

## IV 発意調査の事例

The background features a light gray gradient with a pattern of overlapping circles in various shades of gray and white. A grid of small white dots is visible in the lower right quadrant, partially obscured by larger circles.

～掲載事例一覧～

IV 発意調査の事例

内 容	頁
1 路上喫煙対策における受動喫煙の防止	112
2 市営住宅における共益費管理のあり方	118

## 発意調査の事例

### (1) 路上喫煙対策における受動喫煙の防止（要約）

#### 発意調査の趣旨

健康増進法（以下「法」という。）により地方自治体は、「望まない受動喫煙が生じないよう、受動喫煙に関する知識の普及、受動喫煙の防止に関する意識の啓発、受動喫煙の防止に必要な環境の整備その他の受動喫煙を防止するための措置を総合的かつ効果的に推進するよう努めなければならない」という努力義務を負っています（法第25条）。これを受けて、市は法に基づく行政処分等取扱要綱（以下「要綱」という。）を定めています。

ところが、施行から現在に至るまで、市役所近くの民間事業者等が設置したと思われる屋外の灰皿に多くの喫煙者が集まり歩行者に受動喫煙が生じている旨の情報提供が市へあっています。このような灰皿について市としてはどのような対策を取っているのか疑問に感じました。

更に、市は銀座通りに2か所、シャワー通り及び辛島電停前にそれぞれ1か所ずつ灰皿を設置しています。歩行者はこれらの場所を大きく回避しなければ受動喫煙を避けられない状況です。なお、この灰皿について、受動喫煙を受けているとの苦情申立てがオンブズマン事務局に出されています。

このような現状から、屋外における法第25条の努力義務とは具体的にどういった内容であり、また、それらは法や要綱の趣旨に則って適切に行使されているか、市が設置している灰皿は法の観点から許容されるものかを発意調査することにしました。

#### 市からの回答

平成30年に改正された法では望まない受動喫煙の防止を図ることを目的に受動喫煙対策が強化されています。その趣旨は、多数の者が利用する施設等の区分に応じ、当該施設等の一定の場所を除き、喫煙を禁止するとともに、当該施設等の管理について権原を有する者が講ずべき措置等について定めるというものです。法の基本的な考え方は3つで構成されており、それは①「望まない受動喫煙」をなくす、②受動喫煙による健康影響が大きい子ども、患者等に特に配慮する、③施設の類型・場所ごとに対策を実施する、というものです。

法は特定施設として第一種施設、第二種施設及び喫煙目的施設の3つに分類しています。第一種施設は学校や病院などの受動喫煙により健康を損なうおそれが高い者が主として利用する施設や行政機関の庁舎で、原則として敷地内禁煙となっています。一方、第一種施設においても受動喫煙を防止するため必要な措置をとられた場所で、一定のルールを満たせば特定屋外喫煙場所の設置を認めています。第二種施設は多数の者が利用する施設のうち、第一種施設及び喫煙目的施設以外のものです。飲食店は

これにあたります。一定の要件を満たす喫煙所の設置がされている施設や小規模飲食店の経過措置を除いては原則屋内禁煙となっています。このような特定屋外喫煙場所や、第二種施設において経過措置として届出を出して喫煙が認められた飲食店にはその旨の表示が義務付けられています。

このように、各施設の類型、場所ごとに禁煙措置や喫煙場所を特定し、標識の掲示の義務付けなどの対策を講じることで、施設や飲食店を使用する者はその標識をもとに施設の喫煙の可否などの状況を把握できることとなります。このことで、非喫煙者が望まない受動喫煙被害を受けたり、喫煙者が意図せずに受動喫煙を生じてしまったりすることを防ぐことができます。

法が要請する国及び地方公共団体の責務の具体的な取組は、パンフレットの作成、受動喫煙に関する知識の普及、受動喫煙の防止に関する意識の啓発、国からの助成制度などを活用した喫煙専用室及び分煙施設整備といった取組をしています。市は、第一種施設に対しては法改正に伴い第一種施設に対して対象施設となったことを周知し、併せて施設内禁煙になることを周知するポスター等を送付しました。第二種施設に対しては個別把握が困難であるため、市政広報における法改正周知や説明会、また、すべての飲食店に対し法改正の通知及び経過措置の届出書を送付と併せて周知を行いました。市民向けには、受動喫煙の危険性、法改正の内容などの周知啓発を行うため、リーフレットの作成・配布、イベント、市ホームページ、市政だより、LINEなど様々な機会を捉えて、知識の普及、啓発を行っています。また、喫煙所設置に係る国の助成制度についても同様に情報提供を行うとともに、令和元年（2019年）9月に熊本市受動喫煙コールセンターを設置し、その相談の中で紹介を行っているところです。

屋外での受動喫煙防止の取組については、家庭など人の居住の用に供する場所などは法の適用除外で、第一種施設の敷地内以外は法規制の対象外となっていますが、法第27条第1項は喫煙者に対して望まない受動喫煙を生じさせないような配慮義務を、法第25条は国及び地方公共団体に対して望まない受動喫煙が生じないような政策を推進する努力義務を課しています。このことから、市は屋外における受動喫煙に対しても市政だよりや企業と共同しての周知、公園などでの看板設置などで受動喫煙の危険性、法改正の内容などの周知啓発を行っています。市では受動喫煙対策をより一層高めた措置を自ら講ずることが必要との認識から、令和元年（2019年）7月から市の施設を第一種施設は敷地内禁煙、第二種施設も一部の例外を除き原則敷地内禁煙としました。また、職員の勤務時間中の禁煙も同時にスタートしています。

民間業者（第二種施設）が屋外に設置している灰皿が受動喫煙を生じさせている場合は法第27条第2項に規定する特定施設等の管理権原者に対し、灰皿設置に際し、望まない受動喫煙を生じさせないように課されている配慮義務を提示し、喫煙所の撤去又は移設等をお願いしています。罰則がないため、あくまでも協力を依頼するということとなります。

法において、屋外の道路や公園に設置している喫煙所についての規制はされていません。このことから、市が設置した新市街・下通に面する4か所の灰皿については、

法第27条第1項における喫煙者自身に課されている、望まない受動喫煙を生じさせない配慮義務を根拠に喫煙者自身に喫煙を慎むようお願いすることになります。しかしながら、地方公共団体には、健康増進法において受動喫煙対策を総合的かつ効果的に推進するよう努めなければならない責務が課されていることを踏まえると、現状は決して適切とは言えません。これら4か所の灰皿は、「熊本市路上喫煙及びポイ捨ての禁止条例」によって、上通、下通、新市街の各アーケード内が路上禁煙区域に指定されたことで、その周辺でたばこの処理をしていただくために設置したものです。この4か所の灰皿は、市と民間事業所によって交わされた覚書によって設置されています。覚書の期間は令和4年（2022年）3月26日をもって満了することから、当該施設の今後のあり方について民間事業者と検討を始めております。この4か所の灰皿に限らず、中心市街地など人通りの多い場所での受動喫煙問題は、市民からの苦情も多く、議会でもたびたび取り上げられ、市としても喫緊の課題であると考えています。

前述したように、改正健康増進法では第一種施設の敷地内及び第二種施設等の屋内の喫煙を禁じ（法第29条）しており、その他の第二種施設の屋外喫煙所及び道路や公園などの屋外における受動喫煙に関しては、法第27条第1項及び第2項の配慮義務の規定を根拠に特定施設の管理権原者や喫煙者に対し、法の趣旨説明を行い、望まない受動喫煙を生じさせないよう働きかけを行っていく必要があります。政令指定都市の中でもこのような配慮義務違反に関する対応状況について情報共有を行っていますが、いずれにおいても対応に苦慮されている現状があります。

本市における今後の対応としましては、これまでどおり、法改正の周知啓発を行っていくとともに、第二種施設の管理権原者等、喫煙者に対し、望まない受動喫煙を生じさせないよう繰り返し、また粘り強く働きかけを行ってまいります。

## オンブズマンの判断

喫煙の健康影響に関する検討会（厚生労働省設置、座長・祖父江友孝（大阪大学大学院医学系研究科））が平成28年（2016年）8月に発表した「喫煙と健康」（喫煙の健康影響に関する検討会報告書）は、受動喫煙の悪影響についても述べています。それによると、受動喫煙によって年間15,000人の死亡者（肺がん、虚血性心疾患、および脳卒中による死亡）がいると推計されます。各疾患に与える影響で、深刻度が最も高いレベル1と認められたものは、肺がん、虚血性心疾患、脳卒中、臭気・不快感および鼻の刺激感とされています。また、小児の受動喫煙による影響でレベル1とされているものは、喘息の既往、および乳幼児突然死症候群（SIDS）となっています。

このような受動喫煙による健康への影響の科学的知見は、平成30年（2018年）に改正された健康増進法（以下「法」という。）にも反映され、望まない受動喫煙の防止を図ることが明記されました。その内容は「市からの回答」にあるとおりで、この法改正によって、わが国における受動喫煙対策は大きく前進しました。

受動喫煙の健康に及ぼす影響は広く知られることになり、たばこの煙に汚されてい

ない空気を吸う権利（嫌煙権）も主張されるようになりました。市民からは路上など屋外における受動喫煙に関する苦情が市に寄せられています。オンブズマン自身も、繁華街における路上やバスの停留所などで否応なくたばこの煙にさらされる経験をしてきました。路上喫煙による受動喫煙は誰もが経験があるかと思えます。

しかし、路上喫煙に関する規制は法では努力義務にとどまります。そこで、オンブズマンは市が現在行っている路上喫煙対策が十分であるかを調査することにしました。今回の調査対象は、多くの人を受動喫煙にさらされる危険がある、人通りの多い上通、下通、新市街、桜町・花畑町周辺、熊本駅周辺を中心にすることにしました。

喫煙自体はいかなる法律で禁止されているわけではありません。健康に悪影響があるからと市が法律や条例の根拠なく喫煙を制限することはできません。法は、施設の類型や場所に合わせて求める禁煙措置や喫煙場所の特定、提示の義務付けなどのやるべき義務について差をつけています。これは施設を利用する人や施設の特性から典型的に健康被害が大きいほど、強い規制をかけて受動喫煙による健康被害を防ぐ趣旨だと考えられます。法において屋外は、特に人流の多い第一種施設の敷地内以外は規制の対象外です。よって、法に基づいて路上喫煙を強制的に禁止することはできないということになります。その趣旨は、たばこの煙が滞留する屋内に比べ、屋外は煙が大気で十分に拡散されるからだと考えられます。したがって、市からの回答にあるように法に基づいてする措置は、喫煙者に対しては喫煙をする際の配慮義務を、国及び自治体に対しては受動喫煙の防止に必要な環境整備などの努力義務を課すだけで強制的な措置を採ることはできません。

市が制定している条例によって路上喫煙対策を講じることはできるでしょうか。市は「熊本市路上喫煙及びポイ捨ての禁止等に関する条例」（以下「市条例」という。）を平成19年（2007年）3月に制定しています。この条例は第7条において「何人も、路上禁煙区域においては、路上喫煙をしてはならない」と規定しており、第6条第1項に基づいて市長は上通、下通、新市街の各アーケード内を路上禁煙区域と指定しました。この路上禁煙区域で喫煙をしたものは1万円以下の過料が規定されており、上記アーケード内においては受動喫煙のおそれは小さくなったと言えます。もっとも、市条例制定時（平成19年（2007年））以降桜町・花畑町、熊本駅の開発が進み、熊本市の人の流れも変化しています。そこで、桜町・花畑町や熊本駅前の広場及びバス、電車乗り場などを路上禁煙区域とすることも路上喫煙対策の1つの方法であると考えます。

では、市が講じている路上喫煙対策は十分であると言えるでしょうか。市は市政日より、看板の設置やステッカーの配布及び企業との協働など、様々な方法で受動喫煙の危険性、法改正の内容などの周知啓発を行っています。オンブズマンもこれらのステッカーや看板、子供向けの絵本や紙芝居などの啓発資材を見ました。対象に応じて分かりやすい内容、設置場所となっていました。ただ、バスの停留所や人が集まりやすい熊本駅前の広場で、目立つ場所にステッカーや看板がないとも思いました。

次に、民間の飲食店などが設置した灰皿周辺の路上喫煙対策については、市は法に

よって課されている受動喫煙を生じさせないようにする配慮義務を、飲食店などの法が第二種施設と定めている管理権原者に提示して、喫煙所の撤去又は移設を依頼しています。民間事業者が路上に設置する灰皿によって望まない受動喫煙が生じたとしても、法令上は協力要請にとどまることからすれば、市としてはできることをやっていると評価できます。もっとも、公益社団法人東京都医師会タバコ対策委員会が平成31年（2019年）に発効した「たばこQ&A（改定第2版）」によると、屋外の1人の喫煙者がたばこを吸った時の発がん物質や粉じんの濃度を測定したところ、非喫煙者の健康を守るには、最低7mの距離が必要とのことです。そうすると、人通りが多い路上においては、屋外であってもたばこの煙を避けて通ることは難しく、路上喫煙による健康被害は生じると考えられます。市が設置した下通や新市街に近い4か所の喫煙ボックスは、喫煙ボックスから人が通る部分まで最大3mほどしかなく、人通りも多い場所です。喫煙ボックスの周りで複数の喫煙者がたばこを吸えば、その歩道を歩く通行人は煙を避けることが出来ず、健康被害が生じる状況です。この喫煙ボックスの設置の経緯を見ると、喫煙ボックス設置の目的は、各アーケード内が路上禁煙区域に指定されたことで、アーケードに近い場所でたばこの吸い殻が散乱することが予想され、それを防止する目的であったことが分かります。しかし、市が喫煙場所を提供することは、受動喫煙の防止の努力を市は課されているにもかかわらず矛盾したメッセージを市民に与えかねないとも言えます。路上喫煙問題の本質は、非喫煙者が望まないたばこの煙を吸うことによって健康に悪影響を受けることです。路上喫煙を全面的に禁止できないのであれば、路上喫煙による危険を減らすような喫煙場所の設置に市が関与しても法の趣旨に反することはないと考えます。他都市においては、たばこの煙が通行人に及ばないような喫煙場所を設置したり、民間が設置した喫煙場所を指定喫煙場所に指定したり、民間も含めた指定喫煙場所を分かりやすくマップにまとめたりしています。屋内の喫煙はたばこの煙が滞留しやすく、屋外での喫煙は不特定多数の人に受動喫煙を生じさせ得るので喫煙場所の設置は悩ましい問題ではあります。しかし、喫煙者と非喫煙者がいることを前提に、望まない受動喫煙防止の施策を柔軟に進めてほしいと思います。

上述したように既存の法や条例下で市が行える対策は非常に限られています。そこで、他都市の条例を見たいと思います。日本都市センターの調査によると、令和元年（2019年）8月までに収集した受動喫煙の防止を取り上げた条例のうち、路上喫煙について条例独自の規制をしているものは12ありました。例えば兵庫県の「受動喫煙の防止等に関する条例」では、前文で受動喫煙の危険性について述べ、受動喫煙防止の必要性を訴えています。その上で20歳未満の者と妊娠中の者を特に受動喫煙から保護するために、通学時間帯における通学路や、多数の者が集合する催しが行われている屋外の場所で20歳未満の者又は妊婦が現にいる場所及びその周囲を喫煙禁止場所として定めています。罰則規定はないものの、「喫煙をしてはならない」という強い表現を採っています。

他にも他都市の条例を見ましたが、各自治体ともに路上喫煙対策に苦慮している状

況がうかがわれました。そのような中で、路上喫煙の規制については対象者や場所を限定していました。また、多くの自治体において罰則はありません。もっとも、受動喫煙条例を定めることで、なぜ受動喫煙が危険なのか、どのような場面で屋外での喫煙を控えなければならないのかを市民に明確なメッセージを伝えることができます。市としてはすぐに条例を作ることは難しいとは思いますが、路上喫煙対策を含む受動喫煙の防止は市民の理解と行動がなければ達成できないものです。望まない受動喫煙の防止へ市がどう取り組むかを市民に明示するには、新たな条例の制定も重要な方法ではないかと考えます。

喫煙の害について従来は喫煙者に及ぼす健康への悪影響に焦点が当てられてきました。しかし、近年受動喫煙による健康への悪影響が分かるにつれ、喫煙は喫煙者が自己責任によって健康を損なうだけではなく、非喫煙者にも健康への被害が及ぶことが明らかになりました。また、前述した「煙草と健康」では、たばこの経済効果について、喫煙によって増大する健康関連費用、生産性喪失という負の側面は大きく、たばこに関わる産業やたばこ税などの正の側面よりも大きいと論じています。一方で、喫煙自体はいかなる法律が禁じるものではなく、喫煙者はたばこ税という税負担もしています。路上喫煙を市の条例等によって全面的に禁止することは難しく、路上喫煙による健康被害をどうやって最小化できるかが市の課題であると考えます。

オンブズマンは、市は既存の法や市条例の枠組みの中で路上喫煙対策を十分に行っていると感じました。しかし、既存の法や市条例の枠組みでは、特に路上喫煙対策として市ができることには限りがあります。他都市の条例のように、正面から受動喫煙防止条例を制定し、事業者、喫煙者、非喫煙者が共存できる対策を打ち出す必要があるとも感じました。受動喫煙防止条例は、市民に対しての受動喫煙への認識を高める効果もあると思うからです。

路上喫煙対策を含む受動喫煙の防止については複数の担当課が関わる必要があるかと思えます。市においては、関係各課と共同して対策会議を行っているということです。受動喫煙の防止は健康に関する側面だけではなく、地域のまちづくりや経済活動など複合的な対策が必要になると考えますので、益々の創意工夫を凝らしていただければと思います。

## (2) 市営住宅における共益費管理のあり方（要約）

### 発意調査の趣旨

先般、オンブズマンへの苦情申立てにおいて、市営住宅の入居者のみで構成された自治会及び市営住宅入居者による任意に組織された共益費の管理組合（以下「管理組合」という。）が自治会費と市営住宅の共益費を分けて会計しておらず両会計間で流用が行われているので、市は両会計を正すよう指導を行うべきとの申立てがありました。この申立てに基づく調査の中で市営住宅の共益費については、管理組合において設定・管理を行っているということが分かりました。管理組合（入居者）が自ら共益費の設定・管理を行っているという事に違和感を覚え、そもそも管理組合において共益費の設定等の決定はどのようになされているのか、また、そこに市の関与がないということに疑問がわきました。

それに加え、管理組合はその性質上、強制加入ですが、自治会については任意加入です。そうすると、管理組合と自治会の構成員が完全に重ならない場合、自治会で共益費の設定等の決定が行われていることに問題があるのではないかと疑問にも思い至りました。

さらに、市営住宅の入居率等によりそれぞれの市営住宅において入居者が負担する共益費が違っており、入居率が低下すれば入居者の意思にかかわらず共益費があがってしまう可能性があるという問題点があることに気づきました。

以上のことから、上記苦情申立てを契機に、市営住宅の共益費について市がどのような考えに基づいて管理組合に任せているのか、自治会の中で管理組合が運営されている状況で、自治会に属しない住民の共益費についての意見がどのように反映されているのか、現在の市営住宅の共益費の在り方（管理組合の総会・決定等も含め）に問題がないのか、そこに改善すべき点がないのか、そして、市の管理組合に対する関りの在り方などを調査することとしました。

### 市からの回答

共益費は、市営住宅及び市営住宅の共同設備を正常な状態に保つための費用です。具体的用途は、電気代（共用灯、エレベーター等）、水道代（屋外水栓、集会所等）、共同施設修繕代（共用灯電球、集会所ガラス等）、清掃代（ごみ処理、配管清掃等）、その他市営住宅の環境を維持するための費用です。最高裁の判例でも、共益費として、街路灯、階段灯、エレベーター等の電気料金、屋外散水栓等の水道料金や排水施設の維持、害虫駆除等に要する費用を挙げています（最高裁判決平成17年4月26日、以下「最高裁平成17年判決」という。）。

市営住宅の共益費に関しては、公営住宅法をはじめとする各種法律に明文の規定がなく、市においては、熊本市営住宅条例で、共益費は入居者で負担する旨規定しているところです。

共益費は、市営住宅における入居者が、その専有部分についての電気料金等の費用を負担するのと同じく、共用部分についての電気料金等の費用も入居者全員が便益を受けることから入居者全員でこれを負担することが当然と見られるものです。これらの費用を各入居者が個別に電力会社等の業者に支払うことは事務が繁雑になり現実的でないですし、いわゆる共益費は入居者の共同の便益に対する費用の負担ですので、その徴収及び支払は、原則として入居者全員で行うべきと考えております。そこで市では、管理組合が費用に充てる資金を集約して支払事務を行うことを通常としており、これについては、最高裁平成17年判決も是認しております。

したがって、共益費の管理を団地自治会が行うこと自体は、適法な事務と考えます。次に、市が市営住宅の共益費の事務を行うことに関する問題点についてですが、団地・棟毎に実情が異なる共益費について、令和3年度時点で熊本市内にある134の市営団地651棟の全団地分の管理を市にて行うことは、その事務量が膨大になることや、それを処理するための人件費が増加することが見込まれます。

加えて、費用に関して述べると、例えば、団地内の清掃活動や草刈りに関しては、入居者の方が自ら労力を提供することで費用を削減し、共益費を低廉な価格に抑えております。一方、市にて共益費を管理し清掃活動や草刈りを行う場合は、業者へ業務委託を行うこととなり、業者への委託費用分に関しては入居者負担が増加することとなります。

また、共益費の徴収に関しましても、現在は入居者間で集金を行っておりますが、市にて徴収を行う場合は、納付書の発行や口座振替の利用等により徴収を行うこととなります。そうした場合、納付書であれば専用紙代金や郵送費用、口座振替であれば口座振替利用料等、新たに費用が発生いたしますので、その分の入居者負担が増加することとなります。

以上のことから、共益費に関しては、団地毎の実情に合わせ管理を行うため、入居者自身にて徴収・管理を行っていただくものとしており、市にて共益費の管理を行う予定は、現時点ではありません。そのため、基本的に市が共益費に関与することはございません。

共益費の管理に関しましては、全国的にも47都道府県の内4都府県、20政令指定都市の内4都市が、自治体での管理を一部行っているところであり、多くの自治体が本市と同様に事務の煩雑さ、入居者の金銭的負担の増加といった理由や、入居者の自主管理によるコミュニティ形成の効果があるという理由から、入居者での管理としているところですが。しかし一方で、令和3年度には共益費に関する苦情がオンブズマンへ申し立てられた事案もあるなど、本市にて共益費に関するトラブルが発生していることも認知しております。また、全国的にも入居者の高齢化に伴い、入居者による共益費管理が困難になっているという問題点も発生しております。

市による共益費管理への移行については、前述しました問題点の他にも、市が管理を行う範囲（水道電気代のみとするか、清掃代やその他維持管理に必要な事項まで含ませるか等）、徴収方法（実費のみの徴収か手数料等を付加するか、家賃と同時に徴

取るか別途徴収するか等)、入居者同意の程度（全入居者からの同意とするか、過半数の同意とするか等）、債権管理・滞納対策（市が共益費を管理すると債権となり、不足した場合の財源確保、滞納者に対し負担額のみ請求か、住戸の明渡しまで行かなどの請求範囲、前年度までの繰越金の扱い等）等、検討すべき点がございます。

今後とも、共益費管理のあり方について、入居者にとって負担が少なく、本市にとっても効率的な管理方法を引き続き検討してまいります。

## オンブズマンの判断

「調査の趣旨」で取り上げた苦情申立ては、調査結果自体は、市に不備なしでしたが、その調査の中で市営住宅の入居者のみで構成されている自治会では、市営住宅の共益費の管理も自治会において行われていることが分かりました。

ところで、令和2年度（2020年度）の発意調査で、「町内自治会内部の問題に対する市の関わり」について調査し、自治会は自主性・自立性が保障されるべき任意団体であると同時に、地域の住民生活に密着した公的機能を担う団体でもあるという二面性を有しており、地域コミュニティの再構築の観点から、市は自治会の自立的意思決定を阻害しない範囲で、自治会内部紛争の予防や解決のための仕組みづくりに積極的に対処すべきとの判断を示していましたが、この市営住宅の入居者のみで構成された自治会における共益費の問題は、市による市営住宅の管理と自治会の関係という新たな問題点を提示しました。そこで、この共益費の問題は上記発意調査の延長線上にある問題であり、その現状及び特殊性等を考察し、問題点や今後対処すべき点等を検討、整理しておく必要があると考え、改めて「市営住宅の共益費のあり方」として、発意調査を行うこととしました。

共益費とは、「市からの回答」にもあるとおり、市営住宅及び市営住宅の共同設備を正常な状態に保つための費用で、具体的には、街路灯、階段灯、エレベーター等の電気料金、屋外散水栓等の水道料金や排水施設の維持、害虫駆除等に要する費用等が挙げられます。そして、この共益費の管理とは、共益費の額を定めること、共益費の徴収を行うこと、共益費の支払事務を行うこと及び共益費を保管すること等です。この共益費の管理を誰が行うべきかですが、市の見解としては、市営住宅の共益費の管理者は市営住宅の入居者自身ということになります。

確かに、最高裁平成17年判決は、共益費の徴収及び支払事務等の管理を市営住宅入居者で構成されている団体（自治会）で行うことを前提に判決を下しています。ただし、この判決は「共益費の管理を誰が行うか」が争われた事件ではなく、共益費の管理を市営住宅入居者で構成されている団体（自治会）が行っていること自体、当事者間に争いが無いことから、これを争いのない事実として認定しているに過ぎないと考えられます。つまり、最高裁平成17年判決は、「市営住宅の共益費の管理を誰が行うべきか」については判断しておらず、市営住宅入居者（管理組合又は自治会）でなければいけないとも言っていません。そうであるなら、市営住宅の共益費の管理者を

市営住宅入居者に限定する必要はなく、市（行政）が行っても何ら問題はないと考えられます。

そこで、以下では、市営住宅の共益費の管理を入居者（管理組合又は自治会）が行う場合と市が行う場合のメリット、デメリットを考察し、市営住宅の共益費の管理の在り方について考察したいと思います。

共益費の管理を入居者が行うメリットは、「市からの回答」にもあるとおり、共益費を低廉な価格に抑えることができること、入居者の自主管理によるコミュニティ形成に効果があること等です。一方、デメリットとしては、入居者の手を煩わせることになること、メリットで述べた共益費を低廉な価格に抑えることができることの反面として、共益費を節約するために必要な街路灯・階段灯などを点けず、安全・防犯上の観点から好ましくない状況が生ずる可能性があること、そして、以前のオンブズマンへの苦情申立てでもあったように、市営住宅の入居者のみで構成されている町内自治会の場合、その町内自治会が共益費の管理も行うこととなり、自治会費と共益費を明確に区別せず、混同するおそれがあることが挙げられます。

次に、共益費の管理を市が行うメリットは、市営住宅の共同設備等の違いや入居率等に関わらず、一律の共益費を設定でき、明示的に市営住宅入居者に示すことができることが挙げられます。また、上記共益費の管理を入居者が行う場合のデメリットの一つである、節約のため街路灯・階段灯などが点けられないような状況は生じないこと、そして、自治会費と共益費が明確に区別されることが挙げられます。一方デメリットは、「市からの回答」にあるとおり、市の事務量が膨大になり、その人件費も増加すること、共益費の徴収に関しても新たに費用が発生し、その分も共益費に上乗せされることで、結果として入居者負担が増加するということです。

では、共益費の管理を誰が行うべきかですが、オンブズマンとしては、市営住宅が市の公有財産である以上、その共益費の管理も市が行うべきではないかとも考えています。なぜなら、市営住宅の共同施設についてももちろん市の公有財産ですので、例えば、共同施設である市営住宅の階段灯が消えていたことにより、入居者が足を踏み外してケガをしたような場合、市の営造物責任（国家賠償法第2条第1項）が問われる可能性があります。そうすると、市が共同施設についても管理するのが当然であり、共同施設から発生する共益費についても市が管理するのが望ましいと考えるからです。しかし、これまで本市においては、共益費の管理は、市営住宅の入居者自身（管理組合又は市営住宅の入居者のみで構成される自治会においては自治会）に任されており、現状としては、上記の共益費の管理を入居者が行うことにメリットがあることや、すぐに市が管理できる体制ではないこと等を考えると、入居者自身で行うのもやむを得ないと考えます。ただ、将来的には、共益費の管理を入居者だけで行うことの問題点も十分検討しておく必要があります。

問題点としてまず、市営住宅の入居者の高齢化があります。本市では、国勢調査によりますと、世帯主が65歳以上の世帯数は平成27年（2015年）が47.1%であったのに対し、令和2年（2020年）には58.5%と約11%上昇しています。このことは「市から

の回答」にもあるように、全国的にも公営住宅の入居者の高齢化により、共益費の徴収のため一軒一軒回ること自体がかなりの負担になること、そして共益費の管理自体（お金を預かること、それを保管すること、間違いがないように計算すること、払ってくれない人への取立て等）が精神的にも肉体的にも負担となり、さらに時間的にも負担となることから、入居者による共益費の管理が困難になってきているという現状があります。そして、それに関連して共益費の管理を行っている管理組合の役員（市営住宅の入居者のみで構成されている町内自治会においては自治会の役員）のなり手がいないという問題もあります。さらに、共益費をめぐるトラブルも目立つようになってきているようです。ある自治体の市営住宅では共益費の管理をめぐる自治会が分裂、訴訟沙汰となった事案もあります。また別の自治体では、自治会長の高額報酬問題を発端に入居者の一部の者が共益費の支払いを拒否したという事案もあるようです。

このような現状からすると、市営住宅の共益費の管理について、将来的には、市が関与せざるを得ないのではないかと考えています。

そこで、市営住宅の共益費の管理について、市の「関与のあり方」を検討してみたいと思います。以下、市が関与できることを段階的に挙げていき、最終的に市が共益費の管理を行う場合、どのような方法で行うのが妥当かを考えてみたいと思います。

市営住宅は市の公有財産ですので、その共益費の管理についても市に一定の責任があると考えます。「調査の趣旨」に記載した苦情申立てでは、自治会費と共益費について明確に分けて会計をしておらず、両費目で流用が行われていました。そもそも自治会費と共益費は全く性質が異なり、自治会と管理組合の構成員が違う場合もありますので、本来であれば管理者も別々であるべきで、流用は認められません。よって、市としては共益費について正しく会計が行われているかをチェックすべきと考えます。市営住宅の共益費に関する会計チェックですので、自治会の自主性・自立性を阻害するものではありません。

次に、共益費について入居者から相談があった場合、市は相談内容を把握し、率先してそのトラブルの解決にあたるなど柔軟な対応を行っても良いのではないかと考えます。さらに、今後、共益費の長期滞納者等への対応はより複雑になっていくことが想定され、市営住宅入居者で対応することは困難とされますので、市がこれに関するノウハウを蓄積し、対応にあたるべきと考えます。この点、自治会のトラブルについては自治会の自主性や自立性を損なうおそれが生じるため市の関与は慎重にならなければなりません。共益費については、自治会の活動に関するものではありませんので、より積極的に関与することができると考えます。

そして、共益費の額の妥当性の問題があります。市営住宅の役割は、市場において自力で住宅を確保できない世帯に対し、低廉な家賃で賃貸住宅を供給することにあります。したがって、市営住宅の賃料が安くても、共益費が高すぎると市営住宅設置の趣旨に反することにもなりかねません。現在、市営住宅の入居率は下がり続けており、このような状況が続けば、おのずと市営住宅の入居者が負担する共益費も上がってし

まうという問題が生ずる可能性があります。この点、共益費に上限を設け、上限以上の共益費がかかるような場合は、市が予算を設けて、補助を行うなどの検討を行う必要があると考えます。

このことに関連し、現在、各市営住宅における共益費は明らかにされておらず、市営住宅入居者は入居して初めてその額を知ることとなります。そして、共益費の額については、全ての市営住宅の共益費を調べたわけではありませんが、高いところで月額2,000円程度、安いところで月額450円程度とかなりの額の開きがありました。このように共益費に大きな額の開きがあるとすれば、市営住宅入居者への情報提供として、市が各市営住宅の共益費を年度ごとに調べ、一覧表を作成したうえで、ホームページ等で公開するなどして明らかにすることが望ましいと考えます。

次に、市が共益費の管理を行うとした場合、どのような方法で行うのが良いのか、つまり、市が直接管理を行うのか、指定管理者を選定して管理を行うのか、委託業者に委託して管理を行うのか、それ以外の方法等様々な管理方法が考えられます。それぞれ、一長一短ありますが、この点、全国では公営住宅の共益費の管理を行っている自治体が多数ありますので、その例を参考にすることも良いかと思えます。例えば、東京都などは希望する団地について家賃と共益費の一括徴収を行っています。兵庫県では指定管理者が管理を行っている公営住宅が多く、神戸市では、各住宅の管理組合側の求めに応じて市や委託業者が共益費を管理しているようです。このような先進自治体の例を参考に、本市にあった管理体制を検討しておく必要があるのではないのでしょうか。

ここで、「調査の趣旨」にある自治会費と共益費の関係について考えてみたいと思います。事の性質上、自治会費は自治会において、共益費は入居者全員で構成された管理組合において、それぞれ管理等が行われる必要があります。

ところが、市営住宅の入居者のみで構成された自治会の場合、自治会費と共益費の管理は自治会で一緒に行われているようです。市営住宅の入居者のみで構成された自治会の加入率が100%であれば、自治会と管理組合の構成員が同一であることから何ら問題はありません。しかし、管理組合は強制加入である一方、自治会は任意加入であることから、自治会の加入率が100%でない場合には、自治会において共益費の管理を行うことには問題があります。なぜなら、共益費に関する様々な決定が入居者全員ではなく、自治会加入者だけで行われることになり、自治会未加入者あるいは脱退者の意思が反映されないことになるからです。

そこで、オンブズマンとしては、現在本市の市営住宅において、市営住宅の入居者のみで構成されている自治会の加入率を調べてみましたが、多くの市営住宅は100%の加入率でしたが、90%ほどの加入率の市営住宅もいくつかありました。このように、市営住宅の入居者のみで構成されている自治会の加入率はかなり高いものの、すべての市営住宅が100%の加入率ではないという現状を考慮すると、そのような場合に共益費の管理に関する決定を行う際には、自治会に加入していない入居者に対して、その決定に参加できるような仕組み(例えば、共益費に関する決定を行う場合には、「自

治会及び管理組合」として行うなど)をあらかじめ整えておく必要があるのではないかと考えます。そして、本市における自治会加入率は低下の一途をたどっていますので、将来的にこのような仕組みはととても大事になってくると思われれます。

今回の発意調査において、市は市営住宅の共益費に関する問題点について十分把握しており、その問題点を放置しているというわけではなく、将来的には見直すべきところがあることも認識していることが分かりました。オンブズマンとしても、今回の調査をとおして、市に市営住宅における共益費について問題意識を持ってもらうことが重要だと考え、今回の発意調査を行いました。市が、市営住宅の共益費の在り方について問題意識を持っており、現在は共益費の管理について効率的な管理方法を模索しているという事も分かり、有意義な調査となりました。

また、市営住宅の入居者のみで構成されている自治会が共益費を管理している場合、自治会自体の問題ではなく、便宜上自治会で管理しているというだけであり、市が関与しても自治会の自主性や自立性を損なうおそれはないことから、市は積極的に関与すべきと考えます。この点で、市の取組みに期待したいと思います。

これから、超高齢化社会の到来をはじめとする様々な社会情勢の変化に伴い、市営住宅自体の在り方、存在意義等も変わってくると思います。そのような中、市営住宅の共益費について、ここで検討したことのみでなく様々な問題が浮き彫りになってくると思います。オンブズマンとしては、最終的には市が市営住宅の共益費の管理を行うのがいいのではないかと思います。すぐにできるものではないことも理解しております。そこで、共益費について、上記で述べたように段階的に市が関与を行い、将来的には市が共益費の管理を行うことも視野に入れて、検討していただきたいと思えます。