

### Ⅲ オンブズマンの発意による調査（平成30年度）

#### 1 カラスによる被害と対策の周知啓発

札幌市オンブズマン 岩田 雅子

##### 調査の趣旨(要約)

平成30年度、オンブズマンに対し、自宅の近隣の公園内の木にカラスが営巣し、歩道を通る人を威嚇しており、自身も帰宅途中に頭を蹴られたため、市にカラスの巣の撤去を求めたが、撤去してもらえないとして、苦情申立てがありました。

札幌市では、毎年カラスの繁殖期に当たる4月頃から7月頃までカラスに関する問合せや苦情が多く寄せられます。上記の苦情申立てに関する調査によると、上記苦情申立てのあった区の土木部維持管理課が管理する地域では、4月から6月の3か月間に、公園や民地を含めて、約230件の問合せや苦情等があったということです。多くの市民がカラスの行動に悩まされている状況がわかります。

市の説明では、カラスは繁殖期になると毎年同じつがいが同じエリア（縄張り）に営巣しますが、一度巣を撤去されたカラスは人に対する敵対心が強くなり、翌年以降、威嚇が激しくなるという悪循環につながる可能性があるため、不特定多数の人に対して激しい威嚇がある場合を除いて、基本的には巣の撤去を行っていないということです。しかし、カラスのこういった習性について、知らない市民が大多数であると思いますし、実際にカラスから威嚇され頭を蹴られた経験のある住民の方のお気持ちを考えると、市に対し、何とかしてほしいと求める心情も理解できるところです。

市では、公園や街路樹にカラスの営巣を確認した際には、現場のパトロールを行い、カラスの威嚇行動があり注意喚起が必要な場合には看板を設置するなど、カラスが巣立つまで、公園利用者や歩行者の注意を喚起し、安全を守るための対策を行っているということです。

カラスの個人への威嚇に対しては、帽子をかぶる、傘をさす、腕をまっすぐにあげて動かさずにゆっくり通過する等の方法が有効であるとの対策を挙げ、これらの対策とカラスの生態について、市のホームページ上での掲載や、「カラスマニュアル」というパンフレットを作成し配布する等、市民への周知と理解に努めているということですが、前述の申立人の状況や申立てのあった区の3か月間の苦情件数から考えると、必ずしも十分に周知されているとは言えない

ように思います。

また、都市化に伴って、失われることが懸念される生物多様性の保全のため、札幌市では生物多様性に関する取組の方向性を示す長期的な指針として「生物多様性さっぽろビジョン」を策定し、体系的・総合的な施策の推進を図っており、市民への情報提供や意識啓発としても、様々な方法で取り組んでいます。生物多様性の保全を図るために野生生物をめぐるトラブルを軽減するという観点からも、カラスの生態と対策について市民の理解を深めることは必要ではないかと考えます。

そこで、札幌市におけるカラスの被害の現状と課題を、市がどのように認識しているのか、また、カラスの生態と対策に関する市民への周知啓発にどのように取り組んでいるのかについて、発意による調査を行うことといたしました。

## 市の回答(要約)

- (1) 市へ寄せられるカラスに関する年間及び月別問合せ・苦情件数とその内容、推移

市（本庁、各区土木センター及び指定管理者等の関係部局）へ寄せられるカラスに関する問合せ・苦情から現地調査を実施した件数は、平成 30 年度が 1,838 件、平成 29 年度が 1,566 件、平成 28 年度が 1,938 件、平成 27 年度 1,683 件、平成 26 年度 1,561 件でした。なお、月別件数については記録がありません。

内容としては、「カラスの威嚇が激しいので、カラスをすぐに駆除してほしい（巣を撤去してほしい）」、「カラスに餌やりをしている人がいて、不衛生である（気持ちが悪い）ため、やめさせてほしい」といった苦情が多くあります。

市民からカラスに関する相談を受けた場合、その相談内容に応じた適切な問合せ先を市民に伝達することから、毎年環境局環境都市推進部環境管理担当課（以下「担当課」という。）より関係部局宛てに「繁殖期のカラスに関する電話対応について」という電話対応マニュアルを送付して、関係部局と連携を図っています。

なお、捕獲の可否や注意喚起看板の設置等については、土地所有者等がそれぞれの状況を勘案し必要性を判断した上で実施するものであるため、市内で統一した基本的な対応はありません。

- (2) 市内のカラスの年間営巣件数、営巣場所、市や委託業者が撤去した巣の件数

市や委託業者が撤去したカラスの巣の年間件数は、平成 30 年度が 299 件、平成 29 年度が 335 件、平成 28 年度が 435 件、平成 27 年度が 368 件、平成 26 年度が 352 件です。

なお、市内のカラスの年間営巣件数及び営巣場所については、調査が非常に難しいため、市では把握しておりません。

### (3) カラス対策の変遷と現在のカラス対策

カラスに関する苦情については、公園内の場合には各区土木センターやみどりの管理課、農業被害の場合には農業支援センター等、数多くの部局が、それぞれの立場からその内容に応じた対応を行っているところです。

例えば、子育て中のカラスの威嚇に関する相談については、カラスが街路樹や公園の樹木に営巣したことに伴う場合が多いため、街路樹や公園を所管する各区土木センターや建設局みどりの管理課が対応に当たっている事例が多くあります。また、学校敷地内の樹木等に営巣したカラスから威嚇を受けた場合は当該学校が、市営住宅敷地内に営巣した場合は当該市営住宅の指定管理者が対応しております。

どの部局もカラスの巣を撤去することについては慎重に判断していますが、原則撤去を行わないとする部局と被害の様子を見て比較的柔軟に撤去の可否を判断する部局があります。

また、カラスに関する注意喚起について、広報さっぽろの各区版やコミュニティFMラジオを活用し、独自に周知を行う部局もあります。

上記以外では、ごみステーションを荒らされないよう、環境局において、ごみステーションのネットやサークル等の管理機材の助成（ごみステーション管理機材購入費助成制度）を行っております。

カラスを含む野生鳥獣の捕獲及び鳥類の卵の採取については、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」（以下「鳥獣法」という。）第8条において原則禁止されており、鳥獣法第9条第1項の許可を受けた場合、鳥獣法第11条第1項の規定により狩猟として捕獲する場合、鳥獣法第13条第1項の規定により同項に規定する鳥獣等を捕獲する場合に限り認められています。

また、鳥獣法第9条第1項においては、許可捕獲の目的として、(1)学術研究、(2)鳥獣の保護、(3)鳥獣の管理を掲げており、さらにこれ以外の目的として、「鳥獣の保護又は管理並びに狩猟の適正化に関する法律施行規則」（以下「施行規則」という。）第5条においては、(4)博物館、動物園その他これに類する施設における展示、(5)愛がんとための飼養、(6)繁殖している鳥類の過度の近親交配の防止、(7)鵜飼漁業への利用、(8)伝統的な祭礼行事等への利用、(9)この他公益上の必要が認められる目的、を規定しています。

札幌市では、このうち北海道から権限委譲を受けて、ハシボソカラス、ハシブトガラスを含む野生鳥獣11種による生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害の防止を目的とした鳥獣の捕獲許可事務について、「札幌市鳥獣捕獲許可取扱要領」に基づき行っています。

本要領には、捕獲を許可しない場合の基本的な考え方や一人当たりの捕獲数などについて、詳細に規定されています。なお、本要領は、北海道から権

限委譲を受けた自治体間で取扱いに差異が生じないように、北海道からの通知（「市町村鳥獣捕獲許可取扱要領（標準例）」）に基づいて、各自治体がほぼ同一の内容で規定しています。

担当課における、カラスの捕獲に関連した問合せの対応については、下記のとおりです。

#### ① 攻撃を受けたとの苦情がある場合

カラスはおよそ4月上旬から7月下旬の繁殖期になると、卵やひなをそろろうとして人を威嚇する習性があることから、その間は注意することを助言しています。

威嚇を受けた場合は、近くに巣がある可能性が高いので、その場から遠ざかるか、迂回すること、どうしてもそこを通行しなければならないときは、傘を後ろ手に差したり、帽子をかぶるなどで被害を防ぐよう助言しています。なお、カラスが人を寄せ付けまいとした威嚇をして、それでも人が遠ざからないときには、後方から低空で飛んできて頭をかすめたり、足で蹴るなどの威嚇をするが、飛びながらくちばしで突くことはできないので、帽子をかぶるなどして頭を守れば、けがをすることはないと説明しています。

#### ② 巣を撤去してほしいとの相談がある場合

民有地のカラスの巣の撤去については、市では行っておらず、土地所有者や施設管理者自ら撤去すること、営巣場所が他の人の土地や施設であれば、その土地所有者や施設管理者に依頼するよう説明しています。

威嚇行動があまりにひどいときは、巣を撤去することも被害を防ぐ一つの方法ですが、巣を撤去する場合、ひながふ化する前など繁殖の早い時期に行うと、近くの樹木に再び巣を作り、繁殖をやり直すこともあり、その結果、繁殖期間が長くなることがあります。また、巣の撤去に伴いカラスを刺激することでより攻撃的になることも考えられるため、できるだけ巣を撤去しないことを説明しています。

巣の場所が街路樹や公園の場合は、施設管理者である各区土木センターの連絡先を案内しています。ただし、土木センターでも、必ずしも根本的な解決にはならないなどの理由から、担当課と同様に、積極的に巣の撤去を行っているわけではないことを併せて説明しています。

電柱や電話柱の場合は、それらの営造物を管理する民間事業者を案内しています。

#### ③ カラスを捕獲してほしいといった苦情の場合

一般的に、市としては民家の土地での捕獲は行っていないこと、市街地で飛んでいるカラスを捕獲するのは技術的にも難しいことを説明しています。

また、ごみ、動物の死骸、昆虫などの餌となるものがあると、捕獲をしても周辺から他のカラスが入り込んでくるので根本的な解決にはならないことや、野生鳥獣の餌とならないようなごみ出しマナーの徹底により、市街地のカラスを一定の数まで減らすことができると考えられることを説明

しています。

なお、子ガラスが巣立つ時期には親ガラスの威嚇が非常に激しくなります。うまく飛ぶことができない子ガラスが地面にいるような場合は、子ガラスを捕獲して山に放すことによって親ガラスの威嚇を収めることができるので、被害がある場合には連絡をいただいて、担当課より捕獲業者を手配しています。

#### (4) 生物多様性さっぽろビジョンにおけるカラス対策の位置づけ

生物多様性保全のため、札幌市ができること、取り組まなければならないことは、世界の生物多様性の構成要素である札幌の生物相を維持すること、世界の生物多様性から生み出される資源を消費することで成り立っている私たちの暮らしや事業活動のあり様を見つめ直すこと、の2点です。

これらの課題に対応するには、あらゆる分野にわたり長期的な視野を持ちながら継続的に取り組む必要があります。

そこで、体系的・総合的な施策の推進を図るため、生物多様性基本法第13条に基づく地域戦略として、2050年を展望して生物多様性に関する取組の方向性を示す長期的指針である「生物多様性さっぽろビジョン」を平成24年度に策定しました。

本ビジョンにおいてカラスは、市街地などで人とのトラブルが生じている野生鳥獣種のひとつとして例示しています。また、カラスやヒグマを含めた「野生鳥獣との共生」については、札幌市の生物多様性を取り巻く社会環境に関する課題として掲げており、施策の柱「継承する」において野生生物をめぐるトラブルの軽減を図るため、例えば、人間生活から出たごみがカラスなどの野生鳥獣を市街地に誘引することにつながっていることから、野生鳥獣の餌とならないようなごみ出しマナーの徹底など、野生生物との付き合い方の普及啓発を行うこととしています。

#### (5) これまでの市民への周知方法

カラスの繁殖期の注意喚起については、担当課においては、年1回（6月）広報さっぽろで周知することとしています。各区においても、南区では年1回（6月）、その他の区でも必要に応じて、広報さっぽろの区内版で周知しています。

カラス以外の野生鳥獣につきましては、担当課において、ヒグマによる人身事故防止の観点から、年2回（5月、9月）広報さっぽろに掲載しています。

また、カラスの繁殖期には、各区役所にパンフレットを配架して周知しているところです。パンフレットは平成25年、平成27年、平成29年に4000部ずつ発行しています。なお、平成27年には、担当部署の名称の変更があったことから、各区土木センターに50部ずつ配架しています。

さらに、新聞やテレビといった報道機関から、カラスの威嚇と自衛策について取材を受ける場合もあり、その記事や放送番組も、市民の理解を深めて

いただく有効な機会と捉えています。

さらに、生物多様性の保全に関する講座やイベントの一部においても、カラスの生態や付き合い方について周知を行っています。

#### (6) これまでの周知の効果に対する市の見解

(5)のとおり、カラスとの共生について、できる限り周知を図っているところであり、担当課の周知内容の説明に納得していただける方がいる一方で、カラスから威嚇行為を受けた方や、市街地にカラスがいること自体に拒否感を持たれている方から、駆除を要請する声も依然として多いのが現状です。

駆除の要請には大きく分けて 2 種類あり、①威嚇してきた成鳥を駆除してほしいというもの、②増えすぎたカラスを捕獲して減らすべきというものに大別できます。

①については、繁殖期の成鳥からの威嚇の場合は、巣を撤去することにより威嚇が収まり被害防止につながることから、成鳥の捕獲は不要であり、また空中を飛翔する成鳥を捕獲することも技術的に非常に困難であるものと考えます。

②については、北海道知事がカラスを鳥獣法に基づく第二種特定鳥獣（生息数が著しく増加し、又は生息地の範囲が拡大している鳥獣）に指定していないことから、現段階においてカラスの個体数を減少させる目的で駆除することはありません。

なお、カラスの個体数が増える要因や、特定の地域にカラスが群がる要因としては、生ごみが適正に管理されていないことが考えられることから、生ごみを含むごみステーションの適正管理を、関係部局と連携して普及啓発しています。また、カラスに限らず野生鳥獣とのトラブルを軽減するためには、人の側で行動を変える必要があるという基本的な考え方について理解が広がるよう、継続的に取り組んでいく必要があると考えています。

#### (7) 今後の具体的な対策と周知計画

具体的な対策としては、(4)の生物多様性ビジョンにおいて、野生鳥獣との付き合い方に関する普及啓発に取り組んでいくことが示されていることから、カラスを含めた野生鳥獣との共生に関する市民啓発についても、生物多様性保全の一環として、関係部局の協力を得ながら、さまざまな機会を捉えて周知を図っていきます。

なお、平成 31 年度にはパンフレットを増刷し、これまでに配架した部局のみならず、新たな配架先（スポーツ施設等）にパンフレットを配架することを検討しています。

## オンブズマンの判断(要約)

### (1) 市におけるカラスの現状と苦情に係る対応について

札幌市に寄せられる苦情には、さまざまなものがありますが、カラスに関する苦情や問い合わせも多く、市民にとっては、関心の高い問題だといえます。

市のホームページによると、市街地に飛来する身近なカラスには、主にハシボソカラスとハシブトガラスの2種類いるということですが、市の回答によると、市として営巣件数及び営巣場所の調査はしておらず、その生息数の把握はしていないとのこと。

少々古いデータでは、2002年から2004年にかけて札幌市が日本野鳥の会札幌支部に委託して行った調査結果によると、市内のカラス生息数は約8,400から8,700羽と報告されていて、その後2012年から2016年にNPO法人札幌カラス研究会がカウントした羽数は、約4,300から6,700羽ということで、減少傾向にあるようです（出典：北海道新聞社出版「なんでそんなの札幌のカラス」中村眞樹子（NPO法人札幌カラス研究会））。

市の回答では、市へ寄せられたカラスに関する苦情、問い合わせに対して現地調査を実施した件数は、本庁、各土木センター及び指定管理者合わせて、平成30年度（12月現在）には、1,838件あり、そのうち、市や委託業者が撤去した巣の年間件数は、平成30年度（12月現在）は299件ということです。

市に寄せられる苦情内容としては、「カラスに餌やりをして不衛生であるからやめさせてほしい」、「カラスがごみを荒らすので捕獲してほしい」、「カラスの威嚇が激しいので巣を撤去してほしい」といった要望が多く寄せられているようですが、カラスとごみの問題については、環境局において対応して、カラスを寄せ付けないごみステーション整備のために助成するなどして解決を図っているとのこと。

「カラスの威嚇が激しいので巣を撤去してほしい」という要望に対しては、公園内の場合は各区土木センターやみどりの管理課、農業被害の場合には農業支援センターなど、数多くの部局がそれぞれの立場からその内容に応じた対応を行っており、捕獲の可否や注意喚起看板の設置等については、市内で統一した基本的な対応はないものの、どの部局もカラスの巣を撤去することについては、慎重に判断しているということです。

市は、これまでカラスに対応してきた経験の蓄積により、巣を撤去した場合に、カラスの威嚇行動がより激しくなることがあることから、不特定多数の人に対して激しい威嚇がある場合を除いて、できるだけ巣の撤去はしないよう説明しており、威嚇が激しくなる繁殖期は、カラスを刺激しないよう注意喚起しているということです。

また、巣の撤去ではなく、どうしてもカラスを駆除してほしいとの要望もあるようです。市に寄せられる駆除の要請には2種類あり、①威嚇してきた成鳥を駆除してほしいというものと、②増えすぎたカラスを捕獲して減らすべき、というものに大別されるとのこと。①に対して、市は、成鳥の捕獲は困難であり、巣の撤去により威嚇はなくなり被害防止につながると回答していますが、一方で、巣の撤去を求める苦情に対しては、巣の撤去についても、現状ではすぐに撤去はしていないことは、前述したとおりのようです。②については、

カラスの捕獲は鳥獣法により原則禁止されており、市では北海道から権限委譲を受けてハシボソガラス、ハシブトガラスを含む野生鳥獣 11 種による生活環境、農林水産業または生態系に係る被害防止を目的とした鳥獣の捕獲許可事務を行っています。しかし、「札幌市鳥獣捕獲許可取扱要領」において、捕獲を許可しない場合の基本的な考え方や一人当たりの捕獲数などについて詳細に規定されており、現段階で、カラスを駆除する予定はないとのこと。

これらの市の回答から、オンブズマンとしても、市に寄せられるカラスの苦情に対して、市は解決のために真摯に取り組んでいることが確認できました。

## (2) 生物多様性さっぽろビジョンからの視点

加えて、札幌市として、平成 24 年に策定した「生物多様性さっぽろビジョン」に基づき、地球温暖化と並んで地球環境問題となっている生物多様性を守る視点から、カラス問題へ取り組むことが必要となりました。

「生物多様性さっぽろビジョン」において、カラスは市街地などで人とのトラブルが生じている野生鳥獣種のひとつとして例示され、カラスやヒグマを含めた「野生鳥獣との共生」について、市の生物多様性を取り巻く社会環境に関する課題として掲げられています。市では、野生生物をめぐるトラブルの軽減を図るため野生生物との付き合い方の普及啓発に取り組んでいくということです。

オンブズマンとしても、野生動物について、その生態を学ぶ機会を設けることは、将来の生物多様性保全に一定の効果が期待できるように思います。特にカラスに関しては、市民にとって身近な野生動物であると同時に悩まされる機会も多いと推測され、関心を持つ方は多いのではないのでしょうか。

また、近年、民間でもカラスを研究されている方々が増え、市の対策にも生かされてきているのではないかと思います。

しかし、威嚇、攻撃するカラスを捕獲したり駆除するのではなく、人間の側が、カラスの巣作りの間は道を迂回して近づかない、傘をさしたり、帽子をかぶって頭を守る、腕をまっすぐに上げて動かさずにゆっくり通過する、などの対応をする必要があるということには、不満と疑問を持つ市民もいるかと思えます。

「生物多様性さっぽろビジョン」を背景として、カラスの生態に根差した市のカラスに対する対策と、実際にカラス被害に遭っている市民の間の認識に隔たりがあり、このことが、市民の多くの苦情となって表れているように思われます。

市民が苦情を寄せているにもかかわらず、市が巣の撤去を積極的に行わない方針である以上、市は市民にカラスの巣の撤去を行わない理由を丁寧に説明し、納得を得ていただくこと、その上で自衛策を十分に周知し、市民自らがカラスを寄せ付けないよう工夫やそのための協力をしていただくよう促すことが求められるとオンブズマンは考えます。

毎年巣作りをすることがわかっている場所の近くには、巣作りの時季には、



注意喚起の看板の設置が有効だと思いますが、市民自らの工夫や協力を促す施策の一つとして、オンブズマンは、公園など公共の場に設置するだけでなく、民有地に設置することも想定し、要望があれば市民に看板を貸し出す仕組みがあってもよいのではないかと思います。

市の説明によると、苦情があった場合、その内容に応じて、威嚇に対する自衛策、巣を撤去することによる影響、ゴミ出しマナーの徹底によりカラスの数を一定の数まで減らすことができると考えられることなどを説明しているとのことです。カラスを不快に思っている市民に、撤去を行わないといった考え方に納得していただくことは容易ではないことと思いますが、市には、個別の相談や苦情の際に、丁寧に説明し、理解していただけるよう、今後も努めていただきたいと思います。

### (3) 生物多様性を背景としたカラス対策の普及啓発の現状と今後について

市によると、市民に対する普及啓発については、市が「生物多様性さっぽろビジョン」の観点から市民に対して行っている生物多様性の保全に関する講座やイベントにおいて、カラスの生態や付き合い方について周知を行っているとのことです。しかしながら、オンブズマンとしては、その際、付随的に話をするだけでなく、カラスとの共生のテーマのみの講座をする、またはカラスに特化したイベントを設けるなどして、普及啓発に努めることを検討していただきたいと思います。その際には、民間のカラス研究をされている方にご協力いただくことも有効かと思えます。

さらに、市では、「カラスマニュアル」というカラスの生態と対策のヒントを記したパンフレットを作成したり、ホームページ上でカラス被害と対策についての記事を掲載したり、広報さっぽろにて周知することで、市民への普及啓発に努めているようです。しかし、オンブズマンが、今回の発意調査にあたって、11月下旬に各区役所に赴き、カラスの生態と対策に関するパンフレットを探したところ、時季が悪かったためか、どの区役所においてもパンフレットの現物を見つけることはできませんでした。区役所の窓口での説明によると、繁殖期には配架しているときもあるほか、市のホームページでも周知しているとの回答でしたが、いつでも必要な方が容易に手にとることができるような配慮をしていただきたいと思います。

また、誰もがいつでも区役所に足を運ぶとは限りませんし、特に高齢の方はインターネットを利用しない方も多く、ホームページで閲覧する機会も少ないかもしれません。わかりやすいチラシを作成して、町内会の回覧板で各戸に回してもらおうなど、より効果的な方法を検討していただきたいと思います。

その他の普及啓発活動としては、例えば、子どもの教育活動に身近な生物との付き合い方について学ぶ機会が取り入れられているようですので、その際に同時にカラスの生態について学ぶことで、将来的に、市民とカラスが程よい距離感を持った共生へとつながることが期待できると思えます。

今回の発意調査にあたって、オンブズマンは、他都市の状況についても調べ

てみました。

横浜市においては、平成18年に制定された「カラスによる生活被害対策実施要綱」に基づき、カラスに対する必要な措置を講じているようです。横浜市では、注意看板の貸出を行ったり、カラスの巣の撤去の場合に、民有地にある巣の場合にも、補助金を出して対応しているようです。札幌市では、子ガラスが落下し地面にいるような場合には、民有地でも市が対応しているようですが、基本的には民有地については、そのような対応はしていないようです。都市における状況はそれぞれ異なりますが、注意看板やプレートの貸出などは、札幌市においても対応が可能ではないかと思いますので、検討していただきたいと思えます。

今回の調査により、市に寄せられるカラスの苦情に対して、市は繁殖期には必要に応じて注意喚起を行い、また、生物多様性保全の一環から、野生動物との共生の例示として、カラスの生態や対策について周知活動も行っていることが窺えました。

しかし、カラスの生態に関する研究は進んでいる一方、カラスとの付き合い方について、まだまだ市民が知る機会が多いとは言えませんし、市民に十分に浸透するには、時間もかかることと思われます。また、実際にカラスの被害に遭ってしまってからでは、生態に対する理解は心情的に難しくなることもあるように思います。

市は、今後も、カラスを含めた野生鳥獣との共生に関する市民啓発については、生物多様性保全の一環として、関係部局の協力を得ながら、様々な機会をとらえて周知を図っていくとしています。

今後も、市民の安全が守られ、生物多様性豊かな札幌のまちで、皆が気持ちよく生活できるように、より効果的なあり方を検討し、積極的に周知を続けていただきたいと思えます。

(調査結果通知：平成31年2月)

#### **市の改善等の状況 ※平成31年4月フォローアップ調査**

カラスの生態と対策を掲載した「カラスマニュアル」を各区役所および土木センターに追加送付し、通年で配架するよう依頼しました。

また、民間のカラス研究団体との協力による普及啓発イベントを、親子の来場が多く見込まれる円山動物園、北3条広場での実施を予定しています。

なお、オンブズマンからのご提案にある市民への看板の貸出については、有効な周知手段の一つであるとは考えられるものの、看板の作製費用、保管場所の確保など、解決すべき問題は多いため、実施については他都市の事例等も参考にしながら検討いたします。今後も、広報さっぽろ区民のページに掲載する区の数やリーフレット配架先の拡大など、より積極的な情報提供に注力していくことで、引き続き市民への普及啓発に努めてまいります。

## 2 水道工事の際の関係住民への事前周知

札幌市オンブズマン 杉岡 直人

### 調査の趣旨（要約）

平成 30 年度、オンブズマンに対し、隣家の水道メーターの上流部分の漏水に対して、自らの敷地内で修繕工事が行われたが、その工事における水道局の対応が不誠実であったとして、苦情が申し立てられました。この案件についてオンブズマンが調査する過程で、施工業者は、工事に先立ち、当該申立人や隣家の住民に対し、断水が発生する時間帯や問合せ先等を記載した「断水のお知らせ」のチラシを配布し、事前周知を行っていましたが、当該チラシには、水道局が発注して行う漏水修理の工事であることや、水道局の担当者の連絡先が記載されていませんでした。また、水道局では、隣家の住民に対しては、直接電話をして施工業者と担当者名を伝え、後日、挨拶と打合せのために訪問する旨を伝えていたものの、当該申立人に対しては、そのような連絡を一切行っていなかったことがわかりました。

その結果、工事について不信感を抱いた当該申立人は、当初、水道局のどの部署に連絡すればよいかわからず、本来の担当部署と連絡を取ることができるまでに、時間がかかってしまうという結果となりました。オンブズマンとしては、水道局が工事を発注する場合には、市民が工事の内容や施工業者の対応に疑問を持った時に、すぐに問合せができるよう、水道局のどの部署が担当であるのかを事前にしっかりと周知する必要があると思います。

上記申立てにおいて、市は、対応に不備があったことを認め、今後このようなことのないよう、職員に注意喚起を行うとともに、施工業者に対し、市が行う水道工事の際の住民の方々への事前説明や周知チラシの記載内容について、改めて指導していくとの見解を示しています。しかし、指導するだけでは、時間が経過するにつれ、職員も施工業者も上記申立ての案件のような事態があったことを忘れ、再び同じようなことが発生する可能性は否定できません。

また、市民の敷地内で工事を行う際には、市が行う工事であることを明確にするためにも、担当部署を表示することは大切であると思われます。

以上のことから、今回、オンブズマンは、水道局が水道工事を発注する際の関係住民への事前周知について、発意による調査を行うことといたしました。

## 市の回答（要約）

- (1) 施工業者との契約において、水道局が行う工事であることや水道局の担当部署の周知に関する統一した取扱いの有無について

札幌市では、漏水等修繕業務（手掘り）（給水管のメーター上流側（原則宅地内）における自然漏水及び維持管理上の支障などの発生に際し、当該箇所を人力（手掘り）により修繕を行う業務）や、緊急等維持復旧業務（給配水管の公道漏水、折損事故の復旧、緊急的な水道管移設及び附属設備等の維持復旧を行う業務）等の給配水管維持管理業務について、札幌市管工事業協同組合（以下「札幌協」という。）と年度当初に委託契約を締結しています。

札幌協との契約において、受託者及び委託者は、契約書に定めるもののほか、別紙仕様書等に従い契約を履行しなければならないとされています。そして、給配水管維持管理業務仕様書において、この業務の実施にあたっては、漏水等修繕業務（手掘り）実施要領や緊急等維持復旧業務実施要領に基づくものとされています。

緊急等維持復旧業務実施要領においては、断水等の広報は、「断・濁水のお知らせ」のビラを用いて、原則として2日前までに行うこととされていますが、工事に際して、工事に関係する住民に対し、水道局が行う工事であることや、水道局の担当部署について、チラシ等で周知しなければならないといった定めはありません。ただし、給配水管維持管理業務の事務処理について必要な事項を定めた給配水管維持管理業務委託に係る事務処理要領（以下「事務処理要領」という。）において、水道局の担当者（以下「業務担当者」という。）は、漏水状況（道路内、宅地内の水道メーターの上下流、漏水量、漏水していた水の排水処理先、緊急性）等の現地状況を確認するとともに、宅地内や私有地での作業が伴う場合には、工事に関係する住民に対し、作業内容や作業日時、施工業者等について、事前に使用者や所有者等と調整することとされているため、この事前調整の際に、業務担当者の連絡先を伝え、水道局の費用で工事を行う理由や施工の内容について説明しております。

- (2) 関係住民に配布する周知チラシについて、水道局が配布前に記載内容及び周知範囲を確認するのかについて

周知チラシについては、水道局と施工業者で行う最初の打合せの段階で配布するか否かを決定し、配布することとなった場合には、その記載内容及び周知範囲について協議し、決定しています。

施工業者が周知チラシを作成する場合には、事前に水道局において、その記載内容及び周知範囲を確認することとしています。また、水道局が周知チラシを作成することもあり、特に断水を伴う場合には、水道局が作成した様式を用い、必要に応じて記載内容を変更して作成し、配布しています。

### (3) 職員や施工業者に対する注意喚起及び指導について

水道局では、今年度、オンブズマンに苦情申立てがあった案件について、苦情となった経緯や原因を分析し、作業手順、関係住民への周知方法や現場での対応等、是正・改善すべき点を洗い出しました。そして、事務処理要領についての会議を行い、漏水修理を担当する給水部給水課維持調整係職員に周知の徹底を図るとともに、同様の工事を担当している各配水管理課に対しても、苦情となった経緯や今後の対応策について、情報の共有を図っております。

また、一般的な漏水修理の作業の進め方について、施工業者への研修の機会を設け、作業手順、関係住民への周知方法や現場での対応等について、改めて確認しました。また、本件の事案の顛末を伝え、社内ミーティング等において、社員全員に周知するよう指導し、さらに、平成30年12月中旬、施工業者に対し、その後、指導のとおり研修を行ったかについて報告を求めるとともに、再度、社員に対し、情報の共有を図るよう指導しました。

加えて、毎年4月に、契約業務を締結している全ての施工業者を対象に、業務の積算や業務の内容に関する説明会を実施しており、水道局からも職員が出席しています。平成31年4月に行われる予定の説明会において、水道局から、工事の進め方に関する注意喚起や指導を行う予定です。

### (4) 今後の方向性について

上述のとおり、工事を行う際の関係住民への説明については、事務処理要領等において決まりはなく、口頭で行うことがほとんどでしたが、

本件を受け、口頭での説明に加え、工事の目的や内容、水道局の連絡先を記載した周知チラシを配布することとすることについて、前向きに検討してまいりたいと考えております。

### オンブズマンの判断（要約）

今回、オンブズマンは、平成 30 年度に申立てがあった案件（以下「当該案件」という。）の調査において、水道局が発注する工事に際して、関係住民に対し、水道局の担当部署やその連絡先が明確に知らされていなかったことを知り、水道局が発注する工事における関係住民への事前周知について、発意による調査を行いました。

札幌市では、漏水等の点検を行った結果、修繕が必要であると判断された場合には、市から業務委託を受けた業者が修繕工事を行っています。したがって、当該案件と同様の工事が行われる場合においては、市と業者の双方において、市民と行政の信頼関係を損なうことのないよう、丁寧な対応が必要となります。

市によりますと、関係住民への事前周知については、緊急等維持復旧業務実施要領において、「断水等の広報は、『断・濁水のお知らせ』のビラを用いて、原則として 2 日前までに行うこと」とされているが、工事に際して、水道局の担当部署や水道局が行う工事であることを、チラシ等で周知しなければならないといった定めはないとのことでした。

ただ、事務処理要領において、業務担当者は、作業内容や作業日時等について、使用者や所有者等と事前調整を行うこととされているため、この事前調整の際に、業務担当者の連絡先や水道局の費用で工事を行う理由等について説明しているとのことであり、基本的には、口頭で説明を行っているようです。

また、漏水等修繕業務（手掘り）実施要領において、「宅地内の掘削にあたっては、作業内容について使用者等に十分説明し了解を得てから作業すること」とされていることから、施工業者においても、口頭で説明することを基本としながらも、工事に伴って断水等が発生する場合には、断水等が発生する時間帯に加え、水道局の業務担当者や施工業者の連絡先等を記載したビラを配布しているようです。

当該案件においては、施工業者が当該申立人に渡したビラには、施工業者の

連絡先は記載されていたものの、水道局の業務担当者の連絡先は記載されていなかったため、工事当日、自宅の敷地内で行われた工事に不信感を持った当該申立人が、本来の担当部署と連絡を取るのに時間がかかってしまったことは、上記発意に基づく調査の趣旨にあるとおりです。

ところで、水道局のホームページには、水道局職員を装ったり、水道局から依頼されたと偽って、浄水器の設置や屋内配管の取替・清掃などを行う悪質な訪問販売や電話勧誘が発生していることが注意喚起されています。実際、平成29年8月には、水道局職員を名乗る男性が突然訪問し、水道の蛇口を交換するので家に入らせてほしいと言ってきたので、家の中に入れ水道の蛇口を交換してもらったところ、修理代金として20万円を請求され、支払ってしまったという事件が発生したという記事が掲載されています。また、報道等によりますと、特に高齢者がこのような詐欺被害に遭うケースも多いようです。

このようなことからすると、水道局の費用で工事を行う理由や施工内容については、特に丁寧な説明が求められるものであり、チラシ等に問合せ先として水道局の担当部署を明示することは、非常に重要であると考えます。

市は、当該案件において、今後このようなことのないよう、職員への注意喚起や施工業者への指導を行うとの見解を示しています。また、今回の発意調査において、苦情となった経緯や原因を分析し、関係住民への周知方法等について、是正・改善すべき点を洗い出し、職員に周知徹底を図るとともに、同様の工事を担当している各配水管理課に対しても、苦情となった経緯等について情報共有を図ったとしています。さらに、施工業者に対しても、研修の機会を設け、関係住民への周知方法等について改めて確認し、その後も、指導のとおり研修を行ったかについて報告を求め、再度、情報共有を図るよう指導したとのことでした。

ただ、オンブズマンは、今後、当該案件のように、当初の工事周知の際に口頭で説明し、その時は関係住民の理解を得たとしても、その後、関係住民の方で疑問点が生じたなど、後から確認したいことが発生することは少なくないと考えます。そのためには、問合せ先として水道局の担当部署と施工業者の連絡先の両方をチラシ等の書面に記載し、配布することについて、仕様書や要領等に明確な定めを設けることが必要であると思います。給配水管の維持管理という、市民生活の安心と安全を支える市の業務に対し、市民が疑問や不信感を持つことのないよう、オンブズマンとしては、工事業者と市が円

滑に連携して業務を推進するために、手続の改善を期待したいと思います。

この点について、市は、口頭での説明に加え、工事の目的や内容、水道局の連絡先を記載した周知チラシの配布について、前向きに検討していきたいとの見解を示していますので、オンブズマンとしては、市の確実な改善を期待します。

(調査結果通知：平成 31 年 3 月)

#### **市の改善等の状況 ※平成 31 年 4 月フォローアップ調査**

平成 31 年 3 月に、給配水管維持管理業務に係る事務処理要領の見直しを行いました。

これまでは、漏水を発見した際には、担当する水道局の職員が作業方法・修理範囲等について、関係住民へ事前に説明を行い了解を得ることにしていましたが、今回の見直しにより、対象となる家屋が 1 件であっても、これまでの口頭の説明に加えて、担当職員が関係住民に漏水修理の目的・内容や水道局の連絡先等を記載した「お知らせ文書」により通知することを職員全員に周知し徹底しました。

また、平成 31 年 4 月に開催した、市と漏水修理業務の委託契約を締結している全ての施工業者を対象とした、業務の内容等についての説明会の中で、オンブズマンへの苦情申立てのあった事例をもとに注意喚起を行うとともに、今年度より水道局からの「お知らせ文書」による通知を行うことを周知しました。