

平成23年度からの継続分
市の業務に不備がなかった事例（全文）

～ 目 次 ～

(1) 市・県民税の特別還付	2
(2) 民生委員への指導	3
(3) マンション建築の際の周辺住民への配慮.....	9
(4) 住替えの案内	16
(5) 地域公民館の運営	21

※ 個人情報保護の観点から、一部の文言や図などは公表しておりません。

(1) 市・県民税の特別還付

【苦情申立ての趣旨】

平成23年8月〇日、東税務署より保険年金に係る特別還付金の請求手続きのお知らせが届き（平成12～16年分）の還付が8月〇日に行われた。

市県民税は、これを基に計算・課税されているので返金があると思い市の担当課に10月に電話した。そのとき、担当課からは「まだ決まっていない。以前の書類はわからない。」と言われ、その後、なんらの連絡もなく、今日までそのままの状態である。

国の裁判で決まった還付であり、当然に返答、返金があるべきだと思っている。

【市の回答】

相続等に係る保険年金に対する住民税の対応については、現在、熊本県との間で、県民税・市民税相当額（加算金を含む）の還付を行うことで調整を行っています。

所得税では、平成23年6月の租税特別措置法改正により、過去5年を超え、過去10年まで（平成16年から平成12年分まで）の過納額について特別還付金（還付加算金を含む）として給付されることとなりました（同法第97条の2）。これに対し、地方税では、税の還付は5年以内とされており（地方税法第17条の5）、5年を超える住民税の過納に相当する部分については、総務省の通知により、各地方団体の判断に委ねられています。

前述のとおり、熊本県及び熊本市は還付を行う予定で準備を進めておりますが、税法上還付できない場合、地方自治法第232条の2に基づく返還金を支給することになり、そのためには要綱を作成する必要となります。要綱を作成するにあたっては、県下で統一した運用を図る必要があることから、県との調整が不可欠となります。県では県内市町村等との調整を踏まえ、要綱の作成に取り組んでおり、本市としても早急に還付したいと考えており、県との調整が不要な部分についての準備（過去の課税資料の調査など）を行っております。

県には一日も早く要綱を作成し、該当者に還付返還ができるよう要望しております。

また、申立人とのやり取りについては、電話の記録が残っておらず不明です。平成23年10月の時点では、まだ還付するのか、しないのかなど明確な規定を定めていなかったこともあり、はっきりとした返事が出来なかったのではないかと思います。

今後、市として、県に対し改めて早急な対応を要求し、申立人をはじめとする該当者の方々に、市民税・県民税の還付相当額（加算金を含む）を返還するため、鋭意準備を進めて参ります。

【オンブズマンの判断】

- 1 あなたの申立を調査いたしましたところ、市からの回答は上記のとおりで、総務省自治税務局市町村税課から別紙の事務連絡もきているところであり、あなたの申立に沿って還付を行うことにしているとのことでした。

しかし、県・市民税の関係上、県との調整が必要になりますので、市から県に申し入れをしておりますが、県との調整が進行していないため遅れているとのことです。

2 地方税の県・市民税は、これまでの市と県との関係から県が動かないと市も動けないということで、市独自に対処することができないため誠にご迷惑をおかけしております。市から県への申し入れはしておりますので、県側に事情があるように思われます。

還付を行うことにしましても、還付金の支払い根拠となる要綱の制定が出来ていないため、お支払いする根拠規定がありませんので、お支払いしたくとも出来ない状況が続いております。誠に申し訳のないことですが、市としては、県との調整をさらに行ないますので、いましてお待ちいただけるようお願いするのみということにならざるを得ません。

還付することになっているのに、その支払いが遅れ出納の吝かなるのは如何なものかと思われませんが、組織的な制限があるため、市が単独には動きません。どうしても早急のお支払いの要求となりますと、現在のところ、裁判所の法的手続きで強制的な回収を図ることしかないと思われま。

なお、ご参考までに、生命保険年金の二重課税訴訟についての最高裁の判決と解説を同封いたしました。

(2) 民生委員への指導

【苦情申立ての趣旨】

平成23年6月頃、民生委員から暴言を受けた等々から、市役所の地域保健福祉課に相談に行くも、「指導できない」「連合会長を通じて指導する」との回答を受けたが、民生委員から未だ何の連絡も無いままになっている。その後、何度か市役所に対し連絡をしても同じ回答で職員の誠意が認められない。

【市の回答】

1 民生委員とは、民生委員法（昭和23年法律第198号）に基づき、社会奉仕の精神を持って、常に住民の立場になって相談に応じ、及び必要な援助を行い、社会福祉の増進に努めることを任務として、市町村の区域に配置されている民間の奉仕者であり、その身分は地方公務員法第3条第3項第2号に規定する「非常勤の特別職の地方公務員」とされています。

民生委員制度における市の役割は、福祉事務所の事務に関するもののほか、主なものは次のとおりです。

- ① 民生委員の選任手続きに関すること
 - ・ 民生委員推薦準備会に関すること
 - ・ 熊本市民生委員推薦会に関すること

- ・ 熊本市社会福祉審議会民生委員審査専門分化会に関すること
- ・ 民生委員の委嘱又は解職に係る厚生労働大臣への具申に関すること
- ② 民生委員の職務に関して、必要な指導をすること（民生委員法第17条）
- ③ 民生委員の指導訓練に関して計画を樹立し、実施すること（同法第18条）

個々の民生委員の活動に対して住民からの苦情が挙げた場合については、基本的には、市が直接指導するのではなく、単位民児協の会長を通じて指導することとしています。

それは、単位民児協の会長の方が日ごろから個々の民生委員の活動の状況を把握しており、苦情が挙げた原因等について推察でき、適切な指導ができると判断されるからです。

2 以上のことを踏まえて、申立人の主張に対する市としての見解を以下に示します。

まず、申立人は、平成23年6月頃、民生委員から暴言を受けた等々から、市役所の地域保健福祉課に相談に行くも、「指導できない」「連合会長を通じて指導する」との回答を受けたと主張されていますが、前述したとおり、通常であれば民生委員に対して苦情があった場合、所属する校区民生委員・児童委員協議会（以下、「単位民児協」という。）の会長を通じて指導しています。しかしながら、本ケースは苦情の対象となっている民生委員（以下、「対象民生委員」という。）が会長本人であったことから、単位民児協の会長からは「指導できない」ため、熊本市民生委員・児童委員協議会（以下、「市民児協」という。）の会長から指導することを、平成23年6月〇日、電話にて申立人に伝えました。

また、「民生委員から未だ何の連絡も無いままになっている」とのことですが、申立人から、「対象民生委員から連絡があることを望んでいる」との発言は聞いていませんでしたので、そのような対応はとっていませんでした。

「何度か市役所に対して連絡をしても同じ回答で職員の誠意が認められない」とのことですが、市では、どのような対処が可能であるかを申立人に対して説明し、説明した内容の対応を行い、また、そのことを申立人に伝えています。

この他にも、申立人から「対象民生委員が、申立人の悪口を言いふらしている」との苦情の電話を受けましたが、この電話に対する市の問い合わせに対し、対象民生委員の回答は「申立人の方が、自分の悪口を言いふらしている。直接、自分に連絡するよう伝えて欲しい。」とのことでした。

直接、民生委員の活動に起因したものではないこのような諍いに関しては、市は関知すべきものではないものと判断し、苦情については、申立人が直接、対象民生委員の間で話し合っ解決を図るよう、申立人に伝えました。

再度、同様の苦情が申立人から市に対して電話により行われましたが、同様の回答を行った次第であります。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨は、民生委員からの暴言を受けたことから、市の地域保健福祉課に相談にいったところ、「指導できない」、「連合会長を通じて指導する」との回答を受けたが、その民生委員からはまだ何の回答もない、何度か担当課に連絡しても同じ回答で職員の誠意が感じられない、ということでした。

それに対する市の回答は、以下のとおりでした。通常は、民生委員に対する苦情があれば、所属する校区民生委員・児童委員協議会の会長を通して指導しているが、今回は苦情の対象の民生委員が会長本人だったので、校区民児協の会長からは「指導できない」ため、熊本市民生委員・児童委員協議会の会長から指導する旨回答した、民生委員の活動に関わらない諍いについては、申立人が直接、対象の民生委員と話し合っ解決してほしいと伝えている、ということでした。

申立ての趣旨と市の回答をふまえて、オンブズマンの判断を示すための前提として、最初に、民生委員制度についての市の役割を明らかにします。

1 民生委員制度についての市の役割

民生委員の身分は非常勤の特別職の地方公務員ですが、その職務は民生委員法に規定されています。民生委員には給与は支給されないという意味ではボランティア的な仕事であると言えます。

申立人は市が民生委員に対して直接指導することを望んでいますが、市は民生委員の職務にどのように関わっているのかをみておく必要があります。市の説明によれば、市が関わっている民生委員に関する職務は、福祉事務所に関する部分を除けば、つぎの三つに集約されます。

① 民生委員の選任手続に関すること。

民生委員の選任には、市町村、県、国が関与していますが、そのなかで市町村の役割は民生委員の選任のための最初の部分と民生委員の職務についての指導に関わりません。

まず最初に、「熊本市民生委員推薦会等運営要領」により、民生委員推薦準備会会長が召集する「民生委員推薦準備会」が、民生委員等候補者を、市町村に設置されている「民生委員推薦会」に内申します。つぎに、この推薦会が推薦した者について、「社会福祉協議会」（民生委員審査専門分會）の意見を聴いて、都道府県の知事が推薦します。そして、知事の推薦によって厚生労働大臣が民生委員を委嘱することになります。

熊本市における民生委員の選任手続をみると、熊本市→熊本県→国（厚生労働大臣）という経過を辿ることになりますが、そのなかで、市は、民生委員推薦準備会、民生

委員推薦会、社会福祉審議会民生委員審査専門分化会に関する事、民生委員の委嘱または解職に係る厚生労働大臣への具申に関する事を担当することになります。

② 民生委員の職務に関して、必要な指導をすること。

今回の申立てのように、個々の民生委員の活動に関して住民からの苦情があった場合には、市は必要な指導をすることになりますが、市が直接指導するのではなく、校区民生委員・児童委員協議会の会長を通じて指導することになっています。

③ 民生委員の指導訓練に関して計画を樹立し、実施すること。

民生委員の研修などに関する事です。

今回の申立ては、以上のうちでも、とりわけ民生委員の職務に関する指導のあり方に関連しています。

2 民生委員に対する市の指導とその限界

以上の1の②にあるように、民生委員の職務に関して必要な指導をすることは市の役割ですが、問題になるのは、第一に、民生委員の職務に関してどこまでが市の指導の対象になるのか、第二に、市にはどのような指導の仕方が可能なのか、です。

(1) 指導の対象としての民生委員の職務の範囲

具体的には、申立に関して二つのことが問題になります。第一は、申立人の妻が民生委員から暴言を受けた問題状況、第二は、申立人夫妻がマンション管理人をやめざるをえなかった問題状況です。

第一の問題状況はつぎのようなものです。申立人とその妻は、あるマンションの管理会社から派遣されている住み込みの管理人として働いていました。申立人の主張によれば、平成22年8月〇日に、このマンションの住人で民生委員（以下、「Aさん」という。）が申立人の妻に「このマンションの入居者カードをみせてほしい」と求めたのに対して、管理会社の指導で個人情報を漏らすことは絶対に禁止されているというために個人情報の提供を断ったところ、Aさんから「俺は大臣からの通達があつて動いているから、知る権利がある」、「教えないならば何かあつた場合には管理人が責任をとって貰わなん」と脅迫されたということでした。数日後に、申立人の妻の友人（以下、「Bさん」という。）が管理事務所に用事でみえているときに、Aさんが管理事務所に来て、Bさんに向かって「こやつが個人情報を教えんとたい」と述べたと言います。そのことを妻から聞いた申立人は、人を見下したこのような暴言は許せないと思ったことがわかります。そこで、民生委員を所管する市が、民生委員のAさんに対して指導してほしい、というのが申立ての趣旨です。

Aさんがマンションの入居者の個人情報を知るように管理人に求めたことも、個人情報を知ることに対する侮辱的な言動を行ったことも、民生委員の職務に関することであると言えます。

第二の問題状況は、民生委員のAさんが平成23年4月〇日の理事会で、マンション管理費の値下げを取り上げ、管理人を不要にするように仕向けたという主張に関わります。申立人は、申立人夫妻がマンション管理人としての職を失ったのは、Aさんの活動に起因すると主張しているのに対して、市がAさんに聞いたところによれば、管理組合の会長からの相談に対応して、マンション管理費について3件の見積書を取りよせて管理会社と協議した結果、1か月あたり管理費が十数万円安くなりマンション居住者全体の利益になったもので、結果的には管理人の職を奪うことになったのは事実であるが、個人的な感情で行ったことではない、ということでした。

申立人が主張しているように、結果的にマンション管理人の職を失ったというだけでなく、マンション管理人夫妻をやめさせたいという動機から、申立人夫妻を雇用しているマンション管理会社との契約問題を取り上げた可能性を否定することは難しいのではないかと思います。しかしながら、この契約更新の問題には、少なくとも二つの関係が大きく介在しています。すなわち、マンション管理組合とマンション管理会社の契約関係およびマンション管理会社と申立人夫妻の契約関係です。いずれの関係にも第三者の責任ある決定が働いています。したがって、Aさんが意図的に申立人夫妻の職を失わせたということも、Aさんの民生委員としての職務に関連して生じた契約更新であるということも困難です。

なお、第一と第二の問題状況からさらに広がることとなりますが、申立人が、Aさんが申立人の悪口を言いふらしていると電話で市に申し出たので、市の職員がAさんに問いただしたところ、Aさんの回答は、申立人のほうが自分の悪口を言いふらしていると言いつつ返すものでした。民生委員の活動に関わるとは言い難いこのような争いには市は関与すべきことではないから、申立人が直接Aさんと話し合っ解決するように申立人に伝えている、ということでした。

マンション管理組合に関する事項は、民生委員の職務とは直接関連しないと言わざるを得ません。確かに、申立人が主張しているように、申立人の妻が個人情報を見せなかったから、マンション管理人である申立人夫妻を追い出したいという動機がAさんにあったとしても、民生委員の職務と関係しているとは言い難いと思います。さらにそこから広がっていると思われる個人攻撃的な争いの部分を民生委員の職務につなげることはなお一層困難であるといわざるを得ません。

以上から見ると、第一の問題状況だけが、市が指導すべき民生委員の職務に関すると言えます。そこで、つぎに問題になるのは、市はAさんに対してどのような指導が可能なのかです。

(2) 民生委員に対する指導の仕方とその限界

市の説明によれば、基本的には、個々の民生委員の活動に対して住民からの苦情が寄せられた場合には、市の担当職員は直接指導するのではなく、校区民生委員・児童委員協議会の会長を通じて指導することになっている、ということです。というのも、市の担当職員よりも、校区民生委員・児童委員協議会の会長のほうが、個々の民生委員の活動状況をよく把握しているからです。

しかし、今回の申立ての事案では、通常ならば指導すべき校区の協議会会長が苦情の対象になっているために、熊本市民生委員・児童委員協議会会長と協議し、この会長の立会いのもとに、市の担当職員が直接Aさんに面接するという方法が採用されました。今回の事案では、この指導の方法は妥当であったと思います。

市の担当職員は、申立人の妻に対するAさんの「こやつが・・・」という言動は概ね事実であることを確認し、申立人の妻に対してマンション入居者の個人情報に要求したことは適切でなかったことを指導した結果、Aさんが自分の言動を反省していることを確認できたので、Aさんが反省していることを平成23年7月〇日に電話で申立人に伝えた、ということでした。

このように、市の担当職員は、熊本市民生委員・児童委員協議会会長の立会いのもとで、Aさんが申立人の妻に対して個人情報の提供を要請したことについても、その要請を断った申立人の妻に対してAさんが不適切な言動を行ったことについても、Aさんに反省を促したことがわかります。

しかしながら、市の担当職員が、Aさんが反省していると申立人に電話で伝えた後も、Aさんが申立人の悪口を言いふらしていることから、申立人には、Aさんが反省しているようには見えていません。申立人は、市の担当職員がAさんに反省を促すだけでなく、申立人とその妻に直接謝罪するようにAさんを指導してくれるものと期待していたことがうかがえます。

3 申立人が民生委員Aさんに謝罪を求める可能性

申立人が、Aさんが申立人の妻に対して見下したような暴言を吐いたことを許せないと思っているのも、このような人物は民生委員にふさわしくないと思っているのもよく理解できます。申立人の妻に個人情報の開示を強く求めたことも、個人情報を教えなかったことに対して暴言を吐いたことも、民生委員として不適切な言動であったとすることができます。市の担当職員もそう考えたからこそ、熊本市民生委員・児童委員協議会会長の立会いのもとにAさんに反省を求めたのでした。

ところで、申立人が求めているのは、Aさんが直接申立人夫妻に謝るということでした。それがまだ実現されていないのは、Aさんに対する市の指導が十分ではないからだという思いが、今回の申立てには込められていると思います。

しかしながら、Aさんが申立人の妻に直接謝罪するかどうかは、Aさんの人としての

責任の自覚と反省の深さにかかわることです。市にできることは指導助言にとどまるのであって、具体的な対応をAさんに強要することはできません。市の担当職員が申立人夫妻に対し直接の謝罪をAさんから引き出すことができなかつたとしても、市の指導が不十分であったと言うことはできないと思います。Aさんが申立人夫妻に対して謝罪するのかしないのか、どのような謝罪をするのかは、Aさんの人としての責任の取り方に関わる問題であると言わねばなりません。

申立人が、申立人の妻に対するAさんからの直接の謝罪を求めたいのであれば、申立人自身が、Aさんの人としての責任の取り方を求めて、自ら行動を起こす必要があるのではないかと思います。一般論になりますが、五つの行動方法が考えられます。

第一は、当事者同士で話し合いによって争いを解決したいと、Aさんに働きかけることです。今回のケースでは当事者だけの話し合いは難しいと考えられます。第二は、当事者双方が信頼する身近な第三者に間に入ってもらって話し合いによる解決を目指すことです。そのような身近な第三者を見つけることは難しいかもしれません。第三は、民間型の紛争解決方法を活用する方法です。弁護士会の紛争解決センターや司法書士会の調停センターなどがあります。第四は、Aさんを相手方として簡易裁判所に民事調停を申し立てることです。これら四つの方法はいずれも、Aさんが応じてくれないならば手続は始まりません。Aさんを話し合いの場に引き出したいのであれば、残されているのは訴訟という第五の方法です。すなわち、申立人の妻がAさんの言動によって精神的苦痛を受けたことを理由として、慰謝料を求める民事訴訟を提起することです。ただ、訴訟では謝罪を求めることはできませんから、精神的な苦痛を金銭によって評価する必要があります。たとえば、10万円の慰謝料を請求するという形になります。あくまで謝罪を求めるのであれば、民事調停を利用するのが有力な方法になります。Aさんがこれに応じるならば、調停委員の援助のもとに、申立人はAさんに対して自己の思いを直接語るができるし、Aさんの思いも聴くことができます。

以上のように、市の担当職員は、熊本市民生委員・児童委員協議会の会長の協力を得て、民生委員のAさんに対して市にできる指導をしていると思います。Aさんからの直接の謝罪を求めるためには、申立人自身が新たに行動を起こす必要があるものと思います。

(3) マンション建築の際の周辺住民への配慮

【苦情申立ての趣旨】

- 1 申立人が居住している住宅の南側に9階建ての中高層建築物の建築計画が進んでいるところ、当該建築物の建築をやめてほしい。

当該建築物がこのまま建築されると、日照権が侵害されることになるし（日光があたりなくなる）、井戸水（生活用水）に不純物が混入するおそれがある。

市としては、当該建築物のような中高層建築物に関しては、建築物自体の構造の審査

だけではなく、建築物の近隣に住んでいる周辺住民のことも考慮して建築の許可（確認）をすべきである。

- 2 また、申立人が居住している地域は準工業地域に属しているが、もともとは、低層住宅が集中している地域であり、中高層の建築物が建築されると周辺住民に少なからぬ影響を与えることになる。もっと周辺住民に配慮すべきであり、申立人が居住している区域においては、中高層建築物が建築できないように規制すべきである。

【市の回答】

- 1 建築主が建築物を建築しようとする場合は、当該工事に着手する前に、建築基準法第6条第1項及び第6条の2第1項の規定に基づき、その計画が建築基準関係規定（建築基準法並びにこれに基づく命令及び条例の規定）に適合するものであることについて、確認申請書を提出して建築主事又は指定確認検査機関（民間機関）の確認済証の交付を受けなければなりません。

この確認は、建築主事又は指定確認検査機関が、申請された建築物の敷地、構造及び建築設備の計画が建築基準関係規定に適合するものであることを判断し確認処分するものであり、周辺住民への考慮を含めて確認の可否を判断することはできません。

また、日影による中高層建築物の高さの制限（以下「日影規制」という。）につきましても、本件における計画地域周辺は、都市計画法により準工業地域に指定されており、同条例で指定される規制区域（熊本県建築基準条例第24条の2）に該当しないため規制が及ばないこととなります。

申立人が主張している日照権であったり、周辺住民への配慮につきましても、私法上の問題であり当事者間での解決する必要があります。

もっとも、本市で中高層建築物を建築する場合は、熊本市中高層建築物の建築に関する指導要綱に基づき、要綱に定める範囲内の近隣住民に対して建築計画の内容、施工計画の概要及び日影の影響等についての事前説明を行い、建築紛争の防止に努めるよう建築主に指導しており、建築計画届出書の提出が行われています。

いずれにしても、建築主は建築確認を受けると建築着工が可能となります。

- 2 前述したとおり、本件の計画地域周辺は準工業地域に指定されています。本市の「都市マスタープラン」の土地利用の方針において、工業・流通業務地と位置づけていることや、国が定める都市計画運用指針の中で、幹線道路（事業が見込まれるものを含む）沿道の用途地域については、「幹線道路の沿道にふさわしい業務の利便の増進を図る地域については、近隣商業地域、商業地域、準工業地域又は準住居地域のうちから適切な用途地域を定めることが望ましく、自動車交通量が多い幹線道路に面する地域で、道路交通騒音が、環境基準を超過している又は超過することが予想される地域については、近

隣商業地域、商業地域又は準工業地域を定めることが望ましい。」とされていること等から、昭和 58 年から準工業地域と定めているところです。

また、平成 20 年度に実施した都市計画基礎調査に基づく用途地域の定期見直しにおいても、当該地域周辺は準工業地域に即した土地利用が図られていると判断したところから、当該用途地域を準工業地域と定めているところであります。

- 3 本市としては、申立人と建築主の間での話し合いによる解決をお願いせざるをえないところではありますが、当事者間での解決が見出せない場合は、法規の拘束を離れ、実情に適した解決を図るために、環境基本条例に基づく熊本市環境紛争調整委員会における環境紛争のあっせん又は調停を通して両者の理解によるご協力をお願いするほかありません。

【オンブズマンの判断】

申立ての論点はふたつあります。第一点は、中高層建築物の場合には周辺住民を配慮して建築を許可すべきである、第二点は、低層住宅地での中高層建築物の建築は規制されるべきである、ということです。

それに対する市の回答は、第一点については、建築許可は建築物が建築基準関係規定に適合することを確認するもので、周辺住民のことまで考慮するようになっていない、第二点については、準工業地域としての土地利用になるから、問題があれば、申立人と建築主の話し合いによる解決をお願いせざるをえない、ということでした。

以上の申し立ての趣旨と市の回答をふまえて、オンブズマンの判断を示したいと思えます。最初に、中高層建築物の建築確認と周辺住民への配慮について、つぎに準工業地域における中高層建築物の建築規制について、最後に申立人と建築主の利害対立の調整可能性について、検討したいと思えます。

1 中高層建築物の建築確認と周辺住民への配慮

(1) 建築基準法の目的と建築確認の意義

建築基準法第 1 条には、「建築物の敷地、構造、設備および用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康および財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする」と規定されています。この本質的な目的規定をより具体的に言い表せば、建築物の安全性・居住性の確保と都市環境の質的確保を目的として建築物の敷地、構造、設備および用途に関する最低の基準を定めたものということになるかと思えます。最低の基準というのは、建築物の建築を基本的には認めることを前提として、最低限の規制を加えるのがこの建築基準法の趣旨であるということだと思えます。

建築主は、工事に着工する前に、「建築確認申請書」を提出して建築確認を受けなけ

ればならないとされています。建築確認とは、申請された建築物の敷地、構造および建築設備および用途が建築基準関係規定に適合しているかどうかを確認するものです。建築基準関係規定とは建築物の技術的な基準を定めた法令のことです。どのような技術的な基準も、技術的な基準によって実現されるべき目的があります。その目的は本質的には「国民の生命、健康および財産の保護を図ること」であり、より具体的には、建築物の安全性・居住性の確保と都市環境の質的確保であることとなります。その目的に照らして技術的基準への適合性も判断される必要があります。たとえば、建ぺい率や容積率も技術的に判断される基準ではありますが、その基準は、建築基準法の目的を実現するための技術的な基準であると考えする必要があります。

さて、建築確認は、建築基準関係規定に適合していることを技術的に判断するもので、建築主は、建築確認を受けると、建築に着工をすることができるようになっていきます。これは建築物の建築を最低の基準を充たせば基本的には認めることを前提にしています。確かに建築基準法上の最低の基準を充たせば建築確認がなされて建築が可能になりますが、そのような最低の基準を充たすだけでは建築物の安全性・居住性の質も都市環境の質も確保すること、より本質的には「国民の生命、健康および財産の保護を図ること」は十分にはできないところに、行政指導が必要とされる局面と建築主と近隣住民との利害対立の局面が見出されることとなります。

最低の基準があたかも十分な基準であるかのように考えられることがありますが、そうではありません。中高層建築物の場合には周辺住民への配慮のうえで建築許可をすべきであるというのが申立人の主張ですが、建築確認の仕組みに先立って、行政指導を通して建築主に周辺住民への配慮を求める仕組みができていますので、つぎにそれを見ることにします。

(2) 周辺住民への配慮と建築主に対する市の行政指導

現在では、建築確認申請の前に、建築主に対する行政指導がなされています。その根拠とされているのが、昭和63年10月15日に制定された「熊本市中高層建築物の建築に関する指導要綱」（以下「指導要綱」という。）と「熊本市中高層建築物の建築に関する指導要綱実施要領」（以下「実施要領」という。）です。

近隣住民のことを考えてこれらが制定されたのは、中高層建築物の場合には、周辺地域に与える影響が大きいので、建築基準関係規定に適合するという最低の基準を充たすだけでは、近隣の居住環境を保全することができないからです。

中高層建築物の建築については、建築主等は「周辺の居住環境を十分配慮するとともに、良好な近隣関係を損なわないように努めるもの」とされています。この「指導要綱」に規定された中高層建築物の場合には、建築主は「周辺の居住環境に配慮した事項」について近隣住民に対して事前説明等の必要な措置に努める」必要があります。

「実施要領」によれば、建築主によるこの事前説明は、近隣住民の理解を助けるため

に「建築計画説明書」を提示して行うことになっています。その上で、建築主は、建築確認申請の前に、「建築計画届出書」と「説明会等の経過報告」を市長に届け出すことになっています。しかも、建築主は建築紛争には自己の責任において誠意をもって解決にあたるという「誓約書」も提出する必要があります。

このように、近隣住民への配慮は、建築確認申請の前に設定されています。しかもその配慮は行政指導という形をとっていますので、それがどの程度の効果があるのかが問題になります。具体的には、行政指導に従って建築主が建築計画等について事前説明をしても近隣住民の理解が得られない場合、その事前説明にもかかわらず近隣住民が建築計画に反対している場合に、市はそれを理由に建築確認を留保することができるのかどうか、が問題になります。

建築主に対して行われるこのような行政指導は法的強制力を伴うものではないという意味では、この行政指導には限界があります。建築主が実際に周辺住民のことを配慮するのは、行政指導に対する建築主の自発的な協力が期待されるかぎりにおいてであり、その自発的な協力が得られなかった場合には、建築主と近隣住民の利害対立は私法上の調整問題、したがって両当事者間で調整されねばならない交渉問題にならざるをえません。

周辺住民への配慮を条件に建築許可を与えるべきだという申立人の主張は考慮に値するものですが、その主張は、現行の建築基準法の運用に大きな変更を要求することになります。建築確認の対象を、現在のような技術的な基準適合性に限定するのではなく、近隣住民への配慮を実質的な目的のなかに組み入れる必要が出てきます。都市計画による土地利用の高度化よりも生活環境・居住環境の保全を重視する社会になれば、その実質的な目的を技術的な基準に具体化して建築確認の対象を拡大することも将来的には考えられますが、現在ではまだ、建築確認の対象は技術的な基準への適合性に限定されています。それゆえに、建築物が周辺住民に与える影響を考える場合には、①建築確認の対象にされている建築基準関係規定への技術的適合性の判断（建築物に対する公法的規制）、②建築主に対する行政指導（「指導要綱」「実施要領」）、および③私法的な利害調整の問題（建築主と近隣住民の利害調整＝交渉問題）という三つの局面を分けて考える必要があります。

①が建築確認の対象であり、②はその事前手続としての行政指導であり、①と②では対応しきれない近隣住民との利害対立については③の局面を考える必要があるということになります。申立ての事案に即してもう少し具体的に考えることにします。

2 準工業地域における中高層建築物の建築規制について

都市計画区域内では、その利用目的の土地は、その利用目的によって12種類の用途地域に区分されています。そのなかでも、申立人の居住している準工業地域における建築規制について見てみる必要があります。

(1) 準工業地域における建築規制

準工業地域においては、日影規制がありませんので、近隣住民への配慮という観点から重要な規制は、建築基準法上の建築物の建て方のルールである建ぺい率と容積率ということになります。建ぺい率とは、建築物の建築面積の敷地面積に占める割合のことであり、近隣の日照・通風・プライバシーを守り、延焼防止といった居住環境の維持・向上を図るために設けられたものです。容積率とは、建築物の延べ面積の敷地面積に占める割合のことですが、これは建築物の規模を規制し、周辺の住環境や交通・エネルギー・上下水道等に影響を及ぼさないために設けられたものです。今回の申立て事案のような 9 階建ての中高層建築物の場合にも、これら二つの建築基準法上の基準を充たせば、建築確認は下りることになります。しかし、これら二つの基準に適っているからといって、それだけでその建築物が日照権を侵害しないという保障はないのはもちろんです。日照権をめぐる場合は、中高層建築物と北側の近隣住民の位置関係などを考慮しなければ、判断できないはずです。

中高層建築物については、すでにみたように「指導要綱」と「指導要領」に基づいて近隣住民に配慮するようという行政指導が行われています。建築主は「周辺の居住環境に配慮した事項」について近隣住民に事前説明をし、理解を求めることとなります。それでも建築計画に対する周辺住民の理解が得られなければ、周辺住民と建築主による日照妨害を予防するための交渉が当面の問題になりますし、中高層建築物の建築後に日照権侵害による損害賠償交渉が問題になることも考えられます。

もう少し申立人の居住地域に即して準工業地域のことを見ておく必要があります。

(2) 申立人の居住地域の用途地域指定の推移と土地利用計画

申立人の居住地域は、昭和 48 年〇月には、住居地域に指定されていましたが、〇〇が暫定開通した後の昭和 58 年〇月には、準工業地域に変更されています。その当時には〇〇沿いには専用住宅と水田がありましたが、〇〇沿いを将来的には自動車整備工場、ガソリンスタンドなど沿道サービス施設等を計画的に立地する区域にすることが考えられたことがうかがえます。平成 8 年〇月に都市計画決定においても準工業地域とされましたが、周辺状況を見ると、東側は準工業地域、南側は第一種中高層住居専用地域に指定されています。さらに、平成 20 年度に実施された都市計画基礎調査に基づく用途地域の定期的な見直しにおいても、この地域の周辺は準工業地域に即した土地利用が図られていると判断されて、用途地域は準工業地域と定められています。

幹線道路が整備される以前から住んでいた地域住民からすれば、幹線道路が整備されたことも、その沿線が準工業地域と指定されたことも自分たちが希望したことはないかもしれません。場合によっては反対したにもかかわらず、そうなったのかもしれない。

もともとは低層住宅地域だから、中高層建築物の建築は規制すべきであるという申立人の主張は、以前から居住していた住民の思いとしてはよく理解することができません。幹線道路が設けられる以前には、その沿線地域はほとんどが低層住宅地域でしたし、そこで静かな生活環境を享受していた住民にとっては、その地域の生活環境は満足のいくものであったと推測されます。

しかしながら、申立人の居住地域のように、〇〇という自動車交通量が多い幹線道路が設けられると、土地利用の仕方が大きく変化せざるをえません。幹線道路を積極的に活かした都市計画上の政策的な方針が打ち出されます。幹線道路の沿道にふさわしい業務の利便の増進を図るために、昭和 58 年に準工業地域に指定され、平成 20 年の定期的な見直しでも準工業地域としての土地利用が図られることになった地域ですから、用途地域の指定の住居専用地域などへの変更はこれからも難しいと言わねばならないと思います。

住居専用地域などに比べると、準工業地域では建築規制も騒音規制もゆるやかになります。準工業地域には、日影による中高層建築物の高さの制限（「日影規制」）は及ばないことになっています。もちろん、準工業地域であっても、あまりに規制が緩やかであれば、生活環境の悪化により日照権の侵害が生じたり騒音・排気ガスによる健康被害が生じるおそれも出てきますので、規制を強める必要も出てきます。準工業地域であっても、住民の生活環境の確保は不可欠ですから、住民の生活環境の保全と土地利用の高度化や沿線サービス施設の建築促進をどのように調整するかが問題になります。公法上の規制がなくても、あるいは公法上の規制を守っていても、日照妨害が大きくなれば、私法上の健康被害の問題や損害賠償問題が生じる場合もあります。

幹線道路の交通量が多くなると、騒音・振動や排気ガスのために居住環境が悪化することはある程度避けられませんが、それに反対して住民から環境改善を求める運動が起きることもあります。他方では、都市全体の発展を考えると、幹線道路沿いの準工業地域に、住居専用地域のような静かな環境や中高層建築物のない環境を再び回復させることは困難ですから、長く住み慣れた居住地域を離れる住民もおられることと思います。都市計画上も、幹線道路の沿道の場合には、道路交通騒音が環境基準を超えることが予想されるために、住居専用地域にするのは困難で、近隣商業地域、商業地域、準工業地域と定めるのが望ましいと考えられています。

すでに 1（2）で述べたように、周辺住民への配慮事項について建築主による事前説明が実施されているものと思います。その事前説明によっても建築計画に対する近隣住民の理解が得られてなくても、市の行政指導には限界がありますので、建築確認がなされると、建築物の建築は着工されることとなります。残された申立人の主張の部分は、建築主との利害対立をどのように調整するかという局面に関わることとなります。

3 近隣住民と建築主の利害対立の調整可能性について

ここで取り上げるのは、①建築確認の対象にされている建築基準関係規定への技術的適合性の判断（建築物に対する公法的規制）と、②建築主に対する行政指導によって汲み取られなかった③私法的な利害調整の問題（建築主と近隣住民の利害調整＝交渉問題）です。

近隣住民が中高層建築物の周辺地域への影響問題を自分たちの地域の共同の問題として受けとめることができる場合には、地域住民が共同して建築主に話し合いを求めることができます。申立人が建築主とひとりで話し合うようも、共同で話し合うほうが交渉力が高まるのが常です。また、中高層建築物の問題を、申立人の居住する近隣区域の問題としてとらえることによって、その近隣区域の自治会長に協力を求めることも考えられます。

9階建ての中高層建築物が申立人の住居の南側に建てられる計画ですから、申立人が日照妨害を心配されるのは当然です。準工業地域には日影規制がないとしても、日照権侵害にあたるほどの日照妨害を近隣住民が我慢しなければならないわけではありません。長時間の日照妨害が生じないような建築計画にするように求めたいという思いは理解できます。

また、9階建ての基礎工事によって地下水汚染や地下水枯渇（地下水脈の切断）が生じないように求め、そうなったときには補償することをあらかじめ取り決めておくことも必要になります。さらには、建設工事による騒音・振動等を緩和する工夫や建設工事時間を限定することを求める必要もあることと思います。

以上のような長時間の日照妨害、地下水汚染、さらには建築工事騒音・振動などが問題になれば、建築主と話し合うことが必要になります。もともと、建築主が話し合いに応じてくれるとは限りませんし、話し合いには応じて、申立人の主張と対立することが常ですから、第三者の援助のもとで当事者が話し合う場を設けることがどうしても必要になります。

熊本市にも、「熊本市環境基本条例」（昭和43年10月1日制定）に基づいて熊本市環境紛争調整委員会が設けられていますので、近隣住民は、その委員会による環境紛争のあっせん又は調停という手続を利用することができます。申立人がこの委員会に申し立てた場合には、申立人の主張と調整委員会の援助のもとで、申立人と建築主の利害対立が、申立人の居住環境を悪化させる心配を少なくする方向で調整されることを期待できるのではないかと思います。

公正な第三者の援助を求めて裁判所における民事調停を利用することも考えられます。

（4）住替えの案内

【苦情申立ての趣旨】

熊本市住宅管理センターから平成24年3月〇日付け「住替えの件」と題する文書が父宛

に送付されてきた。その文書の中には、「先日病院の担当の方からご相談のありました住替えの件でご連絡しております」との記載があった。

しかしながら、父が現在入院している病院の担当ソーシャルワーカーとの間では、県営住宅への住替えについては話し合っていたが、市営住宅への住替えについては話し合っていなかった。

そこで、事実関係を確認するべく熊本市住宅管理センターに電話をしたところ、誰からの相談を発端として今回の文書が送付されたのかわからなかった。となると、熊本市住宅管理センターは、相談者も不明な状態で、当事者に確認も取らずに今回の文書を送りつけてきたことになる。

今回の文書の送付は、不要な事務処理であると考えられるし、当事者が希望も納得もしていない場所へ勝手に移動させようとしたものであり、納得できない。

今回の文書が送付された経緯について調査してもらい、また、今回の文書を送付した住宅管理センターの職員に対し、必要な指導及び処分を求める。

【市の回答】

- 1 市営住宅については、指定管理者として熊本市住宅管理センター（以下「センター」という。）が管理業務をおこなっているところです。

通常、「住替え」を希望される場合には、①「入居入替申込書」と住替え理由を証明する「診断書」を提出していただき、②待機者については、順番がきた際に電話又は文書による通知を行い、③住替えの期日、諸手続きの打ち合わせを行い、④住替えとなります。

今回の件について、センターに確認したところ、①申立人のお父様（以下「A氏」という。）から「入居入替申込書」と「診断書」を提出していただき、②「住替え」の順番を待っていたA氏に対して電話及び文書による通知を行ったということでした。申立てにあるとおり、センターからA氏宛に平成23年3月〇日付けで「住替えの件」と題する文書を送付したのは事実であったとのことでしたが、センターが実施した今回の文書送付及び当該文書の文書内容については、適正な事務処理であったものと考えています。

- 2 以下に、センターから確認した今回の文書送付に至った経緯について説明いたします。

まず、A氏から平成21年に9月〇日付けで「住替え」申請を受付けました。

その後、平成23年5月〇日にセンターから電話にて申立人に対し「住替え」の案内をしましたところ、「家族全員病気なので2週間で引越はは無理である」と伺いました。その際に、車椅子が対応できる他の団地を希望するとの相談を受けました。

平成23年5月〇日に再度電話にて「住替え」の案内をしたところ、申立人としては、10月か11月くらいに契約を交わすことを希望されましたが、センターとしては9月までは待てる旨をお伝えしたところ、申立人は納得がいかない様子で「住替え」の申請を

辞退されました。しかしながら、この際に、県営住宅に申込みともおっしゃられましたので、A氏の生活保護担当ケースワーカーと打ち合わせをし、県営住宅を申し込むに当たり、「住替え」申請はそのまま預かることにしました。

平成24年3月〇日頃、申立人の父であるA氏の入院先のソーシャルワーカーの方から電話にて「本人が住替えの申請をしているがまだ順番が回ってこない」との問い合わせがありました。この電話については、A氏に代わってソーシャルワーカーから相談があったものと判断しました。これを受けて、センターから申立人に対し何度か電話での連絡を試みましたが、しかしながら、電話での連絡がつかなかったため、名義人であるA氏へ「住替えの件」と題する文書（平成24年3月〇日付け）にてお知らせするというかたちになりました。

平成24年3月〇日に申立人から電話がありましたが、一方的に話しをされた後、突然、電話を切られました。その後、センターから何度か電話で連絡を試みましたが、連絡が付きませんでした。

- 3 以上の次第であり、A氏からの市営住宅の「住替え」申請については、継続されていたものと判断し、住替えの運用にしたがい適正な事務処理が行われたものと考えております。なお、今回のような誤解が生じないように今後より一層、丁寧な対応を行うようにセンターに対して指導いたしました。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨とそれに対する市の回答をふまえて、オンブズマンの判断を示すことにします。第一に、熊本市住宅管理センターからの今回の文書送付に至った経緯、第二に、申立人とセンターの四つの行き違い、第三に、「住替え」の実現に向けた協力の可能性について、検討することにします。なお、市営住宅については、指定管理者として熊本市住宅管理センター（以下「センター」という。）が管理業務をおこなっていますので、今回の申立てはもっぱらセンターの業務に関わるものです。

1 センターからの今回の文書送付に至った経緯

市の説明によれば、概略はつぎのとおりです。

平成21年9月〇日付でA氏から『入居入替申込書』が『診断書』とともに提出され「住替え」の申請がなされました。それを受けてセンターは平成23年5月〇日に、申立人に電話で「住替えの案内」をしたところ、家族全員病気のため2週間で引越は無理である、また、A氏は常時車椅子が必要な状態なので、車椅子使用が可能な他の団地を希望したい、とのことでした。5月〇日に再度電話で「住替え」を案内したところ、申立人は10月か11月くらいの契約を交わすことを希望されましたが、センターとしての9月までは待てる旨を伝えたところ、申立人は納得されなかった様子で「住替え」の申請を辞退

されました。しかしこの際に、県営住宅に申し込むとも言われたので、A氏の生活保護担当ケースワーカーと相談して打ち合わせて、県営住宅に申し込むに当たり、「住替え」申請はそのまま預かることにした、ということでした。

平成24年3月〇日頃、A氏の入院先のソーシャルワーカーから電話で「本人が住み替えの申請をしているがまだ順番が回ってこない」という問い合わせがありました。これを受けて申立人宅に何度か電話をしたが、連絡がつかなかったために、名義人であるA氏に対して平成24年3月〇日付けの「住み替えの件」という文書でお知らせするかたちになったということでした。

2 申立人とセンターの四つの行き違い

申立人と住宅管理センターのこれまでの「住替え」をめぐる交渉経過をみると、両者の間には四つの行き違いがあったように思います。

第一は、申立人はセンターが申立人に何の連絡も何の確認もしないまま、平成24年3月〇日付けで市営住宅への「住替えの件」に関する文書を送りつけてきたとっておられるのに対して、センターは申立人宅に何度か電話連絡したが通じなかったので、「住替え」申請をしている申立人の父であるA氏宛に案内文書を送付した、ということです。

センターの証言によれば、平成24年3月〇日に申立人から電話がありました。一方的に話をされた後、突然電話を切られたとのことでした。その後、センターから申立人に対して何度か電話で連絡を試みましたが、連絡がつかなかったということでした。

第二に、申立人はセンターがA氏の入院先のソーシャルワーカーの名前を教えようとしなかったとっておられるのに対して、センターの担当者はそのソーシャルワーカーの名前を本当に知らなかった、ということでした。窓口担当者は電話連絡してきたソーシャルワーカーの名前を確認するのが当然ですから、申立人がセンターの担当者がそのソーシャルワーカーの名前を知らないはずはないと思われたのも無理はないと言えます。

第三は、申立人が希望しているのは県営住宅への住替えであるのに、センターは申立人の意に反して市営住宅への「住替え」を勝手に進めようとしているというのが申立人の認識であるのに対して、センターは申立人の市営住宅への「住替え」申請それ自体は継続していると理解していたことです。というのも、平成24年3月〇日頃、申立人の父であるA氏の入院先のソーシャルワーカー（若い男性）から電話で「本人が住替えを申請しているがまだ順番が回ってこない」との問い合わせがあったために、センターは、A氏に代わってソーシャルワーカーから「住替え」の相談があったものと判断したのでした。

今回の申立ての趣旨を考えると、申立人は、平成23年5月の「住替えの案内」を辞退しただけでなく、市営住宅への「住替え」申請それ自体を辞退して「県営住宅」に申し込むことにしたものと推測されますが、センターは、県営住宅に申し込むという申立人の事情に不明の点があったために、生活保護担当ケースワーカーと打ち合わせをして県

営住宅を申し込むに当たり「住替え」申請それ自体はそのまま預かることにしたとのことでした。

第四は、申立人は、エレベーター付きの 2 階以上には車椅子使用可能な住宅は市営住宅にはないから県営住宅への「住替え」を申し込むことを希望していると推測されますが、センターによれば、エレベーター付きの住宅は市営住宅にもあるということです。

3 「住替え」の実現に向けて

(1) 申立人とセンターの行き違いの原因

すでに述べたように、申立人とセンターの間には四つの行き違いがあったように思います。私たちのコミュニケーションには行き違いや誤解がつきものですから、それを無くすことはほとんど不可能かもしれませんが、できるかぎり行き違いや誤解を少なくするための努力はできるだろうと思います。

第一の行き違いを避けるには、まずはセンターからの根気強い電話連絡ないし接触を試みることにしかないかもしれません。そのうえで相手の話をよく聞くことに尽きるのかもしれませんが、言うは易く実行することは難しいことだと思います。

第二の行き違いを生んだのは、平成 24 年 3 月〇日頃、A 氏の入院先のソーシャルワーカーからの電話を受けた担当者が、そのソーシャルワーカーの名前を確認しておかなかったからです。このソーシャルワーカーは大変重要な役割を果たしています。A 氏に代わって「住替え」の要望を伝えた人だからです。それにもかかわらず、その人が特定できないことは、申立人の不信感を募らせることになったことが推測されます。そのソーシャルワーカーの名前が明らかでなければ、手続きを進める上で責任の所在が不明確になるばかりでなく、電話内容の真偽を確かめることもできません。反省点のひとつです。

ただ、申立人には、センター担当者が意図的に教えなかったわけではないことは理解していただきたいと思います。

第三の行き違いの背景には、申立人に見えにくい事情があったことが推測されます。申立人はすでに市営住宅への「住替え」申請それ自体を辞退し県営住宅だけに「住替え」を申し込むつもりであったようにみえますが、センターは、生活保護課担当者と相談して、A 氏の市営住宅への「住替え」申請を保留にしていました。平成 23 年 3 月に、A 氏に代わってソーシャルワーカーからの電話連絡を受けたときも、「住替え」申請自体が継続していたという認識があったからこそ、センターは「住替え」の促進を求める相談に応えるために申立人に「住替えの件」という市営住宅への案内文書を送付したのです。ソーシャルワーカーの電話が、A 氏の入院先からのものだったことが、「住替え」の促進を求めるものとセンターが理解した理由だと思います。

第四の行き違いは、申立人が県営住宅への「住替え」を申し込むことになった理由のひとつではないかと推測されます。この事実誤認がなかったとしても、県営住宅の

みを要望されるのかどうかは不確かです。

(2) 「住替え」の実現に向けた協力の必要性

市の説明によれば、通常、「住替え」を希望される場合には、①「入居入替申込書」と住替え理由を証明する「診断書」を提出していただき、②待機者については、順番がきた際に電話又は文書による通知を行い、③住替えの期日、諸手続の打ち合わせを行い、④住替えとなる、ということでした。

申立人世帯は、市営住宅の1階ではなく、車椅子が使用できるエレベーター付きの住宅の2階以上に住むことを希望しています。申立人は、市営住宅にはエレベーター付きの住宅はないと思っておられるから、県営住宅に住み替えることを希望しておられるのではないかと推測されます。センターと市の担当者によれば、市営住宅にもエレベーター付きの市営団地があり、2階以上にも車椅子の使用可能な住宅がある、ということですから、場合によっては入居の選択肢は広がるものと思います。

四つの行き違いがあったとはいえ、センターは、申立人もその父であるA氏も希望しない市営住宅への「住替え」を勝手に進めようとしているわけではないことはご理解いただきたいと思います。

現在は、市営住宅に居住している世帯が、県営住宅への「住替え」を希望する場合にも、センターの手続的な関与は必要になると思います。市営住宅への「住替え」であれ、県営住宅への「住替え」であれ、実際の転居（「住替え」）に際しては別途契約を含めた手続が必要になりますし、退去の手続も必要になります。申立人の世帯では、特にA氏が常時車椅子使用を必要とする状態とうかがっていますし、家族全員が病気をかかえておられるとうかがっていますので、常時車椅子の使用可能な住宅への「住替え」の必要性は切実ではないかと推測されます。申立人の希望するエレベーター付きの2階以上の県営住宅に「住替え」が実現することを願っています。申立人とセンターの行き違いが解けるよう願うとともに、センターには、申立人の世帯の意向に沿うような「住替え」が実現できるように、引き続き支援していただくようお願いしたいと思います。

(5) 地域公民館の運営

【苦情申立ての趣旨】

- 1 熊本市においては、地域公民館の運営費の一部補助を行っているところ、その補助を受けるために、〇〇校区第〇町内公民館においても公民館長が決算書や事業報告書を提出するなどして助成金の交付を受けている。

しかしながら、その際に提出された会計決算書は総会に基づくものではなく、会計決算書の内容は虚偽の内容である。

申立人は、公民館長に対して、公民館の領収書等の閲覧を請求したが、公民館長はそ

のような書類を閲覧させてくれなかった。

熊本市は、公民館に対して助成金を交付している以上、収支の監査をする責任があり、指導すべきである。

- 2 また、このことを市の地域づくり推進課に対して申し出たが、これに対する市の回答は、「自治会総会での承認や報告がなされ提出されているものと理解している」というものであり、納得できない。その回答文の趣旨を説明して欲しい。
- 3 また、熊本市の地域づくり推進課から公民館長に対し指導をしたということだが、どのような指導をしたのか指導した内容についても教えて欲しい。

【市の回答】

- 1 地域づくり推進課においては、校区自治協議会や町内自治会、地域公民館の運営支援としての補助金交付事務や地域活動拠点施設として地域コミュニティセンターの建設と運営や地域公民館建設等への補助金交付事務等を取扱い、自主自立の地域づくり活動を推進しています。

このような中、町内住民の生涯学習あるいは地域活動を行っている 619 の地域公民館（組織）に対し、施設建設・営繕・運営等に補助金を交付し財政的支援を行っています。

また、本市における町内自治会と地域公民館の関わりでございますが、地域公民館は、昭和 27 年から組織や館（建物）が設置され、社会教育法に定める公民館に類するものとして、教育委員会において、昭和 32 年から運営支援として補助金交付を行ってまいりました。

平成 20 年度からは、生涯学習の成果を地域のまちづくり活動へ活かす、あるいは地域の実情に即した地域リーダーを養成するなど公民館活動と地域コミュニティ活動が連携し、さらなる地域のまちづくり活動の活性化に繋がるよう公設公民館の管理運営（補助執行）とともに、地域公民館の運営支援業務を市長部局へ移管し、地域づくり推進課において担当しているところです。

一方、町内自治会につきましては、昭和 42 年の制度発足以来（嘱託員制度から）地域住民への広報伝達や住民の意見集約など、行政と住民の間を取り持つ中継ぎ機関としての機能を重要視し支援してまいりました。

近年におきましては、生活様式や価値観の多様化などにより、住民相互のつながりが薄れ、地域の相互扶助や課題解決の機能が低下するなど地域コミュニティの衰退を危惧しており、自治会への加入促進に向けた啓発・周知や安定した運営への支援を行っております。

このように相互の歴史がある中、地域公民館の運営については、

- ・ 町内自治会からの助成を受け運営されている（80％）

- ・ 地域住民の方々から公民館費を徴収されている（12%）
- ・ 市からの補助金と使用料収入のみで運営されている（3%）

さらに、自治会長が公民館長を兼務されているところが4割あり、町内の集会所いわゆる自治公民館としての色彩が濃いところなど、町内自治会と地域公民館との関わりは、地域の実情により多種多様な状況にあります。

2 今回、申立人が申立てられた当該町内公民館は、マンション住民のみで結成されており、専用の施設を保有されております。

申立ての内容は、

- (1) 当該町内地域公民館の会計決算書が虚偽であり、市が指導すべきである。
- (2) 地域づくり推進課に申出を行い、「自治会総会での承認や報告がなされ提出されているものと理解している」との回答に納得できない。その趣旨の説明を。
- (3) 地域づくり推進課がどのような指導をしたのか内容を教えてほしい。

との内容です。

まず、補助金の交付の申請をしようとする者は、補助金交付申請書に予算書等を添えて提出しなければならないところ（熊本市地域公民館運営費補助実施要綱第3条）、当該町内公民館会計決算書については、同要綱第8条第1号に定める様式に沿って提出されており、同要綱第4条の別表の積算により補助金を交付しております。

これに対し、申立人から、平成23年11月〇日付け郵便内容証明にて、当該公民館の収支決算について総会などで報告されていない。領収書等をみせるよう要求したが、見せてくれず、また、独断でテーブル、椅子等を購入しており、公文書偽造である。市で精査し文書で回答してほしい旨の文書をいただいたところです。

平成23年12月〇日、当該公民館長から事情を聴くとともに、「収支決算について、公民館総会はないが自治会総会で報告し、公民館役員も決算内容を承知している。」との回答を得るとともに、当該町内自治会補助金交付に伴う自治会会計決算書から公民館への補助金の記載を確認し、自治会総会での報告・承認がなされていると判断し、「自治会総会での承認や報告がなされ提出されているものと理解している」と回答したものです。

しかしながら、慣例として、役員の手当を得て囲碁版や茶器等の備品等を購入しているとのことであつたので、役員手当を支給し備品等は役員からの寄付と位置づけるのか、あるいは、手当ではなく備品購入費に計上するのか明確にし、自治会あるいは公民館総会等で承認を受けるべきである。また、領収書や帳簿等もしっかり保管し、見せてほしいとの要望があつたときは公開するなど、役員で協議され、今回のようなご意見がないよう十分に町内住民に周知を図られ、地域で解決をされるよう申入れを行いました。

また、申立人には、しっかりと説明されるよう指導を行い、了承を得たところです。

しかしながら、現在も説明を行ったとの報告はあつていない状況にあります。

このようなことから、その運営費への補助金を交付していることから、今後も、事情聴取を行うとともに申立人へ説明や収入・支出に関する帳簿や領収書等については、しっかり管理するよう引き続き指導を行っていきます。

【オンブズマンの判断】

- 1 熊本市地域づくり推進課においては、地域公民館の運営支援として施設建設・営繕・運営等に補助金を交付して財政的支援を行っておりますが、補助金の交付申請をしようとする者は、補助金交付申請書に予算書等を添えて提出しなければなりません。今回、当該公民館から、公民館会計決算書が提出されております。

ところで、地域公民館から提出される会計決算書の取扱いについては、地域公民館の自治を最大限に尊重し、その会計決算書が総会に基づくものとして公民館から提出されれば、形式上に瑕疵がないなら特段の事情のない限り、原則として総会に基づくものとして受理しており、決算書の内容が事実と反し誤りであるとか虚偽であるとか、その内容の是非についての実質的な判断は、公民館の会員である住民の自治による判断にまかせております。

したがって、決算書等に形式的な瑕疵がなければ原則として正式なものとして受理しますが、本件の場合、平成 23 年 11 月〇日、申立人から、会計決算書は総会に基づくものではない、独断でテーブル、掃除機等を購入しており、会計決算書の内容は虚偽の内容であるとの通知があったことから、平成 23 年 12 月〇日、公民館長から事情を聞いております。

- 2 そこで、市推進課は、公民館長に対し、会員に対する収支決算書の報告の有無を尋ねたところ、収支決算書について公民館総会において報告はしていないが、自治会総会で報告し、公民館役員も決算内容を承知しているとの回答を得ました。そして、町内自治会補助金交付に伴う自治会決算書から、公民館への補助金の支出が記載されていること、2名の監事が決算監査した記載のあることも確認しました。それ故、外形上、自治会総会での報告・承認はなされた上で提出されているもので、形式上の瑕疵はないものと判断し、総会に基づく会計決算書が提出されたものとしております。

また、公民館長から、慣例として役員の手当を得て囲碁版や茶器等の備品を購入しているとの話があったので、備品等の購入の取扱いは、役員手当を支給して、その支給金を使って備品を購入し、役員からの寄付と位置づけるのか、備品購入費を科目に計上して、備品購入費と位置づけるのか、その位置づけを明確にし、自治会総会あるいは公民館総会で承認を受けるべきであること、領収書や帳簿等も保管し、会員の閲覧要請があったときは公開することなど一般的な規則や当然の取扱いを説明し、役員で協議し、十分に町内住民に周知を図り、自治に委ねられていることについては地域公民館ないし自治会として解決を図るように説明をおこなっております。

3 以上の次第で、公民館の活動は、その会員の住民の自治にまかされているものですから、その範囲では、自治に参加している住民の責任とされておりますので、市としては公民館活動について、規則等の内容を理解させる一般的な指導はしておりますが、それをいかに生かすかは、地域住民の活動にまかせております。したがって、今回の申立てのような会計帳簿の記載内容が事実と反し虚偽だとか、帳簿の閲覧をさせないとか、会長の能力が不十分であるから監督すべきとかの問題は、原則として、会計監査や総会などにおいて自ら自治を発揮して解決を図るもので、その自治を任されている公民館の内部で解決する問題となります。