

平 成 2 1 年 度
福岡市政策法務研修
報 告 書

はじめに

現在、国は、行政の刷新そして地域主権の確立を掲げています。今後は、各自治体において、あるいは地域主権戦略会議、新たに設置されることとなる「国と地方の協議の場」などにおいて、地方分権、地域主権の議論は益々活発になっていき、地方公共団体にはこれまで以上に高い自治能力が求められることになります。

このような中、本市は、総合的な行政主体として自主性を発揮しつつ、地域主権の時代にふさわしい役割を果たすことが求められています。また、市民のニーズも多様化・高度化しており、こういった多様な市民ニーズに即応し、的確に応えるためにも、独自の施策の実現や行政課題の解決に向けた取組が求められています。そのためにも、地域主権の時代にふさわしい独自の政策課題に関することや制度改革に関することの調査研究を進めることが極めて重要であると考えています。

本市におきましては、職員の政策法務能力の向上を図ることを目的として平成 11 年度に設置した「自治立法研究会」の活動を引き継ぎつつ、平成 13 年度からは「政策法務研修」として毎年度実施しています。この報告書は、平成 21 年度に実施した政策法務研修の活動内容をまとめたものです。

今年度は、9 名の研修生が、3 つのグループに分かれ、約 7 か月にわたり研究活動を行いました。政策法務研修は、例年、研修生による新しい条例案の作成（提言）を目標とする形式で取り組まれてきましたが、今年度は、条例案の作成に限定せず、職員が日常の業務の中などで感じている法的な疑問や課題について法的な整理を行い、対応策を提言する形式で研修を行うこととしました。そして、研修生は、自分の経験と知識を基にしてグループ内で議論を積み重ね、また判例や事例等を自主的に研究・調査し、提言をまとめられました。この間、本研修の講師としてお招きした西南学院大学法科大学院・法学部教授の石森久広先生からは的確なご指導・ご助言をいただきました。石森先生には、この場をお借りしてお礼申し上げます。

今回の研究が、研修生各人のこれからの仕事に活かされていくこと、また、この報告書を含めた研修成果の蓄積が、本市の政策法務機能の強化に繋がることを期待いたします。

平成 22 年 3 月

福岡市総務企画局総務部

法制課長 久 家 信 弘

目 次

はじめに

第 1 政策法務とは—その背景にある「補完性原理」との関係	1
西南学院大学法科大学院・法学部教授 石森久広	

第 2 研修の総括	2
西南学院大学法科大学院・法学部教授 石森久広	

第 3 研修報告

○ 自転車対策班	
・ 自転車の安全利用に係る課題の解決に向けて(提言)	3
・ 講評	36
○ 自治体債権班	
・ 自治体の債権回収における諸問題の解決に向けて(提言)	37
・ 講評	68
○ 建築紛争班	
・ 「自治・自律・共働による快適で住みよいまちづくり」(提言) ～建築紛争の未然防止に向けて～	69
・ 講評	102

【参考】

○ 研修報告会の様子	103
○ 平成 21 年度福岡市政策法務研修・実施要領	105
○ 平成 21 年度福岡市政策法務研修・研修生名簿・研修講師	105

第1 政策法務とは ― その背景にある「補完性原理」との関係

西南学院大学法科大学院・法学部教授 石森久広

- 1 補完性原理は、わが国の地方自治をめぐる制度改革、なかんずく地方分権改革において、指導的な役割を果たしてきました。この考え方が条文としても表わされるまでに至ったのが地方自治法第1条の2や第2条各項の条文です。もっとも、この原理がいう、「近いところで」の「近い」が何に近いか、なぜ近くなければならないのかは必ずしも明示的には示されておらず、この点、カトリック社会倫理学の考える「人間の尊厳」はさておくとしても、日本国憲法の規定する「個人の尊厳」を基礎にし、市民の幸福追求を最適化するためというのがこの原理の中核にあるとみるべきで、このことは、もっと強く意識されてよいように思われます。そして、それゆえに、市民に近ければ近いほど個人の尊厳に重責を担い、市民から離れた存在であればあるほど、個人の尊厳にはそれだけ強く配慮する義務を負うという帰結を伴うことをも意識すべきであろうと思います。
- 2 行政は、もちろんそれ自体として憲法上の価値を実現する責務を担う存在です。決して市民から具体的に言葉にして依頼されたこと「だけ」を処理する組織でないことは当然です。しかし、それでもやはり、究極的には、行政の存在は市民の信託によるものであり、行政の取り組む課題は市民からの委託によるものであるはずで、今一度、そのような視点から行政の全活動を見通してみると、従来とは異なった行政像も見えてくるように思われます。そうすると、委託内容を示す法律や条例、そして予算においては、その審議過程を含め、何をどうして行政に委ねるのかの「目的」を明確にすることが重要であることに思い至ることになります。
- 3 さらに、行政が、市民から、解決すべき課題の解決を委ねられた存在であるならば、その課題を市民には解決できないような、より有効な解決をしてみせてこそ、行政は行政たりうるといえることになります。PDCAサイクルに即していうならば、DOもCHECKもACTIONも、それぞれ市民単独ではなしえないようなパフォーマンスを発揮して、行政が行政たりうることに寄与しなければいけないということになります。そして、これらの活動の尺度になるのが、ほかならぬ市民から与えられた「目的」です。そうすると、明確な「目的」こそが、行政の存在を明確に根拠づけ、その有効な活動を嚮導し、もって個人の幸福追求を最適化することになるということになります。
- 4 政策法務は、一般に、課題解決のシナリオを立法法務、解釈・運用法務、争訟法務として展開することと定義されますが、そこには「自治体「法務のプロセス自体を政策化すること」と、「自治体法務を政策的に活用すること」という2面性があり、「立法法務（Plan）、解釈運用法務（Do）、争訟・評価法務（See）の法務の各段階を有機的に用いて、自治体の課題解決に導き、政策を実現する実践的取り組みであると見ることができます（『自治体法務検定公式テキスト政策法務編』（第一法規，2009年）4頁参照）。そうすると、上記に述べたことと同様、まずこの「目的」を明確に見定めることが何より肝要になってくると思います。そして、その「目的」を最適に実現するための法的手段の駆使が政策法務であるならば、まさに政策法務においてこそ、市民から、何を依頼されているかをはっきりさせるという視点が大切であるように思われます。

第 2 研修総括

1 研修の実施方針

本研修では，平成 11 年度に活動が開始されて以来，昨年度，初めて条例案の提言を行うものではない取組みがなされました（平成 20 年度第 2 グループ「地方分権推進に係る勉強会」）。本年度は，さらに，条例案という形式で提言することにはそもそもこだわらないという方針が立てられました。関心あるテーマを，条例案作成のためとは別個に自由に掘り下げ，その研究結果を基に提言を構築するというスタイルが，かえって内容豊富な成果を引き出すのではないかと期待されたためです。

2 課題の設定方法

取り組む課題については，これまで同様，業務を中心とした身近な，参加者の問題関心をもつものの中から選ぶこととし，まず研修参加者の業務に関連したり，普段疑問に考えていた問題を候補として提出しあい，全員の議論によって最終的に 3 つのテーマに収れんしました。いずれも，おそらく市民にとっても関心の高い，福岡市ならではの最適な対象が選ばれたのではないのでしょうか。法務研究の素材としても興味深い論点を数多く含むものであったように思われます。

3 アプローチの方向

「法務」研修ですので，政策を展開するにあたって法的視点からどのような課題があるか，法的視点から政策の展開にどのような効果をもたらしうるか，というアプローチが基本におかれました。その際，3 テーマとも法律の規律が存在するものでしたので，その法律に対するスタンス（挑むのか補完か），および拘束力の面からみた手段選択における志向（権力的手段か非権力的手段か），につき，ある程度初期の段階で確認してもらいました。たとえば，「法律に挑む」＋「権力的手段を志向」なのか，それとも「法律の補完」＋「非権力的手段の志向」なのか，という，どちらのフィールドに軸を置いて考えるかのスタンスが，研究の比較的早い段階で，各班の中で意識されました。

4 調査研究過程

7 月 2 日にテーマが決められ，希望によりテーマごとの班が編成されました。以降，7 月 23 日に初期報告，8 月 27 日と 10 月 1 日に中間報告，11 月 5 日に最終報告がなされ，1 月 7 日の報告会に臨みました。各班の進捗状況は，テーマのもつ特性も影響し様々でした。早くから骨格ができあがり，最後までそれが崩れなかった班もあれば，試行錯誤がある程度続いた班もありました。最終的には，すべての班が十分な議論を尽くし 1 月 7 日の研究成果の報告会に臨みました。

5 提言の方向

上に述べたように，各班の取組みは，各テーマに対する各班ごとの切り口，各班が志向するフィールドでなされています。結果として，平成 11 年度以来続けられてきた条例案の形での提言はなくなりました。もちろん，条例案策定の提言の価値は全く減じられるものではありませんが，また今回も条例案の提言として取り組まれていたとしたら異なった成果が示されたものもあるかもしれません，しかし，条例案の策定に向けた作業でないからこそ斬新なアイデアが出されたり，あるいはじっくりと 1 つの論点に深くかかわることができたりと，当初の狙い通り，新たなスタイルの提言として，従来に見られなかった長所もはつきりうかがえるように思われます。以下に，各班，それぞれに全力を尽くした到達点として，その詳細が示されます。

第3 研修報告

自転車の安全利用に係る課題の解決に向けて(提言)

平成 21 年度 政策法務研修 自転車対策班

大 森 絵 美
牛 嶋 貴 洋
松 藤 美保子

目次

前文 自転車利用の促進

第一章 現状と取組

- 1 自転車の利用状況と事故の現状
- 2 法令等による自転車の位置づけ
- 3 自転車の安全基準等
- 4 自転車の安全利用に関する施策

第二章 課題

第三章 安全運転を促進するための方策

- 1 自転車運転免許
 - (1) 条例による規制的手法の導入
 - (2) 自主的な安全運転を促進する仕組みの創設
- 2 走行空間

第四章 安心して運転できるための方策

- 1 自転車保険
 - (1) 自転車事故の責任
 - (2) 自動車損害賠償保障法(自賠法)
 - (3) 自転車保険の種類
 - (4) 傷害保険と人身障害補償保険の損益相殺
 - (5) 自転車総合保険
 - (6) TSマーク付帯保険
 - (7) 自転車保険の問題点
 - (8) 提言

あとがきにかえて ～地域住民との共働・連携～

前文 自転車利用の促進

自転車は、子どもから高齢者まで、幅広い年代の人が、日常、手軽に利用できる乗り物であり、環境にやさしく健康増進にも役立つことから、自転車の利用を促進していくことは重要なことである。

一方、自転車が関係する交通事故の割合は高まっており、歩行時や自動車の運転時に、自転車と接触しそうになるなどの危険な場面に遭遇することもしばしばある。このように、歩行者、自転車、自動車が安全に通行できるとともに、安心して交通用具を利用できる環境が確保されているとは言い難い。

本稿では、「歩行者、自転車、自動車が共存する」社会の実現に向け、自転車利用を促進しつつ自転車の適正利用を確保するための総合的な仕組みの整備に向けた、今後の政策やその方向性について論じるものである。

第一章 現状と取組

1 自転車の利用状況と事故の現状

自転車は、全国で7千万台以上が保有されており、国民1.8人が1台を保有している計算になる。本県においては、保有台数が約210万台、県民の2.4人が1台保有している計算となり、全国に比べるとやや低い数字になっているが、これでも福岡市内を約60万台が走っている計算になる。

また、自転車利用の目的は各年代で異なるが、通勤・通学や買い物などへの利用が多くみられる。(下表参照)

自転車利用の目的

10代男女 「通学」 「遊び」 「塾・習い事」

20代～50代男性 「通勤」 「遊び」 「軽い運動」

20代～70代女性 「買い物」 「遊び」 「通院」

60代～70代男性 「軽い運動」 「買い物」 「サイクリング」

※30代男女 「子どもの送迎」

「平成17年度自転車の消費者ニーズ調査結果報告書」((財) 自転車産業振興協会)

次に自転車利用に係る事故についてだが、事故件数は年々減少しているものの、交通事故全体に占める自転車事故の割合は増加している。(次表参照)

自転車事故の件数

	福岡市			全国		
	自転車事故件数 (A)	全事故件数 (B)	全事故に占める割合 (A)/(B)	自転車事故件数 (A)	全事故件数 (B)	全事故に占める割合 (A)/(B)
平成 16年	3,700	15,614	23.7%	187,980	952,191	19.7%
平成 17年	3,697	15,999	23.1%	183,653	933,828	19.7%
平成 18年	3,642	15,687	23.2%	174,262	886,864	19.6%
平成 19年	3,181	13,723	23.2%	171,018	832,454	20.5%
平成 20年	3,169	13,002	24.4%	162,525	766,147	21.2%

※いずれのデータも、福岡市の自転車事故件数は、自転車が第1当事者として実質加害者になった場合の事故件数。全国の件数は第1当事者、第2当事者両方を計上している。

〔市民局生活安全課統計資料及び警察庁ホームページより〕

また、事故の内容では、出会い頭の死傷者が全体の 54.0%と特に多く、傷者の 27.7%が 20 歳代と最も多くなっている。時間帯では、8 時～10 時、16 時～18 時の通勤・通学の時間帯に発生が多くなっており、場所別にみると、都心部での事故が多くなっている。

〔市民局生活安全課統計資料〕〔福岡市道路整備懇談会資料〕

事故の原因は様々であるが、下記の例のように、自転車の危険運転による自転車事故も見受けられる。

<福岡市で平成16年5月13日未明に発生した事故の事例>

20代男性（被害者）と30代男性（加害者）が自転車同士の衝突で、加害者は顔などに軽いけがを負い、被害者は頭を強く打って死亡した。被害者の自転車には前照灯の装備もなく携帯電話を操作しながら運転し、加害者は無灯火の上、道路の右側を走行していた。また、双方とも飲酒した上での自転車乗車であった。加害者は重過失致死罪で起訴され、裁判所は双方とも慎重さを欠いているとして、加害者に禁固1年2か月執行猶予3年の有罪判決を下した。

また、自転車事故全体の68.4%が安全運転義務違反をはじめとする、何らかの法

令違反があることが分かっている。

〔自転車対策検討懇談会（警察庁所管）資料〕

2 法令等による自転車の位置づけ

自転車に関する法令は主に「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律（以下「自転車法」という。）」「自転車道の整備に関する法律」「道路交通法」「道路構造令（道路法）」の4つであり、それぞれが必要な規定を備えている。（下表参照）

法令の規定内容

「自転車法」：道路交通環境の整備，交通安全活動，自転車の安全性の確保・駐輪対策

「道路交通法」：自転車の通行方法等

「自転車道の整備に関する法律」：自転車道整備

「道路法（道路構造令）」：道路構造の一般的技術基準

道路交通法では、自転車の定義について下表のとおり、車両のうちの軽車両に分類される。軽車両のうち、「ペダル又はハンド・クランクを用い、かつ、人の力により運転する二輪以上の車であって車いす及び小児用の車以外のもの（道路交通法第2条11の2）」を自転車としている。さらに下の条文により規定された「普通自転車」が、いわゆる私達が普段使っている自転車である。

車両の分類		
車両等	車両	自動車
		原動機付自転車
		トロリーバス
		軽
	軽車両	自転車
		自転車以外の軽車両（馬車，牛車等）
	路面電車	

道路交通法

第63条の3 車体の大きさ及び構造が内閣府令で定める基準に適合する二輪又は三輪の自転車で、他の車両を牽引していないもの（以下この節において「普通自転車」という。）は、自転車道が設けられている道路においては、自転車道以外の車道を横断する場合及び道路の状況その他の事情によりやむを得ない場合を除き、自転車道を通行しなければならない。

道路交通法施行規則 第9条の2

法第63条の3の内閣府令で定める基準は、次の各号に掲げるとおりとする。

一 車体の大きさは、次に掲げる長さ及び幅を超えないこと。

イ 長さ 百九十センチメートル

ロ 幅 六十センチメートル

二 車体の構造は、次に掲げるものであること。

イ 側車を付していないこと。

ロ 一の運転者席以外の乗車装置（幼児用座席を除く。）を備えていないこと。

ハ 制動装置が走行中容易に操作できる位置にあること。

ニ 歩行者に危害を及ぼすおそれがある鋭利な突出部がないこと。

普通自転車の通行方法や乗車方法などは、「道路交通法」及び「福岡県道路交通法施行細則」により規定されている。（下表参照）

〈自転車通行方法に関する道路交通法の規定等〉

規 定 (根拠条文)	罰 則 (根拠条文)
原則車道通行・道路左側部分の通行等 第17条第1項～4項・第6項	三月以下の懲役又は五万円以下の罰金 第119条第1項2号の2
路側帯通行方法 第17条の2第2項	二万円以下の罰金又は科料 第121条1項5号
並進の禁止 第19条	二万円以下の罰金又は科料 第121条1項5号
自転車道の通行 第63条の3	二万円以下の罰金又は科料 第121条1項5号
自転車の歩道通行（徐行） 第63条の4第2項	二万円以下の罰金又は科料 第121条1項5号
指定場所での一時停止 第43条	三月以下の懲役又は五万円以下の罰金 第119条第1項第2号
警音器の使用 第54条第1項	五万円以下の罰金 第120条第1項8号、2項
警音器の禁止 第54条第2項	二万円以下の罰金又は科料 121条第1項6号
二人乗りの禁止 第57条第2項+県細則第11条	二万円以下の罰金又は科料 第121条第1項7号
夜間の前照灯の点灯 第52条第1項	五万円以下の罰金 第120条第1項5号2項

酒酔い運転の禁止 第 65 条第 1 項	五年以下の懲役又は百万円以下の罰金 第 117 条の 2 第 1 項
傘差し運転の禁止等 第 71 条第 6 項+県細則第 14 条	五万円以下の罰金 第 120 条第 1 項 9 号

しかし、このような自転車の通行に関するルールは一般的に周知が十分であるとはいえず、全国的に自転車事故の割合が増加している現状などを鑑み、平成19年6月に自転車の利用に関して道路交通法の改正がなされ、普通自転車が歩道通行できる要件や普通自転車通行指定部分を明確にした「改正道路交通法」が、平成20年6月1日に施行された。

自転車の利用に関する道路交通法の改正点

- ・ 「普通自転車の運転者が児童、幼児、70歳以上の者及び内閣府令で定める身体障害者であるとき。」「車道又は交通の状況に照らして普通自転車が歩道を通行することがやむを得ないと認められるとき。」の歩道通行が認められた（第 63 条の 4 第 1 項）。
- ・ 歩行者は指定部分（歩道上に道路標識等により示された普通自転車通行指定部分）をできるだけ避けて通行するよう努めなければならないこととされた（第 10 条第 3 項）。
- ・ 児童又は幼児を保護する責任にある者は、児童又は幼児を自転車に乗車させるときは、乗車用ヘルメットをかぶらせるように努めなければならないこととされた（第 63 条の 10）。
- ・ 地域交通安全活動推進委員の活動に「自転車の適正な通行の方法について住民の理解を深めるための運動の推進」が加えられた（第 108 条の 29 第 2 項第 3 号）。

また、普通自転車の走行空間に関しては、自転車道の整備等に関する法律第 4 条で自転車が安全に通行することができるように道路法第30条に基づく道路構造令で定める基準に従い、交通量や交通事故の発生状況その他の事情を考慮して、自転車道整備事業実施するよう努力義務が定められている。道路構造令第10条では、自動車・自転車の交通量が多い道路において、原則として自転車道を設置することとされており、「道路構造令の解説と運用」には、「自転車歩行車道の整備にあたっては、自転車交通と歩行者交通との軋轢が生じない適切な幅員確保や舗装色の違い等による通行区分などにより、歩行者と自転車の安全性に留意」することなど、道路や歩道上で自動車や自転車と共存するために必要な規定が定められている。

3 自転車の安全基準等

自転車が安全に安心して利用できるよう定められたに基準等には、PL法（製造物責任法；平成6年7月1日法律第85号）による補償や、自転車法による防犯登録などがある。（下表参照）

これらの多くは法的義務付けがない、任意に利用する制度になっているために

利用者は少ない。自転車法により義務づけられている「防犯登録」についても、加入していない利用者が多い。

自転車の安全基準等

○JIS 規格（安全基準）

日本工業規格（JIS）には自転車に関する規格が 39（電動アシスト自転車を含む）ある。

○BAA マーク（安全基準＋環境負荷軽減＋補償）

（社）自転車協会が平成 16 年に定めた安全基準 90 の検査項目
製造・輸入事業者の責任で補償

○SGマーク（安全基準＋損害賠償）

（財）製品安全協会（経済産業省所管）は自転車についての安全基準を定めSGマークを発行

○TSマーク（製品検証＋補償）

（財）日本交通管理協会（警察庁所管）が出す自転車販売、整備に関するマーク
傷害保険，賠償責任保険が付く。（有効期間 1 年）

○PL法（補償）

製造物としてPL法（製造物責任法）の適用を受ける。

○自転車防犯登録

自転車防犯登録は自転車法（自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律）の第十二条に定められた制度
福岡県の場合，登録料は500円（有効期間 7 年）福岡県警のデータベースに登録される。

4 自転車の安全利用に関する施策

本市の自転車の安全利用に関する各種施策は，「福岡市自転車利用総合計画」，「福岡市交通安全計画」などに基づき実施されている。

また，モラル・マナー条例（人に優しく安全で快適なまち福岡をつくる条例；平成 14 年福岡市条例第 59 号）には，自転車の安全運転について規定されている。（下記参照）

（安全運転の励行）

第 17 条 自動車等の運転者は，常に道路交通法（昭和 35 年法律第 105 号）その他の法令を遵守し，他の自動車等，自転車，歩行者等の通行に十分注意を払い，譲り合いの精神を持って安全運転に努めなければならない。

2 自転車の運転者は，他の自転車，歩行者等との接触により他人に重大なけがをさせ，又は損害を与えることがあることを十分認識し，安全運転に努めなければならない。

「福岡市新・基本計画」「福岡市都市計画マスタープラン」「福岡市都市交通基本計画」を受けて策定された「福岡市自転車利用総合計画」は、自転車を都市交通手段の一つとして位置付け、3つの役割と4つの取組方針を示している。（下記参照）

また、福岡市の道路整備における平成20年度～23年度までの方向性と目標をまとめた「福岡市道路整備アクションプラン2011」では、「自転車と共生する道づくり」について、「歩行者を優先させながら自転車、自動車などみんなが安全・快適に利用できる道路空間づくり」に向け、「福岡市自転車利用総合計画に基づき、道路幅員や通行量等を踏まえながら、道路空間を有効に活用し地域の特性に応じた自転車走行空間を創出する」こととしている。（次ページ〈図1〉参照）

3つの役割

交通利便性の向上（主に近距離交通手段としての役割）

環境の保全と健康の増進

都市の魅力の創造（レクリエーションとしての自転車を楽しめる環境づくり）

4つの取組方針

「はしる」：自転車走行空間の形成～安全な走行空間づくり～

「とめる」：駐輪空間の確保～便利で快適な駐輪空間づくり～

「いかす」：自転車利用の利便性向上～便利に使えるシステムづくり～

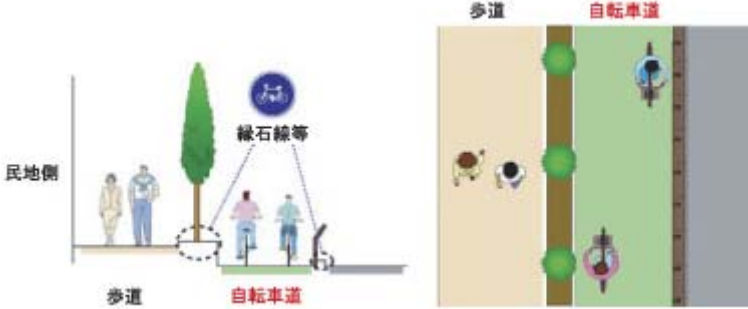
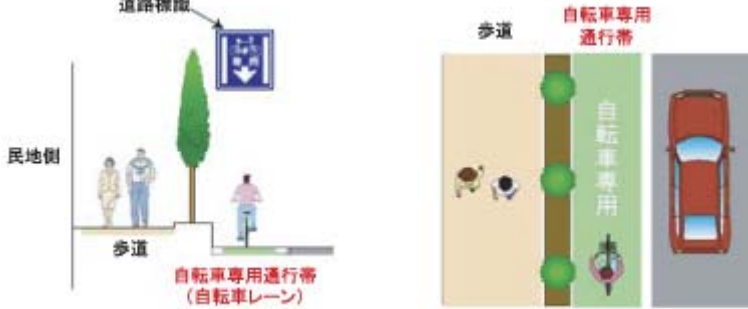
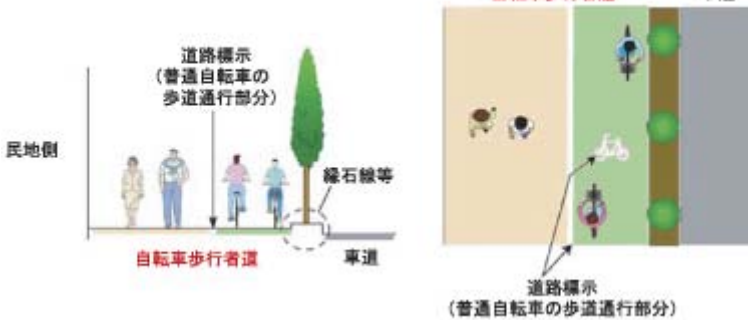
「まもる」：自転車利用の適正化～適正利用への仕組みづくり～

また、交通安全対策基本法第26条第4項の規定に基づき策定される「福岡市交通安全計画」は、本市の区域における陸上交通の安全に関する総合的かつ長期的な施策の大綱で、個別の施策を計画的に推進するために必要な事項を定めている。

現在、福岡市では、平成18年度から平成22年度までを対象とする「第8次福岡市交通安全計画」により施策を定めており、この中に、道路交通環境の整備や年齢層に応じた交通安全教育の実施することなどが盛り込まれている。

〈図 1〉

■ 自転車走行空間の整備イメージ（福岡市道路整備アクションプラン2011より）

整備手法	整備イメージ
(1) 自転車道の整備	
(2) 自転車レーンの設置	
(3) 自転車歩行者道における自転車走行位置の明示	

第二章 課題

第一章にあるとおり、自転車の運転等については、各種規定が既に整備されており、市でもこれを踏まえた取り組みについて推進することを計画している。

しかしながら、自転車事故の割合は増加しており、全事故中約 7 割が何らかの法令違反があるという。また、自転車の位置づけについて、法のうえでは規定があるものの、実際の道路上では明確にされていないため、確たる走行空間がないまま自転車が走行している場面も多く見られる。

さらに、事故による高額な賠償なども発生しており、自転車の安全基準等の確認や保険の普及などにより、安心感を増大させることも、自転車利用を促進するために必要な措置である。

自転車の危険運転については、自転車利用者や使用目的が多様であり、これに対応した自転車形状の多様化などにより、個別の問題をつきつめて議論することは困難であるため、本稿では、前述した「自転車利用者の法令遵守・マナーアップ」「路上における自転車の位置づけの明確化」を安全運転の促進の、「不慮の事故に係る自転車保険制度普及と安全基準の確認」を安心感の確保の課題として、この対策を第三章以下で講じることとする。

第三章 安全運転を促進するための方策

1 走行ルールと取り締まり（自転車運転免許）

(1) 条例による規制的手法の導入

（提言）

条例により自転車に対する交通反則通告制度のような規制的手法を導入するには、まず自転車の交通秩序を回復させることが必要。そのうえで、走行環境や安全基準などの整備、違反行為の客観化や明確化、類型化などの導入条件を整うようであれば、導入を検討する。

（趣旨）

きちんとルールを守るマナーの良い自転車利用者を増やすには、自転車利用者が交通法規を習得するとともにこれを遵守させるための対策が必要である。

自動車については、「運転免許制度」により、実技や学科の教習や試験を経て習得でき、「交通反則通告制度」により取締が行われており、道路上の安全と秩序が確立されている。

一方、自転車は、運転免許や交通反則通告制度の対象から除外されていることもあり、車両としての認識が十分でなく、子どもから大人までさまざまな人が徒歩の延長上にある便利な交通手段としており、自転車利用のルールなどがあいまいなまま安易に利用されている面がある。

では、自動車と同様の「運転免許制度」や「交通反則通告制度」を自転車に

規定することができるのだろうか。

ア 運転免許制度

交通法規を熟知した者のみ自転車を利用することとなれば、自転車の危険運転も減少するであろう。

まず、運転免許制度についてだが、法律上の「免許」は、国民が本来的には自由になし得る行為を公共の安全や秩序の維持などの公益上の理由から法令により一般的に禁止し、その禁止されている行為について、特定の場合にその禁止を解いて当該行為を適法に行えるように「許可」するものである。道路交通法が適用される道路においては、「運転免許」を受けた者のみ、自動車と原動機付自転車の運転が認められている。運転免許を取得するには、責任能力等を含めた取得条件を満たす者が、交通法規を理解し、試験に合格しなければならない。

自転車は、例外を除き、車道を通行しなければならない車両であり、スポーツタイプの自転車や電動アシスト自転車の登場などにより原動機付自転車の最高速度を超えて走行できるものも出てきている。

このため、自転車に関する免許制度を創設することは、「道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資する」道路交通法の目的に反しているとはいえない。しかしながら、そもそも道路交通法において、軽車両は許可不要で道路上を通行できるものとされており、条例によりこれを覆すことは、法の内容と矛盾を生じることとなる。このため、条例で運転免許を創設する場合、「許可」するのではなく、「任意」にならざるを得ず、条例により自動車免許と同様の制度を規定することは難しいといえる。

また、許可により利用者を限定するような免許制度は、「幅広い年代の人が、日常手軽に利用できる乗り物」としてのメリットを失い、自転車利用の促進の阻害要因となることも考えられる。

イ 交通反則通告制度

道路交通法では、反則行為を規定し、これに当てはまる場合は、反則金の納付により、当該通告の理由となった行為に係る事件について、公訴を提起されないこととしている。

これは、モータリゼーションが進み、自動車による道路交通法違反事件が多く発生するとともに、一定の類型化が認められたことにより、違反者検挙数増加していく状況を予定し、その処理を迅速に行うため、刑事手続によらず、行政手続としての当該制度を設け、反則者がこれによる処理に服する途を選んだときは、刑事手続によらないで事案の終結を図ることとしたものと考えられる。

このため、自動車同様、日常的に道路交通法に違反している状態が見受けられる自転車に対し、条例により自動車同様の反則制度を創設することは、

違反者検挙数の状況によっては、法の趣旨目的に反しないと思われる。

処理手続の特例については法が定めるところであるため、道路交通法における交通違反行為について、条例により行政処分と規定することは難しいと思われるが、一定の要件の元、軽微な違反行為を条例で規定し、過料等の行政処分を行うことは可能だと考える。

しかしながら、自転車利用者の年齢や交通法規の習熟度が様々であることから、情状をはさまずに一律に取り締まることは難しく、また、これまで特に悪質なものに限り取締りを実施してきた自転車について、その違反行為を明確にするとともに類型化することは現状では難しい。

走行環境や安全基準などの整備により要件を整え、違反行為の客観化や明確化、類型化により違反行為を特定し、交通法規の習得に係る交通安全教育や警告による指導を積極的に行うことなどにより自転車に一定の交通秩序を持たせて、初めて条例による自転車に対する交通反則通告制度のような規制的手法の導入が検討できる。

(2) 自主的な安全運転を促進する仕組みの創設

(提言)

福岡市で独自の自転車運転免許制度を創設することなどにより、自転車利用者に安全運転を心がける機会を与えるとともに、当該免許を利用して自転車危険運転に対する警告や指導を効果的に行うことにより、自転車の交通秩序の確立を目指す必要がある。

(趣旨)

自転車の交通秩序を確立するために、自転車利用者に自主的に交通法規を習得させ、危険運転などの違反者の取締りを積極的に行うために有効な方策はどのようなものだろうか。

「福岡市独自の自転車運転免許制度」の創設を提案する。

これは、前述した免許の様な法的性質を持つものではなく、所持者が一定の要件を満たしている自転車利用者であるという証明書のようなものであるが、言葉のインパクトを利用する意味で「免許制度」としている。

現在、一部の自治体で実施されている「自転車運転免許制度」は、自転車利用者を対象として、交通規則や自転車運転技術の講習を実施し、その修了者に「自転車運転免許証」を交付しているものである。この免許証には法的拘束力はなく任意であるため、自転車利用者の一部を補足するのみという側面もあるが、自転車の安全運転や交通ルールを遵守させる手段として、自転車の危険運転防止に効果的であると考えられる。

「福岡市独自の自転車運転免許制度」は、自転車の利用頻度や利用する用途、利用者の体力的な特性などを考慮して、それぞれに交通規則や自転車運転技術の講習を実施し、法で義務付けされている自転車防犯登録を免許取得の要件とすることなどを盛り込んだものを想定する。

具体的内容については、さらなる検討が必要であると思われるが、前述したような「独自の自転車運転免許制度」を創設し、交通法規の理解や自転車防犯登録義務の遵守を証明するものとして免許証を交付することは、警察による指導警告などにも一定の効果を発揮することが考えられる。

例えば、警察が自転車に対し「指導警告票」による指導を行う場合に、自転車防犯登録の確認をすることにより、再犯を繰り返す悪質な違反者が特定でき、効果的な指導が行えることとなるが、これについても当該免許制度は効果を発揮することとなる。また、防犯登録証をナンバープレートのように大きくすることや表示方法を指定することなどにより、警察などによる違反者の特定が容易になるとともに、自転車利用者が運転を見られていることを意識するようになるなどの効果も期待できるのではないか。

このように、まず、自転車利用者に安全運転するための動機を与えるための制度を創設し、これの普及を図り、さらに他の施策とうまく組み合わせるなどの工夫により、自転車の交通秩序確立を目指していくことが必要である。

(参考：指導警告の根拠)

昭 42・8・1 警察庁乙交 警察庁次長

交通指導取締り等の適正化と合理化の推進

交通指導取締り等については、従来からその適正化と合理化の推進に留意してきたところであるが、今回の法改正、特に交通反則金制度の新設は交通違反事件の処理手続きに関する画期的な改正であり、その円滑にして適正な実施を図るために警察に課せられた責務はまことに重大であるので、その実施に当たっては従来にもまして国民の信頼と支持をうる指導取締りの推進に努めなければならない。かかる観点から、先般、交通取締りに関する臨時監察を実施したところ、なお改善を要する点がみられ、また衆参両議院の地方行政委員会が、改正法に対する付帯決議のなかで、交通反則通告制度の円滑な運用を期するため、交通指導取締りの適正を図るべきことを指摘しているところでもあるので、この際つぎの諸点に留意して、交通指導取締り等の適正化と合理化の徹底を期されたい。

1 交通指導取締りに関する留意事項

1) 交通取締り指導のあり方

交通指導取締りにあたっては、いわゆる点数主義に堕した検挙のための検挙あるいは取締りやすいものだけを取締る安易な取締りに陥ることを避けるとともに、危険性の少ない軽微な違反に対しては、警告による指導を積極的に行うこととし、ことさら身を隠して取締りを行ったり、予防または制止すべきにもかかわらず、これを黙認してのち検挙したりすることのないよう留意すること

以下省略

(参考：交通反則通告制度の判例)

昭和 55 年（行ツ）第 137 号・行政処分取消請求上告事件

棄却理由抜粋

交通反則通告制度は、車両等の運転者がした道路交通法違反行為のうち、比較的軽微であって、警察官が現認する明白で定型的なものを反則行為とし、反則行為をした者に対しては、警察本部長が定額の反則金の納付を通告し、その通告を受けた者が任意に反則金を納付したときは、その反則行為について刑事訴追をされず、一定の期間内に反則金の納付がなかったときは、本来の刑事手続が進行するという骨子とするものであり、これによって、大量に発生する車両等の運転者の道路交通法違反事件について、事案の軽重に応じた合理的な処理方法をとるとともに、その処理の迅速化を図ろうとしたものである。

このような見地から、道路交通法は、反則行為に関する処理手続の特例として、警察官において、反則者があると認めるときは、その者に対し、すみやかに反則行為となるべき事実の要旨及び当該反則行為が属する反則行為の種別等を告知し（一二六条一項）、警察官から報告を受けた警察本部長は、告知を受けた者が当該告知に係る種別に属する反則行為をした反則者であると認めるときは、その者に対し、当該反則行為が属する種別に係る反則金の納付を書面で通告し（一二七条一項）、通告を受けた者は、反則行為に関する処理手続の特例の適用を受けようとする場合には、当該通告を受けた日の翌日

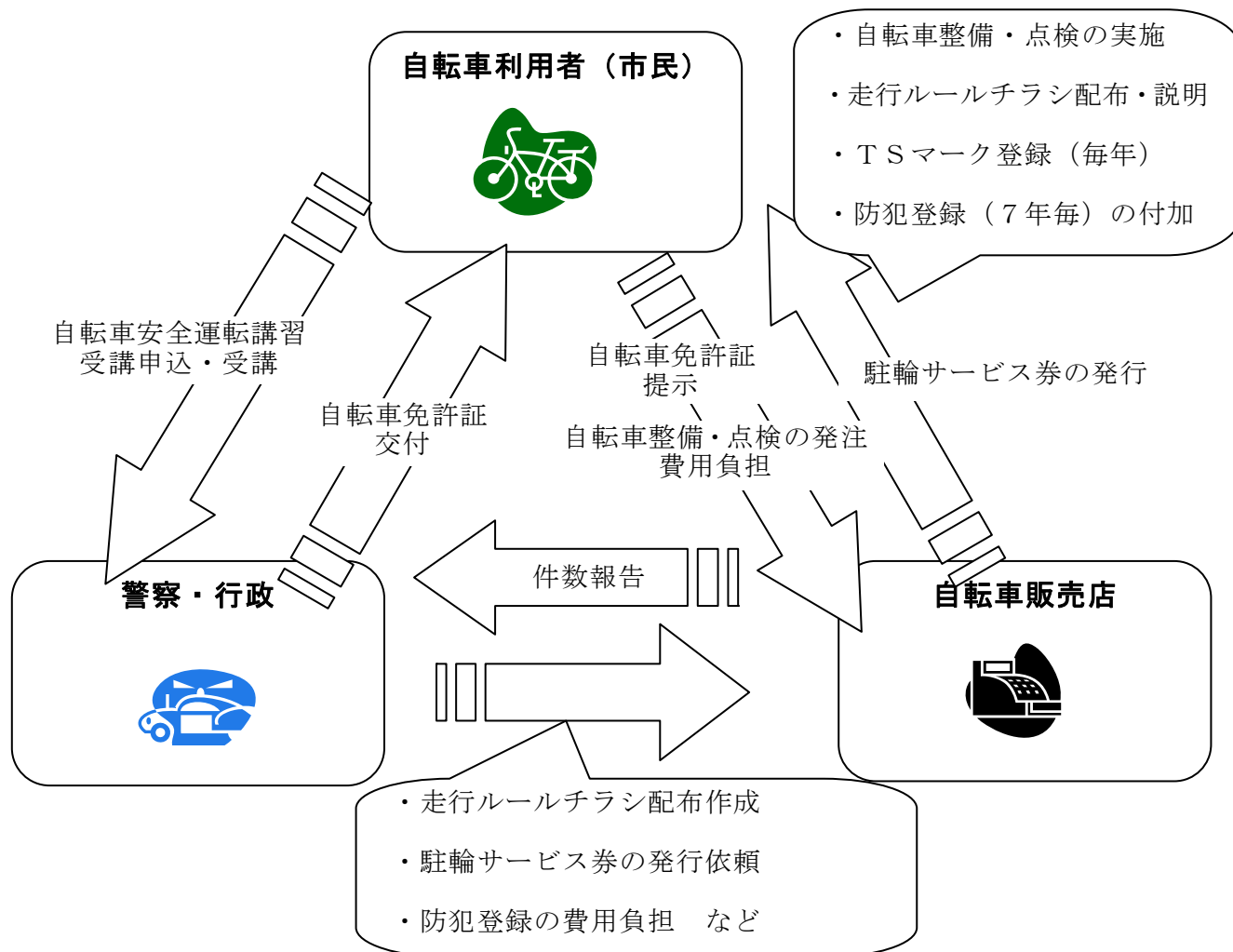
から起算して一〇日以内に通告に係る反則金を国に対して納付しなければならず（一二八条一項、一二五条三項）、右反則金を納付した者は、当該通告の理由となった行為に係る事件について、公訴を提起されないことになり（一二八条二項）、反則者は、当該反則行為についてその者が当該反則行為が属する種別に係る反則金の納付の通告を受け、かつ、前記一〇日の期間が経過した後でなければ、当該反則行為に係る事件について、公訴を提起されないこと（一三〇条）等を定めている。

右のような交通反則通告制度の趣旨とこれを具体化した道路交通法の諸規定に徴すると反則行為は本来犯罪を構成する行為であり、したがってその成否も刑事手続において審判されるべきものであるが、前記のような大量の違反事件処理の迅速化の目的から行政手続としての交通反則通告制度を設け、反則者がこれによる処理に服する途を選んだときは、刑事手続によらないで事案の終結を図ることとしたものと考えられる。道路交通法一二七条一項の規定による警察本部長の反則金の納付の通告（以下「通告」という。）があっても、これにより通告を受けた者において通告に係る反則金を納付すべき法律上の義務が生ずるわけではなく、ただその者が任意に右反則金を納付したときは公訴が提起されないというにとどまり、納付しないときは、検察官の公訴の提起によって刑事手続が開始され、その手続において通告の理由となった反則行為となるべき事実の有無等が審判されることとなるものとされているが、これは上記の趣旨を示すものにほかならない。してみると、道路交通法は、通告を受けた者が、その自由意思により、通告に係る反則金を納付し、これによる事案の終結の途を選んだときは、もはや当該通告の理由となった反則行為の不成立等を主張して通告自体の適否を争い、これに対する抗告訴訟によってその効果の覆滅を図ることはこれを許さず、右のような主張をしようとするのであれば、反則金を納付せず後に公訴が提起されたときにこれによって開始された刑事手続の中でこれを争い、これについて裁判所の審判を求める途を選ぶべきであるとしているものと解するのが相当であるもしそうでなく、右のような抗告訴訟が許されるものとする、本来刑事手続における審判対象として予定されている事項を行政訴訟手続で審判することとなり、また、刑事手続と行政訴訟手続との関係について複雑困難な問題を生ずるのであって、同法がこのような結果を予想し、これを容認しているものとは到底考えられない。

右の次第であるから、通告に対する行政事件訴訟法による取消訴訟は不適法というべきであり、これと趣旨を同じくする原審の判断は正当である。

所論は、憲法三二条違反をいうが、通告が通告に係る反則金納付の法律上の義務を課するものではなく、また、通告の理由となった反則行為となるべき事実の有無等については刑事手続においてこれを争う途が開かれていることは前記のとおりであるから、通告自体に対する不服申立ての途がないからといって、所論憲法の条規に違反するものではなく、このことは従来判例の趣旨に徴して明らかである（最高裁判所昭和三八年（オ）第一〇八一号同三九年二月二六日大法院判決・民集一八巻二号三五三頁参照）。また、所論中憲法三一条、七六条二項後段違反をいう点は、通告は、前記のような性質の行政行為であって、刑罰を科するものではなく、行政機関のする裁判でもないから、いずれもその前提を欠くものというべきである。

(参考：自転車安全利用促進のためのシステム例)



自転車免許―福岡版―の提案

目的：防犯登録の普及，交通関係法規の習得，安全な自転車の普及
本市自転車関係政策の周知，交通安全思想の普及啓発

◆ 利用者

- 1 安全運転講習受講を警察又は行政に申し込む
- 2 受講後，「自転車免許証」の交付を受ける
- 3 自転車販売店等で，年に一度自転車点検・整備を受ける
- 4 販売店が関係法規や計画の変更点を利用者に周知（チラシなどを配布）
- 5 自転車運転免許証の提示により，防犯登録が無料である
↓ その他のメリットを付加する
 - ・ 駐輪サービス券（福岡市）の提供
 - ・ 公共施設（美術館等）の割引 など

(2) 走行空間

(提言)

自転車にも独立した走行空間は必要である。

都心部などの限られた道路空間の中で、自動車、歩行者、自転車が共存していくには、各エリア（地域）のまちづくりを踏まえ、地域の創意工夫が反映された自転車利用ルールや走行空間を再編するとともに明確に示し、自転車の位置づけをはっきりさせるべきである。

そのためには、まず、関係者間で協議できる体制を整えることが重要である。

道路空間の再編に当たっては、互いのルールなどをわかりやすく表示するとともに、確認しやすい工夫をするなどの配慮が必要である。

(趣旨)

元々車道を走行することとされていた自転車であったが、モータリゼーションが進み、自動車事故の危険が増えた道路環境において、車道通行を指導できない場面が見受けられるようになった。このため、「自転車が車道以外を通行する」ことについて、法的根拠を与え、「危険回避のため自動車から自転車を分離する」ことによる自転車利用者の保護を図る必要があった。

このため、1970年に「自転車法」が制定されるとともに、道路構造令が改正され、「自転車道と自転車歩行者道を道路の構造の基準」が新たに加えられた。さらに、道路交通法第17条の3に「2輪の自転車は、第17条第1項の規定にかかわらず、公安委員会が歩道又は交通の状況により支障がないと認めて指定した区間の歩道を通行することができる」ことが規定された。その後、昭和53年の道路交通法改正では、「普通自転車」を概念化するとともに、この通行方法が定められた。

これらにより、「自転車専用道路」「自転車道」「歩行者自転車道」「自転車歩行者専用道路」が、新たに自転車の走行空間に加えられた。

しかしながら、法改正の元々の目的が「対自動車」であり、自転車と歩行者との関係ではなかったこともあり、歩行者と自転車を自動車から保護できる、「自転車通行可」の「歩道」の整備を進めた結果、車道と歩道の整備は進められたものの、自転車道については、ほとんど作られないまま現在に至っている。

このため、道路交通法で新たな走行空間を認められた自転車であったが、実際には歩道上にも明確な走行空間がない状態で、歩道も車道も分け隔てなく走行するような曖昧な位置づけとなり、結果的に「自転車が加害者となる事故の増加」の原因の一つになっている。

また、これから道路を新設するケースや道路を拡幅するケースなどについては、道路の構造基準に基づき、今後、独立した自転車の走行空間が確保されることもあるが、市街地の中などでは、用地上の制約も大きく、独立した自転車走行空間の確保が難しいことも考えられる。

「福岡市自転車利用総合計画」では、「都心部」「都心部周辺」「鉄道駅周辺」「その他」に分けて「走行空間形成の進め方」を提示しており、「自転車走行空間整

備・利用の方針」では、歩行者や自転車利用者が安全な道路について示している。

この方針に基づき、既存の道路を活用して道路空間の再編をすることによって「自転車走行空間の確保」を図り、これを「明確に示す」ことで、自動車に脅かされず、歩行者を脅かさない自転車の走行空間を形成することは可能に思える。

具体的には、歩道が設置されている道路で、側道がある場合は側道をカラー舗装にし、自転車の走行スペースを確保することや、歩行者と自転車の輻輳が問題になっている幅の広い自転車歩行者道などは、色を分け、歩行者と自転車を簡易に分離するようなやり方などが考えられる。

現在、天神周辺では「We Love 天神協議会」により、自転車利用ルールの作成及び推進、自転車走行空間の確保について方向を示しており、これに基づき「おしチャリ運動」などが展開されている。また、博多駅周辺では「博多まちづくり推進協議会」による「博多まちづくりガイドライン」が検討されており、この中で自転車走行空間などについての方向が示される予定である。

このように「まちづくり」において、地域の創意工夫が反映された自転車利用ルールや走行空間についての方向を示し再編していくことにより自転車の位置づけを明確にすることは、自転車事故の減少や自転車利用者の増加を図るうえで効果的であり、そのためには、地域の住民や企業、警察などの関係機関と連携しながら、関係者間で協議し、地域で異なる事情に対応できる体制を整えることが不可欠である。

さらに、自転車の走行空間を整備するに当たっては、例えば歩道上を色分けすることにより、自転車の走行空間を分離したとしても、歩道はあくまでも歩行者優先であり、自転車は徐行運転の義務があることなどを分かりやすく明確に示すことで、自転車利用者の遵法意識の高揚や、マナーアップを図る効果も得られると考える。

(参考「福岡市自転車利用総合計画」(抜粋))

(1) 走行空間形成の進め方

自転車を快適に利用するためには、まず、道路上において、自転車が安全に走れる空間を確保することが必要です。

《都心部》

・天神、博多駅などでは、歩行者と自転車、自動車の共存が課題となっており、また新たに自転車走行空間を確保することが難しい場所も見られるため、歩道上で新たな走行ルールを設けるなど、共存を目指した走行空間の形成を進めます。

《都心部周辺》

・天神地区への来街が増加していることから、特に自転車での来街者が多い天神地区を核とした自転車利用圏（半径5km以内の地域）を中心に、自転車が安全に走行できる空間の形成を進めます。

《鉄道駅周辺》

・通勤・通学などの目的で、自宅から鉄道駅まで自転車で行き、駅に自転車を止め、鉄道で目的地に向かうという自転車の使われ方が多いことから、駐輪空間の確保とあわせて鉄道駅までのアクセス性を高める自転車走行空間の形成を進めます。

《その他》

・海、川などの自然環境が豊かな地域において、季節・風を感じながらサイクリングが楽しめる走行空間の形成を進めます。

(2) 自転車走行空間整備・利用の方針

★歩道幅員が広い道路

○歩道が広い道路については、自転車の歩道通行可の指定を進めるとともに、歩行者・自転車の通行量や沿道状況を踏まえながら、歩行者空間と自転車走行空間を分離させた歩道の整備を進めます。

○歩行者空間と自転車走行空間を分離させる歩道では、自転車走行空間を歩道空間内の車道寄りに設置します。また、自転車走行空間と歩行者空間を物理的・視覚的に分離し、その境には道路標示（白色実線）や啓発サイン、規制標識などを標示します。

★歩行者と自転車の空間分離が困難な歩道・歩道がない道路

○歩行者と自転車の空間分離が困難な歩道や歩道がない道路においては、歩行者・自転車等の通行量、歩道幅員の状況、沿道の状況などを十分に調査し、総合的に検討した上で、一方通行化や車道幅員の見直しによる歩道の拡幅、安全走行を促すサインの標示、視覚的分離、自転車が走行しやすい車道端部の整備など、歩行者・自転車の安全に配慮した道路整備を進めます。

第四章 安全運転の促進

1 自転車保険

(1) 自転車事故の責任

事故の加害者は、民法第 709 条の不法行為責任を負う。加害者である運転者以外の者は、民法 715 条の使用人責任または第 714 条の監督者責任の適用がある場合を除き、たとえ加害自転車の保有者であっても責任を負うことはない。被害者は、加害者である自転車の運転手の過失を主張、立証しなければならない。

民 法

(不法行為による損害賠償)

第七百九条 故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

(責任無能力者の監督義務者等の責任)

第七百十四条 前二条の規定により責任無能力者がその責任を負わない場合において、その責任無能力者を監督する法定の義務を負う者は、その責任無能力者が第三者に加えた損害を賠償する責任を負う。ただし、監督義務者がその義務を怠らなかったとき、又はその義務を怠らなくても損害が生ずべきであったときは、この限りでない。

2 監督義務者に代わって責任無能力者を監督する者も、前項の責任を負う。

(使用者等の責任)

第七百十五条 ある事業のために他人を使用する者は、被用者がその事業の執行について第三者に加えた損害を賠償する責任を負う。ただし、使用者が被用者の選任及びその事業の監督について相当の注意をしたとき、又は相当の注意をしても損害が生ずべきであったときは、この限りでない。

2 使用者に代わって事業を監督する者も、前項の責任を負う。

3 前二項の規定は、使用者又は監督者から被用者に対する求償権の行使を妨げない。

したがって、被害者は加害者の過失の証明ができないときは、加害者に対し、不法行為責任を追及できず、損害賠償請求が認められないことになる。立証は大変困難なことであり、また、たとえ加害者の不法行為責任が認められても、加害者が無資力であれば、結局被害者の救済は図れないことになる。

自転車利用者が加害者となり、被害者である歩行者から多額の損害賠償を請求される死亡事故なども少なからず発生しているが、被害者や遺族への支払がなされないという悲惨な事例も報告されている。

また、中高校生が自転車事故の加害者になった場合の損害賠償責任については、中高生にも責任能力を認めていることから、以下の判例のような場合も考えられる。

平成 14 年 9 月 27 日名古屋地裁判決（交通事故民事裁判例集 35 巻 5 号 1290 頁）

平成 7 年 1 月，A（事故当時 75 歳，女性）が狭い道路（白色実線の外側歩道表示は有り）右側を歩行し電柱を避けて車道に進出時，対向の無灯火の自転車に乗った Y1（事故当時 14 歳中学生）が A に衝突した。A は頭部外傷により，後遺障害 2 級の障害を残した。A は Y1 には 709 条に基づき，Y1 の両親 Y2・Y3 にも監督責任があったとして，709 条に基づき損害賠償を請求した。裁判所は Y1 の責任を肯定した。Y1 は事故歴がなく格別，日常生活に問題行動はなかったことなどから Y2・Y3 の監督責任との因果関係がないとして両親の責任を否定した。A の損害については，計約 3,120 万円（過失割合 15%，既往症の減額 20%適用後）を認容した。後遺障害の逸失利益については高齢で既往症があったことなどから 65 歳以上女子労働者の平均賃金の 60%から就労可能年数 6 年として中間利息を控除し算出し，約 890 万円を認容した。

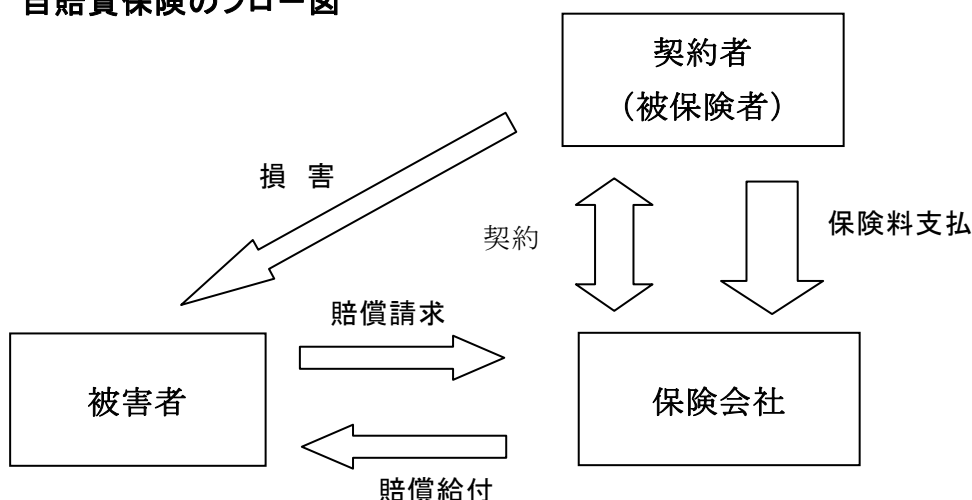
（2）自動車損害賠償保障法（自賠法）

では，自動車事故についてはどうなのか。自動車損害賠償保障法（以下「自賠法」）により，保険の加入が義務付けられており，無保険車による事故も政府補償事業により被害者は救済される。（第 71 条～第 82 条の 2）

自動車損害賠償保障法（以下「自賠法」という）は，

- ① 被害者の保護をその第一の目的としている。（第 1 条）
- ② これを実現するために，加害者の事実上の無過失責任を定めている。（第 3 条）
- ③ 加害者の無資力による被害者救済の困難を回避するために，政策的に，自動車の運行供用者に参加することを強制している。（第 5 条）
- ④ 加害者の不誠実な場合などの被害者の救済と，被害者の迅速な保護を図るために，被害者が保険者に対して「直接，損害賠償額の支払いの請求ができる権利－直接請求権」を認めている。（第 16 条第 1 項）そして，この直接請求権に対する差押を禁止している。（第 18 条）

自賠責保険のフロー図



自賠責保険は，被害者保護を第一の目的としている点で，社会保障の性格を

有しているといえる。自賠法の対象となる車両は、「自動車」及び「原動機付自転車」であるが、道路運送車両法第二条第四項の「軽車両」は含まれていない。自転車は軽車両に属するので(7ページ参照)、自賠法の対象とはならない。

自動車損害賠償保障法（自賠法）

（定義）

第二条 この法律で「自動車」とは、道路運送車両法（昭和二十六年法律第百八十五号）第二条第二項 に規定する自動車（農耕作業の用に供することを目的として製作した小型特殊自動車を除く。）及び同条第三項 に規定する原動機付自転車をいう。

道路運送車両法

（定義）

第二条 この法律で「道路運送車両」とは、自動車、原動機付自転車及び軽車両をいう。

2 この法律で「自動車」とは、原動機により陸上を移動させることを目的として製作した用具で軌条若しくは架線を用いないもの又はこれにより牽引して陸上を移動させることを目的として製作した用具であって、次項に規定する原動機付自転車以外のものをいう。

3 この法律で「原動機付自転車」とは、国土交通省令で定める総排気量又は定格出力を有する原動機により陸上を移動させることを目的として製作した用具で軌条若しくは架線を用いないもの又はこれにより牽引して陸上を移動させることを目的として製作した用具をいう。

4 この法律で「軽車両」とは、人力若しくは畜力により陸上を移動させることを目的として製作した用具で軌条若しくは架線を用いないもの又はこれにより牽引して陸上を移動させることを目的として製作した用具であって、政令で定めるものをいう。

(3) 自転車保険の種類

自転車保険は、補償の対象者によって以下の2つに分類される。

- ① 「個人賠償責任保険」・・・第三者に損害を与えた場合の賠償責任保険
- ② 「傷害保険」・・・被保険者が被害を受けた場合に補償を受ける

個人賠償責任保険と傷害保険は、自転車事故以外の日常生活における事故も対象となるものも多いが、もっぱら自転車事故による賠償責任保険と傷害保険の両者を備えたものとして自転車総合保険がある。この他に、自転車特有の保険として、TSマーク付帯保険がある。

個人賠償責任保険は、単体の保険である場合と、自動車保険、火災保険、傷害保険、積立傷害保険などの特約として付保されている場合や、クレジットカードに特約として付帯されている場合もある。個人賠償責任保険の保険料は比較的低額であるため、保険会社としては単体保険として売る出すメリットがあまりなく、また、特約として付保する方が単体保険として契約するよりも保険

料が低額となるため、他の保険の特約として付保されている場合が多い。保険金額（支払限度額）等、填補される損害は個々の契約内容によるが、自動車保険の特約として付保されている場合には、対人賠償無制限のものもある一方で、クレジットカードに付帯されている場合などは保険金額が低額な場合も多い。

このように、自転車保険が、個人賠償責任保険として他の保険に特約で付帯されている場合は、新たに加入するよりも、必要に応じて、現在の加入保険の契約内容の見直すのもひとつの方法である。しかし、被保険者（契約者）が、自転車保険が付帯されているということに、気づいていないことが多い。

なお、自動車保険等の保険がない場合は、単独で自転車保険に加入することになる。

（4）傷害保険と人身傷害補償保険の損益相殺

被害者が自転車事故により受傷し、傷害保険の保険金を受領した場合には、損害賠償額からの控除はなされない。

昭和 39 年 9 月 25 日最高裁第二小法廷判決（民事裁判例集 18 巻 7 号 1528 頁）

判示事項 不法行為による死亡に基づく損害賠償額から生命保険金を控除することの適否。

裁判要旨 生命保険金は、不法行為による死亡に基づく損害賠償額から控除すべきでない。

参照法条 民法 709 条，商法 673 条

判決理由

—省略—

生命保険契約に基づいて給付される保険金は、すでに払い込んだ保険料の対価の性質を有し、もともと不法行為の原因と関係なく支払われるべきものであるから、たまたま本件事故のように不法行為により被保険者が死亡したためにその相続人たる被上告人兩名に保険金の給付がされたとしても、これを不法行為による損害賠償額から控除すべきいわれはないと解するのが相当である。

—省略—

これは、一般的な傷害保険の保険金は、被害者側が既に払い込んだ保険料の対価の性質を有し、不法行為の原因と関係なく支払われるべきものだからという解釈による。

ただし、人身傷害補償保険は、次のとおり例外となる。

＜参 考＞人身傷害補償保険

人身傷害補償保険とは、被保険者が自動車事故により死傷し被った損害について、責任の確定や過失割合の決定を待たず、被保険者の過失分を含めて補填を受けられる保険である。支払われる保険金額が、保険契約上の損害額算定基準により算定されることから、「実損填補型」の傷害保険といわれる。

例えば、自動車事故が起きた場合、

- ・ 自動車保険加入者 A・・・事故の過失（過失割合）が 30%
- ・ 事故の相手側・・・事故の過失（過失割合）が 70%
- ・ Aさんの損害額が 3,000 万円であれば、

一般の賠償責任保険では、Aの過失割合が差し引かれ、
 $3,000 \text{ 万円} \times (100\% - 30\%) = 2,100 \text{ 万円}$ の支払いになり、不足分は自己負担になる。

一方、人身傷害補償保険では、Aの過失割合に関係なく、満額の 3,000 万円が自動車保険会社から支払われる。

また、他の傷害保険と異なり、約款上、保険金を支払った保険会社が、被害者の加害者に対する損害賠償請求権を代位取得する規定がある。先の例によれば、加害者の過失割合による損害賠償額 $3,000 \text{ 万円} \times 70\% = 2,100 \text{ 万円}$ を、人身傷害保険の保険会社が、加害者へ請求する権利を取得する。また、先に加害者から賠償金を受け取った場合には、算定された保険金額から受領した賠償金額が差し引かれるという規定もある。

人身傷害補償保険は、自動車保険に組み込まれているか、特約として付帯されるものであり、単体の商品ではない。また、基本的に「自動車事故」を対象としており、通常自転車事故は含まれない。しかし、最近自転車も含む「交通乗用具」による事故全般を対象とし、自動車保険の特約として自動付帯する例も見受けられる。

なお、人身傷害補償保険の種類には、次の 2 つがある。

○全補償型

保険加入者本人とその家族が補償の対象で、自動車に乗っているときだけでなく、歩行中に死傷したときでも保険金が支払われる。

○限定補償型

補償の対象になる事故を、絞り込んだ保険。リスクがないものや、リスクが少ないものを補償の対象からはずすことができる。

(5) 自転車総合保険

自転車総合保険は、賠償責任保険と傷害保険の両者を備えた保険である。

① 傷害保険の内容

日本国内において、被保険者（保険の対象者）が次のような事故によって傷害を被った場合、保険金が支払われる。

○自転車に乗っている間の急激かつ偶然な外来の事故

○自転車に乗っていない時の運行中の自転車との衝突・接触事故

② 賠償責任保険の内容

日本国内において、被保険者が、自転車の所有・使用・管理に起因して、他人の財物に損害を与えたり、負傷させたりしたため法律上の損害賠償責任を負った場合、保険金が支払われる。

個人型と家族型があり、保険料は保険金額により異なる。保険料は死亡・後遺傷害保険金額の多少より、入院保険金日額や通院保険金日額により大きく異なる。

自転車総合保険は、以前は個人で加入受付をしていたが、近年は、小中学校や企業等の団体で受け付けるケースが多いということである。中学校・高校では、自転車通学許可証の交付条件に、自転車保険加入を義務付けている学校もあるという。さらに、平成 22 年以降、自転車総合保険は個人での加入受付は行わず、全て団体加入受付となるということである。

団体加入保険料は、補償内容や団体の規模（加入者数）で異なり、加入者数の増加に伴い、割引率が大きくなる。

< 参 考 >

契約団体は、保険会社の契約規定によって以下の 4 種に分類される。

第 1 類団体・・・同一の企業体・官公庁・学校等の団体

第 2 類団体・・・業務的に同一親企業または本部に所属し、所定の要件のすべてを充足する団体

第 3 類団体・・・①法律に基づく団体②有資格者団体③同業者団体

第 4 類団体・・・所定の要件のすべてを充足する町内会・団体自治会、県人会、PTA、宗教団体等、他のいずれにも属さない団体。

第 4 類団体の割引率

被保険者数	名以上 20	名以上 500	名以上 1,000	名以上 3,000	名以上 5,000	名以上 10,000
団体最低保険料	円 2,000	円 50,000	円 100,000	円 300,000	円 500,000	円 1,000,000
割引率	%以内 5	%以内 10	%以内 15	%以内 20	%以内 25	%以内 30
概算保険料※ (年間保険料)	円 2,460	円 2,360	円 2,170	円 2,120	円 1,990	円 1,910

※ 概算保険料算定は 1 名当り補償金額（個人型）を下記により仮算定したもの。

- ① 死亡・後遺障害 1,000 万円
- ② 入院保険金額（日額）5,000 円
- ③ 通院保険金額（日額）3,000 円
- ④ 賠償責任 2,000 万円

(6) TS マーク付帯保険

TS マークは、昭和 54 年、それまで車道走行が原則だった自転車を、標識のある歩道に限り通行できるよう道路交通法が改正された際に、警察庁の指導によ

り「自転車安全整備店」と「自転車安全整備士」を登録制とした自転車安全整備制度が設けられた。この制度を推進するために、自転車安全整備店の自転車安全整備士が点検整備して、道路交通法に定める安全な普通自転車として確認した証として貼付することとしたのが「TSマーク」である。有効期限は1年間で、自転車安全整備店で、整備士に点検してもらい、更新する必要がある。

さらに、昭和57年に自転車搭乗者及び同乗者が傷害を負った場合に適用される「傷害補償」と、自転車搭乗者が第三者に傷害を負わせてしまった場合に適用される「賠償責任補償」がついているTSマーク付帯保険が発足した。（保険内容は別表参照）

補償内容は、死亡・重度後遺症の保険金額が傷害事故で最高100万円であるのにして対して、賠償事故では最高2,000万円と高くなっている。負傷の場合の補償額は、傷害事故で、入院加療15日以上で一律10万円に対して、賠償事故の補償額は設定されていない。

TSマーク付帯保険は自転車本体についているので、搭乗者は自転車の持ち主である必要はなく、家族・友人等に貸して事故が起きた場合に、借り手も補償される。一方、自転車総合保険では搭乗者本人が契約者（被保険者）となるので、契約者はどの自転車に乗っていても補償される。

本市における自転車対歩行者の人身事故をみれば、平成16年度以降死者はなく、負傷者のみである。死亡・重度後遺症の補償金額は高額となるので、万一のための保険は必要だが、負傷の発生率が絶対的に高いことをみれば、負傷の補償は不可欠である。

<参 考>自転車対歩行者の人身事故件数（年度別）

※ 21年度は9月末

○ 自転車（加害者）の年齢別

	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	合 計	割合 (%)
6～15 歳	5	9	9	1	2	2	28	10.1
16～24 歳	18	17	26	14	25	16	116	41.9
25～29 歳	5	3	6	6	6	3	29	10.5
30 歳代	6	6	8	6	4	6	36	13.0
40 歳代	2	4	9	3	4	2	24	8.7
50 歳代	2	6	5	3	3	3	22	7.9
60 歳代	1	6	2	5	1	0	15	5.4
70 歳代以上	1	0	0	3	1	2	7	2.5
合 計	40	51	65	41	46	34	277	100.0

○ 歩行者（被害者）の負傷別

	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	合 計	割 合 (%)
負傷なし	0	2	4	0	0	2	8	2.9
軽 傷	36	48	58	31	42	26	241	87.0
重 症	4	1	3	10	4	6	28	10.1
合 計	40	51	65	41	46	34	277	100.0

軽傷・・・治癒日数 30 日未満

重症・・・治癒日数 30 日以上

〔市民局生活安全課統計資料〕

(7) 自転車保険の問題点

自転車保険については、自動車保険や火災保険等に特約として付保されている例や、通学・通勤の自転車事故に備えて、学校や企業で自転車総合保険に団体加入している事例があるが、まだ充分には普及していない。なお、現行の自転車保険の問題点として、以下のような点が指摘されている。

※以下は保険会社の実務担当者に確認したもの。

- ① 填補される損害について、損害資料をもとに実損害を個別に認定することになるが、自転車事故の場合、事故状況について警察の捜査が必ずしも充分に行われないこともあり、事故状況や当事者の過失の有無・程度について、当事者の説明のみに頼らざるをえない場合がある。

※ 自転車事故の一部については、警察の事故証明書が交付されているが、証明書がない分については、当事者からの聞き取りにより判断される。

- ② 後遺障害について、自賠責保険による後遺障害等級認定の制度がないので、認定に困難をきたすこともある。（自動車損害賠償保障法施行令の別表第一で「介護を要する後遺障害」について1級と2級、別表第二でその他の後遺障害について1級から14級まで定められている。）

※ 自転車事故による後遺障害の認定は、医師の診断書によるが、その診断書は自賠法施行令の等級を準用したものとなっている。

- ③ 保険会社の示談代行サービスがついていない場合も多く、加害者としては、保険会社の承認を得た範囲で自ら交渉し、調停、訴訟等の制度を活用して解決に当たらなければならない。

※ 保険会社は事故状況（過失の有無・程度）に応じて、補償額の提示はするが、被害者との交渉は直接加害者が行うこととなっている。示談代行サービスは採算が取れない。

(8) 提言

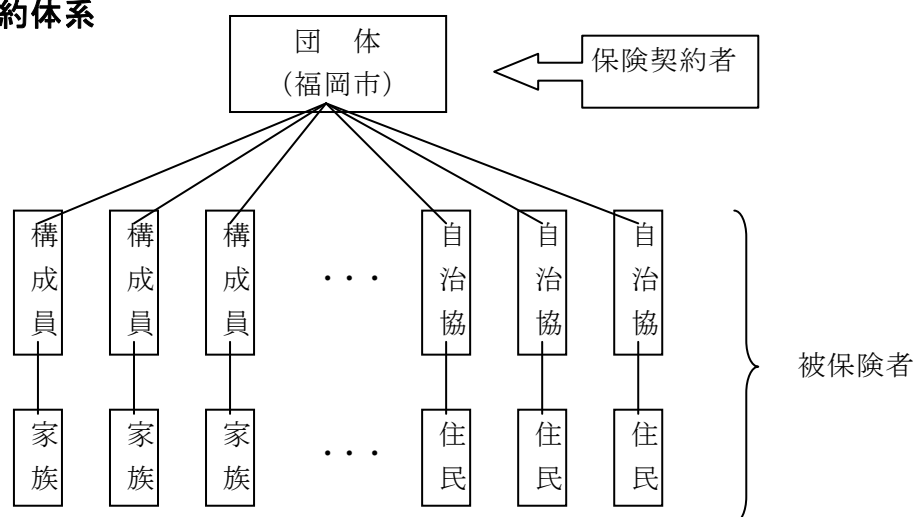
【提言 1】

自転車総合保険（団体加入）を活用して、市長が契約者として保険への加入を促進する。

対象者・・・市内に住所を有する者。市外から、市内に通勤・通学している者も、対象とする。現在、学校・企業で団体加入している者も統合する。

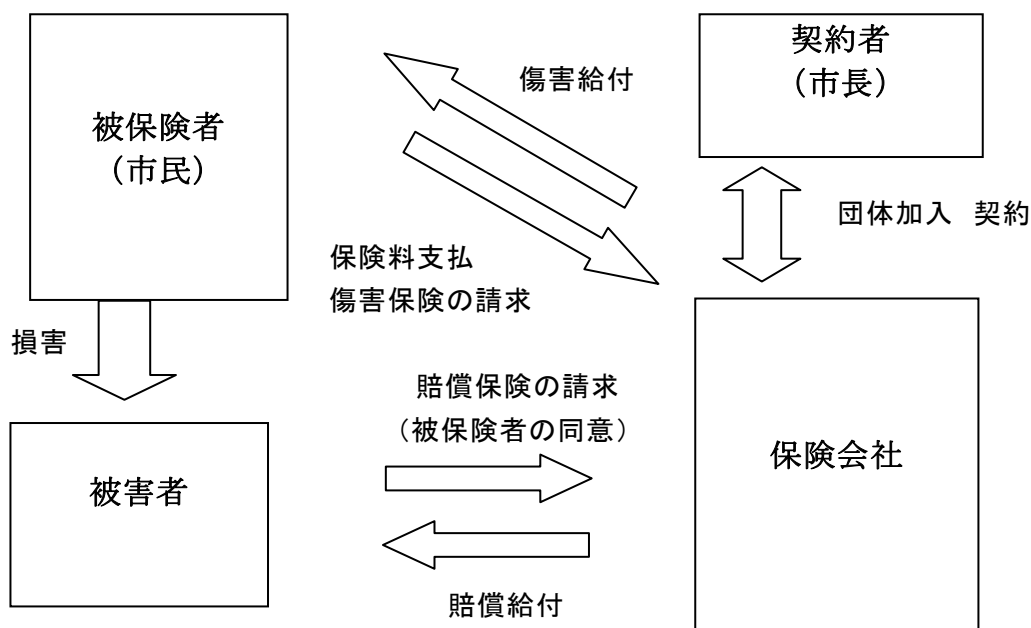
保険料・・・保険料は死亡・後遺傷害保険金額及び入院・通院保険金日額に、複数の保険料を設定する。金融機関の窓口に申込用紙を配置し、保険料の納付と同時に保険関係が成立するような簡易な手続とする。

第4類団体の契約体系



※ 自治協（自治協議会）とは、小学校区を基本的な単位として、自治会（町内会）や防犯・防災，交通安全，環境美化など，地域活動に取り組むそれぞれの団体や住民で構成された自治組織

自転車総合保険（団体加入）を活用したフロー図



市を契約者とした団体契約によって、

- ① 被保険者数を増やし、保険料を低く抑える。
- ② 事故状況の把握（過失の有無・程度）を的確に行うよう、警察に働きかける。
- ③ 後遺障害等級認定を制度的に約款に明記する。
- ④ 解決が困難な事例について、示談代行サービスを付けることにより、早急な解決を図る。

等により、被災者の適切な救済を目指すものとする。

【提言 2】

T S マークの利点は、「傷害保険」「賠償責任保険」の自転車保険に加えて、自転車安全整備士の点検・整備が併せて行えることである。

T S マークの加入促進には、自転車販売店の協力が不可欠である。自転車販売店に、申込用紙を配置し、加入件数に応じ奨励金を与える。販売店では、加入者名簿を作成し、毎年の更新時期に更新の案内を出してもらい、失効を防ぐ。また、更新時に、交通法規の変更等について説明を行ってもらおう等、自転車の安全運転について、一翼を担ってもらう位置付とする。

以下に、他自治体における自転車小売業者の責務を定めた例を紹介する。

＜参考＞ 自転車小売業者の責務

板橋区及び三鷹市の条例では、事業者（財団法人日本交通管理技術協会が認定する自転車安全整備士の資格を有する者を置く市内の自転車販売を業とするもの）の責務として、自転車利用者に対しての、自転車の安全な利用及び点検整備等の助言を努力義務としている。

一方、京都府の条例では、自転車小売業者に自転車の販売時に購入者に対して、自転車安全利用情報を説明することを義務付けている。（セーフティアドバイス制度）

自転車安全利用情報とは、

- ① 自転車事故に関する情報
- ② 自転車損害保険等に関する情報
- ③ 乗車用ヘルメットに関する情報 である。

また、小売業者は、販売員の中からその安全利用情報を適切に説明することを推進する者を選任し、知事に届け出ることを義務付けているおり、違反者に対しては、勧告及び公表の措置を講じることができるとしている。

日本で自動車保険が誕生したのは大正３年で、初めて自動車の輸入が行われたのが１９００年（明治３３年）頃とされているので、早いペースで保険制度が確立された事がわかる。その背景には、産業革命に伴う急激な自動車の普及と自動車事故の増大があったことが推察される。

やがて昭和３０年に自動車損害賠償保障法が誕生し、その１年後に、自動車保険の中で生命や身体に被害が生じた際の賠償を補償する制度である、自賠責保険の加入が法律上でも義務付けられた。

現在、自動車事故による補償額の増大に伴い、強制保険である自賠責保険の保障枠を超えた補償金額を確保するために、任意の自動車保険に加入している人も多い。

保険への加入は、加入者の危機管理意識が動機となる。自転車事故については、一般的にまだ、この危機管理意識が浸透していない。自転車保険の加入促進のために、市の責務としては、保険に加入しやすい環境の整備と併せて、自転車事故についての正確な情報提供に努めることが重要である。

あとがきにかえて ～地域住民との共働・連携～

自転車は、道路交通法で「軽車両」として、自動車等と区別されており、自動車等に比べて法的規制が緩やかである。さらに、関係法令の所管が警察であるため、行政で法的措置を講じることが困難である。

このような法的制約の中で、住民の安全を守るのは行政の使命であり、何らかの手段が講じられないかと検討してみた。

交通安全は、「市民の誰もが人命尊重を基本理念として推進する。」ことが必要である。悲惨な事故を少しでも少なくするためには、地域住民自らが中心となり、市・警察などの関係機関・団体と密接な連携を保ちながら、地域に根ざした交通安全の推進を行うことが、必要である。

自転車の安全利用に関する条例を制定している自治体として、東京都板橋区（平成 15 年 4 月 1 日施行）、三鷹市（平成 16 年 4 月 1 日施行）、京都府（平成 19 年 10 月 16 日施行）などがある。これらの条例に共通しているのは、行政・自転車利用者・関係団体（交通安全活動団体等）の責務（役割）だけでなく、住民の責務等を明確に規定することにより、コミュニティと一体となった共働による自転車の安全な利用と事故防止を目指していることである。

大阪市自転車交通問題検討委員会による「今後の自転車交通問題の施策展開に関する提言」（平成 20 年 4 月）では、自転車利用には顕著な地域特性が認められるうえ、地域の住民や事業者の考え方も一様ではないため、市内一律の手法によって問題の解決を図ることは難しい」としている。

そして、取組の方向性として、「市民自らが自転車交通問題を生活課題として受け止め、地域に与える影響にも十分配慮する必要がある。そのためには、市民、行政機関、事業者（交通事業者を含む）など様々な関係者による協働」の取組が重要としている。

また、「自転車の利用は個人の生活や地域の経済活動とも密接に関係しているため、『望ましい自転車利用の形』は、各地域によって異なる。そのためその実現には、地域の当事者間で利害関係を調整し、その合意形成に基づく地域のルールを構築することが望ましい」としている。さらに、留意点として、「地域ルールは、基本的には法的効力を持つものではなく、地域内の一種の申し合わせとして、その履行はもっぱら社会的拘束力により担保されるべきものである。」としている。

自転車の安全対策には、コミュニティの自治力が不可欠であるといえる。

福岡市では、平成16年度に「自治協議会制度」が発足し、市民と行政との共働によるまちづくりと住民自治を推進している。自治協議会は、小学校区を単位として設置され、同じく小学校区毎に整備された公民館が、地域コミュニティ活動を支援するという機能を有している。市は、自治協議会で取り組まれる住みよいまちづくりに向けた、活動を支援するために、「活力あるまちづくり支援事業補助金」を交付している。

この補助金の交付要件として、6分野10項目からなる「まちづくり基本事業」があり、基本事業の一つに、「安全・安心に関する事業（交通安全、防災、防犯）」がある。事業内容や、実施方法については、各自治協議会で協議して決定することになっている。自転車の安全対策も、その一環として、地域の実情に即した取り組みを行っているコミュニティも多い。

地域における交通安全推進には、コミュニティ・警察・行政の連携が必要である。三者の地域における活動の中心は以下のとおりである。

○「校区交通安全推進委員会」・・・コミュニティ

校区交通推進委員会は、各校区のスクールゾーンを中心とした交通安全活動の推進母体として、昭和 47 年より全市的に設置が進められてきたもので、地域における交通

安全推進活動の中心として、現在、その活動は「自治協議会」に引き継がれている。

○「地域交通安全活動推進委員」・・・警察

地域交通安全活動推進委員制度は、地元住民の理解と協力を確保して、地域ぐるみで交通問題に取り組むために、地域の交通安全活動のリーダー（ボランティア）の活動をバックアップするために、平成3年1月1日より「道路交通法（第108条の29）」により、法律上の資格を付与することとしたものである。推進委員は、国家公安委員会が委嘱した非常勤の特別職の地方公務員（地方公務員法第3条第3項第3号）にあたる。

地域交通安全活動推進委員の活動内容は、自転車の適正な通行の方法について住民の理解を深めるための運動の推進として、具体的には

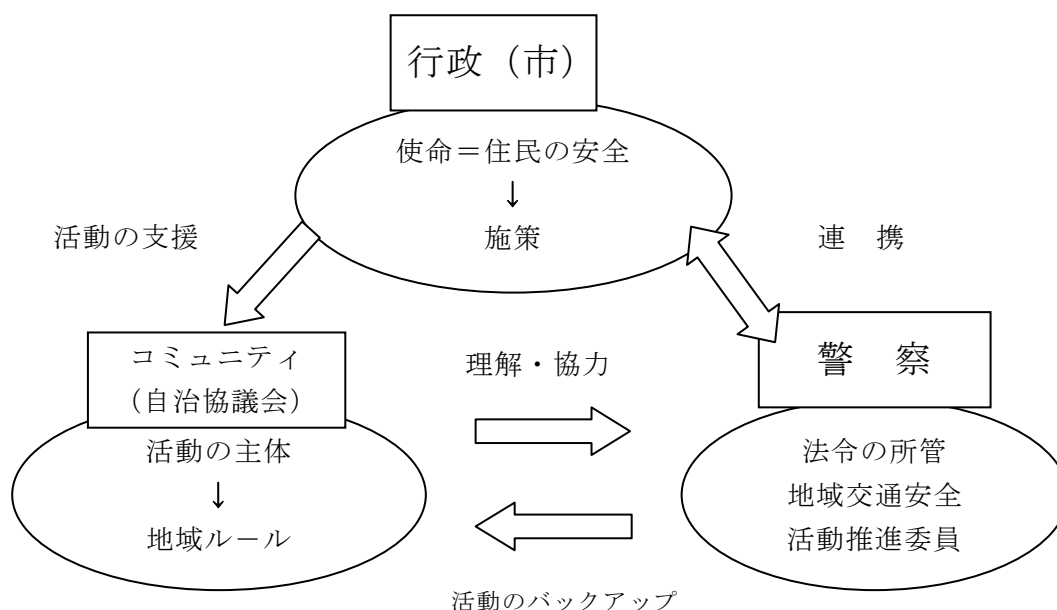
- ① 自転車の通行ルール及び安全な通行等に関するチラシを配布するなどして、自転車の利用者に対し通行ルールの周知を図る。
 - ② 自転車利用者に対して通行ルール遵守の徹底を図るため、街頭での指導や啓発活動を行う。
- となっている。

○「モラル・マナー推進指導員」・・・行政

市の委嘱による嘱託員。

平成20年度より、「迷惑駐車防止指導員」を「モラル・マナー推進指導員」に変更し、自転車の安全利用に関する巡回・指導業務を追加し、街頭指導の強化を図る。

市は、地域性に根ざした自転車の安全利用を促進するために、行政として取組の方向性を明らかにするとともに、警察との連携を図り、コミュニティの活動を支援していく必要がある。



(参考)



第一種(青色)



第二種(赤色)

傷害保険

対象者はTSマークが貼られている自転車に搭乗中の者または同乗者です。

	第一種(青色)	第二種(赤色)
事故の日から 180 日以内に死亡または重度後遺障害(1～4級)を被った場合	一律 30 万円	一律 100 万円
事故によって、入院加療 15 日以上障害を被った場合	一律 1 万円	一律 10 万円

賠償責任保険

	第一種(青色)	第二種(赤色)
TSマークが貼られている自転車に搭乗中の者が、第三者を死亡させたり、重度後遺障害(1～7級)を負わせたことにより、法律上の損害賠償責任を負担した場合	限度額 1,000 万円	限度額 2,000 万円

※重度後遺障害の等級は、自動車損害賠償保障法に定める等級に該当します。

有効期限

TSマークに記載された点検日から 1 年間です。

保険の有効期間は 1 年なので、せっかくマークが貼ってあっても期限が切れていることがありますので、再度、整備士に点検してもらい、更新しておく必要があります。

手数料(点検整備料を除く)

	第一種(青色)	第二種(赤色)
点検整備とTSマークの貼付に必要な手数料(部品交換は別途)	一律 500 円	一律 1,000 円

保険請求にあたっての注意点

1. 搭乗者は、自転車の持ち主である必要はありません。保険は自転車自体に掛けられていますので、家族、友人などに貸して交通事故が起きた場合、借り手も補償されます。
2. 搭乗中とは、自転車から降りて押している場合も含まれます。
3. 交通事故は、道路で起きたものに限らず、マンション等の廊下や階段などで起きたものも含まれます。
4. TSマークは、黄色シールの防犯登録とは異なります。防犯登録は盗難などの被害にあったときに自転車が所有者に戻り易くするためのもので、保険は付いていません。

自転車対策班の報告に関する石森教授の講評

- (1) 困難なテーマ（交通ルール、保険事業、自賠法といった全国統一の要請の高いと思われるテーマ）に対して苦勞して議論がなされた跡がうかがえる労作と評されよう。初期報告から最終報告までひとりひとりに持論があり、最終的に3人の考えをひとつの提言にまとめることに最も苦勞したものと推測される。場合によっては両論併記の形がとられてもよかったかもしれないが、しかし、ひとつにまとめることに努力された点はそれとして高く評価されよう。
- (2) 課題解決にあたっては、問題をどう捉え、何を目標とするか、を決めることがまず必要である。この点、本テーマについては、大きくくりでいえば、①安全の一層の確保と、②自転車利用を中心としたまちづくり、が考えられる。①は道路交通法と同じ性質の目的、②は車から足へ、といった自転車利用促進施策とも軌を一にする目的である。第1班は、検討の末、①に軸足を置くこととしたが（第3章のタイトルの「安全」運転、第4章のタイトルの「安心」に運転、という点に見てとれる）、しかし②の要素も捨てられてはおらず（前文では「自転車利用の促進」が目指されるべきことが掲げられ、あとがきにかえてのサブ・タイトル「地域住民との協働・連携」に垣間見える）、結果的に両方を目指すような形になっているように思われる。両方を目指すとしても、どちらかを強固に前面に押し出した方が政策実現への迫力は出てくるように思われる。
- (3) そのこととも関連するが、「研修総括」でも述べたように、主としてどのフィールドで議論するか意識も有意であり、さしあたり、①全国一律のルールの充実を図る、②全国一律と対峙、独自のローカル・ルールを、③権力的手法をいとわない、④非権力的手法で、という各指標の、どこでどちらに向けて議論するかを主観的に、かつ客観的に意識することも、アイデアを繰り出す際の、あるいは折にふれての検証や軌道修正の物差しとなってくれるであろう。一般に、②や④であれば、「劇薬」として即効性、①や③であれば漢方薬として漸効性、ということになる。この点の意識をもう少し強く押し出せば、なお研究成果の位置づけが明確にできたと思われる。
- (4) ②や④の視点からみれば、自転車の利用に対する規律は主に道交法でなされている。道交法の規定は道路交通の安全と秩序と維持を目的に、かなり細かい点にまでルールを置き、それに対する罰則もある程度網羅的に用意されている。他方、自動車についての免許制や反則金については自転車については規定されていない。自転車も利用の仕方によっては道路交通の安全と秩序を脅かしかねないものである半面、手軽な乗り物で、幼児や小さな子どもも利用する。福岡の自転車の危険度が顕著だと言っても、同じ安全目的で道交法の規定を福岡に限って必要とする理屈は一般には困難といってもいいであろう。しかし、そこに果敢に研究対象を設定し、どこまで修正をせまれるかの取組みは評価されてしかるべきであろう。
- (5) 今後の課題として、今度はより明確に①や④のスタンスに立つとして、積極目的を正面に据え、そこに非権力的手段を駆使するという手も検討してみるとよい。たとえば、自転車講習を地下鉄の大幅学割切符と連動させ、その受講資格に防犯登録を関連付けたり、交通安全推進員による指導を一種の反則制度のようにアレンジするなどのアイデアも浮かんでこよう。軌道に乗り講習参加者の数が格段に増えてくれば新たな保険商品の開発も可能かもしれない。これらとの組み合わせにより、新たな視点が見えてくる可能性もあるであろう。

自治体の債権回収における諸問題の解決に向けて(提言)

平成 21 年度政策法務研修 自治体債権班

安 恒 直 樹

浦 上 卓 也

窪 山 太 朗

目次

序章 自治体債権の未収・未納の問題

第一章 自治体債権の種類

1 債権の発生から回収まで

2 自治体債権の種類

(1) 滞納処分可能な公法上の債権

(2) 滞納処分できない公法上の債権

(3) 私法上の債権

3 本市における各債権の分類

第二章 債権の消滅時効に関する課題

1 問題の所在

(1) 判例・国における解釈の推移

(2) 近年の動向

(3) 問題の所在

2 提言 — 新たな基準による自治体債権の分類

(1) 地方自治法第 236 条が対象とする金銭債権の範囲

(2) 地方自治法第 236 条各項における立法趣旨と新たな基準の適用

(3) 新たな基準による各種金銭債権の取り扱い

第三章 さらなる債権管理・回収の効率化に向けて

1 回収の効率化

(1) 新たな基準による債権管理上の課題

2 提言 — 支払督促とサービサーの活用について

(1) 支払督促の活用

(2) サービサーの活用

3 支払方法の多様化(参考)

(1) コンビニエンスストア支払い(請求書払い(納付書払い))

(2) Pay-easy(マルチペイメントネットワーク)

(3) クレジットカード

終章 まとめ

資料編

私法上の債権に関する裁判例

○報酬等請求事件(東京地裁昭和 38 年(行)第 37 号)

○建物および工作物除去等請求事件(最高裁判所第 3 小法廷判決昭和 42 年(才)第 668 号)

○損害賠償請求事件(最高裁判所第 3 小法廷判決昭和 48 年(才)第 383 号)

○診療費等請求事件(最高裁判所第 2 小法廷判決平成 17 年(受)第 721 号)

○水道料金請求上告事件(最高裁判所平成 13 年(受)1327 号)

○差押債権支払(最高裁判所第 1 小法廷判決昭和 58 年(才)第 1387 号)

序章 自治体債権の未収・未納の問題

地方分権が進展し、より自主的・自立的な行財政運営が求められている中で、歳入の確保はますます重要となっている。

近年、税金をはじめ、国民健康保険料・保育料・学校給食費・水道料金・公立病院診療費・公営住宅家賃などといった自治体債権に係る滞納・未納額の増加が指摘されており、こうした債権回収問題の解決は急務となっている。

第一章 自治体債権の種類

1 債権の発生から回収まで

自治体の債権とは、「金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利」（地方自治法第 240 条第 1 項）をいう。

そして、自治体は、「その督促、強制執行その他その保全及び取立てに関し必要な措置をとらなければならない。」（地方自治法第 240 条第 2 項）とされている。

債権は、原因の発生から始まり、当事者の調査、自治体の調定行為、納入の通知を行うことにより、債権債務の関係が確定する。

発生した債権は、納付により消滅することになるが、債権の回収が進まない場合は、督促、催告、強制執行等により、自治体は債権の回収に努めることとなるが、債権の保全及び取立てについて、同じ自治体の債権であっても、時効に関すること、滞納処分または、強制執行に関して、取扱いが異なっている。

2 自治体債権の種類

地方自治法第 240 条第 2 項において、「普通地方公共団体の長は、債権について、政令の定めるところにより、その督促、強制執行その他その保全及び取立てに関し必要な措置をとらなければならない。」と規定されている。債権の保全及び取立てとして、滞納処分可能な公法上の債権、滞納処分ができない公法上の債権、私法上の債権の 3 つに分類することができる。

（１）滞納処分可能な公法上の債権

地方自治法第 231 条の 3 第 3 項において、地方税の滞納処分の例により処分することができる債権は、「分担金、加入金、過料又は法律で定める使用料その他の普通地方公共団体の歳入」とされている。

例をあげると、地方自治法第 231 条の 3 第 3 項の「法律で定める使用料その他の普通地方公共団体の歳入」であると、法律で定めている下水道使用料（地方自治法附則第 6 条）、国民健康保険料（国民健康保険法第 79 条の 2）。地方税の滞納処分の例により処分できると規定されている保育料（児童福祉法第 56 条第 10 号）などがある。

（２）滞納処分できない公法上の債権

滞納処分可能な公法上の債権と同様に、地方自治法第 231 条の 3 第 1 項の規定により、督促を行う債権であるが、同条第 3 項にいう「分担金、加入金、過料又は法律で定める使用料その他の

普通地方公共団体の歳入」以外の債権、つまり滞納処分について、法律に定めがない使用料その他の普通公共団体の歳入である。

このため、地方自治法施行令第 171 条の 2 により、通常の裁判手続き等を経て強制執行の手続きをとることとされている。

(3) 私法上の債権

地方自治法第 231 条の 3 第 1 項以外の債権であり、督促の規定については、同項によらず、地方自治法施行令第 171 条の規定により督促を行うことになっており、また、滞納処分できない公法上の債権と同じく、同令第 171 条の 2 により、通常の裁判手続き等を経て強制執行等の手続きをとることとされている。

なお、時効については、地方自治法第 236 条第 1 項で、「時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか五年間これを行なわないときは、時効により消滅する。」となっているが、判例によるとこの「他の法律」には、民法が含まれるとされており、民法の短期消滅時効が適用されるものがある。(例：水道料金、公立病院の診療費等)

また、同条第 2 項では、「時効による消滅については、法律に特別の定めがある場合を除くほか、時効の援用を要せず、また、その利益を放棄することができないものとする。」となっているが、この「法律に特別の定め」についても、民法が含まれるとされ、時効の援用が必要となる点で公法上の債権とは異なる性質を持つこととなる。

3 本市における各債権の分類

区分	強制徴収の方法	滞納処分可(公債権)	滞納処分不可(私債権)	
	発生原因	処分(賦課決定)(公法上の債権)		主に契約(私法上の債権)
納入の通知		地方自治法第 231 条		
督促の根拠		地方自治法第 231 条の 3 第 1 項		地方自治法施行令第 171 条, 民法
手数料・延滞金徴収		延滞金(地方自治法第 231 条の 3 第 2 項)		遅延損害金(民法)
督促状の送達方法		地法自治法第 231 条の 3 第 4 項		民法
徴収停止		徴収停止(地方税法等)	徴収停止(地方自治法施行令第 171 条の 5)	
履行延期の特約		地方税法等	地方自治法施行令第 171 条の 6 第 1 項	
債務免除		地方税法等	地方自地法施行令第 171 条の 7 第 1 項	
強制執行等		滞納処分(地方税法等)	強制執行等(地方自地法施行令第 171 条の 2, 民事訴訟法, 民事執行法)	
履行期限の繰り上げ		地方税法等	地方自治法施行令第 171 条の 3	
債権の申し出等		地方税法等	地方自治法施行令第 171 条の 4	
時効期間		5 年間(地方自治法第 236 条第 1 項), 個別法		債権により異なる(民法等)
時効の援用・放棄		消滅時効成立後絶対的消滅(地方自治法第 236 条第 2 項)		時効の援用が必要(民法)
督促の中断時効		督促による時効中断(地方自治法第 236 第 4 項)		
主な債権例		市税, 国民健康保険料, 下水道使用料, 保育料	学校給食費, 生活保護費返還金・徴収金, ごみ処理手数料	水道料金, 市民病院・子供病院の使用料, 母子寡婦福祉資金貸付金元利収入, 市営住宅使用料, 契約上の違約金, 災害援護貸付金

第二章 債権の消滅時効に関する課題

1 問題の所在

(1) 判例・国における解釈の推移

自治体の金銭債権における消滅時効について、主な裁判例と総務省（自治省）の解釈の推移をまとめたものが下表である。

S38. 12. 19	自治省通知：地方自治法第 236 条第 1 項の「他の法律」には民法・商法等を含むため、自治体を当事者とする私法上の債権の消滅時効の期間については、民法または商法の消滅時効に関する規定が適用され、同条第 2 項の「特別の定め」には民法第 145 条（時効の援用）は含まれないため、地方自治法第 236 条 2 項が適用され、自治体を当事者とする私法上の金銭債権の消滅時効については、時効の援用が必要ではない。
S41. 5. 19	東京地裁判決：地方自治法第 236 条の趣旨を「債権債務の不安定な状態をなるべく速やかに排除し、会計上の決済を早期に完了させるという公益上の必要性」と判示
S46. 11. 30	最高裁判決：国家賠償法に基づく、国・公共団体に対する損害賠償請求権は、民法上の不法行為による損害賠償請求権と同じ性質のものである。地方自治法第 236 条第 2 項にいう法律には民法第 145 条が含まれるため、消滅時効の成立には時効の援用を要する。
S47. 6. 19	自治省通知：上記 S46 年の最高裁判決を受けて、S38 年の見解を修正。地方自治法第 236 条第 2 項について、私法上の金銭債権については、民法の規定によるものと解する
S50. 2. 25	最高裁判決：会計法第 30 条の趣旨は「大量に発生し、早期に決済する必要がある金銭債権について、5 年という短期消滅時効を設定していると解される」（国に対する損害賠償請求権はこれに該当しないため、会計法の適用を受けない、とした。）
H15. 10. 10	最高裁決定：水道料金の消滅時効の期間は地方自治法の規定による 5 年ではなく、民法第 173 条第 1 号に規定する短期消滅時効（2 年）であるとした東京高裁判決を支持。（上告不受理）
H16. 11. 18	総務省：上記決定を受け、水道料金の消滅時効を 5 年から 2 年と解釈を変更。
H17. 11. 21	最高裁判決：公立病院の診療費にかかる消滅時効の期間について、自治法の適用を排除し、民法第 170 条 1 号による 3 年と判示。

昭和 40 年代～50 年の一連の裁判例は、国家賠償法に基づく損害賠償請求の事案であり、ここではいずれも、国・自治体に対する損害賠償請求権が会計法、地方自治法の適用を受けないこと、並びに会計法、地方自治法の立法趣旨について判示されている。

一方、平成に入ってから 2 つの裁判例は、水道料金、公立病院の診療費についてそれぞれ、その消滅時効の期間を民法の短期消滅時効によることと判示したものである。

(2) 近年の動向

地方自治法第 236 条が規定する、自治体が当事者となる金銭債権の消滅時効については、学説上、長く議論されてきた問題である。現在は実務上一般に、昭和 47 年の旧自治省による通達及び平成 15 年の水道料金に関する最高裁の判決を受けた平成 16 年の総務省による通知により、同条第 1 項の「他の法律」、第 2 項の「法律に特別の定め」の「法律」には民法を含み、民法が適用されるべき私法上の債権には、同条の適用がないと考えられている。このため、自治体が当

事者となる金銭債権であっても、私法上の債権と考えられるものは、民法により消滅時効の成立期間が規定され、かつ、消滅時効を成立させるためには民法第 145 条により債務者が援用することが必要であるとされている。

こうした解釈や平成 17 年の公立病院診療費に関する最高裁の判決を受け、全国の自治体において債権管理条例の制定が相次いでおり、昨年度の本研修においても条例の試案が作成されたところである。

これは、これまで一般に地方自治法第 236 条の規定により 5 年で絶対的に消滅すると考えられていた自治体の金銭債権について債権の消滅についての解釈が変更され、新たな債権管理の手法が必要となったためである。特に権利の放棄については、本来地方自治法第 96 条第 10 号により議会の議決を得ることによって権利を放棄し、債権を消滅させることが必要とされているが、債権管理条例においては、権利の放棄について条例で規定することにより、事務処理の効率化を図っている。

○地方自治法

(金銭債権の消滅時効)

第 236 条 金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、五年間これを行わないときは、時効により消滅する。普通地方公共団体に対する権利で、金銭の給付を目的とするものについても、また同様とする。

2 金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利の時効による消滅については、法律に特別の定めがある場合を除くほか、時効の援用を要せず、また、その利益を放棄することができないものとする。普通地方公共団体に対する権利で、金銭の給付を目的とするものについても、また同様とする。

3 金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利について、消滅時効の中断、停止その他の事項（前項に規定する事項を除く。）に関し、適用すべき法律の規定がないときは、民法（明治二十九年法律第八十九号）の規定を準用する。普通地方公共団体に対する権利で、金銭の給付を目的とするものについても、また同様とする。

4 法令の規定により普通地方公共団体がする納入の通知及び督促は、民法第百五十三条（前項において準用する場合を含む。）の規定にかかわらず、時効中断の効力を有する。

(3) 問題の所在

ここで問題となるのは、民法第 167 条が、全ての債権に関する一般規定である点である。地方自治法第 236 条第 1 項の「他の法律」に民法第 167 条も含むとすると、自治体が当事者となる全ての金銭債権は民法の適用を受けることとなり、地方自治法が適用される余地が皆無になる。また、「特別法が一般法に優先する」という法の一般原則にも反する。（前述水道料金請求事件の第一審では、この理由により同項の「他の法律」に民法第 167 条は含まれないと判事されている。）

そこで、一般に公法・私法の概念を用いて、自治体が当事者となる金銭債権を公法上の債権・私法上の債権に分類し、公法上の債権についてのみ地方自治法の適用があると説明されている。

(図 1 のとおり)

(図 1)



図1のように、自治体の金銭債権が公法上の債権と私法上の債権にはっきりと分けられるのであれば、上記の説明は合理的である。しかし、自治体の金銭債権には、公法的な性格と私法的な性格を兼ね備えているものも多数ある。例えば、いわゆる「公の施設の使用料」と呼ばれる債権や、条例に基づく各種貸付金等については、その根拠が法律または条例に定められている点において公法的性格を有するものの、その利用関係においては私法上の契約関係に近いと言える。時効期間について、最高裁により民法の短期消滅時効により消滅するとされた水道料金債権(H15)、公立病院の診療費(H17)等はまさにこのような金銭債権の典型であるが、最高裁判例のない他の債権については、当該債権の私法的な性格に着目して民法を適用すべきか、公法的な性格を重視して自治法による取り扱いをすべきか、行政の実務を行う上で混乱を生じている。

また、援用の要否についても、一般に時効期間について民法その他の法律の規定が適用される場合には民法の規定に従い、未納者の援用がない限り債権は消滅しないと説明されている。この考え方に忠実に実務を処理するとすれば、地方自治法施行令第171条により、自治体の金銭債権は「滞納処分できる公法上の債権」、「滞納処分できない公法上の債権」、「私法上の債権」のいずれであっても、未納の場合は督促を行わなければならない。(同令第171条の5に規定する徴収停止の要件に該当するものを除く。)したがって私法上の債権は、消滅時効の期間が経過しても、徴収停止の要件にかからない限り、請求し続ける必要がある。ところが、地方税等の公法上の債権は、徴収停止の要件にかからない場合であっても、督促納期から5年が経過すると、債権が消滅し請求することが出来なくなるが、同じ自治体債権において、異なる取扱いをする必要はないと考える。

地方自治法第236条第2項は、消滅時効の期間が経過した債権について、自治体の権利を強制的に失わせる規定と解することができる。ちょうど地方自治法施行令第171条が債権回収のアクセルとすれば、同法第236条第2項はブレーキ役に該当し、自治体の債権回収をコントロールしていると考えられる。したがって、私法上の債権のみ、ブレーキを外すという考え方は、自治体の債権管理のあり方として妥当でないと考える。

2 提言 — 新たな基準による自治体債権の分類

(1) 地方自治法第236条が対象とする金銭債権の範囲

前節で見てきたように、公法上の債権・私法上の債権という分類では、自治体の金銭債権を

実際にきちんと分類することが極めて困難である。しかし、損害賠償請求権のように地方自治法第 236 条の規定が適用されないものがあり、自治体が当事者となる金銭債権の全てが同条の適用を受けるわけではないことについても、異論がないと思われる。では、同条が対象とする金銭債権とは、どのようなものなのか、公法・私法ではない、新しい明確な基準を設けて分類を試みたい。

地方自治法第 236 条の立法趣旨は、過去の裁判例による判示などから以下のように説明することができると考えられる。

- ① 主観を廃し、公金を公正に管理すること
- ② 当事者の意思いかんに関わらず、会計帳簿を画一的に整理すること
- ③ 債権を早期に確定し、債権債務の不安定な状態を速やかに排除すること
- ④ 自治体の会計上の決済を速やかに行うこと
- ⑤ 当事者の援用の有無により処理を異にする結果を生ずる不公平を防ぐこと

ここでいう公正な管理とは処理の透明性を要請するものであり、画一性・公平性とは、金銭債権の相手方が多数ある場合に、他の債権者（債務者）に対する平等な取り扱いを要請するものである。

ところで、このような一対多数の金銭債権について、地方自治法は「義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない（地方自治法第 14 条第 2 項）」と規定している。自治体が多数の市民に債務を課す場合には条例または法令によることとされており、このことから公正性・画一性・公平性が要請されていることが説明できる。

一方、債権の発生根拠が条例等ではなく、個別の契約（売買、請負、委託、貸付金など）や不法行為等によって生じる金銭債権においては、自治体と金銭債権の相手方は一対一の関係にあるため、画一性・公平性の要請は少ないであろう。

以上より、地方自治法第 236 条が適用される金銭債権の範囲を、条例または法令の根拠により発生し、多数の市民を対象とした金銭債権と定義する。反対に、同条が適用されない金銭債権は、個別の契約・不法行為等の法律関係から生じた金銭債権と定義する。

（２） 地方自治法第 236 条各項における立法趣旨と新たな基準の適用

（ア） 消滅時効の期間

公法・私法の区別を行わない考えから、地方自治法第 236 条第 1 項の規定は債権に関する一般規定（民法第 167 条）に対する特別規定として、主に上記③、④の趣旨から自治体の金銭債権の消滅時効を 5 年と規定していることが読み取れる。したがって、地方自治法第 236 条第 1 項の「他の法律」には民法第 167 条は含まれないと考える。

ただし、「他の法律に定め」があれば、消滅時効の期間は他法に従う趣旨であるから、個々の債権の性質に着目し、民法（167 条を含まない。）、商法等の短期消滅時効の規定が適用される場合は、地方自治法第 236 条の適用が除外される（水道料金・公立病院の診療費など）。この理由は、同様の権利を有する債権者間の公平を図る観点から説明できる。

（例：ある患者が、民間の A 病院に入院した後、市立の B 病院に転院したが、どちらの病院に

対しても入院治療費を支払わないまま3年が経過した場合、A病院に対しては3年で消滅時効が成立する（民法第170条第1項）にもかかわらず、B病院に対しては5年経過するまで時効が成立しないというのは、債権者間で不公平が生じている。これは、地方自治法第236条の趣旨である公平性に反していると解される。）

また、個別の契約や不法行為等から生じる金銭債権については、初めから地方自治法の適用外であるため、民法(167条を含む。)その他の法律の規定による。(図2参照)

(イ) 援用の有無

一方、地方自治法第236条第2項は主に①、②、⑤の要請から、民法第145条に対する特別規定として公金の処理についての公正性・画一性・公平性を求める趣旨であることが読み取れる。したがって、地方自治法第236条第2項の「法律に特別の定めがある場合」に民法第145条は含まれないと考える。

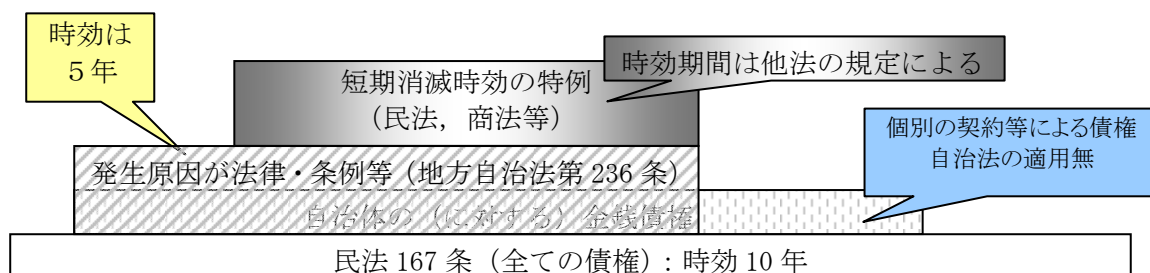
一般に、地方自治法第236条第1項において民法等の短期消滅時効にかかるると解される債権について公法と私法に分ける考え方からは、民法第145条の規定により援用を要すると考えられている。

しかしこれは、地方自治法第236条第1項に規定する「他の法律に定め」と同条第2項に規定する「法律に特別の定め」とを同一のものと考え、自動的に結びつけているに過ぎない。公法と私法を分けなければ、民法第145条はすべての債権の一般規定であり、地方自治法第236条第1項の消滅時効の期間の特例が適用される場合であっても、同条第2項に規定する援用の特例の適用は別途判断されるべきである。

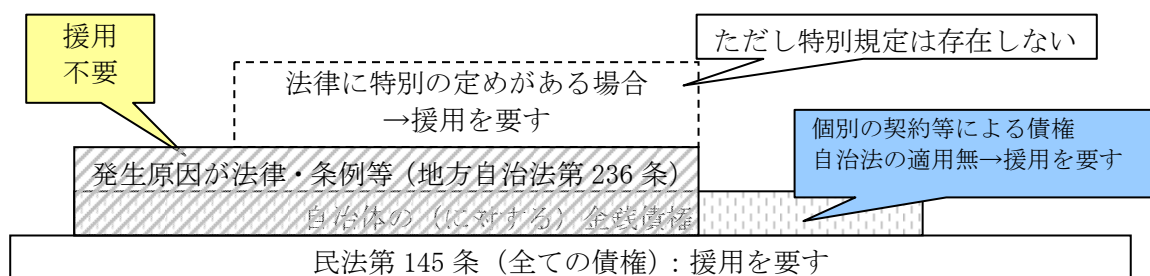
また、地方自治法第236条第1項に規定する消滅時効の期間とは異なり、短期消滅時効が適用される場合に援用が必要であったとしても他の債権者との不公平を生じるものではない。

なお、前述の昭和46年11月30日の最高裁判決において、「地方自治法第236条第2項にいう法律には民法第145条が含まれる。」との判断がなされているが、この事案において問題となっていたのは不法行為に基づく国家賠償法に基づく損害賠償請求権であるから、新たな基準においてはそもそも地方自治法第236条の適用外であり、当然に民法第145条が適用され、消滅時効の成立には援用を要すると考えられる。(図3参照)

(図2) 地方自治法第236条第1項の適用関係



(図3) 地方自治法第236条第2項の適用関係



地方自治法第236条の立法趣旨である画一性・公平性は同条第2項の規定により具体的に実現されるのであり、同条第1項は単に消滅時効の一般規定(10年)に対する特別規定に過ぎないのであるから、この二つを同じ趣旨と捉えては、地方自治法第236条の立法趣旨を実現できない。また、同条第1項の規定は、他の債権者との均衡という趣旨で容易に適用を除外される趣旨であるから、同条第1項の適用がないことを理由に同条第2項の適用も排除することは、同条の立法趣旨に合致しない。

(3) 新たな基準による各種金銭債権の取扱い

① 自治体の金銭債権

債権の種類	債権の発生原因・根拠	消滅時効の期間 (短期消滅時効の特例)	援用の要否
		新たな基準	
		その他考えられる時効期間の取り扱い	
市税	地方税法, 福岡市市税条例	5年(地方税法第18条)	不要
国民健康保険料	国民健康保険法第76条, 国民健康保険法施行令第29条の7, 福岡市国民健康保険条例第10条, 第10条の2, 第10条の3等	2年(国民健康保険法第110条)	不要
水道料金	福岡市水道給水条例第16条, 別表第1	2年(民法第173条第1項: 商品の対価)*1	不要
		2年(民法第173条第1項)	要
下水道使用料	福岡市下水道条例第13条, 第14条, 別表第2	5年(地方自治法第236条)	不要
市民病院・こども病院の使用料	福岡市病院事業の設置等に関する条例第5条	3年(民法第170条第1項: 診療費等)*2	不要
		3年(民法第170条第1項)	要
水洗便所の改造資金貸付制度による貸付金	福岡市水洗便所改造資金貸付規則	5年(商法第522条)	要
		10年(民法第167条)	要
災害援護資金貸付金	福岡市災害弔慰金の支給等に関する条例第12条	5年(地方自治法第236条)	不要
		10年(民法第167条)	要
母子寡婦福祉資金貸	母子及び寡婦福祉法第13条第1項, 福岡	5年(地方自治法第236条)	不要

*1 H15. 10. 10 最高裁決定による

*2 H17. 11. 21 最高裁判決による

付金	市母子及び寡婦福祉法施行細則	10 年(民法第 167 条)	要
保育料	福岡市立保育所条例第 5 条	5年(地方自治法第 236 条)	不要
学校給食費	学校給食法第 4 条, 福岡市学校給食条例第 3 条	2年(民法第 173 条第3号)	不要
		2年(民法第 173 条第3号)	要
		5年(地方自治法第 236 条)	不要
生活保護費返還金・徴収金	生活保護法第 63 条, 第 79 条(返還金), 第 77 条(徴収金)	5年(地方自治法第 236 条)	不要
市営住宅家賃	福岡市営住宅条例第 16 条, 公営住宅法施行令第2条	5年(民法第 169 条)	不要
		5年(民法第 169 条)	要
		5年(地方自治法第 236 条)	不要
公園施設使用料	福岡市公園条例第7条, 別表第2	1 年 (民法第 174 条 : 入場料等)	不要
		1 年 (民法第 174 条)	要
		5 年 (地方自治法第 236 条)	不要
談合によって市が被った被害に対する損害賠償請求権	不法行為(談合) ※請求額は福岡市契約事務規則第 14 条により, 契約金額の 20%を下限とする。	損害及び加害者を知った時から 3 年, 不法行為の時から 20 年 (民法第 724 条)	要
契約上の違約金	契約上の債務不履行	10 年 (民法第 167 条)	要
ごみ処理手数料	福岡市廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例第 27 条 等	5年(地方自治法第 236 条)	不要

(参考) 指定金融機関からの貸付(自治体債権ではない)

水道局給水工事資金融資制度による融資	水道局のあっせんにより指定金融機関から貸付	5年(商法第 522 条)	要
緊急経営安定化特別資金特例枠による融資	福岡市中小企業振興条例, 同施行規則, 中小企業信用保険法第 2 条第 4 項第 5 号による認定により, 指定金融機関から貸付	5年(商法第 522 条)	要

② 自治体に対する金銭債権

債権の種類	債権の発生原因・根拠法令	消滅時効の期間 (短期消滅時効の特例)	援用の要否
		新たな基準	
		その他考えられる時効期間の取り扱い	
国家賠償法に基づく損害賠償請求権	不法行為	損害及び加害者を知った時から 3 年, 不法行為の時から 20 年 (民法第 724 条)	要*3
工事請負代金	工事請負契約	3年(民法第 170 条)	要

*3 S46. 11. 30 最高裁判決による

物品購入費	物品購入契約	2年(民法第 173 条)	要
職員の給与	地方公務員法, 福岡市職員の給与に関する条例	1年(民法第 174 条)	不要
		5年(地方自治法第 236 条) ⁴	不要
定額給付金	平成二十年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律	5年 (申請期限は受付開始日から6か月)	不要

(参考) さまざまな金銭債権の消滅時効

債権の種類	消滅時効期間	根拠法令
地方公共団体の (に対する) 金銭債権	5 年	地方自治法第 236 条第 1 項
一般の債権	10 年	民法第 167 条第 1 項
商事債権	5 年	商法第 522 条
定期金債権	第 1 回弁済期から 20 年 最終弁済期から 10 年	民法第 168 条第 1 項
定期給付金債権(賃料, 共益費, 管理費)	5 年	民法第 169 条
医師, 助産師, 薬剤師の診療に関する債権	3 年	民法第 170 条第 1 号
工事設計, 施工, 監理, 工事に関する債権		民法第 170 条第 2 号
弁護士, 公証人が受け取った書類の返還		民法第 171 条
弁護士, 公証人の職務に関する債権	2 年	民法第 172 条第 1 項
生産者, 卸売商人, 小売商人の代金債権		民法第 173 条第 1 号
居職人, 製造人の仕事に関する債権		民法第 173 条第 2 号
生徒, 習業者の教育, 衣食, 寄宿に関する債権		民法第 173 条第 3 号
月又はこれより短い期間で定めた使用人の給料	1 年	民法第 174 条第 1 号
労力の提供, 芸人の賃金, 供給物の代金債権		民法第 174 条第 2 号
運送費		民法第 174 条第 3 号
旅館, 料理人, 貸席, 遊技場の宿泊料, 飲食料, 席料, 入場料, 消費物代価, 立替金, 動産の損料		民法第 174 条第 4 号
動産の損料		民法第 174 条第 5 号
確定判決等によって確定した判決	10 年	民法第 174 条の 2
債権所有権以外の財産権	20 年	民法第 167 条第 2 項

*4 S41.5.19 東京地裁: 裁判官の報酬を「公法上の債権」と判示

第三章 さらなる債権管理・回収の効率化に向けて

1 回収の効率化

(1) 新たな基準による債権管理上の課題

第二章で提言した新たな基準によれば、自治体は、私法上の債権の放棄を前提とした債権管理条例を制定する必要はなくなる。

しかし、多くの債権が民法等の短期消滅時効によって1～3年の短い期間で消滅時効が完成してしまうという課題は残ったままである。むしろ、援用を要せずに自動的に消滅してしまうため、より一層、迅速な債権回収が求められることになる。

このため、滞納処分が出来ない金銭債権の債権管理に当たっては、限られた人員・予算により効率的に債権回収を行うため、以下のような手段により効率的に債権回収・管理を行うことが求められる。

- 債務者の居所・所在地の調査
- 速やかな時効中断措置
- 徴収不能な債権に対する徴収停止
- 全庁横断的な取り組みによる徴収率の向上

2 提言 — 支払督促とサービサーの活用について

(1) 支払督促の活用

払えるのに払わない滞納者、こちらからの接触に応じない滞納者に対しては、支払督促を活用することを考える。

法的措置も辞さないと言う姿勢を見せるだけでも、大きな効果がある。実際に、福岡市の学校給食費の滞納で、申立てを前提に最終催告を行った結果、滞納世帯の半数が納付に応じたり、納付を誓約したりするなどの効果があった。（下記の新聞記事参照）

ここで、支払督促の事務について、専門の（サポートする）セクションの必要性を考えたい。

そのメリットとして、支払督促の事務自体は、定型的に数をこなす性質であること。支払督促自体は債権毎に行う必要があるが、各担当部署よりあげられた債権について、名寄せを行うことで、住所（居所）調査、財産調査、差押えをまとめて行いやすいと考える。

一箇所に集めて、支払督促を行うにあたり、以下の点に留意する必要がある。

(ア) 支払督促の対象者

支払督促を行う前に通常の督促、納付相談を行っている場合など、支払督促を行う必要がないことの判断などは、所管課毎に行う必要がある。（支払督促を行うことを前提とした最終催告を行うことだけでも、相手側の反応があるため。）

また、定期的に発生する債権について納期毎に督促を行うと、膨大な量となってしまうため、1年以上滞納を続けている場合（滞納が年度を超えた場合）、時効中断の必要があるものから対象とする。

なお、異議申立て（（ウ）参照）によって訴訟に移行した場合、その管轄は被告の居住地の裁判所となるので、県外など遠隔地の滞納者には少額訴訟など別の法的手段による必要がある。

(イ) 情報の共通化・共有化

支払督促をまとめて行う場合に、それぞれの債権を名寄せするため、一定のフォーマット（台帳）を整備する必要がある。昨年度の本研修において提言された福岡市債権管理条例（試案）のような全庁的な取り決めが必要となる。

(ウ) 異議申立てに対する対応

支払督促を行った後、相手方から異議申立てがなされる場合がある。この場合は訴訟手続きに移行するが、訴訟物の価額が 50 万円を超える訴えの提起、目的物の価額が 20 万円を超える和解については議会の議決が必要^{*5}であるため、訴訟手続きに間に合わない（市営住宅使用料を除く。）。

このため、支払督促から移行する訴訟、和解については、市長の専決処分とするよう条例を整備する必要がある。

(エ) 調査権限に対する法的根拠

債務名義を取得した後の課題として、調査権限の脆弱さがあげられる。

例えば、資産調査において、銀行等に、口座の照会を行った場合に、回答を拒否されることが考えられる。

地方税や国保、保育料などの地方税の例により滞納処分可能な金銭債権については、国税徴収法に基づく調査権があり、これによって、相互の情報の利用は可能とされている。（平成 19 年総務省通知）

しかしながら、滞納処分できない金銭債権については、税、公課の情報を利用することはできないと考えられるので、独自に情報を収集する必要がある。個人情報保護法第 23 条第 1 項 4 号により、法令の規定による自治体の事務に協力する必要がある場合は、個人情報の第三者提供が可能であるため、金融機関等に対し、調査の協力を求める趣旨の条例の整備を行いたい。

この点については、昨年度の本研修において提言された福岡市債権管理条例（試案）の第 11 条にまとめられている。

○個人情報の保護に関する法律

（第三者提供の制限）

第23条 個人情報取扱事業者は、次に掲げる場合を除くほか、あらかじめ本人の同意を得ないで、個人データを第三者に提供してはならない。

(1) 法令に基づく場合

(2) 人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

(3) 公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

(4) 国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。

^{*5} S59.5.31 最高裁判決による

○平成 20 年度福岡市政策法務研修 福岡市債権管理条例（試案）より抜粋

（台帳の整備）

第 6 条 債権管理者は、市の債権を適正に管理するため、別に定めるところにより台帳を整備するものとする。

（滞納者情報の相互利用）

第 10 条 市の債権に係る納付金を滞納する者（以下（「滞納者」という。）に関し、重複して市の債権を滞納している場合又は債務名義を取得している場合においては、市の債権に関する情報を相互に利用することができる。

（調査権）

第 11 条 債権管理者は、次章に規定する強制執行等、徴収停止、履行延期、免除、債権の放棄等のため、滞納者の財産・資力・（給与・報酬・手当、預貯金・売掛金・保険金、賃料・敷金、土地・建物等の不動産、車等の動産、生活保護の受給状況等をいう。）を調査する必要があると認めるときは、その必要と認められる範囲内において、滞納者並びにその保証人、相続人、雇主及び取引先その他の関係人又は関係官公署に、書面又は口頭で報告を求めることができる。

2 債権管理者は、前項に規定する権限を、指定した職員（以下、「指定職員」という。）に行わせることができる。

3 前 2 項の規定により調査に当たる者は、その身分を示す証票を携帯し、関係人の請求があったときは、これを提示しなければならない。ただし、指定職員にあっては、指定書も提示しなければならない。

4 債権管理者又はその指定職員は、前 2 項の規定により、職務上知り得た秘密を漏らし、又は債権の管理に関する事務以外の用途に用いてはならない。

滞納給食費 8,410 万円回収、法的措置導入で効果

福岡市教委は 19 日の市議会第 2 委員会で、学校給食費を長期間支払わない世帯に法的措置を導入した結果、2007、08 年度の 2 年間で計 809 世帯から約 8,410 万円分の納付を取りつける効果があったことを明らかにした。

市教委は 07 年 12 月、経済的な理由など特段の事情がないのに給食費を滞納している世帯に対し、簡易裁判所に支払い督促を申し立てる方針を決めた。

07、08 年度は再三の支払い要請に応じなかった計 1,564 世帯に対し、申し立てを前提に最終催告を行った。その結果、ほぼ半数の 797 世帯（計約 8,180 万円）が納付に応じたり、納付を誓約したりした。滞納額が多額なケースなど 83 世帯に対しては、実際に福岡簡裁に申し立て、うち 12 世帯が計約 230 万円分を納付することが決まった。

このほか、簡裁による督促に応じないため、財産の差し押さえを予定している世帯もあるという。

（2009 年 6 月 20 日 読売新聞）

（２） サービスの活用

民間債権回収会社（サービサー）制度は、不良債権の処理等を促進するため、これまで弁護士にしか許されていなかった債権回収業を許可制により民間業者に開放したもの。その一方、許可にあたり、暴力団等反社会的勢力の参入を排除するための仕組みを講じるとともに、許可業者に対して必要な規制・監督を加え、債権回収過程の適正を確保しようとする制度となっている。

サービサーは、本来業務として法務大臣の許可を得て、特定金銭債権の管理・回収の受託、及び買取りを行うとともに、兼業業務として法務大臣の承認を得て、特定金銭債権以外の正常債権の集金代行の受託を行う。

市税及び公課は特定債権には該当せず、サービサーの本来業務として債権の管理・回収を委託することはできない。しかしながら、法務省の「事務ガイドライン」によると、兼業業務として以下の集金代行業務を行うことができる。

- 1 支払案内
- 2 クレームや不払い理由等の取次
- 3 債務者の住所等の調査
- 4 集金代行

● サービサーのメリット

- ✓ 債権回収に要する人員や時間などのコスト等が軽減できる。
- ✓ 地域性に関係なく、第三者的な立場で回収することができる。
- ✓ 居所不明の債務者の調査を行うことができる。
- ✓ （自治体から催告する場合に比べ、）ある種の威嚇的効果を期待できる。

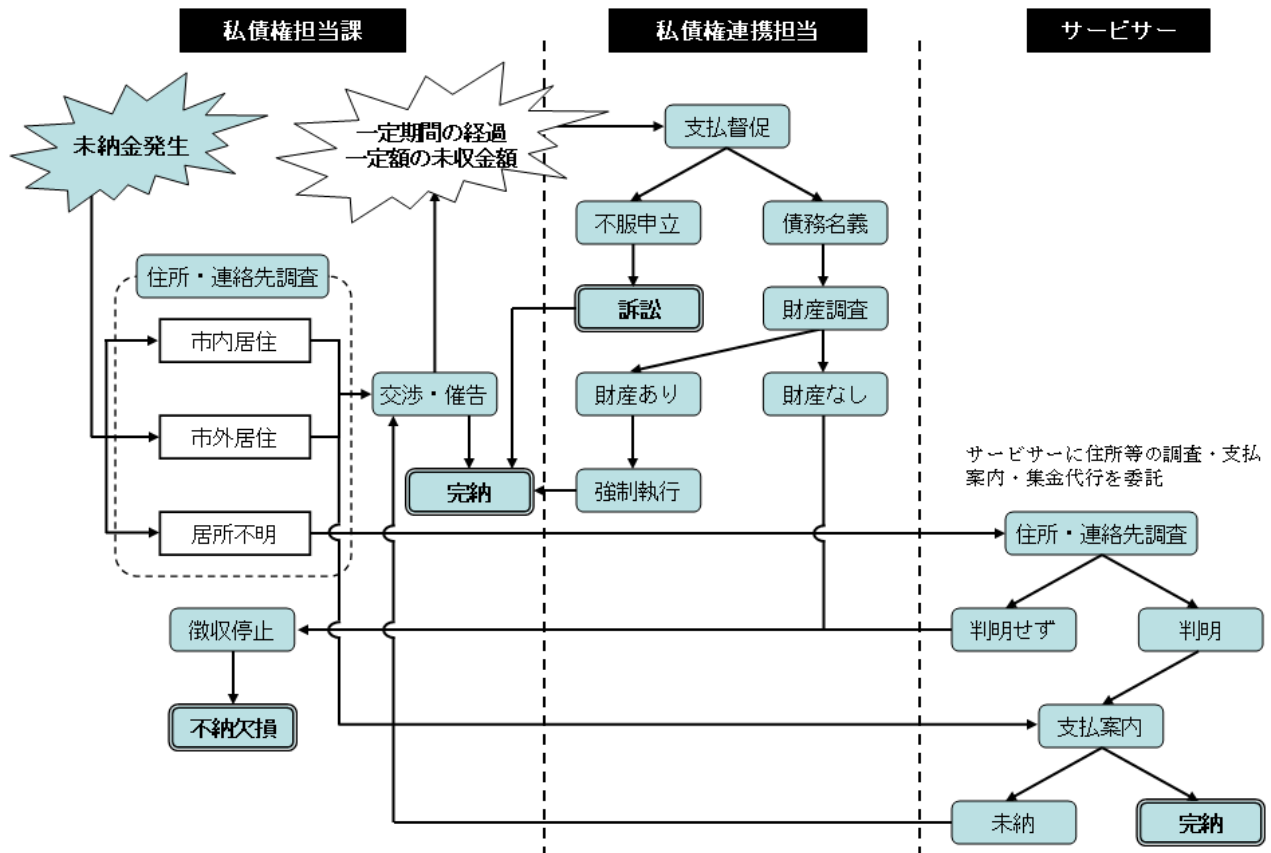
接触の機会がない滞納者として、市外転出者と居所不明者がある。市外居住者については、その対応に経費がかかりすぎることから、接触の機会が無くなってしまうのが実情であり、また、前述のとおり支払督促も活用しづらい。

このため、サービサーを活用して、市外に転出した滞納者との接触の機会を持ち、文書・電話などによる督促及び延滞者の返還能力の有無等の状況把握業務を行うこととする。また、サービサーの名前で支払いの案内を行うことは、ある種の威嚇力も期待でき、納付あるいは納付相談につながることを期待される。

また、サービサーへの委託費用は一般に成功報酬（納付された金額の 40%程度）によることが多いため、回収の困難な債権について委託する場合、自治体側には十分な費用対効果が期待できる。

支払督促とサービサーを活用した私法上の債権管理・回収の流れを挙げると次のとおりとなる。

私法上の債権管理・回収の流れ



3 支払方法の多様化（参考）

現在、各債権において利用されている支払方法で一般的なものは、請求書払い（納付書払）、口座振替、窓口払等である。参考として、その他の支払方法、その支払方法によるメリット等を挙げると次のとおりである。

（１） コンビニエンスストア支払（請求書払（納付書払））

コンビニエンスストアでの支払いは、勤務形態、家族構成、生活習慣等多様なライフスタイルに対応するために始まった、店舗数、営業時間（24時間営業）、気軽さ・手軽さといったコンビニエンスストアの利便性を生かしたサービスである。また、最近のコンビニエンスストアには金融機関のＡＴＭが併設されているところも多く、利用者の使い勝手もよいものとなっている。

（ア） メリット

- 利用者側のメリット
 - ✓ 24時間、全国の店舗で支払が可能
 - ✓ 従来の請求書払い（納付書払）であり、支払方法になじみやすい 等
- 自治体側のメリット
 - ✓ 早期に収納を把握できる

（イ） 課題

コンビニエンスストアの店員は、金融機関の窓口職員と比べると、短期間のアルバイト形態であることが多く、必ずしも収納事務に関する専門性を有しているとはいえず、帳票の紛失や領収済印の押忘れ等の単純なミスが生じることがある。

また、金融機関の口座振替に比べると、収納手数料が割高で納付書印刷・発行のコストもかかる。納付書払のため、利用者の払い忘れも多い。

（２） Pay-easy（マルチペイメントネットワーク）

^{ペイジー} Pay-easyとは、税金や公共料金、各種料金などの支払を、金融機関の窓口やコンビニのレジに並ぶことなく、パソコン（インターネットバンキング）や携帯電話（モバイルバンキング）、ＡＴＭから支払うことができるサービスである。振込に似た方法であるが、振込と異なり、振込先の金融機関名・支店名・口座番号や振込金額を入力して指定する必要がなく、請求書に印刷されるなどの方法で通知される番号を画面から入力すれば、支払金額が自動表示されるため、簡単な操作で支払うことが出来る。またほとんどの場合、支払ごとの手数料は発生しない。支払手順は、

- ① インターネットバンキング、モバイルバンキング（一部の金融機関では、Pay-easy サービスを利用する際、別途手続きが必要な場合がある。）にログイン。もしくはＡＴＭを利用。
 - ② 「Pay-easy で支払い」を選択し、納付書や請求書に記載されている番号又はサイトで案内された番号を入力。
 - ③ 画面に表示された支払情報が、間違いのないことを確認して支払い。
- といった、簡単なものとなっている。

現在、国税はe-Taxを利用して、地方税はeLTAX^{エルタックス}を利用して、税金の申告から納付手続まで、インターネット経由で電子的に行うことが可能となっており、さらに、e-TaxやeLTAXで取得した利用者識別番号などを利用して、Pay-easyで納付することができる。ただし、電子申請・納税が可能な国税・地方税は、自治体ごとに異なっており、全国统一した取扱いにはなっていない。

※ マルチペイメントネットワークとは、国庫金、地方税、電気・ガス・電話等の公共料金及び会社等への代金等の支払について、利便性向上を図るとともに、官公庁、地方公共団体、収納企業及び金融機関の事務効率化を図り、以って公益に資する決済に関する新たな仕組み。収納企業と金融機関との間をネットワークで結ぶことにより、利用者はATM、電話、パソコン等を利用して公共料金等の支払ができ、即時に消し込み情報が収納企業に通知される。

(ア) メリット

○ 利用者側のメリット

- ✓ インターネットや電話等により、24時間支払いが可能
- ✓ パソコン（インターネットバンキング）や携帯電話（モバイルバンキング）、ATMインターネットの利用により支払う場所を選ばない
- ✓ 現金を持ち歩く必要がなく、紛失や盗難の心配がない
- ✓ 支払手続が簡単 等

○ 自治体側のメリット

- ✓ 事務手続きが電子化され、事務処理の効率化につながる 等

(イ) 課題

Pay-easyの課題は、導入団体数をいかにして増加させるかである。導入団体数が少なければ、利用者が全国统一した取扱いを行うことはできず、逆に手間が係ってしまうため、全国規模で展開している法人等にとっては、Pay-easyの導入に躊躇することとなる。

(3) クレジットカード

クレジットカードによる支払方法には以下のような方法がある。

- ① 申込書による事前登録による支払（水道料金・下水道使用料など）
- ② インターネット上の納付サイト*6による支払（自動車税など）
- ③ 窓口等のクレジットカード端末による支払（地下鉄定期券など）

(ア) メリット

○ 支払者側のメリット

- ✓ インターネットや電話等により、24時間支払が可能
- ✓ 現金が無くても支払うことができる
- ✓ 現金を持ち歩く必要がなく、紛失や盗難の心配がない

*6 例えば、「Yahoo! 公金支払い」では、自動車税(8県)、軽自動車税(7市)、固定資産税・住民税(5市町)、国民健康保険(3市町)、介護保険料・後期高齢者医療・水道料金・施設使用料(1市町)をクレジットカードで決済することができる。また、同サイトでは「ふるさと納税」(自治体への寄付)を行うこともできる。(ただし、福岡市は未対応)

- ✓ ポイントを獲得
- ✓ リボ払い・ボーナス払い等支払者側の状況に応じた支払方法が選択可能 等
- 徴収側のメリット
 - ✓ 事務手続が電子化され、事務処理の効率化につながる
 - ✓ クレジットカード会社による立替払により収納業務が効率化等

(イ) 課題

クレジットカード導入の課題は、手数料の問題である。通常のクレジットカード決済のルールに従うと、一件あたりの手数料が定率でかかることとなる。なお、手数料は自治体負担の場合と、納付者負担の場合がある。

終章 まとめ

債権は時間の経過によって消滅し、それまでが債権の徴収可能な期間である。したがって、管理している各債権について消滅時効の期間を把握しておくことが必要である。現時点では、地方自治法第236条第1項に規定されている「他の法律」を判断する明確な基準があるわけではなく判例の集積を待つほかはないが、市立幼稚園の保育料、公立高校の授業料などは、従来、消滅時効の期間を5年として扱われてきていたが、最近の判例の傾向からすると、短期消滅時効が適用される債権ということになる可能性は少なくない。

債権が自力執行により強制徴収することができるかどうかについては、法律の規定が必要であることから、法律に「国税滞納処分の例による」「地方税滞納処分の例による」との規定により国税徴収法あるいは国税通則法によることになる。そのため、自治体が管理している債権を、「滞納処分できる債権」と「滞納処分できない債権」に区分することは容易である。

「滞納処分できる債権」については、地方税の徴収担当部門には、多くのノウハウが蓄積されており、このノウハウを全庁的に活用していくことが必要である。特に、国税徴収法では、財産調査という私人の財産を強制調査して差押対象物を搜索する方法が規定されており、差押から換価までの手続などについて熟知することが必要である。

一方「滞納処分できない債権」については、消滅時効の期間到来後であっても消滅時効を成立させるために当事者の援用が必要であるなど債権管理に多くの労力が割かれている状況にあるが、今回の提言により、その負担が少しなりとも解消するものとする。

またこれらの債権を強制的に徴収するためには、裁判手続きを取らざるを得ない。支払督促制度は、「金銭、有価証券、その他の代替物の給付に係る請求について、債権者の申立てにより、その請求に理由があると認められる場合に支払督促を発する手続であり、債務者が2週間以内に異議の申立てをしなければ、裁判所は、債権者の申立てにより支払督促に仮執行宣言を付さなければならず、債権者はこれに基づいて強制執行の手続を採ることができる。また、支払督促の申立ては時効中断の効力も有している。

給食費不払や保育料不払問題が広く報道されるようになって、自治体の債権管理体制を見直す団体が増えている。ところが、長い間裁判手続きによる強制執行の手続を用いなかったため、督促や催告を繰り返すしかないという実態があった。

しかし、多くの自治体で支払督促手続等を実行するようになり、徴収効果が目に見えて上がっている。これらの手段は相手方の居所が不明でない限り行使することが可能で、簡易迅速にその効果が期待できる。行政の公平性を担保するためにも、全庁的に厳格な対応で臨む必要があり、裁判上の手続を含めた効果的で効率的な債権回収の実施が期待される。

資料編

私法上の債権に関する裁判例

○報酬等請求事件（東京地裁昭和 38 年（行）第 37 号）

【主文】

原告の請求を棄却する。

訴訟費用は原告の負担とする。

【事実】

第一，当事者双方の求める裁判

一，原告

「(一) 被告は原告に対し一四八，三三九円および内金二二，三四〇円に対しては昭和二三年七月一二日から内金七七，七四〇円に対しては昭和三四年一二月一九日から各完済に至るまで年五分の割合による金員を支払え。(二) 訴訟費用は被告の負担とする。」との判決

二，被告

主文同旨の判決

第二，請求原因

一，原告の亡夫岡長二郎（以下「岡」という）の職歴は，次のとおりである。

一，昭和四年五月二七日 司法官試補

一，同 七年七月一 日 台湾総督府法院判官

一，同二年五月三一日 昭和二年勅令第二八七号により退職

一，同二年九月一九日 判事

一，同二三年七月一日 死亡退職

二，1，岡の報酬は昭和二三年六月までは月額三，二九六円であったが，昭和二三年法律第七五号裁判官の報酬等に関する法律により月額一三，〇〇〇円に改められて昭和二三年一月一日にさかのぼって支給され，更に昭和二三年法律第九六号昭和二三年六月以降の判事等の報酬等に関する法律により月額一六，九〇〇円に改められて同年六月一日にさかのぼって支給されるに至った。したがって，岡の相続人たる原告および岡と原告との間の六名の子（以下「原告ら」という）は，右各改正法による報酬合計八七，九八四円からこの間すでに支給を受けた旧法による報酬合計二〇，九六二円を控除した六七，〇二二円を相続により岡死亡退職の日である昭和二三年七月一日に支給を受ける権利を取得した。

2，被告は原告らに対し同人らが同日その支給を受けることができるよう，これに必要な諸手続（右支給金額の決裁，その発令，原告らあて日本銀行を支払人とする小切手の振出交付等）を同日中に完了すべき義務を負担するに至った。

3，しかるに被告は，現在まで右支給手続を完了していない。

三，1，国家公務員等退職手当法（昭和二八年法律第一八二号）（以下「退職手当法」という）附則第四項および同法施行令（同年政令第二一五号。以下「施行令」という）附則第五項は，昭和二〇年八月一五日現に外地官署所属職員であった者で，昭和二年勅令第二八七号により退職させられ，その後再び職員となった者の外地官署所属職員であった期間を後の職員としての在職期間に引き続いたものとみなすについての条件等を規定しているが，その適用を受けうる職員を「昭和二八年七月三一日に現に在職する」者に限定し，岡のようにその以前すでに死亡退職した者を除外していることは何ら合理的理由がなく，右限定部分は，すべて国民は法の下に平等であって差別されない旨の憲法第一四条の規定に違反するものであるから，無効である。したがって，原告らは，岡が外地官署所属職員であった期間一七年（司法官試補の期間を含む）と判事であった期間一年九月計一八年九月を基準とし，退職手当支給準則（昭和二二年三月二九日給発第四七五号）第二条，第三条により計

算した退職手当二五八、五七〇円の支給を前記退職の日に受けうる権利を取得した。

2、被告は、原告らに対し同人らが右退職の日にその支給を受けよう、前記二、2と同様な諸手続を同日中に完了すべき義務を負担するに至った。

3、しかるに被告は、退職手当法および施行令の解釈を誤り、岡が外地官署所属職員であった期間を勤続期間に加算しないでその退職手当を計算し、岡の退職の頃四、九四四円、昭和三四年一月一八日二〇、四〇六円の各支給手続をおえたが、残額二三三、二二〇円については現在に至るまでその支給手続を完了していない。

四、1、原告らは被告が上記のとおり報酬および退職手当支給手続を怠ったためそれらの支給を受けることができなくなり、次の額の損害を被るに至った。

(一) 六七、〇二二円（報酬相当額）およびこれに対する昭和二三年七月一二日から完済まで年五分の割合による遅延損害金

(二) 二三三、二二〇円（退職手当相当額）およびこれに対する昭和三四年一月一九日から完済まで年五分の割合による遅延損害金

(三) 一四四、七七七円（退職手当総額二五八、五七〇円から岡死亡当時支給を受けた額四、九四四円を控除した残額二五三、六二六円に対する岡死亡の翌日から二〇、四〇六円支給の日まで一一年五月間（七日分放棄）の年五分の割合による金員）

2、右支給手続に関する事務は、最高裁判所長官および会計法第二四条に定める支出官の職務であり、右損害はこれらの者が職務を行うに当り原告らに加えたものであるから、被告は国家賠償法第一条第一項により原告らに対しその賠償の責に任ずべきである。

3、なお、原告は、本訴提起に当り原告代理人から聞くまで、右加害の事実を知らなかった。

五、よって、原告は被告に対し右損害金の三分の一（原告の相続分）の支払を求めるため本訴に及ぶ。

第三、被告の答弁および主張

一、請求原因に対する認否

1、第一項の事実は認める。

2、第二項のうち、岡の各報酬月額およびその改正経過が原告主張のとおりであること、原告らが、六七、〇二二円の報酬請求権を取得したことは認めるが、その他は争う。

3、第三項のうち、被告が原告主張の時期に岡の退職手当として原告主張の額を各支払ったことは認めるが、その他は争う。

4、第四項は争う。

二、被告の主張

仮に原告主張のとおり原告らに対しその主張のような報酬および退職手当の支給手続をしなかったことが支出官の職務怠慢であり、違法な不作为に該当するものであるとしても、右不作为と損害との間には何ら因果関係がないから、原告の主張はそれ自体失当である。

【理由】

一、報酬に関する損害賠償について

1、岡の妻子である原告らが、昭和二三年七月一日同人死亡の日に相続により、原告主張の六七、〇二二円の報酬請求権を取得したことは、当事者間に争いがない。

2、原告は、被告は原告らに対し同日その支給を受けるよう、これに必要な諸手続を完了すべき義務を負担したのにもかかわらず、現在に至るまでその支給手続を完了しないため、その主張のとおり額の損害を被ったと主張するので、検討することとする。

(一) 会計法第三〇条によれば、公法上の金銭債権は、国の権利であると国に対する権利であるとを問わず、他の法律に規定がない限り、五年間これを行使しないときは時効により消滅するものとされ、同法第三条において右消滅時効の中断、

停止その他の事項に関しては、他の法律に規定がない限り、民法の規定を準用するものとするほか、同条第一項において「別段の規定がないときは、時効の援用を要せず、また、その利益を放棄することができない」旨を特に明らかにしている。

ところで、一般に時効制度は、ある事実状態が永続した場合に、それが真実の権利関係に合致するかどうかにかかわらずなくその状態を尊重し、これに法律上の保護を与えることにより、法律生活の安定を図るためのものであって、その根本の趣旨とするところは、私法、公法を通じて共通であるといえる。ただ、公法上の金銭債権については、債権債務の不安定な状態をなるべく速かに排除し、国の会計上の決済を早期に完了させるという公益上の必要性から、昭和三四年法律第一四八号（昭和三五年一月一日施行）による会計法の一部改正により、同法第三条中に前記第一項の規定が付加される以前においても、時効の援用に関する民法の規定の準用はなく、時効期間の経過をもって権利の絶対的消滅原因と解するのが通説の見解であり、前記公益上の理由を考慮すれば、右見解はこれを首肯することができる。

しかして消滅時効の期間は、別段の規定がない限り、権利者が現実には権利発生の実事を知ると否とにかかわらずなく、法律上の障害なく当該権利を行使することができると考えられる時からその進行を開始するものと解すべきである。

(二) そこで本件報酬請求権について考える。

岡の報酬が昭和二三年六月まで月額三、二九六円であったこと、昭和二三年法律第七五号により月額一三、〇〇〇円に増額されて同年一月一日にさかのぼって支給されるようになったこと、更に昭和二三年法律第九六号により月額一六、九〇〇円に増額されて同年六月一日にさかのぼって支給されるようになったことは当事者間に争いがなく、右法律第七五号が昭和二三年七月一日から（同法附則第二条）、同法律第九六号が同年七月六日から（同法附則第三条）、それぞれ施行されたことは明らかである。

ところで、裁判官の報酬の支給に関しては、前記昭和二三年法律第七五号に「裁判官の報酬が増額された場合には、増額された日からあらたな額の報酬を支給する。」（第四条第二項）、「裁判官が死亡し、又はその地位を失ったときは、その日まで、報酬を支給する。」（第五条）、「裁判官の報酬は毎月、最高裁判所の定める時期に、これを支給する。但し、前条の場合においては、その際、これを支給する。」（第六条）と規定されているが、右第六条に基づいて制定された最高裁判所規則にも、毎月の報酬がさかのぼって増額された場合における増額分の支給時期については特に定めるところがない。他に増額分の支給時期についての法令の定めは見当らず、報酬の増額は社会経済の変動等に即して行われるのが常であり、かつ報酬は裁判官の唯一の生活の資であることを考慮すれば、増額分は特段の事情がない限り、改正法律が公布施行された日にこれを支給すべく、同日がその履行期であると解するのが相当である。

果してそうだとすれば、前記当事者間に争いのない改正法による報酬額合計八七、九八四円からこの間すでに支給を受けた旧法による報酬額合計二〇、九六二円を控除した六七、〇二二円のうち、法律第七五号による増額分の履行期は昭和二三年七月一日、法律第九六号による増額分のそれは同年七月六日であるというべきである。しかして、右報酬請求権が公法上の金銭債権であることは明らかであるから、その消滅時効の期間は、前記（二）において説示したとおりの理由で、原告らが右報酬増額の事実を知ると否とにかかわらずなく、上記の各履行期からその進行を開始し、時効の中断、停止等については何ら原告の主張がないから、右請求権は被告の時効の援用をまつまでもなく、原告らが五年間これを行使しなかったことにより、それぞれ昭和二八年七月一日および同月六日の各経過とともに消滅したものというべきである。

(三) そこで、原告らの右報酬請求権が以上のように時効により消滅した事情を考えてみるに、最高裁判所の支出官としては、特段の事情がない限り、岡の報酬が前記各改正法によりそれぞれ増額されたこと、岡が死亡した事実およびその家族関係等は職務上当然知悉または知悉しているべき筈のものであるから、岡死亡後直ちに原告らに対し前記報酬の支給に必要な諸手続をとるべき義務があったものというべく、かかる手続をとらないままに五年を徒過したことは職務上の義務に違背したものであって、そのことが原告らの有する報酬請求権の時効による消滅を来す一斑の原因となったことは否定すべくもなく、特段の事情の窺われない本件において、右職務違背は支出官の故意または過失に基づくものと推認する

ほかはない。

- (四) ところで、原告は右消滅時効による報酬請求権の喪失が支出官の故意または過失に基づくものであるとして右相当額の損害賠償を求めるのであるが、以下述べる理由から、右原告の請求は、なおこれを認めるわけにはいかない。すなわち、
- (1) 時効制度の本旨は、前述のとおり、一定の長期間にわたって継続した事実状態を法律状態に転化することによって社会秩序の安定に資するにあり、消滅時効はもっぱら一定期間の権利不行使の事実に着目してこれに権利消滅の効果を帰せしめるものであって、右権利に対応する義務の長期にわたる不履行について義務者に帰責事由があるかどうかは、右効果の発生と何らのかかわりもない。にもかかわらず、不履行の責を帰すべき義務者に対してなお時効による権利消滅の結果につき損害賠償の責を問うことができるものとするならば、法律の所期する消滅時効の効果は全く有名無実になり、上記時効制度の本旨を没却することとなる。(2) もっとも、義務者が単なる義務の不履行にとどまらず、権利者に対し害意をもって不当な積極手段を弄することにより権利不行使の事実状態を招来せしめたような場合には、時効による権利喪失の損害について不法行為の責任を問う余地もあると考えられるが、原告が本件損害賠償請求の理由として主張し、かつ前認定にかかる支出官の職務違背の態様は単なる不作為（それが支出官の故意または過失に基づくものだとしても、損害賠償の縁由とならないことは、(1) に述べたとおり）にとどまり、国家賠償法第一条第一項の違法な加害行為に当るものとはいえない。(3) 国に対する権利者はその債務が法令に従い誠実に履行されることに懸念を抱かないのが常であり、ことに煩雑な報酬規定の改正を的確に予知して国に対し適時に権利行使することを原告らに期待することは困難であるから、本件のような公法上の債権について権利不行使の結果をもっぱら原告らの損失に帰せしめることはやや酷の感を免れないけれども、時効制度の本旨、とくに公法上の金銭債権について時効の完成を権利の絶対的消滅原因と定めた前示公益上の事由を考えると、またやむを得ない結果といわざるを得ない。

二、退職手当に関する損害賠償の請求について

- 1、被告が岡の退職手当として同人死亡退職の頃四、九四四円、昭和三四年一二月一八日二〇、四〇六円をその遺族たる原告らに支給したことは、当事者間に争いがない。
- 2、(一) 原告は、岡の退職手当算定の基準となる在職期間については、施行令附則第五項に従い同人が外地官署所属職員であった期間を判事であった期間に加算した一八年九月と解すべきところ、右期間を加算しなかったのは退職手当法および施行令の解釈を誤ったものであるとし、その理由として、退職手当法附則第四項が岡のように昭和二八年七月三十一日以前に死亡退職している者について右施行令附則第五項の適用を除外する趣旨を定めているのは何ら合理的理由のない差別であるから憲法第一四条に違反し無効であると主張する。
- (二) 退職手当法附則第一項、第四項、施行令附則第五項（昭和二九年政令第一二号により新設、昭和三六年政令第二〇〇号により一部改正）の各規定の文理解釈に即すれば、原告の自認するとおり、昭和二八年七月三十一日現在に在職しない職員については、施行令附則第五項の適用はなく、したがって岡のように同日以前に死亡退職した職員と同日以後退職する職員との間に退職手当算定の基準となる在職期間の計算が外地官署所属職員であった期間の通算の有無によって差異の在することは、明らかである。
- (三) 原告は両者の職員につき退職金の計算方法を異にすることは法の下での平等に反すると主張し、憲法第一四条第一項に規定する差別禁止の拘束が国の立法権に対する拘束をも含む趣旨と解すべきことは原告の主張するとおりであるが、上記職員の間の退職手当計算基準の差別が右規定に掲げる人種、信条、性別、社会的身分、門地による差別でないことは明らかであるのみならず、職員の退職の時期の異なるに従い退職金の額やその計算方法につき差異を設けることは、国の経済、財政事情等の変遷に思いをいたすだけでもむしろ合理的理由を有するものと考えられるから、右の点を捉えて憲法第一四条第一項に反する不合理な差別であるとする原告の主張は採用することができない。
- (四) してみれば、憲法第一四条に関する独自の解釈を前提とし、被告が退職手当法および施行令の解釈を誤ったものであるとする原告の主張は、その他の点の判断をまつまでもなく失当である。

三、以上のとおりであるから、原告の本件請求は、すべて理由がないから棄却することとし、訴訟費用の負担につき民事訴訟法第八九条を適用して主文のとおり判決する。(裁判長裁判官 橘 喬 裁判官 吉田良正)

裁判官三枝信義は、退官につき署名押印することができない。

○建物および工作物除去等請求事件（最高裁判所第3小法廷判決昭和42年（才）第668号）

【主文】

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

【理由】

上告代理人笠原房夫の上告理由第一点について。

原判決の適法に確定したところによれば、岡山市長は、本件土地区画整理事業の施行者として、昭和二六年六月五日、被上告人に対し、その所有の宅地についての換地予定地を指定し、その使用開始日を別に定めることなく、従前の土地の使用を明示的に禁止したところ、右換地予定地上には第三者所有の建物二棟が存在し、これが当初の予期に反して他へ移転されないため、被上告人は、従前の土地のみでなく、換地予定地の全部についてはこれを使用することができないまま今日に至っているものであり、なお、その間、岡山市長は、右建物の一棟については、その所有者に対し移転除却の命令を発したが、代執行による除却は行なわず、他の一棟についてはそのような命令を発していないというのである。右事実関係によれば、被上告人は、使用開始日を別に定めない単純な換地予定地の指定を受けながら、長期間にわたりこれを使用収益することができないため、損失を被っていることが明らかである。

ところで、土地区画整理事業の施行者は、特別都市計画法一五条、土地区画整理法七七条、行政代執行法二条の規定に基づき、換地予定地（仮換地）上にある建築物等の移転または除却を命じ、かつ、その執行をすることができるが、これは、同事業の目的達成のために施行者に与えられた権限であると解される。しかし、土地所有者が、一方で、換地予定地の指定を受けて、従前の土地（更地）の使用を禁じられ、他方で、換地予定地を使用収益すべき権原を取得したにもかかわらず、その地上に他人所有の建築物等があるため、換地予定地を現実に使用することができない場合において、通常の手続上やむをえない期間を超えて長期にわたりその状態が継続するようなときは、土地所有者は、これによつて法律上受忍すべき理由のない損失を被ることになるものといわなければならない。そして、施行者としては、事業の施行にあたり、一般に、関係人に不当な不利益や損害を及ぼすことのないよう配慮すべき義務を負うことはいうまでもないことで、換地予定地の使用を妨げる右のような事態は、これを施行者の責任において解消し、これがため土地所有者に損害の生ずることを防止すべきものであつて、それは、施行者が建築物等の移転または除却をする右権限を適切に行使することによつて実現することができるのである。したがつて、建築物等の存在によつて換地予定地の使用収益が妨げられているときは、施行者において右権限を行使し、建築物等の移転または除却をして右土地の使用収益に妨げないようにすることは、その職務上の義務でもあるといふべきであつて、施行者が過失により右義務を怠つて土地所有者に損害を及ぼしたときは、これを賠償する責に任ずべきものと解するのが相当である。

本件の前示事実関係のもとでは、岡山市長には、本件換地予定地上の建物を移転または除却して、被上告人をして右土地を使用することを可能ならしめるべき義務があり、その義務はおそくとも昭和二六年中には履行されるべきであつたものであつて、岡山市長は、過失により右義務を怠つた違法な不作為のため、被上告人に対し、換地予定地を使用することができないことによる損害を与えたものといふべきである。

なお、所論のように、被上告人が、みずからの権原に基づき換地予定地上の建物所有者に対し建物収去土地明渡を求めることができるとしても、責に帰すべき事由のない被上告人に対し、みずからこのような救済手段をとるべきものとするのは相当でなく、右の手段があることは、施行者たる岡山市長の右義務を軽減しまたは免れさせる事由とするには足りないものと解すべきである。

したがつて、国家賠償法一条、三条に基づき、本件土地区画整理事業の費用の負担者たる上告人において、岡山市長の違法な不作為により被上告人の被つた損害を賠償すべき義務を負うべきものとした原判決の判断は、正当として是認することができる。原判決に所

論の違法はなく、論旨は採用することができない。

同第二点について。

岡山市長から被上告人にすでに支払われた原判示の補償金は、特別都市計画法、土地区画整理法の規定の類推適用により、右各法所定の手続を経て支払われたものであつて、施行者の適法行為によつて生じた損失を補償する趣旨のものであつたというのであるから、被上告人が、施行者の違法な行為により、右補償金をもつてしては償ふことのできない損害を被っているならば、さらにその賠償を請求することを妨げられないものと解すべきであり、被上告人が、右補償金を受領することにより、岡山市長の違法な不作為を宥恕し、または、補償金の額を超える部分の損害賠償請求権を放棄する意思であつたものとは認められないとした原判決の事実の認定は、挙示の証拠に照らして、肯認することができる。そして、原判決が、換地予定地の使用収益による得べかりし利益を失つたことによる被上告人の損害は、地代家賃統制令による地代の統制額に相当する金額の右補償金の支払によつては償われていないとする前提に立ち、挙示の証拠に基づき確定した右土地の各年度ごとの時価に対する民事法定利率年五分の割合の金額をもつて損害額と認めた認定・判断も、是認できないものではない。原判決の認定・判断に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

同第三点について。

国または公共団体が国家賠償法に基づき損害賠償責任を負う関係は、実質上、民法上の不法行為により損害を賠償すべき関係と性質を同じくするものであるから、国家賠償法に基づく普通地方公共団体に対する損害賠償請求権は、私法上の金銭債権であつて、公法上の金銭債権ではなく、したがつて、その消滅時効については、地方自治法二二六条二項にいう「法律に特別の定めがある場合」として民法一四五条の規定が適用され、当事者が時効を援用しない以上、時効による消滅の判断をすることができないものと解すべきである。したがつて、上告人から時効の援用のなかつた本件において、被上告人の上告人に対する損害賠償請求を認容した原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

よつて、民訴法四〇一条、九五条、八九条に従い、裁判官全員の一致で、主文のとおり判決する。

○損害賠償請求事件（最高裁判所第3小法廷判決昭和48年（オ）第383号）

【主文】

原判決を破棄する。

本件を東京高等裁判所に差し戻す。

【理由】

上告代理人井上恵文、同大嶋芳樹、同曾田淳夫、同植西剛史、同加藤芳文の上告理由第一及び第二について。

所論の点に関する原審の事実認定は、原判決挙示の証拠関係に照らして是認することができ、その過程に所論の違法は認められない。そして、原審の確定した事実関係のもとにおいては、本件事故に基づく自動車損害賠償保障法三条による損害賠償請求権の短期消滅時効は昭和四〇年七月一五日から進行すると解すべきであり、また、被上告人が右消滅時効を援用することをもつて権利の濫用又は信義則に反するものとはいえない。これと同旨の原審の判断は、正当として是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

同第三について。

所論の点に関する原審の認定判断は、原判決挙示の証拠関係に照らし、正当として是認することができ、その過程に所論の違法は認められない。論旨は、ひつきよう、原審の専権に属する証拠の取捨判断、事実の認定を非難するものにすぎず、採用することができない。

同第四について。

所論は、要するに、被上告人は、公務員に対し公務遂行のための場所、設備等を供給すべき場合には、公務員が公務に服する過程において、生命、健康に危険が生じないように注意し、物的及び人的環境を整備する義務を負っているというべきであり、本件事故は被上告人が右義務を懈怠したことによつて生じたものであるから、被上告人は右義務違反に基づく損害賠償義務を負っているものと解す

べきであるとし、これを否定した原判決には法令の解釈適用を誤った違法がある、というものである。

思うに、国と国家公務員（以下「公務員」という。）との間における主要な義務として、法は、公務員が職務に専念すべき義務（国家公務員法一〇一条一項前段、自衛隊法六〇条一項等）並びに法令及び上司の命令に従うべき義務（国家公務員法九八条一項、自衛隊法五六条、五七条等）を負い、国がこれに対応して公務員に対し給与支払義務（国家公務員法六二条、防衛庁職員給与法四条以下等）を負うことを定めているが、国の義務は右の給付義務にとどまらず、国は、公務員に対し、国が公務遂行のために設置すべき場所、施設もしくは器具等の設置管理又は公務員が国もしくは上司の指示のもとに遂行する公務の管理にあたって、公務員の生命及び健康等を危険から保護するよう配慮すべき義務（以下「安全配慮義務」という。）を負っているものと解すべきである。もとより、右の安全配慮義務の具体的内容は、公務員の職種、地位及び安全配慮義務が問題となる当該具体的状況等によつて異なるべきものであり、自衛隊員の場合にあつては、更に当該勤務が通常の作業時、訓練時、防衛出動時（自衛隊法七六条）、治安出動時（同法七八条以下）又は災害派遣時（同法八三条）のいずれにおけるものであるか等によつても異なりうべきものであるが、国が、不法行為規範のもとにおいて私人に対しその生命、健康等を保護すべき義務を負っているほかは、いかなる場合においても公務員に対し安全配慮義務を負うものではないと解することはできない。けだし、右のような安全配慮義務は、ある法律関係に基づいて特別な社会的接触の関係に入つた当事者間において、当該法律関係の付随義務として当事者の一方又は双方が相手方に対して信義則上負う義務として一般的に認められるべきものであつて、国と公務員との間においても別異に解すべき論拠はなく、公務員が前記の義務を安んじて誠実に履行するためには、国が、公務員に対し安全配慮義務を負い、これを尽くすことが必要不可欠であり、また、国家公務員法九三条ないし九五条及びこれに基づく国家公務員災害補償法並びに防衛庁職員給与法二七条等の災害補償制度も国が公務員に対し安全配慮義務を負うことを当然の前提とし、この義務が尽くされたとしてもなお発生すべき公務災害に対処するために設けられたものと解されるからである。

そして、会計法三〇条が金銭の給付を目的とする国の権利及び国に対する権利につき五年の消滅時効期間を定めたのは、国の権利義務を早期に決済する必要があるなど主として行政上の便宜を考慮したことに基づくものであるから、同条の五年の消滅時効期間の定めは、右のような行政上の便宜を考慮する必要がある金銭債権であつて他に時効期間につき特別の規定のないものについて適用されるものと解すべきである。そして、国が、公務員に対する安全配慮義務を懈怠し違法に公務員の生命、健康等を侵害して損害を受けた公務員に対し損害賠償の義務を負う事態は、その発生が偶発的であつて多発するものとはいえないから、右義務につき前記のような行政上の便宜を考慮する必要はなく、また、国が義務者であつても、被害者に損害を賠償すべき関係は、公平の理念に基づき被害者に生じた損害の公正な填補を目的とする点において、私人相互間における損害賠償の関係とその目的性質を異にするものではないから、国に対する右損害賠償請求権の消滅時効期間は、会計法三〇条所定の五年と解すべきではなく、民法一六七条一項により一〇年と解すべきである。

ところが、原判決は、自衛隊員であつた訴外亡Aが特別権力関係に基づいて被上告人のために服務していたものであるとの理由のみをもつて、上告人らの被上告人に対する安全配慮義務違反に基づく損害賠償の請求を排斥しているが、右は法令の解釈適用を誤つたものというべきであり、その違法は原判決の結論に影響を及ぼすことが明らかであるから、原判決はこの点において破棄を免れない。そして、本件については前叙のような観点から、更に審理を尽くさせる必要があるから、本件を原審に差し戻すべきものとする。

よつて、民訴法四〇七条一項に従い、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

○診療費等請求事件（最高裁判所第2小法廷判決平成17年（受）第721号）

【主文】

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

【理由】

上告代理人山田和男の上告受理申立て理由について

公立病院において行われる診療は、私立病院において行われる診療と本質的な差異はなく、その診療に関する法律関係は本質上私法

関係というべきであるから、公立病院の診療に関する債権の消滅時効期間は、地方自治法 236 条 1 項所定の 5 年ではなく、民法 170 条 1 号により 3 年と解すべきである。

以上と同旨の見解に基づき、本件の診療費等の債権のうち、その履行期から本件訴え提起時まで 3 年を経過したものについて、時効により消滅したとする原審の判断は、正当として是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

○水道料金請求上告事件（最高裁判所平成 13 年(受)1327 号）

（平 15.10.10 決定，上告不受理 東京高裁平 13(ネ)928 号 平 13.5.22 判決）

出典：「新版 水道関係判例集」（平成 20 年 1 月 日本水道協会）

【争点】

地方公共団体が経営する水道の料金債権の消滅時効をめぐり、その債権が公法上（地方自治法）のものか、私法上（民法）のものかが争われた。最高裁は、上告不受理の決定をし、給水契約は私法上の契約であり水道料金債権は私法上の金銭債権であるとして、民法 173 条 1 項に定める 2 年の消滅時効が適用されるとした東京高裁判決を是認した。

【事実】

本件は、被告が経営する旅館のために水道を供給してきた原告が、未納水道料金の請求をした事案である。争いのない事実及び証拠上明らかに認められる事実は次のとおりである。

1. 原告は、地方公共団体として水道事業等を行っている。
2. 原告は、被告の営む旅館 A（以下「本件旅館」という。）のために従来から水道を供給してきた。
3. 水道料金の徴収は、前月の上旬以降当月の上旬までの使用水量について、当月分の水道料金として、当月の 25 日に口座引き落としを受けるという方法でなされていた。
4. 原告は本件旅館に水道を供給してきた。平成 9 年 10 月から平成 10 年 8 月までの期間の水道料金は、原告に支払われていない。
5. 平成 10 年 4 月分ないし 8 月分については、該当する期間の被告の使用水量はない。原告は本訴でこの期間の水道料金も請求しているが、これは使用水量がないことを前碇とした、基本料金だけの請求である。

本訴訟において、次の 3 点が争われた。

1. 原告と被告との間に本件旅館に関する水道供給契約が存在したか。
2. 契約が存在したとして、平成 10 年 2 月 3 日までの使用分については、本訴提訴時までに消滅時効が完成しているといえるか。すなわち、原告の水道供給契約に基づく水道料債権の消滅時効期間は 2 年であるか（民法 173 条 1 号）、それとも 5 年であるか（地方自治法 236 条 1 項）。
3. 平成 10 年 2 月 3 日ころ、原告と被告との間で、水道供給契約が解約された事実があるか。

第一審（宇都宮地.裁平 12(ワ)132 号平 13・1・15 口頭弁論集結）の判断は、次のとおり判示した。

1. 争点 1 について

被告は、平成 9 年 4 月 8 日ころ、訴外株式会社 A（以下「訴外会社」という。）から本件旅館の営業権の譲渡を受け、以後平成 10 年 2 月 3 日に旅館を閉鎖するまで、旅館の経営を続けたこと、その間原告から水道の供給を受け、平成 9 年 9 月分までは水道料金を支払っていたことが認められる。以上によれば、被告は営業譲渡に伴い、赤外会社が原告との間で結んでいた本件旅館に水道を供給するための水道供給契約の契約上の地位を同会社から承継し、原告もこれを認めて、原告との間で契約当事者として水道の供給を受けていた事実を認めることができる。

2. 争点 2 について

地方自治法 236 条 1 項は、「金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めるものを除くほか、

5年間これを行わない時は、時効により消滅する。」と定めている。ここに言う「他の法律」には、時効期間に関する原則的規定を定めた民法は含まないと解するべきである。けだし、民法も「他の法律」に含むとしたのでは、およそこの地方自治法の条項の適用の余地はなくなってしまうからである。なお被告は、民法自身が例外的に短期消滅時効を定めている同法 173 条等も、上記「他の法律」に当たると主張するけれども、被告がそのような解釈の根拠とする商法 522 条と異なり、上記地方自治法 236 条 1 項の文理からそのような趣旨を読みとることは困難であって、被告の主張は採用できない。

3. 争点 3 について

被告と原告との間では、平成 10 年 2 月 3 日ころ被告代表者から原告に対し給水停止の申し入れがなされ、これにより、本件旅館の給水契約を終了させる旨の合意が原告との間で成立したものと認めることができる。

原告は、給水契約の停止の連絡を受けた事実はないと主張し、証人はこれに沿う証言をする。しかしながら、この証言は、原告に連絡した旨の被告代表者の供述その他の証拠と対比して措信できない。即ち、水道作業員が平成 10 年 2 月上旬ころ本件旅館付近において、本件旅館の給水停止の作業を行おうとして、来合わせた B 社従業員から、水道の分岐工事を終えるまで待つて欲しいと告げられた事実があるのであるから、原告が平成 10 年 2 月上旬ころに本件旅館の給水停止措置を採ろうとしたことは明らかであり、このことはさらに、このころ原告が被告から給水停止の連絡を受けてこれに応じたとの事実を裏付けているといえるのである。

原告はまた、給水の停止は「水道使用中止届」を書面で原告に提出することになっており、その提出がない以上給水契約の停止はなされないと趣旨の主張もしている。しかし原告が現実給水停止措置を採ろうとした事実があるのは上記の通りであるから、この点での原告の主張も採用できない。

そうすると、原告が請求できる水道料金は、一応は給水停止の合意がなされた時までということになる。ただし、原告の請求のうち、平成 10 年 3 月分は、その対象期間が同年 2 月上旬から 3 月上旬までであり、本件旅館及び隣接居宅において給水停止の合意までの間に使用された分のほか、給水停止の合意後、閉鎖した本件旅館の管理や残務整理に訪れた社員によって、本件旅館や隣接居宅において使用された分であると解される。これらも、終了した給水契約に附随して生じたものとして、被告に支払義務を認めるべきである。

これに対し、分岐管と新メーター設置の工事完了後である、平成 10 年 4 月分から 8 月分までは、本件旅館分のみの、しかも実際には使用されていない水道の基本料金分だけの請求であるから、本件旅館に関し既に給水停止の合意が成立していることに鑑み、水道供給契約に基づかないものであって許されないとすべきである。

したがって、原告の本訴請求中、平成 9 年 10 月分ないし平成 10 年 3 月分の合計 265 万 6776 円を理由あるものと認めて認容し、その余を理由無いものとして棄却した。被告は、この判決を不服として東京高等裁判所に控訴した。

第二審（東京高裁平 13（ネ）928 号平 13・5・22 判決）における付加主張は次のとおり。

(1) 控訴人

ア) 控訴人は、平成 9 年 4 月 8 日に、訴外会社から本件旅館の経営を引き継いだ後も、被控訴人との間で本件旅館に関する水道供給契約を締結したことはなく、訴外会社が支払うべき水道料を訴外会社に代わって支払ってきたのにすぎない。このことは、被控訴人と控訴人との間の別件訴訟において、控訴人は、訴外会社が負担する未払水道料債務について支払義務を負うものではないとの判決がされ、確定していることから明らかである。したがって、被控訴人が水道供給契約の当事者ではない控訴人に対し、水道料金の支払を求めることはできないものである。

イ) 上記主張が認められないとしても、被控訴人が控訴人に対して有する水道料金債権は、2 年間権利が行使されないことにより時効消滅した（民法 173 条 1 号）。地方自治法 236 条 1 項の規定は、民法の適用を排除するものではないから、上記水道料金債権の時効消滅期間が地方自治法 236 条 1 項により 5 年になるとするのは誤りである。

(2) 被控訴人

上記控訴人の付加主張に対し、被控訴人は、控訴人の主張はいずれも争うとし、被控訴人が控訴人に対して有する水道料金債権の時効消滅期間は、地方自治法 236 条 1 項により 5 年となるのであり、民法 173 条 1 号の規定は適用されないものと解すべきである旨

主張した。

控訴審（第二審）判決は、

1. 水道供給契約の存否について

控訴人が本件旅館の経営を引き継いだ平成 9 年 4 月 8 日以降は、本件旅館にかかる水道供給契約の当事者が訴外会社から控訴人に引き継がれたものと認められることは、原判決に記載のとおりである。

控訴人は、水道供給契約における当事者の地位の承継がないことは、別件訴訟の判決によって明らかにされているという趣旨の主張をしているが、同判決は、控訴人が、訴外会社の未払水道料金支払債務を承継することはないとの判断を示したのにとどまるから、控訴人が本件旅館の経営を引き継ぎ、自ら水道を利用するようになった後においては、控訴人が水道供給契約の当事者となるという判断と矛盾するものではなく、上記主張は失当である。

2. 消滅時効の主張について

地方自治体が有する金銭債権であっても、私法上の金銭債権に当たるものについては民法の消滅時効に関する規定が適用されるものと解されるところ、水道供給事業者としての被控訴人の地位は、一般私企業のそれと特に異なるものではないから、控訴人と被控訴人との間の水道供給契約は私法上の契約であり、したがって、被控訴人が有する水道料金債権は私法上の金銭債権であると解される。また、水道供給契約によって供給される水は、民法 173 条 1 号所定の「生産者、卸売商人及び小売商人が売却したる産物及び商品」に含まれるものというべきであるから、結局、本件水道料金債権についての消滅時効期間は、民法 173 条所定の 2 年間と解すべきこととなる。

そして、控訴人が時効の援用をしたことは本件記録上明らかであるから、本件水道料金債権のうち、2 年間以上行使されていない分は、時効により消滅したものというべきである。

3. 控訴人が負担すべき水道料金支払債務の範囲について

控訴人が負担すべき水道料金支払債務は、平成 10 年 3 月分までであると解すべきことは、原判決に記載のとおりである。

そして、上記債務の消滅時効期間は 2 年であると解すべきことは前示のとおりであるところ、本件訴訟が提起されたのは平成 12 年 2 月 29 日であるから、同日よりも 2 年以上前に支払期限を迎えた水道料金債権、すなわち、平成 10 年 2 月 25 日に支払時期を迎えた同月分以前の水道料金債権は時効消滅したものであり、時効消滅が認められないのは、同年 3 月分 8 万 4207 円のみであることとなる。

以上によれば、被控訴人の本訴請求中、平成 10 年 3 月分の未払水道料金 8 万 4207 円と、これに対する訴状送達の日翌日以降支払済みまで商事法定利率年 6 分の割合による遅延損害金の支払を求める部分は理由があり認容すべきであるが、その余は理由がないものとして棄却すべきものである旨判示した。

被控訴人は、この判決を不服として上告した。

【判旨】

最高裁は、東京高裁平 13（ネ）928 号水道料金請求事件について、同裁判所が平成 13 年 5 月 22 日に言い渡した判決に対し、申立人から上告受理の申立てがあつたが、申立ての理由によれば、本件は、民事訴訟法 318 条 1 項により受理すべきものとは認められないとし、本件を上告審として受理しない旨決定し、上記控訴審（第二審）判決が是認された。

○差押債権支払（最高裁判所第 1 小法廷判決昭和 58 年(才)第 1387 号）

【主文】

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

【理由】

上告代理人石原即昭，同宮川清，同中川幸雄の上告理由について

普通地方公共団体の申立に基づいて発せられた支払命令に対し債務者から適法な異議の申立があり，民訴法四四二条一項の規定により右支払命令申立の時に訴えの提起があつたものとみなされる場合においても，地方自治法九六条一項一號の規定により訴えの提起に必要とされる議会の議決を経なければならないものと解するのが相当である。右と同趣旨の見解のもとに，本件訴えは上告人市の議会の議決を欠き不適法であるとした原審の判断は正当であり，原判決に所論の違法はない。論旨は，ひつきよう，独自の見解に基づいて原判決を論難するものであつて，採用することができない。

よつて，民訴法四〇一条，九五条，八九条に従い，裁判官全員一致の意見で，主文のとおり判決する。

自治体債権班の報告に関する石森教授の講評

- (1) 昨年に続き債権の管理をテーマとするものであるが、昨年提言された条例案とは一応一線を画して議論され、理論的研究に重点が置かれている。内容の深度と併せ、伝統を持つ本研修においては画期的な研究成果といえる。
- (2) 昨年度も問題になったのが、公法上の私債権と私法上の私債権との区別の基準である。なぜ学校給食の債権が「公法」上の債権で、公営住宅の債権が私法上のそれなのか、新たに発生する債権はどちらなのか、というのは非常に困難な問題である。本班は、これに解答を示した点でまず高い評価がなされよう。すなわち、それは、「法律・条例に発生原因をもつ」が区別の基準となとしたのである。もっとも、例えば給付行政には法律や条例の根拠は必ずしも必要ではないというのが行政解釈であると解されるが、そうであれば債権に法律や条例の根拠が付されるのは偶然によるといえ、この偶然が「公法」と「私法」を分ける根拠として合理的かどうかはなお検討の余地があるといえよう。とはいえ、結論を示すことによって次の議論が可能になるのであり、この点の評価を減じるものではない。
- (3) また、本班は、時効に関する規定の独自解釈を展開している。すなわち、一般に、地方自治法 236 条 1 項の定める「消滅時効が 5 年となる地方公共団体の金銭債権」は、大量に発生し早期の決済が行政上の便宜に資するものに限られる理解されるところであるが（最判昭和 50 年 2 月 25 日）、本班は、2 項の「消滅時効につき援用を必要としない地方公共団体の金銭債権」は、1 項とは切り離され、大量性、早期の決済の要請性とは別に、公正・公平性の要請から民法 145 条（援用が必要）を修正する特別規定であるとする独自の解釈が展開されているのである。果たして地方自治法がそこまで強く民法の重要な原則規定を修正する趣旨まで読み取れるのかについてはなお検討する必要があるであろうが、周到な準備作業のもとに公正・公平の観点から 1 つの読み方を追求する姿勢には特筆すべきものがある。
- (4) 政策には様々なものがありうるが、金銭債権の回収という課題は、本来「政策」からイメージされるものにはほど遠い。のみならず、これが単に「効率的回収」あるいは「裁判に勝てる方法」の追求にとどまるなら、「政策」法務の看板は下ろす必要がある。自治体職員にこんな（政策実現と切り離された）法務を全員に追求してもらう必要はない。何のための債権回収なのか、それが市民の「豊かでゆとりのある暮らし」にどう寄与するのかの確認こそが「政策」法務である。その点で、目的をどこに求めるか、何のための政策法務か、についてもじっくり検討がなされたうえで（例えば 43 頁）議論が展開されていることに、本班への高い評価の源泉がある。

「自治・自律・共働による快適で住みよいまちづくり」(提言)
～建築紛争の未然防止に向けて～

平成 21 年度政策法務研修 建築紛争班
田 邊 香 織
宮 崎 真
雪 野 智 行

目 次

第 1 章 建築紛争防止に向けた取組の検討

- 1 はじめに
- 2 福岡市の上位計画における自治・自律・共働の捉え方
 - 2-1 福岡市新・基本計画
 - 2-2 福岡市都市計画マスタープラン
- 3 建築紛争の状況
 - 3-1 建築に関する苦情・相談件数
 - 3-2 苦情・相談の内容
- 4 紛争発生要因の検討
- 5 現在の建築紛争に対する市の取組
- 6 紛争防止に向けた取り組みのポイント

第 2 章 現行の住民が取り組めるまちづくりの制度の利点と問題点

- 1 地区計画提案制度の利点と問題点
- 2 建築協定制度の利点と問題点
- 3 模索する新たな制度の姿

第 3 章 まちづくり協定に実効性を持たせるために取りうる手法と、その法的根拠 …80

- 1 権力的手法
 - 1-1 法的効果を伴う手法
 - 1-2 法的効果を伴わない手法
 - 1-3 まちづくり協定に実効性を持たせるのに取れる権力的手法
- 2 非権力的手法
 - 2-1 近隣説明内容の拡充
 - 2-2 まちづくり協定の P R
 - 2-3 まちづくり協定に実効性を持たせるのに取れる非権力的手法

第 4 章 まちづくり協定の策定（提言）

1. 自治・自律・共働での建築紛争の未然防止としての取り組みの提案
2. まちづくり協定の策定
3. まちづくり協定と市条例の関係

第 5 章 まとめ「紛争防止のために、我が町の将来像を P R しよう」

第1章 建築紛争防止に向けた取組の検討

1 はじめに

市民の「自律・自治」、市民との「共働」の視点から建築紛争の未然防止の方法を検討し提言していくにあたり、

- ・本市の上位計画等において、「まちづくり」の分野での自治・自律・共働がどの様に捉えられているのかを確認
 - ・建築に関する苦情・相談の内容、現状の市の条例を把握
 - ・紛争防止のポイントを探り、そのポイントをどの様に「自律・自治・共働」の観点から活かしていくのかを検討
- という流れで検討を行っていく。

2 福岡市の上位計画における自治・自律・共働の捉え方

2-1 福岡市新・基本計画(H15.3策定)

新しい福岡づくりの基本方向《自治・自律・共働》

本来、それぞれの心がけや地域で解決できる問題に対して、多くの労力や資金などの社会的コストが費やされています。

こうした状況を変えていくためには、市民一人ひとりが自らの行動に責任を持つとともに、地域のことは地域で主体的に取り組むという自治の原則に立ち返ることが求められます。

福岡市は、あらゆる主体が、それぞれの役割と責任を果たし、共働しながら、豊かで住みよいまちを創り上げていく自治の都市をめざします。

「共働」について

福岡市は、「自由かつ達で人輝く自治都市」をめざし（目標の共有）、子どもも高齢者も、障害者も健常者も、女性も男性もすべての人が、また、市民・地域コミュニティ・NPO・企業・大学・行政などあらゆる主体が、お互いの役割と責任を認め合い、相互関係・パートナーシップを深めながら（共生）、知恵や力をあわせ、長所や資源を活かして、共に汗して取り組み、行動する「共働」によってまちづくりを進めます。

《基本的考え方1》果敢に挑戦する自治と自律の都市・福岡 ～市民自治・共働～

市民が活動しやすい環境やしきみづくりを進め、市民の自治力を高めるとともに、自治の基礎的な単位となる小学校区などの地域コミュニティの組織・団体を活性化し、信頼の絆で結ばれた地域社会をつくります。また、あらゆる主体が、適切な役割分担と対等なパートナーシップのもとで共働する市民自治の実現をめざします。

4 行政運営の基本姿勢（市民と共働する行政をめざす）

豊かで住みよいまちをつくるには、市民、企業、行政などが、それぞれの役割と責任を果たしていくことが不可欠です。行政体としての福岡市は、福祉の増進や基盤整備など自治体本来の役割を果たすことはもとより、自ら市民の中に入っていく、

共に考え行動するとともに、市民の力を引き出すコーディネーターとしての役割を積極的に担うなど、市政の主役である市民との共働を推進します。

また、政策形成や実施の過程への市民参画を推進し、議会制民主主義のもとでの的確な意思決定を行う行政運営を進めます。

(1) 市民の視点に立った行政をめざす

市民と共働する高感度市役所となる（双方向の情報交流・情報交換の推進）

- ・市民にわかりやすく透明性の高い行政を推進するため、積極的かつ迅速な情報を公表・提供し、市民への説明責任を果たしていきます。
- ・タウンミーティングやワークショップの開催、パブリック・コメント手続の実施などにより、市民と行政の双方向の情報交流・情報交換を推進し、市民感覚を踏まえた行政運営を進める高感度市役所をつくります。

（市民参画・共働の推進）

- ・市民に身近な分野をはじめ、行政運営の各過程への市民参画のしくみをつくり、市民と行政の共働を積極的に推進します。
- ・重要な課題については、NPO、経済団体などの専門家の参画を得て「プロジェクトチーム」を設置し、取り組みの方向性を検討し、実践します。

政策目標 3 地域コミュニティを活性化し、住民自治・地域自治を推進する

<主要な施策>住民の主体的なまちづくり活動への支援

住民の要請に応じてまちづくりの出前講座を行うとともに、まちづくり協議会に対する活動費助成・コンサルタント派遣を行うなど、住民の主体的なまちづくり活動を支援します。

地域住民が自ら地域づくりに取り組むために、小学校区単位などで指標を用いるなどして地域のあるべき姿を描く「地域づくり構想」の策定を支援します。

身近な居住環境の整備・保全の取り組みに対しては、地区計画、建築協定など諸制度の活用を図ります。

政策目標 7 「楽・住・職」の融合した美しい都市となる

2015年の望ましい姿（めざすべき姿）

多くの地域が、住民の自発的な参画により個性ある地域づくりに取り組みながら、まちの個性を競い合っています。これにより都市全体の魅力が向上し、市民は自ら住む地域に誇りと愛着を持っています。

以上により、新・基本計画においては、まちづくりの分野における自治・自律・共働は、政策目標 3 及び 7 にあるように、「地域づくり構想」の策定をもとに、個性ある地域づくりに取り組むこととなっている。

2-2 福岡市都市計画マスタープラン(H13.5策定)

住宅市街地づくりの基本的な方針

福岡市では、今後も人の交流が進み、世帯数も更に増加すると見込まれています。低層が主体の住宅地に中高層マンションや商業・業務施設が立地するなど、建物の形態と用途の混在や高密度化が進んでおり、建物の建設に伴う住環境への影響についての不安や、モラルの希薄さによる地域コミュニティとのトラブルなど、相隣関係の問題が増加しています。

このような状況から、『集まって住む』ためのモラル・マナーや協調など、共同のルールに沿った住まい方を向上するとともに、分譲や賃貸、戸建や共同建行った多様な住宅の組み合わせなどによって年齢構成のバランスを図るなど、生きいきとしたコミュニティづくりが必要となっています。

・すまい方・暮らし方に関する多様な情報の提供による住生活の向上

まちづくりの主体と役割分担

市民の役割

市民のみなさんは、地域の課題や特性に応じた個性あるまちづくりに向けて、町内や校区などの一定の区域で、地域のみなさん一人ひとりがまちをつくるという自覚を持って、身近な地域の将来像を共有し、まちづくりに関するルールづくりなどに向けた活動を進めることが重要です。また、企業も市民のひとりとして、地域のみなさんと協働によるまちづくりに取り組むことが必要です。

行政の役割

行政は、都市機能の維持更新やバランスある都市像の実現に向けて、道路や公園の整備や土地利用の規制・誘導等の全市的、広域的な観点からの施策を行うとともに、市民のみなさんが主体的に取り組むまちづくりが円滑に進むように、必要な情報の提供や活動の支援を行います。

以上により、都市計画マスタープランにおいては、まちづくりの分野における自治・自律・共働は、戸建て・集合住宅などの住居形式や世代の多様性によるコミュニティの活力維持を前提に、コミュニティ内部での情報、とりわけ身近な地域の将来像の共有により、まちづくりに関するルールづくりなどに取り組むこととなっている。

3 建築紛争の状況

本市の上位計画におけるまちづくり分野での共働の捉え方が、前述のとおり「将来像の共有」や「地域づくり構想の策定」など、地域の将来像を住民の共通認識とするため、官民共働でこれを作りあげることのようになっている。

この共働の動きに、建築紛争の未然防止の視点を盛り込むにあたり、まず建築紛争の状況を把握する。

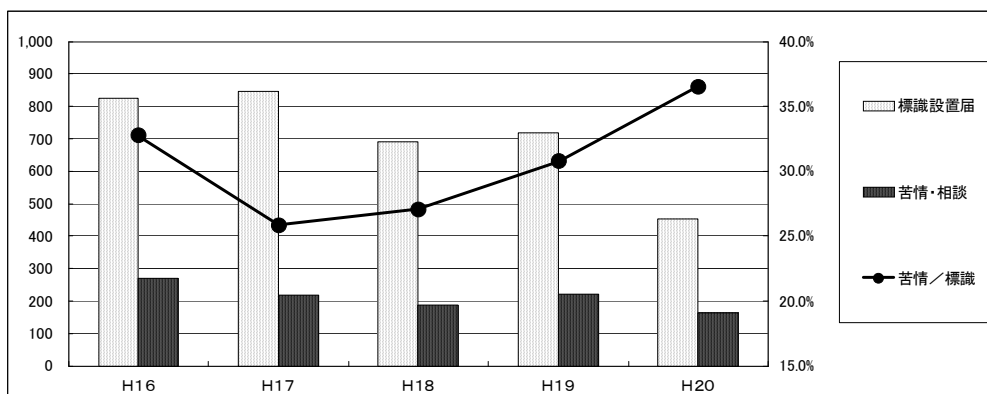
3-1 建築に関する苦情・相談件数

本市における、高さが10mを超える建築物（中高層建築物）や、2以上の階数でかつ専用床面積が35㎡以下の住戸数が5戸を超える集合住宅（ワンルーム形式集合建築物）の建築計画の届出件数は、下表に示すとおり過去5年間では標識設置届で約450件から850件、同じ期間における本市に寄せられた建築に関する苦情・相談は170件から270件で推移しており、標識設置届の件数に対する苦情・相談割合は約25から35%である。

表1 過去5年間における中高層建築物等の届出及び苦情・相談件数

年度	H16	H17	H18	H19 ①	H20 ②	②/① (%)	H21	備考
1 標識設置届(a)	824	846	690	718	452	63.0	98	
2 中高層建築物の事前説明報告書	549	593	550	428	317	74.1	65	
ワンルーム対象	141	162	139	125	90	72.0	23	
3 ワンルーム建築物の事前説明報告書及び事前協議書	382	381	280	377	269	71.4	59	
4 自動車保管場所の設置協議書	463	483	464	346	251	72.5	60	
5 相談・苦情								
①住民からの苦情・相談(b)	270	219	187	221	165	74.7	22	
苦情・相談率: (b/a)	32.8%	25.9%	27.1%	30.8%	36.5%		22.4%	
②請願審査請求	13	6	12	11	3		1	
請願審査件数	5	0	2	9	2		0	
③建築紛争調停申立	8	8	12	4	3		0	
相手方調停拒否	8	7	10	1	3		0	

※請願件数…平成19年度開発に関する請願、平成20年度の緑地に関する請願1件づつを含む



ただし、この中には平成19年度は21件、平成20年度は30件と、条例対象とならない小規模な建築物に関する苦情・相談も含まれており、また、苦情の申し出人との連絡のみで、建築主など関係者に連絡・調整を行なう必要がなかった軽度の苦情等も含まれており、条例の対象となる周辺の住環境へ一定の影響を及ぼすと思われる中高層建築物等の苦情・相談について、建築主への連絡・調整が必要となった、いわゆる「実質的な苦情・相談」と見なせるものは上記数値の約63%となっている。

表2 平成19・20年度における苦情・相談の内訳

	全区分	条例対象	条例対象外
相談	121 (31.3%)	92 (23.8%)	29 (7.5%)
調整	265 (68.7%)	243 (63.0%)	22 (5.7%)
計	386 -	335 (86.8%)	51 (13.2%)

相談：申し出人との連絡のみで他の関係者に連絡・調整を行わなかったもの

調整：申し出人からの内容を、他の関係者に伝え、双方の連絡や話し合いをさせたもの

3-2 苦情・相談の内容

過去2年間に本市に寄せられた苦情・相談の内容を項目別に集計した数値を示したものが下記の表3である。

表3 平成19・20年度における苦情・相談内容項目別・用途地域別内訳

		日照障害			プライバシー			建物用途		駐車場		圧迫感		通風・風害	工事関係			解体工事	TV電波障害	説明不足・回答要求	情報確認	法・条例制度の説明	建物の管理方法	その他	合計	
		距離	高さ	複合日影	距離	見下ろし	窓位置	ワンルーム	商業施設	機械式駐車場	配置	高さ	距離		工事騒音振動	交通	工事協定									
19.20年度																										
1	低	0	3	0	2	2	1	0	0	0	2	1	1	1	3	0	2	0	0	6	3	1	2	6	36	
2	低	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
1	中高	3	8	1	5	2	3	1	0	0	1	2	1	3	10	6	5	2	3	8	6	6	4	20	100	
2	中高	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	1	3	0	2	1	0	1	0	0	1	3	17	
1	住居	10	17	2	14	7	12	0	1	3	4	10	6	10	19	15	11	7	3	26	18	13	9	31	248	
2	住居	3	6	0	3	6	1	0	1	0	1	3	3	2	6	2	7	4	0	6	5	3	1	19	82	
準	住居	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	2	6	
準	工業	1	5	4	1	3	1	0	0	0	1	2	2	2	9	2	5	2	3	6	1	1	0	6	57	
工	業	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	1	0	0	1	1	1	0	3	12	
近	商業	0	4	0	2	2	4	0	0	0	2	2	2	2	7	0	2	2	0	3	1	2	1	6	44	
商	業	5	9	1	5	7	7	2	1	2	1	4	3	6	24	4	6	4	9	17	13	4	3	34	171	
調	整	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	3	
計		23	54	8	32	30	29	5	3	5	13	25	20	27	84	31	41	22	19	75	48	32	21	130	777	
		85			91			8		18		45		156												

「日照障害」、「プライバシー」、「圧迫感」等が建築計画に関するものとしては発生率としては高いが、「工事関係」や「説明不足・回答要求」も高い状況となっており、近隣住民が計画を知った段階、計画について協議している段階、工事を行っている段階と、建築工事の各段階において、それぞれ相談が出ている状況が分かる。

これを建築物が計画されている地域別に苦情・相談内容に差がないか見てみると、下記のようになる。

- ・第1種中高層住居専用地域や第1種住居地域など住居系の用途地域の場所においては「日照障害」や「プライバシー」、「圧迫感」などの建築物の高さなどに起因する苦情が多く、戸建住宅と中高層建築物の混在が原因と考えられる。
また、同じ程度の高さの建物が連続して建つことにより発生する複合日影に関する苦情が少ないことから、主に周辺に高い建物が少ない場所に中高層建築物が建つような場合の苦情が多いものと思われる。
- ・商業地域では、マンション同士が接近して立地することが多いため「工事騒音振動」の苦情が多く見られる。
- ・準工業地域では、日影規制がないことなどから「日照障害」の苦情が多く、また商業地域と同様にマンション同士が接近して立地することが多いため「工事騒音振動」の苦情も多くみられる。

「日照障害」や「圧迫感」に関する苦情の主な争点は建築物の高さで、対象建築物までの距離が近い事よりも多い。ただし、実際の日影図や形態等をみると、高さが高いことによる日照障害や圧迫感の指標といわれている形態率が大きくなっている事例は少なく、近隣住民の持つイメージと、予測される実態との差もある。

参考 建物が周辺に与える実際の物理的影響

建築紛争において主な争点となっている『建築物の高さによる「日照障害」や「圧迫感」』であるが、実際には下記参考図のとおり高さが高いからといって単純に影響があるわけではない。

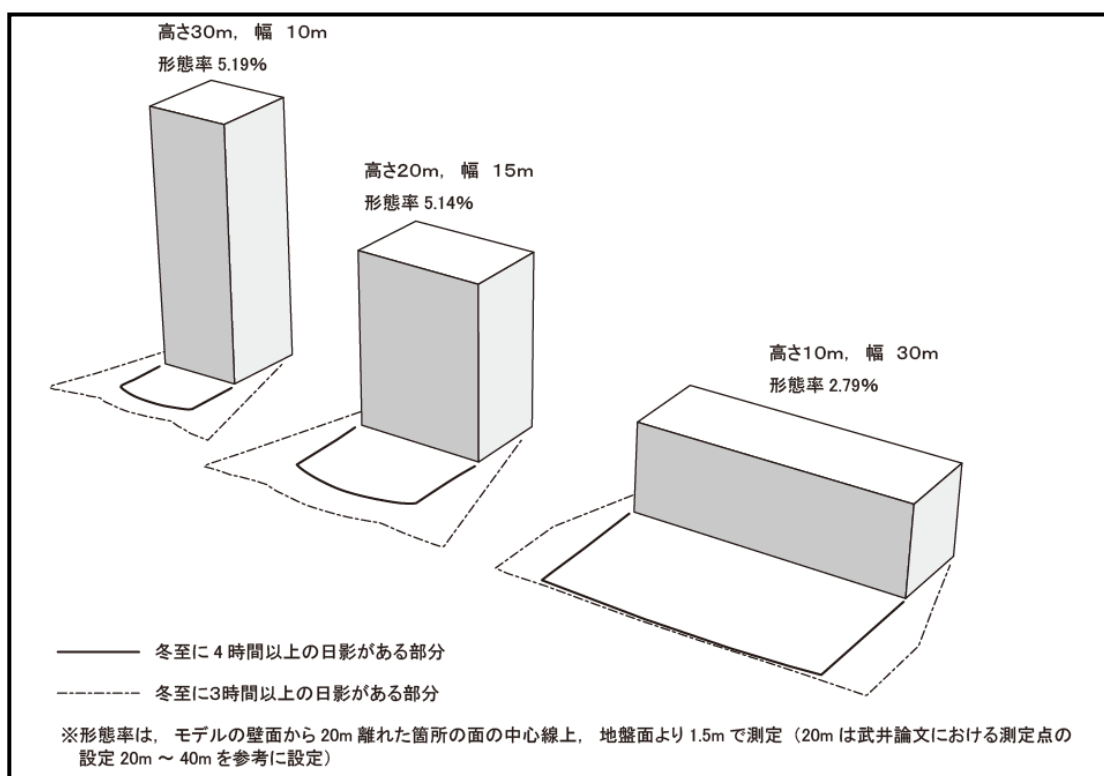
参考図においては、同一ボリュームをもつモデルの高さを変えている。

左より①高くスリム、②高さも幅も中間的、③低く幅広、の3モデルを用意した。

冬至における日影の状態を実線と一点鎖線の2本の線で示したが、一般的な受忍の限度の目安といわれる冬至における4時間以上の日影の範囲は、幅が広い建物の方が大きい。

また、圧迫感の指標として武井論文にて提唱された「形態率（天空遮蔽率）」も、高さに単純に比例するものではなく10mと30mのモデルを比較しても約1.8倍となり、20mのモデルと比較するとその差は0.05%とほとんど差はない。

これらの事から、同じ敷地において使用できる容積率は当然のことながら変化しないため、「収益が必要なら、高さを低くする代わりに横に広げればいい」という住民もいるが、実際には近隣住民には逆効果の場合がある。



参考図 同一容積率の場合の高さによる日影の影響などの違い

4 紛争発生要因の検討

建築に関する苦情・相談の内容で多いのは、前述のとおり建築計画の面においては「建物の高さ」による日照障害、次いで「工事の騒音」や「事前説明の不足」などの事業者の対応に起因するものとなっている。

しかし、実際に一日中日が当たらない「終日日影」になったり、住居系の用途地域で冬至日における日影が4時間を超えたりするなどの「受忍の限度」を超えられる、いわゆる実害を伴うような日照障害の相談は殆ど見られず、建物の階数が高いことを説明するキーワードとして述べられている場合が多い。

日照障害に関する判例において述べられる「受忍の限度」とはどのように判断されるものか確認してみると、建築物に対する日影の規制が建築基準法に反映される以前においては、東京地裁判昭 43. 9. 10 判タ 227. 89 において、

『日照権なる社会的生活利益は権利として確定した内容をもつものとは解せられない。しかし、住宅における日照、通風の確保は、快適で健康な生活の享受のために必要として欠くことのできない生活利益であり、日照、通風の妨害が被害者の受忍すべき限度を超えると認めるときは、違法な生活妨害として不法行為を構成し、右妨害が金銭賠償をもっては救済できない段階に立ち至った場合には、不法行為に対する差し止め請求が認められる。

右の理は、妨害が将来確実に予想されるものである場合でも異ならない。受忍限度を判定にするに当たっては、当該場所の地域性、加害行為の態様とこれに対する社会的評価、加害者の意図、侵害の程度、損害の回避可能性、科学の進歩による代替的生活利益供与の可能性、差し止めによる異常損害の有無などの事情を広く比較検討することが必要である。』

とあるように、建築物の規模によって自動的に判断されるような単純なものではなく、地域性その他要因を比較検討したうえで判断されるものとされている。

このような判例を受け、建築基準法では、日照を巡る諸問題を踏まえ、昭和 45 年の改正時に、北側敷地からの斜線制限を設け、さらに昭和 51 年 11 月の一部改正時（昭和 52. 11. 1 施行）に日影規制をとりいれている。

現在、日照権を争う場合には、このような法整備の結果も反映したうえで、被害が受忍限度を超えるか否かを判断することになるが、判断するに当たっては、一般に下記の要素を総合して判断される。

- ①被害の程度・・・日照障害にあつては、冬至日における有効日照のある午前8時から午後4時までの8時間内における日影時間の長短が重要な基準となる。判例によれば、概ね4時間が一つの指標。
- ②地域性・・・都市計画区域内では、住居用、商業用、工業用などの用途地域や地区指定の有無が重要な関連をもつ。
- ③関係法規の違反の有無・・・建築基準法や条例等の公法の規定は、受忍限度の直接の判定基準ではないが、考慮されるべき要素として重要な意味を有している。

- ④先住性・・・長年月にわたって当該場所に居住してきたという先住関係がある場合は、判断に考慮される。
- ⑤使用目的・・・建設予定の建物が公共的な目的を有している場合には、受忍限度が高められる方向にある。
- ⑥加害回避の可能性・・・建築の設置者は可能な限り生活妨害を少なくする設計上の選択をしなければならない。
容積率や建ぺい率の選択、建物のレイアウトにおいて努めて損害を少なくするための設計上の考慮がなされている場合には、被害者における受忍限度が高められる。
- ⑦被害回避の可能性・・・同じ被害者であっても、一般に、借家人等は、被害建物の所有者であり居住者である者と比較すれば、被害回避の可能性が高いと考えられる。被害発生を知っていながら引っ越してくる人についても同様のことが言える。
被害を受ける側の建築計画（配置及び構造等）が元来日照の確保を殆ど配慮していない場合も、被害者における受忍限度が高められる方向となる。（判例：東京地裁平 3. 3. 30）
- ⑧その他・・・加害者と被害者との折衝の経過、被害者が北側の隣人に与えている被害の程度なども要素となる。

前述のような判断基準に照らし合わせて見ると、日照障害に関する相談内容の大半は冬至日の日影時間が住居系用途地域で2～3時間程度であり、受忍の限度に満たないと思われる状況においても苦情が出ている。

その要因としては、日照障害に関する近隣住民からの相談内容を検討すると、

- ・階数について明確な理由を述べられる場合はほとんどなく、「周辺と同程度」という理由が大半を占め、これにより「この近辺は高層建築物がないのに」といった拒否反応が出たときに、建築主側からは「敷地が面する表通り沿いには他にも高層建築物がある」、「用途地域的にこの場所での不動産価格を考えるとこの位建てなければ事業収支が成り立たない」といった双方の意見の乖離が生じている。
- ・高くスマートな建物の方が、個々の場所あたりの日影時間は短く、実害は少なくなるため、建築主は近隣住民に配慮してその様な計画にしているが、「高さ」自体への拒絶反応から理屈ではない住民意見での反対意見が出ている。その表現として「日照障害」や「圧迫感」を言われている。
- ・住民は町内・自治会など身の回りの活動の単位で居住環境を認識しており、これに対し建築主は前面道路沿いの路線や、その場所の用途地域・法的規制内容など、地域住民が捉えているものと別の価値観で居住環境を認識している。
- ・住民の一部が自主的に居住環境を守るために取り組んできた任意の活動があっても、建築協定などの形として完成していなければ、公的な規制の中では一般に建築主は知り得ず、結果住民が無視された形になり、感情的な対立が発生している。その様な活動がない場所では、より住民の思いを建築主は知り得る状況になく、住民にと

っては唐突感が非常に強い。

上記のような状況が見受けられ、住民が認識している「住環境」と建築主の認識している「住環境」の捉え方の差により、住民から高さなどに関する拒否反応が出ていることが建築紛争の大きな要因ではないかと考えられる。

5 現在の建築紛争に対する市の取り組み

現在、福岡市においては、「福岡市建築紛争の予防と調整に関する条例(H12.11 施行。以下、紛争予防条例という)」において、高さが10mを超える建築物(中高層建築物)、2以上の階数を持ち、かつ専用床面積が35㎡以下の住戸の数が5以上の共同住宅・長屋(ワンルーム形式集合建築物)、住戸の数が10以上である共同住宅・長屋(特定集合住宅)といった、近隣に何らかの影響を与えると考えられる一定規模以上の建築物の建築に際し、

- ①現地への建築計画の概要を記載した標識の設置(※中高層建築物、ワンルーム形式集合建築物に該当しない場合は標識設置義務なし)
- ②一定の範囲の近隣住民への建築計画・工事の施工方法についての事前説明(※特定集合住宅のみの場合は事前説明義務なし)
- ③計画の概要及び①、②を行った旨の市長への報告

を建築主に義務付けている。

近隣住民より建築計画等について苦情や相談が市にあった場合は、建築主に対して近隣住民への説明や話し合いの指導を行い、場合によっては双方の出席のもと争点を明確にし、話し合いを進めるための調整会の開催や、中高層建築物に関しては、双方の合意のもと市長の附属機関である建築紛争調停委員会による調停を行っている。

紛争予防条例第6条においては、近隣住民、建築主双方の当事者は「建築紛争が生じたときは、相互の立場を尊重し、互譲の精神をもって、これを自主的に解決するよう努めなければならない。」と定めており、話し合いによる自主解決を基本としており、市が建築主の建築計画について変更等を命じたり、建築工事を中止させたりすることはできない。

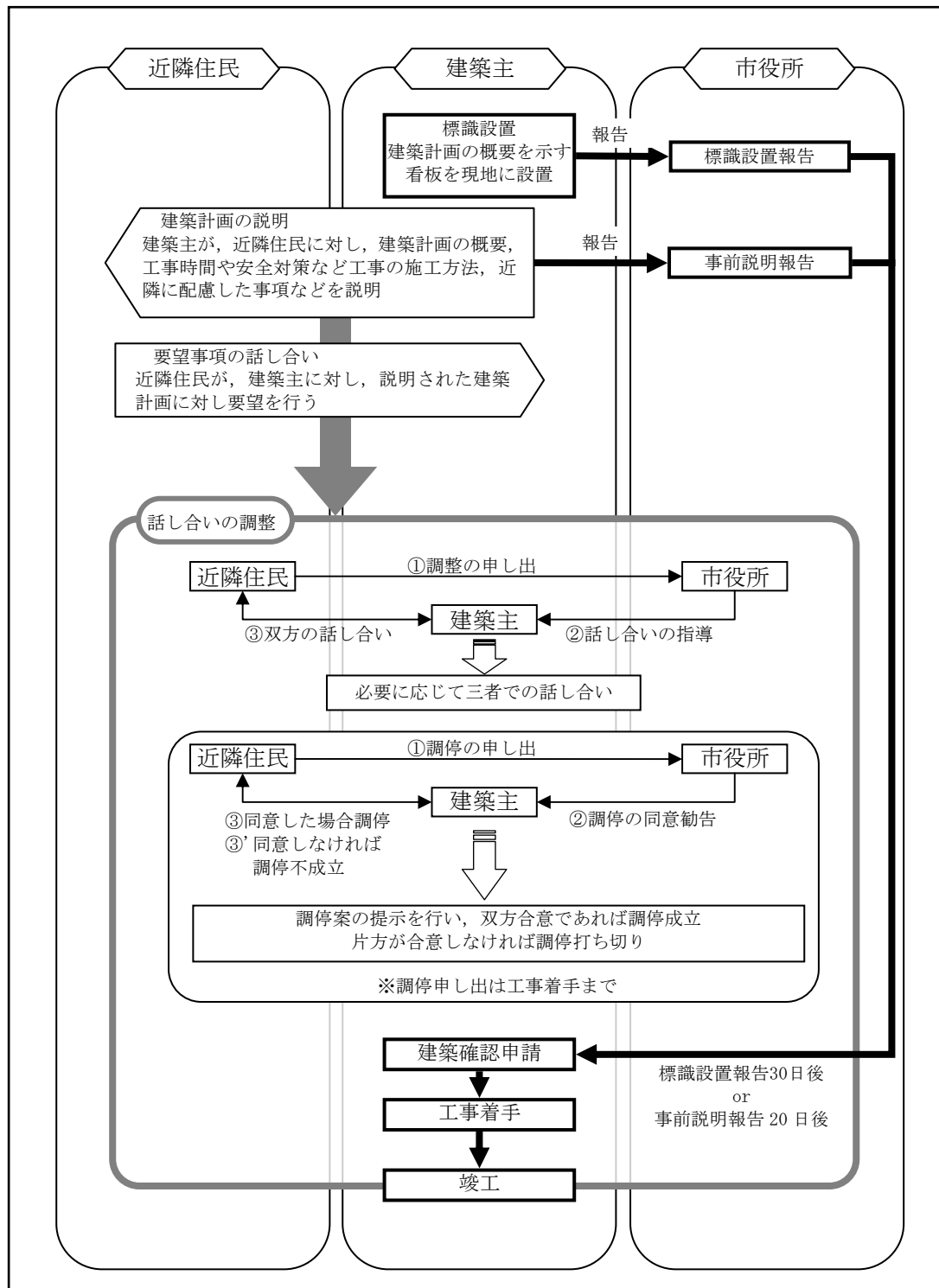


図1 建築紛争の予防と調整に関する条例 手続きの仕組み

6 紛争防止に向けた取り組みのポイント

住民が認識している「住環境」と建築主の認識している「住環境」の捉え方の差が建築紛争の大きな要因ではないかと思われるが、この認識のもとに紛争防止に向けた取り組みのポイントを挙げると、

- ・ 建築紛争は、違法な行為に起因するものではなく、建築主と近隣住民の意見・権利の衝突である。
- ・ そもそも、自分たちの町をどの様にしたいのか、具体的な将来像を地域住民がもっているのか、どこでそれをみられるのか、その将来像の位置づけはどのようなものなのか、これらが曖昧模糊としており、結果、建築主側にとっては何を参考にしてよいのか信頼に足りうるものがない。
- ・ 紛争防止のためには、双方の「住環境」の捉え方の差を埋めるための、当事者同士の話し合いが大切であるが、まず、話し合いのためにあらかじめ住民自身が近隣をどのような町であるのかを認識したうえで、どのような町にしたいのか、将来像を住民同士で作り上げ、これを事前に建築主に知らしめて、その事を考えさせ、そのうえで計画させることが重要である。
- ・ 地域の将来像をもとに、住民と建築主とが有意義な話し合いが出来るようにする制度が必要である。また、その様な制度あることを積極的にPRし、我がまちの将来像をPRしていくことが重要である。

第2章 現行の住民が取り組めるまちづくりの制度の利点と問題点

現行の法制度において、住民が自主的に将来を見据えて取り組めるまちづくりの制度を、その成立や運用面における「自治・自律・共働」の視点も含めて、利点と問題点を把握し、将来像を見据えた共働のまちづくりのための方策の前提を考えてみる。

1 地区計画制度の利点と問題点

概要：都市計画法に基づく制度で、特定の地域を対象にまちづくりの全体構想を定めるもので、計画の目標や地区の整備、開発及び保全の方針を定める。地区計画の方針に従って、区域の全部または一部に、道路、公園、広場などの配置や建築物等に関する制限など必要なものを詳しく定める。

利点：都市計画に定め、建築基準法に基づく条例とすることで、建築物等に関する制限は内容を守らなければ建築確認を受けることが出来ないという強い強制力を持ち、その効力には期限もなく廃止されなければ永続的である。

問題点：土地利用について大きな制限を加えることから、区域内の土地の所有者のほぼ全員の合意を要する（明文規定無し）など、成立に多大な努力が必要。いったん成立してしまうと、運用も行政任せになり「自治・自律・共働」とは言い難い。

2 建築協定制度の利点と問題点

概要：建築基準法第69条に基づく制度で、一律の法規制では満たすことのできない地域の要求に対応するため、法で定められた基準に上乘せすることができる。

利点：一定のルールについて、協定参加者の違反に対しては、違反工事の停止や是正措置を請求、それでも改善されない時は、裁判を起こせるなどの強制力を持ち、また運用自体も協定参加者自体が行え、見直しや変更も労力は要するが可能など、住民自治の観点からは好ましい。

問題点：協定への参加者に対してのみ強制力がかかるため、隣接地に協定内容に適合しない建築物が出来ても強制力はない。ルールの内容によっては運用に住民の高い自治能力が必要不可欠。運用は各協定委員会により行われ、行政が積極的に関われるのは概ね協定の成立までである（運用に関する相談は受けている）。

3 模索する新たな制度の姿

上記2つの制度の問題点の解決のため模索する新たな制度（以下「まちづくり協定」とする）について、利点と甘受すべき点をまとめてみる。

概要：都市計画や区の基本計画などと連携を取りながら、まちづくりの全体構想を作り、一定のルールなどへのチェック体制を住民側、行政側の二重にするなど共働で運用する。ただし、住民参加の裾野を広げるために、合意形成などには高いハードルを設けない。

利 点：成立に高い合意率を要しないため，市内の各所で手軽に作れる。運用を行
 っていく中で足りない内容などは一定の手続を踏めば変更・追加可能。
 甘受すべき点：合意率が低いため，ルールに合わない計画等に強制力は出しにくい。
 話し合いなどで，ある程度で妥協すべき場面が出る。

	利 点	問題点	共働としては
地区計画	- 内容を守らなければ建築確認を受けることが出来ないという強い強制力 - 効力に期限もなく永続的	- 運用は行政のみで行う - 成立に住民の高い合意率を要する	自治・自律・共働で運用しているとはいえない
建築協定	- 違反者に裁判を起こせるなどの強制力を持つ - 運用自体も協定参加者自体が行え，見直しや変更も可能	- 運用に住民の高い自治能力が必要不可欠 - 行政が関われるのは協定の成立まで - 成立に住民の高い合意率を要する	- 自治の性格が強い。 - 自治の意識が低い箇所では成立せず，共働の体制が築けない



まちづくり協定	- 成立に高い合意率を要しない代わりに，市内の各所で手軽に作れる - 足りない内容などは一定の手続を踏めば容易に変更・追加可能	- ルールに合わない計画等に強制力は出しにくい - 話し合いなどで，ある程度で妥協すべき場面が出る	- チェック体制を住民側，行政側の二重にするなど共働で運用する。 - 建築計画の早い段階で，建築主にも地域の窓口がわかる。
---------	--	--	--

図2 住民が取り組めるまちづくりの手法の利点と問題点

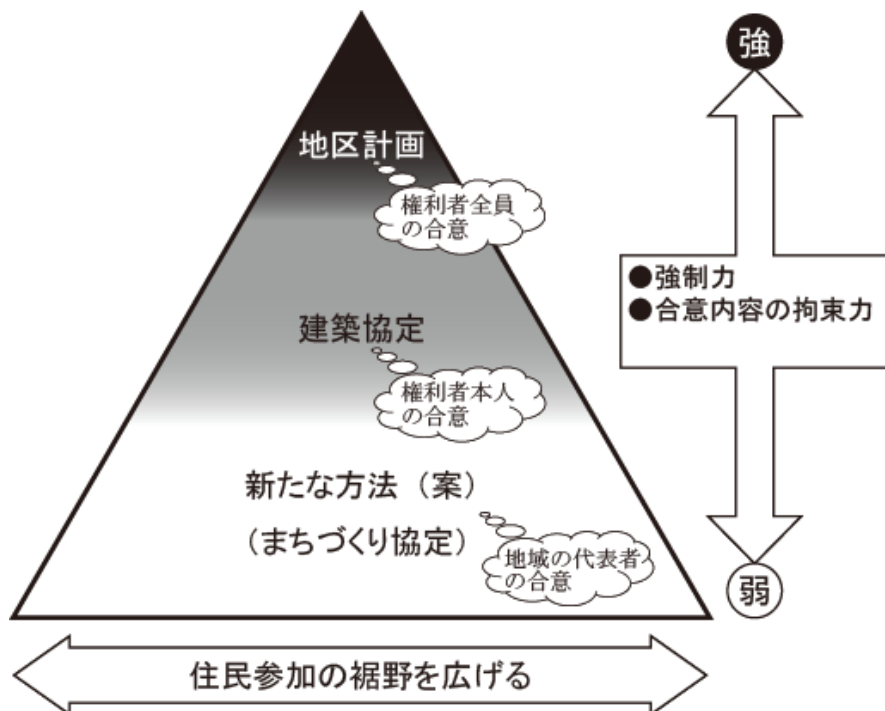


図3 各取組のレベル模式図

第3章 まちづくり協定に実効性を持たせるために取りうる手法と、その法的根拠

自主的なまちづくりへの取組である「まちづくり協定」に実効性を持たせるために、最大限取りうる手法を、法的な側面から検討する。

なお、ここでは手法として、罰則など条例等による規制を設け行政が権力的に行う規制的手法を「権力的手法」、住民・行政双方の自主的な取組の周知など誘導的手法を「非権力的手法」と定義し、それぞれについて検討する。

1 権力的手法

権力的手法として、罰金や懲役など法による効果を伴う「法的効果を伴う手法」と、これを伴わない「法的効果を伴わない手法」を考える。

まちづくり協定の運用に関して、権力的手法による罰を科すことを検討する対象行為は大きく分ければ下記の2つと思われる。

- ・まちづくり協定に関して策定する条例に定められた「手続に関する義務違反」
- ・建築行為に対する「近隣住民からの要望に対する不配慮（要望に対する不履行）」

1-1 法的効果を伴う手法

法的な権力的手法である「罰則」として「刑罰（刑事罰）」と「行政罰」があるが、建築紛争は「犯罪（違法行為）」により発生するのではなく「適法な建築行為に対する主観の相違」から発生するのであるから、適用できるとすれば「行政罰」である。

この行政罰は刑法に罰則の定めのある「行政刑罰」と、法に定めがなく条例に基づき科せる「行政上の秩序罰」とに分けられる。

1) まちづくり協定に関して策定する条例に定められた「手続に関する義務違反」

条例の手続義務違反に対しては、「行政上の秩序罰」として過料の適用は可能。「行政刑罰」の対象と位置づける事も可能である。

条例における手続義務違反に行政罰を科す際の課題は以下のとおりのものが考えられる。

① 罰則を科す事実の確定の困難性

条例に定められた手続の中で、書類の提出の有無そのものなど、物的証拠があり、客観的に手続を行っているか否かを判断しやすいものは、行政罰の対象としやすい。

しかし、例えば近隣住民への配慮について、事前に説明を行ったか否かなど物的証拠に基づかない事項については、近隣住民から事前の説明を受けていない旨の申し出があり、それが報告書と食い違う内容であった場合、例え住民・建築主双方の言い分を聞いても、それが紛れもない事実であったか否かの事実認定は、証拠がない以上出来ない。

また、これに関連して、この説明の事実確定のためだけに報告書へ住民の記名や捺印を義務づけることも困難である。

これは、一般的に記名・捺印という行為がある種の契約と捉えられる慣習から、住民にとって捺印は「計画に同意した証拠に使われる」と誤解されやすく、逆説的に「計画に同意していないのだから捺印しない」という意見に結びつきやすい。そのため、この捺印がないだけで手続き違反と問うことは、住民の同意が得られなければ手続き違反と問うことに、事実上は極めて近いといえる。

この件に関しては、判例ではないが、平成 19 年度新司法試験の論文式試験の公法系科目第 1 問において、市条例に「一定以上の規模の開発行為に対し、周辺住民の過半数の合意による協定を結ぶ事とする」事を定めた事例において、宗教施設の建設に際し周辺住民の合意が取れなかったことを理由として開発許可を下ろさなかった事の憲法上の諸問題の検討を問うた設問がある。

この設問においては、市条例において、開発許可を下ろさないものについて、①周辺住民の過半数の合意に基づく協定が締結されていない場合で、かつ、②条例に基づくまちづくり基本計画に適合しない場合、もしくは③市民生活の安全に支障が生ずるおそれがある場合に限定しており、住民の同意が絶対的要件となっているわけではないため、条例は合憲であるとの憲法解釈を模範解答の中に含めている。

このことは逆説的に、条例等の手続において住民の同意が絶対的要件となっていた場合は、憲法に保障された自由権（この設問で問われたのは信仰の自由という精神的自由）を侵害するものとして違憲であると解釈できる。

ここで問われた精神的自由を、建築紛争で直接的な対象となる自由権である「財産権」におきかえてさらに検討すると、「財産権」については、憲法第 29 条第 2 項で公共の福祉のための制限が課せられている。

現在の通説では「公共の福祉」は「人権相互の矛盾を調整するために認められる実質的公平の原理」とされ、異なる種類の権利の調整を図るための概念であり、公共の福祉は単に「社会全体の利益」のみを指すものではないと理解されている。また、公共の福祉による人権制約は法令によってのみ行われる事ともされている。

この考え方に基くと、条例に「他者の生命・財産を守る消極目的による当然に受忍されるべき規制（内在的規制）」もしくは「社会政策的に弱者・少数者等を保護するなどの積極目的を主眼とする規制」を、「あらかじめどのような場合は規制がなされる」と定めることで、これにより守られる人権と財産権の比較衡量や、精神的自由と経済的自由の二重の基準にもとづく判断より、条例による制限が合憲とされることもある。

しかしながら、あらかじめどのような場合が規制に該当するのか明示することなく、ただ「(社会全体の利益の実現のために) 住民の同意が必要」とする条例は、「もっぱら人権の外部に「公共の福祉」なる概念が存在し、あらゆる人権保障に制約を加えることができる（一元的外在制約説）」ということで、「公共の福祉」を根拠にいかなる

人権も制限可能であり、明治憲法で保障されていた「留保付きの」人権保障と全く同じ運用が可能になってしまう。これでは個人の自由を最高の保護法益とする日本国憲法とまったく相容れなくなるため違憲であると解釈できる。

この解釈にたつと、事実の確定のためだけに報告書へ住民の記名・捺印を義務づけることは違憲と見なされうる行為といえ、よって事実の確定の困難性を払拭することは難しい。

より重大な刑事訴訟においてすら「疑わしきは罰せず」の原則が適用される状況からみても、近隣住民の申し出のみで行政罰とすることは極めて困難である。また、行政刑罰の場合は司法により罰を科せられる段階で証拠不十分で執行は取り消される可能性が高く、行政罰と同様に極めて困難である。

②取組の趣旨との整合性

既存の条例「福岡市建築紛争の予防と調整の条例」では、第1条の目的に「建築主等が配慮すべき事項、建築計画等の周知の手続、本市が行う指導、建築紛争の調整及び調停に関する手続その他必要な事項を定めることにより、建築紛争の予防と調整を図り、もって市民の良好な近隣関係を保持するとともに、安全で快適な居住環境の保全及び形成に資すること」とある。

まちづくり協定も、まちの基本計画という将来像を共通認識として策定・運用する手続等を定め、協定を建築主と住民の話し合いの手がかりとすることが、趣旨となる。

まちづくり協定自体が市の重要施策等であり、その目的の達成のために必要かつ有効であれば罰則も検討できる可能性はある（同時に、罰則はその目的達成のために有効な手段でありかつ必要最低限の範囲でもあるべき）。

まちづくり協定は、その策定自体が住民の自律・自治という基本計画の方針に沿ったものではあるが、その策定を市内すべての地域に義務付けられるものではないため、市の重要施策等とまではいえない。

また、その成立過程において、協定が成立しやすいように地域内での意見聴取は義務付けるものの、合意率等は不問にしており、結果成立した内容の拘束力は低くならざるを得ない。

③行政罰の実効性の確保の不確かさ

行政上の手続の義務違反に対する処罰（あるいは義務履行確保）のために設けられるものであることから、刑の水準は比較的軽いものとならざるを得ず、威嚇効果が低いことにより、義務付けの実効性が低下する可能性がある。

上位法である建築基準法では、必要な届出行為を行わない等の違反に対しては10万円以下の罰金までであり、懲役など厳しいものはない。これと比較すると、市条例

上の届出行為等の義務違反にこれを上回るものは考えにくい。

また、行政上の秩序罰である過料は、地方自治法により上限が5万円であり、その抑止力は限定的なものといわざるを得ない。より高額となる可能性のある「罰金」は行政刑罰であるが、刑罰は司法の手で科されるもので、刑事司法では前述のとおり「疑わしきは罰せず」という推定無罪の原則が適用され、刑罰を求めるにあたってはその立証責任が厳しく問われることになり、①で述べたように事実の確定の困難性から罰則の適用に慎重にならざるを得ず、結果「科せない」行政刑罰の抑止力は限定的なものとなる。

福岡市内における建築基準法の違反建築物に対する過去5年間の取り扱い実績をみても、ほとんどが行政指導など市による指導によって是正されており、是正勧告を出したものは1～2%であり、罰金を出すために必要な「告発」を行った事例はない。

表4 建築基準法違反物件の取扱数					
事項	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
違反建築物件数	204	225	282	241	186
是正勧告	3	5	3	0	4
使用禁止・使用制限命令 (法第9条第7項)	0	0	0	0	0
除却, 移転等命令 (法第9条第1項)	1	1	0	0	0
工事施工停止命令 (法第9条第10条)	0	0	0	0	0
処分完結 (行政指導のみ含む)	84	85	65	67	61
告発手続き	0	0	0	0	0

以上の理由により、「条例に定められた手続に関する義務違反」に行政罰・行政刑罰を科すことは、極めて限定的な効果しかないと言わざるを得ない。

2) 建築行為に対する「近隣住民からの要望に対する不配慮（要望に対する不履行）」

要望に対する不配慮に関しては、「住民から出された要望を履行しないこと」を条例に違反と定めたうえで手続義務違反とする場合と、近隣住民が被るであろう損害に対する民法上の不法行為として取り扱う場合が考えられる。

2) - 1 条例に違反と定める場合

行政刑罰にせよ行政上の秩序罰にせよ、「何を罪とし、その罪に対しどのような刑を科すかについては、議会によって定め、市民の意思を反映させること」が、民主主義の原理から要請されるため、条例に「何が不配慮に該当しうる」のかを個別具体的な内容を定めたうえでなければ適用できない。

この点に関しては、徳島市公安条例事件（最高裁昭和50年9月10日大法院判決）において、「一般に法規は、規定の文言の表現力に限界があるばかりでなく、その性質

上多かれ少なかれ抽象性を有し、刑罰法規もその例外をなすものではないから、禁止される行為とそうでない行為との識別を可能ならしめる基準といっても、必ずしも常に絶対的なそれを要求することはできず、合理的な判断を必要とする場合があることを免れない。」従って、「刑罰放棄があいまい不明確のゆえに憲法 31 条に違反するかどうかは、通常の判断力を有する一般人の理解において、具体的場合に当該行為がその適用を受けるものかどうかの判断を可能ならしめるような基準が読み取れるかどうかによってこれを決定すべきである」とされているが、「その義務内容の明確化を図ることが十分可能であったにもかかわらず、本条例がその点についてなんらの考慮を払っていないことは、立法措置として著しく妥当を欠くものがある」と、条例の不備を指摘している。

その為、近隣住民の求める配慮事項に対する不配慮（不履行）を条例違反に定めるにあたり、「通常の一般人の理解において」不配慮とは何かを定めるにあたっての問題点を検討する。

①配慮事項の特定の困難性

近隣住民の求める配慮事項には、計画建物の用途など計画の根幹にかかわるもの、計画建物の規模（高さや形態）、配置、窓やバルコニーなど開口部の位置、駐車場出入口の位置、ごみ置き場や立体駐車場等附属施設の位置など物理的なもの、工事に関して施工時間帯や休日の定め、安全対策、工事車両の進入経路など施工に関するもの、入居者への近隣住民への生活態度の配慮指導や不法駐車・ゴミ出しルールの徹底など管理に関するもの等、様々なものがある。

この中で、近隣住民にとってどれが最も重要であると行政が取捨選択することは困難である。何故ならば、上記に例としてあげた要望の大半は議会請願において請願事項として出されたものであり、個々の事例においてその重要度は異なるからである。

よって、条例に近隣住民に求められた場合必ず配慮しなければいけない事項を特定することは不可能と言わざるを得ない。

また、近隣住民から出る要望が、近隣住民同士の間で利害が一致しない場合もある。

例を挙げれば開口部からのプライバシーや附属施設の位置に関するもの等で、東向きの建築物で東側の住民から西に開口部を持って行って欲しいという要望と、反対の西側の住民からこちらに開口部を作らないで欲しいという要望は同時に満足し得ないし、自分の家の前にごみ置き場を設けないで欲しいという要望は全ての近隣住民から出された場合、ごみ置き場が設けられなくなる。

この様な、相反する要望のどれに対して配慮しなければならないかの特定も行政には不可能である。

これらのことから、「誰のどの様な要望に配慮しなければならない」という判断を、あらかじめ明確な判断基準を明示せずに行い、それに基づき罰することは、条例の恣意的な運用に他ならず、それは個々の事情による近隣住民個人（ないし近隣住民全体）の利益の為に、財産権という人権に制約を加えることと言え、「もっぱら人権の外部に「公共の福祉」なる概念が存在し、あらゆる人権保障に制約を加えることができる」

という「公共の福祉における一元的外在制約説」と事実上何ら異なるところがなく、「人権を制約するのは本人の自主規制か他人の人権だけで、為政者が公益等を理由に人権制限する事を違憲とする」内在制約型を通説とする憲法と相容れない。

仮に「条例の恣意的な運用をしない代わりに、近隣からの全ての要望に配慮しなければならない」とした場合、まったく同一の建築計画であっても近隣住民の要望の有無だけで行政罰の適用が決定されることは、どのような行為が罰則に値するかを建築主にあらかじめ知らせることによって、それ以外の活動が自由であることを保障する自由主義の原理から見ると、どの様な要望が近隣住民から出されるのかをあらかじめ知ることが出来ない状態で建築計画を作ることが不可能とならざるを得ず、建築主に対して不当に強い制約と言わざるを得ない。

また、まちづくり協定によりあらかじめ具体的配慮事項を知った後に行政手続を行うにせよ、それを履行しなければ行政罰を受ける、罰せられるという危険は、建築主にとって義務の履行を促す事実上の強制力を持ち、本来「義務のないことを行わせ、又は権利の行使を妨害」することに他ならず、建築主にとっては近隣住民による協定の姿を借りた強要とも取られかねない。

②要望への不配慮から想定される実害と建築主の権利の比較衡量の困難性

様々な要望が近隣住民から出される事は前述のとおりであるが、要望事項を履行しなかった場合に想定される近隣住民の受ける「損害」が、果たして一般的な受忍の限度を超えるのかという判断が必要となる。

例えば日照障害に関する要望で、一般的な受忍の限度の判断材料となる建築基準法の日影制限に合致している場合においても、個々の事情で議会請願をなされる事例は実際に見受けられる。プライバシーや騒音、ひいては建物の用途に関する要望など、一般的には損害を認定することが困難なものについても、一律に要望不履行を理由に建築主の権利を制限することの比較衡量は、行政の範疇を超える司法的な判断に類するものであり、実務的には建築主からこの点についての行政不服申立に対抗するのは人的・時間的・予算的に不可能と言わざるを得ない。

以上の理由により、「近隣住民からの要望に対する不配慮」を条例に定め行政罰とすることは不適切と言わざるを得ない。

2) - 2 民法上の不法行為の場合

建築主の作為又は不作為によって近隣住民の権利・利益（生命・身体・財産等）が侵害された場合に、建築主に、近隣住民に対する損害賠償等の責任を負わせる法制度の対象となる行為を「不法行為」ということから、近隣住民の要望に配慮しなかったことにより、どの様な損害が近隣に発生したか（若しくは、し得るか）を近隣住民が立証し、建築主に損害賠償請求（「し得る」の場合は工事差し止めの仮処分申請等）を行わなければならないため、行政は民事訴訟の当事者たり得ず、これはそもそも行政罰の対象となり得ない。

1-2 法的効果を伴わない手法

現在の紛争防止条例では、手続違反に対しては指導・勧告がなされ、これによっても改善されない場合、「公表」という、行政罰や行政刑罰とは異なる、法に定めのない一種の社会的制裁を課すようになっている。

公表は市の広報で実名報道を行い、その情報により個人攻撃（意識的、無意識的）が行なわれたりすることで、違反者が社会的に制裁されたとみなされる状況を作り出す可能性があり、場合によっては単なる罰金や過料よりも違反者にとってのダメージは大きい（公表の手段として市政だよりも掲載し、市内約 66 万世帯に全戸配布される。新聞よりも市民への情報到達率は遙かに高い）。

1) 条例に定められた手続に関する義務違反

条例に定める事前の説明や協議を行わないことなどについて、公表を行うまでの過程において、当然市による指導・勧告など手続を行い、違反状態の是正を促し、また原因の釈明、再発防止の措置の協議などを行うが、これに応じないなどの悪質な場合にのみ公表という制裁が適用されるため、住民・建築主双方の責務である自主的な解決への道筋を整えるという行政の役割にも合致し、また必要十分な状況把握を行ったうえでの執行であり、えん罪的な罰の執行も防止できる。

2) 近隣住民からの要望に対する不配慮（要望に対する不履行）

法的効果を伴う手法で罰する場合と同様に、何を公表の対象とするのかの特定が困難なことは言うまでもないが、仮に「近隣からの要望に一つでも配慮しなかった場合に公表する」とした場合を検討すると、「近隣住民からの要望に対する不配慮」を公表する場合は、個人情報保護、及び過度の制裁となる危険性の観点から慎重とならざるを得ない。

行政罰の場合は罰を科したことを市民に広く公表する制度はないが、不配慮自体を公表とする場合、公表に一定の効果を持たせるには「誰が何をもって違反状態となり、公表する」と、配慮しなかった内容もある程度公表せざるを得ず、また所在地も公表の対象となるため、不配慮の具体的内容を公表した場合、近隣住民個人の特定も可能となる場合があり、プライバシー保護が困難となる。

これに関しては、市公文書公開条例事件（横浜地裁平成 8 年 1 月 31 日判決）において「個人のプライバシーを尊重するため、当該文書における特定の個人の識別可能性については、右文書そのものだけからこれが認められる必要はなく、そこにおける情報のほかに、他から容易に取得できるような資料等をも総合することにより、個人を識別特定できるような場合も、右非公開事由にあたるものとして解すべきである。」とあるように、不配慮の内容の公表が個人のプライバシーの侵害になると解される場合が生じる可能性が高い。

よって、これを避けるためには不配慮の公表として「誰がどこで近隣住民からの要望に配慮しませんでした」という不配慮であったという事実のみの公表となり、建築主としてやむを得ない事情により配慮できない場合や、近隣住民の要求が一般的な受忍の限度等と照らし合わせ過度であると解されうる場合等においては、行政による公表自体が過度な制裁となる場合もある。

この過度な制裁に関しては、類似の例として消費生活相談カード開示請求事件（神戸地裁平成10年10月21日判決）において「苦情相談の内容は、受付時点における消費者からの申出内容を記載したもので、右内容が真実であるかどうかを確認したものではない」ことから「名称が開示されると、当該業者があたかも違法又は不当な事業活動を行っており、この事実を被告（兵庫県）が認定したかの誤解を生じさせ」、もって「事業者の正当な利益が損なわれるから、前記非開示理由に該当する」としており、公表される内容のみで判断できない真実によっては事業者の利益が損なわれる場合は情報を公開すべきではないとされている。

なお、検討の前提である「要望に一つでも配慮しなかった場合」ではなく、「一定の協議を経て、双方の合意に至らなかった場合」の不配慮については、協議の過程において配慮できない相当の理由が当然述べられているであろうことから、その上での公表は過度な制裁となり得るため回避すべきと考える。

以上の理由により、「近隣住民からの要望に対する不配慮」を公表の対象と定めることは不適切と言わざるを得ない。

1-3 まちづくり協定に実効性を持たせるのに取れる権力的手法

これまでの検討結果から、まちづくり協定に実効性を持たせるのに取れる権力的手法は、まちづくり協定に関して策定する条例に定められた「手続に関する義務違反」に対する公表処分が最大限といえる。

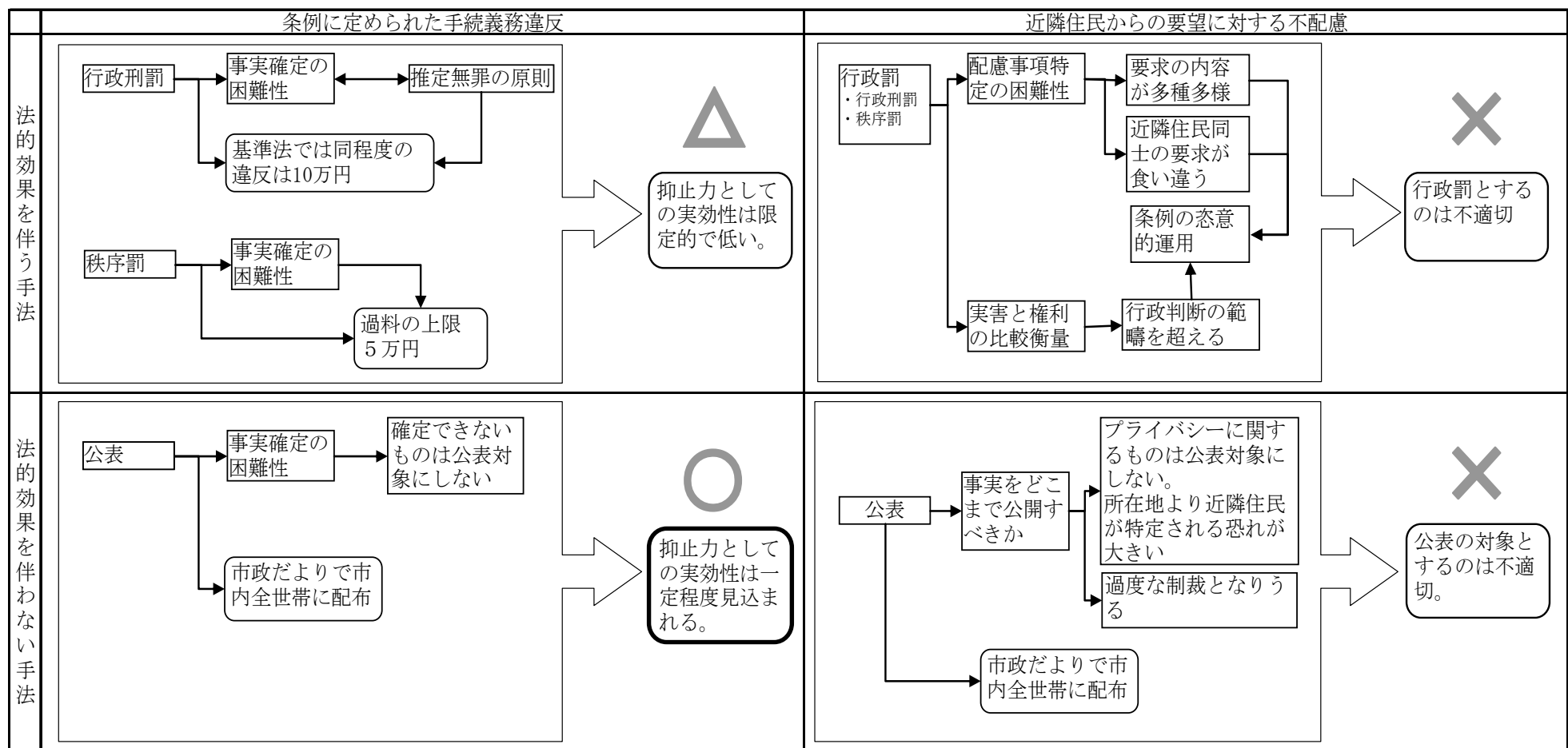


図4 権力的手法の検討結果

2 非権力的手法

2-1 近隣説明内容の拡充

中高層建築物など、周辺の居住環境に一定の影響を与える建築物に関しては、現在、紛争予防条例により、近隣住民への事前説明として計画内容の説明を行っているが、その中に「建築計画書、建築主が近隣へ配慮した内容」というものがある。

同様に、まちづくり協定の運用を行う地域においては、近隣住民への説明の際に、協定の内容にどのように配慮しているのかを、①協定の実施主体となる組織、②計画地の近隣住民、に説明させることを、まちづくり協定に関する条例に義務付けることで、話し合いの手がかりとすることが可能となる。

2-2 まちづくり協定のPR

まちづくり協定を作り上げても、自分たちだけが知っているローカルルールでは何の役にも立たない。

実際、土地区画整理が行われた住宅地において、建築物に関する基準を作りあげていた自治協議会の自主協定が、守られていないと市に相談があったが、区画整理以前から現地に住んでいる土地所有者自体がそのルールを知らないなど、限られた住民の間でルールが運用されていたため、ルールそのものが形骸化していた事例があった。

建築協定など法的裏付けのあるオープンなルールに移行しないかと相談を試みたものの、地権者間の合意形成など手続の煩雑さや、既にルール外の建築物が建ってしまったことから辞退されたが、このルールを地域全体で共有できていれば、多少は事態が変わっていた可能性はある。

このような事例から、全市的にまちづくり協定のエリア・内容のPRを継続的行える仕組み作りは重要かつ必然である。

地区計画や建築協定は、市のホームページ上でもエリアや内容を確認でき、建築物を建てる際に設計者等が広く閲覧に利用している規制情報閲覧システムにも掲載されており、建築主は容易に情報を知りうる状態にある。これらと同等のレベルで、まちづくり協定の存在を知りうる措置を、行政と協定の実施主体が共働で行う必要がある。

2-3 まちづくり協定に実効性を持たせるのに取れる非権力的手法

まちづくり協定に実効性を持たせるのに取れる非権力的手法は、前述の2つを挙げたが、これ以外にも協定をPRする手法は積極的に実施することが重要である。

第4章 まちづくり協定の策定（提言）

1 自治・自律・共働での建築紛争の未然防止としての取組の提案

（1）取組の目的

住民が地域でどのようなことに取り組んでいるのか、また、近隣をどのような場所である、もしくはどのような場所にしていきたいと認識しているのかを、建築主に事前に知らせることで、建築計画立案の際に一定の配慮を促すとともに、その配慮内容を住民に説明させる機会を設け、住民と建築主の双方のまちづくりへの共通認識を作り出し、もって建築紛争の未然防止の効果を促し、かつ双方の調整の手がかりとする。

（2）取組で期待する効果

あらかじめ住民が自らの周辺の状況を具体的に認識し、その共通認識を情報発信することで、建築主に対しては計画内容への反映を、住民自身に対しては更なる高み（地区計画や建築協定など）へのステップを促す。

（3）取り組みの前提

- ・対象エリアは、最大で小学校区、最小は自治会・町内会単位。
- ・区の基本計画との整合性は必ず取ること（地域間の調整のため）。
- ・これらの取り組みを全市的に展開するために、策定の手続きや運用の細則を市条例化する（もしくは既存の条例に組み込む）。条例内に設ける罰則は、手続等を怠るなどの義務違反に関する公表のみ（前章参照）。
- ・基本的には現在の紛争予防条例の事前オプション的な取組であり、この取組が行われない場所でも、住民にとって一定の規模以上の建築物の計画については事前説明や苦情相談の調整は従来どおり行われる。

このような取組を具体化する制度として、「まちづくり協定」制度を提言する。

2 まちづくり協定の策定

建築協定や地区計画が、区域内の建築物に関するルールをつくり、まちづくりを進めるのに対し、「まちづくり協定」の制度は、その前段階の「まちの基本計画」の策定が重要となる。

（1）まちづくり協定の策定主体

策定の主体は「協定の対象となる範囲内の住民（地域に存する土地及び建築物等の所有者又は権原に基づく占有者）」である。

対象となる範囲が建築協定などよりも広いことが予想されるため、校区自治協議会のメンバーや町内会長など、住民の意見のとりまとめ等を行いうるものの複数からなる「まちづくり協定委員会」を自主的に設立することが必要となるが、同一のエリアで意見の相違などから「まちづくり協定委員会」が複数出ることを

避けるためにも、市が一定の要件を定めたうえで、委員会として認定する必要がある（この点において既存の組織として参考にできるのは「福岡市都市景観条例」に基づく「景観づくり地域団体」や、「福岡市まちづくり推進要綱」に基づくコンサルタント派遣の対象となる「まちづくり協議会」等である）。

よって、現実的な策定の主体は、住民代表から成る「まちづくり協定委員会」となる。

策定主体の概要・要件（案）

- ①一定の地域におけるまちづくりの将来像の策定し、自らの取り組みにより、良好な市街地形成の実現を図ることを目的とするもの
- ②当該地域に存する土地及び建築物等の所有者等の多数により組織され、当該地域を代表する組織と認められるもの
- ③その活動の成果を当該地域の住民等に周知させることができるもの
- ③次の要件を備える団体規約が定められているもの
 - ・目的
 - ・活動地域
 - ・事務所の所在地
 - ・役員の定数、任期及び職務に関する事項
 - ・会費及び会計に関する事項
 - ・名称
 - ・活動の内容
 - ・構成員に関する事項
 - ・会議に関する事項
- ④まちづくり協定委員会の認定を受けようとする団体は、代表者が市長に申請する。
- ⑤市長は、委員会が適当でなくなつたと認めるときは、認定を取り消す

（２）まちづくり協定としてまとめる内容

協定の性格が、地域の共通認識となる「まちの基本計画」であるため、取りまとめる内容は、建築物に関するルールの以前に、まちの来歴・現況・問題点・将来像があり、この将来像の実現のために必要な最低限の建築物に関するルールを「具体的配慮事項」として、あくまでも守ってほしいと配慮を求めるものとして定める。

また、この具体的配慮事項をもとに、協定区域内での建築行為に対して説明を受け、協議していくことになるため、協定委員会の能力が限界とならないように説明・協議の対象となる建築物の規模や行為の種類についても定める必要がある。

協定に定める項目（案）

- ①まちの来歴
- ②現在の状況（用途地域、道路等の状況、建物の状況、公園などの状況等）
- ③現在の問題点
- ④今後の方針（将来像・ゾーニング等）
- ⑤将来像のための具体的配慮事項
- ⑥協定の運用に関する事項（協定の対象となる建築物の規模など）

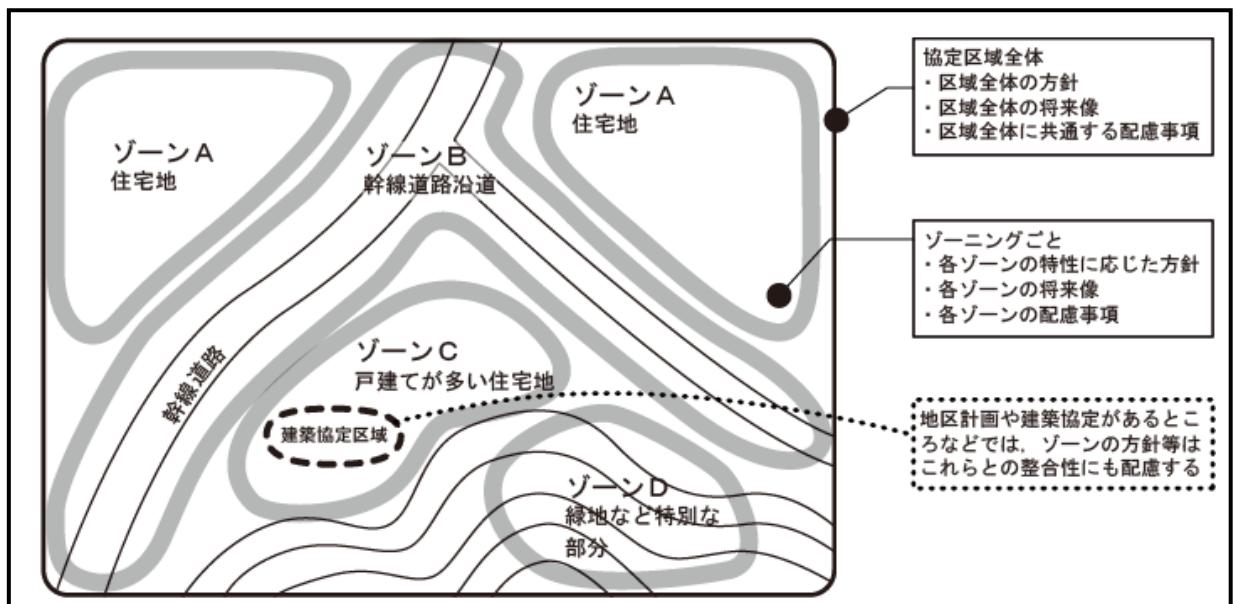


図5 まちづくり協定模式図

（３）まちづくり協定をまとめる手順

まちづくり協定が「まちの基本計画」であるため、取りまとめるには前述の協定に定める項目を満たした素案を協定委員会が作成し、市の基本計画や都市計画・区基本計画等との整合性を図るために素案について行政と協議を行い、協定区域内の住民に素案を縦覧し意見を募集する。

行政との協議結果や住民意見を反映した形で修正した素案を協定案とし、これを市長が認定し公表する。

このように住民の意見の聴取と同時に、市の計画との整合性を図り地域間のバランスを計るのは、協定の性格が基準づくりよりも将来像づくりに重点を置いているためである。

また、市の基本計画等の見直し時期に合わせ、まちづくり協定についても内容の見直しを行う。

協定をまとめる手順（案）

- ①住民が協定設立委員会を立ち上げ、「まちづくり協定」という市内共通の必要事項を満たす形で自主的に素案を作成
- ②行政と素案を協議（区役所や校区自治協議会も含めて検討）
- ③協定のエリアの住民全てに対して素案の縦覧・意見募集
- ④寄せられた意見に対しての回答を再縦覧
- ⑤意見等を反映した形で「まちづくり協定」を市長が認定し公表する（住民提案のまちづくり協定を、行政と共働で肉付けし、具体的な形にして周知する）。
- ⑥内容の変更についても同様の手続を踏む。
- ⑦5～10年ごとに内容の見直しを行う（区の基本計画の見直しと同じような時期に行い、これらのパブリック・コメントの内容を参考にしたり、逆に意見を出したりする）。

(4) まちづくり協定の運用

協定の運用段階では、協定区域内で建築行為を行う建築主は、これに配慮した建築計画を作成したうえで、協定委員会や近隣住民に対し、事前に「協定にいか

に配慮しているのか」について説明を行う。

具体的配慮事項に対する配慮が不足していたり、配慮していない場合、協定委員会や近隣住民と建築主が話し合い、問題点を解決する。

これらの実施については協定に関する条例に手続きを行う旨を定め、市は協定委員会の申出に基づき助言や指導を行うこととする。

まちづくり協定運用細則（案）

- ①「まちづくり協定委員会」は、建築主の説明を聞き、建築主と住民の協議の調整を行う。
- ②配慮していない建築主に対して、市は協定委員会からの申し立てに基づき建築主に助言し、住民と話し合うよう指導する。
- ③まちづくり協定委員会は、その活動に当たっては、関係者の財産権その他の権利を尊重しなければならない。

3 まちづくり協定と市条例の関係

まちづくり協定を策定し運用するにあたって、住民と行政の共働による協定の活用の視点から、市の条例に手続き義務を定める。

協定と条例の関係は主に協定策定段階と協定運用段階に分けられるが、策定段階ではまちづくり協定の内容が市の策定する基本計画等と重複するため、双方の整合性の調整を、運用段階では建築主と近隣住民との協議やその為の事前説明などに関する手続きを条例に定め、協定委員会や行政の活動に関する法的根拠とする。

協定策定段階に関する規定

①素案の区基本計画との整合性への配慮

住民が協定の素案を策定するにあたって、近隣の区域との乖離が生じないよう、より広域な基本計画である「区基本計画」との整合性に配慮した計画とする。

②素案に対する市、区等との協議

素案が都市計画や基本計画と整合性がとれているかどうか、逆に都市計画や基本計画に反映しなければならない点が出ないかなど、行政との協議を義務付ける。

③縦覧手続きについて（公告、協定区域内の住民への周知の方法、募集した意見への回答方法など）

素案を区域内の住民に縦覧するが、公告のみでは周知方法として不十分と思われるため、より情報が浸透する周知方法を行うことを定める。

また、縦覧時に出てきた意見に対する回答を誰が作成し、どのように回答するのかを定める。

④協定の市長の認定手続について

⑤協定を変更する際の手続、見直しの時期について

協定の変更の際の手続は、策定手続きに準ずるが、策定時に整合性に配慮した区基本計画等の見直しの際には、協定内容の見直しを検討するよう定める。また、変更・見直しの際には、協定策定以後住民となった建築主（協定に基づく協議を受けさせられた者）も縦覧の対象となるため、配慮事項について行き過ぎないように一定のブレーキが期待できる。

協定運用段階に関する規定

①建築主の協定内容への配慮について

協定に定めた「将来像のための具体的配慮事項」へ配慮した建築計画に努めることを定める。

②協定運営委員会の設立について

協定を策定した住民代表らによる協定の運営委員会を設立する。協定運営委員会は、建築主との協議や、建築主と近隣住民との話し合いの調整を行う旨定める。

③建築主の協定への配慮事項の近隣住民への周知方法について

「将来像のための具体的配慮事項」へ建築主はどのようにして配慮したのかを、建築確認申請の前に近隣住民へ事前に説明することを定める。

④配慮事項及び近隣住民への事前説明の報告

建築計画上どのような配慮を行ったのか、③において行った近隣への事前説明をいつ行ったのか、どのような意見が出たのかについて市への報告義務を定める（現行の紛争防止条例の手続きと同様）。

⑤建築主と協定運営委員会との協議について

配慮事項について、協定運営委員会より協議の申し入れがあった場合、建築主は協議を受けるよう努めなければならない旨を定める。

⑥協定運営委員会より市への建築主に対する調整要望について

⑤での協議を建築主が拒否した場合、協定運営委員会は市に対し調整を申し出ることができる旨を定める。

⑦市の建築主に対する助言について

市は⑦に基づく調整の申出があった場合には、建築主に対し、協定運営委員会との協議を行うよう助言できる旨を定める。

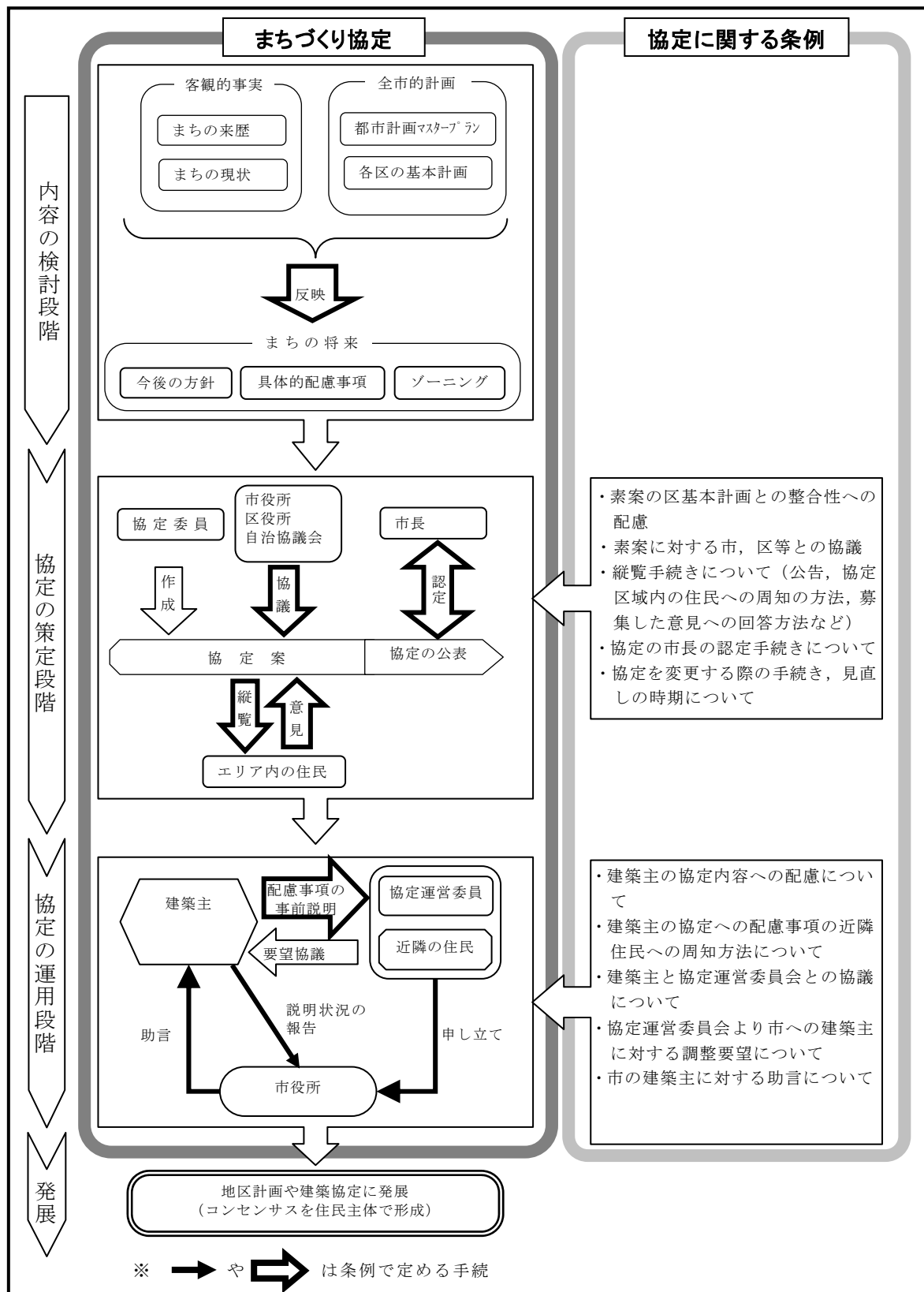


図6 まちづくり協定取組イメージ

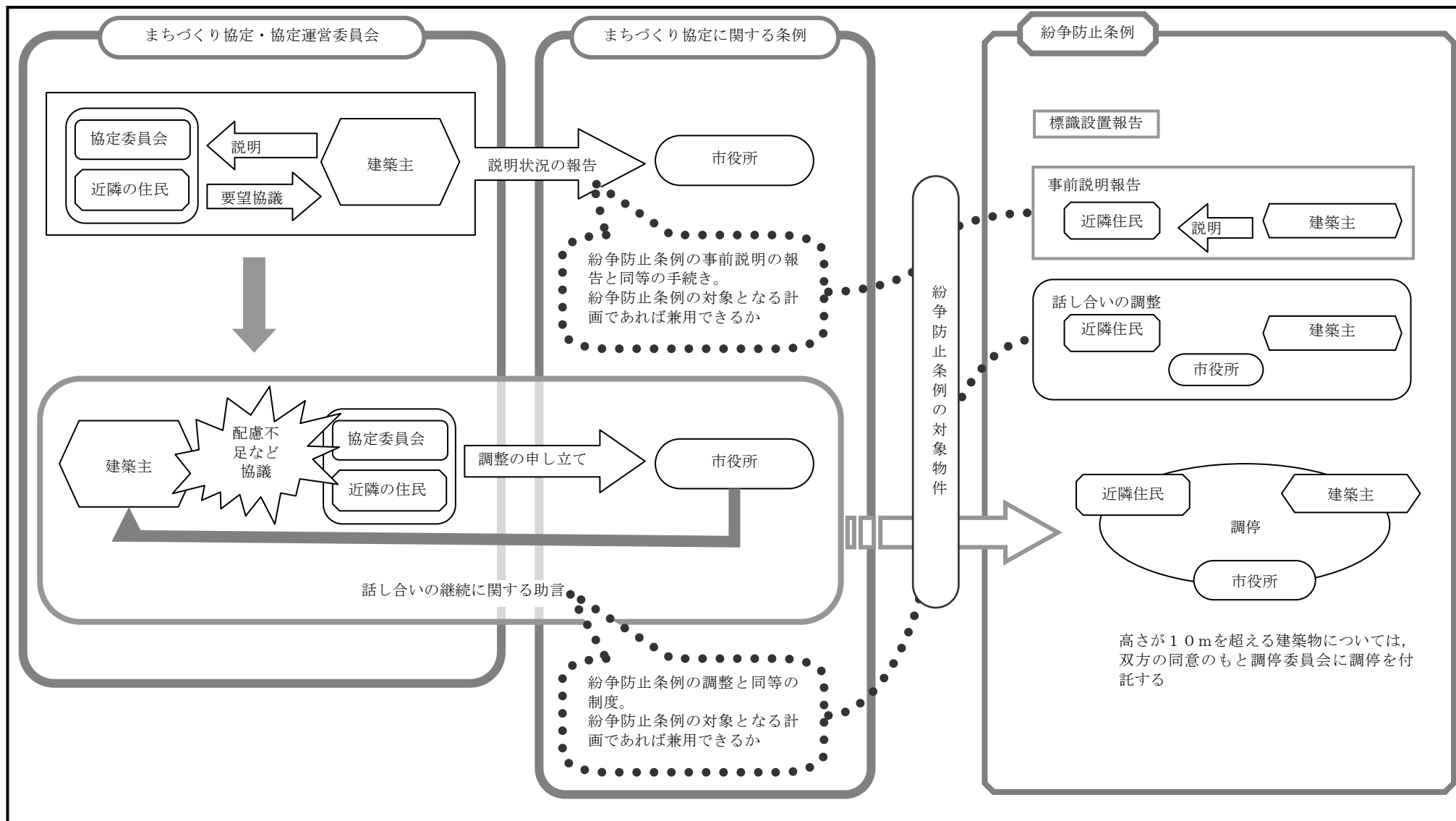


図7 まちづくり協定・条例と既存の紛争防止条例の関係

表5 まちづくりに関する手法の比較				
	地区計画	建築協定	まちづくり協定	建築協定とまちづくり協定の比較
根拠法等	都市計画法	建築基準法	福岡市まちづくり協定等に関する条例（仮称）	
	建築基準法	福岡市建築協定条例		
	福岡市地区計画等の案の作成手続に関する条例 福岡市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例			
主体	市町村	区域内の土地所有者等全員合意により締結市長が認可	まちづくり条例に規定された協定委員会と市長との間で締結	
概要	地区施設と建築物等の地区ごとの一体的整備・保全に関する都市計画	建築物に関する環境維持	地域のまちづくりの将来像を定め、実現するために配慮が必要な事項を定める協定	
項目	1. 地区計画の方針	1. 協定区域	1. 協定の名称	建築協定には特に定める必要はないが、まちづくり協定には、左の3～6が必須である。建築協定は違反者を民事裁判に訴えることができるが、まちづくり協定は話し合いまで。建築協定は区域内のすべての計画を対象とするが、まちづくり協定は対象となる物件を一定規模以上と絞ることができる。
	2. 地区整備計画	2. 建築物に関する基準	2. 地区の位置及び区域	
	※必要なものを定める	・ 建築物の敷地	3. 地区のまちづくりの経緯	
	1. 地区施設の配置及び規模	・ 〃 位置	4. 地区の現状	
	2. 建築物等及び建築物敷地の制限に関する事項	・ 〃 構造	5. 地区の問題点	
	・ 建築物等の用途	・ 〃 用途	6. 地区のまちづくりの方針、将来像	
	・ 容積率の最高・最低限度	・ 〃 形態	7. 将来像を実現するために必要な具体的な配慮事項	
手続	・ 建ぺい率の最高限度	・ 〃 意匠	8. 協定の運営に関する事項	
	・ 敷地面積、建築面積の最低限度	・ 〃 設備		
	・ 壁面の位置の制限	3. 協定の有効期間		
	・ 建築物等の高さの最高限度、最低限度、形態、意匠の制限またはかき、さくの構造の制限	4. 協定違反があった場合の措置		
	3. 土地利用の制限に関する事項			
	行政と住民で計画案を検討	準備委員会の発足	※条例に認定手続きや運用にあたっての手続きを規定	
	↓	勉強会・アンケート調査等	まちづくり協定委員会の設立	
都市計画決定手続	↓	（一般例）		
地区計画原案	協定書作成	勉強会、ワークショップ（行政も積極的に参加）、アンケート調査等		
（公告・縦覧）	合意書等の回収	↓		
（意見書の提出）	認可申請書の提出	協定素案の作成		
地区計画等の案	↓	↓		
（都市計画審議会）	公告・縦覧・公聴会	行政との協議		
↓	↓	↓		
都市計画決定	建築協定の認可	区域内住民への縦覧・意見募集、内容の修正		
		↓		
		協定の締結		
運用体制	区域内で建築行為等を行う場合に市長へ届出。	協定参加者の代表による協定運営委員会によるチェック	区域内で建築行為等を行う場合、配慮事項を協定委員会と近隣住民へ説明を義務付ける。	建築協定は協定運営委員会との協議、チェックのみ。まちづくり協定は協定運営委員会との協議＋市役所への報告。
	計画不適合の場合は、設計変更などを勧告	違反の場合は民事裁判	市長宛てに配慮事項と近隣への説明状況の報告を義務付け。	
	建築条例に定めれば、計画不適合の場合は確認申請がない		配慮不足の場合、協定委員会との協議を行う。市は、協定委員会と開発事業者の協議を調整する。	

第5章 まとめ「紛争防止のために、我が町の将来像をPRしよう」

- ・ 建築紛争防止のためには、住民と建築主の双方の「住環境」の捉え方の差を埋めるための話し合いが大切。

- ・ 話し合いのために、

住民が行う事（住民による自律・自治・共働）

あらかじめ自身が近隣をどのような町であるのかを認識したうえで、どのような町にしたいのか将来像を作り上げ、その実現のためにはどのような事が必要なのかを把握しPRすること。

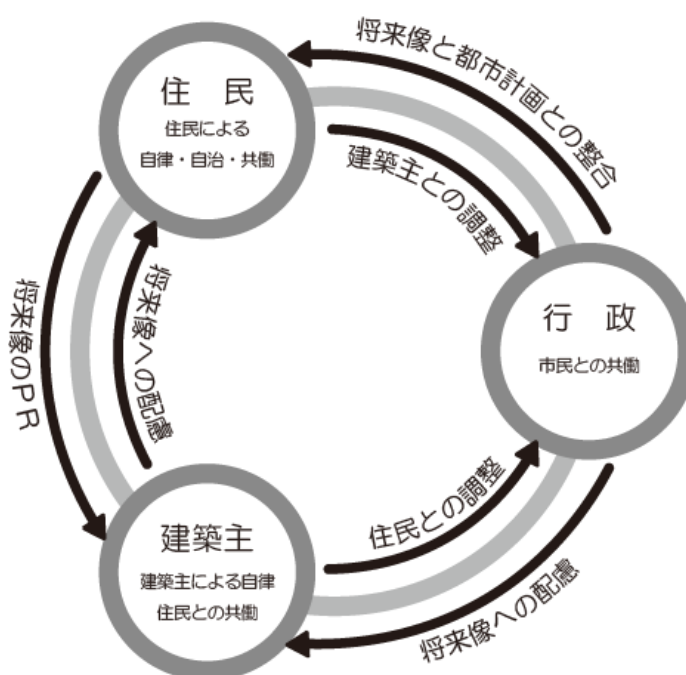
建築主が行う事（建築主による自律・住民との共働）

近隣の住民が地域をどのように思っているのかを可能な限り把握し、建築主自身も地域の将来像の実現の一環を担うという認識のもと、建築計画の際に必要な配慮を行い、そのことを住民に説明できるようにすること。

行政が行う事（市民との共働）

住民が地域をどのように思っているのかを、建築主が知り得やすい体制を作るとともに、地域住民の描く将来像が市域全体の都市計画ときちんと整合するように冷静な視点で住民にアドバイスをを行い、また将来像形成のために住民・建築主双方の話し合いが円滑に行われるようにすること。

- ・ この三者の仕組みのために「まちづくり協定」を活用することを提言する。これにより我が町の将来像を上手くPR出来れば、建築主との話し合いもスムーズに動き、建築紛争の状況も変化するものと思われる。



建築紛争班の報告に関する石森教授の講評

- (1) 全体としてまとまりのある、完成度の高い成果と評されよう。
- (2) 建築をめぐる紛争をどう解決するかについては、一般に、建築基準法を基軸とする規制的手法が考えられるところであるが、本班の着目は、長い間、毎日そこに共に暮らす住民間の紛争でもあることから、本当に必要な解決の糸口は、互いに面と向かって、腹を割って話し、納得して歩み寄ること、であるとみている。この着眼は、地方自治法が地域における行政を地方公共団体に委ねた趣旨にふさわしいものでもある。
- (3) 建築基準法は、法律である以上、全国画一の最小限の規律というのが基本である。人と人の対話や納得の要素は薄い。考えてみれば、このような建築基準法を課題解決の中心に据えている間は、住民の紛争解決にもミニマムにしか対応できないであろう。そこに、上記視点を加え、しかもこれは福岡市のまちづくりの重要な要素でもあり、市政運営の基本、「自治、自律、共働」の方針を基軸に据えた点は秀逸である。紛争を契機に紛争当事者が一緒に、福岡市も加わって新しいまちづくりに手を携えることを誘う、政策法務の趣旨を最大に生かす視点となっている。
- (4) 上記のような着眼は、建築紛争の状況分析にある。建築に関する苦情・相談をつぶさに分析し、建物の物理的影響も確認しながら、紛争発生要因を抽出するという地道な作業が、本研究の全体の展開を支えている。本成果は、華やかな発想も地道な実態分析のうえになされるという典型例を示している。
- (5) 具体的な紛争解決の手法についても、提言に行き当たるまでに、現行制度の利用可能性の検討がなされている。地区計画、建築協定制度の利点と限界を確認しながら、最適の手法をまちづくり協定に求める思考プロセスも方法として非常に良い。ただし、あえて課題を若干指摘するならば、個々の手段に関する検討については、これが網羅的になされているが、その分、やや踏み込み不足の嫌いがあるという点であり、また、当該手法に固有の性質と機能があることを前提としている点については、各手段もそれぞれの仕組みの中の一手段であるため、性質や機能は実はその仕組み次第という面もあり、この部分の他との有機的関連性の点で課題は残るように思われる。

研修報告会の様子

各グループでの7か月にわたる研究成果を発表するため、平成22年1月7日(木)、福岡市研修センター402・403研修室において、政策法務研修報告会を開催しました。

当日は、本市職員のほか、県内の他自治体の職員が参加しました。

報告では、各グループの報告ごとに、研修講師の西南学院大学法科大学院・法学部の石森久広教授に講評をいただき、また、参加者との質疑応答・意見交換も行いました。



【西南学院大学法科大学院・法学部 石森久広教授】



【会場内の様子】



【自転車対策班による報告】



【自治体債権班による報告】



【建築紛争班による報告】



【参加者からの質疑・意見交換】

平成 21 年度政策法務研修 実施要領

1 研修の目的

①日頃の身近な業務において、制度上の問題などで法的な整理が課題となっているものについて、法律上、どのような問題があるのか、研修生がその対応法についての判例や学説、行政解釈などを調べ、外部講師からの助言を得ながら議論して整理・検討し、その過程を取りまとめること②本市の政策テーマについて条例試案を立案すること等により、職員の政策法務能力の向上を図ることを目的として実施する。なお、研修の成果は、全庁OA等を利用して共有化する。

2 受講対象者等

【対象者】

福岡市職員の給与に関する条例別表第1「行政職給料表」2～6級職員又はこれに相当する職員

【研修人数】

12人～15人程度を予定

3 研修日程

	時 期		内 容	
第1回	6月25日(木)	午後1時30分～ 午後4時	外部講師による公開講義	研修C 402研修室
第2回	7月2日(木)	午後1時30分～ 午後4時30分	研修概要説明、今後の進め方の検討	研修C 405研修室
第3回	7月23日(木)	午後1時30分～ 午後4時30分	初期報 告 ・ 論点の整理 ・ 収集情報の確認等	研修C 402研修室
第4回	8月27日(木)	午後1時30分～ 午後4時30分	中間報告	研修C 402研修室
	10月1日(木)	午後1時30分～ 午後4時30分	(予備日)	1402会議室
第5回	11月5日(木)	午後1時30分～ 午後4時30分	最終報告	研修C 402研修室
第6回	1月7日(木)	午後1時30分～ 午後4時	研究成果の報告会	研修C402・ 403研修室

*第1回は、全庁的な講演会形式とする（30人程度を予定）。

4 研修の進め方

1グループ5人程度のグループでの研究活動を基本とする。
研修第1回に、政策法務について外部講師による公開講義を行う。
全体研修時に、外部講師による指導・助言を受ける。
外部講師は、西南学院大学法科大学院・法学部の石森久広教授を予定。

5 研修生へのサポート

法制課の参考図書・判例検索システムの利用が可能。必要と認めた場合は、法制課において書籍の購入、先進事例の調査経費の負担を行う。

6 研修成果のまとめ等

- ① 研修成果は、報告書にまとめ、庁内各課や近隣市町村等に配布する。
- ② 本市ホームページへ概要を掲載する。
- ③ 全庁的な報告会を開催する（平成22年1月7日(木)予定）。

平成21年度政策法務研修 研修生名簿

第1グループ

【自転車の安全利用に係る課題の解決に向けて(提言)】

所 属	氏 名
博多区総務部総務企画課	大 森 絵 美
博多区地域支援部地域振興課	牛 嶋 貴 洋
南区区政推進部地域支援課	松 藤 美保子

第2グループ

【自治体の債権回収における諸問題の解決に向けて(提言)】

所 属	氏 名
総務企画局総務部法制課	安 恒 直 樹
財政局税務部法人課税課	浦 上 卓 也
財団法人福岡市職員厚生会	窪 山 太 朗

第3グループ

【「自治・自律・共働による快適で住みよいまちづくり」(提言)
～建築紛争の未然防止に向けて～】

所 属	氏 名
住宅都市局建築指導部まちなみのルールづくり支援センター	宮 崎 真
住宅都市局建築指導部建築審査課	田 辺 香 織
住宅都市局都市計画部都市計画課	雪 野 智 行

平成 21 年度政策法務研修 研修講師

西南学院大学法科大学院・法学部教授
博士(法学)

石森久広(いしもりひさひろ)氏

●専攻

行政法, 税財政法, 地方自治法

●主な著書

『政策法務の道しるべ ― 憲法が考える法律と条例の関係 [政策法学ライブラリー 15]』
(2008 年 慈学社)

『会計検査院の研究 ― ドイツ・ボン基本法下の財政コントロール』(1996 年 有信堂)
その他, 分担執筆多数

平成21年度 福岡市政策法務研修報告書

発行 平成22年 3 月

福岡市総務企画局総務部法制課

福岡市中央区天神一丁目 8 番 1 号

T E L (092) 733－5302

F A X (092) 724－2098

mail hosei.GAPB@city.fukuoka.lg.jp

印刷 株式会社ミドリ印刷