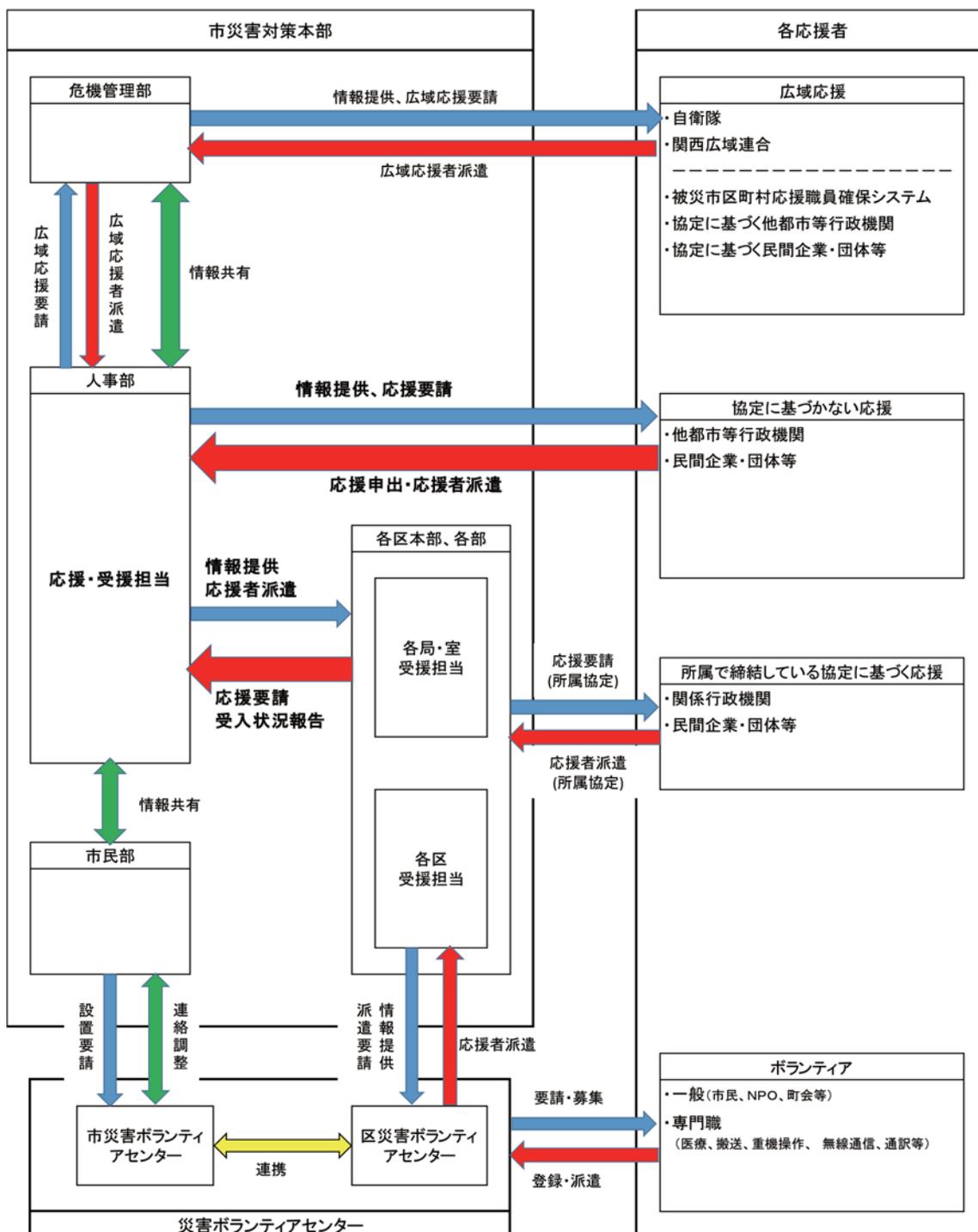


【市本部と応援者との関係イメージ図】



(大阪市業務継続計画 (第2.0版) 24ページより転載)

上記大阪市業務継続計画を受け、大阪市地域防災アクションプランでは、AP1-2として、受援体制の策定が個別施策として取り上げられている。これは、AP1-1 (市業務継続計画の更新・確認) に続けて定められたものであり、災害時において市としての緊急の業務を継続するために受援により人数を確保する必要がある、その点で、受援体制の策定は、BCPと一体のものといえる。

しかしながら、現時点 (令和4年10月現在) において、本庁内の部署で受援シートを作成している部署は環境局と都市整備局のみである。その他の部署は受援シートを作成していない (区は全て受援シートを作成しているのが確認できた)。上述

のとおり、職員参集予測が現実の被害に即していないという現状から見ても、受援シートが作成されていないことはBCP上問題であるといわざるを得ない。

受援シート作成については、危機管理室として、令和2年12月22日付「大阪市業務継続計画に基づく受援シートの作成について（依頼）」にて各所属へ作成依頼を行うとともに、同日付「大阪市業務継続計画に基づく受援シート事務担当者説明会開催の案内について」にて各所属へ説明会開催の案内を行い、令和3年1月に、事務担当者説明会を計3回開催している。説明会の開催後に、①受援が必要な応急対策業務、②災害時においても休止できないまたは早期に再開する通常業務、の中から該当するものにつき受援シートの作成を依頼し、その後必要に応じて追加や修正をするように周知しているところである。

ウ 現在は、受援シートの制度が確立して2年が経過した段階であり、各部署において受援シートの必要性が浸透するのに時間がかかるのかもしれないが、アクションプラン全体を統合調整する役割を担っている危機管理室としては、引き続き、受援シートを作成していない部署への働きかけ及び指導を行っていくべきである。

エ よって以上のとおり意見する次第である。

(5) 【意見5】(AP1-1)BCPのための代替施設の必要性(3Eの視点)

市民局は、浸水想定区域内に所在する消費者センター及び人権啓発相談センターについて、代替施設の検討・決定を進めて貰いたい。

(理由)

南海トラフ巨大地震では津波による浸水想定では市域の3分の1程度が浸水する想定となっていることから、浸水想定区域における事業所においては、必要に応じて代替施設の確保に努めるなどの対策が必要となっている。市民局事業所の中では、消費者センター(大阪市住之江区南港北2丁目1-10 アジア太平洋トレードセンター(ATC)内所在)及び人権啓発相談センター(大阪市西区立売堀4丁目10番18号 阿波座センタービル1階所在)が津波浸水被害を受けることが想定されている。

市民局においても、そのリスクを認識し、業務継続のために既に代替施設の具体的な検討を進めている。消費者センターについては、現在事前予約制にて消費者相談を実施している大阪市役所本庁舎1階に所在する「市民相談室」や天王寺に所在する「天王寺サービスカウンター」を利用することで業務継続を図る予定であるが、代替施設として十分な機能を果たすことは難しく、人権啓発相談センターについては、未だに代替施設が決まっていない。

(6) 【意見6】(AP1-1)BCPのための代替要員・受援体制の必要性(3Eの視点)

市民局は、非常時応急対策業務の一つである「消費生活相談」ならびに優先度の高い非常時通常業務の「郵送事務処理センター事務」及び「各サービスカウンター事務」について、平時に業務を担っている会計年度任用職員が不在の場合でも、発災時にも早期に業務が継続できるような体制の整備を急ぐべきである。

(理由)

市民局の業務継続計画によると、優先度の高い非常時通常業務の「郵送事務処理センター事務」及び「各サービスカウンター事務」については、発災後3時間から24時間までに再開することを目標としているが、職員が会計年度任用職員(非災害対策要員)で業務を担っているため、動員対象となっておらず出勤の目途がたたない。

同じく、非常時応急災害対策業務に定めている消費生活相談についても、相談員が有資格者で会計年度任用職員(非災害対策要員)であるため、出勤の目途が立たない。

参集可能な職員で会計年度任用職員の業務を代替して早期に再開をする必要があり、そのための体制整備が必要となる。

業務経験を必要とする非常時優先通常業務については、局職員に対して平時から研修や訓練を通じた人材育成を実施し配置可能な人材を確保することや、未熟練職員で

も対応可能なように分かりやすい応援対応マニュアルを整備する等の対策が必要である。また、熟練職員や有資格者が不足する場合には、平時より必要な業務ごとの受援シートを準備し、必要となった場合には滞りなく災害対策本部を通じて大阪市他局や他都市の職員の受援を受けられるための体制を整備する必要がある。

(7) 【意見7】(AP1-1) 有効なBCPの策定(3Eの視点)

水道局は、現実的な参集予測に基づく事業継続体制を整備されたい。

(理由)

ア 大阪市水道局は、事業継続計画【BCP自然災害編】を策定しており、各課のマニュアルが作成されている。

サンプルとして総務課のマニュアルの開示を受けたが、多くの総務課員に原則水道局庁舎への参集を求めている。参集時間は最短で258分、最長で1710分とされており、公共交通機関による登庁ができない場合に、徒歩で4時間以上かけて水道局庁舎(ATC)への参集を求めることは非現実的といわざるを得ない(南港に至る橋やトンネルが通行できない可能性もあり、徒歩でATCにたどり着けるかどうかも分からない)。「津波警報や大津波警報が発令された時は安全確保上、柴島浄水場総合管理棟へ参集」とされているが、津波警報が解除されたとしても、徒歩でATCへの参集を求めることは現実的でない。

イ 事業継続計画【BCP自然災害編】の5ページに記載された地震被害想定によれば、上町断層帯地震・生駒断層帯地震で初期断水率45%、断水影響人口121.5万人、復旧期間は約3週間とされており、南海トラフ巨大地震で初期断水率30%、断水影響人口84.8万人、復旧期間は約2週間(道路啓開を含め、津波被害が解消されてからの日数)とされている。

いずれにせよ、断水の復旧には数週間を要し、その間には、他地域からの応援受け入れと輸送路の確保が不可欠であるところ、公共交通機関が復旧する前に、職員にとって徒歩での参集が困難な水道局庁舎で業務継続を行うことが適切かについては疑問なしとしない。

ウ 事業継続計画【BCP自然災害編】の21ページに記載された【職員の参集場所の選択】においても、自所属に徒歩又は自転車で概ね3時間以上要する場合に第2優先以降の参集場所を選択し、いずれの参集場所にも徒歩又は自転車で7時間以上かかる場合には公共交通機関復旧後参集するとされているが、片道7時間以内であれば水道局事業所への参集を求めるというのも、職員への負担が重すぎる。

エ 発災時には、職員やその家族も被災している可能性が高く、職員が自らの職責を全うするためには、家族の安否確認と家族からの理解・協力が重要である。

水道局庁舎での勤務時間中に発災したときや、勤務時間外でも職員がATC周辺にいれば水道局庁舎への参集を求めてよいが、そうでなければ、現実的に徒歩で参集可能な参集予測に基づいた事業継続体制を整備すべきである。

(8) 【意見8】(AP1-1) 有効なBCPの策定(3Eの視点)

①各区は、具体的な想定被害を踏まえた上で参集予測を行われたい。

②策定チームは、可能な限り具体的かつ現実的に起こり得る事象を取り込んで参集予測を立てるように、指導されたい。

(理由)

西淀川区では、津波発生時は、およそ2時間後に津波が到来し、西淀川区役所自体が浸水することが予測されるため、発災後、一定期間は区役所本庁舎に立ち入ることが不可能な状況となる。しかしながら、西淀川区の区役所正規職員の参集予測は、下記のとおり、津波が到来する時間帯に新たに職員が参集することを前提とした見込みとなっており、現実には発災した場合には実現困難な予測となっていると思われる。

	1時間 以内	3時間 以内	6時間 以内	24時間 以内	72時間 以内	1週間 以内	2週間 以内	1か月 以内	合計
正規職員	25	78	25	4	0	23	1	0	156

この点、西淀川区によると、実際には平成30年度までに大阪府の神崎川筋防潮堤耐震化工事が完了していることから、現状では防潮堤沈下による浸水の可能性は著しく低くなっているとのことである。また、一定の間、防潮扉により交通規制がかかることにより、迂回経路で参集するものとして予測を立てているとのことである。

しかしながら、防潮堤耐震化工事が完了しているとしても、津波の影響を受け得る西淀川区を対象に津波警報が発令されている場合、場合によっては身動きがとりにくくなる職員も一定数発生すると思われ、計画どおりの人数が集まらない可能性も十分ある。

したがって、予測段階、計画立案段階においては、具体的かつ現実的に想定し得る条件は織り込んだ上で、あくまで悲観的に見積もり、万全の準備をしておくべきである。参集予測の策定手順について、具体的かつ現実的に想定し得る条件を織り込むように指示されていないため、西淀川区に限らず、各区、全所属において同様のことが指摘し得る。

については、発災の実態に即した現実的な参集予測を検討されたい。

(9) 【意見9】(AP1-1) 有効なBCPの策定(3Eの視点)

各区は、BCPの業務詳細一覧における必要職員数と、参集予測によって参集が見込まれる人数を対照した上で、現実的なBCPを検討されたい。

(理由)

ア 各区のBCPでは、業務詳細一覧と参集予測をシミュレーションして策定している。しかし、参集予測によって見込まれる職員数によって、業務詳細一覧によって必要とされる業務量、職員数が賄えるかどうか、という観点からの検証はされていない。

イ この点、大阪市業務継続計画(第2.0版)(令和4年6月)によると、「参集率は、想定される発生事象(危機事象)・規模・時間軸により変動するため、業務詳細一覧及び、発生事象ごとの参集率(25%、50%、75%、100%)をベースとして、初期初動である発災時から応援までを、所属内で乗り切るために、非常時優先業務のさらなる特定(選択)を行い」、「BCP訓練の一環として、発災後24時間経過後の1か月以内で行うべき非常時優先業務のうち、自所属職員が何%の際などを想定した上で、応援対策業務を選定し、応援要請までの準備、手続きを想定した応援要請訓練を各所属で行う必要がある。」とされている。

ウ ついては、現実的な参集予測を行った上で、現実的に存在し得る職員数で必要とされる業務に対応できるかという観点で、現実的なBCPを検討されたい。

第2【AP2 災害情報の収集、分析、共有、伝達能力の強化】

1 アクションプランの概要

No.	2	災害情報の収集、分析、共有、伝達能力の強化	主担当	危機管理室
事業概要	AP2は災害時の情報収集・分析・共有・伝達にかかわるものである。市本部と各部・区本部等とをネットワーク化し、初期初動体制に必要な災害情報の迅速かつ正確な収集、処理、分析を行うとともに、的確な災害応急対策を実施するため、危機管理室は総合防災情報システムを整備し、多様な情報の伝達を可能とするよう充実に努めている。			
枝番1	目標	防災情報システムの再構築		
	主な取組内容	防災情報システムの再構築		
	取組所属	危機管理室		

2 指摘及び意見

【意見10】(AP2-1) 防災情報システムの不具合(3Eの視点)

危機管理室は、令和4年9月2日に実施された「総合防災訓練(災害対策本部設置・運営訓練)」において、防災情報システムが適切に動作しなかった事象に関し、現時点で可能な限りの適切な対処がなされたと判断できるが、今後も、サービス提供事業者に適切な指導等を行い、より参加率の高い高負荷テスト訓練の実施も含め、再発防止に向けた適切な措置を講じるべきである。

(理由)

ア 大阪市では、令和4年9月2日(金)13時30分から総合防災訓練が開始されたが、開始数分後から、防災情報システムがつながりにくくなり、職員参集管理、被害報告などシステムを全面的に利用できなくなった。不具合発生中、システムのサービス提供事業者によるサーバの再起動などにより復旧が試みられたが回復せず、システムを通じた職員からの参集予定時間等の回答の受付を停止することとなった。

イ 上記システム不具合については、危機管理室防災ICT担当課長から、令和4年9月15日付「令和4年9月2日発生 防災情報システム不具合の原因及び対策について(報告)」により、原因の報告と対策(10月に高負荷テスト実施予定)が示されている。

それによれば、不具合の原因は、システムが職員からの参集予定時間等の回答を受け付けるプログラムについて、回答が一定時間に集中した際の対策ができていなかったことによるものであり、サービス提供事業者が、全職員へ一斉に動員通知を送付する本市の災害時の運用を加味していなかったことに起因するとのことである。

恒久対策として、既にプログラムの改修とテスト環境下での高負荷テストの実施が完了している。

実際に職員が参加した形式での高負荷テストに関しては、12月12日に職員からの負荷テストを実施したが、通知開始から約5分後に再びシステムが全面的に利用できなくなったとのことであった。その後、12月23日に実施された高負荷テストにおいては、1回目は「直近参集者、協力参集者、本庁舎緊急本部員・緊急区本部員、防潮扉閉鎖要員に限定されている職員、危機管理室職員」を対象とし、2回目は「動員区分が1～4号、仮4号に設定されている各職員(全職員)」を対象とし、いずれも安定してシステムが利用できる状態であることが確認できたとのことであった。

この点、上記不具合に関しては現時点において可能な限りの対処がなされたと判断するものであるが、上記高負荷テストにおける回答率は、一回目において35%(1651名に動員指示を配信し、570名から回答がなされた)、二回目において22%(16141名に動員指示を配信し、3585名か回答がなされた)というものであり、今後更に回答率を高めた訓練等を行い、再発防止に向けて引き続き適切な措置を講じることが期待される。よって上記のとおり意見する次第である。

第3【AP3 災害対策本部要員等の訓練・スキルアップ】

1 アクションプランの概要

No.	3	災害対策本部要員等の訓練・スキルアップ	主担当	危機管理室
事業概要	<p>AP3は災害対策本部要員等の訓練・スキルアップにかかわるものであり、二つの細目（枝番）により構成される。</p> <p>AP3-1は職員に対する継続的な防災教育・訓練の実施をその内容とする。市職員は災害応急活動の実行上の主体として、平素から防災に関する知識を十分に習得し、これらの知識に基づく適切な判断力及び行動力を養うことに努めなければならないと、幹部を含めた全職員への防災教育をより一層充実させることを目的としている。</p> <p>AP3-2は、大阪府やその他の関係機関と協力した防災訓練をはじめ、市や区を中心とした防災訓練を実施し、そのなかで、災害実態を考慮した実践的な訓練を行うことを目的としている。</p>			
枝番1	目標	職員の対応能力向上に向けた継続的な防災教育・訓練の実施		
	主な取組内容	総合防災訓練、震災総合訓練等の実施		
	取組所属	全所属		
枝番2	目標	防災関係機関との連携した訓練の実施		
	主な取組内容	防災関係機関との連携強化を目的とした訓練等を実施		
	取組所属	全所属		

2 指摘及び意見

(1) 【意見11】(AP3) 要配慮者たる職員への配慮（多様性・要配慮者への合理的配慮の視点）

各所属は、災害発生時に障がい者をはじめとする要配慮者たる職員それぞれに対して必要となる配慮について検討の上、意識共有及び対応能力向上のため、訓練に組み込むべきである。

(理由)

ア 大阪労働局が令和3年12月24日に発表した「令和3年 障がい者雇用状況の集計結果」によると、大阪市では、同年6月1日時点で、市長の人事権が及ぶ市長部局に496人(実雇用率2.68%)、教育委員会に234.5人(実雇用率2.00%)、消防局に3.0人(実雇用率4.03%)、水道局に37.0人(3.73%)、市会事務局に3.0人(6.25%)の障がい者が雇用されていた。

ちなみに、障害者の雇用の促進等に関する法律(昭和35年法律第123号)による法定雇用率は2.6%(教育委員会にあっては2.5%)である。

イ 災害対策基本法第8条第2項第15号では、地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、高齢者、障害者その他の特に配慮を要する者(以下、「要配慮者」という。)に対する防災上必要な措置に関する事項の実施に努めなければならないとされ、大阪市防災・減災条例でも、これを受けて、その第4条第4項で、大阪市は、防災・減災対策の実施に当たっては、要配慮者に対して必要な措置を講じるよう努めなければならないと規定されている。

つまり、大阪市は、要配慮者たる大阪市職員を対象とする必要な措置を構ずべき努力義務を負っている。

ウ そこで、今般の包括外部監査の対象所属に対し、大規模災害の発生を想定した訓練において要配慮者に対する配慮を行っているか尋ねたところ、特段の配慮はして

いないというもの（建設局、水道局）、動員を下位区分（1号動員）とし、参集も公共交通機関が復旧してからとしているため、時間外発災想定訓練には割り当てておらず、時間内発災想定訓練の際には周囲の職員による声掛け等の配慮を行っているというもの（市民局）、周囲の職員により声掛け等の配慮は行われているとするもの（都市整備局、健康局）、各職場で判断しているというもの（教育委員会事務局）、適材適所な部署に配置しているとするもの（消防局）、動員を下位区分（1号動員）とするともに自宅からの参集訓練を割り当ててはおらず有事の際には周囲の職員等が支援を行うというもの（経済戦略局）、要サポートの程度に応じ日常業務の支援の延長で災害時も対応が可能とするもの（環境局）、現在要配慮者の配属がないため想定していないとするもの（政策企画室）といった回答を得た。

これらの回答からすると、本アクションの目標である「職員の対応能力向上に向けた」訓練において、要配慮者たる職員への配慮の視点を組み込んでいるものは見当たらなかった。

エ 他方、今般の包括外部監査では、任意に協力を得ることのできた監査対象所属の要配慮者たる職員の数名との間で意見交換の機会を持つことができた。その意見交換の場で伺った声を、以下いくつか紹介する。

- ・1人でできる行動にはどうしても制限があり、周りの職員に協力をお願いしたいが、自ら頼みづらい者もいるので、周りからの声掛けがあると助かる
- ・エレベータの使用ができなくなった場合、避難には階段を使うほかないが、多数の人が通行する状況下で、障がいや有する職員の安全は確保されるのか
- ・特に車いす利用者が階段を利用せざるを得ない場合、本人や車いすの移動に周囲の人の協力は不可欠である
- ・階段の角度や形状により、避難の難易度が高い勤務場所も考えられる
- ・1人で自宅に帰ることが困難な者もいるが、家族が職場まで迎えに来ることのできない状況も想定されるところ、帰る方向がある程度同じ職員を互いに把握できていれば、近くまで一緒に行動してもらってもできる
- ・視覚障がい者に対しては音声、聴覚障がい者に対しては文字で伝えられるなど、必要な情報を受け取ることができるような配慮があるとよい

オ 今般の包括外部監査では、個々の職員のレベルではなく、各所属単位で、要配慮者たる職員に対して格別の配慮を行っているかについては、必ずしもそのような印象を持つには至らなかった。

発災時に想定される問題の内容、程度は様々であり、それぞれの特性に応じた合理的な配慮が複数の局面で必要と思われるが、各人の個別事情によるところが大きく、また、勤務する場所等もそれぞれで違うので、そのあり方について一律に論じることにはできない。

ただ、各所属において、要配慮者たる職員が存在する場合にはコミュニケーションをとり、それぞれに配慮が必要でないか、必要であればどのような配慮が適切か（配慮のあり方）を検討して、それを訓練に取り入れること、そして、職場全体で意識を共有して対応能力の向上に向けて取り組むこと、必要に応じて見直していくことが望ましいと考えられるので、標記のとおり意見する。

(2) 【意見12】(AP3) 災害対策本部の設置訓練（3Eの視点）

建設局は、災害対策本部建設部の設置訓練において、発災時を想定し、発災後に災害対策本部の設置を開始する訓練を行うとともに、会議室のパーテーション撤去や机の並べ替え、電源、LAN、電話線の設置等の作業を簡略化する予算措置を講じるなど、災害対策本部の設置を迅速化するための措置を検討されたい。

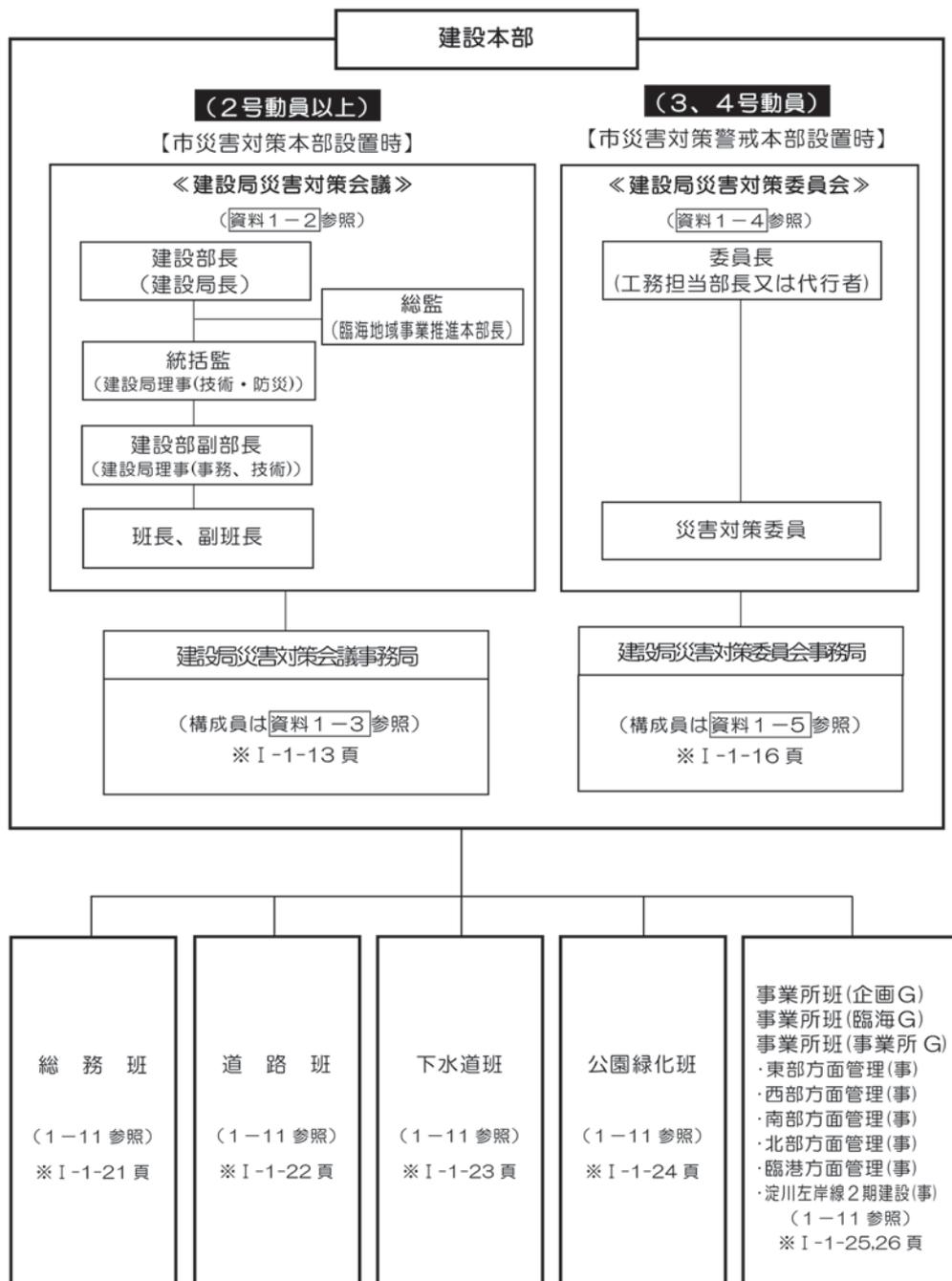
(理由)

ア 地域防災計画の定めるところにより、市域に大規模な災害が発生し、又は発生するおそれがあり、全市をあげた災害対策活動を要すると認められるときは、大阪市

災害対策本部が設置される。そして、大阪市災害対策本部が設置されたとき、もしくは建設部長（建設局長）が必要と認めた場合は、直ちに大阪市災害対策本部建設部（以下、「建設部」という。）を設置することとされている。

建設部は、「建設部災害対策本部（以下、「建設本部」という。）」と、「総務班」「道路班」「下水道班」「公園緑化班」「事業所班」で編成され、大阪市災害対策本部が設置されたとき、建設本部は「建設部災害対策会議」と「建設部災害対策会議事務局」を編成する。各班は情報の収集整理を行って事務局へ報告し、事務局から大阪市災害対策本部等へ報告する。大阪市災害対策本部が設置されていないときは、危機管理室に報告する。また、各班の班長、副班長、各方面班長は、状況により関係各部及び区災害対策本部に情報連絡することができる（大阪市災害対策本部建設部災害応急対策実施要領による）。

○ 建設部組織構成



(大阪市建設局災害応急対策実施マニュアル【震災対策編】より抜粋)

イ このように、建設局は、発災時には大阪市災害対策本部の設置を待つことなく、迅速に災害対策本部を設置して、道路、下水道、公園等の被災情報を収集整理し、迅速かつ効果的な災害応急対策を行う役割を担っている。

このため、本アクションプランにおいては、市本部の訓練と併せて局独自の初期初動訓練を年2回実施し、さらに、大阪市総合防災訓練に参加して、防災関係機関（消防局、大阪府警察、陸上自衛隊）と連携した実働訓練を行っている（ただし、令和3年度においては、同年9月3日に予定されていた大阪880万人訓練が大雨警報のため中止となり、初期初動訓練は令和4年1月17日の大阪市震災総合訓練のみにとどまった）。

ウ 令和4年9月2日に実施された大阪市総合防災訓練において、建設局における災害対策本部建設部の設置訓練を見学したところ、緊急地震速報の30分前に災害対策本部建設部の設営を開始したにもかかわらず、設営作業に約25分を要した。訓練においては、会議室のパーティションの撤去や、机の並べ替え、床から電源、有線LANを取り出す、電話線の接続、コードの養生等に相応の時間を要していた。

そもそも、発災時には、緊急地震速報の後に災害対策本部を設営するのであるから、訓練においても発災時と同様に緊急地震速報の後に災害対策本部建設部の設置訓練を開始すべきである。

また、発災時は職員も被災者であり、自らの避難行動や家族の安否確認等も必要となる状況の中で、災害対策本部の設営作業にどこまで迅速に対応できるか不明である一方、発災時にはできるだけ早く災害対策本部を立ち上げて情報を収集整理し、迅速な応急対策を行う必要がある。とすれば、物理的な本部設営作業にかかる時間は、可能な限り短縮できるようにすべきであり、会議室のパーティション撤去や、机の並べ替え、電源、有線LANの確保、電話線の接続等は、費用対効果を考慮しつつ、省略または簡略化するための予算措置を講じるなどの対策を講じることによって、本来の業務である情報の収集整理や災害応急対策を迅速に開始できるようにすべきである。

第4【AP4 災害時医療体制の整備】

1 アクションプランの概要

No.	4	災害時医療体制の整備	主担当	健康局
事業概要	<p>本アクションは、災害時における医療体制の整備に関するものである。</p> <p>【AP4-1】 災害により市民等が医療及び助産の手段を失った場合、応急救護を行う等、被災者の救護の実施や、甚大な被害をもたらす大規模災害にも対応可能なように、体系的な初期医療救護活動、後方医療体制の整備に努めることを要請している。</p> <p>【AP4-2】 災害時の初期医療を円滑迅速に実施するため、市本部救急医療調整体制（以下、「医療調整本部」という。）の準備活動、区医師会との協力体制等の初期医療救護活動体制の整備することを要請している。</p>			
枝番1	目標	災害時における医療に関する協力体制の確認・改善		
	主な取組内容	<p>【健康局】 関係団体等との協力体制についての確認</p> <p>【全区】 区医師会との協力体制についての確認等</p>		
	取組所属	健康局、全区		

2 指摘及び意見

(1) 【意見13】(AP4) 災害拠点病院以外の病院の災害対応の検証（政策の統合・調整の視点）

健康局は、災害拠点病院以外の病院でも、協定の締結等により発災時に医薬品及び医療用資材、燃料・飲料等の供給が確保されるかの検証を行うことが望ましい。

(理由)

医薬品及び医療用資材医薬品については、災害拠点病院以外の病院への供給は、原則として、個々の病院からの発注とすることとなっており、大阪府通知「医療機関の平時からの協定締結の必要性について」により、災害時を想定して、「食料、飲料水、医薬品、燃料について、特定の業者が被災等で配送ができなくなる事態に備え、平時から複数の業者等と、災害時に優先的に燃料の供給を受けるためには、協定を締結することが必要である。」との通知がなされている。

通知に従って有効な協定が締結されていなければ、病院等が災害時に有効に機能できないこととなる。健康局としても、実際の程度協定が締結され、医薬品の供給が確保できそうか、アンケート調査の結果の検証や医療法第25条第1項の立入検査の機会を利用する等して、各病院の状況を検証することが望ましい。

(2) 【意見14】(AP4) 災害拠点病院以外の病院への確認・助言（政策の統合・調整の視点）

健康局においては、大阪市内の災害拠点病院以外の病院においても、大阪市の地域防災計画において災害医療機関に求められている防災体制や避難・応急対応策、患者の受け入れ体制の整備等という視点から、災害時における職員・患者の生命身体の安全確保や医療継続のための体制整備に向けた取組の実施状況を確認・助言することが望まれる。

また、健康局が有している病院の防災の取組に関する情報を各区と共有することにより、各区が地域の医療機関と連携を進め、災害時の保健医療の協力体制を整備するための支援と助言を行うべきことが望まれる。

(理由)

大阪市地域防災計画では、災害医療機関に対して、大阪府地域防災計画に規定されている各医療機関の病院災害対策マニュアルに基づいて、要入院患者等の受け入れ体制の整備やライフラインの応急確保とその復旧体制、医薬品の備蓄とその補充体制、通信手段の確保、患者等給食の確保等を整備するよう要請している（大阪市地区防災計画 第2部 第4章 第16節 16-2(1)）。

とりわけ災害拠点病院については、医療法第25条第1項に基づく立入検査に加えて、厚生労働省医政局長より各都道府県知事あて発出された通知「災害時における医療体制の充実強化について」（平成24年3月21日付け医政発0321第2号厚生労働省医政局長通知）別紙「災害拠点病院指定要件」（以下、「指定要件」という。）及び「災害拠点病院指定要件の一部改正について」（医政発0717第8号 令和元年7月17日）に規定された災害時に備えた運営体制・施設・設備などに関する要件を具備することが求められており、都道府県は毎年災害拠点病院指定要件を満たしているか確認し、要件を満たしていない場合には指定を解除する等により、災害時の緊急医療体制の整備が図られている。

これとは別に、全病院に対しては、大阪市長が任命した医療監視員により、医療法第25条第1項に基づく立入検査が毎年実施されている。

この立入検査により、良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制の確保と医療の安全の確保が図られている。

しかしながら、医療法第25条第1項に基づく立入検査については、病院が医療法及び関連法令により規定された人員及び構造設備を有し、かつ、適正な管理を行っているか否かについて検査することにより、「病院を科学的で、かつ、適正な医療を行う場にふさわしいものとする」ということを目的として実施するものであるため、大阪市の地域防災計画において災害医療機関に求められているような非常時の医療体制の継続に有効かという視点とは合致するものではない。

すなわち、防火・防災体制に関する検査項目は、①防火管理者および消防計画についての消防署への届出、②年2回以上の防火訓練・避難訓練の実施、③防火・消火上の必要な設備の整備等平時の火災等についての一般的な安全体制の検査であり、発災時における医療機関の事業継続計画（BCP）が策定されているか、またそれが対応として十分なものであるか、水・食料・燃料・医薬品の備蓄状況といった大規模災害時の防災体制のチェックは実施されていない。

災害時の医療体制の確保の観点からは、別途、大阪市保健所が、大阪市内の全病院（災害医療協力病院である診療所1か所含む・休止中の病院は除く）に対し、災害時における各医療機関の状況等を把握するため、毎年アンケート調査を実施している。

当該アンケート調査により、健康局は、大阪市内の病院について耐震構造の有無、自家発電装置の設置状況、水・食料・医薬品の保有状況や各種マニュアルの整備状況、区役所との連携・協定の有無など、災害時の対応状況等について確認している。

あくまでも現状把握のための任意調査であり、各医療機関の規模・特性に応じて、浸水被害やライフラインの断絶による電力・食料・水・医薬品・医療資機材等の不足等に対して適正に機能するものであるかについて十分に検証がなされているわけではないし、災害拠点病院の指定要件のように、当該調査結果に基づき各病院に対して災害対策の実施を指導するものでもない。

これらの健康局が有している病院の防災の取組に関する情報を各区と共有し、各区が地域の医療機関と連携を進め、災害時の保健医療の協力体制を整備するための支援と助言を行う等アンケート調査結果を有効活用することが望まれる。

一般病院に対してまで災害拠点病院と同レベルのBCPの策定や災害対策まで求めることはできないとしても、病院の規模・特性に応じて、入院患者・職員の安全を守り、被災者の医療機関として継続機能できるようガイドラインを示す等して、その実施状況について確認・助言をすることが望まれる。

(3) 【意見15】(AP4) 三師会との連携強化(3Eの視点)

- ①各区は、災害時の医療体制について、協定締結団体との間で、医療活動体制の具体化に向けた協議、合意形成を行われたい。
- ②策定チーム及び危機管理室は、各区と三師会の災害時の医療体制が具体化されるように、各区に助言をされたい。

(理由)

ア 災害時の医療体制について、西淀川区では、三師会が西淀川区役所監修のもと、「西淀川区災害時医療救護活動マニュアル」を策定し、医療救護本部の設置とその役割や構成員、各師会の役割、医療救護班の編成と活動などを定めている。

天王寺区では、災害対策本部及び連絡責任者の連絡先、災害時避難所への協力可能な医師のリストアップがされている。

城東区では、「大規模災害時における医療救護所の設置等に関する覚書」を三師会及び区内災害医療協力病院と締結し、緊急医療救護所や避難所医療救護所の設置、運営体制について覚書を定め、協力を取り付けている。

イ 他方で、生野区については、三師会と個別に、「災害時における医療救護に対する活動協力についての覚書」を締結しているが、具体的な協力体制などの記載はなく、「師会はいかなる場合においても個別会員の協力を取り付ける義務、一定数を確保する義務を負うものではない。」とされている。あくまで任意の協力であることは当然であるにしても、内容の具体性が他の区と比べると劣る上、やや消極的な内容である。

ウ このように、各区と三師会との連携体制の具体性や姿勢については濃淡がある。マニュアルといえるほどに具体化されているものや、協定書、覚書についても、内容がある程度具体的な内容であるものと抽象的な連携協定に留まるものが存在する。については、各区において、三師会と災害時医療体制について具体的な合意がされるよう、協議を進めるとともに、策定チーム及び危機管理室においては、他の区の成果物の提供も行いつつ、適切に助言をされたい。

なお、健康局においては、各区と医師会との協定の有無・内容を毎年調査している。策定チーム及び危機管理室は、健康局と連携の上、当該調査結果を有効活用し各区の自発的な措置を促すことも検討すべきである。

第5【AP6 被災者の巡回健康相談等の実施】

1 アクションプランの概要

No.	6	被災者の巡回健康相談等の実施	主担当	健康局
事業概要	<p>本アクションは、被災者の巡回健康相談等の実施に関するものであり、2つの細目（枝番）により構成される。</p> <p>区本部は、診療や精神面での専門相談を要する場合などに被災者が適切な支援を受けられるように、保健師等を救護所・避難所及び仮設住宅等に派遣し、被災者の健康管理や栄養指導等を行う巡回健康相談を実施している。</p> <p>【AP6-1】 保健師等が救護所・避難所等を巡回し、「災害時保健師活動マニュアル」、「災害時の栄養士活動マニュアル」等に基づき被災者の健康管理、栄養指導等を実施する体制を整備するため、「大阪市災害時保健師活動マニュアル」及び「大阪市における災害時の栄養士活動マニュアル」の確認・改善を要請するものである。</p> <p>【AP6-2】 災害時避難所の状況を調査し、健康部の協力を得て派遣計画を作成し、また、健康部等と連携をとり診療や精神面での専門相談の支援を受けられるよう調整を行ったり、保健医療調整本部を通じて大阪府に連絡し他の自治体に応援を要請する等、保健師等を派遣して実施する被災者の巡回健康相談等に関する協力体制の整備を要請するものである。</p>			
枝番1	目標	「大阪市災害時保健師活動マニュアル」及び「大阪市における災害時の栄養士活動マニュアル」の確認・改善		
	主な取組内容	マニュアル内容について確認		
	取組所属	健康局		
枝番2	目標	被災者の巡回健康相談等に関する協力体制の確認・改善		
	主な取組内容	管轄地区に基づく保健師等の派遣体制の確認		
	取組所属	全区		

2 指摘及び意見

【意見16】（AP6-2）巡回健康相談体制のあり方の整理（政策の統合・調整の視点）

策定チーム及び危機管理室は、巡回健康相談に関する体制整備のあり方を整理の上、各区に助言をされたい。

（理由）

ア 本アクションプランについて、基本的には各区所属の保健師を派遣することを想定した上で、体制整備について所属部局との調整を行っている区が多い。他方で、三師会との連携を行っている区（浪速区）、薬剤師会の連携を行っている区（天王寺区）、外部の訪問看護ステーションと連携を行っている区（生野区）など、取り組み方はさまざまである。

各区の実情に応じた取り組みを行うこと自体は望ましいことであるし、巡回健康相談が実施できる体制が整っているのであれば問題ない。しかしながら、内部的な訓練を実施して進捗評価がAとなっている区もある一方で、外部との連携という比

較的難易度の高い取り組みを行った結果、進捗評価がCとなっている区もいくつか存在している。そのため、進捗評価のみからは、当該区の巡回健康相談体制の整備の程度や方向性が読み取りづらくなっている。

イ 巡回健康相談の基本的な活動については、「大阪市地域防災計画」対策編132ページにその体制（職種や人数）や業務内容が、「大阪市災害時保健師活動マニュアル」20ページに活動内容が示されている。しかし、本アクションプランへの取り組み方については、その基本的な考え方やその目標とする巡回健康相談体制のあり方（具体的な数値目標や理想とする体制）が整理されていないように思われる。すなわち、巡回健康相談の実施体制（必要人員やスケジュール）をどのように定めるのか、基本的に当該区に所属する保健師によって巡回健康相談の体制を整えるのか、災害時という万一の場合に備えて外部連携の幅を広げておくべきとするのか、などの基本的な考え方が示されていないため、各区で個別の対応となっているように思われる。そのため、評価指標についても個別的となっており、各区の進捗状況を比較検討しづらい状態である。

ウ ついては、策定チーム及び危機管理室において、巡回健康相談体制のあり方や、各区での進捗状況を比較検討しやすい評価指標について整理した上で、各区に助言されたい。

なお、意見の名宛人を健康局にすることも検討したが、健康局においては巡回健康相談については各区に任されており、各区に助言する権限もないとのことであったので、アクションプランの推進等に責任及び権限を有する策定チーム及び危機管理室を名宛人とした。

第6【AP7 福祉避難所等の確保及び災害時における体制の充実】

1 アクションプランの概要

No.	7	福祉避難所等の確保及び災害時における体制の充実	主担当	危機管理室
事業概要	<p>AP7は福祉避難所等の確保及び災害時における要配慮者の支援体制に関するものであり、二つの細目（枝番）により構成される。</p> <p>AP7-1は平時からの福祉避難所の確保を目的とするものであり、福祉施設等との協定締結をその主内容とする。</p> <p>AP7-2は、福祉避難所における日常生活用具等、備品の整備に努めるとともに、災害時に不足する備品を円滑に供給できるよう協定等により確保することを要請する。また、指定した社会福祉施設に対して、地域の自主防災組織への積極的な参画を促している。</p>			
枝番1	目標	福祉施設等との協定締結による福祉避難所の確保又は充実		
	主な取組内容	社会福祉施設との協定締結による福祉避難所等の確保		
	取組所属	全区		
枝番2	目標	福祉避難所開設運営マニュアルの改訂周知による平時からの要配慮者の支援体制の整備		
	主な取組内容	<p>【全区】</p> <p>福祉避難所開設・運営訓練の実施</p> <p>【危機管理室】</p> <p>福祉避難所に関するマニュアルの見直し</p> <p>【福祉局】</p> <p>福祉局所管施設に対して集団指導等により福祉避難所での要配慮者の支援体制の整備に係る周知を行う。</p> <p>【健康局】</p> <p>避難所開設訓練実施等、災害時の心のケア活動に従事する担当職員に対して、災害時メンタルヘルス支援マニュアル等に基づく技術支援を実施</p>		
	取組所属	全区、危機管理室、福祉局、健康局		

2 指摘及び意見

(1) 【意見17】(AP7-1) 個別施策シートの目標値、実績値の記載方法（PDCAの視点）

各区は、個別施策シートの福祉避難所の確保及び充実の目標値について、必要となる福祉避難所の収容人数をベースにした数値目標を定めた上で、進捗評価をされたい。(理由)

ア 福祉避難所の定義

福祉避難所について、「福祉避難所・緊急入所施設 設置・運営マニュアル」（以下、本項において「大阪市マニュアル」という。）においては、以下のとおり定義されている。

福祉避難所とは、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等で入院の必要や施

設に入所するほどではないが、収容避難所では生活に支障を来たす人たちのために、何らかの特別な配慮がされている避難所

なお、内閣府「福祉避難所の確保・運営 ガイドライン（平成28年4月）」（以下、本項において「内閣府ガイドライン」という。）では、以下のように説明されている。

福祉避難所については、災害対策基本法施行令に、災害対策基本法による避難所の指定基準の一つとして、以下のように規定されている。

主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。（災害対策基本法施行令第20条の6第5号）

内閣府令で定める基準は、次のとおり（災害対策基本法施行規則第1条の9）。

- ・ 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この条において「要配慮者」という。）の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。
- ・ 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること。
- ・ 災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること。

イ 福祉避難所の想定対象者

また、内閣府ガイドラインでは、福祉避難者の対象者として想定される要配慮者について、「災害時において、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」（災害対策基本法第8条第2項第15号）と、ここでいう「その他の特に配慮を要する者」として、「妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者、医療的ケアを必要とする者等」が説明されている。

その上で、福祉避難所の利用の対象となる者について、「身体等の状況が特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等へ入所するには至らない程度の者であつて、避難所での生活において、特別な配慮を要する者であること。具体的には、高齢者、障害者の他、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者、及びその家族まで含めて差し支えない。」とされている。

大阪市では、大阪市マニュアルにおいて、利用対象者の要件を以下のとおり定めている。

- (1)大阪市の介護保険被保険者
- (2)一般の収容避難所での生活が困難な在宅の要介護認定3以上の人（若しくは認知症日常生活自立度Ⅱ以上、障害者認定）
- (3)収容避難所では対応が難しい
- (4)日常生活上の常時介助が必要

ウ 目標指標の設定と進捗管理

各区は、本アクションプランの進捗管理指標として、「福祉避難所の確保数」、「協定締結施設数」を掲げている区もあるが、多くは、福祉避難所等の拡充へ向けた「協議」「意見交換」「打合せ」「啓発」などの行動指標を用いている。また、施設数を指標としている区においても、その規模、収容可能人数は指標として用いら

れていない。

他方で、大阪市マニュアルにおいては、「確保すべき定員」と「入所定員」について、以下の算出方法が定められている。

確保すべき定員	○区別に積算を行う (積算方法モデル) = (在宅の要介護3以上の人数 + 日常生活自立度II以上の人数) × (避難が必要となる割合) × (余裕率) - (緊急入所で確保する定員)
入所定員	○施設毎に受け入れ可能数を算出 ・施設・事業所毎に共用スペース等の受け入れ可能なスペースの面積から人数を算出 ・想定施設の番号順に定員を確保

本アクションプランは、最終的には、発災時に福祉避難所の利用対象者を賄えるだけの入所定員を確保することを目的としているのであるから、確保すべき定員数に対する現在の入所定員数などを指標として用いることが適切である。しかしながら、いずれもこのような進捗管理指標が用いられていないにもかかわらず、進捗評価がAとなっている区が散見され、ともすれば、福祉避難所が十分に確保されているかのような誤解を与えかねない公表の仕方となっている。

については、現在用いている進捗管理指標とともに、確保すべき定員数に対する入所定員数の割合など、福祉避難所の実際の充足率なども進捗管理指標として加えられたい。

(2) 【意見18】(AP7-1) 福祉避難所の充足率の公表(市民への情報伝達の視点)

- ①策定チーム及び各区は、福祉避難所の充足率を把握されたい。
- ②策定チーム及び各区は、福祉避難施設数が大幅に不足していることを市民に告知した上で、要配慮者についても一般の避難所内での避難又は自宅避難の必要性があることを事前に告知されたい。

(理由)

ア 福祉避難所の充足率の把握

ヒアリング対象となっている各区に福祉避難所の充足率(ここでは、福祉避難所を必要とする人数に対する福祉避難所の収容可能人数、とする。)について確認したところ、いずれの区も、福祉避難所の充足率を把握できていないことが明らかとなった。その理由としては、以下の2点があげられる。

1点目は、福祉避難所を必要とする人数の把握が現状では困難であることがあげられる。すなわち、「内閣府 福祉避難所の確保・運営ガイドライン」(令和3年5月改定)によると、「指定福祉避難所の受入対象となる者としては、①身体障害者(視覚障害者、聴覚障害者、肢体不自由者等)、②知的障害者、③精神障害者、④高齢者(一人暮らし、高齢者のみ世帯等)、⑤人工呼吸器、酸素供給装置等を使用している在宅の難病患者、医療的ケアを必要とする者、⑥妊産婦、乳幼児、病弱者、傷病者、が考えられる。このうち、既存統計や避難行動要支援者名簿、個別避難計画等で人数の把握が可能なものについては、その情報を活用する。」とされており、個別避難計画が策定されていない現時点では、避難行動要支援者名簿を人数把握のために活用している。しかし、これらの中には、既に施設等に入所されている方や自宅避難される方も相当数いることから、このうちのどの程度の人数が実際に福祉避難所を必要とするかが定かではないとのことである。なお、避難行動要支援者名簿のみを基準とすると、回答の得られた城東区で8,300人以上、生野区で最大9,900人規模となる。

2点目は、施設の入所状況や発災時に当該施設が安全に使用可能か、個々人の症状や支援・介護の必要の程度などにより、入所可能な人数が変動し得るため、あらかじめ推計することが困難であるとのことである。

いずれの理由についても理解できないものではないが、可能な範囲で絞込みをかけつつ、概算を把握することは可能である。例えば、施設入所者数については福祉局に確認をすれば把握することは可能であるから、避難行動要支援者名簿から施設入所者数を控除して自宅生活を送っている人数を把握したり、その中で、要介護認定の段階ごとの人数を把握するなどにより、概算的な見込みを把握することは可能である。また、施設の収容可能人数についても、各施設の平均的な空室率を基に、見込み収容可能人数を算出することはできる。要するに、発災時に場当たりの対応に陥らないようにするための準備と、市民に対して福祉避難所を活用できる可能性がどの程度見込めるかを認識してもらうために必要な程度に具体的な数値は、可能な限り算出するべきである。また、そうでなければ、福祉避難所をどの程度確保する必要があるのかの目標も立てることができない。

については、福祉避難所の充足率についても、可能な範囲で具体的に把握されたい。

イ 一般の避難所内での避難又は自宅避難の必要性の告知

内閣府ガイドラインにおいては、福祉避難所の課題として、「スクリーニングの課題」（どの被災者に福祉避難所へ避難させるかの判断が難しい）があげられている。大阪市マニュアルにおいても、「受入の判定」として、「区本部から収容避難所に派遣される職員が必要性を判定」と記載されているが、その基準や手順が明確ではない。特に災害時においては、明確な基準がないことによる客観性の欠如や要望に対する受け入れ拒否判定の困難さ、定員後により受け入れの必要性の高い要配慮者が避難をしてくる場合などが予想される。

市民にとっても、ある程度の概算でも、福祉避難所の充足率について公表がされていれば、自ら自宅避難の必要性を認識し、事前に準備を行うことが可能であり有益と思われる。これに対し、ヒアリング対象の各区の回答としては、不確定な数値の公表によりかえって市民を混乱させる、誤解を招くなどの懸念が寄せられた。しかし、数値の不確定性はある程度不可避であるし、可能な限り確実性のある数値を算出しようとする努力は見られない。また、市民の事前準備という観点からすれば、不足している（可能性がある）にもかかわらずA評価で十分な進捗があるという誤解のもと、発災した時には福祉避難所に入所できず、事前準備もできていないという事態に陥る方が、デメリットが大きいと思われる。

しかるに、福祉避難所の充足率についてあらかじめ周知がされていなかった場合、受け入れができなかった要配慮者の事前準備にも支障が出る可能性があるため、少なくとも福祉避難所の収容可能見込み数程度は公表し、自宅待機の必要性が高いことを周知しておくべきであると考えられる。

(3) 【意見19】(AP7-1) 福祉避難所開設・運営訓練の実施(PDCAの視点)

- ①各区は、福祉避難所開設・運営訓練を定期的実施するよう取り組まれない。
- ②策定チームは、各区に対して、福祉避難所開設・運営訓練を定期的実施するよう助言されたい。

(理由)

アクションプランでは、福祉避難所開設・運営訓練の実施について、全区が取組所属の対象となっている。しかし、個別施策シートによると、記載漏れの可能性も含めて、福祉避難所の開設・運営訓練を実施できていない区が相当数存在する。

については、福祉避難所開設・運営訓練を実施していない区は、適切に福祉避難所開設・運営訓練を定期的実施するよう取り組まれない。また、策定チームにおいて個別施策シートを確認の上、訓練実施のない区については記載を促すとともに、

実施がされていない区、回数や内容が不十分な区については、適切に福祉避難所開設・運営訓練を実施するよう助言されたい。

(4) 【意見20】(AP7-2) 個別施策シートの目標値、実績値の記載方法(PDCAの視点)

危機管理室は、AP7-2(福祉避難所に関するマニュアルの見直し)に関する個別施策シートにおいて、実績値についても当該年度に行った措置を具体的に記載し、目標に対する進捗評価の根拠を明らかにするべきである。

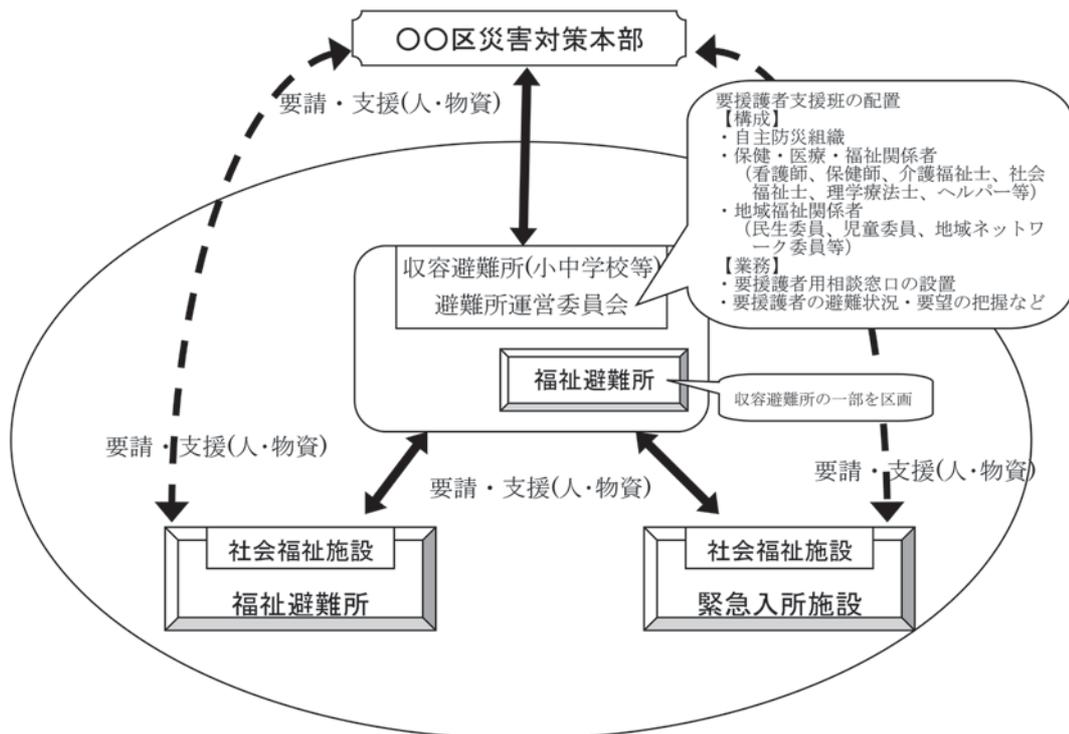
(理由)

ア 「福祉避難所」とは、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等で入院の必要や施設に入所するほどではないが、収容避難所では生活に支障を来す人たちのために、何らかの特別な配慮がされている避難所のことをいい、「緊急入所施設」とは避難所や自宅で生活することができない要援護者のうち、身体状況の悪化により緊急に入所介護・療養等が必要な人に対応する施設のことを指す。

大阪市の作成する「福祉避難所・緊急入所施設 設置・運営マニュアル」(現行のものはVer.1)は、これら福祉避難所と緊急入所施設の定義を明らかにした上で、設置・運営に関するガイドライン(想定される施設、対象者、確保すべき定員、入所定員、受入の判定、受け入れ期間、費用負担、備蓄すべき物品、その他)を示している。

当該マニュアルでは、区対策本部との連携イメージが次のとおり示されている。

○福祉避難所・緊急入所施設と区災害対策本部の連携イメージ図



(「福祉避難所・緊急入所施設 設置・運営マニュアル」21ページから転載)

イ AP7-2は、対応する危機管理室の個別施策シートによれば「福祉避難所開設運営マニュアルの改訂周知による平時からの要配慮者の支援体制の整備」を令和2～6年までの5年間の目標として設定し、危機管理室の個別施策としては「福祉避難所に関するマニュアルの見直し」とされている。進捗管理指標は「福祉避難所に関するマニュアルの見直し」であり、R2年度の短期取組は「課題の抽出と対応策の検討」、R3-4年度の間取組は「課題に対する対応策のマニュアルへの反映」、

R5-6年度の最終取組は「反映したマニュアルの検証」とされている。

そして、これに対する進捗評価については、R3年度の個別施策シートでは次のように記載されている。

進捗評価										
取組期間	目標番号	施策番号	枝番	進捗管理指標	単位	目標値	取組結果	実績値	個別施策の進捗評価	目標に対する進捗評価
R3	2	1	1	福祉避難所に関するマニュアルの見直し	-	課題に対する対応策のマニュアルへの反映	課題に対する対応策のマニュアルへの反映	課題に対する対応策のマニュアルへの反映	①	B

R2年度の個別施策シートの記載は次のとおりである。

進捗評価										
取組期間	目標番号	施策番号	枝番	進捗管理指標	単位	目標値	取組結果	実績値	個別施策の進捗評価	目標に対する進捗評価
R2	2	1	1	福祉避難所に関するマニュアルの見直し	-	課題の抽出と対応策の検討	課題の抽出と対応策の検討	課題の抽出と対応策の検討	①	B

ウ 上記表のとおり、R3年度においては、取組結果と目標値が等しく「課題に対する対応策のマニュアルへの反(映)」となっているのであるが、目標に対する進捗評価が「B」の評価である。R2年度においても、取組結果と目標値が等しく「課題の抽出と対応策の検討」となっているのであるが、目標に対する進捗評価が「B」の評価である。

B評価は、個別施策の進捗に関し、「概ね計画どおりに進んでいる」(60%以上100%未満)であることを示すが、上記のような取組結果の記載であれば、なぜ100%の評価(A評価)でないのかが市民目線からみて全く明らかでなく、A評価になるために何が欠けていたのかも明らかでないので、PDCAのサイクルを実施することもできなくなっている。

実際、R2年度においては、進捗評価が100%に達していない(B評価)ことが示されていながら、R3年度においてそのフォローアップがなされたという形跡もない。これでは、進捗評価を行っている意味が大きく減殺されてしまう。

エ したがって、危機管理室は、AP7-2において実績値を記載する際は、具体的に当該年度に行った内容、例えばR2年度であればいかなる課題の抽出ができたか、R3年度であればいかなる内容をマニュアルに反映できたか、逆にどのような箇所が不足であったのでA評価に至らず、次年度に持ち越される課題になったのか等、市民にもわかる形で記載すべきである。このことは、アクションプラン実施中に担当者が変更になった際にも、事業の継続性の観点から大きな意味を持つと思われる。

オ よって上記のとおり意見する。

第7【AP9 地域防災力強化に向けた自主防災組織の活動支援】

1 アクションプランの概要

No.	9	地域防災力強化に向けた自主防災組織の活動支援	主担当	危機管理室
事業概要	<p>AP9は自主防災組織への活動支援を求めるものであり、3つの細目（枝番）により構成される。</p> <p>【AP9-1】 自主防災組織の長となる地域防災リーダーに対し、避難所の開設・運営等に関する研修会・講習会を実施することを目的とする。</p> <p>【AP9-2】 避難所開設・運営にあたっては要配慮者、多言語支援が必要な避難者に対して生活習慣、文化等の違いに配慮した運営を求めるとともに、避難所の運営において男女共同参画を推進している。</p> <p>【AP9-3】 実際の防火訓練等を通じて、地区防災計画の随時の見直しを要請するものである。</p>			
枝番1	目標	地域防災リーダーを育成するための研修等の実施		
	主な取組内容	<p>【全区】 地域防災リーダー向け全体研修会の実施</p> <p>【消防局】 1) 地域防災アドバンストコースの実施 2) 地域防災リーダー指導者講習会の実施</p>		
	取組所属	全区、消防局		
枝番2	目標	地域防災における男女共同参画の視点を踏まえた取組の推進		
	主な取組内容	<p>【全区】【危機管理室】 地域における防災訓練における女性の参加推進支援</p> <p>【市民局】 男女共同参画センターによる地域出前セミナー(24区)「女性と防災・減災セミナー」の実施</p>		
	取組所属	全区、危機管理室 市民局		
枝番3	目標	防災訓練等を踏まえた地区防災計画の見直し		
	主な取組内容	<p>【全区】 地区防災計画の見直し</p> <p>【危機管理室】 地区防災計画の見直し支援</p>		
	取組所属	全区、危機管理室		

2 指摘及び意見

(1) 【意見21】(A P 9 - 2) 進捗管理指標に即した目標値設定の必要性 (P D C Aの視点)

危機管理室は、A P 9 - 2 (地域防災における男女共同参加の視点を踏まえた取組の推進) に関する個別施策シートについて、アクションプランの目的に即した目標値を設定し、効果のある活動を行うべきである。

(理由)

ア A P 9 - 2 は、対応する危機管理室の個別施策シートによれば「地域防災における男女共同参加の視点を踏まえた取組の推進」を令和2～6年までの5年間の目標として設定し、危機管理室の個別施策としては「地域における防災訓練における女性の参加推進支援」とされている。進捗管理指標は「女性参加推進啓発」であり、R2年度の短期取組、R3～4年度の間取組、R5～6年度の最終取組はいずれも「ワークショップ等を通じ、避難所運営等への女性参加を促す」とされている。

そして、これに対する進捗評価については、R3年度の個別施策シートでは次のように記載されている。

進捗評価										
取組期間	目標番号	施策番号	枝番	進捗管理指標	単位	目標値	取組結果	実績値	個別施策の進捗評価	目標に対する進捗評価
R3	2	1	1	女性参加推進啓発	-	ワークショップ等を通じ、避難所運営等への女性参加を促す	ワークショップ等を通じ、避難所運営等への女性参加を促す	ワークショップ等を通じ、避難所運営等への女性参加を促す	①	B

R2年度の個別施策シートの内容も上記と全く同様である。

イ 避難所運営に女性の参加を促すことは、避難所を利用する女性の立場に立った避難所運営を行う上で極めて重要であり、アクションプランの1つの内容とされていること自体は高く評価できる。

しかしながら、アクションプランに対するP D C Aの観点からは、上記目標値の設定は、目標との関係で不適切であり、実績値・取組結果の記載も不十分といわざるを得ない。

すなわち、区に対し、防災訓練における女性の参加推進支援を行うことを目的とするのであれば、防災訓練における女性の参加推進支援を行った区の数、もしくは、より直接的に、女性の参加推進が達成された(参加人数が増加した)区の数を集計し、当該区の数について数値目標を設定した上で進捗管理指標・目標値とするべきである。

実際にも、この点に関して実際に行った内容は、地域防災力向上アドバイザーがワークショップ等に参加し、その場で女性参加者に声かけをしたというだけであり、それでは女性の参加がどのように推進されたのかを客観的に把握することはできず、次年度以降の活動に活かすこともできないといえる。

この点、個別施策シートの記載要領では、「5. 進捗管理指標」に関し「基本的には数値化できるものがあげられていますが、一部、取り組む内容を文言として指標としている施策もあります」と説明がなされている。しかしながら、P D C Aの観点からは、数値化ができるものは、本来全て数値化すべきである。

ウ よって、以上のとおり意見する。

(2) 【意見22】(A P 9 - 2) 有効な施策並びに進捗管理指標の必要性 (P D C Aの視点)

市民局は、男女共同参加の視点を踏まえた自主防災組織の活動支援として、避難所

運営に女性参加を増やすためのより有効性のある施策を検討すること並びに避難所運営に女性参加を増やすという目標達成に向けてより直接的で客観的な進捗管理指標を採用することを検討すべきである。

(理由)

地域防災力強化に向けた自主防災組織の活動支援というAP9については、3つの目標に応じて、全区・危機管理室・消防局・市民局が取組所属としてかかわっている。市民局は、危機管理室及び全区とともに、「AP9-2 地域防災における男女共同参画の視点を踏まえた取り組みの推進」を担当している。

内閣府男女共同参画局が策定した地方公共団体が災害対応に当たって取り組むべき事項をまとめたガイドライン「災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～」(令和2年5月)の中の今後実施すべき施策の一つとして「防災・復興における男女共同参画の推進」がある。

本ガイドラインでは、「男女共同参画の視点を踏まえた取組の推進」として、防災に関する施策・方針決定過程と防災の現場、自主防災組織、避難所運営や被災地の復旧復興における女性の参画の促進等を内容としており、地域防災における女性の参加割合を増やすことの重要性が指摘されている。

避難所運営をはじめとした災害対応においては、男女のニーズの違いやLGBTなどの多様な性への対応への配慮が望まれるところであり、「地域防災における女性スタッフの増加」という「男女共同参画の視点を踏まえた取組の推進」は重要である。

取組所属である危機管理室・市民局・各区はそれぞれ、目標達成のために個別の施策を実施しているところであるが、市民局においては、「男女共同参画センターによる、地域出前セミナー(24区)『女性と防災・減災セミナー』の実施」を個別施策としている。

この男女共同参画センターで実施している地域出前セミナーは、年間1区あたり2回以上、指定管理業務において実施しているもので、実施テーマは、男女共同参画に関する10のテーマであり、依頼団体の要望に対応している。1回あたり概ね5～25名を定員としている。実施状況は、下記の一覧表のとおりで、令和2年度の防災関連のセミナーは8回で総参加者は150名、うち110名が女性(参加比73.3%)令和3年度の防災関連のセミナーは10回で総参加者は240名、うち158名が女性(参加比率65.8%)であった。

2021年12月1日の大阪市の推計人口は、2,748,839人(男性1,323,412人、女性1,425,427人)世帯数は1,483,151世帯(大阪市ホームページ掲載統計資料)である。

防災セミナーを受講した女性が年間100～150人とすると大阪市の人口比率では1年間で0.005%にしかならない。約275万人の市民には子供や要介護高齢者も含まれているため、実際に自主防災の担い手になれる女性の人数はその4分の1程度と想定しても、1年間では女性のセミナー受講割合は0.02%しかなく、目標に向けての個別施策がこの防災の出前セミナーによる啓発活動だけでは効果が小さいように思われる。

したがって、より直接的に女性の参加割合を増やすことにつながる有効な施策を実施するよう検討することが望まれる。

【令和2年度】

実施回数 8回

(内訳)	実施日	実施区(会場)	団体名	人数	内容
	2月27日	天王寺区	親子の食育レッスン実行委員会	23	防災と食育
	11月20日	中央区	中央区地域女性団体協議会・中央区役所	50	女性と防災・減災
	10月24日	北区	パナソニックセンター大阪	18	親子防災
	11月1日	都島区	都島区子ども・子育てプラザ	9	女性と防災・減災
	3月18日	此花区	此花区民生委員児童委員協議会	10	女性と防災・減災
	1月26日	西淀川区	西淀川老人クラブ連合会	12	女性と防災・減災
	2月16日	城東区		9	女性と防災・減災
	3月19日	鶴見区		19	親子防災
			合計	150	(うち女性110名 73.3%)

【令和3年度】

実施回数 10回

(内訳)	実施日	実施区(会場)	団体名	人数	内容
	3月13日	西区	西区社会福祉協議会	11	ママのための防災教室
	3月22日	中央区	中央区地域女性団体協議会・中央区役所	8	防災
	1月14日	福島区	福島区子育て支援連絡会	34	防災(子どもが集まる場所の防災と減災)
	3月24日	東淀川区	地域クラブ三宝時FTW	6	防災(地域のできる防災対策)
	3月23日	港区	タワマンの防災を考える会	6	女性と防災
	12月14日	西淀川区	西淀川区地域女性団体協議会	12	防災と男女共同参画
	11月27日	東住吉区	田辺地域活動協議会	50	防災と男女共同参画
	10月14日	平野区	加美連合町会	66	親子防災
	3月9日	西成区	大阪市コミュニティ協会西成区支部協議会	25	防災と男女共同参画
	11月19日	城東区	鳴野連合町会女性部	22	防災の最新知識
			合計	240	(うち女性158名 65.8%)

また、市民局では、以下のとおり、A P 9 - 2 の目標及び個別施策の取組の進捗管理については、進捗管理指標を、セミナー受講者のアンケート結果「防災の場において女性の参画が必要と回答した割合」としており、個別施策の進捗評価①、目標に対する進捗評価Aとしている。

なお、このような進捗管理指標とした理由は、「自主防災組織に参加している人だけでなく、参加していない人に対しても避難所の運営に女性の参加の必要性を伝えられたかを測るためにアンケート結果により評価し、その結果に基づき進捗評価をAとしている」とのことである。