

6. 意見表明

意見表明（対象機関：市長（計画建築部））

2002年5月9日

住居表示制度についての意見

1. 意見の趣旨

オンブズマンは、市長に、藤沢市住居表示に関する条例（昭和39年7月7日条例第10号。以下「本市条例」といいます。）、藤沢市住居表示に関する条例施行規則（昭和39年7月10日制定 規則第22号。以下「本市規則」といいます。）並びに藤沢市住居表示実施基準（以下「本市実施基準」といいます。）について、以下のような諸点を考慮した改善を提案します。

① 本市条例について

- (i) まず、住居番号が実施基準に則っている場合に生じてくる住居番号の重複を将来的に回避・解消するための方策、たとえば住居番号に枝番号方式を採用するといった方策を検討すること。
- (ii) つぎに、住居番号が実施基準に則っていない場合並びにそこから生じてくる住居番号の重複について、本市条例の規定ではその解決策が建物等の新築、移動、変更又は滅失の場合以外は変更する手段をもっていないため、これら以外の場合の変更手段について何らかの手当をすること。
- (iii) (i)(ii)の場合をつうじて、既存の事実関係を尊重するという観点から、関係住民からの申し出をみとめること。
- (iv) 住居表示の変更に当たっては客観的な基準と手続をもってこれを行うようにすること。
- (v) また、住居番号の重複等の発生を未然に防止するという意味において、行政による実態調査を可能とし、過去になされた実施基準に則っていない住居表示について是正するためこれを義務づけること。また関係機関からの情報提供についても対応する手続を講じること。
- (vi) 上記(iii)関係人からの申出、(v)の実態調査並びに関係機関からの情報提供に基づく場合を含めて、市が「必要な措置」を講じることができるような手当を講じること。
- (vii) 上記改善に伴って、今後市による住居番号の変更の可能性があるとすることを市民に広く周知すること。

② 本市規則について

本市では現在、住居表示の変更等をする場合は、實際上「決定通知」でこれを行っています。これは条例上、変更通知につきその規定がないことが原因でもあります。オンブズマンは、上記①本市条例の改善の際に、市が住居表示の変更通知につきその様式等を定め、変更・不変更の決定について通知を可能にし、さらにその根拠・理由を明らかにすることを提案します。

③ 本市実施基準について

本市においては、丁目、街区符号、基礎番号をつけるに際しては、藤沢駅または辻堂駅を中心としてそれに近い角を起点として右まわりに順次番号をつけるという方法をとっております。このような付番の方法は、一応の規則性をもってはいますが、藤沢市の全住居表示実施区域を一見した場合に必ずしも分かりやすい方式であるとはいえません。ある自治体の事例としては、

方位を基礎として当該街区の一点を起点として決めそこから一連番号（基礎番号）をつけていくという方式もあります。分かりやすくかつ利用しやすい住居表示という観点から見て、このような方法も一つの検討課題としてあるのではないかとオンブズマンは考えます。

2. 意見の理由

(1) 問題の所在

オンブズマンは、ある住居表示に関する苦情を調査した結果、藤沢市の住居表示の制度ならびに運用に若干の問題点があると認めました。当該苦情では、苦情申立人の住居番号は住居表示実施当時（昭和40年）、既に本市実施基準に則っていない住居番号がつけられていましたが、一昨年、同一街区内に所有者を異にする別の建物が新築され、これに本来的に正しい住居番号（苦情申立人が以前より使用していた住居番号と同一番号）がつけられた結果、フロントページ（下記（6）③参照）を異にするのに、同一の住居番号が新たに併存するという事態が発生しました。また、この苦情から派生して、上記苦情申立人が将来同一場所に建て替えをした場合、住所の実質的な変更がないのに、本来的な住居番号に変えられてしまうのかという問題も生じてきました。このような一連の問題の処理を進めるに当たって、オンブズマンは、「同一街区内における同一住居番号の併存（重複）」という状態を将来的に解消する場合だけにとどまらず、本市住居表示制度には若干の改善の必要があると判断し、個別の苦情処理とは別に自己発意により調査を行いました。

上記問題は、一面において、住居番号の変更という事務処理上の問題ではありますが、他面、法律上、いわゆる本人確認情報のうちの一つに係る重要な問題でもあります。

上記「住居表示による住所」は、住居表示に関する法律（下記（3）参照）に基づく住居表示が実施された区域においては、住民基本台帳法上の「住所」となるものであり（同法第7条参照）、個人を識別する要件の一つとなります。一般に、法律上、個人を識別する4つの情報として、氏名、生年月日、性別、そして住所が挙げられます。つまり、これら個人の基本情報は、公的並びに私的な生活関係において、基礎的なものとして重要な意味合いを有しています。

また、このことと関連して、現在政府が構築を急速に進めている電子政府・電子自治体構想の基盤に位置付けられ、2002年8月から稼働予定の住民基本台帳ネットワークにおいても、そこにおける本人確認情報としては、全国民にふる11桁の住民票コード、基本4情報（氏名、生年月日、性別、そして住所）とその変更情報という6つの個人情報とされています。ここにいう「住所」にはもちろんさきに述べた「住居表示による住所」も含まれてきます。したがって、住居番号を変更するということはとりもなおさず住所を変更することとなります。そして当該住所に関する情報は、基本情報であると同時に変更情報にも該当するということになり、同ネットワークにもその情報は連動してきます（また、同ネットワーク内での個人情報共有の是非についてはそれ自体別の大きな問題ではありますが、ここでは採り上げません）。

したがって、行政がこのような意味合いを有する住所を取扱うに当たっては何らかの法的根拠、基準並びに手続に基づいてその処理がなされなければなりません。そして上記本人確認情報は、住民基本台帳、印鑑登録、外国人登録、選挙人名簿、戸籍といった市役所等で訂正するもの、土地登記、建物登記といった法務局で訂正するもの、土地・建物等不動産の住所表示変更登記、抵当権

者などの住所表示変更登記、会社などの本店、支店及び代表者等の住所変更登記、自動車検査証、自動車運転免許、風俗営業許可証、外国人登録証明書、国民年金、国民健康保険といった個人で変更届をするもの等々、種々の証明・確認事務の基本になる重要なものであると同時に、その変更にあたって多くは申請主義がとられています(参照、不動産登記法第25条、商業登記法第14条、道路運送車両法第12条、道路交通法第94条、風営法第9条、外国人登録法第8条、国民年金法第12条、国民健康保険法第9条)。また、この他にも銀行等の金融機関への住所の届出の際にも当該住所は重要な意味を有しています。

住居表示の事務処理の過程において、何らの公正且つ透明な手続的保障なしに、市民にこれら申請に係る負担を強いることは適当でないとおんブズマンは考えます(参照、藤沢市行政手続条例(平成8年9月20日条例第15号))。以下においては、まず住居表示制度について若干の説明を行い((2)~(7))、その後本市住居表示制度の改善点につき指摘を行います((8))。

(2) 住居表示制度について

わが国における住居表示に関する制度は、従来町名番地による住居の表示方法が財産番号である地番を用いているために、全国的に混乱錯雑していた状況でありました。このような状況の中、当時の池田首相の諮問をうけ、昭和36年11月27日、町名地番制度審議会より「町名地番制度の改善に関する答申」が出されました。同答申は、わが国でも諸外国で市街地の住居表示に用いられているようなハウス・ナンバー方式(住居番号方式)を採用すべきであるとし、この方式は「登記法の土地台帳の地番に拘束されることなく、家1軒ごとに番号をつけるため登記台帳と別の番号をつけるという制度であり、1筆のなかに複数の家があっても、1から100までの番号がつけられ、識別が容易になる」ことが利点であるとされています。これにより、消防車、救急車などの緊急車両が速く目的地に到達することが可能となり、郵便物、小荷物などの誤配、遅配が少なくなり、訪問者が目的の家等を探すことが容易になり、また上記(1)において指摘した諸種の証明事務等の行政サービスの処理が早くでき、ひいては住民サービスの向上につながるとされています。

(3) 住居表示に関する法律の制定

上記答申をうけ、制定されたのが住居表示に関する法律(昭和37年5月10日法律第119号。以下「住居表示法」といいます。)であります。同法は、合理的な住居表示の制度及びその実施について必要な措置を定め、もって公共の福祉に資することを目的としています(同法第1条参照)。また、同法はさらに住居表示の実施について必要な技術的基準(「街区方式による住居表示の実施基準」(昭和38年7月30日自治省告示第117号))を定めています。また同法は、街区符号、道路の名称又は住居番号をつけ、変更し、又は廃止する場合における手続その他必要な事項は、市町村の条例で定めるものとしています(同法第4条)。

(4) 住居表示法における住居とその表示方式

同法における「住居」とは、「市街地にある住所若しくは居所又は事務所、事業所その他これに類する施設の所在する場所をいい、その表示に際しては、原則として、都道府県、郡、市(特別区を含む。以下同じ)、区(地方自治法第252条の20の区をいう。)及び町村の名称を冠する」と規定されています(同法第2条参照)。そして同法は、市街地における住居表示の方法として街区方式

と道路方式のいずれかをとるものとしています。街区方式とは、「市町村内の町または字の名称並びに当該町又は字の区域を道路、鉄道若しくは軌道の線路その他の恒久的な施設又は河川、水路等によって区画した場合におけるその区画された地域（以下「街区」という。）につけられる符号（以下「街区符号」という。）及び当該街区にある建物その他の工作物につけられる住居表示のための番号（以下「住居番号」という。）を用いて表示する方法」をいうとされ、道路方式とは「市町村内の道路の名称並びに当該道路に接し、又は当該道路に通ずる通路を有する建物その他の工作物につけられる住居番号を用いて表示する方法をいう」とされています（同法同条第1号、第2号参照）。

（5）住所としての住居表示

また、同法第6条第1項は、「何人も、住居の表示については、第3条第3項の告示に告げる日以後は、当該告示に係る区域について、同条第2項の規定によりつけられた街区符号及び住居番号または道路の名称及び住居番号を用いるように努めなければならない」と規定しています。これをうけ同条第2項は、「国及び地方公共団体の機関は、住民基本台帳、選挙人名簿、法人登記簿その他の公簿に住居を表示するときは、第3条第3項の告示に掲げる日以後は、当該告示に係る区域について、他の法令に特別の定めがある場合を除くほか、同条第2項の規定によりつけられた街区符号及び住居番号又は道路の名称及び住居番号を用いなければならない」とされています。つまり、市町村により、住居表示の実施に当たって、住居表示を実施すべき区域、期日、当該住居表示の方法、街区符号、又は道路の名称及び住居番号が告示された日以後は、何人も、当該住居表示を用いるように努めなければならないと同時に、行政機関においては当該住居表示を用いなければならないこととされました。

（6）藤沢市における住居番号のつけ方

藤沢市では、同法第4条及び第8条第2項の規定に基づき、本市条例、本市規則並びに本市実施基準が制定され、これらに基づいてその事務処理がなされています。そして同実施基準によると、本市では、住居の表示方式として街区方式を採用しています。具体的に示すと、①町（丁目）名、②街区符号、③基礎番号がそれぞれ決定した上で、それらに基づいて④住居番号がつけられることになっています。以下それぞれの定め方につき説明します。

- ① 町（丁目）名 町名の定め方としては、なるべく簡易なものとし、歴史上由緒あるもの、親しみ深い呼びやすいものを選択採用し、単独町名又は町の実情に応じて集合町名を採用し、集合町名の場合5丁目までにとどめ、藤沢駅又は辻堂駅を中心としてこれに近い丁目を起点として順次配列する。
- ② 街区符号 街区は道路、河川、水路、鉄道又は軌道その他恒久的な施設等によって区画する。ただし私道によって区画する場合には、公衆道路として利用されているもので容易に変更されないものを採用する。街区符号は数字を用い、藤沢駅または辻堂駅を中心としてこれに近い街区を起点として順次つける。
- ③ 基礎番号 基礎番号（フロンテージ）とは、街区の境界線をあらかじめ一定の間隔に区切って、住居番号の基礎となるべき番号をつけたもので、藤沢市では10m～20mの間隔で地域の実情に応じて一辺ごとに精算する。基礎番号は、藤沢駅または辻堂駅を中心として街区のそれに近い角を起点として右まわりに当該間隔に順次番号をつける。

- ④ 住居番号 住居番号はその建物の入口が面している街区の境界線上の上記③基礎番号をもって住居番号とする。当該建物が街区の境界線に面していない場合は通路が街区の境界線上に有する基礎番号をもって当該建物の住居番号とする。建物の入口または通路の中心に基礎番号の境目がある場合は、若い数字の基礎番号をもって当該建物の住居番号とする。建物に主要な入口が2つ以上ある場合は、市長において入口を1つ認定し、その入口に面している街区の境界線上の基礎番号をもって当該建物の住居番号とする。住居番号をつけるべき建物の種類は市長の認定によるが人の住んでいない倉庫等でも独立建物としてある場合は住居番号をつける。中高層建物については棟番号と各室番号を合わせて住居番号とする（以上につき、参照、本市実施基準）。

(7) 藤沢市における住居表示の現状と担当部署

住居表示法施行の際、藤沢市は県下で横浜市と共に自治省から同法施行実験都市の指定を受け2年間の準備期間を経たのち昭和39年から平成11年までの間に第1次から第19次に亘り新しい住居表示事業を実施してきました。実施面積は140か町で23,248k㎡、街区数2,136、世帯数50,080、市域における率は33.45%（議決面積における実施率は、90.2%。いずれも平成11年7月現在。）となっています。

また現在、住居表示の事務処理にあたっているのは計画建築部建築指導課住居表示担当であります。同課は、住居表示実施地区内の新築等に伴う住居番号の設定や古くなった住居表示案内板等の取り替え業務を行っています。住居表示の申請事務については、年間を通じて、多い年で1,200件、少ない年でも1,000件はくだらない件数があり、担当者と担当補佐の計2名で当該事務処理を行っているのが現状であります。

(8) オンブズマンの意見

A. 住居表示制度上予想される問題点

一般に正しい住居表示とは何かということを考えてみますと、法令上の基準からすると、住居表示法の実施基準である「街区方式による住居表示の実施基準」（上記（3）参照）「第1住居表示の実施基準 5住居番号のつけ方ハ」においては、集合住宅のような場合を別として、「フロンテージは、住居番号をつけるとき同一番号又は欠番が多くなならないようにその地域の実情に応じて定めること。」と規定しています。すなわち、一般的にあって正しい住居表示とは、これら実施基準（市町村等の実施基準を含む）に則ってつけられたものであって、重複・欠番の多くないものということになります。

このような原則から考えてみると、住居表示制度上問題となる場合としては、以下のような場合に分けられます。すなわち、まず大きく分けて、当該住居表示が実施基準に則ってなされたものと実施基準に則ってなされていないものという二つの場合に分けられます。また、これらの中には、現実に重複があるもの・ないものといった二つの場合がそれぞれ考えられます。したがって、場合分けとしては、①実施基準に則っていて重複がないもの、②実施基準に則っていて重複があるもの、③実施基準に則っておらず重複がないもの、④実施基準に則っておらず重複があるものの4通りがあります（なお、①については将来的に②になる可能性もあり、同様に③は④に移行する可能性があります。）。

これら4つの場合において、①については重複もなく当面問題はありませ

ん。問題となるのは、上記②③④の場合であり、その中でもとくに④実施基準に則っておらず重複がある場合であります。これら問題となってくる場合をそれぞれ具体的にいうと、②は通常よく見られる現象であります。同一フロントページ内の土地が分譲等され複数の建物等が建てられた場合などがこれに当たります。③④の事例としては、まさしく上記（１）において説明した苦情申立ての場合であります。つまり、本苦情においては、最初は③の場合、すなわち実施基準に則っていない住居表示がなされていて重複がない状態だったのが、同一街区内に所有者を異にする建物が新築された際に本来的に正しい住居番号がつけられ、結果的に住居表示が重複してしまったという場合、つまり上記④の場合となりました。

②と③④との違いはないしは②④と③との違いは、それぞれ実施基準に則っているかないか、ないしは重複の有無による違いということであります。

ここで、上記②④における「重複」とはどのような状態をいうのかということについて考えてみますと、それは、当該街区内の土地に建物等が複数存在し、且つ同一の住居番号が併存している場合であると定義することができます。「重複」につきこのように解したとしても、上記②④それぞれにおいて、その「重複」の意味内容は同じではありません。すなわち、②については、その土地々々の事情並びにその時の住宅事情等から当然にというよりはむしろ必然的に生じてくる「重複」であり、④については実施基準に則っていない住居表示が実施基準に則った住居表示と競合してしまった場合であり問題としてはこちらの方が深刻であります。また、③については、問題が顕在化していないという点で①の場合と共通しますが、当該住居表示が実施基準に則っていないという点で問題があります。

B. 一般的な解決策

上記Aにおいて問題となる場合②③④の解決方法としては、一般に、(a)関係住民の納得がある場合と、(b)関係住民の納得が得られない場合とに分けられます。そして、前者については(i)同一住居番号の併存につき納得してそのままそれを使用し続けるという場合と(ii)納得の上住居表示を変更する場合とが考えられます。後者は、(iii)行政並びに関係人の話し合いにより(a)に移行する場合と、(iv)行政による何らかの措置を必要とする場合に分けられます。

そして、上記解決方法において、(i)(ii)(iii)については当事者の納得による解決が可能であります。また、(iv)については当事者の納得が得られずかつ行政が何らかの措置をとらなければならない場合であります。

以下においては、本市条例上の手続ではどのような解決が可能であるのかそして問題点がどこにあるのかについて説明します。

C. 本市条例による対応

現在、本市条例は、住居表示実施区域内において、①建物等を新築した場合、②建物等を移動、変更又は滅失したことにより住居番号の変更又は廃止を必要とする場合に、建物等を新築したもの（者）ないし建物等の所有者等は市長に届出をしなければならず、これらのいずれかの届出があったときに市長は住居番号をつけ、変更し又は廃止してその旨を届出人に通知しなければならないと規定しています（参照、本市条例第3条）。この条例の規定からすれば、住居番号が変更可能な場合としては、建物等が新築、移動、変更又は滅失した場合だけであり、またその場合の住居番号の変更、廃止を市長に届け出なければならないのは建物等の新築者ないしは所有者等ということになります。したがって、建物等が新築、移動、変更又は滅失しない限り住居

番号が変わることはなく、それら以外の場合に、行政としてとるべき必要な措置につき何らの規定をおいていません。

したがって、上記A②③④いずれの場合においても、本市条例においては、建物等が新築、移動、変更又は滅失されない限り変更はできません。つまりこれらの原因以外の場合については一切規定されていないのが現状であります。それゆえこれらの場合に、それぞれ必要な変更をするに当たっても、市当局は、関係住民の個別の納得を得た上で住居番号を変えるという方法（上記B(i)~(iii))しかとることはできません。したがって、上記B(iv)の解決方法、すなわち関係住民の納得が得られない場合でかつ行政が何らかの必要な措置をとるということについては、本市条例上、行政側に正当な根拠も理由も規定されていません。

昭和38年に住居表示法が施行され、その翌年以降本市においても市街地において住居表示が取り入れられましたが、当時の建築事情と今日のそれとは大きな違いがあります。また実際問題として、上記A②④のような二つの意味における重複がかなり存在しているという現状に対して、市当局は何らかの必要な措置をとらなければならなくなってきました。

しかし、現状の住居表示（住居番号）につき関係住民が納得するしないにかかわらず、市当局がここにいう必要な措置をとる際には、関係住民が当該住居番号を今まで使用してきたという事実について、何らかのかたちでこれを尊重しなければなりません。そしてそれと同時に、行政は当該必要な措置をとるに際しては平等に事務処理を行わなければなりません。

一旦つけられた住居表示を変更する可能性があるということを正式な形で市民にアナウンスしてきたという経緯は本市においては見られません。このような変更の必要があった際、これまでは担当課の裁量と当事者との個別の了解を得る中で変更が行われてきたというのが実情であります。

したがって、行政は、このような住居表示の変更等の必要な措置をとるに際して、既存の事実関係を尊重し、なおかつ住居表示事務処理における不平等を回避しなければなりません。そのためには当該必要な措置の根拠並びに手続について、これを条例上きちんと手当をしておく必要があるとオンブズマンは考えます。

D. オンブズマンの意見

以上に述べてきたことから、オンブズマンは、市長に、本市条例、本市規則並びに本市実施基準について、以下のような諸点を考慮した改善を提案します。

① 本市条例について

- (i) まず、住居番号が実施基準に則っている場合に生じてくる住居番号の重複を将来的に回避・解消するための方策、たとえば住居番号に枝番号方式を採用するといった方策を検討すること。
- (ii) つぎに、住居番号が実施基準に則っていない場合並びにそこから生じてくる住居番号の重複について、本市条例の規定ではその解決策が建物等の新築、移動、変更又は滅失の場合以外に変更する手段をもっていないため、これら以外の場合の変更手段について何らかの手当をすること。
- (iii) (i)(ii)の場合をつうじて、既存の事実関係を尊重するという観点から、関係住民からの申し出をみとめること。
- (iv) 住居表示の変更に当たっては客観的な基準と手続をもってこれを行

うようにすること。

(v) また、住居番号の重複等の発生を未然に防止するという意味において、行政による実態調査を可能とし、過去になされた実施基準に則っていない住居表示については是正するためこれを義務づけること。また関係機関からの情報提供についても対応する手続を講じること。

(vi) 上記(iii)関係人からの申出、(v)の実態調査並びに関係機関からの情報提供に基づく場合を含めて、市が「必要な措置」を講じることができるような手当を講じること。

(vii) 上記改善に伴って、今後市による住居番号の変更の可能性があるということを市民に広く周知すること。

② 本市規則について

本市では現在、住居表示の変更等をする場合は、實際上「決定通知」でこれを行っています。これは条例上、変更通知につきその規定がないことが原因でもあります。オンブズマンは、上記①本市条例の改善の際に、市が住居表示の変更通知につきその様式等を定め、変更・不変更の決定について通知を可能にし、さらにその根拠・理由を明らかにすることを提案します。

③ 本市実施基準について

本市においては、丁目、街区符号、基礎番号をつけるに際しては、藤沢駅または辻堂駅を中心としてそれに近い角を起点として右まわりに順次番号をつけるという方法をとっております。このような付番の方法は、一応の規則性をもってはいますが、藤沢市の全住居表示実施区域を一見した場合に必ずしも分かりやすい方式であるとはいえません。ある自治体の事例としては、方位を基礎として当該街区の一点を起点として決めそこから一連番号（基礎番号）をつけていくという方式もあります。分かりやすくかつ利用しやすい住居表示という観点から見て、このような方法も一つの検討課題としてあるのではないかとオンブズマンは考えます。

以上

意見表明に対する報告（市長（計画建築部長））

2003年4月23日

住居表示制度についての意見につきましては、以下の条例等につき改正いたしましたので報告いたします。

1. 藤沢市住居表示に関する条例
2. 藤沢市住居表示に関する条例施行規則
3. 藤沢市住居表示実施基準

以上

* なお、これら条例等は、いずれも、2003年4月1日より施行されています。条例では、住居番号の付与等の申出、住居番号に関する措置に関する規定等が新設され、同施行規則では、住居表示を必要とする建物その他の工作物に関する規定の明確化、住居番号の設定等の申出、住居番号の設定等をしていない場合の通知に関する規定等が置かれ、また、同実施基準では、今回新たに枝番号の特例並びに住居番号を変更する基準が規定されることとなりました。