

令和3年度

包括外部監査結果報告書（概要版）

「防災・減災に係る事務事業の執行について」

徳島県包括外部監査人

堀井秀知

第1 包括外部監査の概要

1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び徳島県外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件の名称（テーマ）

(1) 監査対象

防災・減災に係る事務事業の執行について

(2) 監査対象機関

知事部局、教育委員会、公安委員会

(3) 監査の対象とした期間

令和2年度。ただし、必要な範囲で過年度及び令和3年度も対象とした。

3 監査を実施した期間

令和3年5月17日から令和4年3月24日まで

4 監査従事者

(1) 包括外部監査人

弁護士 堀井 秀知

(2) 包括外部監査人補助者

弁護士 豊田 泰士
公認会計士 藤原 晃

5 利害関係

包括外部監査人及び補助者は、いずれも監査の対象とした事件について地方自治法第252条の29に定める利害関係を有していない。

6 監査テーマ選定の理由

徳島県は、南海トラフ巨大地震の想定被災地の1つであるが、平成23年3月11日に発生した東日本大震災を受けて、被害想定の見直しが行われ、平成25年7月に発表された徳島県南海トラフ巨大地震被害想定（第一次）では、全壊建物116,400棟、死者31,300人という、本県だけで東日本大震災を上回る甚大な被害想定が公表された。これは、従来の被害想定において元になっていた宝永地震級（マグニチュード8.6）のおおむね100年から150年程度の発生間隔である地震（レベル1相当）だけでなく、東日本大震災を引き起こした東北地方太平洋沖地震級（マグニチュード9.0）の千年から数千年に1度発生するかどうかの最大クラスの地震（レベル2）に対応するものである。さらに、平成29年7月発表の徳島県中央構造線・活断層地震による被害想定においては、全壊建物63,700棟、死者3,440人という数値が公表されている。

また、本県は台風の通り道に位置しており、全国的に暴れ川として知られる吉野川や那賀川等を抱える豪雨災害の多発地域でもあり、県の定める総合計画『『未知への挑戦』とくしま行動計画』においても、南海トラフ巨大地震をはじめとする災害への備えが重要な柱とされ、徳島県国土強靱化地域計画、徳島県地域防災計画、「とくしまー0作戦」地震対策行動計画（徳島県南海トラフ・活断層地震対策行動計画）、徳島県業務継続計画などの災害に対する各種計画を策定し、それらに基づいた防災・減災対策を推進している。

これらの従来から知られていた災害リスクへの対応だけでなく、近年では、巨大化する台風や線状降水帯により激甚化・頻発化する豪雨災害や高潮被害、複数の自然現象が同時又は連続して発生する複合災害への対応や、新型コロナウイルス感染症対策も不可避となっており、よりきめ細やかな防災・減災対策の実施が求められている。

そこで、これらの防災・減災に係る事務事業の執行が適正に実施されているか等を確認するため、外部監査を実施することとした。ただし、防災・減災に係る事業は、本来は県が実施する全事業が対象となるため、その全てを網羅的に監査することは困難である。そこで、後述するとおり、東日本大震災における教訓も参考に、①発災直後の被災者の命に直結する災害用備蓄、学校防災、仮設住宅整備計画及び県自身の被災対応でもある事業継続計画（BCP）、②平時対策として一般向け及び

職員向けの防災研修、補助金事業を取り上げるとともに、③県の先進的な取組である徳島県復興指針についても一部監査の対象としている。

7 監査の着眼点

- (1) 各事業が関係法令に準拠して適法適切に実施されているか。
- (2) 各事業が効率的・経済的に実施されているか。
- (3) 各事業の有効性の検証や運用が適切に行われているか。

第2 監査の結果及び意見の概要

「災害時の自助・共助・公助は7：2：1である」などと言われることもあるが、災害時における公助の役割が自助・共助よりも圧倒的に少ない、などということは、それ自体が単なる俗説であり、端的に言えば誤りである。発災前から復興に至るまで自治体をはじめとする「公」ができること、しなければならないことは数多くあり、そのいずれかが欠けても、被災者の命と生活を守り、地域の復興を実現することはできない。その意味においては、特に大規模災害時に自治体が果たすべき役割は決して小さいものではない。

そこで、東日本大震災における教訓も参考に、①発災直後の被災者の命に直結する災害用備蓄、学校防災、仮設住宅整備計画及び県自身の被災対応でもある事業継続計画（BCP）、②平時対策として一般向け及び職員向けの防災研修、補助金事業を取り上げるとともに、③県の先進的な取組である徳島県復興指針についても一部監査の対象として外部監査を実施した。

まずもって指摘すべきことは、今回の報告における調査・提言は、県が実施すべき災害対応の一部にとどまり、災害対応施策を網羅した内容にはなっていない上に、既に県において十分に検討がなされ対応がなされている分野も多く（当然、そうした分野については、この報告書の性質上、本文ではほとんど触れていない）あり、深い感銘を受けたことである。また、昨年度に引き続き、新型コロナウイルス感染症対応を進める中での、監査人からの問い合わせや現地視察への対応は相当の負担であったことは想像に難くなく、その点からも各担当課に対しては深く敬意を表するものである。

監査人による個々の事務事業に関する指摘ないし意見については、「第3 指摘及び意見の一覧」記載のとおりである。特に想定南海トラフ地震のような大規模災害において、全庁あげての災害対応を円滑に行うことができるよう、県庁BCPや職員研修の改善、災害備蓄、応急仮設住宅、住民啓発・研修・情報発信、被災者生活再建支援及び補助金に関し、各指摘ないし意見を行っている。これらの意見の背景にあるのは、一言で言うならば「災害前にできることは極力災害前に行い、万全の態勢を志向しつつ、なお想定外を想定する」ということである。特に、防災ではなく減災という概念が唱えられるようになってしばらく経っているが、この減災と

という言葉は、災害を全て防ぐことは不可能であるとの一種の割り切らない諦観が含意されていることは否めない。その中で、徳島県は、敢えて「とくしまゼロ作戦」という高い理想を掲げており、その実現のためには従来よりも一歩進んだ施策が必要となっている。この点、本報告においても取り上げた徳島県復興指針をはじめ、徳島県の防災の取組は、全国的にみても画期的なものも少なくなく、これまでの県の取組は大いに評価されるべきものである。

また、紛争地や被災地において人道支援の最低基準を定めたスフィア基準（人道憲章と人道対応に関する最低基準）について、県は熱心に研修を実施しているが、同基準の根底にあるのは、被災者には支援を受ける権利があり、災害時等においても被災者の尊厳を守らなければならないというものであり、日本国憲法の憲法第13条及び第25条の精神にも通じるものであって、自治体の災害対応においてもこの考え方は重要であり、同基準に関する研修を実施していることも大いに評価できる。

もっとも、本報告でも指摘・提言したとおり、県職員もまた被災者の一人として確実に生き残り、全庁をあげて災害対応を行う態勢を構築し、県も提唱する災害ケースマネジメントの実現をはじめ、より充実した災害対応を行うために、日本国憲法やスフィア基準の精神に則り、今後も一層の取組を期待したい。

第3 指摘及び意見の一覧

I 徳島県の災害リスクと東日本大震災における教訓

意見1	南海トラフ地震についての災害対応を検討するに際しては、現時点での最大被害の想定を行ったレベル2の被害想定をベースとすることはそのとおりであるとしても、実際に発生した災害がもたらした被害を前提に、より柔軟な災害対応ができるような検討を進めていくことが望ましいと考える。
意見2	被害想定は、災害対応を検討する上での基礎資料となるものであるから、一度きりで終わらせることなく、新たな科学的知見や社会の変化等を踏まえ、適切なタイミングで見直しを実施していくことが望ましい。

II 県防災拠点施設

意見3	県防災拠点施設において避難者（発災時に当該施設を利用していた者を含む）を緊急受入れする際には、感染症対策を円滑に進めることができるよう、平時から検討を進めることが望ましい。
意見4	公共施設においては、一度受入れた避難者を機械的に退去させることは事実上困難となることも少なくないため、避難者を円滑に指定避難所等に移動させるために所在地の市町村と平時から具体的な検討を進めることが望ましい。
意見5	県が所有する施設において、指定管理者との間における備蓄の流用やその判断についてのルールや流通備蓄を含めた備蓄のあり方について検討するとともに、直営等の施設においても同様の検討を進めるべきである。

III 徳島県業務継続計画（県庁BCP）・職員研修

1 徳島県業務継続計画（県庁BCP）について	
意見6	危機事象時において県庁BCPをできる限り最新の状態にするという観点からは、組織改編等によって担当部署レベルで新たなBCPを策定する必要性が生じた場合、その都度、各担当部署に新たなBCPの策定を求めるとともに、県庁BCPに補訂という形式で編綴しておくことが望ましい。
意見7	災害対応に関わる法令や計画は数多く存在しているが、それらを俯瞰して確認することができる資料を作成し、県庁BCPに添付すべきである。

意見 8	職員が危機事象に対する認識を持ち、さらには業務継続体制の維持・向上を常に意識させるためにも、より網羅的な情報の提供を行うことが望ましい。また、サイトを紹介する際には、URL及びQRコード等も併せて提供し、接続性を高めるべきである。
意見 9	県庁BCPが対象としていない職員や組織に関するBCPについても、BCP相互の遺漏及び矛盾が生じることを防止するため、各BCPについて一覧できる状態に整理し、県庁BCPに参考資料として編綴すべきである。
指摘 1	職員個人が、県庁BCPにおいて求められている対応をどれだけ実現できているのかについては、定期的にこれを確認するための仕組みを設け、その結果を公表するなどして、職員個人の災害対応力を高めるとともに、職員の災害対応力を見える化するための仕組み作りが必要である。
指摘 2	職員個人ないし担当課においてどの程度の備蓄がされているのかを県として把握するとともに、特に、発災直後の最低限度の備蓄の確保については、安全配慮義務の1つとして、県として実施すべきである。
意見 10	執務時間中に発災した場合であっても職員や一時避難者に対し十分なトイレの確保ができるよう、より一層の在庫備蓄の充実を求める。
意見 11	災害時のトイレの使用ルールに関する掲示については、トイレの利用者の動線を意識した分かりやすい場所に掲示すべきである。
意見 12	災害時のトイレの使用ルールの掲示について、ダイバーシティ推進の観点から当事者の意見を十分に聴取しながら、外国人や障がい者も分かりやすい内容となるように検討を進められたい。
指摘 3	災害がいつの時点で発生したかによって、その際に職員がどこにいるのかが変わり、また、必要とされる備蓄や対応も変わってくるため、今後の改訂に際しては、現在の職員の少ない執務時間外を想定した県庁BCPだけでなく、職員の多くが在庁している執務時間中に発災した場合の対応も念頭に、より柔軟な災害対応をとることができるよう、県庁BCPをより充実させることが望まれる。

2 職員研修について	
意見 1 3	現在実施されている研修をより充実させるために、研修内容と実際の県における具体的職務との架橋を意識した研修を企画することが望まれる。
意見 1 4	特に大規模災害時には、県庁BCPにおいても他部署に応援職員が派遣されることが想定されているため、応援職員を多く必要とする部署や、応援職員が専ら災害対応をすることとなる部署においては、平時から応援職員向けのマニュアル整備や、より具体的で実践的な災害対応に関する研修の充実が望まれる。
意見 1 5	県の災害対応の基礎となるデータについては、職員の習熟に依らずともデータの取り出しができるような保管方法等のシステム構築が検討されるべきである。

IV 備蓄全般

意見 1 6	発災後4日目に流通が回復するとの前提に立つ現状の備蓄方針は改めるべきである。住民による備蓄は、7日間は必要との認識が広まっており、住民の備蓄に関する目標値や具体的施策、食料、水以外の備蓄の方針等を盛り込んだ新たな備蓄方針の策定が必要である。
意見 1 7	災害時において、アレルギー対応の非常食とアレルギー非対応の非常食の配布ミスは深刻なリスクとなるため、今後、備蓄を更新する際には、全ての備蓄をアレルギー対応とすることを検討されたい。
意見 1 8	現状では、物資調達・輸送調整等支援システムへの入力精度が低く、発災時にプッシュ型支援が有効に機能するとは考えられない。市町村に対して正確な入力を促す取組が必要であるし、入力のルールも策定すべきである。本システムが発災時に有効に機能すると認められる状態にまで精度を高めるべきである。
意見 1 9	物資調達・輸送調整等支援システムにおいて、発災時に流通を担うとされ県と協定を結んでいるトラック協会、民間企業、自治体等が利用登録者とされておらず、備蓄を管理する各施設についても利用登録者とされていないため、国にこれらの登録が可能となるように働きかけることを検討されたい。
意見 2 0	指定避難所等に指定されていないが発災時に被災者が避難する可能性のある施設については、あらかじめ把握するように努めるとともに、将来的には国にシステムの改修を求めることを検討されたい。

意見 2 1	災害時物流体制確保マニュアルについては、物資調達・輸送調整等支援システムの利用を前提としたものに改めるべきであり、訓練においても本システムを利用した訓練を行うべきである。
意見 2 2	備蓄管理について、ルート、資料及び職員の意識が複線化している様子が見受けられ、備蓄整備の妨げや発災時の混乱を招く可能性がある。根幹となるデータを物資調達・輸送調整等支援システムに統一し、備蓄把握に使用するルート、資料及び職員の意識を整理する必要がある。
意見 2 3	災害時情報共有システムにおいては、対象となっている施設等が直接入力できるようにすることが望ましく、関係部署等に働きかけることを検討するとともに、少なくとも、情報がどのように入力されるのかについて、施設ごとに入力権限者や入力すべき情報のリスト化を進められたい。
意見 2 4	県は災害救助法が適用された場合の責務を鑑みると、自らが所有する備蓄の確認にとどまらず、市町村等が所有する備蓄についても、各所の避難者の想定に基づいた、あるべき備蓄の数量、種類、備蓄の確認手法等について、市町村等と情報を共有すべきである。その上で、備蓄の確認手続について物資調達・輸送調整等支援システムへの登録、県の確認を含め統一された備蓄確認実施要領を策定、配布、運用すべきである。
意見 2 5	具体的な備蓄の情報や発災時の流通備蓄の状況をホームページ等で情報提供することは、住民の備蓄の促進や被災者の不安軽減の観点から必要と考えられる。市町村の協力も不可欠であるが、住民への備蓄に関する情報提供について、ホームページ等での開示を望みたい。
意見 2 6	現状の備蓄方針等においては、避難所における避難者が対象とされているが、避難所外避難者についても支援が必要となってくる。市町村の協力が不可欠ではあるが、支援の方法について検討願いたい。
意見 2 7	災害対応を担う県職員の備蓄について、具体的な規定がない。備蓄の量や保管、確認方法について具体的に規定化し、可能な限り県費での在庫備蓄の充実を含めた整備をより推進すべきである。

V 学校防災計画及び県立学校における備蓄

意見 28	県教育委員会は、各学校の被害想定に応じたあるべき備蓄の量、種類及び備蓄の確認方法を各学校と協議の上策定し、確認手続の実施要領を制定した上で、学校防災計画の確認を厳密に行う取組を継続して実施すべきである。
意見 29	個々の学校防災計画の内容の確認等についても、外部の有識者の助力を求めることが望ましい。
意見 30	各県立学校における備蓄は、1食分程度しか備えていない学校が多く、生理用品も学校防災計画を見る限り、ほとんどの学校において備蓄がなされていない。今後、教育委員会は各学校と協議を行い、被害想定や帰宅困難となる生徒数を考慮した備蓄の拡充計画を策定すべきである。
意見 31	県立学校の備蓄は明らかに不足しており、発災時の教職員、生徒の安全性が危惧される。学校側の僅かな財源に頼る方針では事態の改善は望めない。公費において備蓄の拡充を念頭においた検討を進めていくべきである。
意見 32	県立学校における現在の備蓄の管理方法は、発災時に混乱が生じるおそれがあるため検討が必要である。学校指定品と個人準備品を一つのパックとしたハイブリッド型の備蓄をスクールパックとして生徒各人が保管するという方法も検討すべきである。
意見 33	県立学校の多くは地域住民の避難所に指定されており、自治体との間で備蓄の流用等の協定が必要となる。現在、城東高校、城南高校と徳島市が締結している協定は、その内容が不十分であるため、内容の改定が必要である。教育委員会は各学校と自治体との間における備蓄流用に関する協定について指導、掌握すべきである。
意見 34	発災時に相当な負担を強いられると考えられる教職員に対し、労働安全確保の点からも県費にて備蓄を備えるべきであり、その確認方法もルール化すべきである。
意見 35	発災時にアレルギー症状を有する生徒にアレルギー対応の備蓄を適切に配布することは困難と考えられ、各県立学校において全ての備蓄をアレルギー対応の備蓄に置き換えることを検討すべきである。
意見 36	現状の県立学校における備蓄の状況を鑑みると、保護者、生徒に対して十分な情報開示を行い、理解を得られているとは考えられない。今後、被害想定、帰宅困難者の想定と共に備蓄の状況、方針を学校のホームページ等で公開し、アンケートを取るなどして備蓄の改善に繋げるべきである。

意見 3 7	医療的ケア児が在籍する特別支援学校においては、医療機器の予備バッテリーについて、その所在、使用可能時間等が十分に把握できていない。今後、担当課が「あるべき備蓄及びバッテリーの確認事項」のリストを作成し、特別支援学校においてリストをチェックし、担当課に返送し確認するという手続を徹底していただきたい。
意見 3 8	特別支援学校に常駐する学校看護師、教職員については、災害発生時から相当期間、激務が継続することが想定され、また他の県職員との公平性の観点からも公費にて十分な備蓄を購入すべきである。
意見 3 9	今後の課題ではあるが、医療的ケア児の実態を把握し、児童ごとに平時においてどのような準備が必要か、発災時に支援者に対して各児童の情報を伝えるツールをどのように準備するかについては、自治体との情報共有や統一的な様式の作成が有効と考えられる。この点について、先行している自治体、団体等のマニュアルを参考にし、迅速に準備を進めていただきたい。

VI 住民啓発・研修・情報発信

1 住民啓発・研修について	
意見 4 0	住民啓発・研修等に関しては、特に数値目標が設けられていないか、定量的な数値目標にとどまっているところ、直ちに定性的な達成度に切り替えることは必ずしも容易ではないため、学習の成果を測る知見を蓄積している教育工学等の知見を防災研修等に活用する方策を検討することが望ましい。
2 情報の整理、構成について	
意見 4 1	県のホームページにおいて掲載されている災害関連情報は、必ずしも直感的にどこをアクセスすればどのような情報が得られるのかが分かるようにはなっていないため、各サイトの役割を明示する、情報を区分し入り口を分ける等により、閲覧者を短時間で必要な情報まで誘導する工夫が必要である。さらに住民に対して最もアナウンスしなければならないのは、自宅近辺の被害想定、指定避難所の情報、備蓄の啓蒙であり、このような視点からホームページの構成を再考することも必要である。
意見 4 2	防災・減災マップは、被害想定を導き出す有用なサイトであるが、ホームページ閲覧者にとって、その存在が分かりづらく、現状のホームページの構成では当該サイトに安易にたどり着くことができない。ホームページの構成、サイトの表記等を再考すべきである。
意見 4 3	現在のホームページにおいては、災害用の地図情報が複数存在し、各システムの違いやどのような情報を提供できるのか分かりづらい。今後、各種地図情報について整理し、閲覧者が得たい情報に応じて適切に誘導できる工夫が必要である。

指摘 4	徳島県ホームページの災害対応ページのイメージでは、被災者に提供する支援情報のページが用意されていないため、そのレイアウトやボタンの配置等について、平時から検討し整えておくべきである。
3 避難所の情報について	
意見 4 4	現在のホームページにおいては、避難所、福祉避難所の情報として、住所、連絡先、分類、災害種類のみが提供されており、収容可能人数、備蓄、設備等の情報を得ることができない。これらの情報についても表示すべきである。
4 各種計画、マニュアルの構成図について	
意見 4 5	防災に関する計画、方針、マニュアル等は多く存在する。県が果たすべき役割を住民に説明し、また各自治体、協定締結企業等にとって役割分担を確認する等に有用であるため、各計画、方針、マニュアル等を整理し、ホームページ上でその構成図を分かりやすく表示すべきである。

VII 応急仮設住宅・被災者の生活再建支援体制

1 応急仮設住宅について	
意見 4 6	応急仮設住宅団地には自治会が設置されるのが通例であり、また、現在、検討が始まっている災害ケースマネジメントに対応する必要もあるため、生活再建支援等のソフト面での被災者支援の一環として、関係部局等とも連携し、自治会支援等の検討を更に深められたい。
指摘 5	借上型仮設住宅については、仮設住宅であり、かつ、建設型仮設住宅より早期に被災者に提供されることが期待されている住宅であることから、実際に供給する際に、契約の締結や住宅所有者の理解も含めて、早急に事務執行が可能となるよう契約書の雛形の作成を含めたマニュアルの見直しをされたい。

2 被災者の生活再建支援体制について	
意見 4 7	県は、市町村の防災に関する事務又は業務の実施を助ける立場にあるのであるから、市町村が適切に地域防災計画を定めることができるよう、例えば、徳島県が設けている災害対応に関する各市町村との定期的な協議の場において、市町村地域防災計画の記載について、他の自治体の記載例を紹介するなど、より積極的に助言等を行うことが望ましい。
意見 4 8	徳島県復興指針において謳われている災害ケースマネジメントを実現することが求められているところ、官民挙げての支援体制の構築は非常に重要であることから、徳島県としても総合相談窓口の開設やアウトリーチ体制の構築等について事前から検討すべきである。その際には、既存の協定の改定を含めた関係機関等との平時からの連携や組織内連携をより強化するとともに、人材育成等の施策についてより一層取り組み、徳島県地域防災計画の記載についても更に充実させることが望まれる。
意見 4 9	実効的な官民連携した被災者支援を行うためには、被災者情報をいかに共有するかが重要となってくるため、社会福祉協議会や専門士業の団体のように、発災時に被災者支援を行うことが平時から想定されている団体や市町村との間で、平時から被災者情報の共有のあり方について、継続的に検討を進め、可能であれば取扱要領等を定めておくことが望ましい。

VIII 防災・減災関連補助金（危機管理環境部関連）

意見 5 0	住宅出火防止対策等推進体制整備事業が市町村において全く活用されなかった原因及び理由を客観的に分析し、その上で、本来の目的である「感震ブレイカー等の設置に関する普及啓発」の達成のため当該補助事業の代替措置等の導入を検討すべきである。
意見 5 1	市町村に対し、豪雨・土砂災害対応の避難場所・避難所緊急整備事業の目的である「土砂災害を見据えた避難施設の整備」状況について調査を行い、整備が不十分な場合には、積極的に市町村に対して整備を求めるべきである。
意見 5 2	市町村に対するヒアリング等により、チャレンジ枠・先進防災事業が十分活用されなかった理由を客観的に分析し、市町村による先進的あるいは積極的な取組を推進する枠組みを検討すべきである。
意見 5 3	防災事業の補助金メニューを策定する際には、対象団体からの要望や状況を確認した上で策定し、対象団体の補助金の活用が不十分であった場合の理由の検証を行う仕組みを構築すべきである。