

発意調査の事例（全文）

～ 目 次 ～

- (1) 公文書の管理……………2
- (2) 市営住宅における孤独死の防止……………8

(1) 公文書の管理

【発意に基づく調査の趣旨】

平成 21 年 7 月 1 日に「公文書等の管理に関する法律」(以下「法」という。)が公布され、平成 23 年 4 月 1 日に施行されました。法の目的とするところは、国等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用しうるものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史的公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることにあります。そして、法は、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と規定しています(第 34 条)。

熊本市における公文書管理は、法の趣旨に則って行われているものと思いますが、最近、オンブズマンは、次のような苦情申立ての事例に接しました。それは、市が約 30 年前に造成した宅地について、替地又は売買により所有者となった市民(以下「申立人ら」という。)からの申立てでした。申立人らは、平成 28 年熊本地震により、それぞれの宅地に地割れや陥没が生じたことから、市の造成工事に不備があった可能性があると考え、工事の記録を見せるよう要求しました。この要求を受けて、市の担当者は記録を探しましたが、どの記録がどこに保管されているのかが判明せず、記録を探し出すのに数か月を要してしまいました。担当者は、そのために多くの無駄な時間を費やし、申立人らにも不信感を与えてしまいました。

公文書の適正な管理は、行政が市民に説明責任を果たすために必要不可欠であり、市政に対する市民の信頼確保と行政の効率化(文書を探す時間の節約等)のためにも重要なことであると考えます。オンブズマンは、上記事例を調査したことから、市における公文書の管理体制や文書管理の実情について調査の必要があると考え、本年度の発意調査の対象とすることにしました。

【市からの回答】

1 公文書管理に関する規定

市では、公文書の管理に関する規定として、「熊本市文書に関する訓令」(以下「訓令」という。)を平成 7 年 3 月 31 日に制定しました。国では、「公文書等の管理に関する法律」(以下「法」という。)が制定され、平成 23 年 4 月 1 日から施行されました。法は、各省庁をはじめとした国の機関や独立行政法人等の公文書管理について規律したものであり、地方公共団体の公文書管理については直接に規律していませんが、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」(法第 34 条)と努力規定を置いています。

市では、法の趣旨を踏まえ、訓令の趣旨に文書の「適正な管理及び保存」について定める旨を示した（訓令第1条）、文書作成の努力義務を設けた（訓令第3条の2）、文書の保存期間延長に関する規定を設けた（訓令第29条第2項、第3項）、などの改正を行いました。

一方で、法では歴史公文書等（歴史資料として重要な公文書その他の文書）に関して保存や利用等の規定を設けていますが、訓令には規定が設けられていません。また、法では、公文書管理に関する諮問委員会の設置が義務付けられていますが、訓令ではこのような規定が設けられておらず、有識者に意見を諮る仕組みも未整備の状況です。

なお、政令指定都市において公文書管理に関する規定を条例化している都市は、4市程度にとどまっている状況です。

2 公文書管理の実務

（1） 文書管理システムの導入

市では、平成16年4月1日から、文書管理システムを導入しています。文書管理システムは、文書の作成から廃棄までという文書のライフサイクルを電子データ上で管理できるシステムとなっています。文書管理システムを導入した目的は、行政の有する情報、意思決定過程を組織的に管理できる体制を再構築し、公平で透明な行政運営を図るとともに、高度できめ細やかな行政サービスの基盤を確立することにあります。

文書管理システムの導入後は、主に文書管理システムによって管理し、必要に応じて紙媒体による管理が行われるよう公文書管理の仕組みを改めました。文書管理システムによる管理を主な管理方法と位置づけた理由は、文書管理システムによって管理を一元化することにより、検索の迅速化や担当者以外の職員でも情報を容易に把握できるなどの業務の効率化につながるだけでなく、紙によるスペースの占拠や不要文書の氾濫を防ぐなど執務室の環境改善につながることも理由として挙げられます。一方で、紙媒体による管理を補充的に併用している理由としては、図面や冊子等電子添付が困難なもの、確認の押印が必要な文書など、紙媒体を要する文書に対応するためです。

文書管理システム導入前に作成された文書については、基本的には紙媒体のままで総務課へ引き継がれ文書庫で管理されていますが、出先機関等においては各部署で管理されているものもあります。

（2） 管理のルール

訓令第6条本文には、「文書の収受、起案、決裁、発送、保存、廃棄その他文書管理に関する一連の事務の処理については、文書管理システムを利用するものとする。」と規定されています。現在、市で処理する文書については、原則として文書管理システムが利用されています。

作成された文書は単独又は同種の文書とともに文書ファイルとして管理され、文書ファイルを管理するために文書ファイル管理簿を作成します。文書ファイル管理簿には、文書ファイルの分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存場所その他必要な事項といった必須項目が記載されています（訓令第2条第3号）。また、各部署には、文書主任及

び文書副主任が各一人置かれており（訓令第4条第1項）、適切な文書管理を確保するための事務に従事するようになっていきます（訓令第5条第1項、第2項）。

文書管理システムでは、システム内で文書の収受、起案を行い、文書ファイルに綴りこまなければ事務処理が完了しないようになっていきます。文書ファイルの作成、登録は各部署で行っており、登録に際しては、ファイル名、分類、保存期間等の項目の入力が必須となっているため、保存年限や保存場所等の管理に必要な情報が漏れなく設定される仕組みとなっています。登録が完了すれば、入力された項目も自動的に帳簿形式となって管理されることになるため、文書ファイル管理簿を別途作成する必要はありません。文書管理システムのメニューを用いれば、個別の文書や文書ファイルの検索、閲覧、出力が簡易迅速にできるようになっています。

一方で、紙媒体で処理した文書等については、上述した必須項目を記載するための文書ファイル管理簿を各部署で別途作成し、管理することになっています。

（3） 実態と課題

文書管理システムの導入後、基本的にはシステムを活用した文書管理が実施されてきましたが、実際には想定されたほどに活用されませんでした。その理由としては、文書を一元管理するという文書管理システムの目的や機能についての職員の認識が希薄であり、決裁を電子で行う電子決裁システムとしての認識が強く、従来の紙媒体による処理等の慣行から脱却できないことが一因と考えられます。そのため、電子添付と併せて紙媒体が添付されるなどの事務処理がいまだに継続されている現状があり、結果として紙文書の量が減らず、保管スペースの確保が難しい部署が見受けられます。

上述した管理のルールが徹底されるならば、公文書管理について問題が生じることはほとんどないと思われれます。実際に、文書管理システム内で管理されている文書については、システムが正常に稼働している限り、年度や担当者を越えて文書ファイル管理簿を共有でき、文書を探すことが可能です。一方、紙媒体の文書については、人事異動等に当たって、職員間での文書ファイル管理簿や引継票の引継ぎが徹底されなければ文書の所在を知るすべがなく、文書を探すのに時間を要するというケースが起こることは容易に想定されるものです。

また、文書管理システム内で管理されている文書、紙媒体の文書のいずれの場合においても、組織改編等により文書の所管部署が変更となった場合や引越し等により文書の保管場所に変更が生じた場合に、文書ファイル管理簿の記載内容が適切に変更されなければ、文書ファイル管理簿上の保管場所と文書の所在場所が一致せず、文書を探すのに時間を要するというケースが起こることも想定されるものです。

そこで、市では、新規採用の職員や文書主任を対象とした文書管理の研修の実施や、人事異動前など時宜を得て通知を出し注意喚起を行うとともに、職員の文書管理に対する意識の向上を図っているところです。

（4） 文書管理が問題になった事例への見解

「調査に至った経緯」で触れられている事案は、約 30 年前に行われた工事に関する文書であることから、文書管理システム導入前に作成された紙媒体の文書の管理が問題になった事案です。この事案では、組織改編により所管部署の変更が 7 回行われていたという事情があることから、文書ファイル管理簿の移管が適切に行われていなかった可能性があります。保管場所や保管期間が不明確であったため、保管されている可能性のある場所をすべて確認する必要が生じ、結果として見つけ出すのに時間がかかったものと考えられます。

3 今後の方針

法の制定以降は、自治体でも公文書管理に関する条例を制定すべきという意見が出ていますが、市では、まずは文書のペーパーレス化や職員の公文書管理に対する意識の向上といった、実態の改善が先決であると考えております。

文書のペーパーレス化については、現在、市では文書管理システムの利用や資料の電子化の徹底を改めて行い、新たに会議にタブレットを導入するなどしていますが、今後も継続して行っていく方針です。また、職員の公文書管理に対する意識の向上については、現在実施している研修を継続し、公文書の適切な管理について理解を深めていきたいと考えております。

「調査に至った経緯」でも触れられていますが、市でも、公文書の適正な管理は、市政に対する市民の信頼確保と行政の効率化のためにも重要なことであると考えていますので、今後も改善に努めてまいります。

【オンブズマンの判断】

1 文書管理等に関する規定

(1) 公文書等の管理に関する法律について

公文書等の管理に関する法律（以下「法」という。）は、目的として、国等の「諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」と規定しています（第 1 条）。

この目的のために、法は、行政機関の職員に行政文書の作成義務を課し（第 4 条）、整理（第 5 条）、保存（第 6 条）、行政文書ファイル管理簿への記載・公表（第 7 条）、移管・廃棄（第 8 条）について定め、特定歴史公文書等の保存（第 15 条）についても規定しています。

そして、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」としています（第 34 条）。

(2) 市における文書管理の規定

ア 法は、平成 23 年 4 月 1 日に施行され、行政文書の管理に関するガイドライン（平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定）も示されました。地方公共団体では、これに応じて公文書等の管理に関する条例を制定したところもあります。熊本県では平成 23 年に「熊本県行政文書等の管理に関する条例」（以下「熊本県管理条例」という。）を制定しましたが、多くの地方公共団体では、従前の規則、規程、要綱等を改正したものの、条例を制定するには至っていないようです。

イ 市においては、「熊本市文書に関する訓令」（以下「訓令」という。）を改正することで対応しています。訓令には、趣旨として「文書…の適正な管理及び保存について必要な事項を定める」（第 1 条）という事務的な規定があるだけで、法にあるような目的理念の規定がありません。市は、熊本市自治基本条例において、「情報共有の原則」（第 4 条第 1 号）を掲げ、「市長等…は、市政に関する情報が市民との共有財産であることを認識し、これを市民に開示するとともに、積極的かつ迅速な提供に努めます。」（第 25 条第 1 項）としていますので、それにふさわしい文書管理の目的理念を提示することが望ましいのではないかと考えます。

なお、熊本県管理条例においては、目的として、県等の「諸活動や歴史的事実の記録である行政文書等が、健全な民主主義の根幹を支える県民共有の知的資源として、県民が主体的に利用し得るものであることに鑑み、行政文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、県及び地方独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の県民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」と規定されています（第 1 条）。

ウ 次に、法は、「歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国…の諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」（第 1 条）ことを目的として、「国の機関が保有する歴史公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるものとする。」（第 14 条第 1 項）とし、特定歴史公文書等について、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で、原則として永久保存しなければならない旨規定しています（第 15 条第 1 項、第 2 項）。また、公文書等の適切な管理に関して、専門的・第三者的な見地から調査審議をするための機関として、内閣府に公文書管理委員会の設置を義務づけています（第 28 条第 1 項）。

ところが、訓令には、歴史的公文書の管理についての規定はありませんし、公文書管理委員会のように、専門的・第三者的な見地から調査審議するための機関に関する規定もありません。保存期間に関して「歴史的価値が認められるもの」について「総務課長が別に定める期間」が経過する日まで保存期間を延長しなければならない旨の規定があるだけです（第 29 条第 3 項第 5 号）。事実上は、何らかの保存行為が行われているものと推測しま

すが、市が、歴史的公文書に対して、どのような問題意識を持ち、誰がどのような基準で永久保存の文書を選択し、どのように保存管理するのかは不明です。

エ その他、参考になる法の規定は、行政文書の管理状況の報告に関する「行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない。」(第9条第1項)、「行政機関の長…は、…職員に対し、公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。」(第32条第1項)、「行政機関の長は、当該行政機関について統合、廃止等の見直しが行われる場合には、その管理する行政文書について、統合、廃止等の組織の見直しの後においてこの法律の規定に準じた適正な管理が行われることが確保されるよう必要な措置を講じなければならない。」(第33条第1項)などですが、文書訓令にはこれらの規定に対応する明確な規定がありません。

2 文書管理システムについて

市では、平成16年4月1日から文書管理システムを導入しています。文書管理システムは、コンピュータを利用して、文書の收受、起案、決裁、保存及び廃棄その他文書管理に関する一連の事務の処理を一元的に管理するシステムです。文書管理システムの導入後は、文書ファイルの作成、登録時に、ファイル名、分類、保存期間、保存場所等の入力を必須とすることにより、文書ファイル管理簿が自動的に整備され、検索が可能になっています。導入後は、入力ミスなどの人的過誤がない限り問題はないようです。

3 問題となった事例の原因について

(1) 文書管理の要点は、必要な時に必要な文書をだれでも時間をかけずに探し出して活用できるように整理し保存することです。「市からの回答」によると、実務では文書訓令に規定されたとおりに運用が行われているということです。

しかしながら、文書管理の不備が発覚するのは、情報公開制度等により開示請求がなされた場合や、業務のために過去の行政文書を参照する必要が生じたときなどに限られます。例えば、必要な書類を探し出すのに長時間かかった、帳簿上ではあるはずの書類があるべき場所で見つからなかった、担当者が不在のため必要書類の所在が分からなかった、業務の引継ぎがうまくいかなかったために同様の資料を再度作らなければならなくなった、保存期限が満了していない書類を誤って廃棄してしまったなどの問題が生じることが考えられます。これらのことが発生すれば、市民が不利益を被るだけでなく、市職員に無駄な時間を浪費させ、市の業務にとっても損失となります。

(2) オンブズマンが苦情申立ての調査の過程で接した事例としては、(ア) 開示請求された宅地工事関係の文書(担当した行政組織はすでに廃止されている)がどこに保管されているか不明で、職員が文書を探し出すのに数か月かかったもの、(イ) 土地の境界が問題となった際、実際は境界立会いが行われていたのに、それが電子システムに入力されていなかったため、市民に対して間違った説明をしたものがあり、市からは、(ウ) 保存期間が経過していないのに、誤って文書を廃棄してしまった事例について情報提供を得ました。

(ア) の事例については、「市からの回答」によると、組織改編等に伴い業務所管課が 7 回にわたって変更となった際に、文書ファイル管理簿が適切に移管されていなかった又は文書保管場所が変更となった場合に、文書ファイル管理簿の記載内容を適切に変更していなかったなどの理由が考えられるということです。

(イ) の事例については、境界立会いが行われたことや関係書類の存在が電子システムに入力漏れになっていたことが原因と考えられます。オンブズマンへの苦情申立てを契機に、調査を行ったところ、関係記録が発見され、入力ミスであったことが発覚したというものです。

(ウ) の事例は、市職員が市民から記録の提供依頼を受けて書庫を探したところ、当該記録を発見できなかったことにより、紛失したことが明らかになったものです。その原因は、移設の際に必要な書類と廃棄書類を混在させて、中身の確認が不十分な状態で処理業者に引き渡してしまったと推認されるというものです。市は関係者に謝罪するとともに、内部チェック機能の強化、責任の明確化を図り、全庁的に、文書の適正な管理及び保存について周知したそうです。

4 おわりに

文書管理システムの導入によって、文書の管理状態が容易に把握できるようになりました。それでも、文書管理を行うのは個々の職員です。問題となった上記の事例は、文書管理業務に従事する職員の問題であったものと思われます。

法が目指すものは、公文書等の適正な管理により「行政が適正かつ効率的に運営されるようにする」こと及び「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」です。文書管理は、単に文書を整理保管すること以上の意義を持っています。このことを職員に理解してもらうためには、現在の文書訓令の規定で十分なのか市内部で検討することが望ましいと思います。オンブズマンとしては、すべての職員が文書管理の目的と適正な業務執行の重要性を十分に理解して、業務に従事されることを期待します。

(2) 市営住宅における孤独死の防止

【発意に基づく調査の趣旨】

過日、平成 28 年熊本地震により自宅が被災し、市営住宅に単身で入居されていた高齢者が、急性心不全のため誰にも看取られずに亡くなり、後日発見されたという報道がありました。

単身世帯に関しては、居宅内で生じた事故の発生を外部から認識することが困難であり、事故の発見が遅れる危険が高いという問題があります。特に高齢者の場合、事故の発生や、その発見の遅れが重大な結果につながるものが少なくありません。高齢単身世帯のいわゆる「孤独死」は社会的にも問題視されており、自治体等の対応が注目されています。

ところで、過去にオンブズマンが受けた相談の中に、高齢単身世帯の「孤独死」を防止するという観点から興味深いものがありました。相談者の A 氏は、市営住宅に単身で入居

している B 氏の知人です。B 氏は、ある疾病の治療のために定期的な通院を必要としていましたが、ある日、B 氏が通院していた病院から、A 氏の下に、「今日は B 氏の来院予定日だが、B 氏が来ない。何か事情を知らないか。」との連絡がありました。そこで、A 氏が B 氏の自宅に向かいましたが、B 氏の家には鍵がかかっており、中の様子を確認することができません。A 氏は、管理人や自治会長にも連絡をとりましたが、そのどちらも合鍵を持っていないということだったため、市の住宅課にも連絡をとりました。しかし、市営住宅の担当課である住宅課も合鍵は持っていないと言われたため、やむを得ず、警察官立会いの下、民間の業者に開錠してもらい、B 氏宅に入りました。A 氏が中に入ると、B 氏は既に倒れており、大事には至らなかったものの、そのまま入院することになったそうです。A 氏は、このような緊急事態が発生することは容易に想定できることであるから、管理人や住宅課などが合鍵を保管しておくべきではないかと主張されていました。

A 氏は、結局オンブズマンへの申立てまではされませんでした。A 氏が主張された合鍵の管理は、市営住宅の高齢単身世帯において事故の発生が疑われる場合に速やかに対応し、「孤独死」を防止するための対策として興味深いものです。

高齢単身世帯の「孤独死」の問題は市営住宅入居者に限って生じるものではありませんが、オンブズマンは、今回の報道や A 氏の相談などを踏まえ、まず、市営住宅における高齢単身世帯の「孤独死」を防止するための対策について、市がどのように考え、対応しているかを調査することとしました。

【市からの回答】

1 市営住宅における高齢単身世帯の現状

市営住宅の入居世帯は平成 29 年 3 月 31 日時点で 11,875 世帯となっており、そのうち 65 歳以上の高齢単身世帯は、全体の 26.57%に当たる 3,155 世帯となっております。高齢単身世帯の世帯数及び全入居世帯に占める割合は年々増加しており、少子高齢化及び被災者向け公営住宅の提供開始により今後も増加するものと考えられます。

このような中、市営住宅においては、入居者が誰にも看取られずに亡くなるいわゆる孤独死が平成 27 年度に 7 件、平成 28 年度に 11 件、平成 29 年度に 12 件発生しており、そのうち平成 27 年度の 6 件、平成 28 年度の 8 件、平成 29 年度の 9 件は 65 歳以上の高齢者が孤独死された事案となっております。

孤独死の原因は事案により様々であると考えられますが、市としては、地域において他人との関わりを持たずに生活することが可能であることから見守り等の干渉を拒否するなど、地域社会との関わりに消極的な人が増えてきており、結果的に市営住宅においても地域コミュニティが希薄化したり、他人との接触を好まない入居者が増加したりしていることが、孤独死につながる一つの要因であると考えています。

2 孤独死の防止について

そこで、市においては、以下のような方法で市営住宅における孤独死の防止に取り組ん

でおります。

まず、市では、市営住宅1棟につき1～2名の公営住宅管理人を置いておりますが、この管理人の業務として、各棟の入居者、特に高齢単身世帯の見守りを行うこととしております。具体的には、新聞や郵便物がたまる、洗濯物が長期間干したままになっている、最近顔を見かけないなどの兆候があった場合には、管理人から住宅管理センターへ情報提供をすることとなっています。

また、市営住宅の管理はかねてから住宅管理センター（指定管理者）に委託しておりますが、平成27年度から、指定管理業務委託の仕様書に高齢単身世帯の見守りに関する業務を追加しました。具体的な業務内容としては、福祉部局で実施している高齢者安心支援事業（緊急通報装置の設置等）やひとり暮らし高齢者訪問事業を利用していない高齢単身世帯については、住宅管理センターが電話や訪問による見守り業務を実施することとしています。

近隣入居者や管理人から高齢単身世帯に関する通報等があった場合及び住宅管理センターの見守り業務に関連して入居者と連絡が取れないなどの異常があった場合の対応については、市が定めた「緊急時の対応マニュアル」に具体的な対応方法を定めており、住宅管理センターも同マニュアルにそって対応することとなります。具体的には、通報等があった場合には、原則として保証人、親族、知人等の緊急連絡先に連絡して状況を聴取し、入院等による不在ではないかの確認を行い、不明な場合は保証人や親族による安否確認を行うよう依頼します。保証人や親族が県外で現地に行けない場合や異臭があり緊急を要する場合は、警察・消防・管理人等と住宅管理センター職員が同行しての安否確認を行うこととしております。この場合、鍵開錠業者に依頼して開錠入室し安否確認をしておりますが、開錠にかかる費用については入居者負担としております。費用が入居者負担となることについては、保証人や親族には開錠前に説明しております。

なお、一部の市営住宅では、国のL S A（高齢者ケア付生活援助員）派遣事業を利用して高齢者ケア付生活援助員による安否確認、緊急対応、生活指導・相談等を行っております。

3 合鍵の管理について

以上のように、市としても、福祉部局が実施する各種事業を補完する形で管理人や住宅管理センターによる見守りを行い、これによって市営住宅における孤独死の防止に取り組んでいるところです。

一方、市営住宅の合鍵については、現時点において住宅管理センター等で保管・管理を行っておらず、将来的な合鍵の保管・管理等を検討しているということもございません。

市においては、過去に市営住宅のマスターキーを保管・管理していた時期があったものの、その後防犯上の観点から入居者の退去時に原則としてシリンダーの交換を行うこととなり、マスターキーを利用可能な状態でシリンダーの交換を行うと多大な費用を要すること等を踏まえ、マスターキーの保管・管理を行わないこととしたという経緯があります。

また、現時点から合鍵の保管・管理を行うとした場合、1万戸以上に上る市営住宅の合鍵を作製して保管・管理することによるコストの問題や、入居者の住居の安心・安全を確保するための適切な管理のあり方の問題があるほか、市営住宅の居室内で問題が生じた場合に合鍵を管理している市が不法侵入の疑いをもたれることが懸念され、また、貸出しの要望があった場合には厳正な本人確認等の必要が出てくることなどから、現状では入居者自身の自己責任で鍵を管理してもらうこととしているところです。

【オンブズマンの判断】

1 市営住宅における高齢単身世帯の現状について

今回の調査では、まず、市営住宅における高齢単身世帯の現状について市に説明を求めるとともに、資料の提供を受けました。市から提供を受けた資料は、過去3年間の市営住宅における孤独死に関する資料（表1）及び過去10年間の市営住宅入居世帯に関する資料（表2）であり、その内容は以下のとおりです。

表1 市営住宅における孤独死に関する資料

年度	件数	うち65歳以上
平成29年度（平成30年1月12日現在）	12件	9件
平成28年度	11件	8件
平成27年度	7件	6件

表2 市営住宅入居世帯に関する資料

基準日	入居世帯数	高齢単身世帯数	割合
平成29年3月31日	11,875世帯	3,155世帯	26.57%
平成28年3月31日	11,829世帯	2,905世帯	24.56%
平成27年3月31日	11,976世帯	2,782世帯	23.23%
平成26年3月31日	12,271世帯	2,573世帯	20.97%
平成25年3月31日	12,507世帯	2,424世帯	19.38%
平成24年3月31日	12,772世帯	2,301世帯	18.02%
平成23年3月31日	12,947世帯	2,211世帯	17.08%
平成22年3月31日	13,072世帯	2,163世帯	16.55%
平成21年3月31日	13,143世帯	2,131世帯	16.21%
平成20年3月31日	12,821世帯	2,059世帯	16.06%

表1を見ると、過去3年間という短期的な数字ではあるものの、市営住宅における孤独死が増加傾向にあることが分かります。加えて、表2を見ると、過去10年間で、市営住宅に入居している高齢単身世帯が1.5倍程度に増加していること、入居世帯全体に占める高

齢単身世帯の割合も10ポイント程度増加し、既に4分の1を超えていることが分かります。

「市からの回答」にも記載があるように、市営住宅における高齢単身世帯の現状については市も認識しているようです。また、市では、上記のような統計的な情報には表れない市営住宅における高齢単身世帯の孤独死の原因について、「地域において他人との関わりを持たずに生活することが可能であることから見守り等の干渉を拒否するなど、地域社会との関わりに消極的な人が増えてきており、結果的に市営住宅においても地域コミュニティが希薄化したり、他人との接触を好まない入居者が増加したりしていることが、孤独死につながる一つの要因である」と分析しています。

2 市営住宅における高齢単身世帯の孤独死防止の方策について

高齢単身世帯は、居宅内で発生した事故を外部から認識することが困難であり、かつ事故の発生やその発見の遅れが重大な結果に繋がること少なくないなど、その性質上孤独死の危険が比較的高いと考えられます。そのような高齢単身世帯が増加傾向にあり、災害公営住宅の提供開始などによって今後も高齢単身世帯数の増加が予想される市営住宅においては、高齢単身世帯の孤独死を防止するための取組みが継続的に行われることが期待されます。

この点、「市からの回答」によれば、市は、高齢単身世帯の孤独死を防止するために、主に公営住宅管理人と住宅管理センターによる見守りを実施しているということです。

これらの取組みや近隣住民からの通報等によって、高齢単身世帯の入居者に何らかの事故があったと疑われる場合には、市が定めた「緊急時の対応マニュアル」（以下「マニュアル」という。）にそって対応することとされています。その内容については「市からの回答」にも記載がありますが、より具体的には以下のように定められています。

住宅管理センターは、通報を受けた際、まず、通報者に対して、通報者の氏名及び連絡先、誰の件での通報か、要安否確認者と通報者の関係、安否確認が必要な理由、警察・消防や公営住宅管理人への連絡の有無等をヒアリングすることとされています。そして、このヒアリングで緊急性が高いと判断した場合、その時点で警察・消防へ連絡することとされています。通報者へのヒアリング後は、住宅管理センターの管理システムで要安否確認者、保証人及び公営住宅管理人の連絡先等を確認した後、要安否確認者本人、保証人、緊急連絡先、公営住宅管理人及びその他の関係先へ連絡して安否を確認し、いずれにおいても安否が確認できない場合は現地確認を行うこととされています。現地確認では、郵便受けの状況、窓や照明などの外観の状況、異臭の有無、パイプシャフト内の水道メーターや電気メーターの状況を確認するとともに、近隣住民への聴き取りを行い、これらの調査によって開錠が必要だと判断した場合は、警察・消防の立会いの下で開錠を行うこととされています。

なお、市においては、一部の市営住宅で、国のLSA（高齢者ケア付生活援助員）派遣事業を利用した高齢者ケア付生活援助員による安否確認、緊急対応、生活指導・相談等の取組みも実施しているとのことですが、オンブズマンが確認したところ、こちらの取組み

は徐々に地域による見守り活動等に切り替わることが予想されており、将来的には、公営住宅管理人や住宅管理センターなどによる見守りが基本的な対策になっていくものと思われます。

市営住宅の合鍵を市が保管するという取組みについては、現在のところ行っていないだけでなく、将来的な取組みも検討されていないとのことでした。その理由について、市は、「現時点から合鍵の保管・管理を行うとした場合、1万戸以上に上る市営住宅の合鍵を作製して保管・管理することによるコストの問題や、入居者の住居の安心・安全を確保するための適切な管理のあり方の問題があるほか、市営住宅の居室内で問題が生じた場合に合鍵を管理している市が不法侵入の疑いをもたれることが懸念され、また、貸出しの要望があった場合には厳正な本人確認等の必要が出てくることなどから、現状では入居者自身の自己責任で鍵を管理してもらうこととしている」と説明しています。

3 取組みへの評価

公営住宅管理人や住宅管理センターによる見守りは、郵便物や洗濯物など外部から認識可能な生活状況を意識的に確認したり、訪問や電話などで本人と直接やり取りをしたりすることによって、居室内で発生した事故の発生を早期に認識しようとするものです。居室内における事故の発生を外部から認識することが困難であるという高齢単身世帯の性質を前提としながら、事故の発生を外部から認識する可能性を広げようとするものであり、一定の効果が期待できます。また、市は、高齢単身世帯の孤独死の原因について「地域において他人との関わりを持たずに生活することが可能であることから見守り等の干渉を拒否するなど、地域社会との関わりに消極的な人が増えてきており、結果的に市営住宅においても地域コミュニティが希薄化したり、他人との接触を好まない入居者が増加したりしていることが、孤独死につながる一つの要因である」と認識していることから、従来地域コミュニティが自発的に行っていた相互の見守り作用を意識的な取組みとして実施することは合理的であると評価できます。

一方で、居室内での事故の可能性を認識した後の対応に関する取組みについては、今後検討の余地があるように思います。

マニュアルに定められた手続きによれば、開錠を伴う安否確認は、保証人や緊急連絡先などの関係者によって自主的に行われる場合のほかは、住宅管理センターが開錠の必要性を認めた場合にのみ行われることとされています。しかし、マニュアルには、どのような場合に開錠の必要性が認められるのかの判断基準について具体的な記述がありません。

マニュアルにおいては、通報を受けた住宅管理センターが、通報者に対し、通報者の氏名及び連絡先、誰の件での通報か、要安否確認者と通報者の関係、安否確認が必要な理由（いつから連絡がとれないか）、警察・消防や公営住宅管理人への連絡の有無等についてヒアリングを行うこと、この時点で緊急性が高いと判断した場合は警察・消防へ連絡を行うべきこと、要安否確認者本人、緊急連絡先、公営住宅管理人その他の関係先への連絡によって安否が確認できない場合は住宅管理センターが現地を訪問し、郵便受け、窓や照明の

状況、異臭の有無、パイプシャフト内の水道メーターや電気メーターを確認するとともに近隣住民への聴き取りを行って開錠の必要性を判断することといった記述があるものの、これらの記述からは、どのような場合に緊急性や開錠の必要性が認められるのかについては必ずしも明らかになるとはいえません。実際に対応にあたる住宅管理センターの対応の指針となるものがマニュアルだけであるとすれば、緊急性や開錠の必要性の判断について、市と住宅管理センターで齟齬が生じるおそれがあるように思われます。

先に述べたとおり、高齢者に何らかの事故があった場合には、発見や対応の遅れが重大な結果に繋がることが少なくありません。見守り等の取組みによって、せつかく早期に事故の可能性を認識できたとしても、その後の対応に時間がかかってしまえば、孤独死を防止するという目的は達成できないこととなってしまいます。開錠を伴う安否確認がされるか否かが、住宅管理センターによる緊急性等の判断にかかっている以上、市においては、緊急性等の判断が迅速かつ適切にされることを担保するための取組みが必要であると思えます。

もちろん、緊急性や開錠の必要性の判断は諸般の事情を総合的に考慮してされるべきものであり、マニュアルにおいて予め画一的な基準を定めることは困難です。しかし、緊急性等があると認めるべき事案をある程度類型化して示すことは可能です。また、マニュアル等で定めるだけでなく、市の判断と住宅管理センターの判断に齟齬が生じないように、定期的なミーティング等において判断のあり方を協議するといった取組みも有用であると思えます。

特に、どのような場合に現地確認を待たず警察・消防へ連絡を行うべきかという緊急性の判断については、住宅管理センターによる判断を容易にし、市と住宅管理センターとの間の認識を共通にしておく必要性が高いように思われます。

本件における調査のきっかけのひとつになった合鍵の保管については、かつて実施されていた時期があったものの、管理コストや防犯上の理由などから現在は実施されておらず、将来的な実施も検討されていないということでした。オンブズマンとしても、市の財源にも限りがある中で、合鍵を作製して管理するためのコストを考慮することは当然であり、また、防犯意識やプライバシーの意識が向上している現代においては、入居者のこれらの意識を考慮することも必要であると思えますので、合鍵の管理について市が検討した過程に不合理な点はないと認められます。もっとも、防犯意識やプライバシーの意識が向上してきたのと同様に、今後、高齢単身世帯に対する配慮の意識が向上するなど、社会的な状況が変化することも十分あり得るところです。市においては、一度決めたところにとどまることなく、他都市の取組みや社会の動向を注視しながら、その時々において適切な取組みができるよう、取組みについて定期的な検討と見直しをしてもらいたいと希望します。