

平成 28 年度
八王子市包括外部監査の結果報告書
(その 1)

要綱に定めのある業務及び関連する一連の業務執行について

- ① 取り分け、市民又は第三者の義務ないし負担に係る事項を規律する場合の定めと業務執行について
- ② 取り分け、保健所業務に係る要綱の定めと業務執行について

平成 28 年 11 月

八王子市包括外部監査人

弁護士 戸井田 哲夫

目 次

(その1)

I部 外部監査の概要	1
第1 外部監査の種類	1
第2 選定した特定の事件（テーマ）	1
第3 外部監査の実施期間	2
第4 外部監査の補助者	3
第5 利害関係	3
II部 外部監査の方法	4
第1 監査の視点	4
第2 監査の範囲	5
III部 監査対象の概要	8
第1 要綱行政	8
第2 要綱の分類と数	9
第3 監査に際しての分類	10
第4 監査対象の決定	14
第5 監査の進め方	14
IV部 監査結果の指摘及び意見	18
第1 「指摘」及び「意見」の基準について	18
第2 要綱に関する総論～要綱の定立・改正上の留意点（要綱のあるべき姿）～	20
第3 総括的意見	21
第4 市民又は第三者の義務ないし負担に係る事項を規律する場合の定めと業務執行について	24

(その2 保健所分)

第5 保健所業務に係る要綱の定めと業務執行について	
---------------------------	--

本報告書に掲載している指摘事項は、地方自治法第 252 条の 37 第 5 項に規定されている包括外部監査の結果に関する報告に該当するものである。

また、本報告書に掲載している意見事項は、地方自治法第 252 条の 38 第 2 項に規定されている監査の結果に関する報告に添えて提出する意見に該当するものである。

報告書の作成にあたっては、指摘事項、意見事項を分ける方法もあるが、監査対象案件に対して一体的に示した方がわかりやすく、また簡潔でもあるため、便宜上一つの報告書としてまとめている。

I 部 外部監査の概要

第 1 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査

第 2 選定した特定の事件（テーマ）

1 外部監査対象

要綱に定めのある業務及び関連する一連の業務執行について
具体的には

- ① 取り分け、市民又は第三者の義務ないし負担に係る事項を規律する場合の定めと業務執行について
- ② 取り分け、保健所業務に係る要綱の定めと業務執行について
（保健所政令市及び中核市への移行に伴う、法律・政令等の上位規範との整合性を含む。）

2 監査対象所管

総合経営部 広聴課

総務部 法制課

福祉部 指導監査課、介護保険課

医療保険部 保険年金課、保険収納課

健康部 健康政策課、生活衛生課、保健対策課

子ども家庭部 子どものしあわせ課、保育幼稚園課、児童青少年課

産業振興部 産業政策課

環境部 環境保全課

資源循環部 ごみ減量対策課、廃棄物対策課

水循環部 下水道課、水再生課、水再生施設課

拠点整備部 区画整理課、中心市街地整備推進課

まちなみ整備部 住宅政策課、開発指導課

図書館部 中央図書館

3 外部監査対象期間

自平成 27 年 4 月 1 日 至平成 28 年 3 月 31 日

ただし、必要があると判断した場合には、平成 26 年度以前に遡り、また、平成 28 年度予算の執行状況についても対象とした。

4 事件として選定した理由

自治体の行政運営において、所管課が定める各要綱が現実の業務を行う上での規範になっている状況がある。しかし、要綱は住民に対する規範としての意味はなく、法的には行政事務執行上のマニュアルに過ぎない。よって、適用・運用を誤ると大きな問題となる余地がある。

一方、八王子市は、人口 56 万人を擁する多摩地域における屈指の都市であり、その面積も約 186.38 ㎢と巨大である。同市は、平成 27 年 4 月に中核市へ移行し、多くの権限の移譲を受けている。こうしたことから、要綱の数も 876 と膨大な量である。

(1) ①の事件の選定理由

そこで、各部課を横断する格好になるが、一定の基準で個々の要綱を中心に観察して、所管課へのヒアリングや書類審査を踏まえ、関連する一連の業務について吟味し、問題点を摘出する。また、改善策等があれば指摘する。

一定の基準とは、要綱に基づく業務執行において、最も問題が予想され得るのは、市民ないし第三者との利害関係の衝突場面であることから、「市民ないし第三者の義務ないし負担に係る事項」としたものである。

なお、①②と重複する要綱の場合は、より重要性の高いと思われる①に分類する。

(2) ②の事件の選定理由

八王子市は、中核市への移行以前に保健所政令市になっており、これに伴う権限の移譲もあったことから、保健所政令市及び、中核市への移行によって、短期間で大量業務の移譲を受けている。このため、要綱が市の条例・規則その他の法規範と整合性を有しない危険がある。よって、①の検証とともに、保健所業務について、要綱からみた法的整合性を、業務の執行の側面に加え、検証する。

上記内容と合わせ、これらの事務の執行が経済的・効率的・効果的に実施されているかについて外部監査を実施する意義は大きいものと判断されるため、特定の事件として選定するものである。

第 3 外部監査の実施期間

平成 28 年 6 月 21 日から平成 28 年 11 月 14 日まで

第4 外部監査の補助者

北村将郎	弁護士
山崎明宏	弁護士
西尾好記	弁護士
稲坂将成	弁護士
古屋尚樹	公認会計士

第5 利害関係

外部監査の対象とした事件につき、私は地方自治法第252条の29の規定による利害関係はない。

Ⅱ部 外部監査の方法

第1 監査の視点

1 監査の基本的視点

監査対象とした事業・所管課について、次の3点を基本的な視点として、監査を実施した。

(1) 合規性、適法性の視点

要綱における定めが、上位法との関係において適切となっているか、また権利義務に係る規定が適切に定められているか検討する。

(2) 経済性、効率性及び有効性の視点

要綱に基づく事務事業の執行が、経済性、効率性、有効性の観点から合理的かつ適切に行われているか検討する。

(3) 保健所政令市及び、中核市移行に伴う保健所業務の対応の視点

保健所政令市及び、中核市移行後の保健所業務について、八王子市の地域性を発揮した事業がどのように行われているか検討する。

2 監査の具体的視点

包括外部監査におけるテーマの選択としては、予算の直接的な執行に関するもの、財政援助団体の収支に関するもの、公の施設管理等に関するものがそのほとんどである。

しかし、要綱はあらゆる自治体業務の業務執行の基本であり、事実上業務執行のスタートラインであり、かつ、業務執行の上での内部規範的な意味をもつものである。つまり、要綱の文言によって、自治体の業務の執行は規律されている。それはどこの自治体においても、程度の差こそあれ見受けられる事象である。

包括外部監査契約とは、地方自治法第2条第14項の「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」(最少経費最大効果の原則)ことへの、提言を得ることが趣旨である。また、同第15項の「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。」(規模の適正化)ことについても同様である。

このためには、市民ないし第三者の利害に関わる条項を含む要綱には取り分け注意を図るべきである。それは、業務の執行において、住民の福祉の増進に反するような

ことがあれば、全くの背理であるからである。よって、市民ないし第三者の利害に関わることで、市民ないし第三者の利益を害するような点に関し、適正な配慮がなされているかの視点で検討する。

また、住民の福祉の増進については、保健所における業務は正にその根幹をなす業務であると考え。八王子市の保健所業務に関しては、前述のように、保健所政令市及び、中核市と推移しており、八王子市の保健所は、八王子市 56 万人の健康の維持を担わねばならない立場にある。住民の福祉の増進に関しては、地域住民が肉体的にも精神的にも健康であることが、その前提にならざるを得ないことは言うまでもない。そのため、地域自治の視点を踏まえ、主体性、独自性を持った保健所運営がどのように行われているか検討する。合わせて、最少経費最大効果の原則及び規模の適正化についても、可能な限りで検討する。

第2 監査の範囲

監査対象の担当所管及び要綱は、下表「平成 28 年度包括外部監査 監査対象一覧」のとおりである。

平成28年度包括外部監査 監査対象一覧

監査対象所管		対象要綱	
番号	所管課	番号	要綱名
市民又は第三者の義務ないし負担に係る事項を規律する要綱			
1	福祉部 指導監査課	1	八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱
		2	八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱
		3	八王子市老人福祉施設等指導監査実施要綱
		4	八王子市介護保険サービス事業者の業務管理体制確認検査実施要綱
		5	八王子市障害福祉サービス事業者等指導監査要綱
2	福祉部 介護保険課	6	八王子市介護保険給付制限の取り扱いに関する要綱
3	医療保険部 保険年金課 保険収納課	7	八王子市国民健康保険被保険者資格証明書の交付及び保険給付の差し止め等の取り扱いに関する要綱
4	健康部 生活衛生課	8	八王子市かきの取扱方法等に関する要綱
		9	八王子市食品衛生管理者指導要綱
		10	八王子市移動営業（引車）の取扱要綱
		11	八王子市行事における臨時営業等の取扱要綱
		12	八王子市自動車による食品営業に係る営業許可等の取扱要綱
		13	八王子市飲食店営業及び喫茶店営業の屋外客席に関する取扱要綱
		14	八王子市包装食品を販売する営業に係る営業許可の取扱要綱
		15	八王子市特定の建物内における飲食店営業及び喫茶店営業の客席に関する取扱要綱
		16	八王子市特定保存温度帯で保管される弁当の自動販売機の取扱要綱
		17	八王子市食品衛生関係の営業許可等に係る取扱要綱
		18	八王子市食品衛生法違反者等の公表取扱要綱
		19	八王子市食品衛生関係不利益処分取扱要綱

II部 外部監査の方法

監査対象所管		対象要綱	
番号	所管課	番号	要綱名
4	健康部 生活衛生課	20	八王子市食品表示法不利益処分等取扱要綱
		21	八王子市移動理（美）容所の取扱要綱
		22	八王子市移動クリーニング所の取扱要綱
		23	八王子市建築物における衛生的環境の確保に関する法律に基づく事務処理要綱
		24	八王子市環境衛生関係不利益処分取扱要綱
		25	八王子市飲用に供する井戸等の衛生管理指導要綱
		26	八王子市コインシャワー営業施設の衛生指導要綱
		27	八王子市コインオペレーションクリーニング営業施設の衛生指導要綱
5	子ども家庭部 子どものしあわせ課	28	八王子市児童福祉施設指導検査実施要綱
6	子ども家庭部 保育幼稚園課	29	八王子市家庭的保育事業等事業認可等事務取扱要綱
		30	認可外保育施設に対する指導監督要綱
7	子ども家庭部 児童青少年課	31	八王子市青少年の健全な育成環境を守る指導要綱
8	産業振興部 産業政策課	32	商店街振興組合法に基づく八王子市長の処分に係る基準等に関する要綱
		33	八王子市特定商業施設の出店に伴う生活環境保全に関する要綱
9	環境部 環境保全課	34	八王子市における工場・事業場に係る窒素酸化物削減指導要綱
		35	八王子市における廃棄物焼却施設の廃止又は解体に伴うダイオキシン類による汚染防止対策要綱
		36	八王子市汚染土壌処理施設の周辺環境への配慮の手続に関する要綱
10	資源循環部 ごみ減量対策課	37	事業用建築物の所有者等に係る指導要綱
		38	八王子市一般廃棄物管理票の使用に関する要綱
11	資源循環部 廃棄物対策課	39	PCB適正管理指導要綱
		40	廃棄物処理に係る行政処分要綱
		41	一般廃棄物処理施設維持管理状況報告に係る要綱
		42	産業廃棄物の減量及び適正処理に係る報告・公表制度要綱
12	水循環部 下水道課	43	「ディスプレイ排水処理システム」の設置取扱要綱
		44	八王子市排水設備工事指定工事店等の指定取消し等措置要綱
		45	八王子市公共下水道認可区域外からの八王子市公共下水道利用に係る取扱要綱
13	水循環部 水再生課	46	八王子市下水道接続指導要綱
		47	八王子市浄化槽指導要綱
14	水循環部 水再生施設課	48	ディスプレイ排水処理システムから発生する汚での取扱い要綱
15	拠点整備部 区画整理課	49	直接移転適用要綱
16	拠点整備部 中心市街地整備推進課	50	八王子市中心市街地環境整備事業に関する指導要綱
17	まちなみ整備部 住宅政策課	51	八王子市サービス付き高齢者向け住宅検査実施要綱
		52	市営住宅家賃滞納整理事務処理要綱
18	まちなみ整備部 開発指導課	53	八王子市宅地開発指導要綱
		54	八王子市集合住宅等建築指導要綱
19	図書館部 中央図書館	55	八王子市図書館資料館外個人貸出しに関する要綱

II部 外部監査の方法

監査対象所管		対象要綱	
番号	所管課	番号	要綱名
保健所業務に係る要綱の定めと業務執行について (保健所政令市、及び、中核市への移行に伴う、法律・政令等の上位規範との整合性を含む。)			
20	健康部 健康政策課	56	八王子市予防接種事故災害補償要綱
		57	平成27年度八王子市予防接種費助成要綱
		58	八王子市ヒトパピローマウイルス感染症の予防接種後の症状に対する支援実施要綱
		59	八王子市高齢者肺炎球菌感染症予防接種事業実施要綱
		60	八王子市保健所運営会議開催要綱
		61	八王子市健康づくりサポーター事業実施要綱
		62	八王子市保健医療計画推進会議開催要綱
		63	平成27年度「はちおうじ健康づくり推進協議会」健康づくり事業補助金交付要綱
		64	八王子市食育推進会議開催要綱
		65	平成27年度はちおうじ食育フェスタ事業負担金交付要綱
		66	八王子市食育サポーター事業実施要綱
		67	「はちおうじヘルシーメニュー登録店」事業実施要綱
		68	生涯を通じた女性の健康支援事業実施要綱
		21	健康部 生活衛生課
70	八王子市保健所で取り扱う生活環境問題に関する事務処理要綱		
71	八王子市旅館業法施行条例第2条第3号に基づく施設の指定に関する事務取扱要綱		
72	八王子市衛生検査所精度管理非常勤専門委員設置要綱		
73	臨床検査技師等に関する法律に基づく立入検査の東京都と政令市との協力体制に関する要綱		
74	八王子市動物愛護推進員設置要綱		
75	八王子市動物愛護推進協議会設置要綱		
76	八王子市飼い主のいない猫(野良猫)の不妊去勢手術助成金交付要綱		
22	健康部 保健対策課	77	八王子市未熟児養育医療助成実施要綱
		78	八王子市自立支援医療(育成医療)事業実施要綱
		79	八王子市療育給付事業実施要綱
		80	八王子市妊娠高血圧症候群等医療費助成実施要綱
		81	八王子市感染症予防連絡会設置要綱
		82	八王子市エイズ・ピア・エデュケーション事業実施要綱
		83	八王子市小児感染症サーベイランス検討会開催要綱
		84	八王子市小児感染症サーベイランス事業実施要綱
		85	八王子市結核患者に対する医療機関等DOTS事業実施要綱
		86	八王子市私立学校等結核予防費補助金交付要綱
		87	八王子市不妊に悩む方への特定治療支援事業実施要綱
		88	八王子市小児慢性特定疾病医療費支給事業実施要綱
		89	八王子市小児慢性特定疾病児童手帳交付事業実施要綱
		90	八王子市小児慢性特定疾病児童日常生活用具給付事業実施要綱
		91	八王子市小児慢性特定疾病医療費支給制度に係る指定医研修実施要綱
		92	八王子市地域精神保健医療福祉推進会議開催要綱
		93	八王子市在宅人工呼吸器使用者災害時支援事業実施要綱
		94	八王子市難病患者療養支援事業実施要綱
		95	八王子市保健所難病保健医療福祉調整会議開催要綱

Ⅲ部 監査対象の概要

第1 要綱行政

1 要綱の定義

「要綱」とは、行政運営に関して「基本的な又は重要な事柄、又はそれをまとめたもの」の総称である。

要綱は、市の事務の処理方法に関し、条例、規則又は訓令の形式で定めるべき以外の事項についてその処理権限をもつ者が定める行政内部の指針(処理基準)である。

したがって、要綱は行政内部の規範にすぎない。要綱によって直接住民の権利を規制し、義務を課することはできない。たとえ、要綱の中で、住民のなすべき行為(申請、届出等)や責務を定めていたとしても、それは、行政内部に対し、事務の処理方法を示したものであり、直接住民に向けられたものではない。

2 要綱行政が取り入れられてきた背景

法律と条例がいかなる場合に抵触するのかについて明確な基準がなく、解釈によらざるを得ず適法性が不明確な場合があること。情勢の変化に即応でき、目的を達成できること。法律が整備されるまでの暫定的な措置として活用されていること。条例と異なり、議会での審議を避けられることなどが挙げられる。

3 要綱行政のデメリット

要綱には、法的規範性がなく、強制力に欠け、要綱に従わない場合にも罰則がないため、要綱に基づく指導に、任意に従う者とそうでない者との間で不公平が生じているなどのデメリットが挙げられる。

4 要綱と上位法との関係性

要綱は、事務処理上の指針に過ぎず、法的拘束力はない。よって、法令・政令は元より、条例にも抵触してはならない。これは規範の段階構造の話であり、「規範」とはいえない要綱が、この段階構造を超えることはできない。つまり、法や条例等の根拠法があったとしても、その内容を踏み越える事項を定立することは厳に慎むべきである。

5 要綱行政の転換契機について

訴訟による敗訴を契機に、要綱行政の見直しが図られることはあっても、特段の問題が生じていない要綱については、抜本的な見直しがされてこなかったのが実態である。

平成6年10月1日に行政手続法が施行されたが、自治体が行う行政指導については、行政手続法の規定は適用されなかった（同法第3条第3項）。それでも、同法第38条「命令等を定める機関は、命令等を定めるに当たっては、当該命令等がこれを定める根拠となる法令の趣旨に適合するものとなるようにしなければならない。」（命令等を定める場合の一般原則）の規定を受けて、自治体においても、同趣旨を敷衍した同様の条例が制定された。八王子市においても、平成7年7月3日八王子市行政手続条例が制定され、平成8年4月1日から施行された。同条例の制定に合わせ、一部の要綱について見直しが検討されたが、すべての要綱の見直しに着手するまでの人的余裕はなかったのであろう。

平成12年4月1日、地方分権一括法が施行され、機関委任事務が廃止され、国と地方の関係が対等・協力の関係へと移行し、自治事務が拡大するとともに、法定受託事務についても、一定の範囲内で自治体の条例制定権が認められた。

同法に基づき、地方自治法の一部改正が行われ、地方自治法第14条第2項で「普通地方公共団体は、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」と規定されたのを契機に、義務を課し、権利を制限するような要綱の条例化等が一部では図られたものの、すべての要綱の見直しには至らなかった。そのため、要綱の検討を行っていくと、八王子市行政手続条例における行政指導で対応するより外にないものが、強制できるかの如き文言になっているものが多くあった。

第2 要綱の分類と数

八王子市における要綱の性質的分类とその数は下表のとおりである。

要綱の把握にあたり先ずホームページを確認したところ、全ての要綱が掲載されている状況になかった。そこで、全所管を対象に文書により照会を行い、得られた回答を取りまとめたものである。

要綱の性質的分类とその数（平成28年3月31日現在）

性 質 的 分 類	性 質 の 内 容	要 綱 数
1 補助金等交付	補助金・助成金等の交付に係る要綱	204
2 内部会議	庁内職員による組織・会議の設置要綱	78
3 外部会議（懇談会等）	市民など外部の方が構成員となる会議の開催要綱	105
4 処分基準	行政指導について定めた要綱	30
5 申請手続	市民の申請書類・手続き等を定めた要綱	103
6 内部指針・手続等	行政内部の事務処理・手続き等を定めた要綱	220
7 その他	その他上記に該当しない要綱	136
合 計		876

第3 監査に際しての分類

1 監査対象要綱の抽出

要綱によって権利義務や負担を市民ないし第三者に課している場合、市とその市民ないし第三者との利害の衝突場面が少なからず存在しており、訴訟等に至る場合がある。要綱にはこのような問題を含んでいるため、今回の包括外部監査のテーマを要綱とした次第である。

要綱においてどのような点が問題になるかは、その要綱の分類からもおよそその推測はできる。例えば、第2「要綱の分類と数」に示した表「要綱の性質的分類とその数」によれば、「補助金等交付」に分類した要綱は、その本来的な性格上あまり問題は生じようがない。一方、「内部指針・手続等」に分類した要綱であっても、市民ないし第三者の利害に関われば、問題が生じる場合が想定される。

そこで、先ず要綱を市民ないし第三者の利害に関わるものと、そうでないものに分け、前者を検討の対象にすることにした。そして、その際の根拠について分類し、法律・条例等の根拠規範があるもの（以下「A要綱」という。）と、それが無い、ないし、あったとしても間接的なもの（以下「B要綱」という。）とした。

もう一つのテーマは、保健所行政に関する要綱である。これは、平成19年4月の保健所政令市への移行に伴う変革と、平成27年4月の中核市への移行に伴う二重の変革があり、保健所政令市への移行後まもなく10年を迎えようとしていることを踏まえ、保健所における要綱行政に着目した。

そこで、保健所関係の要綱を見ると、その中にも市民ないし第三者の利害に関連するものがあることが判明した。よって、保健所関係の要綱も上記と同様な視点で、つまり、市民ないし第三者の利害に関わるもので、かつその根拠があるか、そうでないかで二分し、保健所関係の要綱もA、B分類ができるものは、A、B分類に分類することにした。

したがって、保健所関係以外の要綱に関しては、A、Bのいずれかの分類に二分されるが、保健所関係の要綱に関しては、A、B、「いずれでもない」、の三者に分類されることとなった。

2 要綱の検討の規模

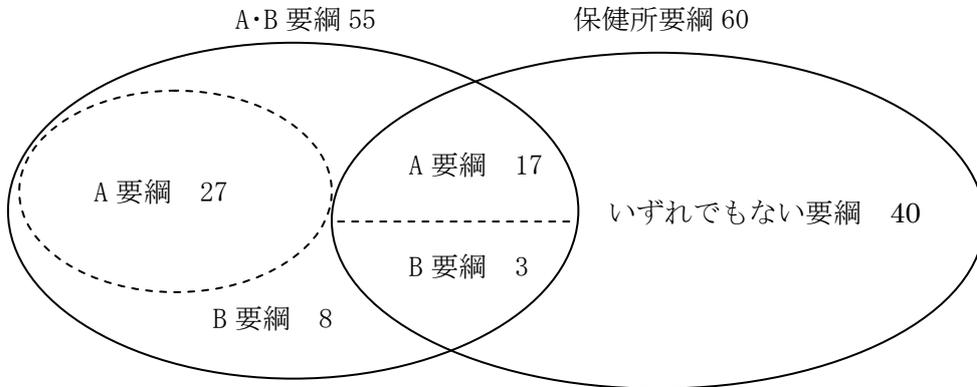
こうして抽出した結果、保健所関係以外の要綱に関しては、A、Bのいずれかの分類に二分される要綱が総数で「55」要綱、保健所関係の要綱が総数で「60」要綱あることが判明した。

ただ、保健所関係の「60」要綱中、20の要綱が、市民ないし第三者の利害に関係する要綱と重複しているため、実要綱数としては95要綱が検討対象となっている。

よって、今回の監査で対象とした要綱の全体像をベン図で表現すると、次のよう

になる。

【ベン図】



監査対象要綱分類

	対象要綱	A・B 要綱	保健所関係 要綱
1	八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱	A要綱	—
2	八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱	A要綱	—
3	八王子市老人福祉施設等指導監査実施要綱	A要綱	—
4	八王子市介護保険サービス事業者の業務管理体制確認検査実施要綱	A要綱	—
5	八王子市障害福祉サービス事業者等指導監査要綱	A要綱	—
6	八王子市介護保険給付制限の取り扱いに関する要綱	A要綱	—
7	八王子市国民健康保険被保険者資格証明書の交付及び保険給付の差し止め等の取り扱いに関する要綱	A要綱	—
8	八王子市かきの取扱方法等に関する要綱	A要綱	○
9	八王子市食品衛生管理者指導要綱	A要綱	○
10	八王子市移動営業（引車）の取扱要綱	A要綱	○
11	八王子市行事における臨時営業等の取扱要綱	A要綱	○
12	八王子市自動車による食品営業に係る営業許可等の取扱要綱	A要綱	○
13	八王子市飲食店営業及び喫茶店営業の屋外客席に関する取扱要綱	A要綱	○
14	八王子市包装食品を販売する営業に係る営業許可の取扱要綱	A要綱	○
15	八王子市特定の建物内における飲食店営業及び喫茶店営業の客席に関する取扱要綱	A要綱	○
16	八王子市特定保存温度帯で保管される弁当の自動販売機の取扱要綱	A要綱	○
17	八王子市食品衛生関係の営業許可等に係る取扱要綱	A要綱	○
18	八王子市食品衛生法違反者等の公表取扱要綱	A要綱	○
19	八王子市食品衛生関係不利益処分取扱要綱	A要綱	○
20	八王子市食品表示法不利益処分等取扱要綱	A要綱	○
21	八王子市移動理（美）容所の取扱要綱	A要綱	○
22	八王子市移動クリーニング所の取扱要綱	A要綱	○
23	八王子市建築物における衛生的環境の確保に関する法律に基づく事務処理要綱	A要綱	○
24	八王子市環境衛生関係不利益処分取扱要綱	A要綱	○
25	八王子市飲用に供する井戸等の衛生管理指導要綱	B要綱	○

Ⅲ部 監査対象の概要

	対象要綱	A・B 要綱	保健所関係 要綱
26	八王子市コインシャワー営業施設の衛生指導要綱	B要綱	○
27	八王子市コインオペレーションクリーニング営業施設の衛生指導要綱	B要綱	○
28	八王子市児童福祉施設指導検査実施要綱	A要綱	—
29	八王子市家庭的保育事業等事業認可等事務取扱要綱	A要綱	—
30	認可外保育施設に対する指導監督要綱	A要綱	—
31	八王子市青少年の健全な育成環境を守る指導要綱	A要綱	—
32	商店街振興組合法に基づく八王子市長の処分に係る基準等に関する要綱	A要綱	—
33	八王子市特定商業施設の出店に伴う生活環境保全に関する要綱	B要綱	—
34	八王子市における工場・事業場に係る窒素酸化物削減指導要綱	B要綱	—
35	八王子市における廃棄物焼却施設の廃止又は解体に伴うダイオキシン類による汚染防止対策要綱	B要綱	—
36	八王子市汚染土壌処理施設の周辺環境への配慮の手続に関する要綱	A要綱	—
37	事業用建築物の所有者等に係る指導要綱	A要綱	—
38	八王子市一般廃棄物管理票の使用に関する要綱	A要綱	—
39	P C B適正管理指導要綱	A要綱	—
40	廃棄物処理に係る行政処分要綱	A要綱	—
41	一般廃棄物処理施設維持管理状況報告に係る要綱	A要綱	—
42	産業廃棄物の減量及び適正処理に係る報告・公表制度要綱	B要綱	—
43	「ディスポーザ排水処理システム」の設置取扱要綱	A要綱	—
44	八王子市排水設備工事指定工事店等の指定取消し等措置要綱	A要綱	—
45	八王子市公共下水道認可区域外からの八王子市公共下水道利用に係る取扱要綱	B要綱	—
46	八王子市下水道接続指導要綱	A要綱	—
47	八王子市浄化槽指導要綱	A要綱	—
48	ディスポーザ排水処理システムから発生する汚での取扱い要綱	A要綱	—
49	直接移転適用要綱	A要綱	—
50	八王子市中心市街地環境整備事業に関する指導要綱	B要綱	—
51	八王子市サービス付き高齢者向け住宅検査実施要綱	A要綱	—
52	市営住宅家賃滞納整理事務処理要綱	A要綱	—
53	八王子市宅地開発指導要綱	B要綱	—
54	八王子市集合住宅等建築指導要綱	B要綱	—
55	八王子市図書館資料館外個人貸出しに関する要綱	A要綱	—
56	八王子市予防接種事故災害補償要綱	—	○
57	平成27年度八王子市予防接種費助成要綱	—	○
58	八王子市ヒトパピローマウイルス感染症の予防接種後の症状に対する支援実施要綱	—	○
59	八王子市高齢者肺炎球菌感染症予防接種事業実施要綱	—	○
60	八王子市保健所運営会議開催要綱	—	○
61	八王子市健康づくりサポーター事業実施要綱	—	○
62	八王子市保健医療計画推進会議開催要綱	—	○
63	平成27年度「はちおうじ健康づくり推進協議会」健康づくり事業補助金交付要綱	—	○
64	八王子市食育推進会議開催要綱	—	○

Ⅲ部 監査対象の概要

	対象要綱	A・B 要綱	保健所関係 要綱
65	平成27年度はちおうじ食育フェスタ事業負担金交付要綱	—	○
66	八王子市食育サポーター事業実施要綱	—	○
67	「はちおうじヘルシーメニュー登録店」事業実施要綱	—	○
68	生涯を通じた女性の健康支援事業実施要綱	—	○
69	八王子市食品衛生推進員設置要綱	—	○
70	八王子市保健所で取り扱う生活環境問題に関する事務処理要綱	—	○
71	八王子市旅館業法施行条例第2条第3号に基づく施設の指定に関する事務取扱要綱	—	○
72	八王子市衛生検査所精度管理非常勤専門委員設置要綱	—	○
73	臨床検査技師等に関する法律に基づく立入検査の東京都と政令市との協力体制に関する要綱	—	○
74	八王子市動物愛護推進員設置要綱	—	○
75	八王子市動物愛護推進協議会設置要綱	—	○
76	八王子市飼い主のいない猫（野良猫）の不妊去勢手術助成金交付要綱	—	○
77	八王子市未熟児養育医療助成実施要綱	—	○
78	八王子市自立支援医療（育成医療）事業実施要綱	—	○
79	八王子市療育給付事業実施要綱	—	○
80	八王子市妊娠高血圧症候群等医療費助成実施要綱	—	○
81	八王子市感染症予防連絡会設置要綱	—	○
82	八王子市エイズ・ピア・エデュケーション事業実施要綱	—	○
83	八王子市小児感染症サーベイランス検討会開催要綱	—	○
84	八王子市小児感染症サーベイランス事業実施要綱	—	○
85	八王子市結核患者に対する医療機関等DOTS事業実施要綱	—	○
86	八王子市私立学校等結核予防費補助金交付要綱	—	○
87	八王子市不妊に悩む方への特定治療支援事業実施要綱	—	○
88	八王子市小児慢性特定疾病医療費支給事業実施要綱	—	○
89	八王子市小児慢性特定疾病児童手帳交付事業実施要綱	—	○
90	八王子市小児慢性特定疾病児童日常生活用具給付事業実施要綱	—	○
91	八王子市小児慢性特定疾病医療費支給制度に係る指定医研修実施要綱	—	○
92	八王子市地域精神保健医療福祉推進会議開催要綱	—	○
93	八王子市在宅人工呼吸器使用者災害時支援事業実施要綱	—	○
94	八王子市難病患者療養支援事業実施要綱	—	○
95	八王子市保健所難病保健医療福祉調整会議開催要綱	—	○

「A要綱」：法律・条例等の根拠規範があるもの

「B要綱」：法令・条例等の根拠規範がない、ないし、あったとしても間接的なもの

第4 監査対象の決定

1 監査対象所管が所掌する業務内容の確認

こうした分類により、検討対象の整理を行ったところであるが、これら要綱に係る行政分野が多岐にわたることに加え、保健所関係の要綱は専門的、医療的な要素を含んでいることから、監査にあたっては基礎的な知識の習得が不可欠であった。このため、本監査前に所管業務全般に亘るヒアリングを実施することにした。これは、所管課の業務内容について、監査人と補助者の側で一応の基礎的理解を得るべきことが不可欠と考えられたからである。

そこで、所管課単位で監査前のヒアリングを実施した。それは、内容の似た要綱に関しては、同一所管課で執行する業務であることが多く、ヒアリング方法としては利便性が高かったからである。

ただ、所管課単位でヒアリングを実施するこの方法では、効率性の観点から一つのを要綱のみを所掌している所管課を後回しにせざるを得なかったため、必ずしも監査前のヒアリングが全ての所管で実施できたわけではなかった。

2 監査対象所管の決定

上記のヒアリングを実施し、10頁、Ⅲ部-第3-2「要綱の検討の規模」で示した要綱に対応する所管課のすべてを、本監査の対象として、実行することに決定した。

第5 監査の進め方

1 ヒアリングの実施

まず、要綱を読み込んで問題点、疑問点を、監査人と補助者の側で明確にし、主体的に対象所管課のヒアリングを実施する担当を決定した。

本監査においては、事前の要綱の読み込み作業で把握した問題点、疑問点を中心に、要綱担当者が精緻なヒアリングを実施し、この作業が、7月初旬から8月中旬まで継続したところである。

8月中旬以降の監査活動は、それまでのヒアリングにおいて抽出された課題を中心に、監査人側と所管課の担当者との間での質疑応答の場面へと転換した。

2 要綱の検討手法について

(1) はじめに

監査の進め方として理想的には、監査人、補助者とも各人が対象とした95の要綱の全部を検討できるのが好ましいが、現実には無理である。そこで、手分けして要綱を担当することとした。しかし、こうなると担当者には、個性があるので、若干はそ

れが反映せざるを得ないとしても、統一基準を設けて、担当者によるバラつきを抑え、最終的に監査人が統一的な視点からまとめることとした。なお、この統一的基準の詳細については、18頁、Ⅳ部―第1「「指摘」及び「意見」の基準について」に述べることとする。

また、実際に要綱を虚心坦懐に見ると、問題点が何かはつきりしないが、やや問題ではないかと感じられる場面は多い。それを、予め感じられる問題ごとに分類するのは至難の業である。

そこで、各要綱の担当者が要綱を読んで、違和感を持ったことについて、それが要綱を策定した担当者の単純な誤解によるものなのか、所管課の認識と監査人・補助者との認識の乖離によるものかを、今後の監査によって精査することとした。実際発見した内容については次のようなものがあった。

- ① 要綱内での引用が間違っているもの。
- ② 東京都で使用していた要綱の表現がそのままの表現で用いられている関係で、東京都の機構を前提とすれば理解できるが、八王子市の機構からすると辻褄が合わないもの。
- ③ その要綱で規制する業務が全く存在しないか、現在にはほとんど存在しないといえるもの。（だから、要綱の規制がその業務の現実から遠くなって、読んでも現実性を感じないのかもしれない。）

(2) 今回採用した検討手法

- ① 一定数の要綱を読み込んでいくと、よくできた要綱はすっきりと一読了解できるもので、所管課に質問しても、極めて明快な回答が返ってくる。これに対して、何かよくわからないな、といった印象を受ける要綱も存在する。これは、必要以上に広範な文言で規律されていたり、多義的な文言が使用されていたりしていることに起因している。これについては、「意見」として摘示をすることとした。
- ② 問題点は、要綱業務の根拠規範の存否、上位規範との抵触、権利利益侵害の危険の有無等に集約されそうであることが判明した。そこで、次の方法を取ることにした。

ア 指摘と意見の形式の採用

監査人は「指摘」と「意見」の使用方法について、各要綱が抱える課題の数によって区分することも考えてみた。しかし、単純に個数で判断してしまうと、課題の重要性を端的に表すことが難しいため、一般的に監査で使われている「指摘」「意見」という用語を用いて問題点を指摘する手法をとった。

「指摘」とは、違法性がある、著しく不当である等の程度が顕著である場合を、「意見」とは、「指摘」にまでは至らないが、不相当性が高く、再考を求めるといった意味である。

イ モデルを示せるものはできるだけ示した

特に内容の一義性との関係で問題になる、曖昧、不明確な要綱の文言に関しては、こんな風に改訂したらどうであろう、との文案例もできるだけ示した。このあたりは、要綱の担当者によって若干の個性差が出るが、相当に親切な内容になったと思われる。

3 監査の検討区分

監査の検討にあたっては、先ず、監査対象とした全ての要綱について上位法との関係性について検討を行った。

これに加え、平成32年4月に公営企業の法適用を見込んでいる公共下水道業務と、中核市移行により事務権限の移譲があった福祉系の指導監査業務については、事務の変革期の前後であることから、当該要綱に関する業務を起点とし、考察の横展開を図っている。要綱単位の検討に留まらず、監査対象とした事業に横串を刺し、経済性、効率性及び有効性の視点から検討を行った。

また、上位法との関係性の検証を進める過程で社会情勢や八王子市を取り巻く現状から大きく乖離しているものと思われた要綱については、上位法との関係性の検討に留まらず、特に経済性、効率性及び有効性の視点から、要綱に基づく事務事業について掘り下げた検討を行った。なお、保健所業務についても同様に検討を行った。

その他のものについては、監査期間の関係から、上位法との関係性を中心とした検討に留まっている。

したがって、後述する監査結果の構成の区分は次のとおりとした。

- | | |
|-----|---|
| 1 | 総括的意見 |
| 2 | 市民又は第三者の義務ないし負担に係る事項を規律する場合の定めと業務執行について |
| (1) | 監査対象とした事業に横串を刺した評価 |
| ① | 公共下水道事務 |
| ② | 指導監査事務 |
| (2) | 社会情勢を踏まえ、要綱に基づく事務事業の適正性を掘り下げて検討したもの |
| ① | 八王子市移動理（美）容所の取扱要綱 |
| ② | 八王子市特定商業施設の出店に伴う生活環境保全に関する要綱 |
| ③ | 八王子市下水道接続要綱 |
| ④ | 八王子市中心市街地環境整備事業に関する指導要綱 |
| ⑤ | 八王子市宅地開発指導要綱 |
| ⑥ | 八王子市集合住宅等建築指導要綱 |
| (3) | 各論 |
| 3 | 保健所業務に係る要綱と業務執行について |

なお、保健所関係の要綱については10頁のⅢ部―第3―1で述べたとおりA、B、「いずれでもない」の三者に分類されるが、考察結果については、保健所という単位でとりまとめている。ただし、保健所関係の要綱のうち「八王子市移動理（美）容所の取扱要綱」については、考察の結果、社会情勢や市を取り巻く現状から乖離していると思われる内容があったため、要綱に基づく事務事業について掘り下げた検討を行い、「社会情勢を踏まえ、要綱に基づく事務事業の適正性を掘り下げて検討したもの」で述べている。

IV部 監査結果の指摘及び意見

第1 「指摘」及び「意見」の基準について

各要綱に関する検討の結果、「指摘」ないし「意見」を提言する場合がある。ただ、監査人、補助者各自が担当要綱を分担して検討していること、また、対象要綱数が多く複数の所管に亘っているため、基準がバラバラでは公平性がないし、説得力もない。そこで、「指摘」ないし「意見」を提言する場合は、以下のように、統一基準を設けることにした。

1 「指摘」を提言する場合

(1) 根拠規範のない要綱の場合

8頁、Ⅲ部―第1―4「要綱と上位法との関係性」に述べたように、要綱は事務処理上の指針に過ぎず法的拘束力はないため、その業務の法的根拠となる規範が別途必要である。よって、その根拠が不明なもの、根拠があるか否かはつきりしないものは、「指摘」として提言してある。この場合の規範とは、法律は元より、自治体の規範（広義の条例、狭義の条例）^{*}等を含むものである。（^{*}条例は地方公共団体独自の法源。これには議会の制定する条例（狭義）、地方公共団の長や委員会の制定する規則がある（広義）。）執行する業務の根拠規範を明らかにすることは、その業務の執行を担う職員としては、その義務であるともいえると思う。

ただ、稀には、根拠規範のない業務があるが、その業務については、経済的にも、市民福祉の観点からも相当の合理性があるものもある。その場合は、規範の定立を担う主体が自治体でない限り（つまり、広義の条例、狭義の条例のいずれでもない場合）、この点を摘示するにとどめ、「指摘」とはしなかった。

(2) 上位の法規範と抵触する要綱の場合

これまで何度も触れたように、要綱は、業務執行者以外の者を拘束する規範ではない。よって、法律・政令に対しては元より、条例にも抵触してはならない。これは規範の段階構造の話であり、正確には「規範」とはいえない要綱が、この段階構造を超えることができないことは言うまでもない。したがって、上位の法規範に抵触する規定のある要綱は、その恐れがある場合も含めて、「指摘」として提言することにした。

(3) 市民ないし第三者の権利・利益を侵害する恐れのある要綱の場合

ここで用いている「権利・利益」とは、広範な意味である。よって、刑法上の法益とされる、「生命、身体、自由、名誉、財産」のみならず、憲法上の人権とされ

るものを含む。したがって、市民等の「生命、身体、自由、名誉、財産、憲法上の人権」を侵害するものは、その恐れのあるものも含めて、「指摘」として挙げることにした。

例えば、人権という用語は多義的であるが、見落としがちなのは、人権の中での価値の序列である。人権は根拠があれば、制約することが可能であることはもちろんであるが、その場合でも、人権の価値が高く、制約されにくい人権がある。それが、内心の自由に絡む人権である。その中心にあるものが、表現の自由であり、それには自ら表現する自由と他人の表現を受け取る自由（知る権利）がある。この観点から見ると、市民の財産権、名誉等の侵害に配慮するのは当然として、成人には勿論青少年においても、知る権利、つまり、見る自由、読む自由、聞く自由等も、軽々には制約されてよいものはない。こうした点についても摘示している。

なお、人権との関連では、手続き的正義（憲法第31条）の問題もあることを挙げておきたい。これは、適正手続きを保障した規定であり、不利益な処分を受ける場合には、告知、弁解、防御の機会が付与されねばならないという原則である。

ただ、行政手続には、「行政手続は、刑事手続とその性質においておのずから差異があり、また、行政目的に応じて多種多様であるから、行政処分の相手方に事前の告知、弁解、防御の機会を与えるかどうかは、行政処分により制限を受ける権利利益の内容、性質、制限の程度、行政処分により達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合較量して決定されるべきものであって、常に必ずそのような機会を与えることを必要とするものではない。」（最大判平4・7・1民集四六・五・四三七）とされている。行政手続法（平成5年11月12日成立）は、この大法廷判決を受けて制定されている。

2 「意見」を提言する場合

(1) 根拠法規の明記のない要綱の場合

要綱は、ほとんどが法律、条例によって根拠のある業務について、それを執行する場合の言わば内部的な規範である。よって、要綱に基づく業務執行にあたっては、その根拠法令を常に意識すべきであり、要綱中に明記すべきである。よって、このような場合は、発見できる限りそれを摘示することにした。

もちろん、これは「根拠規範の存在しない場合」とは異なり、根拠規範があるにもかかわらず、その明記がなされていない場合である。

(2) 要綱中に一定の概念を定義しながら、その定義内容が不明確な要綱の場合

要綱中に、便宜上概念等を定義することは頻繁にみられる。しかし、その定義内容が明記されていないものが相当数あった。よって、それについては「意見」として挙げてある。これは所管課としては自明なもの、との認識があるためと思われる。

しかし、所管課の構成員は常に同じ訳ではなく、安定した業務執行を行うためには怠ってはならないことであることから、「意見」として挙げることにした。

(3) 曖昧ないし不明確な内容の条項がある要綱の場合

条項を定めるにあたっては、その意図する内容を簡潔明瞭に記すことが重要である。所管課としては、これはこういう意味であることは分かり切っていることから、あまり意識が向かないのかもしれない。しかし、要綱は内部のものとはいえ、行政側においては規範となるものであることから、これは明確に留意すべきことである。これは、安定的な業務の執行といという面からも重要であることは、もちろんである。

(4) 将来的な展望に関して記載がある要綱の場合

これは、要綱には書くべきものではない。しかし、現状からして将来的に現状と違った状況が相当程度に予想される場合には、注意喚起の意味を含めて、「意見」として挙げることにした。

(5) 経済性、効率性及び有効性の視点から言及すべき要綱の場合

これは、上位の法規範との関連性から離れ、経済性、効率性及び有効性の視点から合理的かつ適切に事務が行われていない場合には、「意見」として挙げることにした。

第2 要綱に関する総論～要綱の定立・改正上の留意点(要綱のあるべき姿)～

八王子市は平成27年4月に中核市に移行し、多くの行政事務権限と裁量権を得た。今後、地方分権が進む中であって、自主自立したまちづくりを進めていくためには、行政事務の根幹をなす法令や規律などをきちんと整理し、透明性の高い行政運営を行っていく必要がある。

要綱とは、前述したように内部規範であり、外部である市民ないし第三者にはおよそ拘束力のないものである。しかし、これは現実の業務の執行の場面では、意識されにくくなるのも事実である。よって、要綱のあるべき建前を、実際に要綱の内容を確認したことを踏まえてここで記述をしておきたい。監査の結果については、指摘又は意見に記載したとおりであり、改善に向けた積極的な対応を望むところである。

本監査の実施にあたっては、要綱を総括している所管課がなく、またホームページに掲載されていない要綱が存在したことなどにより、全体把握に苦慮したところである。要綱は前述したとおり、直接市民に向けたものではなく、行政内部の規範として定めるものである。この規範としての要綱のあり方について総括的意見としてまとめたところであるが、こうした対応を所管課ごとに行うには限界がある。統一的な視点

から上位法等との関係性なども含め、整理することが有効である。そのため、八王子市の法的業務を総括する法制課が中心となってとりまとめ、市民への説明責任を果たしていくことを期待する。

第3 総括的意見

1 要綱の目的・趣旨の記載について

要綱の目的・趣旨は何か、である。

この目的・趣旨を完遂するため要綱をつくる。よって、要綱の内容は、この目的を達するための必要かつ十分な内容であることが、先ず要点となる。この点が曖昧である要綱も若干数はあった。

(意見1)

目的・趣旨の記載のないもの、記載があっても、目的・趣旨と要綱の条項とに食い違いのあることなどもあった。この点は、行政の業務の執行に重要な、「不要な情報はとらない」、「不要な規制はしない」ことにも繋がるものと思われる。

したがって、要綱にはその目的・趣旨を記載すべきである。

2 要綱の本質について

要綱の規定が、その上位規範（法律・条例等）を踏み越えているものもあった。また、行政指導を予定して規定しているようだが、任意の協力が得られるとは認めがたいものもあった。

(意見2)

要綱は、事務処理上の指針に過ぎず、法的拘束力はないことはしっかり認識すべき点である。

よって、条例等の根拠法があったとしても、その内容を踏み越える事項を要綱で定立することは厳に慎むべきである。事務処理上、条例を踏み越える内容を定立する必要があると思われる場合でも、「〇〇は、しない。」などとは表現せずに、「〇〇には、慎重に対応する」程度の表現にとどめるべきである。

3 法的根拠への意識について

要綱の検討を通じて、どこを見ても、一体この制度の法的根拠は何なのか、と頭をひねらざるを得ない要綱も、少なからずあった。

要綱の定立に関して、法的根拠を探ることは、制度のより深い理解にもつながることは多い。

この部分を（つまり、この制度の法的根拠は何かと）聞くと、法的根拠が不明なもの、ないし、結果として法的根拠が何ら存在しない要綱も存在した。

(意見3)

一定の制度に基づく要綱を定立する場合は、その制度の法的根拠は何か、について強い意識を持って欲しい。

所管課内で当然（○法第○条、○法施行規則△条に基づく要綱）との認識を有していたとしても、それは改めて要綱に明記すべきである。

4 要綱に規定すべきではないもの(上乘せ条項・横出し条項)について

要綱において、上乘せ条項、横出し条項の取り決めは、原則として慎むべきである。例えば様々な行政業務において、市民や事業者に届出を義務付けている場合があるが、こうした届出の範囲について、地域の実情を踏まえ、法律の規律以上に定めていることがあった。

上乘せ条項とは法の規制等が全国一律の基準ではなく、自治体の事情に応じてより強度の規制も許されると解されるため定立できる余地のあるものであり、横出し条項は、法の定める以外の項目に関してでも、自治体の事情に応じて定立できると解される条項である。

(意見 4)

上乘せ条項、横出し条項は、各自治体の民意を直接的に反映する法規範、典型的には地方議会の定立する狭義の条例によるからこそ許されるべきことである。

要綱でこれをしてしまうと、例えば上乘せ条項なら、法の最低の基準は満たしているのに、要綱によって（要綱の上乗せ条項によって）自分の事業だけが規制されるという業者などが出現する場合が生じる。したがって、上乘せ条項や横出し条項を、要綱に規定したもの、ないしはそのように誤解される要綱の規定は避けるべきである。既存の要綱についての確認作業が必要である。

5 法定受託事務との関連について

地方分権の進展に伴い自治事務の範囲が膨大となり、法定受託事務以外は全部が自治体の権限内の事項（自治事務）であることになった。この点は、法の世界では「控除説」と言われる考えであり、広く用いられる。ある概念から除かれたものは、その残余の一切が反対概念（自治事務）であるとされる考え方である（控除した残りは全て自治事務である、との考え方）。「行政」という極めて広範な概念の定義も、国の権力作用の内、立法の概念及び司法の概念を控除した残りである（これも控除説）と考えるのが、憲法解釈上の通説である。

しかも法文上は、法定受託事務に係る事件についても、国の安全に関する事その他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除き、条例で議会の議決事項として定めることができるとされている（地方自治法第96条第2項）。よって、要綱を定立する場合としては、

(1) 法定受託事務を、受託に沿って執行している業務か。

- (2) 法定受託事務であるが、国の安全に関すること等の事由で政令で議会の議決すべきものとするのが適当でないまでのものではなく、条例で議会の議決事項として定めたため、自治体の事務となっているものか。
- (3) 法定受託事務ではないが、施行規則など政令に従って、要綱化して（正確には、自治体において要綱化しただけで、条例等の独自の規範は定立せずに）自治体で執行している事務となっているか。

実際は、この(3)の場合が、(1)、(2)の場合に比して、圧倒的に多いと思われるが、八王子市において、こうした意識を持って業務遂行が図られている実態は把握できなかった。

(意見5)

法定受託事務と現に要綱で規定しようとしている事務との間には、どのような関係があるのか、上記を区分けし意識をしておくことは、必要なことと思われる。^{*} こうした意識、この要綱はどのような場面を規定したものかについての認識が希薄であると認められる場合は、所管課でその旨を明確に意識しておくことは重要である。上記のように、控除説なのだから、法定受託事務か→そうでない→自治事務→本来自治体で完結すべき事務である、からである。よって、(1)とは異なり、八王子独自のスタイルで執行しても、施行規則等に反しない限り、何ら問題はない業務であるし、むしろその方が、地方分権の趣旨からして好ましい。こうした視点からすべての要綱について確認を進めるべきである。

※ なお、このように言うと、法定受託事務か、そうではないか(自治事務か)は一義的に明らかであるのかとも思われる。しかし、現実はそのではない。原審と控訴審でこの1号法定受託事務か否かについて、判断が分かれた事案さえある(地方自治判例百選:第4版No18事件^{*})。よって、分権化による法整備ができたといっても、これが完全に定着するには、年月を要する段階と思われる。

【事案】 Aが、Y県所在の宗教法人Xの文書開示請求をYに行った。Yの総務課長がXに照会したところ、Xは一部については支障ないが、その余の収支計算書等は支障あり、と回答した。しかし、Yは収支計算書等についても開示決定をしたという事案。

【論点】 論点は複数あるが、都道府県は宗教法人法第25条第4項により提出された書類を受領する(ここまでは同条項から読み取れる)が、提出された書類の管理もする。この管理まで含めて法定受託事務と解釈するかが中心的争点。

【判旨】 一審(鳥取地判平成18年2月7日)は、法定受託事務ではないと判断。控訴審(広島高松江支部平成18年10月11日)は、「所轄庁の事務を合理的に解釈する必要があるとし」その結果、「法定受託事務である。」

と判断している。

宗教法人法（抜粋）

（財産目録等の作成、備付け、閲覧及び提出）

第二十五条

4 宗教法人は、毎会計年度終了後四月以内に、第二項の規定により当該宗教法人の事務所に備えられた同項第二号から第四号まで及び第六号に掲げる書類の写しを所轄庁に提出しなければならない。

6 内容の一義性について

検討対象とした要綱の中には、多義的な解釈を許すと思われる要綱が少なからず存在しているものがあつた。

この点は、その業務に習熟すればする程、自分たちが正確に認識している事実関係が、要綱の文言に正確に表現され尽くされているかは、置き去りにされがちである。よって、この点は常に顧みてみるべきことと思われる。

（意見 6）

要綱の文言は、多義的な解釈を許すものではないかについて、常に検討するべきである。

これは、要綱で仕事をする職員が、常に固定したメンバーではないからである。担当者が替わっても、常に安定した事務の執行ができることが重要であることは言うまでもない。

そのためには要綱の規定自体を、常に一義的に理解できる内容（言い換えると他に解釈できる余地を残さないこと）にしておくべきである。

第4 市民又は第三者の義務ないし負担に係る事項を規律する場合の定めと業務執行について

1 監査対象とした事業に横串を刺した評価

本調査では、下水道業務と福祉系の指導監査業務について、当該要綱に関連する業務起点に横串を刺した検討を行ったことは前述のとおりである。

下水道事業については、業務の効率性、経済性などの観点から実施されている公社委託というくくりから、横展開の検討を行った。公共下水道事業における公社委託は、要綱に規定する事務事業だけでなく、26頁、IV部－第4－1－（1）－②「公社委託の状況について」に掲げる事務事業で実施されている。そのため、要綱に基づく事務事業に留まらず、効果・効率的な事務執行の視点から公社委託業務全体について検討を行った。

また、指導監査業務については中核市移行により対象範囲が拡大したことにより、これまで以上に効率的な事業実施が必要と思われる。そのため、実施方法について横

展開の検討を行った。

(1) 公共下水道業務

公共下水道事業は、地方公共団体が行う公営企業であり、地方財政法において、独立採算（客観的に困難と認められる経費を除く）が求められている。八王子市では、公共下水道事業に係る業務は、現在、水循環部の下水道課、水再生課、水再生施設課の3課で行っているが、今後、平成32年度までに東京都多摩川流域下水道秋川処理区に編入する予定である。

また、同年度の公営企業会計の法適用化に向け、準備が開始されたところである。今後、変革時を迎えることとなる下水道事業の要綱に基づく事務事業について、全体的な視点及び個別要綱に基づく事務事業実施の観点から監査を実施する必要があった。

① 各課の業務内容

監査対象とした下水道事業に係る6要綱のうち、3要綱については下水道課を所管課とし、2要綱については水再生課、1要綱については水再生施設課を所管課としている。

ア 下水道課

下水道課の分掌事務は、次のとおりとなっている。

- (ア) 公共下水道（部内他の課に属するものを除く。）に関すること。
- (イ) 流域下水道に関すること。
- (ウ) 下水道事業特別会計に係る市債に関すること。
- (エ) 市が設置する浄化槽に関すること。

このうち、公共下水道設備の維持管理等（管路管理業務及び排水設備事務）については平成19年度より財団法人東京都新都市建設公社（現：公益財団法人東京都都市づくり公社、以下「公社」という）に委託をしており、業務の性質上、競争入札に適しないことから、毎年度随意契約により公社と協定書を締結している。

イ 水再生課

水再生課の分掌事務は、次のとおりとなっている。

- (ア) 水環境の保全及び再生に関すること。
- (イ) 水循環教育、水循環学習及び水循環情報に関すること。
- (ウ) 公共下水道の接続の促進に関すること。
- (エ) し尿、雑排水及び浄化槽（部内他の課に属するものを除く。）に関すること。
- (オ) 所属自動車の管理及び整備に関すること。

- (カ) 所属自動車の事故の防止及び処理に関すること。
- (キ) 水路の維持に関すること。

ウ 水再生施設課

水再生施設課の分掌事務は、次のとおりとなっている。

- (ア) 水環境の保全及び再生に関すること。
- (イ) 水循環教育、水循環学習及び水循環情報に関すること。
- (ウ) 施設の改善に関すること。
- (エ) 下水処理場の維持管理に関すること。
- (オ) し尿処理施設の維持管理に関すること。
- (カ) 南大沢水リサイクルセンターの維持管理に関すること。

② 公社委託の状況について

要綱に基づく事務についてヒアリングを進める中で、要綱に基づく業務のうち一部が公社に委託されていることが明らかとなった。そこで、公社委託に関連する要綱に基づく業務について、所管課へ質問し、事務費用を積算したところ次のとおりであった。

要綱名	事務費用
「ディスプレイ排水処理システム」の設置取扱要綱	<p>排水設備業務に係る窓口業務・書類審査・現場検査を公社に委託している。</p> <p>委託料の積算にあたり「事務費算定基準（八王子市維持管理用）」（詳細は後述）によると、これら一連の業務の仕事量の合計は1件あたり0.22人/日と定められている。</p> <p>平成27年度の設置届出実績は1件であるため、直接人件費単価（平成25年度公社適用実績単価は24,600円）を乗じた年間委託費相当額は5千円（24.6千円×0.22日）と積算される。</p>
八王子市排水設備工事指定工事店等の指定取消し等措置要綱	<p>平成27年度において指定工事店の取消実績はない。なお、指定工事店の指定及び更新について、指定工事店の指定にかかる手数料は、1件あたり1万円、更新にかかる手数料は5千円であり、平成27年度の指定工事店指定は延べ22件、指定工事店更新は延べ101件、指定及び更新の合計件数は123件であり、手数料収入の総額は725千円であった。</p> <p>なお、指定工事店に対する工事店証の交付事務は、公社に委託をしており、「事務費算定基準（八王子市維持管理用）」</p>

	<p>(詳細は後述)によると、交付事務(月1回)は0.50人/日と定められている。直接人件費単価24.6千円を乗じた年間委託費相当額は約150千円(24.6千円×0.50人/日×12回)となる。</p> <p>一方、直営で行っている指定工事店の相談・受付等に係る業務時間は、所管課へのヒアリングによると1件当たり1.5時間とのことである。この場合、平成27年度の年間仕事量は24日/人(123件×1.5時間/7.75時間)となる。したがって、直接人件費は790千円(24日/人×790万/240日)と積算できる。</p> <p>したがって、委託している事務と直営で行っている事務の直接人件費の合計は940千円となる。</p>
--	--

要綱に基づく事務は公社委託のごく一部分である。委託している業務内容の全体は、「平成27年度八王子市公共下水道施設の維持管理等に関する業務委託協定書」によると対象施設及び業務内容は下表のとおりとなっている。

対象施設

施設名	規模
合流管きよ	113.81km
污水管きよ	1,626.56km
雨水管きよ	360.76km
マンホールポンプ等(分流污水)	116か所
樋門	3か所

業務内容

項目	業務内容
管路管理業務	管路清掃・管内調査
	取付管等補修工事(発生対応)
	ポンプ機器修繕(緊急対応)
	ポンプ維持管理・ポンプ引き上げ点検
	樋門維持管理
	市道支障移設
	都道支障移設
	国道支障移設
	管路管理に係る事務

	(窓口業務、設計・施工協議、宅地開発に伴う事前協議、自費工事にかかる資料作成等、パトロール、資材管理、用地等管理)
排水設備業務	排水設備に係る事務 (届出書審査、完了検査、使用者検索システムへの入力、事前協議)

平成 19 年度からの包括委託開始を決定した平成 17 年度当時の資料によると、多摩地域の 30 市町村が協力して下水道管きよの広域化・共同化を進めるとの共通認識のもと、市町村における職員数 7 割の削減とスケールメリットによる維持管理費約 3 割の削減を企図していたようである。

公社と締結している協定書によると、その委託費については限度額を定め（平成 27 年度においては 404,553 千円（消費税込））、別途、公社が提案し市が決定した事務費算定基準（八王子市維持管理用）に基づき算出された事業費及び事務費の実績によって精算が行われている（平成 27 年度の最終的な委託金額は 393,747 千円（消費税込））。事務費算定基準（八王子市維持管理用）によると、以下のとおりとなっている。

窓口業務	(事務量×直接人件費単価) + 諸経費により算出することとされており、事務量については標準歩掛×業務数量により、直接人件費単価については前年度 1 月 1 日時点での東京都下水道局「設計単価表」における設計業務委託等技術者単価を用いて標準的な維持管理業務執行組織（モデル）を加味して算出している。なお、諸経費については直接人件費の 100%としている。
単価契約業務	指示ごとに、別途定めた下水道業務受託事務費算定基準に準じて算出する。
一般工事業務	件名ごとに、別途定めた下水道業務受託事務費算定基準により、計画設計業務・実施設計業務・工事監督管理業務の業務ごとに一定の算定方法を定めている。

③ 考察

現在、公社に下水道施設の維持管理業務委託をしているのは、八王子市を含め 5 市 2 町である。そもそも 30 市町村が協力することで経費削減をねらった取組であったことを踏まえれば、確かに広域化・共同化によるスケールメリットが期待できないわけではないが、当初と比較すれば、メリットが小さいものになっているはず

である。にもかかわらず八王子市において、他団体が委託に参加しなかった理由や委託化による効果について詳細な分析がなされた形跡はない。

他方、管路布設事業の収束により市内組織の縮小を図ることとし、八王子市は下水道施設の維持管理業務のみならず、窓口業務も含めて包括的な委託を行っている。しかし、平成19年度以降現在に至るまで、窓口業務の委託は八王子市のみが行っているものであり、窓口業務についてのスケールメリットは期待されうる状況にはないのではとの疑問が生ずる。

公社の公表資料「平成27年度 人件費等の状況について」によると、常勤職員の平均給与支給額は7,162千円（給料・賞与・その他の手当を含めた総額）である。八王子市が公表している「八王子市の給与・定員管理等について」によれば、平成26年度普通会計決算における一人当たり給与費は6,103千円となっている。このことから、比較時点は異なるものの、一人当たり100万円程度の乖離（公社の方が人件費が高額）が生じている。

下水道整備が概成していることを踏まえると、今後、下水道の使用料収入は、大幅な増加を見込むことができず、むしろ少子高齢化や節水機器の普及などの要因により減少することが懸念される。一方、施設面に目を向けると、管きょ全体（約2,000km）の約4分の1が30年以上経過しており、「八王子市下水道事業中期経営計画2014」によると、管きょの老朽化の割合が年々高まり、維持管理費が増加傾向にあるとの言及がなされている。また、公社委託により下水道事業に携わる市職員は大きく削減された（平成19年度において61名のところ、平成27年度現在38名）が、同計画において、専門性を有する職員の確保・育成が課題として記されている。

④ 提言

（意見）公社委託の効果検証について

八王子市は、地方公営企業法の一部適用による経営基盤の強化など、持続可能な下水道事業の実現に向け努力している姿勢は評価できる。しかし、当初の想定では30市町村の共同委託による効果を見込んでいたが、実際の委託団体は5市2町に留まっている。また、窓口業務の委託については八王子市のみである。委託開始当初は効果が認められたとのことだが、10年経過しようとしていることから委託の効果の詳細に分析し、明確にするべきである。その上で、より効率的・効果的な事務体制の構築に向けた見直しを進めるべきである。

（2）指導監査業務

福祉サービスは、障害者や児童、高齢者などを対象として、社会福祉法人、医療法人、特定非営利活動法人及び株式会社など、多種多様な事業者によって実施されてい

る。こうした福祉サービスの対象者は社会的に立場の弱い方である。また、事業運営にあたっては公的な資金が投入されているケースが多い。こうした点から適正な法人及び施設運営の確保と利用者の保護を図り、より一層の社会福祉の増進に寄与するため、事業者に対し行政機関が運営全般に対して助言、指導を行うこととされている。

八王子市では、この指導監査業務について、専属の所管課を設置して対応をしていることから、横串を刺して全体的な観点及び個別の観点から監査を実施した。

① 指導監査課の業務

指導監査や検査に関係する5要綱が福祉部指導監査課の所管となっている。なお、八王子市児童福祉施設指導検査実施要綱については、子ども家庭部の所管であり、指導検査のみを指導監査課が代行している。

指導監査課の分掌事務は、次のとおりとなっている。

- ア 社会福祉法人の設立、定款の変更等の認可等に関すること。
- イ 社会福祉法人の指導監査等に関すること。
- ウ 福祉サービス事業者の指導監査等に関すること（他の部課に属するもの及び運営指導を除く。）。

② 考察

ア 検査等の実施について

指導監査課が各要綱に基づき平成27年度に実施した指導検査等の実績は次表「指導検査等の実施状況（平成27年度）」のとおりである。これらの指導検査等は、平成27年4月1日の中核市移行に伴い新たに加わった「八王子市老人福祉施設等指導監査実施要綱」に基づく事務や、指導監査体制を強化した「八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱」に基づく事務が含まれている。

指導検査等の実施状況（平成27年度）

要綱名	検査等 実績数(A)	対象数 (B)	実施率 (A)/(B)
八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱	27件	55法人	49.1%
八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱	454件	1,260事業所※	36.0%
八王子市老人福祉施設等指導監査実施要綱	21件	39施設	53.8%
八王子市介護保険サービス事業者の業務管理体制確認検査実施要綱	1件	1事業者	100.0%
八王子市障害福祉サービス事業者等指導監査要綱	実地119件	480事業所	24.8%

IV部 監査結果の指摘及び意見

八王子市児童福祉施設指導検査実施要綱	79 件	112 施設	70.5%
--------------------	------	--------	-------

※八王子市介護保険サービス事業者等の延べ事業所数は 4,461 事業所であるものの、介護給付の行われていない事業所等については指導検査の対象とならない。

これらの要綱のうち、「八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱」及び「八王子市児童福祉施設指導検査実施要綱」においては、対象法人（施設）に対し「原則として 2 年に 1 回」の指導検査を実施する方針を掲げている。一方、「八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱」、「八王子市老人福祉施設等指導監査実施要綱」、「八王子市介護保険サービス事業者の業務管理体制確認検査実施要綱」、「八王子市障害福祉サービス事業者等指導監査要綱」の各要綱においては、検査の実施頻度についての記載はなく、主に概括的な選定基準を示すに留まり、具体的な検査等実施数については各年度に立案する実施計画に委ねる形となっている。また、所管課によると検査結果は関係所管に報告をし、連携を図るとともに、毎年事業者に対し研修形式の集団指導を行い、その中で指摘内容を周知し、自己点検を実施するよう指導しているとのことである。

「八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱」に基づく対象数が 1,260 事業所と他の要綱と比べ膨大である。そのため所管は、限られた人的資源のなかで最大の指導効果を発揮するべく、次表「実施計画の一例（「八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱」に基づく居宅サービス事業者に対する検査実施計画）」のような毎年度の「実施計画」において選定方針を定めるなど、一定の工夫を行っている。

実施計画の一例（「八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱」に基づく介護保険サービス事業者に対する検査実施計画）

年度	選定方針	実地検査の計画数
平成 26 年度	<ul style="list-style-type: none"> ① 国保連介護給付適正化システムの活用により特異傾向を示していると思われる事業所 ② 市、都、国保連へ寄せられた事業者に対する苦情内容から実地指導による確認が必要と思われる事業所 ③ 介護事業に新規参入（2 年以内）した事業所 ④ 前年度までの実地指導による指導項目の改善状況が不十分な事業所 	52 事業者 (延べ 120～140 事業所程度)
平成 27 年度	<ul style="list-style-type: none"> ① 前年度までに、市で実地検査を実施していない事業者 ② 介護事業に新規参入（1～2 年以内）した事業者 ③ 市、八王子市地域包括支援センター、都、国保 	160 か所程度 (事業者数)

	連へ寄せられた上記事業者に対する苦情内容に基づき、指定所管課又は運営所管課が運営指導を実施した結果、実地検査による確認が必要と判断した事業者	
平成 28 年度	① 前回検査より相当期間経過している事業者、もしくは前年度までに、市で実地検査を実施していない事業者 ② 介護事業に新規参入（1～2年以内）した事業者 ③ ①、②以外で早急に実地検査による確認が必要と判断した事業者	160 か所程度 （事業者数）

指導検査の対象者数が最も多い「八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱」に着目し、平成27年度の指導検査状況を所管課に確認したところ、454事業所の居宅介護サービス事業者等に対し実地検査を行い、そのうち270事業所に文書指摘を行ったとのことである。つまり、実地検査を受けた事業所の59.5%が文書指摘をされたことになる。

所管課によると、平成27年度までに実地検査を実施した居宅介護サービス事業者等は初めて検査を受ける事業所が多く、書類の整備方法及び管理方法に対する認識が薄いため、文書指摘が多かった。今後は2巡目の実地検査が増えてくることから、文書指摘となる事業所の割合は減っていくと考えているとのことである。

イ 検査等の公表について

指導検査の結果は、八王子市のホームページにて公表されており、誰もが閲覧できるようになっている。例えば、「社会福祉法人の認可及び監督」の「指導検査」のページには、「八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱」に基づき実施した指導検査の結果が公表されており、公表内容は①「検査日」、②「法人名」、③「法人番号」、④「文書指摘事項の有無」、⑤「指摘内容区分」、⑥「指摘内容」、⑦「指摘内容改善済」である。

また、八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱によると、評価区分は3段階に分かれることが定められており、八王子市のホームページで公表されている評価区分Cの文書指摘とは別に、評価区分Bの口頭指導と評価区分Aの助言指導が存在する。これらの指導については公表されていない。

評価区分（八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱より抜粋）

評価区分	指 導 形 態	
C	文書指摘	福祉関係法令及び福祉関係通達等に違反する場合（軽微な違反の場合を除く。）は、原則として、「文書指摘」とする。ただし、改善中で、特別な事情により改善が遅延している場合等は、「口頭指導」とすることができる。
B	口頭指導	(1) 福祉関係法令及び福祉関係通達等に違反する場合（軽微な違反の場合）は、「口頭指導」とする。 (2) 福祉関係法令以外の関係法令又はその他の通達等に違反する場合は、原則として、「口頭指導」とする。ただし、管理運営上支障が大きいと認められる場合又は正当な理由なく改善を怠っている場合は、「文書指摘」とする。
A	助言指導	法令及び通達等のいずれにも適合する場合であっても、水準向上が必要と判断するときは「助言指導」を行う。

③ 提言

（意見1）検査等の実施について

考察で述べたように、所管課によると、今後は文書指摘となる事業所の割合は減っていくとの見解であったが、事務に対する効率性及び有効性の発揮という観点で不足する点がある。

しかし、指導検査の充実にあたり、人と時間をこれまで以上に無制限に投入することが最善の策とも思えない。については、関係所管との連携強化、中長期的な目標設定に基づく毎年度の指導検査実施など、文書指摘に至る事業所数低減のための取組みを多面的に検討されることを要望する。

（意見2）検査等の公表について

要綱に基づく検査等の結果として、八王子市のホームページに文書指摘については公表されている。公表されていない口頭指導等についても、適正な運営と円滑な事業の経営を確保するため公表することが八王子市の役割として期待される。

各事業所の事業運営の品質の維持・向上に向けた自主的な取組を一層促進し、なおかつ八王子市が果たす役割に対しての市民の理解を深めるためにも、公表する内容について検討されることを要望する。

2 社会情勢等を踏まえ要綱に基づく事務事業の適正性を掘り下げて検討したもの

要綱に基づく業務内容について検討を進める中で、事務実態が社会情勢や市を取り巻く現状から乖離していると思われ、経済性、効率性及び有効性の観点から、以下の

要綱について特に掘り下げ検討を行った。

ただ、これらの要綱に基づく業務内容については、全国的に展開しているものや、行政運営の慣習となっており、一概に経済性、効率性及び有効性だけで業務内容について評価することが難しいものもあったが、業務実績や他市の類似事例などを踏まえ、できる限りの検討、考察を行った結果を提言した。

- 1 八王子市移動理（美）容所の取扱要綱
- 2 八王子市特定商業施設の出店に伴う生活環境保全に関する要綱
- 3 八王子市下水道接続要綱
- 4 八王子市中心市街地環境整備事業に関する指導要綱
- 5 八王子市宅地開発指導要綱
- 6 八王子市集合住宅等建築指導要綱

「八王子市移動理（美）容所の取扱要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

健康部 生活衛生課

2 対象要綱の目的・事業の概略

「この要綱は、自動車に施設を設けて理（美）容の業を行う営業施設（「以下「移動理（美）容所」という。）の確認及び監視指導等について細部の取扱いを定め、理容師法（昭和22年法律第234号）及び美容師法（昭和32年法律第163号）の円滑な運用を図り、もって公衆衛生の向上に資することを目的とする。」（本要綱第1条）。

本要綱では、移動理（美）容所とは、自動車に施設を設け、移動し理容又は美容の業を行うものをいい、理容師法第1条の2第3項の理容所又は美容師法第2条第3項の美容所として取り扱うものとしている。

そして、移動理（美）容所の開設の届出にあたっては、

- （1）理（美）容所開設届の下部の空白に自動車の保管場所、自動車の型式及び車両登録番号を記載させるものとする。
- （2）確認済の証の下部の空白に自動車の保管場所、自動車の型式及び車両登録番号を記載するものとする。
- （3）確認済の証は自動車の見やすい場所に掲示させるものとする。

と規定されている。

本要綱は、上記の移動理（美）容所についての確認事項、検査事項を定めたものである。

3 実績

現在、1件の移動理（美）容所の届出がある。同車両は、平成24年4月5日に申請がなされ、同日、移動理（美）容所として検査された。同一の事業者が、同一の車両を平成28年3月25日に申請しており、平成28年4月1日には移動理（美）容所として検査された（後述のとおり、同一の車両が業種変更された。）。

4 検討項目

- （1）本要綱に基づく事業
- （2）八王子市における理容師・美容師派遣業務
- （3）法令と要綱との関係性

5 考察

(1) 本要綱に基づく事業

現在、移動理（美）容所1件の届出がなされている。

これは、平成24年4月9日に理容所として開設された車両が、平成28年4月30日に理容所としては廃止され、同年5月2日に同一の車両を美容所として開設されたものである。理容所としての検査が平成24年4月5日に行われ、美容所としての検査は平成28年4月1日に行われた。検査は、届出の車両が保健所に移動し検査を受けるという方法がとられており、移動式以外の理美容所と同様、美容師法施行規則、八王子市美容師法施行条例等が定める、床面積、照度等の基準について確認がなされる。いずれの検査においても、基準違反はなかったとのことである。平成27年度版保健所年報によると、移動式に限らない八王子市の理容所・美容所全体の施設数は、平成26年度末において、理容所317施設、美容所676施設であり、このうち監査指導件数は理容所177件、美容所369件である。

移動理（美）容所への検査頻度について、理容所、美容所それぞれの開設にあたって1回の検査が行われている。したがって、開設後の検査は行われていないが、移動式でない理美容所と同じく、およそ3年に1回は検査がされることとなる。

検査内容については、設備・構造面で他の移動式でない理美容所と特段差異を設ける必要はない。ただ、移動理（美）容所の場合、自動車の保管場所も届出事項になっており、これは後記のとおり監督面で重要な届出事項であるが、保管場所での現地検査は実施していない。なお、平成26年度末の八王子市の理美容所が合計993施設であるのに対し、移動理（美）容所は1施設であるから、非常に少ないといえる。

(2) 八王子市における理容師・美容師派遣業務

美容師法第7条及び美容師法施行令第4条は、例外的に美容所外で美容業を行うことができる場合を定めているため、同規定によって、利用者の方に赴く形での理美容業務の需要をある程度カバーしている可能性がある（理美容所外で理美容業が行われた件数は明らかではない）。この点に関し、八王子市は「八王子市在宅高齢者理容・美容事業運営要綱」を設け、この事務を高齢者福祉課が実施している。同事務の概略を簡単に述べると、介護保険の要介護が一定以上であって外出が困難な在宅の高齢者に対し、理美容の業務を提供し、費用の支援も行うというものである。同事業は理容師法施行令第4条及び美容師法施行令第4条により理美容所外での理美容業務実施が適法となることを前提にしている。同要綱に基づいて理容師・美容師が派遣された回数は、平成25年度1,600回、平成26年度1,736回、平成27年度1,836回である。この実績をみると、高齢者の自宅又は施設に赴いて理美容の業務を提供すること自体に対する需要は決して少なくはないはずである。

(3) 法令と要綱の関係性

本要綱は、理容師法及び美容師法に定める理美容所の規制について円滑な運用を図るための移動理（美）容所についての取り扱いを定めるものである。そのため基本的には理容師法及び美容師法で定める理美容所の規制及び同規制に基づく確認・監視指導が行われることを前提にしている。しかし、本要綱には、移動しない理美容所の届出事項に加えて、美容師法施行規則第 19 条及び理容師法施行規則第 19 条が規定する届出記載事項に定めのない事項（自動車の保管場所、自動車の型式及び車両登録番号）が定められている。この点について考察する。

本問題点に関し理容に関する規定と美容に関する規定は、ほぼ同様であるため、以下、美容師法を引用して検討する。

美容師法第 6 条は「美容師でなければ、美容を業としてはならない。」と規定し、同法第 7 条は「美容師は、美容所以外の場所において、美容の業をしてはならない。ただし、政令で定める特別の事情がある場合には、この限りでない。」と規定する。この規定により、美容業は、原則、特定の美容所で行うことが原則となっている。

美容師法第 11 条第 1 項は、「美容所を開設しようとする者は、厚生労働省令の定めるところにより、美容所の位置、構造設備、第 12 条の 3 第 1 項に規定する管理美容師その他の従業者の氏名その他必要な事項をあらかじめ都道府県知事に届け出なければならない。」とし規定し、これを受けて、美容師法施行規則第 19 条は、「法第 11 条第 1 項の規定による美容所の開設の届出は、次に掲げる事項を記載した届出書を当該美容所所在地の都道府県知事、保健所を設置する市の市長又は特別区の区長に提出することによって行うものとする。」

美容師法施行規則第 19 条

- 一 美容所の名称及び所在地
- 二 開設者の氏名及び住所（法人にあつては、その名称、所在地及び代表者の氏名）
- 三 法第 12 条の 3 第 1 項 に規定する美容所にあつては、管理美容師の氏名及び住所
- 四 美容所の構造及び設備の概要
- 五 美容師の氏名及び登録番号並びにその他の従業者の氏名
- 六 美容師につき、結核、皮膚疾患その他厚生労働大臣の指定する伝染性疾患がある場合は、その旨
- 七 開設予定年月日
- 八 開設しようとする美容所と同一の場所で現に理容所（理容師法（昭和 22 年法律第 234 号）第 1 条の 2 第 3 項 に規定する理容所をいう。次号において同じ。）が開設されている場合は、当該理容所の名称
- 九 開設しようとする美容所と同一の場所で理容師法第 11 条第 1 項の届出がされている場合（前号の場合を除き、当該届出を当該美容所の開設の届出と同時に進行

場合を含む。)は、当該理容所の開設予定年月日」

と規定している。

以上をみると、美容師法及び美容師法施行規則は、自動車で移動する美容所を必ずしも想定していないようにも思える。これを、要綱で、独自に移動理（美）容所を設置するための定めを設け、実際に、理美容所の届出として許容していることになる。そのため、移動理（美）容所を、美容師法は許容しているのかという疑問が生じる。

美容所に関する規律は、美容師法の目的である公衆衛生の向上の観点から、清潔、消毒設備、採光、照明、換気等を確保するために、場所を特定した上で、設備面に基準を設け、監視の対象にする趣旨で定められていると考えられる。この点、移動する自動車の場合でも、車両の特定があれば、設備面での基準のチェックをすることができる。また、監視という面では、自動車の保管場所を届け出ることになっているため、環境衛生監視員の立入検査も実施可能である。この意味で、移動美容所を認めることは、美容師法に必ずしも違反するものとはいえない。

移動理（美）容所につき、昭和39年に、厚生省も、理容師法は、理容所を固定式に限定しているとは解されない旨回答しているようである。

以上のことから、移動理（美）容所に関する要綱は、美容師法に反するものとはいえない。

第2 提言

現在、八王子市においては、移動理（美）容所の届出は少ない。この理由は明らかではないが、床面積等の理美容所施設面の要件を満たす自動車内の設備を用意することにつき、コストがかかり過ぎることが考えられる。そうすると、移動理（美）容所への潜在的な需要は存する可能性がないわけではない。また、理容師法・美容師法の目的である公衆衛生の観点からも、理美容所外での理美容業務の実施はあくまで例外であって、本来、理美容所として衛生面の基準のチェックを受けた施設での業務の実施が望ましい。この意味で、利用者の下に赴く形での理美容業務の需要に対して、移動理（美）容所が一定の役割を担うことは理想的な面があるのである。

(意見1) 現地調査の必要性

移動理（美）容所の場合、保管場所が特定されこの届出がなされることによって、移動式でない理美容所と同様に環境衛生監視員の立入検査が常時可能な状況になるのであるから、当該車両の保管場所の実態及び当該場所に常時保管している実態を確認しておくことが監督面で意義のあることといえる。保管場所における現地検査も今後視野に入れるべきである。

(意見2) 移動理（美）容所の規制についての方向性

八王子市の場合、美容師法第13条4号によって条例で定めることとされている衛生上必要な措置として、八王子市美容師法施行条例が定められている。同条例第3条(1)では、1作業室の床面積を13㎡以上と定め、移動式の美容所であってもこれを特に緩和する規定はない。他の自治体においては、床面積の最低基準を椅子の数に応じて13㎡より狭くしている例や、移動理（美）容所の床面積を緩和している例もみられるところである。たとえば、作業にあたって衛生上十分な床面積を確保するという観点からは、椅子の数に応じた十分な広さが確保できればよいのであるから、少数の椅子で営業する場合につき、基準を緩和することも合理的な考えであるといえる。

今後、移動理（美）容所について、従来通りの規制を維持するのか、又は、なるべく柔軟に認めていくスタンスをとるのか、市独自に考え方を検討しておいてもよいと思われる。

「八王子市特定商業施設の出店に伴う生活環境保全に関する要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

産業振興部 産業政策課

2 対象要綱の目的

大規模小売店舗立地法が適用されない、店舗面積が1,000㎡以下の商業施設の出店に伴う交通渋滞、騒音、廃棄物処理等により、周辺地域の生活環境へ及ぼす影響があることから、周辺的生活環境への影響の緩和と出店者の責務を明確化し、地域社会との融和を図りまちづくりに反映させるため、八王子市独自の要綱が平成13年6月1日に施行された。

本要綱は、八王子市における特定商業施設の出店に関し必要な事項を定め、その周辺の地域的生活環境を良好に保持することにより、地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする。

3 要綱制定の経緯

昭和48年に「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（昭和48年法律第109号、以下「旧大店法」という。）が制定され、昭和49年に施行された。旧大店法はその第1条で、「この法律は、消費者の利益の保護に配慮しつつ、大規模小売店舗における小売業の事業活動を調整することにより、その周辺の中小小売業の事業活動の機会を適正に確保し、小売業の正常な発達を図り、もって国民経済の健全な進展に資することを目的とする。」と規定されていた。

大規模小売店舗は、中小小売店舗に影響を及ぼす場合に、旧大店法によって、店舗面積の削減や開店日を遅らせるなど出店を調整されてきたのだが、消費者のライフスタイルの変化などにより、中小小売店舗の減少には歯止めがかからなかった。

大規模小売店舗の増加により様々な社会的問題が生じたが、旧大店法による調整では交通・環境問題等への対応に限界がある上、日米の貿易格差を縮小する目的で行われた日米貿易構造協議を経て、旧大店法の規制緩和がなされた結果、1990年代に大規模小売店舗の郊外出店が急増し、中心市街地の衰退や空洞化を加速させ、中心市街地の活性化対策が急務となった。

そこで、大規模小売店舗を規制する考え方から転換し、大規模小売店舗と地域社会との融和の促進を図ることを目的とし、店舗面積等の量的な調整は行わない大規模小売店舗立地法（平成10年法律第91号、以下「立地法」という。）が、平成10年に中心市街地活性化法、改正都市計画法（まちづくり三法）とともに制定された。そして旧大店法は、平成12年6月1日の立地法の施行にともない廃止された。

IV部 監査結果の指摘及び意見

立地法の制定によって下記の表のとおり、基準面積（大規模小売店舗を定義する際の基準面積）が「500 m²を超える店舗」から「1,000 m²を超える大型店」に変更されたことで、1,000 m²以下の店舗は、立地法による東京都の調整権限が及ばないものとなった。

しかしながら、1,000 m²以下の小売業の店舗やある一定以上の規模を持つ飲食業・興行業・レンタル業等についても、日常的に利用される不特定多数の来客、来車、商品搬入等を伴い、周辺地域の生活環境に影響を及ぼす潜在力を持っている施設であることから、八王子市としてその対応を図る必要があり、旧大店法の規定を要綱に盛り込んだ対象要綱が制定されたものである。

旧大店法と立地法の制度比較

区分		旧大店法	立地法
法律の目的		小売業の事業活動の調整（経済調整）	大型店設置者の適正な配慮の確保（生活環境の保持）
対象	事業者	小売業を営む者	小売業を行う者（生協・農協を追加）
	基準面積	500 m ² を超える店舗 （1種3,000 m ² 以上2種3,000 m ² 未満 ※23区6,000 m ² ）	1,000 m ² を超える大型店
	届出義務者	大型店設置者及び小売業者	大型店設置者（建物所有者）
届出事項		① 開店日 ② 店舗面積 ③ 閉店時刻 ④ 休業日数	① 小売業者に関する事項 ② 新設日 ③ 店舗面積の合計 ④ 新設の配慮に関する事項 ⑤ 施設の運営方法に関する事項
適用主体		1種（国）、2種（都道府県）	都道府県又は政令指定都市

4 事業概要

店舗面積が500 m²以上（午後11時から午前6時までの間において営業を営む場合は、300 m²以上）の建物を「特定商業施設」として定義し、特定商業施設の出店予定者に対し、市長への出店計画届出書の提出、近隣住民に対する説明会の開催、近隣住民との協議・協定の締結等を求めている。特定商業施設において営業を行う者に対し、営業時間等の変更を行おうとするときは、変更届出書の提出を求めている。届出書提出後、市と出店予定者と間で協議をし、必要に応じ指導及び勧告をする。

5 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

実績状況

(単位：件)

年度	新設届出数	変更届出数	説明会開催数
平成 25 年度	0	2	0
平成 26 年度	1	1	1
平成 27 年度	1	0	1

新設届出件数は、各年度ともに1件以下である。所管課からの聴き取りによると、特定商業施設に該当する施設で市への届出が無かった事例は把握していないとのことであり、特定商業施設の出店自体が少ないと考えられる。

6 検討項目

- (1) 本要綱は、廃止となった旧大店法の規定を要綱に盛り込み、制定されたものであり、根拠法、根拠条例はない。

したがって、本要綱が義務を課し、または権利を制限するものである場合、地方自治法第14条第2項「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」に反することになる。

対象要綱の第8条は、「出店予定者は、特定商業施設の出店及び営業に関し、近隣住民等から生活環境を保持するために協定の締結を求められたときは、正当な理由がない限り、これを拒んではならない。」とするが、出店予定者に対し、協定締結を義務付けていることにならないか問題となる。

対象要綱第12条は、「市長は、前条による指導をしたにもかかわらず、出店予定者が本要綱に定める手続を行わなかった場合又は、周辺住民の生活環境に重大な悪影響を及ぼす蓋然性が高いと判断する場合は、本要綱に定める手続又は、周辺住民の生活環境を良好に維持するために必要な措置を行うよう文書（第7号様式（様式略））により勧告することができる。」については、指導に従わなかった者に勧告をするという意味で、指導に従うことを義務付けていることにならないか問題となる。

- (2) 特定商業施設の出店、それに伴う新設の届出が僅少であるなかで、対象要綱に基づく今後の事業継続の適否が問題となる。

第2 考察

1 6 (1) について

- (1) 対象要綱第8条について

近隣住民からの協定締結の求めがあったとしても、根拠法、根拠条例のない対象要綱により出店予定者に協定締結を義務付けることはできない。協定を締結するか否は、出

店予定者の自由な判断によるべきものである。

しかしながら、対象要綱第8条は、「正当な理由がない限り、拒んではならない」としており、出店予定者に明らかに協定の締結を義務付けている記載内容である。対象要綱により出店予定者に対し義務を課すことはできないから、この点で同条には問題がある。

(2) 対象要綱第12条について

対象要綱第11条に定める指導も、根拠法、根拠条例に基づかない行政指導であることから、出店予定者の任意の協力により行われなくてはならない。したがって、行政指導をしたにもかかわらず、出店予定者が指導に応じないことを明確にした場合、市側は、任意の協力を求める説得を継続することはできても、それ以上の措置を採ることはできない。

しかるに対象要綱第12条は、行政指導に従わなかった者に対し、必要な措置を行うよう文書による勧告をすることができるとしている。文書による勧告という強い手段を採ることは、説得の範囲を超えていると考えられるから、この点で同条にも問題があると考えられる。

2 6 (2) について

所管課からの聴き取りによれば、特定商業施設の出店に対し、周辺住民からの顕著な苦情も少ないという。

それに対し、対象要綱は、特定商業施設を出店しようとする出店予定者に対し、駐車場の台数及び算出根拠、並びに、騒音レベルの予測結果及びその算出根拠等を記載した出店計画届出書の提出や近隣住民への説明会の開催を求めるなどしており、出店予定者に一定の負担となっているとも考えられる。

こうした事情からすれば、対象要綱については、規制の必要性が認められるのであれば、条例の制定、要綱の見直しを行い、規制の必要性が認められないのであれば、その存廃も含め、今後の在り方について検討がなされるべきでないか。

第3 提言

(指摘1) 本要綱第8条について

本要綱には根拠法、根拠条例が存在しないため、出店予定者に義務付けを行う条項を規定することはできない。したがって、第8条に定める「出店予定者は、特定商業施設の出店及び営業に関し、近隣住民等から生活環境を保持するための協定の締結を求められたときは、正当な理由がない限り、これを拒んではならない。」という規定を、「正当な理由がない限り、協定を締結するよう努めなくてはならない。」といった規定に改めるべきである。

(指摘2) 本要綱第12条について

第12条は、出店予定者が要綱に定める手続等に関して、市の規定にある指導に従わなかった場合の勧告の規定である。しかし、根拠法、根拠条例に基づかない行政指導であることから、削除するか、根拠条例を策定すべきである。

(意見) 今後の事業継続について

本要綱は、大店法が改正された時点において、それまで規制対象としていた1,000㎡以下の店舗について、何ら指導を行わない場合に生じるリスクを想定して制定されたものと思われる。しかし、平成12年の法改正から15年以上が経過した中で、旧法が目的としていた規制内容が、依然として必要であるとは考えにくい。また、近年の届出件数からも、八王子市の特性から特に必要であるとも思えない。したがって、対象要綱の必要性を再度吟味し、事業廃止を含めた検討をすべきである。

「八王子市下水道接続指導要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

水循環部 水再生課

2 対象要綱の目的

当該要綱の関係法令には、上位法として「下水道法（昭和33年4月24日法律第79号）」、「八王子市下水道条例」（昭和41年3月31日条例第9号以下「条例」という。）及び「八王子市下水道条例施行規則」（昭和41年7月1日規則第33号以下「規則」という。）が存在する。

まず、下水道法第10条第1項では、「公共下水道の供用が開始された場合においては、当該公共下水道の排水区域内の土地の所有者、使用者又は占有者は、遅滞なく、・・・その土地の下水を公共下水道に流入させるために必要な排水管、排水渠その他の排水施設を設置しなければならない」としている。

また、八王子市下水道条例第5条「排水設備設置義務者は、法第9条の規定に基づき公示した公共下水道の供用開始の日から起算して1年以内に排水設備を設置しなければならない」としている。

これらの規定を受け、設置義務者による速やかな排水施設の設置を実現するために対象要綱は、①設置義務者への文書若しくは口頭ないし双方での指導（第3条）、②一定規模以上の合併ないし単独浄化槽により汚水を処理している者には特別指導書の送達ができること、また、上記対象者には「接続計画書」の提出を求めることができること（第4条）、③特別指導を受けた者が、正当な理由なく指導に従わず、かつ、接続計画書の提出をしないときは設置勧告を行うこと（5条）、④更に、③の勧告を受けたにもかかわらず、当該勧告に従わず、かつ、一定事由のある場合は、条例第31条の3第1項の規定による公表を行うものとする（7条）と定めている。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

平成27年度※

第3条関係（設置指導）

文書送付（大型浄化槽使用者）	45件
接続工事完了	4件
接続工事届出	1件
一般家庭等戸別訪問	532件

第4条関係（特別指導）

0件

第5条関係（設置勧告） 0件

第7条関係（公表） 0件

なお、「2」後段で記載したように、要綱第4条、第5条、第7条は重層構造をなしており、第4条の手続きを踏まねば、第5条の手続きには入れないし、第5条の手続きを踏まないと、第7条の公表手続きにも入れないという構造になっている。

※ 平成27年度からの実施要綱のため、平成26年度以前の実績はなし。

また、平成22年度から平成27年度までの、下水道処理区域内での未接続基数の推移、及び接続率は、下記のとおりである。

未接続基数の推移

(単位:基)

種別	平成 22年度	平成 23年度	平成 24年度	平成 25年度	平成 26年度	平成 27年度
大型合併浄化槽	181	83	70	62	54	51
小型合併浄化槽	2,125	1,062	978	857	770	711
単独浄化槽	7,796	3,764	3,312	2,823	2,562	2,405
くみ取り	1,973	1,682	1,546	1,454	1,332	1,221
合計	12,075	6,591	5,906	5,196	4,718	4,388
接続率	92.2%	96.7%	97.0%	97.5%	97.8%	98.0%

このように、年々順調に浄化槽施設を減少させ、下水道への接続率を増加させている。しかし、残2.0%となった平成27年度でも、下水道に接続しないことによる2.0%分の市の減収分は、約1億円とのことで、この部分の減収額といえども軽視できない額に及んでいる。

4 検討項目

対象要綱の第4条第1項「市長は、前条に定める設置指導を受けた者で、次の各号のいずれかに該当する者については、特別な指導（以下「特別指導」という。）を行うことができる。」、対象要綱の第5条第1項「市長は、前条に規定する特別指導を受けた者が、正当な理由なく指導に従わず、かつ前条第3項の規定による接続計画書を提出しないときは、条例第31条の2第2項の規定による設置勧告を行うものとする。」及び対象要綱の第7条「市長は、第5条第1項の規定による勧告を受けた者が当該勧告に従わず、かつ次の各号のいずれかに該当するときは、条例第31条の3第1項の規定による公表を行うものとする。」としている点について、行政指導は、対象者の任意の協力の下に行われるべきところ、氏名公表等を規定することで、実質的に対象者に指導に従うことを義務付ける内容となっていないか。

第2 考察

対象要綱は、第3条で排水設備設置義務者で条例で定める期間内に排水設備の設置をしない者等に対し、設置指導をするものとし、第4条で設置指導を受けた者で、「処理対象人員が51人以上の合併処理浄化槽により汚水を処理している者」等に対し、特別指導を行うことができるとする。なお、特別指導とは、要綱に定める特別指導書を発達する指導のことであり、特別指導書には、下水道接続に係る排水設備設置計画書を指定する期日までに提出すること、正当な理由なく指導に従わない場合は、条例に規定する「排水設備の設置勧告」、「公表」の手続きに移行することがある旨が記載されている。

そして、第5条で特別指導を受けた者が、正当な理由なく指導に従わない場合等に設置勧告を行うものとし、第7条で同勧告を受けた者が、当該勧告に従わない場合は、条例第31条の3第1項の規定による公表を行うものとしている。

一方、条例によると、条例第31条の2第1項で、排水設備設置義務者が第5条第1項の期限若しくは同条第2項の猶予期限を経過しても排水設備を設置しないとき、又は同条第3項の規定により設置の猶予を取消したときは、当該排水設備設置義務者に対し、排水設備を設置するよう指導することができるとし、同条第2項で指導を受けた者が、正当な理由がなく指導に従わないときは、文書により当該排水設備を設置するよう勧告することができるとし、条例第31条の3で、市長は、前条第2項の規定による勧告を受けた者が当該勧告に従わないときは、その者の氏名又は名称その他市規則で定める事項を公表することができるとする。

このように対象要綱が規定する勧告に従わない者に対する公表制度は、条例で定められた公表制度であり、要綱により新たに氏名等の公表制度を設けたものではないから、それ自体は問題ない。

しかし、条例第31条の3第2項が「公表を行おうとするときは、市規則で定めるところにより、当該勧告を受けた者に対して、期間を定め、意見を述べる機会を与えなければならない」とし、公表前の意見陳述の機会を保証しているのに対し、対象要綱は、条例第31条の3第1項の規定による公表を行う場合として、第7条第2号で「前条に規定する勧告・・・に排水設備の設置時期が明示された場合において、その時期を過ぎても排水設備が設置されないとき。」と規定しており、意見陳述の機会を経ることの必要性については示されていない。

条例第31条の3は、氏名等の公表の規定は、対象者へ与える不利益が重大であるため、事前の意見陳述の機会を付与したものと考えられる。しかるに対象要綱は、条例でも規定された、公表前の意見陳述の機会付与の制度を一部喪失させてしまっており、対象者の権利保護等の観点から当該要綱が実施されない場合には、相当程度問題であると考えられる。

第3 提言

1 法的側面

(意見1) 第7条(2)について

対象要綱第7条(2)に定める設置時期を過ぎても排水設備が設置されないときの勧告規定については、市民の不利益に関する条項である。しかし、条例で定める意見陳述の機会の規定がないため、意見を述べる機会を与えられなければ、氏名等の公表がなされない規定とする等、条例及び規則との整合を図るべきである。

なお、本監査人とのヒアリングを踏まえ、平成28年10月1日付で要綱は改正されている。

(意見2) 第3条について

対象要綱第3条で、「条例第5条に規定する期間を経過したにも関わらず・・・排水設備の設置を行わず、かつ同条例第2条第2項に定める排水設備の設置の猶予を申請しないときは、・・・」と規定されているが、「条例第5条」と規定されている部分は、厳密に言えば、「条例第5条1項」である。また、「同条例第2条第2項」と規定されているが、八王子市下水道条例には、第2条第2項は存在しない。これらについて適宜修正すべきである。

(意見3) 第7条(2)について

対象要綱第7条(2)では、「前条に規定する勧告」と規定されているが、前条(第6条)は、「勧告猶予」についての規定であり、勧告についての規定は、第5条であるから、誤りと考えられる。修正をすべきである。もっともこの部分が上記(意見1)に従い削除された場合は、当然修正は不要である。

なお、本監査人とのヒアリングを踏まえ、平成28年10月1日付で要綱は改正されている。

2 有効性・効率性の側面

(指摘) 今後の事業のあり方について

本要綱に関しては、特に市の収益事業としての側面から、有効性・効率性についての検討も加える。確かに、浄化槽設置工事においては、設置者はその段階で相当額の投資をする。それは一般家庭における5人程度の合併浄化槽でも、現在価格で100万円を超え、51人以上の大型合併浄化槽ともなれば数百万円から数千万円の投資が必要である。また、大型合併浄化槽の場合は、地中にある浄化槽の取り外し等の工事に相当額の工事費用を要さねばならない実情がある。

しかし、公共下水道事業は、公共用水域の水質保全に資することを目的とし、都市の健全な発達や公衆衛生の向上に寄与すべく、極めて公益性の高い取組みである。その実

現には、市民の理解と協力が不可欠であることから、法により排水設備の設置者である市民等に義務を課している。また、八王子市の収支からすると、大型浄化槽の減少・下水への接続が収支の回復により大きな意味を持つ。特に平成25年以降の大型合併浄化槽の減少率と小型合併浄化槽・単独浄化槽の減少率を見ると、前者が62→54→51と推移しているのに対し、小型合併浄化槽で857→770→711、単独浄化槽で2,823→2,562→2,405となっている。減少率が重要であることから、これを単年の減少率及び平均の減少率で見ると以下のようになる。

$$\text{大型合併浄化槽} \quad 54/62 \doteq 0.871 \quad 51/54 \doteq 0.944 \quad \text{平均} \sqrt{51/62} = 0.907$$

$$\text{小型合併浄化槽} \quad 770/857 \doteq 0.905 \quad 711/770 \doteq 0.923 \quad \text{平均} \sqrt{711/857} = 0.911$$

$$\text{単独浄化槽} \quad 2,562/2,823 \doteq 0.908 \quad 2,405/2,562 \doteq 0.934 \quad \text{平均} \sqrt{2,405/2,823} = 0.923 \quad \text{となる。}$$

つまり、大型合併浄化槽では、ここ2年間の平均で、90.7%の減少に留まるのに対し、小型合併浄化槽では91.1%の減少と減少率がやや高く、一般家庭用というべき単独浄化槽では、92.3%と明らかに高い。よって、近時は大型合併浄化槽の減少率が鈍化している。大型合併浄化槽の利用者が相対的に大きな法人であり、社会的責任があることも鑑みれば、近時の傾向は憂慮をせざるを得ない。

特に平成27年度の実績で言うと、特別指導（第4条）以下の処置が全く採られていない。これでは、大企業など指導等を受ける側からすれば、公表までは、「まだ、特別指導の段階がある、それがあっても、設置勧告の段階がある。」と安心のための素材を与えているようなものである。よって、有効性・効率性の面からいえば、これは明らかにうまくない。また、法令に従い速やかに接続工事を実施している市民との公平性を欠く現状を、市が放置していると捉えられる状況にもある。

所管課は異なるが、水循環部の下水道課では「八王子市下水道事業における地方公営企業法の適用に向けた基本計画」（平成28年2月）を打ち出している。これによれば、下水道の歳入は主に使用料収入と一般会計繰入金で成り立っており、建設事業では、市債を中心に国や都からの助成金でこれを賄っているとのことである。

また、今では管きよの老朽化による維持管理費の増加も顕著であるという。建設事業を賄う費用も主力が市債なら利息負担も重圧になる。これでは、平成32年度の地方公営企業法の適用も不安視せざるを得ない。

以上の点を勘案して、監査人としては、平成27年度の状態のままでは不十分であると考え、規定に基づいた対応を早急に実施すべきであり、そのために段階を区切った工程表を作成し、その道筋を明確にするべきである。

「八王子市中心市街地環境整備事業に関する要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

拠点整備部 中心市街地整備推進課

2 対象要綱の目的・事業概略

本要綱は、中心市街地における環境整備に関し必要な基準を定め、その適正な建築工事を施行することにより、八王子市の中心市街地の土地の合理的、かつ、健全な高度利用と都市機能を更新し、もって格調の高い中心市街地づくりの実施を図ることを目的に制定されたものであり、主な規定内容は以下のとおりとなっている。

- (1) 環境整備事業を行おうとする者は、第5条に定める建築計画の承認申請に先立ち、当該建築計画に係る設計内容を市長及び当該建築計画地周辺の関係住民等に説明しなければならない（対象要綱第3条）。
- (2) 環境整備事業を行おうとする者は、別表に定める環境整備事業の基準に適合させなければならない（同要綱第4条）。
- (3) 環境整備事業を行おうとする者は、建築基準法で定められた申請を行う前に、あらかじめ、当該環境整備事業に係る計画が前条の定めによる基準に適合するものであることについて市長と協議し、承認を受けなければならない。計画を変更する場合も同様とする（同要綱第5条第1項）。
- (4) 前項の規定による承認を受けようとする者は、別に定める申請書に關係書類を添えて市長に提出しなければならない（同要綱第5条第2項）。
- (5) この要綱による指導に従わない場合は、道路法（昭和27年法律第180号）第32条の規定による許可を行わないことがある（同要綱第6条）。

中心市街地環境整備区域は、JR八王子駅及び京王八王子駅周辺の国道20号に沿って、南北に「追分交差点」までがあり、追分交差点から、陣馬街道には抜けないで、JR中央線に平行に南北に西八王子駅まで、及び同駅の南北の地域までとされている。

典型的な環境整備の手法は、マンション、大型商業施設、個人宅等の壁面の後退指導であり、直近実績は、第1「3」のとおりである。

同様な規制としては、八王子市地区まちづくり推進条例（以下「地区まちづくり推進条例」という。）による規制及び地区計画があることから、各制度の概要を以下

に概観する。

まちづくりに関する制度

区分	地区まちづくり推進条例	地区計画	本要綱における規制
制度の狙い	市民の主体的な参加によるまちづくり活動を市が支援し、市民と行政の協働による良好な住環境の推進	地区単位の利点の維持向上、問題点の改善	中心市街地の環境整備の基準設定。→同市街地の合理的高度利用と都市機能の更新
制度の主体	住民主体の準備会→協議会	住民の意思を反映	
実施できる規模・内容	概ね 5,000 m ² 以上のまとまりのある地域。 地区の土地利用、建築物の建築、自然環境の保全、景観の形成等の方針を定めたものであること。	・地区計画の目標（街丁目・街区単位で街づくりの目標を決定。） ・地区整備計画（上記方針に沿った） ・道路、公園等の、位置・規模の決定。	中心市街地整備区域において施行する建築基準法上の建築工事に適用
住民又は事業者が行うこと	地区まちづくり計画案の策定。目標及び方針のほか建築行為等に関する制限(地区まちづくりルール)を策定することができる。	・建築物・敷地等の制限用途、建蔽率制限等	・環境整備事業を行おうとする事業者は、建基法の承認申請に先立ち、設計内容を周辺の関係住民に説明しなければならない。
建設事業者への制約	・上記ルール（「ルール」）の遵守。 ・事業者は建築行為の認可等の申請をする日の 30 日前までに建築行為等の内容を届け出なければならない。	・業者は事前届出必要。 地区計画が定められると、その内容が開発許可の基準に加わる。	・事業者は別表の環境整備事業基準に適合させなければならない。 ・事業者は建基法の承認申請の実行前に、当該事業が前条の基準に適合することにつき市長と協議、承認を受けなければならない。
市長等の対応	・必要ありと認めたら、事業者に、協議会と協議するよう求めることができる。 ・ルールに適合しない→適合するよう指導勧告等、更に氏名等公表もある。		・この指導に従わない事業者には道路法 32 条の道路占有許可をしないことがある。

このように、趣旨、地域の単位、地域住民の関与の度合い等 3 制度は異なるが、地域の単位も行政側で決定した中心市街地であること、地域住民の発意とは関係が相対的に薄いこと、その反面、事業者への規制は強度であること、更には道路法 32 条の道路占有許可をしないことがある等、地区まちづくり推進条例における「氏名等の公表制度」を

超えるというべき不利益を事業者に課していることが、上記から明らかである。

3 実績

要綱第5条に規定されている環境整備事業に係る協議件数は、以下のとおりとの報告を受けている（口頭聴取 件数再確認済み）。

平成25年度	16件
平成26年度	19件
平成27年度	24件

4 検討項目

これは、要綱における、財産権の制約である。財産権の内容は、公共の福祉に適合するように法律でこれを定める（憲法第29条第2項）。とあるので、「法律」、法律の概念に含まれると解釈される「条例」によれば財産権の制約も可能である。裏返せば、法規範とはいえない要綱で強制的な規律をすることは、第29条第1項「財産権はこれを侵してはならない」に常に抵触する危険をはらむ。

この点は、所管課でも十分承知のことと思われるが、本要綱をそのまま適用すると、問題が生じることは相当高い危険性として存在する。

第2 考察

憲法上の問題点を解消するには

(1) 本要綱の内容を、条例で定立する。

(2) 本要綱の内容を変更して、財産権の侵害にならないようにする。

具体的には、要綱第3条、第4条、第5条第1項、第5条第2項について、「各指導を行う。」との文言に改める。

要綱第6条について、「道路法（昭和27年法律第180号）第32条の規定による許可を行わないことがある。」とするのは、不適當である。

道路法第32条の許可「道路に次の各号のいずれかに掲げる工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならない。」は、本所管課とはおよそ無関係であり、行政が行政指導をする際に「その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として不利益取扱いをしてはならない。」とされている（八王子市行政手続条例第30条第2項）のに、所管課を乗り越えてまで、不利益処分をしますよ、と公言をしているようなもので、明らかに不適切である。

ただし、所管課としてはこの点をよく理解されていて、粘り強く行政指導の範疇においてご協力を願うより仕方がない、との認識を有している。

第3 提言

(意見1) 道路法の占有許可及び条例化について

要綱第6条「この指導に従わない事業者には道路法第32条の道路占有許可を行わないことがある」は八王子市行政手続条例第30条第2項の「行政指導に従わなかったことにより不利益な取扱いをしてはならない」に違反するため、削除されたい。

なお、本件については、規律する法規範が条例なら、規律すること自体には問題がないと思われる。しかし、その限度は「公共の福祉に反する」か否かで決まってくる。よって、条例で規律する場合でも、その規律が「公共の福祉」の限度内であることを明記する必要がある。

一方要綱である以上、それは行政指導によらざるを得ない。要綱を敷衍して条例化するとしても、これが、公共の福祉の観点に沿うものであることは、明らかにする見地から、条例の目的を、以下のようにすることを参考にされたい。

従来

「中心市街地における環境整備に関し必要な事項を定め、その適正な建築工事を施行することにより、八王子市の中心市街地の土地の合理的、かつ、健全な高度利用と都市機能を更新し、もって格調の高い中心市街地づくりの実施を図ること。」

提案内容

「中心市街地における環境整備に関し必要な事項を定め、その適正な建築工事を施行することにより、八王子市の中心市街地の土地の合理的、かつ、健全な高度利用と都市機能を更新し、もって、市民の快適な生活環境を維持・促進すること」

(意見2) その他の規制について

もっとも、歩行空間の確保のための建築物の壁面後退などの典型的な規制に関しては、建築事業者の間で、どこの市でもある規制と半ば常識になっており、名の通った事業者なら、施主の注文がどうあれ、事業者が施主を説得することも期待される（典型規制については要綱でも口頭指導で実効性はある）。しかし、これも不安定であることから、やはり、条例化すべきとなる。

一方、まちづくりは、高度成長期の乱開発の抑制が大きな目的だった時代とは異なり、地元住民と市とが一体となってあるべき姿を協議し、出来得る限りの同意のもとで進められることが望ましい時代へと移り変わっている。そして、こうした考えを前面に押し出した手法が、地区まちづくり推進条例や地区計画となる。

しかし、地区によっては、住民同士の意見が対立し、1つにまとめ上げることが出来ない場合も存在する。中心市街地の範囲とされている、甲州街道沿いの西八王子駅周辺から八王子駅周辺では、まちの様相が相当に異なっており、1つの方針にまとめることが困難なことも理解できる。こうした点を踏まえると、地域ごとのまちづくりのあるべ

き姿は、まちづくり方針として個々に定め、条例においてそのまちづくり方針を遵守することを義務付ける手法もある。

いずれにせよ、現在の要綱という不安定な方法を見直し、透明性、公平性を高めるべきと考える。

「八王子市宅地開発指導要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

まちなみ整備部 開発指導課

2 対象要綱の目的

事業者に公共施設及び公益施設等の負担と協力を要請することより、住みよいまちづくりの実現を図ることを目的とする。

近隣住民への周知、公共施設の設置、公園整備等協力金・学校整備等協力金等について規定している。

根拠法、根拠条例を有していないが、無秩序な開発行為の防止、良好な住環境の整備、開発行為に伴う自治体の財政負担の軽減に寄与してきた。

要綱により開発指導に際し、迅速柔軟な対応が可能となることから、高度経済成長期に多くの自治体で要綱化された。

3 事業概要

(1) 事業者が事業概要及び土地利用計画平面図等により基本計画を市長に説明し、事前相談をする(対象要綱第5条)。所管課において、相談カードを作成し、現地確認をし、問題点の整理等を行う。

事業者は、近隣住民に対し、説明会又は戸別訪問等により事業計画の周知を図り、結果を市長に報告する(対象要綱第10条)。

(2) 事前相談、近隣住民への説明会等の後、事業者は、対象要綱に定める各事項について、市長と協議する。担当所管との協議が行われる(事前協議)(対象要綱第6条)。

事前協議のなかで、公園整備等協力金、学校整備協力金に関する協議も行われる。公園整備等協力金、学校整備協力金は、開発される地域の公園や学校整備に充てるため、事業者の任意の協力により納入を受けるものである。

事前協議が整った後、市長と事業者は、速やかに協定を締結する(対象要綱第20条)。

(3) 事前協議後、事業者は、都市計画法上の許可を要する事業等一定の事業を行う場合は、市長へ同意協議申請をし、同意協議を行い同意を得る(対象要綱第7条)。同意協議の内容が対象要綱及び関係法令に適合しているときは、市は、同意書を交付する(対象要綱細則第4条第2項)。

(4) 事業者は、都市計画法等に基づく許可申請をする。許可申請書の受付をするのは、開発審査課である。事業者は、許可書の交付を受けた後、工事着手届を開発審査課に提出し、工事に着手する。

4 実績

(1) 平成 23～27 年度の 5 か年間の事前協議ないし協定締結件数は以下のとおりである。

平成 23～27 年度の事前協議ないし協定締結件数 (単位：件数)

区分	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
事前協議件数	73	79	65	74	59
協力金対象件数	22	29	29	25	24
協力金納入済件数	22	29	29	22	18
協力金納入見込件数	0	0	0	2	5
事前協議取下件数	0	0	0	0	1
協定未締結件数	0	0	0	1	0

※「協力金対象件数」とは、事前協議のあった事業のうち、公園整備等協力金又は学校整備協力金の納入対象となった事業数。

※「協力金納入見込件数」とは、工事が完了していない為、協力金の納入に至っていない事業数。工事完了後、協力金の納入が見込まれる。

上記表のとおり近年、事前協議件数や協力金対象件数に顕著な変化はない。協力金の納入対象であるにも関わらず、納入がなかったのは、平成 26 年度の協定未締結 1 件のみである。ほとんどの事業者が協力金を納入している。

(2) 平成 23～27 年度の 5 か年間の公園整備等協力金及び学校整備協力金は以下のとおりである。

平成 23～27 年度の公園整備等協力金及び学校整備協力金 (単位：円)

区分	公園整備等協力金	学校整備協力金
平成 23 年度	35,628,000	0
平成 24 年度	34,314,000	0
平成 25 年度	34,169,000	0
平成 26 年度	30,767,000	0
平成 27 年度	27,752,000	224,000,000
計	162,630,000	224,000,000

※公園整備等協力金は、開発区域面積が、1,000 m²以上 3,000 m²未満の場合で、市長がやむを得ない事情があると認める場合にできる手法となる。公園整備等協力金の計算式は、開発区域面積 (m²) × 3% × 用地単価 (円/m²) × 1/3 (負担率) (対象要綱細則第 10 条第 2 項)。

※学校整備協力金は、300 区画以上の宅地開発を納入対象とする。学校整備協力金の計算式は、(計画区画数 - 299 区画) × 対象要綱細則別表 3 の区画数に該当する合計金額 (対象要綱細則第 13 条第 1 項)。

平成 23 年度から平成 26 年度の間は、学校整備協力金の納入が無いが、所管課からの聴取りによると、これは学校整備協力金の対象 (区画数 300 区画以上) となる大型の開発案件が市内で行われていないためである。

第 2 考察

1 対象要綱による義務付けの有無

(1) 問題の背景

開発指導要綱は、高度経済成長期に各地の自治体で制定された。そして長年同要綱に基づき、行政指導が行われ、無秩序な開発行為の防止や良好な住環境の整備等の一定の役割を果たしてきたといわれている。開発指導要綱が、広く普及した理由としては、急激な社会情勢の変化から生ずる新しい行政ニーズに対して、国の法令に根拠規定がない場合も自治体として何らかの対応をする必要に迫られたこと、非権力的な手法であり、指導要綱は行政内部で定めることができるため、条例の制定に比べて、迅速柔軟な対応が可能であったこと等がある。

しかし、開発指導要綱は、根拠法・根拠条例が無く、行政内部の行政指導の基準に過ぎず、議会の議決等を経っていないことから、当然、同要綱により、権利を制限したり、義務を課すことはできない。

しかるに要綱の規定の文言上、明らかに義務を課すかのような規定になっていたり、あるいは、要綱の運用上、事業者が要綱の規定に従わざるを得ないような運用がなされていたりするなどして、問題となることが各自治体で多々見られてきた。

(2) 判例の紹介

この点は、裁判においても多数争われている。

代表的なものを挙げると、最高裁平成5年2月18日第一小法廷判決がある。この事件は、Xが自己所有の土地に3階建てのマンションを計画したところ、武蔵野市から教育施設負担金1,500万円余りを寄付しなければならないと告げられ、武蔵野市に対して、事前協議において負担金の減免や分納、延納の交渉を行ったが、市の担当者から前例が無いとして、断られた事案である。原告は、制裁を恐れ、やむなく負担金を納入したが、後日、寄付が強迫によるものだったとし、意思表示の取消しを主張し、支払った負担金について不当利得返還請求をした。

なお、武蔵野市においては、昭和46年に「武蔵野市宅地開発等に関する指導要綱」が制定され、要綱内で事業主は、市長と事前協議を行い、所定の行政指導を受けるとともに、「寄付願」を提出して教育施設負担金等を納入することとされていた。違反者に対しては、制裁として上下水道の利用を拒否するなどして、実績を上げていた。

この事件において、最高裁は、以下のように判示した。

指導要綱の文言及び運用の実態からすると、本件当時、武蔵野市は、事業主に対し、法が認めておらずしかもそれが実施された場合にはマンション建築の目的の達成が事実上不可能となる水道の給水契約の締結の拒否等の制裁措置を背景として、指導要綱を遵守させようとしていたというべきである。武蔵野市がXに対し指導要綱に基づいて教育施設負担金の納入を求めた行為も、武蔵野市の担当者が教育施設負担金の減免等の懇請に対し前例がないとして拒絶した態度とあいまって、Xに対し、指導要綱所定の教育施設負担金を納入しなければ、水道の給水契約の締結及び下水道の使用を拒絶されると考えさせるに十分なものであって、マンションを建築しようとする以上右行政指導に従うことを余儀なくさせるものであり、Xに教育施設負担金の納入を事実上強制しようとしたものといえることができる。指導要綱に基づく行政指導が、武蔵野市民の生活環境をいわゆる乱開発から守ることを目的とするものであり、多くの武蔵野市民の支持を受けていたことなどを考慮しても、右行為は、本来任意に寄付金の納入を求めるべき行政指導の限度を超えるものであり、違法な公権力の行使であるといわざるを得ない。

このように判例は、指導要綱の文言及び運用に実態から、武蔵野市の行政指導が任意の協力を求めるべき行政指導の限界を超えていると判断している。

(3) 地方自治法の改正等

こうした判例の動き等も受け、平成11年には地方自治法も改正された。具体的には、第14条第2項で「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」と規定され、義務を課し、または権利を制限するには、要綱ではなく、条例によらなくてはならないことが法律上明確にされたのである。

また、平成5年には、行政手続法が制定された。行政手続法では、例えば第32条1項で「行政指導にあっては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない。」、同条2項で「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」と規定され、行政指導が任意の協力により実現されなくてはならないことが明示されている。

行政手続法は、地方自治体には適用されるものではないが、同法の制定を受け、八王子市においても平成7年に行政手続条例が制定された。

同条例30条では、第1項で「行政指導にあっては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該市の機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない。」、同条第2項で「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」と規定されており、行政手続法第32条と概ね同内容となっている。

所管課からの聴き取りによると、上記最高裁判決等の影響は大きく、八王子市でも同判決のあった平成5年以降、開発指導関係要綱の見直しがなされたという。具体的には、多数存在した開発指導関係の要綱を、宅地開発指導要綱、及び集合住宅等建築指導要綱に2本化し、それまで多数あった負担金を、学校整備協力金、公園整備等協力金の2本立てにし、「協力金」であることを明示するなどしたということである。

(4) 検討等

所管課からの聴き取りによると、現状で協力金の納入等の要綱記載事項を拒否した業者には、何らの制裁、または不利益も課されていないという。上記4「実績」記載のとおり、協力金の納入対象事業であるにも関わらず、協力金を納入しなかった事業者が存在するが、そうした業者にもなんら不利益は課されていないとのことである。

したがって、所管課からの聴き取りによれば要綱の運用状況に問題は、見られなかったため、ここでは要綱の規定内容について検討する。

対象要綱の文言が義務を課し、または権利を制限するものである場合、上記の最高裁の判例の趣旨や地方自治法第14条第2項「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」反し、問題となる。

対象要綱は、第14条第1項(3)イで「事業者は・・・細則で定めるところにより公園及び緑地等を設置し、市に帰属、無償譲渡、又は公園整備等協力金を市へ納入すること」、第15条(2)「事業者は、・・・細則で定めるところにより、学校整備協力金を市へ納入すること」及び第24条「事業者は、本要綱の規定を遵守しなければならない」と規定しているが、これら規定が法や条例によらず、公園整備等協力金や学校整備協力金の負担を事業者に義務付けていることにならないか問題となる。

まず、上記の対象要綱第14条、第15条を確認すると協力金を「納入すること」と記載されており、負担が義務付けられているかのような規定内容となっている。さらに、対象要綱第24条では、「事業者は、本要綱の規定を遵守しなければならない」とまで記載されており、協力金の負担が文言上は義務付けられていると解さざるを得ない。これらの点には、問題があると考ええる。

2 条例化について

上記第2-1記載のとおり、対象要綱第14条、第15条等は、協力金納入の負担等が義務付けられているかのような文言になっており問題がある。したがって、対象要綱については、後述の「提言」記載のとおり任意の規定であることが明確になるような文言に改めることが一つ考えられる。

しかし、そもそも協力金の納入が全く任意のものであるとするならば、行政指導に応じ、任意に協力金を納入した者と、行政指導に従わず、協力金を納入しなかった者との間で公平性を欠くことになる。協力金を納入しなかった者も、結局、公園を利用し学校へ通学することで、その恩恵を受けるわけであり不公平である。

したがって、協力金等の制度を存続させるのであれば、開発指導要綱を条例化し、その納入を義務付けることを検討すべきではないか。

協力金の制度を条例化するにあたっては、法定外目的税、分担金、または、条例による独自の開発負担金といった仕組みが考えられる。

法定外目的税については、法定外目的税は、平成11年の地方税法の改正により新設された。地方自治体が条例により税目を新設できる制度である。

ただし、法定外目的税の方法により負担金を徴収しようとする場合は、地方税法に定められた「法定目的税」である宅地開発税との関係が問題となる。この宅地開発税は、対象用途の面で制約が大きく現在全く活用されていない。この宅地開発税を税目として存続させる方法もあり得るが、条例で宅地開発税の対象や用途を「横出し」することは、同法の規定に違反するおそれがあると考えられる。

分担金については、地方自治法第224条に「当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において」徴収し得ると規定されており、受益と負担の間に厳密な対応関係が要求されていることから、分担金の方法で開発負担金を徴収することは、困難で

あると考えられる。

条例による独自の開発負担金は、条例で独自の負担金を創設するものであるが、これについては決定的な法的障害は見当たらないが、条例により創設された独自の開発負担金は、分担金などと異なり、地方自治法上強制徴収が認められた債権ではないから、最終的には民事手続によりその実現が図られることになる。

(以上地方分権改革推進本部作成「指導要綱の条例化」

(<http://www.bunken.nga.gr.jp/kenkyuusitu/seminar/tyuukanmatome/item4.pdf>) 参照。)

これら仕組みについて十分検討し、条例化するか否か判断すべきである。

3 事業のあり方について

(1) 原点に立ち返った検討について

対象要綱制定の背景には、高度経済成長期に人口が増加し、市内でも大規模開発が行われ、一部地域の人口が急増する中で、良好な住環境の維持、特に学校や公園不足の問題が深刻になったことがある。協力金の納入等を通じ、学校や公園等の整備を進め、良好な住環境を整備する趣旨があった。急速に開発が進む中で、市の財源のみでは、開発地域に学校や公園等の整備を進めていくことが困難であったし、新しい住民の加入により必要となる住環境整備の資金は、その住民の負担によるべきという考えもあったと思われる。

しかし、近年、逆に人口減少が問題となり、大規模開発が減少すると共に、高度成長期に建設された大規模団地等での過疎化、高齢化も問題となっている。地域の人口が減少すれば、協力金により建設される学校や公園設備も近い将来無駄な設備となる可能性もあり、事業者は協力金を納入させ、人口増加に対応して学校や公園を建設すればよいということでは無くなったとも考えられる。なお、八王子市内の人口をみると、平成24年1月1日現在で55万5,630人、平成27年の同月同日で56万2,572人であり、3年の経過年数で1.25%増加している。これは平均すると年間0.4%平均である。このように八王子市では、人口が増加していることになるが、国内における人口減少については、劇的な変化がない限り変わり得ない。よって、業務の執行に関して人口減少の側面を考慮すべきことは、変わらないと考える。

また、大規模開発が減少する現状においては、協力金に頼らない市の財源により、学校や公園を整備することも以前程困難では無くなってきたと思われる。整備される公園等については、地域住民も利用し、恩恵をうけることになる。所管課からの聴き取りによれば、協力金等により整備される公園は、協力金の納入のあった地域に設置されるという厳密な対応関係はなく、公共施設整備費という形で基金化され、大規模公園の整備などにも充てられているとのことである。広い範囲の住民が公園設置による恩恵を受けていることになる。

以上からすれば、上記社会情勢の変化の中で、今後の協力金納入等の事業のあり方が問題となる。

私見をいえば、公園整備等協力金については、そのあり方を原点に立ち返って整理すべき時期にあると考える。公園については、上記のように協力金を納入した新規の市民がその利益を享受するという対応関係が乏しく、より広範な市民が利益を享受し得る。また、こうした視点に立つと協力金を継続することの意義が薄れてきたように思える。一方、緑に対する価値観は高度経済成長期時以上に高まっている。また、所管によれば市内の公園は充足した状態にあるわけではなく、毎年度増加させているとのことである。地域における空き地や広場が少なくなっている現状を踏まえれば、防災公園としての機能も含め更なる充実が必要な状態とのことである。こうした視点からすれば、開発による一定規模の住人の増加に伴う行政需要に対応すべきものとしての協力金の存在意義は理解できる。

一方、学校整備協力金については、開発による新たな住民がその地域の公立学校を利用することで、協力金を納入した市民がその利益を享受できる対応関係がより鮮明である。地域外の住民が学校施設の拡充等により得る利益も少ない。地域の人口増に伴い、至急設備を拡充する必要性もあり、長期的な人口動態の考慮も入りづらい。学校整備協力金については、平成27年度に2億2,400万円の納入額があり、地域の人口増に伴う学校設備の整備に一定の寄与をしているとも考えられる。

したがって、学校整備協力金については、公園整備等協力金以上に存続させる必要性は高いと考える。充実にあたっては、現在でも学校整備の資金に充てられているが、使途は、今後においても明確にし事業者の納得が得られるよう努めるべきである。

(2) 協力金額について

事業を継続するにしても、納入される協力金額については、随時見直していく必要がある。

対象要綱細則別表3を確認すると、学校整備協力金の納入額が、300区画以上から1,800区画以上までの間で、区画数に応じ14段階に分けられ、それぞれ1区画あたりの納入額が定められている。最も金額の低い「300～599」区画で、1区画あたり50万円、最も金額の高い「1,800～」で、1区画あたり300万円となっている。しかし、所管課からの聴き取りによると、近年同別表が想定するような大規模開発は、行われておらず、過去5年度の間で最も大規模だった開発行為で、区画数は、740区画程であったということである。過去5年度の間、納入金の14段階の区分のうち、区画数の少ない3つの区分しか使われておらず、残りの11区分については使用されていない。これは、同別表が成長期に行われたニュータウン等の大規模開発等を想定してのものであり、近年の開発状況の実情に適合しているか若干疑問が残る。対象要綱細則の別表等、納入される金額については、随時適正か否か検討されるべきである。

ちなみに、要綱では緑地の保全として八王子市緑化条例の規定を遵守することとしており、同条例では開発行為に伴う植樹を義務付けている。詳細については、八王子市緑化条例施行規則に定められているところであるが、植樹を直接行わない場合には、1本当たり3,000円の負担となっている。これは、対象要綱に直接関するものではないが、植樹の単価が時勢に合っているものとは思えない。

第3 提言

(指摘) 協力金制度に関して

協力金の制度は、事業者に協力を求めるものであるが、責務として義務付けるものではない。今後も要綱として存続させるのであれば、協力金の納入が事業者の任意の協力により実現されることを明示すべきである。したがって、対象要綱第14条第1項(3)イ、及び、第15条(2)では、現在「納入すること」となっている表現を、改めるべきである。

また、対象要綱第24条についても、事業者の任意の協力により実現されるべきものであることから、削除するか努力規定に変更すべきである。

なお、特に学校整備協力金は、協力金を納入した市民との受益関係が鮮明であり、学校設備の整備に寄与している。よって要綱の内容を上記に改めるのではなく、条例化し協力金の納入を事業者に義務付ける内容にすることも検討されるべきである。

(意見1) 今後の事業継続について

長期的な人口動態等の社会情勢の変化を十分検討した上で、対象要綱に基づいた事業継続について再検討すべきである。特に公園整備等協力金については、原点に立ち返って検討をすべきと考える。

(意見2) 協力金額について

対象要綱細則別表3等で定められた協力金額の基準について、宅地開発の規模が縮小している現状においても引続き妥当か検討していく必要がある。

「八王子市集合住宅等建築指導要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

まちなみ整備部 開発指導課

2 対象要綱の目的

八王子市において無秩序な市街化を防止し、良好な環境をそなえた街づくりを行うため、関係する法令等に定めがあるもののほか、集合住宅等を建築する事業に必要な基準を定め、事業者はその負担と協力を要請することによって、「住みよい街」の実現を図ることを目的とする。

根拠法、根拠条例を有していないが、無秩序な開発行為の防止、良好な住環境の整備、開発行為に伴う自治体の財政負担の軽減に寄与してきた。

3 事業概要

(1) 事業者は、建築計画の内容を記載した標識を設置する（対象要綱第8条）

(2) 事業者は、近隣住民に対し、設計図書を配布するとともに、説明会または戸別訪問等により事業計画の周知を図り、その結果を市長に報告する（対象要綱第9条）。

(3) 事前協議申請書を市長に提出し、市・担当所管と対象要綱に定める各事項について協議を行う（事前協議）（対象要綱第5条）。

協議のなかで、公園整備等協力金、学校整備協力金に関する協議も行われる。協議が整った場合は、市は、事業者に事前協議結果通知書を交付する（対象要綱細則第3条）。

(4) 事前協議結果通知書の交付を受けた後、事業者は、建築確認申請をし、建築確認を受け、工事に着手する。

4 実績

(1) 平成23～27年度の5か年間の事前協議ないし協定締結件数は以下のとおりである。

平成23～27年度の事前協議ないし協定締結件数 (単位：件)

区分	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
事前協議件数	68	65	74	72	88

IV部 監査結果の指摘及び意見

協力金対象件数	3	10	8	4	9
協力金納入済件数	3	8	7	3	8
協力金納入見込件数	0	2	1	1	1
事前協議取下件数	0	0	0	0	0
協定未締結件数	0	0	0	0	0

※「協力金対象件数」とは、事前協議のあった事業のうち、公園整備等協力金又は学校整備協力金の納入対象となった事業数

※「協力金納入見込件数」とは、工事が完了していない為、協力金の納入に至っていない事業数。工事完了後、協力金の納入が見込まれる。

上記表のとおり近年、協力金対象件数に顕著な変化はないが、事前協議件数は増えている。公園整備等協力金の対象とならない世帯向け15戸未満、またはワンルーム29戸未満の小規模住宅の建築数が増えてきていることが伺われる。

(2)平成23～27年度の5か年間の公園整備等協力金及び学校整備協力金は以下のとおりである。

平成23～27年度の公園整備等協力金及び学校整備協力金 (単位：円)

区分	公園整備等協力金	学校整備協力金
平成23年度	16,002,000	0
平成24年度	3,550,000	0
平成25年度	36,162,000	0
平成26年度	12,951,000	0
平成27年度	104,517,000	23,500,000
計	173,182,000	23,500,000

※公園整備等協力金は、世帯向け15戸以上、ワンルームは29戸以上の建物を建築する場合に納入対象となる。世帯向けとワンルームが混在する場合は、戸数に世帯向け3人、ワンルーム1.5を乗じた人数の合計が43人以上の場合を納入対象とする。公園整備等協力金

の計算式は、 $((\text{世帯戸数} \times 3 \text{人}) + (\text{ワンルーム戸数} \times 1.5) - 42 \text{人}) \times 3 \text{ m}^2 \times \text{用地単価} (\text{円/m}^2) \times 1/3$ (負担率) (対象要綱細則第 12 条第 1 項～第 3 項)。

※学校整備協力金は、世帯向け 300 戸以上の建築物建築を納入対象とする。学校整備協力金の計算式は、 $(\text{計画戸数} - 299 \text{戸}) \times \text{対象要綱細則別表 2 の戸数に該当する金額}$ (対象要綱第 10 条)。

平成 23 年度から平成 26 年度の間は、学校整備協力金の納入が無いが、所管課からの聴取りによると、これは学校整備協力金の対象 (区画数 300 戸以上) となる大型の開発案件が市内で行われていないためである。

平成 27 年度は、公園整備等協力金、学校整備協力金合計 119, 116, 000 円の大型開発物件 1 件の協力金の納入があったため納入金額が高額となっている。

第 2 考察

1 対象要綱による義務付けの有無・条例化について

対象要綱制定の背景、対象要綱の問題点は、「宅地開発指導要綱」第 2、1、(1) 記載内容と同様である。対象要綱についても、対象要綱第 19 条「事業者は・・・学校整備協力金を市長に納入しなければならない」、第 29 条第 1 項「事業者は、・・・公園整備等協力金を市長へ納入しなければならない。」及び第 35 条「事業者は、本要綱の規定を遵守しなければならない」に関して、学校整備協力金や公園整備等協力金の納入を事業者が義務付けていることにならないか問題となる。

対象要綱には、根拠法・根拠条例が無い以上、事業者が協力金の納入等を義務付けることはできず、あくまで任意の納入協力を求めるしかない。しかし、上記第 1、4 記載の各条項はいずれも協力金を「納入すること」と記載されており、納入が義務付けられているかのような文言になっており、かつ、第 24 条で「本要綱の規定を遵守しなければならない」と記載され、義務付けであることがより強調されている。文言上は、要綱により、事業者が協力金納入を義務付けているものと読めるから、相当程度問題である。やはり対象要綱についても「宅地開発指導要綱」同様に条例化についても検討されるべきである。

2 事業のあり方について

(1) 原点に立ち返った検討について

以下宅地開発要綱第 2 - 3 (1) で述べた内容がここでもあてはまる。宅地開発指導要綱について述べたのと同様、公園整備等協力金については、そのあり方を原点に立ち返って検討をすべきと考える。

そして学校整備協力金については、こちらも宅地開発指導要綱について述べたのと同

様、集合住宅建設による当該地域の学校設備拡充の喫緊の必要性等が認められ得るから、事業存続の必要性はより高いと考える。

(2) 協力金額について

宅地開発指導要綱第2 - 3 (2) で述べた内容があてはまる。

対象要綱細則別表2を確認すると、やはり学校整備協力金の納入額が、300戸以上から1,800戸以上までの間で、戸数に応じ14段階に分けられ、それぞれ1戸あたりの納入額が定められている。最も金額の低い「300～599」戸で、1戸あたり50万円、最も金額の高い「1,800～」で、1戸あたり300万円となっている。しかし、所管課からの聴き取りによると、やはり近年同別表が想定するような大規模開発は、行われておらず、過去5か年度の間で最も大規模だった開発行為で、戸数は、340戸程であったということである。過去5年度の間、納入金の14段階の区分のうち、戸数の最も少ない区分しか使われておらず、残りの13区分については使用されていない。やはり近年の開発状況の実情に適合しているか若干疑問が残るから、対象要綱細則の別表等、協力金額の妥当性について再検討すべきである。

第3 提言

(指摘) 協力金制度に関して

協力金の制度は、事業者に協力を求めるものであるが、責務として義務付けるものではない。今後も要綱として存続させるのであれば、協力金の支払等が事業者の任意の協力により実現されることを明示すべきである。したがって、対象要綱第19条及び第29条第1項では、現在「納入すること」となっている表現を、改めるべきである。

また、対象要綱第35条についても、「事業者は、本要綱の規定を遵守しなければならない。」となっている表現を、事業者の任意の協力により実現されるべきものであることから、削除するか努力規定に変更すべきである。

なお、特に学校整備協力金は、協力金を納入した市民との受益関係が鮮明であり、学校設備の整備に寄与している。よって要綱の内容を上記に改めるのではなく、条例化し協力金の納入を事業者に義務付ける内容にすることも検討されるべきである。

(意見1) 今後の事業継続について

長期的な人口動態等の社会情勢の変化を十分検討した上で、対象要綱に基づいた事業継続について再検討すべきである。

特に公園整備等協力金については、原点に立ち返って検討をすべきと考える。

(意見 2) 協力金額について

対象要綱細則別表 2 等で定められた協力金額の基準について、引続き妥当か検討していく必要がある。

3 各論

前段で述べた以外の30の要綱について、監査を行った結果を各論にて述べる。なお、監査対象とした要綱数が膨大であるため、上位法との関係性など要綱の規定内容の適正性を中心に検討を行った。

監査を行った結果、「指摘」または「意見」とした事項について、分類すると下記のとおりである。なお、詳細な監査内容については、要綱ごとに後に記載している。

(1) 規定内容に重大な誤りがあり改善が必要な事項

規定内容がその根拠となる法令、または関係規則と整合性が取れていない、法令上の根拠がなく市民又は第三者の権利義務や負担に関する規定を定めているなど、ただちに是正すべき事項が6要綱に6事項存在した。

①根拠法令に規定のない市民等の権利義務に関する条項の削除

ア 該当要綱 認可外保育施設に対する指導監督要綱

指摘事項（要旨）

当該要綱では、保育施設での長期入所児童の報告があった場合の児童相談所等による他施設への入所等の措置を規定している。しかし、同規定は市民の権利義務に関する事項であるにも関わらず、根拠法である児童福祉法に規定はないため、速やかに削除すべきである。

イ 該当要綱 八王子市青少年の健全な育成環境を守る指導要綱

指摘事項（要旨）

当該要綱では、青少年に好ましくない影響を与えるような営業、及び当該営業を行うための施設の建築等に対し、指導及び勧告・公表の措置について規定している。しかし、同規定は事業者の権利義務に関する事項であるにも関わらず、上位法である「八王子市青少年の健全な育成環境を守る条例」に規定はない。更に、本規定は憲法が保障する知る権利に抵触する恐れがあるため、速やかに削除すべきである。

②根拠法令の規定を上回る、又は整合が図られていない条項の削除及び修正

ア 該当要綱 事業用建築物の所有者等に係る指導要綱

指摘事項（要旨）

当該要綱では、市長に必要があると認める場合の勧告権限を規定している。しかし、根拠法である「八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例」では、勧告す

ることができる場合は、同条例第20条により、同条例第19条第1項から3項及び6項違反の場合と規定している。つまり、具体的に勧告できるのは届出等の行為に違反があった場合と定めていることになる。そのため当該要綱は、根拠法の規定以上に対象を拡大するため、要綱の規定を根拠法に合わせ、改正すべきである。なお、運用面において、毎年80件程度の訪問指導がなされている結果、勧告に至ったケースは1件もない。訪問指導という手法によって十分に改善されているのが実態である。

イ 該当要綱 八王子市図書館資料館外個人貸出しに関する要綱

指摘事項（要旨）

当該要綱では、利用者が貸出期間経過後1か月を超えて当該図書館資料を返納しないときは、その者に対して、「新たに図書館資料の貸出しを行わない」ことを規定している。しかし、根拠法である、八王子市図書館条例施行規則においては、「新たに図書館資料を貸出さないことができる」と規定している。当該要綱は、根拠法を上回る貸出規制について規定している。よって要綱又は規則の規定内容を改正し、整合を図るべきである。

ウ 該当要綱 市営住宅家賃滞納整理事務処理要綱

意見事項（要旨）

上位法である、公営住宅法、八王子市営住宅条例では家賃の滞納が3か月以上となった場合には、入居許可の取消し、当該市営住宅の明渡請求をすることが採り得る選択肢としている。一方、要綱では滞納家賃が5か月となった滞納者に対し、入居許可の取消しを予告する文書を送付し、滞納家賃が6か月となった滞納者のうち、呼出しに応じない者など法的措置が必要と認められる者に対し、条件付き入居許可取消書を送付すると規定している。上位法に対し下位の要綱の内容が矛盾していることは、適切ではない。したがって、法、条例と整合した内容に改めるべきである。

エ 該当要綱 八王子市障害福祉サービス事業者等指導監査要綱

意見事項（要旨）

要綱第4第4項(1)は、「勧告する」という表現を用いた上で、「なお」以降で一定の場合に実地検査に準じた指導を行うことができるという定めをしている。まず、勧告に関して、根拠法である「障害者総合支援法」では「できる」規定であるから、「勧告する」という表現は不適切である。法に忠実に、勧告をすることが「できる」という表現に直すべきである。また、「なお」以降が勧告をしない場合を定めている

と解することができるかもしれないが、そもそも「なお」以降の部分とこれ以前の部分の関係が不明確であるから、適切な記載の仕方とはいえない。「なお」以降の部分と他の部分との関係を明らかにすべきである。ひとつの方法として、実地検査に準じた指導を行うことができるのは当然なのであるから、「なお」以降を削除してしまうことも考えられる。

(2) 条例化の検討を求める事項

市民又は第三者に義務を課す内容が規定されているが、事業の目的上必要性が高い規定である、要綱による協力要請では限界があることから、条例で一定の義務付けとすべきものなど、条例化の検討を要望する事項が6要綱に7事項存在した。

①八王子市の考え方を条例により示すべき事項

該当要綱 八王子市青少年の健全な育成環境を守る指導要綱

指摘事項（要旨）

出版、放送等の事業者の最重要な社会的責務は多様な情報を提供することこそが第一義的責務である。現在、要綱第3条で、青少年の健全な育成環境を阻害する恐れがある商品の販売、貸し付け等を規制しているが、わいせつ等の図書の閲覧制限をしていくのであれば、条例において解釈及び適用を規定することで、八王子市としての基本的な立場や考え方を明らかにすべきである。「八王子市青少年の健全な育成環境を守る条例」には、条例の解釈及び適用の規定がないことからこれらの規定を検討すべきである。また、条例化にあたっては、事前抑制禁止の原則に触れないよう十分な配慮をすべきである。

意見事項（要旨）

「八王子市青少年の健全な育成環境を守る条例」においては、健全育成推進区域の指定、指定区域における事業に関する規定をしている。今後、わいせつ関係の図書の閲覧制限を条例化するのであれば、一定程度重い案件として扱わねばならないものであるため、健全育成推進区域の関係と、わいせつ図書の閲覧制限の条例は、全く別の2本の条例とすることも検討されるべきである。

②市民の不利益処分（勧告・公表等）に係る規定の条例化

ア 該当要綱 八王子市老人福祉施設等指導監査実施要綱

八王子市障害福祉サービス事業者等指導監査要綱

意見事項（要旨）

当該要綱では、指導監査結果に基づく勧告・公表の措置について規定しているが、一部施設を除き、根拠法に勧告・措置の規定はない。市民の権利規制に係る措置に対し、法の根拠を欠いていることになる。しかし、介護保険法に根拠を置く同種の施設については、法によって上記措置を規定しており、当該要綱は、全体的な視点からの整合を図ったものであり、その必要性は否定しない。しかし、現状では法との整合が図られていないため、要綱から原文を削除するか、条例に規定するか、国に法改正を強く求めていくかを行っていく必要がある。

イ 該当要綱 産業廃棄物の減量及び適正処理に係る報告・公表制度要綱

意見事項（要旨）

産業廃棄物事業関係者の処理状況の報告・公表については、上位法に規定がなく、要綱に基づく協力要請である。市が実を上げるためには、協力的であるとは思えない事業者に対して、粘り強く協力を要請していくことが不可避であり、協力要請では実が上がらないのなら条例化を検討すべきである。

③市民や事業者に対する義務規定の条例化

該当要綱 「ディスポーザ排水処理システム」の設置取扱要綱

意見事項（要旨）

ディスポーザで粉砕した生ごみを含む排水を、排水処理装置で処理してから公共下水道へ排除する機器の総体をディスポーザ排水処理システム（以下「システム」という。）というが、このシステムの性能を一定に確保することで、不適切な下水による、下水道設備の損傷又は機能が害されることを防ぐことができる。要綱では、このシステムの設置及び維持管理について定めている。

しかし、下水道法、八王子市下水道条例には規定がないにも関わらず、要綱第3条では設置の基準を規定し、この基準を満たすもののみを設置できるシステムとして認め、義務付けている点に問題がある。一方、前述のとおり下水道設備の維持の為にディスポーザ排水処理システムの性能を一定に保つ必要性は高い。したがって、八王子市下水道条例に、排水処理システムについて規定を設け、一定の義務付けをする形にすべきである。

④受益者負担に係る考え方の整理と条例化

該当要綱 八王子市公共下水道認可区域外からの八王子市公共下水道利用に係る取扱要綱

意見事項（要旨）

公共下水道の利用に対し、下水道認可区域内における利用者は負担金を、認可区域外における利用者は協力金を市に支払うが、その算出基準は異なっており、不公平となっている。しかし、負担金と協力金の算出基準を一律にするにしても、認可区域外における利用者の状況（所得の伸びが考えられない高齢者等が多いなど）を十分に考慮する必要がある。本件は、まず利益状況を整理し、条例の制定によって解決すべき問題と考える。

（3）規定内容の追加を求める事項

法律上行うことが可能な措置に関する規定を欠いており、措置の迅速性や安定性に疑問がある、規定内容の主体が明記されていない、設備の設置基準、設置場所についての規定がないなど、規定内容を追加することが望ましい事項が5要綱に5事項存在した。

①根拠法に規定のある勧告・公表に関する条項の追加

該当要綱 八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱

意見事項（要旨）

同所管課の他の要綱には、勧告・公表の措置について要綱に明記している。勧告・公表の流れを示した要綱がある一方で、本要綱は、法律上行うことが可能なはずの勧告・公表についてまったく言及がない。これは要綱の定め方として誤りであるとはいえないが、勧告・公表・命令の措置に関する規定を欠くことは、措置に至る判断の迅速性や安定性の点で疑問な面がある。勧告・公表・命令の措置についても、要綱に追加するか、又は、別途措置について定めた要綱を設けた方が望ましい。

②東京都の要綱に委任している規定の追加

該当要綱 八王子市浄化槽指導要綱

意見事項（要旨）

要綱では、水質の保全等の観点から浄化槽によるし尿及び雑排水の適正な処理を図り、もって生活環境の保全及び公衆衛生の向上に寄与するため、設置基準及び設置場所について定めているものであるが、東京都の要綱に定める規定をそのまま基準とするとなっており、八王子市として設置基準及び設置場所について何ら規定していない。この規定では、東京都が当該要綱を改正した場合、八王子市における浄化槽の設置基準、設置場所の規定内容も自動的に変更されることになってしまい、当該事務が八王子市に移譲された趣旨に反することになると考えられる。よって、浄化槽の設置基準

及び設置場所について、対象要綱又は要綱に付随する細則内に定めることを検討すべきである。

③規定する主体の明示

ア 該当要綱 産業廃棄物の減量及び適正処理に係る報告・公表制度要綱

意見事項（要旨）

要綱第9条において、産業廃棄物の処理に対し市が事業者に報告を義務付けている内容は「担当者名及び連絡先電話番号を除き報告されたすべての内容を市ホームページで公表するものとする。」と定めているが、規定の主体が不明確である。「市は」ないし「市長は」と明記すべきである。

イ 該当要綱 八王子市一般廃棄物管理票の使用に関する要綱

意見事項（要旨）

要綱第4条第1項、第2項では、事業系一般廃棄物の排出において、一般廃棄物管理票が不提出だった場合又は不正使用された場合は受入拒否ができる旨規定されているが、主体が不明確である。誰が受入拒否をできるのかをはっきりと明記すべきである。

ウ 該当要綱 八王子市における廃棄物焼却施設の廃止又は解体に伴うダイオキシン類による汚染防止対策要綱

意見事項（要旨）

要綱第14条は、「この要綱の施行に必要な限度において、市職員により事業者に対し、この要綱に定める事項の遵守状況その他必要な事項の報告を求めることができる。又、市職員により廃棄物焼却炉施設に立ち入り、解体する廃棄物焼却炉施設その他の物件を検査することができる。」と規定している。また、要綱第3条（定義）において、施設の所有者を「管理者」、解体工事を施工するものを「事業者」としている。

要綱第3条に規定する検査の相手方が、「管理者」なのか「事業者」なのかが不明確であるため、文言の整理、規定の名宛人の整理が必要である。

（4）要綱に基づく事務事業の改善を求める事項

要綱に基づき実施している事務事業の実施手法等について改善を求める事項が4要綱に4事項存在した。

①改善指導に対する未対応者への対応方法の見直し

該当要綱 認可外保育施設に対する指導監督要綱

意見事項（要旨）

要綱第9条に基づく改善指導は平成27年度において12施設66件あったが、未改善の案件があり、市長による改善勧告などのより厳しい対応をするか否か、経過を観察しているところである。しかし、非常口の設置など、直ちに対応できない指導は除き、連絡帳の作成など、直ちに対応が可能であるのに、改善が為されない場合には、速やかに、市長による改善勧告などの、より厳しい対応をして、早期の改善を実現すべきである。

②個々の雑誌・図書類をわいせつと認定するにあたっての専門組織の設置

該当要綱 八王子市青少年の健全な育成環境を守る指導要綱

意見事項（要旨）

最高裁によれば、「わいせつとは、いたずらに性欲を興奮または刺激させ、かつ普通人の正常な性的羞恥心を害し、善良な性的道義概念に反するものをいう。」とされている。この抽象的な内容を、個々の雑誌・図書類に当てはめて結論を出すことは相当に困難である。よって、個々の雑誌・図書類が、わいせつに当てはまるのかの判断は、専門家を構成員とする個別の委員会を立ち上げて、それに諮問する等の手法も考えるべきである。

③複数の要綱で重複している規定の整理

該当要綱 八王子市障害福祉サービス事業者等指導監査要綱

意見事項（要旨）

要綱のタイトル及び第1条（趣旨）によると、要綱は「事業者等」に対する指導を定めたものであるが、社会福祉法人については、他の要綱で事業者としての運営面等を指導する枠組みが用意されている。そうであれば要綱の事務として社会福祉法に規定する社会福祉事業を営業者に対する検査を規定する必要があるのか疑問である。「八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱」で法人としての運営管理面の検査をカバーしているのであれば、本要綱の目的から社会福祉法人に対する検査は削除し

ても良いと思われる。

④立入検査の対象要件の明確化

該当要綱 八王子市における廃棄物焼却施設の廃止又は解体に伴うダイオキシン類による汚染防止対策要綱

意見事項（要旨）

要綱第14条に基づく、市職員の廃棄物焼却炉施設への立ち入り検査は業者への権利抑制の度合いが強力である。よって、立ち入り検査に関しては、たとえ業者側の承諾を得て行う業務でも、要件を絞るべき場面と思われる。

（5）用語の定義等で見直しが必要と思われる事項

条例の引用が間違っている、用語の定義が不明確など、重大な誤りとはいえないが、改善することが望ましい事項が7要綱に9事項存在した。

①部分的に掲載している根拠条文の網羅的列挙

該当要綱 八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱

意見事項（要旨）

要綱第1（趣旨）において、介護保険法の根拠条文を列挙しているが、列挙されている条文だけでは要綱に基づく指導監査の根拠条文を網羅していないと思われる。例えば、介護保険法第76条の2、第83条の2、第91条の2、第103条及び第115条の8など各事業者への勧告・公表の規定は、本来、根拠条文として列挙されるべきである（第78条の9及び第115条の18は、勧告・公表に関する規定であるが、すでに列挙されている。）。条文の列挙自体は望ましいことなので、本要綱の根拠となる介護保険法の全根拠条文を網羅的に記載することが望ましい。

②条項で規定している勧告・公表要件の明確化

ア 該当要綱 八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱

意見事項（要旨）

要綱第6（監査について）中の「6 勧告・公表」では、勧告を行うことができる場合につき「指定基準違反等の事実が確認された場合」と規定しているが、これは相当抽象的な書き方であり、法の各根拠条文にはそれぞれ個別に勧告・公表を行うことができる場合が規定されている。正確な要件を把握するために、勧告を検討するには必ず個別の根拠条文の確認を行うべき旨記載すると良い。

イ 該当要綱 八王子市障害福祉サービス事業者等指導監査要綱

意見事項（要旨）

勧告をする場合の定め方について、要綱第4第4項（1）では、「監査の結果、障害福祉サービス事業者等が、従業者の知識や技能、人員について基準に適合していない場合や、設備及び運営に関する基準にしたがって適正な障害福祉サービス事業を運営していないと認められる場合には、当該障害福祉サービス事業者等に対し、期限を定めて、基準を遵守すべきことを勧告する。」と定めているところ、各法には、これ以外にも勧告をすることができる場合が定められているから、要綱で要件をあげるのならば、法の要件に忠実に記載すべきである。

③誤認されかねない条項の改善

ア 該当要綱 八王子市汚染土壌処理施設の周辺環境への配慮の手続に関する要綱

意見事項（要旨）

当該要綱では、汚染土壌処理業者に対し、第4条で事業の許可申請を行う前、第6条で処理施設の変更許可申請を行う前に生活環境保全計画を作成して市長の確認を受けるものとする、と規定している。しかし、当該規定は上位法での義務付けではなく、あくまでも事業者に対する協力要請であり、この規定内容だと、市長の確認を受けることが義務であるかのような誤解を受けかねないため、これが任意の協力を求めるものであることが分かるような文言に変更することが望ましい。

イ 該当要綱 「ディスポーザ排水処理システム」の設置取扱要綱

意見事項（要旨）

要綱第3条（2）で「前号に定めるもののほか、管理者が設置について適当であると判断したもの」とあるが、ここでいう「管理者」とは、要綱の文言上誰を指すのか不明である。所管課への聴き取りによれば、「管理者」は、八王子市長を指すとのことであるので、この「管理者」は、端的に「市長」に改めるべきである。

意見事項（要旨）

要綱第7条で「条例第22条及び第28条の規定に基づき、当該システムの設置者又は使用者に対し、排除の停止若しくは制限又は改善命令を行うことができる」と記載があるが、改善命令については、条例第22条及び条例第28条いずれにも記載が無い。改善命令については、条例第27条の「必要な措置」に含まれるということなので、

「条例第 22 条及び第 28 条」と規定されているのを「条例第 22 条及び第 27 条」に改めるべきである。

ウ 該当要綱 八王子市図書館資料館外個人貸出しに関する要綱

意見事項（要旨）

要綱第 2 条では、図書館の館外個人貸出しの登録及び更新に必要な確認書類について、①市内居住者又は図書館の相互利用に関する協定を結んだ市に居住する者、②市内在勤者、③市内在学者、の対象者ごとに規定している。しかし、各対象者において確認すべき事項が明示されていなく、何を確認すべきか不明瞭である。また、表示の仕方として、①の対象者に求める書類を列記し、②③の対象者には、①の対象者に求める書類に加える形で追加書類を示しているため、あたかも①の対象者で確認すべきであろう市内住所地が確認事項の基本になってしまっているように捉えられる。各対象者に確認すべき事項を明確にし、それに見合った確認書類を適正に示すべきである。

エ 該当要綱 八王子市排水設備工事指定工事店等の指定取消し等措置要綱

意見事項（要旨）

要綱第 2 条 2 で「八王子市下水道条例施行規則様式第 11 に規定する排水設備等新設等計画届出書が受理されている場合は、この限りではない」とあるのは、「様式第 11」ではなく、「様式第 6」の誤りである。したがって、「八王子市下水道条例施行規則様式第 6 に規定する排水設備等新設等計画届出書が受理されている場合は、この限りではない」に改めるべきである。

オ 該当要綱 ディスポーザ排水処理システムから発生する汚での取扱い要綱

意見事項（要旨）

要綱第 2 条において、「清掃業者」の定義について、「「八王子産業廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例」第 62 条による許可を受けた者をいう。」とされているが、条例第 62 条は「空き地の管理」に関する規定であり、引用に誤りがある。また、要綱第 6 条（利用者の承継）に関してもやや不明確な点もあるので、早急に改めるべき。

IV部 監査結果の指摘及び意見

索引

番号	要 綱 名	掲載 ページ
1	八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱	80
2	八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱	82
3	八王子市老人福祉施設等指導監査実施要綱	85
4	八王子市介護保険サービス事業者の業務管理体制確認検査実施要綱	87
5	八王子市障害福祉サービス事業者等指導監査要綱	89
6	八王子市介護保険給付制限の取り扱いに関する要綱	93
7	八王子市国民健康保険被保険者資格証明書の交付及び保険給付の差し止め等の取り扱いに関する要綱	96
8	八王子市児童福祉施設指導検査実施要綱	99
9	八王子市家庭的保育事業等事業認可等事務取扱要綱	102
10	認可外保育施設に対する指導監督要綱	104
11	八王子市青少年の健全な育成環境を守る指導要綱	107
12	商店街振興組合法に基づく八王子市長の処分に係る基準等に関する要綱	112
13	八王子市における工場・事業場に係る窒素酸化物削減指導要綱	114
14	八王子市における廃棄物焼却施設の廃止又は解体に伴うダイオキシン類による汚染防止対策要綱	116
15	八王子市汚染土壌処理施設の周辺環境への配慮の手続に関する要綱	118
16	事業用建築物の所有者等に係る指導要綱	120
17	八王子市一般廃棄物管理票の使用に関する要綱	123
18	PCB適正管理指導要綱	125
19	廃棄物処理に係る行政処分要綱	128
20	一般廃棄物処理施設維持管理状況報告に係る要綱	130
21	産業廃棄物の減量及び適正処理に係る報告・公表制度要綱	132
22	「ディスポーザ排水処理システム」の設置取扱要綱	134
23	八王子市排水設備工事指定工事店等の指定取消し等措置要綱	138
24	八王子市公共下水道認可区域外からの八王子市公共下水道利用に係る取扱要綱	140
25	八王子市浄化槽指導要綱	143
26	ディスポーザ排水処理システムから発生する汚での取扱い要綱	145
27	直接移転適用要綱	148
28	八王子市サービス付き高齢者向け住宅検査実施要綱	151
29	市営住宅家賃滞納整理事務処理要綱	153
30	八王子市図書館資料館外個人貸出しに関する要綱	156

「八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

福祉部 指導監査課

2 対象要綱の目的・事業概略

この要綱は、社会福祉法（昭和26年法律第45号、以下「法」という。）第56条の規定に基づき実施する社会福祉法人（以下「法人」という。）に対する指導検査について、必要な事項を定める（要綱第1条）。法第56条第1項は、法人に対して、その業務若しくは財産の状況に関し報告をさせること、法人の事務所その他施設へ立ち入ること及び帳簿、書類その他の物件を検査することを規定しており、これが本要綱の指導検査にあたるものである。本要綱の指導検査は、適正な法人運営と円滑な社会福祉事業の経営の確保の観点からなされるものであり、指導検査の実施にあたっては具体的な指針が必要なことから、指導・検査方針が定められている。

要綱第4条によると、指導検査には、一般指導検査、特別指導検査及び施設整備中検査がある。一般指導検査は、指導検査事項全体について、法人の所在地において行う検査である。特別指導検査は、法人に法令・定款違反が疑われる場合など一定の場合に、特定の指導検査事項を定めて行われる検査である。施設整備中検査は、施設整備を伴う新設の法人に対して施設整備中に行う検査である。

3 実績

上記検査の中で、予定が立てられ計画的に実施されているのが一般検査である。一般検査の件数について、以下のとおりとの報告を受けている。

平成25年度 一般検査 22 法人

平成26年度 一般検査 28 法人

平成27年度 一般検査 27 法人

4 検討項目

(1) 検査項目・検査の頻度等の要綱に基づく事業の考察

(2) 根拠法の確認

第2 考察

1 検査項目・検査の頻度等の要綱に基づく事業の考察

八王子市の事務となったのは平成25年度からである。

平成 25 年度は、一般検査が 22 法人に対してなされ、10 法人に文書指摘が行われた。平成 26 年度は、一般検査が 28 法人に対してなされ、7 法人に文書指摘が行われた。平成 27 年度は、一般検査が 27 法人に対してなされ、12 法人に文書指摘がなされた。いずれの年度の指摘についても、全て改善報告が提出されたとのことである。

検査項目としては、大きく分けて組織運営に関すること、事業に関すること、人事管理・資産管理に関することなどがある。本要綱は、法人としての適正な運営と円滑な事業の経営確保を目的とするものであるから、これに見合った検査項目になっている。また、検査の頻度については、およそ 2 年に 1 度の頻度であり、要綱第 6 条第 4 項が掲げる頻度に適合している。2 年に 1 度程度は検査をし、上記改善報告書も提出させていることからすると、事業の実施について問題点はみられない。

2 根拠法の確認

本要綱の直接の根拠法は法第 56 条第 1 項であり、同条文は指導検査権限を抽象的に定めているのみであるから、本要綱には特に法令に反するところは確認されなかった。

同条第 4 項では、法人に違反等があった場合、改善のために必要な措置をとるべき旨の勧告をすることができる旨定めており、この勧告に従わなかった場合の公表（同条第 5 項）・命令（同条第 6 項）を定めているが、これらの措置については、本要綱に言及はない。要綱第 2 条によれば、「是正の措置を講ずること」も掲げているのであるから、これらの措置も要綱に取り込むことを検討すべきである。

第 3 提言

（意見）勧告・公表の措置への言及について

法第 56 条第 4 項以降の措置については、本要綱の対象外であり、特に本要綱では規定されていない。

同所管課の他の要綱（「八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱」など）には、勧告・公表の措置についても要綱に明記している例もみられる。

上記のような勧告・公表の流れを示した要綱がある一方で、本要綱は、法律上行うことが可能なはずの勧告・公表についてまったく言及がない。これは要綱の定め方として誤りであるとはいえないが、勧告・公表・命令の措置に関する規定を欠くことは、措置に至る判断の迅速性や安定性の点で疑問な面がある。すなわち、現在までのところ、文書による指導で改善がなされており、勧告・公表・命令の措置まで必要がなかったと思われるが、今後、違反の是正がなされないケースなどが生じた時、具体的にいかなる場合にいかなるタイミングで措置を行うのか、具体的な基準がなければ判断に苦慮することも考えられるし、また、職員ごとの不統一な判断がなされてしまうおそれもある。勧告・公表・命令の措置についても、要綱に追加するか、又は、別途措置について定めた要綱の設置が望ましいと考える。

「八王子市介護保険サービス事業者等指導監査実施要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

福祉部 指導監査課

2 対象要綱の目的・事業の概略

この要綱は、介護保険法（平成9年法律第123号、以下「法」という。）第23条、第76条、第78条の7、第78条の9、第83条、第90条、第100条、第115条の7、第115条の17、第115条の18、第115条の27及び第115条の28の規定に基づき、介護保険に係るサービス提供事業者及び介護保険施設等（以下「介護サービス事業者等」という。）に対して行う指導及び監査について、基本的事項を定める（要綱第1）。

法は、指定居宅サービス、指定地域密着型サービス等の類型を設け、それぞれのサービス事業者に対する指導検査権限を定めている。本要綱の目的に介護保険法の条文が列挙されているのは、それぞれの事業者に対する指導検査権限がそれぞれ記載されているためである。

指導は、介護サービス事業者等に対して行う介護給付及び予防給付の内容並びに介護給付等に係る費用の請求に関し、必要な助言及び指導又は是正の措置を講ずることにより、介護給付等対象サービス利用者保護、指定基準の遵守及び保険給付請求等の適正化を図ることを目的としてなされるものである。

監査は、介護給付等対象サービスの内容、介護報酬の請求等に関し、入手した各種情報が人員、設備及び運営基準等の指定基準違反であると認められる場合、又はその疑いがあると認められる場合に改善指示等を行うことにより、介護保険制度への信頼維持及び利用者保護を図ることを目的とする。

3 実績

八王子市単独実地検査件数は、平成25年度133事業所、平成26年度は152事業所、平成27年度は454事業所である。なお、一つの事業者が複数の事業所を有していることもある。

平成27年度に3件の監査が行われた。

4 検討項目

(1) 要綱に基づく指導・監査事業についての考察

(2) 根拠法の確認

第2 考察

1 要綱に基づく指導・監査事業についての考察

八王子市単独実地検査の件数は、平成25年度は133事業所、平成26年度は152事業所、平成27年度は454事業所である。平成27年度に検査件数が増加しているのは、中核市移行に伴い、職員の数を4名から7名に増加させたこと等による。居宅介護支援の事業所を例にとると、平成27年5月29日時点で150事業所であるところ、同事業所に対する平成26年度の実地検査は14件だったのに対し、平成27年度には50件に増加している。この例をみると、平成27年度以降の職員増員により、数多くの事業所の検査を行うことが可能になったことになる。

平成27年度に3件の「監査」が行われた。3件の結果は、そのうち2件は指定取消し処分に至り、もう1件は監査を開始したところ重大な違反は確認できなかったため通常の実地検査とし文書指摘にとどまった。指定取消し処分に至った理由は、虚偽の指定申請、介護報酬の不正請求、虚偽報告などである。本要綱に基づく勧告・公表の措置は取られていない。これは、勧告の措置は、改善可能性を前提としてなされるものであるところ、虚偽の指定申請等、悪質な行為があったこと自体は、改善が観念できないためである。実際の事実の存否については、本監査で明らかにするところではないが、重大・悪質な違反があり、これが改善可能なものでない場合、勧告を行わずに指定取消し処分を行うことは特段問題ない。

2 根拠法の確認

法の各根拠条文は事業者に対する指導検査権限を抽象的に定めるものであるから、要綱の内容自体に、特に、法の定めと反するところは見当たらなかった。

ただ、違反の疑いがある場合の改善指示等を行う監査も本要綱の目的であるが、勧告・公表の根拠条文については、事業者によって、要綱第1に明記されているものと、明記されていないものがある。根拠法を列挙するのであれば網羅すべきである。

第3 提言

(意見1) 根拠条文の列挙について

まず、本要綱第1において、法の根拠条文を列挙している。根拠条文を具体的に列挙することは、単に、法の規定に基づき、などと規定するよりも望ましいことである。各事業者に対する指導監査の根拠が明らかになり、実際の運用にあたって職員が根拠条文を確認することも容易になるからである。ただ、ここで列挙されている条文だけでは本要綱に基づく指導監査の根拠条文を網羅していないと思われる。例えば、第76条の2、第83条の2、第91条の2、第103条及び第115条の8など、各事業者への勧告・公表の規定は、本来、根拠条文として列挙されるべきである（第78条の9及び第115条の18は、勧告・公表に関する規定であるが、すでに列挙されている。）。この点は修正をした

方が良い。列挙された条文の最後に「等」を入れるという修正もあり得るかもしれないが、上記のとおり、条文の列挙自体は望ましいことなので、本要綱の根拠となる法の全根拠条文を網羅的に記載することが望ましい。

(意見 2) 勧告・公表の要件の記載について

本要綱「第6 監査について」の中の「6 勧告・公表」では、勧告を行うことができる場合につき「指定基準違反等の事実が確認された場合」と規定しているが、これは相当抽象的な書き方であり、法の各根拠条文にはそれぞれ個別に勧告・公表を行うことができる場合が規定されている。正確な要件を把握するために、勧告を検討する際には必ず個別の根拠条文の確認を行うべき旨記載すると良い。この面から、上記のとおり本要綱第1には個別の根拠条文を列挙しておくべきである。

「八王子市老人福祉施設等指導監査実施要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

福祉部 指導監査課

2 対象要綱の目的・事業の概略

この要綱は、市が老人福祉法（昭和38年法律第133号、以下「法」という。）第18条、第29条の規定に基づき、養護老人ホーム等（以下「老人福祉施設等」という。）の設置者等に対して行う指導及び監査について、基本的事項を定める（要綱第1）。

平成27年度から八王子市が中核市に移行したことに伴い、法第34条及び地方自治法施行令第174条の49の10の規定により、法第18条、第29条の規定に基づく指導等の事務が八王子市の事務となった。

本要綱に基づく指導及び監査は、老人福祉制度における健全かつ適正な措置等の実施の確保を図り、法令等に基づく適正な事業の実施及び施設運営を図ることを目的とする。

指導の形態は、指導の対象となる老人福祉施設等を、必要な指導の内容に応じ、一定の場所に集めて講習等の方法により行う集団指導と、指導の対象となる老人福祉施設等の事業所において現地に行う現地検査があり、現地検査は、市が単独で行う一般検査と、市が厚生労働省や他の保険者等と合同で行う合同検査がある。

3 実績

平成27年度に21施設の市単独現地検査が行われている。対象施設は39施設である。

4 検討項目

(1) 本要綱に基づく事業

(2) 根拠法の確認

第2 考察

1 本要綱に基づく事業

中核市移行に伴い平成27年度から八王子市の事務となり、同年度に21施設に現地検査が行われている。すべてにおいて文書指摘で終了しており、すでに改善報告を出させている。これについて、対象施設39施設に対し、平成27年度だけで半数以上の21施設の実地検査が実施できている。この頻度については、所管課の他の要綱に基づく事務と比較しても、比較的充実した頻度で現地検査が行われており、このこと自体に問題はみられない。今後、施設の改善状況等をみながら、同じ担当職員で行う他の要綱に基づく

検査事務との兼ね合いも加味して、適当な実地検査の頻度の検討を続けていくべきである。

本要綱記載の「監査」は行われていない。文書指摘事項によって改善がなされているため、現在のところ、是正の措置まで行っていないことは特に問題はない。

2 根拠法の確認

本要綱は、第6で「監査について」という項目を設け、その中の「6」の項目で、勧告・公表の措置を規定しているが、上記法の根拠条文には勧告・公表の措置に関する規定が見当たらない。

第3 提言

(意見) 勧告・公表の措置に根拠法がないことについて

要綱に規定する勧告・公表の措置について、根拠法である老人福祉法には存在しない。市民の権利規制に係る措置であり、法の根拠を欠いていることになる。他方、介護保険法では、同種の施設に対する指導監査における勧告・公表の措置を規定している。当該要綱は、全体的な視点からの整合を図ったものであり、その必要性は否定しない。しかし、現状では法との整合が図られていないため、要綱から原文を削除するか、条例に規定するか、国に法改正を強く求めていくかを行っていく必要がある。

なお、勧告・公表は行政指導という考え方もあるが、指導監査結果を公にされることは事業者にとって少なからずデメリットになることから、その根拠については整理をしておくべきである。

「八王子市介護保険サービス事業者の業務管理体制確認検査実施要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

福祉部 指導監査課

2 対象要綱の目的・事業概略

この要綱は、介護保険法（平成9年法律第123号、以下「法」という。）第115条の33及び第115条の34の規定に基づき、市が指定する地域密着型サービス事業又は地域密着型介護予防サービス事業のみを行う介護サービス事業者であって、当該指定に係る全ての指定事業所が八王子市に所在する介護サービス事業者に対して行う業務管理体制の整備に関する検査について基本的事項等を定めることにより、その的確かつ効果的な検査の実施及び均一的な検査水準の確保を図ることを目的とする（要綱第1条）。

本要綱で定める検査は、法第115条の32第2項の規定に基づき、市長に業務管理体制の整備に関する事項を届け出た介護サービス事業者を対象とする。法第115条の32第1項は、「指定居宅サービス事業者、指定地域密着型サービス事業者、指定居宅介護支援事業者、指定介護予防サービス事業者、指定地域密着型介護予防サービス事業者及び指定介護予防支援事業者並びに指定介護老人福祉施設及び介護老人保健施設の開設者（以下「介護サービス事業者」という。）は、第74条第6項、第78条の4第8項、第81条第6項、第88条第6項、第97条第7項、第115条の4第6項、第115条の14第8項又は第115条の24第6項に規定する義務の履行が確保されるよう、厚生労働省令で定める基準に従い、業務管理体制を整備しなければならない。」と定め、同条第2項4号によると、「地域密着型サービス事業又は地域密着型介護予防サービス事業のみを行う介護サービス事業者であって、当該指定に係る全ての事業所（当該指定に係る地域密着型サービス又は地域密着型介護予防サービスの種類が異なるものを含む。）が一の市町村の区域に所在するもの」が市町村長に対し、業務管理体制の整備に関する事項を届け出ることになっている。そして、同法115条の33及び第115条の34によると、届出を受けた市町村が、業務管理体制の検査を行うこととしている。そのため、本要綱は、市が指定する地域密着型サービス事業又は地域密着型介護予防サービス事業のみを行う介護サービス事業者の業務管理体制を検査の対象にしているのである。

検査の種類は届出のあった業務管理体制の整備及び運用状況を確認するために、定期的に行う一般検査と、介護サービス事業者の指定取消相当等の事案が発覚した場合の特別検査が規定されている。

3 実績

上記のとおり本要綱は、市が指定する地域密着型サービス事業又は地域密着型介護予

防サービス事業のみを行う介護サービス事業者を対象にしており、平成 27 年度の対象事業者は 1 事業者のみである。平成 27 年度に文書による検査が行われている。

4 検討項目

(1) 本要綱に基づく事業について

(2) 根拠法の確認

第2 考察

1 本要綱に基づく事業について

対象事業者は 1 事業者であり、平成 27 年度に文書による検査が行われている。他に本要綱に基づく検査実績はない。今後は、実地検査も含め、定期的に検査が行われる予定とのことである。

法第 115 条の 32 及び法施行規則第 140 条の 39 によると、「指定又は許可を受けている事業所又は施設の数が 1 以上 20 未満の事業者」については、「法令を遵守するための体制の確保に係る責任者」の選任をすることが届出事項である。上記対象事業者の事業所数は 2 事業所であるから、法令遵守責任者が届出事項であり、平成 27 年度に行われた文書による検査でも法令遵守責任者の氏名、役割、業務内容が回答されている。今後、実地検査も行うことは必要であり、予定通り実施すべきであるが、上記届出事項の性質上、現在の文書による検査が検査として不十分ということはないと考える。

2 根拠法の確認

本要綱は、法第 115 条の 33 及び第 115 条の 34 の規定の内容に忠実であり、特に法令に違反するところは確認されなかった。

第3 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかった。

「八王子市障害福祉サービス事業者等指導監査要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

福祉部 指導監査課

2 対象要綱の目的・事業の概略

「この要綱は、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号、以下「支援法」という。）に規定する障害福祉サービス事業者及び障害者支援施設等、身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）に規定する身体障害者社会参加支援施設等、児童福祉法（昭和22年法律第164号）に規定する障害児通所支援事業者及び障害児相談支援事業者、並びに社会福祉法（昭和26年法律第45号）に規定する社会福祉事業を営む者（以下「障害福祉サービス事業者等」という。）に対して、各法に基づき市が行う指導及び監査について、基本的事項を定める。」（要綱第1）。

支援法第10条、第48条及び第51条の27が障害福祉サービス事業者及び障害者支援施設等に対する検査、身体障害者福祉法第39条第2項が身体障害者社会参加支援施設等に対する検査、児童福祉法第21条の5の21及び同法第24条の34が障害児通所支援事業者及び障害児相談支援事業者に対する検査、社会福祉法第70条が社会福祉事業を営む者に対する検査を規定している。本要綱は、これらの検査対象事業者を「障害福祉サービス事業者等」とまとめている。

指導及び監査は、支援法、身体障害者福祉法、児童福祉法及び社会福祉法並びに八王子市の条例で定める最低基準及び指定基準等に対する適合状況等について、個別に明らかにし、必要に応じて助言、指導又は是正の措置を講ずることにより、障害福祉サービス事業者等のサービス内容の質の確保及び自立支援給付に係る費用等の支給の適正化を図り、市における障害者（児）福祉の増進に寄与することを目的としてなされる。

指導の形態は、指導の対象となる障害福祉サービス事業者等に対し、必要な指導の内容に応じ、一定の場所に集めて講習等の方法により行う集団指導と、検査の対象となる障害福祉サービス事業者等の事業所において実地で行う実地検査がある。

3 実績

平成27年度

障害者総合支援法に規定する障害福祉サービス事業者等

実地検査 119 事業所 集団指導 112 事業所 合計 231 事業所

4 検討項目

(1) 本要綱に基づく事業について

(2) 根拠法の確認

第2 考察

1 本要綱に基づく事業について

本要綱のタイトルと第1によると、本要綱は「事業者等」に対する指導を定めたものであるが、当該事業者による「事業所」単位で検査を実施しているようである。

八王子市の事務となった平成27年度には、支援法に規定する障害福祉サービス事業者等につき、平成27年4月1日時点で対象事業所480事業所に対し、実地検査が119事業所、集団指導が112事業所に対して行われた。実地検査の対象事業所の選定の理由としては、前年度まで東京都が行った実地検査による指摘状況改善状況、集団指導への出席状況、など複数の要素を考慮して行われているようである。

身体障害者福祉法に規定する身体障害者社会参加支援施設等は、八王子市に対象施設はないとのことである。

児童福祉法に規定する障害児通所支援事業者及び障害児相談支援事業者については、平成27年度の検査は実施していないが、順次実施していく予定である。

社会福祉法に規定する社会福祉事業を営業者について、上記各施設を運営する事業者がこれに該当することがあるために規定されており、特にこの事業者への指導をメインにしたスケジュールは組まれていない。

以上の本要綱に基づく事業のうち、支援法に規定する障害福祉サービス事業者等については、1年度中に実地検査を行うことができているのは約25%程度である。この頻度が維持されるとすると、全施設を数年で検査するためには、指導の内容・改善状況による実地検査の優先度に差異をあまりつけることはできないと考えられる。そのため、指摘事項のあった事業所に対しては、指摘事項の重要性に応じて、年度中又は次年度に当該事項のみの検査を行うなど、今後も効率的にサービスの質向上が図れる方法を模索していかなければならないと考える。児童福祉法に規定する障害児通所支援事業者及び障害児相談支援事業者の検査については、速やかに開始すべきである。社会福祉法に規定する社会福祉事業を営業者については、別途「八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱」があることから、本要綱に基づく事務として検査スケジュールが組まれていないこと自体は問題がないと考える。

2 根拠法の確認

支援法及び児童福祉法には勧告・公表の規定があるが、身体障害者福祉法及び社会福祉法には勧告・公表の規定がない。

第3 提言

(意見 1) 勧告・公表の根拠規定について

本要綱第4第4項は、4つの根拠法の事業者すべてを含む「障害福祉サービス事業者等」に違反があった場合について、一律に勧告・公表の措置を定めている。しかし、障害者総合支援法及び児童福祉法には勧告・公表の規定があるが、身体障害者福祉法及び社会福祉法には勧告・公表制度が設けられていない。当該要綱は、全体的な視点からの整合を図ったものであり、その必要性は否定しない。しかし、現状では法との整合が図られていないため、要綱から原文を削除するか、条例に規定するか、国に法改正を強く求めていくかを行っていく必要がある。

なお、勧告・公表は行政指導という考え方もあるが、指導監査結果を公にされることは事業者にとって少なからずデメリットになることから、その根拠については整理しておくべきである。

(意見 2) 勧告の要件について

勧告をする場合の定め方についても、同要綱第4第4項(1)では、「監査の結果、障害福祉サービス事業者等が、従業員の知識や技能、人員について基準に適合していない場合や、設備及び運営に関する基準にしたがって適正な障害福祉サービス事業を運営していないと認められる場合には、当該障害福祉サービス事業者等に対し、期限を定めて、基準を遵守すべきことを勧告する。」と定めているところ、各法には、これ以外にも勧告をすることができる場合が定められているから、要綱で要件をあげるのならば、法の要件に忠実に記載すべきである。

(意見 3) 「勧告する」との文言及びなお書きとの関係について

同じく同要綱第4第4項(1)は、「勧告する」という表現を用いたうえで、「なお」以降で一定の場合に現地検査に準じた指導を行うことができるという定めをしている。まず、勧告に関して、根拠法上(障害者総合支援法第49条第1項等)は「できる」規定であるから、「勧告する」という表現は不適切である。また、「なお」以降が勧告をしない場合を定めていると解することができるかもしれないが、そもそも「なお」以降の部分とこれ以前の部分の関係が不明確であるから、やはり、適切な記載の仕方とはいえない。まずは、法に忠実に、勧告をすることが「できる」という表現に直したうえで、「なお」以降の部分と他の部分との関係を明らかにすべきである。ひとつの方法として、現地検査に準じた指導を行うことができるのは当然なのであるから、「なお」以降を削除してしまうことも考えられる。

(意見 4) 社会福祉法に規定する社会福祉事業を経営する者について

上記のとおり、本要綱のタイトルと第1によると、本要綱は「事業者等」に対する指導を定めたものであるが、本要綱に基づく指導の運用は、「事業所」単位で行われている。

特に社会福祉法人については、他の要綱で事業者としての運営面等を指導する枠組みが用意されているため、社会福祉法規定の事業者に対する固有の検査スケジュールはない。そうであれば要綱の事務として社会福祉法に規定する社会福祉事業を経営する者に対する検査を規定する必要があるのか疑問である。「八王子市社会福祉法人指導検査実施要綱」で法人としての運営管理面の検査をカバーしているのであれば、本要綱の目的から社会福祉法人に対する検査は削除しても良いと思われる。

「八王子市介護保険給付制限の取り扱いに関する要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

福祉部 介護保険課

2 対象要綱の目的

介護保険法（平成9年法律第123号、以下「法」という。）第66条、第67条、第68条、第69条の規定に基づく保険給付の制限（以下「給付制限」という。）に関して必要な事項を定める、こと。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている（資料受領、口頭聴取）。

(1) 平成27年度給付費総額 約335億円。内居宅介護サービス費145億円（約43%）、及び施設介護サービス費114億円（約34%）が大半を占める。

(2) ただ、サービス受給者ベースでは、施設介護サービスの受給者約3,000人に対し、居宅介護サービスの受給者約15,000人と、圧倒的に多いということである。

(3) 周知のように、保険料の納付義務者は、介護や支援が必要な場合に、要介護認定を受けることで介護サービスが利用可能な65歳以上（1号被保険者）と、介護サービスの利用が「16種類の特定疾病」に限られる40歳以上65歳未満の2種がある。

65歳以上の1号被保険者に関しては、年金（ただし年額180,000円以上）から天引きする「特別徴収」の制度がとられており、八王子市の場合は、1号被保険者のほぼ9割が、この制度によって納付されている。

4 検討項目

対象要綱は、法の第66条、第67条、第68条、第69条の規定に基づく保険給付の制限に関して、事務処理のマニュアルを規定したものに留まるか。この要綱によって、保険料滞納者が新たな負担を課せられたことにならないか。

なお、第66条以下の法の規定は複雑であるので、その概要を以下にまとめる。

(1) 保険料の不払いが生じると…原則として延滞金が付加される。

(2) 上記不払いが1年以上1年6か月未満継続すると…保険給付の償還払い化。これは、

保険給付を受けた際に支払うべき費用を、一旦は全額支払うことになる。その後介護保険事業者からの領収書に基づき申請することで、保険適用分を返して貰えるという制度（国保の場合でもこの構造は同じ。）である。

(3) 1年6月以上2年未満継続すると…保険給付の償還払い化に加え、償還払いの差し止めの余地が発生し、滞納保険料が差し止めた額から控除されることが生じ得る。

(4) 2年以上の支払不能…保険料債務が時効にかかる。ただし、不払い期間に応じ自己負担が3割に上昇するとともに、高額介護サービス等の不支給の制限を受ける。

5 対象要綱の問題点

総じて、対象要綱はよくできており、大きな問題はないと思われる。

若干問題があるとすれば、同要綱3条9項の「支払方法の変更の終了は、被保険者証から支払方法の変更の記載を抹消した日の属する月の翌月の初日から効力を生じる。」とされ、これは法第66条（保険料滞納者に係る支払方法の変更）に対応する要綱であるところ、これは、同要綱4条5項（法第67条の保険給付の支払の一時差止）、5条5項（法第69条の保険料を徴収する権利が消滅した場合の保険給付の特例）でも準用されている点である。

これでは、「被保険者証から支払方法の変更の記載を抹消した日の属する月」が月の初めであった場合は、最大1か月間効力が発生しない。

しかしこの種の業務においては、最大1か月間程度の効力の発生の間隙は、画一的処理の要請が強いことから、やむを得ないものと思われる。

第2 対象要綱の業務に関する基礎データ（口頭聴取）

(1) 八王子市内の65歳人口 約140,000人

(2) 介護保険利用者 25,000人程度

(3) 平成27年8月から、一定額以上の収入のある人に関しては、自己負担額が1割から2割に増額されている。

(4) 介護保険料の段階の区分けは、14段階である（最高段階での所得金額1,500万円以上）。国の示している基準は9段階。

(5) なお、健康保険とは異なり、必ずしも高齢者の全員が介護保険を利用する訳ではない。八王子市の場合、要介護認定を受けている人は、現状では75歳以上の第1号被保

険者で3割程度であるという。

第3 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかったが、監査人として感じたことを以下に述べる。

将来を見据えれば、取り分け、施設介護サービスの受給者に1人当たりの費用が多額を要することから(前述 第1-3(2))、これまで進められてきた特別養護老人ホームなど介護施設整備の推進から、在宅生活を支える介護サービスの充実へ重点を移していくべきではなかろうか。

「八王子市国民健康保険被保険者資格証明書の交付及び保険給付の差し止め等の取り扱いに関する要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

医療保険部 保険年金課、保険収納課

2 対象要綱の目的

国民健康保険税を滞納している世帯主及びその世帯に属する被保険者の被保険者証の返還等の取扱いに関し、国民健康保険法（昭和33年法律第192号、以下「法」という。）第9条及び第63条の2に定めるもののほか、必要な事項を定めること。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている（資料交付）。

平成28年5月 現在

(1) 被保険者世帯数 約93,000世帯 総数約150,000人

(2) 短期証、資格証対象者の推移（世帯数）

対象者推移		(単位：世帯)		
平成28年度	4月末時点	6月末時点	8月末時点	
短期証	1,466	1,394	1,222	
資格証	311	293	276	

4 検討項目

法内容の検討の後、問題点があればそれを指摘、改善点を提言する。まず、法第9条及び第63条の2の概要は、以下のとおりである。

(1) 納付期限が過ぎた翌日以降：督促等の連絡が来る。それでも納付しないと「短期被保険者証」（短期証：有効期限6か月）が来る。この段階なら、3割自己負担で受診ができる。この間によく相談して、自治体と納付額を協議する。

(2) 1年以上滞納：「被保険者資格証明書」が来る。有効期限は、交付日から次回の被保険者証の更新日迄。これでは、窓口では10割負担。その後、特別療養費の償還払いとして、7割を市役所窓口で清算できる。

(3) 1年半以上滞納：保険給付の全部又は一部の支払を一時停止される余地、差し止め

た保険給付の額から、滞納している保険料を控除される余地が発生。

現実には、平成 28 年度「国民健康保険」の「短期被保険者証」実施基準及び平成 28 年度「国民健康保険」の「被保険者資格証明書」実施基準が存在し、前者の場合は「未納分全てを完納した世帯」のみでなく、平成 25 年度以前の滞納を解消した世帯、平成 28 年度執行停止予定世帯には、有効期限が平成 29 年 9 月末日の被保険者証（一般証）を交付する。後者の場合は、平成 24 年度以前の滞納を完納した等の場合は、有効期限を短縮した被保険者証を交付、未納分をすべて完納した世帯、平成 28 年度執行停止予定世帯には、被保険者証（一般証）が交付される。

これは、被保険者資格証明書とは異なり、短期ないし一般の被保険者証のことと理解して良いということ。つまり、3 割の自己負担で受診できるということである。

実施基準「5」の「解除」では、「…資格証該当世帯を解除し、有効期限を短縮した被保険者証又は被保険者証を交付する。」とある。

つまり、医療機関で 10 割の支払いとなると、現実的に医療機関にかかれないという事態が発生してしまう。まして、国民健康保険の保険税の納付に窮する世帯では、これは、現実的な生命の危険に直結する。こうした事態を回避のための苦肉の策というべきである。

これは、介護保険のような場合とは異なり、緊急性においてずっと深刻である（生命に関わる）という国民健康保険ならではの方策であるといえる。

5 要綱に対する疑問

本対象要綱に関しては、国民健康保険税徴収事務は、法定受託事務ではない。自治事務、自治体の要綱、ないし実施基準を通じての独自性を発揮した例といえる。

法による徴収事務は、細部は、法施行規則（昭和 33 年厚生省令第 53 号）において、定められている。

そこで、法をみると、第 9 条第 7 項においては、「市町村は、被保険者資格証明書の交付を受けている世帯主が滞納している保険料を完納したとき、又は…当該世帯主に対し、その世帯に属するすべての被保険者に係る被保険者証を交付する。」となっている。

これに対して、対象要綱第 6 条においては、「資格証明書の交付を受けている世帯主で、次の各号いずれかに該当するときは、省令 7 条の 2 に定める被保険者の有効期限を短縮した被保険者証又は被保険者証を交付するもの」とし、(1) として「国民健康保険税を完納したとき」となっている。

よって、これによれば、文言上は「国民健康保険税を完納したとき」でも、「省令 7 条の 2 に定める被保険者の有効期限を短縮した被保険者証」を交付した場合でも足りるという体裁の要綱になっている。

第 2 考察

おそらく、「実施基準」を中心に業務を執行していることから、この要綱の文言は、放置されたままになったものと思われる。法文は単に「被保険者証を交付する。」となっており、理論上も保険税の滞納が解消すれば、滞納のない世帯主になるはずであるから、「省令7条の2に定める被保険者の有効期限を短縮した被保険者証」の交付では、少なくとも外形上は1年未満の滞納者と同様となり、法の趣旨に反すると考えられる。

しかしながら、生命・健康に直結する国民健康保険税の徴収業務においては、実質、より端的に言えば、医療機関窓口で10割の支払いを実質的に強制されることになっては、「地球よりも重い」はずの生命の危険に関わるが償還払いによって返還されるので、相対的に重要なことであるとまでは、考えなくて良いと思う。

第3 対象要綱の業務に関する基礎データ（資料受領済み）

平成27年度国民健康保険事業特別会計の決算額は、歳入・歳出それぞれ約720億円、約709億円となっている。収支の差額である約11億円については、主に当該年度の国庫支出金の収入超過分であり、翌年度返還金等として計上するための財源となるものである。また、歳入・歳出の金額が大きく増加した要因は、「共同事業交付金」及び「共同事業拠出金」が制度改正により、算定対象となる医療費の範囲が拡大したことによるものである。

第4 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかったが、監査人として感じたことを以下に述べる。

本事業は「実施基準」において、短期証、資格証の被交付者の削減に努力されている実体のあること、また、国民健康保険税が納付できない市民としては保険収納課とは接触したくない実情があることは十分うかがわれること、及び、更には現実に医療機関にかかれなくなれば、正に世帯の人命にもかかわる業務である。本業務は、市の業務の中でも難渋な業務であると推察される。

ただ、形式とはいえ、要綱も存在するのであるから、この点にも留意されたい。少なくとも、「実施基準」の方式がある程度固まったら、それを要綱化することは検討されるべきと思われる。

「八王子市児童福祉施設指導検査実施要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

子ども家庭部 子どもものしあわせ課

2 対象要綱の目的・事業概略

「この要綱は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）の規定に基づき実施する児童福祉施設に対する指導検査について、必要な事項を定める。」（要綱第1条）。

児童福祉法第46条及び同法第59条は、児童福祉施設の設置者などに対する指導・監査権限を規定しており、八王子市の中核市移行に伴い、同事務は八王子市の事務となった（児童福祉法第59条の4、地方自治法第252条の22第1項）。

本要綱に基づく指導検査は、八王子市が別に定める指導検査に関する基準・方針等に対する実施状況等について個別的に明らかにし、児童福祉法第46条及び第59条に基づき、必要な八王子市児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例に基づく助言及び指導又は改善を勧告することにより、適正な施設の運営とサービスの質の確保並びに利用者支援の向上を図り、もって児童福祉のより一層の増進に寄与することを目的とする。

指導検査は、指導検査事項全体について施設の所在地において行う一般指導検査、問題を有する可能性があると認められた場合、必要に応じて特定の指導検査事項について実地において行う特別指導検査に分かれる。

児童福祉施設の許認可・停廃止権限は子ども家庭部にあり、本要綱の決裁権者は子ども家庭部長であるため、本要綱の所管は子ども家庭部となっており、福祉部指導監査課が、子ども家庭部からの依頼により本要綱記載の検査事業を代行している。

一般指導検査終了後及び特別指導検査終了後は、子ども家庭部長へ報告することになっており、その後の是正の措置については、子ども家庭部が行う役割分担になっている。

3 実績

平成27年度 79施設の検査を行った。

4 検討項目

(1) 要綱に基づく事業

(2) 根拠法の確認

第2 考察

1 要綱に基づく事業

中核市移行に伴い平成 27 年度から八王子市の事務となっており、平成 27 年 4 月 1 日時点で 112 の対象施設（認可保育所 81 施設、認可外保育施設 30 施設、母子支援施設 1 施設）が存在し、平成 27 年度の一般指導検査の実績は 79 施設である。

平成 28 年 4 月 1 日時点では 123 の児童福祉施設（認可保育所 83 施設、認可外保育施設 39 施設、母子支援施設 1 施設）が存在し、平成 28 年度の検査予定は 82 施設である。頻度としては、認可保育所については 2 年に 1 回、認可外保育施設及び母子生活支援施設については毎年検査が実施される。

平成 27 年度の検査において、文書指摘がなされたのは、認可保育所においては 10 施設であり、認可外保育施設においては 13 施設である。指摘の件数は、認可保育所に対して 13 件、認可外保育施設に対して 66 件である。内容としては、認可保育所に対する指摘は、例えば、職員の検便結果が出る前に当該職員が業務を行ってしまったなどであり、認可保育所の場合すべて改善済みである。認可外保育施設の場合も同様に検便の実施などの指摘があるのに加えて、ハード面である施設構造面で、例えば、2 方向避難ができないことなどが指摘されることがある。結果は、子ども家庭部に報告しているが、子ども家庭部による是正の措置に至ったケースは今のところないようである。

以上の事業内容について、元々施設構造面も含めたチェックを受けている認可保育所に対しては、2 年に 1 度の頻度の検査で改善報告を全て受けているとのことであるので、十分な頻度である。他方で、認可外保育施設については、施設構造面でも不十分な点があるため、その対策を指導するために頻繁な検査が必要であり、毎年検査の運用は適正である。

是正の措置については、子ども家庭部が行う仕組みであるところ、検査の結果について子ども家庭部への報告はなされているとのことである。指摘事項の是正がなされない認可外保育施設について、綿密に子ども家庭部と協議する必要がある、今後、速やかな特別指導検査の実施、是正措置の検討がなされていくのか、運用を見守る必要がある。

2 根拠法の確認

児童福祉法第 46 条第 1 項は、児童福祉施設の設置者等に対する質問・検査を規定し、同条第 3 項は、児童福祉施設の設備又は運営が同法第 45 条第 1 項の基準に達しないときには「勧告」ができることを定めたうえで、同勧告に従わず、かつ、児童福祉に有害であると認められるときは改善命令を規定している。

本要綱は、検査の方法について具体的に定めているが、上記「勧告」等をすべき場合など、その後の措置についてはまったく触れられていない。この点、根拠法令が定めている「勧告」等の措置については言及がないのは、前記のとおり、本要綱記載の事務は福祉部指導監査課が代行しており、同課が純粋な検査事務の部分を担当していることによると思われる。上記のとおり、運用面では、子ども家庭部による適切な是正措置が求められるところではあるが、本要綱に是正の措置が規定されていないこと自体は問題がな

いと考える。

第3 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかった。

しかし、考察で述べたとおり、今後、本要綱の所管課である子ども家庭部と本要綱の事務を代行する福祉部指導監査課の連携がスムーズになされるのか見守る必要はある。

「八王子市家庭的保育事業等事業認可等事務取扱要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

子ども家庭部 保育幼稚園課

2 対象要綱の目的・事業概略

「この事務取扱要綱制定の趣旨は、八王子市家庭的保育事業等の設備及び運営の基準に関する条例（以下「条例」という。）、その他法令の定めるもののほか、八王子市家庭的保育事業等の事業認可及び認可の変更等に当たって遵守すべき手続等を定め、もって事務処理の適正化、円滑化を目指すものである。」（要綱第1）。

条例は、「児童福祉法（昭和22年法律第164号、以下「法」という。）第34条の16第1項の規定に基づき、八王子市における家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業及び事業所内保育事業（以下これらを「家庭的保育事業等」という。）の設備及び運営の基準（以下「最低基準」という。）を定めるもの」であり（条例第1条）、本要綱は、家庭的保育事業等の設備及び運営の基準を記載し、認可、検査、認可取消し等の手続の詳細を記載したものである。

3 実績

平成28年4月1日時点で認可されている事業数

家庭的保育事業	18件
小規模保育事業	3件
居宅訪問型保育事業	0件
事業所内保育事業	2件

4 検討項目

(1) 本要綱に基づく事業

(2) 根拠条例の確認

第2 考察

1 本要綱に基づく事業

平成27年度からの新制度であり、平成28年4月1日時点で認可されている事業数は、次のとおりである。

家庭的保育事業	18件
小規模保育事業	3件

居宅訪問型保育事業	0件
事業所内保育事業	2件

今後、定期的な検査をし、事業の適正確保にあたるものと思われる。現時点で特に問題点はみられなかった。

2 根拠条例の確認

特に根拠条例との齟齬は確認されなかった。

第3 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかった。比較的新しい制度であり今後の運用が適正になされることが期待される。

「認可外保育施設に対する指導監督要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

子ども家庭部 保育幼稚園課

2 対象要綱の目的・事業概略

対象要綱は、児童福祉法に基づき、認可外保育施設に対する指導監督を行い、もってこれらの施設に入所している児童の福祉の向上を図ることを目的とする（対象要綱第1条）。

対象要綱の根拠法令たる児童福祉法（昭和22年法律第164号、以下「法」という。）は、認可外保育施設に関して、届出義務を課し（法第59条の2第1項）、また、報告義務を課し（法第59条の2の5第1項）、さらに、必要があれば地方自治体職員に調査をさせる（法第59条第1項）ことで、地方自治体が認可外保育施設の運営状況を把握できるようにし、問題が発見されれば、改善の勧告（法第59条第3項）、勧告に従わない場合の公表（法第59条第4項）、事業の停止命令、事業所閉鎖命令（法第59条第5項）などの手段によって、認可外保育施設の適切な運営を確保しようとしているところ、対象要綱は、これの細目を定めることで、この目的を達成しようとするものである。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

平成25年度	0件（平成27年度から施行されたため）	
平成26年度	0件（平成27年度から施行されたため）	
平成27年度	認可外保育施設の設置届出	7件
	認可外保育施設の廃止届出	4件
	認可外保育施設の休止届出	1件
	認可外保育施設の変更届出	1件
	対象要綱第9条の市長による改善指導	12施設 66件
	具体的内容としては、避難用経路の不確保などが多い。これらの指導を受けた施設の多くは、直ちに改善されているが、いまだに改善報告のないものが、数件ある。	
	対象要綱第10条の市長による改善勧告	0件
	対象要綱第15条の市長による措置	0件

対象要綱は、認可外保育施設に対する指導監督のため、第8条で調査について定めており、調査は、立入調査及び関係者への事情聴取により行われる。立入調査については、

職員2名以上により行われ、必要な場合は専門的知識を有する者も加わる。

4 検討項目

- (1) 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について
- (2) 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

第2 考察

- 1 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について

対象要綱第9条の改善指導は平成27年度においては、12施設66件あったが、わずかながら、指導に対しても、未改善の案件があり、市長による改善勧告などの、より厳しい対応をするか否か、経過を観察しているところである。非常口の設置など、直ちに対応できない指導は除き、連絡帳の作成など、直ちに対応が可能であるのに、改善がなされない事例が見受けられ、事務事業の迅速な実施がなされていないところがある。

- 2 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

対象要綱第15条は、保育施設での長期入所児童の報告があった場合の市長の措置として「市長は、第7条第2項第2号による報告を受けた場合には、必要に応じて児童相談所等による他施設への入所等の措置を講ずる」と定めている。対象要綱の根拠法令は、児童福祉法（昭和22年法律第164号、以下「法」という。）であるが、法上、長期入所児童の報告があった場合の市長の措置についての規定はあるか。ないとすれば、法令上の根拠がなく、市民の権利義務に関する定めを規定していることになるため、問題となる。

法は、第25条、第27条第1項3号で、要保護児童の報告を受けた場合には、市長に福祉施設への入所等の措置権限を認めているが、単に長期入所があったのみの場合に、そのような権限を認める規定はない。したがって、対象要綱は、法令上の根拠なく、市民の権利義務に関する定めを規定していることになるため、違法である。

第3 提言

(指摘) 対象要綱第15条の根拠法令について

対象要綱第15条は、法令上の根拠がなく、市民の権利義務に関する定めを規定していることになるため、速やかに削除すべきである。

(意見) 改善指導の未改善事案について

IV部 監査結果の指摘及び意見

非常口の設置など、直ちに対応できない指導は除き、連絡帳の作成など、直ちに対応が可能であるのに、改善がなされない場合には、速やかに、市長による改善勧告などの、より厳しい対応をして、早期の改善を実現すべきである。

「八王子市青少年の健全な育成環境を守る指導要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

子ども家庭部 児童青少年課

2 対象要綱の目的

青少年の健全な育成環境を守るため、青少年に好ましくない影響を与えるような営業、及び当該営業を行うための施設の建築等に関して指導を行うことにより、地域社会の環境の保全を図ること

なお、本要綱には上位法として「八王子市青少年の健全な育成環境を守る条例」（条例第41号以下「条例」という。）がある。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている（口頭聴取）。

平成24年度 0件

平成25年度 0件

平成26年度 0件

4 検討項目

（1）事前協議（対象要綱3条）

「市長は、青少年の健全な育成環境を阻害する恐れがあり、前条の目的にてらして指導を行う必要があると認められる業種及び商品を指定することができる」（対象要綱2条）により指定された業種の営業を行い、若しくは前条の規定により指定された商品を販売し、頒布し、貸し付け、又は、これらを目的とする建造物を建築しようとする者（以下「事業者」という。）は、あらかじめ市長に協議しなければならない。」

（2）審査・指導（対象要綱4条）

「市長は、前条の協議があったときは、指導基準等に基づき協議内容を審査し、必要があると認めるときは、営業内容、建築計画等（「営業施設等」という。）に条件を付し、及びこれを変更するよう指導することができる。」

（3）勧告・公表（対象要綱7条2項）

「市長は、事業者が前項の勧告を受けたにもかかわらず、当該勧告に従わない場合においては、その者の氏名（法人にあっては名称及びその代表者の氏名）及び住所並びに当該勧告の内容を公表することができる。」

5 問題点

前（１）（２）は、事前抑制の禁止の原則（憲法第21条第1項）に抵触する危険が、前（３）は、憲法第21条第1項に反する不利益処分とされる危険がある。

取り分け、この種の青少年保護条例は、表現の自由に絡むもので、大きな問題である。周知のように、表現の自由は、憲法で規定する人権のうち、最上位にある人権であり、もっとも価値序列の低い人権は、財産権・営業の自由等経済的自由権であるとされる。表現の自由は、自ら表現をする自由は元より、表現を受領する自由の外、聞く自由、見る自由などのいわゆる「知る権利」も含まれる。これは、他人の意見や表現を聴き考えることは、その人の人格的な発展に最も有用であるとの考えに基づく。

そして人権の享有主体としては、青少年ももちろんこれらの人権を享有することに異論はない。否、むしろ、多感な青少年の時代にこそ尊重されるべき人権である。

わいせつ内容等の図書の販売等の制限を念頭に置くこの種の条例以下の規律は、表現の自由との関連で微妙な点を含み慎重な態度が望まれるものである。こうした事業者の規律を正当化する理由として考えられることは、この種のわいせつ等の図書の販売等を放置すると、性犯罪を増加させるなどが考えられるが、こうしたことを統計的に裏付けている社会調査の例は、相当昔から存在しないといわれている。

総務省の「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備に関する提言」（平成23年 以下「総務省提言」という。）は、「青少年有害情報の具体的な基準策定及び当該基準に基づいた個別の判断に国の行政機関等（国の行政機関及び地方公共団体）が干渉してはならない。」としている。

第2 考察

1 要綱に定める規制内容と条例との関係

なお、条例については、青少年の図書類の閲読等の宣言に関連する条項としては、青少年の健全な育成を目的とする目的規定（条例第1条）と、市長はこのための努力をしなければならないという市長の責務の規定（同第2条）と、これに関しての市民の努力義務規定（同第3条）、及び、出版等の事業者の、社会的責任を自覚し、青少年の育成環境の整備に努めねばならない、との努力規定（同第4条）のみであり、その余は、八王子市で力を入れている青少年の健全育成の推進に関する規定（同第5条ないし第7条）の構成から成っている。

しかし、出版・放送等の事業者の最重要な社会的責務は、多様な情報を提供することこそが第一義的な責務であり、このことが最高の価値といわれている。これは、出版・放送等の事業者は、法人としても表現の自由の主体であるからと説明される。つまり、同事業者の存在価値は、世の中に多様な価値が存在することを差し示すことであって、条例第4条の規定のように、青少年の育成環境の整備に努める責任はあっても、表現者

として多様な価値の存在を指し示すことと比すと、序列はさがる。

確かに、社会的な実体としては俗悪な雑誌社等が多く存在する事実は認められるものの、こうした実態を前提にしてに規定したような位置づけでは、憲法感覚を疑われる。

2 青少年健全育成に係る予算配分

直近のデータによれば、平成26年度の児童青少年費の予算規模は、児童青少年費全額で64,956,000円であるところ、本要綱関係の費用が占める割合は、発動実績がないので、ゼロと思われる。

しかし、6,400万円規模の児童青少年費のうち、青少年育成指導員の経費に2,600万円余、青少年対策地区委員会活動経費、青少年立ち直り支援に1,100万円余、若者自立就労支援事業1,200万円余りが執行されている（平成26年度主要な施策の成果・事務報告書、これより「26年事務報告書」という。）。

これは、一般に青少年への情報を制約する方向ではなく、むしろ、方向を誤ることがないような予防的な活動、ないし、方向を誤った後、立ち直りや社会復帰をしようとしている青少年にその支援をする方向に力点を置いた費用配分であると理解できる。そうであるなら、それは妥当な方向と思われる。

所管課では、「八王子市青少年の健全な育成環境を守る条例」第7条の八王子市青少年育成指導員（指導員）の活動が盛んで、37の中学校区ごとに1校当たり上限で7人の指導員がいる。この指導員を通じて、青少年の不健全図書、夜の徘徊の指導をしているとのことである。なお指導員の謝礼は月額で1万円とのことである。これが、上記の青少年健全育成指導員の経費（年間2,600万円余）内訳であり、この点はコストに見合った以上の効果を上げているといえる。

第3 提言

本件の対象要綱は、青少年に対しては、成人とは違った特別な人権の制約が可能であるとの発想のもと、有害図書などの閲読、購入等を制限できるとの理解に基づいている。これらを根拠付ける代表的な見解は、パターンナリストティックな制約（父権的な制約）といわれるものであり、わいせつ物、残虐性などの刺激的な情報に過敏な反応を示しやすい青少年にかかる情報から保護するというものである。同様な規制例には、校則によくある、バイクの使用制限のような例があるとされる。

しかし、バイクの使用制限などはこれを自由にしてしまうと、バイク事故によって一生取り返しのつかない怪我を負うこともあり、これに対しては、父親としてそれは見逃せないとの制約は理解できる。ただ、わいせつ図書を購読したからといって、一生取り返しのつかない事態になることは考えにくい。また、わいせつ物などの増加によって、性犯罪の増加があったという実証的研究はほとんど存在しないことは古くから指摘されている（前述）。

要綱は、事前協議、審査・指導及び、勧告・公表について規定している。条例では抽象的な規定のみでこれらについては、全く触れられていない。これでは、所管課は非常に困難で、危険に満ちた立場に立たざるを得ない。要綱ではなく、条例において踏み込んだ規定を設けるべきである。

1 条例化及び条例化後の事務執行について

(指摘 1) 青少年に好ましくない影響を与える営業等に対する指導に係る規定の条例化について

わいせつ等の図書の閲読制限をしていくのであれば、条例において解釈及び適用を規定することで、八王子市としての基本的な立場や考え方を明らかにすべきである。これが不十分なため、所管課が要綱によって、前記条例の内容を踏み越えた指導をせざるを得ないような構造となっている。

条例化にあたっては、条例の解釈及び適用について規定を検討すべきである。「長野市青少年保護育成条例」では、第 1 条（目的）で「青少年の健全な育成を図るため、これを阻害するおそれのある環境及び行為から青少年を保護することを目的とする。」とし、第 2 条（この条例の解釈及び適用）では「この条例は、前条に規定する目的を達成するためにのみ適用するものであって、いやしくも拡張して解釈することによって何人に対しても、その自由及び権利を不当に制限することがあってはならない。」と定めている。

「八王子市青少年の健全な育成環境を守る条例」には、「市長の責務」、「市民の責務」、「事業者の責務」を規定しているが、「長野市青少年保護育成条例」第 2 条のような、条例の解釈及び適用の規定がない。

また、事前抑制禁止の原則に触れないよう十分な配慮をすべきである。また、わいせつ図書の購入についても、対面での購入と自販機における購入を区別することも有効である。後者の場合は、仲間同氏の遊び半分での購入によって、犯罪に繋がりがかねない側面もあり得るので、少なくとも対面販売での場合よりは広汎な規制が可能である。

(意見 1) 条例における二分化案の提案

八王子市においては、青少年が非行化しないよう地域活動を行うこと及び、一旦は非行化した青少年に対して、更生の道を探る点の活動は、大変効果的な成果を上げていると思われる（前述）。

しかし、わいせつ関係の図書の閲読制限に関しては、非常にデリケートな配慮が必要である。現状の「八王子市青少年の健全な育成環境を守る条例」においては、前述したように市長や市民等の責務と、健全育成推進区域の指定に基づく上記活動内容を規定しているものである。わいせつ図書の閲読制限を行わないという判断なら別だが、閲読制限をする以上、これは、一定程度重い案件として扱わねばならないものである。よって、

健全育成推進区域の関係と、わいせつ図書の閲読制限とかの条例は、全く別の2本の条例とすることも検討されるべきである。

(意見2) わいせつ認定にあたっての専門組織の設置

最高裁によれば、「わいせつとは、いたずらに性欲を興奮または刺激させ、かつ普通人の正常な性的羞恥心を害し、善良な性的道義概念に反するものをいう。」とされている(最判昭和26年5月10日)。この抽象的な内容を、個々の雑誌・図書類に当てはめて結論を出すことは相当に困難である。よって、個々の雑誌・図書類が、わいせつに当てはまるのかの判断は、専門家を構成員とする個別の委員会を立ち上げて、それに諮問する等の手法も考えるべきである。

2 要綱の規定内容について

(指摘2) 施設の建築等に関する指導及び勧告・公表条項の削除について

施設の建築等に関する指導及び勧告・公表は実施されていないものの、要綱上は、「建築計画等」にまで立ち入って、条件を付したり、指導することができることになっている(要綱4条)。そして、指導等を遵守しない業者に対しては、氏名及び住所を公表できることになっている(7条2項)。これでは、人権に明るい弁護士でも就いて争われたら、大変なことになる(人権に関連する事項となると最高裁にまで持って行かれる可能性もある)。したがって、これらの規定については要綱から削除すべきである。

もともと、所管課においてはこうした事情はよく理解されており、それは、対象要綱の発動実績がゼロであることから窺える。この点、青少年の知る権利に配慮した最も先進的な規定を置いているとされる「長野県青少年保護育成条例」(ネット公開している)を、所管課には紹介させてもらった。

「商店街振興組合法に基づく八王子市長の処分に係る基準等に関する要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

産業振興部 産業政策課

2 対象要綱の目的・事業概略

商店街振興組合法（昭和37年法律第141号、以下「法」という。）に基づく八王子市長の処分に係る行政手続法第5条第1項の規定による審査基準、第6条の規定による標準処理期間及び第12条第1項の規定による処分の基準を定めることを目的とする。

対象要綱は、商店街振興組合や及び商店街振興組合連合会の設立に関する審査基準等に関して、具体的な基準を定めるものである。

3 実績

設立認可、定款変更の認可、合併の認可、業務改善命令、解散命令のいずれについても、以下のとおりとの報告を受けている。

平成25年度	0件
平成26年度	0件
平成27年度	0件

4 検討項目

- (1) 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について
- (2) 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

第2 考察

1 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について

対象要綱の規定する市長の処分は、この3年間で、一件もない。業務改善命令や解散命令などの不利益処分が行われていないという点では、事務事業の実施が、問題なく行われているということである。

一方で、この3年間で、設立認可の申請が一件もない、ということについては、商店街が、商店街振興組合として法人化するには、ある程度の規模の商店街でなければ、メリットがないため、やむを得ないものといえる。

2 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

対象要綱は、第 2、不利益処分において、不利益処分についての基準を定めている。これは、国民の権利を制限し、義務を課すことになり、法律による行政の原理に反することにはならないか。

法第 85 条、第 86 条、第 88 条第 1 項は、市長に業務改善命令権限、解散命令権限を認めており、対象要綱は、その判断基準を示したものに過ぎず、要綱によって、新たに権利を制限し、義務を課すものではない。したがって、法律による行政の原理に反しない。

第 3 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかった。

「八王子市における工場・事業場に係る窒素酸化物削減指導要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

環境部 環境保全課

2 対象要綱の目的

窒素酸化物による大気汚染の改善を図るため、本要綱により工場・事業場の窒素酸化物削減対策を促進する。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

平成26年度 3月以前 適用事実なし（中核市に伴う事業）

平成27年度 要綱の適用施設数、総数7（内工場5、事業所2）

4 検討項目

- (1) 「3」指導指針値の意味合いについて $Q=0.6 (\sum C \cdot V)^{0.95} + 0.51 (\sum C_i \cdot V_i)^{0.95}$

CVは、昭和63年3月30日以前のばい煙施設の施設数、Vは施設ごとの排出ガス量。Ci, Viは、同3月31日以降の、上記と同様。大気汚染防止法（昭和43年法律第97号、以下「法」という。）第5条の2も指定ばい煙総量削減計画であるため、工場に施設が複数あるため、 Σ （シグマ）を用いて工場等ごとに合算する、という意味。いきなり Σ の式が出てきて唐突であるが、窒素酸化物の排出量を算出する式は、大気汚染防止法施行規則（昭和46年厚生省、通商産業省令第1号）第7条の4第2項を使用することになっているため、こうした表記もやむを得ないか。

- (2) 要綱「5」の意味合い

「5」の「施設の更新時等における指導指針の適用」は、「構造等の変更」ないし「既存のばい煙施設が廃止され新たにばい煙発生施設が設置された」場合は、 $0.6 \times$ と係数が大きくなっていることから、1.5倍以下は1倍に1.5倍を超える場合は、新機械の基準でCVが相対的に小さい数になっているCi, Viを基準にすることで、猶予を与えた趣旨である。

5 要綱に対する疑問

現状では特にない。

ただ、将来大気汚染の問題が深刻化し、法を厳格化する状況が生じた場合については、

以下に注意されたい。

法は、第4条で「都道府県は、当該都道府県の区域のうちに、その自然的、社会的条件から判断して、ばいじん又は有害物質に係る前条第1項又は第3項の排出基準によっては、人の健康を保護し、または生活環境を保全することが十分ではないと認められる区域があるときは、その区域におけるばい煙施設において発生するこれらの物質について、政令で定めるところにより、条例で、同条第1項の排出基準にかえて適用すべき同項の排出基準で定める許容限度よりきびしい許容限度を定める排出基準を定めることができる。」とされている。

よって、東京都も八王子市も、法によって、「条例で」上乘せ基準を定めることはもとより可能であるが、これをいずれも条例ではなく、要綱で定めることになれば、疑問が出て来る。

第2 考察

一般に、条例で定めるべきとされている事項を、要綱で定めることは許されないと、いうべきである。それは、条例は住民を代表する民主的機関である議会が設定した規範であり、議会は住民から一定限度での付託を受けていると解されるからである。こうした背景は、要綱には全くない。（老婆心的な意見とでも言うべきか）

第3 対象要綱の業務に関する基礎データ（口頭聴取）

平成27年4月1日の、中核市化に伴う業務であることから、従前の基礎データにかかる情報は存在しない。総数7の事業場としては、固有名は控えるが、大学、ホテル等が多かった。

第4 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかった。

「八王子市における廃棄物焼却施設の廃止又は解体に伴うダイオキシン類による汚染防止対策要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

環境部 環境保全課

2 対象要綱の目的

この要綱の目的は、廃棄物焼却施設の廃止時から解体時までの保管等及び解体工事に伴って生じるダイオキシン類（ダイオキシン類対策特別措置法（平成 11 年法律第 105 号、以下「法」という。）第 2 条第 1 項に定めるものをいう。以下同じ。）の飛散を防止し、あわせて解体工事に伴って発生する廃棄物を適正に処理するために措置等を定めることにより、市民の健康の保護と生活環境の保全を図ること。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

平成 26 年度以前 本件も平成 27 年 4 月の中核市化に伴う業務であることから、これ以前の実績データは存在しない。

平成 27 年度 2 件届出があったので、本要綱を発動している。

4 検討項目

対象要綱によって、行政指導が可能かどうか、関係者の制約の度合いはどの程度か。そこで、対象要綱の内容を概観する。同要綱では、「管理者」（廃棄物施設を所有し、又は所有するものから委託を受けて管理している者）「事業者」（解体工事を施行する者）としている。

ただ、「事業者」の名称は、「廃棄物焼却施設」の「事業者」を想起させるので、「解体工事を施工する者」として使用するなら、端的に「解体工事施工者」のような呼び方をした方がより簡明で分かり易いか、とも思われる。

第2 考察

対象要綱に関しては、行政指導を行うための、前段階の要綱であることを所管課も認識している。

所管課によれば、廃棄物焼却施設の廃止又は解体事案があると、1 件について 5 回程度は訪問することになるという。更に、ダイオキシンは空気中の飛散を防止することが何より枢要で、そのためには、湿潤化（飛散防止のため廃棄物を水分で湿らす作業）が不可欠であるという。よって、担当者 2 名と水関係の担当者 2 名の 4 人体制で訪問する

必要性があるとのことである。

現状の年内で2件程度に留まるなら良いが、廃止または解体事案が激増するような場面があると、所管課員の増員といった必要性が生じる場合があり得ると思われる。

第3 対象要綱の業務に関する基礎データ

平成27年4月1日の、中核市化に係る業務であることから、従前のデータの累積は、存在しない。

第4 提言

(意見1) 規定の名宛人の明確化について

要綱第14条(報告及び検査)に関しては、廃棄物焼却施設の廃止又は解体の場面か、管理者が一般に廃棄物焼却施設を管理している場面かが曖昧なので、なんともいえない。「又、市職員により廃棄物焼却炉施設に立ち入り、解体する廃棄物焼却炉施設その他の物件を検査することができる。」としていることからすると、やはり、廃止または解体の場面かもしれない。

そうであるなら、「事業者」が規定の名宛人になるが、廃止または解体の場面以外も含むのなら、「管理者」も同名宛人になる可能性がある。

いずれにしても、曖昧さが残るので、文言の整理、規定の名宛人の整理も必要になる。

(意見2) 立ち入り検査に関して(要綱第14条後文)

恐らく、市職員の立ち入り検査の場面が、業者への権利抑制の度合いが最も強力な場面であると思われる。よって、立ち入り検査に関しては、たとえ業者側の承諾を得て行う業務でも、要件を絞るべき場面と思われる。

その対象物としては、要綱第3条第1項の廃棄物焼却施設等を参考に定める。

「八王子市汚染土壌処理施設の周辺環境への配慮の手続に関する要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

環境部 環境保全課

2 対象要綱の目的・事業概略

土壌汚染対策法（平成14年法律第53号、以下「法」という。）第22条第1項の規定による汚染土壌処理業の許可を受けようとする者又は法第23条第1項の規定による変更の許可を受けようとする者が、汚染土壌処理施設の周辺地域の生活環境の保全について適正に配慮するための手続に際し、必要な事項を定めることを目的とする。

法第22条第1項は、汚染土壌処理業を行おうとする者に許可を得ることを義務付け、また、法第23条第1項は、汚染土壌処理業者に許可を受けた事項につき変更しようとする場合に、許可を得ることを義務付けている。対象要綱は、これに加えて、第4条及び第6条において、この許可の申請前に汚染土壌処理業者に対し、生活環境保全計画を作成して、市長の確認を受けるものとして、汚染土壌処理施設の周辺地域の生活環境の保全について適正に配慮の実現を図るものである。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

平成25年度	0件	（汚染土壌処理施設がないため）
平成26年度	0件	（汚染土壌処理施設がないため）
平成27年度	0件	（汚染土壌処理施設がないため）

4 検討項目

- (1) 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について
- (2) 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

第2 考察

1 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について

対象要綱の適用を受ける汚染土壌処理施設がないため、事務事業の実施についての問題点は、現時点では存在しない。

2 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

対象要綱は、第4条において、汚染土壌処理業者に対し、法第22条第1項の許可申請の前に、生活環境保全計画を作成して、市長の確認を受けるものとする、としている。また、第6条において、処理施設に変更がある場合における、法第23条第1項の変更許可申請の前に、生活環境保全計画を作成して、市長の確認を受けるもの、としている。これは、要綱によって、法令の規制以上の規制をするものとして、法律による行政の原理に反することにはならないか。

対象要綱第4条及び第6条は、法第22条第1項及び第23条第1項の許可申請の前に、汚染土壌処理業者に対し、生活環境保全計画を作成して、市長の確認を受けるものとしているが、この確認の懈怠に関して、罰則が定められているわけではなく、あくまで任意の協力を求めるという形で行われるものである。また、その協力内容に関しても、許可申請にあたり、提出する資料を事前に提出させるものに過ぎず、法の定める内容以上のことを求めるわけではない。したがって、対象要綱第4条及び第6条は、法令以上の規制をしているわけではなく、法律による行政の原理に反することにはならない。

第3 提言

（意見） 対象要綱第4条及び第6条の規定について

対象要綱第4条及び第6条は、市長の確認について、「確認を受けるものとする」との文言になっており、市長の確認を受けることが義務であるかのような誤解を受けかねない。そこで、これが任意の協力を求めるものであることが分かるような文言に変更することが望ましい。

「事業用建築物の所有者等に係る指導要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

資源循環部 ごみ減量対策課

2 対象要綱の目的・事業概略

対象要綱は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律並びに八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例、同施行規則に基づき、事業用建物の所有者、占有する者及び建設者に対し、廃棄物の排出抑制及び適正な処理について指導を行い、もって事業系廃棄物の減量化並びに生活環境の保全を図ることを目的とする。

対象要綱の根拠法令たる八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例は、事業用建築物の所有者に対して、廃棄物管理責任者の届出（同条例第19条第2項）及び廃棄物の減量及び再利用に関する計画の提出（同条例第19条第3項）、事業用建築物の建設者に対して、再利用の対象となる物の保管場所の届出（同条例第19条第6項）を義務付け、これに違反した場合には市長に必要な措置をとるべき勧告権限を認めて（同条例第20条）、廃棄物の排出抑制及び適正な処理を実現しようとしているところ、対象要綱は、これの細目を定めることで、この目的を達成しようとするものである。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

実績状況

(単位：件)

年度	計画書提出	訪問指導	勧告、公表、受入拒否、措置命令
平成25年度	448	77	0
平成26年度	437	89	0
平成27年度	492	75	0

対象要綱は、第11条第1項において、計画書の提出を受けた市長に助言指導権限を、同2項において市長に検査権限を認めており、その結果、必要がある場合に、市長に勧告、公表権限を認め、廃棄物の排出抑制及び適正な処理を実現しようとしている。

訪問指導は、無作為に抽出して行われており、指導内容としては、廃棄物の分別が適正に行われていない、などが多い。ただし、これらの指導が行われた場合、次回の訪問指導までには、いずれも改善されている。

4 検討項目

- (1) 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について
- (2) 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

第2 考察

- 1 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について

対象要綱第11条の訪問指導は、平成27年度においては、75件あったが、これらはいずれもただちに改善されており、対象要綱の事務事業実施に関しては、特に問題なく行われている。

- 2 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

対象要綱11条3号において、市長に、必要があると認める場合に勧告権限を認めているが、対象要綱の根拠法令たる八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例においては、勧告することができる場合は、同条例第20条により、同条例第19条第1項から第3項及び第6項違反の場合に限定されており、市長が必要があると認める場合、というように広く認めているわけではない。これは、法令よりも広く規制をすることになり、許されないのではないか。

勧告そのものは、これによって、権利が制限されたり、義務が発生するものではない。しかし、勧告に従わない場合には、公表、さらには廃棄物受け入れ拒否という権利制限を受けることになるため、勧告も市民の権利を制限するものといえる。したがって、勧告権限を規定するには、法令の根拠が必要である。ところが、対象要綱第11条3号は、根拠法令たる八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例よりも広く勧告権限を認めているため、法令の根拠なく勧告権限を認めているものといえる。したがって、対象要綱第11条3号は、法律による行政の原理に反する。

この点、所管課である資源循環部ごみ減量対策課によれば、市長が必要と認める場合、というのは、実質的には、八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例第20条と同様、同条例第19条第1項から第3項及び第6項違反の場合に限られることになるはずであり、要綱によって、要件を緩めているわけではないと考えているとのことである。しかし、運用の実態がどうであれ、要綱上は、市長が必要と認める場合に、広く勧告権限を認めており、法令の根拠なく、勧告権限を認めているものといえる。

第3 提言

(指摘) 市長による勧告の要件について

対象要綱第11条3号を、八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例と同様に、同条例第19条第1項から第3項及び第6項違反の場合にのみ、市長に勧告権限を認めるように改正すべきである。

運用面に関しては、毎年、80件程度の訪問指導がなされているのに対し、勧告、公表、受入拒否、措置命令は、1件も出されておらず、訪問指導という穏当な手法によって、問題点は改善されているものといえる。したがって、廃棄物の排出抑制及び適正な処理について指導を行い、もって事業系廃棄物の減量化並びに生活環境の保全を図るという目的に適った運用がなされているものと考えられる。

「八王子市一般廃棄物管理票の使用に関する要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

資源循環部 ごみ減量対策課

2 対象要綱の目的・事業概略

この要綱は、事業系一般廃棄物の排出に係る一般廃棄物管理票の取扱いについて定め、もって、事業系一般廃棄物の排出者、種類及び排出量等を把握し、適切な指導を行うことにより、廃棄物の再利用等による減量と適正処理の一層の促進を図ることを目的とする。

八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例及び同施行規則は、事業系一般廃棄物を排出する事業者等に、一般廃棄物管理票の取扱いに関する義務を課しているところ、対象要綱は、一般廃棄物管理票の取扱いに関する詳細を定めるものである。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

一般廃棄物管理票発行件数

平成25年度	685件
平成26年度	812件
平成27年度	810件

4 検討項目

- (1) 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について
- (2) 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

第2 考察

1 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について

市は、一般廃棄物管理票の不提出や不正使用の場合には、当該事業系一般廃棄物の受入拒否をすることができるが、対象要綱第4条に定められているところ、毎年700件から800件程度の一般廃棄物管理票の発行がある中で、受入拒否の事案は一件もなく、事務事業の実施につき、特に問題はないものといえる。

2 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

対象要綱は、一日平均 100 kg以上の事業系一般廃棄物を排出する事業者等に、一般廃棄物管理票の発行、提出、交付、保管、押印義務を課している。また、事業系一般廃棄物の収集、運搬業者にマニフェスト伝票の返却、提出、保管、押印義務を課している。このような義務を課すことは許されるか。

対象要綱は、事業系一般廃棄物を排出する事業者等に、様々な義務を課しているところ、法律による行政の原理から、市民に義務を課すには、法令の根拠がなければならない。

対象要綱の一般廃棄物管理票に関しては、八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例及び同施行規則が、事業系一般廃棄物を排出する事業者等に、対象要綱とほぼ、同内容の義務を課している。したがって、対象要綱が新たに市民に義務を課しているわけではないため、法律による行政の原理には反しない。

第3 提言

（意見） 受入拒否の主体について

また、文言が不明確であるからといって、直ちに違法になるわけではないが、対象要綱第4条第1項、第2項ともに、受入拒否の主体が不明確であるから、誰が受入拒否をできるのかを明記すべきである。

「PCB 適正管理指導要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

資源循環部 廃棄物対策課

2 対象要綱の目的・事業概略

事業者が使用中の PCB 製品（主なものとしては、コンデンサー等）及び PCB 廃棄物を適正に管理することについて、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法その他の関係法令及び条例等で定めるもののほか、市長の行政指導に必要な事項を定め、PCB の紛失等による環境リスクの拡大を未然に防止することを目的とする。

対象要綱は、人体に有害な PCB（ポリ塩化ビフェニル）を含む製品や廃棄物につき、第4条から第14条において、市長が、PCB 製品使用事業者及び PCB 廃棄物保管事業者に対して、PCB 製品、PCB 廃棄物の適正管理や各種届出及び報告を求めるものとし、さらに、第17条は、市長に、PCB 製品使用者の事業所等に立入調査を求めることを認めるなどして、市長による PCB 製品使用事業者及び PCB 廃棄物保管事業者に対する行政指導を実効あらしめようとするものである。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

平成 25 年度	0 件（平成 27 年に施行されたため）	
平成 26 年度	0 件（平成 27 年に施行されたため）	
平成 27 年度	使用中の PCB 製品の届出	27 件
	PCB 廃棄物の保管の届出	139 件
	事故の届出	0 件
	事務所、事業所等への立入調査	71 件
	指摘	34 件
	主な指摘事項	保管場所の表示なし、届出漏れ、施錠なし
		指摘によって、いずれも指摘事項は改善されている。

4 検討項目

- (1) 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について
- (2) 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

第2 考察

1 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について

立入調査の基づく指摘により、いずれも指摘事項は改善されており、対象要綱の事務事業実施に関しては、特に問題なく行われている。

2 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

- (1) 対象要綱は、第4条から第14条において、市長が、PCB製品使用事業者及びPCB廃棄物保管事業者に対して、PCB製品、PCB廃棄物の適正管理や各種届出及び報告を求めるものとしている。これは、権利を制限し、義務を課すことになり、法律による行政の原理に反することにはならないか。

対象要綱第4条から第14条までの規定は、いずれも、市長がPCB製品使用事業者及びPCB廃棄物保管事業者に対して、適正管理や報告、届出を「求める」となっており、文言上も、対応はあくまでも事業者の任意に委ねているものといえる。また、罰則規定もないため、権利を制限し、義務を課すものとはいえない。したがって、法律による行政の原理に反しない。

- (2) 対象要綱第15条は、PCB製品使用事業者及びPCB廃棄物保管事業者の提出した届出書及び報告書の公表を定めている。これは、権利を制限し、義務を課すことになり、法律による行政の原理に反することにはならないか。

公表される届出書や報告書は、対象要綱第15条の規定により、公表されることを前提として、事業者が任意に提出したものであり、事業者の権利を制限し、義務を課すものとはいえない。したがって、法律による行政の原理に反しない。

- (3) 対象要綱第17条は、市長に、PCB製品使用者の事業所等に立入調査をさせることを認めている。権利を制限し、義務を課すことになり、法律による行政の原理に反することにはならないか。

対象要綱第17条は、事業者の同意を得て立ち入りをさせるものとしているため、事業者の権利を制限し、義務を課すものとはいえない。したがって、法律による行政の原理に反しない。

- (4) PCB製品使用事業者及びPCB廃棄物保管事業者が届出をしなかった場合や、立入調査に同意しなかった場合には、市長は、PCB製品の使用状況やPCB廃棄物の保管状況を把握できないのではないか。

確かに、届出がなければ、市長がPCB製品の使用状況やPCB廃棄物の保管状況を把

握できない。しかし、PCB 廃棄物については、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法（平成 13 年法律第 65 号、以下「法」という。）第 8 条で、届出が義務付けられている。また、これまで、法律では届出が義務付けられていなかった使用中の PCB 製品についても、上記法律の改正により、届出が義務付けられることとなったため、法律上の届出義務を無視するような事業者でない限り、市長が PCB 製品の使用事業者や PCB 廃棄物の保管事業者を把握できない、というような事態は、想定できない。

また、使用状況についての立入調査についても、法の改正により、法第 25 条第 1 項で立入調査権限が定められるようになったため、市長が PCB 製品の使用事業者の保管状況を把握できないという事態は、想定できなくなった。

第 3 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかったが、監査人として感じたことを以下に述べる。

立入調査ができなければ、使用業者の使用状況の実態を把握することができないところ、対象要綱第 17 条の立入調査の規定は、事業者の同意を得てなされるものであるため、拒否された場合には使用業者の使用状況の実態を把握することができない、実態把握の実効性に欠ける、という問題があった。しかし、法改正により、法律上、使用業者に対する立入調査権限が認められることになったため、この問題は解消されている。

なお、法律上、立入調査権限が認められるようになったため、事業者の同意を得る、とする必要はないようにも思えるが、強制権限があっても、まずは、任意の同意を求めて調査を行う方が、穏当であるから、同意を得るという対象要綱第 17 条の規定に問題はない。

「廃棄物処理に係る行政処分要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

資源循環部 廃棄物対策課

2 対象要綱の目的・事業概略

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第37号、以下「法」という。）に基づく一般廃棄物及び産業廃棄物の処理に係る不利益処分を行う基準と事務手続を明確にし、行政処分の公正を保ち、透明性の向上を図るとともに、廃棄物の適正処理を確保することを通じて、市民の健康を守り、安全な生活環境を実現することを目的とする。

法は、事業者及び処理業者に対し、処理基準や保管基準に適合しない場合に、改善命令（法第19条の3）や措置命令（法第19条の4、19条の5）、事業の停止命令や許可の取消し（法第7条の3、7条の4、14条の3、14条の3の2、14条の6）など、様々な不利益処分を課しているところ、対象要綱は、これら不利益処分の基準及び手続きを定めるものである。

3 実績

一般廃棄物及び産業廃棄物の処理に係る不利益処分の件数について、以下のとおりとの報告を受けている。

平成25年度	0件（平成27年施行のため）
平成26年度	0件（平成27年施行のため）
平成27年度	0件（不利益処分は行われなかった）

4 検討項目

- (1) 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について
- (2) 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

第2 考察

1 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について

処理基準や保管基準に適合しない事例がなく、改善命令や措置命令、事業の停止命令や許可の取消しといった不利益処分がなかった。したがって、現時点では、事務事業の実施についての問題点は生じていない。

2 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

対象要綱は、市長による改善命令（第3条）や市長の措置命令（第4条）等、不利益処分についての定めをしており、要綱でこのような定めをすることは、法律による行政の原理に反しないか。

根拠法令である廃棄物の処理及び清掃に関する法律が、対象要綱に規定されている様々な不利益処分について定めており、対象要綱は、その細目を定めているに過ぎない。したがって、法律による行政の原理には反しない。

また、対象要綱第8条は、不利益処分に関し、行政手続法、八王子市行政手続条例及び聴聞及び弁明の機会の付与に関する規則によるものと定めており、法令に基づいた適正な手続きを保障している。したがって、対象要綱は、手続きに関しても、適正な内容を規定しているものといえる。

第3 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかった。

「一般廃棄物処理施設維持管理状況報告に係る要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

資源循環部 廃棄物対策課

2 対象要綱の目的

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第37号、以下「法」という。）第18条に規定するもののほか、一般廃棄物の適正な処理を推進する観点から、市長が廃棄物処理施設管理者に対し処理施設の維持管理状況の報告を求めることに関して必要な事項を定めることを目的とする。

対象要綱第2条で、報告を求める対象の施設、報告を求める頻度及び報告する際の様式等について規定され、同条に基づき、所管課で報告書の提出を受けている。報告書には、各施設の稼働状況、汚染物質の測定値などが記載されるが、所管課によると、測定値等が環境基準を上回るような事例は過去ないとのことである。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

平成27年度	第2条(1)関係	「ごみ処理施設」数	10施設
	第2条(2)関係	「し尿処理施設」数	1施設
	第2条(3)関係	「一般廃棄物最終処分場」数	1施設

いずれの施設も3か月に1回の報告書の提出を行っている。

平成26年度以前は、東京都へ報告している。

4 検討項目

根拠法との整合性等

第2 考察

法第18条第1項において、「都道府県知事又は市町村長は、この法律の施行に必要な限度において、事業者、一般廃棄物若しくは産業廃棄物又はこれらであることの疑いのある物の収集、運搬又は処分を業とする者、一般廃棄物処理施設の設置者（市町村が第6条の2第1項の規定により一般廃棄物を処分するために設置した一般廃棄物処理施設にあつては、管理者を含む。）・・・に対し、廃棄物若しくは廃棄物であることの疑いのある物の保管、収集、運搬若しくは処分、一般廃棄物処理施設若しくは産業廃棄物処理施設の構造若しくは維持管理又は同項の政令で定める土地の状況若しくは指定区域内における土地の形質の変更に関し、必要な報告を求めることができる。」としており、対象

要綱は、当該条項の規定を具体化するものであるから、廃棄物（これには、「し尿」を含む。）処理施設の管理者に報告を義務付ける内容となっている点は、問題とならない。

第3 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかった。

本要綱は、法的根拠の点のみならず、各施設の稼働状況、汚染物質の測定値等の提出を求める情報に必要性、有効性及び妥当性も認め得る。

「産業廃棄物の減量及び適正処理に係る報告・公表制度要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

資源循環部 廃棄物対策課

2 対象要綱の目的

産業廃棄物の適正処理の確保に向けた事業者の取り組みや処理状況などを明らかにし、産業廃棄物の減量及び適正な処理を行うこと

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている（口頭聴取）。

要綱の施行期日が、平成27年4月1日とことから自明のように、中核市化に伴い八王子市の業務になったことから作成された要綱で、平成27年3月以前の実績は存在しない。そこで、平成27年度の実績を以下に明らかにする。

対象業者数

(単位：者)

対象業者	対象事業者数	公表まで実施に至ったもの
収集・運搬	35	12
処分	33	19
計	68	31

全業者の業務への協力の度合い

公表状況	業者数
公表に至った	31
公表せんとしたが、不備あり※	16
公表に協力しない	21
合計	68

4 検討項目（要綱の内容）

特に問題点は見当たらない。

ただし、収集・運搬ないし処分の各業者において、パソコンへの入力等に相当に煩雑な作業が必要になることが予測される業務である。現に、一般に事業者の規模が大きいと思われる処分業者においては、約6割（19/33）が公表まで完了しているのに対し、相対的に事業規模が小さいと思われる収集・運搬業者においては、公表まで完了している業者は1/3程度である（前記3）。

5 要綱に対する疑問

要綱において、規制しているが、一番問題なのは業者からの処理状況の報告において、これがなかった際にどうするのか。対象業者も約 60 ということで、条例での規制を考えたいほうが、現実的であると思う。

第2 考察

本件を要綱で規律することは、やはり実効がないのではないか。要綱での規律を考えるのは、この要綱があまり権利制約的な内容になっていないことから十分に理解できる。

ただ、現実に業務が始まると、関係する業者がこの指導に応えるのは相当煩雑な事務作業が必要になると思われることから、公表まで漕ぎつける業者数がどの位の割合を占めるかについては、疑念が残る業務である。

第3 提言

(意見 1) 条例化の検討

本件では、煩雑な処理状況の産業廃棄物事業関係者（産業廃棄物収集運搬事業者（特別管理産業廃棄物収集運搬事業者を含む）、産業廃棄物処分業者、及び特定排出事業者からの）報告・公表業務が、要綱での処理で現実的な効果が上がるのか、これが要綱対象業務執行上の唯一最大の問題点であると思われる。

なお、ヒアリングにおいて、第1「3」の※については、外部委託によって不備を是正する予定であるとのことである。

しかし、第1「3」の後半の表の21業者においては、少なくとも積極的に本要綱における業務に協力的であるとは思えないことから、八王子市が、中核市化に伴う実を挙げるためには、この21業者に対して、粘り強く協力を要請していくことが不可避であり、協力要請では実が挙がらないのなら条例化を検討すべきである。

(意見 2) 主体の明記

対象要綱第9条の主体を明記すべきである。「市は」ないし「市長は」とすべきと思われる。

「デスポーザ排水処理システム」の設置取扱要綱

第1 監査対象の概要

1 所管部課

水循環部 下水道課

2 対象要綱の目的

下水道法（昭和33年法律第79号）第10条第3項に適合する排水設備として公共下水道施設に接続する場合の「デスポーザ排水処理システム」の設置及び維持管理等に関し、必要な事項を定める。デスポーザ排水処理システムの性能を一定に確保することで、不適切な下水により、下水道が損傷し、又は、機能が害されることを防ぐ目的がある。

3 事業概要

デスポーザ排水処理システムとは、デスポーザで粉碎した生ごみを含む排水を、排水処理装置で処理してから下水道に流すもので、生物処理タイプと機械処理タイプがある。

生物処理タイプの排水処理は、専用排水管で処理槽に導き、浄化槽のように微生物の働きで処理する。浄化槽と同様に定期的な汚泥の引き抜きが必要である。

機械タイプの排水処理は、機械的な装置によって固液分離し、液体を下水道に流す。固体は乾燥等により減容されたものを、使用者が定期的にごみ等として処分する（東京都下水道局ホームページ）。

対象要綱に基づき、所管課において、デスポーザ排水処理システムの新規設置等について、申請書の提出等を義務付け（本要綱第4条第1項）、計画の確認等をしている。なお、要綱上は、問題が認められる場合の、排除の停止、若しくは、制限又は改善命令について規定されているが（対象要綱第7条）、それらは実施されていない。

4 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

(1) 新設設置届出件数と設置戸数

年度	新設設置届出数 (第4条第1項関係)	設置戸数
平成23年度	10件	40戸
平成24年度	0件	0戸

平成 25 年度	4 件	307 戸
平成 26 年度	2 件	348 戸
平成 27 年度	1 件	1 戸

※新設設置届出件数は、各年度の新設の届出件数である。

設置戸数は、ディスポーザ排水処理システムが設置された戸数である。

集合住宅等の場合、1 件の新設届出により複数の住居にシステムが設置されるため、届出件数を設置戸数が上回っている。

(2) 排除の停止若しくは制限又は改善命令の件数

過去 5 年度の排除の停止若しくは制限又は改善命令（第 7 条関係）の件数 0 件

5 要綱に対する疑問

(1) 対象要綱第 3 条第 1 項頭書で「設置するシステムは、次の各号のいずれかに該当するものでなければならない」とし、同項 (1) で「性能基準（案）による規格適合評価及び製品認証を受けたもの」、同項 (2) で「前号に定めるもののほか、管理者が設置について適当であると判断したもの。」と規定し、同条第 2 項で「前項で規定するシステム以外のディスポーザは設置してはならない」とする点について、特定の商品の購入を義務付けていることにならないか。

(2) 対象要綱第 6 条第 2 号「使用者は、システムの利用に際して、維持管理業務委託契約を維持管理業者との間で契約締結しなければならない」、同条第 4 号「使用者及び設置者は、市長が行う維持管理についての指導に協力しなければならない」及び同条第 5 号「使用者及び設置者は、システムの維持管理業務委託契約に基づき、維持管理業務受託者が実施する保守点検に関する記録、清掃及び汚泥引き抜き等の維持管理に関する資料を 3 年間保存し、市長から請求があったときは提出しなければならない」について、維持管理業者との維持管理契約の締結、市長が行う維持管理についての指導協力、及び資料記録の 3 年間の保存提出義務を課していることにならないか。

第 2 考察

1 5 (1) について

下水道への不適切な下水の排水を防ぐという本要綱の目的からすれば、粗悪なシステムが設置されれば目的を達成できないから、設置システムについて、一定の基準を設ける必要性はある。

しかし、対象要綱第 3 条第 1 項 (1) が設置システムについて（公益社団法人日本下水道協会が作成した「下水道のためのディスポーザ排水処理システム性能基準（案）」によ

る)「規格適合評価及び製品認証を受けたもの」に該当するものでなければならないとしている点は、下水道法、八王子市下水道条例等に根拠規定がない。

そして、対象要綱第3条は、第2項で「前項で規定するシステム以外のディスポーザは設置してはならない」とし、明らかに同条第1項(1)(2)記載のもののみを、設置システムとして認め、当該システムの購入を、ディスポーザを設置しようとする者に義務付けている。この点に問題がある。

なお、例えば立川市においては、立川市ディスポーザ排水処理システム取扱要綱の第3条で「使用者が使用することができるシステムは、次の各号のいずれかに該当するものとする。

(1) 性能基準(案)による資格適合評価及び製品認証を受けたもの

(2) 前号に掲げるもののほか、公共下水道管理者が設置について適当であると判断したもの

2 システムの設置工事は、立川市指定下水道工事店が行うものとする。

3 システムの設置は、システムが正常に機能するように適正かつ的確に行うものとする。」

と規定されており、本要綱第3条とほぼ同様の規定内容であるが本要綱第3条第2項に相当する条文が設けられておらず、同様の問題意識を考慮したものと考えられる。

2 5 (2) について

上記5(2)記載の点についても、下水道法、八王子市下水道条例等に記載が無く、維持管理業者との維持管理契約の締結等を要綱で義務付けているかのようにも読める。

第3 提言

(意見1) 第3条関係について

第3条については、要綱上、特定のシステムの設置を義務付けた内容の条文となっている点に問題がある。しかし、下水道設備の維持の為に、ディスポーザ排水処理システムの性能を一定に保つ必要性は高い。したがって、八王子市下水道条例内に、排水処理システムの基準について規定を設け、条例により、一定の義務付けをする形にすべきである。

(意見2) 第3条(2) について

対象要綱第3条(2)で「前号に定めるもののほか、管理者が設置について適当であると判断したもの」とあるが、ここでいう「管理者」とは、要綱の文言上誰を指すのか不明である。所管課への聴き取りによれば、「管理者」は、八王子市長を指すとのことであるので、この「管理者」は、端的に「市長」に改めるべきである。

(意見3) 第7条について

対象要綱第7条で「条例第22条及び第28条の規定に基づき、当該システムの設置者又は使用者に対し、排除の停止若しくは制限又は改善命令を行うことができる」と記載があるが、条例第22条で、使用停止及び制限について規定がある一方、改善命令については、条例第22条及び条例第28条いずれにも記載がない。したがって、条例で定められていない事項について、要綱で義務付けをしている規定内容となっている。

所管課への聴き取りによれば、改善命令については、条例第22条及び第28条ではなく、条例第27条の「必要な措置」に含まれるということなので、「条例第22条及び第28条」と規定されているのを「条例第22条及び第27条」に改めるべきである。

「八王子市排水設備工事指定工事店等の指定取消し等措置要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

水循環部 下水道課

2 対象要綱の目的

八王子市下水道条例第10条の6の規定による八王子市排水設備工事指定工事店の指定の効力の停止又は取消し及び第10条の11の規定による排水設備工事責任技術者の登録の効力の停止又は取消しの措置に関し、必要な事項を定める。

3 事業概要

排水設備工事指定工事店又は排水設備工事責任技術者が本要綱別表に掲げる措置要件に該当する場合、聴聞その他の手続を行い、処分の決定又は書面による警告を行う。措置要件に該当する場合の措置内容については、書面による警告、業務停止、指定取消しがあり、本要綱別表に定められている。

4 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

第2条第1項関係

指定工事店に対する指定の効力の停止・取消及び責任技術者に対する指定の効力の停止・取消いずれも要綱制定後0件

第2 考察

1 対象要綱の第2条第1項が「市長は、指定工事店、又は責任技術者が別表の各項に掲げる措置要件に該当するときは、同表に定める措置内容により、指定工事店に対する指定の効力の停止、又は取消し及び責任技術者に対する登録の効力の停止、又は取消しを行うものとする」とし、対象要綱の別表には、措置要件として、八王子市下水道条例（以下「下水道条例」という。）第10条の6第1項各号、及び下水道条例第10条の11第1項各号に該当したときについて、措置内容が記載されている。措置内容として、書面による警告、業務停止、及び指定取消しが規定されるが、これらは、下水道条例第10条の6第1項及び下水道条例第10条の11第1項に規定された処分の範囲内であるから問題とはならない。

2 所管課への聴き取りによると、第2条第2項で「八王子市下水道条例施行規則様式第

11 に規定する排水設備等新設等計画届出書が受理されている場合は、この限りではない」とあるのは、「様式第 11」ではなく、「様式第 6」の誤りである。

第 3 提言

(意見) 第 2 条第 2 項について

第 2 条第 2 項で「八王子市下水道条例施行規則様式第 11 に規定する排水設備等新設等計画届出書が受理されている場合は、この限りではない」とあるのを、「八王子市下水道条例施行規則様式第 6 に規定する排水設備等新設等計画届出書が受理されている場合は、この限りではない」に改めるべきである。

「八王子市公共下水道認可区域外からの八王子市公共下水道利用に係る取扱要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

水循環部 下水道課

2 対象要綱の目的

この要綱は、八王子市公共下水道認可区域外から公共下水道に汚水を排除すること（以下「区域外流入」という。）により公共下水道を利用する場合の許可基準等について、必要な事項を定めること。

3 実績

要綱第9条にある協力金の納付状況及び件数は、以下のとおりとの報告を受けている（資料受領）。

協力金納付状況

年度	金額	件数
平成25年度	1,030,060円	5件
平成26年度	307,100円	7件
平成27年度	378,580円	7件

4 検討項目

本対象要綱は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第224条の適用の要件を満たしているか。満たしていないとすると、その理由、障害となっている点は何か。

5 要綱に対する疑問

本件は、地方自治法第224条、第228条によって、分担金を徴収している場合に該当し、そのためには、第228条によって、条例化しなければならないところ、条例が存在しない理由は何か。その後所管課の教示によって以下の知見を得た。

下水道事業の進め方は、下水道の目的（浸水《雨水》の防除、生活環境の改善《汚水の排除》、公共用水域の水質保全）を達成するため、下水道計画は、基本計画の策定から始まるもので、都市計画決定に即して開始されるべきである。

都市計画法（昭和43年法律第100号）には、都市計画区域における下水道を定めることが規定されており、都市施設としては少なくとも市街化区域には下水道を設置することが決められている。したがって、都市計画決定に従って、下水道事業を、都市計画法による下水道の認可区域の外縁に追いつくように、実行すべきである。八王子市では、

現在、都市計画法上の事業認可区域と下水道法上のそれは、一致しているが、一般には両者は必ずしも一致するものではない。

都市計画法上の事業認可区域内においては、都市計画法第75条によって、①都市計画事業により著しい利益を受けた場合、この利益の限度において受益者に負担させられること(同条第1項)、②①の場合は、国が負担させるものは政令で、市町村が負担させるものは、市町村条例で定める(同条第2項)、との規定がある。

したがって、一般法と特別法の関係で「特別法は一般法に優先する」との法の一般原則によると思われるが、この場合、地方自治法第228条は、適用がない。

6 所管課からの聴取内容

- (1) 下水道認可区域内の所有者等からは、「負担金」を受領している。
- (2) 上記認可区域外の所有者等(以下「区域外所有者」という。)からは「協力金」を受領している。これを規律しているものが、本要綱である。現在認可区域外は市街化調整区域であるため、新たに家が建たない地域であり、居住者も、高齢者が多く所得の増加は見込めない。また、市街化調整区域では宅地が市街化区域に比べ広い場合が多い。
- (3) そこで、現状では、(1)の所有者等からは、土地の所有面積に照応して「負担金」を受領しているが、(2)の所有者等からは、建物1階の床面積に照応して「協力金」を受領している状態である。
- (4) 条例化してしまうと、(1)も(2)も画一的に処理することになり、(2)の居住者にも、所有土地面積に照応させて、追加負担をしてもらうことになる。これが妥当かどうか、疑問が残るとのことである。

なお、公益社団法人日本下水道協会(以下「協会」という。)の調査によると、都市部以外(八王子市における市街化調整区域)の土地所有者等からは、土地面積か建物床面積かによらず、面積×単価ではなく、定額を受領している例が多いとの報告がある。これは、市街化調整区域などでは、土地を所有することで将来的に大きな利益を受ける見込みは薄く、土地の所有面積と受ける利益が比例してはいないことが挙げられている。

これらの点は、(2)の土地が、認可区域の拡大により、認可区域内となった場合について、要綱第9条第2項の二重賦課を避けるべき趣旨の「これを減免することができる」との規定の解釈・運用にも現れる問題である。

第2 対象要綱の業務に関する基礎データ

区域外所有者には、486円（多くはこの額）×建物1階の床面積相当㎡数×0.81によって算出された「協力金」を支払ってもらっており、それに伴い、道路内排水施設、及び宅地内排水施設を設置した土地の所有者等から「協力金」を得ている。

その、年ごとの金額及び件数を表にしたものが、第1「3」である。

第3 提言

（意見）条例化の検討

本件において、何らかの価値判断をして提言することは極めて困難である。

それは、認可区域内の負担金の支払者と公平にすれば、認可区域外に居住している市民（所得の伸びが考えられない高齢者等が多い）に酷であるし、そうであるかといって、所有土地面積の基準で負担金を支払う者と、建物1階の床面積基準で支払う協力金支払者のダブルスタンダードを、現状のまま維持するのも不公平だからである。

特に、認可区域外に居住していた協力金支払い者にとっては、何ら具体的なメリットがないにもかかわらず、認可区域内になったことで、追加支払いを求められても、それに応じることは、市民感情としてさすがに納得がいかないであろう。他市の例においても、定額としている例が多いこと（前述 第1「6」（4））には理由があると思われる。

人口減少期を迎えたわが国にとって、高齢者等が住む認可区域外に、将来子や孫が戻ってきて生活する場面は考えにくい。また、協会の調査からも明らかなように、市街化調整区域等の土地所有者が、将来土地所有によって利益を受けることも、想定しにくい。当八王子市において、定額ではない、単価×面積で計算する手法を採っているのは、少しでも不公平を解消したいとの考え方かもしれない。所管課は、本件に関係のある利益状況を整理して、近々条例の制定によって、この点を解決したいとの意向である。よって、まず、この点を急がれたい。

なお、所管課においては、この問題を従前から明確に意識され、監査前の全体ヒアリングの段階から、この点について疑問を投げかけておられたことは、付言しておく。

「八王子市浄化槽指導要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

水循環部 水再生課

2 対象要綱の目的

公共用水域等の水質の保全等の観点から浄化槽によるし尿及び雑排水の適正な処理を図り、もって生活環境の保全及び公衆衛生の向上に寄与するため、浄化槽の設置基準及び手続並びに維持管理等に関し浄化槽関係者が行うべき必要な事項を定めることを目的とする。

八王子市としては、市内の下水道整備区域外の地域では、市設置の浄化槽の整備を進めている。しかし、個人が浄化槽整備区域内で新たに浄化槽を設置することを制限するものではなく、個人が浄化槽を設置する場合の指導内容、手続等について定めたのが対象要綱である。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

(1) 平成25年度

浄化槽設置届出件数（対象要綱第4、1（1）に基づく届出）	2件
浄化槽変更届出件数（対象要綱第4、1（2）に基づく届出）	0件
浄化槽設置申請件数（対象要綱第4、2に基づく届出）	2件

(2) 平成26年度

浄化槽設置届出件数（対象要綱第4、1（1）に基づく届出）	0件
浄化槽変更届出件数（対象要綱第4、1（2）に基づく届出）	0件
浄化槽設置申請件数（対象要綱第4、2に基づく届出）	2件

(3) 平成27年度

浄化槽設置届出件数（対象要綱第4、1（1）に基づく届出）	0件
浄化槽変更届出件数（対象要綱第4、1（2）に基づく届出）	0件
浄化槽設置申請件数（対象要綱第4、2に基づく届出）	2件

4 検討項目

対象要綱の第3、1「設置基準 浄化槽を新たに設置するときは、東京都生活排水対策指導要綱に定める合併処理浄化槽とすること」及び対象要綱の第3、2（2）「敷地付近に

放流先があること。ただし、設置場所周辺に放流できる水路等がない場合は、東京都合併処理浄化槽放流水の地下浸透に関する指導要綱に定める合併処理浄化槽、付加消毒装置等を設置することにより、放流水を地下に浸透させることができる。」に関して、浄化槽の設置基準、設置場所について、東京都の要綱を基準としているが、問題とならないか。

第2 考察

対象要綱は、設置基準、及び設置場所の規定において、東京都の要綱に定める内容をそのまま基準とするという内容になっており、設置基準、及び設置場所について何ら規定をしていない。

この規定では、東京都が当該要綱を改正した場合、八王子市における浄化槽の設置基準、設置場所の規定内容も自動的に変更されることになってしまい、当該事務が八王子市に移譲された趣旨に反することになると考えられる。したがって、対象要綱が、設置基準等を東京都の要綱に丸投げしている部分については、一定の問題点があると考えられる。

第3 提言

(意見) 浄化槽の設置基準及び設置場所について

現状では、浄化槽の設置件数が極めて少ない状態である(第1「3」)。しかし、直近の平成27年度にも設置申請件数があることから、浄化槽の設置基準、及び設置場所について、従前東京都の要綱を基準としている部分について、対象要綱又は要綱に付随する細則内に定めることを検討すべきである。

「ディスポーザ排水処理システムから発生する汚での取扱い要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

水循環部 水再生施設課

2 対象要綱の目的

建築基準法（昭和25年法律第201号）第37条に適合したディスポーザ排水処理システム※（以下「当該システム」という。）から発生する汚でい（以下「ディスポーザ汚でい」という。）を北野衛生処理センター（以下「センター」という。）で受け入れし、処理するために必要な事項を定めること。

※家庭用の生ごみの処理システムのこと

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

汚でい搬入状況

年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
申請数	0件	0件	0件	0件	4件
搬入量	86.1 m ³	67.7 m ³	76.8 m ³	83.8 m ³	153.3 m ³

4 検討項目

上位法として、「八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例（以下「条例」という。）」及び、「八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例施行規則」が存在するものと思われる。

しかし、上記条例、及び条例施行規則においては、ディスポーザ汚でいに関する直接の言及はない。

5 要綱に対する疑問

- (1) 対象要綱第2条において、「利用者」及び「清掃業者」の用語の定義がされているが、何らかの過誤と思われるが、上記条例、及び条例施行規則においては、ディスポーザ汚でいに関する言及はないことから、次のような問題が生じている。

ア 「利用者」の定義に関して

「当該システム管理に責任を負うべき使用者又は占有者」と定義されているが、

「当該システム管理に責任を負うべき」者が規定されていないため、どのような「使用者又は占有者」が、責任を負うのかが不明確であった。だが、「利用者」(対象要綱2条(1))が、各居宅(戸建又はマンション)であるとのことであった。よって、各居宅の居住者がこれに該当する。

イ 「清掃業者」の定義に関して

条例第62条による許可を受けた者をいう、とされる。

しかし、条例第62条では、

(空き地の管理)

- 第62条** 空き地を所有し、又は管理する者は、その空き地にみだりに廃棄物が捨てられないように、その周囲に囲いを設ける等適正に管理しなければならない。
- 2 前項に規定する者は、その空き地に廃棄物が捨てられたときは、その廃棄物を自らの責任で処理しなければならない。

となって引用に誤りがあると思われた。この後のヒアリングにおいては、条例の改正によって不整合になっており、改正後の条例では「第59条」とならなければならない(改正後第59条「市のし尿処理施設を利用しようとする者は、市規則で定めるところにより、市長の許可を受けなければならない。」、との訂正が所管課からあった。

- (2) また、対象要綱の第6条では、当該システムを有する物件(家屋等)の所有者ないし占有者に対し、その物件の占有の移転を伴う法律事実があったときには、占有移転を受けた当事者の責任において、専門の維持管理業者と契約をすることが必要であること、及び、占有移転を受けた当事者が更に占有移転をする法律事実があった際も、その更なる占有の取得者にも、同様の立場を承継させるよう、との趣旨と思われる。

ただし、やや文意がわかりにくいと思われる。

第2 考察

- (1) について、所管課から説明済み(上記「5」(1)イ)

- (2) これについては、現在の以下の対象要綱の第6条をできるだけ生かして、下の囲みのように、文言を変更してみた。

「(利用者の承継)

利用者は、当該システムを有する物件(家屋等)の所有権の移転等(売買、賃貸借)を行う場合は、その相手方に対し、物件(家屋等)の重要事項説明書宅地建物取引業法(昭和27年法律第176号)第35条又はこれに代わるものに、次に掲げる事項を明記し、かつ、説明を行い、相手方の理解を得なければならない。

- (1) 当該システムの管理については、専門の維持管理業者との契約が必要であること
 (2) 今後他の利用者変わったとしても承継するものであること 」

(利用者の承継)

利用者は、当該システムを有する物件（家屋等）の占有の移転を伴う契約等（売買、賃貸借）を行う場合は、その相手方（買主、賃借人）に対し、物件（家屋等）の重要事項説明書（宅地建物取引業法（昭和27年法律第176号）第35条）、又はこれに代わるものに、次に掲げる事項を明記し、かつ、相手方に義務を承継させねばならない。

- (1) 当該システムの管理については、専門の維持管理業者との契約が必要であること
 (2) 今後、相手方が占有移転を伴う契約等を行う場合も、その更なる相手方に対しても、自らが負った義務と同様の義務の承継させるものであること

第2 対象要綱の業務に関する基礎データ（資料受領済み）

平成22年度以前の申請件数については、所管課から次のような資料を受領している。

申請状況

(単位:件)

区分	平成 15年度	平成 16年度	平成 17年度	平成 18年度	平成 19年度	平成 20年度	平成 21年度	平成 22年度
申請数	2	1	1	3	1	0	3	5

こうした推移から見ても、当該システムの方式自体、今後利用が増大するような状況にはないようである。

第3 提言

(意見) 要綱の見直しについて

本対象要綱は、引用関係に過誤があり、また、承継に関してもやや不明確な点もあるので、早急に改訂されるべきと考える。

なお、所管課との聴き取りでは、監査報告が上がった後、時機を見て早々に要綱の改正に着手される予定であるとのことである。

「直接移転適用要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

拠点整備部 区画整理課

2 対象要綱の目的

八王子市が施行する土地区画整理事業（以下「事業」という。）における直接移転（同要綱によれば、「仮換地の指定の効力発生の日以後も、一定の期間、建物所有者及び占有者が従前の宅地（以下「従前地」という。）の使用又は収益を継続しながら、建物所有者が新たな建築物等（以下「新規建物等」という。）の建設を主たる目的として仮換地を使用することにより再建を図る移転の方法をいう。））に関して内容、要件等必要な事項を定め、権利者の負担の軽減と通常生ずべき損失の発生を抑えることにより、事業費の削減を図ること。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている（直接移転の適用実績 口頭聴取）。

平成23年より同27年まで

実施実績（累積で）5件

4 検討項目

直接移転に関して、これが可能であることを直接規定する法的根拠はないように思える。却って、土地区画整理法（昭和29年法律第119号、以下「法」という。）第98条第1項によれば、仮換地の指定によって、使用・収益する権利は、従前地に対するものと、仮換地に対するものが、截然と峻別されるよう規定されている。

ただ、同条同項を受けた第99条第2項は、「施行者は、前条第1項の規定により仮換地を指定した場合において、その仮換地の使用又は収益の障害となる物件が存するときその他特別の事情があるときは、その仮換地について使用又は収益を開始することができる日を同条第5項に規定する日と別に定めることができる。この場合においては、同項及び同条第6項の規定による通知に併せてその旨を通知しなければならない。」

つまり、上記規定によって、仮換地について使用又は収益を開始する日を、繰り下げの決定をして、その間従前地の使用、又は収益を可能にするとの法技術かもしれない。しかし、仮換地の方は使用収益ができる日が繰り延べになっているのだから、これでは仮換地の方が使えない？仮換地の方は事実上使ってしまうのか。

5 要綱に対する疑問

対象要綱によれば、直接移転において、①土地所有者・占有者が直接移転に同意し、②換地設計上直接移転が可能である場合で、③直接移転を適用した場合でも事業に支障が生じない、(対象要綱第7条)であって、次の要件の一を満たす場合である。

④建物所有者・占有者に高齢、身体の障害等の事由で仮住居の確保ないし仮住居への移転が困難であるか、⑤建物所有者・占有者に、仮営業所等の確保や、営業を休止することが困難な場合であるか、⑥建物所有者・占有者が直接移転を適用することにより、事業の進捗を図ることができる場合であるか、⑦その他、直接移転が特に必要な場合である(対象要綱第8条)。

ただ、対象要綱第8条の文言は、下記のように整理した方が明快か。

第8条「直接移転は前条の規定により適用対象となったもののうち、次の各号のいずれかに該当する場合とする。」

これを、「直接移転は、前条の規定により適用対象となったもののうち、次の各号のいずれかに該当する場合に、その適用を審査する。」この方が、(4)の「その他、直接移転の適用が特に必要な場合」とも、平仄が合うかもしれない。

このような点から、中小零細な事業者、ないし、高齢者・障害者に対して、仮換地指定によって、従前地から仮換地への移転に伴う損害をできるだけ縮減して、これらの権利を保護するとともに、事業費の増大を防ぐことと思われる。

よって、この直接移転の制度は、法的根拠の問題を除けば、従前地の所有者・占有者及び建物所有者(ただし、従前地占有者は建物所有者とほとんどが重なるであろう。)にも便利であるし、施行者にとっても、経済的合理性のある制度といえる。

第2 考察

東京都は直接移転を推進すべき立場であるが、その法的根拠に問題のあることは、よく承知していて、直接移転の法的根拠を以下のように説明しようとしている。それは以下のとおりである。

法第100条の2は、仮換地が指定後の従前地について、他の権利者が指定されるまで施行者が管理することが規定されている。だから、この従前地の管理権を有する施行者が、従前地の所有者らに従来通りの使用収益権を認めるとの法解釈である。

しかし、①施行者と従前地の所有者とは対立関係になることもある。よって、施行者の管理＝従前地所有者の管理とみなすような関係には必ずしもないのではないか。また、②他の従前地の所有者からみると、施行者は果たして複数の従前地の所有者を公平に扱っているのであろうかとの疑念を持たれることもある。直接移転のような制度をこのままで残すと、このような疑念を助長しないか。

第3 対象要綱の業務に関する基礎データ

八王子市の場合、市が施行者になって区画整理事業を行う場合は、現在進行中のもの

でも4件、過去各年度に終了した区画整理事業も、平成26年度を除いて複数件あるとのことで、処理件数は、元よりその規模もあろうが、相当数ある（口頭聴取）。

それでも、平成27年から平成12年までに遡っても、直接移転事案は「9」件とのことである。つまり、所管課は直接移転を相当抑制的に適用している。

第4 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかったが、監査人として感じたことを以下に述べる。

土地区画整理事業については、東京都のように一般に土地の価格が高い地域のみでなく、そこまではいかない地域でも生じることであり、それについては、（条例を設けて）自治体の創意工夫で乗り切るようなものではなく、国家的な規模で統一的規範、すなわち法律の改正作業によるべき事項と考える。

土地区画整理事業は、従前地を対象とする土地の収用と考えると、その補償が換地（仮換地）によって、瞬時に決定履行されるという構造で実施される、法の構造自体にやや無理があるとも考えることができる。

所管課でも、直接移転を適用することに、何らかの痛痒を感じていたもので、結果として抑制的な適用になっているのではないか。

第1「5」のように、直接移転の制度に関しては、法的根拠の点から問題のあることは東京都もよく認識している。もはや、この問題は国家的規模であり、国会で法改正して、要件を明文で統一的に決定して、直接移転を制度として認めるべき時期であると思われる。

「八王子市サービス付き高齢者向け住宅検査実施要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

まちなみ整備部 住宅政策課

2 対象要綱の目的・事業概略

高齢者の居住の安定確保に関する法律（平成13年法律第26号、以下「法」という。）第24条第1項に規定するサービス付き高齢者向け住宅登録事業者又は登録事業者から登録住宅の管理若しくは高齢者生活支援サービスの提供を委託された者に対して市が実施する立入検査について必要な事項を定めることを目的とする。

法第24条第1項は、サービス付き高齢者向け住宅登録事業者に対する立入検査について規定しているところ、対象要綱は、これについて、原則的な検査形態である一般検査と、住宅の運営及びサービス等が不適切であるなどの場合に特定の検査事項を定めて重点的に行う検査である特別検査を定め（対象要綱第4条）、その具体的な検査方法について規定するものである。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

平成25年度	なし	（平成27年4月1日から実施のため）	
平成26年度	なし	（平成27年4月1日から実施のため）	
平成27年度	検査実施件数	10件	すべて一般検査、特別検査はなし
	文書指摘件数	4件	いずれも改善された

4 検討項目

- (1) 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について
- (2) 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

第2 考察

1 事務事業の実施にあたっての経済性、効率性、有効性及び要綱の定めとの整合性について

平成27年度においては、住宅の運営及びサービス等が不適切であるなどの場合に特定の検査事項を定めて重点的に行う検査である特別検査は、一件もなく、行われた検査10件は、いずれも一般検査のみであった。

また、文書指摘をした4件というのは、入居契約書のひな型の内容が不十分であったこと及び施設の使用状況が登録内容と異なること、という軽微なものであり、契約書の提出及び写真の提出によって、改善が確認されており、事務事業の実施状況に問題はない。

2 要綱の規定内容の適法性について（根拠法の確認など）

- (1) 対象要綱は、立入検査について規定しており、国民に、義務を課すことになるため、憲法第41条から導かれる法律による行政の原理に反することにはならないか。

法律による行政の原理から、国民の権利を制限し、または、義務を課すには、国会の制定した法律または、その委任を受けた下位法令によらなければならない。対象要綱は、立入検査という国民の権利を制限し、義務を課す活動について規定するものではあるが、法第24条第1項、第77条は、市長に立入検査権限を認めており、対象要綱は、その細目を定めたものに過ぎず、要綱によって、新たに権利を制限し、義務を課すものではない。

したがって、法律による行政の原理に反しない。

- (2) 対象要綱第8条は、調査前に、調査書及び関係資料の提出を求めることができる、と規定しているが、事業者が求めに応じなかった場合は、対応できないのではないか。

対象要綱第8条の調査書及び関係資料の提出の求めは、あくまで任意の提出を求めるものに過ぎないため、事業者が提出を拒んだ場合には、提出を強制することはできない。ただ、その場合でも、立入検査自体はできなくなるわけではない。したがって、調査書及び関係資料の提出が事前になされない場合、当該立入検査を円滑にできなくなるという問題はあるにしても、立入検査ができなくなるわけではない。実際には、これまでのところ、調査書及び関係資料の提出を拒んだ業者はおらず、立入検査業務は円滑になされているようである。

第3 提言

本要綱について上記監査を実施した結果、特に指摘及び意見とする事項はなかった。

むしろ、評価すべき点としては、対象要綱第3条に基づき定められている別紙の検査基準は、各基準の根拠法令が明記されており、法律による行政の原理から望ましいものといえる。

「市営住宅家賃滞納整理事務処理要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

まちなみ整備部 住宅政策課

2 対象要綱の目的

八王子市営住宅家賃の滞納整理事務を適切に処理するために必要な事項を定める。

3 実績

以下のとおりとの報告を受けている。

(1) 法的措置関係

訴訟提起件数（第16条（2）関係）	平成21年度	4件	以降0件
支払督促件数（第16条（2）関係）			過去0件
強制執行件数（第20条関係）			過去0件
連帯保証人に対する訴訟提起、又は、強制執行件数			過去0件

(2) 家賃の収納状況

平成26年度

区分	調定額	収入済額	収入率	不納欠損額	収入未済額
現年分	315,510,398円	312,195,598円	98.9%	—	3,314,800円
繰越分	14,089,117円	4,203,719円	29.8%	150,000円	9,735,398円
合計	329,599,515円	316,399,317円	96.0%	150,000円	13,050,198円

平成27年度

区分	調定額	収入済額	収入率	不納欠損額	収入未済額
現年分	315,017,956円	311,117,252円	98.8%	—	3,900,704円
繰越分	13,050,198円	2,552,946円	19.6%	2,139,800円	8,357,452円
合計	328,068,154円	313,670,198円	95.6%	2,139,800円	12,258,156円

平成26年度、平成27年度とも、現年分の収入率は、98%を超えており、それなりに高いといえるが、繰越分の収入率が2割から3割程度にとどまっている。結果として、平成27年度は、繰越分として、835万7,452円もの収入未済額が生じ、213万9,800円の不納欠損をせざるを得なかった。

第2 考察

1 条例、要綱間の規定内容の齟齬

公営住宅法（昭和26年法律第193号）第32条第1項は、「事業主体は、次の各号のいずれかに該当する場合においては、入居者に対して、公営住宅の明渡しを請求することができる」としている。そして同項第2号は、「入居者が家賃を三月以上滞納したとき」と規定している。

また、八王子市営住宅条例第39条第1項は、「市長は、次の各号のいずれかに該当する場合は、入居者に対し入居の許可を取消し、当該市営住宅の明渡しを請求することができる」とし、同項第2号は、「正当な事由がなく家賃を3月以上滞納したとき」と規定している。

両規定からすれば、家賃の滞納が3か月以上となった場合には、入居許可の取消し、当該市営住宅の明渡し請求をすることが採り得る選択肢である。

しかるに、対象要綱は、第11条で滞納家賃が5か月となった滞納者に対し、入居許可の取消しを予告する文書を送付するとし、第16条で家賃の滞納が6か月以上の滞納者のうち、呼出しに応じない者など法的措置が必要と認められる者に対し、条件付入居許可取消書を送付するとし、第19条で訴訟上の和解をした者及び訴え提起前の和解をした者のうち、和解条項不履行者に対して、入居許可取消通知書を送付するとしている。

すなわち要綱上は、家賃の滞納が6か月以上の滞納者が和解条項不履行にならない限り、入居許可が取り消され得ない規定となっている。

このように法・条例上認められた選択肢を、要綱が排除しており、法・条例と要綱の規定内容に齟齬が生じている。

要綱が法・条例の内容と齟齬することに合理的理由があれば、要綱の内容を維持するべきかもしれないが、本要綱の内容に合理性もないと考える。家賃の滞納が6か月に達しなくても、収入・資産があるのに滞納を頻繁に繰り返す者等、明渡しを請求すべき事例は、想定できるからである。

裁判においても、明渡し請求が認容されるか否かは、滞納期間のみによるものではなく、従前の経緯等諸事情を考慮し、貸主と借主の間の信頼関係が破壊されているか否かにより判断される。

したがって、家賃の滞納が6か月以上の滞納者にのみ明渡し請求をし得るという本要綱の規定内容には問題がある。

2 事務処理の適正性

家賃の滞納額については、上記実績記載のとおり平成27年度繰越分で1,000万円近くあり、相当な額である。繰越分の回収率も2割から3割程度に留まっている。訴訟提起件数は、平成21年度に4件あったのみで、以降0件である。支払督促件数、強制執行件

数、連帯保証人に対する訴訟提起、又は、強制執行件数はいずれも過去0件である。これら債権管理のあり方については、平成27年度の包括外部監査において、指摘及び意見が出されている。

八王子市では監査結果を踏まえ、現在内部検討組織を立ち上げ、債権管理条例や効果・効率的な債権管理体制のあり方について検討を開始している。事務処理上の問題点については、すでに適正化に向けた取組が進行中であることから、本要綱についての考察は上位法との関係に留めることとする。

第3 提言

(意見) 条例と要綱との規定内容の合致について

上位の法、条例に対し、下位の要綱の内容が矛盾していることは、適切ではない。したがって、対象要綱が滞納家賃が5か月となった滞納者に対し、入居許可の取消しを予告する文書を送付し、滞納家賃が6か月となった滞納者のうち、必要と認められる者に対し、条件付き入居許可取消書を送付すると規定している点について、法、条例と整合した内容に改めるべきである。

「八王子市図書館資料館外個人貸出しに関する要綱」

第1 監査対象の概要

1 所管部課

図書館部 中央図書館

2 対象要綱の目的

八王子市図書館条例施行規則（以下「規則」という。）第6条2に定める館外個人貸出しの登録手続き、第6条の3に定める館外個人貸出しの期間及び第9条に定める個人貸出しの制限について必要な事項を定める。

3 実績

以下の、平成27年度の資料を得ている（資料受領）。なお、各図書館とも、年によって、大きな変動はないようである。なお、中央図書館「みなみ野」分室は、平成27年度の10月に開室とのこと。

平成27年度開館状況等

図書館名	開館日数	うち夜間	入館者数	うち夜間	貸出停止
中央	334日	334日	550,281人	104,939人	12,499人
北野	334日	50日	78,810人	1,974人	104人
みなみ野	166日	0日	22,530人	0人	18人
生涯	336日	336日	545,073人	95,740人	1,884人
南大沢	339日	339日	369,937人	50,690人	1,826人
川口	330日	102日	135,998人	4,648人	521人
計	—	—	1,702,629人	258,191人	16,852人

4 検討項目

- (1) 対象要綱第2条の規定（館外個人貸出しの登録及び更新）は、過不足がないか。又は、より明確化できる記載の仕方がないか。
- (2) 対象要綱第4条の規定（貸出制限）は、八王子図書館条例施行規則（以下「規則」という。）より、過大な制約をしていないか。

第2 考察・提言

（意見） 要綱での規定が不明確な点について

- (1) においては、対象要綱第2条の趣旨から、同(1)のAないシクの例示書類及び

(2)(3)のただし書きから、(1)のAないしCの例示書類を挙げる趣旨は、登録を受けようとする者の住所が記載されている書類であることは明らかなものがある。

(指摘) 要綱の見直しについて

(2)においては、規則第9条第2項においては、貸出期間経過後1か月を超えて当該図書館資料を返納しないときは、その者に対して新たに図書館資料を貸出さないことができる。と「できる」規定になっている。

(1)についていえば、この際に、全面改訂をしてより明確化すべきものと思われることから、所管課と協議を重ねた。この際、貸出資料の返還未了の事案が多く、返還を督促する必要があることから、登録の際に、利用者の「住所」を確認することが不可欠であるとの申告を得た。その後のヒアリングでは、やはり「住所」のみではなく、稀ではあるが同姓同名事案に対処するため、「生年月日」の採取は、やはり必要であるとの申し出を得ている。

要綱第2条では、図書館の館外個人貸出しの登録及び更新に必要な確認書類について、①市内居住者又は図書館の相互利用に関する協定を結んだ市に居住する者、②市内在勤者、③市内在学者、の対象者ごとに規定している。しかし、各対象者において確認すべき事項が明示されていなく、何を確認すべきか不明瞭である。また、表示の仕方として、①の対象者に求める書類を列記し、②③の対象者には、①の対象者に求める書類に加える形で追加書類を示しているため、あたかも①の対象者で確認すべきであろう市内住所が確認事項の基本になってしまっているように捉えられる。各対象者に確認すべき事項を明確にし、それに見合った確認書類を適正に示すべきである。

個人情報保護の観点からは、不要な情報は採取しない方が好ましいことは勿論である。しかし、個人の特定に関しては「生年月日」の採取をする必要性はやはり存在することから、以下のように、変更することを提言している。

また、条例施行規則は、条例ないしこれに準ずる規範であることから、要綱との関係での、序列から見れば、条例施行規則は明らかに上位に立つ。

よって、規則では「できる」規定になっているものを、対象要綱4条1項では、「新たに図書館資料の貸し出しを行わない」とするのは、いかにもまずい。

おそらくは、返納しない図書資料の増加が背景にあるものと思われる(第1「4」)が、これは、「(新たに図書館資料の貸し出しを行わないことが)できる規定」にしておきながら、運用によってこうした状況には十分対応が可能と思われる。また、特に中央図書館において「貸出停止」件数が特に顕著であることから、規則の方を変更することの方が合理的であるかもしれない。仮にそうであるなら、①規則の改正及び②貸出の「停止」なのだから、停止の解除に向けて、図書館資料の返還の督促も、今後重要な業務になると思われる。

＜対象要綱 2条の改訂例＞

第2条 規則第6条の2第1項にいう確認書類とは次のいずれかとする。

(1) 八王子市内（以下「市内」という。）又は図書館の相互利用に関する協定を結んだ市に居住する者として登録を受けようとする者。なお、確認書類とは氏名及び生年月日、住所の記載のあるものとする。

ア 運転免許証

イ 国民健康保険被保険者証又はそれに類する書類

ウ 旅券

エ 学生証、生徒手帳又はそれらに類する書類

オ 個人番号カード又は住民基本台帳カード

カ 外国人登録証、又は外国人登録証明書

キ 身体障害者手帳、愛の手帳又は精神障害者保健福祉手帳

ク 住民票の写し

ケ その他八王子市教育委員会事務局処務規則（昭和42年教育委員会規則第6号）第4条に定める館長（以下「館長」という。）が認める書類

(2) 市内に通勤する者として登録を受けようとする者。

ア 社員証又はそれに類する書類（但し登録を受けようとする者の住所・生年月日の記載のあるもの）

イ 社員証又はそれに類する書類に登録を受けようとする者の住所・生年月日の記載のない場合は、社員証等に加え前(1)のAないしケのいずれかの書類

ウ その他館長が認める書類

(3) 市内に通学する者として登録を受けようとする者

ア 学生証、生徒手帳又はそれらに類する書類（但し登録を受けようとする者の住所・生年月日の記載のあるもの）

イ 学生証、生徒手帳又はそれらに類する書類に登録を受けようとする者の住所・生年月日の記載のない場合は、学生証等に加え、前(1)のAないしケのいずれかの書類

ウ その他館長が認める書類

