

平成 25 年度からの継続分
市の業務に不備がなかった事例（全文）

～ 目 次 ～

(1) 地盤沈下と固定資産税の賦課	2
(2) A 会館の使用拒否	9
(3) 市の防火水槽設置で出た廃土に関する対応	13
(4) 境界確定と建築基準法上の道路後退	15
(5) 道路状空地への駐車容認	23
(6) 圃場整備事業での換地手続き	26
(7) 市バス乗車中の事故への対応	36
(8) 市立幼稚園の閉園	41

※ 個人情報の観点から、一部の文言や図などは公表しておりません。

(1) 地盤沈下と固定資産税の賦課

【苦情申立ての趣旨】

熊本県の道路工事によって、自宅の地盤が沈みだし、住めなくなったため、住居を移転せざるを得なくなった。これまで住んでいた自宅の地盤は現在もなお沈下し続けており、住宅を建てられるような状態ではなく、不動産価値がまったくない状態と言える。それにもかかわらず、熊本市は固定資産税を一方的に賦課し続けている。

平成25年6月には、税金の滞納があるとして差押えをするとの通知が届いたため、これまでのことを話して、現状について見てもらったが、「そのような話をされても・・・関係ない」とのことであった。

また、平成26年1月にも、税務の担当課の職員と話しをしたが、そのときの対応は、上から目線で高圧的なものであった。

地域密着型だとか、地元貢献だとか、立派なことばかり並び立てているが、実際は、行政権力を振りかざすばかりである。こちらの言い分はまったく聞こうとはしない。そもそも、これまで住んでいた自宅に住めなくなったのは、行政の行いに起因するものである。

これまで住んでいた自宅の土地について、固定資産税を賦課することには納得がいかないし、また、市の高圧的な対応についても納得がいかない。

【市からの回答】

市としては、申立人が主張されている地盤沈下が起きているのかどうか、それが熊本県の道路工事によるものかどうかは判断できません。

当該土地に対する課税については、当該土地に建っている家屋での生活において何らかの支障が生じているとしましても、所要の補正を最大限考慮しつつ評価基準に基づいて評価することが適正であり、現状において宅地としての利用実態が認められる以上、宅地として評価し課税しています。

なお、申立人への説明につきましては、地方税法における固定資産税上の取扱いを繰り返し説明することになりますことから、結果として申立人の主張を否定することとなり、「高圧的な対応」との誤解を与えてしまったものと考えております。

今後は、ご指摘の対応につきまして真摯に受け止め、これまで以上にわかりやすく丁寧な説明を心掛け、誤解が生じることがないように対応してまいりたいと存じます。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨からすれば、論点はふたつあります。ひとつは、熊本県の道路工事によって地盤沈下している土地に対してどのように固定資産税を賦課するのが妥当なのか、もうひとつは、申立人に対する市職員の対応にどのような問題があったのか、です。

1 地盤沈下している土地に対する固定資産税のあり方について

(1) 県の道路工事に伴う地盤沈下をめぐって

申立人にお話をうかがうと、そもそも地盤の弱いところに県が農免道路を通したこと自体に対しても、この道路工事を請け負っていた建設会社が申立人の了解もなく庭の大木を伐採して庭に埋められた切り株が腐食して空洞ができて地盤沈下していることに対しても、さらには、この道路を通行する自動車の振動によって今なお地盤沈下が続いていることに対して県が責任ある対応をしないことに対しても、申立人がやり場のない怒りを持ち続けておられることがうかがわれます。しかしながら、オンブズマンの調査対象は市の職員の行為に限られますので、県による道路建設や業者の建設工事そのものも、道路建設工事に起因する地盤沈下等に対する県の補償やその後の県との補償交渉も、オンブズマンの調査対象外とせざるを得ません。この点は申立人にご理解いただきたいと思います。

今回の申立ての趣旨は、これまでの地盤沈下のために家屋が損害を受けたために住み続けることができなくなったばかりか、今なお地盤沈下し続けているために新築することもできない土地に、市が一方的に固定資産税を賦課しているのは納得できない、ということです。この申立ては市の職務にかかわることですから、オンブズマンの調査対象になります。

(2) 課税対象とされている土地に関するこれまでの経過と現況について

① 申立人と市の対立点

申立人の主張によれば、県が8年前に行った農免道路工事によって宅地が地盤沈下して自宅が損害を受けたために、県によって家屋の損害に対する補償がなされていますが、そのときに家屋の修理をお願いした大工さんから、損害がひどくて修理は困難と言われただけでなく、その家屋を解体すれば、居住できないことを証明する証拠がなくなるからその家屋を残しておくように忠告された、ということです。そこで、申立人は、建物の倒壊を防ぐために建設工事用の金属棒で玄関横の柱を補強したうえで、この家屋を残したまま、隣接地に住居を新築されたということです。そして、残されたままの家屋の敷地は今なお地盤沈下し続けているということです。現在もなお居住しがたい状態にあるにもかかわらず、その家屋には、申立人の子ご家族がお住まいになっているということです。

このような事情を踏まえて、今なお地盤沈下を余儀なくされている無価値な土地に固定資産税を賦課すること自体が納得できないというのが申立人の主張です。申立人には、申立人の家屋がこんな状態になったのは県の道路工事で地盤沈下が始まったからであって、申立人には何の落度もないのに、一方的な不利益を引き受けなければならないのは納得できないのだと推測されます。平成25年6月には市からの税金の滞納があるとして差押えの通知が届いたことが、固定資産税の課税そのものに納得できない申立人の思いを強めたことが推測されます。

しかしながら、課税する立場からみれば、申立人の土地の現況、すなわち、この土地が宅地としての利用実態をもっているかどうかを最も重要になります。この土地の資産価値を損なわせる事情がどうであれ、宅地として評価される土地を非課税にすることはできないというのが市の回答です。この回答は、土地の現況を重視した考え方です。

以上のように、申立人の主張と市の立場は相容れないものです。申立人は、県の道路工事に伴う地盤沈下のために自宅に住めなくなっただけでなく建て替えることもできなくなったという意味で無価値にされた土地は非課税にすべきだと主張されているのに対して、市は、申立人の土地に家屋がある以上、その土地は宅地として課税されるのは当然のことであって、非課税にすることはできないという立場です。申立人は自分の所有する土地が資産価値を失ったことを重視しておられるのに対して、市は今なおその土地が宅地としての利用実態を持っていることを重視しています。

両者の対立には全く調整の余地はないのかどうか問題になります。

申立人の土地の現況ないし利用実態をどのように評価すべきかに関わることで、申立人の土地の現況に至るまでの経過は、この土地に課税する際には全く考慮される必要がないのかどうか問題になり得ると思います。より具体的には、県の道路工事に伴う地盤沈下によって申立人の土地上の家屋に住めなくなった場合に、その土地について固定資産税の減免が認められる余地はないのかどうかです。市の主張するように、宅地としての利用実態がある以上、その土地を非課税にすることはできないのは当然です。しかし県の道路工事による地盤沈下によって土地の利用価値が低減したことが確認され得るならば、固定資産税の一部減免の可能性について検討する余地はあるのではないかと思います。

② 申立人の土地に対する固定資産税が減免される可能性について

地方税法第 367 条（固定資産税の減免条項）を受けて定められている熊本市税条例第 50 条によれば、固定資産税の減免が認められるためには二つの要件を充たす必要があります。

ひとつの要件は、減免の事由があることです。県の道路工事に伴う地盤沈下による土地の利用価値の低減という申立人の主張される事情は、減免の事由に当たるのかどうか問題になります。

熊本市税条例第 50 条によれば、減免事由は、四つ掲げられています。すなわち、(a) 貧困により生活のため公私の扶助を受ける者の所有する固定資産、(b) 公益のため直接専用する固定資産、(c) 市の全部又は一部にわたる災害又は天候の不順により、著しく価値を減じた固定資産、(d) 前各号に定めるもののほか、市長が特に必要と認める固定資産、です。

(c)にいう「災害」とは、「震災、風水害、落雷、火災その他これらに類する災害」のことですから、道路工事に伴う局所的な地盤沈下がこれらの「災害」に類するものと解釈することができるかどうか問題になります。そのように解釈することが難しければ、(d)に該当すると解釈することができないかどうかを検討する余地があります。

市の説明によれば、固定資産税の減免は、徴収猶予や納期限の延長等によっても納税が困難であると認められるような担税力の薄弱な者等に対する救済措置として設けられているということですが、この趣旨が妥当するのはおもに(a)です。(b)の趣旨もちがいますし、(c)の趣旨は、おもに固定資産の価値低下に対する配慮にあると解釈できるのではないかと思います。(c)を受けた熊本市税条例施行規則第6条(3)にも、災害を受けた土地と家屋について、損害の程度に応じた減免の割合が定められていることが考慮されるべきです。すなわち、土地については、被害面積が土地面積に占める割合によって減免の割合が違いますし、家屋については、全壊・流出・埋没等により家屋の原形をとどめないか復旧不能の場合は全額免除ですが、主要構造部分が著しく損傷し大修理を必要とする場合、屋根、内壁、外壁、建具等に損傷を受け、居住又は使用目的を著しく損じた場合、下壁、畳等に損傷を受け修理または取替えを必要とする場合では、一部減免の割合が違います。このように、(c)は土地又は家屋が災害によって受けた損害の程度に応じてそれらの資産価値が損なわれている場合を配慮したものと解釈するのが常識的だと思います。(d)は、(a)～(c)のいずれにも該当しないが、減免が適切と思われる場合を広く含むことができる事由です。

もうひとつの要件は、減免の手続きを踏む必要があることです。

土地、家屋、償却財産については、毎年1月1日現在で課税され、当該年度の課税額が決定して納税通知書が納税義務者に送付されてきますが、減免を申請する人は、各納期限前の7日までに、申請書に減免を受けようとする事由を証明する書類を添付して、市長に提出する必要があります。その添付された書類によってその事由が認められるならば、税額の全部又は一部が免除されることとなります。

今回のケースについては、申立人は減免の申請手続きをされていませんので、もともと減免の可能性を検討する必要はなかったし、検討されてもいないと推測されます。現時点では、市は申立人が主張する地盤沈下が起こっているかどうか、その原因が県の道路工事によるものかどうかは判断できないとみています。そのような判断を可能にする資料が示されていないから、当然といえば当然です。仮に県の道路工事によって地盤沈下が起こっていると判断されたとしても、その土地の宅地としての利用実態があるのは市の述べるとおりですから、その土地を非課税にすること、全額免除にするのは無理です。しかしながら、固定資産税の一部免除を検討する余地はあり得るのではないかと思います。

もしも申立人が市にその減免を求めたいのであれば、ご自分の主張を裏付ける書類を添付して、減免の申請手続きをされる必要があります。

(3) 申立人の土地に対する固定資産税の評価額について

申立人の土地の固定資産税を非課税にすることはできないという市の回答は妥当だと思いますが、その土地に対する固定資産税の具体的な評価額が妥当であるかどうかはそれ自体問題になります。

申立人の土地上の家屋そのものにはすでに固定資産税は賦課されていません。その家屋の課税標準額が低いために免点（未課税）となっているからです。それゆえに、問題になるのは、このような土地に対して固定資産税はどのように課税されるのが妥当なのかにあります。

申立人の土地・建物に対する課税評価についての市の説明によれば、申立人が非課税にすべきと申し立てておられる土地の固定資産税額は年間で約〇〇円です。

申立人の土地は小規模住宅用地の特例制度の適用を受けているために、その課税評価額は、実際の評価額のおおむね 1/6 となっています。これによって税額が大幅に減額されています。さらに、申立人の土地は道路よりも高い位置にあるので、この土地には道路高差補正が適用されることにより、減価補正されているということです。その結果、申立人の土地に対する固定資産税額は、約〇〇円という低い金額になっているものと思います。

市の回答を見るかぎり、現在のところ、今なお地盤沈下し続けているという申立人の土地に関する特殊事情は、土地に対する固定資産税の評価額には全く反映されていません。現時点では申立人による減免申請手続きがなされていませんから、このことは当然のことです。

申し立てられた土地上の家屋の損害状況を外部から観察する限り、家屋の傾きは地盤沈下によるものと推測されますし、今なお地盤沈下し続けていることが確かであるならば、その土地の利用価値も資産価値も低減していると言えるはずですが。そうであれば、その土地に宅地としての利用実態はあっても、宅地としての利用価値が低減していると認めて、固定資産税の一部減免が認められる余地はあるのではないかと、少なくとも、現在の固定資産税額約〇〇円を一部減免する可能性を検討する余地はあるのではないかと、思います。

もちろん、実際に一部減免が認められるかどうかは、申立人が減免の申請手続きをされた場合に、市が熊本市税条例第 50 条に定められている (c)ないし (d)の減免事由をどれだけ広く解釈するか、および、(c)ないし (d)の減免事由に該当することを申立人がどこまで証明できるか、にかかっています。

なお、固定資産税の減免とは別のことですが、申立人の主張に従えば、地盤沈下に対する県との補償交渉の余地が残されているように思います。道路を通すのに不向き

な土地に農免道路を通したために、道路沿いの宅地は車の通行に伴う振動で今も地盤沈下し続けているということですから、それが確認できれば、その道路を管理している県との補償交渉の余地があるのではないかと推測されます。しかしこの補償問題はオンブズマンの調査対象外になります。

2 市職員の対応にどのような問題があったのか。

(1) 市職員は高圧的であるという申立人の批判について

税務を担当する職員の対応について、申立人は、行政権力を振りかざすばかりで、住民の声には耳を貸さず、確認もせず、年寄りや住民を圧迫していると主張しておられます。申立人は、行政権力(市職員)から強迫されているとすら主張しておられることから見ると、行政に対する申立人の憤りの深さを思わずにはおれません。

平成 25 年 6 月に、土地についての固定資産税の滞納による差押えの通知が来たために、申立人は、これまでの事情を話して現状を見てもらったが、そのときに、市職員が、自分たちは徴収するだけで、「そんな話しをされても・・・関係ない」と発言したと証言しておられます。申立人はこのような職員の対応を「高圧的な対応」と批判しておられます。

市の回答によれば、申立人には地方税法における固定資産税の取扱いを繰り返し説明することになるから、結果として申立人の主張を否定することになり、「高圧的な対応」との誤解を与えてしまったというのが市の説明です。そして、今後は申立人の批判を真摯に受け止めて、これまで以上にわかりやすく丁寧な説明を心がけ、誤解が生じることがないように対応したいと、市は回答しています。おそらく、市職員には、申立人に対して、市の回答にあるような誠実な対応をしていただくほかないものと思います。

(2) 市と申立人の立場の違いの不可避性と調整の可能性

申立人と市職員の間には、土地を評価する立場の違いがあります。いずれの立場も当然に成り立ちますから、この立場の違いは不可避であると言わざるを得ません。市が約束している誠実な対応を心がけても、申立人の理解が得られるとは限らないとすれば、それは市職員と申立人の間では、同じ土地を評価する立場の基本的な違いが避けられないからだと思われれます。

申立人にとっては、自分の土地と家屋は、長い間住み続けてきた愛着のある生活の場そのものだったはずです。その家屋が県の道路工事に伴う地盤沈下によって修理できないほど傾いても、今なお地盤沈下し続けているために建て替えることもできなければ、その土地の宅地としての利用価値は損なわれてしまったと思えるのは理解できます。安心して住み続けてこられた場所だった土地と家屋が、その道路工事によって損なわれてしまったことは、申立人にとってはあまりにも自明な体験の事実だろうと

思います。したがって、秘書課の職員に対しても、現場を見に来ようとしてもしない対応が納得できないという申立人の思いは、まず自分の家屋の現状を見れば自分の話が本当だとわかるはずだ、地盤沈下によって家屋が傾いたことは工事用の金属棒の支えを見れば一目瞭然ではないかという思いからきているものと理解できます。

それに対して、課税を担当する職員の職務は、土地の現況を課税評価の対象にすることです。宅地としての利用実態がある以上、宅地としての資産価値があるものとして課税しなければ、職員に負託されている課税の公平性の実現は損なわれることになります。

申立人にとって重要なのはその土地の利用価値であるのに対して、市職員にとって重要なのは、固定資産税を賦課するためのその土地の宅地としての資産価値です。申立人と市職員のこのような立場の違いはなくなることはありませんから、このような立場の違いは申立人にもご理解いただくほかありません。

しかし両者の立場の違いを制度的に調整する余地は設けられています。市職員の立場から見ても、社会的に見ても、災害等によって土地の利用価値が損なわれた場合には、その土地に賦課される固定資産税を減免しなければ、かえって実質的に不公平になるからです。そのような場合に活用され得るのが固定資産税の減免制度です。

もしも申立人が固定資産税の減免申請をお考えになるのならば、その手続きについて市職員に説明を求めることができます。申立人のケースについては、市職員は減免制度にいう災害に類するとは言えないという理由で、減免の申請手続きについては申立人に説明していないのかもしれませんが、しかし、実際に申立人が減免申請をされるのであれば、市職員に対して、どのような手続きをすればよいか、減免事由を説明するためにどのような書類を添えればよいかについて説明を求めることができるはずです。それには市職員の丁寧な対応が必要です。

減免事由を説明するためには、申立人はご自分の主張を裏づける資料を準備する必要があります。どのような書類を添付する必要があるのかは、市に相談してほしいと思いますが、少なくとも、傾いている家屋が現にあることはその土地が地盤沈下している証拠になるはずですが、それに加えて、たとえば、地盤沈下による家屋の損害に対する県の補償がなされたという資料、大工さんが家屋の修理は無理と診断されたことを示す資料、今なお地盤沈下していることを示す資料（たとえば、自動車の振動による地盤沈下を防ぐために大型トラックに対して時速 20 k m の速度制限があることを示す資料）などは必要になるものと思います。

申立人は、ご自分の主張は自ら経験した本当のことを述べているだけだ、なぜ信用できないのかと思っておられるかもしれませんが、課税を担当する職員が、申立人の土地に減免事由が認められるかどうかを判断するためには、申立人の主張を裏付ける資料が不可欠であることを、申立人にはご理解いただきたいと思います。

(2) A 会館の使用拒否

【苦情申立ての趣旨】

私の子どもが平成 25 年 4 月から A 会館でチアダンスを習い始めたが、同年 5 月に館長から突然会館の利用を拒否された。その理由は、A 会館は老人福祉のための施設であるから、子どもたちだけの利用はできないというものである。

ところが、この会館では、平成 23 年の夏頃から月に 3 回、17 時から幼児クラス、18 時から小学生クラスのチアダンス教室が行われており、当初から子どもたちだけで会館を利用してきたことは理解されていたはずである。それなのに平成 25 年 5 月になって突然会館を使用できないというのは納得できない。

今までどおり、A 会館でチアダンス教室を続けさせてほしい。

【市からの回答】

1 A 会館につきましては、本市が B を指定管理者として指定し、施設の管理運営業務を委託しておりました（平成 26 年 4 月からは指定管理者を C に変更しております）。会館の使用の際には、事前に申請書をご提出いただき受付を行います。そして、使用許可の判断の際には、会館の利用目的である、高齢者の介護予防支援事業という目的に沿うものかどうかを判断し、この趣旨に沿うものと判断した講座について使用を許可しています。

2 本件のチアダンス教室に会館の使用が許可された経緯及び会館の使用をお断りするに至った経緯は、当時の指定管理者によると以下の通りです。平成 23 年 6 月頃、会館に隣接する団地住民から、子どもたちがチアダンスを習いたいので場所を探しており協力してもらえないか、との相談があったところ、当時のチアダンス教室の講師が高齢者であることや近隣住民からの要望を考慮し、多世代の交流や地域交流に関する講座ということで許可しています。

ところが、その後、この講師が若年の講師に交代されたことや団体の規模が大きくなりメンバーが変わったことにより、チアダンス教室の性質も変化しています。また、会館の利用を希望する団体の競合も多く、チアダンス教室と重複する講座から会館が使用できないという訴えがありました。そこで、会館の利用目的には適切ではないとの判断で、会館の使用については平成 25 年 5 月をもってお断りをしています。

もっとも、お断りするにあたりましては、事前に講師の先生に上述の会館の本来の利用目的をご説明した上で、他の施設を探していただけないか、探してもない場合にはまた考えましようかと伝えました。講師の先生は、日ごろから会館の利用について心配されていたようで、今回のお断りに関する説明についてはご理解いただきました。また、その際、講師の先生から、別の場所で講座を行う旨の話をお伺いしております。そして、その後、講師の先生からのご相談がなく、同年 6 月以降は会館の使用許可申請がなされなかったことから、当時の指定管理者は今回の説明で快諾していただいた

と認識しておりました。以上のような経緯ですので、当時の指定管理者から本市に対しては、本件が問題案件として報告されていませんでした。

- 3 今後は、指定管理者は 4 月より変更しておりますが、本件についてはしっかりと引き継ぎを行いますとともに、以前申請を許可した経緯や会館の利用目的を丁寧にご説明し、他の施設をご紹介するといった対応もできると思っておりますので、ご相談等ありましたら、会館の窓口または本市にお問い合わせいただきたいと思いますと考えています。

【オンブズマンの判断】

子どものチアダンス教室のために A 会館を利用できなくなったのは納得できない、今後も今までどおり会館の利用を認めてほしいという申立ての趣旨を踏まえると、論点は三つあります。第一は、A 会館の設置目的と管理運営のあり方について、第二は、チアダンス教室のために A 会館の利用ができなくなった理由について、第三は、今後の会館利用の可能性について、です。

1 A 会館の設置目的と管理運営のあり方について

(1) A 会館の設置目的

「熊本市介護予防支援事業推進のための施設に関する条例」には、「高齢者の健康の増進、生きがいの促進等を支援することにより高齢者が要介護状態となることを予防し、及び介護知識、介護方法等の普及を図ること等により介護に関する理解を深め、もって高齢者が生き生きとした健康で文化的な生活を送ることに資するための施設を設置する」とされていますが、この条例に基づいて設置された施設の一つが、熊本市 A 会館です。

この条例の第 3 条に、施設で行う事業として掲げられているのは次の 5 つの事項です。

- ① 健康増進及び生きがいの促進に係る活動支援に関すること
- ② 介護知識、介護方法等の普及に関すること
- ③ ボランティア活動の促進に関すること
- ④ 地域交流及び世代間交流の推進に関すること
- ⑤ 前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事業

A 会館は、高齢者の介護予防支援事業推進のために設置された施設なので、高齢者の健康増進と生きがいの促進を目的とした講座について許可している、というのが市の回答です。ただ、例外的には、地域の自治会や小中学校等の地域活動として活用する場合には、会館の使用を許可している、ということですが、各種の地域団体や地域の学校等が福祉活動のために会館を利用する場合には、利用料を減免するという取扱いもなされています。

(2) A会館の管理運営と会館の使用許可について

熊本市は平成20年10月〇日に、熊本市A会館管理運営業務仕様書（以下「仕様書」という。）を発行しています。指定管理者はこの仕様書に基づいて、A会館の業務を遂行することになります。

熊本市は、平成21年3月31日にBを指定管理者として指定し、Bと「熊本市A会館の管理運営に関する協定書」を交わしていました。その協定書に従って、熊本市はこの事業団に平成21年4月から平成26年3月までA会館の管理運営業務を委任していました（平成26年4月からは指定管理者はCに変更されています）。

「仕様書」第2章「業務仕様」には、会館の使用許可について規定されています。それによれば、会館を利用しようとする者が上述の条例第3条の各号のいずれかに該当すると認めるときは、使用を許可することができることになっています。

今回申し立てられた子どものチアダンス教室としての会館利用は、おそらく広義においては④にかかわる事業として認められたことが推測されます。

(3) 市と指定管理者の責任分担について

「仕様書」によれば、指定管理者は、公正・公平な管理運営を行い、特定の団体に有利または不利になる管理を行ってはなりませんし、会館の利用者および近隣地からの苦情等には原則的には指定管理者が対応することになっています。

今回の申立て以前には、チアダンス教室側の代表者と指定管理者の窓口対応にとどまっており、チアダンス教室の使用不許可問題については市（高齢介護福祉課）と申立人とのやりとりはありませんでした。今回の申立て後には、市は、指定管理者に対して調査した上で対応しています。

今回の申立てのあった会館の利用について言えば、指定管理者が正当な理由もなく会館の利用を拒んだ場合や、チアダンス教室を不当に差別的に取り扱っている場合には、市は指定管理者に対して必要な指示をしなければならないはずですが、館長が子どものチアダンス教室に対してA会館の利用を認めなかったことに、正当な理由があったのかどうか、つぎに問われることとなります。

2 チアダンス教室のためにA会館が利用できなくなった理由について

(1) チアダンス教室のために会館の利用が認められていた経緯

指定管理者によれば、平成23年6月頃、この会館に隣接する団地住民から、子どもたちがチアダンスを習いたいので、場所を探している、協力できないかという相談があった、ということです。当時のチアダンス教室の講師が高齢者で、しかも近隣の住民からの要望でもあり、指定管理者が多世代の交流や地域交流ということで会館の利用を許可したということです。

このように、当初は、A会館の設置目的に沿うかどうかをあまり厳格に考えないで、

高齢者が教室を指導していることや近隣地域との交流を重視するという意図で、子どものチアダンス教室に会館の利用が許可されたことがうかがわれます。

(2) チアダンス教室のために会館の利用が認められなくなった理由

これまで認められていたA会館の利用ができなくなったのは納得できないというのが申立ての趣旨ですが、この方針変更の理由が問われます。

A会館は、高齢者の介護予防支援事業の推進のために設けられた施設であって、子どもだけのチアダンス教室のための利用は適切であるとは認められないので、平成25年5月をもって利用をお断りしている、というのが市の回答です。

チアダンス教室と重複する講座から、会館が使用できないという訴えもあったために、事前に講師の先生に本来の会館の利用目的を説明して他の施設を探していただけないか、探してもない場合にはまた考えましょうと伝えていた、ということです。その後、講師の先生からご相談がなく、6月以降には会館の使用許可申請がなされなかったことから、当時の指定管理者は、今回の説明でご理解いただいたものと思っていた、ということです。それゆえに、当時の指定管理者はこの案件を市に問題案件として報告しなかったということです。

当時の指定管理者が、会館の利用目的に適合しているかどうかで会館の利用を考え直すことになったのは、二つの理由によるものと推測されます。

ひとつの理由は、チアダンス教室との利用の競合により、会館の設置目的に沿った講座が会館を利用できなかったことがあったことです。もうひとつは、高齢者の講師が若年の講師に交代されたことや、チアダンス教室の規模が大きくなりメンバーが変わったことにより、チアダンス教室の性質も変化したために、条例第3条第4号に定められている「地域交流及び世代間交流」の促進という内容を持ち得ているとは認めがたくなったという理由です。

これら二つの理由を考えると、チアダンス教室のための会館利用は認められないという館長の判断には正当な理由があると言わざるを得ません。

3 今後の会館利用の可能性について

今までどおり、子どもたちのチアダンスの教室として会館を使わせてほしいというのが申立人の要望です。しかし、この施設で子どもたちのチアダンス教室を週に1回であっても定期的に実施するのであれば、少なくともその時間帯には、設置目的に沿う講座のための利用が妨げられることとなります。これからますます高齢者の介護予防支援事業を推進する必要性は高まることも予想されますので、A会館の館長が施設の設置目的に沿う団体の会館利用を優先させたいと思うのは、当然であろうと思います。

しかし他方では、申立人が、チアダンス教室に子どもを通わせている親として、すぐそばにある会館が空いているならぜひ使わせてほしいと願われるのも、よく理解するこ

とができます。

A 会館の設置目的を考えれば、子どもたちのチアダンス教室のための会館の利用は難しいと考えざるを得ませんが、会館利用の可能性がこれからあり得るとすれば、設置目的に沿う講座による会館の利用が妨げられないのに加えて、子どもたちのチアダンス教室の開催が、条例第 3 条第 4 号にいう「地域交流及び世代間交流」の促進という実質を備える事業として意味付けられるような場合ではないかと思えます。子どもたちのチアダンスの練習場所として会館を利用したいというだけでは、会館の設置目的に沿うものとはいえないこととなります。設置目的に沿う形で「地域交流及び世代間交流」の促進に寄与する努力が困難であれば、チアダンス教室のためには別の場所を探していただく必要があると言わざるを得ません。その点は、申立人にご理解いただきたいと思います。

この平成 26 年 4 月からは、市は A 会館の指定管理者を変更していますが、今回のケースを新しい指定管理者にもしっかりと引き継ぐと約束していますし、他の施設を紹介するといった対応もできるということですから、申立人または講師の方から会館または市（高齢介護福祉課）に相談していただければ、チアダンス教室として使用できる他の施設を紹介してもらうことも期待できるのではないかと思います。

高齢介護予防事業のために設置された施設の重要性はこれから高まるものと予想されますが、地域社会が活性化するためには、高齢者福祉のための施設はもとより、子どもを含めて地域住民の方々が多様な目的で利用できる公共の施設が必要不可欠です。そのように多目的で利用できる公共の施設を地域社会の活動拠点として充実させることが切に望まれます。

できれば申立人のお住まいの近くに、子どもたちが安心して通えるチアダンス教室の開催場所が確保されることを願っています。

（3）市の防火水槽設置で出た廃土に関する対応

【苦情申立ての趣旨】

私の父が所有していた土地（以下「本件土地」という。）の近くに、市が消火用水槽を設置することとなり、その際に排出される土（以下「本件土」という。）を、市から本件土地に仮置きさせてほしいと頼まれ、私の父はそれを容認した。

その後、消火用水槽が設置されていた土地付近は、公園となり、高い擁壁とフェンスが設置され、それにより、本件土地は、袋小路のような出入口のない土地となった。その際には、市から父や私に対して、その計画等について何ら説明はなかった。本件土地を活用することも考えていたので、せめて、説明があれば、このような事態にならないよう対策を講じることができたはずである。

このままでは、本件土地を活用することができないので、平成 25 年 10 月〇日付けで、市に対して「車のおけるスペースのある出入口を作ってほしい。」と要望書を提出した。これは、市にとって費用もあまりかからない方法であると考えていたが、これに対する市か

らの回答は、要望には対応できないというものであった。

市がそのような態度をとったので、そもそも本件土は「市が搬出した土ではないのか。」と問うと、市が放棄した事実があったとしても、搬出した土を撤去することに関しての書面は取り交わしていないし、相当の期間が経過していることから了承しているものと考えており、撤去の必要はないとのことであった。また、「他人の土地に土を放棄するのに書面も作成しないのか。」と尋ねると、防火水槽設置工事の際に排出される土は、施工業者の責任で処分されるものであり、市が主体的に関与することやそのことにつき市が書面を作成することはないとのことであった。さらに、「市が放棄した土ではないというのであればその証拠を示してほしい。」と求めると、その際に本件土が排出されたものであるかどうかは確認できる資料がなく不明であるとのことであった。その後も、本件土が市のものではないという証拠、市には撤去する義務がないという法的根拠を求めたが、提示できる証拠はないし、法的義務が生じるかどうか判断も困難であるとのことだった。挙句には、私の方で、その証拠なり、法的根拠を示せとのことであった。

以上のように、市からの回答は明快なものとは言えず、納得いくものでない。

市には本件土をはやく撤去してほしいし、本件土により本件土地を占有しているのだから土地使用料についても支払ってほしい。また、本件土が市のものではないのであればその証拠を示してほしいし、市に撤去する法的義務がないのであればその法的根拠を示してほしい。

【市からの回答】

申立人は、防火水槽の設置の際に市が本件土地に本件土を仮置きしたと主張されます。防火水槽は、平成 7 年に市営住宅を建替えた際に撤去しており、そのことについては確認できましたが、防火水槽の設置を行ったのは、建替え前の市営住宅を建設した昭和 28 年以降と推察され（明確な設置時期は確認できない）、当時の資料も現存しておらず、市が防火水槽設置の際に本件土地に本件土を仮置きしたのかどうかは不明です。そのような事実が確認できない以上、本件土が市のものであるか否か、市に本件土の撤去義務があるか否かを判断することは困難ですし、本件土が市のものでないという証拠を提出することもできません。

仮に、防火水槽設置の際にその排土である本件土が本件土地に置かれていることが事実だとしても、（市営住宅を建設した際に防火水槽の設置を行ったと仮定した場合）今回の申立人の要求まで 50 年以上経過していると思われ、本件土地上のどの部分が本件土に該当するのか判別することが非常に困難だと思われ。更にその間、申立人の父（平成〇年没）及び申立人から一度も撤去の要望がなかったことからしますと、申立人の父（平成〇年没）から本件について了承があったと考えられ、将来的にも撤去の必要がないような状態で平置きされていたと推察されます。

以上のことから、本市としては、今回の要望に対しては、対応できないと考えています。

また、申立人からの再三の要望書の提出（9回）に対しても、その旨回答しており、その度、誠実な対応を行ってきたものと考えています。

【オンブズマンの判断】

1 調査の対象について

苦情申立ての内容は、平成 25 年 10 月以降の住宅課の申立人に対する対応に関するものです。その原因となっている数十年前の熊本市〇〇の土地（以下「本件土地」という。）への防火水槽設置の際における土搬入の問題に関しては、その事実のあった日又は終わった日から 1 年以上が経過していますので、オンブズマンの調査の対象にはなりません（熊本市オンブズマン条例第 15 条（3）参照）。

2 苦情申立ての経緯と市の対応について

「苦情申立ての趣旨」の記載ややり取りした文書等によると以下の事実が認められます。すなわち、申立人が「約 50 トンの土を置いて占有していた期間の土地の使用料の支払いと土の搬出を求めると要望したのに対し、住宅課は、①土が防火水槽設置工事の際に仮置きされたのかどうか不明であること、②仮に防火水槽設置工事の際に排出された土であるにしても、申立人の父の了承があったと考えられることなどの理由で要望には応じられないと回答しました。そこで、申立人が、放置された土が市のものではないという証拠と撤去する義務がない法的根拠を示すように求めたところ、市は、①工事から数十年が経過した現時点では確認する資料がなく、証拠は提示できない、②当時の経緯が不明である現状では市に撤去する法的義務があるかどうか判断することは困難である、③土の撤去と占有料の支払いには応じられない旨回答し、その後、同様のやり取りが繰り返されています。

やり取りされた文書や「市の回答」において、市の立場は十分説明されていると思います。その経緯からすれば、市の対応としてはやむを得ないものと考えます。

申立人が本件土地の占有料と土の撤去を要求し続けても、市としては応じられないということです。申立人としては裁判所に訴えを提起されることを検討されたらいかがでしょうか。なお、民事裁判で占有料や土の撤去を求める場合には、その法律効果の発生を定める要件事実については、請求を求める者が主張・証明責任を負うこととなりますので、ご注意ください。

（４）境界確定と建築基準法上の道路後退

【苦情申立ての趣旨】

私の家先の里道（以下「本件里道」という。）は、少なくとも昭和 20 年代の初頭以前から現況幅員のままの形状であるところ、接道する者は現況幅員より道路中心線を割り出し、それをもとに建築基準法上の道路後退を行っていた。

本件里道に接する土地 a 番地の所有者である A 氏が平成 9 年に家屋を新築する際、対向地である b 番地は既に道路後退済みであったので、現況幅員をもとに a 番地が後退すれば本件里道の幅員は 4m となるはずであった。しかしながら、実際にはそうはならなかった。

実は、平成 6 年に A 氏による境界立会い申請がなされ、その際に b 番地側に一方的に本件里道を押しやるようなかたちで境界が確定しており（以下「本件確定」という。）、これにより、境界が b 番地側に 50cm 程ずれてしまい、道路中心線も本来あるべき位置と異なる位置となってしまった。そして、これをもとに a 番地が道路後退を実施したため、本件里道の幅員は後退後も 4m に満たなかった。その結果、当該里道の終端に接する私の土地においては、今後の建替え等の際にこのことが問題となり、再建築不可となる可能性が生じ、資産価値にも大きく影響を及ぼすこととなった。そればかりか、b 番地は一度適法に道路後退しているにもかかわらず、今後建替え等を行おうとすると、さらに 50cm 程の後退を迫られることになった。つまり、本件確定のために後発的に道路後退していないことになってしまったのである。なぜ後発的な申請によって「後退済み」から「未後退」にされなければならないのか。市はどうしてそのような申請を認めたのか。

そもそも建築基準法が道路後退義務を定めているのは、幅員 4m の道路を確保することによって緊急車両等の進行を確保し、ひいては、同法第 1 条に定める生命、健康及び財産の保護を図り、公共の福祉の増進に資することを目的とするものであるが、通常、沿道の一連の後退が完了するまでには数十年の期間を要するものである。そのため、一定の基準にしたがって連続的に後退しなければ道路後退義務を定めている意味がない。一方が道路後退を完了している道路中心線を後発的に移動させてしまっただけでは法の趣旨に反する。

私は、このことに納得できずにいたのであるが、平成 25 年 11 月〇日に地籍調査による境界立会いが実施された際に、地籍調査の担当部署にこれまでの経緯を説明したものの、納得のいく回答は得られなかったし、立会い自体も a 番地の一方的拒否により不調のまま終わった。

確かに、道路境界を所管する課と建築指導を所管する課は異なるのであろうが、対向地は既に建築基準法による道路後退済であることは現況を見れば明らかであり、専門部署の担当者なら、立会いの場でそのことに気付いて指摘するべきであった。また、建築確認申請の段階においても、対向地の道路後退を確認すれば、建築基準法上の道路後退として違法であることは容易に分かったはずである。いかなる申請であっても、法に照らして間違っただけのものであれば、それは違ふと指摘できるのが行政の特権であり責務のはずである。健全な都市計画を進めていくためにも、建築基準法の趣旨を踏まえた境界の確定を行うべきであり、市が漫然と境界を確定したことには問題があったのではないかと。

従前の確定には誤認が有り、それにより善良な第三者に損害を及ぼすものである以上、再度境界立会いを行うべきであり、前回の立会いのように不調に終わったとしても、少なくとも中心後退については平等に行われるよう、行政として道路位置及び道路中心線を見直し改めるべきである。

同時に、本件里道は明治後期から大正前半頃までに、付け替えによって消滅移動され、新たな生活道路とされて現在の位置・幅員になっている可能性が極めて高い。このことについては、私の意見を踏まえた上で、市が内部報告資料を作成しており、それを裏付ける資料も市が保有している。里道の位置に関係することであるので、市による詳細な検証をお願いしたい。

【市からの回答】

建築物の敷地は、建築基準法上の道路（以下「道路」という。）に接していなければなりません。この道路は、原則として幅員 4m 以上でなければなりません。幅員 4m 未満の道であっても、建築基準法施行時（昭和 25 年 11 月 23 日）又は都市計画区域に編入された際、現に建築物が立ち並んでおり、特定行政庁が指定したものについては、道路として取り扱われることになります。その代わりに、4m の幅員を確保するため、建築の際には道路の中心線から 2m 後退する必要があります。これが、いわゆる「2 項道路」です。

本件里道については、当時の測図及び航空写真から、昭和 25 年当時の道の存在及び建築物の立ち並びが確認できるため、2 項道路に該当するものと考えられます。したがって、本件里道に接道して建築を行う際には、道路後退する必要があります。

2 項道路が公道の場合には、その元幅は、原則として立会い等により確定した官民境界を採用していますが、本件里道の官民境界は、A 氏及び B 氏の立会い申請により、平成 6 年 8 月〇日に立会いが実施され、同年 9 月〇日に確定（以下「本件確定」という。）しています。

a 番地の一部を敷地とした平成 9 年 1 月〇日の A 氏の建築確認では、市に対して当時提出された建築計画概要書によると、本件確定をもとに道路後退された計画となっています。

他方、b 番地を敷地とした昭和 54 年 3 月〇日の C 氏の建築確認では、市に対して当時提出された建築計画概要書から判断すると、申請者及び設計者の判断により当時の現況幅員を元幅として道路後退をする計画となっています。

建築確認における審査は書面審理とされています。そのため、現地調査を必要とせず、申請者及び設計者の判断により申請された図書についてのみ審査することになります。C 氏の建築確認についても同様に審査したものです。

しかしながら、図書と現地との整合性が取れていない案件や、道路後退トラブル等が多々発生したことから、昭和 61 年 4 月に「熊本市建築行為等に係る狭あい道路指導要綱」を制定し、同要綱第 4 条において、建築確認に先立ち、道路管理者又は所有者の立会いを求め、道路境界を確定するよう努めること、としました。本市においては、道路後退等のトラブルを未然に防止するため、同要綱に基づき指導しているところです。

以上より、本件里道は、本件確定を元幅と判断しています。

従いまして、C 氏の建築確認については、道路後退が完結したとはいえません。状況です。

ただし、改めて関係地権者で別途 2 項道路としての中心線を協議決定した場合には、当該中心線を採用することも可能です。

境界確定は、市と立会い申請人及び関係地権者が協議で里道との境界を確定するものです。市が一方的に境界を確定するわけではありませんので、市がその位置につき指導する権限はありませんし、仮に市がその位置につき指導するとなると、公平性の観点からも妥当とは言えません。申立人におかれては、本件確定についてご不満を抱いていらっしゃるかとは思いますが、本件確定は市の定めた手続きに則り、申立人の父である D 氏を含む関係地権者立会いのうえ、有効に確定しています。しかし、平成 25 年 11 月〇日（申立人との立会日は、11 月〇日です。）の地籍調査による境界立会いでは、境界の確認ができなかったため、筆界未定となっていますので、官民境界の位置を決めるには、個人様にて立会い申請を行い、関係地権者立会いのうえ、官民境界を確定し直すほかありません。

なお、本件里道は、明治中期に作成された「検図」にも現在の字図と同じように屈曲した道として描かれています。現況は直線状の道となっています。どのようにして現在の形状に至ったのかは判明しませんでした。今後このようなお尋ねがあれば、きめ細やかな説明をしていきたいと考えています。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨は、申立人が自宅前の里道（以下「本件里道」という。）について平成 25 年 11 月〇日の地籍調査による境界立会いの際に、平成 6 年の官民境界確定に誤認があったために不利益を被ることを説明したが、担当部署から納得のいく回答が得られなかった、市は行政として里道の位置と道路中心線を見直し改めるべきである、というものです。

この申立てに答えるには、本件里道の過去の経緯を取り上げて、三つの論点について検討する必要があります。第一は、平成 6 年以前の本件里道における道路後退について、第二は、平成 6 年の官民境界確定について、第三は、平成 6 年の官民境界確定を見直す必要性と可能性について、です。

1 平成 6 年以前の本件里道における道路後退について

(1) 2 項道路における道路後退について

市の説明によれば、本件里道は、建築基準法が制定された昭和 25 年当時にはすでに道として存在しており、建築物も立ち並んでいたことが確認されるので、建築基準法第 42 条の「2 項道路」に該当する、ということです。

建築基準法上の建築確認は、この法律が制定された昭和 25 年から行われていますが、その記録が保存されているのは、昭和 46 年 1 月 1 日施行の建築基準法の改正以降です。この改正によって「建築計画概要書」が建築確認の図書として義務づけられたのでした。これが建築確認の履歴を示す唯一の図書ですから、それ以前の建築物の敷地については道路後退の記録は存在しない、ということになります。

なお、建築確認に際しては、申請者から提出された資料の書面審査が行われているだけで、現地調査は必要とされていません。

市の説明によれば、2項道路の場合、建築基準法施行当時（昭和25年）または都市計画区域編入時における道路の幅員の中心から2m後退する必要があるが、当時の幅員を測図および航空写真から確定することはきわめて困難ということです。本件里道もその例外ではありません。本件里道付近については、昭和22年、31年、37年、50年に撮影された航空写真があるようですが、少なくとも昭和22年頃から、本件里道は現況の位置にあったと認められていますが、本件里道の幅員についてはやや広がっているという証言もあるようです。

(2) 昭和54年におけるb番地所有者の建築確認と道路後退について

市の説明によれば、昭和54年におけるb番地の所有者であるC氏の建築確認の場合には、申請者および設計者の判断によって当時の現況幅員を元幅として道路後退することを示す図面をもとに書面審査が行われたもの、ということです。C氏が提出された「建築計画概要書」には、3.0mの道路幅で道路中心線から2.0mを確保するために、敷地内に0.5m後退するという図面が添付されています。

申立人の主張によれば、自宅前の里道に接道する人は、現況幅員により道路中心線を割り出し、それをもとに建築基準法上の道路後退を行っていたということです。市の説明によれば、昭和54年のC氏の建築確認については、その後に建築完了届が提出されたという記録がなく、完了検査は行われていない状況である、ということです。b番地の道路後退はすでに済んでいるという申立人の主張とは異なり、昭和54年の道路後退が完結したとは言えない状況にある、というのが市の認識です。

(3) 「熊本市建築行為等に係る狭あい道路指導要綱」と道路境界の確定について

昭和61年4月に制定された「熊本市建築行為等に係る狭あい道路指導要綱」（以下「要綱」という。）の第4条（道路境界の確定）では、「建築主等は、建築行為等をする場合において、確認申請に先立って当該道路の管理者又は所有者の立会いを求めて、道路境界を確定するよう努めること。」と規定されています。この規定により、2項道路が市道または里道もしくは水路である場合には、2項道路の元幅の境界として、関係地権者の合意のもとに行われた立会幅員を採用している、というのが市の説明です。

この「要綱」が制定されたのは、昭和25年当時の道幅を航空写真や測図から確定することはきわめて困難であることから関係地権者の間で境界紛争が多発したために、それを予防するためです。

熊本市では、昭和61年以降、2項道路に接した敷地における建築確認の際には、建築確認に先立ち、関係地権者の合意のもとに官民境界の確定が行われるように指導しているものと思われます。

2 平成6年の官民境界確定について

(1) 平成6年の官民境界確定と道路中心線について

平成6年7月〇日に、a番地の当時の土地所有者であるB氏が、7月〇日には、c番地のA氏が、それぞれ境界立会いを申請しておられます。それを受けて、市は、「要綱」に基づいて、関係地権者の現地立会いのもとで合意により官民境界を確定しています。このときに立ち会った土地所有者が提出している8月〇日付けの「官民境界確認書」には、b番地の当時の土地所有者も含めた各土地所有者の署名・押印があります。なお、この場合に官民境界が公式に確定したのは平成6年9月〇日です。

平成6年に関係地権者の現地立会いのもとで確定された官民境界を平面図でみるかぎり、本件里道の中心線から2mを確保するためにb番地において道路後退が行われているとは言い難いように思います。

平成6年の官民境界確定において、本件里道は1.8mから2.4mの幅員であることが確認されています。この2項道路を4m道路にするためには、本件里道の中心線から2mずつ確保するために、a番地側もb番地側も、それぞれ各自の敷地内へと後退する必要があります。里道の狭いところでは1.1m、広いところでは0.8mの後退が必要です。

b番地における昭和54年の建築確認の際には本件里道の幅員を3.0mとみて道路後退が計画されていたのですが、平成6年には本件里道は1.8mから2.4mの幅員であると確定されています。昭和54年の幅員については関係地権者によって確認されたという記録がありません。昭和54年と平成6年の間で、本件里道の幅員にこれだけの違いが生じた理由はわかりません。道幅が違えば、当然に道路中心線からの後退の幅も異なってくるのは当然です。

平成6年の官民境界確定の図面では、b番地のブロック壁から官民境界までの距離は0.6mとなっています。これでは、本件里道の中心線から、1.5mないし1.8mの幅しか確保できなくなります。昭和54年の建築計画に従えば、0.5m道路後退をした場所にブロック壁を作れば、道路中心線から2m確保されていることになるはずですが、平成6年の図面では、そうなっていません。

道路中心線から2mを確保するためには、0.6mの後退に加えて、再建築の際にはb番地側のブロック壁を敷地内にあと0.2から0.5m後退させる必要が生じることになります。

(2) 平成6年の官民境界確定と平成9年のa番地の道路後退の関連について

平成9年1月〇日にa番地のA氏が建築確認を申請された際には、平成6年の官民境界確定を前提に道路後退されることとなりますので、a番地は、2mの道幅を確保するため、敷地内に0.8mから1.1m後退する必要がありましたが、a番地のこの道路後退はすでに完了しているというのが市の認識です。

平成6年の官民境界確定では、b番地は里道から0.6m後退しただけの図面になっていますので、本件里道の中心線からb番地のブロック壁まで1.5mから1.8mしか確保

できません。そうすると、a 番地と b 番地の道路後退部分と 1.8m から 2.4m の本件里道の幅員をあわせても、3.5m から 3.8m にしかありませんから、4m 道路にするには、道路後退が完了していないとされる b 番地がブロック壁からさらに 0.2 から 0.5m 後退しなければならないこととなります。

b 番地側が本件里道から 0.6m 道路後退するだけでは、本件里道の中心線から 2m を確保することはできないのは明らかなのに、どうしてこのような図面が作成されたのかは不明です。

なお、平成 24 年に行われた c 番地と d 番地の筆界特定申請に際して作製された図面によれば、平成 6 年の官民境界確定を受けて、本件里道の道幅は 1.8m から 2.4m とされています。この幅員は、平成 6 年に合意された官民境界に設置された金属プレートで確認されています。もっとも、双方の敷地が本件里道中心線からどれだけ後退したかは、平成 24 年の筆界特定図にも書かれていません。

(3) 平成 6 年の官民境界確定に対する申立人の疑問

申立人は、平成 6 年の官民境界確定に対して疑問を呈しておられます。昭和 54 年の建築確認に際して計画されていた 0.5m の道路後退は済んでいるという視点からの疑問です。

この疑問は、昭和 54 年の建築確認の際に一方側の道路後退が完了しているのに、その時に基準となった道路中心線を、平成 6 年に後発的に移動させてしまうのは法の趣旨に反するというものです。a 番地の A 氏が平成 9 年に新築する際に、この道路後退が考慮されていない平成 6 年の官民境界確定を前提に道路後退したため、4m 道路にはならず、本件里道の終端にある申立人の土地では再建築不可となる可能性が生じただけでなく、今後建て替えようとするれば、0.5m の後退を迫られることになった、とのことです。平成 6 年の官民境界に従って道路後退しても 4m 道路にならないということは、申立人によれば、道路後退の前提である道路中心線の位置に誤認があったこととなります。

したがって、申立人からすれば、b 番地の道路後退が済んでいることを考慮していない平成 6 年の官民境界確定は見直されるべきだということになります。

申立人は、b 番地はすでに建築基準法上の建築確認済みであることは現況から明らかだったのだから、平成 6 年の関係地権者の境界立会いの時に、専門の担当官はこのことに気づくべきであった、市は漫然と境界確定をしたのではないかと批判しておられます。

少なくとも、本件里道における平成 6 年の官民境界確定を前提とする限り、対向している a 番地と b 番地の官民境界をめぐる調整できない対立が生じるのではないかと思います。したがって、平成 6 年の官民境界確定を見直す必要があるという申立人の主張は理解できます。

3 平成6年の官民境界確定を見直す必要性と可能性について

(1) 平成6年の官民境界を見直す必要性

申立人は、平成25年11月〇日に地籍調査による境界立会いが実施された際に、疑問に思っておられた平成6年の官民境界確定を正そうと思ったが、A氏が立会い自体を一方的に拒否されたために不調に終わってしまった、と主張しておられます。そのため、現在は筆界未定となっているということです。

申立人がこの不調に終わったことに納得できないのは、平成6年の官民境界確定を見直して変更することができなかったからだと思われます。

申立人は、平成6年の官民境界確定に誤認があつて、しかもその誤認が善良な第三者に損害を及ぼすものである以上、再度境界立会いを行って行政として妥当な境界確定をするために道路中心線を改めるべきである、と主張しておられます。

確かに、平成6年の官民境界確定を示す図面を見るかぎり、2項道路を4m道路にするために、官民境界と道路中心線について関係地権者の間で共通認識があつたといえるかどうか疑問です。申立人が提起された疑問には理由があると思います。

a番地側はすでに平成6年の官民境界確定を前提に、平成9年に道路後退を完結しているという市の認識からすれば、2項道路を4m道路にするためには、b番地側がさらに0.2から0.5m道路後退する必要があることとなります。

これに対して、申立人が主張するように、b番地側の壁から2mの位置が道路中心線となるように官民境界が確定すれば、4m道路になるためには、a番地側が新たに0.2から0.5mの道路後退をする必要が生じることとなります。

このようにみえてくると、本件里道(2項道路)を4m道路にするためには、a番地側とb番地側のどちらが新たに道路後退するかという問題が生じざるを得ないと思います。この問題を解決するためには、関係地権者の境界立会いと再協議に基づく合意による境界確定が必要になると言わねばなりません。

(2) 平成6年の官民境界確定を見直す方法—関係地権者の再協議と合意—

本件里道についての平成6年の境界立会いが有効であつたから、そのときに合意された現在の官民境界を採用している、というのが市の立場です。たとえ、平成6年の官民境界確定に申立人の言われるような誤認があつたとしても、市の立場を否定するのは難しいと言わざるを得ません。本件里道における平成6年の官民境界も、関係地権者の現地立会いの下で合意されたものですから、これを変更するためには、立会つた関係地権者で再協議して決定する必要がある、というのが市の立場です。

市は関係地権者による再度の境界立会いによる合意があれば、平成6年の官民境界確定を見直すことができる、ということです。逆に言えば、関係地権者の合意がなければ、たとえ従前の境界確定に誤認があつても、市が職権で境界確定を変更することはできないということとなります。このような市の立場は妥当であると言わざるを得

ません。

2項道路に接する敷地の建築確認に際して、市が「要綱」第4条により、関係地権者に立会いを求め、立会いによる幅員を2項道路の元幅として取り扱うことにしているのは、従来の測図や航空写真などの関係資料だけでは道幅を確定することができないからです。里道について経験的に最も詳しいのは関係地権者ですから、そのような人々の現地立会いに基づく合意による確認がなければ、境界確定はできないと言わざるを得ません。

市の回答にあるように、本件里道における官民境界は、申立人のお父上を含む関係地権者が立会って有効に確定していますから、この位置を変更するには、再度、関係地権者の立会いのうえで確定し直すのが、妥当な手続きであると言わざるを得ません。

したがって、申立人が、平成6年に確定された官民境界を変更したいのであれば、A氏に働きかけて、再度境界立会いに参加していただき、官民境界の位置変更に同意していただくことが必要であると思います。

このように、関係地権者からの境界確定の申請があり、関係地権者の現地立会いの下に合意による境界確認が得られるならば、平成6年に確定された官民境界と道路中心線の位置を変更することが可能であると思います。市が、関係地権者の合意の下に確定された境界を職権で変更することはできないことについては、ご理解をいただきたいと思います。

なお、申立人が要望された本件里道の歴史的経緯に関するこれまでの資料の検証については、相当に過去に遡及することになりますので、オンブズマンの調査対象外とせざるを得ません。この点についてはご理解いただきたいと思います。なお、市には、申立人のお尋ねがあれば、これまでの古い図面等の調査に基づいて説明する用意があると推測されますので、申立人ご本人が市に直接お尋ねいただければ幸いです。

(5) 道路状空地への駐車容認

【苦情申立ての趣旨】

自宅前の里道に近隣住民〇〇が車を2台駐車しているので困っている。〇〇がそこに駐車することにより、車での通行に支障をきたしており、何かあった際には緊急車両等が通れず大変なことになってしまう。

これまで担当課には数回相談してきたが、未だその状況は改善されるに至っていない。

〇〇が駐車している場所は、〇〇が自宅を新築した際に、道路後退した部分であり、本来、道路として確保された場所である。また、〇〇の自宅敷地内には、車2台分の駐車場が設けてあり、そこを駐車場として利用することが建築確認の際の条件のはずである。そうであるならば、担当課としては、そのような条件に沿うように〇〇を指導すべきではないのか。

担当課も〇〇を指導しているのであろうが、もう少し毅然とした態度で指導してほしい。

【市からの回答】

建築基準法第 43 条第 1 項により、建築物の敷地は、原則として同法第 42 条に規定する道路（以下「道路」という。）に 2 メートル以上接していなければなりません。これを一般的に「接道義務」といいます。ただし、同法第 43 条第 1 項ただし書には接道義務を解除する許可制度があり、その敷地の周辺に広い空地を有する建築物その他の国土交通省令で定める基準に適合する建築物で、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障ないと認めて建築審査会の同意を得て許可したものについては、この限りではないとされています（以下「ただし書き許可」という。）。

〇〇氏におかれては、自宅を建築するにあたって、国土交通省令で定める基準のうち、「建築物の用途、規模、位置及び構造に応じ、避難及び通行の安全等の目的を達するために十分な幅員を有する通路（以下「道路状空地」という。）であって、道路に通ずるものに有効に接する」場合に該当すると判断され、この「ただし書き許可」を受けられたものです。〇〇氏が本件里道より後退して自宅を建築されたのは、この「ただし書き許可」を受けるにあたって、道路状空地としての幅員を確保する必要があったからです。また、この道路状空地のうち後退部分については、市に対してその寄付がなされない限り、依然その所有権は〇〇氏にあります。

申立てを受け、このたび現地を調査したところ、乗用車が 1 台駐車されていることが確認できましたが、駐車されていた場所は前述の後退部分でした。前述の後退部分において、ブロック塀築造等の建築行為に該当する場合は行政処分の対象となりますが、駐車は建築行為ではなく、さらに依然〇〇氏の所有地のままですので、市としては、〇〇氏に対して前述後退部分の駐車に対し行政処分をすることはできません。

また、〇〇氏の許可申請にあたって、駐車場の設置はその条件にはなっていません。

なお、里道と所有地が一体となって道路状空地を形成している場合には、今回のようにその所有地部分の利用に問題が生じることがあります。そこで、本市においては、「ただし書き許可」を行うに際して、この道路状空地が道路になるまでの間、関係者が、それぞれの責任において維持・管理・継承を行う旨の協議を行うとともに、特定行政庁である市に対しその記録（協議書等）を提出するようお願いしているところです。

今回の件につきましても、申立人や〇〇氏を含めた関係者の間で、協定が取り交わされていると認識しております。道路状空地のうち、私有地部分の維持管理や整備については、この協定に従い、土地所有者が自らの責任と良識に基づき行動し、解決を行い、関係者とともに安全で良好な通路を確保されることが望ましいと考えています。

【オンブズマンの判断】

苦情申立ての趣旨は、自宅前の里道に近隣住民である〇〇氏が乗用車を 2 台駐車して困っているので〇〇氏が駐車しないように指導してほしいというものです。その理由として

挙げられているのは、①〇〇氏が駐車しているのは、新築の際に道路後退した部分であり、本来、道路として確保された場所であるという理由と、②〇〇氏の自宅敷地内には、車 2 台分の駐車場が設けてあり、そこを駐車場として利用することが建築確認の際の条件になっているはずであるという理由です。

これに対する「市からの回答」は、①については、現地調査の結果、乗用車が駐車されていた場所は、里道ではなく、〇〇氏が建築基準法第 43 条第 1 項ただし書きの許可（以下「ただし書き許可」という。）を受ける際に、道路状空地を設けるために後退した部分（以下「後退部分」という。）であって、しかもこの後退部分は依然として〇〇氏の所有地のままである。また、建築基準法第 44 条第 1 項本文では、「建築物又は敷地を造成するための擁壁は、道路内に、又は道路に突き出して建築し、又は築造してはならない。」と定められており、特定行政庁である市は、この規定に違反するような建築行為に対しては行政処分をすることができるが、〇〇氏はただ駐車しているだけなので、建築行為にはあたらず、この規定に違反しているわけではない。したがって、後退部分の駐車に対し行政処分はできない、というものです。

②については、そもそも、〇〇氏の許可申請にあたって、駐車場の設置はその条件にはなっていない、ということです。

以上により、特定行政庁としても、道路管理者としても、後退部分の駐車に対して行政処分を行うことはできない、というのが「市からの回答」です。

特定行政庁である市は、建築基準法に違反するような場合には、行政処分を行うことができますが、〇〇氏は、道路状空地の後退部分に自家用車を駐車しているだけですから、建築基準法第 44 条第 1 項本文に違反しているとは言えないのはもちろん、その後退部分は依然として〇〇氏の所有地のままなので、道路管理者としても、行政処分はできないのは市の言うとおりで。

また、許可申請の際に、駐車場の設置はその条件になっていない以上、たとえ、現在、〇〇氏の敷地内に駐車場として利用できるスペースが存在しているとしても、そこに駐車するように行政指導することはできません。

「市からの回答」には、十分な理由がありますから、申立人が、〇〇氏の後退部分での駐車をやめさせるための行政処分を市に求めることはできないと言わざるを得ません。

ただ、申立人は行政処分を求めておられるというよりも、後退部分に駐車しないように〇〇氏への指導を求めておられるのですから、この要求に応えるためには、行政処分ができないというだけでなく、何らかの意味における行政指導もできないのかどうかを問題にする余地は残ります。

市には、関係地権者間の話し合いを支援する用意があるものと推測されます。これは、関係地権者に対する指導的関与というよりも支援的関与の可能性にとどまるとはいえ、これも広い意味における行政指導に含まれるものと思います。このような支援的関与を可能にする理由として考えられるのはつぎの二つです。

ひとつは、道路状空地が「ただし書き許可」の条件に適合し続けているかどうかにも市も関心を持つ必要があるという理由です。〇〇氏は、自宅を新築するにあたって、道路後退することによって道路状空地の幅員を確保することを条件に「ただし書き許可」を受けておられます。「ただし書き許可」は、接道義務を充たしていない敷地に建築物を建てようとする際に、その建築物について、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて建築審査会の同意を得て行うものです。つまり、〇〇氏の自宅は、後退部分も含めた道路状空地が通路として確保されることを前提に「交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がない」と判断されたわけですから、申立人がおっしゃるように後退部分での駐車が常態化し、後退部分が通路として機能していないとすれば、〇〇氏の自宅の現状が「交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がない」といえるかどうかは問題となります。もっとも、ひとたび許可条件を充たした以上、関係地権者から求められなければ、市が道路状空地のその後の状況に関心を持つことはないだろうと思います。

もうひとつは、道路状空地について関係地権者の間で交わされている「道路協定書」が市に提出されているという理由です。

「道路協定書」というのは、「市からの回答」にあるように、道路状空地の所有地部分の利用に問題が生じることがあるので、そのような問題を未然に防止するために、市が関係地権者に対してその提出をお願いしているものです。申立人はこの協定書に基づいて、〇〇氏に対して、後退部分に駐車しないように求めることができるはずですが、市も市道になるまでの道路状空地の円滑な利用に関心を持ち続ける必要があります。

「市からの回答」にあるように、道路状空地の所有地部分の維持管理や整備については、最終的には、申立人をはじめとした関係地権者間に委ねられており、関係地権者が自らの責任と良識に基づき行動し、解決を行い、関係者とともに安全で良好な通路が確保されることが望ましいのは疑いありません。

しかし関係地権者だけでは話し合いが困難な場合もありますので、申立人が、市に対して〇〇氏との話し合いに立ち会ってほしいと要望されるならば、市にはその要望に応じてほしいと思いますし、その要望に応える用意が市にあることが推測されます。

申立人と〇〇氏の間での話し合いによって、あるいは、市の支援的関与のもとでの話し合いによって、〇〇氏の後退部分についての利用調整が円滑になされることを願っています。

(6) 圃場整備事業での換地手続き

【苦情申立ての趣旨】

数十年前、農地の圃場整備事業が旧〇〇町長を事業主体として行われた（昭和59年7月頃に始まったと記憶している）。数年の期間を経て工事は終わり、問題となっている土地（以下「本件土地」という。）を換地として割り当てられた（角地で高土手があり、変形している形状で、隣接する山林の影響で午後から日陰となる土地であったので取り手が誰もいなく、私が取らざるを得ない状況となった）。

それでも、従前の土地の広さに応じて（減歩率に応じて）換地が行われており、この土地の持つ欠点は換地における「認定（等位）」において考慮されているものと思ひ、本件土地〇〇㎡を利用し、清算金を支払った。その際、換地委員の説明では、利用面積で換地はなされているとのことだったので、高土手（法面）を含まない広さを割り当てられていると理解し、今日まで耕作してきた。

ところが、平成 25 年 3 月に「地籍調査結果閲覧確認書」が提示され、本件土地の利用面積は△△㎡しかないことが判明した。市の担当者に問い質したところ、当時の工事の図面を見ると法面を含んだところで本件土地は広さが確保されている（利用面積以外の部分を含んで換地されている）とのことであった。この期に及んでは、①△△㎡を自分の土地として受け取り、確認書に同意する、②高土手（法面）を含んだ〇〇㎡を自分の土地として受け取り、確認書の変更を求める、③今回は土地の境界を保留する（以後、境界の確定は自費により行うことになる）、のいずれかを選択するように市の担当者より提示され、その回答を迫られている。

市から提示された 3 つの選択肢は、いずれも私にとっては不利益であり承伏しがたい。私は利用面積〇〇㎡の土地を確保していただきたい。それが叶わないなら、仕方なく妥協できるのは①の案であり、△△㎡を自分の土地として登記することである。しかしその場合、私はこれまで数十年にわたって、□□㎡（〇〇㎡－△△㎡）分については税金等を余分に負担してきたことになる。

本件のような問題が起きた原因としては、一時利用地として割り当てられる（仮換地）際の土地の境界（広さ）の確認は本人立ち会いの下で行われるべきであったのに、立ち会いはなされていないことが考えられる。また、本件の圃場整備事業の敷地内では、同じ事業敷地内でありながら、市道に接する高土手（法面）が民地であったり市の土地であったりしている現状は、工事の基準に統一性がなく疑問が残る。本件土地は元々高さ 1m 位の低い法面であったのを 4～5m 位の盛土をして高土手にしていることを考えると当然換地面積に含めるべきではない（他と同じように市の土地とすべきである）と考える。また、もし本件土地のように例外的に高土手（法面）を含めて割り当てられたのなら、例外的なこととして特に公表（その旨が説明）されるべきであったのに一切なされていない。このように今回の問題の発生は、工事の進め方（手続き）が正しく行われていない場面があったことによると考えられる。

以上を踏まえ、①換地は利用面積で行われている（当時の換地委員は、今でも「換地は利用面積で行われており、この土地も利用面積で行っている。」と証言する。また、幾たびかの交渉の中で、市の担当者も換地は利用面積で行われていることを認めている。更に、現地調査をすると、高土手はほぼすべてのりかたに境界杭が打ってある。）にもかかわらず、なぜ本件土地は利用可能地ではない部分（高土手（法面））まで含めて換地されたのか、その理由を教えてほしい。また、仕方なく妥協して、△△㎡を自分の土地として登記することとなった場合、②□□㎡分については長年、余分に税金・〇〇ダム用水利用負担金を負

担してきたことになるので、その分を返金してほしい。更に、③余分に支払った□□㎡分の清算金を返金してほしい。

【市からの回答】

土地改良法に基づく圃場整備事業においては、換地委員で構成される換地委員会が決定した換地配分基準に従い換地計画原案を策定し、権利者会議（換地会議）において、その内容について討議し、決定することになります。

なぜ本件土地は利用可能地ではない部分まで含めて換地されたのかとのことですが、本件土地の換地後の地籍（○○㎡）に法面部分が含まれていることは、昭和61年10月○日に開催された換地会議において説明がなされており、同会議において付議された換地計画原案は、全会一致で可決決定されています。申立人も組合長として同換地会議に出席されていましたので、このことは、ご存知のことかと思えます。

なお、市の担当者が換地は利用面積で行われていることを認めているというような事実はありません。

一時利用地として割り当てられる際の土地の境界の確認は本人立会いの下で行われるべきであったとのことですが、圃場整備事業においては、まず、造成完了後実施する測量により求積し、仮換地案に基づき一時利用地の指定が行われます。その後、事業完了時に確定測量を実施しますが、この確定測量においては、事業期間中であることから所有権登記は従前地のままになっています。そのため、一時利用地の所有者の立会いは求めていません。この点は、所有者の立会いを基本とする地籍調査事業とは異なります。

また、工事の基準に統一性がない、本件土地のように例外的に高土手を含めて割り当てられたのならば、例外的なこととして特に公表されるべきであったのに一切なされていないとのことですが、換地は、換地委員会が決定した換地配分基準に基づき実施されるものであり、市がその基準を定めるものではありません。

次に、△△㎡の利用面積を受け入れた場合には、□□㎡分の過剰負担金の返還を求めたいとのことですが、法面を含んだ面積での課税になることについては、同換地会議で説明がなされています。このことは同会議の議事録で確認することができます。また、○○ダム用水利用負担金における法面の取扱いについては、当時、○○町土地改良区から減額の手続きについて説明がなされ、本人に対しても説明がなされています。

清算金についても、換地配分基準に従った額を支払ったものですので、余分に支払った清算金はありません。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨によれば、旧○○町長を事業主体とする圃場整備事業において申立人に割り当てられていた仮換地の面積は○○㎡であったが、今回の地籍調査では、仮換地の利用面積は△△㎡であることがわかったことからすれば、仮換地の面積には当初から法面が含

まれていたこととなります。そこで論点は二つあります。ひとつは、申立人と市の立場の違いがどうして生じたのか、もうひとつは、現時点で申立人と市の立場の間ではどのような調整可能性があり得るのか、です。

1 申立人と市の回答の違いが生じた原因はなにか

(1) 申立人の主張と市の回答の対立点はどこにあるのか

申立人は、旧〇〇町長を事業主体とする圃場整備事業で仮換地として〇〇㎡の土地を受け取って清算金を支払ったが、その際、換地は利用面積で行われているという換地委員の説明を受けて、法面を含まない広さを割り当てられたと理解して、これまで耕作してきた、と主張しておられます。

ところが、平成 25 年 3 月に地籍調査結果閲覧確認書に署名押印を求められた際に、ご自分に割り当てられていた仮換地の利用面積が△△㎡しかないことが申立人にわかったのです。申立人は、利用面積だけで〇〇㎡あると思っておられたので、平成 23 年 12 月〇日に実施された地籍調査の際に、隣接の西側市道の法上で境界を確定された結果でした。

申立人は、平成 25 年 3 月〇日に、地籍調査後の面積が台帳面積とあまりにも違いすぎるとい理由で、誤り等訂正申出書を提出されました。

この申出に基づいて、換地図をもとに現地の再調査が実施されています。このときには道路境界を法下と仮定して再立会いが行われました。その再調査により、法面も含めた面積は〇〇㎡であるという結果が得られたのです。

換地は利用面積で行われているのに、どうして申立人の土地は利用可能ではない部分（法面）まで含めて換地されたのか、というのが申立人の強い疑問です。

ところが、市の回答によれば、当時の工事の図面では、申立人に仮換地された土地は利用面積だけでなく、法面を含む面積になっている、ということです。「土地改良所在図」（昭和 62 年 2 月〇日作成）を見ても、今回申し立てられている申立人の仮換地は利用面積と法面を一体的に含む一筆の土地になっています。

そうだとすれば、申立人と市の対立は、仮換地として配分された土地面積は利用面積だけか、それとも法面を含む面積なのかという基本的な認識の違いに起因していることとなります。そうなると、仮換地の指定のあり方がどのような基準によるのかが問われることとなります。

市の回答によれば、換地は換地委員会で決定された換地配分基準によって実施されるということですから、換地がどのような基準で行われたかを知るためには、換地委員会が決定した換地配分基準を検討する必要があります。

(2) 換地配分基準にみる「法面」の扱いについて

市の回答によれば、換地委員会で決定された換地配分基準が、換地計画を公平に進

めるための重要なルールになります。

市から資料として提出された「換地配分基準案」は換地委員会でそのまま決定されたということですから、これを「換地配分基準」として扱うことにします。

まず目に付くのは、特別地の扱いです。「特別不良地」である「日陰地及び法高地は従前耕作者に交付する」とあります。申立人に割り当てられた法面は、申立人の証言によれば、もともと1m程度の高さにすぎなかったのに、圃場整備工事によって4～5mの高さになったということですから、この法面ははじめから特別不良地として扱われていなかったことがわかります。

換地配分基準を見る限り、法高地を除けば、法面がどのように扱われるのかはわかりません。法面にもかかわる一時利用地の指定の方法は、つぎのように記されています。「一時利用地のための指定原案を図上で縦覧に供し、問題点については各部落の換地委員の責任に於いて変更案を提出し、その案を全体の換地委員会で審議し、該当者の承諾を得て変更を決定し、町長名で一時利用地の指定を行う。」それに続いて記されている「換地原案の変更決定に伴う面積の事前調整の方法」によれば、配分率、および確定測量に対する一時利用地指定面積の相違については、100㎡以内の増減については金銭で清算することになっていますが、100㎡以上の場合には圃区内でまずは面積の調整を行い、それができない場合には、関係権利者と協議の上金銭で清算することになっています。

この基準内容を読むと、一時利用地の指定の過程では、換地委員および換地委員会による調整的な働きが重要であることがわかります。一時利用地の指定方法の中には法面について明文化されていないことから考えると、法面の扱いは調整的な働きに委ねられていることが推測されます。

法面の扱いが明確に説明されているのは、換地会議（権利者会議）における換地計画の審議のなかにおいてです。

(3) 換地計画にみる法面の扱いについて—換地会議議事録を通して—

昭和61年10月○日の換地会議において、換地計画が原案通りに決定されたことが、換地会議議事録（以下「議事録」という。）で確認されます。この議事録によれば、採決の結果、賛成36名、反対0で、換地計画が可決されています。この換地計画が農業委員会に提出され、その同意書を添付して熊本県知事に認可申請がされ、認可されたうえで、換地処分が実施されたのでした。換地処分というのは、指定された一時利用地＝耕作地として権利者に配分された仮換地を、所有権も認められる土地にすることです。

換地は、換地配分基準に基づいて実施されますが、この基準を決定するのは、権利者の中から選ばれた換地委員で構成された換地委員会です。換地配分基準を定めるのは換地委員会であって行政ではない、というのが市の回答です。

今回のケースにとって重要なのは、仮換地の配分に際して、法面積がどのように扱われているかです。確定測量の地積は、水張り面積と法面積を含む面積と説明されている、というのが市の説明です。議事録で確認したところ、市の回答にあるように、「・・・地積（確定測量の地積）は、水張り面積と法面積を加算した面積」と記されているのは間違いありません。事務局が換地会議においてこのように説明したことも、議事録に示されています。そうであれば、申立人の仮換地の面積〇〇㎡のなかには、法面積が含まれていたこととなります。

この会議では、一時利用指定の面積と換地の面積が違うという質問をされていた権利者がおられました。それに対する事務局の説明は、指定測量は平板での測量で、確定測量はトラバーを組んだ測量で、換地の面積に書かれているのが登記面積である、畦畔面積も登記面積に含まれている、ということです。その面積の違いは測量上の誤差であって、確定測量による登記面積がより正確であるという趣旨ではないかと推測されます。

登記面積は畦畔面積を含むかどうかという質問に対しても、事務局は権利者に渡されている明細書（換地欄）は畦畔面積を含んでいると回答しています。そのときに、「昭和39年の改正により全部本地面積になったので、税金（固定資産税）は全面積となります」という説明も行われています。固定資産税等は、畦畔面積も含む全面積に課されるという趣旨だと思います。ただ、町道の測量に関しては水張り面積（内畦畔）、排水路に関しても内畦畔を測量している、というのが事務局の説明です。

清算金については、各筆ごとに換地明細書が付けられています。従前の土地と換地（工事後の土地）の土地評価の差が換地清算の際に金銭で清算されます。換地交付基準額が換地評定価額よりも高い場合には、事業主体が権利者に清算金を支払い、その逆の場合には、清算金が権利者から徴収されることとなります。

（４）「換地は利用面積で行われている」という申立人の確信について

なぜ、申立人は、換地は利用面積で行われると思っておられたのかが問題となります。換地委員の説明では、利用面積で換地はなされているとのことだったので、高土手（法面）を含まない利用面積が割り当てられていると思って今日まで耕作してきた、というのが申立人の主張です。換地は利用面積で行われているのに、なぜ申立人の土地は利用できない高土手（法面）まで含めた換地になっているのか、その理由を教えてくださいという申立ての趣旨からも、仮換地に法面が含まれているなどとは微塵も考えておられなかったことがうかがわれます。そして、ご自分の主張を裏付けるために、申立人は、換地委員だけでなく、市の担当者も換地は利用面積で行われていることを認めていると証言しておられますが、市は、市の担当者については「そのような事実はない」と否定しています。

市の説明によれば、申立人は、圃場整備事業開始時には、換地委員長を務めておら

れたとのことですし、換地会議の開会に際しては、町長に続いて、組合長としての挨拶をしておられることが議事録で確認されます。申立人は責任ある立場でこの換地会議に出席しておられましたので、この換地計画もよくご存知だったと思わないわけにはいきません。それにもかかわらず、申立人は、ご自分の仮換地の面積〇〇㎡のすべてが利用面積であって、法面を含まないと思っておられたこととなります。

申立人ご自身は、このような行き違いが生じた二つの原因を指摘しておられます。ひとつは、一時利用地としての仮換地の広さの確認は、本人の立会いのもとに行われるべきであったのに、その立会いがなされていなかったということです。もうひとつは、市道に接する高土手（法面）を扱う基準に統一性がないということです。同じ圃場整備事業の敷地内であっても、高土手が市有地に編入されているところもあるのに、申立人に割り当てられた仮換地の高土手（法面）は私有地に含まれているのは納得できないという趣旨だと思います。

これらの原因は、いずれも、事後的な反省に基づいて考えられた原因であると言えるように思います。あらかじめこれら二つのことがなされていれば、今回の行き違いは防げたかもしれないのは確かです。ただ、仮換地の広さは換地図で確認することができるのですから、仮換地が利用面積だけかそれとも法面を含む面積かを確認することができなかったわけではありません。市道との境界は地形によって決まるところがありますので、必ずしも高土手（法面）の統一的な扱いが不可欠とまでは言えないように思います。

むしろ、一時利用地の指定過程および換地計画の審議過程それ自体に、したがって仮換地をめぐる権利者間の合意形成過程に、今回のような行き違いが生じた要因を探る必要があるのではないかと、というのがオンブズマンの認識です。とくに一時利用地の指定をめぐる申立人と換地委員の事前調整のための交渉過程のなかに、換地は利用面積で行われているという理解を申立人に抱かせる要因があったのではないかと推測が成り立つように思います。具体的にはつぎのような推測の可能性があるのではないかと考えます。

第一に、法面の扱いが換地配分基準案に書かれていないことから、法面の扱いが換地委員の間でも必ずしも同じように理解されていなかったのではないかと考えます。第二に、申立人の仮換地の法面積が大きいことは換地委員にもよく認識されていたために、換地委員も、申立人の仮換地には何らかの配慮が必要であると考えていたのではないかと考えます。第三に、一時利用地の指定過程は、換地委員と申立人との調整過程でもありますが、換地委員が申立人に対して、換地は利用面積で行われるという理解を可能にするような説明を行いながらも、そのような換地委員の説明は町役場の事務局にも換地委員会にも反映されなかったのではないかと考えます。第四に、換地会議における審議過程では、事務局が換地計画について権利者に説明していますが、事務局の説明が、一時利用地の指定過程での換地委員の説明と違っていただけないかと考えます。第五に、換地計画が権利者の

間で十分に共有されていなかったのではないか。公式的には決定された換地計画の内容がどういうわけか申立人には受容されていなかったために、仮換地は利用面積で行われているという理解がそのまま保持され続けたのではないか。

以上のような五つの推測が成り立つ可能性があるように思います。

換地会議では、事務局から「・・・地積（確定測量の地積）は、水張り面積と法面積を加算した面積」と説明されていますし、換地計画は、申立人も含めて全員一致（賛成36、反対0）で決定されているのは確かです。それにもかかわらず、申立人が事務局の説明も換地計画の内容も受容しておられないのは、申立人が、一時利用地の指定過程および換地委員との調整過程で、換地は利用面積で行われているとあまりにも強く確信しておられたためではないか、それゆえに、換地会議の決定にもかかわらず、ご自分に割り当てられた仮換地はすべて利用面積であることを少しも疑われなかったのではないか、と推測せざるを得ません。

今となっては、申立人と市の行き違いの経緯や原因を過去に遡って明らかにすることは著しく困難というよりも、ほとんど不可能です。現時点で望まれるのは、将来に向けて申立人と市の担当者間でどのような調整が可能であるかを考えることだと思います。

2 現時点ではどのような調整の余地があり得るのか

申立人は、 $○○\text{m}^2$ とあって受け取っていた仮換地の利用面積が $△△\text{m}^2$ しかなかったのですから、実際には、利用面積が $□□\text{m}^2$ も狭かったこととなります。仮換地のなかに法面が含まれていたという市の回答は納得できないというのが申立人のお考えですが、現時点では、申立人と市の担当者の対立にはどのような調整の余地があり得るかが問題となります。

(1) 市が求めた調整案の可能性について

申立人によれば、担当者は三つの選択肢を申立人に提示しているということです。

- ① $△△\text{m}^2$ を自分の土地として受け取り確認書に同意する。
- ② 法面を含む $○○\text{m}^2$ を自分の土地として受け取り、確認書に変更を求める。
- ③ 今回は土地の境界を保留する（以後、境界の確定は自費により行う）。

①案は市道との境界を法上とするものです。この案を採用されるのであれば、申立人はおそらく、 $□□\text{m}^2$ の法面の管理責任を負わないためには、市有地に無償提供される必要があると推測されます。②案は市道との境界を法下とするものです。再調査によれば法面を含めた面積は $●●\text{m}^2$ でしたので、 $○○\text{m}^2$ の面積との調整は残ります。③案は土地の配分に疑義があるために境界を未定とするものです。今後の境界確定は自己負担によるということでしたので、③案を採用すれば、申立人には、境界確定の負担が将来的に生じることとなります。

確かに考えられるのはこの三つの選択肢ですが、いずれの選択肢にも承服できないというのが申立人の主張です。理由がわからないまま不利益を受け入れることはできない、というのがその理由です。

(2) 申立人の求めている調整の可能性について

申立人は、利用面積を〇〇㎡の土地を確保してほしいが、それが叶わなければ、妥協案として考えられるのは、①案、すなわち△△㎡を自分の土地として登記することだということです。今となっては〇〇㎡の利用面積の配分を求めることはできないから、△△㎡を自分の土地として受け入れるほかないだろう、と思っておられることがうかがわれます。

①案を受け入れる代わりに、申立人が求めておられるのは、これまで長い間△△㎡分を負担すればよかったのに、〇〇㎡分を負担してきたのだから、過剰に負担してきた分を返還してほしいということです。申立人はつぎの三つの返還を求めておられます。

(a) 畦畔（法面）□□㎡分の固定資産税

(b) □□㎡分の〇〇ダム用水負担金

(c) 〇〇㎡のうちの□□㎡分の清算金

すでにみたように、議事録には、固定資産税は法面を含むことが記されていますから、(a)の返還は認められないと言わざるを得ません。

農家は利用面積の広さに応じて〇〇ダムからの水代と施設代を負担しているのですから、申立人が負担してこられた〇〇ダム用水利用負担金のなかに、水利用のできない法面部分の面積が含まれていたはずです。この法面部分の用水負担金を変換してほしいという主張には十分な理由があります。しかしすでに当時において、法面の取扱いについて〇〇町土地改良区から減額の手続きについて説明されていた、というのが市の回答です。この回答からも、〇〇ダム用水利用負担金については、利用面積に応じて負担するのが合理的ですから、水を利用しない法面部分については、負担金の減額手続きが設けられていることがわかります。

申立人は、当時には〇〇㎡の全体が利用面積と思っておられましたので、これまで法面についての減額手続きをしておられないはずです。(b)の返還を求めるためには、申立人ご自身が法面部分□□㎡について減額を申請される必要があります。どれくらい過去に遡って用水利用負担金の減額が認められるかは、用水利用負担金の規則とその運用によって決まるものと推測されますが、返還交渉の余地があり得ると期待されます。

(c)についてですが、市の回答は、余分に支払われた精算金はないということです。精算金は、換地配分基準に基づいて作成された換地明細書によるものです。清算金も、法面を含む〇〇㎡について支払う必要がありましたので、□□㎡分の清算金の

返還を求めることは無理だと思います。

以上により、換地会議で決定された換地計画に基づいて換地が実施された以上、申立人が①案を採用されたとしても、(a)の固定資産税額と(c)の清算金については、過去に遡って返還を求めるのは無理と言わざるを得ません。将来に向けては、固定資産税額も〇〇ダム用水利用負担金も、申請により□□㎡分を減額されることになると思います。

過去に遡って返還される可能性があるのは〇〇ダム用水利用負担金だけですが、そのためには、申立人が、減額の申請をされてから返還交渉を行う必要があると予想されます。

3 今後に向けて

今回のケースを調査して最後まで残った疑問は、申立人と市の間でどうしてこのような行き違いが生じてしまったのか、ということです。議事録によれば、換地会議が開催された昭和 61 年 10 月〇日には、仮換地の面積には法面が含まれていることが公式に決定されていたこととなります。しかし申立人が仮換地の利用面積が〇〇㎡であることをはっきり理解されたのは、平成 25 年 3 月に地籍調査結果の確認を求められた時点ですから、申立人は、実に 20 数年にわたって仮換地の面積〇〇㎡の全体が利用面積だと思い続けてこられたこととなります。

申立人によれば、当時の換地委員は「換地は利用面積で行われている。申立人の土地も利用面積で行っている」と証言しておられるということですが、その換地委員の説明内容は、仮換地の実際の利用面積〇〇㎡とも、議事録の内容とも相容れないのですから、その換地委員も、仮換地の面積および確定測量における法面の扱いを正確に理解しておられなかったのではないかと推測せざるを得ません。

現時点で考える限り、換地会議で権利者の全員一致で決定された換地計画の内容を優先するほかないと考えます。議事録によって確認することができるように、仮換地の面積には法面積も含まれていたと考えざるを得ません。この点を申立人にご理解いただきたいと思います。

申立人にははなはだ不本意なことだと思いますが、申立人が役場担当者の求める①案を受け入れられる場合にも、〇〇ダム用水利用負担金を除けば、〇〇㎡分の固定資産税額の返還も清算金の返還も過去に遡って求めることは無理であると考えざるを得ません。実際には、将来に向けた負担軽減に限られざるを得ないことを、申立人にご理解いただければ幸いです。

なお、申立人と市の行き違いをめぐる議論から反省的に得られた教訓が、将来実施される土地改良事業等における権利者間の調整の仕方、とくに権利者間の合意形成の進め方のなかで生かされることを期待しています。そして、今回のケースから得られる教訓が将来的に生かされることによって、申立人のお気持ちが少しでも収まることを願わず

にはられません。

(7) 市バス乗車中の事故への対応

【苦情申立ての趣旨】

平成 25 年 7 月〇日、子どもと二人で熊本市営バス（以下「バス」という。）に乗車していたところ、バスが乗用車と接触事故を起こした。その際に、バスが急ブレーキをかけたため、子どもと私は急ブレーキの反動によりたたきつけられて負傷した。これにより、子どもは手術をしなければならなくなり、私も治療が必要となった。そこで、交通局に対して「バスに乗車中に負傷したので、治療費を払ってほしい。」と話したところ、「保険会社に委ねている。」と言うだけで、まともに対応してくれなかった。

交通局側の保険会社に相談すると、「バスの過失割合は 0 なので、こちらに言われてもどうすることもできない。」「加害した車に直接言ってほしい。」「バスは人身傷害保険には入っていない。」などと言われた。

子どもと私が負傷したのは、バスが急ブレーキを踏んだからである。バスの運転手は急ブレーキはかけていないと言っているが、救急搬送のカルテレコードでは、「バスが急ブレーキをかけた際に…」と記載されている。また、たとえ、車両同士の過失割合において、バス側の過失割合が 0 だとしても、そのことをもって、子どもと私が負傷したことについて過失がなかったとは言えないのではないか。少なくとも、子どもと私はバスに乗っていただけであり、何の落ち度もない。

また、バスが人身傷害保険に入っていないということであれば、安心してバスを利用することもできないし、「保険会社に委ねている。」と言うだけでは無責任ではないか。

子どもは未だ治療を要する状態であり、体調は不安定である。乗用車の運転手にも責任があるとしても、バスに乗車中に負傷したのだから、市に何ら責任がないと言うのはおかしい。市には治療費を払ってほしいし、市が何ら対応しようとししないのには納得できない。

【市からの回答】

- 1 まず、事故の状況につきましては、平成 25 年 7 月〇日、交通センター発〇〇方面行きのバスを運行中、〇〇バス停乗降取扱い後発車（乗客 50 名程度）した際、第 2 通行帯（直進・右折レーン）よりバスの直前を左折してきた軽乗用車と、バスの右前方が接触した事故（以下「本件事故」という。）です。

申立人はバスの右側、後から 2 列目 2 人用椅子に乗車されており、本件事故に遭遇されたものです。

次に、本件事故の対応につきましては、本件事故発生直後、運転士は「お怪我された方はいらっしゃいませんか。」と車内アナウンスしましたところ、申立人より「気分が悪い。」との申し出がありましたので、無線で営業所に救急車の要請を行いました。申立人より「もう少し様子を見る。」との申し出がありましたので、救急車の要請を取り消し

ました。本件事故発生から 20 分ぐらい経過した頃、交通局の運行管理者が現場に到着し、申立人にご様子を伺いましたところ「気分が悪いのが治まらないので救急車を呼んでください。」との申し出がありましたので、再度救急車の要請を行い申立人が希望される病院へ搬送されております。

当日の警察による現場検証が終了した後、交通局の営業所長と運行管理者の計 2 名で搬送先の病院に申立人のお見舞いに伺い、翌日、両名で申立人の自宅へお見舞いに伺い、今後の事故対応につきましては、交通局が加入するバス損害賠償保険（事業用自動車総合保険）（以下「当方自動車保険」という。）で対応する旨、申立人に説明しました。

その後の申立人との交渉につきましては、保険適用に関する専門的知識等が必要となることから、当方自動車保険の引受保険会社（以下「当方保険会社」という。）に一任しています。

- 2 「バスの過失は 0 なので対応できない。」との点につきましては、当方保険会社に確認しましたところ、本件事故における損害賠償につきましては、当方保険会社と軽乗用車の運転手（以下「相手方」という。）が加入する保険会社との間で協議した結果、平成 25 年 10 月〇日に過失割合が決定（交通局 0 相手方 10）しましたので、当方自動車保険では対応できないという主旨とのことでした。

「加害した車に直接言ってほしい。」との点につきましては、当方保険会社に確認しましたところ、当方自動車保険では対応できないこと、また、本件事故に関して、相手方が加入する対人賠償保険の適用について、相手方が拒否していること、以上 2 点の理由から、申立人を救済する手段は、申立人が、直接、相手方へ損害賠償（自賠責保険）請求する方法のみであるという主旨とのことでした。

「バスは人身傷害保険には入っていない。」との点につきましては、当方保険会社に確認しましたところ、当方自動車保険が、人身事故に関しては、過失割合に関わらず賠償金が支払われる特約保険の人身傷害保険ではなく、過失割合に応じて賠償金が支払われる対人賠償保険に加入しているという主旨とのことでした。

また、「バスの運転手は急ブレーキをかけていないと言っている。」との点につきましては、運転士に確認しましたところ、右側からいきなり軽乗用車が進入してきたので、回避するためにブレーキはかけたが、急ブレーキをかけたとの認識はないとのことでした。

さらに、『バスが人身傷害保険に入っていないということであれば、安心してバスを利用することもできないし、「保険会社に委ねている。」と言うだけでは無責任ではないか。』との点につきましては、市営バスでは、事故対応につきましては、自動車損害賠償保障法により加入が義務付けられている自動車損害賠償責任保険では対応できない部分を補償するため、民間の自動車損害賠償保険へ加入しており、一定の要件のもと、対人賠償（限度額無制限、免責事項なし）及び対物賠償（限度額 500 万円、免責事項なし）を補償す

る契約内容となっています。本件事故におきましては、交通局の過失がないものと決定していることから、当方自動車保険での対応はできないものであります。

- 3 本件事故は、過失割合が相手方 10、交通局 0 で示談が成立しているところですが、申立人がバス車内において負傷されていることから、交通局としても誠意ある対応が必要であると認識しています。

これまでの数ヶ月間、交通局は当方保険会社に対し、申立人へは誠意ある丁寧な対応を心掛ける旨お願いしているところであり、事故の進捗状況の報告や保険対応の協議など密に連携を図ってきました。

例えば、相手方が対人賠償保険を適用する意思がない状況であることから、当方保険会社を通じて、相手方が加入する保険会社に対し、対人賠償保険を適用するよう要請したり、申立人に対し、相手方へ自賠責保険を直接請求する方法を提案したりしました。また、申立人から要望があったため、本来申立人が有償で申請すべき交通事故証明書を、当方保険会社が代理で申請し、申立人に無償で提供するなど、できる限りの対応を行ってきたところです。

本件事故による申立人の負傷の回復と治療費の支払い等につきましては、早期に解決することを切に望みますとともに、今後も当方保険会社に対し、申立人への誠意ある丁寧な対応を求めています。

【オンブズマンの判断】

申立てによれば、論点は三つあります。第一は、市営バスと軽乗用車の接触事故における過失割合について、第二は、苦情を申し立てられた親と子ども（以下「申立人」という。）に対する損害賠償責任について、第三は、市に求められている責任のあり方について、です。

1 市営バスと軽乗用車の接触事故の過失割合について

(1) 事故の状況と当初の事故対応について

バスがバス停から発車してすぐ、直線右折レーンから市営バスの直前に左折してきた軽乗用車とバスの右前方が接触し、双方の車両が損傷し、約 50 名の乗客のうち 3 名が負傷したということです。市は、申立人の申し出を受けて救急車を要請し、申立人は救急搬送されました。

警察による現場検証終了後に交通局の営業所長と運営管理者の 2 名で搬送先の病院にお見舞いに伺い、翌日両名で申立人の自宅へお見舞いに伺い、今後の事故対応は、交通局が加入するバス損害賠償保険（事業用自動車総合保険）で対応する旨を説明したということです。申立人との交渉は、保険適用についての専門知識等が必要なことから市営バス側の自動車保険を引き受けている保険会社に一任しているということです。

なお、申立人は市営バスの急ブレーキの反動で負傷したと主張しておられますが、市営バスの運転手には急ブレーキをかけたという認識はない、ということです。いきなり乗用車が右から左折しようとするバスの前に侵入しようとしたのでブレーキをかけた、というのが市の説明です。急ブレーキだったかどうかはともかく、市営バスのブレーキがかかったときの反動で、申立人が市営バスの車内で負傷されたのは確かなことです。

(2) 市営バスとの軽乗用車の過失割合は 10:0 ということ

市からの回答によれば、市営バス側と軽乗用車側の双方の保険会社間で協議した結果、軽乗用車側の過失割合が 10 割で、市営バス側の過失割合は 0 と判断されています。

市営バス側に少しでも過失があれば、市が、申立人に対して、その過失割合に応じた賠償責任を負うのは当然のことですが、市営バス側には過失が全くないと判断されましたので、市営バス側の自動車保険では対応できなくなったということでした。

市は、市営バスの事故に備えて、自動車損害賠償責任保険（いわゆる自賠責保険）では対応できない部分を補償するために民間の自動車損害賠償保険に加入し、一定の要件のもとに对人賠償と対物賠償を行っています。ただ、市営バスが加入しているのは、過失割合にかかわらず賠償金が支払われる特約保険の人身傷害保険ではなく、過失割合に応じて賠償金が支払われる対人賠償保険ですから、今回のように市営バス側に全く過失がないと判断された以上、市営バス側は、市が加入している対人賠償保険では対応できないこととなります。

2 申立人に対する損害賠償責任について

(1) 相手方が損害賠償責任を引き受けていないこと

今回の事故の場合には、10 割の過失があると判断された軽乗用車側が、バス乗車中の人身被害者に対する損害賠償責任を全面的に負わねばならないにもかかわらず、軽乗用車の運転手（以下「相手方」という。）が対人賠償保険を使用したくないとの意向で、相手方側の保険会社は申立人の損害賠償の請求に応じかねると主張しているということです。相手方側の保険会社が被害者に対する損害賠償に応じないかぎり、申立人は相手方側から治療費も負担してもらえないこととなります。

市もこの状況を心配して、①市営バスに過失が全くなかったから市側の自動車保険では対応できないこと、および②相手方が加入している対人賠償保険の適用について相手方が拒否していることから、申立人を救済できる手段は、申立人が直接相手方側へ損害賠償（自賠責保険）を請求する方法のみであると伝えているということです。それに加えて、市営バス側の保険会社も、市の意向を受けて、相手方側の保険会社に対して損害賠償責任を果たすように働きかけていることが推測されますが、まだ相手方側からの損害賠償はなされていないことがうかがわれます。

(2) 自賠責保険制度における被害者請求という制度の利用等について

申立人が相手方側に対して損害賠償を求める方法は限られます。

相手方側から申立人に治療費等も支払われていない現状を打開するためには、①自賠責保険制度における被害者請求という方法を利用するか、②弁護士を通して相手方側との損害賠償交渉を行うか、③損害賠償請求訴訟を提起するか、のいずれかの方法を考えなければならないのではないかと考えられます。

自賠責保険の場合には、被害者保護のために、被害者請求という制度があります。加害者が賠償責任を引き受けようとしなない場合には、被害者が、加害者加入の自賠責保険会社に対して、直接損害賠償を請求することができるようになっています。それが①です。市の担当者も、被害者による直接請求の制度を利用して、相手方側保険会社に請求するように申立人に助言していることがうかがわれます。

もともと、①の被害者請求も自賠責保険制度の枠内にありますから、相手方側の保険会社の担当者が提示する損害賠償額も、各保険会社の支払基準に従って定額化されています。もしもそれに納得できなければ、③の損害賠償請求訴訟を提起せざるを得ません。どのような方法で相手方側に損害賠償を求めるのが望ましいかは弁護士にご相談いただく必要があると思います。②もご自身で弁護士に依頼する必要があります。

相手方が対人賠償保険を適用する意思がない状況にあることを考えると、申立人が相手方からの損害賠償を得られるために残された方法は①②または③しかないように思います。

3 市に求められている責任のあり方について

申立人は、事故については「保険会社に委ねている」として市が何ら対応しようとならないのは無責任であると主張しておられます。

すでにみたように、市営バス側には過失が全くないと判断されている以上、市の加入している対人賠償責任保険では、申立人の受けた損害の賠償は無理だと言わざるを得ません。このことをまず申立人にご理解いただきたいと思います。

しかし、市には、バス乗車中の事故の負傷者に対しては、損害賠償責任はないとしても、いわば解決支援責任とでも名づけられるような責任があるものと思います。

実際に、市の担当者は、申立人に対する「誠意ある対応」の必要性を認識していることがうかがわれます。すでにみたように、申立人に対して相手方側の自賠責保険への直接請求という方法を提案していること、市営バス側の保険会社を通じて、相手方側の保険会社に対して対人賠償保険を適用するように要請していること、さらには、申立人の要望に応じて、本来申立人が有償で申請すべき交通事故証明書を、市営バス側保険会社が代理で申請して申立人に無償で提供していること等、できる限りの対応をしているのが認められます。

残念ながら、申立人に対する市の担当者の助言も、相手方側の保険会社への間接的な働きかけも解決につながっていませんが、市の担当者が、市営バス乗車中に負傷した乗客のために解決支援責任を果たそうとしていることは確かだと思います。市の担当者は、今後も、市営バス側の保険会社には申立人に対して誠意ある丁寧な対応を求めていくということですから、市も市営バス側の保険会社に任せきりにしているだけではないことを、申立人にもご理解いただきたいと思います。

市の担当者には、これからも、バス乗車中の負傷者に対しては、たとえ過失がない場合であっても、このような解決支援責任を果たすことが期待されているものと思います。

末尾ながら、申立人が相手方側からの損害賠償を受けることができ、少しでも早く事故による負傷から回復されることを祈念しています。

(8) 市立幼稚園の閉園

【苦情申立ての趣旨】

1 本件申立ての背景

9月〇日にA幼稚園にて、教育政策課より「熊本市立幼稚園基本計画（素案）」の説明会が開催され、①A幼稚園とB幼稚園は3年後の平成28年度に閉園し、再来年以降の園児募集は行わない、②近隣には、C、D、E幼稚園が2km以内（徒歩30分以内）にあり受け入れ可能である、との説明を受けた。さらに、この基本計画（素案）は12月の教育委員会会議で決定後、市議会で報告して終わる、と突然一方的に通告があった。この件をめぐる、以下の点について納得ができない。

2 閉園のスケジュールが強引すぎる点について

今年度入園した年少児は、卒園まで普通の幼稚園生活を送ることに疑いもなく入園したのに、現在の年少児が年長になったときには年少児がいないので、3学年そろった幼稚園生活を送ることができなくなる。そのため、年少児と接することによって形成することができる下の子との接し方など、幼児教育にとって重要な部分が阻害されてしまうので、非常に困る。また、弟妹を同じ園に入れて上の子と一緒に通わせたいのに、弟妹の就園時には募集を行っていないので、同じ幼稚園に通わせることができない保護者もいる。

このように、幼稚園の閉園は大きな影響を与えるにもかかわらず、来年度の入園願書の提出期限である10月〇日まで一ヶ月を切った9月〇日になって突然閉園の説明をされても、他の幼稚園を見学・精査する時間などなかった。私立幼稚園の中には、前もって未就園児クラスへ参加しておくことを願書提出の条件に挙げているところもあり、来年度の入園願書提出期限の直前に説明されても、そのような私立幼稚園の条件をみたくことはできないので、とても困る。

『県立高校再編成整備等基本計画』の場合は、素案が公表されて3年後に第二次素案、

6年後に中間決定、9年後に最終決定されており、素案公表から採最終決定まで9年という時間を費やして検討を重ねている。これと比べると、『熊本市市立幼稚園基本計画素案』が公表されてからわずか3ヶ月で最終決定というのは、あまりにも期間が短く強引かつ横暴なやり方である。

3 他の幼稚園が受け入れ可能であるという説明について

近隣には受け入れ可能な幼稚園があるとの説明を受けたが、以下の通り、実際にはこれらの幼稚園への入園はとても難しい状況である。

まず、9月〇日にあった上記説明会で、教育政策課の課長から近隣幼稚園の受け入れ態勢について説明があった中で、「E幼稚園も歩いて行ける。」との説明があったが、交通量や距離からみても、とても幼児の足で30分で歩ける距離ではない。弟妹を連れて通う保護者はベビーカーを押したり、雨天時には傘をさしながら歩くので、なおさら時間がかかり危険である。

また、9月〇日に行われたC幼稚園の説明会では、閉園になるA幼稚園やB幼稚園からの入園希望者が増えることについて、「他の校区の人には遠慮していただくことになる。」との説明がなされている。また、C幼稚園は、空き教室2部屋を「あゆみの教室」にすることにより、定員が〇〇名から〇〇名に減ることからも、入園が狭き門になることは明らかである。

さらに、D幼稚園についても、今年度の3歳児の定員は100%に達しており、平成26年～28年の校区内児童数の推移も増加すると見込まれていることから、D幼稚園に入園することも現実的には難しい状況である。

このように、他の幼稚園が受け入れ可能であるという説明は現状を無視したものであり、そのような説明をされたことにも納得ができない。

4 市が作成した説明会の議事録について

市が作成したA幼稚園での説明会の議事録は、全体的に割愛・要約されている。また、質問に対する回答が空欄になっていることから、説明会で回答に苦慮した部分や失言は削除しているのか、当方でテープを起こして作成した議事録と乖離しているように感じる。説明会の中で「本日の意見はきちんと教育長・教育委員に伝える。」と何度も言われたが、このような議事録によって報告されたのでは事実が伝わらないので、不満である。

5 B幼稚園の説明会での出来事について

10月〇日のB幼稚園での第二回説明会において、保護者が「現在年少組みの子ども達の入園時には、今後閉園する予定であることを知らされておらず、最終学年時は年少児の学年が欠けての保育を受けることになる。もっと保育を受ける側の立場を考慮し検討するために、5～6年の期間が必要ではないか。閉園することを覚悟して入れるのとは違

う。」と質問したところ、次長から「嫌であるならば他園へ行かれたらよい。」と暴言をはかれた。これはあまりにもひどい発言であり、会場にいた保護者は騒然としたほどだった。このような心無い発言に対しても納得できない。

6 説明会での説明内容と教育委員会会議での説明内容の相違について

説明会では、幼稚園を閉園する理由として、財政難だからと聞いていた。しかし、情報公開によって開示された教育委員会会議録（要旨）では、市は、「私立幼稚園については、経費面での対応が難しく、（特別支援クラスの）今後の拡充は難しい状況にあると聞いている。今回、私立幼稚園で担えない部分について市立幼稚園で担えればと思っている。今後、私立幼稚園に在籍しながら通級指導を行うことにより、子どもたちにとっても指導を受ける機会の拡充に繋がると考えている。」と説明している。

このように、説明会では、教育委員会会議での説明内容と異なる嘘の説明がなされており、騙された思いである。

7 電話での問い合わせに対する不十分な説明について

9月〇日と9月〇日に、閉園の最終決定に関する今後の日程について、教育政策課に電話で問い合わせたところ、「10月～11月のパブリックコメントを踏まえて集計・回答した後、12月か1月の教育委員会会議に成案として上がり、議決されればその後市議会へは報告するのみである。」との説明を受けた。しかし、その後、熊本市立幼稚園は熊本市の条例（幼稚園条例）により定められているので、閉園するには条例を改正しなければならないこと、すなわち議会での議決が必要であることが分かった。もっと早い段階で条例の問題であることを教えてほしかった。教育政策課へ電話で問い合わせた時に、不十分な説明を受けたことに対しても納得ができない。

【市からの回答】

1 閉園のスケジュールが強引すぎる点について

本計画（素案）は、平成23年度に設置した有識者等による「熊本市立幼稚園のあり方検討委員会」からの報告書をもとに、平成24年度に実施した関係課及び園長による「市立幼稚園のあり方検討PT会議」での検討を経て、このたび、平成25年9月に教育委員会で取りまとめました。

本計画策定までの当初のスケジュールは、平成25年9月議会での計画（素案）の報告と併せて保護者説明会を開催し、その後、10月〇日から11月〇日までの1ヶ月間パブリックコメントを行い、その意見を踏まえた上で、12月末または1月に計画を策定する予定としており、本市における計画策定時の一般的なスケジュールであったと認識しています。

しかし、本計画（素案）に対しては、説明会やパブリックコメント等を通じて、多方

面にわたるご意見をいただいたため、改めて保護者や地域の皆様との意見交換を行う懇談会等を開催するなど、計画策定までのスケジュールを見直したところです。

私立幼稚園の入園状況等について熊本市私立幼稚園協会に確認したところ、入園願書受付は、市立幼稚園の入園申し込み後の11月1日から一斉に開始され（先着順）、「未就園児クラス」への参加が願書提出の条件となっている園はないとの回答でした。

「県立高校再編整備等基本計画」については、平成18年7月に素案公表を行い、10ヶ月後の平成19年5月に基本計画第二次素案を公表、その後、パブリックコメントを実施し、素案公表から1年3ヶ月後の平成19年10月に基本計画を決定しています。よって、申立人が指摘している「県立高校再編整備等基本計画」の素案公表から最終決定まで9年を費やして検討を重ねているというスケジュールは、事実と異なっていると考えます。

2 他の幼稚園が受け入れ可能であるという説明について

9月〇日の説明会では、閉園する園を決定する基準のひとつとして、近隣の市立・私立幼稚園の受入状況を説明しています。その際に、近隣の定義として2km以内、徒歩30分程度を目安としており、その範囲内にE幼稚園があることを説明していますが、「E幼稚園も歩いて行ける。」との説明は行っていません。

9月〇日のC幼稚園の説明会でも、市立幼稚園には他の校区から通園している子どもも多数いることから、「他の校区の人には遠慮していただくことになる。」という、現状と異なる説明は行っていません。

C幼稚園の空き教室2部屋を活用して「あゆみの教室」を実施すると定員が〇〇名から〇〇名になります。また、D幼稚園の3歳児定員は100%に達しており、今後も校区内の児童数の増加が見込まれています。

しかし、9月〇日の説明会等であゆみの教室の開設時期については、在園児に影響がないよう配慮することを説明しています。また、3歳児の受け入れについては、申立てのとおりに、D幼稚園のみでは難しい状況ですが、D幼稚園のみで受け入れ可能であるとは説明しておらず、他の2km以内にある近隣の幼稚園を含めると可能な状況であることを説明させていただいたところです。

3 市が作成した説明会の議事録について

保護者説明会の一言一句を記録した詳細な議事録は作成しておらず、申立人へ提供した議事録は、議事の要旨をとりまとめたものです。

空欄は、複数の質問が続いたために一括して回答するなど、一問一答で回答していない部分やご意見として承った部分であり、ご指摘のような回答に苦慮した部分や失言を意図的に削除したものではありません。

教育長をはじめ教育委員には、保護者や地域の皆様が、本計画（素案）に対してどのようなご意見や思いを持っておられるのかをお伝えすることが重要であると考えており

ますので、議事要旨では、保護者や地域の方のご意見を中心に整理を行い、教育委員会会議等を通じて、適切に教育委員へお伝えしているところです。

4 B 幼稚園の説明会での出来事について

10月〇日の説明会での次長の回答は、「近隣の市立幼稚園へ転園を希望する方については配慮したい」旨を発言しており、「嫌であるならば他園へ行かれたらよい。」とは発言していません。

閉園までには、近隣の市立幼稚園や小学校と連携した異年齢交流の取り組みを検討していきますが、そのうえで転園を希望される場合は配慮していきたいと考えています。

5 説明会での説明内容と教育委員会会議での説明内容の相違について

説明会では、市立幼稚園を閉園する理由として、本市の行財政改革の観点から財政面の説明もしてはいますが、大きな理由としては、本市の未来を担う子どもたちの幼稚園教育のさらなる充実のためには、特別支援教育の充実や幼稚園教諭等の資質向上、幼小接続の取り組みの推進などの「コア幼稚園」的機能強化が市立幼稚園には不可欠であり、それと併せてどうしても閉園が必要であると説明しています。

申立人が指摘されている教育委員会会議録は、知的・発達障がいのある子どもを対象にした通級指導教室「あゆみの教室」を市立幼稚園に開設する理由を教育委員へ説明したものであり、閉園する理由を説明したものではありません。

6 電話での問い合わせに対する不十分な説明について

閉園はいつ決定するのかというお尋ねに対し、閉園を含む市立幼稚園基本計画の策定スケジュールであることをお断りした上で、10月～11月にパブリックコメントを実施し、パブリックコメントを踏まえた基本計画（案）を12月議会で報告、その後の12月または1月の教育委員会会議において基本計画を決定する予定であることを説明しています。よって、計画策定後の条例改正等を含めた閉園決定までのスケジュールを説明したものではありません。

【オンブズマンの判断】

1 スケジュールについて

申立人の苦情の第1は、教育政策課が、平成25年9月〇日、A幼稚園で開催した「熊本市立幼稚園基本計画（素案）」についての説明会において、突然、①A幼稚園とB幼稚園を平成28年度に閉園し、再来年以降の園児募集は行わない、②基本計画は同25年12月の教育委員会会議で決定後、市議会で説明して終了する旨の説明があったが、スケジュールが強引過ぎるというものです。

これに対する「市の回答」は、「計画策定までの当初のスケジュールは、平成25年9

月議会での計画（素案）の報告と併せて保護者説明会を開催し、その後、10月〇日から11月〇日までの1ヶ月間パブリックコメントを行い、その意見を踏まえた上で、12月末または1月に計画を策定する予定としており、本市における計画策定時の一般的なスケジュールであったと認識している」というものです。

スケジュールが強引かどうかについては、計画の目的や理由の合理性、閉園になる幼稚園数や閉園までの期間、周辺の教育上の環境、保護者を含む住民の希望など様々な条件によって異なるために、一概に比較はできませんが、政令指定都市3市で最近行われた幼稚園の閉園をめぐるスケジュールを見ますと、素案策定から計画決定までの期間は、F市が約1ヶ月、G市が約3ヶ月、H市が約9ヶ月で、計画決定から閉園完了までの期間はF市が3年、G市が3年半、H市が2年となっています。

熊本市における素案策定から3ないし4ヶ月で計画決定を行うというスケジュールは、G市に近いものですが、当初のスケジュールは予定であり、実際には、その後、説明会やパブリックコメント等において、多数の様々な意見が寄せられたことから、予定を変更し、改めて保護者や住民との意見交換を行う懇親会等を開催するなど、計画策定までのスケジュールを見直しております。今後のスケジュールについては未定ですが、素案策定からすでに7ヶ月以上が経過しており、その間に、説明会や意見交換会が開催されていますので、結果的には、当初のスケジュールは是正されており、現時点においては、強引過ぎるという評価は当たらないものと思います。

なお、申立人は、①来年度の入園願書の受付期限は10月〇日であるので、突然閉園という説明を受けても、他の幼稚園を見学・精査する時間がなく、私立幼稚園では未就園児クラスへの参加を条件とするところもあるので、条件を満たすことができない、②「県立高校再編成整備等基本計画」の場合は、素案が公表されて3年後に第二次素案、6年後に中間決定、9年後に最終決定がなされているが、これに比べると「熊本市立幼稚園基本計画素案」が公表されてから3ヶ月で最終決定というのは、あまりにも短期間である旨主張されていますが、これらの事実関係については「市の回答」をご覧ください。

2 説明会の説明内容について

申立人は、各説明会での教育政策課による「他の幼稚園での受け入れが可能である」との説明が、現状を無視したものである旨の苦情を申し立て、例えば①9月〇日の説明会では「E幼稚園も歩いて行ける」旨、②9月〇日の説明会では「他の校区の人には遠慮していただく」旨の説明がなされ、③10月〇日の説明会では「嫌であるならば他園へ行かれたらよい」旨暴言を吐かれた旨主張されます。これらに対する「市の回答」では「そのような説明や発言は行っていない」というもので、事実関係について食い違いがあります。それぞれの主張でありますので、事実関係の認定は差し控えますが、教育政策課においては、このような苦情が出されていることに留意されて、適切な説明をされ、関係者に納得してもらえるような対応をされることを希望します。

3 議事録について

保護者説明会の議事録の記載については「市の回答」のとおりです。要約又は要旨の議事録であるために、疑問や不満が生じたものと思いますので、保護者等の意思が正確に記録されるようご留意をお願いします。

4 説明会での説明と教育委員会会議での説明の相違について

申立人は、「閉園の理由が、説明会での説明内容と教育委員会会議での説明内容が違っている」と主張されます。

説明会の議事録によると、閉園の理由は「市の財政改革の一環」「コア幼稚園としての機能強化を図るため」となっており、「市の回答」でも同様です。一方、教育委員会会議録には、申立人の主張する通りの教育政策課長の発言の記載がありますが、これは会議録によると「私立幼稚園ですでに取り組んでいることについて、今回市立幼稚園で実施する意味は何か」という質問に対する回答であり、必ずしも閉園の理由を説明したものではないように見受けられます。「市の回答」でも「あゆみの教室」を開設するための理由の説明であるとなっており、これが妥当な解釈だと思います。

5 電話での問い合わせに対する不十分な説明について

申立人の「閉園の最終決定に関する今後の日程」に対する問い合わせに対して、教育政策課は、「10月ないし11月にパブリックコメントを実施し、12月の市議会で報告し、12月又は1月に教育委員会会議において基本計画を決定する」旨説明したということです。ところが、申立人が最も関心を寄せているのは、閉園の最終決定に関する今後の日程で、保護者の関心も、計画策定の日程だけではなく、現実に閉園になるまでの日程にあったようです。それぞれの考える日程の認識について齟齬があったようですので、説明が間違っているわけではありませんが、熊本市幼稚園条例の問題までも含めた説明をしたほうが、より親切であったように思います。