令和６年度 第９回 大阪港湾局服務規律確保推進委員会

日　時：令和７年２月４日（火）　11：00～
場　所：大阪港湾局　第１会議室

議　　題

１　外部監察専門委員による調査結果について

２　休暇、超勤、休職者の状況について

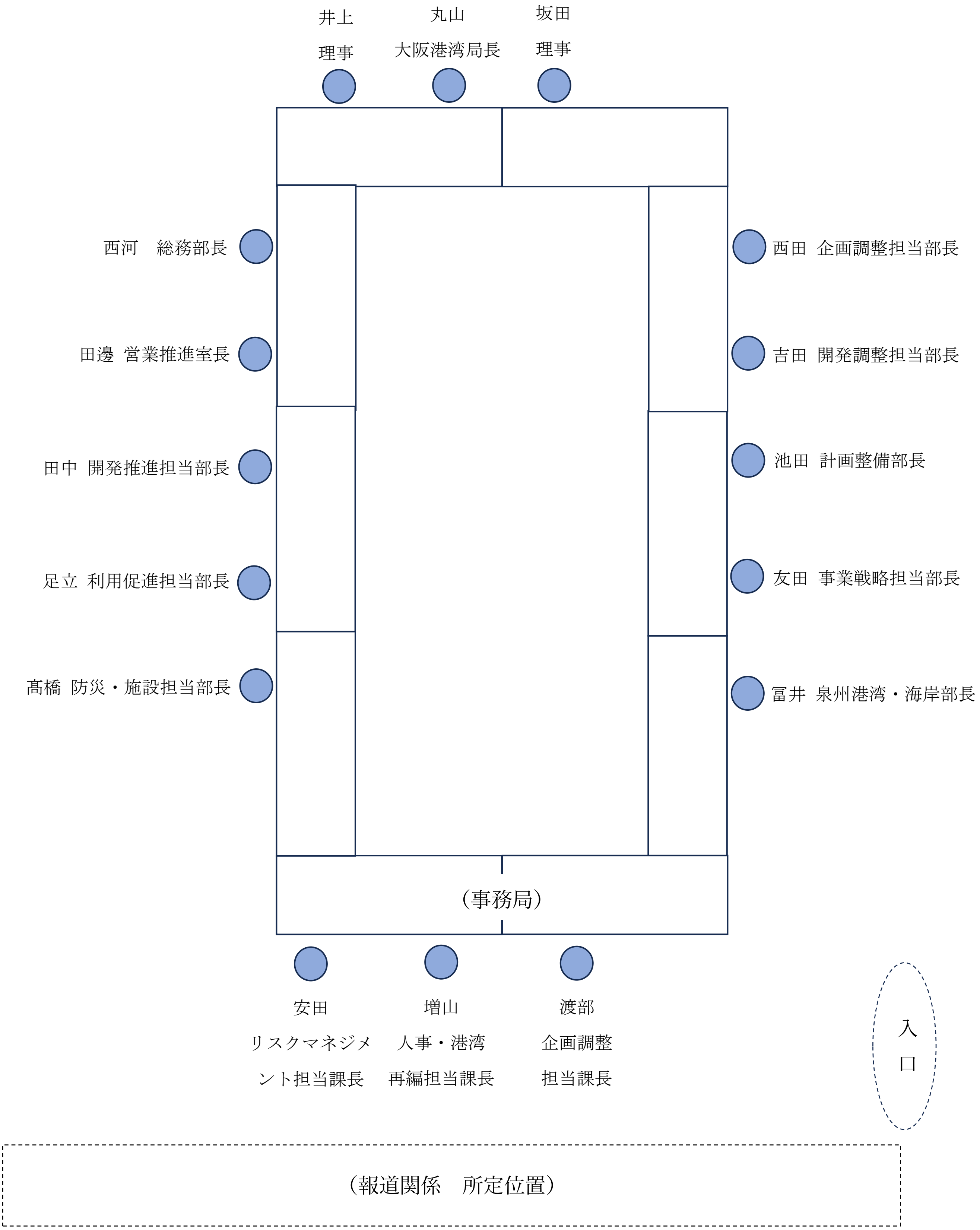
３　その他

大阪港湾局服務規律確保推進委員会　名簿

委員長	丸山 大阪港湾局長
副委員長	坂田 理事
	井上 理事
委員	西河 総務部長
	西田 企画調整担当部長
	田邊 営業推進室長
	吉田 開発調整担当部長
	田中 開発推進担当部長
	池田 計画整備部長
	足立 利用促進担当部長
	友田 事業戦略担当部長
	髙橋 防災・施設担当部長
	冨井 泉州港湾・海岸部長

令和６年度 第９回 大阪港湾局服務規律確保推進委員会　座席表

大阪港湾局　第１会議室



報　　告　　書

令和７年１月３０日

大阪市長　様

外部監察専門委員　　弁護士　山　形　康　郎

弁護士　岡　本　英　子

弁護士　浜　田　真　樹

弁護士　井　上　一　隆

弁護士　長　屋　卓　嗣

弁護士　足　立　啓　成

弁護士　岡　田　良　洋

弁護士　細　谷　友　菜

目次

第１　はじめに..4
　１　調査に至る経緯..4
　２　調査事項..4

第２　調査の方法及び実施状況..4
　１　調査の方法..4
　（１）資料・文献調査..5
　（２）ヒアリング調査..5
　２　事務局職員等の関与について...5
　３　調査の実施状況..5
　（１）資料・文献調査の実施状況..5
　（２）ヒアリング調査の実施状況..5
　（３）調査の体制..5

第３　事実経過..5

第４　調査事項①についての調査結果及び考察...5
　１　初動時（クジラ発見時）～海洋沈下業務完了時まで...6
　（１）事実の経過について..6
　ア　クジラ発見時（令和５年１月９日）からクジラ死亡確認時（同月１３日）まで 6
　イ　クジラ死亡確認後（１月１３日）から委託業者・業務内容決定（同月１７日）まで.7
　　（ア）大阪港湾局のＡＴＣ庁舎内での動き 7
　　（イ）本庁舎における動き 7
　　（ウ）大阪港湾局のＡＴＣ庁舎にいた職員への連絡...8
　　（エ）本件委託業者への正式な委託決定までの流れ...8
　ウ　海洋沈下業務実施（１月１８日）から業務完了（同月２０日）まで 9

　（２）処分方法を「海洋沈下」としたことの妥当性について..9
　ア　先行する調査結果等による指摘...9
　イ　外部監察専門委員の意見 9

　（３）業者選定の判断及び方法の妥当性について 10
　ア　業者選定の恣意性について.. 10
　イ　業者選定に関する本件契約事務手続の適正性について.. 12
　　（ア）比較見積を行わなかったことについて 13
　　（イ）緊急特名随意契約の相手方として業者選定をする際に、本件委託業者以外の業者が対応可能であるかについて具体的に検討していないこと 13

２　業務実施後～契約合意・支払時まで 15
（１）本件委託業者に勤務する元職員への酒類の供与について 15
ア　事実経過及び先行する調査結果等 15
イ　外部監察専門委員の意見 15

（２）関係業者等との会食について 16
ア　事実経過及び先行する調査結果等 16
イ　外部監察専門委員の意見 16

（３）契約金額交渉期間中における交渉担当部署以外の職員の対応について 17
ア　先行する調査結果等 17
イ　事実経過 18
ウ　外部監察専門委員の意見 18

（４）鯨死骸処理に向けた事前準備等について 19
ア　事実経過及び先行する調査結果等 19
イ　外部監察専門委員の意見 20

３　契約金額の妥当性及び職員の損害賠償責任の有無について 20
（１）大阪市に損害が発生していたか 21
ア　本件委託業者の見積採用の適否について 21
（ア）先行する調査結果 21
（イ）外部監察専門委員の意見 21
イ　損害についての外部監察専門委員の意見 22
ウ　曳船作業費について 23
（ア）夜間割増及び深夜割増について 23
Ａ　先行する調査結果 23
Ｂ　外部監察専門委員の意見 23
（イ）特殊作業割増について 23
Ａ　先行する調査結果 23
Ｂ　外部監察専門委員の意見 23
エ　技術管理費について 25
（ア）先行する調査結果 25
（イ）大阪港湾局による説明 25
（ウ）外部監察専門委員の意見 26
Ａ　技術管理費の加算について 26
Ｂ　技術管理費の金額について 26
Ｃ　諸経費の金額について 27
Ｄ　技術管理費に関するまとめ 28
オ　特殊清掃費について 28

（ア）先行する調査結果 28
（イ）大阪港湾局による説明 28
（ウ）外部監察専門委員の意見 29
A　特殊清掃費の加算について 29
B　特殊清掃費の金額について 30
C　諸経費の金額について 31
D　特殊清掃費に関するまとめ 31
カ　航行予定時間について 31
（ア）先行する調査結果 31
（イ）外部監察専門委員の意見 32
キ　「旅客」の取り扱いについて 32
（ア）先行する調査結果 32
（イ）外部監察専門委員の意見 32
ク　損害に関するまとめ 34

（２）職員個人の損害賠償責任が認められるか 34
ア　総論 34
イ　海務課長、防災・施設担当部長、局長による対応・行為の評価 34
（ア）事務分掌において定められた職責 34
（イ）事実経過（本件契約の締結に至るまでの関与） 35
（ウ）大阪港湾局全体としての本件の対応・行為に関する外部監察専門委員の考察 38
（エ）海務課長の対応・行為に関する外部監察専門委員の意見 40
（オ）防災・施設担当部長の対応・行為に関する外部監察専門委員の意見 41
（カ）局長の対応・行為に関する外部監察専門委員の意見 42
ウ　経営改革課長による対応・行為の評価 43
（ア）事実経過（本件契約締結における関与） 43
（イ）経営改革課長の対応・行為に関する外部監察専門委員の意見 45

第５　調査事項②についての調査結果及び考察 46
１　先行する調査結果等 46
２　外部監察専門委員の意見 46
３　外部監察専門委員からの提言（改善策） 47
（１）業務フローの確認と対応体制の事前検討 47
（２）未知の問題への対処 47
（３）関係業者との関係をはじめとする職務規律について 48

第６　調査事項③についての調査結果及び考察 48

第１　はじめに

１　調査に至る経緯

本報告書は、大阪市外部監察専門委員が、大阪市から委託を受けて行った調査結果をまとめたものである。

令和５年１月、大阪湾に迷い込んだクジラが淀川河口付近で死亡したことを受け、大阪市は、このクジラ死骸を紀伊水道沖に海洋沈下するという判断を行った。このクジラ死骸を海上運搬した上で海洋沈下する業務（以下「本件委託業務」という。）は、大阪港湾局から、特名随意契約の方法により民間事業者である昭陽汽船株式会社（以下「本件委託業者」という。）に委託されたところ、大阪市は、同年３月３１日付け業務委託契約（以下「本件契約」という。）を締結し、同契約に基づき、同年４月２７日に、本件委託業者に委託費８０１９万００００円を支払った。

この業務及び委託金額については、これまでに以下の各調査が行われてきた。

① 大阪市監査委員による監査結果（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」）

② 大阪市契約管財局による調査報告（令和６年５月２２日付け「第２００回　大阪市入札等監視委員会　指定案件『鯨死骸海上運搬処理業務委託』（大阪港湾局）にかかる調査報告」）

③ 大阪市入札等監視委員会による意見具申（令和６年６月７日付け「契約事務手続の適正化に向けてー『鯨死骸海上運搬処理業務委託』（大阪港湾局）の調査報告を受けてー」）

④ 大阪市公正職務審査委員会による審議結果（令和６年６月６日付け「公益通報に係る審議結果について（通知）」）

しかし、これらの調査によって問題点や疑問点が指摘されたものの、判断を示すまでに至っていない事項（調査がなされていない事項のほか、調査は行われたものの結論に至っていない事項を含む。）が存在していた。

これを受けて、大阪市は、「大阪港湾局における契約事務（鯨処理を含む）に関し、局全体のガバナンスと取り巻く事業者との関係性についての課題等を明らかにするための調査等」を外部監察専門委員に委託した。

２　調査事項

外部監察専門委員が大阪市から委託を受けた調査事項は、次のとおりである。

① 監査委員に指摘された事項のうち、入札等監視委員会や公正職務審査委員会において判断されていない事項についての確認調査（以下「調査事項①」という。）

② 鯨処理問題に端を発して、大阪港湾局のガバナンスが機能していない点の指摘及びそれに対する改善策の提示（以下「調査事項②」という。）

③ タグ事業者や海洋関係の建設業者という業界との関わりに関して、透明性の確保や公正な競争の担保についての確認調査（以下「調査事項③」という。）

第２　調査の方法及び実施状況

１　調査の方法

前記第１の大阪市からの委託を受けて、外部監察専門委員において、以下の方法により調

査を行った。

（１）資料・文献調査

先行する各調査において参照された資料、関係者から外部監察専門委員宛てに提出された意見書等、関連法規に関する注釈書等並びに裁判例等の調査

（２）ヒアリング調査

本件に関与していた市職員、本件委託業者関係者に対するヒアリング

２　事務局職員等の関与について

前項記載の調査を実施するにあたり、資料準備や日程調整等の事務的な作業は、事務局である大阪市総務局監察部監察課職員（以下「事務局職員」という。）と、これを経由して大阪港湾局職員にも依頼し、事務局職員等が本調査には関与している。もっとも、この作業は外部監察専門委員の指示に従ってなされた準備行為にとどまり、事務局職員等の評価・判断は調査には介在していない。したがって、事務局職員等の関与があったことが、本調査の正当性を揺るがすものとはならない。

３　調査の実施状況

（１）資料・文献調査の実施状況

随時行った。

（２）ヒアリング調査の実施状況

対象人数　　１２名（令和４年度大阪市職員９名、本件委託業者関係者３名）

調査時期　　令和６年１０月～１２月

調査方法　　外部監察専門委員（複数名）による、対面又は電話での聴取

（３）調査の体制

外部監察専門委員８名により調査を開始したが、調査を進める中で、体制強化の必要があると判断し、令和６年８月に委員を１名増員し、９名体制とした。しかしながら、うち１名については、調査開始後に長期の病気療養に入り本調査への従事が困難となったことから、本報告書の作成には関与しておらず、結果として８名体制により本報告書を作成した。

第３　事実経過

別紙１「時系列表」のとおりと認める。なお、本報告及び別紙１における各職員の役職は、いずれも本件契約の締結当時（令和４年度当時）のものを用いている。

本件に関しては、前述のとおり先行する調査が複数存在し、それぞれの調査にあたって、客観的な事実経過については、資料に基づいてある程度情報集約がなされていた。

そこで、外部監察専門委員において調査を行うにあたっても、原則としてこれら先行調査の収集資料を活用することとした。当然ながら、先行調査の資料に記載された内容の正確性や信用性については外部監察専門委員において適宜検討・確認を行っている。

第４　調査事項①についての調査結果及び考察

大阪市から委託を受けた調査事項のうち、調査事項①（監査委員に指摘された事項のうち、

入札等監視委員会や公正職務審査委員会において判断されていない事項についての確認調査）についての調査結果及び考察は以下のとおりである。

以下では、時系列の流れに即して、①初動時（クジラ発見時）～海洋沈下業務完了時まで、②業務実施後～契約合意・支払時まで、そして、③契約金額の妥当性及び職員の損害賠償責任の有無で項を分けて事実の経過を整理し、各項での論点に関する調査結果及び考察を論じるものとする。

なお、調査事項の範囲外ではあるが、外部監察専門委員において調査等が必要と考えた事項及び問題点についての調査及び考察も適宜行った。

１　初動時（クジラ発見時）～海洋沈下業務完了時まで

（１）事実の経過について

ア　クジラ発見時（令和５年１月９日）からクジラ死亡確認時（同月１３日）まで

令和５年１月９日、大阪港淀川河口付近にて、クジラが発見された後、大阪港湾局内（主に海務課）では、同月１０日、１１日とマスコミ対応、海上保安庁との調整、大阪府環境農林水産部水産課に対して所管部署の確認、クジラの見守りなどの対応に終始していた。

海務課内においては、同月１２日ごろから、クジラがかなり衰弱しているとのマスコミ報道を受け、クジラの死亡を想定した仮係留（安全な場所への移動）・死骸の処分方法等の検討が開始されていた。

もっとも、こうした処分方法・業者選定の検討方法や交渉先については、同課を所管する防災・施設担当部長や海務課長から他の職員に対して具体的な指示が出されたことによるものではなく、海務課の職員各自の判断により開始していた。

具体的には、１月１２日に海遊館の専門家に連絡し、体長約８メートル、重さ約１０トンという大きさのクジラとの見当をもとに、海中に沈めておけば腐敗の進行が抑えられ、処分まで１週間程度の猶予を見込めること、ただ、腐敗が進めばガスが発生し、鯨体が爆発する危険性があること等の助言と指摘を受けていた。

しかし、クジラが死亡した同月１３日に死骸を確認したところ、実際には、クジラの全長は、約１５メートル、重さ約４０トンあり、見当よりも相当大きなクジラであることが判明し、また、腐敗が進み、ガスが溜まっていることも確認された。

クジラは、同月１２日から翌１３日にかけて、淀川河口の浅瀬へ移動していたことから、マスコミや周辺住民等も見物に集まってくる様子が確認された。このため、見物人らの安全確保等のため、クジラを直ちに夢洲北側護岸等に移動させ、仮係留することの可否についても、検討を行っていた。また、海務課内で、クジラの死亡後の処分方法等についても、大阪湾広域臨海環境整備センターの管理する新島（フェニックス）への埋設処分について大阪市環境局に問い合わせたが、受入基準を満たさず不可との回答であった。また、堺７－３区への埋設処分について、大阪港湾局の堺泉北建設管理課を通じて、大阪府環境農林水産部水産課への問い合わせが行われていたが、関係各所との調整に時間を要するため、同所への埋設は困難と判断された。

イ　クジラ死亡確認後（1月13日）から委託業者・業務内容決定（同月17日）まで

（ア）大阪港湾局のＡＴＣ庁舎内での動き

１月１３日、クジラの死亡が正式に確認されたタイミングで、大阪港湾局のＡＴＣ庁舎内にいた海務課職員においてクジラの死骸の処分方法の検討が開始された。

まず、委託業者の選定については局内関係者による会議で方針決定したほうがよいとの見解から、海務課、工務課、保全監理課、経営改革課で打合せを行おうとしていた。その打合せでは、海洋土木業者（以下「マリコン」という。）で対応可能な業者がいるかどうかの検討を行う予定であった。

この時点で、死骸の処分方法の検討としては、埋設処分が選択肢に残っていたものの、実際には、直ちに埋設場所等を確保することは難しく、関係各所や地元等との調整には時間を要するとの意見が出ているなど埋設は困難との検討結果もあり、翌日以降、週末（土曜日・日曜日）に入ることから、マリコン等を含む事業者や関係各所が休業日となり、協議できないことが懸案となっていた。

もっとも、このような大阪港湾局のＡＴＣ庁舎内の議論の状況について、海務課職員らから、この日、本庁舎にいた海務課長に対しての報告は行っていなかった。

（イ）本庁舎における動き

同じころ、本庁舎にいた海務課長は、前述の仮係留について、クジラの全長が約１５メートルと非常に大きく、着底もしていたことから、大阪港湾局が所有している船舶、資機材等では、仮係留場所まで移動させるための曳航作業はできないことが判明していたことを受けて、人事・港湾再編担当課長を通じて、本件委託業者に対し、着底しているクジラを浅瀬から移動させ、仮係留して一時保管するための曳航作業の可否を打診しているところであった。

人事・港湾再編担当課長を通じて打診をしたのは、この日、同人が海務課長と同じく本庁舎に別件で在庁していたことと、人事・港湾再編担当課長が、かつて大阪港湾局に配属されていた元大阪市職員で本件委託業者に在籍する者（以下「本件委託業者担当者」という。）と面識があったためである。

また、防災・施設担当部長と海務課長は、同日午後、囲み取材に向けた市長レクの際に、市長から「海から来た生き物だから海に返してあげたい」「海洋沈下も含めて検討するよう」等の発言があり、これを聞いていた。

これに加え、大阪府側で港湾を担当していた副知事から局長に対して、「クジラの処分方法として、海洋沈下で考えてはどうか」という趣旨の連絡があった。また、その副知事からの連絡の中で、大阪府知事及び市長も同様の見解であるという趣旨の発言があったという局長の認識が、防災・施設担当部長、海務課長及び人事・港湾再編担当課長に共有された。

これを受けて、前記３名は、遅くとも同日１９時ころまでには、海上保安庁から海洋沈下に関する了解を得られれば、海洋沈下が望ましいとの共通認識を持つに至った。その後、局長が電話で海上保安庁第５管区海上保安本部長へ相談したところ、「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点を条件に海洋沈下が可能である旨回答

を得た。

海務課長は、この認識とともに、鯨体が腐敗により軟弱化するため１週間程度が輸送期限となり、また鯨体爆発の危険性もある旨、前日の１月１２日に専門家から指摘されていたことを勘案して、週末に具体的な打ち合わせができるよう業者を確保し、処分方法を検討しておく必要があると考え、大阪港の事情に精通し、沿海区域を航行でき、直ぐに準備可能な大型の曳船を保有する本件委託業者に対し、仮係留のための曳航作業だけにとどまらず、大阪湾外での海洋沈下作業の可否を、同じく人事・港湾再編担当課長を通じて、問い合わせた。

これに対し、本件委託業者からは、大阪湾外まで運搬する船舶を手配することができると思うが、すぐに確保しておかなければならない旨の回答を受けた。また、海洋沈下作業についても本件委託業者にて実施可能であるとの連絡があったことから、本件委託業者に海洋沈下を依頼する方針が事実上決定した。

なお、かかる方針決定に至るまでの間、他のタグ事業者への連絡・交渉はしていなかった。

（ウ）大阪港湾局のＡＴＣ庁舎にいた職員への連絡

大阪港湾局のＡＴＣ庁舎にいた職員らは、本庁舎にいた海務課長らが１月１３日夕刻、本件委託業者と調整を行っていることについて知らされていなかった。

また、本件委託業務を施工させることが可能なマリコンがいないと認識していたことに加え、打合せ直前に海務課長から本件委託業者に海洋沈下を依頼する方針に決定した旨の連絡を受けたため、以降は業者選定について検討することを中止した。

（エ）本件委託業者への正式な委託決定までの流れ

当時の状況としては、前記アのとおり、１月１２日の時点で、海遊館の専門家から、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説明され、さらに同月１５日にも、専門家より、鯨体の腐敗の進行状況が早く、輸送期限は「令和５年1月１８日」であると助言されたことから、緊急性が高い状況であると大阪港湾局も認識していた。

また、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ため、同月１４日以降、１７日までの間、大阪港湾局、本件委託業者、海上保安庁を交え、業務内容に関する打合せが重ねられた。

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、発生報告書により１月１６日に持ち回り決裁をしたが、その審議及び決裁に際しては、こうした事情をもとに特名随意契約の要件である緊急性の有無が判断された。

なお、大阪港に常駐する本件委託業者以外のタグ事業者２社のうち、１社は沿海区域を航行できる曳船を１隻保有しているが、その曳船は他府県に配置されており大阪湾に直ちに配置できず、その他の曳船はすべて航行区域が平水区域であった。また、もう１社の曳船はすべて航行区域が平水区域であり、これらの事実は大阪港湾局内では経験上の知見・情報として把握されていた。

これらの共通認識に加え、当時、クジラの死骸は淀川河口の浅瀬に移動していたこ

とから、海洋沈下の作業について、港則法の適用区域に指定されている阪神港大阪区の定められたルールを遵守しつつ、時間的な制約のある中で安全に遂行させる必要があったところ、本件委託業者が港内の安全航行の経験を持っていたことも考慮されて、委託業者の選定の適否が判断された。

前記決裁結果を踏まえ、翌１７日、緊急業務委託施工指示書が交付され、これに対する請書が提出され、正式に本件委託業者への委託が決定し、処分方法について報道発表がなされた。

なお、業者選定や契約方法の選択については、災害時における契約事務ガイドラインに準拠して実施したとのことである。

ウ　海洋沈下業務実施（１月１８日）から業務完了（同月２０日）まで

１月１８日より、クジラの曳航作業が開始され、翌１９日、紀伊水道沖にて海洋沈下がなされ、翌２０日午前４時、大阪港へ帰港し、後片付け等がなされて、本件委託業務が完了した。

（２）処分方法を「海洋沈下」としたことの妥当性について

ア　先行する調査結果等による指摘

大阪市監査委員による監査結果では、

「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」（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」７７頁）

「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」（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」７７頁）

と指摘されている。そこで、海洋沈下の判断の妥当性について、検討する。

イ　外部監察専門委員の意見

水産庁が作成した鯨類座礁対処マニュアル（令和４年度改訂版）（以下「水産庁マニュアル」という。）では、鹿児島県南さつま市での集団座礁の事例を挙げて、最も困難が伴う海洋沈下（水産庁マニュアルでは「海底沈下」とされているが、同義である。以下同じ。）の方法として具体的な作業方法等の紹介がなされていることから、大阪市監査委員による監査結果では、本件でのクジラ死骸の処分（以下「本件事案」という。）について、業者ありきで、あえて最も困難とされる海洋沈下を選択したのではないかとの疑義が呈されている。

確かに、水産庁マニュアル記載の事例は、最も困難が伴う海洋沈下の方法として紹介されており、大阪市監査委員による監査結果でも指摘されているとおり、本件事案において、埋設処分について十分に検討されたとも言い難い。また、海洋沈下を決定するに際して、費用を意識した検討がなされた経過も確認できず、決定の局面では、市長の情

緒的な発言や大阪府側から示された意見に影響を受けた拙速感も見受けられる。

しかし、仮に、海洋沈下が困難な方法であったとしても、本件においては、専門家から鯨体爆発の危険性等の指摘がされている状態で、鯨体の輸送期限として令和５年１月１８日が示されているなど時間的な余裕がない中で、危険回避等の観点を考慮しつつ、速やかな対応が求められる事案であったこと、大阪港という都市港において、当初の見当より相当大きな（全長約１５メートル、重さ約４０トン）クジラの埋設場所を短期間で確保することは困難であったことなども考慮すれば、結果的には、最も困難な方法とされる海洋沈下を選択せざるを得なかった可能性が高く、この決定が全く許容されないとまでは言い切れない。

なお、水産庁マニュアルに最も困難な方法として示された前記事例は集団座礁の事案であり、本件事案とは集団か一頭かで違いがあり、一概に難易度を判断できない点も指摘しておく。

また、処分方法の決定までのプロセスは、前記の事実の経過に示したとおり、処分方法が、大阪市側において海洋沈下と決まったことを受けて、本件委託業者への委託が決まったのであって、処分方法の決定に本件委託業者が介在した事実も認められないし、委託業者ありきで方法が決定したというような経緯も確認できていない。

一方、処分方法の選択に際し、費用面を意識した検討がなされていない点については、不適切と言わざるを得ず、結果的に、発注者側においても当初想定していなかった高額な技術料の支払が問題となったことの原因ともなっており、大阪市監査委員による監査結果における問題点としての指摘はもっともである。

もっとも、当初から費用の計算がなされていたとしても、前記のとおり、本件の制約ある事情の下で、かつ、大阪湾外であって航行安全上問題がない場所であれば海洋沈下は可能である旨、海上保安庁から回答を得ていた本件事案においては、結果的には、海洋沈下による方法を選択せざるを得なかった可能性が高かったと考えられ、漫然と最も困難、かつ費用が高額となる方法である海洋沈下を選択したとまではいえない。また、前述のとおり、委託業者ありきで処分方法が決定されたという事情も認められなかった。

（３）業者選定の判断及び方法の妥当性について

大阪市監査委員による監査結果及び大阪市入札等監視委員会による意見具申では、大阪港湾局が、「災害時における契約事務ガイドライン」に準じて、本件委託業務の事務手続を進めたことについては、その考えを否定する資料はないとされた。

他方で、業者選定の妥当性については、多数の疑義を指摘されているため、業者選定に恣意性が認められるか（業者選定の判断の妥当性）、また、本件契約事務手続が適正であったのか（業者選定の方法の妥当性）について検討する。

ア　業者選定の恣意性について

まず、大阪市監査委員による監査結果では、

「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」（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」７８頁）、

「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」（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」７９頁）

等の指摘があるため、何を根拠として業者選定がなされたのかについて検討する。

確かに、船舶保有一覧資料等の根拠資料がなく、契約事務審査会での審議における審議資料が不十分であることは、対外的に、業者選定において、恣意性があるとの疑いを生じさせたことは否定できない。

他方で、大阪港湾局においては、通常業務を行うなかで得られる情報や経験に基づいた共通認識を有していたことも根拠資料の不十分さの背景となっている点に留意する必要がある。すなわち、本件事案においては、大阪港に常駐するタグ事業者は本件委託業者以外に２社（合計３社）あり、そのうち１社は沿海区域を航行できる曳船を１隻保有しているが、その曳船は他府県に配置されており大阪湾に直ちに配置できず、その他の曳船はすべて航行区域が平水区域であること、もう１社の曳船はすべて航行区域が平水区域であることは、大阪港湾局内では、経験上の知見・情報として把握されており、これらの共通認識を根拠に業者選定がなされた点も考慮に入れる必要がある。

また、当時、以下の事情が存在したことを踏まえて、大阪港の常駐業者の中での選定を行ったことも確認できた。

すなわち、専門家から、鯨体の輸送期限や爆発の危険性が指摘されていたことを踏まえ、迅速な処理のため必要な船舶を速やかに準備しなければならなかったこと、クジラの死骸が淀川河口の浅瀬に移動していたことを受けて、港則法の適用区域に指定されている阪神港大阪区の定められたルールを遵守しつつ、時間的な制約のある中で安全に作業を遂行させる必要があり、そのためには、港内の安全航行の経験を持ち、港内の海上交通ルールに精通している業者が望ましいと判断したこと、などの事情が存在しており、これらの事情を踏まえ短時間に判断を迫られたとすれば、常駐している業者から選定せざるを得ないと判断したことも、不合理とまではいえない。

もちろん、恣意性の疑念を排除するために、対外的に説得力をもった資料等を備えた上で審議を進めるべきであるとの指摘も首肯しうるところではある。しかし、緊急時に、いくつかの制約事情がある中で、制約事情と業務上の経験等に基づく共通認識の下での判断結果について合理性が認められる場合には、その判断はやむを得ないものとして、許容する余地を認めざるを得ないように考えられる。

次に、「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」との指摘がなされている（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」７９頁）。

この点については、同判断時点において、処分方法として、海洋沈下とすることが前提とされていたところ、海洋沈下はクジラの死骸を紀伊水道まで引っ張っていく曳航作業が主な作業であった。この作業を実施するために、沿海区域を航行でき、直ぐに準備

可能な大型の曳船を保有しているのは、前記共通認識によれば本件委託業者だけであった。

船舶保有一覧資料等の根拠資料はないことから対外的には説明しがたく、判断過程も明確でない部分が残るものの、大阪港湾局内において、随意契約が可能と判断できる程度の共通認識は有していた中での判断ということを踏まえれば、前記同様、全く根拠なく選定したものとまではいえない。

最後に、「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」「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」との指摘がなされている（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」７９頁）。

この指摘に対して、大阪港湾局は、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ることから、全ての工程をまとめて委託することが最善であり、かつ水産庁マニュアルの存在も知らず、具体的な作業手順等が分からない状況であるから合理的でもあった旨説明している。

同説明自体は、クジラ死骸処理に向けた事前準備等が不十分であったことを正当化しているかのように聞こえなくはないが、本件事案は、クジラの死亡から数日間で計画をまとめ実施しなければならないという緊急性を有し、短時間での処理が必要とされている中で、事前準備等が不十分なため工程等を分ける時間的な余裕がなかった点は否めない。また、実施能力からすれば、マリコンへの委託も当然に検討対象としうるものではあったが、クジラの死亡が確認されたのが金曜日であり、そのまま休業日に入り、前記緊急対応を要請するのが困難な状況でもあった。

そのような中で、沿海区域を航行でき、直ぐに準備可能な大型の曳船を保有していたのは本件委託業者だけであるとの共通認識の下に、海洋沈下の主な業務は曳航作業であり、本件委託業者でも対応できるのではないかと考えたことは、一定の制約の中では、合理的な判断であったと考えられる。

したがって、短時間での処理が求められていたタイミングで、曳航作業が中心となる作業である本件事案について、マリコン等への委託ではなく、本件委託業者への要請を進めたことにも合理性がないとまではいえない。

以上のとおり、本件委託業者を選定したことについて、恣意性があったとまで断定することはできない。

イ　業者選定に関する本件契約事務手続の適正性について

前記のとおり業者選定を恣意的に行ったとの問題点は認められないものの、緊急特名随意契約の相手方として業者選定をする際に、本件委託業者以外の業者が海洋沈下作業を実施可能であるかについて具体的に検討していないことについて、本件契約事務手続の適正性という観点から疑義があるため、以下、検討する。

（ア）比較見積を行わなかったことについて

前提として、本件において、複数業者から見積を徴取しないまま、契約相手方として本件委託業者を選定したことは不適正であるとはいえない。

本件では、他の業者との比較見積を行わず、本件委託業者と緊急特名随意契約の方法により契約を締結している。大阪市契約規則第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おり、比較見積によることが原則とされているが、「急施を要するときその他やむを得ない理由があるとき」（同条ただし書）に該当する場合に限り、緊急特名随意契約の方法によることができることとされている。

同規則が、比較見積を原則とする趣旨は、地方自治法第２３４条及び地方自治法施行令第１６７条の２第１項が、普通地方公共団体による契約の方法は競争入札を原則とする趣旨と同様、競争性の向上と透明性、公正性を確保することにあると考えられる。そのため、「急施を要するとき」とは、「緊急の必要」（地方自治法施行令第１６７条の２第１項第５号）と同様に解されるところ、同号における「緊急の必要」とは、例えば、災害時において一般競争入札又は指名競争入札の方法による手続をとるときは、その時期を失し、あるいは全く契約の目的を達することができなくなり、行政上も経済上もはなはだしく不利益を蒙るに至るような場合と説明される。また、大阪市では、緊急性に応じて随意契約・指名競争入札等適切な入札・契約方法を選択するという発注者の責務（地方自治法第２３４条、地方自治法施行令第１６７条の２第１項第５号、公共工事の品質確保の促進に関する法律第７条第１項第３号）を果たすことができるよう、「災害時における契約事務ガイドライン（令和４年４月）」（※令和７年１月改正）を策定しているところ、同ガイドラインによれば、目安として発災から「１か月～２か月」までに作業を開始する必要がある場合には比較見積又は指名競争入札、「発災～１か月」までに作業を開始する必要がある場合には、緊急特名随意契約によることができるとされている。

本件では、令和５年１月１３日にクジラの死亡が正式に確認されたところ、その腐敗の進行状況は早く、同月１５日の時点では、海遊館の専門家から鯨体の輸送期限は「令和５年１月１８日」であると助言され、クジラ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説明されていた。鯨体が爆発すれば、周辺住民の健康被害にも影響し、行政上も経済上もはなはだしく不利益を蒙るに至る可能性がある。このとおり、本件では１月１３日から鯨体の輸送期限である同月１８日までわずか5日しかなく、一般に作業の開始が発災から１か月以上の場合に選択される比較見積や指名競争入札の方法によることはできなかったと認められる。

したがって、本件契約について、複数業者から見積を徴取しないまま、本件委託業者を契約相手方として選定したことは、大阪市契約規則第１７条の３に抵触するとはいえない。

（イ）緊急特名随意契約の相手方として業者選定をする際に、本件委託業者以外の業者が対応可能であるかについて具体的に検討していないこと

前記（ア）のとおり、本件状況下においては、比較見積の実施までは要求されてい

ないと解されるものの、以下のとおり、比較見積の可能性を最初から排除するのではなく、対応可能な業者が他にも存在しないかどうかについては検討しておくべきであったといえるから、本件委託業者以外の業者を具体的に検討せずに本件委託業者を本件契約の相手方として選定したことは、適切とはいえない。

本件契約の内容となる業務は極めて異例のものであり、同内容の業務を反復継続して行うような専門業者は存在しないため、緊急特名随意契約の相手方が当初から特定されるような契約ではないところ、前述した大阪市契約規則第１７条の３が比較見積を原則とする趣旨に鑑みれば、たとえ急施を要するときであっても、選定可能業者が複数者存在しないかを可能な限り検討した上で、その中から適切な業者を選定することが求められる。

なお、災害時における契約事務ガイドラインにおいても、「４　災害時における対応（業務委託（測量・建設コンサルタント等含む））」の章には明記されていないものの、工事や物品調達時に緊急特名随意契約が適用される場合の対応として、「契約相手方が当初から特定されない場合にあって、選定可能業者が複数者存在する場合には、複数者から下見積を徴取し選定するなど努めること」、「緊急の調達を要する場合であっても、市場調査を行い、比較見積ができないか可能な限り検討すること」を要求する記載がある。また、経営改革課長及び工務課長から各所の課長に通知された、令和３年１１月１日付け「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」にも、「緊急を要する場合であっても、安易に緊急修繕等とするのではなく、比較見積を行うことができないか、可能な限り検討すること」との記載があり、こうした取扱いについて把握することができたといえる。

確かに、本件では、鯨体の腐敗の進行状況が早く、海遊館の専門家からも鯨体の輸送期限は「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ったこと、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と等、緊急性の高いことを示す事情があり、さらにマスコミや市民からの問い合わせ等への対応も必要であったことから、業者選定に割くことのできる時間は極めて短かったことは否定できない。もっとも、クジラが発見された時点から、クジラの死亡後は海務課に所管が移り、同課において死骸の処分方法とその施工業者の選定業務を行う必要があることは想定できたのであるから、この時点から、海務課全体で連携を取りながら処分方法・業者選定の検討を進めていれば、見込まれる処分方法を前提に複数業者について対応可能かどうかを検討することができたといえる。

例えば、海洋沈下について、タグ事業者やマリコンに連絡を入れ、事情説明の上、対応の可否について検討要請を行い、その反応を確認するなど情報収集することも不可能であったとはいえない。

以上より、本件において、本件委託業者以外の業者が対応可能であるかについて具体的に検討せずに、本件委託業者を本件契約の相手方として選定したことは、前記アにおいて、選定に恣意性がなかったとの結論はあるにしても、契約の事務手続的には不適正であったと言わざるを得ない。

２　業務実施後～契約合意・支払時まで

（１）本件委託業者に勤務する元職員への酒類の供与について

ア　事実経過及び先行する調査結果等

本調査において、人事・港湾再編担当課長が、令和５年１月２３日午前９時ころ、本件委託業者担当者へ贈答する趣旨で、本件委託業者の代表取締役会長（以下「本件委託業者会長」という。）に日本酒２本（小瓶）を手交したことが確認された（以下「本件贈答行為」という。）。これは、人事・港湾再編担当課長によれば、同月１９日から２０日にかけてクジラの処分が予定どおり完了したことを受けて、本件委託業者担当者を慰労する趣旨であったとのことである。なお、人事・港湾再編担当課長は時間休暇を取得しており、本件贈答行為は勤務時間外になされたものであった。

本件贈答行為について、人事・港湾再編担当課長は、勤務時間外の行為であり、かつ、倫理規則には業者に金品を贈ることについての規定はないことから問題はないとの意見を述べている。

一方、大阪市契約管財局による調査報告においては、「『公正契約職務執行マニュアル』において禁止事項とはされていないものの、市民の疑惑や不信を招くような行為は厳に慎むべきである。当該マニュアルの趣旨に鑑みると市民の疑惑や不信を招く行為であり、報道等による社会的影響を勘案すると適正であったとは言えない」と判断されている（令和６年５月２２日付け「第２００回　大阪市入札等監視委員会　指定案件『鯨死骸海上運搬処理業務委託』（大阪港湾局）にかかる調査報告」３頁）。また、大阪市入札等監視委員会による意見具申においても、「市民の疑惑や不信を招くような行為であった」と判断されている（令和６年６月７日付け「契約事務手続の適正化に向けて－『鯨死骸海上運搬処理業務委託』（大阪港湾局）の調査報告を受けて－」３頁）。

他方、大阪市監査委員による監査結果においては、この点について判断対象とされていない（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」７６頁）。

イ　外部監察専門委員の意見

本件贈答行為の問題の本質は、公務員が、職務上の関係を有する事業者又はその従業員に対して物品を供与するという行為自体にあるのであり、その行為が行われたのが勤務時間外であったとしても、それを理由として正当化されるものではない。

また、大阪港湾局は、業務時間外の行為であることに加え、人事・港湾再編担当課長がクジラの処分について担当外であったことを理由として、大阪市職員基本条例にいう非違行為（同条例第２８条及び別表）又は大阪市職員倫理規則における禁止行為（同規則第３条１項各号）には該当しないと説明するが、大阪市職員基本条例第４条（倫理原則）第１項は、「職員は、自らの行動が市政に対する市民の信用に大きな影響を与えることを深く認識して、常に厳しく自らを律して服務規律を遵守する」ことを求め、同条第２項は、職員が「市民の疑惑や不信を招くような行為をしてはならない」と定めている。さらに同条例第７条（利害関係者との関係）も、「職員は、倫理原則を踏まえ、職務上利害関係のある者（中略）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厳に慎む」ことを求めている。

市民の立場からすると、利害関係にある事業者への物品供与という行為がなされたの

が勤務時間内であるか否かによって、また当該職員が形式的意味において担当外であったか否かによって、当該行為の意味合いが変化するとは到底いえないというべきであって、本件贈答行為は、「市民の疑惑や不信を招くような行為」として、大阪市職員基本条例第４条第２項に抵触し、適正な行為であったとは言えないと考える。

また、大阪市職員基本条例第８条第１項に基づいて定められた大阪市職員倫理規則は、第３条において、利害関係者から饗応等を受けることを禁じる種々の規定を置いているが、このことは、職員が利害関係者に対して物品等を供与することを許容する趣旨とは読み取れない。前記のとおり、これら規定は「市民の疑惑や不信を招くような行為」を広く禁じる意思を具体化するものであるので、規定に明示されたものは禁止対象行為の例示にとどまるというべきだからである。

（２）関係業者等との会食について

ア　事実経過及び先行する調査結果等

本調査において、経営改革課長と本件委託業者担当者は、本件契約の契約金額交渉中である令和５年２月下旬頃から３月下旬までの間に２回、本件委託業者が保有する施設の会議室にて、会食をしたこと（飲食をすること）が認められた。なお、そのうち１回については、大阪港湾局職員（当時）も同席していた。会食の態様としては、いずれの会食も、前記のとおり飲食店で行われたものではなく、各人が自身の食べ物や飲料を購入して持ち寄り、約２～３時間ほどの時間、飲食をともにしたというものであった。

この点について、大阪市監査委員による監査結果においては判断対象とされていない（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」７６頁）。

そして、大阪市契約管財局による調査報告によれば、「『公正契約職務執行マニュアル』において、関係業者等との会食は禁止事項とされており、当該マニュアルの規定に抵触するものとして不適正である」ことや、「所属の計理・契約事務を所管する課長でありながら、契約金額にかかる交渉期間中に本件委託事業者担当者と会食を行ったことは、その職責における自覚が欠如していると言わざるを得ない」ことが指摘されている（令和６年５月２２日付け「第２００回　大阪市入札等監視委員会　指定案件『鯨死骸海上運搬処理業務委託』（大阪港湾局）にかかる調査報告」３頁）。また、大阪市入札等監視委員会による意見具申においては、本件委託業者担当者との会食を行ったことは市民の疑惑や不信を招くような行為であり、会食が本件委託業者との契約金額の交渉期間中になされたものであり当該職員の職責に鑑みれば看過できない重大な問題である旨意見が述べられている（令和６年６月７日付け「契約事務手続の適正化に向けて－『鯨死骸海上運搬処理業務委託』（大阪港湾局）の調査報告を受けて－」３頁）。

さらには、大阪市公正職務審査委員会による審議結果では、不適正な事実として、所属の契約事務を所管する課長が公正契約職務執行マニュアルの関係業者等との対応における禁止事項である関係業者等との会食を行っていたことが挙げられている（令和６年６月６日付け「公益通報に係る審議結果について（通知）」３頁）。

イ　外部監察専門委員の意見

本調査において認定した前記事実は、先行する他の調査においても指摘されているよ

うに、公正契約職務執行マニュアル違反となる関係業者との会食に当たるものであって、不適正なものである。そして、当該会食においてどのような会話がなされたかは、本調査では明らかにならなかったが、本件委託業者担当者がかつて大阪港湾局に配属されていた元大阪市職員であり、経営改革課長との旧知の関係があった一方、契約金額交渉中であったことから、様々な会話をする中で、契約金額交渉に向けた大阪港湾局の検討内容の一部が経営改革課長から本件委託業者担当者に伝わったであろうことが窺えた。そのため、経営改革課長が同マニュアル違反となる会食を行ったことは、市民に疑惑や不信を招き、契約交渉の適正性が疑われる行為であったといえる。

もっとも、本調査においては、前記会食において大阪港湾局の当時の検討状況が本件委託業者に知られたことによって、本件委託業者、大阪港湾局のいずれもが交渉方針を変更したという事実は認められなかった。ただ、前記会食をしたことが本件契約の交渉期間中における経営改革課長の言動に影響を与えた可能性は高いと考えられる。

（３）契約金額交渉期間中における交渉担当部署以外の職員の対応について

ア　先行する調査結果等

経営改革課長は、契約金額交渉担当部署の職員ではないが、本調査においては、別紙１のとおり、契約金額交渉に関与していたものと認められ、そして、この点について、大阪市監査委員による監査結果では、「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」があったと認定されており、経営改革課長が「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」と指摘されている（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８７頁）。

そして、大阪市契約管財局による調査報告によれば、経営改革課長が契約金額交渉に関与していた事実について、「公正契約職務執行マニュアル」において禁止事項とはされていないものの、本件委託業者との関係や契約金額交渉の適正性において市民の疑惑や不信を招くような行為であることは明らかであって、不適正と言わざるを得ない旨指摘されている（令和６年５月２２日付け「第２００回　大阪市入札等監視委員会　指定案件『鯨死骸海上運搬処理業務委託』（大阪港湾局）にかかる調査報告」４頁）。また、入札等監視委員会は、経営改革課長の対応は、「あたかも契約相手側に立って、説明責任を意識した積算の議論よりも本件委託事業者が合意できる金額に近づけるための議論に終始していると受け止められても仕方がないものだといえる」、「本件委託業者に大阪港湾局としての積算基準に基づく説明を十分に行うことができないまま、年度末間近となり、年度内での契約締結を急ぐあまり、本件委託事業者の意向に沿うような積算基準を採用するに至ったとも受け止めざるを得ない経過となったとの疑念を抱かざるを得ない」との意見を述べている（令和６年６月７日付け「契約事務手続の適正化に向けて－『鯨死骸海上運搬処理業務委託』（大阪港湾局）の調査報告を受けて－」３～４頁）。

さらには、大阪市公正職務審査委員会による審議結果においては、不適正な事実とし

て、交渉の担当者ではない課長が公正契約職務執行マニュアルの趣旨に反し、契約金額交渉中に本件委託業者担当者に情報を伝え、契約の適正性に疑念や不信を招くような発言等を行っていたことが挙げられている（令和６年６月６日付け「公益通報に係る審議結果について（通知）」３頁）。

イ　事実経過

経営改革課長は、契約金額交渉担当部署の職員ではないにもかかわらず、本件委託業者との交渉に関与している。経営改革課長は、本件委託業者担当者と旧知の関係にあった。そして、契約金額交渉への関与態様として、以下のような言動があったことが認められた。なお、その他の事実経過は、後記３（２）ウ（ア）のとおりである。

・　令和５年３月３日に、局長に対して本件委託業者担当者や会長が激怒していることを強調したり、タグ事業者等の関係悪化や大阪港湾局の悪評が広がるといった極めて抽象的なリスクを取り上げたりするメールを送信した。

・　令和５年３月１０日頃に、積算根拠の説明をすることなく当時の大阪港湾局の積算金額から本件委託業者の見積額に近づけた約７０００万円の試算をするように保全監理課長へ依頼した。

・　契約金額交渉担当部署の職員ではないにもかかわらず、海務課との意見調整なく大阪港湾局の積算価格（４７００万円～４８００万円）を本件委託業者担当者に伝えた。

・　本件委託業者担当者に質問整理表の回答が不要であるとの発言をした（経営改革課長は冗談の趣旨で述べたとのことであるが、本件委託業者担当者がそのようには受け止めていない、又は、受け止めたとしてもその発言によって回答がなされない根拠として本件委託業者担当者に利用されたものであった。）。

・　令和５年３月２５日に、大阪港湾局職員らにメールで契約金額を先に合意した上で積算をする方法及び「７５００万円以上、できれば８０００万円」で交渉すべきことを提案した。

・　令和５年３月２７日の交渉において、「（局長への確認について）諮らんでええって、もう」、「お前ええ加減にせえよ」、「会長が『分かった』と言ってないって事は納得してないって事なんですよ」、「（清掃について）３回やったのも信用でけへんと（いうのか）」などと発言し、語気を強めることもあった。

ウ　外部監察専門委員の意見

これらの契約金額交渉への関与は、外形的には本件委託業者の見積額に近づける行為であり、穏当でない言動や根拠の明確でない言動が存在するうえ、積算の詳細な内容を把握していたとまでは認められないことから、先行する調査で指摘されているように、本件委託業者の意向に沿うような、あるいは、本件委託業者が提示する金額に近づけるための言動であると評価されても仕方がないものである。そのため、経営改革課長が契約金額交渉に関与したこと自体、及び、経営改革課長の契約金額交渉に関与した各言動は、「市民の疑惑や不信を招くような行為の防止」という公正契約職務執行マニュアルの趣旨に反する不適正なものである。

もっとも、経営改革課長は、本件委託業者との面談にあたって局長に事前の承諾（令

和５年３月３日付けメール）を得ていること、経営改革課長は令和５年３月１５日にその後の契約金額交渉には関わらないと伝えており、その後の関与については理事の要請（３月２０日から２４日の理事を交えた打ち合わせ）や局長の指示（同月２７日の会長・局長面談後の指示）に基づいて関与していることから、個人の判断で契約金額交渉に関与していたものではない。また、契約担当部署による本件委託業者との契約金額交渉においては本件委託業者に対して積算金額の内訳や積算根拠を伝えないままでの交渉が続いており、交渉が適切になされたとはいえない状況であって、そのことが、経営改革課長が契約金額交渉に関与することになった要因の一つであった。そして、令和５年３月２７日の協議において、海務課長及び防災・施設担当部長は、最終的な金額について局長より積算根拠があれば約８０００万円の契約金額でも合意可能である旨の承諾を得たものと理解して、交渉をしていた。加えて、本件契約の委託内容は前例のない業務であって「本来の契約金額」自体の判断が困難な状況であった。

そのため、先行する調査が疑問を呈した、経営改革課長が、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ことや、そのことと同視すべき注意義務違反があったことまでは、本調査では認められなかった。

しかしながら、前記の状況からすれば、経営改革課長による契約金額交渉における一連の関与が、契約金額決定の一因となったことは否定できない。

（４）鯨死骸処理に向けた事前準備等について

ア　事実経過及び先行する調査結果等

大阪市監査委員による監査結果では、「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十分に対応できていなかったと判断せざるを得ない」と指摘されている（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」７６頁）。

そこで、大阪港湾局において、クジラ漂着の対応に必要な事前準備等ができておらず、突然のクジラの漂着に短期間で十分に対応できていなかったかどうかについて検討する。

本調査において認められた事実経過は、以下のとおりである。

本件は、回遊する生きたクジラの発見であったことから、所管としては、大阪港湾局ではなく、大阪府環境農林水産部水産課、又は大阪市経済戦略局産業振興課農業担当（以下「経済戦略局」という。）が対応すべきであったところ、大阪港内の事案であったため、大阪港湾局海務課がクジラ発見時から対応していた。

本件事案に対する海務課の初動としては、クジラが発見された翌日以降、マスコミ報道後の加熱した取材等の対応に追われるなかで、海上保安庁から情報提供を受け、所管である経済戦略局とも情報共有を行い、港湾管理者として港内の船舶航行の安全に対して注意喚起の情報提供を実施しながらクジラの見守りを行っていた。そして、令和５年

１月１２日以降、クジラ死亡後の処分方法等について海務課内で検討を開始している。

ただし、本件事案の以前には、海務課では水産庁マニュアルの存在は把握しておらず、大阪港湾局内においても適切な対応が行えるよう作業手順等を明記した対応マニュアル等も策定されていなかった。よって、本件事案は大阪港湾局が初めて経験する事案であり、マニュアル等も存在しなかったため、初動から作業手順等を模索しながら対応を行っていた。

なお、大阪港湾局としては、令和３年７月に大阪府で発生したクジラ漂着の実例は、死亡後相当な期間を経て漂着したクジラの死骸の事案であり、生きた大型のクジラが湾内に迷い込むことを予見することは困難であった旨を説明している。また、大阪港湾局より、過去に他海域において、生存しているクジラを誘導する際に死亡事故が発生したという事例が確認されたことから、このような危険性を回避するため、生存している間は、基本的に区域外に出ていくことを見守るしかなかった旨の説明を受けた。

イ　外部監察専門委員の意見

確かに、本件事案と前記令和３年７月の実例とは全く同一ではなく、大阪港湾局の言い分も一定の理解はできる。

しかし、鯨類のストランディング（座礁・漂着・漂流・迷入）の全国的な件数は少なからずあり、生死は別としても、クジラが大阪湾内に到来するかもしれないという限度では、過去の実例と全く異なるものではなく、鯨類のストランディングへの対応を想定しておくことは十分に可能であったといえる。

いつ発生するか分からないクジラ漂着等の事案を想定して、埋設可能な候補地を長期間確保しておく等の対応までは現実的ではないが、例えば、大阪港湾局内に対策本部等を可及的速やかに設置し、マスコミ対応、関係部署等への協力要請及び適切な処分方法の検討等を行えるよう作業手順等が確立されている等の事前準備がなされていれば、少なくとも、クジラ発見と同時に組織的に本件事案への対応を開始できた可能性があったことは否定できない。そして、作業手順等が確立されていれば、少なくともマスコミの取材対応等に忙殺され、十分な検討時間を取ることができなかったという事態は避けられたともいえる。

したがって、大阪港湾局では、クジラ漂着の対応に必要な事前準備等ができておらず、突然のクジラ漂着に短期間で十分な対応をすることができなかったと判断せざるを得ない。

なお、大阪港湾局において、事前準備等がされていない中で、手探りではあるものの速やかに対応しようとしていることは一定の評価をすることができるが、結果として本件事案への対応が出遅れた感は否めない。本件事案のように十分な検討期間が取れないようなケースにおいては、事前準備等をしておく重要性が極めて高いといえる。

３　契約金額の妥当性及び職員の損害賠償責任の有無について

本件契約の締結について支出負担行為等の権限を有する大阪市の職員に、大阪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、大阪市に損害が生じていると認

められることが必要になる。

大阪市監査委員による監査結果では、大阪市に損害が生じていると認められるかという点について、「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」として、損害が発生している可能性が示唆されている（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８６頁）。また、本件に関与した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という点について、職員に不適正な行為が見受けられることを前提とした上で、「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」、「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」として、職員個人の損害賠償責任が認められる可能性が示唆されている（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８７頁）。

本報告書においても、大阪市監査委員による監査での検討過程を踏襲し、まず本件において大阪市に損害が生じていると認められるかという点について検討した上で、次いで職員個人の損害賠償責任が認められるかという点について検討する。

（１）大阪市に損害が発生していたか

ア　本件委託業者の見積採用の適否について

（ア）先行する調査結果

大阪市監査委員による監査結果においては、本件委託業務における積算価格を算出するにあたり、大阪港湾局が本件委託業者から提出された見積をもとに積算価格を算出した点について、「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。」とされている（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８１頁）。

（イ）外部監察専門委員の意見

確かに、大阪市監査委員による監査結果において指摘のとおり、緊急業務委託施工指示書・請書の特記事項には、「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。」との記載が認められる。

しかしながら、大阪港湾局が持つ公共工事における積算基準は、土木工事を前提とするものであり、クジラの死骸海洋沈下のための運搬とは性質が大きく異なるため、これのみによって本件委託業務における金額を確定することは実質的には不可能であると考える。

大阪港湾局が、見積として大阪港タグセンター事業協同組合の料金表に基づく費用等を採用した理由として、クジラの死骸は通常の貨物とは異なるため内航輸送作業ではないことや本件作業の特殊性等について挙げていることも考慮すれば、前記緊急業務委託施工指示書・請書の特記事項にもあるように「発注者と受注者が協議して請負金額を決定」するにあたり、協議の結果として見積を基準として積算価格を算出することも合理的な選択肢の一つであるといえる。

また例えば、本件委託業者は、第１回の見積（令和５年１月２５日提出）において、曳船作業費について海難救助を採用した見積を大阪港湾局に提出しているが、大阪港湾局は同部分の採用を拒絶しており、漫然と本件委託業者の見積を採用したものとも評価できない。

以上より、本件委託業務における積算価格を算出するにあたり、大阪港湾局が本件委託業者から提出された見積をもとに積算価格を算出したこと自体については、本件委託業務の特殊性に鑑みると、やむを得ない面があると言わざるを得ないと考える。

イ　損害についての外部監察専門委員の意見

本件において、仮に大阪市に「損害」が生じているとすれば、当該「損害」は、本件委託業者が行った業務（本件委託業者において必要と考えて選択し、遂行した業務）に比し、過大な対価を大阪市が支払っている場合であって、その本件委託業者の行った業務に対する「本来の契約金額」と、大阪市が支払った金額の差額となる。

しかしながら、前記ア（イ）の各事情を考慮すれば、本件委託業者が行った業務の「本来の相当な契約金額」自体、本件委託業者の見解（見積）がある程度尊重されることにも一定の合理性があり、大阪市が支払った金額との「損害としての差額」を明確に算定することは困難な面があると言わざるを得ない。

そして、本件においては、通常の見積をもとに積算する場合（事前に見積が提出され、それに基づいて積算等を行う。）と異なり、その緊急性・特殊性ゆえに、予定価格の算定もなされないまま（大阪港湾局においては、事前に仕様書の作成もできていない。）、本件委託業者が、先行して、本件委託業務の準備をし、業務を実施し、本件委託業務が全て終了した後になってから、本件委託業者より、実際に行った業務を前提にしたとする見積書が提出されて、本件委託業務の金額交渉が開始されたという事情がある。

かかる事情に加えて、本件委託業務においては、大阪市の積算基準に当てはまらない業務も複数含まれており、「本来の相当な契約金額」には一定の幅が生じうることから、本件委託業者から提出された見積をもとに、大阪港湾局の基準をもって事後的に積算を積み重ねたとしても、当該積算により算出された金額が「本来の相当な契約金額」として、常に一義的に定まるとは認め難い。

本件において、法的に大阪市の「損害」を認定・確定することは困難と言わざるを得ないと考える。

もっとも、大阪港湾局としては、本件委託業者の提出した見積・見解に漫然と従うべきではない点は当然であり、公金の適正な支出という面においても、仮に本件委託業者の見積・見解について減額交渉可能と考える点があるのであれば、自らの積算基準を参照しつつ、事後的に協議していることも踏まえて、実績の有無などの提示を求めるなどして、減額交渉の努力を行うことは当然に必要と考える。

以下、本件において大阪市の「損害」と認めることは困難としても、減額交渉の努力を行うことが可能であったと考えられる点の有無等について、具体的な検討を行う。

ウ　曳船作業費について

（ア）夜間割増及び深夜割増について

Ａ　先行する調査結果

大阪市監査委員による監査結果は、「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」と指摘する（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８１～８２頁）。

Ｂ　外部監察専門委員の意見

しかしながら、この点については、前記の様に本件委託業務においては、見積として大阪港タグセンター事業協同組合の料金表（本件委託業者の料金体系も同一）を採用することには一定の合理性が認められることに加え、本件委託業者のホームページにも、夜間割増・深夜割増の料金体系はあらかじめ公示されていた。

国等が示す積算基準において、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とする考え方にも一定の合理性は認められるが、前記事情を考慮すれば、料金表に基づいて夜間割増（６０％）や深夜割増（１２０％）を行うことについては、合理性がないとまでは評価できない。

（イ）特殊作業割増について

Ａ　先行する調査結果

大阪市監査委員による監査結果は、「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。」「大阪港湾局は『沿海作業の困難性やクジラの曳航作業の特殊性など』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」等指摘する（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８２頁）。

Ｂ　外部監察専門委員の意見

確かに、クジラの曳航作業について、不動船舶の離接岸作業のような特殊作業と同視しうるまでの特殊作業性を認めることは困難である。

ただ、クジラの海洋沈下を含む曳航作業については、直ちに参照することができるような類似作業例の蓄積に乏しく、いかなるトラブルが発生するかを予想することが困難な上、作業内容の構築自体も手探りで進めていく必要があったことは事実である。また、クジラの海洋沈下作業はマスコミ等に広く報道されており、出港から海洋沈下に至るまでの様子もテレビ局によって撮影・報道されていた。曳航作業における本件委託業者の心理的プレッシャーについても無視できないものがある上、本件委託業者関係者へのヒアリングにおいては、海洋沈下場所まで曳航中、前記マスコミ等による撮影・報道のほか、(見物のため)船舶を用いて曳船の付近を航行する第三者の存在もあり、通常の曳航作業に比べ安全確保の負担も大きかったとの供述が得られている。

また、海洋沈下作業自体についても、海洋沈下現場到着後、曳船(4500馬力)が曳航を続けつつ前進(停止してしまうと、波による揺れが大きくなる。)する中、指揮船(6000馬力)が、航行する曳船の引く底開式土運船(クジラ積載)に横付けしつつ並走し、作業員を底開式土運船に移乗させた上で沈下作業を行い、沈下作業終了後、作業員が指揮船に再度移乗したことを確認の上、指揮船が離れるという作業を行ったものである。かかる操船の特殊性等も併せ考慮すれば、本件委託業務において、特殊作業割増を行うこと自体に合理性を欠くとまではいえないというべきである。

そして、定区域外割増(50%)は、定区域内に比べ航行自体の危険性(海象条件の差)等が増すことに対する対価であって、前記本件の作業自体の特殊性に係る各事情が存在したことを考慮すれば、定区域外割増(50%)とは別に、特殊作業割増(100%)を加算すること自体については、二重計上には当たらないと考える。

もっとも、結果的に見れば、前記海洋沈下作業が終了した後、帰港するまでの間の航行については、通常の底開式土運船の曳航作業と変わるべき点は少なく、特に特殊性・危険性が存する事情は見当たらなかったというべきである。

この点、大阪港湾局は、料金表には、特殊作業割増について「通常の離接岸作業以外の作業について適用する」とあり、一連の作業に適用されるものであること、結果として生じていないリスク(不測の事態が起こらなかった、感染症にかからなかった、成功したので信用リスクも考慮不要となった、海底沈下後再浮上しなかったので対応も不要であった等)であっても、作業時には種々のリスクを考慮して熟練した船員を乗船させていたものであることを、作業終了から帰港するまでの間の航行についても特殊作業割増を加算した根拠として説明するが、特殊作業の加算自体について、他の割増とは異なり単位時間によって加算するべきではない(一連の作業として全航行期間について加算しなければならない)事情は事後的に評価すれば見当たらず、クジラを海洋沈下した後の帰港にあたり、通常の航行以上に特殊作業性が要求されるべき事情も同じく見当たらなかった。作業時には種々のリスクを考慮して熟練した船員を乗船させていたという点についても、船員の熟練性の有無によって曳船作業費が増減する基準も見当たらず、特殊作業割増の根拠として十分

とはいえない。

よって、海洋沈下作業終了後、帰港するまでの曳船作業費について、特殊作業割増（１００%）の加算を行うことについて、事後の事情を踏まえて、見積から落とす交渉をすべきであった、と考えざるを得ない。

この点、業務実施報告書によれば、クジラの海洋沈下作業及び再浮上がないことの確認終了日時は、令和５年１月１９日午後３時４０分との記載がある。また、大阪港への回航は同月２０日午前３時４５分であったとの記載がある。

以上より、少なくとも前記確認終了から大阪港回航までの１２時間分（１時間未満切り捨て）の特殊作業割増増額分（金２７６万００００円（６０００馬力曳船分）及び金１９５万００００円（４５００馬力曳船分））の合計金４７１万００００円については、交渉努力による減額の余地があったと思われる。

なお、曳船作業費については、大阪港湾局の説明によれば、諸経費（一般管理費等）の算出基礎額には含まれておらず（後記エ（ウ）Ｃの諸経費の計算式における「経費対象外」）、諸経費の算出には影響しないとのことであった。

エ　技術管理費について

（ア）先行する調査結果

大阪市監査委員による監査結果は、「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。」と指摘している（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８２～８３頁）。

（イ）大阪港湾局による説明

この点、大阪港湾局は、以下のとおり説明する。

・　技術管理費については、コンサルティング的な費用として計上している。
・　通常であれば、十分な準備期間を設定し、仕様書に従って必要な作業・機材を効率よく手配できる。また、資料作成についても同様である。
・　本件では、時間の制約のある中で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ため、仕様書も作成されておらず、海上保安庁や海遊館の助言により大阪港湾局と本件委託業者で、海洋沈下までの全体工程を組み立てていった。
・　その時点において必要な機材の手配や再委託先の確保を、限られた時間の中で、即座に検討・判断・遂行することに対して、そのために必要な費用として計上したものであり、通常の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作業とは違ったもの、それ以上の作業である。

（ウ）外部監察専門委員の意見

Ａ　技術管理費の加算について

本件委託業者は曳船業務を主たる業務とする企業である一方で、クジラの海洋沈下作業は曳船業務と関連性が深いとはいえない点を考慮すれば、前記（イ）の大阪港湾局の説明内容についても一定の合理性を認めることができると考える。

実際、本件委託業者関係者へのヒアリングにおいても、当初、本件委託業者は大阪港湾局に対して、クジラの曳航作業のみを引き受ける（他の作業については、大阪港湾局から他の業者に分割して発注してほしい）旨の要望を行ったものの、大阪港湾局から、他の業者とのまとめ役・コンサルティング的業務もまとめて引き受けてほしいとの依頼があったとの供述があり、同供述にあたり意図的に虚偽の事実を述べたような事情は認められなかった。

このような経緯からすると、本件委託業者が本件委託業務において行った曳航作業以外の業務を、本来の曳船作業費及び間接工事費の共通仮設費率の技術管理費の範囲内に収まるもの（加算の必要がないもの）と評価することが必ずしも相当というわけではなく、別途技術管理費を積算に加えることも不相当とまではいえない。

そもそも、本件委託業者に他の業者とのまとめ役・コンサルティング的業務もまとめて依頼したことに合理性がないとまではいえないが、分割発注をしていれば、技術管理費の加算は不要となった可能性がある。また、技術管理費については、明確な積算基準は存在せず、曳船作業費の２０％として計上した点について、客観基準に基づいた加算とまではいえない。

しかしながら、本件が直ちに参照できるような類似作業例の蓄積に乏しく、時間的な制約も強く、仕様書も存在しない中、海上保安庁や海遊館、他の各業者との作業内容の検討や調整も含めたコンサルティング的業務には相当程度の困難性が認められる。また、本件委託業者の３回目見積（令和５年２月２７日提出）等には、前記技術管理費に加え、「コンサル設計費」として、「金１９４万１７７５円」の費目も加算・請求されていたが、これについては、大阪港湾局は却下している点も考慮されるべきである。

以上の事実を総合的に考慮すれば、本件委託業務において、技術管理費として曳船作業費の２０％程度を加算計上した点については、大阪港湾局に明確な裁量権の逸脱があると認めることは困難であり、一定の合理性・正当性を有する積算であったと評価できる。

Ｂ　技術管理費の金額について

もっとも、前記ウ（イ）Ｂのとおり、曳船作業費のうち１２時間分の特殊作業割増（１００％）の加算は、前記のとおり、交渉努力による減額の余地があった曳船作業費に連動するものであるから、曳船作業費としては、以下のとおり、６０００馬力曳船についての相当額である金１３９６万１０００円と、４５００馬力曳船についての相当額である金９８６万３７５０円を合計した、金２３８２万４７５０円が相当である。

・　６０００馬力曳船について、積算価格合計金１６７２万１０００円から、前記

ウ（イ）Ｂのとおり１２時間分の特殊作業割増分である金２７６万００００円を控除した、金１３９６万１０００円が相当である。

・　４５００馬力曳船について、積算価格合計金１１８１万３７５０円から、前記ウ（イ）Ｂのとおり１２時間分の特殊作業割増分である金１９５万００００円を控除した、金９８６万３７５０円が相当である。

技術管理費を曳船作業費の２０％として計上していることからすれば、基礎となる曳船作業費の相当額が下がっていることを考慮して技術管理費を算出する必要があり、前記の曳船作業費合計額（金２３８２万４７５０円）の２０％相当額である金４７６万４９５０円が相当な技術管理費の金額というべきである。その結果、実際の支出額金５７０万６９５０円との差額である金９４万２０００円については、交渉努力による減額の余地があったと思われる。

Ｃ　諸経費の金額について

なお、技術管理費の変化に伴い、諸経費の積算にも変化が生じうる。諸経費の積算に関し、大阪港湾局の説明は以下のとおりである（以下、①ないし④の計算式を「諸経費の計算式」という。）。

①　諸経費は、共通仮設費・現場管理費及び一般管理費の合計によって算出される。

②　共通仮設費は、共通仮設費（率）と共通仮設費（積上げ）の合計によって算出される。共通仮設費（率）は、（直接業務費－経費対象外）×１０．３４％によって算出される。共通仮設費（積上げ）は、曳航費（最終積算では、金６１万６８２６円）及び技術費（最終積算では、金５７０万６９５０円）の合計である。

③　現場管理費は、（直接業務費－経費対象外＋共通仮設費）×２２．２３％によって算出される。

④　一般管理費は、（直接業務費－経費対象外＋共通仮設費＋現場管理費）×１９．２５％によって算出される。

このとおり、技術管理費は、諸経費の項目中、共通仮設費（積上げ）に該当するため、同金額の変化は、諸経費中、現場管理費及び一般管理費の積算に影響する。

まず、現場管理費のうち交渉努力による減額の余地がある部分は、前記Ｂの技術管理費のうち金９４万２０００円に対応する金額であり、金９４万２０００円×２２．２３％≒金２０万９４０６円（円未満切り捨て）となる。

次に、一般管理費としての交渉努力による減額の余地がある部分は、諸経費の計算式によれば、直接業務費から経費対象外を控除した上で、共通仮設費に現場管理費を加算した金額に１９．２５％を乗ずることによって算出されることになる。従って、一般管理費のうち交渉努力による減額の余地がある部分は、前記技術管理費のうち金９４万２０００円に対応する金額であり、（金２０万９４０６円＋金９４万２０００円）×１９．２５％≒金２２万１６４５円（円未満切り捨て）となる。

以上より、技術管理費に対応する諸経費としては、金２０万９４０６円＋金２２万１６４５円＝金４３万１０５１円について、交渉努力による減額の余地があった

曳船作業費に連動するものであり、これについても交渉努力による減額の余地があったと思われる。

D　技術管理費に関するまとめ

以上をまとめると、技術管理費に関しては、金９４万２０００円（技術管理費のうち相当性に疑問がある金額）及び金４３万１０５１円（諸経費のうち技術管理費の計上に連動して計上に疑問がある金額）の合計金１３７万３０５１円について、交渉努力による減額の余地があったと思われる。

オ　特殊清掃費について

（ア）先行する調査結果

大阪市監査委員による監査結果においては、

「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。」

「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回目の交渉記録（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。」

と指摘されている（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８３頁）。

（イ）大阪港湾局による説明

これに対し、大阪港湾局からは、調査用土運船と底開式土運船は清掃の度合いが異なっていることについて、以下のとおり説明を受けた。

- 調査用土運船は、腐敗が始まっているクジラの死骸を開腹しガス抜き作業を行うとともに、内臓や胃の内容物の調査を行うため使用されたものである。そのため、土運船内の汚れ、特に臭いがひどいものであった。
- 調査用土運船は、再び本来の用途で使用するためには清掃が必要であり、清掃費用が発生したという本件委託業者の主張には正当性がある。荷主や船内で作業する

作業員のことを考慮し、その必要性を認め計上したものである。

（ウ）外部監察専門委員の意見

Ａ　特殊清掃費の加算について

この点、本件委託業者からの清掃等にかかる請求内容（見積）に関しては、本件委託業者の１回目見積（令和５年１月２５日提出）において、「運搬船作業費」の項目中、船員の日当部分に記載があり、「今回の作業は『特殊作業』と位置づけ、鯨体もしくは残滓物（肉体・体液）に直接接触しての作業を３００％割増し、それ以外の作業を１５０％割増しとする。」「高級船員＝￥２６，１００　（１５０％）￥３９，１５０　（３００％）￥７８，３００」「普通船員＝￥２１，６００　（１５０％）￥３２，４００　（３００％）￥６４，８００）」と記載されている。そして、３００％割増とされている点については、「普通船員　３７．２０人　２，４１０，５６０円」の記載があり、ここに（クジラの開腹・ガス抜き作業も含め）清掃の人件費が含まれていると考えられる（なお、調査用土運船の「特殊材料　割増し」として、割増損料金５２万６６８０円も加算されており、「準備・片付・清掃・消臭作業含む」との記載もある。）。

これに対し、大阪港湾局は、交渉当初は、清掃作業について客観的実施が確認されておらず、明確な積算基準もないとして、人件費の割増への対応を行わず、底開式土運船及び調査用土運船に拘束費用（各積算によって変化はあるが、最終的には、底開式土運船に２日分金６６万２８００円、調査用土運船に５日分金４４万５０００円）を積算し、実質的な清掃費用としては同金額の諸経費（共通仮設費（率）１０．３４％、現場管理費２２．２３％、一般管理費１９．２５％）の範囲内で収めるべきとする内容の検討を行っていた。もっとも、かかる大阪港湾局での検討方針・内容については、本件委託業者への開示・説明を行っていなかった。

一方で、本件委託業者は、３回目見積（令和５年２月２７日提出）に至って、特殊清掃費用として、家屋（事故物件）の特殊清掃業者における基準を準用し、１㎡あたり金１万００７０円、調査用土運船の底面積１９８㎡、清掃回数３回を基準として、合計金５９８万１５８０円の計算・見積書の修正を行い、大阪港湾局に提出している。これに対しても、大阪港湾局の見解・対応は、前記の内容から変化はなかった。

その後、３月２７日の交渉に至り、初めて大阪港湾局は前記の清掃費に関する見解を本件委託業者に開示したが、その後の協議を受けて、（両土運船の損料に加え）特殊清掃費を加算することとし、最終的に単価を委託業者見積の約７割（金７０００円）とし、底面積１９８㎡の３回分、合計金４１５万８０００円の追加積算を行ったものである。

大阪市監査委員による監査結果において指摘のとおり、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、監督職員による作業の目視での現認や、作業前後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ところ、本件の特殊清掃については、そのいずれも実施されておらず、大阪港湾局が履行の

有無を把握できていない状況で特殊清掃費の支出を行うことは、本来的に相当ではない。

この点、大阪港湾局は、特殊清掃の履行確認については、大阪港湾局で規定している大阪港港湾業務委託共通仕様書（令和４年４月一部改訂）において写真の添付は規定されていないため、監督職員立会状況がわかる写真はないが、出来高集計表にも記載されており、履行確認は日報によって行っていることから、他に履行が確認できる資料はないものの、作業の現認、作業の履行確認なしに特殊清掃費を計上したものとは考えていないと説明する。

しかしながら、具体的な汚損の内容・程度や清掃作業の具体的内容等について、供述・意見のみがあり客観的な資料が存しない状況において、出来高集計表への記載や日報の提出のみで、本件のように対価が４００万円を超える作業の履行確認とすることは相当とは言い難い。本件の事実関係・証拠関係のもとで、本件委託業者作成の見積に基づく特殊清掃費の加算を行う余地はあるとしても、その金額について適切な交渉なく確定させてしまうことは、十分な妥当性を有するとは評価できないと言わざるを得ない。

B　特殊清掃費の金額について

また、特殊清掃費の加算内容（金４１５万８０００円）自体についても、作業単価は家屋（事故物件）の特殊清掃単価を基準としてその約７割（金７０００円）を採用しているが、人間が日常的な居住に用いる家屋を、事故物件となった直後の状態から再度居住の用に供せしめる状態にまで復帰させる特殊清掃作業と、土運船の洗浄作業（ポンプで海水を吹き付けて洗浄した後、乾燥させる。）との間に類似性を認めることは困難と言わざるを得ないし、仮に、洗浄後の乾燥も含め合計３回の洗浄を行ったとしても、３回分の洗浄作業費用をそのまま加算して計上することは（家屋の特殊清掃の）客観的作業内容に比して不均衡な点が存すると言わざるを得ない。

もっとも、本件委託業務を行うにあたり、特にクジラの開腹・ガス抜き作業を行った調査用土運船に、腐敗が始まったクジラの肉片や体液が付着したこと、そのため清掃作業そのものが必要であったことは合理的に認められる。また、底開式土運船についても、調査用土運船に比して汚れが少なかったことはあっても、一切の清掃作業が不要であったと判断することは困難である。

本件委託業務においては、迅速性が求められたため、事前に清掃作業に関する仕様書等も存在せず、履行確認の方式等についても事前に大阪港湾局と本件委託業者との間で共有されていたとは言い難い。

この点について、大阪港湾局が行った積算においては、底開式土運船に２日分、調査用土運船に５日分程度の拘束費用を認め、さらに諸経費を加算することによって実質的に清掃作業費用を補填しようとしており、かかる積算・補填方法については一定の合理性が認められる。大阪市監査委員による監査結果においては、拘束期間の認定等について疑義が呈されているが、前記のように作業履行確認の方式等も共有されていなかった状況を考慮すれば、底開式土運船、調査用土運船について、

本件委託業務の客観的内容から、(清掃費支出のため) それぞれ前記のような相当程度の土運船拘束期間を認定することは不当とまではいえないと考える。

しかしながら、既に述べたように、本件事実関係のもとで、特殊清掃関連費用として、両土運船の一定期間の拘束費用及び同費用に対する諸経費の支出に加え、さらに金４１５万８０００円（及び同金額に対する諸経費）を重ねて支出するのであれば、業務内容や実施状況の実績をより具体的に確認しながら、計上するにあたっての協議を重ねた上で確定をさせるべきであったと考えざるを得ない。

C　諸経費の金額について

また、諸経費の積算に関し、前記エ（ウ）Ｃの諸経費の計算式によると、特殊清掃費は直接業務費に含まれることから、特殊清掃費の金額の変化は、諸経費としての共通仮設費、現場管理費、一般管理費の全ての算出額に影響を及ぼすこととなる。

まず、共通仮設費のうち交渉努力による減額の余地がある部分は、前記Ｂの特殊清掃費のうち金４１５万８０００円に対応する金額であり、金４１５万８０００円×１０．３４％≒金４２万９９３７円（円未満切り捨て）となる。

次に、現場管理費のうち交渉努力による減額の余地がある部分は、(金４１５万８０００円＋金４２万９９３７円）×２２．２３％≒金１０１万９８９８円（円未満切り捨て）となる。

そして、一般管理費のうち交渉努力による減額の余地がある部分は、(金４１５万８０００円＋金４２万９９３７円＋金１０１万９８９８円）×１９．２５％≒金１０７万９５０８円（円未満切り捨て）となる。

以上より、特殊清掃費に対応する諸経費としては、金４２万９９３７円＋金１０１万９８９８円＋金１０７万９５０８円＝金２５２万９３４３円について、交渉努力による減額の余地があったと思われる。

D　特殊清掃費に関するまとめ

以上をまとめると、特殊清掃費に関しては、金４１５万８０００円（特殊清掃費のうち実施実績等に疑問がある金額）及び金２５２万９３４３円（諸経費のうち特殊清掃費の計上に連動して計上に疑問がある金額）の合計金６６８万７３４３円について、交渉努力による減額の余地があったと思われる。

カ　航行予定時間について

（ア）先行する調査結果

大阪市監査委員による監査結果においては、本件委託業務において寝台を備えた６０００馬力の船舶（誠陽丸）が使用された点について、航行予定時間も実際に要した時間も、ともに２３時間であったことを挙げ、大阪港湾局が実際に要した２３時間に加え、曳船基地から使用場所まで往復１時間を加算し、合計２４時間以上と主張したことに対し、「『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。」と指摘する（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８４頁）。

（イ）外部監察専門委員の意見

大阪市監査委員による監査結果において指摘のとおり、航行予定時間が２４時間に満たなければ、５人以上の旅客を乗せられる船舶を、本件委託業者は複数保有しており、必ずしも本件委託業務に６０００馬力の船舶（誠陽丸）を使用せねばならない必然性は存しない。

しかしながら、大阪港湾局の提出資料（大阪港タグセンター事業協同組合料金表）及び本件委託業者の料金表において、「使用時間」の定めがあり、「使用時間とは、引き船が行う作業時間及び引き船基地から使用場所まで往復する時間（以下、回航時間）を足したものとする。」との記載が認められる。

同記載をもとに検討すれば、本件委託業務における航行予定時間を２４時間と根拠なしに判断したとまではいえない。

「航行予定時間」の法的解釈を行うにあたり、大阪市監査委員による監査結果摘示の法的解釈に従うべきか、大阪港タグセンター事業協同組合料金表及び本件委託業者の料金表に従うべきかについて、法的解釈の相当性を検討する余地はあるとしても、本件委託業務実施時に、いずれの見解を採用すべきか一義的に明らかでなかった以上、後者の見解に立ち、航行予定時間を２４時間と判断した大阪港湾局の判断に、著しい法的解釈の誤りがあるとは認められない。

キ　「旅客」の取り扱いについて

（ア）先行する調査結果

大阪市監査委員による監査結果は、本件委託業務において、「旅客」として大阪市職員１名、再委託業者作業員４名の合計５名を乗船させる必要があったことから誠陽丸を採用したとの判断に対し、「船員」「その他の乗船者」については航行安全規則に関する細則に規定があるが、「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。」と指摘する（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８５頁）。

（イ）外部監察専門委員の意見

仮に、前記大阪市職員１名、再委託業者作業員４名の合計５名が「旅客」に該当しない場合、「旅客」を乗せずに２４時間以上航行することができる曳船を本件委託業者が保有していることは認められるため、必ずしも本件委託業務の遂行にあたり、６０００馬力の曳船（誠陽丸）を使用する必要性はなかったとも言える。

この点について、大阪港湾局は、「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。」との定めがあると主張しており、事実、当該規定は存在することが確認されている。

大阪市監査委員による監査結果において摘示された基準においても、前記５名が「船員」に該当しないことは明らかと考える。

そして、「その他の乗船者」については、前記細則において以下のように記載されている。

① 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。

② 貨物付添人

③ 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

④ 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

本件委託業務の遂行において、前記５名は前記基準の①には該当しない。

②について、「貨物付添人」とは、一般的に、（例えば生物等）特殊な管理を要する貨物を輸送する際に特に付される付添人であるが、海洋沈下を予定しているクジラの死骸に特殊な管理を行うことや、管理の技能を有する付添人を付す必要があるとは言い難く、前記５名が当該貨物付添人に該当するとも認め難い。そして、大阪市監査委員による監査結果によれば、当該乗船者が貨物付添人に該当するか否かは船長の判断によるとされている。この点、誠陽丸の船長により、異なる判断（つまり、前記５名が貨物付添人に該当するとの判断）が行われた形跡も認められない。

③について、大阪市職員は本件委託業務の履行確認のために乗船し、再委託業者作業員は底開式土運船のクジラを海洋沈下作業を行うために乗船しているものであり、「警備、保安、試験、研究等に係る業務」を遂行するために乗船していると直ちに認めることは困難なため、③に該当すると認めることは難しいと考える。

④について、前記のとおり再委託先業者は船内業務を行うものではないから、「船内において業務に従事する者」には該当しない。

よって、本件では、「船員」にも「その他の乗船者」にも該当しない者が乗船していたこととなるため、「旅客」が乗船していたと解する余地がある。

確かに、一般的な「旅客」の概念からすれば、前記５名が直ちに「旅客」に該当するとは首肯しかねる部分もあるが、前記各条文の法的解釈からすれば、前記５名が「船舶安全法施行規則における旅客」に該当するとして、本件委託業務の遂行にあたり、（２４時間を超える航行に合計５名の旅客を乗せることができる）６０００馬力の曳船（誠陽丸）を用いることとした本件委託業者の判断に、著しい法律解釈の誤りがあるとまでは評価できない。

以上より、本件委託業務において、６０００馬力の曳船（誠陽丸）を用いた点について（またこの船を用いることを前提とした費用の積算を行った点について）、明らかな不当性までは認められない。

ク　損害に関するまとめ

以上より、本件においては、法的な「損害」と認めることが困難であるとしても、①曳船作業費の特殊作業割増増額分の一部（金４７１万００００円）、②技術管理費の一部及びこれに連動する諸経費（金１３７万３０５１円）、③特殊清掃費及びこれに連動する諸経費（金６６８万７３４３円）の各項目（合計金１２７７万０３９４円）について、交渉努力による減額の余地があったと思われる。

そのため、本件業務委託契約における支出（合計金８０１９万００００円）については、①ないし③の各項目の合計金額に消費税（１０％）を加算した金１４０４万７４３３円（円未満切り捨て）を最大額として、交渉努力による減額の余地があったと思われる。ただし、あくまでも最大額であり、各項目について継続して交渉を行った結果、その全部又は一部が相当な支出であるとの結論に至る可能性も十分にあることに留意されたい。

（２）職員個人の損害賠償責任が認められるか

ア　総論

前記のとおり、本調査においては、本件契約に関し、クジラの処分という契約の目的達成に過剰な仕様での履行がなされたとまではいえず、また、「本来の相当な契約金額」の判断が困難である以上、大阪市に法的な損害が生じたと認定するには至らなかった。しかしながら、訴訟において、前記の交渉努力による減額の余地があったものなどを中心に、大阪市に生じた法的な損害であると評価された場合には、職員個人の損害賠償責任が認められる可能性がある。

これまで指摘したとおり、本件における大阪港湾局の対応が全て適正・適切であったということはできない。よって、以下では、本件契約の締結過程において一定の役割を果たしたと考えられる海務課長、防災・施設担当部長、局長及び経営改革課長の対応・行為に不適正・不適切な点があったと評価されるか否かについて、個別に検討する。なお、理事については、本件契約締結への関与の程度が大きいとは認められないため、以下の検討対象とはしていない。

個別検討にあたっては、大阪市監査委員による監査結果において不適正と評価された以下の①及び②の行為（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」８７頁）について、②の行為をしたと評価されうる職員（海務課長、防災・施設担当部長、局長）、①の行為をしたと評価されうる職員（経営改革課長）の順に検討を行う。

①　大阪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　大阪市の職員として、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。

イ　海務課長、防災・施設担当部長、局長による対応・行為の評価

（ア）事務分掌において定められた職責

本件は、大阪港湾局の所管区域である大阪港の港湾区域内で死亡したクジラの死骸

の処分に関する事案であり、「大阪港の港湾区域、港湾隣接地域及び海岸保全区域の管理に関すること」（大阪市事務分掌規則第２２条）として、大阪港湾局計画整備部海務課が担当課として、クジラ死骸の処分方法の決定、本件委託業務を委託する業者の選定、本件委託業者との本件契約の締結等の対応に当たった。

本件において、海務課長は担当課の課長として、防災・施設担当部長は担当課が属する計画整備部の担当部長（本件契約当時の大阪ホームページの防災・施設担当部長の事務分担によれば「大阪港の防災、保安及び所管施設の管理運営並びに維持管理」と掲載されている。）として、局長は両名の上長として、それぞれ本件の対応に関与した。

なお、本件契約は委託費を税込８０１９万００００円とする業務委託契約であるところ、大阪市事務専決規程第２５条第１項に基づき定められた大阪港湾局長専決権の一部委譲に関する内規では、課長の専決できる事項として「１件５，０００，０００円以下の工事及び経費の支出を伴う事務事業の施行決定に関すること」（同内規第８項第１号）、防災・施設担当部長の専決できる事項として「１件３０，０００，０００円以下の工事の施行決定に関すること」（同内規第７項第１号）と定められているため、本件契約の締結は海務課長及び防災・施設担当部長の専決事項ではない。よって、本件契約の締結は、「配当及び配付予算の範囲内における経費の支出決定及び経費の支出を伴う事務事業の施行決定に関すること」（大阪市事務専決規程第３条第１項第１７号）として、局長の専決事項となる。

そのため、本件契約を締結する最終的な決裁権者は局長であり、これを前提として、海務課長、防災・施設担当部長及び局長は、本件に関し、それぞれ以下のような職責を担っていたということができる。

・　海務課長

担当課の課長として本件契約の締結に向けた適切な対応・交渉等を行う。

その上で、上長である防災・施設担当部長及び局長に報告・相談を行い、その指示・監督に従って対応・交渉等を行う。

・　防災・施設担当部長

担当課の上長として、部下である海務課長から報告を受けて、本件契約の締結に向けた適切な指示・監督を行う。

その上で、上長である局長に報告・相談を行い、その指示・監督に従って対応・交渉等を行う。

・　局長

本件契約締結の決裁権者として、部下である海務課長及び防災・施設担当部長から報告を受けて、本件契約の締結に向けた適切な指示・監督を行う。

（イ）事実経過（本件契約の締結に至るまでの関与）

令和５年１月１３日、クジラ死亡の連絡を受け、防災・施設担当部長と海務課長は本庁舎で対応に当たった。

当初はクジラを淀川河口の浅瀬から曳航し仮係留する前提で、馬力の大きい曳船を所有している業者を探そうとしていたところ、別件で本庁舎に在庁し両名の対応を目

にしていた人事・港湾再編担当課長が、本件委託業者であれば依頼可能ではないかと思いつき、海務課長に本件委託業者への打診を提案した。これに対し、海務課長が、打診してほしいと答えたため、本件委託業者担当者と面識のある人事・港湾再編担当課長から、本件委託業者担当者に連絡することになった。人事･港湾再編担当課長は、大阪港湾局のＡＴＣ庁舎にいた別の職員に本件委託業者担当者の携帯電話番号を教えてもらい、防災・施設担当部長と海務課長がいる場で、個人の携帯電話を使用して本件委託業者担当者に連絡した。

そうしたところ、本件委託業者担当者から、対応は可能であるが、翌日にクジラを曳航するなら船の手配をする必要があるため自社に依頼するかを決めてほしい旨を言われ、その検討をしている途中、１月１３日の夕刻には、大阪府副知事から局長への連絡を受けて、クジラ死骸の処分方法として海洋沈下を中心に検討する局内の方針が概ね決定した。これを受けて、人事・港湾再編担当課長から本件委託業者担当者に対し、本件委託業者にて海洋沈下の方法によるクジラ死骸の処分に対応することは可能か打診した以後は、本件委託業者との連絡窓口は、人事・港湾再編担当課長から海務課長に引き継がれた。その後、本件委託業者担当者から海務課長に対し、海洋沈下について対応可能との連絡があったため、以降は本件委託業者に本件業務を委託することを前提に調整が進められた。

その後、１月１７日に、大阪港湾局より、大阪港湾局を発注者、本件委託業者を受注者とする緊急業務委託施工指示書が発行され、同日、本件委託業者から緊急業務委託施工請書が提出された。指示書及び請書には、特記事項として「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して請負金額を決定し契約を確定する」旨が定められていた。

本件委託業務はその翌日である１月１８日から同月２０日にかけて実施されているが、契約金額に関しては、業務開始前の段階で、海務課から本件委託業者に対し、見積書の提出を依頼し、これに対し本件委託業者担当者から口頭で概算額として税抜６０００万円との回答を得ているものの、大阪港湾局としての予定価格については、概算ですら設定がされておらず、大阪港湾局と本件委託業者との間で契約金額に関するすり合わせがされていなかった。

本件委託業務の完了後、１月２５日に、本件委託業者担当者から海務課長に対し、業務完了前に口頭で伝えられていた概算額を大きく上回る税込８６２５万１０００円の見積書が提出され、局長からは見積書の内容を精査するよう１月２７日の局内打合せにおいて指示が出されていた。見積書の提出を端緒として、大阪港湾局と本件委託業者との間で、本件契約の契約金額合意に向けた交渉が開始された。

その経過は別紙１（時系列表）に記載のとおりであり、海務課長を窓口として海務課と本件委託業者担当者との間で、電話、面談等による交渉が継続されたものの、大阪市の積算基準に基づく積算額と本件委託業者の見積額との乖離が大きかったことから、令和４年度末（令和５年３月末）が近づくまでの間、交渉は平行線をたどった。

この間、本件委託業者から２月１日に提出された見積書（税込８１１３万６０００

円）を受け、防災・施設担当部長も関与の下、見積書に対する質問整理表（８２問）が作成され、２月１３日に防災・施設担当部長と海務課長にて本件委託業者を訪問し質問の趣旨を伝えた上で、本件委託業者に送付されている。

その後、本件委託業者から質問整理表に対する回答が一部得られていないこと等から、交渉が進んでいないことを踏まえ、３月６日、局長、防災・施設担当部長、海務課長、経営改革課長にて協議が行われたが、積算を基準とすべきとする海務課長とそうでないとする経営改革課長との間で意見が対立していた。

３月１４日、海務課長を含めた海務課の職員らで弁護士への法律相談に赴いた結果、発注者である大阪市の積算基準に従って積算し、その範囲内で契約すべきである、契約金額について合意に至らない場合はＡＤＲ（裁判外紛争解決手続）を活用する選択肢もあるという意見が示されたことから、その結果を海務課長が経営改革課長に報告したところ、経営改革課長はこれに反発し、3月１５日、局長に対して、自身は今後、本件委託業者との交渉に関与しない旨のメールを送信した。これを受けて、局長は、防災・施設担当部長、海務課長らに対して、経営改革課長が契約金額の最低額と主張する７０００万円の積算について、「最大限甘めに見積もっても、どうしても７０００万近くに積み上げることはできない、という判断で良いですね？今後、訴訟になってもこの主張は譲れない、主張し続けるということになります。基本的には、負ける訴訟はするべきではないです。」と記載したメールを送信した。

令和５年3月２０日から２６日まで、局長に約１週間の海外出張があった。その間に、理事を交え、防災・施設担当部長、海務課長、経営改革課長らが本件委託業者との協議の進め方について意見交換を行い、予算の繰越しを極力出さない方がよい、可能であれば年度末までの契約を目指すという方向性が話し合われ、局長の帰国翌日である3月２７日に、理事も同行して局長自身に本件委託業者に直接出向き、本件委託業者会長と面談をして合意に向けた調整をしてもらう方針を決定した。

この間、3月２４日に、再度弁護士への法律相談に赴いた結果、契約金額について対外的に説明できる根拠が必要であり、大阪市積算基準で積算できているか事後的な検証ができることが重要である、合意に至らない場合はＡＤＲ（裁判外紛争解決手続）で判断してもらうことや、訴訟をして和解するという手段もあるという意見が示された。

防災・施設担当部長は出張中の局長と連絡を取り、3月２５日に、理事、海務課長、経営改革課長らを宛先とし、局長から「月曜日は最大限努力する形で調整するよう」連絡があった旨のメールを送信した。

令和５年3月２７日午前、局長のほか、理事、防災・施設担当部長、海務課長が本件委託業者事務所の近くに停車した公用車で待機していた。局長から、大阪港湾局の積算として本件委託業者に出せる金額を確認され、防災・施設担当部長は税込７５００万円くらいまで積み上げができている旨を答えた。局長と本件委託業者会長の面談には本件委託業者担当者も同席していた。局長から本件委託業者に対し、税込７５００万円で打診をしたが合意に至らず、本件委託業者側からその金額の根拠を示してもらわなければ判断ができない旨の申し出を受けたことから、同日の午後に、改めて防

災・施設担当部長、海務課長、経営改革課長が本件委託業者担当者と金額を詰める協議をすることとなった。

同日午後、本件委託業者事務所において協議を行っている途中、防災・施設担当部長と海務課長は３０分から４０分程度、協議を中座して退室し、公用車の車内にて２名で進め方について意見交換をしたり、海務課長から海務課職員に電話をして積算根拠について確認したりした後、防災・施設担当部長の携帯電話から局長に連絡を入れ、本件委託業者から８０００万円という数字が提示されていることを伝えて方針について相談をした。局長からは、本件委託業者会長との間で７５００万円が合意されているのではないことのほか、大阪港湾局としての考え方を説明した上で、なぜ８０００万円になるのか金額の内訳を一つ一つ細かくお互いで協議するようにという趣旨の応答があった。この電話によって、防災・施設担当部長は、局長の意向が、積算根拠があれば約８０００万円の契約金額でも合意してよいというように理解した。なお、２名での協議中、防災・施設担当部長は、本件委託業者と協議の上で契約金額について決着させる考えであったのに対し、海務課長は終始、本件委託業者が提示する金額で決着させることに消極的な考えであった。

その後、防災・施設担当部長と海務課長が本件委託業者事務所に戻って協議を再開し、経営改革課長も交えた検討で８０２０万円という数字が算出され、本件委託業者担当者から本件委託業者会長に協議の場からスピーカーホン状態で電話をし、その金額について了承を得た。その上で、本件委託業者担当者と防災・施設担当部長、海務課長、経営改革課長がさらに見積内容を検討し、協議は終了した。

令和６年３月２９日に、局長、理事、総務部長、防災・施設担当部長、海務課長にて会議が行われ、税込８０２０万００００円で本件契約を締結する方針が確定した。

令和６年３月３０日に、本件契約締結前の最後の見積書が本件委託業者から提出された。

（ウ）大阪港湾局全体としての本件の対応・行為に関する外部監察専門委員の考察

前提として、本件委託業者は、最初の見積書から一貫して税込８０００万円を超える金額を提示している。本件委託業者の見積額がこのように割高になったのには、クジラの腐敗という時間的制約がある中、海洋沈下の検討が１月１３日の夜から始まり、専門家から「輸送のデッドライン」といわれていたという１月１８日にはクジラの曳航を実施し、５日間しか手配・調整の時間がなかったにもかかわらず、各方面のマスコミが取り上げ世間の注目度が高い中で未経験の作業を実施しなければならない事案だったことが少なからず影響していた。

このとおり、本件委託業務は緊急度が高く、緊急特名随意契約の方法による契約の締結が認められる案件ではあるものの、緊急の必要による随意契約（地方自治法施行令第１６７条の２第１項第５号）の際の事務フローチャートでは、業者の選定と予定価格の積算をして発生報告書を作成し、当該報告書を契約事務審査会にて審議することとされている。本件でも令和５年１月１６日に同審査会委員に書面の持ち回り決裁を経ているが、一方で予定価格を明示した検討がされた形跡は窺えない。

大阪市監査委員による監査結果や入札等監視委員会の調査でも認定されていると

おり、令和５年１月１８日の曳航開始までの間、１月１７日には本件委託業者から総額で税抜６０００万円という発言も出ていたにもかかわらず、大阪港湾局は、予定されている実際の作業内容を前提に仕様書を作成・交付した上での見積依頼はしていない。緊急事態で仕様書の正式な作成とそれに基づく見積書の取り付けまでは困難であったにせよ、作業内容を前提に予定価格の積算を概算ですら行わず、単に「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」との記載のある緊急業務委託施工指示書と同請書を形式的に取り交わしただけで、契約金額に関する一切のすり合わせがないまま、再委託業者の取りまとめも含めて作業の実施に至ったことが、その後の本件委託業者との減額交渉を困難にした大きな要因といわざるを得ない。

本件委託業務は、港湾建設工事を前提にした積算基準が当てはまらない作業が多いことは自明である一方、受託する業者側も初めての作業で、どのような料金体系を当てはめて委託料を算出するのかが一義的には決められないものだったことが窺える。それだけに、大阪港湾局が、発注に際し金額の目処を全く付けず、契約当事者間で概算委託料の共通認識が形成されていなかったことの影響は大きいと考えられる。

大阪港湾局が主体となって関係各所と打ち合わせをし、具体的な実施内容は少なくとも出航より前に決まっているのであるから、時間的に厳しい面はあったにせよ、大阪港湾局が同時並行的に概算費用の算出をし、総額の概算であっても本件委託業者に提示しておく選択はあってしかるべきである。作業前に大阪港湾局が検討し算出した費用を概算ででも本件委託業者に提示しておけば、事後の金額協議は本件と大きく違ったものになったと考えられる。

このように事前の契約金額のすり合わせがないまま、作業実施後においては、本件委託業者にまず見積書を提出するように求め、それを受けて大阪港湾局が積算基準を当てはめて金額を検討するという作業が３月末まで続けられることとなる。最終的な契約金額の根拠が大幅に本件委託業者の見積書に依拠した積算となったことについて、大阪港湾局は、従前から、積算基準を当てはめるのが困難な作業内容だった旨を説明している。確かに本件委託業務は港湾工事の積算基準を当てはめるのは困難な項目が多いことが窺えるが、そうであるなら、３月の後半に至るまで、契約金額に関して積算基準を用いた積み上げに重きを置いて検討し、委託業者との協議に臨んでいた交渉対応が的確ではなかったということになる。大阪市監査委員による監査結果においても、予定価格の決定に関してではあるが、「積算基準の適用が不適当又は困難な場合は」「見積書を徴取する」との記載があり（令和６年４月２６日付け「住民監査請求について（通知）」１９頁）、見積書を前提にこれを精査して契約金額を検討する処理も可能であると考える。

現に、積算基準から金額の算出が困難な作業を委託しておきながら、大阪港湾局内でもっぱら積算基準を前提に検討し、かつその金額や積算根拠は本件委託業者には基本的に提示しなかったため協議がかみ合わず、結果として３月後半になっても、見積金額を大きく下げ、合意の目処をつける成果は上げられてはいなかった。全８２項目にも及んだ本件委託業者への質問整理表も、交渉に役立った様子は窺えない。

このとおり、本件については、契約金額を算出するにあたって積算基準による積み上げを依拠する唯一の根拠とせず、業務委託契約であることや事案そのものの特殊性にも鑑みて、見積書により示された金額の妥当性を検証し、妥当と認められたものは見積を基準として契約金額の算出を行うという進め方をすべきであったと考えられる。しかし、それをしなかったことで大阪港湾局と本件委託業者との関係性が悪化し、契約金額の交渉期間が長期化することとなった。

なお、大阪市監査委員による監査結果では、「関係業者に対して過度に配慮する」との認定がされているが、本調査によっては、大阪港湾局が本件委託業者に対して過度な配慮をしているという関係性は窺えなかった。

一方で、一部の職員らには、少なくとも予算執行の原則から、年度内に契約ができる方が望ましいという考えが念頭にあり、前記のとおり、３月後半の局長の海外出張中、理事も交えて複数回意見交換をし、局長、理事と本件委託業者会長との面談による事態の打開が図られた。

このように、大阪港湾局を年度内での契約締結に向かわせたのには、３月２０日の協議の際、本件委託業者側が、契約合意に至らず支払が受けられないようなら、再委託先には3月末に支払った上で大阪市に請求書を出すことや、市会議員に相談すること、市長に直接手紙を書くこと等を考えているといった対抗姿勢を示したことが一因となった可能性は否定できない。

その結果、前記のとおり交渉期間が長期化していたこととも相まって、３月２７日に行われた本件委託業者との最終協議において示された契約金額について、正当性を詳細に検討することなく、当該金額による本件契約の締結に至った。もっとも、法律相談においてＡＤＲや訴訟による解決もあると示されていたのであるから、年度末において拙速に契約を締結することなく、十分な検討時間をもって契約金額の正当性を検証すべきであったと考えられる。

（エ）海務課長の対応・行為に関する外部監察専門委員の意見

海務課長は、前記経過の全ての過程について、担当課の課長として対応に当たった。既に述べたとおり、本件委託業者との交渉の進め方として、業務開始前の段階で概算であっても予定価格を試算し、本件委託業者との間で委託料のすり合わせを行っておくべきであったと考えられる。また、たとえそれが困難であったとしても、本件委託業務の性質上、既存の積算基準に厳格にとらわれず、むしろ本件委託業者による見積書を参照しつつ、適正な金額での契約締結に向けて根拠資料の収集やそれを元にして本件委託業者との交渉を行う方針に早期に転換すべきであったといえる。業務委託契約請求事務処理要領２８頁においても、「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」との記載があり、このような考え方も参考の上、本件委託業務の緊急性から、業務完了後に具体的な契約金額について協議・交渉を行わざるを得なかった本件の特殊性も考慮して、本件委託業者との交渉に臨むべきであったといえる。

このとおり、海務課長による本件委託業者との交渉は、より良い進め方（契約金額の減額を達成しうる交渉の進め方）があったのではないかと評価される。一方で、海務課長自身は、全ての過程（大阪港湾局内部での協議等を含む。）を通じて、本件委託業者の主張・要望にとらわれることなく、年度を越年して金額交渉を行い、あるいは訴訟等に発展することもやむを得ないとの態度を貫いており、海務課長について「大阪市の職員として、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」が存在するとは認められなかった。

最終的に海務課長は、防災・施設担当部長及び局長の判断に従って本件契約の締結に向けた手続を進めているが、上長の判断である以上、それ自体はやむを得ないものと考えられる。

以上のとおり、海務課長については、初動対応、本件委託業者との交渉の進め方について不適切な対応・行為があったと認められるが、職員個人において損害賠償責任を負担する原因となる不適正な対応・行為があったとは認められない。

（オ）防災・施設担当部長の対応・行為に関する外部監察専門委員の意見

防災・施設担当部長は、本件の担当課長である海務課長の上長として、本件契約の締結に向けて、部下である海務課長から適時に報告・相談を受け、適切に交渉等が進められるよう指示・監督を行い、また、そのように進められた結果として締結しようとする本件契約の内容等について、上長である局長に報告・相談を行い、その指示・監督に従って対応・交渉等を行う職責を担っていた。

防災・施設担当部長は、海務課長による本件の対応状況や本件委託業者との交渉経過について、定期的に海務課長から報告を受ける、メールの宛先にＣＣで入るなどして状況を把握した上で、必要に応じて海務課長への指示・監督を行っていた。また、本件委託業者から２月１日に提出された見積書について、局長から精査の指示がなされ、これを受けて防災・施設担当部長も関与の下、見積書に対する質問整理表（８２問）が作成されているなど、契約金額の適正化を図ろうとして一定の指示・監督を行っていたことは認められる。

もっとも、質問整理表を本件委託業者に提出した以降も交渉に進展がなく、本件委託業務の実施から２か月以上が経過しようとしている中においてはより深く個別の積算根拠の検証や本件委託業者との交渉経過を確認し、防災・施設担当部長自身が常に本件委託業者との具体的な交渉にも関与するなどして停滞状況の打開を図るなど、一歩踏み込んだ対応を行うべきであったと考えられ、不適切と評価されるものと考える。すなわち、本件では、後記ウのとおり経営改革課長による本件委託業者との交渉への関与が契約金額に影響を与えたと認められるところ、担当外である経営改革課長の関与を止め、防災・施設担当部長自身が積極的な関与を行うべきであった。

また、防災・施設担当部長は、大阪港湾局内の会議において局長に対して状況の報告を行うとともに、本件委託業者との間で令和５年３月２７日午後に行われた最終の

協議に同席し、協議を中座した上で局長に電話し、交渉状況を報告した上で方針についての相談を行い、局長の意向が、積算根拠があれば税込の支払額が約８０００万円でも契約は可能との意向と理解するなど、局長に対して一定の報告・相談を行っていたものと認められる。

もっとも、本件委託業者の見積額を基礎とし、その金額の正当性を説明するための本件委託業者の主張の確認に終始し、前述のとおり、結果として減額交渉の余地があったと評価できる契約金額にて、おそらく年度末の到来も意識して、法律相談において弁護士からＡＤＲや訴訟による解決という選択肢があることを示されていたにもかかわらず、本件委託業者の見積額の正当性を詳細に検討することなく、本件契約の内容を確定させようとする防災・施設担当部長の対応は、「見積金額に正当な根拠が乏しい」にもかかわらず、「あくまで提示金額を前提に交渉を進めようとする行為」であり、職員個人において損害賠償責任を負担する原因となる不適正な対応・行為と評価される可能性がある。仮にそこまでの評価は難しいとしても、年度末に向けて拙速に契約内容を確定させようとする対応をした点において不適切と評価されるものと考える。

（カ）局長の対応・行為に関する外部監察専門委員の意見

局長は、本件契約締結の最終的な決裁権者として、本件契約の契約金額が「作業の実際に即した本来の相当な契約金額」となるよう、部下である防災・施設担当部長及び海務課長から適時に報告・相談を受け、適切な指示・監督を行う職責を担っていた。

局長は、本件委託業者から令和５年２月１日に提出された見積書について精査を指示し、これを受けて見積書に対する質問整理表（８２問）が作成されているなど、契約金額の適正化を図ろうとして一定の指示・監督を行っていたことは認められるが、以降も交渉に進展がなく、本件委託業務の実施から２か月以上が経過しようとしている中においては、抽象的に積算根拠の積み上げを指示するだけでなく、より深く個別の積算根拠の検証や本件委託業者との交渉経過を確認し、具体的な交渉の進め方を指示するなど、一歩踏み込んだ指示・監督を行うべきであったと考えられる。

すなわち、局長としては、経営改革課長からの３月３日のメールや３月１５日のメールを確認して、本件委託業者との交渉が進んでおらず、その原因が、積算基準による積み上げを重視し、見積書を精査して契約金額を検討する対応をとっていない海務課長の進め方に原因がある可能性を認識していた。そうであるならば、単に積算根拠の積み上げを指示するにとどまらず、自ら海務課長に質問するなどして交渉の障壁となっている点を把握した上で、積算基準による積み上げを依拠する唯一の根拠とせず、見積書により示された金額の妥当性を検証し、妥当と認められたものは見積を基準として契約金額の算出を行うという進め方をせよと明確に海務課長に指示すべきであった。

また、局長は、経営改革課長からの３月１５日のメールを受けて、防災・施設担当部長、海務課長らに対し、経営改革課長が契約金額の最低額と主張する７０００万円の積算について、「最大限甘めに見積もっても、どうしても７０００万近くに積み上げることはできない、という判断で良いですね？今後、訴訟になってもこの主張は譲れ

ない、主張し続けるということになります。基本的には、負ける訴訟はするべきではないです。」と記載したメールを送信しているところ、本メールは、見る者によっては、何とか理屈をつけて増額して妥結することを容認するかのような内容と捉えられる文面となっていることから、この点でも趣旨が明らかとなる明確な指示をすべきであった。

そうした中、本件委託業者との最終の協議（３月２７日）から年度末まで４日しかない状況において、前述のとおり、結果として減額交渉の余地があったと評価できる契約金額にて、おそらく年度末の到来も意識して、法律相談において弁護士からＡＤＲや訴訟による解決という選択肢があることを示されていたにもかかわらず、本件委託業者の見積額の正当性を詳細に検討することなく、３月３１日に本件契約の締結について決裁した行為は、「見積金額に正当な根拠が乏しい」にもかかわらず、「あくまで提示金額を前提に交渉を進めようとする行為」であり、職員個人において損害賠償責任を負担する原因となる不適正な対応・行為と評価される可能性がある。仮にそこまでの評価は難しいとしても、年度末に向けて拙速に契約締結の判断をした点において不適切と評価されるものと考える。

また、後記ウのとおり、本件委託業者との交渉過程に経営改革課長が関与したことが、本件契約の金額が本件委託業者の見積額からほとんど減少しなかった一因となっているところ、局長は、事務分掌において本件の担当ではない経営改革課長が積算の詳細な内容を把握しているかを確認するべきであったところ、これをせずに関与させていた。

そもそも、令和５年３月３日に経営改革課長より本件委託業者との交渉に関与するとの申し出があった初期の段階で、局長は、経営改革課長が本件委託業者との交渉に関与してはならない旨、明確に指示すべきであった。さらに、局長は、同月２７日午後に行われた本件委託業者との協議に同席するよう経営改革課長に指示しているが、本件委託業者の意向に寄った契約金額の調整を進めようとするそれまでの経営改革課長の言動・メール等の内容からして、経営改革課長の協議の場への同席が、契約金額の交渉にあたり大阪市にとって不利な結論が導かれる要因となる可能性があることは十分に認識できるのであるから、経営改革課長を協議に同席させないようにすべきであった。

にもかかわらず、担当外である経営改革課長に、本件委託業者との交渉への関与を容認した局長の対応は、経営改革課長による「大阪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」、「交渉を進めようと誘導する行為」を助長するものであり、職員個人において損害賠償責任を負担する原因となる不適正な対応・行為と評価される可能性がある。

ウ　経営改革課長による対応・行為の評価

（ア）事実経過（本件契約締結における関与）

本件委託業者担当者を交えた会食への参加に関する外部監察専門委員の意見は前記のとおりであり、本項では会食の点については言及しない。

クジラの処理に関し、経営改革課長が最初に関与したのは、令和５年１月１３日の夜である。大阪港湾局が海洋沈下を中心に検討を進める方針で事実上動き出し、人事・港湾再編担当課長から本件委託業者担当者にそのことを伝えるやり取りにおいて、クジラを沈めるための重りは本件委託業者にあるかを尋ねたところ、本件委託業者担当者から、大阪港湾局が保有するコンクリート方塊しかないとの回答があった。しかし、人事・港湾再編担当課長はコンクリート方塊がどういうものかがわからず、同課長や海務課長が局内に問い合わせをする中で、両課長のいずれかから大阪港湾局のＡＴＣ庁舎にいた経営改革課長に問い合わせがあった。コンクリート方塊が保全管理課にあることを知っていた経営改革課長が、元同僚で、退職後の再就職先でも業務の関係で接点のあった本件委託業者担当者に電話をし、コンクリート方塊はいくつ必要かを問い合わせたことが、クジラの処理に関する経営改革課長の最初の関与だった。

経営改革課長は、契約金額交渉担当の海務課の所属ではなかったが、緊急による５号随意契約に関する契約事務審査会の構成員であり、同会の審議資料となる随意契約理由書の名宛人であったため、令和５年１月１５日当初から海務課長から随意契約理由の書き方についてメールで相談を受け、海洋沈下全体の流れを共有されていた。また、契約締結時に海務課長から業者決定依頼書等を受ける立場の経営改革課長として、２月ころに、大阪港湾局のＡＴＣ庁舎で海務課長に協議の状況を複数回尋ねるなどして本件の推移は把握していた。

なお、正確な時期は明らかにならなかったが、前記２（２）アのとおり、令和５年２月下旬頃から３月下旬までの間に２回、経営改革課長と本件委託業者担当者が会食をしており、当該会食での会話等が、この後の経営改革課長による言動に強い影響を与えたとの疑念を強く抱かざるを得ない。

そして、契約金額交渉担当ではないにもかかわらず、経営改革課長は、令和５年３月３日に、局長を宛先とし、海務課長をＣＣに入れ、このまま進めると委託業者だけでなく再委託先との関係が悪化したり、契約手続を進められず支払もできないことになり、様々な方向に影響が及び、結果として大阪市がかなりのダメージを受けることも想定される、早急に事態を打開させる必要があると思い、勝手ながら本件委託業者会長と面談のアポイントメントを取ったといった内容のメールを送信した（ただし、本件委託業者会長に急用が入り、面談には至らなかった。）。

また、経営改革課長は、令和５年３月４日には、本件委託業者との協議がうまくいかないのであれば、積み上げではなく、頭の金額を確定させて、それに基づいた外向きに説明できる積算を作るしかないと思っている旨のメールを事業戦略担当部長宛てに送信した。

さらに、経営改革課長は、令和５年３月１５日、局長を宛先とし、防災・施設担当部長や海務課長らをＣＣに入れ、「積み上げが全て」という判断で交渉すべきという判断であれば、今後は交渉の場に入らない旨を一方的に伝えるメールを送信した。これに対し、局長からは、担当課が、今一度、委託業者と合意でき、かつ、市民への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あるから、現時点では、その結果を見守ってもらいたい旨の返信がなされた。

そして、経営改革課長は、同月２０日ころ、わざわざ本件委託業者に足を運び、会

長と会って交渉から外れることを伝えている。

その後、前記のとおり、局長の海外出張中に、理事、防災・施設担当部長、海務課長らも交えた意見交換の機会が複数回あり、当初は理事と局長に、本件委託業者会長と面談の上で年度内での契約締結に向けた調整を行ってもらうことになった。その理事を交えた意見交換がなされていた期間である令和５年３月２５日、一度は交渉の場には入らないと言った経営改革課長が、局長、理事、防災・施設担当部長らに宛てて、海務課長と話していたが埒が明かない、積み上げだけを気にしていたらいつまでも決着しない、月曜日にどのような持っていき方をするのかは知らないが、このままでは局長、理事に恥をかかせることになる、せめて７５００万円以上、できれば８０００万円で持って行くべきといった内容のメールを送信した。

そして最終的には、令和５年３月２７日午前の本件委託業者会長との面談後、局長から、午後の協議に海務課と一緒に参加するよう言われたことから、同日午後の最終の協議に同席し、本件委託業者との間で、税込８０２０万円で契約手続きを進める合意形成に主体的に関与した。

（イ）経営改革課長の対応・行為に関する外部監察専門委員の意見

前述のとおり、局長がその関与を承認ないし指示していたという問題はあるにせよ、契約金額交渉担当部署の職員ではないにもかかわらず、本件委託業者担当者と折々に直接の連絡を取り合って調整を試みたり、大阪港湾局内で、海務課の積算額を大きく引き上げる言動をするなど、経営改革課長の契約金額交渉期間中の一連の関与は、税込８０００万円を超える金額での契約締結という帰結に大きな役割を果たしたものと認められる。

また、令和５年３月２７日午後の協議における経営改革課長の対応は、合意の必要性を主眼として明らかに契約総額を８０００万円程度まで引き上げようとしており、また、海務課長に対する行き過ぎた言動も見受けられる。

契約金額交渉期間中の経営改革課長の行為は、「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」「交渉を進めようと誘導する行為」にあたり、職員個人において損害賠償責任を負担する原因となる不適正な対応・行為と評価される可能性がある。

他方で、３月下旬に至り、理事を交えた検討で可能であれば年度内の契約を目指すという方向性となり、局長と委託業者会長の面談を経てもその方向性は変わらず、３月２７日の本件委託業者との最終の協議は、局長からの指示を受けて経営改革課長が出席したことが認められる。

そして、本件では、予定価格の算定もないまま委託業務が先行し、作業内容の特殊性も相まって客観的に「本来の相当な契約金額」を一義的に判断することは困難であり、かつ、本件契約を締結するという大阪港湾局の意思決定において、経営改革課長は専決権を有する者ではない。

また、本件への関与によって経営改革課長に特段の個人的な利益が得られた様子は窺えない上、経営改革課長は、背任罪で告発を受け、大阪府警本部の徹底した任意捜

査を受けたが、同本部は犯罪の嫌疑がないという判断をし、検察庁への事件送致もされずに終わっている。このような諸般の事情を全体として検討すると、経営改革課長が、「業者から求められるままに」価格を「定めようと意図し」ていたとまでは認められない。

第５　調査事項②についての調査結果及び考察

大阪市から委託を受けた調査事項のうち、調査事項②（鯨処理問題に端を発して、大阪港湾局のガバナンスが機能していない点の指摘及びそれに対する改善策の提示）についての調査結果及び考察は以下のとおりである。

１　先行する調査結果等

この点に関し、大阪市入札等監視委員会による意見具申では、「大阪港湾局として、本件事業費の積算過程や業者との対応にかかる職員の言動など、所属全体としての対応について、市民の疑念を招きかねない状況であったことを重く受け止めるとともに、コンプライアンス意識を含めた所属全体のマネジメントの改善に取り組まれたい」との意見が述べられている（令和６年６月７日付け「契約事務手続の適正化に向けて－『鯨死骸海上運搬処理業務委託』（大阪港湾局）の調査報告を受けて－」８頁）。

２　外部監察専門委員の意見

本調査においても、前項までに検討したとおり、大阪港湾局における本件事案の対応においては種々の問題点が認められた。その原因の一つとして、大阪港湾局におけるガバナンスが機能していなかったことが指摘できる。

例えば、少なくとも大阪港湾局にとって、本件のクジラ死骸処理は予想もしていなかった中で突如発生した業務であり、しかも緊急に対処する必要があった。それにもかかわらず、この業務に対して誰がどのように対処すべきかは、局内職員の誰にとっても未知のことであった。

そのため、大阪港湾局の管理職に求められたのは、局内の職員に対して、対応方針や方法の大枠を、早期かつ明示的に提示することであったといえる。ところが本件では、初動の遅れもあって、管理職において海洋沈下という方法論が一応共有されたものの、その方法論や、その実現のために検討・準備すべき事項（例えば、随意契約とするか等）についての対処方針が、局内職員に十分に周知ないし指示された形跡は認められない。

また、委託金額を明確に定めないままに委託を行うことが決定された時点で、事後になされるべき金額の算定及び本件委託業者との交渉についての方針の大枠が決定され、かつ関係職員に周知されるべきであったが、これらがなされた形跡も認められない。

さらに、対応の過程においては、経営改革課長が担当外の職務に関与することを容認したばかりか、当該職員に引き続きの関与を求める指示もなされていた。

これらの結果、特に委託金額の算定方法について局内の対応方針は一貫せず、本件委託業者の不信感を増幅させることにもつながった。そして、このことが、本件委託業者との間での契約金額交渉にいっそう時間と手間を要する要因ともなった。

本件のような未知の業務への対応にあたっては、未知であるからこそ、対応の大枠が管理職によって明確に提示される必要がある。これが的確に実施されて初めて、局内職員がその職責ごとに具体的な対応を行うことが可能となる。また、交渉相手を含む外部に対しても、一貫した対応が可能となる。

また、対応の過程にあっては、その時点までにおける進捗状況や課題を管理職が適切に把握し、必要があれば追加の指示や、既存の指示の修正を図る必要がある。このため、対応にあたってはこのような進捗管理を可能とする業務フローが適切に策定され、かつ実施される必要があった。特に本件では、業務委託費が３０００万円を超過することはかなり早期から確実な状況であったのであるから、局長は、本件契約締結や委託費の支払が自身の専決事項となることを見越して、より一層、業務や交渉の状況を随時、的確に把握しておく必要があったといえる。

さらに、方針決定及び業務遂行のいずれの局面においても、局内のみでの対応が困難な状況が生じた場合には、管理職において特別職（市長、副市長）への報告を行い、必要な指示を受ける必要もあった。

加えて、本件がマスコミ及び市民の大きな関心事項であり、報道やＳＮＳ等でも繰り返し取り上げられていたことは、特別職（市長、副市長）においても十分認識していたはずである。そうであれば、特別職においても、大阪港湾局からの報告を待つばかりではなく、処理方針の大枠等について追加で指示するなど、組織全体としての一貫した対応を実現するために積極的な対応をすべきであった。特に本件では、大阪府副知事から局長に対して海洋沈下の方法が提示されたことと、市長が市長レクの際に「海から来た生き物だから海に帰してあげたい」と発言したことがその後の方針決定に大きな影響を与えたといえるところ、市の公金支出にも関係する事項であるからこそ、発言内容には慎重さが求められるし、また、発言後には、担当部署に対して追加報告を求めるとか、必要に応じて追加の指示や調整を行うことも十二分になされるべきであった。

３　外部監察専門委員からの提言（改善策）

（１）業務フローの確認と対応体制の事前検討

今後、大阪港湾局においては、日常業務に関し、専決権の所在や決裁ルート等について、改めて業務フローを確認するとともに、想定外の業務が発生した際の対応体制についてもあらかじめ検討し、局内において周知徹底を図ることが求められる。

また、管理職においては、その職責を改めて認識して、局内職員が円滑に業務を行うことができ、その結果として組織全体が一体として、一貫した対応ができるよう努めることを求めたい。

（２）未知の問題への対処

本件においては、クジラの死骸処理が未知の業務であったことから、処分方法（海洋沈下）の決定や業者選定の判断・方法等において種々の問題が生じた。

このような未知の事態に対処するためには、対応方法の選択、対応に要する費用等について、速やかに、かつ適切な意思決定ができるよう作業手順等を確立しておくことが求められる。

なお、大阪港湾局は、令和６年１２月１日、鯨類対処マニュアルを策定・施行しており、この点においてはすでに改善策は講じられている。もっとも、鯨類対処以外にも、災害対応をはじめとして、事前準備が不十分で、かつ経験や知識に乏しい事案に遭遇する可能性は常に存在するのであるから、種々の事態を想定した上で、その作業手順等の整備等を確認しておくべきである。

（３）関係業者との関係をはじめとする職務規律について

大阪港湾局は、令和６年１２月、公正契約職務執行マニュアル違反について所属内調査を行い、同マニュアル違反及びその可能性がある行為を２９件確認したこと、また、改善策として同マニュアルの禁止事項を明確にした上で局内の全部長・課長に説明し、同マニュアルを遵守するように契約事務にかかる局内の全職員に周知したことを公表した。

公正契約職務執行マニュアルが策定された趣旨は、適正に入札や契約の事務手続を行うにあたり、単に法律を遵守し、違法でなければよいという水準にとどまらず、「市民の疑惑や不信を招くような行為の防止」という倫理規範も含めたコンプライアンスの遵守を達成することにある。よって、契約事務にかかる全職員が常に意識をして遵守する必要があるものであり、異動により契約事務を初めて担当する職員や、長らく担当をしていなかったが再び担当することになった職員が毎年存在することが想定されることからすれば、毎年、同マニュアルが策定された趣旨や今般改めて明確にされた禁止事項を全職員が確認する研修の実施等の機会を設ける必要がある。

大阪港湾局におかれては、今後、公正契約職務執行マニュアルに関する研修の継続的な実施等を検討されたい。

第６　調査事項③についての調査結果及び考察

大阪市から委託を受けた調査事項のうち、調査事項③（タグ事業者や海洋関係の建設業者という業界との関わりに関して、透明性の確保や公正な競争の担保についての確認調査）についての調査結果及び考察は以下のとおりである。

すなわち、前記のとおり、クジラの死骸処理に関し、大阪市監査委員による監査結果での指摘事項のうち、大阪市入札等監視委員会による意見具申や大阪市公正職務審査委員会による審議結果において判断されていない事項の調査を実施したが、個別の職員において適正・適切とはいえない行為はあったものの、大阪港湾局と本件委託業者との関係性について特段の問題は見受けられなかった。

また、大阪港湾局は、入札等監視委員会からの指摘を受けて所属内調査を実施し、令和６年１２月に「所属内調査の結果及び改善策の概要」を公表しており、「公正契約職務執行マニュアル」に規定された禁止事項等に該当するか、その可能性がある行為が２９件あったとの報告がなされている。しかしながら、外部監察専門委員において、令和３年度から令和６年度９月までに大阪港湾局が発注した入札案件の一覧及び令和５年度に大阪港湾局が締結した特名随意契約の一覧を調査したが、タグ事業者や海洋関係の建設業者という業界との関わりとして、透明性や公正な競争が阻害されているという疑念につながる事実関係は認められなかった。

このように、大阪港湾局とタグ事業者や海洋関係の建設業者との関わりにおける透明性の確保や公正な競争の担保に関して、現状は特筆すべき問題事象は認められないことから、前記の所属内調査の結果に加え、クジラの死骸処理に端を発して入札等監視委員会や公正職務審査委員会等による調査で指摘を受けた点を踏まえ、関係する事務マニュアル等の遵守の徹底を継続されたい。

以　上

時系列表

※大阪市入札等監視委員会作成・公表の「別紙１　「鯨死骸海上運搬処理業務委託」にかかる事案の経過」「別紙４　契約事務手続きの経過」を基に大阪市外部監察専門委員が追記、変更して作成。追記、変更部分は背景に着色した。
※同日付の事実については、概ね時系列順に記載した。
※表現については全体的に修正、統一した。

日付	概要	詳細	
1月9日(月)	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　海務課は、海上保安庁と連携を取りつつ監視	
1月10日(火)	所管を確認（情報収集）	海務課において、大阪府水産課に連絡し、生きたクジラの対応は水産担当部署が所管であることを確認する 大阪府水産課からは、生存中は、大阪市経済戦略局産業振興課（農業担当）で対応するよう連絡あり	
1月11日(水)	クジラの見守り対応（情報収集）	大阪市経済戦略局産業振興課（農業担当）から海務課に対して連携依頼がある	
1月12日(木)	死亡時の対応について検討開始	海務課において、海遊館に死亡時の対応について相談、埋設処分について検討開始 同時に死亡後の仮係留（１区仮防波堤内）を検討 新島（フェニックス）への埋設検討、堺７－３区への埋設の可否を問合せ 仮保管場所（夢洲北側の護岸）への曳航の協力依頼（体重約８tを想定）	
1月13日(金)	クジラの死亡確認	海務課において、仮係留（３区側F護岸）を検討したが、 重さ約４０tと判明し、仮係留の直営作業は不可と判断	
1月13日(金)	クジラの死亡に伴い、所管が正式に海務課に移る	【於：本庁】 防災・施設担当部長及び海務課長が本庁にて業務対応。 （人事・港湾再編担当課長は別件にて在庁） 人事・港湾再編担当課長から、仮係留のため委託業者に勤務する元職員に電話にて履行可否を確認したところ、対応可能との回答あり	【於：ATC庁舎】 海務課職員が、並行して処分方法等について検討開始
1月13日(金)	囲み取材に向けた市長レク	市長から「海から来た生き物だから海に返してあげたい。」「海洋沈下」も含めて検討するよう」等の発言があった。	
1月13日(金)	海務課内でのクジラの処分方法の決定	副知事から局長宛に海洋沈下を検討するよう連絡が入る。防災・施設担当部長及び海務課長は、クジラの処理方法を海洋沈下とすることを前提に対応を始める	ATC庁舎内の海務課員らは、海洋土木業者を念頭に施工可能業者について、港湾局内の海務課、経営改革課、保全管理課、工務課で協議することを計画
1月13日(金)	人事・港湾再編担当課長から委託業者に連絡	人事・港湾再編担当課長から委託業者に勤務する元職員に海洋沈下に関して履行可否を確認の連絡を入れる 人事・港湾再編担当課長から海務課長に連絡窓口を引継ぎ	
1月13日(金)	海務課内での本件委託業者の決定	本件委託業者に勤務する元職員より対応可能との回答あり 海務課として、本件委託業者に本件を委託する方針が固まる	海務課長から運営企画担当課長代理に対し、本件委託業者が決定したため、海洋土木業者の検討は不要と連絡がなされ、関係部署との協議は中止となる。
1月14日(土)～16日(月)	委託業者、関連業者、海上保安庁等との打合せ	海務課において、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	
1月15日(日)	委託業者等との打合せ	履行可否の打合せ 海務課職員が概算費用を尋ねたところ、450t吊りクレーン付き台船を使用する想定で委託業者と再委託事業者で各々約1,000万円との発言あり	
1月16日(月)	契約事務審査会	大阪港湾局業務委託発生報告書にて、契約相手方や選定方法等を書面審議	
1月16日(月)	委託業者等との打合せ	クジラの吊り上げ対応等の打合せ	
1月16日(月)	局内での意思決定	業務委託発生報告書により、本件委託契約の仕様の概要、契約相手方、選定方法等を決定	
1月17日(火)	市長・副市長による意思決定	港湾局より、市長、副市長へレク（海洋沈下に決定、費用は精査中）	
1月17日(火)	緊急業務委託施工指示書の交付（大阪港湾局から委託業者）	緊急業務委託施工指示書の交付	
1月17日(火)	緊急業務委託施工請書の提出（委託業者から大阪港湾局）	緊急業務委託施工請書の大阪港湾局への提出	
1月17日(火)	再委託承諾申請書の提出（委託業者から大阪港湾局） 再委託承諾書の交付（大阪港湾局から委託業者）	申請を受け、委託業者が４者へ再委託することを承諾	
1月17日(火)	委託業者等との打合せ	委託業者、海遊館等と以下の内容を打合せ（於：委託業者） クジラの吊り上げ、ガス抜き方法の検討、見積り提出の依頼作業手法等の打合せ 海務課職員が見積提出を依頼したところ、委託業者から「超概算となるが、総事業費は税抜き6,000万円」との発言あり	
1月17日(火)	委託業者に処理を依頼	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とする」とあり	
1月17日(火)	報道発表	報道発表（1/18にガス抜き、学術調査、1/19に紀伊水道沖に海洋沈下）	

日付	概要	詳細
1月18日(水)	クジラの曳航作業等を開始	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(木)	クジラ水葬	紀伊水道沖にて沈下処理
1月19日(木)	大阪港出港、紀伊水道沖へ沈下実施	5:00　沈下場所まで底開バージの曳航開始 15:00　沈下作業の実施、沈下後の状況確認（浮上してこないか等）
1月20日(金)	帰港	4:00大阪港へ帰港 後片付け等
1月20日(金)	港湾局関係者が業者訪問	港湾局職員が委託業者を訪問
1月23日(月)	人事・港湾再編担当課長が委託業者に勤務する元職員に酒を持参し、差し入れる	人事・港湾再編担当課長が委託業者の事務所を訪問し、酒類を提供
1月23日(月)	局長が委託業者を訪問	局長が委託業者を訪問
1月25日(水)	委託業者に勤務する元職員から海務課長等へメールにより委託業者より8,625万円の見積書の受領（1回目）	委託業者に勤務する元職員からのメールには「口頭で6,000万円と伝えておりましたが、添付のとおりとなりました」との記載あり
1月26日(木)	１月25日に委託業者から提出のあった見積書に対する経営改革課長の感想（経営改革課長から海務課長等へメール）	経営改革課長からのメールには「どう考えても単価を上げすぎです」などの記載あり
1月26日(木)	本市試算と委託業者見積の比較 （海務課長から防災・施設担当部長へメール）	本市試算額：2,068万円　委託業者見積額：8,625万円
1月30日(月)	見積金額についての委託業者との協議 （１回目）	・曳船の規格(6,000馬力)の必要性を議論(寝台は必要であったのか) ・航行時間が24時間10分のため2日分で計上
1月31日(火)	契約事務審査会にて審議	本件委託契約（随意契約理由）について審議、承認
2月頃（具体的日時不明）	委託業者に勤務する元職員との会食（計２回）	経営改革課長等と委託業者に勤務する元職員との会食
2月1日(水)	委託業者に勤務する元職員から海務課長等へメールにより8,113万円に見直した見積書の受領（2回目）	１月30日の委託業者との協議（１回目）の結果、見積額を見直し 委託業者見積額：8,113万円
2月2日(木)	見積金額についての委託業者との見積金額の協議 （２回目）	・曳船費について、タリフ（内港運送用にバージの曳航時に適用）での積算には応じず、海難救助時の参考価格か、ハーバータグの料金しか適用できない ・底開バージと土運船について、片付け清掃作業に、それぞれ２日、５日間要した
2月5日(日)	１月13日からの委託業者等との協議等の経過メモの共有 （海務課担当係長から海務課長等へメール）	委託業者に勤務する元職員から「港湾局職員より『幾ら費用が掛かっても良いからやってくれ』と言われている」との記載あり
2月6日(月)	3,924万円に本市試算を見直し （保全監理課担当係長から海務課担当係長等へメール）	２月２日の委託業者との協議（２回目）の結果や防災・施設担当部長の指摘等を踏まえ、本市試算額を見直し 本市試算額：3,924万円
2月7日(火)	委託業者への質問整理表作成	大阪港湾局長からの細かく見積精査すること、記録として見積を残すこと、といった意見を踏まえ、委託業者への質問事項を整理
2月13日(月)	委託業者への質問整理表に関する事前説明	質問整理表の送付にあたり、委託業者会長等に対して事前に説明 （防災・施設担当部長、海務課長、海務課担当係長から委託業者会長等に説明）
2月13日(月)	他事業者の見積収集の指示 （大阪港湾局長から防災・施設担当部長等へメール）	比較考量のため、仮に海洋土木業者に委託した場合の見積を収集するよう指示
2月13日(月)	委託業者への質問整理表の回答依頼 （海務課担当係長から委託業者に勤務する元職員等へメール）	見積内容を精査するため、送付
2月13日(月)	委託業者との打合せ	港湾局職員が委託業者を訪問 本市の積算と合わない部分について、業者へ質問整理表を送付する旨伝える
2月16日(木)	他事業者へのヒアリング	Ａ社
2月17日(金)	他事業者へのヒアリング	Ｂ社、Ｃ社
2月20日(月)	委託業者から質問整理表の回答 （委託業者に勤務する元職員から海務課担当係長等へメール）	質問事項に対する回答（一部未回答あり）の提出あり
2月21日(火)	他事業者（D社）から見積を受領 （他事業者から海務課担当係長等へメール）	
2月27日(月)	委託業者に勤務する元職員から海務課長等へメールにより8,340万円に見直した見積書の受領（3回目）	質問整理表の回答に伴い、見積額を見直し 委託業者見積額：8,340万円
2月28日(火)	3,751万円と4,774万円の２案に本市試算を見直し （海務課担当係長から保全監理課担当係長等へメール）	本市試算を見直し 本市試算額：（案１）3,751万円　（案２）4,774万円
2月28日(火)	3,782万円と4,796万円の２案に本市試算を見直し （海務課担当係長から海務課長等へメール）	本市積算を見直し 本市試算額：（案１）3,782万円　（案２）4,796万円

日付	概要	詳細
2月28日(火)	委託業者見積と本市試算との相違点の提示 （防災・施設担当部長から海務課長等へメール）	委託業者の見積に対する本市試算の考え（見積との相違点）の提示
3月上旬		新聞報道等より（請求書より）3,774万円との報道
3月1日(水)	3,774万円と4,752万円の２案に本市試算を見直し （海務課担当係長から海務課長等へメール）	本市試算を見直し 本市試算額：（案１）3,774万円　（案２）4,752万円
3月3日(金)	3,774万円と4,763万円の２案に本市試算を見直し （海務課担当係長から海務課長等へメール）	本市試算を見直し（３月１日の本市試算のうち（案の２）の見直し） 本市試算額：（案１）3,774万円　（案２）4,763万円
3月3日(金)	経営改革課長からのクジラ処理に関する申し出 （経営改革課長から大阪港湾局長等へメール）	今までの協議状況を大阪港湾局長に報告し、経営改革課長自身が委託業者との交渉に入ることを伝達 ・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 ・海務課は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、自分が委託業者へ連絡をした
3月3日(金)	３月３日の経営改革課長の申し出を受けた大阪港湾局長の回答 （大阪港湾局長から経営改革課長等へメール）	大阪港湾局長のメールには、「わかりました。よろしくお願いします。」との記載あり
3月4日(土)	経営改革課長から事業戦略担当部長へのメール	委託業者との協議がうまくいかないのであれば、積み上げではなく、頭の金額を確定させて、それ に基づいた外向きに説明できる積算を作るしかないと思っている旨のメールを送信。
3月5日(日)	３月３日の経営改革課長の申し出を受けた対応の進言 （運営企画担当課長代理から防災・施設担当部長等へメール）	３月３日の経営改革課長の申し出を問題視し、これまで進めてきた内容などを大阪港湾局長へ説明するよう進言
3月6日(月)	3,774万円と4,763万円の２案の本市試算の経営改革課長等への共有 （海務課長から経営改革課長へメール）	本市試算として、現在のところ3,774万円であり、根拠資料の確認ができたら4,763万円という考えを共有
3月６日頃	委託業者との契約金額に関する意見交換	大阪港湾局長、防災・施設担当部長、経営改革課長、海務課長の４名による契約金額に関する意見交換
3月10日頃	経営改革課長からの海務課長、保全監理課長への試算依頼	経営改革課長から、海務課長、保全監理課長に対して、7,000万円くらいで試算をするよう依頼
3月10日(金)	7,201万円に本市試算を見直し （保全監理課長から防災・施設担当部長等へメール）	委託業者の見積を一部採用し、本市試算を見直し 本市試算額：7,201万円
3月14日(火)	5,974万円に本市試算を見直し （保全監理課長から海務課長等へメール）	市積算ベースで換算するなど、本市試算を見直し 本市試算額：5,974万円
3月14日(火)	5,403万円に本市試算を見直し （保全監理課長から海務課長等へメール）	一部費用を除くなど、本市試算を見直し 本市試算額：5,403万円
3月14日(火)	法律相談（１回目）	【相談内容】 ・本市積算金額と業者見積額との乖離に係る訴訟リスクや対策について ・訴訟提起された場合の対応や供託等の可否について 【結果】 ・あくまで発注者の積算基準に従って積算すること、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ができない ・7,000万円まで引きあがる合理的な理由があるのか ・特殊な事案では、実態に即した前提事実の修正は可能であるが、その場合でも実態を超える事実認定はできない ・仮に訴訟になった場合でも業者の主張は通らないと考える ・民間総合調停センター（ADR）等を活用してはどうか
3月15日(水)	3,699万円に本市試算を見直し （海務課担当係長から海務課長等へメール）	未確認の作業等を計上しないなど、本市試算を見直し 本市試算額：3,699万円
3月15日(水)	経営改革課長からのクジラ処理に関する申し出 （経営改革課長から大阪港湾局長等へメール）	7,000万円をベースに外向きに耐えうる根拠を積み上げるしかないと海務課・保全監理課長に伝えた旨や今後は交渉の場に入らない旨を伝達 ・自分が委託業者と調整をし、契約金額は最低7,000万円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。 ・しかし、法律相談結果等に基づき積算ベースで交渉を進めるのなら、自分は手を引く
3月15日(水)	３月15日の経営改革課長の申し出を受けた大阪港湾局長の対応 （大阪港湾局長から防災・施設担当部長等へメール）	どう積算しても7,000万円近くに積み上げることはできないという判断でよいか確認 訴訟になっても譲れないということになるが、負ける訴訟はするべきでないと伝達
3月16日(木)	4,504万円と5,479万円の２案に本市試算を見直し （保全監理課担当係長から海務課担当係長等へメール）	本市積算を見直し 本市試算額：（案１）4,504万円　　（案２）5,479万円
3月16日(木)	大阪法務局に供託可否を確認	本市側から弁済を提供しておらず、債権者も受領できる状況であるため、供託不可との返答
3月20日(月)	経営改革課長と本件委託業者会長の面会	経営改革課長が、本件委託業者会長を訪問し、交渉から外れたことについての説明の趣旨で面会
3月20日(月)	見積金額についての本件委託業者との協議 （３回目）	委託業者から「本日、経営改革課長が会長に鯨処理業務の担当から外れたことについて詫びに来ていた。その際、本市積算の契約金額が4,700～4,800万円とお聞きした」「経営改革課長から質問整理表への回答は不要とお聞きした」「総額7,500万円～7,600万円が妥当金額」との発言あり →大阪市提示の4,500万円～5,480万円では、委託業者の8,300万円の見積と約3,000万円の開きがあり、合意できない。

日付	概要	詳細
3月20日(月)～24日(金)	理事を交えた打合せを複数回実施。	出席者：理事、総務部長、防災・施設担当部長、事業戦略担当部長、経営改革課長、海務課長 ※出席者は全回出席していない者も含まれる。 ※局長は海外出張中のため不在
3月23日(木)	海務課長と大阪港湾局長等とのクジラ処理費用に関するやり取り	海務課長が委託業者に勤務する元職員に電話連絡した際のやり取りを共有 海務課長のメールには、元職員が、「経営改革課長の言っていた7,000万円以上なら、会長がどのように判断するかわからないが合意できる可能性はある」「7,000万円未満であれば話も聞かないと思われる」「来週の月曜日に会長が出社するので、そのタイミングでどうするのか決めてほしい。この話が決裂すれば、市長へ手紙を出すことや議員に連絡することなど検討している」などの記載あり
3月23日(木)	6,325万円に本市積算を見直し （保全監理課長から防災・施設担当部長等へメール）	本市積算を見直し 本市試算額：6,325万円
3月24日(金)	7,079万円に本市積算を見直し （保全監理課担当係長から防災・施設担当部長等へメール）	本市積算を見直し 本市試算額：7,079万円
3月24日(金)	法律相談（２回目）	【相談内容】 ・未だ契約に至っていないことを指摘される懸念 ・本市積算案（7,000万円）の確認依頼（※7,000万円のうち5,300万円が見積り） 【結果】 ・対外的に説明できる根拠が必要。本市積算基準で積算できているか事後的な検証が重要 ・タグ料金は他業者へヒアリングをするなど、見積の検証を行うことも必要 ・合意に至らない場合は、第三者機関（ADR）での判断や訴訟（和解）もあり
3月24日(金)	法律相談を踏まえた打合せ	法律相談を踏まえ、理事、総務部長、防災・施設担当部長、海務課長、海務課担当係長で打合せを実施 大阪港湾局長の判断を仰ごうと試みるが、海外出張中のため連絡つかず
3月25日(土)	防災・施設担当部長からの大阪港湾局長の連絡の伝達 （防災・施設担当部長から理事等へメール）	防災・施設担当部長のメールには、「局長より、月曜日は最大限努力する形で調整するよう連絡がありました。和解のスタンスです」との記載あり
3月25日(土)	経営改革課長からの３月27日の協議に関する申し出 （経営改革課長から大阪港湾局長等へメール）	経営改革課長のメールには、「せめて7,500万円以上、できれば8,000万円で持っていくべきと思っています」との記載あり ・積算だけを気にしていては、いつまでも決着しない ・積算が大事なのは理解するが、相手方と総額で合意をし、後から積算以外の部分で調整するほかない ・もはや7,000万円では委託業者は納得しない、せめて7,500万円、できれば8,000万円で契約すべき
3月27日(月)	大阪港湾局長と委託業者会長との協議	大阪港湾局長から委託業者会長へ7,500万円で金額を示したところ、根拠がわからないと判断できないとの発言があり、午後から改めて事務的に協議することとなる
3月27日(月)	他事業者への6,000PS級以上の曳航費調査の共有 （海務課担当係長から防災・施設担当部長等メール）	法律相談（２回目）の弁護士の意見を踏まえた調査（速報）
3月27日(月)	7,285万円に本市積算を見直し （保全監理課長から防災・施設担当部長等へメール）	本市積算を見直し 本市試算額：7,285万円
3月27日(月)	見積金額の協議 （４回目）	・本件委託業者側から、本交渉の前段で局長と会長の間で、7,500万円をベースに後は双方で歩み寄ることになったが、8,000万円超で合意したい趣旨の発言あり ・本市積算額と、本件委託業者の見積りとの乖離を調整する手段として、バージ船の清掃費をめぐって交渉あり ・クジラ処理に係る清掃は事例がないので、特別料金がかかっても不自然ではないので、そこに費用を積んで差額を埋めるべきとの要請あり ・住民監査請求を懸念する発言もあったが、局長、会長へそれぞれ電話連絡 ・防災・施設担当部長、海務課長、経営改革課長と本件委託業者に勤務する元職員等の間で最終8,020万円で手続きを進めることで合意に至る
3月28日(火)	本市試算の増加要素の伝達 （防災・施設担当部長から保全監理課長へメール）	３月27日の委託業者との協議を踏まえ、7,285万円からの増加要素を加味し、本市試算を見直し 保全監理課長のメールには、「もはやほとんど見積ですね（標準積算はほとんどないです。）」との記載あり 本市試算額：8,063万円
3月28日(火)	8,625万円の経費の支出について（財務会計システム）	決裁：大阪港湾局長（事務専決規程第３条第１項第17号）
3月29日(水)	契約締結に関する最終確認	出席者：大阪港湾局長、理事、総務部長、防災・施設担当部長、海務課長
不明	業務委託設計書（金入り）　8,063万円 （海務課から経営改革課へ提出）	設計・課長欄：海務課長（海務課における決裁を確認できず）
3月30日(木)	事業請負契約請求書の提出 （海務課から経営改革課へ提出）	海務課から経営改革課へ契約請求依頼（海務課における決裁を確認できず）
3月30日(木)	発注決裁（文書管理システム）	決裁：大阪港湾局長 添付資料：事業請負契約請求書、業務委託設計書（金入り）等
3月30日(木)	事業請負申込書の受領	委託業者から税抜き7,290万円の事業請負申込書の提出あり

日付	概要	詳細
3月30日(木)	委託業者との見積提出にかかるやり取り	海務課長からの見積提供依頼のメールを受けて、委託業者に勤務する元職員から見直した見積書の提出あり 委託業者見積額：8,119万円
3月31日(金)	本市職員より委託業者宛に、委託契約に関して1月17日付けで書類提出するよう依頼	業務着手通知書、業務工程表、業務責任者通知書、「受注者に所属することを証する書面」届出書
3月31日(金)	8,063万円の本市積算の総括表等の整理	保全監理課長と防災・施設担当部長との間で特別職等への説明に向け整理 防災・施設担当部長から海務課長あて整理後の資料にて説明することの伝達
3月31日(金)	執行伺（財務会計システム）　8,625万円	決裁：大阪港湾局長（事務専決規程第3条第1項第17号）
3月31日(金)	業者決定依頼書（財務会計システム）　8,625万円	決裁：海務課長
3月31日(金)	契約締結決裁（文書管理システム）　8,019万円	決裁：大阪港湾局長
3月31日(金)	支出負担行為決議（財務会計システム）　8,019万円	決裁：経営改革課長
3月31日(日)	業務完了通知書の受領・完了検査	委託業者から業務完了通知書や業務実施報告書の提供 これを受けて、完了検査を実施。合格の検査結果通知書を交付
3月31日(日)	業務委託契約を締結（8,019万円）	R5.4.27付けで、本件委託料を支払済み
4月2日(火)	曳航水葬作業費を見直した見積書の受領 （委託業者から防災・施設担当部長へメール）	曳航水葬作業費の修正に伴い、見積額を見直し 委託業者見積額：9,089万円
4月10日(月)	支出命令（財務会計システム）　8,019万円	決裁：経営改革課長（市役所課長等専決規程第5条第4項）