

総務企画委員会行政視察報告書

- 1 視察日程 令和2年1月27日（月）から
令和2年1月28日（火）まで

- 2 視察先及び項目
 - (1) 岐阜県岐阜市 内部統制の整備・運用について
 - (2) 岡山県倉敷市 地域防災計画改定の概要について
平成30年7月豪雨災害時の避難所での対応について

- 3 参加者 委員長 村山 ひでき
副委員長 片山 薫
清水 がく
鈴木 成夫
湯沢 綾子
たゆ 久貴
宮下 誠
渡辺 大三
同行 梅原 啓太郎（企画政策課長）
大関 勝弘（地域安全課長）
随行 力丸 陽介（議会事務局）

- 4 視察概要 別紙1のとおり

- 5 視察収支報告 別紙2のとおり

(別紙1)

視 察 概 要	
【視察日程】 令和2年1月27日	【視察先】 岐阜県岐阜市
【視察項目】 内部統制の整備・運用について	
【視察目的】 近年、本市では市職員の業務ミスによる事案が頻発している。組織内において業務を適切に進めるためのルール・手続を設け、組織内の全ての人が、そのルールに基づいて業務を遂行するプロセスである内部統制の方法を調査し、本市における今後の「危機管理」、「リスク管理」の在り方を考察する。	
【事業の概要】 1 内部統制の整備の経緯 岐阜市では、もともと平成19年に危機管理マニュアルが作成され、毎年のように改正されていた。これは「内部統制」として始まったわけではなく、「危機管理」想定していたものであった。しかし、市職員の不祥事が相次いだこともあり、平成22年6月に「岐阜市内部統制に関する基本方針」を策定し、「異常事案(リスク)個別票」によってリスクの評価と課題を抽出しながらリスク回避策を実施してきた。さらに、「異常事案(リスク)事前対応策報告書兼実施報告書」「部内モニタリング実施報告書」「実地検査チェックシート」を活用し徹底したリスク管理を行うようになった。 2 直近の内部統制に係る取組 平成30年度の洗い出し・評価・特定件数は1,767件で、公共施設における事故、個人情報の漏洩・紛失、不祥事などが含まれる。発生時における影響度の大きいもの、発生頻度の高いものについて、具体的な事前対応策の作成及び発生防止に取り組んだ。内部統制総括部署(行政部行政課)が実地検査を行っている。また、弁護士資格を有する任期付職員を配置し、一般職員からの相談に気軽に応じる体制を作っている。 また、地方自治法の改正により、令和2年4月から、市長には財務に関する事務等に関し内部統制を整備するよう努力義務が課せられることになっており、それを受け、地方自治法に基づいた取組(対象:財務リスク)の本格運用に向け、令和元年度(平成31年度)には、地方自治法の趣旨を尊重した取組を実施した。なお、これまでの取組は、地方自治法に基づかない岐阜市独自の取組として継続して実施しつつ、令和2年4月からは内部統制推進課を作り、風通しの良い組織を目指していくとのことであった。	



【所感、課題等】

委員 1

全庁的なリスク管理や事案が発生した際に設置される「不適正な事務執行等に係る再発防止対策委員会」など徹底した体制をとっている一方、それでも不祥事がなくならず、より実効的な対策が必要となっているとのことで、内部統制の難しさを感じた。職員が日頃から内部統制総括部署に相談をする風通しの良さ、事案対処に当たり原課任せにせず、必要なフォローを行う感覚が当たり前になっていることは大いに参考にすべきである。

委員 2

職員による不祥事撲滅のため、平成22年に内部統制に関する基本方針を策定し、内部統制総括部署を設置した。また、実効性のあるリスク管理の推進のため、危機管理マニュアルを平成19年に策定し、以降平成30年までに8回改定している。行政組織ごとに、異常事案を「洗い出し・検討シート」で、事前に分析・評価する取組は、本市でも、リスクを認識し、職員主体で異常事案を防止するためにも早急に取り入れるべきと感じた。

委員 3

市役所で起きている問題と、その対応についてHPで公開するなど、市民に情報公開し、問題を共有していくことが重要である。岐阜市の異常事案の洗い出しと対応策を参考に、小金井市でもぜひ職員からの洗い出しを行うべきである。任期付職員の弁護士を雇用し、職員が法律相談しやすくする環境整備も必要である。

委員 4

この視察では、小金井市における内部統制の必要性と、内部監査の課題を学ぶことができた。まずは課題について、ご担当者も説明されていたが、実効性の伴う施策にしなくてはならない、継続性と形骸化しないような取組が必要である。そして、職員全体であらかじめリスクを洗い出し、その対応を想定しておく。そして常に棚卸しを行い、リスクを追加する。本市においても、市民のためにも職員のためにも導入を検討する必要性を感じた。

委員 5

想定されるリスクを事前に各課で洗い出し、対策を講じていた。また、法律知識の分野のリスク対策のために、弁護士資格を有する職員が部局に出張して相談に乗るほか、顧問弁護士や任期付き弁護士とも気軽に相談できる体制をとっていた。ミスが起きてしまう原因が、少ない職員配置や不安定な雇用形態などが原因ではないかという意見が、理事者が参加する会議で出されているようだった。参考にしたい。

委員 6

平成21年度から精力的に取組を始めた。発生が考えられるリスクを各課でリストアップするなどしている。ダブルチェックに関しては、それぞれが別々に見るのではなく、一緒に作業することが大事とのことであった。任期付職員として弁護士や警察OBを雇用している。新年度から内部統制推進課を設置する。小金井市においても、弁護士や警察OBの雇用を検討してみる必要がある。

委員 7

複数のミスが発生したことを契機に、もともとあった危機管理マニュアルを発展させ、内部統制として整備し運用していた。注目したのは、専用フォーマットを用意して、異常事態が発生する前にリスク要因の洗い出しを先行させるという手法で、意気込みの高さを感じた。導入当時、職員の業務負担は激増したが、明快なトップダウンの指示の下、対応が進められたという。やはり、改革のエンジンは首長のリーダーシップだと感じた。

委員 8

内部統制に係る組織体制が確立している。提供していただいた危機管理とリスク管理のフロー図は参考にすべき。本市の庁議に相当する「行政経営会議」とは別に、事件発生時には副市長 2 人を筆頭に 10 人で構成される「不適切な事務執行等に係る再発防止対策委員会」を設置し迅速に対応している。リスク管理として各部局の法的な相談対応ができる出張リーガルチェックや、起こりうる異常事案（リスク）の洗い出しも導入したい。

視 察 概 要

【視察日程】 令和2年1月28日

【視察先】 岡山県倉敷市

【視察項目】 地域防災計画改定の概要について

【視察目的】

倉敷市真備地区は、平成30年7月豪雨により甚大な被害が生じた。当時の災害対応を検証し、真備地区復興計画の策定に至る過程や、防災危機管理室が主導し、地区防災計画の策定支援を行う手法等を調査することで、本市における今後の防災対策と防災計画の改定に役立てる。

【事業の概要】

平成30年7月豪雨で大雨特別警報が発表された倉敷市では、未曾有の大災害が発生した。甚大な被害が生じた真備地区では約1,200ヘクタールが3日間にわたり水没し、5,700棟超の住家が全壊・大規模半壊・半壊し、市全体で災害関連死を含む60名を超える尊い命が失われた。豪雨災害後に以下の取組を行っている。

1 「平成30年7月豪雨災害 対応検証報告書」(平成31年4月)

総務局防災危機管理室が、市職員2,512人(市正規職員3,399人から災害業務に直接従事することが困難な職員を減算した数)に対し、従事した災害対応業務の内容等についての意見を調査した。課題を抽出し、今後の対応策や改善策を検討した。

2 「倉敷市災害に強い地域をつくる検討会」から地区防災計画の取組へ

(1) 倉敷市災害に強い地域をつくる検討会

上記の「平成30年7月豪雨災害 対応検証報告書」及び「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」(報告)を受けて、学識経験者・地域の代表者等で構成される検討会(計8人)を設置した。行政関係部局の課長級等で構成される「庁内ワーキンググループ」、局長級等で構成される「庁内幹事会」と連携し、令和元年度末には、災害時の住民避難について、地域と行政が今後目指すべき方針や地区防災計画策定などの行動計画を取りまとめた。

(2) 地区防災計画の取組

「地区防災計画」とは、地区の住民が自ら作る、地区の特性に応じた計画であり、策定がゴールではなく、日頃から防災活動を継続的に実践していただくことを目的とすると定義した。この定義に基づき、キックオフ講演会、支援者向け研修会、自主防災組織リーダー研修会を実施した。市内の地区ごとに届出避難所の増設、防災マップの作成、マイ・タイムラインを紹介する講演会の開催といった成果を上げている。



3 真備地区復興計画

真備町全域を対象に、平成30年12月に策定した「真備地区復興ビジョン」で掲げた基本理念や基本方針、主要な施策等とともに、具体的な取組、事業期間を具体化したものである。計画期間は2019年度から2023年度となっており、概ね5年後の姿を見据えている。

【所感、課題等】

委員1

豪雨災害後の倉敷市では、自治体による地域防災計画のみならず、地区の居住者等が主体となって策定する地区防災計画の取組が推進されていることが印象的だった。担当者も「災害前にはなかなか進まなかった」と話されていたとおり、平時から危機感を持って臨むことは難しいが、事前の備えの有無が、いざという時に大きく影響する。当事者の生の声や想いに触れることができたのは貴重な機会で、本市の活動にもいかしていきたい。

委員2

平成31年3月の計画改定は、特に罹災証明の発行について、従前の福祉部門から税務部門主体となるよう改正された。災害時受援計画の見直しを行い、受援班を設置したことも重要な点である。本市では未着手の地区防災計画策定支援については、行政が新たに策定支援に乗り出し、研修会及び講演会を開催し、「自助」と「近助」の意識啓発のため、地域の防災リーダー育成を始めている。この取組は本市でも早急に行うべきである。

委員3

災害救助法に基づく住宅支援が不十分であることがよく分かった。みなし仮設住宅を転居した後は、住宅補助が出ないというのは被災当事者にとって、非常に大きなリスクであり、生活の安定には繋がらない。元の場所での元の生活に戻るには、長い時間がかかる。災害救助法の見直しについて、小金井市議会からも意見書を出すべきである。

委員4

平成30年7月豪雨災害の被害を経験としていかし、「自らの命は自らが守る」意識を徹底し、行政は住民が適切な避難行動をとれるため、全力で支援をするという目指すべき姿を提示したことは、市民にとって安心感を持つのと同時に、我が事として災害を捉えることができたのだと思う。そしてハード面の拡充、地区防災計画を策定することで、これもまた市民の我が事意識を高める一助になったのではないかと思う。

委員5

まず、倉敷市では浸水地域がほぼハザードマップのとおりだったという。本市においても、的確な想定をしておきたい。災害後は、罹災証明の発行に時間がかかることから、福祉部門の担当ではなく、税部門も担当に加わり体制を厚くしていた。また、地区防災計画という、地区の住民が自ら作る計画策定を支援していた。これは、都市部なのか農村部なのか、というような地域ごとの特徴を踏まえた防災計画となる。参考にしたい。

委員 6

平成30年7月の豪雨水害に関する説明が中心だったため、地域防災計画改定の概要については十分な知見を得られなかったが、当該豪雨水害の経験を踏まえ、災害に強い地域をつくる検討会の立ち上げ、地区住民が自ら作る地区防災計画の策定などが進行中である。小金井市においても、より多くの市民の参加が得られる方法の構築が急務である。

委員 7

被災後、地区防災計画の推進のため、主体的な住民の取組に対し、市がより積極的に支援するようになったという。住民として地域の助け合いは大切だと気付き始めた一方、地域コミュニティは崩壊へ向かっているのも事実である。今後は、防災の取組を進めることで地域コミュニティの育成を図るといふ。2月には片田敏孝教授を講師に迎え、講演会を開催するとのことだが、地域の力をアップさせる軸に防災を位置付ける点は共感できる。

委員 8

災害業務に従事した市職員の意見調査を基に課題を抽出し、改善策を検討した対応報告書は貴重な記録である。特に、住民の避難行動、開設した指定緊急避難場所、住民への情報伝達の検証は本市にも該当する。発災後の新たな取組で、住民が自ら作る地区の特性に応じた地区防災計画の策定支援と、いつ誰が何をするのかをあらかじめ時系列で整理した自分自身の防災行動計画であるマイ・タイムラインを活用した避難啓発を参考にしたい。

視 察 概 要

【視察日程】 令和2年1月28日

【視察先】 岡山県倉敷市

【視察項目】 平成30年7月豪雨災害時の避難所での対応について

【視察目的】

本市でも令和元年10月12日に到来した台風19号に伴う自主避難所を開設したことは記憶に新しい。平成30年7月の豪雨により甚大な被害が生じた倉敷市では、いかに避難所を開設し、運営で苦勞された点や、今後にかすべき教訓を調査し、今後想定される大規模災害に備えたい。

【事業の概要】

以下に避難所での対応で苦勞された点をまとめて記載する。

1 避難所

- (1) 真備地区には、洪水に対応できる避難所は3か所（岡田・菌・二万小学校）のみであり、その収容可能人数は、4 合計520人程度であったが、収容可能人数をはるかに超える数千人の住民が避難した。その結果、当初配置していた職員数では避難所運営に支障が出ることとなった。また、救助された住民は、それぞれ地区外の避難所にも搬送され、他の自治体にも支援していただくこととなった。
- (2) 初期の段階では、災害対策本部の電話回線がつながりにくくなったため、避難所と災害対策本部、あるいは避難所間での連絡調整がしにくい状況が生じ、避難所において情報の入手が困難な状況もあった。
- (3) 福祉避難所（35施設）とあらかじめ協定を結んでいるが、福祉避難所について理解が不十分と思われる施設があった。また福祉避難所に関わる市の部局間の連携が不十分であった。
- (4) 今回の災害では、緊急的措置としてペット同伴の避難所としては、1か所で集中運用を行ったが、市のマニュアルでは、ペットは屋外で飼うように規定している。今後は、ペットと一緒に避難するケースの増加が予想され、マニュアルの整備を行う必要がある。
- (5) 避難所において、本市の職員を始め、他自治体からの応援職員、各種支援団体からの派遣など、多くの方が支援にあたったため、初期段階では、被災者から倉敷市職員の識別がしにくく、避難所の責任者が誰か分かりにくかった。
- (6) 初期段階では、物資（生活用品）支援について、各避難所の判断で調達が必要なことがあったが、各避難所で購入できる仕組みとなっていなかった。

2 備蓄

- (1) 被災者用の毛布・水・食料・タオルなどが大量に必要となったが、市の備蓄量だけでは不足したため、市長が全国市長会・中核市市長会に緊急に依頼し、7月10日までに、全国から毛布約19,000枚、水約41,000本、食料約125,000

食、タオル約12,000枚の支援を頂いた。

- (2) 非常食等の備蓄については、備蓄計画に基づき、平成30年度までは、岡山県の想定備蓄量（3日分226,600食）の約3分の1の備蓄量（1日分75,000食）を目標備蓄量としており、残りの2日分は、民間事業者等との協定により調達・確保する計画としていた。

3 避難者への食事の調達・配布

業者が避難所へ食事を直送できる体制が整う8月末まで、市民活動センターの建物を使って市職員が保管・仕分け等の対応を行った。特に夏季には食中毒発生のリスクを考え、室温管理ができ、仕分け等の作業ができる十分なスペースのある施設が必要となる。また、納品の時間が業者により様々だったため、市職員が発災直後は24時間、その後も早朝3時から数千食を受け入れ、避難所への配達を行ってきた。弁当の温度や衛生管理、弁当の内容と栄養など、素人では対応が難しいことが多かった。被災者の健康面を配慮し、途中から保健所の管理栄養士による献立の検討を行うこととした。

4 避難所の生活環境等

- (1) 避難所の多くが学校の体育館であり、大規模災害のため避難生活が長期に及ぶことにより、健康管理上、空調設備が重要となり、国の支援で早期にエアコンを設置した。
- (2) 避難生活が長期に及んだ場合は、冷蔵庫や洗濯機などの生活家電が必要となる。今回の災害では、市が購入したほか、国の支援や民間からの支援により設置できたが、早期に調達できる体制強化が必要である。
- (3) 入浴について、自衛隊の入浴支援、近隣自治体の施設、民間の無料開放、レンタル業者からの調達で対応したが、レンタルシャワー・風呂は、需要が高い夏場であったため、業者からの調達が難しかった。
- (4) 全避難所にダンボールベッドを配備した。避難者にとっては、健康面や衛生面から避難生活の改善につながったと思われる。1セット当たりの部品数が多く、使用に向けての保管場所確保に苦慮した。
- (5) 避難生活が長期化する中で、被災者から様々な要望や相談が寄せられ、それに対応すべく、行政・支援団体等と連携を図っていったが、避難所のスペースの制約などから対応が限られることもあった。

5 受援計画

- (1) 支援物資が全国から大量に入ってきたため、支援物資受援の体制整備が追いつかず、受け入れた支援物資の置き場所、仕分け、配送等に苦慮した。
- (2) 今回、支援物資の受入場所として真備総合体育館を使用した。大量の物資が届けられたため、受入れ・整理などに苦慮した。
- (3) 中核市や総務省の対口支援など、他都市等から多くの応援職員を派遣いただき、主に避難所運営の担当等に従事していただいた。日々避難所における業務量が想定しにくく、人員の配置に苦慮した。

6 ボランティア

- (1) 被災後、膨大な数に上る被災住宅の片付けを始め、行政が関与することが難しい様々な支援要請が生じ、こうした要請に応えるため、7月11日に倉敷市は、社会福祉協議会に委託し「倉敷市災害ボランティアセンター」を設置した。平成31年3月末までに、約6,000件の支援要請があり、延べ73,065人のボランティアの御協力をいただき、99%の支援要請を完了するなど、ボランティアが果たした役割は、著しく大きい。ボランティアに集まった方々には、多様なノウハウを保有し経験豊富な方がおられる一方、初めてボランティアに参加される方もおられた。ボランティアの現場へは、5人一組を基本にグループを構成して従事していただいたが、初期の段階においては、初心者だけで構成されるグループができてしまう場合もあり、作業に時間を要することがあった。
- (2) 初期の段階から、倉敷市職員を倉敷市災害ボランティアセンターにリエゾンとして派遣し、行政の担当部署と連携するなどしてボランティアの活動がスムーズに進むように取り組んだ。また、市とボランティアの役割分担を定めて、ボランティアへの説明に努めたが、現場では、熱心なボランティア参加者がボランティアの範囲を超えて作業を行うことも散見された。
- (3) 医療・福祉・教育・情報・避難所運営・物資・炊き出し等、様々な分野に、これらの支援を得意とするNPO・企業等が多数集まり、熱心に被災者支援に取り組んでいた。一方、これらの専門的支援を行う団体の統括や活動調整をすることは難しいため、支援が重複することもあった。

【所感、課題等】

委員1

当時の避難所の様子について多くの写真とともにご説明頂いたが、体育館での集団生活が辛いものであると容易に想像できた。どんな災害でも避難しないことを選ぶ人が相当数いるのは避難所の環境への懸念も一因になっているものと考え。自治体にとっても避難所の対応は何度も経験することではない。被災地での経験談や教訓を積極的に収集していかす努力をしなければならない。間仕切りやダンボールベッドの導入は必須だと思う。

委員2

開設した避難所は3か所、収容可能人数520人に対し数千人が避難した。避難所では、多数の避難者に対応する職員不足、電話回線の繋がりにくさからくる情報不足、福祉避難所に関わる市の部局の理解不足などが課題とされていた。本市でも他自治体職員や団体の支援と応援、多数の市民ボランティアの受入れや円滑な避難所運営のため、災害時の職員配置の見直しや、災害時受援計画の策定、地区防災計画策定支援を急ぐ必要がある。

委員3

ハザードマップがほぼ正確だったことは驚きである。数日前から状況を把握していたのに、避難勧告が出たのがだいぶギリギリになってからであり、さらに家にとどまっていた

人が多かったという。避難所自体も被災するような災害の場合に、自治体がどう対応するのか。想定外の事態に対応することは難しいが、地域で顔を合わせて知り合うことがまずは重要かもしれない。

委員 4

プッシュ型支援も含め多くの支援物資が届く中、必要な物資が必要としている被災者に迅速に届くことが求められる。本市においても受援班の設置や支援物資の配送拠点の整備等の受援計画を早急に検討しなくてはならない。そして物資だけではなく、社会福祉協議会と連携し、災害ボランティアの受入態勢も平時から検討しておく必要性を感じた。また、自らが被災しながらも現場で活動された消防団の方々に敬意を表したい。

委員 5

豪雨は2日間にわたり長い時間雨が降った特徴がある。避難勧告を聞いていなかった人は13%おり、聞いた人でもメールやインターネットの閲覧が68%で防災無線は25%にとどまっており、どのように危険を知らせるかの課題が見えた。避難物資の分配や食料の配達など想定不足の困難があり、混乱したようだった。罹災証明については、写真等で明らかに浸水が確認できれば、職員が現地確認せずとも発行していた。参考にしたい。

委員 6

65名の死者、120名の重軽傷者を出した平成30年7月の豪雨水害については、住宅被害の規模という意味では平成時代最悪の水害である。説明によれば、他自治体等からの援助に関して、受援体制が未確立だったため、混乱を招いた点が反省点として語られていた。小金井市においても受援体制は未確立であり、早急な受援計画の整備が求められる。

委員 7

今回、担当者の声を聴けたことは非常に有意義だった。説明では、人的・物的応援の受入れについて課題が残り、受援体制構築の必要性を大きく認識したとのことだった。また、災害時に保健所が大きな役割を果たしたという話もあり、重要性を再認識した。市役所内の災害対策本部となる部屋も見せていただいたが、河川状況の調査を含む多くのディスプレイが設置されていた。指令室にはこうした視覚的な設備は必須だと思う。

委員 8

現在も約4,500人以上が仮設住宅に居住しているとのこと。高齢者や要援護者に避難勧告を届ける方法が課題である。屋外拡声塔の音声が聞こえにくい場合、テレビ、ラジオ及びインターネットで自主的な緊急情報の取得への啓発も重要である。熊本地震を参考に全避難所に配備したダンボールベッドは健康面や衛生面から有効であり、収納場所としても活用でき、運搬も便利だが、湿気に弱く長期保管には向かず、注意が必要である。

(別紙2)

収 支 報 告

1 予 算 520,000円

〈内 訳〉 委員旅費	@58,000円	×8人	=	464,000円
	1人当たり旅費	交通費		37,400円
		宿泊費		15,000円
		日 当		5,600円
職員旅費	@56,000円	×1人	=	56,000円
	1人当たり旅費	交通費		37,400円
		宿泊費		15,000円
		日 当		3,600円

2 執 行 額 516,040円

〈内 訳〉	交通費	332,640円
	宿泊費	135,000円
	日 当	48,400円

3 差 引 残 3,960円

※ 公用車での送迎により路線バスを使用しなかったため。