

決定書

第1 請求人

住所：佐久市 ― 略 ― 氏名： ― 略 ―

第2 請求の内容

1 要旨（請求書原文のとおり）

令和7年6月における佐久市福祉部長による浅科福祉センター跡地地中障害物撤去等負担金についての補正予算案作成・佐久市議会提出及び同市議会決議を経ての佐久市長による当該補正予算執行に対する措置を請求する。

本件負担金の実態は、佐久市(甲)が一般社団法人Social Firm Japan(乙)との間における当該跡地を目的とする売買契約において負った契約適合給付義務違反(債務不履行責任)に基づく修補(民法562条1項)を履行するための支出である。そもそも当該売買契約には免責条項が存在していた。にもかかわらず乙は当該跡地について十分な調査を行っていない(民法418条参照)。売主である甲が当該修補を履行するのに、当該跡地の売買価格(1,401万円)の7倍弱に当たる法外な本件負担金(9,460万円)を買主乙に対して支出するなどということは取引通念上あり得ないことである。当該地所に施設を建設することに固執するのであれば、乙は当該補修費用額の相当の部分を負担しなければならないはずである。そして、本件予算案では、佐久市の当該支出が甲の当該業務担当者と乙による著しい落ち度に帰因するものであるという実態が何ら明らかにされていない。さらに、甲による当該修補の履行としての当該跡地地中障害物撤去工事は過大な騒音を発生させ近隣住民の人格権(民法709条、憲法13条)を著しく侵害し続けている。当該工事工程は2クールから成り、

現在は第2クールの中盤にある。本件予算案では、かかる騒音被害を発生させる当該工事工程の内容は全く考慮されていない。そして、当該工事開始に先立ち近隣住民に対して説明会等は一切行われなかった。

以上より本件補正予算案は著しく合理性を欠き、たとえ本市議会の決議を経たとしても本件補正予算には予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在している。よって、佐久市長による当該補正予算執行は不当であり違法である。

当該補正予算の執行により佐久市は必要性及び合理性のない巨額の支出をすることになってしまう。当該補正予算の即時の執行停止・修正等を請求する。

2 請求人が提出した事実証明書

- (1) 浅科福祉センター跡地の活用(市からの地元説明資料)
- (2) 工事期間変更のお知らせ(地元回覧文書)
- (3) 令和7年度第2回佐久市議会定例会 社会委員会現地調査資料
- (4) 令和7年8月28日市福祉部長等との面談要旨
- (5) 請求書要旨各項目補足説明資料
- (6) 請求要旨関連民法各条文解説写し
- (7) 当該工事現場騒音測定資料
- (8) 当該工事現場写真
- (9) 当該工事工程表

第3 請求の受理

本件請求は令和7年9月12日付けで請求書が提出され、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という)第242条の要件を具備しているとして受理した。

第4 監査の実施

1 監査期間

令和7年9月13日から同年11月11日まで

2 対象部課

福祉部福祉課

3 請求人の陳述及び追加証拠資料の提出

- (1) 法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対し、令和7年10月8日に陳述の機会を与えるとともに、陳述要旨及び補足資料の提出を受けた。なお、陳述は公開で行い、傍聴を認めた。
- (2) 令和7年10月15日に「1佐久市福祉課から提出された文書」から始まる追加資料の提出を受けた。
- (3) 令和7年10月27日に「建設業者から8月17日に提供された地中埋設物撤去工事写真」の提出を受けた。

4 市側の弁明書の提出並びに関係職員の陳述及び証拠の提出

- (1) 法第199条第8項の規定に基づき、市へ弁明書及び証拠等の提出を求め令和7年9月30日に弁明書及び証拠等の提出を受けた。
- (2) 同様に、令和7年10月9日に福祉課長及び同課係長・係員の口頭陳述を聴取し、陳述内容の補足資料の提出を受けた。なお、陳述は公開で行い、傍聴を認めた。
- (3) 加えて、令和7年10月9日に参考人として、浅科福祉センター解体時の担当係長と係員及び、現福祉部建築技師係長の出席を求め、経過等の事実確認について聴取した。

(4) 令和7年10月16日に弁明書における追加資料の提出を受けた。

第5 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 理由

(1) 監査対象事項

住民監査請求制度は、地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正などの措置とを監査委員に請求する機能を住民に与えたものであると解される（最高裁判所 昭和62年2月20日判決）。

本件請求において、請求人は、公金支出の執行停止又は修正等を求めていることから、財務会計上の行為の前提又は原因となる非財務会計上の行為、すなわち原因行為の違法性・不当性を問題として、その監査と予防、是正などの措置を求めていると解される。

同種事件の判例、裁判例では、公金支出の差し止めが認められれば、事実上、原因行為の執行を阻止する効果が生じることになるとして、差し止めが認められるのは、原因行為に重大かつ明白な違法がある場合に限られると判断している（松山地方裁判所 昭和63年11月2日判決）。

そして違法性については、行政庁による裁量権の行使を前提として、その基礎とされた重要な事実誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くことになる場合、又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考

慮すべき事情を考慮しないこと等により、その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解する（最高裁判所 平成18年11月2日判決）。また、不当については、裁量の範囲逸脱や濫用に至らない程度の裁量の不合理な行使に当たると解されている。

そこで、これらの観点から、請求人が指摘する市の行為について、売買契約に関する民法の解釈及び、市長による裁量権の範囲逸脱や濫用があり、また、違法性、不当性、又は怠る事実があるものと認められるのか、請求の内容及び陳述等を総合的に判断し、監査対象事項を次のとおり整理した。

令和7年6月に成立した、浅科福祉センター跡地地中障害物撤去等負担金の補正予算について、その実態は、佐久市(売主)が 一般社団法人 Social Firm Japan (買主)との当該跡地の売買契約において発生し、売主である市が負った契約適合給付義務違反(債務不履行責任)に基づく、修補履行のための支出である。

市が本件負担金を支払う行為について、

- ① 売買契約上の免責条項違反
- ② 法外な負担金額の不合理性
- ③ 買主の著しい落ち度に帰因する過失相殺と当該土地への固執に対する負担があるべき
- ④ 市担当職員の著しい落ち度に帰因するものの実態が不明確
- ⑤ 過大な騒音の発生における対応不足

(2) 判断結果

この監査対象事項に基づき、請求人の請求書及び口頭陳述内容等の主張と、市側の弁明書及び関係職員の陳述内容等をもとに監査し、判断した結果は次のとおりである。

① 売買契約上の免責条項違反について

請求人は、「市が土地売買契約にて負った契約適合給付義務違反による修補であるが、免責条項が存在しているのにもかかわらず支出は違法（市が契約上設ける免責条項は私人間のそれより強い拘束力があるため）。」と主張している。

これに対し市側は、「本件売買契約には免責条項が存在しているが、本件地中のトラブルについて、免責条項の効果がそもそも及ぶのか否かを弁護士と協議した。その結果、類似する事案の裁判例において、免責条項が定められていても効力が及ばないことがあることが判明した。金額面については、事業者（以下「本件事業」という。）の見積を基に、市の建築技師による確認を経たうえで、決定している。なお9,460万円という数字は、支払額の上限であって、実際にこれよりも低額で済んだ場合は、その金額を支出することになる。以上の経緯から、本件負担金は、和解に類似する性質を持つものであって、民法562条1項に基づく支出ではない。」と弁明している。

これら両者の主張と証拠資料等を基に監査委員が審査・検証し、判断した結果を次に述べる。

市は弁明書の冒頭で「民法562条1項に基づく支出ではない」と請求人の主張する「契約不適合責任に基づく修補」を否定した点について、本件地中障害物であるコンクリート塊の発見経過及び規模等を確認した結果、本件は市が免責条項適用範囲を超える賠償責任にあたる重大な過失に相当すると認めた上で本件補正予算要求をしたものと解した。

また、市側弁護士の意見書は、市が重大な過失を認めず免責特約（民法572

条)を主張した場合、買主からの損害賠償訴訟等発生リスクと、裁判で免責効力が否定されるリスク(市の重過失認定の可能性)を現実的に示している。これらのリスクを回避し、係争費用等の増大を防ぐための和解類似の支出であると市が説明する内容は、行政の裁量権の範囲内であると理解できることから、市側の判断は合理性があると考ええる。

次に、9,460万円という支出上限額の予算要求確定経過については、市側口頭陳述においての経過説明で市の建築技師による撤去工事の積算確認もされ、また執行額確定段階においても、買主との合意書には両者協議の上で負担金確定額を決めることが明記されており、市はその時点で最終的に請求額の適正確認機会を確保していることが確認されている。

請求人は、「市が契約上設ける免責条項は私人間のそれより強い拘束力がある。」と主張するが、市が私人との間で締結する契約について、一般的にそのような法理があるわけではなく、また、請求人が指摘する法律の条文は具体的な個々の契約において法的拘束力を有しないと考える。

よって請求人の主張には理由がない。

② 法外な負担金額の不合理性について

請求人は、「売買価格(1,401万円)の7倍弱の負担金額(9,460万円)は法外」と主張している。

これに対し市側は、「否認する。本件負担金は、当該跡地地中障害物撤去工事(以下「是正工事」という。)に用いるものであって、売買する土地の値段と単純に比べることはできない。是正工事は広い範囲の地中のコンクリートを撤去する必要がある、また工事のための補強工事が必要であることもあり、この金額になったという経緯である。金額の相当性及び妥当性については、市の建築技師の確認を得ている。以上から本件負担金の金額については、著しく合理性を欠くものではない。」と弁明している。

これら両者の主張と証拠資料等を基に監査委員が審査・検証し、判断した結果を次に述べる。

前項で述べたとおり、本件は市が免責条項適用範囲を超える賠償責任にあたる重大な過失に相当すると認めた上で本件補正予算要求がなされたものである。

請求人は、「購入商品に欠陥があった場合、返品か購入代金以内の保証が一般的であるから、売買価格を超える負担金支出は認められない。」と主張をしている。

一方で市側は、「本件負担金は地中障害物撤去工事に用いるものであって、土地の売買価格と単純に比べることはできない。」としている。

市側に帰因する重大な過失に相当することを市が認めた以上、市側の過失と相当因果関係があると思われる買主の損害について市が負担せざるをえず、本件では、当該地中障害物による影響を払拭するための負担金を支出すべきであるとする市側の判断は妥当である。

また、市が説明する当該地中障害物撤去後の「工事のための補強工事が必要であることもあり」との部分については、通常公売土地の適正と想定される状態までの回復にかかる費用が、本来市の負担すべき額であるため、今後の本件負担金支払前の両者協議時において適正額であるか確認したうえで支出するとの説明があった。

よって請求人の主張には理由がない。

③ 買主の著しい落ち度に帰因する過失相殺と当該土地への固執に対する負担があるべきについて

請求人は、「買主の調査不備(民法418条)により、費用負担すべき。当該地所に施設を建設することに固執するのであれば、買主は当該補修費用額の相当の部分を負担しなければならないはずである。」と主張している。

これに対し市側は、「否認する。当該売買契約は、契約前に調査する契約形態

ではないので、地中埋設物が契約前に発覚することはありえない。買主に負担させないことについて著しく合理性を欠くとは言えない。」と弁明している。

これら両者の主張と証拠資料等を基に監査委員が審査・検証し、判断した結果を次に述べる。

地中障害物は一般的に売主の責任が重く、売買契約成立前に買主に9,460万円の是正を要する事態を予見するほどの調査義務(過失)責任があったと認めるのは市の説明からも難しい。

また、本件は市が重大な過失責任に相当することを認めた上で、免責特約の主張により発生するであろうリスクを回避するための支出である以上、ここで買主の過失を持ち出すのは信義に反するため、買主に負担を求めず市が負担するとした決定は行政裁量の範囲内であると判断できる。

よって請求人の主張には理由がない。

④ 市担当職員の著しい落ち度に帰因するものの実態が不明確について

請求人は、「市担当者の著しい落ち度が不明確。」と主張している。

これに対し市側は、「否認する。落ち度が明らかにされていないという点では認める。もっとも、市としては明らかな落ち度のある者はいなかったと考えている。

市が管理している記録の範囲では、本件土地の下に埋設物があったとうかがわせる記録は存在しない。また、本件建物を解体するに際して、解体業者であるA社に解体を依頼したが、解体工事の仕様書上、埋設された廃棄物が発見されたら焼却または埋め立てしてはならないことになっている。仮に廃棄物が発見されたのであれば、その報告は市に来ることになるが、実際にはそのような報告は一切なかった。以上の経緯から市としては尽くすべき注意義務に明らかに反することは無いと考えている。A社及び本件事業の落ち度については、市が把握することは不可能であるし、市が把握すべき法的な義務はない。」と弁明している。

これら両者の主張と証拠資料等を基に監査委員が審査・検証し、判断した結果

を次に述べる。

市担当職員の著しい落ち度があったか否かについて、市側弁護士が意見書で「本件土地には単純な基礎工事のみならず、地盤を強化するためにコンクリートを埋設していたことを予見することができたと言わざるを得ない。」と述べており、この点は監査委員も確認が必要であると判断したことから、市の重大な過失における職員責任の可能性について、浅科福祉センター解体前管理図面のほか、解体工事資料や土地公売資料、負担金補正予算要求に至る関連資料等を調査し、加えて当該福祉センター解体時の担当係長と係員の証言を得た結果、担当職員の不正や著しい落ち度が存在したとする証拠は発見されなかった。

一方で、上記当該福祉センター解体工事資料において、建物解体時に現場地中から基礎等を搬出した経過の中で、建物基礎と当該地中障害物の位置関係に疑義が生じたため、市側建築技師へ確認を行ったところ、建物解体工事の設計において、基礎等地中からの搬出物量に相当する、埋め戻し土量が確保されておらず、結果として解体後の現場地盤高が建物解体前より、50cmほど低下していることが判明した。

以上により、当該地中障害物の地盤高からの地中深度は、発見時と比べて解体時には、50cmほど深い位置にあったものと判断できる。

この結果は、建物解体前の基礎と当該地中障害物の位置関係について、令和7年6月18日の佐久市議会定例会 社会委員会現地調査説明資料において、福祉課長の「施設解体当時は解体基礎より50cmほど下に障害物があったため発見されなかったものである。」との説明や、当時の解体施工業者及び工事監理業者の「解体時に見つからなかった。」とする証言を裏付けるものであると認められることから、市側弁護士が意見書でいう「本件土地には単純な基礎工事のみならず、地盤を強化するためにコンクリートを埋設していたことを予見することができたと言わざるを得ない。」とまでの断定はできない。

これら検証結果により、市が当該地中障害物の存在を予見できなかったことについて、個別の職員に「著しい落ち度」を認めるのは困難であると考える。

よって請求人の主張には理由がない。

⑤ 過大な騒音の発生における対応不足について

請求人は、「市による当該修補の履行としての当該跡地地中障害物撤去工事は過大な騒音を発生させ近隣住民の人格権(民法709条、憲法13条)を著しく侵害し続けている。当該工事工程は2クールから成り、現在は第2クールの中盤にある。本件予算案では、かかる騒音被害を発生させる当該工事工程の内容は全く考慮されていない。そして、当該工事開始に先立ち近隣住民に対して説明会等は一切行われなかった。」と主張している。

これに対し市側は、「一定の騒音が発生したこと、本件請求がされた時点では工程が第2クールの中盤にあったこと、本件予算案に防音予算は含まれていなかったこと及び当該工事開始前に当該工事の説明会を行っていないことは認め、その余は否認する。本件請求人添付書類の環境省が定める環境基準については、そもそも本件土地は該当しないことが明らかになっており、このことについては本件請求人自身も市の環境政策課に確認済である。仮に、環境省が定める環境基準のうち「C地域のうち、車線を有する道路に面する地域」に該当するとしても、65dB以下という基準が定められており、本件請求人添付書類(測定履歴)を見ても、著しくこの基準を超えるとは言えない。また、本件請求人が主張している騒音が生じる工事は、すでに終了しており、今後それ以上の騒音が出ないと考えられる。なお、本件請求人の要望に従って、本件事業はより騒音の少ない工事方法を選択している。確かに、是正工事に先立っての説明会は行われていない。

しかし、そもそも説明会を開く法的義務はない。もっとも、市民との関係性もあるので、市としては、回覧板を用いて情報提供しており、本件請求人含む一部の市民へは直接訪問して説明している。」と弁明している。

これら両者の主張と証拠資料等を基に監査委員が審査・検証し、判断した結果を次に述べる。

市は「そもそも説明会を開く法的義務はない。」と主張している。確かに本件地中障害物の撤去工事の施主は買主であるため、市に直接の工事主体としての説明義務はない。

しかし、今回、市が帰因する重大な過失に相当することより是正工事の責任を全面的に認め、費用を負担していることから、原因者としての行政的説明責任は存在すると考える。

また、本件地中障害物である大量のコンクリート塊を撤去する工事については、設計段階からある程度の騒音等の発生は予見できたと推測されることから、請求人の指摘どおり、市にも近隣住民への説明配慮不足があったと認めざるを得ない。

しかしながら市は結果的に住民説明会を開催しなかったものの、工期延長の回覧文書には買主と連名で市名を併記しており、さらには本件請求人を含む一部の市民へは直接訪問して説明していることが確認されたことから、一定程度の説明は果たしているものとする。

以上により市の一部瑕疵は認められるものの、これをもって不当とまでは言えない。

よって請求人の主張には理由がない。

第6 意見

本件請求に対する結論は上記のとおりであるが、今回の監査にあたり監査委員としての意見を次のとおり付記する。

買主による工事から発生する騒音が、民法上、請求人の受忍限度を超えるものであったかはともかく、市は、本件工事が周辺住民の生活環境に与える影響に関して一定の配慮は必要であったと考える。また、通常市の公共事業実施において住民への周知説明は

法律に定めがあるからやるものではなく、市行政には常に実施事業の説明責任があると考えことから、今後も住民対応には細心の注意を払い、住民の不安や不満、誤解を招くことの無いよう、行政運営の透明性と適正性の確保徹底に努められたい。