

住民監査請求（不動産図面作成業務委託に係る監査請求）の結果について

大阪市監査委員は、次のとおり、令和7年1月7日に提出された住民監査請求について、同年3月7日に請求人に監査結果を通知しました。（棄却、結果は令和7年3月5日決定）

第1 請求の要旨

大阪市（教育委員会事務局）は、令和5年10月12日、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「大阪公嘱協会」という。）との間で、大阪市教育センター不動産図面作成業務委託契約（以下「本件契約」という。）を締結し、大阪公嘱協会により、同契約に基づく調査及び測量が実施された。

しかしながら、本件契約に基づく業務（以下「本件業務」という。）のうち一部は、測量法第5条の定める「公共測量」に該当するため、当該業務は同法の規定に基づき測量業の登録を行った測量業者のみしか受託できない。故に、大阪公嘱協会が当該業務を含めて受託したことは違法である。また、大阪公嘱協会は、本件契約に係る仕様書上、「準拠する」ことが明示された「大阪市公共測量作業規程」等に従った、必要な成果品の作成、提出をなしておらず、また、業務の履行にあたって必要となる公共基準点の使用承認等の手続を得ていない。さらに、契約金額の積算において、「多角測量」に含まれる「現況測量」の費用が、「多角測量」に要する費用と二重に計上されており、適切な契約金額となっていない。

以上のことにもかかわらず、本件契約に基づく契約金額（委託料）の全額が大阪公嘱協会に支払われている。

そこで、本件業務のうち、「公共測量」に該当する部分について大阪公嘱協会による契約の履行が無効であることの確認を求めるとともに、その無効を理由に、当該業務について大阪市から大阪公嘱協会に対して支払済みの委託料相当額につき、同市が大阪公嘱協会に対して返還を求める等の措置を請求する。

第2 監査の結果（棄却）

1 判断

本件請求について次のように判断した。

請求人は、本件契約に基づく委託料の全額の支出を、違法又は不当な財務会計上の行為であると主張するものと解される。

その根拠として請求人の主張する違法又は不当事由は、

- ① 契約の当事者（相手方）に係るもの（大阪公嘱協会に対して委託したこと）
- ② 契約の履行に係るもの（大阪市公共測量作業規程に従って業務を履行していないこと）
- ③ 契約金額に係るもの（一部二重に費用が計上されていること）

に大別できるものと解される。

そこで、以下、上記項目（①から③）毎に、違法・不当事由の有無について検討した。

(1) 契約の当事者（相手方）について

ア 公嘱協会による受託の可否について

請求人は、本件業務の一部が測量法第5条の定める「公共測量」に該当し、同法上、測量業の登録を受けた測量業者でしか業務を行うことができず、土地家屋調査士、また、大阪公嘱協会を含む公共嘱託登記土地家屋調査士協会（以下「公嘱協会」という。）が担うことはできないと主張している。

この点、土地家屋調査士が担うことのできる業務の内容は、土地家屋調査士法第3条第1項各号が定めている。そして、同各号のうち、第1号から第3号まで、及びこれらの業務に関する第6号に該当する業務について、同法第64条第1項の規定により、公嘱協会が担うことのできる業務として定められている。

そこで、本件業務が、土地家屋調査士法第64条第1項に規定される業務と言えるのか、検討した。

(ア) 土地家屋調査士法第3条第1項第1号への該当性

前記のとおり、土地家屋調査士法第64条第1項の定める業務に該当する前提として、当該業務が、同法第3条各号のうち、第1号から第3号、また、これらに係る第6号に該当する必要があるところ、本件契約の当事者である大阪市と大阪公嘱協会は、本件業務は同法第3条第1項第1号に該当すると主張している。

そこで、同号への該当性について、以下、検討した。

土地家屋調査士法第3条第1項第1号は「不動産の表示に関する登記について必要な土地又は家屋に関する調査又は測量」と定めている。これに対し、本件契約における仕様書記載の具体的な契約内容に照らせば、本件契約はあくまで筆界の確認や図面の作成を目的とするものであり、不動産の表示に関する登記の申請までは業務として含まれていないことから、登記の申請を伴わない業務を以て、同号に該当する業務といえるのかが問題となる。

この点、日本土地家屋調査士会連合会からの照会に対して令和3年4月30日付にて回答がなされた、土地家屋調査士法を管轄する法務省の見解（法務省民二第762号）によれば、同法第1条の趣旨、目的からは、現に登記の申請を伴わない、土地の筆界を明らかにする業務も、土地家屋調査士の業務と解することができるかとされている。

この取扱いからすれば、土地家屋調査士の具体的な業務の内容について定める土地家屋調査士法第3条第1項第1号も、その文言上は「不動産の表示に関する登記について必要な土地又は家屋に関する調査又は測量」とあるものの、これは現に登記を申請することを要件として求める趣旨ではないと解される。

よって、登記の申請は伴わないものの、土地の筆界を明らかにする業務についても、将来的な登記の申請に資するものとして、同号の業務に含まれているものと解するのが、法務省による上記回答とも矛盾せず、相当であると解される。

この点、本監査対象所属の説明によれば、本件契約の目的は、その対象土地につき、将来的な売却等も見据えた上で、その筆界を明らかにするための図面の作成を内容とするものであるとのことである。

したがって、本件業務を、将来的な登記の申請にも資する、筆界を明らかにする業務と解することも不合理とは言えない。

以上のことから、本件業務は、土地家屋調査士法第3条第1項第1号に該当する業務であると解される。

(イ) 土地家屋調査士法第64条第1項への該当性

前掲のとおり、本件業務は、土地家屋調査士法第3条第1項第1号に該当する業務であると解されることから、同法第64条第1項の規定により、公嘱協会、すなわち、大阪公嘱協会が本件業務を担うことは可能であると解される。

(ウ) 測量法の適用について

請求人は、本件業務が土地家屋調査士法第3条第1項第1号に該当するものであったとしても、当該業務のうちの「測量」の過程において、その態様や手法が測量法第5条の定める「公共測量」に該当するのであれば、当該「測量」業務については、測量法が適用され、土地家屋調査士が担うことはできない旨を主張するものと解される。

この点、本監査で確認した関係法令の条文解釈等に係る書籍や、大阪公嘱協会に対する調査等によれば、土地家屋調査士法は、「土地家屋調査士が行う」測量業務に、測量法は、「測量士が行う」測量業務に、それぞれ別途適用され、重複して適用されることはないものとする解釈で概ね一致していることが認められる。請求人が指摘する、測量法を管轄する国土交通省（国土地理院）の見解においても、「測量法と土地家屋調査士法の関係について、両者の規定には同一の事項について異なる定めをしている部分はなく」などとあり、上記の解釈とは矛盾しないと解される。

また、測量法の解釈において、同法の適用を受ける測量は「広域的かつ高精度な測量」であるとされており、「登記内容の明確化」を目的とする測量は「局地的測量」として、土地家屋調査士法が適用される測量であると分類されている（「【逐条解説】測量法」（測量法研究所／編著、2005年））。

さらに、土地家屋調査士法を管轄する法務省からは、測量士が業として他人（官公署、個人を問わない）の依頼を受けて、不動産の表示に関する登記につき必要な土地又は家屋に関する調査、測量をすること及び地籍測量図等を作製することは、土地家屋調査士法第19条第1項（現行第68条第1項）に抵触する旨の見解が示されている（昭和57年9月27日付け法務省民事3第6010号法務省民事局長回答）。

実際にも、土地家屋調査士法第3条第1項第1号が土地家屋調査士の業務として規定する業務の一部に、法的に土地家屋調査士が担うことのできない業務（例えば、測量士しか担うことのできない業務）が含まれるとすれば、土地家屋調査士が担う業務の内容を定めた同号の意義が失われるものと解され、このような解釈を同法が想定しているとも言い難い。

よって、請求人の主張はあたらない。

(エ) 小括

以上のことから、本件業務を大阪公嘱協会が受託することは可能であり、その点について、違法又は不当というべき点は見当たらない。

イ 公嘱協会との随意契約締結の適否について

本件契約は特名随意契約の方式で締結されている。

この点に関して、請求人からは具体的な主張はされていないものの、契約の相手方に係る事項に関連して、本監査対象所属から提出された本件契約に係る「随意契約理由書」

の記載を確認したところ、本件業務について、単に「図面の作成」であるとしながらも、唐突に、公共嘱託登記の必要性について言及している等、業務内容と随意契約理由との間に乖離がみられた。

また、土地家屋調査士法の規定及び大阪公嘱協会に対する調査の結果等によれば、登記の申請が業務の内容に含まれることを前提にしても、官公署が公共嘱託登記の手続を委託する場合の委託先として、公嘱協会に限られるものではなく、個々の土地家屋調査士、土地家屋調査士法人であっても委託を受けることは可能であることが認められる。

以上のことから、本監査では、本件契約が適切な契約事務に基づいて締結されたものであるかについても、検討することにした。

(ア) 随意契約の理由について

A 「随意契約理由書」の記載内容について

本監査対象所属は、本件契約を特名随意契約により締結した理由について、①本件業務は、土地家屋調査士法第3条第1項第1号に該当する業務であり、直接登記の申請を伴う業務ではないものの登記を申請するにあたっては必要となる筆界を明らかにするための業務であること、②もと大阪市教育センターを早急に売却するため、迅速に本件業務を実施する必要があったこと、③協会は、官公署による不動産の表示に関する登記に必要な調査・測量等の迅速な実施に寄与することを目的として、官公署から業務の委託を受けることのできる団体として設立されたものであったこと等の事情を挙げ、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に該当する随意契約理由があると説明している。

その当否に関しては後述するが、仮に、上記理由が妥当であるとしても、本監査対象所属より提出のあった、「随意契約理由書」（「3 随意契約理由」）上の記載では、本件業務の内容として「大阪市教育センターにおける用地図面の作成について委託するもの」とされているのみであり、登記の申請に関して何ら触れられていない。にもかかわらず、唐突に、「官公署（国又は国の行政機関、地方公共団体等）による登記申請は、一般の登記申請とは区別して、『公共嘱託登記』と呼ばれており」と、公共嘱託登記の説明が記載され、以て、大阪公嘱協会と随意契約を締結するに至った旨が記載されているに留まることから、業務の内容と随意契約の理由が整合していないように見受けられた。

この点について、本監査対象所属に説明を求めたところ、本件業務は、土地家屋調査士法第3条第1項第1号に該当する業務と位置付けているため、登記の申請に関わるものであることを念頭に、将来的な公共嘱託登記の必要性を踏まえて、大阪公嘱協会との随意契約の必要性を記載したもののようであるが、少なくとも、「随意契約理由書」に記載されている随意契約の理由からは、そのような趣旨は読み取れず、委託業務の内容と公共嘱託登記との関係性が不明であると言わざるを得ない。

また、同「随意契約理由書」中の「3 随意契約理由」、「（土地家屋調査士の報酬について）」欄には、「現在、報酬額の算定は各事務所の資格者個人の責任において各自報酬額を事務所に掲示することとなっている。（報酬の自由化）」とある一方で、「土地家屋調査士会は、土地家屋調査士法に基づき、調査士会会則に『調査士の報酬額の基準に関する規程』を定めている。」とあり、一見、矛盾する内容

が並記されていた。

この点について、本監査対象所属に説明を求めたところ、現在、「調査士の報酬額の基準に関する規程」は存在しないため、上記は、誤った記載であったとのことであった。

地方自治法は、普通地方公共団体の行う契約事務の執行に関し、機会均等の理念に最も適合し、かつ経済性を確保し得るとする観点から、一般競争入札による相手方の選定を原則とし、随意契約はあくまで例外的な場合（地方自治法施行令第167条の2で定める場合）に限り許容されるものとしている。

このことから、随意契約の理由は、地方自治法施行令第167条の2に該当する場合であることを具体的に明示すべきであると考えられるところ、本件契約に係る「随意契約理由書」には契約に基づく業務内容との関連性が十分に示されておらず、かつ、事実と異なる内容が含まれているものであって、少なくとも、理由の記載として不十分と言わざるを得ない。

また、契約管財局が定める「大阪市契約事務審査会運用指針（令和5年5月8日施行）」によれば、同審査会において「随意契約を行う場合における契約相手方の選定に関する事」を審議する場合においては、「その根拠となる資料等により、業者選定に恣意性の無いことを確認すること」とされている。

本件契約に関しては、そのような資料等は契約事務審査会に別途提出されていなかった。

B 随意契約理由の適否について

本監査対象所属が説明する、本件契約の随意契約理由については、前項の冒頭で述べたとおりである。

以下、その適否について、検討した。

登記測量業務等の委託に関し、地方公共団体から公嘱協会等への一括委託の適法性が争われた事例において、裁判所は、公嘱協会設立の趣旨を「大量の登記測量業務等を適正かつ迅速に実施することにある」と指摘した上で、「官公署等が協会に対して大量の登記測量業務等を一括して委託することは、上記趣旨に適った合理的な方法」と判断しており（大阪高等裁判所平成16年5月14日判決。なお、上告審は和解で終結。）、「『大量』の業務の委託である」という要素を一定重視しているようにも解される。

また、本監査で確認した関係法令の条文解釈等に関する書籍によれば、公嘱協会の設立趣旨として、「公嘱協会は、個人調査士の単独受託に向かない大量事件・複雑困難事件を担当するという形で、個人調査士との間の『棲み分け』が図られることとなった。」旨記載されている。

さらに、本監査対象所属も、前項で指摘した「随意契約理由書」において、「公共嘱託登記事件は、その性質上、大量・集中的に発生することが想定され」とし、「このような公共嘱託登記の円滑な運営に寄与する目的で専門的知識、技能を有する土地家屋調査士及び土地家屋調査士法人の能力を結集・活用するために設けられたのが、公共嘱託登記土地家屋調査士協会の制度」と自ら記載しているところであり、「大量・集中的に発生する」公共嘱託登記を円滑に実施できるという面

に、公嘱協会への業務委託の利点が見出されているように解される。

しかしながら、本監査対象所属の説明や同所属からの提出資料によれば、本件契約の対象となっている土地は、隣接する2筆の土地のみであるから、「大量・集中的」に登記の申請が必要になるような状況は認められないし、当該土地全体として複雑な形状をしているわけでもない。また、その周囲は公道であり、うち1辺のみが国道であって、その他3辺は大阪市認定道路であることから、周囲との境界の確認を巡る交渉や調整等が、取り立てて難航すると見込まれる要素も見出せない。

また、本件業務の進捗に関して、本監査対象所属は、「令和6年度に売却を目指すため、令和4年3月の局内会議にて、令和5年度中に準備を進めることを決定」と説明している。このことは、言い換えれば、令和4年4月以降、少なくとも2年間にわたる、売却に向けた準備期間が確保されていたということを示しているように窺える。

よって、本件契約を締結するにあたり、土地の筆界を明らかにするための図面の作成に、どれほどの「迅速」性が求められていたというのか、疑義が残る。

さらに、本監査対象所属の説明によれば、同所属において、本件業務を大阪公嘱協会に委託することで、具体的にどの程度、履行期間を短縮できるのか、迅速に対応できるのかについて把握している訳ではなかったこと、同所属の説明及び大阪公嘱協会に対する調査結果によれば、本件業務は、実際にも1名の土地家屋調査士が実働することでまかなえていたことが認められることから、敢えて、公嘱協会による迅速な対応が求められる状況であったのかについても疑義が残る。

以上のことから、本件契約を、「その性質又は目的が競争入札に適しない」（地方自治法施行令第167条の2第1項第2号）契約であるとして、特名随意契約により締結したことについては、適切な契約事務であったとは言えない。

(イ) 契約締結にあたっての手續について

前項のとおり、本件契約の随意契約理由の適否について検討する中で、本監査対象所属内における随意契約の締結にあたっての事務手續についても確認を行った。

本項では、この点について述べる。

A 契約事務審査会での随意契約締結に係る取扱いについて

本件契約の締結に係る事務の過程を調査する中で、本監査対象所属で開催される契約事務審査会の運営のルール、審議事項の取扱いを確認したところ、本件契約の締結に係る審議がなされた時点での取扱いにおいて、「不動産登記測量業務委託」、すなわち、「財産管理にかかる測量、登記申請その他必要業務」を内容とする業務委託契約については、毎年、定例的に同一の契約相手方（大阪公嘱協会）と契約を締結する案件として、「包括審議事項」とし、個別の契約案件毎には審議を行わない事項として取り扱われていることが判明した。

そして、その取扱いの理由としては、「官公署による不動産の適正・迅速な登記に寄与することを目的として、公嘱協会が設立されたものであり、官公署からの嘱託登記を受託できる唯一の公益法人である」とのことが示されていた。

但し、本件契約については、その業務において、土地家屋調査士法第3条第1項第1号に該当する業務ではあるものの、業務内容としては登記の申請が含まれてい

ないことから、「包括審議事項」としてではなく、個別の審議事項として取り扱われたとのことであった。

B 「包括審議事項」としての取扱いについて

「不動産登記測量業務委託」の「包括審議事項」としての取扱いに関し、地方自治法が、普通地方公共団体の締結する契約について、随意契約による場合をあくまで例外的な場合と位置付けている趣旨に鑑みれば、何を以て、「毎年、定例的に同一の契約相手方と契約を締結すること」が相当な契約と位置付けるかについては、慎重に検討、判断をすべきと思料する。

この点、前掲のとおり、土地家屋調査士法上、官公署が行う登記申請の委託先として、公嘱協会が位置付けられているところではあるが、法的にも、委託先が同協会に限定されているわけではなく、個々の土地家屋調査士や土地家屋調査士法人が官公署の業務を受託することも否定されてはいない。また、大阪市での取扱いにおいても、土地家屋調査士法第3条第1項の業務の委託先として、公嘱協会のみならず、個々の土地家屋調査士、土地家屋調査士法人も想定されており、「入札参加有資格者が複数存在するときは、地方自治法及び大阪市契約規則に基づき入札又は比較見積を実施すること」ともされている（平成23年3月22日付契第3392号契約管財局長通知「不動産の表示に関する登記について必要な調査・測量等を行うときの業務委託契約の発注について（通知）」）。

さらに、公嘱協会の設立の趣旨については、前掲のとおり、「大量の登記測量業務等を適正かつ迅速に実施すること」と解される（前掲、大阪高等裁判所平成16年5月14日判決）。

確かに、官公署が行うべき登記申請については、一般的に大規模で大量の処理を要する事例が多いため、土地家屋調査士法上に公嘱協会という団体の存在が規定されたとも考えられる。しかしながら、あらゆる「公共嘱託登記」に関わる事案について「大量」の事務処理が必要になるとは限らない。

すなわち、「登記測量業務」といってもその態様は事案毎に様々であって、その業務が、「大量の登記測量業務等を適正かつ迅速に実施する」必要のある業務にあたるか否かについては、一律の基準によっては判断し難く、個別の案件毎に、具体的に業務内容を精査の上で判断すべき事項ではないかと解される。

よって、本監査対象所属のように、契約事務審査会における随意契約の締結に係る審議事項に関し、「不動産登記測量業務委託」という契約を一括りとして「包括審議事項」と位置付け、個別事案の態様を勘案せず、具体的な業務内容（仕様）も決まっていない段階で一律に公嘱協会との随意契約を許容する取扱いについては、契約事務審査会として審議すべき事項が審議されていない事案が既に生じている、また、今後も生じるおそれがある。

なお、本監査対象所属の説明によれば、前掲のとおり、本件契約は、「不動産登記測量業務委託」に係る業務の委託ではあるものの、その業務内容に登記の申請が含まれていないことから、「包括審議事項」とは扱わず、個別案件としての審議がされたとのことである。

しかしながら、個別案件として審議されたはずであるにもかかわらず、登記の申

請が含まれない業務において何故大阪公嘱協会への委託が必要であるのか、また、本件が大量の登記測量業務であると言えるのかという点等、大阪公嘱協会との随意契約の理由について、根拠となる資料等もなく、具体的に審議された形跡は認められなかった。

以上のように、本件契約においては、契約事務審査会において個別案件として取り扱われたにもかかわらず、本来審議すべき事項が審議されないまま、契約の締結に至っているものと言わざるを得ない。

(ウ) 小括

前掲のとおり、土地家屋調査士法は、官公署による公共嘱託登記の委託先として、公嘱協会を規定している以上、大阪公嘱協会を相手方として本件契約を締結したことについて、違法であるとは言えない。

しかしながら、本監査対象所属の説明する随意契約の理由には不十分な点が見受けられるとともに、本来随意契約の理由を十分に審議すべき本監査対象所属の契約事務審査会によるチェックが適切に機能していなかったことが認められた。

(2) 契約の履行について

請求人は、本件契約に係る仕様書上、契約の履行について測量法、また、「大阪市公共測量作業規程」に「準拠」する旨が記載されていることを根拠に、本件契約において、同作業規程に拠れば作成、提出が求められる各種成果品（具体的には、請求書 19 頁「a」－4」から同「a」－11」に掲げられている。）が作成、提出されていないこと、また、本件契約の履行にあたって、公共基準点使用の承認、また、道路使用許可を得ていないことを主張している。

これらの主張は、本件契約の委託先である大阪公嘱協会が、契約の内容に基づく履行をしていないこと、すなわち、契約の不履行を主張するものと解されるどころ、成果品の作成、提出の有無に係る主張は契約の履行に関わる事項と解することができるが、公共基準点の使用承認や道路使用許可を得ているか否かは、契約の履行に無関係ではないものの、あくまで契約の履行に付随する事項と思料されることから、以下、両者を分けて、請求人の主張の当否につき、検討した。

ア 成果品の作成及び提出の有無について

(ア) 請求人の主張について

前掲のとおり、測量法は測量士が実施する測量業務に適用されるものであり、土地家屋調査士がその業務として実施する測量業務には適用されないものと解される。

また、請求人が指摘する「大阪市公共測量作業規程」の適用対象等に関して、大阪市において市有不動産に係る測量を実施している建設局に対し、質問による確認を行ったところ、「『公共測量』に該当する測量を行う場合において、その測量の方法・観測機械の種類・精度等、測量法第 33 条第 1 項に定められた測量作業規程を作成し、その規程に基づき作業を実施する必要」があるとのことであった。すなわち、「大阪市公共測量作業規程」も、あくまで、測量法に基づく公共測量を実施する場合に適用されるものと解される。

この点、本件契約に基づく測量は、土地家屋調査士が土地家屋調査士法に基づいて

実施する測量であることから、そもそも、測量法並びに「大阪市公共測量作業規程」の適用はないと解される。

もっとも、本件契約に係る仕様書には、請求人も指摘するとおり、測量法や「大阪市公共測量作業規程」に「準拠」する旨が記載されていることから、一見、測量法や「大阪市公共測量作業規程」の規定に従って測量を実施する契約を締結しているようにも解される。

しかしながら、この「準拠」との表現の趣旨について、本件契約の当事者である本監査対象所属及び大阪公嘱協会に確認を行ったところ、本監査対象所属としては、「『適用』を意味するものではなく、必要に応じて参照する程度の意味合いである」とのことであり、大阪公嘱協会としても、「『準拠』は『参考』という表記に改善の余地がある」とのことであった。

よって、両者において、少なくとも、本件契約の履行を測量法及び「大阪市公共測量作業規程」の規定に従って行うとの合意が為されたものとは認められない。

したがって、本件契約における成果品の作成、提出の過不足については、本件契約の定めにもとじて判断すべきであり、「大阪市公共測量作業規程」を前提として、成果品の作成、提出が不足していることを指摘する請求人の主張は、その前提を欠くものと言うべきである。

(イ) 契約に従った成果品作成及び提出の有無

上記のとおり、請求人の主張は前提を欠くものであるが、本件契約の内容に照らした成果品の提出、作成の有無についても、本監査対象所属からの提出資料を基に確認を行った。

本件契約に係る仕様書には、本件契約の履行において、作成、提出すべき成果品が明記されている。その品目と、各品目に係る本監査対象所属の説明は以下のとおりであった。

項番	品目（仕様書記載）	本監査対象所属の説明
①	道路照会図	道路等への支障の有無等を「照会書」により建設局総務部管財課あてに照会する際に必要となる添付資料
②	概要図	売却入札の際に必要な「物件調書」に添付する資料
③	道路敷地境界明示図	国土交通省近畿地方整備局長（窓口：国道事務所）に対して行う道路敷地境界明示申請書に添付する資料
④	その他監督職員が指示した書面等	※今回の業務委託においては特に該当するものは無
⑤	業務内容が追加された場合のそれに伴う成果品については、別途監督職員が指示を行う。	道路敷地境界明示申請にあたり、国道事務所より追加提出の指示のあった資料（「区画整理図」「基準点写真集」「道路境界明示点写真集」「引照点写真集」「道路区域

		明示図・土地境界確定協議書（奥書付き） 「公図合成図」「基準点網図」)
⑥	その他の付属書類等の様式は、あらかじめ受注者が発注者に対して提出し確認を得た様式（日本土地家屋調査士会連合会様式等）にて納品することとする。	※上記⑤の各資料と共通

以上を踏まえ、本監査対象所属から成果品一式として提出のあった資料を照合したところ、本監査の限りでは、特に成果品としての資料に不足が生じていたり、その内容が不十分と解されるような成果品は見受けられなかった。

また、本件契約に係る仕様書上、以下の様式が定められている。

項番	項目
様式第1号	業務責任者通知書
様式第2号	主務従事者通知書
様式第3号	業務着手通知書
様式第4号	業務工程表
様式第5号	業務完了通知書

上記各様式についても、本監査対象所属から提出のあった資料を照合したところ、各様式に該当する書面は全て提出されており、その内容にも、特段疑義が認められるようなものは見受けられなかった。

(ウ) 小括

以上のことから、本件契約の履行として、作成、提出が求められる成果品については、指定のある様式も含めて全て作成、提出されており、この点からの契約の不履行は特段見受けられなかった。

もっとも、前掲のとおり、本件契約に係る仕様書には、測量法並びに「大阪市公共測量作業規程」に「準拠」する旨の記載がある。「準拠」は「適用」とまでは言えないと解されるものの、上記記載からは、本件契約に基づく測量について、測量法上の「公共測量」の手順や手続に則って作業を行うこと、ひいては、本件契約に基づいて行う「測量」も同法上の「公共測量」の規定が適用されることが合意されているかのような誤解を招く表現と言わざるを得ない。

イ 契約の履行に付随する行政手続について

請求人は、本件契約に基づく測量を行うにあたって公共基準点が使用されているにもかかわらず、その基準点の管理者から、使用に係る承認が得られていないこと、また、測量を行うに際し、道路を使用しているにもかかわらず、道路使用の許可が得られていないことを主張している。

この点、本件契約の履行にあたり、受託者が関係法令に従って業務を行う旨は、本件

契約上も定められているものの、実際に公共基準点を使用して測量を行うか否か、また、道路を使用して測量を行うか（道路の使用許可を得て測量を行うか）否かについては、一義的には、受託者が業務を行う際の必要性に応じて適切に対応すべきことであると解される。

したがって、公共基準点の使用の承認を得ていないこと、道路使用の許可を得ていないことのみを以て本件契約の履行に瑕疵があるとまでは言えず、本件契約の締結や委託料の支出といった財務会計上の行為自体の違法・不当性を摘示するものではない。

以上のことから、上記請求人の主張について、財務会計上の行為の違法・不当性を対象とする住民監査請求において、監査の対象になるものではない。

ただし、他方で、上記事項は、本件契約の履行に付随する、関連のある事項ではあることから、請求人の各主張の当否について、検討を行った。

(ア) 公共基準点の使用承認について

本監査対象所属及び大阪公嘱協会に対して確認を行ったところ、土地家屋調査士が土地家屋調査士法に基づく測量を行う場合であっても、公共基準点を使用する場合には、その管理者より使用の承認を得る必要があるとのことであった。

また、両者の説明によれば、本件契約に基づいて行った測量では公共基準点を4点使用しているところ、大阪土地家屋調査士会として、大阪市より、公共基準点を包括的に使用する承認を得ているとのことであった。

この点、本監査対象所属からは、大阪市公共基準点管理保全要綱等に基づく令和5年3月8日付け「大阪市公共基準点使用包括承認書」が提出され、その内容からは、大阪市内の公共基準点の管理者である大阪市より、大阪土地家屋調査士会あて、大阪市内における地積測量図作成のための測量を目的とした「公共基準点」の使用が承認（期間：令和5年度）されていることが認められた。また、その有効性について特段の疑義は認められなかった。

したがって、本件業務としての測量で公共基準点が使用された点については、管理者の承認を得た上での使用であることが認められる以上、公共基準点の使用承認を得ていないとする請求人の主張は当たらず、その他、特段の違法・不当事由は認められなかった。

(イ) 道路使用許可について

本監査対象所属及び大阪公嘱協会に対して確認を行ったところ、一般に、不動産登記のための測量作業を土地家屋調査士が行う場合において、交通の妨げになることなく、短時間の作業となる場合は、道路使用許可の申請はしていないとのことであった。

また、大阪公嘱協会としては、土地家屋調査士が測量作業を行う際において、交通の妨げや危険を生じさせることがないように配慮しながら行っているとのことであった。

この点、前掲のとおり、本件契約に基づいて測量を行う場合の道路使用許可に関しては、一義的には、現に業務を履行する受託者である大阪公嘱協会において、適切に対応すべきことと解される。

よって、道路使用許可の有無が、大阪市に納品された図面等その他の成果品に係る瑕疵の有無に直接影響を及ぼすものではないと解される。

したがって、請求人の主張を前提にしても、本件契約の履行に瑕疵があるとまでは解されない。

(3) 契約金額について（費目の二重計上の有無）

請求人は、本件契約における契約金額、すなわち委託料の金額の積算に関して、「現況測量」と「多角測量」に要した費用が計上されているところ、「現況測量」は「多角測量」に含まれる測量であるにもかかわらず、両者が二重に計上されており、当該部分において委託料が二重に支出されていることを主張している。

上記主張は、本件契約における契約金額が違法又は不当に高額であることを主張するものと解される。

以下、請求人の主張の当否につき、検討した。

請求人の主張する「現況測量」と「多角測量」の関係性について、本監査対象所属及び大阪公嘱協会に対する調査を行ったところ、「現況測量」とは、現況の地物、構造物等を測量して図面化するものであり、「多角測量」とは、筆界点位置の特定等のために行う基礎となる測量で後に実施される各種測量作業の骨格となる測量であるとのことであった。

また、同様の事項について、大阪市において測量を行っている建設局にも確認を行ったところ、「多角測量」で求めた新点（多角点）に測量機器を設置し、「現況測量」の作業を行うものであるが、「現況測量」が「多角測量」に含まれるかは、各業務の仕様書における定義によるとのことであった。

この点、本件契約における仕様書上は、「現況測量」について「地形、地物の全てを細部にわたって図化するために行う測量」と定義されているのみであり、この定義は、その文言上、前掲のとおり、本監査対象所属及び大阪公嘱協会が示した定義と概ね同義と解される。よって、本件契約においても、基本的には、「多角測量」が根幹となる測量であり、「現況測量」は「多角測量」の結果を基にして別途実施されるものであるとの位置付けであることが考えられる。

したがって、本監査の限りでは、本件契約において、「多角測量」と「現況測量」とが、必ずしも包含関係にあるとは見出せない。

なお、請求人も引用する、本件契約に係る契約金額の明細によれば、「多角測量」は「調査業務」の内容として、「現況測量」は「関連業務」の内容として、それぞれ、異なる業務過程の中に位置付けられていることから、それぞれ、別々に実施されているものと解される。仮に、「多角測量」と「現況測量」とが測量の概念上、包含関係にあるものであったとしても、それぞれ異なる業務過程の中で、必要に応じて実施されたのであれば、別途費用を計上することが、直ちに不適切な二重計上になるとは言えないと解される。また、その必要性を疑わせるような事情も、本監査の限りでは見当たらなかった。

以上のことから、請求人の主張はあたらず、本件契約における契約金額が違法又は不当に高額であるとは言えない。

(4) 結論

以上のとおり、請求人が主張するところの、本件契約に係る①契約の当事者、②契約の履行、③契約金額に係る事項について、それぞれ、違法であるというまでの事由は見当た

らないことから、本件契約に基づく委託料の支出についても、違法であるとは言えない。

よって、本件契約に基づく履行の一部が違法であり、無効であることを前提にして、支払済みの委託料の返還等を求める本件請求には理由がないものと判断した。

2 付言

前掲のとおり、本件請求には理由がないものと判断した。

他方、本監査の過程において、本件契約の締結に係る契約事務等に関する課題が認められたため、本監査対象所属に対して、今後の契約事務を進めるにあたって留意すべき点を意見として述べる。

(1) 公嘱協会との随意契約の締結について

ア 随意契約の理由について

本監査でも指摘したとおり、本件契約において、本監査対象所属の説明する随意契約の理由は不十分であると言わざるを得ない。

一般競争入札による契約相手方の選定を原則とし、随意契約を例外的な場合と定める地方自治法の趣旨にも則り、個々の委託業務の内容に照らして、何故、その相手方でなければならないかについて、十分に説明責任を果たせるよう、理由を検討・整理するとともに、その理由を過不足なく「随意契約理由書」に記載しておくべきである。

特に、本件契約と同様、公嘱協会への業務委託にあたっては、公共嘱託登記について法令上委託先が同協会に限られているわけではないこと、同協会の設立に関して、個人の土地家屋調査士による単独での受託に向かない、大量事件・複雑困難事件を担うという趣旨があったということに十分に留意して随意契約の適否を検討すべきである。

また、契約事務審査会での審議に際しては、その随意契約理由書の記載事項に係る根拠となる資料等も添付した上で、十分に審議を行い、事後、その適否に疑義が生じないように措置しておくべきである。

イ 契約事務審査会における審議について

本監査でも指摘したとおり、本件契約の締結に関しては、本監査対象所属の契約事務審査会によるチェックが適切に機能していなかったと言わざるを得ない。

この点、契約管財局作成の「大阪市契約事務審査会運用指針」によれば、「過去に特名随意契約を行った実績がある案件を発注する場合であっても、その後新たに他者が履行できる余地が生じている可能性もあるため（法令改正や技術革新、新規の特許など）、そのことも念頭において審議・検討すること。」とある。

よって、契約事務審査会での審議事項のうち、「包括審議事項」とされている項目については、今一度その位置付けが妥当であるのかを検討すべきである。

なお、本件契約は、個別案件として審議されたものであるにもかかわらず、随意契約の理由が十分に審議された形跡が認められなかった。これには、「地方公共団体から登記又はそれに関連する測量業務を委託する案件は、委託先が公嘱協会に限られる。」という曖昧な認識が、本監査対象所属において共有されていたことも想定される。

よって、個別の審議がなされる案件についても、個々の契約内容やその他当該契約に関わる具体的な事情を踏まえた審議を行うことに留意すべきである。

(2) 仕様書の記載について

本監査でも指摘したとおり、本件契約に係る仕様書には、土地家屋調査士が行う測量であるにもかかわらず、測量法や、「大阪市公共測量作業規程」に「準拠」との記載が為されていたことから、同法や同規程が適用される測量が行われているとの誤解を招いたとも思料される。

よって、当該契約が拠るべき法令を定めるにあたっては、他の類似案件での仕様書等の記載を安易に引用することなく、個々の契約内容やその他当該契約に関わる具体的な事情に則して、真に当該契約の履行に適用すべき法令を精査し、その結果を正確に記載すべきである。