

議会の請求に基づく 監査報告書

横手市監査委員

監 第 32 号
令和6年5月27日

横手市議会議長 小野 正 伸 様

横手市監査委員 柴 田 恒 宏
横手市監査委員 飼 田 一 之
横手市監査委員 寿松木 孝
(公印省略)

議会からの請求監査の結果報告について

地方自治法(昭和22年法律第67号)第98条第2項の規定に基づき、令和6年3月19日付議第911号により横手市議会から監査請求のあった事項について監査を実施したので、次のとおり結果を報告する。

目 次

第1 監査の概要	1
1 監査の種類	1
2 監査の目的	1
3 監査の期間	1
4 監査の対象	1
5 監査の範囲	1
6 監査の方法	2
7 監査の実施状況	2
8 監査の着眼点	3
第2 監査の結果および意見	4
1 監査の結果	4
2 監査の結果に基づく意見	10

用語の定義

- 1 本事案の工事受注者は、横手市建設工事共同企業体制度実施要綱第2条および第4条の規定に基づく共同企業体となっている。今回結成された特定建設工事共同企業体を本報告書では「JV」と表記する。
- 2 文中の「契約事項」とは、上部組織の公共工事標準請負契約「約款」に準拠した、当市においては、工事請負契約書に添付し契約案件の紛争等を未然に防ぐことを目的とした取り決め事項をいう。
- 3 工事請負契約における設計変更ガイドラインは、国土交通省の設計変更ガイドラインに準じた、工事の発注における公共工事の品質確保に関する基本理念に基づき策定された指針であり、文中では「市設計変更ガイドライン」と表記する。

議会の請求に基づく監査報告

第1 監査の概要

1 監査の種類

地方自治法(昭和22年法律第67号)第98条第2項の規定に基づき、市議会から令和6年3月19日付議第911号で請求のあった事案について、地方自治法第199条第2項の規定を準用し、監査計画を定め監査を実施した。

2 監査の目的

今回の監査は、地方自治法第199条第2項および第5項の規定に基づき実施するものであり、市が発注した「大森浄化センター土木工事(水槽)」における水槽補修に係る工事費負担分の支払いについて、市議会から請求された監査事項に基づき監査することを目的とする。

3 監査の期間

令和6年3月19日(火)から令和6年5月24日(金)まで

4 監査の対象

担当課	上下水道部 経営管理課、下水道課、契約検査課	
工事名 (繰越工事)	大森地区農業集落排水(機能強化)事業 大森浄化センター土木工事(水槽) 同上	大森浄化センター建築工事
実施場所	横手市大森町字湯の島 地内	

5 監査の範囲

本事案は4で監査の対象としている、ふたつの工事の施工で生じたトラブルにより、横手市(以下、「市」という。)が土木(水槽)工事JVに損害賠償を請求している。

この行為が民法、公共工事の品質確保の促進に関する法律および契約事項の解釈に基づき、適切であったかを監査することとした。

そのため、土木(水槽)工事と建築工事の発注から施工、設計や工期等の変更、支払行為までの経緯や事務処理の全般を監査の範囲とした。

6 監査の方法

大森浄化センター土木(水槽)工事および建築工事に係る工事費の支払い等について、工事担当課の下水道課、経営管理課、契約検査課より関係資料(見積書、工事打合せ簿、設計書、契約書等)の提出を求め、提出書類の調査・照合を行った。

また、当時の工事発注担当部長や課長をはじめ、工事監督員等に工事内容や(変更)契約締結手続きなどの事情聴取を行い、現場確認、必要に応じて関係職員へ照会し回答を求める方法により監査を行った。

なお、市議会からの監査請求通知の資料である「大森浄化センター整備事業に関する調査特別委員会報告書」も参考とした。

※ 提出書類より抜粋

① 監査対象とした土木(水槽)工事の概要

契約年月日 変更契約年月日	契約金額 (消費税込)	契約の内容	契約の相手方
R3. 3. 29	266,253,900円	大森地区農業集落排水(機能強化)事業 大森浄化センター土木工事(水槽)(繰越)	吉田・横手 令和2年度 大森地区農業集落排水 (機能強化)事業 大森浄化センター土木 工事(水槽)JV
R3. 3. 30			
R3. 10. 20			

② 監査対象とした建築工事の概要

契約年月日 変更契約年月日	契約金額 (消費税込)	契約の内容	契約の相手方
R4. 3. 28	303,851,900円	大森地区農業集落排水(機能強化)事業 大森浄化センター建築工事(繰越)	伊藤・創和・丸茂 令和3 年度大森地区農業集落 排水(機能強化)事業 大森浄化センター建築 工事JV
R4. 3. 30			
R4. 5. 30			
R4. 9. 13			
R5. 3. 8			
R5. 6. 16			

7 監査の実施状況

内容	実施日	実施の対象および実施者
監査計画策定	令和6年3月27日	監査委員、事務局職員(監査委員会議)
関係書類受理	令和6年4月 4日	上下水道部経営管理課、下水道課、契約検査課
現地確認	令和6年4月 8日	同上 (大森浄化センター)
事情聴取	令和6年4月25日	上下水道部経営管理課、下水道課、契約検査課
報告書の審議	令和6年4月30日	監査委員、事務局職員(監査委員会議)
	令和6年5月15日	
	令和6年5月17日	
	令和6年5月21日	

8 監査の着眼点

- ①建築工事のために設置した仮設足場等が土木(水槽)工事の瑕疵による補修工事のため使用できず、応分の費用を変更契約締結により支払ったとする手続きについて
- ・市議会調査特別委員会は土木(水槽)工事JVが建築工事JVに仮設足場等の費用を直接支払うべきとしているが、発注者である市が契約事項により建築工事JVに支払ったことが適切な支払い方法かどうか。
 - ・前記の支払いの基となる変更契約締結の手続き事務が、民法及び契約事項に基づき行われていたかどうか。
- ②市が土木(水槽)工事JVに損害賠償請求を求めた件について
- ・損害賠償請求の手続き事務が、契約事項等に基づき行われていたかどうか。

第2 監査の結果および意見

1 監査の結果

① 大森浄化センター土木(水槽)工事・建築工事の経過(水槽補修工事含む)について

年月日	土木(水槽)工事JV	建築工事JV	摘要
R3.3.29	当初契約締結 215,270,000円		
R3.3.30	第1回変更契約締結 ・工期延長(～令和3年10月28日まで) ・増額変更なし ・変更理由:入札条件		
R3.5.10	工事前払金支出 86,108,000円		
R3.10.20	第2回変更契約締結 266,253,900円 ・工期延長(～令和4年2月25日まで) ・増額変更:50,983,900円増 ・変更理由:鋼矢板打設工法の変更 運搬費の変更等		
R4.2.10	段階確認:ばっ気槽水張り試験		
R4.3.8	完成検査の実施(合格)		
R4.3.28		当初契約締結 229,350,000円	
R4.3.30		第1回変更契約締結 229,350,000円 ・工期延長(～令和4年9月28日まで) ・増額変更なし ・変更理由:入札条件	
R4.4.4	工事費残分支出 180,145,900円		
R4.4.12		第1回定例打合せ ・躯体のクラックやエフロレッセンスについて建築JVより確認依頼の記述	
R4.4.15			現場確認でクラックを確認(土木JV・建築JV・土地連・市が同席し確認)
R4.4.25		第2回定例打合せ ・建築JVに対し「前回施工業者(土木JV)の瑕疵という面も考慮に入れ方向性を検討する」と市から回答の旨記述	
R4.5.12			コンクリート壁面にジャンカ確認(R6.4.8監査委員現地確認の概要説明より)
R4.5.18		第3回定例打合せ ・市は、土木JVに対し「修繕計画書」を提出させる旨を報告 ・補修が他社に依頼となった場合の費用の支払いについては市は関与できない旨の記述	
R4.5.30		第2回変更契約締結 229,530,400円 ・工期延長なし ・増額変更 180,400円増 ・変更理由 労務単価運用による特例措置	

年月日	土木(水槽)工事JV	建築工事JV	摘要
R4.6.17		工事前払金支出 90,000,000円	
R4.7.13		第7回定例打合せ ・水槽内クラック箇所数が多い件について協議 ・各水槽共、防食塗装前に高圧洗浄を行う必要がある旨報告 ・高圧洗浄や補修は、土木JVが行う旨報告の記述	
R4.8.2			土木JVへ打継部の手直しを指示(議会の調査特別委員会資料より)
R4.8.3		水槽補修打合せ	
R4.8.4	補修開始(～10月12日まで)		
R4.8.10		第9回定例打合せ ・市が建築工事中断により発生するリース材料金、工期延長による増工分について概算を見積もるよう指示の記述	
R4.8.26		第10回定例打合せ ・金額の算出に時間を要するため、第3回変更契約で工期延長、第4回で工事価格の変更としたい旨の記述	
R4.8.下旬			水槽補修を行うことを市長、副市長に報告(議会の調査特別委員会資料より)
R4.9.13		第3回変更契約締結 229,530,400円 ・工期延長(～令和5年3月15日まで) ・増額変更なし ・変更理由:工事の品質確保や安全対策の観点から工期延長	
R4.9.20		第12回定例打合せ ・躯体のクラックが明らかに増えている旨の報告 ・水槽補修は令和4年10月13日までに完了させる旨の記述	
R4.9.22			9月議会で補正予算(増額) ・増額 70,000,000円 ・理由 機械設備及び電気設備工事に係る資材価格の高騰等
R4.10.5		第13回定例打合せ ・水槽の不具合から予想される上屋への影響10項目を説明の旨記述	

水槽補修工事

年月日	土木(水槽)工事JV		建築工事JV	摘要
R4.10.12	・水槽内ジャンカ補修完了		水槽補修打合せ ・水槽内補修の完了 ・水張試験は全槽ではなくばっ気槽1箇所のみ実施	
R4.10.20			水槽補修打合せ ・工期優先または水槽躯体の健全化のため工事を中断するか打合せ ・工事の中断は行わない旨打合せ	
R4.11.2			水槽補修打合せ ・補修工法の検討	
R4.11.16		水槽補修工事	水槽補修打合せ ・補修工法の検討 ・水槽の躯体は健全であると言い切れず、念書提出の依頼を打合せ	
R4.11.22			水槽補修打合せ ・補修工法の検討 ・念書は市長名で提出する旨の説明 ・工期延長を検討	
R4.11.29			繰越工事打合せ(建築JV、横手市) ・補修工法の検討 ・念書の効力	
R4.11.30			水槽補修打合せ ・国・県担当部署との工期延長の折衝を報告 ・念書は作成時に確認してもらう旨回答	
R4.12.3	・ひび割れ、段差補修の開始 (～令和5年2月17日) ・水張試験、止水補修 (～令和5年3月31日)			
R4.12.14			水槽補修打合せ ・市が建築JVへ念書の素案を提出 ・念書は上下水道部長、下水道課長の異動の際は引継ぎ事項とする旨打合せ	
R4.12.26				市が建築JVへ念書を提出 ・水槽工事(不具合)を原因とする建築工事の追完請求及び損害賠償請求は求めない旨記述
R5.1.11			水槽補修打合せ ・流量調整槽の管廊側に漏水を確認	

年月日	土木(水槽)工事JV		建築工事JV	摘要
R5.2.22			水槽補修打合せ ・水槽補修工法等の打合せ	
R5.3.8			第4回変更契約締結 243,706,100円 工期延長(～令和5年6月30日まで) 増額変更 14,175,700円増 変更理由 ・屋根工事をアスファルト防水から塩ビシート防水へ ・冬期施工に伴う仮設屋根の追加	
R5.3.9			水槽躯体確認 ・3月8日までに確認された漏水やしみについては土木JVが補修、建築作業中に確認された漏水等については建築JVへ依頼 ・請求は市への打合せ	
R5.3.15		水槽補修工事	水槽補修打合せ ・足場材の滅失費等の費用負担の打合せ ・土木JV、建築JVともに市から依頼されているため金銭のやりとりは市を介する旨記述	
R5.3下旬				補修完了と念書を渡した件を市長及び副市長へ報告
R5.4.5	水槽内補修の完了		水槽補修打合せ ・補修打合せ会の終了 ・足場損料等の負担の打合せ	
R5.4.17			工事部分払支出 103,804,000円	
R5.6.8	・ひび割れ補修 (～令和5年6月30日)			
R5.6.16			第5回変更契約締結 303,851,900円 ・工期延長なし ・増額変更 60,145,800円増 ・変更理由 【補助対象】 ・現場精査による防水工事の減 【単独分】 ・作業通路確保のための埋設タンク撤去 ・工期延長に伴う仮設材損料追加 ・水槽内乾燥のための設備と養生の追加等	
R5.6.30			完成届提出	

年月日	土木(水槽)工事JV	建築工事JV	摘要
R5.7.3		完成検査の実施(合格)	
R5.7.28		工事費残分支出 27,535,800円(R5現年予算分)	
		工事費残分支出 82,512,100円(R3事故繰越分)	
R5.9.21			議会の調査特別委員会設置
R6.1.25			土木JVへの損害賠償請求 請求額 13,821,500円 ・市長決裁(納付期限令和6年3月29日) ・仮設足場損料、採暖器具、燃料費等
R6.2.6			水槽(流量調整槽)で漏水事案発生(議会の調査特別委員会資料より)
R6.3.11	・市より工事成績再評価に係る改善要請について(通知) ・総合評価点の再評価		
R6.3.15			土木JVへの損害賠償請求 請求額 12,354,100円 ・市長決裁(納付期限令和6年3月29日) ・仮設足場損料、採暖器具、燃料費等
R6.3.21	12,354,100円(損害賠償額)納付を確認		

※ 工事打合せ簿、契約書類、市議会調査特別委員会の資料を基に作成

② 現地確認および(前記①の経過を基にした)事情聴取から明らかとなった事項について

(1) 本事案の工事の発注に当たり、本来、大森浄化センター建設工事を一体として設計し、継続費を設定して工事を発注することが、事業目的を達成する上で最善であったと考えられる。しかし、市は土木(水槽)工事と建築工事に分けて発注した。

このことが、今回のような土木(水槽)工事の瑕疵による補修工事に起因する、工事費負担分の支払いに市が関与する原因となった。

(2) 水槽等のコンクリートの打設に当たり、型枠の仕様は当初設計では普通型枠であった。その後、打ち放し型枠(化粧型枠)に変更し施工している。このことは、工事打合せ簿などからも確認できない。その変更を決定する際、発注・受注者ともにリスクを予測できていないことが、検査時に瑕疵が発見できなかった大きな要因となった。

(3) 水槽等のコンクリート打設は3回に分けて施工されたが、市の工事監督員は(最初)1回目だけに立ち会った。こうした規模の大きいコンクリートの打設でありながら、工事監督員は打設計画書の確認が不十分であった。また、受注者に対し気象条件、作業手順、作業員の配置状況などを考慮した、適切な指示を行わなかった。

(4) 土木(水槽)工事は、市の検査員による完成検査を令和4年3月8日に行い合格としたが、令和4年4月12日にクラックが確認された。この時点で、市は引き渡しの工事目的物が契約不適合との認識はなかった。

その後、建築工事JVの準備工として水槽内に防食・防水塗装を施工する際に塗付剤の付着を良くするため、内面を粗面に仕上げる必要があり、高圧洗浄を行ったことにより瑕疵が判明した。

(5) 令和4年5月12日にジャンカが確認されたことにより、施工不良の状態にあることを覚知したため、市は土木(水槽)工事JVに補修を指示し、令和4年8月4日から10月12日まで(水槽内のジャンカ)補修工事が施工されることとなった。

(6) 市が土木(水槽)工事JVに損害賠償請求を求めているが、令和6年1月25日付起案に基づく損害賠償額13,821,500円は誤りとし、令和6年3月15日付、市長決裁の起案で1,467,400円を減額し、12,354,100円とした。

この差異について担当課は違算と説明しているが、当初令和6年1月25日の請求額は、請求相手方と算定内容の確認もないままに請求され、請求の相手方からの申し出を受け算定し直した額で請求している。

(7) 損害の実費分とした市からの請求額(仮設足場損料など)12,354,100円は、土木(水槽)工事JVへ令和6年3月15日に請求された。その後、市の下水道事業会計へ令和6年3月21日付で納付となり、収入科目は資本金収入(繰越)、賠償金(繰越)とした。

以上の状況を基に、土木(水槽)工事の瑕疵による、水槽の補修工事に起因する工事費負担分の費用請求と支払いについて以下に意見を述べる。

2 監査の結果に基づく意見

(1) 水槽補修工事に係る工事費負担分の支払いに市が関与した経緯と妥当性について

土木(水槽)工事の瑕疵によって生じた水槽補修工事の実施に伴って、土木(水槽)工事JVが仮設足場等を建築工事JVから借用するなどの費用が発生した工事費については、土木(水槽)工事JV、建築工事JVそれぞれの工事の受注者同士で合意があれば、応分の負担を直接支払うことも可能であった。

しかし、土木(水槽)工事JV、建築工事JV間では合意には至っていない。これは、当該施設の基礎部分にも当たる水槽工事が、完成検査に合格し、市に引き渡しを受けたことを前提に建築工事が発注されていることによるものである。

建築工事JVは水槽工事の施工不良という瑕疵によって建築工事の進捗に支障を来したことから、建築工事JVとしては、現場の状況に大きな変化が生じている状態にあり、発注者である市に相談せざるを得ない状況にあったためと推測される。

こうした経緯を踏まえ、大森浄化センターを完成させるという目的達成に向けて、市が水槽工事により生じた工事費負担の一部の支払いに関して、発注者の責任において両JV間の橋渡し役として調整を図ることはやむを得ず、この度の限られた監査の期間においては、違法とまでは言い難いとの結論に至った。

しかしながら、その過程における契約事項の解釈や運用、設計変更に係る事務手続き、損害額の算定および請求などの事務処理等において、不適切な点が確認されるため、以下のとおり指摘する。

(2) 損害額の算定に係る契約条項及び設計変更ガイドラインの解釈と運用について

市議会調査特別委員会に対する発注課の説明資料によると、本事案の損害額は、建築工事の工事請負契約書における契約事項第31条を根拠として、仮設足場損料などを発注者である市が受注者(建築工事JV)に損害の実費分として支払ったと説明している。

しかし、本規定は天災等の不可抗力により損害が生じた場合に、その手続きの手順や発注者と受注者が負うべき負担範囲を定めたものである。特に同条第4項で損害額のうち請負代金額の100分の1(1%)を超える額は発注者が負担するとしていることから、損害を請求する相手が特定できない場合を想定した規定であることは明らかである。

また、建築工事費の支払いとして、損害という名目で費用の請求や支払いが行われた事実は確認できず、同条の規定を損害額の根拠とすることは不適切と判断される。

本事案の場合、市設計変更ガイドラインに基づき、現場の状態が設計図書等に表示された施工条件と一致しないことによる条件変更に該当させ、設計や請負金額の変更が生じたこと、またその原因が水槽工事の瑕疵によるものと整理すべきである。従って、契約事項第20条を根拠とし

て行われるべきものであり、設計変更ガイドラインの運用と契約条項の解釈に誤りがあったと認められる。

(3) 建築工事の設計および契約額等の変更手続きについて

建築工事請負契約の第5回変更では、工期延長等を理由に工事請負代金が増額されている。これは工期延長の主たる要因は当時のコロナ禍や世界情勢不安などによる現場作業員の不足、資材等の物資高騰や品不足、納入遅れなどの社会的要因の影響と説明しているが、水槽補修工事が行われていたことも大きく影響している。

この変更契約で設計変更の一部、仮設足場損料などが含まれていたことについては、当時の状況からやむを得ない部分はあるものの、建築工事JVとの請負契約において、前項のとおり契約事項第20条の規定を根拠に設計変更を行うべきところ、市設計変更ガイドラインに準拠しない事務処理が行われており、事務手順としては不適切と言わざるを得ない。

(4) 市が土木(水槽)工事JVに求めた損害賠償額の算定と請求行為について

市は土木(水槽)工事JVに対し、契約不適合による水槽補修工事に起因する工事費負担分(仮設足場損料など)を損害賠償請求しているが、これは、水槽工事の請負契約書における契約事項第55条の規定に基づくものとして異存はない。

ただし、賠償額の算定にあたっては市が両JVからの聞き取りをもとに、仮設足場損料、採暖用燃料費などの実費相当分を算出し、水槽補修工事の実施に伴う損害額としているが、一度目は令和6年1月25日付で13,821,500円を請求し、令和6年3月15日付で12,354,100円に訂正している。

その損害賠償請求額の差異1,467,400円について、担当課は単なる算定ミスによる違算と説明しているが、請求の相手方である土木(水槽)工事JVからの申し出により、市が請求額を訂正したことについては、組織内のチェック体制や決裁手順が不適切であったと言わざるを得ず、また、結果としてふたつの異なる請求額の決裁文書が存在していることと併せ、誠に遺憾である。

なお、市議会調査特別委員会から指摘のあった、水槽補修工事により生じた市としての事務手続き、それらに伴う職員の労力などを請求額に含めていないことについては、担当部局の詳細な損害額の算定が困難であることに加え、発注者の立場で設計図書や施工方法の把握、施工の監理監督が不十分だったことから請求は困難であると判断される。

(5) 再発防止に向けた今後の改善策について

市の発注工事において、本事案のような大規模な施工不良による瑕疵の補修工事は前例がなく、その対処に当たっては、市設計変更ガイドラインや契約事項などを正確かつ詳細に把握し、受注者との合意をもって適切に運用することは、現場での状況判断とともに大変困難であったものと推測される。そのため、市として再び同様の事案によって市議会及び受益者である市民に

不信感を抱かせることのないよう、次のとおり改善策を講ずることを求める。

・1点目「横手市発注工事に係るリスクマネジメント会議」の設置

市が発注する工事において、発注者・受注者の双方に影響を及ぼす重大なトラブル事案が生じた場合は、「リスクマネジメント会議」を設置し、組織的に対応策などの審議を行うことを求める。

その事案の審議や調整内容については、市長及び市議会にも情報が共有される仕組みの構築も併せて求める。

なお、当会議の設置に際しては、該当事案が発生した場合に、現行の市契約審査会をもってリスクマネジメント会議に移行することも選択肢のひとつと考える。

・2点目「市設計変更ガイドライン」の見直しと運用の適正化

本事案においては、市設計変更ガイドラインに沿わない事務処理が行われていたことを踏まえ、重大なトラブルが発生した場合にも拠り所となり得るガイドラインの見直しと運用の徹底を求める。

見直しに当たっては、発注者と受注者双方の責任の明確化と事案の例示を含め、国が示す設計変更ガイドラインに準拠したものとなることを望む。また、運用に当たっては、当該ガイドラインや契約事項に基づく適正な運用が行われるよう、これらへの理解を深めるための関係職員の研修を実施することを要望する。

・3点目「横手市工事監督員等マニュアル」の整備

本事案の現地確認と事情聴取により明らかとなったこととして、現場で得られた設計図書との差異が当事者間で情報共有されていたか、また工事監理を外部委託する場合に段階確認は適切であったか、特に完成後に目視できない部分の確認が適切であったか、という点で疑問が残る結果となっている。

このことから工事監督員が為すべきことや、確認する内容を契約検査担当課とともに検証する必要がある。また、工事打合せ内容の記録遵守を含む打合せ簿の適切な整備、前項のリスクマネジメント会議の審議ケースの例示や顧問弁護士等への相談も含め、先進自治体の事例なども参考に、市として「工事監督員等マニュアル」の整備を要望する。

結びに、本事案に関する組織内の事務決裁手続きや意思決定の結果および情報共有の在り方について、適切であったとは言い難く、行政組織として最も基本的な事務処理上の指摘を受けるに至ったことは弁解の余地もないところである。

今後の市の公共工事の発注見通しからも公共工事の品質を確保する必要がある。そのため市長、副市長をはじめとした組織内の情報共有を徹底し、適正な事務事業が執行されるよう切に望むものである。

また、市政運営を円滑に進めるため、市長および担当部局には、市議会および市民に不信感を抱かせることがないよう、市と市議会の信頼関係の構築に努められるよう要望する。