

姫監公表第1号
令和2年 1月22日

姫路市監査委員	甲良	佳司
同	芝野	稔
同	西本	眞造

住民監査請求（「旧姫路市立ぼうぜ診療所」用地測量業務
委託料等の返還について）に係る監査の結果について

令和元年11月25日に受付した地方自治法第242条第1項の規定
に基づく住民監査請求に係る監査の結果を、同条第4項の規定に基づき、
次のとおり公表します。

第 1 監査の請求

1 請求人

姫路市民 廣野 武男

2 請求年月日

住民監査請求「旧姫路市立ぼうぜ診療所」用地測量業務委託料等の返還について」（以下、「本件請求」という。）に係る請求書（以下「本件請求書」という。）は、令和元年 1 1 月 2 5 日に提出された。

3 請求の要旨

- (1) 本件請求に係る用地測量業務等について、不必要な業務委託契約を締結し、その委託料及び業務委託等のために職員に行わせた不必要な事務に要した費用を支出している。
ア 保健福祉政策課長（A）は、課長専決で用地測量業務等を X 協会と法令等に違反して、一者随意契約を締結しているため、X 協会への委託料を姫路市に返還させることを求める。
イ 保健福祉政策課長（A）に、不必要な業務委託等のために職員に不必要な事務を行わせた費用を姫路市に返還させることを求める。
- (2) 保健福祉政策課長（A）の数々の法令等の違反行為について、姫路市職員の懲戒処分に関する基準に規定する「不適切な事務処理」、「虚偽報告」、「指導監督の不適正」、「公文書隠蔽」に該当するため、懲戒免職を求める。
- (3) 本件請求に係る監査について、監査委員の監査に代えて、公正中立不偏な判断ができる個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

4 事実を証する書面

- (1) 家島町坊勢地内土地境界復元等業務委託に係る関係書類
- (2) 家島町坊勢地内土地境界確定業務委託に係る関係書類
- (3) 本件請求土地に係る関係書類

5 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号。以下、「自治法」という。）第 2 4 2 条第 1 項に規定する要件を具備しているものと認め、令和元年 1 2 月 2 日に受理を決定した。

第2 監査の実施

1 個別外部監査契約に基づく監査

請求人が求める個別外部監査契約に基づく監査の実施については、監査委員は、日々様々な財務会計上の監査を公正不偏に実施していること、本件の違法性等の判断を行うに当たって、特に外部の者による判断を必要とし、あるいは、特に専門的な知識や判断等を必要とする事案ではないと判断したことから、監査委員による監査の実施を決定した。

2 監査の対象事項

請求人のいう保健福祉政策課長（A）は、健康福祉局保健福祉部保健福祉政策課内地域医療推進室長（以下、「地域医療推進室長」という。）であるが、請求人が求める職員の懲戒免職処分については、自治法第242条第1項の規定に該当しないため監査の対象とならない。

また、請求人のいう「旧姫路市立ぼうぜ診療所」とは「旧ぼうぜ医院」であり、「旧姫路市立ぼうぜ診療所」用地測量業務」とは、市がX協会と締結した令和元年6月3日当初契約（契約金額 833,760 円）及び同年8月21日一部変更契約（変更後契約金額 631,800 円）の「家島町坊勢地内土地境界復元等業務委託」（以下、「本件業務委託1」という。）並びに令和元年10月17日契約（契約金額 935,000 円）の「家島町坊勢地内土地境界確定業務委託」（以下、「本件業務委託2」という。）である。

そこで、監査の対象事項は、以下のとおりとする。

本件業務委託1及び2が、不必要な業務委託契約の締結であり、また、法令等に違反して一者随意契約を締結しているとして、支出した委託料及び業務委託等のために職員に行わせた不必要な事務に要した費用の返還を監査の対象とした。

3 監査対象部局

健康福祉局 保健福祉部 保健福祉政策課内 地域医療推進室

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、自治法第242条第6項の規定に基づき、令和元年12月13日に証拠の提出及び陳述を行う機会を与えた。

請求人は、当該陳述において、請求の趣旨に係る補足説明を行うとともに、追加の証拠書類として、現場写真を提出した。

なお、陳述の要旨は次のとおりであった。

(1) 個別外部監査契約に基づく監査の実施について

ア 代表監査委員が健康福祉局長在任中に、当該事案の事業決定がなされ、旧ぼうぜ医院解体について営繕課と協議を行い、ほぼ具体案が決定されていることから、代表監査委員は当事者の一人として除斥されるのが妥当である。

イ 議選委員については、議会において、X協会との一者随意契約を含み、少なくとも過去5年間の予算決算を認定している。

これらから、姫路市監査委員による監査が公正中立不偏に行われるとは信じがたいため、個別外部監査契約に基づく監査を求める。

(2) 本件業務委託1及び2に係るX協会との一者随意契約について

ア 地域医療推進室長は、本件業務委託1及び2についてX協会と一者随意契約を締結しているが、当該契約の業務委託随意契約理由書において、特定の者と契約しなければ、契約の目的を達成することができない契約をするときとし、その詳細理由として、公共嘱託登記手続きを法人として受託処理できることとあるが、姫路市に業者登録している土地家屋調査士（以下、「調査士」という。）でも処理ができる。

イ 本件業務委託1に係る作業を業務期間内に完了する能力を有することとあるが、期間内に完了していないことや、測量から境界確定まで一貫処理し、成果品に対して将来まで保証できることとあるが、担当測量士が保証できないと発言し、境界確定まで一貫処理できていないことから、X協会と契約しなければ契約の目的を達成できないとはいえず、自治法第234条第2項、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下、「施行令」という。）第167条の2第1項第2号及び姫路市契約規則第21条に違反している。

ウ 地域医療推進室長は本件業務委託1について、予定価格を設定していないこと、期間内に業務を完了していないこと並びに監督及び検査について地域医療推進室長ができるはずもなく、外部委託もしていないことから、姫路市契約規則第21条第1項第3号、第32条第1項第1号及び第3号並びに第50条第1項に違反している。

(3) 本件業務委託1及び2の契約金額について

地域医療推進室長は、X協会が報酬等の算定方法その他の報酬基準を示さなければならないとする規定を確認せず、見積価格について、見解を述べ価格調整を行わず、随意契約を行うとしても見積合せを行わず、最少の経費で最大の効果を挙げることを怠っていることから、自治法第2条第14項、第16項及び第17項並びに地方財政法第4条に違反している。

(4) 姫路市における測量登記業務に係る一者随意契約について

過去5年に遡った結果、測量登記業務に係る一者随意契約の契約金額は約1億4000万円ほどであり、見積合せを実施し、予定価格を設定していれば無駄な支出をせずに済んだ。

5 監査対象部局の陳述

自治法第242条第7項の規定に基づき、令和元年12月16日に関係職員の陳述の聴取を行った。

なお、陳述の要旨は次のとおりである。

(1) 本件業務委託1及び2の契約に係る経緯について

旧ぼうぜ医院建物の取壊し及び本件請求に係る土地の境界確定作業を行うべく、平成8年5月14日付で家島町、当時の隣接土地所有者であったB氏及び坊勢区長の3者で取り交わした土地境界に関する覚書（以下、「土地覚書」という。）に基づき、B氏相続人に連絡し、その後、相続人の代理人となった請求人と交渉することとなった。

請求人から、相続人側と市の2者で、現地立会のうえ境界確定を行うことの要求を受け、面談や電話にて現地測量や現地立会の履行について、度々、短期間の期限を指定されることがあった。また、本件請求に係る土地については現況と登記上の書類に齟齬があることから、専門家の知見も得た上で市の境界案を示し、将来必要となる登記申請等の準備のため、本件業務委託1の契約を締結した。

本来であれば、現地測量から境界立会、地積更正までを一契約として実施するところであったが、請求人とのこれまでの面談の経緯から、市の示す境界案を理解いただいた上で境界確認の立会を行う必要があったこと及び関係機関等と調整を行いながら事務を進めていく必要があったことなど、他律的な事情によって委託業務の履行に長期間を要する懸念があったことから、復元測量や地積更正登記などは、本件業務委託2の契約を締結し実施することとした。

(2) 本件業務委託1及び2の必要性について

本件請求に係る土地に関する資料が乏しく、現況と登記上の書類に齟齬があり、専門家の知見も得た上で市の境界案を示すため、本件業務委託1の契約を締結した。その成果物から市の境界案を決定し、請求人にそれを基に今後の事務を進めていくことについて了承を得ることが出来た。

その後、復元測量、地積更正登記及び土地境界確定をするため、X協会と本件業務委託2の契約を締結し、これらの実施から、隣接土地の上

に旧ぼうぜ医院建物の一部を無断で建築していることが判明し、土地所有者の相続人に対し、示談による損害賠償金を支払い、不法占拠状態を解消することができた。

また、筆界確認書の取り交わし、市道との境界協定申請に必要な隣接土地所有者等利害関係者の同意書をいただくことができたことなどから、本件業務委託1及び2が不必要であったとは考えていない。

(3) 本件業務委託1及び2に係る契約事務の適切性について

ア 土地の境界確定に当たっては、将来的に公共嘱託登記を実施することが明らかであったところ、X協会は、土地家屋調査士法第63条の規定に基づき、調査士の専門的能力を結合し、公共の利益となる事業に関して官公署等が行う不動産の表示に関する登記に必要な調査、測量及び登記手続きを適正・迅速に行い、公共事業の円滑な実現に寄与することを目的として設立された兵庫県下唯一の公益社団法人である。

イ X協会には能力、技術力を有した247もの調査士等が在籍しており、担当調査士の異動や廃業等があってもX協会は存続するため、本市の業者登録の内、各種調査計測・登記関係の役務提供区分に登録のある51の業者中、高い専門性と将来にわたっての確実な履行が必要な一連の業務を受託できる業者はX協会のみである。

ウ 予定価格については、本市が求める業務内容を元に作成された見積書を精査し、見積金額を予定価格として定めた。

6 監査の実施方法

自治法第242条第4項の規定に基づく監査は、監査対象部局に対して、関係書類の提出を求め、書類調査を行うとともに、関係職員からの事情聴取を行う方法により実施した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 代表監査委員の除斥について

本件業務委託1の当初契約日は令和元年6月3日であり、当時、健康福祉局付の主任専門官ではあったが、本件業務委託1に係る業務に関わっておらず、自治法第199条の2に規定する除斥対象とはならない。

(2) 本件請求に係る土地について

ア 昭和22年ごろに不法に埋め立てられた土地で、その後、土地所有

- 者の変遷を経て、坊勢区会から家島町に提供されている。
- イ 昭和41年に本件請求土地上に旧ぼうぜ医院建物が建設されている。
- ウ 兵庫県から、昭和49年3月18日に公有水面埋立ての追認、同年5月4日に竣功認可を受けている。
- エ 昭和50年5月1日に土地表題登記、昭和50年5月8日に当時の飾磨郡家島町を権利者として所有権保存登記がされている。
- オ 昭和57年1月に旧ぼうぜ医院建物が増築されている。
- カ 本件請求土地と隣接地との境界について、土地覚書が交わされ、旧ぼうぜ医院建物の取壊しをしようとするときは、市は土地所有者及び坊勢区長に速やかに通知するとともに、旧ぼうぜ医院建物が滅失したときは、市及び土地所有者は、直ちに坊勢区長の立会いのうえ、土地境界について協議し、解決することとなっている。
- キ 平成30年10月1日に姫路市立ぼうぜ医院として新築移転したため、平成31年4月から土地覚書に基づき、旧ぼうぜ医院建物の取壊し及び土地の境界確定に向けた事務を始めている。

(3) 本件業務委託1について

- ア 主な業務内容は、資料及び現地調査、現況測量（多角測量、画地調整等を含む）及び成果図面の作成である。
- イ 見積金額は、兵庫県、兵庫県下全市町等で構成される兵庫県用地対策連絡協議会とX協会が協議のうえ作成した「不動産表示登記業務委託単価表・運用要領」に基づき算出されたものである。
- ウ 姫路市の登録業者で、役務提供等の業種のうち各種調査計測・登記関係の登録業者であるX協会と一者随意契約を締結している。
- エ 随意契約理由書で、契約の性質又は目的が競争入札に適さない場合の、「特定の者と契約しなければ契約の目的を達成することができない契約をするとき」を選択し、隣接土地所有者から速やかな対応を求められているとし、一者随意契約の詳細理由を、
- (ア) 公共嘱託登記手続きを法人として受託処理できること。
- (イ) 作業を業務期間内に完了する能力を有すること。
- (ウ) 測量から境界協定まで一貫処理し、成果品に対して将来まで保証できること。
- (エ) 測量を遂行するために、法務局の信用、信頼があること。

上記の要件を満たし、限られた時間内に完成する能力、技術力と人員を要し、公共嘱託登記を受託できる最適かつ唯一の法人であることとしている。

- オ 打合せ協議回数、多角測量の測量点及び対象収集資料の増による増

額並びに復元測量の実施取りやめ及び交通費の減による減額により、令和元年8月21日付で一部変更契約を締結し、契約金額が201,960円減額となっている。

(4) 本件業務委託2について

ア 主な業務内容は、本件業務委託1で取りやめた復元測量（境界立会・確認を含む）並びに境界確定、地積更正登記及び関係官庁への提出書類作成となっている。

イ 本件業務委託1の業務内容とは、重複したものはない。

ウ 見積金額は、兵庫県、兵庫県下全市町等で構成される兵庫県用地対策連絡協議会とX協会が協議のうえ作成した「不動産表示登記業務委託単価表・運用要領」に基づき算出されたものである。

エ 姫路市の登録業者で、役務提供等の業種のうち各種調査計測・登記関係の登録業者であるX協会と一者随意契約を締結している。

オ 随意契約理由書で、契約の性質又は目的が競争入札に適さない場合の、「特定の者と契約しなければ契約の目的を達成することができない契約をするとき」及び「経験又は知識を特に必要とする場合又は現場の状況等に精通したものと契約するとき」を選択し、本件業務委託1の結果として、本件請求土地の公簿地積と実測面積に大きな乖離があることが判明したため、一者随意契約の詳細理由を、

(ア) 法人として公共嘱託登記手続き復元測量から境界確定、地積更正登記まで一貫して受託処理できること。

(イ) 作業を業務期間内に完了する能力、技術力、人員を有すること。

(ウ) 当該測量を遂行するために、法務局に信用、信頼があること。

上記の要件を満たし、本件業務委託1を受託し現場の状況に精通していることとしている。

(5) 本件業務委託1及び2に伴う事務について

土地覚書に基づき、通知、協議及び現地立合い等本件請求土地の境界確定等に向けて事務を行っている。

(6) 契約方法に関する判例について

契約締結の方法については、競争性、透明性、経済性等に最も優れた一般競争入札を原則としつつ、自治法第234条第1項及び第2項並びに施行令第167条の2並びに姫路市契約規則第19条の規定に基づき、一定の条件を満たす場合にのみ随意契約による方法が認められている。更に、姫路市契約規則第21条の規定に基づき、随意契約のうち例外的なものとして一者随意契約による方法が認められている。

昭和62年3月20日最高裁判決では、「競争入札の方法によること

自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も同項一号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。そして、右のような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及び令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である。（注：文中「同項一号」は、現行施行令一六七条の二第一項第二号である。）」とされている。

2 判断

(1) 本件業務委託 1 及び 2 並びにそれらに伴う事務の必要性等について

本件請求に係る土地については、土地覚書に基づき土地境界を確定させる必要があり、請求人から、隣接土地所有者と市の 2 者による現地立会により境界確定させたいとの要求を受けたようであるが、市として適正に確定させるためには、本件業務委託 1 及び 2 の業務は必要であり、これらの業務は専門的な知識や技術を要するため、測量、登記等業務について委託することは妥当であると認められる。

また、それらに伴う事務を本件請求土地の所管部署として職員が行うこと及びそれらに伴う経費の支出も妥当であると認められる。

(2) 本件業務委託 1 の一者随意契約理由について

ア 「隣接土地所有者から速やかな対応を求められている」について

土地覚書において、旧ぼうぜ医院建物の取壊しをしようとするときは、市は土地所有者及び坊勢区長に速やかに通知するとともに、旧ぼうぜ医院建物が滅失したときは、市及び土地所有者は、直ちに坊勢区長の立会いのうえ、土地境界について協議し、解決することとなっている。このことから、市及び隣接土地所有者の双方にとって速やかな対応が必要な案件と認められる。

令和元年度予算において、旧ぼうぜ医院建物取壊し及びそれに伴う

境界確定作業に伴う経費が予算化されたため、土地覚書に基づき、速やかに対応することは妥当であると認められる。

イ 「作業を業務期間内に完了する能力を有する」について

請求人が、業務が完了していないことを主張しているが、業務内容は隣接土地所有者の同意を必要とするものであり、隣接土地所有者の同意を得られないことには業務の完了に至ることはできず、本件の経緯、状況から当初の業務内容の一部変更はやむを得ないことであり、変更した業務内容で完了したことは認められる。

ウ 「限られた時間内に完成する能力、技術力、人員を要し、公共嘱託登記を受託できる最適かつ唯一の法人」について

X協会には、能力、技術力を有した247の調査士等が在籍しており、本件請求土地境界についての経緯等について複雑な案件であることから、業務の履行が困難であることが想定でき、担当調査士以外の調査士の協力を得て業務を遂行できるほか、担当調査士の異動や廃業等があってもX協会は存続することから、相手方の要件として法人であることを盛り込むことは妥当であると認められる。

姫路市業者登録の役務提供等の業種で各種調査計測・登記関係においては、資格者証の写し、過去2年の契約実績等を提出し、業者登録されており、複数の調査士を有している業者もあるが、その規模、対応等を考慮しX協会を選定したことは妥当であると認められるが、その選定理由をより明確に記載されることが望ましい。

エ 「測量から境界協定まで一貫処理し、成果品に対して将来まで保証できること」について

成果品について保証するのは担当調査士ではなく、受託者であるX協会である。また、X協会は土地家屋調査士法に基づき設立された公益社団法人であり、担当調査士の異動や廃業等があっても、多数の調査士等が在籍しX協会が存続する限りは、成果品等への対応が可能であると認められる。

上記アからエを踏まえ総合的に判断し、施行令第167条の2第1項第2号（契約の性質又は目的が競争入札に適さない場合）及び姫路市契約規則第21条第1項第3号（契約の性質等により2人以上の者から見積書を徴することが不相当であると認められるとき）の規定を適用し、相手方としてX協会を選定したことは、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮した契約担当者の合理的な裁量判断であると認められる。

(3) 本件業務委託2の一者随意契約理由について

本件業務委託1の一者随意契約理由に加え、本件業務委託1の受託者で、現場の状況等を十分に把握していることから、X協会との一者随意契約の締結は妥当と認められる。

(4) 本件業務委託1及び2の委託料について

兵庫県、兵庫県下全市町等で構成される兵庫県用地対策連絡協議会とX協会が協議のうえ作成した「不動産表示登記業務委託単価表・運用要領」に基づき算出された見積金額を予定価格としているもので、標準的な価格と認められる。

第4 結論

本件業務委託1及び2は不必要な業務委託契約の締結であるとは認められず、また、X協会との一者随意契約の締結は、総合的に判断し法令等に違反しているとまでは認められないので、支出した委託料及び業務委託等のために職員に行わせた事務に要した費用が違法な支出とは認められず、本件請求については、これを棄却する。

第5 意見

契約締結の方法については、競争性、透明性、経済性等に最も優れた一般競争入札を原則としつつ、自治法第234条第1項及び第2項並びに施行令第167条の2並びに姫路市契約規則第19条の規定に基づき、一定の条件を満たす場合にのみ随意契約による方法が認められている。

また、姫路市契約規則第21条の規定に基づき、随意契約のうち例外的なものとして一者随意契約による方法が認められているが、業者選定においてはより慎重かつ厳正に行う必要があり、選定理由を明示しなければならない。

今回請求のあった用地測量業務や公共嘱託登記業務に限らず、その他の契約においても、競争性のある契約方法をとることができないか十分に検討を行うとともに、業務内容、範囲、性質等を精査し、相当の理由がある場合にしか一者随意契約による方法をとることができないことを認識し、適正な事務執行に努められたい。