平成２１年５月２２日

請求人

様

川西市監査委員　塩　川　芳　則

川西市監査委員　中　西　倭　夫

川西市監査委員　北　上　哲　仁

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

地方自治法第２４２条第１項の規定により、平成２１年３月９日付で提出（同年３月２３日付で措置請求内容を一部変更）のありました住民監査請求について、同条第４項の規定に基づき監査した結果を、別紙のとおり通知します。

住民監査請求に係る監査結果報告書

第１　請求人

住所

氏名

第２　請求の受理

本請求書は平成21年３月９日付で提出(同年３月23日付で措置請求内容を一部変更)があり、要件審査の結果、所要の法定要件を具備しているものと認め、同年４月２日に受理した。

なお、本件請求書に係る地方自治法第242条第１項の規定による請求があった日については、変更申出書が提出された同年３月23日としている。

第３　請求の要旨

提出された請求の要旨（請求書等を要約）は、次のとおりである。

１　主張事実

平成19年６月６日、市と　　　　　Ａ社　　　　　との間で「中央北地区土壌汚染対策工事」の仮契約書が交わされた。その後、この工事は、議会の議決を得たことにより、「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例第２条」により、６月22日に本契約となった。この工事の当初計画における契約金額は、２億1,840万円であった。工事期間は平成19年６月22日から平成20年３月17日である。

６月末から９月末までの工事予定は、「現地での測量、施工計画の作成、現場事務所の設置」であったが、その間に、工事内容に２つの大きな設計変更があった。

１つ目の変更は、当初計画では、フェニックス受入基準をオーバーしている汚染土壌は、横浜の処理施設まで運びそこで処理する計画であったのを、現場(中央北地区)で、不溶化処理(フェニックス受入基準値以下にする為の処理)し、フェニックスに運搬することにしたこと。２つ目の変更は、汚染土壌に対する市民の不安が予想以上に大きく、その不安解消対策としての追加工事(当初契約ではなかった3,400㎡の集積場の舗装や５ｍ×700ｍの工事用舗装道路の設置やフェンス等)である。

以上のように、「中央北地区土壌汚染対策工事」において、契約後に２つの大きな設計変更があった。

建設工事の常識として、本件のような、重大な設計変更があった場合、双方協議納得した上で、(後日、発注者と請負者との間で揉め事が起こらないように）変更契約書を交わすのが常識である。

そのことは、本件契約書の３頁目（設計図書の変更）第19条「甲（発注者である川西市のこと）は、必要があると認められるときは、設計図書の変更内容を乙（請負業者である

A社　　のこと）に通知して、設計図書を変更することができる。この場合において、甲は必要があると認められるときは工期若しくは契約金額を変更し、又は乙に損害を及ぼした時は、必要な費用を負担しなければならない」とあり、さらに、同契約書第24条（契約金額の変更方法等）には「契約金額の変更については、甲乙協議して定める。ただし、協議開始の日から７日以内に協議が整わない場合には、甲が定め、乙に通知する。……　3．この契約書の規定により、乙が増加費用を必要とした場合又は損害を受けた場合に甲が負担する必要な費用の額については、甲乙協議して定める」とある。

ところが、中央北地区整備室は、この時、本来しなければならない請負業者との協議をせず、変更後の金額を査定（自分らの計算式で算出）した（その金額が２億2,708万4,550円で当初契約より940万4,550円の増額となるが）だけで、この増額なら1,000万以内に収まり市長の専決事項となり、議会にかけ、議決を得る必要がないという役所内部の事務的な判断をしたに止まった。

当市契約検査課には「設計変更に伴う変更契約の取り扱い要綱」という、マニュアルがある。その要綱の第４条の２に「前項の場合において、当該設計内容の変更が次の各号のいずれかに該当する場合は、あらかじめ契約検査課に事前協議を行い、設計変更を行うものとする。(1) 変更見込金額が請負金額の20％又は500万円を超えるもの、(2) 構造、工法、位置、断面等の変更で重要なもの、(3) 新工種に係るもの又は単価若しくは一式工事の変更が予定されるもので、それぞれの変更見込金額又はこれらの変更見込金額の合計額が請負金額の10％を超えるもの」とあり、本件の設計変更は、当然変更契約を必要とするものである。

中央北地区整備室は「設計変更→業者との協議→変更契約書」を交わすという、当然しなければならない行為を怠ってしまった。

建設工事において日常的に起こり得る軽微な設計変更の場合は、この要綱第５条「設計変更に伴う変更契約の手続きは、その必要が生じた都度、遅滞なく行うものとする。ただし、前条第２項に該当する案件を除いては工期の末に行うをもって足りるものとする。」で、当市は対応している。つまり、当市の建設工事における軽微な設計変更の場合は、その都度、変更契約をせず、「ただし条項」で対処し（工期末に変更契約を行っ）ているのである。この対応自体は、建設工事の実態に即した内容である。

本件汚染土壌対策工事の設計変更が、同要綱第５条において「大きい設計変更があった場合、変更契約の手続きはすぐにしなさい。ただし、前条第２項に規定した大きな変更以外の軽微な変更なら、工期の終わりにしても良い」と規定されているにも拘わらず本件設計変更が「前条第２項」に該当する設計変更なのに、変更契約を工期末にしてもよい軽微な設計変更と誤った判断をし、その結果、要綱第４条２項「…あらかじめ契約検査課に事前協議を行い…」と書かれているが、前提とする「軽微な変更」が誤っているからこれを怠り、さらにはこの誤った前提からの当然の帰着として、請負業者との協議も怠った。

正しい表現をすると、協議をする必要さえ思い浮かばなかった。

これまでの経緯を精査すれば、中央北地区整備室が本件工事における設計変更が、変更契約をしなければならない案件であるにも拘わらず、工期末に契約変更しても良い軽微な設計変更と誤判断したことが、本件の原因であることは、誰の目にも、明々白々である。

平成20年１月25日、　A社　から、３億5,110万円という中央北

地区整備室が思いもよらない金額を請求された（これは、当初、中央北地区整備室が議員に対する説明資料に書かれていたことであるが、実際は、工事途中の早い段階の平成19年10月25日に　A社　から提出されていたことを中央北地区整備室Ｂ参事が平成20年12月19日建設常任委員会で発言した）。

その後、約５ケ月の長き（平成20年１月から同年６月末まで）に亘る交渉の末、なんとか２億9,653万3,650円まで値切ることに成功し、和解し、約束通り残金を支払えば本件は、今回のように表舞台に出なかった。ところが、市議会は、1,000万円以上の増額で、議会の議決が必要であるにも拘わらず、もっと早い時期に、議会に報告する義務があるのにそれを怠っていたと、中央北地区整備室の議会軽視を問題とし、当初契約金（２億1,840万円）以上の金の支払いを認めない議決をした。約５ケ月にも亘る値引き交渉の末、止む無くその金額で承諾した　A社　は、仕事が終了した後で、市から高すぎる。議会に承認を得られないから３億円以内にしてほしいと泣きつかれ、何とか折れて負けてやったのに、議会が支払いしないと議決したので残金は払えないといわれ、払ってもらえない。つまり、　A社　は、中央北地区整備室から虚仮にされた格好になった。これに対し、平成20年11月28日付で、　A社　が市に対し、「工事代金等請求事件」として、神戸地裁に提訴した。以上が本件の経緯である。

上記の経緯から、今回の不祥事が起こった原因は、中央北地区整備室の単純初歩的で、しかも致命的なミスであることが明白である。

本件設計変更が「設計変更に伴う変更契約の取り扱い要綱」第４条２項の設計変更であり、この場合、同要綱第５条にあるように「設計変更に伴う変更契約は、その必要が生じた都度、遅滞なく行うものとする」とあるにも拘わらず、これをしなかったことは、不当・違法である。この不当・違法が原因となり、結果として、神戸地裁に提訴されたことによって生じた裁判費用が不当・違法な公金の支出に該当することは、明々白々である。

裁判結果は、訴訟中の判決を待つまでもなく、市の敗訴であることは、明々白々である。

我々は、この事実を真摯に受け止めなければならない。

２　措置請求内容

監査委員は、中央北地区整備室が、本件「中央北地区土壌汚染対策工事」において、当市の「設計変更に伴う変更契約の取り扱い要綱」第４条２項に該当する大きな設計変更した事実確認と、このように大きな設計変更をしたにも拘わらず、この件で、当市契約検査課に事前協議を行っていないこと、さらに、請負業者と協議した形跡のないことの事実確認、さらには、これだけ大きな設計変更があった時は、当然、なされるべき変更契約書が交わされていないことの事実確認とそれが、不当・違法であることを確認し、

①　中央北整備室が、　A社　との間で、キチンと手順を踏み、変更契約をしていれば、今回のように同社から提訴される事態は絶対起こり得なかった。つまり、中央北地区整備室が変更契約の締結を怠ったため、必要のなかった不当・違法な公金の支出（裁判費用）が生じたことになる。よって、市の責任者である大塩市長にこの不当・違法な公金の支出に当たる「市が弁護士に払った着手金300万円」と

② 今後、裁判が終了した（和解も含む）時点における市側弁護士への成功報酬、①と②の合計金額を大塩市長に対し、市に返還させるよう勧告することを求める。

③ 当初契約より、高くなった工事費１億530万円は違法な公金の支出に該当する。よって、市の敗訴（和解も含む）により、当該行為（業者に対する支払い）がなされることは、相当の確実さをもって予測されるので、この１億530万円の違法な公金の支出に対し、差止め請求をする。

④ もし、市が敗訴（和解も含む）によって、業者に代金（１億530万円と遅延利息）を支払った場合は、上記③の差止め請求は訴えの利益を失い終了するが、支払ったことにより、新たに、発生するこの違法な公金の支出分（１億530万円と遅延利息）を大塩市長に対し、市に返還させるよう勧告することを求める。

第４ 監査の実施

１ 監査対象事項

請求人から提出された請求書、事実証明書、陳述内容及び追加提出された証拠書類から、請求人が求める上記「２ 措置請求内容」①から④の措置内容のうち、監査対象事項については①に係る次の事項のみとした。

・中央北地区土壌汚染対策工事（以下、「本件工事」という。）に関して提起された訴訟に応訴するため、川西市（以下、「市」という。）が弁護士に支出した裁判費用（着手金300万円）が不当・違法な公金の支出に当たり、市に損害を与えているか。

なお、措置請求内容のうち、②から④については下記の理由により、住民監査請求としての要件を満たしていないと判断し、今回の監査対象から除外した。

住民監査請求において監査を求めることができるのは、地方自治法第242条第１項で、「違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるとき」と規定されている。したがって、住民監査請求の対象となるのは、同条同項に規定する違法・不当な財務会計上の行為に限定されるものである。

(1) 措置請求内容②に対する判断

請求人は、裁判終了（和解も含む）後における弁護士への成功報酬の支払いについての返還を求めているが、本請求提出時点においては、弁護士への成功報酬に類するものは支出されていないことから、住民監査請求の要件である「公金の支出」には該当しない。

(2) 措置請求内容③に対する判断

請求人は、本件工事の進め方が、地方自治法及び市の条例・要綱を完全に無視し

たものであるから、請負業者に対し当初契約より高くなった工事費１億530万円（訴訟における請負業者の支払要求額）を支払うことは違法な公金支出に該当し、また、市の敗訴（和解も含む）によって当該工事費１億530万円の支払いが相当の確実さをもって予測されるので、判決（和解を含む）による請負業者への公金支出が行われる前の段階でその差止めを求めているものである。

地方自治法第242条第１項において、住民監査請求の対象のうち、違法若しくは不当な「公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」については、それぞれ現に当該行為が行われていることに加え、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含むと規定されている。この「相当の確実さをもつて予測される場合」は、単に公金の支出という財務会計上の行為が行われることの予測可能性のほかに、当該財務会計上の行為自体が違法性・不当性を有するという予測可能性についても当てはまる必要がある。したがって、請求人が主張する「１億530万円の支払い」については、支出行為そのものが相当の確実さをもって予測され、かつ、支出行為自体の違法性・不当性が相当の確実さをもって予測される場合に住民監査請求としての要件を満たすことになる。

まず、支払行為自体の予測可能性について検討する。

本件工事に係る追加工事代金等については、民事訴訟において係争中の事案である。訴訟において請負業者が市に求めている支払額は、追加工事代金１億530万円及び遅延利息等であるが、市は請負業者との間で、一旦､追加工事代金として7,813万円の支払いを内容とする和解契約（当該和解契約は議決案件であり、後日市議会は否決）に応じていること等を考慮すると、支払額がいくらになるかは別として、支払行為自体は、相当の確実さをもって予測されると考えることも可能である。

次に、市が請負業者に追加工事費を支払うと仮定した場合、当該支払行為自体の違法性・不当性の予測可能性について検討する。

請求人が主張する違法・不当事由は、専ら市内部での変更契約手続き上の瑕疵をその理由としたもので、請負業者が訴訟において支払いを求めている追加費用１億530万円そのものの内容に関する違法・不当を直接的な理由としたものではない。

請求人は、陳述において、変更契約は、本来市議会の議決を要する事項であるから、変更契約せずして行った工事は正式なものとはいえず、契約自体が無効なもので、追加工事費を支払う必要はないという議会の意見は正論であるとする一方で、この変更契約をしなかったことにより請負業者との契約が違法とは成り得ず、完了した工事費の残金は法律的には支払うべきであるとも主張している。

追加工事費の支払いの要否については現在訴訟中であるが、仮に市が請負業者に対して追加工事費を支払う場合を想定すると、市と請負業者の関係において締結された工事請負契約の性格は、地方公共団体が私人と対等の立場において締結する私法上の双務契約であり、その意味においては、契約自由の原則、信義誠実の原則といった民法その他の民事関係法規が適用されるものである。確かに、地方公共団体を当事者の一方とする公契約という側面からは、契約手続き等について地方自治法

等関係法規の規制を受けるものであるが、これに違反して契約を行ったとしても原則としてその契約の効力に影響を及ぼすものではない。今回の事例は、当該工事請負契約書第24条(契約金額の変更方法等)の規定に基づいて市と請負業者が協議を行った結果、その合意が得られず訴訟に至っているものであり、工事請負契約において、市が請負業者に対し追加工事費の支払義務を有するとした場合においても、その追加支払額が市の公金支出としての違法性・不当性を有するかどうかと市内部における変更契約手続きが違法性・不当性を有するかどうかとは別の問題であるといえる。

以上のことから、請負業者に対する追加支払いが「相当の確実さをもつて予測される場合」と仮定した場合においても、本請求においては、市の請負業者に対する当該追加支払いの支出行為自体の違法性・不当性を具体的に主張したものでないから、本件請求内容は、住民監査請求の要件を満たしていないと判断する。

(3) 措置請求内容④に対する判断

請求人は、市が敗訴（和解も含む）によって、請負業者に代金（１億530万円と遅延利息）を支払った場合に、当該支出は違法な公金支出に当たるため、当該公金を市に返還させることを求めているが、本請求提出時点では、追加工事費支払いの要否については係争中であり、請負業者に対する支払行為が行われていないことから、住民監査請求の要件である「公金の支出」には該当しない。

２　監査対象部局

総務部行政室総務課・同室契約課（平成20年度・契約検査課）
まちづくり部中央北地区整備室（平成20年度・中央北地区整備室）

３　請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第６項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を平成21年４月９日に設けた。当日は請求人が出席して、新たな証拠を提出するとともに陳述を行った。

４　関係職員からの事情聴取等

監査対象部局に対して、関係書類の提出を求めるとともに、平成21年４月21日に総務部長、同部行政室長、総務課長、契約課長等、４月23日にまちづくり部長、市参事兼中央北地区整備室長、同部参事（同室担当)、同室主幹等の出席を求め、当該訴訟に係る着手金支払いの内容及び本件工事の概要及び訴訟に至る経過等についての事情聴取を行った。

５　監査の期間

平成21年３月23日から同年５月21日まで

第５　監査の結果

本件請求に係る監査の結果、監査委員合議により、次のとおり決定した。

本請求に係る措置の必要を認めない。

監査対象事項の概要及びその判断理由については、以下のとおりである。

１　監査対象事項等の概要

(1)　提起された訴訟の概要

本件訴訟は、平成20年11月28日に　　　　　　Ａ社　　　　　　から川西市を被告として神戸地方裁判所に提訴されたもので、訴えの内容は、平成19年６月22日に市と同社との間で締結された本件工事の請負契約額として、既に支払い済みである契約額２億1,840万円のほかに、追加工事費１億530万円及び遅延利息等の支払いを求めたものである。

訴訟提起日	平成20年11月28日
訴訟事件名	工事代金等請求事件〔平成20年(ワ)第3351号〕
原　　　告	東京都 Ａ社
被　　　告	川西市　（訴訟代理人　Ｃ　弁護士）
請 求 内 容	１　１億530万円及びこれに対する平成20年５月21日から支払済みまで年8.25％の割合による金員を支払え。 ２　訴訟費用は被告の負担とする。 との判決並びに仮執行の宣言を求める。

(2)　訴訟に対する市の対応

ア　訴訟への対応について

市（訴訟事務の所管は総務部行政室総務課）では、市として訴訟に対応する場合に訴訟行為を弁護士に委任するかどうかの明確な基準等は設けていない。

しかし、訴訟においては、準備手続き、口頭弁論など、法律問題に関する高度で専門的な経験、知識を要求されることから、職員を指定代理人とせず、弁護士への委任契約としての形態により訴訟事務を進めている。

イ　訴訟代理人の選任及び訴訟委任契約について

市では、訴訟の提起を受け訴訟事務を所管する総務部行政室総務課及び工事を所管する中央北地区整備室等において訴訟への対応を協議した結果、本件訴訟の場合においては、原告である請負業者側の主張に対して争うべき点があるとの判断から、法律問題に対して高度な専門知識と豊富な経験を持つ弁護士に訴訟事務を委任することとしている。

訴訟代理人となる弁護士については、市の法律相談を担当し当該事件の経過及び内容を熟知している弁護士を選任することとし、市長までの決裁を得ている。

平成20年12月22日付で弁護士と当該訴訟に関する訴訟委任契約書を締結し、委託料（着手金）を300万円（消費税込み）としている。

委　託　名	訴訟委託契約
受　託　者	弁護士　　C
契約年月日	平成20年12月22日
訴訟事件名	工事代金等請求事件〔平成20年(ワ)第3351号〕
委　託　料	3,000,000円（消費税込み）

なお、委託料である着手金は、「事件又は法律事務の性質上、委任事務処理の結果に成功不成功があるものについて、その結果のいかんに拘わらず、受任時に受けるべき委任事務処理の対価をいう。」とされている。

従来、着手金も含めた弁護士報酬については、裁判所の管轄区域内ごとに報酬基準が定められていたが、司法制度改革に伴って平成16年３月31日で廃止されている。新たに制定された「弁護士の報酬に関する規程(平成16年２月26日・会規第68号)」では「(第２条)弁護士の報酬は、経済的利益、事案の難易、時間及び労力その他の事情に照らして適正かつ妥当なものでなければならない。」及び「(第３条)弁護士は、弁護士の報酬に関する基準を作成し、事務所に備え置かなければならない。」と規定されているが、報酬自体は自由化され、依頼者との協議により自由に決めることが可能になっている。しかし、旧の弁護士報酬規程に定める報酬基準に合理性があるということで、旧基準に準じた報酬基準を作成している弁護士も多いとされている。

今回の着手金の額は、委任する弁護士事務所の報酬規程（旧弁護士報酬規定に準じた内容）の内容に基づいて、市及び弁護士が協議の上で決定したもので、その算定内容は次のとおりである。

区　　分	算定率	算定額(円)
事件における経済的利益の額(１億530万円)	－	
(経済的利益の額が)		
300万円以内の部分	８％	240,000
300万円を超え3,000万円以下の部分	５％	1,350,000
3,000万円を超え３億円以下の部分	３％	2,259,000
合　　計		3,849,000
着手金(上記合計額の30％の範囲内で協議により増減)		3,000,000

ウ　着手金の支払いについて

訴訟委託契約に基づいて、平成20年12月22日付で委任弁護士から委託料（着手

金）300万円の請求書を受領している。この請求を受けて所管課の総務部行政室総務課では、川西市財務規則の諸規定に基づいて、支出負担行為書及び支出命令書を作成のうえ、それぞれ決裁権者（専決権者）である総務部長及び総務課長の決裁を経た後、会計管理者による審査を受けて平成21年１月22日に弁護士に対して300万円（実支払額は源泉徴収額50万円を控除した250万円）が支払われている。

(3)　本件工事の概要

本件工事は、中央北地区整備事業区域内である火打１丁目外地内の市及び(財)川西市都市整備公社所有地において皮革工場等の事業活動に起因した土壌汚染（六価クロム、鉛等）が確認された51区画について、土壌汚染対策法の規定にしたがって、汚染土の掘削除去・運搬処分及び購入土による掘削地の埋め戻し工事を行うものである。

本件工事の契約内容は、次のとおりである。

請負業者	兵庫県 A社　　　　　　兵庫営業所
契約期間	平成19年６月22日　～　平成20年３月17日
契約金額	218,400,000円（消費税込み）

当該請負契約は、随意契約（地方自治法施行令第167条の２第１項第９号）の方法により、平成19年６月６日付で　　　　　A社　　　　　と契約額２億1,840万円（消費税込み）の仮契約（予定価格１億5,000万円以上の工事のため市議会議決事項）を締結し、市議会の議決日である６月22日付で契約が成立している。

【当初設計書の概要　（平成19年４月２日決裁）　】

当初設計書における工事内容は、大きく分けて「対策工」、「仮設工」及び「付帯工」の３工種に分類されている。

各工種別の主な工事内容は、次のとおりである。

【Ⅰ　対策工】

処分が必要な汚染土の全体量を3,790㎥とし、掘削工として同量を計上している。汚染土の処分先は、大阪湾広域臨海環境整備センターの尼崎沖埋立処分場（以下、「フェニックス」という。）とし、フェニックスでの受入基準を満たさない汚染土は、土壌汚染対策法に規定する認定浄化処理施設（横浜市）へ海上輸送する。ただし、特記仕様書において、認定浄化処理施設への搬出分について現地での不溶化処理（※）が決定した場合は、処分地をフェニックスに変更することを明記している。残土処分量は、フェニックスが2,230㎥（4,010ｔ）、横浜市にある認定浄化処理施設が1,560㎥（2,800ｔ）とし、掘削後の埋戻工は、購入土3,790㎥を計上している。

※ 不溶化処理について

特記仕様書１「３掘削工(4)掘削除去した土壌の処理について」において、「本工事の掘削除去した汚染土の処理については、その全量について管理型の最終処分場であるフェニックスでの処分が、運搬に際してのリスクを考慮するともっとも適正であると考えている。」とし、フェニックス以外（認定浄化処理施設）での処分予定分については「請負者においては、処分方法について、施工計画作成の前に市監督員、フェニックスと協議の上、処分予定している汚染土について下記の目的で必要な室内試験を実施し、その結果により、経済性についての検討を加えた上で処分方法、処分量について市に報告、承認を得た上で、決定すること。」と明記している。

【Ⅱ 仮設工】

掘削が必要な51区画の土留工として、軽量鋼矢板を必要掘削深さに応じて設置する。また、敷設道路での工事用車両の通行頻度を下げ掘削区画間の連絡を容易とするために、区域内に流れている水路に覆工板(面積54㎡)を設置する。

搬出経路については、対策が必要な51区画が事業区域内に点在しているため、各掘削箇所から近い県道川西篠山線あるいは市道４号から搬出する予定としている。環境対策としては、濁水処理設備10箇所、仮囲い1,000m、ダンプカー用泥落装置２台を計上して、汚染土の拡散がないような手段を講じるとともに、現地に粉塵計を設置して汚染土の飛散状況を監視しながら施工する。

【Ⅲ 付帯工】

敷設アスファルト、コンクリートの撤去・処分、さらに復旧作業として汚染土の除去や購入土の埋め戻しが終わった後に土あるいはアスファルトによる原形復旧を行う。

【変更設計書の概要 （平成20年３月19日決裁）】

変更設計書における主な変更内容は、次のとおりである。

【Ⅰ 対策工】

① 対策土量について

対象区画51区画のうち、六価クロムの汚染対策区画47箇所については、当初から詳細な汚染深度の分析を実施したうえで対策土量を計上していたが、六価クロム以外による汚染対策区画４区画については、汚染深度の絞り込み作業が未実施であったため、今回分析を実施したうえで掘削除却作業を実施したところ、全体対策土量が当初の3,790㎥から200㎥減少し、3,590㎥となっている。

② 不溶化処理について

掘削した汚染土の処分は、フェニックスを主とし、当該地での受入基準を超過する汚染土は、海上運搬により横浜市の認定浄化処理施設へ搬出する予定であったが、兵庫県及びフェニックスとの協議の結果、現地において不溶化処理

することで全量をフェニックスで処分することが可能になった。このため汚染土の処分についても、距離的にも、時間的にも運搬時の管理が容易となり、また経済的であることも判明したため処分先を変更している。

【Ⅱ 仮設工】

① 仮囲いについて（３ｍの万能塀）

当初、想定で計上していた数量を、現地着手により把握できた数量に修正するとともに、対策区画の近隣者との調整の結果、粉塵の影響を軽減するため1.5ｍの嵩上げを行いその対策としたため、数量を新規に計上している。

② 濁水処理施設について

当初設計では、通常の浮遊物質の除去、ＰＨ調整のできる程度の処理施設を計上していたが、地元説明会等を通じて策定した施工計画において集積場で汚染土を集積、保管することとしたため、その期間中の降雨による重金属の汚染土に対応する濁水処理設備が必要となった。

③ 追加工事について

本件工事の実施に当たり、地元住民等への工事説明会や兵庫県健康生活部環境管理局水質課及び川西警察との協議を行っている。その結果、住民等の汚染土の掘削、移動の際の人体への影響に対する不安感や多数の大型車両の通行への不安等についての対応を加味したうえで、汚染土の掘削作業着手前に施工環境の整備を行うこととしている。地区内にアスファルト舗装をした約3,400㎡の汚染土の集積場等を整備し、そこから幅員５ｍのアスファルト舗装の工事用通路約700ｍを多車線の県道に連絡できるように設置し、工期中、各区画の搬出入土の運搬車両が公道の通行を極力少なくなるようにしている。

集積場等周辺には、高さ３ｍ(一部4.5ｍ)の仮囲い(万能塀)を、工事用通路の両側には1.8ｍの工事用フェンスを設置することで周辺対策としている。

(4)　本件工事の契約手続き等に係る経過について

本件工事に係る契約手続き等の主な経過は、次のとおりである。

① 市は、契約日以降、川西警察との協議や地元住民等に対する工事説明会を行っている。川西警察とは、汚染土の搬出経路の絞り込みや地区内の工事車両の通行に当たり保安要員の適正配置等の安全対策についての協議が行われている。地元住民に対する工事説明会では、汚染土の掘削や運搬時等における人体への影響や車両通行に対する安全対策等についての要望が出されている。

② 市は、当初設計においてフェニックスの受入基準を超える汚染土は横浜市の認定処理施設で処理する予定としていたが、特記仕様書１の内容にしたがい、現地での不溶化処理を行うことでフェニックスでの受け入れが可能となるよう各関係機関との調整を行っている。請負業者は、川西警察との協議事項や地元住民からの意見等を考慮して、運搬車両が地区内の公道を通行することを極力避けるため

に、追加工事として地区内に仮設道路や仮置場（集積場）を設置することなど、具体的な施工計画案の作成を行っている。

③ 施工方法に係る検討経過を踏まえて、具体的な施工計画案が平成19年９月中旬には固まったことから、９月下旬から仮設道路設置関係の施工に着手している。９月26日には、不溶化処理した汚染土のフェニックス受け入れが正式に承認されたことを受け、市は業者から提出されていた施工計画書を10月２日付で受理している。この施工計画書に基づいて10月11日から現地での掘削作業が始められている。

④ 請負業者の現場代理人から、平成19年10月下旬に変更見積り（３億2,765万円）が市監督員に出されている。しかし、市内部においては、この見積りは、請負業者の社印もなく契約額の正式な協議を求める内容のものとはいえず、あくまでも現場代理人の積算であると認識している。

⑤ 市では、平成19年10月上旬の段階から、対策工及び仮設工に係る当初設計からの差異を確認する作業を進め、11月上旬で中間査定額（２億2,708万円)を試算している。市は、この段階の試算が契約額より868万円増で市長専決の範囲内であるとの認識ではあるものの、工事の進捗により現場の状況が変化することが予想されたことから、平成19年12月市議会への市長専決報告は行わず、最終精算を踏まえて平成20年３月市議会で対応しようと判断している。

⑥ 市は、平成20年１月初めに工事内容を精査するため、請負業者に対し各工種の概算数量を１月中旬頃までに報告するよう指示している。この指示を受けて請負業者の現場代理人から、１月中旬に概算数量を記載した変更見積り（３億4,065万円・契約額から１億2,225万円増）が市監督員に出されている。市は、この見積りについても、平成19年10月下旬の見積りと同様に請負業者の社印もなく契約額の正式な協議を求める内容のものではないと判断している。

⑦ 市は、平成20年１月中旬に請負業者から提出のあった概算数量をもとに、工事内容を精査のうえ、市の積算基準に基づく変更査定額の試算を行い、１月下旬以降、請負業者に対してその説明を行っているが、理解を得ることができず、契約工期である３月17日を経過している。

⑧ 請負業者は、平成20年３月21日に、契約書第24条の規定に基づく契約金額の変更協議について書面による協議申入書を市長宛に提出し、最終確定数量による変更見積額として３億5,110万円（契約額から１億3,270万円増）を市に提示している。これに対して、市は、最終的な市査定額として２億9,653万円を請負業者に提示している。

⑨ 市の最終査定額２億9,653万円に対し、請負業者は、平成20年４月17日の市との協議時において、変更見積額３億2,370万円(契約額から１億530万円増)を市に提示している。以降、両者はこの査定額及び見積額を基本として変更契約金額の協議を行っている。

⑩ 請負業者は、平成20年６月18日に、工事代金について市最終査定額である２億9,653万円（契約額から7,813万円増）で合意する旨を市に通知している。

⑪ 市と請負業者は、平成20年７月23日付で、市議会の議決を条件とする和解契約を締結している。和解内容は、工事請負契約書第19条に係る設計図書の変更に伴う費用として、平成20年10月20日に7,813万円（工事代金総額２億9,653万円）を支払うとするものである。

⑫ 市は、平成20年９月市議会に上記の和解契約議案を提出しているが、同議案は９月25日に市議会において否決されている。

(5) 議会の議決を経て締結した契約の変更契約について

地方自治法上、一旦、議会の議決を経て締結された契約について、その後に契約内容の一部に変更を加える必要が生じた場合、再度、議会の議決が必要かどうかについて定めた直接の規定は設けられていない。

地方自治法第96条第１項第５号において、契約の締結について議会の関与を義務づけている趣旨は、契約の締結は、本来、長の権限に属するものであるが、地方公共団体の意志決定機関である議会が地方公共団体の経済行為のうち、特に重要なものについては、住民の利益を代表するという意味において関与することが適当であるとの考えによるものとされている。このような考えに立てば、変更契約に当たり、変更内容が当初の趣旨に反せず、かつ著しいものでない場合は、改めて議会の議決を要しないと考えることもできるが、法律上は、当該変更に係る契約が、議会の議決を経た当初の契約と同一性を有するものである限り、原則として全て議会の議決を経なければならないと解釈されている。

ただし、いかなる場合も議会の議決を経るという扱いにすることは、場合によっては実情に即さないこともあり得るため、このような事態が予測される事項については、あらかじめ地方自治法第180条の規定（議会の権限に属する事項のうち軽易な事項で議決により特に指定したものは、普通地方公共団体の長において、これを専決処分にすることができ、専決処分をしたときは議会への報告が必要）に基づき、専決事項として議会の議決を受けておくことが適当であるとされている。

市では、この同法同条の規定を受け「議会の権限に属する軽易な事項で市長が専決処分することができる事項の指定」が議決されており、そのなかで市長が専決処分できる事項については、「2　議会の議決を得た契約事項で次に掲げる範囲内の変更をすること。(1)契約金額　1,000万円以内の変更。ただし、１回に限る。(2)工期完成期日１カ月以内の延長 (3)部分払の回数　１回の増」と規定されている。

(6) 設計変更に伴う変更契約手続きについて

当初契約を競争入札により行った場合に安易にその契約条項を変更することは、競争入札に付した目的、趣旨に反し、また、地方公共団体の側に不利益となる恐れがあることから、軽微な事項を除いては原則避けるべきであるとされている。

しかし、工事請負契約においては、当初の設計・仕様書どおりに施工することが困難な場合があり、特に土木工事では、気象条件による影響や、土砂・岩石を対象とすることが多いため施工方法や数量などが変更になる場合が多いといえる。

このように絶えず施工条件が変化する状況で工事が実施される場合、工事途中で当初設計時の想定とは異なる事態が発生することは当然起こり得るものであり、また、工事価格の適正な設定は、当初発注時のみならず、工事期間を通じて確保されることが不可欠であることを考えると、施工条件の変化に伴う設計変更は不回避的なものであり、適切に設計変更を行わなければ、請負人が不当な損害を被る場合や発注者が不必要な金額を支出する場合が生じる可能性があるといえる。

市では、建設工事の請負契約等の変更契約を行う場合において、適切な契約事務を行うための庁内的な基準として、「設計変更に伴う変更契約の取り扱い要綱（平成16年４月１日施行・以下、「要綱」という。)」を制定している。

要綱第３条の「変更契約の範囲」では、変更契約は、設計変更による増加額が契約額の30％以内の場合に限って可能であるとし、30％を超える場合は、現に施工中の工事と分離して施工することが困難な場合等の例外を除いて、別工事として発注することを原則としている。

要綱第４条の「設計変更の手続き」では、第２項において設計変更を行う場合の基準として、「①設計変更による増加額が契約額の20％又は500万円を超える場合、②構造、工法、位置、断面等の変更で重要な場合、③新工種に係るもの又は単価・一式工事費の変更があるもので、これらに係る増加額（又は増加合計額）が契約額の10％を超える場合」と規定している。

要綱第５条の「設計変更に伴う変更契約手続き」では、設計変更に伴う変更契約手続きは、原則その必要が生じた都度行うものとし、前条に掲げる①から③の場合以外は、工期の末に行うことができると規定している。

２　判断

「本件工事に関して提起された訴訟に応訴するため、市が弁護士に支出した裁判費用（着手金300万円）が不当・違法な公金の支出に当たり、市に損害を与えているか。」に対する判断について

請求人は、着手金の支払いを違法・不当な公金の支出とする理由について、「当該工事は、大きな内容変更が行われた時点で変更契約を締結して議会の議決を得るべきところ、適正な変更契約手続きを怠ったことにより市議会の議決が得られず、追加工事に対する支払いができなくなり業者から訴えられたものである。したがって、市が関係法令に基づいて適正に変更契約の手続きを行っておれば、訴訟が提起されることは起こり得なかったものであり、当該訴訟に関して発生する着手金等の裁判費用は不当・違法な公金の支出に当たる。」と主張しているものである。

以上のように、請求人は、本請求において対象となる直接の財務会計上の行為である着手金の支払いそのものの違法性・不当性を主張しているものではなく、訴訟の原因行為である市の本件工事に係る変更契約手続きの違法性・不当性が、後行す

る財務会計上の行為である着手金の支払いにも継承すると主張しているものである。

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為とそれに先立つ原因行為との関係における違法性の継承の問題については、最高裁（平成４年12月15日）において「地方自治法第242条の２第１項第４号に基づく代位請求に係る当該職員に対する損害賠償請求訴訟は、財務会計上の行為を行う権限を有する当該職員に対し、職務上の義務に違反する財務会計上の行為による当該職員の個人としての損害賠償義務の履行を求めるものである。したがって、当該職員の財務会計上の行為をとらえて、上記定めに基づく損害賠償責任を問うことができるのは、これに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、上記原因行為を前提としてなされた当該職員の財務会計行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであると評価することができる場合に限られるというべきである。」と判示している。

上記の判例の主旨に沿って、本請求の直接の対象となる財務会計上の行為である着手金支払の内容について検討する。

市の場合、訴訟行為においては、弁論準備手続きなど高度な専門知識、豊富な訴訟経験を要することから、弁護士に訴訟委任することとしている。

一般的に、地方公共団体が当事者となる訴訟において、訴訟行為を弁護士に委任するかどうかの判断については、長及びその他の執行機関の裁量に委ねられているというべきであり、その裁量権に著しい逸脱・濫用が認められる場合などに限って違法・不当な支出になると解すべきである。

市議会の対応も含めた市の変更契約手続きの経過と訴訟における着手金支払の関係についてみると、訴訟に至った経過のなかで仮に変更契約手続きにおいて市に一方的な瑕疵があったとしても、その結果として訴訟が提起された場合、市としては、当該訴訟において相手側の主張に対して争うべき点が認められるなど応訴すべき理由に妥当性が見られる場合においては、弁護士を訴訟代理人として訴訟行為を行うことについては、市長の裁量権の範囲として認められるべきものであり、訴訟費用の支出そのものが違法性を帯びるとはいえない。なぜなら、仮に、原因行為である契約手続き自体の違法性・不当性が、その後の訴訟行為に継承し、訴訟に対する一切の公金支出が違法な公金支出となるのであれば、訴訟において相手側が主張する追加工事費の請求額に対して十分な対応ができないことが想定され、市としての利益に反する結果となることが考えられるからである。

当該訴訟について市として応訴すべき妥当性について検討すると、訴訟に至った直接的な原因が、追加工事費の支払いに関し、市と請負業者との間で合意に至らなかったこと、また、一旦両者の間でまとまった和解契約が市議会において「本来、取られてしかるべき手続きが取られず、対策工事の変更分を合わせて和解金として支出するあり方は容認できない。加えて、市議会を軽視し、議決権を侵害される結果となった」として否決（市として和解金額を支払わないという意思決定）されたことから支払いが不可能となったことを考慮すると、当該訴訟において原告側が要求している請求額の支払内容について、市として無条件に応じるという立場にはな

いというべきである。したがって、当該訴訟の原因行為となった変更契約手続きの違法性・不当性の判断は別として、訴訟が提起されたことに対し、市として原告側の主張する内容全ての点において争うべき点がないという訴訟内容とはいえず、争点があると判断したことに妥当性が認められることから、訴訟行為を弁護士に委任することに関する費用の支出については、市長の裁量権の範囲を逸脱・濫用したものとはいえない。

着手金支払の事務手続き面においては、弁護士に訴訟委任することの判断については市長までの決裁を得ており、訴訟委任契約における委託料（着手金）についても、委任弁護士事務所の報酬規程に基づいて弁護士と協議のうえ定めたものであり妥当なものと判断できる。また、支出手続きについても川西市財務規則の規定に基づいて支出負担行為書､支出命令書が適正な決裁権者の承認を経て作成されるなど、所定の手続きを得て適正に執行されていることが認められることから、着手金支出に関する手続きにおいても、違法又は不当な点は認められない。

なお、上記の最高裁判例では、「先行する原因行為に重大かつ明白な違法があると認められる場合などは、前提となる原因行為の違法性を承継し、財務会計行為自体が違法なものと評価されることもあり得る。」としていることから、この点について検討する。

まず、設計変更を行う時期についてみると、市は、設計変更に伴う増加額が市長専決の範囲内であれば、工期末での精算が可能であるとの前提に立って、現場での施工状況を確認しながら並行して中間査定額の積算作業を行い、平成19年11月上旬に中間査定額２億2,708万円（契約額から868万円増）を試算している。しかし、施工計画書が策定され、現場での工事が始められる平成19年９月末もしくは10月上旬の段階で設計変更に伴う工事価格の試算（査定）を行うべきものであったといえる。

また、その査定額の内容をみると、一部、仮設道路等に係る不確定部分の経費について未計上となっているものが見られる。市はこの査定額をもって市長専決が可能であるとして事務処理を進めているが、施工が開始された段階で実際の汚染土量等の数量増減の予測が困難であったとしても、未確定要素の経費を考慮すると市長専決の範囲である1,000万円を超える増額となることも想定できる状況であったといえる。

以上の状況からみると、本件工事における設計変更の時期については、施工計画書が策定された段階において設計変更を行って変更契約額を試算のうえ請負業者と確認を行っておくべきであったこと、また、現場施工開始後の中間査定額については、一部の不確定経費の未計上により市長専決の範囲を超える増額が想定できたこと、などの点からは契約関係の諸規定に沿った処理とはいえず、不適切な事務処理であったといえる。

しかし、設計変更・変更契約等一連の事務処理手続きにおいて、一旦、議会の議決を経た契約で設計変更が生じて変更契約を行う場合は、地方自治法第180条第１項において一定の条件のもとで市長専決による変更契約を認めていること、また、要綱等においても一定の条件のもとで工期末での変更契約を認めていることなどの

趣旨を勘案すれば、現場における工事が先行し、変更契約が後になることが必ずしも地方自治法における違法に当たるとまではいえない。また、主な設計変更の理由についてその必要性が認められること、さらに、概算数量や不確定部分の全容が明らかになった時点で請負業者に対し市査定額に対しての理解を求めたものの、最終的にその協議が整わなかったという点を考慮すると、訴訟を提起されたという経過において、市の事務処理について、一方的、かつ重大、明白な違法があったとまでは認められないことから、これを前提とした財務会計上の行為自体である着手金の支払いに違法性・不当性があるとはいえない。

３　結論

上記判断理由のとおり、弁護士と委任契約を締結し着手金を支払った行為は、違法・不当な行為には該当せず、当該支払いが市に損害を与えているとはいえないと判断したので、請求人の主張する措置の請求を認めない。