

平成23年度からの継続分
苦情申立ての趣旨に沿った事例（全文）

～ 目 次 ～

（１）電子メールへの対応と職員に対する人権啓発	2
（２）電子メールでの問い合わせに対する対応.....	3
（３）国民健康保険の変更通知.....	5
（４）道路位置指定の訂正.....	12
（５）私有地に埋設された給排水管の撤去等	22
（６）校区変更.....	36

※ 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) 電子メールへの対応と職員に対する人権啓発

【苦情申立ての趣旨】

- 1 申立人は、平成 23 年に「熊本市優待証」を提示し、熊本市博物館に入館しようとしたところ、窓口で対応にあたった職員が、障がい者用の「熊本市優待証」制度を理解していなかったため、窓口で不快な思いをした。

これは、「障がい者の人権」に対する職員の認識が不十分であったことが招いたものと考えられる。

そこで、市の人事課に対して「障がい者並びに人権に関する職員への啓蒙」についてどのようなことを実施しているかを尋ねたところ、博物館からの返答はあったが、人事課からは何ら返事がなかった。

人事課は、このような申立人の質問に対して返答すべきである。

- 2 また、市としては、今後このようなことが起きないように、職員の人権意識の啓蒙に努めるべきである。

【市の回答】

- 1 第 1 点目の「人事課は、このような申立人の質問に対して返答すべきである。」という点についてですが、質問のメールをいただき、申立人の希望にそうように担当すべき部署にメールを転送しました。

申立人は、人事課宛にメールを送信されていますが、その際、担当外であれば担当部署への転送を希望されています。担当すべき部署は人事課ではないかもしれないことを認識した上でメールの送信をされています。今回、人事課が所属部署に対しメール転送したことは正当な事務処理であったと考えていますが、メールが転送され人事課からの返答が来ないことを申立人が認識されておらず返信を待ち続けていたことが、申立人の気を揉ませることとなり、市に対する不信感を増長させ今回の申立てにつながったものだと考えています。申し訳ありませんでした。

- 2 第 2 点目の「このようなことが起きないように、職員の人権意識の啓蒙に努めるべき」という点については、人権啓発等の職員研修は、第一義的に任命権者の責務として実施すべきものと考えており、時機をとらえて、研修、指導を行っているところであります。

市職員全体に対する研修として、新規採用時をはじめ、各職位を対象にした階層別研修等の際に、テーマに基づき、研修を実施しています。また、全庁的に職員対象の研修を年に数回実施し、人権意識向上を目指しています。その他、各所属ごとに、職場内研修として、テーマを決め、講話や職員同士の討論など、それぞれの方法により、職員意識の向上に向けた取り組みを行っています。

人事課としては、今後もさらに人権に関する啓発を続けていきたいと考えています。

【オンブズマンの判断】

- 1 申立人は、平成 23 年 4 月〇日、市人事課宛に障がい者並びに人権に関する職員の啓蒙についてのメールを送信しておりますが、メールに「標記の件についてどの課が事務を所掌しているかわかりませんでしたので貴課にメールを入れましたが担当外であれば担当課に転送願います。」との記述があったことから、「人権に関する職員の啓蒙」について尋ねられていることに思い至らず、申立人の博物館での出来事について、担当部署へのメールの転送を希望しているものと即断してしまいました。そして、組織上、博物館は教育委員会所管であり、市長事務部局から任命権が独立していることから、人事課所管ではないので、単にメールを博物館に転送して済ませてしまい、申立人に対し人事課から返信しなかったこともあって、申立人の申出の趣旨を把握できず、申立人の申出に対応できなかったことについては申し訳ないことであったと反省しお詫び申し上げます。
- 2 人権啓発の職員研修については、任命権者の責務として実施すべきものと考えておりますが、職員新規採用時をはじめ、各職位を対象にした階層別研修等の際にもテーマに基づいた研修を実施しており、また、全庁的な職員対象の人権研修を年に数回実施しているほか、各所属ごとに職場内研修として講師を招いての講話や職員同士の討論など、それぞれの方法により人権意識の向上を目指しております。その他、一般市民を対象にした人権啓蒙活動を行い、それらの活動に職員の参加を促し、人権を尊重する熊本市となるよう努力しております。

なお、平成 23 年度における人権に関する詳細は別紙のとおりです。
- 3 以上の次第ですが、市担当課としても、人権啓蒙活動に一層の力を入れ、人権尊重の意識を広げていく所存です。貴重なご意見を有難うございました。

（２）電子メールでの問い合わせに対する対応

【苦情申立ての趣旨】

国民健康保険課との間で国民健康保険料や後期高齢者医療制度についてメールでやりとりを行ったが、メールでの回答が遅い。

以前、申立人は企画財政局長名で平成 23 年 2 月〇日付け「組織図・メール・ホームページからのメールについて（回答）」において、メール対応につき全庁の各課に対して迅速かつ適切に対応を行うよう周知徹底を図る、との回答を得ていたが、メールの対応がまったく改善されていない。メールの対応を迅速に行うように周知・徹底すべきである。

また、周知・徹底の一環として、市の職員が日頃どのように対応しているかを調査するために、市民として担当部署にメールをすることにより、担当部署の対応を確認すべきである。

【市の回答】

- 1 本市では、平成9年1月に「熊本市ホームページ」（以下「市HP」という。）を開設し、現在まで運用を行っているところですが、市HPには一月に約15万件のアクセスがあり、広く市民の方にご利用いただいております。

市HPの管理運営については広報課が行っておりますが、各課の情報等の掲載は各担当課が行っている状況です。

市HPのトップページには、熊本市「組織図・電話・メール」のリンクを設けており、そのメールリンクから閲覧者が各課へメールを送信できるようになっており、閲覧者が各担当課と直接かつ手軽にメールのやりとりをすることができるシステムとなっております。

上記のメールの送受信については、閲覧者と担当課が直接やりとりを行うものであり、広報課としてはその内容等の状況を知ることができないこととなっています。

- 2 申立人からは、以前も廃棄物計画課のやりとりに際して、市HPのシステム管理運営上、また職務の怠慢等についてご指摘を受けた経緯がありました。

当時、広報課では、各担当課のやりとりについては、上記のとおり、直接関知できませんが、市HPの管理責任上、総務局長と企画財政局長の連名により申立人に回答を行った次第であります。

市民の方と担当課のメールのやりとりについては、担当課の責任のもとに対処すべきであるとの認識を有しておりましたが、再び市民の方に同様のご迷惑をおかけすることがないように、広報課としては、庁内電子掲示板により、担当課の迅速な対応につき、平成23年3月〇日付で周知を行いました。

今回、同申立人からメールの迅速な対応について再びご指摘をいただいたことにつきましては重く受け止めております。市HP管理者として、メールの処理の迅速な対応について再度各所属長に周知を行うとともに、定期的な周知を継続的に努めていくつもりです。

また、本市においては、市民が手軽に利用できる電子メールが普及している現在においても、「電子メールで到達する文書に特化した取扱い規定」が明文化されていません。今後、他の政令指定都市を参考にしながら、メールアカウントを作成する情報政策課、文書に係る総括課である総務課ら関係各課と今後協議を進めていく予定です。

- 3 なお、申立人の「市民になりすまして各課の対応を調査確認すべきである」とのご指摘については、この問題は、担当課の責任のもとに対処すべきであると考えており、広報課が約260もある担当課に対して調査を行うことは適切ではないと考えております。

【オンブズマンの判断】

- 1 メールでの回答が遅くてご迷惑をおかけしたことがありましたので、市としては、あなたもご指摘されたように、全庁的に迅速かつ適切に対応を行なうよう周知徹底に努めております。すなわち、電子掲示板において、「熊本市ホームページでは「組織図・メールを掲載・公開」しており、市民あるいは県内外の方から、メールで直接各課にご意見等をお寄せいただけるようにしています。しかし、受信課がメールを定期的に確認していなかったことから、市の対応について、送信された方から苦情・指導が寄せられました。各課におかれましては、課メールボックスを毎日定期的を確認するとともに、迅速かつ適切な対応をお願いいたします。」との周知を行い、また、このような周知を継続的に努めていくことにしております。

なお、熊本市HPには1か月に約15万件のアクセスがあり、トップページには熊本市「組織図・電話・メール」のリンクを設けておりますので、そのメールリンクから各課へメールを送信できるようになっており、各担当課と直接かつ手軽にメールのやり取りができるようなシステムになっております。このようなメールの利用が取られておりますが、電子メールで到着する文書の特殊性に配慮した文書管理が明文化されておられませんから、いわば「電子メールで到着する文書に特化した取扱規程」のようなものの作成も必要かとも思われますので、情報政策課、総務課ら関係各課と今後協議を進めてメール取扱の規定の作成を検討することも考慮しております。

- 2 ところで、迅速かつ適切な対応の遅れは、メールに限らず他の職務上の措置についても生じることがありますが、一市民になりすまし、いわば偽メールの送信や偽仕事の依頼を行なって、それに対する職員の対応をみるというようなことは、手段に虚偽を利用して穏当なことではないと思われれます。迅速かつ適切な対応の徹底は、各担当職員の自覚を繰り返し喚起し、その担当職員の責任のもとに対処すべきであると考えております。

- 3 以上の次第ですので、市としても迅速かつ適切な対応に一層の努力をかさねて市民の付託に応える所存であるとのことです。貴重なご意見を有難うございました。

（３）国民健康保険の変更通知

【苦情申立ての趣旨】

- 1 申立人は、後期高齢者医療制度に加入したところ、以前より国民健康保険料や後期高齢者医療保険料の負担額の総額が増額していたことから、平成23年12月〇日に国民健康保険課に対して、下記の内容を尋ねた。

- ① 後期高齢者医療制度に加入する際に、負担額の総額が増額することについて説明がなかった。

- ② 国民健康保険決定（変更）通知書に記載してある「被保険者数2人」の意味がわからないので教えてほしい。

2 上記の質問に対し国民健康保険課から回答を受け、国民健康保険課とメールのやりとりの中で市の対応につき以下の不満が生じた。

- ① 後期高齢者医療制度は認定日の属する月から適用となるとしているのに、保険料の額はその翌月から反映される取扱いになっており、事務処理が市民のことを考えていない。
- ② 被保険者数が増えられた場合に、国民健康保険決定（変更）通知書にある「被保険者数」の記載が2人になっており、変更後の被保険者数が1人であるのに、それを反映するかたちになっていない。システム等に問題があるのであれば、速やかに見直すべきである。
- ③ 後期高齢者医療保険料が収納情報データの不具合により変更となった。このようなことについては納得できないし、システムに問題があるなら再構築すべきである。

3 市としては、上記のような不満が生じないように改善すべきである。

【市の回答】

今回の苦情申立てにつきましては、「保険料総額が2度変更したこと」、「人数表示とあっていないこと」、「保険料の算定（賦課）と支払い（納付）の月額が違うこと」、「制度について、申立人に対する適用が漏れていたこと」及び「申立人とのメールのやり取りに遅れが生じたこと」などの点について、充分にご納得いただける説明ができなかった結果であると認識しております。

以下、上記の点について改めてご説明いたします。

1 保険料総額が2度変更したことについて（回答：国民健康保険課）

今回、申立人の負担する「後期高齢者医療保険料」（以下「後期料」という。）、「国民健康保険料」（以下「国保料」という。）及び「介護保険料」（以下「介護料」という。）の3医療保険の総額については、11月時点と2月時点でそれぞれ2度変更となっております。11月時点での変更は、申立人が後期高齢者医療制度に加入したことによるものです。2月時点での変更は、国保料の平等割半額適用の適用漏れによるものです。

2月時点での変更は、後述するとおり、国民健康保険課での処理ミスにより、申立人にご迷惑おかけしましたこととお詫び申し上げます。

なお、申立人は、負担額が増額したのではないかと主張されていますが、①当初時点の合計額（300,677 円）と③2 月時点の合計額（288,496 円）を比較していただければおわかりのとおり、③2 月時点での合計額の方が 12,181 円分安くなっております。

	①当初時点	②11 月時点	③2 月時点
国民健康保険料	281,777	214,071	206,996
後期高齢者医療保険料	0	62,600	62,600
介護保険料	18,900	18,900	18,900
合計	300,677	295,571	288,496

2 人数表示とあっていないこと（回答：国民健康保険課）

本市においては、保険料の決定通知、変更決定については、4 月 1 日時点での被保険者数を記載することとしているため、申立人が指摘していますように、国民健康保険決定（変更）通知書の被保険者数の記載は、年度の途中で被保険者数が増えたり減ったりした場合、変更後の被保険者数は国民健康保険決定（変更）通知書の記載には反映されません。

「国保料」は年度を単位として、前年分所得金額と世帯の被保険者数を基に決定します。保険料の算定基礎となる被保険者数は、その年度の保険料の算定対象となる方の総数となります。

保険料決定（変更）通知に記載している被保険者数は、この保険料の算定基礎となる被保険者数であるため、年度の途中で国民健康保険の対象でなくなった方がいたとして、被保険者数が減少したとしても、その方が年度中に一月でも保険料算定の対象であれば被保険者数には含まれることになります。

保険料決定（変更）通知は、その年度の保険料算定の根拠を通知するものであるため、このような表示となっております。この点につきましては、申立人のみならず皆様に度々ご質問いただくところではありますが、ご理解いただきますようお願いいたします。

3 保険料の算定（賦課）と支払（納付）の月額が違うこと（回答：国民健康保険課）

(1) 本市における現行の取扱いでは、「保険料の算定（賦課）額」と「支払（納付）額」の月額は同額にはなりません。「算定額」と「支払額」が同額ではないことが、申立人に今回のような疑問を生じさせる結果となったものと考えております。

両者の違いにつき簡単に申し上げますと、「保険料の算定」は、各年度の 4 月 1 日を賦課基準日として、所得確定日である 6 月 1 日付けで年度額（12 か月分）を毎月均等に賦課する一方、「支払い（納付）」は、6 月 1 日の賦課決定額を受けて、6 月～翌年 3 月までの 10 ヶ月で均等に分割します。

つまり、「算定額」と「支払額」は年度額で比較すると同額になるのですが、上記のとおり、「算定額」は、総額を 12 ヶ月で均等に分割する一方、「支払額」は 10 ヶ月で均等に分割することから、月額で比較すると両者の額は同額にはならないことになり

ます。

- (2) 次に、年度内に減額要因となる事実が生じた場合には、事実が生じた当該月から減額されることになり、算定額については、その当該月から反映されます。これに対し、支払額については、その届出をいただいた月の翌月から年度末までの月額により年間保険料の額を調整することになります。この場合、算定額と支払額は月額では同額にはなりませんが、年度単位での負担総額で比較しますと同額になります。

もっとも、年度内に減額要因として確実に予見することができるような、65 歳に到達される方の介護分や 75 歳に到達されて後期高齢者医療に移行される方の減額につきましては、年度内保険料算定の際に織り込むことができます。

- (3) 本市がこのような取扱いを行っている理由を申し上げますと、年度内に保険料の変動要因が生じた場合に、変更要因が生じた翌月ではなく、その事実発生月から保険料支払額を調整すると、既にお支払い済みであったり、口座振替額の登録が終わっていたりすることで、支払超過や支払不足となられる方が多数見込まれます。

そのような方におかれましては、超過の場合には還付手続き書類のやり取りが新たに発生し、仮に不足に気づかれないまま未納となった場合、支払った月であるにもかかわらず、督促状等の催促を行うこととなります。

このような混乱を避けるため、保険料の「支払額」は、原則として変動要因が生じた月の翌月から年度末までの支払月で年額の調整をすることとしています。

法令等に調整月に関する規定が設けられているわけではありませんが、他保険者においても本市と同じ取扱いが多く見られます。小規模な保険者においては、事実発生月中旬（たとえば 15 日）を基準日として調整月を変えているところもあるようです。

4 制度について、申立人に対する適用が漏れていたこと（回答：国民健康保険課）

国保の被保険者である世帯員が後期高齢者医療に移行すると、その方を 5 年の間「特定同一世帯所属者」として、世帯の軽減判定などに加えるという経過措置があり、世帯員が特定同一世帯所属者となり、その方を除く国保被保険者が世帯で 1 人だけになった場合に世帯平等割の半額減免が適用されます。

システム上は後期高齢者医療に移行された方が「特定同一世帯所属者である」という入力がされていれば、自動的に条件を満たす場合には平等割半額減免が適用されるものとなっています。

75 歳に到達される方はあらかじめ後期高齢者医療に移行される日がわかっていますので、その日（誕生日）の翌日に自動的に国民健康保険の資格喪失と特定同一世帯所属者となり、平等割半額が適用されます。

しかしながら、後期高齢者医療の早期適用を受けられる場合には、これらの入力を手

処理で行う必要があります。

システムの不具合については、この国民健康保険の資格喪失と特定同一世帯所属者の入力をした日と、実際にそれが適用される日の間に保険料変更決定の基準日が入ると、平等割半額が適用されないというものです。

今回の場合で言えば、申立人が 10 月〇日に 10 月〇日からの後期高齢者医療の適用の手続きをされ、その時点で申立人が国民健康保険の資格を 10 月〇日に喪失される旨、及び 10 月〇日付けで特定同一世帯所属者となられる旨の入力処理をしております。

この入力日である 10 月〇日と、特定同一世帯所所属者の適用日である 10 月〇日の間に、10 月の保険料変更決定の基準日である 10 月〇日が入ったために、平等割半額の適用がされなかったものです。

本来ならば各月の保険料変更決定の基準日において、前月の基準日の翌日から当月の基準日までの資格異動を保険料に反映させ、このとき平等割半額の判定もあわせて行うものですが、今回の場合は、資格の異動（国保の資格喪失）は反映したものの、平等割半額の判定については、特定同一世帯所属者の適用日が到来していないことにより、システム上平等割半額の適用判定をしていなかったもので、平成 19 年度にシステムの改修をした際の改修内容と、その検証に不備があったものです。

平等割半額制度については、一定の条件により適用されない今回のような事例を除いては平成 20 年度の制度開始時より適切に適用を行っております。

もっとも、今回のような形で適用がされていない事例は、申立人から初回のお尋ねメールをいただいたことにより初めて確認いたしました。

これを受けて、すぐに、平成 20 年度以降の対象全件についてチェックを行い、必要な還付手続き等を行いました。

5 申立人とのメールのやり取りに遅れが生じたこと（回答：国民健康保険課）

メールでのやり取りに遅れが生じたという指摘に対しては、国民健康保険課としては、迅速に対応するよう心がけていたつもりではありますが、申立人に対し不快な思いをさせてしまったことについては誠に申し訳ないと思っております。

もっとも、ご質問の内容によっては、回答する内容が複雑になるためメールでの説明が著しく困難であったり、責任ある立場の者が回答する必要性が生じたりするなどして、即座に回答することができない場合もあります。その点についてはご理解いただけると幸いです。

6 後期高齢者医療保険料が変更となったこと（回答：保険料収納課）

収納情報データの不具合により誤った金額が記載された原因は、伝票の日付が誤って記載されたことによるものでした。今回、後期高齢者医療保険料納付状況確認書全送付数 82,551 名中 28 名に対して、誤った納付状況確認書が送付されました。

保険料収納課としては、今後このようなミスがないよう心がけたいと思います。

【オンブズマンの判断】

- 1 申立人の上記苦情について調査いたしましたところ、別紙算定額及び支払額一覧表の「10 月変更決定額の比較」記載のとおり、後期高齢者医療保険料については、申立人が平成 23 年 10 月〇日に資格取得後、同年 11 月〇日に保険料の賦課決定が行われた以降、後期高齢者医療保険料（年額 62,600 円）に変更は生じておりません。

しかし、国民健康保険料については、別紙算定額及び支払額一覧表の「2 月の修正後」記載のとおり、平等割半額適用により変更となっております。

したがって、国民健康保険料、後期高齢者医療保険料及び介護保険料の 3 医療保険の合計額については変更となっております。

- 2 被保険者数の表示が 2 人となっているのは、国民健康保険料が年度を単位として前年分所得金額と世帯の被保険者数を基に決定されてますから、平成 23 年 4 月 1 日当時の保険料の算定対象となる人の数（2 人）が、申立人の保険料の算定基礎となる保険者数となります。したがって、年度の途中で国民健康保険の対象でなくなる者（後期高齢者医療保険への移行者）となったとしても、保険料決定（変更）通知は、その年度（23 年度）の保険料の保険料算定の根拠を踏まえて変更の通知をするものですので、当該年度の 2 人というそのままの表示となっております。

- 3 後期高齢者医療制度が適用される月と年額調整が開始される月とが異なっていることはありません。しかし、納付する月との調整があります。

別紙算定額及び支払額一覧表の「10 月変更決定額の比較」記載のとおり、適用される月と年額調整される月とは 10 月ですが、納付する月は 11 月からとなります。

このように翌月にずれているのは、管理の都合を考慮した結果によります。すなわち、年度中に保険料の変動要因が生じたときに、その事実発生月から保険料支払額を調整いたしますと、多数の保険者の中には、既に支払済みであったり、口座振替額の登録が終わっていたりすることで、支払超過や支払不足が生じることが起こります。そうなりますと、支払超過の場合は還付手続のための書類のやり取りが新たに発生し、また、支払不足の場合は督促状等の催促を新に行わなければならないことになり手間が生じて混乱することにもなります。したがって、このような手間や混乱を避けるため、納付する際の、保険料の支払額は、別紙算定額及び支払額一覧表の「10 月変更決定額の比較」記載のとおり、額変動要因の生じた月の翌月から年度末まで（11 月から 3 月まで）の支払月で調整をすることにしております。

- 4 申立人は、10 月分の保険料（28,100 円）を納入済みです。ところで、10 月に保険料の

減額要因が発生しておりますから、その保険料は本来 10 月分から 3 月分までが減額されるべきものなので、申立人は、10 月分については減額前の保険料を支払っていることとなりますが、その減額相当分は、別紙算定額及び支払額一覧表の「10 月変更決定額の比較」記載のとおり、11 月から 3 月までの支払額に割り振ることで処理しております。

5 後期高齢者保険料を国保料に含めて徴収したことはありません。なお、その徴収の内容は、別紙算定額及び支払額一覧表に記載のとおりです。

6 介護保険制度の制度上、介護保険料は、40 歳から 64 歳までの人については、国民健康保険の保険料と併せて徴収されておりますが、65 歳以上の人については、別に徴収される仕組みとなっております。

したがって、介護保険料については、徴収の方法が変わっただけで、介護保険料の額（18,900 円）の変更はありません。

7 国民健康保険の被保険者である世帯員が後期高齢者医療保険に移行すると、その移行した者を 5 年の間「特定同一世帯所属者」として、世帯の軽減判定に加えるという経過措置があり、世帯員が特定同一世帯所属者となり、その者を除く国民健康保険の被保険者が世帯で 1 人だけになった場合に世帯平等割の半額減免が適用されます。

75 歳に到達される者は、あらかじめ後期高齢者医療保険に移行する日がわかっていきますので、上記条件を満たす場合には、システム上自動的に、その日（誕生日）の翌日に国民健康保険の資格喪失と特定同一世帯所属者となり、平等割半額減額が適用されます。

しかしながら、後期高齢者医療保険の早期適用を受ける者の場合には、これらの入力を手作業で処理する必要があります。

今回の場合、申立人が 10 月〇日に 10 月〇日からの後期高齢者医療保険の適用の手続をされたので、その時点で申立人が国民健康保険の資格を 10 月〇日に喪失する旨、及び 10 月〇日付けで特定同一世帯所属者となる旨を入力して処理しております。

しかし、システムに不具合があり、この国民健康保険の資格喪失と特定同一世帯所属者の入力をした日と、実際にそれが適用される日との間に保険料変更決定の基準日が入ると、平等割半額が適用されないという不都合が発生しました。

この入力日である 10 月〇日と、特定同一世帯所属者の適用日である 10 月〇日の間に、10 月の保険料変更決定の基準日である 10 月〇日が入ったために、平等割半額の適用がなされなかったものです。

本来なら、各月の保険料変更決定の基準日において、前月の基準日の翌日から当月の基準日までの資格異動を保険料に反映させ、このとき平等割半額の判定もあわせて行なうのですが、今回の場合は、資格の異動（国保の資格喪失）は反映したものの、平等割半額の判定については、特定同一世帯所属者の適用日が到来していないことにより、シ

システム上、平等割半額の適用を判定していなかったもので、平成 19 年度にシステムの改修をした際の改修内容と、その検証に不備があったものです。平成 27 年度の予定で市全体のシステム改修を計画しておりますので、その改修で不備を直すとのことでした。

- 8 今回のような形で適用されていない事例は、申立人から問い合わせを頂いたことにより初めて確認いたしました。

そのため、すぐに平成 20 年度以降の対象全件についてチェックを行い、必要な還付手続を行ないました。今後、このような不適用が起きないように、担当者の確認により再発防止に対処することにいたします。

- 9 後期高齢者医療保険料納付状況確認書全送付数 82,551 名中、28 名に対して誤った納付状況確認書を送付しております。このようなことが起こったのは、伝票を OCR（読取機器）で読み取っておりますが、手書き伝票の日付の記載に誤記があり、平成 23 年 11 月〇日と記載すべきところを平成 22 年 11 月〇日と記載したため、平成 22 年 11 月〇日として読取処理したことによります。今後、このようなことのないように担当者が確認印を押捺するなどして二重チェックをするようにいたしました。

- 10 以上の次第です。貴重なご意見を有難うございました。

（４）道路位置指定の訂正

【苦情申立ての趣旨】

- 1 道路位置指定について

申立人らが所有している A 地は、B 地と接しているが、B 地においては、昭和 43 年〇月〇日付けで道路位置指定がなされている。しかしながら、B 地においては、国勢調査や登記簿上では、幅員 4 メートル、延長 30 メートルとされているにもかかわらず、道路位置指定の公告では、延長が 20 メートルとされている。

そこで、申立人は、B 地は、延長 30 メートルとして公告されるべきであったにもかかわらず、延長 20 メートルとして公告されたのであるから、市に対して道路位置指定の延長する旨の訂正公告すべきである旨要求したが、これに応じない。

市としては、速やかに訂正公告すべきである。

- 2 個人情報の取扱いについて

また、市は申立人に対し、道路位置指定は市の方で自動的に訂正できるものではないから、錯誤による訂正を申請するようにすすめてきたが、その際に、B 地の隣接地の所有者の個人情報が記載された書面を受け取った。これは、申立人の便宜を図ったものと考えられるが、市がこのようなかたちで個人情報を流出させるべきではない。

【市の回答】

1 道路位置指定について

「国勢調査や登記簿上では、幅員 4 メートル、延長 30 メートルとされているにもかかわらず、道路位置指定の公告では、延長が 20 メートルとされている」ということですが、国勢調査や登記簿は、当時の位置指定条件とはなっておらず、直接的な関係はありません。

すなわち、国勢調査は、国の人口・世帯の実態を明らかにすることを目的として行われる国の統計調査であり、位置指定とは関係ありません。

また、土地謄本では、国土調査の成果として平成 8 年 10 月〇日に「宅地」から「公衆用道路」として登記されていますが、位置指定は昭和 43 年であり、事実関係としては、位置指定の方が優先されます。

次に、延長の捉え方ですが、指定道路の位置は、熊本市〇〇であり、指定道路の延長は、20 メートル、地番を優先すれば 30 メートルとなり、2 通りの延長の解釈ができます。

本来は、道路の計画平面図及び字図を原議に添付してあり、その判断は容易ですが、本位置指定については、県から引き継いだ資料では、延長が記載されているのみで、図面等が添付されていなかったため、本市としても、判断に苦慮するところです。

本件のように、当時の県の位置指定では分筆をしていないものもあり、告示する際の指定部分の地番を「〇〇番の一部」と表記したものと、「〇〇番」と表記したものがあります。このため、道路部分が不明瞭な公告となっているものもあります。

なお、現在では指定部分の分筆は、熊本市位置指定取扱い基準により、必要条件となっています。これは、分筆により指定部分を明確にすると共に、私法上のトラブルを防止するためです。

「延長 30 メートルとして公告されるべきであった」ということですが、20 メートルの申請に対して、20 メートルの指定をしており、処分は適切であったと考えています。

前述のとおり、判断に苦慮するところではありますが、延長 20 メートルは、市道境界から C 地と D 地の敷地境界線までの距離であり、D 地及び A 地の敷地は路地状敷地とし、本位置指定へ 2 メートル接道することにより、建築は可能であります。

よって、延長 20 メートルの位置指定であっても、確認上は支障がなかったことが推測されます。

補足ではありますが、行政上支障がないということであり、私法上の措置（通行権・通行地役権）は別途必要となります。

「市に対して道路位置指定の延長する旨の訂正公告すべきである旨要求したが、これに応じない」ということですが、位置指定の申請では、関係者の同意が必要であります。指定時における関係者の認識は延長 30 メートルではなく、20 メートルだったことは、申請書に記載された土地承認の押印により明らかです。

一関係者である申立人の意向のみにより、市が錯誤として一方的に訂正することは、他の関係者の意向を無視することとなり、他の関係者にとって不利益を生じる恐れがあります。

これを延長 30 メートルとするには、原則として道路位置指定変更申請を行う必要があります。ただし、申請者の負担軽減・事務の簡素化を考慮し、申請者及び利害関係者の同意がある場合で、なおかつ特定行政庁が軽微な変更として支障ないと認めた場合は、柔軟に対応して、錯誤処理をした事例もあります。

前述のとおり、本件は判断に苦慮するところではありますが、変更申請に比べ手続き・経費の面で申請者の負担が少ない錯誤申請によることを助言したものであります。

しかし、いずれも申請が必要であり、申請に基づく処理となります。これが、本市が一方的に訂正公告を行えない理由であります。

2 個人情報の取扱いについて

担当職員は、あくまでも申請者の負担軽減のため、法務局で第三者でも閲覧できる登記簿の情報から住所氏名を転記し、参考として郵送したものであり、個人情報の漏洩にはあたらないと判断しています。

【オンブズマンの判断】

申立てに含まれる問題は、大きくは、道路位置指定とその変更をめぐる問題と個人情報の遺漏という問題に分けられます。道路位置指定とその変更をめぐる問題については、第一に、道路位置指定とはどういうことか、とりわけ申立て事案における道路位置指定の仕方をどのように考えるか、第二に、昭和 43 年の道路位置指定と平成 8 年の「公衆用道路」への地目変更との関係をどのように考えたらよいか、第三に、道路位置指定の変更手続をどのように考えたらよいか、が問われます。個人情報の遺漏という問題は登記情報に関わっています。順次検討して、オンブズマンの判断を示したいと思います。

I 道路位置指定とその変更（訂正）をめぐる

1 道路位置指定とはどのようなことか。

（1）建築基準法第 42 条第 1 項第 5 号で位置指定を受けた道路と袋路状敷地の関係

袋路状敷地に建物を建てるためには、その敷地が建築基準法第 42 条第 1 項第 5 号で位置指定を受けた道路に 2m 以上接していることが必要ですから、その接道要件を充たすために、袋路状敷地に建物を建てる人は、特定行政庁に対して道路位置の指定を申請しなければなりません。その指定を受けた私道が位置指定道路です。その敷地がこの位置指定道路に接することによって、その敷地に建物を建てるようになります。

現在では「熊本市道路位置指定取扱い基準」（平成 5 年 1 月 1 日制定）第 18 条によ

り、位置指定道路にする土地を、これに接する土地と区分するために、公衆用道路として分筆しなければならないことになっています。したがって、現在では、道路位置指定とは、分筆された私道部分を公衆用道路として指定することを意味しています。

(2) 申立て事案におけるB地の道路位置指定の仕方

もともと畑だった分筆前の土地（ABCDE地）はいつ現在のように分筆され、いつ宅地に地目変更されたのか、いつどのように道路位置指定されたのか、そしていつB地が宅地から公衆用道路へと地目変更されたのか、が問題になります。

登記簿によれば、分筆前のABCDE地（地積 1215 m²）は、昭和 42 年 12 月○日にA地、B地、C地、D地、E地に分筆されて登記されました。その分筆の仕方をみると、ABCDE地は、分筆後のB地を道路部分とすることによって、A地、D地、C地を宅地にするための接道要件を充たすように分筆されていることがわかります。

さて、B地（地積 136 m²）は、昭和 43 年 10 月○日に畑から宅地に地目変更され、同年 11 月○日に登記されています。地積が 136 m²で、幅員はほぼ 4m ですから、長さは 34m になりますが、のちにB地の地積は 124 m²とされているところからすると、31m となります。資料として提出された当時の地積調査図面では 30m とされているので、さしあたりこれに従いますが、後の測量では 30m とされているので、これが正確な長さではないかと思えます。

さて、問題の道路位置指定ですが、昭和 43 年○月○日付けでこのB地に道路位置指定され、同年○月○日に県公報に登載されています。分筆されているとはいえ、地目がまだ畑だった土地に道路位置指定がなされたこととなります（市の資料によれば、県から引き継いだ位置指定道路についての原本には、どういうわけか計画平面図も字図もなかったことがわかります）。

問題は、B地の長さは 30m、幅員 4m であるのに対して、位置指定された道路の長さは 20m、幅員 4m になっていることです。なぜこのようなずれが生じたのかが問題になります。B地のうち 20m までの土地部分をB（20m）、B地のうち残りの 10m をB（10m）と表すことにします。

2 なぜ道路位置指定の 20m と現地の道路 30m のずれが生じたのか。

(1) 申請者が求めた道路位置指定

申請者がどのような道路位置指定を求めたのかをみると、昭和 43 年○月○日付けの「道路指定申請書」でも、同年○月○日付の「道路指定書」でも、道路の長さは 20m、道路の幅員は 4m となっています。地番は○○と記載されています。分筆された 30m の長さのB地のうちB（20m）の部分だけに道路位置指定がなされています。道路の長さが 20m というのは、市道境界からD地とC地の敷地境界線までの距離にあたります。なぜこの距離で道路位置指定がなされたのかが問題になります。県から引き継

がれた「道路指定申請書」でも「道路指定書」でも、道路の長さは 20m、幅員 4m と記載されているのみで、図面等が添付されていないために、その理由をはっきりしません。なお、申請書の筆跡と指定書の筆跡が同じなのは、申請者と協議しながら県の担当者が記入したからだろうと推測されます。

道路位置指定に際しては、申請者は県の担当者と事前協議をしていますので、県が勝手に道路位置指定の長さを 20m と決めたとは考えがたいとすれば、申請者は県と事前協議をしたうえで、あえて 20m の長さに限って道路位置指定を申請したと考えざるを得ないことになります。申請書には所有者らの承諾印が押されているのは確かなので、道路位置指定時における関係者の認識は 20m だった、20m の申請に対して、20m の指定がされたのは適切であった、という市の回答は理解できます。

(2) 20m の長さで道路位置指定された理由はなにか。

そうは言っても、一筆の土地である B 地は 30m の長さなのに、あえて 20m に限定して道路位置指定がなされた理由、したがって B (10m) を道路位置指定から除外した理由は依然として不明ですが、あえて推測すれば、三つの可能性が考えられます。

第一は、当時の袋路状敷地の建築基準法上の接道要件を充たすために、道路位置指定を申請する場合に、現在は 35m 以下となっているケースが、当時は例えば 30m 以下であったというような可能性です。しかしながら、市の説明によれば、そのような事実はなかったということです。

第二は、県の担当者の転記ミスないし記入ミスという可能性です。県の担当者が申請者の申請内容とは無関係に図面の見間違い等で 30m を 20m にしたという可能性です。申請人から県との事前協議がなされていますし、B 地はすでに分筆されていましたから、20m の長さは 30m の長さの一部であることは、地図を見れば一目瞭然ですので、転記ミスや見間違いは考えがたいと思います。

残るのは第三の可能性、すなわち、B 地に共有持分を有する 3 人の誰かが B 地を少しでも宅地のまま残しておきたいと考えた可能性です。共有持分は、それぞれ A 地の所有者 2/5、D 地の所有者 2/5、C 地の所有者 1/5 です。道路位置指定の申請者である A 地の所有者にとっては、B (20m) だけでなく、B (10m) も含めて、B 地の全体を道路位置指定しなければならなかったはずです。道路位置指定されていない部分は宅地として残りますので、共有持分を有する A 地、D 地、C 地の所有者のいずれか、とくに D 地の所有者がすぐ横の道路部分につき道路位置指定に反対した可能性は考えられないわけではありません。C 地の所有者は 20m の道路位置指定で十分とはいえ、B 地全体の道路位置指定に反対する理由はないはずです。

こう考えてくると、B 地の共有持分をもつ権利者の中にも B 地全体の道路位置指定を受けることに反対する人がいたとは考えがたいのですが、その可能性を完全に排除することはできないと思います。第一の可能性はなく、第二の可能性もほとんど考え

られないとすれば、ほんのわずかでも第三の可能性があれば、そのかぎりにおいては、申請者および権利者側が 20m の道路位置指定を求めなかったとは言い切れないように思います。そうであれば、位置指定道路の長さ 20m の申請に対して、20m の道路位置指定がなされたのだから、この指定は適切であったという市の回答を否定することは難しいと思います。

(3) 20m の長さの道路位置指定でA地に建築物を建てることができたのか。

そもそも道路位置指定が申請されたのは、A地に家屋を建てるためでした。道路位置指定が 20m であっても、A地に家屋が建てられたのかどうか問題になります。建築確認のための建築設計図によれば、B地に幅員 2m の道路が 30m の長さで確保されて、公道に接していることとされているようにみえます。すでに公告されている道路位置指定では道路部分の長さは 20m であるためか、その道路位置指定に基づいた建築確認を求めているように見えます。建築設計図に添えられた申請地の略図によれば、建築予定地は旗状敷地になっていて、旗の部分が建築の敷地で、幅員 2m、長さ 30m の棒状敷地が公道に接している形になっています。4m の幅員の位置指定道路に接している略図にはなっていません。

建築確認に際して、道路位置指定が活用されていない理由は不明ですが、推測すれば、B (20m) はA地とは接していないので、接道要件を充たすためにはさらに B (10m) の部分が必要になります。そのために、共有持分 2/5 をもとに 2m の所有地が公道に接しているという申請の仕方が採用されたのではないかと推測されます。もっとも、共有持分だけでは 4m のうちの 2m の宅地を確保するのは無理とはいえ、B地の持分を共有している 3 者で話し合うことを予定していたものと推測されます。

家屋を建築する袋路状敷地が幅員 4m の位置指定道路に接しているのではなく、旗状敷地が公道に接していると認められて建築確認がなされたものと推測されます。「建築確認通知書」は昭和 44 年 12 月〇日の日付で、A地に木造瓦葺 2 階建が新築されたのは昭和 45 年 2 月〇日、それが登記されたのは 2 月〇日です。

3 昭和 43 年の道路位置指定と平成 8 年の「公衆用道路」との関係

ここでの問題は、やや単純化して言えば、①昭和 43 年の道路位置指定と平成 8 年の「公衆用道路」を対置させるのか、それとも②昭和 43 年の道路位置指定から平成 8 年の「公衆用道路」指定への変更なのか、ということです。市が重視するのは①であり、しかも市は 43 年の道路位置指定のほうが優先されるべきだと考えています。オンブズマンとしては②の認識を重視したいと思います。

(1) B地が平成 8 年に「公衆用道路」とされた経緯

注目されるのは、国土調査による成果として平成 8 年 10 月〇日付けのB地の地目は

「公衆用道路」とされていることです。B地が畑から宅地に地目変更されたのは昭和43年11月〇日のことです。この宅地がさらに公衆用道路に地目変更されたこととなります。「登記全部事項証明書」では、公衆用道路に地目変更された年月日は不詳とされています。「昭和63年法務省令第37号附則第2条第2項の規定により、平成8年2月〇日に移記した」とあることからすれば、この「移記」のときにB地全体が公衆用道路に地目変更されたのではないかと推測されます。平成8年10月〇日の国土調査における境界立会では、この土地は地積124㎡、道路の幅は約4mで、延長は30mとされていますから、公衆用道路にされた道路の長さは、昭和43年〇月〇日の道路位置指定の公示内容と異なっているのは明らかなです。登記の原因とその日付の欄にある「錯誤」が、権利者たちの申請によってB地が「公衆用道路」にされたわけではないことを表しています。

(2)「公衆用道路」とされたことによる昭和43年の道路位置指定の実質的変更

市は昭和43年〇月〇日公示された道路位置指定が平成8年の「公衆用道路」への地目変更よりも優先されると考えていますが、現時点では、昭和43年〇月〇日の道路位置指定の公告よりも、平成8年の「公衆用道路」とされたことが重視される必要があります。「公衆用道路」とされたことによって道路位置指定の公示内容は実質的に変更されたと解釈することができると思います。このように実質的に変更された理由はふたつ考えられます。

ひとつは、道路位置指定の公示内容を道路の実情に合わせる必要があったことです。道路の実情とは、分筆のされ方と関連していますが、分筆登記されているB地(136㎡)の全体(長さ30m)が道路部分となることが予定されていたことです。もともとのABCDE地(1215㎡)の分筆のされ方をみると、分筆後のB地(136㎡)を道路部分とすることによって、分筆された他の袋路状敷地であるA地、D地、C地の接道要件が充たされるように計画的に分筆されているのが明らかなですから、その実情に合わせて、20mから30mへと実質的に訂正されたこととなります。

もうひとつは、それまでの道路位置指定の公示内容を平成5年に制定された「熊本市道路位置指定取扱い基準」(以下「取扱い基準」という。)に適合させる必要があったことです。この「取扱い基準第18条」によって位置指定道路は「公衆用道路」として分筆される必要があることとなりますので、分筆されたB地が全体として「公衆用道路」と判断されることになったと推測されます。

このように、道路の実情および新しい「取扱い基準」に合わせて、昭和43年の道路位置指定の公告内容が点検され、「錯誤」を理由とする訂正が必要であると判断された結果、「公衆用道路」に地目変更されたものと思います。B地が実質的には新たに「公衆用道路」に指定されたと見ることはできますが、地目変更として扱われているのは、すでに昭和43年に道路位置指定がなされているという理解を前提しているからだと思

います。

今回の申立てについて、申立人の趣旨に沿って公告内容を市が一方的に訂正すれば、申立人以外の権利者に不利益を与えるおそれがあるという市の心配はもっともですが、そうであるならば、B地の全体を「公衆用道路」にした時点で、権利者の承諾を得る必要があったはずですが、しかし「錯誤」によるということは、権利者から承諾を得る手続はなされていないと推測されます。現時点であらためて権利者に不利益を与える心配をするのであれば、市が自らの実質的な判断で錯誤による訂正をしたいと権利者に説明し、権利者に異議がないかどうかを確認することが考えられてもよいように思います。

こうして、昭和43年〇月〇日に位置指定されたB地の長さ(20m)は、すでに平成8年に「公衆用道路」にされた10月〇日の時点でその道路部分の長さ(30m)へと実質的に変更されていると解釈することができると思います。しかもその変更は「錯誤」を理由とするものであり、その訂正には実質的な判断に基づくものであったと考えます。しかもその実質的な変更は国土調査によっても妥当なものとして確認されていると言えます。

そうだとすれば、B地は「公衆用道路」にされたにもかかわらず、依然として昭和43年〇月〇日の位置指定道路が公告されたまま、登記もされずに残っていること自体が問題になります。登記事項に掲載された情報には理由がなければならないはずですが、その理由が不明なまま「公衆用道路」にされているのですから、このことも問題にしようと思えば、問題にできます。

登記簿に「錯誤」とある以上、行政が独自の判断で「錯誤」を理由として訂正したものであると思いますので、今回の申立て事案についても、市が実質的な判断で「錯誤」による訂正をするほうが「錯誤」を理由にB地を「公衆用道路」にしたことと整合的になるはずです。

残る問題は、申立人以外の権利者に不利益を与えるおそれがないかどうかですが、過去の道路位置指定の公告内容それ自体が道路の実情と適合していなかったこと、および、分筆されているB地の全体が「公衆用道路」となったことは、B地の共有持分を有する権利者にも、権利者による公衆用道路の利用の仕方にもほとんど影響を与えることはないと考えられます。もしも権利者に不利益を与えることが心配であれば、市が自らの判断で、錯誤による訂正を予定していることを権利者に知らせてその訂正に異議がないかどうかを確認することが考えられます。

市は、道路位置指定や変更が申請によるという基本原則に基づいて、錯誤による訂正を申請するように申立人に求めています。すでに平成8年に公衆用道路として地目変更されているのは申請者からの申請によるものではないのですから、市があらためて申立人に対して錯誤による訂正を申請するように求めているのは疑問です。

今回の申立ては、道路位置指定の公告ではB地の一部である20mになっているが、

公衆用道路は 30m だから、公告内容を 30m に訂正してほしいということですが、この要求も、昭和 43 年の道路位置指定の変更を求めるものですので、どのような変更方法が考えられるのかがつぎの問題になります。

4 道路位置指定の変更手続について

ここであらためて、位置指定道路の長さを昭和 43 年に公告されていた 20m から B 地全体（30m）に変更する方法を考えておきたいと思います。すでに述べたように、オンブズマンとしては、すでに地目が「公衆用道路」とされた時点で実質的に昭和 43 年〇月〇日の道路位置指定の公告内容は変更されたと考えます。その変更を形式的にも明確にするための方法が問われているのであり、そのためには三つの方法が考えられます。

① 原則的な変更手続

道路位置指定の変更には、原則として申請者による変更手続が必要です。「熊本市道路位置指定取扱い基準」第 2 条第 6 項「位置指定道路の変更」にあるように、道路位置指定を求める権利を有する者からの変更申請が必要になります。もともと道路位置指定の申請は、申請者和其他の権利者の承諾によってはじめて行われるものですから、その変更も、申請者和其他の権利者の承諾のもとに行われる必要があります。特定の権利者や関係者の意向だけで道路位置指定を訂正することは、他の関係者の権利や意向を無視するおそれがあることは、市が回答している通りです。

② 申請者による軽微な変更手続

a 申請者の費用と時間の負担によって、申請者によって行われる変更手続

申立人が、他の権利者の承諾書、署名押印と印鑑証明書を集める必要があります。

b 市の費用と時間の負担によって錯誤の理由書をはじめとする変更手続に必要な書式一式を整えるが、申立人は権利者の署名押印と印鑑証明書を集める必要がある場合です。

今回の事案について市が助言したのは、この錯誤による訂正を申請するという方法です。

③ 市の実質的判断に基づく訂正の手続

これは市が申請者の申請内容を単純に転記ミスした場合のような形式的理由によって公示内容を訂正する場合もあれば、もっと実質的に判断して、錯誤を理由に公示内容を訂正する場合もあります。

今回の申立て事案についてはどのような変更手続が妥当なのかが問われます。道路位置指定についての県の公告内容の 20m は、「公衆用道路」に地目変更された時点で、すでに実質的には 30m に訂正されていると考えることができます。昭和 43 年〇月〇日の道路

位置指定の公告では道路の長さは 20m でしたが、平成 8 年の「公衆用道路」とされたときには、すでに道路の長さは実質的には 30m となっているからです。しかも、「錯誤」が理由とされていることにより、申請者ではなく市が一方的に訂正したことが示唆されています。

それにもかかわらず、昭和 43 年の道路位置指定の公告内容はまだ訂正されていないとすれば、道路の長さ 30m に合わせて公告内容の訂正が必要になります。すでに登記簿上は錯誤による訂正がなされているのですから、それに合わせて市が公告内容を錯誤によって訂正すれば足りるのではないかと思います。

確かに、市が道路位置指定の変更申請ではなく、錯誤申請として扱うことを申立人に助言しているのも、錯誤申請のために必要な申請書の書式を参考までに整え、署名押印を集めさえすれば申請できるようにして郵送してくれているのも、申立人らのことを配慮したものといえることができます。申立人がこの書式を整えるためには費用と時間と手続が必要ですが、その負担の相当部分を市が引き受けているからです。

市がそれだけの負担をしたのは、訂正のための手続を進めるのに必要な費用・時間などの負担を、申立人側のみに負わせるのは妥当ではないと判断したからだだと思います。市の基本的な姿勢は、申立人の負担軽減に努めたいが、申請者の申請に従って道路位置指定がなされるのだから、道路位置指定を変更するためには、申請者と承諾者の押印を求めざるを得ない、というものだと思います。

①の変更手続は、申立人側に一方的に負担をかけるがゆえに、市は申立人に軽微な変更方法である錯誤申請という方法を用いるよう助言し、それに必要な書式を参考として作成しています。その方法にも②a と②b がありますが、いずれも③と違って、申請者自身が錯誤による訂正を申請するものです。②a は、申請者が費用と時間をかけて申請書類を整えて申請する方法ですが、今回の事案では、②b すなわち、市が費用と時間を負担して、申請者の代わりに申請文書とくに権利者と隣接者の名簿を整えて参考として示しています。もちろん、申請者が権利者の承諾と隣接者の同意を集める必要がある点では②a と同じです。

いずれの申請であっても、申請に基づく処理が必要であるから、市が一方的に訂正公告を行うことはできない、というのが市の回答です。

しかし、申立人が期待するのは③の方法です。当時の道路位置指定では、申請者自身が 20m の長さを申請していますので、市が勝手に 20m と定めたわけではないのは確かです。しかしながら、今回のケースは、昭和 43 年の道路位置指定の申請時点に遡って申請者に錯誤による訂正を申請してもらわなければ、変更できないような事案ではないと思われます。すでに平成 8 年には「公衆用道路」とされたときに、昭和 43 年の道路位置指定の公示内容（道路の長さは 20m）は実質的には道路の長さ 30m へと変更されていたとすることができるからです。

実質的には「錯誤」を理由に B（20m）の道路位置指定が B 地全体の「公衆用道路」

へと変更されていたことを考えると、道路位置指定の公示内容を 20m から 30m へと訂正するのを求めている今回の事案も、市自身が「錯誤」を理由に訂正をするのが整合的であると考えます。

Ⅱ 登記情報を知らせたことは個人情報の遺漏にあたるか。

申立人は、市が道路位置指定の変更申請に必要な権利者と隣接者の氏名と住所を申立人に郵送したのは個人情報の遺漏ではないかと主張していますが、申立人らの負担軽減のために、法務局で誰でも交付申請できる登記情報から権利者の住所氏名を転記して、参考のために郵送したもので、個人情報の遺漏にはあたらない、というのが市の反論です。

不動産登記法第 119 条には「何人も、登記官に対し、手数料を納付して、登記記録に記録されている事項の全部又は一部を証明した書面（以下「登記事項証明書」という。）の交付を請求することができる」とあります。それゆえに、誰でも登記事項証明書の交付を請求することができますから、その証明書に掲載されている情報を申立人に提供しても、個人情報の遺漏にはあたらないと思います。

市の担当職員が申立人の費用と時間と手間の軽減のために、法務局で第三者でも閲覧できる登記情報から住所氏名を転記し、参考として書式まで整えて郵送したことは疑いありません。申立人が錯誤を理由に変更の申請をするとすれば、申立人自身が法務局で手数料を添えて「登記事項証明書」の交付を求めなければならなかったはずです。市の担当課が申立人に代わってその負担を負っていることは申立人のための配慮であるのは確かです。

しかしながら、市の担当職員が当然に訂正すべきであると考えていた申立人は、申立人に変更手続きを押し付ける書類一式を送ってきたものと受けとめたことが推測されます。市が申立人を配慮していることを理解しながらも、申立人があえて個人情報の遺漏ではないかと申し立てたことの背景には、このような受け止め方が感じられます。

道路位置指定を変更するためには申請者からの変更申請が不可欠であるとする市の基本的な立場からすれば、申請者の負担軽減のための市の担当職員の配慮は行き届いていますが、B 地が平成 8 年に「公衆用道路」に地目変更されたことの意義がもう少し重視されていれば、市の配慮はもう少し先まで進んでいたにちがいないと思います。

※ 熊本市オンブズマン平成 24 年度報告書に簡略化した図を掲載しています。

本文中にある A B C D E の表記は、熊本市オンブズマン平成 24 年度報告書に掲載した図では、それぞれ A→B、B→A、C→E、D→C、E→D に対応しています。

（５）私有地に埋設された給排水管の撤去等

【苦情申立ての趣旨】

本件土地は、昭和 32 年 9 月〇日、熊本市から申立人の父に対して所有権移転登記がなされ、昭和 61 年 11 月〇日、同人の死亡により、申立人が相続により本件土地の所有者となりました。本件土地には給排水管が埋設されている状態です。

熊本市は当該事実を知らせずに前所有者に対し本件土地を売却し、現在もなお本件土地に給排水管が埋設されている状態ですから、給排水管の撤去・移設を行ってほしいです。なお、本件土地と市の所有する土地の間で筆界につき争いがあったため、申立人は土地家屋調査士を代理人にたて、熊本地方法務局に対し筆界の特定を申請したところ、平成22年9月〇日、係争土地部分につき筆界の特定がなされました。その後、熊本市から何らかの応答があるはずと代理人を通じて聞いていました。しかしながら、今日まで何ら返答を受けていません。速やかに何らかの返答をしてほしいです。

【市の回答】

申立人が申し立てられた給排水管の場所は、旧〇〇村役場跡地で本市が所有する土地・建物を〇町内地域公民館へ無償で貸付し、町内地域住民の活動拠点として活用されているところであり、その土地の一部が地域公民館と民有地2件の市道への通路となっています。

今回、申立てがあった件については、この通路と市道が接する部分が申立人所有の土地と主張され、その地下に埋設されている民家の給排水管を撤去・移設してほしいとの申立てでございます。

申立人は、公図が市道と地域公民館通路の接点部分が食い込んでいる形状から、その部分の用地取得や過去に遡った使用料の要求を平成20年度から地域づくり推進課に対して主張されています。

申立人が主張されているとおり、平成22年9月〇日付け、熊本地方法務局より筆界特定の通知をいただきましたが、本市としては、売却直後から当該土地に通路を開設し通行しているとの考えのもと、筆界特定はなされたものの通路（市有地）は、市道に接していると主張しているところです。

市がそのような見解を主張している根拠としては

① 平成5年4月〇日に、申立人が、アパートを建築する際の道路境界立会時に市の所有地が市道と接していることを確認し、境界確認書に署名・捺印していること。

② 現〇町内公民館の場所付近は、昭和〇年本市編入前は〇〇町役場、昭和〇年には駐在所を地域集会所として使用、その後、〇〇児童育成クラブ、〇町内公民館として使用しており、それぞれの公共施設の進入路や生活用通路として使用していたことから、市道と接しているといえること。

があげられます。

市においては、上記の件を主張しているところではありますが、本件問題の解決に向け、申立人が主張されている用地の購入、過去に遡った使用料についても検討してきました。

用地の購入については、仮に本件土地を申立人所有地と認めた場合、用地単価は、不動産鑑定価格等を参考にした一般的な価格でしか購入できないところ、申立人が要求される価格と市が購入できる価格に相当に差が認められるため、申立人の要求には応じることが

できない旨説明を行いました。

これを受けて、申立人は、筆界特定後は、市へ用地を売却することでなく通路を使用される地域公民館や民家へ使用料や給排水管の撤去・移設を要求されていますが、市としては、使用料についても過去に遡って支払いすることはできない旨説明を行ってきたところでは、

このような経緯から、申立人は、個人所有の給排水管の撤去・移設申し立てられているところではありますが、本市が所有する土地と申立人所有地との境界確定についての問題であり、引き続き、解決に向けた話し合い・説明を行っていきたいと考えているところです。

【オンブズマンの判断】

申立ては 2 点に集約されます。ひとつは、自分の土地から給排水管を撤去してほしいということです。申立人は、熊本市から申立人の父に対して昭和 32 年 9 月〇日に所有権移転登記された土地を、昭和 61 年 11 月〇日に相続したが、熊本市はその土地には給排水管が埋設されているという事実を前所有者には知らせずに本件土地を売却しており、現在もお本件土地に埋設されているので、その給排水管を撤去・移設してほしい、ということです。

もうひとつは、平成 22 年 9 月〇日に係争土地部分の筆界の特定がなされ、熊本地方法務局から市に対してなされた筆界特定の通知に対して、市からの応答を求めたい、ということです。

それに対する市の回答はこうです。第一点については、売却直後から当該土地に通路を開設し通行しているという考えのもとに、通路（市有地）は市道に接しているというのが市の考えである、筆界特定は、熊本市が所有する土地と申立人の所有地との境界確定の問題であって所有権の問題ではないから、解決に向けた話し合いと説明を続けていきたい、というのが市の回答です。

以上のことをふまえて、オンブズマンの判断を示すことにしますが、その前提として、本件の土地をめぐる境界紛争の経緯、申立人と市とのこれまでの交渉経過、土地利用の実態と公図の不一致を検討したうえで、申立人と市の対立をどのように調整したらよいかを考えることにします。

1 本件の土地をめぐる境界紛争の経緯について

(1) 旧〇〇村役場敷地（のちの熊本市の所有地）をめぐる分筆の過程

本件の前提になる土地周辺一帯は、〇年に〇〇村が熊本市に編入合併される前には旧〇〇村役場の敷地だったところです。「筆界特定書」の記述を参考にして今回の申立てに関連する土地周辺の分筆の過程と境界紛争の発生の起源をたどることにします。

A 番（南側公民館敷地の元番）は、明治 41 年 4 月〇日に〇〇村がその所有権を取得し、大正 4 年 2 月〇日に同番 1 と同番 2 に分筆され、大正 7 年 8 月〇日に、同番 1 と

同番 2 は役場敷地に地目変更されています。

B 番は、明治 34 年 4 月〇日に、1、2、3 番に分筆され、大正 14 年 3 月〇日に、B 番 2 は同番 2 と 4 に分筆され、〇〇村が大正 14 年 3 月〇日に B 番 4 の所有権を取得し同年 6 月〇日に役場敷地に地目変更しています。これを「甲土地」と名づけることにします（これがのちに申立人が相続した土地です）。昭和〇年〇月〇日に、この土地の所有名義が〇〇村から熊本市に変更されています。

C 番は、大正 4 年 2 月〇日に同番 1 と同番 2 に分筆され、大正 14 年 3 月〇日に〇〇村が同番 2 の所有権を取得し、同年 6 月〇日に役場敷地に地目変更しています。これを「乙土地」と名づけます（これが通路として利用される市有地です）。このように、〇〇村が大正 14 年 3 月に甲土地と乙土地の所有権をほぼ同時に取得し、同日（同年 6 月〇日）に役場敷地に地目変更しているところからみると、いずれの土地も、〇〇村が役場敷地への通路として利用するために取得されたことがうかがえます。乙土地は、役場敷地となった A 番への進入路とするためであったし、甲土地は市道と乙土地の間の乖離部分を補うためだったことは「筆界特定書」が推測するとお리だと思います。市道、甲土地および乙土地が現在のような形状になった当時においては、甲土地も役場敷地でしたから、乙土地と市道が隣接していなくても役場敷地への通行に何の支障もなかったことは明らかです。

登記記録によれば、昭和 32 年 4 月〇日に市有地である甲土地（B 番 4）は宅地に「地目変更」され、5 か月以上経過して「同年 9 月〇日修正（印鑑）」とあって、その 2 日後（昭和 32 年 9 月〇日）にその宅地が申立人の父に売却されて所有権移転登記されています。

ここでいう「修正」が「地目変更」が登記記録に書かれたことを意味するのか、それとも売買される宅地が「修正」されたことも含むのかは明らかではありませんが、少なくとも確かだと思われるのは、この土地売買によって役場跡地から市道への通行に支障が出るとは認識されていなかったのではないかということです。

申立人の父への甲土地が売却されるまでは、甲土地と乙土地を合わせた土地が旧〇〇村役場の跡地への通路として利用されていました。市の土地を売却した後にも、市道から役場跡地への通路に支障が出るとは認識されていなかったと推測されます。役場跡地からの通路（市有地）は市道に接していると認識されていたのであり、申立人の父への土地売買によっても、その事実が変更されることはないとは認識されていたのではないのでしょうか。というのも、甲土地が申立人の父に売却された後も、役場跡地から市道への通行には変化がなかったと思われるからです。現在の〇町内公民館の場所付近は、昭和〇年には駐在所が地域集会所として、のちには〇〇児童育成クラブおよび〇町内公民館として使用されており、乙土地（通路）と甲土地の通路部分は、それぞれの公共施設への進入路や生活用道路として使用され続けていました。

市の担当職員は、旧〇〇村から引き継いだ熊本市の所有地の一部を申立人の父に売

却しても、役場跡地から市道への通路（市有地）に私有地部分が生じるとは認識していなかったと推測されます。その売却によって通路（市有地）に私有地部分が生じることを知りながら、そのままそれを容認して甲土地（B番4）を売却したということは常識的には考えがたいことだと思います。

（２）土地境界をめぐる紛争の発生

甲土地と乙土地の境界が問題になったのは、父の土地を相続した申立人が、公図に基づいて、市道と乙土地の間には申立人の私有地部分があつて、乙土地は市道に接していないと主張したことによります。市道と乙土地の間に介在している甲土地の通路部分を、「通路部分＝私有地部分」と名づけることにします。この名称には、市の立場からみても客観的に見ても通路部分ですが、申立人から見れば私有地部分という意味が込められています。申立人が通路部分＝私有地部分は私有地の一部であると主張しているのに対して、市は自分の所有する通路の一部であると反論しています。土地売却の後、通路（市有地）は役場跡地の公共的施設への進入路や生活用通路としてそれまでと同様に使用されていたことから、市は、乙土地が市道に接しているというよりも、市の所有する通路が市道に接していると主張しているように思います。市は現在もなおそのように主張していますが、土地売却後の時点ではもっと確信をもって、市の所有する通路は市道に接していると認識していたことが推測されます。

市道に接する通路として利用されていた乙土地と甲土地は、申立人の父に売却されるまでは市の所有地だったのですから、市長の承認さえあれば、そこに下水管を埋設することには問題はなかったはずです。申立人の父に甲土地部分が売却された後の平成11年度にも、役場跡地の一部を宅地として購入した住民が、市長の承認のみで水道管の工事を行ったことから判断すれば、この時点でも、市道と乙土地の間に申立人の私有地の一部が介在するという認識はなかったことが推測されます。市は給排水管が埋設されている事実を申立人の父に知らせないで土地を売却したと申立人は主張していますが、市は売却した土地に給排水管が埋設されていたかどうかは確認できないと述べています。

もともと〇〇村は市道から役場敷地への通路にするために甲土地と乙土地の所有権を取得したのですが、それらすべてを継承した熊本市が、市道から役場跡地の公民館等への通路を市有地として確保したうえで、市道への通行に必要でない甲土地の部分、すなわち、通路部分を除いた甲土地を申立人の父に売却することを意図していたのではないかと推測されます。甲土地をそのまま売却すれば、市道と乙土地の間に通路部分＝私有地部分が生じることになりますから、役場跡地から市道への通路を市有地として確保することができなくなります。通路部分＝私有地部分ができないようにするためには、甲土地から通路部分を除いて売買する必要があつたはずですが、そのような土地売却だったかどうかは、売買契約書がないので確認できませんし、公図でも確

認できません。

ところで、土地台帳法（昭和 22 年）によれば、市有地（第二種地）を宅地（第一種地）にするときには、土地所有者は 1 か月以内に登記所に申告しなければならないことになっていますが、「地目変更」は昭和 32 年 4 月〇日で「同年 9 月〇日修正（印鑑）」、所有権移転登記は同年 9 月〇日となっているところからみると、「地目変更」から「修正」までに 5 ヶ月以上の月日が経過しています。「地目変更」したら「直ちに地目を修正すること」になっているにもかかわらず、その「修正」が土地売却直前の「9 月〇日」にまで遅れたのであろうと推測されます。なお「地目変更」によって地目を修正する場合において必要があると認めるときには、地積を改測することになっていますが、「修正」が甲土地（B 番 4）の地積を改測して「修正」したことを含むという解釈には無理がありそうです。というのも、市の所有する通路が市道に接しているように、甲土地と乙土地の筆界が「修正」されたことを裏づける客観的証拠は見出されていないからです。この点は、筆界特定でも市の主張（供述）が資料によって確認されていないと述べられているところです。申立人の父に売却された甲土地の面積を示す図面も確認されていません。

このように、市が継承している旧役場敷地への通路に支障がでないように、甲土地の通路部分を除いて土地売買がなされたのではないかと推測されますが、その推測を裏づける証拠は少なくとも公図のなかでは確認されていません。

その点にこそ、申立人が、平成 5 年から、地方法務局に備え付けられた公図に基づいて、甲土地は通路部分＝私有地部分も含めて自分の私有地であるという主張を開始した理由があります。申立人は、地方法務局に備え付けられた公図に基づいて、甲土地の一部としての通路部分＝私有地部分の所有権を根拠に、通路部分＝私有地部分に埋設されている民家の給排水管の撤去を要求していますが、その過激な要求を理解するためには、申立人と市との交渉経過をみる必要があります。

2 申立人と市とのこれまでの交渉経過

今回の申立てに関して、これまで申立人と市の間でどのような交渉がなされてきたのかを見ておくことにします。

- ① 申立人の父が熊本市より土地購入、昭和 32 年 9 月〇日に所有権移転登記。
- ② 昭和 61 年 11 月〇日に申立人がその土地を相続、昭和 62 年 3 月〇日に所有権移転登記。その土地の一部にあたと申立人が主張しているのが問題の通路部分＝私有地部分です。
- ③ 平成 5 年 4 月〇日に、申立人は〇〇建設のために、市教育委員会の育成課、管財課と境界について立会をした。その際に、通路部分＝私有地部分について買い上げを希

望したが、予算がない、買い上げ不可能というのが市の回答だった（平成5年4月〇日に、申立人は、〇〇を建築する際の道路境界立会時に市の所有地が道路と接していることを確認し、境界確認書に署名・捺印しているというのが市の主張。しかし申立人は署名についても捺印についても否定。）

- ④ 平成5年4月〇日、申立人が教育委員会の青少年課に、市の所有地の幅が177cmだから車の通行に不便を来すため、申立人の土地を30cmほど買い上げるように申し込んだが、4月〇日と同じ回答であったとのこと（なお、平成5年の時期に市教育委員会と交渉したのは公民館を使用していたのが〇〇小学校の育成クラブだったため）。
- ⑤ 給水装置工事が、平成11年6月〇日にD氏の申請によって行われているが、この工事のための他人の土地所有者承諾欄には熊本市長印の捺印があることからすれば、申立人とD氏をはじめとする関係者との取り決めはなかったものと推定。したがって、市は給水管が埋設される通路は、市道に接するところまで市の所有地であると考えていたことが推測される。しかし申立人からすれば、自己の私有地に無断で給排水管が埋設されたことになる。
- ⑥ 平成20年度の固定資産税額が高騰したために、20年4月に減額を申し入れたところ、市の当時の課長は減額には応じる旨の返答。しかし現課長は減額には応じないという返答。そこで、申立人は、他家のガス管、水道管、下水道管の移設を希望すると申し込んだとのことである。
- ⑦ 平成20年3月には、申立人から、公民館敷地から市道に出るには自分の土地を通らないと出られないから、使用料か買い取りを考えてほしいと要望。市は、平成21年4月〇日に、市道にかかっている部分を買取りたいと伝えたが、申立人は、現在の土地価格でしか購入できないなら、これまでの使用料を請求したいと主張。過去に遡った使用料の支払いはできないと市は回答。市は繰り返し買い取りを伝えたが、申立人から土地は売らないと断られたという市の証言がある。
- ⑧ 平成22年4月〇日に、熊本市地方法務局に筆界特定を申請し、平成22年9月〇日付の「筆界確定書」が出されている。
- ⑨ 申立人は、市から宅地を購入したD氏とE氏（所有者はF氏）に対して、申立人の私有地に埋設されている給排水管を撤去するか使用料を払うように求めている。D氏は、市から宅地を購入したのだから、申立人に対して責任を持って対応するように市に要求。申立人が私有地と主張している通路部分＝私有地部分の所有権は市にあると、

市は一貫して反論。

こうして、これまでの交渉経過では、申立人が、市に対して通路部分＝私有地部分の購入や過去に遡った使用料の支払いを求めてきたのに対して、市は一般的な価格での購入しかできないこと、過去に遡った使用料の支払いはできないことを伝えています。そのために、筆界特定後には、申立人は、通路部分＝私有地部分を通路として使用している民家に対して使用料を求め、市から宅地を購入した民家に対して給排水管の撤去・移管を要求していることになります。

以上のような交渉経過をたどってみると、市の対応に納得できなかった申立人が、次第に要求を強めてきたことが推測されます。申立人は父から相続した土地のなかに通路部分＝私有地部分も含まれていると確信しているのに対して、市は、当該の通路部分＝私有地部分は通路（市の所有地）の一部であると考えているのですが、なぜこのような理解の違いが生じたのかが問題になります。申立人の主張を根拠づけているのは、地方法務局に備え付けの公図、筆界特定の結果、固定資産税の課税対象になっていること、および相続人の父からの伝聞だと思しますので、これらの根拠について検討してみることになります。

3 土地利用の実態と公図（筆界特定）の不一致

（１）土地利用の実態と公図のずれが生じた二つの可能性

土地利用の実態をみると、通路部分＝私有地部分は、甲土地が申立人の父に売却された昭和 32 年以降も、申立人がその土地を相続した昭和 61 年 11 月〇日以降も、役場跡地から市道への通路の一部として公民館利用者等によって利用され続けていたことが推測されます。

すでにみたように、土地利用をめぐる事情が変わったのは、申立人が平成 5 年に、自分の私有地の一部である通路部分＝私有地部分の買い上げを求めてからです。申立人は公図に基づいてこの主張をしているだけでなく、その主張を補強するために、筆界特定を申請した結果、旧土地台帳付属地図（和紙公図）に基づいて、申立人の主張にほぼ沿う形で、市道と乙土地の間に通路部分＝私有地部分が存在していることを示す筆界が特定されています。それに対して、市は、市道と通路は接している、市道と通路の間には通路部分＝私有地部分は存在しない、と反論しているのですが、この反論は公図に適合していません。

土地利用の実態と公図のずれが生じた原因として考えられるのは二つの可能性です。ひとつは、市の担当職員が、申立人の父に土地を売却しても、市道と乙土地の間に甲土地の通路部分＝私有地部分が生じること自体を認識していなかった可能性です。したがって土地の売却によっても市道と通路が接しなくなるという認識自体がなかった可能性です。この場合には、土地売却後も、役場跡地と市道との間の通行は当然に今

までどおりできていると思っているために、土地売却の結果に合わせて公図を修正することなど考えもしなかったということになります。

もうひとつは、申立人の父への甲土地の売却によって、市道と乙土地の間に通路部分＝私有地部分が生じることを知っているために、その部分が生じないように甲土地の範囲を修正して売却したが、その結果を公図に反映させる手続を怠った可能性です。

いずれの可能性も、市が公図を修正する手続をしなかったことを意味しています。市が、筆界特定のための調査に際して筆界調査員に供述しているように、公図の修正手続に遺漏があったものと考えざるを得ませんが、このような遺漏を示す確かな証拠が市から提出されているわけではありません。「筆界特定書」にも、市が供述している公図の修正手続の遺漏という事実を直接立証すべき資料は確認されていない、と記述されています。ここでも二つの可能性と表現したのはそのためです。これら二つの可能性に絞ったのは、市の担当職員が、市道と乙土地の間に通路部分＝私有地部分が生じることを知りながら、それでもよいと思って甲土地をそのまま売却したとは常識的には考えがたいからです。

市の担当職員に望まれたのは、旧土地台帳付属地図に基づき、旧〇〇村の通路として取得された甲土地から通路部分＝私有地部分を分筆し、その部分を除いた甲土地の部分を売却して、それを公図に反映させる手続をすることでした。その手続を怠ったために、甲土地がそのまま申立人の父に売却されたことを示す公図が残されたことになったものと推測されます。

「筆界特定書」では、その公図に基づいて筆界が特定されていますので、その結果をもとにここでも考えることにしますので、次に筆界特定の意義を見ておきたいと思います。

(2) 筆界特定制度の意義

今回の申立ての重要な根拠のひとつが筆界特定の結果にあります。最初にその一般的な意義を、続いて今回の事案にとっての具体的な意義をみることにします。

筆界特定制度というのは、地方法務局の筆界特定登記官が、外部の専門家である筆界調査委員の意見を踏まえて筆界の現地における位置を特定する制度です。「筆界」とは、土地が登記された時点で土地の範囲を画するものとして定められた線のことです。土地が登記されたときに定められたもともとの筆界を明らかにするという意味では、筆界特定は過去の事実を確認するもので、新たに筆界を形成するものではありませんから、筆界特定には行政処分としての効果は認められていません。

この「筆界」と区別された意味における「境界」は「所有権界」と名づけられています。所有権の範囲を画する線という意味です。筆界特定それ自体は所有権の範囲をめぐる争いを直接解決するものではなく、所有権界をめぐる紛争を解決するために設けられているのは、土地家屋調査士会ADRであり、境界確定訴訟です。

「筆界」は所有権の範囲と一致することが多いのですが、一致しないこともあります。筆界特定の結果は行政（筆界特定登記官）によって示された一つの基準であって、法的拘束力はないといわれていますので、特定された筆界に不満がある場合や拘束力のある判決が必要であれば、境界確定訴訟で解決する必要があります。

しかしながら、筆界特定は、筆界調査委員（弁護士、土地家屋調査士など）という民間の専門家の意見をふまえた筆界特定登記官の判断ですし、行政型ADRのひとつとして、筆界の現地における位置を確定したもので、証拠価値の高いものと考えられています。

それでは、今回の事案において筆界特定の結果はどのような具体的な意義をもっているのでしょうか。

申立人が筆界特定を申請する際には、熊本地方法務局に備えられている現在の公図（字図）に基づいているのに対して、「筆界特定書」は、現在の公図のもとになった旧土地台帳附属地図（和紙公図）に依拠しています。その意味では、筆界特定の申請に際して申立人が主張したとおりの結果が出たわけではありません。それでも、実質的には、申立人の主張する通路部分＝私有地部分は申立人の私有地の一部であると確認されていると理解することができます。しかも、長い間、乙土地と甲土地の通路部分が、旧役場敷地への通路として利用されてきているという市の主張にもかかわらず、公図はそのことを反映していないことが確定されていることになります。

筆界特定を援用した申立人の要求に対して、筆界と所有権界は違う、筆界確定は所有権の確定とは違うという市の反論は、筆界特定の一般的な意義からして可能ではありますが、そのような反論だけでは済まないのは、市が申立人の通路部分＝通路部分にも固定資産税・都市計画税（以下、「固定資産税等」という。）を課してきたという事実があるからです。

（３）私有地部分＝通路部分にも固定資産税等が課されてきたこと

申立人の私有地は、「地図に準ずる図面」によって確認されますが、この図面は、土地の区画を明確にした「不動産登記法所定の地図」が備えつけられるまでの間、この地図に代わるものとして備えられている図面です。登記所には、どういうわけか地積測量図は備え付けられていないとのことでした。

申立人の私有地の面積（公簿地積）は、9㎡とされていますが、その全体に対して固定資産税等が課されていることが注目されます。通路部分＝私有地部分だけの土地面積は計算されていませんし、その部分に相当する固定資産税等の額も不明ですが、課税が9㎡の広さの一筆の土地に対してなされているということは、課税上は通路部分＝私有地部分も申立人の私有地として扱われていることを意味します。

固定資産税等の税額が平成20年度から大きく5倍程度に増加したために、申立人はその減額を求めたことがあります。平成21年度からは、9㎡で土地の価格は554,177

円に対して、固定資産税額 5,577 円、都市計画税額 796 円、合計すると 6,373 円を納付することになっています。市は申立人の減額の要望に対して減額できると伝えていますが、事情により減額は行われないうままになっています。

ここで重要なことは、税法上は通路部分＝私有地部分を申立人の所有地の一部として扱いながら、市は、本件の申立てに関しては、その部分は市の所有地であると反論していることです。そのように反論するのであれば、申立人にその部分についてまで固定資産税等を負担させてきたことは不当であると言わねばなりません。

公図が修正されていなかったことを考えると、昭和 32 年に申立人の父に甲土地が売却されて以来、通路部分＝私有地部分を含む甲土地の固定資産税等は、ずっと申立人の父に課されてきたのではないかと推測されます。申立人がその土地を相続してから、申立人が引き続き、その固定資産税等を負担し続けてきたものと思います。55 年の長きにわたって、通路部分＝私有地部分にも固定資産税等を課しながら、その部分を市の所有地であると現在も主張しつづけているのですから、市の対応は矛盾しているのは明らかなです。速やかにこの矛盾は解決される必要があります。

4 申立人と市の対立をどのように調整したらよいか。

(1) 申立人に対する市の矛盾した対応

すでにみたように、市との交渉過程での市の対応の仕方に呼応して、申立人が次第に市に対する主張・要求を強めていかざるを得なかったことがよく理解できます。最終的に申し立てられたのが、自己の通路部分＝所有地部分からの給排水管の撤去という要求です。

その根拠になっているのは、おもに筆界特定の結果として筆界と所有権界は一致しているという確信（従って通路部分＝私有地部分は自分の私有地の一部であるという確信）と、申立人が相続してから固定資産税等を負担してきたという事実ではないかと思っています。

申立人の甲土地に固定資産税等が課されてきたことを考えると、市は、少なくとも税法上は、甲土地の一部をなす通路部分＝私有地部分を申立人の私有地として扱ってきているのは明らかなです。それにもかかわらず、市はその通路部分＝私有地部分も、通路として長く利用されているから、市の所有地であると反論しているのですが、その反論は、その部分にも課税されてきているという事実と矛盾しています。その矛盾した対応が長期にわたって補正されないまま今日に至っていることが、申立人の要求を強めてきたことが推測されます。

大正期に〇〇村が市道から役場敷地への通路を確保するために甲土地と乙土地の所有権を取得したことがあらためて想起される必要があります。〇〇村からそれらの土地を継承した熊本市が、役場跡地への通路のために必要であった甲土地をそのまま売却するならば、市道から役場跡地への通行を妨げる通路部分＝私有地部分が生じてし

まいます。市の担当職員がそのことを知ったうえで、甲土地をそのまま売却することは常識的には考えがたいとすれば、現実的に考えられるのは、すでにみたように、土地売却によっても、役場跡地から市道への通行は今迄通りであること、市道と乙土地の間に通路部分＝私有地部分が生じるという認識はなかったか、その認識があったために、市道と乙土地の間に通路部分＝私有地部分が生じないように、売却される甲土地の面積の一部が修正されたかのいずれかではなかったかと思います。

そのいずれであっても、市の担当職員が売却した土地の範囲を公図に反映させる手続をしなかったために、市道と乙土地の間に申立人の甲土地の一部が介在する公図がそのまま現在まで残ってしまったものと推測されます。筆界特定の結果によっても、修正されていない公図に基づいて、市道と乙土地の間に通路部分＝私有地部分が介在することが示されています。公図をみるかぎりでは、旧〇〇村が役場敷地への通路にするために乙土地だけでなく甲土地も取得しなければならなかったことが考慮されないまま、大正期に取得された甲土地がそのまま申立人の父に売却された形になっています。

その甲土地を父から相続した申立人が、その公図に依拠して通路部分＝私有地部分の所有権を主張しているのは理解できますし、その部分も含めて固定資産税等が課税されてきたのですから、税法上はすでに自己の所有権が認められていると考えるのにも十分な理由があります。筆界特定の結果によっても、市道と乙土地の間に通路部分＝私有地部分が介在していることが確認されているのですから、申立人の主張は補強されています。筆界については「筆界特定書」の結果に基づいて考えることにします。

市も、現在の公図にしたがって、申立人の所有する甲土地に固定資産税等を課していることが認められるとすれば、税法上は申立人の通路部分＝私有地部分を甲土地の一部として扱ってきたことになります。それにもかかわらず、市は、現在までその土地部分の所有権を主張し続けているのですから、申立人に対して矛盾した対応が続けてきたことになります。

筆界特定の結果には法的拘束力があるわけではないことを考えると、筆界特定と所有権の確定は違うという市の主張も可能ではありますが、税法上は申立人の通路部分＝私有地部分も私有地の一部として扱ってきたことを考えただけでも、市にとっては、この事案は境界確定訴訟で所有権を争うことが望ましいような事案とは考えがたいと思います。現時点で市が通路部分＝私有地部分の所有権を主張することは、市の対応の矛盾を深めこそすれ、その矛盾の解決にはならないと言わざるを得ません。

公図の修正手続がなされなかったという客観的証拠は見出されていないこと、筆界特定の結果により、公図上は、私有地部分＝通路部分は申立人の私有地の一部であると考えられる可能性が高いこと、通路部分＝私有地部分にも固定資産税等が長い間課税されてきていることを考え合わせると、市がこれからも矛盾した対応を続けることはもはや許されないと思います。市は、通路部分＝私有地部分を申立人の私有地の一

部であると実質的に認めたうえで、申立人との対立を調整する必要があると思います。

(2) 社会公共的な視点から見た土地の所有と利用の調整

当事者の視点および社会公共的な視点から、市道と通路の間に介在する申立人の通路部分＝私有地部分のもつ利用価値を考えてみる必要があります。現代の都市社会では、土地の所有権にもさまざまな社会的制約があります。土地の私的所有権も公共の福祉に従うと一般的には言えますが、土地の所有と利用をめぐる調整は、社会的な実情に即して具体的に考える必要があります。

現代の都市社会では、土地の所有から利用への大きな社会的政策的動きがあるのに加えて、土地の私的所有権と土地の社会的な共同利用が対立する局面をどのように調整するかが大きな課題になっています。

第一に、所有者と利用者の相互調整が問題になります。土地の私的所有権を制約する場合には、一方ではその制約によって土地所有権者が受ける損害の程度が最小であることが必要です。他方では、その土地の所有権の制約によって得られる土地の共同利用の価値が高いことが必要になります。このような視点から見てみると、問題の通路部分＝私有地部分は、その土地の形状から考えても、市道と通路が接するのを妨げる細長い三角状になっており、申立人にとっては、それほど利用価値がある土地の形状にはなっていないと思います。その反面、問題の通路部分＝私有地部分は、公民館利用者や市から土地を購入した居住者などが市道に出るための通路として共同利用されている重要な土地です。もともと市が旧〇〇村から継承した土地に関わる問題ですから、市はこの通路部分＝私有地部分の所有と利用をめぐる相互調整に責任をもつ必要があります。

申立人がこの通路部分＝私有地部分の所有権を根拠にして給排水管の撤去を求めているのも、これまでの市の矛盾した対応が続いてきたからだだと思います。というのは、この要求には、これまでの市の担当者の対応に対する申立人の強い抗議が込められているからです。市が矛盾した対応を反省して誠実に対応するならば、申立人にも、地域社会における土地利用の相互調整の必要性を理解していただけるものと確信します。

第二に、当事者間のこのような相互調整が、社会公共的な視点から見ても妥当であることが必要です。社会常識的に見ても社会公共的に見ても、申立人が通路部分＝私有地部分に埋設されている給排水管を撤去するよう求めるのは、その通路部分＝私有地部分の私的所有と社会的共同利用の状況を考えると、妥当であるとは言えないように思います。市が通路部分＝私有地部分を市の所有地であると主張しているがゆえに、申立人は対抗上その部分の所有権を市に認めさせるために、所有権に基づく妨害排除の意思を強く示しているものと考えます。申立人に対する市の矛盾した対応への反省が表明されることによって、申立人の強硬姿勢が少しでも和らぐことを願いたいと思います。

申立人は、かつては市に対して通路部分＝私有地部分の買い取りを求めていることが想起されます。市が買い取りを考えなかったことと、土地価格に折り合いがつかなかったことから、買い取りは実現しなかったとはいえ、この方法は、現在においても、申立人と市の対立を調整する最も妥当な方法であると言えます。

市が公図の修正手続を怠ったことおよび申立人に対する矛盾した対応を反省し、将来に向けて通路部分＝私有地部分の共同利用の価値を確保するためには、市は申立人から、通路部分＝私有地部分を買い取るのが最も望ましい調整方法だと思います。公図の修正手続を怠ってきたこと及び申立人に対して矛盾した対応を続けてきたことが、この境界紛争を招いたことを反省して、この紛争を終結させる責任が市にはあります。昭和 32 年から今日まで、税法上は、通路部分＝私有地部分は申立人の父およびその相続人である申立人の私有地部分であると扱われてきたという事実に対する責任を引き受けるためにも、市は、市道と乙土地の間に介在する申立人の通路部分＝私有地部分を買い取るだけでなく、不当に課税されてきた固定資産税等の還付もまた必要ではないかと思います。

(3) 市に望まれる二つの対応策

以上のことをまとめてみると、申立人との対立を調整するためには、市は、ふたつの対応策を合わせて実施することが望めます。ひとつは、市が申立人の主張する通路部分＝私有地部分を買い取ることです。通路部分＝私有地部分の所有権が申立人と市のいずれにあるのかを法的に確定しようと思えば、境界確定訴訟を提起する必要がありますが、所有権を法的に確定することが、双方にとってそれだけのコストをかけるに値するかどうかはきわめて疑問です。確かに、分筆の過程から説き起こして長い間通路として利用されてきたことを根拠に、通路部分＝私有地部分の所有権を主張し続けるのも市の選択肢のひとつではありますが、これまでの市の矛盾した対応を考えれば、それが市にとって望ましい選択であるとは到底思われません。筆界特定の結果によれば、筆界は所有権界でもあると考えざるをえないこと、および、市によって私有地として扱われて固定資産税等が課されてきたことを考え合わせると、市は、申立人が通路部分＝私有地部分の所有権者であると認めたうえで、それを買い取ることが望めます。その買い取り価格は、土地の任意買収のときの価格になるものと思われます。

申立人と市の対立を調整するにはこれだけでは不十分です。

もうひとつの対応策は、通路部分＝私有地部分に相当する固定資産税・都市計画税を申立人に還付することです。市は、通路部分＝私有地部分に対して自己の所有権を主張しながら、その部分にも固定資産税等を課してきました。しかもその課税が申立人の父が土地を購入してから今日まで続いているとすれば、昭和 32 年から 55 年間にわたって不当に課税されてきたことになります。通路部分＝私有地部分に相当する

税額はそれほど大きくないかもしれませんが、税額の多寡が問題ではなく、市の矛盾した対応に責任をとる必要があるということです。

通常では固定資産税等の還付は 5 年分にとどまらざるをえないのですが、今回の事案には通常の還付とは異なる特殊事情があります。すなわち、市は、申立人の通路部分＝私有地部分にも固定資産税を賦課しながら、現在までその通路部分＝私有地部分の所有権は市にあると主張し続けてきていることです。このような矛盾した対応がこれ以上許されてよいわけではありません。

もっとも、市の担当職員は、市道と通路の利用の実態からみて、市道と通路は接していると思っていたと考えられますから、固定資産税等の還付を昭和 32 年まで遡るのは現実的ではないと思います。市の担当職員が市の矛盾した対応に気づくべきであったのは、平成 5 年に申立人が市に対して通路部分＝私有地部分の買い取りを求めたときだと思います。市の対応が矛盾していることを意識しえたはずの平成 5 年以降、したがって市が矛盾した対応を変更しようと思えば変更できたはずの時期以降については、通路部分＝私有地部分に相当した固定資産税・都市計画税の金額を申立人に還付する必要があると思います。

なお、市が買い取るべき「通路部分＝私有地部分」の面積の確定も、不当に固定資産税等が課されていたこの「通路部分＝私有地部分」が甲土地全体に占める割合の確定も市の費用でなされる必要があると思います。

※ 熊本市オンブズマン平成 24 年度報告書に簡略化した図を掲載しています。

（６）校区変更

【苦情申立ての趣旨】

A 校区第 B 町内自治会は、〇〇に位置する約 180 世帯からなる自治会であるところ、この地域は、自治会としては、「A 校区」の自治会連合会に加入し、子どもたちも「A 小学校」に通学しているにもかかわらず、小学校の通学区域は「C 小学校」となっている。

そこで、この地区の指定通学区域を子どもたちの通学の現状に合わせるべく、平成 23 年〇月に教育委員会に対し、「C 小学校区域」から「A 小学校区域」に変更するよう、陳情書を提出した。

しかしながら、教育委員会から、通学区域変更の手続きはできないとの回答（平成 23 年〇月〇日付 教学発〇）を得た。

その後、同年〇月に要望書を提出したが、これに対しても通学区域変更を行わないとの回答（同年〇月〇日付 教学発〇）を得た。

通学区域の変更が認められないことにより様々な不都合が生じているので、通学区域の変更を認めてほしい。

【市の回答】

通学区は、学校教育法施行令第5条第2項に基づき市の教育委員会が定めることとなっているところ、今回の申立人の主張に対する教育委員会としての見解は、以下の3点の理由から現時点では通学区域を変更することはできません。

1 当該地域は、C小学校の通学区域であるが、昭和〇年C小学校開校と同時に通学の利便性を考慮して、A小学校へも通学できる緩衝地区を設定しており、現在も、A小学校への通学が可能であること。

2 通学区域の変更について、C校区自治会の同意が得られていないこと。

校区の変更には、通学児童のみならず自治会活動等にも影響があることから、教育委員会で規定した関係自治会からの同意書は必須条件である。

同意の有無の確認方法については、関係地域自治会代表者の通学区域の変更についての同意（承諾）が分かる書面によって確認しているところであるが、現在のところ、C校区自治会の同意の意思がないものとの確認を得ている。

3 通学区域変更の要望については、地域内住民の総意が必要なこと。

自治会活動においては、一体的なまちづくりを進めるうえからも、同一自治会への加入が望ましいとの自治会担当課の意見を踏まえ、当該地域内の住民全員の了解を得た上で、要望される必要があると考える。

また、総意の有無の確認方法については、対象地域関係代表者の通学区域の変更についての同意（承諾）が分かる書面若しくは説明会を開催することにより同意を求めることで確認しているところ、現在のところ地域内住民の総意は得られてないと認識している。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨は、教育委員会に、通学区域の変更を求めるものです。A校区第B町内の通学区域は「C校区」であるものの、C小学校の開校以来、子どもたちのほとんどがA小学校に通学しているのに加えて、平成〇年度からは、A校区第B町内の住民は、C校区D町内自治会から分かれて、新たに自治会を立ち上げ、「A校区」自治会連合会に加入して活動してきているので、通学の実情と自治会活動の実績に合わせて、通学区域を「A校区」に変更してほしい、ということです。

それに対する教育委員会の回答は、三つの理由で通学区域の変更は認められないというものです。すなわち、①「C校区」は緩衝地区だから、A小学校への通学が可能であること、②C校区自治会の同意が得られていないこと、③地域内住民の総意が得られていないこと、です。

以上のような申立てと教育委員会の回答を踏まえて、オンブズマンの判断を示すために、

第一に、通学の実態・A校区第B町内自治会の活動実績と通学区域の変更について、第二に、教育委員会が通学区域の変更を認めなかった理由について、第三に、通学区域の変更の必要性和変更手続のルール化の必要性について、第四に、行政区の変更手続について、順次検討することにします。

1 通学の実態・自治会活動実績と通学区域の変更について

(1) 子どもたちの通学の実態

今回の申立てに関わる現在の「A校区第B町内」(以下「E地域」という。)は、10年前まではC校区D町内の一部でしたが、現在の「C校区D町内」(以下「F地域」という。)は10年前のC校区D町内からA校区第B町内を除いた地域です。E地域は、戦後G校区に編入されていましたが、昭和〇年にC小学校が開校されたときに、「C校区」に編入されました。そのころから増加しはじめたE地域の子どもたちは、そのほとんどがA小学校に通っていました。その理由は、A小学校への通学路は平地にあって、しかもC小学校に比べると近くて、1/3の距離にあったことです。この地域はC小学校の開校のときから「緩衝地区」とされていたので、子どもたちは、A小学校に通学してもよいし、C小学校に通学してもよいとされてきましたが、当初から現在まで、ほとんどの子どもたちがA小学校に通学し続けてきているということです。

最近7年間の通学の実績をみると、平成18年度には21人中21人、平成19年度は20人中20人、平成20年度は23人中21人、平成21年度は24人中23人、平成22年度は28人中27人、平成23年度28人中27人、平成24年度は28人全員が、A小学校に通学しています。

(2) 子どもたちの通学するA校区での自治会の新設とその活動実績

E地域住民は、ほとんどの子どもたちがA小学校に通っているという実態に合わせるために、平成〇年〇月〇日に、C校区D町内自治会(以下「F自治会」という。)から分かれて、新たに熊本市役所に自治会設立を届け出て、平成〇年〇月よりA校区第B町内自治会(以下「E自治会」という。)を発足させ、同年〇月〇日にA校区自治会連合会に加入しました。E自治会が文書配布事務委託契約を平成〇年度から締結したことにより、新規に文書配布世帯数報告書に報告されている210世帯(未加入世帯を含む)のうちE自治会の加入世帯数は170世帯です。平成〇年度のF自治会の加入世帯数は426世帯のままですが、文書配布世帯数は前年度よりも170世帯少なくなり、266世帯になっています。平成〇年度にはF自治会の自治振興補助金交付の算定基準となる自治会加入世帯数は、260世帯とされ、前年度よりも166世帯少なくなっています。なお、平成〇年度には、F地域の加入世帯＝文書配布世帯数は280世帯、E自治会の文書配布世帯数は未加入世帯も含めて200世帯と報告されています。

E自治会は、平成〇年〇月〇日に熊本市より自治振興補助金交付団体と認定されま

したが、おそらくそれまでのE自治会としての活動実績が認められたものと推測されます。

現在のE自治会は、〇〇に位置する約180～190世帯からなる自治会として活動しており、平成〇年〇月よりA校区自治協議会（平成〇年〇月〇日設立）に加入していますが、E自治会を新設しA校区自治会連合会に参加してから通算すれば、平成〇年〇月現在で丁度10年を経過しています。この間には、E自治会の会員は、子どもたちの社会的育成を支援する「A校区」の各種の地域団体に参加して積極的に活動してきています。

（３）通学の実態・自治会等の活動実績と通学区域の乖離

C小学校が開校されて「C校区」に編入されてからも、E地域の子どものほとんどがA小学校に通っていたことから、通学の実態と通学区域の乖離状況は、ずっと現在に至るまで続いてきましたが、「緩衝地区」とされたために、この乖離状況が教育行政上問題にされることはなかったものと推測されます。

C校区に編入されたにもかかわらず、E地域の子どものほとんどがA小学校に通学してきたという実態が今回の校区変更問題の出発点です。この実態に合わせて、E地域の住民＝保護者たちが、この乖離状況を解消したいと思い、「A校区」内に自治会を新しく立ち上げるとともに、子どもたちを社会的に育成する「A校区」内の各種の地域活動に参加しようとしてきたのは当然のことだと思います。その努力により、A小学校に通う子どもたちを「A校区」内の自治会活動・地域活動で見守ることができるようになりましたが、通学の実態だけでなく自治会活動・地域活動もまた「C校区」という通学区域と乖離する状況が続くことになりました。

（４）通学区域の変更の申し入れとそれに対する回答

E自治会は、平成23年〇月に、通学の実態と自治会の活動実績に合わせるために、教育委員会に対して、「C校区」から「A校区」へと通学区域を変更するように求める「陳情書」を提出しました。それに対する教育委員会の回答（教育委員会教育長名）は、「現時点において通学区域変更の手続きはできない」（平成23年〇月〇日付 教学発〇）というものでした。

E自治会からだけでなく、A校区の各種団体（青少年健全育成会、社会体育協会、交通安全協会A支部、まちづくり委員会、A小学校PTA、自治会連合会）からも、平成23年〇月〇日付で再度「通学区域」変更の「要望書」が提出されました。これらの「要望書」をみると、E自治会の10年間にわたる活動実績が多方面にわたっていたこと、E自治会メンバーがA校区の各種団体に積極的に参加して少なからぬ寄与を重ねてきていることが推測されます。

しかしながら、これに対する教育委員会の回答（教育委員会委員長名）も、前回の

回答と同様に、「現時点においては、通学区域変更の手續に必要な要件が整っていないために、通学区域の変更は行わない」(同年〇月〇日付 教学発〇) というものでした。

教育委員会が通学区域を変更できない理由として挙げているのはつぎの三点です。

① 当該地域は「A小学校にも通学できるように緩衝地区を設定しているから、現在でもA小学校に通学が可能であること」(理由①)

②「通学区域の変更についてC校区自治会の同意が得られていないこと」(理由②)

「校区の変更には、通学児童のみならず自治会活動等にも影響があることから、教育委員会で規定した関係自治会からの同意書は必須条件である。現在のところ、C校区自治会は同意の意思がないものとの確認を得ている」ということでした。

③「通学区域変更の要望については、地域内住民の総意が必要なこと」(理由③)

「自治会活動においては、一体的なまちづくりを進めるうえからも、同一自治会への加入が望ましいとの自治会担当課の意見を踏まえ、当該地域内の住民全員の了解を得たうえで、要望される必要があると考える」ということでした。

2 教育委員会が通学区域の変更を認めなかった理由

教育委員会が通学区域を変更できない理由として挙げている①②③について検討することになります。

(1) E地域が「緩衝地区」であることについて

理由①が最初におかれていることからうかがえるように、教育委員会は、E地域は通学区域を変更しなくてもA小学校に通えるように「緩衝地区」になっているから、通学上問題ない、と考えていることがわかります。しかしながら、E地域の住民は、子どもたちをA小学校に通わせたいから通学区域の変更を要望しているわけではないのは明らかです。この要望には、A小学校にすでに通っている子どもたちを守る自治会活動や各種の地域活動を、子どもたちの通っている「A校区」で担いたいという保護者たちの当然の願いが込められているのは疑いありません。理由①が示唆しているのは、A小学校には通学可能だから通学区域を変更しなくても支障はない、それでも通学区域を変更したいならば理由②と理由③の要件を充たしてから要望するように、という教育委員会の基本姿勢です。重要なのは理由②と理由③という地域的要件です。

(2) F自治会の「同意」が得られていないことについて

理由②については、素朴な疑問が湧いてきます。E自治会は、F自治会から離脱して、すでに10年間の活動実績を重ねてきているにもかかわらず、E地域の通学区域の変更のために、なぜF自治会の「同意」が必要なのかという疑問です。申立人が、要望書の中で、理由②の要件が必要とされていることには理由がないという見解に立ち、

E自治会のみの同意（総意）で校区変更を認めてほしいと要望しているのは、この疑問があるからです。

申立人の要望書への公式回答の中で、教育委員会は「C校区自治会は同意の意思はないものと確認している」と述べていますが、その回答では、F自治会の「同意」が必要とされる理由も、「同意の意思はないと確認している」という場合の「確認の仕方」もその確認の根拠も明確に説明されていません。

しかしながら、教育委員会は、オンブズマンの調査に対する回答のなかでは、もう少し具体的にF自治会とH自治協議会の「同意」および地域内住民の「総意」を確認するための手続を示していますので、それをさらに検討することにより、教育委員会の考え方を理解するように努めたいと思います。

理由②の「C校区自治会の同意」は「関係地域自治会代表者の同意」によって代表されると説明されていますが、C校区にある「関係地域自治会代表者」とは、F自治会会長およびH自治協議会会長のことを指しています。

教育委員会は、「C校区自治会の同意」を「自治会代表者の同意」によって代表させながら、F自治会には「同意の意思はないものと確認している」というのですから、おそらくF自治会長またはH自治協議会会長が「同意しない」と教育委員会に伝えていることが推測されます。

（３）「当該地域内住民全員の総意」について

理由③の「当該地域内住民全員の総意」＝「当該地域内の住民全員の了解」は、「対象地域関係代表者」の「同意（承諾）」によって確認されるというのが教育委員会の回答ですが、「対象地域関係代表者」がどのような人を指すのかがさらに問われます。

E地域には、(a) E自治会所属の住民（約 180～190 世帯）、(b) F自治会所属の住民（約 30～40 世帯）、(c) どちらの自治会にも所属していない住民（約 30～40 世帯）が混在していますから、これら三つの異なる地域住民から構成されているE地域住民の「総意」をどのような手続で確認するのが問題になります（なお、(a) (b) (c)の世帯数はおおよその概数です。）。

教育委員会は、「一体的なまちづくりを進めるうえからも、同一自治会への加入が望ましいとの自治会担当課の意見を踏まえ」ながら、「当該地域内の住民の総意」を必要とすると述べていますが、E地域には、二つの自治会に所属する住民が混在している以上、「当該地域内の住民の総意」の確認が難しいのは事実です。それでも、通学区域の変更にはその「総意」が得られることが要件になっていますので、その「総意」を得るための手続を地域住民にわかるように明確化する必要があります。

総じていえば、E自治会等による通学区域変更の「陳情書」と「要望書」に対する教育委員会の回答は、通学区域を変更するための具体的な手続を示さないまま、「C校区自治会の同意」と「当該地域内住民全員の総意」がないから、変更手続は行わない、

と述べたものでした。このような回答をみるかぎり、教育委員会は通学区域の変更をできるだけ認めまいとしていると言われても仕方がないように思います。教育委員会は申立人らの実質的な要望に対して真正面から応える必要があるのではないかと思います。

3 通学区域の変更の必要性と変更手続のルール化の必要性

(1) 通学区域の変更を取り巻く問題状況

① 通学区域の設定と変更の性格

もともと通学区域の設定と変更は、教育委員会の専権事項として、教育行政上の考慮から手続的に進められているものと思います。今回のE地域は、「C校区」に編入されたときから「緩衝地区」とされていることを考えると、A小学校への通学を配慮しているようにみえますが、通学の実態を考慮せずにもっぱら教育行政上の考慮から「C校区」に編入されたまま今日に至っているように思います。

もちろん、教育委員会は、通学区域の変更を認めるための地域要件を設定して、一定の要件を充たせば変更を認める用意をしていますが、その地域要件は、通学区域の変更を実際的には困難と思わせるような設定の仕方になっていると言わねばなりません。

通学区域の変更が認められる要件をみるかぎり、教育行政上の考慮から子どもたちと学校との結びつきを重視していても、子どもたちと地域との結びつき、とりわけ子どもたちの社会的育成を担う自治会活動や各種の地域活動との結びつきを考慮しているようには見えません。

② 通学区域の変更を促す実質的な理由の共有化の可能性

今回の事案に即して通学区域の変更を考える際には、通学区域の変更を促す二つの実質的理由が共有される必要があります。

ひとつは、E地域の子どもたちのほとんどが「C校区」に編入されてからもA小学校に通学しているという実態に合わせて、10年にわたって「A校区」内の自治会の活動実績と子どもの社会的育成を援助する各種の地域団体への参加実績が重ねられてきているという実態が確認できることです。保護者であれば、子どもたちの通学する校区で、子どもたちを社会的に育成する自治会活動や各種の地域団体の活動に参加したいと思うのはごく自然なことですし、子どもたちを地域で見守りたいと思っている地域住民は、子どもたちが通っている校区の交通安全協会、防犯協会、社会体育協会、まちづくり委員会などに参加したいと思うのも自然なことです。これらの各種団体の活動は自治会からの補助で支えられているところが少なくありません。このような通学与自治会活動等の実態を見ると、E地域の通学区域は実質的にはすでに「A校区」に変更されていると言えるように思います。その実質的な変

更に合わせて「通学区域」を教育行政上も変更してほしい、というのが今回の申立ての趣旨だと思います。

もうひとつは、以上の実態は、C小学校に通う子どもたちの社会的育成を支援したい保護者や地域住民がF地域で自治会活動と各種の地域団体の活動に積極的に参加している実態と共通であることが確認されるということです。同じ学校に通う自分たちの子どもを、同じ校区の保護者や地域住民と協力して守りたいという保護者や地域住民の思いは、C校区とA校区とを問わず、共通であると言うことができるはずです。このことは、E自治会とF自治会の双方によって共有できることではないかと思います。

このように、E地域における実態が確認され、しかもE自治会とF自治会に共通な実態が相互に確認されるならば、E地域とその自治会には、通学区域の変更を求めるに十分な実質的理由が備わっているといえるのではないかと思います。二つの実質的理由に促されて、教育委員会は通学区域の変更に必要な形式的な手続的要件が充たされているかどうかを考えるのが自然な流れであろうと思います。

このような考えと対比してみると、教育委員会が通学区域の変更を教育行政の視点から考えるのは職務上当然とはいえ、E地域は「緩衝地区」でありA小学校への通学は可能だから問題ないという理由①には戸惑いを禁じえません。というのも、E地域の住民はA小学校に通学したいから通学区域の変更を要望しているわけではないからです。

理由②と理由③という二つの地域要件は、その充足のために実質的理由の検討を予定していないという意味では形式的要件として設定されています。しかもその要件の充足が困難であることは、ここで述べたような実質的理由が考慮されないだけでなく、通学区域変更の要望自体を抑圧するように働きます。

③ 自治会間の根深い対立と教育委員会による対話促進的援助の必要性と可能性

以上に述べたあまりにあたりまえの二つの実質的理由がE自治会とF自治会に共有されるならば、根深く対立する両自治会関係者の間にも対話の可能性が開かれるのではないかと推測されます。

両自治会の対立の発端は、E地域がC校区D町内から話し合いによって「分町」されたのではなく、E地域に自治会が新設されたという事情にあるように推測されます。平成〇年頃からの「分町」推進派と反対派の激しい対立が、平成〇年度のE自治会の新設後も、一部の有力な役員の間で根深く続いてきたことがうかがえます。それに、政令指定都市への移行により、「A校区」はI区に、「C校区」はJ区にそれぞれ編入されるために、「C校区」から「A校区」への通学区域の変更が行政区・選挙区の変更に連動するという新しい問題が生じることになったのです。二つの要因が重なって、通学区域の変更をめぐる問題状況が複雑になったことがうかがえ

ます。

現時点での通学区域の変更手続が、二つの要因に基づく対立によって停滞しているのはまことに残念というほかありません。教育委員会も、根深い地域内の対立の前に立ち止まっているようにみえます。確かに、二つの自治会間の交渉による相互調整に委ねるほかない領域があります。しかし教育委員会は、通学区域の変更に権限と責任を持っているだけではなく、もっと広く学校教育と社会教育に権限と責任を負っていることを考えれば、「同意しない」というF自治会の回答をそのまま受容するだけでは、その責任を果たしたことにはならないと考えざるをえません。

通学区域の変更を促す二つの実質的理由が共有されるならば、F自治会は、E自治会の要望する通学区域の変更に「同意」するのが住民の社会常識にかなうと言いますが、そのような社会常識に反してまで「同意しない」場合には、よほどの理由があるものと推測されますから、教育委員会はF自治会に対して「同意しない」理由の開示を求めるとともに、その理由をめぐって両自治会が公開で対話できる場を設ける必要があります。

教育委員会に求められるのは、二つの自治会間の対話を促進する役割です。対話する事柄は、E自治会の要望に対してF自治会が「同意しない」理由が妥当なものかどうかです。教育委員会が両自治会間の対話を促進するように働きかけることによって、両自治会自身が対話による相互理解と関係調整を試みることになるものと思います。

④ 通学区域の変更と行政区の変更が連動するという新しい問題の登場

平成 24 年 4 月 1 日に政令指定都市に移行するに伴い、熊本市は、小学校の通学区域を分断しないという原則のもとに 5 つの行政区を編成しましたので、通学区域の変更問題に新しい局面が加わりました。これからの通学区域の変更問題はどのように取り扱われるのが望ましいのかがあらためて問われることになります。大きく分けると、二つが区別されます。

第一は、通学区域の変更が一つの行政区の内部で求められる場合です。この場合には、従来と同じように、通学区域の変更問題は教育委員会の専権事項として扱ってよいと思います。第二は、通学区域の変更が行政区の変更に連動する場合です。この場合には、通学区域の変更と行政区の変更をどのように関連づけるかによって、二つの類型が区別されます。ひとつは、通学区域の変更をいわば自動的に行政区の変更に反映させ、行政区の変更を独自の問題としては扱わない方式です。しかし行政区の変更に関連する事項を通学区域の変更問題だけに縮減することは到底できませんから、この方法は現実的ではないと思います。

そこで重要なのが、通学区域の変更問題を行政区の変更に連動させて審議するもうひとつの方式です。これにも、一括して審議する方式（一括方式）と 2 段階

に分けて審議する方式（２段階方式）のふたつが区別されます。

一括方式は二重の意味で難しいと思います。第一に、通学区域の変更と行政区の変更を審議する場の設定が難しいことです。行政区の変更まで含めて教育委員会で審議するのは難しいし、包括的に審議できるような既存の審議会も考えがたいように思われます。第二に、通学区域の変更は認めても、行政区の変更は認めないという意見も当然に考えられますから、包括的な審議をめざせば、通学区域の変更の審議自体が進まなくなるおそれがあります。二重の困難さを避けることができるのが２段階方式です。これは、通学区域の変更を第一段階として教育委員会で審議し、その変更という結果をふまえて、第二段階として、行政区の変更問題を審議するという方式です。この方式を採用する場合には、２段階方式が二つの変更問題を長引かせないようにする手続的な工夫が必要になります。

以上により、行政区の編成後においても、通学区域の変更は、一つの行政区内部で審議する場合にも、行政区の変更を伴う場合にも、まずは教育委員会の専権事項として審議することが望まれますので、つぎに、その手続を検討することにします。

（２）通学区域の変更手続の明確化（ルール化）

すでにみたように、教育委員会によれば、通学区域の変更には二つの地域要件を満たすことが求められます。今回のケースに即して言えば、ひとつは、通学区域の変更にはF自治会とH自治協議会の「同意」が必要であるという要件、もうひとつは、E地域内住民の「総意」が必要であるという要件です。

二つの地域要件が必要であることは一般的には理解できますが、今回の申立てのように特殊な事案の場合にも、「C校区自治会の同意」が本当に必要なのかが問題になるはずです。

① なぜ今も「C校区自治会の同意」が必要なのか。

確かに、E自治会が、通学区域の変更を求めると同時にF自治会から分かれるような通常の事案であれば、F自治会とH自治協議会の「同意」を必要とする理由は十分に理解できます。しかしながら、今回の事案のように、子どもたちの通学の実態も子どもたちを見守る地域活動の実態もすでに「C校区」から「A校区」へと実質的には変容している場合にも、E自治会が通学区域の変更を公式的に求めるために、F自治会とH自治協議会の「同意」を必要とするのはなぜでしょうか。

「同意」は必要ないという考え方と、「同意」の性格を見直す必要があるという考え方があります。長い目で見ると、二つの自治会の対立が決定的にならないで、協力関係の回復が望まれますので、「同意」を尊重しながらも、「同意」の性格を見直す必要があると思います。

E地域はすでに実質的には「A校区」に変更されていると言えるだけの社会的実

態が備わっていますから、「C校区自治会の同意」の性格は、その社会的実態に合わせて通学区域の変更に公式的に「同意」＝「承認」するものと位置づけることが適切であると思います。

教育委員会は、今回の事案では、F自治会の「同意しない」理由をそれ以上問わずに、F自治会が「同意しない」から通学区域の変更を認めないと回答していますが、この回答はF自治会の判断を無条件に尊重しているように見えますが、むしろ子どもたちの学校教育と社会教育に対する自らの責任をF自治会に転化しているように見えます。

通学区域は、子どもたちが学校に通うこととその子どもたちの社会的育成を地域的に支援する活動とを一体的にとらえたものとして設定される必要があるものと思います。「通学区域」がそのようになっていないならば、そうなるように変更する必要があります。E地域のほとんどの子どもたちは、昭和〇年のC小学校の開校以来、A小学校に通学してきているという事実がありますし、10年間の自治会の活動実績および子どもを社会的に育成する各種の地域活動への参加実績が重ねられてきていることを考えると、これらの事実の重みを認めないだけの特別の理由は、常識的には考えがたいところです。それにもかかわらず、教育委員会は、F自治会の代表者が「同意しない」という意思を確認しているのですから、F自治会にはよほどの理由があるのかもしれませんが。その理由は明らかにされる必要があります。その理由がわからなければ変更手続は進まなくなるからです。それがつぎの問題です。

② 「C校区自治会の同意」を得る手続の明確化（ルール化）

教育委員会の説明によれば、「C校区自治会の同意」は「自治会代表者の同意」によって確認されますが、その場合にも、F自治会長の「同意」とH自治協議会長の「同意」の双方が必要とされています。なぜ二つの「同意」が必要なのかが問われます。

F自治会の代表者の「同意」がいるのは、E地域にはE自治会の会員だけでなく、F自治会の会員も混在しているからであるという説明は理解できます。しかしこの「同意」は、実はE地域内住民の「総意」の一部をなすことを考えれば、F自治会長の「同意」は理由③に関わることになります。H自治協議会の代表者の「同意」がいるのは通学区域がC校区全体に関わるからという理由も理解できます。「C校区」から「A校区」への通学区域の変更に、「C校区」の側の「同意」が必要とされるのも組織的には考えられます。

問題なのは、すでに述べたように、「同意」の性格にあります。二つの「同意」はいずれも、E地域はすでに実質的には「A校区」に変更されていると言える実態が備わっていることを、形式的にも承認するという意味の「同意」であると思います。

「同意しない」という積極的な不承認は、よほど特別の理由がなければ考えがたい

と言わねばなりません。現在のところ、教育委員会は「同意しない」というF自治会の回答には踏み込めないという態度を示しています。このような考えはF自治会の意思を尊重しているというよりも、E自治会の活動と子どもを守るA校区の各種の地域団体の活動実績を軽視していると見るべきです。教育委員会には、通学区域の変更を促す実質的理由がすでにE地域とE自治会に備わっていることを直視してほしいと思います。

F自治会もH自治協議会も、通学区域の変更を議題にされるのであれば、出席者の過半数の賛成によって「同意」があると考えてよいと思いますが、それぞれの会議にこれが議題として提出されなければいつまでも「同意」は得られないことになります。

教育委員会は、F自治会が「同意しない」のであれば、その理由を明確にするようにF自治会およびH自治協議会に対して求める必要があります。そして、教育委員会は、自らの主催のもとに、通学区域の変更に「同意しない」理由をめぐって二つの自治会の関係者が対話できる場を設け、対話促進的な役割を果たす必要があります。

③ E地域内住民の「総意」を得るための手続の明確化（ルール化）

もうひとつの地域要件であるE地域住民の「総意」はどのような手続によって得られるのでしょうか。E地域住民は、自治会所属という視点からみれば、三つに分けられます。すなわち、(a) E自治会に属する世帯、(b) F自治会に属する世帯、および、(c) どの自治会にも加入していない世帯です。住民の「総意」とは、(a) (b) (c) のいずれの世帯からも「同意」が得られることだとすれば、「総意」はどのような方法で確認されるのかを手続的に明確にする必要があります。

教育委員会は、基本的には、申立人に対してE地域内で「総意」を確認できるように調整を求めています。今回の地域では、申立人が全員の意見の集約をするのは難しいので、「地域内住民の総意」を確認するための現実的な手続を提案しているのは注目されます。

その提案によれば、第一段階では、(a) の世帯の意見は、E自治会の要望書の提出によって確認され、(b) の世帯の意見はF自治会長の同意によって確認されます。

(c) の世帯には、(a) と (b) をふまえて、教育委員会から通学校区の変更を行うという内容の説明会の開催通知を配布して、周知と意見聴取が実施されることとなります。第二段階では、(a) (b) (c) をふまえ、(a) (b) (c) の全員を対象にした説明会を開き、「全員一致」による承認を得ることが考えられています。

ここから判断する限り、教育委員会は、(a) (b) (c) の各世帯の同意が得られてから、教育委員会の主催で、通学区域変更に関する説明会を開催することにより、E地域住民の「総意」を公式的に確認することになりますから、「全員一致」の賛成が

想定されているのだと思います。しかし、手続が必ずしもこのように順調に進むとは限りません。

問題は、(b)世帯の意見を集約すると期待されているF自治会長の「同意」が得られない場合にはどうするかです。現在がまさにその状態にあります。このような場合には、教育委員会は、E自治会とF自治会の間の交渉による関係調整に待つほかないと考えているようにみえますが、教育委員会には、自治会への働きかけがまだ可能であるように思いますし、その可能性をもう少し追求してほしいと願っています。

④ 自治会間の対話の可能性と教育委員会による対話促進的支援の必要性

子どもたちの通学の実態はもとより、E自治会の活動実績や子どもたちを地域で守る各種の社会活動への積極的参加の実績を重視し、子どもの社会的育成を支援する地域活動ないし社会教育活動を重視すれば、申立人の要望する通学区域の変更を促す実質的理由と社会的実態が備わっていることがわかります。したがって、教育委員会は、すみやかに通学区域の変更に向けた検討を進めていただきたいと思います。

教育委員会は、E自治会の要望する通学区域の変更に「同意しない」F自治会長に対してその理由を開示するように求めるとともに、E自治会とF自治会の関係者間での「同意しない」理由をめぐる公開の対話の場を設け、両自治会の対話による相互調整が進むように支援していただきたいと思います。

教育委員会に求められるのは、すでにみたように、地域住民からわかるように、通学区域の変更手続を明確化＝ルール化することです。そのルールにしたがって、F自治会が、E自治会が求める通学区域の変更に「同意」すれば問題ありませんが、「同意しない」場合には、その理由がさらに問題にされる必要があります。

教育委員会には、第一に、「同意しない」理由をめぐる自治会間で対話する場を設定すること、第二に、その対話が効果的に促進されるように支援する役割を果たすこと、が期待されます。両自治会の関係者がそれぞれの主張をするはずですから、両自治会の対話が効果的に行われるように支援すれば、両自治会の関係者の知恵が対話の過程で発揮されるものと期待されます。

E地域では、E自治会に属する住民とF自治会に属する住民は、ともに近隣関係を形成しながら生活しているのですから、対立するだけでは問題の解決にはならないことは、両自治会の関係者はよく理解しているにちがひありません。同じE地域に生活している以上、異なる自治会に属していても、必要な場合には近隣者として相互に協力しなければ安全かつ安心な地域生活を享受することはできないからです。

4 行政区の変更手続について

(1) 行政区の編成の意義

政令指定都市への移行に伴い、熊本市民は 5 つの行政区のいずれかに編入されることになりました。行政区画の編成という問題は、「市民の日常生活に密接に関係する事項であり、今後のまちづくりに大きく影響する重要な事項」（「答申に当たって」）ですから、通学区域の変更に続いて、行政区の変更という問題を論じなければならなくなりました。行政区は「まちづくりの単位として市並みの一定規模」をもち、「区単位での市民の協働によるまちづくり」を進めるものと位置づけられています。

行政区画編成の基準は「区における住民自治を尊重する観点から、地域コミュニティの中心的組織として機能している自治会・区長会の組織については、分断しないよう配慮する」、「小学校の通学区域については、分断しないものとする」と定められたことが想起されます（「熊本市における行政区画編成の検討に当たっての基準について」）。

市の担当課によれば、小学校区を分断しないことが優先事項だったので、通学区域の変更申請があっても、自治会加入者の混在の程度も緩衝地区についての通学率もバラバラだったので、地域ごとの特別の配慮をしないで区割りの基準に従い、小学校の通学区域で線引きが行われた、ということです。

新たに設置された行政区ごとのまちづくりを進めていくことになるから、行政区と自治会活動実態・通学実情は一致することが望ましいとしながらも、区をまたがって自治会が混在している地域もあるから、すべて行政区を自治会活動実態・通学実情に合わせることは困難である、というのが市の認識です。今回の申立て事案もまさにそのような地域です。今回の事案も、本来ならば政令指定都市化以前に、純粋に通学区域の変更の問題として解決されるのが望ましかったのですが、残念なことに、未解決のまま残されてしまったのでした。

熊本市は自治基本条例を策定し、市民の参画と協働によるまちづくりを重視することになりましたので、地域の自治会活動と行政区のまちづくりを関連づけること、自治会を基盤にしながら、地域住民が社会公共的なさまざまな地域活動を担うことも、これまで以上に重視されることとなりますから、行政区の変更問題は、地域住民の自治のあり方と行政区のまちづくりへの参画と協働に関わる問題として扱われる必要があります。したがって、通学区域の変更結果を受けて、直ちに行政区に固有の問題を審議する手続を整備する必要があります。しかも行政区はそのまま選挙区になりますから、市議会議員と県議会議員の選挙で誰を選ぶかに関わる問題になります。このように、通学区域の変更問題は、区をまたがる場合には、行政区の変更問題、選挙区の変更問題になります。

(2) 行政区の変更手続のルール化

市の担当課は、政令指定都市の行政区は市町村と同等の存在だから、市町村の境界

の変更と同様に条例改正の手続が必要になるなど、区界の変更の手続は容易ではない、と述べています。通学区域が変更されたからといって、直ちに行政区・選挙区の変更にはならないというのが市の見解ですが、これは、通学区域の変更は容易でも行政区・選挙区の変更は難しいという趣旨でなく、ふたつの変更問題は連動していても、それぞれ固有の視点から論じられる必要があるという趣旨で理解すべきであると思います。通学区域の変更に引き続き行政区の変更を要望する地域住民にとって重要なのは、どのような手続に従ってどこに申請すれば、行政区の変更が可能になるのかが明確にルール化されていることです。

そのためには、第一に、通学区域の変更を認められた地域住民の申請により、通学区域の変更が認められた資料、自治会活動に関する資料、行政区割りに関する資料等をもとに、行政区の変更について審議する審議会（以下「行政区審議会」という。）の設置が求められます。政令指定都市への移行に際して設けられた「熊本市行政区画等審議会」（委員は 30 人）とはちがって、行政区審議会は、自治会間の対話促進的な役割も備えた組織であるのが望ましいと思います。第二に、行政区の変更手続がルール化される必要があります。そうすれば、どのような手続で、行政区の変更が可能になるのかが、地域住民にもわかるようになります。

（３）今回の事案における通学区域の変更から行政区の変更へ

今回申立てられた地域の場合には、「C校区」は J 区、「A校区」は I 区にあるために、通学区域の変更問題は行政区・選挙区の変更問題に連動します。通学の実態も E 自治会の活動実績を考えると、E 地域は、すでに実質的には「A校区」（I 区）にあると言えますが、現在のところは「C校区」および J 区に編入されたままです。他方では、E 地域の中には、F 自治会に属している住民世帯が混在していますので、それらの世帯は、通学の実態とは乖離していても、自治会活動を J 区で行っていますので、行政区の変更には反対であることが予想されます。

２段階の審議方式の場合、第一段階として、通学区域が C 校区から A 校区に変更されることが教育委員会で審議決定されたならば、第二段階として申立人らは行政区・選挙区も J 区から I 区へと変更されるように、行政区審議会に申請するはずですが、行政区が変更されないならば、E 地域住民は、通学の実態も自治会の活動実績もある I 区のまちづくりに参画することはできませんし、市議員選挙・県議員選挙では I 区の立候補に対して選挙権を行使することができません。これでは、住民の自治活動が行政区のまちづくりに参画することを軽視していることになります。地域住民に身近であるべき行政区のまちづくりに、住民の政治的意思を表わすべき選挙区にも疎遠であるといわねばならなくなります。市議員も県議員も行政区民のためではなく、市民、県民のために働くのだから、行政区・選挙区が自治会や通学区域とねじれても仕方ないと言い切ってよいものかどうかは疑問です。しかし E 地域のように、E 自治

会員とF自治会員が混在している場合には、いずれかの住民にはねじれ現象が生じざるを得ません。

今回の事案の場合には、行政区の変更を審議する過程に、二つの自治会関係者が公開の場で対話する手続を組み込む必要があります。行政区審議会には、二つの自治会代表者らの対話を促進する役割を果たすことが期待されます。E自治会の住民と、F自治会に参加しているE地域住民との対立の調整が最も困難であるように思います。

「地域内住民の総意」がどのような手続によって得られるかという通学区域の変更と同じ問題が、行政区の変更の過程で生じる可能性があります。そうなれば、教育委員会が直面したと同じ困難さに、今度は行政区審議会が直面することになります。

E自治会に所属する住民は、通学区域の変更後に直ちに行政区の変更を求めるはずですが。というのも、通学区域の変更が行政区の変更へと連動しないならば、自治会活動および各種の地域活動と行政区・選挙区との乖離が解消しないからです。E地域住民のうちF自治会に所属する住民は、通学区域の変更には同意しても行政区の変更には反対する場合も予想されます。E地域住民の間で、したがってE自治会とF自治会の間で、行政区・選挙区の変更をめぐる意見の違いをどのように調整するかが、最後まで残される地域問題になります。

行政区の変更手続をどのようにルール化するかに依りますが、E地域の通学区域がC校区からA校区に変更されたことを受けて、J区からI区への行政区の変更が申請された場合には、原則的には、行政区審議会はその申請を承認することが望まれますが、E地域のなかで二つの自治会の対立が厳しく、F自治会が、行政区の変更を要望するE地域のE自治会に「同意しない」場合には、その理由をめぐって行政区審議会がふたつの自治会間の対話を可能にする場を設定し、対話促進的な支援をする必要があります。

E地域を代表するのはE自治会であると考えざるを得ません。E地域のF自治会員は、F地域で活動しているF自治会に所属していますから、F自治会の本拠はF地域になります。F自治会に加入しているE地域住民の子どもたちも含めて、E地域の子どもたちがA小学校に通っていること、子どもたちを社会的に育成するE自治会の活動実績・各種の地域団体へ参加実績は10年にわたること、自治会活動・各種の地域団体活動にみられる住民自治活動と行政区のまちづくりとの連携と協力がこれからますます重視される必要があることなどを考えると、C校区からA校区へのE地域の通学区域の変更に合わせて、E地域の行政区をJ区からI区へと変更するのが望ましいと考えます。

通学区域の変更をめぐる自治会間の対立と同じように、行政区の変更をめぐる自治会間の対立が問題になる場合には、通学区域の変更をめぐる自治会間の対話を促進する教育委員会の役割に相当するのが、行政区の変更をめぐる対話を促進する行政区審議会の役割です。行政区審議会が対話を促進する役割を果たすことにより、二つの自

治会間の対話による相互理解と相互調整が期待されます。二つの自治会間の対立が、対話を通して、E地域に住む住民の生活支援のための相互協力に変わることを期待したいと思います。