

平成 26 年度受付分
市の業務に不備がなかった事例（全文）

～ 目 次 ～

(1) メール返信の遅れ 2	2
(2) 市民税の減免に関する対応	4
(3) 市民税の課税ミスに関する対応	12
(4) 介護老人保健施設の指定取消し	24
(5) 道路判定	30
(6) LPG バルク貯槽の設置等に関する問題	33
(7) 水路払下げの同意手続き	64
(8) 相談時の対応	67
(9) 里道の整備	76
(10) 自治会への入会指導	77
(11) ボランティア活動の代理申請	86
(12) 転入転出に伴う介護認定	93
(13) 水道メーターの撤去に関する市長への手紙	100
(14) 給水管口径と水道料金	107

※ 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）メール返信の遅れ２

【苦情申立ての趣旨】

私が、平成 26 年 3 月〇日（木）午前 3 時 40 分頃に本の借り出し予約のため熊本市立図書館のホームページを開き、図書館の資料検索画面に入り、希望の本を入力したが「資料の検索」「私が入力したもの」「英字」以外は文字化けしており、市のホームページを翌〇日（金）午前 3 時過ぎに開いたがなかなか閲覧することができなかった。市がサーバーメンテナンス中であることは画面表示で承知していたものの図書館の資料検索画面の文字化けと考え併せて市のホームページもハッカーの攻撃を受けているのかと思った。そこで、同日午前 6 時 14 分、広報課に対して、問い合わせの電子メールを送信し、その文面には「返事をお願いします。」と記載した。

ところが、広報課は、翌週の〇日（月）は執務時間であるので、この電子メールを開封しているはずなのにこの日には返信がなく、翌〇日（火）午前 10 時 32 分に返信が届いた。問い合わせた内容及び回答文言からすれば、〇日のうちに十分返信できたはずである。ここまで時間がかかったことに納得できない。時間がかかった原因を究明してほしい。

また、私は、以前、国民健康保険課からのメールでの回答が遅い件について、広報課に対して、メールの対応を迅速に行うように周知・徹底すべきである旨の苦情申立てを行っている。そして、広報課は、市の回答として、「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。」「市 HP（熊本市ホームページ）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。」と回答している（平成 23 年度第〇〇号「第 1 市の回答」）。それにもかかわらず、今回も改善されていない。具体的な改善がとられているのか。

【市からの回答】

1 電子メールの返信について

広報課では、複数人で日に数回電子メールの確認を行っておりますが、申立人から頂いた問い合わせの電子メールは祝日である平成 26 年 3 月〇日（金）に到達しており、直近の執務日である同月〇日（月）の午前中に確認しております。

市ホームページのサーバーのメンテナンス作業は、当初は同月〇日（木）午後 8 時から翌〇日（金）の午前 8 時までの予定でしたが、実際の作業は、同月〇日（金）午前 1 時から午前 4 時までの間に行われており、この間に断続的なサーバー停止がありました。

そうすると、申立て内容のうち同月〇日（金）午前 3 時過ぎに本市のホームページが閲覧できなかったという点では、メンテナンス作業中に発生したものであったことから、閲覧できなかった原因がサーバーメンテナンス中であったことが考えられました。

しかし、同月〇日（木）午前 3 時 40 分ごろに市立図書館の資料検索画面が文字化けしていたという点では、メンテナンス作業の時間外に発生したものであったことから、メンテナンス以外での障害の有無について確認をする必要がありました。

このため、電子メールを確認した同月〇日（月）午前中に、ホームページシステム管理業者およびサーバー管理業者に対して、メンテナンス以外での障害などが発生していないかどうかの確認を行いました。そして、同日夕刻、両業者から、メンテナンス以外で障害は発生していない旨の報告を受けています。

また、電子メールの返信内容については、一職員の意見や見解となってはならないことから、これらの経緯や内容を課長に報告した後、回答する内容を協議しました。そして、翌〇日（火）午前 10 時 32 分に申立人へ電子メールを返信いたしました。

このように、直近の執務日の午前中に申立人から頂いた電子メールを確認し、システムの不具合などについて関係業者と調整した後、回答する内容を協議したため、返信が翌日となったものです。

2 具体的な改善策について

メールの処理の迅速な対応における周知につきましては、庁内向けホームページのトップ画面に注意喚起を常時表示したり、庁内向けホームページの電子掲示板上で電子メール取扱いに関する内容を定期的に掲出したりする方法によって、電子メール対応についての注意に関するメッセージを流しています。

まず、庁内向けホームページのトップ画面には、メニューや掲示板など業務に関係する様々な情報が掲載されていますが、その中の「トピックス」という項目で注意文を流しています。具体的には、「課（かい）のメールは毎日確認しましょう。」という文言を、ホーム画面上最も大きな文字で、右から左に文字列が動く（スクロールする）形で、目に留まるように常時表示しております。

次に、庁内の電子掲示板では、「【重要】各課（かい）メールの対応について」というタイトルで、ほぼ毎月定期的に注意喚起を行っております。具体的には、その本文で、「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となります。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。」という文章を掲出しております。

また、上記方法のほかに、毎年度 4 月には、各局主管課の広報報道調整担当者会議におきまして、電子メール対応についての注意喚起を行い、各課へ周知徹底を行うようにしております。

【オンブズマンの判断】

1 経緯と市の対応について

申立人は、①平成 26 年 3 月〇日（木曜）午前 3 時 40 分頃に熊本市立図書館のホーム

ページを開いて資料検索画面を操作したところ文字化けし、②翌〇日（金曜・祝日）午前 3 時過ぎに市のホームページを開いたがなかなか閲覧ができなかったことから、同日午前 6 時 14 分に市の広報課に問い合わせの電子メールを送信したが、その返信が 3 月〇日（月曜）ではなく 3 月〇日（火曜）午前 10 時 32 分であったことから納得できず、その原因を究明してほしいというものです。

時間がかかった理由は、「市からの回答」にあるとおりで、広報課では 3 月〇日の午前中に申立人の電子メールを確認しましたが、②はサーバーメンテナンス作業中でありましたが、①はサーバーメンテナンス作業の時間外であったことから、メンテナンス以外での障害についても確認が必要と判断して、ホームページシステム管理者とサーバー管理者に「メンテナンス以外での障害などが発生していないか」という問い合わせを行い、同日夕刻（時間は不明）に「その他の障害はない」旨の報告を受けました。そこで、翌〇日午前中に、課長にその旨の報告をして、回答内容を協議した後、午前 10 時 32 分に申立人に電子メール返信をしたということです。

3 月〇日の勤務時間中に返信が可能であったかどうかは微妙なところで、市の対応に不備があったとまでは言いきれないように思います。広報課としては、申立人からの指摘を受けて、速やかに原因を確認すべく対応していることは間違いないようで、貴重な情報提供に対して感謝申し上げます。

2 迅速な電子メール対応についての周知徹底について

申立人は、平成 23 年 2 月〇日にも、国民健康保険課との電子メールのやり取りについて回答が遅いことや電子メールの対応を迅速に行うように周知・徹底すべきである旨の苦情申立てをされており、その際に、市の広報課では、「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 1 日付けで周知を行いました。」「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。」と回答しています。それにもかかわらず、本件では回答までに時間がかかったことから、改善がなされていないと考えて、苦情を申し立てられたものと思います。

「市からの回答」にあるとおり、広報課においては、電子メールへの迅速な対応を周知・徹底するために、その旨を庁内向けのホームページのトップ画面に注意喚起として常時表示しており、また、掲示板へ電子メール取り扱いに関する内容を定期的に掲出し、さらに各局主管課の広報報道調整担当者会議で周知しています。市としては、今後も引き続き電子メール対応についての注意喚起を行い、各課への周知を徹底し、迅速適切な対応に心がけるとのことですので、それを期待し、見守りたいと思います。

（２）市民税の減免に関する対応

【苦情申立ての趣旨】

私は、平成 25 年 1 月、病気のため仕事を休むよう会社から指示されて休職したものの、その後も回復の目途が立たず、同年 4 月〇日に解雇された。しかし、会社は離職票に退職理由として「解雇」と記載することを認めず、結局、退職理由は「自己都合」とされた。

解雇される前、平成 24 年の私の収入は、月に〇万円ほどあった。そのため、前年の所得を基礎に算定される市民税が、平成 25 年度には相当額課税されることが予想された。しかし、会社から休むように指示された後は傷病手当として〇万円程度の収入があるのみだったため、平成 25 年度分の市民税の支払いは困難であると思われた。

そこで、退職した翌日の平成 25 年 4 月〇日頃、中央区役所税務課（以下「税務課」という。）で市民税の減免について相談した。すると、離職票を見た担当者 A から、「離職票の退職理由が自己都合となっているため減免はできない」と説明があった。実際の退職理由は病気による解雇であること、精神疾患により障害者手帳の交付も受けていることを説明すると、退職理由についてハローワークで相談するように勧められた。現段階では分割納付しか受け付けられないとのことであったため、ひとまず分割納付申請を行い、平成 25 年分の市民税を 12 回払いにしてもらった。

同年 4 月下旬、税務課から教わったとおりハローワークで退職理由について相談したところ、担当者から、「離職票の退職理由は自己都合となっているが、退職要因が病気であり、障害者手帳も交付されているので、失業保険の支給決定に際して行われる退職理由の認定では、退職理由は「正当な理由のある自己都合」になり、雇用保険受給資格者証にはそのように記載されるはずである。」と説明があった。これを受けて、同年 5 月中旬、再度税務課で市県民税の減免について相談した。すると、担当者 B から、「退職理由が「正当な理由のある自己都合」であれば減免することはできる。ただ、実際に「正当な理由のある自己都合」であることが分かるよう、離職コードが 33 又は 34 と記載された雇用保険受給資格者証が提出されないと減免はできない。雇用保険受給資格者証が交付されてから持ってきてください。」と言われた。その際、当時の病状から、傷病手当の受給期間限度いっぱいである平成 26 年 7 月までは傷病手当を受給せざるを得ないと思われたため、「失業保険に切り替えるのは来年 7 月になると思いますが、雇用保険受給資格者証を提出するのはそれからでも大丈夫ですか」と確認すると、「大丈夫」とのことであった。その後、平成 25 年の 9 月下旬から 10 月初旬頃、別の用事で区役所を訪れた際にも、念のため税務課に行き、これまでの経緯を説明するとともに「来年 7 月に雇用保険受給資格者証を提出すれば、減免してもらえますか」と確認すると、担当者 C が、「大丈夫です」と言った。

平成 26 年 7 月〇日、傷病手当の受給期間が終了し、同月〇日、失業保険の受給が開始された。それに伴い、離職コードが 33 と記載された雇用保険受給資格者証も交付されたので、翌日の同月〇日、税務課にこれを提出して市民税の減免について相談した。

ところが、このときの担当者 D からは、「平成 25 年度分の市民税を減免してほしいということであれば、1 月までに来てもらわなければ意味が無い」と言われた。納得できなかった私は、これまでも税務課で 3 度にわたって減免について相談してきたことや、雇用保

険受給資格者証の提出は今年の7月でも大丈夫であると言われたことなども伝えたが、「そのとき説明したのは自分ではないのでなんとも言えない。対応を統一できていなかったとすればそれは申し訳なかったが、決まりは決まりなので払ってもらわなければならない。経済的に納付が難しいということであれば、分割払いにするなどの相談には乗ることができるが、減免はできない。」と言われ、減免については取り合ってもらえなかった。私は病気のためそれ以上反論する気力もなく、やむなく残り6回分の支払いをさらに分割してもらおうよう、分割納付の申請をして帰った。

私の生活は本当に困窮しており、現在も病気のためフルタイムの仕事に就くことは医師から止められ、就職口も見つからないために失業保険で何とか生活しているところである。だからこそ、私は何度も税務課に足を運び、平成25年度の市民税を減免してほしいこと、雇用保険受給資格者証の提出は7月ごろになることを説明し、「7月に雇用保険受給資格者証を持ってくれば減免できる」と言われたからその通りにしたのである。それなのに、このような対応は納得できない。市は謝罪してほしい。また、何らかの対応策を検討してほしい。なお、私が市民税減免の要件を満たすかについては、具体的な根拠となる数字も含め、オンブズマンに確認していただきたい。

【市からの回答】

1 事実関係について

(1) 記録により確認できた事実

中央税務課では来庁、電話等により市民税・県民税の減免の申請に係る相談だけでなく、課税に対する数多くの相談があり、その全てについて記録を残しているわけはありません。本件についてはほとんど記録が無く、どのような対応をしたかはつきりと確認できませんでした。

当課で閲覧可能な記録を確認したところでは、申立人が、平成25年5月〇日に来庁され納税課で市民税の分割納付について相談されたこと及び同年11月〇日に電話で納税課に分割納付申請をされたことについては確認することができました。また、申立人が平成26年7月〇日に当課で失業に伴う個人市民税の減免の申請（以下「減免申請」という。）の申し出をされたという事実については、担当した職員からの聞き取りにより確認することができました。

しかし、申立人が主張されている、平成25年4月〇日に当課で減免相談をし、同日納税課で分割納付の申請をした事実や、同年5月中旬と同年9月下旬から10月上旬の間に当課で減免相談をした事実については、記録が無く、確認することができませんでした。

(2) 事実関係に関する市の見解

当課では、減免申請に対する対応として、一般に、まず相談者の事情を確認させて

いただき、熊本市税条例（以下「条例」という。）第 33 条第 1 項第 6 号及び同条第 2 項ならびに熊本市税条例施行規則（以下「規則」という。）第 4 条第 8 号の規定ならびに個人市民税の減免に関する要綱（以下「要綱」という。）及び市県民税の減免マニュアルに基づき、納期限前 7 日までに必要事項を記載した申請書に必要書類を添付して提出するよう説明しております。

なお、失業を確認するための資料は雇用保険受給資格者証に限っているものではなく、離職票や退職日付がある源泉徴収票等でも良いこととしています。また、申請者と会社の間で争いがあるために離職票の退職理由が事実と異なるような場合には、申請者に対して労働基準監督署を紹介し、退職理由の訂正を試みるように案内することになっています。

もちろん、相談時点において減免申請が認められるかどうか判断しかねるような相談もございます。しかし、そのような場合であっても、あるいは相談時においては必要書類が揃わない場合であっても、その場で申請書だけでも提出していただくか、少なくとも納期限前 7 日までに申請書だけは提出していただくように伝えます。これは、減免の対象となる個人市民税は申請書の提出があった日以後に納期限が到来するものとされ（要綱第 8 条第 1 項）、申請書の提出期限も原則として納期限前 7 日までとされている（条例第 33 条第 2 項）ためであり、例外が認められるケースもほぼ想定できないことから、当課としても特に気を付けているところです。

以上のような当課の一般的な対応からすると、申立ての趣旨にあるような、「離職コードが 33 又は 34 と記載された雇用保険受給資格者証が提出されない」と減免はできない。雇用保険受給資格者証が交付されてから持ってきてください。」という対応や、平成 25 年度分の減免申請のための資料提出が平成 26 年 7 月でも「大丈夫」という対応は、減免申請に対する当課の職員による対応としては極めて想定し難いものです。

他方、「離職票の退職理由が自己都合となっているため減免はできない」という対応は、当課の一般的な対応として十分あり得るものであると考えます。また、市民税の減免申請は原則として納期限前 7 日までに申請を行う必要があるところ、平成 25 年度分の市民税の最終の納期限が 1 月 31 日だったことから、「平成 25 年度分の市民税を減免して欲しいということであれば、1 月までに来てもらわなければ意味が無い」という対応については、それに近い対応がなされた可能性は十分あるものと考えます。

なお、市民税の減免が認められる場合であっても一度納付された市民税を還付することはできない（要綱第 8 条第 2 項）ため、市民税の減免相談があった場合には、納期限前 7 日までに申請書を提出してもらった上で、減免の可否が決まるまでは市民税を納付しないように必ずお伝えしています。しかし、当課が調べたところ、申立人は平成 26 年 6 月分の市民税を納付していることが確認されました。

以上の通り、本件では記録がないためはっきりと事実を確認することはできませんでしたが、申立人の主張される事実の一部については、当課の通常業務とあまりにか

け離れており、残念ながら他の窓口とのやり取りと混同されているなどの事情があるのではないかと考えます。

2 今後の方針について

本件では、すでに平成 25 年度分の市民税については全て納期限を過ぎております。また、例外的には納期限を過ぎても申請が認められる場合がありますが、その場合も法定納期限が属する年度の末日までに申請書を提出しなければならないこととされており（要綱第 6 条第 2 項）、すでに平成 25 年度末日を経過している現在では、平成 25 年度分の市民税減免を申請することは認められません。

今回の件では、記録がなく事実を確認できなかったため、今後は、窓口、電話など失業等を理由とする減免の事前相談については、日時、受付者名、内容を記載した記録票を作成することとしました。

なお、本人の申立ての趣旨の追加によりオンブズマンより減免の可否の確認を求められ、判定を行いました。失業に伴う個人市民税の減免が認められるためには、前年に比べて所得が 10 分の 5 以下になっていることが必要です（規則第 4 条第 8 号）。申立人がこの要件を満たしているかを確認してみたところ、申立人の平成 25 年分の所得は平成 24 年分の所得の 10 分の 5 を超えていることが確認されました。したがって、申立人はそもそも平成 25 年度の市民税減免の要件を満たしていないこととなります。

以上のとおり、申立人について平成 25 年度の個人市民税を減免することはできませんが、納付については納税課までご相談いただければと思います。

【オンブズマンの判断】

本件の苦情は、申立人が、平成 25 年 4 月に会社を解雇され、収入が激減して支払いが困難なので、同 25 年度分の市民税を減免してもらおうと考えて、数回にわたり中央税務課（以下「税務課」という。）に出向いて相談し、指導された通りのことを行ったのに、申請の期限経過を理由に減免申請を受付けてもらえなかったのは納得いかないという趣旨のもので、併せて申立人が市民税減免の要件を満たしているかどうかについても調査してほしいというものです。

そこで、第 1 に、申立人には市民税について減免の要件があったのかどうかについて、第 2 に、申立人の相談に対する税務課の対応や説明に不備はなかったのかどうかについて検討します。

1 申立人に市民税減免の要件があるか

（1）熊本市税条例等の規定

熊本市税条例（以下「条例」という。）第 33 条は、「市民税の減免」について「失業等により前年に比し所得が著しく減少したため、市民税の納付が困難と認められる者」

については、市民税を減免することができる」と規定しています。これを受けて、熊本市税条例施行規則（以下「規則」という。）第4条第8号には、前年中の合計所得金額の10分の5以下に減少すると認められ、かつ、前年中の合計所得金額が600万円以下である者に対しては、次の区分により軽減し、又は免除となっています。但し、個人市民税の減免に関する要綱（以下「要綱」という。）第15条第2項第5号により、「自己都合により退職した者」は該当しません。

前年に対する当該年の合計所得金額の程度 前年中の合計所得金額	軽減又は免除の割合	
	10分の3以上10分の5以下のとき	10分の3未満のとき
200万円以下	2分の1	全額
400万円以下	3分の1	2分の1
600万円以下	5分の1	3分の1

（1） 申立人の場合

申立人の退職については、市民税減免の適用がある「正当な理由のある自己都合」による退職ということで検討します。申立人の平成24年の合計所得金額は約〇万円で、上記一覧表の200万円を超え400万円以下の場合に該当しますから、同25年の合計所得金額が前年の合計所得金額の10分の3未満であれば2分の1が、10分の3以上10分の5以下であれば3分の1が軽減されます。しかしながら、合計所得金額が前年のその10分の5を超える場合には軽減されません。

調査の結果によりますと、申立人の平成25年1月から3月までの給与収入と同年中の傷病手当合計から導き出される合計所得金額は約〇万円で、平成24年中の給与収入から導き出される合計所得金額の10分の5以上になりますので、市民税減免の対象にはならないことになります。

そうしますと、申立人が税務課から適正な説明を受けて期限内に手続きを行ったとしても、市民税の減免が認められることはなかったものと考えられます。

2 申立人の相談に対する市の対応の是非について

（1） 事実関係

申立人は、税務課において、①平成25年4月〇日頃、市民税免除について相談したが、離職票が「自己都合退職」となっていたことから、「減免はできず分割納付しか受け付けない」旨言われた、②同25年5月中旬頃、ハローワークで「正当な理由のある自己都合」になると言われたことを話すと、「減免はできるが、離職コードが33又は34と記載された雇用保険受給資格者証（以下「資格者証」という。）の提出が必

要である」旨言われ、資格者証を受け取るのは平成 26 年 7 月である旨説明すると、「それでも大丈夫だ」と言われた、③同 25 年 9 月下旬か 10 月初旬ころにも②と同じ回答を得た、④傷病手当の受給期間が終了して失業保険の受給が開始され、離職コード 33 の記載された資格者証が交付されたので、平成 26 年 7 月〇日、税務課に提出して市民税の減免について相談したところ、「1 月までに来てもらわなければ意味が無い」、「減免はできない。」と言われたと主張します。

これに対して、市からの回答では、①ないし③については、税務課にはいずれについても相談を受けた記録がないことから、どのような相談を受け、どのように説明したかの事実関係は不明であるとなっています。市において確認が取れたのは、申立人は、「平成 25 年 5 月〇日に来庁され納税課で市民税の分割納付について相談された」、「平成 25 年 6 月分の市民税を納付している」、「同年 11 月〇日に電話で納税課に分割納付申請をされた」、「平成 26 年 7 月〇日に当課で失業に伴う個人市民税の減免の申請の申し出をされた」というもので、平成 26 年 7 月〇日の件については申立人の④の主張におおむね沿うものですが、その他の事実関係については申立人の主張とは必ずしも対応していません。

(1) 減免の相談を受けた場合の市の一般的対応

「市からの回答」によると、減免申請の相談があった場合、条例、規則、要綱等に基づき納期限前 7 日までに必要事項を記載した申請書を提出するよう説明するが、必要書類がそろわない場合であっても申請書だけは提出してもらうとのことです。しかしながら、これは一般的な対応の説明であり、申立人にそのように伝えたというものではありません。

申立人は、「個人市民税の減免申請をご提出された方へ」という書面を入手していますので、いずれかの時点で税務課に減税の相談に行ったことは間違いないと思います。しかしながら、いつ行ったか、その際どのような説明がなされたかについては客観的な資料がありません。申立人は「減免申請に必要な提出書類等」と題する書面を所持しており、それには「離職者コードが 33 又は 34 であれば軽減制度が適用される」「資格証明書を持参の上手続きを」などと手書きの記載があり、これを市民税の減免の相談の際に受け取った旨主張しますが、これは国民年金課で配布される「国民健康保険料軽減」の資料であり、税務課における市民税減免の資料ではないので、申立人の主張を裏付けることにはなりません。

申立人の主張は、市民税減免の相談の際の説明と国民健康保険料軽減の相談の際の説明を混同している可能性があります。国民健康保険料の軽減手続であれば、資格証明書を持参して、平成 26 年 7 月までに手続きを行えばよいことになっていますので、申立人が受けた説明は妥当だと思います。

「市からの回答」では、市民税は平成 25 年の第 4 期の最終の納期限は平成 26 年 1

月末日ですから、減免申請は遅くともその 7 日前までに行う必要がありますので、税務課が、同 26 年 7 月でよいという説明をすることは想定し難いそうです。申立人は、同 25 年 6 月〇日に 25 年度第 1 期の市民税・県民税を全額納税していますが、市の回答にあるように、要綱第 8 条では、減免が認められても、すでに納付した分の税金は還付されないこととされていますから、申立人が、その主張のとおり同年 5 月中旬に市民税の減免の相談に行き、税務課で説明を受けたのであれば、第 1 期の市民税を全額納付したのはなぜなのか疑問が残ります。

(2) 市の対応の是非

①ないし③について、市からの回答は「記録が無く、確認することができません」との主張になっています。一方、申立人の主張には具体的事実の記載がありますが、申立人の記憶には市民税の減免手続の相談と国民健康保険料の軽減手続の相談との混同の可能性がありますので、その主張をそのまま事実として認定することもできません。したがって大変残念で遺憾なことです。市職員がどのような対応や説明をしたのか不明でありますから、不備があったともなかったとも判断することができません。ただ、市の対応や説明に不備があったとしても、本件においてはその不備のために申立人の市民税減免が認められなかったというものではないことに留意する必要があります。

なお、税務課においては、今後は、「窓口、電話など失業等を理由とする減免の事前相談については、日時、受付者名、内容を記載した記録票を作成することとし」たそうです。

④については、不明なところもありますが、申立人が税務課に市民税等の減免の相談に来たこと、納付期限が 1 月 31 日であったことから、「1 月までに来てもらわなければ意味がない」旨の対応をして、納付期限の経過を理由に申請を受け付けなかったことは有り得るということです。なお、申立人の主張のとおり事実が認められると思います。

減免の申請時期については、条例第 33 条第 2 項に「市民税の減免を受けようとする者は、納期限前 7 日までに、・・申請書に減免を受けようとする事由を証明する書類を添付して市長に提出しなければならない。ただし、市長が特に認める場合は、この限りでない。」とあります。納期限前 7 日までが原則ですので、納期限が過ぎていることを理由に減免の申請を受け付けなかった税務課の窓口の対応は間違いとは言えません。しかしながら、もし申立人の主張する通り、税務課の教示・指導に従った結果、申告期限を渡過してしまったというのが事実であれば、「ただし書き」の例外の場合に該当するかどうかを検討する余地があったように思います。

申立人の立場からすれば、思い違いはあるにしても、市民税等の減免の要件があり、市の指導に沿って申請に来ていると思っており、そのことは申立人の窓口での説明に

よっても理解することができたはずで、そういう申立人に対して、従前のいきさつや減免要件の有無についてはまったく検討しないで、申請期限の渡過という手続上の理由だけで申請を受け付けないとしたら納得できないと思うのは無理なことだと思います。申立人の説明をよく聞いて、ただちに回答ができないのであれば、調査の上で後日回答することとし、減免の要件の有無を含め、もう少し丁寧に説明していたら、申立人の不満はより少なくなっていたのではないかと思います。申立人にも思い違いがあることを考慮すれば、市の対応が不備であったとまでは言えないかも知れませんが、市民の求めるものが何であるかを考え、そのニーズに応える行政を心がけていただくようにお願いします。

前述の通り、申立人の場合は、市民税の減免の要件を満たしておらず、市の説明不足又は説明不十分によって減免ができなくなったというものではありませんので、市に対して、謝罪や何らかの対応を求めることは困難であると考えます。

(3) 市民税の課税ミスに関する対応

【苦情申立ての趣旨】

- 1 私は、平成 25 年 2 月に託麻市民センターで市・県民税の申告をしたところ、同年 9 月になってその金額が間違っていたとの訂正通知が来た。その内容は、私が扶養なしと申告したにもかかわらず、配偶者 1 名扶養ありとして市・県民税を計算していたことが判明したため、再計算した結果、納税額が増額されたというもの（以下「課税ミス」という。）である。

そこで、私は、平成 26 年 2 月〇日、市役所本庁舎で、東税務課長、係長、中央税務課長に会って、「なぜ課税ミスにつきヒューマンエラーを起こしたのか、二重三重にチェックしていれば防げたミスではないのか、内容をきちんと確認することなく決裁を出したからミスを防げなかったのではないのか」など、本件の課税ミスが発生した原因について説明を求めた。また、課税ミスが発覚してから訂正通知が届くまで約 7 ヶ月もかかった理由についても質問した。

ところが、私の質問に対する回答は、いずれも言い訳ばかりであり納得のいくものではなかった。具体的には、「申告期限経過後に申告した人の分まで一緒に処理したことによってミスが出たものであり、人手が足りず、職員の中には 10 段階で言うとレベル 1 の職員もいればレベル 3 やレベル 5 といった職員もおおり職員の能力にばらつきがあり、残業時間が少なく、電算システムを最適化してヒューマンエラーを起こさないようなシステムを導入するつもりである」などという回答だった。

- 2 その後、私は、同年 3 月〇日、市役所本庁舎で、再び東税務課長、係長ら 6 名ほどの市職員に会って、再び上記のような課税ミスの原因などについて説明を求めた。また、「再発防止策」のうちのひとつとして、東税務課長、係長が市長の前でミスを認めて給料を

返納するように言った。

ところが、これらの質問に対する回答についても、言い訳ばかりをされ納得のいくものではなかった。具体的には、課税ミスが発生した原因については、上記のような回答が繰り返されただけであり、電算システムの導入については、係長が電算システム担当と思われる職員3名ほどに対して電算システムを導入するよう直接伝えたところ、「本年度は導入する予算がないので、来年度に導入します」という回答であり、市長の前でミスを認めて給料を返納するよう言ったことについては、「私たちは直接市長に会うことはできない」という回答だった。

3 さらにその後、同日付で課税ミスについての再度の謝罪と再発防止策について周知徹底を図る旨の通知が来た。ところが、再発防止策の内容として、担当職員が市長の前でミスを認めて給料を返納する旨明記するように言ったのに、これが明記されていなかった。

4 また、同年4月〇日、東税務課長から電話が来たが、課税ミスについては懲戒処分の対象とはならないと説明するだけであった。

5 二重三重にチェックしていれば課税ミスは生じなかったはずであり、自浄作用（率先垂範）が働いていないのではないか。本件の課税ミスが発生した原因や、課税ミスが発覚してから訂正通知が届くまでに時間がかかった理由について、いずれも納得のいく説明がなかったので、きちんと納得のいく説明をしてほしい。

また、電算システムの導入についても納得のいく説明をしてほしいし、来年度に導入するのであれば、そのロードマップをきちんと私に示してほしい。再発防止策の内容についても、これまでの説明や上記通知では責任の所在がどうなっているのか分からない。仕事をして給料を貰う以上は責任感を持って仕事をすべきではないのか。この点についても、きちんと納得のいく説明をしてほしい。

【市からの回答】

1 当初課税におけるミスについて

(1) 当初課税における課税資料確認の流れについて

当初課税において内容の確認を行う課税資料としては、給与支払報告書や公的年金等支払報告書、確定申告書、市県民税申告書などがあり、給与支払報告書や公的年金等支払報告書は「給報グループ」、確定申告書や市県民税申告書は「申告書グループ」に分類されます。

課税資料の内容を確認する流れとしては、まず、各課税資料は氏名や住所の記載によってコンピュータが自動的に個人を特定しますが、コンピュータによる特定ができ

なかった場合、職員が特定作業を行う必要があります。この手続きを「マッチングエラー」といいます。また、各課税資料には、控除の内訳の合計金額と所得控除合計欄の金額の不一致など、論理的な矛盾が含まれている場合があります。このような場合にも職員が矛盾の内容を確認、修正する必要があります。この手続きを「論理エラー」といいます。「マッチングエラー」と「論理エラー」は、各課税資料単体について内容を確認する作業であるため、両者を併せて「単体エラー」といい、当初課税手続きはまず「単体エラー」の処理から始まります。次に、給報グループの各課税資料に示された複数のデータを合算する「給々合算」及び申告書グループの各課税資料に示された複数のデータを合算する「申々合算」を行います。「給々合算」では、コンピュータが同一人の給与支払報告書等であると判断したものが自動的に合算されますが、それが本当に同一人の給与支払報告書等であるか、合算された複数の給与支払報告書等は本当に合算してよいものかについては、職員が手作業で確認しなければなりません。

「申々合算」においては、1人の人に申告書が複数あった場合に、申告書データとして1本化する作業を行います。合算という名前がついていますが、データを足し合わせる事例は少なく、多くの場合は複数の申告書から正しい申告書を選択する作業になります。この作業も、職員が手作業で行う必要があります。最後に、給報グループの合算結果と申告書グループの合算結果の間に矛盾が無いかを確認する「申給合算」を行います。ここでも、矛盾の内容の確認や修正は職員が手作業で行い、この「申給合算」の結果が市県民税額として当初の納税通知書に反映されます。

(2) 申立人の当初課税における課税ミスについて

申立人の平成 25 年度市県民税当初課税については、妻が配偶者控除に入った公的年金等支払報告書と平成 25 年 2 月〇日に申立人から提出された妻を配偶者控除から外した市県民税申告書という二種類の課税資料が熊本市に届いています。これは、申立人の公的年金等支払報告書には配偶者控除が入っていた一方で、娘の給与支払報告書にも母を扶養控除に入れてあり、結果として1人に対して控除が重複していた状況があったため、申立人が市県民税申告により、配偶者控除を外されていたものです。そのため、申立人の平成 25 年度市県民税当初課税については、申給合算の過程において、申立人が提出している市県民税申告書の扶養内容を優先的に採用しなければいけないところ、誤って公的年金等支払報告書の扶養内容を採用したことにより、誤った課税を行ったものです。担当者が誤って公的年金等支払報告書の扶養内容を採用した原因は、目視での確認ミスである可能性が高いと思われます。

以上の通り、申立人の当初課税において課税計算を誤ったことは事実であり、このことについては深くお詫びいたします。

(3) 課税ミスが発生した原因について

課税ミスが生じた原因として、申立人は、二重三重のチェックがなされていないからではないかと指摘しておられますが、当初課税においては限られた職員数、限られた処理日数で膨大な数の課税資料を確認する必要があることから、再チェック、再々チェックを行うことは現実的に極めて困難な状況にありました。

具体的には、平成 25 年度課税においては、給報グループの課税資料は全体で 726,316 件あり、このうち単体エラーを確認する必要が生じたものが 90,366 件、給々合算で合算の是非等を確認する必要が生じたものが 45,031 件ありました。申告書グループの課税資料は全体で 145,476 件あり、このうち単体エラーを確認する必要が生じたものは 108,516 件、申々合算で正しい申告書を選択する必要等を生じたものは 3,886 件ありました。そして、申立人の当初課税についてミスが生じた申給合算においては、給報グループと申告書グループ間の矛盾を確認する必要等を生じたものが 70,064 件ありました。これらの手続きは全て 1 月中旬から 4 月下旬までの間に行われるものであり、各種課税資料の提出期限や納税通知書発送時期等との関係で、作業期間を伸ばすことはできません。したがって、熊本市全体の市民税実務担当職員 38 名で、約 3 ヶ月の間に、上記の作業を全て行う必要があります。申立人の当初課税にミスが生じた申給合算については、4 月〇日から 4 月〇日の 7 日間で 70,064 件の処理を完了しなければならず、限られた職員数、限られた期間の中で連日深夜まで作業を行っても、比較的経験の浅い職員の処理を担当係長がチェックすることが精一杯で、全ての案件について二重三重のチェックを行うことは困難でした。

(4) 改善策について

当初課税の現状は以上の通りであり、二重三重のチェックを行うことは困難ですが、市県民税は「賦課課税」であり、当初課税時に正しい賦課を行うことは当然のことであるため、これまでも、研修等を通して税務職員として意識と知識の向上を図るとともに、誤りを発見した場合には、同じ過ちを繰り返さないように、直ちに所属職員全員にその内容を周知し、再発防止につとめてきました。それに加え、今後は、申立人に提示しました次の 4 つの再発防止策に取り組んでまいります。なお、このうち、①②③については、東税務課において平成 26 年度当初課税から、既に実施しております。

- ① 作業開始時に各所属においてマニュアル等を用いて作業手順の確認を行い、誤りがちな部分について全員に注意喚起を行う。
- ② チェック体制強化のため、納税通知書発送前までに担当職員相互での確認作業を行うとともに各税務関係課での情報共有化を図る。
- ③ 担当課長及び担当係長にあつては、担当職員の作業状況のチェックはもとより、過去にミスが起こった箇所についての重点的なチェックを行う。
- ④ 今後の電算システムの最適化にあつては、ヒューマンエラーを起こさないようなシステム導入に努める。

なお、電算システムについて補足しますと、平成 26 年 2 月〇日、申立人と東税務課長以下で面会した際、電算システム及び市県民税課税の全体的な統括事務を所管している課税管理課の職員が同席し、「電算システムの最適化については現在検討しているところであり、平成 30 年を目途に新たなシステムを導入する予定である。」旨を申立人に説明しています。

2 ミスの発覚から訂正通知送付までの期間について

課税ミスが発覚してから訂正通知を送付するまでの期間につきましては、申立人は発覚から通知まで 7 ヶ月を要したと認識していらっしゃるようですが、今回のミスは平成 25 年 8 月〇日に行われた扶養調査（納税通知書発送後に行うもの）において発覚し、直ちに税額を再計算し、8 月〇日のデータ吸い上げ及び税額変更通知書の出力を待って、9 月〇日にお詫びの文書を添えて税額変更通知書を発送したものです。

3 責任の所在と責任の取り方について

今回、当初課税において誤った課税計算を行い、申立人にご迷惑をおかけしたことにしましては、東税務課の組織としての対応によるものであり、業務運営の責任者において、強く責任を自覚し、深く反省する次第です。また、その責任の取り方としましては、職員の給与の返納という申立人のご要請のあった方法ではなく、今後同じようなミスを起こさないよう、再発防止策を真剣に考え、適正に課税を行うべく職員の意識や知識を高めるとともに、職員一丸となって改善策を確実に実施しながら、再発防止に努めることによって、責任を果たしてまいりたいと考えております。

【オンブズマンの判断】

1 課税ミスの発生過程と発見過程について

(1) どのような課税ミスが発生したのか。

申立人への平成 25 年度の市県民税の当初課税において、配偶者控除の有無の取り間違いという課税ミスが発生しました。

その課税ミスの原因を調査したところ、申立人に関する課税資料は、「公的年金等支払報告書」（日本年金機構と国家公務員共済組合連合会の二つ）（以下「支払報告書」という。）と「市民税・県民税申告書」（以下「申告書」という。）の二種類ありました。当初課税の最終段階において申告書と二つの支払報告書を合算する過程において、扶養については本人が提出した申告書を優先しなければならないのに、支払報告書のほうを採用してしまったのでした。具体的には、申立人は申告書では扶養者なしと申告しておられましたが、支払報告書のひとつに控除対象配偶者の「有」に〇が付いていたために、配偶者控除ありとして申立人の市県民税の計算が行われるというミスが発生し、それが内部チェックされないまま、そのような内容の納税通知書が平成 25 年 6

月〇日に申立人に発送されたのでした。

担当課は、その後、7月〇日に出力された「扶養否認リスト」で課税内容の確認作業を進めていくなかで、8月〇日に申立人の当初課税額に誤りがあることに気づき、お詫びの文書を同封して9月〇日に税額変更通知書を発送しています。扶養者なしで正しく再計算された結果、申立人の納税額が1年間で〇円から〇円へと〇円増額することになりました。

(2) 課税業務の流れのなかにおける課税ミスの発生と発見と訂正

課税ミスが発見されたのは、扶養に関する事後調査の過程においてでした。課税ミスの発見は8月〇日で、担当課名でのお詫び文と税額変更通知書が申立人に発送されたのが9月〇日ですから、課税ミスの発見から訂正通知までに約1ヶ月が経過しています。6月はじめの当初課税額の通知から訂正通知までに約3ヶ月が経過しています。

申立人は、課税ミスの発覚から訂正通知までに約7ヶ月かかった理由を問うておられますが、おそらく、申立人が7ヶ月と言われているのは、申告書を提出された2月から、税額変更通知書が届いた9月はじめまでの期間のことだろうと推測されます。

この7ヶ月間のことを明らかにするには、担当課の課税業務の流れを追う必要があります。というのも、市の側からすれば、今回の申立て事案も、担当課の課税業務の大きな流れのなかで位置づけられる必要があるからです。

市の資料によれば、1月上旬から3月15日までが市民税・県民税の申告書等の受付期間とされていますが、申立人は2月〇日に申告書を提出しておられます。1月中旬からは、順次、納税義務者ごとに課税資料の入力と合算が行われます。給報系の複数データと申告書系の複数データを一本化する作業です。

平成25年度についてみると、収受件数726,316件の給報系の単体エラー確認作業が1月中旬から3月上旬までに行われ、これを受けた給々合算が3月〇日から〇日まで行われています。

収受件数145,476件の申告書系の単体エラー確認作業が2月上旬から4月上旬までに行われ、申々合算は4月〇日から〇日に行われ、これを受けて申給合算が4月〇日から〇日に行われています。

なお、給々合算とは、給報グループの複数のデータを、個人コードをキーに名寄せを行い、電算的にその内容を合算処理しその合算内容を職員が確認する作業のことです。申々合算とは一人の人に申告書が2枚以上あった場合にこれらを一本化することですが、この場合には合算といっても実際にはデータを足し合わせる事例は少なく、多くの場合は、複数の申告書から正しい申告書を選択する業務になる、ということです。

申給合算とは、給々合算結果と申々合算結果の各データを自動合算させ、合算結果を出力して職員が確認及び修正を行うことです。両グループのデータをもつ人が合算

対象ですが、このときには原則として申告書優先とされています。

オンライン入力作業が5月中に実施され、6月〇日に普通徴収納税通知書が発送されています。この通知書についての問い合わせへの対応が6月下旬まで続き、「扶養否認リスト」の処理が7月上旬から10月下旬に行われています。申立人の扶養をめぐる課税ミスが発見されたのは、この「扶養否認リスト」の点検過程においてです。申立人に対する税額変更通知は9月〇日に発送されていますから、税務行政としてみれば、当初課税額を6月に通知して2ヶ月後の8月初旬には課税ミスが発見され、その約1ヶ月後には変更通知書が発送されていますから、事後チェックの結果通知である税額変更通知は比較的早くなされているように思います。

2 課税ミスの原因について

ミスを発生させた当事者がミスの原因を説明すれば、その説明はどうしても言い訳に聞こえてしまいがちです。責任感を持って仕事をすべきであるという主張は、ミスが発生すれば、その原因が何であれ、それだけで、責任感を持って仕事をしていなかった証拠だという批判につながるのが常です。

申立人も、二重三重にチェックしたら課税ミスは防げたはずなのに、どうして二重三重のチェックをしなかったのかと問うておられます。ここでは、課税ミスの責任を問う前に、課税ミスの原因について検討することにします。

(1) 課税ミスの直接の原因

市は、当初課税額の通知書を発送する前に、十分なチェック機能が働かなかったことがミスの原因である、と認識しています。市としてはこのように言わざるを得ないと思いますが、担当課の業務遂行の実態を調査したところ、十分なチェック機能を働かせることができる人員体制になっているとはとても言えない実態であることがわかりました。市の説明によれば、市民税実務担当職員は38名で、そのうち東区担当は7名ということです。

1月中旬から5月までの市民税実務担当職員のいわば季節労働的な業務の実態をみると、標準的な能力を備えた職員が、責任感をもって残業も含む長時間の業務を遂行しなければ到底対処しきれないほどの事務量を短期間にこなしていることがわかります。市民税実務担当職員は、細心の注意を払いながら短期間に膨大な事務量を現にこなしているのですから、それらの職員に職務専念義務違反があったから課税ミスが生じた、とは到底言えないように思います。

人間が作業する以上、複雑な作業であればあるほど、長時間緊張を強いられれば強いられるほど、人為的なミスは発生します。ミスが発生したら取り返しがつかないような作業であっても、現実にはミスは発生しています。

ミスをしてはならないと各人が心がけていても、ミスはあってはならないといくら外

部から注意を喚起しても、それだけではミスがなくなるわけではないと言わざるを得ません。それゆえに、課税ミスを予防するためには、責任感の強化と注意喚起に加えて、人的なチェックの仕組みがどうしても必要です。その仕組みが十分に働かなかったことがミスの原因という市の回答は、そのまま受け取るほかにないように思います。この説明は申立人の言われるような言い訳とは違うように思います。

(2) 課税ミスの基底的原因―二重チェック体制の困難さ―

現在の業務の実態を見ると、ミスを予防するために不可欠とも言えるべき二重チェックの体制を、最も必要な時期に組むだけの職員は配置されていないと言わざるを得ません。現在の職員数では、課税ミスを予防するために必要な時期に二重チェックの体制を組むことは著しく困難であるというよりも、ほとんど不可能であると言わざるを得ません。

したがって、課税ミスを防ぐことができなかった最も基底的原因は、1月中旬から5月にかけて膨大な件数を処理する業務量に適切に対応し得る体制が組めないこと、端的に言えば、その時期に業務に従事する市民税実務担当職員が少ないこと、にあると言えるように思います。

しかし担当課は、職員数が少なくても、それだけの人数で工夫しながら、6月初旬に市民ごとに発送できるように当初課税額を算出しなければなりません。そのためには、まずは、担当課は、納税義務者ひとりひとりについて当初課税額を確定させるために、個人ごとの各種のデータの合算作業に職員の業務を集中させることになります。そのうえで、当初課税額の通知の発送までに、現在の人員で可能な限りのチェック作業が重ねられることになるものと思います。

課税ミスをなくすためには、十分な事前チェックが必要であるのは言うまでもありませんが、1月中旬から5月にかけて事前チェックのために割り当てられ得る職員数と業務量には限りがありますから、事前にできないチェックは、6月の当初課税の通知後の7月以降に実施される事後調査に委ねざるを得ないことになります。この点を申立人にもご理解いただきたいと思います。

3 課税ミスに対する市の責任の取り方について

(1) 課税ミスに対する職員個人の責任の取り方について

責任感を持って仕事をすべきであるという立場から、申立人は、市の職員が課税ミスに対してどのように責任を取るのかに注目しておられます。申立人は、課長と係長の責任を追及しておられますから、配偶者控除の有無を最初に間違った職員個人の責任ではなく、その間違いをチェックできなかった組織の責任を追及しておられるものと思います。

課税ミスが発生すれば、担当課の職員は公正な課税のために、課税ミスの対象にな

った方に対して、できるだけ速やかに課税の誤りをお詫びして税額変更通知書を届ける必要があります。そして、誤った当初課税額と訂正後の正しい課税額との差額を増額ないし減額して納税していただくように通知する必要があります。

それでは職員個人は課税ミスに対してどのように責任を負うのが問題になります。すでにみたように、担当課の課税業務は1月中旬から5月にかけての季節的な過剰労働を余儀なくされているのが実態だとしますと、担当課の職員はひたすら基準とマニュアルに従って、この期間に残業を重ねながら、責任感を持って仕事をしているのは疑いないと思います。というのも、責任感をもって熱心に業務を遂行しなければ、短期間に大変な事務量をこなすことは到底できないからです。課税ミスの責任は、もはや職員個人の責任感によって対応しうる問題ではないと言わざるを得ません。課税ミスが生じた場合に、管理責任をもつ課長と係長という職員個人に組織責任をすべて負わせるのがよいのかと言えば、それも妥当ではないと言わざるを得ません。課税ミスが起きるたびに、課長と係長は、課税ミスの再発防止のために課の職員に対して注意喚起をしていることがうかがわれますが、再発防止のために重要なのは、限られた職員で構成された組織としてどのように課税ミスをチェックする体制を組むかです。

なお、正しい課税がなされていることが前提ですが、課税内容には間違いもありますので、申告者の側から不服を申し立てる制度が設けられています。納税申告者は、各自の申告内容を「市民税・県民税納税通知書」に添付された「課税明細書」の内容と照合することができます。課税内容に不服があれば、納税通知書を受け取った日の翌日から起算して60日以内に市長に対して異議申立てできることが、納税通知書の裏面に記載されています。「課税明細書」では配偶者控除等についてもチェックすることができます。

(2) 課税ミスに対する責任の取り方としての「給料の返納」について

申立人に対しては、すでに、平成26年3月〇日付けで、市長名で課税ミスに対する謝罪文が申立人に届いています。市長の公印が押された謝罪と再発防止策の確約にはそれだけの重みがあると受け止めるのが一般的であろうと思います。

申立人は、今回の課税ミスに対して、担当課の課長と係長が市長の前で課税ミス認めて給与の返納を申し出るように要求しておられます。市が提示した再発防止策に対しても、給与の返納を追加するように求めておられます。このことは、申立人が課税ミスを組織の責任者への懲戒処分に値すると考えておられるものと思います。

申立人は、課税ミスによってどのような個人的な不利益を受けられたのか、その不利益に見合う担当課の責任の取り方はどのようなものなのかがあらためて問われます。いわゆる不利益に対する責任の相当性という問題です。申立人のケースでは、担当課によるお詫びに加えて、市長名によるお詫びと再発防止策が提示されています。申立人の責任追及に対して市の組織として十分に応えたものと思います。言い換えれば、

課長と係長に責任をとって給与を返納するように求めることは、課税ミスに対する課長と係長の道義的責任を過剰に迫及するものであると言わざるを得ません。

すでにみたように、限られた職員が季節的に大量の課税業務に携わる以上、どんなに努力しても課税ミスの発生は避けられません。しかも、現在の業務の実態をみると、課税業務の内容について二重にチェックする体制を組むだけの職員が配置されていません。そうであれば、課税ミスの発生は、まずは良し悪しの問題というよりも業務体制の問題であると受止める必要があります。

確かに、組織的には課長と係長に管理者としての責任がありますが、組織としての当初課税のひとつひとつのミスに対して、課長と係長に対して給与の返納等の個人的責任を取らせることは、組織としての課税業務を充実させることにつながるとは思えません。

課税ミスが発生した以上は、それが訂正されなければ、市県民税の正しい課税がなされなかったことになり、住民全体に対する課税の公平性が損なわれてしまいます。今回のように扶養に関する課税ミスが訂正されたことによって、同じ扶養条件にある他の住民と同様の公平な課税が実現したことになります。このことには、申立人にもご異論はないだろうと思います。

課税ミスの対象者にとっては、税額変更通知によって、税額が当初課税額よりも増額されたり減額されたりすることによって予期しない不利益が生じるのは確かです。その不利益を与えたことに対しては、担当課は組織としてお詫びをしなければなりません。申立人に対しては、さらに市長名のお詫びと再発防止策が約束されています。

なお、担当課は、申立人に回答するために、課税ミスに対する懲戒処分があり得るかどうかを人事課に問い合わせています。その結果、人事課は、課税ミスは、事務処理の懈怠に当たらないこと、故意ではないことから、懲戒処分に当たらないと判断していることがうかがわれます。

課税ミスが発生したことは、直接申立人に個人的不利益を与えただけでなく、課税業務に対する申立人の信頼を傷つけたことも考えられます。このような信頼を傷つけられたことが、職員に対する申立人の厳しい責任迫及の理由であることも考えられます。

市の課税業務への信頼を取り戻すためにも、課税ミスに対する速やかなお詫びと訂正によって公平・公正な課税が回復されること、および、担当課が課税ミスの再発防止に努めることが最も重要なことだと思います。

4 課税ミスの再発防止策について

「再発防止策を真剣に考えるのが責任」という市の回答にあるように、市は、申立人に対して、平成26年3月〇日付けで、あらためて市長名の文書でお詫びと再発防止策を示しています。課税ミスによって失われた信頼を回復するためには、課税ミスを防ぐ組

織としての再発防止策が最も重要になりますので、最後に、市がどのような再発防止策を提示しているのかを検討することになります。

(1) 市が約束した四つの再発防止策について 市は概略つぎの四つの再発防止策を提示しています。

- (a) 当初課税で最も重要な合算作業における作業手順の確認と誤りやすい部分への全員の注意喚起
- (b) チェック体制の強化のために、納税通知書発送前までの担当職員の相互確認作業と各税務関係課での情報共有化
- (c) 課長と係長による、担当職員の作業状況のチェック、および過去にミスが起こった箇所の重点的チェック
- (d) ヒューマンエラーを起こさないような電算システムの導入に努めること、の四つです。

いずれも重要な再発防止策であることは疑いありません。チェック体制の強化とは言われても、二重チェック体制を整備するとまでは提言されていないのは、それが事実上無理であるという判断によるのではないかと推測されます。

ここであらためて課税業務遂行の流れを想起すれば、現在の職員体制の下でこれらの再発防止策を実行しようとするれば、それだけでも職員には相当に厳しい業務遂行が要請されるものと思います。

具体的には、担当課でできるかぎりの改善策として、可能な限り申給合算結果の再チェックを入力作業と平行して行うこととした、ということです。実際に平成 26 年度当初課税から、申給合算処理終了後から 5 月のオンライン入力締め切りまでの間にも、課税資料の入力と平行して、申給合算結果の可能な限りの再チェックを行った、ということです。

このように、申立人の問題提起を受けて、担当課も、相当に努力をしていることがうかがわれます。(a) (b) (c)を見れば、担当課として精一杯の努力を示していることはわかります。(d)の実現により(a) (b) (c)の業務負担を軽減することが期待できるのももちろんです。しかし、これらの再発防止策をより効果的に実施するには、さらに何かが必要であるように思います。

(2) 市の再発防止策をより実効的なものにするために

市が提示している再発防止策をより実効的なものにするために、市には、さらにつぎの三つの改善策について検討してほしいと思います。

① 課税ミスの二重チェックを可能にするための人的体制の整備

課税ミスを予防するためには課税業務を二重にチェックする体制を作ることが不可欠ではないかと思います。市の再発防止策では職員を増やすことは予定されていませんが、担当課だけで増員を考えることは無理なのはよくわかります。

今のままでは課税ミスを二重にチェックする業務体制を組むことができないとすれば、季節的に繁忙な1月中旬から5月までの間、他に人的支援を求めることを検討してほしいと思います。

正規の職員（東区担当7名）に加えて、課税計算に習熟した職員の臨時的な支援を受けるか、課税業務を経験したことのある元職員を短期的に雇うことを検討する余地はあるのではないかと思います。課税業務を経験したことのない嘱託職員を短期的に雇用しても、課税業務が効率的に遂行されるとはかぎらないかもしれません。当初課税業務を経験したことのある現職の職員の場合には現在配属されている課での業務に影響が出ないようにすることが難しいとすれば、かつて課税業務を経験したことのある元職員に短期的な支援を求めることが現実的かもしれません。

当初課税内容の二重チェックを可能にする体制を整備するために、人的支援を求めることを検討してほしいと思います。

② 人為的な課税ミスを予防できるような電算システムの導入

現在の電算システムは導入後かなりの期間を経過しているので、平成30年を目途に新たなシステムが導入される予定となっています。そして、その際には、ヒューマンエラーを極力抑えるような電算システムの導入に努めることが、再発防止策のひとつとして申立人に約束されています。申立人は、電算システムの導入についても、来年度に導入するのであれば、そのロードマップをきちんと示してほしいと求めています。電算システムの導入を所管する課税管理課によれば、新たなシステムの導入は平成30年を目途に計画されているとのことですから、それまでは現在のシステムをもとに、課税ミスを予防する努力がなされることになります。

電算システムの最適化については、現在検討しているということですから、その検討結果に期待したいと思います。人為的なミスを少なくする電算システムが導入されるならば、ミスをチェックするための職員の業務負担は相当に軽減されるものと期待できます。

平成30年度の新しい電算システムの導入に向けて、人為的なミスを最小化し得るシステムの開発に期待したいと思います。

③ チェック体制に関する指針とマニュアルの整備

当初課税については詳細な業務マニュアルがありますが、市の説明によれば、課税ミスのチェック体制に関する指針やマニュアルは特に整備されていない、ということです。ミスが発生すれば、その都度注意喚起をしていることがわかりますが、

生じやすい課税ミスを経済的に予防するためには、ミスをチェックするための指針やマニュアルを備えておく必要があります。市の再発防止策でも、起こりやすいミスや過去に起きたミスの事例に着目されていますし、今後は、担当係長が事案を収集し、同じミスを起こさないように重点的にチェックするように改善するということです。ミスの事案集の作成も予定されていますから、実際には指針とマニュアルの整備は容易ではないかと思えます。

課税ミスを防ぐには、合算のとき再チェックをするのが最も効果的だと思いますが、課税ミスが生じた事案または生じようとした事案を収集して、指針として共有すること、ミスを防ぐためのマニュアルとして整備すること、それを資料に研修することは、市が提案している再発防止策をより効果的にするものと思います。

すでに担当課は、平成 26 年度からの改善に取り組んでいるとのことですので、限られた職員で効果的に二重チェックする人的体制を作ることは直ちには困難であるとしても、ミスの生じた事案およびミスの生じやすい事案を整理して、効果的なチェックの仕組みを工夫していけば、ミスを皆無にはできなくても、相当に予防することができるのではないかと期待されます。

申立人には、担当課が課税ミスの再発防止に向けて新たな努力を始めていることをご理解いただきたいと思います。そして、申立人の今回の申立てが、これからも課税ミスの予防体制の強化に活かされていくことを願っています。

（４）介護老人保健施設の指定取消し

【苦情申立ての趣旨】

私は介護予防・体力増進のため、介護老人保健施設 A（以下「A 施設」という。）に通っていた。A 施設のスタッフは、愛想がなく、日頃からその対応に不満を感じていた。

ある日、いつものように送迎車に乗り込んだところ、なぜか送迎車はいつもとは逆方向に向かい始めた。不思議に思っていると、送迎車はガソリンスタンドに立ち寄り、給油し始めた。この間、運転手からは私たちに対して何の断りもなかった。どこかに立ち寄るのであれば、乗車している者に対して、一言説明するのが常識であろう。高齢者である私たちを人としてではなく、まるで物のように扱ったその行為は、人の尊厳を踏みにじるものであり、私は激しく憤りを覚えた。運転手を叱咤しようかとも思ったが、その場は堪えることにした。その後も、A 施設の運営者の対応は納得のいくものではなかった。結局、私は A 施設を退会することにした。

その後、東区福祉課に面談を申し入れ、A 施設のスタッフの対応は愛想がないこと、送迎の際に何の断りもなくガソリンスタンドに立ち寄ったこと、そもそも A 施設というネーミングが不適当であることを伝え、そのような A 施設の指定は取り消すべきである旨主張した。東区福祉課には、指導・取消し等の権限はないとのことであったが、高齢介護福祉課にこのことを伝えると言われた。

その後、本庁高齢介護福祉課の係長から連絡があったが、このことは私と A 施設との問題であり行政としては関与できないと伝えられた。また、課長と話がしたいと伝えたが、課長には電話を取り次ぐことすらできないとのことであった。

おそらく A 施設においては、今回の件に限らず人の尊厳を踏みにじるようなことが起きているのではないかとと思われるが、そのような A 施設の指定は取り消すべきである。また、東区福祉課の課長は、多忙であるにもかかわらず、私が課長補佐と幾度となく面談した内容を十分吟味したうえ、面談の場を設け直接対応してくれたのに対して、本庁高齢介護福祉課の課長は、電話での対応すらしようとはしなかった。そのような本庁高齢介護福祉課の対応には納得がいかない。

【市からの回答】

申立人が通われていたのは、A 施設ではなく、中高年・高齢者向けの運動施設である B 施設です。B 施設は A 施設と同じく C が運営しており、施設の外観も一体となっていますが、A 施設とは異なる施設です。

送迎の際にガソリンスタンドへ無断で立ち寄った、受付スタッフの対応が良くないといった苦情につきましては、一部配慮が足りなかった点はあったとしても、客観的には申立人の権利や利益が不当に侵害されたとは認められなかったため、注意を促す意味で、同運動施設に対して情報提供を行い、当事者間での解決をお願いしました。また、同運動施設からは、申立人宅を訪問し、謝罪を行ったと伺っております。

A 施設の指定を取り消してほしいとのことですが、そもそも、今回の件は、A 施設の対応が問題となったものではありませんし、A 施設という名称につきましても、本市としては、不適当なものとは認識しておりません。したがって、本市としては、A 施設に対して、指定取消しを含めた一切の指導的関与は考えておりません。

また、担当係長が対応にあたり、高齢介護福祉課長が直接対応しなかったことにつきましては、事案の軽重等を勘案のうえ、担当係長が対応することがふさわしいものと判断したものです。ご理解のほどよろしくお願いいたします。

【オンブズマンの判断】

苦情申立ての趣旨とそれに対する市からの回答を踏まえると、論点は二つあります。ひとつは申立人の主張と市の対応の対立点について、もうひとつは、申立人に対する市の対応が妥当かどうか、です。

1 申立人の主張と市の対応の対立点について

(1) A 施設の指定取消しを求めておられる理由について

申立人は、市に対して、A 施設の介護老人保健施設としての指定取消しを求めておられますが、その理由として挙げられているのは、つぎの三つです。

①受付スタッフに愛想がないということ

②送迎バスが乗客に何の説明もなく回り道してガソリンスタンドに立ち寄ったこと

③A 施設という名前が卑猥であること

申立人は、①②を経験したことによって、A 施設の従業員が高齢者を人としてではなく、まるで物のように扱っている、と主張しておられます。とくに②の経験を指して、人権侵害ないし人権蹂躪という表現をされていたところから判断すれば、申立人にとっては、この経験はよほど腹に据えかねたものだったと推測されます。乗客がいることを無視して、何の説明も断りもなくガソリンスタンドに立ち寄った送迎バスの運転者によって、申立人は、人として扱われなかった、物として扱われたと感じられ、さらには人としての尊厳を傷つけられたと感じておられます。

①②③は A 施設が高齢者を人として大切にしない介護老人保健施設であるという実態の象徴的な現われと見られているように思います。

申立てによれば、申立人は A 施設を退会されたうえで、その従業員の対応について東区福祉課に面談を申し入れ、介護老人保健施設としての指定を取り消すように求められたということです。指定取消しを求められたといっても、申立人は、A 施設から介護老人保健施設としての不適切な業務サービスを受けたと主張しておられるわけではありません。

それに対する市の対応がどのようなものであったかを、つぎに見ることにします。

(2) 申立人に対する市の対応について

① 申立人の主張と市からの回答にみられる施設認識のずれ

申立人は A 施設従業員から受けた対応や A 施設の名前を問題にしておられますが、市からの回答によれば、申立人の対応にあたったのは、A 施設の従業員ではなく、同じ建物の 1 階にある B 施設の従業員だったということです。この違いは重要な意味を持ちます。つまり、A 施設は介護保険法上の事業所である介護老人保健施設であるのに対して、運動施設はこれにはあたらないため、行政の指導権限は運動施設には及ばないことになるからです。

A 施設と運動施設は、いずれも C が運営している点では共通ですが、組織としては違うものです。

申立人が、A 施設と運動施設を組織的に区別しておられないのは、実質的には同じだと思っておられるからではないかと推測されます。ただ厳密に言えば、指定取消しを求めておられる理由のうち①と②は運動施設に、③だけが A 施設に関わるものです。

② 市（東区福祉課と高齢介護福祉課）の対応について

東区福祉課は、自分たちには A 施設に対する指導・取消し等の権限はないこと、

その権限のある高齢介護福祉課に申立人の主張を伝える、という対応をしています。

申立人はその高齢介護福祉課に対して二つの苦情内容を申し立てておられます。ひとつは、主査が課長に電話を取り次がなかったことです。申立人は、課長に代わってくれるように要望しても、主査が課長に電話を取り次ぐことすらしなかったことから、申立人は高齢介護福祉課の対応に納得できない、と主張しておられます。もうひとつは、高齢介護福祉課が申立人との面談に応じなかったことです。その理由には、組織的理由と実質的理由が挙げられています。

A 施設は「C が運営する介護老人保健施設ですが、今回申し立てられている運動施設は、介護保険法上の事業所ではないから、指定取消し等の行政処分はできない、というのが市からの回答です。これは行政の権限に関わる組織的な理由です。

もうひとつは実質的理由です。運動施設の対応等に明確な過失があったとは認められないことと、法的に問題がある事案ではないことから、高齢介護福祉課の主査は、基本的に行政はこの件には関与しないので、当事者間での解決をお願いしたいと運動施設の責任者に対して伝えている、ということです。それゆえに、高齢介護福祉課は、申立人に対する運動施設の対応は、申立人と運動施設の従業員との問題であって、行政が関与できる問題ではない、と判断したことになります。

また、面談の場をセッティングするのは公務ではないという理由で、高齢介護福祉課は、申立人との面談を受けないことにしたことがわかります。しかも、今回のような事案を担当するのが主査だから、最後までこの主査が申立人に対して責任を持って対応した、というのが市からの回答です。

申立人に対する今回の A 施設の名前も運動施設の従業員の対応も、介護老人保健施設の指定を取り消す必要があるようなものではないというのが高齢介護福祉課の判断です。それゆえに、課内の協議により、主査が申立人に対応することになったものと推測されます。

2 申立人に対する市の対応は妥当かどうか

A 施設の指定取消しを求めている申立人に対して、市は、組織的理由と実質的理由に基づいて、そのような指定取消しには応じられないと回答しています。

(1) 指定取消しが認められない組織的理由について

申立人が主張しておられる①②は、A 施設に併設されている運動施設の従業員によるものだ、というのが市からの回答です。運動施設は介護老人保健施設ではなく介護保険法上の事業所ではないから、指定取消し等の行政処分はできないという市からの回答は、組織的には、そのとおりであると言わざるを得ません。

高齢介護福祉課によれば、今回申し立てられているのは、申立人と運動施設または運動施設の従業員との間で起きた問題ですから、申立人が申し立てるべき相手方は、

組織的には、その従業員が属する運動施設の責任者ということになります。行政が指導的に関わる問題ではないという市の判断は妥当であると言えます。しかし、このような組織的な理由だけでは申立人は納得されないだろうと思います。むしろ、申立人が重視しておられるのは実質的理由のほうであるのは明らかなからです。

(2) 指定取消しが認められない実質的理由について

申立人が A 施設というよりも正確には運動施設の従業員が自分たち高齢者を、人としてではなく、まるで物のように扱っていると感じられたということは、ひとつの証言として理解することができます。しかし、この証言を支えている三つの理由については、実質的に検討する必要があります。

① 受付スタッフに愛想がないという理由について

受付の女性に愛想がない、笑顔がない、利用者を迎える態度ではないということですが、申立人は、受付の女性からなにか特別に不快な対応をされたわけではないと思います。

受付担当者に求められるのは、人が誰であっても差別なく受付業務を適切かつ親切に行うことです。その担当者に愛想があるかないかに重要な意味をもたせることには疑問があります。受付の女性に愛想がないことは、自分たち利用者＝高齢者がその施設に歓迎されていないことを象徴していると受け止められたことがうかがわれます。

受付担当者が親切に対応してくれないという利用者の不満が運動施設の責任者に届けられるならば、運動施設の責任者はその受付担当者に対して注意を促すものと思います。

② 送迎バスが乗客に何の説明もなくガソリンスタンドに立ち寄ったという理由について

送迎バスの運転者には、乗客である高齢者に一言説明してからガソリンスタンドに立ち寄るという配慮が求められたはずです。何の断りもなく通常のルートを外れて送迎バスを走らせることは、しばしの間とはいえ、送迎バスの利用者に、どこに連れて行かれるのかわからないという不安を与えることになります。人を送迎することは荷物の運搬とは違うという申立人の思いは、理解できないわけではありません。また、送迎バスの給油などは事前に済ませておくのが通常ですから、この日には運転者には何か事情があったのかもしれません。運転者が説明しない限り、乗客はその事情を知ることはできません。申立人は、このときの運転者の態度を通して、人として扱われなかった、物扱いされて人としての尊厳を傷つけられたと感じられたのですから、相当な憤りを感じられたことがうかがわれます。

送迎バスが乗客に何の説明もなくガソリンスタンドに立ち寄ったことだけを捉えて人権問題と言うことは困難なように思われますが、運動施設の責任者から申立人に対して謝罪がなされたということですので、運動施設の今後の改善が期待できるものと思います。

③ A 施設の名前が卑猥であるという理由について

A 施設の名前は〇〇を連想させるから卑猥であると主張しておられますが、このように連想される高齢者は少数ではないかと思えます。A 施設の名前から、△△と思う高齢者も少なくないでしょうが、A 施設という名前を素直に受け容れている高齢者のほうが圧倒的に多いのではないかと推測されます。

少なくとも A 施設という名前は申立人が感じられているような意味で卑猥だから、介護老人保健施設にふさわしくないと判断するのは無理だと思います。

以上①②③の理由を実質的に見てきましたが、それらの理由を関係性のなかで位置づければ、①②の経験による申立人の思いは、従業員が勤務している運動施設の責任者に対してお伝えいただくのが適切であろうと思えます。申立人は、運動施設の従業員の対応に憤りを覚えておられるのですから、申立人と運動施設の組織的な責任者との間で解決すべき問題だと考えるのが妥当であろうと思えます。そのような立場から市が対応したことには十分な理由があると言わざるを得ません。A 施設の名前への不快感も、A 施設責任者に対してお伝えいただくのが適切であると思えます。施設経営者は施設の名前には何らかのメッセージを込められていますが、申立人は A 施設の名前から卑猥な印象を受けておられるということですから、直接、施設経営者にお伝えいただければ、施設経営者からの何らかの応答があるものと推測されます。

結論的に言えば、たとえ①②③の理由がいずれも運動施設ではなく A 施設に関わるものであったとしても、三つの理由だけでは、A 施設の介護老人保健施設としての指定を取り消す実質的理由にはならないというほかありません。

3 最後に

申立人は、現在の日本社会では高齢者が人として大切にされていないという思いを日常的に抱いておられるのではないかと推測されます。そのような日常的な思いのなかで運動施設の従業員の対応によって、人として大切に扱われていないと感じられて A 施設の指定取消しを求められたのですが、その理由として挙げられているのは、①②③でした。ただ、申立人が A 施設または運動施設が提供している施設サービスの内容そのものについては何も説明しておられないところからみれば、申立人は、申立人が利用しておられる運動施設の従業員の①②の対応および③が、A 施設の実態を象徴していると判断されたものと推測されますが、そうであっても、①②③という三つの理由だけから、介護

老人保健施設の指定を取り消すことを求めることはできない、と言わざるを得ません。
その点は申立人にご理解いただきたいと思います。

利用者の声が、直接寄せられることによって、施設サービスや利用者に対する対応が改善されていくことを願っています。

（５）道路判定

【苦情申立ての趣旨】

私の所有する甲土地の北側に接している市道（以下「本件市道」という。）について、市に道路判定の確認をしたところ、D判定ということであった。市の説明によると、D判定では、甲土地に新築しようとしても、建築許可がおりないとのことであった。そうすると、甲土地は、宅地としては利用できないこととなる。

しかしながら、本件市道は、人や車の往来もあり、十分道路としての機能を有しているし、平成11年に本件市道に接する乙土地に私が自宅を新築した際に、本件市道の拡幅のため、市の指示により道路後退し、その後、道路後退部分を寄付した経緯がある。現在の利用状況や道路後退をした経緯を考えると、今回の判定には納得がいかない。再度、現況確認のうえ判定し直してほしい。

【市からの回答】

建築物の敷地は、原則として建築基準法（以下「法」という。）第42条に規定する道路（以下「道路」という。）に2m以上接していなければなりません（法第43条第1項本文）。これを一般的に「接道義務」といいます。ただし、接道義務を解除する許可制度があり、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障ないと認めて建築審査会の同意を得て許可（以下「許可」という。）したものについては、この限りではありません（同項ただし書）。

そこで、本市では、建築行政を合理的かつ適切に運用するために、建築行為等に係る道等が、「道路」に該当するかどうか、「道路」に該当しない場合には、どのような区分に分類されるのかを判定しています。

具体的には、道等の幅員、管理者、形態、使用状況等の種別に応じ、A～Eまでに区分します。区分A及び区分Bは、「道路」に該当するものであり、区分C～区分Eは「道路」には該当しないものとなります。

申立人によれば、本件市道について、以前道路後退されたとのことですが、本件市道は区分A又は区分Bの要件を満たしていないため、「道路」に該当しません。ただし、幅員が1.8m以上4m未満の公道であり、通行の用に供されており、これを接道とする建築物がすでに存在していることから、区分D-3と判定したものです。

したがって、乙土地は、本件市道について道路後退の義務が発生せず、甲土地は上述のとおり建築行為を行う際には、許可を得る必要があります。また、許可を得ることによっ

て、建築行為自体は可能となりますが、建築物の用途、階数、延べ面積の上限等の建築制限が及ぶこととなります。

今回、本件市道について、再度、現況確認を行いました。建築当時（平成 11 年）と比較して状況に変化はありませんでしたので、現時点においては、判定を見直すことはできません。これを再判定するには、本件市道を幅員 4m 以上の市道、開発道路、位置指定道路等にする必要があります。

法が接道義務を定めているのは、道路が安全で良好な環境の市街地を形成する上で極めて重要な機能を有しているためであり、また、交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がない場合に限って当該義務を解除するとしているのは、道路の整備がなされていない土地において建築物が立ち並ぶことによる様々な支障を防止するためです。申立人におかれては、不都合に感じられるかもしれませんが、ご理解いただければと思います。

なお、上述のとおり、許可を得ることにより本件土地を敷地とした建築は可能ですし、また、この他にも建築する手法はございますので、具体的な建築計画がございましたら、ご来訪いただければと思います。

【オンブズマンの判断】

苦情申立ての趣旨は、本件市道は D 判定とされているが、現在の利用状況や道路後退した経緯から考えると、この判定を見直してほしい、というものです。

これに対する市の回答は、本件市道について、再度、現況確認を行ったが、状況に変化がなかったため、判定を見直すことはできないというものです。

論点は、本件市道の判定を見直すことができるかどうかですが、まず、今回の申立てに関連する制度について見たうえで、本件市道の判定の見直しの可能性について検討したいと思います。

1 今回の申立てに関連する制度について

(1) 接道義務について

建築物の敷地は、建築基準法上の「道路」に 2m 以上接しなければなりません（建築基準法第 43 条第 1 項本文）。これを一般的に「接道義務」といいます。これは、市街地における道路は、単に通行の場というにとどまらず、建築物の利用、災害時の避難路、消防活動の場、建築物等の日照、採光、通風等の確保など安全で良好な環境の市街地を形成する上で極めて重要な機能を果たしており、道路のないところに建築物が相当の密度で立ち並ぶことは平時の利用に不便ばかりでなく、災害時の避難や消防活動にも大きな支障をきたすため、これを防止することにあります。

そして、ここにいう「道路」は、原則として、幅員 4m 以上である必要があります（建築基準法第 42 条第 1 項）。もっとも、建築基準法施行時（昭和 25 年 11 月 23 日）又は都市計画区域に編入された際、現実に建築物が立ち並んでいる道で特定行政庁が指定

したものについては、幅員が4m未満のものであっても「道路」とみなされます。その代わりに「道路」の中心線から左右に振り分け2mずつ後退した線を道路の境界線とみなすこととなります（同条第2項）。これが、いわゆる「2項道路」です。

本件市道の幅員は4m未満ですので、「2項道路」に該当するのであれば、「道路」として取り扱うことができます。本件市道は、昭和29年に旧〇〇村から熊本市に編入されましたので、この編入日が「2項道路」の要件を判断する基準日となりますが、この当時、道の存在及び建物の立ち並びがありませんので、本件市道は「2項道路」には該当しません。

また、昭和38年から昭和58年にかけて本件市道の北側に位置する街区が土地区画整理として整備され、換地処分されていますが、この際も「道路」として扱われていません。

以上より、本件市道を「道路」として取り扱うことはできないことになります。

（2）建築基準法第43条第1項ただし書許可について

それでは、「道路」に2m以上接していなければ、建築行為ができないのかというと、そうではありません。建築物の敷地が「道路」に2m以上接していない場合であっても、その敷地の周囲に広い空地を有する建築物その他の国土交通省令で定める基準に適合する建築物で、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて建築審査会の同意を得て許可したものについては、建築行為が可能となります（建築基準法第43条第1項ただし書）。

（3）道等の判定制度について

市においては、「熊本市建築行為等に係る道等の判定要領」を定め、これに基づいて道等の判定を行っています。これは、建築行為等に係る道等が「道路」に該当するかどうか、「道路」に該当しない場合には、どのような区分に分類されるのかを判定するものです。

市の回答によれば、道等の幅員、管理者、形態、使用状況等の種別に応じ、A～Eまでに区分し、区分A及び区分Bは、「道路」に該当するものであり、区分C～区分Eは「道路」には該当しないものとなります。

これにより、建築行為を考えている市民の方にとっては、建築基準法第43条第1項ただし書による許可が必要なかどうか、許可を得る際にどのような条件が付加されるのかを容易に判断することが可能となります。

なお、申立てにある「道路後退した経緯」については、考慮要素には入らないようです。これは、道等の判定制度が道の現況がどのようなものであるかを判定することに主眼があるためだと考えられます。

2 本件市道の判定の見直しの可能性について

それでは、本件市道については、その判定を見直すことができるのでしょうか。

市の回答によれば、本件市道については、「熊本市建築行為等に係る道等の判定要領」に基づき、幅員が 1.8m 以上 4m 未満の公道であり、通行の用に供されており、これを接道とする建築物がすでに存在していることから、区分 D-3 と判定されたものです。現況確認の結果、この状況に変化はなかったということです。変化が認められない以上、本件市道の判定を見直すことはできない、という市の回答には十分な理由があると思います。

もともと、現況のままでは本件市道の判定を見直すことはできないというものであって、本件市道を幅員 4m 以上の市道、開発道路、位置指定道路等にすることによって、判定を見直す可能性は残されているということです。申立人が判定の見直しを希望されるのであれば、その手法につき担当課に相談されると良いと思います。

3 最後に

今回の申立ては、本件市道の判定を見直してほしいというものですが、その背景には、甲土地に住宅を新築したいとの思いがあるものと考えられます。市の回答によれば、本件市道が D 判定であっても、建築基準法第 43 条第 1 項ただし書による許可を受けることによって、建築行為は可能ですし、当該許可を得る方法の他にも建築する手法は存在するとのこと。申立人におかれては、具体的な建築計画をお持ちであれば、その建築計画をもとに担当課に相談されると良いと思います。

(6) LPG バルク貯槽の設置等に関する問題

【苦情申立ての趣旨】

1 私の自宅の目の前に建設された社会福祉施設 A の建築物 LPG タンク、給水槽ポンプ受水槽の設置位置は、諸法令、諸条例、熊本市建築基準条例等に違反した設置位置に新設されているので、即刻、正当な位置に是正する勧告、工法変更等を熊本市建築指導課、熊本市消防局に対し、オンブズマン勧告を執行して頂きたい。

2 設計変更前の LPG タンク位置は、B マンションと厚いコンクリート壁で遮断された場所に、 $495\text{kg}+980\text{kg}=1,475\text{kg}$ の設置を、熊本市建築指導課は特別建築物同意審査書を以て建築許可確認書交付を執行している。1,475kg の数量にも拘らず、別系統と建設業者が口頭で言ったのでその儘承認したとの事。図面の確認欠落。同一建物の中の配管が別系統との判断は、法例違反である。

1 t 以上であれば、熊本県知事に届ける義務があり、欠落させた熊本市建築指導課、熊本市消防局は、重大な過失がある。この行為についての不法性を明確にすべきである。高圧ガス保安法第 19 条第 2 項、3 項及び 4 項に拠って都道府県知事に届け出をしている

か、オンブズマン様で確認して頂きたい。

- 3 B マンション住民が近接した場所を拒否したからとして設計変更しての位置が石垣（高さ 4.7m）の天辺の崖っぷち（石垣の端から 1.43m）の位置に LPG タンクを設置している。明らかに熊本市建築基準条例違反である。

熊本市建築基準条例第 4 条（崖に近接する建築物）には、建築物を高さ 2 メートルを超える崖（地表面が水平面に対し 30 度を超える角度をなす土地で硬岩盤（風化の著しいものを除く。）以外のものをいう。）（以下「崖」という。）に接し、又は近接して建築しようとする場合は、崖の上にあつては崖の下端から、崖の下にあつては崖の上端から、その建築物との間に、その崖の高さの 1.5 倍以上の水平距離を保たなければならない。とあり、この LPG タンク設置位置は、違法建築物である。

正当な位置に配置し直すか、工法変更、都市ガスへの変更を勧告すべきである。因に、「建築物」とは、法律、建築基準法第 2 条で、建築設備を含むものとする。とある。当然、LPG タンクも建築設備である。つまり、この法律条例に違反した不法建築物である。

- 4 上記 2 と同じく、給水槽、ポンプ、受水槽の設置位置も、熊本市建築基準法に違反した不法建築物である。給水槽、ポンプ、受水槽の設置位置は、崖の高さ 5.86m の裾野から 1.82m の位置に設置している。明確に違法建築物であり、熊本市建築指導課による建築許可確認書交付執行は、重大な過失がある。即刻取り消して、正当な位置に変更させるべきである。オンブズマンの公正公平な勧告により、熊本市市政執行を弾劾して、正当な市政執行を軌道修正すべきです。

- 5 法律、液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律施行規則（平成 9 年 3 月 10 日通商産業省第 11 号）の第 18 条 13 には、供給管は、地くずれ、山くずれ、地盤の不同沈下等のおそれのある場所又は建物の基盤面下に設置しないこと。とある。明らかに、この条例に違反した不法供給管を埋設している。

ここの LPG タンク位置は、石垣の天辺、崖っぷち、東側外れで、本館建物までの LPG ガス供給管が数十米埋設配管されているが、LPG タンク位置の横は駐車場であり、石垣の真上、崖っぷちの位置でもあり、埋設真下周辺には、旧防空壕の巨大な空洞も展開している。地理的地形的条件が最悪の周辺環境に位置する両建築物に対して、どのような法的根拠に基づく総合的地質地形検査等、現地調査検査等が実施され、どのような法的根拠、諸条件等の確証によって、安心安全としての検査審査審議の結果として、建築許可確認書交付、完成検査許可書交付が市政執行された法的根拠の適合性等が正当性があるとは、とても思われない。徹底的な分析審査審議をお願いします。

熊本市市政執行行為に対して、一日も早く法令法律等を遵守させ、市民のあんしん安全を確保して頂きたい。

建築物に設ける飲料水の配管施設及び排水のための配管施設の構造方法を定める件（最終改正：平成 12 年 5 月 30 日建設省告示第 1406 号）には、建築基準法施行令（昭和 25 年政令第 338 号）第 129 条の 2 の 5 第 2 項第 6 号及び第 3 項第 5 号の規定に基づき、建築物に設ける飲料水の配管設備及び排水のための配管設備を安全上及び衛生上支障のない構造とするための構造を次の様に定める。とある。第 1 二口の条例に抵触している。早急に、改善勧告を主幹課に交付執行し、安心安全を確保すべきである。

別系統とした判断も杜撰であり、当然「高压ガス保安法」第 19 条に基づき熊本県知事に届出書を提出しなければならなかった過失もあり、行為を敢えて「軽微な変更」との解釈にて回避している。軽微な変更の工事をしようとするときは、この限りでない。とした条文を悪用した不法行為であり、地方公務員法違反である。

35

【市からの回答】

1 申立ての趣旨に対する見解

本件 LPG バルク貯槽（以下「本件バルク貯槽」という。）、給水槽・ポンプ・受水槽の設置位置及び設置にかかる市の業務については、以下の通り関係法令に適合したものであり、違法性はありません。

2 当初設置予定だった 2 基のバルク貯槽の容量について

バルク貯槽の容量については、液化石油の保安の確保及び取引の適正化に関する法律施行規則の運用及び解釈に関する通達別添 4 により、供給管若しくは配管又は集合装置によって連結されたものであれば、貯蔵能力を合計することになります。社会福祉施設 A の設計変更前の 2 基のバルク貯槽については、供給管若しくは配管又は集合装置により連結されたものではないため、それぞれ独立した貯蔵設備として規制することとなり、双方の貯蔵能力は合計しません。双方が連結されたものでないことについては、消防同意時に確認申請書に添付される図面にて確認しております。

3 熊本市建築基準条例第 4 条について

熊本市建築基準条例（以下「条例」という。）4 条にいう「建築物」とは、建物本体のことであり、建築設備は含まれておりません。このことは、同条例全般を見ても、規定する内容が建築設備に及ぶ条項がないことから明らかです。よって、建物本体ではない LPG バルク貯槽、給水槽、ポンプ及び受水槽は条例の適用対象外であり、条例に違反することはありません。

4 液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律施行規則第 18 条第 13 号について

液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律施行規則第 18 条第 13 号にいう「地くずれ、山くずれ、地盤の不同沈下等のおそれ」の判断基準等は法令上示されておりましたが、当該敷地内に計画されている中高層建築物が建築可能と判断されていること、同敷地が急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第 3 条第 1 項の規定により指定された急傾斜地崩壊危険区域ではないこと等により、本件バルク貯槽は液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律施行規則第 18 条第 13 号の規定に適合していると考えています。

5 建築物に設ける飲料水の配管設備及び排水のための配管設備の構造方法を定める件について

本件バルク貯槽及び受水槽は、いずれも地盤面下に設置されたものではないことから、

建築物に設ける飲料水の配管設備及び排水のための配管設備の構造方法を定めた建設省告示の第1二〇(2)が定める基準を充たさなければならないことになりますが、本件受水槽はこの基準を充たしています。本件受水槽が告示の定める基準を充たしていることについては、完了検査の際に現地で確認しています。

6 「軽微な変更」について

本件バルク貯槽は建築基準法上の「建築物」にあたるため、本件バルク貯槽の位置を変更する場合には建築基準法施行規則第3条の2が適用されます。そして、本件バルク貯槽の位置を当初予定していた位置から現在地に変更する行為は、同条第1項第15号にいう「位置」の変更にあたるため、「軽微な変更」にあたります。

なお、液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律第37条の2は、容量1,000キログラム以上のバルク貯槽又は3,000キログラム以上の容器の位置の変更の手続きについて定めたものであるため、容量1,000キログラム未満である本件バルク貯槽には適用されません。したがって、同法施行規則第57条も、本件バルク貯槽には適用されません。

また、液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律第37条の4は、「充てん設備」の許可に関する規定です。充てん設備とは、貯蔵設備へ液化石油ガスを供給するためのバルクローリのことを指します。本件バルク貯槽は貯蔵設備に該当しますので、当該条文の適用はないものと考えられます。したがって、同条に基づいて定められている同法施行規則第66条も、本件バルク貯槽には適用されないものと考えられます。もっとも、当該条文に係る判断については熊本県が所管していますので、詳細については熊本県にお問い合わせいただきたいと思います。

7 LPG バルク貯槽の危険性について

なお、消防局管内の液化石油ガスに係る事故事例においては、交通事故により、一般住宅敷地内に設置してある液化石油ガスボンベに自動車衝突したことで当該ボンベが転倒し、配管との接続部が外れ、若干の液化石油ガスが漏出した事例等はあるものの、屋外に設置されたバルク貯槽の物理的な損傷に起因するものは、現在のところありません。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨及び市の回答に照らすと、本件の論点は、5つあります。すなわち、①当初設置が予定されていた2基のLPGバルク貯槽は別個のものであるか、それとも実質上は1基の貯槽というべきか、②実際に設置されたバルク貯槽（以下「本件貯槽」という。）、受水槽及び給水槽は、熊本市建築基準条例第4条にいう「建築物」に当たるのか、③本件タンクから延びる供給管の位置に、「地くずれ、山くずれ、地盤の不同沈下のおそれ」が認め

られるか、④本件受水槽の位置は建設省告示に違反しないのか、⑤本件貯槽の位置の変更は、「軽微な変更」にあたるのか、の5つです。

いずれの論点についても、申立人と市の間には、現行法令の解釈論上の厳しい対立があります。両者の対立を調整することは難しいとしても、まずは相互理解の可能性を探る必要があります。そのためには、それぞれの解釈論を基礎づけている基底的な価値観の違いと、解釈論には納まらない実質的主張の違いを認識するとともに、違いがあっても共通認識の可能な部分を明らかにすることが出発点になります。そこで、個別の論点を検討する前に、両者の解釈論の基礎にある基本的な価値観の違いとそれを相対化する共通認識の可能性に触れたうえで、5つの論点(解釈論上の対立)について検討することにします。

最後に、そのような解釈論には納まらない申立人の実質的な問題提起とそれに応えるために考えられ得る市の対応策について考えることにします。

1 価値観の対立を相対化する共通認識を求めて

申立人は、総じて現行法令上の解釈論という形をとって市の違法性を主張しておられるのに対して、市に違法性はないと回答しています。このような法解釈論上の対立を相対化するためには、このような対立が生まれる実質的な理由を見据える必要があります。

第一に、解釈者の価値観が法解釈・事実認定の違いを生み出していることについて、第二に、建築基準法と熊本市建築基準条例の共通理解について、第三に、建築物の安全性の考え方の違いについて、第四にバルク貯槽および供給管の安全性の考え方の違いについて、順次検討することにします。

(1) 解釈者の価値観が法解釈・事実認定を規定していること

申立人と市は、現行法令の解釈論上の対立という形を取りながら、その解釈論に込められた実質的な理由を示しています。解釈論上の対立を相対化するためには、解釈論を支えている実質的な理由とその基礎にある解釈者の価値観を明らかにする必要があります。

論点①—⑤のうち、①と②と④はおもに法解釈の問題、③と⑤はおもに事実認定の問題と言うことができます。「おもに」と限定をつけたのは、法解釈も事実認定も人の営みであって、いずれの営みにも解釈者ないし判断者の一定の価値判断が含まれざるを得ないからです。価値判断が含まれる以上、価値観がその前提にあります。

わが国は「法による行政」を基本としていますので、自治体行政も現行法令(法律・施行規則・通達、条例・要綱・実施要領など)に基づいて行われています。現行法令はいずれも一定の政策的な目的(立法理由)を実現するために制定されていますが、これらの運用を第一次的に担っているのは行政の担当者です。行政の担当者は関連する法律や条例などを援用しながら行政の営みを正当なものとして理由づけることになります。行政担当者によって担われる法令の解釈は行政解釈とよばれています。

法令の行政解釈に不服があれば、行政不服審査請求によりその行政解釈の当否について上級の行政庁の判断を求めることもできるし、行政訴訟によってその行政解釈の当否を争うことも制度的に認められています。最終的には、裁判所がその行政解釈が法的に妥当であるかどうかに関し決着をつけることになります。

市の職員は現行法令の行政解釈に従って職務を遂行するのが日常の仕事です。市民の方が市の職員の行政解釈に異論を唱えられる場合には、行政と市民は法令の行政解釈をめぐる争うことになります。市民の方にも、当然にその方の価値判断と価値観がありますから、行政と市民との対立は、行政担当者による現行法令の行政解釈と市民の方の価値観に基づく現行法令の解釈との対立という形になります。

この対立を価値観のレベルで言えば、行政と申立人の間には、現行法令の行政解釈を支える行政担当者の価値観と申立人の法令解釈を支えている価値観との対立があるということになります。自分の価値観を自覚することができれば、自分の解釈論も相手方の解釈論も相対化することができますから、お互いの解釈論の違いも理解することができるようになります。オンブズマンも、第三者的であろうと努力しなければなりません。自分の価値観に基づいて、申立人と市の法解釈論の対立について判断せざるを得ません。

ところで、法令の解釈が解釈者の価値判断によって規定されるといっても、法令が解釈者によってどうにでも解釈できるわけではありません。法令の解釈の前提になる事実認定についても、解釈者の価値判断が加わらざるを得ませんが、経験的資料による制約が大きいのは言うまでもありません。このように、解釈者の価値観が法令解釈と事実認定を規定しているといっても、法令解釈にも事実認定にも共通理解の可能な部分があります。

法令には必ず制定理由がありますから、その正確な理解は可能です。経験的な資料に基づいている事実認定についても共通理解の可能な部分があります。事案に対する判断の妥当性は法令解釈と事実認定に基づいて理由づけられますので、その理由づけについても批判的な検証が可能です。これらの事情を踏まえると、解釈者の違いを相対化しうる共通理解が相当に可能になるはずです。もちろんそのうえでも、価値観の対立が残るのは避けられませんが、その場合にもそれぞれの価値観の対立を理解したうえで議論することができるようになります。

今回の申立てに戻れば、申立人と市の立場の解釈論上の対立は、関係法令の解釈の違いと安全性の水準と経験的な資料（事故事例報告）に対する価値判断の違いに起因するところが多いので、その違いを相対化するためには、関係法令の共通理解と、安全性ないし危険性を示す経験的資料に対する共通理解を目指す必要があります。

オンブズマンも、申立人と行政の相互理解の可能性を広げるために、つぎの（２）では関係法令について、（３）（４）では安全性について検討することにします。

なお、安全性と危険性も、安心と不安も表裏をなしていますので、以下では、安全

性（危険性）、安心（不安）と表すことにします。

（２）建築基準法と熊本市建築基準条例の共通理解のために

① 建築基準法第 40 条と熊本市建築基準条例第 4 条の関連

建築物の安全性については、建築基準法（以下「建基法」という。）第 1 条に、「この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。」と定められています。ここには「最低の基準」とあります。「最低の基準」さえ充たせばよいという趣旨ではなく、建築物の質の向上を図ることが期待されているとはいえ、法的に求められるのは「最低の基準」という趣旨だと思います。

建基法第 40 条に、この法律の規定だけでは建築物の安全・防火上または衛生上の目的を達成できないと認める場合には、地方自治体が、「条例で、建築物の敷地、構造又は建築設備に関して安全上、防火上又は衛生上必要な制限を付加することができる。」と定められています。

建基法にいう「最低の基準」を充たすだけでは、建築物と建築設備の安全性等を実現することができるとは限りませんから、それを補うのが地方自治体の条例ということになります。熊本市建築基準条例（以下「条例」という。）もそのような条例のひとつです。この条例がどのような制限を付加しているかがつぎの問題になります。

建基法第 2 条第 1 号では、最も一般的には「建築物」は「建築設備」を含む概念であると定義されていますが、建基法第 40 条は、「建築物の敷地、構造又は建築設備」というように、「建築物」と「建築設備」を明確に区別して定めています。これを受けて制定された条例第 1 条には、「この条例は建築基準法…第 40 条の規定による建築物の敷地又は構造に関する制限の附加…に関し、必要な事項を定めるものとする。」とありますので、条例は、建基法第 40 条の対象から「建築設備」を除き、「建築物の敷地、構造」のみを対象にして制限を付加することを明確にしています。

条例第 1 条を受けた条例第 3 章の「建築物の敷地と構造」という表題のもとに、条例第 4 条は、「崖に近接する建築物」についての制限規定を置いています（崖とは「勾配が 30 度を超える傾斜地」で「高さ 2m を越えるもの」で、「崖に近接する」とは、崖の崩壊等により影響を受ける範囲」のことです）。

以上により、条例自体が「建築設備」を除いた「建築物の敷地と構造」だけを制限の対象にしているのですから、条例第 4 条も、「建築設備」を含まない「崖に近接する建築物」、すなわち建物本体のみを対象にしています。

ここでは、建基法は「建築物」に「建築設備」を含めているのに対して、条例は「建築設備」を除く「建築物」を規制対象にしていることを確認するとどめることにします。このことを両者の共通理解にする必要があります。詳しくは 2（２）

扱うことします。

② 建築確認後の建築計画の変更と「軽微な変更」について

今回の申立てに関係する建築物、建築設備をはじめとする主要な用語の意味を見しておくことにします。

建基法第 2 条の定義によれば、「建築物」とは「土地に定着する工作物のうち、(a) 屋根及び柱若しくは壁を有するもの」、(b)「これに付属する門若しくは扉」、(c)「観覧のための工作物」(d)「地下若しくは高架の工作物内に設ける事務所等の施設」とされ、これらに設けられた建築設備を含むもの、とされています。「建築設備」は「建築物に設ける電気、ガス、給水、換気、暖房、冷房、消火排煙若しくは汚物処理の設備又は煙突、昇降機若しくは避雷針をいう。」とされていますから、本件貯槽が「建築設備」に当たるのは明らかです。

建基法第 6 条によれば、建築物を建築しようとする場合には、当該工事に着手する前に、その計画が「建築基準関係規定」に適合することについて、確認申請書を提出して建築主事の確認を受け、確認済証の交付を受けなければならないことになっています。

ここで「建築基準関係規定」というのは、(a)「建築基準法とこれに基づく命令及び条例の規定」、(b)「建築基準法以外の法律で、建築物の敷地、構造又は建築設備に関する法律とこれに基づく命令及び条例の規定で政令で定めるもの」とされています。

ところで、建築確認を受けた後で建築計画の一部を変更する必要がある場合があります。そのときに建築確認をどうするかが問題になります。

建築確認後に「建築基準関係規定」に関係するものを変更する場合には、あらためて変更後の計画について建築確認を受ける必要がありますが、「軽微な変更」にあたる場合には再度確認する必要がない、とされています。そして「軽微な変更」の内容は、建基法施行規則第 3 条の 2 に、具体的な項目で示されています。総じて言えば、高度な計算や検討によらずに「建築基準関係規定」に適合することが確認できるもののことです。誰が「軽微な変更」であると判断するのが問題になりますが、定型的な判断が出来るように具体的項目が定められているものと思います。後に見るように、この「軽微な変更」の解釈が重要な論点になっています。

(3) 建築物の安全性(危険性)について

① 安全性の「最低の基準」と高度の安全性についての考え方

市は、建築物及び建築設備一般に要求できるのは、建築のコストを現実的に考慮した「最低の基準」としての安全性であると考えて、法律の解釈運用をしていると思われます。

それに対して、申立人は、建築物及び建築設備一般に対していわば高度の安全性

を求めておられるものと思います。そのために、申立人は、法律もそのような高度の安全性を実現する目的を有すると解釈すべきであるという価値観に立っておられます。

安全性に優良可という水準があると仮に比喩的に考えると、申立人は、安全性が優の水準になれば安全ではないと主張しておられるのに対して、安全性が可の水準(=「最低の基準」)を超えていれば安全性があると判断して建築確認をしてよい、というのが市の立場です。

ただ、申立人の立場からは、崖に近接して本件貯槽を設置すること自体が安全性の「最低の基準」も満たしていないと見えるとすれば、このような見方それ自体が高度の安全性を前提にしていることになるのだろーうと思います。

経験的に考えれば、安全性はあるかないかという問題ではなく、どの程度安全なのかという問題ですから、安全性の判断については、申立人の立場も市の立場もともに成り立つのは言うまでもありません。そして安全性の程度についての判断の違いは、安全性の基準についての価値判断の違いに基づいています。

建築物及び建築設備が構造的にも環境的にも高い安全性を備えるべきであるという理念には、異論を唱える人は少ないだろーうと思います。しかし、その理念を実現するために高い安全性を備えた建築物を建てようと思えば、多額の費用がかかるのは避けられません。それだけの費用負担が困難な人々は、建築物を建てること自体を断念せざるを得なくなります。

建基法は、「最低の基準」を満たしているかぎり、建築物の建築を推進することを意図しています。建築確認とは、建築計画が建築基準関係規定に適合しているかどうかを判断する行為であって、その適合性さえ判断できるならば、さらに公益的な判断を加えることはできない性格の行為と解釈されています。建築確認は建築許可ではないと言われるゆえんです。

このようにみてくると、「最低の基準」を定めている建基法は建築物および建築設備に対して高度の安全性を要求していると解釈することは困難です。したがって、市の条例も、高度の安全性を要求していると解釈することはできないと言わざるを得ません。

もとより、この「最低の基準」は固定的なものと考えられてはならないと思います。ゆるやかな変化にはちがいありませんが、様々の自然災害や人災の経験を踏まえて建築物や建築設備の安全性についての社会の人々の価値観が変わっていけば、それがやがて法律にも政策にも汲み上げられて「最低の基準」の内容が徐々に高まっていくことが期待されます。

- ② 当事者（居住者）に対する安全性と第三者（近隣住民）に対する安全性について
今回のケースでは、当初は、バルク貯槽の設置場所は、隣の B マンションのすぐ

横に計画されていましたが、B マンションの住民からの反対を受けて、隣のB マンションから最も遠い崖ふちに変更された、ということです。申立人によれば、本件貯槽の位置の変更が決まってから、その変更された位置に近い住民に対して、その位置変更についての説明会は開かれていない、ということです。

ここで問題になっているのは、隣のB マンション住民に対してであれ、崖下の住民に対してであれ、近隣住民に対するバルク貯槽の安全性です。バルク貯槽は危険な建築設備だから、崖ふちのような危険な場所に設置されるべきではないという申立人の強い主張は、近隣住民の視点からの安全性(危険性)の主張にほかなりません。昨今では、環境的条件の中で人々の生命や財産の安全性が重視されるようになってきています。全国各地で大規模の自然災害が起きていますし、被害が大きくなったのは自然災害がらみとはいえ人災の部分があると指摘されることも少なくありません。自然災害が想定外であったから備えがなかったという認識に疑問が出されることもあれば、予想された災害に対しても備えを怠っていたために被害が大きくなったと批判されることもしばしばです。大きな災害の経験から、建築物や建築設備の安全性も、建築物の技術的な安全性だけでなく、地域環境のなかで考える必要があると認識されるようになってきました。様々の建築物が周辺住民に与える影響を考慮して、訴訟で争うことのできる当事者適格ないし訴えの利益を周囲の第三者に認める範囲が広がってきました。

このように、建築物・建築設備の安全性と一口に言っても、当事者(居住者)にとっての安全性と第三者(近隣住民)対する安全性とが問題になります。条例第4条をみると、誰にとっての安全性を規定しているのかがわかります。

条例第4条第1項は「建築物を、高さが2mを超える崖に接し、又は近接して、建築物を建築しようとする場合は、崖の上にあつては崖の下端から、崖の下にあつては崖の上端から、その建築物との間に、その崖の高さの1.5倍以上の水平距離を保たなければならない」と定めています。このように、条例第4条が、崖上に建築物を建築する際に、崖との間で崖の高さの1.5倍の水平距離をとるように定めているのは、崖上の建築物の安全性を確保するためです。崖下の建築物の安全性は、崖下の建築物と崖との間に、崖の高さの1.5倍の水平距離をとることによって確保されることになっています。

申立人が問題にしておられるのは、本件貯槽が崖下の近隣住民にとって安全なのかどうか、安心できるのかという問題ですが、条例第4条が規制しているのは、建築物の居住者に対する安全性です。申立人が問われた問題は、二つの意味において条例第4条の規制対象外と言わざるを得ません。ひとつは、すでにみたように、条例第4条が建築設備をそもそも対象としていないという意味において、もうひとつは、条例第4条が近隣住民に対する安全性を対象としていないという意味において、です。

熊本市条例には、近隣住民の安全性を確保するために、建築設備を規制対象にしている条文は存在しないと言わざるを得ません。

③ 安全性（危険性）と安心（不安）との間

安全性（危険性）の判断には事故事例の発生を予測する経験的要素が関わっているのに対して、安心（不安）には個人心理的な要素ないし社会心理的な要素が強いといえます。安全性（危険性）と安心（不安）の区別は難しいので、安全性をめぐる論争ではこの二つがいつも絡みあっています。

経験的な意味における安全性（危険性）は、過去の事故の事例をもとに定められた安全基準の遵守と予防的に備えるべき対策によって担保されるのが常です。過去の事故によって被害を受けた場合には、被害者は再び被害を受けるのではないかという不安や心配を強く抱くのが常です。

本件貯槽の安全性（危険性）が問題になり得るのも、バルク貯槽に事故発生の可能性があると思われるからです。経験的には、どの程度の確率で事故が発生すると予想されるのかが問題になります。低い確率でも発生する可能性があれば、常に事故の予防策と発生後の対応策があわせて課題になります。予防策と事後対策にどれだけのコストをかけて実施するのかは、事故のリスクの程度と予想される事故被害の程度によって違ってきます。

安全性（危険性）の発生の経験的予想にはどうしても確率的な判断が避けられません。確率的な判断に正確を期そうと思えば、多くの経験的なデータを踏まえる必要があります。しかも、安全性と安心（不安）が絡み合っていることと、安心の程度の判断にも個人心理的要素と社会心理的要素が大きいことを考え合わせると、安心できるかどうかの判断についてはもとより、安全性の判断についても、確かな共通理解を得るのは困難ですが、安全性（危険性）についての判断をより確かなものにするのに不可欠なのが、共通に確認できる経験的資料です。これまでの事故事例および安全実験の検討により、将来の事故発生の予想もより確かなものになりますし、安心（不安）問題の深刻さを緩和することも可能になります。

（４）本件貯槽および供給管の安全性（危険性）について

申立人は、市がこの社会福祉施設 A の建築確認の際に本件貯槽の設置場所の変更を「軽微な変更」とみなしたために、高さ 5m 近くある崖の上に設置された本件貯槽の安全性について審議する機会が失われたと考えておられます。建築確認を取り消して本件貯槽の安全性を審議検証すべきである、というのが申立人の主張です。

申立人は、高さ 5m 近くある崖の上にある本件貯槽の安全性に大きな危惧を抱いておられますが、その危険というのは、具体的には、本件貯槽が大きな地震や記録的な豪雨に伴う崖崩れや陥没によって崖下に落下して近隣住民に危険を及ぼすことを想定し

ておられるように思います。

そこで、バルク貯槽の構造的安全性についての資料、とくに場所的・環境的安全性についての事故事例に関する資料に当たることによって、共通認識の可能性を探りたいと思います。その後に、ガスの供給管の安全性にも触れることにします。

① バルク貯槽の構造的な安全性

(a) 市消防局管内における LP ガスの事故事例について

市消防局に問い合わせましたが、ボンベに自動車衝突してボンベが転倒して配管との接続部が外れて LP ガスが漏出した事例はあるものの、バルク貯槽の物理的損傷に起因する事故は現在のところない、というのが市の回答です。

(b) LPG バルク貯槽の実験による安全性の確認例

バルク貯槽は定置型のガス貯槽器です。それと対比されるのが、移動可能な貯蔵設備である容器です。このバルク貯槽は、全品・全行程検査を必要とする高圧ガス保安法第 56 条の 3 第 4 項に基づいて定められる「特定設備検査規則」に適合するように製造されるもので、鋼板の厚みも通常の容器よりも 2 割分厚く設計されているということです。

バルク貯槽の側での火災実験によれば、貯槽の破裂は見られなかったために高い安全性が確認されたということですし、充填中のバルクローリへのトラック・乗用車の衝突実験によっても、充填中のバルクローリからのガス漏れはなく、自動停止装置により充填作業は確実に停止したことが確認された、ということです。

(c) 最近の LP ガスの事故事例―「ガス事故速報」(経済産業省ホームページ)による―

LP ガスの事故は、平成 19 年度以降毎年 200 件以上報告されているとのことですが、その中で、容器および貯槽が原因の事故は 8 件で、そのなかでも、バルク貯槽を原因とする事故は 1 件(弁の交換作業中の火災事故)ということです(平成 23 年 6 月 15 日)。

(d) バルク貯槽に関する事故事例―「LP ガスバルク供給ヒヤリ・ハット&事故事例集」(経済産業省原子力安全・保安院 高圧ガス保安協会)にみる―

バルク供給に係る事故・火災(バルク貯槽からのガスの漏洩事故と漏洩爆発事故等)の事故事例集をみると、平成 13 年から平成 18 年までに 30 件の事故が報告されています。

その概要を見ると、バルク貯槽に係る事故、バルク貯槽に係る周辺設備の事故、バルク貯槽設備に自動車飛び込んだ事故、充填作業時の事故、安全弁交換時の

事故という 5 つの事故に類型化されていますが、ほとんどがガス漏洩事故です。漏洩爆発による火災が 1 件報告されていますが、それは火災がバルク貯槽を直接加熱したために、フランジ部分が加熱されフランジ部を設置していた部分からガスが噴出し、引火したものです。また、漏洩火災事故が 1 件ありますが、これは調整器内部に侵入した雨水が凍結し、供給圧力が異常に高くなったために燃焼器が異常燃焼を起こした事故ということです。

このような事故事例集に報告されているのはいわば日常的に発生した事故に限られているのかどうかはわかりませんが、火災による 1 件の事故を除けば、災害時に発生したと思われる事例は 1 件も報告されていないようです。

以上のようにみてくると、バルク貯槽の構造的な安全性を疑わせるような事故事例は非常に少ないことがうかがわれます。

(e) 大規模災害と LP ガスによる火災

1995 年に発生した阪神・淡路大震災において、神戸市内で発生した火災 280 件のうち原因が特定された火災が 68 件で、そのうち「電気の漏電やショートによるもの」が 38 件 (56%)、都市ガスによるもの 3 件であったのに対して、LP ガスを原因とする火災は 0 件だったという記録があります (神戸市消防局「阪神・淡路大震災における火災状況」)。

原因が特定されているのは全火災のちの約 4 分の 1 にとどまりますから、これだけから一般化するのは難しいのですが、LP ガスが分散型の設置であることから、地震による LP ガスの供給管の破断によるガス漏れが少なかったことは推測できそうです。

東日本大震災発生当日に、福島県で発生した LP ガスの漏洩爆発・火災で 1 名死亡したという事故が報告されていますが、この原因が、震災によって、共同住宅の一室のガスメーター付近の供給管が破断してガスが漏洩し、何らかの火花で引火、爆発に至ったものと推定されています。[(「東日本大震災を踏まえた今後の液化石油ガス保安のあり方について一真に災害に強い LP ガスの確立に向けて」)(総合資源エネルギー調査会 高圧ガス及び火薬類保安分科会 液化石油ガス部会 平成 24 年 3 月) 5 頁参照]。

LP ガスの消費者宅の点検・調査によれば、LP ガス容器の地震による倒壊被害はほとんどなく、その被害はすべて津波によるものであったということです。バルク貯槽の場合には、容器よりも固定性がありますので、同じことが推測されます。

津波によって約 20 万本と推計される LP ガス容器が流出したと推計されていますが、その根拠は、建物の全壊が約 10 万戸、1 戸あたり 2 本の LP ガス容器が設置されていますから、すべての容器が流出したとすれば、20 万本になる、ということです。

このように、LP ガス容器の大量流出が発生したが、地震および津波による LP ガス関連機器の損傷が大きな二次災害につながったという報告はなされていないということです（前傾書、10 頁参照）。しかし、今回の震災においては、LP ガス容器の流出が大量に生じ、回収された LP ガス容器に中身のないものが多数認められたことから、流出した LP ガス容器から LP ガスが大気中に放出されたものと推定されます。一部の報道では、ガス容器から放出されたガスが火災の要因のひとつになった可能性についても指摘されているということですが、その可能性は大いにあり得ると常識的にも推測できます。

ただ、これらの記録をみるかぎり、バルク貯槽に関する事故報告が見当たらないことを考えると、もっぱら LP ガス容器に関する調査結果になっているようにも思われます。

以上のような震災の経験を踏まえて、事故防止のために、2 段階の防止対策が考えられています。段階 1 は、地震や津波による LP ガス供給設備の破損や LP ガス容器の転倒、流出といった一次的な物理的な被害を防止すること、段階 2 は、一次的な物理的な被害が発生した場合における LP ガスの漏洩・放出を防止すること、です。ここでも論じられているのは、おもに家庭用の LP ガス容器であるように思われますが、それでも参考にはできます。本件のようなバルク貯槽の場合には、地面に固定されていますので、容器よりも転倒のおそれはないと推測されます。バルク貯槽の設置の仕方についても、地震対策が考えられています。バルク貯槽の設置の場合には、土台となる基礎が重要になりますが、「基礎は、平坦なコンクリート盤等による水平、かつ、地盤面から 5cm 以上高いものとし、かつ、不同沈下等によりバルク貯槽に有害なひずみが生じないように措置を講じる」となっています（『LP ガス消費者地震対策マニュアル』経済産業省原子力安全・保安院 高圧ガス保安協会）「2004 年エネルギー関連行政情報」から）。土台に設置する方法の基礎例として台型、平型、枕型が例示されていますが、そのなかで貯蔵能力 1 トン未満の場合に限って枕型でもよいことになっています。

申立人の提出された資料によれば、本件貯槽は、1 トン未満ではありますが、コンクリートが地面に流し込まれていますので、枕型よりも安定度のある平型のコンクリート盤のうえに設置されているものと推測されます。枕型よりも平型が安定しているのは確かだと思います。

② バルク貯槽の場所的・環境的安全性

申立人が問題提起されているのも、本件貯槽の構造的安全性ではなく、場所的・環境的安全性ですので、本件貯槽をとりまく場所・環境を見ておく必要があります。

(a) 本件貯槽の設置場所と「熊本市災害危険区域」との関係

本件貯槽の設置された場所も含めて、周辺地域は全体的にかなりの傾斜地にあります。「熊本県災害危険箇所マップ」をみると、C 山の山頂部には急傾斜地の崩壊の「特別警戒区域」と急傾斜地の崩壊の「警戒区域」がありますが、いずれの区域も本件タンクの敷地とはやや離れています。条例第 2 条により、災害危険区域内には居住用の建築物を建ててはいけませんが、急傾斜地崩壊防止工事の施工等により、被害を受けるおそれがないと認められる場合には、そのような建築物を建てることも可能になります。

本件貯槽の設置場所も、山の中腹の傾斜地にある敷地の一角にあるとはいえ、傾斜地上部の特別警戒区域が崩壊してその影響が本件場所の近くに及ぶおそれはないと推測されているものと思います。そのおそれがあれば、警戒区域の指定または防止工事等による対策が必要になりますが、すでに多くの家屋が建てられている区域です。

周辺の傾斜地の石垣やコンクリート壁が、地震や豪雨にどれだけ耐えられるのかを専門的に判断する知識も能力もありませんので、常識的な推測になりますが、目視するかぎり、本件タンクの設置場所を支えている石垣は現在のところはかなりしっかりしているように見えました。大きな地震があれば別ですが、相当の豪雨でも、本件場所の地中に雨が浸透して石垣が崩れる危険性は小さいのではないかと推測されます。

ただ、申立人には、周辺地域に起きた過去のがけ崩れや石垣の改修のことを説明していただきましたので、近所に老朽化した石垣や崖が少ないことは理解できましたが、崩壊した石垣や崖はそのつど補強工事がなされていることが観察されました。

本件貯槽を設置した場所の周囲の斜面は、石垣の組み換えとコンクリート舗装によって補強されていましたし、本件貯槽が設置されている場所の敷地も舗装されていましたので、よほど大きな地震や記録的な豪雨による地面内部の土壌流出でもないかぎり、崖崩や土地の陥没のおそれはないと常識的には推測されます。ただ、このような傾斜地の石垣の耐震性がどれだけあるのか、石垣を崩壊させるような大きな地震や記録的な豪雨の発生する確率がどの程度あるのか等については、オンブズマンは判断する専門的知識も能力も持ち合わせていません。

多くの家屋が建てられている地域ですから、建築確認に際しては、「最低の基準」は充たされているという判断があっただけでなく、崖下の家屋についても崖からの水平距離が確保されているように見えない家屋が多いことを考えると、崖の状況は良好であると判断されて、条例第 4 条にいう崖からの水平距離の確保は必要ないと判断されたものと推測されます。

なお、石垣についても、第一次的にはその所有者に管理責任がありますので、

崖崩れの兆候があれば、その所有者が石垣対策をする必要がありますし、崖下の住民に被害を与えれば、石垣の所有者が損害を賠償する責任を負うことになりません。

(b) 「特殊地下壕実態調査」の結果と現地調査による常識的推測

平成 25 年度に国土交通省によって行われた「特殊地下壕実態調査」においても、C 山周辺でも地下壕の存在がいくつか確認されていますが、崩落の危険のある地下壕は確認されていないようです。申立人は、地下壕の空洞に起因する地盤沈下等のおそれが相当にあると予想しておられますが、どの程度の確かさでそのおそれがあるのかを確かめるための証拠を見出すことが出来ませんでした。

申立人の主張されていることを現地で確認するために、申立人には、本件貯槽の設置場所の周辺および地下壕の入口跡に案内していただきました。入口跡は背の高い雑草に覆われていましたので、その輪郭をはっきりと確認することはできませんでしたが、申立人には、記憶に基づいて、子ども時代に地下壕のなかで遊んだ経験などが具体的に話していただきましたので、申立人が主張される位置に地下壕の入口があったこと、地下壕そのものはかなり広いものだったことを確信することができました。もっとも、現在の様子からは、その地下壕の内部がすでに埋め立てられているのかどうかはわかりませんでした。

ただ、申立人は社会福祉施設 A の建設基礎工事に携わった作業員から、コンクリートの柱を深く打ち込む必要があったという証言を得ておられたということですから、現在の社会福祉施設 A の真下には地下壕の空洞が存在していた可能性は大きいと推測されます。そうであったとしても、地下壕の二つの入口の場所と社会福祉施設 A の位置と本件貯槽の位置を地図で確認するかぎり、地下壕の入口からはもとより、社会福祉施設 A から、本件貯槽からの水平距離はかなりありますので、本件貯槽の真下に地下壕の空洞部分が存在している可能性は相当に低いのではないかと推測されます。

(c) 崖崩れのおそれ

申立人は、本件貯槽が崖に近接して設置されていることから、崖が崩れて本件貯槽が崖下に落下する危険性があると主張しておられます。しかし、(a) (b)をもとに常識的に判断する限りでは、本件貯槽が設置されている場所のすぐ横の崖（石垣）が近いうちに崩れるおそれがあるようには見受けられませんでした。というのも、現在のところでは、石垣の一部が膨張している様子は観察できませんし、この石垣のどこかから地下水が滲み出ている様子もありませんでしたので、記録的な豪雨に伴う地下水の浸食によって石垣が弱化する可能性も小さいと推測されます。近い将来崖崩れが予想されるのであれば、石垣の土地所有者がその予防の

ために石垣の整備工事をする必要があります。もしも石垣が崩れて下の居住者に被害を与えれば、石垣を含む崖上の土地所有者が損害賠償責任を負うことになります。

ただ、申立人が心配しておられる活断層による大きな地震によって崖崩れが発生するおそれについては、オンブズマンは判断の材料も判断する能力ももちあわせていません。そのような規模の地震に対しては、建築物の倒壊による死者を出さないような大規模な対策が必要になるはずです。

③ LP ガスの供給管の安全性（危険性）について

申立人は、本件貯槽から延びる供給管の上を車が通ることによって、その供給管が損傷するおそれがある、供給管を通して土地の真下には防空壕の大きな空洞があるから、地震による陥没によって供給管が破断するおそれがある、と主張しておられます。この主張によれば、供給管の安全性（危険性）については、二つの局面があります。ひとつは、車の通行による供給管の損傷という問題、もうひとつは、地震等による陥没による供給管の破断という問題です。

施設の図面によれば、ガスの供給管は、車の通行しない崖ふちに敷設されているものと推測されます。したがって、車の重量と振動によって地面内のガス供給管が損傷するおそれは小さいものと推測されます。もしも敷地にガス供給管に影響を与えるような状況、例えば崖に崩れる兆候があるとか、敷地に窪みができているなどの状況が目視確認される場合には、施設の管理責任者の依頼によりガス会社が迅速な点検を行う必要があるのは当然です。

地震等による敷地の陥没の可能性があるかどうかは、本件貯槽の安全性について検討したことがそのまま当てはまります。そのおそれも小さいものと推測されます。ただ、本件貯槽は一箇所に固定されているのに対して、ガス供給管は長い距離にわたっていますので、安全性についても別の考慮が必要になるのは確かです。

特に申立人の主張される地下防空壕による空洞が真下に存在している可能性は、その位置関係からすれば、本件貯槽よりも、ガス供給管のほうが高いことは考えられますが、ガス供給管の通っている敷地が陥没することがあるとすれば、よほど大きな地震が起きるときですから、そのような地震のときには、本件貯槽の安全弁が働いてガス供給が自動的に止まるか、供給管が破断すれば、ガス漏れに対するガス会社の迅速な対応が求められることになります。

供給管の安全性も、本件貯槽のそれと同じように、一度安全であると確認すれば済むわけではなく、定期検査を継続的に実施することによって、確保され続けていく必要があるということです。

以上、申立人と市の解釈論的主張の基礎にある価値観の違いを相対化する可能性、建築物と建築設備に関する現行法令の意味内容の共通理解の可能性、バルク貯槽の

安全性（危険性）についての経験的な事故事例を踏まえた共通認識の可能性などを探ってきました。これらの前提作業を踏まえたうえで、具体的な5つの論点について検討することになります。

2 申立人の主張と市の回答が対立する5つの論点について

（1）2基のバルク貯槽は別個のものか、実質上1つであるか

バルク貯槽は、その容量に応じて、設置する際に知事への届け出や許可が必要とされるなどの規制を受けています。当初設置が予定されていた2基のバルク貯槽は実質的に1つの貯槽だから貯蔵能力を合計して検討しなければならない、というのが申立人の主張です。確かに、今回、2基のバルク貯槽は隣接して設置され、同一建物内にガスを供給する予定になっていましたから、仮に貯槽や建物が火災等の事故にあった場合には、2基の容量を合計した1つの貯槽と同程度の危険を有するといえるようにも思われます。そうであるならば、貯槽を規制する法令の適用に当たっては、貯蔵能力を合計する必要があるという申立人の主張にも一定の合理性があるようにも思います。同一の建物内にガスを供給するのになぜ2基に分ける必要があるのかは不明です。1トンを超えるかどうかによって規制が違うので、1トンを超えないように2基に分けたのではないかという疑いは残ります。

しかし、液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律施行規則の運用及び解釈に関する通達別添4には、「貯蔵能力」とは、貯蔵施設が貯槽である場合には供給管若しくは配管又は集合装置により連結された貯槽の内容積に応じて算出された貯蔵能力…の合計をいう」とされています。通達別添4によるかぎり、貯蔵能力を合計するか否かを判断するにあたっては、2基のバルク貯槽が連結されたものであるかどうかを考えればよいことになります。「供給管若しくは配管又は集合装置により連結され」ているか否かは、技術的に見て一義的に明確な判断が可能です。貯槽間の距離が近いかどうか、同一建物内へ配管されるかどうかといった事情は考慮する必要はない、ということになっています。

当初設置が予定されていた2基のバルク貯槽の配管状況について図面で確認したかぎりでは、2基は供給管若しくは配管又は集合装置で連結されたものではないと思われました。

市が2基のバルク貯槽が別系統であると判断しているのも、図面での確認と通達別添4に従ったものと思います。

なお、申立人は高压ガス保安法第19条第2項、3項及び4項についても主張しておりましたが、2基のバルク貯槽の貯蔵能力はそれぞれ1,000kg未満であることから、同条は適用されないこととなります。1,000kg以上か1,000kg未満かは、一義的に明確です。法律が一義的に明確な基準を定めている以上、それに合わせた判断がなされることが、行政の公正性のために期待されています。1,000kgタンクも、1,000kg以上の

貯槽と同じだけの安全性に対する配慮が必要ということであれば、基準それ自体の妥当性が政策的に問われていることになりますから、基準の見直しが必要になります。今回の申立てによって、基準の見直しを求めるような実質的理由が示されているわけではありません。

なお、2 基のバルク貯槽を設置するという当初の計画は変更されて、最終的には、980kg の本件貯槽 1 基が設置されていますが、その理由はわかりません。

(2) 本件貯槽、受水槽および給水槽は条例第 4 条にいう「建築物」に当たるのか

条例第 4 条にいう「建築物」の定義は建基法上の建築物の定義と同じであるから、バルク貯槽等の建築設備も条例第 4 条の規制を受ける、というのが申立人の主張です。それに対して、条例第 4 条にいう「建築物」は建物本体のことであって、「建築設備」を含まないから、本件貯槽も受水槽も条例第 4 条の規制を受けない、というのが市の回答です。

すでに、建基法と条例の基本的関係をみるかぎり、条例は「建築設備」を規制対象にしていないこと、条例第 4 条における崖上の水平距離の確保は崖上の建築物の安全性を確保するためであること、崖下の建築物の安全性は、崖下の水平距離の確保によるものであること、を確認しました。ここでは条例第 4 条の趣旨をもう少し補いながら、本件貯槽、受水槽及および給水槽が、条例第 4 条にいう「建築物」に含まれないことを確認したいと思います。

① 条例第 4 条の趣旨

すでに 1 (3) ②にみたように、条例第 4 条第 1 項が崖からの水平距離を確保するように定めているのは、崖上であれば崖下であれば、建築物の利用者のためであって、崖上の水平距離の確保は、崖下の建築物とその居住者の安全を守るためではありません。

ここで確認しておきたいのは、条例第 4 条第 3 項には、「建築物の用途、規模若しくは構造、擁壁の設置又は崖の状況により建築物の安全上支障がないと認められる場合には」、第 1 項は適用しないことになっていることです。

今回のケースと関連づけていえば、崖の状況が良好ならば、崖からの水平距離を確保する必要はないということです。崖の状況によって建築物の安全性に支障があると認められる場合にかぎって、崖からの水平距離の確保が求められることになります。

多くの家屋が崖に近接して建てられている現状を見ると、建築確認に際して、崖上であれば崖下であれば、崖があっても家屋の安全上支障がないと認められている場合が極めて多いことが推測されます。崖の状況が良好でない場合には、石垣の整備工事が行われるなどの対策が講じられたうえで、建築確認が申請されたものと推測さ

れます。申立人が居住されている地域をみても、崖からの水平距離が確保されているとは思えない家屋がほとんどですから、崖の状況は建築物の安全に支障がないと認められて建築されたものと推測されます。

すでにみたように、条例の規制対象は「建築設備」を除く「建築物」ですから、条例第 4 条の規制対象も建築設備を除く「崖に近接する建築物」に限られると解釈するほかないと思います。条例第 4 条の規制を受ける「建築物」とは建屋本体のことですから、本件貯槽・受水槽・給水槽のような建築設備には条例第 4 条の適用はないという市の判断は妥当だと言わざるを得ません。

申立人は、本件貯槽の設置は条例第 4 条違反であると主張しておられますが、崖に近接した本件貯槽の設置を条例第 4 条違反の問題として取り上げること自体に無理があると言わざるを得ません。

しかしながら、このように結論づけるだけでは、申立人の問題提起に答えたことにはなりません。申立人が提起されたのは、崖のふちに設置されている本件貯槽が崖下の近隣住民の生命と財産に与える危険性と不安という問題、すなわち、本件貯槽の近隣住民に対する安全性の問題だからです。

② 崖下の近隣住民に対するバルク貯槽の安全性という問題

申立人が、崖に近接した本件貯槽の設置は条例第 4 条違反であるという主張の形をとりながら、実質的に提起しておられるのは、崖に近接して設置された本件貯槽が崖崩れや敷地の陥没等により崖下の近隣住民の安全性と安心を脅かしているという問題だと思います。

市の条例はこの実質的な問題を考慮していないように思います。崖下に建築物を建てる場合には、崖崩れのおそれに備えるために、崖から、崖の高さの 1.5 倍の水平距離を保たなければならないという規制があるだけです。申立人の問題提起は、崖ふちに設置されるバルク貯槽の安全性と安心の問題は、その規制だけでは対応できないということだと思います。

申立人の問題提起に答えるために、バルク貯槽の構造的安全性とその設置場所に関わる環境的安全性について経験的な資料に基づいて判断する必要があります。その前提作業として、1 (5)において、できるだけ経験的資料を取り上げようとしたのでした。その結果、オンブズマンは、これまでのバルク貯槽の事故事例と本件貯槽を取り巻く環境的条件を見るかぎり、崖崩れ等による崖下の近隣住民の建築物と住民の安全性と安心を危険に晒すような、本件貯槽の安全性と安心を脅かすような可能性は小さいと常識的に判断したのでした。

ただ、安全性（危険性）と安心（不安）は絡み合っていますから、安全性の判断についても、安心できるかどうかの判断についても不確定な要素が多いこと、しかも、申立人と市の間には安全性の水準についての基本的な価値観の違いがあること

を考慮すれば、安全性（危険性）と安心（不安）についての相互理解は困難であると言わねばなりません。しかしそれでも、その違いをそのままにすれば社会秩序は保てませんから、行政が様々の主張を調整するために安全性の基準を作ることになります。それが現行法令です。

市の条例が制限対象としていない問題に取り組むためには、今後に向けて新たに政策的な検討が必要になります。これについては最後に取り上げることにします。

（３）本件貯槽から延びる供給管の位置に、「地くずれ、山くずれ、地盤の不同沈下のおそれ」が認められるか

本件貯槽の敷地に地崩れ等のおそれがあるかどうかは、おもに事実認定の問題ですが、オンブズマンにはこのような問題に専門的に答える知識も能力もありません。オンブズマンにできることは、市の消防局の専門的な判断過程に手続き的にみて何か問題がなかったかどうかを経験的資料をもとに検証することですが、その検証の過程では、常識的に判断できるかぎり、敷地等の安全性の判断に実質的に問題なかったかどうかにも触れる必要があります。

液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律施行規則（以下「液石法規則」という。）第 18 条第 13 号には、「供給管は、地くずれ、山くずれ、地盤の不同沈下のおそれのある場所又は建物の基礎面下に設置しないこと」と定められています。申立人は、本件貯槽から延びる供給管が、この第 18 条第 13 号に違反していると申し立てておられます。申立人が問題にされているのは、敷地の安全性、より具体的には、車の運行による供給管の損傷のおそれと敷地の陥没による供給管の破断のおそれです。

同条は供給設備のうちバルク供給に係るものを除くものに関する規定であるため、バルク貯槽である本件貯槽には適用されませんが、バルク供給に係る供給設備について定めた液石法規則第 19 条第 7 号が液石法規則第 18 条第 13 号を準用していることから、ここで液石法規則第 18 条 13 号適合性に関する市の判断に不備がなかったか検討することになります。

本件貯槽から延びる供給管がこの第 18 条第 13 号の規定に違反しているのかどうかを判断するに当たっては、本件貯槽の敷地に「地くずれ、山くずれ、地盤の不同沈下のおそれ」があるのかどうかを判断する必要があります。オンブズマンの調査によれば、その判断基準は法令上明らかでなく、通達等による統一的な取り扱いもなされていないようですから、各自治体がそれぞれに設けた判断基準に従って判断することになります。

熊本市では、(a)当該敷地が災害危険区域などに指定されていないかどうか、(b)当該敷地に建築物の建築が可能な程度の強度があるかどうか、などの事情を踏まえ、(c)消防局の職員が実際に現地を確認する、などした上で判断していることがわかり

ました。本件貯槽の供給管についても、当該敷地に関する(a)(b)の情報を踏まえ、職員が実際に現地を確認した上で判断を行ったというのが市の説明です。

(a)についてはすでに(5)②でみたように、当該敷地は災害危険区域に指定されていませんし、(b)についても、本件貯槽とその供給管が設置されているのと同じ敷地には、すでに社会福祉施設Aが設置されていますから、この敷地はこの施設を建築できる程度に強度があるという判断が市にはあったものと推測されます。その判断過程には不合理なところはないように思います。

ただ、おもに事実認定の問題とすれば、市にも、供給管に影響を与えるような、地崩れ、山崩れ、地盤の不同沈下のおそれがないと実質的に言えるのかどうかを判断していますので、ここでも、常識的に可能な限りでその判断に触れておく必要があります。

車の運行による供給管の損傷のおそれがあるかどうかについては、すでにみたように、供給管が車の通行しない崖ふち近くに配置されているところからみれば、供給管が車の運行にも車の重量にも影響を受けるおそれは少ないものと推測されます。その代わりに、崖崩れのおそれがないのかどうか実質的に問題になりますが、すでにみたように、大きな地震や記録的な豪雨の場合には予想が困難ですが、崖の状況も目視する限りでは、常識的に見れば、崖崩れのおそれも小さいものと推測されます。

供給管の通っている敷地の地下には戦時中に掘られた防空壕があるので、敷地の陥没によって供給管が破断して、ガス漏洩事故が起きるおそれがあるのではないかとという問題については、本件貯槽の場所的・環境的安全性についてすでにみたように、敷地の直下に地下防空壕の空洞が存在している可能性は小さいと推測されますので、その空洞に起因する敷地の陥没のおそれも小さいのではないかと推測されます。

この問題については、すでに1(4)②の「バルク貯槽の場所的・環境的安全性」でみたように、これまでの事故事例の諸報告と現地の観察を踏まえて常識的に見る限りでは、この敷地は、地崩れや山崩れによる地盤沈下のおそれも地下壕の空洞に起因する陥没のおそれも小さいと判断しました。

以上の点からすれば、本件貯槽の供給管が液石法規則第18条第13号に適合するという市の判断は、適切な基準と手続きによって行われたものと認められます。市の判断を基礎づけている実質的な事故予測についても、常識的にみるかぎり、市の判断に異論を挟む余地は見出せませんでした。

ただ、敷地の安全性という問題は、どの程度地盤を固めて駐車場にしているのかにもよりますが、一度安全性を確認すれば済むわけではなく、継続的に目視確認するとともに定期的に点検する必要があることは言うまでもありません。本件貯槽とそこからの供給管の安全性を継続的に確保する責任を負うのは、施設の管理責任者です。何か安全性に支障をきたすような兆候があれば、その管理責任者には直ちに対応する責任があります。

- (4) 本件受水槽は建設省告示「建築物に設ける飲料水の配管設備及び排水のための配管設備の構造方法を定める件」が定める基準を充たすか

本件貯槽と受水槽が近距離に併設されており、「建築物に設ける飲料水の配管設備及び排水のための配管設備の構造方法を定める件」と題される建設省告示に違反しているというのが申立人の主張です。これは、申立人ご自身の利害に関する事項ではありませんが、本件貯槽と同じく、崖崩れによって崖下の居住者の安全性を脅かすおそれがないとは言えないので、ここで見ておくことにします。

同告示を見ると、給水タンクを設置する際の技術上の基準が定められています。

その内容としては、給水タンクを、本件のように建物の外で、かつ地盤面より上に設置する場合の基準は告示第1二ロ(2)に定められており、それによると、受水槽は告示第1二イ(3)から(8)までに定められた基準を満たさなければならないこととされています。

これらの基準を満たすか否かの判断も、専門的な知識を要するものであり、オンブズマンが正確な判断を行うことは困難ですので、オンブズマンとしては、市の判断過程に不合理な点が無かったかという点を中心に調査を行いました。その結果、市は、完了検査において、これらの基準を満たしていることを目視で確認したとのことでした。

目視による確認は、確実に事実を把握できる手段ですから、この判断方法は合理的であり、オンブズマンとしては、市の判断過程に不合理な点はなかったものと考えます。

なお、同告示の第1二ロ(1)には、「給水タンクの底が地盤面下にあり、かつ、…ガソリントankその他衛生上有害な物の貯溜(りゅう)又は処理に供する施設までの水平距離が5m未満である場合においては、イの(1)及び(3)から(8)までに定めるところによること」とあります。申立人は、本件受水槽と本件貯槽の距離を問題にしておられることから、この規定に違反しているとの認識をお持ちですが、この規定は、「給水タンクの底が地盤面下に」ある場合の基準を定めたものです。市の回答によれば、本件受水槽は地盤面より上に設置されています。この点はオンブズマンも現地を調査した際に確認しています。

以上のように、本件受水槽について告示違反はないものと判断します。

- (5) 本件貯槽の位置の変更は「軽微な変更」にあたるか

本件貯槽の位置の変更は「軽微な変更」にはあたらないから、市は変更確認の申請をするように建築主に指導すべきであった、というのが申立人の主張です。その理由が二つ挙げられています。第一は、本件貯槽の位置を変更することが「軽微な変更」と言えるか否かは液石法規則第57条、第66条によって判断すべきであって、建築基

準法施行規則（以下「建基法規則」という。）第3条の2によって判断すべきではないこと、第二は、仮に建基法規則第3条の2によって判断するとしても、本件タンクの位置の変更は重大な危険を伴うものであるから、「軽微な変更」とは言えない、ということです。

- ① 本件貯槽の位置変更に適用されるのは液石法規則第57条、第66条か、それとも建基法規則第3条の2か。

液石法規則第57条は、液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正に関する法律（以下「液石法」という。）第37条の2第1項のただし書に基づいて定められているものです。第37条の2第1項は、第36条第1項の許可を受けた液化石油ガス販売事業者が貯蔵施設の位置、構造若しくは設備を変更しようとするときの手続きを定めた規定です。第36条第1項の許可とは、3,000キログラム以上の容量をもつ貯蔵施設又は特定供給設備（貯蔵設備が容器である場合には貯蔵能力が3,000キログラム以上のもの、貯蔵設備に貯槽又はバルク貯槽が含まれる場合には貯蔵能力が1,000キログラム以上のものに限る。）を設置しようとする者が受けなければならない許可です。すなわち、液石法第37条の2第1項は、容量1,000キログラム以上のバルク貯槽又は3,000キログラム以上の容器の位置の変更の手続きを定めたものであり、液石法規則第57条はその細則を定めたものですから、容量1,000キログラム未満のバルク貯槽である本件貯槽の位置の変更には同条は適用されないことになります。そうすると、液石法第37条の4第3項に基づいて定められた液石法規則第57条も、本件貯槽には適用されないこととなります。

また、液石法規則第66条は、液石法第37条の4第3項に基づいて定められているものですが、第37条の4第3項は液化石油ガスの「充てん設備」の所在地、構造、設備又は装置等を変更しようとするときの手続きを定めた規定です。「充てん設備」とはバルク供給に用いるバルクローリのことを指します。本件貯槽は貯蔵施設ですから本件貯槽の位置の変更には同条の適用はないことになります。そうすると、同条に基づいて定められた液石法規則第66条も、本件貯槽には適用されないこととなります。

他方、建基法規則第3条の2は、建基法第6条第1項後段に基づいて定められたものですが、この第6条第1項後段は、建築確認を受けた後に建築計画を変更しようとする場合の手続きについて定めたものです。すでに述べたように、建基法第2条によれば、建築物には建築設備が含まれるので、建築設備について変更がある場合には建基法第6条第1項後段の適用があり、建築設備にはガス設備が含まれていますから、ガス設備の位置を変更する場合には、この第6条第1項後段の手続きを経ることが必要になります。これに基づいて定められた建基法規則第3条の2も当然に適用されることになります。

以上により、本件貯槽の位置の変更に適用されるのは、建基法規則第3条の2であって、液石法規則第57条及び第66条ではありません。したがって、申立人が主張された第一の理由は成り立たないことになります。

② 本件貯槽の位置変更は建基法第6条第1項後段にいう「軽微な変更」にあたるのか

本件貯槽の位置の変更は、建基法第6条第1項後段にいう「軽微な変更」にあたるのかどうかを検討します。建基法規則第3条の2によれば、建築設備の位置の変更は「軽微な変更」にあたるとされていますから、建築設備に含まれる本件タンクの位置の変更も、素直に解釈すれば、「軽微な変更」にあたることになります。本件のようなバルク貯槽は、安全性(危険性)に問題があるから他の建築設備とは違うと思っても、建基法第6条第1項後段では、建築設備のなかで別扱いされていないからです。

これに対して、申立人は、本件貯槽の位置の変更には重大な危険が伴うのだから、その審議もせずに、軽微な変更であると判断するのは納得できない、と主張しておられます。老朽化した石垣の上にバルク貯槽を設置するのは危険ではないのかという申立人の疑問はもっともですし、そのような危険性の疑われる変更が「軽微」とされることに納得がいかないという主張もよく分かります。

しかし、建基法の目的は「最低の基準」を定めることにあり、その「最低の基準」は、建築コストと安全性を考慮したうえでの「最低の基準」であって、安全性についての十分な基準ではないことは立法の趣旨からも明らかです。したがって、建基法が定める基準を充たしたとしても、危険性が十分に排除されているわけではないのはもとよりです。ただ、建基法が定める基準を充たしており、地方自治体が条例で安全性を高めるための規制を追加していなければ、市が建築設備の変更を「軽微な変更」と認めざるを得ない、という判断をすることになるのはよくわかります。

以上のように、本件貯槽の位置の変更が「変更後も建築物の計画が建築基準関係規定に適合することが明らかなもの」であれば、その位置の変更は「軽微な変更」であるという市の認定は、行政解釈としては妥当であったと言わざるを得ません。

③ 建基法規則第3条の2の「軽微な変更」の文言改正の意味

平成20年5月27日に建基法規則3条の2「計画の変更に係る確認を要しない軽微な変更」の文言が改正されました。すなわち、平成22年6月1日に、「安全上、防火上および避難上の危険の度ならびに衛生上および市街地の環境の保全上の有害の度が高くないもの」という文言が、「変更後も建築物の計画が建築基準関係規定に適合することが明らかなもの」という文言に改正されました。このように、改正後には、高度な計算や検討によらないで建築基準関係規定に適合すれば、「軽微な変

更」として扱うことができるようになりました。

この改正前には、建築物を利用する人にとっての安全上、防火上および避難上の危険性の度合いと並んで、衛生上および市街地の環境の保全上の有害性の度合いが規定されていたことになります。文言の改正により、「建築基準関係規定に適合することが明らかなもの」というように一般化されたということは、改正前よりも規制が緩和されたと言えます。したがって、「軽微な変更」と認められる範囲が広がり、建築設備も含めた建築物の建築確認後の変更により再び建築確認を必要としない範囲が広がったのは確かだと思います。

ところが、バルク貯槽は、建築設備の中でも近隣住民に安全性と安心に影響を及ぼす可能性が大きいのではないかと思います。しかも、近年の広域の大規模災害や局地的に深刻な災害により、建築物や建築設備の環境的な安全性についての住民の意識が高まってきていることを考えると、文言改正に見られる規制緩和が本当に望ましいと言えるのかどうかには疑問の余地があります。

今回の申立てにみられるようなバルク貯槽の場合には、近隣住民がその安全性と安心の問題に大きな関心をもつことを考えると、建築の再確認を要しないものにするために「軽微な変更」と認められる範囲を広げたのは適切であったのかが問題になるように思います。

申立人は、市が何ら安全性を確認しないで本件貯槽が崖のふちに設置されることを認めたことの違法性を強く主張しておられますが、現行法令の行政解釈によって、建築設備の位置の変更は「軽微な変更」として再確認を求める必要がないとされている以上、それに従った市の対応に法令違反があったと判断するのは難しいように思います。

本件貯槽の設置を含む建築物の建築確認も、建築確認後の本件貯槽の設置場所の変更も、現行法令の行政解釈に従って行われていますので、崖に近接して本件貯槽を設置することは条例第4条に違反しているという申立人の解釈論的主張には無理があります。

しかしながら、申立人の問題提起は現行法令の行政解釈を超えたところに見出される、というのがオンブズマンの認識です。そこで、最後に、申立人の問題提起の意味を取り上げて、今後市に検討してほしい課題に触れることにします。

3 申立人の問題提起と今後の行政上の検討課題について

(1) 申立人の問題提起の意味—近隣住民にとってのバルク貯槽の安全性—

当初の社会福祉施設 A の建築計画では、バルク貯槽はその施設にとって最適な場所に設置されることになっていたものと推測されます。それにもかかわらず、社会福祉施設 A の建築主が、バルク貯槽の最適な場所を断念して、遠く離れた反対側の崖ふちの場所に設置するように計画を変更したのは、隣の B マンション住民からの反対があ

ったからです。建築主はバルク貯槽の安全性に強い不安を抱いた B マンションの住民を説得できなかったものと推測されます。申立人は、崖ふちに設置された本件貯槽のすぐ傍に居住しておられる住民のおひとりですが、計画変更後には、本件貯槽の設置予定場所に近接した住民に対してはあらためて説明会は開かれていないということです。そのために、申立人は、ある日、崖ふちに本件貯槽の設置工事が進行しているのを目の当たりにされたことになります。バルク貯槽が崖ふちという危険な場所に設置されているというのに、市がその安全性について何の審議も審査もしていないことに、納得できない思いをもたれたことが今回の申立てにつながったものと推測されます。その思いは十分に理解できます。

しかも、今回の申立ての背景には、当初バルク貯槽の設置が予定されていた場所に隣接した B マンションの住民からの反対によって設置場所が変更されたという事実があったことも想起される必要があります。

今回の申立てを通して、バルク貯槽のような建築設備であっても、設置場所によっては、近隣住民の安全性に不安を与える場合があることが明らかになりましたが、現行法令をみるかぎり、近隣住民にとっての建築設備の安全性という問題は真正面からは取り上げられてはいないと言わざるを得ません。そうだとすれば、この問題に取り組むために、新たな行政上の対応策が必要であるということになります。

(2) どのような市の対応策が考えられるか

安全性（危険性）と安心（不安）の問題は住民の暮らしにとってきわめて重要な問題です。今回のバルク貯槽のように、建築設備もその設置場所によっては、近隣住民の安全性と安心を脅かす可能性があるとするれば、市もそのような近隣住民の安全性と安心という問題に取り組む必要性は高いと思います。

そこで市には、二つの問題の検討を開始してほしいと思います。ひとつは、建築確認後に、近隣住民の安全性と安心を脅かすおそれのある建築設備の設置場所を変更した場合には、設置工事の前に、その建築設備に隣接した近隣住民に対して再び説明会を開くように、市が建築主に対して指導助言する必要があるのではないかという問題、もうひとつは、建築確認後に近隣住民の安全性と安心を脅かすおそれのある建築設備の設置場所が変更される場合には、そのバルク貯槽が近隣住民にとって安全かどうかを、市が再確認する機会を設ける必要があるのではないかという問題、です。

① 設置工事の前に再び住民説明会を開くよう建築主に指導助言すること

近隣住民が、ある建築設備の安全性に不安を感じるとすれば、まずは建築主が近隣住民に対してその安全性について説明する責任があります。建築主が当初住民説明会で説明した建築計画を変更した場合には、設置工事の前に、改めて変更後の建築計画について住民説明会を開くのが望まれます。今回のように、バルク貯槽の設

置場所の変更が近隣住民の反対による場合にはとりわけ住民説明会を再び開催する必要性は高くならざるを得ません。

当初の設置場所に近接した近隣住民からの反対を受けて計画を変更しながら、計画変更後にその影響を受けることが予想される近隣住民に改めて説明を受ける機会を与えないまま、変更場所でバルク貯槽の設置工事が開始されるのでは、変更場所に近接している近隣住民に不安が生じるのは当然だと言わざるを得ません。

今回の場合にも、バルク貯槽の設置場所を変更するという計画後、設置工事の前に再び住民説明会が開かれていれば、申立人の今回の主張も、近隣住民のなかで共有された可能性もあったかもしれませんし、建築主に地域住民の声として届いた可能性もあったかもしれません。

すでに熊本市は、「熊本市中高層建築物の建築に関する指導要綱」（以下、「指導要綱」という。）を制定し、対象となる中高層建築物及び共同住宅等の建築に際して、建築主に対して、近隣住民の方々に建築計画を事前に説明するように指導しています。同じように、建築設備の設置場所が近隣住民の安全性と安心に影響するおそれがある場合には、市は、建築主に対して、近隣住民に設置計画についての説明会を開くように指導助言することが望まれます。建築確認後に建築設備の設置場所が変更された場合に、その変更場所に近い近隣住民に変更計画について建築主の説明を受けていないのであれば、変更後の建築計画について近隣住民は説明を受ける公平な機会が得られていないことになります。

このような説明会で建築計画を知った近隣住民は、建築主との話し合いによって、現行法令によって担保されている安全性の「最低の基準」よりも高い安全性と安心を確保できる協定を結ぶことも可能です。もちろん、そのためには、建築主が近隣住民との良好な関係を保持するために近隣住民との話し合いに応じることと、近隣住民が共同して建築主と有利な協定を結び得るだけの交渉力を発揮することが必要になります。

- ② 建築設備の位置の変更が近隣住民の安全性と安心を脅かすおそれがある場合には、市が設置工事の前に建築主を指導する機会を設けること。

現行法令の行政解釈では、建築設備の「位置」の変更が「軽微な変更」に該当する場合には、再び建築確認を申請する必要はないとされていますので、その場合、市には、位置の変更後の建築設備にはその安全性について事前に確認する機会がないことになります。

本件貯槽が自宅の横に設置されている申立人の不安は、崖のそばに住む近隣住民にも共有されうるように思いますし、当初の設置場所に反対した隣のBマンションの住民にも共有されていた不安であろうと予想されます。それにもかかわらず、市がこのような近隣住民にとっての安全性（危険性）と安心（不安）の問題に対応し

ていないのは、現行法令には、この問題に取り組むように求める根拠規定がないからだと言わざるを得ません。

建基法第40条は、条例で、建築物の敷地、構造又は建築設備に関して安全上、防火上又は衛生上必要な制限を付加することを認めています。しかしながら、建基法が「最低の基準」を定めることを目的としていること、同法は近隣住民の利益も考慮しているという最高裁判例もあるとはいえ、同法が基本的に保護しているのは建物の利用者等の利益であって、近隣住民の利益ではないこと、バルク貯槽の危険性を示すような事故事例等がそれほど多く報告されているわけではないことを考えると、建築主に対して、建基法規則上は「軽微な変更」であっても、近隣住民の利益を保護するために、市の建築確認ないし変更確認を再度受けなければならないというように、条例で再度の変更確認を義務づけるのは困難であるように思います。

しかし、オンブズマンとしては、今回のバルク貯槽のように、近隣住民がその安全性に不安を抱くおそれのある建築設備について、建築確認後に、その位置が変更される場合には、建設工事以前に、市が建築主に対して、近隣住民に対する安全性に配慮するように指導する機会を設けることを、要綱に定めることを検討してほしいと思います。

この問題を考える場合にも、「熊本市中高層建築物の建築に関する指導要綱」（以下「指導要綱」という。）が参考になります。この要綱の目的は、建築主と近隣住民の相互理解を図ることにより、地域住民の良好な近隣関係の保持と居住環境の保全と形成に資することです。建築主は周辺の居住環境に十分に配慮し、良好な近隣関係を損なわないように努めることも、建築主が近隣住民に対する事前説明等の必要な措置に努めることも定められています。しかも、熊本市は、指導要綱の対象建築物の建築に係る紛争を対象にした調整手続きも定めています。しかも、環境紛争調整委員会による建築紛争の調整は、建築確認申請以前に行われることが求められています。

市は、建築設備についても、建託確認後の位置の変更が建築基準法施行規則上「軽微な変更」にあたる場合であっても、完了検査で事後的に審査されれば足りるというだけでなく、近隣住民がその安全性に不安を抱くおそれがあれば、その設備の設置工事の前に、近隣住民の安全性と安心のために市が建築主に対して指導する機会を設けることが望ましいと思います。

そのような仕組みを設ける方法として、指導要綱のなかに、近隣住民の安全性と安心を脅かすおそれのある建築設備について組み入れるか、近隣住民の安全性と安心を脅かすおそれのある建築設備についての要綱を新たに設けるかが問題になりますが、このように近隣住民の安全性に関わるような建築設備は、中高層建築物に設置されるものと推測されますので、この指導要綱のなかに、建築計画上の配慮事項のひとつに建築設備の安全性を加えることが現実的な方策ではないかと思います。

具体的には、つぎのような手続きが考えられます。

①今回のバルク貯槽のように、近隣住民がその安全性と安心に関心を寄せる建築設備の位置を、建築確認後に変更する場合には、その旨を市に届け出るように建築主をお願いする、②そのような届出があった場合には、市は周囲の環境条件に照らしてその位置の変更が近隣住民の安全性に影響を及ぼさないかどうかを所管する関係法令に基づいて確かめる、③市が周囲の環境条件に照らして建築設備の位置変更が近隣住民の安全性を脅かすおそれがあると判断すれば、それに対する安全対策をとるか、設置場所の見直しを促すように、建築主に対して指導助言する機会をもつ、といった手続きです。現実的には、既存の指導要綱のなかに、このような手続きを組み込むことができないかどうかを検討してほしいと思います。

もちろん、このような手続きを設けたとしても、市が建築設備の位置の変更について、環境条件を考慮しても近隣住民の安全性と安心に問題がないと判断すれば、指導助言の必要はありませんし、その場合には、近隣住民から当該建築設備の位置の変更について苦情等があっても、市は、建築主とともに、近隣住民に対してその位置の変更が近隣住民の安全性に影響を及ぼさないと判断した理由を丁寧に説明する役割を担うことになります。

住民説明会があっても、建築主の説明だけでは不安を払拭できない住民が、市からもその安全性について説明を受けることができれば、近隣住民の安全性に対する不安は軽減されうるものと期待できます。①の届出は、あくまでも建築主に任意の協力を求めるものですが、住民が不安を抱えている建築設備の安全性について市からも説明してもらうことは建築主にとっても利益になりますので、建築主の協力が期待できるものと思います。

4 最後に

すでにみたように、建基法第 1 条にいう「最低の基準」は「国民の生命、健康及び財産の保護」を図るためですが、建築確認では、この「最低の基準」としての建築基準関係規定に適合するかどうか判断されるだけで、それに公益的な判断を加えることが抑制されています。その理由の背景にあるのは、「最低の基準」さえ充たせば自分の土地に家屋や事業所を建てるのは原則的に自由である、「最低の基準」を超える安全性は建築主が自己の費用負担で備えるべきである、崖崩れ等によって崖下の居住者の生命と財産に被害を与えた場合には、崖の所有者が損害賠償責任を負うべきである、といった価値観ではないかと思われます。

それでも、自然災害に備える必要がある、安全かつ安心な生活環境を確保すべきであるといった環境重視の価値観が社会の中で広がってくるにつれて、自治体も、近隣住民の安全性と安心に配慮して、条例や要綱という形で、建築物や建築設備に対する公的規制や公的配慮を加えてきたことがわかります。

すでに熊本市も、建築主と近隣住民との良好な近隣関係を実現するために、昭和 63 年から指導要綱を定め、平成 2 年からは、環境紛争調整委員会を設けて建築紛争の調整にも関わっています。このような建築紛争への市の対応の延長上で、今回のバルク貯槽のように、近隣住民にその安全性について不安を与えるおそれのある建築設備の設置場所についても、環境的な配慮を加える仕組みを設けることは、検討に値すると思います。

熊本市は、すでに指導要綱をもち、中高層建築物をめぐる建築紛争を調整するために環境紛争調整委員会を設置しています。近隣住民がその安全性について不安を抱くおそれのある建築設備のほとんどが中高層建築物に付属するものと推測されます。建築設備の安全性をめぐる近隣住民と建築主との利害調整についても、指導要綱のなかに組み入れること等ができないかどうかを検討してほしいと思います。

（７）水路払下げの同意手続き

【苦情申立ての趣旨】

- 1 私は、自宅に隣接している水路の払下げに必要であるため、土地改良区役員に立会いを求め、払下げの同意を得ようと関係者に連絡をとった。しかし、その中の 1 人（以下「A 氏」という。）に何度連絡しても連絡をとることができなかった。連絡がとれなければ、およそ同意を得ることは不可能であり、いつまでたっても払下げを受けることができない。

市が、「払下げの同意がなければ払下げ申請は受け付けられない、同意書に印鑑を押してもらい同意をもらってきてほしい」というのであれば、同意を得ることが現実的に実現可能であるように対処すべきではないのか。本件のように、同意を得ることが事実上困難な場合には、市が立会いの日程を設定する等の段取りをしたり、同意が得られるような指導をしたりすべきである。

- 2 上記立会いについては、東部土木センター所長を介して、やっと連絡をとることができ、立会いが実現したが、その場で A 氏は同意しなかった。その理由は、A 氏の個人的な知人関係によるものであり正当なものではない。ところが、その場にいた市の職員は黙って聞いているだけであった。正当な理由なく同意しない場合には、市が何らかの指導をすべきであり、指導を行わなかったことにも納得ができない。

【市からの回答】

- 1 本件の事実関係について

平成 24 年 3 月～4 月、申立人のご自宅横の水路（以下「本件水路」という。）敷地には草が繁茂し、段差があり危険な状態であったため、除草について申立人からご相談を受けました。そこで、除草を実施し、その後申立人から、本件水路敷地全体のうち自宅に

隣接している部分を利用したいとのご相談を受けましたので、払下げについて説明しました。

同年 5 月〇日に、申立人から払下げについて事前相談書をご提出いただき、同月〇日に熊本市道認定・廃止及び法定外公共物用途廃止審査会（以下「審査会」という。）で審議の結果、本件水路について用途廃止「可」（用途廃止が可能な状態）となりました。そこで、同日、申立人にその結果について連絡し、近隣土地所有者や利害関係人（地元の農区長や水利権者である土地改良区）から同意をもらっていただくようご説明しました。

ところが、同年 6 月～8 月、払下げ手続きにあたり同意が必要となる土地改良区役員のうちの 1 人（以下「A 氏」という。）と連絡がなかなか取れず、申立人の代理人（土地家屋調査士）が一度だけ会えたものの全く対応してもらえなかったということで、申立人からご相談を受けました。そして、申立人からご要望がありましたので、現地で申立人の説明を行う場を設けることにしました。

同年 10 月〇日、本件水路のある現地にて、申立人と関係者との面会・説明の場を設け、市職員、土地改良区役員（A 氏ほか数名）、地元の農区長、近隣の土地所有者、申立人の代理人（土地家屋調査士）に集まっていただきました。そして、市より本件水路につき用途廃止「可」となったことを申立人に代わり説明しました。

その説明に対し、A 氏は、「申立人から相談を受けるより前に申立人以外の方からも相談を受けている。その方は本件水路敷地全体との関係では隣接する土地を所有されているものであり、その土地を活用するにあたり本件水路敷地全体を接道として利用することを検討しておられる。本件水路敷地を取得する権利が申立人にのみあるものではない以上、申立人のみへの払下げには同意できない。」という主旨の内容の回答をされ、同意されませんでした。

2 払下げの同意を得ることが現実的に実現可能であるよう段取り、同意が得られるよう指導等の対処をすべきとの苦情について

水路等の公共用財産の払下げにつきましては、「熊本市道及び法定外公共物の用途廃止、付替、払下げに関する事務取扱要綱」に基づいて実施しております。そして、申立人の場合には、審査会で審議の結果、本件水路について用途廃止「可」となりましたので、用途廃止及び払下げの申請者である申立人が、近隣の土地所有者及び利害関係人の押印のある「同意書」を添えて申請を行うことになります。払下げ申請に必要な利害関係人の同意については、申立人が利害関係人から直接もらっていただくことになります。

しかし、本件の場合、申立人が利害関係者の同意を得るための面会の日程調整が困難で説明ができない状態であるため、市も協力して欲しいとの要望がありました。そこで、本来であれば市が行わないのですが、特別に申立人と関係者とが面会し、説明する場を設けました。なお、当日は、他に境界立会いが何件かありましたので、その間に面会の場を設けることができたものです。

同意は払下げ手続きにおける必要事項のひとつであり、払下げを申請する者がその責任で利害関係人からもらっていただくものですので、市が同意が得られるような指導等を行うことはできません。

3 正当な理由なく同意しない場合に市が何らかの指導をすべきとの苦情について

利害関係人の同意については、申請者からもらっていただくものであり、仮に利害関係人が同意されなかったとしても、その理由について正当かどうかを市が判断することはできません。よって、本件でも、上記の A 氏の発言内容について判断することはできません。

なお、土地改良区は、土地改良法に基づき、農業用排水施設（水路など）の管理等を行う土地改良事業を実施することを目的として、地域の農業関係者により組織され県知事の認可を受けて成立した団体で、県知事には土地改良区やその役員について一定の指導監督権限がありますが、熊本市にはありません。

払下げの手続きに関して、市が土地改良区に対して法令等に基づく指導を行うことはできません。

【オンブズマンの判断】

1 本件水路の払下げ手続きの経緯

法定外公共物である「水路」は熊本市が所有し、その払下げ手続きは、「熊本市道及び法定外公共物の用途廃止、付替、払下げに関する事務取扱要綱」に規定されています。それによると、払下げを希望する者は、市に対して、用途廃止が可能かどうかについて「事前相談」を行い、「熊本市道認定・廃止及び法定外公共物用途廃止審査会」（以下「用途廃止審査会」という。）が審査を行って、廃止が適当であるかどうかを判断します。廃止が「可」となれば、払下げを受けようとする者は、書類及び図面を添えて申請を行う運びとなります。その際には、用途廃止予定の「水路」に隣接する土地所有者及び利害関係人（地元自治会、農区、水利権者等）の用途廃止及び払下げについての同意書が必要となります。

「市からの回答」のとおり、本件水路については、申立人が平成 24 年 5 月〇日に「事前相談書」を提出し、同年 5 月〇日に「用途廃止審査会」が審査した結果、用途廃止は「可」となりましたので、申立人は、用途廃止及び払下げに必要な書類を提出することになりました。ところが、平成 24 年 10 月〇日、熊本市東部土木センターが現地確認と説明の場を設定し、東部土木センター職員、土地改良区役員、地元農区長、申立人の代理人等が集まった際に、水利権を持つ土地改良区の役員の一人が、申立人以外の者からも当該水路の払下げの相談を受けているので同意できない旨回答し、結局、土地改良区からの同意は得られませんでした。そのため、申立人は用途廃止及び払下げの申請ができずにいるというものです。

2 土地改良区について

申立人が市に対して求めるものは、「苦情申立ての趣旨」にあるとおりです。事前相談で、「用途廃止審査会」が用途廃止は「可」という結論を出したのに、土地改良区が同意してくれないために、払下げ申請ができないのは納得できないと思われる気持ちはわからないではありません。しかしながら、その解決を市による土地改良区への指導に求めるのは、「市からの回答」にあるとおり、無理があるように思います。

土地改良区は、土地改良施設の維持管理等の土地改良事業の実施主体で、地区内の農用地の使用収益権者又は所有権者である組合員によって組織され、県知事の認可を受けて設立される自主独立の法人です。その意思決定は総会の決議によりますし、役員や総代は組合員の選挙によって選ばれます。市と土地改良区とは別個の独立の団体で上下関係はありません。市には、法令上、土地改良区に対する指導監督の権限は何もありませんので、その事業、会計、人事等に介入することはできません。

申立人の立場からは土地改良区が同意しないのは正当でないと思われるとしても、土地改良区にはそれとは別の理解や判断があるものと思います。市の「用途廃止審査会」が事前相談で水路の用途廃止を「可」と判断しても、土地改良区が、申立人への払下げに同意しなければならない法律上の義務を負うものではありません。申立人にはご不満かも知れませんが、同意するか同意しないかは、土地改良区の自主的な判断によるものです。

市が土地改良区に対して、同意するように指導を行うことは、その権限がありませんし、行政の中立性の観点から問題があります。市のこれまでの対応はやむを得ないものと考えます。

なお、土地改良区に対する監督権限は、県知事にあり、熊本県 B 課が担当していることを申し添えます。

（8）相談時の対応

【苦情申立ての趣旨】

私は、平成 26 年 6 月〇日、以前から約束をしていた市の都市建設局首席審議員（以下「首席審議員」という。）と土木総務課で会って話をしていたところ、同局北部土木センター総務課の職員 A（以下「職員 A」という。）が、たまたま土木総務課に来ていたそうで、私の声がしたので話の途中で入ってこられた。ところが、職員 A が 1 人で話し続けられたため、首席審議員と話ができずに帰った。職員 A とはお話することは何もないと言い、何度も退席をお願いしたのに、職員 A は話を止めることがなく退席してもらえなかったので不愉快な思いをした。また、首席審議員も、職員 A を制止することなく黙って見ていただけであり、私との話が途中であるはずなのに、私が帰る際に引き止め、話を続けようとしなかった。

事前に約束した職員の方との話の途中で、約束もしておらず関係のない職員の方が話に割り込んできて、話を妨害することが許されるのか。また、そのような職員を制止せず黙って見ていただければ、このような妨害を放置したことにならないのか。このような対応をされたことに納得できない。

【市からの回答】

1 申立人とのお話の機会が設けられるまでのいきさつについて

平成 26 年 6 月〇日、申立人から前任の首席審議員と話をしたいとお電話を頂きましたが、前任者は既に退職しておりましたので、同日、現首席審議員が折り返しお電話いたしました。お話の内容は、県管理時代の側溝工事で納得できないことがあったこと、市の境界立会いで過去に納得できないことがあったこと、道路境界でもめていることをオンブズマンに申し立てたが、オンブズマンからこれ以上の対応は出来ないとわれ納得できないこと、筆界特定が実施されたこと、北部土木センターが来ないこと、県、市の職員は信用できないことなどといった行政に対する様々なご不満でした。

これに対し、首席審議員は、筆界特定は市ではなく法務局の決定であること及び担当部署の北部土木センターに電話をかけて申立人と会うように指示しておくことをお伝えし、申立人から了承していただきました。この日は、約 45 分お話しして電話を終えました。

その後、同月〇日の始業後に、申立人から、「来所して首席審議員と直接話をしたい」とのお電話を頂きました。これに対し、首席審議員は、同月〇日のお話の件であれば北部土木センターに電話で連絡済みであることをお伝えしましたが、申立人が今日来所するとのことでしたので、午前 11 時からであれば直接お話をお伺いすることができる旨返答いたしました。

2 当日の申立人と首席審議員とのやり取りの流れ及び内容について

同月〇日の午前 10 時頃に申立人が市の花畑町別館 2 階にある土木総務課に来所されましたので、次長席前の打合せ席（以下「打合せ席」という。）において、首席審議員が申立人からお話を伺いました。申立人のお話を伺い始めた時点では、首席審議員 1 名が対応にあたっています。なお、首席審議員と職員 A（以下「職員 A」という。）が事前に打合せをするようなことはありませんでした。

申立人のお話は、家を建てる時に〇〇の土地が道路との間にあるので建築確認を一時保留された、その土地の代金を地主に建築用地代を含め支払ったが領収書はもらっていない、地主は既に死亡しその土地は他人の土地になっている、向かいのマンションがカーブミラーを建てたので苦情を言ったら嫌がらせを受け始めた、県が側溝工事を断りも無く始め内容も不十分だったので苦情を言ったら工事をやり直した、県管理の時代に道路境界の確定は難しいと言われた、指定都市になり道路の管理が市に移るのを待っていた、平成 18 年の立会いの時に家内には連絡してあったが私には連絡も無く杭を打たれ

ていたことがおかしい、出水対策をして貰いたいが何度も立会いをするものの境界が決まらない、県は境界確定の後に水対策とか車庫周りの対応とかしますと言っていたが、北部土木センターの職員はそんなはずはないと言った、しかしその後北部土木センターの所長と話すともやりやすくなった、法務局への筆界特定を申請しようとした際、登記官からは何でも面談の時話しなさいと言われたが、実際には面談は 30 分間しかなく、その後 3 月に筆界特定したと連絡があった、などこれまでの経緯を含め様々な内容のものでした。

これに対し、首席審議員が、筆界特定後に法務局に話をしに行かれたかどうか尋ねたところ、筆界特定したら特定したとおりの境界線となると言われたとのことでしたので、市としても法務局が特定した筆界について違う対応をすることはできませんとお伝えしました。

また、申立人は、平成 20 年に立会いがあり杭を打ったので境界線が決まったと思っていたら、確認書が無いので駄目と言われたと話をされ、持参された境界立会いの図面も首席審議員に見せられました。これについては、首席審議員が、図面は 2 種類あるが、市の図面については申立人の言われる部分の境界の記載がなく、図面でも決まっていないうになっているので、市の立会いでは境界線は決まっていないということと思うと説明しました。

以上のような申立人と首席審議員とのお話においては、首席審議員は、メモをとりながらお伺いし、申立人のお話を適宜整理して説明を加えていきましたが、申立人は苛立たれた様子で大きな声を出されるようになっていきました。このとき、申立人と首席審議員がお話を開始してから約 1 時間が経過していました。

3 職員 A が打合せ席に着席したいきさつについて

一方、申立人と職員 A との会話は、開始直後から、打合せ席の隣に位置する土木管理課にはっきりと聞こえていました。なぜなら、打合せ席は閉鎖空間ではなく、市役所花畑別館 2 階の複数の課が入っている 1 フロアーのうち、ロッカーやキャビネットで仕切られた一区画に設けられ、天井がオープンという形状であることに加え、申立人の声が元々大きいものであったからです。

そして、職員 A は、本年 4 月、都市建設局北部土木センターから同局土木管理課へ異動しておりましたので、職員 A にも、最初から会話の内容がはっきり聞こえており、その内容を把握しておりました。申立人は、職員 A が「北部土木センター」から、別の建物内にある「土木総務課」へ「たまたま来ていたそう」と主張されておりますが、土木管理課は、土木総務課などと同じフロアーにありますので、職員 A はもともと同所で業務を行っていたものです。

聞こえてくる申立人と首席審議員との話の中には、申立人所有の土地と熊本市道及び県道（平成 24 年度からは熊本市が管理）との境界について、双方の意見が合わず平成 17

年以前から境界紛争が続いていたところ、問題の解決をはかるため、申立人の同意を得て平成 25 年 9 月に法務局が行う筆界特定の申請を市が行い、平成 26 年 2 月に筆界特定されたものの、その結果に申立人は納得していない、といった内容が含まれていました。

また、申立人は 10 年前に実施された市との境界立会いのことについて大声で力説し始められ、興奮されてさらに大声になり、土木管理課だけでなく 2 階フロア全体に聞こえ始めました。このとき、申立人と首席審議員とのお話は、約 1 時間が経過していました。

職員 A は、申立人との境界問題では平成 21 年から担当しており、筆界特定の申請においても、当時北部土木センターの担当係長であったため、以前から申立人とは何度も連絡を取り協議を行い、同センター所長を含む関係課と連携し、申立人との境界問題の解決を図ろうと努めておりましたので、本件に関する内容や過去の経緯を詳細に理解しておりました。さらに、平成 26 年度からは、同業務を統括する立場として土木管理課に所属し業務を行っております。

そこで、職員 A は、申立人に関連する境界立会いの経緯については自分が詳しく、説明する職員として自分が適切であると判断し、打合せ席に着席しました。このとき、首席審議員としても、申立人のお話の内容から職員 A が的確に回答できるものと判断したので、同席を認めています。

4 申立人と首席審議員、職員 A とのやり取りの流れ及び内容について

職員 A は、着席の際、申立人に対して「しばらくぶりですね。」と挨拶をし、「この件については私が詳しいので入ります。」と言って着席し、説明を始めました。その際、申立人が、職員 A に退席を求めるようなことはありませんでした。

職員 A は、約 10 年前の市との境界立会いの件について、申立人のお話の内容に思い違いがあり適宜修正して説明しましたが、申立人には納得していただけませんでした。また、申立人のお話をお伺いした後に、職員 A は、境界につき申立人と市の意見の相違が解消されないままだったために申立人の同意のもと筆界特定申請を行ったことや、その結果筆界特定がなされたこと、筆界特定は市ではなく法務局が特定したものである以上、市に対して境界の話をしてでも対応できないこと、特定によって止水壁設置工事の話に移ることができることについて説明しましたが、これらについても納得していただかず、過去のお話を繰り返されました。

ですから、職員 A には、申立人の話を妨害する意図は全くなく、妨害した事実もありません。申立人が繰り返しされているお話の内容について、これまで何度も申立人に対して説明してきた内容を説明したものです。

また、首席審議員は、職員 A の説明を申立人に冷静に理解していただくために、申立人と職員 A とのやり取りの中で声が大きくなりそうな場面では、必要に応じて職員 A の説明を途中で一旦制止するなどして、会話が円滑になされるよう調整しております。

申立人と職員 A の会話がしばらく続いた後、申立人は職員 A と話したくないと言われ、職員 A が退席しないため帰ると言われましたが、上記のとおり、職員 A は当時担当係長であり、これまで何度も申立人に説明しており、現在も統括する立場として関係しておりますので、申立人に説明する職員として適任であるため、職員 A がそのまま同席していることが適切であると判断しました。また、話の内容が複雑になってきたり、相手が興奮されている場合には複数の職員で対応することにしておりますので、その点でも複数の職員での対応は適切であったと考えています。

また、申立人が帰られる際には、首席審議員からも、法務局の筆界特定については市では対応できないことや、北部土木センターに対応するよう指示してあることを説明しています。申立人は、首席審議員がお話の途中で引き止めることもなく話を続けることがなかったと主張されておりますが、首席審議員としては、6 月〇日に申立人と電話で約 45 分お話をし、同月〇日は職員 A が打合せ席に着席するまで約 1 時間お話を伺い、両日ともにメモをとりながら丁寧に対応しておおよそ回答したところであり、申立人が帰ると言われた際にも、これまでのお話の内容を踏まえまとめようとしており、適切な対応を尽くしてきたところです。

なお、法務局が行った筆界特定について申立人にはよくご理解いただき、その上で特定された筆界に基づいて、申立人が危惧されている出水対策（止水壁設置工事）を早急に実施したいと考えております。については、今後北部土木センターにて申立人と起工のための協議を進めさせていただきたいと考えています。

【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨によれば、論点はふたつあります。ひとつは、面会を約束していなかった職員の対応は適切だったかどうか、もうひとつは、面会の約束をしていた職員の対応は適切だったかどうか、です。

1 面会を約束していなかった職員の対応は適切だったかどうか

(1) 職員 A が途中で会話に加わったことについて

申立人は、申立人と首席審議員の会話に職員 A が参加されたことについて、「事前に約束した職員の方との話の途中で、約束もしておらず関係のない職員の方が話に割り込んできて、話を妨害することが許されるのか。」と主張されています。

これに対して、市は、「職員 A は、申立人との境界問題では平成 21 年から担当しており、筆界特定の申請においても、当時北部土木センターの担当係長であったため、以前から申立人とは何度も連絡を取り協議を行い、同センター所長を含む関係課と連携し、申立人との境界問題の解決を図ろうと努めておりましたので、本件に関する内容や過去の経緯を詳細に理解しており」、また、「平成 26 年度からは、同業務を統括する立場として土木管理課に所属し業務を行って」いたので、「職員 A は、申立人に関連

する境界立会いの経緯については自分が詳しく、説明する職員として自分が適切であると判断」し、申立人と首席審議員との会話に同席して対応にあたったのであって、職員 A には、「申立人の話を妨害する意図は全くなく、妨害した事実也没有ありません。」とのことです。

確かに、申立人は、首席審議員と話がしたくて、首席審議員と約束をしておられました。したがって、職員 A が二人の会話の間に入ってくることを全く予想しておられなかったのですから、申立人は、職員 A がいきなり同席したことに著しく困惑されたにちがいないと思います。

しかしながら、行政上の職務に関する話合いの場合には、話合いの進捗の仕方によっては、途中から他の職員にも参加を求める必要性が生じることはあります。ひとりの責任者が単独で行政の職務を遂行しているわけではありませんし、関連業務もありますから、話合いを実質的に進めるために、責任ある立場の職員が複数人で対応する必要が生じることがあり得るからです。

通常は、当初予定していない職員が途中で参加する場合には、面会している職員が、面会中の市民の方の了解を得て、その職員を参加させるのが常です。しかし、今回の場合は、首席審議員と職員 A は事前に申立人が面会に見えるという相談をしていたわけでもなければ、首席審議員自身が話の途中で職員 A に参加を求めたわけでもありません。職員 A が執務していた場所が土木管理課で、たまたま首席審議員と申立人の面談が行われていた場所のすぐそばで、しかも申立人の声が大きかったことにより、面談の内容が職員 A の耳にも届いていたために、その話の内容から、職員 A は、自分が責任者として説明責任を果たす必要があると判断して、自らの一存で同席したものと思われます。

市の説明によると、職員 A は、「申立人に対して『しばらくぶりですね。』と挨拶をし、『この件については私が詳しいので入ります。』と言って着席し、説明を始めました。」「その際、申立人が、職員 A に退席を求めるようなことはありませんでした。」ということです。

ここから推測されるのは、職員 A は、話合いの場に同席する際に、きちんと申立人の了解を得てから同席したというわけではなく、職務上の責任者として同席したいと判断して一定の挨拶をして同席し、申立人がその同席を事実上黙認されたように思えた、ということだろうと思います。申立人からみれば、職員 A の突然の参加に不意をつかれて、直ちに退席を求めるという対応ができなかったというのが実際ではなかったかと推測されます。

申立人は、職員 A の同席後、話合いが進捗しなかったことから、職員 A に首席審議員との話合いを妨害された、と主張しておられます。もちろん、職員 A には、「申立人の話を妨害する意図は全くなかったことは疑いありませんが、同席の仕方自体には配慮が足りなかったように思います。実質的な主張の違いだけでなく、参加の仕方が

申立人には不本意なものであったことから、首席審議員との話を職員 A に妨害されたと申し立てられたのではないかと推測されます。

ただ、申立人に理解していただきたいのは、職員 A が同席したのは、申立人が首席審議員と既に 1 時間近く話された後だったことの意味です。申立人と首席審議員の面談の内容は最初から職員 A にも聞こえていたということですから、その 1 時間近くは、職員 A も話に加わるのを抑制していたものと推測されます。職員 A は、1 時間近く経過したときに、申立人と首席審議員のやり取りの内容から、どうしても責任者である自分が出て行って説明する必要があると判断して、二人の面談の場に同席したものと考えられます。

なお、申立人は、首席審議員がたまたま土木総務課に来ていたと理解しておられますが、そうではありません。職員 A が現在所属している土木管理課は、土木総務課と同じ建物内の同じフロアにあります。以前の職員 A の所属部署は北部土木センターでしたから、まさか土木総務課で職員 A に会うとは全く想像しておられなかったために、申立人はこのように誤解されたものと思います。

(2) 職員 A が退席を求められても退席しなかったことについて

職員 A が申立人と首席審議員との会話に加わった後、申立人によれば、職員 A に退席をお願いしたのに職員 A が退席しなかったということですが、そのときの職員 A の対応が適切だったかどうかは問題となります。

申立人の意思を最優先すれば、退席を求められた以上退席しなければいけないとも考えられますが、申立人と交渉してきた立場の職員であれば、退席を求められても、職責上退席するわけにはいかない場合があると思います。なぜなら、責任ある立場であれば、職務を全うするためにも説明責任を果たし続けなければならないからです。

今回の場合、市の回答にもあるように、職員 A は、かつて担当係長として何度も申立人と話し合いを重ねており、現在も統括する立場として関係しているのですから、申立人と関係ないどころか、最も関係の深い職員のひとりです。職員 A がそのような責任ある立場にあるからこそ、二人の面談の場に同席した以上は、席を外すのではなく、その場で引き続き説明責任を果たそうとしたことは、職員の対応として不適切であったと言うことはできないと思います。

2 面会の約束をしていた職員の対応は適切だったかどうか

申立人は、首席審議員に対しても、職員 A が話に割り込んできたのを制止しなかったこと、および、申立人が職員 A に退席を求めても退席させなかったこと、を批判しておられます。

(1) 首席審議員が職員 A の同席を黙認したことについて

申立人と面会の約束をしておられたのは首席審議員ですから、申立人が話に来られてすぐに職員 A が同席しようとしたのであれば、首席審議員は職員 A の同席を制止したかもしれません。しかし、職員 A が申立人に挨拶して同席したのは、申立人が首席審議員と既に 1 時間ほど話をされた後のことでした。

首席審議員も、申立人の話を約 1 時間聞いておおよその回答をしたものの、申立人の主張される具体的な内容については自分で回答することはできないという判断から、申立人と交渉を重ねてきた責任者である職員 A の同席を認めたものと推測されます。職員 A が同席してからの首席審議員の役割は、申立人と職員 A の話が進むように配慮することだったようです。職員 A は、市の回答によれば、「職員 A の説明を申立人に冷静に理解していただくために、申立人と職員 A とのやり取りの中で声が大きくなりそのような場面では、必要に応じて職員 A の説明を途中で一旦制止するなどして、会話が円滑になされるよう調整して」いたということです。

このように、首席審議員は、職員 A の同席後は、職員 A に申立人に対する説明責任を果たしてもらえるように、申立人と職員 A の調整役に徹しようとされたものと推測されます。

したがって、首席審議員が、申立人に対して行政が負うべき説明責任を果たせる職員である職員 A の同席を認めたことは、申立人の了解を得るという配慮に欠けたところがあるとしても、不適切であったとすることはできないと思います。

(2) 首席審議員が職員 A を退席させなかったことについて

職員 A が同席したあと、申立人と職員 A との間では厳しい意見のやり取りがなされたものと推測されます。これまでも職員 A とは何度もそのような話合いを重ねてきておられたことから、申立人がもうこれ以上職員 A とは話したくないと思って、職員 A に退席を求められたのは理解できます。

しかし、首席審議員は、既に申立人と約 1 時間話をしていることもあり、これ以上自分ひとりで申立人と話しても話が進展するとは思えなかったこと、話の内容が複雑になり、相手が興奮されている場合には複数の職員で対応することになっていること、そして何よりも、事情に詳しい責任ある立場の職員が対応する必要があることから、首席審議員は職員 A の同席が望ましいと判断して、職員 A に退席を促さなかったものと推測されます。

首席審議員は、必要に応じて調整的な言葉を挟みながら、申立人と職員 A の話合いが円滑になされるように努めていたことを考えると、職員 A に退席を促さなかったとしても、首席審議員の対応が不適切であったとすることはできないと思います。

確かに、首席審議員も、申立人の要求に応じて職員 A に退席を求めるという選択肢もあり得たと思います。しかし、その選択肢は、首席審議員が申立人との話合いを続けるのはこれ以上無理だと判断することを意味していたと思います。首席審議員は申

立人との話し合いを続けようと思うからこそ、事情に詳しい職員 A が継続して同席する必要があると判断したものと思いますし、その判断には十分な理由があると思います。

このようにみてくると首席審議員が、職員 A が同席するのを制止しなかったのも、職員 A を退席させなかったのも、実質的には同じ理由によるものと言うことができます。すなわち、申立人とこれまで話し合いを重ねてきた責任者である職員 A が同席して申立人に対して説明する必要があるという判断が首席審議員にあったことです。首席審議員のこの判断には十分な理由があったと言わざるを得ません。

3 結びに代えて

申立人は、これまでの市との話し合いの行き詰まりを打開するために、首席審議員に面会を求められたものと思います。申立人は市にご自分の主張を聞いてほしい、理解してほしいと思って、首席審議員との約束を取り付けたのだと推測されます。しかし、申立人と市の担当職員の間ではこれまでも交渉が重ねられてきていますので、そのような交渉の経過と結果を抜きにして話し合いを進めることは、市の職員である首席審議員にとっても職員 A にとっても考えがたいことです。それゆえに、首席審議員との面談の席で申立人が大声で話されている内容から判断して、職員 A が、かつての直接の交渉責任者であり、現在も統括する責任者として自分が申立人との話し合いに同席して説明しなければならないと判断したのは十分な理由があります。

申立人にも理解していただきたいのは、職員 A が同席した時期にも重要な意味があったことです。申立人が首席審議員と話をされている約 1 時間の間、職員 A は同席するのを控えていたと推測されます。

それにもかかわらず、申立人が、職員 A の突然の割り込みによって首席審議員との面談を妨害されたと申し立てられたのは、今回の話し合いによっても申立人と市との話がつかなかったからであるのはもちろんですが、それに加えて、職員 A が同席する際に、申立人の了解を得るための配慮に欠けたところがあったことにもよるのではないかと思います。

申立人と行政との間で実質的な利害対立をどのように調整するかが本質的な問題であるのはもちろんですが、それと同時に、利害の対立について話し合うための手続き的な配慮をできるだけ丁寧にする 것도、話し合いの作法として重要です。その点からみれば、職員 A が二人の話し合いの場に同席する際に、申立人の了解を得るための配慮が足りなかったのではないかという思いを禁じ得ません。もちろん、そのような配慮がなされても、それだけで実質的な利害の対立や主張の違いが解決されるわけではありませんが、そのような配慮によって、実質的な利害をめぐる話し合いが可能になったり、話し合いが促進されたりすることがあるのは確かです。

今回の申立てをひとつの教訓にして、これからは、市民の方との話し合いに際しては、市の職員が市民の方に対してもう少し丁寧に手続き的な配慮をするように期待したいと思います。

（９）里道の整備

【苦情申立ての趣旨】

以前は自宅から国道まで里道（以下「本件里道」という。）が通じていたが、現在は里道の途中に柵が設置されており、通行できない状態になっている。

担当課に本件里道を通行できるようにしてほしいと頼んだところ、「通っても良いが、通行できるように整備することはできない。」とのことだった。このような担当課の対応に納得できない。

【市からの回答】

里道については、平成 17 年に、国（九州財務局）から市に対して移譲され、現在においては、市が管理しているところです。

本件里道は A 室の所管となりますが、同室の所管となる里道の総延長は、およそ 1,000 km に及びます。また、同室が管理している里道においては、生活道路として舗装されているものから、あぜ道のようなものまで、その形状は様々であり、道路としての機能を果たしていないものも見受けられます。そのようなことから、本市としては、実際に生活道路として利用されているものを優先的に整備しています。市民の方から整備の要望があったものについては、近隣住民の現在の利用状況や今後の利用状況、代替となる道の有無といったことを総合的に勘案したうえで、整備するかどうかを判断しています。

本件里道については、元々国道から申立人南側に隣接する市道に至る約〇〇m のものでしたが、平成 25 年 8 月〇日に申立人から本件里道の一部払下げの申請がなされ、約△△m につき用途を廃止したうえで、申立人に対して一部払下げを行いました。

そのような中、今回申立人から、本件里道の払下げを受けていない部分について、道路として利用できるように整備してほしいとの要望がありましたが、本市としては、以下に示すとおり、その整備の必要性は乏しいものと考えています。

確かに、申立てにあるように本件里道は、B 社との境界付近にフェンスが設置されていますし、国道側の歩道境界もコンクリートブロック擁壁により段差が生じています。しかしながら、本件里道は数十年にわたってその利用の実態が認められませんが、仮に本件里道を整備したとしても、その利用者は申立人及びそのご家族に限定されることが予想されます。また、申立人におかれては南側及び北側に隣接する 2 本の公道を使用することにより、支障なく国道に至ることが可能です。加えて、本件においては、申立人ご自身が本件里道を使用しないことを前提に、用途廃止のうえ、本件里道の払下げを受けられたという経緯があります。これらの事情を総合的に勘案しますと、本件里道の整備の必要性は乏しいものと考えます。

申立人には以上のことを説明してまいりましたが、ご理解いただけておりません。市としては、今後も丁寧で分かりやすい説明に留意しながら、ご理解いただけるように努めてまいりたいと思います。

【オンブズマンの判断】

1 里道について

申立人が市に対して整備を求めておられる道路はいわゆる「里道」です。「里道」とは、道路法による道路（高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道）に認定されていない、いわゆる認定外道路のうち、旧土地台帳附属地図（公図）に赤線で表示されているものです。「里道」は、現在は市町村の所有となっていますが、地番も付されず、登記もされていません。

2 本件「里道」の利用実態

国道から西方へ申立人方宅地までの道路（C部分）と、申立人宅の脇を通る道路（D部分）が、全体として「里道」となっていました。D部分は、平成25年8月に、申立人が公用財産として利用されていないことを理由として、公用廃止のうえで市から払下げを受けました。C部分は、公用廃止にはなっていませんが、申立人宅地との境界にフェンスが設置され、国道側にはコンクリートブロック擁壁があつて段差となっていることなどから通行に適しておらず、数十年間道路として利用された形跡がありませんでした。さらにD部分が申立人に払い下げられて、途中で行き止まりとなったことや、周辺の国道や市道が整備されていることから、道路として利用する必要性は乏しいものと判断されます。

3 申立人の要望について

申立人の市に対する要望は、C部分を通行したいので整備して欲しいというものです。これに対して、市は、数十年間利用実態がなく、通り抜けもできない状態で、一般人の通行の必要性がなく、申立人は里道を利用しなくても支障なく国道に至ることができることから、本件里道を整備する必要性は乏しく、困難である旨の回答を行いました。

申立人は、C部分が数十年間道路として使用されていないことを承知しており、自宅から公道への通行は本件里道を使用しなくても十分に可能かつ容易で、これまでも何の不都合もありませんでした。その経緯や「里道」の現況等を総合すると、市の対応はやむを得ないもので不備は認められないと考えます。

（10）自治会への入会指導

【苦情申立ての趣旨】

自治会に入会するために、自治会長に対して、自治会費を現金書留で送金した。ところが、「頂く所以が解りませんので送り返させていただきます。」との文書とともに現金は送り返されてきた。

入会を拒否されたので、自治会に対する指導権限を有する市に、自治会を指導してもらおうと相談に行ったところ、担当課の職員は、理由も聞かずに「現金封筒で送るなんて間

違っている。」「自治会は任意の団体だから、入るのも自由、出るのも自由、入会させないのも自由である。」と言った。また、〇〇校区の民生委員が誰であるかを尋ねると、「(名前については) 知る必要はない。」と言われた。自治会を指導してほしいと相談に行ったにもかかわらず、相談に乗ってもらうどころか、まるで私が指導されているようであった。

後日、担当課の職員から電話があり、市の情報等を郵便受けにて受け取ることが可能である旨伝えられた。私は、それは自治会に入会できないことを意味するのかと尋ねると、「自治会に入会したいのであれば、相談してから決める。」と言われ、郵便受けに市の情報等を入れてほしいのか、それとも自治会に入りたいのか、どちらかを選択するように求められた。

また、担当課の職員に対して、電話でのやりとりを文書にしてほしいと伝えたところ、「仲介しただけなので、それはできない。」と断られた。

確かに、私が自治会に入会しようと思ったのは、自治会に入会していないと、回覧板等が回ってこないの、校区活動等の情報が入ってこないため困るからであるが、あくまで、私は自治会への入会を希望しているのである。

担当課には、自治会に対して、正当な理由なく入会を拒否することはやめるように指導してほしい。また、担当課の職員のこれまでの不親切極まりない対応には納得がいかない。

【市からの回答】

- 1 平成 26 年 6 月〇日に、申立人より「1 度退会した自治会に再度加入しようと思い、現金書留に手紙を添えて自治会長に対して送付したが、返送されてきた。自治会に入会を拒否されているのであれば、どこに相談すれば良いのか。」という趣旨のお電話がありました。返送された理由として、申立人が送金された金額が当該自治会の自治会費を上回っていたために一部返還された可能性や、自治会加入の意思表示として送金した趣旨が伝わっていない可能性が考えられたことから、まずは現金書留を確認いただくようお願いいたしました。その上で、加入を拒否されているということであれば、まちづくり推進課でお話を伺うことをお伝えしました。

翌日の同月〇日、申立人は来訪され、自治会に入会を拒否されていること、過去に自治会との間でトラブルがあったこと等をお話しされました。その中で、今回、自治会長の勤務先に直接現金書留で送付したとのお話がありましたので、自治会長に自治会加入の意思が伝わっていない可能性があることをお伝えしました。民生委員のお尋ねもありましたので、民生委員に関する事務を所管する福祉課に確認いただくようご案内しました。

また、自治会が任意団体であること、市が自治会に対して法令上の指導ができる立場にないことを説明した上で、申立人ご自身は、自治会と直接連絡を取りたくないとのことでしたので、申立人の入会の意思が伝わっているのか、その意思が伝わった上での入会拒否であれば、その理由を自治会長に確認してみるとお話ししたところ、「回覧の情報

がほしいので、お金で情報を買う。自治会に加入させてくれとお願いするつもりはない。向こうが加入してくれと頼むなら考える。」とのことでしたので、回覧の情報がなくて困っていることを自治会長にお伝えすると話しました。

同日中に自治会長に対して、申立人の申し出の内容をお伝えするとともに、申立人らの入会を受け入れてもらえないかとお願いしたところ、同月〇日に、自治会長から① 回覧の情報が取得できれば良いというのであれば、その内容を印刷して申立人宅に直接ポスティングをする、② 自治会への再加入を希望するのであれば、これまでそのような例がないため、自治会長だけでは判断できないので、自治会として申立人と面談する、という趣旨の提案がありました。そこで、同日中に申立人に対して、提案された内容をお伝えしたところ、いずれかの提案を選択されるとのことでした。また、自治会への加入を希望されるということであれば、その旨を自治会に対してお伝えし、面談日程を調整することも可能であることをお伝えしました。なお、自治会長が提案された内容を文書でいただきたいということでしたが、お話しした内容は、市が提案した内容ではないことから、公文書で送付することはできない旨お話ししました。その上で、電話ではわかりづらいということでしたら、再度、窓口でご説明できることもお伝えしました。その後、現在に至るまで申立人から連絡はいただいております。

以上のとおり、市としては、任意団体である自治会の性格に鑑みながら、中立的な立場を保持しつつ、申立人と当該自治会との調整を図るなどして対応にあたってきたものです。

- 2 自治会に対して、正当な理由なく入会を拒否することはやめるように指導してほしいとのことですが、自治会は同じ地域に住む人たちが自分たちの意思によって自主的に組織する任意団体であり、市は当該自治会の入退会に関して指導できる立場にはありません。

もともと、自治会が地域のまちづくりにおいて重要な役割を担っていることから、自治会に関する相談に対して助言を行ったり、場合によっては、自治会に協力をお願いする立場として、調整等を行っているところです。

今回の場合、当該自治会に対して、地方自治法第 260 条の 2 第 7 項に認可地縁団体は、「正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではならない。」と定められていること、また、町内自治振興補助金交付規則に係る取扱基準第 2 条（3）に補助対象となる団体は「その区域に住所を有する全ての世帯は、構成員となることができる」ものとしていることから、正当な理由なく入会を拒否することは難しいのではないかとお伝えしているところです。また、申立人が当該自治会への入会を希望されるのであれば、再度、市から当該自治会に対して、申立人の意向をお伝えし、申立人と当該自治会との面談の場を設けるよう調整することも可能です。

職員の対応につきましては、市の発言の趣旨は上述したとおりですが、申立人におか

れては、不親切に感じられたということです。今後はより一層丁寧な対応を心がけてまいります。

【オンブズマンの判断】

苦情申立ての趣旨は、町内自治会に加入しようとしたところ、入会を拒否されたため、市に本件自治会を指導してもらおうと相談に行ったが、市の対応は納得のいくものではなかった、というものです。今回の苦情申立ての趣旨からすれば、論点はふたつになります。ひとつは、今回の市の一連の対応はどうであったか、もうひとつは、市は本件自治会をどこまで指導できるのか、です。

1 今回の市の一連の対応はどうであったか

申立人は、今回の担当課職員の一連の対応は不親切極まりないもので、納得できない、と評されています。申立人がそう感じられたのは市の対応が申立人の望むようなものではなかったからですが、その理由は、ふたつ考えられます。

(1) 申立人は市の情報を求めているという認識による市の対応

市の対応が申立人の望むものではなかった理由のひとつは、申立人は本件自治会への入会を希望していたのに、市は申立人が市の情報を入手したいと思っていると認識していたことです。

担当課の職員も、当初は、申立人の相談内容は「自治会に入会を拒否されているのであれば、どこに相談すれば良いのか。」というものだったと理解していたことが、市の回答からもうかがわれます。ところが、申立人とのやり取りを進める中で、「回覧の情報がほしいので、お金で情報を買う。自治会に加入させてくれとお願いするつもりはない。向こうが加入してくれと頼むなら考える。」という趣旨の発言から、市は、最終的には、申立人が自治会への入会よりも市の情報の入手を希望しておられるという認識に至ったものと推測されます。このような申立人の発言をそのまま理解すれば、「回覧の情報がなくて困っていることを自治会長にお伝えする」という対応になったことも理解できないわけではありません。

しかし、町内自治会に入会したいから市の指導を求めていた当初の相談内容に照らせば、申立人の当初からの意図と申立人は市の情報を入手したいという市の認識との間には、行き違いがあったように思います。

(2) 申立人への指導と感じられたこと

申立人が市の対応に納得できなかったもうひとつの理由は、市が本件自治会を指導しようとするよりも、申立人自身を指導しようとしているように感じられたことです。申立人は、「自治会を指導してほしいと相談に行ったにもかかわらず、相談に乗っても

らうどころか、まるで私が指導されているようであった。」とさえ主張しておられます。

申立人は、担当課の職員から、「現金封筒で送るなんて間違っている。」「自治会は任意の団体だから、入るのも自由、出るのも自由、入会させないのも自由である。」などと言われたとのことですが、担当課の職員のこれらの発言も、申立人との会話の文脈における発言であると思われますが、その文脈を確認することは困難ですので、その確認作業は控えざるを得ません。ただ、自分を入会させるように本件自治会を指導してほしいという申立人の立場からすれば、申立人自身を指導しようとしているように感じられた市の対応に不満を持たれたことはよく理解できます。

市の対応に対する申立人の不満の背景には、町内自治会の区域に住めば入会資格があるのは当然だから、入会を拒否している本件自治会を指導してほしいという申立人のお考えと、町内自治会は自主的に組織された任意団体だから、市に指導権限はないという市の立場との基本的な対立があったと言えそうです。この対立は、町内自治会に対する市の指導可能性とその限界に関わっていますので、後に改めて検討することになります。ここでは、ただ当事者間の話し合いにおける行き違いを防ぐための一般的な方法に簡単に触れることにします。

(3) 市民の方々と職員との行き違いを少なくするために

何らかの話し合いを行う場合には、語られた内容からその理由や動機を知ることも含めて、当事者間の行き違いが生じないようにすることは困難ですが、行き違いをできるだけ少なくするように努めることは可能です。私たちは誰でも多くの予断や偏見や思い込みを持っていますので、その影響を少なくするように双方が努める必要がありますし、その努力は可能です。当事者双方ができるだけ自分の思いを率直に話し、相手方の話に耳を傾けること、語られた主張内容とその主張を支えている理由をお互いに確認し合いながら対話を進めること、これらのことができれば、行き違いは少しずつ修正されていくものと思います。そのためには、当事者双方の協力が必要になるという意味では、市民の方々と担当職員との対話も、両者の共同作業という性格を持たざるを得ません。

市の職員が相談や要望を受けた場合に、職員の対応の仕方への不満から、市民の方々に納得できない思いを抱かせてしまうことがあるのは残念ですが、市民の負託によって公務を担っている以上、しかも市民の方々にも協力を求める以上、まずは市の職員が率先して丁寧な対応に努める必要があるものと思います。

市も、今後一層丁寧な対応にこころがけるということですので、今回のような行き違いを少なくするために、市の今後の対応に期待したいと思います。

すでに述べたような、申立人と市の職員の間で行き違いが生じた理由は、町内自治会に対する市の指導可能性とその限界に関わる見解の違いに由来するところが多いので、つぎにこの問題について検討することになります。

2 本件自治会に対して市はどこまで指導できるのか

(1) 町内自治会とはどのような団体なのか

今回問題になっている町内自治会とはどのような団体なのかをはじめに見ておくことにします。

市の回答によれば、町内自治会は、同じ地域に住む人たちが自分たちの意思によって自主的に組織した任意団体です。また、市のホームページには、「町内自治会は、同じ地域に住む人たちにより自主的に組織され、日常生活の中で発生する地域の課題をお互いに協力し合って解決し、豊かで住みよい地域をつくるために地域の特色を活かした様々な活動を行っている団体」と説明されています。

ここからわかるのは、町内自治会は、同じ地域の住民によって自治的に組織された地縁団体であり任意団体ということです。町内自治会の特徴は、「地縁団体」、「任意団体」、「自治団体」ということにある、とすることができます。

「地縁団体」であるということは、同じ地域に住んでいる人々のみによって組織された団体であるということです。したがって、その地域を離れると、その地域の町内自治会の会員資格を失うことになります。同じ地域に住んでいるという共通性だけで組織された団体ですから、職業も宗教的信念も政治的立場も違った人々のあつまりです。

「任意団体」であるということは、同じ地域に住んでいる世帯が強制的に加入しなければならない団体ではない、ということです。町内自治会に加入したくなければ加入しなくてもよい団体ということになります。

「自治団体」であるということは、独自の規約と慣例のもとに、構成員の中から選ばれた会長をはじめとする役員によって自主的に運営される団体であるということです。

このように、町内自治会は、同じ地域に住む人々が自主的・自治的に組織運営している「地縁団体」、「任意団体」、「自治団体」として、市が認めているか否かに関わらず、それ自体として独自に存在している団体である、とすることができます。

このような町内自治会に対して市はどのような場合に指導的に関与することができるのか、つぎの問題です。

(2) 市は町内自治会に対してどこまで指導できるのか

市の回答によれば、市が町内自治会に対して指導的に関わり得るのはふたつの場合です。

ひとつは、町内自治会が「認可地縁団体」になる場合です。

平成 3 年に地方自治法の一部が改正され、公民館や集会所等の財産を有している町内自治会は、市長が「法人格」を認めれば、団体名義で不動産登記ができるようになりました。町内自治会が「法人格」を認められた「認可地縁団体」になるためには、市町村に認可申請をする必要があります（地方自治法第 260 条の 2 第 1 項）。市は町内

自治会を認可地縁団体にする権限を有していますので、市はこの権限に基づいて町内自治会が認可地縁団体になるための要件を充たすように指導することができると思います。

町内自治会という地縁団体が「法人格」を持つものとして認可されるのは、町内自治会が団体名義で財産を登記することができるようにするためですから、市が認可を理由に町内自治会の自治団体としての性格に不当に干渉したり介入したりすることは考えられていません。その意味では、認可地縁団体としての組織的整備を求められるだけで、それまでの町内自治会の自治活動が制約されることはありません。

町内自治会は登記すべき財産を有し、規約を定めるなど組織的な整備を図れば、法人格を持つ地縁団体として認可されることになります（地方自治法第 260 条の 2 第 2 項参照）。入会に関しては、認可地縁団体は「正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではならない。」（地方自治法第 260 条の 2 第 7 項）と定められています。認可地縁団体になるには、町内自治会の会員資格は世帯ではなく個人であるとされていることが、この定めからわかります。入退会について定められているのはこれだけですから、この要件を充たせばよいことになります。

もうひとつは、市が町内自治会に補助金を交付する場合です。

市は「町内自治振興補助金交付規則」（以下「規則」という。）に基づき町内自治会等に各種の補助金を交付しています。町内自治会に補助金を交付している以上、市は町内自治会に対して指導することができるものと思います。

この規則には「補助金の交付を受けることができるものは、町内会、町内自治会及びこれに準ずる団体であって、その代表者からの届出に基づき市長が認めたもの…でなければならない。」とあります（規則第 2 条）。そして、ここに言う「市長が認める団体」とは、つぎの①～④の要件を備えた団体のことです（町内自治振興補助金交付規則に係る取扱基準（以下「基準」という。）第 2 条）。

- ① 良好な地域社会の維持及び形成に役立つ地域的な共同活動を行うことを目的とし、この目的を達成するために必要な事業を行っていること。
- ② この組織の区域が、原則として、面的に連続し、住民にとって客観的な境界により定められ地域の一体性を有していること。
- ③ その区域に住所を有する全ての世帯は、構成員となることができるものとし、その相当数の世帯が現に構成員となっていること。
- ④ その組織の運営を公正かつ円滑に行うために規約を定めていること。

本件では町内自治会への入会が問題となっていますので、上記の②と③が問題となります。②により、町内自治会の地縁性が明確に限定されていますので、この区域外に住んでいる世帯には、構成員となる資格がありません。③により、「その区域に住所を有する全ての世帯は、構成員となることができる」のですから、「その区域に住所を有する全ての世帯」が町内自治会に入会する資格を有しているのは明らかです。「その

相当数の世帯が現に構成員になっていること」という定めは、町内自治会が強制加入団体ではないことを示すと同時に、相当数の世帯が構成員になっていなければ、補助金の交付を受けることができないことも示しています。

「構成員になることができる」とは、「その区域に住所を有する全ての世帯」が構成員資格を持っていることは明らかですが、入会を望めば当然に構成員になることができるのか、したがって、町内自治会は、正当な理由があってもその区域に住む世帯の入会希望を拒否することができないのかは、この条文からだけではわかりません。

そこで、つぎに、申立人と本件自治会の間の具体的な文脈の中で、市がどこまで入会問題について町内自治会を指導できるのかを検討することになります。

(3) 申立人の入会を認めていない本件自治会への市の指導可能性について

市が町内自治会に指導的に関与し得るふたつの場合をみてみます。

まず、市の回答によれば、本件自治会は認可地縁団体になっていないということですから、本件自治会が「法人格」を持つ地縁団体としての認可を求めようとしない限り、市はその認可の要件を通して本件自治会を指導することはできないこととなります。

他方、本件自治会は市から補助金を交付されていますので、補助金を受けることができる要件を備えているかどうかという視点から、市は本件自治会に対して指導する可能性があるものと思います。今回のように、申立人の世帯が希望している入会が問題となっている場合には、市は町内自治会への入会について、どこまで指導をすることができるのかが問題になります。

町内自治会が任意団体であるとは、町内自治会は同じ区域の世帯の強制加入団体ではないという趣旨ですから、町内自治会は同じ区域に住む世帯が希望する入会を拒否することができるのかどうかを考える鍵は、町内自治会の自治団体性と地縁団体性をどのように考えるかにあります。

自治団体であるということからすれば、町内自治会が自らの規約と慣例で入退会を決めることができると言うことができます。申立人が入会を求めておられる本件自治会について見ると、会則の第4条の会員に関する条項には、「町内に居住する全世帯を持って組織する。」と定められているだけです。会則では、町内に居住する全世帯が会員資格を持っていることだけが規定されていると言えそうです。入退会に関する規定が設けられていませんが、今回のような争いが生じた以上、争いに対応できる議論があらためて必要になります。

その場合には、町内自治会は地縁団体であるという特徴が重要になります。

町内自治会は、防犯活動、町内清掃など住民生活に直接かかわる活動を行っており、地域のまちづくりにおいても重要な役割を担っています。地域住民の方々は、いずれかひとつの町内自治会の活動を通して地域のまちづくりに参加することになります。

町内自治会は区域の定まった最小の地縁団体ですから、その町内自治会が入会を認めないならば、その区域にはほかには入会できる町内自治会はありません。町内自治会の会員資格を有しているのは、その区域に住所を有する世帯に限られるのですから、町内自治会には代替性がありません。本件のように、この町内自治会への入会を拒否された世帯は、住所を移転しないかぎり、いかなる町内自治会にも所属できないことになります。そうすると、その世帯は、町内自治会を通したまちづくりには参加できませんし、区域内の社会関係ではほとんど孤立することを余儀なくされかねません。

このように、町内自治会が地縁団体であり、その活動が地域生活に与える影響の大きさを考えると、たとえ町内自治会が自治団体であるとしても、市の補助金の交付を受ける以上は、同じ区域に住む世帯が入会を希望した場合には、その入会が認められるのが原則であると言えます。同じ区域の世帯からの入会希望を拒否することに正当な理由があると認められるのは、よほど例外的な場合であると言わなければなりません。

したがって、その区域に住む世帯の入会希望を拒否する町内自治会は、その理由次第では、補助金の交付対象としてふさわしいのかが問題になります。正当な理由なく入会を拒否する町内自治会に対しては、補助金を交付できなくなる場合があると、市が示唆することは可能であるように思います。このように考えることは、町内自治会への加入を促進しようとしている市の方針とも合致するものと思います。

すでに、市は、本件自治会に対して、地方自治法第 260 条の 2 第 7 項には、認可地縁団体は「正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではならない。」と定められていることや、基準第 2 条 (3) が「その区域に住所を有する全ての世帯は、構成員となることができる」と定められていることを根拠に、正当な理由なく入会を拒否することが難しいのではないかとの考えを伝えている、ということです。また、市には、申立人と本件自治会との面談の場を設けるなどして両者を調整する準備もある、ということです。

町内自治会は自治団体であっても、町内自治会への入会の性格は、入会希望者が町内自治会に対して入会をお願いして、町内自治会が入会資格の有無を審査して入会を許可するといった性格のものではありません。しかし自治団体である以上、同じ区域に住む世帯の入会希望を認めるかどうかを、町内自治会自身が判断することまで否定することはできません。言い換えれば、町内自治会は同じ区域に住む世帯には一般的に入会資格が認められているからといって、その世帯が希望すれば、町内自治会がいわば自動的に入会を認めなければならないとまでは言えないと思います。

しかし、地縁団体であることを考えると、町内自治会は、原則的には、同じ区域に住んでいる世帯の入会希望を受け容れる必要があると思います。ただ、例外的に、町内自治会側によほどの正当な理由があり得る場合にかぎり、入会を拒否することが認められるものと思います。

本件自治会が申立人世帯の入会を認めない正当な理由があるかどうかを判断するためには、本件自治会と申立人の話し合いが必要になります。この判断は本件自治会が申立人に対して一方的に通告できるような性格のものではないからです。

申立人は同じ区域に住み、会費を納入すれば当然に入会できるというお考えだったかもしれませんが、地縁団体であると同時に自治団体である以上、そのお考えには無理があると言わざるを得ません。申立人は、本件自治会に対して、同じ区域に住む世帯として入会したいという意思を明確にお伝えになることがまず必要だと思います。それは入会のお願いではなく、入会の意思を伝えることです。

申立人の入会の意思が伝えられるならば、本件自治会は、原則的にはその入会の意思を受け容れる必要があります。市の補助金の交付を受けている以上、そう言わざるを得ません。ただ、例外的には、本件自治会に申立人の入会を拒否することに正当な理由があると認められる場合もありえます。その場合には、町内自治会は、入会の意思のある世帯に対してどのような理由で入会を拒否するのか、どのような場合に入会を認めるのかを、申立人世帯に対しても、自治会の会員に対しても、納得のいくように説明する責任があります。

以上のような考え方とほぼ同じ考え方に立って、市は、すでに本件自治会に対して、やや控えめながら、入会を認めるように助言しているように推測されます。市の回答によれば、両者の話し合いが可能になるような場を設ける準備があるということです。で、申立人にも、入会についての話し合いにご協力いただければ幸いです。

市の職員が話し合いの場に同席することに、申立人と本件自治会の双方の同意が得られたならば、市の職員にも両者の話し合いの場に同席していただき、両者の実りある対話を促す役割を引き受けていただくように願っています。このような対話促進的な役割を果たすことも、市の準備している調整作業に含まれているものと思います。

市の調整的な関与のもとに、申立人と本件自治会との話し合いが円滑に進み、申立人の入会の意思が本件自治会によって認められることを念願しています。

（１１）ボランティア活動の代理申請

【苦情申立ての趣旨】

１ A 公民館が許可の申請手続きを怠っていたことについて

私は、平成 23 年、24 年に A 公民館主催の自主講座である「〇〇ボランティアガイド養成講座」（第〇期生）を受講した。講座終了後、A 公民館から、〇〇行為について申請をして許可が下りれば、〇〇を超えない区域で、ボランティア活動ができるという話があり、当該申請は A 公民館が代理して行うという説明であった。

平成 24 年 9 月上旬、A 公民館が代理して、〇〇許可の申請を行ったところ、「A 公民館ボランティアガイドサークル」（以下「本件サークル」という。）という団体名で、私を代表者として、期間は平成 24 年 10 月〇日から平成 25 年 3 月〇日まで、人員〇名、△△

という条件で許可が下りた。そこで、私は、平成 24 年 10 月〇日から、同じ講座を受講した〇期生〇名と一緒に、ボランティア活動を開始した。

平成 24 年 11 月頃、同様の講座を受講した△期生（〇名）から、第〇期生と一緒にボランティア活動をしたい旨の相談を受けたため、A 公民館に相談したところ、「一緒にボランティア活動をしている第〇期生の下承を得られれば可能である。」との回答を受けて、第〇期生とその件について話し合ったが、第△期生参加の下承は得られなかった。

そこで、平成 26 年 8 月〇日、第△期生を含めたボランティア活動ができないかを相談するために、B 事務所に赴いたが、対応した職員から、「そもそも本件サークルの活動は平成 25 年 3 月〇日までが期限となっており、その後の活動の継続については申請されておらず、今後、〇〇でボランティア活動はできない。」と説明された。

同年 8 月〇日、A 公民館長に前述の職員の話を伝えたところ、A 公民館長は、「継続の申請を忘れていた。すみません。この状況については、9 月の本件サークル活動の集まりの際に説明する。」旨を述べた。同年 9 月〇日、A 公民館長から、申請の手続きの不手際により本件サークルは〇〇でボランティア活動ができない状態であることや今後の活動についてメンバーで話し合っしてほしい旨の説明があった。

本件サークルのメンバーで話し合った結果、活動内容は従来のとおり、人員は〇名、新代表者を別の人物として決定し、許可の申請をした結果、同年 10 月〇日、〇〇行為についての許可が下りた。

当初、〇〇行為についての許可申請は、A 公民館が代理して行うとのことであったため、それを信頼して任せていた。現在は、再度許可をもらったので、ボランティア活動を再開できているが、A 公民館が継続の申請を怠ったことにより、再度の許可が下りる平成 26 年 10 月〇日までの間、活動できない期間が生じてしまった。私は、ボランティア活動に真摯な思いで取り組んでいたが、A 公民館の不手際によって、その貴重な機会を奪われてしまった。

今後は、このような不手際がないように、業務を徹底してほしい。

2 第△期生のボランティア活動の参加について

現在、第△期生の〇名や A 公民館の同じ講座を受講したことのある以前の受講生が本件サークルの活動に参加したい旨の希望を持っているが、前述のとおり、第△期生の参加については第〇期生の下承が得られない状況である。

私は、第〇期生であり、第△期生のメンバーではないが、第△期生やほかの受講生も一緒に活動したいと考えている。A 公民館は、「第〇期生の下承が得られれば参加可能である。」とは言っているが、第△期生やほかの受講生も本件サークルに参加できるように、A 公民館に積極的に取り計らってもらいたい。

3 再度の申請の際に付された条件について

平成 26 年 10 月〇日、A 公民館長、職員、新代表者の 3 名が、B 事務所に出向き、団体

名を「A 公民館〇〇ボランティアガイド」（以下「本件ガイド」という。）、人員〇名で、期間を平成 26 年 10 月〇日から平成 27 年 3 月〇日までとして、〇〇行為許可の申請を行った。ところが、B 事務所から、今後は、以前のような任意のグループ名での申請では許可できないため、A 公民館長名で、研修の一環という形式にして申請するようと言われたとのことであった。そこで、平成 26 年 10 月上旬、A 公民館から、A 公民館長名で、本件ガイドの〇〇行為の許可申請を行ったところ、同年 10 月〇日、〇〇行為の許可が下りて、〇〇でのボランティア活動を再開できることとなった。

しかし、10 月〇日の許可について、本件ガイドの人員は申請時の〇名のままとして、増員は認めないとの条件を付されたと聞いた。私は、本件ガイドの代表者ではないが、今後、増員が認められないとすれば、仮に本件ガイドの参加希望者が出てくるようなことがあった場合に、その人の参加が制限されてしまうので、当該条件には納得がいかない。

【市からの回答】

1 本件講座について

公立公民館講座は、大きく①自主講座、②主催講座の二つに分かれており、申立人が受講されていた「〇〇ボランティアガイド養成講座」（以下「本件講座」という。）は、自主講座ではなく主催講座にあたります。主催講座は、基本的に公民館が企画し、受講生を募集し、運営する講座です。本件講座は、小学生以上を対象に平成 14 年度から 25 年度（25 年度は小中学生対象）まで、毎年受講生を募集、実施してきたもので、座学（約 3 回）により〇〇についての知識を深めた後、現地学習及びガイド実習（約 10 回）を行うという内容のものです。今年度は本件講座を実施しておらず、現在のところ、次年度以降も実施する予定はありません。

2 本件の経緯について

平成 24 年 8 月〇日、本件講座講師から、「ボランティアガイドとして適正な受講生が数人いるので、希望者に〇〇でボランティアガイドをさせたい。生涯学習の発表の場作りとして A 公民館もお手伝いしてほしい。」との相談がありました。

同年 8 月〇日、A 公民館〇〇ボランティアガイドサークル（以下、「本件サークル」という。）の代表であった申立人と面談し、任意団体としての本件サークルの参加意思を確認するとともに、趣旨、活動条件などを説明し、他の会員にも説明して希望者を募った上で〇〇行為許可申請書（以下「申請書」という。）などを作成するよう伝えました。

しかしながら、手続きがあまり進まず、本件講座講師や本件サークル会員からの要請もあったため、A 公民館職員（以下「職員」という。）が、申立人を申請者とした申請書・規約原案などの作成をお手伝いし、B 事務所へ赴いて〇〇行為許可申請手続き（以下「本件申請」という。）を代行しました。数日後、B 事務所より〇〇行為許可書を受領したの

で、許可書の内容について項目ごとに説明した上で申立人に原本を手渡し、写しを A 公民館で保管し、同年 10 月〇日、本件サークル活動が開始されました。

平成 26 年 2 月〇日及び同年 5 月〇日、申立人から、本件講座の修了生を受け入れたいが会員 C が「それならば別のサークルを作る」と言っている、サークル内で活動の方向性にずれがあるため活動を中止するかもしれないなどの相談があり、A 公民館としては、二つのサークルを認めることは相互の関係を保てないおそれがあるため難しいこと、ほかの本件講座の修了生を受け入れることについては会員間で話し合っただけで公平にしてほしいことなどを伝えました。

同年 6 月〇日、申立人から依頼があったため、本件サークル月例ミーティングに A 公民館長（以下「館長」という。）も出席しました。その中で、本件サークルの位置付けについて質問があり、本件サークルの活動の受け皿確保までは関係したが、あくまでも任意のボランティア団体なので、活動に関する内容などは団体で責任を持って実施するようお願いしました。

同年 6 月〇日、申立人から、「新メンバーを入れて活動したいがほかの会員が反対しているので、11 月までに解散して新たなサークルを立ち上げようと考えている。」と相談があったので、「解散の件も含め、会員全員で話し合っただけで決めてください。」と伝えました。同年 8 月〇日、申立人から、「以前から B 事務所に会員を追加していいか尋ねていたが返事がないため、昨日電話したら、『使用期日が切れているため許可できない。』との返事があったので、本件サークルを解散したい、9 月の月例ミーティングで館長からそのことを会員に伝えてほしい。」と相談されました。そこで、館長が申立人に対し、申立人自身が任意団体の代表者である旨を促すとともに、更新について申立人に尋ねるも、「解散を伝えてくれ。」と言われるのみでした。さらに、「代表としてほかの会員に話をされて皆さんの意見を聞かれましたか、皆さんで話し合っただけでください。」とも伝えましたが、申立人の解散の意向は変わらないようでしたので、A 公民館としても、B 事務所に状況を確認するが、現在の状況を会員の皆様に伝えて検討していただく必要がある旨を申立人に伝えました。

同年 9 月〇日、館長と社会教育主事（以下「主事」という。）が月例ミーティングに出席し、館長から活動の期限が切れていたことを説明した上で、今後の活動について協議して決めていただくようお願いしました。その際、出席会員の殆どが許可書を確認したのち、会員の 1 人から「更新手続きはこちらが行うべきものでしょう。」との発言もありました。館長と主事の退席後、会員による協議がなされ、新代表 D 及び副代表 E を選出した上で活動の継続を決定したとの報告を申立人から受け、そのすぐ後にほかの会員全員からも同様の報告を受けました。そこで、会員に対し、「B 事務所に相談に伺うので、再度の許可がおりるまでは活動を自粛してほしい。」と伝え、新代表 D に対し、申請書、名簿、活動計画書などの作成を依頼しました。

同年 10 月〇日、新代表 D、館長、主事の 3 名で B 事務所を訪問し、新代表作成の申請

書を提出し、サークル活動継続のお願いをしましたが、「A 公民館主催講座の研修の一環として、館長名で申請してほしい。」として、受理されませんでした。そこで、B 事務所の意向を踏まえ、館長名で申請書を作成し、再提出（以下「本件再申請」という。）しました。同月〇日、B 事務所から A 公民館に許可書が届いたため、新代表 D にその旨を伝えました。

3 ○○行為許可の申請手続きについて

(1) ○○行為許可の申請手続きについて

前述のとおり、本件サークルのボランティア活動の提案は、A 公民館からではなく、本件講座講師の提案によるものです。本件講座講師の依頼を受け、A 公民館としても生涯学習を活かす場を提供することも必要であると考え、手伝えることにいたしました。

しかし、本件サークルは任意団体であり、本件申請の手続きなどは団体自身が行うものであって、公民館が行うものではないと考えております。このように考えている以上、館長が申立人に対し、申請手続きを怠ったと謝罪をしたことはありません。また、これまで、A 公民館において、任意団体の許可申請の手続きなどを行ったこともありません。

本件申請については、本来、本件サークルの代表者が行うべきものでしたが、書類作成などに不慣れで手続きが滞っていたため、職員が申立人を申請者とした申請書・規約原案などの作成をお手伝いし、B 事務所へ赴いて本件申請を代行したものです。

(2) 今後の方針について

本件再申請については、B 事務所の要望もあり、館長名で申請したものです。本件再申請の使用期間である平成 27 年 3 月〇日までは、本件講座の研修の一環として、講座の受講時と同様に支援をさせていただくつもりでおります。

それ以降については、館長や主事などの職員が本件サークルの月例ミーティングに参加して活動状況を把握しつつ、会員の方々と話し合った上で、適宜対応させていただきたいと思います。

本件サークルが本件講座の修了生により発足したサークルであることを踏まえ、本件サークル全体としてのご相談などがあれば、可能な限り支援していきたいと考えております。

4 本件サークル活動の参加について

本件サークルの活動の開始当初、A 公民館からは、本件講座の修了生であれば加入を認めるよう申立人をお願いしておりましたが、本件サークルの会員の同意が得られなかったという経緯がありました。

その後、申立人から、本件講座の修了生や本件講座と同様の NHK 講座の受講生を本件

サークルに参加させたいなどのご相談がありましたが、本件サークルは、本件講座の受講生を会員として発足したものであり、また、本件サークルの会員を増員することについては、申立人個人の希望であって、他の会員は望んでおられないなどの事情がありました。

仮に、現会員以外の本件講座の修了生が活動に参加したい旨のご相談に来られた場合には、相談に乗った上で、本件サークルに紹介するなどの対応をさせていただきたいと思いますが、本件サークルが任意団体である以上、その参加・増員の有無について、A 公民館としてはそれ以上の積極的な取り計らいはできませんので、ご理解ください。

【オンブズマンの判断】

1 オンブズマンの調査の対象となるかどうかについて

熊本市オンブズマン条例（以下「条例」という。）第 15 条は、「オンブズマンは、苦情の申立てが次の各号のいずれかに該当すると認める場合は、当該苦情を調査しないものとする。」と規定し、その第 2 号に「苦情の申立てに係る事実について、当該申立てを行ったものが自身の利害を有しないとき。」とあり、申立人自身が利害を持たない事実については調査の対象外となります。本件における苦情申立てに係る事実の要旨は、以下の三点です。

- (1) A 公民館長（以下「館長」という。）が、申立人が代表者となっている A 公民館〇〇ボランティアガイドサークル（以下「本件サークル」という。）を代理して、B 事務所（以下「B 事務所」という。）に「〇〇行為許可申請」を行って許可を得たが、使用期限の継続申請を怠ったために、期限が徒過してしまい、再申請して許可を得るまでの間、申立人らのボランティア活動の機会が奪われてしまった。
- (2) 本件サークルは、申立人が所属する第〇期受講生〇名で構成されているところ、第△期生や以前の受講生からも本件サークルのボランティア活動に参加したい旨の希望があったのに、第〇期生の同意が得られないために参加できないので、参加できるよう A 公民館に積極的に取り計らってもらいたい。

- (3) 平成 26 年 10 月上旬の本件サークルの許可再申請に際して、B 事務所から「増員を認めない」旨の条件を付けられたと聞いたが、この条件では新たな参加希望者が出てきた場合にその人の参加が制限されてしまうので、納得できない。

(1) については、申立人らのボランティア活動の機会が奪われたという主張であることから申立人自身の利害に関するものですが、(2) 及び (3) は第△期生などの受講生や本件ボランティア活動に参加を希望する可能性のある者の利害に関わるものではあっても、既に本件サークルに参加して活動している申立人ご自身の利害に関する

ものとは認められません。

したがって、申し訳ありませんが、(2) と (3) については、条例の規定により調査の対象外となりますので、以下の判断は (1) の苦情申立てについてであります。

2 許可の延長を申請すべき者は誰かについて

本件サークルの〇〇行為許可の一度目の申請から再申請に至る経緯については、申立人の主張と「市からの回答」に多少のくい違いがありますが、(1) の苦情申立ての事実について、A 公民館の行為の是非を判断するためには、一度目の許可の延長を申請すべき者が、A 公民館であったのか、申立人が代表である本件サークルであったのかを明らかにすれば十分であると考えますので、その限度において事実の認定をすると、以下のとおりと認められます。

すなわち、一度目の許可の期間が平成 24 年 10 月〇日から同 25 年 3 月〇日までであったのに、期限が徒過し、平成 26 年 10 月〇日に新たに申請をして同月〇日に許可書を受け取るまでの間は許可がない状態でしたが、実際には同年 9 月下旬まではボランティア活動が継続されていました。本件のボランティアガイドは、A 公民館の主催講座の講師から提案があつて、第〇期生の講座受講生によって構成された任意団体である本件サークルを主体として始められたものですが、講座講師やサークル会員からの要請があり、主催講座の一環としての性格を持つものでもあるため、A 公民館職員が補佐的にお手伝いをする事になり、本件サークルの規約原案作成や許可申請書の作成・提出を代行しました。許可申請書の申請者は、「A 公民館〇〇ボランティアガイドサークル」(本件サークル)で、代表者は申立人であり、許可書は申請者宛てに発行され、その原本は代表者である申立人が交付を受けて所持し、A 公民館はその写しを保管していました。

このように A 公民館は、本件サークルの許可申請を代行していますが、それは主催講座の第〇期受講生によって構成されたサークルであるために、補佐的にお手伝いをしたというものに過ぎず、サークルの運営や意思決定には関与せず、それらは本件サークルが自主的に行っていたものでした。そうすると、一度目の許可の期限である平成 25 年 3 月末日以降もボランティア活動を継続するのかどうか、許可の延長を申請するのかどうかは、本件サークルが会員の話し合いなどにより自ら決めることで、館長や職員が決定できるものではありませんでした。A 公民館としては、許可書の写しを保管していることから、期限に気がついておれば申立人に注意喚起をすることが親切であつたとは思いますが、気づいた者はいなかったようで、注意喚起をしなかったからと言って不注意や不備があつたとするのは困難であると考えます。本件サークルの代表者であつた申立人が、自らは許可の延長の申請を失念していながら、補佐的に申請手続きの手伝いを行った A 公民館に責任を転嫁するのは、申立人にとっても本意ではないように推測します。

なお、一度目の許可の期限が徒過した後である平成 26 年 10 月〇日に再度許可申請を行った際には、申請者名義が館長となり、同館長あてに同 27 年 3 月〇日を期限とする許

可書が交付されました。A 公民館においては、期限までは講座の受講時と同様に支援をしていくということですが、それでも任意団体である本件サークルの運営や人事に関する決定は、本件サークルの自主性に任されているものと考えます。

（１２）転入転出に伴う介護認定

【苦情申立ての趣旨】

私は、A 町で介護保険の認定資格（以下「本件資格」という。）を得て介護保険サービスを受けていたところ、平成 26 年 6 月〇日に同町役場で転出手続きを行い、東区役所区民課へ行って市への転入手続きを行った。その際、窓口で対応した市職員からは、介護保険受給資格証明書（以下「資格証明書」という。）に関する話はなかった。また、転入手続き終了後、2 つ隣の窓口で対応した市職員からも資格証明書に関する話はなく、単に健康保険証を後日郵送するとの話があっただけだった。

その後、同月〇日に市で転出手続きを行い、翌〇日に今まで通りデイサービスを受けていたところ、ケアマネージャーから、「本件資格は既に喪失しており、デイサービスは自費で受けられるものの介護保険からの負担はできない、6 月〇日以降のデイサービスは全額自己負担となり今後もそうなる。」という連絡を A 町役場から受けたと説明された。そのことに驚いた私は、すぐに A 町役場に行って確認したが、A 町役場からは「熊本市で喪失させてしまったものをこちらではどうにもできない。」と言われた。

そこで、私は、同日、東区役所に行き、苦情処理担当の市職員（以下「職員 B」という。）に対して介護保険についての苦情を伝えたところ、職員 B が福祉課職員（以下「職員 C」という。）を連れてこられたので、職員 C に対して同様の苦情を伝えた。すると、職員 C が、資格証明書に関する確認事務は転入手続きの際の窓口業務であると言われたので、職員 B が窓口で対応した市職員の上司らしき職員（以下「職員 D」という。）を連れてこられ、職員 B、C、D の 3 人と話をした。

話の中で、職員 C は、「市への転入日（平成 26 年 6 月〇日）から 2 週間以内に資格証明書の届け出を行ってもらえれば、介護保険の認定内容は引き継がれたが、その期間が過ぎているので、市では手続きはできない。」と言われた。しかし、私は、転入手続きの際に資格証明書について説明を受けた覚えはなかったので、「そのような話は聞いていない。窓口で対応した市職員に会わせてほしい。」と言ったが、職員 D は、「役所は資格証明書につき確認する義務があるので、転入手続きの際には確認を行っているはずだから。」と言われた。再度、私は「そのような話は聞いていない。」と言ったが、職員 D は「確認しているはずだから。」との回答を繰り返されただけだった。

そこで、私は、職員 C に対して、再度転入した A 町で新たに介護保険の認定申請をしたとしても 2 ヶ月位かかり、その間デイサービスを受けられずに健康状態が悪化して病気になってもなるようなことがあれば市は責任をとってくれるのかと尋ねたところ、「行政では何とも言えない、課長と相談したい、後日連絡する。」との回答だった。そして、翌〇日に職員

Cから電話があり、私は再度、2週間以内に資格証明書の届け出をする必要があるという話は聞いていないと言ったが、職員Cは、「課長と相談したが、あなたが聞いてないと言われても決まりです。」と言われた。そこで、私は、どうしてもだめなのか再度尋ねたが、電話口で交代した課長から「だめです。」と同じような内容の回答をされるだけだった。

市への転入手続き時に、市職員が資格証明書の有無につき確認を怠ったために本件資格を喪失したことになったのだから、本件資格は存続しているはずである。また、資格証明書の有無につき確認を怠っているにもかかわらず、確認したはずであるとの説明や、決まりなのでだめだと一点張りの説明といった、これらの市のいい加減な対応には納得できない。さらに、本件資格を喪失していないはずだから、現在まで発生しているデイサービスの自己負担費用については市が支払うべきである。

【市からの回答】

1 転入時の一般的な対応について

住民異動の窓口では、「転入届受付の流れ」の手順に従い、転入者が窓口を持参された各種証明書等を参考に、新住所や異動日の確認を行い、住所の異動に伴い必要となる保険、年金などの各種手続きについて口頭での聴き取りに基づくご案内に加えて、必要となる手続きを解説した書類等も同時に窓口でお渡ししています。この解説書類「熊本市へ転入された方へのご案内」には、当日手続きができなかった場合においても後日手続きをしていただくことが出来るように、各種手続きごとに窓口等の案内を記載して配布を行っているものです。

特に、前住所地において要介護等の認定を受けていた方は、介護保険法（以下「法」という。）第36条の規定により、介護保険受給資格証明書を持参のうえ、転入の日から14日以内に認定申請を行うことにより従前の内容のままで認定が引き継がれることとなっていますが、申請期間を過ぎてしまうと認定資格が失われ新規申請扱いとなることから、ご高齢の転入者に対しては、お元気そうに見える方に対しても、転入届に記載された生年月日を確認しながら、必ず介護サービス又は介護保険の利用の有無を口頭で聴き取ったうえで、利用されている方には福祉課での手続きを案内しています。

上記の「熊本市へ転入された方へのご案内」の中でも、「要介護認定を受けている方（福祉課）」という項目で、「転入前市区町村から発行される『介護保険受給資格証明書』を持参のうえ2週間以内に、福祉課で手続きして下さい。」「総合出張所でも手続きができます。」と説明しています。

また、一般的には、前住所地における転出手続きの際に、介護保険を含め転入先での必要な手続きや証明書等の説明及び交付を受けることになります。

2 本件の対応について

(1) 転入時の対応及び要介護認定等について

窓口では日々多数の住民異動届に対応しておりますので、今回の申立て内容について担当者に聴き取りを行いました。申立人の転入時から相当の期間が経過していることもあり窓口での聴き取りや案内内容の詳細を確認することができませんでした。

しかしながら、転入の際に窓口で行う、聴き取りに基づく案内及び諸手続きに関する解説書類の配布は定型化された日常業務であり、二つとも省く可能性はほとんどあり得ないものです。さらに、窓口職員は、特にご高齢の転入者に対しては必ず医療及び介護の保険資格については口頭にて聴き取りを行い、必要に応じて担当窓口への案内を行なっているところです。実際に今回のケースにおいても、申立人が転入手続きの際に提出された「転出証明書」には、「介護」欄、「後期高齢」欄にいずれも「有」と記載されていますから、窓口で対応した職員が、これらの内容につき申立人から聴き取りを一切行わなかったとは非常に考えにくいものです。また、申立人が6月〇日に東区役所に来所され苦情を述べられた際、当初は、窓口では住民票の異動手続き以外の保険等の手続きについて何の説明もなかったと主張しておられましたが、後期高齢者医療制度については、住民票の異動後、同日中に、本市への転入手続きを完了されておられますし、保険証が数日後に郵送されるといった説明があったことは申立人に確認していただいております。

さらに、前住所地において転出手続きの際に転入先での必要な手続きや証明書等の説明及び交付を受けておられると思いますが、それらの書類を転入手続きの際に持参の上、申請いただければ、何らの問題もなく要介護認定ができていたものと思われます。なお、A町に確認したところ、申立人がA町を転出される際に、制度をご説明して介護保険受給資格証明書をお渡ししており、この証明書を出力した履歴が残っており、しかもこの証明書は、お渡しする以外には出力することがない性質のものという説明を受けております。

以上のような状況に鑑みますと、申立人の転入に際して、市としては確認や説明といった通常想定される業務は行ったものと考えております。なお、法第36条は、転入後14日以内に申請を行った場合には前住所地と同内容で要介護認定を引き継ぐことができる旨定めたものであって、市に対して確認義務を課すものではありません。

よって、今回、申立人が法第36条所定の期限内に申請を行っていない以上、前住所地での要介護認定の内容を引き継ぐことはできず、申立人の受けたデイサービスの費用を熊本市が負担することできません。

(2) 申立人とのやり取り及び今後の対応について

申立人は、平成26年6月〇日午後、東区役所に来所され、総務企画課職員に対して、市への転入手続きの際、保険等の手続きなど一切何の説明がなかったため前住所地のA町での介護認定資格継続ができなかったとして、この資格を市でも継続してほしいと

いう内容の苦情を伝えられました。お話の内容が介護保険と転入手続きの窓口時の対応であったことから、総務企画課職員は、福祉課職員と区民課職員に説明を求め、両課の職員が同席してお話をお伺いしました。

その際、区民課職員は、上記のように窓口業務の基本的な流れとして、必ず保険等の手続きについて聴き取りを行い、その内容に沿って各窓口を案内していることを説明しました。これに対し、申立人は保険等の手続きについては一切説明がなかったとの主張を繰り返されましたが、上記のとおり、後期高齢者医療制度に関して保険証が後日郵送されることなどの説明があったことは確認していただきました。また、申立人は、『職員から、介護保険受給資格証明書につき確認する義務があるので確認しているはずだと言われた』と主張されていますが、市には確認義務はありませんし、そのような説明を行うこともありません。

福祉課職員は、上記の法第 36 条に関する申請期限を過ぎているため要介護認定を引き継ぐことはできない旨説明しましたが、申立人にご納得いただけなかったので、福祉課職員が上司にも確認して再度返答することをお伝えしました。なお、その際、前住所地の A 町から介護保険受給資格証明書の交付及び説明がなかったのかどうかお伺いしましたが、申立人は何ももらっておらず説明も聞いていないというお話でした。ただし、これについては前述しましたように、当該証明書の出力記録があることを同町に確認しております。

翌〇日、福祉課から申立人に電話し、上司との相談結果も同様であった旨を説明しましたが、ご納得いただけず、課長補佐が電話を代わって対応致しましたが、やはりご納得いただくことができませんでした。

申立人には、苦情をお受けして以来、市の考え方やその根拠等について説明してまいりましたが、ご理解には至っておりません。今後もご理解いただけるよう、丁寧な説明、対応に努めてまいります。

【オンブズマンの判断】

1 介護保険給付の仕組み

(1) 介護保険の被保険者資格について

介護保険法（以下「法」という。）は、市町村が保険者となる旨規定しており（法第 3 条第 1 項）、原則として市町村ごとに保険事業が行われ、市町村の区域内に住所を有する 65 歳以上の者は強制的に被保険者（第 1 号被保険者）となり（法第 9 条第 1 号）、市町村単位で保険料が決められ、賦課徴収が行われています。被保険者が市町村内に住所を有しなくなった場合はその資格を喪失し（法第 11 条第 1 項）、他の市町村に住所を有するに至った場合は住民となった日にその市町村で被保険者資格を取得します（法第 10 条第 2 号）。

申立人は、A 町から住居移転した平成 26 年 6 月〇日に A 町での被保険者資格を喪失

し、熊本市に転入した同日に熊本市での被保険者資格を取得しました。そして、熊本市から転出した同年6月〇日に熊本市での被保険者資格を喪失し、A町に転入した同日にA町での被保険者資格を取得しました。

(2) 要介護認定には申請が必要であること

介護給付を受けようとする被保険者は、要介護者に該当すること及びその該当する要介護状態区分について、保険者である市町村の認定（要介護認定）を受けなければなりません（法第19条第1項）。その際、被保険者は申請書に被保険者証を添付して市町村に申請します（法第27条第1項）。

申立人は、6月〇日に熊本市の被保険者資格を取得しましたが、熊本市に要介護認定の申請を行っていませんので、要介護認定がなく介護給付の受給資格がありません。

要介護認定は、市町村ごとに、申請に基づいて認定審査会の審査及び判定を経て行われます。例外として、他の市町村による要介護認定を受けている者が転入した場合、14日以内に「介護保険受給資格証明書」（以下「資格証明書」という。）を添えて、要介護認定の申請をしたときは、認定審査会の審査及び判定を経ることなく、要介護認定ができるとなっています（法第36条）。

申立人は、熊本市への転入日から14日以内に、A町が発行した資格証明書を添えて要介護認定の申請をすれば、この例外規定の適用を受けるはずでしたが、申請はなされていません。

2 熊本市への転入手続きの際の説明について

- (1) 申立人は、受給資格を喪失したのは、転入手続きに際して窓口で職員が資格証明書の確認を怠り、何も説明をしなかったためである旨主張します。そこで、申立人が、市職員から介護保険のことや資格証明書に関して説明を受けたかどうかについて検討します。

「市からの回答」によると、本件については、転入時から相当の期間が経過していることもあり、窓口での聴き取りや案内内容の詳細を確認することができないが、通常窓口職員は、特に高齢の転入者に対しては、必ず医療及び介護の保険資格について口頭で聴き取りを行い、必要に応じて担当窓口への案内を行っているので、説明が一切行われなかったというのは非常に考えにくいということです。また、転入者には、必要な手続きを解説した「熊本市へ転入された方へのご案内」を渡しているということです。

当事者の主張が食い違っており、事実を裏付ける直接証拠となる記録や資料が確認できないため、間接的状況等により推認するしかありませんが、本件では、以下の諸事情が認められます。

① 熊本市では、転入手続きの窓口においては「転入届受付の流れ」の手順が決められており、それによると、住民異動届と転出証明書を受領し、新住所・移動日の確認をし、健康保険、年金、介護保険等について口頭で聴き取ることになっています。介護保険については、サービスを受けているかどうかを確認し、受けている場合は福祉課に案内することになっており、誰に対してもこのような手順で手続きが行われているものです。

② 申立人が、転入手続きの際に熊本市に提出したA町発行の「転出証明書」には、「介護」「後期高齢」欄にいずれも「有」と記載されていますので、窓口においてはいずれについても確認がなされたものと推測されます。

申立人は、後期高齢者医療制度については説明があったが、介護保険の資格証明書については説明がなかったという記憶のようですが、「転出証明書」に同じように「有」の記載があるので、市職員が、後期高齢者医療制度については説明しながら、介護保険に関することについては何も説明しなかったというのは不自然だと思います。

③ 申立人が、平成26年6月〇日に、A町からの転出手続をした際には、A町が資格証明書を発行した事実が認められ、A町は、熊本市からの問い合わせに対して、申立人に「介護保険制度の説明をして資格証明書を交付した」旨を回答しています。申立人は、転入手続き窓口において介護サービスの有無について聞かれ、福祉課に案内されたものと推測されます。そこで要介護認定の申請をして資格証明書を提出すれば、問題なく手続きが終了したものとされますが、なぜか申請が行われていません。なお、市には介護保険の資格証明書につき確認をする義務があるものでないことは市の主張のとおりです。

④ 熊本市ではすべての転入者に読んでもらうために「熊本市へ転入された方へのご案内」と題する書面を交付しています。その中には「要介護認定を受けている方（福祉課） 転入前市区町村から発行されている『介護保険受給資格証明書』を持参のうえ2週間以内に、福祉課で手続きして下さい。」という記載があります。その書面は転入手続の際に申立人にも交付されています。

(2) 以上の状況から判断すると、熊本市の転入手続きの窓口においては、通常の受け付けの流れに従った手続きが行われたものと推認するのが妥当であろうと考えます。

高齢の転入者に対しては、よく理解してもらい、間違いが起きないように、特別に丁寧でわかりやすい説明をするように心掛けるのが望ましいことは言うまでもありません。本件においては残念ながらどのような具体的な説明がなされたのかについては確

定できませんが、介護保険について「何も説明がなかった」とは考えにくい状況ではないかと思います。しかしながら、申立人が熊本市に要介護認定の申請をしなかったという結果から判断すると、通常の説明はなされたものの、申立人には十分に理解してもらえなかったという可能性は考えられます。

また、資格証明書に関しては、「要介護認定を受けている方」への手続きを記載した「熊本市へ転入された方へのご案内」の書面が申立人に交付されていますので、2週間以内に資格証明書を持参して手続きをする必要があることを知る機会は十分にありました。申立人はその書面を読まなかったのではないかと推測しますが、仮にそうだとすると、それを市の責任とすることはできないように思います。

3 申立人の苦情に対する熊本市の対応について

次に、平成26年6月〇日、〇日における申立人の苦情に対する熊本市職員の対応について検討します。

両日の当事者のやり取りについては、それぞれが主張されたとおりですが、申立人が市の対応に不満なのは、熊本市への転入手続きの際に、介護保険受給資格証明書に関しては説明を受けた記憶がなく、説明を受けていないと認識しているからです。そうであるのに、市職員が「説明した」「確認した」などと一方的に繰り返したのは納得ができないというものです。

しかしながら、市職員としては、通常、窓口の職員は、高齢者に対しては必ず医療及び介護の保険資格について口頭で聴き取りと案内を行っており、介護保険について説明や案内が一切なかったとは非常に考えにくいという認識ですから、その前提で対応した結果、本件のような平行線の議論になったものと推測します。

申立人の立場からは市の対応にはご不満でしょうが、前提となる事実関係についての認識が異なっており、市の主張にも相当の理由があると思われますので、これを不当であると認定することは困難だと考えます。

4 申立人の救済の可否について

申立人は、市職員が資格証明書の有無につき確認を怠ったために受給資格を喪失したのだから、資格は存続し、熊本市の責任であることから自己負担分は市が支払うべきである旨主張します。申立人にとっては予想もしなかった全額自己負担という結果になり、困惑されていることには同情しますし、市に対して文句を言いたい気持ちもわからないではありません。

そこで、申立人がA町から転出して熊本市へ転入し、3週間後に転出してA町の元の住居に転入したということ、および、熊本市には要介護認定の申請をしなかったという事実を前提として、何とか申立人を救済する方法がないものかをいろいろ検討してみました。しかしながら、お気の毒ですが、転出・転入が申立人の意思による真正なものであ

る以上、現在の法令上では如何ともすることができません。申立人は、何のために短期間で転入、転出を繰り返されたのでしょうか。

申立人が受給資格を認められない理由は、要介護認定の申請と認定がないためです。申立人は熊本市に転入して被保険者資格は取得しましたが、要介護認定の申請をしていませんので、熊本市による要介護認定がなされておらず、保険給付を受ける資格は発生していないのです。

申立人は平成 26 年 6 月〇日に再度 A 町に転入されて、要介護認定の申請をされたようですので、要介護認定が行われれば、介護保険の受給資格は申請のあった日に遡って効力を持ちますから、申請から認定になるまでの約 2 ヶ月間のサービスに対する給付が受けられないということにはなりません。しかしながら、6 月〇日から 6 月〇日までの熊本市の住人である期間中に、仮に申立人がデイサービスを利用していたら、その間は申請がなく要介護認定がなされていませんから受給資格はなく、費用は自己負担になります。

ほかの市町村に住所を移転したものの、その事実を施設に告知しないで従前と同じサービスを利用する場合には、事前に受給資格の確認がなされない可能性があります、本件がそのような稀な例外的な事例であったとすれば、誠にお気の毒で、不運であったと言うしかありません。

転入手続きの際の熊本市の窓口の対応については上記 2 のとおりで、不備があったとまでは認められませんので、残念ながら熊本市に対して自己負担分の支払いを求めることは困難であると考えます。

（１３）水道メーターの撤去に関する市長への手紙

【苦情申立ての趣旨】

私は、先日、熊本市水道局料金課（以下「料金課」という。）の対応について熊本市オンブズマンに苦情申立てを行い、結果通知を受け取った。当該苦情の内容は、水道料金未納に対して料金課が行った、水道メーターの無断取り外しに納得がいかないというものである。

オンブズマンからの結果通知によれば、水道メーターを取り外すことはやむを得ないが、事前連絡が必要ではないかということであった。オンブズマンの結果通知に記載された内容自体は概ね理解できるものであったが、料金課が水道メーターを無断で取り外した理由は明らかになっていないと思われた。

そこで、私は、水道メーターの無断取り外しには納得がいかない、無断で取り外した理由を説明して欲しいという内容の「市長への手紙」を広聴課に提出した。しかし、後日広聴課から受け取った市長からの回答には、「通常の対応として行う措置であり、特別な意図等によって給水を停止したものではございません。」「なぜ無断でメーターを取り外したのかとのご意見ですが、料金課では、給水の停止後に『未納のお知らせ』を送付し、その後

も納付又は未納解消にむけた納付相談等がない場合において、メーターの取り外しを行っております。」「これは給水停止の方法として、市の保有物であるメーターを取り外しているものであり、必ずしも利用者等の了解が必要なものではございません。」などと記載されていた。

私の解釈では、水道メーターは、貸し出されている間は市の保有物ではなく、市と利用者が契約を解消し、利用者の了承の下で水道メーターが回収されてはじめて市の保有物になるものである。したがって、水道メーターを取り外すには、少なくとも契約を解消する旨伝える必要がある。市長からの回答は、この点について誤りを含むものであるし、水道メーターが取り外された理由についてもきちんと説明されたものとは思えず、納得がいかない。

市には、水道メーターを無断で取り外したことが正しかったかどうか、人権問題と人道的立場から見て誠意ある回答をしてほしい。また、水道メーターを無断で取り外した本当の理由について、きちんと説明してほしい。

【市からの回答】

1 水道メーターを撤去した経緯及び理由について

申立人は、平成 26 年 4 月〇日時点において、平成 26 年 1 月分から平成 26 年 3 月分の水道料金が未納となっていました。納期限までに納付がない未納分については、催告書を送付していましたが、平成 26 年 1 月分から平成 26 年 3 月分の水道料金の納付がないため同日自宅を訪問し、不在のため最終催告書（停水予告 納付期限：平成 26 年 4 月〇日）を投函いたしました。

平成 26 年 5 月〇日、未納水道料金の納付がないため自宅を訪問し、給水の停止（リングバルブ止め、停水キャップの装着）を行いました。同日、申立人より料金課に電話がありましたが、未納水道料金の支払いの意思も納付も示されませんでした。

平成 26 年 5 月〇日、申立人より、停水世帯へ送付している「未納のお知らせ」を見て電話があり、請求書に対して苦情を話されましたが、未納水道料金の支払い意思も納付も示されませんでした。よって、平成 26 年 5 月〇日に、停水方法の一つであるメーター撤去を行いました。

平成 26 年 5 月〇日、申立人より電話があり、メーター撤去の理由について説明を求められたため、水道料金未納のため給水の停止の対象となり、その方法としてメーター撤去を行ったことを伝えました。申立人に対し、未納水道料金の一括又は分割払いによる納付の話しをしましたが、支払い意思も納付も示されませんでした。

上記のとおり、申立人は水道料金の未納が継続しておりましたので、熊本市水道条例第 38 条「料金を納付しないときは完納するまで給水を停止することができる」に該当するため給水停止を行いました。メーター撤去による給水停止の方法は、上下水道局給水停止要綱第 5 条の給水停止方法の一つです。メーター撤去は給水停止の確実な方法であ

り、料金の支払いがないまま水道を利用されれば、上下水道局に財産上の損害が生じることになりますので、適切な対応と判断しています。

なお、以上の回答は平成 26 年度第 16 号苦情申立てに対する回答と同趣旨であり、ここに記載した理由以外に、申立人宅に設置されていた水道メーターを撤去した理由はありません。

2 水道メーターの権利関係について

熊本市では、水道法第 14 条に基づき、熊本市水道条例（以下「条例」という。）及び熊本市水道条例施行規程において給水契約の内容を定めています。メーターに関しては、条例第 18 条が、「料金の算定の基準となる水量…は、メーターをもって計量する。」と定め、第 19 条第 1 項が、「メーターは、管理者が適当と認める位置に設置し、所有者又は使用者に保管させる。」と定めています。また、同条第 2 項は、「前項の規定によりメーターを保管する者は、最善の注意をもってこれを管理しなければならない。」と定めています。

条例第 18 条にあるように、メーターは、使用水量を計量するために設置されているものですが、これは上下水道局の職員が水道料金を算定するために使用水量を計量することを目的としているものであって、利用者が自らの水道使用量を確認することを目的として設置しているものではありません。もちろん、利用者が自らの水道使用量をメーターで確認することもできますが、メーター設置の目的はあくまで上下水道局の職員が水道料金を算定することであり、メーターの所有者である水道事業管理者は利用者にメーターを貸し出す意思を有していません。したがって、メーターは利用者に貸し出されているものではありません。

なお、条例第 19 条が設置されたメーターを所有者又は使用者に保管させることとし、最善の注意をもって管理しなければならないこととしているのも、上下水道局の職員が水道料金を適切に算定するためには設置されたメーターを適切な状態に保つ必要があることから、メーターが設置されている間、所有者又は使用者が故意又は過失によってメーターを毀損してはならないことを注意的に規定するものであって、利用者に積極的な管理行為を求めるものでも無く、また何らかの権限を付与するものではありません。

以上のとおり、メーターは市の所有物であり、また、利用者に貸し出されているものでもありません。したがって、給水停止の方法としてメーターを取り外すことは、必ずしも利用者の了承が必要なものではありません。

3 今後の対応について

料金課としましては、申立人の未納水道料金が納付されれば、給水の再開を致します。

申立人の生活状況により一括納付困難な場合には納付相談の受付も行っておりますので、ご検討いただきたいと思います。

【オンブズマンの判断】

1 オンブズマンの管轄について

今回の申立ては、過日申立人が申し立て、すでにオンブズマンが判断を示した事案について、オンブズマンの結果通知後に申立人が出された「市長への手紙」に対する市長の回答に納得がいけないとして再び申し立てられたものです。

熊本市オンブズマン条例第6条のただし書きには、オンブズマンの管轄外事項が5つ定められていますが、そのなかのひとつが「オンブズマンの職務に関する事項」です。以前に申し立てられ、オンブズマンがすでに調査・判断している事案と同一の事案について、同じ申立人から再び申し立てられた場合には、仮に再度の申立て内容にオンブズマンの判断内容に関する苦情等が記載されていなくても、実質的には、従前のオンブズマンの判断に不満があるからやり直すべきである旨の申立てと同一視することができるため、「オンブズマンの職務に関する事項」にあたり、再度の申立ては管轄外として扱われることになります。

そこで今回の申立て内容と前回のそれとを検討しましたが、「市長への手紙」に対する回答に納得がいけないと主張しておられること等を考慮して、今回の申立て内容は前回と同一ではないと判断し、管轄外としないでオンブズマンの判断を示すことにいたしました。もっとも、「水道メーターを無断で取り外したことが正しかったかどうか」「水道メーターを無断で取り外した本当の理由」など、すでにオンブズマンが判断したものと同一の事項については、管轄外とさせていただきます。

したがって、今回の申立ての趣旨は、水道利用者は水道メーターに対して何らかの権利を有するのかどうかという論点に集約されることになります。この論点に答える前提として給水契約とメーターの設置目的に触れた上で、論点について検討することにいたします。

2 水道利用者と市の給水契約と水道メーターの設置目的

(1) 水道利用者と市の給水契約の性格

水道利用者（以下「利用者」という。）と熊本市水道局との給水契約の内容は、熊本市水道条例（以下「条例」という。）および熊本市水道条例施行規程に定められています。

利用者と市の間で給水契約が成立すれば、市は利用者に対して、水道水を供給する義務が生じるとともに、使用水量に応じた水道料金を事後的に請求することになります。利用者は、すでに使用された水量に応じて市から請求された水道料金を支払う義務を負うことになります。

条例第26条によれば、一般用の水道料金は、基本料金と従量料金の合計です。基本料金は口径ごとに定額ですが、従量料金は、5段階に分かれた1 m³単位の料金と使用水

量を掛け合わせて算出されます。そして、条例第 28 条は、「料金算定の基準となる水量（以下「水量」という。）は、メーターをもって計量する。」と定めています。これが水道メーター設置の根拠です。

（２）水道メーターの設置目的について

水道メーターの設置目的について、市は「これは上下水道局の職員が水道料金を算定するために使用水量を計量することを目的としているものであって、利用者が自らの水道使用量を確認することを目的として設置しているものではありません」と説明しています。料金を算定して請求する立場にある水道局の職員が正しく使用水量を計量することができれば、料金算定の基準となる水量をメーターで計量するという条例第 28 条の目的は達成されます。したがって、水道メーターの設置目的のなかには、利用者の権利や利益が組み込まれているわけではないので、市の説明は妥当であるというほかはないと思います。

ただ、水道メーターは利用者の敷地内に設置されていることと、利用者もメーターで使用水量を確認しようと思えば確認することができることから、利用者もメーターを利用する何らかの権利があると意識することはあり得ることです。申立人も、メーターの利用権を強く主張しておられますので、つぎに、このような主張にどれだけの根拠があり得るのかを検討することにします。

3 利用者は水道メーターに対して何らかの権利を有するのか

（１）水道メーターの所有権や利用権は誰にあるのか。

条例第 12 条及び 13 条によれば、メーターを除く給水装置（給水管及びこれに直結する給水用具）の費用を負担するのは利用者であるとされています。これは、公道下の配水管は全利用者のために設置されるのに対し、給水装置は各利用者個人のために設置されるものだからだと考えられます。しかし、メーターは上下水道局料金課が購入するものですから、メーターの購入及び設置に関しては利用者に費用負担はありません。計量法に基づく 7 年に 1 回の水道メーターの取替えも市の費用で行われます。

このように、利用者がメーターの購入・設置・取替えの費用を負担することはありませんから、メーターの所有権が市にあることには疑う余地はありません。

つぎに、利用者にメーターの利用権があるのかどうかを検討する必要があります。それというのも、申立人が「水道メーターは、貸し出されている間は市の保有物ではなく、市と利用者が契約を解消し、利用者の方で水道メーターが回収されてはじめて市の保有物になるものである。」と主張しておられるからです。この主張が今回の申立ての新しい部分です。この主張の趣旨は、給水契約に基づいてメーターが貸し出されている間は、市も利用者の同意なしにメーターを回収することは認められないということだろうと思います。メーターに対するこのような利用権の主張は、メータ

一の無断撤去を批判するための法的論拠として提起されたものと推測されます。

この主張に対しても、市は「水道事業管理者は利用者にメーターを貸し出す意思を有していません。したがって、メーターは利用者に貸し出されているものではありません。」と反論しています。

水道メーターが貸し出されていると言うことができるためには、メーターを貸し出すという市の意思とメーターを借りるという利用者の意思が合致していなければなりません。しかも、利用者がメーターを借りていると言えるためには、利用者自身ももっぱらメーターを利用しているという実態がなければならないはずです。

しかし、市の回答にあるように、市にはメーターを利用者に貸し出す意思はありませんし、利用者がメーターをもっぱら利用しているという実態もありません。市が、利用者に水道料金を請求する基礎として使用水量を計量するためにメーターを設置し、それを利用しているからです。

利用者と市の間にあるのは給水契約そのものであって、この契約から切り離してメーターだけの所有権や利用権を論じることにはそれほど法解釈上の価値があるとは考えられませんが、あえて言えば、水道メーターの所有権も利用権も市にある、というほかないと思います。

ただ、水道メーターは、ほとんどの場合には、利用者の建物の敷地内に設置されているからメーターが自己の占有物のように思えることと、利用者は自らの使用水量をメーターの表示で確認しようと思えばいつでも確認することができることから、利用者にも水道メーターに対する何らかの権利があるという意識が生じることは理解できないわけではありません。

水道メーターによる使用水量の計量は 2 ヶ月に 1 回実施されていますが、そのときには計量後直ちに利用者に「水道ご使用のお知らせ」が渡されます。それには、2 ヶ月前の数値と今回の数値の差で示された 2 ヶ月間の使用水量と、それを 2 等分した使用水量に相当する水道料金の請求予定額が示されています。利用者は、いつでもそのお知らせに書かれている使用水量とメーターの数値とを、直接手元のメーターで確認することができます。

しかし、このことは、利用者は水道メーターで使用水量を事実上確認することができるということであって、このように事実上メーターを利用できるからといって、利用者が水道メーターを利用する権利を有していると言うのは無理です。

そこで、次に、条例上、利用者は水道メーターとどのように関わっているのかを見ておくことにします。

(2) 利用者による水道メーターの管理義務について

条例第 19 条第 1 項は、「メーターは、管理者が適当と認める位置に設置し、所有者又は使用者に保管させる。」と定めています。そして、条例第 19 条は給水装置の所有

者又は使用者が最善の注意をもってメーターを管理すべきことを定めています。

利用者と水道メーターの条例上の関係を理解するためには、これらの規定をどのように理解したらよいかが問題になります。

水道メーターは頑丈なメーター枠に収納されていますし、水道メーターは計量法の規定により、熊本市では 7 年ごとに市の負担で取り替えられていますから、市の回答にあるように、メーターを維持・保管するために利用者に対して何か積極的な管理行為が求められているわけではないと思います。

利用者に「最善の注意」による管理が求められている趣旨は、メーター枠の蓋を開け放してメーターを雨風にさらして破損させたり、メーター枠を開けられないように物で塞いだりしないこと、総じてメーターでの使用水量の計量を妨げるようなことをしてはならないということだと思います。

市の所有物を壊したりしてはならないことも、メーターによる使用水量の計量を妨げてはならないことも当然のことですから、条例第 19 条はいわば当然のことを注意的に規定したものということができます。

このように考えると、利用者は、メーターの購入・設置の費用の面でもメーターの維持管理・保管の面でも、特に積極的な負担を負っているわけではないと言えます。

水道局職員が使用水量を計量するために市の負担でメーターを設置・利用している結果、利用者自身もメーターによって自分の使用水量を確認することができるのは確かですが、そのような事実上の利益があるからといって、利用者にはメーターの取り外しに対する同意権があるとか、利用者の同意なしにメーターを取り外してはならないとか言うことができるほど強い権利があると主張するのは無理であると言わざるを得ません。

4 結びに代えて

以上のように、水道メーターは、上下水道局の職員が使用水量を計量するために、上下水道局料金課が購入し設置しているものです。給水契約の内容として利用者にメーターの利用権があるとは言えない以上、「水道メーターは、貸し出されている間は市の保有物ではなく、市と利用者が契約を解消し、利用者の了承の下で水道メーターが回収されてはじめて市の保有物になるものである。」という申立人の主張には理由がないと言わざるを得ません。

水道メーターの無断撤去への申立人の強い抗議に触れると、申立人が抱いておられる行政不信の深さに思いを致さざるを得ませんが、メーターの無断撤去に対する申立人の抗議には、申立人の深い行政不信があまりに強く投影されていると感じられます。

水道メーターの無断撤去の問題だけを給水契約そのものから切り離して扱うことはできません。

申立人がすでに使用しておられる水量に対して市が請求した水道料金が未納だから、市が所定の手続きを経たうえで確実な給水停止という方法としてメーターを撤去したのですから、メーターの撤去も給水契約関係のなかで考える必要があります。

オンブズマンは、すでに前回の申立てに対する判断で示したように、メーターを申立人に無断で撤去したのは望ましくなかった、メーターの撤去は事前に通知すべきであったという考えです。しかし、メーターの無断撤去そのものが申立人の何らかの権利を侵害していると主張することには無理があります。

現在まで、申立人が水道料金の未納状態を解消しようという意思をお示しにならないので、市は給水再開したくてもできない状態にあると思います。すでに使用された水量に応じて適切に請求された水道料金が、督促等の所定の手続きを経ても依然として未納のままであれば、未納者が誰であっても、水道水の不正利用を防ぐ確実な給水停止方法としてメーター撤去が、その未納者への通知なしに実施されてきています。申立人だけが特別扱いされているわけではないことはご理解いただきたいと思います。

オンブズマンとしては、申立人自らが上下水道局料金課と話し合う場を持たれ、給水再開と料金未納の解消に向けた話し合いを始められることを切に望みます。申立人も強く実感されておられるように、水は人の生活になくてはならないものですから、大変お困りのことと想像しています。市の職員も水の大切さを十分に理解していますから、申立人との話し合いが進めば、市はすぐにでも給水を再開するはずです。オンブズマンも、市には、申立人と話し合いを行う用意があること、その話し合いによって申立人が水道料金を納付される見込みが把握できれば、直ちに給水を再開する用意があることを確認しています。

申立人が、少しでも早く給水の再開を受け、水のある生活に立ち戻られることを心から願ってやみません。

（１４）給水管口径と水道料金

【苦情申立ての趣旨】

当社は、小売業を営む法人であり、平成 22 年から借家 A で営業を行い、さらに、平成 23 年からは借家 B でも営業を行っている。

借家 A 及び借家 B とともに水道はトイレに使用するだけであり、月間の使用水量は 1～2 m³ 程度であるが、使用水量のわりに水道料金が高かったため、平成 25 年 4 月頃、熊本市上下水道局給排水設備課に電話で相談した。すると、対応した職員からは、「借家 A 及び借家 B には、それぞれ口径が 25mm の給水管と 20mm の給水管が引き込まれており、それを基に水道料金を算定しているため、月間使用量のわりには水道料金が高くなっている。水道料金を安くするためには口径の小さな給水管に変更する必要がある。」と説明された。そこで、「そもそも、給水口径を基本とする料金体系はおかしい。月間使用水量のみに基づく料金体系にすべきではないか。また、給水口径を変えるための工事は高額になるだろうし、家

主との交渉や、賃貸借契約解除後の原状回復などに時間と経費がかかりすぎる。簡易な口径変更管やネジでなんとかならないか。」と相談したが、返答は保留となった。

その後、口径が最小である 13mm の給水管に変更しようとした場合にどの程度の費用がかかるかについて業者に見積もりを依頼したところ、1 件あたり 12 万円以上の工事費用がかかるとのことであったため、同年 8 月〇日、9 月〇日、10 月〇日及び 10 月〇日の合計 4 回にわたって給排水設備課に電話し、「やはり、月間使用水量のみに基づく料金体系に変更できないのか。また、給水口径を変えるにしても、簡易な口径変更管やネジを使用することはできないのか。」と相談した。しかし、やはり返答は保留となった。

その後、さらに同年 10 月〇日、11 月〇日、11 月〇日及び 11 月〇日の 4 回にわたって給排水設備課に電話し、対応した課長に対し、「月間使用水量のみに基づく料金体系に変更できないのか。また、口径変更工事は高額で困難であるため、変更工事をする代わりに、市販で数百円と安い異径継手を給水管の端に接続してリミッターとすることはできないのか。また、工事自体は電力同様供給者である上下水道局が行うべきではないのか。」と相談したところ、同課長は、「上下水道料金は、使用水量のみに基づく料金体系にはなっていない。また、口径変更工事は年間で相当数にのぼるため、上下水道局ではできない。」と返答した。

平成 26 年 5 月〇日、給排水設備課に電話し、対応した主幹に、課長に相談したのと同じ内容について相談したところ、主幹は、「水道料金の料金体系は、上下水道局経営企画課、料金課、給排水設備課の三者の協議事項である」とのみ返答した。

料金体系や口径変更工事についての相談を始めてからすでに 1 年以上が経過しているにも関わらず、未だ明確な返答がないことに納得がいかない。また、口径変更の工事は市が行うべきではないかとの私の相談に対し、課長は工事が年間で相当数にのぼるから出来ないと言っていたが、私が見積もりをとったところによれば、工事に必要な費用の大半は市とのやりとりなどの手続きに必要なものであったから、市自ら工事をする場合には工事費用も相当安くなるはずである。また、安価な異径継手を使うなどの工夫をすれば、さらに工事費用は安くなるものと思われる。私の経験上、家屋の使用可能電力を増やしたい場合には電力会社の負担でリミッターの取替えなどの工事が行われるように記憶しているが、水道の場合も同様に、メーターまでの整備は供給する側が整備すべきであるし、そのために費用がかかるのであれば、費用を削減するために異径継手を使うなどの工夫をすべきである。それにもかかわらず、工事の件数が年間相当数にのぼるからというだけで工事費用を市が負担できないという点にも納得がいかない。

市には、水道料金の料金体系について、月間使用水量のみを基準に算定するように改めてほしい。そのうえで、相談を開始した平成 25 年 4 月から今まで支払った水道料金のうち、月間使用水量を基準に算定した場合に過徴金となる部分について返還してほしい。また、仮に料金体系を改めないのであれば口径変更工事が必要となるが、その際の工事費用は市が負担してほしい。

【市からの回答】

1 料金体系の見直しについて

現行の料金体系については、熊本市水道条例第 26 条により、原則として基本料金と従量料金の合計額と定められております。

現行の料金体系において、基本料金は、使用者のメーター口径別割合に応じて決定されます。上下水道局は、水道事業体の責務として、お客様が必要とする水を常にお届けしなければなりません。そのためには、最も水が多く使われるときでも水量が不足することがないように、施設を整備する必要があります。そこで、メーターの口径が大きく、一度に多くの水を使うお客様には、施設を整備するための経費を多く負担していただく必要があるとの考えから、条例上、口径が大きいほど基本料金が高くなるように設定しております。このように、メーター口径に応じて徴収される基本料金は、使用水量の多寡に関わらず固定的にかかる経費をまかなうものであり、前述した水道施設の維持管理費用のほか、検針や料金収納に要する費用などの一部をまかなっています。

他方、従量料金は、使用者が使った水量に対する料金であるため、実際の使用水量に応じた料金設定となっております。従量料金の算定にあたっては、メーター口径が 13 ミリメートルの場合も、20 ミリメートルの場合も、25 ミリメートルの場合も、使用水量が同じであれば料金も同じとなります。使用水量に応じて徴収される従量料金は、使用水量に応じてかかる経費をまかなうものであり、動力費や薬品費などをまかなっています。熊本市の上水道の料金体系は以上のとおりですが、このような口径別料金体系を採用している水道事業体は、全国に 1,275 ある事業体のうち 709 事業体にのぼり、全体の過半数を占めています。その他の事業体については、上水道の使用目的を家事用と家事用以外など 2～3 区分に分けて料金を設定する事業体が 426 事業体、その他の料金体系を採用する事業体が 140 事業体となっておりますが、使用目的で設定している場合でも、その中で口径別料金体系としている事業体もあります。また、口径別料金体系を採用する事業体は増加傾向にあることなどからも、口径別料金体系は一般に合理性が認められているものと考えます。

以上のとおり、現行の料金体系には合理性があるものと考えておりますので、料金体系を見直し、使用水量のみを基準とする料金体系に変更することは考えておりません。

2 水道料金の返還について

以上に述べたとおり、熊本市の上水道の料金は基本料金と従量料金の合計額であり、このような料金体系は合理的なものであると考えておりますので、現在のところ料金体系を見直すことは考えておりません。

したがって、メーター口径に応じた基本料金は納めていただく必要のあるものですので、これまで申立人にお支払いいただいた基本料金についても返還することはできません。

3 異径継手の利用について

上水道の基本料金はメーター口径に応じて決まるため、基本料金を減額するためにはメーター口径を変更することが必要ですが、メーター口径を変更するにあたって、異径継手等を接続して口径変更をすることは認めています。ただし、漏水や水質の悪化及び井戸とのクロスコネクション等、公衆衛生上の問題を回避する必要があることから、使用することができる異径継手は供給基準に適合する認証品でなければならず、また、その工事は、熊本市水道条例第 11 条第 1 項により、水道事業管理者又は指定給水装置工事事業者により行うことが義務付けられています。

また、既存のメーターボックス内だけで異径継手を接続し小口径のメーターに付け替えることは、メーターボックスの容量等の構造上、物理的に無理であるため、結局、掘削を行って給水管を改造する工事が必要となります。

4 工事費用の負担について

メーター口径の変更は、給水装置の改造にあたりますが、給水装置の改造については、熊本市水道条例第 10 条第 1 項により「給水装置の新設、改造、修繕又は撤去をしようとする者は、あらかじめ管理者に申し込み、その承認を受けなければならない。」と定められ、さらに、同第 11 条第 1 項により「工事は、管理者又は管理者が法第 16 条の 2 第 1 項の指定をした者が行うものとする。」とされています。そして、その費用については、同第 12 条第 1 項により「工事の費用は、工事申込者の負担とする。ただし、管理者が特に必要があると認めたものについては、当該負担を免除することができる。」と定められ、原則としてお客様自身が費用を負担することとされています。ただし書きによる負担の免除は、上下水道局が管理する水道管自体の劣化に伴う工事やメーター上流側の漏水修繕など例外的な場合に適用されるものですので、基本料金を下げるために行う工事については、お客様が費用を負担することになります。

これは、給水装置はお客様自身の財産であるためであり、熊本市以外の政令指定都市等においても、給水装置の工事に関する費用はお客様が負担することとされています。

以上のとおり、工事費用については条例上原則としてお客様が負担することとされており、現状、上下水道局の負担で工事を行うことは考えておりません。

なお、申立人がとった見積もりにおいて、市との手続きに必要な費用が大半を占めていたとのことですが、熊本市上下水道局においては、給水装置の改造に関する手続きに必要な費用として、工事に先立って行う設計審査の手数料が 1,000 円、工事完了後に現場で行う工事検査の手数料が 2,500 円（メーター口径が 20 ミリメートル以下の場合）の合計 3,500 円を徴収することとなります。見積額は 12 万円以上であったとのことですので、上下水道局に納めていただく費用が大半を占めているとは言いがたく、見積もりには指定給水装置工事事業者の事務手数料等が計上されていた可能性があると思われます。

したがって、上下水道局が工事を行えば費用が安く済むという申立人のお考えは、見積りの内訳に関する誤解に基づくものではないかと考えます。

5 申立人への回答について

申立人からのご相談である上水道の料金を安価にするためには、上水道の基本料金を下げることが必要で、そのためにはメーター口径を変更する工事が必要であること、その工事は申請が必要であること、工事費用は申請人の負担であることなどについて、回答を保留していたものでなく、その都度ご回答させていただいたものと考えております。

また、メーター口径の変更を伴わない上水道料金の見直しについても、現行の料金体系には合理性があることをご説明させていただき、申立人のご希望には沿えないことを回答させていただいたものと考えております。

【オンブズマンの判断】

1 水道料金について

(1) 法令による算定の根拠

水道料金設定の原則は、水道法第14条第2項第1号に「料金が、能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること。」となっています。そして、水道料金の算定は、水道法施行規則第12条に定められています。それによると以下のとおりです。

- ① 料金が、おおむね三年を通じて財政の均衡を保つことができるように設定されたものであること。
- ② 料金が、イに掲げる額とロに掲げる額の合算額からハに掲げる額を控除して算定された額を基礎として、合理的かつ明確な根拠に基づき設定されたものであること。
 - イ 人件費、薬品費、動力費、修繕費、受水費、減価償却費、資産消耗費、その他営業費用の合算額
 - ロ 支払利息と資産維持費の合算額
 - ハ 営業収益の額から給水収益を控除した額
- ③ 料金が、水道の需要者相互の間の負担の公平性、水利用の合理性及び水道事業の安定性を勘案して設定されたものであること

(2) 二部料金制について

ア 上記の原則と算定根拠により、各水道事業体では水道料金を決めています。ほぼすべての自治体の水道事業体が採用しているのが二部料金制です。これは、使った水量に関わりなく負担しなければならない「基本料金」と、使った水の量に従って負担する「従量料金」の二本立てで計算する方式です。熊本市を含む政令指定都市 20 市ではすべて二部料金制を採用しています。「基本料金」の部分があるのは、

水道事業にかかる費用の大部分が、浄水場や水道管などの施設を建設、修繕維持するための固定的な費用によるものであるためと説明されています。

イ 「従量料金」については、使用水量の単価が同額である「単一従量料金」ではなく、使った水の量が多くなるほど単価が高くなる「逦増従量料金」が採用されているのが多数で、これは一定以上の水道水の使用を抑制し、節水をしてもらうための政策的理由によるものと説明されています。例えば、熊本市の従量料金は、メーターの口径が 40mm 未満の場合の 1 m³の料金は、1 m³以上 10 m³以下では 16.2 円、11 m³以上 20 m³以下では 145.8 円、21 m³以上 30 m³以下では 172.8 円、31 m³以上 40 m³以下では 199.8 円、41 m³以上では 237.6 円となっています。

ウ 次に、「基本料金」には、水道メーターの口径の大きさに差をつける、「口径別基本料金」と、差をつけない「一律基本料金」とがあります。

「口径別基本料金」を採用する理由は「市からの回答」にも記載されていますが、水道施設の規模は、平均的に使われる水の量ではなく、最も多く使われる時の水の量を想定して整備しなければなりませんので、大きな口径のメーターをつけている利用者は、一度に多くの水を使うことができるので、口径が大きいほど水道施設の費用を多く負担すべきであるという考え方によるものです。

政令指定都市 20 市のうち、熊本市など 17 市が「口径別基本料金」を採用し、「一律基本料金」を採用しているのは横浜市など 3 市だけです。各都市の利用者の構成がどうなっているか、水道事業の成り立ち等の事情によって、採用する方式は異なりますが、それぞれの市が条例によって決めているところです。どちらを採用しても裁量の範囲内であると考えますが、最近は「口径別基本料金」を採用する市町村が増加傾向にあるようで、この制度を不合理であるとする主張の存在は確認することができません。

(3) 熊本市における水道料金体系

熊本市の水道料金体系は、熊本市水道条例（以下「条例」という。）第 26 条の定めるところで、「給水装置の種類、水の用途及びメーターの口径の区分に従い、使用水量等に応じ基本料金及び従量料金の合計額とする。」となっています。つまり、基本料金と従量料金の二部料金制で、基本料金は口径別料金で、従量料金は逦増従量料金です。この料金体系は政令指定都市のうち 17 市（85%）が採用しているものです。水道料金体系は条例で定められて、現在の体系は多数の自治体が採用している合理的なものと認められますので、申立人の主張する「従量料金」のみの単一料金体系への改正を期待することは困難だと考えます。また、現行の料金体系が合法的で、何も瑕疵が認められない以上、これに従って申立人が支払った水道料金の返還を求めることは無理だ

と考えます。

2 工事費用の負担について

工事費用の負担については、条例に規定があります。条例第 3 条によると「需要者に水を供給するために上下水道事業管理者の施設した配水管から分岐して設けられた給水管及びこれに直結する給水用具」を「給水装置」と呼びますが、「給水装置の新設、改造、修繕又は撤去をしようとする者は、あらかじめ管理者に申込み、その承認を受けなければならない。」(条例第 10 条第 1 項)、「工事の費用は、工事申込者の負担とする。」(条例第 12 条第 1 項)となっています。熊本市を含む政令指定都市のほとんどの条例が同趣旨の規定をしています。

この条例の規定によれば、本件において上下水道局が工事費を負担する根拠法令はなく、申立人の主張は受け入れられないものと考えます。

なお、給水装置は水道事業者である上下水道局の所有ではありません。本件においては申立人の貸主が所有するものであると考えられますので、給水装置を改造・撤去等するには、所有者の同意が必要(条例第 10 条第 2 項)ですし、賃貸借契約が終了する際には原状回復義務があることも考慮しておく必要があると思います。

3 異径継手の利用について

異径継手の利用については、「市からの回答」にある通りですが、使用することのできる異径継手は供給規準に適合する認証品でなければならず、その工事は指定給水装置工事事業者により行うことが義務付けられています(条例第 11 条第 1 項、第 2 項)。工事費用に関する申立人の疑問に関しては「市からの回答」に記載のとおりと考えますのでご覧ください。

4 水道局から明確な返答がないという主張について

申立人は、「料金体系や口径変更工事についての相談を始めてからすでに 1 年以上が経過しているにも関わらず、未だ明確な回答がない。」旨主張します。市の担当者の回答が断定的でなかったのかも知れませんが、「苦情申立ての趣旨」を読んでも、上下水道局の担当者においては、申立人の各要望に対しては「応じられない」旨の回答を行っているように思われます。口頭での返答が十分でなかったとしたら、「市からの回答」においては明確に「応じられない」旨回答をしていますので、ご確認ください。