

日程	10月26日	広島県東広島市	住民自治協議会について
	10月27日	大阪府 八尾市	包括外部監査制度について
	10月28日	兵庫県 西宮市	被災者支援システムについて

**参加者** 刈谷市議会議員 企画総務委員会  
 櫻谷 勝 野村武文 清水行男 山内智彦  
 岡本 優 黒川智明 上田昌哉  
 危機管理課主幹 三輪光康 議事課主幹 斉藤公人

一日目 視察場所 広島県東広島市 住民自治協議会について

東広島市の沿革(刈谷市比)



東広島市は2005年2月に、5町と合併し、新しい東広島市としてスタート。広島県の中央地域として中核都市となっている。

	東広島市	刈谷市
面積	635.32Km <sup>2</sup>	50.45Km <sup>2</sup>
可住宅面積	233.23Km <sup>2</sup>	23.44Km <sup>2</sup>
人口(住民基本台帳)	178349人	141783人
平均年齢	40.2才	39.7才
世帯数(住民基本台帳)	73672世帯	60310世帯
自治区数	925自治区 (再編予定47自治区)	22自治区

まちづくりの理念

- ・人が集い、むすびつき、輝くまち
- ・安全・安心な暮らしが確保され、快適に暮らせるまち
- ・知的資源や地域特性を生かした、活力あるまち

将来都市像

未来にはばたく国際学術研究都市  
 ~ともに育み、人が輝くまち~

・市民サイドから見た社会背景

個人主義の浸透・コミュニティの稀薄化から地域社会の支え合いや助け合いが薄れている。又、地域に於ける様々な課題に対して、地域活動維持の心配があり、進展が見られない。

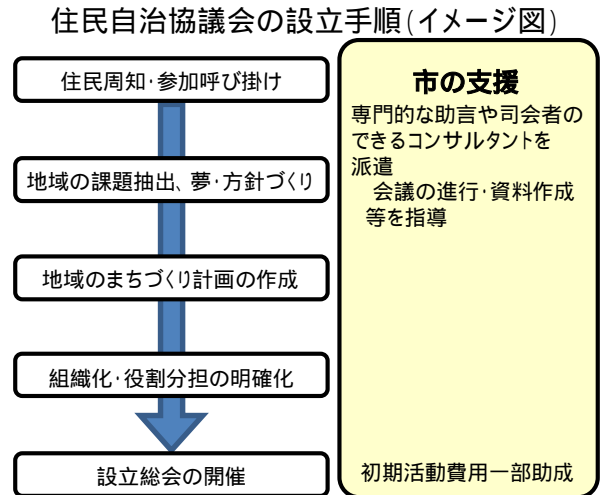
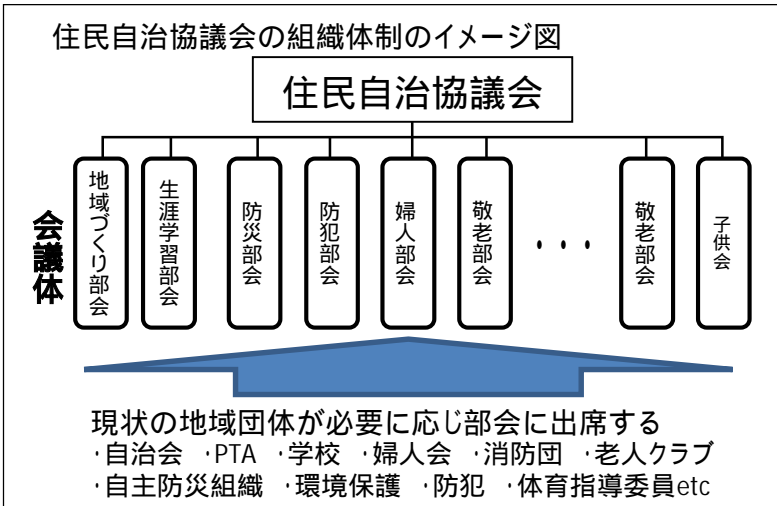
これら問題を、解消する為に、**市民の特色を活かし、地域を知り地域に愛着を持つ市民によるまちづくりの必要性が出てきた。**

・行政サイドから見た社会背景

市民の生活様式・価値観の変化からそれぞれのニーズの多様化・高度化してきた。これに対応するには、行政への依存度傾向が進行し、肥大化・財政状況の逼迫が懸念される。

この対応に於いて、長期的視野からより効率的でコンパクトな行政の確立が必要であるが、現状は細かなサービスの提供は能力・財政とも限界となってきた。そこで、行政区制度から住民自治協議会の設置された地域へ段階的に業務を移行するよう進める事となった。

現状は、市町村合併した事から、行政から851団体の自治会に委託していた。今後、移行するに当たり、小学校区単位に47団体の住民自治協議会にまとめていく。その内容は、以下のようしていく。



住民自治協議会の設立目的

- ・地域住民相互の連帯感と自治意識も高揚して行き、将来のまちづくりを考え、計画を立案して実現に向け活動していく事をめざす。(サポートを市から支援を受け進める。)
- ・地域内の住民や各種部会等の参画やネットワーク化、相互補完を図り、地域で課題解決を図る組織にする。  
 - 設立期間は平成22年度から24年度の3年間で充満期間とし、行政が中心となり、設立に向けて取り組む。 -

住民自治協議会の基本方針

- ・市と地域の連絡調整窓口を担う
- ・自治会等の代表者が参画する事が原則(区長は地域リーダーへ)
- ・区長報酬を地域づくり推進交付(一括交付)する。  
 (現状は、用途に応じ、市の各担当課より都度交付であった。  
 これを一括交付する事で、裁量性にする)

メリット

使途の工夫  
 優先順位を住民自治協議会で決定  
 組織の効率化・人材の確保  
 予算の透明化  
 事務手続きの簡素化

住民自治協議会の設立状況(平成23年9月30日現在)

昨年度実績10団体、本年度見込み16団体、次年度見込み13団体、事前調整中6団体、説明会・呼び掛け2団体

今後の市民協働推進に係る主な施策

- ・公民館の地域センター化
- ・市民活動情報サイトの運営
- ・調査部会の設置
- ・市民協働のまちづくり推進本部
- ・市民協働推進委員制度の導入(市職員を各課1名配置)

所感

市町村合併により、行政が対応できない851団体を47団体にまとめるには、住民に周知しその気にさせ参加を呼び掛けるには、相当の苦労があったと思われる。そして、住民が将来像を描き、与えられた交付金の中で活動・実現していく事は理想であるが、税金を使うに当たり、予算の透明化が重要であり、行政の指導とチェック機能が柔軟且つ繊細に行う必要があると考える。それには、ある程度制約を設ける必要があり、47団体の共有できる標準的なルールの制定が重要と考える。又、裁量を団体に移譲し活動する中で、マンネリ化とルールの解釈によるガイドラインから外れる許容範囲が大きくなるのが心配される。その方向修正を、行政がしっかりとサポートしつつ舵取りをうまくすることが、将来の課題になると考える。刈谷市も、一括交付金の検討に入っているが、これを参考に仕組みづくりを自治会の意見も聞きながら進めていく。

## 二日目

## 大阪府八尾市 包括外部監査制度について

包括外部監査制度とは

地方自治法により都道府県及び中核市が行っている事務を、組織に属していない外部の専門家(外部監査員)が監査する制度。(中核市:人口30万以上の市で、地方自治法に定める政令による指定された市)

目的 八尾市は、対象外の市区町村であるが、最小の経費で効率性が図られる事や、組織・運営の合理化を図る事を狙いとし、条例制定し推進している。(全国で8市7区 計15団体が実施中)

刈谷市に於いては、行政が正しく行われているか毎月に執行機関である監査委員が監査(内部監査)を実施している。地方自治法上は包括外部監査を行う必要がないが、この先進的に実施している八尾市の推進状況について、考え方・進め方を確認し、今後の刈谷市の監査の在り方に活かす。

八尾市の沿革(刈谷市比)

面積 41.71m<sup>2</sup>(50.45Km<sup>2</sup>) 都市形態 住宅産業都市(工業都市)

人口 271505人(141783人)

財政力 歳出決算総額 895.6億円(513.3億円)

実質公債費比率(10%以下) 14.1% (3.8%)

財政力指数 (1.0%以上) 0.81% (1.22%)

経常収支比率 (80%以下) 97.6% (80.9%)

1948年、八尾他4か町村が合併し市政を施行した。平成13年に特例市となり、人口は大阪府内で第9位。現在JR関西線、近鉄線、地下鉄に隣接する町で、河内音頭発祥の地、小型機専用空港日本一の八尾空港もある。

八尾市は、平成19年度より厳しい環境変化に対応する為に、行財政改革プログラムを策定・推進して現在に至っている。

## まちづくりの理念

将来都市像 元気をつなぐまち、新しい河内の八尾



## 包括外部監査委員を導入した経緯

平成13年度以降、単年収支が6年連続赤字で、実質収支額も減少を続けていた。行政運営に当たっては、最小の経費で最大の効果が得られるよう、適正かつ効率的な執行が行われる必要があり、その行政執行に対する監視・改善機能の充実強化が求められる。これをより確実にする為には、監査委員・外部の専門家・一般市民・議会等がそれぞれの視点から行政が提供するサービスそのものの必要性等や、サービスの仕方の点検機能を果たしていく必要がある。又、それぞれが相互に補完し合い、それぞれの点検内容について市民に積極的に公表する事が必要である。これにより、行政の活性化や効果性の向上が図られるとともに、市民の行政への信頼が深まり、関心を喚起し、市民自治の形成に繋がると期待される。

今まで、内部監査は内部統制組織の一環として、市民の補助職員が市長の為に、市長の指示の下、内部統制組織が機能しているかどうか市長の立場から地方自治体内部を点検する役割であった。古今東西問わず、あらゆる事務処理に、善意又は過失の間違いと不正はつきものである。これらを未然に防止する為に監査機能の独立性、専門性、透明性、客観性の強化を図る事により、監査委員監査制度の活性化と監査機能に対する市民の信頼を高める為、外部監査人監査の導入を図った。

## 「外部監査制度」の導入

導入する外部監査人監査は、市長と外部の監査能力を有する者とが外部監査契約を締結して、客観的な目で地方自治体の業務執行を監査する者である。外部の監査契約を締結出来る者: 弁護士・公認会計士・税理士・国の機関で会計検査に関する行政事務従事者、又は、地方公共団体の監査若しくは、財務に関する行政事務従事者で、監査の実務に精通している者と締結できる。外部監査人は、監査事務を他のものに補助させる事ができるが、それを監督しなければならない。

外部監査人監査は、包括外部監査と個別監査の2つがある

## 1) 包括外部監査

会計年度を契約単位とし、外部監査人のイニシアティブによる監査を受けるもので、監査委員監査の場合の随時監査に相当するものであり、条例により導入することができる。

外部監査人は契約に基づき、1回/年以上、提示、随時、監査を実施する。

外部監査人の行う範囲としては、以下のものが考えられる。

普通会計監査(「財務に関する事務の執行」の監査) 地方公営企業会計監査(「経営に係る事業の管理」の監査) 工事監査 財政援助団体等監査

## 2) 個別外部監査

監査委員監査のうち、以下のものについて条例によって、議会、町、住民からの監査請求や要求のある場合に於いて、一定のお要件を満たす時は、監査委員監査に代えて契約による外部監査人監査を受ける事を定める事により導入する。

住民事務監査請求監査 議会請求監査 長の要求監査 財政援助団体監査 住民監査請求監査

## 3) 「外部監査制度」の適切な運用

外部監査人監査は、役所の外から見て自己監査と受け取られがちな「本来の内部監査」の限界を認識し、その実施状況を前提として重複を避けながら、それを補完することに重点に於いて実施する。

補完すべき項目 地方公営企業会計監査、財政援助団体等監査、工事監査

外部監査人は、監査の観点にこれまでの正確性、合規制に加え、必要性、経済性、効率性、有効性、効果性という「支出に見合う価値」を重視し、その結果について積極的な意見表明を行う。

監査等の結果、改善指摘事項がある場合は、各課に於いて当該指摘事項について検討を行い、その経過及び結果について、報告・公表の徹底を図る。

## 公的オンブッド・パーソン制度の導入

## (1) 導入の意義

制度の導入に当たり、行政は自己の反省と改造性をビルトインしなければ、腐食していく事を自覚すべきである。又、この者は市民と行政の潤滑油の役目を果たし、第三者裁定によって行政の支援者となり、更に行政の信頼性の確保、価値の上昇をもたらす者であると、認識すべきである。

## (2) 八尾市オンブッド・パーソン制度の導入と条例化

当制度は、機能・組織等について様々な形態が考えられる。導入後の効果を勘案し、市の実情に適合した十分理解の得られる制度設計を行う為、「制度研究会」を発足し、制度の在り方を研究・条例化を図る。

## (3) 導入時の留意事項 制度化に向けて、制度目的を念頭に、主に 制度内容に基づくものとする。

制度目的の検討項目 ・市民の為の利益救済・制度改善機能 ・市政監視機能  
・市職員への意識改革・緊張維持・情報伝達機能

## オンブッド・パーソン制度の内容の検討

A: 市民に実際役立ち、市民が活用しやすい制度 B: 市政全般を所管事項として活動する者とする。

C: 審査対象者を申立人自身に利害を有する事項とし、除外事項を明確にする。 D: 任命は、行政機関の独立性を保障し、市長の恣意的任用防止の為、議会の同意を得る事。 E: 事務局の設置場所・体制は、独立性を発揮できるものとする。 F: 資格要件の明確化 ・安定した職権の行使確保の為、一定期間以上継続しその地位に就くことができる。 G: 安定した職権の行使確保の為、1年単位で最長3年とする。 H: 行政に対する救済申立てを調査し、制度改善の意見を表明する。又、行政を監視し非違の是正等措置を講ずる勧告と事案を取り上げ調査する。 I: 市はHに対し説明責任を果たす義務を負い、勧告、意見書等の無い湯と講じた措置について公表の徹底を図る。

平成22年度の包括外部監査報告書(全153頁)は、歳入の執行事務についての報告とその結果及び意見の概要(全35頁)に詳細かつ明確に記載されている。これに対する過去も含めた改善措置が明確に公表されている。この活動の評価を、全国市民オンブズマン連絡会議に於いて、対応の速さ・記載の明確性・説明責任の三項目で全国118自治体を評価した結果、平成20年で八尾市は模範賞を受賞した。

所感 行政のスリム化を進めるに当たり、道具の一つとして包括外部監査を行ってきたが、狙いと裏づけデータが明確で、職員数も6年間で213名削減している。毎年PDCAをしっかりと回す仕組みがあり、次年度の各管理項目を数量で低減目標を明確に定め、反映している事が明確になっている。刈谷市も、このように活動の見える化と持続的な活動をする為の行政運営が必要と考える。八尾市の推進を参考に行政のチェック機能に活かしたい。

### 三日目 兵庫県西宮市 被災者支援システムについて

目的 阪神淡路大震災に於いて、西宮市は被災者支援システムを構築し、全国からそのシステムについて高い評価を受けている。これについて、システムの概要とその運用についての考え方を、刈谷市の防災システムに活用する。

西宮市の沿革(刈谷市データ)

人口 483748人 (141783人)

世帯数 204092世帯(60310世帯)

面積 100.18Km<sup>2</sup> (50.45Km<sup>2</sup>)

平成17年まで平均42万人を推移しているものの、学園都市としてまちづくりを進める中で、人口推移は右肩上がりに増え続受け、今後50万人を超える多子高齢化予想の市である。

阪神淡路大震災に於いては、直下型地震として全市民が被災する状況から復興発展し、財政状況も震災当時は悪化したものの、現在は良化傾向にある。当システムは、この大震災直後に市民目線で市の職員の手で手掛ける事により、ノウハウを実践経験を積みながら低コストで構築した。



西宮市

#### 西宮市の阪神淡路大震災被災状況

1995年1月17日午前5時46分 断層のズレによる直下型地震の為、西宮市全体が被災した。昭和56年以前の建築基準法で建てた木造住宅は瓦が重く、倒壊戸数3.26万戸、鉄筋コンクリートでできたビルも、一階が潰れたり、アメリカの9.11のビルのように、一気に崩れ落ちたマンションもあった。ただ、不幸中の幸いは、発生時刻が早朝だったので、高速道路が横倒しになった下の国道は、朝のラッシュ時ならば、最悪死者数は、一桁違っていた可能性はあった。

#### 西宮市の被害状況概要

死者 1088人、倒壊戸数 59869世帯(5月30日現在)、全壊32593戸、半壊27276戸、火災発生41件、炎症面積7784m<sup>2</sup>、避難所(最大時)194か所、避難者(最大時)45000人、公共施設被害状況 約1917億円

ライフライン 水道 163800世帯断水、電気 176000軒停電、ガス 170400戸停止、電話 34000件故障

職員の被災状況 (職員数:3930人、家族5750人)

激甚災害指定地域居住者 3654人(93%)、西宮市内居住者 2436人(62%)、

地震による被害届出数 3013人(77%)、本人死亡 4人、家族死亡、24人(0.5%)、入院本人4人、家族27人(0.6%) 全壊 383件(9.7%)、半壊 352件(9%)、総住居被害(1/3壊前後含む) 2533件(64.5%)

#### 電算システム復旧開始

この被災システム構築者自宅も全壊する状況の中で、家族を避難所に避難させ出勤。(半数の職員出勤)住民台帳データ等を記録したコンピュータは転倒し、データ保管庫も大散乱状況であった。すぐハードウェアの復旧作業に取り掛かり、翌日夕方奇跡的にオンライン業務の稼働となった。2日目以降は災害時の全市的緊急業務として、約半数のメンバーは災害対策本部での電話対応、食料供給班への応援、緊急物資搬出入作業従事、避難場所・遺体安置所での世話など徹夜体制で交代しながらこなした。残りのメンバーは電算システム復旧作業に取り組んだ。

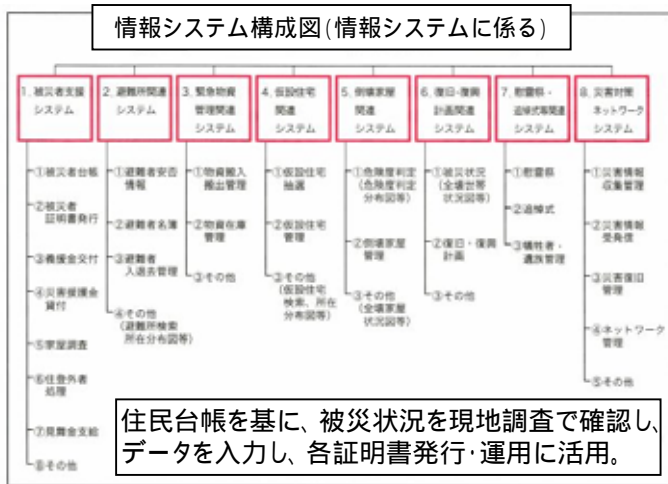
#### 被災者支援システム構築

15日目、被害状況が甚大の為、福祉業務担当より震災支援業務に十分対応できるシステム構築の依頼を受けた。当初の範囲は、被災者証明書発行対応に限定し、翌日完成。更に、必要要件の追加改善して、28日目より稼働させ、35日目このシステムの根幹が構築できた。3月上旬に1週間停止し、全業務の事務処理を申請から会場確保に至るまで、問題点を洗い出し、すべて見直しを図り、56日目に本稼働再開した。(追加業務全てシステム化に短期間【約10日】で、担当者・システムメーカー保守員が対応した)

#### 復旧作業の総括

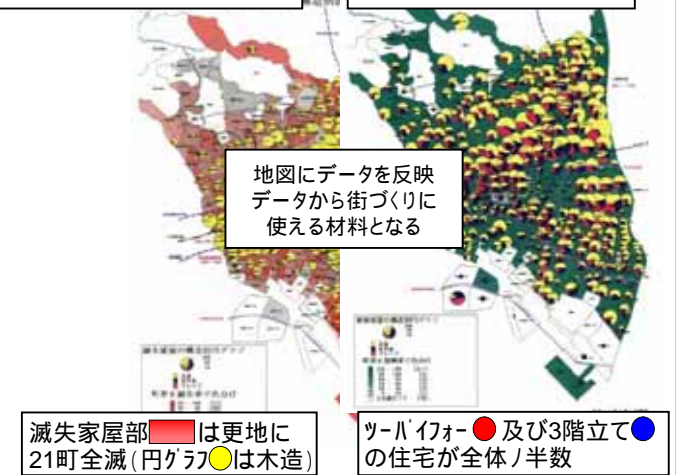
メンバーが日ごろから障害回復訓練。機器増設工事などの立会やセットアップ作業を実践訓練していたことで、有事にメーカーの絶大なる支援との連携プレーで対応が的確にできた事から短期復旧が実現した。

被災者支援システム(OSの更新による影響の無いシステム)



滅失家屋構造別別状況図

新築家屋構造別状況図



最近「まちづくり」の議論の中で、住民参加とか市民参画を基調とするものでなければならぬと、とみにいわれているが、果たしてそうであろうか。行政事務やそれらのシステム作りは職員がプロである。いやプロでなければならぬ。彼らこそが最適の提言や仕組みづくりができて当たり前であり、「行政が住民のために」を第一義に考えて、絶対的に主導していくことが、最も素晴らしい「魅力あるまちづくり」につながると確信する。このことは震災直後からの被災者・市民のための被災者支援システムを中核とする日本で唯一の震災業務支援システムを開発した経緯から考えれば、明白である。先にも触れたように、職員が家族の犠牲を顧みず、不眠・不休で自前で開発し、庁内の関係者の方々からの全面的な支援や民間事業者の絶大な協力、しかも強い責任感と心からの協力により突貫工事で当該システムを稼働させた。この結果、想像を絶すると予想された震災事務の省力化はもちろんのこと、迅速性・正確性などにおいても効果は計り知れず、被災市民に対して多大な利益をもたらしたと、この大震災の非常時にこのようなシステム化を西宮市だけが成し遂げたことは画期的なことだと自負している。参考までに、この間情報システムに関する一切の決裁はなく、すべて独断で敢行していったのである。しかも、「被災者のため直面している現場部門のために」を最優先に、課員には現場の要望に「ノー」という言葉は絶対厳禁、すべてに「イエス」、それ以外の仕事でも手伝えることは昼夜を問わず、率先して引受けることを徹底したのである。(阪神・淡路大震災と一階報システム 西宮市債献策部長 吉田 稔氏談)

所感

阪神淡路大震災による西宮市民の被災は、市民全員と最悪の状況で且つ近隣市も同じ状況であった。現在、東日本大震災に、意識が偏っている傾向があるが、刈谷市の見習うべき被災地の経験値としては、津波の影響が比較的少なく、液状化・揺れに対する被害(火災含む)が条件として、比較的類似するのは、阪神淡路大震災と今回の視察で感じた。但し、直下型の阪神淡路大震災は、被災面積が小さく、プレート型の東日本大震災は広域であることは、分けて検討する必要があると考える。その為に震災時、必要なアウトプットを効率よく出せるノウハウを持って、システム上の項目は、実経験から対応・稼働する中で、改善して構築されたものである。その後、更に別に被災地で、その経験とノウハウを提供しながら活用され、通常にも利便性をバージョンアップしたシステムである事は、今回のメンバー全員が認識したと考える。私は、今回の視察から次の項目を進める必要性を感じた。

行政として有事の際、市民に提供する必要要件について「何故必要か」、「その考え方」含め整理し、刈谷市の防災システムに移植する必要がある。

そのシステムで、過去の事例によるシュミレーションを繰り返し、即実践できる様、準備が必要と考える。避難所を市内だけで考える事は、大規模災害では無理がある。よって、県外に避難した市民にも被災証明書ができるだけ早く発行でき、行政支援を受けられる為に、データの提供を発信及び受け入れた場合、システムがすぐ活用できるよう、最低でも近隣市町で保存データ形式の共通化を進める必要がある。

震災時の対応に於いて、原点は「市民の為に」何をするかであり、防災システムはあくまでも道具として活用できるものにはなくてはならない。そして、震災直後から決められたやるべき施策を順次各ステップを、出来るだけ早く市民に提供できるように、行政と共に検討・推進して行きたい。