

主 文

一 原告らの本件訴えのうち、被告Bに対して損害賠償を求める部分をいずれも却下する。

二 被告Aは、京都府に対し、1億1548万9577円及びこれに対する平成9年10月22日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

三 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。

四 訴訟費用(参加によって生じた費用を含む。)は、原告らと被告A及び被告ら参加人との間においては、原告らに生じた費用の10分の1を同被告及び同参加人の負担とし、その余は各自の負担とし、原告らとその余の各被告との間においては全部原告らの負担とする。

事実及び理由

第一 当事者の求めた裁判

(原告らの請求)

一 被告A及び同Bは、京都府に対し、連帯して7億7108万3734円及びこれに対する平成9年5月29日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

二 被告Cは、京都府に対し、1億1543万7367円及びこれに対する平成9年5月29日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

三 被告Dは、京都府に対し、6543万6627円及びこれに対する平成9年5月29日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

四 被告Eは、京都府に対し、5000万0740円及びこれに対する平成9年 5月29日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(被告ら及び参加人の本案前の答弁)

本件訴えのうち、別表(1)の「⑦」(平成7年度の登記測量業務等委託契約及びこれに基づく公金の支出)に係る損害賠償を求める部分を却下する。

(被告ら及び参加人の本案の答弁)

原告らの請求をいずれも棄却する。

第二 事案の概要

一 本件は、京都府(以下、「府」ともいう。)が、平成7年度及び平成8年度において、公共土木事業用地の取得にともなう登記、測量及び調査等の業務を、それまでの個別契約による方式を変更し、土地家屋調査士の団体、司法書士の団体及び測量業者(測量士)の団体の3団体に対して一括して包括的な委託をしたが、① その委託代金は、実際には実施されない作業分も含めて一律に16の作業工程があるものとして算定された高額なものであり、② 本来は、個別の事業毎に入札を経た上での個別の業者との契約によるべきものであるにもかかわらず、随意契約の方法により、上記の各業者団体に、予め1年度分の業務を包括的に一括委託する旨の各委託契約を締結し、その後に業務実施箇所の指示があつて個々の事業毎に委託代金が確定され、それぞれ違法な支出負担行為及び公金支出があつたとして、京都府の住民である原告らが、当時、京都府知事であつた被告A、京都府土木建築部長であつた被告B、宮津土木事務所長であつた被告C、同土木事務所の出納員に充てられた職員の被告D及び同Eに対し、平成14年3月30日法律第4号による改正前の地方自治法(以下「法」という。)242条の2第1項4号前段に基づき、府が被つた損害として、平成7年度及び平成8年度に支出された委託料のうち実施されなかった作業工程分への支出金の総額に相当すると推認される損害金、及び、上記の各一括委託契約の締結により上記の3団体が中間取得することとなつた「業務受託分担金」の総額に相当する損害金、並びに、これらに対する遅延損害金を府に支払うことを求めた住民訴訟である。

なお、原告らは、本件請求を、「主位的請求」及び「予備的請求」としていいいが、請求としては、前記第一の(原告らの請求)のとおりとすべきことは、後記で判示のとおりである。

二 争いのない事実、並びに、本件各証拠(甲1ないし19、丙1ないし83[それぞれ、枝番を含む。]、証人F及び同Gの各証言、調査嘱託の各結果)及び弁論の全趣旨により認定できる事実は、以下のとおりである。

1(1) 原告らは、いずれも京都府民である。

(2) 被告Aは、平成7年度(平成7年4月1日から平成8年3月31日まで、以下同じ。)及び平成8年度において、京都府知事の地位にあつた者である。

(3) 被告Bは、平成7年度及び平成8年度において、京都府土木建築部長の地位にあつた者である。京都府部制設置条例(昭和31年京都府条例第53号)(丙62)によれば、府の土木建築部は、京都府知事の権限に属する、(1) 道路及び河川に関する事項、(2) 都市計画に関する事項、(3) 住宅及び建築に関する事項、(4) 港湾その他土木に関する事項の事務を分掌するものとされている。

(4) 被告Cは、平成7年度及び平成8年度において、宮津土木事務所長の地位にあつ

た者である。京都府会計規則5条2号、2条2号、及び昭和55年京都府告示第290号によれば、宮津土木事務所長は、京都府知事から、宮津土木事務所に対する配当の予算の範囲内で契約等の支出負担行為及び支出命令を行う権限を委任されている。

(5) 被告Dは平成7年度において、被告Eは平成8年度において、それぞれ、宮津土木事務所次長兼庶務課長及び同事務所庶務課庶務係長事務取扱の地位にあった者である。京都府会計規則10条2項によれば、府の土木事務所において庶務課長の職にある者は、出納員の職に充てられるものとされており、同規則6条によれば、支出審査権を有する京都府の出納長から、支出命令の審査、現金の出納及び補完、支出負担行為に関する確認などを行う権限を委任されている。

2 府においては、公共土木事業用地として府が取得する不動産についての測量業務、境界確定業務、その他の登記手続に関する業務(以下、一括して「登記測量業務等」という。)について、従来は、そのうち登記簿等の事前調査は府の職員と測量業者(測量士)が行い、土地調査、現地での境界測量及び用地実測平面図の作成等は測量業者が行い、登記業務は原則として府の職員がこれを行うが、その一部を土地家屋調査士及び司法書士もそれぞれ行い、測量業者への委託だけについては、指名競争入札を実施した上で委託契約をするという方式が採用されていた。

しかし、府は、平成6年ころ、この方式を変更することにし、地元の測量業者(測量会社)が組織する任意団体、司法書士が組織する団体及び土地家屋調査士が組織する団体に対し、予め各土木事務所等の1年分の業務を包括して、それぞれの団体内部での各業務担当者の選定も含めて一括して委託することとし、府から上記の各団体に対して支払われる委託料は、各委託契約に基づく実施箇所の指定がされて委託額が特定した後に、予め定めた算定基準に従った額をその都度、各団体に支払う方式によることを決定した。

3 そこで、府は、平成6年4月15日、社団法人京都公共嘱託登記土地家屋調査士協会(以下「調査士協会」という。)代表者理事長H、社団法人京都公共嘱託登記司法書士協会(以下「司法書士協会」といい、調査士協会と併せて「本件2団体」ともいう。)代表者理事長I、及び、社団法人京都府測量設計業協会(以下「京測協」という。)代表者会長Jとの間で、以下の①ないし⑦等の内容を含む「公共土木事業用地の取得に伴う登記測量業務に関する協定書」と題する書面(丙4)による協定を締結した。その後、府は、平成6年8月5日付及び平成7年3月22日付で、上記協定のうち、上記の3団体の担任業務の区分を定める部分を一部変更する旨の協定を締結した(丙5、6、以下、この変更された内容も含めて、この協定を「本件協定」という。)。なお、本件協定の締結は、京都府設置条例により、当時京都府知事であった被告Aからその権限を委任された京都府土木建築部長であったIがこれを行った。

① 府は、公共土木事業の用地の取得に伴って必要となる登記測量業務等の処理を、司法書士協会、調査士協会及び京測協に委託し、これらの3団体はこれを連帯して引き受ける。

② 上記の3団体は、登記測量業務等を引き受けるに際しては、別途委託契約を締結して行うものとする。上記の3団体は、登記測量業務等を処理するに際しては、別に定める仕様書に基づき処理するとともに、仕様書に定めのない細部の事項については、府の指示を受けるものとする。

③ 上記の3団体が処理する登記測量業務等の担任区分は、原則として、別表(5)のとおりとする。

④ 上記の3団体が処理する登記測量業務等の委託単価は、府とこれらの3団体とが協議して定めるものとし、委託単価は、土地家屋調査士報酬額表、司法書士報酬規定、公共測量に関する業務委託費積算基準及び標準歩掛等を勘案の上、適切に決定するものとする。

⑤ 上記の3団体は、登記測量業務等を処理する社員について、予め登録させるとともに、その写しを府へ送付するものとする。この登録について必要な事項は、上記の3団体が補償コンサルタント登録規程(昭和59年建設省告示第1341号)に準じ、定めるものとする。

⑥ 上記の3団体は、土木事務所毎に、登記測量業務等を処理する社員を指名し、各土木事務所用地課長に通知するものとし、前記の登録及び指名を変更した場合にあっては、変更通知を行うものとする。

⑦ 上記の3団体は、登記測量業務等の適正な執行を図るとともに、公共用地取得の円滑な推進に寄与することを目的として、京都府に公共用地登記測量協議会を設立するものとする。府は、同協議会の運営に関して上記の3団体に対して必要な助言を行うものとする。

4(1) そして、府の13の各土木事務所、府港湾事務所及び府流域下水道建設事務所

である別表(1)の「公所名」欄記載の各公所(以下「本件土木事務所等」という。)の長は、本件協定に基づいて、平成7年4月1日から同月14日までの間に、それぞれ、本件2団体及び京測協との間で、以下の内容を含む15の各委託契約をそれぞれ締結した(丙7, 以下「本件7年度各契約」という。)。そのうち、宮津土木事務所を通じての委託契約(以下「本件7年度宮津契約」という。)の締結は、当時宮津土木事務所長であった被告Cが行った。

① 本件土木事務所等に係る公共土木事業用地の取得に伴い必要となる登記、測量及び調査等の業務を本件2団体及び京測協へ委託する。

② 委託期間は平成7年4月1日ないし14日から平成8年3月31日までとする。

③ 府は、その都度書面により本件2団体及び京測協に業務実施箇所を指示するものとする。府がこの指示を行うときは、併せて監督職員を上記の3団体に通知するものとする。監督職員を変更するときも同様である。

④ 上記の3団体は、委託業務を実施するに際して、当該業務を実施する責任者(業務責任者)を書面により府に届け出るものとする。業務責任者を変更するときもまた同様とする。

⑤ 上記の3団体は、業務実施箇所の指示を受けたときは、遅滞なく委託業務の工程表を作成し、府に提出するものとする。

⑥ 上記の3団体は、業務実施箇所の指示を受けた委託業務を完了したときは、直ちに仕様書で指示する成果品を添えて府に業務完了報告書を提出しなければならない。府は、同報告書を受理したときは、その日から10日以内に業務の完了の確認のため検査を行わなければならない。

⑦ 上記の3団体は、上記検査の結果不合格となり、補正を命じられたときは、遅滞なく当該補正を行い、再検査を受けなければならない。

⑧ 上記の3団体は、業務完了の確認のための検査に合格したときは、請求の内訳を明らかにした委託料内訳書を添付して、府に対して書面をもって委託料の支払を請求するものとする。

⑨ 府は、委託料の請求を受理した日から30日以内に委託料を支払わなければならない。

⑩ 委託価額は、「測量業務価額」、「登記業務価額」、「境界確定業務価額」及び「その他業務価額」の総和に1.03を乗じることにより算定する。

⑪ 「測量業務価額」は、当該測量業務の対象となる用地の地域区分に応じて定められる1000㎡当たりの単価に、測量対象面積を乗じ、1000で除したものに、上記対象用地の地域区分及び面積に応じて定められる「1業務当たり単価」を加え、これに1と諸経費率の和を乗じることにより算定する。

測量業務価額＝(1000平方メートルあたりの単価×登記測量業務対象面積÷1000+調査調整費)×(1+諸経費率)

(2) また、本件土木事務所等の長は、本件協定の趣旨に基づいて、平成8年4月1日又は同月19日、それぞれ、本件2団体及び任意団体である京都公共用地測量協会(代表者理事長K)(以下「用測協」という。)との間で、委託期間を平成8年4月1日から平成9年3月31日までとするほかは前記(1)と同様の内容を含む15の各委託契約をそれぞれ締結した(丙8, 以下「本件8年度各契約」といい、本件7年度各契約と本件8年度各契約を併せて「本件各委託契約」という。)。そのうち、宮津土木事務所を通じての委託契約(以下「本件8年度宮津契約」といい、本件7年度宮津契約と本件8年度宮津契約を併せて「本件宮津契約」という。)の締結は、当時宮津土木事務所長であった被告Cが行った。

5 本件各委託契約の内容は、いずれも、前記のとおり、委託契約の期間としてほぼ1年間を定めており、本件土木事務所等の各公所毎に、その期間中に予定される個々の公共土木事業用地の取得に伴う登記測量業務等を包括して、本件2団体及び京測協か、又は本件2団体及び用測協に委託する内容であり、それぞれの契約締結の時点においては、平成7年度の委託期間分、あるいは平成8年度の委託期間分の業務内容の全体は特定されておらず、具体的に委託を受ける業務内容は、契約締結日以後に本件土木事務所等の長からされる具体的な業務実施箇所の指示によるものとされていた。したがって、本件各委託契約のみでは、それぞれの契約に基づいて府が各団体に支払うべき委託金の額は確定せず、その額も、本件土木事務所等の長からされる前記の指示によって、はじめて確定するものとされていた。

6 司法書士協会は、各司法書士がその事務所の所在地を管轄する法務局又は地方法務局の管轄区域ごとに設立する強制加入団体である司法書士会(司法書士法14条)やその上部団体である日本司法書士会連合会(同法17条)とは別に、同法17条の6の規定に基づいて設立された京都地方法務局の管轄区域内に事務所を有する司法書士によって構成される任意加入の社団法人である。その目的は、その専門的能力を結合して官庁、公

署その他政令で定める公共の利益となる事業を行う者(官公署等)による不動産の権利に関する登記の嘱託又は申請の適正かつ迅速な実施に寄与することであり(同条の6第1項)、その目的を達成するため、官公署等の嘱託を受けて、不動産の権利に関する登記につき司法書士の業務を行うもの(同法17条の7)とされている(丙64ないし68)。司法書士協会は、上記のような資格を有する者のうち約4割の司法書士が加入している法人である。

7 調査士協会は、各土地家屋調査士がその事務所の所在地を管轄する法務局又は地方法務局の管轄区域ごとに設立する強制加入団体である土地家屋調査士会(土地家屋調査士法14条)やその上部団体である日本土地家屋調査士会連合会(同法17条)とは別に、同法17条の6に規定に基づいて設立された京都地方法務局の管轄区域内に事務所を有する土地家屋調査士によって構成される任意加入の社団法人である。その目的は、その専門的能力を結合して官庁、公署その他政令で定める公共の利益となる事業を行う者(官公署等)による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であり(同法17条の6)、その目的を達成するため、官公署等の依頼を受けて、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、申請手続又は審査請求の手続を行うもの(同法17条の7、2条)とされている(丙69ないし73)。調査士協会は、上記のような資格を有する者のうち約6割の土地家屋調査士が加入している法人である。

8 京測協は、京都府内に本店又は本社を有する測量業者(測量士法に基づき登録を受けた者)の任意加入の社団法人であり、その目的は、測量設計業のもつ社会的使命に應えるため、技術の研究・開発、経営の安定化に関する調査研究及び教育指導を行うことにより、京都府内における測量設計業の健全適正な発展及び行政の効率化に寄与すると共に、地域社会の発展と公共の福祉の増進を図ることであるとされている。(丙74ないし79)。

京測協の定款に基づいて設けられた用地測量受託委員会の運営規程(丙77、78)によれば、京測協と本件土木事務所等の長との間で合意された本件各委託契約により受託した用地測量業務は、同委員会において会員に適正に配分するものとされている。そして、同委員会は、その小委員会において、会員の中から、京都府の測量業務実績、用地測量実績、営業年数、資本金、技術者数(有資格者数)、営業の規模、難易度、発注の時期及び工期、地元事情と業務の関連性、特殊性、その他小委員会が特に必要と認めた事情を選考基準として、受託者を選定するものとされている。

9 用測協は、京測協が受託する公共用地測量業務を遂行するために京測協の内部に設けられた団体であり、平成6年ころに京測協に加盟している京都の地元の測量業者(測量会社)により任意的に組織された。用測協は、平成8年当時、約60業者(社)が加盟していた。この団体は、平成9年4月1日に社団法人として設立認可されるまでは法人格もなく、むしろ、法律上に規定された団体でもなかった。そして、この団体内部において、本件各委託契約によって受託した業務について、どの測量業者を業務責任者とするか(業者選定の方法や基準)、その報酬額をどうするかについては、結局、その内部で決められることになっていた(丙80、81)。

10 ところで、登記測量業務等は、(1) 測量業務、(2) 登記業務、(3) 境界確定業務、(4) その他業務の4つに区分される。

そのうち、平成7年度の測量業務は、① 地図の転写、② 土地登記簿の調査、③ 建物登記簿等の調査、④ 戸籍簿調査、⑤ 転写連続図作成、⑥ 境界確認、⑦ 補足多角測量、⑧ 境界測量、⑨ 現況測量、⑩ 用地境界仮杭設置、⑪ 面積計算、⑫ 用地実測図原図作成、⑬ 用地実測図写図作成、⑭ 準備打合せ(全体計画・計画準備)、⑮ 現地踏査、⑯ 準備打合せ(公共用地)の16作業工程によって構成されており、平成8年度の測量業務は、上記①ないし⑬の各作業工程、並びに⑭ 準備打合せ(相互)、⑮ 現地踏査、⑯ 準備打合せ(公共用地・法務局等)の各作業工程によって構成されていた。

11 本件各委託契約による測量業務の単価は、いずれも、個々の業務実施箇所の指示によって特定された個々の実際の業務に基づいて積算されるのではなく、予め、通常の作業工程を想定して、各工程毎の標準的単価を積算して単価を決定し、それに基づく金額とするものとされた。具体的には、府作成に係る「業務委託費設計単価資料」及び「業務委託費・積算基準及び標準歩掛表」に基づいて積算され、単価設定にあたってはさらに積算額に0.9を乗じて単価が算出されていた。委託単価は、上記①ないし⑬の作業工程については、1000平方メートルあたりの単価により、上記⑭ないし⑯の作業工程については1業務当たりの単価の積み上げ方式によっていた。そして、実際の測量業務委託単価は、1000平方メートルあたりの単価に測量業務対象面積を乗じて、1000で割った額と1業務当たりの単価の積算額との合計額に諸経費率(87.8～44.9パーセント)を乗じて算出されていた。

単価設定の根拠となった資料は、平成7年度においては、府作成に係る平成5年度

「業務委託費設計単価資料(7月改正版)」及び平成5年度「業務委託費・積算基準および標準歩掛表」、平成8年度においては、府作成に係る平成6年度「業務委託費設計単価資料(6月改正版)」及び平成7年度「業務委託費・積算基準および標準歩掛表」であった(丙1)。

12 なお、登記測量業務単価について、平成7年度と平成8年度とでは、別表(2)のとおり、以下の変更がされた。

(1) 測量業務単価については、平成7年度単価において、その他業務の中に調査士協会の表示登記関連調整業務として計上されていた<ア>受託者相互の協議、<イ>現地踏査、<ウ>法務局等との連絡調整が、平成8年度単価においては、測量業務の中の1業務として、調査士協会の⑭準備打合せ(相互)、⑮現地踏査、⑯準備打合せ(公共用地・法務局等)と計上される区分変更がされた。また、平成7年度単価において、その他業務の中に司法書士協会の権利登記関連調整業務として計上されていた<ア>受託者相互の協議、<イ>現地踏査、<ウ>法務局等との連絡調整が、平成8年度単価においては、測量業務の中の1業務として⑯準備打合せ(法務局等)と計上される区分変更がされた。

(2) 登記業務単価については、平成8年度単価において、表示に関する登記について、家屋調査士協会業務報酬額表に合わせ、④地目変更登記単価及び同加算額単価を追加し、③合筆登記及び⑤地積更正登記にそれぞれ加算額単価を設定し、家屋調査士協会業務報酬額運用基準に基づき、⑤及び⑥の各地図訂正申出につき、図面添付が不要なもの(⑤)については地積更正登記の報酬額を準用することとし、それぞれ基本報酬額単価及び加算額単価を設定した。

(3) その他業務単価については、平成8年度単価において、計上区分変更により、立会謝金支給業務、押印収集業務となった。

13(1) 本件土木事務所等の長は、本件7年度各契約に基づいて、平成7年度中に、合計432件の各登記測量業務等について、それぞれ業務実施箇所の指示を行った。それに応じて、本件2団体及び京測協においては、それぞれ所属の司法書士、土地家屋調査士及び測量業者を、各業務を実際に担当させる「業務責任者」に選定し、選定されて業務責任者となった司法書士、土地家屋調査士及び測量業者が、前記の各指示に従ってそれぞれの業務を担当した。そして、本件2団体及び京測協は、平成7年度中に、前記の各指示によって特定した各業務を完了したものとして、業務完了報告書を提出した。このようにして、本件7年度各契約及び前記の指示による委託額が決定し、府の会計から、平成7年8月4日から平成8年5月29日までの間に、別表(1)のとおり、各委託料合計10億2418万3290円(調査士協会に対する委託料2億6583万9820円、司法書士協会に対する委託料1億0462万9460円、京測協に対する委託料6億5371万4010円。)が支出された(以下「本件7年度各支出」という。)

本件7年度各支出のうち、本件7年度宮津契約に基づくものは、宮津土木事務所長の業務実施箇所の指示によって特定した業務件数が57件で、別表(1)のとおり、委託料の合計が1億3008万7730円であった。業務実施箇所の指示及び委託料の支出命令は、いずれも、被告Cがこれを行い、委託料の支出は、平成8年3月31日までの分については被告Dがこれを行い、平成8年4月1日から同年5月29日までの分については被告Eがこれを行った。

(2) 本件土木事務所等の長は、本件8年度各契約に基づいて、平成8年度中に、合計433件の登記測量業務等について、業務実施箇所の指示を行った。それに応じて、本件2団体及び用測協においては、それぞれ所属の司法書士、土地家屋調査士及び測量業者を業務責任者に選定し、それらの者が前記の各指示に従ってそれぞれの業務を担当した。そして、本件2団体及び用測協は、平成8年度中に、前記の各指示によって特定したそれぞれの業務を完了したものとして、業務完了報告書を提出した。このようにして、本件8年度各契約及び前記の指示による委託額が決定し、府の会計から、平成8年9月13日から平成9年5月29日までの間に、別表(1)のとおり、各委託料合計11億2089万9940円(調査士協会に対する委託料3億0723万6500円、司法書士協会に対する委託料1億1737万7770円、用測協に対する委託料6億9628万5670円。)が支出された(以下「本件8年度各支出」といい、本件7年度各支出と本件8年度各支出を併せて「本件各支出」という。)

本件8年度各支出のうち、本件8年度宮津契約に基づくものは、業務件数が61件で、別表(1)のとおり、委託料の合計が2億1890万4110円であった。業務実施箇所の指示及び委託料の支出命令は、いずれも、被告Cがこれを行い、委託料の支出は被告Eが行った。

14(1) 平成7年度の登記測量業務等を実際に担当した司法書士、土地家屋調査士及び測量業者は、それぞれ、その所属する本件2団体及び京測協から、行った業務に応じた報酬を受け取ったが、それぞれ、上記の3団体に対し、配当業務に応じて「業務受託分担

金」として、京測協(外注手数料収入名目)については3.5パーセント、調査士協会(会費収入[比例会費]名目)については10.0パーセント、司法書士会(報酬比例会費収入名目)については7.0パーセントの割合(市が上記の3団体に対し、それぞれ、支払った委託料に対する割合)の各金員を支払った(甲17ないし19)。その合計額は、5678万8034円であった。

(2) 同様に、平成8年度の登記測量業務等を実際に担当した司法書士、土地家屋調査士及び測量業者は、それぞれ、その所属する本件2団体及び用測協から、行った業務に応じた報酬を受け取ったが、それぞれ、上記の3団体に対し、配当業務に応じて「業務受託分担金」として、用測協(用地特別会費収入名目)については3.5パーセント、調査士協会(会費収入[比例会費]名目)については8.5パーセント、司法書士会(報酬比例会費収入名目)については7.0パーセントの割合の各金員を支払った(甲17ないし19)。その合計額は、5870万1543円であった。

15 用測協は、平成9年4月1日、社団法人化され、その設立が認可され、その代表者である理事長に滝下昇一が就任した。

16 平成9年4月27日、同日付の朝日新聞によって、府が用地測量業務を入札せずに業者団体に丸ごと委託し、業者の選定まで団体内の「調整」に任せていたことが判明したと報道された(甲9)。

17 原告らは、平成9年6月26日付で、京都府監査委員に対し、本件各委託契約、本件各支出は違法・不当である旨の監査請求をしたところ、同監査委員は、同年8月25日付で、原告らに対し、同監査請求のうち、本件7年度各支出にかかる部分については監査請求期間を徒過しており正当な理由もないとしてこれを却下し、本件8年度各支出にかかる部分については理由がないとしてこれを棄却する旨の決定をし、その旨原告らに通知した(甲16)。そこで、原告らは、平成9年9月24日付で、本件訴訟を提起した。

18 府は、平成9年7月18日、競争性、公平性及び透明性が求められている社会状況を踏まえたとして、その後、登記測量業務等の発注について、予定価格が250万円を超えるものについては競争入札方式を導入し、250万円以下のものについては現行制度のとおりに行う旨の決定をし、以後、現在に至るまで、かかる方法により登記測量業務等は行われている。

三 争点について

1 原告らの主張のうち、法律上、請求原因となる部分を整理すると、本件各支出の法律上の原因となる支出負担行為である司法書士会、調査士協会及び京測協又は用測協と府との間の本件各委託契約は、① 上記の各3団体にそれぞれ支払われる各委託料が実際に実施されない工程分まで含めて算定された単価に基づいて算定されていること、② それぞれ、入札手続を経た上で、司法書士、土地家屋調査士及び測量業者等との間で個別に契約をせずに、上記の各3団体へ一括し、しかも、1年度中に実施される各事業者毎の登記測量業務等を、実際に各業者を担当する者の選定までを各団体内部に委せる形態でいわば「丸投げ」の内容の随意契約としてされたこと、以上の観点から財務会計法規上違法であって、このような違法な支出負担行為による本件各支出も違法であり、これにより、府は、実施されなかった工程の単価分の損害、あるいは少なくとも、業務受託分担金相当の損害を被った、との内容になると解される。

2 以上の理解を前提とすると、本件の主要な争点は、① 本件監査請求のうち、本件7年度各契約と本件7年度各支出に係る部分について、法242条2項の監査請求期間を徒過したことについて、同項但書の「正当な理由」があったといえるか、(争点①)、② 本件各委託契約は財務会計法規上違法であるか(争点②)、③ 被告らは、それぞれ法242条の2第1項4号前段の「当該職員」に該当して責任があるといえるのか(争点③)、④ 府が被った損害の額はいくらか(争点④)、である。なお、原告らの請求についての理解の仕方、本件協定自体は財務会計行為に該当しないこと等については、後記の当裁判所の判断のとおりである。

四 各争点についての当事者の主張

1 争点①について

(被告ら及び参加人の主張)

法242条2項但書の「正当な理由」があるときとは、当該監査請求において問題とされた財務会計行為が、住民に隠れて秘密裡にされた場合等のように、法的安定性を図る同項本文の趣旨を貫くことが相当でない例外的場合に限られる。本件7年度各支出は、予算、決算に計上されて、正規の支出手続がとられ、秘密裡に行われたものではない。また、各委託契約及びその支出について、住民がこれを調査して知りうることに付き、これを特に阻害するような特別な事情はなかった。府では、昭和63年から調査士協会及び司法書士協会に対して数箇所土木事務所において嘱託登記事務の委託を試行的に実施し、その

後平成6年4月から、本件協定に基づく正式な制度として発足させ、本件監査請求のあった平成9年6月までの間においても相当数の業務を反復・継続して実施した。原告らが主張するように、新聞報道によって初めて明らかにされたような事態はない。監査請求期間を徒過したことについては、「正当な理由」はない。

(原告らの主張)

「正当な理由」の有無は、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、当該行為を知ることができたと解されるときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである。必ずしも、当該行為が秘密裡にされたことを要するものではない。また、予算、決算審議だけではその行為の個別的内容がわからない場合が多く、予算決算審議がされた事実のみをもって正当な理由を否定することはできない。本件においては、本件7年度各契約及び本件7年度各支出がされていたことは、住民にはまったく知らされておらず、平成9年4月27日の朝日新聞の報道により初めて知ることができた。原告らは、その後直ちに被告ら参加人に対し情報公開請求により資料の公開を求め、入手した資料に基づき、同年6月26日、本件監査請求をした。よって、前記部分について、監査請求期間を徒過したことには「正当な理由」がある。

2 争点②について

(原告らの主張)

本件各委託契約による委託料は、後記(争点④)において主張するとおり、実際にはそもそも実施が予定されていない、従って委託の内容ではない作業工程分も含めて単価が設定され、府は、それらの作業工程もすべて実施されることを前提とした委託料を支払った。このような委託料の定めを内容とする本件各委託契約は、法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する違法な財務会計行為である。

普通地方公共団体がある業務の委託契約を締結する場合、一般競争入札によるのが原則であり、随意契約を締結することができるのは、「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」(法234条、法施行令167条の2第1項2号)等の例外的な場合に限定されている。登記測量業務等は、平成5年度以前は府においても指名競争入札が行われていた。他の地方自治体においては現在も指名競争入札が行われている。実際に業務を行っていた司法書士、土地家屋調査士及び測量業者に指名競争入札によって、直接に、登記測量業務等を委託することは可能である。登記測量業務等は、委託業者ごとに種類や性能が異なるというわけではない。そして、司法書士、土地家屋調査士及び測量業者(測量士)は、いずれも有資格者であり、業務遂行に必要な能力は誰もが有しており、当該業務が一旦終了すれば、通常の場合、業務終了後の保守点検などは必要ない。司法書士、土地家屋調査士及び測量業者の間の競争を排除し、実際に業務を担当する測量業者の選定をも含めて、いわば丸投げの形で一括して委託する本件各委託契約は、上記の例外的な場合に該当せず、財務会計法規上違法であることは、明らかである。

(被告ら及び参加人の主張)

本件各委託契約は、法2条14項及び地方財政法4条1項に反しないのはもちろん、法234条、法施行令167条の2第1項2号にも反しない。そもそも、前記の16の作業工程は、測量業務を行う場合にすべて必要な工程であり、府はそれを前提として3団体に委託した。また、委託業務の設定については、大量の業務を効率よく発注するため、予め必要とされる作業工程を組み込んで設定している。成果品が存在しなければ委託料を支払ってはならないという原告らの主張は、短絡的で誤った結論付けによるものであり、実際に現場で行われている測量業務の実務を無視又は看過した机上の理論である。

法施行令167条の2第1項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」に該当する場合には、競争入札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うえでより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進に繋がると合理的に判断される場合も含まれる。登記測量業務等は、買収に必要な土地の登記簿等の事前調査から、買収面積を確定するための境界測量、さらに登記に至るまでの複雑かつ困難な業務であり、調査から測量、登記に至るまで密接に関連する一連の業務を連携して一体的に処理する必要があり、しかも、限られた工期内において大量かつ大規模な業務を迅速かつ的確に遂行する必要がある。したがって、その都度競争入札により業務を委託するということでは、迅速かつ的確な処理ができない。また、3つの団体の各業務担当者に連携して引き受けさせ

ることにより、要求される技術水準、経験、能力、信用等の確保が無理なく図れ、業務を効率的に行うことが可能となり、個々の業者への発注では得ることが出来ない相互協力等について、専門家としての立場から助言、協力が得られるとともに、業務を迅速かつ的確に行うことができる。このようにして、公共事業を円滑に促進することが可能となっており、行政事務の簡素化等の改善にも繋がっている。

そもそも、府が、調査士協会や司法書士協会に登録測量業務等を随意契約により委託することは土地家屋調査士法17条の6第1項及び司法書士法17条の6第1項の規定するところであり、さらに、測量業者(測量士)については、上記と同様の法規上の根拠はないが、京測協や用測協が公共登記嘱託業務を円滑迅速に実施し、効率的な公共事業の円滑な進歩を期して設立されたものであることからすれば、京測協や用測協は、調査士協会及び司法書士協会と同様の団体であるといえる。

3 争点③について

(原告らの主張)

(1) 被告Aは、京都府知事として、本件各委託契約及び本件各支出について、本件土木事務所等の長やその余の被告らに対する指揮・監督責任があり、違法な丸投げ委託方式に変更することを知りながら、故意又は過失によってこれを阻止することを怠り、府に損害を生ぜしめた。

(2) 被告Bは、京都府土木建築部長であったところ、本件土木事務所等を統括し、監督する地位にあったものであり、本件各支出の統括責任者として本件協定に基づき、本件土木事務所等の長に指示・命令をして違法な公金支出をなさしめた。

(3) 被告Cは、宮津土木事務所長として、京都府知事の委任により、宮津土木事務所における契約締結や公金支出命令の権限を有していたところ、本件宮津契約を締結し、違法な公金支出をなさしめた。

(4) 被告Dは、平成7年度の宮津土木事務所次長兼庶務課長・宮津土木事務所庶務課庶務係長事務取扱として、現金出納権限を有しており、支出命令を受けた場合、当該支出行為が法令又は予算に違反していないことを確認する義務があるが、本件7年度宮津契約に基づく支出の決定に際し、上記確認義務に違反した。

(5) 被告Eは、平成8年度の宮津土木事務所次長兼庶務課長・宮津土木事務所庶務課庶務係長事務取扱として、現金出納権限を有しており、支出命令を受けた場合、当該支出行為が法令又は予算に違反していないことを確認する義務があるが、本件8年度宮津契約に基づく支出の決定に際し、上記確認義務に違反した。

(被告ら及び参加人の主張)

すべて争う。

4 争点④について

(原告らの主張)

(1) 本件各委託契約及び本件各支出により、府は、競争入札を実施した場合より多額の委託料を支払い、多額の損害を被った。少なくとも3団体が各加盟業者から受託している「業務受託分担金」相当額(京測協又は用測協は3.5パーセント、調査士協会は平成7年度10パーセント、平成8年度は8.5パーセント、司法書士協会は7パーセント)は、本来府が支払う必要のなかったもので、本件各委託契約が違法であることによる府の損害である。その金額は、次のとおりである。

ア 平成7年度の損害額(府全体)	5678万8034円
① 京測協	2287万9990円
② 調査士協会	2658万3982円
③ 司法書士協会	732万4062円
イ 平成7年度の損害額(宮津土木事務所)	751万1930円
① 京測協	273万6050円
② 調査士協会	380万6135円
③ 司法書士協会	96万9745円
ウ 平成8年度の損害額(府全体)	5870万1543円
① 用測協	2436万9998円
② 調査士協会	2611万5102円
③ 司法書士協会	821万6443円
エ 平成8年度の損害額(宮津土木事務所)	1109万6647円
① 用測協	504万8854円
② 調査士協会	465万9220円
③ 司法書士協会	138万8573円

(2) また、本件宮津契約によって委託された各登記測量業務等のうち、原告らが任意

に抽出した別表(3)(本件7年度宮津契約)及び別表(4)(本件8年度宮津契約)の「業務名」欄記載の各業務については、同表「実施されなかった作業工程」欄記載のとおり、それぞれ、実際には実施されなかった作業工程が存在した。実際に実施された測量業務及びその他の業務の作業工程に対する委託料の相当額は、同各別表の各「原告ら主張の相当委託料額」欄記載の各金額であったにもかかわらず、府は、すべての作業工程が実施されたものとして、「支払委託料額」欄記載のと通りの各金員を支払った。そうすると、府は、「支払委託料額」欄記載の各金額と「原告ら主張の相当委託料額」欄記載の各金額の差額である「原告ら主張の根拠のない支払額」欄記載の各金額の金員を根拠なく支払ったことになるから、同金額相当額の損害を受けたものであり、平成7年度及び平成8年度において、府が被った損害を推認すると、次のようになる。

ア 平成7年度において府が被った損害額

別表(3)のとおり、「原告ら主張の根拠のない支払額」欄記載額の合計額の、「支払委託料額」欄記載額の合計額に対する割合は、48.8パーセントである。したがって、府は、本件7年度宮津契約に基づいて支払った測量業務の委託料9788万5020円及びその他の業務に対する委託料2198万3050円の合計1億1986万8070円の48.8パーセントにあたる5849万5618円に相当する損害を受けたものと推認できる。そして、本件7年度宮津契約に基づく公共用地登記測量業務全体の委託料の総額は、1億3008万7730円であり、これに対する上記測量業務及びその他の業務の委託料の割合は92.1パーセントであるから、本件7年度各契約に基づく府全体の委託料総額である10億2418万3290円の92.1パーセントにあたる9億4327万2810円が、測量業務及びその他の業務に関して支出された委託料の合計額であり、結局、その48.8パーセントにあたる4億6031万7131円が、平成7年度において、府が被った損害額であることになる。

イ 平成8年度において府が被った損害額

別表(4)のとおり、「原告ら主張の根拠のない支払額」欄記載額の合計額の、「支払委託料額」欄記載額の合計額に対する割合は、19.6パーセントである。したがって、府は、本件8年度宮津契約に基づいて支払った測量業務の委託料1億9849万0270円の19.6パーセントにあたる3890万4093円に相当する損害を受けたものといえる。そして、本件8年度宮津契約に基づく公共用地登記測量業務全体の委託料の総額は、2億1890万4110円であり、これに対する上記測量業務の委託料の割合は90.7パーセントであることから、本件8年度各契約に基づく府全体の委託料総額である11億2089万9940円の90.7パーセントにあたる10億1665万6245円が、測量業務及びその他の業務に関して支出された委託料の合計額であり、結局、その19.6パーセントにあたる1億9926万4624円が、府の被った損害額であることになる。

(被告ら及び参加人の主張)

(1) すべて争う。府には、原告が主張するような損害は発生していない。

(2) 委託価格については、従前の指名競争入札における請負率(予定価格に対する落札額の比率)の状況を十分に調査したうえ、随意契約という性格を考慮して、測量業務部分は、「公共測量に関する業務委託費積算基準及び標準歩掛表」等に基づき積算した額をさらに下回る額で単価が設定され、また、登記業務部分は、法務大臣認可の報酬額の基準をさらに下回る額で単価が設定されて本件各委託契約が締結されており、府には損害は発生していない。標準歩掛表等は、業務委託の実績を十分調査しその結果を反映させている。したがって、府が必要以上に多額の委託料を支払っているということはない。なお、原告らが主張する業務受託分担金は、前記の各3団体がそれぞれの財政事情等に応じて定めた会費であり、3団体の各総会で議決されて会費として各内部において会員に支払いを義務づけたものに過ぎず、直ちに府が本来支払う必要のない金額に直結するとはいえない。

(3) なお、別表(6)のとおり、そもそも原告らが主張するような実施されなかった作業工程は存在しておらず、府に損害は発生していない。

(4) なお、府の各土木事業所の各年度における測量業務、登記業務、その他の業務の支出額は、年度の工区等の事情によりまちまちであり、宮津土木事務所の本件宮津契約に基づく各支出の割合数値を一律に他の土木事務所の測量業務等の支出額に当てはめることはできず、原告が主張する損害額は理由がない。

第三 当裁判所の判断

一1 被告ら及び参加人は、原告らが本件訴訟係属中の平成11年9月6日付準備書面でした、実際には実施されない作業工程分の委託料を支払ったことが損害であるとする損害賠償の追加請求は、監査請求期間を徒過したもので、不適法であるとの主張をする。

しかし、前記の追加請求の内容は、記録上、本件各委託契約に基づく登記測量業務等に実施されていない部分があつて、それは債務不履行であるのに、それに対して京都府

側が適切な対処をしなかったことを問題とするものではなく、本件各委託契約の内容として予め定められた算定方法による委託料の額が、実際には実施されないことになる工程分までもその算定の基礎にして不当に高額になり得るように設定されたこと自体が違法であるとの趣旨の主張によるものと解される。したがって、本件請求の請求原因は、前記第二の三に判示したとおりであって、上記追加請求は、本件各委託契約が財務会計法規上違法であることを基礎付ける違法事由の追加の主張と府の損害の主張の追加にすぎず、当初の本件の請求(訴訟物)と上記追加請求の請求(訴訟物)は同一のものであると解され、法242条2項の出訴期間の関係では、前記の追加請求も適法にすることができるものと解されるから、この点に関する被告らの主張は、そもそも失当である。また、原告らも請求(訴訟物)が別であることを前提として「主位的請求」「予備的請求」と表示するが、この点も失当であって、原告らの請求の表示としては、前記「第一 当裁判所の求めた裁判(原告らの請求)」のとおりになると解される。

2 なお、原告らは、本件各委託契約が本件協定を具体化したものであることからすれば、本件協定も財務会計上の行為に該当する旨の主張をする。しかし、本件協定は、本件各支出に係る府の債務の発生原因事実(各委託料の支払債務の発生原因となる要件事実)ではなく(同要件事実は、本件各委託契約とこれらに基づく各業務実施箇所の指示であると解される。)、支出負担行為ということではできず、その他法242条所定の財務会計行為には該当しないと解される。

二 争点①に対する判断

1 前記第二の二の認定事実によれば、本件監査請求は、平成9年6月26日にされており、本件7年度各契約及び本件7年度各支出がされてから(最後の支出日は平成8年5月29日である。)、いずれも1年を経過した後にされたものであることは明らかである。そこで、期間経過につき、法242条2項ただし書にいう「正当な理由」があるかどうかを検討する。

2 普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足る程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかった場合は、法242条2項ただし書にいう「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて前記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである(最高裁昭和62年(行ツ)第76号同63年4月22日第二小法廷判決・裁判集民事154号57頁、最高裁平成10年(行ツ)第69号、70号同14年9月12日第一小法廷判決、同平成13年(行ツ)第38号、平成13年(行ヒ)第36号同14年9月17日第三小法廷判決・判例タイムズ1107号185頁参照)。そして、前記の「住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足る程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかった場合」とは、その認識の対象となるのは、当該行為の存在だけでなく、その内容も含まれるものというべきであり、住民としては、マスコミ報道や広報誌等によって受動的に知った情報等だけに注意を払っていれば足りるものではなく、当該行為の存在や内容が住民一般の閲覧に供された文書から判明する場合等のように、住民ならいつでも閲覧等ができる状態に置かれている文書に係る情報については、そのような状態になった時点で、前記の場合には該当しなくなるものと解される(前記の平成14年9月17日判決参照)。

3 前記第二の二の認定事実、本件各証拠及び弁論の全趣旨によれば、確かに、本件各委託契約に基づいて支出された本件各支出は、予算・決算に計上されており、正規の支出手続がとられている。

しかしながら、本件各委託契約の存在及びその内容については、予算や決算の内容から直ちに判明されるものではなく、府の一般住民がこれを知ることが通常はなく、それを知り得るのも容易ではなかったというべきである。被告ら及び参加人は、京都府議会定例会議案(丙47)、予算に関する説明書(丙48)、京都府議会定例会議録(丙49)、京都府議会定例会議案(丙50)、京都府歳入歳出決算事項別明細書(丙51)、京都府議会定例会議録(丙52)を府の情報公開条例に基づく公開請求によって入手することが可能であったなどとも主張するが、仮に住民が何らかの関心をもってそのようにして上記の各資料を入手したとしても、これらの各資料のみからでも、本件各委託契約の存在やその内容までは、判明し難いものというべきで、府の一般住民としては、本件各委託契約の存在や内容について、いつでも閲覧等ができる文書により知り得た状況にあったということとはできない。

したがって、京都府の一般住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足る程度に本件各委託契約の存在及び内容を知ることができた時というのは、平成9年4月27日付朝日新聞(甲9, 10)により前記認定のとおり新聞報道がされた時であるというべきである。そうすると、原告らは、上記の時点から約2か月後である平成9年6月26日に本件監査請求をしているから、相当な期間内に監査請求をしたというべきで

ある。

よって、本件7年度各契約及び本件7年度各支出に係る本件監査請求の期間徒過につき、原告らには、法242条2項ただし書にいう「正当な理由」があるというべきである。被告ら及び参加人のこの点の本案前の主張は採用しない。

三 争点②について

1 被告らは、競争入札により個別的に土地家屋調査士、司法書士及び測量業者と委託契約を締結する場合と比較して、本件各委託契約を締結する方が、より合理的で、府に利益をもたらす、また、時間の短縮及び府の職員の労力の軽減が図れるし、また、本件各委託契約は、随意契約をする場合の要件も具備しており、財務会計法規上適法であると主張する。前記認定事実の下では、確かに、本件各委託契約の方法によれば、入札手続や司法書士、土地家屋調査士及び測量業者の選任、委託料の算定のための時間や労力、費用を節減できるし、それに三者の連携を密にして登記測量業務等の効率化を図り得る面もないではない。また、普通地方公共団体が上記のような諸点を考慮して、登記測量業務等の委託をする場合にどのような契約形態を選択するかについては、長その他の権限を有する者の一定程度の裁量があるものと解される。

2 しかしながら、本件各委託契約は、前記の裁量を逸脱したもので、財務会計法規上違法であるといわざるを得ない。その理由は次のとおりである。

(1) 地方財政法4条1項は、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小の限度を超えて、これを支出してはならないと定めている。また、法は、2条14項で「地方自治体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小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、更に、支出負担行為一般について、232条の3で「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為(これを支出負担行為という。)は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。」と規定している。そして、支出負担行為の中の契約について、234条1項において、売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札の方法によることを原則としており、指名競争入札、随意契約又はせり売りによることができるのは、法施行令で定める場合に該当するときに限られるものとしている(同条2項)。その上で、府においては、法施行令167条の2第1項1号により、委託料250万円を超える業務委託契約は、他に法施行令167条の2第1項のその他の事由がないかぎり、随意契約によることはできないこととされている。

(2) 上記のような各規定に照らすと、法は、地方公共団体が、公共事業のための用地を取得する際に必要となる登記測量業務等を測量業者等に委託する契約をする場合においても、その個々の登記測量業務等を実施することに決まった段階で、測量業者、司法書士、土地家屋調査士相互間でできるだけ競争させた上で、できるだけ安価に具体的な委託額を決定させて契約することを要請していることが明らかである。そして、法234条は、あくまで、特定の登記測量業務等の委託額を決定するために競争入札の方法を原則としてすることを要請しているのであって、そもそも、一定の期間内に予定される将来の複数の事業についての登記測量業務等を、その委託内容も定まらない段階で、予め包括的に委託することなどは原則として予定しておらず、前記の各規定の趣旨に照らしても、そのような契約をすること自体が、法2条14項、232条の3、234条1項の趣旨に反するものといわなければならない。

(3) 更に、前記第二の二の認定事実によれば、本件各委託契約は、それぞれ、業務実施箇所の指示によって特定された登記測量業務等について、調査士協会の内部で担当者となる土地家屋調査士を、司法書士協会の内部で担当者となる司法書士を、京測協又は用測協の内部で担当者となる測量業者を、それぞれ選任して決定させるもので、各同業者毎のいわば官製の談合を容認する内容となっている。しかも、その代金については、当初から、上記の3団体それぞれに支払われる代金の単価及び算定方式が定められており、個々の具体的な登記測量業務等毎に、各測量業者間、司法書士間、土地家屋調査士間の競争原理によって委託代金が決定されることは全くあり得ない形態である。

したがって、本件各委託契約は、従来、府(各土木事務所等)が、各事業が実施されることが決定した後に、その事業毎に、測量業務等を、個別に、予定価格250万円を超えるものについては競争入札を実施した上で委託契約をし、あるいは、予定価格250万円までのものについては随意契約によって、測量業者等へ個別的に委託契約をしていた場合と比較すると、その各契約の内容自体において、まず、任意加入の団体である3団体に属していない司法書士、土地家屋調査士及び測量業者の参入を排除するとともに、それが前記のような包括的な一括委託であることによって、予定価格250万円以上のものについては、3団体内部での各同業者相互間における競争も、悉く排除してしまう内容を含むものといわざるを得ない。特に、登記測量業務等の相当部分を占める測量業者が行う測量業務

については、京測協又は用測協の内部において、各事業についての業務実施箇所の指示に応じて、どの測量業者が業務責任者となって実際にその測量業務を担当するのか、その測量業者は、京測協又は用測協からいくらの代金を受領するのかについてまで、このような団体の内部にいわば任せきりの内容となるものであり、その代金額からみても、各測量業者間の競争を著しく制限する極めて不明朗なものであるといわなければならない。本件各委託契約のような契約形態を採ると、特定の測量業者との不明朗な関係が生じ易くなる弊害もあるといわなければならない。前記のような法の趣旨に著しく反するものといわざるを得ない。

(4) また、本件各委託契約は、各事業について必要となる登記測量業務等の具体的な内容が決定する前の段階で、予め、府が支払うべき代金額も、所定の算定方法に従って算出することとされていた関係上、各事業(工事)毎の委託内容の必要性の吟味も曖昧になる可能性があり、このような観点からも、前記の法の趣旨に反する危険性を内包しているものといえる。

(5) このようにみてくると、本件各委託契約は、それが競争入札の方法ではない随意契約であるという以前に、そもそも、地方財政法4条1項、法2条14項、234条が禁じている内容、形態の支出を伴う契約であるというべきで、府の長やその権限の委任を受けた者に前記のような一定の裁量があるとしても、その裁量の範囲を著しく逸脱した内容の契約であって、前記の各規定に反する違法な契約であるといわざるを得ない。

3 もっとも、前記の3団体のうち、司法書士協会及び調査士協会は、前記認定事実のとおり、いずれも、法律で定められた同業者で組織する法人であって、それぞれの業務について、司法書士協会にあっては、司法書士法17条の7第1項において、官公署等の嘱託を受けて、不動産の権利に関する登記につき司法書士が行うものとされている業務を行うことと、調査士協会にあっては、土地家屋調査士法17条の7第1項において、官公署の依頼を受けて、土地家屋調査士の業務とされている土地家屋に関する調査、測量、これらを必要とする申請手続等の業務を行うことと、それぞれ規定されており、これらの法律の規定によれば、本件各委託契約のうち、上記の2団体との間の各委託契約については、そもそも、上記各法律の規定によって、それぞれの団体内部の同業者間の競争についてはこれを排除することが予定されており、その限りでは違法ではないとの見方もあり得る。

しかしながら、前記認定のとおり、司法書士協会は、京都地方法務局の管轄区域内に事務所を有する全司法書士の約4割、調査士協会は、同じく全土地家屋調査士の約6割をそれぞれ組織するに過ぎないこと、上記各法律の規定によっても、本件各委託契約のように、特定の登記測量業務等の委託ではなく、一定期間内に実施される登記測量業務等を予め包括的に、これらの団体が委託を受けることまでは予定していないものというべきである。

したがって、上記各法律の規定の存在如何に関わらず、本件各委託契約は、全体として、財務会計法規上違法というべきである。

4 本件各委託契約は、法234条及び同施行令167条の2第1項2号並びに地方財政法4条1項に反し、財務会計法規上違法というべきである。

四 争点③について

1 被告Bについて

(1) 前記第二の二の認定事実によれば、被告Bは、平成7年度及び平成8年度において、京都府土木建築部長の地位にあった者であるが、本件各委託契約やその後の支出命令や支出について、同被告は、これらの行為の本来的権限者でないのはもちろん、受任者としても、また、専決処理する権限者でもなかったことは、弁論の全趣旨から明らかであるから、被告Bは、そもそも法242条の2第1項4号前段の「当該職員」に該当しないといわざるを得ない。

(2) したがって、被告Bに対する原告らの本件訴えは、住民訴訟の類型に属さないもので、不適法であるというべきである。

2 被告C、同D、同Eについて

(1) 前記第二の二の認定事実によれば、被告Cは、平成7年度及び平成8年度の宮津土木事務所長の地位にあった者であり、平成7年度及び平成8年度において、当時の京都府知事である被告Aから委任されて、本件宮津契約を締結し、業務実施箇所の指示及びそれらに係る各支出命令を行ったものである。

(2) また、前記第二の二の認定事実及び本件各証拠によれば、被告D及び同Eは、それぞれ、平成7年度及び平成8年度において、宮津土木事務所次長兼庶務課長及び同事務所庶務課庶務係長事務取扱で、出納員として、本件7年度宮津契約及び本件8年度宮津契約による各支出に係る支出命令の審査、支出負担行為に関する確認などを行う権限を委任され、本件7年度宮津契約及び本件8年度宮津契約に基づく各支出をしたことが認められる。

(3) しかしながら、上記3名の被告らの府に対する責任は、法243条の2第1項の規定に基づく責任であって、当該行為をするにつき故意又は重大な過失があった場合に限り責任を負うことになる」と解されるところ、前記認定事実によれば、本件宮津契約は、府において実質的にすでに決定されていた基本方針に基づいて、本件協定が締結され、府の土木事務所全部で同様の方式で実施されたものであり、これらの事情に照らしても、被告Cがした契約締結及び支出命令、それに、被告D及び同Eがした支出の段階のいずれにおいても、上記各被告らに、故意はもちろん、重過失があったとまでは認められないというべきである。本件各証拠によっても、それらを推認し得るような事情も認めるに足らない。

3 被告Aについて

(1) 前記第二の二の認定事実によれば、被告Aは、平成7年度及び平成8年度において、京都府知事として、本件土木事務所等の長に対して、本件土木事務所等に配当された予算の範囲内で契約等の支出負担行為及び支出命令を行う権限を委任し、被告Aから委任を受けた本件土木事務所等の長が、それぞれ、前記判示のとおり違法な本件各委託契約を各3団体との間で締結し、その後、各契約に基づき業務実施箇所の指示をし、本件各支出に関する支出命令をしたものである。そして、本件各証拠及び弁論の全趣旨によれば、本件協定及び本件各委託契約は、府の大きな方針として、平成7年度から、府において採用されたものであり、府以外の地方公共団体においてはそれまで例を見ない制度であり、被告Aも、制度としてその基本的な内容を了知していたこと(平成14年9月24日第29回口頭弁論調書参照)が認められる。

(2) そうすると、被告Aとしては、府知事としての職責に鑑みても、本件協定及び本件各委託契約に至る過程において、関係部署に働きかけ、或いは、それらを指揮することにより、本件協定及び本件各委託契約に至ることを中止させることができたというべきである。そうすると、同被告は、少なくとも過失により、本件土木事務所等の長が財務会計法規上違法な本件各委託契約を締結することを阻止すべき指揮監督上の義務に違反したものとわざるを得ない。

(3) よって、被告Aは、本件土木事務所等の長が本件各委託契約を締結したことにより府が被った損害について、その賠償責任を免れないというべきである。

五 争点④について

1 まず、前記第二の二の認定事実によれば、本件7年度契約によって府が支出した委託金に係る業務受託分担金の合計5678万8034円及び平成8年度契約によって府が支出した委託金に係る業務受託分担金の合計5870万1543円相当額については、府が、登記測量業務等を委託するに際し、各受託業者と、直接に、個別に委託契約を締結しておれば、本来、府が支払う必要のなかった金員であることは明らかであり、少なくとも、かかる金員相当分については、府が被った損害と認めるのが相当である。

2 次に、前記の損害に加えて、更に、原告らが主張する実際に実施されなかった作業工程分の委託料相当額の損害が生じたといえるかどうかについて検討する。

(1) 本件各証拠によれば、宮津土木事務所の契約分の別表(3)(4)の各業務で原告らが実施されなかった作業工程分であると主張するもののうち、一部には、確かにその作業工程としては実施されなかったと認められるもの、又は少なくとも、委託料の算定とする程度には実施されなかったと評価せざるを得ないものも存在することが認められ、前記各業務は、原告が宮津土木事務所に係る業務を任意に抽出したもので、府全体の本件各委託契約による登記測量業務等についても、同様に実施されなかった作業工程分が存在する可能性があることが窺われる。そうすると、それらの作業工程分については、そのすべてを実施されたものとして委託料の単価を算定し、それに基づいて委託金額が確定したのであるから、その分の委託費の支出は、本来は不要であった可能性がある。

(2) しかしながら、前記認定のとおり、委託予定単価のうち測量業務単価については、府が作成した「業務委託費設計単価資料」及び「業務委託費の積算基準及び標準歩掛表」による積算額に更に0.9を乗じて算定されており、また、丙83及び弁論の全趣旨によれば、予定価格が250万円を超えるものについて競争入札が導入された平成9年度及び平成13年度の宮津土木事務所に係る用地測量入札の落札率は、平成9年度の平均値が設計金額の96.1パーセント、平成13年度のそれが93.9パーセントとの報告例があることが認められる。これらの点や、更に、別表(1)の本件土木事務所等の各業務の件数、3団体へ支払われた各委託料の額等に照らすと、本件各証拠によっても、原告ら主張のように府の損害を推認することはできないというべきであり、すでに判示したとりの前記1の損害分に加えて、更に、原告らが主張する各作業工程分を実施しなかったことによる損害が生じたものとは、未だ認めるに足らないというべきである。

3 そうすると、府が被った損害額は、前記1の各業務受託分担金相当額の合計1億1548万9577円であると認められる。

第四 結論

以上の次第であり、原告らの本件訴えのうち、被告Bに対して損害賠償を求める部分は、不適法であるから、これらを却下することとし、原告らのその余の請求のうち、被告Aに対し、1億1548万9577円及びこれに対する本件の当初の訴状が同被告に送達された日の翌日である平成9年10月22日から民法所定年5分の割合による遅延損害金の支払を求める部分は理由があるので、この限度で認容し(なお、遅滞となるのは、当初の本件訴状の送達によるものと解される。)、その余の請求はいずれも棄却することとし、訴訟費用の負担につき行訴法7条、民訴法64条、65条1項、66条を適用し、仮執行宣言については、相当でないからこれを付さないこととし、主文のとおり判決する。

京都地方裁判所第3民事部

裁判長裁判官 八 木 良 一

裁判官 飯 野 里 朗

裁判官 谷 田 好 史

(別表(1), (2), (5)省略)

別 表 (3) 本件7年度宮津契約

業務名	実施されなかった作業工程	支払委託料額 (A)	原告ら主張の 相当委託料額 (B)	原告ら主張の 根拠のない支払額(C)
7宮土355-7 (都市近郊・1万2900平方メートル)	①ないし⑩、表示登記関連業務、権利登記関連業務	4328000円	0円	4328000円
7宮土355-1 7(耕地・5900平方メートル)	③、⑨、⑩	1807000円	1533000円	274000円
7宮土355-2 9(耕地・2万7	③、⑦、⑩、⑪			

600平方メートル)		6821000円	5034000円	1787000円
7宮土355-4 9(原野・4600平方メートル)	③④⑥ないし ⑩, 表示登記関連業務, 権利登記関連業務	1204000円	682000円	522000円
合計額		14160000円	7249000円	6911000円

$$C/A=48.8\%$$

※ ただし, ①は地図の転写, ②は土地登記簿の調査, ③は建物登記簿等の調査, ④は戸籍簿調査, ⑤は転写連続図作成, ⑥は境界確認, ⑦は補足多角測量, ⑧は境界測量, ⑨は現況測量, ⑩は用地境界仮杭設置, ⑪は面積計算, ⑫は用地実測図原図作成, ⑬は用地実測図写図作成, ⑭は準備打合せ(全体計画・計画準備), ⑮は現地踏査, ⑯は準備打合せ(公共用地)をそれぞれ表す。

別 表 (4) 本件8年度宮津契約

業務名	実施されなかつた作業工程	支払委託料額 (A)	原告ら主張の 相当委託料額 (B)	原告ら主張の 根拠のない支払額(C)
8宮土370-4 (耕地・1万3000平方メートル)	③, ⑨, ⑩	4687000円	4199000円	488000円
8宮土370-9 (耕地・7万9700平方メートル)	⑨, ⑩, ⑯	19058000円	14929000円	4129000円
8宮土370-18 (耕地・13万4000平方メートル)	③, ⑨, ⑩	24448000円	21396000円	3052000円
8宮土370-22 (原野・1万3800平方メートル)	③, ⑧, ⑨, ⑩, ⑯	4866000 円	2281000円	2585000円
8宮土370-32 (耕地・12万5800平方メートル)	③, ⑧, ⑨, ⑩, ⑯	23098000円	18423000円	4675000円

合計額		76157000円	61228000円	14929000円
-----	--	-----------	-----------	-----------

$$C/A=19.6\%$$

※ ただし、③は建物登記簿等の調査、⑧は境界測量、⑨は現況測量、⑩は用地境界仮杭設置、⑯は準備打合せ(法務局等)をそれぞれ表す。

別 表 (6)

1 7宮土355-7について

(1) ⑦補足多角測量について、既存の補足基準点を測定、確認した上で使用しており、そのための調査やチェックを行っている。

(2) ⑨現況測量について、丙15において引照点(マンホール)が用地平面図に反映されている。最終的に平成10年度に作業として完成し、成果品が提出されている。なお、丙15は平成7年度に提出されている。

(3) ⑩用地境界仮杭設置について、買収予定地を現地に示すものであるため、確認後は撤去される場合が多く、成果品として現地に残ることは少ないが、用地実測図に反映されている。

(4) 「表示登記関連調整業務、権利登記関連調整業務」について、成果品として成果簿等は求めているが、業務責任者から報告を受けており、その方針はその後の作業に反映されている。

2 7宮土355-17について

(1) ③建物登記簿等の調査について、建物や登記簿の存在の有無の調査であり、丙28に記載がないからといって、調査が実施されていないとはいえない。

(2) ⑨現況測量について、現況測量は建物だけの調査・測量ではなく、地積測量図作成のための恒久的地物の調査・測量をも含むものであり、丙29によれば、地積測量図作成に必要な引照点の測量が行われている。

(3) ⑩用地境界仮杭設置について、買収予定地を現地に示すものであるため、確認後は撤去される場合が多く、成果品として現地に残ることは少ないが、丙30, 31のとおり、用地実測図に反映されている。

3 7宮土355-29について

(1) ③建物登記簿等の調査について、建物や登記簿の存在の有無の調査であり、記載がないからといって、調査が実施されていないとはいえない。

(2) ⑦補足多角測量について、丙16に明らかなとおり、実際に補足多角測量が実施され、補足基準点がとられている。

(3) ⑩用地境界仮杭設置について、買収予定地を現地に示すものであるため、確認後は撤去される場合が多く、成果品として現地に残ることは少ないが、丙32の境界点成果簿に交点座標が存在し、丙33の丈量図に交点が存在し、これらは実際に用地境界仮杭設置が行われたことを示すものである。

4 7宮土355-49について

(1) ④戸籍簿調査について、存在の有無の調査であり、丙34の戸籍簿調査表に記載がないからといって、調査が実施されていないとはいえない。

(2) ⑥境界確認について、丙17のとおり、既立会資料を基に測定、確認し、権利者による確認を行っている。

(3) ⑦補足多角測量について、丙18に明らかなとおり、補足基準点の座標、位置が用地平面図に反映されている。

(4) ⑧境界測量について、丙18, 19より、境界点の位置が用地平面図に反映されており、又その座標リストもある。

(5) ⑩用地境界仮杭設置について、買収予定地を現地に示すものであるため、確認後は撤去される場合が多く、成果品として現地に残ることは少ないが、丙18の用地平面図に交点が存在し、丙19の座標リストに交点座標が存在し、これらは実際に用地境界仮杭設置が行われたことを示すものである。

(6) 「表示登記関連調整業務、権利登記関連調整業務」について、成果品として成果簿等は求めているが、業務責任者から報告を受けており、その方針はその後の作業に反映されている。

5 8宮土370-4について

(1) ③建物登記簿等の調査について、建物や登記簿の存在の有無の調査であり、記載がないからといって、調査が実施されていないとはいえない。

(2) ⑨現況測量について、現況測量は建物だけの調査・測量ではなく、地積測量図作成のための恒久的地物の調査・測量をも含むものであり、丙20には引照点(側溝)の座標がある。

(3) ⑩用地境界仮杭設置について、買収予定地を現地に示すものであるため、確認後は撤去される場合が多く、成果品として現地に残ることは少ないが、丙20の座標リストに交点座標が存在し、丙35の用地平面図に交点が存在し、これらは実際に用地境界仮杭設置が行われたことを示すものである。

6 8宮土370-9について

(1) ⑨現況測量について、成果品として有形的なものはないが、調査は実施しており、単に恒久的地物がなかった旨の報告を受けているものである。

(2) ⑩用地境界仮杭設置について、買収予定地を現地に示すものであるため、確認後は撤去される場合が多く、成果品として現地に残ることは少ないが、丙36及び37は実際に用地境界仮杭設置が行われたことを示すものである。

(3) ⑯準備打合せ(法務局等)について、成果品としての成果簿等は求めているが、業務責任者からの報告を受けており、その方針等はその後の作業(立会等)に反映されている。

7 8宮土370-18について

⑩用地境界仮杭設置について、買収予定地を現地に示すものであるため、確認後は撤去される場合が多く、成果品として現地に残ることは少ないが、丙38及び39は実際に用地境界仮杭設置が行われたことを示すものである。

8 8宮土370-22について

(1) ③建物登記簿等の調査について、建物や登記簿の存在の有無の調査であり、記載がないからといって、調査が実施されていないとはいえない。

(2) ⑧境界測量について、この対象地域は公図混乱地域(国土調査の成果図と現地が不整合であることに加え、連続した数筆の土地所有者が同一であり一筆の土地ごとの境界が不確定となっていた)であり、買収予定地の登記をするためには隣接地番までの測量が必要となったもので、実際に境界測量作業を行っており、成果品も存在する。丙21及び22によれば、境界点の座標、位置が用地平面図上に反映され、また、その座標リストもある。

(3) ⑨現況測量について、現況測量は建物だけの調査・測量ではなく、地積測量図作成のための恒久的地物の調査・測量をも含むものであり、丙21、22によれば、引照点が用地平面図上に反映され、その座標リストもある。

(4) ⑩用地境界仮杭設置について、買収予定地を現地に示すものであるため、確認後は撤去される場合が多く、成果品として現地に残ることは少ないが、丙21及び22は実際に用地境界仮杭設置が行われたことを示すものである。

(5) ⑯準備打合せ(法務局等)について、成果品としての成果簿等は求めているが、業務責任者からの報告を受けており、その方針等はその後の作業(立会等)に反映されている。

9 8宮土370-32について

(1) ⑧境界測量について、丙23、24、25の1及び26のとおり、実施している。農地部分について、ほ場整備座標利用して現地で測定、確認した上で権利者からも確認している。

(2) ⑩用地境界仮杭設置について、買収予定地を現地に示すものであるため、確認後は撤去される場合が多く、成果品として現地に残ることは少ないが、丙25の1及び26は実際に用地境界仮杭設置が行われたことを示すものである。

(3) ⑯準備打合せ(法務局等)について、成果品としての成果簿等は求めているが、業務責任者からの報告を受けており、その方針等はその後の作業(立会等)に反映されている。