記者発表資料
平成２９年　３月１３日
監査委員事務局（内線 484）
担当：熊谷・畠山

気仙沼市職員監査措置請求（住民監査請求）監査の結果について

平成２９年１月１２日に提出のありました標記の件について，別紙のとおり決定いたしましたので，お知らせいたします。

気監第３８４号
平成２９年3月１１日

代表請求者　Ａ　様　外５９名

気仙沼市監査委員　熊　谷　秀　人
気仙沼市監査委員　佐　藤　健　治

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成２９年１月１２日付けで受付した地方自治法第２４２条第１項の規定に基づく住民監査請求に係る監査を行ったので，地方自治法第２４２条第４項の規定により，その結果を次のとおり通知します。

住民監査請求監査結果

第１　監査の請求

１　請求人

代表者　　Ａ　　ほか５９名

（監査委員注記：個人情報保護の観点から個人名及び企業名は記号での表記とした。）

２　提出年月日

平成２９年１月１２日

３　請求の受理

平成２９年１月１２日付けで請求人から地方自治法第２４２条第１項の規定により提出された住民監査請求（気監第３３１号）は，形式上の要件を具備しているものと認め，平成２９年１月３１日に受理を決定した。

第２　請求の内容

請求人から提出された「気仙沼市職員監査措置請求書」の請求の趣旨及び住民監査請求の骨子は，次のとおりである。

（請求の趣旨及び住民監査請求の骨子の内容は原文のまま記載し，事実証明書の内容は省略した。）

１　請求の趣旨

（１）気仙沼市鹿折地区１１街区内，株式会社Ｂ社新築工事敷地に存する障害物（転石）除去工事に関し，気仙沼市が，障害物除去工事を施工した株式会社Ｃ社に対し，平成２８年１月２２日付合意書に基づき支出した５３７３万円，および整備工事を施工したＤ社株式会社に対し，平成２８年１月１５日付合意書に基づき支出した３０１８万６０００円は，いずれも気仙沼市が請負契約締結にあたり競争入札に付することをせず，また，契約書の作成等所定の契約手続を経ないまま事実上の工事発注を行い，地方財政法第４条第１項が定める「必要かつ最小の限度」を逸脱する著しく高額な工事代金を損害賠償名目で８３９１万６０００円を違法不当に支出したものであるから，気仙沼市長は，株式会社Ｃ社，および，Ｄ社株式会社に対し，上記違法不当な支出に関する不当利得返還を請求する措置を講ずるよう勧告することを請求する

（２）気仙沼市が，株式会社Ｂ社に対し，平成２８年１月２２日付合意書に基づき支出した１４４万８６８２円は，前項の障害物除去工事に伴う損害賠償債務としての実質を有するものであるが，気仙沼市が株式会社Ｂ社に対してかかる損害賠償義務を負う理由はなく，根拠のない違法不当な支出であるから，気仙沼市長は，株式会社Ｂ社に対し，上記違法な支出に関する不当利得返還を請求する措置を講ずるよう勧告することを請求する。

２　住民監査請求の骨子

（１）公金支出に至った経緯

気仙沼市は，災害復興工事として平成２５年度第２３号「気仙沼漁港鹿折地区水産加工施設等集積地用地造成工事（その３）」を株式会社Ｅ社（以下「Ｅ社」という）に発注して施工させ，気仙沼市の完了検査で何も問題を指摘されることもなく合格の評価を以って同工事は期限までに完了し，気仙沼市へ引き渡した。当該造成工事にかかる土地の一部（以下「本件土地」という）を，水産加工工場建築の目的で行政財産目的外使用許可（のちに事業用定期借地権設定契約を締結）を与えた株式会社Ｂ社（以下「Ｂ社」という）に引き渡した。

Ｂ社から工場建築を請け負った株式会社Ｃ社（以下「Ｃ社」という）が，平成２７年２月，本件土地の試掘調査を行ったところ，土中から埋立規格外の転石（岩塊），コンクリート殻が多数発見された。これにより，Ｂ社は造成地内に岩塊など支障物があるとして建設工事を中止した。これを契機に気仙沼市はこれまで問題なしと評価していた造成地の調査を行った。すると気仙沼市は，適切な建築工法を採用すれば何ら問題のない軽微な支障物が埋設されていたに過ぎないのに，これらは重大な障害物であるから瑕疵に該当すると主張を一変させた。

気仙沼市は，Ｅ社に対して，上記造成工事にかかる土地について転石等障害物を除去するよう瑕疵の修補を求める一方，本件土地についてはＢ社の要望を受けてＣ社，および，Ｄ社株式会社（以下「Ｄ社」という）に障害物除去工事（以下「本件工事」という）を施工させ，平成２７年７月，本件工事が完了した。

この間，気仙沼市はＥ社に対して本件工事等に関して何ら実質的な協議を申し入れておらず，Ｅ社が何も関与しないまま，本件工事を強行し，その費用をＥ社に瑕疵担保責任に基づき請求するに至った。

本件工事については，Ｄ社から平成２７年５月１５日付見積書が，Ｃ社から平成２７年１２月１１日付見積書が，それぞれ気仙沼市に提出されているが，本件工事の発注に際し競争入札は行われず，また，気仙沼市とＣ社，および，Ｄ社との間で契約書も作成されなかった。

その後，気仙沼市は，平成２８年１月１５日，Ｄ社との間で「所定の契約手続をとらなかったために本件代金を通常の請負代金として支払うことができないことから，損害賠償として」３０１８万円６０００円を支払う内容の合意書を，また，平成２８年１月２２日，Ｃ社との間で「本件代金の支払いに代わる損害賠償債務として」５３７０万円を支払う内容の合意書をそれぞれ作成し，各合意書に基づく支払いを行った。

各合意書で合意された損害賠償の金額は，上記各見積書と同額であった。

（２）本件工事の主体について

本件工事は，気仙沼市が行政財産目的外使用許可の処分に基づいてＢ社に引き渡した本件土地について，地中に工場建築の支障となる転石等の障害物が存在したため，気仙沼市が主体となって施工された。

しかし，行政財産目的外使用許可に基づいて引き渡した土地について，転石等の障害物が存在したとしても，これを気仙沼市が除去すべき義務を負うものではなく，使用許可を受けた者が自らの費用により必要に応じて除去するものと考えられる。

したがって，そもそも気仙沼市が本件工事を施工する必要性は認められない。

（３）本件工事費用が著しく高額であり不当であること

気仙沼市は，本件土地を含む気仙沼漁港鹿折地区水産加工施設等集積地用地造成工事を施工したＥ社に対し，瑕疵修補請求として，本件土地以外の施工部分について転石等障害物の除去工事を施工させた。

このＥ社の施工実績によれば，転石等障害物の除去にかかった費用は，

・土　地　　：　３０８２円／㎡
・土　量　　：　１２３３円／㎥
・転石（障害物）：１万３０５６円／㎥

であった。

また，転石等障害物除去に必要と想定される工事内容について，平成２７年４月時点の公共工事設計労務単価で費用を積算した場合，

・土　地　　：　３１７５円／㎡
・土　量　　：　１２７０円／㎥
・転石（障害物）：１万３４４９円／㎥

と試算される。

これに対し，Ｃ社の施工実績によれば，

・土　地　　：１万４５２６円／㎡
・土　量　　：　５８１１円／㎥
・転石（障害物）：５万２４７９円／㎥

という計算となり，Ｄ社の施工実績によれば，

・土　地　　：１万３０８５円／㎡
・土　量　　：　８００６円／㎥
・転石（障害物）：６万７５１２円／㎥

の計算となった。

かりに，本件土地についてもＥ社に転石等障害物除去工事を施工させた場合，本件土地全部にかかる工事費用は約１０２０万円となり，気仙沼市は，そのおよそ８倍の工事代金をＣ社およびＤ社に併せて支出したことになる。

Ｃ社およびＤ社に対して支払った合計８３９１万６０００円という金額は一般的な工事費用と比較して異常と言うほかなく，２社が常軌を逸した高額な単価を設定し，しかもずさんな数量を掛け合わせて算出した結果であることはその金額から自明である。また，Ｃ社およびＤ社が，本件工事とは無関係の費用を含ませたことも異常に高額な費用となった原因である。

このように，ずさんな積算に基づく異常に高額な費用がＣ社およびＤ社から提示された時点で，気仙沼市として通常の注意を払えば，これが過大な請求であることは容易に把握し，是正を指導することができたにもかかわらず，気仙沼市は相当な注意を怠り，各業者の請求にかかる具体的な積算根拠を明確にさせたり，具体的な根拠や関係資料を示させたりしないまま，漫然とその請求に応じた。その結果，一般的な費用を大きく上回る金額を公金から支出し，気仙

沼市に損害を与えるに至った。

（４）Ｂ社に対する支出

気仙沼市は，気仙沼市水産加工施設等集積地の譲渡及び貸付に関する条例（平成２５年条例第４号）及び同施工規則（平成２５年規則第３３号）に基づき，平成２７年１月，Ｂ社に対し，本件土地について新工場建設のため事業用定期借地権設定契約を締結するに先立ち，工場建築目的で行政財産目的外使用許可の処分を行った。

気仙沼市は，Ｂ社に対し，平成２７年２月１日までに本件土地を引き渡した。

その後，本件土地地中に工場建築に支障となる転石等の障害物が発見されたため，気仙沼市においてその除去工事が施工された。

気仙沼市は，Ｂ社から，本件工事によりＢ社が本件土地上に建築することを予定していた工場の建築が１か月間遅延したことを理由に，Ｂ社が金融機関から工場建築のために融資を受けた借入金の利息，および，Ｂ社の事業に関する逸失利益の名目で１４４万８６８２円の損害賠償請求を受け，平成２８年１月２２日，これを支払う内容の合意書を作成し，支払った。

気仙沼市が，Ｂ社に対して公金の支出を行った経緯は上記のとおりであるが，行政財産目的外使用許可に基づいて引き渡した土地の地中に，工場建築の支障となる転石等の障害物が存在した場合であっても，かかる使用許可に基づき気仙沼市がＢ社に対して上記のような損害賠償債務を負う法的根拠はない。

また，かりに気仙沼市が，Ｂ社に対し，使用許可にかかる目的物の隠れたる瑕疵について何らかの法的責任を負うとしても，当該瑕疵から通常生ずべき損害ということは到底できないもので，工場建築資金の借入利息や事業の逸失利益は，損害賠償の範囲に含まれない。

（５）まとめ

以上のとおり，気仙沼市が，Ｃ社，Ｄ社，および，Ｂ社に対して行った公金の支出は，地方財政法の定める必要かつ最小の限度を超えた違法なものであり，特定の業者を不当に利するものとして官民癒着の構造も疑われるものである。

したがって，請求の趣旨のとおり，監査措置を講じるよう請求する。

３　事実証明書

①　株式会社Ｂ社本社工場敷地内埋設物除去工事代金に係る請求書の写し

②　株式会社Ｂ社本社工場敷地内埋設物除去工事に係る見積書の写し

③　株式会社Ｃ社と気仙沼市との間で締結された株式会社Ｂ社本社工場敷地内埋設物除去工事の代金の支払いに関する合意書の写し

④　Ｂ社新築工事敷地内整備工事（鹿折地区１１街区）代金に係る請求書の写し

⑤　Ｂ社新築工事敷地内宅地整備工事（鹿折地区１１街区）代金に係る見積書の写し

⑥　Ｄ社株式会社と気仙沼市との間で締結された株式会社Ｂ社新築工事敷地内宅地整備工事（鹿折地区１１街区）の代金の支払いに関する合意書の写し

⑦　工事費の比較表

⑧　内訳書（気仙沼市鹿折地区転石除去工事，株式会社Ｅ社）
⑨　積算価格についての説明
⑩　設計内訳書（気仙沼市鹿折地区）
⑪　参考公表：建設労働者の雇用に伴い必要な経費の表示（試行）
⑫　総括表

４　気仙沼市職員監査措置請求書の補正

（１）提出された気仙沼市職員監査措置請求書（以下，「本件請求」という。）について，事実証明書の一部が不足していたため，平成２９年１月２４日付けで代表請求者に対し補正を求め，平成２９年１月２７日に下記のとおり補正が提出された。

・補正内容

①　鹿折地区水産加工施設等集積地内第３街区及び第７街区における工場用地の瑕疵の補修に関する損害賠償請求に係る請求書の写し

②　株式会社Ｂ社の工場用地につき，気仙沼市が第三者に委託して実施した造成工事の瑕疵により株式会社Ｂ社の工場開設を１か月間遅延させた件に係る損害賠償に関する合意書の写し

（２）提出された本件請求について，請求人の一部に請求人としての資格要件を満たしていない者がいたため，平成２９年２月２４日付けで代表請求者に対し補正を求めた。

なお，本補正要求に対して請求人からの補正の提出は行われなかったため，請求資格要件のない請求人の監査請求の却下を決定し，平成２９年３月１１日付けで「気仙沼市職員監査措置却下通知書」を代表請求者及び対象者（６名）に送付した。ただし，住民と確認できない者（４名）については，通知書を送付できないものと判断した。

第３　監査の実施

１　関係執行機関に対する監査

（１）監査執行上の除斥

監査委員から，本件請求の監査の実施に当たり，地方自治法（以下「自治法」という。）第１９９条の２に該当する者がいない旨の申告を受けたことから，全監査委員による監査を実施した。

（２）監査対象事項

請求書の内容及び請求人の陳述内容等を勘案して，監査請求の趣旨を次のように解した。

①　気仙沼市長は，気仙沼漁港鹿折地区水産加工施設等集積地１１街区内の株式会社Ｂ社本社工場及びサメ革工場新築工事用地内の支障物除去工事に関し，気仙沼市が埋設物除去工事を施工した株式会社Ｃ社に対し，平成２８年１月２２日付け合意書に基づき支出した５３，７３０，０００円，同じく支障物除去工事を施工したＤ社株式会社に対し，平成２８年１月１５日付け合意書に基づき支出した３０，１８６，０００円は，いずれも競争入札に付さず，契約手続を経ないまま事実上の工事発注を行い，工事請負代金相当額を損害賠償金として支出した８３，９１６，０００円は，地方財政法第４条第１項で定める「必要且つ最小の限度」を逸脱する著

しく高額な金額である。気仙沼市長は，株式会社Ｃ社及びＤ社株式会社に対し，上記違法不当な支出に関する不当利得返還を請求する措置を講ずるよう勧告することを請求する。

② 気仙沼市長は，気仙沼市が前項の障害物除去工事に伴う損害賠償金として，株式会社Ｂ社に対し，平成２８年１月２２日付け合意書に基づき支出した１，４４８，６８２円は，気仙沼市が行政財産目的外使用許可に基づき株式会社Ｂ社に対して引渡した土地に係るものであり，気仙沼市が株式会社Ｂ社に対する損害賠償義務を負う理由はなく，根拠のない違法不当な支出であることから，違法な支出に関する不当利得返還を請求する措置を講ずるよう勧告することを請求する。

（３）監査対象部局

総務部総務課，産業部水産基盤整備課，産業部水産課

（４）監査実施年月日

① 平成２９年２月１３日

② 平成２９年２月２８日

③ 平成２９年３月 ３日

（５）監査実施内容

① 気仙沼漁港鹿折地区水産加工施設等集積地造成工事（その３）の概要

② 気仙沼漁港鹿折地区水産加工施設等集積地用地内の埋設物確認から現在に至るまでの経過

③ 気仙沼漁港鹿折地区水産加工施設等集積地用地内の埋設物に係る株式会社Ｅ社との協議経過及び内容

④ Ｄ社株式会社に対する損害賠償を行った理由と根拠及びその金額の算定根拠

⑤ 株式会社Ｃ社に対する損害賠償を行った理由と根拠及びその金額の算定根拠

⑥ 株式会社Ｂ社に対する損害賠償を行った理由と根拠及びその金額の算定根拠

⑦ 株式会社Ｂ社に対する行政財産目的外使用許可を行った経過，理由及び根拠

⑧ 株式会社Ｂ社と事業用定期借地権設定契約を締結した経過，理由及び根拠

⑨ Ｄ社株式会社へ埋設物除去工事を依頼した理由と根拠

⑩ 株式会社Ｃ社へ埋設物除去工事を依頼した理由と根拠

⑪ 株式会社Ｃ社へ依頼した支障物除去工事の施工内容の確認状況等について

⑫ Ｄ社株式会社へ依頼した支障物除去工事の施工内容の確認状況等について

以上について，監査対象部局より資料及び関係簿冊の提出を求め，内容の説明を聴取し，監査委員からの質疑を中心に監査を実施した。

２ 陳述

（１）請求人の陳述及び証拠の提出

自治法第２４２条第６項の規定により，代表請求者に対して，平成２９年２月１６日を提出期限

とし，新たな証拠及び陳述書の提出を求めたところ，新たな証拠は提出されなかったが，陳述書が提出された。また，平成２９年２月２０日に陳述の機会を設け，請求人２名及び代理人４名から陳述を聴取した。陳述は一般公開とし，市関係執行機関から職員６名が立会い，傍聴人１名，報道機関１社が傍聴した。

請求人から提出された陳述書の内容は次のとおりである。

（陳述書の内容は原文のまま記載している。）

なお，陳述後の２月２２日付けで代表請求者から提出された「気仙沼市職員監査措置請求陳述に係る補足書面」の内容は省略する。

陳　述　書

平成２９年２月９日付け気監第３５５号で通知のあった，気仙沼市職員監査措置請求に係る陳述書及び証拠の提出について，請求の趣旨を補い併せて監査委員への要望をお伝えすべく下記のとおり陳述します。

記

平成２７年２月，Ｂ社の建築工事の基礎工事に伴い，土中から支障物・転石が出たということが事の発端となっています。Ｂ社からその旨の報告を受けた気仙沼市はすぐに対応を始めていますが，そこから平成２８年１月２９日開催の市議会までの経緯を詳しく振り返ってみると，市の判断や行った対応にいくつかの不適切と思われる点が見受けられます。

１．Ｂ社との土地契約について

まず当該問題が発生した土地の権利関係について検証します。土地所有者は気仙沼市であり公有地となっており，Ｂ社はその借用者となっています。気仙沼市は，Ｂ社に対し水産加工工場建築の目的で行政財産目的外使用許可（のちに事業用定期借地権設定契約を締結）を与えていますが，この土地使用のために交わされた当事者間の契約や取り決めの中には，今回市側がＢ社並びにその工場建築工事を請負っていたＣ社，及びＤ社，これら３者から出された損害賠償請求に対して，全面的に応じなければならなかった根拠となる明確な条項があるのでしょうか。一般的に，譲渡・貸借いずれの場合であれ今回のような対価支払いが生じない無償での土地契約で，所有者側がこれほど大きな損害賠償の責めを負わなければならない契約は通常はあり得ないでしょう。しかも今回の案件において対象となっている土地は公有地です。責めを負う理由が瑕疵，過失のいずれであったとしても，支払いを正当化する根拠についてしっかりとご確認いただくことを要望します。仮に根拠となりうる明確な謳いがあったとしても，そうした条項を盛り込んだ不公平とも思われる契約が締結されていたこと自体が問題視されるべきだと考えられます。提出済みの監査請求書でも述べている通り，行政財産目的外使用許可に基づいて引き渡した土地について，転石等の障害物が存在したとしても，これを気仙沼市が除去すべき義務を負うものではなく，使用許可を受けた者が自らの費用により必要に応じて除去する

ものと考えられます。よって気仙沼市側の責任及び費用負担で本件除去工事を施工することを認めたのは不適切な決定だといわざるを得ません。

２．Ｂ社との交渉や協議の記録について

気仙沼市側の損害賠償金支払いの決定については，Ｂ社の言動や要望が極めて大きな影響を与えたとされており，気仙沼市がその旨を裏付ける説明を行っています。最終的に合計で約８，３００万円もの高額な損害賠償金支払いに応じたのですが，そもそもこれは問題発生後の早い段階で市側が自らの過失責任を１００％とし，全面的にその責任を認める判断を下したことに起因していると考えられます。市は後に，当時は緊急に対応することを求められる状況であったとその理由について述べていますが，たとえそうした考慮すべき事情があったとしても，これほどに特異な事案で高額な支払いの約束をするためには，可能な限り事実関係や状況について精査する作業など，必要となる組織内部の手続きが相応にあったはずです。しかしながら，しかるべき必要な時期にそれを行った記録がほとんど残されていません。公文書の記録を確認してみても，Ｂ社に対し市が全面的費用負担の承諾を伝えるに至る過程を記したものは確認できておらず，全くもって不透明な状態となっています。市に提出されたＣ社の工事写真帳によれば，日付から平成２８年３月５日にはすでに本格的な除去工事が始まっていることが確認できます。報告から１週間ほど経過したこの時期までに，市側からの工事費支払がほぼ確約されたことを受けて，除去工事が始められたものだと推察されます。市は当該問題の報告を受けた直後から，Ｂ社より問題解消への迅速な対応について強く要求されていたようですが，まるでその圧力に負けて押し切られてしまったかのように拙速に支払いについての約束をしてしまっています。おおよその金額すら把握できない状況であったにもかかわらず，自らの責任を全面的に認め支払について承諾を与えたことは，大いに不適切であったと言わざるを得ません。こうした誤った対応を招いたことについて，市組織内部の手続きの過程と記録について徹底的に究明していただくことを求めます。

３．市がＢ社の意向通りの工事方法を採用したことについて

前述のとおり，市は早々に過失責任１００％を認め，費用の全面的な支払い応じる回答をＢ社に伝えたとされています。こればかりでなく，さらに市は除去工事の施工方法についてもＢ社から強い希望が出されたとして，造成工事施工業者であるＥ社をその工事から全面的に排除することを決めています。市が，支障物発生問題の原因は造成工事に伴う瑕疵の可能があると考えていたのだとすれば，通常はその施工業者に対し経緯や状況確認を行った上で修補工事を打診・要請することが妥当だと考えられます。ところが市はこれと異なる判断をし，土地利用者Ｂ社の強い希望があったとして，その工場建築工事の請負企業であるＣ社が修補工事を施工することを認めています。すでに始まってしまっている工場建築工事に支障をきたす，という点が大きな判断要因であったようですが，Ｃ社から提出されている除去工事の報告写真の内容を参照すれば，平成２８年３月５日に除去工事が始まった段階では，基礎工事及びその関連の杭打ち等の作業はほぼ始まっていない状況であり（除去工事が終わらなければ本格着手できない印象），建築工事に先行して除去工事を行うことは可能な状況であったと考えられます。市は，Ｂ社がＥ社に対して強い不信感を抱いていたという点も理由として述べていますが，その主張は聞き入れるに値するような適切な理由を伴っていたのかは大いに疑問が残ります。

Ｂ社はＥ社が現場に立ち入るどころか近づくことさえも拒んだとされており，市もそれを認めたとしています。結果として，除去工事を施工した２社からは，法外とも思える通常では考えられないほど高額な請求が出されたことを考えると，造成工事請負企業徹底排除の要求に全面的に応じた市側の判断が不適切であったとも考えられます。出された意向や要望に過剰に応じすぎたことが，問題を大きくしてしまったとも考えられることから，市側の判断が適切であったとする理由について明確に究明して頂くことを求めます。

４．行われたとされる除去工事の疑問点について

実際に行われたとされる除去作業の中身については，一部の写真と完工後に遅れて市に提出された見積書（出来高の実数精算書）でしか確認することはできません。しかしながらそれらから実際の工事を検証してみると，施工方法，数量等多くの疑問点が見受けられ，それ故に高額となった工事費の合計金額にも大いに不自然さを感じます。見積書として提出された書類や市側の説明によれば，当初の造成工事で盛土された高さ約２ｍの土砂を一度すべて当該地外に搬出し，ふるいを掛けて支障物や転石を除去し，再度運搬・搬入して転圧・盛土作業を行なうという内容になっています。しかしながら，除去工事を施工した業者から提出されている写真では，部分的に約２ｍ四方を深掘りし支障物を除去して，土壌改良剤を混入し埋め戻すという作業手順が撮影されています。はたして実際にはどちらの方法で作業を行なったのか，さらに言えば本当に当該造成地の全体に施工したか定かではありません。加えて市が造成工事に起因する修補の分について責任を認めたとするのであれば，当初の造成工事では行われていない土壌改良という作業は認められた範囲を超えた過剰なものであると考えられます。狭小だった，緊急だった等いくつかの特殊事情があるにしても，施工業者が工事費に意識を払い効率的な施工方法を選定し行っていれば，さらには市側がそれを十分に管理出来て適正な範囲の施工が行われていれば，今回のような法外に高額な工事費となることは明らかに回避できたものだと考えられます。当初造成工事を施工したＥ社が，近隣の他工区で同様の除去作業で要した工事費を参照してみても明らかですし，標準的な施工単価で積算してみても直接工事費は約５倍と驚くほどの高額な工事費の請求となっています。Ｂ社から出された言動や要望，市側の過失１００％承認，入札や契約を経ない施工の依頼（承認），支払ありきでおろそかにされた施工管理，工事後に市に出された法外に高額な工事費請求，これら，一連の出来事を総合的にとらえてみると，たとえ推測の域は超えないものだとしても背景に悪意を伴った計画的な策略が隠れていたと推察することも出来てしまします。隙や弱みに便乗した内容を伴わない過大すぎる請求であると考えられ，市が妥当として支払いを行ったことは明らか誤りであるといえます。内容について詳しく精査して頂くことを求めます。

５．損害賠償額（工事代金請求金額）の内訳精査不足について

除去工事費の総額について，市は施工業者から工事完了後に提出された見積書でようやく把握しています。工事完了は平成２７年７月で，見積書の受理は同年１２月～翌２８年１月にかけてとなっています。市はこれら見積書の内訳について，独自の積算でしっかりと裏付けが取れたとして，内容は妥当なものと判断し記載金額通りの支払いに応じています。内容について細かく見比べて確認してみると，直接工事費の数量や単価，間接工事費の項目や数量及び単価，一般管理費の内訳等，ほぼ全てにおいて異なっており共通部分が少ないにも関わらず，合計金額がほぼ同額（市側の積算がわずかに

高い）であったとして２業者からの見積書を問題なしと判定しています。明らかに工事業者の見積書に市が帳尻を合わせただけであることは明らかです。

６．市議会上程に合わせて行われた関係書類の作成について

工事費支払いの根拠とされる書類としては，平成２７年７月末に除去工事が完了し，それから約半年経過した平成２８年１月になってようやく市に提出されています。見積書のタイトルでありながら，実質的な内容は工事後の実数精算内訳書として作成されています。書類の日付は平成２８年の１月１５日付で，１月２９日提出の議会資料掲載にかろうじて間に合うタイミングとなっています。さらに，あて名が気仙沼市ではなくＢ社であったり，見積書，同意書，請求書と全て同日であったりと不自然な点が多い上に，市内部の支払い同意書締結の発議文書までもが同日となっており，内容を精査することなく強引に書類面を合わせたことが推認される状態となっています。加えて，市は，Ｃ社，Ｄ社から提出された見積書については，独自の積算を行い金額の妥当性を確認したと述べていますが，その作業を裏付けるデータや資料を記した書類は確認できておりません。見積書受理⇒市側内部の積算チェック・内容の精査⇒支払いに関する合意書締結の発議⇒承認決済⇒合意書締結⇒請求書受理，これらすべてが１月１５日付で行われたことになっていますが，正規の手順を踏んだ適正な事務処理が行われていたとは考え難い状態です。市側がすべて自らの事情に合わせて関係者に指示を出し，書類面だけを整えたことは明白だと思われます。異なる業者から提出された請求書がほぼ共通のスタイルとなっており，明らかに同一人物が作成したファイルであることからも裏付けられるものです。市の担当職員らは，当該損害賠償金支払相当額をＥ社に全て転嫁し補填してもらう，その既定路線に基づいて必要書類を整え議会対応に奔走したとも考えられます。最も肝心な内容詳細の確認を怠っていたとすれば極めて大きな問題であると思われます。

７．まとめ

本件で市が責任を認め応じた損害賠償額は，異例ともいえるほど大きな金額です。単純に請求金額と工事内容だけをみても，貴重な市民のお金が搾取されてしまったと考えられます。気仙沼市及びその市民にとって，本件が極めて重大であることは疑う余地がありません。公正，明大な監査によって全貌が明らかにされ，私たちの大切な税金を取り戻していただけるよう切に希望します。

以上

（２）関係執行機関の陳述

自治法第２４２条第７項の規定により，平成２９年２月１６日付けで提出を受けた陳述書を基に，平成２９年２月２０日に関係執行機関の職員６名から陳述を聴取した。陳述は一般公開とし，請求人及び代理人６名が立会い，傍聴人２名，報道機関１社が傍聴した。

関係執行機関の陳述書の内容は次のとおりである。

（陳述書の内容は原文のまま記載している。）

陳　述　書

代表請求者Ａらが平成２９年１月１２日付け気仙沼市職員監査措置請求書（以下「本件請求書」という。）により提起した住民監査請求について，以下のとおり陳述する。

第１　陳述の趣旨

本件請求書「第１　請求の趣旨」記載の各請求をいずれも棄却するとの判断を求める。

第２　本件請求書「第２　住民監査請求の骨子」記載の事実等に対する認否・反論

１　「１　公金支出に至った経緯」について

（１）第１段落は認める。

（２）第２段落のうち，第１文ないし第３文の事実は認め，第４文は否認する。

株式会社Ｅ社（以下「Ｅ社」という。）に対し発注した用地造成工事（以下「本件造成工事」という。）について，気仙沼市が問題を指摘していなかったのは，岩塊などの支障物が発見される平成２７年２月よりも前の話であって，Ｅ社による瑕疵を容認していたわけではない。

請求者らは，本件における気仙沼市の瑕疵についての主張を誤って理解している。規格外の支障物が土中に埋設されていたこと自体が，気仙沼市とＥ社との請負契約で定められた仕様に違反しているのであり，それが本件造成工事における瑕疵である。「適切な建築工法を採用すれば何ら問題のない軽微な支障物が埋設されているに過ぎない」から瑕疵はないとか，「重大な障害物である」から瑕疵に該当するということではない。

なお，請求者らの指摘する「適切な建築工法」や「軽微な支障物」というのがどのようなものを指すのか明らかでない。

（３）第３段落は認める。

（４）第４段落のうち，気仙沼市がＥ社に対し，瑕疵担保責任に基づいて工事費用を請求するに至ったことは認めるが，その余は否認する。

本件造成工事の瑕疵を修補する工事，すなわち支障物を除去する工事（以下「本件支障物除去工事」という。）の方法については，気仙沼市を中心として，Ｅ社，株式会社Ｂ社（以下「Ｂ社」という。）及び株式会社Ｃ社（以下「Ｃ社」という。）の間で順次個別に行われ，Ｃ社及びＤ社株式会社（以下「Ｄ社」という。）が本件支障物除去工事を担当し，最終的にＥ社がその費用を負担することなどが協議された経緯がある。請求者らが述べる「Ｅ社に対して本件工事等に関して何ら実質的な協議を申し入れておらず，Ｅ社が何も関与しないまま」との主張は，事実に反する。

（５）第５段落については認める。

（６）第６段落及び第７段落については認める。

なお，合意書作成の経緯等については後述する（第３の２）。

２　「２　本件工事の主体について」について

（１）第１段落について，「気仙沼市が主体となって」との記載が注文者として本件支障物除去工事を依頼したとの意味であれば，認める。

（２）第２段落について，事実は否認し主張は争う。

支障物の除去は，本来，本件造成工事を施工し，支障物を埋設して瑕疵を生じさせたＥ社が，請負人の修補義務として行うべきである。

（３）第３段落は争う。

本来，気仙沼市が本件支障物除去工事を施工する義務がないことは上記のとおりである。しかし，本件では，請負人であるＥ社が行うべき瑕疵修補に代えて，注文者である気仙沼市が本件支障物除去工事をＥ社以外の業者に発注し，その代金相当額を損害賠償としてＥ社に請求する方法を選択したのであって，気仙沼市が本件支障物除去工事を施工（発注）する必要性は認められる。気仙沼市がＣ社及びＤ社に本件支障物除去工事を依頼するに至った経緯等は後述する（第３の１）。

３　「３　本件工事費用が著しく高額であり不当であること」について

（１）第１段落は認める。

（２）第２段落について，請求者が設定した金額，数量等に基づいて計算を行うと，そのような金額が算出されることは認める。

（３）第３段落は不知。

（４）第４段落について，請求者らの計算に従うと，そのような金額が算出されることは認める。しかし，Ｅ社が第９工区において行った除去工事と，Ｃ社及びＤ社が行った除去工事とは，それぞれ工事内容や工事条件，作業の困難性等が異なるものであって，当然，それらに応じて工事単価等も異なる。したがって，工事内容等の違いを考慮することなく，単純に工事代金を転石除去面積や転石除去土量，転石数量で除した金額を算出し，それらを比較することに全く意味はない。

（５）第５段落については，請求者らの評価，意見にわたるものであって認否の限りでない。もっとも，請求者らの主張は，直前の第２段落から第４段落の主張と合わせ，Ｃ社及びＤ社が不当に高額な金額を請求していると誤導させるものであって，適切ではない。

（６）第６段落について，事実は否認し主張は争う。Ｃ社及びＤ社に支払った工事費用の金額は適切なものであって，不当に高額な単価を設定したこともないし，本件工事と無関係の費用を含ませたこともない。詳細は後述する（第３の３）。

（７）第７段落について，事実は否認し主張は争う。Ｃ社及びＤ社から提示された費用は，ずさんな積算に基づく異常に高額なものではない。また，気仙沼市は各社の請求額について，その妥当性を確認しており，請求者らの指摘する注意義務に違反していない。

４　「４　Ｂ社に対する支出」について

（１）第１段落は認める。

（２）第２段落は認める。

（３）第３段落について，気仙沼市がＣ社及びＤ社に対し，本件支障物除去工事を発注して施工させた事実は認める。

（４）第４段落は認める。

（５）第５段落について，行政財産目的外使用許可に基づき気仙沼市がＢ社に対して損害賠償義務を負う法的根拠はないとの主張は争わない。

気仙沼市がＢ社に対して損害賠償を負う理由は，信義則上保護されるべき当事者の信頼を損ねたことによる不法行為責任（民法１条２項，同法７０９条）であり，請求者が主張する理由とは異なる。詳細は後述する（第３の４（１））。

（６）第６段落は争う。本件造成工事の瑕疵を修補するための工事を行ったことによって，Ｂ社の工場建設が１か月遅延したことによる損害は，通常生ずべき損害であって，賠償の範囲に含まれるものである。詳細は後述する（第３の４（２））。

５　「５　まとめ」について

争う。

第３　気仙沼市の主張

１　Ｃ社及びＤ社へ本件支障物除去工事を依頼した経緯（競争入札に付さなかったことの必要性，相当性）

本件では，Ｂ社の工場建設工事請負業者であるＣ社が工場建設のために敷地内東側の試掘調査を行ったところ，盛土内から支障物が出土し，工場建設に支障を来す状況であることに加え，支障物が発見された時点で既に工場建設が進行していたため，支障物除去作業を早急に行う必要があった。このため，Ｂ社の工場建設工事の請負業者であって，工場建設に着工していたＣ社に本件支障物除去工事を依頼することとした。

また，敷地内西側のＢ社のサメ革工場建設予定部分における支障物除去作業についても早急に行う必要があったところ，Ｅ社に不信感を抱いていたＢ社からＥ社以外の業者に支障物の除去作業を行って欲しいとの要望がなされていたこともあり，隣接地において気仙沼市が発注する工事を請け負っていたＤ社に除去工事を依頼することとした。

以上の各社に対し本件支障物除去工事を依頼することに関しては，Ｅ社にも面談ないし口頭で伝えていた。Ｅ社からは特に異議は述べられなかった。

Ｅ社が瑕疵を修補する工事を行うのか否か明確でない状況で，迅速な対応が迫られる中，上記各社に対して本件支障物除去工事を依頼したことは，Ｂ社の工場建設の遅延に関わる影響を最小限に食い止めるための合理的な選択であったといえ，その判断は適切であった。

２　契約書の作成等所定の手続を経ることなく，合意書の形式で支出することになった理由（Ｃ社やＤ社への支払いの根拠を「損害賠償」とした理由）

上記のように，敷地内に埋設されていた支障物の除去作業を早急に進める必要があったことから，Ｃ社及びＤ社に本件支障物除去工事を依頼することになったが，当該工事の費用については，当初，Ｅ社が行うべき除去工事をＣ社及びＤ社が代理して施工し，Ｅ社が，Ｃ社やＤ社に工事代金を支払うということが予定されていたため，その関係では当事者とならない気仙沼市は，この時点で契約手続をとらなかった。

しかし，その後交渉が進むにつれてＥ社が瑕疵の存在を争い，本件支障物除去工事の費用の支払いを拒否する姿勢を見せたため，Ｂ社がＣ社及びＤ社へ工事代金を支払い，Ｂ社が気仙沼市に対しその工事代金を損害賠償として請求する旨の協議が進められた。このことから，気仙沼市とＣ社及

びD社との間で所定の契約手続をとることなく工事が進行し，除去作業が完了した。

その後，Ｂ社から損害賠償請求を受ける段階に至って，それまでの協議内容とは異なり，気仙沼市が本件支障物除去工事を行ったＣ社及びD社との間で請負契約を締結し，工事代金も気仙沼市から各社に支払うこととなった。

この時点で本件支障物除去工事は既に完了しているにもかかわらず，Ｃ社及びD社との間で，事後的に当該工事に関する請負契約をすることになれば，本来行うべき手続を経ずに工事完了を認めて支出を行うことになり，地方自治法２３２条の３の規定に違反し，適当ではなかったので，工事代金として各社に支払うことはできなかった。このような状況の中，各社への支払いを行うため，次のような理由により損害賠償金として支払うこととして合意書を作成した。すなわち，気仙沼市の依頼で本件支障物除去工事を施工したにもかかわらず，所定の契約手続が行われなかったため，Ｃ社及びD社に工事代金の支払いを受けられないという損害が発生したとして，工事代金に代わる損害賠償金を支払うという形式をとったものである。

３　本件支障物除去工事の内容及び費用についての説明

（１）Ｃ社工事分

ア　作業内容

Ｂ社工場敷地約８，８００㎡のうち，東側本社工場敷地約４，８５０㎡について，支障物が混入した盛土材（以下「混入土砂」という。）を掘削，搬出した後，混入土砂から支障物を除去した土砂（以下「再利用土砂」という。）を再び敷地に搬入し，敷均し，転圧作業を行った。これらの作業を工場建設工程に合わせ，①杭工事部分埋設物除去工事，②土工事部分埋設物除去工事，③外構工事部分埋設物除去工事の３回に分けて行った。

イ　費用の算定

５３，７３０，０００円（消費税含）

工事費は，上記ア①～③の工事費及び後記④工事延伸に伴う経費をそれぞれ以下のとおり計算したものである。

①　杭工事部分埋設物除去工事

４，３４０，０００円

工場敷地東側の本社工場建設箇所に９５本の基礎杭を打ち込む際，支障物があり打ち込みが困難であったことから，杭芯部の全箇所を先行堀りして支障物を除去した。上記費用は，その作業に要した費用である。この費用の中には，土砂を埋め戻す際，地盤改良材（セメント）を混合した費用も含まれている。これは，掘削した土砂が水分を含んでいたことに加え，杭芯部の全箇所を掘削したことによって地盤が緩んでしまったことから，必要となった作業である。

また，この除去工事を行っている際に，埋立規格外のコンクリート片が発見されたため，これを取り除いた費用も含まれている。

②　土工事部分埋設物除去工事

１６，３１０，０００円

工場敷地東側の本社工場建設箇所のうち，杭工事部分以外の工場建物基礎部における支障物の除去作業費用であって，混入土砂の掘削，搬出，支障物を除去した再利用土砂の搬入，敷均し，転圧作業にかかった費用である。その中には，混入土砂を場外に運搬した際の安全対策費（誘導員），道路清掃費用及び発見された埋立規格外のコンクリート片を取り除いた費用も含まれている。

③　外構工事部分埋設物除去工事

２４，１００，０００円

工場敷地東側の建物本体以外の外構部における支障物の除去作業費用であって，混入土砂の掘削，積込み，搬出，支障物選別場で選別した再利用土砂の搬入，敷均し，転圧作業にかかった費用である。その中には，敷地内の仮設設備の撤去・復旧作業や混入土砂を場外運搬した際の安全対策費（誘導員）を含んでいる。

④　工事延伸に伴う経費

５，０００，０００円

支障物除去のため，Ｂ社の工場建設に１か月の遅れが生じたことにより，工場建設に係る工事事務所の経費が１か月分多く発生した。この１か月分の工事事務所経費を積み上げて計上したものである。

ウ　Ｃ社から出された見積金額は，市が独自に積算した額を約５３０万円下回っている。

市の積算　５９，０４７，９２０円　－　見積金額　５３，７３０，０００円

＝　５，３１７，９２０円

（２）Ｄ社工事分

ア　作業内容

Ｂ社工場敷地約８，８００㎡のうち，西側サメ革工場敷地約１，９１０㎡について，混入土砂の掘削，支障物の選別，積込み，選別した支障物の搬出，敷均し，転圧作業を行った。

また，支障物仮置き場にて，選別されて運ばれてきた支障物を整理して積み上げる作業を行った。

支障物選別場では，Ｃ社が搬出した混入土砂から岩塊等を除去したほか，再利用土砂の積込み，選別した岩塊等を支障物仮置き場へ積み込んで搬出する作業を行った。

イ　費用の算定

３０，１８６，０００円（消費税含）

工事費は，上記アの作業に関わった実働機械・人件費を積み上げたものに，共通仮設費等の諸経費を加えた額である。Ｄ社の作業では，西側サメ革工場敷地内の入れ替え作業に加え，Ｃ社が搬出した土砂の選別や再利用土砂の積み込み，支障物仮置き場内でのかき上げ作業もあり，重機の待機時間が長く，通常の単位体積当たり単価での積算では日当たりの拘束時間が計上されないことから，そのような積算方法は不適当と判断し，重機の日当たり単価に稼働日数を掛けて積算している。

ウ　Ｄ社が出した見積金額については，市が独自に積算した額を下回っている。

市の積算　３０，２１７，３２０円　－　見積金額　３０，１８６，０００円

＝　３１，３２０円

（３）Ｅ社の施工実績によって算出された金額と比較することは相当でないこと

Ｃ社やＤ社の施工実績による費用の金額が，Ｅ社の施工実績による費用の金額と比較して高額となるのは，以下のような理由による。

ア　まず，Ｅ社の施工実績は，障害のない場所で，単に支障物の除去作業のみを行うことを前提としている。しかし，Ｃ社やＤ社の行った実際の作業は，それほど単純なものではなかった。

支障物の除去作業は，Ｂ社の工場建設の作業が開始された後に着手することとなったため，工場建設と並行して行わなければならず，建物の杭や柱等が一部設置されていたり，資材が置かれていたりと，作業には障害がある状況であって，土砂の運搬や積込等の作業を狭小な場所で行っていたことも反映させなければならない。Ｅ社の施工実績においては，仮置き場において選別後の支障物をかき上げる作業を行っていたことも反映されていない。

イ　実際の工事では，Ｂ社の工場建設の工期をできるだけ遅延させないよう，既存の工程に支障物の除去を組み入れて行う必要があった。具体的には，Ｃ社の施工では，概要，まずは杭工事の段階で，杭を打設する部分の盛り土を掘削し，支障物を含む土砂を工場敷地の外の選別場まで運搬し，支障物が選別された後の土砂を持ち帰り，掘削部分の土質改良をして再度盛り土を行い，続いて杭以外の建物敷地部分で同様の作業を行い，その次に外構部分で同様の作業をするという手順で行っていた。

また，Ｄ社は，自己の作業区域で作業するのと並行して，Ｃ社の作業に伴って運搬されてくる掘削土の選別・土砂の積込を行いつつ，選別された支障物を仮置き場にかき上げる作業も行っていた。

ウ　このように，単純に敷地全部の除去作業だけを行う場合に比べ，除去作業そのものの工程が複雑になっており，気仙沼市が行った積算においても作業工程の複雑さを反映したものとしている。

４　Ｂ社に対する損害賠償は適法・正当なものであること

（１）賠償義務の発生する理由及び根拠

本件では，Ｂ社と将来確実に借地権設定契約を締結するという前提のもと，水産加工施設建設に伴う補助金支給の条件を満たすとともに，工場を早期に開設して稼働するため，契約締結前の時点で，行政財産の目的外使用許可の形式をとってＢ社に土地を使用させたというものである。

この点に関し，契約締結前の段階であっても，相手方に対し契約成立に対する強い信頼・期待を与え，相手方がその信頼・期待に基づいて費用の支出等を行った場合において，信頼を損なう行為をした当事者は，信義則上，これによって相手方に生じた損害の賠償義務を負うべきである（最高裁昭和５９年９月１８日判決など参照）。

本件において，水産加工施設集積事業に関し，土地を貸し付けて使用させることについて，従

前からＢ社と協議，調整を行い，気仙沼市から借地権設定契約の契約書案を提供してその内容を互いに検討し，近い将来に契約締結に至る状況であったこと，本件造成工事を行った土地においてＢ社が水産加工施設を建設することを前提として，契約締結に至るまでの間，気仙沼市が同土地の目的外使用許可を行ったこと，Ｂ社がＣ社に工場の建設工事を請け負わせ，平成２７年１１月の完成を計画して既に着工に至っていたこと等の事実に鑑みると，Ｂ社において，当該土地に係る借地権設定契約が締結されることは確実であると信頼して工場の建設を開始し，計画どおり建物が完成して，その後新工場を稼働させることができると期待していたものと考えられる。このようなＢ社の信頼や期待には信義則上，法的保護が与えられるべきである（民法１条２項)。

そして，気仙沼市が発注した本件造成工事の施工業者であるＥ社が仕様書に定められた規格以上の岩塊等の支障物を混入させるという瑕疵ある工事を行ったために，その瑕疵を修補するため，気仙沼市においてＣ社及びＤ社に依頼して本件支障物除去工事を行うこととなり，その結果，Ｂ社が当初想定していたスケジュールどおりに施設建設工事が進行せず，工場完成が遅延したのであるから，遅延したことによって発生した損害は，気仙沼市に賠償するべき法的責任がある（民法７０９条)。

（２）損害及び算定根拠

ア　Ｅ社の瑕疵ある工事を原因として，本市において支障物の除去工事を行った結果，Ｂ社において以下の損害が生じた。

①　９３７，１６６円

瑕疵の修補工事を行ったために，建物建設工事の竣工が１か月遅れたことにより，竣工後に実行される補助金の支給が同期間の分だけ遅れ，補助金によって返済する予定であった銀行借入金につき１か月分の超過利息

②　２９７，０１３円

新工場開設によって得られるはずであった既存事業に関する逸失利益

③　２１４，５０３円

新工場開設によって得られるはずであった新規事業に関する逸失利益

④　合計　１，４４８，６８２円

各損害の算定根拠については，平成２９年２月９日付け気総第２４０２号で提出した「平成２８年度住民監査請求監査資料」内の作成資料６別紙に記載したとおりである。

イ　本件造成工事は，「気仙沼漁港鹿折地区水産加工施設等集積地用地造成工事（その３)」との工事名が付けられていることからも明らかなとおり，水産加工施設等を建設するための土地造成を行う目的で発注された工事である。そのため，造成地に瑕疵が発生し，同土地上に建設が予定されていた施設の完成・稼働が遅れ，その結果水産加工施設等を建設する民間事業者であるＢ社が施設等建築費用として借り入れた金銭を当初の予定どおりに返還することが困難となり，借入利息が増大することは，気仙沼市において十分予見し得る事情であるから，気仙沼市が賠償すべき損害の範囲に含まれる。

また，予定どおり施設が稼働していれば得られるはずであった事業の逸失利益も，同様に賠償すべき損害の範囲に含まれる。

５　まとめ

Ｃ社やＤ社に本件支障物除去工事を依頼するにあたって競争入札に付さなかったことや，所定の契約手続をとらずに工事を発注し，工事代金としてではなく損害賠償として支払いをしたことは，本件の具体的状況を考慮すれば相当の理由がある。

また，気仙沼市がＣ社及びＤ社に支払った金額は，工事内容等に鑑みると相当であり，Ｂ社への損害賠償も法的根拠なく支払ったものではなく，正当なものである。

以上より，気仙沼市がＣ社，Ｄ社及びＢ社に対し行った公金の支出は，いずれも正当なものであって，地方財政法に違反するものではない。

以上

第４　監査の結果

１　判断

（１）本件請求に至った原因と経過

本件請求は，気仙沼市が発注し株式会社Ｅ社（以下「Ｅ社」という。）が施工した気仙沼漁港鹿折地区水産加工施設等集積地用地造成工事（その３）（以下「本件造成工事」という。）により造成された水産加工施設等集積地用地（以下,「集積地用地」という。）内の株式会社Ｂ社（以下「Ｂ社」という。）本社工場及びサメ革工場建設用地敷地内の地中から確認された転石等の支障物が大きな要因となっている。

また，請求人からはＢ社に対する集積地用地の貸付は，行政財産目的外使用によるものであることから，当該集積地用地に係る気仙沼市の瑕疵担保責任はないため，損害賠償義務は発生しないという主張がなされている。

本件造成工事の工事概要，工事完成後の集積地用地内の支障物確認から現在に至るまでの経過，Ｂ社に対する行政財産目的外使用許可に係る経過は，以下のとおりとなる。

①　本件造成工事の概要

ア　工 事 場 所　　気仙沼市浜町二丁目外地内　気仙沼漁港水産加工施設等集積地用地（鹿折地区）

イ　工事請負業者　　契約時：株式会社Ｅ社 F 支店

現在：株式会社Ｅ社（平成２６年２月２４日変更）

ウ　工 事 期 間　　平成２５年６月２８日から平成２６年５月３０日まで

エ　工事請負金額　　４６４，８６６，５００円

オ　工 事 概 要　　東日本大震災により被災した水産加工施設の集約化を進め，水産業の早期の復興と効率化に向けた総合的な整備を図るため盛土嵩上げする。

用地造成　Ａ＝４４，７８８㎡

土工　　盛土（Ｈ＝２．０ｍ～２．４ｍ）　８８，１００㎥

床掘（Ｈ＝０．５ｍ）　１７，６００㎥

盛土法面整形　　１１，５４０㎥
盛土材（購入）　　４４，６００㎥
盛土材（流用土）　　５１，６００㎥
盛土材（再生骨材）　　１５，２００㎥
撤去工　基礎杭撤去　Ｌ＝６ｍ～２８ｍ　口径２５０ｍｍ～８００ｍｍ　２２０本
構造物取壊し（無筋）　　７５８㎥
構造物取壊し（有筋）　　１１，９０６㎥
コンクリート殻運搬（無筋）　　７５８㎥
コンクリート殻運搬（有筋）　　１１，９０６㎥
自走式破砕機設置・撤去　　１回
骨材再生工　　１２，６６４㎥
舗装版取壊し　　４，６３０㎥
アスファルト殻運搬・処理　　２３２㎥

カ　作 業 内 容　　被災家屋跡地の基礎撤去及び盛土造成
キ　盛土材の使用粒径　０～２５０ｍｍ程度のズリ又は土砂
ク　完 成 検 査　　平成２６年５月３０日合格で検査済み

産業部水産基盤整備課より説明を受けた工事の概要は以上のとおりとなる。

なお，気仙沼市が定めた仕様では，盛土材の使用粒径を０ｍｍから２５０ｍｍ程度としているが，当該造成地内において埋設が確認された岩塊及びコンクリート片は，使用粒径を上回るものが確認されたことから，当該工事目的物が気仙沼市の予定した仕様と異なるものであったことが推察される。

②　支障物確認等に関する経過

ア　平成２７年２月２４日，Ｂ社の本社工場の建設工事請負業者である株式会社Ｃ社（以下「Ｃ社」という。）から敷地内の試掘調査を行った結果，盛土内から岩塊，コンクリート片の支障物が出土し，工場建設に支障を来すとして現地確認を求める連絡があり，産業部水産基盤整備課職員が現地において支障物の埋設を確認した。

イ　平成２７年２月２５日，Ｂ社の専務，Ｃ社の工事長，所長が来庁し，工事所管課である産業部水産基盤整備課に試掘調査結果が提出された。Ｃ社からは，工場建設に係る基礎杭９５本を打設するに当たり，コンクリート片が支障となることから，杭の打設箇所の土砂の入替のため，先行掘りを行うとともに，先行掘り費用は市が負担すべきとの指摘を受けた。

気仙沼市は直ちに当該工区の工事請負業者のＥ社の当時の現場代理人に対して，Ｃ社の試掘調査結果に基づき経過を説明するとともに，当時の施工状況の聞き取り調査を行い，Ｅ社に対し工事請負契約第４５条に規定する瑕疵担保責任があると判断し，誠意ある対応を求めた。

ウ　当初，Ｅ社は支障物の混入を否定していたが，態度を軟化させ，除去作業を行う意を示し気仙沼市はそのことをＢ社へ伝えた。

しかしながら，既にＢ社の工場建設の準備が進んでいたため，平成２７年２月２７日，気仙沼市は本社工場建設敷地の支障物除去作業について，Ｅ社の口頭同意の下，工場建設工事の請負業者であるＣ社に代理施工を依頼した。

エ　Ｂ社からは，気仙沼市の責任において全敷地内の支障物の除去作業を行うことが求められると同時に，Ｅ社に対する不信感から，同事業者以外の業者による試掘調査・支障物の除去作業が求められた。

オ　このことから，気仙沼市は株式会社Ｂ社サメ革工場（以下「サメ革工場」という。）建設予定地の試掘調査について，隣接地で市発注工事を請け負っていた株式会社Ｄ社（以下「Ｄ社」という。）に依頼し，その結果，同様の状況が確認されたため，平成２７年４月１日，気仙沼市はＥ社に対してＤ社が代理施工する旨を伝え，Ｄ社は除去作業を開始した。

カ　Ｂ社本社工場建設敷地の支障物除去作業は，Ｃ社が平成２７年３月４日から７月３１日まで，サメ革工場予定地については，Ｄ社が平成２７年４月１日から７月３１日まで行った。

キ　その一方，気仙沼市はＥ社に対し，平成２７年４月６日付けで支障物混入に係る当時の工事状況及び経緯についての報告書を求め，同年４月１７日付けでＥ社から提出された報告書の中で，施工時に支障物の混入があったことをＥ社は認めていた。

ク　平成２７年９月１４日，気仙沼市はＥ社に対し，経過や除去費用の支払等に関する協議内容について文書化して送付し，それに対する確認書の提出を求めたが，Ｅ社はそれに応ずることなく，気仙沼市に対し平成２７年９月２８日付けで意見書を送付した。

当該意見書でのＥ社の主張は，盛土材は陸前高田市震災復興事業から搬入されたものであり，気仙沼市の指示により搬入されたものであるとしている。搬入された土砂を敷均して転圧しただけで，陸前高田市震災復興事業の業者が転石を積込・搬入しなければこのような問題にはならなかったことから，責任は陸前高田市震災復興事業の業者側にあると考える。コンクリート殻の混入についても，破砕機を通したものを流用しているので，コンクリート殻が混入しているという認識はない。ただ，既存構造物の取壊し時に殻の取りこぼしがあったかもしれないが，基面整正を行い，コンクリート殻が混入していなかったのは，確認しているとの内容であった。

ケ　気仙沼市は，平成２７年１０月１５日付けでＥ社に対し，Ｅ社が，搬入した盛土材に特記仕様書の規格を大幅に超える粒径の支障物が混入しており，工事材料として不適当であったことを認識していながら，気仙沼市に報告がなかったこと，また，現に特記仕様書の規格を大幅に超えるコンクリート殻が出土していることを問い，平成２７年９月１４日付けで提出を求めた本事案発生後の事実及び協議内容を確認する確認書の早期の提出を求める書面を再送付した。

コ　その後，平成２７年１２月１６日付けのＥ社からの文書では，確認項目ごとに異議を唱えて

おり，折り合いがつかないことから，気仙沼市は工事請負契約書第５３条の規定により，宮城県建設工事紛争審査会に調停を申立て，解決を図ることとした。

サ　気仙沼市は，関係３社から当該除去作業の影響により，工場稼働が１か月遅れたことに対する営業損害としてＢ社に対し１，４４８，６８２円を，除去作業に係る費用としてＣ社に５３，７３０，０００円を，Ｄ社へ３０，１８６，０００円を，それぞれ協議の上，Ｄ社とは平成２８年１月１５日付けで，Ｂ社及びＣ社とは平成２８年１月２２日付けでそれぞれ損害賠償の額として合意した。

なお，これらの和解及び損害賠償の額は，平成２８年１月２９日に開催された第７９回気仙沼市議会臨時会において議決された。

シ　また，当該工区以外のＥ社施工の工区について，気仙沼市の指示により市職員立会いのもとＥ社が実施した試掘調査においても，一部工区について支障物が確認されており，Ｅ社が支障物除去作業を行うこととなったが，同社からは費用負担を市に求める旨の通知があり，今後，気仙沼市としては，負担すべきはＥ社であるとの主張を行い，その協議結果によっては，この件についても宮城県建設工事紛争審査会に調停を申立て，解決を図ることとしている。

ス　平成２８年１月２９日に開催された第７９回気仙沼市議会臨時会へ，Ｅ社を相手方とする「調停の申立てについて」として議案が提出され，本会議での審議及び総務教育常任委員会での審査を経て，原案どおり可決されている。

以上が，本件請求の原因となった支障物の確認から気仙沼市が宮城県建設工事紛争審査会への調停の申立てを決定するまでの経過となる。このことからも，支障物の確認後，注文者である気仙沼市と請負業者であるＥ社との間において，瑕疵担保責任及び支障物除去等に関する協議は同意に至らない状況にあったことが確認される。

なお，気仙沼市がＥ社に対して損害賠償請求を求め宮城県建設紛争審査会に対し調停の申し立てを行うことを決定したこと自体は妥当だが，当然のことながら，当該調停の争点であるＥ社の瑕疵担保責任による気仙沼市に対する損害賠償責任については，監査の対象ではなく，監査委員が判断又は意見を示すものではない。

③　Ｂ社に対する行政財産目的外使用許可等に係る経過

平成２６年

４月　４日　　集積地用地の行政財産目的外使用許可に係る産業部内の起案・決裁

５月３０日　　鹿折地区第１１街区（Ｂ社立地箇所）造成工事完了につき、気仙沼市が施工業者より引渡しを受ける。

７月１５日　　集積地用地の一時使用許可について水産庁へ相談

７月１８日　　集積地用地の一時使用許可について県と協議

１０月２２日　　Ｂ社の漁港漁場整備法第３７条の２第１項に係る事業認定を県に申請

１１月１２日　　Ｂ社の漁港漁場整備法第３７条の２第１項に係る事業認定が県から承認
１１月１３日　　Ｂ社より気仙沼市に対して集積地用地の貸付申請書が提出
１２月　９日　　気仙沼市水産加工施設等集積地審査委員会の審査結果により，Ｂ社に対する集積地の貸付が承認される。

平成２７年
１月２１日　　Ｂ社から行政財産目的外使用許可申請が提出
１月２６日　　Ｂ社に対する行政財産目的外使用を許可（平成２７年２月１日から平成２７年１２月３１日まで）
２月　６日　　Ｂ社本社工場建設工事着工（完成期日：平成２７年１２月２１日）
８月２１日　　Ｂ社，Ｃ社間において，本社工場建設の完成期日を延長し，請負代金の支払を変更する工事請負変更契約を締結（完成期日：平成２８年１月２９日）
１２月２１日　　Ｂ社から行政財産目的外使用許可申請が提出
１２月２８日　　Ｂ社に対する行政財産目的外使用を許可（平成２８年１月１日から平成２８年３月３１日まで）

平成２８年
２月　５日　　気仙沼市，Ｂ社間において，市有財産事業用定期借地権設定契約覚書の締結
７月１９日　　気仙沼市，Ｂ社間において，事業用定期借地権設定契約公正証書の締結

以上が，Ｂ社に対する行政財産目的外使用許可等に係る経過となるが，集積地の貸付申請から最終的な賃貸借契約となる市有財産事業用定期借地権設定契約覚書及び事業用定期借地権設定契約公正証書の締結に至るまでには，一定の期間を要することが確認された。

また，提出された監査資料及び市関係執行機関からの陳述書には，当初のＢ社の工場完成時期を平成２７年１１月頃と記載されていたが，監査において事実確認を行った結果，当初の完成時期は平成２７年１２月２１日としていたことが確認された。

（２）Ｃ社及びＤ社に対して代理施工を依頼し，工事代金を損害賠償として支出したことについて

本件請求の原因となった支障物が確認された後，気仙沼市は本件造成工事の請負業者であるＥ社に対して，支障物の除去及び瑕疵担保責任を求め協議を重ねていたが，双方が同意に至らない状況にあった。

この間，並行して行っていた気仙沼市とＢ社との協議において，Ｂ社からは自社の工場建設に係る気仙沼市水産業共同利用施設復興整備事業の補助金の交付期限が迫る状況にあったため，早期の支障物除去を求められたことから，気仙沼市は当該集積地用地の支障物の除去を早急に行う必要があった。

また，Ｂ社本社工場建設の施工業者であるＣ社は，工事資材，重機の搬入等を終え，着工の準備がすでに整っていたことから，Ｅ社が支障物の除去工事を施工することにより，それらの撤去が必要となり多額の費用を要することと，Ｂ社の工場建設に遅れが生じることが予想された。

そのため気仙沼市は，Ｅ社に対し口頭同意の上，Ｃ社に支障物除去工事の代理施工を依頼した。

また，Ｂ社サメ革工場建設予定地の支障物除去作業については，Ｂ社がＥ社に対して不信感を

抱いていたことから，他の工事業者による対応を求められ，気仙沼市は隣接地において市発注工事を施工していたＤ社へ試掘調査を依頼した。試掘調査の結果，Ｂ社本社工場敷地と同様の状況であったことが確認されたため，気仙沼市は試掘調査を実施したＤ社に対して，引き続き支障物除去工事を依頼し，Ｄ社が代理施工することをＥ社へ伝え除去作業が行われた。

なお，Ｃ社及びＤ社へ支障物除去に係る代理施工を依頼したことに対し，Ｅ社からは異論を唱えられることはなかった。

以上がＣ社及びＤ社へ代理施工を依頼した経過となるが，気仙沼市が当該支障物の除去に係る工事をＣ社及びＤ社へ代理施工を依頼したことに関しては，工事請負契約書第４５条に規定される瑕疵担保責任に基づく瑕疵の修補を求めることを気仙沼市が決定したことから，民法第６３４条第１項及び同条第２項の規定により，請負人に対して瑕疵の修補を求める，若しくは第三者へ依頼し損害賠償として請負人に請求するかについては，注文者である気仙沼市が選択し瑕疵修補請求権を行使するものと解する。

上記の経過，状況及び民法の規定を鑑みるに，Ｃ社及びＤ社へ代理施工を依頼したという気仙沼市の選択に問題はなかったものと判断される。

また，気仙沼市がＣ社及びＤ社に対して支障物除去工事の代理施工を依頼したことに関しては，上記のとおりであるが，当初，気仙沼市は支障物除去工事の費用は，Ｅ社が負担すべきものとして，所定の契約手続を行わず上記２社に代理施工を依頼した。

後にＥ社との協議が合意に至らなかったため，代理施工を依頼した気仙沼市がＣ社及びＤ社に対して工事費を支払うこととなった。しかし，請負契約を工事完了後に締結し，工事代金を支出することは，地方自治法第２３２条の３の規定に抵触し，不適切な事務処理となることから，気仙沼市は，他自治体の例を参照し，損害賠償金として支払うこととした。

その理由としては，気仙沼市が依頼した支障物除去工事代金が，所定の契約手続が行われなかったため，Ｃ社及びＤ社に工事代金の支払いができないという損害が発生したため，工事代金に代えて損害賠償金を支出することとしたものであった。

以上のことからも，当初負担を求めたＥ社との協議が合意に至らなかったことと，気仙沼市がＣ社及びＤ社へ代理施工を依頼したという事実から，気仙沼市は当該２社に対する支払いをする必要があったと判断され，他市の実例を参考に損害賠償金として支出した行為に誤りはなかったと判断される。

なお，請求人が陳述において主張している市議会上程に合わせて行われた関係書類の作成についての疑義については，提出された監査資料，関係簿冊及び担当課からの聴き取りを行ったところ，平成２７年７月３１日にＣ社及びＤ社が施工した支障物除去工事の完了後，Ｅ社との文書による事実確認の協議，Ｂ社，Ｃ社及びＤ社との協議，損害賠償に関する市顧問弁護士への相談が行われていたことが確認された。

このことからも支障物除去工事の完了後，Ｂ社，Ｃ社及びＤ社との合意形成に必要な一連の行為はなされており，その結果，気仙沼市が当該賠償金に係る支出負担行為に必要となる関係書類を平成２８年１月１５日付けで作成したものであり，気仙沼市事務決裁規程に基づき決裁を受けていたことから，何ら疑義が生じるものではないと判断される。（（５）のＢ社との関係も同じ。）

（３）Ｃ社に対する損害賠償の額及び施工内容の確認について

Ｃ社及びＤ社が代理施工した工事費用に関して，支障物が確認された時点では，当該造成地内に埋設されている支障物の数量，範囲等が不明な状況にあったため，明確な費用算定が難しい状況にあった。

そのため，水産基盤整備課に対して，工事内容の把握と施工状況の確認方法について説明を求めたところ，当該除去工事の施工に当り，水産基盤整備課職員を現場に立会わせることとし，工事内容の把握に努めたという説明がなされた。

また，支障物除去工事完成後にＣ社から気仙沼市へ提出された「Ｂ社本社工場敷地内埋設物撤去工事報告書」では，支障物除去工事と工場建設工事の区分・整理が明確に行われており，工事状況報告の中では，杭工事，土工事，外構工事に区分され，それぞれ施工状況一覧表及び施工内容を証明する日報・施工状況写真が整備されていた。以上の施工内容に応じた見積書が提出されており，気仙沼市は提出された報告書及び見積書を基に工事代金の精査を行った後，市顧問弁護士に金額の妥当性の確認が行われていた。併せて当該除去工事を気仙沼市が発注したと想定する市独自の積算も行われており，市が想定する工事費の範囲内であることを確認していた。

以上のことから，気仙沼市は工事内容及び工事費の確認作業を怠ることなく行われており，請求人が主張する支障物除去工事に要した費用がずさんな数量を掛け合わせて算出された金額であり，気仙沼市が相当の注意を怠り，漫然とその請求に応じたという事実は確認されなかった。

（４）Ｄ社に対する損害賠償の額及び施工内容の確認について

Ｃ社が施工した支障物撤去工事と同様に，Ｄ社が施工した支障物撤去工事に関しても，当該造成地内に埋設されている支障物の数量，範囲等が不明な状況にあったため，明確な費用算定が難しい状況にあった。

そのため，Ｃ社と同様に市職員を立会わせ工事内容及び施工状況の確認を行うとともに，Ｄ社からは支障物除去工事に係る日報が作成され，一月ごとに気仙沼市に対して施工内容及び施工状況の報告がなされていた。

また，Ｃ社と同様に支障物除去工事完成後に気仙沼市へ提出された「Ｂ社新築工事敷地内宅地整備工事（鹿折地区１１街区）報告書」では，作業工程平面図，作業内容，着手前写真，施工状況写真，石礫集積写真，市監督員立会写真及び見積書が提出されていたことを確認した。

気仙沼市はＣ社と同様に提出された報告書及び見積書を基に工事代金の精査を行った後，市顧問弁護士に金額の妥当性の確認を行い，併せて当該除去工事を気仙沼市が発注したと想定する市独自の積算により，市が想定する工事費の範囲内であることを確認していた。

以上のことから，Ｄ社が施工した支障物除去工事に関しても，気仙沼市は工事内容及び工事費の確認作業を怠ることなく行い，請求人が主張する支障物除去工事に要した費用がずさんな数量を掛け合わせて算出された金額であり，気仙沼市が相当の注意を怠り，漫然とその請求に応じたという事実は確認されなかった。

（５）Ｂ社に対する行政財産目的外使用許可と損害賠償及び額について

Ｂ社に対する行政財産目的外使用許可の経過については，前述のとおりであるが，東日本大震

災後，気仙沼市は水産庁事業である東日本大震災復旧・復興水産基盤整備事業(以下「水産基盤整備事業」という。)を活用し，水産加工施設等集積地の形成を促進してきた。

しかし，水産加工施設等集積地を水産加工業者に対して譲渡又は貸付を行うまで，一定の期間を要するものであった。一方で震災により被災した多くの水産加工業者等は，公的機関の各種補助事業を活用し，早期の再建を図るべく諸手続きを進めていたが，集積地用地の譲渡又は貸付が同補助事業による補助金交付の期限に間に合わない事例が発生していた。

そのため，気仙沼市は，市の基幹産業である水産業の早期復興・発展を図るため，水産庁及び宮城県との協議等を行い，集積地用地を行政財産目的外使用許可による使用を許可してきた。

これは，Ｂ社においても同様であり，すでに交付決定を受けていた気仙沼市水産業共同利用施設復興整備事業補助金を活用し早期の再建を図るには，行政財産の目的外使用許可により集積地の貸付契約締結前に工場建設に着手する必要があった。

以上の状況から鑑みるに，水産基盤整備事業を所管する水産庁の指導により宮城県との協議を経たうえでの行政財産の目的外使用許可であったことと，早期の水産業の復興を図る観点から，その手続きと方法に誤りはなかったものと判断される。

請求人の主張では，行政財産の目的外使用許可により引渡した土地であるから，気仙沼市が土地に係る瑕疵があったとしても賠償責任を負う義務は生じないとしている。これは，請求人の主張のとおりであり，行政財産の目的外使用許可により使用を許可した土地に瑕疵があったしても，使用の許可を行った気仙沼市には，何ら賠償の責を負う義務は生じない。

しかし，判例では契約締結上の過失は，契約が締結される前であっても取引を開始し契約準備段階に入ったものは，一般市民間における関係とは異なり信義則の支配する緊密な関係にたつのであるから，後に契約が締結されたか否かを問わず，相互に相手の人格，財産を害しない信義則上の義務を負うものとすべきで，これに違反して相手方に損害を及ぼしたときは，契約締結に至らない場合でも契約責任として損害賠償義務を認めるのが相当であるとしている。(昭和５９年最高裁判例参照)

本件の場合，気仙沼市とＢ社の間では，引渡した集積地用地の地中に，本件請求の原因となった支障物は存在しないということを前提に，一定程度，工事の完成時期も相互に調整して進めており，Ｂ社としては平成２７年１２月には自社工場が完成するという期待を抱き準備を進めていたが，その期待が工場建設用地内の支障物除去工事により１か月間延長せざるを得ない結果となった。Ｂ社が抱いていた期待に対する責任というのは，気仙沼市として信義則上負うべきものと思料される。

したがって，Ｂ社に対する行政財産の目的外使用許可において付した条件とは別に，契約手続上の過失として民法第１条第２項により賠償義務が発生し，同法第７０９条若しくは国家賠償法第１条第１項により気仙沼市が損害賠償責任を負うべきものと判断される。

気仙沼市が，Ｂ社に対し，本件造成工事にかかる支障物に関するＢ社の損害について瑕疵担保責任の責任免除を主張するなどして，遅延等にかかる損害や支障物の除去工事に対応しないとすることは，(同免責条項の範疇かは措いても）気仙沼市・Ｅ社間の紛争に，特に造成工事に関わっていないＢ社（またＣ社やＤ社）を巻き込むものといえ，かえって妥当といえない。この点で，気仙沼市・Ｅ社間の宮城県建設紛争審査会の調停申立てを行うこと自体が妥当なことは既に述べ

たとおりである。

また，Ｂ社に対する損害賠償金については，市関係執行機関より算定の根拠を確認したところ，Ｂ社の工場建設に要した金融機関からの借入金に係る利息，既存事業の逸失利益，新規事業の逸失利益に対するものであり，Ｂ社の新工場が１か月遅延したことに伴う金額として算定されていた。金額の算定に用いられた基礎資料はすべて適正であり，計算方法についても確実な根拠を有しており，さらには市顧問弁護士の指導に基づき損害賠償金額が決定されていた。

以上のことから，Ｂ社に対する損害賠償金は，妥当な金額であったものと判断する。

２　結論

以上の判断から，請求人の主張には理由はないものと判断し，本請求を棄却とする。

３　意見

本件請求に対する判断は以上のとおりであるが，監査を通じて感じたことを申し述べる。

市と請負業者間において締結された工事請負契約書の各条項について，当該請負業者が現場従業員に対して周知が十分になされなかったこと（工事請負契約書第１条第５項，第１５条第４項）が，本件請求に至った事案の大きな要因と考えられる。本市としても本事案を教訓として，改めて請負業者に対して現場従業員を含めた工事に携わる全従業員に対して契約条項の周知の徹底を求めるとともに，市としても関係職員に対して同様に周知の徹底を図るよう指導を強化されたい。

また，工事完成検査についても従前の方法に加えて，地中の埋設物等の検査が可能となる方法（一定間隔でランダムに杭の打設等）を取り入れる等の改善策を検討し，事件・事故の未然防止に努められたい。

さらには，今後，本件請求に至った工事と同様の事案が発生した際には，通常の請負契約とは異なることから，事案に係る経過及び協議内容等については，可能な限り詳細に整理されるよう求めるものである。

以上