

姫 監 公 表 第 9 号

令和2年 5月28日

姫路市監査委員	甲良 佳司
同	芝野 稔
同	西本 眞造
同	駒田かすみ

住民監査請求（「委託業務契約（一者随意契約）の委託
業務料等の返還」について）に係る監査の結果について

令和2年3月30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5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「『委託業務契約（一者随意契約）の委託業務料等の返還』について」（以下、「本件請求」という。）に係る請求書は、令和 2 年 3 月 3 0 日に提出された。

3 請求の要旨

- (1) 「書写中央公園土地地積更正及び合筆業務委託」（以下、「本件業務委託」という。）について、法令等に違反して A 協会と一者随意契約を締結している。

また、姫路市契約規則（以下、「市契約規則」という。）第 2 0 条に規定する「予定価格の設定」を行わず、工事完了届を収受した際も地方自治法（以下、「自治法」という。）第 2 3 4 条の 2 第 1 項及び市契約規則第 4 2 条第 1 項に規定する業務完了検査を行っていない。

よって、公園整備課長に対し、違法に支出した A 協会への委託料 2, 655, 720 円及び返還に至る日まで民法に規定されている年 5 % の金員の合計額を姫路市に返還させることを求める。

- (2) 自治法第 2 5 2 条の 4 3 第 1 項の規定により、本件請求に係る監査について、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約によることを求める。
- (3) 議員のうちから選任された監査委員（以下、「議選監査委員」という。）駒田かすみは監査委員として不適格であるため、自治法第 1 9 8 条の 2 の規定により、除斥を求める。

（「自治法第 1 9 8 条の 2」については、「自治法第 1 9 9 条の 2」の誤りであると、令和 2 年 4 月 1 7 日の陳述会で請求人に確認した。）

4 事実を証する書面

- (1) 本件業務委託に係る関係書類
- (2) 法令等の抜粋

5 請求の受理

本件請求は、自治法第 2 4 2 条第 1 項及び第 2 項に規定する要件を具備しているものと認め、令和 2 年 4 月 8 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 議選監査委員駒田かすみの除斥について

自治法第199条の2では、「監査委員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない」と規定されている。請求人の主張は自治法第199条の2の規定には該当しないことから、除斥対象とならない。

3 監査の対象事項

本件請求の対象となった契約は、姫路市がA協会と平成30年9月26日に契約を締結した本件業務委託のことである。

監査の対象事項は、以下のとおりとする。

本件業務委託について、法令等に違反して予定価格の設定を行わずに一者随意契約を締結し、業務完了時の完了検査も行われていないとして、違法に支出した委託料及び返還に至る日まで民法に規定されている年5%の金員（遅延損害金）の合計額を、公園整備課長に対して姫路市に返還させることについて、監査の対象とした。

4 監査対象部局

建設局 公園部 公園整備課

5 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7項の規定に基づき、令和2年4月17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ったが、追加の証拠書類の提出はなかった。

なお、陳述の要旨は次のとおりである。

(1) 本件業務委託に係る A 協会との一者随意契約等について

事業が完了すれば完了届を提出するが、完了検査を行っていないのは間違いない。完了検査は組織としての問題で公園整備課だけでなく、完了検査をどのような手順でやるかという基準がないが、それで良いのか。

一者随意契約についても、どういう場合に該当するのか、どういう条件をクリアしなければならないのか、明確に基準を決めておかなければならない。完了検査についても、手順を示した規定を姫路市で設けるべきである。業者の申請を鵜呑みにして完了届を出して検査も終わっているということなら、齟齬があった場合でも業者は責任を取らないことになる。

当該契約において、委託業務完了届で職員の押印があるが、業務が完了したということの確認印なのか、単に完了届を受領したという印なのか。成果物引渡書により成果物の引渡しを受けているなら、委託業務完了届とあわせて現場で確認を行う必要があるのではないか。また、資料として兵庫県の財務規則を提出したが、県では工事完了検査をどのように行うか規定されているが、姫路市では完了検査はどのような手順でやるかという規定がない。

また、兵庫県用地対策連絡協議会（以下、「用対連」という。）の単価表と運用要領を入手したが、この単価表が妥当か否かについて、姫路市は検討していない。

前回の住民監査請求（令和元年11月25日提出）において、監査委員は昭和62年3月20日の判決を引用して一者随意契約を妥当と判断したが、当該判例はあくまでも随意契約についてのもので、一者随意契約ではない。法律でも一者随意契約についての規定はなく、市契約規則にあるだけである。一般競争入札をすれば相当の額が圧縮されるのは間違いなく、そのためには予定価格の設定が必要だが、姫路市では予定価格の設定もできていない。

(2) 個別外部監査契約に基づく監査の実施について

本当に専門的な知識が必要で、少なくとも監査事務局にはその調査能力はない。測量についても測量の専門家でなければわからない。現実には、測量が終わった場合に姫路市では完了検査を行っておらず、完了検査をどのように行うのか当局で理解できておらず、当然、監査事務局も理解できていない。よって、専門家に監査してもらえば適切な判断が出ると考える。

(3) 議選監査委員駒田かすみの除斥について

姫路市の議選監査委員は全て一年で辞任しているが、一年で実際に監査できるのか。監査の内容について明確に根拠があって判断してもらえるのか、何度も経験を踏まえないと適正な判断はできないと考える。自治法改正で議選監査委員は一人でも良いとなっている。法的な解釈をするには弁護士を監査委員にすべきで、そうすれば公正不偏な判断が出ると思う。

6 監査対象部局の陳述

自治法第242条第8項の規定に基づき、令和2年4月17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) 本件業務委託契約の内容について

本件業務委託は、平成20年より行った公園整備工事の完了に伴い、公園用地の地目変更登記、合筆登記及び地積更正登記を行うものである。筆数も多く、一筆ごとに地積更正登記を行うと非常に事務が煩雑になること、また、公園工事完了後でないと地目変更できないため、工事完了後に地目変更登記、合筆登記及び地積更正登記を一括して行った。

(2) 本件業務委託に係る契約事務について

一者随意契約について、当該公園は大規模な敷地、多数の筆数、多数の私有地との境界を有していること、敷地内に複数の里道水路があり、測量図や公図との整合性確認、登記に必要な境界確定書等の確認など、登記にかかる一連の作業が膨大であり、高い精度と技術力が求められ、工事が既に完了し公園として供用開始していることから、現状に則した登記変更を速やかに行う必要があった。そのため、限られた時間内に測量から登記まで一貫処理し業務を完了させる能力・技術力・人員を有する業者でなければならず、当該業務を受託できるのはA協会のみであると判断した。

予定価格の設定については、用対連及びA協会が作成した「不動産登記業務委託単価表・運用要領」（以下、「単価表等」という。）に基づき積算し、予定価格の設定を行った。

完了確認については、登記に関するものについては成果品に含まれる登記完了関係書類により完了確認を行い、境界標の復元に関しては、平成31年2月4日に現地で指示を行った上で、写真で完了確認を行っている。

以上のことから、当該業務委託を一者随意契約で行ったことについて

違法性はなく、A協会への委託料の支払及び職員が行った事務は適切なものであり、請求人の監査請求を棄却することを求める。

7 監査の実施方法

自治法第242条第5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) 本件業務委託について

ア 業務内容は、書写中央公園内土地（公簿面積 33,802 m²、筆数 60 筆）の合筆、地積更正及び地目変更の登記申請から登記完了までの一連の作業である。

イ 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A協会と一者随意契約を締結している。

ウ 業務委託随意契約理由書では、「ア 契約の性質又は目的が競争入札に適さない場合」の「2 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者と契約するとき」が選択されており、

(ア) 業者選定の条件について、

- a 限られた時間内に測量から登記まで一貫処理できること。
 - b 成果品に対して将来まで保証できること。
 - c 法務局に信用、信頼があること。
 - d 業務を完了させる能力・技術力・人員を有する業者であること。
- とした上で、

(イ) A協会について、

- a 土地家屋調査士法（以下、「調査士法」という。）第63条第1項により、登記嘱託の申請等を適正かつ迅速な遂行に寄与する目的で設立されている。
- b 多くの官公庁から業務を受託し確実に履行した実績がある。
- c 廃業が基本的にないため成果品への将来にわたる保証力がある。
- d 兵庫県下全域の土地家屋調査士（以下、「調査士」という。）が加入する組織であることから、業務の執行に関する経験、技術力及び組織力を有している。

とし、今回業務を実施できる唯一の法人と判断している。

(2) 本件業務委託に伴う事務（予定価格の設定、完了検査）について

予定価格の設定については、公園整備課で作成した実施委託設計書をもとに設定されている。また、完了検査については、境界標の復元測量は平成31年2月4日に公園整備課職員2名が現地で既知点を指示後、写真にて指示した場所への復元作業の完了を確認し、また、登記関係は業務完了後に提出された成果報告書添付の登記事項証明書等により、作業内容である「書写中央公園内土地の合筆、地積更正及び地目変更の登記申請から登記完了まで」の業務が完了したことを確認している。

(3) 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項並びに地方自治法施行令（以下「施行令」という。）第167条の2の規定に基づき、一定の要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。

昭和62年3月20日最高裁判決は、上記要件の一つである「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」（施行令第167条の2第1項第2号）の解釈につき、「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」と判示している。

当該判決に係る契約事案は、四者での見積合せを実施後、価格以外の要素を考慮して、価格面で市が最も有利となる相手方以外の者との間で随意契約を締結したものである。何名から見積書を徴するかについては、契約締結に向けた事実の調査の手法や程度に関する事柄であって、この

点についても「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」といえる。

姫路市においても判断の合理性を確保するため、市契約規則第21条第1項の規定により「原則として2人以上の者から見積書を徴する」こととし、一定の要件を満たす場合にのみ、いわゆる「一者随意契約」として、1人から見積書を徴することで足りるものとしているところである。また、そもそも一者随意契約においても当該判決に係る契約事案と同じく、施行令第167条の2第1項第2号の規定する要件を満たすべきことは当然である。

以上のことから、一者随意契約により締結された本件業務委託についても、その適法性を判断するために上記判例の判断基準を用いることができる。

2 判断

(1) 本件業務委託の一者随意契約理由について

本件業務委託の業務の特徴として、公簿面積が33,802㎡と広大であること、筆数も60筆と多く、多数の私有地との境界があること等が挙げられる。なお、一者随意契約理由書では、業者選定について以下のアからエの要件が挙げられており、その要件の妥当性について判断する。

ア 「限られた時間内に測量から登記まで一貫処理できること」について

A協会は調査士法第63条第1項に基づき設立され、これまで多くの官公庁から業務を受託していること、また、兵庫県下全域の調査士が加入することで十分な、経験、技術力、組織力を有しており、一貫処理への対応が可能と認められる。

イ 「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A協会であり、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A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。

ウ 「法務局に信用、信頼があること」について

A協会には、数多くの業務の実績があるが、他の調査士事務所等について法務局に信用、信頼がないとはいうわけではないことから適当ではなく、より明確な理由を記載する必要がある。

エ 「業務を完了させる能力・技術力・人員を有する業者であること」について

既に上記アで述べたとおりである。

以上のとおり、一部の要件で課題はあるものの、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、本件業務委託契約の相手方としてA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により決定されたものであると認められる。

(2) 本件業務委託に伴う事務（予定価格の設定、完了検査）について

予定価格の設定については、公園整備課で作成した実施委託設計書をもとに設定され、金額の妥当性については用対連及びA協会が作成した単価表等で確認されている。

また、完了検査については、境界標の復元測量は平成31年2月4日に公園整備課職員2名が現地で既知点を指示後、写真にて指示した場所への復元作業の完了を確認し、また、登記関係は業務完了後に提出された成果報告書添付の登記事項証明書等により、作業内容である「書写中央公園内土地の合筆、地積更正及び地目変更の登記申請から登記完了まで」の業務完了の確認を行ったと認められる。

第4 結論

本件業務委託については、契約方法及び事務処理が法令等に違反しているとは認められず、委託料が違法に支出されたとはいえない。

よって、本件請求については、これを棄却する。

なお、姫路市における公有財産の測量、登記等の事務は、財産の異動等に伴い発生する全庁的な事務であるが、財産を所管、管理している各部署において、その業務内容、規模等は多種多様であるため、業務委託の契約方法については個別の事案ごとに判断が必要となる。

今後の契約手続に際しては、一者随意契約の判断基準の明確化、チェック体制の強化を図るとともに、測量・登記事務手続の具体的なマニュアルの作成を行うなど、全庁的に事務処理がより適正に行われるよう努められたい。