

第27【A P 33 河川・港湾施設等の災害予防・応急対策】

1 アクションプランの概要

No.	33	河川・港湾施設等の災害予防・応急対策	主担当	大阪港湾局
事業概要	本アクションは、過去最大規模の台風（伊勢湾台風級）が、平成30年台風第21号のコースを通り来襲することを想定し、越波に対する堤防の高さの確保を行い、安全度を高めることとするものである。			
	目標	埋立地（咲洲・舞洲・夢洲）において、過去最大規模の台風の高潮・高波により浸水する箇所の浸水対策の実施		
	主な取組内容	埋立地における浸水対策工事の実施		
	取組所属	大阪港湾局		

2 指摘及び意見

【意見67】事業の進捗評価（P D C Aの視点）

大阪港湾局は、平成30年台風第21号を踏まえた埋立地における浸水対策の事業計画に遅れが生じている場合には、計画期間の見直し等の措置を講じ、個別施策シートに反映されたい。

（理由）

ア 平成30年台風第21号の高波等により、防潮堤内側での浸水被害はなかったものの、埋立地（咲洲・舞洲・夢洲）においては一部で浸水被害を受けたことを踏まえ、平成30年11月に「大阪湾港湾等における高潮対策検討委員会（大阪港部会）」を設置し、平成30年台風第21号の再現浸水シミュレーションを行った。

令和元年度は「大阪港における高潮対策検討会」において、台風第21号を上回る過去最大規模の台風（伊勢湾台風級）を想定した浸水シミュレーションを実施し、埋立地の護岸嵩上げ等の浸水対策を進めていく必要があると示された。検討会の最終とりまとめにおいて示された対策時期（案）は、以下のとおりである。

《事業スケジュール》

対策箇所			延長	対策案概要	対策時期(案)
咲洲	J岸壁 背後	J岸壁	0.9km	擁壁及びゲート嵩上	短期 (令和2年～令和4年) 【平成30年台風第21号において 浸水した防護対象エリア】
		J岸壁 西側護岸	0.7km	上部工嵩上・擁壁新設等	
	南港大橋 北側周辺	I岸壁	1.2km	擁壁嵩上	
		民間岸壁・護岸	1.5km	擁壁新設	
	ライナー埠頭背後		1.4km	擁壁嵩上・ゲート設置	
夢洲	G・H護岸		1.7km	法面被覆・嵩上等	中期 (～令和9年) 【伊勢湾台風級において、 新たに浸水が想定される防護対象エリア】
咲洲	大阪港コンテナ埠頭背後		2.8km	擁壁新設等	
	南港南地区		3.5km		
	南港大橋南側周辺		3.0km		
	南埠頭北東側		2.4km		
舞洲	舞洲D・E護岸背後		0.9km		
	合計		20.0km		

令和2年2月 大阪市港湾局「大阪港における高潮対策検討会とりまとめ」より抜粋

<https://www.city.osaka.lg.jp/port/cmsfiles/contents/0000476/476046/torimatomeP1-P7.pdf>

<https://www.city.osaka.lg.jp/port/cmsfiles/contents/0000476/476046/torimatomeP8-P14.pdf>

イ 本アクションプランの内容は、過去最大規模の台風（伊勢湾台風級）が平成30年台風第21号のコースを通り来襲することを想定し、超波に対する堤防の高さの確保を行い、安全性を高めることとされ、埋立地（咲洲、舞洲、夢洲）において、過去最大規模の台風の高潮・高波により浸水する箇所の浸水対策を実施することが必須目標とされている。

個別施策シートによれば、進捗管理指標とされた工事実施延長は、短期取組（令和2年度）0.9km、中期取組（令和3～4年度）6.5km、最終取組（令和5～9年度まで）12.6kmとされている。

もっとも、令和2年度末時点の対策実績は0.6kmにとどまり、令和3年度は目標値2.32kmに対し実績値1.52kmにとどまっている。進捗評価はAであるが、目標値の7割に満たない。このペースでは、令和4年度までに実施予定の短期対策（7.4km）の実現は難しいと思われる。

必須施策の 実施	目標 番号	施策 番号	個別施策（取組内容）							
	1	1	埋立地における浸水対策工事の実施							
	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	短期取組 （R 2）	中間取組 （R 3 ～R 4）	最終取組 （R 5 ～R 6）		
	1	1	1	工事実施延長	km	0. 9km	6. 5km	12. 6km（R 9 まで）		
① ② ③ ④ ⑤ ⑥ 進捗評価 ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪										
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
R 3	1	1	1	工事実施延長	km	2. 32	1. 52	1. 52	①	A

（大阪港湾局作成の令和3年度A P33の個別施策シートから抜粋）

ウ 大阪港湾局によれば、遅れの要因は土地利用者との調整とのことだが、本アクションプランの進捗評価にかかわらず、計画の遅れが生じている場合には、計画期間の見直しを行う等の措置を講じ、その内容を個別施策シートに反映する、ホームページで公表する等の措置を講じるべきである。

第28【A P 38 防災空間の整備・拡大】

1 アクションプランの概要

No.	38	防災空間の整備・拡大	主担当	経済戦略局
事業概要	本アクションプランは、農地が、農産物の供給だけでなく、農業体験・学習・交流の場の提供、防災、環境保全等の多面的な機能を有していることから、延焼の遮断帯や避難空間などの防災空間としての機能の重要性を考慮し、その適正な保全に努め、その活用を図ろうとするものである。具体的には、その趣旨に賛同する農地所有者の協力により、大規模災害時における緊急的な避難空間及び災害復旧用資材置場として活用できる農地をあらかじめ登録する「大阪市防災協力農地制度」を創設し、推進していくことが求められている。			
枝番1	目標	大阪市防災協力農地制度の創設・維持		
	主な取組内容	1) 防災協力農地制度の創設 2) 農家への制度PR		
	取組所属	経済戦略局		

2 指摘及び意見

【意見68】（A P 38－1）防災協力農地についての情報発信、有効性（市民に対する情報伝達／3 E の視点）

経済戦略局は、防災協力農地制度の維持について見直しを含めて検討されるとともに、維持するのであれば、登録が行われた防災協力農地について、近隣住民等に対してその所在地等を分かりやすく公表し、また、発災時に有効に利用することができるよう、準備・調整を行われたい。

（理由）

ア 市域の農地は、農産物の供給だけではなく、農業体験・学習・交流の場の提供、防災、環境保全等の多面的な機能を有しているといわれており、延焼の遮断帯や避難空間などの防災空間としての機能の重要性を考慮して、その保全と活用等のため、大阪市では、令和3年3月、大阪市防災協力農地制度が創設され、運用が開始された。具体的には、大阪市防災協力農地登録制度要綱に基づき、制度趣旨に賛同する農地所有者の協力により避難空間及び災害復旧用資材置場等として活用できる農地（生産緑地）をあらかじめ登録し、大規模災害時におけるその用地を確保するというものである。

制度創設後、本監査報告書の作成日時点で、次のとおり、平野区と鶴見区に合計5か所の登録が行われている。

	所在地（地番）	現況地目	面積（平方メートル）	登録年月日	備考
1	平野区瓜破東六丁目1410番の33	畑	3,111	R3.3.30	JA大阪市営農促進センター
	同35	畑	80		
	同40	畑	2,808		
	同41	畑	110		
2	平野区長吉出戸五丁目464番2	畑	571	R3.7.13	
3	平野区瓜破東二丁目683番	畑	1,044	R3.7.13	

4	平野区加美北八丁目95番 1	田・畑 ※	1,969	R4.1.18	
5	鶴見区茨田大宮一丁目310番	畑	1,180	R4.2.3	

※現地確認を行った令和 4 年 8 月 24 日時点の現況

イ 今般の包括外部監査にあたって、上記 5 か所の登録農地を 5 → 4 → 3 → 2 → 1 の順に訪れたが、その際、以下の気づきがあった。

(ア) 所在地

現状、登録農地の一覧は大阪市のホームページで公表されてはいない。

そこで、補助者は、経済戦略局から提供を受けたリストをもとに、現地訪問を予定したが、そこに記載された各農地の所在地はいずれも地番（不動産登記規則第97条）であったことから、市民等が日常生活で利用する住居表示を記載した一般的な地図では、どこに向かえばよいのか、把握できなかった。そのため、補助者は、出発前にブルーマップで地番から付近の住居表示を調べた上で、現地に向かった。

しかし、上記 5 の登録農地は大通りから細い通路を進んだ先にあり、道路標識等で案内が出ているわけではないので、どのような経路でたどり着くことができるのか、容易には分からなかった。

(イ) 道幅

さらに、上記 5 の登録農地に至る通路は、左右を建築物に挟まれている上、普通乗用車 1 台分ほどの道幅しかなく、例えば大規模災害時に資材置場として使うことを想定した場合に、果たしてこの場所にスムーズに資材を運び込むことができるのか、疑問があるように思われた。



(撮影場所：鶴見区茨田大宮 1－7－57 付近、撮影日時：令和 4 年 8 月 24 日 15 時頃)

(上記 5 の登録農地北側の場所より、大通りからの進入路を撮影したもの)

(ウ) 入口の施錠、周囲の柵

また、上記 5 の登録農地の周囲は容易には乗り越えられない高さの柵で囲まれ、入口には開閉式のドアが設置されていたが、南京錠で施錠されていた。



(撮影場所、日時は同上)
(上記5の登録農地の北側から撮影したもの)



(撮影場所、日時は同上)
(上記5の登録農地北側の入口周辺を撮影したもの)

その後に訪ねた上記4及び上記1の農地も、柵と入口の錠で相応の敷地管理がなされていた。



(撮影場所：平野区加美北 8－1－49 付近、撮影日時：令和 4 年 8 月 24 日 16 時頃)
(上記 4 の登録農地南側から撮影したもの)



(撮影場所、撮影日時は同上)
(上記 4 の登録農地の南側入口付近を撮影したもの)



(撮影場所、撮影日時は同上)
(上記4の登録農地北側に2つある入口の1つを撮影したもの)



(撮影場所、撮影日時は同上)
(上記4の登録農地北側の残りの1つの入口付近を撮影したもの)

いずれも成人男性の胸から顔にかけてほどの高さがあり、このような状況のもとでは、実際の発災時に当該登録農地を利用することができるのか、明らかでないと感じられた。

(エ) 夜間

上記5から順に登録農地を巡り、上記1の登録農地を訪れたときには既に日は落ちていたが、現場は照明が十分でなく、敷地内を見てもその様子はほとんど分からなかった。上記5のものに限らず、登録農地は全て生産農地であり、基本的には実際の生産活動が行われているため、足元には注意が必要であるところ、夜間の利用を想定すると、照明がなければ、予期せぬ転倒等の危険があるようにも考えられた。



(撮影場所：平野区瓜破 6－3－64 付近、撮影日時：令和 4 年 8 月 24 日 20 時頃)
(上記 1 の登録農地西側の入口付近を撮影したもの)



(撮影場所、日時は同上)
(上記 1 の登録農地の西側から敷地内を撮影したもの)

ウ 大阪市域では、農業的な土地利用の多い地域とは異なり、私有地である農地には第三者の進入を阻む柵やフェンス等が設置され、入口は施錠されているのが通例で

あり、実際に農地の中に入ろうとするのであれば、入口の施錠を解く必要がある。しかし、大規模災害が発生した場合、土地所有者も自身や家族の安全確保、避難を行わなければならない状況であるから、土地所有者に対して農地の入口を開錠しに現地まで行ってもらおうといったことを求めることはできないと思われ、現実的には、避難空間としての利用は想定しがたい。

また、資材置場として使用することを考えても、位置や通路の状況等から、そもそも不適当といわざるを得ない登録農地もあるほか、資材置場として使用した結果、大阪市域にわずかに残った生産農地としての原状回復が困難となってしまうおそれも否定できない。

そもそも、防災協力農地の登録数は少ない状況であるが、土地所有者からすれば、所有地の利用、処分が大幅に制限される可能性がある登録に前向きになれないこともやむを得ないことと思われ、登録に向けた行政の働きかけがどれほど実を結ぶか、疑問も大きい。

このように見ると、大阪市域のような都市空間において、わずかに残存する農地に延焼遮断帯としての効用を期待することは良いが、これにとどまらず、さらに災害発生時の防災空間や資材置場等として利用しようとするよりも、駐車場やグラウンド等の活用を考えるべきであり、効率性の観点に照らしても、防災協力農地そのものを維持するべきか、見直しも含めて検討されるのが適切と思料する。

エ この点、経済戦略局からは、

- ・ 防災協力農地登録制度は、農産物の供給などの農地としての機能を維持することを前提に、一方で、大規模災害時における市民の方などの安全確保及び復旧活動の円滑化を図ることを目的とした用地を確保するため、制度の趣旨に賛同いただける農地所有者の協力により、緊急的な避難空間等として利用できる農地をあらかじめ登録する制度であり、防災空間として十分ではない場合でも、利用が見込まれる場合は登録をしている
- ・ 道幅が狭い、フェンスで囲まれている、施錠されている、夜間は暗いなどといった状況は、大阪市内に所在する都市農地である以上、程度の差はあるにしても、どの農地であってもあり得る
- ・ しかしながら、大災害の発生により想定できない様々な被害やニーズが発生することが見込まれる中で、避難空間としては限られた機能しか期待できないとしても、当該農地近隣の市民の方などにとっては、有用な空間として生命財産を守ること等に期待できるのではないかと考えている
- ・ 大阪市内にわずかに残存する農地を災害発生時の防災空間や資材置場等に利用するよりも、駐車場やグラウンド等の活用を考えるべきとの指摘は、そのとおりかもしれないが、災害発生時等における様々な、かつ、不測のニーズに備える意義は大きく、制度を廃止する利用は見当たらない
- ・ 防災協力農地は、現状、災害時等対応における基幹的なインフラではなく、予備的・補助的な機能と考えているが、それでもなお農地所有者の協力を得て少しでも「防災空間の整備・拡大」を図るために防災協力農地制度を推進することは、都市農地が農作物の生産の場だけではなく、防災の観点からも重要であることを市民の方に理解いただくことで、都市農地の保全を図り、都市農業の振興に寄与することにつながると考えている

との説明を受けた。

しかし、当該農地近隣の市民の方などにとって有用な空間として生命財産を守ることと期待できるとの点に関していえば、災害発生時の緊急的な状況の中で、周囲が柵やフェンスで囲まれ、入口が施錠されている農地を第三者がどうやって利用するというのか、不明といわざるを得ないし、資材置場としての利用可能性を想定するにしても、農地の保全を考えるのであれば、駐車場やグラウンドの活用を考える方が優先順位は高いというべきで、その準備を差し置いて防災協力農地制度を推進

することには合理性を見出すことは困難と思料される。災害発生時には不測のニーズが生じる可能性も否定はできないであろうが、とはいっても、駐車場やグラウンドではなく農地でなければならないといった事態も俄かに想定しがたく、農地所有者の協力を得ることも容易ではないと考えられることなども踏まえた効率性の観点や、限られた財源の中で全市的に一層の「選択と集中」を図る必要があることから（大阪市の令和3年度・令和4年度予算編成方針）、防災協力農地制度の維持推進には疑問を禁じ得ない。そして、防災の観点からも重要であることの理解が進めば、都市農地の保全を図ることができ、都市農業の振興に寄与するとの説明についても、防災のために重要であることについての市民の理解が進んだからといって、都市農業の振興に寄与するなどということは考え難いし（防災のために生産活動が維持促進されるわけではない。）、都市農地の保全を図るのであれば、生産農地としての機能を一定期間制限したり、原状回復を困難にしかねない資材置場等に使うことは可能な限り避けるべきである。

このように、包括外部監査人としては、経済戦略局の説明を踏まえてもなお、防災協力制度維持の必要性、有効性、効率性には疑問が大きいといわざるを得ない。

オ 仮に制度を維持するのであれば、経済戦略局においては、既に登録され、また、今後登録される防災協力農地について、有効な利用を図るため、例えば以下のような準備、調整を検討されたい。

(ア) 情報提供

近隣住民等への情報提供のため、大阪市ないし登録農地が所在する区のホームページで登録農地の一覧を公表し、また、区の広報誌、町内掲示板、回覧板等でも情報発信を行っていくことが求められると考えられる。情報の提供にあたっては、地図を掲載して当該農地の具体的場所を示す、経路上目印となる建築物を示すなど、近隣住民等が容易にたどり着くことができるような配慮が行われることが望ましい。

(イ) 現実的な利用目的を踏まえた想定、準備

大阪市防災協力農地登録制度要綱では、防災協力農地は「避難空間」及び「災害復旧用資材置場等」としての活用が想定されているが、資材置場として使うことを想定しても、上記5の登録農地のように、資材を運搬する車両の進入が困難であって、現実的には利用が容易でない農地が登録されることも想定される。そのため、登録農地については、到達経路や道幅等、その周辺の状況も含めて正確に把握、記録しておくとともに（経済戦略局の担当者も変更し得るので、発災時に備えて記録化しておくのが望ましい。）、当該農地はいかなる目的で利用することが可能なのかを見定め、資材置場としての利用があり得るということであれば、運搬を依頼する先に対して、到達経路や道幅等、提供すべき情報をあらかじめ用意しておくことが有益であると考えられる。

(ウ) 敷地への進入

登録農地は私有地であるから、当然のことながら、大抵は敷地外部からの進入を防ぐための措置が講じられているので、何らの手当もないと、大規模災害の発生時に市民等が登録農地を利用することは困難である。そのため、登録農地の所有者との間で、災害時には自らの安全を確保した上で可能であれば入口の施錠を解くことを要請しておくなど、事前の調整が必要である。

(エ) 照明の確保

大規模災害はどの時間帯に発生してもおかしくないが、農地は足元が不安定であるから、夜間の利用が必要な場合、照明がなければ、利用には危険が伴うことになってしまうし、利用者が受傷する事故が発生した場合の責任の所在について、大阪市防災協力農地登録制度要綱には規定がなく、大阪市、登録農地の所有者とも、こういった事態が生じる可能性について検討を行ったのかは疑わしいように思われる（例えば、危機管理室が主担当とされるA P 25に関する帰宅困難者対策

における一時滞在施設に関しては、一時滞在中に事故が発生した場合の責任の所在について、受入施設側から懸念が示されているとのことである。)。これらのことも踏まえ、夜間の利用を想定する登録農地については、夜間に使用することのできる非常用電源・照明等の確保が行われることが望ましい。

第29【A P 39 長期湛水の早期解消】

1 アクションプランの概要

No.	39	長期湛水の早期解消	主担当	建設局
事業概要	本アクションは、防潮堤の破損箇所からの溢水による長期湛水に備え、破損箇所の仮締切やポンプ場の機能確保等、早急な復旧策について検討を進めるものである。			
枝番 1	目標	防潮堤からの破損箇所からの溢水による長期湛水に関する復旧策、対応手順の確認・改善		
	主な取組内容	1) 下水道BCPの職員周知に向けた訓練の実施、タイムラインの内容に合わせた訓練の実施 2) 下水道BCPの充実に yönelik 内容確認及び精査、改定(復旧策、対応手順の確認及び精査)		
	取組所属	建設局		

2 指摘及び意見

【意見69】(A P 39) 下水道BCPの内容確認、精査、改定の早期実施(P D C Aの視点)

建設局は、下水道BCPの内容確認及び精査を速やかに行い、早期に必要な改定を実施されたい。

(理由)

建設局は、本アクションプランにおいて、下水道BCPの充実に yönelik 内容確認及び精査、改定(復旧策、対応手順の確認及び精査)を必須施策とし、令和3年度における改定を目標としていた。

建設局は、業務委託を発注し、BCPの見直しに必要な項目の整理を行う予定だったが、入札が不調となったため作業に遅れが生じている。

建設局は、令和2年4月に国土交通省から下水道BCP策定マニュアル2019年版が示されたことに伴い、現在、令和4年度の下水道BCP改定に向けて、民間業者等との災害時協定の締結による協力体制の構築や、国や他の自治体の支援も含めた代替資機材の確保などのソフト対策の内容について確認、精査を実施しているとのことである。

本アクションは、防潮堤の破損箇所からの溢水による長期湛水に備え、早急な復旧策について検討を進めるものであるから、建設局は、速やかに下水道BCPの内容確認及び精査を行い、早期に必要な改定を実施されたい。

第30【A P 44 愛護動物の救護】

1 アクションプランの概要

No.	44	愛護動物の救護	主担当	健康局
事業概要	本アクションは、災害時における愛護動物の救護に関するものであり、2つの細目（枝番）により構成される。 関係機関・団体と相互に連携し、被災地域における愛護動物の保護・受け入れ、避難所等における愛護動物の適正飼育等の指導、及び動物による人等への危害防止の応急対策を実施するための体制の整備を求めるものである。 【A P 1－1】 災害時の愛護動物の保護体制について、近隣自治体及び関係団体と協力関係を構築することを要請するものである。 【A P 1－2】 大型犬や特定動物（人の生命、身体又は財産に危害を加えるおそれがあるとして政令で定める動物）の逸走時の人等への危害防止のための対応の整備を要請している。			
枝番1	目標	愛護動物の保護体制について、近隣自治体及び関係団体と協力関係を構築する。		
	主な取組内容	近隣自治体及び関係団体と保護体制について協議し定める。		
	取組所属	健康局		
枝番2	目標	大型犬や特定動物（人の生命、身体又は財産に危害を加えるおそれがあるとして政令で定める動物）の逸走時の対応整備		
	主な取組内容	大型犬や特定動物逸走時の体制を整備し、対応マニュアルを改訂する。		
	取組所属	健康局		

2 指摘及び意見

(1) 【意見70】愛護動物の保護体制の整備（政策の統合・調整の視点）

健康局においては、愛護動物の保護・受け入れに関する「大阪府災害時等動物救護活動ガイドライン」を大阪市の発災時にマニュアルとして活用できるよう内容を検討し、必要な場合には独自で改善する等により準拠する指針を明確にするとともに、大阪府災害時等動物救護本部が立ち上がった場合のシステムの運営に関する情報を大阪府と共有し、仮に大阪府災害時等動物救護本部が機能しない事態においても、発災時には本システムに倣って、大阪市が主体となり同本部に代わって愛護動物の救護活動を実施すべく、本システムを有効活用できるよう、情報共有や関係団体・近隣自治体との連携を強化すべきである。

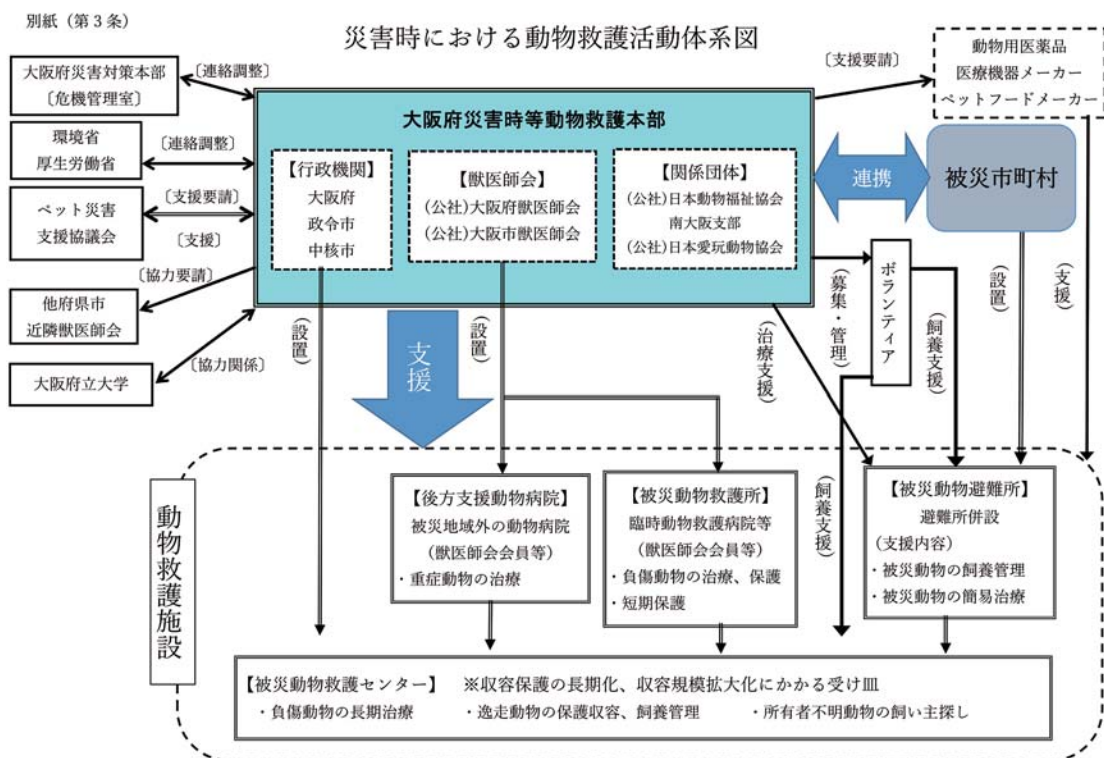
(理由)

近年、動物飼養志向の高まりとともに、犬や猫などを家族の一員として捉える市民が増えている中、大規模災害等の発生時には、多くの動物が飼い主とともに避難所に避難することが想定される。一方で、負傷している動物や飼い主からはぐれた動物が多数発生することも予想される。

大阪府では「大阪府動物愛護管理推進計画」の中で、災害等緊急時の対策を重点

的な取組と位置付け、関係機関と連携した被災動物の保護と獣医療体制の整備が重要としている。そして、災害時における被災動物の救護及び人等への危害防止の観点から、災害発生時から復興期までの動物の保護や適正な飼養等の管理及び災害時に備えた平常時の対策等に関し、より具体的な活動をガイドラインとして示しておくことで、府、市町村の行政機関及び獣医師会、動物関係団体が連携協働した円滑な救護活動が行えるように備えるものとして、「大阪府災害時等動物救護活動ガイドライン」が策定されている。

発災時に、大阪府が災害対策基本法第23条の規定に基づき、大阪府災害時等動物救護本部設置要領第3条に定める構成団体が共同して大阪府災害時等動物救護本部（以下、「動物救護本部」という。）を設置した場合には、大阪府は、府内の政令指定都市ならびに中核市、公益社団法人大阪府獣医師会、公益社団法人大阪市獣医師会、公益社団法人日本動物福祉協会南大阪支部及び公益社団法人日本愛玩動物協会と連携・協力して、被災地域の動物救護の応急対策を実施または支援し救護活動を行うこととなっている。



（＊大阪府災害時等動物救護対策要綱 第3条別紙 災害時における動物救護活動体系図より）

一方、大阪市においては、現在、大阪市独自の愛護動物の保護・受入に関するマニュアルは存在しない。

大阪府災害時等動物救護本部が設置された場合には、同本部が司令塔となり、上記動物救護活動体系図のシステムにのっとり、獣医師会やペットフードメーカー、ボランティア等協力団体の民間主導で保護されることとなっている。

可能性が低いとはいえ、仮に大阪府災害時等動物救護本部が設置されない場合には、大阪市独自で、大阪府が策定している「大阪府災害時等動物救護対策要綱」によるスキームに沿う形での協力体制を想定し、関係機関・団体との協力関係の構築や、ペット同行で避難した場合の被災動物避難所・被災動物救護所・被災動物救護センターの設置・運営を行わざるを得ないものと思われる。

また、災害対策の中長期的な視点からは、獣医師会を中心として平常時より製薬

会社やペットフードメーカー等との連携体制を確立し、医薬品や医療機器・資材、ペットフードが確保できる体制の整備や物資の輸送方法等に関する対策、ボランティアの受入配置体制、飼主とはぐれた保護動物の飼主への返還や譲渡のルール等も整備する必要があるが、現時点において、大阪市単独で具体的に定めている計画や関係機関と締結している協定は存在していない。

そのため、大阪市としては、大阪府災害時等動物救護活動ガイドラインに倣って対応せざるを得ず、大阪府の災害時における動物救護対策のシステムの運営体制が実際にどのように機能するのか、そのシステムを十分に把握しそのルートを利用して貰うこと等で大阪府災害時等動物救護本部に代わって機能する必要がある。

救護活動に要する経費については、大阪府災害時等動物救護活動ガイドラインにおいては、災害発生時に動物救護本部が設置された場合、救護活動に要する経費、物資等は、特別な場合を除き被災動物の救護の目的で寄付された義援金又は物資をもって充てるものとするとして、救護活動を終了したときに、過不足が生じた経費、物資等については、動物救護本部で協議してその取り扱いを決めるものとしてされているが、飼主が同行避難したペットについては基本的に飼主負担とするとしている。

また避難所生活が長期化した場合に飼主が費用負担を継続できるかといった問題や一般の寄付金とは別枠で被災動物の保護を目的とした義援金・寄付金のみで被災動物救護所の経費をまかなうことが原則であるとしても、資金不足となる場合の問題等、救護活動に要する費用負担についても不明確なところが残ったままである。

なお、同行避難した愛護動物の保護については、本アクションプランの対象ではなく、大阪市の避難所運営での対応の問題であるが、大阪市の避難所の運営は区・社会福祉協議会・ボランティアが主体となり、各区の状況に応じて行うこととなる。現場での判断が混乱しないよう、また協力機関との連絡連携がスムーズにいくよう、マニュアルの整備等が必要であると考えられる。

これまで災害時では人命救助が最優先であり、愛護動物の救護は民間が主体となって実施されてきたため、災害時等動物救護活動については、発災時に実際に十分に適切に対応できるかの検証まではできていない状況にあると思われる。

健康局においても、アクションプランで、災害時の愛護動物の保護体制について、近隣自治体及び関係団体と協力関係を構築することを目標としているが、具体的な施策は明確になっていない状況である。

限られた人的資源をどの行政活動に振り分けるかという問題があるなかで、災害時の被災動物の保護の問題について、新規のマニュアル作成等のための十分な時間と予算をとれないという場合には、今ある大阪府の救護活動システムを有効活用できるよう、そのシステムの詳細を大阪府と近隣自治体や関係団体と共有し、連携を深めることが必要だと思われる。

(2) 【意見71】動物の飼主に対する啓発・指導（市民に対する情報伝達の視点）

健康局は、災害時に所有者とはぐれてしまったり保護された愛護動物の所有者の発見を容易にするための所有者明示措置・動物避難用防災物資の備蓄・飼主の責務としての予防注射やしつけ等の取組等の必要性について、災害時に備えて、平時より動物の飼主に啓蒙普及活動を推進することが望ましい。

(理由)

健康局では、大阪市ホームページ「ペットのための防災対策」

(<https://www.city.osaka.lg.jp/kenko/page/0000547793.html>)、大阪市防災アプリのリンク集における同ページのリンク、Twitter等のSNSの活用による啓発等を行っている。また、所有者明示については本市の「犬・猫を正しく飼う運動」強調月間（4・10月）をはじめとして、随時各種媒体で啓発を行っている。

提供されている情報は、ペットの防災対策として非常に有用なものであるが、ペットの所有者が意識して積極的にその情報にアクセスしていかなければ入手できない。インターネットによる情報収集を苦手とする高齢者もいることから、ネット以外での啓蒙活動、紙媒体・ラジオでの広報、動物病院やペットショップ、ペット保険加入時等ペットの購入者や飼育者とダイレクトに接する際にパンフレット等を利用して情報提供する等さらなる多様な方法による啓蒙活動の推進が望まれる。

第31【A P 45 遺体の適切な取扱】

1 アクションプランの概要

No.	45	遺体の適切な取扱	主担当	危機管理室
事業概要		A P 45は、遺体の取り扱いに関するものであり、3つの細目（枝番）から構成される。遺体の仮収容（安置）所の設置、遺体の収容、遺体の処理・身元確認等、斎場への遺体の搬送、遺体の火葬について、遺体を適切に取り扱うための体制の整備に努めるものである。 【A P 45－1】 遺体の取り扱いに関するマニュアルの確認、改善を求めるものである。 【A P 45－2】 遺体の仮収容（安置）所の確保を求めるものである。特に、区本部は災害が発生した場合に備えて、遺体仮収容（安置）所として利用できる区内にあるできるだけ堅牢な構造の公共施設、寺院等の管理者と協議を行い、遺体収容に適当な場所を確保する必要がある。 【A P 45－3】 遺体の取り扱いに関し、関係機関との協力・連携体制の確認・改善を求めている。		
枝番1	目標	遺体の適切な取扱マニュアルの確認・改善		
	主な取組内容	マニュアルの完成		
	取組所属	危機管理室		
枝番2	目標	遺体の仮収容（安置）所の確保		
	主な取組内容	遺体が多数発生した際の収容場所の確保（大規模収容場所）		
	取組所属	全区、危機管理室		
枝番3	目標	関係機関等との協力・連携体制の確認・改善		
	主な取組内容	【環境局】 （一社）大阪市規格葬儀協会と定期的に意見交換を実施し、防災関係の問題点等を再考する 【危機管理室】 市関係局室（環境局・水道局等）とのマニュアルに関する会議及び各企業等への協力依頼等 【全区】 協力・連携体制について確認		
	取組所属	環境局、危機管理室、全区		

2 指摘及び意見

【意見72】（A P 45－1）仮収容所の選定（政策の統合・調整の視点）

- ①城東区は、仮収容所の選定について、他の区や団体への協力依頼も含めて検討を進められたい。
- ②策定チーム及び危機管理室は、仮収容所の選定が完了していない区に対して、他の区との調整を行うなどし、早急に選定が完了するように積極的にサポートをされたい。

(理由)

城東区では、現在は、庁舎内の区民センターを遺体の仮収容所として選定しているが、同区民センターは、ボランティアセンター及び避難所との位置付けも併存している。しかし、これらの3つの機能を併存させることは現実的ではない。城東区は、区民ホールを防災倉庫として改修検討するに際し、倉庫機能と合わせて仮収容所としての機能を担わせることができるよう検討を進めているところではあるが、古い施設であるため、使用するにあたって吊り天井の改修などの費用を投じる必要があり、施設選定の調整ができていないとのことである。したがって、現実的に見れば、実際に庁舎内の区民センターを仮収容所として使用することは想定し難く、遺体の仮収容所は決定していないと指摘せざるを得ない。

南海トラフ巨大地震などの地震災害での遺体収容が検討されている中で、吊り天井などの耐震上問題のある施設を選定することはできない。他方で、既に老朽化している施設に投じる費用対効果の問題もある。

については、暫定的にでも、他の近隣区に収容の要請を依頼するなど、他の方法も検討しつつ、現実的な仮収容所の選定を行い、その上で旧区民ホールの活用などを検討されたい。また、策定チームにおいても、進捗困難な問題について各区に任せきりにするのではなく、積極的に介入しつつ、早急に施設の選定が完了するようにサポートをされたい。

第32【A P 46 被災者の要望対応に向けた体制の整備】

1 アクションプランの概要

No.	46	被災者の要望対応に向けた体制の整備	主担当	危機管理室
事業概要		A P 46は、被災者の要望対策に関するものであり、2つの細目（枝番）から構成される。 災害発生時において甚大な被害が生じた場合、人心の動揺、混乱や情報不足・誤報などにより社会不安が生じるおそれがあるため、被災者の生活相談や援助業務等に関する広聴活動を行い、応急対策・復旧対策に市民等の要望等を反映させる。 A P 46－1 は、被災者の生活相談や援助業務等に関する専門相談所の設置体制の確認・改善を求めるものである。 A P 46－2 は、被災者の要望等を把握するための臨時相談所の設置体制の確認・改善を求めるものである。臨時相談所については、訪れた外国人への対応の際、必要に応じて、多言語支援センターに通訳・翻訳の支援を要請する。		
枝番1	目標	被災者の生活相談や援助業務等に関する専門相談所を必要に応じて設置できる体制の確認・改善		
	主な取組内容	【経済戦略局】【都市整備局】【建設局】【大阪港湾局】 専門相談所を必要に応じて設置するための体制の確認 【市民局】 専門相談所を必要に応じて設置できる体制づくりのためのマニュアル作成 【環境局】 環境事業センターにおいて、ごみに関する相談を受けることになるが、業務実施マニュアルに記載している内容の見直しの必要性について、定期的に検討		
	取組所属	経済戦略局、都市整備局、建設局、大阪港湾局、市民局、環境局		
枝番2	目標	被災者の要望等を把握するために臨時相談所を必要に応じて設置できる体制の確認・改善		
	主な取組内容	【全区】【市民局】 臨時相談所を必要に応じて設置するための体制の確認		
	取組所属	全区、市民局		

2 指摘及び意見

【意見73】（A P 46）マニュアル作成、体制整備の必要性（P D C Aの視点）

市民局は、L G B T等の人権問題の専門相談所運営のためのマニュアルを早急に作成し、必要に応じて設置できる体制の整備を進める必要がある。

（理由）

市民局では、被災者の要望対応の中でも、特に「L G B T等の人権問題」に関する専門相談の体制整備ということで、「専門相談所を必要に応じて設置できる体制の確認・改善」個別施策がそのためのマニュアル作りとなっており、下記のとおり、

R2年度・R3年度ともにLGBT等の人権問題に関する専門相談のマニュアル作成の前提となる課題の抽出・協議対象の選定に手間取り、マニュアルの作成が遅れているようであるが、令和4年度中にマニュアルの作成に着手する予定とのことである。LGBT等の各種人権問題は専門的知識を要する複雑で多面的な配慮を要するものであるため、発災時には必要に応じて適切な対応ができるよう早急にマニュアル作りを完了することが望まれる。

必須施策の 実施	目標 番号	施策 番号	個別施策（取組内容）							
	1	1	専門相談所を必要に応じて設置できる体制づくりのためのマニュアル作成							
	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	短期取組 （R 2）	中間取組 （R 3 ～R 4）	最終取組 （R 5 ～R 6）		
	1	1	1	専門相談所を必要に応じて設置できる体制づくりのためのマニュアル作成	－	マニュアル作りに必要な課題を洗い出し、その課題について危機管理室と共有	マニュアルの案を作成し、関係部署と修正を重ねる	マニュアルの完成、関係所属との共有		
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	実績値	取組結果	個別施策の 進捗評価	目標に対する 進捗評価
R 2	1	1	1	専門相談所を必要に応じて設置できる体制づくりのためのマニュアル作成	－	マニュアル作りに必要な課題を洗い出し、その課題について危機管理室と共有	マニュアル作りに必要な課題を洗い出し、その課題について危機管理室と共有	マニュアル作りに必要な課題を洗い出し、その課題について危機管理室と共有	②	C
考察（課題及び今後の対応方針を記載）										
取組期間	目標 番号	施策 番号	枝番	②となった理由	詳細の内容					
R 2	1	1	1	b：想定以上に時間を要する状況となったため	どの程度の課題を洗い出して危機管理室その他の所属と調整すべきか判断に憂慮しているため					

（市民局作成の令和2年度AP46個別施策シートより抜粋）

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
R 3	1	1	1	専門相談所を必要に応じて設置できる体制づくりのためのマニュアル作成	—	マニュアルの案を作成し、関係部署と修正を重ねる	マニュアル作りに必要な課題についての話し合い	マニュアル作りに必要な課題についての話し合い	②	C
考察（課題及び今後の対応方針を記載）										
取組期間	目標 番号	施策 番号	枝番	②となった理由	詳細の内容					
R 3	1	1	1	b：想定以上に時間を要する状況となったため	どの程度の課題を洗い出して危機管理室その他の所属と調整すべきか判断に憂慮しているため					

（市民局作成の令和3年度 A P 46個別施策シートより抜粋）

第33【A P 48 被災者の住宅確保に向けた体制の整備】

1 アクションプランの概要

No.	48	被災者の住宅確保に向けた体制の整備	主担当	都市整備局
事業概要	本アクションプランは、災害のため住宅の倒壊等を生じ、多数の市民が住居を失うことになった場合に求められる被災者の住宅確保に向けた体制を整備しようとするものであり、2つの細目（枝番）で構成される。 【A P 48－1】 被災者の住宅確保、すなわち、市営住宅の活用や応急仮設住宅（建設型仮設住宅・借上型仮設住宅）の供与に向け、大阪府や他の公的団体等との連携体制を確認、改善するとともに、建設型仮設住宅の建設候補地として、公共空地の中から、ライフラインが整い、かつ、保健衛生上好適な場所を選定し確保することが求められる。 【A P 48－2】 応急仮設住宅用地の提供に向け、未利用地データを整備しておくことが求められる。			
枝番1	目標	応急仮設住宅の提供に関する体制の確認・改善		
	主な取組内容	【都市整備局】 1) 建設型仮設住宅の提供に関する体制の確認 2) 借上型仮設住宅の提供に関する関連機関との連携体制の確認 【危機管理室】 1) 建設可能な用地の選定を行うための体制整備 2) 用地の選定・確保		
	取組所属	都市整備局、危機管理室		
枝番2	目標	応急仮設住宅用地の提供に向けた未利用地データの整備		
	主な取組内容	未利用地活用方針一覧表の整備		
	取組所属	契約管財局		

2 指摘及び意見

【意見74】（A P 48－1）宅建業者団体との事前の協議の推進（政策の統合・調整の視点）

都市整備局は、大規模災害発生時に設置される相談窓口の設置場所や派遣される宅建協力会員について、事前に宅建業者団体と協議を進められるべきである。

（理由）

ア 大阪市では、災害のため住宅の倒壊等が生じ、多数の市民が住居を失うことになった場合、大阪府や他の公的団体等と連携し、市営住宅の活用や災害救助法（昭和22年法律第118号）第4条第1項第1号の応急仮設住宅の供与が行われることが予定されている。応急仮設住宅としては、災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（内閣府告示第228号）第2条第2号で、新たに建設される建設型のものと、既存の民間賃貸住宅を利用する借上型のものが想定されているが、後者に関しては、災害救助法による救助実施主体である大阪府が大阪府災害時民間賃貸住宅借上制度（借上型仮設住宅）を制定し、令和4年4月1日時点にお

いて4の協力団体と協定等を締結して大規模災害の発生に備えており、大阪市は大阪府による救助をサポートする立場にある。

なお、協定締結済みの4団体は、次のとおりである。

- ・一般社団法人大阪府宅地建物取引業協会（平成21年11月20日～）
- ・公益社団法人全日本不動産協会大阪府本部（平成21年11月20日～）
- ・公益社団法人全国賃貸住宅経営者協会連合会（平成25年10月28日～）
- ・アットホーム株式会社（平成29年9月29日～）

イ 大阪府は、大規模災害が発生した場合に、大阪府災害時民間賃貸住宅借上制度（借上型仮設住宅）を迅速かつ適切に運用するため、大阪府災害時民間賃貸住宅借上制度（借上型仮設住宅）マニュアルを作成し、被災者、大阪府、大阪府内市町村、協力団体等、家主等の関係者が行うべきことを整理している。

大阪府災害時民間賃貸住宅借上制度（借上型仮設住宅）では、災害発生（災害救助法適用）後、被災者が、市町村の避難所等に設置された宅建協力会員による相談窓口で、この制度について相談し、説明を受けることが想定されているが、大阪府が作成したマニュアルでは、発災後2週間までの間に市町村相談窓口の運用支援を開始することとされ、また、相談窓口の設置場所や派遣される宅建協力会員について、事前に市町村と宅建業者団体とで協議をしておくことにより速やかな制度の開始が期待できるとされており、大阪市において、宅建業者団体との間でこの事前協議を行っておくことが期待されている。

ウ 包括外部監査人の質問に対する都市整備局の回答では、相談窓口で相談対応を行うのは、協定締結済みの4団体のうち、一般社団法人大阪府宅地建物取引業協会と公益社団法人全日本不動産協会大阪府本部の2団体に属する宅建業者であるところ、前者（一般社団法人大阪府宅地建物取引業協会）との間では、相談窓口の設置場所や派遣される宅建協力会員に関する内容を含めた連絡体制について協議検討を行っているとのことであったが、何らかの取り決めが行われているわけではなく、また、後者（公益社団法人全日本不動産協会大阪府本部）との間では協議、検討は行われていない状況である。

エ 災害のため住居を失った被災者は、応急的に避難所に避難することになるが、避難所は災害直後における混乱時に避難しなければならない者を一時的に受け入れるためのものであるから、その期間も短期間に限定される。そのため、可及的速やかに応急仮設住宅を供与する必要があるが、大阪府が作成したマニュアルでは発災後2週間までの間に市町村相談窓口の運営支援を開始することとされているが、このような短期間で相談窓口を設置し相談体制を整えるためには、事前に準備を整えておくことが求められるといえる。

オ したがって、都市整備局におかれては、大阪府が作成した大阪府災害時民間賃貸住宅借上制度（借上型仮設住宅）マニュアルの内容に沿って、相談窓口の設置場所や派遣される宅建協力会員について、協定を締結済みの一般社団法人大阪府宅地建物取引業協会及び公益社団法人全日本不動産協会大阪府本部との間で協議を進められたい。

第2章 アクションプラン全体に対するもの

第1 【意見75】APにおける財政的視点の必要性（3Eの視点）

監査対象とした所属のみならず、アクションプランを実行する各所属においてコスト意識を踏まえたアクションプランの進捗管理が必要である。

(理由)

- ア 「第2部 第2章 第2 3 大阪市地域防災アクションプランVer.2.0に関する予算」に記載のとおり、アクションプランの進捗状況は、進捗管理表により把握することができるが、それぞれのアクションに要したコストは個別事業として予算化されていない場合は把握することができない。
- イ 一方、個別事業として予算化されないアクションに係る経費については、それぞれの所属において通常行うべき業務の一環としてアクションプランに対応していることから、人件費や物件費などの予算化を通じて積算されているとの説明であった。
- ウ しかし、所属の通常行うべき範囲や業務の工数については外部からは判らず、また、複数の部局が連携して対応すべきアクションプランについては、相当の時間と経費が発生しているものと推察される。
- エ アクションプランに掲げた目標を達成しているか否かは最終的に進捗管理表で確認する以外にないが、それが効率的効果的に達成されたのかを知る術がない。地方自治法第2条第14項には「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と定められており、この点、アクションプランの進捗管理に当たっても意識されるべきである。
- オ よって、地方自治法の趣旨が達成されるよう、各所属において、アクションプランを効率的・効果的に推し進めるための業務量の把握や、それが各所属における通常業務の範囲内に収まるのか、予算化すべき経費の有無についての検討など、コスト意識を踏まえたアクションプランの進捗管理が必要である。
- カ 上記については、監査対象とした所属のみならず、アクションプランを実行する所属においても意識されたい。

第2 策定チームによる統括的役割と進捗管理（政策の統合・調整の視点）

1 【意見76】APにおける策定チーム及び危機管理室の統括的役割

策定チーム及び危機管理室は、大阪市地域防災アクションプランVer.2.0において、各取組所属(担当部署)に対し適切な進捗管理指標を設定するように助言し、アクションプランにおけるPDCAのサイクルを有効化するよう努めるべきである。

(理由)

ア 大阪市地域防災アクションプランVer.2.0に定められた各アクションの進捗管理を行うために、アクションごとに個別施策シートを作成し、個別施策(取組内容)を特定した上で、それぞれの個別施策(取組内容)ごとに進捗管理指標を設定し、毎年評価するという手法が取られている。

そして、危機管理室は、各アクションの取組所属(部局、区)に対し、個別施策シートにおける進捗管理指標の設定を助言する立場にあり、実際にも、個別施策シートの記載要領を取組所属に配布することにより、助言を行っている。

イ しかるに、以上で見たとおり、各区の個別施策シートにおいては、個別施策の進捗状況が必ずしも判明しないような進捗管理指標が設定されている例が多数見受けられた。

大阪市地域防災計画(第2部 組織計画)では、危機管理室の分掌事務として「災害対策の総合調整に関すること」があげられている(共通編【本編】38)。大阪市地域防災アクションプランVer.2.0に関しては、大阪市地域防災アクションプラン

策定チーム設置要綱が、「『大阪市地域防災アクションプラン』の全庁的な推進及び、その進捗管理に関すること。」を大阪市地域防災アクションプラン策定チームの掌握事務としており（同第2条）、当該策定チームのサブリーダーとして危機管理監が充てられているほか（同第3条）、策定チームの庶務は危機管理室において処理することとされている（同第6条）。従って、災害対策の一環として位置付けられるアクションプランについて、各取組所属の取組内容を調整し、適宜指導することは、大阪市地域防災アクションプラン策定チームのみならず、危機管理室、危機管理監の職責である。

ウ よって、上記のとおり意見する。

2 【指摘2】適切な個別施策シートの確認と助言

- ①各区は適切な個別施策シートの作成を行い、進捗指標及び進捗管理に取り組まれたい。
 - ②策定チーム及び危機管理室は、各区の個別施策がアクションプランを策定する際に意図した内容に沿っているか、個別施策シートにおける進捗管理の内容が適切かを精査した上で、各区に適切に助言をされたい。
- (理由)

大阪市地域防災アクションプランによれば、プランの進捗管理は、「策定チームにおいて、毎年度、進捗状況や目標達成度の評価を行い、その見直し・改善につなげ、本アクションプランの着実な推進を図ります。」とされている。

しかしながら、各区の個別施策シートを横断的に確認したところ、以下のような事実が検出されており、策定チームにおいて十分な内容の検証、進捗管理がされていないと指摘せざるを得ない。本項については、下記のとおり、個別施策シートの作成不備が単なる形式的な不備ではなく、内容としても重大であり、かつ、多岐にわたっていることから、本アクションプランの進捗管理を担う策定チームにおける、さらなる監督機能の強化を期待し、指摘とするものである。

ついては、各個別施策及び個別施策シートにおける進捗管理の内容についても適切に精査し、助言をされたい。なお、本監査においては、天王寺区、西淀川区、生野区、城東区をヒアリング対象としており、それ以外の区についてはヒアリングを行っておらず、個別施策シートのみを監査資料とし、記載のみから評価をしていることをあらかじめ断っておく。

アクションの進捗評価区分の判定基準は以下のとおりとなっている。

(1) 個別施策の進捗評価

評価区分	判断基準
①	計画どおりに進んでいる／取り組みが完了した
②	計画どおりに進んでいない（未実施を含む）

【取組結果や目標値が数値化されている場合】

算定式＝取組結果÷目標値

※60%以上の場合は①、60%未満の場合は②とする。

【取組結果や目標値が数値化されていない場合】

目標達成までの行程に対して、完了した行程の占める割合を自己評価し、全体の60%以上の行程を終えたと考える場合は①、60%未満と考える場合は②とする。