

## 住民監査請求（不動産登記測量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3月27日に提出された住民監査請求について、令和7年5月26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5月22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6月5日、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。）との間で不動産登記測量業務委託（もと日本橋小学校）契約（以下「本件契約」という。）を締結し、同契約に基づく業務（以下「本件業務」という。）が実施され、委託代金が支払われた。

しかしながら、本件業務のうち、一部は実際に行われておらず、また、「大阪市公共測量作業規程」等に従った適切な業務がなされていない他、本件契約の目的を達成するのに必要のない業務が行われている。さらに、契約金額の積算に関しても、費用が二重に計上されていること等、不正な取扱いがなされている。

そこで、以下の措置を請求する。

- ・ 大阪公嘱協会に本件契約における見積書の根拠を説明させるとともに、大阪市に本件契約における見積書の内容を妥当と判断した根拠を説明させること
- ・ 支払われた委託代金の一部につき、大阪市が大阪公嘱協会に対して返還を求めること  
また、本件業務に関連して公文書公開請求を行ったところ、一部、同一の公文書が重複して公開されたので、以下の措置を請求する。
- ・ 上述の重複分に係る公開請求の手数料相当額につき、大阪市から請求人に返還させること

### 第2 監査の結果（棄却）

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代金の支出につき、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) 契約の履行について
- (2) 契約金額について

に大別できるものと解される。

そこで、上記項目（1）及び（2）に係る違法・不当事由の有無について検討を行った。

また、請求人において明示的に主張されてはいないものの、本監査で判明した本件契約に係る一連の事務手続の過程から、下記の項目（3）及び（4）に係る違法・不当事由の有無についても検討を行った。

- (3) 契約の相手方選定について

#### (4) 契約の変更について

以下、上記(1)から(4)の項目毎に、監査委員の判断を述べる。

なお、請求人が公文書公開請求に係る手数料の返還を求める点については、あくまで公文書公開請求に係る手続に関する主張であって、大阪市の行った財務会計上の行為を対象とする主張ではないと解されることから、本監査の対象外とした。

#### (1) 契約の履行について

請求人は、本件契約について、i) 本件業務のうちの一部について実際には行われていないこと、ii) 本件業務のうち一部について「大阪市公共測量作業規程」や「登記基準点測量作業マニュアル」等に従った適切な業務がなされていないこと、iii) 本件契約の目的を達成するのに必要のない業務が本件業務として行われている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、本件契約の内容に基づいた履行をしていないにもかかわらず、同契約所定の委託代金が支払われていることの違法性・不当性を主張するものと解される。

そこで、まずは、本件契約の履行内容(本件業務の内容及び本件契約における「成果品」)について検討をした上で、本件契約の履行に係る請求人の主張の当否を検討した。

#### ア 履行内容について

本件契約の履行内容(本件業務の内容及び本件契約における「成果品」)については、以下のとおりである。

##### (ア) 業務内容について

本件業務の内容は、本件仕様書第9条各号に定められている。

また、監査対象所属の説明によれば、本件契約は、その締結当時において、同所属が使用承認を得て占有していた建設局所管地の同局への返還と建設局所管地の一部の監査対象所属への移管、さらに、これらの所管地の整理の上での監査対象所属所管地から区役所への移管という、一連の管理替え(以下「本件管理替え」という。)の実施を想定したものであったとのことであり、監査対象所属から提出された本件契約に係る令和5年6月27日付け業務打合せ書にも「管理替え」の記載があること、同様に提出された監査対象所属から受注者宛ての各メールにもこれらの「管理替え」に関する内容の記載があることからすれば、既存の土地の区画の確定に係る登記及び測量に係る業務のみならず、本件管理替えにあたって必要となる登記及び測量に係る業務も本件業務に含まれていたものと認められる。

なお、本件契約は、登記測量業務を委託するものであり、不動産登記を行うことを目的に測量等の業務を行うことが想定されるものであることから、本件業務は、土地家屋調査士法第3条第1項第1号に基づく業務として、土地家屋調査士が担うことのできる業務に該当するものと解される。

##### (イ) 「成果品」について

本件契約における「成果品」は、本件仕様書第24条各号に定められている。

また、監査対象所属の説明によれば、上記規定に定める「成果品」と実際に提出された「成果品」との関連性、さらに、最終的な本件契約における委託代金の積算の元

となった「内訳」上の項目との関連性は下表のとおりである。

(表)

号(※)	仕様書で定める「成果品」	提出を受けた「成果品」	内訳の項目
一	土地境界確定協議書(印鑑証明書、資格証明書、相続関係説明図等含む)	土地境界確定協議書等	原本複製
二	地図訂正同意書(印鑑証明書、資格証明書、相続関係説明図等含む)	(作業なし)	(支払いなし)
三	登記記録(全部事項証明書、閉鎖登記簿含む)	公図合成図、土地登記簿閲覧調書、登記完了証、全部事項証明書	公簿類、地積更正登記、1筆増すごとに(地積更正登記)、合筆登記(合筆前の土地2筆まで)、謄抄本交付手続き及び受領
四	地図または公図等(現在、旧、土地台帳付属地図、その他相対的地番を記載する図面で本業務にて収集した図面等)	公図合成図、土地登記簿閲覧調書、公図	公簿類、地図類
五	土地所在図等(地積測量図、建物所在図、各階平面図、分筆申告図等含む)	地積測量図	図面類、画地調整(復元型)、引照点測量
六	その他監督職員が指示した書面等	既存資料、公図合成図、多角点網図、境界確定図、不動産調査報告書	疎明書面、事前調査(10筆毎に1件)、多角測量(4級)、面積測量(5000㎡以下)、不動産登記規則第93条不動産報告書作成、現況測量(縮尺1/500)(10000㎡以下)
七	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。	その他項目にないもの	その他項目にないもの

※「号」は、本件仕様書第24条の各号数である。

以上を前提に、以下、契約の履行に係る請求人の主張の当否について述べる。

#### イ 履行の有無(その履行の必要性の有無も含む)について

(ア) 「画地調整」、「面積測量」、「引照点測量」について

請求人は、本件契約の委託代金の積算に係る「内訳」（以下、単に「内訳」という。）上に業務項目として記された「画地調整」、「面積測量」、「引照点測量」について、平成 28 年度に同様の作業が実施され、対象土地の範囲は確定済みであること等を根拠に、実際にこれらの業務を行う余地はなく、履行はされていない等と主張するものと解される。

これに対し、監査対象所属は、平成 28 年度に同様の作業を行っているものの、経年変化を生じている可能性があるために確認のため再度作業を行ったこと、成果品で実際に行われていることを確認していること等を主張する。

この点、これらの業務に関して、平成 28 年度に同様の作業が行われていたとしても、本件契約の対象土地につき、管理替え等による所管地の整理の上、その後、民間事業者への賃貸借を行うことが予め想定されていたことも踏まえれば、過去の作業に係る「経年変化」の可能性から、再度測量を行ったという監査対象所属の説明には一定の合理性があると解される。

また、前掲のとおり、「内訳」上の「画地調整（復元型）」に関しては「成果品」として「地積測量図」が、「面積測量（5,000 m<sup>2</sup>以下）」に関しては「成果品」として「境界確定図」が、「引照点測量」に関しては「成果品」として「地積測量図」が、それぞれ提出されている。

よって、これらの業務が実際に行われてないとは認められないことから、請求人の主張は当たらない。

(イ) 「その他項目にないもの」について

請求人は、「内訳」上に業務項目として記された「その他項目にないもの」について、その内容が不明確であり、いかなる業務がなされたのか、その業務が本件業務として必要であったのか不明確である等と主張するものと解される。

これに対し、監査対象所属は、本件管理替えに関し、学校用地と公園用地との境界をどのように確定するかについて図面案を確認しながら業務を進める必要があったところ、当該図面案の作成等に係る業務を「その他の項目にないもの」として行ったものである旨、また、同業務は境界確定協議にかかる業務であるから、土地家屋調査士法第 3 条の規定に基づく業務である旨、主張する。

この点、上述のとおり、監査対象所属の説明等によれば、本件契約は本件管理替えの実施を想定した契約であることが認められる。

そして、本監査において、「成果品」の一部であるとして同所属から提出された「報告書」中、「その他の項目にないもの一覧」に記載された各業務は、その内容からして本件管理替え等に伴う図面等の作成、修正に係る業務と解される。

さらに、監査対象所属の説明、及び同所属から提出された本件契約における全ての「成果品」によれば、上記「その他項目にないもの一覧」記載の各業務に関して、受注者からは、当該一覧のみならず、各業務における「成果品」が実際に提出されていることが認められ、これらの「成果品」を踏まえて、「その他項目にないもの」に係る委託代金が積算されているものと解される。

よって、本件契約の「内訳」における「その他項目にないもの」に係る業務は、本

件契約において必要性がない業務とまでは言えず、また、実際に実施されたものであると解されることから、請求人の主張は当たらない。

(ウ) 「現況測量」について

請求人は、「内訳」上に業務項目として記された「現況測量」について、平成 28 年度に、本件対象土地において、「現況測量」を必要とする境界協議は実施済みであること、「現況測量」は表示登記に必要がないこと等を根拠に、「現況測量」は本件業務に必要なないと主張するものと解される。

これに対し、監査対象所属は、本件管理替えに伴い、同対象所属と建設局が調整を行って分筆ラインを定める必要があったこと、「現況測量」はそのような分筆・筆界の確定に必要な業務であった等と主張する。

この点、上述のとおり、本件契約は本件管理替えの実施を想定した契約であり、本件契約の対象土地につき、その管理替え等による所管地の整理の上で、民間事業者への賃貸借を行うことが予め想定されていたと解される。

また、前掲のとおり、「内訳」上の「現況測量（縮尺 1/500）（10,000 m<sup>2</sup>以下）」に関しては「成果品」として「境界確定図」が提出されている。

よって、平成 28 年度に「現況測量」を必要とする境界協議が既に行われていたとしても、本件契約に基づいて改めて同様の測量を行うことが、直ちに必要のないものとは言えないと解され、また、既存の土地区割りの変更のために分筆ラインを決める必要があることから、当該測量を行ったという説明にも合理性があると解される。

よって、本件契約の「内訳」における「その他項目にないもの」に係る業務は、本件契約において必要性がなかったとまでは言えず、実際に実施されたものであると解されることから、請求人の主張は当たらない。

ウ 履行が適切になされたかについて

請求人は、「内訳」上に業務項目として記された「面積測量」について、大阪市の定める「大阪市公共測量作業規程」、及び、同規程の内容と同様の定めがある日本土地家屋調査士会連合会が作成した「登記基準点測量作業マニュアル」に従った、適切な履行がなされていないこと等を主張するものと解される。

これに対し、監査対象所属は、本件契約は、登記を目的とした測量業務に係る業務委託であり、測量法に基づく「公共測量」を前提とした「大阪市公共測量作業規程」は適用されず、また、「登記基準点測量作業マニュアル」も必ずしも従う必要はない旨を主張する。

この点、令和 7 年 3 月 7 日付け大監第 53 号による「住民監査請求について（通知）」（以下、「大監第 53 号通知」という。）（100 頁）でも示したとおり、請求人が摘示する「大阪市公共測量作業規程」は、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であると解され、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、本件契約に基づく測量業務には、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。

なお、大監第 53 号通知に係る契約案件と同様、本件仕様書第 7 条にも、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が、この点に関して、改め

て本監査対象所属に確認を行ったところ、本件においても「準拠」とは、「適用」を意味するものではないとのことであった。すなわち、本件においても、大阪市と大阪公嘱協会において、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なされたものとは認められない。

さらに、請求人が摘示する「登記基準点測量作業マニュアル」と本件業務との関連性に関しても本監査対象所属に確認を行ったところ、同マニュアルには「大阪市公共測量作業規程」とほぼ同じ内容が記載されているものの、同マニュアルは、土地家屋調査士業務取扱要領第 27 条に定める登記基準点測量について標準的な作業方法を定めるもので、「参照」することとされているものであるため、参考にしていただくとのことであった。この説明について明らかに不合理な点も見受けられない。

よって、本件業務においては、必ずしも「大阪市公共測量作業規程」、及び、「登記基準点測量作業マニュアル」を遵守して履行する必要はないものと認められることから、請求人の主張は当たらない。

以上のとおり、本件契約の履行に係る請求人の主張は、いずれも当たらないものと判断した。

一方、本件契約の履行の前提となる、履行内容（本件業務の内容及び成果品）の特定に関し、以下のとおり、不十分と思われる点が認められた。

## エ 履行内容の特定について

### (ア) 業務内容の特定について

上記ア（ア）で述べたとおり、本件業務の内容については、本件仕様書第 9 条に定めがあり、その他、本監査において、監査対象所属から提出された大阪公嘱協会との打合せ記録や、メールでのやりとりの内容を踏まえれば、一定の特定はなされていたものとうかがえる。

しかしながら、この点に関し、本監査対象所属の説明によれば、本件業務のうち、本件管理替えに必要となる資料等の作成に係る業務については、仕様書第 9 条第 3、4 号に該当するとの認識ではあったものの、その内容を十分に明示することはできていなかったとのことであった。

また、本件管理替えに関して必要となった業務について、その一部については、業務の繁忙もあって口頭でのみ指示等を行い、後日、書面で残すことができていなかったとのことであった。

本件契約書第 3 条には、当該契約で定める指示等は書面により行わなければならないこと（同条第 1 項）、緊急やむを得ない事情により口頭で行う場合であっても事後書面に示しておくこと（同条第 2 項）が定められているところ、本件契約においては、業務内容の特定の根拠となる指示等が、書面上明確にされていなかったと言わざるを得ない。

### (イ) 「成果品」の特定について

上記ア（イ）で述べたとおり、本件契約で提出を求める「成果品」については、本件仕様書第 24 条に定めがあるが、同条の定めは、本件契約に基づく「成果品」の全

てを個別具体的に規定しているものではなく、例えば、同条第6号及び第7号は、「成果品」の特定を「監督職員の指示」に委ねる内容となっている。

この点に関し、本監査対象所属に確認を行ったところ、「成果品」の特定の指示について、一部は書面、メールで行っていたとのことであった。

しかしながら、仕様書上の規定以外、「成果品」の内容を特定したと認められる書面は見当たらず、本監査において監査対象所属から提出されたメールも、一部の「成果品」に係る修正の指示が記されているに過ぎなかった。

また、一部の指示は口頭で行っていたが、後に書面に記載し、相手方に交付することをしていなかったとのことであった。

上述のとおり、本件契約書第3条には、当該契約で定める指示等は書面により行わなければならないこと（同条第1項）、緊急やむを得ない事情により口頭で行う場合であっても事後書面に示しておくこと（同条第2項）が定められているところ、本件契約においては、「成果品」の特定の根拠となる指示等が、書面上明確にされていないと言わざるを得ない。

## （2）契約金額（委託代金）について

請求人は、本件契約における契約金額、すなわち委託代金の金額の積算に関して、i) 相手方から提示された見積金額の妥当性が検討されていないこと、ii) 「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いること、iii) 「調査費用」の計上が不正であることを主張するものと解される。

これらの主張は、本件契約における委託代金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、請求人の各主張の当否につき、検討した。

### ア 見積金額の妥当性の確認について

請求人は、本件契約に関して、大阪公嘱協会が提示した見積金額につき、その積算基準が明確にされておらず、大阪市がその妥当性の確認を行っていない旨、主張しているものと解される。

そこで、その妥当性の確認に関して、本監査対象所属に確認を行ったところ、大阪公嘱協会から提示された、各業務項目に係る単価は、大阪公共嘱託登記土地家屋調査士協会業務報酬額運用基準（以下、「公嘱協会基準」という。）に基づき算定されているものであること、そして、その公嘱協会基準は、国土交通省のホームページに掲載されている「設計業務委託等技術者単価及び公共嘱託登記（土地家屋調査士）業務積算基準」（以下、「国土交通省基準」という。）に基づき算定されていることを確認したとのことであった。

また、本監査において国土交通省基準を確認したところ、その内容と本件契約における見積金額（単価）とにおいて、明らかに矛盾しているような箇所も認められなかった。

よって、本監査対象所属においては、大阪公嘱協会から示された見積金額に関して、見積金額の妥当性を確認していないとまでは認められず、請求人の主張は当たらない。

## イ 違法又は不当な二重計上の有無について

請求人は、本件契約において、「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代金が二重に支出されていることを主張しているものと解される。

「現況測量」と「多角測量」との関係性については、大監第53号通知(104頁)でも示したとおり、「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と解されるが、「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こととなる。

この点、本件仕様書第11条第3項第1号には、「『多角測量』は本件業務において筆界点の位置の特定のために行う基礎測量で、国家基準点又はこれに準ずる図根点2点以上を与点として行い、後から実施される各種測量の骨格となる大阪市4級公共基準点相当の測量をいい、多角点からの細部現況測量を含むものとする。」と規定されている。

そこで、同号の趣旨について、本監査対象所属に確認を行ったところ、そもそも「現況測量」は「多角測量」に含まれる測量ではないが、ここでは、多角点からの細部現況測量(現況測量図を作成しない現況点測量)を含むということであり、本件契約の多角点からの細部現況測量以外の現況測量は多角測量に含まれる測量ではないとのことであった。

よって、本件仕様書の規定によっても、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までは見出せなかった。

また、仮に、「多角測量」と「現況測量」とが概念上、包含関係にあるものと解したとしても、それぞれ異なる業務過程の中で、必要に応じて実施され、別途の成果品が作成、提出されているのであれば、別途費用を計上することが、不適切とは言えないと解される。

この点、「内訳」上、「多角測量(4級)」は「調査業務」として、「現況測量」は「関連業務」として実施されていると認められるし、「内訳」上の「多角測量(4級)」については「成果品」として「多角点網図」が、「現況測量」については「成果品」として「境界確定図」が、それぞれ別途提出されていることが認められる。

したがって、本件契約において、「多角測量」と「現況測量」について、別途費用を計上することは、不適切とは言えないと解される。

よって、当該計上において委託代金が二重に支出されているとの、請求人の主張は当たらない。

## ウ 「調査費用」の計上の適否について

請求人は、「内訳」上の「調査業務」に係る「公簿類」、「地図類」、「図面類」に係る費用の計上に関し、本来、地方公共団体の職員が上記「公簿類」等を取得する際、官公署に対して用いる「公用申請書」を、大阪公嘱協会側に交付して用いさせており、このような行為は、登記手数料令第18条、刑法第165条、軽犯罪法第1条第1項第15号等の関係法令に違反する行為であること、また、この行為により、大阪公嘱協会は手

数料を負担せずに「公募類」等を官公署から取得できるにもかかわらず、委託代金として費用が不正に計上されていることを主張するものと解される。

この点、本監査対象所属は、本監査において、「公用申請書」を大阪公嘱協会に渡した事実はなく、大阪市職員において「公用申請書」を用いて必要な「公簿類」等を取得した上で、その内容を調査、検討させるために大阪公嘱協会に交付した旨説明しており、この内容の真偽を疑わせるような事情は特段見当たらなかった。

したがって、大阪市職員が、「公用申請書」を大阪公嘱協会に交付し、使用させたとの事実は認められず、登記手数料第 18 条、刑法第 165 条、軽犯罪法第 1 条第 1 項第 15 号その他これらに係る法令への違反があるとする請求人の主張は、その前提を欠くこととなる。

また、本監査対象所属の説明によれば、「内訳」上、「公簿類」、「地図類」、「図面類」として計上している費用は、これらの取得に係る費用ではなく、調査に係る費用であって、具体的には、土地家屋調査士が行う「公簿類に係る調査事項の分析整理、調書作成及び点検」、「地図類の整理、分析」、「図面類の整理、分析」に係る費用であるとのことであり、この点についても、その真偽を疑わせるような事情は特段見当たらなかった。

したがって、「公簿類」、「地図類」、「図面類」に係る費用は、当該「公簿類」等を用いた整理、分析に要した費用が積み上げられているものと認められ、その計上に違法・不当というべき事情は見当たらなかった。

よって、これらの費用の計上に係る請求人の主張は当たらない。

以上のとおり、本件契約における契約金額に係る請求人の主張は、いずれも当たらないものと判断した。

### (3) 契約の相手方選定について—大阪公嘱協会との関係性—

本件契約は大阪公嘱協会との間で随意契約の方式により締結されているものである。

大阪公嘱協会との業務委託契約の締結のあり方（随意契約によることの適否、契約事務審査会での審議のあり方）については、大監第 53 号通知においても意見を述べたところである。

この点、本件契約に係る事項として、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、本件契約の対象である「学校用地」の特性には言及されていたものの、本件契約案件における個別の事情にまでは言及されておらず、個別の土地家屋調査士や土地家屋調査士法人等に委託することも可能であると考えられる。

また、本監査対象所属によれば、本件契約は随意契約として同所属における契約事務審査会に諮られてはいるものの、「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」と扱われ、個別の審議が行われていないとのことであった。

このことから、本監査においても、大阪公嘱協会との本件契約の締結に至る経過について調査、検討することとした。

## ア 随意契約理由について

上述のとおり、本件契約における「随意契約理由書」には、随意契約理由として、「学校用地等の嘱託登記業務は、学校用地等が広範囲に及ぶことから関係する地権者が多く、履行にあたっては、調査、測量、境界確定、図面作成、登記申請等に必要となる高度で専門的な知識はもとより、その他の沿革調査により得られた情報などから公平な判断が必要となる」旨が記載されており、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号（その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき）に該当するものであるとされていた。

また、「随意契約理由書」には記載はないものの、本件契約の実施決裁に係る業務の実施理由の中では、本件管理替えのために、「境界確定や敷地面積の確定等測量すべき作業が膨大な事務量となっている」こと、「そのため、境界確定に付随する測量業務や、登記に関する申請等について、境界確定に基づく図面等との連携を要するものであり、短期間に事務を効率的に処理するには、不動産の表示にかかる専門的知識を有する経験豊富な多数の人員の確保が必要である」こと、「令和6年7月の都市計画審議会で公園区域の変更を諮問予定のため早急に境界確定、登記作業を行う必要がある、もと日本橋小学校の測量についてはこれまでも公益社団法人大阪公共嘱託登記土地家屋調査士協会への業務委託により実施しており、過去の経緯等を熟知し、迅速な対応が可能なこと」等の内容が記載されていた。

さらに、本監査における監査対象所属の説明によれば、「高度で専門的な知識」と「公平な判断」が必要である本件契約に対し、大阪公嘱協会が迅速かつ確実に対応できる唯一の委託先であると判断したとのこと、土地家屋調査士が行う不動産登記業務においては、一般的に100坪から200坪程度の面積が多い中、本件業務は、約2,860坪と広大な面積の土地を対象としており、公嘱協会の設立趣旨である個人の土地家屋調査士による単独での受託に向かない、大量事件に該当すると考えたとのことであった。

以上を前提に、本件契約における随意契約理由の当否について検討した。

まず、既述のとおり、「随意契約理由書」上は、「学校用地」の特性には言及されているものの、本件管理替えや今後の対象土地の活用に係る事項等、「学校用地」である中でも、さらに、本件契約案件における個別の事情についてまでは言及されていなかった。

この点、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いう観点を踏まえ、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、少なくとも、本件契約に係る「随意契約理由書」の記載のみでは、本件が「地権者が多く、履行にあたっては、調査、測量、境界確定、図面作成、登記申請等に必要となる高度で専門的な知識はもとより、その他の沿革調査により得られた情報などから公平な判断が必要」となる契約であるのかについて具体的な言及が示されておらず、十分とは言えない。

また、既述のとおり、本監査対象所属は「本件業務は、約 2,860 坪と広大な面積の土地を対象としており、公嘱協会の設立趣旨である個人の土地家屋調査士による単独での受託に向かない、大量事件に該当する」とも説明している。

この点、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』の業務を行う必要がある」という要素は、公嘱協会への委託の根拠の一つになり得ると解される。

しかしながら、本件の対象土地の筆数、並びに、対象土地に関係する権利者の数等を見ると、本件契約が、必ずしも「『大量』の業務を行う必要がある」ものといえるのか、判然としない点が残る。

さらに、「個人の土地家屋調査士による単独での受託に向かない」との点についても、公嘱協会に留まらず、複数の土地家屋調査士から構成される土地家屋調査士法人等に委託することも可能であると解される。

以上のことから、本件契約において、「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、随意契約により締結したことについて、本監査対象所属の説明等を踏まえても、その理由は明確になっていないものと解される。

## イ 契約事務審査会での審議のあり方について

大監第 53 号通知（98 頁）において、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、「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ており、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」ことが示されていた。

本監査対象所属の説明によれば、本件契約の締結に関しても、このような取扱いに則して「包括審議事項」と扱われ、個別の審議を経ないまま締結されたとのことである。

この点、大監第 53 号通知（98 頁）においても指摘しているとおり、「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、慎重に判断をすべきと思料する。

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ことから、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

とも考えられるところであるが、「公共嘱託登記」に関わる事案が必ずしも「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」といってもその内容は事案毎に様々であって、「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ある。

よって、「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、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では、契約事務審査会として審議すべき事項が審議されているとは言えず、適切な取扱いとは言えない。

#### ウ 大阪公嘱協会との関係性について

本監査対象所属は、登記測量に関わるこれまでの同種の業務委託契約の案件について、全て、大阪公嘱協会との間で随意契約による締結をしているとし、さらに、測量に関しては非常に専門的な知識が必要であるところ、本監査対象所属には測量関係に詳しい土木職職員は在籍せず、入札に付するための詳細な仕様書を作成できないため、大阪公嘱協会に依頼をしていたとも説明している。

これによれば、地方公共団体が締結する契約は競争入札によることが地方自治法上の原則であるところ、本監査対象所属においてはその手法が十分に検討されることなく、公嘱協会の設立目的（官公署による不動産の適正・迅速な登記に寄与すること）やこれまでの契約慣行が、広大なものであることの多い学校用地に係る登記測量に関する業務は、公嘱協会に対してしか委託できないという思い込みを生じさせており、ひいては、地方公共団体が実施すべき登記測量に関することは公嘱協会に任せるべきものという認識の下で、現在の両者の関係性が生じていたと考えられる。

さらに、こういった関係性が、本来、随意契約理由の適否を十分に審議すべき契約事務審査会において、登記測量に関する業務を公嘱協会に委託する契約案件を「包括審議事項」として一律に取り扱う要因となっていたとも考えられる。

#### (4) 契約の変更について

本監査の中で、契約書等の資料の提出を受けたところ、本件契約は、令和6年3月29日が契約期間の終期とでありながら、同日、契約金額を当初のおよそ1.5倍に増額する形で、契約変更（以下「本件契約変更」という。）が行われていたことが確認された。

大阪市における業務委託契約の変更に関しては、契約管財局がその手続に係る大阪市共通のルールを「業務委託契約における契約変更ガイドライン」として定めているところ、本件契約変更には、当該ルールと異なる取扱いが見受けられた。

そこで、本監査対象所属における契約事務の適否に関わる事項として、本監査において、調査、検討することとした。

#### ア 業務委託契約変更の共通ルールについて

上述のとおり、大阪市における業務委託契約の変更については、契約管財局がその手

続に係る大阪市共通のルールを「業務委託契約における契約変更ガイドライン」として定めている。

上記ガイドラインによれば、業務委託契約の変更が許容されるのは、「当初契約と同一性を失わない範囲であること」、及び「現に履行中の業務と分離して実施することが著しく困難なものであること」の2つの要件を満たす必要があることが示されている。

また、業務委託契約の変更が許容されるとして、その変更は、同契約に係る標準契約書（成果物型）の規定第24条、或いは第25条が根拠になるものとされており、第24条に基づく変更の場合には、契約金額の増額の程度等により、また、第25条に基づく変更の場合には、すべての案件において、変更後の業務に着手する前に、契約変更の手続が必要であると定めている。

さらに、契約変更の手続の先後にかかわらず、契約変更を行う場合には、すべからず、「変更内容」、「概算金額」、「延長必要日数」に係る事項を記載した協議書を作成して受注者と協議をする必要があると定められている。

## イ 本件業務委託契約の変更について

本件契約変更の理由について、本監査対象所属に確認を行ったところ、本件契約の変更は、当初の予定より土地境界の変更にかかる現地測量作業の追加や登記、地積更正にかかる追加の図面作成等が発生したことによる契約金額の増加に伴うものであり（変更契約書別紙「明細書」）、返還に要する運動場用地の修正にかかる追加測量作業や登記・地積更正にかかる追加の図面作成等が発生したため（変更契約に係る決裁上の「数量増減理由書」）とのことであった。

既述のとおり、本件契約は当初から本件管理替えについても想定した契約であったことを踏まえれば、契約金額の増額に相応する業務に関して、当初の契約における業務内容との関連性は維持されているものと考えられ、契約変更の扱いによることそれ自体は必ずしも否定されるものではないと解される。

一方で、本監査対象所属の説明によれば、本件契約変更は契約書第25条を根拠とするものとのことであるから、上記ガイドラインによれば、変更後の業務に着手する前に契約変更の手続きを採ることが求められることになる。

しかしながら、本件契約変更は本件契約の契約期間の最終日に行われているものであること、本監査対象所属の説明によれば、建設局との分筆ライン案を複数作成するための業務の追加による契約金額の増額の必要性を認識したのは令和6年1月頃であって、その時点で契約変更の手続きを採るべきであったが、3月まで行っていなかったとのことであり、この点において、本件契約変更は、同ガイドラインの定める大阪市の共通ルールに則した取扱いとは認められなかった。

さらに、本監査対象所属に確認を行ったところ、上記の必要性について、大阪公嘱協会より令和6年1月頃に口頭でのみ報告を受けたとのことであり、本件契約変更に関して大阪公嘱協会との間で交わされた協議書も見当たらなかった。

この点、上記ガイドラインによれば、契約の変更に係る協議については協議書を作成することが求められており、この点においても、本件契約変更は、同ガイドラインの定める大阪市の共通ルールに則した取扱いとは認められなかった。

以上から、本件契約変更は、大阪市における契約事務の共通ルールに則したものとはなっておらず、適切ではないと言わざるを得ない。

## (5) 結論

上記(1)及び(2)で述べたとおり、請求人が主張する、本件契約に係る契約の履行、契約金額に係る事項については、契約の履行の前提となる履行内容の特定に関して課題は認められたものの、違法又は不当であるというまでの事由はないことから、本件契約に基づく委託代金の支出を、違法又は不当とするまでの事由は見当たらなかった。

また、上記(3)及び(4)で述べたとおり、本件契約に係る契約の相手方選定、契約の変更に係る事項についても、課題は認められたものの、本件契約に基づく委託代金の支出を、違法又は不当とするまでの事由は見当たらなかった。

よって、本件契約における見積金額の妥当性に関する説明、並びに、本件契約において支払済みの委託代金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が、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、以下、意見として述べる。

## (付言)

### ア 契約相手方(大阪公嘱協会)との関係性について

上記(3)で述べたとおり、本件契約について、随意契約により大阪公嘱協会と契約を締結していること、その締結にあたり、契約事務審査会において「包括審議事項」として取り扱われていることについては、課題があると言わざるを得ず、その主因は、本監査対象所属と大阪公嘱協会とのこれまでの関係性にあるものと考えられる。

については、今後の登記測量業務等の委託にあたっては、個々の土地家屋調査士、また、土地家屋調査士法人等による受託の可否も十分に検討した上で、競争入札などの公平公正な契約手法によることを原則とし、仮に、大阪公嘱協会との随意契約によらざるを得ないのであれば、同協会の設立趣旨である「大量の登記測量業務等を適正かつ迅速に実施すること」に該当する場合に限定すべきである。安易な公嘱協会への一任は、その契約内容や契約金額に関する大阪市の主導性にも疑義が生じかねないため、適切ではない。

なお、本監査対象所属によれば、既に、随意契約による場合の契約事務審査会における実質審議に努めており、競争入札による委託先の検討もされているとのことであるが、今回の意見を踏まえ、早期に改善を図られたい。

### イ 履行内容の特定について

上記(1)で述べたとおり、本件契約においては、その業務内容や求める「成果品」について、書面で明確にされていなかった。

特に、本件契約のような、所謂「成果物型」の業務委託契約については、当該「成果品」を特定し、評価をすることにより契約の履行を確認したうえで、委託代金の支払いが可能になる。よって、書面により「成果品」が示されていない場合、「成果品」について受注者との間で認識に差異が生じるリスクも発生しうると考えられる。

そこで、契約に基づく業務内容を、仕様書等に明確に記載し、当初の合意書面等では定めきれないものであっても、追加書面等によって明確にしておくとともに、所謂「成果物型」の契約にあつては、どのような成果物を求めるのかについても、当事者間で疑義が生じないよう、仕様書や指示書等の書面により明確に記載しておくよう留意されたい。

#### ウ 契約変更の手續について

上記（４）で述べたとおり、本件契約変更は大阪市における共通のルールに則したものであることが認められた。

この点、本監査対象所属の説明によれば、所属独自の契約変更のルールは存在せず、大阪市の一般ルールが遵守できていなかったとのことである。そうであるならば、所属内において、契約事務における共通のルールが徹底されておらず、また、事後的なチェックも十分に機能していないと推測され、今後の契約案件においても同様の取り扱いとなるおそれも否定できない。

については、契約事務に係る大阪市共通のルールを今一度確認し、組織内で徹底のうえ、契約変更の協議については書面によることが必要であることも含め、そのルールが遵守されているかを組織としてチェックする体制を整えることが求められる。