

平成 26 年度受付分
苦情申立ての趣旨に沿った事例（全文）

～ 目 次 ～

(1) 不服申立て手続き	2
(2) 生活便利ブックの発行	9
(3) 出前講座の申込手続き	13
(4) 成年後見に関する市長申立ての遅れ	21
(5) 臨時福祉給付金の支給	26
(6) 病原菌に侵された狸の駆除	34
(7) 市営住宅階下住民のタバコの臭いに関する対応	36
(8) 境界確認書の不交付	41
(9) 河川管理用道路に関する対応	59
(10) 所得証明書発行に関する委任状の要求	66
(11) 水道メーターの撤去	68
(12) 中学校運動部活動指針の不適正な運用	72
(13) メール返信の遅れ 1	76

※ 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) 不服申立ての手続き

【苦情申立ての趣旨】

平成 25 年 10 月〇日、私の会社で火災が発生した。平成 26 年 2 月〇日、火災の原因を究明するため、火災原因判定書に添付されている鑑定書（以下「本件鑑定書」という。）の開示請求を行った。しかし、本件鑑定書については開示しないことを決定した（以下「本件不開示決定」という。）とのことで、平成 26 年 2 月〇日付けで熊本市消防長名の「個人情報不開示決定通知書」が届いた。そこで、同年 4 月〇日、熊本市長宛に本件不開示決定の不服申立てを行った。

しかし、数ヶ月経っても連絡がなかったため、数回にわたり、法制課情報公開窓口に通話して状況を確認したが、「まだ決定されていません。」と返答されるのみであった。その後、同年 9 月、総務厚生課の〇〇から電話があり、「不服申立てを審議する熊本市情報公開・個人情報保護審議会では審議中の案件が沢山あり、順番に審議を行っているため、決定まで時間がかかっている。」との説明を受けた。同年 12 月、〇〇に通話して確認したところ、「まだ出せません。」と言われたので、その理由について文書で回答するように依頼したところ、〇〇は、「はい、分かりました。」と返答したため切電した。ところが、現時点では、何ら音沙汰がない状況である。

私は、火災の原因となった会社を相手に損害賠償請求をしたところ、相手方の代理人弁護士より本件鑑定書を提出するように言われたため、早急に対応する必要がある。そのため、同年 4 月に不服申立てを行ったが、それから 9 ヶ月以上も経過したのに、まだ決定されないことに納得ができない。また、〇〇が文書での回答を約束したにもかかわらず、その約束が果たされていないことにも納得ができない。

市は、私の行った不服申立てについて早急に決定すべきであるし、〇〇は、私との約束に基づいてまだ決定できない理由を早急に文書で回答すべきである。

【市の回答】

1 はじめに

今回は、申立人の不開示決定に対する不服申立て（以下「本件不服申立て」という。）について、総務厚生課が熊本市情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）に迅速に諮問書を提出すべきところ、事務処理の遅滞により提出に時間がかかったことに対し、深く反省しております。また、審議会においても、諮問から答申までに相当の日数がかかっているため、本件不服申立て（審査請求）に対する裁決までに時間を要し、ご迷惑をおかけしております。

2 本件の経緯について

平成 26 年 4 月〇日、申立人より個人情報不開示決定に対する不服申立書を受領し、同日受け付けました。組織改編により平成 26 年度から総務課という課がなくなったため、

同月〇日、審査請求の所管課となるべき課について打ち合わせ、総務厚生課が審査請求の所管課となりました。審議会に提出する諮問書を作成するため、同月〇日付けで、総務厚生課から消防局総務課に、不服申立書の写しを渡していましたが、消防局総務課としては書類の受理のみと思い、再度、総務厚生課より依頼があるものと認識していました。

同年5月〇日、申立人から法制課に、本件不服申立てについて進捗状況の確認の電話があったため、法制課及び総務厚生課のそれぞれの課長などが同席し、不服申立ての流れや、申立人が提出すべき書類などについて打ち合わせました。

同年8月〇日、申立人から法制課に、再度、本件不服申立てについて進捗状況の確認の電話があったため、法制課から総務厚生課へ諮問書提出の件について確認しました。

同年10月初旬、申立人から法制課に、「本件不服申立てについて一切連絡がない。弁護士を待たせているので急いでもらわないと困る。」と電話がありました。総務厚生課が審議会に諮問書をまだ提出していない段階であったため、総務厚生課から申立人へ直接連絡した方がよいと判断し、通話終了後、法制課から総務厚生課〇〇に申立人への電話連絡を依頼しました。

その後、〇〇が、申立人と市政情報プラザ情報公開窓口（以下「窓口」という。）で面談したり、電話連絡を行ったりしました。その際、同年9月〇日に消防局総務課より提出された理由書の内容を検討中である旨を伝えました。

同年12月〇日、〇〇が申立人に電話連絡し、途中経過について報告しました。その際、経過ではなく本件不服申立てに対する結果について書面で回答するようにとの申立人の要請であると解したため、結果となります判決のための手続きである審議会への諮問書の提出を急ぎました。

その後、総務厚生課が平成27年1月〇日付けで審議会に諮問書を提出し、審議会が同日付けで平成26年度諮問第〇号として受け付けました。

なお、同年9月に総務厚生課から申立人に電話連絡は行っておらず、また、面談の時点では諮問書を未提出の段階だったため、「審議会では審議中の案件が沢山あり、…決定まで時間がかかっている。」旨の説明を行った記憶はありません。

3 本件不服申立てがまだ判決に至っていないことについて

(1) 不服申立てがあった場合の基本的な事務の流れについて

不開示等の決定に対し不服申立てがあった場合、窓口において不服申立書を受け付け、不服申立書を所管課へ送付します。所管課は、不服申立書に係る要件を審査し、不備がなかった場合は受理し、不開示等の決定について再検討を行い、却下及び申立ての全部認容以外の場合は諮問書を作成し、窓口を経由して審議会へ提出することとなります。窓口は、所管課と協議・調整のうえ、所管課の拒否理由説明書や申立人の意見書の提出依頼などの諮問事務を行うこととなります。その後、審議会は、拒否理

由説明書、意見書及びその他資料により諮問案件の調査を行い、諮問に対する答申書を作成し、所管課に対し答申を行います。所管課は、その答申を受けて、不服申立てに対する裁決・決定を行い、裁決・決定書を作成し、申立人に裁決・決定書の謄本を送付することとなります。

(2) 諮問書の提出について

本件は審査請求であり、所管課である総務厚生課と本件不服申立てに係る処分を行った消防局とのやり取りを経たうえで、総務厚生課が諮問書を作成する必要がありました。そのため、処分庁が諮問書を作成する異議申立ての場合は、通常 1 ヶ月程度で諮問書が作成されるどころ、それよりも時間を長く必要とする案件でした。また、総務厚生課及び消防局総務課が審査請求の手続きに不慣れであったため、総務厚生課から審議会への諮問書の提出が遅くなってしまったものです。

総務厚生課は、消防局総務課に対し、理由書の状況についての確認を行うべきでした。総務厚生課において、「諮問書を早く提出しなければ、審議会での審議の順位が遅れる。」との認識が欠けていたため対応が遅くなってしまい、深く反省しております。

(3) 審議会について

諮問から答申までに日数を要している理由として、審議会において、慎重に審議を行っていること、申立て件数が少なくないことがあげられます。1 件の不服申立てにつき、各案件の内容などにもよりますが、多い時で約 10 回など複数回の審議を経て答申がなされるため、一定の時間が必要となります。複数回の審議を要し判断に時間がかかる諮問案件が複数あったため、平成 27 年 2 月〇日時点において、審議待ちとなっている諮問案件が約 10 件と立て込んでおり、諮問から答申までに時間がかかっている状況です。具体的には、諮問から答申までに要した日数について、平成 23 年度答申第〇号（平成 22 年度諮問第〇号）以降では、20 数件のうち殆どが 1 年以上かかっており、処理期間が一番短いものでも 9 ヶ月を要してしまいました。

4 総務厚生課〇〇が文書での回答を約束したという主張について

〇〇としては、「遅くなっている理由」を文書で回答するという認識ではなく、「本件不服申立てに対する結果の最終的な回答」との認識であったことから、総務厚生課が行う手続きである審議会への諮問書の提出を行ったところでは、

しかし、申立人は、途中経過について書面での報告を求められていたということであり、申立人が何を求められているのかを確実に確認すべきでした。また、諮問書を審議会へ提出したことについても、申立人に連絡して報告すべきだったと思います。

なお、本件不服申立てに対する裁決をまだ出せない理由については、平成 27 年 2 月〇日付けで総務厚生課より文書を発送させていただきました。

5 今後の方針について

(1) 本件不服申立ての状況及び審議会の開催について

今後の対応方針として、平成26年4月に申立人が本件不服申立てを行われてから相当の期間が経過しており、できる限り早い対応が望まれることから、通常の月1回開催の定例会とは別に臨時会を開催するなどして、早急に審議を進める方針であります。

本件不服申立ては、平成27年1月〇日付けで審議会への諮問がなされ、同年2月〇日時点において、申立人に対し、同年3月〇日を提出期限として審議の資料となる意見書の提出をしていただくように通知しており、意見書の提出を受けた後、できる限り早く審議に入れるようにしたいと考えております。具体的には、理由書の提出期限後の3月中に臨時会を開催し、審議入りしたいと考えております。

前述のとおり、現在、審議会では審議の決定（答申）までに時間がかかっているため、この状況を早急に改善する必要があることは認識しております。そこで、4月以降も臨時会を開催する方向で調整を図り、本件不服申立てを含めた審議待ちの諮問案件について、処理の迅速化を図るよう取り組んでまいります。

今後も、同様に案件が立て込んだ場合には、できる限り早急に臨時会を開催するなど、慢性的な遅延状態とならないよう対応してまいります。

また、総務厚生課としても、本件不服申立てについては、現在、追加資料などの検討を行っている最中ですが、今後、審議会から指示があれば、それに従って早急に対応します。

(2) 不開示等の決定に対する不服申立ての処理に要する期間について

ア 諮問書の提出の処理期間について

不服申立てから諮問書が提出されるまでの事務遅滞について、今回の事態を重く受け止め、総務厚生課では、今後、不開示等の決定に対する不服申立ての所管課となった場合には、諮問書の提出などの事務処理を速やかに行うこととします。

また、法制課においても、窓口から処分庁又は審査庁へ不服申立書を送付する際、特殊要因があるものを除き、処分庁にあつては概ね1ヶ月、審査庁にあつては、処分庁との連絡調整などがあることから概ね3ヶ月を基準として処理がなされるよう連絡、確認を行います。また、その期間を経過するものにあつては、処分庁又は審査庁へ文書での通知を行うなど、確実に処理されるよう取り組んでまいります。

イ 諮問から答申までの処理期間について

諮問が行われた後の答申までの日数については、案件の内容により審議期間がどれくらいかかるかが見込めないため一定の処理期間を定めることは難しいと考えますが、標準的なものであれば1年以内を目安に処理できるよう努めてまいります。

ウ 答申から裁決・決定までの処理期間について

審議会からの答申がなされた後、審査庁又は処分庁において行われる裁決・決定につきましては、答申に基づく個別判断等が必要なものについては概ね 1 ヶ月、それ以外のものについては概ね 2 週間を基準として、審査庁又は処分庁と連絡・調整を行い、不開示等の決定に対する不服申立てについて適正な処理が行われるよう取り組んでまいります。

【オンブズマンの判断】

1 個人情報不開示等の決定に対する不服申立ての事務の流れ

個人情報の不開示等の決定に対して不服申立てがなされた場合の事務の流れは「市からの回答」にあるとおりです。

熊本市個人情報保護条例（以下「保護条例」という。）、熊本市情報公開・個人情報保護審議会条例（以下「審議会条例」という。）及び熊本市個人情報保護事務取扱要綱（以下「要綱」という。）にそれぞれ規定があります。

不服申立てがなされると、情報公開窓口（以下「窓口」という。）で受け付け、所管課に不服申立書を送付し、同課において再検討を行い、個人情報保護審査諮問書（以下「諮問書」という。）を作成して窓口に提出し、「速やかに」熊本市情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）に諮問します。これは、保護条例第 28 条が、開示等の決定に対し、行政不服審査法に基づく不服申立てがあった場合は、処分庁又は審査庁は「速やかに審議会に諮問し、その答申を尊重して当該不服申立てに対する決定又は裁決をしなければならない。」と規定しているからです。審議会に諮問することとした趣旨は、第三者的立場からの審査の客観性・公正性を確保するとともに、簡易迅速な救済の実現を図ることを重視したためであるとされています。審議会条例によると、熊本市の審議会は委員 5 人以内で組織され、委員は、制度について識見を有する者のうちから、市長が委嘱します。審議会は諮問に応じて調査審議を行い、その結果を答申します。

2 申立てから諮問までの事務の遅滞について

(1) 申立人は、平成 26 年 2 月〇日付けで熊本市消防長に個人情報の開示を請求したところ、同月〇日付けで不開示決定の通知を受けたため、同年 4 月〇日付けで不服申立てを行いました。本件は、消防長の行った処分に対する不服申立てなので、市長に対する審査請求であり、総務厚生課が所管課となりました。保護条例によると、所管課は「速やかに」諮問をしなければならないところ、本件において総務厚生課が諮問を行ったのは、申立から 9 ヶ月以上経過した平成 27 年 1 月〇日付けでした。

(2) 本件では、まず、不服申立ての受付から諮問までの事務の遅滞が問題になります。

どの程度の期間が保護条例にいう「速やかに」であるのかは基準がありませんし、個

別の事案ごとに事情が異なりますので、その期間を一律に定めることは難しいと思います。しかしながら、行政機関の保有する情報の公開に関する法律第 2 条に規定される「行政機関」の各担当者で構成された「情報公開に関する連絡会議」では、平成 17 年 8 月〇日付けで、「不服申立て事案の事務処理の迅速化について」と題する「申合せ」（以下「迅速化の申合せ」という。）を行っており、本件においても参考となるものと思われます。それによると、「各行政機関は、不服申立てがあった場合、的確な事務処理の進行管理を徹底することにより、可能な限り速やかに審査会へ諮問する。諮問するに当たって改めて調査・検討等を行う必要がないような事案については、不服申立てがあった日から諮問するまでに遅くとも 30 日を超えないようにするとともに、その他の事案についても、特段の事情がない限り、遅くとも 90 日を超えないようにすることとする。」とあります。オンブズマンもこの方針は妥当なものと考えます。

本件においては不服申立てから諮問まで 288 日かかっていますので、余程の「特段の事情」がない限り、これを正当化することはできないものと考えます。

「市からの回答」によると、本件は審査請求であり、総務厚生課と消防局のやり取りが必要であったことや手続きに不慣れであったことなどの理由で諮問書の提出が遅くなったということですが、いずれも市の内部的な事情による事務処理の遅れであり、遅滞を正当化する「特段の事情」とは認められません。市においても不備を認めて反省し、謝罪しているところです。

市においては、今回の事態を重く受け止め、今後、総務厚生課では、所管課となった場合には事務処理を速やかに行うこととし、法制課においても、特殊な要因があるものを除き、異議申立ての場合は概ね 1 ヶ月、審査請求の場合は概ね 3 ヶ月を基準として処理が行われるように連絡確認を行うということですので、その成り行きを見守りたいと思います。

なお、前記の「迅速化の申合せ」では、「特段の事情により、不服申立てがあった日から諮問するまでに 90 日を超えた事案については、諮問までに要した期間、その理由（特段の事情）等について、年 1 回、国民にわかりやすく公表することとする。」となっています。

- (3) 次に、申立人は、窓口や所管課の職員の対応についても苦情を申し立てています。当事者の説明にはいくらか食い違いがありますが、「市からの回答」によると、総務厚生課では、申立人から書面による回答を求められたのは、「遅くなっている理由」ではなく「不服申立ての結果の最終的な回答」と認識していたということです。

しかしながら、申立人は、損害賠償請求訴訟のために個人情報の早急な開示を求めているのですから、問い合わせをした時点で知りたいことは、①なぜ裁決が遅れているのかの理由と、②いつ裁決が出されるのかの見通しであると考えるのが自然であり、待たされている市民の立場になって考えると十分な対応であったとは言えないように

思います。

市民への情報提供に関しては、「迅速化の申合せ」では「不服申立てを受けた行政機関は、不服申立人の求めに応じて、事案処理の進行状況と見通し等を回答するものとする。」とあります。これは不服申立人の立場に配慮した適切な方針だと考えます。

なお、市においては、平成 27 年 2 月〇日付けで、総務厚生課から申立人に対して、処理の状況及び遅延している理由について、文書を発送したということです。

3 諮問から答申までの期間について

(1) 本件については、ようやく諮問がなされたので、これから審議会の調査審議が行われて結果が答申され、それに基づいて審査庁による裁決が行われることとなります。現在、審議会においては、数件が審議中であり、そのほかに未審議の案件が本件を含めて約 10 件あるということです。平成 23 年度以降に答申がなされた事案についての審議状況を見ると、諮問日から答申日までの期間は、ほとんどの案件において 1 年以上となっており、最も答申が早かった案件でも 9 ヶ月かかっています。本件についても従前どおりの審議がなされるとすれば、なお相当の期間がかかる可能性があります。

(2) 審議期間については、これを定めた規定はありません。審議期間は、個別の案件により、その内容、性質、事情などが異なりますから、一律に標準となる期間を定めることは困難であるということは理解できます。しかしながら、答申までにあまりにも長期間を要し、その結果、裁決・決定が遅れることになれば、簡易迅速な手続きにより、市民の権利利益の救済を図ることを目的とする行政不服申立ての存在意義が問われることにもなりかねません。期間についての規定はなくても、可能な限り迅速な処理を行うべきであると考えます。

対象文書が極めて大量であり、調査・検討に長期間を要するなど、個別の治安によっては「特段の事情」のために審議に長期間を要することは有り得ると思います。しかしながら、申立件数が多数であるという事情は、遅滞を正当化する理由にはなりません。申立件数が予想より多数あって未審議の案件が増加した（又は増加が見込まれた）場合には、それに応じて柔軟に審議会の開催回数や開催時間等を増加するなどすれば、容易に対応することが可能だからです。審議会の開催回数等については、審議会条例にも要綱にも規定はありません。審議が慢性的に遅滞し、諮問日から答申日まで 1 年以上を要しているという現在の状況は、市民の権利及び利益の保護という観点からは、かなり問題であると考えます。例えば、本件の申立人のように、損害賠償請求の民事訴訟において個人情報が必要としている場合には、答申や裁決・決定が遅滞しているうちに訴訟が終結してしまう可能性があり、その後に情報開示が認められたとしても、意味がなくなるからです。

(3) 「市からの回答」によると、審議会においても、現在の状況は早急に改善する必要があると認識されているようで、臨時会を開催する方向で調整を図り、処理の迅速化に取り組むということです。処理期間については「標準的なものであれば 1 年以内を目安に処理できるように努め」ということですので、その成果を期待したいと思いますが、可能であれば、さらに迅速な処理をしていただくように希望します。

なお、本件については、諮問がなされるまでに既に相当な期間が経過していることから、審議会においては、月 1 回の定例会とは別に臨時会を開催して、早急に審議を進めるということです。

4 答申から裁決・決定までの期間について

答申に基づいて裁決・決定が行われますが、答申後の裁決・決定は、これまでも概ね遅滞なく行われているようです。「市からの回答」によると、「個別判断等が必要なものについては概ね 1 ヶ月、それ以外のものについては概ね 2 週間を基準として」処理するということです。

(2) 生活便利ブックの発行

【苦情申立ての趣旨】

平成 26 年 6 月〇日、熊本市と〇〇が官民共同事業として発行する「熊本市生活便利ブック 2014」(以下「便利ブック」という。)への掲載広告募集の案内が届いた。私は便利ブックへの広告掲載に興味があったので、その日のうちに、広告掲載に関する問い合わせ先として記載してあった〇〇に、広告掲載についての説明を聞きたいという FAX を送った。しかし、同月〇日に〇〇の担当者が説明に来たときには、すでに私が希望していた対象事業分野の広告枠は全て埋まった状態であった。

私は、案内が届いた当日に FAX を送ったのであるから、案内が届いてから物理的にほぼ最短の時間で申し込みをしたはずである。FAX という連絡手段を用いたのも、「いち早く詳しい内容をお聞きになりたい場合は、下記に必要事項をご記入の上 FAX にてご返信くださいますようお願い申し上げます。FAX をいただきました事業所様におかれましては優先して担当者がご説明にお伺いいたします」と案内に書いてあったからである。それにも関わらず、担当者が説明に来た時点で既に申し込みができない状態にあるのは不公平であり、納得できない。

「熊本市生活便利ブック」の発行は、市と〇〇が共同で行っているものであるから、このように不公平な結果が生じたことについては、市にも責任があるはずである。市は、「熊本市生活便利ブック 2014」の広告掲載について、申し込み開始日時を定めた上で先着順にする、あるいは応募多数の場合は抽選を行うなど、公平で納得できる手続きを定めてほしい。

【市からの回答】

「熊本市生活便利ブック」（以下「便利ブック」という。）の発行は、市と公募によって選定された民間企業（以下「協働事業者」という。）との間で平成 26 年 3 月〇日協定を結んで行っている官民協働事業です。協定においては、市は発行に必要な行政情報を提供し、協働事業者は製作、配布、広告募集活動（以下「製作等」という。）を行うという役割分担を行い、製作等に要する費用については協働事業者が得る広告収入により賄うこととしています。そのため、市と協働事業者が便利ブックの発行事業に関して取り交わした協定書に規定する仕様書には、「広告募集については、協働事業者の責任において行うものとする。」としており、協働事業者が独自で広告募集活動を行うこととしていたところです。

市としては、広告募集活動は協働事業者の役割と位置づけたことから、その方法についても協働事業者に委ねており、広告の募集方法及び決定方法についての報告や説明を求めることはしていませんでした。

今回、広告募集方法について協働事業者への聞き取りを行ったところ、協働事業者は、前回（平成 24 年度）発行の便利ブックに広告を掲載していた事業者や、大口契約が見込める大規模事業者へ直接営業を行う一方、複数の事業者へ封書で広告募集の案内状を送付し、FAX などで希望があった場合には、事業者を訪問して詳細な説明及び営業活動を行うという 2 通りの営業方法を平行して行っていたとのことでした。また、案内状の送付による営業活動については、営業担当者の人数との兼ね合いから、案内状は 4 回に分けて発送されており、加えて説明も複数人の営業担当者がそれぞれの担当するエリアで対応し、広告掲出の申し込みがあったものから順次掲出を決定していたとのことでした。そのため、案内状の送付を受けた事業者の求めに応じて説明に行く際には、既に他の事業者からの広告掲出が決定している場合もあるとのこと、申立人のケースも同様であったものと思われます。案内状の内容としては、広告枠ごとの金額は明示されていたものの、広告主の募集方法及び決定方法については明示がありませんでした。

便利ブックの発行が市の事業である以上、その一環として行われる広告募集活動においては一定の公平性や透明性が確保されなければならない、市としては、協働事業者との協定書における「便利ブックに掲載する情報や広告に対し、検査を行い承認するものとする」「便利ブックに掲載する広告の仕様及び内容は、熊本市広告事業実施要綱及び熊本市広告事業掲載基準の定める基準を満たすものとする」などの規定を基に、協働事業者に対し広告募集活動の方法についての報告や説明を求めるべきでした。申立人に対し不公平感を抱かせたことについてお詫びいたします。

今回の便利ブックの広告募集活動については既に終了しており、今回、申立人の趣旨に沿うことは困難ではありますが、申立人からの貴重なご意見を踏まえ、今後については、公平性及び透明性を確保するべく、協定書及び仕様書の見直しや、官民協働事業という事業形態そのもの見直しも含め対応を検討してまいります。

【オンブズマンの判断】

1 熊本市「生活便利ブック」の発行

熊本市「生活便利ブック」（以下「便利ブック」という。）は、市役所や区役所での手続きや、防災・医療などの生活に身近な情報、そして観光や地域の情報など、熊本市についてより深く知ってもらうことを目的として作成される冊子です。その第1回目は、平成24年4月に熊本市が政令指定都市になった際、熊本市と民間業者（以下「協働事業者」という。）とが協定を結び、官民協働事業として、同年12月1日に34万部が発行され、市内全世帯及び転入者等に配布されました。

熊本市では、平成26年12月1日に第2回目の便利ブック35万5千部の発行を計画し、同年3月11日付けで、前回同様官民協働事業で同じ民間の協働事業者と協定を結び、事業を進めているものです。

2 本件協働事業の協定書の概要

(1) 平成26年度の市と協働事業者との協定書によると、市が必要な行政情報を提供し、便利ブックの編集・制作・発送等は協働事業者が行い、それに要する費用は協働事業者が広告料収入等によって充当し、市は全く費用を負担しないことになっています。

(2) 広告に関しては、協働事業者は、①広告主を募るに当たっては、地域事業者に対して十分な説明を行い広告の販売をすること、②広告募集活動において市章等を使用できること、一方、市は、①地域団体や有力企業等に対し協力要請を行い、協働事業者を支援すること、②掲載する情報や広告に対し検査を行い承認すること、などが協定されています。これらの規定によると、本件は、請負契約ではなく、市と協働事業者の協働事業であると認められますが、広告掲載者に係る苦情等に関しては協働事業者が責任を負うことになっています。

3 本件協働事業の問題点

(1) 官民協働による便利ブックの発行は、市にとっては予算ゼロで情報誌が発行でき、協働事業者にとっては公共の一翼を担った事業に参入して利益を得ることができ、市民にとっては行政情報をまとめた便利な冊子が無料で得られるというメリットがあります。この事業が発展して、全国数百の地方公共団体が同様の事業形態で便利ブックを発行又は計画していることには十分な理由があるものと認められます。

(2) ところが、本件苦情申立ての趣旨にあるように、実質的に費用を負担することになる広告主を希望する市民や企業との関係については、十分な配慮や対応がなされていないように思います。

市の説明によると、広告募集については協働事業者の責任において行うという協定

がなされているので、市としては、広告主の募集や決定の方法に関しては、モニタリングを行わず、報告も受けておらず、実態の把握がほとんどなされていなかったようです。

便利ブックの発刊は、市と協働事業者との協働事業であり、広告主は、市の事業であるからこそ信用して広告掲載を希望するものです。広告に関しては、市の業務であれば「熊本市広告事業実施要綱」や「熊本市広告事業掲載基準」が適用されます。ところが、本件協定書では、掲載する広告の仕様及び内容については、要綱及び基準を満たすものとする旨規定されていますが、そのほかの規定、例えば、「広告掲載者の決定方法」については適用があるのかどうかははっきりせず、事実上協働事業者の裁量に一任されていたようです。市の業務であれば、透明性と一定の公平性が尊重されるべきであると考えますが、本件において市はその内容を把握していませんでした。

- (3) 協働事業者は、広告欄が全部販売できるかどうかのリスクを負っていますから、利益を確保するために、ある程度の自由な営業や独自の創意工夫が必要であることは理解できます。そうであるにしても、広告主の募集方法や決定方法が、全く不透明で、ブラックボックスになっているのは相当とは思えません。それでは恣意的であるというそしりを受けることになっては得ません。市の事業である以上、広告主の募集や決定が、社会通念上著しく不公平で妥当性を欠くものであったり、不正な方法で行われたりすることがないように、市としてはモニタリングを行って実態を把握すべきであると考えます。現在の協定書の規定によってもそれは十分可能です。そうしないと、市としては、一般市民にも広告主にも、協働事業の公正性を説明できませんし、便利ブックの発行事業が信用を失うおそれがあります。

- (4) 熊本市においては 2 回目の生活便利ブックの発行ですから、市民の間にも広告の効果が知れ渡っており、広告を出したいと考える企業等も少なくなかったはずですが。そうすると、当然、申し込みが競合した場合の広告主決定方法（先着順、抽選、その他）が問題になります。ところが、協働事業者が広告募集の際に配布した「広告掲載のご案内」には決定方法については記載がありませんし、市においてもその実態を把握していませんでした。

本件苦情の申立てがあつてから、市において協働事業者から聞き取って把握できた事実は「市からの回答」にあるとおりですが、広告に応募をしながら採用にならなかった企業等に納得してもらえらる内容であるかどうかは疑問です。

- (5) 市においては、本件が協働事業であるとの問題意識が十分ではなかったように思います。市は、今後の協働事業については、公平性及び透明性を確保すべく、協定書や仕様書の見直しを検討するという事です。

本件については既に募集活動が終了しているため、申立人の趣旨に沿うことは困難であるということですが、少なくとも、申立人に理解が得られるように説明は十分に行うべきであろうと考えます。

(3) 出前講座の申込手続き

【苦情申立ての趣旨】

私は、ある団体の副会長を務めており、例会の際、熊本市の出前講座を利用して講師を招いていた。平成26年8月〇日、同年9月〇日に予定されている例会で講演してもらう目的で、生涯学習推進課へ、FAXで、A機関主催の「わかりやすい資産相続と遺言の話」という出前講座を申し込んだ。

しかし、生涯学習推進課から一向に連絡が無く、申し込んだ内容が届いているか不安になったため、同月〇日午前10時半頃に電話で問い合わせたところ、電話に出た女性職員から、「講師の方からまだ返事がないので、こちらから再度連絡する」と説明を受けた。

同月〇日、生涯学習推進課から電話があったが、所用により電話にでることができなかったため、同日午後1時半頃、こちらから電話したところ、電話に出た女性職員から、「講師の方が多忙のため講師を派遣することができない。熊本市主催のほかの講座であれば、時間の都合がつきやすいと思う。」との説明を受けた。そこで、検討してまた連絡すると伝えて一度電話を切り、同日午後2時頃こちらから再度電話して、電話に出た女性職員に、口頭で、熊本市主催の「地震から家族とわが家を守ろう」という出前講座を9月〇日に開催してもらうよう申し込んだ。女性職員は、「担当部署に9月〇日に開催可能か確認し、再度連絡します」と返答した。その際、記録を残す必要があるのではないかと思い、女性職員に、「内容はFAXしましょうか？」と尋ねたところ、女性職員は、「電話で構わない」と返答した。

しかし、それから一向に連絡が来なかったため、同月〇日に生涯学習推進課にメールで問い合わせたところ、女性職員Bから電話があり、「出前講座「地震から家族とわが家を守ろう」について、同月〇日開催希望として受け付けた記録は残っていない」との説明を受けた。そして翌日の同月〇日、生涯学習推進課から再度連絡があり、〇日には開催できないとの説明を受けた。

私は例会のために講座を申し込んだのに、このように開催希望日間際になってから開催できないという連絡を受けるようでは、会の開催に支障をきたすことになる。しかも、このように連絡がスムーズに取れないことは今回に限ったことではなく、過去に3~4回ほど出前講座を利用した際にも、間違いや不手際が散見されていたため、受講後のアンケートに改善してもらいたい旨記載していたところであり、組織としてきちんと機能しているとは思えない。

市には、今後はこのようなことがないよう、残すべき記録は確実に残すように改善を願っています。

また、生涯学習推進課に申し込みの FAX が届いた場合、申込者に対して FAX が届いた旨の連絡をすることは通常行っていないようだが、これでは申込者は FAX がちゃんと届いたか分からずに不安であるし、万一 FAX が届いていなかった場合には手続きが大幅に遅れてしまい、希望日に講座を受けられないおそれすらある。実際、私が過去に出前講座を申し込んだ際にも、何らかの原因で FAX が生涯学習推進課に届いておらず、手続きに手間取ったことがある。

市には、申し込みの FAX が届いた場合には速やかにその旨を申込者に連絡するなど、申込者が安心して手続きを進められるように改善を図ってもらいたい。

【市からの回答】

1 出前講座のサービスについて

生涯学習ふれあい出前講座は、市民の生涯学習活動を支援することを目的として、市役所各課をはじめ、関係機関や団体などの協力のもと、それぞれの業務の取組みや専門知識などを生かした講座をあらかじめ講座メニューとして登録し、申込みに応じて講師を派遣する制度です。

手続きの流れについては、①申込者から生涯学習推進課に対して申込書による申込みがあった後、②同課が担当機関に講師派遣を依頼し、③担当機関から同課に受託の可否が通知された後、④同課が申込者に決定内容を通知し、その後は⑤申込者と担当機関双方で講座開催に向けた打合せを行っていただき、⑥講座が実施されることとなります。

現在の申込み方法は、窓口持参又は FAX などによって申込書をご提出いただいております。また、インターネット上のくまもと電子申請窓口「よろず申請本舗」からもお申込みいただいております。

2 申立人との今回のやり取りについて

平成 26 年 8 月〇日、申立人より申込書を FAX にて受信し、9 月〇日、同課内での決裁を経て、同月〇日、A 機関へ申込書を普通郵便にて郵送しました。

同月〇日、A 機関より講師派遣不可との FAX が届いたため、同月〇日午後 1 時半頃、同課から申立人へ電話し、講師派遣不可との旨を伝えました。その際、申立人主張のとおり、庁外部署は決定に時間が多く必要でお断りする機会が多いため、市が担当している講座の方が決定に至りやすいことも説明しました。申立人が、他の講座を検討するとのことであったため、申込みを保留し、再度ご連絡をいただくように伝えました。

同月〇日、申立人から同課に対し、講座変更の状況確認の件についてメールでのお問い合わせがあったため、同日、同課から申立人へ電話し、8 月〇日に申し込まれた分は保留中のままであること、同日中に変更後の申込みの状況について連絡することを伝えました。

その後、同課が市建築物安全推進室（以下「担当室」という。）へ連絡し、申立人が希

望された「地震から家族とわが家を守ろう」講座の日程調整を図りましたが、即時調整がつかなかったため、申立人に再度連絡し、明日、担当室との調整結果を連絡する旨伝えました。

同月〇日、担当室から同課に、申立人の第 2 希望の日程なら可能であるとの連絡があったため、同課から申立人にその旨を電話で連絡しましたが、第 1 希望の日程でなければ不可能ということで、今回の一連の申込みはキャンセルとなったところです。

なお、同月〇日、申立人が同課に電話され、女性職員から説明を受けたとのことですが、同課には記録がなく対応者は不明です。また、同月〇日午後 2 時半頃、申立人が、「地震から家族とわが家を守ろう」へ講座を変更する旨の電話連絡をされたとのことですが、この時も記録がなく対応者は不明です。

3 市の見解と今後の方針について

講座変更の申込みの際、変更を電話で受けたにもかかわらず、円滑な対応ができなかったため、ご希望の出前講座が開催されなかったことに対し、深くお詫び申し上げます。今後は、以下のとおり、業務の改善を図ります。

(1) 講座や日程に変更が生じた場合の申込書の再提出の徹底

申込書をご提出後の内容変更については、講師派遣の可否についての連絡を受けるまでに時間を要する場合がありますため、申込者の方の利便さや迅速な対応を考慮して、電話などの口頭による変更も受け付けておりました。

今後は、今回のような対応の漏れがないように、講座や日程の内容等に変更が生じた場合、必ず申込書を再提出いただくように徹底します。申込書の再提出が必要なことに関しては、ホームページやパンフレットにその旨を記載し、周知徹底します。

(2) 記録の徹底

申込みなどの記録漏れがないよう、生涯学習推進課内において進捗管理表を確実に運用します。また、電話によるお問い合わせがあった場合には、担当者以外の者が対応することもあるため、間違いが起きないように必ず記録に残して担当者に引き継ぐなど、業務の徹底を図ります。

(3) FAX での申込みに対する受信確認通知の返信

FAX での申込みがあった場合、申込書の到着後迅速に、申込者に対して受信確認通知を返信します。受信確認通知を返信することで、申込者が申込書到着の状況をすぐに確認できるようにして、今回のような手続きの漏れが起らないように徹底します。併せて、受信確認通知が返信されることの周知にも努めます。

(4) インターネットによる申込みの周知

進捗状況を確実に確認できる申込みの手段として、インターネット上のくまもと電子申請窓口「よろず申請本舗」による申込みも有効かと思っておりますので、周知に努めます。

(5) アンケートの記載に対する対応

出前講座利用後のアンケートに業務改善を求める記載があった場合には、適宜改善策を検討したいと考えております。

以上のように、今回の反省を踏まえて、市民の生涯学習振興のために講座運営が円滑に実施されるように努めて参ります。

【オンブズマンの判断】

苦情申立ての趣旨と市の回答を踏まえると、検討すべき論点は二つあります。ひとつは、申立人が希望しておられた出前講座が開催できなかった理由について、もうひとつは、市が提示している今後の業務改善策についてです。

1 申立人が希望しておられた出前講座が開催できなかった理由について

(1) 担当課に記録がなかったことについて

申立人と担当課との一連のやり取りの経緯を調べてみると、両者の認識の違いは、申立人が9月〇日に状況を確認された際と同月〇日に講座変更の連絡をされた際の担当課側の対応者が不明であることから、市の回答にはその時の対応内容が反映されていない、という点にあります。

「対応者不明」という表現は若干気になるところですが、担当課が申立人の主張を認めていないわけではありません。申立人がその時のやり取りを詳細に述べておられることから、申立人が主張しておられるやり取りがあったことを認めた上で、市の側にその記録が残されていないので、そのときの説明ができないというのが市の回答の趣旨だと推測されます。そうであるとすれば、本件の経緯は、申立人が申込みの変更を口頭（電話）で伝えたものの、適切な処理がされなかったために、申込み変更後の手続きが保留状態のままになっていた、ということになります。また、申立人は、当初とは別の講座に変更されたことから改めてその内容をFAXで送信したほうがよいかどうかを確認されたのですが、「電話で構わない。」という対応者の返答に従って、申立人はFAXを送信されなかったということです。そのときの対応者にどのような事情があったかはわかりませんが、電話による講座変更の申込みが記録として残らなかったという結果になったことがうかがわれます。

そうすると、申立人が出前講座を開催できなかった理由は、申立人が行った電話による講座変更の申込みについて市が適切な対応を怠ったために、講座変更の記録が残

っていなかったことにより、申込者の望む日までに連絡調整がつかなかったことにある、とすることができます。

(2) 手続きの進行を確認できないことによる連絡の遅れについて

出前講座を実施するためには、申込者、担当課および講師派遣元機関の間での連絡調整が必要ですから、その連絡調整にはある程度の時間がかかることは避けられませんが、これまでの連絡調整の仕方には、講座の申込みから実施までの手続きの進行を遅らせる原因の一端があるのは確かだろうと思います。

申立人は、8月〇日に、FAXで出前講座の申込みをされましたが、数日経っても担当課から連絡がなかったため、FAXが届いているか不安に感じ、約1週間後に電話による確認をされたということです。以前にも、出前講座を利用した際に、何らかの原因でFAXが届いていなかったため、手続きが大幅に遅れたことがあったそうです。

現在の対応では、FAXによる申込みの場合、申込みが届いているか否かについて確認するためには申込者から連絡するしかなく、申込みが届いていなかった場合には対応が遅れるという事態が生じることは避けられません。また、FAXが届いていたとしても、その後の手続きの状況を確認するためには、申込者から連絡するほかないのが現在の運用状況ということになります。

(3) 出前講座が開催できなかったことへの反省とお詫び

申立人の電話による講座の変更の連絡を受けながら、円滑に対応できなかったために、申立人の希望しておられた出前講座が開催されなかったことに対して、市は深く反省して詫びています。その反省に立って、業務の改善を図ることによって申立人の要望に応えようとしています。

2 市が提示している今後の業務改善策について

担当課は、申立人の要望に対応させながら今後の改善策を提示していますので、両者を対応づけながら、市の改善策をみることにします。

(1) 市が提示している業務改善策の内容について

① 記録に関する改善策について

申立人の要望の一つ目は、担当課に講座変更の記録が残っていなかったことを経験されたので、残すべき記録は確実に残してほしいということですが、それに対して、市は、(a)申込み内容変更時の申込書の再提出の徹底、(b)記録とその引継ぎの徹底、という二つの改善策を示しています。

現在までの運営では、最初の申込み時には必ず申込書を提出してもらうものの、その後の内容変更の際には、口頭による変更も受け付けていたということですが、

今後は、申込み内容が変更された場合には、必ず申込書の再提出をお願いする、その再提出の周知も徹底する、というのが(a)の趣旨です。

(b)もこれまでの業務の徹底を図るという趣旨ですが、具体的には、申込みなどの記録漏れがないように課内において進捗管理表を確実に運用すること、電話による問い合わせがあった場合も必ず記録に残すこと、担当者以外の者が電話で対応することもあるので、その記録を担当者に引き継ぐこと、などです。

② FAXでの申込みの手続きに関する改善策について

申立人の要望の二つ目は、担当課からFAXが届いた旨の連絡がなく進捗状況が確認できない上、FAXが届いていなかった場合には手続きが遅れるから、申込みのFAXが届いた場合には申込者に速やかに連絡してほしい、ということです。これに対して、市は、(a)FAXでの申込みがあった場合、申込書の到着後迅速に、申込者に対して受信確認通知の返信を徹底し、その周知に努める、(b)進捗状況を確実に確認できる申込みの手段として、インターネットによる申込みの周知に努める、という改善策を示しています。

③ 受講後のアンケートに関する改善策について

申立人の要望の三つ目は、受講後のアンケートに改善の希望について記載したにもかかわらず、対応が改善されていなかったから、アンケートを改善に活かしてほしいということです。これについては、出前講座利用後のアンケートに業務改善を求める記載があった場合には、適宜改善策を検討するというのが市の対応です。

(2) 市の改善策についての若干の検討

以上のように、市が申立人の要望に応じて、今回のような問題の再発を防ぐために効果的な業務改善策を示しています。

まず、①記録に関する改善策についてですが、申込者とのやり取りが記録に残っていなかったことは、どんな事情があるにしろ、申立人に対しては弁解の余地はないことですから、市は申立人に対してお詫びをした上で、再発防止の改善策を示しているのは、誠実な対応だと思います。

これまでの運用では、申込みから決定内容を申込者に通知するまで10日ほど日数を要し、特に講師派遣元機関が外部機関の場合、講師派遣の可否についての回答まで時間を要する場合があるため、申込者の利便さや迅速な対応を考慮して、口頭での変更も受け付けていた、ということです。その結果、今回のような記録漏れが生じたのですから、(a)申込み内容が変更された時には必ず申込書の再提出をお願いするのは、有効な改善策になるものと思います。

確かに、受講希望日の21日前まで申込みを受け付けていることもあり、迅速に対応

することが必要となる場合も想定されますが、講座の変更などを口頭で受け付けるだけでは手続き上危うい面もあります。今回のように、記録が残っていないため、手続きも保留のまま事後の確認もできないのであれば、かえって手続きの迅速な進行を損なわせることになってしまいます。そう考えると、申込み内容の一部変更であったとしても、申込者に変更後の申込書を再度提出していただく方が、望ましいとすることができます。

仮に、講座実施の希望日が迫っているなどの事情から、口頭で内容を聞いて対応する場合があったとしても、後から申込書を提出してもらうほうが、申込者と担当課の行き違いを少なくすることができるのは確かです。これまでは申込内容の変更時に常に再提出を求めていたわけではなかったところ、今後は常に申込者に再提出を求めるといいますから、この対応策は、申込者に若干の負担をかけますが、申込者にも理解していただけるものと思います。

(b)記録とその引継ぎの徹底を図りたいという改善策についても、(a)と同じように、これまで努力してきたことをさらに徹底したいという趣旨だと思います。

多くの業務を行うのですから、とくに電話での対応になると、対応者の記憶が不明瞭になることは十分考えられます。そうであるからこそ、ミスを防止し、適切かつ迅速な対応を行うためには、記録を残して管理することが必要不可欠です。

また、直接の担当者が不在の場合には、担当者以外の職員が申込者に対応することもあるということですが、このような対応によって、担当者不在の場合にも出前講座の実施に向けた手続きを進めることができます。その反面、その時の対応や引継ぎが適切に行われなければ今回のようなことが生じるおそれもあります。今後は、記録や引継ぎが適切に行われるように改善したいということですから、その改善に期待したいと思います。

つぎに、②FAXでの申込みの手続きに関する改善策については、新しい改善策が示されています。それがFAXによる申込みに対する受信確認通知の返信という改善策です。

今後、FAXによる申込書の到着後に、迅速に、申込者に対して受信確認通知を返信するという手続きが行われれば、申込者は申込書が到着したかどうかをすぐに確認することができますから、FAXが届いたか否かがわからないという申込者の不安は解消されることとなります。

しかも、申込書の到着後に受信確認通知が返信されることが周知されるならば、担当課からの受信確認通知が返信されなければ、FAXによる申込みが担当課に届いていないことが推測できますから、申込者のほうから担当課に迅速に電話で問い合わせることができます。それによって、手続きの停滞や遅れを防ぐことができますし、仮にそのような停滞や遅れがあったとしても、迅速な対応が可能になります。

現在、FAXでの申込みが多くを占めていますので、申込みFAXの到着後、受信確認通知が返信されることは、申込者の安心のためにも、ミスのない円滑な手続きのために

も、非常に有効な手段になるものと思います。担当課にとっては多少の手間はかかりますが、それ以上に大きなメリットがあります。

さらに、市は、(b)インターネットによる申込みを周知するという改善策も示しています。市の回答によれば、インターネット上のくまもと電子申請窓口「よろず申請本舗」からも出前講座を申込みことができます。この方法による申込みであれば、受付、審査中、審査後の手続き完了などの進捗状況をホームページ上で確認できるということです。申込者が自分で現在の進捗状況を確認できることは申込者にとって安心できることなので、今後この方法による申込みを一層活用してほしいからその周知に努める、という市の対応はよく理解できます。

最後に、③受講後のアンケートに関する改善策についても、市は申立人の要望に応えようとしています。アンケートは利用者の生の声を知ることができる貴重な機会ですから、制度の運用や手続きの改善に向けた建設的な要望であれば、それらを積極的に出前講座の実施に活かすことが望まれます。もっとも、一口にアンケートに書かれた要望といっても、様々な要望や意見が想定されますので、全ての要望に応えることが難しいのは確かです。

担当課には、これまでも、アンケートの記載を契機として業務の改善を図った実績がありますが、今後はこれまで以上に、アンケートに記載された要望にも目配りをしていただくことが期待できます。市民の建設的な要望に応じて、出前講座がこれまで以上に市民の方々にとって利用しやすい制度や手続きとなるように期待します。

3 結びに代えて

以上に見たように、担当課は、申立人の要望に応じて業務改善に努めるという意欲を示していますので、出前講座の申込みから実施までの運用の仕方が改善されることが期待できます。

担当課では、申込みが講座希望日に切迫しているような場合は、講師派遣元機関に電話などで講師派遣の可否を確認したり、講師派遣不可の場合には正式に通知する前に申込者に連絡したり、最初の申込みが不可で申込者が再考される間の保留状態が長期間の場合、担当課から申込者に意向を確認するなどの対応を行ったりしていた、ということです。担当課では、講座の開催に向けて申込者が利用しやすいように努めていたことがわかります。講座の開催という申込者の希望にできる限り沿うためには、手続きを厳格にしすぎればかえって利用しづらくなる場合もありますから、今後ともそのような場合には柔軟な対応が望まれます。

しかし、申込者のことを配慮して柔軟な対応に努めていても、今回のようなことが繰り返されるならば、市の業務に対する疑念や懸念を申込者に抱かせる結果となってしまいます。

申込み内容を変更した場合に申込書の再提出を求めることは申込者に多少の負担をか

けますし、FAXによる申込みに対する受信確認通知の返信は担当課に多少の負担をかけますが、これらの改善策には、出前講座実施に向けた手続きを迅速に進める上でも、申込者と担当課の行き違いを防ぐ上でも、大きなメリットがあります。

出前講座の実施には、申込者、担当課および講師派遣元機関の三者間での連絡調整が必要ですから、ある程度の時間がかかるのはやむをえませんが、連絡調整に時間がかかる場合でも、出前講座の申込み後の進捗状況がよくわかれば、申込者にも安心していただけるものと思います。そのための第一歩が、FAXによる申込みに対して受信確認通知を返信するという改善策です。この改善策からは、市民の学習活動を支援するための出前講座を市民の方々に安心して活用していただきたいという積極的な意欲が感じられます。

以上のような業務改善のきっかけを与えてくださった申立人にも、今後とも出前講座をご活用いただければ幸いです。

(4) 成年後見に関する市長申立ての遅れ

【苦情申立ての趣旨】

私が理事長を務める介護老人保健施設に、平成22年1月〇日からA氏が入所され、リハビリや介護を受けられており、子が入所費用負担金を払っていた。ところが、同年10月分から支払いがなくなり、子の携帯電話に電話しても出ないようになり、職場先に連絡しても取り合ってもらえなかった。また、ご本人自身は、病気により判断力、理解力に乏しく、ご本人の年金は子が管理されていた。そうすると、本来であれば、施設に支払うべき費用、生活費、入院費といったご本人にかかる費用は子が支払うべきであるのに、この支払いがなされないことにより、滞納金が増加し続けることになる。

そこで、ご本人の金銭管理を適切な人に行ってもらうため成年後見人を付けてもらいたいと思い、平成24年3月〇日に市の高齢介護福祉課に相談に行き、窓口で対応した担当職員に市長の成年後見審判申立て（以下「市長申立て」という。）についてお願いして受理してもらった。

ところが、その後の進捗状況を確認しようと電話しても「まだ先になる、まだ前の人の分が残っている。」との返答をされるだけだった。また、平成24年7月〇日、平成25年1月〇日の文書での問い合わせに対し、それぞれ平成24年8月〇日、平成25年1月〇日に高齢介護福祉課長から回答を頂いたが、戸籍・親族調査を進めているとのことであり、一向に市長申立てがなされなかった。

さらに平成25年5月〇日に進捗状況を尋ねたが同年6月〇日まで返答がなく、再度尋ねたところ、同月〇日付けで回答があった。その内容は、戸籍・親族調査を完了し、ご親族に成年後見制度市長申立てを行うことにつきご了承頂き、今後は資料を整えた後に家庭裁判所へ市長申立手続きを進めるというものであった。また、回答とともに、市長申立てに伴う資料作成の協力依頼もあったため、必要な書類（診断書、診断書附票、申立事情説明書、本人の財産状況）を作成して同年7月〇日に担当職員へ届けた。担当職員は、この書

類を家庭裁判所に提出すると言われた。

にもかかわらず、平成 26 年 4 月〇日になって、本件の担当が代わったことを聞くとともに、新しい担当職員から、まだ書類が家庭裁判所に提出されていないことを聞かされ、このとき初めて、まだ市長申立てがなされていないことを知った。

高齢介護福祉課に市長申立てをお願いして 2 年以上経過するのに、いまだに申立てがなされていないのはなぜか。ご本人は判断能力がまったくなく、症状は深刻であり一刻を争う事態であり、届けた診断書等からもそれはわかるはずである。緊急を要する状況であるのに、なぜこれだけ時間がかかったのか。

【市からの回答】

- 1 申立人から、市長の成年後見審判申立て（以下「市長申立て」という。）に関する相談をお受けしてから申立てに至るまで、何度も進捗状況の確認をいただき、調査にもご協力いただいていたにもかかわらず、市長申立てまで2年以上という多大な期間を費やしたことにより、ご本人様や申立人にご迷惑をおかけしたものと深く反省しております。
- 2 成年後見制度は、認知症等によって判断能力が十分でない方について、成年後見人等を選任することにより法的に保護・支援する制度であり、法定後見制度のうちのひとつとして市長申立ての制度があります。市長は、認知症や知的障がい、精神障がいなどによって判断能力が不十分な方の「福祉を図るため特に必要があると認めるとき」は、後見開始等の審判の請求をすることができるとされています（老人福祉法第 32 条、知的障害者福祉法第 28 条、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第 51 条の 11 の 2）。「福祉を図るため特に必要があると認めるとき」が審判申立ての要件になっているのは、行政による個人の生活への過度の介入を防ぐため、本人の判断能力が後見開始等に相当する程度であっても、本人の意思や家族の有無、生活状況、資産等から判断して、特に申立ての必要性が認められる場合にのみ市長の申立権を認める趣旨ですので、市長が申し立てることができるのは、親族等による法定後見開始の審判等の請求を行うことが期待できず、市長が本人の保護を図るために審判の請求を行うことが必要な場合に限定されます。審判請求の必要性については、市長の判断に委ねられ、熊本市では、市長が、審判請求の要否を検討する対象者（以下「対象者」という。）の事理弁識能力の程度、対象者の配偶者及び 2 親等内の親族（以下「親族等」という。）の存否、親族等による対象者保護の可能性及び親族等の審判請求の意思の有無、対象者に対する支援策の効果を総合的に勘案し、審判請求を行います（熊本市成年後見制度利用支援事業実施要綱第 4 条第 1 項）。ただし、3 親等又は 4 親等の親族であって審判請求を行う者の存在が明らかであるときは、審判請求を行いません（同条第 2 項）。なお、2 親等以内の親族の有無を確認すればよいとしていることについては、厚生労働省社会・援護局通達が存在します（平成 17 年 7 月 29 日障障発第 0729001 号、障精発第 0729001 号、老計発第 0729001 号通知『民

法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律による老人福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律及び知的障害者福祉法の一部改正について』の一部改正について」)。

3 平成 24 年 3 月○日に市長申立てに関する相談をいただいてから、平成 26 年 5 月○日に市長申立てに至るまでの経緯については以下のとおりです。

(1) 平成 24 年 3 月○日に市に相談をいただいた後、市長申立ての必要性について判断するために、まず親族調査（親族意向調査および戸籍調査）を行っています。

親族調査では、同年 10 月から、戸籍請求により親族関係図を作成し、未成年者を除く現存する全ての 2 親等以内の親族○名（以下「対象親族」という。）に対し、親族意向調査票を送付して意向調査を実施しています。本件で相談をいただいてから調査開始までに約 7 ヶ月が経過しているのは、以前から市長申立てに関する案件が多数あり、このような案件を順次先に処理していたためです。意向調査では、回答をいただくことができた対象親族もありましたが、未回答のものもありました。なお、意向調査のご協力をお願いするに際しては、約 3 週間の回答期限を定め、期限までに回答をいただけない場合には市長申立ての手続きを進める旨あらかじめ文書で通知しています。

戸籍調査では、戸籍調査を担当する嘱託職員 1 名を配置しているものの、本件以前の調査が多く残っていたこともあり、なかなか進行しなかったものです。

(2) 次に、これらの調査と並行して、平成 25 年 7 月からは、本人調査を行っています。本人調査では、平成 25 年 7 月から、関係者からの聞き取り等により、ご本人様の心身、日常生活の状況、資産状況等を把握します。具体的には、ご本人様の生活能力や判断能力および意思疎通の状況、収支の状況、不動産等の財産の有無等について、ご本人様の入所先の医師（申立人）に確認し、医師が把握されている範囲の内容について、家庭裁判所への申立て様式に沿って記入していただくよう依頼しています。そして、申立人から必要な書類（診断書、診断書附票、申立事情説明書、本人の財産状況）をいただくなどして、診断書等の記載内容の確認、要介護認定や介護サービスの利用実績の確認、保険料の収納状況および納付相談状況を確認しています。

このようにして、ご本人様の状況について情報を収集し整理するとともに、親族調査の結果についても整理を進めています。

(3) その後、平成 26 年 1 月から家庭裁判所への申立てに向けて書類を作成し、同年 5 月○日に家庭裁判所に市長申立てを行っており、その際には、家庭裁判所における審理、成年後見人等の選任について可能な限り迅速に行っていただきたい旨申し添えています。

そして、同年 6 月〇日に家庭裁判所より後見人選任の通知書を受領し、今後の見通しとして、2 週間の即時抗告期間を経て、さらに約 2 週間後の後見登記事務を経て登記される旨説明を受け、同月〇日に申立人にもお伝えしました。

- 4 市長申立てについては、毎年 30~40 件を超える申請があり、家庭裁判所への審判の請求に至るまでには、上記のように、ご本人様の親族の状況、身体状況、経済状況などの様々な調査を行い整理した上で、市長申立ての必要性等について検討していきますので、ある程度の期間を必要とします。申立人の件で市長申立てまでの期間を要した本件特有の事情としては、対象親族が〇名と多く、親族状況の調査に半年以上かかったことや、ご本人様と関係の深い対象親族に 2、3 度ほど回答をお願いしていましたが、なかなか回答をいただくことができなかつたことがあります。

しかしながら、成年後見制度に関する事務が遅延し、市長申立てまで多大な期間を費やすことになっているのは本件に限定したことなく、他の案件も含め全体として恒常的に時間がかかっているという現状です。市長申立ての相談をお受けしても、それ以前の案件についての調査等が進行中であることからすぐに着手することができず、未済件数がどんどん増えていき、平成 26 年 3 月末時点では 69 件にもなりました。処理期間としましても、平成 20 年度受付案件については、市長申立てまでに平均 2 年 5 ヶ月を要し、平成 24 年 8 月以降の受付案件については市長申立てができていない現状があります。

- 5 そこで、具体的な改善策を早急に実施し、市長申立てまでの期間短縮を実現すべく、以下のとおり取り組んでまいります。

- (1) これまでも、担当課としましては、上記のように恒常的に期間がかかりすぎている状況を改善すべく対策を講じてまいりました。具体的には、相談をお受けしてから調査未着手の案件を減少させるべく、まずは早期に戸籍調査の手続きに着手することを優先させました。そのために、市長申立て業務の担当職員数につき 1 名から 2 名に増員したり、戸籍調査を専門に行う嘱託職員 1 名を配置したりするなど、人員体制の強化を図りました。その結果、嘱託職員を雇用した平成 24 年 5 月時点では、それまでに累積していた調査未着手の案件が 30 件程度ありましたが、雇用以降は着手までの期間が短縮され、平成 24 年 10 月時点では相談から概ね 2 ヶ月程度で着手できるようになり、未着手の件数は減少しています。

- (2) しかしながら、以下のような課題が残っております。

- ・ 原則として相談の受付順に処理をしていたことから、調査が難航する案件に対応していると、次の案件に着手するまでの期間が長くなり、市長申立て未済件数を増やすことになっています。

- ・ 親族調査が完了しても、本人調査が済んでいない案件が多数残っており、市長申立て未済件数がなかなか減少していません。
- ・ 市長申立て業務の担当職員については他業務との兼務であり、対応件数に限界があります。

(3) そこで、このような課題を克服し、恒常的に時間がかかっている現状を改善するため、以下のような具体的な改善策を取りまとめました。

- ・ まず、調査に着手するまでの期間を短縮するために、戸籍調査専門の嘱託職員活用し、相談受付直後から調査を開始するように努め、遅くとも概ね 1 ヶ月以内には着手します。
- ・ これまでに相談を受理した案件について至急対応するため、特に本人調査の未済分については担当職員 2 名に加え、特に本年中は課内職員 2 名や各区福祉課職員 5 名程度の応援を受け、人員体制を強化し、本年中に未済案件を解消します。
- ・ 相談を受けてから市長申立完了までの期間については、原則 1 年以内に処理するという目標処理期間を設定します。また、親族調査については概ね 5 ヶ月以内、本人調査については概ね 5 ヶ月以内で完了するという目標処理期間を設定し、一覧表内で処理日を随時更新することにより進捗状況を管理します。
- ・ 管理職職員が遅延状況について把握できていない部分がありましたので、担当職員および管理職職員で毎月末に進捗状況を確認し、遅延している案件についてはその理由を確認し、課内職員の応援を求める等の対応策を講じます。
- ・ 相談を受け付けた後、具体的な状況把握や進捗管理等の結果、各調査に比較的時間を要さず、概ね 6 ヶ月以内という短期間で市長申立てが可能だと判断した案件については、受付順に関係なく優先して処理を進めます。また、ご本人様の症状から緊急性の高い案件だと判断した案件についても、他の案件に優先して処理を進めます。

【オンブズマンの判断】

1 著しい事務遅延があったこと

介護老人保健施設の施設長である申立人が、施設に入所中の A 氏について、平成 24 年 3 月、市に対して後見人審査の申立てを申請したのは、A 氏が病気により事理弁識能力を欠く常態にあり、しかも、本人の年金を管理している親族が入所費用等を支払わず、その滞納金額が多額になり、親族に電話や手紙で連絡を取ろうとしても、なしのつぶてで応じてもらえなかったという切羽詰まった状況に至ったためであると認められます。

このような状況にあることは、相談を受けた担当者も承知し、迅速な処理を要する事案であることを理解していたはずですが、担当者が戸籍調査や親族の意向調査に着手したのは、相談から半年も過ぎた平成 24 年 10 月からであり、家庭裁判所に申立書を提出

したのは、2年以上が経過した平成26年5月〇日でした。

本件についての個別事情としては、2親等以内の親族が〇名いたことや、意向調査に協力しない親族がいたという事情はありますが、遅延を正当化する理由は見当たりません。

本件は、親族によって本人の権利が侵害されている疑いが強い事案ですから、速やかに申立てをすべき事案であったと認められます。申立てまでに2年以上かかったことは著しい事務の遅延であり、不適切であったと評価せざるを得ません。市においても不備を認めて謝罪しているところです。

2 遅延の原因と改善策について

ところが、「市からの回答」によると、遅延しているのは本件だけでなく、後見人審査についての市長申立ては毎年30ないし40件を超える申請があり、担当者の人員不足から慢性的な事務遅延に陥っていたということで、例えば、平成20年度受付案件について、市長申立てまでの平均期間は2年5ヶ月であったということです。

問題とすべきは、市としての後見人審査申立ての事務のあり方全般であるように考えます。受付件数を考慮すれば担当者の人員が不足しており、しかも担当者任せで、上司による実態把握がなされておらず、遅延に対して何の対策も取られなかったことなどの問題点が指摘できます。

市において、管理体制を含めた事務の改善が必要なことは明らかで、その具体的な改善策は「市からの回答」に記載されているとおります。今後、迅速・適正な処理が行われることを期待したいと思います。

本件の「苦情の申立て」によって、市の事務遅延の実態が明らかになり、改善策が取られることになりました。申立人のご指摘に感謝申し上げます。

(5) 臨時福祉給付金の支給

【苦情申立ての趣旨】

1 臨時福祉給付金のハガキについて

消費税率の引き上げに伴い国が実施する「臨時福祉給付金」が受けられるという案内がきたため、平成26年9月〇日、郵便局から当該給付金の申請書を郵送した。ところが、同年11月〇日正午、熊本市から、「臨時給付金申請はお済みですか!?!」という内容のハガキが届いた。そのため、私が郵送した申請書が届いていなかったか、または、届いたが紛失されたのではないかと不安になり、同日午後、熊本市役所臨時福祉給付金交付室へ赴いた。

その際、30分以上待たされた上で、私の郵送した申請書は、書類や内容に不備がなく同年9月〇日に受け付けられていたことがわかった。

このようなハガキが郵送されてきたため、私は、体調もおもわしくないのに時間とバス代を使って市役所まで出向くことになってしまった。書類や内容の不備がなく、既に

受け付けられていたのに、なぜ、未申請のような記載のハガキが市から送られてきたのか、無駄だと思うし納得ができない。同様のハガキが、誤って送付された件数を調査して、税金の無駄遣いをなくしてほしい。

また、ハガキに記載してあった住所（手取本町 1-1）に赴いたところ、申請場所は違うビルだったため、体調が悪い中、移動しなければならなかった。案内のハガキには、実際の申請場所の住所（花畑町 9-6）やビル名を記載すべきではないのか。

2 給付金の支給時期について

私は、当該臨時福祉給付金の支給について、現金による支給を希望している。同年 11 月〇日に訪問した際、支給時期がいつになるか確認したところ、来年の 1 月以降（年度末くらい）になるとの説明を受けた。しかし、申請書類には、口座振込ではなく現金による支給を希望した場合、「少し時間がかかる。」としか記載がなかった。

熊本市の案内によれば、申請書の受付後、給付金の口座振込までには約 2 ヶ月を要するとあった。9 月に申請して受け付けたのに、支給が年度末になるならば、口座振込よりも「少し時間がかかる。」というだけでは、説明が不十分である。そんなに時間がかかるのであれば、案内や申請書類にはその旨を具体的に記載すべきである。

3 個人情報の管理について

同年 11 月〇日、訪問して待たされている間、受付兼待合室前のフロアに個人情報に関連する膨大な数の書類を綴じたバインダーが山積みされているのを見た。受付からすぐに見える場所においてあり、施錠できる保管キャビネットなどにも入れてない状態であった。そして、受け付けた方が、その中から申請書などの私に関する書類を捜していた。また、その受付場所では、これらの大量の個人情報に関する書類を保管できる金庫のようなものは見当たらなかった。不安に思ったので、17 時以降は確実に施錠できる保管庫などに保管するのかと質問したが、きちんとした返答はもらえなかった。

その書類の中には、私が提出した申請書なども含まれていると思うと、私の個人情報についてどのような管理がなされているのか不安である。個人情報保護法を行政機関が無視しているのではないか。個人情報の管理が適切になされているのかという私の質問に対して、きちんとした説明をしてほしい。

4 職員の対応について

同年 11 月〇日に訪問した際、私が郵送した当該申請書が受け付けられているかの確認だけだったのに、訪問してから 30 分以上も待たされた。また、待っている間、受け付けた方や調査している方が、「電話番号を記入しとらっさん。」「現金受取だもん。」など大きな声で話していたため、大変不快な思いをした。声が大きかったため、待合室で受付を待っているほかの方々にもその内容が聞こえてしまった。その上、対応した女性らは、

納得のいく説明もせずに、「自分たちは熊本市の職員ではない。」と言いつつ放った。

仮に、正規の職員でなかったとしても、市の仕事に従事している以上、このような配慮に欠ける対応は問題ではないのか。このような対応だから、受付後にもかかわらず未申請のような記載のハガキを送付したのだらうし、納得のいく説明も受けられなかったと思う。また、このような方々が、上記のような膨大な個人情報の管理を適切にできるのか、不安で胸が潰れそうである。このような職員の対応に納得ができないし、今後は対応を改めていただきたい。

市の中に、ハートやマインドやソウルのかけらも感じ取れないような仕事をする人が存在していることが、大変残念である。お役所仕事にハートを付け足せば、行政サービスを受ける側にも暖かいものが伝わって、幸福感が届くであろう。今後は、行政サービスを提供するの人も人であり、受けるの人も人々であることを、常に忘れないで仕事に携わっていただきたい。

【市からの回答】

1 はじめに

給付金案内ハガキ（以下「本件ハガキ」という。）が届いたことで、申立人が体調の思わしくないなか市役所まで出向かれたこと、その際に十分な説明・対応ができずご不快な思いをさせてしまったことに対し、大変申し訳なく思っております。

2 臨時福祉給付金について

臨時福祉給付金制度は、平成 26 年 4 月から消費税率が 8%へ引き上げられたことに伴い、所得の低い方々への負担の影響に鑑み、国が暫定的・臨時的な措置として、臨時福祉給付金（以下「給付金」という。）を支給することを目的とするもので、平成 26 年度分の市町村民税（均等割）が課税されない方を対象（ご自身の扶養者が課税されている場合や生活保護制度の被保護者となっている場合などは対象外）としています。

申請手続きは、基準日（平成 26 年 1 月 1 日）に住民登録がされている市町村に対して行う必要があります。本市においては、支給対象者が約 17 万人いると想定されていたため、対象となり得る方に対して臨時福祉給付金申請書（以下「申請書」という。）を作成し発送しているところです。対象者は、申請書に記入・押印し、確認書類（本人確認書類及び通帳などのコピー）を添付のうえ、同封の封筒で返送することとなっています。基本的な流れとしては、申請書が届き、受付処理及び受付日入力を行い、その後の審査で不備がなかった場合、口座情報などの支給情報入力を行い、支給決定、支給決定通知書発送、口座振込となりますが、不備がある場合、申請者へ連絡して不備が解消した後、通常の流れをたどることとなります。

3 臨時福祉給付金の案内ハガキについて

(1) 給付金案内ハガキの送付について

11月〇日時点で、申請率が74%にとどまっており、約3万5千人の支給対象者から申請書の提出がない状態でした。未申請者の内訳を確認したところ高齢者の割合が高かったため、11月〇日までに受付処理ができていない方々を送付対象者として、一番分かりやすいハガキによる申請勧奨を行ったところです。

しかし、申立人に対しては、申請書を9月〇日に受け付けていながら、誤って本件ハガキを発送してしまいました。システムを構築して給付金の支給業務を行っているところ、既に受付処理済の申請者を除いた未申請者リストを作成し、その方々を対象に本件ハガキを発送したものです。その中で、当初、システムの設計上、現金支給希望者のデータ管理を別に行っていました。その後、システムが改修されたので、受付済みの現金支給希望者の入力・受付処理を行いました。その際、申立人を含む一部の申請者の入力が漏れていたことが原因で、申立人にも本件ハガキが発送されてしまいました。

(2) 本件ハガキ記載の住所について

本件ハガキには、見慣れない住所やビル名を記載して混乱を招かぬようにとの配慮から、市役所の住所を記載しております。

申請については数が多いため、郵送による方法を原則とし、問い合わせについてはコールセンターでの対応を基本としていますが、市役所（本庁舎）へ相談に訪れる方がいらっしゃるため、執務室内に給付金窓口を設置しているところです。

申請書の返信用封筒の記載住所は、窓口（執務室内）のある花畑町9-6及びビル名にしていたところ、お問い合わせの中に「市役所と違う住所と見慣れないビル名が書いてあるが本当に市役所が行っているのか。」など心配される声が非常に多く寄せられたこと、また、執務室及び窓口が市役所（本庁舎）の隣のビル2階にあり、近くて往来が容易であることなどから、本件ハガキには、お問い合わせ先としてコールセンターの電話番号を記載し、窓口の住所については記載しませんでした。確かに、本件ハガキを持って、市役所や区役所などを訪れる方もいらっしゃいましたが、事前に全庁掲示板に案内方法の掲載を行ったり、市役所（本庁舎）の総合案内に当室までの地図を置いた上で案内をお願いしたり、それでも不安がある場合には当室の者が総合案内に出向いたりするなど、申請者が困られることのないような対応を心がけております。

4 支給の時期について

熊本市では、原則として窓口業務の料金収納等以外は現金を取り扱わないこととしており、支給する場合の殆どは口座振替を行うようにしています。しかし、国（厚生労働省）から、「金融口座をもっていない、金融機関から著しく離れた場所に住んでいる等、振込による受給が困難な住民の方への支給にも対応していただく必要があるものと考え

ています。」旨の通知があり、現金による支給も実施することとしました。現金による支給については、具体的な支給までの期間を言及していませんが、申請書の現金による支給の欄に「金融機関の口座がない方、金融機関から著しく離れた場所に住んでいる方に限ります。」、「口座振込より支給に時間がかかります。」と説明書きをしております。

現金による支給を行う場合、設定した期間中にあらかじめ多額の現金を用意して執務室内で常時保管することは、危険性が高く防犯上好ましくないため、支給方法について検討する必要があります。現在のところ、口座振込の処理に一定の目途が立つと予想される平成27年1月頃に、現金による支給希望者へ支給するように金融機関と最終調整を行っているところです。

なお、口座振込による支給についても、当初の想定では申請から2ヶ月程度で行う予定でしたが、現状としては3ヶ月以上かかっているところです。その理由は、提出された申請書の半数以上が内容に何らかの不備がある上、連絡もつかないなどの理由により不備解消に時間がかかっていること、本件ハガキによる申請勧奨により申請書の提出が増えていることなどにあります。

5 個人情報の管理について

個人情報については、熊本市個人情報保護条例等の法令に基づき適正に取り扱っており、委託業者も同様に、同条例第12条及び関係法令等に基づき適正に取り扱っております。

申立人が来室されたとき、申請書などの文書のファイルが、受付窓口から目に入る位置に保管されており、申立人が不安になられたことに対し深く反省しております。申立人のご意見を受け、速やかに受付や文書の保管の位置を変更して、当該文書が受付から目に入らないようにしました。

また、当該文書については、施錠と機械警備がかかる執務室内に保管しております。執務室入退室用のドアキー及びセキュリティ解除のカードキーは、特定の職員(2名)のみで管理しており、仮に、執務室で異常が発生した場合、警備員が駆け付けることになっております。原則として、執務室外に当該文書を持ち出すことはありません。

本件給付金交付業務の終了後は、熊本市文書に関する訓令に基づき保管します。本件の場合、国庫補助事業のため5年間保存し、保存期間経過後に溶解処分を行います。

個人情報については、今後も法令に基づいて適正に管理を行ってまいります。

6 職員の対応について

(1) 申立人が来室された時のやり取りについて

平成26年11月〇日午後、「申請書は既に提出済みだが勧奨のハガキが届いた。受付はされているのか。」と申立人が来室されました。申請書を確認している間、30分お待たせし、申請書は既に受け付けてあったこと、本件ハガキを誤って発送してしまった

ことについて説明の上、謝罪してご理解を求めました。

(2) 職員の対応と今後の改善について

申立人が来室された11月〇日は、本件ハガキが送付された直後で、コールセンターへの問い合わせや窓口を訪れられた方が通常よりも多い状況で、その対応に追われておりました。また、申立人に関してシステムの受付日の入力に漏れていたこと、現金支給希望者のファイルを別管理にしていたため申立人の申請書を探すのにも手間取ったことから、申立人のお問い合わせについて内容確認のために30分もの時間を要してしまいました。

今回の申立てを受け、現金による支給希望者の入力・受付処理の漏れがないかについて改めてシステムで確認するとともに、問い合わせや苦情については丁寧に説明するなど、職員や委託業者が市民の皆さまに満足いただける対応を行うよう、今一度指導を徹底します。

給付金については、迅速かつ正確に支給できるよう、適正な支給業務を執行してまいりたいと考えております。

【オンブズマンの判断】

苦情申立ての趣旨と市の回答によれば、検討すべき論点は五つです。第一は、どうして臨時福祉給付金（以下「給付金」という。）案内のハガキ（以下「本件ハガキ」という。）が申立人に発送されたのか、第二は、本件ハガキに実際の申請窓口の住所が記載されていなかった理由は何か、第三は、どうして現金支給希望者への支払いが遅くなるのか、第四は、臨時福祉給付金申請書（以下「申請書」という。）などの個人情報に関する書類の取扱いが適正になされているか、最後は、申立人に対する市の対応に問題があったのかどうか、です。

1 どうして本件ハガキが申立人に発送されたのかについて

市の回答によると、給付金の支給対象者のうち平成26年11月〇日までに受付処理ができていない方々を対象として、給付金を申請していただけるように本件ハガキで勧めたところ、申立人に対しては、申請書を同年9月〇日に受け付けていながら、誤って本件ハガキを発送してしまったということです。

当初は、システムの設計上、現金支給希望者の受付処理ができなかったため、そのデータ管理が口座振込希望者とは別に行われていました。その後、システム改修が行われましたので、その改修後に、受付済みの現金支給希望者の入力・受付処理が行われました。ところが、申立人を含む一部の申請者の入力に漏れていたため、改修後もシステム上は受付済みとはなっていませんでしたので、申立人にも未申請者として本件ハガキが発送されてしまったのでした。

口座振込希望者と現金支給希望者の申請の受付が、当初からシステム上で統一して管理されていれば、今回のような入力漏れが生じることはなく、誤って申立人に本件ハガキが発送されることもなかったものと推測されますが、当初はシステム的设计上、やむを得ず別管理が行われていた、ということです。ただ、システム改修後、データを統一化するために受付済みの現金支給希望者の入力を行った際に、本件のような入力漏れが生じたのですから、システム入力をチェックする体制が十分でなかったと推測されます。臨時福祉給付金交付室（以下「担当室」という。）においても、受付が済んでいた申立人や複数の方々に対し、誤って本件ハガキを発送してしまったことを重く受け止め、反省し謝罪しています。「今回の申立てを受け、現金による支給希望者の入力・受付処理の漏れがないかについて改めてシステムで確認する」とのことですので、同様のミスが生じないよう、データの確認や管理の徹底がなされることを期待します。

2 本件ハガキに実際の申請窓口の住所が記載されていなかった理由は何かについて

市の回答によると、当初、申請書の返信用封筒の記載を窓口の住所にしていたところ、お問い合わせの中に「本当に市が行っているのか。」と心配される声が非常に多く寄せられたなどの事情があったため、見慣れない住所やビル名を記載して混乱を招かぬようにしたいとの配慮から、本件ハガキには窓口の住所ではなく、市役所（本庁舎）の住所を記載した、ということです。

申立人は、本件ハガキに記載されていた市役所（本庁舎）に赴いたが、申請場所が違ったため移動しなければならなかった、と主張されています。確かに、本件ハガキに市役所（本庁舎）の住所しか記載がなく、その下に「熊本市役所臨時福祉給付金交付室」との記載があるため、申請場所が市役所（本庁舎）内にあると思われたこと、本件ハガキに実際の申請場所の住所やビル名を記載すべきではないのかと思われたことは、体調が悪い中でわざわざ足を運ばれた申立人の立場からすれば、無理からぬことだと思います。

ただ、市としては、郵送による申請を原則とし、問い合わせについてはコールセンターでの対応を基本としているので、本件ハガキには、コールセンターの電話番号を記載していれば十分であると考えたことがうかがわれます。しかも、窓口の住所を記載すればかえって不安に思われる方がいたり、混乱が生じたりすることを懸念したものと思われれます。見慣れない住所やビル名を見て、「本当に市が行っているのか。」と不安に思われる市民の方々が多くいらっしゃる現状においては、本件ハガキの記載住所について、できるだけ不安や誤解を与えないようにしたいという市の配慮には十分な理由があると思います。

また、担当室では、「事前に全庁掲示板に案内方法の掲載を行ったり、市役所（本庁舎）の総合案内に当室までの地図を置いた上で案内をお願いしたり、それでも不安がある場合には当室の者が総合案内に出向いたりするなど、申請者が困られることのないような

対応を心がけて」いるとのことですので、これからも、申立人のように窓口へ直接来られる方が困られることのないように丁寧な対応を心がけてほしいと思います。

3 どうして現金支給希望者への支払いが遅くなるのかについて

市の回答によると、原則として口座振込による支給を行っていることや、現金による支給については、防犯上などの理由により支給方法を検討する必要があったことから、市は、口座振込希望者の振込処理に一定の目途が立ってから現金による支給を行うように、金融機関と当初から協議していたそうです。そのため、申請書には、現金支給の場合に「口座振込より支給に時間がかかります」と説明書きをしていたということです。

市が、厚生労働省の通知に沿って、現金支給にも対応することとしたのは望ましいことですし、現金支給の性質上、口座振込よりも時間がかかるという点もやむを得ないことだと考えられます。ただ、現金による支給の場合、口座振込よりも後になることは金融機関とも当初から協議されていたということです。具体的な時期までは説明できなくても、現金支給の場合には「口座振込より支給に時間がかかります」と申請書に説明書きするだけでなく、口座振込よりも相当の時間がかかることを前もって説明できたのではないかと思います。支給が具体的にいつ頃になるのかは、支給される側には大変重要な関心事項ですから、そのことについて説明が不十分であったと申立人が主張されるのも理解できます。少なくとも、申立人のように来室されて理由を聞かれた方に対しては、口座振込による支給も申請書の不備などにより全般的に遅延状態にあることや、現金支給の場合に時間がかかる理由などについて、もう少し具体的な説明が必要だったと思います。

なお、平成27年1月頃に現金支給希望者へ支給するように、金融機関と最終調整を行っているということでしたが、予定通り、現金支給希望者に対する支給も行われているようですので、迅速に給付金の支給が進むように望みます。

4 申請書などの個人情報に関する書類の取扱いが適正になされているかについて

申立人が来室されたとき、申請書などの書類を綴じたバインダーが受付から目に入る場所に保管されており、申立人が個人情報の取扱いについて不安になられたというお気持ちはよく理解できます。市の回答によると、市は深く反省し、受付や文書の保管の位置を速やかに変更した、とのこと。市も、申立人のご意見を真摯に受け止めて、可能な範囲で迅速に対応したようですので、改善のきっかけを与えてくださった申立人にもご安心いただければと思います。

また、個人情報については、委託業者も含めて、法令に基づき適正に取り扱っており、今後も法令に基づいて適正に管理を行っていくとのことですので、それが実行されることを見守りたいと思います。

5 申立人に対する市の対応に問題があったのかどうかについて

(1) 申立人の来室時の経緯と問題点について

市の回答によると、申立人が来室されてから、申立人の提出された申請書を確認するまでに30分もの時間を要してしまった、ということです。それだけの時間がかかった経緯ですが、最初に、窓口対応担当者が確認のためにシステムで申立人の内容を検索したところ、入力が見当たらず、考えられる申請書の保管場所を探したものの、申立人の申請書が見つかりませんでした。そこで、チームリーダーの役割を持つ管理者と協議を行ったうえで、保管場所やシステムの内容を再度確認したところ、システムのメモ機能に「現金給付希望」とあったことに気づき、現金支給希望者の申請書の綴りから申立人の申請書を発見し、受付済みであることを確認できたのでした。

前述のとおり、現金支給希望者については、当初は口座振込希望者とは別に取り扱っていたため、申請書の保管場所も別でしたので、申立人の申請書を探すのに手間取ってしまったと思われます。窓口対応者の全員が、現金支給希望者の申請書を別管理していることを知っていたわけではなかったようです。

これらの経緯からすると、申立人の質問を受けてから回答するまでに30分もの時間がかかってしまった原因の一端は、システムの管理が徹底されていなかったこと、担当室内で情報の共有化が図られていなかったことにあると言えます。また、申立人に対応する際に、説明が適切であったのかについても検討の必要があると思います。

(2) 今後の改善について

確認したところ、市は、すでに、すべての申請書の管理について、システムに受付日などを入力するとともに、対応履歴や特記事項を記録するためメモ機能に記録を行い、それらの情報共有を図っている、ということです。これらのシステム管理と情報共有化がもっと徹底されれば、今回のような問題の発生を防ぐことができますし、仮に問題が発生したとしても、迅速な対応が可能になると思います。

申立人への対応については、30分もの間お待たせしたという事情を踏まえ、より丁寧な説明が必要であったように思いますし、その説明が適切になされていれば、申立人のご理解が得られた部分もあったのではないかと思います。また、誰についての話であったかにかかわらず、職員の間で、申請に来られた方々に聞こえるような形で申請書の内容について語られていたことには、問題があったと言わざるを得ません。

市は、市民の方々からの問い合わせや苦情については、納得していただけるように丁寧に対応するよう、職員や委託業者への指導を徹底したいということです。今後はより一層丁寧な対応がなされることを期待しています。

(6) 病原菌に侵された狸の駆除

【苦情申立ての趣旨】

平成26年3月〇日、雨の日の早朝に裏庭で全身の毛が抜け落ちた一匹の狸を発見した。

明らかに何かの病原菌に侵されていると思われ、人間を死に至らしめると言われる伝染性のダニ病や野兎病を保持しているのではないかと危惧されたため、一刻も早く駆除等の措置を講じてもらおうと、まず、近くの交番に問い合わせところ、野生動物に対する対応は、熊本市の所管となっているとのことであった。そこで、西区役所に問い合わせたところ、休庁のため、ひごまるコールを案内された。次は、ひごまるコールに電話したところ、今度は動物愛護センターを案内された。それに従い、動物愛護センターに電話したが、不在のため通じなかった。その間に、狸はいなくなってしまう、結局、たらいまわしにされただけで、あきらめるほかなかった。狸の足跡には、病原菌が付着しているのではないかと不安感に駆られた。

病原菌を保持している疑いのある野生動物の捕獲・駆除については、消防機関における緊急出動に準じ、休日や祝日を問わず迅速な対応をとってほしい。

これらの所管が動物愛護センターだとすると、同所は熊本市の東側の最果てに位置しているため、緊急時に迅速に対応することが困難なので、本所及び各区役所に関係組織を作ることが妥当ではないのか。

【市からの回答】

閉庁時に市民の皆様からイノシシ、シカ、サルなど人命に危険を及ぼす恐れのある野生動物に関する相談や、緊急に対応する必要がある相談等がひごまるコールに寄せられた場合には、まず、ひごまるコールから本庁守衛室に転送され、その後、本庁守衛室から動物愛護センターの職員（以下「センター職員」という。）に連絡されることになっています。緊急連絡を受けたセンター職員は、直ちに現場に急行し、警察と協力し、周辺住民への呼びかけを行い、必要に応じて動物の追い払いなどを行います。

今回の場合、申立人からの相談内容は、病原菌を保有している疑いのあるタヌキを発見したというものでした。これまで病原菌を保有している野生動物から人への感染の症例が確認されていないこと、また、ひごまるコールの電話対応の時点で、申立人より既にタヌキが申立人宅付近から離れてしまったとの報告があったことから、直ちに人命に関わるようなものではなく、緊急に対応する必要性は認められないものと判断しました。そのため、その日ではなく後日対応を行いました。

しかしながら、申立人におかれては、病原菌を保有していると疑われる野生動物への不安感を抱かれたままであったということであり、そのような不安を解消できなかったことについてはお詫び申し上げます。

そこで、今後は、以下のとおり連絡体制を徹底することとしました。

閉庁時にひごまるコールへ野生動物に関する相談が寄せられた場合、ひごまるコールでは一般的な回答をさせていただきます。ただし、緊急に対応しなければならない場合には、ひごまるコールから本庁守衛室へ転送され、センター職員が直接対応にあたるようにし、不安解消に努めていくことにします。

また、関係組織を作ることにつきましては、今後の検討課題ですが、迅速に緊急対応ができるよう関係部署との連携を一層深めてまいりたいと思います。

【オンブズマンの判断】

1 申立人の苦情は、休日に自宅の裏庭で病原菌を保持している疑いのある狸を発見し、関係機関に電話しているうちに狸がいなくなり、不安に思ったことから、市に対して、そのような野生動物の捕獲・駆除について、休日や祝日を問わず、迅速な対応をとってほしいという趣旨のものです。

2 熊本市の対応と今後の対策は「市からの回答」にあるとおりで、要約すると以下のとおりです。

動物愛護センターでは、人命に危険を与える恐れのある野生動物の場合は、閉庁時間帯においても、市役所本庁の守衛室に連絡される体制がとられ、警察と協力して緊急出動していますが、本件では、直ちに人命にかかわるものではなく、緊急に対応する必要は認められないと判断されたため、緊急出動等の体制はとられませんでした。

今後は、連絡体制を徹底し、緊急に対応しなければならない場合には、ひごまるコールから本庁守衛室へ転送し、センター職員が直接対応に当たり、不安解消に努めるということですので、本件のような場合にも、動物愛護センターの職員への連絡が可能になるものと思います。

なお、各区役所に関係組織を作るということについては、今後の検討課題ですが、迅速に緊急対応ができるように、警察等と連携を深めていくということです。

今後の市の対応を見守りたいと思います。

（7）市営住宅階下住民のタバコの臭いに関する対応

【苦情申立ての趣旨】

私は、市営住宅に住んでいるところ、平成 26 年 2 月に引っ越してこられた階下住人が、尋常でない量のタバコを吸われることにより、受動喫煙に苦しんでいる。医者には受動喫煙症と診断され、頭痛、胸や喉の圧迫感、目の痛み、ひどい咳といった症状があり、臭いがしてくると、精神的にイライラしたり、何も手につかない状態になったりするし、安眠できず困っている。

そこで、市営住宅を管理する熊本市営住宅管理センターの職員（以下「センター職員」という。）に何度か相談したものの、センター職員は一度現地に來ただけできちんとした調査をせず、同居の夫も臭いを感じなければ何もできないと言うだけで、なぜ夫も臭いを感じる必要があるのか、その理由を説明してもらえなかった。また、センター職員は、再度連絡すると約束したのに一向に連絡してこなかったので、こちらから連絡したところ、以前現地に伺った際に臭わなかったと言い張られるのみだった。また、タバコの臭いを防ぐ

ため、畳を上げて漆を敷いてよいか確認したが、その費用を自分で負担すると言ってもだめだと言われ、その理由についても説明してもらえなかった。

センター職員には、理由をきちんと説明してほしいし、連絡すると約束したのだからきちんと連絡してほしい。このようなセンター職員の対応には納得できない。

また、今後の健康のために、一刻も早く臭いを除去してもらいたいし、臭いが室内に入っていないようにするために必要な措置をとってもらいたい。

さらに、市がこのような状態を放置しなければ私に健康被害が起きなかったのだから、市にその補償をしてもらいたい。

【市からの回答】

1 センター職員の対応について

(1) 現地調査

市営住宅につきましては、市が市営住宅管理センターに管理業務を委託しております。平成26年3月〇日に現地にセンター職員2名で調査に行きましたが、両名とも臭いを感じることはありませんでした。

(2) 同居人が臭いを感じる必要があるとした理由

申立人以外の第三者も臭いを感じるということであれば、より詳しい調査、確認に移行する可能性があります。本件では、センター職員、警察官の誰も臭いを感じていない状況の中で、最も身近な存在で同居されている申立人の夫が臭いを感じることはなければ、より詳しい調査、確認をすることができず、センター職員がご説明しました。

理由をご理解いただけるように説明すべきであったところ、不足しておりました。

(3) 漆を自費で敷くことを許可しなかった理由

市営住宅の改修については、入居者から連絡をいただき、原状回復が可能なものであれば認めております。本件では、漆を利用されるということから、原状回復が困難又はほぼ不可能な内容の改修と判断したため、許可できないという対応となったとのことでした。しかし、センター職員が詳しく適切にお話をお伺いしていれば、原状回復可能な方法をご提案することができた可能性があったと認識しており、詳しくお話をお伺いすべきでありました。

その後、8月〇日のクラック調査後、申立人に調査結果を報告した際、申立人から畳下シートを敷くのはどうかと質問されましたので、模様替えについては、原状回復が可能なものであれば申立人の自己負担で行うことができることを説明し、シートを自費で敷くことは可能である旨説明したとのことでした。

(4) 連絡すると約束したのに連絡がなかったこと

センター職員に確認し、当時の記録も確認しましたが、申立人が主張されているような、再度連絡する旨の約束をしたという事実は確認できませんでした。したがって、約束に反して電話をしなかったという事実もまた確認することができませんでした。

2 今後の対応について

(1) 消臭・防臭措置

本市営住宅の構造上（厚みのある鉄筋コンクリート造りで、気密性が高く他の住戸からの空気の流入がない）、階下で発生したたばこの煙がひび割れ等の瑕疵によって、階上に伝わるということは考えにくいことですが、申立人からのご要望をお受けして、8月〇日に、センター職員3名と業者が階下住民宅へ訪問し、階下住民の同意を得て住居の天井のクラック調査を行いました。クラックを確認することはできませんでした。また、同時に階下住民へ聴き取りを行い、空気清浄機を購入されていることを確認し、センター職員、業者ともたばこや気になる臭いは特段感じられなかったということです。

また、階下住居の和室を閉めきった状態で、センター職員の1名がたばこを1本吸い、申立人宅の和室でたばこの臭いがするかどうか確認を行いました。申立人もセンター職員2名も臭いを確認することはできなかったということです。

入居者に対しては、一般的に嗜好品であるたばこの喫煙を制限することはできませんので、通常、喫煙を控えてほしいといったお願いはできません。本件の階下住民に対しても、喫煙を控えるようお願いすることはできませんが、これまで喫煙の有無、内容について聴き取りしましたところ、現在は、ほとんどたばこを吸われておらず、空気清浄機を購入されたとのことで、近隣住民と良好な関係を築いていきたいと配慮されていることを確認することができました。

なお、防臭対策を尽くしたとしても、なお申立人が臭いを感じられるという場合、一般的には、環境を変えることが望ましいとの所見が示された医師の診断書をご提出いただくことにより、他の市営住宅への住替えを検討する余地があります。しかし、市の施設においては、全館禁煙や完全分煙の措置が可能ですが、市営住宅において喫煙を制限することは基本的に不可能ですので、施設内禁煙の市営住宅が存在しない現状では、住替えを行ったとしても、将来に渡ってたばこの臭いがしないという保証はありません。また、申立人の場合、現状では申立人世帯の世帯収入が公営住宅法の所得基準を超える収入超過者と認定されておりますので、他の市営住宅への転居を認めることができません。なお、本市が管理している中堅所得者向けの特定優良賃貸住宅への斡旋は可能ですので、転居をお考えの際には、事前にご相談いただければと思います。

(2) 健康被害の補償

現状では、市営住宅の構造に欠陥があったことや管理が不十分であったことにより申立人に健康被害が生じたものとは認められません。したがって、申立人が求める補償に応じることはできません。

(3) 市と住宅管理センターとの連携

住宅管理センターでは、市営住宅で発生する様々な苦情要望について、受付順に、どの市営住宅のどの入居者からどのような苦情があったかを記録し、その一覧を添えて、月次報告として市に報告しております。その際に、重大案件と判断されたものについては、月次報告とは別に報告がなされ、市と協議して対応しております。

本件では、平成 26 年 2 月〇日に申立人から住宅管理センターにご相談いただいたときには、お話の内容から緊急性の高い案件であると判断できなかったことや、同年 3 月〇日に現地確認にお伺いした際に臭いを確認できなかったことから、住宅管理センターにおいて重大案件という判断がされず、月次報告の中で本件の問題が報告されておりました。

しかし、今回、申立人に対して適切な説明が不足していたこと等により、不信感を与えたことに対しまして、今後このようなことが生じないよう、さらに情報共有を緊密に行い、案件の重大性や内容に応じて、さらなる情報の共有化を図り、協力して問題解消に向かうよう、連携を強化してまいります。

【オンブズマンの判断】

1 「臭い」の有無と原因

申立人は、市営住宅 2 階〇号室の自宅の「臭い」は 1 階〇号室に入居した夫婦の喫煙に原因があると考えており、その「臭い」によって頭痛、胸や喉の圧迫感、咳、目の痛みなどに苦しんでいるということです。

問題は、その「臭い」が第三者によって確認されていないことです。同居している申立人の配偶者は「臭い」を感じたことがなく、頭痛などの症状もないそうですし、申立人から連絡を受けて現場に赴いた熊本市営住宅管理センター（以下「センター」という。）の職員も警察官も「臭い」を確認することができなかったということです。また、「市からの回答」によると、平成 26 年 8 月〇日にセンター職員と業者が 1 階居宅を訪問し、①クラックの有無の調査をしたが確認することはできなかった、②居室には空気清浄機があつたばこの臭いは感じられなかった、③1 階居宅でセンター職員が喫煙をしたが、2 階の申立人宅でたばこの「臭い」を確認することはできなかったとなっています。現在までのところ、「臭い」の存在と原因については第三者による客観的な確認はできていません。

しかしながら、申立人が、1 階の住人が入居した平成 26 年 2 月以降に克明に記録した「臭い」の有無と時間についての記録を見ると、少なくとも申立人が「臭い」を感じ取

り、それによって頭痛などの症状が現われていることは事実であろうと考えます。「臭い」の感じ方には、個人差が大きいもので、科学的なメカニズムも完全には解明されていない。え、心因性のものであると言われていたため判断は難しいのですが、申立人はたばこの「臭い」に非常に鋭敏であるか又は一種の過敏症になっている可能性が考えられ、「受動喫煙症」という医師の診断書も出されていますので、それを前提として市の対応の是非を検討することにします。

2 市の対応について

センターの職員としては、申立人の訴えをやや懐疑的に考え、重大案件とは判断しなかったように見受けられますが、これは「臭い」について、第三者による確認が取れないことから、ある程度はやむを得ないところではあります。しかしながら、申立人にとっては深刻な問題と認識されていたことを考慮すべきであったように思います。センター職員が「同居者が臭いを感じなければ何もできない。」旨の説明をした趣旨については、「市からの回答」にあるとおり、説明不足であったようです。また、「臭い」を防ぐために床の「畳を上げて漆を敷く。」という申立人の提案を拒否したことについても、「市からの回答」のとおりですが、市としては「原状回復が可能であれば模様替えを認める。」というのが基本ですので、申立人の説明をよく聞いてその可否を検討すべきであったと考えます。

3 どのような対応が考えられるか

(1) 法的な対応が可能か

悪臭による生活妨害や健康被害に対しては、民事上は損害賠償や差止請求が考えられます。これは生活妨害が一般生活上「受忍すべき限度」を超えた場合には不法行為と認めるもので、例えば、し尿、鶏舎、豚舎の悪臭などについては不法行為と認定された裁判例があります。しかしながら、本件は、個人の自宅室内での喫煙の問題ですから、市としては1階住人に喫煙を禁止したり制限したりすることはできませんし、申立人以外の第三者には「臭い」を認識できない事例であり、市営住宅の構造の欠陥や管理の不十分な点などは確認されていませんので、市の対応の不備を理由に補償を求めることは困難であると考えます。

(2) 市として対応できること

個人が自宅で喫煙することは自由であり、市や第三者が禁止または制限をすることはできません。しかしながら、関係当事者が話し合っ、喫煙場所や喫煙時間について配慮をお願いすることは自由であり、本件ではすでに話し合いが持たれており、1階の住人においては、現在はほとんど喫煙していないということです。

1階の住人が喫煙をしても、2階の申立人の部屋に煙や臭いが入ってこないように防

臭の措置をとることが考えられます。申立人は、エアコンの室外機用の穴、通気口、サッシまわりなどを防いで効果はあったが、空気が流れない分、息苦しくなったということで、問題の解決には至っていません。市としては、「原状回復が可能であれば模様替えを認める。」ということですから、その限度では模様替えも可能です。申立人は自費でブルーシートを敷いたが効果がなかったそうです。

医師の診断書によると「今後少なくとも、受動喫煙がまったくない環境で生活されることが望ましい。」とありますが、共同住宅ではそのような環境を整えることは容易ではありません。市としては一応考えられる対応はしているものと思われ、更にもどのような対応が可能であるのかは大変難しい問題です。市は「事案の重大性や内容に応じて、さらなる情報の共有化を図り、協力して問題解消に向かうよう、連携を強化して」いくそうですので、効果的な対策があれば、センター職員にご相談ください。

(8) 境界確認書の不交付

【苦情申立ての趣旨】

1 書類を出さなかったことについて

私は、平成 26 年 3 月〇日、熊本市〇〇の宅地（以下「本件土地」という。）の新築に伴う道路境界の関係で、本件土地の隣接地の地権者として、道路境界の確認立会い（以下「本件立会い」という。）を行った。本件立会いには、本件土地の地権者、隣接地の地権者のほかに、区役所職員（以下「区職員」という。）、自治会長等が参加しており、区職員と思われる人とその他関係者らしき人が来ていた。

本件立会いが終わり、区職員から「確認書に印鑑を欲しい」旨の話があったので、私は「こちらが印鑑を押すのであれば、同じ書類に区の立会い者の印鑑も押した上で、その書類を双方が持っている必要があるのでこちらにも貰いたい」と申し入れた。

しかし、区職員は横柄な態度で屁理屈を並べて自分たちの都合ばかりを述べ、印鑑を押そうとせず、書類を出そうとしなかった。なぜ出さないのか理由を聞いても、納得のいく説明もなかった。私有地と市道との境界を各地権者と区職員が立ち会って確認したのであれば、立ち会った者双方が同じ書類にそれぞれの氏名を記入し、押印した上で取り交わすのが当然である。このような対応には納得できない。

2 市道境界確認書の書式の見直しについて

(1) 書式の内容の改正について

区職員がこのような対応をしたのは、市の市道境界確認書の書式に問題があるからである。市の書式では、いずれも、地権者、自治会長、農区長の氏名を記入し、印を押して市長宛てに提出するようになっているが、地権者に対して交付する地権者宛ての書式が見当たらない。

例えば、福岡市の「道路等に係る境界確認書」（様式第 9 号）は、福岡市の区長及び

地権者の氏名を記入し、印を押して双方取り交わすという書式になっている。また、大分市の「境界確認書」（様式第 2 号）は、「この確認書は 2 通作成し、各自 1 通を保有するものとする。」との記載があり、大分市長と申請者の双方が確認書を取り交わすという書式になっている。他の市の書式も同じような内容である。

境界確認は双方が立会い確認するものだから、福岡市や大分市のように書類を 2 通作成して各自 1 通を保有するようにすればお互い納得するし、後でもめるようなことはない。それなのに、熊本市は、片方だけが承認するかのような内容であり、なぜこのような上から目線で一方的で不公平な書式になっているのか。熊本市も、他の都市の書式を参考にして現状の書式を見直し、同じ書類を 2 通作成し、市長と地権者が各自 1 通を保有するような双方対等で公平な書式に改正してほしい。

（2）境界確認に不要な欄について

さらに、市の書式には、地権者、自治会長、農区長の氏名を記入し、印を押して市長宛てに提出するようになっているが、境界の確認をするのに自治会長や農区長は関係ないのではないか。当事者以外の関係のない者を入れると話がややこしくなる。確認書の内容を見直し改正する際に、当事者以外の不要な自治会長等の欄を外してほしい。

3 熊本市境界確定要綱の表現について

さらに、熊本市境界確定要綱（以下「要綱」という。）を読むと、いたるところに上から目線的な表現が使われている。例えば、立会申請に関する書類、確認書、承認願などを市長に「提出しなければならない。」（要綱第 3 条、第 6 条第 2 項、第 10 条第 1 項）と書かれてあり、前時代的なお上が使っていたような表現であり不愉快である。市民が読んで不愉快に感じないような、役人も市民も対等だと感じることができるよう文言に改正してほしい。

4 職員の教育について

また、本件立会いの際、区の職員からは挨拶がなく、名前も所属も名乗らなかったし、上記のような横柄な態度や言葉遣いによる対応をされたことで非常に不愉快な思いをした。職員の教育を徹底し、上から目線の態度や言葉遣いを改めてもらいたい。

【市からの回答】

1 書類を出さなかったことについて

確認書につきまして、境界立会に立ち会った者双方が同じ書類にそれぞれの氏名を記入し、押印した上で取り交わすのが当然であるとのこと主張につきましては、確認書を求められる側としてごもっともな主張であると理解しております。

しかしながら、市道や水路・里道の境界確定協議では、市と一人の地権者の間で協議が成立したからといって、即、境界確定に直結するという性質のものではありません。境界を確定するためには、まず、その境界を確定しようとする部分の市道や法定外公共物に接している全ての地権者（申請地、隣接地及び対向地）の同意を得る必要があります。そして、その結果に基づいて境界確定図が作成され（境界確定図は主として境界立会の申請者に作成して頂いています。）、市組織内部において決裁処理（公有財産の管理者としての境界に係る意思決定手続き）を行うことによって市の合意意思が確定し、その結果境界が確定されることとなります。

境界確定の手続きがこのような一連の流れを経て行われることから、境界立会時の個々の協議成立の段階では市の合意意思を確定することはできず、従って担当職員が境界が確定したことを確認するという意味で確認書に押印することは困難であり、境界立会時の個々の協議が成立した時点における公共物の管理者としての確認書の作成を省略することはやむを得ないと判断しています。

ただし、最終的に確定した境界に係る境界確定図などの記録については、所管する土木センターに備え付け、常時閲覧できる状態にしておくこととしており、当該記録の閲覧を希望する者は誰でも確認することが出来ます。この閲覧は、本市が確認書を協議に加わった方々に交付せず、従ってこれらの方々は、協議の内容について書面の形では手元に何も残らないということを補完する意味合いを持っています。

さらには、手数料がかかるものの境界承認手続きにより公印（市長印）を押した文書「境界承認書」を交付する手続きも可能であり、土地所有者等のニーズに応じた対応が出来る仕組みを備えているところです。

また、その他にも、たとえば、市としては原則として立会い当日に確認書への署名押印をお願いしておりますが、隣接地やその他利害関係人の方から境界確定図を確認した後に署名押印したいとの要望があった場合には、後日作成された境界確定図（案）を確認して頂いたうえで署名押印をお願いするなど、市としても可能な限り柔軟に対応できるよう努めております。しかしながら、今回の申立人の方のご要望は、境界確定に立ち会った担当者が署名押印の上確認書を交付してほしいというものであり、上記のとおり実務上困難であったことから、ご要望にお応えすることはできませんでした。当日は東部土木センターの職員が立会いを行いました。このような実務上の取り扱い及びその理由についてご理解を得られるだけの説明ができていたか、今後どのように説明すればご理解を得ることができるか、土木センターと土木管理課の間で定期的に行っている会議等において課題とする必要があると考えております。

2 市道境界確認書の書式の見直しについて

(1) 書式の内容の改正について

上記のとおり、熊本市では個々の協議が成立した時点における公共物の管理者から

の確認書の作成を省略することはやむを得ないものとして運用しておりますことから、様式の見直しを行うことまでは必要ないと考えています。

なお、申立人がお調べになられた福岡市と大分市の確認書の取り交わしについて、それぞれの市役所の担当部署にお伺いしたところ、取り交わしは境界確定協議の申請者に対してであり、隣接地や対向地の地権者との取り交わしは行っていないとのことでした。今回の境界立会について 申立人は対向地の地権者でありますので、仮に福岡市や大分市での立会いであっても取り交わしの対象となっていないということになります。

(2) 境界確認に不要な欄について

申請に基づく境界立会の場合、市が協議する相手は申請地の所有者、対向地、両隣接者、参考人が対象となります。参考人とは、当該道路（又は水路）の事情等に詳しい者で、協議の参考とすべき意見を有する者という意味であり、一般的には地元の農区長（地域によっては土地改良区役員）や自治会長である場合が多く、現在の運用としては可能な限り立ち会いを依頼しています。

特に水路と里道については地域によっては地域の共有財産的な捉え方が強い場合も多く、地元農区や土地改良区の意見を聞くことは非常に重要な事項であり、また、境界確定に係る地元内の紛争を防止するうえでも立ち会いへの参加をお願いしているところです。

もちろん、参考人はあくまで参考意見を述べるために立ち会っていただくものであり、最終的な決定は地権者同士の協議によって行われるものですが、上記のような必要性が認められるため、現状では、参考人の欄は必要であると考えております。

3 熊本市境界確定要綱の表現について

現要綱の表現については、行政が制定する要綱の一般的な表現であり、内部手続きを規定したものですので問題はないと考えます。

4 職員の教育について

境界立会いに立ち会う職員に対しては、担当者として自己紹介をすること、当日の立会理由を述べること、確定後は御礼を述べて散会することなどの指導を行っており、当日、申立人の方に対しても同様の手続きで自己紹介や説明が行われたと把握しております。しかしながら、市民の方々と接するいかなる事務においても、誤解を生むようなことは無い様に努めなければなりません。特に挨拶や、言葉遣いについては基本的な事項であり、適切な接遇や業務内容の説明等に常に心がけるべきですので、申立人が職員の対応を不愉快に感じられたということについては真摯に受け止め、より納得していただけるきめ細やかな説明・対応ができるように取り組んでいきたいと考えています。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨と市の回答を踏まえると、検討を要する論点は五つあります。第一は、「境界確認書」を関係地権者に交付できなかった理由について、第二は、境界確定についての制度設計のあり方について、第三は、「境界確認書」の書式の見直しについて、第四は、「熊本市境界確定要綱」の表現について、第五は、職員の教育について、です。

1 「境界確認書」を関係地権者に交付できなかった理由について

熊本市においては、「熊本市建築行為等に係る狭あい道路指導要綱」第4条により、建築確認を求める申請者は、建築確認に先立ち、自己の私有地(申請地)と市道との境界を確定する必要がありますが、そのためには、境界立会いによる協議が必要になります。「熊本市境界確定要綱」(以下「要綱」という。)によれば、境界立会いに加わるのは、申請者(申請地の地権者)、関係地権者(隣接地および対向地の地権者)であり、必要な場合には関係人(地元の里道や水路に詳しい自治会長、農区長、土地改良区長等)も加わります。

要綱第6条第2項により、現地立会いで境界確定のための協議(以下「境界協議」という。)が成立した場合には、協議を行った地権者は、市長宛に「境界確認書」等を提出するよう求められます。申立人は、申請者の対向地にお住まいの関係地権者のおひとりですから、境界確認には申立人の同意も必要ですが、理由があつて申立人は「境界確認書」への署名押印を拒まれたのでした。

なお、以下では、申請者と関係地権者を含めるときには地権者と言ひ表し、関係人を参考人と言ひ表すことにします。

(1) 申立人が境界立会い当日に「境界確認書」に署名押印されなかった理由

「要綱」によれば、境界協議が成立した場合には、協議を行った地権者は市長宛に「境界確認書」を提出しなければならないのに対して、市の方は地権者に対して何ら文書を交付するわけではありません。申立人はこのことに異議を唱えておられます。各地権者と担当職員が立ち会って市道と私有地の境界を確認したのだから、立ち会った双方が同じ書類に署名押印するのが当然ではないか、というのが申立人の考えです。この考えに従って、申立人が境界立会いをした職員も印鑑を押してほしいと要望されたところ、個人的な私印は押せないというのが担当職員の対応でした。そこで、申立人は境界については合意しておられたにもかかわらず、市が一方的に地権者だけに署名押印を求めることに納得できないという理由で、担当職員が求めた市長宛の「境界確認書」への署名押印を拒否されたのでした。

(2) 市(職員)が境界立会い当日に「境界確認書」を交付できなかった理由

私法上の契約では、契約当事者間で契約内容を示す文書を取り交わすのが常ですから、境界協議成立の当日に、自分だけが一方的に署名押印するだけで職員が署名押印しないのは納得できないという申立人の主張にも理由があります。それゆえに、市も申立人の主張としてはもっともであるという理解を示しています。

それにもかかわらず、地権者との間で境界協議が成立したことを示す文書を地権者に交付しなかったのは、実務上不可能なので省略せざるを得ないからである、というのが市の説明です。この理由を理解するためには、境界確認の手続きの流れを知る必要があります。

熊本市の要綱及び「官民境界確定事務マニュアル」によれば、境界確定はつぎのような手続過程を経るものと思います。

- (a) 境界立会いの申請者が、必要な資料を添え、「市道境界立会申請書」を市に提出する。
- (b) 境界立会いをした職員は、現地における境界立会協議が成立したときには、仮境界標を設置した後、各地権者に市長宛の「境界確認書」の提出を求める。
- (c) 境界立会いをした担当職員は、境界確定した内容を明示した図面（原則として申請者が作成した「境界確定図（案）」・「境界確認書」等を添付して、上司に報告する。
- (d) 決裁権限を有する課長の決裁により、境界確定に関する市としての合意意思が確定する。
- (e) 「境界確定図」などの文書記録が各土木センター等で常時閲覧・交付可能になる。

(a)において、「市道境界立会申請書」を市に提出する時に、申請者は「位置図」「字図」「全部事項証明書」「登記事項要約書」「その他市長が必要と認める書類」等を添付する必要があります。さらに、申請者には、関係地権者の電話番号や自治会長・農区長等の電話番号を記入することや、境界立会の実施に向けて関係地権者等と連絡調整することも求められています。市の職員も、境界立会に向けて申請地について資料収集・調査、現地確認等により事前調査に努める必要があります。

(b)において、職員は、関係地権者の境界主張や参考人の意見を聴取し、市側の資料とも照合しながら、境界確認のための協議を進めます。その協議が成立したら、職員は、申請地と市道との官民境界線が確認された旨を参加者全員に伝えて、仮境界標を設置したうえで、申請者、関係地権者および参考人に対して署名押印した「境界確認書」の提出を求めます。

(c)では、境界立会いをした職員は、各「境界確認書」と「境界確定図（案）」を添付して、決裁権限を有する上司（課長）に報告します。(d)で、この報告を受けた課長が「境界確定図（案）」等を決裁してはじめて、市としての合意意思が確定します。

したがって、(b)の時点では、公有財産管理者としての「境界確認書」の作成を省略せざるを得ない、というのが市の説明です。その代わりに、(d)を経て(e)の時点に

なつてから「境界確定図」を閲覧できるということが、境界協議成立を示す文書が地権者の手元になつていないことを補完する、というのが市の説明です。決裁によつて市との間で公式的に確認された境界を示した「境界確定図」などの記録は、所管する土木センターに備え付けられ、常時閲覧できる状態になりますから、希望すれば、誰でも当該記録を「閲覧」することができる、ということです。

なお、市の説明によれば、「境界確定図（案）」を確認してから署名押印したいという要望があつた場合には、(c)の時点で「境界確定図（案）」を確認していただいてから署名押印をお願いするなど、市も柔軟な対応に努めている、ということです。もっとも、申立人が要望されたのは、境界確定に立会つた担当職員の署名押印でしたので、その要望には応えられなかつた、というのが市の説明です。

以上のように、境界確認書の扱いをめぐつて申立人の主張と市の対応は真正面から対立していますが、その対立を調整する可能性がないのかどうかが問われます。

境界確認は民法上の契約にあたるという考え方は市と申立人の間で共通であると思われませんが、この考え方を市よりも重視する申立人の視点からは、「境界確認書」の交付が実務上不可能だから省略せざるを得ないという説明も、閲覧可能になることが文書を交付しないことを補完しているという説明も、市の組織の内部事情を説明したものに過ぎないと受けとめられるのではないかと思います。

申立人は「境界確認書」の書式を見直すように求めておられますので、この書式の見直しが必要かどうかを検討しなければなりません。そのためには、境界確定のあり方を制度設計のあり方に遡つて検討する必要があると思います。

2 境界確定についての制度設計のあり方について

境界確定についての制度設計のあり方を考えるために、三つの基本的な前提条件を押さえておきたいと思つています。すなわち、①民法上の契約にあたる境界確認には二つの局面があること、②市は組織内部での決裁を必要とすること、③申請地・両隣接地・対向地の相互規定性と各地権者の相互協力の不可欠性、です。

(1) 制度設計について考える三つの基本的な前提条件

① 民法上の契約にあたる境界確認には二つの局面があること

『熊本市境界確定要綱』の考え方と運用」では、境界確認はそれぞれの土地について権限を有する者（土地所有者）が協議して確認しあふことで、民法上の契約に当たる、と説明されています。

申請地と市道との官民境界線の確認を求めているのは申請者ですが、申請者と市だけでは、申請者の求める境界確認はできません。申請地の両隣接地の地権者と対向地の地権者にも境界立会いに参加してもらう必要があります。それというのも、両隣接地の地権者にとっては、申請地と市道との官民境界線に同意することは、と

りもなおさず、その官民境界線の両端にある自分の私有地との境界点に同意することであり、対向地の地権者にとっては、申請地の官民境界線に相当した範囲内における自分の私有地と市道との官民境界線に同意することだからです。両隣接地の地権者がその境界点に、対向地の地権者が対向地の官民境界線にそれぞれ同意しなければ、申請地と市道との官民境界線も確定されないこととなります。

市と申請者は連携協力して、関係地権者と参考人に対して境界立会いに参加協力を求める立場にあります。

現地立会いが実施され、境界協議が成立した場合には、立会いに参加した職員も含めて地権者全員がその官民境界線に同意したことが口頭で確認されたうえで、その確認された境界点に仮境界標が設置されます。これによって、申請者が求めている市道と申請地の官民境界線が実質的には市の職員と地権者の全員によって確認されたこととなります。

市が市としてその官民境界線を確定するためには、市がそれを決裁する必要があります。市が決裁によってその官民境界線の公式的に確定することは、市と地権者とりわけ申請者との民法上の契約にあたることとなります。市が決裁する内容は、すでに境界協議成立によって合意されている申請地と市道との官民境界線ですから、境界協議成立という局面は境界確定の実質的的局面ということができます。

したがって、境界確定の民法上の契約としての実体は、二つの局面から構成されていることとなります。ひとつは、境界協議の参加員全員の合意が成立するという境界確定の実質的的局面（以下「境界協議成立という局面」という。）、もうひとつは、市の決裁後に市（長）と申請者の間で境界が公式的に確認されるという局面（以下「境界確定の公式的局面」という。）、です。これら二つの局面をどのように関係づけるか、その書式をどうするかによって、制度設計のあり方が違ってきます。

② 市の組織内部の決裁が必要であること。

市が市長名で境界を確定するためには、市の組織内部での決裁が必要ですので、決裁の必要性についてつぎにみることにします。

地方自治法によれば、職員は、市長の補助機関と位置づけられています。市長は自治体（地方公共団体）を代表し、その権限に属する事務を分掌させるために必要な内部組織を設けて、その権限に属する事務の一部を、補助機関である職員に委任または代理させ、決裁権限を与えています。市長の指揮監督のもとにある市の内部組織が担当する仕事は、職員個人に職務として配分されていますが、現在の手続きでは、地権者との協議で合意が成立したからといって、境界立会いに参加した職員が単独で何らかの文書に署名押印して交付する権限は与えられていないのが通例だろうと推測されます。市長は、境界確定については、あらかじめ課長に決裁権限を委ねていますので、その課長が決裁してはじめて、市が市として境界を確定したこ

とになります。

このように、現行の地方自治法の枠組みは自治体を規制していますので、境界立会いの時点では市が地権者と「境界確認書」を取り交わすことは実務上不可能だから省略せざるを得ないという市の説明は、現行制度とその運用を前提とする限り、そのとおりであると言うほかありません。市長名の「境界確認書」の交付があり得るとすれば、市の決裁後ということになります。市が組織で職務を遂行する以上、決裁という手続きは不可避です。それと同時に、市と契約を結ぶ地権者の立場からは、決裁は市の組織内部の手続きに過ぎないと見えるのも確かだろうと思います。

③ 申請地・両隣接地・対向地の相互規定性と各地権者の相互協力の不可欠性

【図1】のように、申請者が市に対して公式的に求めているのは、申請地Aと市道との官民境界線（aとbの間の境界線）の確定であるとし、この確定のための境界立会いを申請しているのは申請者ひとりであっても、境界協議の成立には、申請地の両隣接地（CとD）の地権者および対向地Bの地権者の同意が不可欠です。というのも、市道と申請地Aの官民境界線が確定される時、申請地A、両隣接地（CとD）及び市道との境界点（a点とb点）も実質的には同時に確定されることになり、対向地Bの官民境界線のうち申請地Aに対向する部分（cとdの間の境界線）も、確保されるべき道路幅員との関係で、実質的には同時に確定されることになるからです。

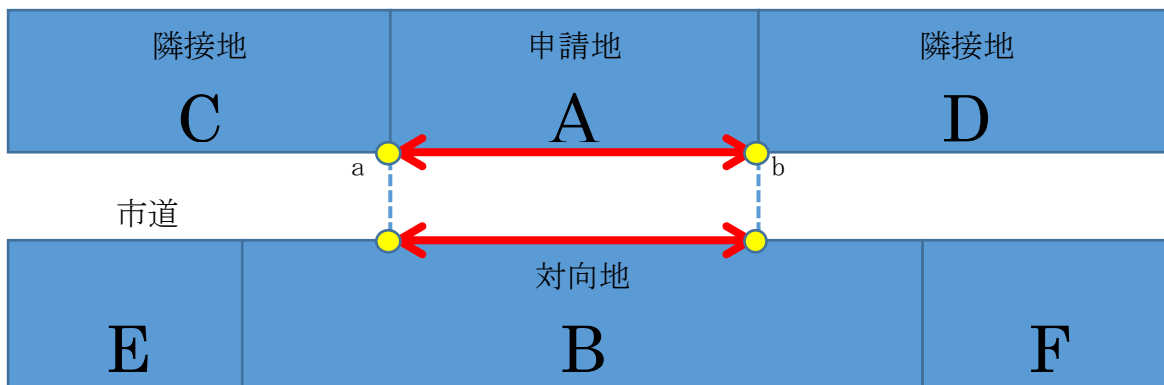
考え方の順序として言えば、関係地権者が土地所有者としての権限を有するのは各自の所有する土地に限られますから、自分の所有する土地の部分について同意することによって、申請地と市道との官民境界線にも同意することが可能になると言うことができます。

地権者全員の同意がなければ境界協議は成立しないという意味では、関係地権者も境界協議成立については申請者と同等の権利者として扱われます。しかし他方では、あくまでも申請者が求めている官民境界線（aとbの間の境界線）を確認するために、申請者の求めに応じて境界立会いと境界協議に参加しているという意味では、関係地権者は申請者に対して協力する立場にあります。

なお、将来、関係地権者が申請者になった場合には、自分の土地の隣接地および対向地の地権者に境界協議への協力を求めなければならない立場になりますから、長い時間的な尺度で見れば、地権者は申請者にも関係地権者にもなり得るという意味で、申請地・隣接地・対向地の地権者は互換的な立場に置かれています。たとえば、申請地Aの場合の対向地Bの境界確定が申請される場合を考えますと、【図1】に即して考えれば、申請地Bの隣接地はEとF、対向地はCとAとDになります。すでにAの官民境界線は確定していますので、申請地Bの境界確認のために境界協議に参加していただく必要があるのはEFCDということになります。

このように、市道を挟んで向こう三軒両隣の接している地権者は、土地関係においてお互いに切っても切れない関係にあり、境界立会と境界協議についても相互に協力し合わねばならない関係にあります。

【図1】申請地A、両隣接地CとDおよび対向地Bの相互規定的関係



(2) 境界確定についての二つの制度設計のあり方について

民法上の契約に当たる境界確定には二局面があること、市が決裁を必要とする組織であること、申請地・両隣接地・対向地は相互規定的であり、各地権者間の相互協力が不可欠であることを前提にすると、境界協議成立という局面と境界確定の公式的局面的関係づけかたの違いによって二つの制度設計のあり方が考えられます。ひとつは熊本市の要綱にみられる制度設計のあり方、もうひとつは契約的な考え方をもっとわかりやすく取り入れた制度設計のあり方です。

① 熊本市の要綱にみられる制度設計のあり方

(a) 境界協議成立の契約的実体とその書式

申請者が境界立会に必要な書類を添付して境界立会申請書を提出することによって、境界確認の手続きが開始されます。境界立会申請書が受理されると、市（職員）と申請者は、関係地権者と参考人に対して境界立会への参加を求めめるために協力します。

職員は、申請者が境界立会申請書に添付した書類・図面等を事前調査し、市の側の関係資料とも照合しながら、関係地権者からの主張を聴取し、必要な場合には参考人の意見も聴取します。

境界協議が成立すれば、市の職員は、申請者、関係地権者および参考人に対して、市長宛に「境界確認書」を提出するように求めます。この「境界確認書」は、各地権者が、市長に対して、申請地と市道との官民境界線に同意して署名押印した文書です。両隣接地の地権者は、市道上の申請地と隣接地の境界点に同意したから、対向地の地権者は、確保されるべき道路幅員との関係で、申請地に対向する範囲内での官民境界線に同意したから、それぞれ「境界確認書」に署名押印し

たものということになります。

この「境界確認書」は各地権者に対して一方的に要請される書式になっていますので、この文書を見ても、境界協議成立の契約としての実体を読み取れるわけではありません。

先に述べたように、市の説明によれば、境界協議成立の際に署名押印をもらえない場合には、決裁前であっても「境界確定図（案）」を複写して交付するという柔軟な対応によって、地権者から署名押印をいただくことがある、ということですが、境界協議成立の時点では、地権者に文書を交付することは予定されていません。

(b) 境界確定の契約的実体とその書式

境界協議が成立した場合に、市が地権者全員に市長宛の「境界確認書」の提出を求めるのは、その境界協議の内容を決裁するためです。市が申請地と市道との官民境界線を公式的に確定するのは、市がその官民境界線を決裁することによってです。

市の決裁に向けて、境界協議の内容を各地権者、参考人ごとに個別化して市長宛の書式としたものが各地権者からの「境界確認書」です。そして、各地権者が提出した「境界確認書」の内容を図面化したものが「境界確定図（案）」であり、これが市の決裁を経て一般に閲覧可能になったものが「境界確定図」ということになります。

境界協議成立は、市（職員）と地権者全員が申請地と市道との官民境界線に実質的に合意したことを意味しているとはいえ、市が決裁しないかぎり、市（市長）がその官民境界線を公式的に確定したことにはならないのはよくわかります。ただ、要綱を見るかぎり、境界確定の公式的局面でも、市と地権者とくに申請者が対等な立場で取り交わすような契約的な書式はみられません。このように、要綱によれば、市長宛に提出された各地権者ごとの「境界確認書」及びこれを集約した「境界確定図（案）」に契約的に対応しているのが、決裁後に閲覧可能になっている公式的な「境界確定図」である、という形になっているものと思います。そうだとすれば、熊本市の要綱では、境界協議成立という局面でも、境界確定の公式的局面でも、境界確定の契約としての実体が書式にわかりやすく示されているとは言えないように思います。そこで考えられるのが、もっと契約的な考え方をわかりやすく組み込んだ制度設計のあり方です。

② 契約の考え方を重視した制度設計のあり方について

境界協議成立という実質的局面と決裁後の境界確定の公式的な局面の双方において契約的な考え方をわかりやすく導入した制度設計としては、つぎのようなものが

考えられます。

(a) 境界協議成立の契約としての実体とその書式化

境界立会いに参加した職員と地権者の全員が申請地と市道との官民境界線に同意すれば、境界協議が成立します。先に述べたとおり、境界協議の成立はそれ自体が契約的な実体を備えていますから、当事者間で書面を取り交わすという契約的な形式を重視するのであれば、この局面で境界協議の成立を証明する書式を作成することが考えられます。それを仮に「境界立会確認書」と名づけることにします。境界立会いに参加するのは、市の職員、市道に接している申請地、隣接地および対向地の各地権者、そして必要な場合の参考人です。

境界協議が成立すれば、「境界立会確認書」(仮)に、市の職員も含めて地権者の全員が署名押印します。申請者がこの「境界立会確認書」(仮)を市長宛に提出することにして、各地権者にその写しを交付するのが望ましいと思います。この文書の写しが手元に残ることによって、両隣接者は、申請地と市道との官民境界線を確認すると同時に、自分の土地と申請地の官民境界線の境界点を確認できずし、対向地の地権者も申請地の官民境界線と対向した範囲内の官民境界線を確認することができます。口頭における境界協議成立が実質的には市道と申請地の官民境界線の確定であることを考えるならば、この「境界立会確認書」(仮)という書式を設けることによって、境界確定の実質的局面である境界協議成立の契約としての実体はわかりやすくなります。

(b) 境界確定の契約としての実体の書式化

すでに述べたように、境界協議成立を「境界立会確認書」(仮)に書式化したうえで、「境界確認書」を、市の決裁後に市長と申請者が対等な立場で境界確定する書式へと変更すれば、境界確定の契約としての実体はわかりやすくなるのは確かだと思います。このとき、市長が「境界確認書」を取り交わす地権者は、二つの理由で申請者に限られてよいと思います。

ひとつは、必要性の有無です。申請地と市道との官民境界線の公式的確定を必要としているのは申請者であって、関係地権者がこの時点で境界確定を必要としているわけではない、ということです。関係地権者が境界確定を必要とするようになるのは関係地権者が申請者になったときです。もうひとつは、実益性の有無です。関係地権者が境界協議成立によって確認する内容は、おもに申請地と市道との官民境界線です。自分の土地に限るならば、両隣接地の地権者は、申請地の官民境界線と隣接地との境界点を確認するだけですし、対向地の地権者は、市道の幅員の確保のために必要な、申請地の官民境界線に対向した範囲内における対向地と市道との官民境界線の部分を確認するだけです。そのような限られた確認

部分だけを取り上げて市長と「境界確認書」を取り交わす実益は、関係地権者にはほとんどないと言わざるを得ません。関係地権者は、「境界立会確認書」(仮)の写しで境界協議内容を確認すれば足りるのではないかと思います。

以上のような制度設計のあり方の検討を踏まえて、市の「境界確認書」の書式の見直しが必要かどうかについて検討することにします。

3 「境界確認書」の書式の見直しについて

「境界確認書」の書式の見直しまでは必要ないというのが市の回答でしたが、より契約的な考え方を重視するとすれば、この書式の見直しを検討す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判断です。

(1) 境界確定の書式を契約的にわかりやすくすること

境界確定の実体は民法上の契約にあたるという考え方に立てば、熊本市の要綱における制度設計よりも、もっと契約的な考え方を組み入れた制度設計のほうが、市民の常識にとっても理解しやすいものになるのは確かだと思います、ただ、そうはいっても制度設計の仕方の違いは相対的なものです。契約的な考え方を重視した制度設計と比較しながら、市の要綱にみられる「境界確認書」の見直しが必要かどうかを検討することにします。

① 境界協議成立という局面で「境界立会確認書」(仮)を設ける可能性

境界立会いに参加した全員(市の職員、申請者、関係地権者)の合意が成立するのはこの境界協議成立という局面ですから、この局面をそれ自体として契約的に表す書式を設けることが考えられます。それが「境界立会確認書」(仮)です。その場合には、境界立会いを担当した職員も、市道の公的利益を主張する市道管理者の立場で、他の地権者と対等に署名押印することになります。それを可能にするためには、担当職員に、その「境界立会確認書」(仮)に署名押印する権限を与える必要があります。

自治会長や農区長も、かつて村の公有財産だった里道や水路の公的利益を代表する立場で境界協議に参加しているという意味では、地権者の私有地を守る立場よりも市道の公的利益を守る市の職員の立場に近い位置にあることができそうです。

どのような制度設計を行うにしろ、市の職員も含めた地権者全員の同意によって実質的には申請地と市道との官民境界線が確認されるという前提は変わりませんから、制度設計の違いは、それをどのように書式化するかという問題に帰着します。

境界協議成立という局面に限れば、各地権者が個別的に市長宛に「境界確認書」を提出するのか、それとも、境界協議の参加者全員が署名押印した「境界立会確認

書」(仮)を申請者が市長宛に提出するのかの違いがあるだけという意味では、書式の違いは相対的なものですが、境界協議成立の契約としての実体をわかりやすく示しているのは「境界立会確認書」(仮)という書式のほうであると言わざるを得ません。

② 「境界確認書」を契約的な書式に組みかえること

境界協議成立という局面で「境界立会確認書」(仮)という書式を設けるとすれば、要綱にいう「境界確認書」の書式も見直す必要が生じることになります。

申立人も指摘されていることですが、大分市や福岡市のように、市長が申請者と「境界確認書」を対等な立場で取り交わす書式にすれば、市と申請者の境界確定の契約としての実体はわかりやすくなるのは確かです。大分市では、市道境界確認書の書式は、市長と申請者が対等な立場で署名捺印するものになっていますし、福岡市でも、区長と申請者が対等な立場で署名押印する書式になっています。

熊本市の場合にも、各地権者が個別的に提出した市長宛の「境界確認書」に応じて、市が決裁後に「境界確定図」を閲覧可能にすることによって各地権者全員に対して包括的に応えているのですから、ゆるやかな形ではあっても境界確定の契約としての実体に対応した書式が設けられていると言えるかもしれません。しかし、このような対応関係では、市と申請者の境界確定の公式的局面的契約としての実体が見えにくいのは事実です。「境界確認書」の書式自体を、市長と申請者が対等な立場で取り交わす内容へと組みかえれば、境界確定の契約としての実体は公式的局面的においてもわかりやすくなるのは確かだと思います。

すでにみたように、市が対等な立場で「境界確認書」を取り交わす相手方となる地権者は申請者に限られてよいと思います。関係地権者には、この時点では、その必要性も実益もないと思われるからです。

なお、熊本市が問い合わせたところ、福岡市の場合にも大分市の場合にも、市長が対等な立場で署名捺印して「境界確認書」を交付するのは申請者に対してだけであって、関係地権者には「境界確認書」は交付されていない、ということです。また、福岡市の場合も大分市の場合も、申請者との間で「境界確認書」が取り交わされるのは決裁後になります。

以上の検討を踏まえると、「要綱」をふたつの局面について検討することが望まれます。ひとつは、境界協議成立という局面で、境界立会に参加した全員による境界協議成立を書式化した「境界立会確認書」(仮)を設けることはできないのかどうか、もうひとつは、境界確定という公式的局面的で、現行の「境界確認書」を市と申請者が対等な立場で取り交わす書式へと組み替えることができないのかどうか、です。

境界確定の契約としての実体をわかりやすく書式化することは、行政に対する市

民の理解を助けることとなります。もしも「要綱」の見直しをしないのであれば、担当職員は、「要綱」に対する市民の方々の疑問や批判には、より一層丁寧に応答する必要があるものと思います。

それではつぎに、熊本市の要綱の具体的な点についての申立人のご批判を取り上げることにします。

(2) 自治会長・農区長に境界立会いを求める必要があるのかどうか。

熊本市の「境界確認書」には自治会長や農区長の署名押印の欄があるが、その必要はないのではないかとというのが、申立人の問題提起です。

熊本市では、境界協議に参加するのは、市の職員、申請地・対向地・両隣接地の地権者および参考人です。参考人とは、境界が問題となっている道路・水路等に詳しく、協議の参考にすべき意見を有する人、具体的には、里道に詳しい自治会長、水路に詳しい農区長、土地改良区長などです。里道や水路については、地域の共有財産的な捉え方が強い場合が多いので、地元の農区（長）や土地改良区（長）の意見を聞くのが非常に重要だという市の説明はよく理解できます。

申立人は参考人の署名押印は必要ないとのことですが、境界紛争を予防するためには、里道や水路に詳しい地元の自治会や農区・土地改良区の代表が協議に加わっていただくのは必要な場合が少なくないのではないかと推測されます。

(3) 地権者と参考人の書式上の扱いについて

「要綱」によれば、必要に応じて参考人にも立会いを求め意見を聴取して協議の参考にすることができます。市は申請者、両隣接地および対向地の地権者と協議するのであって、参考人からは意見を聴取して協議の参考にすることになります。このように、「要綱」では、地権者と参考人の区別は明確にされています。

この区別を重視するならば、申請者・関係地権者と参考人の扱いを異にするのが望ましいように思います。

参考人の存在は、関係地権者によりも、市の職員に近い存在であるように思います。というのも、自治会長も農区長も、かつて村の公有財産であった里道や水路の利害を代表する立場で境界協議に参加しているものと思われるからです。

ひとつの書式のなかで必要な箇所だけ記入して提出させることになっているのは行政上の便宜を考えてのことだと思いますが、「要綱」では、地権者と参考人は区別されているのに、書式のなかでは両者が区別されていないことは、誤解を生みやすいと言わざるを得ません。それを避けるには、熊本市の要綱のような「境界確認書」の書式であれば、地権者（申請者・関係地権者）用と参考人（自治会長・農区長・土地改良区長等）用に分けるのが望ましいと思います。しかし、境界立会いたし全員が署名押印する書式として「境界立会確認書」（仮）を新たに設けるならば、地権者、市職員の

欄に続いて、参考人欄を設けて署名押印する書式にすることには問題はないように思います。

(4) 境界立会いの日時・場所等の連絡の仕方について

市は、申請者に対しては、立会いの場所、期日その他必要な事項を通知することになっていますが、他の関係地権者に対しては、原則として申請者が立会いの場所や期日等を通知することになっている、ということです。しかし、申立人は、市の職員が関係地権者に対しても連絡すべきである、と主張しておられます。

ここでも、境界立会い実施に向けて市（職員）と申請者には連携協力関係があることを想起する必要があります。申請者が行う理由として市が挙げているのは、市が申請主義の建前をとっていること、日程の調整がよりスムーズにできることなどの理由です。申請者は、ご自分の敷地の境界確定のために、自分の敷地の両隣地および対向地の地権者に境界立会いをお願いする立場ですから、申請者が関係地権者には連絡すべきである、ということだろうと思います。しかし、この原則はかなり柔軟に考えられていることは、申請者が通知するのがより望ましいという程度の規定である、という市の説明からもうかがわれます。申請者からの通知が事情によって難しかったり協議成立にはかえってマイナスになったりする場合には、申請者に代わって市が積極的に通知して協議を行うように努めねばならないという内容からも、市も積極的に協議成立を目指す必要があることを認めているものと思います。

たとえば、大分市では、申請者の申請書を受理したときには、市長が申請者および地元関係者に対して、立会場所と日時等を通知することになっています。

熊本市の場合にも、境界立会いの申請を受理した場合には、申請者から境界立会いに必要な書類が添えられていますので、市が申請者、関係地権者および参考人に対して、立会いの場所日時および必要な事項を通知することも考えられてもよいかもしれません。いずれも可能です。

道路の境界確認書が必要なのは担当職員のはずなのに、申請者に依頼するのは職務怠慢で卑怯ではないか、というのが申立人の主張ですが、道路の境界確認を必要としているのは申請者自身ですから、その申請者が両隣接地と対向地の地権者に境界立会いをお願いしても、境界立会いの当日に署名押印していただかなかった地権者に後日署名押印をお願いしても、特に考慮すべき事情がなければ、問題はないと思います。

今回のケースでは、申立人は、境界立会いの当日に、「境界確認書」に署名押印をされなかったため、申請者が、境界立会いの翌日に申立人宅を訪ねておられます。申立人によれば、申請者が印鑑を押してほしいと怒鳴り込んできたが、担当職員の名前も印もない白紙の書類に押せないと、その書類を突き返した、ということです。

今回のケースは、申立人が署名押印を拒否された理由が、現行の要綱に定められている境界確定手続きそのものに関わるのですから、申請者が担当職員の同行を求めら

れたのかどうかはわかりませんが、職員も同行して、その職員が申立人に対して「境界確認書」の趣旨について再び丁寧な説明を行って協力を求める必要があったケースではなかったかと思います。

4 「熊本市境界確定要綱」の表現について

(1) 「要綱」という行政ルール 성격について

申立人は、「要綱」の文言のなかに、上から目線的な表現が使われていることを不愉快に感じると言われています。その例として挙げられているのは、第3条の「申請人は、次の各号の書類を市長に提出しなければならない」、第6条第2項の「市長に対して、確認書を提出しなければならない」などの表現です。

それに対して、市は、このような表現は「行政が制定する要綱の一般的な表現であり、内部手続きを規定したもの」だから問題ない、と簡潔に回答しています。要綱は行政内部のルールであって、市民を名宛人にしていないのは市の回答のとおりです。

この「要綱」は市道および法定外公共物（法定外道路および法定外河川）に係る境界確定事務の取扱いについて必要な事項を定めたものですから、第5条および第7条にみられるように、市に対しても「…しなければならない」と規定しています。この要綱は、境界確認に関わる当事者すべてを対象とする行政内部のルールであって、市民に対して「…しなければならない」と権威的に命じているものではないことを、申立人にもご理解いただきたいと思います。

「…しなければならない」という表現を用いないで行政ルールを作成することは著しく困難です。しかし、このような表現を用いた要綱に従って行政運用がなされているのですから、そのような要綱を市民の方々に対してわかりやすく説明するのは職員の仕事になります。

(2) 法律用語と日常用語が乖離する二つの理由

法律・条例・要綱には、日常世界ではあまり使われない用語が用いられていますから、法律用語もそれに基づく行政用語も、日常のことばの世界からみれば、わかりにくいだけでなく、権威的な用語のように受けとめられることが少なくないのは確かです。申立人はその点を鋭く突いておられます。申立人が、日常のことばの世界から、法律用語・行政用語を批判的に見て問題提起されたことはよく理解することができます。

思うに、法律用語・行政用語と日常用語の間には、越えがたい断絶があるように感じられますが、それには理由があります。大きく分けると二つの理由があると言ってよいのではないかと思います。

ひとつは、文化的理由です。もともと明治以降の日本の法律用語は、西欧から輸入

された法律用語を翻訳したものです。それまで日常用語として使用していたことばはそのままで法律用語になりませんので、西欧的な法律用語の意味に合うように日本語を翻訳的に作り出したり、それまでの日常用語に法律用語としての意味を新たに付与したりしたものです。「権利」や「自由」といった最も基本的な法律用語ですら西洋語の翻訳です。

日本を近代国家にするために西欧型の法律と裁判制度が導入されてきましたので、日本社会の日常世界との間にはもともと乖離があるために、今でも法律用語の理解を難しくしています。これは法律用語と日常用語の文化的乖離とでもいべきものです。この乖離は今もあります。それでも、翻訳された法律用語が日本に導入されてすでに150年近く経過していますし、法による行政という制度の理念を降ろすわけにはいきませんので、これらの法律用語なしに法制度・行政制度を運用することはできないと言わざるを得ません。

もうひとつは、専門的な理由です。法律は社会のなかで対立している利害の調整や紛争の解決のための基準として有効に機能するために、法律・条例・要綱といった基準はできるだけ明確な意味をもつ用語で作成される必要があります。社会に成立している多様な専門領域で発生している紛争解決・利害調整のための基準が法的ルールであり行政的ルールであり、それらのルールを構成しているのが法律用語であり行政用語です。日常的な視点からみれば、法律用語も行政用語も専門的な意味をもたざるを得ませんので理解が難しくならざるを得ません。

(3) 法律・条例・要綱の用語と日常用語を架橋するのは職員の大切な仕事

二重の意味における法律用語と日常用語の乖離は現在も存在しています。しかし、法律用語・行政用語は行政運用において活用されていますし、活用される必要があります。これらの用語なしには、公共的な行政の運用も、行政と市民の利害対立の調整も民間の利害対立の調整も困難です。そうであるとすれば、法律・条例・要綱を形成している専門用語と日常の言葉を架橋しながら、法律・条例・要綱の運用を、わかりやすい日常なことばで説明することが、職員には期待されるものと思います。

申立人が見直しを求められている要綱は、法律・条例を具体化したり、法律・条例に明確にされていないことを定めた行政内部のルールですから、法律用語や行政用語によって構成されています。「…しなければならない」といった表現を用いることなしに、法律・条例・要綱を制定することも運用することも著しく困難だと言わざるを得ません。要綱に基づく行政運用と民との間を橋渡しするのが職員の仕事になります。

担当職員は、「要綱」を行政運用の中で援用するときには、それを援用する実質的な理由を日常の言葉で説明することが期待されます。職員には、法律・条例・要綱を権威的に解説するのではなく、それらを援用して行政運用をせざるを得ない実質的理由を日常的にわかる言葉で説明することが望まれます。これからは、ますます法律・条

例・要綱に使われている専門用語と日常の言葉を架橋する能力が職員には求められるものと思います。

5 職員の教育について

申立人は、境界立会いのとき、担当職員は申立人に対して挨拶もせず、名前も所属も名乗らなかったと主張しておられます。官と民は対等と言いながら、実際には横柄な態度で納得いく説明もないというのが申立人の主張です。申立人は、担当職員に、上から目線の態度や言葉遣いを改めてほしいと要望しておられます。境界立会いは複数人で行われるのが常ですし、今回の場合にも、申立人の証言によれば、申立人が境界立会いの場所に行かれた時間には、すでに先に見えた関係地権者との間では境界立会いが開始されていたのではないかと推測されます。そうなれば、後から参加された申立人に対する配慮が十分ではなかったことも推測されます。

市は、申立人が不愉快な思いをされたことについては、真摯に受け止めて境界立会いの当日の進行についても改善すべき所は改善したいという意向を示していますので、今後は、境界立会いに際して関係地権者の方々に対して丁寧な対応がなされるものと期待したいと思います。

(9) 河川管理用道路に関する対応

【苦情申立ての趣旨】

平成26年2月〇日付で、東区まちづくり推進課から手紙が届いた。その内容は、私の夫が所有名義人となっている空地は雑草が生い茂っている状態なので、除草してほしいというものだった。

その手紙を受けて、市に迷惑をかけたくないとの思いから、空地を整備しようと考えた。空地を整備するにあたっては、市道に面している空地南側のA面に車で出入可能な出入口を設けたうえで、残りの部分をブロック塀等で囲うことにした。ところが、A面に面している市道上には、ポールとガードレールが設置してあり、人や自転車は通行できるものの車は通行できないようになっていた。これでは、A面に出入口を設けても無意味であるし、また、ブロック塀等設置の工事を行うにあたっては、このポール等が障害になることが予想された。そこで、東部土木センターに、通行できるようポール等をどかして欲しいと頼んだところ、「今後車が通行できるようになる予定はない。」「(必要であれば、ポール等は)お宅がどかしてください。」と言われた。その対応には、誠意が感じられなかった。

仕方ないので、空地の整備計画を変更し、空地東側のB面に出入口を設け、残りの部分をブロック塀等で囲うことにした。この計画だと、空地が東西に横長なので、当初の計画より出入口が狭くなるため、車での出入りが難しくなるが、本件市道が車では通行できないということであればやむを得ないと考えた。

同年3月中旬頃、業者にブロック塀等の設置を依頼し、同月下旬頃には、設置が完了し、

同年 4 月○日には業者への代金の支払を済ませた。なお、このブロック塀等の設置費用として、約○万円要した。

ところが、代金を支払ったわずか数日後、市道上のポール等は除去され、車での通行も可能となった。近くにマンションが建設されることになったため、ポール等が除去されたということ、そのマンションの工事関係者から知らされた。

このように短期間で車での通行が可能になったということは、私が相談した時点で既に車での通行が可能になるということはわかっていたのではないか。そうであれば、私にそのことを伝えるべきではなかったのか。仮に、相談後にわかったのだとしても、そのことを教えてくれても良かったのではないか。通行が可能になるということが事前にわかっていたら、空地の整備計画を変更する必要はなかったし、改めてブロック塀等を設置し直すとなると、余計に費用を要することとなる。市の対応は不親切であり、また、担当職員の誠意の感じられない対応にも納得できない。

【市からの回答】

1 平成 26 年 2 月○日、申立人より、東区まちづくり推進課からの依頼を受けて、敷地の除草及びフェンス工事を計画しているが、作業車両の搬入のために道路に設置されている移動式ガードレールを移動させたいとのご相談がありました。ガードレールが設置されている当該道路は、当時、河川管理用道路であったところ、河川管理用道路は、通常、車止め等により自動車の進入や走行を制限している場所であり、住民の方や地元自治会の要望があった場合に、一時的に河川管理用道路を利用されるときに限って、当該要望をされた方の負担での車止めの撤去及び復元を条件に、河川管理用道路の利用を認めています。そのため、当該道路が一般の交通の用に供する道路に該当せず、自動車の進入や走行を制限している場所であることを説明したうえで、当該道路を利用するのであれば、申立人の方で対応いただきたい旨お願いいたしました。

その約 1 ヶ月後である平成 26 年 3 月○日、当該道路は市道認定され、一般の交通の用に供されることになりました。

2 申立てによれば、当該道路が通行できるようになるのであれば事前に教えてほしかったとのことですが、申立人よりご相談いただいた内容は、作業車両の搬入のために、一時的に当該道路を利用させてほしい、というものであり、今後、市道として通行の用に供されるようになるのかというお尋ねではありませんでしたので、思い至らず、市道認定の説明はいたしませんでした。申立人が市道認定のことについても、ご相談されていたということでしたら、もっと詳しくお話しを伺うべきであったと思います。市道認定の申請手続きがなされていることを説明していれば、申立人におかれては、当初の計画通り工事を実施されたことと思われしますので、その点については、お詫び申し上げます。

なお、申立てにある「今後車が通行できるようになる予定はない。」というような説明

を行ったものとは認識しておりませんが、申立人がそのように理解されたということであれば、説明が不足した点があったのかもしれない。

また、職員の対応が不親切に感じられ、申立人が不快な思いをされたことにつきましても、重ねてお詫び申し上げますとともに、今後も接遇の向上に努めたいと考えております。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨と市の回答によれば、論点は三つです。第一は、申立人と職員との間にはどのような行き違いがあったのか、第二は、市の職員は、どうして申立人に本件道路の市道認定について事前に知らせなかったのか、第三は、申立人に対する市の対応に問題はなかったのかどうか、です。

1 申立人と職員との間にはどのような行き違いがあったのか

(1) 申立人の電話相談の内容をめぐる申立人と職員の行き違いについて

申立てによれば、東区まちづくり推進課から、本件空地の雑草を除草してほしいという手紙が届いたので（平成 26 年 2 月〇日付け）、申立人はこれを機会に、本件空地の除草だけでなく、ブロック塀等で囲うなどして本件空地を整備しようと計画されました。

当初の整備計画は、本件道路に面している本件空地南側に車の出入口を設けたうえで、残りの部分をブロック塀等で囲うものだった、ということです。しかし、本件道路上には、人や自転車は通行できるものの車が通行できないように、ポールとガードレールが設置されていました。そこで、申立人は、平成 26 年 2 月〇日に、市に相談の電話をされたのでした。申立人は、最初東部土木センター維持課に電話されていますが、相談内容が同センターの河川公園整備課の所管であるために、河川公園整備課が申立人に対応しています。

問題は、その相談内容については、申立人の主張と市の職員との理解の間に食い違いがあることです。

申立人は、市の職員との電話でのやり取りの際に、「今後車が通行できるようになる予定はない。」「（必要であれば、ポール等は）お宅がどかしてください。」と言われたと主張しておられます。そのために、本件道路では今後も車が通行できるようになる見込みはないと判断されて、申立人は、本件空地の当初の整備計画を変更し、出入口は狭くなるが、東側に車の出入口を設けることにして、本件道路に接した空地の南側はブロック塀で囲うことにした、ということです。なお、本件空地が道路に面しているのは、南側と東側のみです。

しかしながら、市の説明によれば、申立人からの相談内容は、「東区まちづくり推進課からの依頼を受けて、敷地の除草およびフェンス工事を計画しているが、作業車両

の搬入のために道路に設置されている移動式ガードレールを移動させたい」というものでした。このように相談された職員は、本件道路が河川管理用道路であったことから、一般の交通の用に供する道路ではないので、自動車の進入や走行を制限している場所であることを説明したうえで、本件道路を利用するのであれば、申立人の方で対応いただきたい旨お願いした、ということです。

申立人は同月〇日に再度電話をかけて、ガードレールをどかすことはできるが、元に戻すには費用がかかるからそのままよいかと尋ねたところ、市の職員からは、そのままでは危険なため元に戻してほしい、作業終了後に現場を確認するので連絡をしてほしい旨の回答があった、ということです。

その後、申立人は、平成 26 年 3 月中旬頃、業者にブロック塀等の設置工事を依頼し、同月下旬頃にはそのブロック塀等の設置が完了したので、同年 4 月〇日に当該業者への代金の支払いを済ませた、ということです。

ところが、代金支払いを済ませたわずか数日後には、本件道路上のポール等は除去され、車の通行が制限されている河川管理用道路で車の通行が可能になったのでした。

(2) 河川管理用の本件道路が市道認定されるまでの経緯

本件道路にポールとガードレールが設置されていたのは、本件道路が河川管理用道路であったからです。人や自転車は通行できるものの、車は通行できないようになっていました。河川管理用道路は、河川巡視、水防活動、工作物点検等のために必要な道路だから、市道に該当する場合を除き、車止め等により自動車の進入や走行は制限されているということです。

市の説明によれば、平成 25 年 6 月〇日に自治会長から市道認定要望書が提出されたので、平成 25 年 6 月〇日に現地調査を行い、その結果、本件道路を市道認定することはできないと通知した、とのこと。というのも、その時点では、本件道路を利用する建物は 1 戸しかなかったからです。その後、道路を利用する建築物が 2 戸以上という市道認定の基準が充たされたので、本件道路について市道認定の手続きが進められることになりました。市は、平成 25 年 12 月〇日付で「熊本市道として一般の交通の用に供されることに異議ない」旨の自治会長の確認書を受領しています。東部土木センター総務課は、平成 25 年 12 月〇日付けで市道認定議案の決裁を取ってそれを土木管理課に提出しています。

平成 26 年第 1 回定例議会で、平成 26 年 3 月〇日に、本件道路は市道認定されました。その結果、東部土木センター総務課は、同センター維持課にポール等の撤去を依頼したということです。平成 26 年 4 月〇日に、ポール等が撤去され、自治会長に「沿線が市道認定され、通行できるようになった」旨の電話報告がなされた、ということです。

(3) 申立人による相談時期・整備工事の時期と市道認定手続きとの時期的関係

申立人が本件空地の整備工事の代金を支払ったのは平成 26 年 4 月〇日ということですから、そのわずか 1 週間後に、車の通行はできないと言われていた河川管理用道路で車の通行が可能になったのですから、申立人がどうしても疑問に思われたのはよく理解できます。そして、申立人が、平成 26 年 2 月〇日と〇日に本件道路について電話相談された時には、すでに職員は市道認定について知っていたのではないかと思われたのも当然だと思います。

すでに見たように、市道認定に異議はないという自治会長の確認書も平成 25 年 12 月〇日付で提出され、平成 25 年 12 月には市道認定議案の決裁が終わり、申立人が電話相談されたときには、平成 26 年 3 月の市議会で承認されたら本件道路は市道認定されるばかりになっていたこととなります。このことを同年 2 月の電話相談の時に知らせてもらっていたら、自分の空地の整備計画を変更する必要も余分に費用を要することもなかったのに、どうして知らせてくれなかったのかという申立人の無念な思いはよく理解できます。

以上のような経過をたどってみると、市の職員は本件道路の市道認定についてどうして申立人に知らせなかったのかという疑問が生じます。

2 市の職員は、どうして申立人に本件道路の市道認定について事前に知らせなかったのか

申立人の電話に対応した職員は、本件道路が車で通行可能になることを事前に申立人に対して知らせていませんが、知らせようと思えば知らせることはできたのかどうか問題になります。

(1) 申立人の相談内容は市の職員に十分に伝わっていたのかどうか

市によれば、「申立人よりご相談いただいた内容は、作業車両の搬入のために、一時的に当該道路を利用させてほしい、というものであって、今後、市道として通行の用に供されるようになるのかというお尋ねではありませんでした」。したがって、『今後車が通行できるようになる予定はない。』というような説明を行ったものとは認識しておりません」というものでした。このような市の回答は、「今後車が通行できるようになる予定はない。」という説明を受けたという申立人の主張とは大きく食い違っています。

申立人は、車の出入口を本件道路側(本件空地の南側)に設置するかどうか、ブロック壁をどの範囲に設置するかを判断するためには、本件道路において今後車の通行ができるようになるのかどうかを知る必要があったはずですが、そうであるとすれば、本件道路の今後の見通しについて、どのような尋ね方をされたのかは確認できませんが、何らかのお尋ねをされたものと推測せざるを得ません。そして、電話対応した職員と

のやりとりから、申立人は、車の通行ができるようになる予定はないと判断したうえで、当初の整備計画を変更されたのでした。このような誤った判断が形成された原因は何か問われることとなりますが、市の説明にあるように、電話対応した職員は、申立人の相談内容が本件空地の整備工事のための作業車両搬入の障碍になるポールとガードレールを移動してほしいということだと理解したのであれば、申立人の相談の真意はその職員には伝わっていなかったこととなります。

(2) 電話対応した職員は、どうして本件道路が市道認定されることを申立人に知らせなかったのか

市の職員がどうして申立人に本件道路で車の通行が可能になることを知らせなかったのかという問いは、職員自身は、本件道路の市道認定手続きが進行していたことを知っていたということを前提にしていますが、それを前提としてよいのかがまず問題になります。

市の説明によれば、電話対応をした職員は、申立人が自治会からの情報で市道認定について同意しておられると理解したうえでの電話対応だった、ということです。この説明は三つのことを示しています。①電話対応した職員は当然に本件道路の市道認定については知っていたこと、②その職員は申立人が本件道路の市道認定については知っていると思っていたこと、したがって、③その職員は、電話対応の中では、本件道路の市道認定については何も説明しなかったこと、です。

②は、事実とは違っていました、申立人が本当に市道認定について知っているかどうかは容易に確かめることができたはずですし、そのことを確かめていれば、申立人が市道認定について知らないことはすぐにわかったはずでした。

申立人は、本件道路が近いうちに市道認定されることを知らなかっただけでなく、電話対応した職員の説明を通して、本件道路では今後も車で通行できるようになる予定はないという誤った判断をされたのでした。

一方、電話対応した職員は、河川管理用道路に市道認定の手続きが進行中であることを知っていたにもかかわらず、③にあるようにその説明をしなかったのですから、申立人の電話相談に対する職員の説明内容は、本件道路が河川管理用道路であるから車の通行はできないということと、一時的に利用する場合には、ポールとガードレールの撤去と復元は個人の負担でやってほしいということだったと推測されます。その説明それ自体は一般論として妥当なのは言うまでもありませんが、これでは河川管理用道路の一時的利用の仕方についての説明に終始したものということになります。

申立人が計画する本件空地の整備工事の内容は、本件道路での今後の車の利用可能性の見通しと不可分の関係にあることを、電話対応した職員に十分に受け止めてもらえていないことは明らかです。

市の回答は、その職員は、申立人も近く市道認定されることを知っていると思って

説明しなかった、市道認定については尋ねられなかったから説明しなかった、というのですが、このような対応は、あまりに不親切ではないかという申立人の思いはよく理解できます。

それというのも、ブロック壁の設置工事の代金支払いの 1 週間後には、本件道路での車の通行を妨げていたポール等が除去されたのですから、すでに 2 月の時点で市道認定されることはわかっていたのではないかと、どうして事前に教えてくれなかったのかと、申立人が口惜しい思いを抱かれるのは当然だと思えるからです。

3 申立人に対する市の対応に問題はなかったのか

申立人は、市の対応は不親切であり、担当職員の対応には誠意が感じられなかったと評しておられます。これに対して、市は、職員の対応が不親切と感じられて、不快な思いをされたということについてはお詫びをしています。

申立人は、電話で対応した職員の不親切な発言に気後れされて、自分の相談内容とその真意を十分に語られなかったのではないかという推測も成り立つように思います。相手方が熱心に聞いてくれないと感じれば、口を閉ざしてしまうのが私たちの常です。申立人も、職員の対応が親切なものと思えなかったので、職員とのやりとりを途中で断念されたのではないかと推測する余地がありそうです。

それでも、申立人による電話相談の内容について食い違いが生じた主な原因は、職員の側の不親切な対応にあったと言わざるを得ないように思います。その意味では、申立人が職員の対応を不親切と感じられて、不快な思いをされたということについて、市がお詫びしているのは、市の側にもその自覚があるものと思います。市の反省は、対応時に申立人の話をもっと詳しく聞くべきであったという回答からもうかがわれます。市も申立人に対する職員の対応に問題があったことを反省してお詫びしているものと思います。申立人にもそのお詫びの気持ちを受け容れていただければ幸いです。

市の職員には、市民の方々が相談しやすい対応、話しやすい対応を心がけていただくことが望まれます。職員が丁寧に対応すれば、市民の方も、相談や要望を語られるだけでなく、その理由や動機についても語られるものと思います。そしてその相談内容だけでなく、その理由や動機についても丁寧に聞けば、市民の方の相談の真意の理解はより一層容易になります。行政の仕組みを説明することに終始するだけでは、市民の方が職員に相談や要望されたりする理由や動機を理解することには至りません。

今回は、申立人と職員の間でもう少し丁寧なやり取りが実現できていたら、また、丁寧に話を聞こうという職員の誠実な対応を申立人が感じることであれば、もっと両者の共通認識が形成され、両者の行き違いは生じなかったのではないかと考えられます。

今回のケースを反省材料にして、職員には、市民の方からの相談や要望に対して丁寧に対応してほしいと願っています。

(10) 所得証明書発行に関する委任状の要求

【苦情申立ての趣旨】

平成26年4月〇日、東区役所の区民課において、未成年である子供の所得証明書を発行してもらうために手続きをしたところ、子供が県外へ転出しているため委任状がなければ発行できないとあって、発行してもらえなかった。親が自分の子供の所得証明書を発行してもらうのになぜ委任状が必要なのか納得がいかなかったが、担当した男性職員は、とにかく委任状がないと発行できないというだけで、何の説明もしてくれなかった。

このような職員の対応は不親切であり、納得がいかない。また、親なのに、委任状がなければ子供が未成年であっても所得証明を発行してもらえないことも納得がいかない。

市は、職員が市民にきちんと説明するように指導してほしい。また、子供が未成年の場合は、委任状がなくても所得証明書を発行するようにしてほしい。

【市からの回答】

1 「職員が市民にきちんと説明するように指導してほしい」との苦情について

今回、窓口対応におきまして、納得いただける十分なお説明ができなかったことに対しては、大変申し訳なく思っておりお詫びいたします。

東区区民課におきましては、窓口業務に携わる職員のスキルアップや接遇の向上を図ることを目的として、職員（嘱託職員及び再任用職員等を含む）を対象とした研修を実施しております。

研修を通じ、常日頃からお客様に対して分かり易く丁寧な説明を心がけるよう指導を行っている中であって、今回「何の説明もしてくれず、対応が不親切であった」とのご指摘を受けましたことについては真摯に受け止め、更なる接遇向上に力を入れるとともに、職員のスキルアップを図りながら適切な説明を行うよう指導してまいります。

2 「子供が未成年の場合は、委任状がなくても所得証明書を発行するようにしてほしい」との苦情について

所得証明書は、市町村の発行義務や手続きが法律上に定められているものではなく、各市町村が行政サービスの一環として行っているものです。そのため、誰が、誰の所得証明書を、どのような要件の下で請求できるかは、市町村によって扱いが異なります。

熊本市では、所得証明書の内容が所得・課税など秘匿性の高い「個人の秘密」にあたることから、請求することができるのは原則として本人のみとし、本人以外の第三者からの請求には応じないこととしております。ただし、本人以外の方が交付を受けることを本人が承諾していると認められる場合には、代理人による申請があったものとして取り扱います。このとき、本人の承諾があることの証明手段として、原則、委任状の提出を求めています。委任状がない場合であっても、一定の場合には証明書の交付を認めています。たとえば、同一世帯の親族であることが住民票によって確認できる場合は本

人の承諾があるものと推定し、所得証明書を交付しています。

しかし、今回のように未成年のお子様が県外へ転出されたために別世帯となっているような場合で、親権者としての請求が行われた場合については想定していませんでした。そこで今後の取り扱いについて検討した結果、親権者には法定代理人としての代理権が与えられていることから、本人との続柄、生活の状況、扶養の状況、使用目的等の聞き取りを慎重に行い親権者であることを確認するとともに、未成年者本人の利益に反しないことが確認できた場合には、委任状なしに所得証明書を発行すべきとの判断にいたりました。他方、未成年者本人の利益に反するおそれがあると疑われる場合には、電話による本人への同意確認等を行ったうえで、所得証明書の発行を行うべきか否かを判断したいと考えております。

今後、親権者等の法定代理人が請求する場合の取り扱いについては、税証明発行マニュアル等に明記するとともに、研修等を通じ税証明発行担当部署で情報を共有し、統一した対応を行ってまいります。

【オンブズマンの判断】

- 1 本件については「市からの回答」にある通り、申立人に対する市の窓口対応は相当ではありませんでした。市においても不備を認めて、お詫びをしているところです。
- 2 熊本市では、所得証明書の記載内容は「個人の秘密」に当たるため、請求できるのは本人のみとし、第三者が請求する場合は代理人による申請として、原則、委任状の提出を求める取扱いをしてきました。この取扱いは、一般的には相当ですが、親権者が未成年者の所得証明書を請求する場合には、親権者は未成年者の法定代理人ですから、親権者であることが確認できれば、委任状は必要ないものと思います。熊本市個人情報保護条例第13条第2項にも「未成年者の法定代理人は、本人に代わって個人情報の開示請求ができる。」とあり、委任状は要求していません。ただ、同条例第15条第7号には「法定代理人に開示することが未成年者の利益に反すると認められるものは、開示しないことができる。」となっています。
- 3 市としては、これまで法定代理人が請求する場合について想定していなかったようで、「市からの回答」にあるとおり、今後はこれを改め、「親権者であることを確認するとともに、未成年者本人の利益に反しないことが確認できた場合には、委任状なしに所得証明書を発行すべきとの判断」に至ったとのこと。今後「税証明発行マニュアル」等に明記し、研修等を通じて情報を共有し、統一した対応を行うということですので、それを見守りたいと思います。

(11) 水道メーターの撤去

【苦情申立ての趣旨】

平成26年5月〇日、水道料金が未納であったため、上下水道局料金課から給水停止通知が届き、水道を止められた。その後、5月〇日に水道料金清算総額の請求書が届いたため水道メーター（以下「メーター」という。）を確認しようとしたところ、既にメーターが取り外されていた。メーターを取り外すことについては私も大家も知らされていなかった。

料金を払っていない以上、給水停止となったことについては仕方が無いが、メーターがなければ請求された水道料金が適正であるかどうかとも判断できないのに、無断でメーターを取り外されたことについては納得がいかない。市は、なぜメーターを取り外さなければならなかったのか、理由を説明すべきである。

【市からの回答】

1 水道メーターの撤去について

利用者が水道料金を滞納した場合、督促状や最終催告書による通知等所定の手続きを経たうえで、給水停止となります。給水停止の方法は、熊本市上下水道局給水停止要綱（以下「要綱」という。）第5条各号に規定された複数の手段から、事情に応じて適切な手段を1つないし複数選択することになります。一般には、リングバルブ止めなどの簡易な方法で給水を停止し、その後2週間が経過しても入金や入金約束等がない場合には、メーターを撤去しています。メーターを撤去する理由は、リングバルブ止め等の簡易な方法では、未納者がリングバルブを開ける等により水の使用が可能となるため、メーター撤去以外の方法によっては給水を確実に停止することができないからです。メーターは、上下水道局が購入したうえで設置する市の所有物ですので、熊本市水道条例（以下「条例」という。）第38条に基づく給水停止の手段として、要綱第5条第3号に基づき、必要に応じてメーターを撤去することは、市の業務として適切であると考えております。

本件では、申立人の平成26年1月分以降の水道料金が未納であり、要綱第2条第1項第1号に該当したため、所定の手続きを経たうえで、平成26年5月〇日に、リングバルブ止め及び閉栓キャップ装着の方法で給水停止を行いました。しかし、その後2週間が経過しても入金や入金約束が得られなかったため、メーターを撤去するに至ったものです。本件での対応は、条例や要綱に基づく一般的な対応であり、適切であったと考えております。

なお、メーター撤去時点では既に給水は停止されており、撤去を通じて利用者には、新たに具体的な不利益は生じないと考えられることから、従来 of 取扱いとして、原則撤去についての事前連絡はしておらず、本件においても、一般的な対応に倣い、事前連絡は行いませんでした。

しかしながら、当局では、今回の申立てを受け、今後、メーター撤去については、事前の通知を行うことを検討しております。具体的には、給水停止となった方へ送付して

いる「未納のお知らせ」の記載文に、「お支払いがない場合、水道メーターを取り外します」という趣旨の内容を追記するよう、調整しているところです。

2 水道使用量の確認について

申立人は、平成 26 年 1 月分以降の料金を滞納しておられるため、平成 26 年 5 月〇日に送付した「未納料金納付書」には、平成 25 年 12 月〇日検針分からメーター撤去日までの水道料金が記載されております。申立人は、メーターを撤去されたことにより、この請求書の請求額が適正か判断できなくなったと主張しておられますが、平成 26 年 1 月分については、当局が平成 25 年 12 月〇日にメーターの指針を確認しており、検針票を投函しております。同年 2 月分、3 月分及び 4 月分についても同様に、検針票を投函してからメーターが撤去されるまでの間、メーターを確認する期間は十分に担保されていたと考えております。

ただし、直近の検針日である平成 26 年 4 月〇日から、メーターを撤去した平成 26 年 5 月〇日までの使用水量については、清算検針となりますので、請求書が届いた時点では既にメーターは撤去されております。そこで、申立人がメーターを確認する手段としては、当局にて目検で確認していただくか、または、当局が撮影した指針の印刷物を申立人へ送付する等の方法となります。

メーターは、撤去時の原状で保管してありますので、目検で確認を希望される場合には、当局までお問い合わせいただければと思います。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨は、メーターがなければ水道料金の請求が適正かどうか判断できなくなるのに、無断でメーターを撤去されたのは納得できないというものです。この申立てについて検討すべき論点は二つになります。ひとつは、無断でメーターが撤去された理由、もうひとつは、メーターが撤去されても水道使用量の確認は可能か、です。

1 無断でメーターが撤去された理由について

(1) 水道料金未納者に対する当然の措置としての給水停止とメーター撤去

市の説明によれば、水道料金の未納が 3 ヶ月以上経過し、かつ今後における具体的な納付計画および納付等がなかった場合には、給水の停止を行い、給水の停止から 2 週間経過しても、具体的な納付計画および納付等がなかった場合には、メーターの撤去を行っているということです。そして、料金未納によるメーターの撤去の場合には、水道利用者等に原則として事前の連絡はしていないということです。その理由として市が挙げているのは、メーターの撤去自体は新たに具体的な不利益を伴わないと考えられる、ということです。

確かに、給水を停止された水道利用者にとって最大の関心事は給水の再開であると

考えれば、給水停止の状況では、水道料金を支払えば直ちに給水を開始してもらえらば、給水停止とメーター撤去にそれほどの違いを感じない人もおられるかもしれません。

メーターの所有者は熊本市ですし、他の簡易な給水停止の方法では水の無断使用が可能になりますから、それを確実に防ぐためにメーターの撤去という方法を採用せざるを得ない場合があるのはよくわかります。それに、メーターの撤去は3ヶ月の水道料金未納が前提ですから、長期にわたる入院療養の場合や他の場所に転居している場合なども考えられますから、そのような場合にもメーターの撤去という方法を採用するのはよくわかります。

問題になるのは、生活している人がおられる住居への給水停止とメーター撤去の場合です。

市は、メーター撤去という方法の場合にも、他の給水停止の方法ほどには短時間で給水の再開が可能になるわけではないとはいえ、水道料金の支払い等がありさえすれば、速やかに給水を再開する用意をしていることがうかがわれます。メーターの撤去という方法は、給水の無断使用を完全に防止できる点で他の給水停止の方法との違いがあっても、速やかに給水再開の用意がある点ではそれほどの違いはないというのが市の認識だろうと推測されます。

水道事業の目的は給水することですから、他の給水停止の方法もメーター撤去という方法も、水道料金を納めていただくまでの給水の一時停止の方法であることに変わりはないという市の認識は理解できます。この認識は、要綱第5条に、メーターの撤去が給水停止の6つの方法のうちの一つとして列記されているところにも現れています。

そうは言っても、手続きの流れをみると、他の給水停止の方法から2週間後にメーターが撤去されるということは、市も実際には、給水停止とメーター撤去を段階的に区別していると言うことができます。メーター撤去という方法は、他の簡易な給水停止の方法と違って、給水を最も確実に停止する最終的な方法として位置づけられていることがわかります。

このように、市は、申立人に対しても、メーター撤去に至るまで、市が従前から水道料金未納者に対して行っているのと同じ、一般的な対応をしてきたことが確認されます。

(2) 水道利用者にとっての給水停止とメーター撤去の意味の違い

申立人は市が無断でメーターを撤去したことは納得できないと主張しておられますが、申立人でなくても、水道利用者の立場から考えれば、給水の停止と水道メーターの撤去は、同列には論じられない措置ではないかと思います。常識的には、水道料金未払いに対する措置としては、メーターの撤去という方法は、他の給水停止の方法よ

りも厳しい最終的な方法であると受止められるのではないかと思います。

水道利用者のなかには、他の給水停止の方法であれば、料金の支払いによってすぐにでも給水を再開してもらえると期待感や安心感をまだもてるが、メーターの撤去という方法には、水道料金を払わなければもう水道は使わせないという市の強い意思を感じるという人々が少なくないのではないかと推測されます。そのように感じる水道利用者にとっては、メーターの撤去は、給水停止に新たに具体的な不利益を与えるものではないどころか、新たに精神的な負担ないし強い抵抗感を与えるのではないかと思います。そう考えれば、無断でメーターを撤去されたことに納得がいかないという申立人の主張には十分な理由があります。

メーターの撤去が水道を利用している生活者に新たに精神的負担を負わせかねないにもかかわらず、給水停止からメーターの撤去までの 2 週間の間には、従来は、原則として事前連絡がなされてこなかった、というのが市の説明です。水道料金の未納から給水停止までの手続きは周到になされているのに対して、給水停止からメーターの撤去までには何の手続きも用意されていないことには疑問を禁じ得ません。

(3) メーターの撤去についての事前連絡の必要性

以上に見たように、メーターの撤去をめぐっては、市の説明にも申立人の主張にも相応の理由があります。

市がメーターを撤去しなければならない場合があることもわかりますし、料金が納められたら迅速に給水を再開する用意があるのだから、メーターの撤去によって水道料金未納者に新たな具体的不利益を与えているわけではないという市の認識もわかります。

しかし、現に居住している場所からメーターが撤去されることには強い抵抗感をもつ水道利用者が少なくないと思われますから、すくなくとも不意打ち的に水道メーターを撤去することを避けるために、一定期間の経過後にメーターを撤去するということを事前に連絡する必要があると言わざるを得ません。

このような事前の連絡があれば、水道料金未納者は、一定期間（現在は 2 週間）内に水道料金をなんとか工面してメーターの取り外しを回避するか、それとも、直ちには水道料金の支払いができないからメーターの取り外しを受け容れるかを選択する機会を得ることができます。それに、水道料金未納者にメーターの撤去という最終的な方法がある程度抵抗感なく受け容れてもらうためには、水道料金が支払われたら直ちに給水再開する旨の通知を含めて、一定期間の経過後にメーターを取り外すことを事前に連絡することが望まれます。

幸い、市でも、今回の申立てを機にメーターの撤去について事前に通知することが検討されていますので、今後の改善状況を見守りたいと思います。

2 メーターが撤去されても水道使用量の確認は可能か

水道メーターが撤去されると、水道使用量の確認ができないというのが申立人の主張ですが、市の説明では、平成 26 年 5 月〇日に送付された「未納料金納付書」には、平成 25 年 12 月〇日検針分からメーター撤去日までの水道料金が記載されているということです。確かに、この納付書が届いた時点ではすでにメーターは撤去されていますから、メーター撤去時までの水道使用量を申立人が確認できる方法があるのかどうか問題になります。とはいえ、既に検針が行われ、検針票が投函されていた分については、検針票の投函からメーター撤去までに確認することが可能だったはずですから、申立人が主張しておられるのは、最終検針日（平成 26 年 4 月〇日）からメーター撤去日（同年 5 月〇日）までの使用水量が適正かどうかを確認できない、ということだと思います。

市の回答によれば、メーターは撤去時の原状で保管されているため、最終の検針からメーター撤去までの水道使用量を示す指針の確認は可能である、ということです。水道局に行って申立人自らが確認することも、職員がメーターを撮影して画像を送付することもできるとのことですので、いずれかの方法を利用して水道使用量および水道料金が適正であるかどうかをご確認いただきたいと思います。

それに、未納料金について納付等があれば、以前使用していたメーターの設置も検討しているということです。

申立人が水のない生活を続けておられるということは、私たちの想像を超えるご不便を感じておられるものと思います。未納料金の納付等がありさえすれば、直ちに給水する用意が市にはあります。水道料金の未納状態が部分的にでも解消されて、申立人が少しでも早く、水を利用できる通常の生活に立ち返られることを願っています。

（12）中学校運動部活動指針の不適正な運用

【苦情申立ての趣旨】

私は、熊本市立 A 中学校に通う子どもを持つ親である。子どもは B 部に所属しているところ、部活動が忙しく、親子の時間が全くつけれないため、親として困っている。

熊本市では、熊本市立小・中学校の運動部を対象に「運動部活動の指針」というものが定められており、それによると、運動部の練習は最大でも週に 5 日以内で、練習時間は平日には 2 時間以内、休日には 3 時間以内と定められている。また、大会や練習試合への参加は合計で月に 3 回までとされている。さらに、第 1 日曜日は必ず休みにすることや、長期休暇にはまとまった休みをとらせることなどが明記されている。

しかし、子どもが所属する B 部では、これらの指針が全く守られていない。たとえば、平成 26 年 5 月には大会参加と練習試合が合わせて 6 回もあったし、6 月〇日は第 1 日曜日で部活動は休みのはずなのに練習があった。また、休日の練習時間は 3 時間以内とされているはずだが、娘は家を出てから帰ってくるまで 12 時間も拘束されている。夏休みの部活動も、お盆休みとして 5 連休があるほかは、まとまった休みは無い。このように、休日は

ことごとく部活動に時間をとられるうえ、平日も朝練のため家を出る時間が早く、放課後も練習で帰りも遅いため、家族で外出するどころか一緒に食事をするのもままならないし、眼科に通わなければならない娘の通院にも支障がある。

親には、子と一緒に食事をし、家事を分担し、外出するなどして思い出を作るなど、子どもと一緒にいる権利（私は、これは親の養育権ないし監護権という権利であると思う。）がある。A 中学校 B 部の活動は、子を毎日長時間拘束することによって、そのような私の権利を侵害するものである。また、教師は子どもが健やかに成長できるように配慮して行動すべきであるのに、長時間にわたって部活動で子どもを拘束することは教師の権利濫用にもあたる。市には、A 中学校 B 部が熊本市部活動指針を遵守して活動するように指導してもらいたい。

【市からの回答】

1 「熊本市立小・中学校の運動部活動について《指針》」について

運動部活動は、学校教育の一環として、児童生徒にとってスポーツの楽しさや喜びを味わい、体力の向上や健康の増進を図ることができるとともに、公正な態度をとる、責任感を身につける、規律や規則を守る、といった規範意識を高め、社会性や自主性を養うなど有意義な役割を担っています。また、学年を超えた異年齢集団を通して、互いに協力し合ったり上級生と下級生の信頼関係を築いたりすることで、協調性、連帯感などを培うことができるほか、学校と家庭との連携や家庭での親子との対話など学校・家庭の活性化を図ることもできるなど、教育的効果は極めて大きいものです。

各学校が運動部活動を実施するにあたっては、上記の意義が損なわれることがないよう休養日や活動時間を適切に設定し、より効率的・効果的な練習方法等を導入するなど、計画的にスケジュールを管理することが必要であり、また、指導にあたっては顧問等の適切な指導のもと、生徒の心身の発達の度合いを考慮し、生徒の立場に立って、興味、関心、意欲を大切にしながら指導することが重要であると考えています。

以上のような運動部活動の意義及び実施上留意すべき点を踏まえ、熊本市教育委員会は「熊本市立小・中学校の運動部活動について《指針》」（以下「指針」という。）を作成し、教育委員会主催の研修会への指導者の参加や全職員に向けた校内研修、市内の校長が集まる校長会での周知等により、指針に沿った運動部活動を適切に推進する指導者の育成を図っているところです。指針はあくまでも努力目標であり、拘束力はありませんが、指針に反する事実が確認された場合には、当該校の校長が当該部活動の教員等の当事者に対し指導を行うとともに、教育委員会においても学校に対し指導を行うこととしています。指針の遵守状況については、教育委員会が毎年練習等の活動日や活動時間等について調査し、その結果に基づいて指導を行っています。

2 A 中学校 B 部の活動内容について

一般に、運動部活動の活動内容（日数や練習時間）は、「熊本市立小・中学校の運動部活動について《指針》」をもとに各学校で作成した部活動運営規則等で決定しています。

A 中学校 B 部では、部の顧問が考えた練習計画を校長が承認する形で活動内容を決定しており、練習試合や大会出場については、顧問と保護者の意見を取りまとめる立場にある部の後援会長が相談し、校長の承認を受けたうえで出場しています。また、全体の方針については、運動部活動が学校教育の一環として学校が主体性を持って行う必要がある一方、活動主体である生徒やその保護者の思いにも配慮する必要があることから、顧問と保護者の話し合いの場である保護者会を設けています。

その結果、A 中学校の現在の活動状況は、基本的に毎週月曜日が休みとなっており、週末は活動しているものの、第一日曜日は原則として休みとしています。週末は練習試合や大会出場の日も多く、特に大きな大会の前には練習試合等で調整を行う必要があるため、平成 26 年度においては、最大で月 8 回練習試合や大会出場の日がありました。休日の練習は、基本的に午前 8 時から正午までの 4 時間であり、指針が定める 3 時間の基準を超過するものですが、申立人が主張されるように 12 時間も生徒を拘束するものではありません。平日の練習は、午後 5 時から 7 時までとしています。このように、A 中学校 B 部の活動内容は指針の基準を超過する面がありますが、その背景には、全国大会、県大会に出場したい、強くなりたいという生徒や保護者の思い、それを受けた顧問の思いがあるものと考えています。

なお、A 中学校では、運動部活動への参加は自由であり、いずれかの運動部活動への所属が強制されているものではありません。また、生徒が、家庭の意向により、所属している運動部活動を休むことも自由であると考えております。

3 A 中学校 B 部の活動内容についての今後の対応について

教育委員会では、A 中学校長と、今後の運動部活動の運営や指導内容を再度見直し、活動日や活動時間など行き過ぎた点については改善していくことを確認しています。また、教育委員会としても、指針を遵守するよう、引き続き当該校への指導を行ってまいります。加えて、運動部活動については生徒や保護者の思いも考慮する必要があることから、申立人と当該校間及び保護者間での共通理解ができるよう、申立人と当該校長の両者に働きかけを行ってまいりました。その結果、先日、両者間の話し合いの場を設けることができ、今後は、保護者会等で運動部活動の方針について話し合うことになりましたので、教育委員会としては、学校への指導を継続しつつ、その経過を見守りたいと思います。

【オンブズマンの判断】

1 熊本市立小・中学校「運動部活動の指針」について

(1) 運動部活動の位置づけについては、「市からの回答」のとおりです。中学校学習指導要領にも「生徒の自主的、自発的な参加により行われる部活動については、スポーツや文化及び科学等に親しませ、学習意欲の向上や責任感、連帯感の涵養等に資するものであり、学校教育の一環として、教育課程との関連が図られるよう留意すること」(第1章総則第4指導計画の作成等に当たって配慮すべき事項2(13))とあります。

ところが、運動部活動においては、対外試合中心の、いわゆる勝つことのみを目指した技術中心の活動が行われたり、休養日なく練習をしたり、いたずらに長時間の練習をするなどの問題や弊害が指摘されたため、熊本市教育委員会では「熊本市立小・中学校の運動部活動の指針」(以下「指針」という)を定めています。中学校についての「指針」の要旨を摘示すると、

- ① 1週間の練習日は原則として5日以内とし、休養日を2日以上設ける。
- ② 休日(日曜日、祝日)は原則として休養日とする。第1日曜日は完全休養日とする。
- ③ 平日の練習時間は、原則として2時間以内とする。
- ④ 休日の練習時間は、原則として3時間以内とする。
- ⑤ 練習試合、大会参加は、合わせて月3回以内とする。

などです。

(2) 「指針」の性格については、その名称からも明らかですが、「市からの回答」にあるとおり、努力目標であり、法的な拘束力があるものではありません。仮に「指針」に違反したとしてもペナルティが課されるわけではありません。それでも教育委員会や校長が「指針」を規準として遵守するように指導を行うことはできます。

2 A中学校B部の活動の実態について

A中学校B部の活動は、申立人の指摘する通り、「指針」よりも練習時間が多く、1月の試合数も「指針」より多くなっており、その限りにおいては申立人の苦情には理由があるものと言えます。

「指針」より練習時間や試合数が多くなった理由とその実態については「市からの回答」にあるとおりで、生徒、保護者、顧問のそれぞれの思いがあって、その話合いの結果によるものだという事であり、なかなか原則通りには決められない難しい問題があることが窺われます。

3 申立人の主張する権利侵害について

申立人は中学校が「指針」を遵守していないために、子供が毎日長時間練習等に拘束され、申立人である親と一緒にいる権利(申立人はこれを「親の養育権ないし監護権」と考えているようです)が侵害されていると主張します。

民法820条は「親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有

し、義務を負う。」と規定しています。これが身上監護権と言われるものですが、権利ということに意味があるのは、第三者によってそれが侵害又は妨害された場合です。

申立人は、学校の「指針」違反の行為によって子供が拘束されている旨主張しますが、事実としては、中学2年生の十分に意思能力のある子供が、自由意思でB部の練習や試合に参加しているもので、学校が子供を意思に反して拘束しているものではありません。子供にはすでに十分に自分で考える能力が備わっており、強制されて参加しているものではありませんし、B部の有力選手の一人であることから、自主的にむしろ好きで積極的に参加しているものと推認されます。通常、監護権の侵害として問題となるのは、例えば第三者が、権限がないのに又は子の意思に反して、強制的に子を拘束して親の元に返さない場合などが想定されますが、本件の場合にはこれには該当しません。

また、申立人は、「学校が権利を濫用している」旨主張しますが、部活動は、生徒の自主的・自発的な活動として行われるもので、学校が何らかの権利を行使しているものではありませんから、一般的に認められている「権利の濫用」という概念には当たりません。

本件のような運動部の練習時間等の決め方や部活動への子供の参加の在り方の問題等は、教育活動の一環ですから、原則的には、教員と保護者、そして親と子が、お互いに話し合っただけで決めるべきもので、権利・義務というとらえ方や法的な強制という方法にはなじまないものと考えます。

4 今後の対応について

今後の対応については「市からの回答」に尽くされていると考えます。申立人と中学校長との話し合いの場も設けられました。市教育委員会では、A中学校B部の活動が「指針」の規準を超過していたことを認め、行き過ぎた点を改善していくことを中学校長と確認し、今後は「指針」を遵守するように指導していくということです。その後で作成された平成26年10月の練習計画表を見ると、練習日、休養日、練習試合数などについて「指針」の規準が守られているようですので、今後の経過を見守りたいと思います。

(13) メール返信の遅れ1

【苦情申立ての趣旨】

1 メール返信について

平成26年11月〇日の日曜日、熊本市立図書館へ、「教えてください」という件名で、図書館の予約システムの扱い方についての問い合わせのメールを送信した。しかし、11月〇日水曜日になっても返信がなかった。そこで、同日、「おたずね」という件名で、返信がない理由について説明を求めるメールを送信した。しかし、それから2週間以上が経過した現在でも、いずれのメールについても返信がない。

私は、以前にも熊本市職員のメールの返信が遅いことについてオンブズマンや担当機

関に苦情を申し立てたことがある。その際は担当課も非を認めて改善策を示し、オンブズマンも市の業務が適切でなかったとして改善するよう求める判断を行っていた。それにも関わらず、今回、同じ熊本市の組織である市立図書館がメールを返信しないことに納得がいかない。以前の申立てとは部署が異なるとはいえ、改善を求めるというオンブズマンの判断を、職員がどのように受け止めているのか疑問である。

市は、改善を求めるというオンブズマンの判断についてどのように認識しているのか、説明してほしい。

2 市立図書館の予約システムについて

熊本市立図書館のホームページにおける、図書の予約システムの扱いが難しく、借りたい本を借りることができなかった。システム上の問題はないか、オンブズマンに確認してもらいたい。

【市からの回答】

1 市民からのメールに対する対応について

(1) 一般的な対応について

熊本市では、市民からのメールに対して迅速適切に対応できるように、職員が業務で使用する庁内情報共有システムのトップ画面に、「課（かい）のメールは毎日確認しましょう。」というメッセージを常時流しており、庁内電子掲示板でも、ほぼ毎月1回のペースで、【重要】各課（かい）メールの対応について」という表題で、「熊本市ホームページでは、記事情報に『組織図・電話・メール』を掲載公開しており、市民や県内外の方からメールで各課（かい）へ直接ご意見等をお寄せいただけるようにしています。しかし、メールを受信した課（かい）が『メールを確認しない』あるいは『返信に時間がかかる』等により、場合によっては相手方に迷惑や損害などを与えてしまうことがあります。ついては、メールの『確認もれ』や『返答の遅れ』などがないよう十分にご注意ください。」という内容の注意喚起を行っています。また、各局の広報調整担当者を対象に実施している研修会において、電子メールへの対応について周知徹底を図り、各局内で周知するよう依頼を行うなどの取り組みも行っております。

熊本市立図書館（以下「図書館」という。）においても、市民から図書館宛のメールが届いていないかについて、確実に期すために、メールの確認を行う担当の班（以下「担当班」という。）を定め、毎日確認することとしています。具体的には、市民からのメールが届いていないかを担当班において原則として朝・夕の2回確認し、メールが届いていた場合には、①簡易なお尋ね、②要望・苦情、③レファレンス関係に分類し、それぞれの内容に係る班（以下「関係班」という。）へ電話連絡したうえでメールを転送します。メールの転送を受けた関係班においては、①については即日回答、②及び③については館長の決裁が必要であることから原則3日以内に回答することと

しています。

(2) 今回の対応について

今回、平成 26 年 11 月〇日（日）午前 5 時 30 分に、申立人から図書館宛にお尋ねのメールを受信しました。担当班は当日もメールの確認を実施しており、申立人のメールも確認いたしました。関係班へメールを転送する前に別の作業を行ったことにより、申立人のメールを関係班へ転送することを失念してしまいました。その後は申立人のメールが既読状態となり、未読であれば太字で表示される件名等が通常の文字サイズであったなどの理由により、既に対応済みのメールと判断され、申立人への返信が行われていないことを見過ごしてしまったものです。申立人からの 1 通目のメールに返信できなかったことは図書館のミスであり、お詫び申し上げます。

さらに、同年 11 月〇日（水）午前 8 時 34 分に、申立人から図書館宛に、メールの返信が遅れていることについてご指摘のメールを受信しました。担当班の職員は、翌〇日昼のメール確認においてこれに気づき、当該メールを同日午後 3 時 6 分に関係班へ転送しました。担当班がメールに気づくまでに時間がかかった理由としましては、図書館が改装中のため大江公民館内に設置していた臨時カウンターを図書館正面玄関に移す作業が同月〇日に行われ、翌〇日も引き続きこれに関する作業があったため、担当班の職員が通常と異なる業務を行う必要があったなど、担当班の業務が〇日に集中してしまい、メール確認ができなかったためです。しかし、担当班としては毎日メールを確認する必要があったところ、これができず申立人にご迷惑をおかけしたことについてもお詫び申し上げます。

メールの転送を受けた関係班は、申立人に対しメールの返信が送れたことをお詫びするとともに最初のお尋ねに対して回答する内容のメールを作成し、同日午後 5 時 2 分にメールを送信しました。しかし、このとき、メールが図書館から転送されてきたものであるにもかかわらず、これを失念し、このメールに返信するかたちで送信してしまったため、メールは申立人ではなく図書館に届くことになりました。さらに、熊本市が現在利用しているメールシステムが、送信メールに対する返信が新たな受信メールとして受信メールボックスに入るのではなく、送信メールボックスにある送信メールと同一のスレッドに表示されることとなっているため、関係班からの返信メールも、図書館から転送したメールと同一のスレッドに入ってしまう、図書館として関係班が送信先を誤ったというミスに気づくことができませんでした。この点につきましても、既に発生したミスに対応する過程でさらにミスを重ねてしまったものであり、申立人にご迷惑をおかけしたことについて重ねてお詫びいたします。

その後、同年 12 月〇日（月）午後 1 時 11 分、申立人の申立てにより、オンブズマン事務局より図書館に対して調査を実施する旨の通知が届いたため、再度メールを確認したところ、上記のようなミスが明らかになりました。そのため、同日午後 4 時 44 分

に館長名で申立人へお詫びのメールを送信し、最初のお尋ねにもご回答させていただきました。

(3) 今後の対応について

これまで、図書館においては、メール確認の担当班が確認後、各関係班に連絡していましたが、今回のミスを受け、さらに確実を期すため、今後は、全ての部署の長が、毎日、原則として朝、昼、夕の3回、メールを確認することにしました。また、回答完了後は送信メール本文を印刷し、宛先及び送信日を確認後、ファイリングして記録を残すことといたします。

2 予約システムについて

インターネット上での図書の予約方法は、次の通りです。

まず、予約したい本を検索します。予約したい本があれば、「予約かごへ」をクリックします。すると認証画面が表示されるので、利用券番号とパスワードを入力し、「ログイン」をクリックします（複数の本を一度に予約する場合でも、認証作業は一回で済みます。）。これで、本が予約かごに入ります。なお、予約かごに入っただけでは、まだ予約は完成していません。予約を完成させるためには、予約かごに入っている本の中から、実際に予約する本の左にある□をクリックしてチェックを入れます。その後、「通常予約」をクリックすると、予約内容確認画面が表示されます。予約情報を確認し、間違いが無ければ、「予約」ボタンをクリックします。すると、予約結果画面が表示され、予約が完成します。

図書館におきましては、従来、1冊ごとに予約を完了させるシステムを採用していましたが、まとめて予約することができる予約かごを用いたシステムの導入を求める要望が多く、また、他の図書館においても同様のシステムを採用することが一般的になっていることから、平成26年10月1日から、上記のような予約かごを用いたシステムを導入しているものです。予約かごを用いたシステムは、要望も多く、一般的なものであることから、システムとして問題があるとは認識しておりません。また、正しく操作しても予約することができないというようなシステム上の問題点は、現在のところ確認されておりません。なお、図書館における予約システムは、貸出し中であるなどの理由から現在図書館にない本を確保するためのシステムであるため、予約作業時に図書館にある本については、予約できないこととしております。

以上のとおり、図書館としては現在の予約システム自体に問題があるとは認識しておりませんが、従来の予約システムを使い慣れた市民の方からは新しいシステムに慣れないとの声もあり、操作方法等に関するお問い合わせも多くなっています。そのため、インターネット上での図書の予約方法については、図書館のホームページにおいて図入りの解説を掲載しているほか、メールや電話によるお問い合わせに対しても、できる限り

丁寧な対応を心がけたいと考えております。

【オンブズマンの判断】

1 メール返信について

(1) 申立人は、①平成 26 年 11 月〇日（日）午前 5 時 31 分に熊本市立図書館（以下「図書館」という。）へ「教えてください」という件名でメールを送信したが、同月〇日になっても返信がありませんでした。②そのため、同月〇日（水）午前 8 時 35 分に図書館へ「おたずね」という件名で、返信がない理由について説明を求めるメールを送信したが、これに対しても返信がありませんでした。そこで、同年 12 月〇日付けの苦情申立書をオンブズマンに郵送したというものです。

(2) 上記の①、②の各メールに対して図書館から返信がなかったことは事実であり、その経緯と理由については「市からの回答」に記載されているとおりです。要約すると、①については、担当班の職員が同年 11 月〇日中にメールを確認したものの、関係班に転送するのを「失念」してしまったために、申立人への返信がなされなかった、②については、同年 11 月〇日昼に担当班の職員がメールに気づいて関係班に転送し、関係班では申立人への回答を作成して同日午後 5 時 2 分に送信したところ、誤って転送元の担当班へ返信してしまい、そのことに気がつかなかったために、結局申立人への返信はなされなかったというものです。

いずれも各担当者の注意力の不足が過誤の原因であり、弁解の余地はないものと考えます。図書館においては、同年 12 月〇日に、申立人に対して、図書館長名で謝罪するとともに、当初のメールへの回答を送信したということです。

(3) 市民からのメールに対する市の一般的対応については、「市からの回答」にあるとおり、職員が業務で使用する庁内情報共有システムのトップ画面に「メールは毎日確認しましょう。」というメッセージを常時流しており、庁内電子掲示板でも、ほぼ毎月 1 回のペースで「メールの確認漏れや返答の遅れがないよう十分ご注意ください。」という趣旨の注意喚起を行い、各局の広報調整担当者を対象に実施している研修会においても、周知徹底を図っているということで、一般的対応としては、問題はなかったものと思います。

今回の問題点は、上記一般的対応の指導の趣旨を踏まえて、各部署において、過誤を防止するために、各職員への注意喚起をどう行うか、メールの受信・送信確認のあり方をどうするかということにあるようです。

図書館における対応については、「市からの回答」によると、担当班において、メールが届いていないかを原則として朝・夕の 2 回確認し、メールを内容によって分類して関係班に転送し、関係班においては原則 3 日以内に回答することになっていました。

このとおりのことが行われていれば問題はなかったはずですが、それでも人的過誤はあり得るので、それを防止するための対応が必要となります。図書館では、今回の過誤を反省して、メールの受信確認者を 1 人から 4 人に増やし、確認回数を朝、夕の 2 回から、朝、昼、夕の 3 回に増やし、回答メール送信完了後は、その本文を印刷し、宛先及び送信日を確認し、それをファイリングして記録を残すこととし、全職員に対して二度と過ちを犯さないように厳重に注意をしたそうで、これによって少なくとも同様の過誤は防止できるものと考えます。

2 予約システムについて

予約システムについての苦情申立ての趣旨は、「図書の予約システムの扱いが難しく、借りたい本を借りることができなかった。システム上の問題はないか。」というものです。

図書館では、平成 26 年 10 月〇日から、従来の 1 冊ごとに予約を完了させるシステムから、まとめて予約ができる「予約かご」システムに変更しました。図書館が「予約かご」システムを採用した理由は「市からの回答」にあるとおりで、多くの公立図書館が採用している一般的なもので、導入を求める要望も多かったからということです。オンブズマンも「予約かご」システムに従って操作を行ってみましたが、特に難しいと感じるところはありませんでした。システムの変更に伴い、使い方が変更になるのはやむを得ないところで、従前の予約システムに慣れた利用者には、当初は戸惑いがあるかも知れません。しかしながら、図書館のホームページには「インターネットからの本の予約方法」や注意事項に関する説明が掲示されています。それでもなお不明な点があれば図書館に問い合わせをしてもらい、図書館においていねいに説明をすることで解決はできるものと考えます。

なお、図書館では「受取館に予約したい本があり、貸出中でない場合は予約できません」という取扱いをしています。そのことは、図書館のホームページに「予約する際の注意」として明記してあります。「予約」システムは、借りたい本が、貸出中やほかの図書館（室）にあるなどで、その図書館にない場合に予約するためのものです。「貸出中」であるかどうかは検索画面に表示されます。図書館の役割や「予約」システムの趣旨を考えると、図書館にその本がある場合には「予約」ではなく「直接図書館に行ってお借りください」とする取扱いは不合理ではないように思います。