

平成 26 年度からの継続分
苦情申立ての趣旨に一部沿った事例（全文）

～ 目 次 ～

- (1) 自宅前の側溝の改修……………2
- (2) 指定工事店が行った工事の瑕疵に関する責任……………8

※ 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) 自宅前の側溝の改修

【苦情申立ての趣旨】

梅雨の大雨や台風の際、自宅前の道路の側溝は、雨水が溢れかえり、当該道路は冠水してしまう。そのため、自宅は年に2~3回床下浸水してしまい、この浸水により、自宅の柱は何本も下部が腐ってしまっている。

自宅が浸水してしまう原因としては、自宅が周辺の土地よりやや低くなっていることに加え、当該道路の側溝が排水機能を果たしていないことが考えられた。

そこで、当該側溝を管理している市に相談したところ、当該側溝の改修を行うには、関係者等の同意が必要であり、平成26年5月〇日に関係者等を含め、立会いを行うこととなった。

立会いには、私と市の担当者のほか、町内自治会長、農区長、近隣住民A氏及びB氏が参加し、私は、当該側溝の改修の必要性及びその方法について説明した。しかしながら、町内自治会長、近隣住民A氏及びB氏から同意を得ることはできなかった。また、市の担当者からこの件について建設的な話はまったくなかった。

その後も、市の担当者とやり取りを続けているが、関係者等から同意を得ることができず、未だ当該側溝の改修は行われていない。

このままでは、大雨のたびに自宅は床下浸水してしまうので、自宅の柱の腐食は進み、いずれ自宅が倒壊してしまうのではないかと危惧している。

A氏やB氏は、当該側溝を改修することで、A氏やB氏の自宅前の側溝に影響が及び、その機能が阻害されることを危惧しているようであるが、A氏やB氏の自宅前の側溝は、幅1m、深さ1mもある水路に接続されており、仮に当該側溝を改修しても、大雨時の流量に十分に耐えられるものと考えられる。また、立会いの時にも説明したが、当該側溝の改修は簡便に行うことができるはずである。

これ以上の腐食を防ぐためにも、市には一刻も早く当該側溝の改修を行ってほしい。

【市からの回答】

本件側溝を改修してほしいとの申立てですが、以下の理由から、直ちに本件側溝を改修することには現時点では慎重であるべきと考えます。

まず、申立人がおっしゃられている本件側溝の改修とは、具体的には、別経路の側溝と水路とを塩ビパイプでつなぎ込み、下流へ流すバイパス工事のことかと思えます。

本市においては、このような改修工事を実施する場合、側溝の地元住民に与える影響に鑑み、地元自治会の同意を得るようにしています。これは、地域の要望として必要なものなのか判断する必要がありますし、また、地元自治会の同意を得ることによって、工事を円滑に進めていくことができるからです。

そのような趣旨から、同意が必要な範囲については、工事により影響を及ぼすと考えられる範囲としています。今回の件では、つなぎ込む先の水路には、水利権が付着している

ことから、地元自治会、農区及び関係地権者に加えて、水利権者からも同意を得る必要があります。

本件については、平成 25 年 8 月に申立人から「側溝の流れ方がおかしい。」との申出を受けてから、現地調査や地元自治会長、農区関係者及び水利権者と協議などをしてきました。平成 26 年 5 月〇日には、申立人、地元自治会長、農区長、水利権者、地元住民及び市の職員で現地立会いを実施しました。その際には、本件側溝を改修した場合に、本件側溝の下流に影響を与えることが危惧されることから、仮に本件側溝の改修を行った場合に下流に影響が生じたときには、元の状態に戻したら良いのではないかとということも提案いたしました。関係者全員から同意を得るまでには至りませんでした。

以上のとおり、地元自治会等から同意を得ることができていない以上、本件側溝の改修には、慎重であるべきと考えます。実際、地元住民からの聴き取り調査でも、A 氏、B 氏宅付近が冠水するという話が出ていますので、本件側溝を改修すれば、今までより雨水の流入量が増えることになり、本件側溝の下流に影響を及ぼす可能性は非常に高いものと考えられます。

本件のような側溝の改修工事を実施するにあたっては、地元住民全体の意思が重要となります。そのことについては、ご理解いただければ幸いです。

これまでに降雨時に道路冠水等の調査も行ってきましたが、現時点では、道路冠水の状況は確認されておらず、また、地元においてもそのような状況を確認できていないということです。今後は、現地の冠水状況等を確認しつつ、地元住民全体の意思を踏まえながら対応していく所存です。

【オンブズマンの判断】

本件の苦情申立ての趣旨は、梅雨の大雨や台風によって、自宅前の側溝から雨水が溢れて道路が冠水し、年に 2～3 回床下浸水することがあり困っているため、自宅前の側溝を改修してほしい、というものです。これに対する市の回答は、地元自治会等の同意を得ることができていない以上、本件側溝の改修には慎重であるべきである、というものです。

そこで、論点は二つです。ひとつは、本件側溝を改修するにあたって地元自治会等の同意がどこまで必要なのか、もうひとつは、本件側溝の改修に必要な地元自治会等の同意を得るために市にできることは何か、です。二つの論点を検討する前に、その前提作業として申立人の困っておられる道路冠水・床下浸水の状況とそれに対する対策の必要性について見ることにします。

1 道路冠水・床下浸水の状況と冠水対策の必要性

(1) 道路冠水・床下浸水の状況について

申立人の主張によれば、申立人宅前の側溝が十分に機能していないために、梅雨の大雨や台風の際に、申立人宅前の側溝が雨水で溢れかえり、申立人宅前の道路が冠水し、申立

人宅も年に2～3回床下浸水する、ということです。申立人が指摘しておられるように、道路の冠水が床下浸水にまでなってしまうのは、申立人宅の敷地が申立人宅前の道路や周辺の土地より低くなっているためです。申立人宅は、130年以上前から現在の位置にあるということですが、かつては、周辺土地と比べても道路に対しても低い土地ではなかったということです。周辺土地がかさ上げされて宅地に造成され、道路も整備されていったために、道路のほうが申立人宅の敷地よりもやや高くなってしまった、ということです。側溝から溢れた雨水が自宅敷地内に流入するのを防ぐことが困難になっていることがよくわかります。

(2) どのような冠水対策が考えられるか

側溝から雨水が溢れて道路が冠水することが明らかであれば、市が道路と側溝の管理者として第一に考えなければならないのは、側溝の排水機能を高めるように側溝を整備することだと思います。しかし、現地で確認したところでは、この地域には、すでにかなり大きな側溝が整備されていますので、道路が大雨で年に2～3回冠水するからといって、排水機能を高めるような側溝の拡幅などは当面は難しいのではないかと推測されます。

それでは、道路に溢れた雨水が申立人宅の敷地内に流入して床下浸水するのを防ぐためにはどのような対策が考えられるかです。

一般論として言えば、周辺の土地と同様に、申立人宅の敷地をかさ上げすることが抜本的対策になりますが、申立人宅が建て替えられる場合でなければ無理だろうと思います。

現状のままで雨水の流入を防ぐ方策としてやや現実的に考えられるのは、申立人宅の周囲に道路からの雨水の流入を防ぐための止水壁を設置することです。ただ、申立人宅の敷地全体が道路よりもやや低くなっていますので、自宅前の道路からだけでなく隣接地前の道路からの雨水の流入も防がねばなりませんから、隣接地との間にも止水壁が必要になります。しかし、申立人によれば、車の出入りを妨げるような止水壁は申立人のされているお仕事に支障があるから困るということです。固定型の止水壁を設置すれば、車の出入口を設けるとしても、敷地への複数台の車の出入りに支障が出るのは避けられないでしょうし、移動可能な止水壁であっても、大雨のたびに、移動させて設置するのは大きな労力を要することになります。

雨水の流入を防ぐためのもっと簡便な方策は、自宅敷地の周囲に土嚢を積むことですが、高齢者の方が大雨のたびに土嚢を積むのは困難だと言わざるをえません。

側溝と道路からの雨水が申立人宅に流入するのを防ぐために、現実的に考えられるのはどのような対策なのかを、あらためて検討する必要があります。

(3) 現実的な対策としての本件側溝の改修工事

このように考えてくると、現実的な対策として試みる価値があると思われるのは、申立人が主張しておられる本件側溝の改修ではないかと思います。

市の回答によれば、申立人が主張されている本件側溝の改修とは、本件側溝と別経路の側溝(水路)とを塩ビパイプでつなぎ、下流へ流すバイパス工事のことであり、この方策は、

もともとは市が提案した方策である、ということです。一度実施された現地立会いのとき
には、この方策に対する地元自治会等の同意が得られなかった、というのが市の説明です。

この方策は、別経路の側溝(水路)をつなぐことにより、本件側溝の雨水の流れを分散さ
せることによって、申立人宅前の道路の冠水を防ごうというものです。この方策を実行し
た場合、申立人宅前の雨水の流れは分散されますから、申立人宅周辺の道路冠水状況が改
善されることが見込まれます。しかも、この対策は、現在は遮断されている二つの側溝を
つなぎ込むだけですから、予算の面でも負担が少なく済むというメリットがあります。

この方策を実行した場合の最大の問題は、本件側溝からの分流した雨水が別経路の側溝
(水路)の下流に流れ込みますので、その増加した流量に下流の側溝(水路)がどれだけ耐え
られるのかわからないことです。

河川と同じように、側溝にも上流と下流があります。両者はつながっていますから、上
流からの流量が増えれば、必ず下流にその影響が生じます。したがって、側溝の改修は、
上流と下流を含む側溝全体の流量を考慮して計画される必要があるのは言うまでもありま
せん。

2 本件側溝を改修するのに地元自治会等の同意がどこまで必要なのか

(1) 地元自治会等の同意の要否について

市の回答によれば、本件側溝を改修するような場合、地元住民に与える影響に鑑み、地
元自治会等の同意を得る必要がある、ということです。このような同意を求めることは、
法律や条例といった法令を根拠とするものではないということですが、地域の要望として
必要なものなのかどうかを判断する必要があること、また、地元自治会等の同意を得るこ
とによって工事を円滑に進めていくことが可能となることから、このような取扱いとなっ
ている、というのが市の説明です。

側溝がどれだけの排水機能を有しているかどうかは、側溝付近の住民にとってとても大
きな関心事であると思います。側溝の排水機能が十分でなければ、大雨のたびに冠水して
道路の通行が妨げられ、場合によっては自宅に浸水するなど、大きな支障が生じること
になります。しかも、側溝はかなりの範囲の住民に影響を及ぼしますから、一個人の意見だ
けではなく、側溝でつながった住民全体の意思を尊重する必要があるという市の回答もよ
く理解できます。

本件では、平成26年5月〇日、申立人、地元自治会長、農区長、水利権者、地元住民及
び市の職員で現地立会いを実施したものの、本件側溝を改修した場合、側溝の下流に影響
を与えることが危惧されることから、関係者全員から同意を得るまでには至らなかった、
ということです。地元住民等からの同意が得られていない以上、直ちに本件側溝を改修す
るには現時点では慎重であるべきという市の回答には十分に合理的な理由があると言わざ
るを得ません。

しかしながら、申立人が梅雨の大雨や台風の際に道路冠水と床下浸水のために大変お困

りであるという事実も看過することはできません。たとえ、地元住民全体の意思を尊重する必要があるとしても、地元住民全体の賛成がないからといって、住民の一部、この場合には申立人が床下浸水に至るまでの不利益を受忍しなければならないということにはならないはずです。そうであれば、市には、地元自治会等の同意が得られるまでは、何も冠水対策を試みることはできないのかが問われることとなります。

この点、「今後は、現地の冠水状況等を確認しつつ、地元住民全体の意思を踏まえながら対応していく」というのが市の回答ですが、その具体的な対応策が見えません。

現実的に考えられるのは、申立人が提案しておられる本件側溝の改修ではないかと思えます。これは、もともと市が提案したものであることを考えますと、一度地元自治会等の同意が得られなかったからといって、直ちにこの対策を断念してしまうのは惜しいと言わざるをえません。というのも、この対策には、あまりコストをかけないで、地域住民間の利害を調整する可能性があると思われるからです。確かに、この対策には実施してみなければわからない部分がありますが、他に有効な現実策が見当たらない以上、この対策を実施してみる価値があると思えます。

(2) 同意が必要な範囲について

市の回答によれば、同意が必要な範囲については、「工事により影響を及ぼすと考えられる範囲」ということです。本件における改修工事というのは、本件側溝と別経路の側溝(水路)を塩ビパイプでつなぎ込み、下流に流すバイパス工事のことだと想定されますので、つなぎ込む先の側溝(水路)には水利権が付着していることから、地元自治会、農区および関係地権者に加えて、水利権者の同意も必要になる、ということですが、

地元自治会、農区、水利組合という団体の同意が必要だというのは合理的ですが、その際に、自治会長、農区長、水利組合長の同意で代表されるのかどうかは、それぞれの団体の判断に委ねられるものと推測されます。自治会や農区や水利組合が総会で議決をされるかどうか、それぞれの団体に委ねられるものと思えます。それぞれの団体の中に利害の対立があれば、団体の長の同意だけでよいかどうかは微妙な問題になりそうですが、基本は団体の自治の問題になるものと思えます。

3 地元自治会等の同意を得るために市にできることは何か

本件側溝の改修に地元の自治会長等の同意が得られないのは、市の回答にあるように、「本件側溝の下流に影響を及ぼす可能性は非常に高いものと考えられ」るからであろうと推測されます。しかし、下流に影響を及ぼす可能性が非常に高いと示唆されてはいるものの、実際、どれくらいの流量の増加が見込まれるのかについては経験的な根拠が示されているわけではありません。流量の増加が試算されていない現時点においては、本件側溝を改修した場合、下流にある道路が冠水するおそれがどのくらい現実的なものかはわかりません。おそらく下流住民の方が本件側溝の改修に同意されないのも、よくわからないことに起因しているように思います。

そうであるならば、地元の同意を得るためには、下流の側溝付近の道路が冠水するおそれがどれくらい現実的なものであるかを確かめる必要があります。そのための方策として考えられるのは、本件側溝と別経路の側溝(水路)とをつなぐバイパス工事を行って、大雨の時の側溝からの冠水状況を実際に観察してみることです。

もちろん、このようなバイパス工事を行うためにも、地元住民等の理解と同意を得る必要がありますから、市は、地元自治会、農区、水利権者、下流の側溝付近の地権者の方々に対して、この工事のもつ利害調整的な意味と側溝の下流に影響を及ぼさないための工夫について、丁寧に説明する必要があります。

バイパス工事を実施するにあたっては、以下に示す手順を踏まえることが考えられます。

第一に、市は、本件側溝の冠水状況と二つの側溝の流れを確認することです。市の回答によれば、担当課はまだ、本件側溝から溢れた雨水による道路冠水の状況を確認していないということです。申立人には、申立人宅前の道路が冠水する状況に至ったときに担当課に通報していただく必要があります。それを受けて、担当課は直ちに現場に急行して、バイパス工事をつなぐ予定の二つの側溝の流れの違いを確認する必要があります。この確認を抜きにしてつぎの手順に進むことはできません。

第二に、二つの側溝の流れを確認したうえで、二つの側溝をつなぐためにバイパス工事を計画することです。この工事が行われて、本件側溝の雨水が分散されると、申立人宅前の道路の冠水状況は改善され、場合によっては冠水しなくなる可能性があります。しかし、この分散によって加わった流量が、下流の側溝(水路)の許容流量を超えれば下流の側溝(水路)からの道路冠水が生じることとなりますが、下流の側溝(水路)の許容流量を超えなければ下流域の道路冠水は生じない可能性もあります。後者の可能性を期待するのが、この現実的な対策です。道路や宅地から側溝への雨水の流入が常にありますので、この対策が本当に効果的かどうかは、実施してみなければわからない部分があると推測されます。

第三に、市の担当課は地元住民等に対してこのバイパス工事について説明会を開いて、その同意を得る必要があります。その際に重要になるのは、下流の側溝(水路)が溢れた場合には、バイパス工事で埋め込んだパイプに蓋をして、下流にはそれ以上本件側溝の雨水を流さないと約束することです。パイプに流す量を調節する仕組みも考えられるかもしれませんが。

第四に、地元自治会等の同意を得た上で、バイパス工事を実施することになります。二つの側溝をつなぐパイプの状況とそれに蓋をする仕組みを、下流の住民の方々にも確認していただく必要があるかもしれません。

第五に、下流域の住民の方々あるいは自治会長に、側溝から雨水が溢れて道路冠水したときに、直ちに市の担当課に通報していただくようお願いする必要があります。そして、その通報を受けたら、市の担当課は直ちに現地に急行して冠水状況を確認する必要があります。

第六に、市の担当課は、現地の冠水状況を確認してから、バイパス工事で設置したパイ

プに直ちに蓋をして、雨水がそれ以上その側溝に流れ込まないようにする必要があります。市の担当課は、大雨の時にはこのように迅速に対応することを地元自治会長はじめ地元住民の方々に約束して、地元住民の理解と同意をいただくように努める必要があります。

このような手順によってバイパス工事を実施すれば、本件側溝と別経路の側溝(水路)に雨水を分散させることが可能になり、申立人宅前の道路冠水と床下浸水は緩和されることになるのは確かです。しかも、下流域の道路冠水が生じない可能性がありうるのですから、本件側溝の改修という現実的な対策を実施する価値はあると思います。もっとも、雨水が分散されることによって下流域の側溝(水路)からの道路冠水が生じた場合には、この現実的な対策は見直す必要があります。

地域内の利害の対立は、地元住民間の話合いで調整されることが望ましいとはいえ、なかなか地元住民だけでは合意に達するのは難しい場合が少なくないのが現実です。

市が管理している側溝から溢れ出た雨水が道路冠水と床下浸水を引き起こしているのですから、市は地域内の合意ができるまで何もしないで待つというのでは、その間、申立人は道路冠水と床下浸水を我慢しなければならなくなります。地域内の利害対立を調整する現実的な対策がありうる以上、市も、その対策の実施に向けて地域内の合意形成ができるように支援してほしいと思います。

(2) 指定工事店が行った工事の瑕疵に関する責任

【苦情申立ての趣旨】

平成 23 年頃、熊本市（以下「市」という。）による上下水道設備事業計画説明会があり、自宅周辺の地域に上下水道を整備するので各家庭の浄化槽を自費で撤去してもらいたい旨の説明を受けた。しかし、当時私は浄化槽の利用に不便を感じていなかったため、工事費用を負担してまで浄化槽を撤去することに抵抗があり、担当部署に勤務していた知人 A 氏に、「工事はしない。」と伝えたところ、「どうしても協力をお願いしたい。今後の上下水道に係る地方行政上必要なものであるとの観点から行うものであり、個人の利便性向上のための措置であって個々の家庭に迷惑を及ぼすものではない。」旨頼まれたため、「貴殿の言葉を信じるので、当方に問題が起きないように実施して欲しい。」と伝え、協力することにした。

その後、市から配布された指定工事業者一覧に掲載されている業者のうち 2 社が自宅に営業に来たため、そのうちの 1 社である B 社に自宅の浄化槽の撤去工事を依頼した。平成 24 年 7 月、浄化槽内の汚物を汲み取り、その上で浄化槽を埋め立てるという工事が行われた。

ところが、この工事以降、浄化槽の上に設置していた駐車場の地盤が徐々に沈下し始め、駐車場のセメントに亀裂が入り、カーポートが傾斜するなどしたほか、母屋が歪み、襖が閉まらなくなってしまった。地盤沈下の事実は、カーポートの傾きを直してもらうために、自宅を建築した際の建築業者に来てもらった際、その業者から指摘されて明らかになった

ものである。自宅は平成10年8月に建築したものであり、これまで地盤沈下や住宅の傾きは一切起きていなかった。

そこで、平成26年12月〇日、この件につきA氏に苦情を述べたところ、A氏から、「市では指定業者を決めたが、各家庭との契約は各家庭と業者間の自由契約によって締結して貰ったものであった。これは説明会でも言ってきたことであり、業者と家庭の間で話し合っていて欲しい。」と説明を受けた。私が「市からの要請を受けたとき、工事はしないと断ったものを、個々の家庭に迷惑を掛けないということだったから協力して工事をしたのではないか。いまさら個々の家庭と業者の関係だと言うのは逃げではないか。」と言うと、A氏、「逃げと言われればそうかもしれない。そのような案件については、上下水道局及び各区役所の担当部署で受け付けているので相談したらどうか。」と説明した。上下水道整備の事業を推進したのは市であり、指定業者一覧を作成し、また上下水道整備地域の家庭名簿を各業者に提示したのも市である。当方は市の事業に協力しただけなのに、家庭と業者の関係と言って逃げることは道義的にも許されないはずである。

そこで、同月〇日、担当課出向き、同課のC氏に対し、これまでの経緯を説明した上で、「当方に業者との交渉を求めるのは筋違いであるし、事業を推進し、業者を指定した市が全く責任を負わないというのは不誠実である。個人と業者の話合いでは限界があり、拒絶されればそれまでであるから、業者に対し善処を求めるのは市の当然の責務ではないか。当方としては地盤沈下に対する改善・補修を求めたいが、それができないのであれば、浄化槽撤去工事の費用の返還をB社又は市に対して求める。」と苦情を伝えた。しかし、C氏からは、「B社と話し合いをされましたか。」という対応をされるだけで、市が自らの責任を認めて解決に向けて動こうという姿勢が感じられず、納得できるものではなかった。

また、同月〇日、C氏を含む担当課の職員3名が自宅を訪れ、地盤沈下現場を確認したが、そのうちの一人であるD氏からも、「行政の責任は個人の家庭に接続する公道との境界までであって、条例上熊本市の責任の及ばない部分であり、家庭と業者で話し合っていて欲しい。」という説明を受けた。また、「工事から1年以上経ってからの地盤沈下では、工事が原因かどうか分からない」などと言われた。私は納得できず、「事業の推進者は市であり、施工者は熊本市指定の業者ではないか。当方は浄化槽を撤去して欲しいという行政の依頼に応じて工事を行ったのであって、後は知らないというのは不誠実である。」と苦情を述べた。

同月〇日以降、B社にも再三電話をかけているが留守電になるばかりで、返電を求めるメッセージを残しても電話はかかってこなかった。担当課にもその旨を伝えていたところ、同月〇日、担当課から、「施工業者との連絡がついた。そちらへの連絡は行ったか。事務員に伝えておいたので、じきに連絡が来ると思う。」と連絡があった。しかし、その後も連絡はなかったため、平成27年1月〇日、担当課に連絡し、「B社から連絡が来ないので何とかして欲しい。」と伝えると、「B社からは、あなたの家に何度も連絡したが繋がらなかったと聞いている。」と回答された。そこで、「それは嘘であり、全く連絡はきていな

い。携帯電話の番号も教えておいたはずだが、携帯に連絡すれば着信履歴が残るではないか。」と言うと、「業者に個人の携帯番号を教えてよいか分からなかったが、個人の携帯にも連絡するよう伝えておく。」との回答があった。その後、担当課のC氏から「B社の社長がそちらに行くと言っている。来週中には来ると思う。」という話があったので、C氏に同席を求めたところ、「B社とあなたの契約は双方契約であり、市は無関係なので同席はできない。」と言って断られたうえ、B社の社長も、自宅に来るところか電話もかかってこない。

私は、市の求めに応じて市の事業に協力した結果、自宅の地盤が沈下するなどの損害を被っているのに、市に責任はないと言ってB社との不十分な橋渡しをするだけの市の対応には納得がいけない。下水道の整備によって利益を受ける者は受益者負担金を支払わなければならないと言われて〇〇円を支払ったが、利益を受けるどころか被害を受けることとなり、ただでさえ納得できないのに、このように不十分な対応しかしてもらえないのでは不信感が募るばかりである。受益者負担金は条例で定められているということだから、払わなければならないものではあるが、利益を受けるからといってお金を徴収する以上は、被害が生じたときには最後まで面倒を見るのが筋のはずである。カーポートは地盤沈下のため傾き続けており、このままでは母屋に倒れ掛かって母屋を損壊しかねない状況であるため、早急な改善を図るために市には相応の賠償を請求したい。市は、条例上市の責任が及ばないなどと言っているが、条例は管理責任の線引きをしているだけであって、市が主導した事業に付随する不法行為についての市の責任を免除するようなものではないはずである。

また、B社は自らの工事のせいで地盤沈下を生じさせておきながら、一向に連絡もないなど極めて不誠実な業者であるのに、市がなんら行政指導もせず、指定工事業者としているのにも納得がいけない。市は、B社に対し、指定の取り消しや行政処分など、適切な措置をとってもらいたい。

【市からの回答】

1 地盤沈下に係る市の賠償責任について

熊本市上下水道局（以下「市」という。）では、自然環境の保全と健康で快適な生活環境づくりなどを目的とし、下水道の整備を推進しております。下水道が整備され、供用が開始されると、その区域内の土地の所有者、使用者又は占有者等について、下水道法第10条に基づく排水設備の設置義務が生じます。

下水道の整備は、各ご家庭の敷地内に設置する公共マスまでが市の所管となり、市において設置工事及び管理を行っております。これに対して、公共マスから宅内側が排水設備となります。排水設備につきましては所有者の財産ですので、所有者の個人負担にて、工事及び管理をお願いしております。なお、平成26年12月〇日、申立人に対して行った説明も、この点を説明したものであり、不法行為責任の有無について説明したものではありません。

排水設備工事については、熊本市下水道条例（以下「条例」という。）第7条の規定により、上下水道事業管理者が指定する者（以下「指定工事店」という。）でなければ工事を行うことができないと定められています。その趣旨は、排水設備の工事については、基準に適合した設備を作るために必要な技術を習得していることが必要であるほか、不当な工事の請求や粗悪工事、粗悪品の使用などをなくして、安心して工事を任せられるようにすることにあります。そのため、指定工事店の指定基準については、熊本市下水道条例施行規程第7条により、排水設備工事責任技術者が1人以上専属していること、排水設備工事の施工に関し必要な設備及び器材を有していること等の基準を設けております。これらの基準を充たすものとして、現在、約450社が指定工事店となっており、B社についても、上記基準を充たすことを確認したうえで指定工事店として指定したものです。所有者におかれましては、工事の内容・金額・対応等の契約内容について各指定工事店と話し合いの上決定していただくこととなります。

なお、下水道の供用開始に際しては、下水道法第9条の定めによりその旨が公示されるため、その結果として各業者は下水道の供用開始がされた地域を知ることができますが、市から各指定工事店に対し、下水道に接続予定の家庭名簿を提供することはありません。

今回の工事も、申立人と指定工事店であるB社の間で交わされた契約に基づく工事です。なお、本工事によって設置された排水設備につきましては、排水設備等計画確認申請審査、計画変更届及び完了検査において、下水道法施行令第8条および条例第4条に基づいた設置基準に適合した、適正な排水設備であると判断したものです。

このように、本工事は申立人とB社の間で交わされた契約に基づく工事であることから、仮に申立人が主張されているように本工事が原因で申立人所有の土地に地盤沈下等の損害が生じているとしても、市がこれを賠償すべきものではないと考えております。

2 B社の指導、処分について

申立人が主張されている地盤沈下につきましては、排水設備がお客様の財産であり、本工事が申立人とB社との契約に基づき施工されたものであることから、市はその原因を特定できる立場にはなく、したがって地盤沈下がB社の不法行為によるものであると判断することもできません。

また、熊本市下水道条例施行規程第10条には、「排水設備工事の完了後1年以内に生じた故障等については、天災地変又は使用者の責めに帰すべき事由によるものを除き、無償で修理すること。」との定めがあるものの、本件では工事完了後2年以上が経過していることから、かかる規定の適用はありません。

しかし、市では、毎年1回、全ての指定工事店を対象に事業者説明会を行い、お客様へは指定工事店としてしかるべき対応を行うよう、また、排水設備に関わる苦情には真摯に対応するよう指導しています。本件につきましても、本工事は申立人とB社の間で交わされた契約に基づく工事であり、排水設備も適正であるとはいえ、排水設備工事が原因で地盤の沈下が発生したという申立人の申し出に対しては、申立人の主張をお聞きし、現場を

確認することが指名工事店として当然の対応であると考え、市としても、工事店を指定する立場の責務として、B社に対し、繰り返ししかるべき対応を求め、指導しているところであり、今後も、連絡を継続してまいります。

さらに、熊本市下水道条例施行規程第14条第2項第2号には、指定取消し等の処分の対象として、「工事施工に関し不誠実な行為があるなど、指定工事店としてふさわしくないと管理者が認めるとき」と定めているところです。B社においては、自社で行った工事に関してお客様から苦情が申し立てられているにもかかわらず、お客様の主張をお聞きし、現地を確認するなどの対応が行われておらず、また、市の呼び出しにも応じない等の事情がみられることから、今後の対応によってはその規定を適用することも想定しながら、状況を注視しつつ、B社に対する連絡及び指導を継続していき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からすると、本件の論点は、①申立てにかかる指定業者への指導や処分はどこまで可能か、②市に指定業者の工事の結果に対する損害賠償責任があるかどうか、の二つです。これらの論点について検討するに先立ち、市と指定工事店と市民との関係について触れることにします。

1 市と指定工事店と市民との関係について

(1) 下水道の整備事業をめぐる市と市民との関係

自然環境の保全と健康で快適な生活環境づくりのために、市はかねてから下水道整備事業の実施計画を立てて、毎年度、市内の未整備区域に下水道を整備する計画を実施しています。この計画を実施するには、未整備区域の住民の協力が必要ですが、その協力はただ単に任意的なものではありません。下水道が整備され、供用が開始されると、その区域内の土地の所有者、使用者又は占有者等について、下水道法第10条に基づく排水設備の設置義務が生じます。

公道の下水道本管から各家庭の敷地内に設置する公共マスまでの下水道を整備するのは市ですから、各家庭に義務づけられるのは、公共マスから宅内側の下水道の整備です。宅内側の排水設備は、その後は所有者が所有・管理することになりますので、その設置工事もその後の管理費用も、所有者の個人負担になります。

(2) 市と指定工事店との関係

熊本市下水道条例（以下「条例」という。）第7条の規定により、上下水道事業管理者が指定する者（以下「指定工事店」という。）でなければ排水設備工事を行うことができないと定められています。

指定工事店制度は、市の回答にあるとおり、排水設備の工事について、市が定める一定の基準を充たした業者を指定工事店として指定し、指定工事店にのみ、排水設備の工事を請け負うことを認めるものです。これは、基準に適合した設備を作るために必要な技術を習得していることが必要であるほか、不当な工事の請求や粗悪工事、粗悪品の使用などを

なくして、安心して工事を任せられるようにするために設けられた制度です。熊本市では、現在約 450 の工事店が指定されているということです。

市は、指定工事店として指定するとともに、その工事店が行った排水設備工事の完了後に、完了検査を実施します。

(3) 市民と指定工事店との契約関係

下水道が供用開始される時、下水道法第 9 条の定めにより、下水道が供用開始される地域があらかじめ公示されます。これによって、指定工事店も新たに下水道が供用開始される地域を知ることができますから、その地域内の各家庭を訪問して、排水設備工事の説明を行い、各家庭とその工事を行うための契約を結ぶこととなります。契約当事者は、排水設備工事を依頼する市民とその工事を請け負う指定工事店です。

なお、ここで、指定工事店と住民との契約関係について、市の文書にはどのような説明がなされているかを確認してみると、説明会のときに配布される「下水道の役割としくみ」という冊子には、「排水設備（水洗化）工事は、皆さんの費用負担により『指定工事店』との契約で、行なわれるものです。」「複数の工事店から見積もりをとり、金額や対応等について比較されることをお勧めします。納得のいく指定工事店に工事を依頼（契約）してください。」といった内容が記載されています。

排水設備工事は、市の指定工事店でなければできませんが、浄化槽撤去工事はそうではありません。

2 本件業者に対する市の指導や処分はどこまで可能か

申立人は、その居住する地域に市が下水道を布設したことに伴い、下水道整備という市の事業に協力する意思で、浄化槽を埋め立て、公共下水道に接続することを決意されました。

申立人は、指定工事店でなければ排水設備工事をすることはできないという市の説明に従い、申立人宅に営業に来た 2 つの指定工事店のうちの 1 つに、下水道に接続するための排水設備工事と浄化槽埋立て工事をあわせて依頼されたのでした（以下「本件工事」という。）。二つの工事は一体のものという理解のもとに依頼されているものと推測されます。本件工事を引き受けたのが B 社という指定工事店（以下「本件業者」という。）でした。

ところが、本件工事から約 2 年が経過した平成 26 年 12 月頃には、浄化槽埋立て跡地に設置されていたカーポートが傾いたり、母屋にも歪みが生じたりするなどの支障が発生し、建築業者から地盤沈下を指摘される事態に至ったということです（以下「本件地盤沈下」という。）。申立人宅が建築されてから 20 年以上が経つとのことですが、本件工事までこのような現象は認められなかった、ということです。このような経緯から、申立人は、本件地盤沈下の原因は本件浄化槽埋立て工事にあり、本件業者を指定した市にも、本件地盤沈下についての責任がある、と主張しておられます。

すでに見たように、浄化槽埋立て工事については、工事店の指定制度がないので、市は

その工事が適切に行われたかどうかを確認していません。市が完了検査で確認しているのは、排水設備工事が適切に行われたことだけです。

とはいえ、排水設備の設置等の工事を行うにあたっては、市が指定した指定工事店の中から業者を選定せざるを得ませんし、浄化槽を設置している家庭では、排水設備の設置と同時に浄化槽を処分する必要があるため、それらの工事は一体のものとして同じ業者に依頼することが少なくないと思われますから、指定工事店の工事が、排水設備に関するものであれば浄化槽に関するものであり、不十分なものであった場合に、指定した市にもその責任があると思われるのはよく分かります。

しかしながら、複数の指定工事店の中から特定の業者を選ぶのは市民です。その業者とどのような内容の契約を締結するかを決めるのは、市民と業者です。両者が話し合っただけで契約内容を決めることになりません。それゆえに、市は契約の当事者ではないと言わざるを得ません。したがって、指定工事店と市民との契約に関して生じる問題は、基本的には、指定工事店と市民という契約当事者間の問題ということにならざるを得ません。

そうは言っても、指定工事店に工事を依頼するにあたっては、ほとんどの市民が、指定工事店は市の指定業者だからという理由で安心して依頼したものと推測されます。そうだとすれば、市が指定していることを信頼して排水設備工事を依頼した市民に対して、市は、その業者を指定した責任（以下、「指定責任」という。）を負う必要があると言わざるを得ません。これは市民の信頼に応える責任でもあります。

問題は、それがどのような責任なのかです。具体的には二つの責任があると考えられます。ひとつは、指定工事店としてふさわしい対応をするよう指導する責任、もうひとつは、市民に対して不誠実な対応を行った指定工事店の指定取消し等の処分を行う責任、です。

(1) 指定工事店としてふさわしい対応をするよう指導すること

指定工事店としてふさわしい対応と言っても様々なものが考えられますが、一般化して言えば、工事を契約している市民に対して誠実に対応することです。そして、指定工事店の工事が原因で損害を被ったと疑われている場合において、指定工事店に求められる誠実な対応というのは、まずは工事を依頼した市民の話聞き、土地の現況を調査し、損害の原因が自らの工事にあるのかどうかなど、業者の見解を、工事を依頼した市民に丁寧に説明することのはずです。これは、地盤沈下の原因が本当に当該指定工事店の工事によるものかどうかを確認する以前の問題です。工事を依頼した市民の疑問や不満に誠実に対応するということです。

しかし、本件においては、申立人が、本件工事によって地盤沈下が生じたことを主張しておられるにも関わらず、本件業者は、現況を確認するために申立人宅を訪れるどころか、申立人への連絡もせず、市の呼び出しにすら応じていません。本件業者は申立人に連絡したが不在だったと主張しているようですが、市が繰り返し電話をかけても、市にすら応答しようとしなかったことを考えると、本件業者は申立人に最低限度の対応すらしていないと言う

ほかありません。本件業者は、現在までのところ、申立人に対して、指定工事店としてふさわしい対応を行っていないと言うほかありません。

このような状況の下では、市には、本件業者が指定工事店としてふさわしい対応をするように指導すべき責任があります。その責任について、市は、「工事店を指定する立場の責務として、B社に対し、繰り返ししかるべき対応を求め、指導しているところであり、今後も、連絡を継続してまいります」と述べています。

事実、市は、この回答にあるとおり、これまで本件業者に対して頻繁に電話をかけ、文書を送るなどして、なんとか本件業者と連絡をとろうと努力してきています。この事実は、オンブズマンも調査によって確認しています。

ところが、そのような市の努力は、現在のところ全く実を結んでいません。本件業者の事務員とは複数回の連絡はとれたものの、代表者からの連絡は一度あっただけであり、その後は連絡すらとれていません。申立人宅を訪ねるといって代表者の市に対する約束も実行されていません。本件業者は、一度も申立人宅を訪問していないばかりか、熊本市水道局にも訪ねてきていません。市は、結局のところ、本件業者に対して直接指導する機会すら持ち得ないまま、約5ヶ月もすぎたこととなります。

こうなると、市が採り得る指導方法は限られることとなります。市からの電話にすら全く応答しないという本件業者の不誠実な対応が続く限り、市に残されているのは、処分権限を背景にして、申立人に誠実に対応するように、本件業者を強く指導することです。本件業者がこの指導も無視するならば、指定の取り消しという処分しかないこととなります。

(2) 定められた基準に従って適切に処分すること

市は、熊本市下水道条例施行規程（以下「規程」という。）第14条第2項に基づき、一定の場合に、指定工事店の指定を取り消し、又は6ヶ月を超えない範囲内で指定の効力を停止させることができます。そして、同条第2項第2号は、指定の取消し又は停止ができる場合として、「排水設備工事の施工に関し不誠実な行為があるなど、指定工事店としてふさわしくないと管理者が認めたとき。」をあげています。

ここからだけでも、指定工事店が排水設備工事について工事依頼者に対して誠実に対応することが求められていることがわかります。浄化槽埋立て工事は、排水設備工事そのものではないとはいえ、多くの場合、排水設備工事と一体のものとして行われると認識されているものと思われますから、本件のような場合に指定工事店に求められる誠実な対応とは、土地の現況を調査して、指定工事店が行った浄化槽埋立て工事が地盤沈下の原因かどうかについて工事依頼者にきちんと説明することだといえます。したがって、指定工事店がそのような対応をしないばかりか、工事依頼者に連絡すらとろうとしない場合には、その対応が「指定工事店としてふさわしくないと判断され、処分の対象となる可能性があります。市が、このような処分権限について本件業者に説明し、このままでは指定が取り消される可能性がある」と示唆すれば、本件業者も申立人に対して誠実な対応をするかもしれません。

オンブズマンの調査によれば、市は、すでに本件業者に対する指定取消し等の処分を念頭に、本件業者を処分すべきか否かを審査会に諮るための準備を進めています。審査会に諮る前には本件業者の主張を聴くための聴聞会が行われるものと思います。聴聞会への呼び出しに本件業者が応じれば、聴聞会の後続く処分権限行使の手続きを背景として、申立人に対して誠実な対応をするように指導する機会が得られることとなります。しかし、処分権限を背景とした強い指導によっても、本件業者が申立人に対する不誠実な対応を改めない場合には、もはや市の指導によって本件業者が対応を改めることは期待できないと言わざるを得ません。

もし、本件業者が上記のような強い指導にもかかわらず、申立人に対する不誠実な対応を続けるとすれば、本件業者は「指定工事店としてふさわしくない」と考えるほかありません。

「指定工事店としてふさわしくない」と認められる場合には、規程第14条が定める基準に従って適切に処分する必要が生じます。そうしないと、今後とも工事を依頼した他の市民の信頼が裏切られ、その市民が不測の損害を被る恐れが生じるからです。

市は、すでに本件業者の処分を念頭に準備を開始していますから、適切な処分の必要性について、十分に理解しているものと思います。オンブズマンとしても、今後の手続きが適切に行われるよう希望します。

3 市に本件地盤沈下による損害の賠償責任があるのかどうか

申立人は、市の事業に協力するために行った浄化槽埋立て工事の結果、本件地盤沈下が生じたのであるから、市にも地盤沈下に対する損害賠償責任がある、と主張しておられます。

これに対する市の回答は、「工事は申立人とB社の間で交わされた契約に基づく工事であることから、仮に申立人が主張されているように本工事が原因で申立人所有の土地に地盤沈下等の損害が生じているとしても、市がこれを賠償すべきものではない」というものです。

(1) 市に対して契約責任を問うことができるか

申立人は、市の事業に協力して本件工事を決意されたこと、市が指定した指定工事店の中から本件業者を選択されたことを考えると、本件工事から本件地盤沈下が生じるまでの過程に、市が全く関与していないということはありません。

しかし、すでに見たとおり、申立人は複数ある指定工事店の中からご自身で本件業者を選び、申立人が本件業者と本件工事の契約をされたのですから、本件工事に関する契約の当事者は申立人と本件業者であって、市が契約の当事者でないことは、市が主張するとおりです。したがって、申立人が、市も契約当事者であることを前提に損害賠償を請求しておられるのだとすれば、それは認められないということになります。

(2) 本件業者を指定したことに市の落ち度があったかどうか

もつとも、市が本件工事の契約当事者でないとしても、市の何らかの落ち度によって今回の損害が生じたのであれば、市もその落ち度の限りで、その責任を負うのは当然のことになります。申立人の主張の趣旨も、市に契約に基づく責任を追及しておられるというよりも、むしろ、工事によって地盤沈下を生じさせるような業者を指定工事店として指定したのだから、本件地盤沈下の発生に対しても市の責任がある、ということではないかと推測されます。そこで、市が本件業者を指定工事店として指定したことにより市の落ち度があったかどうか問題になります。

市の説明によれば、指定工事店として指定されるための基準は、規程第 7 条に定められています。同条によれば、①排水設備工事責任技術者が 1 人以上専属していること、②排水設備工事の施工に関し必要な設備及び器材を有していること、③熊本県内に営業所があることに加えて、④その者（法人にあっては、代表者）が成年被後見人若しくは被保佐人又は破産者で復権を得ないものである場合、⑤理事長がその者（法人にあっては、代表者）に係る排水設備工事責任技術者としての登録を取り消されてから 2 年を経過していない場合、⑥指定工事店としての指定を取り消されてから 2 年を経過していない場合、⑦その業務に関し、不正又は不誠実な行為をすると認めるに足りる相当な理由がある場合、⑧ ④から⑦までのいずれかに該当する者が役員となっている法人である場合、という④～⑧のいずれにも該当しないことが指定工事店として指定されるための基準となっています。

つぎに、指定工事店として指定を受けようとする者がとるべき手続きを定めているのは規程第 8 条です。同条によれば、指定工事店として指定を受けようとする法人は、排水設備指定工事店指定申請書を提出するとともに、登記事項証明書、定款の写し、その他指定工事店として指定されるための基準を充たしていることを証明する各種書類を提出しなければなりません。

① 工事店を指定するための基準および手続きは適切か

市が本件業者を指定したことに落ち度があるとすれば、第一に考えられるのは、規程が定める基準および手続きが不適切である場合です。

規程第 7 条を見る限り、同条の定める基準を充たす業者であれば、基準に適合した設備を作るために必要な技術を習得していると判断して差し支えないように思われますし、不当な工事の請求や粗悪工事、粗悪品の使用のおそれも、基本的にはないように思われます。したがって、市が定める指定工事店の基準そのものは適切であると言わざるをえません。

また、規程 8 条は、登記事項証明書をはじめとして規程第 7 条が定める要件を証明する具体的な書類を列挙して、その提出を求めていますから、この手続きに従う限り、規程第 7 条が定める要件を充たさない業者が指定を受けるおそれも基本的にはないように思われます。

ただ、規程第 7 条が定める基準のうち、「その業務に関し、不正又は不誠実な行為をすると認めるに足りる相当な理由」がないと言えるかどうかは、書面だけでは判断できない部分が大きいため、現在の手続きだけでは、この基準を充たさない業者が指定を受けるおそ

れないとも限りません。とはいえ、この点について確実な判断を求めようとすれば、指定の手続きは極めて煩雑になりますから、いわば形式的な書面審査にとどめることにも合理性がないとは言えません。事前規制だけでは指定工事店の望ましい業務を担保することができるわけではないので、そのような場合には、結果に対する責任判断を不可避免的に伴わざるを得ませんが、そうであっても、市が定める指定のための手続きが、一般に適切でないと言うことはできないと思います。

このように、規程が定める基準と手続きが適切であるとすれば、市がこれらの基準と手続きに従って本件業者を指定したことに、市の落ち度はなかったと言わざるを得ません。

以上にみたように、市が本件業者を指定工事店に指定したこと自体には落ち度があったと認められない以上、仮に本件工事が原因で地盤沈下等の損害が生じたとしても、市にその損害賠償責任があると言うことはできません。申立人には、この点をご理解いただきたいと思います。

② 本件以前に本件業者への指導・処分を怠ったことがなかったかどうか。

本件以前にも、本件業者に対する市民の苦情に応じて、市が指定の停止や取消し等の処分をすべきであったのに、それを怠ったことがなかったかどうか、つぎに問われます。

もしも指定取消し等の処分を怠ったために、今回の損害が生じたのであれば、市に一定の落ち度が認められるものと思います。しかし、調査の結果、本件業者に対する今回のような苦情が市に寄せられたことはなかったことがわかりました。そうであるならば、本件業者を指定工事店としてこれまで指定し続けてきたことに対して市の落ち度があったというのは困難です。

以上にみたように、市が本件業者を指定工事店に指定したこと自体には落ち度があったと認められない以上、仮に本件工事が原因で地盤沈下等の損害が生じたとしても、市にその損害賠償責任があると言うことはできません。申立人には、この点をご理解いただきたいと思います。

なお、本件地盤沈下を引き起こしたのが本件工事であったことが証明できると仮定すれば、損害賠償責任を負うのは、実際に本件工事を行った本件業者ということになります。申立人がその本件業者に対して損害賠償を請求したいと思われるのはよく理解できます。ただ、訴訟を提起するのであれば、本件地盤沈下の原因が本件工事にあること、その工事に本件業者の落ち度があったこと等を、申立人自らが立証しなければなりません。訴訟をお考えであれば、弁護士等に相談される必要があるものと思います。熊本市でも定期的に弁護士による無料法律相談が開催されていますので、それを利用されることもできます。

4 最後に

市は本件業者に対して繰り返し連絡を試みてきたにもかかわらず、これまで本件業者を直接指導する機会を持つことができませんでした。市からの電話が本件業者に通じて、申立人宅を訪問するように一度は電話で指導していますが、本件業者が一度も申立人宅

に連絡することも訪問することもしていないのは申立人の証言のとおりだと思います。

結局、今日まで、市は、効果的に指導できなかつたために、本件業者の申立人に対する不誠実な対応を改めさせることができていません。このことは、市の指定を信頼した申立人に応えるための、本件業者に対する効果的な指導を、市が何もなしえていないことを意味しています。確かに、市の記録をみるかぎり、担当課から本件業者に対して相当回数の電話がかけられています。本件業者は今日までその電話にすら出ないという不誠実きわまりない対応をし続けています。

すでにみたように、市は、市の指定を信頼した市民に対し、指定工事店を適切に指導処分する責任がありますが、本件では市の指導が全く機能していませんから、市は、指定工事店を指導する責任を十分に果たしたとはいえません。そうだとすれば、市は、申立人に誠実に対応するように指定業者を指導することができなかつた責任を負わねばならないと思います。

この責任の内容として、市がなすべきことは二つあります。ひとつは、本件業者がこれからも、申立人に対して誠実に対応しないならば、指導処分する責任に従い、本件業者に対して指定取り消し等の処分のための手続きを進めることです。すでに市はその方向で手続きを進めていると推測されますので、その進展を期待したいと思います。もうひとつは、今回のようなことが再び起きないように、今後の指定工事店の指定および指導のあり方を改善することです。指定を求めている業者が誠実か不誠実かは、すでに見たとおり判断が難しい問題ですから、不誠実な業者を最初から完全に排除することは困難ですが、少なくとも、今後は、市には、指定業者を対象とする毎年1回の事業説明会でも、今回の事例を引き合いに出しながら、排水設備工事や、それに関連する各種工事を依頼した市民の苦情や批判に対して誠実に対応するよう指導してほしいと思います。

そして、市が本件業者に対する指定取消し等の処分をした場合には、申立人にもその報告をするとともに、本件業者に対して適切な指導をすることができなかつたことを申立人に詫びるのが望ましいように思います。