

Ⅲ オンブズマンの発意による調査（平成 28 年度）

1 札幌市における普通河川に設置された橋の管理状況

札幌市オンブズマン 岩田 雅子

調査の趣旨(要約)

平成 27 年度、オンブズマンに対し、所有する土地の地先にある川（札幌市が管理する普通河川）に橋を設置しようと考え、建設局下水道河川部河川管理課（現・下水道河川局総務部河川管理課。以下「河川管理課」という。）に問い合わせたところ、橋を設置するには河川管理者の許可が必要であり、占用料がかかるとの説明を受けたが、近隣には許可を受けずに橋を設置し、占用料も徴収されていない住民がおり、そのような者との不公平な取扱いに納得がいかないとの申立てがありました。

普通河川に橋梁等の工作物を新築したり、河川区域内の土地を占用するには、河川管理者の許可が必要であり、河川敷地の占用料がかかることとなりますが、これは、札幌市普通河川管理条例（以下「条例」という。）に基づくものであることから、上記市の対応に問題があるということはありません。しかしながら、無許可で橋を設置した者は占用料を徴収されていないにもかかわらず、条例に従い、許可を得て橋を設置した者は占用料を徴収されることに不公平感を感じられることも十分に理解できるところです。

また、上記申立てにある普通河川では、申立人が所有する土地の近隣に架かっている 7 つの橋のうち、3 つは無許可で設置されたものであることが判明したとのことであり、この他の普通河川においても、無許可で設置された橋が数多く存在するものと思われます。全国各地で地震等の自然災害が発生している中、防災上の観点からも、無許可で設置された橋が存在することに対しては、早期に適正な状態に改善する必要があります。

上記申立てに対し、市は、無許可の橋梁について、許可を受けて橋梁を設置した者と不公平とならないよう、状況を是正していくと回答していますが、この点、京都市では、同市が管理する水路と小規模河川にある約 4,800 の通路橋のうち、約 3,000 橋が無許可で設置されていたことが判明したことから、許可を受けている方との不公平を解消するため、設置者を訪問するなどして、平成 32 年度までに全ての橋で無許可状態をなくし、設置者から占用料徴収の徹底を図ることとしたとのことであり、このような京都市の取組は、札幌市においても参考になるものと思われます。

札幌市が管理する河川には、①河川法第9条第5項に基づき、北海道管理河川から権限移譲を受けた一級河川、②河川法第100条に基づき、市長が指定した準用河川、③条例に基づき指定した普通河川、④河川法第16条の3に基づく北海道との協議により、市長が河川工事及び維持を行うこととした一・二級河川、の4種類がありますが、今回、オンブズマンは、札幌市が管理する河川のうち、条例に基づき指定した普通河川を対象を絞り、普通河川に設置された橋の管理の実態について、発意による調査を実施することといたしました。

市の回答（要約）

(1) 普通河川に橋梁を設置する場合の許可について

普通河川の河川区域内の土地において橋梁等の工作物を新築する場合には、条例第10条第4号に基づき、普通河川管理者の許可を受けなければなりません。また、河川区域内の土地を占有する場合には、条例第10条第2号に基づき、普通河川管理者の許可を受けるとともに、条例第13条第1項に基づき、土地占用料を納付しなければなりません。ただし、河川区域内の土地であっても、普通河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地に橋梁等を新築する場合には、条例第10条第4号の許可は必要ですが、条例第10条第2号の許可は不要であり、土地占用料の納付も要しません。

なお、土地占用料については、条例に減免の規定があり、国や地方公共団体が土地の占有をするときなど、条例第14条第1号から第4号のいずれかに該当する場合には、土地占用料の全部又は一部が免除されます。

(2) 許可を受けて設置されている橋梁の数及び把握している無許可の橋梁の数について

札幌市において、条例第10条第2号及び第4号の許可を受け、条例第13条第1項に基づき、土地占用料の徴収を行っている橋梁数は、20河川35橋です（平成28年4月現在）。

条例第10条第2号の許可が不要で、条例第10条第4号の許可のみを受けている橋梁は、電子データ等により許可証を管理していますが、全体数については、集計した資料がなく、把握しておりません。

また、現在のところ把握している無許可の橋梁は、昨年度、オンブズマンに申立てがあった案件において判明した3橋ですが、その他については、今後の調査により把握していきます。

(3) これまでの無許可の橋梁に係る管理上の措置について

橋梁の架替相談において、無許可であることが判明した場合は、正規の申請に基づき許可を受けていただくこととなり、これまでにこのような事例が2

件あり許可を行っております。

(4) 現状に対する市の見解について

上述のとおり、本来、普通河川に橋梁等を新築する場合には、普通河川管理者の許可を受けなければならない、更に、河川区域内の土地（普通河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く。）を占用する場合は、この点についても普通河川管理者の許可を受け、土地占用料を納めなければなりません。これらの許可を得ていない橋梁については、治水上の安全が守られていない可能性があること、また、正規の手続を経て橋梁を設置し、土地占用料を納めている市民との間に公平性が保てないことから、是正していかねばならないものと考えております。

(5) 状況を改善していくための具体策及びそのスケジュールについて

河川管理課では、札幌市が管理する 420 河川のうち、河川施設等のない山林にある河川を除いた 345 河川について、平成 27 年度から外部委託により河川巡視を行っており、平成 28 年度は、河川巡視により、普通河川に架かる橋梁及び橋梁に代わる管渠等の数を確認します。

平成 29 年度からは、河川巡視で確認した河川ごとの橋梁について、条例第 10 条第 2 号及び第 4 号の許可を得ている橋梁、条例第 10 条第 4 号のみの橋梁、公共等の橋梁で土地占用料が免除されている橋梁を電子データ等の許可資料と照合し、無許可の橋梁を確認します。そして、無許可の橋梁の権利関係の調査を実施するとともに、架設されている橋梁について、治水上の安全性が確保されているか等を把握します。

また、これらの調査等に基づき、橋梁所有者に対する指導、是正策を検討し、把握した無許可の橋梁の中から治水上、支障があると判断される橋梁の是正等の優先度などを踏まえ、平成 30 年度までに指導・是正に着手する予定です。

オンブズマンの判断

普通河川の河川区域内の土地に橋梁等の工作物を新築する場合には、条例第 10 条第 4 号の許可が必要であり、更に、河川区域内の土地（普通河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く。）を占用する場合には、条例第 10 条第 2 号の許可が必要となります。つまり、橋梁等を新築する場合には、条例第 10 条第 2 号及び第 4 号の両方の許可が必要な場合と、条例第 10 条第 4 号の許可のみが必要な場合の 2 つに分かれることとなりますが、いずれも条例第 10 条第 4 号の許可は必ず得なければなりません。

市では、現在のところ、条例第 10 条第 2 号及び第 4 号の許可を受けている橋梁数は 20 河川 35 橋、条例第 10 条第 4 号のみの許可を受けている橋梁については、全体数を把握していないということでした。また、把握している無許可の橋梁は、昨年度、オンブズマンに申立てのあった案件において判明した 3 橋の

みということですが、市が管理する普通河川が 340 河川であることを踏まえると、無許可の橋梁は更に判明するものと思われます。

上述のとおり、普通河川の河川区域内に橋梁等の工作物を新築等する場合には許可が必要である旨が条例で明確に定められており、また、これに違反して河川区域内の土地において工作物を新築等した場合は、30 万円以下の罰金に処する旨が規定されています（条例第 25 条第 1 項第 2 号）。このような規定があるにもかかわらず、条例第 10 条第 4 号のみの許可を受けている橋梁の全体数は明らかではなく、また、無許可の橋梁が更に見込まれることからすると、オンブズマンは、本件に対するこれまでの市の姿勢について、あまりに消極的であったと言わざるを得ません。

無許可の橋梁を把握し、違反状態を是正することについては、設置許可を受けて土地占用料を支払っている方とそうでない方との不公平感の解消という観点のみならず、治水上及び橋梁を利用する方の安全を確保するという観点からも、非常に重要であると考えます。近年、大規模な自然災害が各地で起きており、今年度は、熊本県で大規模な地震が起きたほか、北海道においても、台風で大きな被害が発生しました。このような中、市が定める技術的基準を満たしているか、また、治水上の安全が守られているかについて、行政によるチェックを受けていない橋梁が存在することは、防災上の観点からも問題であると思えます。

今後の計画について、市は、平成 28 年度は、河川巡視により、普通河川に架かる橋梁等の数を確認し、平成 29 年度は、河川巡視により確認した橋梁について、電子データ等の許可資料と照合して無許可の橋梁を確認し、無許可の橋梁の権利関係の調査を実施するとともに、架設されている橋梁について、治水上の安全性が確保されているか等を把握し、平成 30 年度までに指導・是正に着手する予定との見解を示しています。

このうち、無許可の橋梁の権利関係の調査には時間を要するものと思われますが、市においては、何よりも市民の安全を守るという観点から、是正に向けてスピード感を持って取り組み、可能なものについては前倒しで実行していただきたいと思えます。

また、上述のとおり、市では、平成 30 年度までに指導・是正に着手する予定とのことですが、是正を完了させる時期については示されていません。発意に基づく調査の趣旨において例として挙げた京都市では、通路橋の適正化事業について、平成 32 年度までの 5 年間での完了を目指すとの目標を掲げています。札幌市では、現在は、普通河川に架かる橋梁数等の数を把握している段階であり、現時点において、是正を完了させる目途を示すことは困難であることは理解しますが、無許可の橋梁に関する状況が判明次第、いつまでに完了させるのか、目標を立てて取り組んでいただきたいと思えます。

無許可で橋を設置した方々に対して橋梁の設置に係る許可申請や土地占用料の支払を求めた場合に、これまで許可申請や土地占用料の支払を求められたことはなかったのに、なぜ今になって求められるのかの説明を求められることも

予想されますが、市においては、そのような方々に対し、懇切丁寧に説明を行い、理解を得られるよう努力していただきたいと思います。また、中には、橋梁を設置する際に河川管理者の許可が必要であることや、土地占用料の支払も必要な場合があるということを知らないという場合もあるかと思われ、市民への啓発方法の工夫についての検討も必要であると思います。

本件は、昨年度、オンブズマンに申し立てられた案件をきっかけに、札幌市が管理する普通河川に設置された橋梁の管理状況について調査を行うことにしたのですが、違反状態が完全に是正されるには長い時間が必要となり、息の長い計画となるものと思われまます。市においては、その間、計画が滞ることのないよう、確実に計画が実行され、早期に適正な状態に改善されることを期待します。

(調査結果通知：平成 29 年 3 月)

市の改善等の状況 ※平成 29 年 4 月フォローアップ調査

- ・ 平成 28 年度の河川巡視業務により札幌市が管理する普通河川(国有林を除く)に架かる橋梁(管渠等を含む)を調査した結果、1,303 箇所が確認されました。
- ・ 平成 29 年度は、調査で確認した橋梁等について、条例第 10 条第 2 号及び第 4 号の許可を得ている橋梁、条例第 10 条第 4 号の許可のみの橋梁、公共等の道路橋で土地占用料が免除となっている橋梁の許可資料と照合し、無許可の橋梁を抽出する調査を行っています。また、この調査で判明した無許可の橋梁については、引き続き、設置経緯や所有者等の権利関係の調査を行う予定です。
- ・ 是正に向けた目標年次は、調査の結果、無許可の橋梁の全体の状況が判明し是正に係る全体作業量を把握した上で定めることとします。
- ・ なお、調査途中であっても、治水上、改善が必要と判断される橋梁がある場合は、個々に指導・是正を行っていきます。

2 避難行動要支援者名簿作成等への取組状況と課題

札幌市オンブズマン 杉岡 直人

調査の趣旨（要約）

平成 28 年 4 月の熊本地震等、政令指定都市において住宅の流出倒壊等により、居住の場を失った住民が避難所生活や仮設住宅での生活を余儀なくされる事態が発生しています。政令指定都市におけるこうした被害への対応に関しては、多くの避難住民が一斉に発生することや、そのための避難所の確保と適切な運営管理が行政にとって重要な課題となります。

平成 25 年の災害対策基本法の改正によって、自ら避難することが困難で、円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要する方たち（避難行動要支援者）の名簿の作成が行政に義務づけられました。今後は作成した名簿の効果的な運用が課題となってくるが見込まれます。

本市では、区内あるいは区間の人口の流動が少なくありません。また、要支援者等の状況は常に変化しうることから、転出入、死亡、新たに要介護判定や障がい認定を受ける者等の情報を如何に適時に反映させていくかが問われます。

名簿は最新の状況に維持していなければ、実際の活用に支障をきたすことにもなりますから、日常から地域の見守り活動で使用するリストとリンクするような“生きた名簿”にしていく工夫が必要となります。

また、緊急時に避難がスムーズに行われるためには、事前に避難支援や安否確認の体制を確認することが望まれます。実際、名簿の主たる目的は、個々の避難行動要支援者ごとの実効性の高い個別避難計画を準備しておくこととされています。これは大変重要な取組である反面、実際に計画を作っていくにあたっては、様々な課題があるように思います。

地域では介助を必要とするお年寄りから乳幼児等、一人では行動できない者も多く、支援を受ける人、支援を行う人のマッチングを含めて、地域ぐるみの取組が何よりも大切となり、このためには、地域の核となる町内会や自主防災組織、社会福祉協議会等各種団体との連携が重要となってくると考えられます。

これに関して、市では、平成 27 年 3 月に「札幌市災害時要援護者避難支援ガイドライン」の一部を改正し、避難行動要支援者に加えて要配慮者も支援対象に含めた「札幌市要配慮者避難支援ガイドライン」を作成しています。すなわち、災害時には、避難行動要支援者のみならず、要配慮者も加えた避難支援

が想定されており、名簿の活用にとどまらない、包括的な避難支援の取組が必要になると考えられます。

災害対策においては、地域で暮らす市民の意識と官民あわせて普段からの取組が最も大切です。このためには、まず、普及啓発事業や関係機関・団体との連携が重要であり、地域の実情を知る区役所の役割が大変大きいのではないかと考えます。

以上のことから、札幌市における避難行動要支援者名簿作成等への取組状況及びその課題について、発意による調査を実施することにいたしました。

市の回答（要約）

(1) 名簿作成について

ア 名簿の作成方法

札幌市地域防災計画において、要介護の認定を受けている方、居宅介護、重度訪問介護、重度障害者等包括支援、行動援護、同行援護、生活介護、共同生活援助、移動支援の障がい福祉サービスを受給している方、身体障害者手帳 1～2 級を所持している方、視覚障がい、聴覚障がいのある方、療育手帳 A を所持している方、精神障害者保健福祉手帳 1 級を所持している方、特定疾患医療受給者のうち、重症認定を受けている方、その他市長が特に必要と認めた方（現在は、民生委員等による見守りの対象となる知的障がいのある方）を避難行動要支援者と定めています。

これらに該当する方の情報を各業務主管課から提供を受けて 1 つに合わせた名簿を平成 27 年 4 月に作成し、平成 28 年 4 月には名簿の更新を行い、今後も年に一度名簿の更新を行う予定です。

イ 名簿の作成状況及び保管

平成 28 年 4 月更新時において名簿に掲載されている人数は、重複して掲載されている方を除き、実質約 10 万 6 千人になります。なお、この人数には、医療機関や施設に入所中の方も含まれています。

(2) 名簿情報の提供について

ア 名簿情報の提供の流れと同意確認の方法

避難支援等関係者に対する名簿情報の事前提供にあたっては、まず名簿情報の提供申請のあった避難支援等関係者と札幌市の間で、個人情報の取扱

いに関する協定を締結します。その上で、市が保有する名簿から抽出した避難行動要支援者の中から、要綱に定めのある医療機関及び施設等の所在地に住所を有する者を除いた対象者に対し、避難行動要支援者の名簿情報の提供に関する同意確認のための同意書を郵送します。

同意書が送付された方からは、これまで、説明を読んだがわからなかったもので内容を教えてほしい、今は支援の必要はないが今後必要になったときはどうすればよいか等の問合せがありました。また、同意後の流れについては、札幌市から町内会等へ個人情報の提供を行い、町内会等の方が訪問等により避難時にどのような支援が必要になるかなどを確認したうえで一緒に避難計画を作成することになるということを伝えていきます。同意書には「災害時の避難に備えて」というパンフレットが同封されており、その中において、同意された方と面談等を行い、避難計画を作成することが説明されています。

同意の得られた避難行動要支援者の名簿情報は、避難支援等関係者に提供します。名簿情報には、氏名、住所、年齢、性別、連絡先に加えて、避難支援等が必要な理由として、要介護または障がい等の片方または両方に印がついていますが、同意を得られた避難行動要支援者については、個別に面談等を行って個別避難計画の内容を作成するため、具体的な障がいの内容等についての記載はありません。一方、災害発生時に避難支援等関係者に名簿情報を提供する場合は、障がいの種類等の情報も追加された情報が提供されます。

イ 名簿情報の提供実績

札幌市では、平成 27 年 12 月から名簿情報の提供申請を開始し、現在(調査時点)までに連合町内会、単位町内会、地区福祉のまち推進センター、地区社会福祉協議会、マンション管理組合などの 22 団体から名簿情報の提供申請を受けており、本人への同意確認を行った上で、随時名簿情報の提供を行っております。

これまでに同意確認を行った名簿登載者は 5,022 人です。そのうち同意が得られ提供申請を受けた団体に情報提供を行ったのは 2,202 人となっています。

名簿情報を提供した各団体に対しては、毎年、最新の名簿情報とともに、死亡、転居等により名簿から削除された方や新たに対象となった方を掲載した異動リストを提供します。

(3) 名簿情報等の活用について

ア 個別避難計画

札幌市では提供された名簿情報に掲載されている方全員の個別避難計画を必ず作成していただくこととしています。市では、個別避難計画のひな型を例示していますが、各団体の実情に応じた内容で作成して構わないこととしています。この個別避難計画について、市に対する報告を義務付けることは、地域の自主的な取組に対しての強制感や負担感の増が懸念されることから名簿情報の提供後の報告は受けていませんが、名簿情報を提供する前提として必ず個別避難計画を作成することを内容とした協定を締結しています。

また、地域で見守りなどの支援を行っていた地域団体は、高齢者についてはある程度の支援方法等を理解していますが、障がいのある方に対する支援等を行った経験がない場合が多く、どのような個別避難計画を作成すればよいかわからないという意見がありました。そのため、障がいのある方の避難計画の作成を専門のコーディネーターが支援する事業を平成 28 年度から実施しています。コーディネーターを配置し、個別避難計画の作成に関わる助言等の側面的支援を行い、避難支援等関係者向け研修会の講師や個別避難計画作成時の聞き取り方法や利用可能な社会資源等について情報提供や助言支援をしています。また、障がい当事者の親の会との意見交換会において、会や福祉サービス事業所としての災害時対策、準備の必要性等を助言した実績があります。現在のところ、コーディネーターの活動は、支援を希望する地区に実際に出向いて、打ち合わせや研修を行うことがほとんどであり、障がいのある方の避難支援の課題を、地域のさまざまな方々と意見交換することで、把握するよう努めています。

イ 避難支援に取り組む団体の状況

札幌市では要配慮者避難支援に取り組む町内会等の地域団体の支援を平成 20 年度から行っています。平成 27 年度末時点における市が把握している要配慮者避難支援の取組を行っている団体は 176 団体で、連合町内会や単位町内会、地区福祉のまち推進センター、マンション管理組合などがあります。

要配慮者避難支援の取組を推進していくため、区では出前講座や説明会等を実施しています。これまで年間 80 回程実施しており、平成 28 年度は、避難行動要支援者名簿の提供が開始された説明等も行ったことから例年よりも多く 134 回実施しています。

(4) 現状に対する市の見解と今後の方向について

要配慮者避難支援については、現在も取組団体が増えるよう出前講座や研修会などを行う等事業の推進を行っているところです。この取組は避難支援等関係者となる地域団体の自主的な取組であり、それぞれの地域により活動の状況が異なることから、一律に全ての地区で一斉に開始することは困難であり、町内会等の団体に強制的に名簿情報を提供することもできないため、現状の推進活動を続けて取組地区を少しでも増やしていく地道な推進活動が重要であると考えます。

まちづくりセンター、区役所、区社協、地区福祉のまち推進センターとの連携についても重要と考えており、現在でも区社協が主催する福まちの全体研修会などで要配慮者避難支援について取り上げてもらい、制度の説明を行っているほか、連合町内会、単位町内会、地区社協又は地区福まちが要配慮者避難支援に取り組む場合には、区役所がまちづくりセンター所長の協力を得ながら地域への説明等を行っています。

名簿情報は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、要支援者の生命、身体保護に特に必要があると認められるときも避難支援等関係者等に提供することができますが、町内会等が災害時に突然名簿情報を受け取っても事前の準備がなければ有効に活用することは困難と思われれます。そのため、日頃から災害発生に備えた取組を行っていくことが重要です。

ご自分の力では避難所まで避難することが難しい方は、災害時にどうしたらよいのか日々不安を抱えながら地域で暮らしておられます。そのような方達が少しでも安心して暮らすことができるよう今後もこれらの取組の推進を積極的に行ってまいります。

オンブズマンの判断（要約）

(1) はじめに

災害対策基本法の一部改正によって、要配慮者とされる方々のうち、自ら避難することが困難で、特に支援を要する方たちを避難行動要支援者とした名簿作成が市町村に義務づけられました。

札幌市の場合、約196万人の人口規模を有する政令指定都市であることに加えて積雪寒冷地でもあることから、とりわけ冬季の災害が発生した場合は、初期対応は極めて重要になります。その初期対応は、町内会等の地域団体（以下

「地域団体」という。)の取組に左右されることが、東日本大震災をはじめとする各地の災害支援活動の報告で指摘されており、初期対応に速やかに取り組むことのできる地域団体の活動が重要になるといえます。

そのためには、地域において避難行動要支援者がどの程度住んでいるのか、事前に把握できていなければなりません。したがって、地域団体における要配慮者に対する支援活動を見据えて、名簿を作成・提供・活用することが不可欠になると思料しました。

以下に、札幌市における名簿情報の作成・提供・活用に関する今後の課題について、オンブズマンとしての見解をまとめておきたいと思います。

(2) 名簿の作成について

名簿掲載の対象者について、札幌市地域防災計画では、要介護の認定を受けている方、居宅介護、重度訪問介護、重度障害者等包括支援、行動援護、同行援護、生活介護、共同生活援助、移動支援の障がい福祉サービスを受給している方、身体障害者手帳1～2級を所持している方、視覚障がい、聴覚障がいのある方、療育手帳Aを所持している方、精神障害者保健福祉手帳1級を所持している方、特定疾患医療受給者のうち重症認定を受けている方、その他市長が特に必要と認めた方として、民生委員等による見守りの対象となる知的障がいのある方を対象としています。

一方、避難行動要支援者を包括する定義として、要配慮者という用語がありますが、これは高齢で一人暮らしの方、高齢者世帯、認知症の方、障がいのある方、妊産婦や乳幼児・児童などを想定しており、札幌市要配慮者避難支援ガイドラインによって避難支援の体制が示されています。

札幌市が作成する名簿には、障がい者及び介護保険の要介護に該当する高齢者は掲載されていますが、上述の要配慮者にあたる方の一部や自治会等が支援の必要を認めた方、自ら掲載を希望した方については掲載されていないようです。地域団体がこうした方を要支援者として位置付け、災害発生時の避難行動を支援しようとした場合、こうした方々の情報把握は地域団体が独自に行うことが必要になりますが、支援対象者を広く把握するという点で、こぼれ落ちが起きないような方法が工夫される必要があります。

オンブズマンが他の政令指定都市における名簿の作成方法を確認したところ、札幌市と異なった方法で名簿作成を行っている市もありました。そのような中で注目されたのは、市の災害時避難行動要支援者名簿の作成手順について、

市民の自主的な登録申請書兼同意書を用意したことでした。これにより、市が集める情報は、避難支援を受けることに関して同意した住民の全てとなり、名簿そのものが、そのまま避難支援等関係者に速やかに提供することが可能となっている点で、名簿情報の収集及び名簿作成が効率的に実現できるようになっています。登録申請書兼同意書の配布については、市有施設等の市民の目につく場所で受け取ることができるように配慮されており、民生委員の協力も得て、要配慮者への情報提供にも取り組んでいます。また、75歳以上については、郵送による登録申請書兼同意書の配布をしている市もあります。こうして把握すべき避難支援要配慮者に多角的に働きかけることで、市民の関心を高める効果があることにも注目できると考えます。

一方で、自主的な登録のみに頼ることになると、災害発生時に支援が必要な方を網羅できていない可能性があること、自主的な登録には心理的なハードルを感じる方もいること等、デメリットも考えられます。その点では、市がまず情報を把握し、該当者に同意書を送付するという札幌市の方法にも大きなメリットがあると考えられ、一概に札幌市よりも優れているということは言えませんが、こうした他都市の状況も参考にして、より良い名簿作成に取り組むことを期待します。

(3) 名簿の提供について

平成29年1月時点において、名簿情報の提供を申請した地域団体は22団体で、それらの地域団体の活動範囲に居住する名簿登載の対象者5,022人に対し、情報提供に同意したのは2,202人となっており、半数近くの方が情報提供に同意しています。

対象者の中には、家族と同居していたり、病院や施設に入所していることで、現時点では支援の必要が無い方も一定数いると考えられる中で、これだけの同意者を得られているということは、支援を必要とする方の行政や地域団体に対する期待が非常に大きなものと感じました。

札幌市には、平成29年1月1日現在、2,201の単位町内会と、90の連合町内会があり、約66万世帯が町内会に加入しています。単位町内会の数に対し、現在、名簿の提供申請を行っている地域団体が22団体（相当数が単位町内会）である現実を考慮すると、支援を行う地域団体への啓発も併せて積極的に取り組んでいくことが課題となります。今後も、名簿情報の提供申請団体の増加に向けて、災害発生時の自助・共助の重要性や名簿作成の意義を啓発していく必

要性があると考えます。

(4) 名簿情報の活用について

札幌市は名簿情報を提供するに当たって、名簿情報の提供を申請した地域団体との間で、個別避難計画の作成、個人情報保護に係る名簿情報の管理及び更新に関する「札幌市避難行動要支援者名簿情報の提供に係る協定書」を締結しています。

このうち、個別避難計画の作成について、札幌市は個別避難計画のひな形を示し、各地域団体の実情に応じて個別避難計画を作成することを認めているものの、名簿情報提供後の個別避難計画作成の報告を義務付けていません。

これについて市は、災害時の地域団体による支援は各地域の自主的な取組であり、個別避難計画の作成状況の報告を義務付けることで、地域団体の強制感や負担感の増加を懸念しているためと説明しています。オンブズマンはこの懸念を理解しますが、名簿情報を適切に、そして実際の災害時に活かせるものとなるためにも、何らかの形で個別避難計画の作成状況を把握する必要性を感じました。

オンブズマンは今回の発意調査に当たり、名簿情報の提供の申請を行った地域団体の方から、話を伺う機会を得ることができました。聞き取りをした地域団体はいずれも、既に個別カードといったような個別避難計画に準じたものを作成しており、札幌市が報告を受けなくても、しっかりとした計画を立てられているものと感じましたが、これは従来から要配慮者支援に積極的に取り組んできた地域団体だからこそその取組と見ることもできます。

また、地域団体からの聞き取りにおいて、災害発生時に支援が必要な要支援者と支援者をマッチングした防災マップを、効果的に活用する様子が見られました。

個別避難計画の具体的な内容について、市はひな型を例示しているものの、明確な定めはないようです。今後、名簿情報の提供の申請を行う地域団体を増加させるためには、地域団体にとってハードルの低い、取り組みやすい方法として、例えば、地域全体の防災マップを作成し、その中に、災害発生時に支援が必要な世帯とその支援者の関係性の一覧を示すような簡易的なものでも、個別避難計画として認めるといったこともあると思います。

こうした取り組みやすい方法を可能にした上で、例えば防災マップなどの作成にかかる費用について一定程度の補助金を支給し、その実績報告を受ける等

すれば、必然的に作成状況を把握することにもなります。これには財源的な課題もあるかと思いますが、他部局との連携も踏まえて、名簿情報の活用について多角的に検討していただければと思います。

(5) 今後の取組について

名簿をより適切に活用していくためには、名簿提供後の地域団体の取組についても、次のような視点で積極的に支援していく必要があると考えます。

ア 支援者の確保及び養成

地域団体が名簿の申請をする際には、同意者の数と地域における支援可能者数の見込みをつけて、一定数の支援者が確保できることを想定して行うものと思われます。そのため、地域内で見守りや支援活動を引き受けることができる人員の確保についての調整が不可欠となります。

前述のとおり、名簿の申請手続きをした 22 の地域団体に対し、名簿提供に同意したのは 2,202 人となっており、単純計算で一団体あたり約 100 人の避難行動要支援者がいる計算になります。

地域団体への聞き取りでは、支援者の中心は各団体の町内会役員であり、平日の日中には仕事で地域を離れている方も多く、支援者として確保した人員が常にフル稼働できるわけではないとのことでした。災害発生時には、予定していた支援者による支援活動が困難な場合もあると考えられることから、支援者の確保については、普及啓発活動を含めて周到な準備が必要と考えられます。

そのためには、支援者が必要とする又は必要と思われる知識を学び、災害発生時には適切な支援が行えるようにする必要がありますが、あまりに敷居が高いと、支援をしたいとの考えがあっても、なかなか手を挙げられるものでもありません。そのためには、知識向上に加え、地域住民の顔が見えるような草の根的な活動も欠かすことはできないと考えます。

オンブズマンは、札幌市保健福祉局主催による、災害に備えた地域での支えあい研修会に参加し、そこで、東日本大震災の発生時に障がい者支援の活動に従事した関係者の基調講演を拝聴しました。そこでは、避難に係る取組は、行政が機能するまでの災害発生後の 3 日間をどう乗り切るか、それには地域の取組が欠かせない現実があったことが紹介されました。特に、自助や隣近所の互助が中心となり、共助レベルの活動は避難所運営からスタートするという指摘がありました。加えて、行政は避難所への避難行動を支援する

役割をもつのではなく、避難所に集まった人々に対する支援が基本的な役割であることを、住民側が理解する必要があるとのことでした。また、地域団体の取組として、避難支援等関係者のなかでもとりわけ、リーダー層の関心の持ち方や働きかけが重要であることが紹介されました。

オンブズマンは、市の行う、こうした研修会が普及啓発に大変有効であると考えることから、今後もきめ細かく研修会等を開催し、市民に対する災害時の対応に関する普及啓発に加え、地域団体に対して、要配慮者支援の必要性が浸透していくような取組を、各区役所やまちづくりセンター等と連携して行っていただければと考えます。

イ 地域団体等の意識啓発や知識の向上

今回の発意調査に当たり、札幌市が行っている「誰もが住みやすいあんしんのまちコーディネート事業」のコーディネーターに対する聞き取り調査の機会を得ることができました。同事業では、障がい者の避難支援に関し、希望する地域団体に対し、障がい者福祉の専門職をコーディネーターとして相談・派遣する活動に取り組んでいます。現在は、地域団体に対して障がいの特性等の初歩的な説明に留まることも多いようですが、地域団体の障がい者への理解が深まるにつれ、個別支援計画の作成等、具体的な助言が多くなることを期待します。

地域団体への聞き取りでは、障がいを持つ方の支援経験に乏しく、札幌市から名簿情報の提供を受けた時点で地域内の障がい者の存在を知ることもあるとのことでした。高齢者と比較すると、障がい者は地域の中で可視化されづらい存在であるというコーディネーターの指摘もあり、潜在的ニーズの発掘のためにも、市の提供する名簿情報の意義は高いと感じました。

また、これに関連し、コーディネーターから、障がい者自身に防災の必要性を理解してもらう必要があり、そのために、各地域にある障がい者支援事業所等、日常的に障がい者と接し、支援している関係者に対する啓発活動が必要であるとの指摘がありました。

防災対策を通じて、障がい者支援事業所等が地域団体等と連携し、ともに支援方法を考えることにより、地域団体における障がい者理解にもつながるものと考えます。

札幌市では、地域団体に要配慮者避難支援の取組を推進するため、出前講座や説明会を例年 80 回程実施していたところですが、避難行動要支援者名簿の提供が開始されたことから、平成 28 年度は 130 回を超えて実施したと

のことです。

これらの取組を継続していただくとともに、こうした出前講座や説明会に、地域の障がい者支援事業者や病院、施設関係者にも積極的に参加を促し、地域全体で要配慮者避難支援の重要性の認識を深めてもらうような更なる取組を期待します。

(6) 最後に

災害にあたり速やかな避難支援を行うためには、名簿が地域で十分に活用されることが前提となりますが、現実的には、これまで言及してきたように、支援者確保の問題や支援を必要とする住民を地域団体が的確に把握するための困難さ等、様々な課題があります。

これらの課題の解決に当たり、行政の支援は不可欠ですが、災害対策基本法の第2条の2第2号において、「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織、その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進する」とされていることから、地域住民の主体的な取組なしには解決しえないものと考えます。

市においては、これまでも区役所を中心として、関係機関や団体と連携することによる官民あわせでの取組を進めてきていることが十分理解できますが、名簿の活用を含め今後も一層、各地域の自主的な取組に対し、多角的な視点から支援を継続していただくことを期待します。

(調査結果通知：平成29年5月)