２　苦情申立ての趣旨に一部沿った事例

⑴　農耕用トラクターのナンバープレート（要約）

苦情申立ての趣旨

市の担当課から、亡くなった親が所有していた農耕用トラクターについて文書が送られてきた。担当課を訪ねたところ、ナンバープレートを出され、「名義変更か廃車手続か、どうされますか。」と聞かれた。親所有のトラクターのナンバープレートが担当課にあったことに驚き、説明を求めると、「ナンバープレートは、車両登録をして以来ずっと保管してある。理由は分からない。他にも複数のプレートを保管しており、名義人の情報も把握しているが、取りに来るよう催促することはない。」とのことだった。

親所有のトラクターには、ずっと軽自動車税が課税されていたが、担当課がナンバープレートを保管していたため、実際には公道を走れない状態であったことは市も分かっていたはずである。市が、名義人に連絡もしないでナンバープレートを長年にわたって保管し、一方で軽自動車税を課税していたことに納得できない。

市からの回答

軽自動車税は、地方税法（以下「法」という。）第442条の２、合併前の旧Ａ町税条例及び熊本市税条例（以下「市条例」という。）第62条に基づき、原動機付自転車、軽自動車、小型特殊自動車及び二輪自動車（以下「軽自動車等」という。）に対し、その所有者に課税しているものです。

これらの法及び条例では、軽自動車等を所有することになった所有者又は軽自動車の売買があった場合には新たに所有者となった方などに軽自動車税の賦課徴収に関する申告又は報告が義務付けられており、その際、課税標識であるナンバープレート（以下「課税標識」という。）の交付を受け、車体の見やすい箇所に取り付けていなければならない旨規定しています。

農耕用トラクター（小型特殊自動車）について、申告又は報告を受けた市は、課税標識をその場で登録し、申告者に手渡しにより交付しておりますが、合併前の旧Ａ町においては、農耕用トラクターの課税に対する住民の方の認識が低かったため、申告又は報告がなされないことが少なからず見受けられました。そのため、所有関係について調査を実施し、その結果、課税されるべき所有者等が申告又は報告をしていない事実が確認できたものについては、調査による課税を行った事例もありました。

その際、課税標識を作成し、当初の課税時期に課税標識を取りに来ていただくようご案内しておりましたが、受け取りにおいでにならない方も少なくありませんで

した。

申立人のご親族につきましても、調査を行った際にトラクターを所有している事実が確認できたため、旧Ａ町の判断で課税標識を作成し、軽自動車税を賦課しておりました。旧Ａ町では、当初の課税時に課税標識を取りに来られるようご本人に案内し、平成21年12月にも再度の通知をお送りしましたが、残念ながら、申立人のご親族がおいでにならなかったことから、担当課にて保管していたものです。

しかし、上記のような経緯について課内で情報の共有ができていなかったことから、申立人に対し、調査により課税されたものを登録申請があって課税したものと誤って説明していたことが分かりました。申立人に適切な説明が行えず、不信感を抱かせることになってしまったことにお詫び申し上げます。

なお、農耕用トラクターの課税標識は、課税客体を把握するものに過ぎず、課税標識がなくても保安基準に適合したものであれば、公道を走行しても道路運送車両法上は差し支えないものとされていますことを申し添えます。

オンブズマンの判断

まず、農耕用トラクターにおける課税標識の意味を確認した上で、本件トラクターの課税標識に関する市の対応について検討します。

本件トラクターは、道路運送車両法上「小型特殊自動車」に該当します。

道路運送車両法第19条では、「自動車は、・・・自動車登録番号標を国土交通省令で定める位置に、・・・国土交通省令で定める方法により表示しなければ、運行の用に供してはならない。」と規定していますが、この「自動車」には、軽自動車、小型特殊自動車及び二輪の小型自動車は含まれていません（同法第４条）。ただし、検査対象軽自動車（車検を受ける必要がある軽自動車）及び二輪の小型自動車には、別に上記と同様の規定があり（同法第73条第１項）、いずれもこれに違反した人に対する罰則の規定もあります（同法第109条第１号）。

これに対し、小型特殊自動車については、これらと同様の規定が置かれていません。したがって、トラクターは、課税標識を取り付けずに公道を走っても、道路運送車両法上は問題がないことになります。

しかし、だからといって、トラクターに課税標識を取り付けなくてよいことにはなりません。市税条例第70条第３項では、小型特殊自動車につき交付を受けた課税標識は、町長又は市長の指示に従い、車体の見易い箇所に常に取り付けていなければならない旨を規定しています。したがって、トラクターに課税標識を取り付けないことは、これらの条例に違反することになります。

担当課が本件トラクターの課税標識を保管していたということは、担当課において前記のような条例の規定の趣旨に反する事態が生じていることを把握していたと見ることができます。

トラクターの課税標識は、課税手続のための標識であり、通常は新たに所有者と

なった方などからの申告（軽自動車税に関する申告）に基づいて作成し交付されますが、旧Ａ町では、トラクターを購入しても軽自動車税に関する申告をしない例が少なからず見られ、課税標識を取り付けていないトラクターが相当数存在したとのことです。

軽自動車税に関する申告がなくても、小型特殊自動車の所有者等には軽自動車税の納税義務が生じます（地方税法第442条の２）。したがって、町や市は、その軽自動車税を徴収しなければなりません。

このようなことから、旧Ａ町では、実際に調査した上で、軽自動車税に関する申告がされていないトラクターについて課税標識を作成し、軽自動車税の課税を行ったとのことでした。本件トラクターの課税標識も、このようにして作成されたものとのことです。なお、このようにして課税標識を作成したトラクターについては、当初の課税時に、所有者等に課税標識を取りに来るよう案内しているとのことで、このような旧Ａ町のとった措置に問題は認められません。

ただし、申立人が担当課の窓口を訪ねた際には、上記のような説明はされていませんでした。これは、課内で情報共有ができていなかったためであるとのことで、市は、当日申立人に対し正しい説明ができなかったことについて、お詫びしています。

旧Ａ町は、当初の課税時のほかに、市と合併するに先立ち、町で課税標識を保管していたトラクターの所有者に対し、課税標識の受け取り、又は廃車の手続きを行うよう文書で案内をしていますが、旧Ａ町が市と合併後、市は、旧Ａ町から引き継いだ課税標識について、これをトラクターの所有者に引き渡すための特別の措置をとっていなかったようです。

市としては、担当課が課税標識を保管しているトラクターについて、毎年納税通知書を送付し、軽自動車税の納税を受けていることから、所有者に課税に関する認識があると考え、積極的な措置は必要ないと判断していたもののようです。

トラクターに課税標識が取り付けられていないということは、前記各条例の規定の趣旨に反した状態が生じていることになります。担当課において課税標識を保管し、課税標識が取り付けられていないことを知りながら、長期間これを放置するということは、その発端がやむを得ないものとはいえ、市が条例の規定の趣旨に反する行為に関与していると見られても仕方がない事態です。よって、その後の市の対応には、問題があると考えます。

市としては、このような課税標識が取り付けられていないという状態を解消するために、最低限でも、例えば毎年１回など定期的かつ継続的に、担当課が課税標識を保管している農耕用トラクターの所有者に対し、課税標識の受け取り又は廃車手続きを促す文書を送付するなどの行動をとる必要があると考えます。もちろん、より抜本的に上記の状態を解消するための方策をとることが望ましいことはいうまでもありません。市の積極的な対応を望みます。

⑵　公費解体中に生じた損害（要約）

苦情申立ての趣旨

所有している２階建ての建物（以下「本件建物」という。）が、平成28年熊本地震によって被災したので、「被災家屋等の解体・撤去に係る依頼書」（以下「依頼書」という。）を提出したところ、２階の住居部分だけ公費解体制度（以下「本件制度」という。）の対象となった。

しかし、解体業者の不注意によって１階の事業所に損害が生じ（以下「損害①」という。）、解体作業が８割ほど終了していた時点で、１階に雨漏りが生じた（以下「損害②」という。）。これらの損害について、解体業者に連絡するとともに、担当課にも連絡をした。本件制度は市の事業だから市にも責任があり、市には自分と業者の間を仲介してほしい旨要望したが、「雨漏りについては、養生していない所有者が悪く、業者に責任はない。そちらに過失がある。」と回答された。市の対応に納得がいかない。

市からの回答

本件制度は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「法」という。）に基づく廃棄物処理事業の一環として実施されている市の事業です。平時の家屋等の解体は、原則として所有者の責任で実施すべきものとされていますが、被災により機能を喪失した建物を災害廃棄物として早急に解体及び撤去することにより、生活環境保全上の支障を除去し、二次災害の防止及び被災者の生活再建を図ることを目的としています。

全壊の判定を受けた建物は住居や店舗としての機能を失い、従来の使用が困難であることから財産的価値が失われている、すなわち、災害廃棄物とみなすことができる一方で、半壊の判定を受けた建物は、修復すれば従来通りの使用が可能であるため財産的価値は失われておらず、所有者の財産である以上は災害廃棄物とみなすことができないことにあります。そのため、もともとは全壊の認定を受けた建物が対象となっていましたが、熊本地震では従来の災害に比べて半壊の判定を受けた建物が多数出たため、生活環境の早期復旧を目的として、半壊の判定を受けた建物も対象になりました。

国が想定している本件制度において解体の対象となるのは一棟の建物全体であり、建物の一部についての解体は認められていません。一部解体が認められない理由としては、一棟の建物の中で解体対象である部分と解体対象ではない残存部分を峻別することは実質的に難しいこと、無理な構造材の切断等によって残存部分に財産的損害や生活安全上の支障が生じる可能性が高いこと、建築基準法をはじめとした法令に残存部分を適合させることが難しいこと等のリスクがあり、結果として生活環

境保全上の支障を除去するという本件制度の目的を達成できないことが挙げられます。

市では、迅速かつ効率的に業務を遂行する必要があることや、解体工事には技術的・専門的判断が必要とされることを考慮し、市が個別の案件に応じて解体業者に発注するという形態をとっておらず、A協会と契約（以下「本件契約」という。）を締結し、協会が個々の案件に応じて業者に発注するという形態をとっています。

担当課では、個別の案件において制度の対象となるか否かの決定、解体完了後の立会いを行うほかは、制度全体が迅速かつ効率的に実施されるよう後見的立場で監督することを主な役割としています。解体工事は、A協会から再委託を受けた解体業者の責任によって実施されることになり、協会が解体業者への監督、指導を行います。市は、原則として解体業者へ直接指導をすることはせず、協会を通じて解体業者へ指導することになっております。このことは、本件契約の内容を示した契約書（以下「本件契約書」という。）において明記されていますが、担当課が個別の案件に全く関与しないということではなく、必要に応じて対応しています。

解体に伴うリスクについては、依頼書の裏面にある同意条項で説明しており、依頼者には同意条項に了承した上で署名押印をしていただいております。同意条項には、「当該家屋等（当該家屋内の残置物を含む。）の解体･撤去に関して、その解体･撤去に同意し、原状回復及び損害賠償等の請求はしないこと。」と記載され、同意条項の注記として「本制度は、二次災害等の危険の除去が目的であり、財産を保全するものではありません。」と記載されています。加えて、実質的な一部解体に当たるような場合には特に残存部分に損害が発生しやすいことから、受付時等に口頭で依頼者に説明をしております。

本件建物は、登記簿上では１棟の建物となっていますが、１階が鉄骨作りで、１階の鉄骨屋根の上に打設されたコンクリートを基礎部分として木造の２階が建築されていること、１階が事業所で２階が住宅であることからり災証明は１階と２階でそれぞれ発行されていること、を理由として、１階と２階は別棟とみなすことが可能でした。

さらに、申立人は同意条項に署名押印をし、２階を撤去後の残存部分について市が補修等を行わないことを承諾されていることから、解体に伴うリスクについても同意していただいたものとして本件制度の対象になるものと判断しました。明確な記録は残っておりませんが、担当課まで申立人にお越しいただき、職員が対応をしたことは資料に残っていることから、口頭での説明も行ったものと考えております。

損害①については、本件契約書で「成果物の引渡し前に、成果物に生じた損害は、受託者がその費用を負担する。ただし、委託者の責めに帰すべき事由による損害については、この限りでない。」、「受託者は、業務の履行について第三者に損害を及ぼしたときは、委託者の責めに帰すべき事由による場合のほか、その賠償の責めを負わなければならない。」と規定されており、上記条項に基づいてA協会及び解体業者が修理費の負担も含めて対応しているところです。

根本的に責任のある解体業者が対応している以上は、市が別途に対応する必要はないと考えており、適正な解決へ協議が進められた結果、解決のめどはついているものと考えております。

損害②については、雨漏りが生じたのは事実ですが、残存部分への損害ができるだけ少なくなるような方法をとっております。雨漏りに関しては、工事の実施自体に問題はなかったものと認識しており、防水加工の有無や経年劣化の影響など工事以外の要因も考えられます。工事を施工する側が所有者の財産に配慮することはもちろんのことですが、本件のような解体を行った場合の残存部分への損害については、所有者には一定の損害を受忍していただく必要があり、それに伴い残存部分の保全措置も所有者の責任で行うべきものと考えております。このような所有者の責任については上述した同意条項で定めており、申立人の署名押印もいただいていることから、申立人には解体工事の着工前に納得していただいたものと考えております。同意条項については、日付は特定できませんが、申立人からのご連絡を受けた後の対応の中で再度申立人が署名押印されたものをご確認していただいていることから、その際にも納得していただいたものと考えております。

したがって、損害②については、市及び解体業者に責任はなかったものと考えております。

上述のとおり、解体工事実施中の個々の解体業者への指導は原則としてA協会が行うものとなっていますが、本件では担当課に申立人から直接ご連絡があり担当課の対応を望まれたこと、申立人の損害が大きかったことから、担当課が現地調査を実施し、申立人へ対応するとともに必要に応じて解体業者へ指示を出しました。

担当課の対応に特に問題はなかったものと考えておりますが、解体業者への対応が遅れたことや、担当課の対応の中で申立人が不信感を抱かれたことは事実であり、被災された申立人への配慮が足りなかったことについては反省すべきものと考えております。この点につきましてはお詫び申し上げます。

オンブズマンの判断

本件は、損害①及び損害②のそれぞれについて、市のリスクマネジメントのあり方が問題となっています。

まず、損害①についてですが、解体業者にその責任があることを担当課も認めているため、以下では解体業者に責任があることを前提に検討します。

そもそも、解体業者が所有者に負うべき責任を市も負わなければならないかが問題となりますが、国家賠償法に関する判例や通説を踏まえると、私人たる解体業者が行う被災家屋等の解体・撤去であっても、公務の遂行といえる場合には、市も責任を負うことになると考えます。

今回の調査では客観的資料が十分でないため断定できませんが、本件契約の内容、市の認識や本件制度の実態を考慮すれば、損害①は被災家屋の解体・撤去という公

務の遂行中又はそれに密接に関連する行為によって発生したものと考えられます。

また、本件契約書の規定によって、A協会又は解体業者が申立人に対応することになっているとすれば、本件でも担当課が申立人に直接対応する必然性はないと思われます。ただし、市が免責されることにはならないので、損害①について市が全く無関係であるということにはならず、場合によっては市が対応する必要性も生じます。

オンブズマンとしては、損害①に関する担当課の申立人への対応は、明確に不適切なものであったとまではいえないと考えます。しかし、オンブズマンが調査した限りでは、今まで検討してきた点について、市がどのような認識を有しているか明確でない部分が多かったように思います。結果として、申立人が損害①に関する市の姿勢に疑問を感じられたことも、無理からぬものがあったように思われます。

次に、損害②についてですが、最終的な責任の所在を明らかにするためには、実際に行われた解体・撤去作業や本件建物の防水性能、経年劣化等について、技術的、専門的見地に基づいた検証を重ね、雨漏りの原因が何であるかを申立人と市が主張を尽くす必要があります。そのため、オンブズマンによる簡易・迅速な調査では、雨漏りの原因を究明することはできず、最終的なリスクの所在を確定することはできません。

もっとも、解体・撤去作業を開始する前に、解体・撤去に伴うリスクに関する取り決めを、申立人と市による合意で決定することは可能であり、合意の成立や合意の内容については、オンブズマンの調査の限りで判断を示すことができます。

依頼書の裏面に同意条項が記載されていますが、市が同意条項に提示した事項に、依頼者が同意する旨の内容となっています。この同意条項に依頼者が署名押印することによって、依頼者と市の間に、同意条項に規定された事項について合意が成立しているものと解されます。「当該家屋等（当該家屋内の残置物を含む。）の解体・撤去に関して、その解体・撤去に同意し、原状回復及び損害賠償等の請求はしないこと。」という事項は、本件制度で想定される一般的なケース（解体・撤去後の土地上には建物は存在せず、更地又は更地に近い状態になっているケース。）において、依頼者が受忍すべきリスクを定めた趣旨と解されます。

本件では、２階部分と１階部分を別棟の建物であると判断され、２階部分のみが解体の対象となっています。同意条項にある「当該家屋等」というのは、解体・撤去の対象となった家屋等であると解されるところ、本件で対象となった２階部分に生じるリスクについては、申立人と市の間で合意が成立していたと解することはできます。

しかし、解体対象となっていない１階部分については、同意条項によって、申立人と市との間に１階部分に生じるリスクに関する合意が成立していたと解することは難しいと思われます。２階部分と１階部分を別棟であると観念することはできても、現実的には２階部分を解体した後も１階部分は残存していることから、同意条項が想定している本件制度の一般的なケースとは異なる特別的なケースであり、本

件は、同意条項が適用される前提を欠いたものと解されるからです。口頭による合意についても、市と申立人との間の具体的なやり取りについては明確な記録がないことから、オンブズマンが確認した資料だけでは、申立人と市の間に１階部分に生じるリスクに関する合意が成立していたと解することは難しいと思われます。

解体・撤去作業について、重機を用いずに手作業にしたことはリスクへの配慮としては評価でき、本件雨漏りの発生後、申立人からの連絡を受けた後の担当課の対応は、現地調査や解体業者への指示など、適切な対応を可能な限り速やかに行っていると評価できます。

もっとも、オンブズマンとしては、２階部分を解体・撤去し、１階部分は残存するというのは、本件制度で想定された一般的なケースよりもリスクが大きいものであり、本件に内在していた固有のリスクや一般的なケースとの相違について、担当課の認識や検討が不十分であったものと考えます。

家屋等の解体・撤去というのは、その作業自体にリスクが伴うのは明白です。そのリスクが顕在化した後に、たとえば裁判による司法的判断によって責任を明確にするということも解決するための手段の一つですが、リスクが顕在化した場合を想定して、あらかじめ取り決めをしておくというリスクマネジメントも重要になります。

オンブズマンとしては、本件制度におけるリスクマネジメントについて、市の認識、検討が十分ではなかったことが一番の問題点であると考えます。ただし、本件制度は大規模な震災が生じた場合に実施され、平時は実施されないことから、議論や検証の資料が乏しく、本件制度を実施する中で十分な検討をするということは難しかったことは否めません。

損害①及び損害②に関する市の見解が不十分であったと思われることから、再度検討されることを希望します。また、今後の本件制度のリスクマネジメントのあり方についても本件は一つの参考になると思われるので、十分な検討を期待します。

市の改善等の状況

本事案における対応の中で、本市と業者間で正確な情報共有が図られず、業者の対応が遅滞したことにより、お申立人に不信感を抱かせてしまいました。

今後は、本市において、災害に伴う同様の事業を実施する際には、本事案をはじめとした平成28年熊本地震における公費解体事業で経験した様々な知見を念頭におき、特別な事情がある事案については、細心の注意をもって工事を実施するよう関係者へ指示するとともに、同意書等の提出時においては、工事におけるリスクをより丁寧に説明するようにいたします。

なお、お申立人の損害については、平成30年５月、解体工事を実施した業者と申立人との間で、示談が成立いたしました。