

報告書へ掲載した事例（全文）

～ 目 次 ～

(1) 市道と私有地の境界上にあるブロックの撤去	2
(2) 児童相談所の支援のあり方	3
(3) 工場の騒音被害に対する対応	9
(4) 難病患者への支援	20
(5) 私道への公共下水道の公費布設	25
(6) 市主催事業の無料講座	33
(7) マンション管理士派遣事業要綱の運用	45
(8) 食品衛生の監視指導など	52
(9) 納骨堂の更新手続きの際の個人情報の取扱い	63
(10) 障害者手帳の写真の更新	64
(11) 国民年金加入手続き	66
(12) 教師による職場への訪問	69
(13) 生活保護受給者への支援など	72
(14) 手当の再認定の際の説明	79
(15) 市道の除草	85
(16) 条例検討懇話会の運営方法	86
(17) 市営駐輪場の駐車券	89
(18) 水道料金の使用料金	90
(19) 自治会に対する行政指導	92
(20) 土地区画整理に伴う移転補償	96
(21) 里道の整備	99
(22) 介護保険料の算定方法	101
(23) 下水道事業受益者負担金の減免	103
(24) 保育園の待機児童対策	105
(25) 市職員の懲戒処分	109
(26) 「こうのとりのゆりかご」の運用	110
(27) 障害者手帳の申請	115

(1) 市道と私有地の境界上にあるブロックの撤去

【苦情申立ての趣旨】

自宅の道路（市道）向かいの家の取り壊しに伴い、道路に出っ張った部分のブロックの取り壊しを土地所有者にお願いしたところ、その求めに応じなかった。そのため、市の道路総務課に相談したところ、現場確認にはこられたが、その後、何度か催促しても状況に変化がない。この道路は、通学路でもあり、交通量もあるため、危険な状態のブロックについて、除去するなどして市として対応してほしい。

【市の回答】

平成23年3月中旬に申立人から連絡があり、その時点で市が保有している資料を確認したところ、本件で問題となっている土地が道路境界未確定箇所であったため、道路敷きなのか民有地なのか判断することができず、また、当該ブロックが不法占有物であると断定できないと判断したため、本件ブロックについては、所有者に対して撤去を指導することも、道路管理者として撤去をすることもできないと考えていました。

その後、市としては、本件ブロックを撤去するために平成23年3月から9月にかけて所有者との接触を何度か試みてきましたが、結局、接触することができずに進展がみられない状況です。

同年9月末には、申立人から経過について問い合わせがあったため、市としては、「土地所有者との接触がとれていないこと」と「土地所有者との接触を図って本件土地部分に関する意向の確認をとっていくこと」を説明した次第です。

しかしながら、今回の調査実施を受けて、再度本件土地の境界につき調査したところ、平成10年3月〇日付けで本件境界部分につき別部署において境界確定の決裁が行われており、ブロックが存在する部分は道路敷きであることが確定していました。

市としては、当初、境界確定が済んでいないと考えていましたが、境界確定が済んでいることが確認できたので、今後の対応として、土地所有者に対し本件土地部分を道路敷きへ寄付していただくように申し出る予定であり（道路境界から新設されたブロック塀まで）、所有権移転の確認がとれ次第、市のほうで道路舗装等の工事施工を行うことを考えております。

本件ブロックの撤去の承諾をとり、その承諾が得ることができれば、市で工事を施工する予定です。

【オンブズマンの判断】

申立人が、4m未満道路の中心線から2m後退した後に、道路上に残された低いブロックが危険だから、どうにかしてほしいと市の土木総務課に再三求めたのに対して、市が今日まで対応できなかった理由を聞きましたところ、ふたつの理由がありました。

ひとつは、平成23年3月中旬に通報を受けたときの確認資料では、問題になっていた土地の道路境界が未確定だったために、道路敷きなのか民有地なのか判断できず、所有者

に対してブロックの撤去を指導することも、道路管理者としてブロックを撤去することもできなかったという理由です。

もうひとつは、申立人によるその通報の翌日から9月にかけて土地所有者との接触を何度か試みたが、結局、接触することができないまま今日に至ったという理由です。

第一の理由に関わる土地の道路境界については、今回の調査実施通知書を受けて北部土木センターで再度確認したところ、すでに平成10年3月〇日に境界確定の決裁が行われていたことが判明したということです。第一の理由は解消され、土地所有者に接触できていないという理由だけが残ることになります。

それをふまえて、道路管理者としての今後の対策（案）が示されました。すなわち、①土地所有者に対し本件土地部分を道路敷きとして寄付していただくようお願いし、道路境界から新設のブロック塀までの土地の所有権移転後に、市でブロック撤去・道路舗装等の工事施工を行う予定であること、②寄付のお願いが拒否された場合には、土地所有者に、本件ブロックを撤去し簡易舗装することを承諾していただき、市で工事を施工する予定であること、です。

この方向で対策が進められることを望みますが、①では土地の所有権移転後に工事施工が予定されている点が気になります。その手続きが済むのを待たなくても、②にいう承認を土地所有者から得ることができれば、直ちにブロックの撤去と簡易舗装の工事を進めることはできるのではないのでしょうか。

建築基準法によれば、幅員4m未満の道路に接した敷地では、建築物の建て替えの条件はその敷地をその道路の中心線から2m後退させることですが、今回問題になっている低いブロックは、後退させる以前の私有地部分に危険な状態で放置されているものです。その私有地部分が市の道路になるためには土地所有者による所有権移転手続が必要になるとはいえ、その手続きが済めば市の道路になる部分ですから、危険なブロックの撤去と簡易舗装は速やかに道路管理者の責任で進められることを望みます。その承認を得るために速やかに土地所有者に接触していただきたいと思います。交通事故や転倒事故などが起きる前に、この危険なブロックが撤去されて、通行の安全が確保されることを願っています。

（2）児童相談所の支援のあり方

【苦情申立ての趣旨】

私の娘は児童相談所のロングステイで施設に預けられたままで、何度頼んでも帰してくれない。そして、児童相談所の担当者が高圧的で、娘が帰るための建設的な話し合いを行わないばかりか、私に対しても、お世話になっているヘルパー事務所の理事長に対しても人格を否定するような態度で暴言を繰り返している。

経緯のあらましは次のとおりである。

私は、難病を患っており、平成22年〇月に入院し、娘を児童相談所のショートステイ

に預けた。翌月退院後も体調が優れず、児童相談所からロングステイへの切り替えを勧められ、書類にサインした。翌年〇月には体調が軽快したため娘を帰してほしいと要求したが、ロングステイの場合、最低半年間は帰せないとのことであった。しかし、切り替えを勧められた際に、そのような説明は一切なかった。

娘も私の元に帰りたがっているし、私としても、今は体調も落ち着いているので娘を手元において育ててあげたい。

児童相談所側は、保育所が決まらなければ娘は返せないと主張している。しかし、保育所は満員であり、これは無理難題である。しかも、私は、娘が小学校に入学する以前に引越しをしたいと思っており、引越し先が決まる前に保育所を決めるのは不可能である。

さらに、平成23年〇月〇日、担当者が許しがたい態度を取った。同日、事前連絡の上、私は日頃お世話になっているヘルパー事務所の理事長とともに児童相談所を訪れ、担当者と3人で面会した。ところが、担当者は、理事長に対して理由なく突如として逆上し、退席させたうえ、私の目の前で、理事長の名刺を破り捨てた。

【市の回答】

1 申立人の娘（以下「本件児童」という）の施設入所について

（1）本件児童が施設入所に至る経緯

申立人は、平成22年〇月〇日に入院し、同月〇日に退院したものの体調が優れず本件児童の養育が困難だったため、同月〇日から子どもホームのショートステイ事業を利用しました。

ショートステイ事業の利用限度は2週間ですが、申立人の体調は回復せず、期間が満了する同月〇日に申立人が来所し、養育困難のため施設入所をさせたいとの相談がありました。そこで、当所から施設入所について提案し、申立人の承諾を得ました。

本件児童は平成22年〇月〇日より、施設入所前提で一時保護を開始し、同月〇日付けで申立人から同意書を得て、同月〇日から児童養護施設に入所しました。

（2）入所後の経緯

本件児童の家庭復帰に向けて、本件児童の状況や申立人の体調を見ながら、定期的に施設と協議を行っています。また、本件児童の将来的な家庭復帰を目標として、申立人と電話や面接を行い、申立人の意向や生活状況を確認してきました。

平成23年〇月〇日には、当所にて、施設職員と申立人および申立人の母も交えて話し合いを行っており、家庭復帰に向けて取り組んでいくことを再確認しています。

（3）保育所を条件としたとされる点について

本件児童の家庭復帰の条件の一つとして保育園入園を挙げているのは、申立人の体調が安定していないことから、申立人の育児負担の軽減、および本件児童について安定した環境での養育時間を確保するためです。

2 担当者の態度について

平成23年〇月〇日に、担当者と申立人および申立人が同伴したヘルパー事務所の理事長と三者で面談した際、理事長の退席を求め、退席後に申立人の目前で理事長の名刺を破棄したことは事実です。

同日、担当者は理事長とは初対面でしたが、理事長が、本件児童の福祉を考慮するというより申立人の支援に傾倒し一方的な発言を繰り返すという状況だったため、理事長の退席を求めました。そして、申立人に対し、本件は申立人と本件児童との問題であり、本件児童の福祉を無視した第三者の意見は支援にはなりえないことを明確に示す意図で、理事長の名刺を破棄したものです。

3 今後の方針

当所としては、本件児童の将来的な家庭復帰へ向け、出来る限りの支援をする方針です。

申立人に対しては、本件児童が小学校に入学する時点での家庭復帰を目標に支援していく方針や、保育園入園を家庭復帰の条件の一つとして伝えています。また、家庭復帰への準備段階として、半日間を母子で一緒に過ごす面会が行われており、平成23年〇月から本件児童の申立人方への外泊も実施していく予定です。

もっとも、本件児童の家庭復帰は、申立人の体調等諸般の事情を総合的に勘案し本件児童の福祉を最優先に考慮して判断すべき事柄ですから、状況は流動的であり、家庭復帰の確定的な時期を示すことは出来ません。申立人ともよく話し合い、状況を的確に判断しながら、本件児童の家庭復帰を目指したいと考えています。

【オンブズマンの判断】

1 申立の趣旨と三つの論点

申立の趣旨は、三点に集約されます。第一点は、ショートステイから長期入所への切り替えに関わる問題、第二点は、施設に入所している児童の家庭復帰に関わる問題、第三点は児童相談所の担当者と申立人の信頼関係に関わる問題、です。

申立ての趣旨とそれに対する市の回答には、三つの論点のいずれについても、大きな開きがあります。

第一点について見ると、申立人の病気のために娘を養育できない状態だったのでショートステイをお願いし、その後も体調は回復しなかったため、長期入所へと切り替えたが、ひとたび入所すれば娘を長く帰してもらえないことについては説明がなかったというのが申立人の主張ですが、市の担当者は申立人から同意書を得て、施設に児童を入所させたと説明しています。

第二点については、申立人が、児童相談所の施設に入所している娘を何度頼んでも帰してもらえない、児童相談所の担当者は娘を帰すための厳しい条件を示すだけで、娘が帰るための建設的な話し合いを行おうとしないと主張しているのに対して、市の担当者は、申立人の同意や確認をとりながら、児童の施設入所も進めたとし、家庭復帰に向けた取り組みも進めている、と説明しています。しかしながら、本件児童の家庭復帰は、申立人の体調

等諸般の事情を総合的に勘案し本件児童の福祉を最優先に考慮して判断すべき事柄だから、状況は流動的であって家庭復帰の確定的な時期を示すことは出来ないという市の方針は、早く娘と同居して小学校への入学準備を早く進めたいという申立人の願いと真っ向から対立しています。

第三点については、市も、ヘルパー事務所の理事長の名刺を担当者が破り捨てた事実を認めていますので、申立人と市の違いは、その事実に対する意味付けの違いにあります。申立人は、理事長の名刺を破り捨てた事実を、担当者の高圧的な言動を象徴する事件と受けとめているのに対して、担当者は、その事実を、本件児童の福祉を無視した第三者の意見は支援にはなりえないことを明確に示すことを意図したものと説明していますが、担当者のこのような意図は申立人にはまったく理解されていないと言わねばなりません。

2 生活的な視点から三つの論点を考える。

以上のことをふまえて考える場合には、三つの論点をどのような視点に立って考えるかが重要になります。

基本的には、児童福祉の専門的な視点よりも、普通の生活者としての親子関係（愛情を持った母親と母への愛着をもつ娘の関係）という視点を重視して考える必要があるのではないかと思います。後者の視点を重視すれば、申立ての趣旨に含まれる三つの論点は、つぎのように言い表すことができるように思います。

第一点は、本件児童のショートステイを長期入所へと切り替える際に、児童相談所の担当者は申立人に対して施設入所についてどのように説明したのか、です。申立人は長期入所への切り替えの際には、体調が悪かったために、施設入所をお願いするほかに取るべき選択肢がなかったにちがいません。しかしながら、申立人は、自分の体調さえ軽快すれば、速やかに娘を帰してもらえると期待していたからこそ、施設入所後には長期にわたって娘を帰してもらえないという説明を担当者から受けなかったと強く主張しているのだと思います。申立人と市の対立の発端は実にこの点にあります。

第二点は、早く娘を帰してほしいという母親の願いを児童相談所がどうして聞き届けてくれないのかを、申立人は納得できていない、ということです。申立人は、体調も軽快したので娘を引き取り、母子世帯として生活保護を受けることによって、今よりも少し広い住居に移り、娘の小学校入学に向けて準備したいと願っているだけなのに、しかも娘を虐待しているわけでもないのに、どうして娘を帰してもらえないのかを理解することができないでいます。

第三点は、申立人が担当者に抱いている強い不信感には理由がないのかどうかです。担当者が申立人に対して厳しい対応をしているのは、児童の福祉を最優先に考え、母親の身勝手さを厳しく戒めているからである、といえるのかどうかです。

3 過去の事実から将来の課題へー第二の論点の重要性

第一点は、過去の時点での説明内容の真偽をめぐる論点ですが、施設入所から既に相当

期間経過しているのですから、過去にどのような説明がなされたかを確定することよりも、これからどうするかがより一層重要であるといえます。第三点も過去の事実についての意味づけの違いを論じることは、担当者の対応次第では信頼関係の回復につながるかもしれませんが、今後どうしたらよいかを判断するためにはそれほど大きな意味をもちにくいと思います。ただ、第三点については、担当者が児童の家庭復帰を決める権限を持っているという視点から考えても、社会的儀礼という視点から考えても、理事長の名刺を申立人の前で破り捨てた担当者の行為は、その意図がどうであれ、疑問を禁じえません。申立人がその行為に込められた担当者の意図を全く理解していないだけでなく、申立人にも理事長にも、担当者は怒らせると怖い人だと思わせたことがうかがえます。名刺を破り捨てた行為が不適切であったことを担当者が認めることがないならば、担当者に対する申立人の信頼は回復されがたいのではないかと推測します。申立人は自分が地域で孤立していないことを知ってもらうために、この理事長に同伴したのですから、たとえその理事長の発言内容に問題があったとしても、理事長の存在は、申立人が娘を養育する環境を支援するひとりであるとして、児童の家庭復帰を進めるための安心材料のひとつが明らかになったと考えるのが常識的ではないかと思えます。

こうして、児童の家庭復帰というこれからの課題を考えるためには、第二の論点が決定的に重要になると思います。

4 児童の福祉の最優先から母子関係に最適な福祉へ

それでは、第二点をどのような視点から考えるのが望ましいのでしょうか。最終的には、児童の福祉を最優先で考える児童相談所の専門的な視点と、体調の良くない母親と娘の母子世帯における生活共同という生活的な視点のいずれをより一層重視するかという問題になるのではないかと思います。このような場合には、専門家の限定された視点からの判断よりも、母子関係に最適な福祉を総合的に判断することが必要ではないかと思えます。もちろん、児童が親から積極的に虐待されているのであれば話は別です。児童相談所が、申立人の病状が悪化したときに、児童がネグレクト状態に置かれることを心配しているのはよくわかります。児童が家庭復帰したときに最も心配されるのはそのことだと思います。現在では申立人の体調は軽快しているのですから、その心配は小さいのではないかと推測されます。

申立人が娘を施設に入所させる際には、体調が軽快しても当分娘を帰してもらえないとは思っていなかったことも考慮される必要がありますが、現在ではすでに、娘が施設に入所してから相当に長い期間が経過していることを考えますと、いつ娘を帰してもらえるかわからないことによって、母親が心理的に不安定になってきていることのほうがむしろ心配になります。児童の福祉を最優先で考えるのが児童福祉の理念として重要であるのはよく理解できますが、児童の福祉を最優先で考えることが、母子関係そのものに最適な福祉を考えることと抵触することがあることも看過されてはならないと思います。娘に対する

申立人の母親としての愛情を疑うことはできないし、体調の悪い母親であっても、娘はその母親と一緒にいたいと思うのが常です。娘を養育することができないほどに母親の体調が不安定であるかどうかは問題になるのは確かですが、たとえ一時的に母親の体調が不安定になるとしても、〇歳ともなれば、娘もある程度母親の身の回りのことを手伝うことはできます。それも普通の母子間の生活的な相互関係であって、そのような相互関係の積み重ねによって母子の愛情＝愛着形成がなされていくのが常ではないでしょうか。児童相談所の専門的な視点からの心配は理解できますが、施設入所を通して母子を援助するよりも、児童を家庭に復帰させて母子関係そのものを生活的な視点から支援することがより一層望ましい時期にきているのではないのでしょうか。現在の母親の体調は、児童を引き離し続けなければならないほどに悪い状況にはないとすれば、速やかに児童を家庭復帰に向けた手続を進めることが望まれます。

申立人は、体調が悪く入院療養していたときには、娘が施設に入所していたからこそ、安心して療養できたのですし、娘を帰してもらえるほどに軽快したのですから、娘の施設入所には感謝しているはずですが、不幸にも、娘の家庭復帰をめぐる児童相談所との対立が生じてしまいました。現在では、体の弱い母親の生きがいがもうすぐ小学校に入学する娘の成長であり、その入学準備をしてやりたいという母親の願いはよく理解できることです。生活保護の基準額が単身世帯と母子世帯では違うのですから、母子世帯として娘の小学校入学に備えたい、入学に備えて少し広い住まいに移りたいと思うのも、普通の親心であるといつてよいと思います。娘との生活を希望にしている母親が、自分だけの孤立した生活を余儀なくされることによって、かえって精神的に不安定になっていくことがむしろ心配になります。

5 児童の小学校入学前の家庭復帰が望ましいこと。

市は、すでに本件児童の将来的な家庭復帰へ向け、できる限りの支援をする方針を示しています。申立人に対しては、本件児童が小学校に入学する時点での家庭復帰を目標に支援していく方針や保育園入園を家庭復帰の条件のひとつとして伝えている、とのこと。また、家庭復帰への準備段階として、半日間で母子と一緒に過ごす面会が行われており、平成23年〇月からは本件児童の申立人方への外泊も実施していくことも予定されています。このように児童の家庭復帰に向けた段階的な努力が重ねられてきています。

しかしながら、市は、保育園への入園が家庭復帰の条件のひとつとされているだけでなく、本件児童の家庭復帰は、申立人の体調等諸般の事情を総合的に勘案し本件児童の福祉を最優先に考慮して判断すべき事柄ですから、状況は流動的であり、家庭復帰の確定的な時期を示すことは出来ない、と回答されています。この回答は専門的な視点からの判断としては妥当かもしれませんが、申立人にはあまりにも厳しいもの、あまりにも非情なものだと思わざるをえません。

児童の家庭復帰に向けてできるかぎりの支援を考えているのであれば、児童が小学校に

入学する以前に母子の共同生活が可能になるように児童の家庭復帰を進める方針を速やかに立てることが望まれるのではないのでしょうか。今回の申立人のケースは、児童の福祉を最優先に考えることが必ずしも母子関係に最適な結果をもたらすとは限らない典型的なケースのように思われてなりません。申立人は、持病をかかえた母親として、病院に通いやすい地域に娘と一緒に住み、近くの小学校に娘を通わせることを望んでいるのですから、児童相談所が、遅くとも児童の小学校入学までに児童を家庭に復帰させるように支援するという確定した方針を早急に立てるように要望します。

(3) 工場の騒音被害に対する対応

【苦情申立ての趣旨】

1 5～6年前に自宅の向かいに工場が転入してきた。それ以来、私と家族はその工場の騒音に悩まされている（本件騒音）。私たちは5年ほど前から市役所に本件騒音の被害を訴えており、市から工場に対して指導がなされたり、工場側が防音壁を設置する旨約束したりしたが、現在に至るまで本件騒音は続いている。

2 前任の担当者に本件騒音の相談をしたところ、騒音がひどいときに電話をするよう言われた。そこで、騒音がひどいときに担当者に電話をしたら、工場に注意しておくとのことであった。その後しばらくは騒音が止むが、長続きすることはなく騒音が再開するので、抜本的な解決にならなかった。ところが、前任者は工場に電話をした後に様子を見に来て、「騒音は無いですね。」などと言った。工場側は市から電話があれば作業を一時中断するので、電話をした後で様子を見に来てても、本件騒音の実情を知ることは出来ない。また、騒音測定も、工場側から見える場所で測定を行っており、市職員の姿を見ると工場の作業を中断するため、正確な測定とはいえない。私たちが本件騒音にどれだけ苦しんでいるか実態を分かってもらうためには、騒音が激しいときに来てくれないと意味が無い。

しかも、前任者は「準工業地帯だから、多少の騒音は仕方ない。」等、騒音に苦しむ私たちの神経を逆撫でする発言をした。

3 市は、本件騒音を、多数の騒音レベルが大きく変動している場合であり、90%レンジの上端値を算出して測定値としているが、これは、実態にそぐわない算定方法であり、算定方法を改めるべきである。

【市の回答】

1 事実関係について

平成17年12月に申立人が来庁し、自宅の向かいに入居してきた工場（本件工場）の騒音（本件騒音）について相談がありました。それ以来、現在に至るまで100回以上にわたり電話や訪問等を通じて本件騒音について申立人と連絡を取り続け、本件工場に指導を行う等、本件騒音の緩和に努めています。

2 職員対応について

1のとおり、本件騒音については、平成17年12月に申立人が来課してから、現在に至るまで申立人と連絡を取り続けています。そして、本件工場への架電や現地調査および騒音測定等を実施し、指導を行ってきました。

平成19年〇月〇日には熊本県生活環境の保全等に関する条例第89条に基づく勧告を行い、本件工場に対し改善計画書の提出を求めました。そして、本件工場から提出された改善計画書をもとに、同年7月末には本件工場による騒音対策工事が終了しました。

その後、騒音測定の数値は下がりましたが、申立人から、本件騒音が継続している旨の相談があったので、要望に応じて現地調査や騒音測定を行ったり本件工場への指導を行ったりしてきました。

このように、市としては、申立人の相談を真摯に受け止め、問題を解決するべく努力しております。もっとも、法令の範囲を超えて本件工場を規制することはできないため、全面的に申立人の意に沿うことは出来ません。たとえば、申立人は本件工場の立ち退きを求めていましたが、当該地域が準工業地帯であることからその要求には応じられずその旨説明しました。担当職員らは、可能な範囲の中で、申立人およびその家族の被る本件騒音被害を出来る限り軽減し、本件工場と申立人らが折り合いをつけることができるよう行動しています。

3 測定方法

本件工場は、熊本県生活環境の保全等に関する条例第53条にいう「特定作業」の届出がなされている事業所で、「特定作業」のうち、「板金作業、鉄骨又は橋梁の組立作業、グラインダーによる金属の研磨作業」（熊本県生活環境の保全等に関する条例施行規則第30条別表第15）が該当している事業所となっています。また、「特定作業」は、その作業ごとに基準値が適用されます。

手作業による作業音（打撃音）は音の発生に規則性が無いため、1作業工程を目視確認し、評価対象外の音を削除しながら測定することを基本としています。

しかし、申立人が、現場に市の職員がいると事業者が意図的に音を出さなくなると主張したため、平成21年6月〇日の測定は、現場立会い無しで実音が取れる騒音計により行いました。このように目視せずに録音したデータを聞いただけでは、「特定作業」と材料の移動音や落下音との判別が難しいため、評価時間の細分化は行わず、音の発生開始から終了までの約1時間を1作業工程とみなしてL5で評価を行いました。

この方法では「特定作業」による騒音を正確に測定することが困難であるため、1作業工程を目視確認し、評価対象外の音を削除しながら測定する方法を申立人に提案していません。

4 今後へ向けて

申立人からは、本件騒音について現在も改善されていない旨の相談が続いているため、今後も下記のとおり対応を継続します。

- ①騒音測定に関しては、申立人は、「市職員が視界に入るところで測定を行ったら本件工場は音を出さない。」と主張していますが、仮に測定しているときだけ意図的に音を出さないようにしていたとしても、複数日連続して測定すれば、製品の納期の関係上、音を出す作業を行わざるを得なくなるので、申立人に対しては、本人も立会いのもと、複数日連続して測定を行うことを提案しています。
- ②連続測定の結果によって、基準超過の事実が確認できれば、さらなる指導を行います。
- ③連続測定を行わなくても、月に数回、本件工場に立ち入りし騒音の発生状況について継続して確認及び指導を行っています。

なお、本件工場は、大きな騒音が予想される作業を行う際、事前に申立人宅にことわりを入れるなどしており、本件騒音をめぐる紛争解決のために、申立人側に歩み寄る姿勢を示しています。市としては、申立人側との信頼関係を構築し、本件工場と申立人側との本件騒音に起因する紛争の解決を目指したいと考えております。

【オンブズマンの判断】

以上のような申立ての内容とそれに対する市の回答から判断すれば、申立人の主張内容と市の回答内容は大きく対立しています。

申立人は、工場騒音に悩まされ続けてきており、担当職員が工場側に繰り返し指導や注意をしてきたにもかかわらず、依然として騒音被害に悩まされ続けていると申し立てているのに対して、市は、申立人とその家族から電話や相談があれば、その都度、工場側に騒音についての指導や注意をしてきており、騒音を軽減するために努力してきていると説明しています。事実、これまで担当者は、申立人とその家族からの通報があれば、その都度工場側に対して指導や注意をしてきています。しかしながら、担当者のこれまでのような騒音対策では申立人が満足するような騒音問題の解決にはなっていないのは明らかです。

どのような騒音対策がなされてきたかではなく、その騒音対策にどの程度の効果があったのかを検証する必要があります。市の指導・注意が繰り返されてきたことによって騒音被害は軽減されたとしても、申立人に対する騒音被害が依然として継続しているとするれば、より効果的な騒音対策が今後求められることになるはずです。

本件の騒音被害の程度について申立人と担当職員の間では大きな認識の違いがありますが、その違いは、騒音測定に関わる問題および測定された騒音量の評価に関わる問題に起因するところが大きいのは明らかですが、それ以前に、申立人と担当職員の間では、工場騒音の被害についての理解の仕方に基本的な違いがあるように思います。担当職員の対応の仕方に対する申立人の厳しい批判も、騒音被害および騒音の規制基準に対する両者の認識の違いに起因するところが少なくないと思います。

そこで第一に、工場騒音の被害の特徴、第二に、騒音規制法および熊本県条例における「騒音の規制基準」の意義を取り上げ、それに続いて第三に、工場騒音の測定方法をめぐる対立、第四に、騒音測定値の評価方法をめぐる対立、第五に、今後の課題、を順次取り

上げて検討することにしたいと思います。

1 工場騒音による被害の特徴

工場騒音の場合には、近隣関係における生活騒音と違って、工場と住民の間には立場の互換性がありません。常に騒音を発生させる工場側が加害者となり、常に周辺住民が被害者になります。両者が地域のなかで共存していくためには、周辺住民に騒音被害を与えないように、工場側が騒音を抑制する必要があります。その目安はその地域における騒音の規制基準ですが、その規制基準を超えていなくても、周辺住民には騒音の被害は発生するし、騒音の被害感も生まれることを、工場側も市の担当職員も理解する必要があります。

工場側と周辺住民の関係は、工場騒音をめぐる加害者と被害者の関係になりますが、騒音の規制基準が定められることによって、この規制基準を媒介にして捉えられる関係にもなります。

騒音測定の結果が騒音の規制基準を超えていれば、工場騒音は行政によって規制されることが期待できます。騒音が規制基準値以下であれば、工場側は、行政による規制をうけることはなくなります。しかしここで注意を要するのは、規制基準値以下であるからといって当然に周辺住民がその工場騒音を受忍しなければならないわけではないことです。規制基準値を超えなければ、周辺住民は行政に対して工場騒音の規制を求めることが難しくなるというだけです。騒音の規制基準は、それが制定された時点で標準的に設けられた基準以上でも以下でもありません。工場側と周辺住民が騒音被害について常に直接交渉しなければならないとすれば双方にとって負担になりますから、騒音被害をめぐり紛争を予防するために、標準的な騒音の規制基準が重要になりますし、それを手がかりにして、周辺住民は行政による工場騒音の規制に期待することができることとなります。

しばしば騒音被害は主観的であって、騒音の被害感には個人差があると言われます。騒音被害は被害者を心理的に追い込んでいく性質をもっています。騒音の規制基準以下だから、騒音の被害が必ずしも軽いとは言えないわけです。騒音に曝されることによって、神経症状に加えて、身体症状が現れることもあります。金属音の場合には神経症状や身体症状が生じやすいといえるかもしれません。その意味では、騒音の被害を被害者の視点から考える場合には、標準的に設定された騒音の規制基準をあまりに固定的に考えることには疑問があります。

このように、工場側と周辺住民の関係の基底には、加害者と被害者として向き合う社会関係的的局面があります。そのうえに、工場側と周辺住民が、法律と条例によって制定された騒音の規制基準を介して関わりあう局面があると言わねばなりません。今回の申立ての場合には、後者の局面における対立が中心の問題になるとはいえ、その基底には加害者と被害者の社会関係的的局面があることが看過されてはならないと思います。申立人が市に対して自分の生活環境を保全するために工場騒音の規制を求めているのは、法と条例による騒音の規制基準が設けられているからです。

2 「騒音の規制基準」の意義

申立人と工場のある地域は「準工業地域」とされている第三種区域にあります。その区域は「住居の用にあわせて商業、工業等の用に供されている区域であって、その区域内の住民の生活環境を保全するため、騒音の発生を防止する必要がある区域」と定められています。改めて確認しておかねばならないのは、「準工業地域」であっても、その区域内の住民の生活環境を保全するために「騒音の発生を防止する必要がある区域」とされていることです。「準工業地域」では、騒音の規制基準は、昼間(午前8時-午後7時)65 デシベル、朝・夕(午前6時-午前7時、午後7時-午後10時)55 デシベル、夜間(午後10時-翌日午前6時)50 デシベルと定められています。申立人は、工場騒音に苦しめられている住民として生活環境の保全を強く訴えていることを理解する必要があります。

騒音の規制基準の意義をどのように理解するかが問題になりますが、生活環境の保全という目的のために政策的に設定された標準的な規制基準であるということができます。

問題は、工場騒音が規制基準を超えているかどうかを判断するために不可欠な騒音の測定をどのような方法で行うかです。騒音規制法では、騒音の時間的な変化によって騒音のタイプが四つに分類され、騒音のタイプに適合した測定方法が定められています。今回のケースのように、「特定作業」による騒音は、タイプ3に当たる変動騒音(不規則かつ大幅に変動する騒音)に該当すると考えられます。特定作業の場合には、手作業による作業音(打撃音)が測定対象になりますから、定常騒音とちがって測定値の算定の仕方に工夫が必要になります。90%レンジの上端値(L5)すなわち時間率5%の値が算出されて、それが測定値とされています。

このような算定の仕方によって、被害者が経験する工場騒音の実態が適切に測定されるのかどうかも問題になりますが、変動騒音の測定値の算定の仕方それ自体が、工場騒音の実態に対してかなり作為的な操作と評価を加えるものになっていることを自覚しておく必要があります。このように変動騒音の測定値を算定するために、厳密な算定方法を決めているのは、市が工場側に対して恣意的な騒音規制をしないためでもあるのは言うまでもありません。騒音の規制基準は、生活環境の保全のために工場側の騒音を規制するための基準であると同時に、行政が工場側に権力的かつ恣意的に介入するのを規制する基準でもあります。騒音の規制基準は二重の機能をもつことになります。

騒音の規制基準を超えるかどうかの判断は、騒音の測定およびその測定結果の評価という二つの具体的な営みを通してはじめて可能になります。騒音のタイプの中でも変動騒音の場合には、騒音自体が不規則ですから、その測定結果(騒音測定値)の評価のなかに作為的な操作が大きく組み込まれざるを得ません。この事実は、騒音の規制基準を超えるかどうかの判断が、騒音測定結果の評価を通して、被害者から見た工場騒音の実態から離れざるを得ないこと、したがって、騒音被害の実態からも離れざるを得ないことを意味しています。しかしこれは、どうしても避けられない事実です。

3 工場騒音の測定方法をめぐる対立

最初に、もっとも基本的な事柄を明確にしておかねばなりません。ひとつは、被害者の視点から見た工場騒音とは何か、もうひとつは騒音の測定に関するディレンマをどうするか、です。

(1) 測定対象としての工場騒音とは何か。

工場騒音とはどのような騒音のことかを考えるためには、ここでも被害者と加害者の関係的局面が想起される必要があります。申立人が被害を受けている工場騒音とは、工場で発生している騒音のことです。被害者にとっては、特定作業による騒音も、その他の移動騒音や落下騒音も、工場からの騒音です。騒音被害に悩む住民にとって問題になるのは、騒音の大きさであって、騒音の種類ではありません。

それに対して、騒音規制法と熊本県条例によって規制される工場騒音とは、特定作業を行う事業所の場合には、特定作業による騒音に限定されることとなりますから、工場騒音全体の中から特定作業による騒音が識別されねばなりません。

このように、騒音被害者の視点から見る工場騒音と騒音を規制する視点から見る工場騒音にはこのような違いがあることが看過されてはなりません。

(2) 騒音測定の仕方に関するディレンマをどのように解決したらよいか。

市の担当職員が、申立人の要望に応じて工場騒音を規制するためには、その騒音が規制基準を超えているかどうかを判断する必要があります。そのためには、特定作業による騒音を正確に測定する必要がありますが、今回の申立ての事案ではこのこと自体が難問です。というのも、工場騒音の測定の仕方をめぐって申立人と市の担当職員の間には深刻な対立があるからです。

市職員による騒音測定が工場から見えるところ行われると、工場側は騒音を発生させないようになっているから、測定結果は規制基準値以下になってしまう、だから、工場側にわかる測定方法によっては騒音の実態に即した測定値を得ることはできない。そう申立人は主張しています。作業工程の目視確認がなされていないし、特定作業による騒音以外の騒音を削除していないような騒音測定結果は、特定作業による騒音の正確な測定値とは評価できない。市はそう考えています。

騒音測定の仕方をめぐるこのようなディレンマが現在まで続いています。このディレンマを克服するためには、さしあたり、二つの方法が考えられます。

ひとつは、市職員が工場側にはわからないように工場騒音を測定する方法を工夫することです。もうひとつは、自動測定機による騒音測定記録を、特定作業による騒音の測定値としてではなく、工場騒音全体の騒音測定値として評価することです。工場騒音のなかから特定作業による騒音を識別しなければならないのであれば、目視確認に代わる識別方法を工夫すること、です。

前者の方法は、工場側の対応についての申立人の証言が正しければ、ほとんど不可能で

あるように思えます。というのも、申立人の住居は工場の真正面にあるから、工場の正面で騒音を測定せざるをえないからです。しかしながら柔軟に考えるならば、前者の方法に近い効果をもつ方法は考えられます。それは、市職員が騒音を測定していることが工場側にわかったとしても、工場側が作業を中断し続けることができないように、例えば、1週間連続して測定するといった方法です。これは市が提案している複数日の連続測定という方法です。この測定方法には市職員の人的な負担がかかりますし、申立人の同意を得る必要があるために、今まで試みられたことはありませんが、申立人の信頼に応える測定方法になりうるように思います。この方法による測定をどの時期に実施するか、複数日をどの程度連続させるかについては、申立人と市との話し合いによる合意形成が必要になることは言うまでもありません。

後者の方法は、自動測定機による騒音測定記録を工場騒音の測定値として評価することです。騒音の規制基準を超えるかどうかを判断するためには、工場騒音全体の中から特定作業による騒音を識別する必要があるとすれば、目視確認に代わる事後的な調査による識別方法を考え出す必要があります。そのような事後的な識別方法が可能であれば、自動測定機による騒音測定記録は、特定作業による騒音の測定値としても評価することができるようになるはずです。申立人が強く主張しているのは、この方法だと言ってよいと思います。

被害者の視点から見れば、自動測定機による騒音の測定結果であっても、それは工場騒音全体を記録した測定値として十分に評価できるものです。しかしそこまでは言わないとしても、特定作業による騒音が事後的な調査によって識別できさえすれば、自動測定機による騒音測定記録は、特定作業による騒音の規制基準を超過したかどうかを判断するための測定値としても評価できるものになります。ただ、この場合には、市が目視確認に代わる事後的な識別方法を認めるかどうかの問題になります。この問題への対応は、工場騒音の規制のために、作業工程の目視確認をどこまで厳格に行うことが求められるのかの判断によって違ってきます。

4 騒音測定値の評価方法をめぐる対立

(1) 特定作業による騒音の識別方法—目視確認と事後調査—

市によれば、特定作業による騒音を正確に測定するためには、1 作業工程を目視確認し、評価対象外の音を削除しながら測定する必要があります。しかしながら、申立人の主張によれば、市職員が工場騒音を測定しはじめると、工場側は騒音の出る作業を中断するといふのですから、工場騒音を正確に測定するためには、市職員が工場騒音を測定していることが工場側にはわからないようにする必要があります。しかし市職員が目視確認をし、評価対象外の音を削除することは、市職員の騒音測定が工場側に知られることを意味するはずですから、これはほとんど回避不可能なディレンマであるように見えます。しかし、よく考えてみると、ディレンマに見えるのは、作業工程の目視確認という方法に

よって特定作業による騒音を識別しなければならないと考えるからです。視点を変えればディレンマを脱する可能性が見えてきます。騒音測定の時点での目視確認という識別方法に代わる方法、すなわち工場側への事後的なヒアリング調査によって騒音の種類を特定するという識別方法も考えられるのではないのでしょうか。

被害者の視点からみれば、工場騒音の全体が問題ですから、工場騒音が特定作業によるかどうかを識別する必要はありません。工場騒音の種類がどのようなものであれ、大きな騒音が被害者を苦しめるのですから、自動測定機によっても、工場騒音の実態に即した測定は可能になります。工場騒音のなかで特定作業による騒音だけを識別できなければ、正確な騒音測定値とは評価できないと考えるからこそ、1作業工程を目視確認したり、評価対象外の音の削除をしたりしなければならないわけです。

騒音の規制基準が問題になる以上、特定作業による騒音の識別が必要になることはよく理解できます。しかしながら、特定作業による騒音の識別方法そのものは、作業工程の目視確認という方法以外にはないと厳格に考えるのではなく、特定作業による騒音を事後的な調査によって識別する方法を柔軟に考える必要があるのではないかと思います。

(2) 特定作業による変動騒音の測定値の評価の仕方の問題点

① 騒音測定の基本的な方法と今回のケースの騒音測定方法

本件工場は、熊本県生活環境の保全等に関する条例第53条にいう「特定作業」の届出がなされている事業所で、「特定作業」のうち、「板金作業、鉄骨又は橋梁の組立作業、グラインダーによる金属の研磨作業」（熊本県生活環境の保全等に関する条例施行規則第30条別表第15）が該当している事業所となっています。また、「特定作業」には、その作業ごとに基準値が定められています。

市の説明によれば、手作業による作業音（打撃音）は、音の発生に規則性が無いため、1作業工程を目視確認し、評価対象外の音を削除しながら測定されるのが基本です。しかし、申立人が、現場に市の職員がいると事業者が意図的に音を出さなくなると主張したため、平成21年6月〇日の測定は、現場立会い無しで実音が取れる騒音計により行われています。目視せずに録音したデータを聞いただけでは、「特定作業」による音と材料の移動音や落下音との判別が難しいため、評価時間の細分化は行わず、音の発生開始から終了までの約1時間を1作業工程とみなしてL5で評価を行った、というのが市の説明です。問題は、今回のケースの測定結果をどのように評価するかです。

② 平成21年6月〇日の測定結果の評価について

市の説明によれば、平成21年6月〇日に、実音が録音できる騒音計を使用して騒音を測定し、録音データで不要な音を削除してL5で評価した結果が、評価時間を細分化した次の規制基準値です(申立人の提出資料による)。

- ① 午前11時15分—午前11時19分30秒 62 デシベル、
- ② 午前11時36分30秒—午前11時39分45秒 68 デシベル

③午前 11 時 37 分 13 秒—午前 11 時 39 分 14 秒 71 デシベル

④午前 11 時 50 分—午前 11 時 52 分 65 デシベル

これをみると、②と③の時間帯では、規制基準値の 65 デシベルを超過していますから、申立人は、この測定記録をもとに、評価時間を細分化して測定結果を算出した結果、時間帯によっては騒音の規制基準を超過していると主張したのです。それに対して、市は、このように評価時間を細分化した測定結果の評価を公的には認めませんでした。平成 21 年 6 月〇日の測定結果では、熊本県生活環境の保全等に関する条例、同施行規則が定める基準超過は認められない、というのが裁判所からの委嘱調査に対する市の回答です。1 作業工程を 1 時間で考えて騒音を測定しそれを L5 で評価した場合には騒音測定値は 60 デシベルにとどまるからです。

それでも、市の提出した資料によれば、「参考値」であるとはいえ、打撃音の最大値は 76 デシベルで、70 デシベルを超えた打撃音の回数が 32 回あったことが指摘されているのは注目されます。申立人が強調するのはこの事実です。申立人は、評価時間を細分化した測定結果によれば、評価時間によっては騒音の規制基準を超過していると主張しているのです。市は、申立人の立会なしの騒音測定の要望に応じて、「実音が録音できる騒音計を使用して騒音を測定し、録音データで不要な音を削除して L5 で評価を行った」と説明していますが、その評価の結果、2 つの時間帯では規制基準値(65 デシベル)を超えているわけですから、この測定結果は十分に重視されるに値するものと思えます。この騒音測定記録は、不要な音を削除したものですから、特定作業による騒音の測定値としてもほぼ信頼できるはずで、工場騒音の実態を知るためにも、特定作業による騒音の測定値としても十分に価値のあるものではないでしょうか。

確かに、測定結果は、作業工程を目視確認して得られたものではないという意味では、特定作業による騒音の正確な測定結果ではないのは確かですが、騒音測定値から不要な音は削除されているのですから、特定作業による騒音の測定値としても評価することができるとは思いますが、

問題は、目視確認をしていないから 1 作業工程を 1 時間にしたことです。そんなに長い時間を 1 作業工程にして L5 で評価すれば、たとえ基準を超える時間帯が分単位ではあっても、騒音測定値は低く評価されざるをえなくなります。市が特定作業による騒音(変動騒音)の正確な測定に徹底してこだわっているのはよくわかりますが、そのような厳格な要件に従った測定方法に固執して騒音測定結果を評価するならば、その評価結果は、騒音測定値を工場騒音による被害の実態から離れさせることにならざるをえません。

申立人の提出した資料によれば、平成 21 年 6 月〇日の 11 時 37 分—11 時 39 分 30 秒の測定値を見る限り、打撃音の最大値は 70 デシベルを超える高さでほぼ並んでいます。変動騒音といっても、金属の打撃音の最大値はほぼ近似的であることがわかります。このような変動騒音の評価のためには、騒音の測定値の特性に適合した評価の仕方を工夫する必要があります。

あるのではないかという感想を禁じえません。

なお、市が提出した資料によれば、平成 21 年 6 月〇日のグラインダー作業中の時間帯が特定されたうえでの 5 つの時間帯の測定結果(L5)は 62 デシベルから 65 デシベルまでにおさまっており、基準を超過していなかったと評価しています。グラインダー作業音は、金属の打撃音に比べると、騒音測定値が低いことがうかがえます。この工場騒音のなかで最も大きいのは、そして申立人とその家族を最もひどく悩まし続けているのは、金属の打撃音であることがわかります。

なお、申立人の市の担当者への不信感の根拠のひとつは、裁判所に提出した回答文書で、市が工場騒音の「基準超過は認められない」と回答したことにあります。そのように回答された理由は、作業工程を目視確認していないこと、打撃音の始まりから終了までの 1 時間を 1 作業工程として L5 で算定されたために、測定値が 60 デシベルにとどまったことにあります。申立人は、評価時間を細分化した騒音基準値では、4 つの時間帯のうちの 2 つでは騒音の規制基準値を超過しているという事実を重視して騒音被害を訴えたのに対して、市は、1 作業工程を 1 時間とみなして同じ騒音測定記録を L5 で評価した結果 60 デシベルにとどまることになるから、「基準超過は認められない」と回答したわけです。

5 今後の課題

申立人が工場騒音による被害を受け続けている以上、今後どのような方法によって騒音被害を防ぐことができるのか重要な課題になります。

申立人と市職員の対立を克服できるかどうかは、双方が認める測定方法および評価方法をどの程度柔軟に工夫することができるのかにかかっています。二つの選択肢が考えられます。ひとつは、申立人も受け入れうる工場騒音の測定方法を工夫することができるかどうか、もうひとつは、目視確認という方法に代わる事後的な調査による識別方法がどのようなものであれば、市がその方法を受け入れることができるかどうか、です。

申立人に被害を与えているのは、工場騒音の全体であって、特定作業による騒音だけではありませんが、騒音の規制基準を超えているかどうかを判断せざるを得ない以上、市は特定作業による騒音を他の騒音から識別せざるを得ないのも事実です。変動騒音の測定方法も、その測定結果の評価方法も所定の方法によって厳格に行われる必要があるという考えも理解できますが、それによって測定された結果の評価は、被害者の視点からみた工場騒音の実態からはかなり離れざるを得ないことも軽視してよいわけではありません。

申立人が、市職員が工場側から見るところで騒音測定すれば、工場側は意図的に騒音を軽減させていると証言している以上、市職員による騒音測定方法をどのように工夫すれば、申立人も受け入れるものになるのか、が問われます。市が提案しているように、複数日に連続して工場騒音を測定するという方式は十分に考えるに値すると思います。この方法は、例えば、週 5 日間連続して騒音を測定すれば、工場側は容易には騒音を意識的に抑制し続けることは難しいから、実態に近い工場騒音を測定できる可能性が大きいのではな

いかと思います。どの時期に騒音測定を行うのかについては、申立人と市職員の話し合いによる合意形成が必要になるのはもとよりです。

もうひとつは、自動測定機による騒音測定結果を、工場騒音の実態を示すものとして評価するという方法が考えられます。作業工程の目視確認に代わる、特定作業による騒音の識別方法が問題になりますが、騒音の規制基準を超えた測定記録をもとに、どのような作業によって生じた音であるかを事後的な聞き取り調査等によって推定することはかなりの確度で可能になるのではないかと推測します。特定作業による騒音が生じている時間帯が確定できて、しかもその騒音の測定値が規制基準を超えているのであれば、工場側に騒音を軽減するように指導する根拠にはなりうるのではないかと思います。工場に防音壁が設置された後も、騒音測定値が時間帯によって65デシベルを超えているのですから、工場騒音を軽減するために、工場側に更なる効果的な騒音対策を求める必要があると思います。

もとより、市の指導や勧告によるだけでは、工場騒音問題の解決は難しいところがあります。というのも、工場の操業の仕方次第では騒音の規制基準を超える騒音が臨時的に発生するのは避けられないでしょうし、工場経営者が騒音抑制に積極的であっても、工場の現場が、たとえば納期に追われて工場経営者の指示に従えないことも考えられるからです。ただ、市の証言によれば、工場側も大きな音を出しそうなときはあらかじめ申立人に伝えはじめていたとのこと。騒音の発生源である工場側が、被害者である申立人とその家族に対して加害者として誠意ある対応をすることが、申立人と工場側が被害者と加害者として向き合う局面では、大変重要になります。しかしそれだけでは騒音問題の解決は難しいし、当事者の負担も大きくなります。

生活環境保全は行政に期待されているきわめて重要な仕事であり、市の担当課もそのためにたゆみない努力を日常業務として続けているのは周知のとおりです。市職員に対する住民の期待もますます大きくなっています。今回の事案でも、市の担当職員は長期にわたって申立人とその家族の騒音被害の訴えに対応してきています。工場騒音は以前に比べて軽減されてきていると推測されますが、それでも依然として騒音被害の訴えの切実さは変わらないように見えます。

行政による権力的かつ恣意的な規制が望ましくないのはもちろんですが、あまりに自己規律に厳格であろうとする行政の努力が、かえって生活環境保全と被害防止のための騒音規制を難しくしているところもあるように見えます。特定作業による工場騒音に対する規制もその一例のように思います。

市は、今後、連続日の連続測定方法を採用する方針も示していますし、今回の事案について積極的に取り組んでいこうという姿勢を感じます。そうであれば、特定作業による騒音の事後的調査による識別方法を作業工程の目視確認に代わる方法として柔軟に考え出すことも、今後のひとつの可能性として課題にならないのでしょうか。市の担当課には、工場騒音の実態に即した測定方法と測定結果の評価方法のなお一層の工夫が期待されます。

(4) 難病患者への支援

【苦情申立ての趣旨】

申立人の夫は○年前に ALS を発症し現在も闘病中です。

平成23年7月1日に「重度の ALS 患者の入院におけるコミュニケーションに係る支援について」（平成23年7月1日保医発0701第1号）が発出されたところ、各市町村の判断により、支援をおこなうことが可能となりました（平成23年7月1日老振発0701第1号「重度の ALS 患者の入院におけるコミュニケーションに係る支援に関する地域支援事業の取扱いについて」）。

そこで、同年の8月に申立人は、県に対してそのような支援をおこなうように申し出たところ、県の担当職員はこれにつき、支援をおこなっていきたい旨の返答を得ました。

一方で、申立人は、熊本市の高齢介護福祉課に対しても、そのような支援をおこなっていくように申し出たところ、検討する旨の返答を得ました。

しかし、後日改めて、熊本市の高齢介護福祉課に対して、この件についてどうなっているのか尋ねたところ、未だ検討中である旨の返答があるだけで、なんら進展していない様子でした。

ALS という病気が難病であることを考えると、申立人としては、できるかぎり早く厚生労働省の通達を受けて、市として対応をとってほしいと考えています。

【市の回答】

1 今回の国通知を受け、市としては、事業化に向け検討しているところである。事業化のための検討項目としては①患者とのコミュニケーション技術が確立されている医療機関における、付添人受入のための理解・協力を得ること②ALS 患者とのコミュニケーションについて熟知している支援者の基準、また、それを証明する書類③保険医療機関の職員が、患者とのコミュニケーション技術を習得するまでの期間④コミュニケーション支援員の配置時間、基準報酬等が挙げられる。今後の事業化に際しては、医療機関の協力が必要不可欠である。そこで、最初に、ALS センターを開設するなど、同患者に対する先駆的な取り組みを行っている病院との、上記項目に対する意見交換を行い、市としての事業化案を作成後、さらに案をもとに他病院、訪問看護ステーション、ヘルパー事業所等の意見交換を行い、より具体的に事業化を目指すとともに、付添人受け入れ病院の理解促進のための環境整備を行っていく予定である。事業化を進めるにあたっては、県の協力を得ることができれば、なお望ましい。

上記の方針のもと、市としては、平成23年9月から事業化につき検討を始め、同年12月には病院等の関係各所と意見交換を行っているところである。

なお、上述のとおり、適宜事務作業を進めているところではあるが、病院職員、熊本県看護協会職員双方より、「患者様と看護職員にとって、コミュニケーションから一連の動作

が始まるものであり、コミュニケーション部分のみ切り離して支援を行うことに、どれほど効果が期待できるかは疑問が残るところである。また、個室対応で無い場合、他の患者様との関わりについても検討が必要である。」との意見も寄せられており、解決すべき課題は少なくないものとする。

以上の事実より、何ら進展していないとの申立人の主張はあたらない。

2 また、申立人のケースにおいては、以下の理由から事業対象外と考えられる。

国通知によれば、「保険医療機関における看護は、当該保険医療機関の看護要員のみによって行われるべきものであるが、重度の ALS 患者の入院に際しては、一定の要件を付した上で利用者負担によるヘルパーの派遣を認める」とされており、その一定の要件とは、①支援者は、当該 ALS 患者の入院前から支援を行っている等、コミュニケーションについて熟知している者、②その支援は、保険医療機関の職員が、患者とのコミュニケーション技術を習得するまでの間とする等ということである。

重度の ALS 患者である申立人の夫君の状態像を、具体的に上記要件に当てはめて検討してみると、夫君は、病院へ入院を開始して15年以上の期間が経過しており、病院職員の意見として、病院での入院においては、職員と夫君とのコミュニケーション技術は確立しており、現状において何らの支障も無いということであり、現在も入院中であるが、特に不平不満も聞かれないということであった。

また、夫君を支援するヘルパーは、3～4の事業所が担当しており、1事業所あたり、週1～2回、時間にして30分～60分、生活援助を目的とした支援が中心であり、コミュニケーション技術の熟知ということには繋がりにくいというのが、ケアマネージャー、ヘルパー事業所等の率直な意見である。加えて、夫君は平成23年〇月より現在まで入院継続中であり、ヘルパー事業所の関与はまったく無い状態が続いている。

これらのことより、申立人の申出に対する事務レベルの検討においては夫君は事業対象外と判断される。

もともと、病院、訪問看護ステーション、ヘルパー事業所等より参考意見を求めることとし、現在、意見交換のための日程を調整中である。

【オンブズマンの判断】

申立ての内容とそれに対する市の回答をふまえると、つぎの五点が問題になると思います。

第一点は、今回の厚生労働省の通知が対象としている「重度の ALS 患者」、第二点は、この支援事業について市の検討状況、第三点は、申立人が配偶者(超重症の ALS 患者)のために求めているコミュニケーション支援の内容、第四点は、申立人の配偶者はこのコミュニケーション支援事業の対象になるかどうか、第五点は、申立人が求めているコミュニケーション支援の必要性と今回の事業の活用可能性、です。

1 今回の厚生労働省の通知が対象としている「重度の ALS 患者」

今回の厚生労働省の通知によって、重度の ALS 患者の入院に際して、一定の要件を充たせば、利用者負担によって、その ALS 患者に対するコミュニケーション支援を行うヘルパーの派遣を認める事業が設けられましたが、その一定の要件とはつぎのようなものです。

①支援者は、当該 ALS 患者の入院前から支援を行っている等、コミュニケーションについて熟知している者であること、②その支援は、保険医療機関の職員が、当該患者とのコミュニケーション技術を習得するまでの間であること、③患者とのコミュニケーション技術が確立している医療機関が、付添人の受け入れに協力すること、④当該重度の ALS 患者の負担によること、などです。

これらの要件をみると、この事業によるコミュニケーション支援が予定されている期間は、「重度の ALS 患者」の入院時から、入院した医療機関の職員がその患者とのコミュニケーション技術を習得するまでの間に限定されているように見えます。しかも、ここで予定されている事業は、医療機関の看護要員と入院した重度の ALS 患者とのコミュニケーションを支援することだということです。

2 この事業に対する市の検討の進捗状況

この支援事業のための検討が進んでいないので、早く進めてほしいという申立てに対して、平成23年9月から事業化について検討を進めているが、解決すべき課題が少なくない、というのが市の回答です。病院職員、熊本県看護協会職員の双方より、「患者様と看護職員にとって、コミュニケーションから一連の動作がはじまるものであり、コミュニケーション部分のみ切り離して支援を行うことに、どれほどの効果が期待できるのかは疑問が残る」という指摘もあり、個室対応でない場合には、他の患者様とのかかわりについても検討が必要という意見も寄せられている、とのこと。現在は、病院、訪問看護ステーション、ヘルパー事業所等よりの参考意見を求め、意見交換のための日程を調整中ということです。事業化に向けた検討が進められているということですから、これから入院する重度の ALS 患者からのニーズに応えられるように、高齢介護福祉課には、今回のコミュニケーション支援事業を具体化できるように、関係機関と協議しながら、引き続き、検討を進めていただきたいと思います。

3 申立人が配偶者(超重症の ALS 患者)のために求めているコミュニケーション支援の内容

申立人の配偶者は、〇年前に発症したきわめて重度の ALS 患者で、近い将来には症状の進行によってコミュニケーションができなくなるのではないかと申立人は考えています。わずかでもコミュニケーション能力が残っている間に、配偶者の思いをできるだけ理解したいという切実な願いが申立人にはあるように思います。申立人は、自らの健康上の理由によって、入院中の配偶者に付き添えなくなったので、申立人に代わって、コミュニケーション支援者に付き添いを依頼し、わずかに残されたコミュニケーション能力を用いた配偶者の表現を理解してもらいたいと願っています。

申立人が求めているのは、この支援事業が対象としている「重度の ALS 患者」よりも、さらに病状が進行している超重度の ALS 患者に特有のコミュニケーション支援であると言えます。それゆえに、申立人が期待しているのは、超重度の ALS 患者の人間としての尊厳に関わるような、人間としての証ともいえるべき自己表現を解読するために付き添うコミュニケーション支援者ということになります。

4 申立人の配偶者はこの事業の対象になりうるかどうか。

すでに1と3を比較してみると、この支援事業が提供するコミュニケーション支援は、申立人がこの支援事業に求めているコミュニケーション支援とは違っていることがうかがえます。

すでに1でみたように、この支援事業は、重度の ALS 患者の入院時から、医療機関の職員がその ALS 患者とのコミュニケーション技術を習得するまでの一時的なものです。それに、入院した重度の ALS 患者と医療機関の看護要員とのコミュニケーション支援事業です。

それに対して、申立人の配偶者は、病院に入院を開始してから15年以上の期間を経過していること、病院職員の意見によれば、病院の入院においては、申立人の配偶者と職員のコミュニケーション技術は確立しており、現状においても何ら支障はないこと、しかも、平成23年〇月より現在までの入院継続中、ヘルパー事業所の関与は全くない状態が続いていること、これらのことを考えると、申立人の配偶者はこの事業の対象外ではないかというのが当面の市の回答です。ただ、最終判断は、病院、訪問ステーション、ヘルパー事務所等に参考意見を求めてから出したいということです。

申立人の求めているコミュニケーション支援は、この事業が提供するコミュニケーション支援とは違っているのは確かですから、市が、現在のところ事務レベルでは、申立人の配偶者は、この事業の対象外であると考えているのはよく理解することができます。

しかしながら、本質的な問題は、申立人の配偶者(超重度の ALS 患者)が今回の事業の対象になるかどうかではありません。申立人の配偶者がコミュニケーション支援を必要としているかどうか、申立人が求めているコミュニケーション支援のために、この事業を活用することができないのかどうか、です。

5 申立人が求めるコミュニケーション支援の必要性とこの事業の活用可能性

申立人は、近い将来、症状の進行により配偶者にコミュニケーション能力がなくなることとを心配して、今回の支援事業の活用を期待しています。それに対して、市は、現在における申立人の配偶者の入院中のコミュニケーション状況や入院看護の状況を考えて支援事業の対象にならないと考えています。ここから判断すれば、申立人と市の大きな対立は、配偶者の近い将来の症状の進行を見据えている申立人と、現在の病院看護の現状を見ている市の違いに由来するように思います。

超重度の ALS 患者である配偶者の症状がもっと進行すれば、配偶者は近い将来コミュニケーション能力を失ってしまうから、そうなる前に、配偶者の傍に付き添って配偶者の生

きている証ともいうべき人間としての思いをコミュニケーション支援者に聞き取ってほしいというのが、申立人の願いです。申立人は、自らの健康上の理由で付き添うことができなくなったからこそ、申立人に代わって、配偶者とのコミュニケーション支援のために付き添えるヘルパーの派遣を認めてほしいと願っています。この申立人の切実な願いは、医療機関の職員と重度の ALS 患者のコミュニケーションには現在のところ支障はないということとは、次元を異にするように思います。

申立人の求める切実な願いに応えることができるかどうかという視点から、あらためて今回の厚生労働省の通知内容をみると、申立人が求めているコミュニケーション支援のためにこの事業の活用可能性があるように思います。

重度の ALS 患者の入院中に、当該の ALS 患者の負担によって、当該重度な ALS 患者とコミュニケーションのできる支援者(ヘルパー)が付き添うことは差し支えない、というのが今回の厚生労働省の通知です。重度の ALS 患者とのコミュニケーションには、特別のコミュニケーション技術が必要ですが、医療機関の看護要員はこの技術を看護のために使うのであって、コミュニケーション支援者による付添とは明確に区別されています。コミュニケーション支援のために超重度の ALS 患者の傍に一定の時間付き添うことは、看護要員には認められないと思います。医療機関の看護要員が申立人の配偶者とのコミュニケーション技術をもっていたとしても、その看護要員の業務によって、申立人が求めるコミュニケーション支援は代替されることはできません。

申立人が求めるコミュニケーション支援を認めるかどうかは、究極的には、わずかしかコミュニケーション能力をもてなくなった超重度の ALS 患者にも人間としての尊厳を認めるかどうかという問題になるのではないかと思います。超重度の ALS 患者がきている証を残そうとしている営みを支援することは、最後まで人間としての尊厳ある生を生き切ろうと努めている人を支援することでもあります。申立人の切実な願いに応えて、この事業によって可能になるコミュニケーション支援を広く活用することは認められてもよいのではないのでしょうか。これは、超重度の ALS 患者に対するコミュニケーション支援を新しく整備する先進的な取り組みになります。このような支援事業に対する超重度の ALS 患者のニーズは少ないかもしれませんが、確実に存在するものと思います。超重度の ALS 患者がこの世に残しておきたい思いや申立人に伝えたい思いを理解することに専念できるのは、そのためだけに付き添えるコミュニケーション支援者に限られます。しかも、このようなコミュニケーション支援が重度の ALS 患者の負担によって行われることは差し支えないというのが今回の厚生労働省の通知です。支援の期間は、超重度の ALS 患者のコミュニケーション能力が少しでも残されている間ということになります。もちろん、医療機関がこの新しいコミュニケーション支援に協力的であることも、申立人が配偶者とのコミュニケーション技術を習得した支援者(ヘルパー)に依頼できることも前提になります。

高齢介護福祉課には、とりわけ病院の協力を得て、申立人が配偶者のために求めている

コミュニケーション支援が可能になるような道を速やかに開いていただきたいと切に望みます。

(5) 私道への公共下水道の公費布設

【苦情申立ての趣旨】

1 下水道の公費布設の制度について

私の居住地域に下水道が布設されることになり、自己所有の2戸の住宅（1戸は自宅として使用中、1戸は貸家として賃貸中）について私道の公費布設の適用を受けたい旨の申請をしたが、熊本市上下水道局私道に対する公共下水道布設取扱要綱（以下「要綱」という）第2条各号に該当しないとして認められなかった。近隣の同じ立地条件の家屋は、2戸の所有者名が異なるということで公費布設が認められている。土地については資産税等も納入し、下水道事業負担金も面積に応じて負担するにもかかわらず、所有者が同一名だというだけで公費布設が認められないのは不公平である。

また、公衆道路の定義・基準を明確にしてほしい。私道を公衆道路として申請し承認されれば下水道の布設・管理は市が負担し、資産税も免除されることになる。しかし、公衆道路とは名ばかりで、公共の用に供されていない場所がほとんどである。それなのに、私道を公衆道路と認められれば、右のような優遇措置が受けられるのは不公平である。

2 職員対応について

私は、平成22年8月に下水道工事説明会で工事について説明を聞いて以来、口頭および文書にて下水道建設課に再三意見を述べてきた。しかし、これに対する職員の応答は曖昧で不明瞭であり、納得のいく答えを聞くことは出来なかった。「要綱第2条に定められているから。」というだけでは納得できない。要綱そのものの見直しも検討すべきではないか。即時の要綱改正が困難であるとしても、個別具体の事案に即した柔軟な対応をお願いしたい。

【市の回答】

1 公共下水道の整備は、公道については、市で下水道の本管を布設します。また、民地内においては、個人で宅地内の排水設備工事として、接続することとなっています。

私道については、民地の扱いとなるため、熊本市において、公共下水道公費布設の制度を定めており、行政が主体となって私道内に本管を布設することで、私道に接道している家屋について公共下水道接続の普及促進を図っています。

公共下水道公費布設の制度につきましては、熊本市上下水道局私道に対する公共下水道布設取扱要綱（以下「要綱」という）において布設対象を定めており、「公共」の最小単位として、「私道に面する土地又は家屋の所有者が2名以上で、現に家屋が1戸以上建っていること。」（要綱第2条第4号）と規定しています。同号の趣旨は、個人が民地内の接続管を布設することと、民地である私道に行政が主体となって本管を布設することとを明確に

区別する点にあります。

2 本件が公費布設の対象となるためには、①土地又は家屋の所有者が2名以上で申請いただくこと（要綱第2条第4号）、②今回対象となる私道の敷地について「宅地」から「公衆用道路」へ地目変更を行うこと（同条第2号）が必要となります。

（1）②について

地目の変更については法務局が窓口であり、法務局の判断となります。該当する私道の敷地が現況で道路としての形態を有し、一般交通の用に供される道路であれば地目変更が可能であるとの法務局の見解です。

（2）①について

本制度の前身「私道に対する公共下水道布設要綱」は、下水道の普及促進を目的に昭和53年度に施行され、その後、普及促進の観点から要件を緩める改正を重ねて参りました。平成7年度の改正では、敷地境界に関する問題に対応するために地目の制限（公衆用道路）を定めました。普及促進のため要件を緩和する方針に変わりはありませんが、公費を投じる以上、無制限に公費布設を認めることはできません。

市としては、一個人に公費を投入することはできず、所有者が2名以上であることは、公費を用いるために不可欠な要件だと考えております。そのため、要綱の見直しについては、維持管理部署とも協議を行いました。土地または建物の所有者が1名の場合は、私人の排水設備であって公共性がないとの結論に達したため、行う予定はありません。

3 今後、申立人から再度説明を求められた場合は、制度の趣旨をご納得していただけるように、丁寧な説明を行います。

【オンブズマンの判断】

申立の内容は、三点に集約されます。第一は、自己所有の2戸の住宅（1戸は自宅として使用中、1戸は貸家として賃貸中）について私道への下水道の公費布設を申請したところ、「熊本市上下水道局私道に対する公共下水道布設取扱要綱」（以下「要綱」という）第2条第2号および第4号に該当しないとして認められなかったが、近隣の同じ立地条件の家屋は2戸の所有者名が異なるというだけで公費布設が認められているのは不公平である、第二に、私道が公衆用道路と認められれば、下水道の布設・管理を市が負担し、固定資産税も免除されるが、公衆用道路とは名ばかりのような場所で免税措置が受けられるのは不公平である、第三に、これらの点について下水道建設課に意見を述べたことに対して、「要綱」第2条に定められているからという職員の応答は納得できない、「要綱」そのものを見直すか、個別具体的な事案に対する柔軟な対応を求めたい、というものでした。

市の回答の概略はつぎのとおりでした。第一点については、「要綱」により、申立人の家屋が公費布設の対象となるための要件、すなわち、①私道に面する土地又は家屋の所有者が2名以上で申請いただくこと（「要綱」第2条第4号）、②今回対象となる私道の敷地について「宅地」から「公衆用道路」へ地目変更を行うこと（同条第2号）、のいずれも充た

されていないために、自己負担での接続をお願いしている、第二点については、公費で下水道布設が認められるには、私道が分筆されて地目が公衆用道路であることが必要ですが、公衆用道路と認められても、直ちに固定資産税と都市計画税が免税されるわけではない、という回答でした。第三点については、申立人から再度説明を求められた場合には、制度の趣旨を納得していただけるように、丁寧に説明しますということでしたが、土地又は建物の所有者が1名の場合には公益性がないとの結論に達したために、「要綱」の見直しの予定はない、という回答でした。

以上の申し立ての内容とそれに対する市の回答をふまえて、オンブズマンは、次のように考えます。

1 私道への下水道の公費布設の申請が認められなかったことについて

(1) 都市の生活環境のインフラ整備としての公共下水道の整備事業

公共下水道布設の目的は、上水道の整備と並び、都市型社会の最も基本的な生活条件の整備であり、著しく公共性の高い事業であるということが出来ます。この下水道の整備がなければ、都市型社会の生活環境の改善も河川の水質保全もなされえないといっても過言ではないと思います。しかしながら、この整備事業の展開には膨大な費用と長い年月がかかりますから、長期にわたる整備計画を立てる必要があります。その整備事業を進めるにあたって、どこまでを公費で負担すべきか、どこから住民が自己負担すべきなのか、を政策的に判断する必要があります。一方では、都市型の生活環境の基本的なインフラ整備のための公共事業として公共下水道の布設を公費で積極的に進める必要があります。他方では、公共下水道整備事業に投入できる毎年の予算は限られているだけでなく、下水道の布設された特定地域の生活環境が改善され土地の利便性も上がることを考えると、事業費用の一部につき、下水道の整備予定区域における宅地所有者に受益者負担を求め、公共下水道と接続する宅地内の排水設備については自己負担を求めることには合理的な理由があります。

(2) 私道への下水道の公費布設の普及促進と「熊本市上下水道局 私道に対する公共下水道布設取扱要綱」(以下「要綱」という)

熊本市では、公共下水道の整備の基本は、公道には市が公費で下水道の本管を布設し、民地内では個人が自己負担で宅地内の排水設備の工事を行うことになっています。公道に面した宅地の場合には、公道に布設された下水道管から宅地内の公共ますまでを公費で接続することには異論はないものと思います。問題になるのは、私道に面している宅地の場合です。公道から宅地までの私道に下水道管を布設するための費用を誰が負担するのか、が問題になります。私道の所有者が私道に下水道管を布設する費用をすべて自己負担しなければならないのであれば、その負担は大きすぎるために、私道に面している宅地への下水道の普及促進は難しくなります。それゆえに、私道に対する公費による下水道布設の普及促進のために、昭和53年度に現在の「要綱」の前身である「私道に対する公共下水道

布設要綱」が施行され、平成7年度の改正では、「公衆用道路」への地目変更が定められたものの、下水道の普及促進のための条件は緩和されてきています。一定の条件を充たした私道にも公費で下水道管を付設するという政策が一貫して進められてきていることがわかります。現在の「要綱」第2条につきの7つの条件が定められています。

- 1 私道の両端又は一端が、公共下水道が設置されている道路に接続されていること。
- 2 私道の形態が明確かつ分筆され、地目が公衆用道路であること。
- 3 公共下水道の布設及び維持管理において、家屋等への影響がない道路幅員を有すること。
- 4 私道に面する土地又は家屋の所有者が2名以上で、現に家屋が1戸以上建っていること。
- 5 公共下水道の設置又は維持管理について、所有権者及び占有者等全員が同意していること。
- 6 公共下水道が存置する期間、無償で使用できるもの（権利を移転する場合であっても同様とする。）であること。
- 7 開発区域内道路にあつては、開発完了後3年を経過していること。

かなり特殊な第7号を別にすれば、第1号、第3号、第5号、第6号の条件は充たされやすいと考えますと、私道に公費で下水道布設が認められる条件として重要なのは、第2号と第4号です。市の回答にあるように、申立人の申請が認められなかった理由も、この第2号と第4号が充たされていないということでした。該当する私道の敷地が現況で道路としての形態を有していれば、私道の「公衆用道路」への地目変更は可能であると解釈されていますので、この第2号は極めて緩やかに運用されているということができます。したがって、申立人が私道部分の「公衆用道路」への地目変更を法務局に申請すれば、おそらくその申請は認められるだろうと予想されています。そうすると、申立人の私道部分に公費による下水道布設の申請が認められない理由として最後に残るのは、第4号「私道に面する土地又は家屋の所有者が2名以上で、現に家屋が1戸以上建っていること。」の条件が充たされていないことにある、と言ってよいと思います。

第4号の条件に「現に家屋は1戸以上建っていること」とあるのは、最小単位でいえば、2つの土地又は家屋のうち1つは建物のない宅地でもよいということですから、他の条件が充たされていれば、将来の下水道利用に備えるために、公費でその空き地内の公共ますまでの下水道管を公費で布設することも認められているわけです。それに対して、申立人の自己所有地についてみると、私道に面しているのは申立人の家屋と申立人が賃貸している家屋です。問題は、公道と2戸の家屋のある宅地をつなぐ私道部分に公費で下水道管を布設することが認められない理由にどれだけ妥当性があるのか、ということになります。

(3) 所有の視点から利用の視点への視座転換の必要性

市の回答にあるように、公費を投じる以上、私道に対する下水道布設を無制限に認める

ことができないのは当然です。平成7年の改正で、公費によることを明確にするために地目の制限が定められ、私道の「公衆用道路」への地目変更が定められたのは十分に合理的です。それ以降、現在まで、公共下水道の普及促進のために公費布設が認められる条件を緩和してきた方針には変わりはないというのが市の回答でした。

現在のところ、公費による私道への下水道布設のおもな条件は、私道に面する所有者2名以上の宅地があることと、その私道が「公衆用道路」に地目変更されていることですが、後者の条件はきわめて緩やかに認められているので、最後に残されているのが、私道に面している所有者2名以上の宅地があるという条件です。1人の所有者に公費を投入することはできず、「所有者が2名以上であることは、公費を用いるために不可欠な要件」とされています。「公共」の最小単位が所有者2名以上とされているわけですが、なぜそこまで所有者2名以上にこだわっているのかが問題になります。2つ以上の分筆された宅地（土地又は家屋）の所有者が同じならば公共性がなくて、所有者が2名以上ならば公共性があると言うのであれば、この公共性の有無の判断にはあまり説得力があるとは思えません。複数の宅地（土地又は家屋）の所有者が1名か2名以上かの違いに公共性の有無を判断する決定的な違いを見ようとするのには無理があるのではないのでしょうか。所有という視点が重視された結果、公共性の判断があまりにも形式的になってしまっていると言わざるをえません。

そうだとすれば、所有から利用へと視点を変えたうえで、公費で私道に公共下水道を布設する条件がどのように設けられるべきかがあらためて問われる必要があります。

公共下水道の利用者という視点から見れば、家屋の所有者と借家人には実質的には何の違いもありません。私道に公費で下水道を布設するかどうかを判断するために重要なのは、生活環境を改善するために公共下水道を利用する住民の必要性、住民による公共下水道の利用を普及促進させる政策的必要性、およびそれらの必要性に応えるための合理的な費用負担のあり方、ではないのでしょうか。

所有から利用へと視点を変えて、「要綱」第4号の条件を見直せば、私道に面した2つ以上の宅地の所有者が1人か2人以上かではなく、私道に面した宅地が2つ以上あること、その宅地の住民が公共下水道を利用する必要性があることが重要になります。そのうえで、公道から宅地までの私道に公費で下水道を布設するためには、その私道がどのような条件を充たす必要があるかが問われることとなります。それに対する回答になるのが、現在の「要綱」第2号の条件、すなわち私道部分が分筆され、「公衆用道路」に地目変更されているという条件にほかなりません。この「公衆用道路」への地目変更は緩やかに認められるようになっているのは望ましいことと思います。この条件が充たされた私道であれば、公道と同じように公費で下水道を布設するのが望ましいと思います。

大まかに言えば、公道であれ私道であれ、道路には公費で下水道管を布設し、下水道管と宅地内の公共ますとの接続工事を公費で行い、宅地内には所有者が自己負担で排水設備

(污水管)を造って公共ますに接続するというのが、合理的な費用負担ではないかと思いません。なお、公共下水道の整備予定区域に土地を所有している人または権利を持っている人には、下水道建設費の一部として、その土地の面積に応じた一度きりの受益者負担金が課されることになっています。

2 私道の「公衆用道路」への地目変更と税の減免措置について

「公共の用に供されていない」全くの袋小路が「公衆用道路」として認められているのは不公平だというのが申立人の主張ですが、この「公衆用道路」の説明には疑問があります。また、私道が「公衆用道路」と認められると、固定資産税等が免税になるのは不公平だという申立人の主張にも検討の余地があります。

(1) 「公衆用道路」と「公共の用に供する道路に準ずる道路」の違い

不動産登記上にある「公衆用道路」とは「一般交通の用に供する道路」（道路法による道路であるかどうかを問わない。）のことです。たとえ袋小路であっても、「数人のために設けられた歩行路」であり、「客観的にみて、土地の現況及び利用目的が公衆用道路と認められる場合には、公衆用道路として取り扱って差し支えない」とされています。

すでに見たように、私道への下水道の公費布設の条件のひとつは、その私道が「公衆用道路」に地目変更されていることですが、この場合にも、袋小路であっても「公衆用道路」と認めて差し支えない場合があると解釈されています。

問題は、「公衆用道路」と認められるならば、直ちに固定資産税と都市計画税も免税されるのかどうか、です。「公衆用道路」に固定資産税の免税措置まで認められるのは不公平だというのが申立人の主張ですが、本当に免税措置まで認められているのかどうかには検討の余地があります。

「熊本市税条例施行規則第6条第2号の取扱基準」（以下、「取扱基準」という。）の別表によれば、私道が「公共の用に供する道路に準じる道路」＝「減免道路」としての要件を充たせば、私道に対する固定資産税と都市計画税が全額免除されることになっています。その要件とは、「(1)公共の用に供される道路に準ずる道路として利用されていること、(2)幅員が1.8m以上あり、一端が公道に接していること、(3)その利用について何らの制約を設けず無償で開放されていること、」です。そして減免の範囲は「専ら道路として使用されている土地」ですが、必ずしも分筆されていることまでは要求されていません。分筆されていない場合には、提出された図面によって求積することになっています。

しかしながら、「取扱基準」には「公衆用道路」という言葉は出てきません。それゆえに「公衆用道路」は「公共の用に供する道路に準ずる道路」と同じなのかどうか問題になります。

市の説明によれば、私道に対する固定資産税と都市計画税の減免は、私道が「公衆用道路」であるか否かによって判断されるのではなく、「取扱基準」に基づき、私道が「公共の用に供する道路に準ずる道路」であるかどうかによって判断される、ということです。そ

うであれば、「公衆用道路」と認められても、「公共の用に供する道路に準ずる道路」であると認められるわけではないということになります。

したがって、私道が「公衆用道路」と認められれば直ちにその固定資産税も免除されるという申立人の主張には、一部、誤解に基づいたところがあります。

この誤解が生じたのは、二つの問題が区別されなかったことによるものと言えます。ひとつは、日常的にはおもに2世帯の住民が通る私道部分（袋小路）が「公衆用道路」と認められるかどうか、もうひとつは、その私道部分が「公衆用道路」と認められるのに加えて、「公共の用に供する道路に準ずる道路」とも認められるのかどうか、です。後者が認められなければ、その私道に対する固定資産税と都市計画税が免除されることにはなりません。

申立人は、隣地の袋小路では「公衆用道路」と認められ、固定資産税が免除されているのに、それと同じ形状の自己所有の袋小路では、それが認められない点が不公平だとみていましたが、私道にも二種類あることを想起する必要があります。ひとつは下水道の公費布設のための条件としての「公衆用道路」と認められた私道、もうひとつは、それに加えて、免税の対象になる「公共の用に供する道路に準ずる道路」と認められた私道です。おそらく申立人の私道部分も隣地の私道部分も袋小路であることを考えれば、所有者の申請によって私道部分の「公衆用道路」への地目変更は認められるが、固定資産税と都市計画税の免除までは認められないのではないかと推測されます。

なお、受益者負担金についても、私道であっても、公道に準ずると認められる道路は100%減免されることになっています。市の担当課に確認したところでは、「公衆用道路」と認められた私道の場合には、受益者負担金の免除が認められているとのことでした。この減免規定については望ましい運用がなされていると思います。

（2）私道への下水道の公費布設の条件としての「公衆用道路」の認定

市は、下水道の布設を普及推進するために、私道への下水道公費布設の条件を緩和する政策の方針に変わりはないと回答していますので、さらにその政策をもう一步進めることが望まれます。その場合、複数の宅地の所有者が1人か2人以上かという所有の視点よりも、下水道を利用する宅地（土地または家屋）が2つ以上あるという利用の視点に立って見るほうが、都市住民の生活実態と生活実感に合致するように思います。

市の回答は「該当する私道の敷地が現況で道路としての形態を有し、一般交通の用に供される道路であれば、地目変更が可能である」というものでした。そうだとしますと、「一般交通の用に供されている道路」とは必ずしも言い難いような袋小路が「公衆用道路」として認められているとすれば、「私道の敷地の現況が道路としての形態」を有していれば、緩やかに「一般交通の用に供される道路」であると解釈され、地目変更が可能とされていることによるものと思います。

2つ以上の宅地の住民がおもに通る私道が分筆され「公衆用道路」に地目変更されてい

るのであれば、その私道に下水道管を公費で布設することが認められてよいと思います。

所有者2名以上の宅地に接する私道には公費で下水道布設を認めるという政策的な意図があるからこそ、袋小路であっても「公衆用道路」への地目変更が認められているものと推測されますが、このような方針は公共下水道を普及させるためには望ましいものと思います。

しかしながら、袋小路が「公衆用道路」と認められるだけでなく、「公共の用に供する道路に準ずる道路」とも認められて、その固定資産税と都市計画税を免除されるならば、申立人の第二点の疑問はもつともだと思えます。

おそらく、申立人の隣地のような袋小路は、「公衆用道路」と認められても、固定資産税と都市計画税が免税されるような「公共の用に供される道路に準ずる道路」とは認められないのではないかと推測されます。申立人の私道部分についても、申立人の申請によりその私道部分が分筆され、「公衆用道路」と認められるならば、そこに公費で下水道管が布設されてよいと思います。所有者が同じであっても、二つの宅地にはそれぞれ所有者の家族と賃借人の家族が生活しているわけですから、公道から賃借人の宅地までの私道部分に下水道管を布設すること、およびその下水道管と宅地内の公共ますを接続する工事には、公費が認められてよいと思います。宅地内の排水設備(污水管)を公共ますと接続することは宅地所有者の自己負担によって行われることとなります。

オンブズマンは以上のように考えますが、現在のところ、「要綱」の第4号があるために、申立人の申請は認められないというのが市の回答です。市の担当課には、所有から利用へと視点を移して、「要綱」第4号の改定を検討していただくよう要望したいと思えます。

3 要綱第2条があるから認められないという職員の説明に納得できないということについて

申立人は、担当課の職員が「要綱」第2条に定められていると説明するのに対して、その「要綱」第2条の実質的な目的が説明されていないと批判しています。

確かに、ルールや要綱が設けられると、行政施策はその条例や要綱に準拠して進められるのが常です。しかし、条例や要綱自体が適切でないと思っている人は、条例があるからとか要綱があるからと説明されても、その説明には納得できないのが常です。申立人が、私道への公費布設の条件を定めた「要綱」を見直すか柔軟な個別対応を求めたのに対して、「要綱」を見直す予定はないというのが市の回答でしたから、これまでのところ、「要綱」を前提とする限り、申立人と市の対立が解決されることはありません。

すでに述べてきたように、都市の生活環境を整備していく場合には、これからますます所有から利用へと視点を定める必要があるように思います。私道が「公衆用道路」と認められるためには、2つ以上の宅地(家屋)の住民が下水道を利用する必要があるかどうか、また都市の生活環境の整備と河川の水質改善のために住民の下水道利用を政策的に推進する必要があるかどうか重要であって、その宅地(家屋)の住民が所有者か借家人かの違

いは重要ではないと言わねばなりません。したがって、所有の視点に立つ「要綱」第2条第4号の改定が必要になります。

現在のところ、申立人が私道部分の「公衆用道路」への地目変更を予定しているかどうかはわかりませんが、もしもその申請がなされるならば、それは認められる可能性はあるものと思います。しかしその私道部分は必ずしも「公共の用に供する道路に準ずる道路」に該当するとは言いがたいので、固定資産税等の免税の対象にはならないのではないかと推測されます。2つの宅地に通じる袋小路が固定資産税の免税措置まで認められるとすれば、オンブズマンとしても「取扱基準」の別表の解釈運用に問題があると考えざるをえません。申立人の袋小路と隣地の袋小路とは同じ立地条件ということですから、どちらの私道部分も「公衆用道路」と認められても、免税対象にはならないという点では共通ではないかと推測されます。

私道部分が分筆され、それが「公衆用道路」に地目変更されているという条件が充たされているならば、公道から私道部分に下水道管を布設し、下水道管から宅地内の公共ますまでの接続工事を公費で行うことは、認められてよいと思います。私道にも公費で下水道管を布設するというこれまでの市の方針が、下水道利用者の視点に立ってさらに進められることを期待したいと思います。そのためには、所有の視点に立つ「要綱」第2条の第4号を、利用の視点に立って改定する必要があります。市の担当課には、この改定に向けた検討を要望したいと思います。

(6) 市主催事業の無料講座

【苦情申立ての趣旨】

1 申立人は市が行っている「生きがいと創造の事業」高齢者生きがい作業所陶芸教室（本件陶芸教室）を受講していた者である。

「生きがいと創造の事業」については、市政だよりにより広報されており、「費用：無料（※材料費などは自己負担）」と謳ってあった。しかしながら、実際は、入会金、月会費等と称し、金員が徴収され、無料とは名ばかりのものであった。

市民としては、市政だよりの記載を信頼して講座を受講するのであり、このような虚偽の記載は許されるべきではない。

また、本件陶芸教室は市から委嘱された講師により独善的に運営がなされていたため、市に対して立ち入り調査を依頼したところ、市は、調査内容を申立人に対して教えてくれない。調査内容を教えないのは隠蔽したい事実が存在するためだと考えられるから、市は、調査内容を申立人に対して教えるべきである。

さらに、市が、調査に基づいて行った回答は、無料講座である本件陶芸教室と OB 会が区別されており、金員を徴収されたのは、OB 会によるものであり、本件陶芸教室においては、あくまで無料であると回答した。しかし、実際は OB 会という実態は存在せず、その

ような回答は納得できない。

2 市より委嘱された業者の運用規定には不備があるため、外部による適正な調査を行い、陶芸教室を適正に運営していくべきである。

【市の回答】

1 本市は、「熊本市高齢者生きがい作業所条例」及び「熊本市高齢者生きがい作業所条例施行規則」に基づき「生きがい作業所」を市内に8箇所設置しています。

「生きがい作業所」は、高齢者がその知識と経験を活かし、希望と能力に応じた生産的又は創造的活動に参加することによって老後の生きがいを高め、もってその生活を健康で豊かなものにするを目的としています。

本市が所有する生きがい作業所（8箇所）は、本市が直営（電気代、水道代、ガス代及び施設修繕費は市が負担）で施設の管理を行っており、講座が行われていない空き日には、地域の自治会や子ども会等が利用されています。

本市では、当該施設において、「熊本市高齢者生きがいと創造の事業実施要綱」に基づき、「生きがいと創造の事業」（以下、事業）を展開し、陶芸、木彫、園芸、手芸の各講座を月2回、受講料無料（材料費が自己負担）で行っています。

この事業は、毎年2月の市政日よりで募集（各講座20名）し、60歳以上の方なら受講することができ、毎年4月に講座の開講式を行い、事業の説明や講師と副講師の紹介と顔合わせを行い、開講式では講師へ委嘱状を配付しています。

開講式終了後は講座ごとに受講生が集まり、講座の方からの運営等の説明及びOB会（2年目からの受講者）が存在する講座は入会の案内が行われています。

陶芸は、他の講座と違い月2回の講座では時間が足りないとの受講生の意見が多いことから、受講生から講師に依頼しOB会の組織化について市と協議し、①市の事業と区別すること②運営は自ら行うこと③作業所で作成した作品を販売する場合は協議すること等を条件に受講生が任意で「OB会」を設立しています。

「当該事業」と「OB会」は区別されており、施設利用においても、施設を安全に利用していただくために、OB会から施設の使用願い申請が提出されています。

生きがい作業所の陶芸教室OB会（44名）においては、4班体制で月4回行われており、会の規約を定め、毎年4月に総会を実施し事業計画や会計報告が行われ、備品納入等は各班が必要を含め協議（班会議）し、購入されています。

当該作業所講座においては、新規受講者が近年2名から4名と希望者が少ないことから、新規受講者とOB会員は同日に受講されています。これは、①少人数で講座を行うのはコストが掛かること②大人数で行うことが新規受講者の上達が早いこと③講師が行き届かない場面をOB会会員がカバーできること④大勢での活動により親睦も深まり生きがい対策となること、との理由からです。もっとも、同日に開講されているとはいっても、あくまでも、本市が主催している事業と「OB会」は区別されています。

2 申立人は、本市が行っている事業が無料ではないと主張されていますが、本市が行っている事業は、市政だよりも記載しているとおおり、「受講料：無料」、ただし、「材料費等は自己負担」としています。

今回の件は、本市による金員の徴収ではなく、OB会による入会金や会費等の徴収のことです。そこで、OB会の総会資料や決算書を確認したところ、適切に処理してあり、また、総会においてもOB会の承認がなされていました。以上から、本市としては、この点につき問題はないと認識しています。

本市は当該事業とOB会は区別しています。もっとも、上述のとおり、同日に開講式を行っていることから、新規受講者への説明不足があれば区別しにくいということも考えられます。しかしながら、開講式では講師からもその点について説明し、OB会の総会でも繰り返し説明していますので、自由参加という事は認識されていると考えています。

なお、申立人は、平成21年度から新規受講者として受講され、総会や班会議にも参加されており、総会においては事業計画や収支決算に関しても承認されていたということです。

3 次に、申立人は、陶芸教室の運営方法についても問題があると指摘されていました。そこで、本市としては、平成23年6月1日、6月17日に講師への事実確認と、OB会員への聞き取りや現状調査を行いました。

上記の結果、講師は、申立人が主張するような言い方を行った覚えはないが申立人がそのように言っているのであれば、「詫び」を入れると言われ、OB会員に対する聞き取りでは、「普段から物言いが優しい講師で、丁寧に指導していただいているので感謝している。」との意見が出てきました。

本市としては、上述したとおり、当該講座とOB会は区別していますが、OB会総会や班会議の資料を確認したところ、総会や班会議は定期的に行われていましたので運営経費は適切に管理されていると認識しており、また、OB会員の方におかれましても総会で承認されているので問題はないと考えています。OB会の聞き取り調査でも同じ認識でありました。

施設の私物化の指摘に対しては、物置や備品関係は総会や班会議で検討し購入されており、共同で利用されている実態についても現地で確認を行い、問題はないものと認識しています。

申立人に対しましては、申立人の自宅を訪問し、この事業やOB会の説明等を行いました。その後、上記調査結果を踏まえて、再度、申立人に対し説明を行いました。理解を得られることができず、7月1日以降も電話説明や電話で自宅訪問を行い説明したい旨をお願いしていました。しかしながら、申立人は面会も拒否されています。

4 今後、本市としましては、まずは、トラブルが発生しないように日頃から作業所に職員が出向き、受講生や講師の意見を可能な限り取り入れ当該事業運営の参考としていき、発生した場合は速やかに当方の聞き取り調査を慎重に行い、発生した原因を究明するとと

もに、指導してまいります。

本件に関しましては、当該事業の開講式で、新規受講生に対しては事業趣旨等の理解が得られるよう詳細に説明を行い、その開講式の中で、市のほうからも OB 会の紹介を行いたいと思います。また、開講式終了後の各講座顔合わせにおいては、OB 会が「市の事業とは区別された自主事業」であることを理解していただくため、OB 会からも受講生に対し説明するように指導します。特に経費については、誤解が生じないように理解し納得した上で、受講者を受け入れるよう依頼します。

OB 会の運営については会員の自主事業ではありますが、施設の使用用途や運営に問題がないか他の講座も調査し、活発な自立した組織となるよう支援していきます。

また、当該事業運営の参考とするため、本年度最後に、本年度受講者と OB 会員へのアンケート調査を行う予定としています。

最後に、生きがい作業所陶芸教室講座の今回のトラブルが受講生（OB 会員等）の受講に対する不安や悩みとなっていないかが懸念されるため、市として改めて説明に行くことができないかを、講座へは要望しているところであります。

【オンブズマンの判断】

申立人の内容と市の回答をふまえると、申立人と市の対立点は、大きくは二つに集約されます。第1点は、無料の「陶芸講座」は有料の「陶芸教室」および「OB 会」とどのように区別されているか、とくに無料の「陶芸講座」は適切に運用されているか、です。市の事業である無料の「陶芸講座」は運用されていないというのが申立人の批判です。第2点は、作業所の使用許可を受けている「陶芸教室」による施設使用に市はどのように関与しているか、です。「陶芸教室」とくに講師が作業所の施設利用を私物化しているというのが申立人の批判です。

1 「陶芸講座」と「陶芸教室」と「OB 会」の区別について

「市政だより」に広報されている陶芸の講座を「陶芸講座」と名づけることにします。申立人が平成21年度に受講したいと思ったのは「生きがいと創造の事業」として高齢者生きがい作業所で実施されていた「陶芸講座」ですが、これは、「市政だより」には、月に2回の講座で「費用：無料（※材料費などは自己負担）」と広報されていました。ところが、実際には、入会金、月会費等と称し、金員が徴収されたので、無料とは名ばかりである、実際は「OB 会」という実態は存在しない、という申立人の主張に対する市の反論が、市の陶芸教室＝「陶芸講座」と「OB 会」は区別されており、金員を徴収したのは「OB 会」である、ということでした。市の事業として広報された「陶芸講座」と区別するために、教室規約をもつ「陶芸教室」を「陶芸教室」、講座修了者を対象とした「陶芸教室」を市の回答に従って「OB 会」の自主講座と名づけ、まずはじめに三つの違いを検討することにします。

(1) 「市政だより」に広報されている「陶芸講座」

「熊本市高齢者生きがい作業所条例」を根拠に市が設置した作業所で開催される事業のひとつが陶芸講座です。講座の受講者の資格および作業所の使用資格は「熊本市に居住する60歳以上の者」です。受講料と施設等の使用料は無料ですが、教材費、原材料費等の実費は利用者負担とされています。受講希望者および施設を使用する者は、あらかじめ市長の許可を受けなければならないことになっています。

具体的には、「熊本市高齢者生きがい事業実施要綱」により、講習種目は、陶芸、園芸、手編、木彫、講習期間は1年間、講習時間は1回2時間、月2回、講習回数は24回と定められています。市長は事業の講師を委嘱することになっています。「陶芸講座」の具体的な講習内容に責任を負っているのは、講師であるということになります。市はその講師に1年間につき月2回分の開講に対する謝金を負担しています。なお、「生きがいと創造の事業」講座申込書には、同じ講習科目を2年連続または再受講することはできないことになっています。この「陶芸講座」は4月に開講式があり、修了者には年度末の3月31日付けで、市長名の修了証書が出されています。市が「生きがいと創造の事業」として実施しているのは、新規受講者を対象に毎年開かれている月2回で1年間実施されている受講料無料の「陶芸講座」のことです。

申立人はこの「陶芸講座」が広報されたとおりに運用されていないと批判しているので、のちに、その運用の実態を見てみることにします。

(2)「生きがい作業所陶芸教室規約」に基づいた「陶芸教室」

市の事業である「陶芸講座」の運用の実態を明らかにするためには、「陶芸講座」と「陶芸教室」の関係が問題になります。

平成20年4月16日に施行された「生きがい作業所陶芸教室規約」には、「本会」は第1条により「生きがい作業所陶芸教室」（以下「陶芸教室」という）と称され、第2条第1項には「毎年市役所福祉課の募集応募により許可された者と講師および副講師により構成する」と規定され、第3項には「本会の運営は、焼き賃収入・新入会費(3000円)・会員の拠出により運営する」とあります。平成23年4月の規約(案)には、「会員の拠出」の箇所は「会員毎年1000円拠出」と提案されています。

この規約に規定された「陶芸教室」は、「市政だより」に広報された「陶芸講座」とは全く異なるのは明らかです。「陶芸教室」に参加するには入会費も運営費も必要だからです。この規約のなかでは「陶芸講座」の新規受講者＝現役会員と「陶芸講座」修了者＝「OB会」会員とは区別されていませんので、この教室規約は「陶芸講座」修了者のための「陶芸教室」の運用規約すなわち「OB会」の運用規約というわけではありません。

「陶芸教室」の会員は、「毎年市役所福祉課の募集応募により許可された者」、講師および副講師、とされています。「募集応募により許可された者」というのは、新規の「陶芸講座」の募集に応募して許可された者という意味ならばもちろん狭すぎるし、「陶芸講座」の修了者が自主講座に「募集応募により許可された者」というのもわかりにくいと

いえます。むしろ毎年使用者名簿に名前を載せて施設使用許可を申請し許可された者という意味で理解したいと思います。この規約を見るかぎり、新規受講者であっても修了者であっても、会員になれば同じ扱いを受けるということになっています。会員は市の事業としての「陶芸講座」か自主講座の受講生という形をとっているとされているものの、「陶芸教室」の会員として作陶しているということになりそうです。会員は、2年目以降も「陶芸教室」では講師の指導の下に講習するから、講師との対比では、便宜上「受講生」と名づけられているものと推測されます。

このように、この規約をみるかぎり、「陶芸教室」は「陶芸講座」の新規受講者も「陶芸講座」修了者も同じ会員として受け入れ、会員の会費で運営されている「自主講座」です。

「陶芸教室」では、会員は班別に編成されています。意思決定のために総会、班長会議および班会議があり、組織全体には総括班長と総括会計が置かれ、各班には班長と会計が置かれています。講師が「陶芸教室」の代表者になっています。

問題になるのは、「陶芸教室」と市のいう「OB会」との区別です。

(3) 市の回答における「OB会」

申立人が市から受け取った三つの文書、すなわち①「高齢者生きがい作業所陶芸講座の運営について（報告）」とその添付資料（熊本市高齢介護福祉課・平成23年6月24日付）、②市長からの回答（平成23年7月22日）、③「高齢者生きがい作業所陶芸教室の受講生の区分について」（平成23年8月17日）（以下「受講生の区分」という）のいずれにおいても、「生きがいと創造の事業（市の事業）」と「OB会（任意事業）」が明確に区別され、「受講生」の区分も明確にされています。「陶芸講座」の新規受講者と「陶芸講座」の修了者＝「OB会」は明確に区分されていること、二つの事業が異なることを示すのが、これらの文書の目的であることがわかります。

「受講生の区分」によれば、「条例で定めた陶芸教室終了者」を対象とする「陶芸教室」が「OB会」です。その運営主体である「OB会」が受講生を決定し、講師も依頼します。また「OB会」が作業所という行政財産の使用許可を市長から受けています。ただ、①②③のいずれをみても、「OB会」だけの運営規約があるわけではないといえます。「陶芸教室」は、条例とその施行規則に加えて、「生きがい作業所陶芸教室規約」によって運営されているとありますし、この規約は、この作業所の受講生全員（5班を含む）で定めたものですから、「OB会」だけの規約ではないことは明らかです。

「受講生の区分」によれば、市の事業に応募した新規受講者のみを対象とする「条例で定める陶芸教室（5班）」と対比される「OB会」は「条例で定める陶芸教室終了後の陶芸教室」（1班-4班）とされています。

「OB会」を明確にしたことは、同時に「条例で定めた陶芸教室（5班）」すなわち市の事業としての「陶芸講座」を明確にしたことを意味します。

2 「陶芸講座」と「陶芸教室」と「OB会」の運用の実態

(1) 「陶芸講座」の運用実態の見えにくさ

市の無料の「陶芸講座」には事業も所定の課程もないから運用の実態もないのに、講師には報酬が払われている、無料の陶芸講座は有料の陶芸教室に変更されているのに、無料の「陶芸講座」が運用されているかのように広報されている—これが申立人の批判です。その真偽を確かめるために、市の事業である「陶芸講座」の運用実態を問題にする必要があります。

当時の資料によれば、平成21年度と22年度には、新規受講者だけの班は編成されていませんでしたので、平成23年度に①②③の文書で「受験生の区分」を明確にして、新規受講者だけの班を創設したことは、これまでの「陶芸講座」の運用の実態を改善しようとしていることとなります。このように、1年目の新規受講者と2年目以降の「OB会」会員との区別が明確になれば、今後は今回のような対立を避けることができる、というのが市の回答の趣旨だと理解できます。

平成21年度と平成22年度には、市の事業である無料の「陶芸講座」は会員の運営費によって運営されている「陶芸教室」の中に埋め込まれていたことが推測されます。無料の「陶芸講座」は独自の講座としては見えなくなっていたのではないかと思います。

新規の受講希望者は2月の「市政だより」の陶芸のところを見て「費用：無料（※材料費などは自己負担）」とあるから、当然に「陶芸講座」を受講するのは無料だと思い、安心して受講を申し込み、受講が認められて開講式に臨んだにちがいないと思われます。「市政だより」には「OB会」の説明も出てきませんし、入会費と運営費の必要な「陶芸教室」に入会を求められるとは思いませんでしたものと推測されます。

開講式の直後に「陶芸教室」の会員になるように勧誘され、入会金と運営費を納めるように求められるならば、新規受講者は市の事業である「陶芸講座」を受講するためにも「陶芸教室」の会員にならなければならないのではないかと誤解しかねないように思います。

「陶芸教室」の側からすれば、新規受講者を陶芸愛好の仲間として月4回作陶を楽しめるように好意で入会を勧めていることも考えられますが、広報されていた「陶芸講座」（無料）を月に2回受講したいと思っている人には、入会費3000円と運営費年間1000円が必要なんて広報内容と違うではないかと思われることは十分に考えられることです。

(2) 「OB会」の運用実態の見えにくさ

申立人は「陶芸教室」には「OB会」の実態はなかったと証言しています。「陶芸教室」が「OB会」と思えなかったのは、新規受講者になったばかりなのに「陶芸教室」への入会を求められ、入会費と運営費を納めて実際に入会することができたからにち

がいありません。本当に「陶芸教室」が「OB会」であるならば、1年目の新規受講者の入会は予定されていないはずです。

陶芸は、月2回の講座では時間が足りないという受講生の意見が多いことから、受講生から講師に依頼し「OB会」の組織化について市と協議し、①市の事業と区別すること、②運営は自ら行うこと、③作業所で作成した作品を販売する場合は協議すること等を条件に、受講生が任意で「OB会」を設立している、というのが市の回答でした。

「陶芸講座」修了者による「陶芸教室」が「OB会」と名づけられていますが、すでにみたように、新規受講者だけを対象とする「陶芸講座」が実態として見えなかったのと同様に、修了者だけを会員とする「陶芸教室」も実態として見えなかったと言わざるを得ないと思います。少なくとも新規受講者には、「陶芸講座」の存在も「OB会」の存在も明確には区別できなかつたことが推測されます。

「OB会」に疑問をもったのは申立人だけではありません。平成21年度と22年度に申立人と同じ班に属した元班長も、2年目から「OB会」所属になると耳にしたのは申立人の件があつてからで、市の開講式でも作業所の総会でも「OB会」の件は説明されなかつた、と証言しています。元班長は、作業所への入所に際して入会金3000円徴収されたときに疑問に思ったが、入会したばかりで総会の席で質問できる雰囲気でもなく勇気もなかつた、「OB会」に入会したときに入会金を徴収するのが正しいやり方だと思っている、とも証言しています。これは申立人の主張を補強する証言です。

(3) 新規受講者と「OB会」会員の区別の明確化

すでにみたように、「受講生の区分」では、「受講生」が「条例で定める陶芸教室（5班）」と「条例で定める陶芸教室終了後の陶芸教室（OB会）」（1班-4班）」に区分されています。

この文書は、おそらく申立人の批判に応じて、新規受講者（現役）と講座修了者（OB）の区分を明確にすると同時に、市の事業である「陶芸講座」と「陶芸教室」の自主講座事業の違いを明確にするために作成されたものと推測されます。今後はこのように「受講生の区分」を明確にしてそれぞれの事業を運営したいという意図が感じられます。新規受講者だけで5班という独自の班を編成すれば、「陶芸講座」の運用も実態として明確になります。

「陶芸教室」の会員を、新規受講者＝現役会員とOB会員に明確に区分したのは、「陶芸教室」の運用の実態のなかに埋め込まれていた市の事業（「陶芸講座」）を明確化するためであったことがわかります。

もとより、「陶芸講座」の新規受講者のなかには、無料の月2回の「陶芸講座」だけを受講したい人もいれば、入会費と運営負担金を出してでも「陶芸教室」の現役会員

になって例えば月4回の陶芸を学びたい人もいます。初心者の陶芸講座としては、1年目は新規受講者のみの講習を受けることにしたほうが、今回のような問題の再発を防ぐのではないかと思います。

(4) 申立人が「陶芸教室」の3年目に今回の申立てを行った理由

申立人は、平成21年4月に「陶芸講座」を新規受講し、平成22年3月31日付の修了証書を得ています。新規受講と同時に「陶芸教室」に入会費3000円を納めて入会し、平成21年度と平成22年度の2年間の「陶芸教室」会員として月1000円の会費を納めてきています。申立人は「陶芸教室」の総会や班会議にも参加し、総会では事業計画や収支決算についても承認していた、というのが市の回答でした。この点には市と申立人の間に認識の違いはありません。このように、申立人はすでに2年間の「陶芸教室」の会員であり続けてから、今回の申立てを行っています。

両者の主張から判断すれば、申立人と市に委嘱されている講師との間に、これまでもあった対立が、23年4月の出来事によって決定的になったことが推測されます。

23年4月に講師から受けた「いじめ・暴言・差別・施設の使用妨害」に耐えられなかったから、市役所に異議申し立てをした、というのが申立人の主張です。それに対する市の回答は、自宅で作成した作品を受講当初から持ち込んでいたこと、作品に塗った自前の釉薬が窯の底板に溶けて会員が迷惑を被ったことを受けて、講師が申立人に注意したことが原因だと考えられる、というものでした。この出来事には、それぞれの思いが込められていることが推測されますが、申立人は、この出来事を契機にして、2年間の「陶芸教室」の会員としての経験をもとに、市の事業である「陶芸講座」が講師によってきちんと運営されていないこと、市は講師にいわば全面的に運営を委ねているために「陶芸教室」が講師の意のままに運営されていることを告発したものであると思います。

すでに検討してきたように、月2回の無料の「陶芸講座」はその運用の実態を見ると、「陶芸教室」から独立した形で開講されているとは言えないのは申立人の批判するとおりです。しかしながら、無料の「陶芸講座」が行われていないのに講師に謝金が支払われているという申立人の批判はあたらないと思います。条例に根拠をもって実施されている「陶芸講座」は、「陶芸教室」の運用のなかに埋め込まれていたというのが正確な認識だと思います。おそらく市も申立人の批判を受けとめて、平成23年度になって、新規受講者のみの班編成を求め、「OB会」会員による「自主講座」との区別を明確にするように改善しようとしています。申立人が求めているのも、市の事業としての「陶芸講座」が適切に運用されることです。

施設使用についても、「陶芸教室」が市の作業所条例とその施行規則に抵触するような施設使用の仕方をしていれば、市も関与する必要があります。しかし「陶芸教室」は自主的な会員組織ですから、組織内部における施設使用の申し合わせに関する部分

については、組織内部で自治的に解決する必要があります。申立人と講師の対立も、組織内部の申し合わせに関するかぎり、自治的な解決を要すると言わざるを得ません。この点については申立人にも理解をお願いしたいと思います。

3 「陶芸教室」による作業所の施設使用について

高齢介護福祉課は、講師らに作業所の独占私物化の特権を与えているというのが申立人の批判です。そこで「陶芸教室」の運営と作業所の施設使用が適切であったかどうかを取り上げることにします。

(1) 会員組織としての「陶芸教室」の運営について

「陶芸教室」の運営には、その規約によれば、講師が全責任を負うということになっています。少なくとも平成22年度までは、講師が「陶芸教室」の代表者になっています。この教室は自主的に形成されている会員組織ですから、組織運営のあり方は原則として組織内部の自治問題ですが、会員組織と講師の関係が問題になります。今回は、講師による施設使用に問題があるという申立人の申立てが市に寄せられたので、担当課は調査したことがわかります。その調査結果をふまえたうえで、問題はないと認識している、というのが市の回答でした。

「陶芸教室」は、会員の運営費負担金によって運営されている任意の会員組織であり、その中心にある「OB会」が自分たちの自主講座の講師を依頼しています。その講師が自主講座の具体的な内容を示すのであって、市は「OB会」の自主講座の具体的な講習内容には原則的に関与しません。「OB会」会員と講師のトラブルも、「OB会」会員同士のトラブルも、第一次的には「OB会」組織の自治問題とすることができます。

市が委嘱しているのは、市の事業である「陶芸講座」の講師です。その講習内容をどうするかはその講師に委ねられています。同じ講師が、新規受講者のための「陶芸講座」と「OB会」会員のための自主講座を一体的に運営し、作業所の施設も一体的に使用していることから、無料の「陶芸講座」のための施設使用が見えにくかったことは、すでに指摘したとおりです。申立人の批判を受けて、この点は平成23年度には、改善されることが期待できます。講師が「陶芸教室」の運営に全責任を負うという規約を見直すことが必要になると思います。

問題になるのは、講師を代表者とする「陶芸教室」による施設使用が適切であるのかどうかです。講師による運営の仕方や施設使用の仕方が、市の作業所条例やその施行規則に抵触するのであれば、市は施設利用を適切にするために指導助言することになります。

(2) 作業所の施設使用について

「熊本市高齢者生きがい作業所条例」によれば、作業所の施設と付属設備を使用できるのは「本市に居住する60歳以上の者」とそのほか「市長が特に使用を認めた者」

となっています。使用条件を遵守することを約束して使用許可を得なければなりません。市が、電気代、水道代、ガス代及び施設修繕費を負担しますから、施設の使用料は無料です。

「熊本市高齢者生きがい作業所条例施行規則」により、使用の申請者は、使用者名簿に氏名または団体、年齢、連絡先、使用日等、使用目的および使用する付属施設を記載して、市長の確認を受ける必要があります。条例とその施行規則を見る限り、使用者の遵守事項を守るならば、熊本市に居住する60歳以上の高齢者は、作業所を使用することができることとなります。使用申請者の使用希望が競合すれば、使用者間の調整が必要となります。

市はどの範囲で「陶芸教室」会員に施設使用の許可を与えているのかが問われますが、「陶芸教室」に作業所の施設運営を全面的に委託しているのであれば、施設利用のためには使用希望者は「陶芸教室」の会員になる必要があります。その場合には、会員組織間のなかで施設利用の調整が必要となります。「陶芸教室」に全面的に委託されていなければ、使用希望者は遵守事項を守ることを前提にして、他の使用希望者と調整して施設使用を申請し、市から許可を受ける必要があります。

「陶芸教室」は、作業所を使用するために、毎年、行政財産使用許可を申請し、市長からその許可を得ていますが、平成23年度からは、「陶芸教室」の総括班長が「高齢者生きがい作業所」という行政財産の使用許可申請書を提出することになっています。これまではこの申請書は「陶芸教室」の代表者であった講師の名義で出されてきました。「陶芸教室」の責任者も、講師から総括班長へと変更されたことが推測されます。これらの変更は、講師に対する会員組織の自立性＝責任性を明確にするもので、望ましいことだと思います。

確かに、市の事業である「陶芸講座」の講師を委嘱しているのは市ですが、「陶芸教室」の講師を委嘱しているのは、この教室の会員組織です。同じ講師が二つの異なる陶芸講座を指導していることとなりますが、「陶芸教室」の「自主講座」に対する講師の役割等については、講師を代表者にすることも含めて、「陶芸講座」の内部で議論される必要があります。「陶芸教室」の規約や申し合わせ事項に関する対立を調整するのは、班長会議と総会の役割となります。

4 今後の改善方向について

市は、2点について改善方向を示しています。第1点は、開講式に際して新規受講者に、市の事業と「OB会」の陶芸教室のそれぞれの趣旨の違いを丁寧な説明すること、および、市の事業としての「陶芸講座」の運営に日常的に関与するということです。第2点は、特に経費について納得してから受講者を「OB会」に受け入れるように「OB会」にお願いし、あわせて「OB会」の自立化を支援するということです。

申立人の批判に応えるためには、さらにつぎのような改善が必要ではないかと思いま

す。

(1) 市の事業としての「陶芸講座」の運用の可視化

新規受講者を対象とする「陶芸講座」とこの講座修了者＝「OB会」会員を対象とする「自主講座」が運用上明確に区別されるためには、二点の改善が望めます。

ひとつは、市の事業としての「陶芸講座」が「OB会」の自主講座から運用の実態においても明確に区別されることです。申立人の批判を受けて、市がすでに平成23年度の「陶芸講座」では新規受講者のみの班を編成することを示しています。新規受講者のみを対象とした1年間の「陶芸講座」の時間と場所が特定されることによって、無料の「陶芸講座」は、会費で運営される「陶芸教室」のなかでも明確に区別されることとなります。

もうひとつは、市の事業としての「陶芸講座」の1年間の講習内容が標準的に示されることです。この講習内容を示すのは、市から委嘱された講師の役割です。市の事業としての「陶芸講座」は初心者向けの講座であって再受講を認めないことになっていきますから、初心者のための講習内容が標準化される必要があると思います。

(2) 「陶芸教室」（とくに講師）による施設使用の適正化

申立人は講師による作業所施設の私物化を批判しているのを受けて、市は「OB会」会員約30人に聞き取り調査と現状調査をした結果、備品等は総会や班会議で検討して購入されているから問題ない、施設の共同利用という実態が確認されるので問題ないと認識している、ということでした。申立人は講師によって厳しい注意を受けたと推測できますが、その注意の仕方は、申立人には「いじめ・暴言・差別・施設の利用妨害」と受け止められています。とくに窯の使用の仕方などについて申立人と講師および他の会員の間に対立があることが推測されますが、作業所条例とその施行規則に抵触しない限り、より具体的な申し合わせ事項については「陶芸教室」の会員組織内部で調整される必要があります。

市の作業所ですから、市には施設使用が適切になされるように指導助言する必要がありますから、会員から施設使用のあり方について問題提起されれば、市の支援的関与が必要になります。「陶芸講座」の新規受講者は、市が委嘱した講師の指導のもとに、「OB会」は「OB会」が依頼した講師の指導のもとに、それぞれ施設を使用することになりますが、今回のように、施設使用をめぐる「OB会」会員と講師との対立や「OB会」の会員相互間の対立が生じれば、「OB会」の内部で協議によって対立を調整し、組織の中で自治的に解決されるのが望めます。

(3) 「OB会」組織の自立化への支援

「陶芸教室」を「OB会」に再編成するのであれば、規約の変更が必要になりますので、そのために市も支援することが望めます。

「陶芸教室」をそのまま維持するのであれば、「OB会」へと再編成するのであれば、会

員組織としての整備は必要です。平成23年度については、「OB会」の代表者として総括班長が作業所の施設使用許可を申請することになり、「OB会」が自主講座の講師を依頼することになったことは、会員組織の自立化に向けた組織整備の現れです。その意味では、組織の自立化の動きはすでに始まっています。これまで講師が「陶芸教室」の代表者であったことは、「陶芸教室」の運営主体としての「OB会」の組織としての自立性を弱くしていたように思います。「OB会」の組織としての自立性が整備されることは、講師にとっても望ましいことです。

市の事業である「陶芸講座」を明確に運用するためにも、「OB会」の組織的整備が必要です。平成23年度についての市の回答は、「陶芸教室」の規約変更を促していますから、「陶芸教室」の会員組織の総会で規約の変更を決定する必要がありますが、市もそれを支援する必要があるものと思います。

以上のように、市の「陶芸講座」の運営に対しても、「陶芸教室」の運営と施設使用の仕方に対しても、申立人からの大変厳しい批判があったことを受けて、市の指導と支援のもとに、平成23年度から改善の方向が示されつつあるものと思います。市の事業としての「陶芸講座」が講習内容としても明確に見えるようにされるとともに、「陶芸講座」の「OB会」への再編成も予定されているように思います。申立人の市に対する異議申立がなかったならば、このような改善の動きはみられなかったものと推測されます。市の担当課はこれからも市の事業としての「陶芸講座」の運営には、改善も含めて、支援的な関わりが求められるものと思います。

ただ、施設使用に関する申し合わせをめぐる対立については、「OB会」の組織内部で調整される必要があります。また、申立人が、講師から受けた言動に厳しく抗議していることを考えますと、規約により「陶芸講座」の全責任を負っていた講師からの「注意」が、申立人には相当に大きな衝撃として受けとめられたことが推測されます。この対立は、講師と申立人の関係性のなかで調整されねばならないところが少なくないように思います。双方の感情的対立が少しでも和らげられ、今後の陶芸教室が双方にとって陶芸を楽しめる場になることを祈念しています。

(7) マンション管理士派遣事業要綱の運用

【苦情申立ての趣旨】

1 建築計画課の対応について

申立人は、平成22年4月に、熊本市マンション管理士派遣事業要綱（以下「要綱」という）第8条第2項に基づく申請をしようとしたが、建築計画課の担当者から申請を待つように言われた。同年7月にも担当課に架電したが、担当課の態度に変化はなかった。そのため、申立人は同年9月に市長への手紙を提出した。その後、同条第1項に基づく申請がなされた。

以上のとおり、申立人は、平成22年4月に同条第2項に基づく申請をしようとしてから、同年9月に同条第1項による申請がなされるまで4ヶ月以上待たされ続けた。本件マンションの理事会の任期が1年であることを考えれば、4ヶ月間の待ち時間は長すぎるといわざるを得ない。同条第2項の要件を満たしているにもかかわらず、申請をさせないという担当課の対応は、5分の1の区分所有者の権利を軽視するもので、不適切である。

2 要綱第8条第2項の解釈・運用について

今後、要綱第8条第2項による申請がなされる場合、5分の1以上の区分所有者に不利益が生じないように、同条項の解釈・運用を改善し、その指針を明確にしてほしい。

【市の回答】

1 建築計画課の対応について

平成22年4月に申立人が要綱第8条第2項に基づく申請をしようとしたが、それをさせず、同年9月に理事長による同条第1項に基づく申請がなされるまで約4ヶ月の期間がかかった理由は、同条第1項に基づく申請が可能で、例外規定である同条第2項を適用するには至らないと判断したからです。

そのように判断した根拠は以下のとおりです。

同月、申立人が居住するマンション（以下「本件マンション」という）の管理組合理事長が来庁のうえ、担当課に対し、同条第1項に基づき臨時総会または理事会議決を経て申請することを検討中であることを述べました。

これを受けて担当課が申立人に電話で理事長の方針を説明したところ、本件マンションの理事長の任期である同年12月までに申請されればよいとのことでした。

このように、本件マンションについては、理事長・申立人ともに、マンション管理士派遣申請を行うという意向が共通しており、理事長が頑なに申請を拒んでいるといった状況ではありませんでした。理事長は担当課と連絡を取りながらセミナーに参加するなど申請に前向きな姿勢を示していました。

さらに、本件はトラブルが発生しているわけでもなく、建て替えの必要が逼迫している等、緊急性がある事案ではありませんでした。

市としては、市民の適正なマンション管理をサポートすることを目的としています。本件のように、管理組合が機能しており、理事会が申請を前向きに検討しているという場合に、同条第2項を適用すると内部紛争を助長するおそれもあるため、理事長からの申請を待つという判断をしました。

2 熊本市マンション管理士派遣事業要綱第8条第2項の解釈・運用について

同条項は申請者を拡大する趣旨で追加された条文です。

第8条の運用としては、同条第1項による申請を原則とし、同条第2項は第1項による申請が困難な場合に例外的に適用されます。第2項の適用については、管理組合の混乱を招いたり、対立の原因となったり、対立を助長させたり良好なコミュニティーの形成を阻

害する可能性が高いために慎重に行います。

同条第2項の「申請が困難な場合」とは、以下の場合を想定しています。

管理組合未設立で理事長がいない場合

理事長が申請に消極的な場合

緊急性があり理事会議決が難しい場合

臨時総会での議決が困難な場合

理事長と区分所有者間で意見の相違があり理事長の主張が明らかに不当な場合

理事長の主張が管理の適正化に資する取り組みを阻害する場合

もつとも、市内には数百棟のマンションがあり、それらの規模・築年数や管理組合の状況等は多種多様ですから、個別具体の事例に応じた柔軟な対応をするため、敢えて明確な基準を示していません。

【オンブズマンの判断】

申立人の申立て内容は、2点あります。第一点は、マンション管理士派遣事業要綱（以下「要綱」という。）第8条第2項によるマンション管理士の派遣を申請しようとしたのに待たされたを掛けられて、理事長によって同条第1項に基づく申請がなされるまで4か月の間待たされたのは納得できないということ、第二点は、要綱第8条第2項にいう「前項（第1項）による申請が困難な場合」に該当するのはどのような場合かを判断する指針を示してほしいということ、です。

第一点も、結局のところ、要綱第8条第1項と第2項の関係をどう解釈するのかに関わっていますので、第一点も第二点も要綱第8条の第1項と第2項の関係をどのように解釈すべきか、第1項と第2項を調整する基準をどうするかという問題に集約されることになります。

この問題を検討するために、第一に、マンション管理士派遣事業とは何を目的としたものか、第二に、要綱第8条に第2項を新たに設けた理由は何であったのか、第三に、要綱第8条の第1項と第2項の関係をどのように解釈されているか、第四に、要綱第8条第1項による申請が困難な場合、したがって第2項による申請が認められる場合は明確であるかどうか、を順次検討することにします。

最後に、申立ての内容についてのオンブズマンの判断を示したいと思います。

（1）マンション管理士派遣事業の目的

マンション管理士派遣事業は、事業要綱の第1条の目的に掲げられていますように、管理組合からの相談等に対応して、マンション管理に必要な知識・情報等を提供して、マンション管理組合の自立的な運営と適正な管理を支援するとともに、マンションの良好な居住環境の確保を図ることを目的としています。

建築計画課の対応の基本にも、派遣事業を実施している市がマンション管理組合の自立的な運営の問題にどこまで関与するのが望ましいかという問題意識があります。区分所有

者で構成されるマンション管理組合で最も重要なのは、自立的な管理運営と適正な管理であり、それを支援するのが管理士派遣事業です。それゆえにあくまで管理組合側の申請によって管理士を派遣する事業になっています。マンション管理がこれからますます様々の困難な問題をかかえることを考慮して、派遣事業が創設されたことがわかります。

(2) 要綱第8条に第2項が新たに設けられた理由はなにか。

要綱第8条には、制定当初第1項のみが規定されていましたが、平成22年4月1日より同条に第2項が新たに設けられました。その理由は、担当課によれば、市民からの相談に応じて、申請者を拡大するためでした。大規模修繕に向けて派遣申請をしたいが、理事長が印鑑を押さない場合とか、理事長がワンマンで話を聞いてくれない場合とか、理事長が勉強会に消極的である場合などに対応するために設けられたということです。第8条第1項による申請に限定せずに、申請の要件を緩和して、このマンション管理士派遣事業をもっと活用してほしいという思いから第2項が設けられたことが確認できます。

管理組合も多種多様なので、理事会側が第1項による申請に消極的な場合もありえますから、そのようなときであってもマンションの管理についての勉強会などをしたい場合には、「区分所有者の概ね1/5以上」も申請できるようにしたものです。そうであれば、理事会側による第1項による申請が困難な場合を広く解釈すれば、第2項を活用することにはならないこととなります。

(3) 要綱第8条の第1項と第2項の関係はどのように解釈されているか。

「第8条の第1項と第2項は原則と例外の関係にある」というのが、担当課の説明です。ここでは申立ての内容にしたがって考えてみることにします。申立人が述べているように、結果的には申立人らの申請の希望は4か月間待たされたことになりましたが、担当課の説明によれば、それには二つの理由があったといえます。

ひとつは、担当課には、事業要綱第8条第1項に基づく派遣申請が理事長によって準備されているという判断があったという理由です。同条第1項に基づく申請が可能であるという判断があったから、例外規定である同条第2項を適用するに至らないと判断されたのでした。申立人からの申請を受け付ける場合ではないというのが担当課の判断だったこととなります。理事会が申請を前向きに検討している場合に、第8条第2項を適用すると内部紛争を助長するおそれもあるため、理事長からの申請を待つという判断をしたものです。

もうひとつは、担当課が申立人に電話で理事長の方針を説明したときに、申立人も今期中に申請するのであればよいという意向だったという理由です。

この第二の理由は、申請の希望を4か月待たされたという申立ての趣旨と矛盾することとなります。この矛盾を説く鍵は、担当課が挙げた二つの理由は4月の理事長夫婦との面会および同日の申立人との電話のやりとりを基にしたものという点にあります。

申立人は、理事会側による申請を待ちながら、その動きが遅いと思っていたことが、7月に担当課に電話したことからも推測されます。申立人は3か月も待たされているという

事実から、第8条第2項の要件は充たされたと思っていたことが推測されます。

今期中の申請ならよいという申立人の意向は4月の時点のものであるのに対して、7月の時点では、申立人の真意は早く申請をしてほしいというものになっています。ここから、担当課の判断と申立人の判断の間にコミュニケーション上の行き違いがあったことが推測されます。

今回のケースでは、担当課は、第8条第1項による申請の準備がなされていたので、第8条第1項による申請を待っていたのに対して、申立人は、第1項による申請がなされないから第2項による申請をしたいのに、申請させてもらえなかったと思っています。この解釈の違いを避けるためには、どんな場合に第1項による申請が困難だと判断されるのか、したがって第2項による申請が認められるのはどのような場合なのか、を明確にてもらいたいというのが申立人の要望です。方針が明確であれば、将来同じようなケースが生じても、今回のような混乱はなくなるのは確かです。

(4) 要綱第8条第1項による申請が困難な場合、したがって第2項による申請が認められる場合は明確になっているかどうか。

第8条第1項と第2項の関係や運用について市民にとってわかりやすく基準が示されているか、どのように周知が図られているかを担当課に伺ったところ、「第8条の第2項は例外であり、同項の適用は、管理組合の混乱を招いたり、対立の原因となったり、対立を助長させたり良好なコミュニケーションの形成を阻害する可能性が高いため積極的な周知は行っていない」という回答でした。

「マンション管理士を派遣します！」というチラシの申し込み方法にも、つぎのように書かれているだけです。

『マンション管理士派遣申請書』を建築計画課へ提出してください。(先着順10件) 管理組合理事長名でお申し込みください。(区分所有者の1/5程度の方々でもお申し込みいただけます。)

これを見るかぎりでは、「管理組合理事長名」の申し込みと「区分所有者1/5程度の方々」の申し込みの区別は必ずしも明確だとは言えません。どちらの申し込みでもよいように読めます。要綱で「区分所有者1/5程度の方々」が申請できる要件を確認しようとしても、「管理組合の集会又は理事会の決議」に基づく申請が困難な場合とあるだけで、それがどのような場合かを要綱から読み取ることはできません。結局、担当課の窓口にご相談しなければ、どのような場合に第2項による申請ができるのかはわかりません。しかし、内部の目安はあります。担当課によれば、つぎのような6つの場合が想定されています。

- ・管理組合未設立で理事長がない場合
- ・理事長が申請に消極的な場合
- ・緊急性があり理事会議決が難しい場合
- ・臨時総会での議決が困難な場合

- ・理事長と区分所有者間で意見の相違があり理事長の主張が明らかに不当な場合
- ・理事長の主張が管理の適正化に資する取り組みを阻害する場合

今回の申立人のケースに該当する可能性があるのは、「理事長が申請に消極的な場合」になりますが、その判断の目安は示されていません。今回のケースの場合には、理事長側が申請の準備をしているのですから、実際になかなか申請手続がなされないとしても、どの時点をもって申請に消極的な場合とみるのかは判断の難しい問題といえそうです。担当課は、理事長側は積極的に申請の準備をしていたと判断していましたが、申立人には理事会側が申請に消極的であると見えていたものと思います。それゆえに、3か月を経過した時点で担当課に対して理事会側に申請するように働きかけてほしいと電話で要請したものと推測されます。

それでは、担当課が第2項による申請ができる基準を示さないのはどのような理由によるのでしょうか。担当課の挙げているのはつぎのような理由です。

- ①第2項による申請を認めることは、管理組合の混乱を招いたり、対立の原因となったり、対立を助長させたり良好なコミュニティの形成を阻害する可能性が高いこと。
- ②多様な管理組合があるなかで、基準を明示すれば、例外的な場合をかえって制限することになること。しかも、市内には数百棟のマンションがあり、その管理組合も多種多様であるから、明確な基準を示せばかえって多様性を制限することになること。
- ③第2項による申請のケースはまだ1件もないので、例外的な場合には、個別的に柔軟な対応をしようと考えていること。

いずれの理由もわかります。しかしその反面、基準が示されないとはどのようなことになるかといえば、担当課の窓口で相談されたり第2項による申請が出てきたら、担当課の裁量により個別的に対応するということになります。第1項による申請が困難な場合が明確でなければ、市民にとっては、すべてが行政の裁量にゆだねられていて、行政の透明性・公開性がないと見られかねないことになります。

平成22年4月に施行された熊本市自治基本条例には、行政の公開性・透明性の確保が理念として強調され、市民が市政への参画と協働の主体であることが明示されています。その理念をふまれば、第8条第2項の「第1項による申請の困難な場合」についても、基準を明示するか、少なくとも目安を示す必要があるのではないのでしょうか。個別ケースごとに判断しますという説明だけでは、市民は納得しないのではないかと思います。

オンブズマンとしてつぎのふたつを提案したいと思います。ひとつは、担当課が第2項による申請が困難と判断できると想定されている場合を、例示的な目安として公表することです。さらに新たなケースが出てくれば、それを付け加えていけばよいと思います。

もうひとつは、想定されている6つの場合のなかでも特に曖昧である「理事長が申請に消極的な場合」を判断するための目安を示すことです。最もわかりやすいのは期間を示すことですから、例えば、概ね2か月を目安として示すのはそれほど無理がないように思い

ます。管理組合の事情によっては、3か月でもよいかもしれません。理事長に申請を求めたから2か月ないし3か月经過しても申請されない場合には、「理事長が申請に消極的な場合」にあたると判断されてよいのではないのでしょうか。このような目安ができれば、第2項による申請を考えている区分所有者だけでなく、第8条第1項による申請を計画している理事長側も準備しやすくなります。もちろん、管理組合の内部に混乱を引き起こすような介入を避けたい、申請を第1項とするのか第2項とするのかは管理組合内で決めてほしいという担当課の考えも理解できますが、その反対に、基準や目安が示されると、管理組合の内部対立を回避することにもなります。目安や基準にはそのような働きもあります。

確かに、第2項を周知することは、管理組合の理事長側による申請という原則に対して「区分所有者の1／5程度の人々」による申請という例外を強調することになり、管理組合の自立的運営に干渉することになるから謙抑的に考えたいというの也有理由があります。しかしながら、第8条第1項と第2項の関係や運用をもう少しわかりやすくルール化できれば、管理組合の混乱や対立を招かなくて済むという申立人の主張にも十分な理由があります。両者の判断の違いは、原則に対する例外をどこまで明確にするのが望ましいかの判断の違いです。もしも第2項による申請の要件を明確に表示しないのであれば、担当課が裁量によって個別に判断しているように受け取られかねないという問題が起きます。

第8条第1項による申請の準備が進められていることはわかっているが、いつ申請されるかはわからないうちに、第2項による申請があった場合、担当課はどのように判断されるのでしょうか。担当課は、第2項による申請者に対して管理組合の理事長に直接要望を伝えてくださいと言うか、担当課が第1項による申請が困難な場合にあたるかどうかを判断するかのいずれかになります。今回の申し立てのケースは前者でしたので、結果的に4か月待たされたと思っておられる申立人の要望は、第1項と第2項は、原則と例外の関係にあるというだけでなく、もう一步踏み込んで、第1項と第2項を調整する目安を示してほしいということであるわけです。

結論的には、次のように考えます。

今回のケースでは、結果的には申立人の申請の希望は4か月間待たされたことになったと言わざるを得ません。担当課の説明にも理由がありますが、担当課は、申立人が今期中の申請ならよいと言ったのは4月の時点であって、それから3か月後の7月の時点では、申立人の考えが変わっていたことに気づいていないように思います。要するに、理事長側が第8条第2項によって申請が準備されていることから、担当課は、第1項による申請が困難な場合（第2項による申請を受け付ける場合）とは判断しなかったから、申立人の変化にも気づかなかったものと推測されます。

しかし、申立人が申請の希望に待たされたをかけられて4か月間待たされたと言うところから推測すれば、申立人は、3か月の時点で担当課に申し入れをしていることから、3か月の時点で、第8条第1項による申請が困難になっていると判断していたことがうかがえま

す。いつまで待てばよいのかわからないという思いが強かったものと思われま

す。明確な基準を示すのは難しくても、目安を示す必要があるのではないで

しょうか。概ね2か月という目安を設けるのは無理がないように思います。しかもこのように期間の目安を示すことは、第2項による申請を考えている区分所有者にとってだけでなく、第1項による申請を考えている理事会側にとっても計画を立てやすくなりますし、派遣事業の活用を促すことにもなります。担当課の心配とは逆に、かえってマンション管理組合の内部対立を回避することにつながることも考えられます。

派遣事業の予算規模にもよりますが、第2項の新設によって申請者を拡大するという趣旨を考えるのであれば、第2項による申請をある程度認めやすくするための目安を設けることが必要です。このことは、行政の公開性・透明性の理念にも添うものと思

(8) 食品衛生の監視指導など

【苦情申立ての趣旨】

1 市役所の「窓口対応」を改善し、丁寧な行政サービスを提供すべきである。具体的には、総合窓口において、どこの窓口で行政サービスを受ければよいか尋ねた際に、「ここではない」と担当部署ではない旨を伝えるだけでなく、どの窓口を利用すべきかまで案内するようにすべきである。総合窓口を利用する市民としては、どこにどのような窓口があるかはわからない場合がほとんどであり、総合窓口において、どこの窓口を利用すべきかを案内しないと、市役所本庁社内で右往左往してしまうことになる。また、各課の対応においても、「担当の部署ではない」ということでたらいまわしにされることがあるので、担当課に速やかにつなぐようにすべきである。

2 申立人は、市内にある飲食店を利用する者であるが、無許可で営業している多くの店舗をどうして巡回臨検しないのか。また、店舗に掲げられている責任者の名義と実際の責任者が違って、「表示」と「実態」が不一致となっているケースが多々見受けられ、責任ある対応ができていないのに指導しないのでよいのか。市内の飲食店を利用する者としては不安であり、市として、しっかりと管理し、指導すべきである。

3 障害者に対する接遇があまりにもひどい。障害者のつきそいとして利用したことがあったが、障害者に対する配慮にかけるような対応が見られる。まず、障害者に対する窓口が一番奥に隔離されているように感じられる。また、窓口の対応において、自立支援法や障害者支援法などの法知識について理解しているのかと疑いたくなる。さらに、認知症患者に対し、大声をはりあげて説明するようなことは避けるべきである。

【市の回答】

1 総合案内窓口の対応について(回答:広聴課)

申立人がご指摘されていることは「総合案内における職員の対応」及び「総合案内における各課の業務内容についての把握」に関することであると思われま

(1) 各課の業務内容の把握について

総合案内で従事する職員については、各個人で「窓口業務案内」及び「熊本市役所配置図」を常備し、また、窓口においては、熊本市以外の自治体業務を中心に「問合せ一覧表」を作成しているほか、「生活便利ブック」、「市政だより」、「平成23年度熊本市組織」を元に、案内業務を行っています。上述した資料を用いることによって、市及び市外の業務内容を正確に把握するようにし、お客様が要望される業務内容を担当する課又はその他の団体を速やかに案内できるように努めています。

(2) 総合案内における職員対応について

現在、熊本市では、職員1名及び嘱託職員4名を配置し、5名によるローテーション勤務で、正面総合案内所及び東口案内所にてお客様への案内・誘導業務を行っています。

案内及び誘導を行うにあたっては、笑顔での対応を心がけ、お客様の目線に立つことを基本とし、お体が不自由な方については、担当課まで同行した上で、担当者へ来庁の趣旨を伝えるようにし、常に丁寧な行政サービスを提供するように努めています。

具体的には、案内してもお客様が右往左往することがないように、何階のどのあたりか、と方向を指し示してお知らせするようにしています。その際、フロアが違う場合には、階段・エスカレーター・エレベーターの位置を申し上げます。案内を行うに際しては上述した資料を元に案内業務を行っています。

また、熊本市の業務外の事項について尋ねられた場合でも、「熊本市ではお取り扱いをしておりません」と説明した上で、「問合せ一覧表」を用いて、その業務を取り扱っている熊本市以外の担当窓口を案内するように心がけています。

上述した資料にもお客様が要望する業務内容の記載がない場合には、組織や関連業務から熊本市の担当あるいは関連課を電話にて確認した上で、案内するようにしています。

総合案内に直接訪ねて来られた方につきましては、以上のような対応を行っています

加えて、総合案内の窓口に余裕があるときには、窓口の外に職員を1名出して、市役所のロビー付近で窓口がわからずに迷われている方に積極的にこちらから声掛けをし、案内するように努めています。これにつきましては、総合案内業務の職員だけでなく、守衛、警備に携わる職員をはじめ、全員で取り組み、積極的に案内するようにしています。

以上のような対応を職員一同こころがけていますが、個々人の接客能力の向上をはかるために、月に1回、全員参加によるミーティングを行っています。

2 飲食店に対する食品衛生上の監視と指導について（回答：食品保健課）

飲食店については、食品衛生法第52条に基づき飲食店営業の許可が必要であり、許可に際しては「熊本県食品衛生基準条例」に基づく営業施設の基準、「熊本市食品衛生に係る措置の基準を定める条例」に基づく公衆衛生上講ずべき措置の基準に合致していることを確認のうえ、許可しています。

許可内容につきましては、許可年月日、営業者氏名、営業所所在地、名称・屋号、営業

の種類、有効期間等について保健所長名で証明した「Cマーク」入りの「許可事項証」を発行し、掲示義務を設けています。その後の変更につきましては、申請者の住所氏名、屋号等につきましては届出の義務があります。

また、お尋ねの中にある「責任者」というのは、申立人から「私の提言」としていただいた内容からして「食品衛生責任者」のことと思われます。食品衛生責任者につきましては、「熊本市食品衛生に係る措置の基準を定める条例」で、「営業者は、施設又はその部門ごとに、当該食品取扱者及び関係者のうちから、食品衛生に関する責任者を定めておくこと」と規定しているもので、監視指導の際に、各施設に食品衛生責任者を設置しているかの確認をさせていただいておりますが、特に表示の義務は定めておりませんが、講習の修了証（氏名を記入したプレート）を自主的に掲示しておられる施設もあります。

いずれにせよ、施設への苦情・相談につきましては、きちんと責任ある立場の者が対応する体制をとるように日頃から指導しているところです。

食品衛生の監視指導にあたっては、食品保健課におきましては、毎年「食品衛生監視指導計画」を作成し、日常の監視指導を実施しており、平成23年度は最重点的に監視指導を実施する主な事項は、①ノロウイルス食中毒予防対策②カンピロバクター食中毒予防対策③食品添加物の監視指導の強化としております。

もともと、指導が十分行き届かない施設もあると思われますので、市民の皆様からの、食品関連の営業施設や食品に関する苦情・相談は、食品保健課で直接受け付けており、貴重なご意見と受け止め、必要に応じて、施設の立ち入り調査を行っているところであり、相談者にも、施設の衛生管理の指導が必要と思われる事例がございましたらお気軽にご連絡くださいと申し上げたところです。

なお、市民の皆様からの、食品関連の営業施設や食品に関する苦情・相談は、平成22年度実績で181件になっており、その都度、施設の立ち入り調査や必要に応じて検査を行って、施設への衛生管理の指導等を行いました。

3 障がい保健福祉課の窓口対応について（回答：障がい保健福祉課）

(1) 市においては、受付窓口では様々な障がいをお持ちのお客様のご相談に対応できるよう、窓口専門の職員を配置しております。通常は窓口職員で対応しておりますが、特殊なケースやお客様が詳しい内容のご相談を希望される場合は、担当事務の職員が対応させていただきます。

窓口の対応にあたっては、様々な障がいをお持ちの方やそのご家族、関係者ご利用されるので、どの方に対しても来られた目的をまずお尋ねし、お話をお伺いした後、わかりやすい言葉でゆっくりと明確に説明するよう、特に対応には配慮するようにしています。

窓口で対応にあたる職員においては、常にお客様の立場に立った対応を心がけておりますが、お客様の中には、聴覚に障がいをお持ちの方もいらっしゃいますので、他のお客様には必要以上に職員が大きな声で説明していると受け取られることもございます。何卒、

ご理解いただきますようお願いいたします。

(2) 窓口となる障がい保健福祉課は、障がいのある方が利用しやすいように、障がい者専用駐車場に一番近い位置に配置されており、市営駐車場からもスロープを利用してすぐに来ることができる位置になっています。また、近くに障がい者用トイレも設置しております。正面玄関からは、少し遠くなりますが、現在の窓口は上記の配慮のもとに配置されているものでありますので、ご理解いただきますようお願いいたします。

(3) 以上のように、市としては、お客様の立場に立った対応を心掛けていますが、接遇能力の向上のために、新規配属の際には、適切に対応できる知識を身につけさせるとともに、障がい特性に応じた配慮ができるよう指導しています。

また、定期的にチェックシートを利用して日ごろの対応を振り返り、お客様からのご意見につきましても、全員で情報を共有した上で、今後の対応に活かしていけるようにしています。毎年、課としての接遇目標を掲げており、今年は「相手にわかりやすく話す」を目標に掲げ、職員に指導しております。今後もお客様の立場に立った対応を心掛けていきたいと思っております。

【オンブズマンの判断】

申立ての内容は、当初の申立てのメールと追加されたメールをあわせると、多岐にわたりますが、総合案内窓口の対応、飲食店に対する食品衛生の監視と指導、障がい保健福祉課の窓口対応に焦点をあてることにします。

1 総合案内窓口の対応について

申立ての趣旨は、大きく言えば、市役所の窓口対応を改善し、丁寧な行政サービスを提供すべきであるというものです。具体的には、総合案内窓口を利用する市民は、どこの窓口を利用すべきかを具体的に案内しないと右往左往しがちであり、担当課の間をたらいまわしされることもあるので、速やかに担当課につなぐべきである、というのが申立ての内容です。

それに対する市の回答は、職員1名と嘱託職員4名を配置して、5名によるローテーションによる勤務体制で、正面総合案内所と東口案内所で案内・誘導業務を行っており、常に丁寧な行政サービスを提供するように努めている、ということでした。具体的には、お客様が右往左往しないように何階のどのあたりかと方向を指示してお知らせしている、フロアが違う場合には、階段、エスカレーター、エレベーターの位置を知らせている、迷われている方々には、職員の側から声掛けをするように心がけており、守衛、警備に携わる職員も含めて、全員で取り組み、積極的に案内するようにしている、という回答でした。

総合案内窓口の業務を具体的にみると、各個人で、「窓口業務案内」と「熊本市役所配置図」を常備し、窓口には「問い合わせ一覧表」、「生活便利ブック」、「市政だより」「平成23年度熊本市組織」を備えて、案内業務が実施されています。個々人の接遇能力向上のための全員参加のミーティングが月1回行われており、月初めのこのミーティングで毎月の行

事に関する情報が共有され、それが窓口案内にも活かされています。このように、窓口業務担当者が備えるべき情報量は相当なものです。しかも、総合案内日誌によって、平成 23 年 11 月中(土日祭日を除く)の 1 日平均の案内件数を計算してみると、総合案内 229 件、東側案内 87 件、正面案内 16 件および電話 4 件、合わせると 336 件になりますから、窓口業務の量的な多さもよくわかります。

しかしながら、総合案内窓口には、確かで迅速な案内が求められています。問い合わせや相談に対して丁寧に即応するか、その場で調べて速やかに対応することができなければ、案内したことになりません。したがって、申立人が指摘しているような不親切な案内やたらいまわしがあつたということは、まだまだ総合案内窓口利用者にとって十分な業務遂行になっていない場合があつたことを意味しています。申立人がたらいまわしを経験された日時、あるいは、たらいまわしを観察された日時は特定できませんでしたので、その原因は、窓口担当者の習熟度不足によるものか、返答の難しい内容によるものかは不明ですが、申立人またはそのときの総合案内窓口利用者を時間的に待たせて大変不快な思いをさせたのは間違いないと思います。平成 23 年 11 月の総合案内業務日誌を調べただけですが、問題になった接遇例が記録されて申し送られています。そのような接遇例をその後の窓口業務の改善に生かす努力もなされていますので、少しずつではあると思いますが、確かで迅速な案内業務がなされていくものと思います。窓口業務担当者にはなお一層の研鑽に努めていただきたくよう期待したいと思います。

2 飲食店に対する食品衛生上の監視と指導について

申立人は食品衛生課に対しても、厳しく批判し改善を求めています。申立ての趣旨は、無許可で営業している多くの店舗をどうして巡回臨検しないのか、店舗に掲げられている責任者の名義と実際の責任者が違って、責任ある対応ができていないのに指導しないでよいのか、というものです。そこで最初に、申立ての前提になっている、飲食店の営業許可と「許可事項証」をめぐる制度的しくみを取り上げ、続いて、飲食店に対する食品衛生上の監視と指導のあり方について見ることにします。

(1) 飲食店の営業許可と「許可事項証」をめぐる制度的しくみ

飲食店を営業しようとする者は、食品衛生法第 52 条第 1 項に「厚生労働省令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならない」とあります。しかも、同法第 52 条第 3 項には、都道府県知事は第 1 項の許可に「五年を下らない期間その他の条件を付けることができる」ことになっており、さらに同法第 51 条には、都道府県は、条例で、「公衆衛生の見地から必要な基準を定めなければならない」ことになっています。

熊本市のような中核市の場合には、食品衛生に関する業務は県から市に移っていますので、飲食店を営業しようとする者は、県知事ではなく、熊本市保健所長による営業の許可を受けなければならないことになっています(なお、上述の厚生労働省令とは食品衛生法施行規則のことであり、熊本県の条例に代わる熊本市の条例とは、「熊本市食品衛生に係る措

置の基準を定める条例」のことで).

飲食店の営業許可を受けるための具体的な申請手続については、上述の条例の実施のために定められた「熊本市食品衛生法等施行規則」に規定されています。その第 8 条によれば、営業の許可を受けようとする者は、「営業許可申請書に、営業設備の構造を記載した仕様書及び平面図を添えて」保健所長に提出しなければなりません。「熊本県食品衛生基準条例」に基づく営業施設の基準、「熊本市食品衛生に係る措置の基準を定める条例」に基づく公衆衛生上講ずべき措置の基準に合致していることを確認のうえで、保健所長名で営業許可が与えられることとなります。

また、営業の継続許可を申請する者は、熊本市の施行規則第 9 条により「有効期間満了の 30 日前までに申請書を提出しなければならない」ことになっています(これを受けて「許可事項証」の備考欄には、この条文と同じ文章が記されています)。営業の許可を受けた者の地位の承継を届出ようとする者も、同施行規則第 10 条により、「速やかに、営業者の地位の承継届書を提出しなければならない」ことになっています。営業者の地位承継には、相続もあれば、合併や分割もあります。

同施行規則第 11 条第 1 項には「保健所長は営業を許可したときは、営業許可証及び許可事項証を交付しなければならない。」とあり、第 2 項には「許可事項証を常に営業所の見やすい場所に掲示するものとする。」と規定されています(これを受けて「許可事項証」の備考欄には、「許可事項証は、常に営業所の見えやすい場所に掲示してください。」と記されています)。「許可事項証」には緑色の「C マーク」が入っていますので、それが店内に掲示されているかどうかはすぐ確認できますが、オンブズマンが調べたところでは、お客さんに見えない場所や見えにくい場所に掲示されている店もあれば、掲示されないで保管されている店もありました。「許可事項証」ではなく「営業許可証」が掲示されている店もありましたが、同施行規則により掲示義務が規定されているのは「許可事項証」のほうです。なお二つの証書は一枚の紙の表と裏に印刷されており、どちらにも緑色の C マークがあります。また「営業許可証」ではなく「許可事項証」の掲示義務があるのは、前者には営業許可を受けた営業者個人の住所・氏名が掲載されているからだと思われます。後者には営業者の氏名(法人ではその名称)と営業所在等が掲載されています。

さらに、同施行規則第 12 条には、営業者は、営業者の住所又は氏名、(2)営業所の名称、屋号又は商号、(3)営業設備の構造の仕様書及び平図のいずれかに変更があったときは、すみやかに変更届を出さなければならないことになっています。

このように、営業許可を受ける場合はもとより、ひとたび営業の許可を得た後にも、営業の継続許可を受ける場合、営業許可事項の変更の場合、および営業者の地位承継の場合には、営業者には届出義務があることとなります。

「食品衛生責任者」については、「熊本市食品衛生に係る措置の基準を定める条例」の別表第 1(食品取扱施設等における衛生管理)の 8(食品衛生責任者の設置)の(1)に「営業者は、

施設又はその部門ごとに、当該食品取扱者及び関係者のうちから、食品衛生に関する責任者を定めておくこと」と規定され、市長が行う講習会か、市長が適正と認めた講習会を定期的に受講し、「常に食品衛生に関する新しい知見の習得に努めること」となっています。

しかし、「食品衛生責任者」名については、掲示義務は規定されていません。

(2) 飲食店における「許可事項証」と「食品衛生責任者」プレートの扱い

申立人は、無許可で営業している多くの店舗をどうして巡回臨検しないのかと批判していますが、申立人が無許可での店舗営業と述べているのは、「許可事項証」を掲示することなく営業している店舗という意味だと思います。オンブズマンのきわめて限られた範囲の私的な調査では、営業許可を受けないまま営業しているという意味における無許可営業の店舗を確認することはできませんでした。

「許可事項証」がお客さんに見えるところに掲示されていて、その有効期間内の営業であれば問題はありませんから、申立人が問題にされているのは、「許可事項証」および「食品衛生責任者」についての「表示」と「実態」が不一致な場合ではないかと思います。次のような①から⑤までの場合が考えられます。

① 「許可事項証」がどこにも掲示されていない許可営業店舗

② 「許可事項証」がお客さんに見えない場所に掲示されている許可営業店舗

③ 「許可事項証」がお客さんに見える場所に掲示されているが、その有効期限が切れている店舗(食品衛生法第52条第3項によれば、営業許可に「5年を下らない期間」という条件をつけることができますが、実際には5年、6年または7年の有効期限がつけられています。)

④ 「許可事項証」の内容が変更されているのに、その変更が届けられていない店舗

⑤ 店舗に表示された「食品衛生責任者」名が実際の「食品衛生責任者」の氏名と違う店舗

①は、「許可事項証」が掲示されずに保管されている許可営業店舗です。熊本市食品衛生法等施行規則第11条第2項に「営業者は、許可事項証を常に営業所の見えやすい場所に掲示するものとする」とありますが、この「ものとする」は、「しなければならない」と比べて、義務をやや弱く表現したものと解釈されるのが普通ですが、「許可事項証」を掲示しないことは、この施行規則に違反しているということができると思います。

②は「許可事項証」の掲示が誰に向けたものかによって判断に違いが出ます。この掲示は、店の従業員が食品衛生を自覚するためなのか、それともお客さんが食品衛生上安全な店だと判断するためなのか、です。もちろん飲食店には食品衛生上の安全性に最大限の注意を払って営業するように求められますから、常に従業員が「許可事項証」を目にすることによって食品衛生意識を喚起されることは何よりも重要なことです。

お客さんが店の営業と食品衛生状態が信用できることを確認するのは「許可事項証」によってであろうと思います。「許可事項証」を掲示するものとされている「常に営業所の見

えやすい場所」とは、お客さんからも見えやすい場所であると解釈すべきだと思います。「許可事項証」はもっぱら店の従業員向けであるという解釈には無理があります。そうであれば、②も、①と同様に施行規則に違反していることとなります。

③は、熊本市の施行規則第9条にある「有効期間満了の30日前までに申請書を提出しなければならない」という規定に違反しています。営業許可の有効期限が切れている場合には、文字通りの無許可営業ということになりますが、担当課も各店舗の有効期限をチェックしていますので、③は実際にはほとんど考えられないようです。

④は、営業者が変更届書を提出しなければならないという義務に違反していますが、これもあまりないのではないかと推測します。

⑤の「食品衛生責任者」の設置については、すでにみたように「熊本市食品衛生に係る措置の基準を定める条例」に定められていますが、「食品衛生責任者」名の表示義務は定められていません。しかし多くの店には、「食品衛生責任者」のプレートも掲示されています。しかも、食品衛生の担当課は、監視指導の際に、各施設に「食品衛生責任者」を設置しているかどうかを確認している、とのこと。「食品衛生責任者」が講習に参加したことを示す修了証（氏名を記入した証書）を掲示した店舗もありますが、食品安全に努めていることの証しになるものと思います。

申立人が強く指導するように担当課に対して求めているのは、①と②に対してだと思えます。申立ての内容は、市内には許可証を掲示していない数多くの無許可店舗が営業しているのに、どうして巡回点検をしないのか、ということだったからです。「Cマーク」入りの「許可事項証」を見える場所に掲示するように指導せよというのは、それを掲示していない店は安心できないという認識からだと思えます。

これまで、食品保健課は、営業許可を与えるときも営業の継続許可を与えるときも「許可事項証」を見える場所に掲示するように指導してきました。その指導が必ずしも徹底していないように見えるのは、店舗の側にも事情があります。お客さんには見えないか見えにくい場所に掲示しているか、掲示しないで保管している店舗もかなり見られるからです（なお、オンブズマンが一市民としてわずかの店に「許可事項証」を掲示していない理由を尋ねてみると、店の構造から掲示するのに適切な場所がない、掲示がどうも店の雰囲気と合わない、といった答えが返ってきました）。

「許可事項証」は営業している店舗が安全で安心できるかどうかを判断する大事な証書ですから、お客さんが目視できるところに掲示するようこれからも指導する必要があるものと思います。

「食品衛生責任者」の氏名について表示と実態が一致しないのが⑤の場合です。店舗に表示されている「食品衛生責任者」名と現在の「食品衛生責任者」の名前が違っていることがあれば、責任者が明確であるように指導すべきである、というのが申立ての趣旨だと思います。

「食品衛生責任者」については、その氏名が表示されていないことがあっても、表示された名前と現実の「食品衛生責任者」とが一致していないことがあっても、届出義務には反しないのですが、そのような不一致があれば、お客さんの食品衛生上の苦情に対応すべき責任者が明確ではないこととなります。⑤の場合にも、監視指導の際には、現在の「食品衛生責任者」の氏名を掲示しておくように指導して、店の食品衛生上の責任者を明確にすることを求める必要があると思います。「食品衛生責任者」の変更についても届出義務はないとしても、その変更が店舗の掲示に反映されていなければ、お客さんは店の責任体制に対して不信感をもつこととなります。

食品保健課は、これまでも、飲食店に対して「許可事項証」を常に見えやすい場所に掲示するように指導してきていますし、「食品衛生責任者」を定めるように指導してきています。それでも「許可事項証」をお客さんからも見える場所に掲示していない店舗が少なくないという現実もあれば、「食品衛生責任者」名の表示は義務でなくても表示している店舗が少なくないという現実もあります。

どのようにして「許可事項証」の掲示義務を効果的に履行させることができるのか、表示義務はなくても「食品衛生責任者」名の表示が望まれるので、どのようにしてそれが表示されるように指導するのが問われます。

現実的な方法として考えられるのは、①個別的指導方式、②一般的通知方式、および③定期的ないし重点的な巡回指導方式、の三つです。いずれも従来から採用されてきた方式です。

① 個別的指導方式

この方式は、個々の営業者に対して、最初に営業許可を与えるとき、および営業の継続許可を与えるときには、直接、「許可事項証」を店舗の見えやすい場所に掲示する義務があることを指示し、施設ごとに定めた「食品衛生責任者」名を店舗の見えやすい場所に表示するのが望ましいと指導することです。このような指導はすでに担当課によって行われていますが、最初の営業許可および営業の継続許可の場合が、個々の営業者に対して直接指導することができる絶好の機会です。

② 一般的通知方式

営業許可を与えている店舗の全体に対して、保健所から食中毒への注意を喚起するような場合に、「許可事項証」の掲示義務についても「食品衛生責任者」名の表示についても注意を喚起するという方式のことです。これは一般的な注意喚起にとどまらざるをえませんが、なにか印象的な方法を考えることができないものかと思います。

③ 定期的ないし重点的な巡回指導方式

食品衛生の監視と指導のための定期的な巡回指導が、年度ごとの立ち入り検査計画に基づいて実施されていますので、その際に、「許可事項証」の掲示の有無を確認して、見えやすい場所に掲示するように指導するとともに、お客さんからの食品衛生上の苦情に実際に

対応すべき「食品衛生責任者」を明確にしておくように指導する必要があるものと思います。この巡回の機会も指導のために有効に活用できるはずです。

もっとも、担当課より見せていただいた資料によれば、営業許可されている店舗が約13500店舗もありますので、各店舗の食品衛生上の監視指導を行うといっても、せいぜい重点的な巡回指導にならざるをえないのは容易に想像できます。それゆえに、年度ごとの定期的な「食品衛生監視指導計画」の実施と年度ごとの最重点的な監視指導が、担当課の中心的な業務であろうと思いますが、それだけでは対応しきれないと思います。

それゆえに、市民の方々からの苦情・相談を受けて、その都度、施設の立ち入り調査や必要に応じた検査をするという機動性も、担当課には求められるものと思います。どうしても市民の方々からの協力が必要になるものと思います。

営業許可を受けている営業者自身が、施設ごとに「食品衛生責任者」を置き、その責任者を中心として従業員全体で自主的に店舗の食品衛生に努めることが基本であることは言うまでもありません。お客さんは、各飲食店の営業者、食品衛生責任者および従業員が、店の食品衛生状態を良好に保持しながら、安全安心な食べ物を提供してくれるものと期待しています。各飲食店はその期待に応えるように日々努力されているものと思います。

もとより、各飲食店に食品衛生責任があるだけでなく、市にも食品衛生行政上の責任があります。「許可事項証」を見えやすい場所に掲示する義務と、「食品衛生責任者」を設置する趣旨をふまえて、飲食店に対する上述の三つの方式等による指導が効果的に行われるように期待したいと思います。「許可事項証」と「食品衛生責任者」プレートが店舗の見えるところに示されていることが、営業者と食品衛生責任者のもとに食品衛生上良好な営業が行われているという実態を示す証しとして、お客さんからも信用されるようになることが期待されます。お客さんからの信用にかかわると理解されるならば、各飲食店によっても、「許可事項証」が掲示され「食品衛生責任者」プレートが表示されるようになっていくものと思います。

3 障がい保健福祉課の窓口対応について

申立ては、障害者に対する窓口の対応があまりにもひどいことに向けられています。具体的には、障がい保健福祉課の窓口が一番奥に隔離されていること、障害者自立支援法に対する窓口担当者の法知識不足、認知症があると思われる人に対する対応の仕方、に対する批判がなされています。

(1)障がい保健福祉課の窓口の場所について

申立人は、障がい者に対する窓口が一番奥にあって隔離されているように感じられると批判しています。現在の窓口はどのような点を配慮して配置されているかを市に問うたところ、障がいのある方が利用しやすいように、障がい者専用駐車場にいちばん近いところに配置し、市営の駐車場からもスロープを利用してすぐに来ることができる位置にあり、近くに障がい者用トイレも設置されている、という回答でした。

現在の障がい福祉課の窓口は、市役所の中央玄関から入れば、最も奥に位置していますが、自家用自動車を利用して来庁される場合には、現在の位置のほうが障がい者にとってはアクセスしやすいように思います。ただ、建物の奥にあることと直接の関連はありませんが、現在の場所は、待機用の椅子を置く場所と車椅子を利用する障がい者の通やすさを考慮すれば、やや狭すぎるのではないかと思います。政令指定都市になれば、障がい福祉課の窓口が各区役所に設けられることとなりますので、現在よりも障がい者が窓口を利用しやすいように場所を広く確保することが望まれます。

(2) 窓口担当者の法知識不足について

窓口担当者ならば当然知っておくべき法知識を知らない人が多すぎるというのが申立人の批判です。ダウンロードすべき申請書の様式が、古いままで改訂されていないとも指摘されています。申請書の様式をダウンロードして使用する場合には、最新の様式に改訂していなければ、その利用者が申請書を修正するように求められることとなりますので、利用者に不利益を与えることとなります。申請書の様式は法改正と同時に最新版に更新する必要がありますので、再点検していただきたいと思います。

なお、申立人の追加メールでは東部市民センターが例示されています。障害者自立支援法などの法知識を理解していない窓口対応になっているというのが申立人の批判でした。法改正を迅速かつ正確に業務に反映させるためには、職員の間で、法改正の趣旨と改正点を共有する必要があります。すでにその努力はなされているものと思いますが、それが不十分だという指摘がなされていますので、なお一層の努力が求められます。

職員には人事異動がありますので、異動直後の職員には、担当課に関わる法律も業務内容も十分には習得されていないのはやむを得ないところがあります。しかしながら、窓口利用者は、担当課の職員は当然に業務に関連した法律も業務内容も知っているものと期待しています。個々の窓口担当者だけでは対応しきれないことが必ずありますので、担当課の組織としての支援体制が組まれる必要があるものと思います。

(3) 認知症があると思われる人への窓口対応の不適切さ

申立人は、認知症があると思われる者に対して、窓口担当者が大声を張り上げて怒鳴り散らしていると批判しています。日時は特定されていませんが、老人が 3 時間も怒鳴られる身になって考えてほしいと書かれていますし、女性が 3 人がかりでひとりのお年寄りの女性に言いたい放題を言っている、とも書かれています。

認知症があると思われる方に対して長々と怒鳴っているのを傍らで聞けば、聞くに堪えないと感じられるのは容易に想像できます。申立人からの追加メールには、松葉杖でも座るところがなく、2、3 時間立ちっぱなしである、とも書かれていました。そうであれば、なによりもまず、待合室の椅子が絶対的に不足しているということですから、まずは空間的に問題がなければ、窓口待機用の椅子を補充する必要があります。

相当の窓口経験を積んだとしても、何らかの程度に認知症の症状がある方々に手続や書

類について理解してもらえように対応するのは難しいことだと思います。家族の付添があっても理解してもらいのが難しい高齢者がいることは、申立人もよくご承知のことだと思います。高齢者の中には難聴の方々も少なくありませんから、大きな声を出さざるを得ないことがあるのも想像できます。ひとりひとりの高齢者に対応するには時間がかかることも意味しています。

申立人の批判は厳しいので、申立人の期待水準に適切に応えるのは難しいのですが、窓口対応の質的な改善に向けて、少なくとも二つの組織的な対策が不可欠であると思います。

ひとつは、障がい保健福祉課には、人事政策上重点的な職員配置が必要であるということです。今後の高齢化の一層の進行により、コミュニケーションの難しい方々が増加していきことが予想されますので、障がい保健福祉課に、経験の豊かな職員をより多く配置する必要性が高まるものと思います。待ち時間が長すぎるといふ申立ての内容も考慮すれば、利用者が多い時には全部の相談窓口を担当者を配置できるように、職員を重点配分する等の人事政策上の考慮が必要になるのではないかと思います。熊本市はこの4月から政令指定都市になり、障がい保健福祉課の窓口は各区役所になりますので、職員の配置には将来に向けて重点的な配慮がなされることが望まれます。

もうひとつは、窓口担当者に対する担当課内部における組織的支援を充実させることです。すでにこのような支援はなされているものと思いますが、窓口を訪れた高齢の障がい者とのコミュニケーションが難しい場合が少なくないとなれば、ひとりひとりとの対応にかなりの時間が必要になります。今まで以上に担当課内における機能的な支援体制が必要になるものと思います。

（9）納骨堂の更新手続きの際の個人情報の取扱い

【苦情申立ての趣旨】

申立人は、熊本市納骨堂を利用している者であるが、毎年更新の際に、職員から本人確認を求められる。これを受けて、申立人が職員に対し「プライバシーポリシー」の提示を求めると、「利用規定」の本人確認をたてに「そんなものは、ない」といわれ、毎年不愉快な思いをしている。このようなやりとりが毎年更新の際に4、5回続いている。

市が用いている利用規定が、時代の趨勢に乖離していると考えられるので、利用規定に「個人情報の取扱」を追加すべきである。

【市の回答】

同日、申立人の次の更新申請分より、納骨堂使用許可申請書に「ご提示いただいた身分証明書は、本申請以外の用途には使用しません」と明記する取扱いとし、併せて、口頭でも説明を行うようにしております。なお、現在では、個人情報の取扱いについては的確に説明すべきであると再認識し、市として個人情報の収集及び提供について取り扱いの説

明が求められた際には、いつでも対応できるように「熊本市個人情報保護条例」第7条及び第8条を抜粋したものを、また、当該事務で個人情報を収集する必要性、提供に関する取扱いについて整理したものをカウンターに用意し説明を行っております。

加えて、対応する職員においても、尋ねられた事項に的確に説明することが必要であり、今回はその点が十分でなかったとの認識から、市民の個人情報に関する思いや市の考え方などの研修を実施しています。

【オンブズマンの判断】

1 あなたの申し立てられた上記申立人の苦情について調査いたしましたところ、市からは上記市の回答のとおりのお返事をいただきました。

すなわち、あなたの申し立ての件につきましては、市としても、個人情報の取扱い（収集・利用の制限）については的確に明示し、かつ、説明する必要があると認識し、「納骨堂使用許可更新申請書」について、その文中に「ご提示いただいた身分証明書は本申請以外の用途には使用しません」との文言を明記したものを使用することにし（資料1ご参照）、また、担当職員らに対し、個人情報の取扱いについての研修を実施し（資料2ご参照）、利用者の個人情報についてのご質問に対し的確に説明ができるようにするなど改善を図るとのことです。

さらに、熊本市個人情報保護条例の掲示の点については、当該条例第7条及び第8条を抜粋したものをボード化してカウンターに用意するなど（資料3ご参照）、その改善を図るとのことです。

2 したがって、オンブズマンとしては、上記により改善が図れるものと思料いたしました。貴重なご意見を有り難うございました。

（10）障害者手帳の写真の更新

【苦情申立ての趣旨】

私（代理人）の叔母（申立人）は10年前に障害者手帳を取得した。そして、叔母の障害者手帳には現在に至るまで10年前の写真が貼付されたままである。叔母はこの10年間に病気をしたこともあり、顔が変わり、写真と別人のようになってしまった。そのため、叔母の障害者手帳を公共交通機関等で提示したときに、別人の手帳を不正使用しているのではないかと疑われ、不快な思いをすることが何度もあった。

そこで、私は熊本市の障がい保健福祉課に架電し、障害者手帳の写真を変えることが出来ないか聞いたが、「写真を持ってくれば変えられますよ。昔の写真を貼っていても法的には問題ありません。」と言われた。私はこの返答に疑問を感じた。定期的な更新が無いことには納得が出来ない。数年毎に写真を更新するなどすべきである。また、写真を更新する方法の周知徹底を図るべきである。

【市の回答】

身体障害者手帳（以下「手帳」という）は、身体障害者福祉法および身体障害者施行令に基づき全国統一基準のもと、本人の申請により交付または再交付されるものであり、原則として障がい固定後の申請・交付となります。

手帳貼付の写真の変更が行われるのは、障がい程度の変化や部位の追加、手帳を破損・汚損・紛失等した場合です（身体障害者福祉法施行令第10条、同法施行規則第7条・第8条）。これらに該当する場合に、ご本人から写真の貼り替え等のための申請があれば随時受付を行っております。

上記以外の場合に、制度上、定期的かつ一律的な更新を行う規定はございません。今回の苦情申立ての内容である写真の貼り替えや更新については、これまで、国から具体的な指導や通達等はなく、今後も従来のおり交付を行うべきものであると考えております。

もっとも、今回の申立人のケースのような写真貼り替えをご希望される方に対する周知は図る必要があると認識しており、今後、市ホームページおよび福祉のしおりに手続きのご案内を新たに掲載するとともに、窓口での手帳交付・再交付の際にご案内を徹底することといたします。

【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、あなたの申立のおり障害者手帳の写真を変更（貼り替え）ないし更新することなく長年にわたって使用することができますため、写真の姿と現在の姿とが長年月を経ていて一見すると合致しないことも起こり、本人確認などで混乱することにもなります。これは法令上、定期的・一律的な写真の更新などを行なう制度にはなっていないことが原因です。障がいの内容、程度などが変化することもあって、定期的・一律的な写真の更新はあまり重要な意味をなさないことにもよると思われますが、もともと一般的な身分証明書として使うことは考えていないことにもよります。

しかし、写真の変更（貼り替え）を制度上禁止するものではありませんから、写真の変更（貼り替え）を希望される方には、これまでも応じてきております。けれども、市として、積極的に写真の変更（貼り替え）を促すことはしておりません。これは、この制度が国の制度ですので、国から写真の変更（貼り替え）や更新の手續について具体的な指導や通達等がないことによります。

- 2 もっとも、手帳を利用する際に、本人確認（ただし、手帳の記載からして一般的な身分証明書としての使用は注意すべき性質のものです。）に不便が生じることもあると思われれますので、写真の変更を希望する者には、その申請によって変更が可能であることが分かるように、今後、市ホームページや福祉のしおりに、その可能であることを掲載し、窓口において手帳の交付・再交付の際に写真の変更が出来ることを知らせ、その周知を図ることにいたしました。

以上の次第で、写真の変更を希望する者には、その申請によって変更が出来ることを

知らせ、その利用を図ることにいたしました。貴重なご意見をありがとうございました。

(11) 国民年金加入手続き

【苦情申立ての趣旨】

平成22年10月〇日、国民年金の任意加入の手続きをとろうとした際、国民年金課で最初に対応した職員の横柄な対応に不満を感じた。翌日、初日に対応した職員の指示通りの書類を提出しようとする、別の職員からそのような書類は不要であるとの指示を受けた。行政サービスが統一されていないことにより、書類の取得が徒労を帰すことになり、2度の来庁を強いられることになった。また、その際の書類記載事項のチェック漏れに伴い、更に任意加入の手続きが遅れることにもなった。

職員によって行政サービスが異なるようなことがないように、このような対応を改めてほしい。

【市の回答】

今回の平成22年10月〇日及び〇日の職員の対応についてですが、まず、〇日に対応した職員については、申請書類から特定ができませんでしたので、当日の対応がどのようなものであったのかを確認することができませんでした。〇日の対応につきましては、申請書類の記載から特定することができ、そのときの対応について職員から事情を聴取することができました。その聴取内容からすると、このような事態が生じたのには以下の理由が考えられます。

申立人が今回申請された任意加入については、以前の年金資格が継続している場合には、二重資格になるおそれから、以前の資格喪失を確認してからでないと任意加入手続きを行うことができません。そこで、窓口では、資格喪失しているかについて確認する必要があるのですが、今回の場合には離職日につき確認する必要がありました。

〇日に担当した職員の話では、申立人の年金記録を確認したところ、退職による資格喪失及び退職日を確認できたということでした。そのため、別途、退職日を確認するために退職票の提出が不要であることから、申立人が提出した離職票を受け取る際に違和感を覚え、申立人の立場からすれば職員の表情が怪訝なものにうつったのではないかと考えております。

前述のとおり〇日に対応した職員については特定できなかったのですが、上記の事情から、〇日に年金記録を確認した際には、離職日の記載はデータに反映されておらず、離職日の確認ができなかったために「離職票」の提出を申立人に対して求めたものと考えられます。このことは、各種年金手続きが市の窓口だけではなく、年金事務所など複数の機関で行われていることから、電子データに反映されるのにタイムラグが生じることに起因するものです。この場合、手続きを済ませたのにもかかわらず、年金記録の照会を行った際には、確認をとることができないことがどうしても生じてしまいます。

このことは、現在の年金制度設計上不可避免的に生じるものといえます。

しかしながら、このようなことが生じることについて申立人に対して説明することを怠ったために、申立人に対して職員の対応が統一されていないとの印象を与える結果になったものと考えます。

いずれにいたしましても、〇日に対応した職員が書類の提出（離職票）を求めたことにより、2度にわたる来課というご足労、ご迷惑をおかけいたしましたことに心よりお詫び申し上げます。

現在、市としては、職員の対応の質の向上の徹底をはかるため、国民年金課及び総合支所（国民年金担当）等に配属になった職員に対して毎年5月頃に国民年金実務研修会を開催しており、窓口での確認事項、届出書の注意事項、高齢任意加入の流れなどのマニュアル「国民年金被保険者関係届出書」、「国民年金窓口受付のてびき」を作成し、そのような資料を基に、職員対応の統一をはかっています。

また、国民年金課全職員に前記マニュアルを配布し、適時、各自で確認を行うと共に、改正点や、不明な点などは文書での回覧や精通した職員に聞くことを周知しています。

今後は業務手順の再確認と共に市民の皆様にご不快な思いをさせないよう、窓口対応の改善、向上に努めて参りたいと思います。

なお、申立人が離職票の代替書類として提案されました「雇用保険受給資格者」のしおりにつきましては、「離職日」が確認することができないため、代替書類としては適切ではないと判断して、その提出につきましてはお断りしたものと考えております。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨は、職員の対応により行政サービスに対する不信と不満をもったということでした。具体的には、国民年金の任意加入手続をとろうとした際、初日に対応した職員の指示通りに用意した書類が翌日に対応した別の職員から必要とはされなかったが、行政サービスの不統一により2度の来庁を強いられたこと、特に初日に対応した職員の横柄な態度に不満を感じたこと、また、翌日の職員による書類記載事項のチェック漏れのために、さらに任意加入の手続が遅れることになった、ということでした。

これに対する市の回答とオンブズマンの考えを述べることにします。

(1) 初日と翌日の職員の対応の違いについて

申立人が申請された国民年金の任意加入については、以前の年金の資格喪失を確認してからでないと任意加入の手続を進めることができませんから、窓口では、資格喪失しているかどうかを確認する必要があり、そのためには今回の場合に離職日を確認する必要があったことはよくわかります。

〇日に対応した職員の場合、年金記録を確認した際には、離職日の記載はデータに反映されておらず、離職日を確認できなかったために、離職票の提出を求めたもので、申立人が「雇用保険受給資格者」のしおりで離職票を代替できないかと提案されたときに、その

提出をお断りしたのは、その書類では「離職日」が確認できないためだったのではないか、というのが市の回答でした。

それに対して、○日に対応した職員は、申立人の年金記録を確認して、退職による資格喪失及び退職日を確認できたために、退職日を確認するための離職票の提出は不要であることから、申立人が提出された離職票を受け取る際に怪訝な顔をしたようにみえたのではないか、ということでした。

申立人の言われる今回の行政サービスの不統一が起きたのは、各種年金手続が市の窓口だけでなく、年金事務所など複数の機関で行われていることから、電子データに反映されるのにタイムラグが生じたためで、このようなことは年金制度設計上不可避免的に生じること、このような場合がありうることを申立人に説明しなかったために、申立人に対する職員の対応が統一されていないという印象を与えたものと考えられる、というのが市の回答でした。

確かに、今回の担当職員による対応の違いは、市役所と年金事務所の間でデータの送付につき、タイムラグがあったためだと推測されます。どうしても避けられない場合があるのは確かだと思います。

○日に対応した職員が、申立人が9月○日付けで退職されていたことを知るための書類が必要なので、窓口担当者は離職票の写しの提出を求めたことも理解できます。しかし、申立人が「雇用保険受給資格者のしおり」では離職票の代わりにならないのかを尋ねた時に、申立人は軽くあしらわれたと感じたということですから、離職票が必要である理由をもう少し丁寧に説明する必要があると言わざるをえません。

データ送付のタイムラグに伴う職員対応の不統一が申立人に行政への不信と不満を与えていますから、このタイムラグが起きやすい時期が予測できるのであれば、その可能性を手続で窓口に見えた方に説明しておく必要があります。そうでないと、申立人と同じように、行政サービスの不統一とみえるはずで、職員の間でもこのタイムラグがありうることを共有して、窓口対応をしていただくことが望まれます。

(2) 窓口での職員の横柄な対応について

市の回答によれば、現在、職員の対応の質の向上を図るために、国民年金課及び総合支所（国民年金担当）等に配属になった職員に対して、毎年5月頃に国民年金実務研修会を開催して、窓口での確認事項、届出書の注意事項、高齢任意加入の流れなどのマニュアルを作成し、職員の対応の統一をはかっているとのこと。今後は業務手順の再確認とともに市民の皆様には不快な思いをさせることがないように、窓口対応の改善・向上に努めてまいりたい、ということも確認しました。

何らかの手続のために窓口を訪ねる市民の方々は、その手続に慣れているわけではありませんから、提出書類を過不足なしに整えるのは難しいのが常です。手続に無知であることを咎めるような対応では困ります。特定の書類が必要な場合には、その理由も納得いく

ように説明していただくなど、親切な窓口対応に努めてほしいと思います。

(3) 書類記載事項のチェック漏れについて

申立人によれば、年金事務所から、「国民年金保険料口座振替納付（変更）申出書」の口座名義人の氏名が記入されていないので再度提出するように電話連絡があったということでした。

「国民年金被保険者関係届出（申出）書受付マニュアル」には、被保険者本人の口座であっても口座名義人の氏名を記入するように注意書きがありますが、この申出書も窓口で受理される以上、窓口の職員も口座名義人の氏名欄を点検する必要があったのではないのでしょうか。申立人が口座名義人の欄に別の文章を書いていたために、口座名義人氏名がないことを見落としたのではないかと推測されます。そのチェック漏れのために、申立人は年金事務所から届出書の再提出を求められたわけですから、窓口の職員に書類の不備なところを指摘しておいてほしかったと思われたのは当然だと思います。これは少しの注意で防げることだと思います。

(12) 教師による職場への訪問

【苦情申立ての趣旨】

私は〇〇を経営するものであるが、私の娘は海外留学を目指して、中学校に登校せず、自宅で留学準備の学習をしている。

これに対し、中学校の教員は、私の娘との面会を求めた。そこで、私の妻は、事前に「午前中が都合がよい。」と学校側に伝えたくて、私の携帯電話番号を教えた。ところが、中学校の教員らは、私への事前の電話連絡もなく、突然、平成23年10月、私の〇〇を訪問した。突然の教員らの来訪によって、私の仕事は妨害された。

事前連絡もなく一方的に私の仕事中に押しかけるという、中学校の姿勢に不満がある。

【市の回答】

1 苦情の申立の趣旨にかかる事実関係

中学校の教員らが平成23年10月に、申立人の経営する〇〇を事前連絡なく訪問したことは事実です。

その際、教員らは玄関先で3~4分間、申立人と話をしました。

2 1の訪問に至る経緯

平成23年4月に申立人の娘（以下「生徒」という）が中学校に入学しましたが、一度も登校することなく欠席が続きました。そのため、学校側は申立人および生徒との面談を再三求めていましたが、申立人の妻が対応するのみで、生徒のみならず申立人との面談もできず、面談を実現するための建設的な話し合いも出来ない状況でした。また、生徒の所在確認さえ出来ませんでした。

同年10月に申立人宅を訪問した際、申立人の妻から申立人の携帯電話の番号を初めて

教えてもらいましたが、面談希望の申し入れを何度しても一向に実現しなかったという従前の経緯を勘案すると、申立人に事前に連絡しても生徒や申立人との面談を実現することは不可能だと判断しました。

そして、同日、申立人の妻から、申立人の経営する〇〇に生徒が今いると聞き、今すぐに〇〇を訪問すれば、生徒および申立人と面談することが出来ると考えて、事前連絡なしに〇〇への訪問を行いました。

3 今後に向けて

(1)以上のとおり、平成 23 年 10 月に申立人の経営する〇〇を教員らが事前連絡なく訪問したことは事実です。

しかし、その際に要した時間は 3～4 分程度で、申立人との話し合いは玄関先で行われており、教員らが室内に立ち入ったわけではありません。さらに、事前連絡をしなかったのには、同年 4 月以来の経緯から、申立人に事前連絡したのでは生徒および申立人との面談が困難であると判断したという理由があります。そして、実際に、今までは事前に何度お願いをしても実現しなかった生徒および申立人との面談が実現しました。

昨今さまざまな事件が報道されており、学校側としては、不登校の生徒の安否を直接確認したいという強い思いがあります。そして、直接安否を確認する手段としては生徒との面会が不可欠ですから、入学後半年以上にわたって面会の目途すらたっていないという本件の状況も踏まえて、事前連絡をしないという決断をしたのです。

(2)もっとも、学校としては、生徒のために、生徒の保護者と良好な関係を構築していきたいと考えています。

今回、生徒との面会を実現させることを最優先事項として行動したところ、事前連絡なしに申立人の〇〇を教員らが訪問するという結果となりました。

学校としてはそのことで、申立人に迷惑がかかったことについては率直に謝罪し、その上で、生徒の今後について、話し合いの場を持ちたいと考えています。

【オンブズマンの判断】

申立ての内容は、教員が申立人および娘に直接面会したいと求めたので、申立人の妻が学校側に「都合が良いのは午前中」と伝え、申立人の携帯電話の番号も教えたにもかかわらず、事前連絡もなしに突然仕事中に訪ねてきたために仕事を妨害されたというものでした。

このような事実があったのか、どのような理由でそうしたのかを学校側に聞きましたところ、10 月に、事前連絡もなしに申立人の経営する〇〇を訪問し、教員らが申立人と玄関先で 3－4 分話をしたのは事実で、そのような訪問の仕方になったのは、4 月から 10 月までの半年間の経過を考えてのこと、という回答でした。もう少し詳しくみることにします。

半年間の経過というのは、平成 23 年 4 月に申立人の娘（以下生徒という。）は入学したものの、一度も登校しないままだったので、学校側は申立人および生徒との面談を再三求めていたが、申立人の妻が対応するのみで、申立人にも生徒にも面談できない状態が続い

てきたことです。10月についての回答は、「学校側は申立人宅を訪問し、申立人の妻から申立人の携帯電話の番号を初めて教えてもらったが、面談希望の申し入れを何度しても実現しなかったという従前の経緯から、申立人に事前に連絡しても生徒や申立人との面談を実現することはできないと判断し、申立人の妻から生徒が今申立人の経営する〇〇にいると聞き、今すぐ訪問すれば、生徒の安否を確認でき、生徒にも申立人にも面談できると思い、事前連絡なしに〇〇を訪問した」というものでした。

申立て内容と学校側の回答をもとに、オンブズマンはつぎのように考えます。

(1)学校側は、4月に入学してから10月に至るまで、生徒は一度も登校していないだけでなく、この半年間に一度もその生徒と面会することもできていなかったために、生徒の安否確認と生徒との面会を最優先に考えたこと、これまでも再三にわたり、申立人および生徒と面会したいという意向を事前に伝えていたにもかかわらず、申立人に対応していただけなかったことを考え合わせると、学校側が事前連絡なしに訪問したことには理由があると思います。

学校側が生徒の安否確認を最優先にしたことの背景事情としては、県北の宗教施設で県内の中学2年の女子生徒が死亡した事件が報道され、その生徒は数か月登校できていないだけでなく、担任の家庭訪問でも本人に会えていなかったことから、熊本県の熊本県教育委員会は、さっそく県内の各小中学生を対象に、長期間学校を休んでいる児童生徒の状況についての調査を行ったことも考えられます。

(2)申立人の側からみると、学校側の対応はどのように見えたのかが問題になります。10月に学校側が申立人宅を訪問した際に、申立人の妻が初めて申立人の携帯電話番号を教え、都合がよいのは午前中だと伝えたということは、申立人側が、これまでの経過とは違って、ようやく学校側との面談に応じる意思を示したものと理解することができるように思います。この理解が妥当だとすれば、事前連絡なしの訪問自体によって、申立人側の時間調整のうえで面談しようとした意思も仕事上の都合も全く無視されたものと受けとめたことも容易に理解できることです。

こうして、学校側が事前連絡なしに申立人を訪問した理由は十分に理解できるものの、その突然の訪問によって申立人の仕事が妨げられたという申立てにも理由があります。生徒のことを最優先に考えますと、申立人と学校側の関係が修復されるためには、学校側にまずなんらかの率先した対応が求められると思います。

学校側には「申立人に迷惑がかかったことについては率直に謝罪したい」という意向があることがわかりましたので、申立人に対する謝罪の機会が得られるよう願っています。申立人にもその謝罪を受け入れていただき、生徒のこれからについて申立人と学校側の話し合いがもたれることを願っています。

10月に生徒に面会できたことにより、学校側はひとまず安堵されたと思われそうですし、申立人も面談する意思を示しておられましたので、これからは、時間を調整しながら面談の

機会をもたれるように願っています。

日本の学校教育法によれば、保護者が中学生の子どもを就学させる義務を負っていますし、学校教育法施行令によれば、保護者が子どもを就学させる義務を怠っていると認められるときは、市町村の教育委員会が保護者に対して子どもの出席を督促しなければならないことになっています。学校側も、職務上、生徒の今後のことについて話し合いを求めざるを得ないことは、申立人もご理解いただいていることと思います。

学校側のこれまでの経過説明にみますと、申立人が保護者としての意思で娘さん（生徒）を中学校に通わせておられないのは、現在の日本の義務教育制度に対する根本的な批判をお持ちなのではないかと推測します。そうであれば、申立人が子どもを登校させないことについて正当な事由を主張される機会をもたれることが望まれます。これまで学校側との面談の機会がなかったということは、まだその機会をもっておられないものと思います。まずは、申立人と学校側が、生徒の望ましい成長を願って、その生徒に望ましい教育について話し合うことが望まれます。教育観の違いがあっても、その違いを前提にしたうえで協力の可能性もありうるのではないのでしょうか。その可能性は探るに値することのように私には思われます。

（13）生活保護受給者への支援など

【苦情申立ての趣旨】

1 平成21年11月頃、市の子育て支援課において、母子寮の申請を検討しているときに市の担当職員から「もう母子寮は無理ですよ」との発言を受けました。申立人としては、母子寮については申請しない旨を伝える予定だったのに、釘をさされるような感じで不快な思いをしました。

転宅資金の貸付の申込みを行った際には、「保証人」をつけることができなかったために、担当の市の職員から「保証人がいないから多分だめでしょうけど」というような心ないことを言われ、不快な思いをしました。

対応に応じた市の職員は、窓口を離れると、椅子で遊ぶような態度をとっていました。そのような態度を受けて、馬鹿にされているような感じがして情けなく思いました。

2 平成22年3月頃、市の保護課において、生活保護を申請する際に、住民票を移すよう指導を受けたが（父が世帯主であった住民票から申立人を世帯主とする住民票へ）、その指導に従い、後日、住民票を移し、生活保護を申請したところ、その際に、住民票を移す必要はなかったとの説明を受けました。

取扱いが統一されていないことによって上記のように、不要な労力をさくことになったし、このようなことは市の信頼を損ねるものであり、市に対し不信感を抱くこととなりました。

また、更生をはかるため通信制の高校を受験し合格したが、結局入学することはできま

せんでした。更生できるように協力してほしいだけです。保護課の職員からは「高校生の娘さんには保護費はでないのに出しているんですよ」と冷たい口調で言われたこともありました。

生活保護を受けるということは負い目を感じることであるので、そのような申請者の心情に配慮するような対応をおこなってほしいです。

3 生活保護の受給に関して、収入に関して考慮されるが、必要経費などの出費については考慮されていません。そのような点についても考慮されるべきであると考えます。

生活保護の内訳に関する通知についてその具体的な内容が不明確であるため、どのような理由でそのようなになったのかについてもわかるようなものにしてほしいです。

【市の回答】

1 子育て支援課

(1) 母子生活支援施設入所申請に際しては、「母子生活支援施設のてびき」を、転宅資金の貸付に際しては「母子寡婦福祉資金申請受付マニュアル」「熊本市母子寡婦福祉資金貸付審査基準」があるため、これらのマニュアルに従って詳細な聞き取りを行うようにしている。その際に、当然ながら、個人情報に留意し、接遇マニュアルに則った対応を共通認識として持った上で窓口の対応にあたっている。また、相談票により情報の共有を行い、担当者会議も行っているところである。

(2) 母子生活支援施設入所申請時の件

申立書に記載されている平成21年11月には、母子生活支援施設への入所希望である旨福祉総合相談室へ相談されたため、福祉総合相談室と連携し、申立人の家族の状況等に応じて入所ができるよう配慮を行い、施設の見学を促している。

その後、福祉総合相談室へ申立人から電話があり、長女を実家へ残し、長男のみ連れて入所を希望されたので、再考を促す旨伝えたと、福祉総合相談室から連絡を受け、申立人からの意思表示もなかったため、措置にはいたらなかった。

その後、翌年である平成22年1月に子育て支援課へ来課され、長女が入所を反対しているため、入所を諦め、当面仕事を見つけ、子どもと住むアパートを借りるための資金を捻出していくとの話により、母子貸付を案内した。

したがって、子育て支援課において、申立書にあるような説明をすることはないと考えられる。

しかし、不快に思われたということであったため、丁寧な対応に心がける。

(3) 転宅資金の貸付について

母子家庭等の方の経済的自立を援助し、その扶養する児童等の福祉の向上を図るために母子寡婦福祉資金の貸付を行っている。

母子寡婦福祉資金の貸付については、ひとり親家庭支援係長、貸付担当職員2名等で対応しており、相談内容をもとに資金の種類および借り受け額等を話し合う。相談の際に転

宅理由や家計の状況等を聞き取り、申請に必要な書類をお渡しする。

平成22年1月に当該申立人より相談があり、貸付担当職員が対応し、申請書類を渡して貸付の案内を行った。

保証人については原則1名以上としているが、弁済する資力及び能力があることを条件として保証人なしで貸付をすることができるため（連帯保証人を立てる場合は無利子、連帯保証人を立てない場合は利子1.5パーセント）、連帯保証人をつけていただくようお願いはしているが、「相談の際に保証人がいないから多分だめでしょうけど」との発言をすることはありえない。また、連帯保証人を立てない場合は利子が1.5パーセントつくことの説明も行っている。

対応に応じた職員が、椅子で遊ぶような態度をとっていたとあるが、そのような態度はとったことはない。

(4)市としては、親切丁寧な対応を心がけているが、相談者はそれぞれの事情を抱えておられるので、他課との連携を密にして慎重に対応していきたい（個人情報であるため、本人の申し出や相談がないと把握が難しいと考えるが）。また、誤解を招くことがないように言葉遣いや態度に注意する。

2 保護第二課

生活保護制度に関する事務は国からの法定受託事務であり、生活保護の申請に関しては、国が定める生活保護の実施要領等に基づいて処理しているところであります。

職員に対しては、これらの実施要領をまとめた「生活保護手帳」を毎年配布し、また、職員研修や上司からの助言及び指導等によってこれらの周知徹底をはかっております。

生活保護の申請の際には、申請に来られる方の生活全般について聴取する必要があるため、詳細かつ正確に把握できるように努めております。また、生活保護制度においてできることをわかりやすく伝えられるよう、生活保護の相談時には、生活保護の制度の概要がわかりやすく解説してある「生活保護のしおり」を用いて説明し、その配布を行っているところであります。

以下、申立人の主張する5点につき市の回答を示します。

①住民票の移動について

行政指導については生活保護法に基づいて統一されており、本件についても、統一した指導を行ったところであります。

本件では、申立人は、平成22年2月、生活保護の申請の相談に来所されました。当時、世帯の中から3名での申請希望でありましたが、世帯認定の問題が発生することを相談窓口にて説明しました。また、同問題を避けるには、「別住居確保」か最低限「一時寄留先を確保」（知人宅への居住）するしかない旨を説明しました。平成22年3月、申立人は、知人名義の住居に一時寄留され、保護申請書を提出されました。そして、生活保護開始にあたっては、担当職員より寄留先から本世帯のみでの住居確保を指導しておりました。

申立人は、生活保護申請時、住民票を移すように指導を受けたと主張していますが、上記のとおり当事務所では、住民票の移動ではなく、「別住居確保」か最低限「一時寄留先の確保」を助言したものです。

住民票の移動について、指導を行った経過はありませんが、この件についての説明方法には不備があった可能性はあります。

今後、行政サービスのいっそうの統一をはかるために、相談窓口職員及び担当職員間での情報共有に努めて参ります。とりわけ、生活保護開始時には指導内容が多く、申請者の方が混乱されることもあるかと思っておりますので、丁寧な説明など職員対応の改善に取り組んで参ります。また、今までどおり、指導員会議（毎月開催）や毎日の朝礼等により職員間の情報共有を図ることも継続していきたいと思っております。

②通信制の高等学校への進学について

申立人より高等学校に合格したとのことで、進学及び高等学校就学費の支給を認めてほしいとの申し出がありました。担当係長及び担当職員で協議を行った結果、高等学校就学費は、中学校卒業生であれば年齢に関係なく支給できるものではなく、確実に自立助長に資すると見込まれる場合に限って慎重な判断の上で決定されるものであり、治療専念中（稼働不能）である申立人については、高等学校就学費の支給決定には至りませんでした。この判断にあたっては、処理基準である「生活保護手帳別冊問答集」を参考にしました。

③長女の高等学校就学費について

長女の「高等学校就学費」についてですが、高校生は生活保護としての対象であるため支給しています。申立人が主張するような保護費がでないという事実はありません。なお、この件について、広聴課へメールにて苦情相談がございましたので、担当係長及び担当職員にて同行訪問した際に、再度説明を行いました。説明方法に不備があった可能性はありますので、今後も心情に配慮した対応を心がけたいと思っております。

④必要経費などの出費について

扶助費の算定にあたっては、まず、当該月の「最低生活費」を、国で定められた基準に基づき、第一類、第二類、教育扶助、住宅扶助、一時扶助、加算等で決定します。次に、稼働収入や年金収入等から定められた控除・経費認定を行い、「収入認定額」を決定します。そして、「最低生活費」から「収入認定額」を差し引き、当該月の扶助費を決定・支給することとなります。

生活の中で生じる出費については、一次的に支給できるものもありますので（例、移送費、入学準備金等）、今後も生活保護法の範囲内において、必要に応じた対応を行っていきたいと思っております。

⑤扶助費内訳の通知について

扶助費内訳を記載した通知文書として、保護決定通知書があります。通知書には、「決定内容」「日付」「生活扶助」「住宅扶助」「教育扶助」「月額合計」「決定理由と支払い等」等

を記載しており、金額に変更があった際に通知を行っています。扶助費の算定については上述したとおりですが、算定方法については、国が定める「生活保護法施行細則準則について（平成12年3月31日 社援871号 厚生省社会・援護局長通知）」を受け、市において熊本市生活保護法施行細則を作成し、それに基づいた内容を記載し通知しております。

詳細な内容を知りたい場合については、公文書ではありませんが、希望があれば計算書を交付しておりますし、不明な点については、ご相談いただきますようお願いしているところです。もっとも、通知書に記載している内容ではわかりにくいということですので、通知書の内容等については改善を検討して参りたいと思います。

【オンブズマンの判断】

以上の申立てとそれに対する市の回答から見ると、申立人と市（担当職員）の対立点は、子育て支援に関するものと生活保護に関するものに分かれていますが、いずれの論点においても、申立人からの相談に対する担当職員の対応の仕方に関わっています。それぞれの論点についてオンブズマンの判断を示すことにしたいと思います。

1 福祉総合相談室および子育て支援課における相談について

(1) 福祉総合相談室における母子生活支援施設入所申請時の件

平成21年11月頃、長女を実家に残し長男のみを連れて入所を希望されたときに、再考を促す旨を伝えたところ、翌年1月に子育て支援課に来て、長女が入所に反対のため入所を諦めたと言われたという市の説明に対応しているのが、入所を諦めたことを伝えに子育て支援課を訪ねたときに、支援課の担当者のほうから「もう母子寮は無理ですよ」という趣旨のことを言われたという申立て内容です。市の回答は、そのような言い方をすることはないと考えられるが、不快な思いをさせたから、これからは丁寧な対応に心がける、というものでした。丁寧な対応に心がけてほしいと思います。相談者には予断を持って臨むのではなく、相談者の発言をまずは虚心に聞く姿勢をもってほしいと思います。

(2) 子育て支援課での転宅資金の貸付の件について

転宅資金の貸付については、連帯保証人をつけると無利子の貸付になり、連帯保証人を付けない場合には1.5%の利子での貸付になるので、無利子の貸付のためには連帯保証人をつける必要があると、担当者は説明したとのことですが、その説明の趣旨が申立人には十分に伝わらなかったのだろうと推測されます。この推測が成り立つのは市の説明を素直に受け取った場合ですが、市の回答には疑問が残ります。

「母子寡婦福祉資金貸付のご案内」（以下「ご案内」という。）をみると、資金貸付は母子家庭等の方の経済的自立を援助し、その扶養する児童等の福祉の向上を図るためであるという目的の説明に続き、「1 貸付対象」、「2 資金種類」、に続いて、「3 連帯保証人」、「4 貸付までの流れ」が説明されていますが、「3 連帯保証人」のところには、「連帯保証人を立てる場合の要件」だけしか書かれていません。連帯保証人を立てない場合の説

明は全く書かれていないのです。これだけみれば、貸付の申請者には連帯保証人が不可欠であると理解されてしまうのではないのでしょうか。申立人が証言しているように、担当者は、申立人に対して連帯保証人を立てることを貸付の必要条件のように伝えた可能性があるのではないかと推測されます。

「熊本市母子寡婦福祉資金貸付審査基準」における「連帯保証人」の説明のなかの「転宅資金」を含む資金の種類の説明のところに、「原則保証人は1名以上とする。なお、弁済する資力及び能力があることを条件として保証人なしで貸付をすることができる。保証人を立てる場合は、無利子とし、保証人を立てない場合は、据え置き期間中は無利子とし、据え置き期間経過後はその利率を1.5%とする。」とあります。市の回答の根拠になっているこの「審査基準」は、貸付の申請者には公開されていない内部文書のはずです。連帯保証人に関する「ご案内」の説明内容は、現在のままでは貸付の申請者に誤解を与えるものと言わねばなりません。例外的であれ、連帯保証人を付けない場合が認められるのであれば、その要件についても明確に説明しておく必要があるのではないのでしょうか（なお、念のために申し添えると、保証人と連帯保証人という用語が混在していますが、その趣旨に照らせば、連帯保証人という用語で統一されたほうがよいと思います）。

2 生活保護課における生活保護の申請時の相談について

(1) 住民票の異動について、

世帯員のうち3名で生活保護を申請したいという希望では世帯認定の問題が発生するから、その世帯認定の問題を避けるには、別住居の確保か最低限一時寄留先の確保（知人宅への居住）しかない旨を市が説明したのを受けて、申立人は知人名義の住居に一時寄留して生活保護申請書を提出しています。生活保護開始にあたっては担当職員より、寄留先から本世帯のみでの住居確保を指導していた、というのが市の回答でした。

申立人は生活保護時に住民票を移すように指導されたと主張していますが、市の回答は、住民票の異動ではなく、別住居を確保するか、最低限一時寄留先を確保するかを助言したというものでした。そのような食い違いが生じたのは、担当職員の説明の趣旨が申立人にはよく伝わっていなかった可能性があります。

一人の担当者が住民票を移すように求めたのに、もうひとりはその必要はなかったと説明したのであれば、二人の担当職員の説明は不統一なものであったこととなります。市はこの事実を認めていませんが、申立人は不統一な説明に不信感をもったと証言していますので、担当職員は申立人に誤解を招くような説明をしたのではないかという疑いが残ります。

(2) 通信制の高等学校への進学について

申立人が、高等学校に合格したので進学と高等学校就学費の支給を認めてほしいと申し出たのに対して、担当係長及び担当職員で協議した結果、高等学校就学費は中学校卒業であれば年齢に関係なく支給できるものではなく、確実に自立助長に資すると見込まれた

場合に限って慎重な判断の上で決定されることで、申立人の場合には治療専念中であるから、高等学校就学費の支給決定にはならなかったと回答した、ということでした。

申立人は、たとえ高等学校就学費を支給されなくても、自身の生活費から費用を捻出してでも進学したいという意思をもっていました。担当課も協議の結果、自身の生活費から費用を捻出できるならば進学を認めてよいという結論になったことを電話で伝えたとされています。当初は高校進学を支援し、つぎに高校進学は無意味だと言い、最後は自分の費用による進学ならば認められる回答したということですが、その回答が入学手続には間に合わなかったようです。

更生のために高校卒業の資格を取りたいという申立人の意向に対して、高等学校就学費は支給できないというのが担当課の回答でした。就職のために必要な費用だけでなく、高等学校等で教育を受けるために必要な費用も、「生業扶助」に含まれることが「生活保護のしおり」にも書かれています。おそらく市の担当者は、申立人にはまず治療に専念するよう助言されたものと推測します。しかし、病気ゆえに直ちにアルバイトに従事するのは無理としても、通信制高校の場合には、治療しながらでも、高校卒業資格を得るための勉学は可能だったかもしれません。

高卒を目指して合格したら連絡をくださいとのことだったので、合格を連絡したら、その年齢で高卒の資格を得ても意味がないという対応をされたというのですから、申立人はそのような担当職員の対応の違いに深く傷ついたことは容易に想像されます。申立人には治療に専念してほしいというのが担当者の真意だったとしても、将来の更生に向けた精一杯の努力を否定されたと感じて失意の底に沈んだとしても無理はないと思います。更生に向けた意欲を支援する担当者の方針が最初から一貫していれば、生活費から捻出された受験料も無駄にはならなかったものと思います。

申立人が、治療を続けながらも、将来の更生に向けて再度高校卒業の資格を得るために進学したいと意欲した場合には、その努力に対する担当課の支援を期待したいと思いません。

(3) 長女の高等学校就学費について

高校生は生活保護費の支給対象になっており、高校生に保護費が出ないという事実はないので、申立人にこのような誤解が生じたのは、担当職員の説明によほど不備があったのではないかと推測されます。申立人は、生活保護の受給に負い目を感じているからこそ、担当職員が少し厳格に制度を説明しても、自分が厳しく責められているように感じたことは容易に想像できます。このような誤解が起きないように、生活保護者の心情に配慮した対応を心がけてほしいと思います。

(4) 必要経費などの出費について

生活保護の範囲内で必要に応じた対応をやっていきたい、というのが市の回答です。経常的な扶助費のほかに臨時的な扶助費もありますから、申請者がそのつど必要な経費の申

請をする必要がありますが、世帯更生のために必要な経費をできるだけ認めてほしいという申立人の要望は、更生に意欲をもつ人々に共通のものであろうと思います。

(5) 扶助費内訳の通知について

保護決定通知書のなかでは、扶助費の内容についての決定理由と支払方法の説明がよく理解できないので、分かるように説明してほしいというのが申立人の要望ですが、扶助費の金額や決定理由等がわからない場合には、担当職員から説明するとのことですし、不明な点をご相談いただきたい、希望があれば、計算書も交付している、とのこと。わかりやすい説明を工夫したいという市の意欲に期待したいと思います。

3 生活保護の申請に負い目を持つ相談者への対応について

総じていえば、体調を崩しているために働けなくなった生活保護申請者、しかも生活保護の申請に強い負い目を抱いている申請者には、生活保護制度の説明の仕方にも、誤解されやすい言葉づかいや態度をとらないことが求められます。

相談窓口での対応のための業務マニュアルが手引きとして作成され、統一的な対応に努めようとしていることは、市の提出資料からわかりますが、申立人のケースのように、病気のために治療に専念せざるをえない境遇にありながら、自立支援をめざして努力しようという意欲をもっている相談者の場合には、治療に専念することを求めるためであっても、担当職員が相談者の自立支援への意欲に水を差すような対応は慎む必要があります。なによりも将来の自立に向けた準備を支援する親切・丁寧な対応が求められます。生活保護の申請に負い目を感じている相談者は、普通の申請手続の正確な説明を受けても、自分の自尊感情を傷つけられるように受けとめがちになることがあります。自尊感情への格別の配慮が求められるのはそのような場合です。誤解されないために厳しく念を押すような説明の仕方それ自体が、相談者には自分が責められているように感じられることがあります。

相談者の心情に配慮した対応に心がけるといいますから、担当職員の今後の努力に期待したいと思います。

(14) 手当の再認定の際の説明

【苦情申立ての趣旨】

障害児福祉手当の再認定を受けるため、必要な診断書を当初通知されていた期限までに提出できない旨を電話で担当課に伝えたところ、平成23年1月末までに提出すればよいと言われた。そのため、外来受診して診断書を新たに準備した。ところが、提出する前に書類の不備があるといけないと思い、確認のため再度架電すると、特別児童扶養手当の診断書で兼用できるし、書類整理の期限の都合上すでに書類を整理したので、新しい診断書は提出しなくても良いと言われた。

特別児童扶養手当の診断書で兼用できることを事前に電話したときに教えてもらえなかったもので、わざわざ外来を受診することになり、余分な診断書代もかかった。それなのに、

その費用を市は負担してくれない。担当者から診断書を代用できる旨の連絡がなかったこともおかしいし、兼用できることをあらかじめ知らされていれば私が新たな診断書代を支払う必要もなかったのだから、市が診断書代を負担しないというのもおかしいと思う。

【市の回答】

1 診断書の代用について

障がい児福祉手当の再認定手続きは、国の障がい程度認定基準により、認定期限月の経過後の直近の1月、4月、7月、10月と定められており、診断書の提出期限は原則として再認定対象月の月末で、本件では平成22年10月末となります。

診断書の使用期限は再認定月の前月から当月分までとし、本件のように遅延する場合は提出月及び前月のものとしています。このため、特別児童扶養手当の診断書（県認定済）で代用するケースは少なく、基本的には障がいごとの提出をお願いしています。もともと、申請者の負担を軽減するため、可能な場合は代用も行っております。

特別児童扶養手当の診断書を代用するためには、その診断書について、県障がい者支援課の認定（決定）が必須条件となります。そして、県の認定（決定）を受けた後に、当該診断書が障がい児福祉手当の再認定用として国の基準を満たすか否か判断することになります。

本件につき、市に診断書が提出されたのは平成22年11月〇日で、県の認定（決定）が下されたのが同年12月〇日です。その後、国の基準を満たすか否か判断することになりますが、本件において新たな診断書が不要だと判明した時期は、保存されている一連の書類から、平成22年12月末から平成23年1月初旬ころと推測されます。

通常、県の審査には2ヶ月程度を要し、また、県の審査の結果却下される可能性も否定できないため、特別児童扶養手当の診断書が提出された平成22年11月〇日の時点で、当該診断書を障がい児福祉手当の再認定に代用できるか否かの判断をすることは不可能です。

申立人に新たな診断書が不要である旨を伝えたのは、申立人が電話連絡をしたとされる平成23年1月31日だと思われまます。事前に、申立人にその旨を連絡しなかった理由は、上記のとおり、特別児童扶養手当の診断書の提出時には代用できるかどうか判断不可能だった点、12月から1月にかけては繁忙期であり個別の連絡は難しい点、診断書の取得には1ヶ月程度必要であるため12月末の時点で既に申立人が診断書の準備をしていることが予想された点にあります。

なお、当課では、申請書等、認定に必要な一連の書類は保存しておりますが、申請者との電話等のやり取りの記録はなく、当時の担当者の記憶も詳細に説明できるものではなかったため、本件について、どのようなやり取りがなされたかは不明です。

2 今後の対応

本件については、診断書の費用負担という申立人のご要望に沿うことは出来ませんが、

丁寧な説明と対応を行っていただければ、申立人のご理解が得られたのではないかと考えております。そのため、今後は、懇切丁寧な説明を行うように徹底いたします。具体的には、手当てごとに再認定の時期に相違があるため、基本的にそれぞれに診断書をいただく必要があること、診断書の代用（省略）ができる可能性があるものについては診断書提出依頼の発送前に確認し、通知発送の際に以下のとおり説明を行います。

- ① 診断書を省略できる可能性があること、
- ② 診断書の省略の判断は、特別児童扶養手当診断書の県の認定後になること（通常約2ヵ月後）、
- ③ 提出が遅れた場合は、定期支給日に間に合わず支給が遅れる可能性があること

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨は、障がい児福祉手当の再認定のために必要な診断書を期限（10月末）までに提出できない旨を電話で伝えた時に、23年1月末までに提出すればよいと言われたが、そのときに、特別児童扶養手当の診断書で代用できることを教えてもらえなかったために、外来受診して新たに診断書を書いてもらい、余分な診断書代がかかった、その診断書を市が負担しないのはおかしい、ということでしたが、それに対する市の回答はつぎのとおりです。

- ① 診断書の代用については、障がい児福祉手当の再認定手続は国の障がい程度の認定基準により、認定期限月の経過後の直近の1月、4月、7月、10月と定められ、診断書の提出期限は原則として再認定対象月の月末で、今回のケースでは平成22年10月末となる、診断書の使用期限は、再認定の前月から当月分までで、今回のように遅延する場合には提出月と前月のものとされているから、特別児童扶養手当の診断書（県認定済）で代用するケースは少なく、基本的には手当ごとに診断書の提出をお願いしている、ということでした。
- ② 診断書の代用可能なことを申立人に事前に連絡しなかった理由については、市に診断書が提出されたのは平成22年11月〇日、県の認定（決定）がなされたのが同年12月〇日で、新たな診断書が不要だと担当課で判明したのは平成22年12月末から平成23年1月初旬頃だと推測されるが、その時期は繁忙期で個別の連絡は難しいこと、診断書の取得には1ヶ月程度必要であるために12月末の時点ですでに申立人は診断書の準備をしていると予想されたこと、でした。
- ③ 診断書の費用負担については、ご要望に沿うことはできないが、懇切丁寧な説明と対応を行っていただければ、申立人にご理解いただけないのではないかと考えている、ということでした。
- ④ 今後の対応策については、対応策を示して、今後懇切丁寧な説明を行うように徹底するとの反省を示したものでした。

以上のことを踏まえて、申立人と市の対立が生じた理由に焦点をあてながら、オンブズ

マンの判断を示したいと思います。

1 診断書の代用可能性について

(1) 障がい児福祉手当と特別児童扶養手当の再認定の時期の違い

市の説明によれば、障がい児福祉手当と特別児童扶養手当では再認定の取り扱いが異なっています。障がい児福祉手当の場合には、再認定の要・不要および再認定の時期については、医師の診断書に記載されたものによります。それに対して、特別児童扶養手当の場合には、国の取扱基準により、障がいの種類(部位)ごとに再認定の時期が定められているために再認定の時期が異なっており、基本的には障がいごとに診断書が必要となります。

二つの手当の支給を求める再認定申請者にとっては、一つの診断書によって再認定されるのが望ましいのは言うまでもありませんが、そうならない現行制度のもとでは、再認定申請者はそれぞれの手続条件を充たす必要があります。基本的には、それぞれの手続ごとに診断書の提出を求められることはやむをえないことと思いますが、手続条件によっては一つの診断書で済ませられる場合があれば、担当課にはそのための努力が望まれます。

(2) どのような場合に診断書の代用可能性が生じるのか。

障がい児福祉手当の再認定に必要な診断書を、特別児童扶養手当の診断書で代用することがすでに認められていますが、そのためには、特別児童扶養手当用の診断書が県障がい者支援課によって認定(決定)されていることが必須条件となっています。そのため審査には約2か月程度を要するとのことですから、その診断書が代用可能かどうかの判断は、時期的にやや難しいものになります。したがって、障がい児福祉手当の診断書を、特別児童扶養手当の県認定済みの診断書で代用するケースは少なくなります。それでも、診断書の代用可能性がある以上は、それがどのような場合なのかを、二つの手当の再認定申請者にあらかじめ申請に際して説明しておく必要があるはずです。

2 今回のケースで、障がい児福祉手当の診断書が不要になった経緯

(1) ふたつの申請の時間的経過と診断書の代用可能性の発生

今回のケースで、再認定の申請に際して障がい児福祉手当の診断書が不要になった経緯を明らかにするには、二つの手続の時間的な経過を見ておく必要があります。

申立人の場合、障がい児福祉手当の再認定のための診断書の当初の提出期限は、原則として再認定対象月の月末である10月末でした。しかし、申立人が、診断書を期限(10月末)までに提出できない旨を担当課に電話で伝えたときに、担当課には、次の期限である平成23年1月末までに診断書を提出すればよいと言われた、ということでした。

当初の予定通り提出期限(10月末)までに診断書を用意できていたら、申立人は、特別児童扶養手当用と障がい児福祉手当用の二通の診断書を提出しなければならなかったこととなります。これが市のいう基本的な場合です。

しかし、10月末から次年度の1月末へと、診断書の提出期限が変更されたために、障がい児福祉手当の再認定のために、特別児童扶養手当の診断書を代用する可能性が生じたこととなります。

(2) 診断書の代用可能性の説明がなかった理由

申立人が新たな診断書を提出しなくてよいと知ったのは、平成23年1月31日のことでした。申立人は、1月末を期限とする提出書類の確認のために担当課に電話したときに、担当課からその事実を伝えられたのでした。もし申立人がこの電話をしなかったならば、提出締切日の窓口でその事実を知らされたことが推測されます。

申立人から1月31日に電話をもらうまで、担当課は診断書を提出しなくてもよくなったことを申立人に連絡しなかった理由が問題となります。

その理由を知るためには、①担当課が、県の認定が済んだことを知って診断書が代用できることがわかった時期はいつだったのか、②その時期に担当課が直ちに申立人に連絡しなかったのはなぜだったのか、③その時期に担当課が直ちに申立人に連絡していれば、新たに受診して診断書を書いてもらわずに済んだのか、を明らかにする必要があります。

①については、特別児童扶養手当の診断書についての県の認定が済んだのは平成22年12月〇日ということですから、担当課がこの事実を知ったのは、平成22年12月末から平成23年1月初旬までの間と推測されています。

②については、担当課があげているのは二つの理由です。ひとつは12月末から1月初旬にかけては繁忙期であって、個別の連絡が難しいこと、もうひとつは、診断書の取得には1か月程度かかるために、担当課は申立人が12月末の時点ですでに診断書を用意していると予想したことでした。

③が今回のケースでは重要になります。担当課が、県による診断書の認定がなされたという事実を知ったと推測されている12月末から1月初旬の時期に、申立人に新たに診断書を提出しなくてよくなったと通知していたら、外来受診して診断書を書いてもらわずに済んだのかどうか、です。

診断書の取得には1か月程度かかるということを考えると、市が推測していたように、申立人は、1月末までに診断書を間に合わせるために、すでに12月のうちに外来受診して診断書を取得しているか、取得予定であったことが推測されます。この推測が正しければ、12月末から1月初旬に、担当課がたとえ診断書の代用が可能になったと連絡したとしても、間に合わなかったこととなります。申立人が診断書をまだ取得していなかった場合にはじめて、代用可能性の連絡が実際に間に合ったこととなります。

特別児童扶養手当の県による再認定の見込みが確実であると思えば、申立人は、診断書の代用可能性に期待して、担当課からの再認定の申請結果の連絡を待つというのもひとつの選択肢となります。県の再認定が実際になされるならば、障がい児福祉手当の再

認定のためには新たに診断書を提出しなくて済むわけですから、その見込みが大きければ、県の認定結果を待つことが二つの手当の再認定申請者には望ましいことになります。

ただ、県が再認定しないというリスクもありますから、そのときには診断書の代用は認められませんので、新たな診断書を急いで用意する必要があります。それからでは、1月末の提出締切日までに、外来受診して診断書を間に合わせるのが難しい場合もあり、手当の支給が遅れる可能性も出てきますが、障がい児福祉手当の再認定申請者はそのリスクを引き受ける必要があるということになります。

3 再発防止のための今後の対応について

それでは、今回のようなケースの再発防止のためにはどうしたらよいのでしょうか。

今回のケースでは、10月末までに再認定のための診断書が提出されていれば、当然に診断書は二通必要だったのですが、1月末までに提出するという手続へと変更されたために、時期的にみて特別児童扶養手当の診断書で代用できる可能性が出てきたことがわかります。

実際に代用するためには、県が特別児童養護手当の受給を認定することが必須条件でしたので、診断書が代用できることが確定的になったのは、12月下旬から1月初旬にかけての時期であると推測されています。それにもかかわらず、提出期限の直前に申立人からの提出確認の電話のときにはじめて診断書の提出は必要ないと言われたのですから、申立人が、なぜ早く教えてくれなかったのかと思ったとしても無理はないものと思います。申立人が担当課の説明に納得できなかった理由は二つあると思います。一つは、診断書の代用可能性についての説明が申請時になされていなかったこと、もう一つは、診断書の代用可能性がわかった時点で連絡がなかったこと、です。

もちろん、市の回答にあったように、12月末から1月初旬にかけて診断書の代用可能性が確定したときには、すでに申立人は、外来で再度受診して障がい児福祉手当用の診断書を用意していたことが十分に考えられます。もしも、その代用可能性がわかった時点で連絡されていれば、たとえ障がい児福祉手当用に外来受診し診断書を取得していたとしても、仕方ないことと受けとめたものと思います。その時点で連絡が間に合っていた場合には、新たに外来受診して診断書を取得する必要はなかったことになります。

たしかに、手当ごとに再認定の時期が異なっているために、基本的にはそれぞれに診断書を提出していただく必要があるのはよく理解できます。それでも、再認定申請者に負担をかけないためには、複数の手当の再認定申請者にとっては、診断書が代用(省略)できるものはできるだけ代用(省略)できるようになるのが望ましいのは、言うまでもありません。

しかも、再認定申請者が理解できるように、手続き間の調整可能性や診断書の代用可能性についてあらかじめ申請時に説明しておくことは必要なことです。その説明があれば、再認定申請者が自らの責任でリスクも含めて選択することができるようになります。このような手続きの条件については、市の担当課がすでに述べているように、これまで以上に

懇切丁寧な説明が必要だと思いますし、今後の改善の方向は、すでに担当課によって示されています。

- (1) 基本的にはそれぞれの手当ごとに診断書を提出していただく必要があること、
- (2) 診断書の代用(省略)可能性があるものについては、診断書提出依頼の発送前に確認し、通知発送の際に次の説明をすること。

- ① 診断書を省略できる可能性があること。
- ② 診断書の省略の判断は、特別児童扶養手当の診断書の県の認定後になること(通常約2ヶ月後)。
- ③ 診断書の提出が遅れた場合には、定期支給日に間に合わず、支給が遅れる可能性があること。

複数の手当を受けている再認定申請者の確認および診断書が代用(省略)できることの個別的な通知には手続的に手間がかかるものと思いますが、再認定申請者の負担を少しでも軽くするためには、提案されている改善策を実行してほしいと思います。今後、担当課の示された対応策が実行されれば、今回のような事態の再発は防止されるものと思います。

今回の申立人に対しても、事前に診断書の代用可能性について説明しなかったこと、診断書が代用可能になった時点で連絡しなかったことを考えると、担当課として、何らかの態度表明をする必要があるのではないかと思います。今回の申立てが大きな契機になって、二つの手当の再認定申請者に対して、診断書の代用可能性を含めて懇切丁寧な説明に努めると担当課が約束していますので、申立人にも担当課の反省と改善の姿勢を理解していただければ幸いです。

(15) 市道の除草

【苦情申立ての趣旨】

私は、戸島1丁目・7丁目付近の市道を通る。ところが、夏から秋にかけて、その市道は道の両側から雑草が生い茂り歩道を通行することができないほどの状況だった。

そこで、私は、平成23年10月、市の東部土木センターに架電し、市道の歩道上の整備・草刈りを要請した。しかし、その後も雑草の状況に変化はなかった。そのため、同月再度架電したところ、10月末に草刈りが実施されるとの返答を得た。その返答にもかかわらず、11月の時点においても草刈りが実施されていない。かかるいい加減な対応は市民を馬鹿にしており不誠実だ。

【市の回答】

1 事実関係について

事実関係につきましては、苦情申立ての趣旨のとおりです。

申立人から、平成23年10月に草刈りを求められたが実施せず、同月に再度要望の電話があり、その際、申立人に「10月中には草刈りが実施される。」と伝えたにもかかわらず

ず、12月現在に至るまで草刈りが実施されていない理由は以下のとおりです。

10月、申立人からの道路除草の要望を工務課の職員が受けて、維持課の担当職員へ伝えましたが、その担当者がその後の対応をしておりませんでした。

また、「10月中には草刈りが実施される。」と返答した件につきましては、維持課の担当職員が他の現場に対する要望と勘違いしていたことが原因であり、これもご要望内容の確認作業を怠ったことに起因します。

2 今後へ向けた方針

平成23年12月に申立人を訪問し、本件につき対応が悪かったこと及び処理が遅れたこととお詫びした上で、同月に除草作業を実施する予定であることをご説明しました。

今後、本件同様のことが発生しないように、ご要望に対する進捗状況のチェック体制を見直したいと考えています。

【オンブズマンの判断】

申立て内容は、申立人が平成23年10月に市に草刈りを求めたが実施されていなかったために、同月に再度電話で要望したところ、「10月中には草刈りが実施される。」とのことだったのに、12月現在に至るまでまだ草刈りが実施されていないということでした。それに対して、市の回答は、申立人の主張した事実を全面的に認めただけで、草刈りを実施すると言いつつ実施していないのは、維持課の担当職員が他の現場に対する要望と勘違いしていたからであり、その勘違いは申立人のご要望内容の確認作業を怠ったからである、というものでした。

オンブズマンの調査に対して、市はさっそく平成23年12月に申立人を訪問し、本件につき対応が悪かったこと及び処理が遅れたこととお詫びした上で、同月に除草作業を実施する予定であることを説明した、とのことでした。そのとおりに草刈りが実施されるならば、遅ればせながら、申立人のご要望に応じて、草の繁茂によって通行が妨げられている道路が安全に通行できるようになるものと思います。

市民の方々が危険な道路状況を知らせてくれるのは、道路管理者にとってありがたいことです。どんな内部事情があったとしても、知らせてくれた市民の要望に迅速に答えないならば、道路管理者に対する市民の不信感が生まれることとなります。今後、市は、要望に対する進捗状況のチェック体制を見直したいということですから、その見直しを進めていただきたいと思います。

（16）条例検討懇話会の運営方法

【苦情申立ての趣旨】

申立人は、「条例検討懇話会運営要綱」に基づき、熊本市長による委嘱を受けて、条例を制定するにあたり、広く有識者、消費者等から意見を聴くために設置される条例検討懇話会（同要綱第1条）の全8人の委員の1人として同会に参加している。「条例検討懇話会」

(以下、懇話会という。)は、平成23年2月に開催された第3回会議において、当該条例案の検討が不十分であることから、当初予定されていたように第3回目の会議でもって懇話会による条例の最終案をまとめることは難しいため、事務局が再調整し、4月以降に再度会合を開いて当該条例案を検討し確認することにするので一致して終わった。しかしながら、その後事務局から連絡がないまま同年12月になって、申立人からの問い合わせに対して、条例案が同年12月にパブリック・コメントに付されることになったという説明が事務局側により行われた。また事務局側は、平成24年4月から熊本市が「政令指定都市」に移行するに際して、同年3月中に議案を議会にかけて当該条例を成立させ、当該条例の施行は6月を予定したいと話した。懇話会における合意に反して手続が進められたことに対する意義を申立人が唱えたことについては、事務局側で内部の指揮・確認系統が不十分であったという弁明がされた。

こうした行為は信頼関係を損ねる行為であり、懇話会等を設置して条例案を検討する形式がとられる際の一般的な手続の進め方であるとはいえない。なぜ、このような事態に至ったのか理解は困難であり、「条例を制定するに当たり、広く・・・意見を聴く」という外形が整えられようとしただけなのであれば、許容できるものではない。もとより、懇話会が示す意見が何ら事務局側を拘束する性質をもつものではないことを申立人は承知しているが、以下に示すような、それまでの懇話会における検討経過にてらしても、事務局側が誠実に懇話会を運営しようとしたかについて疑問を抱かざるを得ない。時間的制約がある中で、事務局による懇話会の運営方法を問題とするよりも、条例案の検討の議論に集中すべきと申立人は考えていたが、結局「政令指定都市」としての外観を装うことを優先したかのように、こうした事態にいたったことは残念きわまりない。今回の事態が、組織内部の指揮・確認系統が不十分または不明確であることから招かれた部分があるのであれば、外部との信頼関係を損なうことにつながらないようにする体制の構築を求めるものである。

【市の回答】

熊本市においては、条例を制定するに当たり、広く有識者、消費者等から意見を聞くために条例検討懇話会(以下、「懇話会」という)を設置することとなった。懇話会の設置については、条例検討懇話会設置要綱(以下、「要綱」という)を定め、それに基づいて運営してきた。

申立人が主張するように、要綱に基づき、学識経験者(4名)、消費者(2名)、事業者(1名)、公募市民(1名)からなる8名の委員を委嘱し、平成22年8月に第1回目の懇話会、同年10月に第2回目の懇話会、平成23年2月に第3回目の懇話会を開催した。

委員の皆様には、条例を制定するに当たり、広く有識者、消費者等から意見を聴くため意見を求め(要綱第1条)、検討内容については、市で作成する条例素案の参考とすることを考えていた。

この懇話会においては、3回開催を行って、委員から様々な意見をいただいたところで

ある。しかしながら、委員が条例に謳いたいとする思いと、法律や県の条例等の法制上の課題との整合性をとること等に時間を要したため、当初予定していたようには条例素案が出来ない状況であった。

そこで、平成23年2月に懇話会の座長に対して3月中の会議を開催するか等に関してご意見を求めたところ、条例素案が無い状況での開催について、パブリックコメントの前後でそれぞれ2回ほど懇話会を開くことについてのご意見をいただいた。申立人に対しては、同年2月の第3回懇話会の終了後、懇話会は今回で終了させていただくことを説明した。また、委員の任期が同年3月末であることから、同年3月末までに条例素案をまとめることができれば、3月中にあと1回開催できるようなスケジュールを考えさせていただき、4月以降は改めてご報告したい旨の考えを示した。

その後、委員からの意見を広く条例素案の参考とするために内部や法制部門との協議を何度も行ったうえで、市内部で関係各課に対し意見を求める政策調整会議、市として最終的に意見調整を行う経営戦略会議での意見照会、審議等を行ったところ、様々な意見、条例上の問題点等の調整が必要となり、多くの時間を要し、市としての条例素案がまとまったのは、同年12月になってしまった。

当初、懇話会において示したスケジュールでは、平成23年2月に条例を上程することを考えていたが、内部の意思決定に手間取り、平成24年3月議会の上程を踏まえ、平成23年12月から翌年1月まで条例素案に関するパブリックコメントを行うこととなった。委員の皆様へのご報告は、条例素案がまとまった翌日の平成23年12月に行った次第である。

このように、3回にわたる懇話会の意見を条例素案の参考とするため、内部調整に手間取り、その結果スケジュールも大幅に遅れることになってしまった。その間、通常であれば、委員の皆様に進捗状況等の報告をすべきであるところ、十分な説明をしていなかったのは配慮不足であり、お叱りを受けても致し方ないことだと認識している。また、全体スケジュールの提示をせず、唐突に条例素案を提示したことについても、委員に対する配慮がかけ、それまでの信頼関係を損ねる行為であると認識している。

今回の件においては、組織として指揮系統が十分に機能しなかったことに起因するところもあり、また、十分な意見を聞くべき時間を持たなかったことについても大変反省すべきことである。今後は、組織内部における指揮・確認を徹底し、スケジュールに十分な余裕をとる等し、より多くの議論と、各委員との確認、報告等を密に行いながら進めていこうと考えている。

【オンブズマンの判断】

- 1 申立人の上記申立につき、市に対して調査いたしましたところ、上記市の回答のとおり回答がありました。その調査の過程でやり取りした書類は別紙同封の書面のとおりです。

2 以上の事からしますと、申立人ご指摘のとおり的事实が認められ、市としても、この事實は市の失態であり、お叱りを受けても致し方ないことだと認識しており、深くお詫びするところであり、担当課責任者から申立人に対し直接お詫びに伺うとのことでした。市としては、その失態にいたった経緯を反省し、今後、このようなことが起きないように十分注意するとのことでした。

3 たしかに、今回のことは、申立人のご指摘のとおり、市と外部との信頼関係が損なうことになる失態で、市は、今後、体制の構築を含め、各委員との確認、報告を密に行いながら進めていくようにするとのことでした。

貴重なご意見をいただき有り難うございました。

(17) 市営駐輪場の駐車券

【苦情申立ての趣旨】

熊本市営駐輪場の駐車券に誤字があり、守衛も把握しているのに一向に訂正されず不快な思いをしている。

【市の回答】

1 事実関係について。

熊本市自転車駐車場の駐車券中に誤字が記載されていました。駐車券については、駐輪場を管理する指定管理者にて作成し、配布しています。

駐輪場係員は、平成23年8月にバイク駐車券の誤字に気づき、バイク駐車券を修正し交換しました。その際、自転車駐車券を確認したところ、誤字がなかったため、一部のみを確認し交換をしませんでしたが、以前、自転車用駐車券を一部補充した際に誤字があったため、自転車用の一部のみ誤字の駐車券を使用していました。

2 今後の対応について。

11月14日に指定管理者の事務所職員が誤字の駐車券の存在に気づき、駐車券の交換を実施しました。

○駐車券の交換状況

自転車用駐車券を11月17日入場者から修正済みの駐車券を配布、併せて原付バイク駐車券も11月18日入庫者から新しい駐車券に交換し配布しました。

○配布済み駐車券の回収状況

配布済みの誤字記載の駐車券の回収については、駐輪場出場時に利用者から回収しています。

回収できていない駐車券は、駐輪場内に宿泊駐輪している利用者の駐車券のみであり、全てを回収するには、宿泊駐輪をしている利用者が全員出場した時点となるため、あと数日で全ての駐車券を回収できるものと考えています。

指定管理者に対しては、公に配布や掲示を行う文書等についての校正方法の再検討及び

再発防止の徹底を指導するとともに、その他業務全般における管理やチェック体制の再構築を指導しました。

市民からの指摘等についても、丁寧な対応を行い、誤りについては早急に報告や改善を行うよう指導しました。

また、業務全般において誤りや不備等を確認した際には即時対応するよう指導を行いました。

当課内においても、指定管理者同様、職員に対し指導を行うとともに、指定管理者の業務状況の調査やチェック体制を強化し、指定管理者との相互の連絡や報告をこれまで以上に深め、再発防止に努めます。

【オンブズマンの判断】

- 1 あなたの申立てにつき調査しましたところ、ご指摘の事実が認められましたが、市の対応は、第1の「市の回答」のとおりで、誤字のある駐車券については回収し、誤字のない駐車券にするとのことでした。
- 2 したがって、あなたの申立てについては間違いなく改善されるものと判断いたしました。
- 3 貴重なご意見を頂き有難うございました。

（18）水道料金の使用料金

【苦情申立ての趣旨】

熊本市は地下水を利用していると聞いているのに、上下水道料金が大阪府茨木市よりも高いのは納得できない。

【市の回答】

本市の水道水は全量地下水で賄っており、河川水等を利用されております他事業体に比べ、浄水施設が不要であり、清浄な地下水は水道法に基づいた消毒等の処理だけで飲用することができるメリットがあります。

その反面、地下水を水道水として使用する場合は、「多量採取による地盤沈下や水位低下」「地下水汚染」「災害への対応」等を考慮すると、施設を分散して複数所有する必要があり、河川の近くに大規模な浄水施設を1つ設置し運用する事業体に比べ、施設の維持管理費や地下水をくみ上げるための経費が多く必要となる等のデメリットもあります。

そのような中、大阪府茨木市と比較してみますと、1ヶ月の使用水量（口径13耗の場合）が20 m³の場合で約600円、30 m³の場合で約900円、熊本市の水道料金が高くなりますが、逆に161 m³以上使用される大口使用者については、茨木市が高くなる料金体系になっております。これは、大阪府茨木市においては、水道水の大半を大阪広域水道企業団から浄化された水を購入し供給されており、市単独で河川水を水道水として供給するのに比べ「大規模な施設が不要なこと」「広域経営によるコストダウンが図られていること（大阪広域水

道企業団は 32 市 9 町 1 村へ水を供給)」「大口使用者の負担割合を高く設定されていること(累進増性は各事業体で異なります)」等の理由により一般使用者の料金を低く抑えることが出来ているものと推測されます。

なお、本市の水道料金につきましては、平成 4 年に今後の経費を賄える料金水準に改定した以降は、平成 21 年に高齢化社会等を念頭においた 10 m³未満の料金値下げを実施したところです。(平成 22 年 4 月現在の料金水準につきましては、政令市や中核市と比較するとほぼ中間に位置しております。)

また、料金の原価につきましては、水道事業の場合「給水原価(水を作る費用)」と「供給単価(水を売った費用)」という指標で表現しますが、平成 22 年度時点で比較してみますと

熊本市：給水原価 141.13 円/m³、供給単価 165.04 円/m³

茨木市：給水原価 173.15 円/m³、供給単価 163.08 円/m³

となります。

今後とも上下水道局としましては、安全・安心な水道水の安定供給に努めてまいりますので、水道料金につきましてのご理解をお願いいたします。

【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、茨木市と熊本市の給水原価(水を作る費用)と供給単価(水を売った費用)は、平成 22 年度で、それぞれ以下のとおりです。

茨木市の給水原価は 141.13 円/m³

供給単価は 165.04 円/m³

合計 306.17 円/m³

熊本市の給水原価は 173.15 円/m³

供給単価は 163.08 円/m³

合計 336.23 円/m³

熊本市が茨木市より高くなっておりますが、これは熊本市と茨木市の水の確保の手段、方法、その成り立ちの歴史的な背景等がそれぞれ異なっている結果です。

すなわち、熊本市の水道水は全量地下水で賄っており、河川水等を利用している他事業体に比べると、浄水施設が不要であり、清浄な地下水は水道法に基づいた消毒等の処理だけで飲用することができるメリットがあります。しかし、その反面、地下水を水道水として使用する場合は、多量採取による地盤沈下や水位低下、地下水汚染、災害への対応等を考慮すると、施設を分散して複数所有する必要があり、河川の近くに大規模な浄水施設を 1 つ設置して運用する事業体に比べ、施設の維持管理費や地下水を汲み上げるための経費が多く必要となるデメリットもあります。

茨木市は、水道水の大半を大阪広域水道企業団から浄化された水を購入して供給しており、市単独で河川水を水道水として供給するに比べて大規模な施設が不要なこと、広

域経営によるコストダウンが図られること（大阪広域水道企業団は32市9町1村へ水を供給）、大口使用者の負担割合を高く設定していること等の理由により、一般使用者の料金を低く抑えることができているものと思われます。

- 2 以上のように、水道事業体の成り立ちに差異がありますので、そのため料金に差異がありますが、熊本市としても、供給単価は茨木市より低額ですので、それなりの経営努力に努めているところであり、今後とも安全、安心な水道水の安定供給を目指しておりますので、申立人のご理解をいただければ幸いです。

（19）自治会に対する行政指導

【苦情申立ての趣旨】

1 行政指導について

苦情申立人は、地方自治法 260 条の 2 にいう認可地縁団体である〇〇自治会の構成員であるところ、現在、〇〇自治会は認可を取消すべき状態に至っていることから、熊本市はそのような状態を解消するように行政指導するべきである。

2 自治会の各種届の対応について

申立人は、町内自治会長変更届等を熊本市に提出したところ、総会の成否などの有効性が確認できないことを理由に認可できないとの回答を受けた。具体的には、総会の決議事項は、「あらかじめ通知した事項」について行われるところ、本件では「あらかじめ通知した事項」とはいえないということであった。しかし、過去の議事録では、「あらかじめ通知した事項」でないことについても決議しており、その点について、市から疑義を抱かれたり、指導されたことは一切ない。

今回に限って取り扱いが違うことは不満である。

また、窓口においては、明確な対応をするように努めてほしい。

【市の回答】

1 行政指導について

市としては、以下の理由から申立人の主張する行政指導を行うことは適切ではないと考えます。

まず、「地縁団体の認可の取消し」については、地方自治法 260 条の 2 第 2 項に掲げる認可要件のいずれかを欠くこととなったときと定められているところ、本件においては、いずれの要件も欠くにはいたっていないと考えております。そのような要件を充足していない以上認可を取消すことはできませんし、また、認可を取消すことにより、法人格を欠くことになることから、既に登記されている財産の処理に対する地域に混乱を招くことが危惧されます。

加えて、地方自治法による市長が認可した地縁団体は、不動産を取得できる権利能力を得て法人格を有していますが、住民の自発的な意思にもとづく任意団体としての団体自身

の性格等はまったく変わるものでないことや、市町村長は地方自治法260条の2第1項の認可を受けた団体に対して一般的監督権限を有しないものであること等の理由から、自治会の運営方法や会費の使途等への指導についてはできないと考えられます。

もともと、自治会に対する自治振興補助金、防犯灯補助金を交付していることから、本市補助金交付規則に沿い、目的に沿った運用がなされているか等については確認・指導を行っているところですし、地域住民の総意が得られるよう現自治会長へ早急に総会を開催するように指導を行っていくこととしております。

2 自治会の各種届の対応について

市としては、地縁団体制度の概要、申請関係書類作成要領、各種提出書類（例）をまとめた冊子「町内会・自治会の法人化について」を作成し、認可や告示事項変更などの相談に対応するとともに事務執行での参考としているところです。

本件のような認可にあたっては、地方自治法施行規則第18条第1項に規定する認可申請書類、地方自治法第260条の2第2項に規定する認可要件を取りまとめた「地縁団体認可審査表」を用い判断しており、代表者変更の告示事項変更届の際にもこの審査表を参考に代表者、会議に関する事項にて総会における出席者数の確認や規則に沿った総会の招集、議事が行われているか審査しています。

今回は、地方自治法260条の2第10項に基づく認可地縁団体代表者の変更に関する「告示事項変更届」等がなされたため、届出内容を精査したところ、書類の認可ならびに告示はできないと回答しました。

そのように判断をするにいたったのは、以下の理由からです。

まず、「告示事項変更」につきましては、認可地縁団体の事務は、地方自治法260条の16にて、「規約で代表者及びその他の役員に委任したものを除き、すべての総会の決議によって行う。」と規定されておりますが、今回提出された書類や議事録には、まず、6月に総会が開催されたものの、決議までにいたらずに中断し、その後、再開を会長に要請するも実施されないことから、同年7月に会長代行が総会を招集し、緊急動議で出された役員改選において、申立人本人が自治会長として承認・決議され、この総会決議に基づく告示事項変更届出書を提出に来られたものです。しかしながら、内容を精査する必要があることから受理ではなく、まずは内容を確認をさせていただくことを提案いたしましたが、申立人をはじめとした再開承認派は強硬に受理するよう主張され、届出を提出されたものです。そして、7月に議長が再開した総会での決議における申請がなされたものであり、役員を除く議長の選出方法や会長以外が召集した総会の成否をはじめ、自治会長との主張に相違点が多数あり、行政として、事実関係や法的な有効性を明確に確認できないことから認可ならび告示はできないと回答した次第であります。

仮に、総会の開催等が成立していたとしても、認可地縁団体の手続においては、地方自治法第260条の16にて、「規約で代表者及びその他の役員に委任したものを除き、すべ

で総会の決議によって行う」と規定されており、総会の決議事項については、同法第260条の17において、「あらかじめ通知をした事項についてのみ、決議することができる」とされていることから、総会議事録では、会長をはじめとした役員改選等は、「あらかじめ通知をした事項」とされていないため、地方自治法の規定により会長変更の告示はできないものと考えております。

同様に、自治振興補助金交付規則に基づく「町内自治会長変更」についても認められないものと考えます。「規約変更認可」については、〇〇自治会規約に、総会員数の4分の3以上の議決が必要と定めてあり、議事録では、その数に達していないことから、規約変更は認可できないものと考えます。

会長変更等はあらかじめ町内住民に通知され、委任状を提出し全ての権限を委任される会員への周知をなされるべきと考えます。

申立人は、窓口において明確な対応をとってほしいと主張されていますが、市としては、申立人に対しては、総会で法令、規約等に沿って決議されれば告示ができることや自治会長も総会は近いうちに開催すると主張されており、「しっかりと町内の総意を得てほしい」と何度も要請してきたところです。

また、申立人は、総会は年1回しかできないと主張されるので、地方自治法260条の14で「会員の5分の1以上の請求により、代表者は臨時総会を招集しなければならない」と定められており、いつでも開催できるとも説明しています。

また、今後の開催に向けた状況について意見聴取や状況報告の催促を行っているところです。

一方で、現会長に対しても、自治振興補助金が交付できず町内活動に支障や混乱を招く恐れがあることから、できるだけ早く総会を開催するように要請しております。

市としては、上記のとおり、〇〇自治会が認可地縁団体であることから、地方自治法や〇〇自治会規約に沿い、自治会長や自治会役員と位置づける公民館長の選任・承認も自治会総会で諮るべきと双方に指導してきたところであり、明確な対応をとってきたものと考えています。

【オンブズマンの判断】

1 申立人の苦情申立の趣旨は、①〇〇自治会は認可を取消すべき状態に至っていることから、熊本市はそのような状態を解消するように行政指導するべきであるのに、それをしないのは不満である。②町内自治会長変更届等を提出したところ、総会の成否などの有効性が確認できないことを理由に認可できないとの回答を受けたが不満であるというにある。

2 ところで、認可取消については、地方自治法260条の2第14項に定めがあり、「市町村長は、認可地縁団体が第2項各号に掲げる要件のいずれかを欠くこととなったとき、又は不正な手段により第1項の認可を受けたときは、その認可を取消することができる。」と定めており、第2項各号に掲げる要件は、「①その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集

会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っていることと認められること。②その区域が住民にとって客観的に明らかなものとして定められていること。③その区域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができるものとしその相当数の者が現に構成員となっていること。④規約を定めていること。」とされている。

3 そうすると、申立人の述べるところの、会長が財産目録や構成員名簿を閲覧させないとか会長の任期が終了しているとかの諸事情は、認可地縁団体の代表者の義務違反（同法第260条の6）、地縁団体の代表者の欠けた場合（同法260条の9）などと言えるかもしれないが、単なる内部問題（内部対立）であって、〇〇自治会が、上記の要件である、その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っていることと認められること等の①～④の要件を欠くにいたったものとは認定し得ないから、認可取消の要件に該当するものではない。

したがって、市が取消権に基づいて行政指導する段階ではないと思われる。

また、申立人は、一般的な行政指導をしてもらいたい旨の申出も行っているが、自治会は、本来その自治会の自治に任せるために設けられており、地方自治法第260条の2第6項において、「第1項の認可は、当該認可を受けた地縁による団体を、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならない。」としているのだから独立性もあり、地縁による団体に対する公的な関与をできるだけ少なくすることが適当であって、市町村は一般的監督権限を有しないものである（通達 平成3年4月2日）とされていることから、〇〇自治会としても独自・自主的に内部問題を解決するのが相当であり、むしろ行政指導は控えるべきものと思われる。

なお、申立人が主張する財産目録や構成員名簿の閲覧請求権は、司法制度を利用することで、その行使は可能である。

4 また、申立人は、町内自治会長変更届等を市が認可しないことに不満を述べているが、これらの変更届に関する決議をなした総会において、総会の中断、議長の再会した総会、総会の決議事項の通知漏れ事項に対する決議等に、いわゆる形式的な手続の瑕疵が見られるために、その瑕疵にも拘らず決議は実質的に有効かどうかを判断しなければならないところ、市は判断機関ではないため、実質的な判断はできないことから、市が認可できないのである。

したがって、申立人は、前会長がその地位を失い、新会長がその地位に着いたかどうかなどについては実質的に判断を得ることを必要とし、この判断を得たならば、市も申立人の「告示変更事項届」等を受理し、認可及び告示がなされることになる。なお、この実質的判断を取得するには、地位確認請求として司法制度を利用することで可能である。

5 申立人と会長との間の紛争は、内部的な問題であるから、双方の話し合いで解決するこ

とも可能と思われるところ、双方が代理弁護士を立てて自主的に解決を図ろうとしていることが窺われ、まさに自主・自立的に解決を模索しているもので、そうすることで〇〇自治会の独立性も保たれると思われまます。

（２０）土地区画整理に伴う移転補償

【苦情申立ての趣旨】

申立人は、土地区画整理事業の区域内に店を営んでいたところ、市の移転補償に応じたが、その補償額について不満がある。

市の提示した補償額は、店を営んでいくにあたって不可欠である「のれん」等について考慮されていないか、または、著しく低く見積もっているために、代替地で営業を続けることができず、自己所有の住宅地に移転せざるをえなくなったものである。

また、周辺地で買収に応じた他の者との補償額に著しく開きがあり、不公平感を抱くことを禁じえない。

市としては、このような点に考慮して移転補償を進めるべきである。

【市の回答】

申立人の主張に対しては以下のように回答します。

まず、申立人が所有する建物に対して行ったのは、「用地買収」ではなく、土地区画整理法に基づく「移転補償」であります。

ここで、「用地買収」とは、公共事業を進めるにあたり土地を取得することをいいます。

これに対し、「移転補償」とは、土地収用法や土地区画整理法などの法律に基づいて収用または使用される土地にある物件を移転するために必要な補償（損失補償）を行うことをいいます。

「移転補償」については、移転等に伴い所有者等に損失を与えた場合には、「通常生ずべき損失」を補償することとなっており（土地区画整理法第78条）、同法を受けて、熊本市において「損失補償基準」及び「補償基準細則」を制定し、それをもとに補償額について算定しております。

補償額の算定にあたっては、担当者に裁量は認められておらず、上記基準並びに、補償単価等がわかる「損失補償基準標準書」を参考にして行っております。したがって、補償額については、諸条件を総合的に勘案し算定された額が導き出されることになっております。

申立人が主張している「営業補償額」については、損失補償基準第18条（営業休止の補償）及び同細則第12条に基づき算定を行っており、この際にも損失補償基準標準書を参考にし、営業補償額を算出しております。申立人が主張する「のれん」については、営業を「廃止」する場合には考慮することとなっておりますが、営業を「休止」する場合には、いわゆる「のれん」については考慮することができないこととなっております。

損失補償においては、公平の観点から、客観的な基準に基づき補償額を算定することに

なっていますから、現在、熊本市が利用している上記基準によりますと、今回の申立人のケースは、営業を「休止」するものでありますから、「のれん」については考慮することができないものであります。

また、周辺地で損失補償の対象となった方との間で補償額が申立人と比べて開きがあるということですが、「移転補償」においては、上記基準により客観的に算出したものであります。したがって、客観的に適正な額を算定したものであり、公平の理念に反するようなものではないと考えております。

なお、申立人と周辺地における補償額に開きがあると感じられた要因として、申立人に対する補償額については、土地価格については補償額に考慮されていませんが、周辺地で先行売買に応じられた方については、土地価格についても考慮されることになるので、そのような方と比較なされた場合に補償額に開きがあるものと感じられたのかもしれませんが。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨は、2点に集約されると思います。第一点は、申立人は、土地区画整理事業において移転補償に応じたものの、市の提示した移転補償額が低く見積られているために、換地で店を続けることができず、自己所有の住宅地に店を移転せざるを得なかったことに不満であること、第二点は、申立人の店舗の補償額が周辺地の店舗のそれと比較して著しく低いことに不公平感を抱かざるを得ないことです。

第一点についての市の回答はつぎのようなものでした。申立人の所有する建物に対して行われたのは用地買収ではなく、土地区画整理法に基づく移転補償ですから、移転等に伴い所有者等に損失を与えた場合に「通常生ずべき損失」を補償することになっている、熊本市では土地区画整理法に基づいて制定された「損失補償基準」（以下損失補償基準という。）およびその「補償基準細則」、さらに「損失補償基準標準書」（地価等がわかる客観的基準）を参考にして補償額が算定されている、したがって、補償額については、担当者に裁量が認められるようなものではない、というものでした。

申立人が主張している営業補償費については、損失補償基準第18条（営業休止の補償）および補償基準細則第12条に基づいて算定されており、「のれん」については、営業の「廃止」の場合には考慮されるが、営業「休止」の場合には考慮されないことになっている、ということでした。申立人の場合には営業は「休止」されるだけですから、「のれん」という信用の価値は補償されないこととなります。

第二点については、補償額は上記の基準を算定根拠にして客観的に算出されたものだから、公平の理念に反することはない、というのが市の回答でした。申立人の補償額には土地価格は含まれていない、周辺地で先行買収に応じた方の場合には土地価格も考慮されているから、そのような方と比較して申立人の評価額との間に大きな開きがあると感じられたのかもしれない、というのが市の推測でした。

以上の申立てとそれに対する市の回答をもとに、オンブズマンはつぎのように考えます。

第一点については、補償額は客観的な基準に基づいて算定されているのかどうか問題となります。申立人は、換地で店の営業を続けることができるだけの移転補償費が得られなかったので、自己所有の住宅地に店舗を移さざるをえなかったことを大変不満に思っておられることはわかりました。移転補償費がもう少し得られておれば店舗を構えることができたという思いが強いことがわかります。

移転補償費は、市の回答にあるように、損失補償基準、補償基準細則、および標準書に基づいて算定されているものと推測されます。申立人の移転補償は、建築物移転料（解体費を含む）、工作物移転料、動産移転料、移転雑費補償金、営業補償金、仮住居補償金を合計したものとして算定されていますが、損失補償基準細則には建築物の移転工法や機械設備の標準耐用年数についても別表に詳細な規定があり、担当者の裁量による算定にならないように、可能な限り定型化・標準化されていることがわかります。

申立人がとくに不満を持っておられる営業補償金、とりわけ「のれん」と呼ばれる営業権については、損失補償基準第20条にありますように、「営業廃止」の場合に補償されることになっています。申立人の場合には、自己所有の土地で営業を続けられますので、「営業休止」の補償になることがわかります。

申立人にとっては、店舗を構えた営業そのものの価値と信用の全体が「のれん」であると考えておられるものと思います。長い間に培ってこられた店舗への深い愛着を断つのは断腸の思いではなかったかと推測します。しかしながら、そのような精神的な価値は、現行の基準では営業補償の範囲には含まれていません。そのことは、現在の基準からすれば、やむをえないものと思わざるをえません。というのも、そのような精神的な価値は人によって異なりますので、それが失われる価値を客観的に評価することはほとんど不可能であるばかりでなく、それを補償の範囲に組み入れますと、移転補償費は膨大になり、土地区画整理事業自体を推進することが難しくならざるをえません。

申立人の移転補償額について、正確な記録に基づいて算定のし直しが行われていますので、新たに算定された移転補償額の妥当性を疑うに足る確かな根拠を見出すことはできませんでした。

第二点についても、市の回答にありますように、周辺の店舗との補償額の違いは、それぞれの店舗の特性に応じて移転補償額が算定されていることを疑う根拠を見出すことはできませんでした。補償額の大きな開きは、おそらく用地買収の金額が加わっているかどうかによるのではないかと推測されますし、移転補償だけとりましても、個別的な店舗と営業の状況に即して、損失補償基準、補償基準細則および標準書に基づいて公平に扱われていることを疑う根拠を示すことは難しいと言わざるを得ません。

申立人は、地区が発展していくことを期待して土地区画整理事業に協力されましたが、それによって、店の営業を自分の代で住宅地に移転せざるをえなかったことを現在も無念に思い、心を痛めておられることはよくわかりました。地区において申立人の期待される

ようなまちづくりがこれから進展するのを見届けられることによって、申立人の無念さが少しでも和らぐことを祈念しています。

(21) 里道の整備

【苦情申立ての趣旨】

用水路の水が里道に浸食したため、里道がほとんど消滅し、申立人の畑を侵食し始めています。

侵食は今でも進んでおり、通行上危険が発生している状態です。市に打診して現場確認してもらい、通行人の安全確保のため速やかな暫定修復依頼をお願いしましたが、すぐには無理だと言われましたので、申立人側で暫定修理をして良いか確認をとったところ了承を得られたので、修理を進めています。

しかしながら、素人が修理するので、もしも人身事故などが発生したときの責任の所在が明確ではなく気になります。

なお、市として通行危険の立て看板を設置していただくことに関しては了承をえることができました。

速やかにこのような現状を改善すべく里道の復元をお願いします。

【市の回答】

申立人が指摘された里道は旧富合町にある里道であります。熊本市合併前の旧富合町では、水路及び道路についての整備がほとんどなされておらず、未整備の箇所が広範囲に存在していた状況です。熊本市と旧富合町の合併後、富合地域の各地区から水路及び道路を整備してほしい旨の要望が多数あげられたため、これを受けて、市としては、それらの整備を進めていっているところです。しかしながら、それらの要望のすべてを解消できていないのが実情であります。里道及び水路の整備にあたっては、整備箇所が多数存在することから、危険性、緊急性及び重要性等を総合的に判断し、優先度の高いものから整備を進めていっているところです。

申立人が指摘した里道部分については、通行上危険であることから、市としても修復する必要性を認識しております。もっとも、里道の崩落を抜本的に解決するためには、申立人が主張するように里道の修復ではなく、侵食の原因となっている水路の整備が必要となってきます。

この水路工事を行うためには、まず里道と隣接地の境界を確定する必要があります。しかし、里道と隣接している申立人の土地については、市と申立人との間で境界につき見解に差異が生じており、隣接地も筆界未定の状況であります。

以上の理由から、市としては現段階ですぐに工事にとりかかることができません。

そこで、里道修復までの暫定的な措置として事故等が発生しないように里道の出入り口に看板等を設置し、注意喚起と安全対策に努めているところです。

今後、市としては、まず測量作業を行い、現地に国土調査による境界を復元し、関係者全員で境界を確認し確定することとしています。

もっとも、境界が確定できない場合には、工事をする事ができないこととなります。

なお、申立人が暫定的に修理を行っている部分において、事故が起きた場合の責任の所在につき、申立人が責任を負うのではないかと心配されているようですが、当該土地部分については、市で管理しており、対応についても市で行っていくこととしています。

【オンブズマンの判断】

申立の内容は、2点あります。第一点は、用水路の水が里道を浸食しはじめているために、里道が通行上危険な状態になっているので、市の了承を得て申立人の側で修復を進めているものの、この場所で人身事故が発生したときの責任の所在を明確にしてほしいということ、第二点はこの状態を改善するために里道を復元してほしいということ、です。

第一点に関する市の回答は、里道と水路については市が管理しているので、事故が起これば市が自らの責任で対応する、ということでした。それに、里道修復までの暫定措置として、申立人の要望に応じて、通行上の注意喚起のための立て看板が里道の出入りに設置されました。

第二点については、旧富合町の市への合併後に予算枠を獲得して水路と里道の整備を始めているが、各地区からの要望が多いので、危険性・緊急性・重要性を総合的に判断しながら優先度の高いものから整備を進めている、というのが市の回答でした。さらに、里道と接している申立人の土地については、市と申立人との間で境界について見解の違いがあり、隣接地も筆界未定の状況にあるために、水路の整備のためには、まず里道と隣接地との境界を確定する必要がある、それ故に現段階ではすぐには工事に取りかかれない、という回答でした。

以上の申立ての内容と市の回答をふまえて、オンブズマンはつぎのように判断します。

第一点については、申立人による暫定修理の箇所でも事故が生じた場合には、市が責任をもって対応するという回答が得られました。それに加えて、事故等が発生しないように里道の出入りに「路肩注意」の看板も設置されましたので、申立人のご心配は、少しは緩和されたものと推測します。

第二点については、申し立てられている箇所における水路整備と里道修復をすぐにはできない理由が二つ挙げられています。ひとつは里道と申立人の土地との境界確定がなされていないこと、もうひとつは水路整備と里道修復には予算がかかるから整備箇所には優先順位を付けざるを得ないことです。そこで市はまず測量作業を行って、関係者全員で境界を確認して、境界確定をする予定であるといわれていますので、できるだけ速やかに測量業務の予算化が望まれます。この境界確認ができれば、つぎの課題が里道の崩落の原因となっている水路整備のための予算の確保ということになります。水路と道路を整備してほしいという各地区からの要望に対応しきれていない状況にあることを考えると、各地区の

危険性・緊急性・重要性を総合的に考慮して、今回申し立てられた里道をすぐには整備できないと市が判断しているのはやむをえないものと思います。しかし申し立てられている里道が水路によってかなり浸食されているのは事実ですし、市も里道部分は危険な状態にあって修復の必要性を認識しているのですから、申し立てられた水路整備と里道修復をできるだけ速やかに今後の市の整備計画の中に組み入れることが望まれます。

（２２）介護保険料の算定方法

【苦情申立ての趣旨】

介護保険料の賦課決定にあたって、少額所得者に対する逆進性の排除がなされていない。具体的には、年金収入額と保険料負担率の割合は、収入金額が多い者ほど、保険料の負担率は低くなっており、収入金額が少ない者ほど、保険料の負担率の割合が高くなっている。上記のように公平性が保たれておらず、平等の原則に反するものであるから、そのような状態は是正されるべきである。

また、熊本市介護保険料決定通知書兼特別徴収開始通知書に記載されている説明書は小さな文字で記載されている上、その内容が難解であることから、もう少しわかりやすい表現を用いるか、または、わかり易い解説を加えるべきである。

さらに、窓口においてこのようなことに対する説明を求めても、市の職員から十分な説明や回答がなされないため、窓口においてしっかりとわかりやすい説明がなされるように徹底すべきである。

【市の回答】

（１）介護保険料賦課に逆進性があり、平等原則違反であるというご指摘に対しては、以下の高裁判決（平成18年7月20日大阪高裁判決）があります。

【以下同判決中「当裁判所の判断」から抜粋】

（前略）介護保険事業に要する費用は、国、都道府県、市町村の負担のほか、原則としてすべての被保険者の納付する保険料によって賄われている。これは、介護保険制度が、国民の共同連帯の理念に基づき設けられた制度であり、高齢者が共通に有する将来の介護リスクに備えて、被保険者から保険料を徴収し、その対価として保険給付を行う社会保険制度であるからであり、保険料と保険給付との対価性ないし対応関係及び被保険者はひとしく保険給付を受けうる機械的利益を有することを考慮すれば、原則としてすべての被保険者から保険料を徴収することが合理的であるという応益負担の考え方を基礎としていることによる。

ただ、介護保険制度が一定年齢に達した者をすべて被保険者とする強制加入の社会保険であることや、相互扶助・社会福祉の理念からすれば、被保険者の所得状況を一切考慮せず、一律に定額の保険料を徴収することは、一部の被保険者に過度の負担を負わせることになり相当でないため、介護保険制度では、応能負担の理念をも取り入れ、被保険者の所

得に応じた保険料区分を設けている。

(中略) 保険料の設定に当たり応益負担を原則とするか、応能負担を原則とするかは立法裁量の問題であるところ、現行の保険料の5段階設定で、保険給付のすべてが保険料で賄われるのであれば、その5段階設定は非常に問題があるというべきであるが、前記の介護保険制度の趣旨や内容、特に、介護保険では、利用者負担(原則としてサービスに要した費用の1割)を除いた額が保険給付され、給付費の50パーセントが公費で賄われること、そして公費は応能負担によるものといえることに照らすと、介護保険における保険料の5段階設定が、実質的、全体的にみて、応益負担の原則、応能負担の原則のどちらをより重視しているか一概に断定しがたいところであって、裁量権の逸脱又は濫用があるとは決していえない。

【引用終】

以上のように、介護保険制度は「応能負担の原則」だけではなく、「応益負担の原則」にも基づいた制度であるものと評価すべきであるものと考えます。ここで、要介護状態になるリスクは個人の所得状況と必ずしも相関しないこと、介護保険サービスは所得ではなく、個人の心身の状況に応じて給付されるものであることを鑑みれば、介護保険料負担が所得と比例しないことが、平等原則に違反するとは言えないものと考えます。

(2) また、介護保険決定通知書の説明書きについては、紙面の都合上必要最小限のものとなっています。このことから、別途説明書きのチラシ等を同封し、できるだけわかりやすい説明を行うようにしています。

(3) 窓口における対応としては、個々の対応について説明不足がないように、しっかりとした課内研修等を行い、今後とも丁寧に分かりやすく説明するように心がけます。

【オンブズマンの判断】

(1) 介護を必要とする高齢者の増加と介護内容の重度化、長期化が進んでおりますが、これまで介護の担い手であった同居の家族(世帯)の高齢化や核家族化で同居者が減るなどしているため、これまでのように家族(世帯)で介護を行うことが困難になってきております。

介護保険制度は、この高齢介護の問題を、その家族(世帯)だけではなく、国民の皆で支える制度にし、それに要する費用を高齢者自身にも現役世代にも、すべての人に負担しあってもらい介護に必要なサービスを提供しようとするものです。

(2) そして、介護保険料と保険給付(サービスの提供)とが対価関係になっていることを考えますと、保険料は、そのサービスを受ける利益を有する者に平等に負担してもらう応益負担の原則を適用して一律定額の負担をしていただくということが考えられます。

しかし、介護保険制度が一定年齢に達した人をすべて強制加入させる仕組みであることや、相互扶助・社会福祉の理念からすれば、その人の負担能力を考慮して、応能負担の原則を取り入れ、収入や所得に応じた保険料区分を設けることが相当と考えられます。

それゆえ、現行制度においては、応益負担の原則や応能負担の原則を踏まえて10段階の保険料区分を設けております。

(3) ところで、申立人のご指摘のとおり、上記保険料区分には逆進性が見られ、これは応益負担の現われと思われませんが、介護保険では利用者負担（原則としてサービスに要した費用の1割）を除いた額が保険給付され、その給付の50%が公費でまかなわれております。そして、その公費は応能負担による税金として徴収されているものと言えますので、保険料負担には、それなりに応能負担が働いており、ご指摘の逆進性が見られても、保険料支払者が受ける利益（応益）である介護サービスを考えますと、公平に反して不当だとまでは言えないのではないかと判断しております。

(4) また、ご指摘の保険料算定の段階4と段階5の点ですが、当人の収入や所得に関係なく、世帯に市町村税の課税者がいるかいないかで分けられています。夫が課税なので、同一世帯の市町村税非課税の妻は第5段階になりますから、妻の収入が増えた訳でもないのに負担増になるのは、結局、夫一人の収入で家計を支えている世帯の負担感が大きくなると思われます。

これは、高齢者介護というものは、もともと家族（世帯）で負担するものだから、介護サービスの利益は家族（世帯）として受けていると考えられることになり、世帯という利用単位を重視して世帯単位で保険料を負担することにしよう（世帯賦課方式）という考えに基づくものと思われまます。

そして、家族（世帯）の誰かに負担能力の高い人がいれば、世帯全体としての応能負担力が増加すると考えられますので、このような徴収方式を取っているものと思われまます。

(5) 以上の次第で、介護保険制度の制度趣旨や、世帯を基準に応益負担の原則及び応能負担の原則を考慮しますと、現行の徴収方式はやむを得ないところと思っております。

なお、介護保険料賦課に逆進性があり、平等原則違反であるというご指摘に係る裁判例として、大阪高裁平成18年7月20日判決がありますので、ご参考までに添付いたしました。

(23) 下水道事業受益者負担金の減免

【苦情申立ての趣旨】

本校は、学校教育法124条に基づく専修学校であるところ、上下水道局から「下水道事業受益者負担金更正決定通知書」が送付されてきた。「下水道事業受益者負担金減免基準」（熊本都市計画下水道事業受益者負担に関する条例施行規定）によれば、学校教育法1条に該当するものは減免対象になるのに対し、学校教育法124条に該当する専修学校等は減免対象外となっている。

専修学校の公共性に鑑みれば、1条校と124条校の「差別待遇」は不当・不合理なものであり（登録免許税、不動産取得税、固定資産税については専修学校は非課税である）、

「下水道事業受益者負担金減免基準」（熊本都市計画下水道事業受益者負担に関する条例施行規程 別表第2）の改正をしてほしい。

仮に、そのような区別に合理性があるとするならば、その理由・根拠を示してほしい。

【市の回答】

熊本都市計画下水道事業受益者負担金（以下、「負担金」という）は、下水道が整備された区域の土地の所有者を受益者として、下水道事業の建設費の一部を一度限り負担していただく制度であり、都市計画法第75条の規定に基づき負担金を徴収することに関し、熊本都市計画下水道事業受益者負担に関する条例（以下、「条例」という）が制定され、条例の施行に関し必要な事項は熊本都市計画下水道事業受益者負担に関する条例施行規程（以下、「規程」という）で定めています。

また、負担金の減免については、昭和40年3月17日付建設省都市局長通知【国有地等に対する下水道事業の受益者負担金の取扱について】（以下、都市局長通知という）に基づき、条例第8条及び規程第13条第2項の規程別表第2「下水道事業受益者負担金減免基準」（以下、「減免基準」という）に従い、その適否を決定しています。

そのため、私立学校法第3条に規定する学校法人が設置するものについては、学校教育法第1条に規定する学校の用地（居住の用に供する建物の敷地部分を除く）を減免の対象としており、専修学校用地は減免の対象としていません。

学校教育法第124条に規定する専修学校は、同法第1条に掲げるもの以外の教育施設として規定されており、申立人が主張されます公共性に関しては異論の余地はございませんが、減免基準は、より公共性の高い学校教育法第1条に規定する学校の用地に限定したものです。

今後、本市におきましては、関係法令の改正及び国等からの技術的助言等があれば、減免基準の改正の検討は行ってまいります。

【オンブズマンの判断】

- 1 申立人の申立のとおり、熊本市においては、「熊本都市計画下水道事業受益者負担に関する条例」及び「熊本都市計画下水道事業受益者負担に関する条例施行規程」の減免基準にもとづき、学校教育法第1条に規定する学校（1条校）で、私立学校法第3条に定める学校法人が設置するものに係る用地について下水道事業受益者負担につき減免措置を行なっていますが、学校教育法第124条に規定する専修学校（124条校）に対しては減免措置を行なっていません。

なお、熊本市がこのような減免基準の規定をしたのは、昭和40年3月17日付建設省都市局長通知「国有地等に対する下水道事業の受益者負担金の取扱について」（都市局長通知）を参考にしたもので、都市局長通知は別紙（資料1）のとおりです。

- 2 下水道事業の受益者負担金は、下水道が整備された区域の土地の所有者が、その事業によって著しく利益を受けるので、その受益者に下水道事業の建設費の一部を負担して

もらう制度です（都市計画法第75条第1項）。

その制度の中で負担金の減免措置があるのは、下水道整備による利益が広く不特定多数の者の利益に還元されている場合もあるから、その様な面を考慮して、受益者の負担金を、利益が還元されている広い全体の利益の負担で支えあうようにしよう、すなわち受益者の負担金を公共性を考慮して減免しようと考えたことによるものです（都市計画法第75条第2項）。

しかし、他方、減免措置を取ることは、その分を税金で負担することになりますから、結局、事業区域外の一般市民の負担に帰することになりますので、受益者と他の一般市民との不平等感を生じさせ、あるいは財政難を助長するようなことがあってはならず、どこまで一般市民の理解を得られるかを考慮する必要があります。そのため、減免措置をどこまで広げるかは施策の問題となり、市民の理解の下に制定される条例等の定めによることとなります。もっとも、そこに不公平、不合理な差別があってはならないことは勿論です。

- 3 ところで、上記減免基準は、1条校と124条校とを比較して、教育を受ける者の年齢や人数、修学年限、授業時数、学校用地の広さ、負担額の多寡、当該教育の義務性など総合的見地から、1条校に124条校よりも高い公共性を認め、まず1条校に減免措置をとったものと思います。124条校の専修学校の公共性も高いのですが、1条校が還元している利益の広がりや考慮すれば、1条校に減免措置を与えることの方が、より公共性に合致すると判断し、市民の理解を考慮して、現行における減免措置は1条校に止め、このような減免措置を行なっているものと思われます。

本来は受益者が負担すべき負担金を市民の税金で肩代りすることになり、それだけ市の財政支出が増すこととなりますので、減免措置の望ましい施策として、どこまでを選択するかは各自治体にまかされていると思います。したがって、1条校と124条校とでは、その受益の広がりや差があると判断して、1条校に止めたことも不合理、不当とは言えないと判断いたします。

別紙（資料2）のとおり、負担金制度を有している13政令指定都市中、4都市が専修学校に対し減免措置を取っておりますが、各自治体の施策の相違ということになります。

なお、不動産取得税、登録免許税、固定資産税の税金の非課税は、一般財源の確保を目的とする税の減免措置ですから、受益者という考え方はなく、本来受益者の負担となる負担金を他の市民に肩代わりさせるというものではありませんので、本件受益者負担の減免措置とは性質が異なり、同一には論じ得ないと考えます。

（24）保育園の待機児童対策

【苦情申立ての趣旨】

申立人は熊本市の東部地区に在住していますが、娘を保育園に入園させたいと考えています。しかし、東部地区は子育て世帯が多いにもかかわらず、幼稚園・保育園の施設数が充分でなく、待機児童がいっぱいに入園させることができません。

また、娘が身体的な障害をかかえていることも入園しにくくなっている理由ではないかと考えています。

そのような状況の中で、国が「新子育てシステム」を検討しているという報道を知りました。

市としては、以上のことを踏まえて、就学前に子供を受け入れる施設を増やすべきあり、義務教育ではなくても通える環境を整えるべきだと思います。

【市の回答】

保育園に入所できない児童が多く存在する状況から、市では5年ごとに保育所整備計画を策定し、保育所に入所を希望されるすべての児童を受け入れることができるよう入所定員の拡大に取り組んでいます。平成21年度から25年度の第2期計画においては、新設も含めた440名の定員増の計画に対し、2ヶ年早く960名の定員増を行いました。

しかし、それを上回るペースで入所希望者が増えているため、本年度新たに保育所ニーズ調査を行い、その結果に基づき、平成24年度から28年度までに1,370名の定員増を行う新たな保育所整備計画を策定し、さらなる施設整備を進めているところです。

なお、幼稚園の状況は、市立幼稚園については新設及び定員増の予定は無く、私立幼稚園は県で認可等を行っているため、新設及び定員増については把握できていません。

次に「身体的な障がいや理由に保育所に入所しにくいのではないかとのお考えについてお答えします。保育園は「保育に欠ける」お子さんをお預かりする施設ですので、基本的に障がいの有無は入所の判断に関係しません。市としては、障がいがあっても保育に欠けるお子さんであれば積極的な受け入れが必要と考え、保育士の加配やそのための補助金の交付を行うとともに、市の子ども発達支援センターによる各保育園への専門的な助言・指導や、障がい児保育研修会の定期的な開催を通して、保育士・幼稚園教諭のスキルアップを図っています。さらに、平成26年度からは基幹型児童デイサービスセンターを新設し、障がい児保育の専門性を高めるため実践的研修や巡回指導を行っていくこととしています。ただし、保育所や幼稚園は療育施設ではないため、他の児童と一緒に保育を行う統合保育が原則となりますので、重度の障がいや看護師などの付き添いが必要な児童など、専門性や施設・設備の面から、入所困難な場合もあり得ますことはご理解ください。

なお、「子ども・子育て新システム」については、新制度が導入されれば就学前児童の保育のあり方が大きく変わり、将来的には待機児童の解消につながることを期待されますが、現時点では国において検討段階であり、制度の詳細が未定ですので、早めの情報収集に努めているところです。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨は、娘を保育園に入れたいが、申立人の住んでいる東部地区には待機児童が多くて、娘を入園させることができない、娘には身体的障害があるためにますます入園が難しい、就学前に子どもを受け入れる施設を増やしてほしい、というものです。

それに対する市の回答は、第二次熊本市保育所整備計画の前倒し実施に続き、平成24年度から平成28年度までの5年間に1370人の定員増を行う新たな「第三次保育所整備計画」を策定し、さらに施設整備を進めている、子どもが保育園に入園できるかどうかの判断には障がいの有無は関係しない、というものでした。

以上のような申立ての内容とそれに対する市の回答をふまえて、第一に、東部地区における保育所の整備計画について、第二に、身体的な障がいのある子どもの保育園への受け入れ可能性について、考えることにします。

1 東部地区における保育所の整備計画について

東部地区は子育て世帯が多いにもかかわらず、保育所が少ないので、待機児童が多くて入園させることができないというのが申立ての内容でしたが、平成24年度から平成28年度までの「第三次熊本市保育所整備計画」によれば、東部地区は保育サービスの新たな整備が特に必要と認められる4エリアのひとつとなっており、整備の目標は210人で、5年間に新設1件、増改築・増築又は分園は2～3件というのが整備計画の具体的な内容でした。

第二次保育所整備計画でも、東部地区は保育所受け入れ枠拡大のために最も重点的に整備された地区で、平成21年度から25年度までに300人の定員増が計画されていましたが、すでに平成23年度までに前倒しで370人の定員増が実施されています。待機児童が多いことに早急に対応しようという市の熱意がこの前倒し実施にうかがわれます。その結果、東部地区には現在35の保育所があります。それでもまだ満たされない保育需要を充足するための第三次保育所整備計画でも、東部地区は重点的に整備されるエリアになっています。第二次整備計画と同様に、第三次整備計画も前倒しで実施されて、切実な保育需要に応えられるようになることを望みます。

なお、東部地区で幼稚園・保育園が増える予定はないと言われたというのが申立人の主張でしたが、思い当たる職員がいなかったというのが市の回答でした。市立幼稚園の新設および定員増の予定がないという市の説明が、保育園を増やす予定がないというように受けとめられたのではないかと推測されます。

2 身体的な障がいのある子どもの保育園への受け入れについて

身体的な障がいを理由に保育所に入所しにくいのではないかと申立人が考えているのに対して、市の回答は、保育園は保育の欠けたお子さんをお預かりする施設だから、基本的に障害の有無は入所の判断に関係しない、というものでした。しかも、障がいがあっても、保育に欠けるお子さんであれば積極的に受け入れる必要があると考えて、補助金の交付、市の子ども発達支援センターによる各保育園への専門的な助言・指導、障がい児保育研修

会の定期的な開催など、障がい児保育を積極的に支援している、という回答でもありました。

障がい児保育の目的と対象はつぎのように定められています。「障害児保育事業実施要綱」の第 1 条によれば、「障害児保育」は、「保育に欠ける軽度及び中度の心身に障害のある幼児を保育所に入所させ、一般の幼児とともに集団保育することによって健全な社会性、情緒等の発達の促進を図るなど適切な早期指導を実施し、当該障害児の福祉の増進を図ることを目的とする」ものです。同第 2 条によれば、この「障害児保育」の対象になるのは、「集団保育になじむことが可能でかつ通園可能な」児童とされています。

このような目的と対象により、他の児童と一緒に保育を行う統合保育が原則とされていますので、重度の障がい看護士などの付き添いが必要な児童の場合には、専門性や施設・設備の面から入所困難な場合もありうるとされています。確かに、心身に障がいのある児童が、集団保育になじむのかどうか、通園可能かどうか、一般児と障害児の集団保育に適切に実施できる範囲内の人数に含まれるのかどうか、など、入園に際して検討されることになるものと思います。最終的には、特定のお子さんを特定の保育園が受け入れることができるかどうかは、その保育園の保育状況に照らして判断されざるを得ないものと思います。

申立人が障がい児保育を利用できるためには、東部地区に障がい児を受け入れる保育所が増加することが必要です。公私立保育所障がい児保育事業実施状況によれば、障がい児保育事業を実施している保育所数は増加してきているのがわかります。市全体では、平成 18 年度には、中度 49 人、軽度 112 人、合計 161 人でしたが、平成 22 年度には、中度 70 人、軽度 214 人、合計 284 人ですから、合計人数はこの 5 年間におよそ 1.8 倍になっています。東部地区のみの人数は出されていないので、不明です。

障がい児保育を担うためには、便所等の設備、障がい児の特性に応じて必要な遊具や訓練器具等を設ける必要がありますし、保育所長は、「入所の事故防止及び安全確保のために管理に万全を期するもの」とされていますし、「障害児保育に当たる保育士は、適宜必要な研修を受ける等、研鑽に努めなければならない」ことになっていますので、障がい児保育事業を拡大するためには、保育園が障がい児を受け入れるための体制を整備することが必要になります。市はそのための支援事業を積極的に推進していることがわかります。

このように、市は、障がい児保育を積極的に支援する事業を進めていますが、各保育園が障がい児をどの程度受け入れることができるかは、各保育園の整備状況によりますから、各保育園に直接問い合せてみなければわからないというのが現在の状況です。

お子さんを保育園に入れたい親が、各保育園に直接問い合わせる前に、各保育園の空き定員についての情報を知ることができる中間的な仕組みが作れないものかと思います。各保育園から保育幼稚園課に受け入れ可能な定員を知らせる仕組みを設けることができれば、お子さんを保育園に入れたい親は、保育幼稚園課に問い合せて空き定員のある保育園を知

り、そこに直接問い合せればよいことになります。

申立人の望む障がい児保育が可能になるように、東部地区でも、市の積極的な支援事業を活用して、障がい児保育を担う保育園がさらに整備されて、受け入れ枠が増えることを願っています。

（２５）市職員の懲戒処分

【苦情申立ての趣旨】

熊本市で、新規採用職員が出張所職員２名に１００万円以上の昼食代をたかられ、運転中に車のヘッドレストを叩かれるという事件があった。これは明らかに刑事事件であり、市は告発すべきだ。

【オンブズマンの判断】

１ あなたの申し立てられた上記苦情については、他の市民の方々からも同様の申立てがなされております。

この度の不祥事は、所属長以下１３人ほどの職員で仕事をしている出先機関において２年半にわたり上司２人が新規採用職員として配属された若手職員に対し正座をさせて説教するとか食事をおごらせるとかして、自分より弱い立場にいる者をいじめるというパワーハラスメントを繰り返し、同職員に２ヵ月間の静養を必要とするほどの精神的苦痛を与えたというものです。他の職員も正座など目撃していたのに止めることも人事担当に報告することもしなかったというのですから、市の発表を受けて、市民は、市組織の不健全さ、市職員の資質の悪さに驚き呆れ、極めて深刻な問題と受け止めております。

ところで、熊本市オンブズマン条例第１５条（２）では、苦情の申立てに係る事実について、当該申立てを行ったものが自身の利害を有しないときには当該申立てはオンブズマンの調査対象外とされておりますので、あなたの申立ては調査対象外となりますが、同条例第７条第２項ではオンブズマンが取り上げて調査できるとの定めもありますので、本件不祥事の重大さから、あなたの申立てを踏まえて調査をいたしました。

２ 市においても、本件不祥事は、市全体の根深い問題と認識し、今回発覚した出先機関だけに起きた特殊な事件とは限らず、他の部署でも存在している可能性があるかと判断し、局ごとに幹部職員を集めて、その存否の確認・防止に向けた対策を協議しました。

また、熊本市では昨年末に職員の不祥事防止についてコンプライアンス担当監（桑原隆 広島立大学教授）制度を設けてありましたので、担当監においても、本件不祥事は熊本市役所における悪しき体質、不健全な風土、これまでの宿痾の現われであり、根深い重大な問題と受け止め、このような不祥事の撲滅と再発防止を全庁挙げて取り組み、市の信頼回復を図ることに全力をあげることになりました。具体的には、まず、採用５年以内の若手職員全員を対象にアンケートを実施し、そのアンケートにより職員がパワハラやセクハラなどで悩みや相談事を抱えていないかを直接把握し、速やかな解決につなげ、入庁間もな

い新鮮な目で職場の感想をあげてもらい市組織の改革に活かすとともに、相談体制を強化し、コンプライアンス担当監に直接相談できる窓口を設けます。その後、さらに対象範囲を広げてアンケート等を実施して、あらゆる面での不祥事を摘出し、また、このようなパワハラを生む悪しき体質が内部だけでなく、おごり高ぶった傲慢な態度として市民に対しても向けられているのではないかも十分に検討します。このようにして、単に関係職員の処分に終わらせず、どんなに痛みが伴おうとも本件不祥事の原因を徹底的に究明して検証し、市役所全体の教訓として共有し、人事面の工夫、研修制度の見直し、倫理観の涵養など組織として環境づくりをしていくことにし、市民に信頼される組織となるための課題解決に努めております。

3 本件不祥事に関する処分は、職員2人（係長49歳、技術参事47歳）については信用失墜行為を行ったとして停職6月に、所属長は3月の減給10分の1、課長補佐2名は戒告に、それぞれ処せられております。また、市は、職員2人に対し引き続き指導を行いますが、改善が見られない場合には分限免職処分も考えています。処分が軽すぎるとの意見もあり、市においても懲戒免職処分を検討しました。しかし、懲戒免職処分とするためには、それなりの違法性の高さを関係者の協力を得るなどして立証しなければなりません。その協力確保ができませんでした。したがって、懲戒免職処分は困難となったものです。この協力が得られないことも、本件不祥事の根の深さと、その広がりを見ざるを得ず、遺憾なことです。

4 告発については、外国におけるオンブズマン制度の発達の原型として公務員の犯罪行為について告発をすることを任務としていたこともあったようですが、市の現行オンブズマン制度は、行政監察ないし行政上の苦情処理と類似した機能を有するものとして構築されており、告発を念頭においておりません。また、告発は誰でも出来ますが、恐喝罪や傷害罪としての犯罪立証は手元証拠では難しいと判断しております。

5 以上の次第で、あなたの申立ては当然のことであり、市としてもコンプライアンス担当監を中心に市役所全体で不祥事の撲滅、防止に努め、体質の改善を真摯に図っていることが認められますが、市の改革には、市民の強い後押しが必要ですので、今後とも、よろしく願い申し上げます。

（26）「こうのとりのゆりかご」の運用

【苦情申立ての趣旨】

赤ちゃんポストは以下の問題点を有しているため、再検討する必要がある。

- ① 無記名無届（親と赤ちゃん）の赤ちゃんを預かることに対する問題
- ② 赤ちゃんから満18歳まで公費を使うことに対する問題
- ③ 満18歳以降から成人になって社会で生活していく場合の社会とのかかわりによる問題

④ 人権に関する問題

⑤ 養育費に対する公費助成支援の方法

【オンブズマンの判断】

あなたの申立ての趣旨は、「このとりのゆりかご」（赤ちゃんポスト）制度の再検討を求めると考えられますが、もう少し具体的に申立て内容についての検討結果を申し述べたいと思います。

なお、あなたは「赤ちゃんポスト」と表現されましたが、ここでは正式名称である「このとりのゆりかご」を用いることにして、以下ではそれを「ゆりかご」と略記します。

あなたは、具体的には、「ゆりかご」には以下のような問題があると申し立てられました。すなわち、①無記名無届の赤ちゃんを預かること。②親のわからない子どもに、満18歳まで公費を使うこと、③その子どもを、満18歳になれば何の援助もなしに社会に投げ出すことになること、④親を知りえないまま育てることは、生まれながらの差別扱いをすることであり、これは人権にかかわること、⑤公費による援助の方法として、熊本県外から預けられた子どもに熊本の公費を使うこと、の諸点です。これらの問題点を改善するために「ゆりかご」制度を再検討すべきだというのが、あなたの申立てのご趣旨でした。

さらに、あなたは、面談のなかでは、匿名で子どもを預かることは親の子捨てを助長することになる、しかも、これに公費を使うことは、親の捨て子の奨励になる、と主張されました。他方では18歳で児童養護施設から子どもを社会に投げ出すことに反対され、援助するなら就職まで援助すべきだと述べられました。「ゆりかご」があるのは熊本だけで、これが増えていかないのは、「ゆりかご」に問題があるからではないかとも言われました。

あなたは、子どもにとっていかに親が大事であるかという視点から、匿名で受け入れると親のない子どもをつくることになる、親を知らない子どもの将来は大変厳しいものになる、と心配されていましたし、現在の日本社会では子どもの育ち方に心配があると考えておられることもわかりました。そのご心配が、公費で援助するのならば、親の名前を明らかにさせたいと、18歳で社会に投げ出さずにその子が就職できるまで援助すべきではないかというお考えにも現われているものと思います。

申立てと面談の内容が以上のようなものだとしますと、あなたの申立ての趣旨は、「ゆりかご」制度が匿名で子どもを預けることを許容していること、匿名で預けられた子どもの養育に公費を使っていることを批判し、「ゆりかご」制度そのものの再検討を求めると考えられます。児童福祉制度が18歳までしか子どもを世話しないことに対するご批判も、制度の改善を求めると思われます。

以上のような内容の申立てを、オンブズマンとしてどのように受けとめるべきかを考えました。オンブズマン制度はオンブズマン条例にしたがって運用されていますが、オンブズマン条例第15条第2号に、「苦情の申立てに係る事実について、当該申立てを行ったものが自身の利害を有しないとき」とあります。納税者として市政一般に苦言を呈したいと

申し出た場合は、申立てにかかる事実と申立人自身の利害とは直接の関連がない事項であると考えられています。このような事項まで扱いますと、オンブズマンの本来の趣旨を超えてしまうこととなりますので、調査しないことになっています。あなたの申立ての内容は、「ゆりかご」制度そのものの再検討を求めるものですから、オンブズマン条例第15条第2号に該当しますので、調査しない事項にあたります。どうか、このオンブズマン制度の趣旨をご理解いただきたいと思います。

制度や政策一般についてのご意見、あるいは公費の使い方についてのご意見は、熊本市の広聴課に申し出ていただければ幸いです。

なお、あなたの申立ての内容については、平成23年度のオンブズマン活動報告書に記載して広く市民と行政にお伝えする予定です。

(補足)

なお、「ゆりかご」についてのあなたのお考えについてオンブズマンとしての意見を少し述べさせていただきます。

あなたが再検討を求めておられる匿名性の問題は、「ゆりかご」設置構想が出された当初から「ゆりかご」への反対論の最も大きな論拠になっていました。私は、母親が思いがけない妊娠・出産で切羽詰まって子捨て、子殺しをしてしまっている事件が続いている現実を考えますと、匿名性が担保されているから「ゆりかご」に子どもが預けられることによって、母親と子どものいのちが守られていることを、緊急避難的な事実として認める必要があると思っています。「ゆりかご」に預ける前に相談をしてほしいという願いから24時間の受け入れ体制と相談体制を敷いている慈恵病院と、預けられた子どもが棄児として届けられる熊本南警察署・熊本市役所・県中央児童相談所との連携によってはじめて「ゆりかご」は運用されています。慈恵病院で預けられた赤ちゃんは慈恵病院での健康チェックののち、児童相談所を経て乳児院で最長2歳まで過ごし、里親・養子縁組・特別養子縁組によって親になる人がいればまことに幸いです。そうでなければ、児童養護施設で18歳まで育てられて、社会に巣立っていくことになっています。このように、慈恵病院と市・県との連携によってはじめて、預けられた子どもは育てられていくことになります。

慈恵病院では、現在、「ゆりかご」の扉の横にインターホンがあり、「いま、赤ちゃんを預けようとするお母さんへ チャイムを鳴らす勇気を、ダイヤルを回す勇気を」と明記され、さらに「扉を開ける前に、右壁側のインターホンを鳴らして相談してください」と表示され、その場でも直接相談できるように配慮されています。壁面には県・市・慈恵病院の3つの相談窓口の電話番号を記載した名刺サイズのカードが置かれています。

また、慈恵病院の平成21年の1月下旬以降のホームページには、「私たちの『このとりのゆりかご』は、正しくは『新生児相談室』という相談業務が本来の業務です」とあります。さらに「私どもに課せられた義務は『赤ちゃんの安全に責任をもつこと』であって、赤ちゃんを預かったとしたら、規則によって、熊本県南警察署、熊本県児童相談所、さら

には熊本市にそれぞれ通報することになります」と明記されています。相談を受けたら専門の相談員がお母さんと一緒になって何が一番いいのか、どうすれば問題が解決するのか、どんな方法があるのか、さまざまな考えの下、結論を出すお手伝いをすることができます。例えば、里親制度、養子縁組、特別養子縁組などなどいろいろな選択肢が導き出されると思います」とも書かれています。ホームページの末尾は、「私たちの『このとりのゆりかご』は、決して赤ちゃんを預かることが目的ではなく、いろいろな相談を受け一緒になって考え、そして解決を見つける『新生児相談室』であることを充分にご理解いただきたいと思えます」と締めくくられています。

ここには、「匿名で子どもを預かる」とは書かれていません。「悩みに悩みぬいたお母さん」が、「最終手段として『自分が産んだ赤ちゃんの尊い命は救われる』という切ない気持ち」で「ゆりかご」に預けておられるのに応えて、「預かった赤ちゃんの安全には万全の体制で臨んでいる」ことが書かれています。その思いは、「ゆりかご」の24時間の受け入れ体制と相談体制が設けられていることに現われています。

このように、現在は「ゆりかご」と相談業務は一体的に運用されています。その努力の結果だと思いますが、「ゆりかご」事例の全体の7割強は面談と繰り返しの相談の中で結果的に名前を含め親の状況があきらかになっていることが、検証会議の最終報告で明らかにされています。現在では「ゆりかご」の運用では極力「匿名性」を排除する工夫がなされていることがわかります。「匿名性」は預ける親にとっては利益になりますが、子どもの将来にとっては不利益になるという二面性をもっていますから、子どもの最善の利益を守るという視点から考えると、「匿名性」は子どもの出自を知る権利を失わせるという問題があります。慈恵病院だけでなく、熊本市も、「ゆりかご」に預ける前に相談をしてくれるように、24時間の相談体制を敷くというおそらく自治体では初めての試みがなされています。

もうひとつ注目されるのは、最終的に匿名で預かってくれる病院であることが相談者の信頼を得たことが、「ゆりかご」の設置に伴って全国から慈恵病院に深刻な相談が多数寄せられるようになった事実にも現われています。「ゆりかご」が病院に設置されていることによって、深刻な相談に緊急に対応して、母親も赤ちゃんも助かったケースが少なくないことが推測されます。現在の公的な児童相談体制では対応できていないニーズがあることも「ゆりかご」の設置によって明らかになったともいえます。

あなたは「ゆりかご」に預けられた子を親のない子と言われ、親のない子の将来がどんなものになるかを大変憂えておられました。「ゆりかご」に預けられた子どもがどのように幸せに育っていくのかが何よりも大切な課題です。慈恵病院の理事長は、赤ちゃんはできるだけ早い時期に里親や養親に育てられることが望ましいと考えておられますが、日本では里親も少ないし養子をとる親も少ないという現実をあなたも問題にしておられました。

望まない妊娠から子捨てや子殺しや育児放棄が行われている現実を考えますと、孤立状況にある母親をどのように支援していくかは、日本全国どこにおいても大きな課題なので

はないでしょうか。その意味では、「ゆりかご」の設置と運用をめぐる慈恵病院と熊本市・熊本県との連携は、望まない妊娠から出産・育児で追い込まれている母親を支援する全国に先駆けた民間と行政の連携の試みであると思います。

「ゆりかご」については、「匿名性」の問題をはじめ、現在も賛否をめぐる議論と設置後の検証が続けられています。あなたもこの議論に加わって今回の申し立てをされたことと思います。すでに熊本県立大学が開催したシンポジウムの記録が、熊本県立大学編著『「このとりのゆりかご」を見つめて』（熊日新書、2009）として出版されていますし、このとりのゆりかご検証会議の最終報告『「このとりのゆりかご」が問いかけるもの』（明石書店、2010）が「いのちのあり方と子どもの権利」という副題を付して出版されました。私たちは、この検証会議の最終報告によってはじめて「ゆりかご」の運用状況も預けられたケースの分析も詳しく知ることができました。

できるかぎり親子が切れないように、子どもを匿名で預ける前に相談してくれるように懸命の努力が続けられていますし、匿名でも子どものいのちを助けてもらえるという母親の信頼感からか、慈恵病院には多数の深刻な相談が寄せられていることがわかります。県や市の相談体制も充実させる努力が続けられていますが、どうしても行政に相談しにくいところがあることが、多数の深刻な相談が慈恵病院に来ていることからもうかがえます。直ちに出産になるような逼迫した相談にも病院であるがゆえに対応できたこともわかりません。

全国各地から母親が子どもをかかえて熊本まで来ることはその子どものいのちを危険にさらすことになるケースがあったこともわかります。預けられた子どもの親元が判明した場合には、その子どもは親元である他県の児童相談所に移されていることもわかりました。

「ゆりかご」に子どもを預けた母親等は全国各地から来ていたことからすれば、それぞれの地域の民間病院や自治体で何らかの対応の必要があることが推測されます。まずは、妊娠・出産・育児に悩んでいる母親が安心して相談できる窓口を設け、その母親に親身になって向き合える専門の相談員が対応できる体制が民間病院または自治体に設けられることが望まれます。

あなたは、匿名で預かる子どもの養育に公費を使うことを批判されていますが、現在でも、捨て子があれば、児童相談所に通報され、まずは乳児院ないし児童養護施設に受け入れられて公費で育てられ、場合によって里親制度、養子縁組または特別養子縁組により親によって育てられることとなります。「ゆりかご」に匿名で預けられた子どもも、制度的には「棄児」として慈恵病院から通報される点は同じですが、慈恵病院が子どもを預かることによって、子どものいのちが安全に守られること、および母親の刑事責任（保護責任者遺棄罪）が問われないことは、捨て子の場合とは決定的な違いです。

「ゆりかご」を緊急避難的に必要としている現実を直視することが、「ゆりかご」を必要としない社会にするためにどうしたらよいかを現実的に考える大きな手がかりになると思

います。母親だけに妊娠・出産・育児を押し付けている父親の責任もまたあらためて問われているものと思います。このような問題を考えるための貴重な資料を提供してくれるのが、熊本県の検証会議の最終報告であり、熊本県立大学主催のシンポジウムの記録です。これからもこのような問題についての議論が重ねられていくものと思いますので、あなたのご意見もそうした議論のなかで受けとめさせていただきたいと思います。

このたびは「ゆりかご」についてお申立ていただき、ありがとうございました。

(27) 障害者手帳の申請

【苦情申立ての趣旨】

申立人は、平成23年7月に、熊本市役所に対して、「障害者手帳」及び「年金」の申請を行った。市から、通常の処理期間は3ヶ月程度と聞いていたが、いまだに市から何ら返答がない。早く処理を行ってほしい。

【オンブズマンの判断】

あなたが申し立てられた上記苦情申立てについて調査したところ、あなたの苦情申立ては、「正当な理由がないと認められるとき」（オンブズマン条例15条(4)）に該当することが判明いたしましたので、調査を中止することになりました。

すなわち、あなたの苦情申立ての趣旨は「障害者手帳」及び「年金」の申請を行ったところ、いまだに市から何ら返答がないということでした。しかしながら、市の担当部署である障がい保健福祉課を調査したところ、障がい保健福祉課の窓口では、あなたからの申請は受けがなされていないということでした。

本件のように、苦情申立ての趣旨の前提となる事実関係が存在しないような場合は、「正当な理由がないと認められるとき」に該当します。したがって、あなたの苦情申立てについては、調査を中止することとなりました。