

平成 30 年度
包括外部監査結果報告書
【概要版】

防災に関する事務事業の執行について

平成 31 年 2 月
八戸市包括外部監査人
公認会計士 加藤 聡

目 次

I	監査の概要	1
II	監査の基本的な方針	2
III	監査の結果及び意見の総括	3
	(1) 事業の有効性について	4
	① 市民への周知と理解の促進	4
	② 計画・指針の策定	5
	③ 適切な情報管理の必要性	6
	④ 方法と文書のアップデート	7
	⑤ 時間認識の問題	8
	(2) 契約等の事務にかかる課題	9
	(3) 市の業務管理について	11

《凡例》

本文中で使用する法令等の略語は次のとおり。

地方自治法	⇒	自治法
地方自治法施行令	⇒	自治令
八戸市財務規則	⇒	財務規則

I 監査の概要

1. 選定した特定の事件（監査テーマ）

防災に関する事務事業の執行について

2. 特定の事件（監査テーマ）として選定した理由

震災後、市は平成23年度から平成32年度を計画期間とする「八戸市復興計画」（以下、「復興計画」という。）を定めている。平成30年度包括外部監査における監査対象期間は平成29年度であるため、監査対象とするのは、復興計画における7年目ということになる。震災からの復旧を経て、定常的な防災体制がまさに構築されつつある時期であり、防災に関する事務事業を監査テーマとするには適当な時期であると考ええる。

また、過去に目を向けると八戸市においては特に大きな地震による被害を何度も受けている。それゆえ、将来的にも地震災害の発生可能性は高いと考えられ、復興計画の成否、すなわち現在取り組んでいる防災に関する事務事業が有効であるかどうかは市民にとって非常に重要な問題である。

以上のことから、平成30年度の八戸市包括外部監査における特定の事件（テーマ）を「防災に関する事務事業の執行について」とした。

3. 監査の対象期間

原則として平成29年度（平成29年4月1日から平成30年3月31日まで）
ただし、必要に応じて平成28年度以前及び平成30年度の執行分を含む。

4. 監査の実施期間

平成30年7月3日から平成31年2月18日まで

5. 監査従事者の資格及び氏名

包括外部監査人	公認会計士	加藤 聡
監査補助者	公認会計士	石崎 一登
	公認会計士	木下 哲
	公認会計士	谷川 淳
	公認会計士	宮本 和之
	公認会計士	柳原 匠巳
	公認会計士	山崎 愛子

II 監査の基本的な方針

(1) 法令等への準拠性について

防災に関する事業にかかる法令等は、過去幾度となく繰り返されてきた災害を受けて、その被害実態をもとにして改正されたものであり、その意味では常に事業の有効性を追い求めてきた歴史がある社会インフラの一つといえる。よって、防災に関する事業の監査を実施する上では、法令等を遵守することを形式的な側面として捉えるのではなく、事業の有効性とも密接に関連する要素である点を念頭におく必要がある。

(2) 事業の有効性について

① 防災事業の有効性を問う

八戸市においては、平成23年3月の東日本大震災において大きな被害を受けたが、その被害の現実には市民に多くの知識や経験をもたらした。そして、それを結実させたのが復興計画である。防災に関する事業の成果を測定する一般的な方法という意味ではないが、現在の八戸市における防災事業に関しては、この復興計画に掲げた目的が達成されているかどうかを検証することで事業の有効性を問うことが可能であると考えられる。

② PDCAサイクルについて

事業の有効性を問う際に留意すべき点は、その事業の成果が現時点で上がっていないことをもって直ちに有効性を否定するのではなく、その成果の測定結果がその後の事業改善に有効活用されているかを深く考察する必要があるということである。つまり、事業の有効性は、その事業が一定の時間幅の中で目的達成に向けて改良されながらも前進しているかどうか、すなわち PDCA サイクルが有効に機能しているかという点を重視して検証すべきだと考える。

③ 監査手続としての視察の重要性

事業の有効性を検証する手続としては、現場における視察にも重きを置くこととする。

これは、専門家でなくても一定程度注意をもって見れば、災害等に対して危険な状況にあることを把握できたのではないかと思われるものが意外に多いと考えるからである。

(3) 事業の経済性・効率性について

地方公共団体が行う事業は、経済的であること、あるいは効率的であることを様々な次元で要求される。また、防災に関する事業によって整備した設備は、災害があった際に活用されることを前提にしているが、普段は使い道がなく遊休設備となっている場合がある。そのような場合でも、有効に活用する方法はないのかといった点にも検討を加え、意見を述べることとする。

Ⅲ 監査の結果及び意見の総括

包括外部監査人は、監査の基本的な方針を定め、それに基づいて監査要点を抽出し、各監査要点について監査手続を実施した。その結果及び意見の総括は、次に示すとおりである。

※【監査の結果】

【監査の結果】は、今後、市において措置することが必要であると判断した事項である。主に、合規性に関すること(法令、条例、規則、規程、要綱等に抵触する事項)となるが、一部、社会通念上著しく適正性を欠いていると判断される場合についても同様に、【監査の結果】として記載している。

※【意見】

【意見】は【監査の結果】には該当しないが、経済性・効率性・有効性の視点から、施策や事業の運営合理化のために、包括外部監査人として改善を要望するものであり、市がこの意見を受けて、然るべき対応を行うことを期待するものである。

【監査の結果】及び【意見】の項目数

項目	監査の結果	意見
(1) 事業の有効性について		
① 市民への周知と理解の促進	-	13
② 計画・指針の策定	1	7
③ 適切な情報管理の必要性	1	5
④ 方法と文書のアップデート	1	6
⑤ 時間認識の問題	1	4
⑥ その他の有効性にかかる問題	-	5
(2) 契約等の事務にかかる課題	2	7
(3) 市の業務管理について	5	10
合計	11	57

※【意見 43】は、前半が「④ 方法と文書のアップデート」の内容となっており、後半は「① 市民への周知と理解の促進」の内容となっているため、上表では2回カウントしている。

(1) 事業の有効性について

平成 30 年は自然災害が非常に多い年であった。それも全国各地で火山、地震、豪雨、台風と様々な種類の災害が起こった。犠牲になった方々のご冥福をお祈りすると同時に、このような他の地域で起こった災害から学ばなければならないことも多いと考えるところである。

防災に関する事務事業を監査対象とした以上、これらの災害で浮かび上がった課題は今般の八戸市包括外部監査にも活かさなければならない。とりわけ、事業の有効性、つまり、地方公共団体が実施している事業が災害時にどのような効果を発揮したかという点は、そのまま八戸市が実施する事業に当てはめて検証したいところである。ここでは、事業の有効性に関する結果や意見を以下のように分類し、整理し、もって今後の防災に関する事務事業の遂行に役立つようにしたい。

① 市民への周知と理解の促進

今般の監査で最も指摘が多かったのは、事業について市民への周知が足りない、あるいは市民に理解してもらえていないことにより、事業の有効性に疑義が生じているのではないかと考えられる事案であった。

例えば、防災のための制度があり、ツールも用意している、資料も関係各所に配布した。しかし、それを市民が知らない、あるいは知っていてもその重要性が理解できない、または使い勝手がわからないため取っ付きにくい。そういったことは少なからずあるのではないだろうか。

市が作成した図や文書、あるいはそこに書いてある内容は非常に良くできているものが多いと感じる。それは反面、それらが精緻にすぎるとわかりにくく、市民の理解を置き去りにしてしまうという弊害も生んでいる可能性がある。特に、自助、共助、公助を標榜する制度においては、入り口はもっと簡単に、もっと平易に、もっとわかりやすくを心がけて入り易くし、先に進むにつれて市民自らの判断と行動を促すような設計とすることが望ましい。

今回の監査では、「**【意見 32】一般登録者増加のための方策について**」にて、「ほっとスルメール」の災害時における緊急情報の伝達手段としての重要性に鑑み、一般登録者を増やす取り組みの強化を訴えた。また、これと同様に「外国人住民用ほっとスルメール」についても「**【意見 11】「外国人住民用ほっとスルメール」の登録率向上策の検討について**」において、登録率を向上させる必要性について記載している。

さらに、「**【意見 52】住宅の耐震化について**」において、市内の木造住宅の耐震化が進まない状況について記載した。木造住宅耐震化支援事業による平成 19 年度から平成 29 年度までの耐震診断件数は、募集件数の 5 割にも満たない状況であり、耐震診断を実施したもののうち耐震性なしとの診断結果を受けても耐震改修工事等の措置を

講じていないものが8割近い状況である。建物所有者に対する耐震化の必要性について周知と理解を促す方法を考える必要がある。

最後に、「【意見 36】防災マップの住民への周知・理解促進について」においては、防災マップは全戸配布しただけでは足りない旨の記載をした。配布した後に、防災マップの説明会を開催するなどして、過去の津波被害の状況、防災マップの見方、活用方法、避難体制等について説明する機会を設け、住民への周知・理解促進に向けた取り組みを行う必要性を論じている。

これについては、市がここまでやる必要があるのかといった意見もあるかと思われる。しかし、市における防災に関する事業の有効性は最終的には全て市民の理解が土台になっていることをもっと深く考える必要がある。防災マップを全戸に配布することは大いなる第一歩なのだが、その先に市民の理解があって防災事業が完了することを念頭においていただきたい。

本編第5章 【意見 2、3、11、21、23、32、36、43、46、47、50、52、53】参照

② 計画・指針の策定

実際の災害発生時には、起こってしまった以上、今与えられた条件で事態に対処しようとする力が働くものである。いわゆる「何とかなる」ということで、結果的に事態が収拾したことをもって、事前の備えに対する評価をなおざりにする態度を取ってしまう傾向にある。そして、それが一種の成功体験になってしまうと、反省もせず、責任も不明確になってしまう。しかし、忘れるべきでないことは、そのような態度で臨むことが本来なくいい犠牲を生じさせている可能性があるということである。

実際の災害発生直後は、市も市民も非常に混乱し、錯綜する。これを避けるためには、事前にどれだけ想像し、想定し、演習しておくかが鍵なのであるが、やみくもにこれらをやっても非効率な上に効果も期待できない。そこで、様々な状況を想定し、多くの関係者と共有するために、文書化した計画や指針の策定をしておく必要がある。

「【意見 33】二次避難にかかる計画等の早期策定について」では、津波避難にかかる計画の策定について記載した。

津波避難ビルは緊急・一時的な施設とされており、避難者が長期にわたり生活することは想定されていない。したがって、避難者は、防災ヘリコプターによる救助や津波による浸水が引いた後におけるバス等による移動といった二次避難が前提となる。また、避難可能範囲内の避難者は、避難目標地点を目標とした避難を行い、当初に開設されている指定避難所に避難するものとされているが、これが特定の指定避難所に集中した場合には収容能力を超過することが想定される。

「八戸市津波避難計画」においては、特定の指定避難所に収容できない場合は、一

時的に待機する避難場所等に徒歩で移動後、バス等による二次避難所への移送準備が整うまで待機し、市の計画により二次避難を行うものとされている。しかし、現状、特定の指定避難所に収容できない場合の二次避難にかかる計画等は策定されていない。また、このような二次避難が必要となるのは、津波避難ビルも同様であるが、津波避難ビルからの二次避難については、特段の記載はされていない。

津波避難ビルからの二次避難も含めた二次避難にかかる計画等を早期に策定することが必要である。

また、「【意見 42】八戸市備蓄計画の策定について」では、災害用備蓄物資にかかる指針や計画を策定すべきことを記載した。

青森県防災対策強化検討委員会が平成 30 年 3 月に示した災害備蓄指針に基づき、青森県が備蓄計画を策定する予定である。八戸市では、県計画の内容を踏まえて、市民、県及び市の役割分担を明確にするとともに、公的備蓄の考え方に基づく市の備蓄を進めるための八戸市備蓄計画を策定する予定である。

東日本大震災から 8 年が経過しようとしており、加えて、近年全国で甚大な自然災害が頻発している。これらの状況に鑑みると、災害用備蓄物資を充実させることは急務である。もちろん、災害用備蓄物資は、自助及び共助による備えが大前提であり、公助による備えは、自助及び共助を補完するものとして行う必要があると考える。そのためには、住民や自主防災組織等に対して、市の方針を伝えるとともに、啓発し災害への備えを向上させていく必要がある。そのようなことも踏まえた市の災害用備蓄物資にかかる指針や計画を早急に策定する必要があると考える。

本編第 5 章 【結果 1】【意見 6、8、9、14、33、34、42】参照

③ 適切な情報管理の必要性

防災に関する事業を遂行していく上では、多種多様な市民に関する情報と市が有する能力に関する情報を管理していなければならない。

一般の監査は、平成 29 年度に実施された事業を監査対象としているが、その中で適切な情報管理が必要ではないかと思われた事案は次のとおりである。

「【結果 4】福祉避難所の対象となる者の概数について」では、「八戸市福祉避難所設置・運営マニュアル」に「福祉避難所の対象となる者」の概数の把握方法や現在の数についての記載がないことを指摘した。福祉避難所の対象となる者の概数は、福祉避難所を指定し整備していく上での基礎資料であり、最も重要な情報と考えられるため、その概数を把握する必要性は高いと考える。

また、「【意見 40】備蓄品の一元管理の必要性について」においては、市が整備する

災害用備蓄物資について、一元的な管理の必要性を記載している。

各指定避難所にある備蓄品等は、全てが一つの課の管理下にあるものではなく、管理責任者が異なるものが同じ場所に区分なく備置されている場合がある。これでは、災害が発生し備蓄品を使用する際には情報が錯綜する可能性が高く、また、効率的配備の点からも問題がある。

防災に関する事業は、多かれ少なかれ不確定要素を抱えている。例えば、市民の理解は、最終的には市にはどうすることもできないかもしれない。また、災害の種類及び規模、発生時の時間帯や天候によって対処方法はかなり変わってしまうであろう。その中でも情報の管理を適切に行うことは、確実に成果に結びつく数少ない事前準備である。したがって、このような情報管理にかかることについては適切な対応を望みたい。

本編第5章 【結果4】【意見4、26、40、41、44】参照

④ 方法と文書のアップデート

上述したように防災に関する事業は、計画や指針を策定し、また適切な情報管理を行わなければ災害発生時に効果を発揮しない可能性がある。一方、計画等を策定し事業の実施方法が確立してから時間が経過し、現行の計画や指針、実施方法などが現在の実情に合わなくなったり、前提となる情報が古くなったりしては、これもまた災害発生時の効果を減殺してしまう結果となる。

そこで、随時、根拠法令や上位計画が改定されたときにこれらの計画や指針を改定したり、方法を変えたりすることはあると思われるが、本来は定期的に実情を調査し、それに合わせて市が自発的に改定あるいは変更すべきである。

「【意見 43】災害時応援協定の管理について ① 災害時の医療救護についての協定について」では、一部の災害時応援協定が長い期間改定されていないことについて記載した。

「災害時の医療救護についての協定」は、平成3年10月に締結されており、その後の更新は行われていない。災害時の医療救護班の派遣やその業務、指揮命令系統等について協定が結ばれているが、東日本大震災の時は、医療救護班を編成しない方針を採ったため、当協定に基づく医療救護は行われなかった。締結から27年が経過しており、用語や様式についても現在の防災計画と整合しないことも考えられるため、関係各所と協議し、必要に応じて更新・見直しを進めることが望まれる。

また、「【意見 28】バリアフリー化の対応について」では、八戸市福祉公民館を視察した際、バリアフリー化が十分でないと思われる箇所があった旨記載した。

同施設は市の福祉避難所に指定されているもので、福祉避難所指定の基準では、

対象とする避難者に適するバリアフリー化が要件とされている。同施設は築年数が相当程度経過しているため、バリアフリーが徹底していない時代の建物のようなものである。今の時代に合うように段差をなくすように努めていただきたい。

本編第 5 章 【結果 5】【意見 12、13、27、28、35、43】参照

⑤ 時間認識の問題

災害が発生した場合の初期対応は時間との勝負である。災害が発生したことを市民に知らせる、職員に知らせる、必要な場所へ人員と資材を投入する。こういった対応は全て早く実行する必要に迫られ、ときとして拙速でも行わなければならない。このような時間認識を重視する必要があるのも防災に関連する事業の特徴の一つであるといえる。以下では、このような時間に関する認識や感覚に欠ける点があるため、事業の有効性に課題を残す結果となっている事案を記載する。

「【結果 2】「外国人住民用ほっとスルメール」における適時性の確保について」において、平成 30 年 9 月 30 日の台風 24 号が八戸市に接近した際、「ほっとスルメール」が配信されてから、「外国人住民用ほっとスルメール」の配信までに 2 時間程度を要したことについて指摘している。

通常は、緊急情報の文面を入手してから、概ね 30 分程度後には配信されているとのことであるが、この台風 24 号の際は日曜日であったことから、職員が「ほっとスルメール」を自宅で受信したことを契機に市役所に出動して配信したため、結果として、2 時間程度を要してしまった。今後、速やかに、市役所の閉庁日や業務時間外における対応体制を構築する必要がある。

加えて、現状では「ほっとスルメール」の文面を入手した上で翻訳作業を行っているが、緊急性の高い情報を発信するものであることから、内容を詳細に翻訳するよりも、速やかに情報を発信することの方が、優先順位が高いものと言える。このため、事前に英文や、やさしい日本語の定型文を準備しておく等、適時性をより高める方策を検討する必要がある。

他方、「【意見 20】り災証明書に関する「届出証明書」の発行について」では、り災証明書の発行事務について次のような意見を記載した。

八戸市では、「り災証明書」の申請を行った場合、まずは「り災届出証明書」を発行している。したがって、市は、「り災届出証明書」と「り災証明書」の 2 つについて決裁し、発行する事務を行うこととなっている。

災害対策基本法に規定するとおり、り災証明書は遅滞なく発行しなければならないが、災害という性質上、家屋等の復旧を 1 日でも早く行うことが災害時には必要になる。また、大規模災害を想定すると、発行事務が滞らないようにするには事務手続は少ない方が

望ましい。これらのことを考えると、り災証明書を発行するために2回決裁することは災害時の事務手続としては効率的ではなく、また、り災届出証明書は特に提出先もないため、省略が可能であると考えられる。り災届出証明書の発行については、その必要性について再検討し、削除する方向で改正することが望まれる。

本編第5章 【結果2】【意見5、7、20、49】参照

(2) 契約等の事務にかかる課題

今般の包括外部監査のテーマは、「防災に関する事務事業の執行について」であり、監査対象事業は復興計画から抽出した事業である。監査における重点ポイントは主に防災目的に対する有効性を検証することにあつたが、市が実施する事業である以上、契約事務の適正性は当然に検証しなければならない。

そこで、この項では監査対象事業における契約等の事務に関してより適切な実施方法を検討すべきではないかと考えられる事案で、代表的なものを記載する。

「【結果3】八戸工場大学に関する再委託について」では、一者随意契約によっている事業について、その事業内容の大部分を再委託していることは不適切である旨指摘している。

八戸工場大学に関する業務の一つである平成29年度八戸工場大学情報発信監修業務委託は、個人との一者随意契約となっている。

この発信監修業務委託では、市の承認を受ければ再委託することが認められており、承認手続が行われている。しかしながら、再委託した業務は本業務のメインとなる業務である。受託者と再委託先との間でどのような連携が行われていたかを含め、受託者がどのような役割を担い、どの程度業務に関わっていたのかは不明確である。

再委託先は委託料の全額を受領しており、また、受託者の役割が不明確なことなどを踏まえると、本業務については、一者随意契約とすることが適切ではなかったと考える。また、再委託先についても、同団体に業務を適切に遂行する能力が認められるとしても唯一無二とする理由には乏しく、競争性の高い手続きを経て委託先を選定する必要があつたと考える。委託先の選定にあたっては、より慎重な対応を図っていく必要がある。

今般の監査においては、委託事業における再委託に関する事案は少なからず記載している。他の事業においても留意していただきたい指摘事項である。

次に、「【意見29】くじによる発注先決定について」において、3件の工事案件がいずれもくじにより落札者を決定しており、その落札率はいずれも90.00%となっている事案について、一般競争入札において期待される競争性が結果的には確保されていな

いという意見を記載している。

平成 29 年度における児童館耐震補強工事の 3 工事において、工事 A では参加した全 4 社が同額、工事 B では参加した 4 社が同額(他に 1 社失格 1 社辞退)、工事 C では参加した 4 社が同額(他に 1 社辞退)で入札し、結局くじにより落札者を決定した。いずれも落札率は 90.00%であった。

今般の入札のように多数の応札者間で同額での入札が起きる原因としては、工事費積算用ソフトウェアの普及により工事業者の積算精度が一様に高まりつつあることや、事前に公表された予定価格から最低制限価格が類推しやすくなることが推測される。その結果、各事業者が積算価格に基づいて競争するというよりも、くじによる当たりはずれで工事の受注が決まるという側面が強まっていると言える。

市では、この 3 件の落札率については、予定価格に対する最低制限価格の割合である 88.5～88.7%と比較して大きな乖離はないため、特段問題とすべき値ではないとの認識である。また、競争性と工事の質の確保の両立という点に関しては、入札前に積算内訳書を入札者から提出させ、不適切な場合には開札しない対応をとることにより、対策しているとのことであった。加えて、建築工事においては、予定価格を事後公表とした場合に不調になるおそれがあるため、事前公表としているが、近年は徐々に事後公表を増やしているとしている。

一方で、このようなくじによる業者選定を放置することは、仮に市の入札管理としての側面に問題はなくても、入札参加企業の経営努力が報われず技術力や経営力の優れた企業が受注できなくなるため、長い目で見ればマイナスの社会的影響を生じてしまうであろう。国の方針や他の地方公共団体の工夫を参考にしつつ、例えば、少なくとも過去にこのような入札結果になった事案については、低入札価格調査制度をもっと広く適用するなど、様々な検討を加える余地がある。

このようなくじによる入札は、近年多くの地方公共団体で見られるものである。上述したとおり工事費積算用ソフトウェアが普及するなど、IT化等の環境の変化が背景にある。しかし、このような状況を座視することは入札制度の本義に反してしまうため、市は対策を講じる必要がある。上記はその一つの提案である。

本編第 5 章 【結果 3、7】【意見 10、15、29、30、45、51、56】参照

(3) 市の業務管理について

契約事務の適正性に関する結果や意見は上述したとおりである。ここでは、監査対象事業にかかる市の業務管理一般について、より適切な実施方法を検討すべきではないかと考えられる事案を記載する。

「**【意見 39】点検結果の早急な対応について**」においては、備品にかかる必要な点検が行われていない旨記載している。

指定避難所に配備したガソリン発電機にかかる点検結果報告書によると、点検を行った 54 台のうち、4 台について不具合があった。業者からは、燃料回り全点検が必要とのコメントがなされているが、平成 30 年 10 月 5 日時点において修理等の対応がなされていなかった。所管課によると、平成 30 年度中に対応予定とのことであるが、寒くなる時期を考慮すると早急に修理等の対応を行う必要がある。

「**【結果 9】検査用食材の納品日について**」では、市の学校給食用食材につき、放射性物質検査を行う事業について、納品日が検査日より後になっているものが散見された事案について指摘している。

検査用の食材は、給食に使用する日の前日に検査しているとのことである。そこで、検査用食材の納品書に記載された納品日と市 HP で公表された検査日とをサンプル抽出により照合したところ、納品日が検査日より後になっているものが散見された。午前中に納品された食材を午後に検査する場合もあり、その場合は納品日と検査日が同日となるが、納品日が検査日より後になることは想定できないものである。

所管課の説明によると、いずれも納品業者が給食に使用する日付を誤って納品日として記載し、これを受領した時点及び支出命令の時点でも市職員による日付の確認が行われなかったとのことである。

市は、本事業自体の信頼性を確保するために、納品書には納品当日の日付を記載するよう改めて納入業者に周知するとともに、検査用食材の受領、検査作業、HP への公表に至る一連の業務処理につき複数の担当者による確認を行う等により、正確に実施する必要がある。

本編第 5 章 **【結果 6、8、9、10、11】**

【意見 16、19、22、25、31、37、38、39、54、55】参照