

災害復旧事業に係る未払金調査等特別委員会
報 告 書

令和5年12月21日

高 梁 市 議 会

< 目 次 >

1	調査等の趣旨	1
2	委員会の設置	1
	(1) 設置決議	
	(2) 付託事件	
	(3) 委員会の定数	
	(4) 委員長、副委員長、委員の氏名	
3	委員会の開催状況	2
4	説明員の出席	2
5	調査等の事項	3
6	調査等の結果及び委員会の提言	3
	(1) 発生原因	3
	(2) 追加工事内容の確認（必要性、品質、積算）	4
	(3) 検査について	5
	(4) 請負業者の責任	6
	(5) 契約の成否（工事費の支払い）	6
	(6) 前回事案の再発防止策の検証	7
7	再発防止に向けて	7
	参考資料①	9
	参考資料②	10

1 調査等の趣旨

令和5年9月8日、令和5年第5回9月定例会初日に市長から災害復旧事業に係る未払金の発生について報告(参考資料①)と陳謝があり、9月14日及び9月27日の全員協議会において執行部から事案内容の説明があった。

事案の内容は、土木部内の所属において、令和2年度及び令和4年度に発注した災害復旧工事のうち各年度1件について、請負業者と契約書を交わすことなく工事を行い、工事完了後も工事代金が未払いとなっているものである。未払金の内訳は、執行部の積算では、令和2年度工事が10,230,000円、令和4年度工事が19,525,000円で、請負業者は同一である。また、市の担当者も同一である。

全員協議会では執行部から原因等の説明があり、主たる原因としては、いずれの工事も市の担当者が既に発注済みの災害復旧工事(以下、「本体工事」という。)において、現場で口頭による追加工事の指示を行ったにもかかわらず請負業者に対する指示書の交付や所属内への報告・共有を怠り、その後も放置し続けたとのことであった。2件の本体工事については竣工検査の後、工事費は支払い済みであり、追加工事部分について未払いとなっているものである。

執行部の説明は、主たる原因の背景、追加工事の必要性や積算根拠及び国庫補助事業としての採択の可能性、請負業者の責任等、不明確な点も多く十分に納得できる内容ではなく、平成29年度に同様の事案が多数発生したこと(以下、「前回事案」という。)に係る再発防止策の検証の必要性等を鑑み、高梁市議会では、災害復旧事業に係る未払金調査等特別委員会(以下、「委員会」という。)を設置し、事案が発生した原因、背景を究明し再発を防止するとともに、市民への説明責任を果たし、行政に対する不信を取り除くことを目的として関係する事務の調査等を行うものである。

なお、委員会は、請負業者や市職員のプライバシー保護の観点から秘密会として調査等を進めた。本報告書においても、これらが推測される情報については、その秘密性に配慮した記述としている。

2 委員会の設置

(1) 設置決議

令和5年9月29日、令和5年第5回9月定例会最終日において、高梁市議会委員会条例第6条の規定により設置(参考資料②)

(2) 付託事件

災害復旧事業に係る未払金に関する件

(3) 委員会の委員定数

8人

(4) 委員長、副委員長及び委員の氏名

委員長 川上博司

副委員長 伊藤泰樹

委員 宮田好夫、石部 誠、森上昌生、森 和之、新倉 淳、平松久幸

3 委員会の開催状況

開催日時	協議事項、調査内容等
第1回 令和5年9月29日（金）	正副委員長の選出を行った。
第2回 令和5年10月4日（水）	調査等の進め方について協議するとともに、全員協議会での説明及び資料を基に「提出要求資料及び質問」を取りまとめた。
第3回（秘密会） 令和5年10月18日（水）	執行部の出席を求め「提出要求資料及び質問」に対する資料の説明と回答を受けた。
第4回（秘密会） 令和5年10月20日（金）	原因、追加工事の必要性・積算、検査のあり方及び前回事案の再発防止策への対応について協議を行った。また、第3回委員会での聴き取り内容を整理し、追加要求する資料及び質問を取りまとめた。
第5回（秘密会） 令和5年11月1日（水）	委員派遣による現地確認の後、執行部の出席を求め第4回委員会で取りまとめた「提出要求資料及び質問(その2)」に対する資料の説明と回答を受けた。また、原因、追加工事の必要性・積算及び検査のあり方について協議を行った。
第6回（秘密会） 令和5年11月7日（火）	執行部に出席を求め、追加工事の品質及び積算等について、委員からの質問に対し回答を受けた。
第7回（秘密会） 令和5年11月15日（水）	執行部に出席を求め、委員からの質問に対し回答を受けた。また、中間報告（案）について協議を行った。
第8回（秘密会） 令和5年11月20日（月）	全員協議会で中間報告を行った後に開催し、最終報告書作成について協議を行った。
第9回（秘密会） 令和5年12月7日（木）	請負業者の意見等について、執行部から説明を受けた。
第10回（秘密会） 令和5年12月11日（月）	最終報告書(案)について協議を行った。

4 説明員の出席

執行機関として説明を求めた者は次のとおり。（第3回、第5回、第6回、第7回、第9回）

総務部長 北畑太一（第9回を除く）

総務部次長兼務総務課長 山川映之（第9回を除く）

総務部監理課長 石田雄一（第9回を除く）

総務部監理課課長補佐 平松修一（第9回を除く）

土木部長 妹尾英利

土木部西部土木事務所長 黒川昌光

土木部建設課課長代理 森崎孝志（第3回を除く）

土木部西部土木事務所所長補佐 堀井 龍（第3回のみ）

5 調査等の事項

委員会では主に次の事項について調査等を行った。

- (1) 発生原因
- (2) 追加工事内容の確認（必要性、品質、積算）
- (3) 検査について
- (4) 請負業者の責任
- (5) 契約の成否（工事費の支払い）
- (6) 前回事案の再発防止策の検証

6 調査等の結果及び委員会の提言

上記に掲げた事項別に調査等の結果及び委員会の提言は次のとおりである。

(1) 発生原因

未払金が発生した直接の原因は、2件の工事ともに市の担当者が現場で追加工事の指示を行ったにもかかわらず、請負業者に対する指示書の交付や所属への報告・共有をせず、必要書類の作成を怠り事務処理を放置していたためである。このことは概ね執行部の説明どおりである。

加えて、請負業者は市の会計年度が過ぎても未払金があることを市の担当者の上司等に一切知らせておらず、このことが1件目の事案(令和2年度工事)を長期化させるとともに2件目の事案(令和4年度工事)を発生させる一因となったものとする。

上記結果を裏付ける具体的な事実については、市の担当者及び請負業者の担当者への事情聴取資料等から判明した次の内容である。

【令和2年度工事】

- ・ 本体工事において、床掘断面が崩壊したため、市の担当者が、盤下げによる床掘り等の追加工事を指示した。
- ・ 市の担当者は、追加工事について災害復旧工事費の変更ができないか県の担当課へ確認したところ、工事中の被災であることや災害雨量に達していないため変更は認められないとの回答を受けた。そのため請負業者から見積書を徴し単独災害で別契約しようと考え、上司への相談は見積書が提出されてから行うつもりであった。
- ・ 見積書は工事竣工後に提出され、金額が想定より高額であったため、上司に相談できなくなった。
- ・ 請負業者からは翌年度、翌々年度にも見積書が提出されたが、市の担当者が保管していた。

【令和4年度工事】

- ・ 市の担当者は、立木伐採の追加、不整地運搬車の使用、フェンスの復旧、地盤改良の4項目について追加工事の指示を行い、請負業者の担当者に見積書提出を依頼した。全ての見積書が提出されたのが年度末となり、予算措置ができる時期ではなく、

金額も高額であり上司に相談することができなかった。なお、追加工事については設計変更要件に該当しないと判断し、本体工事の変更契約でなく、別工事として契約するつもりであった。

【2 工事共通】

- ・市の担当者は、現場へはほぼ1人で出向いており、事案について上司や同僚が気づきにくい状況にあった。
- ・市の担当者は、支払いについて何度か請負業者から問い合わせがあった際、何とかするので待っておいてほしいとだけ返事をしていた。請負業者からは確認のみで催促されることはなく、担当者以外の職員への問い合わせはなかった。

なお執行部は、もう一つの原因として「平成30年7月豪雨災害の発生に伴い、所属全体が多くの工事件数を抱えており、災害復旧業務に追われていたため、組織としてのチェック機能が低下していたこと」を掲げているが、事案の背景としては認められるものの、他の職員、他の所属が同様に多忙な中で奮闘していたことを考えれば、単にこのことが原因とは断定できない。

○委員会の提言

- ・現場へは原則複数職員で出向くよう徹底するとともに、こうしたことを含め所属における職員管理について改善策を講ずるべきである。
- ・多忙な中であっても「報告、連絡、相談」がしやすい職場のシステムや雰囲気づくりに努められたい。
- ・担当工事件数や災害等の状況に配慮した人員の配置を行うべきである。
- ・職務執行規則等の順守をはじめ、職員のコンプライアンス確立に向けて、継続的に研修の実施に努められたい。

(2) 追加工事内容の確認（必要性、品質、積算）

委員会では、本体工事に係る関係書類を審査したうえで、追加工事との関連を確認し、その必要性、品質の確保、積算の妥当性について調査を行った。確認した結果は次のとおりである。

- ・いずれの追加工事についても、追加工事の指示内容等を記した市の担当者と請負業者との協議書等は存在せず、請負業者の担当者のメモのみが存在していた。追加工事の必要性については、市の担当者と請負業者の担当者からの事情聴取資料で判断せざるを得ない。
- ・令和2年度工事の本体工事に関しては、執行部は当初、降雨の資料や湧水の写真を示すことなく、工事現場の地域で降雨があり、それに伴う湧水の発生により床掘断面が崩壊したため盤下げによる床掘等の追加工事を指示したとしていた。しかし、その後再度請負業者からの聴き取りや写真を確認した結果、最初の床掘を行った時

点で地盤が軟弱であることがわかっていたこと、当時降雨はなかったが湧水が発生していたこと、これらを確認できる写真が存在することが判明し、このことを第9回委員会で報告した。市の担当者は最初の床掘の段階で請負業者からこれらの説明を受け協議を行っており、その後に床掘断面の崩壊が発生し追加工事を口頭で指示したことも判明した。したがって、これらのことが追加工事の原因及び必要性であると考えられる。

- ・追加工事の実績に関して、請負業者が提出すべき書類は概ね確認でき、工事の経過が確認できる写真等も整理されていたが、工事の品質については今後の検査結果をもって判断することになる。
- ・追加工事部分に係る執行部の積算については、請負業者から提出された成果物等の資料により数量を確認でき、これにより積算されたことを確認した。

○委員会の提言

- ・(1)発生原因での提言に関連するが、現場での指示事項等を所属へ報告する仕組み及びそのチェック体制を再構築すべきである。
- ・追加工事部分の検査が終了した際には、速やかに議会へ検査内容及び結果を報告されたい。

(3) 検査について

本体工事と追加工事は一体かつ一連であることから、当然に本体工事の竣工検査時に追加工事の存在が判明していたのではとの疑念により、委員会では検査にあたった監理課から事情聴取したところ、次の回答を得た。

- ・令和2年度工事については、本体工事の竣工検査の際、検査員は設計外部分についても目視確認していたが、市の担当者から別契約工事である旨の説明を受けたのみで、書類等を確認することなく、追加工事について言及することはなかった。
- ・令和4年度工事については、本体工事の竣工検査では、追加工事内容が工事施工中の行程のため、検査員は現場において追加工事があったことに気づけなかった。

○委員会の提言

- ・本体工事の検査では、明らかに設計とは異なる出来形が確認できたはずである。特に令和4年度工事の本体工事では、フェンスの復旧で当初設計にはない新材を使用しており、検査の際に分かったものと推測される。追加工事か別工事なのか不明な場合等、疑念が生じた場合は契約書等の客観的資料により確認を行う等、今後より厳格な検査を行うべきである。
- ・本体工事に付随した追加工事がある場合は、追加工事部分についても同時に検査すべきである。
- ・これらを踏まえて、監理課における検査体制やマニュアル等の見直しを行うべきである。

(4) 請負業者の責任

執行部は、工事内容について請負業者には瑕疵や責任は無いと説明しており、調査の結果、次のことが判明した。

- ・令和2年度工事について、執行部は当初、本体工事の床掘後に降雨があったこと及び湧水が床掘断面の崩壊原因と推測し、追加工事発注の理由としていたが、第9回委員会では、請負業者の認識として、降雨の形跡はなかったことが報告された。
- ・上記の崩壊に関して、当初委員会では、降雨と湧水が原因との報告から、請負業者による施工現場の保全の有無を執行部に尋ねたところ、請負業者は雨期にもかかわらず施工中の現場の保全を行っていなかったことが判明した。しかし、請負業者の認識としては、設計図書等にブルーシートの設置を行う記載や発注者からの指示もなく、その必要性はないとのことであった。
- ・令和2年度工事では、請負業者から追加工事に係る見積書が市の担当者に提出されたのは工事竣工後である。また、令和4年度工事では、市の担当者が追加工事に係る見積書の提出を数度依頼しているが、全ての見積書が出そろったのは、工事竣工直前の年度末である。このことに関して請負業者は、見積書はあくまで参考として提出しているもので、これにより工事金額が決定されるものではないとの認識を示し、見積書の提出時期についての見解はなかった。
- ・請負業者は、追加工事及び未払金に関して、市の担当者以外の職員へは何ら報告をしていなかった。請負業者としては、担当部署内で情報が共有されていると認識しており、担当者を信頼していたためとのことであった。

○委員会の提言

- ・令和2年度工事の本体工事で床掘断面が崩壊したが、請負業者からの報告後に、工事請負契約書に基づく発注者による調査等の対応ができていないため、不可抗力によるものであったかどうか及びその損害に係る費用負担について明確になっていない。工事請負契約書第29条(不可抗力による損害)の規定に基づき、適正に処理されたい。
- ・2件の工事とも、追加工事に係る見積書の提出が遅く、このことが市の担当者の事務処理遅延の一因でもある。また、市の担当者以外の職員に事案について何ら報告しておらず、請負業者にも一定の責任があると考ええる。
- ・上記調査結果を建設業法及び市の関係例規と照らし合せ、処分又は指導等を検討すべきである。

(5) 契約の成否（工事費の支払い）

未払いとなっている2件の追加工事代金の支払いに関して、契約の成否等についての執行部見解は次のとおりである。

- ・執行部は当初、表見代理の法理（民法第110条）により工事請負契約の成立を主張していたが、顧問弁護士に相談した結果、口約束による工事請負契約の成否は、同様の裁判例がないため最終的に司法判断に委ねられることを確認した。そのうえで今後追認（民法第113条）することで工事請負契約が成立するとの見解を示した。

○委員会の提言

- ・2件の工事とも市の担当者の職務権限は工事現場の監督であり、契約締結の権限を持っていない。また、本来ならば上司の決裁を得なければならないにも関わらず何ら手続きを行っていない。したがって、委員会の中での執行部の説明にもあったとおり市の担当者と請負業者との口約束だけでは工事請負契約は成立しないと考える。
- ・法令や本体工事の工事請負契約書に準拠していないこのような高額な契約を政治的判断で追認すべきではない。追認を行えば、本件の受注者のみならず法令や契約書を遵守している受注者のモラルハザードを招き、再発を防ぐことが極めて困難になると考える。
- ・委員会では「(4) 請負業者の責任」で述べているように、請負業者に一定の責任があると考えており、やむを得ず追認するのであれば、請負業者の処分又は指導等を十分に検討すべきであることを重ねて提言する。

(6) 前回事案の再発防止策の検証

前回事案に対する議会からの指摘事項及び執行部の再発防止策について、今回の2件の事案に関しては一部履行できていないものがあつた。具体的には次の事項である。

- ・所属内で情報を共有するとともに、所属内で適正な役割分担の下、全体で把握できる体制とする。また、台帳管理を工事や修繕を執行する担当者だけでなく、予算管理の担当者の複数で把握する。
- ・工事や修繕の指示は、予算があることが前提であることを念頭に、事前に予備費の充当・補正予算成立後の流用戻し等の財政協議を行い、予算確保等を行ったうえで行う。
- ・工事写真、参考見書等の関係書類には、必ず日付を記載する。

○委員会の提言

- ・上記不履行事項に加え、新たに浮上した問題について、再発防止策を作成されたい。

7 再発防止に向けて

今回の事案は、前回事案とは性質は異なるものの、工事費の未払という点では同様であり、再発により市民の行政に対する信頼を再び損なうことになった。執行部は改めてこのことを深く認識し、再発を防止しなければならない。

高梁市議会においても、事案の再発を重く受け止め、当委員会の設置により令和5年9月から12月まで調査等を行い、発生原因の究明と再発防止に向けた議論を重ねてきたところである。

調査等で明らかになった事実関係、その原因及び背景を踏まえ、委員の指摘事項を整理し「6 調査等の結果及び委員会の提言」においてその詳細を記し、委員会としての提言を述べたところであるが、今回の事案は、担当者1人の職務怠慢だけでは済まされない内容であり、事案の背景に存在する職場の業務管理の仕方、管理職による職員管理のあり方、相談等のしやすい職場環境、さらには業務量と人員の問題など、見直すべき点が多く存在するものと考えられる。また、工事検査のあり方についても問題があった。

一方で、請負業者の責任についても言及せざるを得ない事案であり、請負業者と職員とのかかわり方、請負業者の法令順守やモラルなどについても議論を重ねたところである。

執行部においては、関係者に対し厳正なる処分を行うとともに、委員会の提言を真摯に受け止められ、早期に具体的な再発防止策を作成し、市民及び議会に対してわかりやすい形で報告されたい。そして、全ての職員のコンプライアンス確立に向けた努力を惜しむことなく、職場内での情報共有、人事管理を徹底することにより、損なわれた市民からの信頼の回復に全力を傾注されることを強く望む。

また、今回の不祥事に係る執行部の対応に関しても申し述べる。執行部は覚知から3月以上も経過して公表したことは遺憾である。さらに第9回委員会では、全員協議会での説明と異なる報告があり、不存在としていた状況写真の提出など、原因究明の根底に関わることに変更があった。執行部の請負業者に対する事情聴取が不十分であったことが露呈したものである。執行部には不祥事の際のリスクマネジメントや原因究明の在り方について、今一度検証することを強く求めるものである。

最後に、高梁市議会としても今回の事案の発生を教訓として、市政に対する監視機能の強化に努めるとともに、市民の行政への信頼回復のために議会としての責務を果たしていかなければならない。

以上、災害復旧事業に係る未払金調査等特別委員会の最終報告とする。

災害復旧事業に係る未払金の発生について

この度、土木部内の所属において、工事を発注したにもかかわらず、請負業者と契約書を交わしていない不適正な事務処理を行い、かつ、現在に至るまで工事代金も未払いとなっている事案が判明しました。

【1. 未払金の内容】

災害復旧事業の2事業において、国庫補助対象外である市の単独工事の2件で、計 2,975 万 5 千円。請負業者は1社です。

事業名	種類	業者数	金額(円)
令和2年度実施 災害復旧事業	工事請負費	1	10,230,000
令和4年度実施 災害復旧事業			19,525,000
	合計	1	29,755,000

【2. 原因】

- ①担当者が、現場において口頭で追加工事の指示を行ったにもかかわらず請負業者に対する指示書の交付や所属内への報告・共有を怠り、その後も放置し続けたこと
- ②平成30年7月豪雨災害の発生に伴い、所属全体が多くの工事件数をかかえており、災害復旧業務に追われていたため、組織としてのチェック機能が低下していたこと

【3. 覚知】

本年5月25日に担当者からの申し出があり、それを受けて5月31日実施した請負業者への確認により判明しました。その後、令和5年6月5日に土木部長から市長へ報告され、正式な覚知に至りました。

【4. 覚知から本日までの対応】

①請負業者への謝罪と支払いに向けた事実確認

まず請負業者へ謝罪し、早急に支払うことを第一に行うべきと考え、対象事業と未払金額の確定作業を優先的かつ慎重に取り組みました。

未払金額については、関係資料から改めて設計書を作成した上で積算を行い、それを元に請負業者との間で確認を行い、合意済みとなっております。引き続き支払に向けて事務手続きを進めてまいります。

②全庁的調査

全庁的に調査を行い、同様の事案がないことを確認しました。

【5. 今後の対応】

担当者及び関係者については厳正なる処分を行うとともに、二度とこうしたことが起こらないよう、コンプライアンスの強化を行い、改めて再発防止を図ってまいります。

特別委員会の設置について

高梁市議会委員会条例第6条の規定により、次のとおり特別委員会を設置する。

記

- | | |
|---------------|--|
| 1. 特別委員会の名称 | 災害復旧事業に係る未払金調査等特別委員会 |
| 2. 特別委員会の委員定数 | 8人 |
| 3. 付託事件 | 災害復旧事業に係る未払金に関する件 |
| 4. 設置期間 | 3に掲げる事件の調査等が終了するまでとし、閉会中もなお継続審査することができる。 |

提案理由

災害復旧事業に係る未払金に関する調査等を行う特別委員会を設置するため。