

平成 30 年度

行政監査結果報告書

平成 31 年 2 月

瀬戸内市監査委員

本報告書は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第2項の規定に基づき行った監査の結果を、同条第9項の規定により瀬戸内市議会及び瀬戸内市長に提出するものである。

平成31年2月

瀬戸内市監査委員 小 野 和 倫

同 馬 場 政 教

第1 基準に準拠している旨

監査委員は、瀬戸内市監査基準（平成28年瀬戸内市監査委員告示第1号）に準拠して監査を行った。

第2 監査の種類

行政監査（地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第2項の規定による監査）

第3 監査の対象

災害時に備え、市が確保する食料、飲料水、生活必需品、燃料、その他の物資（以下「備蓄品」という。）等の整備・管理に関する事務

第4 監査の着眼点

（1）備蓄品の整備（購入）状況について

- ア 備蓄品目は適正なものとなっているか。
- イ 適正な根拠等による数量の算出がなされているか。
- ウ 購入計画に基づく現状の整備状況はどのようになっているか。

（2）備蓄品の管理状況について

- ア 備蓄品の機能、品質は確保されているか。
- イ 備蓄品の数量管理は適切に行われているか。
- ウ 備蓄品は適切な場所に配置されているか。

（3）備蓄品の周知について

- ア 備蓄品や備蓄場所等について、関係者や市民への周知が図られているか。

第5 監査の主な実施内容

実査、立会、確認、証憑突合、帳簿突合、分析的手続、質問、観察、閲覧等の手法により、効果的かつ効率的に十分かつ適切な監査の証拠を入手して監査を実施した。

第6 監査等の実施場所及び日程

監査の実施場所：瀬戸内市役所及び備蓄品の保管施設等

日程：平成30年12月11日から31年2月12日

第7 監査の結果及び意見

1 はじめに

平成30年は、6月から7月にかけて発生した平成30年7月豪雨（以下「西日本豪雨」という。）をはじめ、大阪北部を震源とする地震、北海道胆振東部地震等の大きな災害が多数発生した。なかでも西日本豪雨については、岡山県内において、死者66人、行方不明者3人、負傷者161人、全壊・半壊の住宅被害8,130棟（平成31年1月9日現在内閣府資料）などの甚大な被害をもたらしており、31年2月現在においても多数の住民が避難生活を余儀なくされている。

また、政府の地震調査委員会は、関東から九州までの広い範囲で発生が想定される南海トラフ地震について、30年以内の発生確率を70%程度から70～80%に引き上げており、南海トラフ地震への対策も急務となっている。

瀬戸内市（以下「市」という。）は、瀬戸内市防災会議において、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第42条に基づき、「瀬戸内市地域防災計画（風水害等対策編）」及び「瀬戸内市地域防災計画（地震・津波災害対策編）」（以下、これらを合わせて「防災計画」という。）を策定しており、市域における災害対策については、防災計画を基本として、各種の計画やガイドライン等を作成した上で、様々な対策を実施している。

そこで、現在、市が実施している様々な防災対策のうち、災害時において、市民の生命を守るために重要な備蓄品が計画等に基づき適切に整備され、管理されているか、また、備蓄品や備蓄品の保管場所（以下「備蓄場所」という。）について、関係者や市民への周知が図られているか等を調査・検証することにより、今後の防災対策の強化に資することを目的として監査を実施した。

2 監査の結果

(1) 市における備蓄品等の確保の概要

防災計画では、市の責務として、大規模な災害が発生した場合の被害及び外部支援の時期や地域の地理的条件を踏まえて、備蓄品についてあらかじめ備蓄・調達・輸送体制を整備し、備蓄品の供給のための計画を定めておくこととされている。

また、大規模災害時には、物資の調達や輸送が平常時のように実施できないという認識に立ち、初期の対応に十分な量を備蓄するほか、避難場所及び避難所（以下「避難所等」という。）の位置を勘案した備蓄拠点を設けるなど、体制の整備に努めることとしている。

そこで、市は、備蓄に対するこれまでの考え方を見直し、流通業界からの備蓄に頼るだけでなく、市の直接備蓄についても計画を策定することとし、25年3月に、瀬戸内市備蓄計画（以下「備蓄計画」という。）を策定している。この中で備蓄数量、品目、整備（購入）計画、保管場所等を具体的に定めている。

(2) 備蓄品に係る支出額

25年度から29年度までの備蓄品に係る支出額については、表1のとおりとなっており、26年度は86万余円と多かったものの、27年度以降は年々減少しており、29年度は44万余円となっている。

なお、30年度は、54万7千円が予算計上されている。

表1 備蓄品に係る支出額の推移

(単位：円)

	平成25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度
支出額 (30年度は予算額)	314,740	863,135	599,076	454,908	448,414	547,000

(3) 監査の結果

ア 備蓄計画における目標備蓄量について

備蓄計画における食料及び飲料水については、25年1月1日の各地の人口に所定の係数を乗じて、備蓄品の支給対象となる者（以下「支給対象者」という。）を8,052人と算出している。

そして、これに1人当たりに必要な食数（2回）及び水量（0.5L）と直接備蓄割合（食料:0.2、飲料水:0.3）を乗じて、食料については3,221食、飲料水については1,208Lが必要であることから、缶入りカンパン640個、アルファ化米3,000食、飲料水600本を備蓄することとしている。（表2参照）

表2 備蓄計画における27品目の年次整備表

区分	備蓄品目	単位	既存	H25	H26	H27	H28	H29	計
食 料 品	缶入りカンパン（5年廃棄）	食	128	128	128	128	128	128	640
	アルファ化米（5年廃棄）	食	600	600	600	600	600	600	3,000
	水（2L）（5年廃棄）	本	120	120	120	120	120	120	600
生 活 必 需 品	スリッパ	足	100	0	100	0	0	0	200
	紙コップ（5年廃棄）	個	9,000	0	0	0	9,000	0	9,000
	紙皿（5年廃棄）	枚	1,605	0	0	0	1,605	0	1,605
	割り箸（5年廃棄）	膳	1,000	0	0	0	1,000	0	1,000
	毛布（買い換え）	枚	2,043	0	500	500	0	0	1,000
	生理用品（5年廃棄）	セット	31	0	0	0	100	0	100
	小児用おむつ（5年廃棄）	枚	3,953	0	0	0	4,000	0	4,000
	大人用おむつ（5年廃棄）	枚	1,280	0	0	0	2,000	0	2,000
	お尻ふき（5年廃棄）	パック	52	0	0	0	100	0	100
	マスク（5年廃棄）	枚	2,000	0	0	0	2,000	0	2,000
	BOXティッシュ	箱	304	0	0	0	0	0	304
	使い捨てカイロ	個	136	0	0	0	500	0	636
タオル	枚	510	0	0	0	500	0	1,010	
トイレットペーパー	ロール	304	0	0	0	0	0	304	
資 機 材	ラジオ	台	5	0	25	10	10	10	60
	乾電池（単1）	本	200	200	200	200	200	200	1,200
	乾電池（単3）	本	400	400	400	400	400	400	2,400
	カセットコンロ	台	8	0	22	10	10	10	60
	カセットコンロ用ガスボンベ	本	90	0	30	60	60	60	300
	やかん	個	10	0	10	10	10	0	40
	ポータブルトイレ	基	10	0	20	10	10	10	60
	ポータブルトイレ用消耗品	回分	100	0	200	100	100	100	600
	ポータブルトイレ用テント	基	10	0	5	5	5	5	30
	懐中電灯	台	0	0	100	0	0	0	100

しかし、防災計画では、地震、津波等の被害が最大となった場合の地震直後の避難者数を 6,275 人、避難者とは別に、帰宅困難者が 4,548 人発生すると想定している。地震直後の避難者と帰宅困難者（以下、これらを合わせて「避難者等」という。）を合算すると 10,823 人となり、備蓄計画における支給対象者より避難者等が上回ることとなり、備蓄品が不足することが懸念される。

また、国の被害想定を基に作成された「緊急物資等の備蓄・調達（南海トラフ地震想定）について」（平成 28 年 3 月岡山県災害時相互応援連絡協議会作成。以下「協議会資料」という。）によると、市の目標備蓄数は、表 3 のとおりとなっている。協議会資料における目標備蓄数（以下「協議会目標数」という。）と備蓄計画における目標備蓄数（以下「備蓄計画目標数」という。）を比較すると、食料、トイレにおいて、協議会目標数が備蓄計画目標数をそれぞれ 14,360 食、1,290 個と大幅に上回っており、現行の備蓄計画目標数は、十分なものとなっていなかった。

なお、30 年 12 月時点における備蓄状況は表 3 のとおりであり、6 品目のうち、小児用紙おむつ、大人用紙おむつの 2 品目を除く 4 品目において、協議会目標数に届いていなかった。

表3 協議会目標数と備蓄計画目標数と実際の備蓄数の比較

	食料（食）	調製粉乳（kg）	毛布（枚）	生理用品（セット）	小児用紙おむつ（枚）	大人用紙おむつ（枚）	簡易トイレ（人分）
協議会目標数	18,000	6	940	100	290	60	1,890
備蓄計画目標数	3,640	—	1,000	100	4,000	2,000	600
実際の備蓄数	3,300	—	516	31	3,832	1,236	170

さらに、生活必需品、資機材等については、不足分や避難所数により算定したとしているものの、その算定の根拠は不明であった。

したがって、市は、防災計画や現状の市の人口構成等を踏まえた最新の支給対象者を算定するなど、その根拠を明確化するとともに、国の被害想定、

協議会資料、近隣他市の状況を調査し、新たに備蓄目標数を算出する必要がある。

イ 備蓄計画における備蓄品目

備蓄計画においては、食料、飲料水等 27 品目を備蓄することとしている。これらは備蓄計画策定時の既存備蓄品を基に、発災直後の避難生活において必要なものであるということから選定されていた。これらの備蓄品の中にはポータブルトイレや毛布等といった避難所等を運営する上で重要なものが選定されているものの、避難生活において有効とされている段ボールベッド等の簡易ベッド、簡易間仕切り、ブルーシート、投光器等は選定されていなかった。

また、防災計画においては、要配慮者への適切な食料供給に十分配慮することとされているものの、備蓄計画において、乳児用の粉ミルクや哺乳瓶等が選定されておらず、防災計画との整合が図られていなかった。

さらに、生活必需品として、紙コップが選定されているが、飲料水を 2L ペットボトルから 500ml ペットボトルでの備蓄に変更することで、紙コップを必要としなくなるなど、備蓄方法を見直すことで不要となる備蓄品が見受けられた。

このように、限られた予算の中で市が備蓄するものとしての必要性、優先度等を考慮するとともに、備蓄方法を見直したり、最新の知見を取り入れたりするなどして備蓄品目を再検討する必要がある。

ウ 備蓄品の整備（購入）状況

備蓄計画では、整備（購入）計画を定めている。

そこで、30 年 12 月時点における備蓄品の備蓄状況について確認したところ、表 4 のとおりとなっていた。

備蓄品 27 品目のうち、備蓄計画目標数未達の備蓄品は缶入りカンパン等

21 品目あり、全体のうち、7 割以上にのぼっていた。また、これらのうち、備蓄計画目標数の半分未満の備蓄品はタオル等 10 品目であり、全体の約 3 割以上となっていた。中でもポータブルトイレにいたっては、備蓄計画目標数 60 基に対して整備数が 10 基であり、充足率も 16.7%と極めて低い状況となっていた。

したがって、市は、備蓄品目を真に必要なものへ見直しを行うとともに、一方で、必要な備蓄品については、計画的に整備していく必要がある。

表4 監査実施時点における備蓄量

区分	備蓄品目	単位	目標数(a)	備蓄数(b)	差(b)-(a)	充足率(b)/(a)
食 料 品	缶入りカンパン (5年廃棄)	食	640	383	▲ 257	59.8%
	アルファ化米 (5年廃棄)	食	3,000	2,917	▲ 83	97.2%
	水 (2L) (5年廃棄)	本	600	500	▲ 100	83.3%
生 活 必 需 品	スリッパ	足	200	200	0	100.0%
	紙コップ (5年廃棄)	個	9,000	10,774	1,774	119.7%
	紙皿 (5年廃棄)	枚	1,605	1,605	0	100.0%
	割り箸 (5年廃棄)	膳	1,000	291	▲ 709	29.1%
	毛布 (買い換え)	枚	1,000	516	▲ 484	51.6%
	生理用品 (5年廃棄)	セット	100	31	▲ 69	31.0%
	小児用おむつ (5年廃棄)	枚	4,000	3,832	▲ 168	95.8%
	大人用おむつ (5年廃棄)	枚	2,000	1,236	▲ 764	61.8%
	お尻ふき (5年廃棄)	パック	100	52	▲ 48	52.0%
	マスク (5年廃棄)	枚	2,000	2,000	0	100.0%
	BOXティッシュ	箱	304	351	47	115.5%
	使い捨てカイロ	個	636	0	▲ 636	0.0%
	タオル	枚	1,010	500	▲ 510	49.5%
トイレットペーパー	ロール	304	304	0	100.0%	
資 機 材	ラジオ	台	60	25	▲ 35	41.7%
	乾電池 (単1)	本	1,200	590	▲ 610	49.2%
	乾電池 (単3)	本	2,400	1,200	▲ 1,200	50.0%
	カセットコンロ	台	60	24	▲ 36	40.0%
	カセットコンロ用ガスボンベ	本	300	266	▲ 34	88.7%
	やかん	個	40	20	▲ 20	50.0%
	ポータブルトイレ	基	60	10	▲ 50	16.7%
	ポータブルトイレ用消耗品	回分	600	170	▲ 430	28.3%
	ポータブルトイレ用テント	基	30	10	▲ 20	33.3%
	懐中電灯	台	100	50	▲ 50	50.0%

エ 備蓄品の保管、管理状況

備蓄計画では、表5のとおり、避難所等へ直接、備蓄品を運搬・配布するため、備蓄品を集中的に備蓄（以下「集中備蓄」という。）する場所として2か所を指定している。また、速やかに備蓄品を運搬・配布ができるよう、各地域へ分散して備蓄（以下「分散備蓄」という。）する場所として4か所を指定している。

表5 備蓄計画における備蓄場所

	備蓄場所	備蓄品
集中備蓄	瀬戸内市長船支所第4倉庫	毛布以外の備蓄品
	旧 J A 岡山行幸支所	毛布以外の備蓄品
分散備蓄	牛窓中学校体育館2階	毛布
	邑久小学校ゆめ広場	毛布
	裳掛小学校体育館2階	毛布
	行幸小学校北館	毛布

備蓄場所における備蓄状況について確認したところ、以下のとおりとなっていた。

(ア) 備蓄場所について

危機管理課は、備蓄計画における備蓄場所について、衛生管理等に問題が生じたとして、30年度までに、表5の6か所から、長船支所、消防本部、牛窓東小学校、牛窓町公民館、市役所本庁の5か所に備蓄品を移動させていた。

上記5か所における保管状況については、表6のとおりであり、長船支所に多くの備蓄品が保管されている。しかし、長船支所は昭和36年度に建築されたものであり、耐震性に疑問が生じている。また、長船支所1か所に多くの備蓄品を保管すると、災害により道路の寸断等が発生した場合、長船支所からの備蓄品の輸送が困難となる可能性もあることから、他の4施設または避難所等となる施設への分散備蓄を図る必要がある。

なお、協議会資料においても、備蓄場所は耐震性が確保された建物等と

し、津波や水害等による浸水の影響のない場所を基本とし、避難所となる
建物の近くに可能な限り分散備蓄させることが望ましいとされている。

表6 備蓄場所及び備蓄品の状況

区分	備蓄品目	単位	在庫数 計	(保管場所内訳)				
				長船支所 2F倉庫	消防本部 研修室倉庫	牛窓東小学 校 3F倉庫	牛窓町公民 館 旧社協 事務所	本庁 職員研修室
食 料 品	缶入りカンパン	食	383	31	129	126	67	30
	アルファ化米	食	2,880	135	1,620	900	155	70
	アルファ化米 (県提供)	食	37	10				27
	飲料水 (2L)	本	500	84	180	150	63	23
生 活 必 需 品	スリッパ	足	200	200				
	紙コップ	個	10,774	10,250			200	324
	紙皿	枚	1,605	1,605				
	割り箸	膳	291	100				191
	毛布(真空パック)	枚	68	10		30	28	
	毛布(日赤提供)	枚	178	61			47	70
	毛布(クリーニング済)	枚	270	270				
	生理用品	セット	31	31				
	小児用おむつ	枚	3,832	3,832				
	大人用おむつ	枚	1,236	1,236				
	お尻ふき	パック	52	52				
	マスク	枚	2,000	2,000				
	BOXティッシュ	箱	351	351				
	使い捨てカイロ	個	0					
タオル	枚	500	500					
トイレットペーパー	ロール	304	304					
資 機 材	ラジオ	台	25	15		10		
	乾電池 (単1)	本	590	590				
	乾電池 (単3)	本	1,200	1,200				
	カセットコンロ	台	24	14		10		
	カセットコンロ用ガスボンベ	本	266	176		90		
	やかん (8L)	個	20	10		10		
	ポータブルトイレ	基	10	10				
	ポータブルトイレ用消耗品	回分	170	170				
	ポータブルトイレ用テント	基	10	10				
懐中電灯	台	50	50					

(イ) 防犯対策について

5か所の施設については、施錠ができる部屋等において備蓄品が管理されており、おおむね良好な状況であった。

【写真1】長船支所



【写真2】消防本部



【写真3】牛窓東小学校



【写真4】牛窓町公民館



【写真5】市役所本庁



(ウ) 品質、数量管理について

食料及び飲料水については、賞味期限が切れたものはなく、写真のとおり、配備日、備品名、数量、保存期限が添付されており、適切に管理されていた。また、生活必需品等についても管理表とおおむね一致しており、適切に管理されていた。

在庫数の管理等については、危機管理課においては把握できているものの、それぞれの施設にどれだけの備蓄品があるかがわかるよう、施設ごとに管理表を備えることを検討する必要がある。

【写真6】 備蓄品の管理状況



災害用備蓄品 瀬戸内市	
配備日	2015年7月
備品名	アルファ米 (山菜おこわ)
数量	15 個
保存期限	2020年7月

オ 備蓄品や保管場所に係る周知状況について

災害が発生した際に、備蓄品を迅速に避難者等へ配布することは極めて重要であることから、市が備蓄品として何を備蓄しているのか、備蓄場所はどこにあるのかをあらかじめ、市民等に周知する必要がある。

そこで、備蓄品や備蓄場所についての市民等への周知状況を確認したところ、備蓄計画については、監査実施時点において、広報誌やホームページ等での公表は行われておらず、市民等が備蓄品の備蓄状況や備蓄場所についての情報を入手することが不可能な状況となっていた。また、備蓄場所につい

ては、備蓄場所であることを示す表示等も掲げられていなかった。

このような状況について、危機管理課では、備蓄品の搬出等は原則として職員が行い、市民が直接備蓄品を取りに行くことは考えられないことから、備蓄場所等を周知する必要性は低いとしている。

しかし、災害は、必ずしも職員が対応できる時に起こるとは限らないことから、災害の発生に備え、平時より市の備蓄状況等について、関係者や市民への周知を積極的に図る必要がある。

3 意見

住民の安全・安心の向上を図るとともに、市の限られた予算の中で適切な備蓄品の整備等を行うため、以下の点において、検討、是正を図る必要がある。

ア 現行の備蓄計画は、25年に作成されたものであり、30年以降の整備計画が定められていなかったり、また、最新の防災計画や市の人口構成等を踏まえたものとなっていないかたりしている。したがって、国の被害想定、協議会資料、近隣他市の状況を調査するなどして、早急に見直しを行う必要がある。

見直しに当たっては、備蓄品の必要性、優先度等を考慮するなどして備蓄品を選定し、選定された備蓄品については、計画的に整備していく必要がある。

イ 備蓄場所については、5施設のうち、長船支所に多くの備蓄品が保管されており、災害発生時に滞りなく避難所等に備蓄品を輸送できない懸念が生じることから、他の4施設または避難所等となる施設へのさらなる分散備蓄を検討する必要がある。

ウ 災害時において、職員が備蓄品の輸送等に対応できない場合は、市民の協力が必要となる。したがって、災害の発生に備え、平時より市の備蓄状況等について、関係者や市民への周知を積極的に図る必要がある。

4 むすびに

岡山県は、「晴れの国おかやま」と言われ、これまで災害が比較的少なかったとされている。

しかし、冒頭にも述べたように、近年、日本中で多くの災害が発生しており、住民の安全・安心の向上を図るということから、備蓄品を整備することは極めて重要である。

一方で、市は、今後も様々な施策を実施する必要がある、備蓄品に向ける予算も限られたものとなる。したがって、備蓄品の整備に当たっては、これまで以上に、効率的、経済的に実施していくことが求められている。

このような状況の中で、今後の市の備蓄品の整備について、どのような方針等に基づき実施していくか、議会等を含めて議論するなど、総合的な検討を進めていくことが重要である。