

## 生駒市監査委員告示第14号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による監査請求について、同条第4項の規定により監査を行い、その結果を請求人に対して通知したので、これを公表する。

平成21年10月1日

生駒市監査委員 藤 本 勝 美  
生駒市監査委員 井 上 圭 吾  
生駒市監査委員 井 上 充 生

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人

#### 2 請求書の提出

平成21年8月6日

### 第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面並びに陳述時の補足説明によれば、本件請求の要旨は次のとおりである。

#### 1 請求の対象行為

生駒市が所有又は取得する土地及び建物の表示に関する登記業務並びに生駒市が行うべき土地及び建物の表示に関する登記業務（以下「嘱託登記業務」という。）について、奈良県公共嘱託登記土地家屋調査士協会（以下「奈良県公嘱協会」という。）と公共嘱託登記業務委託単価契約書を締結し、これに基づき各部局が平成16年度から平成20年度まで随意契約した行為。

#### 2 対象行為が違法又は不当であることの理由

生駒市は自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の2第1項第2号に基づき、嘱託登記業務の委託につき奈良県公嘱協会と随意契約を締結した。それにより競争性のある方法で契約した場合と比べ高額な委託契約となり、5年間で72,694,990円の損害（契約額の20%相当）を生駒市民に与えている。また、奈良県公嘱協会が発注した社員に偏りがあり、社員の約1割で業務の約50%を行っているが、この社員選定の基準は不明である。さらに、この制度により土地家屋調査士（以下「調査士」という。）は各自で官公署への受注に参加できない状況であり競争性が阻害されている状況である。以上のことから、この随意契約は違法又は不当である。

#### 3 求める措置内容

生駒市は嘱託登記業務の委託について競争性のある契約に是正することを求める。

### 第3 請求の受理

本件請求が自治法第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、平成21年8月11日にこれを受理した。

#### 第4 監査の実施

##### 1 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、平成21年8月18日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。これに対し、請求人から新たな証拠の提出及び請求内容の補足説明があった。

##### 2 監査の対象事項

生駒市が嘱託登記業務について奈良県公嘱協会と単価契約方式による随意契約を締結し業務委託したことが違法又は不当な行為であるかを監査の対象とした。

なお、請求人は平成16年度から平成20年度の5年間分の随意契約について損害を与えたと述べているが、自治法第242条第2項の規定により当該行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、正当な理由がない限り請求できないとしているため、請求があった日の時点で当該随意契約に基づく支出が1年を経過していない36件について監査の対象とした。

##### 3 監査の対象部局等

生駒市建設部管理課を監査対象とし、必要な資料の提出を求めるとともに、建設部長、管理課長、管理課整理係長の出席を求め、平成21年8月18日及び同月27日に事情聴取を行った。

#### 第5 監査の結果

本件請求については、次のとおり決定した。

##### 1 事実関係の確認

本件請求書及び提出された事実証明書並びに関係職員の事情聴取及び提出された資料等に基づき、次のように事実を確認した。

##### (1) 嘱託登記業務の委託契約について

生駒市は、嘱託登記業務について、奈良県公嘱協会と随意契約により下記概要の平成20年4月1日付け公共嘱託登記業務委託単価契約書（以下「本件契約」という。）を締結し、当該業務担当部署が本件契約に基づき業務を委託し、委託料を支出した。なお、本件契約では、生駒市が行う嘱託登記業務の一部を同協会に委託するとなっているが、実際は生駒市が外部に委託する嘱託登記業務についてはそのすべてを同協会に委託している。

（本件契約の概要）

- ① 生駒市は奈良県公嘱協会に嘱託登記業務の一部を委託し、同協会はこれを受託する。
- ② 契約期間は平成20年4月1日から平成21年3月31日までとする。
- ③ 報酬は業務の各項目ごとに単価で定める（単価表等が本件契約書に添付されている）。
- ④ 生駒市は、奈良県公嘱協会に具体的な業務を委託するときは、登記業務処理

委託書により委託し、奈良県公嘱協会は委託を受けたときは、直ちに業務に着手し、履行期限までに完了する。

- ⑤ 奈良県公嘱協会は、業務を完了したときは、単価表等に基づき報酬額を算出して生駒市に請求し、生駒市は適法な請求書を受理した後30日以内に報酬を支払う。

契約締結時の起案文書には、随意契約の理由として、調査士は土地家屋調査士法（昭和25年法律第228号。以下「調査士法」という。）の規定により、不動産の表示に関する登記に必要な調査、測量、申請手続業務等を業とする唯一の有資格者でありこれ以外の者が業として前記業務を「受託・処理」することは、調査士法に違反することになること、また、奈良県公嘱協会は、調査士法第63条第1項に基づき、調査士がその専門的能力を結合して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、申請手続等の適正かつ迅速な実施に寄与することを目的とした公益法人であることから自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定による「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」であるとして随意契約する旨記載されている。

本件契約は作業項目ごとに単価を定める単価契約方式である。そのため、実際の業務については、当該業務に係る作業項目について、作業に要する数量と単価契約による単価をもとに積算し、当該業務に係る委託金額を算出する。この方式を採用している理由として、関係職員の説明によると、嘱託登記業務は作業を遂行している中で当初予測し得なかった作業の発生や、逆に当初予定していた作業が実施不可能となる等、業務着手以前に数量等を確定できない要素が多いことを挙げている。

本件契約の契約書に記載の金額は、近畿地区用地対策連絡協議会作成の「公共嘱託登記（土地家屋調査士）業務積算基準」をもとにして、各項目の単価を定めたものである。この単価については、項目によっては地域区分、作業の難易度等に応じた加減率を定めているものもあり、加減率の定めがある項目については、その加減率の範囲内で必要に応じて単価を加減できると定めている。さらに、契約書に添付の「委託料単価表の運用について」の第6で「調査業務及び測量業務の委託料については、地域区分、作業の難易度による加減率を乗じた単価に95%を乗じた額とする。」と規定しており、単価について一定の減算を行っている。

関係職員の説明によると、奈良県をはじめ県内の各市町村が同一の単価を適用しているが、生駒市独自の運用として平成15年度から平成18年度までは、加減率のある項目につき加減率を適用せずに単価に95%を乗じた額を単価とし、平成19年度から平成20年度までは加減率のある項目につき加減率を乗じた単価に95%を乗じた額を単価としている。さらに、平成21年度においては加減率を適用したうえ、当該業務に係る作業項目について金額を積算し算出した金額に、生駒市において平成20年度に執行した建設工事等入札のうち平成21年2月28日までに執行した149件の平均落札率である79%を乗じて業務委託料を算出している。このように、価格については平成15年度から段階的に見直しを図っているとの説明であった。一方、奈良県においては平成21年度から嘱託登記業務について一般競争入札を実施しているものもあり、県内の他市でも指名競争入札を導入している市も見受けられる。生駒市においても、生駒市随意契約適正化検討委員会等の提言を受け、長年随意契約していた業務について個別に競争入札の可能性を検討し、結果として競争入札に移行した業務もあることから、嘱託登記業務についても奈良県や他市の状況等を調査検討し、本市において競争入札を導入する可能性について検証していきたいとのことであった。

## (2) 奈良県公嘱協会について

奈良県公嘱協会は調査士法第63条の規定により、不動産の表示に関する登記に必要な調査若しくは測量又はその登記の嘱託若しくは申請の適正かつ迅速な実施に寄与することを目的として設立された。同条の規定に基づき定められた「社団法人奈良県公共嘱託登記土地家屋調査士協会定款」（以下「定款」という。）では、第3条で調査士法第63条を引用したうえで「公共の利益となる事業の成果の速やかな安定を図り、登記に関する手続きの円滑な実施に資し、もって不動産に係る国民の権利の明確化に寄与することを目的」としている。定款第5条では、奈良県公嘱協会の社員は奈良地方法務局の管轄区域内に事務所を有する調査士又は調査士法人（以下「調査士等」という。）でなければならない旨規定しており、さらに第7条において、社員として入会するには入会手続が必要である旨を規定している。つまり奈良県公嘱協会はいこれらの調査士等で構成された任意加入の団体であり、官公署が奈良県公嘱協会に委託した業務は、奈良県公嘱協会が社員の調査士等を選定し、処理させている。

## (3) 嘱託登記業務委託状況

生駒市における嘱託登記業務については、前述のとおり随意契約による単価契約に基づき、各担当部署で業務委託している。本件契約に基づく業務委託のうち、支払日が本件請求の日から1年を経過していないものは36件、その委託金額の合計は27,468,000円であり、その内訳は次のとおりである。

	業務名	担当課	金額	支払日
1	谷線整理事業に係る公共嘱託登記業務	管理課	139,650円	平成20年8月15日
2	湯舟川都市下水路改修工事に係る公共嘱託登記業務委託	下水道管理課	350,700円	平成20年9月30日
3	小平尾町秋津地内用地整理事業に伴う公共嘱託登記業務	管理課	499,800円	平成20年10月31日
4	都市計画道路駅前東線街路整備事業等に係る調査測量申請業務（その1）	管理課	423,150円	平成20年11月28日
5	都市計画道路松ヶ丘通り線街路整備事業に係る調査申請業務（その1）	管理課	153,300円	平成20年11月28日
6	生駒駅前北口第二地区等に係る調査、測量及び各申請手続業務	地域整備課	1,539,300円	平成20年12月5日
7	北新町温譲寺線道路改良事業に伴う公共嘱託登記業務（その2）	管理課	122,850円	平成20年12月25日
8	都市計画道路元町菜畑線街路整備事業に係る調査測量業務	管理課	328,650円	平成20年12月25日
9	公有財産未利用地（街路事業代替用地）に伴う公共嘱託登記業務	管理課	532,350円	平成21年1月26日
10	小平尾西谷線道路改良工事に伴う公共嘱託登記業務	管理課	265,650円	平成21年1月26日

11	井出山グラウンド測量登記業務委託	スポーツ 振興課	427,350円	平成21年1月26日
12	俵口小明線整理事業に係る公共嘱託登記業務	管理課	1,219,050円	平成21年1月30日
13	有里線道路改良工事に伴う公共嘱託登記業務	管理課	1,675,800円	平成21年2月16日
14	俵口小明線歩道整備工事に伴う公共嘱託登記業務	土木課	369,600円	平成21年2月25日
15	西壺分小倉寺線道路改良工事に伴う公共嘱託登記業務	管理課	1,338,750円	平成21年3月25日
16	小明東山線整理事業に係る公共嘱託登記業務	管理課	648,900円	平成21年4月6日
17	都市計画道路谷田大路線街路整備事業に係る調査測量申請業務	管理課	281,400円	平成21年4月6日
18	都市計画道路松ヶ丘通り線街路整備事業に係る調査測量申請業務(その2)	管理課	616,350円	平成21年4月6日
19	上町地内46号線境界標埋設作業に係る調査測量業務	管理課	882,000円	平成21年4月6日
20	南田原町広場整備事業に伴う用地測量業務	みどり 推進課	924,000円	平成21年4月6日
21	西松ヶ丘地内道路整理事業に係る公共嘱託登記業務	管理課	2,991,450円	平成21年4月15日
22	大登藤尾線支線3号道路改良事業に伴う公共嘱託登記業務	管理課	657,300円	平成21年4月15日
23	庄田地内1号線市道明示再現作業に係る測量業務	管理課	1,293,600円	平成21年4月15日
24	都市計画道路谷田大路線街路地地図訂正に係る調査申請業務	管理課	233,100円	平成21年4月15日
25	市道菜畑西壺分線交差点改良工事に伴う公共嘱託登記業務	管理課	330,750円	平成21年4月15日
26	第2高山北田原線整理事業に係る公共嘱託登記業務	管理課	737,100円	平成21年4月27日
27	有里藤尾線道路改良工事に伴う公共嘱託登記業務	管理課	351,750円	平成21年4月27日
28	北新町温譲寺線道路改良工事(その2)に伴う公共嘱託登記業務	管理課	1,414,350円	平成21年4月27日
29	小平尾西谷線道路改良工事に伴う公共嘱託登記業務	管理課	354,900円	平成21年4月27日
30	生駒市流域関連公共下水道辻町147号線工事に伴う官民境界点復元業務	下水道 推進課	92,400円	平成21年4月27日
31	生駒市流域関連公共下水道俵口町31号線工事に伴う官民境界点復元業務	下水道 推進課	427,350円	平成21年4月27日
32	東生駒野村證券会社寮跡地内測量及び登記作業業務委託	企画政策課	1,269,450円	平成21年4月27日

33	生駒駅前北口第二地区市街地再開発事業等に係る公共嘱託登記業務	地域整備課	1,044,750円	平成21年4月27日
34	元町菜畑線隣接市有地境界確定測量業務	企画政策課	925,050円	平成21年4月30日
35	南田原正田線支線2号・3号整理事業に係る公共嘱託登記業務	管理課	1,730,400円	平成21年5月15日
36	宮西峰線支線2号整理事業に係る公共嘱託登記業務	管理課	875,700円	平成21年5月15日

## 2 判断

- (1) 地方公共団体が締結する契約については、自治法第234条第1項で「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するもの」とされ、同条第2項では「指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」とされている。つまり、地方公共団体の契約は、原則として一般競争入札の方法により締結するものとされ、他の契約方法は例外的なものとされる。これは、一般競争入札が、広く均等に契約への参加機会を与えることにより契約の公正性が確保でき、かつ競争原理に基づく価格の有利性や契約事務の透明性が最も期待できるといった観点によるものである。

そして、例外的な方法の一つである随意契約については、手続が簡略で経費の負担が少なくすみ、かつ契約の目的、内容に照らして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できるという長所がある反面、契約の相手方が固定化し、契約の締結が情実に左右されるなど公正を妨げる事態が生じるおそれもあることから、自治法施行令第167条の2第1項において、随意契約によることができる場合を規定し、一定の場合に限定して随意契約の方法による契約の締結を許容している。本件契約は自治法施行令第167条の2第1項第2号の「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」として随意契約されたものである。「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」とは、契約の性質又は目的に照らして競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合にのみ限定されるものではなく、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、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第2号に該当するとされ、これ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という法令の趣旨を勘案し、具体的な契約ごとに、その種類、内容、性質、目的等の諸般の事情を考慮して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であるとされる（昭和62年3月20日最高裁判所第二小法廷判決昭和57年(行ツ)第47号）。

したがって、ある契約が「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するか否かの判断に際しては、契約担当者（本件では市長）に一定の裁量権があると解される。

- (2) 本件契約は、生駒市が嘱託登記業務を適正かつ迅速に実施するため、奈良県公嘱協会と随意契約の方法により締結したものである。

公共嘱託登記土地家屋調査士協会（以下「公嘱協会」という。）は、官公署が行う嘱託登記手続の規模や性質等に鑑み専門的知識、技能を有する調査士が組織的に受託して行うことが適正かつ迅速な処理に寄与することから、調査士法により設立が認められた社団法人であり、官公署から嘱託登記手続を受託することを目的とする団体である。なお、調査士が加入しようとするときは、正当な理由がなければ、その加入を拒むことはできず（調査士法第63条第1項第2号）、その業務は法務局長又は地方法務局長の監督に服しており（同法第64条の2）、組織の適正な構成や運営が確保されている。

また、生駒市では奈良県公嘱協会との随意契約にあたり、できるだけ有利な価格になるように、前述のとおり平成15年度から平成18年度については加減率のある項目につき加減率を適用せずに単価に95%を乗じた額を単価とし、平成19年度から平成20年度までは加減率のある項目につき加減率を乗じた単価に95%を乗じた額を単価とするなどの努力を行っている（さらに、平成21年度については、各委託業務について積算した合計額に、平成20年度に執行した建設工事等入札の平均落札率である79%を乗じて委託料を算出し、価格を大幅に改善させている）。

上記のような奈良県公嘱協会の性格や、生駒市は随意契約に際し価格の有利性の確保に配慮していること、嘱託登記業務では一時的に大量の業務が発生し個々の調査士では対応が困難になる場合があること、土地権利者等との関係で迅速に業務を行うことが必要な場合のあること等を考慮すれば、生駒市が奈良県公嘱協会に対し、随意契約により単価契約を締結して業務を委託することが、直ちに市長の裁量権行使の逸脱又は濫用として違法になるとはいえないと考える。

- (3) しかし、請求人が主張するように、随意契約の場合は競争原理が働かないことから、価格が高額となるおそれがある。自治法第2条第14項は「地方公共団体はその事務を処理する当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定し、地方財政法第4条第1項では「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」としている。また、自治法が一般競争入札を原則とし、随意契約を限定的にしか許容していないという法の趣旨に鑑みれば、生駒市としては契約の締結に際しては常に一般競争入札による価格の有利性、品質確保や履行の確実性、入札実施の技術的問題点等を調査して、一般競争入札の可能性を検討すべきである。この観点からみた場合、生駒市においては嘱託登記業務の一般競争入札の実施の可否、適否につき、十分な調査検討を行ってきたとは認められない。生駒市では、随意契約における価格の有利性を確保するための努力をしていることは評価できるが、これも随意契約の締結を前提としたものに過ぎない。また、公嘱協会は官公署から嘱託登記業務を受託するために調査士法で設立が認められた団体ではあるが、当然のことながら調査士法の規定は公嘱協会以外の調査士等が嘱託登記業務を行うことを否定しているものではない。現に奈良県においては平成21年度から一般競争入札を実施しており、嘱託登記業務の委託について一般競争入札を採用することは技術的にも可能であると推測される。

- (4) 以上の諸事情に鑑みれば、生駒市と奈良県公嘱協会との間の嘱託登記業務の委託に関する随意契約は、違法とまでは認められないものの、生駒市が一般競争入札の実施の可能性や方法等について十分な調査検討を行っていないことは合理性に欠け、妥当であるとは認められないため、次のとおり勧告する。

**【市長に対する勧告】**

嘱託登記業務の委託に際し、一般競争入札等のより競争性の高い方法の実施の可能性や方法等につき、調査・検討を行い、その結果を6か月以内に報告するように求める。

以上