人が立つことができる面積が満たされたもの との回答であった。
38	質問	海洋沈下場所までの本市職員等の移動のために、6,000馬力の船舶を使用しているが、その理由として寝台を備える船が当該船のみだったと、この間説明いただいている。 船舶設備規程では、航行区域が「沿海及平水」で、航行予定時間が「24時間以上」の場合に、客席として「寝台又は坐席」を設ける旨が規定されているが、当該船のみが座席又は寝台を備えているということか。 本件委託業者が保有する「誠陽丸」以外の船は、寝台はともかく座席もないのか。また、その事実をどのように確認したのか。
	回答	「誠陽丸」（6,000馬力）の採用理由は、昭陽汽船は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隻所有しており、旅客定員は、「誠陽丸」は12人、「大陽丸」は4人となっている。旅客として本市職員が1人、天野土木の作業員が4人の計5人を乗船させる必要があったため、誠陽丸を採用したものである。
	質問	関係所属陳述の際、海洋沈下場所まで本市職員等が6,000馬力の船舶に乗船した点について、たとえ本件委託業者の関連会社や下請業者の作業員であったとしても、「旅客」扱いになるとご説明をいただいた。上記内容については、法令等で決まっているのか。根拠等を説明頂きたい。
39	回答	日本小型船舶検査機構が定める日本小型船舶検査機構検査事務規程細則に、船舶安全法施行規則に関する細則があり、「旅客」とは、「船員」及び「その他の乗船者」以外の者をいうとある。 当該船舶においては、「船員」とは 船員法(昭和22年法律第100号)の適用がある船舶については、同法に定める船員である。 「その他の乗船者」とは、「船員」に準ずる者で次に掲げる者」とあり、 (i) 当該船舶の管理のため乗船する船舶所有者 (ii) 貨物付添人 (iii) 警備、保安、試験、研究等に係る業務を遂行するために 使用する船舶に当該業務を遂行するために乗船する者 (iv) 税関職員、検疫官、その他船員以外の者であって、船内において業務に従事する者

		とされている。 今回乗船したのは、曳航されているバージ上のクジラを投下するための作業員と、投下等の履行確認を行うための本市職員とであるため、「船員」ではなくかつ「その他の乗船者」にも該当しない。このため「旅客」となる。
	質 問	(追加質問) 「誠陽丸」(6,000馬力)を採用した理由として、旅客として本市職員1名及び天野土木の作業員4名の搭乗が必要であったところ、24時間を超えて旅客を運べる曳船としては、旅客の定員数の制限から、同船しか採用できなかった旨の回答であった。 しかしながら、そもそも、本市職員等計5名全員を「旅客」として扱う必要があったのか。 上記質問において、上記5名は「船員」や「その他の乗船者」と扱うことはできない旨回答いただいたが、「バージ上の鯨を投下するため」「履行確認を行うため」に乗船している者について、なぜ「船員」や「その他の乗船者」(各号)の定義にはあてはまらないといえるのかを具体的に説明頂きたい。
40	回 答	船員とは、船員法第1条により「日本船舶又は日本船舶以外の国土交通省令で定める船舶に乗り組む船長及び海員並びに予備船員をいう」と定められている。今回船舶(誠陽丸)に乗船した本市職員と天野土木作業員4名の計5名(以下「本市職員等」という)については、このために該当しないため「船員」の扱いとはならない。 また、「その他乗船者」について、改めて船舶の安全確保にかかる業務を所管する近畿運輸局海上安全環境部船舶安全環境課に確認したところ、 船舶安全法施行規則に関する細則にある「その他の乗船者」 (i) 当該船舶の管理のため乗船する船舶所有者(船舶管理人及び船舶借入人を含む。)。この場合において、この者が法人の場合は、その役員とする。 (ii) 貨物付添人 (iii) 警備、保安、試験、研究等に係る業務を遂行するために使用する船舶に当該業務を遂行するために乗船する者 (iv) 税関職員、検疫官、その他船員以外の者であって、船内において業務に従事する者 このうち、(ii)貨物付添人に本市職員等が該当するかどうかであるが、運輸局では、船舶安全法施行規則に関する細則以上の定めはない、本件の本市職員等が「旅客」に当たるのか「その他の乗船者」に当たるのかは、船長の判断による、との回答であった。 念のため委託事業者の元担当者に本日確認したところ、クジラの死骸は貨物ではなく廃棄物であることから本市職員等は、貨物付添人ではないため「その他の乗船者」には当たらないという船長の判断で、旅客として扱うこととなったとのことである。
41	質 問	曳船の選定条件として「沿海航行が可能かつ24時間の曳航となることから寝台設備が必要であり、その設備を装備しているのは6,000馬力の曳船しかない」と説明があった。 理由として、海上保安庁との協議(警戒は除く)で、「曳船には椅子もしくは寝台の装備が求められている」との回答があった。 ヒアリングにおいて、沿海航行が可能な曳船について、本件委託業者も6,000馬力の船舶以外にも保有しており、座席を装備しているとの情報もあったことを伝えたところ、当初説明と

		は異なる、「稼働していなかった曳船を採用した」や、他の保有船舶の座席の装備について「わからない」旨の回答があった。 6,000馬力以外の船舶が全て稼働中である事実を、いつ（日時）、何をもって確認したのか。
	回答	「稼働していなかった曳船」というのは回答を誤っていた。申し訳ない。 「誠陽丸」（6,000馬力）の採用理由は、昭陽汽船は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隻所有しており、旅客定員は「誠陽丸」は12人、「大陽丸」は4人となっている。旅客として本市職員が1人、天野土木の作業員が4人の計5人を乗船させる必要があったため、誠陽丸を採用したものである。
42	質問	令和6年4月5日実施のヒアリング（大阪港湾局からの説明）に関して、説明内容に誤り等がある場合は回答いただきたい。
	回答	○天野土木の作業員の輸送について 積算のルールをよくわかっていなかったため、4月5日のヒアリング時に間違った説明をしていた。申し訳ない。 誠陽丸(6,000馬力)を警戒船として利用したのは、本市職員1名が現地での履行確認のために旅客として同行する必要がある、船舶検査証に定められた条件により、航行予定時間である24時間以上の航行で旅客を乗船させることができる船が誠陽丸のみであったためである。 天野土木の作業員については、今回の作業現場が遠方の海上であるため、通常の方法では現場に行くことができなかったことからこれに同乗して現地に向かったものである。 なお、海上輸送費用の積算については「港湾土木請負工事積算基準」（公益社団法人日本港湾協会発行）によれば、共通仮設費率の補正の項目で「海上輸送に要する補正」が定められており、海上作業（陸路で直接現場までの移動が困難な場合）がある場合には、現場労務者、現場従業員及び作業船乗組員等の海上輸送費用として、一定の割増の補正係数を乗じるものとするとの定めのほか、「現場条件や施工内容により、別途計上できるものとする」との規定もある。本件は、通常の工事、業務とは異なり、遠方の洋上で鯨体を底開バージから投棄するという特殊な業務を行うものであり、この別途計上にあたるケースと考えている。

（ウ）船舶の航行時間について

No.	質問及び回答内容	
43	質問	海洋沈下処理に要した曳航時間について、この間、24時間5分であったり、24時間10分であったりと聞いているが、実際に要した時間はどちらが正しいのか。
	回答	業務実施報告書にあるとおり、日報に基地発1月19日4:00、基地着20日4:05とあり、24時間5分が正しい時間である。
44	質問	令和5年1月18日付「クジラ水葬計画書」別紙1「クジラ水葬計画」では、海洋沈下場所までの曳航について、「1/19 5:00バージ曳航開始」、「1/20 4:00大阪着」と記載しており、当該曳航時間は「23時間」の予定として阪神港長に提出している。航行予定時間が23時間の場合であっても、寝台を備えた6,000馬力の船舶を使用する必要があったのか。
	回答	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。曳船基地から使用場所まで往復約1時間を予定し、24時間以上となったものである。

45	質 問	(追加質問) 「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。」と回答いただいた。 ①港湾料率表とは何か。②上記港湾料率表における「使用時間」の定義と、船舶設備規程における「航行予定時間」とはどのような関連があるのか。 両者を同一の定義として扱う理由、根拠があるのか。
	回 答	①港湾法第34条により準用される港湾法第12条に基づく港湾管理者の業務のひとつとして「港湾の利用に必要な役務及び施設に関する所定の料金を示す最新の料率表を作成し、及び公表すること」が位置付けられている。港湾料率表は、この規定に基づき作成・公表している。(HP参照) https://www.city.osaka.lg.jp/port/page/0000421192.html ②両者を同一の定義として扱う理由、根拠はない。曳船の料金の算定時間と規格の基準はそれぞれ別のものだが、使用時間と航行時間を同一に慣例的に取り扱っているため記載していた。航行時間とは「綱放し」から「綱取り」までの時間を示す。綱取り放しとは、船が着岸したり離岸する際に船を陸と係留する係船用のロープをかけたり、取り外したりすることである。港長（保安庁）へ申請した作業に要する23時間と、曳船基地から使用場所までの往復の1時間を加えた24時間が「航行予定時間」となる。

(エ) 特殊清掃費について

No.	質問及び回答内容	
46	質 問	本件業務委託の仕様書の内容について、業務内容の【その他】に「使用施設や資機材には適宜防汚対策をとるとともに汚損した場合は受託者で洗浄等を行うこと」との記載があるが、当該記載は、本件洗浄等の費用を本市が負担することを意味しているのか。どのような趣旨で記載したのか。
	回 答	使用施設や資機材への汚れや臭いを伴う業務であり、当該業務の終了後にこれら施設等の本来用途としての利用の支障となることから、仕様書の中で「汚損した場合は受託者で洗浄等を行うこと」と記載し、本市が洗浄等の費用を負担する主旨で記載した。
47	質 問	上記質問に関連して、「使用施設や資機材には適宜防汚対策をとる」よう明記しているが、適切に防汚対策はとられていたのか。とられていた場合、どのような対策であったのか。
	回 答	使用施設や資機材の防汚対策として、鯨のガス抜き作業は血液や内臓が飛び散る可能性があることから、岸壁上ではなくバージ内で行った。また、底開バージでの鯨の運搬に際しても同様の可能性があるため、ビニールシートを鯨の下に敷いた。
48	質 問	(追加質問) 「仕様書の中で「汚損した場合は受託者で洗浄等を行うこと」と記載し、本市が洗浄等の費用を負担する主旨で記載した。」と回答いただいた。 見積金額の交渉記録（2回目）（2/2分）や業務実施報告書添付の日報からは、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と見受けられる。また、4月5日のヒアリング時の資料にも、清掃時の両土運船の拘束費用が計上されている。 しかしながら、清掃費そのものは、調査用土運船のみ計上されており、底開式土運船の清掃費用は計上されておらず、またその旨の説明もあった。

		底開式土運船の清掃時の拘束費用のみ負担し、清掃費自体を計上しないのは、積算の考え方に整合性がないように思われるが、見解を説明頂きたい。
	回答	調査用土運船は、死亡後のクジラの調査やガス抜き作業を行うために使用したものである。 また、底開式土運船は、ガス抜き作業後のクジラを紀伊半島沖まで運搬するために使用したものである。どちらの土運船についてもクジラの汚れや臭いがつき、清掃の日報報告を委託事業者から受けている。両土運船の清掃費用及び拘束費用を負担すべきではあるが、本件委託業者と調整を行う中で、船上で調査のための解体作業やガス抜き等を行った調査用土運船に比べて、底開式土運船は比較的汚れが少なかったことから、清掃費は計上せず拘束費用のみの計上とした。
49	質問	本件業務委託仕様書に「【その他】使用施設や資機材には適宜防汚対策をとるとともに汚損した場合は受託者で洗浄等を行うこと」と記載し、大阪港湾局は受注者に、清掃作業の履行を求めている。履行確認にあたり、受注者の日報以外に客観的に履行確認をした事実証拠（監督職員立会状況がわかる写真及び竣工検査で確認した資料）を提供頂きたい。
	回答	大阪港湾局で規定している大阪港湾業務委託共通仕様書（令和4年4月一部改訂）においては、写真の添付は規定されていない。このため監督職員立会状況がわかる写真は無い。 また、履行確認は日報によって行っており、他に履行が確認できる資料等はない。

エ 契約の内容（契約金額の積算等）について

（ア）業者との交渉過程について

No.	質問及び回答内容	
	質問	この間の質問表や市会答弁において、契約金額の根拠等について「本市積算基準に基づいて見積りを精査しています」と答弁されている。 ①上記の「本市積算基準」とはどのようなものか。 ②また、「精査しています」とは具体的にどのようなことをしたのか。
50	回答	①本市積算基準とは大阪港土木工事積算基準（以下「市基準書」という。）である。市基準書では積算価格の算出に当たっての総則について規定し、個々の施工歩掛については、「港湾土木請負工事積算基準」（公益社団法人日本港湾協会発行、以下「国基準書」という。）を適用することとしている。なお、市基準書において、「本基準書や関連図書などによることが著しく不適当又は困難であると認められるものについては、適用等除外とすることが出来るもの」とされている。 本件は工事ではなく業務ではあるが、これまでの事例でも、例えば大阪港内清掃業務が国基準書の経費等を準用し予定価格を算出していたため、本件もそれに準じている。 ②本件業務内容のうち、国基準書で算出できる内容や市場単価については、その単価等を採用している。また、本市基準書では「基準書等よることが著しく不適当又は困難であると認められるものについては、適用除外とすることが出来る」ため、委託業者からの見積りを採用している。提出された見積りについて、必要な作業であるか、金額の根拠は何かといったことを委託業者とのヒアリングを通じ、本市の基準に照らしてその妥当性を確認している。
51	質問	請求人の提出資料では、本件業務委託費用を令和5年2月2日までは、2,068万円と積算していたが、3月3日上旬には3,774万円となり、最終的には8,019万円となったとある。

		結果として契約金額は、当初の積算から大きく増額していますが、なぜここまで増額となったのか。それぞれの積算金額等の変遷についてその増加理由等を説明頂きたい。 また、本件契約業者とは、どのような金額交渉などを行ったのか。
	回答	クジラの処理費用については、水産庁の補助金交付の対象となるため、申請の準備を行っていた。申請は処理費用が確定する前に行う必要があったが、費用の算出にあたっては、積算基準の適用が通常の工事等とは異なる部分が多くあり、委託業者の見積内容を十分に精査し、反映することが困難な状況であった。 このため、事業者からの見積もり8,113万円を示し、この間での契約となる見込みをお伝えしたが、本市による積算金額を示してほしい旨依頼があったため、作業工程や人員など本市で想定できる範囲において、机上で機械的に算出することとし、船舶の清掃費等、作業は行っているが金額等の精査ができていない項目は積算に反映させず最小限の金額積み上げとし、補助金の交付予定金額であった1,400万円を確実に超えることを示す金額として算出し、補助金の申請を行ったものである。 その後、業者と協議を行い、見積内容を精査し、必要な費用について反映させた市積算金額を基に、業者と契約した金額が8,019万円である。 また、業者とは見積内容の確認等について協議を行ってきたものである。
	質問	新聞報道によると、令和5年3月に経営改革課長が大阪港湾局長らに送付したメールにて、自ら業者と調整すると説明し、総額で同社と合意をした上で、積算根拠は後から検討する方法を提案し、総額は8,000万円にすべきだと主張したとある。上記報道が事実であるならば、経営改革課長がどのような内容のメールを送付し、そのメールを踏まえ、その後、大阪港湾局としてどのような対応をしたのか、検討結果等について説明頂きたい。
52	回答	メール内容については、契約担当者である経営改革課長が早期の合意に向けた交渉を加速させたい思いから、自らの意見として積算基準によることが困難な場合は、見積りを採用すべきではないかという考えを、局内の関係する局部長あてに私見を述べたものであると認識している。局長からあくまでも交渉の担当は海務課であることから、海務課が主体的に交渉し判断すべきものである旨を海務及び経営改革の両課長に指示しており、経営改革課長の意見を受け入れたものではない。
	質問	経営改革課長が送付したメールについて、「局長からあくまでも交渉の担当は海務課であることから、海務課が主体的に交渉し判断すべきものである旨を海務及び経営改革の両課長に指示しており、経営改革課長の意見を受け入れたものではない。」と回答いただいたが、上記両課長へはいつ指示したのか。
53	回答	経営改革課長に対しては3月15日付メールに対する同日の返信において、「市民への説明責任が果たすことのできない金額で、交渉をまとめることはできないことも、十分に承知されていることと思います。担当課が、いま一度、先方と合意できる（かつ、説明責任が果たせる）よう、当然に期限も意識しつつ、改めて交渉をするようですので、現時点では、その結果を見守ってもらいたいと思います。」と伝えている。 また、海務課長に対しては、交渉の当初より担当課として本市積算基準を踏まえしっかりと対応するよう口頭で伝えてきており、経営改革課長からのメール受信後においても、担当部長から「海務課として改めて相手と交渉していきます」とのメールを受信しており、当初か

		らの指示が理解されているものと考えている。
54	質 問	提出資料のうち「3回目交渉協議メモ」（3/20）に、本件委託業者作成の交渉経緯報告書が添付されているが、当該報告書の記載内容は全て事実という理解でよいのか。事実と異なる箇所はあるのか。
	回 答	記載内容の一部に事実ではない部分があると認識している。 なお、業者側の話などについては、関知していない。
55	質 問	本件委託業者作成の交渉経緯報告書に記載のある、82項目の質問整理表について、どのような目的、主旨で委託業者へ質問したのか。また、委託業者側からの回答内容には納得したのか。回答内容によって、本市積算額や最終の契約金額にどのように影響したのか。最終的に3月31日付けで契約しているということは、回答内容に納得したという理解でよいのか。
	回 答	質問表については、委託事業者の主張を明確にし、協議を行うための材料として質問した。 委託事業者からの回答のうち、納得できるものについては、積算にあつての参考として反映した。
56	質 問	上記のほか、本件に関連して契約業者との一連の交渉経過について説明頂きたい
	回 答	契約業者との協議は4回（1/30、2/2、3/20、3/27） 契約業者からの見積提出は4回（1/25、2/1、2/27、3/30）

(イ) 本市積算に係る法律相談の取扱いについて

No.	質問及び回答内容	
57	質 問	新聞報道では、弁護士からの助言があったにもかかわらず、特別職に報告相談等しないまま、本件委託業者側の増額要求に応じた旨の記載がある。どういった理由で弁護士相談には行ったのか。新聞報道が事実ならば、なぜ特別職への報告等を行わなかったのか。 また、契約合意に至らなかった場合には訴訟等の方策もあった中、そうせずに令和5年度内の契約を優先させた理由等について、説明頂きたい。
	回 答	弁護士相談に関して、3月14日は積算の考え方や交渉が決裂した場合の対応について、3月24日は業者見積りを反映させた市積算内容の確認等について、見解や助言等を求めたもの。 特別職への相談については、業者との協議が整わず訴訟などの方法を取らざるを得ないという状況となれば実施したが、弁護士相談の時点においても業者との交渉に余地があったことから、引き続き、実務的な業務として、特別職に相談等を行うことなく協議を継続した。その結果、年度内に合意でき契約に至ったもので、年度内の契約を優先させたわけではない。
58	質 問	報道等によれば、本件処理に関して弁護士から特別職へ相談すべき旨の助言があったとされている。また、上記No.57でも、特別職への相談を実施しなかった理由等を回答いただいた。 しかしながら提出資料の弁護士相談記録（3/14、3/24分）には、上記弁護士からの助言があった旨の記載がないが、3月14日、3月24日以外にも法律相談を実施したのか。上記助言はいつあったのか。
	回 答	弁護士相談内容については、双方が確認した相談記録を総務課に提出し保管されるものである。完成に至るまでのドラフトの中には、特別職に相談すべきという内容が記載されている。報道等による弁護士相談内容については、ドラフトの内容が報道されたものだと思われる。

		る。弁護士が法的又はリスクマネジメントの観点で発言されたものではないため、記録からは削除されていると認識している。
59	質問	提出資料の法律相談記録（3/24分）では、「鯨の処理費を対外的に説明できる根拠が必要」であるとし、他業者へのヒアリングをするなど、見積額の検証を十分に行うことも必要」との助言を受けているが、見積額等の検証はされたのか。 検証をされたのであれば、どのような検証結果であったか、説明頂きたい。
	回答	弁護士の助言を踏まえ、6,000馬力の費用についてインターネットで検索し全国を調査したが、該当する船舶は水島と北九州の事業者が保有する各1隻であった。なお、これらの船舶については、旅客定員等の詳細が不明のためであり、参考にはならなかった。
60	質問	本件契約に関して、市会では、3,774万円の積算額については、あくまで補助金申請のための最低限の積算額であった旨を答弁している。一方、提出資料の弁護士相談記録（3/14分）では、「本市が許容できる金額3,700万円」との記載があり、3,700万円～4,700万円の間に契約を行いたい旨の発言をされ、それを前提に弁護士に相談している。 上記市会答弁内容と齟齬があるように思われるが、どちらが事実なのか。
	回答	3,774万円の積算額については補助金申請のために行ったもので、作業工程や人員など本市で想定できる範囲において、机上で機械的に算出することとし、船舶の清掃費等金額等の精査ができていない項目は積算に反映させず、最小限の金額を積み上げたもので、本市設計金額として意思決定したものではない。 なお、14日の相談では、本市基準によることが困難なものに関して見積りを採用することができていることを理解しておらず、弁護士にも説明できていなかった。そのため、24日の相談時に改めてご説明し、見積り採用による積算をお持ちし相談している。
61	質問	法律相談記録では、「市の積算基準に基づいてやることを納得の上で受けたのだから、それと違うやり方でやるのは難しい。」「仮に訴訟となった場合でも相手の主張は通らないと考える。」旨の相談結果であったが、実際には、委託業者側の言い分を受け入れた積算となっているように思われる。なぜ、弁護士の助言とは異なる判断をされたのか。
	回答	本市の積算金額については、委託業者の言い分を受け入れたものではなく、本市積算基準に基づいて見積り等を精査し、算定したものである。 なお、3月14日の法律相談では、内容によって基準によることが困難な場合は、基準を適用せず、見積りを採用できることを、弁護士にお伝えできていなかった。このため、3月24日の法律相談において、今回の積算は、特殊な作業で標準的な積算で算出できるものではないことを相談し、見積り採用した積算についてご相談した。 弁護士からは、「少なくとも対外的に説明できる根拠が必要、見積額の検証を十分に行うことも必要」とのご意見をいただいている。

(ウ) 業務委託設計書について

No.	質問及び回答内容	
62	質問	海務課長及び前海務課長へのヒアリングにおいて、設計は海務課の所管となっているが大半が事務職員であり、本件のような積算をする部署ではなく、技術職員が主体となる保全管理課の協力を得て、当初の積算（3,700万円）を実施していたが、その後の契約金額（8,000万

		円) 算出にあたり、海務課は積算に関与しておらず、どの部署が最終積算したかは不明である旨の回答があった。 また、同ヒアリングにおいて、上記両課長より、最終金額に至る整理は防災・施設担当部長が行なった旨の回答があり、後日同部長にも、どの部署が最終金額を積算したのかを確認したが、明確な回答はなかった。 業務委託設計書（契約金額）の最終金額を実質的に積算した所管担当課を説明頂きたい。 ※設計の実質的な所管先を知りたいのであって、「●●課が設計責任は負う」などの抽象的な意味合いではない。
	回答	見積りにある数量・単価の採用や精査に関しては海務課が実施した。本市積算基準に基づく単価及び数量の積算や共通仮設費等の経費の算出は、保全監理課が実施した。 最終金額に至る調整・確定は、海務課長と防災・施設担当部長で行った。
63	質問	提出資料の業務委託設計書の押印欄について、「課長」欄と「設計」欄には同一人の押印があり、課長代理、係長、照査の各欄には押印がない。これは課長自らが設計し、他のどなたも照査していないということか。こうした状況は設計書として適切なのか。
	回答	押印については、海務課長のみとなっているが、数量や金額など、海務課内や担当部長も確認しており、また金額の算出等の作業の一部は保全監理課にも協力を得ている。
64	質問	・業務委託設計図書一式の提出について 積算根拠資料として ①業務委託設計書（金入り、内訳書及単価調書、積算に要した資料等も含む）の決裁書、 ②本件委託業者から提出された見積書 の両原本を監査するため、資料要求を再三依頼しているが、提示いただけないのはなぜか。 原本の有無を回答の上、改めて提示願う。
	回答	①執行伺いの添付文書として業務委託設計書（金入り、内訳書及単価調書、積算に要した資料等も含む）を担当課長が押印の上、局長まで決裁し、またその設計書について保管しておかなければならない認識がなかったことから、その手続きを怠っていた。なお、前述の手続きは行っていなかったが、今回提出済みの金入りの写し、内訳のわかる資料が当局が原本として保管しているものと認識している。 ②R 5. 3. 30に昭陽汽船から海務課長（当時）宛てにメール送付された見積書が原本として認識している。その後、本見積書（全14ページ）のうち2ページ部分（曳航水葬作業費）に誤りがあったため、R 5. 4. 2に昭陽汽船から防災・施設担当部長（当時）宛にメールにて訂正資料を受け取っている。
65	質問	（追加質問） 上記No.64の回答内容について （1）上記回答の事実関係が理解できないため、その事実は次のいずれに該当するのか。 ①そもそも業務委託設計書（金入り、内訳書及単価調書、積算に要した資料等も含む）の決裁書（原本）を作成していない。 ②当時は業務委託設計書の決裁書（原本）を作成していたが、その後廃棄したため保管されていない。なお、廃棄の時期についても回答頂きたい。 ③当時は業務委託設計書の決裁書（原本）を作成していたが、紛失したため保管されてい

		い。なお、紛失の時期についても回答頂きたい。 (2) また、「認識がなかったことから、その手続きを怠っていました。」とのことであるが、誰が、何を認識せず、何の手続きをしていなかったのか（以下の①～③）。 ①設計書を局長まで押印のうえ決裁すること、②公文書として設計書を保管しておくこと、③その両方
	回答	(1) 業務委託設計書の決裁（原本）については、根拠資料等も含め2部作成の上、担当課長まで押印し、1部を調達担当に提出、もう1部を原課である海務課で保管しておくべきところ、その認識が当時の海務課長になかったことから、海務課に保管しておくべき1部について、原本ではなく複写を保管していた。 (2) 海務課長が、根拠資料等も含め作成し、業務委託設計書を押印の上、局長まで決裁しなければならないことを認識しておらず、その手続きを行っていなかったものである。 根拠資料等については、説明資料として整理された状態ではないが、公文書としてファイルに保管していたものである。
66	質問	(追加質問) No.64の①に対する、令和6年4月2日付け回答内容は、提出資料の前海務課長の印のみが押された業務委託設計書以外にも、別の設計書が存在しているという意味か。
	回答	別の設計書は存在しない。海務課長の印のみが押された業務委託設計書の写しと積算根拠資料を海務課で保管していた。
67	質問	(追加質問) 本件契約に限らず一般論として、業務委託設計書（金入り、内訳書及単価調書、積算に要した資料等も含む）の決裁書（原本）について、大阪港湾局における公文書としての取扱い（保存年限等）について、説明頂きたい。
	回答	大阪港湾局では、業務委託設計書（金入り、内訳書及単価調書、積算に要した資料等も含む）の決裁書（原本）について、各課において押印したものを公文書として保管しており、文書保管については「歳出決議書類」として5年としている。

(エ) 業務実施報告書について

No.	質問及び回答内容	
	質問	本件委託業者提出の「業務実施報告書」の添付資料に、作業日報が添付されている。 各業者の作業日報には、空欄部分も見受けられるが、業務実施報告書の資料として、必要十分な内容が記載されているという認識か。
68	回答	作業日報については、本市が様式を定めているものではなく、各社が通常従事している業務／工事で使用するものによるため、今回の業務とは関連がなく記載する必要のない部分があり、当該部分が空欄となっているものである。今回の業務実施の報告書としては次の事項が確認できれば必要十分な内容が記載されているものと認識している。 【誠陽丸】【優陽丸】：今回、曳航が主要業務であるため、発着場所・作業内容・作業時間・曳航対象・本市指定の同乗者名が確認できること。 【天野土木】：各日ごとに実施した作業の内容が確認できること。 【三協海運】：各曳船の実施した作業内容（業務内容欄の記載、特記欄で乗船者名を確認で

		きること。)
	質 問	本件委託業者提出の「業務実施報告書」の添付資料に、作業日報が添付されている。 このうち、昭陽汽船作成分と思われる引船作業日報の項目「適用馬力」とは何を指しており、何を記載する項目なのか。
69	回 答	「適用馬力」欄は、今回の業務上記載の必要な欄ではない。大阪港タグセンター事業協同組合のハーバータグ作業を行う際に使用する欄で、船舶代理店からオーダーのあった曳船の馬力を記載する項目である。タグセンターとの協定により、この適用馬力以上の能力を有する曳船が手配され、対応することになる。（委託事業者に確認済）

オ その他

No.	質問及び回答内容	
	質 問	報道によれば、本件処理後に大阪港湾局総務課長が本件委託業者の担当者に日本酒を届けたとある。同行為は契約業者との関係上、不適切な行為であり、契約内容に影響を及ぼす可能性のあるものと考えられるが、この点に関する大阪港湾局の見解について、説明頂きたい。
70	回 答	当該報道については、鯨体処理に関して担当外である当該課長が鯨体の海洋投棄が完了した後に、元同僚という私的な関係にある委託業者の担当者に対する労いの意味で、休暇を取得したうえでプライベートな時間に自費で差し入れたものである。 大阪市職員基本条例では、利害関係者を職務上の利害関係にあるものとして、「正当な理由なく、利害関係者から金銭若しくは物品の贈与若しくは貸付け又は便宜の供与を受けること」を非違行為としているが、職員側から利害関係者に金品等を渡す行為については条例上規定していない。 しかしながら、本条例では、職務上利害関係者のある者との関係において、市民の疑惑や不信を招くような行為を現に慎む旨規定しており、現在、本件行為に至った経緯や本契約との関連性等、事実関係を慎重に調査しているところである。 調査の結果、本市職員基本条例に規定する市民の疑惑や不信を招く行為であったと認定された場合には、厳正に対処してゆく。
	質 問	本件住民監査請求書2頁下段に「本件契約は、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。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」旨の記載があり、3頁の結論部分に「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」が生じている旨の記載がある。 上記請求人の主張について、大阪港湾局としての見解を説明頂きたい。
71	回 答	本件クジラについては、発見時には生存しており、その時点では体長8メートルと推定されていたものが、実際は15メートルあったこととわかるように、クジラの具体的な状況の把握ができず、また、これまで当港においてこのような事例は過去なかったことから、処理方法について事前に検討を進めることができなかった。 その後、1月13日にクジラの死亡を確認し、船舶の航行に支障が生じることとなることから、港湾法第34条により準用される港湾法第12条に基づく港湾管理者の責務として早急に撤去しなければならない事態となった。 今回の件についてはクジラ発見当初からマスコミにも大きく取り上げられ、担当課には頻繁

		にマスコミからの問い合わせや市民からの救助に関する要望、死亡後には臭いに関する苦情など、様々な問い合わせ等が多数あり、その対応に忙殺されている状況であった。さらにその後淀川の岸辺にクジラが漂着し、そのクジラに触れようとする人物も現れ深夜に警察から現場警備の対応を急遽求められるなどの事態も発生していた。 このような状況の中で具体的な処理を早急に進める必要があったため、契約管財局作成の「災害時における契約事務ガイドライン（令和４年４月）」に基づいて処理業務について特名随意契約で対応することにした。契約手続きについて、ガイドラインでは、「緊急特名随意契約をする際の事務手続き」として、指示書交付による施工業者への施工の指示を先行させ、検査完了後に、契約管財局が契約締結・契約金額の確定がなされる事務手続きが規定されている。本件にかかる手続においても、ガイドラインに準拠した手続として進めており、本件契約は有効であると認識している。 見積りが１社のみであることについては、緊急時の対応として、ガイドラインでは１か月以内に対応を要するものについて、複数社から見積りを徴取する必要のない特名随意契約で対応することができる趣旨が記載されている。なお、大阪港に曳船を常駐している事業者（大阪港を熟知している事業者）は、昭陽汽船(株)、(株)武丸海運、(有)平和海運の３社ですが、この３社のうち沿海区域を航行可能な曳船を所有しているのは昭陽汽船(株)のみであること、また、「緊急を要する修繕等を発注する場合の業者選定について」に基づき、近隣で同種修繕等を施工中で随意契約の可能な事業者を確認しましたが、存在しなかったことから、上述のとおり緊急を有する状況の中で昭陽汽船(株)以外に見積りを徴収することができなかったことも事実である。 当局元総務課長が委託事業者の担当者に日本酒を届けたとの報道については、局内でヒアリング調査を行ったところ、当該課長は元同僚に対する労いの意味で、年次有給休暇を取得し、自費で日本酒を「差し入れたもの」で、当時当該課長には本契約に係る権限はなく、判断を示唆した形跡もなく、また、委託事業者からの便宜供与等が疑われる行為も見受けられなかった。 これらのことから、今回の契約については、地方自治法や本市契約規則等の違反はしておらず有効であり、また、見積りを採用したものについても十分に内容を精査したうえで積算したものであるため、契約金額について問題はなく正当な費用であり、本件委託業者に対して不当利得は生じていないと考えている。
72	質 問	本件住民監査請求書３頁下段に「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」旨の記載があり、３頁の結論部分に「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」旨の記載がある。 請求人の上記主張について、大阪港湾局としての見解を説明頂きたい。
	回 答	本市積算金額２,０６８万円については、本件の具体的な作業内容等を一切考慮せず本市積算基準を単純に当てはめ算出したものであり、本市積算金額３,７７４万円については、作業工程や人員など本市で想定できる範囲において、机上で機械的に算出し、船舶の清掃費等、作業は行っているが金額等の精査ができていない項目は積算に反映させず最小限の金額として積み上げたものである。最終的には腐敗が進む鯨体を港内から安全かつ速やかに移動、処理しなければ

	ならないという特殊性、緊急性があったため、本市では積算が困難な部分については委託業者の見積りの内容を精査したうえで採用し、8,063万円と積算している。契約金額については、本件委託業者が事業請負申込書で提示した8,019万円で行ったものである。 また、当時の経営改革課長が「積算根拠は後から検討する方法」を提案した件については、あくまでも交渉の担当は海務課であることから、海務課が主体的に交渉し判断すべきものである旨を、大阪港湾局長が海務課長及び経営改革課長に指示し、設計金額は海務課が積算したものであり、本件委託業者からの提案を根拠なく受け入れたものではない。 このことから本市に損害は生じておらず、関与した職員らに対して損害の賠償等を求める必要はないと認識している。
--	--

(5) 大阪港湾局からの事情聴取について

ア 大阪港湾局に対するヒアリング

行政委員会事務局職員が、大阪港湾局の関係職員（8名）に対して、令和6年3月22日及び3月25日にヒアリングを実施した。主な内容は以下のとおりである。

(クジラの処分の方法、業務委託の内容・経緯等)

- ・最初、埋設場所を探したが、夢洲は万博やI Rもあり断念した。数年前、大阪府の堺の7-3区に埋めた事例があるので、その話になったが土地所有者との調整、地元との調整に時間がかかると聞いて断念した。
- ・クジラが死亡してからの臭いがひどく、海遊館からも18日がリミットという話もあり、早急に処分する必要があるとあり、海洋沈下とした。
- ・業者選定については、緊急随契で行った。淀川の岸边からクジラを引き出してこないといけない。大阪港を熟知している曳船業者3者の中で、沖合まで航行可能な船を所有している昭陽汽船にした。
- ・経理課長へも連絡し了解を得て、緊急で契約事務審査会も持ち回り決裁をした。
- ・海上保安庁からは紀伊水道沖に沈めるように言われた。

(業務委託設計書の押印などの契約手続や積算金額)

- ・本件は、海務課の所管になっているが、大半が事務職員であり、本件のような積算をする部署ではなく、技術職員が主体となる保全監理課の協力を得て、当初の3,700万円を積算したが、その後の契約金額については、海務課は積算に関与しておらず、どの部署が最終積算したかは不明である。
- ・最初の2,000万円は本市積算基準により試算したもので、海務課から保全監理課に協力をお願いして、概算で積算したもの。
- ・3,700万円は、業者と交渉する中で本市積算基準の認められる積算で、2,000万円に加算したもの。
- ・水産庁の補助金交付の1,400万円を確実に超える金額として、3,700万円を試算して、補助金申請した。
- ・最終的な金額の設計書をまとめたのは担当部長であり、内容は海務課職員で確認しているが積算書へ押印したのは当時の海務課長である。

(業務委託設計書及び見積書の原本が確認できない点)

- ・設計図書と見積りについては、整理が不十分な点があった。
- ・海務課としては、提出させていただいた書類（原本でない資料）で積算内容を確認している。

※なお、大阪港湾局より設計書の原本がないことや見積りと採用した額の不整合などについて、明確な回答が得られなかった。

（今回の契約手続のプロセスについて）

- ・事業者が8,600万円という金額をもって、見積りの中身を聞き取りしているのに、それに対して本市は82項目の質問書を送付している。それ以前に、事業者が説明された内容も繰り返し確認しており、結局回答欄には業者さんのお怒りみたいなことが書かれていた。
- ・交渉過程を聞いていても局の方が、大阪市の積算金額をいうばかりで、結局、金額の乖離の原因が何かとか、相手との会話が成り立っていなかったところも見受けられた。結局、3月20日を過ぎてから、大阪市の積算項目は何だったのかのような会話があり、27日にその項目の説明をして、清掃費が入っていないのみたいな話になって、早急に話を進めざるを得ないようなスケジュール感になってしまった。

（6,000馬力と4,500馬力の曳船を採用した理由）

- ・港外に出ていける寝台付きの船で、緊急に出ていける船が6,000馬力の船と4,500馬力の船で、それ以外は空いてなかったと聞いている。

※なお、大阪港湾局より下請会社の作業員を旅客扱いとし、その金額を本市が負担する根拠などについては、明確な回答が得られなかった。

（大阪港湾局職員が旅客扱いで船に同乗していた理由）

- ・何かあったときに判断できないというのがあり、港内作業もそうだが、もしクジラが浮かんできたときに、その判断は業者ではできないということであった。

イ 大阪港湾局からの追加説明

大阪港湾局から、令和6年3月29日及び4月5日に行政委員会事務局に対し追加説明を受けた。主な内容のみを以下に記載する。

（決裁手続について）

- ・執行伺（実施案）の決裁について、本来、明細書等の資料を添付して、局長まで決裁をとらないといけないが、決裁がとれていない。もちろん局長には内容を確認してもらっているが、決裁はとっていないかった。
- ・課長決裁ではあるものの、業者決定依頼の決裁にて、明細書、仕様書の内容を添付している。
- ・しかしながら、明細書、仕様書について、局長まで決裁を取れていないのは事実であり、決裁事務が不適切であったことは認める。

（業務委託設計書の原本について）

- ・本来2部作成しないといけないところ、省略し1部しか作成していない。押印済みの原本は調達部門（経営改革課）に保管し、海務課にはコピーしかない。
- ・積算根拠資料等が添付された設計書はない。

（積算について）

- ・（業者の見積りか、官積算のどちらを採用するのか等を検討した書類を提示し）積算にあたって見積りの数字を写しただけではない。

- ・ただ、技術職員が作成するような、きちんとした書類はない。

- ・（積算根拠資料を求めたところ）

当時、整理された詳細な積算根拠書類は作成できていなかった。

海務課は技術職員ではないので、書類の保存方法が分からず、きちんと整理できていなかっただけである。

- ・見積りの中身を何も考えずに積算したのではない。積算の考え方自体はきちんと整理されていると思う。

- ・当時からあった訳ではないが、後日内容を整理した書類を用意した。

- ・当該書類は、後日作成したものではあるが、局長まで了承した書類であり、局としての考えを示したものである。なお、設計書と表示の仕方は違うが、金額の積み上げは同じである。

- ・公共単価があるものはそれを使用したか、ないものは見積りを採用した。本件では9割が見積りである。緊急随契だったため、実際に業務で使用したもので、無駄と言い切れないものは、見積りどおり認めている。

（6,000馬力の船の必要性について）

- ・本市職員と再委託先業者の作業員の計5名を乗船させるには、旅客定員の規定上、6,000馬力の船を使用せざるを得なかった。

- ・再委託先業者の作業員とはいえ、クジラの海洋沈下作業を行うために必要なもので、その費用は発注者（大阪港湾局）が負担すべきものである。

- ・下請作業員にかかる経費は元請けが負担することとなり、その費用を本市が負担することは何らおかしくはない。

提示のあった「事後作成資料」を基に、各積算項目について次のとおり説明があった。

（積算資料について）

- ・当初に提示した資料には、採用していない単価調書等、不要な資料が多数添付されているが、それは書類の整理ができていないだけである。

- ・設計書ではないものの、不要な資料を除き採用した単価を整理したものが、この事後作成資料である。

（特殊作業割増（100％）の内容について）

- ・今回、特殊作業を実施してもらったので、その分を割増として計上している。

- ・大阪港外での作業であるため計上している。また、通常の貨物ではなく、クジラを曳航したためである。

- ・大阪港外で、沈下時の底開バージのバランスを安定させることや、タグから底開バージへの乗り移り時の安全確保など、特殊な作業であったため計上している。

- ・本件業務内容をすぐに対応できるという理由で当該業者を選定した。今回のような前例のない、難易度の高い特殊な作業であったが、可能な範囲で対応してもらった。

（曳船に対する技術料（20％）について）

- ・クジラの曳航、海洋沈下という初めて行う作業内容なので計上している。

- ・全体をコーディネートしてもらった費用として計上している。

(特殊清掃費について)

- ・特殊清掃の履行について、業者作成の日報以外には確認できていない。事実確認は書類でしか確認できていない。
- ・日報では6回分（6日間）作業したとあるが、6回分全てを計上するのではなく3回分の見積りが出てきたので、半分の3回分を計上した。
- ・1回ではなく3回分としたのは、清掃にあたり洗剤も使用できず、高圧洗浄機で洗浄し、海水を入れて、消臭剤をかけて天日乾燥するという一連の作業を、繰り返し6回実施したからである。
- ・土運船の清掃費用は、調査用土運船（300m³積）のみである。底開式土運船について、清掃はしたが、清掃費用は積んでいない。調査用土運船の方が、汚れが酷かったためである。何をもって酷いとするかという話はあるが、通常の土砂とは違い、生き物の血や内臓などが付いたまま、次の作業に使用できないので実施した。
- ・ただし、清掃時の拘束費用は両土運船分（300m³積及び1,300m³積の両方）である。
- ・なお、履行確認の考え方は、本来どの業務であっても基本的には同じはずである。

(その他)

- ・一般的には計上しないが、潜水作業において、ドライスーツ、潜水機材損料を計上しているのは、クジラの臭いが酷かったためである。
- ・保安用品や消臭剤は、見積りを基に計上している。
- ・一般的に備品は経費だが、今回クジラの臭いや汚れが酷く、処分し再取得したので、個別に計上している。なお、実際使用したことを証する現物の写真はない。業務委託の仕様書を基に契約しており、履行確認時の写真等まで求める規定にはなっていない。

なお、4月5日の説明内容について、後日、大阪港湾局より以下のとおり補足があった。

(タグ料金の特殊作業割増 100%の考え方)

- ・特殊作業割増は、海難救助、消火作業、危険作業等離接岸作業以外を行う場合の作業内容による割増である。港により料率表に割増率が記載されているものもある。
- ・大阪港では作業内容により別途加算となっている。
- ・今回の鯨体処理のような作業に関して割増率を定めたものはないため、タグ業者との協議により割増率を決定することになる。
- ・今回の作業では、緊急対応であったため、沈下場所の天候や波の高さやうねり、潮の状況などの気象・海象状況を十分に把握したうえで作業シミュレーションを行うといった時間が取れない状況の中で作業を行わなければならないこと、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、①鯨という固形物を曳船中のバージでバランス保持、②うねりのある洋上での作業員乗り移り時の安全確保、③バージ底開時（クジラ沈下時）のバランス保持、投下により生じる波が引き起こす不測事態への対応、④保安庁指定のピンポイントに投下、⑤感染症への危惧、⑥失敗時の会社に対する信用低下、⑦万一、浮かんできた場合には、局の指示に対し即時判断し対応する必要などがあり、いずれも海難救助作業以上の作業内容であると判断し、これらの特殊性を踏まえ、割増率を100%（10割増）としたものである。

- ・履行確認について、写真はないが、遠洋への鯨体運搬、沈下作業は、本市職員が船舶に同乗し立会しており、バージ底開時（クジラ沈下時）のバランス保持、うねりのある洋上での作業員乗り移りに関しても、体が動かなくなるほどの寒さの中でも安全に確実に乗り移りができるよう、うまくバランスをとっていただけたと確認している。

- ・なお、他港の例では、海難救助作業（動力を失っている船の離接岸作業等）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、消火作業については東京港・横浜港において5割増となっている。また、タンカー等爆発物を搭載した船に対して東京港・横浜港において10割増となっている。

（技術料の計上について）

- ・クジラ発見当時は、本市としては、水産庁マニュアルの存在すら知らない状況であり、具体的にどのような作業・機材が必要であるかもわからず、業務仕様書が作成できない状況であったなか、組みあがっていく工程に対して、具体的にどのような対応ができるか委託業者に検討させたうえ、必要な資機材の手配や再委託先の確保についても検討させていた。

- ・委託業者が、業務全体のフローを作成し、全ての業務を把握し、保安庁への提出資料等も作成していたため、処理業務全般の設計等の費用として技術料を計上した。なお、引船の特殊作業に伴う料金割増とは異なるものであり、技術料は二重計上ではなく、また、見積りに別途計上されているコンサル・設計費は積算では計上していない。

（港内作業許可申請書、水葬計画書における現場責任者について）

- ・作業許可申請は、原則として請負業者が申請し、現場責任者の氏名連絡先を記載する。水葬計画書は申請の定めがなく保安庁の要請に基づき作成したため申請者についても規定されていない。

- ・本業務においては、緊急かつ速やかに手続を行う必要があったことから、保安庁との協議の中で申請者を局としたものだが、実際の申請書、計画書は事業者が作成している。

- ・また、本業務の現場代理人は現場責任者として「誠陽丸」に乗船し現地での指揮を行っており、本市職員は主に鯨体が本市の指示した場所に確実に沈下したことの確認等を行っている。

- ・申請者及び現場責任者名は局長及び職員ではあるが、現場代理人の業務を引き受けたものではない。

（清掃費の必要性、履行確認について）

- ・調査用土運船では、鯨体のガス抜き作業や学術調査が行われたことから、血液や体液、脂等による汚れや臭いが酷い状況であり本市職員が現地で確認している。

- ・また、複数事業者が、作業服等何度か洗浄しても臭いが落ちないため廃棄したということからも、相当の悪臭が持続したと推測される。バージを本来用途で使うには、作業員や荷主から苦情がないようにするため清掃が必要であった。

- ・清掃作業は、海上で行ったことから、洗剤を使うことができず、高圧洗浄機や水中ポンプによる海水の入れ替え、消臭剤散布及び天日乾燥等を繰り返し行っており、提出された日報等により確認した。

・こうした汚れや臭い、清掃方法等を考慮し、3回の清掃を実施したことが妥当であると考えられたことから、費用の計上を認めた。なお、清掃時の写真があればより良かったが、当時の大阪港港湾業務委託共通仕様書において写真提出は規定されていない。

3 関係人に対する調査

(1) 契約管財局あて

行政委員会事務局職員が、契約事務の制度所管所属である契約管財局職員に対して、本件契約に関連する契約制度やルール等について、令和6年4月2日及び11日に質問による調査を行った。主なものは次のとおりである。

No.	質問及び回答内容	
1	質問	大阪市契約規則第17条の3の但し書き部分「急施を要するときその他やむを得ない理由があるとき」とは具体的にどのような場合を指すものか（当該規定の解釈等）について見解を説明頂きたい。
	回答	「急施を要するとき」は、地方自治法施行令第167条の2第1項第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」を想定している。 また、「その他やむを得ない理由があるとき」は、例えば地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」を想定している。
2	質問	本件契約については、地方自治法施行令第167条の2第1項第5号に該当するとして特名随意契約されているが、当該随意契約理由の内容についての見解とその理由を説明頂きたい。
	回答	鯨体の腐敗が急速に進む中、これを放置すると、腐敗臭が市内生活圏にまで拡大するとともに、鯨体内にガスが充満し、最悪の事態として鯨体が爆発四散する危険性があるなど、急施を要する状況から問題ないものと考えられる。
3	質問	本件契約について、本件委託業者に特名随意契約しているが、一連の処理作業では、本件委託業者だけではなく、関連会社や下請け業者等に再委託されており、本件業者のみで委託業務を実施された訳ではない。随意契約理由は、沿海区域を航行できる曳船を保有しているのが当該業者のみであるという理由だが、上記のようなケースであっても当該随意契約理由は認められるのか。見解を説明頂きたい。（例えば、大手の海洋土木業者に委託し、当該会社が船舶を手配することも可能であったのではないかと考えられる。）
	回答	標準契約書「業務委託契約書」第16条（再委託の制限）において、「受注者は、業務の全部を一括して、又は設計図書において指定した主たる部分を再委託（業務を発注者以外の第三者に委託することをいい、委任、請負その他委託の形式を問わない。以下同じ。）してはならない。」とあり、発注者の承諾を得られれば、主たる部分を除き再委託は認められる。 「災害時における契約事務ガイドライン」における緊急特名随意契約の適用にあたっての留意点に基づき契約相手方の選定がなされているのであれば不適正とは言えないと思われる。
4	質問	（追加質問） 本件契約の発注単位の考え方は、妥当であったのか。分離、分割発注すべき業務内容とはなっていないのか。見解を説明頂きたい。
	回答	事業所管局ではないため、当局ではわかりかねる。

	答	
5	質 問	大阪港湾局へ質問したところ、「大阪港湾局では、緊急による5号随意契約にあたっては、事業担当が作成した「発生報告書」により、緊急事案の発生概要や事案に対する仕様の概要、契約相手方及び選定方法を確認のうえ、大阪港湾局契約事務審査会委員による審議（持ち回り決裁）により意思決定をしており、本件は、令和5年1月16日付けの業務委託発生報告書によりこれを承認、意思決定をしている」旨の説明があった。 こうした取扱い、契約のルールに照らして問題ないのか。見解を説明頂きたい。
	回 答	大阪港湾局契約事務審査会要綱によると、所掌事務のひとつとして「随意契約を行う場合における契約相手方の選定に関する事」とされており、事業実施にあたっては別途意思決定が必要になると思われる。
6	質 問	大阪市随意契約ガイドラインによれば、「いわゆる緊急随契の事務的な取扱いについては、平成23年3月24日付通知（契第3339号）を参照のこと」とあり、当該通知には、入札・比較見積する時間的余裕がない場合の取扱が記載されている。 本件契約は、上記時間的余裕のない場合に該当するのか。見解を説明頂きたい。
	回 答	仕様書の作成等の事前作業、入札公告に必要な期間や業者の見積期間の確保など、通常の入札・比較見積に必要な日数を確保することが困難であれば該当するものと考えられる。
7	質 問	いわゆる緊急随契を行う場合には、委託業務終了後に、事後的に仕様書を作成することも認められるのか。また、実際に業務を実施してから、その内容に合わせた仕様書を作成しているおそれがあるが、そうした取扱いは適正なのか。見解を説明頂きたい。
	回 答	「災害時における契約事務ガイドライン」において、急施を要する緊急特名随意契約の際には、指示書をもって施工指示を行うこととされており、事後的に仕様書を作成することに問題ないものと考えられる。また、仕様内容については、事業者との協議内容も踏まえ、発注者として真に必要な業務内容を元に作成するものとの認識である。
8	質 問	本件契約に関して、大阪港湾局より、令和3年11月1日付け経営改革課長及び工務課長連名通知「緊急を要する修繕等を発注する場合の業者選定について」の提出があった。 本件通知文について、妥当な内容か。見解を説明頂きたい。
	回 答	本件通知文については、特に問題ないものと考えられる。
9	質 問	本件契約方法について、大阪港湾局へ質問したところ、以下のとおり回答があった。 【回答内容】 契約管財局作成の「災害時における契約事務ガイドライン（令和4年4月）」では、「緊急特名随意契約をする際の事務手続き」として、指示書交付による施工業者への施工の指示を先行させ、検査完了後に、契約管財局が契約締結・契約金額の確定がなされる事務手続きが規定されている。各所属専決契約の場合は、契約管財局に対する依頼等は不要であり、各所属において事務フローを参考に契約手続きを行うものとされているが、本件にかかる手続きにおいても、これに準拠したものとなっている。 上記「災害時における契約事務ガイドライン（令和4年4月）」には、「本ガイドラインについては、本市が被災した場合や他都市で発災した場合で本市の災害等支援対策室が設置され、災害関係の調達が生じた場合において、適用するもの」との記載があるが、本件委託契約は、

		当該ガイドラインの対象となるのか。見解を説明頂きたい。
	回答	「鯨体の腐敗が急速に進む中、これを放置すると、腐敗臭が市内生活圏にまで拡大するとともに、鯨体内にガスが充満し、最悪の事態として鯨体が爆発四散する危険性がある」ことをもって、「本市が被災した場合」に準ずる考え方をしたとして、その考え方を否定するものではない。
	質問	(上記追加質問) 本件クジラ処理の契約が「災害時における契約事務ガイドライン」の対象となるか否かという質問に対する回答にて、「「本市が被災した場合」に準ずる考え方をしたとして、その考え方を否定するものではない。」と回答いただいた。 当該ガイドラインには、「本ガイドラインについては、本市が被災した場合や他都市で発災した場合で本市の災害等支援対策室が設置され、災害関係の調達が生じた場合において、適用するもの」と明記されているため、その適用にあたっては、あくまで上記記載の場合に限定的に適用されるものと認識していた。 しかしながら、上記以外の場合であったとしても、当該ガイドラインの適用は可能という認識か。また、適用範囲を一定限定するといった考え方はあるのか。
10	回答	「大阪市随意契約ガイドライン」において、「緊急の必要」とは、「災害等の客観的な事実により、競争入札による契約手続きをとることで、時期を失い、あるいは、契約の目的を達成することができなくなり、市民生活に支障をきたす、市民の生命、身体、財産その他の利益に大きな影響を及ぼすおそれがある、又は経済的にも甚だしく不利益を被ることが明らかである場合のことをいう。」とされている。 この考えのもと策定した「災害時における契約事務ガイドライン」においては、災害時における災害復旧工事等の契約事務を迅速かつ的確に対応できるように取扱いを定めるものである。本件委託は、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考えられる。 「災害時における契約事務ガイドライン」は、通常的方式によらない例外的な取扱いを定めていることから、適用範囲は限定されるべきものと考えられる。
11	質問	本件委託契約に関して、大阪港湾局から、令和5年1月17日付けで業者と取り交わした「緊急業務委託施工指示書」、「緊急業務委託施工請書」の提出があった。 本件指示書、請書により、委託業者に作業を依頼している点について見解を説明頂きたい。
	回答	「災害時における契約事務ガイドライン」における、緊急特名随意契約の際の取扱いに準じていることから、特に問題ないものと考えられる。
12	質問	(上記追加質問) 当該指示書、請書の特記事項に「後日、設計図書が整い次第、発注者の積算基準に基づき、発注者と受注者が協議をして請負金額を決定し契約を確定するものとする」との記載がある。 こうした特記事項を設けることは特段問題ないのか。
	回答	概算の見積金額が示されていない中で、契約金額を決定するにあたり必要な項目であるならば、問題ないものと考えられる。
13	質問	令和5年3月14日に大阪港湾局が行った法律相談記録には、「緊急業務委託施工指示書・請書

	問	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をして請負金額を決定し契約を確定するものと記載していることから、受注者の積算基準に基づいて積算し協議を行うものではない。」との記載がある。 本件委託契約における委託業者との契約金額の決定過程について、受注者の積算基準に基づいて積算し協議したものと考えられるか。見解を説明頂きたい。
	回答	当局ではわかりかねるが、契約金額の決定過程において相手方の見積を採用していることは確認している。
14	質問	監督及び検査について、契約事務の手引きによれば、「監督及び検査は、個々の契約の内容に応じ、個別具体的な状況にも留意しつつ実施していくことが重要である。また、対外的な説明を果たすためには、その検証の方法やプロセスを記録、保存することも求められる。」との記載がある。写真等の客観的な資料はなく、委託業者作成の報告書のみをもって、履行確認（合格）している場合、履行確認、検査のあり方として適切なのか。見解を説明頂きたい。
	回答	業務委託については、業務ごとで履行確認を行う事項が異なるため、監督及び検査を行う事業主管所属において、仕様書に沿った内容となっているかを確認していることから、報告書により履行確認が可能であるならば不適切とまでは言えない。
15	質問	本件委託契約にかかる積算根拠資料として、大阪港湾局へ業務委託設計書や数量根拠資料を求めたところ、積算根拠を精査できる資料の提出がされなかったことから、改めて、原議の提出を求めたものの、現時点ではその提出がなされておらず、積算等の根拠が確認できない状況となっている。上記内容について、本件契約が不適正であると言えるか。不適正である場合、その根拠についても説明頂きたい。
	回答	当局ではわかりかねるが、公文書の管理の在り方として適切とは思われない。
16	質問	本件委託契約において、クジラを淀川河川区域内から本市指定係留場所へ曳航する業務を契約業者に委託しているが、本業務において、本市職員が委託業務の責任者として乗船していたとの話も聞いている。通常、業務委託であれば、その委託業務に関しては、業者の責任において実施されるべき（受注者責任、責任施行）であり、本市職員が委託業務の責任者となることはないと考えられるが、本市職員が責任者となることは認められるのか。認められる場合はどのようなケースか。その根拠等も説明頂きたい。
	回答	お見込みのとおり、業務委託契約において本市職員が業務の責任者となることはない。
17	質問	大阪港湾局より提出のあった、本件業務委託の仕様書の「4 業務内容」の【その他】に「使用施設や資機材には適宜防汚対策をとるとともに汚損した場合は受託者で洗浄等を行うこと」との記載がある。上記内容にかかる費用について、発注者負担なのか、受注者負担なのか明記されていないが、こうした記載の場合、通常どちらが負担するのか。
	回答	通常、委託業務であるならば、業務委託料に含まれるものと考えられる。
18	質問	（上記追加質問） 「通常、委託業務であるならば、業務委託料に含まれるものと考えられる。」との上記回答内容は、当該費用を発注者（本市）が負担するというのを回答いただいたという理解でよい

		か。逆に、受託者（業者側）負担の際には、仕様書にその旨を明記することとなるのか。
	回答	仕様書に記載された業務にかかる費用であれば、発注者（本市）が負担するものと考えられる。仕様書に記載されていない事項にかかる費用については、当然ながら契約の対象外として発注者（本市）が負担するものではない。
	質問	本件業務委託について、大阪港湾局から事前もしくは事後に、契約管財局あてに何らかの相談、協議等があったか。あった場合は、いつ、誰から、どのような内容で相談等があったのか。また、それに対してどのように回答されたのか。説明頂きたい。
19	回答	・令和5年1月中旬 経営改革課担当係長より (当局委託グループ受) 資格審査委員会に諮る必要はあるのか。 →令和5年2月1日以降に調査審議が必要な案件より、契約管財局が設置する資格審査委員会において調査審議となる（R4.10.26通知契第3526号）。1月末日までに所属の契約事務審査会で審議が終わっていれば、資格審査委員会に諮る必要はない。 ・令和5年3月下旬 経営改革課担当係長より (当局契約制度グループ受) 今年度予算で支払うにあたっては、今年度中に契約が必要か。 →今年度中に契約する必要がある。

（２）海洋土木事業者あて

海洋土木事業者（３社）あてに、令和６年３月28日に本件業務委託内容と同内容の業務に関して見積を依頼したが、対応できかねる旨の回答があった。

４ 監査対象所属の陳述

令和６年３月 26 日に、監査委員が、大阪港湾局長ほか大阪港湾局職員から事情聴取した。その主な内容は、次のとおりである。

【事前の体制について】

・本事案については、クジラの死亡した場所が大阪港の港湾区域内であったため、同港の港湾管理者として、船舶航行の安全を確保する観点から、当局が担当として処理を行った。なお、当局内での事務分担としては、死亡したクジラの処理も当該場所に係る海域管理の一種と考え、同港の港湾区域内の海域管理を担当業務とする海務課が担当となった。

・クジラの死骸が海岸に打ち上げられる事例自体、国内でも年間 100 件程の例があるということは本事案の事後に知ったところではあるが、本事案のように、都市港湾の中に迷い込んで死亡する事例には当局としてもこれまで接したことがなく、故に、当局内にも死亡したクジラの処理に関して詳しい知見を有した職員はおらず、このような事例に対して予め準備をしておくようなこともしていなかった。

・クジラが港湾区域内に迷い込んだとしても、生存している間は基本的には区域外に出ていくことを見守るしかない。ただ、本件でも迷い込みを把握した時点では、死亡後の処理の問題が起こる可能性があると考え、本市の水産庁の窓口となる経済戦略局とも連携し、

検討は行っていた。なお、水産庁マニュアルの存在にはその際に気づいた。

・さらに、本事案のクジラが死亡する前に、令和3年に堺泉北港にクジラの死骸が漂着し、埋立ての処分を行った事例についても確認は行っていた。

【クジラの死骸の処分方法の選択、決定について】

(クジラの死骸の処分方法の種類について)

・クジラの死骸の処分の方法としては、埋立て、焼却、海洋投棄という手法が想定される。

(埋立て処理について)

・埋立てについては、場所を確保しないとイケないため、その土地を所管する関係部署との調整が必要になる。また、非常に臭いがきついということで、地元の事業者とも事前に調整しておく必要がある。かなりの時間を要すると聞いていた。本事案では、クジラの死骸が風で流され、淀川河口や市街地により近づく可能性もあり、どうしても早く死骸の処理をしなければならないという状況であった。周辺住民への迷惑ができるだけ少ないように処理するためにも、死骸の処理はスピードが最優先であった。

・本市内では、夢洲が埋立ての候補地として上がった。しかしながら、同地は万博での土地利用が予定されていて、工事そのものもかなり進捗している状況であり、そこに埋め立てる場所を確保するのは難しい状況であった。また、緊急事態であるため、速やかに承諾を得ることもできたのかも知れないが、当時、夢洲の一部は法律上水面であり、水面への廃棄は国にも協議をしないとイケないという事情もあった。また、フェニックスについては、動物の死骸は基本的に受け入れられないとのことであった。

・大阪府下では、「堺7-3区」という最終廃棄物処分場としての埋立地があり、同地で令和3年度にクジラの死骸を埋設したという事例もあることから、今回も1つの候補としては上がった。しかしながら、今回は、クジラにかなりガスが溜まっており、臭いもきついということもあって、早く処理をしなければならないという状況であったところ、令和3年度当時も、その土地を所管する関係部署や地元との事前調整などに期間を要したということを確認していたため、同地での埋立ては断念した。なお、令和3年度の事例では、同地では既に埋立てが終わっており、土地利用がなされていないという状態にあったため、地面にクジラを置いて、土をかぶせて埋設し、2年後ぐらいに骨を掘り起こして博物館に寄贈したと聞いている。

・大阪府外の他の自治体で埋立てをしてもらうという方法もあるのではないかとという点については、そのような方法では更に費用もかかるように考えた。また、この場合には、その自治体の地元にも了解を頂かなければならず、それにどれぐらい時間がかかるのかも分からないため、採用できなかった。

(焼却処理について)

・焼却については、水産庁マニュアルにおいて、一番困難であると書かれていた。具体的には、油の量が凄く、焼却しようとするならば、皮をはぎ、細かく切り刻む等、焼却の前処理が必要になり、また、水分も含むことから、焼却処分が一番大変であるとマニュアルに書いてあったため、採用しなかった。

(海洋投棄の処理を選択したことについて)

・このように、今回、クジラの死骸を埋め立てたり、焼却したりするのは困難と考えた。

時間や場所の確保の必要性を踏まえ、また、海上保安庁との間でも事前調整も行った上で、今回は、海洋投棄の手法を採ることにした。

- ・海洋投棄となれば、その処理の委託業者から見積りを取らないといけなくなるが、鯨のマニュアルに掲載されている手法であり、船が確保できるのであれば、対応可能な手法であるとの認識であった。

(費用面からの処分の方法の比較について)

- ・3つの処分の手法の費用面での比較については、まず、本市において前例もなく、また、業者の側でもなかなか前例がないということもあり、すぐに試算をすることは難しい状況であった。隣の府営港湾の事例で要した費用についても聞いてはいたが、クジラの死骸の大きさ、腐敗の状況、ガス爆発が起こる可能性等、これらの状況によって、処分に使用する機械や船、また処分の方法も異なるとのことから、他の事例から本事案に係る費用の概算額を算出することも難しかった。埋立ての方法が可能ならば、本事案でも数千万円で処理ができたのかもしれないが、埋立ての場所を確保できなかったことから、他の方法を探さざるをえなかった。

(処理方法についての市長への説明について)

- ・市長に対しては、死骸を埋め立てる場合には場所の確保が必要であるところ、場所の確保が困難であること、一方で、海洋投棄の場合については、海上保安庁とも事前調整をしており、処理を行う場所も特定できていることから、今回採用できるのは海洋投棄であるという説明をした。

- ・その説明の時点では、確定的な金額は出ていないので、金額は市長に伝えていない。業者との打合わせの中で出ていた金額はあったが、投棄の位置も確定しておらず、大阪湾の外まで行けるかについても確定したものが無い。金額を積算するには船の馬力だとか、いろいろな点の考慮が必要であったので、市長への説明の時点での積算は難しかった。確かに、それでも短時間で積算し、金額を示すことができればよかったとは考えるが、何も確定していない状況であるので、やはりお伝えしようがなかった。

【業務委託契約の締結について】

(委託業者の選定について)

- ・契約締結の前に十分な時間があれば、入札といった方法もとれる。ただ、この場合、手続きに1、2ヶ月がかかってしまう。本事案は、とにかく緊急で作業をしないとイケないものであったため、緊急随契という手続きになった。

- ・曳船を手配して沖まで引っ張っていける業者となれば、大阪港に、タグ委託業者が3社ほどある。その中で対応できる業者を選定した。その3社の中で、クジラの死骸を載せて沖まで引っ張っていける大型の曳船を持っているのが、昭陽汽船であった。

(大手海洋土木事業者への委託の検討について)

- ・一般的に建設事業であれば大きな元請企業に依頼するものであり、本事案のように海のことであれば、大手の海洋土木事業者（マリコン）にまず見積りを取る話になるのではないかとのご指摘であるが、海洋投棄となると、曳船でクジラの死骸を引っ張っていくという作業がメインになり、場合によっては、遠洋の海域までクジラの死骸をもっていかなければならないため、そこまで引っ張っていける大型の曳船がないといけない。今回、その

ような船を保有している業者を探し、決定したのが昭陽汽船である。

- ・仮に埋立ての方法を採るということであれば、クジラを運ぶだけでなく、運搬作業などの陸上での作業が出てくるので、マリコンへの発注というのも考えられる。しかしながら、本事案では陸上での作業はなく、海洋での運搬作業のみとなるので、仮にマリコンに発注したとしても、結局は昭陽汽船のような業者が入っていたと思われる。そうすると、マリコンへの発注では、その元請の利益が上積みされて割高になると思われたし、そんな中で、早く対応できる業者となると、曳船を持っている事業者になると考えた。

- ・本事案では、当初、クジラの死骸をどこかに一旦仮置きすることも検討した。しかしながら、死骸が爆発するかもしれないということが分かったため、仮置きではなく、すぐに処分をしなければならないということになった。

- ・また、当時は、淀川の河口にいるクジラの近くに人がやってきて、スマホで撮影したり、水面までいってクジラを触っているということもあったので、とりあえず、人のいないところに死骸を持っていくことを最初に考えた。このため、河口からクジラの死骸を引っ張ってもらうという話の延長上に、海洋投棄という手法の話もついてきた。

- ・なお、大手マリコンのような事業者で、かつ大阪港内で工事をしており、早急に作業をしてもらえる業者はないのか、探してはみたが、見つからなかった。よって、大手マリコンには声かけができていない。

(タグ事業者への委託について)

- ・タグというのは大阪港の港湾管理者としてのポートサービスの1つである。かつてはタグ事業を大阪市直営で行っていたが、今は、民間に引き継いでもらい、大阪港のポートサービスとして民間企業に事業をしてもらっている。そのタグ委託業者が3社ほどあり、委託先としてその3社が我々の頭の中にあった。

- ・本事案でクジラが死亡したのは金曜日であり、土日に連絡がつかないと困る。そこで、とりあえず、タグ事業者であれば作業ができるのかを確認するため、連絡した相手先が昭陽汽船であった。この連絡に対し、同社より作業可能だと返答があった。こうして、昭陽汽船を委託先とすることが決まった。

- ・もし、海洋投棄ということが決まれば、すぐに動かないといけない状況にあった。海上保安庁からは事前の相談において、作業の前日もしくは当日の朝には計画書を提出するよう言われていた。このため、海洋投棄と決まった場合には早急に作業ができるよう、事前に事業者と海上保安庁との間で、どういうふうに投棄したらいいか、どういう速度で船を走らせたらいいか等の相談しておかなければならなかった。よって、処分の方法を市長に伺う前から、本事案が特名随意契約になると判断しており、海洋投棄であれば、昭陽汽船しかないと考えた。

【委託契約金額の積算について】

(積算の過程について)

- ・今回のような特名随意契約になると、相見積り等による競争性がなくなるため、積算が非常に重要になるとのご指摘について、海務課では、積算に対する知識があまりないことから、昭陽汽船より見積りを徴取した上で、その見積りにつき、大阪市の基準に基づいて、各々の作業には幾らかかるか積算する作業を、保全監理課の積算部門にも相談し、協力を

得ながら行うことにした。

- ・積算基準にある部分については、保全監理課で基準に基づいた積み上げをするが、そうでない部分は昭陽汽船の見積金額を採用することになる。その見積金額がどういう考え方で積み上げられているかとの観点で見積りを精査して、根拠があるものであれば採用し、根拠がないものは採用しないということになる。

- ・積算を行ったのは、クジラの処理の全ての作業が終わってからである。保全監理課において、15m、38 t のクジラ処理についての作業内容、どの馬力の船舶で引っ張って、和歌山の沖まで引っ張って等、本事案で発生した作業にどういう金額を積み上げていくかという点を踏まえ、土木の観点から積算する方法で行った。もともとは、普通に台座にクジラを載せて、そのポイントでクジラを落とそうと言っていたが、沖で波が荒い場合には危険が伴うので、底開バージという、底が開く船舶に変えるなど、現場でより安全に確実に作業ができる方法を模索しながら作業を行った。そのような事情を踏まえた形での積算となっている。

- ・時系列としては、まず、令和5年1月25日に昭陽汽船より8,625万円の見積書を受け取った。この1回目の見積りを受けて本市で確認したところ、一般経費のかけ方等、精査のやり方が間違っているところがあったため、1月30日にその旨昭陽汽船に指摘し、修正を求めた。その結果、2月1日に8,113万円に修正された見積りが上がってきた。

- ・8,113万円という見積金額と本市の積算額を照合し、契約の内容として認めるかを判断するのは海務課になる。その見積りは、海務課から保全監理課にも渡した。その後、保全監理課からその見積りの根拠について、昭陽汽船に確認してほしいとの連絡が海務課にあり、その際の質問事項があまりにも多かったことから、海務課として、2月初旬から中旬にかけて、82項目の質問事項を質問表としてまとめ、これを昭陽汽船に送付した。その結果を踏まえて、見積りの中身を確認しようと考えた。

- ・この質問表に対して、昭陽汽船からの回答は「もうすでに言った」「大阪市からの指示である」との回答もあった。

- ・昭陽汽船の見積りに関して、航行時間が24時間10分であるにもかかわらず、2日分が計上されている点については、同業者によれば、海難救助の単価は24時間5分であれば、2日分になるとの説明であったが、ただ、局長から頼んでもらえば、その部分は1.5日になるようなことも言われた。海に関する料金はざっくりしているところもあり、例えば港湾局自身でタグ事業をしていたときも、もう何分か過ぎれば、1時間単位のお金をもらう、ということもあった。そういう慣例が海の世界には残っているというところはある。

- ・昭陽汽船の見積りに関して、例えば、作業服の計上については、クジラの対応マニュアルの中にも、作業時に着用した衣服は臭いが取れずに廃棄、というようなことも書かれている。それをもとに、昭陽汽船が積んできた額であったと考えている。

(委託業務内容について)

- ・本委託契約に係る実際の業務について、オーバースペックではないかのご指摘、特に、クジラを投棄するのに、本当に船が2隻必要であったのか、6,000馬力の船は必要であったかというご指摘について、まず、2隻必要という点については、1隻はバージ船を引っ張っていくため、もう1隻は、航行安全上、一緒に航行する必要がある警戒船として、そ

れぞれ必要となったもので、海上保安庁からの指示による。

- ・6,000 馬力の船が必要であったという点については、クジラの死骸を遠洋まで持っている大型の船が必要であり、操船する人だけではなく、本市職員、また、現場で作業する作業員も同行する必要があった。そういった人たちは旅客扱いとなり、旅客を運ぶためには、座席または寝台付きの船がいるという規則がある。それを確保できる船が、6,000 馬力の船であった。

- ・なお、6,000 馬力の船に同乗した本市職員は、クジラの死骸を、海上保安庁と協議して決定したポイントに確実に沈められるか、沈めたときにクジラが浮いてこないか、という確認をするために同乗したものである。また、同船に同乗した作業員は、クジラを落とすときに引っ張るロープを外すための要員であり、クジラの死骸を載せる船を用意した再委託先の事業者の作業員であって、タグ事業者の作業員ではないため、規則上旅客扱いとなる。

- ・一般的に、椅子や寝台機能は4,000 馬力以上の船についていることが多い。当時は緊急ということもあり、当日、その機能がついた船で確保できたのが、6,000 馬力の船と4,500 馬力の船であった。

- ・昭陽汽船のホームページにはその保有する船が載っていて、沿海区域まで出られる船が4,000 馬力以上ということは確認していた。また、24 時間を超えて旅客を運べるのは6,000 馬力の船ということであった。他の事業者でも4,000 馬力、4,500 馬力で24 時間以上旅客を運べる船はあったが、必ずその船が用意してもらえる、また、大阪港のことにも詳しい、さらに、必要な船は全部準備ができる、との条件がそろったのは、昭陽汽船だけであった。その昭陽汽船が準備したのが、結果としては4,500 馬力と6,000 馬力の船であった。

(積算の資料について)

- ・積算の根拠を精査できる資料を提出頂けていないとのご指摘については、一旦、我々としては積算の頭金とその積み上げた内訳書を提出しており、現状はそれが全てである。当局としては、提出済みの資料で全て説明できると考えている。資料が分かりにくい、整理の仕方が悪いというようなことなのであれば、別途お答えする。

(業者との調整過程について)

- ・昭陽汽船側が提示する、8,000 万円に見積りを合わせろ、といった内容の課長のメールがあることのご指摘について、これは、本件の直接の担当ではない、契約担当の課長の個人としてのメールであって、局全体としてこれを受け入れていたわけではない。当時の海務課では、昭陽汽船との交渉を上手く進めることができず、2 か月がたっても協議が整わなかった。そんな中で昭陽汽船側を怒らせてしまったということもあり、この状況を見かねて、相手の提示額をスタートにしないと話が進まないのではないか、という趣旨のメールと認識している。あくまでも本事案でクジラの死骸の処理するのは本事案の主担である海務課であって、保全監理課の助けを受けつつも、海務課がきっちり判断してやるべき事案ということは局として共有していた。

- ・年度末に迫っていたが、そのために無理な金額で合意をするということは考えていなかった。あくまでも、市民への説明責任がしっかり果たせる根拠のある数字がないと契約をしてはいけないことは認識していた。年度末で合意に達しないならば、それはそれでやむ

なしと思っていた。

- ・1回目と2回目の昭陽汽船との協議についてはエクセルの表で昭陽汽船の考え方をまとめているが、その協議結果がどうなったかということまでは整理されていない。先方の見積り（約8,000万円）に対して我々は判断しておらず、それが適正かどうかを判断しないまま、自分たちで作った積算額（約2,000万円）を主張していた。

- ・昭陽汽船の見積りについて精査ができていれば、その精査の内容を昭陽汽船に返し、作業ごとに協議ができたのではないかと思う。今回はそこまで至らなかった。

- ・とにかく、当時の海務課として交渉が下手であった。昭陽汽船とのやりとりについて、当局の積算内容を伝えていなかった。昭陽汽船が、自分達の見積書が積算にどう反映されているのかを確認したいと考えるのは当然で、それを我々の側がきちんとできていなかった。昭陽汽船から出された見積書の金額にだけ根拠を求めるばかりであった。海務課の職員がうまく交渉を進めていれば経営改革課長が関与することもなかったと思う。

(法律相談の結果の扱いについて)

- ・昭陽汽船との金額の調整に関しては弁護士への法律相談も行った。その際、本市の想定金額として3,774万円という金額を提示し、昭陽汽船の意向と開きが大きいことを前提に、今後の交渉の留意点について相談を行った。

- ・弁護士からは訴訟で解決することの提案も受けたが、3,774万円という額は、局長までも上がっておらず、組織として決めた最終の数字ではない。当該金額は、補助金の交付を受けることを前提に、当該補助金の額が1,400万円であったことを踏まえ、それを超える3,700万円という額だけを作ったものである。

- ・仮に、組織として3,700万円という額が確定していたら、弁護士の助言どおり訴訟という方向に行ったと思うが、その時点では全然そういう段階でなかった。これから、さらに見積もりを精査し、金額をプラスしていく余地がある中、積み上げ方の考え方の確認ということでご意見いただいたという状況である。

- ・なお、法律相談で弁護士は、委託料について、発注側である大阪市の積算で見るということは言っていたが、その積算基準の元になっている前提条件が違うこともあり、それであれば、何か調整ができるのではということであって、必ず本市の基準で積算すべきということではないと解している。

5 判断

以上のような事実関係、監査対象所属の説明と同所属に対する調査及び関係人調査等に基づき、本件請求について次のように判断した。

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。

（１）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。

（２）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ＩＲ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。

（３）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。

(4) 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、むしろ多種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。

（５）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（３）で述べたとおりである。

一方で、上記（４）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はあるものの、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。

（6）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

（ア）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かかわらず、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。

（イ）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 (桜島岸壁)		航行時間 (要した時間)	引用資料等
	出港日時	帰港日時		
予定 (計画時点)	1月19日 AM 5時	1月20日 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 ・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 AM 4時45分	1月20日 AM 3時45分	23時間	業務実施報告書 ※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）（31ページ参照）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。

(ウ) 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

(ア) 「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。

（イ）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。

（ウ）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、または、そのことと同視すべき注意義務違反があっ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。

6 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。

については、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。

本件請求に係る監査の結果は上述のとおりであるが、今後の事務に当たり留意すべき点等について以下のとおり付言する。

(意見)

(大阪港湾局に対して)

当監査結果でも述べているが、令和3年7月に大阪港湾局の同一組織内でクジラの埋設処分事案が発生していたにもかかわらず、市営港湾を管轄する部署で十分な情報共有や検討がなされず、さらには水産庁マニュアルの存在すらも認識していなかったことが確認された。

本来であれば、事案の発生を事前に予見した上で府営港湾管理部署との情報共有、前例のある埋設処分の実施に向けた対応策の検討などの事前準備を行うべきであった。

しかしながら、本件においては、そうした事前準備や検討がなされない状況の中で、数日間で処分方法を決定しなければならない事態になり、過去に処分事例の乏しい、高額な費用と困難な作業を伴う海洋沈下による処分を選択する結果となった。

また本件委託業者との見積協議等による契約金額の決定過程において、契約金額の積算根拠を示す公文書が適切に作成されていない点は、意思決定の正確性の確保や責任の明確化、市民に説明する責務を全うするという観点からは大きな問題である。

さらに、契約金額の決定プロセスに関与しているはずの職員からは、契約金額の積算根拠となる説明が十分になされず、結果として、本件契約の締結過程に多くの疑義が生じる結果となった。

とりわけ、特定職員の発言やメール内容から、本市職員でありながら、金額交渉の際に本件委託業者側に寄った発言等が確認され、積算根拠を無視した契約金額とするよう働きかけを行った結果、本件委託業者の主張に沿った契約金額となったとの疑念は拭えない。今回の問題点については、特定職員個人の問題のみならず、関係業者に対して過度に配慮するといった大阪港湾局の組織的な体質にも問題があったと考えざるを得ない。

上記のことから、大阪港湾局においては、今後同様の事態に備えて、府や周辺自治体と事前に連携して協議を行い、予め処分方法や対応策などの作業手順等を定めた上で、事案発生時には、速やかに適切な対応ができるよう準備されたい。

また、当監査を通じて明らかになった契約事務や公文書管理の問題点、組織体質に係る課題について、組織として対処し、あらゆる公金支出について、適切に説明責任を果たせるように改善に向けた取組を早期に進められたい。

(契約管財局に対して)

本件契約については、緊急を要するクジラの死骸の処理を即時に行う必要があったため、「災害時における契約事務ガイドライン」に示された契約事務に準じた取扱いとして、緊急特名随意契約により業者決定が行われた。緊急特名随意契約による場合には、本件でもみられたとおり、契約金額の決定に際して、受注者と争いが生じたり、法的なトラブルや紛争に発展する可能性も否定できないことから、当監査で確認された事実関係や疑義等を踏まえ、今後、緊急特名随意契約による場合の適用範囲や契約手続きの明確化など、契約手続きの適正化が図られるよう検討されたい。

【参考文献】

- 『海獣学者、クジラを解剖する。～海の哺乳類の死体が教えてくれること～』 田島 木綿子/
編著 株式会社山と溪谷社 2021.8

- 水産庁ホームページ：分野別情報：捕鯨の部屋：クジラ類の座礁・混獲
<https://www.jfa.maff.go.jp/j/whale/bycatch.html> (2024.4.25 確認)
※「鯨類座礁対処マニュアル」が公開されている。

- 一般財団法人日本鯨類研究所：ストランディングした鯨について：ストランディングレコードデータ
<http://icrwhale.org/zasho2.html> (2024.4.25確認)

- 一般財団法人日本鯨類研究所：寄鯨調査事業について
<http://icrwhale.org/2021yorikujira.html> (2024.4.25確認)

- 日本セトロロジー研究会：会誌『日本セトロロジー研究』
<https://cetology.main.jp/journal> (2024.4.25確認)

- J-STAGE：「日本セトロロジー研究」2021 年 31 巻
https://doi.org/10.5181/cetology.0.31_15 (2024.4.25 確認)
p.15-46 石川 創「ストランディングレコード (2020 年収集)」

- J-STAGE：「日本セトロロジー研究」2022 年 32 巻
https://doi.org/10.5181/cetology.32.0_29 (2024.4.25 確認)
p.29-65 石川 創「ストランディングレコード (2021 年収集)」

- J-STAGE：「日本セトロロジー研究」2023 年 33 巻
https://doi.org/10.5181/cetology.33.0_37 (2024.4.25 確認)
p.37-66 石川 創「ストランディングレコード (2022 年収集)」

- J-STAGE：「沿岸海洋研究 45 (2)」 2008
https://doi.org/10.32142/engankaiyo.45.2_85 (2024.4.25 確認)
p.85-90 石川 創「漂着鯨類の情報収集・蓄積と社会的活用」

- 国立科学博物館：研究と標本・資料：標本・資料データベース：海棲哺乳類データベース
<https://www.kahaku.go.jp/research/db/zoology/marmam/index.php> (2024.4.25 確認)

- 『船舶安全法関係用語事典 :第2版』 上村 宰/編著 成山堂書店 2012. 11
p. 137、 p. 242
- 『船舶安全法の解説 :5訂版 -法と船舶検査の制度-』 有馬 光孝/編著 成山堂書店
2014. 12 p. 309-310

【参考法令等】

1 地方自治法（昭和22年法律第67号）【抜粋】

第2条

1－13 略

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

15－17 略

（契約の締結）

第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

3－5 略

6 競争入札に加わろうとする者に必要な資格、競争入札における公告又は指名の方法、随意契約及びせり売りの手続その他契約の締結の方法に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

（契約の履行の確保）

第234条の2 普通地方公共団体が工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買入れその他の契約を締結した場合においては、当該普通地方公共団体の職員は、政令の定めるところにより、契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認（給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行なう工事若しくは製造の既済部分又は物件の既納部分の確認を含む。）をするため必要な監督又は検査をしなければならない。

2 略

2 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）【抜粋】

（随意契約）

第167条の2 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

一四 略

五 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。

六九 略

2～4 略

(監督又は検査の方法)

第 167 条の 15 地方自治法第 234 条の 2 第 1 項の規定による監督は、立会い、指示その他の方法によつて行なわなければならない。

2 地方自治法第 234 条の 2 第 1 項の規定による検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類（当該関係書類に記載すべき事項を記録した電磁的記録を含む。）に基づいて行なわなければならない。

3 普通地方公共団体の長は、地方自治法第 234 条の 2 第 1 項に規定する契約について、契約の目的たる物件の給付の完了後相当の期間内に当該物件につき破損、変質、性能の低下その他の事故が生じたときは、取替え、補修その他必要な措置を講ずる旨の特約があり、当該給付の内容が担保されると認められるときは、同項の規定による検査の一部を省略することができる。

4 普通地方公共団体の長は、地方自治法第 234 条の 2 第 1 項に規定する契約について、特に専門的な知識又は技能を必要とすることその他の理由により当該普通地方公共団体の職員によつて監督又は検査を行なうことが困難であり、又は適当でないと認められるときは、当該普通地方公共団体の職員以外の者に委託して当該監督又は検査を行なわせることができる。

3 予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）【抜粋】

(予定価格の作成)

第 79 条 契約担当官等は、その競争入札に付する事項の価格（第 91 条第 1 項の競争にあつては交換しようとするそれぞれの財産の価格の差額とし、同条第 2 項の競争にあつては財務大臣の定めるものとする。以下次条第 1 項において同じ。）を当該事項に関する仕様書、設計書等によつて予定し、その予定価格を記載し、又は記録した書面をその内容が認知できない方法により、開札の際これを開札場所に置かなければならない。

(予定価格の決定方法)

第 80 条 予定価格は、競争入札に付する事項の価格の総額について定めなければならない。ただし、一定期間継続してする製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約の場合においては、単価についてその予定価格を定めることができる。

2 予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。

(予定価格の決定)

第 99 条の 5 契約担当官等は、随意契約によろうとするときは、あらかじめ第 80 条の規定に準じて予定価格を定めなければならない。

4 船舶設備規程（昭和9年通信省令第6号）【抜粋】

第97条 船舶ハ左表ノ区分ニ依リ其ノ搭載スル旅客（甲板旅客ヲ除ク）ニ対シ同表ニ掲グル客席ヲ設クベシ

航行区域	航行予定時間	客席
遠洋	—	寝台
近海	—	寝台又ハ坐席
沿海及平水	24 時間以上	寝台又ハ坐席
	1.5 時間以上	寝台、坐席又ハ椅子席
	24 時間未満	
	1.5 時間未満	寝台、坐席、椅子席又ハ立席

② 沿海以下ノ航行区域ニシテ航行予定時間3時間未満ノ航路ニ於テ臨時ニ搭載スル遊覧其ノ他ノ団体旅客ニ対スル客席ハ管海官庁ニ於テ差支ナシト認ムルトキハ前項ノ規定ニ拘ラズ其ノ全部又ハ一部ヲ立席ト為スコトヲ得

③ 前二項ノ規定ニ拘ラズ水中翼船ノ客席ハ寝台、坐席及立席ト為スコトヲ得ズ

④ 第一項及第二項ノ規定ニ拘ラズ高速旅客船（左表ノ区分ニ依リ其ノ最強速力ガ同表ニ掲グル値以上ノ旅客船ニシテ水中翼船ニ該当セザルモノヲ謂フ以下同ジ）ノ客席ハ寝台、坐席及立席ト為スコトヲ得ズ

総トン数	最強速力
20 トン以上 50 トン未満	25 ノット
50 トン以上 100 トン未満	30 ノット
100 トン以上 800 トン未満	35 ノット

5 船舶安全法施行規則に関する細則（日本小型船舶検査機構検査事務規程細則第3編）

【抜粋】

（適用除外）

2.0(a) 「人の運送の用に供する」とは、船員及びその他の乗船者以外の人を乗せて運航することをいう。この場合において、

(1) 「船員」とは、下記に掲げる者をいう。

(i) 船員法(昭和22年法律第100号)の適用がある船舶については、同法に定める船員をいう。

(ii) 船員法の適用のない小型漁船及び小型兼用船（漁ろうをする間に限る。）については、漁業法第2条第2項の「漁業者」又は「漁業従事者*」であつて、当該船舶に乗り込む者をいう。

*船員法の適用のない小型漁船等に乗る「漁業従事者（家族労働の場合を除く。）」については、水産庁長官通達（平成26年4月1日付け25水管第2593号「船員法が適用されない漁船及び小型兼用船の漁船員における待遇及び作業の安全の確保について」）を参照のこと。

(iii) 船員法の適用のない(ii)に掲げる船舶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(この場合、当該業務(労働)の代償として報酬を受けるかどうかを問わない。)をいう。

例えば、引かれ釣り船の棹さし、保針、綱取り又は見張り等に従事する者、はしけ等の家族船員、ヨットのスタッフ、クルー及びその交替要員等である。これらの者については、実際には、その実態を把握し具体的に判断して適用すべきであるが、専門の操船者がいない貸船等のごとく明確な区別がつかないものについては、1名とする。

(2) 「その他の乗船者」とは、(1)「船員」に準ずる者で次に掲げる者をいう。

(i) 当該船舶の管理のため乗船する船舶所有者(船舶管理人及び船舶借入人を含む。)。この場合において、この者が法人の場合は、その役員とする。

(ii) 貨物付添人

(iii) 警備、保安、試験、研究等に係る業務を遂行するために使用する船舶に当該業務を遂行するために乗船する者

(iv) 税関職員、検疫官、その他船員以外の者であって、船内において業務に従事する者

(3) 「旅客」とは、(1)及び(2)以外の者をいう。

6 大阪市契約規則(昭和39年大阪市規則第18号) 【抜粋】

(趣旨)

第1条 本市において売買、貸借、請負その他の契約をする場合においては、別に定めがあるもののほか、この規則の定めるところによる。

(見積徴取)

第17条の3 随意契約によろうとするときは、見積りに必要な事項を示して2名以上の者から見積書を徴するものとする。ただし、急施を要するときその他やむを得ない理由があるときは、この限りでない。

(予定価格の決定)

第26条 予定価格は、入札に付する事項の価格の総額について定めるものとする。ただし、一定期間継続してする製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約の場合においては、単価について予定価格を定めることがある。

2 予定価格は、契約の目的物又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多少及び履行期間の長短等を考慮して定めるものとする。

(監督及び検査を担当する職員の指定)

第43条 局長等は、あらかじめ課長又はこれに準ずる者の中から、請負契約の適正な履行を確保するための必要な監督(以下監督という。)を担当する職員及び請負又は買入れその他の契約についての給付の完了の確認(給付の完了前に代価の支払を要す

る場合において行う確認を含む。以下同じ。)のための必要な検査(以下検査という。)を担当する職員を指定しなければならない。

- 2 前項の規定により指定された職員に事故があつたとき又は当該職員が欠けたときは、局長等は、速やかに指定を変更し、又は新たに指定しなければならない。

(監督の方法)

第44条 前条の規定による監督を担当する職員(以下監督職員という。)は、立会い及び指示の方法によるほか、必要に応じて工程の管理、履行途中における工事製造等の使用材料の試験その他の方法により監督を行なうものとする。

(監督の結果)

第45条 監督職員は、監督の結果を随時局長等に報告しなければならない。

- 2 局長等は、必要と認めるときは、監督の結果を契約管財局長に通知するものとする。

(検査の方法)

第46条 第43条の規定による検査を担当する職員(以下検査職員という。)は、必要に応じて監督職員の立会いを求めて給付の内容若しくは数量を検査し、又は給付の目的物について破壊、分解若しくは試験により検査するものとする。

- 2 契約者又はその代理人は、前項の規定による検査に立ち会わなければならない。

(検査における不合格)

第50条 検査の結果、不合格と判定されたときは、契約者は、自己の費用をもつて、遅滞なく、取りこわし、撤去、取替え又は修補等の必要な処置をとらなければならない。

- 2 契約者又はその代理人が正当な理由がなく検査に立ち会わないときは、契約者は、検査の結果について異議を申し立てることができない。

(検査調書等)

第51条 検査を完了したときは、検査職員は、検査調書を作成しなければならない。

- 2 前項の検査に係る契約の代金は、検査調書に基づかなければ支払うことができない。

- 3 第1項の規定にかかわらず契約金額が400,000円以下の契約で契約管財局長が検査調書を作成する必要がないと認めるものについては、これを省略することができる。

- 4 略

7 大阪市公文書管理条例（平成18年大阪市条例第15号）【抜粋】

（作成）

第4条 本市の機関は、意思決定をするに当たっては、公文書（法人公文書を除く。以下この条及び次条において同じ。）を作成してこれをしなければならない。ただし、事案が軽微なものであるとき又は意思決定と同時に公文書を作成することが困難であるときは、この限りでない。

2 本市の機関は、意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合において、前項ただし書の規定により公文書を作成することなく意思決定をしたときは、当該意思決定をした後速やかに公文書を作成しなければならない。

3－5 略