

3 市の業務に不備がなかった事例

(1) 野良猫の引取り（要約）

苦情申立ての趣旨

長い間、自宅周辺にいる野良猫（以下「本件猫」という。）の糞尿や騒音に困っていたため、市に本件猫の引取りを求めたが市は引き取ってくれなかった。

動物の愛護及び管理に関する法律（以下「法」という。）には、「所有者の判明しない猫」の引取り義務が市に課せられているのに、本件猫を市が引き取らないことに納得がいかない。

市からの回答

法は、ある猫が「所有者の判明しない猫」に該当すれば、市は引取り義務を負うと規定していますが、「所有者の判明しない猫」が具体的にどのような猫を指すのかは、法及び関係法令にも規定されていません。市では、国からの事務連絡等を参考にして、駆除目的で野良猫を引き取る趣旨ではなく、あくまでも動物愛護の精神から、所有者からはぐれてしまったような猫について可能な限り所有者の下へ返す、あるいは、どうしても元の所有者が見つからない場合に新たな所有者の下へ譲り渡すという趣旨で、引取り義務を課していると解しています。

また、猫の生態や飼養の実態等に照らすと、飼い猫と野良猫の峻別や飼主の特定は極めて難しく、ある猫を「所有者の判明しない猫」と判断して市に引取りを求められたとしても、実は飼い猫であり、所有者からはぐれているなどの事情もなかったというケースも少なくありません。飼い猫の引取りについては、法で所有者のみ引取りを求めることができると規定されており、所有者以外からの引取りは認められておらず、所有者の意思に反して飼い猫を占有した場合、所有者への財産権侵害ということにもなりかねず、法が定める罰則の対象となる可能性もあります。

以上から、市では「所有者の判明しない猫」の判断に際して特に慎重を期しており、明確に所有者からはぐれてしまっているといった事実が確認できない場合以外は、引取りを行わないようにしています。

本件では、住民からの聞き取りや現地確認を行った結果、本件猫を所有している又は本件猫に餌を与えている住民がいるということは確認できませんでした。

したがって、本件猫について、明確に所有者からはぐれてしまっているといった事実を確認できなかったため、「所有者の判明しない猫」に当たらないと判断し法に基づく引取りを行っていません。

市では、猫に関する問題は、地域の問題の一つとして市が単独で解決する問題ではなく官民一体となって解決すべき問題であると考えています。猫については、犬と比べて飼い猫であるか否かの判断が難しいという実情が、大きな課題の一つであ

と考えています。この課題を解決するための一つの施策として、飼い猫へのマイクロチップの装着を飼主へ推奨していく方針です。

申立人のご自宅周辺の猫に関する問題については、今後もしもご相談があった場合には現地調査などを実施し、猫の所有者や給餌者が特定できた場合は指導を行うほか、関係者へ地域猫活動の実施についての提案を行うなど、少しでも改善につながるような対応をとらせていただきたいと思います。

オンブズマンの判断

「所有者の判明しない猫」というのは、具体的にどのような猫であるか、法の文言上からは明らかではありません。

たとえば、法の別の規定の「猫」は所有者のいることが前提となっており、いわゆる飼い猫を指すことが明確に分かります。また、仮に「所有者のいない猫」という文言であれば、いわゆる野良猫を指すものと推認できますが、「所有者の判明しない猫」に野良猫を含めるか否かという結論は、一概には出せないと思われます。

そうすると、①「所有者の判明しない猫」の一般的な解釈（以下「裁量①」という。）と、②その解釈を前提として、個別具体的な案件で「所有者の判明しない猫」に該当するか否かという判断（以下「裁量②」という。）については、法を運用する各自治体に裁量が与えられていると解されます。ただし、裁量が認められるといっても、法の趣旨、目的に反するような解釈や判断をすることは認められません。

そこで、以下では、裁量①及び裁量②についての当否を検討したいと思います。

まず、裁量①について、猫の生態、飼養の実態や法令の規定等も踏まえて、市は、ある猫が「明確に所有者からはぐれてしまっているといった事実を確認できた場合」に限って、「所有者の判明しない猫」とであると解釈していると解されます。

オンブズマンとしても、市が考慮している事由に加えて、（ア）法の目的は動物の愛護及び管理であって、捕獲や駆除を目的とするものではない、（イ）同項は「所有者のいない猫」とはせず、「所有者の判明しない猫」という文言を用いている、（ウ）同項の請求者として「拾得者」と例示されている、といった理由から、市の解釈は合理的であると考えます。

よって、裁量①についての市の判断は、法の趣旨、目的に反するようなものではなく妥当なものであると考えられます。

次に、裁量②について、市が住民からの聞き取りや現地確認を行った結果、本件猫を所有している又は本件猫に餌を与えている住民がいるということを確認できなかったということです。

法や関係法令の規定を考慮しても、市には強制力を伴うような調査権限は与えられていると解することはできず、調査に限界はあります。本件の市の調査は、申立人から相談を受けて市としてできる限りの調査を行った結果であると評価できます。

本件猫が「明確に所有者からはぐれてしまっているといった事実」を確認できず、

「所有者の判明しない猫」に該当しなかったと判断し、法に基づく引取りをしなかった市の判断は、法の趣旨や目的に反する判断であったということはできず、裁量②についても問題はなかったといわざるを得ません。

ただし、市では同項の解釈や運用が整理されておらず、内部で共有されていないという印象を受けました。法の適用の有無は個別の事案によって当然に変わり得るものですが、解釈の基本的な方針を定め、考慮する際の要素を一般化、類型化しておくことは、判断の明確性や安定性から重要なことですし、個々の職員に共有されていなければ意味がありません。

今回の調査を通じて、市では考え方を整理したということですが内部でその考え方を共有し、今後は分かりやすい説明ができるよう努めてください。

さて、本件では、本件猫を市が法に基づいて引き取ることはできるか、という観点から検討しましたが、申立人が苦情を申し立てられたそもそもの原因は、本件猫による騒音や糞尿に困っているということにあります。申立人と同じようにお困りになられている住民も、少なからずいることと思います。

猫の飼主が判明していれば、市による指導や飼主に対する所有者としての法的責任を問うことも可能です。しかし、飼主が判明しない又は猫に飼主がいないという状況では上記の手段を用いることはできず、困っている住民からすれば、自身に責任のないことによって生活上の不利益を被ることになります。

このような不利益は、住民が個人的に甘受すべきという考え方もあり得るかもしれませんが、しかし、猫の生態は人間社会との結びつきが強く、都市化の進んだ現代では猫に関するトラブルはどこ地域でも起こりうる問題です。そうすると、私人間の問題ということだけでなく、地域における重要な環境問題の一つとして市も無視できない問題といえます。

もっとも、即効性のある解決策や抜本的な解決策となると、動物愛護や地域の住環境といった観点の調和、猫への価値観の相違、市の財政など、様々な要素を取り込んで考えなければならず、具体的な施策が何かというのを現時点で決することはできず、今後も十分な議論が必要であると思われます。

オンブズマンとしては、現時点で解決しうる課題としては、飼主の責任を明確化するためにも、飼い猫であるか否かの識別を容易にすることが挙げられるかと思えます。

市が、施策の一つとしてマイクロチップの装着を飼主へ推奨していくということですが、この施策の実施にとどまらず、今後も十分な検討をされることを期待します。

なお、ある自治体の条例では、人と猫が共生する社会の実現という理念の明文化や、法では十分に明確になっていない部分、たとえば「野良猫」の定義や市の責務などが定められており、市においても参考になるものと思われます。

市としても、明確な解決策が見出せない問題に対して取り組んでいるとは思いますが、少しでも申立人のお悩みが解決できるよう、今後も対応に努めてください。

(2) 被災集合住宅の被害認定調査（要約）

苦情申立ての趣旨

平成28年熊本地震により、当時住んでいたアパートの一室（以下「本件住居」という。）が被災したので、り災証明の交付を受けることにした。

被害認定調査では一部損壊と認定されたが、外壁のクラックから雨漏りが起こるようになり、雨漏りが続いたことによって室内がカビだらけになった。その後も調査は実施されたが、半壊とは認定されず、室内のカビが原因で体調を崩し転居せざるを得なくなった。

転居後、担当課からクラックが大きくなっていることを確認できれば半壊になる旨の説明を受け、再度、クラックを確認してもらった。しかし、既に外壁にはコーキングが行われていたことから、クラックを確認できないということで半壊にはならなかった。

国が設けている「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」（以下「運用指針」という。）という基準では、「集合住宅の一室の損害が酷ければ、建物全体における損害の割合としてではなく、一室における損害の割合として点数をつけることができる」とされており、クラックも本件住居の被害として個別に認定されるべきである。加えて、カビを原因とした健康被害によって私は退去せざるをえない状況になったので、「居住のための基本的機能の一部を喪失した」という半壊の認定基準に該当するはずである。

市の被害認定調査に納得がいかない。

市からの回答

市は国が定めた運用指針に従って被害認定調査を実施しています。被害認定調査は、損害割合を定量的に把握するために、建物の各部位ごとに被害程度の基準を設け、住家全体に占める割合から損害割合を計算します。

「半壊」の認定基準は、「住家がその居住のための基本的機能の一部を喪失したものの、すなわち、住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のもので、具体的には、損壊部分はその住家の延床面積の20%以上70%未満のもの、または住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が20%以上50%未満のものとする。」と定義されています。

本件では、運用指針に従ってクラックを直接確認し、アパート全体の被害程度の割合で認定、判定したところ、最初の調査時には一部損壊が相当であると判断しました。その後、申立人の求めに応じて再度の調査を行った際は、現地ではクラックそのものを確認することはできませんでしたが、コーキング跡を確認することはできました。コーキング跡からクラックの程度を判定しましたが、最初の調査時と被

害程度の割合が変わるほどのものではないと判断しました。

室内の雨漏りやカビに関しては、運用指針によれば、雨漏りに起因するカビも、雨漏りと同様に判定することになっており、運用指針に従って認定したところ、一部損壊が相当と判断しました。

この点について、申立人は、カビを原因とした健康被害により、本件住居の使用が実質的に不可能になったという事由を被害認定調査に反映させるよう求められているものと思われます。しかし、り災証明書の交付の根拠は災害対策基本法にあり、国が定めた運用指針に従って市は被害認定調査を実施しなければなりません。運用指針では、申立人の主張されるような事由を損傷の判定に含めていないことから、市が独断で認定しそれに基づきり災証明書を交付することはできません。

市としても、申立人が本件住居を退去されるに至った経緯についてはご心情をお察ししますが、被害認定調査に加味されないことにつきましては何卒ご理解ください。

なお、申立人に限らず、り災証明書で一部損壊の認定を受けて引越しを余儀なくされた方々のように、被災者のニーズに十分に応えられていないことは、市における今後の検討課題であると考えております。

： オンブズマンの判断 ：

本件住居の被害認定調査の適否を検討する前に、災害に係る住家の被害認定について、具体的な手続き、調査方法及び損害点数のつけ方等に関し、市が独自に基準等を定めることができるのかということを確認します。

この点について、被害認定調査は市が実施主体であるとはいえ、災害対策基本法に基づいて実施されるものであり、被害認定調査の手続き、調査方法及び損害点数のつけ方等についても、国が定めた運用指針の中で詳細に定めています。

したがって、市としては、独自に手続き、調査方法、損害点数のつけ方等を定めることはできず、国が定めた運用指針に従って被害認定調査を実施しなければならないことになります。

まず、市は、クラックについて、「集合住宅について、外壁の被害は建物全体共通の被害である。」との考えに基づき、「特定の居室部分の外壁の被害程度がほかの部分に比べて明らかに大きかったとしても、外壁の被害は集合住宅一棟全体で評価し、当該居室部分の被害程度が個別に判定、認定されることはない。」との考えのもと、本件住居の被害認定を行っています。

これに対し、申立人は、クラックについて、運用指針によれば、「集合住宅の一室の損害が酷ければ、建物全体における損害の割合としてではなく、一室における損害の割合として点数をつけることができる」とされているとして、本件住居の被害として個別に判定されるべきとお考えのようです。

そこで、運用指針における集合住宅の扱いを見てみます。運用指針には、集合住

宅の扱いについて、「原則として1棟全体で判定し、その判定結果をもって各住戸の被害として認定するものとする。ただし、住戸間で明らかに被害程度が異なる場合は、住戸ごとに判定し認定することもある必要である。」との記載があります。また、これに対する注記として、「建物全体の傾きや躯体（外壁、屋根、柱・耐力壁）の損傷は建物全体共通の被害であるため、原則として1棟全体で判定し、その結果をもって各戸の被害として認定する。水害等により浸水した階の住戸と浸水しなかった階の住戸のように、住戸間で明らかに被害程度が異なる部位（天井、内壁、建具、床、設備）がある住戸の場合、当該被害の大きい住戸については、住戸ごとに判定し、認定することもある必要である。」と記載されています。

このような運用指針の記載によれば、次のように理解することができます。すなわち、運用指針の「躯体（外壁、屋根、柱・耐力壁）の損傷は建物全体共通の被害である」との部分には「（集合住宅は）1棟全体で判定する。」との原則的扱いをする根拠として記載されているものと解されます。そして、運用指針が「住戸ごとに判定認定することもある必要である」場合として想定しているのは、天井、内壁、建具、床、設備など各住戸内の部位の被害程度に明らかな差がある場合であると考えられます。

そうすると、「集合住宅の外壁の被害は建物全体共通の被害として1棟で判定する。」とする市の扱いは、運用指針に従ったものであり、特に問題はないと考えます。

また、「市からの回答」によると、担当課は本件クラックについて、コーキング前は直接確認し、コーキング後はコーキング跡から確認し、被害程度の割合が変わっていないと判断したということです。

オンブズマンとしても、コーキング後の本件クラックを確認する手段としては、コーキング前の写真又はコーキング後の状態で判断するほかなく、コーキング前の写真がない以上、コーキング後の状態で判断したこともやむを得なかったものと考えます。

オンブズマンは被害程度に関する資料も確認しましたが、コーキング後の状態について、そのコーキングによってふさがれているクラックの損傷状況を考えられる範囲で最も大きく仮定しても、市の行った被害認定について特に問題とすべき点は認められませんでした。

次に、室内のカビについて、申立人は、半壊の認定基準の中の「居住のための基本的機能の一部を喪失した」には、寝室にカビが発生したことによって申立人に健康被害が生じ、その結果退去せざるをえない状況に追い込まれたことも含まれると解されているようです。

たしかに、カビが発生する原因となった雨漏りは地震と関係がないものとはいえ、カビによる健康被害によって本件住居で生活することが困難になったことについて「居住のための基本的機能の一部を喪失した」とみることも、一つの考え方として十分成り立つところです。

しかし、運用指針の内容をみると、被害認定調査は災害による建物の直接的被害を調査、認定するものと考えられているようです。これに対し、申立人の健康被害

は、地震それ自体を直接の原因としていない間接的被害といえるものであり、運用基準が「居住のための基本的機能を喪失した」というときには、このような間接的被害によって住めなくなった場合までは含まれていないと解されます。

市としては運用指針に従って被害認定調査を実施しなければならないため、申立人が退去せざるをえない状況に追い込まれたことを被害認定調査で考慮しなかったこともやむを得ないといえます。

なお、本件住居に生じた雨漏りやカビについては、市の被害認定調査でも損傷として考慮されており、運用指針の定める範囲ではできるかぎり被害認定をしようとする姿勢がうかがわれ、その調査、認定に特に問題はないと認められます。

以上から、本件における市の被害認定調査に不備はないと考えます。

申立人が本件住居を退去するに至った経緯を踏まえると、申立人が一部損壊という認定に納得できないというお気持ちも十分に理解できるところです。現在の被災者支援は、り災証明書における被害認定に応じて区分されているところ、一部損壊と半壊では支援の内容が大きく異なりますし、住居自体は一部損壊の認定を受けても退去を余儀なくされるというケースをそれほど想定していない可能性もあります。

この点について「市からの回答」にも、「申立人に限らず、り災証明書で一部損壊の認定を受けて引越しを余儀なくされた方々のように、被災者のニーズに十分に答えられていないことは、市における今後の検討課題であると考えております。」とあり、市も問題意識を有しているということです。

オンブズマンとしても、市に対し、申立人のように住居自体は一部損壊の認定を受けても退去を余儀なくされたケースを含め、熊本地震によって生じた被害の様々な事案について検証し、その検証結果を将来のために役立たせてもらいたいと希望します。

(3) 申請期限後の公費解体（要約）

苦情申立ての趣旨

平成28年熊本地震によって自宅（以下「本件建物」という。）が傾き、隣家の境界ブロック等にもたれかかっていたが、私が高齢のため、親戚が代理人として住家のり災証明の申請を行った。一度目の調査では一部損壊、二度目の調査でも一部損壊との判定だったので、親戚が再々調査の依頼に行ったところ、平成30年1月下旬、市職員が調査に来て、半壊と判定を変更するとのことだった。そこで、同年2月上旬、親戚が担当課へ行って公費解体の申請をしたいと伝えたが、「半壊へ変更となっても、申請期限を過ぎているため、公費解体はできない。」旨説明された。

公費解体の申請期限が過ぎているとしても、高齢ですぐに申請などを行える状態ではなく、そもそも自宅が半壊の認定へ変更されたのは平成30年2月のことなので、それらの事情を汲んで申請を受け付けて自宅の公費解体をしてほしい。

市からの回答

公費解体制度は、熊本地震により被災した家屋等を、当該物件の所有者の申請に応じ、災害廃棄物として早急に解体及び撤去することにより、生活環境保全上の支障の除去及び二次災害の防止を目的として、市が実施している事業です。

市においては、被災家屋等の解体及び撤去を含む災害廃棄物処理を計画的かつ速やかに実行するため、廃棄物の処理及び清掃に関する法律により策定が義務付けられている一般廃棄物処理計画として、熊本市災害廃棄物処理実行計画（以下「市計画」という。）を策定しました。当該市計画において、解体及び撤去完了の目標を平成30年2月末、一連の事業完了の目標を同年3月末までとして進めてまいりました。

なお、熊本県災害廃棄物処理対策会議によって決定した基本方針に基づき、「熊本県内被災市町村全体の災害廃棄物を、生活環境の保全に配慮しつつ、迅速かつ適正に処理するための必要な事項を定めるもの」として、県が、熊本県災害廃棄物処理実行計画（以下「県計画」という。）を策定しており、災害廃棄物の処理期間について「発災後、2年以内の処理終了を目標とします。」とされています。2年以内の処理終了を目標とした理由及び根拠については、上記県計画の趣旨を踏まえ、各市町村で想定される災害廃棄物の発生量及びその処理能力や東日本大震災などの過去の事例等を参考に総合的に判断し、県下市町村に合意を得た上で決定したと聞き及んでおります。市も、県及び県下市町村と共通の認識を持って災害廃棄物の処理を計画的かつ速やかに実行するため、県計画を踏まえた上で市計画において処理期間を設定しております。

また、公費解体制度に要する費用の一部は、環境省の補助制度である「災害等廃棄物処理事業費補助金」（以下「補助金」という。）によって賄われており、環境省に対し、市計画に基づく処理期間等を含め市の事業について、説明を行い、環境省の災害等廃棄物処理事業費補助金交付要綱（以下「交付要綱」という。）の対象となる事業であると認められる必要があります。対象と認められた場合には、環境省に対し、交付要綱に基づき適宜各種手続きを行う必要があるため、一連の作業（全ての被災家屋等の解体・撤去、仮置場等への搬入、完了検査立会い、支払額の確定、補助金に関する手続き等）を平成29年度中に行わなければなりません。

以上のことを考慮して、市で定めた平成28年熊本地震に係る被災家屋等の解体及び撤去に関する要綱（以下「市要綱」という。）において、解体の第一段階となる申請の受付期限を平成29年3月31日までとしたものです。

しかし、同年4月1日以降に災証明で半壊以上と判定された場合や入院等やむを得ない事情により申請期限までに申請できなかった場合など、市長がやむを得ない事情により特に必要と認める建物については、上記事業完了の目標を達成できる範囲で申請の受付期限を同年10月4日まで延長し、実施してまいりました。申立人と類似の個別事情による相談は多数寄せられており、その都度詳しく事情を聴取し、週一回対応会議を開催し、「やむを得ない事情」に該当するか否かを判断してまいりましたが、同年10月5日以降の相談につきましては全てお断りしております。

これらの公費解体制度及び申請期限につきましては、地震直後の平成28年5月から、市政だより、テレビ、ラジオ、市ホームページ、被災者支援制度（冊子）、り災証明書を取得された方への案内チラシ及び回覧板等で広報を行ってまいりました。また、解体・撤去申請の受付が終了した平成29年4月1日以降も、やむを得ない事情により申請ができなかった方は担当課へ至急ご相談いただくよう、市政だより、ラジオ、市ホームページ及び被災者支援制度（冊子）等により広報を行ってまいりました。

本件では、平成30年2月上旬、親戚の方の「本件建物を公費解体制度により解体してほしい。」との申出に対し、「諸事情があることは分かりますが、申請受付は昨年3月末で終了しており、今から受け付けることはできません。」と説明しました。

本件建物につきましては、相談時点において平成29年10月4日を過ぎており、申請を受け付けても県・市計画に基づく公費解体制度の基本方針である平成30年3月末までの事業完了が困難であるため、ご要望にお応えできなかったものです。

なお、本件建物について、平成29年1月下旬の二次判定後の一定期間内に再調査を依頼されていれば、調査を申請中ということで、平成29年3月31日の申請期限か、遅くとも延長後の期限である同年10月4日までに申請ができたものと思います。

個別のご事情がおりになることは認識しておりますが、震災からの早期復旧に向けて事業を計画的に進めていくためには、申請受付を再開することはできず、今後もこの方針は変わりません。

オンブズマンの判断

申立人の主張を踏まえ、公費解体の申請期限がどのような根拠によって決められたのか、例外的に期限後の申請を受け付けることが可能かについて検討します。

地震等に伴って生じた災害廃棄物は一般廃棄物として処理される場所、市計画において、公費解体制度の解体及び撤去完了の目標を平成30年2月末、一連の事業完了の目標を同年3月末までとして事業を進めてきたということです。市計画は、県計画の目標を踏まえたということですが、市において市計画を策定して目標を設定している以上、県の定めに従ったというだけでなく、それがどのような根拠に基づくものかを認識しておく必要があります。

この点、「市からの回答」を要約すると、「2年以内」という目標は、「災害廃棄物の迅速かつ適正な処理」という趣旨を踏まえながら、各市町村で想定される災害廃棄物の発生量及びその処理能力や東日本大震災などの過去の具体的な事例等を参考に定められたということです。災害廃棄物処理の主体は市町村ですが、熊本地震の被害は広く県内に及んでおり、県としても災害廃棄物を迅速、円滑に処理するために広域調整などを行っており、市が、県及び県下市町村と共通の認識を持って計画的かつ速やかに実行する必要があるとして、県計画を踏まえた上で市計画において処理期間を設定することは問題のないことです。

また、費用の一部を賄っている補助金を受けるためには、環境省に対し、交付要綱に基づき適宜手続きを行う必要があります、公費解体にかかる支払額を確定した上で補助金の手続きを平成29年度中に行わなければならないということです。市の事業といっても、費用の一部が国の補助金で賄われている以上、市としては、国の補助金交付の定めに従って申請等の手続きを行い、交付の決定を受けなければなりません。そうすると、市において、申請期限後の申請を受け付けたり、期限を延長したりすると、その間は公費解体にかかる支払額を確定できず、補助金に関する手続きが行えず、交付を受けられないこととなってしまいます。

これらの理由から、処理目標を達成し補助金の申請等の手続きを行うために、申請の受付期限を平成29年3月31日までと定めたことはやむを得ないものだと考えます。

一方で、例外的に、同年10月4日まで申請期限を延長し、同年4月1日以降に災害証明で半壊以上と判定された場合や入院等やむを得ない事情により申請期限までに申請できなかった場合などの相談は、その都度詳しく事情を聴取し、週一回対応会議を開催し、「やむを得ない事情」に該当するか否か判断してきたものの、同年10月5日以降の相談についてはすべて断っているということです。市としては、一部といえども申請期限を延長して、できる限り公費解体の申請を受け付けるように実施してきたものであるといえますから、上記の理由から同年10月5日以降の相談は一切断っているという取扱いに不備があったとはいえません。

申立人のご事情に鑑みれば、そのお気持ちは十分に理解できますが、前述のよう

に、市の一存で期限後の公費解体の申請を受け付けることができるものではなく、市の取扱いに不備があったとはいえません。

ただ、申請期限の定めやその運用に問題がなかったとしても、市民の方々が制度や期限等について知り得る機会がなかったのであれば問題があると考えられるため、市において、どのような周知がされていたかを検討します。

り災証明書を取得された方への案内チラシについては、所管している部署へオンブズマンが直接確認したところ、通常、被害の認定によって受けられる支援の案内を配付しているということで、申立人のように一部損壊の方は公費解体の案内については受け取っておられない可能性があります。しかし、「市からの回答」で述べられているほかの周知方法は、広く市民の方々へ向けたものであり、その中でも、市政だよりは、市内各世帯及び配布希望の事業所・施設等へポスティングにより配布されるもので、市民の方々も目にする機会が多いといえます。

市政だよりにおいては、公費解体制度の説明や申請期限が明記されており、期限後の申請受付の相談についても、至急相談されるように呼びかけています。したがって、公費解体制度の申請期限やその後の相談についての周知は定期的にされており、申立人を含め、市民の方々が知り得る機会があったと考えられるため、周知方法に問題があったとはいえません。

ただ、申請者からすれば、公費解体が受け付けられるか否かは非常に重要な問題であり、特に、申立人の場合、対象となり得る半壊の判定を受けたのが申請期限の経過後であり、そのような事情を踏まえて受け付けてほしいと思われるのは当然のことです。本件では、受付が認められないのはやむを得ないことですが、そうであれば一層、理解を得られるように丁寧な説明や対応を行うことが求められます。申請する側の立場からすれば、受け付けられるか否かがもっとも重要な関心事項ではあるのはもちろんですが、受け付けられない理由や根拠が何かという点も重要な関心事項だと考えますので、そのような視点に立って、単に決まっているからというだけでなく十分な説明ができるようにしておくことも必要だと考えます。オンブズマンとしても、熊本地震の被害は甚大であり、関連する市の業務が多忙であることは十分理解しますが、より一層市民の立場に配慮した丁寧な対応がされるよう望みます。

(4) 被災家屋の自費解体（要約）

苦情申立ての趣旨

平成28年熊本地震で自宅が損壊し、全壊の認定を受けた。自宅は平成11年頃にリフォームをした部分とリフォームしていない部分がある。

リフォームしていない部分を自費で解体する契約を締結した後、市に自費解体・撤去に係る償還金の申請をしたが、家屋の一部解体は対象とならないことを理由として、申請を拒否された。再度、償還金の申請をしたが、対応した職員は自宅の設計図を見て、「壁が一枚あるなら償還金を出せるが、今回はないので出せない。」と言った。

私の申請を認めない市の対応に、納得がいかない。

市からの回答

公費解体制度は、所有者からの依頼を受けて市が被災家屋等を解体、撤去する制度ですが、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「法」という。）に基づく廃棄物処理事業の一環という位置づけになり、市の事業となります。地震の発生から公費解体制度の実施を開始するまでに約1か月ほど期間が空いたこともあり、所有者自身で費用を負担し、被災家屋等を解体、撤去しているという事例もありました。

そこで、公費解体制度の対象となる家屋等を自ら解体、撤去した所有者に対しては、解体、撤去に要した費用の償還（以下「自費解体制度」という。）を実施いたしました。

自費解体制度は、所有者に金銭をお渡ししますが、災害見舞金のような給付の意味合いを有しておりません。公費解体制度の対象となる被災家屋等の解体、撤去は市の業務となるべきところ、所有者が緊急的に市の業務を代わりに行ったということで、民法上の事務管理とみることができ、民法上の事務管理に要した費用の償還として所有者に金銭の償還をしています。

自費解体制度の対象となるのは、一棟の建物の全部を解体した場合のみであり、一棟の建物の一部解体については国からの通知等により自費解体制度の対象となっていない。

公費解体制度は災害廃棄物の処理を目的としているところ、所有者が被災家屋等のすべてを解体、撤去したということであれば、被災家屋等をそのまま使用する意思はなく、災害廃棄物の処理をしたとみることができます。しかし、所有者が一部解体を行った場合は、残存部分の再使用や一部解体した部分を修復、リフォームすることによる再利用などが想定され、災害廃棄物の処理をしたとみることができません。そして、自費解体制度は、市の業務である災害廃棄物の処理を実施した所有者への、業務の費用の償還を趣旨としたものであることから、災害廃棄物の処理と

みることができない解体、すわなち、一部解体については、償還するための根拠を欠くことになります。

個々の案件では、一見すると一棟の建物であるものの、登記簿上は別棟の建物が隣接しているなど、一概には、複数の建物のうちの一棟を解体するのか、一棟の建物の一部解体をするのか判断ができない場合があります。

市では、物理的な位置関係（たとえば、建物と建物が離れている。）、構造上の異同（たとえば、木造と鉄骨の部分で分かれている。）、り災証明の発行の態様（たとえば、一部は住居として、残部は店舗として発行されている。）、登記簿上の記載（たとえば、一見すると一棟の建物であっても、登記簿には二つの建物が存在している。）を考慮し、一部解体となるか否かを判断しています。

申立人は、本件建物のうちリフォームしていなかった部分（以下「解体部分」という。）を自費で解体され、リフォームしていた部分（以下「残存部分」という。）は解体されていませんでした。そのため、本件建物の解体が自費解体制度の対象となるためには、一部解体ではなく別棟の建物の解体と判断されることが必要となります。

本件では、①解体部分と残存部分は木造で共通していること、②図面上では柱や壁が共有されており、解体部分と残存部分は密接不可分な関係にあること、③り災証明は解体部分と残存部分を一棟の建物として発行されていること、④解体部分と残存部分は一棟の建物として登記されていること、といった事情があったため、解体部分と残存部分を別棟の建物であると判断することはできず、一部解体であると判断しました。

〰 オンブズマンの判断 〰

民法が定める「事務管理」の概要は、「他人の事務を管理する義務はないが、ひとたび他人の事務の管理を始めた以上は、他人から依頼された場合と同様に責任をもって事務に当たらなければならない。その代わり、費用は償還される。」というものです。

熊本地震により被災した家屋等については、一定の要件を満たすと公費解体の対象となり、市がその費用を負担して解体、撤去することになります。この公費解体の対象となる家屋等を所有者等が自ら解体、撤去した場合、その所有者等は「他人の事務（市の事務）を管理した」と考えられることから、一定の要件のもとでその費用を償還することとしたのが自費解体制度です。

したがって、自費解体制度の対象となるためには、その家屋等が公費解体制度適用の要件を満たすことが必要となります。

ところで、「市からの回答」にも説明されているところですが、公費解体制度は廃棄物処理事業の一環として、対象となる家屋等を災害廃棄物と見て、市の責任でその処分等をしようとするものです。そうすると、公費解体制度は、一次的には、

生活環境の保全や二次災害の防止という公益の実現を目的としているものといえます。公費解体制度に被災者の生活再建に資するという側面があることはもちろんですが、この点はあくまでも被災家屋等の解体、撤去を通じて副次的に実現されると解されます。

公費解体制度は、廃棄物処理の一環として行われるため、対象となる家屋等は、法で規定する廃棄物に該当する必要があります。ところが、一部解体は、家屋等の再利用が不可能な部分については解体、撤去をし、再利用が可能な部分については解体、撤去をしないことになるので、その所有者は家屋等を一部とはいえ財産として再利用する意思を有していると見ることができます。このような家屋等を廃棄物と評価することは困難です。

また、一棟の建物の中で、ある部分については財産、ある部分については廃棄物と観念することは、両者が明らかに分離しているような例外的事情がない限りは、やはり困難です。

以上からすれば、家屋等の一部のみを解体することは公費解体制度において想定されておらず、市はこのような解体の実施責任を負わないと解されるので、それに伴って自費解体制度の対象外となることもやむを得ないものと考えます。

オンブズマンも申立人宅の写真や図面等を確認しましたが、解体部分と残存部分は物理的・機能的に一体となっていると判断せざるを得ず、本件解体が一部解体に該当するという市の判断に問題はなかったものと考えます。

なお、オンブズマンとしては、市が申立人へ説明する中で「仮受付」という言葉を用いていたことが気になりました。

「仮受付」という言葉が「申請があった場合に、正式に受け付ける前に一度留保する。」ということの意味するのであれば、申請者の立場としては自分のした申請が受け付けられているのかどうか分かりにくいと思われます。行政手続法第7条では、「行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければなら（ない）」と定められています。この規定は、申請があればまずは受付をし、受付後に補正や実質的な審査を行うことを定めたものですが、受付自体を留保することの弊害を防止する趣旨で設けられた経緯があります。

自費解体制度の手続きは、行政手続法の規律が直接適用される場面ではないと思いますが、申請者から見て分かりやすい制度にするためにも、「仮受付」という概念を用いることは、行政手続法の趣旨にそって改めるべきではないでしょうか。