

出雲市監査委員告示 第18号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第2項の規定に基づく行政監査を実施しましたので、同条第9項の規定により、その結果報告書を別紙のとおり公表します。

平成28年（2016）11月17日

出雲市監査委員 周 藤 滋  
出雲市監査委員 吾 郷 紘 一  
出雲市監査委員 多々納 剛 人

監 査 第 1 2 1 号  
平成 2 8 年(2016) 1 1 月 1 7 日

出 雲 市 議 会 議 長 様  
出 雲 市 長 様

出雲市監査委員 周 藤 滋  
出雲市監査委員 吾 郷 紘 一  
出雲市監査委員 多々納 剛 人

### 行政監査の結果について（報告）

地方自治法第 1 9 9 条第 2 項の規定に基づく行政監査を実施しましたので、同条第 9 項の規定により、その結果を報告します。

# 平成28年度(2016)出雲市行政監査結果報告書

## 第1 監査の概要

### 1 監査の種類

行政監査(地方自治法第199条第2項)

### 2 監査の対象

本市における大規模地震発生に備えた防災対策

- (1) 国の防災基本計画に基づく業務継続計画の策定状況について
- (2) 災害対策基本法に基づく良好な避難生活環境の整備状況について

### 3 監査の着眼点

- (1) 関係法令等に基づいた計画内容になっているか。
- (2) 計画は、関係部局で十分連絡調整がなされ、実行可能なものとなっているか。

### 4 監査対象部局

出雲市総務部防災安全課

### 5 監査の主な実施手続

監査の着眼点に基づき、監査対象部局に対し監査調書及び関係書類の提出を求め、事務調査及び本監査を行い、また、関係職員からの事情聴取を行った。

### 6 監査の実施場所及び日程

- (1) 実施場所 監査委員事務局
- (2) 日 程 平成28年7月27日から平成28年11月8日まで

### 7 監査を執行した監査委員名

出雲市識見監査委員 周 藤 滋  
出雲市識見監査委員 吾 郷 紘 一  
出雲市議選監査委員 多々納 剛 人

## 第2 監査実施の背景

東日本大震災から得られた教訓を今後に関し災害対策の強化を図るため、災害対策基本法については、阪神・淡路大震災後の改正以来となる大幅改正が、第180回国会及び第183回国会で2度にわたって行われた。

東日本大震災からおおよそ5年後の、本年4月に発生した熊本県熊本地方を震源とする地震（以下「熊本地震」という。）では、時間が経つにつれ、行政の継続機能の喪失、約2万人が避難所生活を強いられるなか食糧配送の遅延、避難所生活でのプライバシー確保や防犯対策が十分といえない等、東日本大震災の教訓が活かされず、ほぼ旧態依然の防災対策しか行われていないという状況が明らかになってきた。

また、本年7月1日、政府の地震調査委員会は、中国地方でマグニチュード6.8以上の活断層地震が30年以内に発生する確率が50%で非常に高いとし、自治体の防災計画に活用するよう呼びかけた。

このような状況を鑑み、平成28年度出雲市年間監査計画を変更し、本市における大規模地震発生に備えた防災対策について下記2項目を対象とした行政監査を追加した。

- 1 国の防災基本計画に基づく業務継続計画の策定状況について  
(発災後、迅速に市の活動態勢が確立できるようになっているか。)
- 2 災害対策基本法に基づく良好な避難生活環境の整備状況について  
(東日本大震災の教訓を取り込んだ避難所運営対策が講じられているか。)

## 第3 監査対象の現状

### 1 国の防災基本計画に基づく業務継続計画の策定状況について

#### (1) 国における対策

##### ア 地方公共団体における業務継続計画策定の要請

大規模災害が発生した際、地方公共団体は災害対応の主体として重要な役割を担うことになると同時に、災害時であっても継続しなければならない多数の業務を抱えている。そのため、災害時に資源（人、物、情報等）が制約を受けた場合でも、一定の業務を的確に行えるよう、業務継続計画の策定等により業務継続性を確保しておくことが必要であり、防災基本計画においてもその旨が位置づけられている。（資料1）

##### イ 地方公共団体の策定状況

内閣府においては「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」（平成22年4月）を策定し、地方公共団体における業務継続計画の策定促進を図ってきた。

しかしながら、「地方公共団体における業務継続計画策定状況及び避難勧告等の具体的な発令基準策定状況に係る調査結果」（平成27年12月1日現在 総務省消防庁調べ）によると、

都道府県の策定状況は策定済が89.4%であるのに対し市町村は36.5%にとどまっており、特に人口の少ない小規模な市町村ほど低位な傾向にある。島根県では、策定済の市町村は19市町村中1団体（美郷町）のみで、未策定18団体の策定期（見込み）をみると、平成27～28年度の団体が5団体、平成29年度以降の団体が本市を含め13団体であった。（資料2）

総務省消防庁では、本調査結果を受けて地方公共団体に対し、業務継続計画の策定及び避難勧告等の具体的な発令基準の策定の取組等を速やかに進めるよう通知を发出している。

## ウ 「市町村のための業務継続計画作成ガイド」の策定

こうした要因の一つに、従前の手引きに沿った業務継続計画の策定方法が小規模な市町村にとって作業量が多いものになっていたことが考えられることから、平成27年5月に内閣府は、政令指定都市や中核都市等のもとより、人口が1万人に満たないような小規模な市町村であってもあらかじめ策定すべき事項を抽出した「市町村のための業務継続計画作成ガイド」を策定し、市町村の業務継続体制をより一層強化するよう要請している。（資料3）

## （2）本市の対応状況

### ア 出雲市地域防災計画への反映

災害対策基本法は第42条第1項において、市町村防災会議は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない旨を規定している。

本市においては、防災基本計画に基づく業務継続性の確保については出雲市地域防災計画で修正が行われていないが、出雲市地域防災計画の策定指針である出雲市危機管理指針において、市は、それぞれの危機に対応するために必要な細部計画を策定するとともに、危機に対処する業務継続計画を策定し、総合的な危機管理を実施する旨を定めている。（資料4）

### イ 危機管理責任者の役割

出雲市危機管理指針において、業務継続計画は危機管理責任者（各部局及び支所の長）が策定し、この計画を所属職員に周知徹底し、危機に際して市民生活を維持することとなっている。

また、危機管理者間の調整は、全庁的かつ総合的に危機管理事案を掌理し、統括する防災安全担当部長が行うことを定めている。（資料5）

### ウ 「市町村のための業務継続計画作成ガイド」が要請する重要6要素の現状

本市においては、独立した業務継続計画は策定されていないが、業務継続計画の中核となり、策定に当たって必ず定めるべき特に重要な6要素の現状は資料のとおりである。（資料6）

## 2 災害対策基本法に基づく良好な避難生活の整備状況について

### (1) 国における対策

#### ア 東日本大震災後の災害対策基本法改正

平成23年3月に発生した東日本大震災は、我が国に甚大な被害をもたらすと同時に、これまで十分に想定されていなかった自治体庁舎の被災や広域避難の問題など多くの課題を提起した。このため、政府は今後の防災対策の充実・強化についての検討を開始し、平成24年3月に中央防災会議において「防災対策の充実強化に向けた当面の取組方針」を決定した。

この取組方針に基づき、まず緊急性の高い課題について検討を進め、平成24年6月には「災害対策基本法の一部を改正する法律」（第1弾改正）が成立した。その後、政府では第1弾改正で残された法制的な課題について検討を進め、平成25年6月に「災害対策基本法等の一部を改正する法律」（第2弾改正）が成立した。（資料7）

#### イ 避難所における生活環境の整備等

東日本大震災では、岩手、宮城、福島の前北3県だけでなく、茨城県、千葉県などにも避難所が開設されたが、震災直後前北3県では約40万人が避難所に避難し、震災後1週間後には、約37万人、2週間後には約21万7千人、3週間後には約14万2千人に減少した。しかし最終的に全ての避難所が閉鎖されたのは7ヵ月後のことである。

次の避難先が見通せないなか、長期にわたる体育館等での避難生活においては、被災者の心身の機能低下や様々な疾患の発生・悪化が見られたこと、多くの高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児を抱えた家族、外国人等が被災したが避難所のハード面の問題や他の避難者等との関係から、自宅での生活を余儀なくされることが少なくなかったこと等の課題が生じた。

こうした課題を踏まえ、平成25年6月の災害対策基本改正（第2弾改正）において、「避難所における生活環境の整備等」が同法第86条の6に、「避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮」が同法第86条の7に、それぞれ規定された。（資料8）

#### ウ 「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」の策定

この法改正を受け、市町村には避難所における良好な生活環境の確保等に努めることが求められ、その取組にあたっての参考となるよう、内閣府は、平成25年8月「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を策定し、平時よりこの指針を活用し適切に対応するよう要請している。

また、この指針の下に、より具体的な対応を示すものとして、避難所運営ガイドライン、福祉避難所の確保・運営ガイドライン、避難所におけるトイレの確保・運営ガイドライン等を作成している。（資料9）

## (2) 本市の対応

### ア 災害対策基本法の改正等を受け実施した対策

本市においては、災害対策基本法の改正を受け、災害の予防、被災者の保護等についての対策を出雲市危機管理推進会議兼出雲市防災会議・出雲市国民保護協議会（以下「出雲市防災会議」という。）で決定し、出雲市地域防災計画を修正のうえ実施している。

#### ①避難行動要支援者対策

災害時の避難に特に支援を要する者についての名簿の作成・利用制度に基づき、各地区災害対策本部、消防団、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、警察署等を支援等の実施に関わる関係者に指定し、事前に名簿情報を提供した。

（平成26年5月決定 出雲市防災会議）

#### ②避難所の見直し

市民に分かりやすく円滑な避難ができるよう、切迫した災害の危険から避難するための施設又は場所としての「指定避難場所」と一定期間滞在する施設としての「指定避難所」を兼ねて指定し、新たな基準に基づき避難所数を従前の340箇所から183箇所に集約した。

（平成27年6月決定 出雲市防災会議）

また、その後に避難所情報を反映したハザードマップを、全戸に配布した。

#### ③福祉避難所の拡大

介護や医療相談を受けることができるスペースを確保した指定管理施設、老人福祉施設や障がい者支援施設等と連携し、障がいのある人等に、より専門性の高いサービスを提供できる地域における拠点的な福祉避難所を従前の11箇所から34箇所に拡大した。

（平成28年5月決定 出雲市防災会議）

#### ④防災訓練の実施

平成28年9月、震度6弱の地震発生を想定した防災訓練を実施した。従来の情報伝達訓練等から、各部局及び支所自らが災害を想定した情報収集、対策を実施する実践的な訓練に変更し、併せて、地区災害対策本部と連携して、スペースの区切り、長期にわたる場合の地元への引継等を取り入れた避難所運営訓練を行った。

（平成28年5月決定 出雲市防災会議）

### イ 長期間にわたる避難生活への対応

東日本大震災を受け、平成24年5月には「避難所を開設したときは出雲市避難所運営マニュアルにより運営することとし、避難場所における生活環境に注意を払い、常に良好なものとするよう努める」等が、出雲市防災会議で決定され、併せて出雲市地域防災計画が修正された。

また、同様に平成25年度においては「避難所の開設（共通）」が追記、平成26年度においては、「男女のニーズの違いへの配慮」が追記されている。（資料10）

## ウ 出雲市避難所運営マニュアルの策定

出雲市地域防災計画は、避難の長期化等に起因する避難者の健康状態や避難場所の衛生状態に配慮するよう規定し、その具体化は出雲市避難所運営マニュアルにより運営すると定めている。

このマニュアルは、「避難所開設：運営マニュアル」として災害対策本部事務局（総務部防災安全課）において策定され、避難所の開設、避難者の受入・報告、食糧、物資の要求等について発災から概ね3日程度の対応方法が記載されている。（資料11）

## 第4 監査の結果

### 1 国の防災基本計画に基づく業務継続計画の策定状況について

本市においては、出雲市危機管理指針に業務継続計画の策定が定められているものの、個別計画である地域防災計画には反映がなく、また、各部局及び支所において業務継続計画の策定は見受けられず、本市自らも被災することを前提とした業務継続計画は、実態としては未策定の状態と言わざるを得ない。

なお、監査時点において策定までの具体的な工程（スケジュール）は存しないものの、平成29年度を策定目標とし、業務継続計画策定の担当者決定、各種セミナーや研修会への参加、他市の策定状況及び内容の把握等に取り組んでいる状況であることを確認した。

#### （指摘事項）

出雲市地域防災計画に基づいて策定すべき業務継続計画が策定されていない。

#### （監査意見）

- 1 業務継続計画の策定は、出雲市危機管理指針によると一義的には危機管理責任者（各部局及び支所の長）が担うべき事案となっている。しかし、計画が策定されていない現状を鑑み、危機管理責任者を統括する部局においては適時必要な指示を行い、大規模地震に対する準備に万全を期すべきである。
- 2 大規模地震の発生により本市自らも被災するような場合においても、非常時優先業務を適切かつ迅速に実施するため、「市町村のための業務継続計画作成ガイド」等を参考に、各部局及び支所を統括した全庁的な業務継続計画を早急に策定すべきである。
- 3 平成27年12月、総務省消防庁から地方公共団体に対し、防災拠点となる公共施設等の耐震化の取組を推進するよう要請があったことを踏まえ、業務継続計画の策定にあわせ、耐震診断や診断結果に基づく耐震改修などの対策を推進すべきである。



## 2 災害対策基本法に基づく良好な避難生活の整備状況について

本市においては、出雲市地域防災計画に東日本大震災を教訓とした避難生活への取組が規定されているものの、状況に即した避難所運営をどのようにすべきかを記載した避難所開錠：運営マニュアルには、大規模地震発生後の避難所の良好な生活環境を確保するための運営基準やその取組方法に関する記述は認められなかった。

### (指摘事項)

災害対策基本法の改正を受けた避難行動要支援者対策、避難所の見直し、福祉避難所の拡大等に取り組んでいるものの、多数の市民が長期間にわたり避難生活を強いられることを想定し生活の質の向上を求めた「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組」には着手されていない。

### (監査意見)

- 1 東日本大震災においては、被災者の心身の機能低下や様々な疾患の発生・悪化が見られたこと、多くの高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児を抱えた家族、外国人等に対する避難所のハード面の問題が生じたこと、他の避難者との関係等から自宅での生活を余儀なくされることが少なくなかったこと等の課題が生じた。このような課題を踏まえ、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」等を活用し、適切に対応すべきである。
- 2 出雲市地域防災計画では避難所の運営は原則として市が行うものとしている。しかし、大規模地震が発生した場合は本市自らも被災し、行政主体の避難所運営が困難な状況となることも予想される。そのため、本市と各地区災害対策本部、施設管理者等が連携し、円滑な避難所運営を行うことは極めて重要なことである。  
避難生活が長期化することも想定し、避難所開錠：運営マニュアルの充実を図り、これを元に各避難所の実情を踏まえた運営体制を整備しておくことが必要である。

## 第5 監査の結果に基づく意見

監査の結果に関連する防災対策全般についての監査意見は、次のとおりである。

### (監査意見)

- 1 本市職員の災害応急対策に関する実施内容については出雲市地域防災計画に定められているが、大規模地震の発生直後における基本対策については平素からの知識の普及が極めて重要である。  
本市職員が災害対策本部の組織及び事務分掌について十分認識し、具体的に執るべき行動に関する知識、判断力等を培う防災教育の実施、また、各班の実情に応じた活動内容を

マニュアルとして整備し各職員に周知徹底するなどの取組を推進すべきである。

- 2 熊本地震発生により高まった市民等の防災意識も、時間の経過とともに薄れていく傾向にある。本市は、これまでも自助及び共助の重要性について市民等に意識啓発を図ってきているが、地域防災の担い手である住民自治組織に加入していない市民等の防災意識は決して高いとは言えないと感じる。

今後とも市民等の防災意識・知識の向上は本市が取り組むべき重要な課題と認識し、既存の広報、ホームページ等による啓発に加え、継続的に住民意識調査を実施するなど更なる努力を望む。

最後に、本年10月21日には、鳥取県中部を震源としたマグニチュード6.6の地震が発生した。鳥取県倉吉市においては、本庁舎は耐震構造であり建物自体は地震に耐えたが、割れたガラスが飛散し庁舎内に災害対策本部が設置できず、また、本庁舎の代替として設定していた施設が使用できない等、想定外の事態が発生した。

また、幸いにも死者、行方不明者はなかったが、住居等には甚大な被害が発生し、避難生活の長期化が予想されること、また、帰宅した住民に対する健康管理に十分対応できない状況等も報じられており、改めて大規模地震に対する備えの必要性を痛感したところである。

本市においては、過去の大規模地震を教訓に、全職員が一丸となって更なる災害対策に取り組み、すべての市民が安全で安心して暮らすことができる出雲市の実現に邁進されたい。

## (資料1)

### 防災基本計画（平成23年12月中央防災会議決定） 抜粋

#### 第1章 災害予防

#### 第5節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え

#### 2 情報の収集・連絡及び応急体制の整備関係

#### (7) 公的機関等の業務継続性の確保

国、地方公共団体等の防災関係機関は、災害発生時の応急対策等の実施や優先度の高い通常業務の継続のため、災害時に必要となる人員や資機材等を必要な場所に的確に投入するための事前の準備体制と事後の対応力の強化を図る必要があることから、業務継続計画の策定等により、業務継続性の確保を図るものとする。

また、実効性ある業務継続体制を確保するため、必要な資源の継続的な確保、定期的な教育・訓練・点検等の実施、訓練等を通じた経験の蓄積や状況の変化等に応じた体制の見直し、計画の評価・検証等を踏まえた改訂などを行うものとする。（平成24年9月修正）

### 災害対策基本法（昭和36年11月15日法律第223号） 抜粋

#### (防災基本計画の作成及び公表等)

第34条 中央防災会議は、防災基本計画を作成するとともに、災害及び災害の防止に関する科学的研究の成果並びに発生した災害の状況及びこれに対して行なわれた災害応急対策の効果を勘案して毎年防災基本計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。

2 中央防災会議は、前項の規定により防災基本計画を作成し、又は修正したときは、すみやかにこれを内閣総理大臣に報告し、並びに指定行政機関の長、都道府県知事及び指定公共機関に通知するとともに、その要旨を公表しなければならない。



(資料3)

市町村のための業務継続計画作成ガイド 抜粋  
～業務継続に必須な6要素を核とした計画～

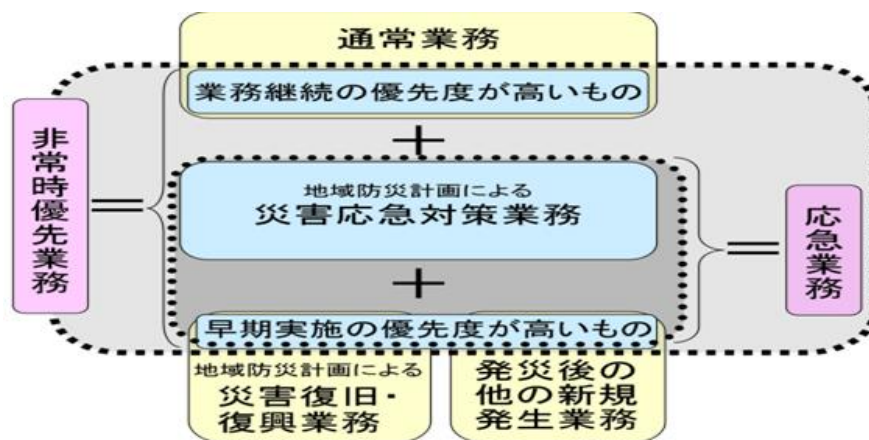
平成27年5月  
内閣府（防災担当）

2. 業務継続計画とは

業務継続計画は、行政が被災し資源制約下であっても災害対応等の業務を適切に行うためのものであり、あらかじめ策定することが必要である。

- 業務継続計画とは、災害時に行政自らも被災し、人、物、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、優先的に実施すべき業務（非常時優先業務）を特定するとともに、業務の執行体制や対应手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定める計画である。
  - 地方公共団体の防災対策を定めた計画としては地域防災計画があり、これを補完して具体的な体制や手順等を定めたものとしては各種の災害対応マニュアルがあるが、業務継続計画は、これらの計画等を補完し、又は相まって、地方公共団体自身が被災し、資源制約が伴う条件下においても非常時優先業務の実施を確保するものである。なお、業務継続計画をどのような文書体系にするかは各市町村の実情に合わせればよく、必ずしも独立した計画書でなくてもよい（Q&A（Q3）参照）。
- ※ 非常時優先業務：大規模な災害時にあっても優先して実施すべき業務のこと。具体的には、災害応急対策業務や早期実施の優先度が高い復旧・復興業務等（これらを「応急業務」と総称）のほか、業務継続の優先度の高い通常業務が対象となる。

図1 非常時優先業務のイメージ



#### 4. 業務継続計画の特に重要な6要素

- 業務継続計画の中核となり、その策定に当たって必ず定めるべき特に重要な要素として以下の6要素がある。市町村はこれらの6要素（以下「重要6要素」という。）についてあらかじめ定めておくものとする。

(1) 首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制	首長が不在の場合の職務の代行順位を定める。また、災害時の職員の参集体制を定める。 <ul style="list-style-type: none"><li>・緊急時に重要な意思決定に支障を生じさせないことが不可欠。</li><li>・非常時優先業務の遂行に必要な人数の職員が参集することが必要。</li></ul>
(2) 本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定	本庁舎が使用不能となった場合の執務場所となる代替庁舎を定める。 <ul style="list-style-type: none"><li>・地震による建物の損壊以外の理由で庁舎が使用できなくなる場合もある。</li></ul>
(3) 電気、水、食料等の確保	停電に備え、非常用発電機とその燃料を確保する。また、業務を遂行する職員等のための水、食料等を確保する。 <ul style="list-style-type: none"><li>・災害対応に必要な設備、機器等への電力供給が必要。</li><li>・孤立により外部からの水、食料等の調達が不可能となる場合もある。</li></ul>
(4) 災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保	断線、輻輳等により固定電話、携帯電話等が使用不能な場合でも使用可能となる通信手段を確保する。 <ul style="list-style-type: none"><li>・災害対応に当たり、情報の収集・発信、連絡調整が必要。</li></ul>
(5) 重要な行政データのバックアップ	業務の遂行に必要な重要な行政データのバックアップを確保する。 <ul style="list-style-type: none"><li>・災害時の被災者支援や住民対応にも、行政データが不可欠。</li></ul>
(6) 非常時優先業務の整理	非常時に優先して実施すべき業務を整理する。 <ul style="list-style-type: none"><li>・各部門で実施すべき時系列の災害対応業務を明らかにする。</li></ul>

## (資料4)

### 出雲市危機管理指針 抜粋

#### 第1章 総則

##### 第1 目的

出雲市の危機管理の基本指針を定めることにより、危機に対する総合的かつ計画的な対策の推進を図り、もって市民の生命・財産を守ることを目的とする。

##### 第2 定義

###### 1 危機

危機とは、「市民の生命、身体及び財産に被害を及ぼす事態又は及ぼすおそれがある事態」をいう。

この指針では、これらの危機を「市民生活における脅威等によって発生する緊急事態（以下「事件等の緊急事態」という。）」、「災害」、「武力攻撃事態等及び緊急対処事態」の三つに大別して定義する。

###### (2)災害

「災害」とは、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第2条第1項で定める「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火災若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」をいう。

#### 第2章 市の責務

##### 第2 計画と実施

市は、市民、地域活動団体、事業者、関係行政機関等の協力を得て、この指針及び法令に基づく「事件等の緊急事態」、「災害」、「武力攻撃事態等及び緊急対処事態」に対処する三つの計画を策定する。また、それぞれの危機に対応するために、市において必要な細部計画を策定するとともに、危機に対処する業務継続計画を策定し、総合的な危機管理を実施する。

## (資料5)

### 出雲市危機管理指針 抜粋

#### 第4章 市の危機管理の基本方針

##### 第1 事前対策

市は平常時から危機を想定して、その予防と知識や技術の習得を図る施策を推進し、「出雲市安全で安心なまちづくり条例（平成19年出雲市条例第52号）に基づき、日頃から安全で安心なまちづくりに取り組むとともに、危機への緊急対策及び事後対策を実施するための準備に万全を期する。

##### 1. 防災安全担当部長

防災安全担当部長は、市長・副市長・教育長を補佐し、全庁的かつ総合的に危機管理を掌理し、各部局及び支所の危機管理責任者を統括する。

##### 2. 危機管理責任者

###### (1) 危機管理責任者

危機管理責任者は、各部局及び支所の長をもってあてる。

###### (2) 危機管理責任者の役割

危機管理責任者は、平常時からそれぞれの部局及び支所における危機に関する情報の収集と予防及び知識と技術の習得に努めるとともに、市民、事業者、関係行政機関等との窓口になって横断的な連携体制を整え、各部局及び支所における危機管理対策の推進役を担う。

また、危機管理責任者は、それぞれの部局及び支所における危機管理を推進するため、次の対策を実施する。

④危機に直面した際、市民生活に最小限欠くことのできない各部局及び支所の所管業務を継続するため、それぞれの事案ごとに各部局及び支所における業務継続計画を策定するとともに、この計画を所属職員に周知徹底し、危機管理意識と危機対応能力の向上に努める。



(資料6)

「市町村のための業務継続計画作成ガイド」が要請する重要6要素の現状  
(平成28年度出雲市行政監査事務調査 総務部防災安全課回答)

(1) 首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制

(回答) 臨時代行者を副市長、防災安全管理監、防災安全課長、関係する当該部局長の職の中から指定することとされている。

(2) 本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定

(回答) 本庁舎は耐震安全性がI類(震度6強~7程度)の建築物であり、出雲市で想定される最大深度6弱の地震に対応できるため、代替庁舎は特定していない。

支所をはじめとする本庁舎以外の代替庁舎については、業務継続計画における優先業務の絞り込みと密接にかかわることから、その整理の中で並行して検討を行う。

施設名称	完成年	地上階数	地下階数	耐震基準	耐震化の状況
本庁舎	H21.2	7	1	新耐震	-
平田支所	S29.12	5	-	旧耐震	診断済(耐震性なし)
佐田支所	H3.6	4	-	新耐震	-
多伎支所	S63.3	2	-	新耐震	-
湖陵支所	S54.8	3	-	旧耐震	未診断
大社支所	S41.2	3	-	旧耐震	未診断
斐川支所	S31.5	2	1	旧耐震	診断済(耐震性なし)
上下水道庁舎	H8.2	2	-	新耐震	-
来原浄水場(浄水管理室庁舎)	H19.3	2	1	新耐震	-
平田上下水道事務所	H21.6	1	-	新耐震	-
河南上下水道事務所	湖陵支所内				
斐川上下水道事務所	斐川支所内				
出雲消防署	H10.3	4	-	新耐震	-
出雲消防署佐田分署	H7.3	2	-	新耐震	-
出雲西消防署	H22.2	1	-	新耐震	-
出雲西消防署多伎分署	S47.3	2	-	旧耐震	移転・建替検討中
平田消防署	H28.3	1	-	新耐震	-
大社消防署	S40.5	4	-	旧耐震	移転・建替検討中
斐川消防署	H18.11	3	-	新耐震	-
総合医療センター(新館棟)	H23.1	4	-	新耐震	-
総合医療センター(本館棟)	H7.4	4	-	新耐震	-

(3) 電気、水、食料等の確保

(回答) 停電時は、非常用発電機により供給する体制となっている。飲料水は、配水池に確保されている。食料は、本庁舎・各支所・消防本部・各コミュニティセンターに分散確保されている。40,020食 (H28.3末現在)

(4) 災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保

(回答) 県防災～県土事務所～本庁～支所間は、防災(衛星)無線電話を配備済みである。

市民に対しては、防災行政無線、ケーブルテレビ、コミュニティFM、有線放送(情報いずも、大社ご縁ネット)、ソーシャルメディア(公式ツイッター等)、広報車による巡回、消防団緊急伝達システム、市ホームページ、緊急速報メール、いずも防災メール等により有効かつ適切に周知することとされている。

(5) 重要な行政データのバックアップ

(回答) 本庁舎は耐震安全性の分類がI類(震度6強～7程度に対応)の建築物であるため、出雲市で想定される大震度6弱の地震に対応できる。また、サーバは無停電装置により電源喪失のリスクはない。データは他のメディアに毎日バックアップされているが、別の場所にデータをバックアップすることにはなっていない。

(6) 非常時優先業務の整理

(回答) 整理されていない。

(資料7)

災害対策基本法改正の全体像 抜粋

	第1弾改正	第2弾改正
1. 総論的部分		
(1) 基本理念	—	・「減災の考え方」、「自助・共助・公助」、「ハード・ソフトの組合せ」等の基本理念を明確化
(2) 災害の定義	・異常な自然現象の例示に「竜巻」を追加	・異常な自然現象の例示に「崖崩れ」、「土石流」及び「地滑り」を追加
(3) 各主体の責務	・住民の責務として災害教訓の伝承を追加	・事業者の責務を追加 ・行政とボランティアとの連携を追加 ・住民の責務として「備蓄」、「防災訓練」を追加
(4) 防災の重点事項	・広域避難に関する協定締結及び災害教訓の伝承活動の支援を追加	・民間の団体による協力の確保、被災者の心身の健康の確保等、被災者からの相談を追加
(5) 組織	・防災会議と災害対策本部の役割を明確化 ・地方防災会議の委員に学識経験者を追加	※復興対策本部の設置を制度化 【大規模災害からの復興に関する法律】
(6) 計画	—	・コミュニティレベルの計画として地区防災計画を位置付け ※復興について、復興基本方針・復興計画等を制度化 【大規模災害からの復興に関する法律】
(7) 職員派遣	—	※復興段階の国の職員の派遣制度を創設 【大規模災害からの復興に関する法律】
2. 各論的部分		
(1) 災害予防		
①災害予防責任者の任務	・防災教育及び円滑な相互支援のための措置を追加	・物資供給事業者の協力を得るための措置（協定等）を追加
②指定緊急避難場所	—	・一定期間滞在する避難所と区別して、安全性等の一定の基準を満たす施設・場所を指定する仕組みを創設
③指定避難所	—	・生活環境等を確保するための一定の基準を満たす施設を指定する仕組みを創設
④避難行動要支援者名簿	—	・災害時の避難に特に支援を要する者についての名簿の作成・利用制度を創設 ・個人情報保護の特例を措置
(2) 災害応急対策		
①災害応急対策責任者の任務	—	—
②情報の収集・伝達	・都道府県による積極的な情報収集を措置 ・地理空間情報の活用を措置	・国による積極的な情報収集を措置 ・非常災害時の避難に関する国からの周知の仕組み（呼びかけ）を措置 ・情報伝達に関するインターネットの利用を措置
③避難勧告・避難指示等	—	・安全確保措置（屋内待避等）の仕組みを創設 ・国・都道府県による市町村長への助言の仕組みを措置
④応援・代行	・自治体間応援の対象業務を拡大（応急措置→災害応急対策全般） ・都道府県・国による調整の拡充等 ・他の自治体との応援協定の地域防災計画への位置付け	・国による応援（災害応急対策全般）・代行（応急措置制度）を創設 ※災害救助の応援に要した費用を、国が応援都道府県に一時的に立て替えて支払う制度を創設 【災害救助法の改正】
⑤規制の適用除外措置	—	・避難所に関する特例、臨時の医療施設に関する特例、埋葬及び火葬の特例、廃棄物処理の特例を措置
⑥被災者の保護		
i) 生活環境の整備	—	・避難所の環境整備を努力義務化 ・避難所以外の場所に滞在する被災者への配慮を努力義務化
ii) 広域一時滞在	・広域避難制度を創設（受入手続、都道府県・国による調整）	・国による広域避難手続の代行制度を創設
iii) 被災者の運送	—	・指定公共機関等（運送事業者）に対し、被災者の運送を要請する仕組みを創設
iv) 安否情報の提供	—	・安否情報の提供制度を創設
⑦物資等の供給・運送	・（国による）物資の供給 ・指定公共機関等（運送事業者）に対し、物資等の運送を要請する仕組みを創設	—
(3) 被災者擁護のための措置		
①罹災証明	—	・罹災証明書の交付を制度化（市町村が遅滞なく交付）
②被災者台帳	—	・被災者台帳制度の作成制度を創設（市町村長が作成） ・個人情報保護の特例を措置
(4) 災害復旧	—	※国等による災害復旧事業の代行制度を創設 【大規模災害からの復興に関する法律】
(5) 災害緊急事態	—	・布告の効果に「対処基本方針」の作成を追加 →災害応急対策、国民生活や経済活動の維持・安定を図るための措置等の対処基本方針を閣議決定し、これに基づき内閣総理大臣が各大臣を指揮監督 ・規制の適用除外措置や被災者の権利保護のための特別措置の自動適用の仕組みを創設 ・総理による情報の公表・国民への協力要請を制度化

(資料8)

災害対策基本法（(昭和36年11月15日法律第223号) 抜粋

(避難所における生活環境の整備等)

第86条の6 災害応急対策責任者は、災害が発生したときは、法令又は防災計画の定めるところにより、遅滞なく、避難所を供与するとともに、当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保、当該避難所における食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の配布及び保健医療サービスの提供その他避難所に滞在する被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮)

第86条の7 災害応急対策責任者は、やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

## (資料9)

### 避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針 抜粋

#### <構成と主な内容>

#### 第1 平時における対応

1. 避難所の組織体制と応援体制の整備
  - ・「避難所運営準備会議（仮称）」の設置
  - ・避難所の運営管理者となりうる者を対象とした研修や訓練の実施
2. 避難所の指定
  - ・防災・安全交付金、耐震対策緊急促進事業、公立学校施設整備事業等の活用の検討
  - ・福祉避難所の整備
3. 指定避難所等の周知
  - ・要配慮者に配慮した避難所の周知方法の準備
  - ・指定した福祉避難所に関する情報の周知
4. 避難所における備蓄等
  - ・食料・飲料水の備蓄（アルファーマ等の白米 と牛乳アレルギー対応ミルクの備蓄等）
  - ・仮設トイレ、紙おむつ、生理用品、燃料、自家発電装置、非常用発電機等の備蓄の検討
5. 避難所運営の手引（マニュアル）の作成
  - ・要配慮者に対する必要な支援を盛り込むこと
  - ・担当者以外の者でも避難所を立ち上げることができるような簡易な手引の整備

#### 第2 発災時における対応

1. 避難所の設置と機能整備
  - ・設置した避難所の数が不足する場合、公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借り上げ
  - ・避難所不足時に優先的に入所させる避難者の検討
  - ・バリアフリー化、福祉避難室用のスペースの確保、男女別トイレ等の確保
2. 避難所リスト及び避難者名簿の作成
  - ・開設している避難所のリスト化
  - ・氏名、生年月日、性別、住所、支援の必要性の有無等を記載した「名簿」の作成
  - ・避難者名簿から被災者台帳への引き継ぎ
3. 避難所の運営主体
  - ・運営責任者の配置、避難者自身の役割分担の明確化
  - ・様々な被災者の意見やニーズを吸い上げた避難所の運営
4. 福祉避難所の管理・運営
  - ・必要な福祉・保健医療サービスの提供や相談等に当たる介助員等の配置

5. 食物アレルギーの防止等の食料や食事に関する配慮等
  - ・避難所における食事の原材料表示、避難者自身によるアレルギー原因食品の情報提供
  - ・各避難所への保健師等の巡回、避難所内の清潔保持等の環境整備
6. 被災者への情報提供
  - ・被災者・要配慮者への情報の提供
  - ・市町村と避難所や地域間の相互の情報提供ルートの確立
7. 相談窓口
  - ・様々な避難者の意見を吸い上げるための相談窓口の設置
  - ・就労支援等の相談窓口の設置
8. 在宅避難
  - ・在宅にて避難生活を送ることを余儀なくされた者等への見守り機能の充実・支援物資提供等
  - ・被災者台帳の活用などによる避難所を拠点とした支援の実施（状況把握等）

## (資料10)

### 出雲市地域防災計画（平成28年6月） 抜粋

#### 第9 指定避難所の開設

指定避難所を開設したときは、出雲市避難所運営マニュアルにより運営することとし、避難所ごとに責任者を配置し、避難場所における生活環境に注意を払い、常に良好なものとするよう努める。そのため、食事供与の状況、トイレの設置状況等の把握に努め、必要な対策を講じるものとする。また、避難の長期化等必要に応じて、プライバシーの確保状況、入浴施設設置の有無及び利用頻度、洗濯等の頻度、医師や看護師等による巡回の頻度、暑さ寒さ対策の必要性、ゴミ処理の状況など、避難者の健康状態や避難場所の衛生状態の把握に努め、必要な措置を講じるよう努める。また、必要に応じ、避難場所における家庭動物のためのスペースの確保に努める。

さらに、避難場所の運営における女性の参画を推進するとともに、男女のニーズの違い等男女双方の視点等に配慮すること。特に、女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品、女性用下着の女性による配布、避難場所における安全性の確保など、女性や子育て家庭ニーズに配慮した避難場所の運営に努めることとし、関係部局に必要な協力を求め管理にあたらせる。

##### 1. 避難所の開設（共通）

- (1) 市は、あらかじめ指定した避難所開設予定施設の中から、安全な避難を確保できる施設を選定し、避難所を開設するものとする。また、必要があれば、あらかじめ指定された施設以外の施設についても、災害に対する安全性を確保の上、当該施設の管理者の同意を得て避難所を開設する。
- (2) 市は、災害の規模や予測される避難期間等を勘案し、要配慮者の避難生活の負担を軽減するため、事前に指定または協定を締結した施設を福祉避難所として開設する。
- (3) 市は、災害の規模、被災者の避難及び収容状況、避難の長期化等にかんがみ、必要に応じて、民間賃貸住宅、旅館・ホテル等を避難所として借り上げるなど、多様な避難所の確保に努める。
- (4) 市は、避難所及び福祉避難所を開設したときは、開設の状況を速やかに出雲県土整備事務所、出雲警察署、消防本部等に連絡する。

##### 3. 長期的な避難所の開設

###### (1) 避難所運営委員会設置の働きかけ

避難が長期にわたる場合、災害対策本部は引き続き避難所支援を継続するが、避難所の運営については、避難所に自治組織を設置し、避難住民自らの創意により取り組むことが望ましい。よって、避難住民の中で、市議会議員や土木委員、民生児童委員、行政連絡員などに避難所運営委員会設置を働き掛ける。

#### 4. 長期的な避難が継続する場合の考え方

市は災害の規模、収容状態、避難の長期化等を考慮し、必要に応じて旅館やホテル等への移動を促すとともに、避難者の健全な住生活の早期確保のために、応急仮設住宅の迅速な提供、公営住宅、民間賃貸住宅及び空き家等利用可能な既存住宅のあっせん及び活用等により、避難場所の早期解消に努める。

#### 5. 男女のニーズの違いへの配慮

市は避難所の運営に当たっては、次により、男女のニーズの違いや女性に対する暴力の防止等に配慮した運営を行うよう努める。

- (1) 避難所運営担当職員や避難所派遣保健師に女性を配置する。
- (2) 避難所運営体制への女性の参画を進める。
- (3) 避難所内に更衣室や授乳室等のスペースを確保する。
- (4) プライバシーを確保するために間仕切り等を設置する。
- (5) 女性相談窓口の開設



## (資料 1 1)

避難所開錠：運営マニュアル（災害対策本部事務局 平成28年6月） 抜粋

### (3) 避難が長期化する場合

#### 1) 避難所運営委員会設置の働きかけ

避難が長期(3日以上)にわたる場合、災害対策本部は引き続き避難所支援を継続するが、避難所の運営については、避難所に自治組織を設置し、避難住民自らの創意により取り組むことが望ましい。よって、避難住民の中で、市議会議員や土木委員、民生児童委員などに避難所運営委員会設置を働き掛ける。

#### 2) 避難所運営委員会の任務

- ・ 所運営の総括（会長）（副会長）
- ・ 会長、副会長の補佐（避難所運営班員）
- ・ 施設利用の責任者（施設管理者）
- ・ 総務班（避難所運営のルールに関すること、他の班に属さないこと）
- ・ 名簿班（避難者名簿の作成・更新に関すること）
- ・ 食料班（食糧の要請・受付・管理に関すること）
- ・ 物資班（物資の要請・受付・管理に関すること）
- ・ 救護班（救護・介護に関すること）
- ・ 衛生班（衛生、ごみ処理、ペットに関すること）
- ・ 情報広報班（避難所からの情報発信、取材対応に関すること）

#### 3) 避難所運営委員会名簿の作成

- ・ 「避難所運営委員会名簿」【様式 1 1】により、災害対策本部に報告すること