

菅谷地内旧歯科ビルおよび土地の寄附に関する調査特別委員会

少数意見書

1. 本意見書の主旨

本調査特別委員会の調査結果について、委員長から調査報告書が提出されていますが、その報告内容についていくつかの部分で異論があり、それを明らかにすべく、委員長報告とは別に意見書を提出するものです。

委員長の報告書では、本来報告すべきことについての言及がないなど、大きくは以下の2点の問題があります。

第一は、そもそも、この件の寄附の発端となったのは、「当該建物が危険であり放置できない、所有者に任せておけない」と市が判断したことについて、執行部や職員の陳述があったものの、その判断の妥当性についての議論が報告されていません。

第二に、当該物件の固定資産税の課税、徴収（未収）について、批判があるものの、なぜそのように進んだのか、その事情、全体像を解明しようするものになっていません。

今回の寄附受領による対処の仕方について検討すべき点がぬけているため、今後の空屋問題対処の在り方に対する示唆としても不十分と考え、それを補うべく、少数委員の意見ではありますが、本意見書を提出するものです。

2. 危険度についての判断について

2-1 旧基準の鉄骨構造としての懸念

当該建物は、昭和51年に建築確認申請された鉄骨3階建ての建物です。国土交通省の耐震提言によれば、阪神淡路大震災の被害は1981年の耐震基準改定前の建物に集中しています。旧基準の建物は、大破以上と中破合わせて約65%、大破以上のみでも約30%でした。これらは、大きな地震に遭ったことのない建物の阪神淡路震災での結果です。

多くの方は、鉄骨や鉄筋コンクリートの建物は、木造建築より強いものと考えていますが、それは単純な外力が加わる場合にはいっても、地震で加速度が加わる場合には当てはまりません。地震に対しては、大まかにいえば建物の重量に対してどれだけ強いかが問われます。当該建物が、特別の耐震性を持たせるように作られたものでない限り、建築確認申請の時期だけから見ても、強さに懸念があるものです。

2-2 当該建物の状態と建物の危険性

当該建物は、単に古い基準の建物であるだけでなく、2011年の震災にあっており、すでに外壁の剥落、内部の荒廃などが起きています。したがって、当初の状態よりも耐震強度がさらに低くなっていると考えerべきです。通常、人が使用していない建物は劣化が進んでも手が打たれないことを考えると、これもまた建物の強度が期待できないと判断されます。

一方、那珂市の地域における将来の地震予測では、30年以内に震度6程度の地震が起きる確率は無視できない数値が出ており、那珂市としても震度7を想定して防災計画を持っているほどです。2011年の地震相当の地震がいつあってもおかしくないと予想されています。

これに述べたことは、当該建物を詳細に見るまでもなく言えることです。さらに当該建物を見れば、屋上やベランダにモルタルあるいはコンクリートの塊、転倒した冷却塔、しっかり固定されていないタンクなどがあります。これらは、当面の対策としてロープで止めてありますが、大きな地震に対して万全ではありません。それは、現在市が、応急安全対策として施した、周囲の網などにも言えます。

当該建物は、3方が別の建物に密接し、1方向は人通りがある道路に面しています。十分に固定されていない重量物が高いところにある危険は、木造の2階建ての瓦屋根に対する懸念よりははるかに大きいと言えます。

2-3 建物の耐震診断について

本委員会の中、また委員会が設置される以前でも、「客観的な耐震診断をしていない」という批判が議員の中にもありました。耐震診断がなされ、それが当該建物の弱さを明らかにしていれば、多くの人々が納得するかもしれません。しかし、きちんとした診断には大きな費用が掛ることは明らかです。見た目で、放置できない、少々手を入れても再利用できないと判断される建物について、費用が掛る耐震診断をしなかったことは、非難されることはありません。現に本委員会では、一時は執行部に耐震診断を要請することを決めましたが、耐震診断の費用見積もりを見、現地へ赴いて建物を視察した結果、要請を取り下げました。

2-4 市長の「いつ倒壊してもおかしくない」発言への批判について

100条委員会以前の全員協議会で、市長の「いつ倒壊してもおかしくない」という発言に対して、その根拠を問う議員がありました。そのような批判の仕方は、市長発言の部分だけを取り出して示し、誤解を誘導するものです。市長は、那珂市における大きな地震の予想、2011年の地震と同様の地震がいつ来てもおかしくない予想があることと合わせて述べたもので、何もないのに倒壊すると言ったものではありません。先に述べた地震予想を考えれば、特に間違ったことを言うてはいないと考えます。

3. 寄附を促した経緯について

3-1 寄附として受領、取り壊して土地を売却する方針について

必要な財政負担の見積もりについては、当初の担当職員は、取り壊しにかかる費用は、その後の売却でほぼ回収できると判断したと述べていました。当初の解体費用見積もりは、アスベストの存在を見落とすなど、綿密な見積もりではありませんでしたが、いくばくかの市財政の負担よりも、安全対策を優先したものでした。また、寄附前の状態では、いつまでたっても固定資産税を徴収できる見込みがなく、一時は市の財政に負担がかかるとしても、売却できれば、その後買い手から固定資産税を徴収できるようになる、周辺の都市計画の妨げにもならないというメリットを考えたとのことでした。この判断が正しいかどうかは、本委員会で議論されていません。見積もりの不備を批判する委員がいるのみでした。

3-2 現在養生に要している費用と解体処理する費用

解体費用の見積もりが甘かったとの批判はありますが、それを市財政への配慮不足と非難するのは、適切ではないと考えます。当面の安全対策に1年ごとに年約200万円の費用が掛ったことを考えれば、危険を承知でも行政が手を出さないか、財政負担はあるが行政が対処するかの判断の問題と考えます。この件でも、手続き上の不満を述べる委員はいましたが、この判断自体について本委員会で議論はほとんどされていません。

3-3 当該の土地および建物に対する固定資産税の課税と寄附者の資力の判断について

本委員会発足前の全員協議会での職員の陳述、委員会での寄附者たちの証言から、全体の経緯を以下のように理解します。

歯科医院を営んでいたA氏が、多額の負債を持ったまま亡くなりました。その負債を、A氏の夫人(B氏)と、その子息の一人C氏が返済しようとしていましたが、B氏がなくなったあと、行き詰まり、C氏の破産に至りました。個人破産処理の段階で、当該の土地建物を売却することが計画されましたが、購入する者が現れずに破産処理から除外されました。A氏の子には、C氏の他、C氏と双子のD氏、およびE氏がいます。D氏は、婿に行って離れているという認識があり、父親の負債処理に深くは関与してはいないようです。また、E氏も責任があるものとしては負債処理に関与していなかったようです。

しかし、当該の物件については、E氏が自分で利用する可能性を考え、相続する/しないの判断をせずに行いました。空き家措置特別法ができてから、対処を先延ばしにすると、最終的には行政代執行で取り壊しに至り、その費用を請求されるだろうと考え、寄附に同意したものです。

この間の経緯で、A氏の死去の時、そしてB氏の死去の時、それぞれ明確な遺産相続の手続きがなされておらず、当該の土地建物の登記も変更されていませんでした。このことから、市が寄附を受けた時は、さかのぼって、法定の遺産分割割合で相続したとする処理がなされました。

固定資産税の課税について、寄附すれば免除するという趣旨の話を当時の市の担当者が言ったという証言があります。その時の正確な文言は明らかではありません。どのような文言だったかは、別にして、A氏の負債処理に関わらなかったD氏、E氏が、明確にA氏とB氏の遺産の相続を放棄していれば、固定資産税の納入義務者は、C氏でした。しかし、C氏は、生活保護を必要なほど、資力がなく、また、当該の土地建物を処分して、現金化することもできない状態だったので、課税はしても、所定の手続きがなされれば、納税は免除されるものでした。実際は、先に述べたように、相続放棄や相続割合の決定がなされずに寄附に至りました。そのため、固定資産税の課税と徴収に疑義が生ずる元になりました。課税については、2016年第3回議会の笹島議員の一般質問の後、市は課税手続きを執りましたが、本来は、各段階で相続関係と登記をはっきりさせ、個々にしっかり課税すべきでした。そして、免除できる部分については、明確に手続きを踏むべきでした。

しかし、未整理状態が続いたのは、市職員の怠慢とすべきではないと考えます。原因は、

①法的に遺産相続を放棄するには、遺産相続ができることを知ってから3か月以内に手続きをしなければならず、それがなければ、相続したことになる。しかし、相続権者が複数の場合、各人の相続割合を決定することは先延ばしにできること。また、所有関係が変わった場合には登記することが義務付けられていても、強制力がないこと。

②実際の事務において、相続権者が那珂市の外に居住している場合、相続関係をきちんと追跡し続けることが困難な事務システムの非力があること。

の二つがあります。

事務システムの非力は、那珂市の担当課や職員の力の問題に限ったことではなく、全国的な問題であり、適切な法整備や事務システムの確立が求められます。

3-4 市の寄附者に対する契約的な義務について

(地方自治法96条の負担付き寄附に当たるかどうかも含む)

地方自治法第96条は、普通地方公共団体の議決事件の一つとして、「負担付きの寄附

又は贈与を受けること」を挙げています。本件の寄附が、これに当たるかどうかについては、市執行部と、一部議員の意見が異なりました。本委員会では、この件について深い議論を行なわなかつただけでなく、議会としてどのようにふるまうかについても、一部委員が議論すべしとしたものの議論がなされませんでした。

ここでいう「負担付き寄附」については、多くの逐条解釈本などで、「寄附時の契約で、何らかの約束をし、それが実行されなければ、寄附されたものを返還するものをいう」とされています。本委員会で証言した弁護士も、「世に別の解釈もあるかもしれないが」としながら、同じ解釈を述べています。地方自治法の文が単に「負担付きの寄附又は贈与を受けること」と書いてあるのみなので、「維持管理などで負担が生ずる」として、負担付き行為であると主張することも、議会の選択肢としてありますが、市執行部が広く行われている解釈と同じ解釈をしたものを、ことさら無法なことと非難するのは適切ではありません。

一方、「寄附すれば取り壊します」と市の職員が言ったことについては、前段で、持ち主側に安全対処を求めており、その中で、取り壊しが検討されていることから、「取り壊し」自体が約束とは解釈されません。現に、実質的な相続者といえるC氏は、寄附についての質問、「寄附、解体、課税免除などの条件がなければ寄附しなかったのか？今の証言では、いずれにせよ処分してくれるので、歓迎だったようですが？」に対して、「最初から一人では持ちきれなかったもので、歓迎した」とはっきり証言しています。委員長報告案にある〔寄附と解体がセットであることは、証言の通り明白であるが、加えて「(過去の保留されている)税金も免除」が、所有者にとって寄附する大前提であることは容易に想像できる。〕という記述は、E氏についてはいえても、C氏については間違っています。

「取り壊す」については、市の職員が寄附を促す交渉の中で、「市が取り壊します」と言ったとしても、「あなたの責任はなくなります」と言っているに過ぎません。

負担付き寄附かどうかの議論は、取り壊しや、固定資産税の如何ではなく、あえて議論するなら、「寄附によって、市の責任で管理しなければならなくなる」という点で議論すべきです。

4. 空家等対策措置特別法(空家等対策の推進に関する特別措置法)との関連について

本件について、空家等対策措置特別法によって対処しなかったことを批判する委員がいました。執行部の説明は、「特別措置法は、持ち主に管理の意思または能力がない場合

でも、このように進めることができるという手法ができた。対処のし方が増えたのであって、このやり方でやらなければならないということではない。特別措置法に沿って進めれば、時間もお金もかかり、かかった費用を回収できる見込みもなかった」というものです。委員長の報告書はこの言を記述していますが、この見解が、間違っているとの具体的な指摘は、示されていません。批判する委員は、単に特別法ができたのにそれを使わなかったのが間違いだと言っているのみでした。

危険回避が必要と判断するなら、何らかの対処は必要ですが、空き家の問題だからと言って、空家等対策措置特別法を使わなければならないというのは無理な論理です。従来法の枠内でできるなら、それでよいはず。行政の効率、時間と手間、諸制度との整合性そして処理に必要な費用などを総合的に判断し、対処を選択すればよいのです。本件については、責任を認識しても全く資力がないC氏、婿に行ったので自分のことと考えていないであろうD氏、相続する/しないの損得判断が定まらずなかなか決断しなかったE氏の3者の所有でした。度合いの差があるものの、当時は3人とも対処する資力がなく、「特別法に沿って対処しても、助言指導、勧告、命令、行政代執行と順に進めるために時間と労力がかかり、さらに代執行に使った費用を請求しても、回収できる見込みは薄かった」という市の判断が間違っているという根拠はありません。

議会から批判が出たことで、執行部は、「今後このような案件は、特別措置法によって進める」と方針を示しましたが、そのように言明する必要はなかったと考えます。特別措置法は、対処方法の選択肢を増やしたのであって、これ以外の方法をとってはならないというものではありません。「特別措置」ということは、従来法の概念と異なる概念を持ち込むものであって、従来法の枠内で対処できるなら、むしろそれによらない方法の方が望ましいという見方もあります。

この件の特例的な措置に対して、「公平でない」、「悪しき前例を作ったなど」の批判がありました。本来、持ち主が自分の資力で安全を確保するのは原則です。ですから、持ち主が対処しないのは、よいことではありません。しかし、それに対応する資力がないうきにどうするか/しないかは行政の判断の問題です。そこには、かかる時間・費用、法律や諸制度との整合性と放置した場合の危険や景観、都市計画への阻害など総合的な判断がなされるべきでしょう。行政に手続き上の不備が全くなかったとは言えませんが、その観点から大筋の判断が不適切だったとは考えません。「悪しき前例」との指摘は、全体像を見ない指摘だといえます。

いうまでもなく、所有者が対処できる資力を持っている場合、今回のように対処する

することを認めるものではありません。

今回の件は、個人の持ち物でしたが、所有者が法人の場合、もっと難しい事態が想定されます。それは今後の課題ではあります。

5. 改善すべき点

5-1 議会への説明不足について

今回の寄附が、地方自治法にいう「負担付き寄附・譲渡」に当たると考えるものではありませんが、このような特例的な対処に際して、議会が、執行部の予算提案に対する質問をして初めて知ったということは好ましくありませんでした。寄附が違法でないとしてもその後の事業を進めるためには、予算措置が必要で、議会はその予算の承認権を持っています。行政事務を円滑に進めるためには、違法でないからよいのではなく、十分な説明に努めるべきでした。このことについては、すでに執行部が謝罪し、改善を約束しています。言葉通り実行することを望みます。

5-2 法制度と事務システムの問題について

相続関係の追跡と固定資産税の課税については、改善を求めたいところがあります。不動産の持ち主が死去した場合、円滑に相続者を確定し、課税できるようにすることが求められます。そのためには、相続と登記の間を埋める法や制度そして事務システムの改善が必要と考えます。これは、市や担当職員の怠慢や不正として責めることではなく、事務能力の向上を求めるものです。

5-3 100条調査委員会の証人尋問の在り方について

100条委員会の証人喚問では、以下のことが必要と考えます。

- ① 証人には、あらかじめ詳細な質問内容を示して呼び出すこと
- ② 証人に対する質問は、あいまいな表現をできるだけ避け、誘導尋問にならないように注意する。

質問を具体的に示しておかないと、証人は、尋問の場だけで記憶をたどる回答になりやすく、あらかじめ諸文書を確認しておいたり、記憶を整理しておいたりすることができないままで答えてしまうことになりがちになります。それでは適切な証言は得にくくなります。証人の証言によって、新たな質問が生じることはあり、それはあら

かじめ想定できない場合もあるが、少なくとも、聞くことを決めている事柄については、あらかじめ詳細に通知して呼び出すべきです。

100条委員会での証言では、偽証は犯罪とされ、罰則も適用されます。言い間違いや、記憶違いで間違ったことを述べたのであっても、偽証として訴追される可能性があることへの留意も必要です。

以上