

指定道路調書の誤記による道路の後退不足に起因する  
損害賠償に係る調査結果報告書

2022年（令和4年）8月2日

藤沢市

## 第1 調査の目的

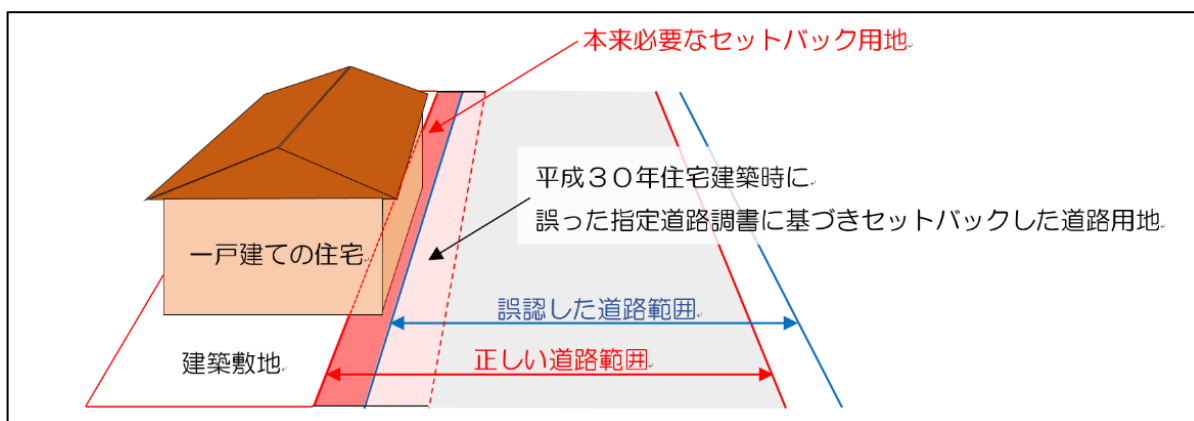
市で公開していた指定道路調書<sup>1</sup>に基づき建築された一戸建ての住宅（以下「本件住宅」という。）において、当該指定道路調書の誤記（当該誤記があった指定道路調書について、以下「本件調書」という。）を原因として生じた道路後退不足並びにこれに伴う敷地面積の減少による容積率及び建蔽率の超過を解消し、建築基準法に適合させるための費用について、当該住宅の所有者への賠償（以下「本件損害賠償」という。）が発生した。

この調査は、本件損害賠償に至った経緯と原因を明らかにすることにより、市民への説明責任を果たし、並びに関係職員の処分の必要性及び求償権の有無の検討に資することを目的として実施したものである。

## 第2 事案の概要

### 1 損害賠償の概要

2021年（令和3年）7月、市内において、2018年（平成30年）に建築確認を経て、同年のうちに建築された本件住宅について、敷地の一部に建築基準法第42条第2項<sup>2</sup>に規定する道路（以下「2項道路」という。）の道路後退部分が含まれていることが判明した。この直接の原因は、窓口で公開していた指定道路調書において、当該道路のみなし道路境界線の位置を誤って記載していたことによる。



これに伴い、早急に道路後退の不足が解消されなければならないこと、また、これによって、当該建築物について、敷地面積が減少することによる容積率及び建蔽率の超過という建築基準法違反が生じることから、これらを同法の規定に適合させるための費用について当該物件の所有者（以下「所有者」という。）に賠償す

<sup>1</sup> 建築基準法に基づく指定に係る道路（指定道路）に関する情報管理の適正化を図るため、指定に係る道路の種類、指定の年月日、指定道路の位置、指定道路の延長及び幅員を記載した調書。

<sup>2</sup> 都市計画区域若しくは準都市計画区域の指定若しくは変更又は第六十八条の九第一項の規定に基づく条例の制定若しくは改正によりこの章の規定が適用されるに至った際に建築物が立ち並んでいる幅員四メートル未満の道で、特定行政庁の指定したものは、前項の規定にかかわらず、同項の道路とみなし、その中心線からの水平距離二メートル（同項の規定により指定された区域内においては、三メートル（特定行政庁が周囲の状況により避難及び通行の安全上支障がないと認める場合は、二メートル）。以下この項及び次項において同じ。）の線をその道路の境界線とみなす。ただし、当該道がその中心線からの水平距離二メートル未満で崖地、川、線路敷地その他これらに類するものに沿う場合においては、当該崖地等の道の側の境界線及びその境界線から道の側に水平距離四メートルの線をその道路の境界線とみなす。

ることとなった。

## 2 本件に係る経過（概略）

平成 26 年 9 月～ 平成 27 年 3 月	平成 26 年度 指定道路調書作成業務委託 (2 項道路:879 路線・延長 25.00 km)	合計 6,896 路線 268.47km
平成 27 年 7 月～ 平成 28 年 3 月	平成 27 年度 指定道路調書作成業務委託 (2 項道路:4,735 路線・延長 195.23 km) →本件調書を作成	
平成 28 年 7 月～ 平成 29 年 2 月	平成 28 年度 指定道路調書作成業務委託 (2 項道路:1,282 路線・延長 48.24 km)	
平成 29 年 11 月	建築指導課窓口端末で指定道路調書の公開開始	
平成 30 年 4 月	指定確認検査機関により、本件住宅の確認済証交付	
平成 30 年 8 月	指定確認検査機関により、本件住宅の検査済証交付	
令和 3 年 7 月	狭あい道路整備に伴う確認依頼により本件判明	
令和 3 年 8 月～12 月	所有者に事実関係を説明、賠償範囲の確認及び法的整理を行う	
令和 3 年 12 月～ 令和 4 年 4 月	所有者と解決に向けて賠償内容を協議	
令和 4 年 5 月 12 日	所有者と賠償内容について内諾を得る	
令和 4 年 6 月 6 日	市議会に「損害賠償額の決定について」を提案	
令和 4 年 6 月 20 日	市議会において「損害賠償額の決定について」が議決	
令和 4 年 7 月 6 日	所有者に対して損害賠償金を支払い	

## 第 3 調査の概要

### 1 調査のポイント

第 2 の 2 の経過からすると、本件調書が本件住宅の建築を招き、損害賠償という結果に至った原因を孕んでいる過程は次の 2 つである。

- ①本件調書が作成された過程(2015 年(平成 27 年)7 月～2016 年(平成 28 年)3 月)
  - ②本件調書が公開された過程(2017 年(平成 29 年)4 月～2017 年(平成 29 年)11 月)
- このことから、これらの過程における事実関係について調査を進めた。

### 2 調査の方法

次のとおり、聞き取り調査及び関係資料の調査を行った。

#### (1) 聞き取り調査

聞き取り対象		実施主体	主な聞き取り内容
調書作成関係職員	8 名	行政総務課 職員課	○委託業務の執行の方法 ☞担当者間の役割分担 ☞主査・課長補佐・主幹・課長のか かわり方 ☞誰に相談をしていたか ○疑義の処理の仕方 ☞疑義路線の調査方法 ☞チェック体制 ○疑義以降の作業手順 ☞「反対側道路後退済み」に気が付 くチャンスがあったのか
調書作成関係職員	4 名	建築指導課	○道路種別判定フローについて

			○成果物の決裁ほどの程度資料を添付していたのか ○完了検査の方法について ○公開前に成果物の確認を行ったか
調書作成関係職員	6名	建築指導課	○平成27年10月17日作成の委託業者との打ち合わせメモについて ☑メモの存在を覚えているか ☑メモに基づいて元道の確認をしたか ☑担当者4人でメモについて話をしたか ☑担当が研修から帰ってきた後打ち合わせを行ったか
受託者	2名	建築指導課	○質疑016について ☑質疑内容 ☑図面等資料添付の有無 ☑回答の理解 ☑当該路線の判断
調書作成関係職員	6名	建設総務課 建築指導課	○委託業務における対象者の役割 ○公開する事項の決定方法 ○リスクの認識について ○成果品の検査について
調書公開関係職員	8名	建設総務課 建築指導課	○公開に向けた検討の状況 ○リスクに関する認識・検討の状況 ○公開への手順 ○担当の業務量
受託者	2名	建築指導課	○質疑016について ☑回答の理解 ☑当元道特定に関する市とのやり取りの状況
調書作成関係職員	6名	職員課	○担当内の情報共有について ○回答016について ○指定道路調書の仕様について ○担当の業務量
調書公開関係職員	5名	職員課	○リスクに関する認識について ○成果品の確認作業について

## (2) 資料等の検分

### ア 指定道路調書作成業務関係

- (ア) 契約関係書類（仕様書等）
- (イ) 業務報告書（協議の経過等）
- (ウ) 質疑への回答に係る市側決裁文書
- (エ) その他職員が作成した文書（引継ぎメモ、手持ちノート、送信したメール等）
- (オ) 職員間でのLINEのやりとり

### イ 調書公開関係

- (ア) 打合せ記録
- (イ) その他職員が作成した文書

### ウ その他

- (ア) 関係職員の時間外勤務実績（平成25年度～平成30年度）

#### 第4 調査によって判明した経緯

第3の1のとおり、本件調書が作成されたのは平成27年度、公開されたのは平成29年度であり、年数が経過していたことから、関係職員の認識などの主観的事実や文書等の客観的資料には残っていない事実に関しては、はっきりしなかったことも多くあった。

以下では、そのような状況の中、判明した経緯を記載する。

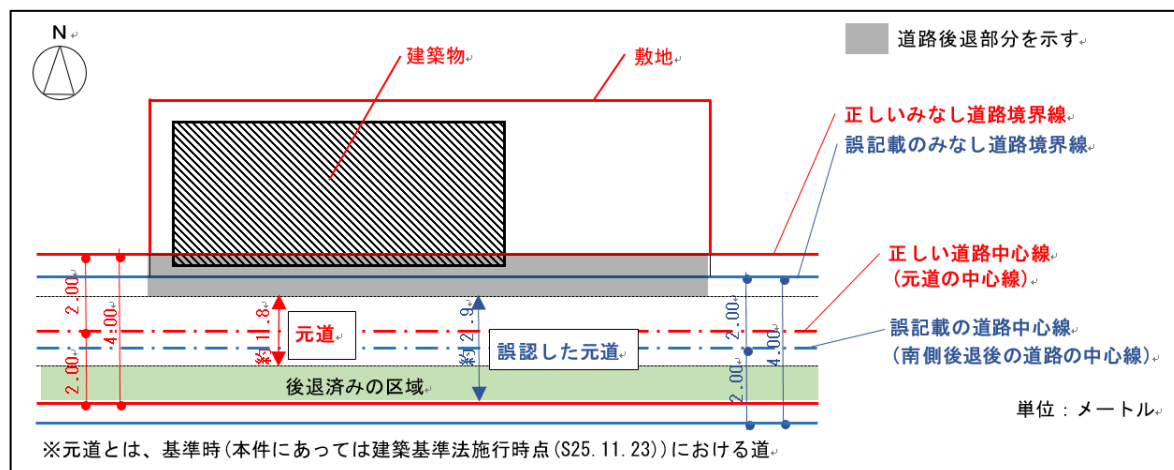
#### 1 本件調書が作成された過程（2015年（平成27年）7月～2016年（平成28年）3月）について

##### (1) 指定道路調書作成業務の概要

本市の指定道路調書は、平成26年度から平成28年度までの3年度をかけた、業務委託により作成したもので、その内訳は次のとおりである。本件調書は、このうち平成27年度において作成されたものである。

平成26年 9月～ 平成27年 3月	平成26年度 指定道路調書作成業務委託 (2項道路:879路線・延長25.00km)	合計 6,896路線 268.47km
平成27年 7月～ 平成28年 3月	平成27年度 指定道路調書作成業務委託 (2項道路:4,735路線・延長195.23km)	
平成28年 7月～ 平成29年 2月	平成28年度 指定道路調書作成業務委託 (2項道路:1,282路線・延長48.24km)	

本件誤記の直接的な原因は、元道<sup>3</sup>の範囲を誤認し、後退済みの区域を含めて元道と認識した（下図の青字の記載参照）ことである。その結果、元道の中心線を誤認し、当該中心線を起点とするみなし道路境界線を誤認したものである（元道の範囲、中心線及びみなし道路境界線の正しいものについては下図の赤字の記載参照）。



元道の範囲の特定は、指定道路調書作成業務委託の中で、まず受託者において、公図、道路境界確定図等の資料に基づいて行うこととされていたが、受託者側で判断がつかないものについては、疑義として市に報告されて市で行い、受託者に回答することとされていた。本件調書に係る路線（以下「本件路線」という。）も、元道の範囲の特定に関し受託者から疑義として報告された路線に含まれていた。

受託者からの疑義は、元道の範囲の特定以外のものも含めて、平成27年度全体で「質疑001」から「質疑069」まであり、本件路線に係る元道の範囲の特

<sup>3</sup> 基準時（本件にあつては建築基準法施行時点（昭和25年11月23日））における道

定は、そのうちの「質疑 016」において市に求められたものであった。これに対する市側での回答が、その後の受託者側での作業における元道の範囲に誤認を誘発したことにより、調書の誤記に至った。

## (2) 「質疑 016」に対する回答の作成

質疑 016 は、2015年（平成27年）10月16日に市側のA職員（管理職）及びB職員と受託者との間で行われた打ち合わせにおいて受託者側から提示された。この質問は285路線を対象としたもので、その趣旨は、後退方法<sup>4</sup>について問うほか、元道の範囲についても問うというものであった。そして、打ち合わせの中でも元道の範囲を特定してほしい旨の説明があり、市側の出席者のうち、少なくともB職員は、質疑 016 がその趣旨であったことを認識していた。

B職員は、この業務委託において受託者との連絡調整、他の職員への作業の割り振りなど全体の調整役を担っていたが、この打ち合わせが行われたのは金曜日であり、翌週月曜日から数日間不在にする予定であった。そこで、打ち合わせ翌日の土曜日に出勤し、この質疑 016 に対する回答の作成を含む調書作成業務に係る作業を指示するメモを作成した。そして、当該メモを印刷したものを自身の机の上に置き、その旨を関係職員にLINEで伝えていた。このメモにおいて、質疑 016 が、受託者が元道の範囲の特定を求めるものである旨の記載がされていた。

当該打ち合わせの翌週から、C職員が質疑 016 に対する回答案を作成した。この中で、本件路線については「中心」とされた。この回答全体の中には「保留」とされたものがあることからすると、C職員による回答案の作成は当該質疑が元道の範囲の特定をすべきものであるとの認識の下に行われていた可能性も否定できないが、実際にそうであったかははっきりしない。

その後、B職員は、同月30日付けで質疑 016 に対する回答を起案し、課長までの決裁を経たうえで、同日受託者に提出した。この決裁手続きの過程で、決裁ルート上の職員のいずれも、本件路線に係る回答が誤っていることに気が付かなかった。

## (3) 「質疑 016」に対する回答後の経過

受託者は、本件路線について、質疑 016 に対する回答が「中心」であったことから、これを境界確定された道路（ここに後退済みの道路の範囲も含まれていた。）の中心線からそれぞれ2メートルの線がみなし境界線である旨が回答されたものと解し、作業を進め、2016年（平成28年）3月の成果品の納品に至った。質疑 016 に対する回答の後、納品に至るまでの間、本件路線に係る元道の範囲に関し市と受託者とのやり取り、あるいは、市での検討がされた機会の存在は、確認できなかった。

## (4) 完了検査

完了検査は、全体として、成果品の数がそろっているか、仕様を形式的に満たしているか等についてなされたとともに、無作為抽出された路線の調書につい

<sup>4</sup> 建築基準法第42条第2項に規定する中心後退（原則）なのか一方後退（例外。一方ががけ、川線路等の場合。）なのかの区分

て案内図、公図、査定図等を確認しながら、図面が正しいかについて検査を実施した。本件路線が抽出されたものに含まれていたかどうかは確認できなかった。

## (5) その他

### ア 勤務状況について

指定道路調書の作成に着手する前年度の平成25年度の時間外勤務が、建築指導課員1人当たり210時間であったのに対し、指導担当の道路業務を担当する職員では1人当たり373時間であり、担当職員の負担が大きく、課としての課題であった。これは、当該職員が日中は窓口対応に迫られるため、事務作業の相当の部分を時間外に行わざるを得ない状況にあったことによる。そのため、指定道路調書の公開は、市民・事業者へのサービス向上もさることながら、職員の業務の効率化による勤務状況の改善が大きく期待されるものであった。

また、この頃、2項道路の取扱いに関する市を被告とする裁判への対応として、代理人に提供する事実関係の調査、資料の整理等も行われており、これも通常時より業務量を増加させていた要素であったと認められる。

### イ 平成27年度における調書の記載内容の充実について

平成27年度（調書作成業務の2年目）において、国が示した記載内容を大幅に上回る水準の記載内容とするよう仕様が変更された。

これにより、必然的に平成26年度に比べて受託者とのやり取りにおいて職員が確認する事項の量が大幅に増加することとなった。

また、並行して同年度の成果品の記載内容を平成27年度と同様にするための修正作業も並行して行われたため、担当の業務量が増えていった。

### ウ 平成26年度の業務委託の成果品の水準と平成27年度の業務委託における指示について

平成26年度（調書作成業務の初年度）の業務委託において、受託者が作成し提出した調書の案で仕様書の水準に達しないものが多く生じ、そのチェックに相当な労力を要したことから、平成27年度以降は「作業において少しでも疑義が生じた場合は、調書の案の作成に入る前に質疑として市へ提出する」旨の指示をした。この結果、質疑の件数が膨大となり、その膨大になった質疑への回答作成も行わざるを得ないこととなった。

## 2 本件調書が公開された過程（平成29年4月～平成29年11月）について

平成29年11月1日から、平成26年度から平成28年度までの間において作成された指定道路調書が公開された。

そこに向けては、平成29年度に入り、作成された指定道路調書の公開が検討された。その中で、関係職員のいずれにおいても公開がリスクを伴うものであるとの認識があった。

そこでまず、リスクの高い2項道路に係る調書は点検をした上で後から公開し、それ以外のものを先行して公開することも検討されたものの、段階的に公開する場合には追加費用が発生する等の点から見送られた。そして最終的には、市民・事業者へのサービス向上が期待できたこと、公開による窓口対応の負担軽減による時間外勤務の縮減が期待できたことなど大きな効果が見込めたこと、さらには、次の対策を講じることで一定のリスク回避ができると判断されたこ

とから、すべての調書を一括して公開することが決定された。

ア 過去に道路種別や後退方法を確認した道路判定カード<sup>5</sup>(3,706路線分)を地下書庫に引き継ぐ際に、公開している指定道路調書と整合しているかなどの確認を行うこととした。(結果として、平成29年度公開前に848路線分、公開後に434路線分、平成30年度に1,017路線分、令和元年度に1,407路線分の確認を行った。)

イ 指定道路調書の利用者に対し、注意喚起を行うため、指定道路調書の備考欄に最新の道路境界確定図を確認するよう記載を行った。

ウ 指定道路調書の存在は、利用者に周知されていないため、窓口端末を担当者席付近に設置し、当面の間、操作方法を案内しながら、何かあれば対応することとした。

これらのうち、アについては、本件路線には道路判定カードがなかったことから、これにより本件損害賠償が回避されえたものではなかった。また、ウについても、本件住宅について建築確認済証が交付されたのが平成30年4月であることから本件住宅の計画にあたり本件調書が閲覧されたのは平成30年1月前後であると推測されるが、同月に建築指導課が庁舎の移転をしたことに伴い、その時期には対応が行き届いていなかった可能性がある。

## 第5 原因

本件損害賠償の原因は、前述の「本件調書が作成された過程」及び「本件調書が公開された過程」において、それぞれ認められる。

詳細は次のとおりである。

### 1 本件調書が作成された過程

**→委託業務に係るマネジメント及び適正な業務執行体制の構築が十分にできていなかったこと**

第4の1に記載した経緯からすれば、本件誤記は、質疑016に対する回答により決定づけられたといえる。

回答016において本件路線に係る回答内容に誤りが生じた直接的な原因は、回答を作成する過程において回答内容が十分に精査されなかったこと及び回答が決定される決裁手続きの過程において質疑の趣旨が踏まえられた回答になっているかどうか十分に確認がされなかったことにある。

そして、そのような十分な精査がされなかった事態を引き起こした大きな要因としては、業務がひっ迫していたことが挙げられる。

第4の1(5)イ及びウに記載のとおり、平成27年度は、記載内容の充実、前年度成果品の修正作業及び質疑の件数の増加などにより、もともと、前年度に対して相当程度業務量が増加していたことが認められる。そして、質疑016と同時に寄せられた質疑は、質疑015から質疑020まであり、その内容は次のとおりであった。

<sup>5</sup> 業者又は市民が建築等の計画をするに当たり、建築基準法の道路における道路範囲、道路種別及び後退方法など判断が難しい事項について、建築指導課に相談があった場合に、その相談内容について判定した文書



No.	内容	路線数
質疑 015	2項道路の通常質問	11
質疑 016	2項道路の一方後退疑義案件	285
質疑 017	法外の道、現地調査後疑義案件	55
質疑 018	2項道路、現地調査後疑義案件	6
質疑 019	質疑 003 の再質問	6
質疑 020	一部 4 m以上の再質問	6

これらのことからすると、もともと業務量にさほど余裕がなかったところに、このような件数の疑義への回答作成を要することとなったことにより、結果的にその業務量が担当としての処理能力に対してひっ迫する状況に至ったと推測される。そしてこのことが、本件路線に係る回答について、回答を作成した職員に対しては十分な検討をする余裕を、また、決裁ルート上の職員においては回議された回答案を十分に確認する余裕を失わせたことにより、誤った回答を招く大きな要因となったと推測される。

この点について、平成27年度において作成する調書の記載内容を充実させたこと及び前年度に作成された調書についてもその記載内容に合わせたことは、指定道路調書がより高品質なものとなるようにとの前向きな動機があったことは否定できないものの、担当としての処理可能な業務量がさほど顧みられることなく進められたと言わざるを得ない。この点から、委託業務に係るマネジメントが十分にできていなかったと認められる。

また、このような場合には、課内での業務の見直しや部内での応援体制の構築を検討するなど、業務量とマンパワーの均衡を図る対応がされるべきところである。建築指導課では、平成27年度には、職員の増員が図られた中、課内の業務分担においても前年度から指導担当で道路業務を担当する職員を2名増員したことも認められる。しかしながら、結果的には、上述したとおりの業務量の増大に対しては、これでは不十分であったと言わざるを得ない。このことからすると、適正な業務執行体制の構築が十分にできていなかったことも、本件損害賠償の原因の一つである。

## 2 本件調書が公開された過程

### →質疑に対する市の回答の誤りによる誤記についてのリスク認識がなかったこと

第4の2で述べたように、関係職員のいずれにおいても公開が一定のリスクを伴うものであるとの認識があったと認められる。

このことから、公開に伴うリスク回避策として第4の2のアからウまでの対応が決定されていた。しかしながら、それらの対応では本件損害賠償の回避が担保できたものではなかったことからすると、そもそもこれらの回避策の決定にあたり、よもや本件のような、市の回答に起因する誤記があるものとは認識されていなかったと認められる。この点は、本件損害賠償の原因の一つとして挙げることができるが、これはあくまで結果論であって、公開の過程において、本件損害賠償が回避された可能性は高くないと言える。

## 第6 再発防止に向けた取組

当該業務委託においては、第4の1(5)イ及びウのとおり、前年度に比べ、調書の記載内容を充実させたほか、前年度に作成した調書の修正作業や、膨大な質疑の回答作成が同時に発生した。このため業務がひっ迫し、質疑の回答作成に十分な時間が取れず、さらに、作成された回答案の決裁時に十分な精査をすることができなかつた。

このような業務量の増があつたにもかかわらず、処理可能な業務量であるか、適切な処理期間が設けられているか等のマネジメントが十分にできていなかったことが、本事案が発生した原因と言える。また、課員の増員の対応はしたものの、想定を上回る業務量の増に対して、課内での業務の見直しや部内での応援体制の構築を検討するなど、業務量とマンパワーの均衡を図る対応が不十分であり、適正な業務執行体制の構築が十分にできていなかったことも、原因の一つである。

本事案については、7年前及び5年前に実施した業務の内容であり、本来であれば客観的な資料には残らない事実を明らかにする手掛かりとなる、関係職員の記憶に曖昧な部分が多々あつたほか、証跡も不十分であつたことから、残念ながら根本的な原因の特定には至らなかつた。ただ、そのような状況において本調査で判明した事実や推測される事柄を踏まえ、各職員に対し、改めて次の点を念頭に業務に当たるよう、周知徹底を行う。

- 1 業務が始まってから想定外の作業等が発生した場合は、執行体制・実施期間等を変更する必要はないか、改めて検討するとともに、必要に応じて関係部門に相談すること。
- 2 管理職職員は執行体制の確保や業務進捗管理に努めること。
- 3 情報共有をより確実なものにするため、声掛けなどのより丁寧な確認を行うよう心掛けること。

また、本件誤記については、第5の2のとおり、リスク認識がされていなかった路線であつたため、質疑への回答作成の過程で誤りに気づけなかつた場合、その後の完了検査や公開の過程で誤りに気づくことは難しかったと思われる事案である。想定しないリスクが発生することもあり得るため、被害を最小限にするための対策が重要となる。

以上