

住民監査請求（不動産登記測量業務委託〔住吉商業高校ほか〕）の結果について

大阪市監査委員は、次のとおり、令和 4 年 10 月 26 日に提出された住民監査請求について、令和 4 年 12 月 23 日に請求人に監査結果を通知しました。（監査結果は同年同月 22 日決定）

1 請求の要旨

不動産登記測量業務委託（桜宮高校外 11 校）等で違法行為が多数あるにも関わらず業務委託契約者に委託代金が支払われ損害が生じているので、是正を求め、是正されなければ相当する部分の委託代金の返還請求を契約相手方に行うこと。

2 請求の受理

本件請求は、不動産登記測量業務委託（桜宮高校外 11 校 工期 令和 3 年 4 月 1 日～令和 4 年 3 月 31 日）契約（以下「本件契約」という。）について、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

なお、不動産登記測量業務委託（工期 令和 2 年 1 月 7 日～同年 3 月 31 日）及び同（工期 令和 2 年 7 月 1 日～令和 3 年 3 月 31 日）についての監査請求は、1 年以内に行われておらず、正当な理由も認められないため却下する。

3 監査の結果（勧告）

（1）監査委員の判断の要旨

ア 測量法の適用について

測量法は、測量に関する一般法であり、特別法の定めがある場合はそちらが優先することを定めているところ、土地家屋調査士法第 3 条第 1 項はその特別法の定めであると認められる。したがって、不動産の表示に関する登記について必要な土地に関する測量については、土地家屋調査士法の適用があり、その限りで測量法の規定の適用はない。

本件契約による測量業務は、対象となる高等学校敷地に係る登記の表題部の更正等を目的に実施されたものと認められるので、不動産の表示に関する登記について必要な土地に関する測量として、土地家屋調査士法の適用があり、その限りで測量法の適用はない。

なお、本件契約の一部の高等学校敷地について、結果的に業務期間内に登記が実施できなかったとしても、登記を目的として測量が実施されたことに変わりはなく、不動産の表示に関する登記について必要な測量であって、遡って当該測量が土地家屋調査士法の適用のない測量になるといったものではないと解するべきである。

よって、本件契約による測量業務が、国土交通大臣の定める作業規程の準則に違反するとの指摘は、その適用の前提を欠き、あたらないと考える。

イ 本件契約の概要について

本件契約は、契約書に本市契約担当者と受注者である公益社団法人大阪公共嘱託登記土地家屋調査士協会（以下「本件協会」という。）理事長が双方記名押印することで成立しており、契約書記載の内容で確定している。

この点について、監査対象所属は、本件以前から本件協会に不動産登記に係る測量業務

を委託しており、具体業務において仕様書と適合しない部分は、基本的には従前からの慣行によるほか、随時の協議・確認を行い変更して対応するものとしてきたとして、本件契約の内容は、契約書の明文の定めに関わらず、所謂「黙示の合意」によって定まる旨の説明を行っている。

しかしながら、地方公共団体が行う契約について、記名押印のある書面での合意があるにもかかわらず、書面外の「黙示の合意」などによりその内容が定まるとの主張は認めがたい。書面主義をうたい、また必要な場合の設計図書等の変更を定める業務委託契約書に照らしてもそのことは明らかであり、契約書に疑義が生じたとき、仕様書によりがたい事由が発生したとき及び仕様書に記載のない事項についての双方協議についてはともかく、契約書に定めのある事項について、文書に拠らない黙示の合意が優先することはないと解すべきである。

ただし、本件契約の測量業務特記仕様書は、本仕様書に記載のない事項について、「測量・地質調査及び設計等業務委託仕様書」及び「大阪市公共測量作業規程」（以下総称して「作業規程等」という。）の記載の内容に準拠することを定めているところ、「準拠」とは一定幅のある概念であり、どの程度これらの規定に厳密に拘束されるのかは一義的に明確ではないため、どの程度作業規程等に従った履行が必要となるかは双方協議により決するとしても、本件契約に違反するものではない。

よって、本件契約は、業務委託契約書（成果物型）本文並びに不動産登記測量業務委託仕様書及び測量業務特記仕様書に定めのある事項については契約書の定めに沿った履行が求められるが、作業規程等にどの程度従った履行が必要かは双方の協議により決することができるものであると考える。

ウ 請求人が主張する違反等について

上述のとおり、作業規程等にどの程度従った履行が必要かは双方の協議により決することができるところ、この点について、協議書等の作成はないが、業務の履行成果及びそれに対する監査対象所属の説明などに照らして、不動産登記のための測量に必要な範囲で参照等すればよいとの合意が成立していたものと認められる。

したがって、請求人が作業規程の準則に則っていないと摘示する点については、本件契約の履行としては問題のないものと考えられる。

他方、残る摘示のうち、少なくとも次の点については、本件契約の履行として不十分若しくは疑義があり、又は確認が必要なものとせざるを得ないとする。

(ア) 使用機器の検定書がないとしている点について、測量業務特記仕様書 1－6 は、使用する機器について、所定の点検及び検定に合格した機器又はこれと同等以上のものと定めているところ、使用機器の具体の検定状況を確認していない。

(イ) 監査対象所属は、面積計算は任意座標で行われている旨説明しているが、測量業務特記仕様書 8 は、面積計算について、土地の面積について座標計算により求積を行うこと、座標値については、世界座標系を基本とする、世界座標系によりがたい場合は、監督職員と協議することを定めているところ、「世界座標系によりがたい」ことについて、どのような協議がなされたのか、業務打合せ書が作成されておらず明確ではない。受注者と法務局との協議があったとの説明であるが、当初の多角点網図の起点、終点が世界測地系による座標値が与えられている公共基準点であるの

に、経路上で経過していた公共基準点の1点が亡失したことで、世界測地系に「よりがた」になることについて、受注者からの説明が尽くされているとは認めがたい。

- (ウ) 境界点間測量が行われていないという点について、実施されているのであれば、確認できる資料の提供を受け、確認する必要がある。
- (エ) 指示等に係る書面が作成されていないという点について、具体的には、不動産登記測量業務委託仕様書第10条の2は業務打合せ書の作成、提出を受注者に求めているが、一切提出されていない。
- (オ) 主任担当者の資格証等提出がないという点について、測量業務特記仕様書1-3は、主任担当者の測量の資格等について一定の条件を課しているが、監査対象所属は業務歴の確認は不要として、確認を実施していない。
- (カ) 業務計画書の作成、提出がなされていないという点について、不動産登記測量業務委託仕様書第5条は、詳細計画を立て、これを提出することを受注者に求めているが、一切提出されていない。
- (キ) 明細書の「復元測量」に計算点も計上されているという点について、測量業務特記仕様書4-1は、現地に境界となる測点を設置し復元することを求めている。これについて、監査対象所属は、明細書に計上された復元測量27点については、最終的な一筆地における筆界点だけでなく、その過程で分合筆していくために復元した各筆の筆界点（合筆後にはなくなる筆界点）も含まれており、筆界点があったとしても現況は学校敷地内部の一部であるような場合や、分合筆作業途中のような場合においては、復元測量を行ったとしても標を設置することはないと説明している。
しかしながら、学校の敷地内、ことに本件ではグラウンド内に当たる位置にある本市所有の廃道敷との境界点について、現地でどのような作業が行われたのかは明らかではなく、計算上で座標値を算出し、図面にしたとも考えられる。現地で作業を行い、仮設標等による現地復元を前提とする復元測量について、現地作業が全くなくとも1点として同額を計上することは、財務会計行為として不当との疑いを抱かざるを得ない。
- (ク) 監査対象所属は、境界点測量に係る観測手簿やトラバース計算書は提出を求めているとしているが、測量業務特記仕様書10は、成果品に付して提出すべき書類として、測量野帳やトラバース計算書を定めており、観測手簿は測量野帳にかわるものとみるべきであるから、これらが提出されていないことは、提出書類の不足となる。

よって、これらの事項について、必要な提出物の提出及び確認、並びに履行内容の精査なしに業務の完成を認めた検査調書に基づいて行われた本件契約に係る委託料の支払は、不当なものであると認められる。

(2) 勧告の要旨

市長は、3か月以内に、受注者に対し、不足している提出の追完等を求め、再度履行内容を検査の上、必要な場合は減価採用を行い差額の返還を求めるなど、必要な措置を講じること。

特に、上記（イ）及び（キ）で指摘している点については、公金の支出に当たっての説明責任の観点から、受注者から十分に説明を徴取するなどして再検査を行うこと。